# 商业银行资本的差异化监管

于朝印

《商业银行资本管理办法(试行)》(以下简称《资本管理办法》)实施十年以来, 我国商业银行的风险管理水平得以提升,同时,《资本管理办法》也面临着金融创新发展以及商业银行业务模式变化所带来的新挑战,银保监会与人民银行开展了《资本管理办法》的修订工作,并于2月18日向社会公开了《商业银行资本管理办法(征求意见稿》)。《征求意见稿》带来的最大变化是商业银行资本的差异化监管制度。

## 同质化监管引发同质化经营

目前我国有四千多家商业银行,包括大型商业银行、股份制商业银行、城市商业银行、农村合作银行等多种类型,资产规模也从几十万亿元到几十亿元不等,业务范围也存在很大差异。但是,过去一段时间,监管部门对银行业的监管强调了银行业经营的共性特征,在一定程度上忽视了银行业个体间存在的具体差异。

面对资产规模几十万亿元、几万亿元的 大中型商业银行,监管的重点在防范其经营 失败所引发的系统性和整体性风险,监管部 门需要从多方面、多维度通过更多的信息、 更详尽的数据来评估银行的经营情况和风险 水平;资产规模几亿元、几十亿元的小微银 行,经营失败大多引发局部性、区域性的金 融风险,其经营范围较窄,业务类型也常常 比较单一,如果适用和大中型银行基本相同 的同质化监管,无疑会分散监管者在防范系 统性金融风险方面的注意力,也会加重小微 型银行经营的合规成本。

同质化监管在一定程度上也造成了较为严重的银行业经营同质化现象。虽然我国已经建立规模不同、功能各异的银行业体系,但是并没有建立适当的差异化发展路径,"争大户、拉存款、吃息差"是一众银行基本的发展战略;城商行、农商行并不满足于立足本地的发展目标,而总想着跨区域、上规模;各大商业银行推出的各种"宝"、"发"等理财产品,除了名称不同,功能、流程、收益等实质内容基本一致,没有形成

- □ 银行的同质化经营造成银行业内的恶性竞争,没有银行的特色化、差异 化发展,结果就是银行无论大小只能在一个市场上争份额多少,在产品 价格上一拼高低,将对行业的长期健康发展形成严重的制约。
- □ 《征求意见稿》在商业银行资本管理方面推出差异化监管制度,根据业务规模和风险差异,把银行划分为三个档次,每个档次匹配不同的资本监管方案,可以有效引导银行业进行特色发展与品牌竞争。
- □ 对于大中型银行来说,《征求意见稿》调整了部分风险敞口权重确定标准,不同的风险权重设定较为客观地呈现了各类资产和业务的风险特征,提高了风险计量敏感度及精细化水平。

独特的品牌效应。银行的同质化经营造成银行业内的恶性竞争,没有银行的特色化、差异化发展,结果就是银行无论大小只能在一个市场上争份额多少,在产品价格上一拼高低。从长远角度分析,银行业的同质化的经营对行业的长期健康发展形成了严重的制约。

#### 差异化的资本管理制度

建立差异化监管制度,可以有效引导银 行业进行特色发展与品牌竞争。 《征求意见 稿》在商业银行资本管理方面推出了差异化 监管制度。根据业务规模和风险差异,《征 求意见稿》把银行划分为三个档次,每个档 次匹配不同的资本监管方案。第一档银行对 应以下两种情形的银行:一是上年末并表口 径调整后表内外资产余额 5000 亿元人民币 二是上年末境外债权债务余额 300 亿 元人民币以上且占上年末并表口径调整后表 内外资产余额的10%以上。第二档银行对应 以下两种情形的银行:第一,上年末并表口 径调整后表内外资产余额 100 亿元人民币以 上 5000 亿元以下,第二,上年末并表口径 调整后表内外资产余额小于 100 亿元人民币 但境外债权债务余额大于0。第三档银行是 上年末并表口径调整后表内外资产余额小于 100亿元人民币且境外债权债务余额为0的

差异化的资本监管方案主要表现在以下几个方面,第一,在信用风险加权资产计量方面,三档银行采用差异化的计量方案;第二,在操作风险加权资产计量方面,第一档商业银行与第二档商业银行采用不同的指标法进行计量;第三,在信息披露方面,三档银行采用与其业务复杂度相匹配的要求进行信息披露。即三档银行按照不同标准进行信息披露。第一档银行应当披露全套70张披露报表,按照规定的披露格式、内容、频率、方式和质量控制等要求详细披露,提高风险信息透明度和市场约束力。第二档银行适用简化的披露要求,只需要披露风险加权资产、资本构成、资本充足率、杠杆率等8张报表。第三档银行则只需披露资本充足率、资本构成等2张报表。

### 差异化监管的正向制度功能

对商业银行实施差异化资本监管,提高了监管效能,增强了监管的针对性。对于大中型银行来说,《征求意见稿》调整了部分风险敞口权重确定标准,不同的风险权重设定较为客观地呈现了各类资产和业务的风险特征,提高了风险计量敏感度及精细化水平。需要指出的是,对中小银行而言,差异化资本监管并不是降低资本要求,而是在保持银行业整体稳健的前提下,激发中小银行的金融活水作用。差异化的资本监管降低了中小银行资本计量负担,减好了银行合规成本,更加符合小微型银行经

营的实际情况。

差异化监管对银行业的经营也起到了一定的引导作用。对于资产规模小于 100 亿元的第三档商业银行,简化资本计量的同时,引导其聚焦服务县域经济和小微企业。另外在细化风险权重的档次划分过程中,单列了中小企业风险暴露类别和风险权重,这将有利于降低中小企业信贷成本,支持中小企业发展。

在分析差异化监管正向功能的同时,也应当注意差异化监管可能会造成的监管套利。根据《征求意见稿》对三档银行的分类标准,第三档银行只要从事了境外业务就符合了第二档银行的标准,因而核心一级资本充足率就可以从适用于第三档银行的 5%。一笔不计金额大小的境外业务可以使核心一级资本充足率下降 2.5 个百分点,这不能不说这是监管中存在的一个较大的漏洞。

# 差异化监管与巴塞尔Ⅲ

《征求意见稿》是《巴塞尔 III 的最终文 (以下简称"巴塞尔III") 在我国银行业 监管的实施,在对标巴塞尔 III 监管标准的同 时,监管部门也结合我国银行业的实际情况作 出了一些调整。在某些方面,《征求意见稿》 采用标准要高于巴塞尔 III。比如,在核心-级资本充足率方面,《征求意见稿》要求不得 低于 5%, 而巴塞尔 III 要求的是 4.5%; 在杠 杆率方面,《征求意见稿》要求不得低于4%, 而巴塞尔 III 要求的是 3%。在另一方面, 《征 求意见稿》采用比巴塞尔 III 更宽松的计量标 准。在风险权重计量方面,《征求意见稿》与 巴塞尔 III 并不全然一致。巴塞尔 III 规定非中 央政府的公共部门的敞口的风险权重最低为 20%, 而《征求意见稿》则把我国地方政府-般债务风险权重规定为 10%; 巴塞尔 III 把中 小企业敞口的风险权重设定为85%,而《征求 意见稿》则把小微企业的敞口风险降至75%。

对标巴塞尔 III 的《征求意见稿》所确定的资本差异化监管将会对我国银行业发展起积极的促进作用,并且资本的差异化监管制度也会将会在实践中得到不断的完善。

(作者系山东财经大学法学院教授)

# 家暴受害妇女保障的立法完善路径

小慧芳

根据全国妇联相关数据及对家庭暴力引发刑事犯罪案件的情况分析,我国家暴形势不容乐观,受害者大多是女性。我国《反家庭暴力法》等法律法规在一定程度上预防了妇女遭受家庭暴力并提供了一系列救济途径,但《反家庭暴力法》内容加上附则一共六章三十八条,其中规定的内容较为概括简洁,对实践的指导性和可操作性有待进一步加强,散见在其他法律法规中的相关规定也没有较为完整的体系和实践操作标准,实践中可能出现一些理解与适用偏差,施暴者受制裁惩罚难,受家暴妇女还存在求助难、举证难、受保护难等困境。针对我国目前受家暴妇女法治保障存在的不足与困境,需要从立法层面寻求完善的方式和路径。

### 明晰对精神暴力的法律认定

我国《反家庭暴力法》第2条规定的家庭暴力,是指"家庭成员之间以殴打、捆绑、残害、限制人身自由以及经常性谩骂、恐吓等方式实施的身体、精神等侵害行为。"该条对精神损害予以体现,但未通过解释、说明等方式对认定精神暴力的情形加以界定,并且遗漏了性暴力和经济控制两类家庭展力的种类。法律规则原始原式规范范

狭窄,不能与社会发展的需求相适应。 在现实生活中,男性对女性的暴力类型 多以身体暴力为主,但也有较明显的精神暴力、性暴力和经济控制。法院受理的涉家庭暴力婚姻家庭案件中,身体暴力主要体现在肉体上的伤害,例如殴打、体罚、限制人身自由等;精神暴力主要体现在从精神上对受害人进行折磨,如威胁、恐吓、咒骂、讥讽、凌辱人格等;性暴力主要体现在受害人拒绝性行为时,施暴者强迫受害人接受,性暴力通常还伴随着身体的暴力,使受害人感到痛苦、恐惧、屈辱等。同时,还存在对妇女经济控制和经济孤立的现象,这些妇女的合法权益难以得到保障。

适当扩大法律规制的家庭暴力的范围,通过解释说明、描述或者列举等方式对精神暴力的认定加以明确,能够更好地、更全面地从源头上对受家暴妇女进行保护。

# 适当减轻受家暴妇女的举证责任

举证难是证明家庭暴力存在的症结,受家暴妇女向法院起诉时,往往无法提供能够证明家庭暴力存在的充分证据。原因在于一方面家庭暴力具有家庭性、隐蔽性、长期反复性等特殊性,受家暴妇女很难以自己的力量收集到强有力的证据,在人身被控制的情况下更是难以收集到证据,有些受家暴妇女可能担心未成年子女、父母等受到威胁和伤害而放弃取证;另一方面受"家丑不可外

扬"的传统观念影响,部分受家暴妇女缺乏证据意识,没有及时留存家暴相关证据。

在涉家庭暴力案件中如果也按照"谁主张,谁举证"的举证规则,施暴者若对受家暴妇女提供证据的关联性予以否认,那么受家暴妇女提供证据的证明力就会减弱,使本来就处于弱势地位的受家暴妇女处于更加不利的地位,权益得不到有效保障。我国反家庭暴力立法应充分考虑受家暴妇女处于弱势地位、举证意识差、举证能力弱等因素,完善举证责任分配,设定符合特定条件下的举证责任转移,适当减轻和降低受家暴妇女的举证责任,以进一步彰显法律公平正义的价值。

# 加强保护非完全民事能力妇女

现实中存在很多无民事行为能力、限制民事行为能力的妇女遭受家庭暴力的情况,有些被施暴妇女的监护人就是对她们实施家暴的丈夫,还有无民事行为能力、限制民事行为能力的妇女被丈夫、前夫杀害的案件。

因此,需要强化落实对无民事行为能力、限制民事行为能力受家暴妇女专门性、系统化的法治保障。特别要注意严格把握无民事行为能力、限制民事行为能力妇女监护人选择的条件和程序,跟踪关注该类妇女后续的生活状况,对监护人实施家庭暴力严重侵害被监护人合法权益的,及时依法撤销监护人资格,对受

家暴妇女有效落实强制报告、临时庇护以及人身安全保护令代为申请等制度,加大对因精神等重大疾病导致家庭贫困人群的关心和帮助。

### 制定《反家庭暴力法》实施细则

《反家庭暴力法》等法律规定中,缺少具有实践指导性和可操作性的具体规定和操作标准,法条细化力度不够,运用到实践层面时会造成强制力和执行力不足。

应该进一步补充、细化、完善《反家庭暴力法》的相关规定,通过出台《反家庭暴力法》具体的司法解释、实施细则、操作指引等方式,就家庭暴力情节轻微、情节严重以及情节特别严重予以细化,制定统一的界定标准,统一尺度规范,指导执法司法实践,避免出现同案不同处理的情况;对告诫等制度的适用主体范围、具体情形,以及公权力机关介入的法定标准等方面进一步细化,明确主体及其责任,精细化流程设计,增强主体履行义务的可操作性和规范性。

地方性人大、政府也要加强反家庭暴力地方性法规、规章的建设,针对各地不同的具体情况,制定符合当地实际的法规、规章,使反家暴法律法规形成一个完整的、指导执法司法实践的体系,有效防治家庭暴力的发生,保护受家暴妇女的合法权益。

(作者单位:上海市人民检察院第二分院)