

论文 NO. 2018 年 4

发表时间：2018 年 4 月 24 日

银行资本缺口加大，补充工具创新有望加快

曾刚；贾晓雯

摘要：2018 年，在日趋严格的内部监管环境下，我国银行业现有资本水平中存在的“水分”将不断被挤出，同时，国际监管规则的落地对我国大型银行也提出了更高的资本要求，多种因素叠加，导致我国银行业面临较大的资本补充压力。2 月 27 日，人民银行就规范银行业金融机构发行资本补充债券发布公告。3 月 12 日，中国银监会、中国人民银行、中国证监会、中国保监会和国家外汇局联合发布《关于进一步支持商业银行资本工具创新的意见》（以下简称“创新意见”），明确支持商业银行探索资本工具创新并拓宽资本工具发行渠道，为银行发行各类创新型资本工具创造了有利条件。预计银行业资本工具创新将进入快速发展的阶段。

声明：国家金融与发展实验室论文发表实验室工作人员的研究成果，以利于开展学术交流与研讨。论文内容仅代表作者个人学术观点。如需引用，请注明来源为《国家金融与发展实验室论文》。

一、资本补充压力不断上升

影子银行回表

2017 年开始的“三三四十”专项治理行动揭开了银行业严监管风暴及金融去杠杆的序幕。2018 年，随着我国金融监管体制的逐步完善，监管短板将逐步得到补齐，监管真空得到填补，可以预见银行业监管力度不会衰减，各种市场乱象及监管套利行为将得到进一步遏制。同时伴随着即将落地实施的资管新规，银行业通过同业、理财等业务无序扩张的时代终结，表外业务将加速“回表”，非标业务回归标准化，资产质量也将更加透明和真实，但无疑将对银行资本的承接能力提出严峻挑战并加速资本消耗，行业阵痛难以避免。

新资本管理办法过渡期结束

为配合巴塞尔协议III的实施，原中国银监会于 2012 年发布《商业银行资本管理办法（试行）》，设置了 6 年的过渡期，要求商业银行在 2018 年年底前达到规定的资本充足率监管要求。2018 年是过渡期的最后一年，国内系统重要性银行资本充足率、一级资本充足率和核心一级资本充足率、一级资本充足率和资本充足率将分别达到 8.5%、9.5%和 11.5%，其他银行则要分别达到 7.5%、8.5%和 10.5%。在监管力度增强及资产回表的背景下，部分银行特别是近年来资产规模过度扩张的中小银行将资本端承压，并需要于年底前冲刺完成资本补充任务。

全球系统重要性银行的追加要求

2014 年 11 月，金融稳定理事会（FSB）发布《全球系统重要性银行损失吸收能力充足性要求》（以下简称“TLAC 监管”），要求全球系统重要性银行的总损失吸收能力（TLAC）至少应达到风险资产的 16%-20%。TLAC 监管与巴塞尔协议III资本要求存在一致性，最低总损失吸收能力要求包含巴塞尔协议III中 8%的最低资本要求，但不包含巴塞尔协议III的资本缓冲要求（2.5%）和全球系统重要性银行的附加资本要求（1%-3.5%）。这意味着，TLAC 叠加巴塞尔协议III之后的总要求需要达到风险加权资产的 19.5%-26%。根据现有规定，全球系统重要性银行总损失吸收能力（TLAC）在 2019 年 1 月之前至少应达到风险加权资产的 16%，在 2022 年 1 月前应至少达到 18%。

目前，我国中国银行、工商银行、农业银行和建设银行已被确定为 G-SIBs，其中，中国银行、工商银行和建设银行将于 2019 年开始适用第二档（1.5%）的附加资本要求。从理论上说，TLAC 超过巴塞尔协议资本监管要求的部分，可以用资本或其他符合 TLAC 要求的债务工具来满足，但与国际银行业相比，中国 TLAC 工具发展滞后，满足 TALC 要求在很大程度上等于更高的资本充足率要求。从这点来看，四家大型银行可能面临更大的资本补充压力。

合格资本工具匮乏

与国际银行业相比，我国银行资本补充工具较为单一，主要依赖

普通股、利润留存、优先股、可转债及二级资本债券等工具补充资本。其中，普通股、优先股及可转债的集中发行可能在资本市场形成较大冲击，同时上述工具的发行门槛较高，大量非上市中小银行难以具备发行条件，同时审批或转化周期较长，难以解决银行补充资本的燃眉之急；在利润留存方面，近年来我国经济面临较大的增长压力，同时银行净息差持续收紧，银行业利润增速放缓，内源性资本补充难以为继；二级资本债券的适用范围最为广泛，各类银行均可根据自身资本情况发行减记型二级资本债券，但该工具并无法解决银行一级资本短缺问题。资本补充机制的不畅已在一定程度上对我国银行业未来发展扩张及支持实体经济的能力产生制约，资本补充渠道亟待拓宽。

二、资本工具创新的方向

总体上看，监管强化背景下，银行业的资本补充压力不断增长。此外，社会融资总量萎缩的同时，银行信贷占比显著上升，意味着维持银行信贷投放能力对支持实体经济和稳增长愈发重要。在这种背景下，拓展银行业资本补充渠道、加快资本工具创新已势在必行。结合六部门联合发布的《意见》，重点集中在以下几个方面。

丰富资本工具种类，灵活补充机制

目前我国合格的其他一级资本工具及二级资本工具较少，非上市中小银行可以使用的资本工具类型更是有限，此次《意见》提出，要在原有优先股及减计型二级资本债券的基础上积极研究增加资本工

具种类，为银行发行无固定期限资本债券、转股型二级资本债券、含定期转股条款资本债券和总损失吸收能力债务工具等资本工具创造有利条件，进一步丰富了资本工具种类，增加了资本补充的灵活性。

从新增工具种类来看，无固定期限资本债券不设定到期日，可以填补我国其他一级资本工具中债务性资本工具的空白。4月6日，哈尔滨银行发布公告，拟发行不超过150亿元人民币资本补充债券，扣除发行费用后，全部用于补充该行其他一级资本。这是《意见》发布后，首家公开披露将采用创新型资本工具补充其他一级资本的银行。对于刚刚撤回A股上市申请的哈尔滨银行而言，无固定期限资本债券及时满足了其补充一级资本的迫切需求。

从国际银行业的实践来看，优先证券（包括优先股、信托优先证券等）在其他一级资本补充中占据绝对主导，中国银行业在这方面未来应有较大的空间。其他资本创新工具主要涉及二级资本工具，增加了含转股条款的资本工具，将进一步提升二级资本工具的灵活性和多样性。

扩大投资主体范围，降低风险集中度

从目前我国已发行的减计型二级资本债券来看，投资主体主要为商业银行及其发行的理财产品，风险仍集中于银行体系。此次《意见》提出要在防范风险的前提下，研究放宽社保基金、保险公司、证券机构、基金公司等非银机构对银行资本工具的投资政策，有利于扩大投

资主体范围，缓释集中度风险，并增加市场资金供给，降低银行融资成本。

优化资本创新工具发行流程，提高资本补充效率

以优先股发行为例，目前我国商业银行发行优先股进行资本补充需要先后经银行监管部门及证监会审批，审批链条较长，导致商业银行在紧急情况下难以及时补充资本。此次《意见》提出要探索并联审批，逐步完善储架发行审批制度，有助于优化资本工具发行审批流程，并赋予商业银行一定的发行自主性，有望提高商业银行资本补充的效率。