

# 研究报告

2018年第17期

2018.03.02

课题组负责人：周月秋，殷红  
课题组成员：周月秋，殷红，宋玮  
课题执笔人：郭可为 吕振艳

邮箱：

guokewei@icbc.com.cn

## 国际金融监管的新趋势 对中资海外机构的影响及对策研究

### 要点

- 2008年以来，国际金融监管改革主要成就有：第一，全球金融监管治理架构不断改善。第二，《巴III》成为国际金融业监管标杆。第三，日益重视监管系统重要性金融机构。第四，国际金融监管涵盖范围更广。第五，国际金融监管工具更具前瞻性。第六，金融监管架构更具“超机构性”。第七，监管评估机制的重要性日益提升。
- 美国金融监管改革的主要进展及趋势包括对大型金融机构的强化审慎监管持续加强，合规与反洗钱监管的范围和惩罚力度不断加大等。
- 新的欧洲金融监管体系中，宏、微观组成部分各司其职，协调统一。英国主要金融监管举措包括将“竞争”作为与“风险”并列的法定监管目标，注重监管部门协调等。
- 对中资银行境外机构挑战包括：区域总体风险管理标准大幅提高；流动性缓冲要求对资产收益回报带来一定压力；监管与合规成本显著增加；监管空间大为扩展，“长臂管辖权”等政策使部分业务条线被迫收缩；监管时间追溯过往，曾经的合规问题也有可能被监管当局处罚。
- 对策建议：在集团层面要从战略上高度重视防范合规风险，并不断推进合规管理平台建设。在境外机构层面要多措并举将合规风险降到最低。此外，集团与境外机构应共同加强损失吸收和风险抵御能力，加强对监管趋势的研究，以及强化和监管机构的沟通。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

## 国际金融监管的新趋势

### 对中资海外机构的影响及对策研究

2008 年全球金融危机凸显了现行金融监管框架的缺陷，为国际金融监管改革提供了重要契机。巴塞尔委员会针对危机中暴露出的金融监管问题对巴塞尔协议进行了修订和完善，形成了第三版巴塞尔协议（以下简称“巴塞尔协议 III”）。美国、欧盟、英国等发达经济体也采取一系列重要变革以去除本经济体金融监管体制的弊端。本文拟在归纳总结危机以来国际金融监管改革主要进展及趋势的基础上，深入分析国际金融监管与合规标准的提高对中资银行海外机构造成的影响，并提出我行的对策建议。

#### 一、全球金融危机后的国际金融监管改革的主要进展及趋势

2008 年以来，国际金融机构和各国的监管者开始致力金融监管改革，监管力度不断强化，监管标准持续提高，监管要求逐渐细化。下面将从国际整体情况，以及美国和欧洲三个部分来详细分析。

##### （一）国际金融监管改革的主要进展及趋势

第一，全球金融监管治理架构逐渐改善。主要表现在以下三个方面。一是 G20 取代 G8 成为全球治理的新平台，这与以中国为首的新兴市场经济国家的长期迅速发展有关，新兴和发展中经济体实际 GDP 占全球实际 GDP 的比重接近一半，意味着任何将新兴和发展中经济体排斥在外的治理架构都不可能实现对全球经济的真正治理，这也是 G20 取代 G8 成为全球治理新平台的最主要原因。二是金融稳定理事会（FSB）取代金融稳定论坛（FSF）成为全球金融监管制度制定和协调的机构，并将成员扩充至 G20 全部成员。三是巴塞尔委员会的成员同样扩充至 G20 全部成员，并将重要的国际金融中心所在地新加坡和香港也纳入成员。金融稳定理事会和巴塞尔银行委员会的成员扩充至所有 G20 成员，充分



反映了新兴和发展中国家金融实力的快速增长。

第二,《巴塞尔协议III》成为国际金融业监管的标杆。《巴塞尔协议III》体现了微观审慎监管与宏观审慎监管有机结合的监管新思维,按照资本监管和流动性监管并重、资本数量和质量同步提高、资本充足率与杠杆率并行、长期影响与短期效应统筹兼顾的总体要求,确立了国际金融业监管的新标杆。2017年12月8日,巴塞尔委员会发布了《巴塞尔III:后危机改革的最终方案》(以下简称巴塞尔III最终方案)。巴塞尔III最终方案致力于提升风险计量框架的可信度,在可比性、简单性和风险敏感性三者之间的平衡:一方面,为了加强各家银行使用不同计量方法得出的测算值的可比性,减少银行通过使用内部模型降低资本计提的行为,最新修订版设定了内部模型法的最低输入值和最低测算值,减少了高级内评法的适用范围,简化了操作风险计量方法<sup>1</sup>;另一方面,为了提高风险计量的敏感度,最新修订版对于信用风险计量的资产类型和风险权重进行了更为细致的划分。此外,最新修订版本对全球系统重要性银行提出了更高的杠杆率监管要求。

第三,日益重视对系统重要性金融机构的监管。金融机构“大而不倒”不但存在道德风险,也纵容了金融机构持有过高的风险暴露而不受到惩罚,是持久以来金融监管不得不面对的一个难题。降低系统重要性金融机构道德风险及其经营失败的负外部效应是危机之后金融监管改革的重要内容之一。金融稳定理事会强化对系统重要性金融机构的监管主要表现在三个方面,一是提出系统重要性金融机构的判断标准,即规模、可替代性以及关联度;二是强化对系统重要性金融机构的资本监管,系统性金融机构需设立附加资本、或有资本(Contingent Capital)、自救债务工具(Bail-in Debt)等来降低自身面临的系统性风险,并从2016年起开始执行;三是对系统重要性金融机构的综合性处置措施。

第四,国际金融监管涵盖范围更加广泛。危机后,各主要经济体监管当局

<sup>1</sup> 2017年版《巴塞尔协议III》依据最新监管概念定义,设定了内部模型法(internal model)的风险加权资产最低测算值(output floor),与标准法(standardised approach)的风险加权资产测算值挂钩;到2027年1月1日,银行使用内部模型法计量的风险加权资产,应当不低于标准法计量的风险加权资产的72.5%。

开始追求“无缝”监管，力图扩大监管范围、弥补监管漏洞。金融监管涵盖范围的拓宽主要体现在以下三个方面。一是加强影子银行体系监管。针对次贷危机暴露出来的影子银行监管空白及其负面影响，金融稳定委员会力图将影子银行体系变革为“有弹性的、以市场为基础的融资体系”。二是加强对场外衍生品的监管。针对金融危机暴露出的场外衍生品监管的巨大漏洞，G20就提高场外衍生品的市场透明度、缓释其系统性风险、防止市场舞弊提出了改革计划。三是加强金融消费者保护。设立专门的金融消费者保护组织机构，确保消费者能够及时获得并充分理解金融交易所必需的决策信息，保护消费者免受不公平、欺诈性或歧视性金融交易的侵害，促进公平竞争。

第五，国际金融监管工具更具前瞻性。从监管工具箱来看，此前金融监管当局诸如偿付能力、流动性比率等金融风险指标，其焦点主要是后顾性的，对风险的评估也是基于对过去财务绩效及现行组织程序的分析。多国金融监管当局逐渐认识到这种方法的局限性，继而将视点转为更具前瞻性，将诸如“行为与文化”（conduct & culture）、金融机构经营模式等软控制措施以及标杆（benchmarking）、专题调研等传统单个金融机构监管手段加入监管工具箱。此外，监管者还注意到了诸如罚款、指导等传统金融监管工具的局限性，越来越多地寄望于影响金融体系参与者的行为，将沟通作为金融监管工具来实现金融监管目标。

第六，金融监管架构更具“超机构性”。一是设立超级金融监管机构，拓展金融监管范围为有效防范系统性风险而设立超级金融监管机构，是主要国家金融监管改革的重点之一。美国、欧盟、英国相继设立金融稳定监督委员会（FSOC）、欧洲系统性风险委员会（ESRB）和金融稳定理事会（CFS）。超级金融监管机构的设立，赋予危机之前几乎被排除在金融监管体系之外的中央银行防范系统性风险和实施宏观审慎监管的职能，危机之前未受监管的投资产品、未受重视的金融消费者利益保护也被纳入监管范围，极大地拓展了金融监管的广度与深度。二是采用超机构的专题和部门研究方法。金融机构的相互关联及金融风险的跨机构、跨部门特征在次贷危机中体现得淋漓尽致。这就要求监管方法不能仅仅局





限于传统的机构导向，还要对风险发生领域、监管主题有更为敏锐的观察，即更强的宏观导向。部门或专题研究的结构化应用是这一超机构方法的核心组成部分，可通过概览常规经济形势、部门发展趋势及相关问题，为识别整个部门的脆弱性提供清晰的观点。三是大力推进国际金融监管合作。次贷危机之后，各国政府及监管部门开始加强金融监管的国际合作。G20、巴塞尔银行监管委员会、金融稳定委员会、国际货币基金组织等国际组织是推动国际金融监管合作的重要力量。G20作为危机之后取代G7的国际经济金融治理的最重要平台，自2008年华盛顿第一次峰会以来，历次峰会均就加强国际金融合作提出倡议或方案。

第七，监管评估机制的重要性日益提升。在完善银行监管国际规则的同时，国际监管改革也非常重视加强对各国实施监管新规则的监测和评估。为确保各成员国按规定的 timetable 有效实施银行监管国际新规，巴塞尔委员会建立了监管一致性评估机制(RCAP)，分为三个层次：第一层次是进度层面，即各国是否实施或准备实施相关国际规则；第二层次是制度层面，即国内规则与国际规则是否一致；第三层次是实施层面，如银行资本计量结果是否审慎，是否反映银行资产组合的风险，是否具有国际可比性。为确保规则实施的有效性，并监控各国金融体系的脆弱性，金融稳定理事会也建立了国家评估和专题评估两项机制。

## （二）美国金融监管改革的主要进展及趋势

针对2007年次贷危机以及全球金融危机暴露出的金融监管不足导致自由化及创新过度等问题，美国于2010年7月颁布《多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法案》，设立了负责识别和防范系统性风险金融稳定监督委员会(FSOC)。此外，明确美联储为系统重要性金融机构的监管主体，提高审慎监管标准。主要进展及趋势包括：

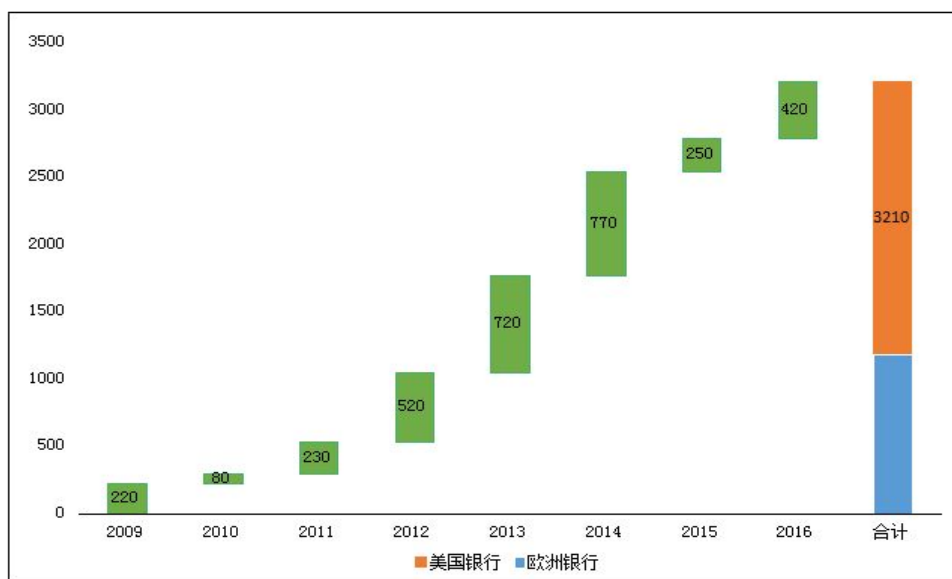
首先，对大型金融机构的强化审慎监管持续加强。近年来，美联储对大型金融机构的监管持续加强。2014年2月发布了《对银行控股公司和外国银行机构的强化审慎标准》(EPS)，对并表资产总额超过500亿美元的银行控股公司和美国IHC实施更严格的监管标准。2016年12月15日，联储发布TLAC规则最终

版，要求 8 家美国系统重要性银行自 2019 年 1 月起满足 TLAC 的最低标准以及外部长期合格债务要求；并要求大型复杂金融机构进行综合资本分析与评价 (CCAR)，对其资本充足情况和资本分配计划的定量评价和定性评价。特别是 EPS 堪称美国金融监管的重要举措，尤其是对外资银行。EPS 主要分为两大部分，分别针对美国本土的银行控股公司及在美业务规模较大的外资银行。其中，对于在美并表资产超过 500 亿美元的外资银行提出了类似美国本土金融机构的、更为严苛的监管要求。

表 1 四类外资银行划分标准 (美元)

	I 类	II 类	III 类	IV 类
全球并表资产规模	100 亿-500 亿	>500 亿		
美国并表资产规模	<500 亿	<500 亿	>500 亿	非分行资产>500 亿

其次，合规与反洗钱监管的范围和惩罚力度不断加大。在美国经营的银行需要遵循的法律主要包括：银行保密法、国际银行法、美国爱国者法案、银行控股公司法、反海外贿赂法、外国银行监管加强法案、外国帐户纳税遵从法案等。当前，美国金融犯罪执法网络 (FinCEN)、纽约金管局等机构就交易监控、客户调查、最终受益人穿透、数据完整性等方面提出多项更高标准。近年来，美国对反洗钱和合规问题的监管及处罚力度持续加大，欧美大银行为受罚主体。与常规的经营监管不同，由于反洗钱与合规问题涉及到普通消费者利益、国家和社会安全，因此监管处罚格外严厉，罚金动辄几亿美元甚至上百亿美元。监管范围也不断扩大。在美国的外资银行已成为监管重点，如 2016 年 11 月农行纽约分行被罚款 2.15 亿美元，2016 年 8 月台湾兆丰银行纽约分行被处以 1.8 亿美元罚款，2015 年 11 月华美银行、2015 年 7 月建设银行纽约分行被采取监管措施等。



数据来源：波士顿咨询公司。

图1 全球银行业因合规问题遭处罚的金额（亿美元）

再次，对于网络安全和反恐的监管力度逐渐加大。在网络安全领域，2016年9月份以来，美联储、货币监理署、联邦存款保险公司、纽约金融服务局等机构连续出台多份网络安全监管规定，提出了设置信息安全官、网络安全评估、渗透测试、内部审计、数据保留等多项要求。美联储等联邦监管机构2016年10月26日联合出台了针对大型银行的《强化网络风险管理标准草案》，针对5个方面制定了标准，即网络风险治理；网络风险管理；内部依赖性管理；外部依赖性管理；风险事件处理、网络恢复能力及情景意识。在反恐问题上，金融监管的力度也在不断加大。纽约金融服务局（DFS）于2016年6月30日宣布其将采纳基于风险的反恐和反洗钱规定，该规定要求被监管机构维持一个监控和过滤与潜在违反银行保密法（BSA）和反洗钱（AML）以及与被制裁实体交易的程序。最终规定还要求被监管机构（该机构自行选择）于2018年4月15日起每年向纽约金融服务局负责人提交董事会决议或者高级管理人员合规性确认调查报告。

尽管特朗普在竞选总统过程中就多次表态力主废除《多德-弗兰克法案》，

正式就任总统后又多次签署行政命令意图放松金融监管。但是修改相关法律法规的过程将会十分繁琐复杂，距离真正落地更加遥远，因此特朗普放松金融监管的想法在其第一个任期内出现突破性进展的可能性不大。

(三) 欧洲金融监管改革的主要进展及趋势

2008 年次贷危机的影响暴露了欧盟监管框架的不足。2008 年 11 月欧盟授权一个高级别小组，就如何强化欧盟监管提出建议，试图建立一个更加有效、完整、可持续的监管框架。2009 年 9 月，欧盟委员会提出了建立新的欧洲金融监管体系，为的是“帮助恢复信心，促进单一规则手册的发展，解决跨国公司的问题，以及防止积聚的风险威胁整个金融体系的稳定”。新的欧洲金融监管体系包括宏观和微观两大部分。宏、微观组成部分各司其职，协调统一：一是“欧洲系统风险理事会”（ESRC），主要负责宏观金融的审慎监管，能够识别金融稳定面临的潜在风险，提前发布风险预警，并提出风险处置方案；二是“欧洲金融监管体系”（ESFS）主要负责微观金融的审慎监管，将把各成员国的金融监管与整个欧洲层面的金融监管结合起来，增进各成员国监管者的信任和合作，从而使跨境风险得到有效控制；三是 ESRC 与 ESFS 的协调，即宏观监管与微观监管的统一。

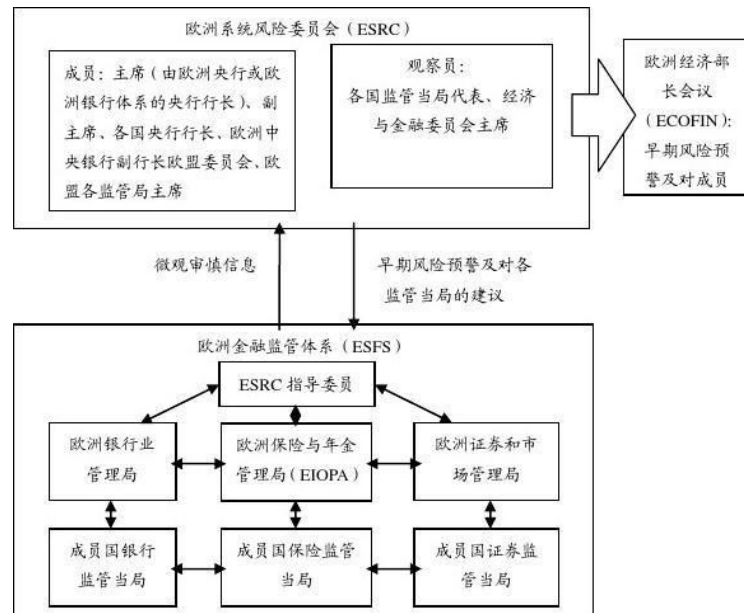


图 2 欧洲新金融监管体系框架





此外，欧洲金融监管体系拥有部分超越成员国监管机构的权力。在下列三种情形下，ESRC 能够直接向各国监管局作出决定：各国监管局之间调解涉及跨境集团监管，或他们需要统一或协调各国立场；一国监管局部正确的是用了欧盟监管法；欧盟委员会宣布紧急情况时。欧洲金融监管体系下属是银行业管理局、保险与年金管理局、证券与市场管理局三大金融监管机构，总部分别位于英国伦敦、德国法兰克福和法国巴黎。它们也拥有部分超越成员国监管机构的权力。新的监管局是欧盟金融监管规定的“守护者”，负责监督成员国执行这些规定。当某一成员国拒不执行欧盟规定时，监管局可向该国监管机构下达指示，在仍得不到遵守的情况下，监管局可跳过成员国监管机构，直接要求相关金融机构予以纠正。此外，新的监管局还有权对特定金融交易实体、金融产品和裸卖空等金融交易行为展开调查，以评估它们给金融市场带来的风险。根据欧盟相关立法，在出现紧急情况时，监管局将有权临时禁止或限制某项金融交易活动或金融产品的交易，并可提请欧盟委员会提出立法建议，永久性禁止这类产品和活动。

自 2018 年 1 月 3 日起，欧洲金融业正式引入《金融工具市场指导》第二版 (Markets in Financial Instruments Directive 2, MiFID II)，该立法耗时超过 7 年，涉及逾 170 万条款，是一项监管改革措施，影响将遍布欧盟(包括即将退欧的英国)金融业的几乎每一个角落——监管对象从银行、基金经理、养老金，到交易商、交易系统、经纪商，乃至高频交易以及零售投资者；覆盖的市场遍及股票、债券、商品、外汇、期货、交易所交易产品、差价合约之类的零售衍生品等各种类型的金融市场，核心目的是提升欧洲市场透明度，为投资人提供更好价值，防止金融公司欺诈投资者，以及防范未来金融危机的发生。

英国方面，2008 年爆发的国际金融危机使英国“三驾马车”的金融监管体制饱受批评。《2012 年金融服务法 (The Financial Services Act 2012)》(简称 FSA2012)，彻底改变了英国实施多年由英格兰银行、金融服务局 (Financial Services Authority, 简称 FSA) 和财政部共同构建的“三方”鼎立式的金融监

管体系。此后伦敦银行间同业拆借利率（LIBOR）垄断操纵案曝光，百年形成的英国国际金融中心地位受到了史无前例的严峻挑战。各方巨大压力之下，英国政府主导的《银行改革法案（Banking Reform Bill）》（简称 BRB2013）在 2013 年 2 月 4 日提交英国议会下议院讨论，2013 年 11 月 18 日获得御批，并最终明确为《2013 年金融服务（银行改革）法》。经过近两年的实践，金融监管制度面临进一步改革，2015 年 10 月 14 日英国议会秘书詹姆斯正式向议会上议院提交了《英格兰银行和金融服务法案》。经过半年的立法程序，该法最终明确为《2016 年英格兰银行和金融服务法（Bank of England and Financial Services Act 2016）》（简称 BEFSB2016），并在 2016 年 5 月 4 日得到御批。至此，由货币政策委员会、金融政策委员会和审慎监管委员会共同组成的英格兰银行组织架构正式形成。

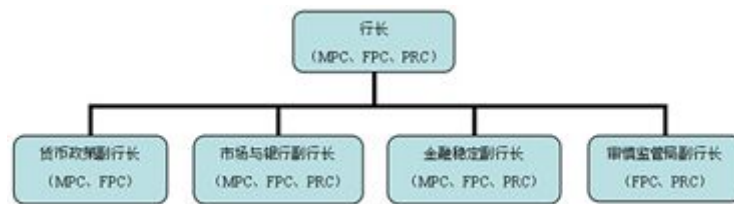


图 3 英国新金融监管主体框架

近年来，英国主要金融监管举措包括：一是将“竞争”作为与“风险”并列的法定监管目标。根据 FSA2012，金融行为管理局的三大法定目标之一是“竞争目标（the competition objective）”，即为了消费者利益而促进有效竞争（promotes effective competition in the interests of consumers）。二是注重监管部门协调。根据 FSA2012 和《2000 年金融服务与市场法》，英国采取签署备忘录的形式来确定财政部、英格兰银行、审慎监管局、金融行为管理局等国内监管部门之间的协调合作。三是按照金融机构的运营模式进行合规监管。外国银行业金融机构可以在英国开办子行或者分行。子行，属于独立法人，在英国需要得到审慎监管局的批准，同时接受审慎监管局和金融行为管理局的双重监管。对于欧洲经济体以外国家的银行开设的分行，审慎监管局将从整个银



行集团的角度来测评银行的资本充足率和流动性。

## 二、危机后国际金融监管改革对中资银行海外机构的影响

长期来看，国际金融监管改革对全球经济增长与金融稳定发展将产生积极正面的作用。然而从短期看，监管标准、尺度、方法的改变不但会对中资银行母公司产生影响，也必然对中资银行海外机构的经营带来一定的影响。

### （一）区域总体风险监管标准大幅提高

总体来看，美国以及欧洲的主要监管当局对中资银行海外机构的监管标准不断提升，程序日趋繁琐严格，特别是对工行、农行、中行、建行等全球系统性重要金融机构的海外机构而言，当地监管机构会参照甚至高于对本土金融机构的监管标准。以我行在美机构为例，须从2018年7月1日起根据EPS的分类标准满足不同程度的监管要求。根据规定，须创建美国区域机构总体风险管理架构，进一步完善每一家机构自身的风险管理架构，并保证一致性。因此工银金融和工银美国的风险管理框架尚需进行较大幅度的改进，若要保持一致性，我行在美国区域总体风险管理尚须较多资源投入。

### （二）流动性缓冲要求对资产收益回报带来一定压力

当前国际金融监管改革特别是《巴塞尔协议 III》的一个突出举措就是大幅提高了对金融机构流动性的监管力度。除遵守《巴塞尔协议 III》规定的流动性指标外，境外机构所在国的监管机构还规定了额外的流动性监管指标。例如，根据EPS规定，中资银行在美机构须设定美国区域机构总体流动性风险偏好，美国区域机构每月进行流动性压力测试。以我行纽约分行为例需要具备单独的流动性缓冲，至少要满足30天压力情景中前14天的净现金流出需求，且这14天的缓冲需要保留在美国境内。为满足这一监管要求，纽约分行需增持优质流动性债券，持有充足的高质量流动性资产，这必将牺牲部分资产收益。

### （三）合规成本显著增加

为了应对金融监管当局不断加码的监管、合规方面的要求，中资银行的海

外机构需在流动性管理系统建设、压力测试模型开发、第三方认证、独立审计等方面投入大量的人力和资金，监管成本将显著增加。除敦促金融机构完善自身合规管理体系之外，中资海外机构还不得不聘请独立第三方咨询机构、律师事务所或者会计师事务所协助完成特别项目。以我行纽约分行为例，2017年购买外部支持服务成本就需要增加250多万美元，占2016年总营业支出的近6%，这些服务以后每年的后续费用约150万美元。在重罚震慑之下，各银行日益重视合规管理，国际大行都建立了庞大的合规部门，在人力、科技系统等方面投入巨大。比如，伦敦鲸事件之后的2013年，摩根大通额外花费40亿美元和新增5000名员工来解决合规风险问题；2014年底，花旗的合规人员也增至近3万，约占其员工总数的13%。由于市场对合规人员需求旺盛，导致合规薪资增高，招聘并留住优秀合规人员的难度都大幅增加。此外，反洗钱系统及内控合规系统建设也投入不菲。

（四）监管范围大幅扩展，“长臂管辖权”等政策使部分业务条线收到影响；

部分欧美国家实施“长臂管辖权”的反洗钱与反恐融资监管对全球的清算、代理行业务都产生了不同程度的影响。由于某些地区此类业务的数量和收益不多，但合规风险较大，因此多家欧美银行在中东、非洲及部分亚洲国家中止了大量代理行关系，因为他们认为自己无法担保当地合作伙伴的诚信。基于合规管理成本的考量，中资银行的境外机构选择快速退出有合规风险或业务隐患的地区相关的美元清算及代理行业务（如俄罗斯、东欧、南美等地区），清算业务大幅收缩。

（五）监管时间追溯过往，曾经的合规问题也有可能被监管当局处罚

近年来，欧美监管机构对合规问题的监管不仅针对当下的问题，还经常追溯历史，挖出陈年旧账进行处罚。比如美国金融犯罪执法网络（FinCEN）2017年对西联汇款金融服务公司处以1.84亿美元的罚款，主要原因是其2012年之前未能制定和实施有效的反洗钱控制措施；美国司法部在2014年对法国巴黎银行的处罚也追溯到其在2004年至2012年利用美国金融系统为苏丹、伊朗核古



巴三国转移资金；美国银行则被迫为其子公司全国金融公司和美林证券被收购前的次贷销售行为买单。未来不排除中资银行受到追溯处罚的可能性。

### 三、我行的对策建议

（一）集团层面：战略上高度重视防范合规风险，不断推进合规管理平台建设

我行纳入全球系统重要性金融机构名单后，在境外受到东道国监管当局包括反洗钱、反恐融资在内的更多监管关注，对银行的合规管理和经营运行提出了更严格的要求。我行在集团层面应做好以下几方面：

一是从战略层面把控好合规风险。在当前监管形势和国际同业“去风险化”大背景下，我行需要结合自身实际情况，结合不同地区的监管趋势准确把握好合规风险偏好，“有所为有所不为”，审慎选择业务进入时机和发展模式，投入相匹配的合规资源。

二是建立健全有效的内控合规管理和制度框架。例如，可在董事会或管理层领导下设立独立的全球合规管理部门，并作为独立条线嵌入全球各级经营机构，通过明确其履职所需的工作权限，确保内控合规管理的客观性、有效性和执行力。

三是进一步推进集团合规管理平台建设。建立境外重大合规领导的早干预机制。从战略层面加强合规风险的识别与评估，尽早防范，以相对较小的合规成本和较早的防控时机来积极主动应对“黑天鹅”或“灰犀牛”等重大合规风险的发生。此外，还应建立境外合格风险隔离机制。从组织架构、机制、制度以及流程设计等角度，防止风险在集团内不同机构、不同层级特别是向总部的蔓延。

（二）境外机构层面：多措并举将合规风险降到最低

一是推进境外合规的区域化管理模式。根据条件和监管要求逐步推进欧洲、北美、亚太、中东区域合规中心的建设，逐步形成“总部-区域中心-机构”三



层架构的境外合规管理模式，区域中心作为集团总部与境外机构的中间层，既是集团总部合规管理要求的传导者与监督者，也是隔离集团总部与境外机构合规风险的防火墙。

二是加强境外合规队伍建设，人才是推进各项工作的基础，重点强化境外合规官管理，培养和储备外派合规人员，提高境外合规人员的专业履职能力。同时，持续加强对全体员工的合规培训与合规文化建设，提高全员合规意识。

三是加大信息科技在境外合规风险防控中的应用成效，通过推广境外合规与反洗钱相关系统，提高境外合规风险防范的信息化水平，进一步拓展大数据分析，履职效果监测、嵌入式业务合规风险监测等功能，提高境外合规风险预判和快速响应能力。

四是强化对境外机构合规管理的监督。建立实施合规检查监督闭环工作机制，抓实境外机构对监管检查发现问题整改的监督验证，建立日常监督管理机制，加强对境外合规和反洗钱工作的实时监控、质量抽检和重点检查。

五是做好对属地监管动态的研判，密切关注属地监管环境，建立监管规则数据库，分批次、分重点有序开展境外监管规则梳理与对标工作，清理合规盲区和风险死角。

（三）集团与境外机构应共同加强损失吸收和风险抵御能力、加强研究与沟通

一是集团与境外机构应不断强化损失吸收和风险抵御能力。我行作为全球系统重要性银行，面临着更高的监管标准和监管强度，以及更复杂的恢复处置要求。此外，随着我行在海外布局的不断扩大，境外机构当地监管标准的趋严，集团以及境外机构面临更高的附加资本要求，还要符合总损失吸收能力的相关要求。因此，我行在集团以及境外机构两个层面都需要根据当地监管要求不断提升损失吸收和风险抵御能力，以达到日益提高的系统重要性银行监管标准。

二是集团与境外机构应进一步加强对国际金融监管改革趋势与影响的研究。集团与境外机构应深入分析国际监管改革的影响，做好定量测算和影响分析，特别是境外机构对所在属地监管与合规政策的演变趋势要认真研究并及时



汇报总行。

三是加强与巴塞尔委员会、金融稳定委员会等国际金融监管机构的互动与交流，密切跟踪国际监管标准改革进程，组织。同时，加强与全球系统重要性金融机构之间的沟通，在重大问题上达成共识，形成合力，共同维护集团及境外机构的利益。