

【摘要】支付体系风险评估是一项长期、系统的工作，应该充分借鉴国际、国内各类风险评估思路、理念和实践经验，建立多角度、多层次、全方位的支付体系风险评估指标，以及高效灵活风险评估工作机制。

# 支付体系风险评估 相关国际国内经验介绍

张玲 李卓 刘畅 何玲枢 王琨

数次金融危机的爆发以及经济金融全球化进程的加速发展，各国政府和国际金融组织越来越重视包括支付体系在内的金融体系的稳定性，重新思考和评估原有监管制度和方法的有效性。对金融体系的系统性风险评估以及对具体监管对象的个体风险评估制度均日益成熟。本文将介绍当前国际组织、主要经济体以及国内其他监管部门在风险评估方面的主要做法，以期对建立我国支付体系风险评估制度有所借鉴。

## 国际组织在金融领域开展的风险评估

### FSAP评估

金融部门评估规划（FSAP）由世界银行（WB）和国际货币基金组织（IMF）于1999年联合发起，其目的是帮助成员国强化金融体系，全面评估和监测其经济金融体系的稳健性和脆弱性。FSAP评估的内容包括金融结

构和金融发展评估、金融部门评估、金融监管评估以及基础设施评估，主要评估方法包括：金融稳健指标分析、压力测试以及国际标准与准则评估。其中，金融稳健指标包括核心指标和鼓励指标两类。核心指标仅针对银行业，借鉴了美国的CAMELS风险评估框架；鼓励指标包括存款机构、其他金融机构、非金融公司部门、市场流动性、住户部门和房地产市场等方面共27项具体指标。压力测试可用于单个机构和整个金融体系，风险因素主要包括利率、汇率、信贷、流动性以及资产价格等。国际标准与准则评估旨在从宏观经济政策的稳健性和透明度、审慎监管对金融机构稳健运行的影响、金融基础设施（包括公司治理、会计和审计标准等）的有效性等方面评估金融体系的稳定性，涵盖了9项国际标准和准则。

### 全球系统重要性金融机构评估 全球系统重要性金融机构

作者单位：张玲：中国人民银行支付结算司；李卓：中国人民银行南京分行；刘畅：中国人民银行武汉分行；何玲枢：中国人民银行重庆营业管理部；王琨：中国支付清算协会。

(G-SIFIs) 评估源于2008年金融危机。在危机中，一些所谓“大而不倒”的金融机构接连出现经营困境甚至倒闭，

加速了危机的传播。于是，系统重要性金融机构（SIFIs）成为宏观审慎监管的重点对象。所谓SIFIs是指由于自身业务规模较大、复杂程度较高及系统性关联较强等原因，一旦发生风险事件将对整个金融体系乃至实体经济运行造成巨大冲击或影响的金融机构。为防范风险，必须对这些机构的稳健性和应对处置风险的能力进行评估和监测。巴塞尔委员会于2011年3月形成了G-SIFIs的评估方法，采用规模、可替代性、关联性、复杂性和全球活跃程度五个方面来评估，每方面赋予20%的权重。同时，每个方面又设定很详细的具体指标及权重。根据该计算方法，金融稳定理事会于2011年11月发布了29家G-SIFIs名单，其中中国银行是唯一一家新兴经济体的银行；2013年11月中国工商银行也入选G-SIFIs名单。2012年、2013年银监会和中国人民银行分别对中国银行展开全面的稳健性评估，国际货币基金组织将于2014年对其开展稳健性评估。

### PFMI评估

2008年金融危机爆发后，为了响应和支持金融稳定理事会（FSB）关于加强

在危机中，一些所谓“大而不倒”的金融机构接连出现经营困境甚至倒闭，加速了危机的传播。于是，系统重要性金融机构（SIFIs）成为宏观审慎监管的重点对象。

核心金融市场基础设施管理的强烈呼吁，支付结算体系委员会（CPSS）和国际证监会组织（IOSCO）在2010年2月，全面启动了对《重要支付系统核心原则》、《证券结算系统的建议》和《中央对手方的建议》等已有标准的评审修订工作，并于2012年4月正式发表了《金融市场基础设施原则》（PFMI）。PFMI提出了金融基础设施的24项原则要求，对金融基础设施<sup>1</sup>建设提供了更详细的指导和更严格的标准，覆盖了金融基础设施风险管理的新领域和新类型。这些原则的主要公共政策目标是提高支付、清算、结算和记录安排的安全和高效，广义上讲，是限制系统性风险，增强透明度并促进金融稳定。按照PFMI的要求，各成员国管理部门应尽快将这些原则落实到相应的活动中，并应根据各自关于FMI的管理、监管和监督职责对FMI进行评估。

### FATF洗钱及恐怖融资风险评估

国际反洗钱组织FATF自上世纪80年代建立了反洗钱制度全球标准。在其后的发展过程中，FATF逐步关注到反洗钱制度有效性问题，并开始倡导“风险为本”

1. 包括重要支付系统、中央证券存管（CSD）、证券结算系统（SSS）、中央对手（CCP）和交易数据库（TR）。

风险为本的原则允许各国在FATF要求的框架下，采取更加灵活的措施，以有效地分配资源、实施与风险相适应的预防措施，最大限度地提高有效性。

的反洗钱监管。2007年以来，FATF发布了针对不同行业的9个“风险为本”指引（FATF，2007），发布了国家洗钱风险评估战略的指引文件（FATF，2008），启动全球洗钱风险“战略监测项目”，并于2010年6月发布了首份《FATF全球洗钱与恐怖融资威胁评估》报告（FATF，2010）。2012年2月，FATF通过新的《反洗钱、反恐怖融资和反扩散融资国际标准》，将有关恐怖融资的9项特别建议整合到原40条建议中，形成了新的40条建议。新40条建议的第一条就是“评估风险与适用风险为本的方法”，要求各国首先应识别、评估、了解面临的洗钱及恐怖融资风险，并在此基础上适用风险为本的方法，确保防范或降低洗钱和恐怖融资风险的措施与已识别出的风险相适应。风险为本的原则允许各国在FATF要求的框架下，采取更加灵活的措施，以有效地分配资源、实施与风险相适应的预防措施，最大限度地提高有效性。目前，FATF已经对成员国家完成了三轮评估。从第四轮评估起，将首次采用合规性评估和有效性评估相结合的方式。合规性评估是重点考察被评估成员是否具备相应的法律法规和制度；有效性评估是考察法律法规和制度是否得到了有效执行，是否与FATF要求的效

果相一致。

## 主要经济体的支付体系风险评估

### 美国的支付体系风险评估

2010年7月，美国颁布《多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法案》，以强化、防范和化解系统性风险为主线，对美国金融监管体系进行了全面改革和加强，专门提出了支付、清算、结算监管的相关标准和原则。该法案还赋予美联储对所有银行监管的权力，以及对系统重要性金融机构监管的“广泛权力”。2011年7月，美联储发布《指定清算主体的风险管理监督》。根据该文件的内容，目前，美联储对支付体系的风险管理主要体现在对重要支付系统以及其他金融市场实体（FMU，financial market utility，包括金融机构和非金融机构）的风险管理。对于机构的风险管理，美联储主要是评判FMU识别、衡量、监控和控制这些风险的能力是否满足美联储有关风险管理政策。这种评估贯穿于年度监管循环，首先是一个对该机构正式的风险评估，主要是从法律风险、信用风险、流动性风险、操作风险等方面，评估FMU是否拥有一个合理的风险管理框架以广泛地管理这些风险。然后是以风险为重点的现场检查、有效的非现场监督、

相关信息收集并与其他监管者共享，以及与内部专家开展跨部门的分析讨论。其中，美联储特别重视现场检查以及与FMU董事会及管理层进行积极的对话。

### 英国央行的支付体系风险评估

2009年，英国修订了《银行法》，将支付系统的监管职责赋予了英格兰银行，后者依据法案所设定的标准对具有系统重要性的银行间支付系统进行监管。2012年的《金融服务法》又将中央对手及证券结算系统的监管职责由金融服务局（FSA）移交给英格兰银行，并要求英格兰银行每年对系统重要性清算所及支付系统监管的执行情况进行报告。按照计划，英格兰银行将要求每一个系统重要性支付系统按PFMI标准每年进行一次自评，英格兰银行也将在系统自评的基础上做出最终的判断。另外，英格兰央行监管有问题的支付系统的方法就是先准确评估系统风险，然后运用持续而系统的方法对被评估为高风险的区域进行重点集中的防控。在实践中，监管力量与资源主要集中在那些被判定为对金融稳定具有巨大威胁的支付系统上，主要是CHAPS、BACS、支票和贷记清算系统。为此，英格兰银行还发布了《基于支付系统风险控制的方法论》，重点就系统风险的准确评估、监控与防范进行了详细阐述。

### 欧洲央行的支付体系风险评估

为了增强监督职能及所执行监督活动的透明度，欧洲央行于2009年11月发布了第一份欧元系统（Eurosystem）监

督报告。其中，在监督活动专章中报告了监控和评估的相关工作。一般是依据在日常监控过程中收集的信息进行分析，同时根据分析结果决定是否需要进行进一步的特定评估，以及所发生的变化是否会影响与监管标准的一致性。当系统计划改变其原有设计或上线新的服务时，监管部门就会进行一个专项评估，以考察其是否违背了已应用的监管标准。监管部门还会定期进行全面的评估，以确保所监管的基础设施符合已被应用的监管标准。另外，欧洲央行在支付体系风险评估方面的工作还包括：依据《系统重要性支付系统核心原则》对欧元支付系统进行评估，对欧元区各国支付体系监督相关活动及系统变动等情况进行评估，对支付工具相关系统的评估情况，以及对证券结算系统、中央证券登记及中央对手方面的监督评估活动。

### 澳大利亚央行对支付体系的风险评估

按照2001年《金融服务改革法》的规定，澳大利亚央行应每年对支付清算与结算系统是否符合金融稳定标准进行评估。2012年12月，澳大利亚央行按照PMFI原则制定了新的金融稳定标准，涵盖普通清算、期货清算、普通结算、债券结算4个模块和风险管理、信用风险、担保风险、流动性风险、账户分离、商业风险、投资风险、操作风险、接入和参与要求、参与清算安排、报告及披露11个指标。澳大利亚央行按照新的金融稳定标准对澳大利亚证券交易所支付清算与结算系统进行了全面评估，并于2013年9月5日正式发布评估

报告。评估结果根据发现问题的数量和严重性，从好到坏分为4类：完全覆盖、广泛覆盖、部分覆盖和未覆盖，并分别提出了评估建议和监管措施。

## 国际上两种成熟的银行风险评估方法

### CAMELS风险评估体系

CAMELS风险评估体系最早是由美国联邦金融机构监管委员会于1979年建立的，经过1997年的修改后，成为美国主要监管机构统一使用的银行风险评估制度。CAMELS框架是目前国际上最常用的分析单个银行部门稳定性的工具，它给出了影响银行体系稳定性的六个指标：资本充足率（Capital Adequacy）、资产质量（Asset quality）、管理的稳健性（Management）、收益状况（Earnings）和流动性状况（Liquidity）、市场风险敏感性指标（Sensitivity to Market），每一项指标都有着更为具体的组成成分<sup>1</sup>。在对银行进行风险评估时，监管部门会依据上述六项指

标，分别进行定量和定性的评价打分，在加权汇总形成综合得分后，依综合评分高低，确定金融机构风险等级。综合评分从1（最好）到5（最差），如果银行综合评分在2以下，说明该银行运营质量极佳，如果大于3，就需要主管部门警惕。

CAMELS评估是主要通过现场检查来完成，因为监管者认为只有亲临现场，才能掌握有关银行运作、程序、控制和管理的详细而真实的信息，从而对银行的业务经营、风险状况和合规性作出明智的判断。而且，CAMELS对监管对象的风险评估周期一般为一年。无论上年风险评级的结果如何，不会改变对监管对象的评级周期。

### ARROW风险评估体系

ARROW风险评估体系是英国金融服务局于2001年研究开发而成的，该体系产生于巴塞尔《新资本协议》草案颁布和国际金融监管理论实践纵深发展的背景下，在当时代表了欧洲银行业监管的最新成果。ARROW风险评估体系的核心是从环境和银行具体风险两个层面对银行进行评估。环境评估是就银行外部的、对于其业务或

1. (1) 资本充足性。包括：银行的规模；优质资产水平；银行的发展经历、规划和前景；资本质量；利润积累；资本市场的进入；非账面总资产及其合理价值。(2) 资产质量。包括：分类资产情况；不良贷款比例及趋势；非应计贷款；贷款集中度；内部交易额和性质。(3) 管理要素。包括：银行技术能力和中、高层管理者的领导才能；遵守金融法律、法规情况；内控制度制定和执行情况；自主经营程度；对环境变化的规划和反应能力；满足社会合理贷款需求的意愿；董事人数；员工素质。(4) 盈利性。包括：资产收益率，与同组银行平均水平和自身历年趋势比较；利润构成、收入、费用与同组银行和历年趋势相比较；贷款损失准备情况；红利支付率与银行资本充足的关系。(5) 流动性。包括：当前和将来对资金流动性的需要；损失期内可变现资产；资金来源结构（表内或表外）；对短期不稳定资金来源的依赖程度；储蓄增长趋势和稳定性；证券投资和资产出售的能力；识别、测量、监测和控制资金头寸的管理能力。(6) 对市场风险的灵敏度。包括：各种压力和情景下利润、资本经济价值对利率变化的灵敏度；外汇交易或其他交易总量的构成及波动性；由于交易性组合资产或金融工具市场变化引起的盈利或资本的实际或潜在波动；识别、测量、监测和控制利率风险能力，以及对物价、外汇风险的管理能力。

内部控制风险有直接或间接影响的风险进行评估。商业银行具体风险的评估又划分为业务经营风险和风险控制能力，并进一步细分为45项风险要素<sup>1</sup>。与此同时，英国金融服务局依据所履行的法定职责和目标设定了RTO风险（risk toward objective: 金融失败、错误处理和管理不善、欺诈事件、市场欺诈行为、洗钱、消费者理解偏差的风险）。RTO风险和上述45个银行具体风险因素共同形成一个风险状况矩阵图。监管当局根据掌握的信息，将银行具体风险因素与RTO风险组别加以对照，所有45个风险因素都将被评估以确定该银行是否在某些领域存在RTO风险，根据已确定风险对监管当局法令目标影响程度进行评分。监管当局根据掌握的信息，评估45个风险因素中已识别的风险对监管当局法令目标的影响程度，并进行评分。评分结果按风险高低划分为六个等级，据此监管当局将分别制定降低风险计划，并在与银行进行评估确认和沟通后予以实施。

与CAMELS不同的是，ARROW风险

随着风险管理理念和技术方法的不断成熟，国内不同行业监管部门逐步引入COSO框架，逐步对监管主体的内部控制建设和评价提出要求。

评估不是针对所有的银行，它首先会通过影响力评估来确定需要评估的机构，监管当局不对影响力界定为“低”的银行进行风险评估。而且，ARROW风险评估一般1-3年进行一次，评级周期的长短主要取决于上次风险评级结果。风险程度低的银行3年才评估一次。另外，ARROW风险评估主要依靠非现场信息和分析来完成，少量的现场检查也只是现场查访，主要是与高管人员进行会谈来获取信息。

## 国内相关监管部门开展的风险评估

随着风险管理理念和技术方法的不断成熟，国内不同行业监管部门逐步引入COSO框架，逐步对监管主体的内部控制建设和评价提出要求。

### 国资委、财政部对中央企业的风险管理

国务院国有资产监督管理委员会在2006年发布了《中央企业全面风险管理指引》，对中央企业开展全面风险管理工作的总体原则、基本流程、组织体系、风险评估、风险管理策略、

风险管理策略、风险管理解决方案、监督与改进、风险管理信息系统、风险管理文化等方面进行了

1. 45项风险要素包括: 战略的质量、业务的性质、信用风险、保险、市场风险、操作风险、法律风险、资本充足率、流动性、收益状况、客户/用户的类型、业务来源和分配机制、产品/服务的类型、市场效率、合适的市场、财务激励、对客户/用户的建议和报告、运用和管理、客户/用户资产的安全性、法律/所有者股权结构、与集团其他单位的关系、管理风险、法规、程序和控制、管理信息、IT系统、财务报告和会计制度、合规性、内部审计、专家、业务持续性、反洗钱控制、市场、支付和清算安排、公司治理结构、管理责任的分配和定义、管理质量、人力资源、与监管者的关系、企业文化和经营理念。

详细阐述，要求中央企业根据自身实际情况贯彻执行。财政部会同证监会、审计署、银监会、保监会于2008年发布了《企业内部控制基本规范》，规范规定了企业内部控制的原则，并分别从内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督等五个要素进行详细描述。为进一步落实规范执行，财政部在2010年配套发布了《企业内部控制应用指引第1-18号》、《企业内部控制评价指引》和《企业内部控制审计指引》，促进企业更好建立、实施和评价内部控制。

#### 银监会对商业银行的风险评估

银监会在2004年发布了《商业银行内部控制评价试行办法》，用以规范和加强对商业银行内部控制的评价。办法从商业银行内部控制环境、风险识别与评估、内部控制措施、监督评价与纠正等四个方面对评价内容进行了规定。内部控制评价采取评分制，对内部控制的过程和结果分别设置一定的标准分值，并根据评价得分确定被评价机构的内部控制等级。银监会将根据评级结果采取相关监管措施，及时防范化解金融风险。2007年，中国银行业监督管理委员会依据银行审慎监管要求制定了《商业银行内部控制指引》。指引从内部控制环境、风险识别与评估、内部控制措施、信息交流与反馈、监督评价与纠正等五个方面对商业银行的内部控制进行了要求，同时为了使指引更具操作性，指引

分别从授信业务等七个方面对商业银行的具体业务进行指导。银监会及其派出机构依据《商业银行内部控制指引》及《商业银行内部控制评价试行办法》对商业银行做出的内部控制评价结果是商业银行风险评估的重要内容，也是银监会及其派出机构进行市场准入管理的重要依据。

内部控制评价采取评分制，对内部控制的过程和结果分别设置一定的标准分值，并根据评价得分确定被评价机构的内部控制等级。

#### 证监会对被监管机构的内控管理

证监会在2001-2007年期间，陆续发布了《证券公司内部控制指引》、《证券投资基金管理公司内部控制指导意见》、《证券投资基金销售机构内部控制指导意见》，分别对证券公司、证券投资基金管理公司、证券投资基金销售机构的内部控制做出了规范，就内部控制的五大基本要素提出了明确的要求，并就三类机构各自需要重点关注的业务内部控制进行了详细的描述。证监会据此对三类机构的内部控制管理进行监督，并对其内部控制做出实事求是的评价。此外，上海证券交易所和深圳证券交易所于2006年分别发布了《上海证券交易所上市公司内部控制指引》和《深圳证券交易所上市公司内部控制指引》，对上市公司内部控制的基本要求做出了规定，并就对控股子公司的管理控制等重点关注的控制活动进行了详细的描述，同时要求上市公司设立内部审计部门

定期检查公司内部控制缺陷，评估其执行的效果和效率，并及时提出改进建议。

应该充分借鉴国际、国内各类风险评估思路、理念和实践经验，建立多角度、多层次、全方位的支付体系风险评估指标，以及高效灵活风险评估工作机制。

### 保监会对保险公司的内控管理

保监会在2010年发布了《保险公司内部控制基本准则》，准则强调了保险公司内部控制的目标和原则，要求保险公司加强内部控制体系建设，提高保险公司风险防范能力和经营管理水平，促进保险公司合规、稳健、有效经营，并根据公司业务活动，分别从销售、运营、基础管理和资金运用等四个方面对公司内控要求进行详细规定。准则要求保险公司应当制定内部控制评价制度，每年对内部控制体系的健全性、合理性和有效性进行综合评估，编制内部控制评估报告，评估报告审议通过后备保监会备案。

### 人民银行内部其他部门的风险评估管理

近年来，人民银行有关司局结合国际相关领域风险管理的最近发展，陆续推出了我国相关领域的风险评估制度。在反洗钱方面，反洗钱局于2012年初步制定了《金融机构反洗钱风险评估标准》，用以指导人民银行分支机构对金融机构的反洗钱风险进行评估，目前仍处于试用阶段。该评估标准借鉴COSO框架从5大方面以及67个具体评分项目，对金融机构反洗钱风险进行的评分，并依据最终评分对金融机构进行分类监管。2013年3月，反洗钱

局发布了《金融机构洗钱和恐怖融资风险评估及客户分类管理指引》。指引构建了金融机构洗钱和恐怖融资风险评估的指标体系，采用权重法，以定性分析与定量分析相结合的方式计量风险、评估等级。指引还对风险评估及客户等级划分操作流程、风险分类控制措施、管理与保障措施进行了详述，帮助指导金融机构依据洗钱风险评估及客户风险等级划分结果，优化反洗钱资源配置。在内部审计方面，内审司于2013年发布《中国人民银行内审部门风险评估工作试行办法》，全面落实风险导向审计模式。办法规定，内审部门应采用剩余风险评估模型，运用规范的定性、定量方法，通过风险识别、固有风险评估、控制有效性评估、剩余风险计算，确定评估对象的风险级别。内审部门应对风险级别高的审计发现进行重点报告，并开展后续审计跟踪。

支付体系风险评估是一项长期、系统的工作，既有行业层面的评估，也有市场主体层面的评估；既有经营状况的评估，也有业务运行的评估。应该充分借鉴国际、国内各类风险评估思路、理念和实践经验，建立多角度、多层次、全方位的支付体系风险评估指标，以及高效灵活风险评估工作机制。■