

# 巴塞尔协议的新框架 及对我国银行监管的借鉴意义

靳 俐 (厦门大学财政金融系, 福建 厦门 361005)

[摘 要] 巴塞尔协议新框架在很大程度上预示着国际金融监管的发展方向, 对我们健全和完善市场经济中的银行监管大有其可供借鉴之处。从我国银行业监管现状来看, 要充分考虑各银行的差别, 建立内部风险模型, 注重金融创新, 强化市场约束。

[关键词] 巴塞尔协议; 金融; 银行监管

[中图分类号] F830.51 [文献标识码] A [文章编号] 1000-6249(2000)05-0058-03

1999年6月巴塞尔委员会公布了《新的资本充足比率框架》的征求意见稿, 对1988年的《巴塞尔协议》作了较为彻底的修改, 在广泛征求意见的基础上, 预计在2000年底最终定稿并付诸实施。巴塞尔协议是国际银行监管中最具影响的国际协议之一, 这次新框架的颁布在很大程度上预示着国际金融监管的发展方向。分析研究巴塞尔协议变化趋势, 必将有助于我们紧跟国际银行业监管的步伐, 科学、有效地推行银行监管措施, 确保银行体系安全与稳健地运营。

## 一、新框架出台背景

80年代拉美的债务危机对西方银行产生了巨大冲击, 促使银行监管理念发生了重大变化, 传统的以资产大小为实力象征的观念受到挑战, 取而代之的是“资本是上帝”的新理念。《巴塞尔协议》因此应运而生, 即1988年7月由巴塞尔委员会正式颁布实施《关于统一国际银行资本衡量和资本标准的协议》。它的核心内容是针对国际化程度较高的银行提出了最低资本充足比率要求, 主要包括资本的定义、风险资产的计算方法以及8%的最低资本充足比率要求。该协议的制定和逐步推广为进行有效的银行监管提供了依据, 对防范与化解银行业的风险、维护银行体系的稳定发挥了积极作用。

然而, 银行业的发展和创新的步伐却从未停止过。特别是90年代以来, 国际银行业的运行环境和监管环境发生了很大变化, 主要表现在以下三个方面。

银行业的发展: 新的业务品种不断涌现, 金融衍生产品大量使用, 数据模型运用越来越广泛。1988年协议加强的信用风险还远未消除, 而且一些风险权重的确定方法遇到了新的挑战; 市场风险、流动性风险及法律风险等的破坏力日趋显现, 在银行资本与风险资产比率基本正常的情况下, 以金融衍生商品交易为主的市场风险频频发生, 诱发了国际银行业中多起重大银行倒闭和巨额亏损事件。

危机的示警: 亚洲金融危机的爆发和危机的蔓延所引发的金融动荡, 使得金融监管当局和国际银行业迫切地感到重新修订现行的国际金融监管标准已刻不容缓。一方面, 要尽快改进以往对资本充足的要求以便能更好地反映银行的基础风险; 另一方面, 需要加强金融监管的国际合作, 以维护国际金融体系的稳定。

技术可行性: 近几年学术界以及银行业自身都在银行业风险的衡量和定价方面作了大量细致的探索性工作, 建立了一些较为科学而可行的数学模型。这些研究成果为巴塞尔委员会重新制定新的资本框架提供了技术上的可能。

面对国际银行业发生的这些深刻的变化, 1988年协议的某些条款已显陈旧, 在监管中越来越力不从心, 其局限逐渐暴露出来: 其一, 对银行业面临的风险理解显得片面, 并不能真实地反应银行经营所面临的真实风险。虽然1995年的修订加入了有关市场风险的条款, 但是协议中突出强调的还是信用风险, 对

于市场风险的规定过于笼统。对于银行帐面资产的利率风险、操作风险、流动性风险、法律风险以及名誉风险等非信用风险，或言之不详，或缺乏可操作性，有的甚至并无提及。其二，对资本套利交易相关的风险处理不当。银行进行资本套利交易，往往不会改变根据原来协议指定方法所计算的资本充足比率，但却引发商业银行资产质量下降的重要原因。因此，有必要对资本套利交易规定相应的风险权重。其三，存在某些歧视性政策。比如，在计算资本充足比率时，确认资产（包括对政府、银行、企业的债权）风险权重的大小主要依据债务人所在国是否为经合组织成员国，成员国的主权风险为零，而非经合组织的主权风险为20%。其四，忽视了商业银行自身稳健经营的内部动力。银行为了稳健持续经营而建立了内部风险模型并且采取了某些措施控制风险，这些技术和机制创新是为降低金融风险而进行的有益的探索，但是原协议对此却缺乏足够的认可和相应的激励机制。

## 二、新框架的主要修改

为了适应国际银行业的发展趋势，巴塞尔银行监管委员会决定对该协议进行彻底的修改，新框架主要包括最小资本要求、资本充足性的监管约束和市场约束三大部分。

### 1. 最小资本要求 (Minimum capital requirement)

这一部分是1988年协议中的核心部分，新框架仍将其视为保证银行稳健经营的中心因素。新框架将银行承受的风险系统地分为信用风险、市场风险和其他风险三类，试图把银行经营中所面临的所有风险都涵盖在内。

(1) 信用风险的衡量和计算：其一，调整了计算风险资产的“标准方法”。在确定资产的风险权重时，原协议主要根据债务所在国是否为经合组织成员国来区分，新框架则提出三种方法：外部评级的结果——通常情况下银行可以据此来确定风险权重；内部评级的结果——由于内部占有信息多，涵盖客户范围广，具有外部评级不具备的优势，原则同意先进的银行可以按照内部评级作为计算风险资产的基础，其细节还需要进一步商定；信用风险组合模型——新框架认为该模型可以从整体角度对信用组合进行风险评价，优于内外部的评级，所以欢迎高度发达银行采用此法，但是同时指出，该法在资料充分性以及模型有效性等方面还具有很大的局限性。其二，新框架对于某些高风险的资产对银行稳健经营的负作用给予了足够的估计，甚至高风险资产规定了高于100%的风险权重。其三，注意到金融创新对银行风险的影响。一则，在

承认资产证券化在分散信用风险方面的作用的同时，为避免银行借此蓄意抬高资产充足比率，新框架建议使用外部评级来确定风险权重；二则，新框架肯定了金融工具在降低信用风险上的作用，扩大了此类金融工具中所涉及的担保及抵押品范围，并且制定了更为完善的、可行的方法。

(2) 市场风险修改：不仅保持了1996年“补充协议”中要求对交易帐户中的利率风险、汇率风险与商品风险规定的资本要求；对于利率风险大大高于平均水平的银行，也要求其根据银行帐户中的利率风险提高相应的资本数量。

(3) 其他风险的纳入：新框架首次将与银行内部控制密切相关的操作风险、流动性风险、法律风险和名誉风险函括在内，归入其他风险的范围之内，显示了对其重视的程度。但是如何衡量与量化还是一个尚待解决的问题。其中法律风险、信誉风险等的量化具有较大难度；而操作风险则有一些银行正在逐步探索其初步框架的设计。巴塞尔委员会提出依据营业收入总额、手续费收入额、营业费用、资产总额等银行业务总量指标，来确定最低资本要求的简单模型，供各国参考。

### 2. 资本充足性的监管约束 (Supervisory review of capital adequacy)

这一部分是首次被纳入资本的框架之中。新框架认为，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；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。

有效的监管约束应遵循四个原则：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；监管当局要及时地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；在银行资本下滑或有此类迹象时，监管当局有权并且有必要对其进行尽早的干预。

### 3. 市场约束 (Market discipline)

市场约束机制也是第一次被正式引入。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，市场奖惩机制可以促使银行在保持充足的资本水平；同时，富有成效的市场约束机制将是配合监管当局工作的有效杠杆。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。新框架规定,银行在一年内至少披露一次财务状况、重大业务活动及风险度以及风险管理状况,这些指标主要包括资本结构、风险敞口、资本充足比率、对资本的内部评价机制以及风险管理战略等。巴塞尔委员会还将在广泛征求意见的基础上,进一步完善现行的信息披露制度,以增强市场的约束能力。

### 三、借鉴意义

巴塞尔协议变化向我们展示了国际银行监管发展的最新趋势,这对于我们健全和完善市场经济中的银行监管大有其可供借鉴之处。在此,笔者仅针对我国银行业监管的现状,择其要而言之。

#### 1. 充分考虑各银行差别

监管制度的灵活性和针对性是巴塞尔协议十分注重的一点。巴塞尔委员会充分考虑了各个银行经营业务特点、风险管理能力以及技术水平等方面的差别,对有关风险的衡量和定量尽量避免整齐划一的方法,而是区别对待。这点在前述信用风险的部分可见一斑。我国正处转轨时期市场化金融体系的构建进程之中,国有银行、政策性银行、股份制银行、地方银行以及外资银行等在资本结构、经营状况和风险管理能力方面各异。这就要求我们在相关风险监管指标的制定和监管手段的选择方面,要根据各个银行所处的具体情况,提出针对性强、灵活度大的方案来,进行分类监管。这样才不致于使其成为缺乏操作性的一纸空文。

#### 2. 综合考虑各种风险

有关风险的范围在协议中不断扩充:从信用风险到市场风险,进而又涵盖了操作风险、法律风险、流动性风险以及名誉风险等其他风险。这是监管当局对日趋复杂的国际金融环境的必要应对,是走向全面而准确监管的步伐。在逐步融入国际金融大环境的中国银行业,面临的危险也不再仅限于信用风险,而是要迎接市场风险、流动性风险、法律风险等来自各方的考验。因此,在制定监管指标时应具有预见性,充分考虑现阶段及今后一段时期内银行业可能面临的各

种信用风险、市场风险以及其他风险,为未来银行业经营环境的变化留有足够的空间,不至于使监管法规陷入被动的境地。

#### 3. 建立内部风险模型

外部监管与银行内部风险管理相结合,监管者与被监管者的关系由对抗型向协作型的转变,是银行监管的一大趋势。内部风险模型的建立不仅是银行自身经营的必要,也是确保监管有效实施的重要保障。然而,我国银行业还没有成为真正意义上的市场主体,自身的风险意识淡泊,风险管理与国际银行业相比十分落后,至于内部风险模型则几乎处于空白阶段。因此,制定有效的激励机制,引导并配合商业银行建立自己的内部风险模型已显得极为迫切。唯此,才能准确地衡量与测度银行风险,达到事半功倍的监管效果。

#### 4. 注重金融创新因素

金融创新给银行业带来的深刻变化是有目共睹的,监管当局对此要予以足够的重视。它既可能化解并降低银行经营中的风险,也可能使银行暴露于巨大的风险之下,甚至将其推入破产的困境。对金融创新产品的风险衡量与测定已经成为国际银行监管的重要课题。尽管目前我国银行业有关的金融创新业务处于初级阶段,数量和品种有限,但是不应低估其业务推广的速度。及早地着手进行相关监管法规的制定,未雨绸缪,才是明智之举。

#### 5. 强化市场约束作用

监管当局对银行的监管只是监管体系的一部分,作为视信用为生命的商业银行,必然十分重视其市场评价。所以,市场约束也是一股强大的监管力量。新框架首次将市场约束纳入其中,恰恰反映了对市场约束力量的重视。然而,转轨时期我国金融市场对商业银行的市场约束不强,没能发挥应有的作用。为了保证市场约束力量的充分发挥,我们应强化对商业银行信息披露制度的管理,对违反者施以严厉的惩治,制定更为具体可行的方法,使银行处于严密的监管网络之中。

(责编: 郑)