

# 巴塞尔 协议 的 新 框 架

## 与 我国 银行 监管

靳  
俐

[内容提要]巴塞尔协议自 1988 年公布以来,原协议的局限逐步显现。巴塞尔委员会于 1999 年 6 月公布的新框架征求意见稿,对原协议做了彻底的修订。此次修订代表了国际银行业监管的最新趋势,对于我国构建银行业监管体系具有借鉴意义

[关键词]巴塞尔协议 新框架 最小资本要求 监管约束 市场约束 借鉴意义

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,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,这次新框架的颁布预示着国际金融监管的发展方向。

### 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》应运而生,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,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的变化,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 年协议中强调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。

危机的警示: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 年的协议局限性逐渐暴露出来:其一,对银行业面临的风险理解显得片面,并不能真实地反映银行经营面临的真实风险。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,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,但却是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。

### 二、新框架的主要修改

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)

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

· 国际金融 ·

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,甚至对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了资本要求,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包括在内,归入其他风险的范围,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。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下的银行监管可供借鉴。

##### 1. 充分考虑各行差别

巴塞尔协议十分注重监管制度的灵活性和针对性。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。我国正处于转轨时期市场化金融体系构建进程,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各异。这就要求我们在相关风险监管指标的制定和监管某些选择方面,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,进行分类监管。

##### 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,面临的风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,充分考虑到现阶段及今后一段时期内银行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。我国银行业风险管理与国际银行业相比十分落后,内部风险模型几乎处于空白阶段。因此,(下转 13 页)

### 3. 保证银行信贷资产的完整性。

为使银行信贷资产少受损失,在建立现代金融企业制度的过程中,首先,对国有企业内部结构变化和合并、拍卖、股份制改造、破产等重大决策,必须接受银行监督;其次,要完善信贷体制,建立健全信贷资产的预测、补偿、消除机制。银行信贷不应再有行政干预的“点贷”情况,以保障信贷资金的安全性、效益性。

4. 商业银行应尽快建立一个经营灵活、功能齐全、富有特色的服务体系。

商业银行的经营机制必须落实一套科学管理办法,建立现代金融企业制度。商业银行建立服务体系,应强调健全其业务功能,突出快捷、安全、优质、高效的特色。

### 5. 建立全面信贷资产防范体系。

应尽快建立一套完整、规范、科学的风险管理制度体系,其内容包括:建立评审机制,加强对贷款企业的信用度、风险度的评审,对贷款项目的可行性、效益性、安全性、流动性进行评估;建立有效的贷款“审”、“放”、“收”一条龙管理机制,对贷款项目进行跟踪管理;对贷款数量实行质量管理,以确保项目审贷管理的连续性;建立贷款风险监测制度,进行经常性的定量、定性分析;确立新的放贷原则,按市场经济要求以市场为取向,实行“以信用为本,以效益定贷”的基本贷款方法。

### 6. 尽快变革银行旧的组织制度。

一是坚持改革的市场取向,以利于银行由原来的定指标、比项目、分规模、分费用,转变到制定政策、统筹规划、组织协调、强化服务与监督。二是实行统一管理,分级经营。总行、省行都要设立自营机构,划分业务范围,独立运作。三是把现行的二级分行改造为

自主经营、自负盈亏的区域性商业银行,并逐步变为控股公司。

### 7. 及时作出具有实用价值的可行性调查研究。

要以金融创新为内容,加强金融服务产品的开发,必须能够适时地推出适应不同客户需要的金融产品,在具体操作程序的设计及服务领域、对象、内容的界定等方面,作出具有实用价值的可行性研究。

### 8. 尽快建立银行内部的自我约束机制。

一是彻底改革多年来形成的僵化的人事、劳动分配管理制度,消除由此而产生的责任和利益不明,贡献和分配不等,政绩和奖励不能紧密联系的弊端,把竞争机制引入劳动人事管理,实行优胜劣汰;逐步实现干部聘任制、员工聘用制,竞争上岗、因才定岗、严格考核,达到人尽其才、才尽其用,促进全体员工素质的不断提高。二是向机构最佳配置转换。机构设置要与业务发展和市场运作的客观要求相匹配,彻底清除机构设置臃肿、人浮于事和按行政区域强求上下对口的做法,坚持有利于合理竞争,有利于调动积极性,有利于经营管理,有利于各项业务改革和开拓的原则,达到精简上级机构、充实基层机构,精简行政人员、充实业务一线人员,不断提高服务质量,改进服务手段,增强竞争能力。要增强效益激励机制,加强全面教育,不断提高认识,彻底克服银行员工的优越感,增强银行经营的紧迫感和危机感,打破利益分配上的大锅饭,把工资、奖金的分配同经营指标和贡献大小紧密结合,严格把关、严格考核、及时兑现,实行活工资制度,真正实现按劳分配、多劳多得,以提高员工积极性和主动性,促进各项业务的长足发展。

作者单位 山东经济学院

责任编辑 邱世扬 校对 小 奇

(上接 43 页) 迫切需要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。

### 4. 注重金融创新因素

金融创新既可能化解并降低银行经营中的风险,也可能使银行暴露出巨大的风险,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。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。应及早着手进行相关监管法规的制定。

### 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。市场约束是一股强大的监管力量。新框架首次纳入市场约束,反映了对市场约束力量的重视。转轨时期我国金融市场对商业银行的市场约束不强,未能发挥应有的作用,为了保证市场约束力量的充分发

挥,应强化对商业银行信息披露制度的管理,对违反者的严厉惩治,应制定更为具体可行的方法,使银行处于严密的监管网络

### 参考文献

- [1] 梁宝柱. 金融监管论. 西南财经大学出版社, 1999
- [2] 雷银, 吕宇. 巴塞尔资本充足率新框架及其对国际金融市场的影响, 中国城市金融, 1999, (10)
- [3] 易纲, 海闻. 商业银行管理学. 上海人民出版社, 1998
- [4] 张青松, 罗颖. 从《新的资本充足比率框架》看国际银行业监管的发展方向. 国际金融研究, 1999, (9)

作者单位 厦门大学财政金融系

责任编辑 邱世扬 校对 小 奇