



## 大公国际：《商业银行资本管理办法（征求意见稿）》发布，拟构建差异化资本监管体系，提升资本管理精细化水平，进一步完善第二和第三支柱作用

金融部 银行组 分析师 崔炜 | 010-67413332 | [cuiwei@dagongcredit.com](mailto:cuiwei@dagongcredit.com)

2023年2月22日

2023年2月18日，中国银保监会会同中国人民银行开展《商业银行资本管理办法（试行）》（以下简称《资本办法》）的修订工作，形成《商业银行资本管理办法（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》），面向社会公开征求意见。拟新出台的商业银行资本管理办法旨在进一步完善商业银行资本监管规则，推动银行提升风险管理水平，提升银行服务实体经济的质效。

《征求意见稿》有利于促进资本充足率相关监管指标能够更加有效提升商业银行风险管理水平和持续经营能力，对于商业银行经营稳健性具有重要的正面促进作用。

商业银行是高负债经营企业，资本不是资产业务开展的主要资金来源，其作用一是树立市场和公众的信心，二是缓冲可能发生的损失。就前者而言，树立市场和公众信心有利于商业银行防范因声誉风险发生挤兑；就后者而言，资本主要吸收资产的非预期损失以确保资产负债的匹配，因此也被称为商业银行寻求外部援助前最后的风险抵御防线。

基于资本的重要性，金融监管部门通过设置资本充足性监管指标来约束商业银行的资产增速，确保商业银行资产规模能够较之资本规模处于一个相对合理的水平，防止商业银行因为过度扩张导致资本的缓冲能力难以应对可能发生的资产非预期损失。

商业银行资本充足性指标由分子端的资本和分母端的资产共同构成。其中，资本主要包括商业银行的所有者权益和具有减记等资本特征的债务工具，其更加规范的名称为资本净额；资产则是风险加权资产，即在对商业银行资产进行分类的基础上，根据不同类别资产的风险性质赋予不同风险系数，再以这种风险系数为权重形成的资产，其核心特征是能够更加真实反映商业银行资产的实际风险敞口。

由于规模大小、业务模式导致各家商业银行的资产结构不尽相同，风险的来源与程度也千差万别，进而使得能否科学、合理计量风险加权资产成为对商业银行资本充足性管理的难点之一。此次发布的《征求意见稿》，是因应经济金融形势和商业银行自身运作不断发展变化，着眼《资本办法》在实施过程中遇到的新

情况新问题所形成，有利于通过实施差异化风险计量和更为精细的管理，促进资本充足率相关监管指标能够更加有效提升商业银行风险管理水平和持续经营能力，对于商业银行经营稳健性具有重要的正面促进作用。

**《征求意见稿》通过构建差异化资本监管体系，推动大中型银行提升资本的精细化管理水平，鼓励小型银行增强支持地方经济发展的能力。**

《征求意见稿》根据规模及跨境业务暴露程度，将商业银行分为三档，不同档位对应不同的资本管理要求，构建了商业银行差异化资本监管体系。上述档位划分适用于采用权重法的商业银行，不同档位商业银行对银行账簿信用风险暴露分类和信用风险加权资产实施差异化计量。

**表 1 三档商业银行分类标准**

第一档商业银行	符合以下任一条件： 1、上年末并表口径调整后表内外资产余额 5,000 亿元人民币（含）以上。 2、上年末境外债权债务余额 300 亿元人民币（含）以上且占上年末并表口径调整后表内外资产余额的 10%（含）以上。
第二档商业银行	符合以下任一条件： 1、上年末并表口径调整后表内外资产余额 100 亿元人民币（含）以上，且不符合第一档商业银行条件。 2、上年末并表口径调整后表内外资产余额小于 100 亿元人民币但境外债权债务余额大于 0。
第三档商业银行	指上年末并表口径调整后表内外资产余额小于 100 亿元人民币且境外债权债务余额为 0 的商业银行。

资料来源：《征求意见稿》

第一档商业银行资本管理要求最为细致，各类资产的风险特征和风险权重较《资本办法》进一步细化；第二档在第一档的基础上适当做了减法，但整体较《资本办法》要求仍更为细化，有利于加强大中型银行资本的精细化管理程度。第三档商业银行由于规模整体较小，业务复杂程度较低，对应的资本管理要求进一步放宽。在《征求意见稿》中，第三档资本管理更为精简，独立于前两档，以附件形式存在。

**表 2 第一档和第二档商业银行在权重法下的风险加权资产计量方法差异**

计量差异	第一档	第二档
商业银行风险暴露	以《征求意见稿》附件 2 规定的标准信用风险评估结果为基准	不对境内外其他商业银行划分级别，风险权重为 40%
其他金融机构风险暴露	对境内外其他金融机构风险暴露（不含次级债权）的风险权重为 100%，其中符合《征求意见稿》附件 2 规定的投资级其他金融机构风险暴露的风险权重为 75%	不单独划分投资级其他金融机构风险暴露，按照一般其他金融机构风险暴露风险权重计量。

公司风险暴露	<p>1、对一般公司风险暴露的风险权重为100%，其中符合《征求意见稿》附件2规定的投资级公司风险暴露的风险权重为75%，中小企业风险暴露的风险权重为85%，小微企业风险暴露的风险权重为75%。</p> <p>2、对专业贷款的风险权重；对物品融资和商品融资的风险权重为100%；对运营前阶段项目融资的风险权重为130%，对运营阶段项目融资的风险权重为100%。</p>	<p>1、不单独划分投资级公司风险暴露，按照一般公司风险暴露风险权重计量。</p> <p>2、不单独划分专业贷款，按照一般公司风险暴露风险权重计量。</p>
房地产风险暴露	<p>对居住用房地产和商用房地产风险暴露的风险权重，按照还款是否依赖于房地产所产生的现金流分类，并按贷款价值比进一步细化。</p>	<p>1、不单独划分居住用房地产风险暴露，按照交易对手风险权重计量。其中，个人住房抵押贷款的风险权重为50%。</p> <p>对已抵押房产，商业银行以再评估后的净值为抵押追加贷款并用于房地产投资的，追加部分的风险权重为150%。</p> <p>2、不单独划分商用房地产风险暴露，按照交易对手风险权重计量。</p>
币种错配	<p>存在币种错配情形的个人风险暴露和向个人发放的居住用房地产风险暴露的权重为150%。</p>	<p>不单独划分，按照交易对手风险权重计量。</p>
合格资产担保债券风险暴露	<p>债券自身具有外部信用评级的，以债券自身的外部信用评级结果为基准；债券自身不具有外部信用评级的，以债券发行银行的标准信用风险评估结果为基准。</p>	<p>不单独划分合格资产担保债券风险暴露，按照交易对手风险权重计量。</p>
已违约风险暴露	<p>以居住用房为抵押、还款不实质性依赖于房地产所产生的现金流的已违约风险暴露，风险权重为100%；对其他已违约风险暴露，减值准备低于资产账面价值的20%的，风险权重为150%；减值准备不低于资产账面价值的20%的，风险权重为100%。</p>	<p>不单独划分已违约风险暴露，按照交易对手风险权重计量。</p>

资料来源：《征求意见稿》

《征求意见稿》对于前两档商业银行资本结构与充足水平的要求整体与《资本办法》保持一致，并结合此前已发布的系统重要性银行附加资本要求和全球系统重要性银行总损失吸收能力监管要求，对相关资本要求进行了完善。

第三档商业银行的资本管理要求变化最大。根据《征求意见稿》附件23，第

三档商业银行总资本包括核心一级资本和其他资本，不计算一级资本充足率，在最低资本要求的基础上可不计提储备资本。其中，核心一级资本充足率最低要求与当前加上储备资本的核心一级资本充足率保持一致，但资本充足率的要求整体降低。第三档商业银行主要以县域级的农村商业银行为主，资本补充渠道相对有限，资本补充难度较大，《征求意见稿》对其资本结构的简化以及资本要求的降低，有利于其信贷扩张，加强支持县域经济的能力。

**表3 《资本办法》与《征求意见稿》的资本要求对比**

《资本办法》	《征求意见稿》
1、商业银行资本充足率监管要求包括最低资本要求、储备资本和逆周期资本要求、系统重要性银行附加资本要求以及第二支柱资本要求。 2、国内系统重要性银行附加资本要求为风险加权资产的1%；若国内银行被认定为全球系统重要性银行，所适用的附加资本要求不得低于巴塞尔委员会的统一规定。 3、商业银行杠杆率不得低于4%。	<b>第一档和第二档商业银行资本管理</b> 1、资本充足率监管要求包括最低资本要求、储备资本和逆周期资本要求。 2、系统重要性银行还应当计提附加资本，被同时认定为国内系统重要性银行和全球系统重要性银行，附加资本要求不叠加，采用二者孰高原则确定。 3、全球系统重要性银行还应当满足总损失吸收能力监管要求。 4、商业银行杠杆率不得低于4%。
资本充足率最低要求： （一）核心一级资本充足率不得低于5%。 （二）一级资本充足率不得低于6%。 （三）资本充足率不得低于8%。 满足附加资本要求： （一）核心一级资本充足率不得低于7.5%。 （二）一级资本充足率不得低于8.5%。 （三）资本充足率不得低于10.5%。	<b>第一档和第二档商业银行资本充足率要求</b> 资本充足率最低要求： （一）核心一级资本充足率不得低于5%。 （二）一级资本充足率不得低于6%。 （三）资本充足率不得低于8%。 满足附加资本要求： （一）核心一级资本充足率不得低于7.5%。 （二）一级资本充足率不得低于8.5%。 （三）资本充足率不得低于10.5%。
-	<b>第三档商业银行资本管理</b> 1、总资本包括核心一级资本和其他资本。 2、不计算一级资本充足率。 3、最低资本要求的基础上可不计提储备资本。 <b>第三档商业银行资本充足率要求</b> 1、核心一级资本充足率应不得低于7.5%。 2、资本充足率应不得低于8.5%。

资料来源：《征求意见稿》、《资本办法》

在资本调整方面，前两档商业银行超额损失准备可计入二级资本，但存在上限，且通过协议相互持有的各级资本工具需要从资本中扣除。第三档商业银行超额损失准备可全额计入其他资本，但持有的金融机构一级资本工具应在核心一级资本中扣除，持有的金融机构二级资本工具应在其他资本中扣除。由于第三档商

业银行资本主要为股东权益资本，资本补充工具使用较少，因此，对于持有的资本工具应在资本中扣除的要求，更主要是为引导该档商业银行将更多资金用于信贷投放，降低同业资产占用。此外，商业银行资本补充工具主要是二级资本债券和无固定期限资本债，适用于补充二级资本和其他一级资本，随着第三档商业银行资本结构的调整，未来或有望推出更契合其资本结构特征的资本补充债券。

**《征求意见稿》优化了商业银行风险加权资产计量规则，细化了风险暴露分类标准和权重，有利于进一步完善商业银行风险加权资产的划分标准。**

《征求意见稿》对于第一支柱修订重点在于优化商业银行风险加权资产计量规则，细化风险暴露分类标准和权重，有利于进一步完善商业银行风险加权资产的划分标准。

对政府相关机构资产方面，《征求意见稿》将地方政府一般债券和专项债券风险权重进行了拆分，考虑到一般债券偿债资金安排纳入政府一般公共预算管理，专项债券偿债安排纳入政府性基金预算管理，偿债来源为项目运营收入或对应项目的土地出让收入，一般债券和专项债券对应不同风险权重，隐含了偿债来源的风险差异。对同业资产方面，《征求意见稿》主要是提升了金融机构次级债券的风险权重，商业银行持有相关债券的成本上升。

对企业资产方面，《征求意见稿》借鉴国外经验，创设“投资级公司”概念。从认定标准看，投资级公司具有相当规模，且为上市或发债企业，且将适用等同于对小微企业的风险权重，有利于商业银行加大对该类企业的融资力度。此外，《征求意见稿》还增加了对中小企业和小微企业的风险权重划分，并保持了相对较低的风险权重，旨在继续引导商业银行加强对中小微企业的支持。

《征求意见稿》重新分类了对房地产风险暴露标准。只有满足审慎要求的房地产开发风险暴露适用 100% 的风险权重。个人房地产风险暴露方面，根据贷款价值比（LTV）确定风险权重，较《资本办法》对应更多档位风险权重，且以房地产价值作为分类基础，房地产风险权重影响因素与房地产行情形成很强关联性，若房地产行情大幅下行，商业银行房地产风险暴露或将增加。

本次《征求意见稿》还首次明确了商业银行投资资产管理产品的资本计量标准，引导商业银行落实穿透管理要求，并新增了对合格资产担保债券和已违约风险暴露的风险权重，资产分类进一步细化。

**表 4 《资本办法》与《征求意见稿》的部分风险权重差异对比**

<b>《资本办法》</b>	<b>《征求意见稿》</b>
对我国公共部门实体的债权：20%	对我国公共部门实体的债权 其中，对省级（直辖市、自治区）及计划单列市人民政府的风险暴露，一般债券为 10%，专项债券 20%

对我国商业银行的次级债权（未扣除部分）100% 对我国其他金融机构的债权100%	对我国商业银行的次级债权（未扣除部分） 150% 对我国其他金融机构的次级债权（未扣除部分） 150%
1、对一般企业的债权 100% 2、对符合标准的微型和小型企业的债权 75%	对投资级公司的风险暴露 75% 对中小企业的风险暴露 85% 对小微企业的风险暴露 75% 对其他一般公司的风险暴露 100% 专项贷款的风险暴露 其中，运营前阶段的项目融资 130% 运营阶段的项目融资 100% 对物品融资的风险暴露 100% 对商品融资的风险暴露 100% 对符合审慎要求的房地产开发风险暴露 100% 对其他房地产开发风险暴露 150%
对个人其他债权 75%	对合格交易者的信用卡个人循环风险暴露 45% 对其他监管零售个人风险暴露 75% 对其他个人风险暴露 100% 对存在币种错配情形的个人风险暴露 150%
1、个人住房抵押贷款 50% 2、对已抵押房产，在购房人没有全部归还贷款前，商业银行以再评估后的净值为抵押追加贷款的，追加的部分 150%	1、还款不实质依赖于房地产所产生的现金流的居住用房地产风险暴露 其中，符合审慎要求的居住用房地产风险暴露 贷款价值比在 60%（含）以下 40% 贷款价值比在 60%至 80%（含） 45% 贷款价值比在 80%至 90%（含） 70% 贷款价值比在 90%至 100%（含） 75% 贷款价值比在 100%（不含）以上：交易对手风险权重 不符合审慎要求的居住用房地产风险暴露：交易对手风险权重 2、还款实质依赖于房地产所产生的现金流的商用房地产风险暴露其中，符合审慎要求的商用房地产风险暴露 贷款价值比在 60%（含）以下 75% 贷款价值比在 60%至 80%（含） Max (90%，交易对手风险权重) 贷款价值比在 80%（不含）以上 110% 不符合审慎要求的商用房地产风险暴露 150%
-	对合格资产担保债券的风险暴露 1、具有外部信用评级的债券 评级为 AA-（含）以上 10% 评级为 AA-以下，BBB-（含）以上 20% 评级为 BBB-以下，B-（含）以上 50% 评级为 B-以下 100% 2、不具有外部信用评级的债券 债券发行银行风险级别为 A+级 15% 债券发行银行风险级别为 A 级 20%

	债券发行银行风险级别为 B 级 35% 债券发行银行风险级别为 C 级 100%
-	已违约风险暴露 1、以居住用房为抵押、还款不实质性依赖于房地产所产生的现金流的已违约风险暴露 100% 2、对其他已违约风险暴露 减值准备低于资产账面价值的 20% 150% 减值准备不低于资产账面价值的 20% 100%

资料来源：《征求意见稿》、《资本办法》

《征求意见稿》注重强化监督检查力度、差异化信息披露水平以及市场约束力，有利于通过发挥第二支柱和第三支柱的作用保障商业银行稳健经营。

监管机构的监督检查是商业银行资本管理的第二支柱，重点是对第一支柱的资本计量方法的合理性及资本达标情况进行评估。《征求意见稿》加强了监督检查力度，完善信用、市场和操作风险的风险评估要求，将国别、信息技术等风险纳入其他风险的评估范围，确定商业银行第二支柱资本要求，根据资本充足状况对商业银行采取不同监管措施。

**表 5 根据资本充足状况划分的商业银行监管措施**

银行类别	监管措施
第一类商业银行： 资本充足率、一级资本充足率和核心一级资本充足率均达到本办法规定的各级资本要求。	(一) 要求商业银行加强对资本充足率水平下降原因的分析及预测。 (二) 要求商业银行制定切实可行的资本充足率管理计划。 (三) 要求商业银行提高风险控制能力。
第二类商业银行： 资本充足率、一级资本充足率和核心一级资本充足率未达到第二支柱资本要求，但均不低于其它各级资本要求。	(一) 与商业银行董事会、高级管理层进行审慎性会谈。 (二) 下发监管意见书，监管意见书内容包括：商业银行资本管理存在的问题、拟采取的纠正措施和限期达标意见等。 (三) 要求商业银行制定切实可行的资本补充计划和限期达标计划。 (四) 增加对商业银行资本充足的监督检查频率。 (五) 要求商业银行对特定风险领域采取风险缓释措施。
第三类商业银行： 资本充足率、一级资本充足率和核心一级资本充足率均不低于最低资本要求，但未达到其它各级资本要求。	(一) 限制商业银行分配红利和其它收入，红利和其它收入包括：可用于利润分配的项目、股票回购、其他一级资本工具的自主性收益及对员工的自主性支付等项目。 (二) 限制商业银行向董事、高级管理人员实施任何形式的激励。 (三) 限制商业银行进行股权投资或回购资本工具。 (四) 限制商业银行重要资本性支出。 (五) 要求商业银行控制风险资产增长。
第四类商业银行：	(一) 要求商业银行大幅降低风险资产的规模。 (二) 责令商业银行停办一切高风险资产业务。

资本充足率、一级资本充足率和核心一级资本充足率任意一项未达到最低资本要求。

- (三) 限制或禁止商业银行增设新机构、开办新业务。
  - (四) 强制要求商业银行对资本工具进行减记或转为普通股。
  - (五) 要求商业银行股东限期履行资本补充承诺。
  - (六) 责令商业银行调整董事、高级管理人员或限制其权利。
  - (七) 依法对商业银行实行接管或者促成机构重组，直至予以撤销。
- 在处置此类商业银行时，银保监会及其派出机构还将综合考虑外部因素，采取其它必要措施。

资料来源：《征求意见稿》

以市场约束力为核心的第三支柱是第一支柱和第二支柱重要补充，但市场约束作用的产生必须以消除信息不对称为前提。因此，信息披露的质量极为重要，只有市场参与者准确获得商业银行的经营信息和风险情况，做出正确的投资判断，市场才能对商业银行行为产生约束力，督促商业银行改进经营方式。针对第三支柱，《征求意见稿》拟建立覆盖各类风险信息的差异化信息披露体系，其中第一档银行要求披露全套报表，包括 70 张披露报表模板；第二档银行适用简化的披露要求，披露风险加权资产、资本构成、资本充足率、杠杆率等 8 张报表；第三档银行披露资本充足率、资本构成 2 张报表。整体来看，《征求意见稿》提升了商业银行信息披露程度，有利于发挥市场约束力，强化第三支柱的作用。

## 报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为大公国际，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。