

论巴塞尔新资本协议与我国银行法律 监管的完善

陈斌彬

(厦门大学 法学院, 福建 厦门 361005)

摘要:在巴塞尔旧资本协议基础上发展起来的巴塞尔新资本协议无疑将全面取代旧资本协议,成为未来新的“国际惯例”,其必将对全球跨国银行的监管产生深远的影响。本文在比较新旧巴塞尔资本协议的基础上,探讨了新资本协议的性质及我国银行业实施的必要性。文章重点在法律层面就如何吸收、借鉴新资本协议以更好地完善我国银行的法律监管提出几点启发性意见。

关键词:旧资本协议;新资本协议;国际惯例;法律监管;完善

中图分类号:D922.29 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-1505(2004)06-0033-05

2004年6月26日,十国集团的中央银行行长举行会议,一致同意发布《资本计量和资本标准的国际协议:修订框架》(International Convergence of Capital Measurement and Capital Standard: A revised framework,以下简称:“新资本协议”),这标志着历时6年的巴塞尔新资本协议的修订工作的最终完成。按计划,十国集团将从2006年底开始在成员国内实施新资本协议的初级方法,从2007年底开始实施新资本协议的高级方法。可以说,新资本协议吸收了以往巴塞尔监管文件的合理内核,借鉴了晚近国际银行监管领域的最新成果,代表着银行资本监管的最新

发展动向,是巴塞尔委员会继1988年7月发布的《关于统一国际银行资本衡量和资本标准的协议》(以下简称:旧资本协议)后对国际银行资本监管领域产生重大影响的又一重要文件。

一、新资本协议的变化及其进步性

“势易时移,变法宜矣”,虽然今天全球的银行业务、风险管理实践和金融市场已同旧资本协议时代大为不同,但新资本协议的推出并非是对旧资本协议的简单否定,而是一种审时

收稿日期:2004-11-05

作者简介:陈斌彬(1977-),男,福建漳浦人,厦门大学法学院博士研究生。

十国集团(实际是十一国)包括:美国、英国、法国、德国、日本、意大利、荷兰、加拿大、比利时、瑞典和瑞士。巴塞尔委员会是由十国集团中央银行行长组成的,主要讨论与协调各国银行监管。在此期间,巴塞尔委员会分别于1999年6月、2001年1月、2003年4月先后三次发布《新资本协议意见稿》(consultative Paper of New Basel Capital Accord),征求各方意见,并同步开展了4次定量影响测算(Quantitative Impact Study),根据测算结果对意见稿进行修订。

旧资本协议包括巴塞尔委员会于1988年7月发布的《统一资本计量于资本标准的国际协议》及其修订案,其主要由三部分内容构成:资本的分类、风险加权的计算标准和目标标准比率及过渡期的实施安排等。关于旧资本协议的内容,可见[Http://www.bis.org/press/p011212.htm](http://www.bis.org/press/p011212.htm)

度势的扬弃和更新。新资本协议强调了现代跨国银行监管的三大支柱:最低资本要求、外部监管评估和市场约束。其中的最低资本要求就全面继承了旧资本协议关于资本构成、资本充足率计算的规定。但与旧资本协议相比,新资本协议除了更精细、更全面的评估银行信用风险、市场风险及操作风险等各种因素外,还提出了比旧资本协议更复杂、更具风险敏感性的框架、原则和方法。

(一) 第一支柱——最低资本要求(The First Pillar - Minimum Capital Requirements)

新资本协议继承了旧资本协议关于资本分类定义和充足率的计算,为了适应银行集团的发展,新资本协议在全面并表的基础上将资本充足性拓展适用于银行集团中的银行持股公司,并以明确的信用风险、市场风险和操作风险取代传统的“风险资产”的概念,从而使资本充足率的估算更具风险敏感性,更能反映银行资产所面临的真实风险状况。在具体风险的度量方法上,新资本协议也对旧资本协议的方法作了完善:比如在保留原来外部评级法基础上,更注重把权威外部评级机构对银行整体的评估结果作为确定银行资产风险权中的重要依据。同时,新资本协议强调银行要有自己的内部评级体系,并提出了计算信用风险的内部评级法。与外部评级法根本不同的是,内部评级法使得银行对重大风险要素(Risk Driven)的内部估计值作为计算资本的主要参数,从而确保银行资本与盈利和风险控制能力趋于一致。

(二) 第二支柱——外部监管评估(The Second Pillar - Supervisory Review Process)

外部监管评估从外部监管的角度对银行的资本充足情况及其是否符合相关标准进行定性审查,督促银行保持资本充足性要求和完善内控机制。虽然新资本协议鼓励银行进行内部自我评估,但以外部评估对内部评估进行必要的制约和示范,能够有效地避免内部评估和风险管理流于形式。新资本协议明确界定了外部监管评估的四大原则:(1) 监管部门期望并有能力要求银行保持高于最低标准的资本;(2) 银行应有一套根据风险程度评估其资本充足率并将资本保持在适当水平的策略方法;(3) 监管部门应

认真评审上述策略方法及其遵循情况;(4) 在出现异常风险状况时,监管部门应早期干预,防止银行资产状况恶化。尽管旧资本协议也敦促各国监管者对跨国银行资本充足状况定期加以审查,但它只是作为旧资本协议的实施方式而简单提及,新资本协议则是将监管者的外部监管提升到“支柱”的核心地位加以阐述,并确定了监管原则及其重点。这是吸收了旧资本协议在实施中的教训。因为在既往的资本充足性管制实践中,监管者拘于人力、物力,往往只要求跨国银行自身自律地遵守最低资本标准,缺乏外部监管审查的意识和方法,致使许多银行或是阳奉阴违,或是以资本套利等活动来规避资本充足性监管,使旧资本协议的实施效果大打折扣。新资本协议外部监管评估机制的创设,实际上是以其他手段来规范和监督自律手段,对许多银行业缺乏自律传统的发展中国家,这一制度可以有效弥补单纯资本充足性监管的不足。

(三) 第三支柱——市场约束(Market Discipline)

与旧资本协议相比,新资本协议的市场约束规则是一个全新的领域,市场约束的引入可谓是现代银行治理机制研究成果在实践中的最新体现。因为传统的银行治理和监管都是在“信息不对称”的限制背景下探讨相应的对策,不能从根本上改变银行与投资者、债权人、储户以及其它市场主体信息不对称的地位,而新资本协议独辟蹊径,运用市场的力量来约束银行,认为市场是一股强大的推动银行合理、有效配置资源并全面控制经营风险的外在力量,具有内部改善经营、外部监管评估所无法取代的作用。市场约束的核心内容是进行全面的信息披露,不仅要披露风险和资本充足性的信息,还要披露风险评估和管理过程、资本结构以及风险与资本匹配状况的信息;不仅要披露定性的信息,而且要披露定量的信息;不仅要披露核心信息,还要披露附加信息。

综上,新资本协议较之旧资本协议的最大创新之处,在于不将资本监管视野局限在资本充足性监管上,而是最低资本、外部监管评估和市场约束三大支柱三管齐下,并特别强调三大

支柱应互为掣肘,低水平或局部地实施某一个或某两个支柱均不足以确保银行经营的稳健性。在银行风险日益多元化的今天,上述规则的出台无疑契合了银行监管的发展趋势,并引发国际银行业和监管当局的普遍关注。^[1]

二、新资本协议的性质及其我国实施的必要性

通过上面的分析,我们发现新资本协议中有些要求和标准对发展起步较晚的我国银行业而言是一个严峻的挑战,但如同旧资本协议已经为我国完全接受并得以实施一样,笔者认为,在可预见的将来,新资本协议在我国的实施也是必然和必要的。笔者的结论主要基于以下几点分析:

(一)按照国际惯例的生成特点,新资本协议将在未来取代旧资本协议,成为新的国际惯例

众所周知,旧资本协议是十国集团成员国中央银行行长之间的“君子协定”,是各银行行长以自身的信誉和地位保证在其监管范围内实施的相互承诺,内容多为原则性规定,尚未发展到成为法律程度的规则,故不具有任何制裁手段。而对于十国集团之外的国家甚至不具有这种承诺效力,这些国家并无遵守协议标准的义务。^{[2](P538-539)}但是由于十国集团成员国的跨国银行在国际银行领域所占的比重及各成员国监管当局在国际银行业的影响力,该协议已经产生了“一石激起千层浪”的扩散性效果,全球绝大多数国家的银行监管都自觉或不自觉地效仿十国集团的成员国用协议内容重构了其国内法中关于国际银行的审慎监管方案,旧资本协议已经成为一种国际惯例。^{[3](P312-313)}同理,按照旧资本协议这种国际惯例的生成特点,随着以发达国家为主导的国际金融全球化和一体化态势的逐步加深和当今科学技术、通讯传播手段的充分发达,在可预见的未来,从旧资本协议基础上发展和完善起来的新资本协议也必将很快具备国际惯例所必需的物质因素和心理因素,从而逐渐取代旧资本协议,演变为国际银行监管领域新的国际惯例。目前,已有十国集团以外

的其他欧盟成员国、澳大利亚、新加坡和中国香港等发达国家和地区纷纷表示采用新资本协议,对商业银行进行资本监管。部分的发展中国家,如南非、马来西亚、沙特阿拉伯等也表示将采取积极措施来逐步实施新资本协议。对我国而言,除非银行业甘愿被边缘化,否则接受新资本协议别无选择。

(二)实施新资本协议是我国银行吸引外资,避免银行业受到冲击的必要选择

据统计,目前在华的各类外资、合资银行和其他金融机构已达数百家,而当这些外资银行或者母行所在国都接受并实行了新资本协议的标准,我国的银行业也必须按照新资本协议从事金融业务。惟其如此,才能根据对等原则要求外国在中国的金融机构也按协议行事,进行公平竞争,避免其对我国银行业带来危害和冲击。

(三)实施新资本协议是我国银行业与国际接轨、发挥后发优势,实现跳跃式发展的重要机遇

众所周知,我国要真正实现银行业的现代化和国际化,得到国际金融界的合作与支持是必不可少的,我们惟有实施新资本协议,才能真正与国际银行业接轨同步,减少在国际上的筹资成本。而且,新资本协议中一些风险计量技术和管理流程是发达国家银行多年经验和教训的积累,直接学习这些规则,可以少走弯路、节约时间和人力资源,发挥我们作为发展中国家的后发优势。

尽管银监会主席刘明康在2003年7月31日致巴塞尔银行监管委员会主席卡如纳先生的信中,明确表示“经过认真考虑,至少在十国集团2006年实施新协议的几年后,我们仍将继续执行1988年的旧协议”,但同时又认为“在满足最低资本监管要求的同时,银行还应重视改善风险管理。……大银行应建立有效的、与新协议一致的内部评级体系;而小银行应该尽可能多地引进信用风险管理的最佳实践。……在一段时间后,如银行条件具备,我们将考虑使用内部评级法进行资本监管,并为银行改进风险管理提供激励机制。”^[4]显见,我国目前表态不接受新资本协议仅是基于我国当前银行业发展水

平的一种权宜之计,并不否定其在我国实施的必要性。因为毕竟“两岸猿声啼不住,轻舟已过万重山”,新资本协议已被公认为代表着当今经济全球化背景下银行监管的最高水平和发展方向。任何拒绝、回避甚至故意拖延实施新资本协议的做法都非明智之举。我们只能未雨绸缪、勇于面对,批判地加以借鉴和吸收。

三、新资本协议对完善我国银行法律监管的启示

前面分析表明,我国对待新资本协议的明智之举应是积极地创造向新资本协议过渡的各项条件,从而最终使之在我国得以全面的实施。而其中,合理地消化新资本协议的内容和精神,先逐步对我国银行监管法制加以修改和完善则是非常必要的步骤和环节。通过对新资本协议的研究,笔者认为,就如何完善我国银行的法律监管,我们可以从中得到以下几点启示:

(一) 银行监管法制在各项风险监管指标设置方面应体现灵活性和针对性

新资本协议的第一支柱,对于信用风险、市场风险和操作风险分别规定了两种以上的风险度量方法,使银行可以根据自身情况适用不同的监管方法。而第二支柱和第三支柱分别根据银行选用的不同风险度量方法,制定了相应的外部评估和信息披露标准。因此,新资本协议充分考虑到银行间的具体差别,改变旧资本协议整齐划一的风险监管方法,极大提高了风险监管的敏感性和适应性。而目前,我国正处于转轨时期,市场化的金融体系尚未成型。各种银行如:国有银行、股份制银行、地方银行、外资银行等在资产总量、资本结构、经营状况、风险管理能力等方面参差不齐、良莠不一。因此,使用单一、僵化的监管标准既不能对经营状况差的银行对症下药,也不能对经营状况好的银行

实现监管激励,这就极大地弱化了监管的作用。我国的法律监管应合理借鉴新资本协议分类监管的思想,根据各行的实情量体裁衣,尝试在部分监管指标上制定出可以选择的针对性标准。比如,从2004年4月25日起,人民银行规定资本充足率低于一定水平的金融机构的存款准备金率将提高0.5个百分点,执行7.5%的存款准备金率,而其他金融机构仍执行现行存款准备金率。笔者认为,这种在不同的金融机构间实施差别的存款准备金率就是我国监管机关在进行分类监管上迈出的可喜一步。

(二) 银行监管法制应扩大银行风险的监管范围方

新资本协议在评价商业银行风险时已经将操作风险纳入其中,涵盖了信用风险、市场风险和操作风险三大风险领域,体现了银行全面风险监管的发展趋势。而随着我国金融市场逐渐成熟和完善,银行业对外开放的步伐不断加快,我国银行业开始从事大量资产负债以外的各种表外业务,加上我国利率的逐步市场化,我国银行面临的市场风险和操作风险将直线上升,其对银行的破坏力不可小觑。晚近国际上发生的如巴林、大和、爱尔兰联合银行等一系列著名银行危机就是有力的明证。然而我国现有的银行监管法制只有《商业银行资本充足率管理办法》对银行市场风险计提资本作了粗线条的规定。而对于操作风险,我国法规附之阙如。所以,我国应改变原来重信用风险的监管而轻市场风险和操作风险防范的立法思维,尽快细化、完备对市场风险和操作风险的相关规定,填补监管风险领域的空白。

(三) 银行监管法制应重视市场约束的力量,进一步细化、完善我国银行信息披露的要求

新资本协议的第三支柱市场约束强调通过银行信息披露的形式,部分改变银行与市场之间信息不对称的弊端,让市场可以更好地了解

这次调整是依据银监会2003年金融监管统计数据做出的。考虑到我国各类金融机构改革进程的差异,尚未进行股份制改革的国有独资商业银行和城市信用社、农村信用社暂缓执行差别存款准备金制度。

这些规定体现在该法的第28条、29条和30条。其中的内容仅简单涉及市场风险的概念范围、交易账户的设立,操作性不强。

银行的状况,从而形成力量来敦促银行进行审慎稳健的经营。但是我国银行监管法制长期以来忽视对于市场约束力量的运用,致使银行业的经营管理一直处于不透明的状态,信息披露很不规范。而近年通过颁布《银行业监督管理办法》、《商业银行信息披露暂行办法》、《商业银行资本充足率管理办法》等相关法律法规后,我国银行信息披露才开始走上法制的轨道,但在具体操作中仍与新资本协议要求的提供及时、可靠、全面、准确、规范的信息存在很大的差距。^{[5](P418-419)}因此,我国的银行监管法制今后应着手对各种信息披露规范进行整合、细化,确定信息披露的法律基础,界定披露信息与保密信息的范畴,并对信息披露的内容、频次、程序等做出法定要求,使之既体现新资本协议精神又符合我国银行业的实际发展水平。

(四) 银行监管法制应合理地吸收、借鉴新资本协议风险导向的监管理念^{[6](P17-18)}

综观新资本协议,其核心精神之一就是改变以往合规导向的监管思路,强调对银行风险动态监管。通过内部评级、内部控制等方法,开始对银行实施风险监管。风险监管以银行风险为监管核心,实施调整监管标准和规定,具有良好的风险敏感性,可以适应银行业的快速发展。但是长期以来,我国银行监管法制习惯于通过设定一系列的管理标准,进而据此考评银行的合规性,对其经营状况做出评定。这种合规导向的法律监管,标准明确、简单易行,适合于金融市场不发达,金融产品单一的监管条件。但是,随着我国银行业的不断开放和创新,合规性监管的风险敏感度明显降低,而且存在时滞性,难以适应金融深化的需要。因此,今后我国银行法制的修改和完善应真正吸收新资本协议的先进理念和精神,使我国银行法律监管从合规

监管向风险监管转变。

四、结语

新资本协议已经正式发布,但我国法律界对其的研究才刚刚开始。虽然新资本协议中有些标准和要求对刚刚脱胎于计划经济时代的我国银行业来说过于苛刻和严格,但是各国银行业国际化竞争的内在要求和发展趋势使得新资本协议成为新的国际惯例则是不容置疑的。因此,我国不仅要实施对新资本协议的发展动向加以关注和把握,而且更要为我所用,结合我国银行业的发展进程,逐步对相关监管法制进行修订,完善我国银行业的法律监管,确保我国银行业在现在和未来的国际舞台上能与外国银行展开强有力的竞争。

参考文献:

- [1]蔡奕. 巴塞尔新旧资本协议比较及我国商业银行资本充足性监管的完善[J]. 厦门月刊, 2002, (8): 24 - 25.
- [2]李国安. 国际货币金融法[M]. 北京: 北京大学出版社, 1999.
- [3]李仁真. 巴塞尔协议的性质[A]. 陈安. 国际经济法论丛(第二卷)[C]. 北京: 法律出版社, 1999.
- [4]刘明康. 中国银监会对巴塞尔新资本协议的意见建议 [N]. 国际金融报, 2003 - 8 - 1 (5).
- [5]杨有振, 候西鸿等. 金融开放: 创新与监管[M]. 北京: 中国金融出版社, 2002.
- [6]巴曙松. 巴塞尔新资本协议研究[M]. 北京: 中国金融出版社, 2003.

[责任编辑: 郑英龙]