

监管标准升级 —— 银监会发布实施《巴塞尔协议 III》指导意见

为了实施《巴塞尔协议 III》下新的国际监管标准，中国银行业监督管理委员会（银监会）于 2011 年 4 月 27 日颁布了《关于中国银行业实施新监管标准的指导意见》（银监发[2011]44 号）（《指导意见》）。《指导意见》确定了实施的总体原则、主要目标、过渡期安排和工作要求。

2011 年 6 月 1 日，银监会发布了《商业银行杠杆率管理办法》（银监会令 2011 年第 3 号）（《杠杆率管理办法》），以有效控制商业银行的杠杆化程度，维护商业银行的安全、稳健运行。通过规定有关计算与监测杠杆率的原则和方法等，《杠杆率管理办法》对《指导意见》关于杠杆率的规定予以落实。该办法将于 2012 年 1 月 1 日生效。

为了确保如期贯彻实施新监管标准，银监会于 2011 年 8 月 15 日发布了《商业银行资本管理办法（征求意见稿）》（《资本管理办法》（征求意见稿）），向全社会公开征求意见。该办法将于 2012 年 1 月 1 日生效。根据该办法，所有银行业金融机构必须按照规定对监管资本进行计量。

《指导意见》背景介绍

2010 年 12 月 16 日，巴塞尔银行监管委员会(BCBS，下称巴塞尔委员会)发布了《巴塞尔协议 III》。《巴塞尔协议 III》确立了微观审慎(microprudential)和宏观审慎(macprudential)相结合的金融监管模式，包括提高银行资本监管要求及建立全球一致的流动性与杠杆率监管标准。

《巴塞尔协议 III》要求各成员经济体在两年内完成相应监管法规的制定和修改工作，并于 2013 年 1 月开始实施新监管标准，于 2019 年 1 月 1 日全面达标。

在“十二五”规划中，中国政府明确提出要参与国际金融准则的新一轮修订，以提升国内金融业的稳健标准。与此同时，中国已开始着手制定相关的执行计划以履行作为巴塞尔委员会及金融稳定理事会正式成员的义务。《指导意见》囊括了一系列有关中国国内银行业实施新监管标准的总体指导方针。此外，关于银行业审慎监管及风险管理的实施细则也将于近期公布。

主要目标及总体原则

根据《巴塞尔协议 III》的要求，《指导意见》确立了宏观审慎监管与微观审慎监管相结合的监管模式，引入了逆周期监管框架以反映银行业金融机构面临的单体风险和系统性风险，并统一设定适用于各类银行业金融机构的监管标准以保证银行业的公平竞争。与此同时，由于系统重要性银行全球化(跨境)经营的特点以及因此市场失灵时可能会产生不利影响，银监会对该类银行提出了更为严格的监管要求，这也是和巴塞尔委员会的建议相一致的。为了顺利落实新监管标准，银监会还针对不同的金融机构设定了差异化的过渡期安排。

要点

《指导意见》背景介绍	1
主要目标及总体原则	1
四大监管工具	2
资本监管要求	2
杠杆率监管要求	3
流动性监管标准	4
贷款损失准备监管要求	5
对系统重要性银行的监管	6
与其它法律法规的关系	6
工作要求	7
实施新监管标准的潜在影响	7

如需了解有关本期问题的进一步信息，请通过下列方式与我们联系：

香港

戴柏仁 (Paget Dare Bryan)
+852 2826 2459

蓝得宁 (Paul Landless)
+852 2825 8974

北京

杨铁成 (Tiecheng Yang)
+86 10 6535 2265

如您需要了解更多关于我们中国刊物的信息，请联系：

叶慧怡 (Chlorophyll Yip) +852 2826 3426

高伟绅律师行
香港中环康乐广场一号
怡和大厦二十八楼
www.cliffordchance.com

四大监管工具

2010年9月,银监会向各金融机构下发了《新四大工具实施要求简表(讨论稿)》(《讨论稿》)。该《讨论稿》引入了四类新型金融监管工具:资本充足率(CAR)、杠杆率、流动性及贷款损失准备。这四类监管工具也被正式纳入了《指导意见》。

资本监管要求

监管资本

《指导意见》将监管资本从现行的两级分类(一级资本和二级资本)修改为三级分类,即核心一级资本、其他一级资本及二级资本;银行业金融机构必须严格执行对核心一级资本的扣除规定。此外,针对风险加权资产(包括信用风险加权资产、市场风险加权资产及操作风险加权资产),《指导意见》采用了差异化的信用风险权重方法、明确针对操作风险的资本要求并相应提高交易性业务、资产证券化业务、场外衍生品交易及其它复杂金融工具的风险权重。

资本充足率要求(CAR)

根据《资本管理办法》(征求意见稿),资本充足率是指银行监管资本与其风险加权资产的比率。在现行监管体系下,商业银行的一级资本不得低于风险加权资产的4%;总资本不得低于风险加权资产的5%。《指导意见》则对现行的银行资本充足率要求作出了如下修改:

- (i) 核心一级资本充足率、一级资本充足率和资本充足率分别不得低于5%、6%和8%;
- (ii) 计提2.5%的留存超额资本;计提0-2.5%的逆周期超额资本;以及
- (iii) 系统重要性银行的附加资本要求暂定为1%。

新标准实施后,在正常条件下系统重要性银行和非系统重要性银行的资本充足率分别不得低于11.5%和10.5%,这与国内现行的资本充足率监管要求(大型银行11.5%、中小银行10%)基本一致。若出现信贷增长过快,则商业银行须计提逆周期超额资本。此外,根据《资本管理办法》(征求意见稿),银监会可以在第二支柱的框架下就特定资产组合或单个银行提出其它审慎的资本要求。

中国国内银行资本要求与《巴塞尔协议 III》总体一致。根据银监会的说明,二者差异主要包括以下方面:一是国内核心一级资本(普通股,股本溢价和未分配利润)充足率最低标准为5%,比《巴塞尔协议 III》的规定高0.5个百分点;其主要原因是中国长期重视资本质量监管——目前中国国内各类银行核心一级资本充足率都显著高于《巴塞尔协议 III》规定的4.5%这一最低标准。因而,将核心一级资本充足率设定在5%不会对国内银行产生负面影响。二是国内系统重要性银行附加资本要求暂定为1%,而巴塞尔委员会和金融稳定理事会尚未对这一资本要求达成最后共识。

过渡期安排

《巴塞尔协议 III》要求新的监管标准自2013年1月开始实施,2018年底全面达标。而国内新监管标准自2012年初开始实施,对于系统重要性银行和非系统重要性银行则应分别于2013年底和2016年底达标。《指导意见》规定的实施时间及最后达标时间均比《巴塞尔协议 III》规定的要早。同时,如确属必要,经银监会批准,系统重要性银行或非系统重要性银行可以将达标期限分别推迟至2015年底或2018年底。过渡期结束后,银行必须按照新监管标准披露其资本充足率。实际上,截至2010年底,中国国内所有银行的平均资本充足率已达12.2%,核心一级资本充足率已达10.1%,这表明大部分中国国内银行均有能力达到新的资本监管标准。

表一：资本监管要求

规定名称	银行类型	最低资本要求			留存超额资本	逆周期超额资本	实施时间	全面达标时间
		核心一级资本	一级资本	总资本				
《指导意见》	系统重要性银行	8.5%	9.5%	11.5%	2.5%	0-2.5%	2012年1月1日	2013年底
	非系统重要性银行	7.5%	8.5%	10.5%	2.5%	0-2.5%	2012年1月1日	2016年底(村镇银行于2018年底达标)
《巴塞尔协议 III》	银行	4.5%	6%	8%	2.5%	0-2.5%	2013年1月1日	2018年底

杠杆率监管要求

杠杆率

《杠杆率管理办法》规定的杠杆率计算方法和披露要求与《巴塞尔协议 III》的规定一致。根据《杠杆率管理办法》的要求，银行的杠杆率须达到下列标准：

- (i) 一级资本与调整后的表内外资产余额的比率(杠杆率)不得低于 4%，《巴塞尔协议 III》对一级资本杠杆率设定了一个监测期，此期间的最低标准为 3%，比《杠杆率管理办法》规定的低 1 个百分点；
- (ii) 《杠杆率管理办法》中的关键用语与《资本管理办法》规定的一致。例如，一级资本、并表范围及并表杠杆率的计算方法均引自《资本管理办法》的相关规定；
- (iii) 商业银行杠杆率信息披露应至少包括杠杆率水平、一级资本、一级资本扣减项、调整后的表内资产余额、调整后的表外项目余额及调整后的表内外资产余额等内容。信息披露还必须符合《商业银行信息披露办法》(银监会令 2007 年第 7 号)的规定；根据该规定，商业银行必须在每个会计年度终了后四个月内进行信息披露。

目前，中国国内大多数银行业金融机构的杠杆率已经达到 4%，只有少数资产高速扩张的银行业金融机构目前无法达标，但差距较小。制定《杠杆率管理办法》的目的是防止过度杠杆化并有效控制商业银行的系统性风险。银监会希望通过设定比《巴塞尔协议 III》更加严格的杠杆率监管标准，鼓励商业银行提高业务质量并防止其业务过快扩张。

过渡期安排

根据银监会的要求，新的杠杆率监管标准自 2012 年 1 月 1 日开始实施；系统重要性银行应当于 2013 年底达标；非系统重要性银行应当于 2016 年底达标。

表二：杠杆率要求

规定名称	银行	杠杆率	实施时间	全面达标时间
《指导意见》	系统重要性银行	4%	2012年1月1日	2013年底
	非系统重要性银行	4%	2012年1月1日	2016年底
《巴塞尔协议 III》	银行	3%	监督监测期(supervisory monitoring period)自 2011 年 1 月 1 日开始	2013 年 1 月 1 日至 2017 年 1 月 1 日为并行期(parallel run period)，并于 2018 年将杠杆率纳入第一支柱

流动性监管标准

监管指标

流动性覆盖率(优质流动性资产储备/未来 30 日的资金净流出量)及净稳定融资比例(可用稳定资金(即期限超过一年的资金)/业务所需稳定资金)均不得低于 100%，这与《巴塞尔协议 III》的规定一致。在引入新的流动性监管标准的同时，银监会仍保留并优化流动性比例、存贷比、流动性缺口率、融资集中度等流动性监管指标，并鼓励银行建立流动性风险内部监测系统。

此外，银监会将引导我国银行业金融机构强化其流动性风险治理架构和管理流程的有效性，识别和审慎评估产品层面和机构层面的流动性风险，巩固流动性风险管理的数据和信息系统基础，并改进流动性风险压力测试方法。

根据银监会的定量影响测算结果，除少数银行因特殊融资结构不能达到流动性覆盖率和净稳定融资比例监管标准外，绝大多数国内银行已经或能够在较短时间内满足流动性监管要求。

过渡期安排

流动性覆盖率和净稳定融资及相应的监测指标体系将于 2012 年 1 月 1 日开始实施。根据银监会的要求，流动性覆盖率和净稳定融资比例分别会有 2 年和 5 年的观察期，银行业金融机构必须分别在 2013 年底和 2016 年底达到流动性覆盖率和净稳定融资比例的监管要求。

表三：流动性监管要求

规定名称	银行	流动性覆盖率(LCR)	净稳定融资比例(NSFR)	开始实施时间	全面达标时间
《指导意见》	系统重要性银行	100%	100%	2012年1月1日	2013年底
	非系统重要性银行	100%	100%	2012年1月1日	2016年底

《巴塞尔协议 III》	银行	不得低于 100%；观察期 (observation period) 自 2011 年 1 月 1 日开始，2015 年 1 月 1 日开始引入最低标准	不得低于 100%；2018 年 1 月 1 日开始实施最低标准		
-------------	----	--	----------------------------------	--	--

贷款损失准备监管要求

比例要求

原则上，银行业金融机构贷款损失准备监管要求以下述两者中较高者为准：

- (i) 贷款拨备率(贷款损失准备占贷款的比例)不得低于 2.5%；或
- (ii) 拨备覆盖率(贷款损失准备占不良贷款的比例)不得低于 150%。

除此之外，银监会将根据经济发展的不同阶段、银行业金融机构贷款质量差异和盈利状况的不同，对贷款损失准备监管要求进行调整。银监会将基于贷款核销情况及针对单家银行业金融机构的贷款质量和盈利能力，在经济上行期适度提高贷款损失准备要求，在经济下行期适度降低贷款损失准备要求。

定量影响测算结果表明，目前中国国内商业银行平均贷款损失拨备率接近 2.5%，拨备覆盖率达 230%。此外，贷款拨备率和拨备覆盖率已经达标的商业银行占全部银行的比例已经超过 50%和 85%。因此，国内银行在 2018 年以前达到新的贷款损失准备监管要求并不困难。然而，由于部分银行业金融机构在短期内同时达到两个监管标准仍有一定难度，因而《指导意见》给予了这一类金融机构较长的过渡期。

过渡期安排

与贷款损失准备有关的新监管标准自 2012 年 1 月 1 日开始实施。系统重要性银行应于 2013 年底前达标。对非系统重要性银行，银监会将设定差异化的过渡期安排：盈利能力较强、贷款损失准备补提较少的银行业金融机构应在 2016 年底前达标；盈利能力较低、贷款损失准备补提较多的银行业金融机构应在 2018 年底前达标。上述过渡期安排均早于《巴塞尔协议 III》中的时间要求。

表四：贷款损失准备监管要求

规定名称	银行	贷款损失拨备率	拨备覆盖率	开始实施时间	全面达标时间
《指导意见》	系统重要性银行	2.5%	150%	2012 年 1 月 1 日	2013 年底
	非系统重要性银行	2.5%	150%	2012 年 1 月 1 日	2016 年底或 2018 年底
《巴塞尔协议 III》	银行	可以纳入二级资本的一般准备不得超过信用风险加权风险资产的 1.25%	无此概念		

对系统重要性银行的监管

定义与评估

监管部门将对“系统重要性银行”进行定义并将从规模、关联性、复杂性和可替代性四个方面对系统重要性银行进行评估，以及建立系统重要性银行的评估方法论和持续评估框架。

防火墙安排

银监会将会采取下列措施，维持银行体系与资本市场、银行与其控股股东、银行与其附属机构之间的防火墙并对事前准入监管进行改进：

- (i) 维持现有防火墙机制，防止风险跨境、跨业传染；
- (ii) 从严限制银行业金融机构从事结构复杂、高杠杆交易业务；以及
- (iii) 推进综合经营试点。对于进行综合经营试点的银行，建立正式的评估制度，在合理时限内跨业经营仍不能达到所在行业平均盈利水平的银行将被要求退出该行业。

审慎监管要求

除了附加资本要求外，银监会将对系统重要性银行提出更高的审慎监管要求，包括：

- (i) 要求系统重要性银行发行“自救债券”，以提高吸收损失的能力；
- (ii) 提高流动性监管要求；
- (iii) 进一步严格大额风险暴露限制，适度降低系统重要性银行对单一借款人和集团客户贷款占资本净额的比例；以及
- (iv) 提高集团层面并表风险治理监管标准。

此外，监管资源将向系统重要性银行倾斜，一线监管人员将被赋予更广泛的权力以对系统重要性银行决策过程、执行过程进行监管。在跨境合作方面，除了跨境经营系统重要性银行的监管联席会议机制，监管机构将建立对境外监管当局监管能力的评估机制。在跨业合作方面，银监会将加强与人民银行、证监会、保监会的协调配合，构建“无缝式”金融监管体系。□

与其它法律法规的关系

2004年6月，巴塞尔委员会发布了《统一资本计量和资本标准的国际协议：修订框架》（《新资本协议》，亦称《巴塞尔协议 II》）。2007年2月，银监会下发了《中国银行业实施新资本协议指导意见》（《新资本协议指导意见》），确定了在中国实施《新资本协议》的总体目标、基本原则、适用范围、实施方法与时间安排。

银监会计划同时推进《新资本协议》与《巴塞尔协议 III》的实施。《巴塞尔协议 III》的实施将主要依据《新资本协议》规定的三大支柱及风险加权方法展开。经过四年多的分析研究，银监会已经依据《新资本协议》制定并颁布了配套的监管规章，国内大型银行为实施《新资本协议》也做了很长时间的准备，第一批银行于今年开始《新资本协议》。

拥有特定数量资产及业务类型的银行应实施《新资本协议》中的资本计量高级方法；其他依据监管要求自愿实施该方法的银行业金融机构，应尽早制定实施规划方案。

《资本管理办法》将于今年正式开始实施；我们理解，《资本管理办法》将会对现有的《商业银行资本充足率管理办法》进行补充。如此一来，2011年底为止尚未实施资本计量高级方法的银行业金融机构在计量监管资本市场风险和操作风险时必须遵守《资本管理办法》规定的标准方法。同时，这些机构必须按照第二支柱下的资本要求，进一步建立内部资本充足评估程序，识别，评估，检测和报告各类主要风险，确保其资本水平与风险状况和管理能力相适应，其资本规划和银行经

营状况以及风险变化趋势和长期发展战略相匹配。2016 年底前，所有银行业金融机构都应建立和自身规模、业务复杂程度相适应的全面风险管理框架和内部资本充足率评估程序。

工作要求

自 2011 年起，银监会将新监管标准实施纳入其日常监管工作，并会对任何不符情况采取相应措施。各银行业金融机构应指定专门部门负责分析执行新监管标准的效应及存在的问题，并及时报送银监会。

各银行业金融机构应依据以下要求开始准备实施新监管标准：

- (i) 根据《指导意见》，进行全面的差距分析，将自身情况与新监管标准的要求进行对比，并制定切实可行的新监管标准实施计划；实施计划至少应包括资产增长计划、资产结构调整方案、盈利能力规划、各类风险加权资产计算方法、流动性来源、贷款损失准备金补提方案、各类监管指标的达标时间表和阶段性目标。银行业金融机构应在 2011 年底前完成实施计划的编制，并报监管部门备案；以及
- (ii) 结合自身经营特点，提升风险管理机制及管理能力，主要包括：
 - (a) 通过明确董事会、高级管理人员、首席风险官、风险管理部门和相关业务部门的角色和职能，完善风险管理组织架构；
 - (b) 通过实施新监管标准强化数据管理，以解决国内银行业金融机构长期存在的数据缺失和质量不高的问题；
 - (c) 开发并推广运用新型风险计量工具，提高风险识别能力和风险计量准确性；
 - (d) 强化 IT 系统建设以支持风险政策的制定和实施以及风险计量工具的运用及优化；
 - (e) 强化内部控制和审计以及与外部审计的合作，以促进内部制衡机制的建设；以及
 - (f) 通过建立“风险-收益”平衡的绩效考核和薪酬制度改进激励考核机制。

此外，国内银行应高度重视其所面临的突出风险，包括地方融资平台、房地产贷款、经济结构调整中存在的重大风险，还应探索系统性风险和个体风险相结合的风险管理模式。

实施新监管标准的潜在影响

迄今为止，中国国内主要银行均已达到新监管标准。大多数商业银行的资本缺口很小，不太可能需要大规模补充资本。从长期来看，银行信贷规模需保持一定的增长速度以支持经济持续增长，因而商业银行将不可避免地面临资本补充需求。需特别指出的是，根据银监会的说明，即使不实施新资本监管标准，未来 5 年内银行业也将面临一定的资本缺口，但银行将通过内部资本积累满足资本监管要求而非外部渠道。然而，随着国内资本市场规模不断扩大，银监会预计新监管标准给商业银行带来的新增融资需求不会对国内资本市场产生较大冲击。

此外，银监会推动实施新监管标准旨在调整银行的信贷结构和改善信贷质量。银监会认为，实施新监管标准不会对银行体系的信贷供给能力产生影响，其原因在于大多数国内商业银行的资本质量较好，资本充足率水平较高，已经达到了新资本监管标准。与此同时，通过过渡期的安排，实施新资本监管标准带来的负面效应将被进一步降低。

由于《指导意见》是中国执行《巴塞尔协议 III》的一份指导性文件，关于执行新监管标准的细则文件可能不久就会陆续出台，尤其是与银行业金融机构流动性、贷款损失准备以及其它要求有关的新规定或对现有规则的修订。

本文旨在就主题若干方面作出一般性的评论，并非全面分析，亦不构成法律意见。对于依据本文内容的作为或不作为而导致的结果，我们表明不承担任何责任。版权所有，不许翻印。

上文汇集了我們作为国际性顾问代表客户处理涉华事务的经验。如同国内所有其他持有执照的国际律师事务所一样，我们可就中国法规环境的影响提供信息，但不得以中国律师事务所身份从事中国法律事务。如需中国法律事务，我们乐意推荐。

www.cliffordchance.com

阿布扎比■阿姆斯特丹■曼谷■巴塞罗纳■北京■布鲁塞尔■布加勒斯特■迪拜■杜塞尔多夫■法兰克福■香港■伊斯坦布尔■基辅■伦敦■卢森堡■马德里■米兰■莫斯科■慕尼黑■纽约■巴黎■柏斯■布拉格■利雅得*■罗马■圣保罗■上海■新加坡■悉尼■东京■华沙■华盛顿

*高伟绅律师行与当地律师事务所签署有合作协议