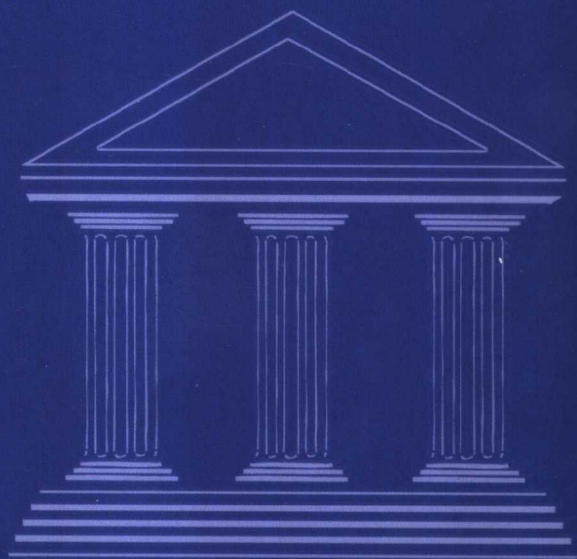


巴塞尔新资本协议

研究文献及评述

罗 平 编著



中国金融出版社

巴塞尔新资本协议 研究文献及评述

罗平 编著



中国金融出版社

责任编辑：何 为

责任校对：潘 洁

责任印制：裴 刚

图书在版编目 (CIP) 数据

巴塞尔新资本协议研究文献及评述/罗平编著. —北京:
中国金融出版社, 2004.10

ISBN 7-5049-3531-X

I. 巴… II. 罗… III. 国际清算银行—协议—文集
IV. F831.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 105102 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010)63286832 (010)63287107 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com> (010)63365686

读者服务部 (010)66070833 (010)82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印刷有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 23

字数 376 千

版次 2004 年 12 月第 1 版

印次 2004 年 12 月第 1 次印刷

印数 1—3000

定价 39.00 元

如出现印装错误本社负责调换

目 录

导言	1
第一部分 国际银行资本监管的发展历史	9
1 国际银行业监管：巴塞尔协议的起源和影响	11
2 巴塞尔和资本监管的变化：回顾与展望	38
3 当代银行业理论中的银行资本监管：文献回顾	52
4 巴塞尔银行监管委员会下一步的工作安排	72
5 资本在最佳银行监管中的作用	79
6 巴塞尔新资本协议 强化风险管理的范例	86
第二部分 巴塞尔新资本协议的内容和进展	95
7 巴塞尔新资本协议的出台及其影响	97
8 制定巴塞尔新资本协议的必要性和目前的进展	103
9 有关巴塞尔新资本协议的最新进展	111
10 巴塞尔新资本协议的工作进展	119
11 从美国的角度审视巴塞尔新资本协议	123
12 巴塞尔新资本协议的修改内容	139
13 强化资本充足率的监督检查 提高银行体系稳健性	142
14 银行次级债券及其对银行的约束作用	147
15 跨境实施新资本协议的高级原则	155
第三部分 巴塞尔新资本协议的实施问题	161
16 实施巴塞尔新资本协议的具体考虑	163
17 操作风险的管理与监管的稳健做法	189
18 利用损失数据量化操作风险	203
19 有关国家实施巴塞尔新资本协议的准备情况	224
20 香港金管局率先实施巴塞尔新资本协议	234
21 “打破新资本协议的神话”的研究报告	238

第四部分 国际上对巴塞尔新资本协议的反应	245
22 美国实施巴塞尔新资本协议的具体考虑	247
23 国际货币基金组织工作人员对巴塞尔新资本协议的意见	254
24 国际货币基金组织对新资本协议的意见和建议	257
25 世界银行对新资本协议的意见和建议	263
26 国际金融组织对新资本协议的反应	266
27 国际评级机构对新资本协议的反应	273
28 亚洲国家对新资本协议的意见和建议	280
29 印度中央银行对新资本协议的意见和建议	283
第五部分 现实问题与思考	285
30 实施巴塞尔新资本协议的一些现实问题和思考	287
31 巴塞尔新资本协议：发展中国家如何监管	297
32 积极借鉴新资本协议内部评级法 切实加强信贷管理	300
33 进一步校正风险权重——巴塞尔新资本协议 第三次定量影响分析启动	305
34 巴塞尔新资本协议对我国对外筹资的潜在影响	307
35 市场约束（第三支柱）及其影响	309
36 巴塞尔新资本协议对中小银行的影响	312
37 巴塞尔新资本协议第二次定量影响分析的研究结果	317
38 巴塞尔新资本协议的适用范围及简单标准法	320
39 巴塞尔新资本协议第三次定量影响分析结果	324
40 寻找最佳方案——发展中国家如何借鉴新资本协议 监管思路	328
41 巴塞尔新资本协议信用风险损失处理方法的演变	330
42 信用评级与信用质量信息的补充来源	334
附录 1：巴塞尔新资本协议问答	347
附录 2：各国监管当局在第一支柱方面的自主权	354

导 言

巴塞尔新资本协议已经出台，这标志着长达五年的细致研究、巴塞尔银行监管委员会成员内部的谈判以及公开征求意见的过程最终画上了一个句号。在全球范围内，有关新资本协议的工作重点已转入实施。为了强化新资本协议的实施，同时有效地解决实施中可能出现的各类问题，巴塞尔银行监管委员会专门成立了实施新资本协议的工作小组。该小组不是有关新资本协议的决策机构，其职责主要是促进各国之间交流信息，提高实施新资本协议的一致性。作为主要的金融市场，美国、欧盟、中国香港的监管当局，都已经公布了实施新资本协议具体方案草案，经业内认可及立法部门的批准，就将正式付诸实施。可以肯定地说，根据新资本协议要求，到 2006 年底，美国、欧盟和其他主要的金融市场，例如中国香港、新加坡、澳大利亚、南非等都将按时实施新资本协议。

根据 BIS 的调查报告，不包括巴塞尔委员会成员国在内的近 100 个国家，都将在近期内实施新资本协议。其中，有关亚太国家的调查显示，参加调查的 11 个成员国中，9 个国家将实施新资本协议，另外 2 个国家尚未做出决定。准备实施新资本协议的这 9 个国家，计划实施新资本协议的范围和步骤各不相同。有的国家将按照巴塞尔银行监管委员会的时间表全面实施新资本协议，有的国家将推迟全面实施的时间，有的国家将分阶段或部分实施新资本协议。在准备实施新资本协议的国家中，一半国家预计在 2009 年底，大多数银行将采用标准法计量信用风险；而另外一半国家的大多数银行预计将使用内部评级法（IRB 法）。

暂且不论此项调查的质量如何，调查得出结论似乎过于乐观。事实上，发达国家对新资本协议的认同程度也不统一。比如，美国仅对 10、20 家大银行实施新资本协议，对其他 8000 ~ 9000 家中小银行维持现行的资本监管制度。做出这一对策的原因之一，就是美国监管当局认为，新资本协议过于复杂，实施所带来成本远远大于可能带来的好处。在一定程度上，这种结果并非出人意料之外。美国货币监理署总裁霍克就曾明确表

示,新资本协议内容冗长,十分复杂。这是因为巴塞尔委员会的初衷是,新资本协议要能适用世界各国复杂程度各异的各类银行。然而,新资本协议的复杂性远远超过了资本监管的复杂程度的合理范围。

总体看来,国际上对如何实施新资本协议已经形成较高共识。2004年7月份,巴塞尔委员会公布了有关实施新资本协议具体考虑一文。文件提出,虽然新资本协议为全世界的各类银行设计了多种方法以供选择,但委员会同时承认,因为监管工作的头绪很多,要求所有非十国集团国家监管当局在近期内实施新资本协议框架,是不合适的。各国监管当局在制定实施新资本协议的时间表和方法时,要根据本国银行体系的现状,认真考虑新资本协议所能带来的益处。完全可以在考虑到资源和其他方面的限制因素,在2006年以后再实施新资本协议。决定采用新资本协议前,各国应该考虑的一项重要内容就是,是否本国已经建立了良好的监管制度。为此,各监管当局需要认真评估本国《有效银行监管的核心原则》的实施情况。有效地实施核心原则是实施新资本协议的基础。

在2004年9月份举行的国际银行监督官大会上,巴塞尔银行监管委员会主席卡如纳先生也强调指出,新资本协议对提高银行风险管理水平以及促进金融稳定的贡献程度,取决于是否建立各种相关配套的机制。实施工作需要银行和监管当局的协同配合,共同努力。为保证新资本协议的实施,各国应首先奠定良好的实施基础。一是建立有效的监管体系,落实25条核心原则有助于实现银行监管的有效性;二是提高市场透明度,如建立稳健的会计和准备金计提标准,使资本比率更能充分反映银行抵御风险的能力;三是培养和发展银行风险管理文化。这需要银行不断提高技能和专业知 识,以及使用更好的工具和数据来支持风险分析和判断。此外,为了有效实施新资本协议,银行监管者应发挥更重要作用。一是加快向风险监管的转变;二是不断提高评估商业银行风险管理的能力;三是通过规范对商业银行的资本要求,促进商业银行培养风险管理文化;四是通过与银行、投资者、其他市场参与者的讨论,了解判断银行风险所需的信息,制定相关的报告及信息披露要求,促进市场的约束。

国际货币基金组织(IMF)同样认为,鉴于监管当局监督检查是成功实施巴塞尔新资本协议的关键,完全或基本遵守《有效银行监管的核心原则》,应该作为向新资本协议过渡的基础。实际上,IMF在71个国家的金

融稳定性评估 (FSAP) (包括 12 个发达国家, 15 个转轨国家和 44 个发展中国家) 表明, 许多国家的监管工作存在缺陷, 其中包括: 风险管理, 并表监管, 对资本不足银行的纠正措施, 而这些都是实施有效监管和新资本协议的关键。特别要指出的是, 接受评估的发展中国家中大约有一半不符合核心原则, 包括关于资本监管的核心原则 6。三分之二以上的国家不符合核心原则 12 和核心原则 13, 即关于市场和其他风险管理; 此外, 三分之一以上的国家不符合关于贷款评估和准备金计提的核心原则 8、关于会计和信息规定的核心原则 21。详见表 1。

表 1 不符合与新资本协议有关的核心原则* 的国家情况

巴塞尔核心原则	发展中国家 %	转轨国家 %	发达国家 %
原则 6——资本充足率	48	27	8
原则 8——贷款评估和准备金计提	39	27	25
原则 11——国家风险	55	60	25
原则 12——市场风险	66	53	0
原则 13——综合/其他风险管理	66	53	0
原则 20——并表监管	57	67	0
原则 21——信息和会计要求	36	40	0
原则 22——整改权力	52	33	17

* 评估为大体不符合或不符合。

目前, IMF 和世界银行已经公开明确表示, 在今后对各国的金融部门评估项目 (FSAP), 将以各国自己选择的资本框架为准。当然, 希望市场方面也能接受各国根据自己的国情而选择的最佳实施方案。

除了实施新资本协议应该满足一些先决条件外, 不应忽视的另一个根本性问题是, 新资本协议对广大发展中国家的适应性仍存在一定的争议。在此暂且仅考虑一下部分巴塞尔委员会成员国家的观点, 前英国金融服务局总裁戴维思近期表示, 许多国际标准对发展中国家的适应性存在较大的问题, 因为这些标准根本不代表广大发展中国家的利益。他指出, 包括巴塞尔委员会、证监会国家组织和国际会计委员会发布的各类国际金融监管标准, 都是为发达国家金融市场而定体量身制作的, 对新兴市场国家的适用性考虑极少。仅是标准制定工作进入尾声时, 才象征性地努力做一下调整, 以反映这些国家的需要。因此, 难怪最终的结果难以令人满意, 许多

国家感到这些标准难以实施。虽然我们不能期望，在制定国际标准时，巴塞尔委员会能像戴维思所建议的，考虑诸如伊斯兰金融这类相当特殊问题，但从制定标准的开始，就积极吸引新兴国家的参与应该说是十分必要的。

美国和英国作为主要国际金融中心、巴塞尔委员会核心成员，它们的监管人员对新资本协议的评论，应引起我们的关注。实际上，应该注意到，许多非十国集团国家监管当局，表达真正想法的意愿大致受到二方面因素的限制，一是来自官方的。发达国家监管当局在实施新资本协议的同时，自然要求或希望在本国开展业务的国外银行，其中包括发展中国家的银行同样遵守新资本协议，以确保发达国家银行与发展中国家银行之间的公平竞争。目前，一些主要发达国家，已经向包括我国在内的有关国家监管当局，正式询问是否及如何对在其境内开展业务的外资银行实施新资本协议。二是来自金融市场的。新资本协议客观上反映了资本监管高标准，客观上一些市场参与者将把新资本协议作为新衡量标准，不能达标的银行很可能在市场上受到歧视。比如，国际上大的评级公司已经明确将实施新资本协议的内容，列入确定银行评级的调查问卷中，特别是否实施符合新资本协议要求的内部评级体系。所以，发展中国家的银行，特别是广泛从事国际业务的银行，就面临即使成本高，也必须重新整合内部体系，竭尽全力达到新资本协议的要求。当然，积极的对外姿态是一回事，具体的实施可能就不得不考虑各项十分具体的问题了。

总体上看，必须清楚地认识到，新资本协议比老协议复杂得多。同“一刀切”为特点的老协议相比，新资本协议为各国规定了可供选择的多种方法，力求反映各国金融市场、银行体系和监管体系的具体情况。虽然新资本协议代表了监管的大方向，最终实施新资本协议对各国都有益处，但是实施新资本协议对各国提出的要求是很高的。因此，各国监管当局则需要在充分考虑本国国情的条件下决定实施新资本协议的时间及具体方式。在实施新资本协议第一支柱，即最低资本要求之前，各国都可考虑率先实施第二支柱和第三支柱，即监管当局的监管检查和市场纪律。这两方面的工作有助于为全面实施新资本协议奠定基础。具体来说，各国监管当局可从强化以风险为本的监管方法才强化银行信息的公开披露做起。

作为我国的银行监管部门，中国银行业监督管理委员会（以下简称银

监会)密切跟踪了新资本协议的进展情况。银监会认为,新资本协议的核心是内部评级法。内部评级法允许管理水平较高的商业银行采用银行内部对客户和贷款的评级结果来确定风险权重、计提资本,从而将资本充足率与信用风险的大小紧密结合起来。根据内部评级法的要求,商业银行必须计算出银行客户的无力还本付息的可能性,以及各类贷款损失率等信用风险量化指标。新资本协议既集中反映了近年来国际化大银行风险管理技术进步的最新成果,又全面总结了发达国家资本监管的成功经验。新资本协议的广泛实施可以提高银行风险管理水平和银行监管水平,完善市场约束,并有助于提高金融系统稳定性,同时进一步提升国际化大银行的国际竞争力。

银监会充分肯定了新资本协议的总体框架以及力求实现的各项目标。相对于1988年资本协议而言,新资本协议是一项重大的进步。但新资本协议主要适用于十国集团国家“国际活跃银行”,即国际化大银行。虽然中国大多数银行不属于新资本协议界定的“国际活跃银行”,但新资本协议代表今后资本监管的大趋势,我国要逐步跟进,不断地参照新资本协议的要求,完善我国的资本监管制度。考虑到我国银行业的具体情况,2006年底发达国家正式实施新资本协议时,银监会的工作重点仍将放在执行好1988年资本协议上。而执行好1988年资本协议的重要举措具体表现为要认真执行好2004年2月份银监会发布的《商业银行资本充足率管理办法》。虽然《办法》尚未将操作风险纳入资本监管,但已包括了《新资本协议》的第二支柱和第三支柱的内容,构建了相对完整且基本符合我国银行业实际的资本监管框架。银监会的对策已经得到了有关国家监管当局和国际组织的充分肯定。

鉴于目前我国商业银行总体资本充足率较低,业务规模、风险管理水平、国际化程度差别明显的现实,按照银监会对待新资本协议“结合国情,积极参照”的基本态度,我国银行业应对新资本协议挑战的基本策略可以概括为“两步走”和“双轨制”。“两步走”就是先执行好1988年资本协议,商业银行应首先按照《商业银行资本充足率管理办法》的要求,大力提高资本充足率水平,在过渡期结束时(2007年1月1日),确保绝大多数商业银行资本充足率可以达到或超过8%;与此同时鼓励大银行开发内部评级体系,当条件成熟时采取内部评级法进行资本监管。“双轨制”

就是将来对商业银行资本监管不搞“一刀切”，具备条件的大商业银行采取新资本协议进行资本监管；对其他银行，继续按照《商业银行资本充足率管理办法》实施资本监管。

根据银监会的指导意见，大型商业银行应加快内部评级体系建设，尽早达到新资本协议的要求。几家在海外设有分行或附属机构、国际业务达到一定规模的大型商业银行，将被外国监管当局认为是“国际活跃银行”。2007年开始，在发达国家设立的子行要按照东道国监管当局的要求执行新资本协议，届时若母行仍采用传统的风险管理体系，一家银行内部同时采用两种风险管理体系的成本很高，也会影响这些银行的国际竞争力。为此，应抓紧开发内部评级体系，尽快提高风险管理能力，在规定时间内建立符合新资本协议要求的内部评级法体系。这样做与我国大型商业银行深化改革、加快发展、建设国际一流银行的战略目标也是一致的。待条件成熟时，银监会将按照新资本协议对此类银行实施资本监管，推动此类银行进一步改进风险管理。

中小银行应借鉴新资本协议所代表的先进的风险管理技术和经验，逐步朝先进的风险管理模式靠近。中小商业银行受规模、数据等因素的制约，单独建立符合新资本协议要求的内部评级体系，成本很高，难度很大，因此可在自愿的基础上按照商业原则通过信息共享，成本分担，缓解单个银行面临的数据约束，实现规模效益，建立具有共性的内部评级体系。在此基础上，各家银行可以结合本行资源条件、市场定位、发展战略，整合风险管理的组织体系，完善风险管理的技术手段，建立相应的风险管理制度安排。银监会将积极创造条件，搭建信息平台，推动中小商业银行改进风险管理，提升整体竞争能力。

令人高兴的是，经过前一阶段的努力，我国商业银行内部评级体系建设已经取得了阶段性成果，不少银行在监管部门的推动下，已经着手研究开发符合新资本协议要求的内部评级体系，制订了明确的实施规划。我们相信，在新资本协议的推动下，我国商业银行风险管理水平将迈上新的台阶，5~7年后我国监管部门将对10家左右的大银行实施内部评级法进行资本监管。

从客观上看，对广大发展中国家来说，重要的是借鉴新资本协议，积极推动商业银行提高风险管理水平，商业银行管理水平提高，自然也为今

后逐步实施新资本协议奠定了必要的基础。最近，格林斯潘对新资本协议的评论具有相当的代表性。他指出，从今后来看，良好的风险管理水平可能是办好银行业务惟一的成功要素。

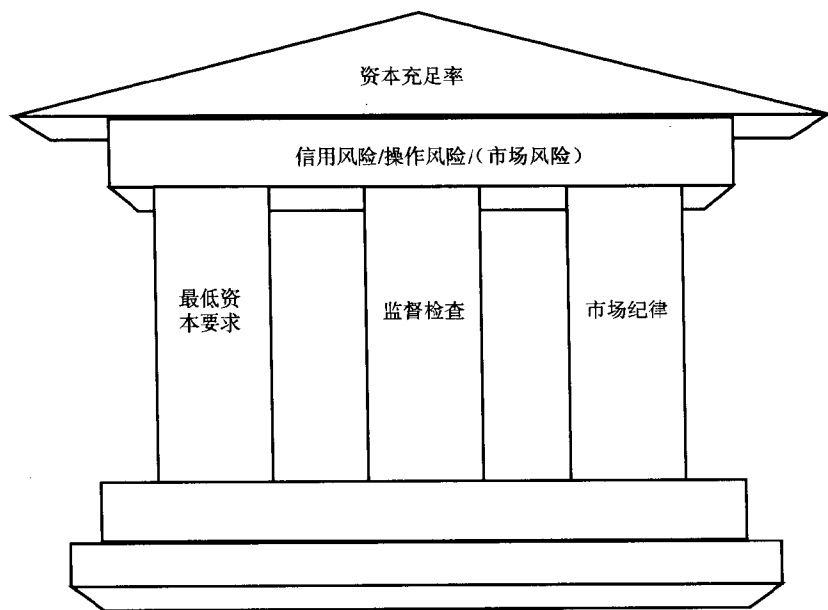
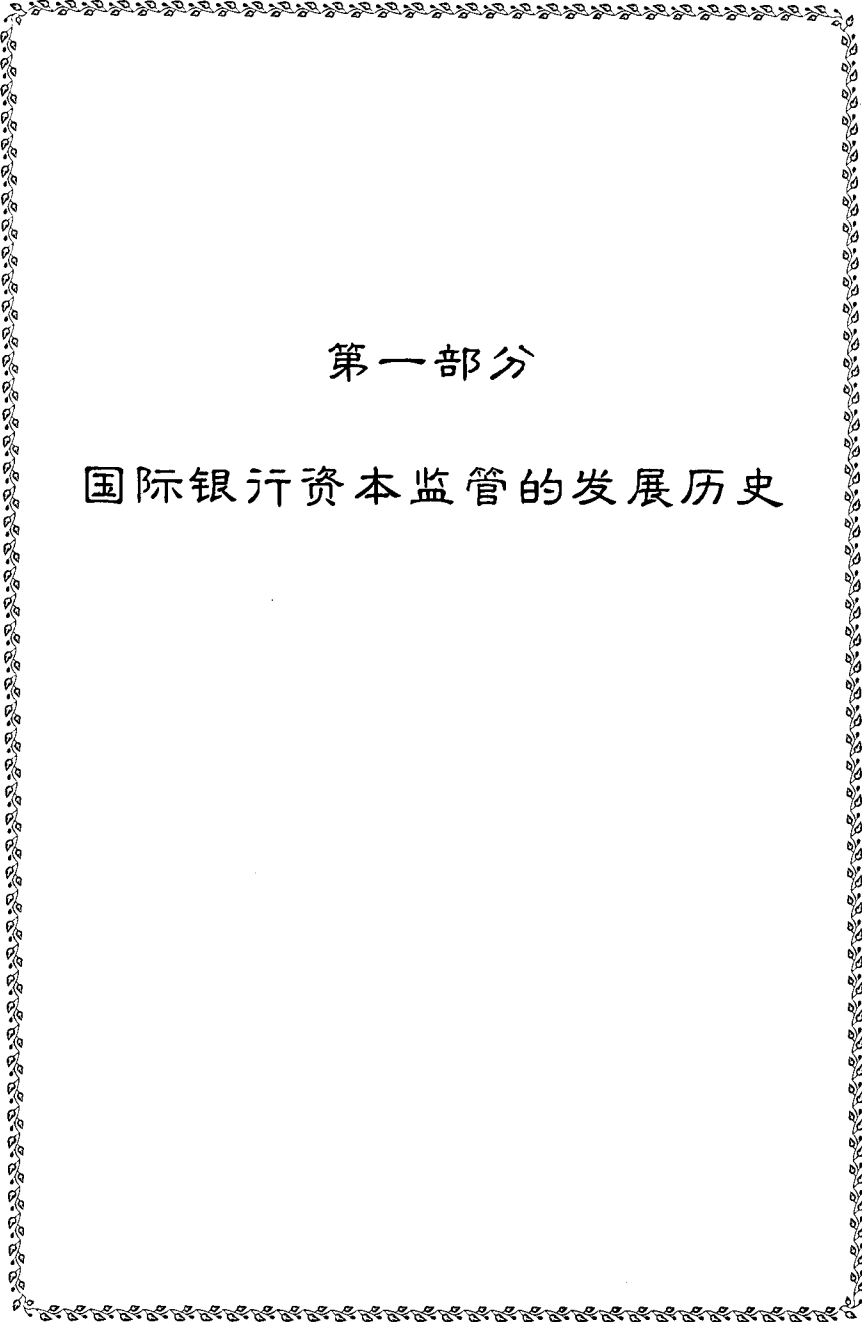


图1 《巴塞尔新资本协议》的三大支柱

(罗平, 2004 年)



第一部分

国际银行资本监管的发展历史

1 国际银行业监管：巴塞尔协议的起源和影响*

美国普林斯顿大学经济学系 依圣·B. 开普斯坦

一、引言

1991年7月5日，英国和其他60个国家的银行监管当局会聚一堂，共同商议关闭国际商业信贷银行在各自国家开设的分行。国际商业信贷银行的注册地在卢森堡，其主要股东为阿布扎比政府。接下来几个星期，出现了一种传闻，声称某银行在一个犯罪、间谍和阴谋的国际网中起中枢作用。来自不明身份的许多存款人的资金，支撑了《时代》杂志（1991年7月29日）所称的一个“流氓帝国”。从国际商业信贷银行丑闻中，人们得到了许多教训，其中最重要的一点似乎是应该加强对国际银行的监管。

虽然发生了国际商业信贷银行事件，在过去的15年内，在协调监管政策方面，银行监管当局已经取得了巨大的成就，3年前，它们还达成了具有划时代意义的金融协议。银行家们普遍认为，1988年7月15日由十国集团国家中央银行签订的巴塞尔协议，将形成《国际银行资本充足率监管的国际协议》（巴塞尔银行监管委员会，1988）。参与谈判且达成协议的银行、银行监管当局和观察员当时都对协议欢欣鼓舞。第一，虽然许多中央银行官员此前一直担心商业银行的资本不断下降，并且也进行了多边谈判，但是有两个问题一直没有解决：一是银行资本构成的准确定义，二是银行应该持有资本的数量。第二，银行利用各国在资本充足率要求方面的差异，来获得在金融市场上的竞争优势；同等条件下，具有较低资本要求的银行在提供服务时可以进行低价竞争，从而给股东带来满意的回报。巴

* Kapstein, E.B. (1991) "Supervising International Banks: Origins and Implications of the Basel Accord", *Essays in International Finance*, no.185, Princeton, NJ. Princeton University Press.

塞尔协议减少了此类“监管套利”的范围，并且有助于国际银行之间的“公平竞争”。

本文的目的是：解释巴塞尔协议的达成过程；评价巴塞尔协议对商业银行、银行监管和国际金融监管的影响。从政治科学家的角度出发，我坚持认为，巴塞尔协议对于最终规范国际经济有重要作用。因此巴塞尔协议也是一个政治问题。我想说明的是，资本充足率的协议，并不是由对 20 世纪 70 年代和 80 年代国际银行业倒闭危机问题的推动而产生的。因为，当联邦储备委员会主席保尔·沃尔克 1984 年首次提出讨论资本标准协议时，大多数十国集团的中央银行行长们反应冷淡。事实上，协议产生的主要原因是美国国内政治，即政府官员当时认为需要保持国内利益集团的竞争力，以便应付国际债务危机。

既然认为美国的利益是建立在达成资本充足率协议的基础上，美国就必须从战略高度，把资本协议提上国际日程。1987 年美国联邦储备系统和英格兰银行达成的关于资本标准的双边协议，起了推波助澜的作用，因为此协议可能会形成“排斥区”，即排斥其他国家的国际银行在美国和英国进一步开展国际业务。巴黎、法兰克福和东京的商业银行和中央银行认为，国际资本充足率协议已经成为既定事实。总之，巴塞尔协议的出台说明了，在制定和推动国际经济关系政策方面，美国的力量经久不衰。

美国（和英国）使用国家力量达成了国际协议，但这并不意味着协议的目标是不合法的。所有中央银行都承认，巴塞尔协议采用的标准，为评估国际银行抵御贷款损失的能力提供了一个有用的框架。而且，在已经达成了资本充足率标准的协议的基础上，银行监管当局正寻求在其他领域的合作（例如，使用单一方法来计量银行流动性）。美国在巴塞尔行使权力不仅触发了国际监管程序，且正在跨越到其他领域。例如，证券业监管当局已经开始研究许多共同问题，包括其监管的证券公司的资本充足率。可以说，国际商业信贷银行丑闻只是加速了这种趋势。

但是，人们已经对巴塞尔协议提出了许多合理的批评，本文也要对其进行讨论：不仅中央银行有反对意见，商业银行也因为协议而积极调整资产组合，结果危害到了贷款业务（Bhala, Kapstein, 1990）。协议还引出了重大的政治问题，例如，当各国政府出面寻求国际协议，是否失去了对监管程序的民主控制，以致产生了政治科学家所称的“民主赤字”。