

巴塞尔 III 最终版的执行 对美国银行业和经济增长的潜在影响

◎ 葛奇

摘要: 2017 年年底颁布的巴塞尔 III 最终版已正式成为巴塞尔总体监管框架的组成部分, 它所包含的一系列规则将会显著改变银行因持有信贷、市场和操作风险敞口所需持有的资本数量。目前, 美联储在对美国大型银行的资本标准进行全面评估的基础上, 已对巴塞尔 III 最终版在美国的实施方案提出了大致设想, 具体执行计划将使这些美国大型银行监管资本标准的总体水平在现有的基础上大幅提高。本文分析了巴塞尔 III 最终版的改革要点, 探讨了巴塞尔 III 最终版的执行对美国银行资本的水平、结构和范围的影响及对美国银行业资本要求和经济增长的潜在影响。

关键词: 巴塞尔 III ; 大型银行; 经济增长

中图分类号: F831 **文献标识码:** A

2008 年国际金融危机以来, 巴塞尔委员会关于国际银行资本标准的监管框架经历了两次重大改

革。第一次是于 2011 年颁布的巴塞尔 III, 它是巴塞尔委员会针对国际金融危机的发生而对危机前监管框架存在的若干缺陷进行的改革, 是在 2004 年巴塞尔 II 创建的以高级内部风险法计算银行风险加权资产的框架基础上, 对银行监管资本的数量和质量制定了更高也更为严格的标准, 并在最低监管资本充足率之上实施了新的资本保留缓冲。第二次是于 2017 年 12 月颁布的巴塞尔 III 最终版, 业界将其称之为“巴塞尔 III 的最后阶段”(Basel III Endgame), 它对巴塞尔 III 最初阶段的改革进行了最后的补充, 目的是要确保最低的监管资本要求能够促使银行按照其承担的风险而持有足够的资本。它的主要目标是将以风险为基础的资本规定进一步标准化, 以消除各大型银行之间因使用不同的内部模型导致的风险加权资产计算结果的过度差异, 从而在使资本规定更具有风险敏感的同时减少风险加权资产的可变性。目前, 巴塞尔 III 最终版已正式

作者简介: 葛奇, 中国银行研究院首席研究员。

成为巴塞尔总体监管框架的组成部分，它所包含的一系列规则将会改变银行因持有信贷、市场和操作风险敞口所需要持有的资本数量。

从巴塞尔成员国同意根据巴塞尔 III 最终版的要求，就银行风险资本规定进行改革至今已 5 年余。各成员国之间已经达成的共识是：现有的资本监管规则低估了大型银行尤其是业务复杂银行承受的风险，而巴塞尔 III 最终版所建议的改革基本反映了目前监管机构对风险的认识以及对这些风险如何进行适当的衡量。欧洲央行和英格兰银行已分别于 2021 年和 2022 年公布了针对其辖属地区或国家的银行执行巴塞尔 III 最终版的具体计划。美联储虽然尚未公布相应的执行计划，但它在此期间已在与其他银行监管机构、金融部门和学术界进行广泛交流的基础上，针对总资产超过 1000 亿美元的美国大型银行的资本标准进行了全面的评估。

应当说，近期美国 3 家资产超过 1000 亿美元的大银行的突然倒闭及传染效应，对银行系统造成的重大压力，对美联储的资本评估结果产生了一定的影响。尽管从目前看这几家大银行的倒闭与它们的利率风险管理不善导致的流动性危机密切相关，但美国的监管机构仍然认为资本和利率风险管理之间具有一定的交互关系，并因此试图调查银行资本管理规定中某些成分的调整是否有可能防止此类倒闭的发生。最近，美联储已就巴塞尔 III 最终版在美国的实施提出了大致的设想，预计美联储和其他联邦银行监管机构将会根据其评估结果公布有关巴塞尔最终版在美国的具体执行计划。

一、美国现行适用于大型银行的监管资本法规

美国联邦监管机构将资产规模超过 1000 亿美元以上的本土银行和在美资产超过 1000 亿美元的外国银行定义为大型银行，并具体分为四类。一类银行为所有在美国的全球系统重要性银行（GSIBs，目前为 8 家）；二类银行为合并资产超过 7000 亿美元或跨境活动超过 750 亿美元的银行；三类银行为合并资产超过 2500 亿美元的银行，或者短期（期限为 1 年内）批发融资的加权数、非银行资产或表

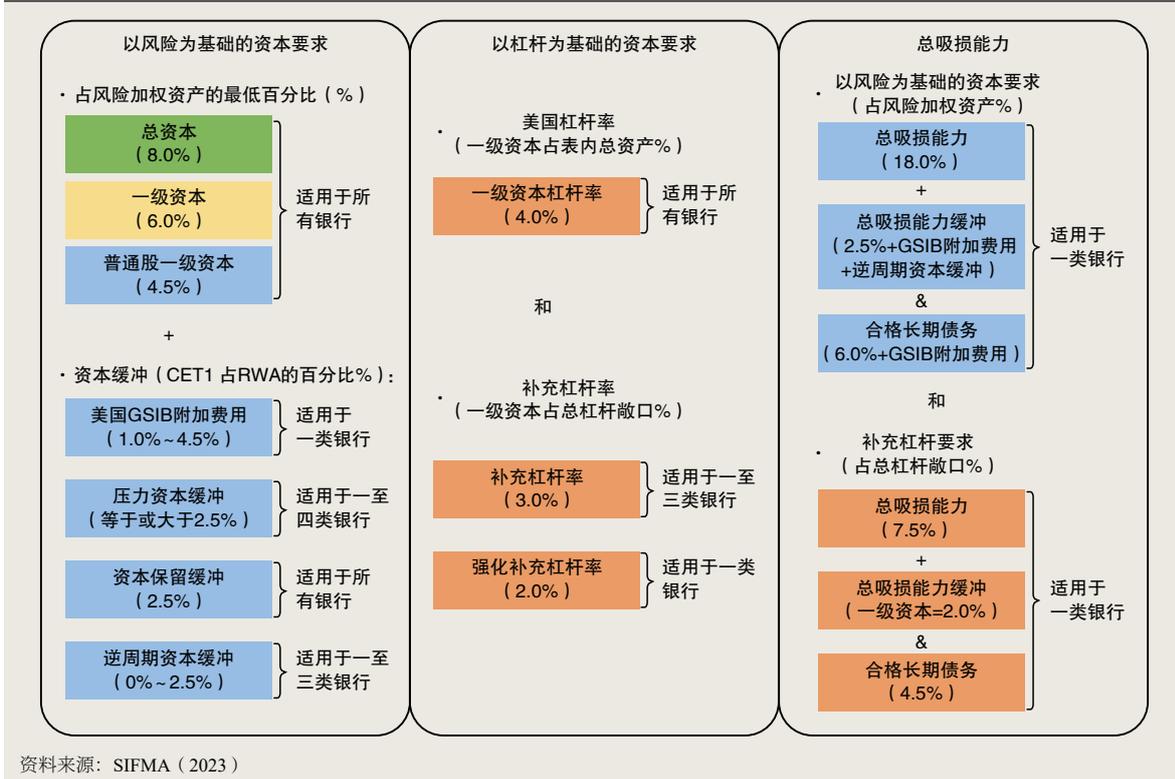
外风险敞口中的任何一项指标超过 750 亿美元的银行；四类银行为合并资产在 1000 亿美元至 2500 亿美元之间的银行。美国目前的监管资本法规要求所有的大型银行必须按照各自所属的上述类别满足风险资本要求、杠杆资本要求（包括杠杆率和补充杠杆率），以及额外的资本缓冲要求（包括压力资本缓冲、逆周期资本缓冲等）。此外，美国的全球系统重要性银行还必须满足专为这些银行设定的、高于巴塞尔协议规定的 GSIB 附加费用、强化的补充杠杆率以及总吸损能力等各项资本监管要求。从图 1 可以看出，相比美国其他各类大型银行而言，一类银行的资本要求是最为严格的，它们必须遵守多达共 19 项涉及资本比和资本缓冲的有关规定。

除了上述这些不同的资本比要求之外，美国的监管机构还对那些可以使用高级法而非标准法计算风险资本要求的银行做出明确规定。高级法允许合并资产超过 2500 亿美元或表内外汇风险敞口超过 100 亿美元的银行使用内部模型计算其风险加权资产；相反，使用标准法的银行只能按照监管机构统一规定的风险权重计算。使用内部模型可以使银行更精确地掌握其承受的风险，从而使监管资本要求能够与银行的实际风险状况更趋一致，但其结果必然导致监管资本要求在银行之间产生较大的差异。为了减少因高级法和标准法的使用造成的这种区别，美国联邦监管机构于 2013 年 7 月根据《多德—弗兰克法案》中的《柯林斯修正案》规定，凡采取高级法的银行必须按高级法和标准法分别计算其风险资本比，并以两种计算结果中较低的风险资本比来决定它们是否满足监管资本的规定。这意味着包括使用高级法在内的美国所有银行的风险资本比都不能低于标准法计算结果的 100%。

二、巴塞尔 III 最终版的改革要点

巴塞尔委员会在 2017 年颁布巴塞尔 III 最终版时明确指出，审慎和可信的风险加权资产的计算是以风险为基础的监管资本框架的有机组成部分。为了有助于恢复风险加权资产计算的可信度，修改后的监管框架必须通过以下若干途径使得计算规则在

图1 美国现行监管资本法规对风险资本、杠杆资本和吸损能力的最低要求



透明性、可比性和风险敏感性这三者之间取得充分的平衡。第一，提高标准法在衡量信贷风险和操作风险方面具有的稳健性和风险敏感度，以增强不同银行之间资本比的可比性；第二，限制使用内部模型法；第三，以资本底线和修订后的杠杆率作为风险加权资本比的补充；第四，调整银行对市场风险的衡量方法，从根本上改变市场风险的最低资本要求。

（一）修订标准法以增加信贷风险敏感度

2011年颁布的巴塞尔 III 监管规则中存在的一个主要问题，是衡量银行信贷风险的标准法被认为缺乏风险敏感性。2017年的巴塞尔 III 最终版，则通过建立新的敞口等级以及对大多数现有的敞口等级重新设定风险权重的办法来增加信贷风险的敏感度。总体上看，最终版的信贷风险标准法在敞口的分类上要比美国目前实行的资本管理规则更细。例如，按原先巴塞尔 III 的标准法，所有的住房抵押贷款都被设定为统一的最低风险权重，而修改后的标准法则根据贷款价值比的差异为住房抵押贷款设

定了不同的风险权重。

巴塞尔 III 最终版中的标准法还通过区分以下两类银行来增加风险的敏感度：一类是其所在国允许银行为了监管目的而使用外部评级，另一类是所在国不允许银行使用外部评级。按照修订后的标准法，后一类银行必须对某些信贷敞口采用标准化的信贷风险评估法，一般而言这将导致敞口分类的减少和风险权重的增加，从而与那些允许使用外部评级国家的银行相比，减少了因巴塞尔 III 最终版带来的风险敏感度的增加而可能给这类银行带来的好处。

（二）限制使用内部模型法

巴塞尔 III 监管规则中存在的另一个问题与银行使用的内部模型有关。即使考虑到不同银行在风险状况和经营模式上存在的差异，按照高级内部评级法（A-IRB approach），使用自身的模型所获得的风险权重在不同国家之间仍然出现明显的差异。为了在风险敏感度与透明度和一致性之间取得某种平衡，巴塞尔 III 最终版对银行使用内部模型计算风

险加权资产实行了严格的限制。尽管该最终版仍然允许经监管机构批准使用内部评级法的银行依赖自身的内部模型来确定其监管资本要求，但银行不再使用高级内部评级法来计算大中型企业和银行及其他金融机构的信贷风险资产敞口。

（三）设置资本底线和修订杠杆率框架

巴塞尔 III 最终版还通过若干机制来鼓励甚至要求银行更多地使用标准法计算监管资本要求，包括在使用内部模型计算风险加权资产时增加了最低水平的资本产出底线（Output Floor），即银行使用内部模型计算出来的风险资本要求不能低于按标准法求出的风险资本要求的 72.5%。这里，按标准法计算的资本产出底线是以银行所有的风险加权资产为衡量基础的，其中包括信贷风险、对手方信贷风险、信用估值调整风险、证券化框架、市场风险和操作风险。另外，作为各种以风险为基础的资本要求的一种补充，巴塞尔 III 最终版还修订了巴塞尔 III 监管规定中的杠杆率规定，通过引进杠杆率缓冲（Leverage Ratio Buffer）规定，将这种简单的、不以风险为基础的杠杆率框架的适用范围扩大到所有的全球系统重要性银行，以便将这些银行在表内和表外的杠杆来源都涵盖在内。

（四）调整银行对市场风险的衡量方法

2017 年颁布的巴塞尔 III 最终版代表了后危机时代一次最广泛和最深远的国际资本框架的变革，而巴塞尔资本框架下的其他一些领域的改革也在同步进行，其中最重要的就是巴塞尔委员会 2019 年 1 月颁布的《市场风险的最低资本要求》。这项被称为“交易账户的基本评估”（Fundamental Review of the Trading Book, FRTB）的监管框架对涉及银行交易活动的市场风险所适用的最低资本要求进行了重大改革，它和以上讨论的巴塞尔 III 最终版的各项新规则一样，成为巴塞尔监管框架的有机组成部分。有关银行市场风险方面的新的监管规定包括：（1）对交易账户和银行账户的头寸进行更严格的区分，以防止银行通过这两种账户之间头寸的重新配置进行监管资本套利。（2）修订内部模型使用的监管规则的同时引进了新的用于计算市场价格风险的标准

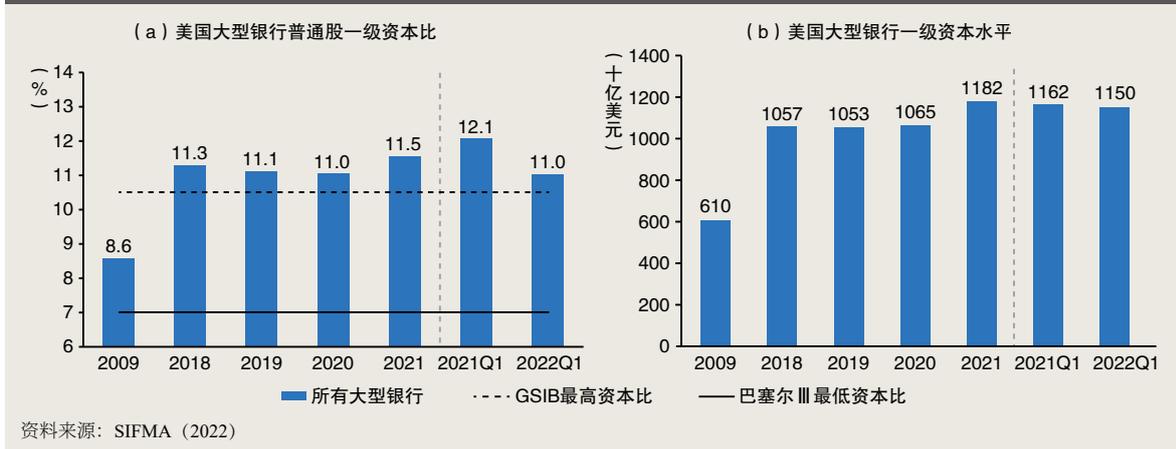
法。银行在使用内部模型计算市场风险时原先只需要采取事后检验的方法进行验证，新的规定增加了一项“损益归属测试”（Profit and Loss Attribution Test, PLAT）作为事后检验的补充。银行交易前台必须同时通过这两项测试才能使用内部模型计算市场风险资本要求，否则就只能使用由监管机构设定的标准法。

三、巴塞尔 III 最终版的执行对美国银行资本的水平、结构和范围的影响

自 2008 年国际金融危机以来，美国银行的资本水平因 2010 年执行《多德—弗兰克法案》和 2013 年执行巴塞尔 III 而有了显著提高，新冠疫情以来因货币和财政政策的刺激导致的银行规模的扩大更是提高了大型银行的压力资本缓冲水平和全球系统重要性银行的附加资本水平，导致 2022 年美国银行的资本水平进一步提高。图 2 显示，美国合并资产在 500 亿美元以上的大银行 2023 年的普通股一级资本比从 2009 年的 8.6% 提高到 11%，平均增幅达 2.4 个百分点；如按普通股一级资本水平来衡量，则由 6100 亿美元增加到 11500 亿美元，增长了 88% 以上。

美联储副主席 Michael Barr 在 2023 年 5 月国会的听证会上曾指出，充足的资本和流动性表明美国的银行系统是健全和有抗风险能力的。而且，美国的监管机构过去也一度认为即便是更具风险敏感的监管方法也可以是资本中性的。根据美国一些监管机构、主要学术机构以及国际资本标准制定机构（包括金融稳定委员会、国际清算银行或 20 国集团等）的测算，美国资产总额超过 1000 亿美元以上的全部大银行的普通股一级资本比的最优平均水平约为 13.8%，这与 2021 年第四季度和 2022 年第四季度这些银行的普通股一级资本比的实际平均水平 13.7% 和 13.2% 基本一致。这就说明，如果美国监管机构将所有资产规模在 1000 亿美元的银行都纳入未来巴塞尔 III 最终版的实施对象，则以普通股一级资本比的最优水平来衡量，这些银行的资本水平从总体上看并不需要有很大的增加。然而根据美联储最近对巴塞尔 III 最终版执行计划提出的设想，

图2 2009年以来美国大型银行普通股一级资本比和一级资本水平的平均变化趋势



巴塞尔 III 最终版的执行将使这些美国大型银行监管资本标准的总体水平在现有的基础上大幅提高。业内人士指出, 导致这一监管资本水平增加的关键因素, 是该最终版对银行从事资本市场活动所规定的资本要求做出了重大修订。

美国现有的资本管理规则除了上述以风险为基础的资本要求之外, 还包括压力资本测试、以风险为基础的资本缓冲以及杠杆规定等。压力资本缓冲框架, 是指监管机构利用其压力测试结果来设定一家银行在其最低风险资本充足率之上所需要维持的风险敏感缓冲。在美联储看来, 压力资本缓冲的总体框架是健全的, 而且对压力测试工具本身进行的分析也已证明它在测试各种风险方面具有的能力和价 值, 未来的改革重点是通过压力测试对涉及市场风险和操作风险的监管资本标准进行评估, 只是作为以风险为基础的资本框架更新的一种补充。至于针对美国 8 家全球系统重要性银行实行的附加资本和逆周期资本缓冲以及强化补充杠杆比率等规定, 美联储的评估结果显示, 除了技术上的些许调整之外, 它们基本上不需要做大的改变。

除了总的监管资本水平的影响之外, 对于美国执行巴塞尔 III 最终版来说更根本性的问题是, 该方案将如何影响美国现有资本框架的整体结构以及它的影响范围。先从资本监管要求的结构来看。目前, 美国最大的银行 (指一类行和二类行, 包括在美国的全球系统重要性银行和总资产在 7000 亿美元以上或跨境经营活动超过 750 亿美元的银行) 的监管资本要求不是以单一的风险加权资产计算方法

为基础, 这些银行必须分别使用高级法和标准法计算其风险加权资产, 并以这两种计算结果中的较低的资本比率来确定它们是否符合相应的资本监管标准。因此美国在未来的巴塞尔 III 最终版执行计划中是否继续保留这种双重的风险加权资产计算方法, 或是实行单一的计算方法, 将会对美国银行业的总体资本监管要求产生重大影响。而且, 监管机构在评估美国大型银行 (指一至四类银行) 使用标准法计算风险加权资产是否满足合规要求时, 还必须评估这些银行是否同时满足美国设定的压力资本缓冲规定 (以巴塞尔 III 框架设定的 2.5% 的资本留存缓冲为下限)。因此, 美国未来如何具体执行巴塞尔 III 最终版, 尤其是否会保留双重的风险加权资产计算方法, 还将影响到美国单个银行的资本监管要求。

再从资本监管要求的范围来看。巴塞尔 III 最终版的适用范围是以合并资产为基础积极从事国际活动的银行, 但美国的资本规则是以银行资产规模的大小来设置资本要求的适用范围。目前只有全球系统重要性银行和总资产超过 7000 亿美元或跨境活动超过 750 亿美元的银行可以按高级内部评级法计算其资本要求, 而其他规模的银行只能使用美国制定的标准法计算。从美国监管的趋势看, 上述最大的银行有可能也将改为按巴塞尔 III 最终版中经修订的标准法计算。但即便如此, 目前尚不确定美国监管机构是否会修订后的标准法运用到其他规模较小的银行。与巴塞尔 III 最终版的标准法相比, 目前美国的标准法并未将操作风险或信用评估调整

(Credit Valuation Adjustment) 作为风险加权资产的组成部分, 而只是计算信用风险。因此, 这些规模较小的银行有可能因为这一改变而增加其资本要求。但是如前所述, 修订后的标准法增加了某些类别资产的信贷风险敏感度, 对于那些从事较多贷款业务但规模较小的银行来说, 它们的信贷风险加权资产会因此减少, 从而部分地抵消因计入操作风险而增加的风险加权资产。修订后的标准法对这类银行的资本要求的整体影响是不确定的。

四、巴塞尔 III 最终版在美国执行的计划设想

从美联储最近对美国现有资本框架所做的全面评估来看, 为了更好地反映信贷、市场和操作风险, 美国应当更新目前实施的以风险为基础的资本要求, 以便与巴塞尔制定的国际标准保持一致。这意味着巴塞尔 III 最终版在美国的执行将使美国大型银行监管资本标准的总体水平在现有的基础上进一步提高。

关于信贷风险。按照美联储目前的设想, 未来巴塞尔 III 最终版在美国的执行规则将不再依赖银行对其自身风险的自我评估, 而将使用更为透明和互为一致的方法, 这意味着美国监管机构未来有可能完全取消高级内部评级法, 并且用巴塞尔 III 最终版中修订后的标准法来取代目前美国使用的标准法。目前美国的大型银行一般都使用内部模型来评估某些信贷风险, 但在美联储看来, 这种方法存在若干缺陷。首先, 经验证明银行为了降低监管资本的数量, 一般都倾向于低估其信贷风险。其次, 在某些场合由于贷款违约的发生频率不高, 数据本身不足以为模型的建立和事后的检验提供稳健的基础。最后, 对于类似的敞口不同的银行提出的信贷风险评估结果往往有相当大的差别。因此美联储认为, 使用标准法评估信贷风险不同于内部模型, 它意味着每家银行都适用相同的监管规定, 而且监管机构还可以利用监管压力测试这一补充手段来评估银行贷款活动的信贷风险。

关于市场风险。按照美联储最近提出的执行计划, 美国联邦监管机构将会对银行衡量市场风险

的方法做出相应的调整。除了一些很难使用模型来测算的市场风险之外, 美国将允许银行继续使用内部模型来反映绝大部分市场风险的动态变化。在美联储看来, 与使用内部模型衡量信贷风险相比, 使用内部模型衡量市场风险更容易进行验证, 这是因为后者是基于每日的数据因而可以很快获得计算结果。对于某些资产类型, 考虑到它们之间的风险相关性在面临外部压力的条件下可能发生显著的变化, 美国的执行计划将要求内部模型分别计算银行内部各类资产的市场风险, 而不只限于银行层面上的计算。此外, 美国的执行计划也将引进标准法, 以便当内部模型很难对市场风险进行适当衡量的情况下作为它的一种替代。最后, 对于一些流动性较差的交易头寸, 监管机构要求的资本也将更多。美联储已公开表示, 以上各项涉及市场风险衡量的监管改革将会因弥补目前监管规则中的各种缺陷而导致市场风险资本要求的提高。

关于操作风险。按照美联储最近提出的执行计划, 美国联邦监管机构将会用标准法取代目前使用的内部模型来衡量操作风险资本要求的做法。具体而言, 执行计划将基于银行的交易活动先求出其操作风险资本的近似值, 然后再根据银行历史上交易亏损的实际状况对该近似值进行上调, 以在增加风险敏感的同时鼓励银行减少其操作风险。美联储还强调指出, 上述调整要求银行在计算监管资本时将未实现亏损和盈利计入其可供出售的证券余额, 理由是这种做法能更好地反映银行的实际吸损能力, 从而改善监管资本比的透明度。在美联储看来, 硅谷银行发生挤兑的重要原因正是它在实现这类证券的亏损时没有足够的资本作为亏损的保护。如果银行已被要求将这些亏损包括在其公布的监管资本内, 市场和储蓄者就不大可能做出同样的反应。而且一旦监管机构要求银行将其可供出售证券的未实现亏损反映在监管资本中, 它们将会更谨慎地管理利率风险, 这将有助于提高银行的风险管理水平。

按照美联储的执行计划, 经过强化的这种新的以风险为基础的资本监管规则将适用于所有资产超过 1000 亿美元的大型银行。与目前的资本框架只是适用于国际活跃银行或资产超过 7000 亿美元的银行相比, 这一资产阈值显然可以将更多的银行包

括在最具风险敏感的资本规则之内。美联储认为，资本监管规则的适用范围的扩大主要是基于两个原因：一是与目前的监管资本要求相比，新的资本规则可以减轻银行的执行负担，因为它不需要银行建立内部的信贷风险和操作风险模型来计算监管资本；二是近年来银行业发生的一些事件证明，即使是这种规模的银行所产生的压力也可能波及到其他金融机构并威胁到金融稳定，资本规则的强化将有助于改善这类银行的抗风险能力。

除了上述与资本规则相关的改革建议之外，美联储还计划对资产超过 1000 亿美元的所有美国大型银行实行长期债务规定。由于长期债务可以转换为股本以吸收银行亏损，它将有助于改善银行处置倒闭的能力，以减少联邦存款保险公司的保险基金承担的亏损。在美联储看来，如果硅谷银行当时持有足够的长期债券，它也许可以减少未投保存款户的挤兑风险，也可以使存款保险公司有更多的选择对该银行进行处置。更重要的是，它可以因此降低联邦存款保险公司自身的处置成本，减少向其他银行传染的风险。

美联储最近已明确表示，根据巴塞尔 III 最终版所做出的上述改革，将会从总体上增加银行的资本要求。但它也同时指出，监管资本的增加主要是针对美国规模最大和业务最为复杂的银行，而且这些银行中的大多数已经拥有足够的资本来满足新的资本要求。至于那些需要通过补充资本来满足监管规定的银行，美联储估计它们可以在不到两年的时间内利用保留盈余来获取所需要的资本。为此，美联储计划分阶段逐步执行其新的资本规则，允许这些银行有充裕的时间通过调整其资产负债表的结构来积累资本。当然，美联储也估计到资本要求的上述变革有可能导致银行改变其经营行为和提供金融服务的方法，但它认为因强化银行资本而使金融系统在增强抗风险能力方面获得的好处，要比银行因资本不足而面临的压力对经济增长带来的损害更大。一些业内人士甚至担心资本要求的提高将导致银行活动转移到受监管金融部门以外，但美联储认为，减少非银行活动对金融稳定造成的风险并不在于降低银行的资本要求，而是要更多地关注非银行部门的风险本身。而且银行拥有更多的资本也有

助于增强银行系统抵御非银行金融市场风险传递的能力。

五、巴塞尔 III 最终版的执行对美国银行业资本要求和经济增长的潜在影响

现有对后金融危机时代资本监管制度的改革对银行贷款活动、宏观经济增长和金融稳定的影响的研究，大多集中在分析资本要求的提高在促进金融稳定方面获得的边际收益和在影响经济增长方面所承担的边际成本这两者之间的替代关系。所有的分析结果均显示，资本水平的提高一方面可以通过增加银行的吸损能力以及减少银行倒闭和系统危机发生的概率来促进金融的稳定；另一方面，资本水平的提高又会因增加信贷成本和限制贷款的可获性而减少投资的扩张，从而又制约了经济的增长。

就巴塞尔 III 最终版而言，银行业普遍认为，美国将要公布的执行计划将会是自 2010 年《多德—弗兰克法案》颁布以来美国银行监管制度的一项最具影响力的变革，它将对美国的宏观经济增长、银行信贷活动和金融稳定产生深刻的影响。已有一些美国智库如银行政策研究所（BPI）指出，如果美国的监管机构在执行巴塞尔 III 最终版时完全不考虑美国现行的银行法律制度对银行监管资本的特殊要求，尤其是不试图避免新的规定与本国现有的规定对资本提出的重复要求，则因此导致的对银行资本的彻底变革将会降低美国的经济增长速度、减少资本市场的流动性和增加系统风险，并促使银行进一步减少向小企业和中低收入家庭提供的贷款。这是因为，巴塞尔协议的目标是确保所有国家对其银行实行类似的资本要求，尤其是不允许任何国家的银行通过持有较少的资本来获得竞争上的好处。但事实上，美国目前的资本管理体制不仅包含了巴塞尔协议的所有组成部分，而且还额外增加了一系列的严格规定。例如，美国的监管机构将巴塞尔协议对最大银行设定的资本附加费用增加了 1 倍；又如，美国监管机构对最大银行设定的杠杆率由巴塞尔协议规定的 3% 提高到 6%；再如，美联储以年度资本压力测试的方式对所有美国大银行规定了额外的资本附加费用，相比较巴塞尔协议对其他国家

的银行设定的类似费用高出 1.6 倍。而且更重要的是，美国监管机构只给予银行 3 个月的时间来弥补其预测的资本出现的任何短缺，实际上迫使美国的银行必须持有更多的资本以防止未预期到的资本的增加。

美联储副主席 Barr 在其最近演讲中估计，巴塞尔 III 最终版在美国的执行将使美国最大银行持有的资本增加 2 个百分点，也即每 100 美元的风险加权资产需要额外增加 2 美元的资本。据业内人士分析，监管机构对美国最大银行的新增资本要求将主要来自两个方面：一是在按标准法计算风险加权资产时将操作风险和信用评估调整也包含在内；二是“交易账户的基本评估”（FRTB）将从根本上改变银行市场风险（特别是涉及银行交易活动）的最低资本要求。这两方面的改变都将导致监管资本的重复计算。

（一）修订后的标准法的执行对美国银行业资本要求的影响

尽管采用单一的标准法可以在符合巴塞尔 III 最终版的资本框架前提下简化美国最大银行的风险加权资产计算，但是鉴于巴塞尔 III 最终版修订的标准法将操作风险和信用评估调整的风险包含在风险加权资产之内，而这部分增加的风险资产由于《柯林斯修正案》的规定又不能由巴塞尔 III 最终版中的 72.5% 的资本产出底线来抵消，它将增加这些美国最大银行的资本监管要求。而且美联储在此之前已经通过年度压力测试，要求大型银行（包括一类至三类行，四类行则每两年测试一次）为可能发生的与操作风险有关的亏损而持有一定数量的资本。例如，在 2022 年的压力测试报告中，美联储估计受测试的 33 家大型银行的操作风险亏损总额为 1880 亿美元，约占该年压力测试亏损总额的近 1/4。鉴于压力测试的结果决定了监管要求银行持有的压力资本缓冲水平，美国的银行已经为操作风险而承担了比其他国家银行多出几倍的资本附加费用，而且这些额外的资本附加费用远比银行实际发生的亏损多得多。

此外，在 2013 年美国监管机构开始执行巴塞尔 III 之前，它们就已经不允许银行在按标准法计

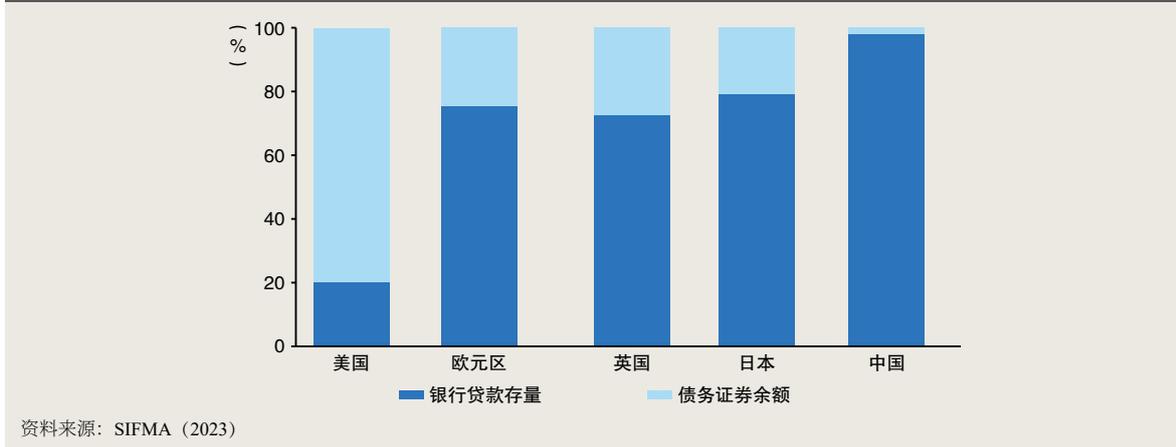
算风险权重时使用外部信贷评估结果，这是因为早在 2010 年美国颁布的《多德—弗兰克法案》第 939A 条文中已经明文禁止联邦监管机构将外部评级纳入其资本管理规则中。因此，美国的银行甚至在巴塞尔 III 最终版颁布之前就已经失去了因风险敏感度的增加而可能带来的某些好处。

早在 2013 年美国开始执行巴塞尔 III 监管规则之前的 2010 年，美国国会就通过颁布《多德—弗兰克法案》的方式对美国的银行资本监管制定了若干限制性规定。其中最重要的第 171 条（即《柯林斯修正案》）规定，美国大银行持有的风险资本的最低水平不能少于适用于所有银行的一般风险资本要求，这一资本底线在量上也不能低于《多德—弗兰克法案》生效后适用于所有投保存款机构的风险资本要求。目前美联储将巴塞尔 III 制定的标准法作为核定所有银行是否满足风险资本要求的底线，凡是选择内部评级模型的银行均使用高级法计算风险资本要求。由于巴塞尔 III 最终版规定的资本底线只相当于新的标准法的 72.5%，《柯林斯修正案》的上述规定意味着美国所有的银行（包括使用内部模型的银行在内）的风险资本比都不能低于标准法计算结果的 100%。显然，这一被称为“柯林斯底线”（Collins Floor）的风险资本要求与巴塞尔 III 最终版规定并适用于其他国际银行的标准不一致，前者的资本底线相对来说要严格得多。据统计，截至 2022 年年底，美国的 8 家全球系统重要性银行中，有 5 家因其内部模型的计算结果均低于按标准法计算的风险资本要求，它们的风险资本要求最终是按“柯林斯底线”设定的。事实上，《柯林斯修正案》的这项规定对美国的大型银行而言并没有起到资本底线的作用，反而成为一种资本约束。

（二）“交易账户的基本评估”的执行对美国银行业资本要求的影响

巴塞尔 III 最终版将计算银行市场风险的资本要求建立在压力条件而不是静态条件的基础之上，因而该最终版在美国的执行将大幅增加银行因承担市场风险而需持有的资本。但是压力风险恰恰是美联储压力测试中的“全球市场冲击”（Global

图3 美国的资本市场向非金融企业提供的债务融资



Market Shock) 所涵盖的内容, 该项测试已经导致美国最大银行的市场风险资本规模超过了巴塞尔目前框架中相应规定的 1 倍以上, 而“交易账户的基本评估”将会进一步增加银行从事资本市场活动的资本要求。

尽管美国的银行在资本市场中并不总是充当直接的贷款者, 但它们在促进资本的形成和确保资本市场的灵活性方面却扮演了十分重要的角色。如图 3 所示, 截至 2022 年年底, 美国全部的经济活动中有近 3/4 的比重由该国的资本市场提供融资, 这与世界上其他国家的情况形成鲜明的对比, 后者向非金融企业提供的绝大部分债务均来自银行贷款。巴塞尔 III 最终版在美国的执行尤其是其中的“交易账户的基本评估”的具体实施, 将会因资本要求的大幅增加而限制银行向各种融资市场提供流动性支持的能力, 也将减少这些银行在资本市场代表客户从事资本造市活动的意愿。

根据美国证券行业协会 (SIFMA) 的分析, 有四种来自监管方面的规定将导致美国银行的资本要求因其从事资本市场的活动而增加。一是“交易账户的基本评估”本身的影响。根据 2023 年 9 月巴塞尔委员会公布的《量化影响研究》报告, 仅“交易账户的基本评估”这一项改变就将使美国大型和国际活跃银行的市场风险资本在现有的市场风险规定的基础上增加 63% 以上。二是“交易账户的基本评估”和压力资本缓冲之间的相互重叠将导致对银行交易活动亏损的重复计算。在美国, 压力资本缓冲的下限为银行风险加权资产的 2.5%,

它取代了巴塞尔协议中比率固定为 2.5% 的资本留存缓冲。2022 年美联储对 34 家银行进行的压力测试结果显示, 有 21 家银行的压力资本缓冲超过了 2.5%, 最高的竟达 9%。三是“柯林斯底线”与“交易账户的基本评估”之间的交互作用。虽然美国现行的资本规则允许银行采用高级法或标准法计算风险加权资产, 但由于“柯林斯底线”规定使用高级法的银行的风险资本比不能低于按标准法计算的 100%, 任何因“交易账户的基本评估”而导致的市场风险资本要求的增加都将全数反映在“柯林斯底线”的增加。四是对银行使用内部模型实行额外的限制。尽管按美联储目前关于执行计划的设想, 它将允许银行继续使用内部模型计算市场风险资本, 但在模型的计算方法上提出了各种限制性规定。而且在信贷风险和操作风险的资本要求方面, 美联储已明确表示将以修订过的巴塞尔标准法来代替高级法, 意味着未来美国监管机构将基本依赖修订过的巴塞尔标准法设定银行的风险资本要求。这种基本摒弃内部模型的做法不仅将导致银行整体资本水平的提高, 而且还会由于对某些业务条线设立更多的限制而影响到银行内部的资本配置。

(三) 巴塞尔 III 最终版的执行对美国银行业和经济增长的影响

按照 2023 年 10 月 1 日生效的美联储对合并总资产规模超过 1000 亿美元的大型银行的现行资本要求, 总共 34 家美国一类至四类行的普通股一级

资本比的最低监管要求在 7%~13.8% 之间不等^①。从这些大型银行普通股一级资本比的实际水平来看，它们都超出了上述监管资本的要求，这一方面是由于它们试图将资本缓冲维持在监管资本的最低水平之上以防止违反监管要求，另一方面也是为了使它们的资本水平与其内部分析决定的风险状况和资本策略相一致。

首先是关于资本要求的增加对银行业的影响。在美联储看来，充足的资本始终是银行安全和稳健的基础。但是正如业内人士指出的，无论是 2017 年颁布的巴塞尔 III 最终版或是 2019 年颁布的《市场风险的最低资本要求》，因执行这些监管规定而增加的资本都无法从根本上解决引发硅谷银行倒闭的问题。这是因为上述规定是基于银行的信贷风险、操作风险和市场风险对资本的计算规则做出的修订，然而硅谷银行的破产并不是这些风险导致的，而是利率风险和流动性风险的管理不善所致。硅谷银行既没有发生客户未按时还贷的问题，也没有发生网络安全问题或出现严重的交易亏损。他们认为，如果因为资产负债错配和储户的集中风险而要求大量的银行为这类操作风险和市场风险持有更多的资本，无论从银行监管的理论和历史实践上看都是不合逻辑的。

2017 年颁布的巴塞尔 III 最终版的主要目的，是要纠正银行在建立信贷风险模型过程中存在的问题。因此在其他国家，当地的监管机构将允许银行继续使用内部模型来计算信贷风险资本要求，只要它不低于按标准法计算的资本要求的 72.5% 这一“产出底线”。但是美国的监管机构要求银行仅依赖标准法计算信贷风险资本，完全放弃根据巴塞尔标准制定的内部模型法，尽管统一采用标准法提高了信贷风险资本的计算在美国国内的透明度和一致性，但它显然与美联储在提出巴塞尔 III 最终版执行计划时强调的实现监管标准的国际一致性的目标不符。据认为，这在一定程度上将影响美国银行业在全球的竞争能力。

其次是关于资本要求的增加对经济增长的影响。巴塞尔委员会于 2019 年在其关于银行资本成本和效益的报告中公布了若干国际金融机构和央行就资本要求的提高对美、英和西欧等发达国家长期经济影响的评估分析。结果显示，银行风险资本比每增加 1 个百分点最多将使一国 GDP 的年增长率下降 16 个基点，即减少 420 亿美元的国内生产总值。按此推算，如按照美联储最近的估计，巴塞尔 III 最终版的执行将使美国最大银行持有的资本增加 2 个百分点，美国每年的 GDP 将会因此减少 800 亿美元以上。需要指出的是，这里的评估结果只是考虑资本增加产生的经济成本，并不考虑资本要求的提高因降低危机发生的概率而带来的稳定性效益。就经济效益而言，据测算，1985—2009 年期间 G10 国家每年银行危机发生的概率为 4%~5%，而根据巴塞尔委员会的估计，当银行资本比由 7% 提高至 8% 时，该 1 个百分点的资本增加可以减少危机发生概率 1.6 个百分点。但它也同时指出，资本要求提高产生的这种边际效益在很大程度上将取决于银行资本比的起始水平。例如，当资本比由 12% 提高至 13% 时，同样的 1 个百分点的资本增加所能减少的危机发生概率就只有 0.2 个百分点。

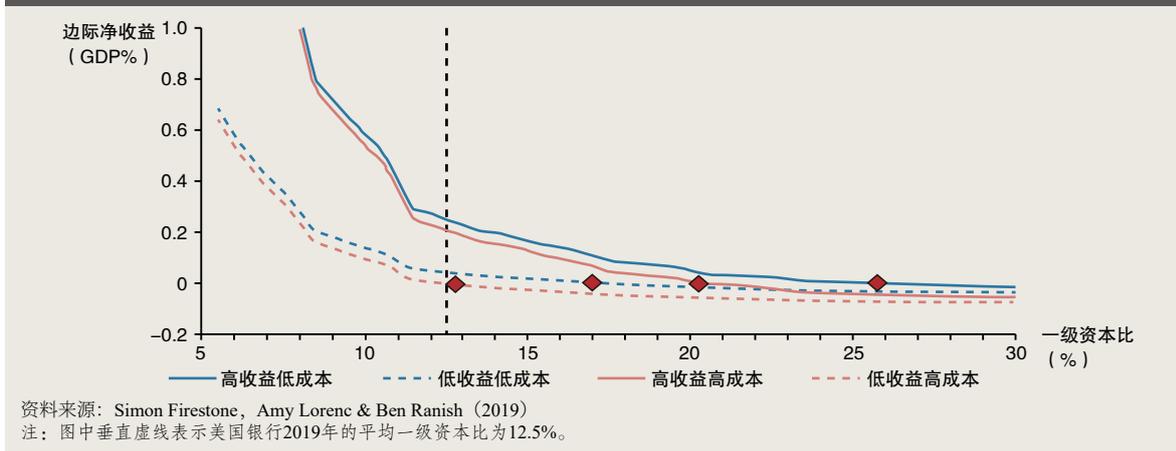
无论是银行监管机构本身还是金融界和学术界人士关于银行资本的成本效益分析都指出，充足的资本固然能减少危机的发生从而有助于金融稳定，但它会由于增加银行在贷款和支持资本市场活动方面的成本而降低经济的增长速度。当资本要求的增加超过一定的阈值时，其经济成本会超过经济效益而使净收益为负。用公式可表述为：

银行资本净收益 = 减少的危机概率 × 危机成本 - 因贷款利差扩大而导致的产量减少

这里，危机概率减少或贷款利差扩大都是资本比提高的一个函数。根据这一公式，只要资本的增加带来的稳定性收益大于经济增长的下降，则在其他条件不变的情况下，增加银行持有的资本对经济是有利的。最优资本水平是当银行资本比的边际净

^① 含 4.5% 的最低资本比、2.5%~9.3% 的压力资本缓冲以及只适用于在美 8 家全球系统重要性银行的 1.5%~3.5% 的 GSIB 附加费用。

图4 一级风险资本比的提高对美国经济增长的影响



效益为零时的资本比, 此时额外增加的资本带来的边际收益将等于边际成本, 即净收益达到最大化。

圣路易联储 2019 年基于对美国银行资本的成本效益评估, 测算出美国银行的最优一级资本比在 13% 和 26% 之间, 中点值为 19.5%。造成该区间范围较大的原因是模型分析所依据的一些关键假定, 包括因全球系统重要性银行的总吸损能力 (TLAC) 而减少的危机发生概率以及资本的加权平均成本的增加向借款者转嫁的程度等。当资本的成本较高而效益较低时, 净收益在一级资本比为 13% 时即达到最大化, 此时资本比的任何增加将导致其净收益为负; 而当资本效益较高而成本较低时, 净收益在一级资本比提高至 26% 时才达到最大化 (见图 4), 在此之前资本水平的提高带来的经济效益都将超过它的经济成本。

圣路易联储的成本效益评估中的效益分析, 主要是基于模型的假设估算银行资本水平的提高对减少未来金融危机发生的概率以及对长期 GDP 的影响, 结果显示一级资本比每增加 1 个百分点对每年 GDP 产生的边际效益将在 8 ~ 27 个基点之间; 成本分析则主要是估算资本要求对银行信贷成本增加的影响 (包括贷款利率的提高和贷款数量的减少) 以及对降低 GDP 的最终影响, 结果显示一级资本比每增加 1 个百分点将使贷款成本增加 3.9 ~ 7.8 个基点。根据测算, 1 个基点的贷款利率的提高将使 GDP 水平下降 1.07 个基点, 这意味着一级资本比每增加 1 个百分点将使长期 GDP 减少 4.2 ~ 8.3 个基点。

综合成本和效益两者的结果, 即可得出某种给

定的一级资本的增加对 GDP 增长率产生的净效益。从图 4 可以看出, 一级资本比对 GDP 的边际净效益是随资本比的提高而逐步递减的, 最优资本水平即是当一级风险资本比的边际净效益为零时的资本比。该图显示, 2019 年美国银行的平均一级资本比为 12.5%, 仍低于其 13% ~ 26% 这一最优区间水平。因此, 当监管资本要求逐步提高时, 只要资本增加带来的边际效益仍超过边际成本, 则每增加 1 个百分点的资本比仍可使每年的 GDP 增加 0 ~ 25 个基点。但当资本比提高至 13% ~ 26% 最优区间水平时, 边际效益和边际成本将趋于相等从而使边际净效益达到最大化。此时资本比的进一步提高将导致 GDP 的下降。

参考文献:

[1]SIFMA. How the Basel III “Endgame” Reforms Will Transform US Capital Requirements[R]. 2023
[2]SIFMA. Understanding the Current Regulatory Capital Requirements Applicable to US Banks[R]. 2023
[3]SIFMA. US Research Quarterly[R]. 2022
[4]Simon Firestone, Amy Lorenc and Ben Ranish. An Empirical Economic Assessment of the Costs and Benefits of Bank Capital in the United States[R]. Federal Reserve Bank of St.Louis Review, 2019

(责任编辑: 李楠)