



银行业财 务韧性： 权衡之道

新形势刊物系列

2020年12月

kpmg.com/regulatorychallenges

新刊物系列

欧洲、中东、非洲金融行业风险与监管洞察中心欣然推出新领先思维刊物系列第5份报告《**金融服务业：新形势下的监管**》。

随着政府和商界将关注焦点从应对新冠疫情转向提升复原能力以及促进新形势下的复苏，金融服务业监管机构也将进入新的调整和支持阶段。

本文从监管及行业角度观察银行业的财务韧性，从监管机构最初为了支援银行及其客户所采取的措施，到此类措施的长远影响，以及产生意外后果的可能性。

未来数月内，我们将发布其他文章和刊物，进一步讨论第1版概览确定的主题。



**金融服务业：
新形势下的
监管**



**远程治理
和控制**



实现可持续金融



确保资本市场稳定

其他相关刊物



**《巴塞尔协议IV》
——旅程继续**



**毕马威监管
视界**

目录

概要	04
01.挑战及意外后果	07
02.缓冲及巴塞尔协议	11
03.处置和压力测试	14
04.新形势下的韧性	16

概要

新冠疫情是一场不折不扣的外源性冲击。全球银行业为应急措施提供了大量支援，并响应号召，协助政府和中央银行维护金融稳定，支持实体经济。

监管机构应对措施的显著特点是迅速。在职权范围之内，监管机构将灵活性发挥到最大程度，提供了急需的援助。此举有助于银行防止危机扩大。各国政府、国际机构及中央银行亦出手介入，推出必要的财政和货币政策措施。

在这次危机中，银行不再是危机源头，而是解决方案的一部分。上一次金融危机后引入的要求表明，相比2008年，如今银行业已明显更具风险抵御能力。相较于以前的危机，银行业在新冠疫情爆发之时拥有更多资本、更优的流动性，因此得以为客户提供支持，保持信贷流动，维护金融稳定。

经济影响空前

在2020年4月发布的关于新冠疫情宏观经济影响的早期述评¹中，国际清算银行预测本次疫情不仅是自1918年西班牙大流感之后最严重的全球公共卫生危机，同时亦可能由于“**防控措施引致全球经济活动同步陷入前所未有的骤停**”而成为“**近代历史上经济损失最惨重的疫情之一**”。

国际清算银行预测，新冠疫情对2020年全球GDP增速的影响约为-4%；若封锁政策延长，全球经济将面临巨大的下行风险；主要经济体亦将面临更大的产出损失。6月，世界银行预测²2020年美国、欧洲及日本经济将陷入二战后最严重的衰退，分别萎缩6.1%、9.1%及6.1%。

新挑战

对于各国政府、中央银行以及监管机构通过的许多新冠疫情应急措施，具体执行的责任落在了银行的肩上。为舒缓压力，确保银行继续支持客户，监管机构放松了资本和流动性要求，延长报告截止日期，重新调整监管计划的优先次序，在某些情况下取消或推延非必要活动。关键的监管行动包括推迟巴塞尔协议要求的最终改革，引入《资本要求监管条例》（CRR）“快速解决方案”以及推迟压力测试。

然而，由于疫情持续发展，银行业需要响应号召继续提供协助，其盈利能力及未来财务韧性正出现重大挑战。疫情爆发前，持续的低利率环境已引发担忧。这些问题不仅仅是周期性问题的，还是结构性问题。

1 国际清算银行: 新冠疫情的宏观经济影响的早期回顾 – 2020年4月

2 世界银行集团旗舰报告: 全球经济前景 2020年6月

不良贷款将增加；尽管监管机构已暂时放松监管，但资本和流动性比率已出现倒退；《国际财务报告准则第9号》的过渡豁免将被可能出现的资本相关不利因素抵销；杠杆率将导致中央银行扩表；资本充足率和风险加权资产出现过度顺周期性。

股息限制同样造成较大压力。巴塞尔协议框架的其余要素能否安全、及时执行；若可执行，对于已承受重负的银行，此举是否是最明智的做法。有关这些问题的争议仍在继续。可持续金融、数字弹性以及创新等前瞻性监管重点亦必须关注。

疫情持续时间以及最终经济影响的不确定性导致所有这些挑战加剧。

监管机构的考虑事项

监管机构与监督机构亦必须展望未来，确保适应新形势。

监管机构将持续密切观察企业的财务韧性，并已暗示，在银行逐步恢复之际，监管机构将采取更主动、务实的应对措施。初期的部分监管宽免政策已过期或撤回，部分政策已接近截止日期，其他政策则继续有效或已延长。

展望下一年及未来的议程时，对于其行动将在何种程度上促进或阻碍银行的恢复，监管机构面临艰难抉择。他们需要考虑其措施及监督流程在某些方面是否仍然适当。在疫情发展早期还处于次要地位的监管重点亦重新成为关注焦点。

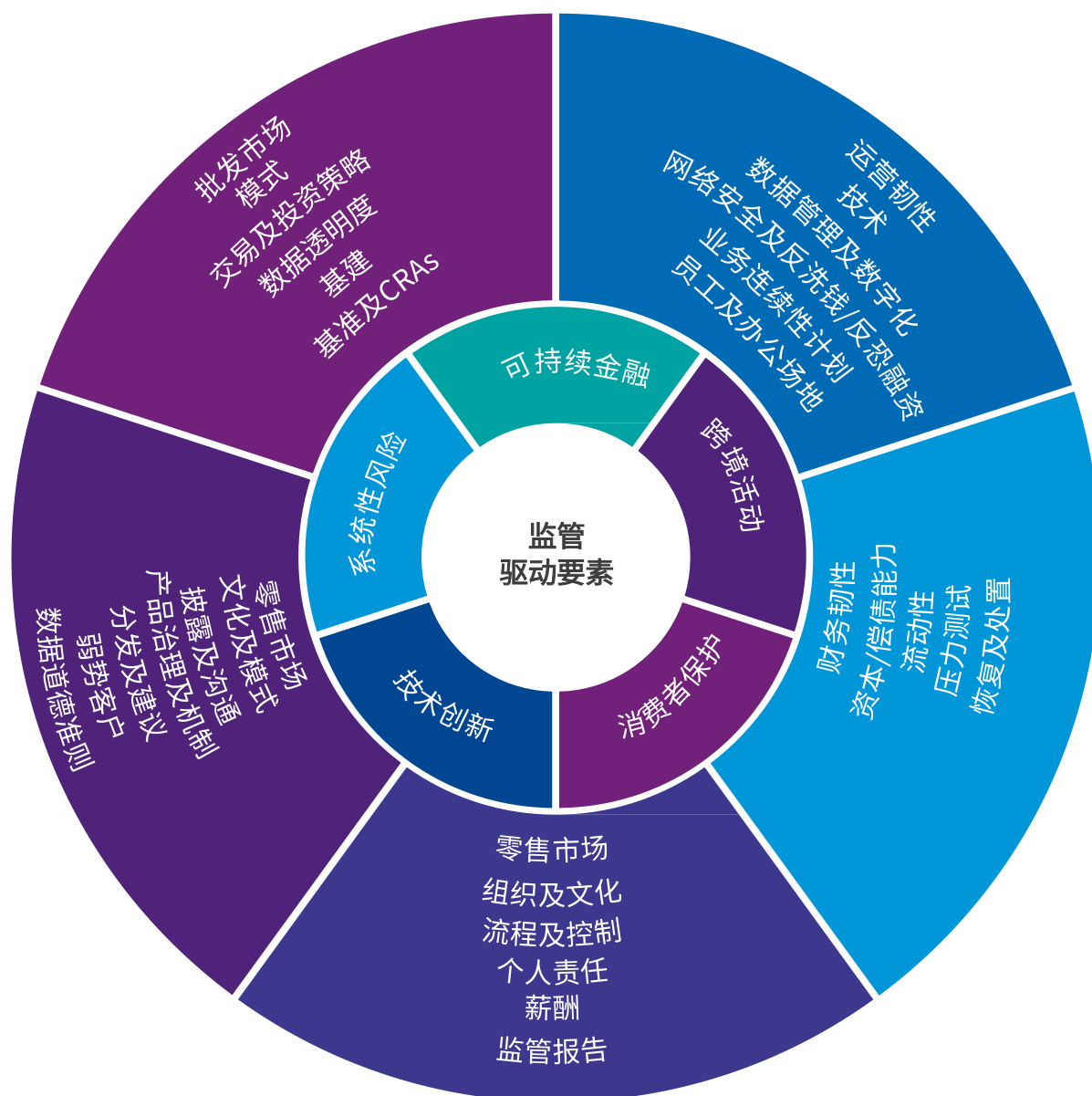
“毫无疑问，我们当前面临的经济状况充满不确定性。预测未来的难度鲜有胜过今天。”

欧洲央行主席拉加德
(Lagarde)

主要内容

- 银行对经济恢复的支援作用至关重要。但在低利率、资产质量下降的环境下，银行在自身盈利能力以及财务韧性方面面临巨大挑战。
- 银行股息和分配的限制延长，可能减少其对投资者的吸引力，从而对银行的筹资能力造成负面影响。
- 随着疫情的影响全面展露，预期信用损失及不良贷款率将上升。必须处理信贷准备不足的问题，避免将来在资本规划方面出现问题。
- 承压期间，鼓励银行充分使用监管缓冲，但由于对评级的影响以及重建储备的时间框架仍存在不确定性，银行未必愿意使用该等缓冲政策。
- 银行业的整合可能增加行业整体的风险抵御能力。由于疫情关系，能力较弱的银行正苦苦挣扎，行业整合亦受期待。
- 监管机构希望银行实现可持续金融以及更绿色环保的恢复。
- 运营韧性亦正受到更多监管审查，以确保其不会影响金融稳定。
- 新技术的采用及数字化的日益提升在为银行业带来裨益的同时亦带来新的风险和挑战。
- 持续的监管合作对于实现稳健恢复至关重要。

财务韧性：监管重点



随着我们从响应阶段逐步恢复并迈向新形势，监管机构正忧虑银行的财务韧性。

五大动力正影响监管重点。消费者保护和金融稳定是大部分金融服务监管的核心，但新冠疫情及封锁措施所产生的影响暴露了更多问题。资本市场的波动使人们再度将目光转移到与利润、计算机主导买卖策略及特定类型基金相关的系统性风险。此外，疫情还加快了科技应用趋势及可持续金融的需求，而跨境业务将面对新的挑战。目前，这三大趋势当前是推动监管重点的新因素，具有同等重要的影响。

01.挑战及意外后果

新冠疫情的余波将长期伴随着银行，而疫情已经造成的破坏范围究竟有多大，至今仍未完全清晰。不良贷款将上升，信用拨备金额预计将于2020年第4季度及2021年第1季度达至最高点。股息限制仍然有效，但若其持续时间太长，风险将拖累盈利能力。某种程度上，资本缓冲需要恢复至疫情前的水平。

总体而言，银行业很好地应对了疫情带来的经济冲击。中央银行及监管机构迅速采取措施支持银行及其客户度过危机初期，发挥了至关重要的作用。尽管如此，银行业已经意识到，彻底走出危机绝非易事，恢复可能呈“W”型进程。银行越来越可能陷入长期的艰难处境，并可能需要进一步援助。

最严峻的阶段一旦结束，银行业将需要继续支援经济恢复工作，但其自身亦面临大量挑战。在某方面降低风险可能导致风险转移至其他领域，或导致其他领域的风险增加，一些援助措施可能产生意料之外的结果。自2008年金融危机以来，银行为了重拾信誉做了不少工作，肯定不希望公众认为银行业破坏本次的经济恢复工作。来自政府和监管机构的持续压力和期望可能要求银行采取并非最利于其长期生存的措施。

“相比于上一次危机，银行业在本次危机爆发之时拥有更强劲的资产负债表，更充足和优质的资本，流动性更高的资产，而且对脆弱融资的依赖性也更低。这次危机证明了全球金融危机后实施的改革措施的成效。然而，不足为奇的是，新冠疫情造成的经济和金融冲击之大，还是给银行业带来了一些严峻挑战。”

美联储理事会副主席兼金融稳定委员会主席Randal K Quarles（2020年10月）

不断变化的风险

在2020年9月进行的联合风险评估⁴中，欧洲监管当局（ESA）强调了银行正面临不断加剧的挑战。评估发现，欧洲金融业在估值、流动性、信用以及偿付能力方面的风险上升。

围绕长期低利率环境及其对银行盈利能力影响的担忧始终存在。疫情带来的中长期经济后果仍然高度不确定，可能导致未来出现脆弱的市场环境。

欧洲监管当局重点指出了金融市场表现与基本经济活动脱钩的风险，可能损害市场恢复的可持续性。随着银行寻求注资，健康的资本市场将必不可少。有关疫情对资本市场的影响，请参阅毕马威早前发布的报告《保障资本市场稳定》。⁵

欧洲监管当局建议银行采取的措施：



1.流动性 – 金融机构应为未来可能出现的市场调整和金融市场流动性恶化做好准备。金融机构应监测风险，并相应开展压力测试或敏感性分析。



2.资产质量 – 银行及监管机构应适当评估贷款组合的质量，并谨记：法定/非法定的贷款延期偿付以及进一步的政策措施（如贷款担保计划）可能只是暂时的。



3.资本 – 银行应确保其资本计划具前瞻性，并利用现有监管框架的灵活性。



4.低利率 – 尽管持续贷款相当重要，但银行应确保其采取稳健的贷款模式，避免风险被错误定价。



5.信息和通信技术（ICT）风险及安全风险 – 金融机构应确保采取适当的技术并充分调用资源，以应对数据完整性、业务连续性以及愈加复杂的网络威胁（包括在外包ICT活动时）。

³ 国际清算银行关于新冠疫情导致金融系统承压的经验（2020年10月15日）

⁴ 联合委员会关于欧盟金融系统中存在的风险和薄弱环节的报告（2020年9月）

⁵ 毕马威《新形势下的监管：保障资本市场稳定》 - 2020年9月



预期信用损失及不良贷款

自早期起，疫情将对资产质量造成负面影响就是意料之中的事。2020年5月，欧洲银行业管理局（EBA）预测不良贷款规模将达到与主权债务危机后相仿的水平。对于众多地区引入的国家担保，EBA表示乐观，认为此举将减弱疫情的影响，而且其贷款延期偿付指引可避免受影响的敞口自动分类为延期或违约。然而，EBA建议银行应确保继续进行适当的风险评估，并指出，视危机的发展轨迹、每家银行的起始资本水平以及在受影响最严重的行业的敞口不同，新冠疫情对各个银行的影响差别巨大。此观点得到了国际货币基金组织（IMF）的认同。该组织认为⁶新冠疫情将导致已有的金融漏洞恶化。

2020年7月，标准普尔预测⁷，疫情将导致2020年及2021年全球银行业信用损失达2.1万亿美元，疫情的进一步发展可能导致预测数据上升。

目前，拨备幅度在不同地区差别巨大。银行自身的宽限措施将决定其于何时受到信用损失的全面影响。至今，欧洲银行在拨备方面较为保守。近年来，欧洲银行致力于减少不良贷款，意味着拨备上升所造成的影响尚未带来灾难性影响。美国企业则更为激进。无论采取何种方法，信用损失预计在2020年第4季度或2021年初达到顶峰，预期损失拨备亦将相应增加。银行需应对信用损失拨备不足的情况，以避免资本计划出现问题。

部分银行已开始着手重构贷款，在恢复正常还款之前为借款人提供更多的时间应对疫情的影响。然而，可能出现的结果是，比以往更高比例的贷款变为坏账，并需要收回。此举将增加银行的运营负担以及资产负债表面临的风险。对于政府担保贷款，在担保操作方面亦存在挑战。

若贷款无法偿还，银行需要就支援哪一行业、哪些客户作出艰难决策，以避免在无意中帮助所谓的“僵尸企业”。与此同时，他们亦希望取得合理平衡，帮助具有未来潜力的公司能继续经营。银行在支援零售客户方面同样存在挑战，尤其是在遵守监管机构公布的大量指引方面。

6 国际货币基金组织博客：新冠疫情加剧此前已存在的金融漏洞 - 2020年5月

7 标普：2万亿美元问题：银行信用损失的视野 - 2020年7月

股息及分派

国家和地区监管机构针对银行股息及分配采取了不同措施，欧元区 and 英国银行最初面临最严峻的限制。

2020年3月，欧洲央行建议，至2020年10月1日前，信用机构不应针对2019、2020财年支付或承诺支付股息，并应避免以回报股东为目的的股份回购。

同月，欧洲银行业管理局促请⁸ 所有银行避免派发股息或回购股份，促使资金分布在银行系统外，以维护其“稳健的资本化水平”。2020年6月，欧洲系统风险委员会（ESRB）进一步建议⁹ 将欧洲银行派发股息冻结延长至2020年10月后；2020年7月，欧洲央行（ECB）把不派发股息的建议延长¹⁰至2021年1月。

同样于2020年3月，审慎监管局（PRA）要求¹¹ 大型英国银行取消向高级员工（包括重大风险责任人）支付2019年末结的股息以及现金分红，并且于2020年底前暂停派发普通股股息及回购普通股。12月，该等限制在临时护栏机制和密切的监督检查下得以放宽。审慎监管局计划在2021年回归标准的股息分派流程。

瑞士金融市场监督管理局（FINMA）最开始采取了¹² 更温和的方法，在没有禁止股息支付的情况下，提醒银行不要支付2019年股息以保留资本。

在美国，正如美联储于2020年6月公布¹³，银行可以支付股息，但是上限不得超过2020年第2季度派发的水平，且需根据近期利润限制于某一金额。

在加拿大，有关股息支付的应急措施写入资本制度¹⁴。若银行需要获取其资本节约缓冲区中的资金，股息支付和股份回购将自动受到限制。该等措施并未曾启动。

新加坡金融管理局呼吁银行¹⁵将2020年全年的股息上限控制在2019年全年股息的60%，并为股东提供以股份替代现金获取股息的选项。

2020年7月，澳大利亚审慎监管局（APRA）修订了其于4月发布的建议。该建议指出银行应递延派发股息，以使本年度剩余期间的发放率低于50%。该监管机构亦表明此举可能即将进一步放宽。

欧洲监管机构为了保存银行资本而针对股息派付采取的措施最初获得了广泛的支持，但延长股息支付限制可能影响银行未来筹集资本的能力。欧元区银行迅速指出，若其继续无法派发股息，其将较难吸引投资者，从而削弱竞争力，不利于营造公平竞争环境。

银行亦指出，该措施不过是权宜之计，过于“一刀切”，并未将资本能力强劲的机构和其他机构进行区分。监管机构采取行动的压力越来越大，欧洲央行将在2020年第4季度重新审议其有关股息支付的立场。

欧洲银行业管理局维持其观点：限制派发股息过去是、现在仍然是正确的做法。欧洲银行业管理局主席Jose Manuel Campa指出投资者在正常情况下获取适当回报的重要性，但提醒目前仍未恢复正常。

巴塞尔银行监管委员会最开始并未对股息采取明确态度，指出不同地区针对派发股息或回购采取不同的方法，主要选择对其影响最大的形式进行限制。但是，2020年11月，巴塞尔银行监管委员会秘书长Carolyn Rogers提出更审慎的观点，建议应暂停股息支付，直至疫情的长期影响变得更加明朗：

“暂停派发股息[...]合乎情理。[...]我们一同处于这一停滞的形势。随着政府支援计划到期，部分企业和家庭的情况会比其他人好。损失将会发生，目前尚不清楚其规模。因此，仍有不少工作要做。”¹⁷

巴塞尔银行监管委员会秘书长
Carolyn Rogers

”

8 针对新冠疫情对欧盟银行业影响的缓解措施，EBA提供进一步说明 - 2020年3月

9 欧洲系统风险委员会（ESRB）：全系统对股息支付、股份回购以及其他资本派发的限制 - 2020年6月

10 新闻稿：欧洲央行将不支付股息的建议延长至2021年1月，并说明重置缓冲的时间安排 - 2020年7月 11 审慎监管局对存款机构因新冠疫情针对股息支付、股份回购以及现金分红采取方法的声明 - 2020年3月 12 瑞士金融市场监督管理局欢迎大型银行采取的股息措施 - 2020年4月

13 联邦储备委员会公布2020年因新冠疫情进行的压力测试及附加敏感性分析结果 - 2020年6月 14 加拿大金融机构监管总署针对银行资本及股息的声明 - 2020年4月

15 新加坡金融管理局呼吁当地银行调整2020财年股息 - 2020年7月

16 澳大利亚审慎监管局更新银行及保险公司资本管理指引 - 2020年7月

17 金融时报，2020年11月17日，银行监管机构呼吁继续暂停派发股息

02.缓冲及 巴塞尔协议

最重要的监管让步包括缓冲要求的放宽以及巴塞尔协议最终改革延后一年实施。

得益于2008年金融危机后采取的措施，银行在新冠疫情爆发之时拥有稳健的资本和流动性状况。然而，对于监管机构呼吁银行按计划在承压时期使用缓冲，银行有不同的回应。尽管资本和流动性比率似乎正在下降，但银行对新冠疫情眼前以及长期影响的担忧挥之不去。有关进一步推迟巴塞尔协议最终改革的争议仍未平息。

资本

2019年第4季度，欧洲银行业平均普通股一级资本充足率约为15%（2009年：9%），明显高于监管要求。监管机构早期采取的最重要的行动之一是资本救济，**鼓励银行充分使用缓冲**。此举为普通股一级资本留出空间，确保银行可以继续向企业和家庭贷款。在许多司法辖区，逆周期缓冲亦下调，维持在零水平（或接近零）。银行获得灵活性，在第2支柱指引规定的水平以下运营。

在评估措施的影响时，监管机构正在询问银行是否按计划使用资本缓冲。缓冲机制属于巴塞尔协议III的干预行为，旨在用于承压环境。欧洲央行在2020年10月进行的分析认为，银行使用资本缓冲可产生更理想的经济结果，且不会对风险抵御能力产生负面影响。使用缓冲的意愿反映于借款增加，对GDP产生积极影响，降低信用损失。

然而，对于临时资本放宽措施及降低后的宏观审慎缓冲，欧洲央行报告银行的反应存在不同，只有约1/3银行降低或撤回其内部目标。部分银行报告资本水平总体上升，这部分是由于股息支付限制的影响，因此银行暂时并不需要采用缓冲。其他银行则表示，尽管有监管机构的鼓励，但使用缓冲还是可能会影响其声誉，由于意识到声誉可能受到的影响以及评级机构可能的负面反应，银行仍然谨慎使用缓冲。目前尚不清楚首批使用缓冲的银行在多大程度上可能会获得较低评级。评级下降可能导致银行面临更苛刻的批发融资条件有关，也可能限制市场准入。

围绕银行将有多长时间重建缓冲的不确定性进一步导致银行不愿意使用缓冲。一些银行在公开报告中对缓冲迅速恢复到危机前水平的风险表示担忧。巴塞尔银行监管委员会表示，恢复缓冲将以有条不紊和考虑周全的方式进行，但没有具体说明，仅表示这将取决于银行的盈利能力和起点。欧洲银行业管理局指出，由于系统的复杂性且系统尚不完整（MREL要求仍在制定），关于恢复缓冲的时间和方式还需要进一步讨论。英格兰银行也曾多次表示，将给银行充足的时间重建缓冲。

展望未来，银行将需要评估核销贷款的资本影响，以及如何更好地在危机后进行资本重组。监管机构被要求考虑是否可以调整资本模型以应对顺周期性。英格兰银行副行长 John Cunliffe爵士在2020年10月发言时提到，可能有必要**重新检视不同资本缓冲间的平衡**，以获得更多可由监管机构释放的逆周期缓冲，减少固定缓冲。同时，他补充道，未来决策将取决于恢复进程、减值水平以及损失的持续程度。

杠杆比率

除了鼓励银行使用缓冲，监管机构还酌情提供有价值的**杠杆比率临时豁免**，以作为具约束力的限制。2020年9月，欧洲央行宣布，由于疫情特殊情况，其直接监督的欧元区银行可在杠杆比率中排除某些中央银行敞口。

《资本要求监管条例》（CRR）“快速解决方案”允许银行监管机构咨询相关央行后，同意银行从杠杆比率中排除中央银行敞口（包括中央银行持有的硬币、纸币和存款）。根据2020年3月末的数据，排除中央银行敞口将使杠杆率从5.36%提升0.3个百分点。

对于全球系统重要性银行（G-SIB）及国外G-SIB的附属公司，这一通知意义重大。根据已具约束力的整体亏损吸收能力（TLAC）要求，该措施为它们提供了进一步的纾缓措施。

银行对这一临时救济措施表示欢迎，但同时提醒若这一措施结束，可能会产生悬崖效应。若无进一步监管干预，3%的杠杆比率要求将于2021年6月28日生效。

流动性

流动性覆盖比率亦大幅高于疫情前监管机构最低要求的100%。监管机构鼓励银行**使用流动性缓冲**，以确保其短期风险抵御能力，防范可能出现的流动性中断，应对资金状况恶化。

此举似乎有所成效。然而，尽管银行流动性保持相对稳定，有迹象表明金融系统中的非银行机构需要提升流动性风险抵御能力，避免资产质量出现进一步恶化。

银行向客户提供流动性的意外后果是，某些已发行的贷款仍保留在存款中，夸大了银行的资产负债表。此举导致G-SIB在当前规则下出现更高分数，亦面临更高的系统性风险缓冲要求。银行担心，由于G-SIB范围末端出现悬崖效应，当前G-SIB框架可能导致出现高于合理范围的资本要求，并呼吁疫情后重新检视范围，以确保框架按照计划运作。

巴塞尔银行监管委员会已承认这一潜在影响，并指出需作进一步分析，识别资产负债扩表是否正在增加银行的系统足迹，或实际上并无风险。

有关银行何时需要开始重建资本缓冲，有待进一步清晰指引。

19 欧洲央行宏观审慎通讯 – 2020年10月

20 欧洲央行新闻稿 – 2020年9月

21 国际清算银行全球系统重要性银行框架 2018年10月



展望巴塞尔协议 IV

疫情早期，监管机构采取的主要宽免政策之一是2020年3月巴塞尔银行监管委员会决定推迟1年实施巴塞尔协议改革最终方案（普遍称之为巴塞尔协议IV）。大部分改革措施将于2023年1月1日前执行，资本输出下限在2023年1月1日至2028年1月1日之间分阶段采用。

或许不足为奇的是，银行和监管机构在向前推进巴塞尔协议的实施方面存在分歧，监管机构正面临越来越大的压力对其决定进行评估。

业界已经意识到银行业的负担，并建议进行更详细的影响评估，以考虑欧洲的具体情况（包括相称原则），避免过早施行CRR3提案（现已列入2021年第一季度的议程）。现在有人对银行业的长期盈利能力表示担忧，并认为银行体系已经承压，应避免对银行体系造成更大压力。

银行业强调了他们当前向客户提供的空前支持。《资本要求监管条例》“快速解决方案”等监管措施有所帮助。但银行对他们能否同时继续支持经济恢复工作并实施巴塞尔协议IV表示质疑，因为这两项工作均可能需要银行预留更多资本。

银行业援引巴塞尔改革措施的顺周期性，并指出该等改革措施是于截然不同的经济时期制订，该框架无法有力支持规模更小的银行。银行业警示，为避免陷入资金危机，在安全地实施巴塞尔协议IV前，需作进一步分析，清晰理解疫情的真实影响。

英国针对巴塞尔框架的剩余要素（并非巴塞尔协议IV）采取了一些行动。2020年11月，审慎监管局宣布²²，经历欧盟过渡期后，其将致力在2022年1月1日前实施巴塞尔协议3的剩余要素。根据CRR2，欧元区提议于2021年实施该等要素。英国监管机构的上述通知旨在回应利益相关方关于特定提案的反馈以及业界对于2021年监管改革工作量的忧虑。

截至目前，巴塞尔银行监管委员会以及其他监管机构对巴塞尔协议IV立场坚定，并指出，巴塞尔协议改革已在疫情期间对加强银行业带来利好，有必要按照商定的时间表完成巴塞尔协议IV改革。然而，欧洲委员会表明其将以灵活务实的方式实施巴塞尔协议IV。其已要求欧洲银行业管理局进行影响评估，并要求欧洲央行在递交CCR3提案前从宏观审慎的角度提供进一步分析。

争议持续：当前环境下，余下的巴塞尔协议IV修订内容能否经得起仔细审查？银行业能否接受2023年1月的截至期限？新要求是否存在破坏经济恢复工作的风险？

22 《金融服务法案》中有关执行审慎改革的联合声明 - 2020年11月

03.处置及压力测试

危机持续时间越长，脆弱的银行所承受的风险越大。2008年危机后，银行业改革取得了重大进展，确保银行将来可能发生的破产必须可控，不造成连锁风险，且不对金融体系整体的稳定性造成负面影响。

监管机构在考量银行未来的风险抵御能力时，高度关注恢复和处置方案。设立坏账银行处置不良资产的可能性，以及政府在支援面临风险的银行中所扮演的角色亦正在讨论之中。

恢复及处置

金融稳定委员会在2020年6月评价对大到不能倒的银行的改革时总结认为：

- 相较2008年金融危机后，银行业更具风险抵御能力，且处置风险的能力更强。凭借更丰富的权益资本，银行更有能力化解冲击。监管状况得以提升，处置机构拥有更多工具应对运营失效、承压的银行。
- 改革的益处远超成本，且并未以向经济体系注资或导致金融市场进一步分化为代价。
- 但差距仍在。金融稳定委员会正继续就银行解决风险的能力开展工作，鼓励全面实施改革。
- 必须提升报告与信息披露。

2020年7月，欧洲银行业管理局重申²⁴在充满不确定性的时期进行处置规划的重要性，确保处置成为“**承压时期的可靠选择**”，并建议处置机构：

- 在针对处置计划以及合格负债和自有资金最低要求（MREL）作出决定时，考虑新冠疫情对银行及其业务模式的影响。
- 使用并测试决议机构，以作为承压时期交流信息、分享决策的主要论坛。

2020年9月，单一处置委员会主席Elke Koenig表示²⁵，欧盟处置框架并非完美，但确实能发挥作用，且已要求银行做好更充足的准备应对冲击。

“避免危机的最佳方法是做好充足准备。”

2020年10月，作为其实现银行业联盟与强化金融稳定的工作的一部分，欧盟委员会宣布计划²⁶在2021年第4季度建议修改银行危机管理法规。

银行将面临更高的倒闭风险。这一前景，引发了有关政府是否需要再次入股银行、或是否有必要在国家、全欧或全球层面设立“坏账银行”的争论。目前为止，这方面没有明显进展。然而，Elke Koenig在2020年6月提出警告，反对救援在新冠疫情来袭前就无以为继的银行。她亦质疑设立坏账银行将不良资产移出银行资产负债表的计划的可行性。

压力测试

英格兰银行认识到了银行为支持压力测试需开展的工作强度，因此取消了2020年年度周期性情景压力测试，并推迟了2021年的两年一度探索性情景测试（定于2020年末开始）。这次测试原本将首次纳入气候情景）。欧洲银行业管理局亦取消了2020年全欧压力测试。

国际清算银行报告称²⁷，因为新冠疫情，部分定期对独立银行进行压力测试的机构调整了其方法，实施临时测试评估特定银行板块的漏洞，而非评估整个银行系统。这些测试在目标、制订、方法以及沟通方面不同于在整个银行系统实施的测试。

国际清算银行指出，短期内，此类压力测试总体上可以支持疫情影响的评估。随着疫情不断发展，其影响进一步显现，监管机构可以进一步调整其压力测试，并相应改进压力测试的主要功能，实现更微观的银行评估。此举亦有助于监管机构在保障银行平稳运行和确保充足信贷流向实体经济之间取得必要平衡。

美国联邦储备委员会于2020年6月公布2020年压力测试结果以及附加敏感性分析。该等敏感性分析考察大型银行在三种下行情景中抵御风险的能力：“V”型衰退和恢复情景、更缓慢的“U”型衰退和恢复情景以及“W”型衰退情景。

在“U”型和“W”型情境中，大部分银行维持良好的资本水平，但部分银行接近最低资本水平。因此，美国联邦储备委员会引入股息限制（详见第1章），并将要求银行于2020年晚些时候重新递交资本计划以反映当前压力。

由于不确定性持续存在，下一轮全系统压力测试的定位尤为关键。鉴于以往压力测试主要是为了确保资本缓冲的充足，因此往往导致资本要求增加，**下一代测试需要有不同的侧重点，以反映银行致力支持更广泛的金融系统的新形势。**

欧洲银行业管理局于10月确认，即使面临第二波新冠疫情，全欧盟范围的压力测试将于2021年继续进行。银行需按照欧洲央行的指示进行准备，递交日期暂定于3月至6月，结果公布日期定于2021年7月末。欧洲银行业管理局并未指出相较2020年方法的主要变化，但预期将发生一些变化，例如贷款损失预测应反映政府担保。延期偿付的影响应不予考虑。

2020年11月，英格兰银行行长宣布²⁸推迟的两年一度探索性情景测试（基于气候风险情景）将于2021年6月启动。测试结果不会用于测量银行资本缓冲的规模。

²⁴ 欧洲银行业管理局关于结合新冠疫情进行处置规划的声明 - 2020年7月

²⁵ 单一处置委员会年度会议发言 - 2020年10月

²⁶ 2021年欧盟委员会工作计划 - 2020年10月

²⁷ 金融稳定协会简报：新冠疫情期间的压力测试 - 2020年10月

²⁸ 发言：抓住应对气候变化的时机 - 2020年11月



04.新形势下的韧性

新冠疫情成为大量银行业变革的催化剂。银行及审慎监管机构展望未来时，从应对到恢复，仍有众多问题需要考虑。

对于银行而言，自身的盈利能力将至关重要。除了上述章节提及的挑战，其他挑战还包括在维持财务和运营韧性的同时实现可持续金融和采用新科技的紧迫任务。银行的财政压力很可能仍未见顶，未来可能仍需额外支持。

监管机构将高度关注银行目前展现的韧性能否维持。审慎框架的表现令人鼓舞，但全球改革仍未完成。银行是否拥有充足的资本以按计划向前推进，这仍然存在疑问。新冠疫情所造成的影响因国家而异，恢复速度也会存在差异，这使得加速推进欧洲银行业联盟的建立更加必要。监管机构需提供务实的方案，确保银行继续充分利用宽免措施和便利措施，避免出现悬崖效应。

“唯一可确定的是不确定性。”

巴塞尔银行监管委员会主席、
西班牙银行行长Pablo
Hernández de Cos

整合在即

欧元区的恢复与银行系统紧密相连，但银行业的预期股本回报率在疫情爆发前已呈下降趋势，2021年保持在约2%至3%的低水平。

全球银行的盈利能力并未受到负面影响。市场初期的动荡曾引发忧虑，但很快得到控制（详见新形势报告《保障资本市场稳定》²⁹）。后续的稳定和市场活动上升，不止抵消了贷款业务损失，令全球的市场参与者目前感觉相对乐观。

然而，银行仍需在不良贷款预期上升、资产质量下降、长期低利率以及零利率（或负利率）风险增加的背景下经营。此外，银行亦面临非金融科技公司愈加激烈的竞争，以及严峻的成本挑战。

欧盟拥有数目众多、风险抵御能力可能较低的小型银行，预计遭受损失。监管机构已强调为行业整合和银行业联盟做好准备的重要性，以将负面影响降至最低。

2020年8月，欧洲央行监事会成员Edouard Fernandez- Bollo就近期公布的有关监管机构行业整合方案的草拟指引进行发言³⁰。他表示，欧元区银行为赚取收入以覆盖权益成本已苦苦挣扎一段时日。同时，他还称，2008年监管机构有机会彻底整顿银行业，但却错失良机。

29 毕马威监管新形势：保障资本市场稳定 - 2020年9月

30 发言 - 行业整合可保障银行稳健运营 - 2020年8月

2008年金融危机期间，美国有大量银行破产清算，但是退出市场的欧洲银行却少得多。十年过去，脆弱的银行继续苟延残喘，导致利润率承压，最终影响银行系统继续提供贷款以服务实体经济的整体能力。Bollo表示：

“当我们的银行有效运转并具备风险抵御能力时，我们将具备更好的应对未来的能力。在规划得当、有效执行的情况下，行业整合能发挥重要作用。”

疫情中可能有赢家亦有输家，能力更弱的银行或许会被淘汰。由于其业务模式已证明在新形势下无法持续，规模较小的数字银行亦可能步履维艰。

行业整合可能为它们带来一线生机，通过规模经济和更高的成本效益提升盈利能力。规模较大的银行更可能有能力和资源消化亏损，投资数字化转型（这一工作对于监管机构而言是更优先的事项）。然而，其亦可能压制创新和竞争，只保护财力最雄厚的银行。

在欧洲，有证据表明行业整合已经开始，但这可能更容易首先在国内开展，而非在全欧洲开展。欧洲晚些时候可能设立真正的泛欧洲银行，但由于复杂的生态系统以及各国不同的响应速度，其耗时较长。

“行业整合可确保银行平稳运营。”

欧洲央行监事会成员
Edouard Fernandez-Bollo

若银行业进行整合，其需要应对合作的实际复杂性，尤其是计算资本要求、融合风险状况、投资组合、内部模型并整合基础设施。其亦可能需要考虑负商誉可能带来的影响。

更环保的恢复

当前，监管机构敦促银行走上更环保的恢复之路，确保未来更具风险抵御能力。欧洲央行主席拉加德呼吁：“我们决不能浪费了这一次危机。”

新冠疫情爆发前，与气候相关的金融风险已提上日程。巴塞尔银行监管委员会气候风险工作组正关注将气候风险转化为金融风险的方法，并制订严格的衡量标准。欧洲银行业管理局、欧洲央行以及英格兰银行亦已将气候风险列为重要议题。

银行业面临压力以更环保的方式重建恢复，这在创造机遇的同时亦进一步增加了复杂性。详情参见我们的新形势报告《实现可持续金融》。

运营韧性及科技

自新冠疫情爆发以来，银行运营韧性一直承压。银行启动应急计划，一反常态迅速制定新流程，得以确保核心职能基本没有受到影响。然而，银行需要处理大量的债务延期偿还申请、市场波动、部分部门在远程办公方面准备不足等问题，增加了银行面临的挑战。

运营韧性在维护金融稳定方面与财务措施具有同等的重要性，因此备受瞩目。更具体而言，由于金融行业愈发依赖技术，以及受到疫情期间企业对远程工作解决方案的需求推动，数字化运营韧性正受到更多关注。新冠疫情加速了金融数字化程度的提升，为银行系统带来新的机遇和挑战。未来，我们将在本系列后续报告中详细探讨运营韧性以及新科技的应用。

“第一场危机来势迅猛。第二场危机缓慢展开，但同样严峻。两场危机显然相互联系，因为今天的经济政策决策的规模和性质将大大影响未来的气候结果。因此，新冠疫情增加了应对气候风险的迫切性，而非使其处于次要地位。”

国际货币基金组织副总裁张涛

”

合作，而非分化 – 监管机构新形势

国家、地区以及全球审慎监管机构之间的紧密合作以及监管机构与银行之间的紧密合作已成为新冠疫情期间的特点，在维护财务韧性方面起到了至关重要的作用。监管机构期望这一合作形势能够维持。

2020年10月，巴塞尔银行监管委员会主席兼西班牙银行行长Pablo Hernández de Cos谈及³¹多个行业工作模式的根本性转变，以及在维护国际金融稳定方面持续开展合作以确保银行系统安全、支撑经济恢复的重要性。他重点强调了风险抵御能力在任何时期都至关重要，并强调有必要强化监管框架，使其有效防范监管套利及侵蚀。

此外，他亦就新形势向监管机构提出了多个问题：

- 是否有必要在“稳定状态”下建设更高层次的缓冲，以备承压时期可立即采用？
- 是否应开展更多工作，简化监管框架——框架中某些过于复杂的部分是否令银行系统风险抵御能力变弱？
- 监管框架是否应加强相称原则的使用？
- 是否应对银行的职业道德、操守以及激励措施给予更高的审慎关注？
- 监管机构能采取其他什么工作，以预测源于金融系统外部的长期系统性风险？
- 监管与监督之间的平衡是否合适？
- 是否可采取更多措施，推动有效的监管实践以及不同地区间的协调？

“危机发生前，风险抵御能力十分重要……危机期间，风险抵御能力至关重要……危机过后，风险抵御能力仍然是关键……”

巴塞尔银行监管委员会主席兼西班牙银行行长Pablo Hernández de Cos

他亦为监管机构列出三个关键发展方向。首先，由于传统监管框架可能不再有效，主动监管将越来越重要。其次，必须更充分考虑监管边界，确保落实“同等活动、同等风险、同等规则”原则。将来，监管机构需要主动识别、描述范围更广的渠道之间的相互联系。再次，不同机构间的合作，不论是货币当局还是监管机构，亦将愈发重要。

随着银行业不断发展，无论是数字化程度、整合或非银行脱媒，监管和监督框架亦必须不断发展。金融稳定委员会在2020年11月评估新冠疫情对金融稳定的影响以及应对新冠疫情的政策措施时总结道，在经济确定性和金融风险均上升的环境中，及时识别潜在漏洞至关重要。有效的政策响应必须保留必要的措施，而且此类措施必须以考虑周全、有序的方式实施。与此同时，或许最重要的是，国家机构有效响应新出现的金融稳定风险的能力，取决于成熟、运作良好的跨境合作机制。

“历史表明，应对全球问题的集体性措施可强化国家个体的努力。此次也一样：持续实现国家合作是确保支撑经济恢复的银行系统安全的关键……我们必须避免分化、各自为政的措施。四分五裂的措施无法停止病毒传播，亦不能为安全稳健的银行系统提供发展基础。”

巴塞尔银行监管委员会主席兼西班牙银行行长Pablo Hernández de Cos

”



本领先思维刊物系列的其他文章和报告将关注其他“新形势”主题，请密切关注。

联系我们

Francisco Uria Fernandez

金融服务和银行与资本市场主管合伙人
毕马威欧洲、中东及非洲
电话: +34 9145 13067
电邮: furia@kpmg.es

Robert Smith

金融风险及监管洞察中心联合主管
毕马威欧洲、中东及非洲
电话: +44 20 7694 5629
电邮: robert.smith@kpmg.co.uk

Michelle Adcock

金融风险及监管洞察中心
毕马威欧洲、中东及非洲
电话: +44 20 3306 4621
E: michelle.adcock@kpmg.co.uk

Philip Deeks

金融风险及监管洞察中心
毕马威欧洲、中东及非洲
电话: +44 20 7694 8545
E: philip.deeks@kpmg.co.uk

Karim Haji

金融服务主管合伙人
毕马威英国
电话: +44 20 7311 1718
电邮: karim.haji@kpmg.co.uk

James Lewis

金融风险及监管洞察中心联合主管
毕马威欧洲、中东及非洲
电话: +44 20 7311 4028
电邮: james.lewis@kpmg.co.uk

Kate Dawson

金融风险及监管洞察中心
毕马威欧洲、中东及非洲
电话: +44 20 7311 8596
E: kate.dawson@kpmg.co.uk

Julie Patterson

金融风险及监管洞察中心
毕马威欧洲、中东及非洲
电话: +44 20 7311 2201
E: julie.patterson@kpmg.co.uk

[kpmg.com/cn/socialmedia](https://home.kpmg.com/cn/socialmedia)



如需获取毕马威中国各办公室信息，请扫描二维码或登陆我们的网站：
<https://home.kpmg.com/cn/en/home/about/offices.html>

本刊物所载资料仅供一般参考用，并非针对任何个人或团体的个别情况而提供。虽然本所已致力提供准确和及时的资料，但本所不能保证这些资料在阁下收取时或日后仍然准确。任何人士不应在没有详细考虑相关的情况及获取适当的专业意见下依据所载资料行事。

本刊物经毕马威国际授权翻译，已获得原作者授权。

本刊物为毕马威国际发布的英文原文“Financial resilience in banking”（“原文刊物”）的中文译本。如本中文译本的字词含义与其原文刊物不一致，应以原文刊物为准。

© 2021 毕马威华振会计师事务所(特殊普通合伙) — 中国合伙制会计师事务所，毕马威企业咨询(中国)有限公司 — 中国有限责任公司，毕马威会计师事务所 — 澳门合伙制事务所及毕马威会计师事务所 — 香港合伙制事务所，均是与英国私营担保有限公司 — 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。

毕马威的名称和标识均为毕马威全球性组织中的独立成员所经许可后使用的商标。