

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(1)937/12-13(03)號文件

檔 號：CB1/SS/9/12

### 《2013年銀行業(資本)(修訂)規則》及 《2013年銀行業(披露)(修訂)規則》小組委員會

### 實施《巴塞爾協定三》的規定 背景資料簡介 (截至2013年4月22日)

#### 目的

本文件提供有關香港為實施《巴塞爾協定三》第一階段的規定而於2013年4月12日在憲報刊登的《2013年銀行業(資本)(修訂)規則》及《2013年銀行業(披露)(修訂)規則》的背景資料，並綜述立法會相關委員會在2012年就有關事宜進行的討論。

#### 《巴塞爾協定三》

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")制訂。香港於2009年6月加入成為巴塞爾委員會的成員。巴塞爾委員會過往曾建議俗稱為《巴塞爾協定一》<sup>1</sup>、《巴塞爾協定二》<sup>2</sup>及《巴塞爾協定二點五》<sup>3</sup>的監管框架。香港透過《銀行業條例》(第155章)第XVII部及附表3訂立法例，以實施《巴塞爾協定一》及其後的修訂。《巴塞爾協定二》及《巴塞爾協定二點五》框架下的規定分別於2007年及2012年透過金融管理專員(下稱"專員")所訂立的《銀行業(資本)規則》(第155章，附屬法例L)及《銀行業(披露)規則》(第155章，附屬法例M)引入。該兩套規則屬於附屬法例，須提交立法會進行先訂立後審議的程序。

---

<sup>1</sup> 《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引入資本充足比率。

<sup>2</sup> 《巴塞爾協定二》是指2004年公布的《新巴塞爾資本協定》所訂明的監管方法，以取代《巴塞爾協定一》。

<sup>3</sup> 《巴塞爾協定二點五》是指巴塞爾委員會於2009年就《巴塞爾協定二》的架構提出的一套優化措施。

3. 《巴塞爾協定三》以《巴塞爾協定二點五》方案為基礎，訂立一套監管資本和流動資產標準。有關標準旨在進一步加強銀行及銀行體系抵禦風險的能力，並針對在近期全球金融危機中發現的問題，提出改善措施。金融及經濟體系受壓會帶來衝擊，《巴塞爾協定三》旨在提升銀行業應付這類衝擊的能力，並降低銀行業危機波及實體經濟的外溢風險。《巴塞爾協定三》提高銀行資本基礎的水平、質素和透明度，以及擴大資本框架的風險涵蓋範圍。《巴塞爾協定三》訂下三項風險加權的最低資本比率、兩種可減輕資本框架受經濟周期影響的新緩衝資本、一項非風險加權的槓桿比率，以及兩項銀行流動資產最低標準。另外，《巴塞爾協定三》亦針對銀行所承擔的某些對手方信用風險，加強資本規定。

4. 2010年11月，20國集團領袖確認《巴塞爾協定三》，並承諾會緊遵巴塞爾委員會所訂的過渡時間表實施《巴塞爾協定三》。《巴塞爾協定三》由2013年1月開始實施，各項標準會在隨後6年內分階段引入，最遲在2019年1月1日全面實施。

## 《2012年銀行業(修訂)條例》及相關附屬法例

5. 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》，以訂定在香港實施《巴塞爾協定三》的框架。立法會並無成立法案委員會審議該項條例草案。條例草案於2012年2月29日獲立法會通過，並於2012年3月9日在憲報刊登為《2012年銀行業(修訂)條例》(下稱"《銀行業修訂條例》")。《銀行業修訂條例》的主要元素包括以下各項：

- (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<sup>4</sup>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；

---

<sup>4</sup> 認可機構指根據《銀行業條例》獲認可的持牌銀行、有限制牌照銀行及接受存款公司。

- (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。

6. 《銀行業修訂條例》的相關條文(該等條文修訂專員的權力，使專員可以訂明適用於認可機構的資本規定及披露規定)及《2012年銀行業(資本)(修訂)規則》在2013年1月1日生效，以在香港實施新的《巴塞爾協定三》資本框架第一階段的規定<sup>5</sup>。簡而言之，《2012年銀行業(資本)(修訂)規則》修訂適用於認可機構的最低資本比率規定、收緊可被確認為監管資本的票據的準則，並且擴大對手方信用風險資本框架的風險涵蓋範圍，以覆蓋(a)因對手方信用質素變化引起的潛在虧損及(b)中央交易對手方風險承擔。

## 立法建議

### 《2013年銀行業(資本)(修訂)規則》

7. 《2013年銀行業(資本)(修訂)規則》由專員根據《銀行業條例》第97C條訂立，以進一步修訂《銀行業(資本)規則》，納入巴塞爾委員會於2012年11月及12月發出最新的技術指引文件所載的規定，以釐清有關對手方信用風險及中央交易對手方

<sup>5</sup> 《2012年銀行業(資本)(修訂)規則》、《2012年銀行業(指明多邊發展銀行)(修訂)公告》及《2012年〈2012年銀行業(修訂)條例〉(生效日期)公告》小組委員會於2012年10月26日的內務委員會會議上成立，就該3項附屬法例進行審議。《2012年〈2012年銀行業(修訂)條例〉(生效日期)公告》指定2013年1月1日為對專員訂立規則的經修訂權力開始實施的日期；有關權力使專員可為實施《巴塞爾協定三》而訂明適用於本地認可機構的資本規定及披露規定。《2012年銀行業(資本)(修訂)規則》對《銀行業(資本)規則》作出修訂，以修訂最低資本比率規定及監管資本的定義，以及優化對手方信用風險框架。《2012年銀行業(指明多邊發展銀行)(修訂)公告》是為了反映巴塞爾委員會於2010年5月作出的決定，為實行巴塞爾資本框架下的措施，把多邊投資擔保機構納入"多邊發展銀行"的名單內。小組委員會沒有就該3項附屬法例動議任何修訂，該等附屬法例已於2013年1月1日生效。

風險承擔的若干資本處理方法。據政府當局所述，該等進一步修訂包括反映對下述文件所載規定作出的修訂：巴塞爾委員會於2012年12月公布名為《巴塞爾協定三對手方信用風險及對中央交易對手方的風險承擔——常見問題》的文件，以及巴塞爾委員會於2006年6月公布名為《統一資本計量和資本標準的國際協議：修訂框架(完全版本)》的文件。各項主要修訂的內容載於政府當局在2013年4月10日發出的立法會參考資料摘要(檔案編號：G4/16/44C)第9段，以及立法會秘書處法律事務部在2013年4月17日發出的法律事務部報告(立法會LS39/12-13號文件)第3段。

### 《2013年銀行業(披露)(修訂)規則》

8. 《2013年銀行業(披露)(修訂)規則》由專員根據《銀行業條例》第60A條訂立，以修訂《銀行業(披露)規則》，訂明認可機構就披露有關資本充足程度及相關財務資料所須遵守的修訂規定，以實施《巴塞爾協定三》資本標準的第一階段規定。有關修訂使銀行資本基礎的披露達到一致及易於比較，並訂明以內部模式計算法，計算對手方信用風險資本要求的相關披露規定，而該資本要求已由《2012年銀行業(資本)(修訂)規則》引入。據政府當局所述，有關修訂包括反映對下述文件所載的披露規定作出的修訂：巴塞爾委員會於2006年6月公布名為《統一資本計量和資本標準的國際協議：修訂框架(完全版本)》文件的表8，以及巴塞爾委員會於2012年6月公布名為《資本組成的披露要求——規則文本》的文件。有關修訂的詳細內容載於在2013年4月10日發出的立法會參考資料摘要(檔案編號：G4/16/44C)第8段，以及立法會秘書處法律事務部在2013年4月17日發出的法律事務部報告(立法會LS39/12-13號文件)第4及5段。

9. 《2013年銀行業(資本)(修訂)規則》及《2013年銀行業(披露)(修訂)規則》將自2013年6月30日起實施。

### **財經事務委員會的討論**

10. 財經事務委員會曾於2012年5月21日及6月4日舉行的會議上，討論關於在香港實施《巴塞爾協定三》所訂資本標準的事宜。委員關注到實施《巴塞爾協定三》的規定或會導致對銀行體系過度規管及令認可機構招致額外開支，而中小型認可機構在遵從《巴塞爾協定三》所訂標準方面或會遇到困難。

11. 香港金融管理局(下稱"金管局")表示，會就實施《巴塞爾協定三》的規定徵詢業界意見，而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，以確保成員間有公平競爭的環境。關於對認可機構在開支方面的影響，金管局解釋，香港銀行的資本充足比率維持在相當之高的水平(在2011年年底為15.8%，遠遠高於法定要求的8%)，故此香港銀行在遵從各項新規定方面，理應沒有困難。另一方面，充裕的資本亦可有助銀行減低籌集額外資本的成本。金管局補充，據金管局每兩年一次對銀行的量化影響研究的結果顯示，香港的中小型銀行在遵從《巴塞爾協定三》的規定方面並無困難。

12. 至於香港相對其他海外司法管轄區在實施《巴塞爾協定三》所訂標準的進度方面，政府當局表示，香港在實施《巴塞爾協定三》的規定時，會依循巴塞爾委員會所定的時間表，目標是在2013年1月1日起執行資本標準。政府當局補充，根據法例規定，金管局為實施《巴塞爾協定三》所訂標準而提交附屬法例時，須徵詢相關銀行及接受存款公司協會的意見。

### **審議《2012年銀行業(資本)(修訂)規則》的小組委員會的討論**

13. 就《2012年銀行業(資本)(修訂)規則》進行審議期間，小組委員會部分委員關注到實施《巴塞爾協定三》的資本標準對銀行業及各行各業的借貸成本的影響，以及認可機構會否在借出貸款方面變得更加審慎，以致中小型企業(下稱"中小企")和市民難以取得信貸等問題。金管局回應時表示，由於認可機構的資本充足比率普遍維持在甚高水平，預計實施各項新訂的最低資本充足比率不會增加認可機構的借貸成本。認可機構亦無需為了達到各項新規定而進行大規模籌募資金的活動。金管局亦指出，鑒於香港的認可機構資本充足，實施各項新訂的最低資本充足比率，應該不會影響到認可機構向中小企作出借貸，亦不會影響到各行各業以致市民大眾在借貸方面的成本。另一方面，實施《巴塞爾協定三》的規定會進一步加強認可機構承受衝擊的能力，令到認可機構在經濟不景時期仍然可以繼續從事貸款業務。

14. 鑒於部分司法管轄區例如歐洲聯盟(下稱"歐盟")及美國在實施《巴塞爾協定三》的時間表方面或會出現若干延誤，小組委員會部分委員關注到，其他司法管轄區在2013年1月1日實施《巴塞爾協定三》的日期可能出現延誤，或會導致香港的認可

機構在競爭中處於不利位置；他們詢問金管局會否考慮讓香港彈性處理有關的實施時間表。金管局表示，鑒於《巴塞爾協定三》對鞏固金融體系的重要性，多個司法管轄區正致力實施《巴塞爾協定三》的優化資本標準。根據巴塞爾委員會2012年10月發表的一份報告的內容，亞洲大多數與香港鄰近的地區已發出有關實施《巴塞爾協定三》的最終規則，當中包括澳洲、中國內地、印度、日本和新加坡。歐盟及美國亦正致力實施《巴塞爾協定三》。鑒於《巴塞爾協定三》能夠為香港建構一個更具資本實力及更能承受衝擊的銀行體系，而巴塞爾委員會決意要在2013年1月1日實施《巴塞爾協定三》第一階段的標準，加上香港作為主要的國際金融中心，實在有必要配合國際議定的實施時間表，政府當局認為，香港應致力在2013年1月1日實施《巴塞爾協定三》。

## 相關文件

15. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2013年4月29日

## 相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2012年5月21日	香港金融管理局向財經事務委員會簡介該局的工作	<a href="#">金管局提交的電腦投影片簡介資料</a> (立法會CB(1)2080/11-12(01)號文件)  <a href="#">會議紀要</a> (立法會CB(1)2267/11-12號文件)
2012年6月4日	財經事務委員會聽取當局匯報香港實施《巴塞爾協定三》所訂標準的進展	<a href="#">討論文件</a> (立法會CB(1)2035/11-12(04)號文件)  立法會秘書處擬備的 <a href="#">背景資料簡介</a> (立法會CB(1)2034/11-12號文件)  <a href="#">會議紀要</a> (立法會CB(1)2574/11-12號文件)
2012年10至11月	立法會成立小組委員會，對《2012年銀行業(資本)(修訂)規則》、《2012年銀行業(指明多邊發展銀行)(修訂)公告》及《2012年〈2012年銀行業(修訂)條例〉(生效日期)公告》進行審議	<a href="#">立法會參考資料摘要</a> (檔案編號：G4/16/44C)  <a href="#">法律事務部報告</a> (立法會LS5/12-13號文件)  <a href="#">小組委員會報告</a> (立法會CB(1)230/12-13號文件)
2013年4月17日	《2013年銀行業(資本)(修訂)規則》及《2013年銀行業(披露)(修訂)規則》提交立法會省覽	<a href="#">立法會參考資料摘要</a> (檔案編號：G4/16/44C)  <a href="#">法律事務部報告</a> (立法會LS39/12-13號文件)