

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)365/04-05(05)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會
2004年12月6日的會議

在香港實施《新巴塞爾資本協定》的建議 背景資料摘要

目的

本文件載述政府當局提出為香港認可機構實施新資本充足協定架構的建議的背景，並綜述議員在2004年7月5日的財經事務委員會會議上討論此建議時提出的主要意見及關注事項。

背景

2. 銀行業監管方面的國際標準由巴塞爾銀行監管委員會(下稱“巴塞爾委員會”)^註制訂。香港並非巴塞爾委員會的成員，但已與全球約100個經濟體系的監管當局，一同承諾採納該委員會制訂的標準。

3. 巴塞爾監管方法的一項主要元素是1988年採納的《巴塞爾資本協定》(泛稱“《資本協定一》”)釐定的資本充足比率。資本充足比率的重要性在於它對銀行承受的損失有緩衝作用，從而對存戶提供保障。根據《資本協定一》，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)，而最低的資本充足比率為8%。

4. 香港根據《銀行業條例》(第155章)第XVII部及附表3立法採納《資本協定一》及其後的修訂。該法例載有計算資本充足比率要求的詳細規定，而香港金融管理局(下稱“金管局”)發出的監管指引及技術說明則對有關規定加以補充。雖然香港的認可機構須把最低資本充足比率維持在8%，但大部分認可機構都把比率維持在平均15%至16%的水平。

註

巴塞爾銀行監管委員會在1975年由十國組織成員國的中央銀行行長設立，其委員包括比利時、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。委員會通常在其常設秘書處的所在地巴塞爾的國際結算銀行舉行會議。

5. 為解決《資本協定一》的不足之處及更直接地回應近年的金融發展，巴塞爾委員會在1999年6月發出有關《新巴塞爾資本協定》(下稱“《資本協定二》”)的建議，以取代《資本協定一》。《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的能力，以及透過提高披露資料標準以加強市場自律。《資本協定二》對辨別、量度和管理風險而言是重大的改進。

6. 巴塞爾委員會於2004年6月底落實及公布《資本協定二》。新架構將於2006年年底在全球實施，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年年底實施。

7. 在2004年7月5日的財經事務委員會會議上，政府當局向委員簡介在香港實施《資本協定二》的建議。委員察悉，金管局在過去數年曾就制訂《資本協定二》的實施計劃廣泛諮詢銀行業，業界對建議的實施方式表示支持。為配合巴塞爾委員會的時間表，金管局計劃於2006年年底在香港實施《資本協定二》中較簡單的方法，並在2007年年底實施最先進的方法。委員亦察悉，由於《資本協定二》所訂的資本充足比率要求的計算方法複雜得多，預期須大幅修訂《銀行業條例》。政府當局計劃在2005年向立法會提交有關條例草案。

《資本協定二》的主要特點

8. 《資本協定二》以三大支柱為基礎，內容如下：

(a) 第一支柱

- 第一支柱列出最低資本要求，並將最低資本充足比率要求維持在8%，但在綜合基礎上則擴展至包括銀行集團的控股公司。最低資本充足比率要求的計算方法所涵蓋的範圍除了信用風險及市場風險外，還包括銀行面對的業務操作風險。
- 在計算信用風險時，銀行可採用標準法(這方法是以外部評級機構對銀行的風險額給予的評級作為根據)或內部評級法(這方法是使用內部信用風險評級模型量度有關風險)。視乎銀行的內部信用風險評級系統的精密程度而定，銀行可選擇初級內部評級法或高級內部評級法。標準法應用起來與現行制度類似，但重要的分別是風險權重將會與外部評級公司的評估及信用風險緩解技術掛鉤。
- 在業務操作風險方面，《資本協定二》提供3項評估方法供銀行選擇，分別是基本指標法(即把銀行的總收入乘以單一固定百分比)、標準法(即預先設定的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(即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)。
- 至於市場風險，銀行可選擇採用標準法或內部模型法。

(b) 第二支柱

第二支柱涵蓋銀行監管部門的監督檢查程序。此支柱要求銀行必須設有穩健的內部程序，可根據對其風險(包括第一支柱並未涵蓋的風險，例如銀行帳冊內的利率風險及信譽風險)的全面評估，衡量其資本是否充足。銀行必須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。

(c) 第三支柱

第三支柱旨在透過向公眾披露銀行的資本、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。這支柱適用於採用《資本協定二》的銀行集團的最高綜合層面。

議員在財經事務委員會會議上提出的主要意見及關注事項

9. 在2004年7月5日的財經事務委員會會議上，委員對於在香港實施《資本協定二》普遍表示支持，以期改善銀行的風險管理。委員察悉，新的資本充足制度會加強銀行體系的安全性和穩定性，增加銀行評估不同企業類別(例如中小型企業)的能力，讓銀行可向它們貸款，以及減輕銀行批給貸款時對抵押品的依賴，從而為香港帶來重大裨益。部分委員促請金管局廣泛諮詢業界，以制訂實施計劃，並加快進行籌備工作，以便盡早實施新制度。但部分委員提出以下的意見及關注事項：

- (a) 由於預料本港的中、小型銀行會採用標準法或較簡單的方法管理其風險，它們未必會充分受惠於新的資本制度，競爭力亦可能會較市場上的大型銀行遜色；
- (d) 雖然銀行業界支持在香港實施《資本協定二》的建議，但業界關注到此項建議對成本帶來的影響，例如銀行改善其風險管理系統所需的成本；及
- (c) 《資本協定二》的第二支柱規定，若銀行的資本水平過低，銀行規管機構必須作出干預。此規定可能會對有關銀行的運作造成負面影響。

財經事務委員會會議紀要的摘錄載於**附錄**。

近期的事態發展

10. 2004年8月初，金管局發出有關在香港實施《資本協定二》的建議，以徵詢銀行業界的意見，諮詢期至2004年10月底。根據金管局的建議，該局將會採取訂立規則的方法，以修訂《銀行業條例》，就推行一個按金融管理專員公布的規則運作的經修訂資本架構，訂定條

文。該等規則將為附屬法例，須經立法會以先訂立後審議的程序通過。此外，鑒於香港現時在《銀行業條例》下制訂的資本制度只延伸至在香港成立的認可機構，而不適用於其控股公司(即銀行控股公司)，故此當局亦會對《銀行業條例》作出修訂，就銀行控股公司的資本架構訂定條文。

11. 在2004年10月13日立法會會議上，政務司司長提交2004至05年度會期的立法議程。立法議程內包括《銀行業(修訂)條例草案》。該條例草案旨在實施《新巴塞爾資本協定》，並根據實際經驗改善《銀行業條例》的應用。

立法會秘書處
議會事務部1
2004年12月1日

2004年7月5日財經事務委員會會議紀要的摘錄



經辦人／部門

III. 簡介在香港推行巴塞爾《新資本協定》

(立法會CB(1)2254/03-04(03)號文件——政府當局提供的文件)

香港金融管理局作出簡報

6. 應主席的邀請，香港金融管理局銀行政策部助理總裁(下稱“金管局銀行政策部助理總裁”)利用投影片設施，簡述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(下稱“《資本協定二》”)，以及金管局在香港實施這些新標準的計劃。有關重點撮述如下：

- (a) 銀行業監管方面的國際標準由巴塞爾銀行監管委員會制訂。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》(下稱“《資本協定一》”)訂定的資本充足比率。香港根據《銀行業條例》(第155章)附表3立法，採納了《資本協定一》及其後的修訂。
- (b) 銀行持有的資本有助銀行吸收虧損，從而在銀行被清盤時保障其債權人(主要為存戶)。資本充足比率的計算方法是，以銀行的資本基礎除風險加權資產。《資本協定一》所訂的最低資本充足比率要求為8%。雖然本港認可機構須維持的最低資本充足比率是10%，但大部分認可機構均將比率維持在平均15%至16%。
- (c) 由於金融世界出現了重大轉變，《資本協定一》已經過時。現有資本架構變得過於粗疏，對風險的敏感度亦不足，未能顧及銀行面對的許多其他風險。此外，《資本協定一》對銀行使用風險緩解技術亦沒有適當的激勵作用。因此，巴塞爾委員會建議以《資本協定二》取代《資本協定一》。《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的能力，以及透過提高披露資料標準加強市場自律。
- (d) 《資本協定二》以三大支柱為基礎。第一支柱列出最低資本要求，並將最低資本充足比率要求維持在8%，但除了信用風險及市場風險外，

計算方法將擴展至包括銀行面對的業務操作風險在內。個別銀行可就每類風險採用不同計算方法。舉例而言，在計算信用風險時，銀行可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標準法，或採用以內部信用風險評級模式量度有關風險的內部評級法。視乎銀行的內部信用風險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。

- (e) 預料大規模國際銀行會採用內部評級法，而小規模銀行則會採用標準法。標準法與現行制度類似，但風險權重將會與外部評級公司的評估及信用風險緩解技術掛鈎。對樓宇按揭貸款及零售貸款，以及向中、小型企業(下稱“中小企”)貸款，均有較優惠的風險權重。同樣地，操作風險數額的計算方法亦按複雜程度分為不同方法。
- (f) 第二支柱涵蓋銀行監管部門的監督程序。此支柱要求銀行必須備有穩健的內部程序，可根據對其風險(包括第一支柱並未涵蓋的風險，例如銀行帳冊內的利率風險及信譽風險)的全面評估，衡量其資本是否充足。銀行必須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。
- (g) 第三支柱旨在透過向公眾披露銀行有關資本、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。
- (h) 巴塞爾委員會已於2004年6月底落實及公布《資本協定二》。新架構將於2006年年底在全球各地實施，而適用於信用風險及業務操作風險的較先進方法則會在2007年年底實施。
- (i) 由於《資本協定二》加強了對風險的敏感度和納入了更多風險種類，它的實施將會進一步加強本港銀行體系的安全性和穩定性。此外，在本港實施《資本協定二》亦會提升香港的聲譽和作為國際銀行中心的地位。雖然實施新資本架構的成本很高，但從成本與效益的基礎來衡量，這項投資是合情合理的。
- (j) 過去數年，金管局在制訂《資本協定二》的實施計劃時，曾廣泛諮詢業界。業界對實施建議表示支持。為配合巴塞爾委員會的時間表，金

管局計劃於2006年年底在本港實施新資本充足制度。該局會採用餐單方式，將各種評估資本方法併入第一支柱內。個別認可機構可自行決定選用哪個方案，但必須令金管局信納，從有關認可機構的業務性質及規模來衡量，該項選擇是合宜的。

- (k) 由於《資本協定二》所訂的資本充足比率計算方法更為複雜，預期《銀行業條例》須大幅修訂。政府當局現正研究可行的立法方式。其中一個可行方案是賦權金管局就資本要求的詳細計算方法訂立規則。雖然有關訂立規則的權力將載於主體法例之內，但有關規則將為附屬法例，並須經立法會以先訂立後審議的程序通過。政府當局計劃在2005年年初向立法會提交銀行業修訂條例草案，並會在就修改法例方面制訂更具體的建議後，向事務委員會匯報此課題的最新情況。

(會後補註：有關簡介資料已於2004年7月6日隨立法會CB(1)2322/03-04(01)號文件送交委員。)

討論

在香港實施《資本協定二》

7. 劉慧卿議員表示支持在香港實施《資本協定二》，以期改善銀行的風險管理。她察悉，新資本充足制度會為本港帶來重大裨益：該制度會加強銀行體系的安全性和穩定性；增加銀行評估不同企業類別(例如中小企)的能力，讓銀行可向它們貸款；以及減輕銀行批給貸款時對抵押品的依賴。劉議員促請金管局加快進行盡早實施《資本協定二》的工作。

8. 單仲偕議員表示，民主黨議員支持在本港實施《資本協定二》。他促請金管局廣泛諮詢業界，以制訂實施計劃，並在新一屆立法會任期於2004年10月開始後，向議員簡報進一步的詳情。

9. 丁午壽議員歡迎該局在本港實施《資本協定二》。他詢問金管局會否訂明認可機構須遵從新資本要求的期限，以及該局會否向認可機構提供誘因，鼓勵它們符合新標準。

10. 金管局銀行政策部助理總裁表示，金管局預期，認可機構將會在2006年年底開始，逐漸改善其風險管理系

政府當局

統，而大部分認可機構將會在2009年完全符合新要求。然而，該局可因應市場發展，修改實施時間表。金管局銀行政策部助理總裁重申，實施過程將會由市場推動。市場競爭會對銀行造成壓力，令它們加快改善其風險管理系統。

管理信用風險的方法

11. 胡經昌議員問及訂定各認可機構的風險管理方法的機制。金管局銀行政策部助理總裁表示，金管局不會訂定個別認可機構須採用的方法。認可機構須在考慮它們對市場的看法、它們在市場上的地位及本身的期望後，自行選擇所採用的方法。金管局會向個別認可機構提供意見，並確保它們選用的方法適合它們的業務種類。此外，提高向公眾披露資料的標準可讓客戶知悉個別認可機構在風險管理方面選用的方法。該局諮詢業界的結果顯示，最大的銀行及大部分中型銀行均有意採用內部評級法。然而，由於實施《資本協定二》須作出龐大投資，小規模銀行會採用較簡單的方法，就是經修改的《資本協定一》制度。這個較簡單的信用風險管理方法只會供資產不超過100億元的小規模銀行(包括接受存款公司及有限牌照銀行)選用。

12. 由於預料本港大規模銀行會採用較精密的方法管理其信用風險，而中、小型銀行或會採用標準法或較簡單的方法，劉慧卿議員關注到，新資本制度不會充分惠及中、小型銀行，並可能會削弱它們在市場上的競爭力。胡經昌議員對她的關注亦有同感。

13. 金管局銀行政策部助理總裁預料，認可機構會採用不同方法管理其信用風險，並顧及它們本身的需要及情況。相信個別認可機構會改善其風險管理系統，以跟上市場的發展。雖然實施《資本協定二》可增加市場競爭，並因而可能會加快銀行業的整固，但中、小型銀行如能發展適當的業務策略及風險管理系統，在市場上仍會有合適的位置。

實施《資本協定二》的成本

14. 雖然吳亮星議員表達銀行業支持在本港實施《資本協定二》，但他表示，業界關注到此項建議對成本帶來的影響。就此方面，胡經昌議員問及銀行改善其風險管理系統的估計成本。

15. 金管局銀行政策部助理總裁表示，對於採用較簡單方法的小規模認可機構，所增加的成本會極為輕微，因

為它們只須對現行風險管理系統作出若干更改。對於採用標準法的認可機構，它們須對其資訊科技系統作出一些更改。然而，預計所涉及的成本將由持續改善有關系統的預算吸納。至於採用內部評級法的認可機構，視乎它們的風險管理及資訊科技系統現時的情況而定，各機構的成本會有所不同。對於現時已設有先進風險管理系統的大規模國際銀行，它們只須對其系統作出輕微更改，所涉及的成本不會很高。

遵從《資本協定二》所訂規定的規管制度

16. 吳亮星議員察悉，《資本協定二》下第二支柱規定，若銀行的資本水平過低，監管機構必須及早干預。他對向金管局提供這項干預權力表示關注，因為此舉會對有關銀行的運作造成負面影響。

17. 金管局銀行政策部助理總裁表示，根據《資本協定二》，銀行須評估本身在經營業務方面的風險，並決定需維持的資本水平，但須經金管局核實，有關水平足以避免銀行承受風險。這項方法與現行制度不同，在現行制度下，有關資本水平由金管局釐定。因此，當局必須賦予金管局干預權，以在有需要時規定銀行提高其資本水平。金管局銀行政策部助理總裁強調，金管局知道，有需要向銀行提供業務操作上的靈活性，亦有需要維持規管權，以便在出現問題時介入，而在兩者之間取得適當平衡甚為重要。至於就未能符合新資本水平對銀行作出的制裁，金管局銀行政策部助理總裁表示，金管局有一系列的監管方法，用以糾正與資本充足要求有關的問題。然而，他相信，金管局只會在十分特殊的情況下，才會援用這項干預權力。

就《資本協定二》發表白紙條例草案的建議

18. 鑒於此課題及所涉及的技术問題甚為複雜，單仲偕議員認為政府當局應就此項立法建議發表白紙條例草案，以便諮詢公眾和業界，及方便立法會審議銀行業修訂條例草案。然而，丁午壽議員認為，就屬技術性質的立法建議發表白紙條例草案的做法未必恰當。

19. 金管局銀行政策部助理總裁表示，金管局一直關注，有需要就制訂適當立法方式以實施《資本協定二》，全面徵詢業界的意見。該局計劃就新資本制度的大體方法發出諮詢文件，列述所涉及的技术問題。他向委員保證，政府當局會制訂條例草案擬稿，以供廣泛諮詢。

* * * * *