

金融行业新思维丛书

监管治理新思维

德勤中国金融服务业卓越中心 编

Deloitte
德勤

China Financial Service Practice
Center of Excellence

德勤中国金融服务业卓越中心

金融行业新思维丛书

监管治理新思维

德勤中国金融服务业卓越中心 编

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press
大 连

© 德勤中国金融服务业卓越中心 2011

图书在版编目 (CIP) 数据

监管治理新思维 / 德勤中国金融服务业卓越中心编. —大连 :
东北财经大学出版社, 2011. 7
(金融行业新思维丛书)
ISBN 978-7-5654-0400-9

I. 监… II. 德… III. 金融-监督管理-研究 IV. F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 104394 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 96 千字 印张: 7 1/4 插页: 1
2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

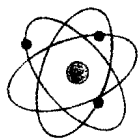
责任编辑: 李智慧 孙 平 责任校对: 贺 鑫
封面设计: 张智波 版式设计: 钟福建

ISBN 978-7-5654-0400-9

定价: 30.00 元

总序

2007 年至 2009 年间爆发的全球性金融危机，是继 1929 年大萧条（The Great Depression）以来全球金融市场经历的最大动荡。危机令全球所有金融机构都面临重重考验。一些原来的行业领头机构关门大吉，或者在被收购前处于濒临破产的边缘。另一些拥有强有力风险管理系统的机构遭受较小损失，进而在接下来的市场竞争中占据有利的位置。可以确定的一点是，金融危机将重塑全球金融行业的竞争格局，全球金融服务行业正在经历一个过渡时期。在危机逐渐消弭后的新时代，从纽约到伦敦和马德里，从东京到香港和上海，从发达国家到各个新兴市场，金融行业的监管者和金融机构管理者都在思考如何从变化的格局中调整定位，以更加有效地管理风险，抓住后危机时代的机遇并赢得竞争优势。在金融监管层面，美国于 2010 年 7 月通过了有史以来最严格的具有里程碑意义的《多德—弗兰克华尔街改革和消费者保护法案》（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act）。巴塞尔银行监管委员会针对目前银行资本与流动性标准（Basel II）的不足提出了 Basel III，对 Basel II 进行了全面且综合的修正。在金融机构管理层面，最近一次德勤针对全球金融机构高管的问卷调查报告表明，金融危机所造成的影响集中在业务关系受损、业绩滑坡、战略执行中断等方面。针对后危机时代，全球金融机构高管的关注焦点集中在以下几个方面：客户和产品、战略和运营、风险和监管、资本和流动性以及人才和技术。



监管治理新思维

长期以来，德勤全球及德勤中国金融服务行业的专业人士致力于就对于全球金融服务机构最为重要的问题提供领先思想、调查和研究。德勤的目标是帮助客户度过充满挑战的时期，并为他们的持续发展提供真知灼见。在中国，过去几年来，德勤与中国领先的金融机构合作，为中国金融机构提供专业见解和优良服务，共同见证了中国金融行业成功改革的过程。德勤深知当今全球一体化时代金融行业的复杂性，同时深入理解中国金融行业所面临的重大问题和机遇。基于我们对中国金融行业的充分研究和深入洞察，德勤有能力也有信心为中国金融行业继续创造和实现价值，共同走向辉煌。

本丛书为过去两年来德勤全球及德勤中国金融服务行业针对全球金融行业面临的重大问题的思考、调查和研究，分《监管治理新思维》、《战略管理新思维》和《业务发展新思维》三本书。我们热切期望本丛书能为后危机时代的中国金融企业提供有价值的参考。我们深知，金融市场瞬息万变，本丛书部分观点、数据与中国金融行业的实际情况可能有出入或存在疏漏之处，敬请读者谅解并提出宝贵建议。

德勤中国金融服务行业联席领导人

王鹏程

刘明华

目录

第1章 解读 Basel III——国际金融监管体系改革新动向/1

- 1 综述/1
- 2 Basel III 的框架及主要内容/3
- 3 Basel III 的影响分析和建议/24
- 4 附件：巴塞尔委员会其他征求意见稿的内容/30

第2章 雷霆风暴——评估美国金融监管改革的影响/39

- 1 简介/39
- 2 作为（或不作为）系统重要性/42
- 3 法人实体/架构/43
- 4 资本/44
- 5 数据和商业信息/45
- 6 治理、监管和问责/47
- 7 人才和企业文化/48
- 8 监管变革/50
- 9 结论/50



第3章 迈向保险公司全球偿付能力监管的后续步骤/51

- 1 前言/51
- 2 准备工作/52
- 3 美国的金融偿付能力框架/53
- 4 NAIC 偿付能力现代化举措/54
- 5 美国联邦政府方面的最新进展/58
- 6 IAIS 的进展/59
- 7 IAIS 目前开展的工作/59
- 8 Solvency II /61
- 9 展望/62

附录 巴塞尔新资本协议第三支柱基准调研报告 (2009 年度) /65

附件 1 新资本协议第三支柱信息披露案例分析 报告/85

附件 2 巴塞尔委员会、中国银监会、英国金管局、 欧盟监管机构对巴塞尔新资本协议第三支柱 披露要求对比/97

第1章 解读 Basel III——国际金融 监管体系改革新动向

1 综述

2010年9月15日, 巴塞尔委员会主席卡如纳先生在西班牙首都马德里召开第三次桑坦德国际银行会议上正式提出了 Basel III, 它是对目前银行资本与流动性标准 (以下简称“Basel II”或“新资本协议”) 的一次全面且综合的修正。各国央行和监管部门希望这些改革能促使银行减少高风险业务, 同时确保银行持有足够的准备金, 能够不依靠政府救助独自应对今后可能发生的金融危机。巴塞尔委员会于2010年11月在韩国首尔举行的二十国集团 (G20) 领导人峰会上批准 Basel III, 并发布最终定稿。按照二十国集团的要求, 这些标准将随着金融环境的改善和经济复苏而逐步引入。

对于银行业监管进行如此大规模的变革是源于2007年至2009年的金融危机, 它暴露出新资本协议的诸多不足, 例如: 在危机爆发时全球银行的整体资本质量不佳; 目前的监管体系尚未对杠杆率进行一致的监管; 金融监管体系中存在的亲周期效应未引起足够重视; 由于强化对单个金融机构的风险管理, 对系统性风险考虑不足等等。这些都促使巴塞尔银行监管委员会^① (BCBS, 以下简称“巴塞尔委员会”) 对新资本协议进行进一步的补充和完善。

^① 巴塞尔银行监管委员会 (BCBS), 目前包括 27 个全球主要经济体和 7 个国际组织, 是银行监管国际标准制定的机构。



为建立更加可靠的全球银行体系，提高银行抵御金融震荡和经济波动的能力，巴塞尔委员会于金融危机后开始提出一系列改革措施和文件，以求补充和完善新资本协议的要求，这些改革措施和文件均会影响到未来商业银行的监督和管理。以 2009 年 12 月 17 日巴塞尔委员会发布的《增强银行体系稳健性》及《流动性风险计量标准和监测的国际框架》两份征求意见稿为基础，巴塞尔委员会开始进行大范围的定量影响测算，并根据各国监管当局的反馈意见，对最初设定的框架和指标进行调整。2010 年 7 月 26 日，巴塞尔委员会决策委员会（GHOS）^① 会议中对新框架的相关内容的进一步修改达成共识。2010 年 9 月 12 日，巴塞尔委员会决策委员会会议上发布了新的全球资本标准，对资本达到指标要求、过渡期时间安排等进行了明确，并进一步明确 Basel III 的主要内容。

Basel III 提出了新的全球资本标准及过渡期安排，同时还从以下六个方面对新资本协议进行补充完善：

- 加强资本框架并明确资本定义；
- 扩大风险覆盖范围并加强交易对手信用风险管理；
- 引入并更新整体杠杆比率；
- 提出前瞻性的拨备、资本留存及反周期超额资本；
- 提出超额资本、应急资本以降低系统性风险；
- 全球流动性标准等。

德勤本次研究报告以 2010 年 7 月和 9 月的会议决议的既定标准为重点，在 2009 年发布的两份征求意见稿的基础上，分析主要变化，并评估潜在影响。我们还对 Basel III 对于宏观经济、国际监管趋势以及中国银行业产生的影响进行了分析。对于巴塞尔委员会其他征求意见稿的主要内容，我们也将附件中进行简要的介绍。

此次监管改革的力度和深度将对整个金融体系带来深远影响，对资

^① 巴塞尔委员会决策委员会（GHOS）：GHOS 由巴塞尔委员会成员经济体的央行行长和监管当局负责人组成，主要职责是确定巴塞尔委员会的工作方向、审议批准重大银行监管政策和制度。

本质量的日益重视将直接影响银行未来筹集资本的渠道、工具和成本。虽然由于国内银行更加传统的运营模式、更加简单的资本构成以及较少的衍生工具等原因,新框架对于国内银行业的短期影响明显小于西方银行。但从长期来看,我国商业银行近几年资产快速扩张,这大大增加了资本补充压力和流动性压力。

Basel III 实施所引入的强化后的资本和流动性监管标准将进一步约束银行的信贷供给能力和信贷成本控制,新的监管标准对中国银行业资本和流动性管理的影响不容忽视。国内银行业应提前准备,积极应对监管改革变化对自身在实施新规定后可能出现的问题,并做出分析,进一步强化风险约束和资本约束的经营发展理念,建立有效的资本约束机制以及建立健全资本的长效补充机制,为可能产生的影响做好准备。

2 Basel III 的框架及主要内容

2.1 什么是 Basel III

随着全球金融市场的快速发展,市场竞争日趋激烈,金融创新引起的产品多样化加大了风险管理和控制的难度,现有的监管体系难以应对日益复杂的风险管理环境。2007 年爆发的金融危机给全球银行体系带来了巨大的冲击,金融监管改革势在必行。金融危机暴露出目前新资本协议的诸多不足,例如:

- 在危机爆发时全球银行的整体资本质量不佳;
- 目前的监管体系尚未对杠杆比率进行一致的监管;
- 金融监管体系中存在的亲周期效应未引起足够重视;
- 强化对单个金融机构的风险管理,对系统性风险考虑不足等等。

这些都促使巴塞尔委员会对新资本协议进行进一步的补充和完善。

金融危机后,国际金融监管当局开始对金融体制进行深度改革。在改革的大趋势下,巴塞尔委员会针对金融危机中呈现出的问题发布了大量新协议修改和更新的征求意见稿,内容涉及银行稳健性、流动性风险



管理、市场风险管理、交易账户新增风险等多个领域。巴塞尔委员会还进行了大范围的压力测试和定量影响测算，并根据结果对管理框架和内容进行了修改，不断完善银行监管体制。截至2010年9月，巴塞尔委员会发布的 Basel III 相关文件参见图 1—1。



图 1—1 巴塞尔委员会发布的 Basel III 相关文件

在以上一些改革措施中，巴塞尔委员会以2009年12月17日发布的《增强银行体系稳健性》及《流动性风险计量标准和监测的国际框架》两份征求意见稿为基础，初步提出了新监管体系的相关要求和实施安排，并组织银行对新的资本和流动性标准进行定量影响测算，并对 Basel III 可能对宏观经济尤其是后危机时代的全球经济复苏的影响进行了研究和分析。

在综合考虑了业界对于征求意见稿的反馈、定量影响测算结果以及 Basel III 对宏观经济的影响的基础上，巴塞尔委员会对新的监管标准进行了修改，并于2010年7月26日在巴塞尔委员会决策委员会会议上对新框架的相关内容的修改达成共识。

2010年9月12日，巴塞尔委员会决策委员会就新的资本要求和过渡期安排达成一致，并发布了新的全球资本标准。

巴塞尔委员会于2010年11月在韩国首尔举行的二十国集团(G20)领导人峰会上批准 Basel III, 并发布最终定稿。

图1—2 汇总说明了巴塞尔委员会计划 Basel III 的建立和实施的主要时间安排。

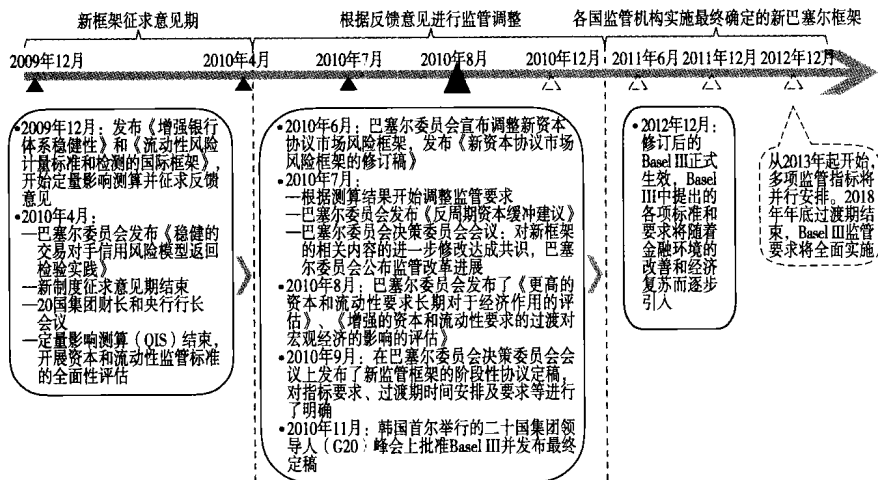


图1—2 巴塞尔委员会计划 Basel III 的建立和实施的主要时间安排

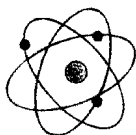
综上所述，Basel III 是巴塞尔委员会为加强银行业的风险管理和监管而提出的一整套综合的改革措施，这些措施旨在：

- 提高银行抵御金融震荡和经济波动的能力；
- 提高风险管理和银行的治理水平；
- 增强银行业的透明度和披露要求。

Basel III 改革的对象是：

- 微观层面：银行本身以及监管，希望提高银行个体压力时期的稳定性；
- 宏观层面：银行系统间的风险以及将风险放大的亲周期效应。

Basel III 的主要内容包括提出新的全球资本标准及过渡期安排，并从六个具体方面对目前的 Basel II 进行了补充和完善，具体见前文。



2.2 新的全球资本标准及过渡期安排

在2010年9月12日巴塞尔委员会决策委员会会议上，巴塞尔委员会发布了新的全球资本标准及相应的过渡期安排，其主要涉及两个方面的内容：

2.2.1 明确了新的全球最低资本要求标准

Basel III 修改后的资本框架相比现行的资本框架更加严格，更加强调查本质量，增强资本工具吸收损失的能力，在资本充足率指标的基础上，普通股比例也将成为重要的资本管理指标，例如：

- 巴塞尔委员会将最低普通股要求从2%提升至4.5%，此外，银行还需要计提2.5%的资本留存超额资本来抵御未来可能存在的经济下行压力，这便使得对普通股的总体要求达到了7%；

- 新定义的一级资本、二级资本标准和调整项标准都将显著提高资本质量及数量的要求；

- 4.5%的普通股及6%的一级资本要求再加上其他超额资本计提的要求将对银行的资本管理带来更大的压力。

Basel III 新的全球最低资本要求标准的具体比例如表1—1所示。

表1—1 Basel III 新的全球最低资本要求标准的具体比例

	普通股 (扣减调整后)	一级资本	总资本
最低资本要求	4.5%	6.0%	8.0%
资本留存超额资本	2.5%		
最低资本要求+资本留存超额资本	7.0%	8.5%	10.5%
反周期超额资本*	0~2.5%		

* 反周期超额资本应该是普通股或是其他可以充分吸收损失的资本的0~2.5%。

表1—2列示了Basel III 最低资本要求标准相对于Basel II 的主要变化。

表 1—2 Basel III 最低资本要求标准相对于 Basel II 的主要变化

风险加权 资产的百 分比	资本要求							额外的资本要求	
	普通股			一级资本		总资本		反周期 超额资本	对系统重要性 银行额外损失 吸收的能力
	最低要求	资本留存 超额资本	总资本 要求	最低要求	总资本 要求	最低要求	总资本 要求	范围	
Basel II	2			4		8			
备注	新协议下的要求相当于 在 Basel III 新资本定义 下一般国际银行的 1%			新协议下的要 求 相当于 在 Basel III 新资本 定义下一般国 际银行的 2%					
Basel III 新资本 定义和 标准	4.5	2.5	7.0	6	8.5	8	10.5	0~2.5	是否对系统重 要性银行计提 超额资本

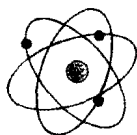
2.2.2 明确了相应的过渡期实施安排

巴塞尔委员会对 Basel III 规定了为期 5 年的实施过渡期，即 Basel III 将于 2013 年年初引入，2017 年年底开始全面实施。

此外，现有政府部门的资本注入在 2017 年年底之前都不会受到新条款的限制。不再作为合格的非核心一级资本和二级资本的资本工具将从 2013 年开始的 10 年内逐步退出资本项目。2016 年开始引入资本留存超额资本要求，直到 2019 年 1 月 1 日完全生效，最终对于资本留存超额资本的要求将达到 2.5%。

对于最低资本要求来说，普通股和一级资本的最低要求将于 2013 年开始逐步引进，2015 年全面生效，具体时间安排如下：

- 2013 年开始，最低普通股的要求会从当前的 2% 提升到 3.5%，最低一级资本要求会从当前的 4% 提升到 4.5%；
- 2014 年开始，最低普通股和一级资本要求将分别提升至 4% 和 5.5%；
- 2015 年开始，对于最低普通股和一级资本的要求分别为 4.5%



监管治理新思维

和6%。

资本留存超额资本作为4.5%的最低普通股的补充，将于2016年1月1日逐步引入并以每年0.625%的速度增加，到2019年1月1日达到2.5%的最终要求。

最后将引入杠杆比率要求。在2013至2017年间将对杠杆比率执行5年的并行期安排，观测杠杆比率的使用值并进行必要的校准工作，2018年开始将杠杆比率要求正式纳入第一支柱。

各项指标实施的过渡期安排及最终达标的具体时间要求如表1—3所示。

表1—3 各项指标实施的过渡期安排及最终达标的具体时间要求

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019年1月1日
杠杆比率	监督监测		并行期从2013年1月1日到2017年1月1日，自2015年1月1日开始披露					将杠杆比率正式纳入第一支柱	
最低普通股权益资本比率			3.5%	4.0%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%
资本留存超额资本						0.625%	1.25%	1.875%	2.50%
最低普通股与资本留存超额资本之和			3.5%	4.0%	4.5%	5.125%	5.75%	6.375%	7%
普通股扣减项的逐步实施 (包括超过递延税资产、抵押债权事务性服务权利以及金融工具最高限度的额度)				20%	40%	60%	80%	100%	100%
一级资本最低要求			4.5%	5.5%	6.0%	6.0%	6.0%	6.0%	6.0%
总资本最低要求			8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%
总资本与资本留存超额资本之和			8.0%	8.0%	8.0%	8.625%	9.125%	9.875%	10.5%
不再作为合规非核心一级资本或二级资本的资本工具			从2013年开始的10年之内逐步退出						
流动性覆盖率	观察期开始				引入最低标准				
净稳定融资比率			观察期开始					引入最低标准	

2.3 对现行 Basel II 的补充和完善

2.3.1 加强资本框架并明确资本定义

在金融危机爆发时，全球银行系统的资本质量差强人意，而在危机升级时，资本基础水平及质量都遭到严重侵蚀。现有金融监管体系在监管资本管理方面的缺陷已经威胁到金融体系的稳定性，具体包括：

- 目前对于资本的监管调整主要应用于一级资本或总资本，通常不针对普通股。这导致有时银行披露的一级资本很高，但持有的普通股净额却很少，而普通股恰恰是持续经营条件下吸收损失的最佳工具。

- 各国监管调整规定差别较大，缺乏全球统一的监管调整标准。

- 用于交易的资本质量较差，几乎像负债一样。

在金融危机结束后，监管机构意识到：资本质量与资本数量同等重要。因此，为了提高资本质量，增强银行资本工具吸收损失的能力，巴塞尔委员会修改了监管资本定义，提出了更加严格的资本标准，主要体现在各级资本构成的变化及监管资本调整项的统一。

2.3.1.1 各级资本的构成

总体而言，Basel III 对于一级资本的定义更加严格化，同时简化了二级资本并取消了三级资本。Basel III 建议的资本构成与现行 Basel II 下的资本构成对比如图 1—3 所示。

• 一级资本的变化

一级资本定义修改后，其主要形式必须是普通股和留存收益，且普通股必须满足一套合格标准才能被计入一级资本。少数股东权益将不能被计入核心资本的普通股部分。某些具有创新特征的资本工具，如股利递增机制，会不断腐蚀一级资本的质量，因此将被逐步取消。除普通股之外，满足一定标准的资本可计入其他持续经营下的资本。

• 二级资本的变化

简化二级资本，只有一套二级资本的合格标准，其他子类别将被取消。巴塞尔委员会规定了二级资本的最低标准，同时取消了二级资本不能超过一级资本的限制。



图 1—3 Basel III 建议的资本构成与现行 Basel II 下的资本构成对比

• 三级资本的变化

取消三级资本，以保证抵补市场风险的资本质量等同于抵补信用风险和操作风险的资本质量。

2.3.1.2 调整项

2009 年 12 月，巴塞尔委员会修改并明确了监管资本的调整项，为在全球范围内统一资本扣减项目和审慎调整项目，同时要求这些调整项应该应用于普通股层面。在各国开展的定量影响测算结果显示某些调整项会对特定的业务模式以及拨备的计提实践产生潜在的不良影响，而且一些扣除方式也没有考虑到极端压力情况下的合理估值因素。因此，2010 年 7 月，结合各国监管当局及商业银行的反馈意见，巴塞尔委员