

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(1)1372/04-05號文件

檔號：CB1/BC/5/04

### 《2005年銀行業(修訂)條例草案》 背景資料簡介

#### 目的

本文件載述《2005年銀行業(修訂)條例草案》的背景，並綜述議員在2004年7月5日及2004年12月6日財經事務委員會會議上討論這項擬議法例時所提出的主要意見和關注事項。

#### 銀行業監管方面的國際標準

##### 《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<sup>1</sup>(下稱“巴塞爾委員會”)制訂。巴塞爾委員會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》就資產負債表表內及表外項目的信貸風險制訂資本充足比率的計算方法，對不同類別的資產(例如經濟合作及發展組織成員國的中央政府及銀行所發行的債券、住宅按揭貸款及對非銀行私營機構貸款等)定出不同的風險加權數(0%、20%、50%和100%)。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，而最低的資本充足比率為8%。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。

##### 《資本協定二》

3. 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，現行架構已變得過於粗疏，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。

4. 為解決《資本協定一》的不足之處及更直接地回應近期的金融發展，巴塞爾委員會在1999年6月發出有關《新巴塞爾資本協定》的建議，以取代1988年採納的架構。

---

<sup>1</sup> 巴塞爾委員會由十國組織成員國的中央銀行行長設立，制訂廣泛的監管標準、提供指引，以及建議銀行監管最佳慣例。

5. 經過廣泛的諮詢後，巴塞爾委員會於2004年6月底公布新的資本充足架構(稱為《資本協定二》)，以取代《資本協定一》。

6. 新《資本協定二》的標準保留了《1988年資本協定》的主要特色，但卻複雜得多。《資本協定二》的結構包含三大“支柱”，分別是：

(a) 第一支柱 —— 最低資本要求

(b) 第二支柱 —— 監管檢討程序

(c) 第三支柱 —— 市場紀律

7. 第一支柱與《1988年資本協定》的主題大致相符。《資本協定二》並沒有對《1988年資本協定》所載有關銀行資本的定義作出重大修改。資本與風險調整資產的最低比率仍維持在8%。然而，《資本協定二》的第一支柱與《1988年資本協定》之間存在數項重要的分別。前者計算信貸風險的方法遠較後者詳細，以便更準確地量度這風險類別。此外，第一支柱亦併入市場風險量度架構，這架構與巴塞爾委員會頒布的《1996年市場風險修訂》的內容基本上相同，第一支柱並首次定出業務操作風險的資本要求。銀行監管機構獲提供一個餐單方法，用以計算每種風險。在計算信貸風險時，首先會在標準法與內部評級法之間作出選擇。標準法採用標準風險加權數系統，本質上修訂了《1988年資本協定》，但在可行的情況下採用外部評級。內部評級法則採用銀行內部風險管理系統根據貸款損失經驗所整理得出的數據。

8. 第二支柱與“監管檢討”有關，即銀行監管機構全面評估每間銀行可能承受的各種風險、其識別及管理該等風險的能力，然後根據所得結果進行補充評估，以衡量該銀行的資本比率是否充足。

9. 第三支柱首次訂明銀行監管機構應期望各間銀行向其他銀行及市場人士披露哪些性質及種類的資料。

10. 預計主要國際銀行集團將按巴塞爾委員會所定的時間表，於2007年1月1日<sup>2</sup>起在全球實施《資本協定二》。在香港有業務的主要國際銀行自當預期其在香港的業務能夠採用《資本協定二》的方法。

## 《2005年銀行業(修訂)條例草案》

11. 《2005年銀行業(修訂)條例草案》旨在修訂《銀行業條例》，以訂明實施巴塞爾委員會頒布的經修訂國際資本充足架構(《資本協定二》)下的各項規定。

---

<sup>2</sup> 這是指適用於信貸風險及業務操作風險資本要求的比較簡單的計算方法的實施日期。至於最先進複雜的計算方法，巴塞爾委員會所定的實施日期為2008年1月1日。

12. 《2005年銀行業(修訂)條例草案》亦對《銀行業條例》作出其他雜項修訂，包括：

- (a) 將公司的經理在《銀行業條例》下的若干罪行的法律責任局限於該經理本人或他管轄的任何人的作為或不作為所引致的情況；
- (b) 容許就《銀行業條例》訂定的若干罪行作出“合理辯解”的抗辯；
- (c) 容許金融管理專員(下稱“金管專員”)(即法定職位)可公布就認可機構(即根據《銀行業條例》認可的銀行及接受存款公司)的證券業務作出的紀律懲處決定的詳情；及
- (d) 容許金管專員可更改持牌銀行的資本充足比率，最高增加至16%。

### 諮詢財經事務委員會

13. 在2004年7月5日的會議上，財經事務委員會聽取當局簡介《新巴塞爾資本協定》(即《資本協定二》)的基本特色，以及在香港實施新資本架構的計劃。

14. 在2004年12月6日的會議上，當局向財經事務委員會簡介準備在香港實施《資本協定二》的工作進展，以及將會載入《2005年銀行業(修訂)條例草案》的各項擬議修訂。

15. 事務委員會委員普遍支持在香港實施《資本協定二》，但亦提出了以下的意見和關注事項：

- (a) 是否有需要將持牌銀行的最低資本充足比率上限提升至16%；
- (b) 確保金管專員在提高個別銀行的最低資本充足比率時，以公平一致的方式行使其法定權力，這點十分重要；
- (c) 在《資本協定二》下的第二支柱規定，若銀行的資本水平不足，監管機構必須干預，此舉會對有關銀行的運作造成負面影響；
- (d) 由於預料香港的中、小型銀行會採用標準法或較簡單的方法管理其風險，它們或許未能充分受惠於新資本制度，並可能會削弱它們在市場上與大型銀行競爭的能力；
- (e) 雖然銀行業支持在本港實施《資本協定二》的建議，但業界關注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的成本；

- (f) 鑒於在香港實施《資本協定二》需要很長時間及大量資源作準備，認可機構能否配合擬議的實施時間表；及
- (g) 為何條例草案載有另外兩項擬議修訂，該等修訂是關於經理的替代責任及公布對認可機構證券業務採取的紀律懲處行動。

16. 事務委員會上述兩次會議的紀要已隨立法會CB(1)2513/03-04及CB(1)741/04-05號文件向委員傳閱。

### **條例草案的諮詢草稿與本條例草案的主要分別**

17. 香港金融管理局(下稱“金管局”)在2004年12月就《2005年銀行業(修訂)條例草案》草稿進行諮詢。條例草案的諮詢草稿主要涵蓋三大範疇，分別是認可機構計算資本充足比率的方法、加強適用於認可機構的現行披露財務資料制度、以及就銀行控股公司引入披露資本及財務資料的規定。經諮詢業界後，金管局決定順應業界的意見，把有關銀行控股公司的條文從條例草案中剔除。

#### 條例草案的諮詢草稿所載就銀行控股公司定出的擬議監管制度

18. 《資本協定二》規定監管機構須在綜合基礎上，檢討及評估銀行的資本充足評估，以及評估其遵行最低資本標準的情況，亦即計及整體銀行集團的風險。故此，《資本協定二》的應用範圍同時涵蓋銀行及銀行控股公司。《資本協定二》的原來架構在設計上適用於銀行控股公司，即銀行集團的母公司，也適用於個別銀行。此舉是確保風險評估程序能全面掌握銀行可能承受來自集團內的各種風險。

19. 金管局在2004年12月進行諮詢時，一些回應者提到有關就銀行控股公司引入最低資本充足比率規定及進行監察的修訂，他們質疑如何在實務上落實該等修訂的某些要求。此外，業界似乎普遍覺得在現階段並沒有必要實施這套制度，尤其各銀行監管機構之間尚未就實際應如何實施這套制度達成共識。鑒於這些意見，以及金管局在《銀行業條例》下有關認可機構控權人的現有權力大致上足以達到《資本協定二》就掌握銀行集團內的風險的要求，因此金管局決定順應業界的意見，把有關銀行控股公司的條文從條例草案中剔除。在金管局瞭解其他主要監管機構如何處理這問題後，將會再研究此問題。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2005年4月25日