

# 银行需要更多的资本

Jaime Caruana 和 Aditya Narain

银行的监管者通过制定资本充足率来对银行进行监督，以此判断银行是否随时持有足够资金以防不测。新的资本充足率框架（即巴塞尔第二资本协议，简称巴塞尔协议II）作为一条国际准绳正迅速被银行监管机构采用，银行需要遵循该框架下的资本要求应对眼前的金融风险和操作风险。这些对风险管理和资金管理做出的严格要求是为了确保银行能够有效评估和管理它们的风险，从而加强国际金融的稳定性。

那么，这些能够缓冲银行受到的市场和操作冲击且行之有效的指导规则为何在最近的市场动荡面前却无力回天？

答案直指巴塞尔协议II实施效率低下，不同国家不仅实施该协议的力度不同，且实施得并不充分。虽然这场危机爆发时巴塞尔第一资本协议（简称巴塞尔协议I）还在运行，但危机引起了两大问题：第一，巴塞尔监管框架——尤其是巴塞尔协议II——是否能够有效解决银行风险管理实践中存在的主要问题？第二，即使巴塞尔协议II得以贯彻实施，其是否能够有效治愈或防范当前和今后金融市场的紊乱？本文探索了这些问题的答案，发现有效贯彻巴塞尔协议II无论对加强各个国家的金融系统还是整个国际金融体系都大有裨益。

## 为风险投保

早期对资本充足率的规定是杠杆比率，这一比率把表内资产限制在一个简单的多种可得资金范围内。时至今日，这一比率仍被一些国家作为衡量银行资本实力的辅助工具。

1988年推出的巴塞尔协议I通过一个简单的风险权重公式引入了最基本的风险区分度（见专栏1）。其中一处关键创新就是将表外业务纳入风险权重框架之中，具体做法是把这些业务与表内信贷同等对待。尽管巴塞尔协议I最初是针对那些活跃在国际舞台上的巴塞尔委员会成员国的银行而

设计，但世界大多数国家很快都将其作为资本标准。

但巴塞尔协议I的缺陷也是众所周知的——比如，这一协议的风险权重框架不能有效区分同一资产类别中不同的信用级别，而且仅以是否是OECD成员国的标准来衡量国家风险。此外，该协议没能很好地反映



# 准备金

## 次贷危机使巴塞尔协议II的实施更加迫切，也更加困难

与银行证券化相关的风险，而在巴塞尔协议I推出后银行证券化发展得十分迅速，这一缺陷在最近的市場波动中常常成为众矢之的（见图1）。

其他一些因素也迫使该框架做相应变更。银行业在风险评估技术和经济资本模式方面都处于领先地位，需要一个更坚实的监管框架来对这些进步做出反应。因此，有关方面开始行动，于2004年6月出台了巴塞尔协议II，并计划在2006年年底付诸实施。但巴塞尔协议II所做的远不止这些，它还将原先没有计划在内的风险纳入其框架范围。而且，该协议还增加了两个额外“支柱”理念，使其不再仅仅是资本规则（见专栏2）。这样，巴塞尔协议II就在四个方面比巴塞尔协议I有了长足进步。其中最重要的是设置了一系列对风险更加敏感的资本要求，其他进步则包括设计了更有效的激励机制以改善风险管理；建立了一个更为健康的监管框架；通过市场激励机制规范银行行为，要求其操作过程更加透明。

### 反映框架的复杂性

根据金融稳定研究所2006年发布的一份调查报告显示，约100个国家计划在未来几年采用巴塞尔协议II。由于利益所在，这些国家已呼吁其银行和监管机构做相应准备。

巴塞尔协议II通过支柱1制定的一系列方法措施将运营环境复杂程度各异的银行都纳入同一大框架下。这一标准化的方法采用的风险权重依据于外部机构的评级，相比之下，像巴塞尔协议I之类的其他方法则过于简单，风险权重直接由监管机构设定。另一方面，巴塞尔协议II的基本原理和进阶内部评级方法所采用的风险参数都是由银行的内部模型生成。尽管关于巴塞尔协议II的探讨多集中于其进阶法，但越来越多国家的银行还是采用标准法（这种方法对于许多银行来说都十分合理，且具有很强的可行性），特别是在该协议刚开始实行的几年尤其如此（见图2）。

为了减少从巴塞尔协议I向巴塞尔协议II转变过程中产生的风险，进阶法需要1—2年的时间才能分阶段实施，在这段时间里巴塞尔协议I还会继续发挥

#### 专栏1

### 资本准备金要求的计算

巴塞尔协议I规定银行必须持有相当于其风险加权的资产的8%的资本。这一数字通常被称作资本充足率。许多国家为了显示其良好的国民环境，都将这一比率设在8%以上。为了衡量风险加权的资产以控制借贷风险，银行资产负债表上的所有资产都按0%—100%的等级被赋予风险权重。至于那些表外敞口风险，首先通过一个转换因子将其转换成对等的银行资产，然后再进行风险加权。

在巴塞尔协议II中，风险加权的资产的8%的最低资本数额这一要求并没改变，但风险权重的设定却发生了变化，要么根据合格的外部机构提供的评级，要么根据银行自己的模型或内部评级系统来确定。此外，能够降低风险敞口的缓冲空间也大大拓宽（如抵押和保证）。巴塞尔协议I无法防范操作风险（即由不充分的内部流程、人员、系统或外部事件导致损失的风险），但巴塞尔协议II却根据银行的年收入或银行自己的损失估算模型为这种风险安排了相应资本。计算市场风险所需资本的方法没有改变，可根据监管规定或银行自己的模型计算。但在所有运用内部模型的情况下，对数据、流程和制度的要求都会非常高。

#### 专栏2

### 巴塞尔协议II的三大支柱

•支柱1（最低资本准备金要求）是一系列计算银行为防范重大风险所需持有的最低资本数额的规定和计算方法，这些主要风险有信贷风险、市场风险和操作风险。

•支柱2（监管审查程序）阐述了银行、董事会和监管者在发挥各自作用和承担相应责任的时候应遵循的4项原则。该4项原则适用于银行、董事会和监管者鉴别和评估其所面临的风险（这些风险包括但不限于支柱1中所提及的风险，还有信贷集中风险，银行账面的利率风险和战略风险）以及持有与其风险资产相应的足够资本数量。支柱2旨在大力加强银行风险管理和银行监管体系。

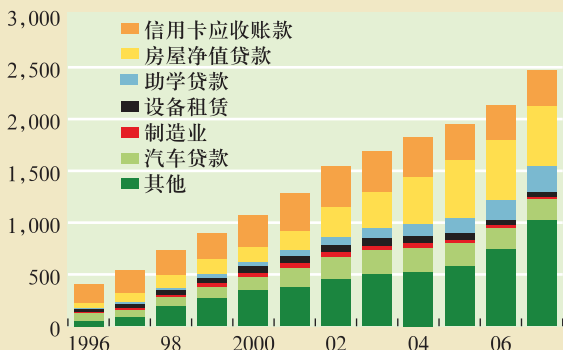
•支柱3（市场纪律规范）试图通过与其他市场参与者建立坚实的伙伴关系，从而进一步加强监管。这一支柱要求银行对支柱1中的风险详加披露，以便于其他利益相关者对银行进行监管。



图1  
风险转移

在过去10年中银行证券化敞口风险快速发展，极大转移了银行的风险资产组合。

(全球资产抵押证券未偿余额，10亿美元)

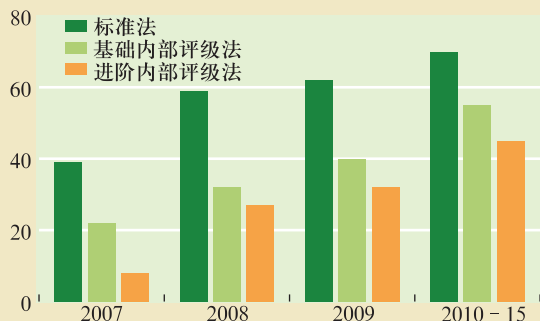


资料来源：证券业与金融市场协会。

图2  
普遍的选择

在未来几年，越来越多的国家会根据巴塞尔协议II的标准方法来确定风险参数。

(实施巴塞尔协议II的国家数量)



资料来源：金融稳定研究所 (2006)。

### 转型期尚未结束

当金融危机于2007年8月初现端倪之际，大多数国家和地区尚未贯彻实施巴塞尔协议II框架。

(巴塞尔协议II实施时间表)

	信用风险(标准法)	信用风险(进阶法)
澳大利亚	2008年1月	2008年1月
加拿大	2007年11月	2007年11月
欧盟	2007年1月	2008年1月
中国香港	2007年1月	2007年1月
日本	2007年3月	2008年3月
韩国	2008年1月	2008年1月
新加坡	2008年1月	2008年1月
南非	2008年1月	2008年1月
美国	NA	2009年中期

资料来源：监管机构的官方网站和公告。

注：NA=未公布。

作用。在开始实施新协议的1—3年里会先设置一个资本底限，以防资本要求大幅下滑。这一底线随着转型期的结束会被逐渐撤销，但监管机构仍可对个别银行保留此要求。

出于多种原因，如立法的滞后、银行及其监管机构需要对人员进行培训并达到规定的要求，实施日期在不同国家差异较大。欧盟成员国早在2007年就实施了标准法，并于今年开始采用进阶法，但美国的银行最早在2009年中期才能实施进阶法。现今开始实施巴塞尔协议II的银行大多还处于转型期，要么两种协议并行，要么才开始采纳资本底限（见表）。也就是说，2007年夏天当这场危机在金融市场初现端倪之际，该协议的许多规定都没得到贯彻落实。

### 推波助澜还是平息风浪？

正如一些对金融市场危机的分析和报告评论的那样，市场问题远远超出了资本充足框架的范围。最近的局面是多方作用的结果，如极低的利率诱发的套利行为、糟糕的保险环境、不透明和复杂的金融产品、投资者职责的放松、扭曲的激励机制、风险管理的缺失以及脆弱的价值评估和信息披露。这场危机也凸显了对基础资产的质量进行全面评估的重要性，如果不进行这些评估，任何监管制度都会很快失去作用。

巴塞尔协议II并不能解决最近市场事件暴露的所有问题。尤其值得注意的是，尽管该协议认识到银行的资本水平可以影响其保持、尤其在危机中保持流动性的能力，但该协议并不是一个衡量流动性的标准。该协议要求银行计算资本充足率时，既要考虑其自身的流动性，也要考虑其所在市场的流动性。目前还需要做大量工作来进一步规范流动性的供给——巴塞尔委员会正致力于这些工作。

但巴塞尔协议II却以其他方式发挥着举足轻重的作用，这也是为什么IMF会大力支持这一协议的贯彻实施（见专栏3）。在巴塞尔协议II的框架下，由于风险和资本更加紧密的联系，银行需要持有更多资本以防范脆弱的保险环境导致其信贷风险增加。支柱2促使银行改善其监督和管理技术。支柱3则督促各个银行公开信息，包括银行风险、风险评估和资本充足水平。

巴塞尔协议II也能够有效解决由于巴塞尔协议I对证券化现象（如资产抵押证券、抵押证券、利率互换、信用衍生工具和流动性便利）的忽视而造成的激励扭曲问题。巴塞尔协议I强大的逆向激励促使银行越来越多地放弃低风险的表内业务，但它们对高风险资产证券化的资金准备又不充分。这一扭曲现象的弊病在这场次贷危机中暴露无遗。

巴塞尔协议II更加全面地平衡了各国不同的计算资本的方法，从而大大加强了对银行证券化过程的资本监管。巴塞尔协议II的支柱1提供了几种计算银行资本的方法，以供银行根据各自证券化产品不同的种类估计所需持有的资本数额。该协议也提高了高风险资产证券化的资本要求。如果银行消极履行或违反规定，监管机构可采取支柱2列举的一些措施。最后，根据支柱3，巴塞尔协议II还提供了对证券化风险的不同披露模式。

次贷危机正好提供了一个检验巴塞尔协议II证券化框架有效性的契机。巴塞尔委员会正在审查这一框架，以便进一步加强特定证券化产品的资本要求和压力测试要求，测试的内容主要是从表外业务转向表内业务引发的法律、信誉和流动性风险以及这些项目的信息披露。

## 对顺周期的思考

即便在最适当的时期实施巴塞尔协议II也绝非易事，在当前商业周期已出现明显下滑征兆的情况下更

### 专栏3

#### IMF对巴塞尔协议II的态度

由于巴塞尔协议II无论在风险的敏感性、风险管理和市场纪律方面都有所提高或加强，因此IMF一直在大力支持巴塞尔协议II的贯彻落实。但是，像巴塞尔委员会一样，IMF也认为各国应根据各自的国情来选择合适的框架，包括一个有效的银行监管框架。

IMF同时也谨慎应对各国对巴塞尔协议II部分地、不完全地或有选择地实施。该框架的不同部分相辅相成，因此需要一并实施。选择性实施或不适当更改这一框架会导致这一框架的激励机制扭曲。这会使巴塞尔协议II对风险的敏感性大打折扣甚至产生对安全性的错觉，最终不但不能支持、反而还将损害金融稳定。

认识到该框架的有效实施和金融稳定之间的紧密联系，IMF正积极倡导设计一个衡量巴塞尔协议II有效实施程度的计算方法。在方法的设计过程中，IMF与来自发达国家和新兴经济体的一些监管机构进行了磋商，这些国家或经济体都是巴塞尔委员会的国际联络组成员。这一方法即可作为评估工具，又可作为检验手段，目前正在由自愿的裁决机构做实地检测。根据该方法对实施效果进行检验将作为IMF的监督手段之一，尤其被IMF金融部门评估计划所采纳，以应用于实施新框架的国家。

是难上加难。在这样的大环境下，顺周期问题日渐成为人们关注的焦点，由于顺周期会对金融稳定产生影响，因此需要对其进行监测（见本刊第29页，“巴塞尔协议II有助于防范风险还是加剧风险？”）。

巴塞尔协议II对风险敏感性的提升引发了人们对顺周期的关注。导致顺周期行为的一个原因就是低下的资本化程度和脆弱的风险管理。当有经济衰退的迹象出现时，资本充足率不高的银行往往就会鲁莽地缩减贷款，而那些没有认真评估风险的银行也会手忙脚乱。巴塞尔协议II对风险敏感性的增加提高了有关方面的风险意识，也提高了对潜在问题的洞察力，这在一定程度上有助于缓解顺周期效应。但是，任何一个对风险敏感的资本框架在借款人的信誉加强或恶化时都会引起资本要求的波动。

在内部评级算法中，潜在的顺周期因素被进一步放大，并且可能通过评级系统的不同组成部分——PD（违约概率）、LGD（违约损失率）、EAD（违约敞口）——进行传播。在经济衰退时期，借款人的信用等级可能下降，这就需要更多资本以应对更高的信用风险或减少信用敞口。

根据风险变化制定资本要求的行为具有顺周期倾向，巴塞尔协议II不但能够促使金融机构识别这一倾向，而且能够以较有远见的方式来解决这一问题。比如，支柱1要求根据借款人的支付意愿和支付能力评定其信用等级，而不是根据借款人的经济状况——这一模式至少能覆盖一种产业或地理区域内的一个商业周期。同样，巴塞尔协议II对LGD的估算反映了经济衰落情况，对PD的估算则至少能反映一个经济周期。对评估资本充足率的压力测试有一项专门要求，要求综合考虑经济或行业衰退情况、市场风险事件和流动性状况等，以便鉴别未来不利的经济变动。该框架除了这些笼统的压力测试外，还呼吁考虑小范围的经济不景气（连续两个季度零增长）现象，并进行具体的信用风险压力测试，以评估温和的经济不景气对银行风险参数的影响。所有这些因素都能确保银行经理意识到风险成因会随周期和环境压力而变化，并在制定决策和资本战略的过程中，将这些因素考虑在内。

一家银行采用的评级方法也反映出该银行应对商业周期对其评级体系产生的影响的能力。一些银行在实施巴塞尔协议II时可能更愿以时点估算PDs，这种方法会把当前情况考虑在内。而另一些银行则更愿意采用整个周期通盘考虑的方法，这将涵盖该周期内预期的经济状况。这两种方法各有优势，有时可以两者结合起来使用。值得注意的是，PIT模式下的波动幅度大于整个周期的波动幅度，因此可能放大顺周期效应。而TTC却大不相同，该方法不太可能使周期问题更加

严重，因为通过这一方法得出的资本数额可能足够整个周期使用。

虽然巴塞尔协议II框架并没有清楚规定使用PIT法还是TTC法，但该框架强调银行应确保资本配置的稳定性，在制定筹资策略时应考虑自身需求，尤其在资金紧张的经济条件下更是如此。根据一些大型跨国银行在这场次贷危机中的经验，在资金紧缺时期能够快速得到资本的好处足以抵销在整个周期内持有多余缓冲资本的成本。如果巴塞尔协议II要把顺周期效应降至最低，那么银行就得明白，采用PIT方法就意味着在经济良好时期要持有更多资本保持足够高的资本水平以防不测。

根据风险进行资本监管只是顺周期行为的一方面原因，与此同时实施的逐日结算制也推波助澜。比如，根据国际会计准则（IAS）39中的公允价值条款，金融资产和负债要以市场报价计算价值，若没有市场报价则采用价值评估方法估价（根据模型）。在经济萧条期，由于缺乏市场活力和统一估价方法，公允价值的可靠性和可验证性都值得怀疑，这种方法可能把一些资产的价值引入下降的价格螺旋并增加资本的不稳定性。监管机构已经注意到了这些意外的效应，这场危机也要求相关方面对此进行深入分析研究。

另一个与顺周期有关的问题是IAS39关于受损资产的会计准则与监管条款明显冲突，而监管条款原本可以有效发挥反周期作用。这一冲突源于会计准则无法很好地反映预期损失（准则通常基于已发生损失）。如果能在这一领域进行更多经验交流，那么各个国家都能受益，会计准则和监管条款不必牺牲各自的目标就能达成一致。在这一领域，会计实践、风险管理和监管实践还有很大的合作空间。

## 充足的资本

这场次贷危机迫切需要银行拥有强健的资本制度——这一制度促使银行持有足够资本以应对其面临的风险，包括商业周期风险。许多大型跨国银行在这次经济下滑中不得不相互争夺资金。那么，银行监管机构该如何行动？第一，在采用新框架前要精确计算转型可能产生的影响，这一点非常重要。如果监管机构得到授权，应适当放宽转型银行的资本底限。第二，在这样的环境下有效实施支柱2显得更合时宜。支柱2明确要求银行根据其自己所在的商业周期选择符合其内部评估的资本充足率，而这又反过来要求监管

机构在审查这些评估结果时也要考虑商业周期因素。总而言之，银行在经济状况良好时也需要持有缓冲资本，为经济萧条期准备更多资金。

支柱2在很多方面都发挥着该框架的核心作用，给较具规则性的支柱1披上了一层坚实的监管方法外衣。支柱2还建立了健全的法则来定义银行及其监管机构在评估资本充足率时应发挥的作用和承担的职责，比支柱1涵盖的风险面更广。这些规则具有很大灵活性，各国监管机构在制定银行资本充足率的监管审查程序时有很大自主空间。而且当监管机构发现银行的资本充足率不足以应对银行所面临的风险时，可以根据这些规则采取一系列“快速补救措施”。这些措施的形式很多——比如，要求银行加强风险管理系统，紧缩银行的风险敞口，持有更多缓冲资本等。

## 工作进展

巴塞尔协议II在许多国家还在推广之中。当该框架完全实施之后，许多银行风险管理的漏洞和成熟金融市场的监管痼疾就能迎刃而解。巴塞尔委员会正在进行的审查工作将继续推进这一进程，委员会期望加强对复杂金融产品的资本要求。

实施巴塞尔协议II的困难从金融市场的骚动中就可可见一斑，而且转型过程要尽量把副作用降至最低。银行及其监管机构应该充分利用该框架下的条款降低顺周期效应，如采纳压力测试为低靡时期做准备；如果有关转型影响的研究允许，应放宽转型银行的资本底限；使用评级方法时把商业周期考虑在内；稳妥可靠地推进支柱2，确保缓冲资本数额与银行的风险组合相适宜；分享资本管理经验，应对会计准则变化带来的不稳定性。

但有一点我们要牢记在心，巴塞尔协议II并不能面面俱到地指导银行该如何运作。资本要求无法让银行不出差错——也不能取代银行进行风险评估并对银行进行有效管理。资本要求能够并且应当创造良好的风险承担激励机制，并在总体上支持良好的风险管理。像会计准则和市场激励这些银行运营环境的组成部分也是很重要的风险来源。如何在相互对抗的作用力——会计、风险管理和监管——中达成一致，对于政策制定者而言依然还是一个有待解决的开放性课题。

Jaime Caruana, IMF货币与资本市场部顾问兼主任，  
Aditya Narain, IMF货币与资本市场部副处长。