

# 金融论坛

第 4 期

中国社科院金融研究所主办

2003 年 9 月 26 日

---

## 金融监管新发展及巴塞尔新资本协议\*

国务院发展研究中心金融研究所 巴曙松

### 一、巴塞尔新协议的内容

2001 年 1 月 16 日，巴塞尔银行监管委员会发布了新的巴塞尔资本协议的征求意见稿，这份新的资本协议框架是以 1999 年 6 月该委员会提出的新的资本协议框架为基础修订的，它比较全面地阐述了即将在全球银行业推行的新的资本充足协议的基本原则。尽管这个重要的协议在全球范围内广泛征求了金融机构和监管机构的意见，并且还打算在 2004 年正式实施，但是，基于这个新的框架协议对于全球金融业的深远影响和实施过程中的复杂性，巴塞尔委员会主动宣布推迟一年实施。

2001 年巴塞尔新资本协议框架继续延续 1988 年巴塞尔协议中以

---

\* 本文根据巴曙松博士 9 月 17 日在金融所第七期《金融论坛》上的发言及相关材料整理。

资本充足率为核心、以信用风险控制为重点、突出强调国家风险的风险监管思路，并吸收了《有效银行监管的核心原则》中提出的银行风险监管的最低资本金要求、外部监管、市场约束等三个支柱的原则，进而提出了衡量资本充足比率的新的思路和方法，以使资本充足比率和各项风险管理措施更能适应当前金融市场发展的客观要求。同时，新协议要求三个支柱必须协调使用才能真正体现新协议的精髓。而这也是新协议区别于 1988 年协议的核心之所在。其次，新协议对风险的认识更加全面。1988 年协议内容主要是针对信用风险而言，而新协议中有关风险的定义扩大为信用风险、市场风险和操作风险的各种因素，基本涵盖了现阶段银行业经营所面临的风险，以保证银行资本充足性能对银行业务发展和资产负债结构变化引起的风险程度变化有足够的敏感性。三是除标准法外，允许银行运用内部评级法来衡量和测算信用风险和操作风险，使新的监管规则有一定的灵活性，有利于吸收现代大型银行管理风险的各种先进经验。新协议较 1999 年 6 月框架性文件更加深入，尤其是它在内部评级的方法、外在评级在标准方法中的应用、降低信用风险的技术、资产证券化和操作风险的处理等方面都进行了重大调整。

新资本协议的目标是：(1)继续促进金融体系的安全性和稳健性，至少维持金融体系目前的资本总体水平。(2)促进公平竞争。(3)提供更全面的处理风险的方案。(4)使处理资本充足率的各种方法更为敏感地反映银行头寸及其业务的风险程度。

## 二、新巴塞尔协议的特点

1. 新协议坚持了 1988 年巴塞尔协议以资本充足率为核心的监管思路，并提供了难度不同的、可供选择的更为灵活的风险衡量方式

为了适应当前复杂多变的银行业风险状况，巴塞尔委员会放弃了旧协议中单一化的监管框架，并提供了更多的选择方式，银行和监管当局可以根据业务的复杂程度、本身的风险管理水平等灵活选择使

用。通过这种灵活的制度安排，巴塞尔委员会试图促使银行不断改进自身的风险管理水平，使用对于风险状况反应更为灵敏的衡量方式，进而更为准确地测定一定风险状况下所需要的资本金水平。新协议允许银行实行内部评级方法，使新的监管规则有一定的灵活性，有利于吸收现代大型银行管理风险的各种先进经验。新协议为了鼓励对支柱一所确立的资本要求方法进行更新，鼓励银行不断改进风险评估方法，不断发展更为精细的风险评估体系。同时，也鼓励银行在具备充分数据的条件下，采用高级的内部评级方法。新协议有利于促进现代银行业风险管理技术进步。

## 2. 新协议提供了外部评级与内部评级的选择方案

为了测算银行的风险资产状况，银行必须要对资产进行评级，并相应确定风险权重。巴塞尔委员会在设计方案的初期曾经试图要求银行主要依靠外部中介机构的评级，但是，由于商业银行普遍对评级机构的客观性、独立性、资料的可获得性、评级结果的及时充分披露、评级结果的可信度等方面存在相当大的歧议，评级机构本身也不愿意将判断银行风险大小的责任全部担在自己向上，于是，新协议框架中除了继续保留外部评级这一获得资产评级的方式外，更多地强调银行要建立内部的风险评估体系，并提供了三个可供选择的方案，即标准化方案、基础的 IRB 方案和高级的 IRB 方案体系，强调用内部评级为基础的方法来衡量风险资产，进而确定和配置资本。

## 3. 新协议调整了利率风险的资本要求和监管方式，增加了对于操作风险的资本要求

巴塞尔委员会近年来一直希望推行全面风险管理，将风险管理覆盖的范围逐步从信用风险推广到利率风险、操作风险等。由于一些风险（如利率风险等）难以准确量化，因而此次新的资本协议框架建议各国监管当局在设定最低资本充足比率要求时要充分考虑到利率风险这一点，也就是纳入第二支柱的监管，不再包括在第一支柱。

新的资本协议还要求考虑操作风险 (operational risk) 并相应配备资本。具体计算运营风险的方法存在相当大的差异, 难易程度也不一样。在实际操作中, 许多考虑运营风险的银行只是在考虑信用风险所需的资本之外, 进一步增加 20% 作为覆盖运营风险的资本。新的资本协议准备采用这个 20% 的标准作为广义的指导性准备标准。实际上这也是在 1999 年 6 月框架征求意见后增加的内容。对于操作风险, 巴塞尔委员会提出了集中方法, 包括基本指数法、标准方法和内部测试方法。根据大多数大型银行的实际经验, 它们一般保留经济资本的 20% 用于应对操作风险。

### 三、新巴塞尔协议的三大支柱

#### 1. 最低资本充足率

新协议适当扩大资本充足约束的范围, 在一定程度上抑制资本套利行为。例如, 1988 年的资本协议不对控股公司的资本充足比率作出要求, 使得许多银行为了逃避资本约束纷纷采用控股公司的形式。在新的资本协议框架中, 以商业银行业务为主导的控股公司应当受到资本充足比率的约束。在 1988 年的资本协议中, 对于证券化的资产的风险水平确定的相对较低, 而且没有充分考虑到由此可能导致的市场风险和利率风险等。随着国际金融市场的发展、以及国际银行业基于逃避资本约束的动机, 银行资产证券化显著推进, 从而使得原来的资本协议不能更为灵敏地反映银行资产的真实风险水平和所需要配备的资本水平。新的资本协议框架则对此进行了一定的限制。另外, 新的资本协议框架对于非银行机构的大额投资需要从资本中扣除。新的资本协议框架建议, 对于单笔超过银行资本总额 15% 的投资、以及此类对非银行机构的投资总额超过银行资本规模 60% 的投资, 都要从银行资本中扣除。这无疑会对那些在非银行领域有广泛投资的银行形成严峻的冲击, 从世界范围内来看, 日本、西班牙和德国的银行可能受到的冲击最大。当然, 这也是由银行体制所决定的。另外, 新

协议本身考虑到控股公司下的不同机构并表问题，在产品方面，涵盖了证券化资产和银行持有证券的资本要求，同时巴塞尔委员会也着手推动与保险业监管机构的合作，以进一步推动新规则的发展。新协议从机构和业务品种方面，推广了经典的最低资本比例的适用范围，这为银行业全能化发展环境下，金融业合并监管的形成确立了重要的政策基础。

## 2. 监 管

新资本协议更为强调各国监管当局结合各国银行业的实际风险对各国银行进行灵活的监管，这主要是巴塞尔委员会注意到不同国家的具体金融环境和进入体制差异，因而开始强调各国监管机构承担更大的责任。例如，各国监管当局可以根据各国的具体状况，自主确定不低于 8% 水平的最低资本充足要求，同时，许多风险衡量的水平和指标需要各国金融监管当局根据实际状况确定，而且金融监管当局还要能够有效地对银行内部的风险评估体系进行考察。这样，各国金融监管当局监管的重点，将从原来的单一的最低资本充足水平转向银行内部的风险评估体系的建设状况。

新资本框架延续了《有效银行监管的核心原则》以及其 1999 年提出的监管框架的主要思路。在 1999 年的监管框架中，巴塞尔委员会提出，为了促使银行的资本状况与总体风险相匹配，监管当局可以采用现场和非现场稽核等方法审核银行的资本充足状况。监管当局应该考虑银行的风险化解情况、风险管理状况、所在的市场性质以及收益的可靠性和有效性等因素，全面判断银行的资本充足率是否达到要求；监管当局有权根据银行的风险状况和外部经营环境，要求银行保持高于最低水平的资本充足率；银行要建立严格的内部评估体系，使其资本水平与风险度相匹配；监管当局要及时检查和评价银行的内部评价程序、资本战略以及资本充足状况；在资本水平较低时，监管当局要及时对银行实施必要的干预；如果对银行风险水平说来是必要的

话，监管者应当要求银行持有超过最低比率的资本。2001 年颁布的资本新协议继承了这些原则，同时强调，为了顺利实现向 IRB 资本充足衡量体系的转换，商业银行向监管当局提交完备的内部风险评估制度安排、资产分类制度安排等。因此，所谓第二支柱的关键，就是确保每家银行有合理的内部评估程序，以便银行首先对其面临的风险有正确判断，并在此基础上及时评估资本的充足状况。为了确保这些内部方法、降低信用风险的方法和资产证券化满足监管资本量的要求，银行要确立风险管理标准和信息披露制度，银行尤其要披露计算信用风险和操作风险的最低资本要求时所使用的内部方法。监管机构对银行的评估可采取现场检查、非现场检查及与银行管理部门座谈等手段来实现。

### 3. 市场约束

在新资本协议中，市场约束机制的引入可以说是现代公司治理结构研究重大进展的体现。在新的资本框架中，巴塞尔委员会对于银行的资本结构、风险状况、资本充足状况等关键信息的披露提出了更为具体的要求。新框架充分肯定了市场具有迫使银行有效而合理地分配资金和控制风险的作用，稳健的、经营良好的银行可以以更为有利的价格和条件从投资者、债权人、存款人及其他交易对手那里获得资金，而风险程度高的银行在市场中则处于不利地位，它们必须支付更高的风险溢价、提供额外的担保或采取其他安全措施。于是，这种市场奖惩机制可以促使银行保持充足的资本水平，支持监管当局更有效地工作。为了确保市场约束的有效实施，必然要求建立银行信息披露制度。2001 年新资本协议框架中所要求的信息披露的潜在参照标准是美国的银行信息披露要求，如大型银行要求按季披露范围相当广泛的风险信息。同时，新协议在应用范围、资本构成、风险评估和管理过程及资本充足性方面提出了定性和定量的信息披露要求。新协议强调了有关风险和资本关系的综合信息披露，监管机构要对银行的披露体系进

行评估。而巴塞尔委员会则致力于推出具有统一标准的披露框架。信息披露包括核心信息和附加信息的披露两种情况。那些活跃的大型银行，每季度要进行一次信息披露，而对于市场风险，在每次重大事件发生后都要进行披露。对于一般银行，要求每半年进行一次信息披露。

#### 四、新协议对中国银行业的影响

##### 1. 最低资本金要求及其影响

当前中国银行业存在不同程度的资本金不足问题，根据近期国际性的金融机构披露的中国银行业的主要经营数据，中国的银行业，特别是四大国有银行的资本金不足问题是比较明显的。对于银行业来说，充足的资本和合理的资本结构是维护公众对银行信心的基本需要，也是银行自身承受各种损失和风险的“缓冲器”。即使按照 1988 年巴塞尔资本协议 8% 的资本充足率要求看，能够达到这一标准的银行并不多。因此，新资本协议框架的实施将使得资本不足的问题将更为突出。

对于中国这样的新兴市场来说，新资本协议框架的实施带来的最大挑战，还是新资本协议实施之后不同银行之间所需配置的资本金的差异带来的市场竞争能力的显著高下之别。新资本协议提供了比较灵活的、可供选择的风险衡量方式，而越复杂的风险衡量方式所需要配置的资本相应更低，从而为客观上拉大发达地区银行和新兴市场银行、特别是资产质量较差、风险管理能力欠缺的银行之间的差距提供了可能。新资本协议提供的风险管理机制方面的选择的可能性，主要的目的是为刺激银行改进风险管理提供一种激励机制，客观上达到风险管理水平比较高的银行可以提取比较少的资本的目标，这实际上直接将风险管理水平与银行最宝贵的资本挂勾，由此形成对资产质量欠佳银行的经营压力。

##### 2. 外部监管及其影响

新资本协议在给予各国监管当局更大的决策自主权时，也对各国

监管当局的监管能力提出了更高的要求。对于中国的监管当局来说，如何及时开辟银行的资本金补充渠道、如何合理确定适应中国国情的不低于 8% 水平的覆盖三大风险的最低资本充足要求、如何评估和衡量商业银行内部风险评估体系的状况、如何运用新的资本协议框架平等地监管中资和外资银行等，都是新的挑战。

### 3. 市场约束及其影响

由于市场发育和监管理念等方面的原因，同时也因为会计信息不完备、真实性有待提高等因素，中国的银行业在信息披露的质量和数量方面都远远不能适应市场的要求，在金融市场不发达、金融资产持有人有限的情况下市场也缺乏足够的动力和资料深入分析银行的风险状况。因此，在强化信息披露方面，既要确定具体的银行业需要定期及时披露的资料，也要引导市场强化对于银行信息的分析，逐步提高市场约束的力量。国际经验表明，市场约束具有迫使银行有效而合理地分配资金和控制风险的作用，市场约束可以促使银行保持充足的资本水平；同时，富有成效的市场约束机制也是配合监管当局强化监督工作的有效工具。

新资本协议将市场约束列为与最低资本要求、外部监管相并列的三大支柱之一，对于银行信息披露的强调提高到相当高的水平，这就要求中国的银行业要全面完善信息披露制度，根据新资本协议的要求对银行风险管理制度与程序、资本构成、风险披露的评估和管理程序、资本充足率等领域的关键信息准确核算并及时披露，推动会计制度的国际化，提高会计信息的一致性和可比性。

### 4. 新资本协议框架推动金融业风险管理制度创新

(1) 建立健全完善的资本金补充机制。在当前中国的银行业资本金不足、补充渠道不畅的环境下，探索完善的资本金补充机制势在必行。目前来看，这些补充渠道主要包括：上市募集资本金方式；财政资金注入增资方式；发行长期金融债券形式；银行从利润中留存积累，



通过法定程序转作资本金形式；通过私募形式适当减持国有股，吸收国际金融机构或财团资本，引入新的投资者等等。在实际操作中，上述方法可能会同时不同程度地采用。

(2)根据新资本协议要求对风险管理程序与架构进行全面重组，规范会计核算制度，着手数据采集和数据库建设。要建立统一、规范的会计核算制度，建立高效、集中的会计数据管理信息系统，覆盖业务处理、业务数据采集和传输、会计数据的集中等方面。在此基础上，积极着手建立巴塞尔新资本协议所需要的数据库。

(3)新资本协议实施的货币政策效应。以巴塞尔资本协议为代表的对于银行资本金充足水平的要求和约束，在明显影响到银行的经营行为和风险管理偏好的同时，也开始成为金融体系实施货币政策的关键因素之一。由于在以巴塞尔协议为代表的资本金约束框架中，维持充足的资本金水平成为银行经营管理和外部监管的重要约束条件之一，因而这一风险管理理念的变化会直接影响到银行的资本金战略、存贷款行为，进而直接影响到货币政策的传导效果；而货币政策正是通过影响银行的资本金最优化决策和存贷款决策，来影响到货币供应量的变化。