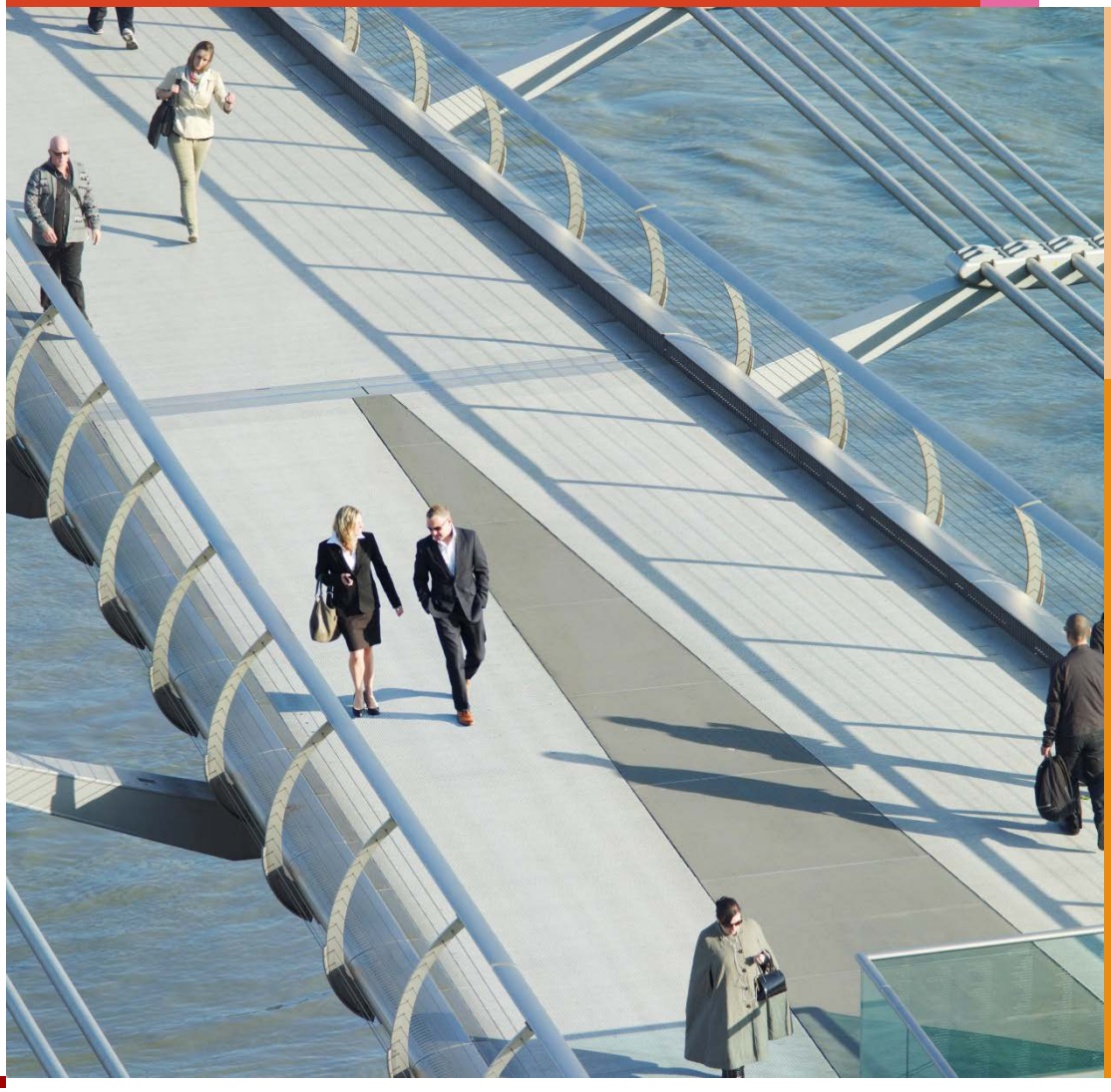
www.pwccn.com

系统重要性保险机构监管体系：从G-SII到D-SII的演进

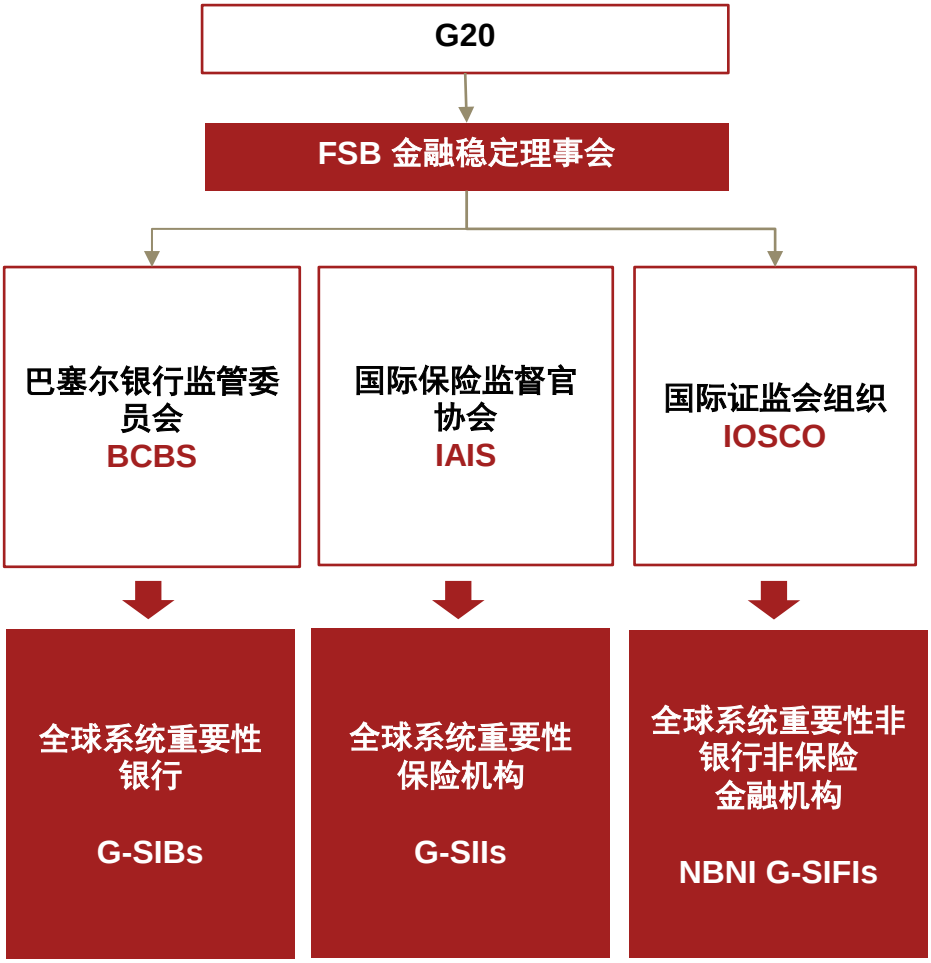


pwc

普华永道

全球系统重要性金融机构(G-SIFI)监管：从G-SIB到G-SII

2008年以来的金融危机对金融体系和实体经济造成深远的影响，暴露了原有金融监管模式的重大缺陷。识别具有系统重要性的金融机构并对其加强监管，成为后危机时代国际金融监管组织的重要课题。为应对全球性金融危机，G20集团建立的金融稳定理事会（FSB）联合巴塞尔委员会（BCBS）首先开始在银行体系推进了全球系统重要性银行（G-SIB）的监管强化，并要求将监管体系推广至全球系统重要性保险机构及其他非银行非保险金融机构。国际保险监督官协会（IAIS）在FSB的总体框架下，制定了针对全球系统重要性保险机构（G-SII）的监管措施及评定方法。从规模、全球活动、关联性、非传统非保险业务活动和可替代性五方面评选系统重要性保险机构，旨在降低G-SIIs经营失败或倒闭所引发的系统性风险，减少其可能引起的道德风险和负外部性。



G-SIIs监管体系的沿革

应G20集团和金融稳定理事会（FSB）的要求，国际保险监督官协会（IAIS）在保险核心原则以及G-SIFI和G-SIB的监管框架基础上，发布了一系列文件，初步搭建了G-SII制度框架。

G-SII监管在IAIS的推动下经过社会、G20、FSB和各国保险监管机构的广泛讨论和征求意见，逐步形成了完整的监管体系，2013年7月IAIS对此前发布的政策措施进行了补充完善，并发布了《G-SIIs：评估方法》和《G-SIIs：政策措施》两份指导意见。同时，与FSB共同公布了9家首批全球系统重要性保险机构G-SII名单。2014年IAIS再次公布了与2013年保持一致的最新G-SII名单，包括：美国国际集团(AIG)、美国大都会(MetLife)、美国保德信(Prudential Financial)、意大利忠利保险(Generali)、法国安盛(AXA)、英国保诚(Prudential UK)、英国英杰华(Aviva)、中国平安集团、德国安联保险(Allianz)。

其中，平安集团是发展中国家及新兴保险市场中唯一入选的保险机构。平安集团的入选是中国保险业积极参与国际金融治理、维护全球金融稳定的重大举措，体现了国际社会对中国保险业在国际保险市场上的影响及地位的认可，也是中国保险监管机构深入参与国际监管协作，逐渐影响国际监管规则制定的重要契机。

全球系统重要性的评估评估标准：定量与定性相结合

G-SII系统重要性评估方法

G-SIIs系统重要性评估重点在于保险机构因财务困境或破产对全球金融体系造成的严重紊乱和对全球经济产生的不利后果。IAIS采取了定量与定性相结合的指标法，并结合监管判断综合评估全球保险机构的系统重要性。G-SII指标法主要考虑五大维度：规模、全球活动、金融体系内关联性、非传统与非保险活动以及可替代性。G-SII的评估流程主要为三个阶段：

第一阶段为数据收集，向指定候选保险机构分发数据收集表，要求相关机构进行填报；

第二阶段为指标评估阶段，根据收集的数据计算评估指标，确定评分结果；

第三阶段为判断及验证，结合监管判断及指标验证结果，并基于上述结果对保险机构进行排名，最终确定G-SII成员名单。

从 G-SII 到 D-SII 的演进：国际形势一览

2012年10月，巴塞尔委员会发布《国内系统重要性银行的管理框架》，指导各国通过规模、外部关联性、可替代性、复杂性指标对国内系统重要性银行进行识别，并对国内系统重要性银行（D-SIB）实施更高的损失能力吸收监管要求。该文件成为各国D-SIB监管体系建立的纲领性文件。自此，发达国家经济体纷纷着手研究并建立国内系统重要性金融机构的监管，**但截止目前,尚未有经济体实施国内系统重要性保险（D-SII）监管体系。**

经济体	监管对象	系统重要性金融机构监管概括
美国	D-SIFI	2011年，提出要求国内总资产超过500亿美元的银行制定处置计划；识别系统重要性非银行机构，进行更严格的监管。
瑞士	D-SIFI	在2011年发布《瑞士系统重要性金融机构政策》，规定从功能关键性和机构重要性两方面对国内系统重要性金融机构进行识别。
德国	D-SIFI	在2013年5月开始对国内系统重要性金融机构进行识别，识别要素包括规模、关联性、国际化程度。并要求建立恢复与处置计划。
欧盟	D-SIFI	建立欧盟银行单一管理机制。 发布了《非银行类金融机构恢复与处置计划》征求意见稿，提出非银行类金融机构对金融稳定性的影响主要来自金融基础设施和保险公司。
加拿大	D-SIB	在2013年发布了系统重要性银行的识别标准和监管措施，并公布了6家国内系统重要性银行的名单。
澳大利亚	D-SIB	2013年开始监管国内系统重要性银行，施加1%额外资本要求。
香港	D-SIB	在2014年5月发布了香港系统重要性银行框架并征求意见。

中国的系统重要性金融机构监管

在中国，D-SIB监管仍在规划阶段，D-SII监管尚未正式建立。继中国银行、工商银行和农业银行陆续入选G-SIB之后，银监会和人民银行相继发布《中国银行业实施新监管标准的指导意见》和《2012年第三季度货币政策执行报告》，其中提出了建立国内系统重要性金融机构的观点和初步规划。银监会曾于2011年末下发《关于国内系统重要性银行划分标准（征求意见稿）》对D-SIB监管体系征求意见。

中国D-SII监管的必然性和必要性

迄今为止的系统性风险国际监管体系均采取以相关金融机构的系统重要性大小为基本出发点，由国际到国内、由银行到非银行金融机构的渐进思路，其由外而内、由大及小的轨迹清晰可见。

系统重要性金融机构监管框架首先从银行开始，并从全球推广至各国国内；对于起步较晚的系统重要性保险机构监管框架而言，向国内的推进虽然还没有实质性的进展，但随着G-SII规则日渐完善，类似于D-SIB监管框架指引，D-SII监管框架指引也将很快进入IAIS的讨论与建设范围，D-SII监管框架指引在中国的建设存在一定的必然性。

普华永道认为，建立中国的D-SII监管体系对中国保险业来说也存在着一定的必要性。近年来我国保险机构偿付能力风险事件频发，随时国内经济增速放缓，国际市场不确定性常态化的宏观局势转变，国内保险机构的系统性风险也在逐渐增加。普华永道认为，建立D-SII监管体系的必要性，主要有以下四个方面：

经济环境	我国经济处于增长放缓、结构调整、前期刺激政策消化三重因素叠加的时期，虽然金融行业至今尚未显现系统性风险，但发生风险的基础条件也在逐渐积聚
保险行业	保险行业前几年快速增长带来的问题可能会逐步暴露，违约风险、流动性风险、市场风险可能会逐渐加大，容易暴露并触发系统性风险
大型保险机构	我国已有10家保险集团，多元化经营趋势明显，业务范围从传导保险延伸覆盖了银行、证券、基金、信托乃至互联网金融等。10家保险集团以及新华、泰康总资产接近保险行业总资产83%，对国内保险市场存在系统性影响
社会稳定	保险业的持续经营是“社会稳定器”和“经济助推器”，与国计民生密切相关。确保保险行业不发生系统性风险，是社会稳定的重要保障

中国D-SII监管体系的原则建议

自G-SII监管体系建立以来，IAIS通过不断的完善和优化，已经基本建立了一套完整的G-SII监管体系，D-SII监管体系在监管框架和监管逻辑上可以充分借鉴G-SII监管体系，但同时也必须结合我国国内的实际情况，建设有中国特色的D-SII监管体系。因此，普华永道建议，中国D-SII监管体系的可以遵循以下原则：

- **充分借鉴G-SII政策体系。**与G-SII政策体系建设思路和框架一致，采用与国际监管逻辑类似的监管政策框架和系统重要性评估体系。
- **结合国内实际情况。**在G-SII监管框架制定之初，业界曾对保险机构是否存在系统性风险进行过质疑并展开过热烈讨论，主要观点集中在保险业与银行业在金融市场中承担的职能、行业与市场的关联性、风险传播渠道、资产负债业务模式等方面存在较大的不同，保险业对外的系统性风险较小。之后IAIS在FSB的推动以及美国AIG危机下，颁布了G-SII监管框架，其中“系统性风险”还是采用了和全球系统重要性银行（G-SIB）监管体系一致的思路，即强调G-SII的倒闭对整个金融体系稳定可能带来严重影响的风险。相对国外保险市场而言，中国保险市场在整个金融体系中占比较小，其业务也不像银行那样涉及很多对国民经济体系至关重要的功能（如支付结算、发钞等），国内保险机构发生重大风险事件进而对国内金融体系造成严重影响的可能性较低。因此D-SII监管框架下的“系统性风险”在考虑保险机构与整个金融系统的关联性和影响外，更应强调的是影响保险机构自身持续经营并进而损害投保人、债权人及其他相关方利益的风险。D-SII的识别所采用的评定指标更多地偏重于一些能够反映保险机构自身持续稳健经营的指标。
- **D-SII名单评定方法与G-SII既一致又有区别，在评定指标及权重分布上应有所区别。**由于国内与国际金融市场和保险行业发展阶段的差异，中国保险机构的NTNI和关联性风险并不显著，而主要风险体现在公司治理不规范（决策轻率、关联交易、利益输送等）、业务发展激进、非传统类险资投的风险认识和管理不足等，因此D-SII的指标与G-SII在指标及权重上必须有所调整，以体现我国特色、行业需求及监管重点。

中国D-SII监管体系建设的路径和方法建议

我国D-SII监管体系需建立在充分的国际监管调研、行业数据测试和监管理念研究的基础上分阶段进行，我国D-SII监管规则必须充分考虑新兴市场及发展中国家保险市场的特征，符合我国保险机构的发展特点和风险特性。普华永道建议，建立我国D-SII监管体系的路径如下：

- 首先，保险监管机构要确立D-SII监管对象及范围，树立D-SII监管目标，明确D-SII监管的意义和影响。
- 其次，设计D-SII监管体系的框架结构与组成部分，分阶段草拟监管规则，并征求行业意见。
  - **第一步：识别并建立D-SII名单甄选机制。**在D-SII监管体系中识别D-SIIs是加强对其监管的前提和基础，也是难点。我们可以在充分研究借鉴国际对系统重要性金融机构的标准和方法的基础上，结合我国的实际情况，确定D-SIIs的评估标准和范围。
  - **第二步：制定D-SII的审慎监管标准。**在满足其他监管要求的基础上，对D-SII采取更高的资本金规模要求，指引并监督其实施系统性风险管理计划（SRMP）、流动性风险管理计划（LRMP），并推动恢复与处置计划（RRP）的制定与实施。
  - **第三步：逐步完善D-SII监管规则。**吸收监管机构内部、保险行业及社会公众意见，对监管规则进行不断的优化和完善。
- 最后，D-SII监管体系动态更新机制。由于我国保险业正处于快速发展阶段，D-SII监管体系应具有动态更新机制以适应不断变化的业务模式和投资渠道，切实保证系统重要性评估的准确性和监管措施的有效性。

中国D-SII监管体系的国际影响意义

中国作为IAIS成员国及执行委员会委员，在国际监管领域代表着广大新兴市场经济体及发展中国家的声音及意愿，我国先于发达国家经济体建立国内系统重要性保险机构监管，能够对国际保险监管规则起到积极的影响，为促进新兴国家与发达国家的共同增长具有举足轻重的作用。

D-SII监管体系不仅能够维护我国国内金融体系的稳定，同时作为世界第二大经济体，维护中国国内金融体系及保险业的稳定，也为维护世界金融体系稳定发挥着建设性作用，为国际经济金融体系的进一步发展完善做出了积极贡献。

与我们联络

如果您有任何想法或者问题，请随时联系我们。普华永道专业咨询团队很乐意与您共同探讨。

北京 James Chang 张立钧 合伙人	+86 10 6533 2755 james.chang@cn.pwc.com
北京 Jimi Zhou 周瑾 总监	+86 10 6533 5464 jimi.zhou@cn.pwc.com
上海 Casey Liu 刘宇 经理	+86 21 2323 3908 casey.liu@cn.pwc.com
上海 Chris Xu 徐丰 经理	+86 (21) 2323 2141 chris.f.xu@cn.pwc.com
广州 Ben He 贺鹏飞 高级经理	+86 20 3819 2246 ben.he@cn.pwc.com

本文仅为提供一般性信息之目的，不应用于替代专业咨询者提供的咨询意见。

©2015 普华永道管理咨询（上海）有限公司。版权所有。普华永道系指普华永道网络中国成员机构，有时也指普华永道网络。每家成员机构各自独立。详情请进入www.pwc.com/structure。