

立法會 Legislative Council

立法會CB(1)2034/11-12號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2012年6月4日會議

有關在香港實施巴塞爾監管規定的背景資料簡介

目的

本文件載述在香港實施巴塞爾監管規定的背景資料，並綜述議員在立法會相關委員會上商議有關建議時提出的主要意見及關注事項。

《巴塞爾協定一》

2. 銀行業監管方面的國際標準由巴塞爾銀行監管委員會(下稱"巴塞爾委員會")¹制訂。香港於2009年6月加入成為巴塞爾委員會的成員。

3. 《巴塞爾協定一》是指1988年採納的《巴塞爾資本協定》所訂明的監管方法，其中一項主要元素是資本充足比率。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加權數得出)，而《巴塞爾協定一》所訂的最低資本充足比率為8%。香港透過《銀行業條例》(第155章)第XVII部及附表3訂立法例，以採納和實施《巴塞爾協定一》及其後的修訂。《銀行業條例》附表3載有計算資本充足比率要求的詳細規定，並由香港金融管理局(下稱"金管局")發出的監管指引及技術說明加以補充。

¹ 巴塞爾委員會於1974年年底由十國組織成員國的中央銀行行長設立，每年定期舉行4次會議。委員會設有4個主要工作小組，該等小組亦會定期開會。委員會的成員來自阿根廷、澳洲、比利時、巴西、加拿大、中國、法國、德國、香港特區、印度、印尼、意大利、日本、韓國、盧森堡、墨西哥、荷蘭、俄羅斯、沙地阿拉伯、新加坡、南非、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英國及美國。各國由其中央銀行出任代表，沒有中央銀行的國家則由正式負責審慎監管銀行業務的機關任其代表。委員會的秘書處由巴塞爾的國際結算銀行提供。

《巴塞爾協定二》

監管方法

4. 為解決《巴塞爾協定一》的不足之處，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(名為"《巴塞爾協定二》")，以取代《巴塞爾協定一》。《巴塞爾協定二》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。《巴塞爾協定二》於2004年6月公布，而根據巴塞爾委員會當時的時間表，《巴塞爾協定二》訂於2007年1月1日在全球開始實施。

5. 《巴塞爾協定二》建基於以下的三大支柱上：

- (a) 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%，但在綜合基礎上擴展至包括銀行集團的控股公司。最低資本充足比率的計算方法所涵蓋的範圍除包括信用風險及市場風險外，亦包括銀行面對的業務操作風險；
- (b) 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；及
- (c) 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。

《2005年銀行業(修訂)條例草案》

6. 鑒於《巴塞爾協定二》可推動銀行業採用更有效的風險管理方法，同時亦是資本計量和資本標準方面的最佳國際做法，政府當局於2005年2月22日向立法會提交《2005年銀行業(修訂)條例草案》，就實施《巴塞爾協定二》訂定條文。該條例草案於2005年7月6日獲得通過。

7. 根據經修訂的《銀行業條例》，金融管理專員(下稱"專員")有權頒布規則，以訂明計算認可機構的資本充足比率的方式，以及認可機構須予披露的財務狀況資料。此等規則稱為"資本規

則"及"披露資料規則"，屬於附屬法例，須提交立法會進行先訂立後審議的程序。專員訂立規則的權力附有一項法定責任，就是必須諮詢銀行業務諮詢委員會、接受存款公司諮詢委員會、香港銀行公會、接受存款公司公會，以及財政司司長。專員亦獲賦權發出指引，表明他擬行使根據有關規則授予他的職能的方式。該等指引並非附屬法例。此外，政府當局亦應設立資本充足事宜覆核審裁處，以覆核專員按資本規則就個別認可機構的資本充足比率計算方法所作出的決定。

8. 在審議條例草案期間，有關的法案委員會曾要求當局解釋因何賦權專員訂立"資本規則"及"披露資料規則"，而不修訂《銀行業條例》當時的附表3(該附表載述在《巴塞爾協定一》的框架下應如何計算最低資本要求)。政府當局解釋，鑒於《巴塞爾協定二》就資本充足比率所訂的計算方法，遠較《銀行業條例》附表3所指明的方法複雜，將經修訂的制度納入法例之內(即將所有詳盡的計算方法併入附表3)，並不切合實際，亦欠缺成本效益。此外，為配合銀行業影響資本充足比率的最新發展，以及隨時間不斷演變的國際慣例，香港的資本充足框架需要不斷修訂及更新。

9. 法案委員會亦十分關注針對專員根據"資本規則"所作決定而提出上訴的機制。根據政府當局原本建議的兩級上訴機制，任何認可機構如因專員根據"資本規則"就其作出的決定而感到受屈，可向專員申請覆核該項決定，亦可向行政長官會同行政會議提出上訴。關於第一級上訴機制，法案委員會察悉，政府當局的意向是設立內部程序，以處理就覆核專員所作決定而提出的要求。在接獲該要求時，金管局內並無直接參與作出所指決定的人員會成立覆核委員會，以覆核該項決定。

10. 關於第二級上訴機制，法案委員會認為，由於行政長官會同行政會議主要是決策機構，故此未必有時間及所需的專業知識處理該等上訴個案。因此，法案委員會建議成立特定的上訴機關，處理上訴個案。政府當局接納法案委員會的意見，並動議委員會審議階段修正案，為設立資本充足事宜覆核審裁處訂定條文。

訂立"資本規則"及"披露資料規則"

11. 《2005年銀行業(修訂)條例》於2005年制定後，金管局開始着手草擬"資本規則"及"披露資料規則"。2006年5月4日，金管局向財經事務委員會簡介香港實施《巴塞爾協定二》的籌備進度，有關的籌備工作包括訂立"資本規則"及"披露資料規則"。

事務委員會察悉，銀行界普遍支持有關實施《巴塞爾協定二》的建議，但部分認可機構關注實施時間表可能過於急進。因此，事務委員會委員促請金管局在制訂實施計劃時，充分回應認可機構所關注的問題。有些委員亦指出，部分認可機構或許不願意公開表達所關注的問題，因為此舉會令人以為它們的資本不足以應付《巴塞爾協定二》的要求。委員建議金管局安排與認可機構舉行雙邊會議，讓它們暢所欲言，表達所關注的問題。

12. 金管局表示，實施方法及時間表是在與銀行業緊密合作下制訂。金管局知悉部分認可機構所關注的問題，例如倘若認可機構察悉其所屬司法管轄區採取較為緩慢的實施計劃，便會希望實施時間表能與其所屬的司法管轄區一致。為切合認可機構的個別需要，在2007年1月至其所屬司法管轄區實施《巴塞爾協定二》期間，認可機構可靈活地作出最小的改變。此外，金管局表示打算與認可機構個別會晤，讓它們暢所欲言，表達所關注的問題。金管局因應事務委員會的要求，於2006年6月提供補充資料文件(立法會CB(1)1887/05-06(01)號文件)，匯報向銀行界初步諮詢擬議"資本規則"及"披露資料規則"的結果，並且載述就擬議規則進行公開諮詢的詳細計劃。

13. 《銀行業(資本)規則》及《銀行業(披露)規則》於2006年10月27日刊登憲報，並於2006年11月1日提交立法會進行先訂立後審議的程序。該等規則於2007年1月1日生效，香港是首批採用新訂《巴塞爾協定二》標準的司法管轄區。

《巴塞爾協定二》優化措施

14. 2009年7月，巴塞爾委員會因應金融危機中所得的啟示，就《巴塞爾協定二》的架構提出一套優化措施(俗稱為"《巴塞爾協定二點五》")，以加強該架構的風險涵蓋範圍。主要的改善措施包括提高銀行的交易帳與證券化風險承擔的資本要求、就風險管理原則提供補充指引，以及增加就相應環節披露的資料。2010年6月，巴塞爾委員會就題為"《巴塞爾協定二》市場風險框架的修訂"("Revisions to the Basel II Market Risk Framework")的文件發布多項修訂，並且宣布經過協調後，實施有關修訂的日期重新定為不遲於2011年12月31日。金管局於2009年9月及2010年8月諮詢銀行業界，收集它們對實施"資本規則"及"披露資料規則"的修訂建議和擬在2012年1月1日起實施修訂的意見。

15. 《2011年銀行業(資本)(修訂)規則》及《2011年銀行業(披露)(修訂)規則》訂明對《銀行業(資本)規則》及《銀行業(披露)

規則》的修訂，有關修訂關乎落實《巴塞爾協定二點五》的事宜，修訂建議已於2011年10月26日提交立法會進行先訂立後審議的程序。立法會並無成立小組委員會研究修訂規則，有關修訂規則於2012年1月1日生效。

《巴塞爾協定三》

16. 2010年12月，巴塞爾委員會發出兩份文件(即"巴塞爾協定三：建設更穩健的銀行及銀行體系的全球監管框架"("Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems")及"巴塞爾協定三：流動資產風險計量、標準及監察的國際框架"("Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring")),以訂明為加強銀行資本及流動資產的全球性規定而制訂的《巴塞爾協定三》改革方案。巴塞爾委員會旨在藉《巴塞爾協定三》，提升銀行業應付金融及經濟市場受壓所帶來的衝擊的能力，從而降低因金融業不穩而產生波及實質經濟的外溢風險。根據巴塞爾委員會的時間表，《巴塞爾協定三》的規定會由2013年1月1日至2019年1月1日分階段推行。

17. 《巴塞爾協定三》的主要元素包括 ——

(a) 加強全球資本框架

(i) 收緊計入銀行監管資本的工具的資格準則，以及劃一對資本基礎所作的監管扣減，藉此提高銀行監管資本基礎的質素；

(ii) 提高風險加權資產的最低資本充足比率要求，其中普通股本要求由2%提高至4.5%；以及一級資本要求由4%提高至6%；及

(iii) 增加資本基礎的透明度。

(b) 減低經濟周期的影響

《巴塞爾協定三》設立防護緩衝資本(以風險加權資產的2.5%計算)及反周期緩衝資本(其範圍可由正常時期相當於風險加權資產的0%至信貸過度擴張引致系統性風險增加時的最高2.5%)，以備銀行在受壓時期使用。

(c) 加入槓桿比率以加強風險為本的資本規定

《巴塞爾協定三》加入簡單的槓桿比率(即一級資本對銀行風險承擔總額的比率)，並把該比率暫定為3%，此舉的目的是防止銀行體系槓桿水平過高，並為風險為本的資本充足比率計算法所涉及的模式風險及計量誤差提供額外保障。

(d) 擴大風險涵蓋範圍

《巴塞爾協定三》透過多項措施，以加強銀行的某些對手方信用風險承擔的資本規定，在此等措施中，包括對按市價計值的虧損施加資本要求，以及在計算資本水平時使用受壓時的數據。

(e) 引入兩項有關資金流動性的最低標準

(i) **流動資金覆蓋比率**：規定銀行須持有優質的流動資產。該等資產須能在銀行受壓的情況下變現，並能足以應付30個曆日所需的總現金流出淨額；以及

(ii) **穩定資金淨額比率**：規定銀行的可運用穩定資金必須高於銀行在持續受壓的情況下一年的穩定資金需求。

財經事務委員會所作的討論

18. 政府當局及金管局曾於2011年6月9日向事務委員會簡介在香港實施《巴塞爾協定二點五》及《巴塞爾協定三》的工作。委員曾詢問實施《巴塞爾協定二點五》及《巴塞爾協定三》的措施對認可機構及其客戶(尤其中小型企業)的業務發展及競爭力可能產生的影響，以及香港不實施《巴塞爾協定二點五》及《巴塞爾協定三》的措施的後果。

19. 政府當局回應時表示，《巴塞爾協定二點五》及《巴塞爾協定三》的規定旨在加強認可機構承受衝擊及風險管理的能力。雖然收緊資本及流動資產的規定難免會令認可機構的營運成本增加，但加強承受衝擊及風險管理的能力後，可減低認可機構的資金成本以至貸款成本。在全球金融危機爆發後，金融穩定委員會等國際組織十分重視改革監管制度，並且一直密切留意各個司法管轄區所推行的改革。香港作為國際金融中心及

巴塞爾銀行監管委員會成員，如未能實施《巴塞爾協定二》的優化措施及《巴塞爾協定三》的規定，或須面對被列作不遵從協定的司法管轄區的風險，並可能會不利於香港日後參與國際組織。認可機構如不遵從國際做法和遵守銀行業最新的監管規定，相較其海外同業，可能會處於劣勢。

《2011年銀行業(修訂)條例草案》

20. 為了訂定在香港實施《巴塞爾協定三》的框架，政府當局在2011年12月21日向立法會提交《2011年銀行業(修訂)條例草案》。條例草案的主要建議包括以下各項 ——

- (a) 從《銀行業條例》的主要內容刪除最低資本及流動資產比率的規定，改為透過附屬法例在香港引入《巴塞爾協定三》的規定；
- (b) 在《銀行業條例》中引入新條文，以賦權專員訂立規則，為在香港成立為法團的認可機構訂明資本規定，以及為所有認可機構訂明流動資產規定。專員訂立規則的權力附有一項法定責任，就是必須諮詢財政司司長、銀行業務諮詢委員會、接受存款公司諮詢委員會、香港銀行公會，以及接受存款公司公會；
- (c) 賦權專員批准實務守則，為下述規則提供指引：為認可機構訂明資本規定及流動資產規定的規則，以及訂明認可機構須向公眾人士披露關於其財務事宜的資料的規則；
- (d) 擴闊資本充足事宜覆核審裁處的職權範圍，並指定由審裁處聆訊針對專員所作的有關決定提出的上訴(包括更改資本或流動資產規定的決定，或要求認可機構在未有遵從適用於有關機構的資本或流動資產規定時採取補救行動的決定)；及
- (e) 把資本充足事宜覆核審裁處易名為"銀行業覆核審裁處"，以反映審裁處經擴闊的職能範圍。

21. 立法會並無成立法案委員會審議條例草案。有議員就條例草案所建議的下述事項提出關注：通過由專員訂立的規則，為認可機構訂明資本及流動資產規定，而非繼續使用當時現有

的安排，即透過主體法例訂明該等監管規定。² 在政府當局的書面回覆中，當局從下列幾方面說明條例草案建議所用的模式的理據：有關規則的技術性性質、需要對國際規定作出適時回應、須經立法會審議的常設做法，以及其他本地及海外法例中採用的類似模式³。

22. 條例草案於2012年2月29日獲立法會通過。

最新發展

23. 金管局在事務委員會2012年5月21日的會議上告知事務委員會，該局已於2012年3月完成有關《巴塞爾協定三》政策建議第一階段措施的業界諮詢，並會進行政策建議的第二階段措施的諮詢工作，當中會涵蓋有關資本基礎的披露規定及流動性標準的細節。金管局希望在2012年第三季就《銀行業(資本)規則》及《銀行業(披露)規則》的修訂擬稿進行法定諮詢，以期在2013年1月1日實施《巴塞爾協定三》第一階段的措施。有委員關注到，實施《巴塞爾協定三》的規定可能會導致過度規管銀行業。金管局回應時表示，該局會就實施《巴塞爾協定三》的規定徵詢業界意見，該局亦指出，巴塞爾委員會會全面評估其成員實施巴塞爾資本協定的規定的工作，以確保成員有公平競爭的環境。

24. 政府當局及金管局將於事務委員會2012年6月4日的會議上，向事務委員會簡介在香港實施巴塞爾框架下的監管規定的工作進展。

相關文件

25. 相關文件載於以下連結：

《2005年銀行業(修訂)條例草案》	向 立法會 及 內務委員會 提交的報告 議事錄 (第6334至6346頁)
--------------------	--

² 立法會秘書處法律事務部發出了立法會CB(1)1157/11-12(01)號文件，向政府當局轉達有關議員的關注。

³ 政府當局提供的書面回應已隨立法會CB(2)1192/11-12(01)號文件發出。

2006年5月4日財經事務委員會會議	議程 會議紀要 (第67至75段) 跟進文件 (立法會CB(1)1887/05-06(01)號文件)
2011年6月9日財經事務委員會會議	議程 會議紀要 (第39至45段)
金管局為工作簡報而向財經事務委員會提供的文件	2009年2月2日 (第45張投影片) 2009年5月21日 (第40張投影片) 2009年11月19日 (第47張投影片) 2010年2月1日 (第42及53張投影片) 2010年5月20日 (第41張投影片) 2010年11月1日 (第51及61張投影片) 2011年3月1日 (第37至38張投影片) 2011年5月23日 (第57張投影片) 2011年12月15日 (第45張投影片) 2012年3月2日 (第51及62張投影片)
《2011年銀行業(修訂)條例草案》	立法會參考資料摘要 法律事務部報告 法律事務部致政府當局的函件 政府當局就法律事務部的函件作出的回覆 議事錄 (第4527至4537頁)

立法會秘書處
議會事務部1
2012年5月30日