

第一章

从企业视角看巴塞尔委员会与巴塞尔资本协议

• 本章学习要点

1. 了解巴塞尔委员会成立的背景和初衷；
2. 掌握巴Ⅰ在专业技术层面的意义和不足；
3. 掌握巴Ⅱ在专业技术层面的意义与不足；
4. 了解巴Ⅲ改革的意义；
5. 认清巴塞尔委员会的本质。



扩展阅读 1.1 从汉代的《申鉴·杂言》看风险管理思想

第一节 巴塞尔资本协议发展的历史沿革

巴塞尔银行监管委员会(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS, 以下简称“巴塞尔委员会”)是 20 世纪 70 年代在十国集团中央银行行长倡议下,1974 年成立于瑞士第三大城市巴塞尔的国际清算银行下的常设监督机构,最早是以国际银行业监管者多边论坛的形式出现,参加者全部是各个国家和地区的监管当局。论坛每两年举办一届,旨在促进各国(地区)银行监管当局的交流与合作。该委员会自成立以来就不断地制定一些银行业监管规定,虽然这些规定并不具法律约束力,但十国集团的监管部门都会在规定时间内在本国范围内组织实施。经过十国集团一段时间的实施检验,这些规定以其合理性、科学性和可操作性,得到国际银行业及其各监管当局的认可。许多不是十国集团国家的监管部门也开始自愿地在本国银行业内部借鉴并遵守巴塞尔委员会制定的各项协定和资本协议。

一、巴Ⅰ产生的背景与贡献及缺陷

对银行业稍有关注的人可能还记得,在 20 世纪最后 10 多年间,我们在一些地方不时会遇到这样的场景:银行的某个网点门前,竖立起巨大的气球彩门,四周到处是彩旗飘飘,挂起的大幅标语上书写着:“热烈庆祝某某银行存款超××××亿元。”在我国改革开放之初及一个较长时期内,无论是国家还是企业,资金不足、流动性短缺始终是一个不可回避的问题。那时的商业银行同样面临资金来源不足的巨大压力。当时,银行喊出的口号是:“存款立行。”商业银行作为经营货币的企业,在利率管制的环境下,面对整个社会资金短缺的现

实,存款就是一切,只要有了存款就可以发放贷款,就有了占领市场份额、提高收益的“本钱”。但是,当时整个银行业都忽视了一个问题,即银行也是企业,银行的存款本质上就是负债,以负债发放贷款是资产的运用。然而,我们知道一个企业抵御风险损失的能力取决于它的资本实力。但是,这个最基本的经济学原理却似乎被整个行业忘却了,当时的银行业完全忽视了资产对资本的影响,并最终导致了 21 世纪初开始的国内银行业的全面性股份制改革。

中国银行业 20 世纪末的这种放款冲动并不是孤立的,早在 20 世纪七八十年代,国际银行业也同样存在这种放款的冲动。一两家银行出现这种情况尚不足以对整个银行体系造成重大影响,但是,这种情况如果在整个银行体系形成一种趋势,那就是灾难性的。为此,巴塞尔委员会于 1988 年公布了《关于统一国际银行的资本计算和资本标准的报告》。这就是后来被广泛提及的“巴塞尔资本协议”,或称旧巴塞尔协议,简称巴 I。该协议的主要内容由四部分组成:第一,资本的分类;第二,风险权重的计算标准;第三,1992 年资本与资产的标准比例和过渡期的实施安排;第四,各个国家和地区的监管当局自由决定的范围。该协议的核心思想在于前两项内容:第一,将商业银行的资产业务与资本挂起钩来,并对资本进行分类;第二,将商业银行的资产根据其质量的差异设置等级,并赋予不同的风险权重。

(一) 资产与资本挂钩

通过资本与资产的比值关系,将银行的资产与资本紧密关联。我们知道资本与资产的比是杠杆比率,协议通过此比率规范了商业银行的贷款发放。由于资产的类别、性质以及借款人的差异都会导致商业银行的资产质量的变化,为了科学地评估商业银行的资产质量,巴 I 将银行资产负债表的表内、表外项目划分为 0、20%、50% 和 100% 四个不同的风险权重档次。通过风险权重调整后的资产称为风险资产,一个银行的全部风险资产等于银行内部经过风险权重调整后的资产总额,用式(1-1)表示。

$$\text{风险资产} = \sum (\text{资产额} \times \text{风险权重}) \quad (1-1)$$

这时杠杆比率公式就改变为:总资本/风险资产;同时,巴 I 还对杠杆比率进行了规范,要求它们的比率大于等于 8%,并将这个比率称为资本充足率。

$$\text{资本充足率} = \frac{\text{总资本}}{\text{风险资产}} \geqslant 8\% \quad (1-2)$$

在式(1-1)中最重要的是风险权重的设置,它代表了巴塞尔委员会对资产风险程度的主观判断,是委员会给予商业银行资产的一种风险缓释政策。

(二) 资本分类

巴 I 将商业银行的资本划分为核心资本和附属资本两类,对各类资本按照各自不同的特点进行明确界定。风险权重划分的目的是为衡量资本设定标准。有了风险权重,巴 I 所确定的资本对风险资产 8%(其中核心资本对风险资产的比重不低于 4%) 的标准目标比率才具有现实意义和可操作性。

通过以上方法,巴Ⅰ协调了商业银行资产、负债与资本的关系,建立了资本充足率,即资本约束资产的风险管理理念和监管要求,从资本标准及资产风险两个方面对银行提出明确要求,建立了资本与风险三位一体的资本充足率监管机制。这说明巴塞尔委员会开始真正认识到资本是抵御风险、弥补风险损失的最后一道防线。因此,必须将资本与作为风险载体的资产有机联系在一起。而资产的风险程度又与资产的性质相关,所以,巴Ⅰ以不同的风险权重对不同风险的资产进行区分,形成规模相同的资产因风险不同而对应不同的资本量,换句话讲,同样的资本量可以保障不同规模的资产。

巴塞尔委员会的上述要求在国际银行业内树立了资本是抵御风险损失的最后一道防线的理念,资本的这一功能决定了其风险资本(capital at risk)的本质,即企业用于防范风险损失的资本称为风险资本。

1988年公布、1992年实施的巴Ⅰ对国际银行业产生了巨大的影响,受到了不少国家和地区监管部门的高度重视,各个国家和地区的监管部门纷纷表态将在本国范围内参照资本协议的要求实施监管。由于各个国家和地区的监管机构在本国是根据法律授权实施监管,因此,一旦监管机构宣布按照巴塞尔资本协议规定,要求商业银行执行资本充足率,其计算出的风险资本就被赋予了法律意义,这时的风险资本实质上已经成为监管资本。^①中国银行业监督管理委员会(以下简称“中国银监会”)于2004年初正式颁布了《商业银行资本充足率管理办法》,标志着中国银行业开始全面接受巴塞尔委员会的监管理念和要求。

(三) 巴Ⅰ的不足与缺陷

虽然巴Ⅰ在稳定金融体系、管理商业银行风险方面作出了重要的贡献,但是自协议实施之日起就受到国际活跃银行(internationally active banks)的质疑。其主要的不足和缺陷表现在两个方面。

(1) 统一的风险权重敏感性不足。巴塞尔委员会对银行资产规定了统一的四个档次的风险权重,目的是区分银行不同的资产对资本的需求。但是,在全球范围内,面对不同的地区、不同的行业、不同的经济体、不同管理水平的银行均采用单一的评判标准,难免显得僵化和武断。因此人们质疑其敏感性不足,未能有针对性地对银行资产和客户进行科学、合理的划分。

(2) 主动实施巴塞尔资本协议的银行在市场竞争中反而处于不利的地位。根据协议的要求,银行按照资本充足率的规定计算出的资本,是用于弥补银行资产业务中可能出现的超出一般准备的风险损失。因此,这部分资本必须保持高度的安全性和流动性。这实际上就是要求商业银行必须将这部分资本以现金形式存放于最为保险的银行中,一般就是中央银行;而中央银行对于这类流动性极强的存款只能按照活期存款向商业银行支付存款利

^① 由于监管者的法律地位,按照监管要求计算出的资本已经被赋予法律意义,因此,在有些国家和地区,又将监管资本称为法定资本。

息。商业银行这样做的结果,虽然保证了这部分资本的安全性和流动性,但是资本的盈利性要求显然是无法满足的。

我们知道资本是逐利的,资本的投资是要关注机会成本的。如果企业的利润无法满足资本的盈利要求,自然不会受到资本的青睐。而商业银行将资本存放于中央银行所得到的利息,与资本要求的收益率之间必然有很大的差异,为了满足资本收益率的要求,商业银行就需要通过资产业务的定价将这部分差额收取回来。也就是说,商业银行在产品的定价中,需要将资本的成本纳入产品价格组成。商业银行只有这样做才能在保证资本的安全性和流动性的同时,满足资本的盈利性要求。

但是,商业银行这样做又无疑给自己上了一套无形的枷锁,因为巴塞尔委员会并不具有法律地位,其所制定的任何制度都不具有法律的强制性。在 20 世纪 90 年代,除了国际活跃银行以外,全球其他地区和国家的商业银行并没有接受巴塞尔资本协议的相关内容,即除了国际活跃银行以外,国际上其他商业银行并没有执行巴塞尔资本协议资本充足率的责任和义务。因此,这些未执行的银行在国际市场上营销自己的产品时,其产品的价格可以不包含资本的成本,这就使得在相同情况下,这些商业银行的产品价格始终低于国际活跃银行,形成了其他商业银行对国际活跃银行的竞争优势。

二、巴 I 的发展：巴塞尔新资本协议

针对巴 I 的上述不足与缺陷,国际活跃银行开始寻找解决风险权重敏感性不足的替代方法。巴塞尔委员会首先注意到西方国际活跃银行自 20 世纪 70 年代起,针对市场风险引入计量经济学理论进行风险损失的测量实践,这些银行在实施巴 I 后已经开始在信用风险领域探索这一方法的可行性,并持续进行吸收更新。最终,巴塞尔委员会在历经 5 年的征求意见和数次大规模的测试之后,于 2004 年 6 月正式发布了《巴塞尔新资本协议——统一资本计量和资本标准的国际协议：修订框架》,俗称巴塞尔新资本协议,简称巴 II。事实上,从巴 I 到巴 II 的演变过程中,风险损失的测量方法与布雷顿森林体系(Bretton Woods System)有着千丝万缕的联系。

(一) 借鉴先进银行市场风险测量方法

熟悉国际金融的人都知道,布雷顿森林体系是一个第二次世界大战后由美国主导的国际金融货币体系。美国为了从第二次世界大战的胜利成果中获取最大的利益,于 1944 年 7 月在美国新罕布什尔州一个叫布雷顿森林的小镇召开了联合国国际货币金融会议,以确定第二次世界大战后的全球金融货币体系。在此次会议上,确立了以美元和黄金为基础的金汇兑本位制,其实质是建立一种以美元为中心的国际货币体系,基本内容包括美元与黄金挂钩、国际货币基金组织(IMF)会员国的货币与美元保持固定的汇率。与布雷顿森林体系一起建立的还有国际货币基金组织和世界银行两大国际金融机构。前者负责向成员国提

供短期资金融资,目的是保障国际货币体系的稳定;后者提供中长期信贷来促进成员国经济复苏。

布雷顿森林体系的主要内容有六点,其中关键的是以下四点:第一,美元与黄金挂钩。各国确认1944年1月,美国规定的35美元一盎司的黄金官价,每一美元的含金量为0.888 671克黄金。各国政府或中央银行可按官价用美元向美国兑换黄金。第二,其他国家货币与美元挂钩。其他国家政府规定各自货币的含金量,通过含金量的比例确定和美元的汇率。第三,实行可调整的固定汇率制。各国货币对美元的汇率,只能在法定汇率上下各1%的幅度内波动。若市场汇率超过法定汇率1%的波动幅度,各国政府有义务在外汇市场上进行干预,以维持汇率的稳定。第四,确定国际储备资产。规定美元与黄金处于等同的地位,使美元成为各国外汇储备中最主要的国际储备货币。

布雷顿森林体系的建立,促进了第二次世界大战后资本主义世界经济的恢复和发展。然而,该体系的运转与美元的信誉和地位密切相关。1949年,美国的黄金储备为246亿美元,占当时整个资本主义世界黄金储备总额的73.4%。20世纪50年代,美国的进出口贸易除个别年度略有顺差外,其余各年度都是逆差;进入20世纪60—70年代,美国深陷越南战争的泥潭,财政赤字巨大,国际收入情况恶化,美元的信誉受到冲击,爆发了多次美元危机。各国纷纷抛售美元、抢购黄金,使美国黄金储备急剧减少。1968年3月的半个月中,美国黄金储备流出了14多亿美元,3月14日一天,伦敦黄金市场的成交量达到了破纪录的400吨。美国失去了维持黄金官价的能力,被迫宣布不再按每盎司35美元官价向市场供应黄金,市场金价开始自由浮动。由于美元危机和美国经济危机的频繁爆发,以及制度本身的矛盾,布雷顿森林体系于20世纪70年代初宣告破产。其具体标志是:首先,美元停止兑换黄金。1971年7月第七次美元危机爆发,尼克松政府于8月15日宣布实行“新经济政策”,停止履行外国政府或中央银行可用美元向美国兑换黄金的义务;同年12月,美联储拒绝向外国中央银行出售黄金。至此,美元与黄金挂钩的体制名存实亡。其次,取消固定汇率制度。1973年3月,西欧出现抛售美元、抢购黄金和马克的风潮。1973年3月16日,欧洲一些主要的西方货币开始实行对美元的浮动汇率。至此,第二次世界大战后开始执行的固定汇率制度彻底垮台。美元停止兑换黄金和固定汇率制的垮台标志着第二次世界大战后以美元为中心的货币体系瓦解。

随着以美元为中心的固定汇率制的瓦解,国际市场上的资金随着各国利率的变化而流动,进而加大了国际金融市场上汇率和利率的风险。为此,国际货币基金组织于1972年7月成立了委员会,专门研究国际货币制度的改革问题。该委员会于1974年6月提出一份《国际货币体系改革纲要》,对黄金、汇率、储备资产、国际收支调节等问题提出了一些原则性的建议,为以后的货币改革奠定了基础。1976年1月,国际货币基金组织理事会“国际货币制度临时委员会”在牙买加首都金斯敦举行会议,讨论国际货币基金组织协定的条款,签订了“牙买加协议”;同年4月,国际货币基金组织理事会通过了《国际货币基金组织协定第二修正案》,从而形成了新的国际货币体系。

以浮动汇率为标志的牙买加体系建立后,国际金融业开始关注汇率和利率变化对商业银行资产的影响。20世纪70年代至80年代,一些国际活跃银行利用计量经济学的原理,提出了基于银行内部VaR(value-at-risk,风险价值)模型的内部模型计量方法,对商业银行账户内的资金头寸在未来一段时间内可能因市场上汇率或利率的波动而出现的损失进行测量。其基本原理就是测算银行账户内的头寸在未来一段时间内发生损失的概率和损失的比率,然后将损失发生概率、损失比率和账户内头寸的价值相乘得到未来一段时间可能发生的损失额,详见式(1-3)。

$$\text{预期损失} = \text{账户内资金头寸的价值} \times \text{发生损失的概率} \times \text{损失比率} \quad (1-3)$$

这一方法在20世纪90年代初基本成熟,为商业银行管理市场风险提供了一个极具价值的工具。计量经济学在商业银行市场风险管理中的成功运用,为商业银行解决巴塞尔资本协议资本充足率规定中风险权重敏感性不足的问题提供了一个思路。

自20世纪90年代中期起,国际上一些先进银行开始尝试利用上面的方法测量信用风险。根据信用风险是指因交易对手的违约行为而导致其资产与预期收益的不确定性的这一定义,各商业银行开始探讨客户的违约概率和商业银行产品的损失比率。这一方法在21世纪初已经基本成型,国际上的一些先进银行可以通过客户违约概率对客户的资信进行信用风险评级。

(二) 巴Ⅱ的积极意义

20世纪90年代以来,在国际金融市场自由化进程加快、国际银行业快速扩张以及新技术广泛应用的背景下,国际金融市场间的联系更加紧密。随着衍生金融品种及其交易规模的迅猛增长,银行业越来越深地介入衍生品种的交易,一些银行以资产证券化和控股公司的形式来逃避资本监管,并将信用风险转化为市场风险或操作风险,银行与金融市场间的相互影响也越发显著。1995年巴林银行、大和银行的倒闭以及1997年东南亚爆发的金融危机,让人们意识到,金融业存在的不仅仅是信用风险或市场风险等单一风险,而且信用风险、市场风险和操作风险等众多风险互相交织、共同作用。

所有这些问题引发巴塞尔委员会对全球金融体系风险的全面而深入的思考。1997年9月巴塞尔委员会推出的《有效银行监管的核心原则》,表明该委员会已经确立了全面风险管理的理念。该文件共提出了涉及银行监管7个方面的25条核心监管原则,是一个具有实质性意义的监管框架,为下一步全面深化对银行业的监管预留了广阔的空间。与此同时,从20世纪90年代中期开始,国际活跃银行等先进银行借鉴市场风险管理技术,研究开发了信用风险计量模型[后被巴Ⅱ称为“内部评级法”(internal ratings-based approach,IRB法)],其主要目的就是解决巴Ⅰ资本充足率要求中风险权重敏感性不足的问题。巴塞尔委员会从这些银行的实践中意识到这一方法的优势,开始考虑修改完善巴Ⅰ的问题。巴塞尔委员会修改资本协议的工作是从1998年开始的。1999年6月,巴塞尔委员会提出了以三大支柱——最低资本要求、监督检查和市场约束为主要特点的新资本监管框架草案第一稿(图1-1),并广泛征求有关方面的意见。

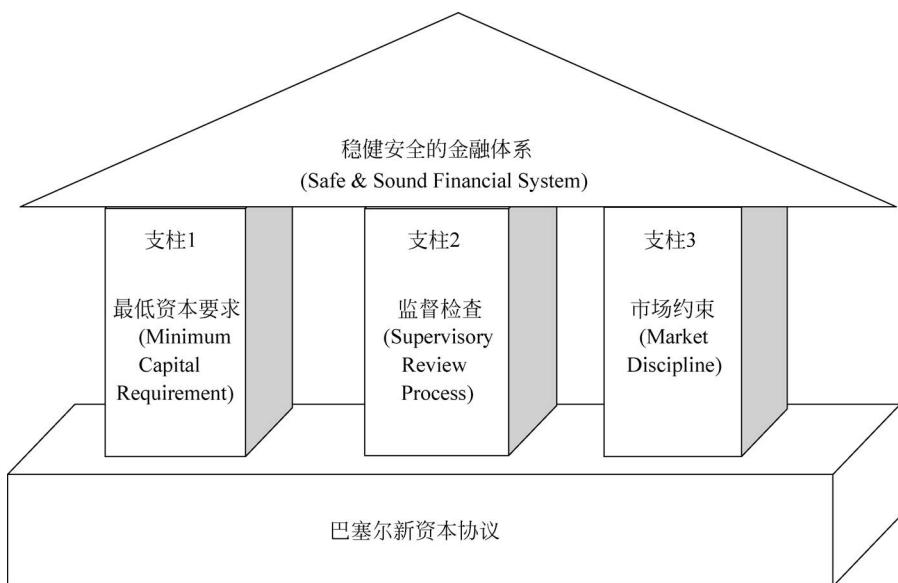


图 1-1 新资本监管框架草案第一稿

相较 1988 年资本协议,新资本协议的内容更广、更复杂。这是因为新资本协议力求将资本充足率与银行面临的主要风险紧密地结合在一起,反映银行风险管理、监管实践的最新变化,并尽量为发展水平不同的银行和银行监管体系提供多项选择。新资本协议经历了 5 年的征求意见和数次的大规模测试,最终于 2004 年 6 月由巴塞尔委员会发布,对商业银行的风险管理及监管产生了积极影响,主要表现为以下四个方面。

1. 以科学的方法量化风险

巴Ⅱ在完善资本充足率管理办法(巴Ⅰ)的同时,鼓励商业银行探索利用银行内部数据建立“客户评级模型”和“债项评级模型”,对客户违约概率和产品损失比率进行测量,通过内部评级分析判断银行在行业、地区、客户、产品四个维度上的预期损失,进而得到银行在组合层面上抵御全部风险损失所需要的风险资本。这种商业银行通过内部评级法测量得到的风险资本称为经济资本。

2. 对风险来源进行精细化管理

以内部评级法测量风险解决了巴Ⅰ规定的资本充足率方法中风险权重缺乏敏感性的问题,对客户资信的分析判断更加客观。由于内部评级法是由概率和影响两个维度进行测量,针对的又是客户和产品等风险源头,其测量的过程就是银行风险管理的过程,真正践行了巴塞尔委员会提出的风险管理就是一个非线性过程的理念。

3. 促进商业银行提升风险管理能力

将内部评级法用于资本监管是巴Ⅱ的核心内容。该方法继承了 1996 年市场风险补充协议的创新之处,鼓励商业银行使用自己内部的测量数据确定资本要求。与巴Ⅰ不同的

是,从一开始巴塞尔委员会就希望新资本协议的适用范围不再仅局限于十国集团国家,提出新资本协议的各项基本原则普遍适用于全世界的所有银行。

为确保国际活跃银行在国际竞争中的地位,巴Ⅱ建议所有国家的银行力争在规定时间内全面实施新资本协议。但是,和发达国家相比,发展中国家的市场发育程度、银行管理水平和监管能力都存在较大的差距,实施巴Ⅱ的难度极大。为此,巴塞尔委员会在大幅提升风险权重对计算资本作用的同时,鼓励发展中国家银行利用内部评级法测量经济资本以替代用资本充足率计算出的监管资本。

4. 开始形成系统性的监管理念

巴Ⅱ针对三大风险提出了以三大支柱(最低资本要求、监督检查和市场约束)为主要特点的新资本监管框架,从巴Ⅰ利用外部评级法以及由银行外部实施监管,转变为针对银行内部数据、客户、产品等全方位的风险管理能力的机构监管,形成了一套有针对性、系统性的微观审慎的监管理念和要求。

(三) 巴Ⅱ的缺陷与不足

1. 巴塞尔新资本协议风险监管框架的顺周期性

利用银行内部数据对客户进行资信评级的最大弊端就是顺周期性(pro-cyclicality),当经济处于上升周期,外部市场环境好、市场上流动性充裕的时候,客户发生违约的情况就少;而当经济处于下行周期,外部市场环境差、市场上流动性不足时,客户发生违约的情况就会增加。内部评级法不仅无法克服这种问题,反而会加剧顺周期性,尤其是在经济下行通道内,客户的评级下降直接加剧了整个经济环境的恶化。

2. 缺乏对非正态分布等复杂风险的有效测量和监管

巴Ⅱ受到20世纪末商业银行风险管理技术的制约,更多的是在关注符合一般性风险定律,即“经常发生的风险损失不会很大,而不经常发生的风险损失会很大”的市场风险、信用风险和操作风险等,而对于流动性风险这种不符合上述定律的风险关注不够,缺乏对这类风险的管理方法和要求。

3. 操作风险测量困难

巴Ⅱ在第一支柱下对操作风险提出了三种资本计算方法:基本指标法、标准法和内部模型法。前两种方法是以商业银行总收入或银行内部业务条线收入乘以委员会设定权重的积为标准计提风险资本,与操作风险本身并没有直接关系。它们只是参考了微观经济学关于企业收益的波动性就是风险的理论,在此基础上提出的防范操作风险所需资本的计算规定。最后一种方法是内部模型法,通过收集内部损失数据,根据损失发生频(概)率和损失比率的乘积,测算由于操作风险导致损失的最终结果。模型测量准确的关键在于损失数据的收集必须完整、准确,而此方法的难点在于数据收集困难,中国银行业多年来的实践证明,此方法在中国是无效的。同时,该方法得出的结论是操作风险管理的最终结果,对操作

风险管理的整个过程没有任何指导意义,这与该委员会“风险管理是一个非线性过程”的理念相悖。

4. 风险计量模型的局限性

巴Ⅱ过度依赖数据模型,而在模型的建设过程中,经济环境的变化,以及银行对外部变化的理解差异导致模型的自变量越来越多,因子之间相关性增强,模型愈加复杂。与此同时,商业银行却忽视了银行与客户之间定性信息的作用以及银行内部专家对风险的理性判断;当模型结论出现失真或甄别好坏客户的能力下降时,反而对银行的管理形成了桎梏。

5. 缺乏完整、标准的支持性数据

运用计量经济学原理,通过建立数学模型对经济活动进行预测的关键是,有若干个经济周期完整的数据给予支撑。然而,自巴Ⅱ发布至巴Ⅲ(第三版的《巴塞尔协议》)出台,国际经济尚未经历一个完整的周期,在此如此短暂的时间内,经济上升周期和衰退周期的数据均不完整,其模型的准确性必然遭到质疑。况且,各国银行在数据清理、违约定义等关键指标上的标准都不一致,如何对不同经济体、不同管理水平的银行作出公平、公正的判断是一个广受争议的问题。

6. 对新兴市场国家和中小银行的不公平性

由于内部评级法在测量中对技术要求甚高,对于相当一部分的发展中国家的商业银行,特别是一些中小银行而言,在实施巴Ⅱ的过程中,不仅所需的预算投入巨大、人力资源投入多,而且实施期限长、管理成本高,加之这些银行在数据基础和管理水平上的差异,都增大了其在日后的市场竞争中处于弱势的概率。这些问题导致巴Ⅱ在这些国家严重水土不服,削弱了它们主动实施的积极性。

三、巴Ⅲ监管理念的回归

巴Ⅱ还未具体实施,2007年美国“次贷危机”便全面爆发,全球性金融危机接踵而来,欧洲各国的主权债务危机浮出水面。当我们分析这场危机发生的根源时,可以肯定的是,危机的爆发充分暴露了银行业管理中的重大缺陷,特别是银行业在其中所扮演的角色再次引起公众的关注,也引起巴塞尔委员会对银行体系整体监管问题的思考。

(一) 金融危机对巴Ⅱ的冲击和挑战

美国金融危机的爆发,形成了对巴Ⅱ监管体系和相关监管理念的冲击和挑战,主要表现在以下几个方面。

1. 过度资产证券化暴露微观审慎监管理念的缺失

美国金融危机是由美国金融业发放的“次级贷款”引发的。21世纪初随着互联网泡沫

的破灭,为了支撑全美经济发展,美国金融业希望通过扩大对房地产业的投资刺激美国经济的发展。在这个过程中,如何将市场上已经建成的商品房销售出去成为一个关键问题。一些房地产金融企业发明了一种称为“次级贷款”的产品,说白了就是向一些有购房需求却没有支付能力的不符合贷款条件的个人提供一种融资安排。这些人本来是没有还款能力的,不符合商业银行正常情况下发放授信的条件,但是在经济上升周期内,房价一直在上涨,这些借款人在取得借款购入房屋后,房屋的价值仍在上升,借款人不需要以现金支付利息,完全可以通过房价上涨的部分获得新的借款来支付原有借款的利息。

这种虚假繁荣背后所隐藏的危机在经济上升周期是体现不出来的,但是一旦经济进入下行通道,这类授信产品的风险损失将会集中爆发。美国金融企业是完全清楚这一点的,然而,这些华尔街的金融大鳄并没有因此收手。它们利用金融工具创造出一个又一个的所谓“创新产品”,在金融市场上瞒天过海。它们将可能出现问题的信贷资产与其他资产混在一起,做成一个新的资产包销售给第三方;或是将这些信贷资产打包后放到资本市场销售,使其资产证券化。买入这些资产的金融企业并不准备真正持有这些资产,而是将这些资产与其他资产再次混合,做成新的资产包拿到市场上去销售。就这样反复经过多个轮回,到最终持有人手中时,已经没有有人说得清楚手中的资产是什么了。此时哪怕只有极少数借款人违约,就会引起连锁反应,导致这一链条中所有产品的债务人均无法正常还款。2007年美国的“次贷危机”就是这么引发的,这也是引发2008年美国金融危机的重要原因之一。

此问题绝非个别客户违约,或个别金融企业出了问题,而是整个金融体系的问题。监管者只注意到一两个银行的管理问题,只关注微观层面的细节问题,而忽视了会在宏观层面爆发的系统性风险。这一案例充分说明以巴Ⅱ为代表的微观审慎的监管理念与国际经济环境中的风险现实间的差距。

2. 金融一体化趋势挑战机构监管模式

现代经济社会中,资金是血液,金融是核心。金融行业不仅是社会经济中的重要产业,更是涉及多种业务领域且十分复杂的行业,不仅包括商业银行、投资银行、融资租赁,还包括基金、期货、信托、保险、证券等类型。金融行业的兴衰与发展直接关系到一个国家、一个地区经济发展的未来。20世纪90年代后,国际金融业自由化与国际银行业快速扩张,加上新技术的广泛运用,使得国际金融环境越发复杂,国际金融市场、金融行业内不同业务领域的业务联系越加紧密,相互交叉混业经营,风险在不同业务领域之间相互转移已成为常态。不同领域的金融企业走向融合,金融集团整合各类业务逐步向金融一体化发展的趋势已渐成浪潮。

显然,以巴塞尔委员会为代表的国际监管组织采用的“五龙治水”“铁路警察各管一段”的分业监管模式已经无法适应这种变化。

3. 对三大风险以外的风险缺乏管理手段

巴塞尔委员会信奉“风险管理的前提是测量,没有测量就没有风险管理”的理念。但

是,风险测量对数据的要求使大多数风险不具备测量的条件。巴Ⅱ在第二支柱下,针对这些无法进行测量的风险提出了风险评估的要求,希望通过风险评估措施的完善,摆脱除市场风险、信用风险和操作风险以外的其他风险资本测量不足的困境。但这种方法测量得到的结果准确性低,且只是针对管理过程失效后可能出现的风险损失进行评估,以测算出所需风险资本的大小,但对如何管理这些风险没有提出任何有实际指导意义的建议。

4. 对系统性风险的评估不足

巴Ⅱ过度关注某一家银行的风险管理能力,甚至其理念直接渗透到商业银行内部对具体客户的管理要求之中,却完全忽视了作为监管机构应对市场整体状况进行监督的责任,缺乏对金融体系系统性风险的分析、评估与判断。从这个角度看,2007年由美国“次贷危机”演变而成的全球性金融危机与监管机构对系统性风险管理意识不足有着直接的关系。

5. 巴Ⅱ的假设有待完善

经历了美国金融危机之后,巴塞尔委员会意识到在制定巴Ⅱ时的一些考虑是值得商榷的。例如以下假设明显考虑不周,存在一定的漏洞:①“对商业银行影响最大,且最严重的风险是信用风险、市场风险和操作风险。”金融危机证明影响商业银行的风险远不止这几种,而压死骆驼的最后一根稻草是流动性风险。②“数据计量模型可以全面、真实地反映商业银行的风险状况。”显然这一假设是不成立的,在实践中数据计量模型有时不仅不能真实地反映风险状况,更不要说全面了,甚至在针对一些具体风险的分析中其准确性还不如专家模型。③“面对风险损失,商业银行只要满足资本充足率的要求,就可以达到吸收所有损失的效果。”这一假设太过理想化,面对复杂的金融市场,有些损失商业银行是无法通过资本进行弥补的。例如一旦发生流动性风险,有再多的资本都无济于事;又如声誉风险损失是无法用数据反映的,资本对此也无能为力。

(二) 对巴Ⅱ的反思与监管理念的回归

金融危机暴露出巴Ⅱ监管中过于依赖数据模型技术和拘泥于微观层面的风险,缺乏对银行业系统性风险监管的宏观视野和高度,用一句俗语讲就是“丢了西瓜捡芝麻”。巴塞尔委员会在反思的过程中,开始对监管理念进行调整,具体而言主要从以下几个方面展开。

1. 监管理念的回归

从巴Ⅰ宏观控制到巴Ⅱ微观审慎,再到2010年转变为宏观审慎和微观审慎并重,纠正了巴Ⅱ征求意见稿以来微观审慎有余、宏观管理不足的倾向。

2. 监管手段的回归

由巴Ⅰ简单的监管手段到巴Ⅱ征求意见稿开始的崇尚以计量模型等复杂手段为主,再回归到统一简单与复杂的标准化,并以监管需求为第一要务的监管手段。

3. 监管指标的回归

纠正了巴Ⅱ中对模型的过度依赖,针对银行体系面临的各种风险特征,制定相应、可操

作、可验证的监管指标,如从单一的杠杆率到资本充足率再到两者相辅相成的监控指标体系。

4. 分析技术的回归

从巴Ⅰ以定性分析为主到巴Ⅱ崇尚定量分析,再回归到重提以专家经验分析判断为主要特征的定性分析的重要性。

5. 提倡银行业务回归

从20世纪商业银行以传统业务为主到21世纪初几乎无节制地创新金融工具、滥用高杠杆业务、只专注金融市场业务而忽视实体经济,再回归到提倡商业银行以支持实体经济为主的简约战略。

巴塞尔委员会的反思和回归可以从金融危机爆发后,其所采取的一系列补救措施中反映出来,如表1-1所示。

表1-1 2008年金融危机后巴塞尔委员会修订的系列文件

修订内容	修订时间	修订文件
整体框架的修订	2009年7月	《新资本协议框架完善建议》
	2009年12月	《增强银行业抗风险能力(征求意见稿)》
流动性风险管理的不足	2008年2月	《流动性风险管理与监管的挑战》
	2008年9月	《稳健的流动性风险管理与监管原则》
	2009年12月	《流动性风险计量、标准和监测的国际框架(征求意见稿)》
市场风险监管	2009年7月	《交易账户新增风险资本计提指引》
	2009年7月	《新资本协议市场风险框架的修订稿》
压力测试	2009年5月	《稳健的压力测试实践和监管原则》
公允价值会计准则	2008年6月	《公允价值的度量与建模》
	2009年4月	《银行金融工具公允价值评估实践的监管指引》
	2009年8月	《会计标准修订案:高级指引原则》
跨境监管	2009年9月	《跨境银行决议小组的报告和建议》

(三) 巴Ⅲ的变化与框架内容

2010年公布的巴Ⅲ是对巴Ⅱ的全面回归,巴塞尔委员会在重新掌握监管主动权的同时,补充增加了流动性、杠杆率等诸多监管手段,厘清了监管与被监管的关系。

1. 巴Ⅲ与巴Ⅱ的不同之处

巴Ⅲ从以下六个方面对巴Ⅱ进行了补充和完善。

(1) 加强资本框架并明确资本定义。以巴Ⅲ为核心的国际银行监管改革既延续了1988年巴Ⅰ、2004年巴Ⅱ以风险为本的监管理念,又超越了传统的资本监管框架,从更加宽广的视角理解风险,在监管制度层面确立了微观审慎与宏观审慎相结合的监管模式,体现了银行监管的扩展和延伸。针对全球银行体系缺乏充足、高质量的资本,尤其是金融危机暴露出的各个国家以及不同的经济体对资本定义不同且透明度不足等情况,导致市场无

法对各个经济体和相关银行的资本质量进行评估和横向比较的问题,巴Ⅲ对银行资本进行了严格、细致的定义,并提出了相关的披露要求,同时更加重视银行资本中质量最高的部分,即以普通股为主的核心一级资本质量。

(2) 扩大风险覆盖范围并加强交易对手信用风险管理。美国金融危机让巴塞尔委员会意识到,以往商业银行对风险的测量范围存在以下缺陷:①信用风险不仅存在于银行账户,还有可能存在于交易账户;②交易账户面临的不只是市场风险,也有信用风险。在危机前,场外衍生品和证券融资交易的快速发展给金融机构带来了较高的杠杆,而在危机中大量复杂金融工具的交易对手违约导致抵押品抛售、抵押品价值下跌,这种信用风险与市场的波动紧密相关。因此,及时捕捉商业银行表内、表外的所有风险,包括衍生品交易相关的风险暴露是稳定金融体系的重要因素。为此,巴塞尔委员会提出了扩大风险覆盖范围的要求,将商业银行表内、表外的所有风险均纳入资本监管范畴。同时,交易对手的信用风险源头,诸如衍生品交易、回购和证券融资交易等风险暴露提高了资本要求,降低了顺周期性。针对此问题,巴Ⅲ鼓励商业银行通过修改指标的方式,有效应对交易对手的信用风险、信用估值调整及错向风险(wrong-way risk),以降低金融体系的系统性风险。

(3) 引入并更新整体杠杆比率。杠杆比率对于控制商业银行资产业务的相对规模,限制表内、表外资产过度膨胀的作用明显优于资本充足率。美国金融危机后,巴塞尔委员会意识到,仅仅依靠资本充足率控制商业银行的业务扩张还是不够的。对比资本充足率和杠杆比率两个公式^①就可以看出,两者的区别在于分母,资本充足率公式中的分母是经过风险权重调整后的风险加权资产,而杠杆比率公式中的分母是表内、表外所有资产的简单求和。商业银行表内、表外杠杆比率的过度积累是导致此次美国金融危机的重要原因之一,危机迫使商业银行降低杠杆比率,但由此也增大了银行资产价格下跌的压力,进一步加剧了银行损失和银行资本下降与信贷供给能力收缩之间的正反馈循环。作为银行业重要的资本监管工具,杠杆比率与资本充足率在监测商业银行资本方面相辅相成。资本充足率弥补了杠杆比率对资产风险水平的忽视,杠杆比率又较好地补充了资本充足率可能存在的顺周期和监管套利。

(4) 建议修改会计准则^②,提高拨备的前瞻性。建议国际会计准则制定机构放弃基于权责发生制所规定的“已发生损失”(incurred loss)的贷款损失拨备会计准则,转向基于“预期损失”(expected loss)的贷款损失拨备会计规则,提高贷款拨备的前瞻性。巴塞尔委员会通过三项相互关联的措施促进更稳健的拨备做法:①积极倡导会计准则拨备模型向预期损失方法转变。巴塞尔委员会强烈支持国际会计准则理事会(IASB)转向预期损失方法,其目标是提高财务报告信息对包括审慎监管当局在内的利益相关者的有用性和相关性。巴塞尔委员会已经公布了一套高水平的指导原则,用于指导国际会计准则理事会替代《国际会计

① 资本充足率=(一级资本—资本扣减项)/风险加权资产; 杠杆比率=(一级资本—资本扣减项)/表内外风险暴露总额。

② 此项建议已经在 2018 年正式实施。

准则第39号——金融工具：确认和计量》所进行的改革。巴塞尔委员会支持预期损失测量方法，该方法能够更加透明地获取实际损失信息，也能降低现行的“已发生损失”模型的顺周期性。②修订监管指引，使之与预期损失测量方法保持一致。该指引将帮助各地监管机构推进实施预期损失框架下更为稳健的拨备做法。③制定监管资本框架中强化拨备的激励机制。

(5) 提出超额资本、资本留存及逆周期超额资本，以降低系统性风险。要求商业银行持有高于最低资本要求的“超额资本”，包括“留存超额资本”(conservation buffer)和“逆周期超额资本”(countercyclical buffer)，要求银行在经济上行、信贷快速增长和盈利丰沛时期，计提更多的资本，用于经济衰退时期吸收损失，以防止过度冲击银行资本充足率水平，确保经济下行期银行为经济复苏提供信贷支持。

(6) 提出全球流动性标准。强有力的资金要求是银行业保持稳定的必要条件，但是仅仅依靠资金是不够的。通过稳健的监管标准，建立强大的流动性基础同样重要。在美国金融危机初期的流动性阶段，很多银行虽然具有足够的资本水平，但仍然面临困境，因为其未能审慎管理流动性。危机再次凸显流动性对于金融市场及银行体系正常运作的重要性。在危机爆发前，资产市场繁荣、融资便利且成本很低。市场状况的快速逆转表明流动性可以迅速枯竭，且枯竭状况可能持续很长时间。此时银行体系面临巨大的压力，只能依靠中央银行出面，采取措施支持货币市场。面对商业银行放松流动性管理的现实情况，巴塞尔委员会在美国金融危机爆发的当年就发布了《稳健的流动性风险管理与监管原则》，为商业银行提供了风险管理与融资流动性风险监管的详细指引。为了补充这些原则，巴塞尔委员会进一步强化了流动性框架，制定了融资流动性的两个最低标准：①“流动性覆盖率”(liquidity coverage ratio)，目的是通过确保银行具有充足、高质量的流动性来源抵御未来30天内的压力考验，增强银行短期应对流动性风险的能力。②“净稳定资金比例”(NSFR)，目的是在银行现有结构基础上，建立用稳定资金来源支持其业务扩张的额外激励，从而促进其长期稳健发展。这两个最低标准的实施有助于打破流动性突然断裂—银行被迫倾销资产—资产价格下跌—资本充足率下降—信贷供给能力下降的传递链条，防止因监管规则与会计规则之间的“共振”(co-movement)进一步放大金融体系的顺周期性。

2. 巴Ⅲ相对于巴Ⅱ、巴Ⅰ在本质特征方面的显著变化

(1) 风险敏感性资本要求与非风险敏感的杠杆率要求相结合。巴Ⅰ和巴Ⅱ的关注点都是银行资产负债表的左侧“资产方”的风险，两者之间的差异在于采用了不同风险敏感度的监管资本测量方法，监管资本要求反映了银行资产的风险度，即不同资产的风险差异。而巴Ⅲ不仅进一步强化了对银行资产风险的关注，如大幅度提高交易业务、交易对手信用风险的风险权重，而且对银行资产方风险的另一个重要驱动因子“规模”给予了高度关注，通过引入杠杆比率监管标准，有效防止单一银行乃至整个银行体系的过度杠杆化。

(2) 资本监管与流动性监管相结合。巴Ⅲ大幅度提高了资本充足率标准和资本质量要

求,恢复所有者权益,特别是普通股和留存收益在监管资本中的核心地位,在增强商业银行吸收损失能力的同时,提出了流动性监管标准;建立了“流动性覆盖率”和“净稳定资金比例”两个指标,对商业银行资产负债表双方的期限匹配提出了明确的要求,商业银行需持有充足、高质量的流动性资产以应对压力状态下短期现金净流出,降低对短期批发性融资的依赖性,压缩了商业银行在短期负债和长期资产之间套利的空间。

(3)微观审慎监管与宏观审慎监管相结合。为了应对美国经济危机所暴露出的市场失灵问题,巴塞尔委员会对国际监管框架进行了一系列根本性的改革。在继承了巴Ⅱ有关强调加强单一银行层面(即微观审慎监管),以提高单一银行应对压力的稳健性的同时,也强调注重宏观审慎的监管,解决银行业积累的系统性风险问题以及由这些风险演化而成的顺周期效应。巴Ⅲ突出了宏观审慎监管与微观审慎监管相结合的监管理念,大幅提高了商业银行资本充足率的数量标准和质量要求,引入量化的流动性风险监管指标,确立了银行业监管的新标杆。巴塞尔委员会强调微观审慎与宏观审慎相互关联的重要性,任何单一银行的稳健性出问题都有可能引发整个银行体系的系统性风险。

第二节 巴塞尔委员会的本质

巴塞尔委员会成立至今,其对国际金融领域的风险管理作出了卓越的贡献,不仅为商业银行风险管理提供了统一的可以衡量的评价标准,更从管理理念到管理方法上让全世界银行业有了相对一致的认识,促使各国加强风险管理协作、完善管理协调机制,为构建有效防范系统性金融风险的合作机制发挥了应有的作用。巴塞尔委员会今天所取得的成绩源自其对风险及风险管理的不断学习、摸索、探究和提升的过程,其在不断的挫折和总结中完善并提高自己。

然而,巴Ⅱ激励机制的真实目的值得怀疑。巴塞尔新资本协议引入内部评级法的初衷背后隐藏着一个阴谋或悖论:表面上,巴塞尔委员会鼓励所有银行都实施内部评级法是为了解决资本充足率中风险权重缺乏敏感性的问题,通过实施内部评级法可以达到准确测量风险、降低资本需求的目的;但是欲达到这个目的却有一个前提假设,即只有风险管理水平高的商业银行才能达到或者说得到这个结果。商业银行资本要求与管理水平关系如图 1-2 所示。

图 1-2 中的横轴表示银行的管理水平,自原点起管理水平逐步提升;纵轴表示巴塞尔资本协议要求的资本,自原点起,要求的资本越来越多。直线 AB 表示按照巴塞尔资本协议资本充足率即标准法计算得出的监管资本需求,说明按照资本充足率计算资本与银行的管理水平无关,永远是一条与管理水平平行的直线。图 1-2 中由左上角到右下角的曲线 XY 代表按照内部评级法测量得到的经济资本,说明管理水平高的银行,它所需要的经济资本较用标准法计算出来的监管资本少,而且管理水平越高,所需要的经济资本就越少,见图中直线 AB 以下的阴影部分。相反,管理水平低的银行,测量出来的经济资本反而会高于

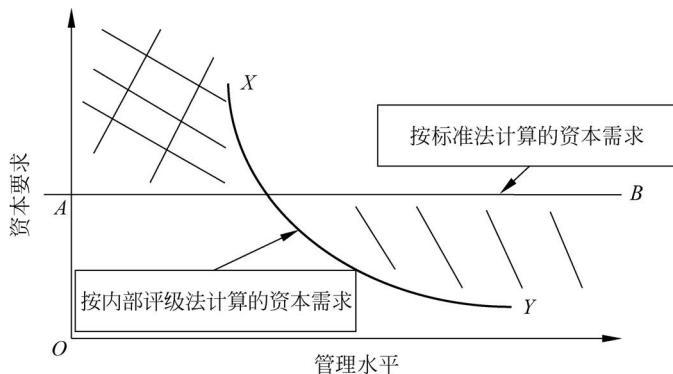


图 1-2 商业银行资本要求与管理水平关系

用标准法计算出的监管资本，而且管理水平越低，所需要的经济资本就越多，见图中直线AB以上的阴影部分。

这一现象表明了巴塞尔委员会和十国集团一定程度上展现出了“一个富人俱乐部”的特征，即名义上是为了提升各国商业银行风险管理水平，其实质是为十国集团的活跃银行争取市场的竞争优势。但是，巴塞尔委员会在这个问题上犯了一厢情愿的错误，它忽视了发展中国家银行内部数据质量对测量结果的影响和各国监管机构监管能力这两个关键问题。在具体实施过程中，由于这些原因，一些发展中国家银行测量得出的经济资本并没有按照巴塞尔委员会的设计落在直线AB左上方的阴影部分，而是落在了右下方的阴影中；而各国监管机构又无力检验其中的错误，更不要说对此加以纠正。这一结果大大出乎监管机构和巴塞尔委员会的意料，也与其初衷背道而驰。它们突然发现内部评级法及其相关监管规定是一把双刃剑，不仅如此，由于巴塞尔委员会的鼓励政策，现在这把剑握在了被监管者手中，这对于巴塞尔委员会和监管机构不能不说是一件十分尴尬的事。

扩展阅读 1.2 《巴塞尔协议》——美国遏制日本的利器



上述情况导致巴塞尔委员会和各个国家和地区的监管机构在 2010 年初到当年的 10 月集体失声。好在当时的巴塞尔委员会已经针对美国金融危机以后出现的国际金融环境和问题，反思巴Ⅱ的不足，并在当年制定了第三版资本协议框架。巴Ⅲ是一个全新的监管框架，其废止了巴Ⅱ中有关以内部评级法测量出的经济资本替代监管资本的鼓励政策。这标志着巴Ⅱ中通过内部评级法测量经济资本的方法将只能成为商业银行内部风险管理的工具，商业银行为防范风险损失需要计提的风险资本不再可能使用经济资本，而只能按照监管资本计提风险资本。

即测即练



- 思考与练习

1. 简述巴Ⅰ的意义与缺陷。
2. 按照巴Ⅰ要求如何保证8%的监管资本头寸的安全性、流动性和营利性？
3. 简述巴Ⅱ的意义与缺陷。
4. 巴Ⅲ建议国际会计准则制定机构放弃基于权责发生制所规定的“已发生损失”的贷款损失拨备会计准则，转向基于“预期损失”的贷款损失拨备会计规则，这样做有什么意义？
5. 巴Ⅲ体现了巴塞尔委员会监管理念的哪些变化？