

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)2360/10-11號文件

檔號：CB1/PL/FA

### 財經事務委員會

2011年6月9日舉行的會議

#### 有關香港實施巴塞爾《資本協定二》及《資本協定三》 的背景資料簡介

#### 目的

本文件載述香港實施巴塞爾《資本協定二》及《資本協定三》的背景資料，並綜述議員在立法會相關委員會商議有關建議時提出的主要意見及關注事項。

#### 《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(下稱"巴塞爾委員會")<sup>1</sup>制訂。香港於2009年6月加入成為巴塞爾委員會的成員。

3. 《資本協定一》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權重得出)，而《資本協定一》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《資本協定一》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

---

<sup>1</sup> 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。

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。

## 《資本協定二》

### 監管方法

4. 為解決《資本協定一》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"《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》於2004年6月公布，而根據巴塞爾委員會當時的時間表，《資本協定二》訂於2007年1月1日在全球開始實施。

5. 《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. 鑑於《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》作出規定。條例草案於2005年7月6日獲得通過。根據經修訂的《銀行業條

例》，金融管理專員有權頒布規則，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。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、接受存款公司公會，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。

7. 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》當時的附表3(該附表載述在《資本協定一》的框架下應如何計算最低資本要求)。政府當局解釋，鑑於《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，香港的資本充足框架需要不斷修訂及更新。

8. 法案委員會亦十分關注針對金融管理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。

9. 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。就此，法案委員會建議成立特定的上訴機關，處理涉及金融管理專員在新訂資本充足框架下所作決定的上訴個案。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，由該審裁處負責覆核金管局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。

## 訂立資本規則及披露資料規則

10. 《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《資本協定二》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《資本協定二》的實施建議，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的關注。有些委員亦指出，部分認可機構或許不願意公開表達其關注，因為此舉會令人以為它們的資本不足以應付《資本協定二》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，表達其關注。

11. 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。金管局明白部分認可機構所表達的關注，例如認可機構如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《資本協定二》期間，認可機構可獲許靈活地作出最小的改變。此外，金管局表示打算與認可機構單獨會晤，讓它們暢所欲言，表達其關注。因應事務委員會的要求，金管局於2006年6月28日提供補充資料文件(立法會CB(1)1887/05-06(01)號文件)，匯報就擬議資本規則及披露資料規則初步諮詢銀行界的結果，並且載述就擬議規則進行公開諮詢的詳細計劃。

12. 《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日生效後，香港成為首批採用新訂《資本協定二》標準的司法管轄區。

## **《資本協定二》優化措施**

13. 2009年7月，巴塞爾委員會因應從金融危機中得到的啟示，就《資本協定二》的架構提出一套優化措施，以加強該架構的風險涵蓋範圍。主要的改善之處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。2009年9月，金管局就香港實施《資本協定二》優化措施的建議諮詢銀行界，同時因應香港於2007年1月引入《資本協定二》後所得的實施經驗，就現有資本框架提出多項修訂。由於資本規則及披露資料規則須予修

訂，以反映《資本協定二》的部分優化措施，金管局已跟財經事務及庫務局和律政司合作擬訂各項法例修訂。

14. 2010年6月，巴塞爾委員會就題為"《資本協定二》市場風險框架的修訂"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。

## 《資本協定三》及其實施建議

15. 為提升環球銀行體系抵禦衝擊的能力，巴塞爾委員會於2010年9月12日就《資本協定三》的內容達成共識，並於2010年12月公布《資本協定三》監管框架的文稿。《資本協定三》收緊監管資本的定義，並提高資本質量要求，詳情如下：

- (a) 普通股資本的最低要求由2%調高至4.5%，一級資本的最低要求由4%調高至6%；
- (b) 銀行須持有2.5%的防護緩衝資本，用作承擔日後可能出現的損失，因此，對整體普通股資本的要求上升至7%；
- (c) 各國須按本身的實際情況，備存佔普通股資本0%至2.5%的逆周期緩衝資本；及
- (d) 引入3%的一級資本槓桿率監管指標，以補足上述資本要求。

16. 此外，《資本協定三》訂有兩項有關流動資金的最低標準，並且引入多項監察指標，以推動全球採用一致的流動資金風險監管模式，加強全球各地監管流動資金風險的一致性。

17. 根據巴塞爾委員會的時間表，《資本協定三》的規定將於2013年1月1日至2019年1月1日期間分階段實施。據金管局於2011年5月向財經事務委員會提供的簡介資料所述，該局擬按照此時間表實施《資本協定三》，並建議修訂《銀行業條例》，藉此授權金融管理專員 ——

- (a) 訂立規則，以實施巴塞爾委員會不時就資本及流動資金發出的銀行監管標準(以取代《銀行業條例》所訂的現行資本及流動資金比率)；及
- (b) 發出作業守則，就有關規則的任何條文提供指引。

金管局計劃在諮詢業界後，於2011年12月提交《銀行業(修訂)條例草案》。

## 財經事務委員會近年的商議工作

18. 在金管局向財經事務委員會匯報其工作的定期簡報中，該局會提供最新資料，說明金管局在實施巴塞爾委員會提出的措施方面工作有何進展。事務委員會察悉，2007年及2008年的全球金融危機促使主要的已發展經濟體推出多項改革措施，收緊對銀行業的監管。委員關注該等加強監管措施對本地銀行業(特別是中小型銀行)可能造成的影響。金管局表示，面對全球金融危機的挑戰，本港的金融及銀行業仍然穩健；截至2010年12月底，本地註冊認可機構的綜合資本充足比率平均為15.9%，遠高於8%的國際標準。據金管局2010年5月的工作報告所述，金管局已修訂有關流動資金風險管理標準的指引，藉此實施巴塞爾委員會的《穩健的流動資金風險管理及監管原則》。

19. 在2010年11月1日的事務委員會會議上，一名委員詢問，香港會採取甚麼行動以實施《資本協定三》的規定，並且關注銀行界在遵守《資本協定三》的規定方面會否遇到困難。金管局回應時表示，由於認可機構一向資本充裕，並且持有大量流動資金，儘管《資本協定三》所訂的資本要求更為嚴格，認可機構在遵守有關規定方面並無困難。香港可能面對的唯一難題在於流動資金覆蓋率，因為香港的公共債務票據供應有限。就此，金管局現正與巴塞爾委員會磋商，希望可在2010年年底前找到其他能夠配合香港情況的方案。

## 最新發展

20. 政府當局將於2011年6月9日的事務委員會會議上向事務委員會簡介實施《資本協定二》優化措施的進展，以及實施《資本協定三》的建議。

## 相關文件

21. 相關文件載於以下連結：

《2005年銀行業(修訂)條例草案》	向 <u>立法會及內務委員會</u> 提交的報告 <u>議事錄</u> (第6334至6346頁)
2006年5月4日財經事務委員會會議	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> (第67至75段) <u>跟進文件</u> (立法會CB(1)1887/05-06(01)號文件)
金管局為簡報其工作而向財經事務委員會提供的文件	<u>2009年2月2日</u> (第45張投影片) <u>2009年5月21日</u> (第40張投影片) <u>2009年11月19日</u> (第47張投影片) <u>2010年2月1日</u> (第42及53張投影片) <u>2010年5月20日</u> (第41張投影片) <u>2010年11月1日</u> (第51及61張投影片) <u>2011年3月1日</u> (第37至38張投影片) <u>2011年5月23日</u> (第57張投影片)

立法會秘書處  
議會事務部1  
2011年6月2日