

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1668/13-14(04)號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2014年7月7日的會議

有關在香港實施《巴塞爾協定三》的 背景資料簡介

目的

本文件提供關於在香港實施《巴塞爾協定三》的背景資料，並綜述立法會轄下委員會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》¹、《巴塞爾協定二》²及《巴塞爾協定二點五》³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，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。

¹ 《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。

² 《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》。

³ 《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，旨在進一步加強銀行及銀行體系抵禦風險的能力，並針對近期環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3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，以及兩項銀行流動性最低標準。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國集團領袖贊同《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》及相關的附屬法例

5. 《2011年銀行業(修訂)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》(2012年第3號條例)(下稱"《銀行業修訂條例》")，為在香港實施《巴塞爾協定三》訂定法律框架⁴。《銀行業修訂條例》關於修訂專員訂立規則的權力，使專員可以訂明適用於認可機構⁵的資本規定及披露規定的條文及《2012年銀行業(資本)(修訂)規則》在2013年1月1日開始實施，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⁶。簡而言之，

⁴ 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》。立法會並無成立法案委員會審議該項條例草案。

⁵ 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。

⁶ 立法會成立《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，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(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。

《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，以覆蓋因對手方信用質素變化(稱為信用估值調整風險)引起的潛在虧損及中央交易對手方風險承擔。

6. 政府當局於2013年4月17日向立法會提交《2013年銀行業(資本)(修訂)規則》及《2013年銀行業(披露)(修訂)規則》⁷。《2013年銀行業(資本)(修訂)規則》進一步修訂《銀行業(資本)規則》，以基本上釐清有關對手方信用風險及中央交易對手方風險承擔的若干資本處理方法，而《2013年銀行業(披露)(修訂)規則》修訂《銀行業(披露)規則》，以訂明認可機構就披露有關資本充足程度及相關財務資料須遵守的修訂規定，以實施《巴塞爾協定三》資本標準的第一階段規定。兩項附屬法例於2013年6月30日實施。

財經事務委員會的討論

7. 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、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。

8. 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甚高水平(在2011年年底為15.8%，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減低銀行籌集額外資本的成本。金管局補充，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。

9. 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

⁷ 立法會成立《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，就該兩項附屬法例進行審議。

《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，須徵詢相關銀行業及接受存款公司協會的意見。

審議有關《巴塞爾協定三》的附屬法例的小組委員會的討論

10. 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，鑑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型企業作出借貸，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。

11. 鑑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，鑑於《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》。鑑於《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》。

12. 小組委員會在審議《2013年銀行業(資本)(修訂)規則》及《2013年銀行業(披露)(修訂)規則》時察悉，部分認可機構(特別是中小型機構)過往曾就實施新訂《巴塞爾協定三》的規定對其營運可能造成的影響表示關注。委員詢問自2013年1月起在香港實施《巴塞爾協定三》第一階段規定的情況，以及認可機構在符合該兩套修訂規則所訂明的規定方面會否遇到挑戰。

13. 金管局表示，《巴塞爾協定三》第一階段規定在香港實施的情況一直順利。根據金管局最近進行測試的結果，所有參與的認可機構在符合《巴塞爾協定三》的資本規定方面沒有遇到困難。該項測試要求所有在本地成立的認可機構根據《巴塞爾協定三》的資本標準確實匯報資本狀況。有關測試亦顯示本港所有認可機構的最低資本比率均維持在遠高於《巴塞爾協定三》資本框架第一階段規定的水平。

14. 至於修訂規則對銀行界的影響，政府當局指出，《2013年銀行業(披露)(修訂)規則》訂明認可機構在《巴塞爾協定三》資本框架下與資本基礎相關的披露規定。由於《巴塞爾協定三》的資本框架已於2013年1月1日生效，有關的披露修訂規則不會為認可機構帶來額外的資本成本。此外，由於業界參與制訂新的披露規定已有一段時間，當局並不預期建議修訂會對認可機構在合規方面造成過度負擔。政府當局亦表示，《2013年銀行業(資本)(修訂)規則》訂明的對手方信用風險框架及市場風險計算方法的修訂主要屬技術性質的雜項修訂，當局預期不會對認可機構的資本狀況帶來重大影響。此外，《2013年銀行業(資本)(修訂)規則》主要關乎對手方信用風險及中央交易對手方風險承擔的資本處理方法，受影響的是場外衍生工具交易，這些交易大多數由大型認可機構進行，故中小型認可機構的運作不大可能受到影響。

最新發展

15. 政府當局將於2014年7月7日舉行的事務委員會會議上，就香港為實施《巴塞爾協定三》標準第二階段的規定而提出有關修訂《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》的建議諮詢事務委員會。

相關文件

16. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部1

2014年7月4日

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2012年2月29日	立法會通過《2011年銀行業(修訂)條例草案》	議事錄 通過的條例草案
2012年5月21日	香港金融管理局向財經事務委員會匯報該局的工作	金管局提交的電腦投影片簡介資料 (立法會CB(1)2080/11-12(01)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)2267/11-12號文件)
2012年6月4日	政府當局向財經事務委員會匯報香港實施《巴塞爾協定三》所訂標準的進展	討論文件 (立法會CB(1)2035/11-12(04)號文件) 立法會秘書處擬備的背景資料簡介 (立法會CB(1)2034/11-12號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)2574/11-12號文件)
2012年10至2012年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	立法會參考資料摘要 (檔案編號：G4/16/44C) 法律事務部報告 (立法會LS5/12-13號文件) 小組委員會報告 (立法會CB(1)230/12-13號文件)
2013年4月至2013年5月	《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；立法會成立小組委員會對該兩項規則進行審議	立法會參考資料摘要 (檔案編號：G4/16/44C) 法律事務部報告 (立法會LS39/12-13號文件) 小組委員會報告 (立法會CB(1)1047/12-13號文件)