

跨国银行的国际监管

李国安

【内容提要】 随着银行的跨国扩张和国际金融创新浪潮的高涨,一国对跨国银行的单独监管难以奏效,由跨国银行倒闭引发的银行信用危机乃至金融危机此起彼伏,各国监管当局逐渐形成共识:舍联合监管别无他途。以划分各国监管责任、统一各国监管标准和协调各国监管行动为主要目标的巴塞尔委员会及其协议、建议、报告和原则因此应运而生,欧美、日本等国均以巴塞尔协议的原则和标准为基础出台各自的监管措施。

李国安:厦门大学国际经济法研究所 副研究员
通讯处:厦门大学国际经济法研究所 361005

跨国银行的倒闭风潮,跨国不良债权的不断增长,早已引起人们的沉思和疑惑:全球性或区域性金融危机的到来是否具有可预见性和可预防性?面临此类危机,国际社会是否真的无能为力,任其“自生自灭”?如此复杂的问题,从过去的经验和现时的情况看,加强对跨国银行的国际监管是必不可少的。

一、跨国银行国际监管措施评介

(一)巴塞尔委员会与1975年《巴塞尔协议》

鉴于跨国银行风险的特殊性及其影响的广泛性以及各国对跨国银行业务的传统管制面临的困难,尤其是1974年赫斯塔特银行倒闭案的发生,国际社会开始共同关注跨国银行监管问题。在国际清算银行主持下,以十国集团为核心的中央银行行长于1975年2月成立了“银行业监管实施委员会”(The Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices),即所谓巴塞尔委员会。该委员会于1975年9月发表了《对国外银行机构监督的原则》,简称《巴塞尔协议》。该协议首先明确了跨国银行的国外分行和国外子行的划分标准,并试图以监督银行的流动性、清偿能力和外汇头寸为中心,确定银行的母国和东道国的监管责任。为此,该协议明确要求:任何银行的国外机构都不能逃避监督。在此前提下进一步规定,母国和东道国共同负有监管海外银

行机构的责任,东道国主要监督外国分行的流动性和外国子行的清偿能力问题,母国则主要监督国外分行的清偿能力和国外子行的流动性问题,并要求监管当局之间应加强合作、互通信息及代为检查对方的海外机构。

(二)1983年修订后的《巴塞尔协议》

1975年的《巴塞尔协议》经过几年的实践检验,以监管责任划分不清为主的一系列缺陷逐渐暴露出来,如监管缺乏统一标准、各国监管当局对监管责任理解各异等,以致母国与东道国相互推卸责任。于是巴塞尔委员会于1978年发布《合并负债表原则》,要求把跨国银行的总行、国内外分行和子行作为一个整体,就其资本充足性、流动性、清偿能力、贷款集中、外汇风险等项指标,从全球范围进行综合考察,以避免个别评估的片面性。以1982年意大利安布鲁西亚银行破产为契机,巴塞尔委员会于1983年对原《巴塞尔协议》做了修订,在继续强调任何海外银行机构都不能逃避监管的基础上,吸收了“并表监督法”,强调各国监管当局之间应进行积极、全面的合作,使监管充分而有效,并对母国和东道国监管权力和责任做了较为可行的划分,集中在对分行、子行和合资银行的清偿能力、流动性和外汇头寸方面进行合作监管和合理分工。

1. 对跨国银行清偿能力的监管责任。(1)分行的清偿能力由母国负监督责任。因为分行属于总行

的一部分,在东道国不具有独立的法人资格。(2)子行的清偿能力由母国与东道国联合负责监督。因为子行是在东道国成立的具有法人资格的实体,其清偿能力理应由东道国负责监督;同时考虑到子行与母行的整体性,若忽视对子行的监督,母国对母行的监督将是不全面的。(3)合资银行的清偿能力原则上由东道国负责监督。因为合资银行是在东道国成立的法人实体。但如果某一股东在合资银行中占有多数股权,则该股东的母国应与东道国共同负责监督。

2. 对跨国银行流动性的监管责任。由于银行的流动性具有较强的当地性,因此银行海外机构的流动性问题主要应由东道国负责监督,母国则应对银行的整体(包括其海外机构)流动性负监督责任,要求母行或股东银行应对子行或合资银行承担诸如安慰函、备用信用证等保证提供备用信贷或财务援助的义务。至于海外分行,鉴于其与总行的密切联系性,因此要求母国应与东道国共同对分行的流动性负监督责任。

3. 对跨国银行外汇头寸的监管责任。对海外银行机构外汇头寸的监管应由母国和东道国共同承担责任,不管该海外机构属于何种类型。东道国和母国的监管分工主要在于:母国负责监管包括海外银行机构在内的整个系统在全球范围内的外汇头寸,东道国只负责监管该外国银行机构在其境内的外汇交易和外汇头寸。

(三)1988年的《巴塞尔报告》

1. 1983年《巴塞尔协议》的缺陷。(1)缺乏统一、可行的监管标准。(2)“并表监督法”的缺陷。“并表监督法”虽能较真实地反映银行的整体风险情况,但因其要求由总行(或母行)和母国负责监督和控制银行海外机构的一切风险,往往导致东道国为吸引外资而放松对外国银行机构的管制。同时,并表评估的实践客观上也为跨国银行创造了在内部巧妙调拨和运用资金、逃避管制甚至从事投机活动的机会,使监管当局合作监管、充分监督的规定流于纸上。(3)最后贷款人问题未得到解决。^① 监管责任与最后贷款人责任是否应保持统一,在“协议”中无任何体现,各国分歧较大。有的国家主张监管责任应与最后贷款人责任严格分开,有的国家主张监管责任与最后贷款人责任所持态度各异,必然出现最后贷款人责任的空白区域,使某些海外银行机构未能在流动性发

生困难时及时获得应有的金融资助。

2. 1988年《巴塞尔报告》的主要内容。1988年7月通过的《关于统一国际银行资本衡量和资本标准的报告》(简称《巴塞尔报告》),试图以统一的资本资产比率计算方法和最低标准来实现消除国际银行间不平等竞争的根源,确保银行安全经营,以实现国际银行体系稳健运转的目标。《巴塞尔报告》主要包括以下内容:(1)资本的构成。统一资本的范围是制定统一资本充足率标准的前提,因此《巴塞尔报告》首先将银行的资本明确规定为包括核心资本和附属资本。核心资本又称一级资本,包括永久性的股东权益和公开储备。核心资本应至少占银行资本的50%。附属资本又称二级资本,包括非公开储备、资产重估储备、普通准备金、混合资本工具、次级长期债务等。附属资本最多可相当于核心资本的100%。(2)风险权重的计算标准。衡量银行资本充足性的传统方法并不能准确反映不同种类资产和表外业务的风险,因此《巴塞尔报告》导入了风险加权比率法,对经济合作与发展组织(OECD)成员国和非OECD成员国的中央政府、非中央政府公共部门、公共部门商业公司和私人部门商业公司等不同对象,以及是否设立抵押或其他担保等不同种类的贷款及表外业务^②规定了不同的风险权重,使银行的经营因资产种类、业务种类和交易国别有所差别,更确切和全面地反映银行的风险情况。(3)目标标准比率。即到1992年的资本资产标准比率。根据上述资本构成的表内、表外项目的加权风险资产计算标准,《巴塞尔报告》要求银行总资本与总加权风险资产的比率,即资本充足率,在经过一段过渡期后,到1992年底应达到8%(其中核心资本至少应达4%)的目标。《巴塞尔报告》确定的这一资本充足率是自1992年底起巴塞尔委员会成员国的跨国银行应共同遵守的最低标准,也是巴塞尔委员会要求的保证跨国银行拥有坚实的资本比率基础所应具备的目标。(4)过渡期的实施安排。为了保证各成员国的跨国银行在实现上述目标标准比率过程中有较充分的准备时间,《巴塞尔报告》规定了从“报告”的通过(1988年7月)到

^① 最后贷款人,指对流动性发生困难,但仍有清偿能力的银行提供贷款的中央银行或政府机构。

^② 表外业务指不在资产负债表上注明,银行向客户提供的非金融服务,如各种中介、保证业务及各种衍生金融工具业务。

1992年12月31日为止约四年半时间的过渡期。在过渡期内,只要求各国银行朝着目标标准努力,平稳地调整、过渡,并提议在1990年底实现资本与风险资产的比率最低为7.25%(其中核心资本至少应占总资本的一半)的中期目标。

3. 对《巴塞尔报告》的评价。《巴塞尔报告》的主要贡献在于其规定了统一的资本充足率衡量方法和统一的最低资本充足率标准。这两项统一标准,一方面提高了跨国银行抵御风险的能力,使国际银行体系的稳定有了实质性的保障基础;另一方面使所有的跨国银行都在同一标准下经营国际业务,实现了国际银行间的平等竞争。具体体现在:(1)《巴塞尔报告》使全球跨国银行普遍接受“巴塞尔标准”的监管。(2)《巴塞尔报告》有效抑制了跨国银行的无限制扩张。但是,《巴塞尔报告》并不是十全十美的国际银行监管文件。首先,加权风险资产的计算本身就存在缺陷。有些资产的加权风险比率是固定的,另一些资产的加权风险比率则可以由监管当局根据经验自由确定,这就给监管者在执行“报告”时留下很大的自由裁量余地。各种风险资产的适当组合可以有效地分散风险,降低组合系统风险;而同样的风险资产的不适当组合可能增加系统风险,因此固定的风险权重比率并不能准确地评估跨国银行的风险和稳健经营情况。其次,“报告”客观上限制了跨国银行向公司提供贷款的积极性。“报告”对向公司贷款规定了较高的风险权重(100%),意味着向公司提供贷款的银行须备置十足(100%)的最低标准资本比率(8%),而同样的贷款如果向OECD银行同业提供只需备置相当于最低标准(8%)20%的资本比率即可。结果是银行无意向公司提供太多的贷款,使最需要资金支持的广大公司、企业难以从银行取得必需的贷款。

(四)1992年的《巴塞尔建议》

国际信贷商业银行(BCCI)的破产^①,暴露了各国监管当局对国际性银行集团及其分支机构合作监管的重大疏漏:信息的取得和交流渠道不畅,监管责任的划分不周密,空有资本充足率最低标准,仍难以实现有效监管。于是1992年6月巴塞尔委员会发布了《关于监督国际性银行集团及其跨国分支机构的最低标准的建议》(简称《巴塞尔建议》),规定了监管当局的最低监管标准:

1. 母国统一监管。所有的国际性银行集团和国际性银行都应接受母国监管机构的统一监管。实现

母国统一监管的重要条件在于获取被监管银行全球范围内充分、可靠的信息,因此母国监管当局应有能力和条件获取银行的合并财务报表及全球业务信息,并能通过现场检查证实其真实性,且有能力处置阻碍其取得信息、报表或阻碍其实施有效监管的海外银行机构。根据《巴塞尔建议》,作为防患于未然的具体措施,对于可能阻碍母国监管当局实现有效管理的跨国银行,当局可禁止其在海外设立分支机构;对于监管宽松、有碍母国实现统一监管的东道国,母国当局也可禁止本国银行在该国设立分支机构。

2. 双重审批。跨国银行在海外设立分支机构,应事先取得东道国和母国的双重同意。母国审批主要从银行和东道国两个方面考虑是否能保障母国统一监管的有效实施;东道国的批准则以母国批准为前提,并考虑母国是否有能力对其海外银行机构实施有效的统一监管。只有母国和东道国都认为能对拟设立的海外银行机构实现有效监管,才可能较有效地杜绝监管漏洞和避免相互推卸责任。

3. 东道国的信息权。为配合母国统一监管,东道国监管当局应有权取得外国银行机构的经营信息,并将其提供给母国监管当局,使母国监管有充分、可靠的跨国银行全球经营信息保障。

4. 东道国的监督权。如果东道国监管当局认为跨国银行海外机构的设立和母国监管未能达到上述最低标准,可采取必要的措施使之切实达到,包括拒绝接受外国银行机构的设立。^②

《巴塞尔建议》的通过,特别强调信息的取得和交流,强调母国统一监管为主和东道国对设立外国银行机构的批准、监督权,使母国和东道国监管当局都不能推卸或逃避监管责任。此外,《巴塞尔建议》的另一主要贡献还在于,促使母国和东道国监管当局在审批银行海外机构的设立申请时持谨慎的态度,甚至赋予其拒绝批准、禁止设立的权力。

(五)1997年《巴塞尔核心原则》

经过多年的实践,母国统一监管原则和“并表监督法”已被许多国家广为接受,但同时也暴露出其中

^① 该银行1972年在卢森堡成立,破产前拥有200亿美元资产,100多家分支机构遍布世界各地。1991年7月因巨额亏损和参与违法活动而被各有关国家监管当局勒令关闭。

^② 孟龙:《市场经济国家金融监管比较》,中国金融出版社1995年版,第184页。

的某些缺陷:首先,要求跨国银行总行对其海外分行和子行的全面控制,可能与东道国国内法的某些规定相冲突,如关于银行保密的规定,往往使母国统一监管所需的资料难以获得。其次,“并表监督法”有利于实现母国统一监管,但若过于绝对地强调“并表监督法”和母国统一监管,既可能造成对东道国监管权的侵犯,又常导致东道国对外国银行机构监管的松懈,且“并表监督法”允许跨国银行在全球范围内进行资金的内部调拨,客观上也使东道国难以对其境内的外国银行机构在跨国银行内部的全球性活动进行有效的跟踪监管。为了弥补上述缺陷,巴塞尔委员会于1997年9月发布《银行业有效监管核心原则》(简称《巴塞尔核心原则》),对跨国银行有效监管问题做了明确和有针对性的规定。

1. 肯定全球并表监督重要性。要求母国监管者应确保母国银行能有效地控制其海外机构(尤其是海外机构的创新金融业务),保证其内部控制机制在其海外机构也能得到同样的执行和遵守,能定期从其海外机构获取足够的监管信息。

2. 母国与东道国应进行充分的信息交流。为实现对跨国银行的有效监管,首先要求东道国在向外国银行机构发照之前应征求母国监管当局的意见。如果母国与东道国监管当局未能就监管信息的获取、分享与交流达成协议,且东道国的保密法或其他法规不允许母国监管者获取其监管所需的信息,母国监管者应考虑禁止其国内银行到该东道国设立机构、开展业务。其次,要求东道国监管者应与母国监管者在对等和保证信息保密的条件下交流外国银行机构在东道国的业务信息。这一信息交流规定包括两个方面的涵义:(1)东道国监管当局应有权与母国监管当局分享监管所需的信息,以确信外国银行机构的经营能遵守与东道国国内银行一样的监督、检查和报告要求。(2)为了核对现有信息或进一步取得监管所需信息,母国当局在遵守东道国法律的前提下,应获准对其银行海外机构进行现场检查。

3. 东道国应配合母国实现有效监管。母国监管者对东道国对其海外银行机构的监管内容和监管水平应有充分的了解。如果东道国对外国银行机构的监管不充分、不完善,母国当局应采取措施加强监管力度,以补充东道国的监管不足,如亲临现场检查。如果东道国的法律在母国监管者获取信息和现场检查等国际监管合作方面设置或存在障碍,东道国监

管当局应积极推进和促成该法律的修改,以消除合作监管的法律障碍。如果上述措施均未能如愿,显然难以实现有效的母国监管,母国监管当局应果断关闭其海外银行机构。

《巴塞尔核心原则》的上述规定,一方面强调并表监督重要性,另一方面强调母国监管为主,要求东道国从信息、法律等方面配合母国监管的有效实施。这些规定,对实现以统一的标准对跨国银行机构进行有效监管,保证跨国银行的全球经营完全置于有关国家当局的监管网络之中,保证银行本身的安全经营和保障国际金融体系的稳定都是必不可少的。

二、《巴塞尔协议》对各国银行监管的影响

《巴塞尔协议》的影响首先在巴塞尔委员会成员国范围内,并进而涉及世界各国,尤其是跨国银行业较发达的国家。但是“协议”并不在有关国家直接发生法律效力。关于“协议”的法律性质至今尚无定论,对此目前有两种主要观点,即国际软法说和国际惯例说。但无论视其为国际软法还是国际惯例,其法律效力都是潜在和间接的,只有通过“协议”达成国或其他国家的自觉遵守或将其转化成国际条约或国内立法,其效力才转化为现实和直接的。

(一) 欧共体(欧盟)的跨国银行监管立法

欧共体的银行监管从一开始就与建立欧共体银行业共同市场的目标紧密相联。1977年12月通过的第一号银行指令就是这一目标宗旨的体现,既协调共同体国家之间的银行监管合作,又推进共同体各成员国银行法规的协调,建立欧共体范围内跨国设立信贷机构的统一审批标准。第一号银行指令公布于《巴塞尔协议》(1975年)之后,它既体现《巴塞尔协议》的银行监管原则和精神,又结合欧共体本身建立共同货币市场的目标和特点,明确规定在一成员国获准成立的银行在另一成员国设立分行时,无需经东道国另行批准,但分行一旦设立,即应接受东道国银行法规的调整,满足东道国的银行经营标准。

但是第一号银行指令毕竟只是欧共体跨国银行合作监管的开端,它所调整的范围极其有限,监管责任的划分仍不尽科学,也不够明确,在强调母国审批在共同体范围内通行无阻的同时,却未能制定具体、统一的监管标准,缺陷的存在显而易见。于是欧共体

在《巴塞尔协议》修订后(1983年)的同年发布了《关于对信贷机构进行统一监督的指令》,借鉴《巴塞尔协议》“并表监督法”的合理监管措施,确立了“母国统一监管”原则,即欧共体内的任何信贷机构及其所有的分行都应接受总行所在国监管当局的监管。为保障“母国统一监管”原则的实施,“指令”更要求各成员国应消除妨碍信息交流的各种法律障碍。

在《巴塞尔报告》公布后的次年(1989年7月),欧共体通过了第二号银行指令,并同时出台类似《巴塞尔报告》的资本构成和资本充足率标准的“自有资金指令”和“清偿能力比率指令”。第二号银行指令的目标是通过协调各成员国的银行管理法规,最终实现银行业统一市场的建立。为了实现这一目标,首先必须统一欧共体银行及其海外分支机构的设立标准;其次要有针对性地强化跨国银行监管措施,明确监管责任;最后还要有具体的监管标准和量化指标。第二号银行指令和与之配套出台的“自有资金指令”及“清偿能力比率指令”恰好满足了这些条件。具体表现在:(1)最低资本要求。根据第二号银行指令规定,银行的最低初始资本应不少于500万欧洲货币单位。(2)单一执照原则。在一成员国取得执照的银行,可在欧共体的其他任何成员国自由设立分行,自由提供金融服务,无需再向东道国申请审批,成员国应相互承认在其他任何成员国取得的银行执照。(3)母国控制原则。即母国应对其本国银行设立于其他成员国的分支机构负监管责任,东道国仅在对其本国货币政策的实施和金融市场的稳定产生影响的范围内,对外国银行机构施加有限的监管,且该监管不能构成对特定国家海外银行机构的歧视。(4)限制银行对非金融企业的参股。对非金融企业过多的参股,企业的盈亏将对参股银行产生重大影响,并进而影响监管机构对该银行风险的准确评估。因此,银行持有一家企业的股份和持有所有企业的股份总和都不能超过其自有资金的一定比例(分别为15%和60%)。(5)自有资金构成。根据“自有资金指令”,银行的自有资金由原始自有资金和附加自有资金构成,且附加自有资金不得超过原始自有资金。(6)清偿能力比率。根据“清偿能力比率指令”,银行的资本总和与资产总和的比率最低应为8%(与《巴塞尔报告》的目标最低比率相同),且这一比率的计算应以银行及其所有的分支机构的综合数据为基础。

上述欧共体的银行监管内容充分体现了其与世界经济 * 1999年第5期 · 28 ·

《巴塞尔协议》的关联性。实际上欧共体的许多成员国本身就是巴塞尔委员会的成员国。正因如此,欧共体银行指令的内容较全面地体现《巴塞尔协议》的精神和原则实不足为奇。英国为执行“自有资金指令”制定的银行资本测定原则,甚至在术语名称上直接使用《巴塞尔报告》的“核心资本”和“附属资本”,而未使用“自有资金指令”中的“原始资金”与“附加资金”。

(二)美国的跨国银行监管立法

美国是世界上银行管理体系最复杂的国家,纵向有联邦和州二级,横向(联邦级)又有货币监理局(Office of the Comptroller of Currency, OCC)、联邦储备局(Federal Reserve Board, FRB)和联邦存款保险公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)。所有的银行(包括跨国银行)都因其设立时的批准机构不同(联邦OCC或州管理机构)及因是否加入联邦储备系统和参加存款保险而由上述各管理机构交叉监管。此外,从事国际贷款业务的银行还应受由三个联邦管理机构共同成立的“对外贷款互检委员会”(1979年设立)和“国家风险评估联合委员会”(1983年设立)的管理和监督。

与其他国家相比,美国对跨国银行的监管措施最缜密、最严格。为避免其本国银行在与管制宽松的其他国家的银行的国际竞争中处于不利地位,从20世纪60年代开始,美国就致力于寻求以统一的标准对国际银行业进行国际合作监管的途径,并从70年代开始努力促成巴塞尔委员会的成立和一系列国际银行监管措施的出台。1978年,美国制定了《国际银行法》,赋予外国跨国银行在美机构的国民待遇。1982年,美国货币监理局和联邦储备局就明确界定了资本概念,即银行资本由一级资本和二级资本构成,二级资本不得超过一级资本的50%;并为美国跨国银行确定了一级资本与总资产之比不得低于5%的最低资本资产比率。1984年美国三个联邦监管机构联合将一级资本与总资产的最低比率确定为5.5%,并确定总资本与总资产之比为6%的最低比率。对于跨国银行,特别要求这一最低比率应以其全球所有机构的资本、资产综合计算。此外,美国“国家风险评估联合委员会”还根据国家风险的大小把跨国银行的贷款对象国分为五大类,并分别确定其风险权重和贷款总额限制,以实现有效的国家风险管理。对照1988年的《巴塞尔报告》后不难发现,其主

要标准和指标都是从美国的跨国银行管制措施中引入或演变而来的。

《巴塞尔报告》通过后,美国即根据“报告”的要求积极组织实施,要求跨国银行务必按照“报告”规定的资本构成、二级资本不能超过一级资本的100%、总资本与加权风险资产的最低比率为8%等标准严格执行。

1991年美国通过了被称为“窄法案”的《联邦存款保险公司改进法》,对于不能达到最低资本标准的资本不足银行(资本充足率在6—8%之间的银行)和资本严重不足银行(资本充足率在2—6%之间的银行),管理当局有权采取一系列监督和管制措施,限期提高资本比率;对于资本充足率低于2%的银行,联邦存款保险公司有权指定接管人限期(9个月)改善资本比率状况,若期满后仍无明显改善,则由接管人接管其全部债权债务,同时关闭原银行。这是美国当局针对银行资产质量下降,风险程度提高,银行破产案件此起彼伏等金融危机征兆,及为配合《巴塞尔协议》的实施而采取的,以更加严厉而不是放纵的姿态整治银行业秩序的新举措。

(三)日本的跨国银行监管立法

1. 日本银行法规规定的监管内容。日本的银行监管由大藏省和日本银行(中央银行)共同负责。大藏省主要从行政的角度对银行业务活动的合法性进行监管,保证金融体系的有序运转;日本银行则主要从银行业务经营中的资产状况和风险状况进行监管,保证银行业的稳健经营和公平竞争,实现中央银行的货币政策。日本的银行监管对象包括本国银行在国外的分支机构,也包括外国银行在日本的分支机构,其主要监管内容包括:(1)资本与资产、存款的比率。为防止或减少银行经营风险和保护存款人利益,监管当局要求银行须将固定资产投资控制在其资本金的40%以下,并保持资本与存款的比率不得低于10%。(2)单一对象贷款限额。为避免借款人破产给银行造成损失,日本对商业银行向单一借款人的贷款最高额做严格限制,除长期信用银行和信托银行可达其资本金的30%外,其他商业银行的单一对象贷款限额均为20%(外汇专业银行为40%)。此外,为了防止国家风险,对同一国家各借款人的长期贷款总额通常应控制在银行股本的40%。(3)流动

性比率。对流动性比率,日本只做指导性规定,即流动资产(现金、证券、承兑、票据等)与存款总额的比率应保持在30%以上;同时规定存贷比率(贷款余额与存款、债券余额之比)应保持在80%以下。(4)资本充足率。日本银行法对此未做规定,实践中,日本的银行长期维持较低的资本充足率,平均约为2—3%,这与日本推行泡沫经济政策的思路是密不可分的。根据1986年新建立的资本充足率指标,日本提出到1990年银行自有资本(不包括次级债务)与资产总额之比应达到4%的目标。

2. 日本对《巴塞尔协议》的实施。1988年12月导入《巴塞尔报告》之后,日本政府首先要求将银行资本分为核心资本和补充资本,并规定补充资本最多限于核心资本的100%;同时提出从1990年3月起资本充足率至少应为7.25%,到1992年则提高为8%,使之全面符合《巴塞尔报告》的目标指标要求。实践的结果也表明日本执行《巴塞尔报告》的效果是显著的,截至1992年3月底,11家都市银行已有10家资本充足率达到8%以上,未达到要求的樱花银行也已达到7.92%。

日本监管当局尽管对《巴塞尔报告》的实施持积极态度,但在界定资本和资产风险权重等要素时,仍结合其本国具体情况做一定的变通规定。例如,根据《巴塞尔报告》,银行的未公开储备应属于银行资本中的附属资本,而日本中央银行在计算资本额时将其归入核心资本,使日本的银行无需真正达到《巴塞尔报告》的核心资本额,也能通过增加附属资本达到“报告”的资本充足率要求。又如,在确定银行资产风险权重时,《巴塞尔报告》中的住宅楼宇抵押贷款风险权重为50%,而日本银行将其降为20%;“报告”对非中央政府公共部门贷款的风险权重规定为0%、20%和50%,而日本银行一律将其确定为0%。而人为降低特定贷款资产的风险权重,自然降低须与之匹配的资本要求。可见,日本虽是巴塞尔委员会的成员,但并未完全按照《巴塞尔协议》的要求严格组织实施。甚至可以说,日本监管当局为了拓展海外银行业务,正在放纵银行从事高风险经营,以致在1997—1998年间的亚洲金融危机中受创颇重。

(责任编辑 张宝珍)