



NIFD
国家金融与发展实验室
National Institute for Finance & Development

金融專報

2023 年第 9 期 总第 196 期

广州金羊金融研究院

国家金融与发展实验室广州基地 编

2023 年 3 月 6 日

推进巴塞尔协议 III 实施 服务实体经济发展

曾刚 刘吕科

- 2023 年 2 月 18 日，中国银保监会、中国人民银行就《商业银行资本管理办法（征求意见稿）》公开征求意见，明确我国银行业应自 2024 年 1 月 1 日起实施新资本监管规制。该里程碑事件标志着我国银行业实施新资本协议进入到新阶段，为巴塞尔协议 III 实施提供了指引。
- 文件重点明确了以下内容：一是构建差异化的资本监管体系；二是在信用风险、市场风险、操作风险方面全面修订第一支柱；三是在第二支柱方面提出压力测试应用的要求，在第三支柱方面进一步明确各风险类别信息披露基本要求以及系统重要性银行和高级法银行信息披露要求；四

是统筹考虑资本监管规制体系。

- 作为银行监管体系的核心，资本监管规则的变化对银行业的稳健运行具有重要意义。总体上，新资本监管规制的实施不会显著增加我国银行业资本充足率压力，但会对银行资产结构产生长远而深刻的影响，同时，也对商业银行数据和系统能力提出较高要求。

2023 年 2 月 18 日，中国银保监会、中国人民银行就《商业银行资本管理办法（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）公开征求意见，明确我国银行业应自 2024 年 1 月 1 日起实施新资本监管规制。《征求意见稿》的发布，标志着我国银行业实施新资本协议进入到新阶段，是一个里程碑事件，为巴塞尔协议 III（以下简称“巴 III”）实施提供了指引。可以预期，未来相当长一段时期内，准备好、实施好、应用好新资本监管规制是我国银行业面临的重要课题之一。

一、实施背景与目标

在很大程度上，巴塞尔协议是为预防金融危机而产生，并且随着金融危机形态的变化而不断衍变的。从巴 I 到巴 III 的变革，直接体现了国际银行业监管规则和监管理念的转变，巴 III 是在系统总结 2008 年国际金融危机教训的基础上出台的，并受到了 G20 峰会上相关国家元首的一致认可，达成了稳步推进巴 III 实施的国际共识。

党的二十大报告提出，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放。巴Ⅲ就是较为典型也较为重要的国际监管标准，实施巴Ⅲ不仅是我国作为巴塞尔成员国及 G20 成员的义务，也直接体现了我国与国际标准接轨，坚定扩大开放的信心和决心。

从我国现实情况看，防止和避免发生金融系统性风险是经济工作的重点之一。巴Ⅲ实施为提升我国银行体系稳健性、有效控制系统性风险提供了有力的抓手。巴Ⅲ实施一方面要求银行精细化管理，保持较高的资本及流动性充足水平；另一方面要做好信息披露，提高经营管理透明度水平，提高投资者和市场信心。同时，通过巴Ⅲ实施，监管部门可以通过差异化监管措施，更有效地落实、传导监管意图，监测银行业整体风险状况，确保银行业更好地服务和支持实体经济。

结合《征求意见稿》出台背景，从其具体内容分析，我国新监管规制实施着力于实现以下目标。一是要提高资本监管的审慎性，如《征求意见稿》在现有资本管理办法基础上明确银行投资资管产品的穿透计量规则，并提出了房地产风险暴露审慎监管标准。二是作为 G20 和巴塞尔委员会成员，通过规制修订实现与国际监管基本标准接轨。三是提高监管规制与中国国情的适配性，如结合我国国情重点关注房地产开发贷与地方政府债相关业务资本计提规则。四是落实监管

差异化思路，根据银行风险特征和系统重要性设定监管规则。

在以上目标引领下，《征求意见稿》体现了新资本监管规制实施的以下原则。一是风险为本。新资本规制下风险加权资产计量更客观体现了银行整体风险水平和持续经营能力，确保资本计量结果能够准确反映资产风险特征和风险管理能力。二是因地制宜。新资本规制实施充分考虑国情，对国际资本规制进行本土化改良，一定程度上确保了新监管规制能够适应我国银行业经营管理情况。三是谋划全局。新资本规制在很大程度上平衡了资本管理与商业银行经营压力、资本规则与会计准则等的关系，并统筹考虑系统重要性银行监管、总损失吸收能力要求等监管规则，确保构建有效的多元约束监管框架。

二、四大重点内容

围绕前述的目标和指导原则，《征求意见稿》重点明确了以下内容。

一是构建差异化的资本监管体系。《征求意见稿》在监管匹配性方面进一步探索研究，对不同规模银行采用差异化监管策略，按照银行间的业务规模和风险差异，划分为三个档次，匹配不同的资本监管方案。对于国际活跃银行，严格对标国际标准；对中小银行，则在确保资本监管审慎性的前提下，进一步简化计量规则，减少合规成本。

二是全面修订第一支柱。在信用风险权重法方面，细化

风险暴露划分，结合国情完善地方政府债、房地产业务、同业业务、中小微业务和股权业务资本计提规则，同时落实“穿透原则”，根据业务实质计提资本；在信用风险内部评级法方面，限制内部评级法适用的业务范围，合理优化风险参数，设置底线要求（72.5%），增强计量结果审慎性；在市场风险方面，明确账簿划分标准，全面修订标准法，将内部模型的审批对象细化到交易台层面，采用预期尾部损失方法替代 VAR 方法；在操作风险方面，修订操作风险标准法，提高标准法敏感性，明确损失数据收集机制要求，同时将新标准法限定在国际活跃银行（杠杆率分母，即调整后的表内外资产余额大于 5000 亿元），其他银行可采用简化的基本指标法。

三是全面修订第二支柱和第三支柱。在第二支柱方面，整合银保监会已发布的各项政策，提出了压力测试应用的要求；在第三支柱方面，进一步明确各风险类别信息披露基本要求以及系统重要性银行和高级法银行信息披露要求，细化信息披露维度和颗粒度，提高信息透明度。

四是统筹考虑资本监管规制体系。整合杠杆率并有效衔接系统重要性银行附加资本和总损失吸收能力等要求，建立有效的资本充足监管体系。

三、新规则可能的影响

作为银行监管体系的核心，资本监管规则的变化对银行业的稳健运行有着重要的意义，以下几个方面的影响值得关注。

一是不会显著增加我国银行业资本充足率压力。总体而言，我国资本监管较为严格，国内主要银行平均风险权重超过 60%，在全球属于较高水平。采用内部评级法的六大银行资本节约程度平均在 10%左右，72.5%的资本底线不会对我国银行资本充足率产生较大负面影响，甚至具有一定的正面效应。这一方面是因为差异化的监管制度安排，可以降低中小银行的资本补充压力；另一方面，大型银行采用内部评级法，也能在一定程度上形成监管资本的节约。

在风险资产权重计量方面，新信用风险标准法在提高同业和房地产开发贷款权重的同时，降低了住房抵押贷款、优质信用卡业务、优质级企业等业务的风险权重；新市场风险标准法下，市场风险加权资产提升幅度较大；新操作风险标准法下，风险加权资产有一定幅度降低。总体上，新监管规制框架下，各类风险计量方法改变将导致各资产类别、风险类别的风险加权资产“有升有降”，但整体上对国内银行资本充足率的影响不大，预期新监管规制实施后我国银行资本充足率不会有较大幅度的波动。

二是对银行资产结构产生长远而深刻的影响。资本是银行经营的基石，是资源配置的“指挥棒”。新监管规制将会通过提高风险计量的敏感度和强化资本约束，对银行业整体发展方向产生深远的影响。在新监管规制下，银行的资本管理和风险管理策略将会发生调整，进而对其资产结构产生影

响。例如，同业资产占比较高或房地产开发贷占比较高的银行将会消耗更多资本，在资本充足率刚性约束下，这两类业务规模及占比预计将会减少；零售业务占比较高的银行在新监管规制实施后资本节约的幅度较大，在资本市场的竞争优势更为明显，预计零售业务规模和占比将会有进一步增加。总体上看，预计在资本管理新规实施之后，我国银行（尤其是资本充足率承压较大的银行）会调整资产结构，压缩部分高资本占用业务，加大低资本占用业务发展。

三是对商业银行数据和系统能力具有较高要求，但有利于进一步夯实精细化风险经营能力。在信用风险标准法框架下，划分信用风险暴露所需的基础信息及颗粒度大幅细化，银行需要升级系统功能，优化相关管理机制。信用风险暴露的准确判断则要求银行在整个业务周期，持续关注并维护客户信息，如企业的上市或发债情况、财务表现、风险迹象等，并维护好商业银行的资本充足率、杠杆率等信息，如果信息更新不及时，就有可能直接导致权重上升，资本占用提高。

四、商业银行的相应工作

尽管一些具体资产的风险权重设置（如房地产按揭、地方政府债务等）在征求意见期间或许还有讨论、研究的空间，但总体上看，《征求意见稿》是我国监管部门立足于我国银行业实际情况，并结合国际监管改革最新进展的重大成果，其最终实施，将有利于提升银行风险管理的精细化水平，促

进银行差异化发展，更好地服务实体经济和区域经济。

为做好巴 III 实施准备，我国商业银行尤其是大型商业银行在前期普遍搭建了实施组织架构，并借助资本监管规制实施的契机，进一步理顺和完善了风险治理体系。同时，商业银行也积极推进实施准备工作，落实科技、人员、技术保障，并以实施资本监管规制为契机，夯实管理、数据和系统基础，推动银行风险管理数字化和智能化转型。

下一步，在我国明确整体实施安排后，商业银行应将实施新资本监管规制作为具有全局影响的重要经营策略进行推进，建议做好以下工作。一是要深入应用资本监管改革成果，进一步发挥资本约束引导作用，强化经济资本观念，约束风险偏好和风险承担，通过不同业务资本占用导向，引导商业银行强化组合管理，服务好实体经济。二是针对新资本监管规制实施，应高度重视，配齐力量，要以 2024 年顺利实施新资本监管规制为目标，加大人员投入，配备充足资源，强化统筹管理，确保稳步实施新监管规制；同时，做好规制实施与人工智能、大数据的有效对接，更好地发挥和利用金融科技作用。三是在配合银保监会资本规制修订工作的同时，持续跟进监管动态，做好潜在影响评估，适时调整优化风险管理和资本管理策略。

主编：李 扬

编委会（按姓氏笔画排序）：

王广谦	王 君	王国刚	王增武	左学金	朱 玲
汤世生	杨 涛	连 平	吴晓灵	何海峰	何德旭
余永定	张 平	张晓山	张晓晶	张跃文	陈双莲
范丽君	金 碚	周振华	胡志浩	胡岚曦	胡 滨
段雅丽	骆立云	徐义国	殷剑峰	黄国平	曹远征
阎建军	程 炼	彭兴韵	董 昀	曾 刚	谢 芳
蔡 真					

编辑（按姓名笔划排序）：

陈双莲 肖 圆

联系人：陈双莲

电子邮箱：chensl@gzhu.edu.cn

联系电话：020-83342383

传 真：020-83343700

地 址：广州市荔湾区沙面四街 1 号

国家金融与发展实验室学术成果系列

正式出版物

- 中国金融发展报告（年度旗舰报告）
- 专项报告
- 会议实录
- 专著
- 译著

非正式出版物

- 智库专报
- 宏观·金融报告（季报）
- NIFD 金融指数（季报）
- 信息通报（每月 4 期）
- 金融专报（每月 4 期）
- 金融决策参考（月刊）
- 全球智库半月谈
- 资产管理月报
- 金融监管论坛（月报）
- 财富管理论坛（月报）
- 国内经济形势分析报告（季报）
- 国际经济形势分析报告（季报）
- 上海市金融运行基本情况报告（季报）