

解密巴塞尔

简析国际银行监管框架

刘春航◎编著

DECODING
BASEL

A BRIEF ANALYSIS OF THE INTERNATIONAL BANKING
REGULATORY FRAMEWORK

 中国金融出版社

解密巴塞尔

简析国际银行监管框架

刘春航◎编著

DECODING
BASEL



A BRIEF ANALYSIS OF THE INTERNATIONAL BANKING
REGULATORY FRAMEWORK

 中国金融出版社

责任编辑：张智慧 王雪珂
责任校对：潘 洁
责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

解密巴塞尔 (Jiemi Basaier): 简析国际银行监管框架/刘春航编
著. —北京: 中国金融出版社, 2015. 4
ISBN 978 - 7 - 5049 - 7881 - 3

I. ①解… II. ①刘… III. ①国际清算银行—协议—研究
IV. ①F831. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 054303 号

出版 **中国金融出版社**
发行

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>
(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

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 29.75

字数 393 千

版次 2015 年 4 月第 1 版

印次 2015 年 4 月第 1 次印刷

定价 69.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7881 - 3/F. 7441

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

序言（一）

巴塞尔委员会成立至今已有四十余年。回首四十年前，与全球金融体系紧密关联的国家经济体比如今要少得多。那时银行业务相对初级和简单，银行监管的重点主要集中于信用创造及其对通货膨胀或汇率的影响。四十年后的今天，银行业已经呈现出全然不同的景象。虽然监管当局过去关心的很多问题如今依然重要，但是伴随着不同国家金融体系之间、银行体系与实体经济之间的相互关联性不断上升，监管当局越来越需要能够识别国内或全球冲击的监管工具，以应对那些可能威胁全球金融稳定的潜在危机。全球化步伐的加快和关联性的不断增加意味着金融危机将不再有边界。

中国之于这个新世界至关重要。无论对于政策制定者、市场参与者，还是学者来说，了解银行监管机制都必不可少。我很高兴刘春航组织撰写了这本内容翔实、旨在解读巴塞尔协议监管框架的著作，并邀请我为本书作序。中国于2009年3月加入巴塞尔委员会，当时全球金融体系正陷入一场长期、深远而复杂的金融危机，这场危机的起因是多样的，且对金融和经济体系造成了非常严重的影响。危机不仅向我们展示了金融体系之间是如此的高度关联，更让我们意识到，为了维护全球金融稳定，形成国际统一的银行监管标准是多么重要。危机中，巴塞尔委员会迅速采取行动，扩大了其成员的代表性，邀请中国等具有全球重要性的国

家加入，共同参与国际监管规则的制定和实施。显然，合作、协调和沟通是实现金融体系稳定的关键。

经过几年来紧锣密鼓的工作，巴塞尔委员会已经完成了巴塞尔监管框架的大量修订工作，国际上很多国家都参与其中。这项工作为国际金融监管格局带来了根本性的变化。危机表明，金融体系中某一局部的脆弱和不足，不仅可能引发国内金融体系的动荡，还可能造成区域性和全球性的影响。因此，对巴塞尔监管框架的诸多改革，即《巴塞尔协议Ⅲ》，旨在提高银行体系吸收冲击的能力，增强国内金融体系的韧性，从而提升国际金融体系的稳定性。

正是基于这个目标，危机爆发后至今，巴塞尔委员会对巴塞尔框架下以风险为基础的资本监管标准进行了大幅改进。巴塞尔委员会提高了国际活跃银行的资本要求，要求其计提更多高质量、能够真正吸收损失的资本；引入资本缓冲加强资本监管的逆周期性，激励银行在更高的资本水平下经营；要求全球系统重要性银行持有附加资本以避免其倒闭可能带来的不稳定性，同时鼓励国内系统重要性银行照此实施。

除了提升资本质量和数量外，《巴塞尔协议Ⅲ》还引入了不具有风险敏感性的杠杆率指标，作为一个简单的资本监管底线以更好地支撑银行的稳健性。《巴塞尔协议Ⅲ》同时引入了国际流动性监管标准，要求银行持有一定水平的合格优质流动性资产，以避免类似此次金融危机中部分银行遭遇的流动性危机。此外，《巴塞尔协议Ⅲ》的目标还包括提升银行的风险管理能力和公司治理水平，增强透明度和信息披露，提振市场对监管指标的信心，促进国际金融体系的公平竞争。为了将改革的非预期影响降至最低，《巴塞尔协议Ⅲ》是按计划逐步实施的，这为银行达标预留了时

间，也为那些需要对资产负债表和商业模式进行调整的银行留有余地。

伴随着这些修订标准的逐步实施，巴塞尔委员会密切关注监管改革的进程，以确保改革路径对金融稳定的支持是持续的。换句话说，我们要确保巴塞尔监管框架能在相当长的时期发挥作用。目前，巴塞尔监管框架的几个领域正在持续推进相关工作，本书第十章“巴塞尔监管框架的改进”对这些工作进行了清晰的描述。这些工作包括第三支柱补充信息披露、银行交易账户市场风险框架、对信用风险和操作风险标准法的修订等。

巴塞尔委员会关注的另一领域在于如何确保国际监管标准在简单性、可比性和风险敏感性之间寻找平衡。正如本书所描述的，毫无疑问，巴塞尔监管框架在过去四十年中发生了翻天覆地的变化，其框架越来越复杂。尽管复杂性的不断提升可能源于资本监管框架对风险敏感性的追求，但很明显在某些领域，复杂性带来的成本已经超出了收益。以内部模型为例，虽然内部模型具有较强的风险捕捉能力，但是基于内部模型计算的风险加权资产的可比性较低，而由此带来的缺陷并不能被其优势所掩盖。因此，巴塞尔委员会正在评估存在过度复杂性的领域，并就提升资本充足率的可比性寻找解决方案。

然而，在巴塞尔监管框架中平衡简单性、可比性和风险敏感性并非易事。追求简单性和风险敏感性的平衡，已经在巴塞尔委员会政策制定者的脑海中根深蒂固。在当前资产证券化框架和操作风险框架的修订中，这已经成为巴塞尔委员会首要考虑的问题。在交易账户规则和信息披露要求的修订中，也已经被充分吸收。对于巴塞尔委员会来说，“解密巴塞尔”，使其变得更为简单易懂，是一个持续而严谨的过程，对于这本十分有价值的书籍的作者来

说，无疑亦是如此。

谈及巴塞尔委员会的工作，自然少不了巴塞尔监管框架的实施，本书在第十一章中对此进行了介绍。巴塞尔监管框架实施的一致性对提高全球银行体系的韧性、提升对银行和金融体系的市场信心非常重要。巴塞尔委员会目前正在开展对巴塞尔协议实施的全面评估，我很高兴巴塞尔委员会的成员国正在持续推动巴塞尔协议强有力的实施。目前，所有成员经济体都已经开始实施或即将实施《巴塞尔协议Ⅲ》中以风险为基础的资本监管规则。中国作为第一批被评估的国家之一，其资本监管标准被巴塞尔委员会评为符合巴塞尔协议的资本监管标准。

巴塞尔委员会得益于中国在国际政策制定和监管中的参与。所有的巴塞尔委员会成员国，包括发达国家和发展中国家，都在互相学习如何强化监管框架。同时，我相信我们的成员将怀着同样的意愿和谦卑之心，吸取历史经验，完成未来的工作。我们将继续致力于促进全球金融体系的稳定，根据巴塞尔框架制定的标准，推动各国实施稳健的监管制度。我希望这本书能够为您了解和掌握巴塞尔监管框架提供有益的参考。

斯蒂芬·英格维斯 (Stefan Ingves)

巴塞尔委员会主席

2015年4月

序言（二）

刘春航博士及其银监会同事共同撰写的这本关于国际银行监管框架的著作，不仅富有时效性和重要性，而且意义深远。

作为国际银行监管标准的制定者，巴塞尔委员会的历史就是一篇关于银行业全球化及银行业危机的故事。在融入全球经济的进程中，中国必须遵守国际规则，以利于在全球经济金融事务中扮演越来越重要的角色，在全球经济增长、社会责任以及金融稳定等多方面发挥应有的作用。对于巴塞尔Ⅲ以及巴塞尔委员会、国际证监会组织（IOSCO）、国际保险监督官协会（IAIS）和金融稳定理事会（FSB）提出的国际金融监管标准，中国必须对其充分吸收并为我所用，实现中体西用。

伦敦政治经济学院的 Charles Goodhart（2011）对银行监管及巴塞尔委员会的历史进行了权威性的回顾，时间跨度从 1974 年至 1997 年，恰好覆盖了赫斯塔特（Herstatt）危机至亚洲金融危机（1997—1998 年）这个时段。众所周知，监管改革通常是由危机引发的。20 世纪 70 年代初，欧洲美元业务在欧洲兴起，但同时欧美银行发现无法处理外汇交易业务由于欧洲和美国的时差（大约 6~7 个小时）及清算时间差异带来的损失。美国的银行向德国赫斯塔特银行支付德国马克，以期 6 小时后在纽约获得美元，但此时赫斯塔特银行宣布破产，无法支付美元从而给对手方带来巨额损失。欧洲与美国的央行及银行监管者为了解决由此带来的资本

和流动性等问题，达成了第一个紧急协议。

1975年，巴塞尔委员会成立，成员由G10的监管当局和央行代表共同组成。1988年，第一版资本监管规则“巴塞尔I”面世。1997—1998年亚洲金融危机和2000年的科技泡沫之后，第二版资本监管规则“巴塞尔II”应运而生，包含最低资本要求（第一支柱）、监督检查（第二支柱）和信息披露（第三支柱）三大支柱。

在2007年这场始于美国次贷危机、蔓延至欧洲主权债务危机的北大西洋金融危机爆发之前，巴塞尔II并未得到完全实施。目前，这场始于发达经济体的危机对全球经济的影响余波尚存。危机引发了国际金融监管改革的讨论，拟对巴塞尔II的不足进行修订，并将流动性监管要求、杠杆率及对“大而不倒”机构的处理等纳入改革的内容。巴塞尔III的关键要素已于2010年底达成广泛共识，并于2010年11月召开的G20韩国首尔峰会上获得批准，相关规则将于2018年底前陆续实施。

中国作为G20和巴塞尔委员会的成员国，已发布巴塞尔III的相关规定并正在实施进程中。在中国银行业“走出去”的过程中，最大的挑战不仅包括在实施巴塞尔III中，对信息系统、业务流程和治理体系等机制的完善，还在于不同国家对当地规则的设计及解释可能有所不同。例如，美国银行监管者包括美联储、货币监理署、联邦存款保险公司以及各州银行监管当局等，体系相当复杂。相比较资本或流动性等核心规则而言，在美经营的银行可能更容易由于违反“反洗钱”或“与敌通商”等规定而被罚款。同样，欧洲目前仍处在统一共同银行市场和共同资本市场规则的进程中，当地的规则和法律已经高度复杂。

在实施巴塞尔III的过程中，中国面临的核心挑战便是如何将

国际标准运用于中国国内实际，即如何适应西法中用。

关于巴塞尔Ⅲ，我有一些自己的看法。首先，我认为巴塞尔Ⅲ是妥协的产物，对于这场发达市场危机的起因，不同监管者有不同的解释，巴塞尔Ⅲ便是对这些不同解释的艰难平衡。巴塞尔Ⅲ过于复杂，难以理解和实施，且仅适用于全球系统重要性银行。在包括中国在内的很多发展中国家，很多银行以吸收零售存款为主，如果要求它们全盘实施巴塞尔Ⅲ的相关要求，成本昂贵且可能存在“过度设计”（over-designed）。然而，对于那些致力于“走出去”成为全球化银行的银行来说，遵守国际标准是自然的，这是按照国际规则进行游戏的前提条件。因此，本书对它们来说至关重要，有助于它们更好地理解巴塞尔Ⅲ规则，尽可能地运用国际银行监管框架来提高自身风险管理能力、完善公司治理，并将这些规则充分运用于中国的实际。

然而，所有的新产品（不论是药物还是金融规则）都应该有相应的健康警示。

英国金融服务局前主席、中国银监会国际咨询委员会成员 Howard Davies 先生是国际金融和监管改革的权威之一，历任英格兰银行前副行长和摩根士丹利董事，因此他既有中央银行的视角，又有商业银行的观点。他于2014年最新出版的著作《金融市场能否被管控》（*Can financial markets be controlled?*）一书中对全球监管改革进行了坦率地评估，他的一些观点不容忽视。他认为，2007年金融危机爆发以来，从大量的监管改革中我们可以总结以下几点：首先，银行监管者通过对银行管理层和董事的任命进行资格审查、对银行盈利策略和商业模式进行质询、专职的进驻式的现场检查等手段，频繁地介入了银行的经营和治理。第二，监管和合规成本呈指数上升。从1997年至今，英国的监管成本上升

了4倍。银行不仅需要准备上亿的美元和欧元以应对诉讼和罚款，同时还要支付持续上升的合规和诉讼成本。第三，监管规则过于复杂和精细化，以至于管理者不得不在业务流程中的几乎每一步骤不断请教律师和会计师。除了极少数专家，对于大多数人来说，几乎不太可能全面了解监管规则的整体影响。第四，银行不愿意承担风险，在遇到市场波动时，会第一时间从做市商市场中迅速撤离，从而导致金融市场分割严重、流动性较低且波动性较高。风险厌恶的银行家不仅迫使中央银行成为最后贷款人，还要求中央银行吸收所有剩余风险，不惜一切代价维护金融体系的稳定，而这些行为都使金融体系更加脆弱。总之，即使我们遵守了当前所有的国际金融监管规则，也未必能阻止下一次危机。

Charles Goodhart 教授在描述巴塞尔委员会 1997 年之前的历史时，对当时监管体系的缺陷进行了总结：一是缺乏理论依据；二是由于仅关注单家机构，忽略了金融体系；三是未对流动性监管达成协议；四是缺乏实证分析；五是不愿意对处罚或危机处置等问题进行讨论。

可能很多人没有意识到，巴塞尔委员会并不具有法律地位，在国家和国际层面均未受到法律的认可。作为标准的制定者，其地位是由各国银行监管者在实践中树立的。正是由于全球最大的银行机构都使用这些规则，市场分析师运用这些标准来衡量银行，这些标准才成为全球金融市场行为和合规的准则。在 G20 领导人峰会承诺后，即使没有法律授权，巴塞尔协议也已经成为了名副其实的 international 银行监管标准。

毫无疑问，巴塞尔协议所体现的原则是崇高和正确的，实践中不易把握的是对这些原则的诠释和在具体细节上的执行。我认为，对于尚不成熟的市场来说，例如中国和其他新兴市场，应该

适用一个相对简单、原则化的巴塞尔协议，但在实施中应该更加严格。复杂的金融机构可能需要复杂的监管规则，巴塞尔Ⅲ当然适用于全球系统重要性机构。

对于优秀的银行管理者和监管者来说，不仅应该了解巴塞尔协议的原则，也应掌握其细节。只有知其然且知其所以然，才能够更好地吸收并为我所用。因此，我将这本书推荐给中国的银行管理者、市场分析师和金融监管者等所有相关从业人员，以了解巴塞尔协议的细节、运作流程和内在逻辑。这是一本值得精读的必备手册。

沈联涛
中国银监会首席顾问
2015年4月

前 言

进入 21 世纪以来，金融全球化已经成为不可逆转的趋势。伴之而来的是金融监管规则的国际化。与世界其他主要经济体一样，我国的银行监管政策框架目前已与国际规则基本接轨。2007 年国际金融危机爆发之后，我国在二十国集团（G20）主导的全球金融治理改革中发挥了重要作用，在国际金融规则制定中的参与度和话语权显著提升。2009 年，我国正式成为金融稳定理事会和巴塞尔委员会的成员，并在各个层面开始参与国际银行监管政策的制定，推动全球金融治理改革。对国际银行监管框架的理解已成为我国银行监管政策研究和制定者的必修之课。

国际银行监管政策框架是以巴塞尔委员会发布的一系列政策文件为核心的。出于一系列偶然的因素，巴塞尔这个坐落在莱茵河畔的瑞士小镇在过去三十年中成为了国际银行监管合作和国际银行监管标准制定的中心。“巴塞尔协议”则几乎成为了国际银行监管标准的代名词。随着全球金融市场的发展，国际银行监管合作逐步深化，巴塞尔协议的政策内容不断丰富。同时，国际银行监管标准的执行力度也在逐步加强。巴塞尔委员会刚刚成立时，其目的主要是探索国际银行监管合作的良好标准，供各国监管者参考。1988 年出台的《第一版巴塞尔协议》（巴塞尔 I）仅是在十国集团（G10）内部执行，而且并没有严格的政策实施评价体系。2010 年《第三版巴塞尔协议》（巴塞尔 III）出台后，G20 首

脑在圣彼得堡峰会上承诺将严格实施巴塞尔Ⅲ政策框架，以增强全球金融体系的稳健性。同时，G20 赋予了金融稳定理事会和巴塞尔委员会相应的评估职责，以确保金融改革政策在各国的落地实施。

自从1988年巴塞尔Ⅰ发布以来，我国的银行监管者们就对国际银行监管政策框架进行了深入细致的研究。2004年发布的《商业银行资本充足率管理办法》就是基于当时的巴塞尔资本监管框架，并充分结合我国国情制定的一部重要监管法规。2006年修订的《2007年银行业监督管理法》中也借鉴了巴塞尔委员会《有效银行监管核心原则》中的许多重要成果。2012年发布的《商业银行资本管理办法（试行）》以及2014年发布的《商业银行流动性风险管理办法（试行）》标志着以加强资本和流动性监管为主要内容的巴塞尔Ⅲ在我国的正式落地实施。

与此同时，国际银行监管框架仍在继续演进。此次国际金融危机后，国际社会对金融监管的理念、方法和手段进行了全面、深刻的反思。危机证明，盲目依靠市场自我约束和自我修复能力的金融监管是无效的，最终严重伤害了金融体系的稳定和经济发展，付出的代价是惨痛的。具有宏观审慎视角的、前瞻性的金融监管成为了防范系统性风险、维护金融稳定的基石，银行监管者对流动性风险的关注也大幅提升。逆周期资本、系统重要性银行附加资本、杠杆率、动态拨备、流动性覆盖率、净稳定资金比例等新监管工具和标准应运而生。这些新的监管技术指标和方法都在不断完善的过程中。同时，巴塞尔委员会亦在不断改进资本监管框架下的风险计量方法，包括交易账户的市场风险、资产证券化风险及银行账户利率风险等，以更好地适应不断变化的金融市场。国际银行监管框架的不断完善必将带来更多的政策讨论和更

为丰富的研究成果。对我国的银行监管者来说，必须密切跟踪并积极参与到这些政策讨论中。作为金融稳定理事会和巴塞尔委员会的正式成员，中国不仅是国际银行监管政策和标准的制定者，也是执行者。这些政策和标准的有效性和公平性将直接影响我国银行体系的稳定和国际竞争力。要能够深入参与国际监管规则的制定，并发挥积极作用，我国必须拥有一大批既熟悉国际银行监管政策框架，同时又了解我国银行业实际情况的监管政策制定者。

研究巴塞尔协议的另一重要意义在于探索如何将国际监管标准与我国银行业发展的实际情况相结合，提高我国银行监管框架自身的有效性和可操作性。我国银行业市场化改革至今，已形成了多层次、多元化的商业银行体系，既有全球布局、参与国际竞争的全球系统重要性银行，也有服务小微、“三农”的社区银行。不同类型的银行应适用于不同的监管框架。已经“走出去”的大型银行，就必须遵守国际监管规则。对于业务相对简单、服务领域相对有限的中小银行来说，则更需要一个相对简单、易行的监管框架。巴塞尔协议作为对近三十年来国际银行业监管经验和教训的总结，其理念和原则是十分值得我们学习和借鉴的。如何将国际经验“本土化”，为我所用，是我们必须认真研究的重要课题。因此，作为中国银行业的监管者，研究巴塞尔协议的意义不仅在于更好地参与国际规则的制定，更在于提升我国自身的银行监管能力，更好地维护金融稳定。

然而，要弄懂国际银行监管政策框架并非易事。每次与近几年刚入会的同事聊天，他们谈到最大的挑战之一就是当前监管政策框架的复杂性。金融危机之后出台的许多新的监管理念、方法和工具的意义、具体内涵以及与不同监管政策之间的关系尚不甚清晰。的确，大量由英文直接翻译过来的词汇概念，冗长而绕口

的规则条文，再加上一系列复杂的数学公式，使国际银行监管政策框架仿佛变成了一串串艰涩难懂的密码，让大多数人望而却步，成为了监管政策研究工作中一块顽固的绊脚石。于是，我便下决心编写一本关于国际银行监管框架的初级读本，把国际银行监管框架的起源、基本内容和发展趋势尽量用平实、易懂的语言做一个粗浅的解读，以便于从事监管政策研究制定的同事们以及感兴趣的读者理解，并在此基础上进行更为深入的分析与研究。

本书主要包括国际银行监管框架的形成及演进、基本内容和发展方向三个部分。第一部分描述国际银行监管框架的形成及演进，该部分从国际监管合作的兴起开始，介绍了巴塞尔委员会的成立和巴塞尔 I 的产生；阐述了在金融自由化的背景下，巴塞尔 II 对巴塞尔 I 的扩充和改进；概括了此次国际金融危机后，作为银行监管改革核心内容的巴塞尔 III 的出台及修订。第二部分介绍国际银行监管框架的基本内容，该部分从资本监管、流动性风险监管、宏观审慎监管等方面对当前国际银行监管框架进行了全面阐述，其中资本监管包括三大支柱的基本框架、风险加权资产的风险计量方法、杠杆率指标等。该部分还同时从有效银行监管核心原则的视角对国际银行监管政策框架进行了讨论。第三部分展望国际银行监管框架的发展方向，该部分结合巴塞尔委员会对巴塞尔协议的最新修订，阐述了近期巴塞尔监管政策的演进方向、实施进展以及从简单性、可比性和风险敏感性平衡的角度对国际银行监管框架进行了再思考。

本书是在银监会政策研究局和统计部的同事们的共同努力下完成的。本书的基本思路、章节结构及内容由我负责设计，刘志清、徐洁勤、吴祖鸿、梅向东、陈璐、鄯姣、赵玥芃、朱元倩、毛竹青、王广龙、初善冰、林凯旋和王丽华等同志撰写了初稿，

李文泓、綦相同志对部分章节提出了宝贵修改意见。在本书的编写过程中，我与写作组成员就每一章的结构和内容进行了深入的讨论，反复修改，以增强内容的准确性、一致性和可读性。由于平日里两个部门的工作非常繁重，参与写作的同志均为部门的业务骨干，所以本书的写作都是在工作之余的时间里完成的。我对参与写作的各位同志执著的敬业精神和良好的业务素养表示感谢。

希望这本书能够成为学习国际银行监管框架的一块敲门砖。

刘春航

中国银监会政策研究局

2015年4月