

2004年7月5日
資料文件

立法會財經事務委員會

《新巴塞爾資本協定》

I. 目的

本文件及有關的簡報會的目的，是就以下事項向委員會提供資料：

- (a) 巴塞爾銀行監管委員會將會公布適用於銀行的新資本充足標準（即《新巴塞爾資本協定》或簡稱為《資本協定二》）；及
- (b) 香港金融管理局(金管局)在香港實施《資本協定二》的計劃。

II. 現行的資本充足制度（《資本協定一》）

2. 銀行業監管方面的國際標準由巴塞爾銀行監管委員會¹（巴塞爾委員會）制定。香港並非巴塞爾委員會的成員，但連同全球約 100 個經濟體系的監管當局，已一同承諾採納該委員會所定標準。此外，國際貨幣基金組織及世界銀行亦採用巴塞爾委員會的監管標準為評估基準。

3. 銀行持有的資本有助銀行吸收虧損，從而可保障其債權人（包括存戶在內）。因此，銀行監管機構都很關注銀行體系要維持充足資本，並運用其權力定出最低資本要求。巴塞爾監管方法的其中一項主要元素是 1988 年採納的《巴塞爾資本協定》（現普稱為《資本協定一》）定下的資本充足比率。《資本協定一》就資產負債表內及表外項目的信用風險制定計算資本充足比率的方法，對不同類別的資產（例如經合組織成員國的中央政府及銀行發行的債券、住宅按揭貸款

¹ 巴塞爾銀行監管委員會是在 1975 年由十國組織成員國的中央銀行行長設立。該委員會的委員包括比利時、加拿大、法國、德國、意大利、日本、盧森堡、荷蘭、西班牙、瑞典、瑞士、英國及美國的銀行監管機構及中央銀行的高層代表。巴塞爾委員會向十國組織成員國的中央銀行行長及監管機構首長匯報。委員會通常在其常設秘書處所在地巴塞爾的國際結算銀行舉行會議。巴塞爾委員會制定廣泛的監管標準及指引，並建議最佳慣例。委員會亦會與非十國組織成員的經濟體系的監管當局合作，以推廣穩健的全球監管標準。

及對非銀行私營機構的放款等)定出不同的風險權重(0%,20%,50%和100%)。資本充足比率的計算方法,是以銀行的資本基礎除以風險加權資產(將每類資產乘以指定風險權重得出),而所得比率不得低於8%。該委員會其後對《資本協定一》作出了其他修訂,內容涉及與銀行資本有關的其他事項。其中最重要的是「1996年市場風險修訂」,該項修訂指明銀行在債券、股票、外匯及商品方面的買賣持倉的最低資本要求。

4. 香港根據《銀行業條例》附表3立法,採納了《資本協定一》及其後的修訂。此外,全球百多個國家亦以不同形式實施《1988年資本協定》,該協定已成為衡量銀行償債能力的共同基準。

5. 現行架構自推出以來,科技長足發展、金融產品不斷創新,加上全球化的發展日益加快,銀行業務的性質以及所承受的風險出現了重大變化。因此,現有架構變得過於粗疏,對風險的敏感度亦不足,未能顧及銀行所面對的許多其他風險。換言之,現行架構不再是確保銀行所持資本大致上與其所承受風險相稱的有效機制。

III. 《新巴塞爾資本協定》(《資本協定二》)

6. 為解決《資本協定一》的不足之處以及更直接地回應金融環境的最新發展,巴塞爾委員會在1999年6月發出有關《新巴塞爾資本協定》的建議,以取代1988年提出的架構。巴塞爾委員會在修訂《資本協定》時定出了5個目標,即《資本協定》應:

- 繼續促進金融體系的安全與穩健;
- 繼續加強競爭環境的平等;
- 定出更全面方法以處理風險;
- 包含對風險程度敏感的計算資本充足比率方法;及
- 以活躍於國際市場的銀行為焦點,但基本原則應能適用於其他銀行。

7. 《資本協定二》的目的是推動及鼓勵銀行加強其風險評估及管理能力,以及透過提高披露資料標準以加強市場自律。有活躍國際銀行的國家及經濟體系普遍支持《資本協定二》。除了十國組織成員國外,澳洲及新加坡等非十國組織國家亦正計劃按照巴塞爾委員會的時間表採納《資本協定二》,區內一些國家亦正考慮在較後時間實施有關協定。

8. 巴塞爾委員會在 2004 年 5 月 11 日公布新資本架構將於 2004 年 6 月底落實及公布。該委員會確認標準及基本內部評級制度（見下文）將於 2006 年底實施，而適用於信用風險及業務操作風險的最先進方法則會在 2007 年底實施，原因是需要多一年時間進行影響分析及並行運作。

新資本架構的基本要點

9. 《資本協定二》是以 3 大支柱為基礎，即最低資本要求、監管部門的監督檢查及市場紀律。

第一支柱 – 最低資本要求

10. 第一支柱列出最低資本要求。最低資本充足比率要求仍然是 8%，但在綜合基礎上擴展至包括銀行集團的控股公司在內。第一支柱亦規定就銀行的信用風險、市場風險及業務操作風險計算最低資本充足比率的方法。評估信用風險的方法比《資本協定一》的規定更加周詳。雖然評估市場風險的方法維持不變，但《資本協定二》首次定出業務操作風險（即因內部程序、人員及系統不足或失效，或因外來因素影響而引致虧損的風險）的資本要求。

11. 信用風險方面，《資本協定二》容許銀行採用以外部評級機構對銀行的風險額給予的評級為根據的方法（標準法），或採用透過經監管機構核准的模型，運用拖欠還款機會率得出的內部評級為根據的方法（內部評級法）。視乎銀行的內部評級系統的精密程度而定，銀行可選擇採用初級或高級內部評級法。

12. 至於業務操作風險，有 3 項評估方法供銀行選擇，比較簡單的是基本指標法（銀行的總收入乘以單一固定百分比），其次是標準法（預先設定的 8 項銀行業務的總收入乘以監管機構所定的百分比），以及高級計量法（以銀行的內部風險評估系統得出的內部風險評估結果為根據，但須經監管機構核准）。

第二支柱 – 監管部門的監督檢查

13. 這一支柱要求監管機構確保每家銀行都備有穩健的內部程序，可根據對風險（包括第一支柱並未涵蓋的在銀行帳上的利率風險）的全面評估，衡量其資本是否充足。第二支柱強調銀行管理層必須定出與其獨有的風險狀況及管控環境相稱的資本目標。預期銀行會持有高於最低監管標準的資本，若資本水平過低，監管機構必須及早干預。

第三支柱 – 市場紀律

14. 這一支柱的目的是透過披露有關資本、風險額及風險評估的主要資料，促進市場紀律作用，從而補足第一及第二支柱。這支柱在適用《資本協定二》的銀行集團的綜合層面實施。

IV. 對香港的適用性

15. 香港是主要國際金融中心，一向採納最新的最佳慣例。因此，香港與巴塞爾委員會的成員同步實施《資本協定二》是順理成章的。我們相信《資本協定二》的風險敏感度有所提高，以及將更多風險類別包括在內，會進一步提高銀行體系的安全與穩定。此外，與市場的期望一樣，我們相信實施《資本協定二》會提升香港及香港的銀行的國際聲譽與地位（包括香港的外部評級）。然而，最重要的是，我們相信《資本協定二》提出改進風險管理的要求，亦是香港銀行體系所必須的。加深了解及更有效管理風險是爭取最大的經風險因素調整回報的重要元素。換言之，從成本與效益的基礎來衡量，實施或投資於《資本協定二》是合情合理的，我們並不是要銀行不必要地承擔監管或遵行守則支出，而是推動銀行改進風險管理。因此，在考慮到上述各項因素後，我們認為應該在香港實施《資本協定二》。

16. 在香港經營業務的主要國際銀行集團將於 2006 年在全球各地採用《資本協定二》，具體來說是實施比較先進的方法。這些銀行集團自然會預期在香港的業務亦會採用相同的實施方法及時間表。本地註冊的銀行亦意識到有需要實施《資本協定二》，因為改進風險管理及提高披露資料要求會令它們受惠。例如改進風險管理讓它們可以更有效調整風險定價（即風險較低的客戶可享有較低的利息）、更有能力評估及貸款予中小企等行業、更有能力提供先進的產品（如衍生工具），以及可提高公眾對銀行的信心。

17. 過去幾年金管局進行了廣泛的諮詢，以制定在香港實施《資本協定二》的計劃，以及爭取銀行業支持實施該協定。銀行業對我們提出的實施建議表示支持。最新的資料顯示，香港 8 家最大規模的銀行將會採用內部評級法（儘管並非全部都在 2006 年底前採用），而大部分其他銀行至少會採用標準法。不過，對於極小規模的機構（包括許多接受存款公司及有限牌照銀行）來說，在成本與效益的基礎上來衡量，為實施《資本協定二》而作出龐大投資（包括資訊科技、系統/模型、人力資源）並不合理。因此，我們會讓這些機構採納比較簡單的方法，這可能是經修改的《資本協定一》，在其中加入業務操作風險資本要求。

V. 金管局的建議實施計劃

18. 為確保銀行體系穩定，以及為存戶提供一定程度的保障，金管局計劃按照巴塞爾委員會的時間表，在 2006 年底於香港實施《資本協定二》。全部 3 大支柱會同時實施。金管局已制定實施《資本協定二》的詳細工作計劃，籌備工作的進展亦相當理想。

19. 我們明白認可機構在業務重點、規模及複雜程度，以至所面對的風險性質及種類方面都有很大差別。因此，為了讓不同的認可機構遵守適當的規則，我們建議就第一支柱採用餐單方法。意思是第一支柱下的各種評估資本方法（評估業務操作風險資本要求的高級計量法除外，因為這項方法包含使用目前在國際上仍引起廣泛討論的仍在演變的計量技巧）會併入經修訂資本制度內，由認可機構決定選用哪個方案。然而，金管局必須確信從認可機構的業務性質及規模來衡量，認可機構的選擇是合宜的。

20. 過去幾年所作的廣泛諮詢有助確保我們的實施計劃是務實的，能夠平衡監管需要與市場力量，並能顧及成本與效益，又得到銀行業的支持。事實上，銀行業支持我們提出的實施方法。在實施過程中，我們會繼續諮詢銀行業。具體來說，由銀行業代表、會計界的代表及其他有關各方組成的「資本協定二諮詢小組」已予成立，就實施事項向金管局提供意見。

21. 巴塞爾委員會的新建議（長達數百頁）所載計算資本充足比率的方法，遠較《銀行業條例》下的現行制度精密。資本充足比率的計算方法會比目前附表 3 所載的方法複雜許多。此外，為配合銀行業的最新發展，以及因受到這些發展影響而逐步變化的資本充足比率及國際慣例，香港的資本充足比率制度將需要持續作出修訂。因此，《銀行業條例》下有關《資本協定二》的立法是實施過程中的關鍵因素及極具挑戰性的工作。金管局現正研究可行的立法方案，並計劃在 2004 至 05 立法年度提交《銀行業修訂條例草案》。待我們就修訂法例方面定出更具體的建議後，我們會再向財經事務委員會匯報。

VI. 總結

22. 儘管對銀行與金管局來說，實施《資本協定二》帶來重大挑戰，不過我們亦取得了理想進展。香港計劃成為第一批實施《資本協定二》的非巴塞爾委員會成員的經濟體系之一，對香港是有利的。香港會因此而在區內及國際站在最前列，再次表明香港與世界主要國際金融中心看齊。當然，實施《資本協定二》有其代價，但我們預期會帶

來很多好處，包括：銀行體系的安全與穩定得到鞏固，銀行體系與監管制度的聲譽得到提升，特別是銀行體系承受及管理風險的能力得到加強，這一點對於銀行體系中轉資金以促進經濟增長的角色至為重要。

香港金融管理局
2004年6月