

中国银监会关于印发《中国银行业实施新资本协议指导意见》的通知

各银监局，各政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行，邮政储蓄银行：

为稳步推进新资本协议在我国的实施，推动商业银行增强风险管理能力，提升资本监管有效性，银监会制定了《中国银行业实施新资本协议指导意见》，现印发给你们，请遵照执行。

请各银监局将本通知转发至辖内在各城市商业银行、农村商业银行、外资独资银行、中外合资银行和外国银行分行主报告行。

二〇〇七年二月二十八日

中国银行业实施新资本协议指导意见

2004年6月，巴塞尔银行监管委员会发布了《统一资本计量和资本标准的国际协议：修订框架》（以下简称新资本协议）。新资本协议建立了有效资本监管的三大支柱，即“最低资本要求、监管当局的监督检查、信息披露”。新资本协议代表了风险管理的发展方向，提高了资本监管的风险敏感度和灵活性，有助于商业银行改进风险管理和推动业务创新。新资本协议的实施将推动银行监管技术进步，强化市场约束的有效性，增强国际银行体系的安全性。鉴于此，巴塞尔委员会积极推动新资本协议在全球范围内的实施，近百个国家/地区明确表示将实施新资本协议。为稳步推动中国银行业实施新资本协议，提升资本监管的有效性，增强银行体系的稳定性，制定本指导意见。

一、实施新资本协议的重大战略意义

（一）实施新资本协议为商业银行改进风险管理提供了动力和工具。新资本协议允许采用的高级资本计量方法是建立在风险管理理论和实践发展的基础之上，是对传统风险管理模式的革命性变革，代表了国际化大银行先进的风险管理理念和技术，为商业银行改进风险计量技术、健全风险管理组织框架、重组风险管理流程提供了直接借鉴，有助于商业银行风险管理科学化和精细化，及时揭示、动态监测信贷风险，约束商业银行信贷行为，促进银行盈利模式转变和经营行为理性化，推动银行业可持续和科学发展。

（二）实施新资本协议是提升我国商业银行国际竞争力的必然选择。我国加入 WTO 过渡期已经结束，外资银行将全面参与国内竞争；在中长期内，我国大型商业银行也将走出国门谋求国际化发展，在更大范围内、更深层次上参与国际竞争。推动国内大型商业银行实施新资本协议，将有助于引导这些银行提升风险管理能力，建立与此相关的产品定价机制、资本配置机制及绩效考核机制，尽快缩小与国际先进银行的差距，通过机制建设巩固并发展来之不易的改革成果，争取在未来的银行国际竞争中赢得优势，真正实现将大型商业银行办成抵御风险能力强、具备国际竞争力的现代商业银行的改革目标。

（三）实施新资本协议是增强银行监管有效性的必然要求。随着商业银行业务日趋复杂，传统的以外部约束为主导的银行监管手段有效性日趋下降，监管当局不应再满足于事后查找问题的根源，应致力于事前发现商业银行管理方面的漏洞，并顺应市场发展，进一步鼓励市场创新。新资本协议重视对银行识别、监测和管理风险能力的综合评估，使得监管资本约束与商业银行风险管理能力的关系更加紧密，体现了灵活的监管思想，将促使商业银行和监管当局加强交流与互动，这与银监会“原则导向”的监管思路是一致的，对于改进银行监管具有重要意义。

二、实施新资本协议的目标和原则

（一）实施新资本协议的目标。通过实施新资本协议，借鉴先进风险管理理念和方法，促使商业银行改进风险计量手段，健全风险管理组织体系，全面提升风险管理能力，尽快缩小与国际先进银行的差距，增强我国商业银行的国际竞争力；同时完善商业银行资本监管制度，提高银行监管

有效性，促进银行体系稳健运行和可持续发展。

（二）实施新资本协议的原则。按照目前发展水平和外部环境，短期内中国银行业尚不具备全面实施新资本协议的条件，中国银行业实施新资本协议应坚持以下原则：

1. 分类实施的原则。

国内商业银行在资产规模、业务复杂性、风险管理水平、国际化程度等方面差异很大。因此对不同银行应区别对待，不要求所有银行都实施新资本协议。对于为数众多的中小银行来说，宜采取与其业务规模和复杂程度相适应的资本监管制度，降低资本监管的合规成本；而对于大型商业银行来说，实施新资本协议不仅有助于提高国际竞争力，符合长远发展目标，而且在技术上具备现实可行性，在经济上也符合成本效益的原则。

2. 分层推进的原则。

国内大型商业银行在内部评级体系、风险量化模型、风险管理的组织框架流程开发建设等方面进展不一，达到实施新资本协议要求的时限也各不相同。银监会鼓励商业银行积极改进风险管理，采取风险敏感性高的资本计量方法，但考虑到各家银行准备工作的差异性，允许各家商业银行实施新资本协议时间先后有别，以便商业银行满足各项要求后，实施新资本协议，以保证实施新资本协议取得实效。

3. 分步达标的原则。

新资本协议对商业银行使用敏感性高的资本计量方法规定了许多条件，涉及资产分类、风险量化、风险管理组织框架和政策流程等许多方面，全面达标是一个渐进和长期的过程。商业银行必须结合本行实际，全

面规划，分阶段、有重点、有序推进、逐步达标。在信用风险、市场风险、操作风险三类风险中，国内大型银行应先开发信用风险、市场风险的计量模型；就信用风险而言，现阶段应以信贷业务（包括公司风险暴露、零售风险暴露）为重点推进内部评级体系建设。

三、实施新资本协议的范围

按照分类指导的原则，银监会将商业银行分为两大类，实施不同的资本监管制度。

（一）新资本协议银行。在其他国家或地区（含香港、澳门等）设有业务活跃的经营性机构、国际业务占相当比重的大型商业银行应实施新资本协议。

（二）其他商业银行。这类商业银行（含外国银行子行）可以自愿申请实施新资本协议；若不选择实施新资本协议，将继续执行现行资本监管规定。银监会将借鉴新资本协议的有关规定，对现行资本监管规定进行修订完善（以下简称修订后的资本监管规定），供其他商业银行实施。

四、实施新资本协议的方法

（一）信用风险资本计量方法。

1. 商业银行应采取内部评级法计算信用风险资本要求。银监会鼓励商业银行实施高级内部评级法。

2. 商业银行采用内部评级法应达到监管要求，并经银监会批准后实施。

3. 银监会允许商业银行分阶段实施内部评级法，但在获得许可使用内部评级法时，采用内部评级法的资产覆盖率（按内部评级法计算的风险加

权资产/[按内部评级法计算的风险加权资产+按修订后资本监管规定计算的其他信用风险暴露的风险加权资产])应不低于 50%，并制定分阶段实施内部评级法规划，以保证 3 年内资产覆盖率达到 80%。

4. 内部评级法未覆盖的信用风险暴露按修订后的资本监管规定计算风险加权资产。

（二）市场风险资本计量方法。

1. 商业银行应采取内部模型法计算市场风险的资本要求。如果届时商业银行未达到采取内部模型法的要求，可以采取标准法，但应制定向内部模型法的过渡方案，以便在实施新资本协议 3 年内达到实施内部模型法的要求。

2. 过渡期内，商业银行可以组合使用标准法和内部模型法计提市场风险资本要求，但对某一类风险只能采用一种方法。

3. 商业银行采用内部模型法应达到监管要求，并经银监会批准后实施。

（三）操作风险资本计量方法。商业银行应对操作风险计提资本。银监会将加快操作风险资本监管的研究和规制的进程，2007 年底前公布符合我国商业银行实际的操作风险资本计算方法。商业银行应加强操作风险管理并积累相应的数据，为计提操作风险资本奠定基础。

（四）资本充足率监督检查。

1. 商业银行应建立稳健的内部资本评估程序，设立内部资本目标，并制定保持资本水平的战略。内部资本评估程序应包括董事会和高级管理层的监督、健全的资本评估、全面的风险评估、监测报告体系、内部控制检查五个方面。

2. 商业银行资本应覆盖所面临的全部实质性风险。除第一支柱包括的风险以外，商业银行还应该至少审慎评估以下三类风险：一是第一支柱涉及但没有完全覆盖的风险，如贷款集中度风险；二是第一支柱中未考虑的因素，如银行账户的利率风险、流动性风险；三是银行的外部环境因素导致的风险等。

3. 银监会将建立资本充足率监督检查程序，验证商业银行内部风险和资本评估程序的稳健性，评价商业银行整体风险管理能力以及资本充足水平。在此基础上，银监会将采取适当的监管措施，促进商业银行改进风险管理，增强商业银行抵御风险的能力。

（五）市场约束。

1. 商业银行应建立完善的信息披露政策，包括决定信息披露内容的方法和信息披露的内部控制，保证信息披露的适当性。

2. 商业银行应披露与资本充足率计算相关的所有重要信息，方便市场参与者对资本计量审慎性进行评估，增强市场约束的有效性。

五、实施新资本协议的时间表

（一）银监会将于 2008 年底前，陆续发布有关新资本协议实施的监管法规，修订现行资本监管规定，在业内征求意见。

（二）银监会将于 2009 年进行定量影响测算，评估新资本协议实施对商业银行资本充足率的影响。

（三）新资本协议银行从 2010 年底起开始实施新资本协议。如果届时不能达到银监会规定的最低要求，经批准可暂缓实施新资本协议，但不得迟于 2013 年底。

（四）商业银行至少提前半年向银监会提出实施新资本协议的正式申请，经银监会批准后方可实施新资本协议。银监会自 2010 年初开始接受新资本协议银行的申请。

（五）其他商业银行可以从 2011 年后提出实施新资本协议的申请，申请和批准程序与新资本协议银行相同。

（六）其他商业银行自 2010 年底开始实施经修订后的资本监管规定。届时，若新资本协议银行尚未实施新资本协议，也将执行该资本监管规定。

六、推进新资本协议实施的主要措施

实施新资本协议是技术复杂、政策性强、事关全局的系统工程，监管当局和商业银行，特别是高级管理层人员应进一步提高对实施新资本协议及其影响的认识，增强紧迫意识，加强合作，扎实做好实施新资本协议的各项准备工作。

（一）加强对实施新资本协议工作的组织领导。新资本协议实施准备工作专业性强、涉及面广，须投入大量的资源。新资本协议银行的董事会和高级管理层应高度重视新资本协议实施工作，尽快成立以主要负责人为组长的新资本协议实施项目领导小组及相应的工作机构（或指定专门部门负责），统筹规划协调本行新资本协议实施工作，配备必要的资源，确保各项准备工作有序稳步推进。商业银行董事会负责新资本协议实施规划及有关重大政策的审批，定期听取高级管理层的汇报，对实施准备情况进行监督；高级管理层负责有关新资本协议准备工作方案的设计及组织实施，深入了解内部评级体系、风险计量模型的实际运作，维护风险管理体系正常运转。

（二）制定切实可行的新资本协议实施规划。实施信用风险内部评级法、市场风险内部模型法，涉及到商业银行风险计量技术的改进、业务流程的重组和风险文化的再造等许多方面，不可能一蹴而就，必须分阶段、有重点地有序推进。新资本协议银行应根据本指导意见，按照新资本协议的有关规定，进行差距分析，在此基础上制定本行实施新资本协议规划。实施规划至少应包括：信用风险、市场风险、操作风险资本计算方法及实施时间表（含过渡方案）；计划开展的各子项目的内容、目标、时间要求及阶段性重点；相应的资源保证和组织领导等。新资本协议银行应在 2007 年 10 月底前完成规划制定工作，并报银监会备案。

（三）加强对商业银行实施新资本协议准备情况的监督检查。银监会将以实施新资本协议研究和规划小组为基础，完善工作机制，加强对商业银行新资本协议实施准备工作的指导。监管部门要将商业银行新资本协议实施准备情况纳入日常监管工作，对各行新资本协议实施规划执行情况进行监督检查。银监会对商业银行进行监管评级时将考虑实施新资本协议对公司治理、风险管理的积极影响，积极探索监管激励措施，为商业银行实施新资本协议提供动力。

（四）加强沟通合作，降低新资本协议实施成本。实施新资本协议是复杂的系统工程，银监会将重视加强与商业银行的信息交流，并鼓励商业银行之间加强合作，发挥合力。一是银监会将牵头组织与国外先进银行以及监管当局之间的交流，借鉴其他国家实施新资本协议的成功经验；组织开展新资本协议培训和专题研讨，增强培训的层次性和针对性。二是充分发挥新资本协议研究和规划小组的作用，组织业界专家对一些带有共性的

技术问题集中攻关；商业银行之间应在数据共享、模型开发、技术转移等方面探索有效的合作方式，共同克服实施过程中的困难。三是提高实施新资本协议监管规章制定过程的透明度，增强业界的参与度，加快规制进程，为商业银行改进内部风险管理体系提供明确的指导，少走弯路，节约成本。

（五）强化新资本协议实施的基础工作。2007 年、2008 年是新资本协议实施准备工作的起步阶段，关键是做好各项基础工作。

1. 强化数据基础。内部评级法对数据质量、完整性和历史观察期有明确要求。为保证新资本协议的如期实施，商业银行要加快数据清洗和补录工作，建立符合新资本协议要求的完整、严格、一致的数据标准和相应的数据处理平台，制定数据质量管理规章，确保数据的及时性、准确性和全面性。

2. 加快内部评级体系和风险计量模型的开发。商业银行应根据新资本协议规定的内部评级体系的维度、结构、标准和方法，推进内部评级体系的开发工作；应针对本行资产组合开发信用风险、市场风险计量模型，对已开发的风险计量模型应进行返回检验，提高模型预测能力和稳健性。商业银行应积极推广风险量化结果在制定战略与规划、风险暴露的计量与管理以及健全报告体系等方面的运用。

3. 推进风险管理组织体系和流程整合。为实施内部评级法，商业银行必须建立完善的操作流程和组织体系，保证内部评级结果的独立性、公正性和一致性。商业银行应结合内部机构重组，建立符合新资本协议要求的业务流程和组织体系。

4. 加强管理信息系统建设。管理信息系统是实施新资本协议最重要的

基础设施，内部评级体系及风险计量模型的效力很大程度上取决于信息系统运行的稳定性和效率。国际经验表明，信息技术支出是实施新资本协议主要的成本。各行应将实施新资本协议相关的数据仓库和信息系统开发纳入整体 IT 建设规划，节约实施成本。

5. 提高文档化水平。新资本协议对内部风险管理体系文档化提出了很高要求，商业银行必须建立相应的文档，记录内部评级体系、风险计量模型的设计、操作细节以及遵守最低标准的情况。书面文件既是商业银行改进内部风险管理的基础，也是监管当局检查商业银行满足最低要求情况的依据。各行要按照新资本协议的有关规定，对内部风险管理体系开发建设中形成的文档进行严格管理。

6. 注重人才储备和培养。实施新资本协议技术难度高，建立高素质的人才队伍，对于保证内部风险管理体系的开发建设、使用维护具有重要意义。商业银行一方面要多渠道招募专业人员，优化人才结构，建立专业风险分析队伍；另一方面要加大培训力度，制定各层次业务人员培训计划并付诸实施，增强业务人员对新资本协议的理解，提高内部风险管理体系的适用性。