

2011年6月9日
資料文件

立法會財經事務委員會
實施巴塞爾《資本協定二》優化措施的進展及
實施巴塞爾《資本協定三》的計劃

目的

本文件旨在 -

- (a) 匯報有關實施巴塞爾銀行監管委員會(“巴塞爾委員會”)於2009年7月發出《資本協定二》資本監管框架的優化措施的進度；以及
- (b) 簡介巴塞爾委員會於2010年12月發出有關監管資本及流動資金的新標準(稱為《資本協定三》)及我們於2013年1月1日起在香港實施《資本協定三》的計劃。

《資本協定二》優化措施

現行的《資本協定二》資本充足框架

2. 巴塞爾委員會是制訂監管標準的機構，致力推動全球實施穩健的銀行監管標準。巴塞爾委員會的其中一項工作重點，是就國際上活躍的銀行的資本充足程度建立一個監管框架(稱為《資本協定二》)。《資本協定二》於2007年起推行，當中包括三大支柱：(i)有關銀行信用風險、市場風險及業務操作風險的最低資本規定(“第一支柱”)；(ii)評估及監察銀行是否按照其整體風險狀況持有足夠資本的監管審查程序(“第二支柱”)；以及(iii)讓市場人士可以獲取有關銀行資本充足程度的重要資訊的披露規定(“第三支柱”)。
3. 本港現行的資本充足框架分別載於(i)《銀行業條例》(第155章)第XVII部，該部訂明本地註冊認可機構的資本充足比率的規定；以及(ii)金融管理專員在《銀行業條例》下制訂的《銀行業(資本)規則》及《銀行業(披露)規則》。《銀行業(資本)規則》訂明有關本地註冊認

可機構資本充足比率的計算方法，而《銀行業(披露)規則》則訂明認可機構須就其業務狀況、損益以及資本充足比率向公眾人士披露的資料。這兩套規則分別符合《資本協定二》框架中第一支柱及第三支柱的建議，並輔以監管指引。香港金融管理局（“金管局”）於2007年1月1日起依照《資本協定二》中的第二支柱訂立及實施監管審查程序。

《資本協定二》優化措施

4. 巴塞爾委員會於2009年7月公布有關《資本協定二》的多項優化措施（稱為《資本協定二》優化措施），作為其應對全球金融危機所顯露的銀行體系不足之處的策略的一部分，當中包括 -

(a) 《資本協定二》市場風險框架的修訂

建議旨在擴大市場風險框架涵蓋的風險範圍和提高銀行交易帳內的風險承擔所需的資本要求，並且減低市場風險資本規定受經濟周期的影響。建議包括加入遞增風險資本要求、運用受壓風險值以計算資本要求，以及規定記入交易帳的證券化產品須符合適用於銀行帳內的證券化風險承擔的較高資本要求；

(b) 計算交易帳內遞增風險資本的指引

這套指引進一步說明計算遞增風險資本的原則及指標；以及

(c) 《資本協定二》框架的優化措施

這些措施包括(i)提高第一支柱下某些證券化風險承擔的資本規定；(ii)為第二支柱提供補充指引，以應對銀行於管治及風險管理方法方面(包括風險整合、風險集中、風險評估、估值方法、商譽風險、流動性風險、薪酬制度及壓力測試)的不足之處；以及(iii)加強第三支柱下的披露規定，以提高銀行資產負債表上有關其證券化業務及市場風險承擔方面的透明度。

5. 巴塞爾委員會預期銀行及監管機構即時實施第二支柱下的補充指引，並於2011年12月31日前實施有關第一支柱(資本規定)及第

三支柱(披露規定)的優化措施。

實施進度

6. 我們支持《資本協定二》優化措施，並建議遵循巴塞爾委員會訂出的時間表實施有關措施。作為落實措施的第一步，金管局在2010年6月4日發出有關實施第二支柱的框架及指引的修訂，有關修訂於同日生效。有關第一支柱及第三支柱的優化措施所涉及的法例修訂，金管局於2009年9月及2010年8月諮詢銀行業界，收集它們對《銀行業(資本)規則》及《銀行業(披露)規則》的修訂建議，以及於2012年1月1日起實施修訂的計劃的意見。業界回應時要求澄清多個技術事項，並表示應避免重覆計算和高估風險，以及指出在某些情況下須進行大幅度的系統開發才可確保遵守相關修訂。然而，銀行業界普遍支持建議的優化措施和實施時間表。

7. 我們現正擬備《銀行業(資本)規則》及《銀行業(披露)規則》所需的修訂，以實施《資本協定二》的優化措施。此外，我們會藉此機會優化及澄清《銀行業(資本)規則》中的某些條文，從而理順在香港執行規則以來所發現的問題及不清晰的地方。

8. 有關《銀行業(資本)規則》及《銀行業(披露)規則》的修訂草案須先經過法定諮詢程序，才可最後定稿以提交予立法會進行先訂立後審議的程序。我們計劃於2011年第3季內按照《銀行業條例》相關條文的要求發出修訂草案以進行法定諮詢，然後在2011年第4季內將修訂規則提交予立法會進行先訂立後審議的程序。視乎立法會的考慮，我們期望有關修訂可按照巴塞爾委員會的時間表於2012年1月1日起生效。

《資本協定三》

改革方案的主要元素

9. 繼公布《資本協定二》優化措施後，巴塞爾委員會繼續致力加強全球資本框架及銀行體系承受衝擊的能力。在這方面，巴塞爾委員會於2010年12月及2011年1月發出(i)旨在提升銀行資本基礎的質素、一致性及透明度的進一步資本規定；以及(ii)新的全球流動資金標準。這些規定及標準統稱為《資本協定三》。透過《資本協定三》，

巴塞爾委員會旨在提高銀行體系承受金融及經濟壓力衝擊的能力，以減少金融體系對實體經濟造成連鎖影響的風險。

10. 《資本協定三》框架的主要元素包括 -

A. 加強全球資本框架

- (a) 透過以下方法提高銀行監管資本基礎的質素：(i) 對獲准計入各級資本以符合監管規定的資本工具採用更嚴格的資格準則，而各級資本則分為一級資本(包括普通股本及其他符合以下條件的資本工具：屬永久性質及沒有贖回誘因；償還次序排在存戶、一般債權人和後償債項之後；以及銀行有全權決定取消向其支付任何股息或票息)及二級資本(包括符合以下條件的債務工具：原有期限至少五年及沒有贖回誘因；以及償還次序排在存戶和一般債權人之後)；以及(ii)對資本基礎中的普通股本部分採取劃一的監管調整(即扣減)；
- (b) 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% (作出監管調整前)提高至 4.5% (作出更嚴格的監管調整後)；以及一級資本要求由 4%提高至 6%；
- (c) 增加資本基礎的透明度，包括規定資本的所有組成部分，連同其與銀行公布帳目的詳盡對帳表均須披露；

B. 減低經濟周期的影響

規定銀行在最低監管資本要求之上持有緩衝資本，以備受壓時期使用。《資本協定三》設立以風險加權資產 2.5% 計算的股本形式的“防護緩衝資本”。若整體信貸增長過急，引致系統性風險增加，可擴大防護緩衝資本的幅度，形成額外的“反周期緩衝資本”，其規模可由正常時期相當於風險加權資產的 0% 增加至信貸供應過多時期的最高 2.5% 不等。若銀行的資本水平降至緩衝資本的範圍內，其分發收益將受限制；

C. 加入槓桿比率以強化風險為本的資本要求

加入簡單的槓桿比率，以防銀行體系形成過度槓桿水平，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. 加強風險涵蓋範圍

提高銀行的衍生工具、回購協議及證券融資活動涉及的對手方信用風險承擔的資本規定，包括對按市價計值的虧損施加資本要求，以及在計算資本時使用足以反映受壓情況的數據；以及

E. 引入全球流動資金標準

制定兩項最低標準，即“流動資金覆蓋比率”及“穩定資金淨額比率”。流動資金覆蓋比率的目的是確保銀行在監管機構預設的個別銀行及市場整體受到衝擊的情況下，仍有充足的優質流動資產以應付可能出現的流動資金需求，並足以支持銀行至少繼續經營 30 日。穩定資金淨額比率與流動資金覆蓋比率的功能相輔相成，其目的是確保銀行在持續受壓的情況下，從可靠資金來源估算的“可動用的穩定資金”足以應付其一年內“所需的穩定資金”的估計。

巴塞爾委員會的實施時間表

11. 《資本協定三》將會分階段實施，讓全球銀行體系逐步邁向更高的資本及流動資金標準，並同時繼續透過貸款及其他銀行業務支持經濟活動。巴塞爾委員會預期成員地區由 2013 年 1 月 1 日起開始實施《資本協定三》，並於 2019 年 1 月 1 日達致全面實施。

12. 鑑於槓桿比率與流動資金比率都是未經測試或採用全新的標準，巴塞爾委員會在分階段實施新規定的過渡安排中設立觀察期，以便監察兩者在正式成為最低標準前的運作情況與影響。觀察期間將設立穩健的數據申報及評估程序，當中包括在今年稍後時間再次進行量化影響評估。巴塞爾委員會在最後定出上述標準前會考慮有關的評估

結果，因此有可能對兩項比率再作修訂。

業界意見

13. 金管局一直有向銀行業界發放有關《資本協定三》最新發展的資料，並鼓勵業界組織在巴塞爾委員會進行諮詢期間提出意見。香港銀行公會(“銀行公會”)回應巴塞爾委員會時表示其成員支持有關《資本協定三》建議的目標，即加強全球資本及流動資金的監管，以達致提升銀行體系承受衝擊能力的目標。然而，銀行公會認為須注意落實全部建議的整體效應以至其可能產生超出預期的影響，並強調須貫徹執行和劃一國際要求，以及採用適當的過渡條文。銀行公會亦提出有關計算方法的技術事項。

14. 巴塞爾委員會已考慮諮詢期間收集到的意見，以及為評估《資本協定二》優化措施及《資本協定三》資本與流動資金標準的影響而進行的全面量化影響研究的結果，其中有關實施《資本協定三》資本及流動資金標準所設立的延長過渡期應可為銀行提供足夠時間過渡至新標準。另會設立的觀察期，會確保適當地設定槓桿比率及流動資金標準，並在銀行體系或更廣泛的金融體系層面上適當處理任何超出預期的影響。

《資本協定三》對香港認可機構的影響

15. 金管局於 2010 年第 1 季進行了本地量化影響評估，以了解《資本協定三》對被評估的本地銀行可能造成的影響。鑑於香港的銀行普遍持有充裕的資本，並且一向主要以普通股本來符合監管資本規定，加上在香港現行的資本規則下，《資本協定三》的監管調整大部分早已被要求從一級資本中扣除，因此本港銀行在符合較高資本規定方面應不會有困難。同樣，金管局並不預期本地銀行於過渡期內在遵守新的流動資金標準方面會出現很大問題，不過有部分銀行可能須調整其流動資金的結構或流動資產的成分。

在香港實施《資本協定三》

16. 我們目前的計劃是根據巴塞爾委員會的時間表(包括有關的過渡安排)在香港實施《資本協定三》。金管局已於 2011 年 1 月 26 日向所有認可機構發出通告，表達其對實施《資本協定三》(包括預計時間表)的初步構思，藉此推動各認可機構制定本身的計劃以符合《資

本協定三》的規定。

17. 在香港實施《資本協定三》涉及修訂《銀行業條例》、《銀行業(資本)規則》及《銀行業(披露)規則》。與現行規定相比，《資本協定三》建議的新資本及流動資金標準涵蓋範圍更為廣泛和複雜，加上從近期的全球金融危機可見，有關標準須不時檢討，並須視乎需要作出迅速的修訂及優化，以配合市場經營方法及金融環境的變化，以及反映國際最佳標準。鑑於新標準的複雜性及為提供適當的平台以便作出主動及迅速回應的需要，我們建議沿用現時《銀行業條例》下有關制訂《銀行業(資本)規則》及《銀行業(披露)規則》的權力，授權金融管理專員制訂規則，訂明(i)認可機構的資本及流動資金規定；以及(ii)認可機構就遵守有關規定而須作出的披露。有關的規則將會是附屬法例，並會按照適用於現行《銀行業(資本)規則》及《銀行業(披露)規則》的諮詢基礎及對象進行法定諮詢。

18. 根據我們的建議，金管局可發布營運守則或技術備忘錄以補充有關規則，並就技術性及複雜的計算方法提供說明、指引及協助。

19. 金管局亦將獲賦權，在考慮過某認可機構承受的風險或流動資金需要，並經過諮詢該認可機構後，按照審慎的原則，更改原來適用於該認可機構的資本及流動資金規定。此舉符合第二支柱的監管審查程序。此外，為反映反周期緩衝資本的作用，須設立有關更改資本規定的機制。

20. 採用規則再輔以營運守則是切合實際需要的做法，能夠在法律框架下處理所需的各項複雜計算方法，並提供靈活度，以便因應實際情況及國際標準的發展相對迅速地作出監管改革。

21. 我們現正根據上述方案開展有關修訂《銀行業條例》的準備工作。此外，金管局將於短期內就建議的方案初步諮詢業界。我們會考慮初步諮詢期間收集到的有關意見，擬備法律的修訂，並會在下一階段進一步諮詢業界意見。我們計劃在 2011-12 的立法年度內向立法會提交有關的修訂。這個時間表可讓金管局有足夠時間制訂所需的規則及營運守則，以及認可機構作出必要的操作調整及系統提升，為 2013 年 1 月實施首階段的《資本協定三》作好準備。

財經事務及庫務局
香港金融管理局
2011年6月1日