

二零一四年七月七日
討論文件

立法會財經事務委員會

在香港實施《巴塞爾協定三》規定— 修訂《銀行業(資本)規則》及《銀行業(披露)規則》 及制訂《銀行業(流動性)規則》的建議

目的

立法會於二零一二年二月制定《2012 年銀行業(修訂)條例》，訂立法律框架，以便在香港實施巴塞爾銀行監管委員會(「巴塞爾委員會」)所頒布經修訂的監管資本、披露及流動性的標準(稱為《巴塞爾協定三》)。本文件旨在向委員匯報：

- (a) 在二零一三年生效的首階段《巴塞爾協定三》資本標準及相應的披露要求的實施進度；以及
- (b) 實施第二階段《巴塞爾協定三》(涵蓋資本、流動性及披露規定)所需的擬議附屬法例立法程序時間表。有關規定擬在二零一五年一月一日生效。

首階段《巴塞爾協定三》的實施情況

2. 《銀行業條例》(第 155 章)賦權金融管理專員訂立適用於認可機構的資本、流動性及披露規定。為此，《2012 年銀行業(資本)(修訂)規則》¹ 及《2013 年銀行業(披露)(修訂)規則》分別於二零一三年一月一日及六月三十日生效，以於香港實施首階段的《巴塞爾協定三》資本標準及相應的披露要求。

¹ 《2013 年銀行業(資本)(修訂)規則》載有進一步修訂，以實施巴塞爾委員會於二零一二年十二月就對手方信用風險框架發出的技術指引及若干雜項修訂。

3. 概括而言，首階段的《巴塞爾協定三》資本標準提高了最低監管資本規定、收緊可計入資本基礎工具的資格準則，以及加強香港註冊認可機構適用的資本框架的風險涵蓋範圍。相應的披露規定則提高認可機構就其資本基礎所披露的資料的一致性及可比較性。
4. 香港金融管理局(「金管局」)通過其監管程序，持續監察在香港實施首階段的《巴塞爾協定三》資本標準及相應的披露規定的情況。有關監管程序包括審閱認可機構就其資本狀況提交的季度銀行業申報表及因應《巴塞爾協定三》的要求而作出的資本規劃。金管局的監察結果顯示《巴塞爾協定三》的實施過程順利。香港銀行體系的總資本遠高於《巴塞爾協定三》的最低要求²，本地註冊認可機構於二零一四年三月底的平均普通股權一級資本比率為 13.1%，資本總額為 15.9%。最近，國際貨幣基金組織在其對香港的評估中亦肯定了香港銀行體系具備雄厚資本及抵禦能力。

第二階段《巴塞爾協定三》的實施情況

5. 第二階段《巴塞爾協定三》涵蓋多項緩衝資本、流動性覆蓋比率，以及有關緩衝資本、流動性覆蓋比率及槓桿比率³的披露要求。這些標準旨在加強認可機構的流動性風險管理，及在金融與經濟體系受壓期間抵禦衝擊的能力。金融管理專員建議在今年內修訂《銀行業(資本)規則》(第 155L 章)及《銀行業(披露)規則》(第 155M 章)，及制定《銀行業(流動性)規則》，以便按照巴塞爾委員會的過渡時間表，在二零一五年一月一日起實施第二階段的《巴塞爾協定三》要求。

資本標準

6. 金融管理專員建議修訂《銀行業(資本)規則》，以便實施《巴塞爾協定三》的緩衝資本要求。有關要求旨在促使認可機構在非受壓期間，在最低資本要求之上建立及持有額外

² 《巴塞爾協定三》的最低(第一支柱)要求分別為相當於風險加權資產 4.5%的普通股權一級資本比率、6%的一級資本比率及 8%的總資本比率。

³ 根據巴塞爾委員會的實施時間表，有關銀行槓桿比率的披露要求會在二零一五年一月一日生效，較槓桿比率於二零一八年一月一日成為最低要求為早。

的普通股權一級資本，以進一步提升其抵禦金融及經濟體系受壓所帶來的衝擊的能力。認可機構可運用這些緩衝資本彌補虧損，但若認可機構的資本水平在「緩衝範圍」內，其酌情作出分派的能力會受到限制。總括而言，《巴塞爾協定三》的緩衝資本要求包含三個項目：

- (a) 防護緩衝資本 — 香港註冊認可機構將須持有相當於其總風險加權資產 2.5% 的額外普通股權一級資本，以避免受到分派限制。根據巴塞爾委員會的過渡時間表，防護緩衝資本會分階段引入，由二零一六年的 0.625% 起，按年等額遞增至二零一九年的 2.5%。
- (b) 反周期緩衝資本 — 根據《巴塞爾協定三》框架，當監管當局認為其司法管轄區存在「整體信貸過度增長令系統性風險增加」的情況，可對任何銀行於其轄區內的私營界別信用風險承擔實施轄區反周期緩衝資本要求。反周期緩衝資本具有逆周期的性質，只會在信貸過度增長以致造成系統性影響的期間「運作」或上調，並於信貸周期下行時「停止運作」或下調，讓銀行能利用反周期緩衝資本釋放出來的資本維持信貸，以支持實體經濟發展。

轄區反周期緩衝資本比率⁴直接適用於在有關司法管轄區註冊的銀行，而境外監管當局亦會在對等基礎上對其銀行於上述司法管轄區的信用風險承擔施加相應的反周期緩衝資本要求。金管局建議除防護緩衝資本外，須遵守反周期緩衝資本要求的認可機構須持有相當於其風險加權資產 0% 至 2.5% 的額外普通股權一級資本，以避免受到分派限制。每間認可機構的反周期緩衝資本要求是參照該機構的私營界別信用風險承擔所屬的地理區域，以及適用的轄區反周期緩衝資本比率計算而得。反周期緩衝資本 2.5% 的一般上限會由二零一六至二零一九年的三年間，分階段以按年等額遞增的方式實施。

⁴ 轄區反周期緩衝資本比率指某司法管轄區所宣布適用於銀行在該轄區的私營界別信用風險承擔的反周期緩衝資本比率。

雖然《巴塞爾協定三》的一般反周期緩衝資本比率定於 0%至 2.5%的水平，但巴塞爾委員會表明有關監管當局可根據其本地情況設定高於 2.5%的反周期緩衝資本比率。香港作為國際金融中心，銀行體系規模龐大及經濟體系開放，使其較易受到國際金融狀況及不穩定的資金流向的影響。因此，金融理專員目前的意向是就設定高於 2.5%的反周期緩衝資本比率保留靈活性，以加強其宏觀審慎監管及防範特殊情況造成的嚴峻系統性風險。

為了讓認可機構有足夠時間調整其資本規劃，金管局建議在啟動或上調轄區反周期緩衝資本前給予相關的認可機構十二個月通知(或在特殊情況下六個月通知)。相反，任何釋出或下調反周期緩衝資本的決定一般應會在金管局公布後即時生效，以減低信貸供應受到不必要限制的風險。

- (c) 較高的吸收虧損能力要求 — 較高的吸收虧損能力要求將會適用於具全球系統重要性或具本地系統重要性的銀行；這類銀行一旦倒閉會對金融體系造成重大的外溢效應，最終影響實體經濟。為避免受到分派限制，具全球系統重要性的銀行及具本地系統重要性的銀行將須在最低資本比率及上述的緩衝資本要求之上，維持相當於其總風險加權資產的 1%至 3.5% (視乎其被認為具有的系統重要性而定)的額外普通股權一級資本。較高的吸收虧損能力要求會由二零一六至二零一九年間，分階段以按年等額遞增的方式實施。

現時，未有總部設於香港的本地銀行集團屬巴塞爾委員會及金融穩定理事會指定的具全球系統重要性的銀行⁵。就具本地系統重要性的銀行而言，香港須根據巴塞爾委員會在二零一二年公布的原則為本框架，制定其本身的評估方法。為此，金管局已就採納「組別法」(與國際上評估具全球系統重要性的銀行所用的方法相若)諮詢業界。金管局會參考一系列因素及指標，

⁵ 巴塞爾委員會及金融穩定理事會每年都會進行指定，金融穩定理事會會在完成後公布新的具全球系統重要性銀行名單。

以定出有關認可機構的「系統評分」⁶。這項系統評分反映有關認可機構對香港經濟具有的系統重要性，並決定有關認可機構所適用的較高吸收虧損能力要求的水平。

流動性標準

7. 金融管理專員擬訂立《銀行業(流動性)規則》，以便實施《巴塞爾協定三》的流動性覆蓋比率要求。流動性覆蓋比率旨在確保銀行持有充足的優質流動資產，使其能夠在極端的壓力情況下，應付最少 30 日的流動性需要，從而加強銀行承受短期流動性衝擊的能力⁷。

8. 鑑於香港的認可機構的運作規模及其對本港銀行體系的影響各異，因此金管局擬採用兩級制實施經修訂的流動性標準。流動性覆蓋比率將適用於在國際活躍的認可機構；以及規模較大或業務較複雜，並對香港銀行體系有較大影響的認可機構。同時，由現行《銀行業條例》下的流動資產比率⁸修訂的流動性維持比率將適用於其他業務運作較簡單或對銀行體系影響較輕的認可機構。

9. 流動性覆蓋比率及流動性維持比率將會透過擬議的《銀行業(流動性)規則》實施。政府將會就《2012 年銀行業(修訂)條例》中有關流動性要求的條文，頒佈生效日期公告，以賦予有關條文正式生效。

⁶ 系統重要性的指標分為五大類，分別從跨轄區業務活動、規模、關連性、可替代性及複雜程度來評估銀行的系統重要性。

⁷ 流動性覆蓋比率是銀行持有的優質流動資產總存量與為期三十個公曆日期間的淨現金流出總額的百分比。巴塞爾委員會建議由二零一五年一月一日起分階段實施流動性覆蓋比率，最初的流動性覆蓋比率最低要求定於 60%，然後逐年調升十個百分點，至二零一九年一月一日達到 100%。

⁸ 根據《銀行業條例》第 102 條及附表四，所有認可機構都必須遵守最低 25% 的流動資產比率。因此，實施流動性維持比率的有關認可機構，日後維持的流動資產，亦繼續必須至少足以應付 25% 的一個月內到期的限定債務(經扣除部分指定現金流入)。

披露要求

10. 參照實施首階段《巴塞爾協定三》資本標準的披露要求的情況，金融管理專員建議修訂《銀行業(披露)規則》，以實施有關緩衝資本及流動性要求的相應披露要求，並引入認可機構就槓桿比率作出的披露要求。金管局會根據巴塞爾委員會指明的格式發出標準披露範本，以協助認可機構作出相關披露。

國際做法

11. 截至二零一四年三月底，所有巴塞爾委員會成員地區已開始實施《巴塞爾協定三》。大部分巴塞爾委員會成員在實施第二階段的《巴塞爾協定三》標準方面都取得一定程度的進展。香港作為具有信譽的國際金融中心，預期須按照巴塞爾委員會的時間表推行《巴塞爾協定三》標準。

12. 就緩衝資本要求而言，部分司法管轄區(如美國、澳洲、新加坡及歐盟⁹)已在現行的《巴塞爾協定三》規例內定出框架，以實施有關要求。就反周期緩衝資本方面，部分司法管轄區(如歐盟、新加坡、新西蘭及挪威)基於審慎監管的考慮，決定不會就轄區反周期緩衝資本比率設定上限。大部分地區仍在考慮適用於具本地系統重要性銀行的最終較高吸收虧損能力要求，而部分司法管轄區(如澳洲、丹麥及歐盟)已根據其情況定出相當於風險加權資產的 1% 至 3.5% 不等的較高吸收虧損能力要求。

13. 大部分巴塞爾委員會成員地區正採取措施，由二零一五年一月一日起實施流動性覆蓋比率。部份司法管轄區已實施流動性覆蓋比率(例如中國內地)或發出最終的本地規例或指引(例如澳洲)。部份司法管轄區就在分階段實施流動性覆蓋比率等方面實施不同的要求¹⁰。

⁹ 歐盟通過新的《資本要求指令》(一般稱為「CRD IV」)，以實施緩衝資本要求，其成員國已發出或將會發出規例，將 CRD IV 納入本國法規內。

¹⁰ 例如美國會由二零一五年起分階段實施流動性覆蓋比率，而期初的最低要求定於 80%，並會逐步增加，至二零一七年達到 100%。亞洲區方面，新加坡與香港的做法相若，將會採納巴塞爾委員會的分階段實施時間表。澳洲則不會採用分階段實施安排。

市場參與及諮詢

14. 金管局一直就上述建議的實施及技術環節，積極廣泛諮詢業界，並與個別認可機構或業內組織討論。金管局在制訂本港的監管規定時，會參照巴塞爾委員會頒布的標準及本港的情況制訂，並會考慮及繼續聽取業界的意見。其中：

- (a) 在緩衝資本要求方面，金管局已就評估信貸有否過度增長以致對香港構成系統性影響的建議方法及指標諮詢業界意見；
- (b) 在本地具系統重要性銀行框架方面，金管局已就界定本地具系統重要性銀行的建議方法及指標，以及相應的較高吸收虧損能力水平的釐定方法(包括有關要求對境外銀行集團的本地附屬公司的應用)諮詢業界意見；以及
- (c) 在流動性標準方面，金管局就制訂各項的詳細規定，包括採用「兩級制」實施有關標準、分階段實施流動性覆蓋比率，以及修訂現行的流動資產比率成為流動性維持比率等，已對業界進行了三輪諮詢。

對香港銀行的影響評估

15. 金管局就實施第二階段《巴塞爾協定三》的建議，與有關的《巴塞爾協定三》標準一致。由於本港銀行體系資本雄厚，金管局認為緩衝資本的建議應不會對認可機構的資本狀況構成重大影響。分階段實施第二階段資本標準的安排，應能讓認可機構有充足時間調整資本狀況以符合新規定。一般而言，認可機構透過謹慎的資本規劃(而有關資本規劃須受金管局持續監察)，這些建議應不會對認可機構的股息政策有任何重大影響。

16. 在新流動性標準方面，金管局預期大部分認可機構將會實施流動性維持比率，只有少數大型及業務較複雜的認可機構須遵守流動性覆蓋比率要求。採納兩級制應能避免對業務相對簡單或對銀行體系的系統重要性較低的認可機構構成過度合規負擔。最近進行的量化影響研究顯示，認可機構

由二零一五年一月一日起符合有關的流動性要求應不會遇到重大困難，但部分認可機構或需要調整其流動性或資金策略。分階段實施流動性覆蓋比率的安排應能為認可機構提供足夠的時間，於有需要的情況下調整其流動性狀況，以符合新流動性標準。金管局會繼續密切監察認可機構的流動性狀況，並提供必要的指引，以協助認可機構遵守新流動性標準。

立法時間表

17. 因應巴塞爾委員會的時間表，實施第二階段《巴塞爾協定三》相關的附屬法例草擬工作正在進行。為此，金融管理專員擬於本年第四季向立法會提交《2014 年銀行業(資本)(修訂)規則》、《銀行業(流動性)規則》及《2014 年銀行業(披露)(修訂)規則》，以進行先訂立後審議的程序¹¹。在此之前，金融管理專員會根據《銀行業條例》第 97C 條、97H 及第 60A 條，就草擬條文諮詢財政司司長、銀行業務諮詢委員會、接受存款公司諮詢委員會、香港銀行公會及接受存款公司公會。金融管理專員的目標是在二零一五年一月一日實施相關擬議規則。

徵求意見

18. 請委員察悉本文件所載有關在香港實施《巴塞爾協定三》的進展，以及政府當局的立法程序時間表。

財經事務及庫務局
香港金融管理局
二零一四年六月

¹¹ 同時，財經事務及庫務局局長會發出生效日期公告，指定二零一五年一月一日為《2012 年銀行業(修訂)條例》中有關《巴塞爾協定三》流動性要求的修訂條文的生效日期。該公告須提交立法會進行先訂立後審議的程序。