

巴塞尔协议资本要求的发展变化、 局限性及我国的应对策略^{*}

于品显

(河北大学法学院, 河北 保定 071002)

摘 要: 巴塞尔协议旨在针对国际活跃银行的风险管理状况, 按照风险与资本匹配的原则, 核定不同信用风险的最低资本要求。这些资本要求可以约束银行过度承担风险的行为, 增强金融系统损失吸收能力, 从而促进金融系统的稳定。尽管如此, 巴塞尔协议也存在阻碍中小银行信贷供给、未充分重视各国金融市场结构特殊性、实施难度较大等局限性。一刀切地实施巴塞尔协议资本要求可能会对部分国家和地区产生信贷抑制效应, 增加监管成本和合规成本, 给经济增长带来负面影响。在全球金融市场融合不断深化、我国金融对外开放持续推进的背景下, 我国要充分考虑自身金融体系的特性, 既充分遵循国际规则、保持竞争中的后发优势, 又促进金融体系健康稳定发展、保障经济的发展。具体来说: 一是要密切跟踪最新监管动向, 学习吸收国际先进金融监管理念; 二是要充分运用自由裁量权, 调整巴塞尔协议资本要求中不适宜我国金融体系发展之处; 三是要充分评估合规成本, 针对不同类型银行制定差异化监管标准。

关键词: 巴塞尔协议; 资本要求; 银行监管; 监管规则; 自由裁量权

中图分类号: F830, F832 **文献标识码:** A **文章编号:** 1007-9041-2020(07)-0069-10

一、引言

巴塞尔协议最初旨在针对西方十国集团(G10)^①主要银行以及其他国际活跃银行的风险管理状况, 按照风险与资本匹配的原则, 核定不同信用风险的最低资本要求。这些资本要求可以约束银行过度承担风险的行为, 增强金融系统损失吸收能力, 从而促进金融系统的稳定。但与此同时, 巴塞尔协议中的资本要求也可能对银行信贷扩张产生约束作用, 导致流动性不足, 进而给经济社会发展带来负面影响。世界银行的研究证实, 对银行施加更高的资本要求可能会减缓资金在经济中流动速度, 缩小资金流向的领域(World Bank, 2011)。导致这一情况的主要原因在于世界各国经济发展阶段、金融体系的特点和监管水平存在较

收稿日期: 2020-01-03

作者简介: 于品显, 男, 博士, 供职于河北大学法学院。

^{*} 本文受国家社会科学基金项目《系统重要性金融机构恢复与处置计划法律问题研究》(项目编号: 15BFX129)的资助。

感谢匿名审稿人的宝贵意见。文责自负。

①十国集团包括美国、英国、法国、联邦德国、意大利、日本、荷兰、比利时、加拿大和瑞典。

大差异,忽视差异、而在世界各地统一适用巴塞尔协议资本要求,有可能对部分国家和地区金融系统正常运转设置人为障碍,导致民众无法获得金融服务,抑制金融创新,减缓经济发展。

我国一直积极主动实施巴塞尔协议有关资本要求,特别是在2009年成为巴塞尔委员会(BCBS)的成员国以后,原银监会不仅及时修订了有关规则使之顺应巴塞尔协议Ⅲ的最新要求,甚至在某些标准上提出了更高要求。例如,我国对杠杆率标准和核心一级资本充足率的要求均显著高于国际最低标准^②。巴塞尔协议的实施,不仅有效地控制了银行信贷规模的过快扩张,提升了我国商业银行风险管控能力,还推动了银行发展方式的转变。作为巴塞尔委员会成员国,巴塞尔协议的实施体现了我国负责任的大国形象,有利于提高我国在国际社会的话语权。但是,巴塞尔协议制度框架主要是西方发达国家为了提升其银行业的竞争力和针对其监管缺陷而设计的,我国金融业的业务模式、风险来源和监管体制都与西方国家存在明显差异。我国的金融监管改革不能盲目跟随和完全照搬巴塞尔协议框架,而应当结合本国的实际,在借鉴巴塞尔协议监管理念和要求的基础上做出相应调整。特别是在我国正在实施巴塞尔协议Ⅲ有关要求的背景下,既需要从银行业监管视角出发做好顶层设计,又需要充分关注商业银行尤其是中小银行在实施巴塞尔协议Ⅲ资本要求过程中面临的问题,及时做出调整,以尽快适应国际监管规则,更好应对国际金融发展新形势和新变化。

二、巴塞尔协议资本要求发展阶段与特点

(一) 巴塞尔协议 I: 国际统一标准的形成

20世纪80年代初,巴塞尔委员会陆续颁布一系列政策文件,并于1988年正式发布《统一资本计量和资本标准的国际协议》,即巴塞尔协议 I,为国际活跃银行设定了最低资本要求,自此资本充足率指标开始进入国际舞台。巴塞尔协议 I 规定,监管资本与总的风险加权资产(RWA)最低比率为8%,其中核心资本比率至少达到4%。然而,巴塞尔协议 I 主要关注的是信贷(交易对手)风险,而其他风险如货币风险、利率风险和市场风险则较少关注。为进一步完善资本监管,加强对商业银行的风险管控,巴塞尔委员会对巴塞尔协议 I 进行了修订,于1996年颁布《资本协议市场风险补充规定》,引入市场风险内部模型计量市场风险监管资本,以强化对风险的管控。

尽管巴塞尔协议 I 的主要实施对象为十国集团的系统重要性银行机构,但大多数欧美发达国家都把巴塞尔协议 I 的适用范围扩大到本国或地区内不具有重要国际影响力的所有银行机构。且随着巴塞尔协议 I 影响力的逐渐扩大,许多非成员国也要求国内的国际活跃银行必须落实巴塞尔协议 I 的有关资本要求。巴塞尔协议 I 采用简单、标准化的方法初步搭建了资本充足率框架,率先提出了对所有具有国际影响力的银行实施统一的资本要求,在当时的情况下有效增强了银行的稳健性和安全性,具有划时代的意义。

^②参见《中国银行业监督管理委员会令》(2012年第1号);《商业银行资本管理办法(试行)》第23条。

（二）巴塞尔协议Ⅱ：资本要求的纵深发展

20世纪90年代后期，巴塞尔协议Ⅰ对商业银行约束能力日渐不足，资本要求无法满足日益复杂化的金融市场。在此情形下，关于巴塞尔协议资本要求的改革也提上议事日程。经过激烈和漫长的谈判，巴塞尔委员会于2004年发布了巴塞尔资本监管历史上最专业、最复杂，也是最重要的协议文本——《统一资本计量和资本标准的国际协议：修订框架》，即巴塞尔协议Ⅱ。巴塞尔协议Ⅱ由最低资本充足要求、监管检查和市场约束等三大支柱组成，覆盖信用风险、市场风险和操作风险三大类，并提供标准法和内部模型法等多种监管资本计量选项，是复杂而又精致的现代资本监管体系。

新协议基于巴塞尔协议Ⅰ，同时充分考虑银行业的发展新变革，特别是银行混业经营、资产证券化等新业务、新产品发展所产生的影响，重新搭建了一个具有广泛涵盖性的资本监管体系。巴塞尔协议Ⅱ考虑到控股公司下的不同机构并表问题，提出了涵盖证券化资产和银行持有证券的资本要求，突破了传统银行业限制。此外，新协议允许银行实行内部评级方法，使新的监管规则更加灵活性、动态性，可以充分吸收现代化大型银行管理风险的各种先进经验。与巴塞尔协议Ⅰ最大的不同之处在于，巴塞尔协议Ⅱ重视资本要求的定性和定量，并且在定量的方面更加精细化。

（三）巴塞尔协议Ⅲ：后危机时代全面改革

巴塞尔协议Ⅲ的演变历程可以细分为两个阶段：一是金融危机冲击下应急改革方案，即2010年底发布的《巴塞尔协议Ⅲ：更具稳健性的银行和银行体系的全球监管框架》，通常称之为巴塞尔协议2.5。主要目的是解决2008年全球金融危机中暴露出的损失吸收资本不足、杠杆率过高、信贷增速过快以及流动性资本缓冲不足等问题。二是金融危机后改革完成方案，即2017年所提出的巴塞尔协议Ⅲ。后危机时代，各国监管当局和国际监管组织对不同银行风险加权资产的审慎性、一致性、可比性、透明度的信心越来越不足。主要原因在于，巴塞尔协议Ⅱ所提供的内部模型法受到信息不对称的影响，容易被银行找到监管漏洞继而进行监管套利。此外，各国对巴塞尔协议的监管标准松紧程度不一，导致人们对采用不同方法计量的银行的资本充足水平提出了更多质疑（杨凯生，2018）。2017年12月8日，巴塞尔委员会发布了《巴塞尔协议Ⅲ：后危机改革的最终方案》，进一步明确了未来银行资本监管的国际规则，并将从2022年起逐步实施。

巴塞尔协议Ⅲ的核心是重新构造风险加权资产计量监管框架，限制内部模型法在监管资本计量中的应用。总的来看，具有以下几个特点：第一，设定了内部模型法的最低输入值和最低测算值，减少了高级内评法的适用范围，简化了操作风险计量方法；第二，对于信用风险计量的资产类型和风险权重进行了更为细致的划分，提高“再资产证券化风险暴露”的资本要求、增加压力状态下的风险价值、提高交易业务的资本要求、提高场外衍生品交易（OTC derivatives）和证券融资业务（SFTs）的交易对手信用风险（CCR）的资本要求；第三，对全球系统重要性银行提出了更高的杠杆率监管要求，巴塞尔协议Ⅲ对于核心一级资本充足率、一级资本充足率的最低要求有所提高，并对大型银行提出附加资本要求。

三、巴塞尔协议资本要求适用范围的扩大及其原因

巴塞尔协议资本要求制定的初衷是为了解决金融服务的全球化和监管本地化之间的矛盾,即国际活跃银行的母国和东道国之间的监管协调问题。巴塞尔委员会是作为成员国之间银行监管事务合作论坛角色出现的,主要目的是通过提高监管能力和监管质量来实现金融稳定。如上节所述,巴塞尔协议资本要求经过三十多年的发展演变,其适用的对象早已不局限于国际活跃银行,巴塞尔委员会的成员国也在不断扩大,资本要求的约束力在不断增强。

(一) 巴塞尔协议资本要求适用范围的扩大

第一,巴塞尔协议资本要求适用范围的扩大体现在机构类型的增加。巴塞尔协议制定的主要目的是为了防范国际金融活动所导致的系统性风险跨国传播,其政策制定主要是围绕国际活跃银行展开的。根据巴塞尔协议 I,巴塞尔框架旨在为国际活跃提出最低资本要求,国家当局可以自由选择采用更高的标准。根据巴塞尔委员会的章程,成员国需要对国际活跃银行全面执行巴塞尔标准。2004 年公布的巴塞尔协议 II 适用机构的范围有所扩大,不仅适用于国际活跃银行,还适用于“具有重大风险暴露的银行”以及“其他重要银行及其重要的银行子公司”^③。有的国家和地区,例如欧盟,甚至进一步要求所有银行必须符合巴塞尔协议 II 标准,且采用了更高的标准。

第二,巴塞尔协议资本要求适用范围的扩大体现在地理范围的扩大。随着巴塞尔协议标准框架的不断完善,其适用范围很快扩展到非巴塞尔委员会成员国。根据巴塞尔委员会章程的规定,只有国际活跃银行才应当全面实施巴塞尔标准。1993 年 9 月,巴塞尔委员会发布了一份声明,确认十国集团拥有重要国际业务的银行应当符合《巴塞尔协定》规定的最低要求。截至 2005 年,已经有 120 个国家报告实施了巴塞尔协议 I。2010 年巴塞尔协议 III 发布后,大多数国家和地区同步推进巴塞尔协议 II 和巴塞尔协议 III 的实施工作。截至 2014 年 10 月,巴塞尔委员会的 27 个成员国公布并开始实施巴塞尔协议 III。在巴塞尔协议 III 的执行方面,巴塞尔委员会的成员国已于 2016 年底完成资本规制比如资本的范围、资本留存缓冲等的执行。2018 年 11 月,金融稳定研究院(FSI)调查^④发现,除巴塞尔委员会成员之外,还有 97 个国家比照实施了巴塞尔协议框架;其中 60 个国家将优先实施《巴塞尔协议 III:危机后最终改革方案》核心标准,包括改进资本定义、风险资本规则、杠杆率要求、两个流动性定量标准、大额风险暴露框架等。根据巴塞尔委员会与 FSI 的调查结果可知,各成员国已就新规范的实施,投入资源进行准备。即使是非成员国,也在努力遵循巴塞尔协议的有关要求。

第三,巴塞尔协议资本要求适用范围的扩大体现在资本要求的约束力增强。巴塞尔委员会所发布的原则、规则、标准和最佳指南等只具有软法性质,并不具备硬法约束力。实际上,软法不属于《国际法院规约》第 38 条所规定的国际法律渊源的范围,这表明巴塞尔协议这类通过非正式安排形成的各项文件不具有直接约束国家或者金融机构的效力,仅仅是一种建议

^③ Basel Committee on Banking Supervision, 'International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A Revised Framework' (2004), at 149, available at <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf> (visited 1 May 2019).

^④ BCBS, The Basel Framework in 100 Jurisdictions: Implementation Status and Proportionality Practices, November 2018.

或者承诺,各国并没有必须遵守巴塞尔协议的义务。尽管如此,在国际金融监管的各种纪律机制激励下,多数国家还是自愿选择遵守巴塞尔协议。甚至在某些情况下,有的国家对巴塞尔协议资本要求的执行力度远远超过传统的“软法”理论的强制性规定。因此,有学者认为,巴塞尔协议Ⅲ实质上已经成为了国际习惯法(韩龙和包承恩,2014)。巴塞尔协议不是通过制裁和威慑让成员国和非成员国强制遵守,而是国际金融监管中存在着其他的无形激励机制,对商业银行产生了强有力的约束,使得巴塞尔协议的效力甚至超过了成文法。

(二) 巴塞尔协议资本要求获得普遍实施的原因

巴塞尔协议资本要求不具有强制性,但其适用范围的不断扩大,主要原因有二:

第一,巴塞尔协议资本要求是世界上最具有影响力的国家共同制定的,这些国家对资本要求的执行,又会影响到其他国家。为了更好地与国际市场接轨,维持本国或地区金融市场的良好声誉,各国家和地区的金融监管部门、其他的市场参与者会积极督促商业银行遵行巴塞尔协议标准。国际上越是活跃的银行,越是积极实施巴塞尔协议Ⅱ和Ⅲ,并且通常将对手方遵循巴塞尔协议资本要求的情况纳入业务合规管理。银行符合或超过最低资本要求则会被认为风险水平较低,换句话说,只要银行严格遵守巴塞尔协议的资本要求,就会被普遍认为具有较好的清偿能力(Chris Brummer, 2015)。这就会使得有些在未实施巴塞尔协议国家和地区经营的商业银行,也不得不遵循巴塞尔资本协议要求。从国际金融市场上看,资本充足率较低的商业银行通常会被认为具有较高的风险,因而投资者对其所发行的票据会要求较低的价格或者更高的收益率,以弥补风险溢价。对于巴塞尔委员会成员国来说,如果不能严格遵守巴塞尔协议,不仅会丧失未来与其他成员国的合作机会,而且会降低其在巴塞尔委员会决策过程中的话语权和影响力;对于非巴塞尔委员会成员来说,不遵守协议有可能被重要的国际银行和金融机构视为“无吸引力的交易方”,进而被阻拦在国际金融市场门外(Boey, 2014)。

第二,有关国际组织通力合作,构建了一套巴塞尔协议实施的监督机制。其一,由G20峰会、金融稳定理事会(FSB)和巴塞尔委员会协作开展监督,金融稳定理事会和巴塞尔委员会需要定期向G20峰会提交巴塞尔协议实施的进展报告,并针对阻碍协议实施的法律障碍或者制度瓶颈向峰会寻求帮助,共同寻求解决方案。其二,从2012年开始,巴塞尔委员会每年会对世界主要国家和地区遵行巴塞尔协议Ⅲ的情况开展监管一致性评估项目(Regulatory Consistency Assessment Program, RCAP)。该评估是同行评估,从时间进度、监管制度和具体实施三个层面监督各国实施巴塞尔协议Ⅲ的进程以及遵行的情况。例如,2013年9月发布的评估报告中,巴塞尔委员会把中国执行巴塞尔协议Ⅲ资本框架的情况评定为“遵守”(compliant),意味着中国达到了巴塞尔协议Ⅲ所规定的标准^⑤。换句话说,巴塞尔协议Ⅲ已经成为中国监管法律的组成部分。其三,1999年,国际货币基金组织(IMF)和世界银行共同发起了金融部门评估计划(Financial Sector Assessment Programme, FSAP)。FSAP旨在对一个国家金融部门进行全面和深度的分析,帮助该国政策制定者在经济状况恶化时采取正确的

^⑤ Basel Committee, Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP): Assessment of Basel III Regulation — China (2013), available at <https://www.bis.org/bcbs/publ/d411.pdf>.

决策。同时,该计划也规定了国家需要遵守其发布的评估报告即《遵守标准和准则的报告》,其中就包括巴塞尔委员会发布的《有效银行监管的核心原则》的要求。

四、巴塞尔协议资本要求的局限性

尽管巴塞尔协议通过对银行施加较高的资本要求能够促进全球金融体系的稳健性,但其本身具有一定的局限性,对发展中国家的影响尤其明显。巴塞尔协议主要是欧美等西方国家为增强其银行业的竞争力和防止系统性风险而制定,更加契合其发达国家金融业发展的实际。但发展中国家金融市场结构与发达国家存在较大差异,金融发展目标也不尽相同。如果不考虑这其中的种种差异及问题,一刀切地实施巴塞尔协议资本要求,不仅不能有效规范资本市场秩序,还可能给资本流通带来障碍,对信贷产生抑制作用,阻碍发展中国家经济增长和普惠金融目标的实现。

(一) 阻碍中小银行的信贷供给

如果巴塞尔协议Ⅲ的目标最终能够实现,将有助于实现长期经济稳定,企业也将因此获益。巴塞尔协议Ⅲ的一些支持者辩称,数量众多的中小型企业将受益于经济稳定,因为经济危机对中小型企业的影响比大企业更加严重(Lyngen, 2012)。但是,也有相反的观点认为,巴塞尔协议Ⅲ本质上是要求银行持有更多的股权资本,或避免向潜在的风险借款人放贷,这将减少中小型银行的信贷供给,从而实际上是在损害而不是有益于中小型企业和初创企业。对于中小银行而言,提高资本要求可能会加剧金融供给不足问题。Aiyar (2014)通过分析英国商业银行1998-2007年资本要求的变化发现,资本充足率要求每提高1个百分点,信贷增幅将降低6.5-7.2%。

巴塞尔协议Ⅲ的资本要求可能会给中小型银行带来较大的负面影响,主要原因如下:其一,与大型银行相比,中小银行盈利来源和资本来源较为单一,降低利率对中小银行产生的负面影响更为严重,巴塞尔协议Ⅲ的资本要求将进一步加剧中小银行的财务压力。为了符合巴塞尔协议资本要求,中小银行可能采取限制贷款供给、提高贷款利率、增加股权融资和减少债权融资等手段来调整资产负债表,提高资本充足率。有研究表明,中国实施巴塞尔协议资本要求之后,部分商业银行出于对自身风险因素的考量,变得更加惜贷,尤其不愿向风险较高的中小企业提供贷款(Ma等, 2013)。为满足巴塞尔协议资本要求,银行将通过提高贷款利率等手段将成本转嫁给借款人,而贷款利率的提高会抑制信贷需求,从而对经济增长产生负面影响。此外,与中小银行相比,规模较大的银行比较容易达到巴塞尔协议Ⅲ的资本要求和流动性标准要求,从而导致“强者恒强”,不利于公平竞争市场环境的形成。资本要求的提高还可能倒逼部分银行选择简单粗放的规模扩张模式以达到合规要求,从而加剧了金融体系的“大而不倒”问题及其带来的道德风险。

其二是巴塞尔协议Ⅲ采用的风险权重资产(Risk Weighted Asset)模式将对中小银行的经营和利润产生更大的影响。根据巴塞尔协议Ⅲ的有关要求,向中小企业贷款风险权重100%。相比之下,向主权政府和中央银行提供贷款将享有较高的信用等级,风险权重为0%;具有较

高信用等级的大型公司,其风险权重为20%。这些风险权重差异将对银行的贷款能力产生巨大影响。向一家中小企业提供贷款融资,银行需要持有贷款额的7%以满足资本要求(100%风险权重乘以7%资本要求);而向一家大公司可能只需要1.4%的资本(风险权重20%乘以7%资本要求)。中小银行客户的很大一部分是零售客户和中小型企业;拥有较少资源的中小银行难以筹集额外的资本,以抵消向小微企业贷款带来的风险。考虑到许多中小企业和初创企业更加依赖中小银行提供的贷款服务,而中小企业对于创新、就业、社会稳定以及实现经济的健康发展有着重要作用,对中小银行施加巴塞尔协议Ⅲ资本要求将不利于这些目标的实现。

(二) 未充分考虑各国金融市场结构的特殊性

各国的金融市场、金融基础设施和监管模式往往存在较大差异。有的国家是以市场为基础的金融体系,私有机构占据主导地位,监管建立在审慎规范和执行监督基础之上,监管机构和银行机构之间更多的是平等关系。有的国家则是政府垄断和控制银行业,通常采用干预式监管,包括直接控制信贷和决定利率等方式。有的国家具有发达的资本市场,而其他经济体可能资本市场并不完善。有的经济体衍生品市场可能非常发达,而另外一些国家可能不鼓励甚至禁止发展衍生品市场。某些国家的银行可能采用法人形式的公司,而有的国家金融机构则采取合作社或非营利组织形式。

正是由于存在上述金融市场结构的差异,各国面临的经济和金融问题也不相同,因此需要采取不同的监管路径。例如,在银行业占比较大的国家,金融稳定和系统性风险可能是金融监管部门考虑的主要问题(于品显,2019)。同样,在拥有完善的资本市场和众多成熟投资者、市场参与者的国家,监管机构可以更多地依赖市场来保护投资者。相比之下,在公司治理不完善、金融基础设施较为落后的国家,监管机构可能需要对金融市场进行更多的干预。因此,尽管巴塞尔协议的资本要求有一定的合理性,但是并不一定适用于所有的国家和地区。如果金融监管部门采取一刀切的方法,盲目套用巴塞尔协议,不仅会造成经济损失,也无助于维护金融体系的稳定。

正因为如此,一些发达国家在执行巴塞尔协议Ⅲ新规要求方面也采取较为灵活的措施(Sarah,2013)。英国金融监管部门认为,过于严格地执行新规要求将导致企业借贷下降,因此英国金融服务局适当放宽了对于银行的资本、杠杆率和流动性要求。美国国内对于如何执行巴塞尔协议Ⅲ存在不同的意见。同样,欧盟监管部门认为,有必要降低关于中小企业贷款的资本缓冲要求,将中小企业风险权重降低到30%。

(三) 对金融监管部门提出了较高的监管能力要求

监管能力是制约大多数发展中国家实施巴塞尔协议资本要求的主要因素。由于监管能力水平有限,部分发展中国家并不能顺利从巴塞尔协议Ⅰ相对简单的、以合规为基础的监管模式转向巴塞尔协议Ⅱ和Ⅲ以风险为基础的复杂监管模式。与巴塞尔协议Ⅰ相比,巴塞尔协议Ⅱ中最简单的风险评估方法也显著增加了银行监管的复杂性。例如,巴塞尔协议Ⅱ需要商业银行对所有债务进行评级,但是某些借款人没有评级或者是一些国家的评级制度很不健全。为对信用风险进行标准化测量,监管机构需要额外承担界定和监督信用评级机构的责任,以

及确保银行能够适当开展评级。金融稳定理事会 2013 年的一项调查显示,新兴经济体和发展中国家的监管机构把高质量的人力资源缺乏列为制约巴塞尔协议 II 和 III 实施的最重要因素(FSB, 2013)。

与巴塞尔协议 II 相比,巴塞尔协议 III 复杂性进一步增加。巴塞尔协议 III 的组成部分复杂,且其中各项资本要求的实施难度各不相同。对于监管机构来说,一些资本要求和标准实施起来相对简单,例如新资本的定义、资本留存缓冲,简单的杠杆比率及境内系统重要性银行(D-SIB)标准。然而,还有一些资本要求和标准则难以顺利实施。比如,采用宏观审慎方法需要投入较多的额外资源,例如人力资源、技术资源和数据资源等。有些国家可能并没有设立专门实施宏观审慎监管的部门或者机构。

目前,巴塞尔委员会已经认识到巴塞尔协议资本要求需要进行差异化实施。在提供一套共同的最低标准的同时,也允许部分国家当局采取不同的选择、制定差异化的标准。然而,一些小国和低收入国家未经深思熟虑就选择全盘接受巴塞尔委员会提出的标准,采用了相对于经济发展水平过于复杂的监管规定,增加了金融市场的复杂性,反而加剧了本国金融体系的脆弱性(World Bank, 2012)。

五、我国应对巴塞尔协议资本要求的对策建议

巴塞尔协议资本要求为金融机构的现代管理提供了新思维和新方法,其基于防范破产而提出的资本充足率要求与金融监管天然契合,构造了以风险监管为核心的现代资本监管机制,对于约束银行过渡冒险,防范和化解金融风险具有十分重要的作用。自 20 世纪 90 年代以来,我国监管部门一直紧跟国际监管规则,出台了一系列监管规定,有效地保证了我国银行业稳健发展。但在实施巴塞尔协议资本要求过程中,我国还需要充分考虑自身金融体系的特性,从而实现既充分遵循国际规则,保持竞争中的后发优势,又能促进金融体系健康稳定发展,提供充足的信贷资源,保证经济的发展。如何在遵守巴塞尔协议资本要求的同时,避免造成对金融创新的抑制和信贷供给的阻碍,是监管当局需要认真思考的问题。基于上文分析,提出如下几点应对巴塞尔协议资本要求的对策建议。

(一) 密切跟踪最新监管动向,学习吸收国际先进金融监管理念

巴塞尔协议是几十年来国际社会银行监管和风险管理经验的总结,直面国际金融市场的挑战,是我国银行业风险管理实践从以合规为基础转向以风险为基础的过程中可资借鉴的宝贵资源。因此,要密切跟踪巴塞尔委员会的最新监管动向,跟进巴塞尔协议的修订版本,分析资本要求的变化和对我国经济金融的影响。对于其中可供借鉴的经验和体制规划要吸收并用,充分利用域外实践经验加强我国银行业资本监管,以落实资本要求为抓手推动银行风险管理基础设施、系统建设、数据统计等方面建设,充分发挥新规则对银行风险管理的借鉴作用和应用价值,全面提高监管能力。

(二) 充分运用自由裁量权,调整巴塞尔协议资本要求和标准

巴塞尔协议Ⅲ作为国际金融监管标准是国际通用的准则,并不能直接用于各国监管。考虑到各国在法律体系、银行业特征及运行现状、银行监管等存在的相异之处,巴塞尔委员会也为各国监管当局预留了一定的自由裁量权。我国需要根据具体的经济金融环境,评估巴塞尔协议资本要求对我国银行业的短期、中期和长期影响,结合每一阶段经济金融发展的实际情况和特点,对巴塞尔协议进行适当调整,避免一刀切适用协议中的所有资本要求和监管标准。具体在实践操作中,监管部门可以代入我国数据进行反复定量测算和影响分析,综合评估权衡多种方案利弊,充分利用自由裁量权,确定资本充足率监管要求、计算方法和过渡期安排,尽量避免监管要求过高影响银行体系信贷供给能力,制约经济增长。另一方面,可以适当下调小微企业和个人贷款风险权重,引导商业银行不断优化小微企业融资环境,以更好鼓励商业银行支持小微企业和实体经济发展。

(三) 充分评估合规成本, 针对不同类型银行制定差异化监管标准

稳定的金融体系有助于减少银行危机,但加强监管带来的合规成本却会在短期内对银行带来较大的损失。尤其是在我国经济下行压力不断加大、银行面临盈利与资本的双约束、贷款不良率攀升的情况下,尤其需要警惕实施巴塞尔协议可能导致的信贷抑制效应。我国监管当局需要充分评估执行巴塞尔协议资本要求的收益与合规成本、产出损失成本,针对不同规模、复杂程度和系统重要性银行,制定差异化的监管标准。对于国际以及国内系统重要性银行,原则上应全面实施巴塞尔协议中所提出的资本要求,甚至可以适当提高监管标准,以加强对这些银行的监管,以最大程度地降低系统性风险爆发的可能。对于数量众多的中小银行,要充分考虑其资本充足率低、融资渠道匮乏、风险集中度高、风险管理水平较低等问题,适当降低对中小银行的资本充足率等的要求。通过制定差异化的监管要求,坚持简单、有效的原则,通过不断完善监管指标体系和相关措施提高控制风险的水平,更加突出我国经济金融发展特色,降低商业银行合规成本,避免阻碍信贷供给。

参考文献

- [1] Aiyar S S, Calomiris C W, Wieladek T. Does Macro-Pru Leak? Evidence from a UK Policy Experiment[J]. Social Science Electronic Publishing.
- [2] Armour J, Awrey D, Davies P. Principles of Financial Regulation[J]. Oup Catalogue, 2016.
- [3] BCBS. Fourteenth Progress Report on Adoption of the Basel Regulatory Framework[R].2018.
- [4] Brummer C. Soft Law and the Global Financial System: Rule Making in the 21st Century[M]. Cambridge University, 2015.
- [5] IIF. The Cumulative Impact on Global Economy of Change in Financial Regulatory Framework[R]. 2011.
- [6] Ma L, Liu M, Dai J. Capital Requirements of Commercial Banks and Lending Discrimination against Small Businesses: Theory and Empirical Evidence from China[J]. Annals of Economics & Finance, 2013, 14(2).
- [7] Lyngen N. Recent Development, Basel III: Dynamics of State Interpretation[J]. Harvard International Law Journal, 2012, 53(2).
- [8] Simmons B A. The International Politics of Harmonization: The Case of Capital Market Regulation

- [J]. International Organization, 2001, 55(3).
- [9] Padgett S. The Negative Impact of Basel III on Small Business Financing[J]. Ohio State Entrepreneurial Business Law Journal, 2012,8(1).
- [10] William B. Governance of Global Financial Markets: The Law, the Economics, the Politics[J]. European Business Organization Law Review, 2013, 14(1).
- [11] World Bank. Global Financial Development Report 2013: Rethinking the Role of the State in Finance. World Bank, 2012.
- [12] 巴曙松, 张晓龙, 朱元倩. 巴塞尔协议III 在发展中国家的实施及其影响[J]. 海南金融, 2012(9).
- [13] 韩龙, 包承恩. 巴塞尔协议III 性质之探[J]. 国际金融研究, 2014(2).
- [14] 汪航, 徐培文. 资本监管实施的非预期效应探讨[J]. 新金融, 2019(2).
- [15] 杨凯生, 刘瑞霞, 冯乾. 《巴塞尔协议III 最终方案》的影响及应对[J]. 金融研究, 2018(2).
- [16] 尹继志, 陈小荣. 《巴塞尔协议III》与我国银行业监管新政[J]. 南方金融, 2012(9).
- [17] 于品显. 系统性金融风险的界定及传播机制[J]. 南方金融, 2019(6).

(编辑: 黄亚捷)