《巴塞尔协议IV》——持续的旅程

2020年9月

kpmg.com/regulatorychallenges

《巴塞尔协议IV》——持续的旅程

3月27日，巴塞尔银行监管委员会（“巴塞尔委员会”或“BCBS”）宣布，因应疫情爆发，将《巴塞尔协议III》最终方案（《巴塞尔协议IV》）的实施日期推迟一年，至2023年。

因应疫情的监管对策

在疫情爆发期间，各国政府一直要求银行协助政府和监管部内维持金融体系的平稳运转。

因应疫情危机，审慎的金融监管机构采取了“迅速有力”[1]的措施，促进金融稳定，并鼓励银行充分利用监管框架提供的灵活性，继续向零售和企业客户放贷。

在一系列措施中，监管机构降低了资本缓冲要求，银行可以暂时以低于第二支柱指引列明的资本要求经营业务，并发布了有关如何利用《国际财务报告准则第9号》的灵活性来确认信用风险增加的新指引。监管机构要求银行重新考虑2020年的股息和薪酬计划，部分司法管辖区对系统重要性银行采取了更严格的资本保全措施。

对银行来说，最重要的让步也许是巴塞尔委员会的监督机构——中央银行管理和监管领导小组(GHOS) —— 宣布推迟《巴塞尔协议IV》的实施期限，以提升银行和监管机构的业务能力。

复苏之路

即使巴塞尔委员会做出了让步，备受疫情冲击的银行业在恢复过程中仍面临巨大的挑战。在疫情爆发之前，许多银行已经开始关注盈利能力，现在利率持续走低、不良贷款预期增加、资产质量下降、融资条件显著恶化以及需要重新储备耗尽的资本和流动性储备，盈利能力更差。欧洲银行业管理局(EBA)[2]、国际清算银行(BIS)[3]和欧洲央行(ECB)[4]的初步评估均认为，银行业的前景极富挑战性。

剩余的巴塞尔改革方案怎么办？推迟一年就足够了吗？就现时情况来说，这样做仍然有意义吗？

在本文中，我们考虑了最有可能在疫情后实施的巴塞尔改革的方案，以及这些方案对企业的意义：

方案1：经巴塞尔委员会修订的时间表维持不变

——自2023年1月1日起全面实施

方案2：按巴塞尔委员会修订后的时间表实施部分改革内容——进一步延后实施关于资本底线要求的具体措施

方案3：整个《巴塞尔协议IV》计划再推迟一年实施——即于2024年1月1日开始实施

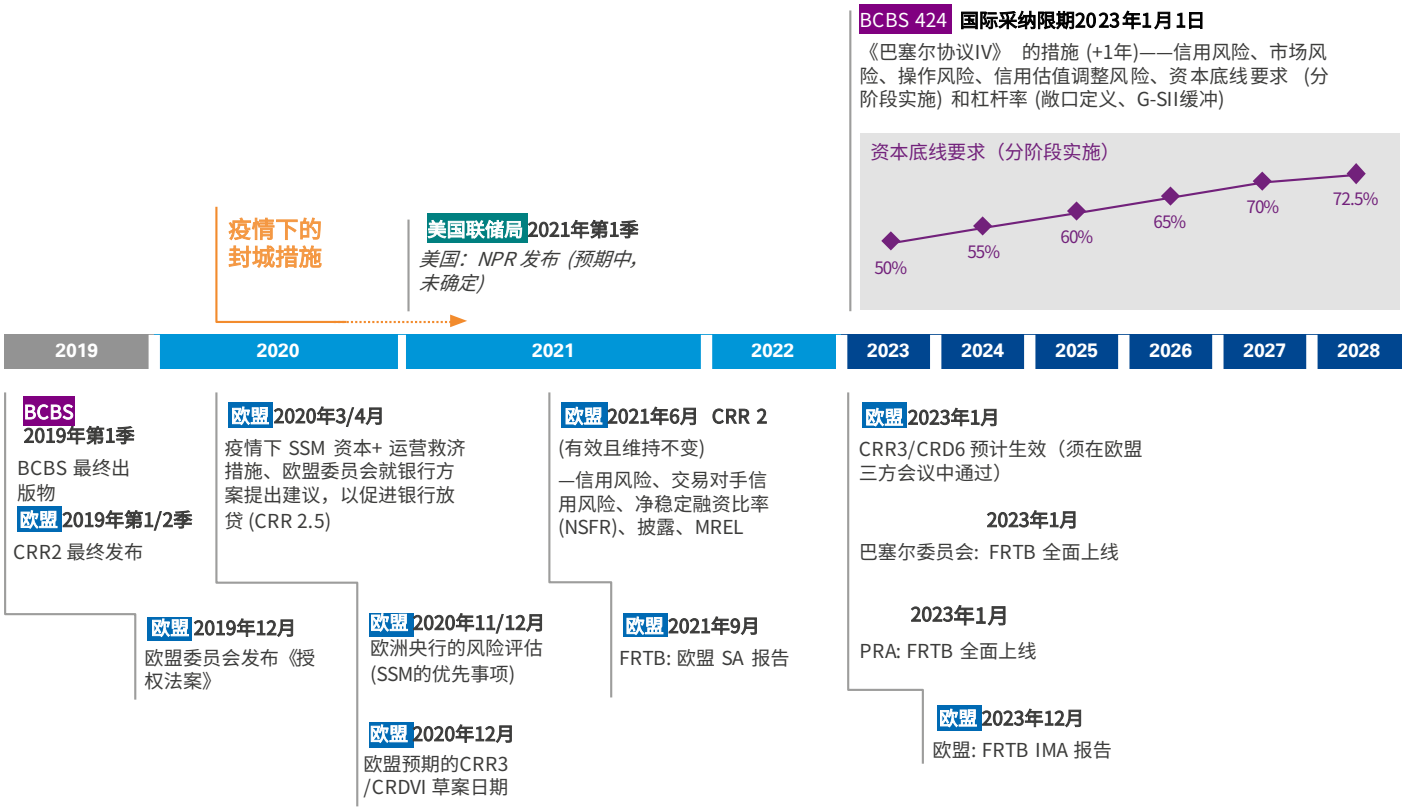
1 发达经济体中央银行因应疫情的对策：https://www.bis.org/publ/bisbull21.pdf

2 疫情给欧盟银行带来前所未有的挑战：https://eba.europa.eu/covid-19-placing-unprecedented-challenges-eu-banks

3 疫情对银行业的影响：市场评估：https://www.bis.org/publ/bisbull12.htm

4 新冠病毒疫情危机和欧洲央行银行监管：盘点与展望：https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/blog/2020/html/ssm.blog200728~0bcbafb8bc.en.html

《巴塞尔协议IV》 实施时间表



监管机构支持及时实施《巴塞尔协议IV》——“推迟但不取消”

尽管时间表有所改变，但监管机构目前仍致力于实施《巴塞尔协议IV》最终改革方案。监管机构承认，将在实施过程中面临挑战。

显然，盈利能力将是重建银行资本头寸和恢复危机前资本水平的关键因素，欧盟和英国监管机构也明确表示，将给予银行充裕的时间提高资本缓冲比率。

欧盟委员会在2020年4月28日的银行一揽子计划公告[5]中指出，将利用延期实施的时间来改善即将提出的《巴塞尔协议IV》建议。疫情对欧盟银行业财务状况的影响将反映在影响评估报告中，预计该评估将伴随CRR3 / CRD6立法提案在2020年底公布。

欧洲银行业管理局基于疫情对欧洲银行业影响的初步评估[6]总结认为，总体而言，**欧盟银行具有弹性**，尽管有一些较弱的银行，其资本充足率可能不足以应对即将到来的疫情挑战。疫情危机将削弱资产质量，进而影响未来的盈利能力。

欧洲央行和欧洲银行业管理局将在2020年第四季度初决定是否延长资本和运营救济措施，或者是否恢复正常监管水平。欧洲央行预计将在2020年11月或12月根据各国主管当局的观察结果提交一份风险评估报告，这可能会影响欧盟的CRR3/CRD6提案。

监管机构普遍认为，如果要实施有意义的改革，则不应进一步修改其余实施内容。

5 https://ec.europa.eu/info/publications/200428-banking-package-communication_en
6 https://eba.europa.eu/covid-19-placing-unprecedented-challenges-eu-banks

“疫情引发的危机证明了监管框架改革的价值。[……] 重要的是不在实质内容上作出妥协，疫情危机并未削弱改革的重要性。如果欧盟实施《巴塞尔协议III》[7]的力度过于温和，将损害国际协调银行业监管协调机制，而这一机制对于捍卫多边主义的欧洲人来说至关重要。

过于宽松的实施方法也将使其他国家有理由偏离共同商定的框架。这不仅会危及国际层面的竞争环境，还会削弱金融业的长期复原能力。[……]”

Joachim Wuermeling 教授
德国联邦银行监管执行委员会成员

英国在5月[8]和8月[9]发布的《金融稳定报告》中证实，**核心银行体系迄今有能力**应付疫情造成的市场压力。然而，由于以下原因，预计英国各大银行在英国和海外贷款方面仍将遭受重大信用损失。英国财政部和审慎监管局表示支持巴塞尔委员会推迟实施《巴塞尔协议》的决定，并指出他们将“共同努力，在英国实施与延期一年相一致的计划”。他们还重申致力于全面、及时和一贯地执行相关标准的承诺。

美国监管机构对实施《巴塞尔协议IV》的积极性较弱，最终改革的立法建议尚未公布。有关建议预计将在2021年第一季度公布。银行是否有足够的时间按照巴塞尔委员会拟议的时间表执行所有必要措施，仍有待观察。

7 指《巴塞尔协议III》最终改革方案，即《巴塞尔协议IV》

8 https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/financial-stability-report/2020/may-2020.pdf

9 https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/financial-stability-report/2020/august-2020.pdf

实施《巴塞尔协议IV》——潜在方案

方案1：全面实施经巴塞尔委员会修订的时间表

— **在2023年1月1日之前全面实施**针对信用风险、市场风险、操作风险、信用估值调整和杠杆率的措施。资本底线要求从2023年1月1日至2028年1月1日分阶段实施

— 欧盟的实施工作取决于CRR3/CRD6在2023年1月1日前生效。考虑到立法提案预计要到2020年第四季度才会出台，这将是一个异常迅速的转变

— 欧盟已经将FRTB IMA报告的实施日期推迟6个月[10]，至2021年9月。实施日期可能会进一步推迟

— 美国法律程序尚未启动——NPR预计将于2021年第1季度发布

此方案对银行来说充满挑战，因为许多银行尚未认真实施《巴塞尔协议IV》，其资源可能已用于应付疫情

方案2: 按巴塞尔委员会修订后的时间表实施部分改革内容

— **在2023年1月1日之前实施**部分内容，针对信用风险、市场风险、操作风险、信用估值调整和杠杆率等措施。**再度推迟分阶段实施资本底线要求的日期**

— 大部分措施将按照巴塞尔委员会修订后的时间表实施，但与资本底线要求相关的具体措施可能会再推迟一段时间，让银行有更多时间完全遵循相关要求

此做法将有助银行符合资本要求和相关比率，而总体实施工作仍将在同一时间范围内进行。此方案还取决于2023年1月1日之前提出的立法建议

方案3：整个《巴塞尔协议IV》计划再延后一年实施

— 我们认为，将《巴塞尔协议IV》规定的运营和资本要求**推迟至2024年1月1日**才在关键司法管辖区实施，是务实的做法，也是银行乐意看到的发展

— 推迟原定在2022年1月1日的实施日期，为企业提供了喘息的空间，来解决其他更紧迫的问题，但是实施方面的挑战依然存在，尤其是立法提案尚未公布

— 2020年的工作基本上搁置或被完全封存。**我们预计2021年和2022年将是银行建立**或重组《巴塞尔协议IV》实施团队并符合相关要求的重要年份。我们预计银行将在2023年开展并行工作，为2024年1月1日全面实施做好准备

全面推迟实施改革，对银行有利，让监管机构较可能落实改革

10 https://eba.europa.eu/eba-provides-further-guidance-use-flexibility-relation-covid-19-and-calls-heightened-attention-risks

展望未来

银行应考虑上述最有可能出现的情况。然而，鉴于当前环境的不确定性，还有其他可能性。

例如疫情进一步蔓延，无论是局部的还是更广泛的传播，都可能给银行添加运营和财务压力。在这样的情况下，并不适宜大规模实施《巴塞尔协议Ⅳ》。巴塞尔委员会和地方监管机构应采取务实的态度。

如果经济未能如预期般复苏，银行业长期低迷和回报率持续低下，我们可以预见另一种情况，即最终改革方案将无限期搁置或根本不落实：

— 虽然《巴塞尔协议Ⅳ》是提高银行财务弹性的计划的一部分，但可以说，相当一部分的工作已经完成，而且已经证明了银行业在降低风险方面已经取得了很大的进展

— 在当前环境下，各国可能并无多大意愿进一步推进改革，而是将焦点放在修复和扭转封城对经济的损害，银行向客户放贷，并开始重建储备

— 自2008年金融危机以来，银行业在自我修复方面做了大量工作，它们不愿意见到这次出现任何损害经济复苏的情况

— 决策者可能认为现时需要优先考虑其他事项，实施改革所涉及的努力大于收益，现时不宜投放资源于此

在未来几个月中，巴塞尔委员会的工作困难重重。委员会既希望尽快完成相关工作，但又必须权衡**改革工作优先而经济复苏靠后**的风险。

我们希望巴塞尔委员会进一步审视和重新评估情况，并做出切实可行的决定，将全面实施日期再推迟一年到2024年1月1日。这将需要监管机构和银行进行一些调整。

可持续监管——疫情的教训

无论在2023年1月或再推迟一年实施《巴塞尔协议Ⅳ》，我们预计监管重点在疫情后将发生变化。这可能是一个合适的时机，让巴塞尔委员会考虑新出现问题，包括气候风险和环境、社会和治理等其他因素，以及是否应该将这些问题纳入改革之中。

现在停下来仔细思考，可避免实施容易过时的风险措施，也可避免未来数年需要不断修订规则 (制定《巴塞尔协议Ⅴ》、《巴塞尔协议Ⅵ》等)，**也许现在是时候关注可持续监管**。

联系我们

Robert Smith
欧洲、中东及非洲区金融服务风险与监管洞察中心
合伙人兼联席主管
毕马威英国
电话： +44 207 694 5629
电邮： robert.smith@kpmg.co.uk

Steven Hall
合伙人
毕马威英国
电话： +44 207 311 5883
电邮： steven.hall@kpmg.co.uk

Daniel Quinten
欧洲央行办事处合伙人兼联席主管
毕马威德国
电话： +49 89 9282 4910
电邮： d.quinten@kpmg.com

Henning Dankenbring 博士
欧洲央行办事处合伙人兼联席主管
毕马威德国
电话： +49 69 9587 3535
电邮： h.dankenbring@kpmg.com

Jalpa Dodhia
银行业风险管理高级经理
毕马威英国
电话： +44 207 694 4745
电邮： jalpa.dodhia@kpmg.co.uk

Michelle Adcock
欧洲、中东及非洲区金融服务风险与监管洞察中心
银行审慎服务主管
毕马威英国
电话： +44 20 3306 4621
电邮： michelle.adcock@kpmg.co.uk

kpmg.com/cn/socialmedia

如需获取毕马威中国各办公室信息，请扫描二维码或登陆我们的网站：
https://home.kpmg.com/cn/en/home/about/offices.html