

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1338/05-06(11)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會
2006年5月4日會議

根據《2005年銀行業(修訂)條例》訂立的 資本規則及披露資料規則的制定工作 背景資料簡介

目的

本文件載述有關訂立“資本規則”及“披露資料規則”以在香港實施《新巴塞爾資本協定》的背景，並綜述《2005年銀行業(修訂)條例草案》委員會就有關規則提出的主要關注事項。

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”)¹制訂。香港並非巴塞爾委員會的成員，但已與全球約100個其他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》所載列的資本充足比率(名為“《資本協定一》”)。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。

¹ 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》的建議(名為“《資本協定二》”)，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。巴塞爾委員會於2004年6月底落實及公布《資本協定二》。按照巴塞爾委員會的時間表，預計《資本協定二》將於2007年1月1日²起在全球實施。

6. 鑒於《資本協定二》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，政府當局建議在香港實施《資本協定二》。政府當局於2004年諮詢財經事務委員會、銀行業及公眾人士後，於2005年2月22日向立法會提交《2005年銀行業(修訂)條例草案》(下稱“條例草案”)，就實施《資本協定二》及其他雜項事宜作出規定。

7. 立法會成立《2005年銀行業(修訂)條例草案》委員會(下稱“法案委員會”)，負責審議該條例草案。法案委員會察悉，條例草案並無載列任何有關實施《資本協定二》的具體規則。反之，條例草案賦予金融管理專員訂立規則的權力，以訂立訂明計算認可機構的資本充足比率的方式的規則(下稱“資本規則”)，以及訂明認可機構必須向公眾披露財務狀況(包括資本充足比率)的規則(下稱“披露資料規則”)。資本規則及披露資料規則均具有附屬法例的法律效力，須提交立法會進行先訂立後審議的程序。

8. 法案委員會普遍支持在香港實施《資本協定二》。2005年7月6日立法會會議有關恢復條例草案二讀辯論的議事錄載於**附錄I**。

9. 條例草案於2005年7月6日通過後，金管局開始着手草擬資本規則及披露資料規則，並將於2006年5月4日向財經事務委員會匯報最新的進展情況。

在香港實施《資本協定二》

《資本協定二》的主要特點

10. 《資本協定二》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%，但在綜合基礎上則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；

² “2007年1月1日”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。

- (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。

在香港實施《資本協定二》的方法

11. 《銀行業條例》第XVII部及附表3訂明規管及量度認可機構的資本充足比率的現行架構，而金管局不時發出的監管指引及技術文件則對有關規定加以補充。一如上文第7段所指出，條例草案採用訂立規則的方法，賦權金融管理專員訂立資本規則及披露資料規則。不過，金融管理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、DTC公會，以及財政司司長。金融管理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。

12. 關於賦權金融管理專員訂立資本規則及披露資料規則而不修訂《銀行業條例》現行附表3的理據，政府當局向法案委員會解釋，鑒於《資本協定二》就資本充足比率所訂的計算方法，遠較《銀行業條例》附表3現時指明的方法複雜，以現有方法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，亦欠成本效益。此外，為配合銀行業內會影響資本充足比率的最新發展，以及隨時間而不斷演變的國際慣例，香港的資本充足比率制度將需不斷修訂及更新。基於上述原因，必需調整香港現行將經修訂資本制度納入法例之內的程序。

法案委員會提出的主要關注事項

13. 作為一項制衡措施，法案委員會認為應訂立機制，以處理針對金融管理專員根據資本規則所作的決定而提出的上訴。根據政府當局原本建議的兩級上訴機制，任何認可機構如因金融管理專員根據資本規則就其作出的決定而感到受屈，可向金融管理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，以處理就覆核金融管理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。上述程序符合金融管理專員現時就涉及銀行業的事宜所採取的慣常做法。

14. 關於第二級上訴機制，法案委員會認為，由於行政會議主要是一個決策機構，故此未必有時間及所需的專業知識處理該等上訴個案。政府當局應考慮成立特定的上訴機關，處理涉及金融管理專員根據《銀行業條例》所作決定的上訴個案，情況一如《證券及期貨條例》(第571章)。《證券及期貨條例》規定成立證券及期貨事務上訴審裁處，負責處理就證券及期貨事務監察委員會的決定所提出的上訴。鑒於根據資本規則所提出的上訴涉及技術事宜，政府當局接納法案委員會的意見，並同意設立獨立的上訴機構，即資本充足事宜覆核審裁處。

15. 至於可就金融管理專員根據資本規則作出的決定提出上訴的範圍，政府當局告知法案委員會，上訴權只適用於一些基本決定，例如有關認可機構可採用的資本充足比率計算方法等，因為該等決定可能對認可機構的資本要求造成重大影響。而計算方法的技術細節，則是根據《資本協定二》所訂的國際標準釐訂，認可機構將不能就此提出上訴。資本規則亦會指明可就金融管理專員行使根據資本規則授予他的權力而作出的哪些決定提出上訴。

參考資料

16. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2006年5月3日

~~《2004 年破產（修訂）條例草案》~~~~財經事務及庫務局局長：主席女士，~~~~《2004 年破產（修訂）條例草案》~~~~經修正後已通過全體委員會審議階段。我動議此條例草案予以三讀並通過。~~~~主席：我現在向各位提出的待議議題是：《2004 年破產（修訂）條例草案》予以三讀並通過。~~~~主席：我現在向各位提出上述待決議題，付諸表決。贊成的請舉手。~~~~（議員舉手）~~~~主席：反對的請舉手。~~~~（沒有議員舉手）~~~~主席：我認為議題獲得在席議員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。~~~~秘書：《2004 年破產（修訂）條例草案》。~~~~恢復法案二讀辯論~~~~主席：本會現在恢復《2005 年銀行業（修訂）條例草案》的二讀辯論。~~~~《2005 年銀行業（修訂）條例草案》~~~~恢復辯論經於 2005 年 4 月 6 日動議的條例草案二讀議案~~~~主席：審議上述條例草案的委員會主席林健鋒議員現就委員會對該條例草案的報告，向本會發言。~~

林健鋒議員（譯文）：主席女士，我謹以《2005 年銀行業（修訂）條例草案》委員會主席的身份，匯報法案委員會的商議工作。

條例草案的主要目的為修訂《銀行業條例》，提供架構以納入《資本協定二》下的經修訂資本充足架構。

各地中央銀行行長及政府規管人員已構思《資本協定二》或《新資本協定》數年；這項協定主要基於三大互為加強的支柱而訂立的。

第一部分（第一支柱）把最低的資本要求緊貼銀行的實際潛在風險。符合規定的銀行可以利用自行設定的措施處理有關風險，這項規則可為各銀行提供經濟誘因，促使銀行改善該等措施。

第二部分（第二支柱）指監管檢討的程序，每間銀行必須全面評估各種風險及設立內部程序，根據對本身承受的所有風險的全面評估，衡量其資本是否充足。第二支柱預期銀行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。

第三部分（第三支柱）的目的是透過向公眾作出披露提高市場紀律作用。每間銀行均須公開披露有關其資本、風險額及風險評估與管理的主要資料。

為了在香港實施《資本協定二》而對《銀行業條例》提出的建議修訂，基本上涉及兩個主要範疇，分別為認可機構的資本充足比率（第一支柱），以及加強適用於認可機構的現行披露財務資料制度（第三支柱）。然而，條例草案並無載列《資本協定二》的任何具體規則。

我們注意到，規管及量度認可機構的資本充足比率的現行架構載於《銀行業條例》第 XVII 部及附表 3。由於擬議實施的《資本協定二》所涉及的資本充足比率計算方法，將較《銀行業條例》所載的現行制度更為複雜，金融管理局建議採取訂立規則的方法，因為此舉可避免不斷更新該制度以配合銀行業的發展及國際慣例。為此，條例草案第 2 條規定金融管理專員（“金管專員”）可訂立規則，訂明認可機構須向公眾披露財務狀況，包括有關其資本充足比率的資料的規定（《披露資料規則》）；而條例草案第 4 條則規定金管專員可訂立規則，訂明認可機構計算資本充足比率的方法（《資本規則》）。

至於日後公布的《資本規則》及《披露資料規則》，儘管條例草案未有述明，但我們明白二者均為附屬法例，須通過立法會的先訂立後審議的程

序。我們亦察悉，條例草案亦建議修訂《銀行業條例》第 7(3)條，使金管專員可發出指引，表明他擬行使根據該等規則授予他的職能的方式。該等指引並非附屬法例。

我們認為有必要設定一個適當的制衡機制，以確保制度公平。因此，我們認為，應在《銀行業條例》中加入條文，就金管專員根據《資本規則》作出的決定訂立上訴機制，以及訂立其他與程序有關的保障措施。為此，政府當局建議兩級上訴機制。在第 1 級上訴機制，在新訂第 98A(3)條下，根據第 98A(1)條訂立的規則，如任何人因金管專員根據該等規則所作的決定感到受屈而向金管專員提出要求覆核該決定的申請，金管專員須覆核該決定。在第 2 級上訴機制，任何因金管專員根據該等規則作出的決定而感到受屈的認可機構，亦可根據現行《銀行業條例》向行政長官會同行政會議提出上訴。

關於第 1 級上訴機制，政府當局的意向是建立內部程序，以處理就覆核金管專員所作決定提出的要求。上述程序符合金管專員現時就涉及銀行業的事宜所採取的慣常做法。故此，擬議第 98A(3)條將會使現行非正式程序成為正式程序。為反映此政策用意，政府當局亦建議就條例草案第 4 條動議全體委員會審議階段修正案，清楚訂明任何認可機構，而不是“任何人”，因金管專員根據《資本規則》所作決定感到受屈，可申請覆核金管專員的決定。

我們認為，以行政長官會同行政會議作為上訴機關的第 2 級機制已不合時宜。由於行政會議主要是協助行政長官決策的機構，行政會議亦未必有時間及所需的專業知識處理該等上訴個案，政府當局應考慮成立特定的上訴機關，處理涉及金管專員根據《銀行業條例》所作決定的上訴個案，情況一如《證券及期貨條例》（第 571 章）。《證券及期貨條例》規定成立證券及期貨事務上訴審裁處，負責處理就證券及期貨事務監察委員會（“證監會”）的決定所提出的上訴。

政府當局指出，在《銀行業條例》下的現行上訴機制，即以行政長官會同行政會議作為上訴機關，已存在一段頗長的時間，銀行業界從未質疑該機制是否適當。然而，鑒於根據《資本規則》所提出的上訴涉及技術事宜，政府當局認為委員的建議有可取之處，並同意對條例草案動議全體委員會審議階段修正案，以規定設立審裁處，覆核金管專員根據《資本規則》作出的某些決定。

我們亦曾研究下述事宜：根據條例草案所載擬議修訂，可就金管專員根據《資本規則》作出的決定提出上訴的範圍為何。政府當局指出，上訴權只適用於一些基本決定，例如有關認可機構可採用的資本充足比率計算方法

等，因該等決定可能對認可機構的資本要求造成重大影響。至於計算方法的技術細節，則會根據《資本協定二》所訂的國際標準釐定，認可機構將不能就此提出上訴。按照條例草案第 4 條所建議，《資本規則》會經過全面諮詢業界後才訂立。

現時，《銀行業條例》第 101 條賦權金管專員在諮詢財政司司長後，可更改持牌銀行的資本充足比率，最高增加至 12%；而接受存款公司及有限制牌照銀行的資本充足比率，則最高可增加至 16%。條例草案第 5 條重寫第 101(1) 條，賦權金管專員可將所有認可機構的資本充足比率最高增加至 16%。我們察悉政府當局認為有必要作出該項修訂，以便金管專員可在有需要時（例如個別銀行或銀行業整體的風險承擔大幅增加）設定較高水平的資本充足比率。

條例草案亦建議對《銀行業條例》作若干雜項修訂，其中包括就若干《銀行業條例》中的罪行，使經理就若干違反事項所承擔的法律責任，局限於有關違反是由經理本人或他管轄的任何人的作為或不作為所引致或促成的範圍內。我們同意，由於經理一般只負責認可機構內其中一個業務範疇，若他可能因其職責範圍以外的違反事項而受到檢控，並不合理。

主席女士，政府當局接納法案委員會的建議，對條例草案動議全體委員會審議階段修正案，以規定設立審裁處，覆核金管專員根據《資本規則》作出的某些決定。政府當局亦接納委員的建議，對全體委員會審議階段修正案作出精確修改，以容許該審裁處公布在某些情況下作出的裁定及作出該項裁定的理由。

我謹此陳辭，支持條例草案及政府當局動議的全體委員會審議階段修正案。謝謝。

主席：是否有其他議員想發言？

劉慧卿議員（譯文）：主席女士，我謹此發言支持二讀《2005 年銀行業（修訂）條例草案》。我並非法案委員會的成員，但擬就香港金融管理局（“金管局”）的新權力提出若干點，並予以記錄在案；這些論點林健鋒議員剛才已有提及。

與現時《銀行業條例》內的制度相比，實施《資本協定二》的建議會採用一個遠較複雜的方式計算資本充足比率。

金管局建議採取訂立規則的方法，以避免須不斷更新該制度以配合銀行業的發展及國際慣例。主席女士，條例草案第 2 條使金管局可訂立規則，訂明認可機構須向公眾人士披露資料的要求。條例草案第 4 條則使金管局可訂立規則，以訂明認可機構計算資本充足比率的方式。當法案委員會詢問政府當局因何認為訂立規則的方式會較修訂《銀行業條例》附表 3 為佳，他們表示因為根據《資本協定二》計算資本充足比率的方式，遠較現時在附表 3 所指定的方式複雜，因此，把經修訂的制度寫進法例內，既不實際，也不符經濟效益。

此外，為了配合銀行業的發展及國際慣例，實在有必要不時修訂及更新資本充足比率的制度。因此，當局寧願採取較簡單的訂立規則的方式處理有關事宜。法案委員會察悉，日後公布的《資本規則》及《披露資料規則》均為附屬法例，須通過立法會的先訂立後審議的程序，但此點在條例草案中未有述明。法案委員會同時察悉，條例草案亦建議修訂《銀行業條例》第 7(3) 條，使金管局可發出指引，表明該局擬行使根據該等規則授予其權力的方式。法案委員會成員詢問，應否在條例草案中清楚述明《資本規則》及《披露資料規則》均為附屬法例。政府當局表示無須述明，因為二者屬附屬法例一事並無任何疑問。主席女士，我在今次二讀辯論中指出這點，是希望藉此毫無疑問地說明這兩條規則均為附屬法例，須通過立法會的先訂立後審議的程序，我很高興林健鋒議員剛才亦有提出這點。我相信政府當局對這點已非常清楚。

法案委員會亦察悉，金管局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、香港銀行公會和 DTC 公會及財政司司長。該等由金管局發出的指引並非附屬法例，但根據規定，該等指引須藉憲報公告刊登。

主席女士，條例草案擬賦予任志剛領導下的金管局更大的權力和責任，而在此等權力和責任中，部分須受立法會監察。我希望任局長領導下的金管局會審慎地行使此等權力，並會諮詢立法會及金融界人士。

我希望把我的關注事項及觀察所得記錄在案，並希望政府當局能考慮我提出的意見。我謹此陳辭，支持二讀條例草案。

主席：是否有其他議員想發言？

(沒有議員表示想發言)

主席：如果沒有，我現在請財經事務及庫務局局長發言答辯。

財經事務及庫務局局長（譯文）：主席女士，首先，我希望趁此機會向法案委員會主席林健鋒議員及其他委員致意，衷心感謝他們在過去兩個月獻出時間和精力來審議這項條例草案。我亦希望向劉慧卿議員致謝，因為儘管她不是法案委員會的委員，她仍提出了許多精闢的見解。我希望劉慧卿議員能考慮在將來加入各個銀行業法案委員會。條例草案能得以最後落實，實有賴各委員和劉慧卿議員鼎力協助。

條例草案旨在提供法律架構，以便在香港實施巴塞爾委員會於 2004 年 6 月公布的經修訂的國際資本充足架構，又稱《資本協定二》。政府當局建議盡快在香港實施《資本協定二》，我很高興法案委員會表示支持，並認為這會鞏固香港作為國際金融中心的地位。讓我指出，作為一個國際金融中心，我們應訂立法例，以改善銀行業的風險管理能力。條例草案亦包含數項其他建議，旨在根據經驗，改善《銀行業條例》多項條文的操作。這些建議均獲得法案委員會的支持。

法案委員會大致上贊同條例草案的目標及各項詳細建議，但部分委員仍建議政府當局考慮成立特定的上訴機構，處理涉及金融管理專員根據新訂資本充足架構所作技術決定的上訴個案。

在獲悉這項建議後，政府當局迅即諮詢銀行業的意見。我們察悉，《銀行業條例》下的現行上訴機制，即以行政長官會同行政會議作為上訴機構，一直行之有效且為銀行業所接受。我們認為，有關機制已能適當地處理各項根據《銀行業條例》提出而又足以影響香港金融體制穩定的上訴。然而，鑒於根據《資本規則》所提出的上訴涉及技術事宜，我們認為委員就成立獨立專家小組審議上訴的建議有可取之處，故此同意對條例草案動議全體委員會審議階段修正案，成立資本充足事宜覆核審裁處。

有關成立新審裁處的條文，大部分均以其他條例涉及類似審裁處的條文為藍本，但亦同時顧及銀行業對敏感商業資料保密所表達的關注。我們同意銀行業的意見，認為若把上訴內容不適當地披露，或甚至只披露有人提出上訴，均會打擊公眾對認可機構的信心，並影響銀行業的穩定。經諮詢法案委員會後，我們已在全體委員會審議階段修正案加入適當條文，以確保新審裁處工作能保持一定的保密性。

主席女士，我稍後將根據上述已與法案委員會達成的共識動議全體委員會審議階段修正案。由於條例草案的制定對香港金融管理局實施《資本協定

二》的其他籌備工作至為重要，我希望議員能支持條例草案和全部有關的全體委員會審議階段修正案。

最後，我希望向所有曾就條例草案提出意見的人和團體致謝。我亦要向立法會秘書處致意，感謝它提供專業意見和有效率的支持。

謝謝主席女士。

~~主席：我現在向各位提出的待決議題是：《2005年銀行業(修訂)條例草案》，予以二讀。現在付諸表決，贊成的請舉手。~~

~~(議員舉手)~~

~~主席：反對的請舉手。~~

~~(沒有議員舉手)~~

~~主席：我認為議題獲得在席議員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。~~

~~秘書：《2005年銀行業(修訂)條例草案》。~~

~~立法會進入全體委員會審議階段。~~

全體委員會審議階段

~~全委會主席：全體委員會審議階段。本會現在成為全體委員會。~~

~~《2005年銀行業(修訂)條例草案》~~

~~全委會主席：我現在向各位提出的待議議題是：以下條文納入《2005年銀行業(修訂)條例草案》。~~

在香港實施《資本協定二》

相關文件一覽表

(截至2006年5月3日的情況)

會議	文件	立法會文件編號
2004年7月5日財經事務委員會會議	金管局提供有關“《新巴塞爾資本協定》(《資本協定二》)”的文件	CB(1)2254/03-04(03)
	會議紀要(第6至19段)	CB(1)2513/03-04
2004年12月6日財經事務委員會會議	金管局提供“有關《資本協定二》及建議修訂《銀行業條例》簡報”的文件	CB(1)365/04-05(04)
	立法會秘書處擬備的“在香港實施《新巴塞爾資本協定》的建議背景資料摘要”	CB(1)365/04-05(05)
	會議紀要(第37至47段)	CB(1)741/04-05
《2005年銀行業(修訂)條例草案》委員會2005年4月27日的第一次會議	財經事務及庫務局於2005年3月2日就《2005年銀行業(修訂)條例草案》發出的立法會參考資料摘要	——
2005年6月17日內務委員會會議	立法會秘書處擬備的“《2005年銀行業(修訂)條例草案》委員會報告”	CB(1)1780/04-05