

论作为跨国监管网络的巴塞尔资本协议

何 易

(上海对外经贸大学WTO研究教育学院, 上海 200336)

摘 要: 巴塞尔资本协议作为“跨国监管网络”的典范, 理应具有政治中立的特点, 但实证研究表明, 不论是资本协议Ⅰ、资本协议Ⅱ, 还是新近推出的资本协议Ⅲ, 都深受国际关系和大国政治的影响, 其本质上还是政治博弈的产物。各国对资本协议实施水平参差不齐, 概与国内政治环境、经济发展水平和金融监管环境密切相关。作为发展中国家和经济转型期的中国, 宜对资本协议Ⅲ的实施采取理性审慎的态度, 实施的程度和步伐应与国内监管环境相适应, 防止对中国银行的中长期盈利性和国际竞争力带来负面影响。

关键词: 巴塞尔资本协议Ⅲ; 跨国监管网络; 金融监管

中图分类号: D996.2

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2013) 05-0087-10

2010年12月, 巴塞尔银行监管委员会正式发布新的巴塞尔资本协议框架, 这是巴塞尔资本协议Ⅱ的升级版, 即资本协议Ⅲ。^①巴塞尔资本协议, 连同巴塞尔委员会及其谈判程序, 被一些人誉为“跨国监管网络的典范”, 但也有人批评它深受国际政治和国际关系的影响, 对发展中国家有失公平与正当性。^②

尽管巴塞尔资本协议是不具有正式法律约束力的“软法”, 却得到巴塞尔委员会成员国的普遍遵守, 同时也被许多非成员国采纳, 这一点已有大量文献论及。但是, 由于各国政治体制和经济发展水平的巨大差异, 各国为履行巴塞尔协议所付出的努力程度不同, 各国实际采纳的程度也不同, 这与IMF和WTO等所谓“硬法”体系的遵守情况是显著不同的。一方面, 英国、瑞士、瑞典、奥地利等国呼吁出台更加严厉的监管法规, 瑞典中央银行甚至宣布准备单方面采取更为严格的监管措施,^③与此形成对照的是, 也有个别国家如新西兰央行不拟实施新资本协议的某些核心条

收稿日期: 2013-05-22。

基金项目: 教育部人文社会科学研究基金规划项目“金融危机后贸易保护主义的应对: 从国际金融法的视角”(10YJA820031)。

作者简介: 何易, 男, 上海对外经贸大学WTO研究教育学院副教授, 研究方向: 国际经济法。

① Press Release, Bank for International Settlements, Basel III Rules Text and Results of the Quantitative Impact Study Issued by the Basel Committee[EB/OL]. 2010-12-16. <http://www.bis.org/press/p101216.htm>. 本文将最新版巴塞尔资本协议称为“巴塞尔资本协议Ⅲ”或“新资本协议”, 中国银监会在一些文件中称之为“第三版巴塞尔资本协议”, 所指均为同一文件。

② Verdier, Pierre-Hugues. Transnational Regulatory Networks and Their Limits[J]. Yale Journal of International Law, 2009, 34 (113) .

③ Admati, Anat R. et al. Fallacies, Irrelevant Facts, and Myths in the Discussion of Capital Regulation: Why Bank Equity is Not Expensive [EB/OL]. 2011. <https://gsbapps.stanford.edu/research/papers/library/RP2065R1&86.pdf>; Press Release. Sveriges Riksbank, New Capital Requirements for Swedish Banks. 2011-11-25. <http://www.riksbank.se/upload/Dokumentriksbank/Katpublicerat/Pressmeddelanden/2011/nr19e.pdf>.

款。^①中国对实施新资本协议持积极态度。^②此外,由于担心新的监管要求带来巨大的合规成本,作为被监管对象的某些跨国银行对新资本协议表示了抗议。

本文结合国际关系学中的“跨国监管网络”理论,历史地分析了巴塞尔资本协议在谈判和实施过程中面临的压力与分配效应,试图指出:巴塞尔资本协议并非某些西方论者所标榜的政治中立、价值取向公平的跨国监管网络,各国对协议实施水平参差不齐,概与国内政治环境、经济发展水平和金融监管环境密切相关。作为发展中国家和经济转型期的中国,宜对资本协议Ⅲ的实施采取理性审慎的态度,实施的程度和步伐应与国内监管环境相适应,防止对银行中长期盈利性和国际竞争力带来负面影响。

一、资本协议 I / II 深受国际关系和大国政治的影响

巴塞尔协议的支持者将其称为“跨国监管网络”(transnational regulatory network, TRN)的一个典范。跨国监管网络概念最初在20世纪70年代由国际关系学者提出,逐渐在国际关系和国际法学研究中得到广泛使用。根据这一理论,TRN包含了各国政府监管部门所组成的网络,他们直接谈判以达成互利互惠的跨国监管协议。它不同于传统意义上各国中央政府授权代表之间的谈判,所达成协议也不同于传统意义的政府间国际协议(international or intergovernmental agreement),代表着从等级制到网络范式的转换。^③考虑到国际条约和国际协议的复杂缔约程序,跨国网络在应对需要国际社会通力合作并做出迅速回应的问题方面,具有独到优势。^④同传统国际组织相比,TRN拥有特别的专业技术知识同时又能远离政治影响,因为TRN的成员通常都是非经选举产生的技术型官员。监管者分散在国际社会里,又在一定程度上对本国政府负责,这种分散化、有限度责任的结构一定程度上消弭了单一的、中央化的国际组织制定国际法、国际规则对国家主权和国内民主政治带来的压力。这一结果是非权利分配性的监管协作,使国际社会在整体上受益。^⑤

但是,批评者质疑巴塞尔体制作作为跨国监管网络所应当具有的政治中立性和互利互惠性。美国弗吉尼亚大学国际法学者Verdier(2004)指出,巴塞尔体制并不能做到政治中立,而是明显受制于某些大国的国内政治压力。^⑥这种压力来自两个

① Reserve Bank of New Zealand. Implementation of Basel III Capital Adequacy Requirements in New Zealand. Consultation Paper 5, 13, 2011. <http://www.rbnz.govt.nz/finstab/banking/4577705.pdf>.

② 中国银监会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). <http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/20110503615014F8D9DBF4F4FFE45843249ABE00.html>, 2011-04-27.

③ Slaughter, Anne-Marie. The Real New World Order [J], 76 Foreign Affairs. 1997(183); Slaughter, Anne-Marie. International Law in a World of Liberal States [J]. Europe Journal of International Law, 1995; Slaughter, Anne-Marie. Governing the Global Economy through Government Networks [C]. In: Byers, Michael (ed.). The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law. Oxford, 2000.

④ Cho, Sungjoon, Kelly, Claire R. Promises and Perils of New Global Governance: A Case of the G20 [J]. Chicago Journal of International Law, 2012.

⑤ Keohane, Robert O. and Nye, Joseph S. Jr. Power and Interdependence Revisited [J]. International Organizations 1987; Keohane Robert O. and Nye, Joseph S. Transgovernmental Relations and International Organizations [J]. World Policy, 1974, 27(61).

⑥ Verdier, Pierre-Hugues. Transnational Regulatory Networks and Their Limits [J]. Yale Journal of International Law, 2009, 34(113).

层面：网络成员国的政府通过对监管机构官员的任命、法规的草拟或谈判进程来施加影响；另一方面，国内利益集团（如跨国银行）也会施加影响，只不过这种压力是间接而非直接的。按照Singer(2004)的说法，经选举产生的监管官员被两个相互冲突的目标所驱动：提升投资者信心（通过更加严格的监管和更高的金融稳定目标来实现）和提高本国金融部门的国际竞争力（通过放松管制激励金融创新和提高利润）。他们同时还要取悦于国内不同选民群体，包括金融从业者和消费者群体，而这两者的立场常常是相对立的。监管者在追求金融稳定性的大目标下游走于两极之间，以求得动态平衡。批评者还着重指出，跨国监管网络所创造的方法并不能使所有国家均等受益，相反，它在国际合作中具有分配效应（distributive effect）：一些国家受益而另一些国家付出代价。由于各国国情和监管环境不同，全球统一监管标准对各国的影响肯定是不同的，付出的监管成本不同，对金融机构国际竞争力和盈利性的影响也不同。这也就意味着一部分国家更多地从国际监管标准中受益，而其他一些国家付出的成本与收益不成正比。某些从前具有比较优势的国家在统一国际监管标准后丧失了比较优势。对各国影响的差异，在新资本协议谈判和实施阶段都会带来一定障碍并给监管者带来政治压力。受监管的国内金融机构倾向于抵制新规则，因为合规成本造成经营利润下降，国际竞争力削弱。于是这些机构会游说本国政府，避免在国际协议中加入此类规则。

还有一些批评者更加激进，他们认为巴塞尔资本协议不只是屈从于政治压力，其本质上就是一个政治性的协议，因为它是某些强国的自身利益驱动的产物。通常人们都认为国际造法运动是回应于某些有全球性影响的事件，如全球金融危机，这种全球性市场失灵凸显了国际社会加强监管的必要性。Oatley和Nabors(1998)不同意这种功能主义的观点，认为巴塞尔资本协议 I 提供了一个国际分配的范例，其所反映的是来自大国的政治压力，确切地说就是来自美国在20世纪70~80年代储蓄和信贷危机所带来的巨大政治压力。起初，美国曾考虑向国际货币基金组织（IMF）注资，由IMF向那些对美国负债的发展中国家贷款，这些国家再用这些贷款向美国银行还款，从而将纳税人的钱转移支付给商业银行。美国国会和选民都坚决反对这一救助计划，于是政府只好转向监管解决方案，最主要措施就是对银行业提出更高的资本金要求。巴塞尔协议最初是基于这样一个理论框架：监管部门要求银行维持水平资本金，该资本金不受借还款契约的影响，使银行在遭受重大损失时有资产缓冲，以保持清偿能力。但是，8%的最低资本充足率标准究竟有多大经济合理性是令人怀疑的，正如有论者所说——“缺乏足够的经济金融内涵，只是国际政治博弈的产物”。^①然而，单方面对美国银行施加较高资本金要求将限制其借贷和投资能力，从而使对银行维持较低资本金要求的其他国家获得比较竞争优势。如果国际社会一

① 葛兆强. 巴塞尔协议Ⅲ：监管利器还是经济枷锁[J]. 金融教育研究, 2011, (1).

致采取较高资本金要求，就可以使美国在采取较严格资本金标准的同时不至失去竞争优势。这样做能有效平息国内银行业和选民的意见，一方面保持美国银行的竞争力，另一方面避免使用政府资金来救助银行。

在实施巴塞尔资本协议 I 的年代，保护美国银行是极其重要的目标，因为当时美国银行正面临来自日本和德国银行日益激烈的竞争。日本和德国抵制统一资本标准，因为它们来说合规成本很高。但是，当美国 and 英国威胁说要从其国内市场驱逐不遵守资本金要求的外国银行时，日本和德国最终被迫接受了后来成为巴塞尔资本协议的标准。

巴塞尔协议 I 的目标是“提高国际银行体系的合理性和稳定性”，“减少竞争条件的不平等”，其核心是资本充足率要求，即要求银行的合格自有资本金占总资本的最低比率，而总资本是在风险加权计算的基础上确定的。资本协议将受监管资本分为两级：一级资本为普通股和优先股，这些通常都是优质资产；二级资本包括较低质量资产如从属债权。协议创造了用风险权重来计算资本比率的方法，其理论基础是：银行的资本水平应能够反映资本风险程度。^①风险权重方法给予不同类型资产不同的权重，并且试图向各国受监管的银行推行统一的比率计算方法。通过采用统一的风险权重计算方法，就能在国际间推行统一的资本要求。尽管在履行中强调由于各国监管水平不同所带来的“竞争性不平等”（competitive inequalities），人们普遍认为巴塞尔资本协议 I 为“监管套利”（regulatory arbitrage）打开方便之门，因为它允许各国在实施中保留重大的“自由裁量权”。过分强调资本分级法来决定风险和资本要求意味着某些实际上具有不同风险的资产被归入同一级别，按照 Tarullo(2008)的观察，“银行倾向于对每个风险级别中风险最大的项目贷款以增大资本的回报”，按照资本协议来衡量风险并未增加，从而实现监管套利。^②

起初，巴塞尔协议 I 看起来很成功：所有巴塞尔委员会成员国都如期采纳了协议，甚至一些非成员国也自愿采纳协议。然而，国际金融形势和国内商业银行部门经营条件的变化使国内履行情况随之发生了微妙的变化。在重新获得强大融资能力后，美国 and 英国变得不那么关心国际统一资本标准了，而日本的经济衰退使合规成本变得更加高昂，所以日本也未严格执行协议。另一些国家宁愿采用其他现代风险管理方法而不是巴塞尔协议的单一风险权重方法，许多国家的监管者允许银行将某些协议不许可的资产计入一级资本，这类资产在面临损失时难以提供缓冲。这些做法使得银行有效地夸大了其资本充足率。^③

① Elliott, Douglas J. A Primer on Bank Capital 1. The Brookings Institute [EB/OL]. 2010. http://www.brookings.edu/media/Files/rc/papers/2010/0129_capital_elliott/0129_capital_primer_elliott.pdf.

② Verdier, Pierre-Hugues. Transnational Regulatory Networks and Their Limits [J], Yale Journal of International Law. 2009, 113.

③ Tarullo, Daniel K. Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation [M], Peterson Institution for International Economics, 2008.

巴塞尔资本协议Ⅱ在2004年6月最终出台，它采用了一种新的风险计量方法，对拥有风险资产的银行采用更高资本金要求，同时延续了资本协议Ⅰ关于资本的定义和对受监管资本不充分的信息披露要求。资本协议Ⅱ最大特点是建立了“三大支柱”的结构，这一结构在巴塞尔资本协议Ⅲ中得以继续保留。“三大支柱”即最低资本要求、监管审查、市场纪律。第一支柱源自巴塞尔资本协议Ⅰ的最低资本要求，构成资本协议Ⅱ的核心，同时也是协议Ⅲ的核心。对风险加权资产的计算扩展至包括市场和操作风险的测量。^①巴塞尔Ⅱ提供了风险评估的方法供选用，包括标准化的外部评价方法（后来被诟病为不能预测2007~2009年金融危机的爆发）和两种内部评价方法，它允许更高级的银行选择适合的方法以确定其资本比率。

资本协议Ⅱ同样被认为是政治压力的产物。它基本上是G10国家之间的协议，没有充分考虑发展中国家的国情。尽管表面上看来它是改进防止资本协议Ⅰ监管套利的弊端，但Tarullo(2008)认为，协议Ⅱ背后的动力乃是大的国际银行利用新协议继续从事监管套利。巴塞尔Ⅱ所建立的内部评级为基础的方法允许银行创造专有的计量方法，以期它们被要求的资本金水平可以降低。其缺陷在金融危机中被进一步彰显，特别是对于外部评级以及银行内部计算资本要求的风险模型的依赖。

二、资本协议Ⅲ同样是国际政治博弈的产物

功能主义的拥趸者或许会说，修改资本协议Ⅱ的动力来自国际社会对全球金融危机的回应，然而，更深层原因仍是国际关系和美国国内政情的影响。资本协议Ⅲ出台的背景跟资本协议Ⅰ出台的背景其实很相似。在2007年金融危机爆发前，由于长期放松管制，美国主要的投行和商业银行都参与了过度借贷活动，如次级抵押贷款和次贷资产证券化业务，以致危及美国金融体系的安全。^②尽管对金融危机的根源还存在诸多争议，但多数人同意“放松管制”（deregulation）是主要原因，由于对金融部门放松了监管，降低了借贷条件，高风险贷款大量出笼。是美国国内加强管制的巨大政治压力（而不是所谓国际社会的呼声）再一次成为巴塞尔Ⅲ出台的强大推手。2009年6月，奥巴马总统发布他施政后酝酿已久的金融监管改革方案，该方案的内容之一即提升国际监管标准，改进国际合作。^③这个金融改革方案后来实际上成为G20谈判资本协议Ⅲ的一个纲领性文件。奥巴马上台后，在国内推出了《多德弗兰

① King, Peter, Tarbert, Heath. Basel III: An Overview [M], 30 Banking & Financial Services Policy Report, 2011, 1~2.

② Oatley, Thomas, Nabors, Robert. Redistributive Cooperation: Market Failure, Wealth Transfers, and the Basel Accord [J], International Organization, 1998.

③ 奥巴马金融改革方案涉及巴塞尔体制的措施建议包括：（1）强化国际资本框架，建议巴塞尔委员会继续修改和完善巴塞尔资本协议Ⅱ，对适用于贸易簿记和证券化产品的风险权重加以推敲，引入补充性杠杆率，改进对资本的界定；（2）改进对全球金融市场的监督；（3）提升对国际间活跃金融机构的监督；（4）改革危机阻遏和管理的机构与程序；（5）加强金融稳定委员会（FSB）的职能；（6）强化审慎监管，建议巴塞尔委员会改进流动性风险管理标准，金融稳定委员会与国际清算银行合作开发宏观审慎监管工具；（7）扩展监管范围；（8）推进在审慎监管、洗钱、资助恐怖主义、税收信息交换等领域的更强大的标准；（9）改进会计标准；（10）强化对信用评级机构的监督。参见：何易，金融危机后美国金融监管改革路线图述评[J].国际经济法学刊，2010，(2)。

克华尔街改革法案》，在国际上力推巴塞尔体制改革，这两个方面是紧密关联，相互呼应的。

巴塞尔Ⅲ的主要目标是通过“提高基础资本的质量、一致性和透明度”来“加强全球资本框架”。协议对资本做了较为狭义的界定，将一级资本的比率由资本协议Ⅱ的4%提高到8.5%，将总资本比率由8%提高到10.5%。一级资本仅限于普通股，二级资本包括债务性质的优先股和某些种类的从属债，第三级资本是巴塞尔Ⅱ所创设的，包括无担保从属债，在资本协议Ⅲ中取消了。对银行资产继续采用风险权重方式来确定资本要求。然而，除了外部评级法和银行内部风险测评方法，巴塞尔Ⅲ还采用了杠杆率方法，作为测量资本充足率的补充方法。这种方法不借用风险权重，直接将净资产与总资产进行比较。^①与资本协议Ⅰ和资本协议Ⅱ仅注重微观审慎监管不同，资本协议Ⅲ引入了宏观审慎监管，将宏观审慎监管与微观监管相结合，杠杆率就是宏观审慎监管的工具之一。资本协议Ⅲ的宏观审慎监管目标是针对整个金融部门的系统性风险，也包括逆周期缓冲。逆周期缓冲实际上是一个额外的资本要求，以控制过度信贷增长和资产泡沫，其比例在0~2.5%之间，各国有权酌定适合的比例。^②

在流动性监管方面，资本协议Ⅲ采用了两种不同的流动性计量方法，银行必须满足该指标以达到最低流动性门槛：第一个是流动性覆盖率（Liquidity Coverage Ratio, LCR），着重在短期流动性，测试银行面临信用等级下调、损失资金和其他不利情势时在一个月期间内有无充足资金保证现金流出量。第二个是净稳定资金比率（Net Stability Funding Ratio, NSFR），是一种中长期流动性测试标准，以测试银行在一年期间的偿付能力。资本协议Ⅲ还要求对影响资产证券化、表外工具和监管资本和资本比例计算的报告加强信息披露，在其网站上公开监管资本的信息。^③

巴塞尔Ⅲ代替巴塞尔Ⅱ的一个重要动因即消除监管资本套利，那么，巴塞尔Ⅲ是否能有效解决巴塞尔Ⅱ的监管套利问题？这个问题尚无法下结论。如同前面两个协议，巴塞尔Ⅲ允许各国在履行过程中有所调整。尽管一定程度的自由裁量权能鼓励协议被更多国家接受和采纳，但也正是这种自由裁量权使各国得以采取对本国银行有利的做法。巴塞尔Ⅱ的内部评级法容易导致监管套利，巴塞尔Ⅲ却沿用了类似方法来确定资本要求。由于商业银行出于自身价值最大化的目的确定最优资本水平，而监管部门出于社会福利最大化的角度确定最优资本水平，所以监管资本与经济资本具有天然的不一致性。巴塞尔Ⅲ依然迫使商业银行持有比自身最优资本水平

① King, Peter, Tarbert, Heath. Basel III: An Overview [J]. Banking & Financial Services Policy Report, 2011, (2).

② 关于资本协议Ⅲ的主要内容以及对资本协议Ⅱ的改进不是本文论述的重点，详见：巴曙松，朱元倩. 巴塞尔资本协议Ⅲ研究[M]. 北京：中国金融出版社，2011；巴曙松，邢毓敏. 金融危机中的巴塞尔新资本协议：挑战与改进[M]. 北京：中国金融出版社，2010。

③ Basel Committee on Banking Supervision. Basel III, A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems 2 [EB/OL]. 2010. <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>.

更多的资本,所以监管资本套利对于商业银行依然具有吸引力。资本监管制度具有不完全契约的属性,即使是新巴塞尔协议,也必然存在制度缺陷。基于此,有学者认为在新资本协议下依然存在监管资本套利的可能性。^①

资本协议Ⅲ要求大型国际银行显著增加其资本储备并改善资本构成,这样可能导致受监管银行的合规成本提高,资本利润率下降,从而遭致了不少反对。巴塞尔委员会关于巴塞尔Ⅲ影响的报告承认协议可能影响银行业绩成长,尽管在短期内不一定看得出来。还有些反对是因为巴塞尔Ⅲ增加了报告要求、采用更严格的资本储备质量标准会减少监管套利机会,与前两个协议相比,影响了银行的盈利性。

银行倾向于抵制束缚手脚的“昂贵”的新规则,这毫不奇怪。2007~2009年的金融危机使全球经济遭受了严重损坏,带来巨大不确定性,也给各国金融监管者带来巨大压力,在一定程度上加强了对巴塞尔Ⅲ的抵制情绪,因为合规成本高,额外的报告要求和客观风险测试以及资本质量要求都高于巴塞尔Ⅰ和Ⅱ。所以,初始实施和持续报告义务在那些努力提高资本回报率的受监管银行中不受欢迎,它们所做的是努力降低成本。这些大银行尽管面临诸多困境,对国内立法机关和政府却保持着强大的游说能力。目前世界经济形势不确定性增多,可以预见美欧大银行将展开更强大的游说攻势以期获得更灵活的实施环境,以降低新协议实施的成本。

另一方面,各国政府及其监管部门却有动力来推动新资本协议的实施,尽管这样做成本较高,因为在目前环境下对市场力量进行规制是必须的,各国之间存在吸引投资的“监管竞争”(regulation competition),即使在一国境内,各金融机构之间为争取客户也存在激烈的竞争,因此,监管者和金融机构就必须推行新协议以向投资者显示本国投资环境的优化和改善银行公司治理的决心。这样做会降低其借款成本,便利与其他金融机构的交易,提升其总体竞争力。在巴塞尔体制被国际社会普遍采纳的情况下尤其如此,因为履行国际标准是国际竞争力的先决条件,即便付出较高的成本。

巴塞尔协议在多大程度上受制于市场纪律是个有争议的问题。许多人相信,即使在法理上没有强制力,但被巴塞尔委员会成员国和非成员国视为有约束力的协议。巴塞尔体制被视为金融稳定和良好公司治理的象征。相比之下,Brummer(2011)认为,“协议的许多核心原则仅仅偶然或随意得到履行”,“而不履行的情况在许多国家其实是很普遍的”。^②他的分析包括了发达国家和发展中国家的数据,绝大多数发达国家完全或基本遵守了巴塞尔协议,而仅有一半发展中国家基本遵守了协议。发展中国家的银行业不如发达国家那么发达,因此不可能有效地遵守协议所代表的国际标准。对资本协议实施的“冷热不均”是一个不争的事实。^③

① 沈庆勋. 新巴塞尔协议下是否依然存在监管资本套利. 上海经济研究. 2010, (5).

② Brummer, Chris. How International Financial Law Works (and How It Doesn't) [J], Georgia Law Journal. 2011, 99(257).

③ 张锐. 《巴塞尔协议Ⅲ》下的冷与暖[J]. 中国外资, 2010, (10).

一些国家采纳了比巴塞尔资本协议Ⅲ更高的标准并且在加速推进实施进程，这一事实说明巴塞尔协议受制于市场纪律，至少在某些国家是如此。英格兰银行和瑞士国民银行称，巴塞尔资本协议Ⅲ应被视为最低标准。^①瑞典国家金融当局所推荐的瑞典商业银行资本要求也高于协议Ⅲ。瑞典中央银行将投资者信心和金融稳定作为其制定资本标准的关键因素。新西兰储备银行行长称，新西兰中央银行将早于要求的日期开始实施巴塞尔Ⅲ。其动机至少部分是想借此提振投资者对银行业的信心。

信誉的压力是各国监管者自愿实施非约束性规则的第二个原因。监管者在谈判中互相承诺，并在涉及多法域的实施环境中依赖相互的支持配合。违反承诺的国家将失信于国际社会，其后果是，在跨境实施的情况下得不到其他国家的协助。最后，国内市场的繁荣就是监管者成功的标志，监管者都有动力使所监管的金融市场有竞争力、盈利性良好、具成长性，这是对他们工作的最高肯定。来自信誉的动力比较难以评估，尤其在新协议实施的早期，因为这个比国家对协议的履行更难以测评。此外，巴塞尔委员会谈判的保密性质也给分析研究带来了不少困难。

三、巴塞尔协议Ⅲ与金融危机

2007~2009年金融危机使巴塞尔体制的有效性大受质疑，也迫使巴塞尔协议接受新的考验。尽管金融危机发生的根源远在巴塞尔协议Ⅱ出台之前——直到2007年美国都没有完全实施该协议。3个资本协议有一个基本原则是一以贯之的：最低资本要求。巴塞尔体制未能阻止金融危机的爆发，甚至未能有效预警金融危机爆发的风险，都会给协议Ⅲ的履行蒙上一层阴影。甚至有人称巴塞尔体制给全球金融体系带来了浩劫。^②例如，Zaring(2000)评论道，美国五大投行的倒闭表明国际监管网络是重要的，但金融危机给出的根本性问题是：现有监管体系是否真的有效？中国著名公司治理专家郎咸平甚至将资本协议Ⅱ讥为“自发布那天起就陈旧落伍的垃圾文件”。^③对巴塞尔Ⅱ的质疑延伸到了巴塞尔Ⅲ，例如，它能否提高银行监管的有效性？能否增强银行体系的稳健性？根据Verdier(2000)的分析，对巴塞尔Ⅲ的质疑可能在国内政治层面引发对实施协议的抵制。这种质疑也会影响到各国监管者的实施积极性，因为实施协议的一个好处是在国际社会获得一个“符合国际监管标准”的标签，如果这个标签不再吃香，那么实施的动力自然大打折扣。

G20在巴塞尔协议Ⅲ谈判过程中的广泛参与进一步证明了巴塞尔体制不断加强的政治性。G20的强烈政治氛围使人怀疑协议的“专家驱动”性质并影响了对协议有效性的信心。巴塞尔委员会的谈判是秘密举行的，如果这样做是合法的，将抵消资本协议Ⅱ和Ⅲ所取得的透明度的好处，两个协议都包括了通知和评论阶段以及修订草

① SNB's Hildebrand: New Basel III Rules A Minimum Requirement [EB/OL]. 2010-09-13. <http://www.forexlive.com/blog/2010/09/13/snbs-hildebrand-new-basel-iii-rules-a-minimum-requirement/>.

② Zaring, David. International Institutional Performance in Crisis[J]. Chicago Journal of International Law, 2000, 10.

③ 葛兆强. 巴塞尔协议Ⅲ：监管利器还是经济枷锁[J]. 金融教育研究, 2011, (1).

案散发阶段。它也损害了将巴塞尔体制视为“以更大责任和合法性从事国际规则制定”的监管网络的观点。

围绕巴塞尔资本协议Ⅲ宏观审慎要求的争论说明对该框架和巴塞尔委员会谈判进程缺乏信心。在实施巴塞尔协议的建议中,新西兰储备银行表明它不打算实施杠杆率要求,但是,新西兰不会拒绝其他措施并加快推进实施的进程。杠杆率要求作为一刀切的做法,目标定位不清,也会损害现有的以风险为基础的计算资本要求的方法。实际上,金融危机所暴露的主要是以华尔街为代表的几大投行的高杠杆率问题,商业银行的杠杆率普遍并不高,对商业银行采取与投行相同的杠杆率管理是大有疑问的。这种不加辩解的拒绝杠杆率的态度意味着对采用资本协议Ⅲ的某些部分缺乏一致赞同,也意味着各国对新框架某些部分的怀疑态度,它们需要更加增强的稳定性措施。

目前,整个国际社会对资本协议Ⅲ的态度与对待资本协议Ⅰ和Ⅱ没有发生根本改变,大体持支持的态度。但是笔者认为,金融危机的余波和世界经济的诸多不确定性将增加资本协议Ⅲ实施的不确定性。巴塞尔协议Ⅲ还将在实施中经历修订,同时还必须与各国的国内法相磨合。比如在美国,它还必须与《多德弗兰克华尔街改革法案》相协调——由于两者存在明显的冲突,所以协调可能会是一个长期的过程。^①

四、结语

巴塞尔体制和巴塞尔资本协议被称为跨国监管网络的典范,同传统意义上的国际组织和国际条约相比,理应具有政治中立、价值公平、专家驱动等特点。但是不论巴塞尔委员会的谈判程序,资本协议Ⅰ、资本协议Ⅱ,还是新近推出的资本协议Ⅲ,都深受国际关系的影响,深受美国国内政治情势的影响,G20峰会的强烈政治氛围也印证了这一点。新资本协议对各国影响程度不一,因而各国实施程度也不尽相同。在国际社会对资本协议能否提高银行监管的有效性、能否增强银行体系的稳健性仍存在质疑的情形下,作为发展中国家和经济转型期的中国,对于这样一个“软法”体系,应以理性审慎态度来对待,不应盲目追求“高指标”。目前,《中国银监会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)》在资本充足率、流动性、杠杆率等指标设定上已经超过新资本协议的要求,也高于国际平均水平。^②应当使实施的步伐和程度与国内监管环境相适应,谨防对我国银行业中

^① Jerome, Walker et al. Reconciling the Dodd-Frank and Basel Committee Capital Requirements [J]. Banking Law Journal, 627.

^② 实际上,按照《中国银监会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)》的要求,截至2010年6月底,国内大、中、小各类银行平均资本充足率达到11.1%,核心资本充足率达到9%,核心资本占总资本的比例超过80%。这个数值已经超过了新出台的最低资本标准,也高于国际平均水平,引自:陈颖.巴塞尔协议Ⅲ的框架、内容和影响[J].中国金融,2011,(1);关于应理性审慎实施新资本协议的论述,可参见:葛兆强.巴塞尔协议Ⅲ:监管利器还是经济枷锁[J].金融教育研究,2011,(1);陈梦雯.《巴塞尔协议Ⅲ》中的杠杆率指标对银行风险的影响及其在中国的适用性分析[J].江西社会科学,2011,(9);刘扬.宏观审慎监管框架下中国金融监管的政策选择:基于巴塞尔协议Ⅲ的视角[J].南方金融,2011,(7)。

期营利性和国际竞争力带来负面影响。

参考文献:

- [1] Verdier, Pierre-Hugues. Transnational Regulatory Networks and Their Limits [J], Yale Journal of International Law 2009, 34(113).
- [2] Cho, Sungjoon, Kelly, Claire R. Promises and Perils of New Global Governance: A Case of the G20 [J], Chicago Journal of International Law, 2012, 12(491).
- [3] Oatley Thomas, Nabors, Robert. Redistributive Cooperation: Market Failure, Wealth Transfers, and the Basel Accord [J], International Organization, 1998,35(52).
- [4] Tarullo, Daniel K. Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation [M], Peterson Institution for International Economics, 2008.
- [5] Singer, David A. Capital Rules: The Domestic Politics of International Regulatory Harmonization. International Organization, 2004, 58.
- [6] 葛兆强. 巴塞尔协议Ⅲ: 监管利器还是经济枷锁[J]. 金融教育研究, 2011, (1).
- [7] 巴曙松, 朱元倩. 巴塞尔资本协议Ⅲ研究[M]. 北京: 中国金融出版社, 2011.
- [8] 陈颖. 巴塞尔协议Ⅲ的框架、内容和影响[J]. 中国金融, 2011, (1).
- [9] 张锐. 《巴塞尔协议Ⅲ》下的冷与暖[J]. 中国外资, 2010, (10).
- [10] 何易. 金融危机后美国金融监管改革路线图述评[J]. 国际经济法学刊, 2010, (2).

The Basel III Framework as Transnational Regulatory Network

HE Yi

Abstract: The Basel III Framework, hailed as an example of Transnational Regulatory Network(TRN), is supposed to be politically neutral and its distributionless regulatory coordination shall benefit the international community as a whole. However, empirical studies show that the Basel III is deeply subject to international relations and the power's political pressure just as did the Basel I / II. The degree of implementation varies considerably in different countries, in align with their domestic political and regulatory environments. As a developing country and the largest transitional economy, China shall maintain a rational and scrupulous attitude towards Basel III and the way of implementation shall be in proportionate to China's regulatory environment. Pursuit of the quickly-changing high norms can be hazardous to the profitability and international competitiveness of Chinese banks in the long run.

Key words: Basel III; transnational regulatory network; financial regulation