

G-SIBs、同行評議與非銀行金融中介

Dr Alexander Ressos, TEP

Attorney-at-Law (Switzerland), Solicitor (Hong Kong),

Solicitor (England & Wales)

自 2011 年 11 月起，金融穩定理事會（FSB）每年公佈一份全球系統重要性銀行（G-SIBs）名單。該名單以巴塞爾銀行監管委員會（BCBS，下稱“巴塞爾委員會”）制定的評估方法為基礎，該方法通過規模、關聯性、可替代性、複雜性和跨境活動等指標衡量系統重要性。¹各銀行被分入不同的檔次（bucket），檔次決定其必須持有的附加資本緩衝，幅度為風險加權資產的 1%至 3.5%。名單通常包含約三十家銀行。多年來，UBS 和 Credit Suisse 均在名單之列。UBS 收購 Credit Suisse 之後，名單上只剩下 UBS，而兩家銀行的整合引發了一個問題：合併後的機構應被歸入哪一檔次。²對於相關銀行而言，這一認定至關重要，因為它會觸發更高的資本緩衝、總損失吸收能力（TLAC）要求、強化監管以及危機管理小組的設立。

2013 年至 2019 年間，針對保險公司開展了類似的工作：FSB 在與國際保險監督官協會（IAIS）協商後，公佈了全球系統重要性保險公司名單。對保險公司的認定於 2020 年暫停，並於 2022 年終止，取而代之的是 IAIS 的整體框架（Holistic Framework），本章後面一節將對此進行考察。FSB 和國際證監會組織（IOSCO）曾考慮將資產管理人和投資基金等非銀行、非保險機構認定為系統重要性機構，但由於業界和部分主管機關的強烈反對，這一設想被放棄；

反對者認為，資產管理的風險源於活動本身，無法歸結到個別實體。³

同行評議是 FSB 監督已商定標準執行情況的主要工具。2010 年 1 月通過的《加強遵守國際標準框架》要求各成員司法管轄區定期接受國別同行評議和專題同行評議。⁴國別評議審查一個司法管轄區為落實其最近一次金融部門評估規劃（FSAP）的建議所採取的措施。專題評議則審查某一特定標準在所有成員中的執行情況。瑞士於 2012 年接受了首次國別同行評議，其後又接受了一次評議，每次評議都對瑞士“大而不能倒”框架以及瑞士金融市場監管局（FINMA）的監管能力發表了意見。⁵此外，FSB 還設有一個執行監測網絡，每年就所有成員司法管轄區的改革進展向二十國集團（G20）報告。

同行評議並非法律意義上的制裁。其效力在於所產生的公開性以及同行施加的壓力。在執行已商定標準方面落後的司法管轄區，必須在同行和 G20 面前作出解釋。其公佈的報告會被市場、評級機構和國際貨幣基金組織（IMF）閱讀。同樣的邏輯也適用於不合作的司法管轄區。2010 年，FSB 發起了一項倡議，鼓勵各方遵守國際合作與資訊交換標準，並據此公佈了未能證明充分遵守的司法管轄區名單。瑞士曾因其銀行保密制度在其他論壇受到批評，但在這項工作中並未被列為不合作的司法管轄區。⁶

自危機以來，非銀行金融中介一直是 FSB 工作的核心議題。FSB 最初使用“影子銀行”一詞，後來改用較為中性的表述“非銀行金融中介”（NBFI）。其年度《非銀行金融中介全球監測報告》（Global Monitoring Report on Non-Bank Financial Intermediation）衡量該行業的規模和構成；根據其數據，該行業約佔全球金融資產的一半。⁷2020 年 3 月新冠疫情暴發之際的金融市場動盪，暴露出貨幣市場基金、開放式投資基金以及非銀行機構使用槓桿方面的脆弱性。FSB 對此作出回應：2021 年提出關於貨幣市場基金的政策

建議，2023 年發佈關於開放式基金流動性錯配的修訂建議，並就保證金做法以及非銀行金融中介中的槓桿開展工作，相關工作於 2025 年完成。⁸2021 年家族辦公室 Archegos Capital Management 的崩潰，使 Credit Suisse 蒙受約 55 億美元的損失，也使這項工作與瑞士金融中心產生了直接關聯。

1 註釋

1. BCBS , Global Systemically Important Banks: Assessment Methodology and the Additional Loss Absorbency Requirement , 2011 年 11 月，2013 年 7 月及 2018 年 7 月修訂；FSB , 年度 List of Global Systemically Important Banks 。有待核實。
2. FSB , 2023 List of Global Systemically Important Banks 及此後各年名單；UBS 所屬檔次的分配。數據及現狀有待核實。
3. 關於全球系統重要性保險公司（G-SII）名單（2013–2019 年）、其暫停以及 FSB 於 2022 年 12 月作出的終止年度認定的決定，參見 FSB 2019 年 11 月和 2022 年 12 月的新聞稿；關於已被放棄的非銀行非保險全球系統重要性金融機構（NBNI G-SIFI）認定方法，參見 FSB 和 IOSCO 2014 年及 2015 年的徵求意見文件。有待核實。
4. FSB , Framework for Strengthening Adherence to International Standards , 2010 年 1 月 9 日；FSB , Handbook for FSB Peer Reviews（最新版本）。有待核實。
5. FSB , Peer Review of Switzerland , 2012 年 1 月，以及此後對瑞士的國別同行評議。日期及評議結論有待核實。
6. FSB , Promoting Global Adherence to Regulatory and Supervisory Standards on International Cooperation and Information Exchange , 2010 年 11 月、2011 年 3 月及其後的進展報告。有待核實。

G-SIBs、同行評議與非銀行金融中介

7. FSB，Global Monitoring Report on Non-Bank Financial Intermediation（年度報告，最新版）；NBFI 在全球金融資產總額中所佔份額以最新報告為準。數據有待核實。
8. FSB，Policy Proposals to Enhance Money Market Fund Resilience，2021 年 10 月；FSB，Revised Policy Recommendations to Address Structural Vulnerabilities from Liquidity Mismatch in Open-Ended Funds，2023 年 12 月；FSB 關於 NBFI 槓桿的建議（2025 年）。現狀有待核實。

僅供一般參考。本文不構成法律或稅務意見，不能取代針對個別情況的專業意見，亦不建立律師與客戶關係。本文反映截至 2026 年 9 月的法律狀況。

網 上 版 本：hk.helveticaregister.com/basel-g-sibs-peer-reviews-and-non-bank-financial-intermediation