

银行监管的未来

Banking on Basel:
The Future of International Financial Regulation



刘畅 郭敏 张桥云 编译
罗 平 校审

《巴塞尔协议III》

于2008年在全球金融危机的背景下产生，

并在韩国首尔举行的2010年G20峰会上获得正式批准实施。

虽然该协议的提议、修改和通过前后只有短短一年多的时间，

但其却是经过长期对巴塞尔新资本协议

（《巴塞尔协议II》）的修改和沉淀得来的。

银行监管的未来

Banking on Basel:
The Future of International Financial Regulation

刘畅 郭敏 张桥云 编译
罗 平 校审



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

图书在版编目(CIP)数据

银行监管的未来/刘畅编译. —成都:西南财经大学出版社, 2011. 7

ISBN 978 - 7 - 5504 - 0354 - 3

I. ①银… II. ①刘… III. ①银行监督—研究 IV. ①F830. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 145923 号

银行监管的未来

刘畅 郭敏 张桥云 编译
罗平 校审

责任编辑:向小英

助理编辑:高小田 高玲

封面设计:杨红鹰

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookej.com
电子邮件	bookej@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	148mm × 210mm
印 张	10.25
字 数	255 千字
版 次	2011 年 10 月第 1 版
印 次	2011 年 10 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5504 - 0354 - 3
定 价	29.80 元

1. 版权所有,翻印必究。

2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

前 言

《巴塞尔协议Ⅲ》是在2008年全球金融危机的背景下产生的，并在韩国首尔举行的2010年G20峰会上获得正式批准实施。虽然该协议的提议、修改和通过前后只有短短的一年多时间，但是整个内容却是经过长期对巴塞尔新资本协议（《巴塞尔协议Ⅱ》）的修改和沉淀得来的。

结合“十二五”规划和《巴塞尔协议Ⅲ》中增强的资本要求，中国银行监督管理委员会（以下简称中国银监会）也进行了及时跟进，推出了适合中国国情的四大监管工具——资本要求、杠杆率、拨备率和流动性要求。这被业界称为中国版“巴塞尔Ⅲ”。在资本充足率方面，商业银行一级资本充足率，从现行的4%上调至5%，资本充足率保持8%不变；第二，在拨备覆盖率的基础上，引入动态拨备率指标控制经营风险，原则上不低于2.5%；第三，引入杠杆率监管指标，按照监管规划，“十二五”期间，我国银行业杠杆率监管标准确定为不低于4%；第四，在现有流动性比率监管基础上，引入流动性覆盖率和净稳定融资比率指标。以上监管指标的确定给我国银行业带来了更大挑战。有人戏言，中国银行也将从此走上“补血”之路。因此，中国银行业应该以这次监管指标的引入为契机，主动探索银行经营的新路子，积极开发符合监管要求的金融产品，

增强竞争力，才能在国际金融舞台上占据一席之地。

本书共分为八个部分。第一部分为简介部分。第二部分着重阐述资本监管的作用，并举出相应案例。第三部分介绍了《巴塞尔协议 I》产生的背景以及不足之处。第四部分结合上一章节的讨论结果，导出巴塞尔新资本协议推出的背景以及一些重要概念。第五章介绍了评论巴塞尔新资本协议作为一个国际银行业公约的评估基础和出发点。第六章继续讨论该协议的可行性。第七章讨论了巴塞尔新资本协议可能的改进方向，为“巴塞尔协议 III”的推出打下基础。第八章提出了建议和对策。本书详细介绍了巴塞尔协议（包括巴塞尔协议 I、巴塞尔新资本协议以及巴塞尔协议 III）的出台背景、优点和不足、改进的方向和路径以及建议与对策，是硕士、博士研究生，银行从业人员和相关领域科研人员较好的参考用书。本书译者希望通过本书的出版能够对中国银行业经营管理和银行监管提供案例分析和理论支持工具。

本书在成书过程中得到了四川省银监局王筠权先生、王泽平先生、程铿先生、王国成先生，西南财经大学的大力支持和帮助，在此对他们表示由衷的感谢和致敬！

编译者

二〇一一年四月

目 录

第一章	简介 / 1
第二章	资本监管的作用 / 17
第三章	巴塞尔协议 I / 52
第四章	巴塞尔新资本协议的磋商 / 102
第五章	监管模型——巴塞尔新资本协议的 评估 / 159
第六章	作为国际协议的巴塞尔新资本协议 / 229
第七章	巴塞尔新资本协议的替代方案 / 263
第八章	结论和建议 / 297

第一章 简介

2004 年 6 月,《资本计量和资本标准的国际协议:修订框架》,即巴塞尔新资本协议正式出台。新协议改变了金融业发达国家银行监管的基本方法,把最低资本要求作为审慎监管的核心;同时,新协议使国际监管工作达到了前所未有的协调与统一^①,即使对于巴塞尔银行监管委员会^②制定的标准(见表 1.1)——国际监管趋同的典型条例——巴塞尔新资本协议也相当权威。本书阐述了资本规则和相关监管规定的内容,这些规则的成功实施需要国际间银行监管者的持续大力合作。

表 1.1 巴塞尔银行监管委员会

巴塞尔银行监管委员会的目标是:增进对监管的理解并提高全球银行的监管水平。(巴塞尔委员会,2007)赫斯塔特银行的倒闭给世界各地的货币市场带来重大影响,因此在此之后,10 国集团于 1974 年年底制定了委员会最初的条例和监管制度。委员会的各国代表分别来自各国的中央银行以及银行监管当局。

① 这主要是在欧盟成员国之间。

② 1999 年之前,该委员会使用法语拼写,称为 Basle。巴塞尔的官方语系是德语,为响应当地居民的语言偏好,1999 年该委员会更名为“Basel”。巴塞尔委员会的网站上现在使用标准的索引为“Basel”,但是 20 世纪 80 年代和 90 年代以来的详细记录仍然使用旧的拼写,即“Basle”。为达成一致性,本书中全部使用“Basel”这一写法。

表1.1(续)

由于该委员会没有被官方正式认可，也没有正式员工，因此它的一系列活动并不具备国际法律效力。该委员会每年都会在国际清算银行（表1.2）的总部瑞士巴塞尔开展多次交流会。这种交流会的程序既不会公开——正如国际货币基金组织执行董事会等——也不会在公开的摘要中记录。然而，它会在其网站上持续不断地发布并维护一些咨询文件，如标准、建议、指导方针以及国际活跃银行监管的最优做法。该委员会称其活动是“鼓励采用共同的方法和标准，但并不强求成员国在监管技术上做到完全一致”（巴塞尔委员会2007），这也是对其最初20年工作的准确定性，但是巴塞尔新资本协议的执行使大家误解了这一点。

委员会所要做的第一个重大而持续的工作是缩小国际活跃银行之间在监管方面的差距，并确保对其提供充分的监督。1975年，巴塞尔委员会成立不久，就公布了一份文件，这份文件最终被称为“协约”，这项“协约”规定了一整套原则，要求东道国和母国共负监督责任。之后，委员会根据深入研究影响重大的监管失灵案例如20世纪80年代后期的银行国际商业信贷案例，对这些原则作了进一步的阐述和修订。这些活动又产生了许多相关的创新，如关于离岸银行中心处理的综合监管方面问题等。

巴塞尔委员会的第二个主要工作是公布银行监管的一般标准。1996年里昂的首脑会议之后，委员会的这项工作在参加会议的七国集团（G-7）领导人的要求下变得更加全面。1997年发布了“有效银行监管核心原则”，并在2006年作了修订。这些原则为世界各地的银行业监管者服务，而并不仅仅局限于巴塞尔委员会。同时，委员会已设立包括10国集团以外的监管者和组织机构的交流机制和部门，以此来鼓励各金融机构遵守核心原则。

巴塞尔委员会的第三个长期任务是制定资本充足率的标准公式。正如第三章的阐述，第一批资本标准（巴塞尔协议）发布于1988年。重新修订后的资本标准，即巴塞尔新资本协议（本书的主题）发布于2004年。虽然1987年在对巴塞尔协议的协商中，关注国际活跃银行的资本充足率还只是巴塞尔委员会两大重要活动的其中之一，但在巴塞尔新资本协议的研讨和实施过程中已经占据了主导地位。

表1.1(续)

在巴塞尔新资本协议的谈判完成之后，巴塞尔委员会于2006年10月将其工作改组为4个主要的小组委员会：协议执行小组（专门处理巴塞尔新资本协议），政策发展小组（处理新出现的问题），会计专责小组以及国际联络小组（主要是组织协调巴塞尔委员会和非巴塞尔委员会监管者之间的相互关系）。

注：尽管委员会起源于10国集团，但是目前已有13个国家作为巴塞尔委员会的代表，其中有12个国家是原始成员：比利时、加拿大、法国、德国、意大利、日本、卢森堡、荷兰、瑞典、瑞士、英国和美国。西班牙于2001年加入该组织。

表 1.2

国际清算银行

国际清算银行（BIS）是巴塞尔银行监管委员会的机构主体，总部设在瑞士巴塞尔，该组织的任务是促进国际间货币和金融合作并充当中央银行的银行。许多委员会和组织在国际清算银行都设有它们的代表处，尽管这些实体并不是其中正式的部分，但它们（包括巴塞尔委员会在内）的目的在于维护国际金融系统的稳定。目前，国际清算银行的成员总数有55家中央银行。

国际清算银行成立于1930年，是为了执行“杨格计划”以解决德国赔偿问题而组建的。之后，其重点迅速转移到促进国际金融合作和货币稳定这两方面来。这些目标最初是通过各国央行官员、经济学家（商讨国际金融问题，协调国家的金融政策）、研究人员定期举行会议编制并发行金融统计数据来确定的。国际清算银行在实施和维持布雷顿森林体系方面也发挥了不小的作用。

历史上，国际清算银行保留了它作为“中央银行的银行”的地位；在金融交易中，作为中央银行在国际金融合作者与主要对手之间的代理人或受托人，并作为国际货币系统提供或组织紧急融资（包括“稳定计划”中的一部分，例如由国际货币基金组织的分别在1982年和1998年为墨西哥和巴西进行的紧急融资）。国际清算银行协助各国央行管理外汇储备，同时其本身持有由各国央行投资的约6%的全球外汇储备。

作为一种监管模式和国际资本监管的趋势，巴塞尔新资本协议远远超越了1988年的初始框架（巴塞尔资本协定）。事实上，巴塞尔新资本协议已经在巴塞尔委员会的工作中占据主导地位，它的政策含义具有深远的影响，在国内银行业的监管和监督国际活跃银行的国际合作这两方面，新协议的影响力也是不言而喻的。此外，该协议也是其他金融机构活动的国际协定的先驱，这一点虽然不明显但也同样重要。大型金融机构的全球化扩张和金融市场全球一体化意味着如果其中一个国家的金融系统产生了严重的问题，那么这种金融风险就会很容易且迅速地蔓延到其他国家，正如大规模的同业拆借一直是银行压力的国际传导机制。

巴塞尔新资本协议的经验将不可避免地影响所有国际金融监管的未来，当巴塞尔委员会公布修订后的框架时，这种情况有可能比巴塞尔委员会预想的来得更早。在2007年爆发次级抵押贷款危机之后，寻找额外或替代性的监管机制就更具有紧迫性。这场危机揭露了金融机构风险管理和政府部门监管的大量缺陷。在巴塞尔新资本协议尚未到位期间，许多银行在资产负债表中累计了大量的次级抵押资产，同时一些银行设立表外实体来从事高风险业务。在危机发生时，银行界内出现了许多争论：全面执行巴塞尔新资本协议是将缓解还是加剧银行的问题。对此人们各持己见，而这次的金融风暴也正是由银行的许多问题而引起的。

到2008年，巴塞尔委员会已基本承认，修订后的框架还不能够完全包含这次次贷危机所暴露的风险，因此还需要对此框架进一步强化。然而，这一危机使巴塞尔新资本协议中的两个基本问题突显出来。首先，纳入修订后框架的资本监管方法是不是从根本上就是错误的？其次，即使将巴塞尔新资本协议的基本方法作为国内法规的范例，在资本规则和监管措施的国际

化方面，这种努力是不是无用和不恰当的？本书将会对这两个问题作出合理并且扩展的解释。

论点综述

一直以来，一个围绕巴塞尔新资本协议银行资本规则的核心政策问题是：国际化能否获得超额的净利润？在狭义框架下，本书的结论是：巴塞尔新资本协议资本监管的详细规则，对银行业监管的国际协定并不适用。在银行业监管中，这些分析结果对银行业的监管和国际合作有着更广泛的影响。

第一，也是最重要的是包含在巴塞尔新资本协议中的对国内银行资本监管的评估准则。建立在具有严重缺陷的银行监管模式基础上的国际协定显然是没有任何价值和意义的。然而，由于许多行政因素的存在，如税收遵从成本和监管的局限性，即使是理论健全的规则也不一定是理想的。

直到巴塞尔新资本协议的出现，资本要求是基于相对简单的规则而建立的，并要求每家银行为基于风险类型划分方法的资产预留一部分资本，即在不同类型的信用敞口下对风险进行分类。尽管一家银行资产的风险权重由外部评级机构的评估决定，并且这些机构提供的评估结果是有效的，但是对于大多数银行，将继续使用上述那些简单的规则。这种改变可能是有争议的，尤其是在次贷危机中暴露出外部评级机构的缺陷之后，本书建议采用全新的、适用于大型银行的测定方法来确定最低资本要求。

巴塞尔新资本协议资本监管内部评级法（IRB），将允许大型银行使用自己的信用风险模型生成相应的数量指标，并将这些指标代入委员会提供的风险权重函数计算公式中（这个公式

决定了银行必须持有的资本量)。IRB 方法的优势是通过使用主要银行的先进风险评估技术增加了监管资本要求的风险敏感度。IRB 方法与国际趋同活动中得出的其他监管方法和准则不同,它不是通过对一个或多个国家使用的监管系统加以改编而来的,而是在国际谈判期间发展起来的。资本要求是当代银行监管的核心,而 IRB 方法基本上是未经检验的,因此,监管者对这些准则的改变可能会导致大家对准则的认可程度。尽管许多监管者坚持认为在适应的现行的监管模式后,可以对这种方法进行适当的细微调整,但是 IRB 方法中的多种概念和实际存在的问题给国内银行业的监管确实带来了许多问题。

第二,是在实现各个国家的政策目标时,巴塞尔新资本协议能够评估国际银行监管。即使银行监管的基本设计是存在缺陷的,但是如果其他国家遵守这些规则,那么就会为每个参与国带来重要的潜在功用。另一方面,即使国际协议中详细统一的监管规则是在概念健全的基础上产生的,但在每个参与国中,这些规则必定会因经济环境、法律环境以及政策优惠的不同而不同。从任何一个国家的角度来看,关键在于由赞同巴塞尔新资本协议规则(与采用各自不同的规则相比^①)而带来的收益是否能够抵消其随之而来所带来的损失。

潜在功用有许多不同的类型,同时要使一个功用得以完全实现,就必须在其他方面付出代价。此外,每个国家的不同群体将会对各种不同功用的相对重要性作出不同的评估。因此,换句话说,大家都没有在统一的国家功用基础上评价协议,都是基于不同的视角来作出自己的选择,例如大银行、小银行、

① 国际趋同过程中的监管规则比纯粹的国内的监管规则能更好地适用于一个或多个国家的公共利益。例如,在一次国际讨论会中,如果移民的规则减少了对某些国内利益集团的影响,那么这个规则就有可能被迅速通过。

立法者、监管者以及那些自认为是公共利益的拥护者对巴塞尔新资本协议的关注点各有不同。巴塞尔新资本协议两个首要目标为，增强国际活跃银行的安全性与稳健性和促使不同国家银行间的平等竞争。从理论上来说这并不难实现，但在实践中，可能其中一个目标会在协商的关键点上处于上风。不幸的是，从巴塞尔新资本协议的历史来看，在高效的银行业监管中，重要而抽象的普遍利益往往在协商的关键时刻服从于商业和官僚的利益。

除了巴塞尔新资本协议中涉及的缺乏统一的国家利益以外，另一项政策评估的难点是，IRB 理论方法中可信性收益可能不会转化成巴塞尔委员会特殊体制结构中的实际收益。不协调的激励措施，监控上的困难，或其他因素可能会限制协议的效力。同时，监管模式的选择是非常关键的，巴塞尔委员会的运作看上去也挺有意思的，并且这两者之间的互动将会决定巴塞尔新资本协议的影响力。实际上巴塞尔新资本协议的国际特征并没有填补 IRB 方法的缺陷；相反，随着越来越多的国家采用 IRB 方法，它作为国内监管基础也将会产生越来越多的缺陷；同时，对 IRB 方法实施的有效监控所表现出的困难将会限制采用共同的监管模式所带来的收益。

第三个分析是比较明确的。因为事实上任何倡议都会有优缺点，合理的政策分析并不是期望得到一个完美的协议，而是要在实际中得到最好的可选方法。即使一个提案存在重大缺陷，但它也不一定会是一个错误的政策选择。其他提案可能会有更大的意想不到的不良后果，或虽然只有较少的负面影响，不过是对初始政策目标的肤浅认识为代价的。将巴塞尔新资本协议的优缺点同其他可选方法进行比较，我们可以看到没有任何单一的替代方案优于作为国际协议基础的 IRB 方法。然而，在巴塞尔委员会资本监管和体制限制的实际备选方案中，可能的

确存在一种比巴塞尔新资本协议更简单、更折中的国际协议。本书最后一章对这种可选方法提供了一些建议。

内容提要

本书首先从银行资本监管的角度对巴塞尔新资本协议及其相应的影响进行讨论，并进一步阐述了新旧巴塞尔协议的发展历史。其次对作为银行监管模式和国际协定的巴塞尔新资本协议进行核心分析，评估一些可行的替代方法。最后，在本书结尾对该协议可能的重大修改方案提出了相应的建议。

第二章回顾了 10 国集团制定最低银行资本要求的理由以及相关的历史。要理解巴塞尔新资本协议的要求，有两点相当关键：首先，美国在过去的 25 年中，银行监管的性质有一个显著的变化，同时在其他金融中心也有一些较小程度的变化。金融服务行业的发展与银行活动限制条件的放宽产生共生效应，这种效应使资本监管成为银行监管的核心。其次，尽管风险的评估会变得复杂化与定量化，但是银行资本要求的确定还涉及对整个经济中金融系统稳定性和资本用途多样化这两方面的权衡。因此，资本监管不能成为一种纯粹的机械化任务，但对于其政策的谨慎执行却是很有必要的。

第三章描述了旧巴塞尔协议的起源、特点及其发展历史，并提供了巴塞尔委员会成立的背景，以及在 20 世纪 80 年代后期美国和英国寻求一个关于资本充足率的协议的双重动机。本章还阐述了在协议的再次起草之前，委员会对巴塞尔协议和巴塞尔委员会的其他监管合作协定做出的显著调整。即使巴塞尔委员会修改了原始的旧巴塞尔协议框架，但美国单方面的对这些规则进行了补充以适用于自己的银行，这样就可以将诸如信用

风险证券化这类新问题考虑在内。然而，在旧巴塞尔协议执行过程中，当需要对监管方面做出迫切改变时，他们只是对国家的监管制度做了微量的调整。尽管业内人士都普遍认识到，信用风险管理和监管制度在理论和实践上的差距越来越大，但是没有国内银行监管者开始要求对资本充足率重新进行全面修改。

本章也评估了旧巴塞尔协议的优缺点。其中最大的缺点是，它在覆盖范围上存在缺口，并为监管套利创造了许多机会，而这些机会又逐步使银行业务混合更加严重，包括证券化、衍生产品以及其他金融产品。这些金融产品在旧巴塞尔协议起草期间已组成了银行主要活动的一部分。因此，这些缺陷就成为了推出巴塞尔新资本协议的主要动机。

第四章阐述了巴塞尔新资本协议的艰难协商过程以及 2004 年修订后的框架，包括协议的实施和随后 4 年中的修改。虽然委员会在 1998 年对协议进行了一次彻底修订，但修改结果仍然显得比较杂乱；尤其是根据次级抵押贷款和证券化中暴露出的监管缺陷，提出一个相应的法案，但是该法案的隐形成本非常大。例如，在巴塞尔新资本协议投入的监管资源和精力通过修订协议来企图解决流动性风险（这种风险在本次危机中得以真正认识），但是对协议的修改又可能暴露出新的监管缺陷。

巴塞尔委员所做的第一个成就是于 1999 年推出了关于资本监管的“三大支柱”，并保留在修订后的框架中。第一支柱包括最低资本要求，第二支柱由最低资本要求准则以外的银行监管指引组成，第三支柱涵盖了市场纪律。1999 年起草的第一支柱没有背离旧巴塞尔协议中的基础风险分类，并提出了使用外部信用评级，如由穆迪或标准普尔发展起来的信用评级，并作为定义风险分类的基础。但是，由于许多大型银行更新的风险管理方法都没有融入提案中，因此引起了银行业内广泛的不满，

使得委员会不得不重新起草。之后，大家将注意力转向了推出银行自己信赖的，由其内部创建的信用评级方法，并且这种方法将作为银行监管资本计算的基础。然而，对特殊敞口的银行信用风险评级将由监管者推出的资本公式决定，因此，IRB方法就是监管的一种混合形式。

要发展一种适用性较强、可用于内部评级的方法并没有那么容易。因为两次全面的起草和大量详细的修正使其复杂程度越来越高，同时，巴塞尔委员会也试图对来自各个地区（主要是成员国）银行的反对意见做出相应的回应。在对法案中的问题做出回应的同时，巴塞尔委员会的其余精力全部集中于打造切实可行的IRB方法，以至于忽略了将第二支柱和第三支柱进行适当的发展。这种结果就造成了巴塞尔新资本协议发展不平衡的看法。

巴塞尔新资本协议对旧巴塞尔协议中的主要改变有：

- 完善了风险分类，以便于小型银行计算其资本充足率，同时做了其他相关的改变，保留了1988年的基础方法，并在1999年的初始法案中对资本充足率的计算和实施进行深入的思考。

- 允许较先进的大型银行通过选择使用低级内部评级法（F-IRB）或高级内部评级法（A-IRB），将他们的最低资本要求建立在内部信用风险模型投入的基础上。

- 要求银行在将适当的市场纪律并入监管计划时，对其信息进行披露。

- 扩大监管过程。

- 要求为操作风险预留一部分资本。

由这些因素可以看出，银行内部评级法的实施是最有难度且最易引起争议的，其次就是对操作风险的管理。这两者都与银行的利润相关。

修订后的框架甚至在其出台前还存在争议。许多大银行还需要通过巴塞尔新资本协议 IRB 准则的测试运行才能消除其顾虑，IRB 准则表明银行资本需要削减，同时许多学者和政策评论员（甚至是一些立法者）认为错误是肯定存在的。一些美国的监管者还有第二种想法，即对美国实施监管的程度推行一种修改，以此来提供比当前修订后的框架更多的保障来抵制资本的削减。2007 年的次贷危机增强了人们对协议的怀疑，并促使了巴塞尔委员会在巴塞尔新资本协议全面实施之前对其再进行重大的修正。

第五章对巴塞尔新资本协议作为国内监管模式进行了相应的评价。本章首先对关于资本监管的许多重要问题进行了讨论，即为什么银行要有规律地持有多于最低监管要求的资本以及如何持有。如果资本的减少明显不是由实施 IRB 方法所产生的，那么巴塞尔新资本协议的实施就存在问题。其次本章描述了 IRB 方法的潜在优点，并强调高级内部评级法是适用于大型银行。它的优点包括较高的风险敏感度，并促使复杂的大型银行改善其内部风险管理系统，同时创造一种风险概况的“共同语言”，以此来增强银行信用延伸的监管和市场纪律。由于存在大量的问题，如评估信用风险的风险价值模型的属性未经检验，在监控银行 IRB 实施过程中产生的重大的行政监管的难题等，这就引出了重大的监管问题，即这些优点是否能够从本质上得到监管者和银行之间的共识。同时，本章还考虑到高级内部评级监管体制中的两个负面影响：反周期宏观经济影响的恶化通常伴随着风险敏感银行资本要求的提高和系统优势的减弱，这些都是使用高级内部评级银行所需要面对的。

本章的结论是高级内部评级法的风险和缺陷可能会超过它的潜在价值。因此，作为独立于国际协议之外的监管模式，其合理性是最无法确定的。事实上，巴塞尔新资本协议体制也可