

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)448/16-17(02)號文件

檔號：CB1/SS/5/16

《2016 年銀行業(披露)(修訂)規則》及 《2016 年銀行業(指明獲豁免押記類別)(修訂)公告》小組委員會 有關在香港實施《巴塞爾協定三》的 背景資料簡介

目的

本文件載述關於在 2016 年 12 月 30 日刊憲的《2016 年銀行業(披露)(修訂)規則》及《2016 年銀行業(指明獲豁免押記類別)(修訂)公告》的背景資料，並綜述立法會轄下委員會在 2011-2012 至 2016-2017 年度會期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("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("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對銀行業帶來衝擊，《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. 按照巴塞爾委員會所定的時間表，各成員須由 2013 年 1 月起分階段實施《巴塞爾協定三》的規定，並須於 2019 年 1 月 1 日或之前全面實施所有相關規定。

在香港實施《巴塞爾協定三》

第一階段《巴塞爾協定三》的實施情況

5. 《2012 年銀行業(修訂)條例》("《修訂條例》")在 2012 年 2 月制定，為在香港實施《巴塞爾協定三》訂定法律框架。⁴ 《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《巴塞爾協定三》資本框架第一階段的規定。⁶ 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

⁴ 政府於 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條例草案。

⁵ 認可機構指根據《銀行業條例》(第 155 章)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 日為對金融管理專員("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。

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引起的潛在虧損及中央交易對手方風險承擔。

6. 政府當局又於 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。

第二階段《巴塞爾協定三》的實施情況

7. 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，以及該等規定的相關披露要求。這些標準旨在加強認可機構的流動性風險管理，以及在金融與經濟體系受壓期間抵禦衝擊的能力。

8. 政府於 2014 年 10 月 29 日向立法會提交《2014 年〈2012 年銀行業(修訂)條例〉(生效日期)公告》、《2014 年銀行業(資本)(修訂)規則》及《銀行業(流動性)規則》。首項附屬法例使《修訂條例》關乎專員制訂認可機構流動性要求的規則的權力得以生效。第二套附屬法例為認可機構引入防護緩衝資本及逆周期緩衝資本，並為被評為具系統重要性的認可機構引入較高吸收虧損能力要求。該附屬法例亦對於當認可機構的普通股權一級資本比率等於或低過緩衝水平時分派付款施加限制。第三套附屬法例則為相關類別的認可機構引入《巴塞爾協定三》的流動性覆蓋比率要求。⁸ 上述 3 套附屬法例於 2015 年 1 月 1 日實施。⁹《2014 年銀行業(披露)(修訂)規則》於 2015 年 1 月 7 日提交立法會，對有關規則作出相應修訂，以訂明認可機構就有

⁷ 立法會曾成立《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，對該兩項附屬法例進行審議。

⁸ 根據《銀行業(流動性)規則》，《巴塞爾協定三》流動性覆蓋比率要求適用於被專員指定為活躍於國際或是對香港的銀行業體系的整體穩定與有效運作是舉足輕重的認可機構。較寬鬆的流動性維持比率要求則適用於其他認可機構。

⁹ 立法會並無成立小組委員會審議相關附屬法例。

關緩衝資本、流動性覆蓋比率及槓桿比率的披露要求。¹⁰ 該修訂規則於 2015 年 3 月 31 日實施。

9. 政府於 2015 年 10 月 28 日向立法會提交《2015 年銀行業(資本)(修訂)規則》，對《銀行業(資本)規則》作雜項修訂，令該規則的若干內容與巴塞爾委員會發出的相關標準更為一致。該修訂規則於 2016 年 1 月 1 日實施。¹¹

《2016 年銀行業(披露)(修訂)規則》及《2016 年銀行業(指明獲豁免押記類別)(修訂)公告》

10. 《2016 年銀行業(披露)(修訂)規則》修訂有關規則，以實施巴塞爾委員會於 2015 年 1 月發出題為"經修訂的第三支柱披露規定"的文件所載的認可機構披露規定。根據第三支柱披露規定，銀行必須公開披露與其資本、流動性及風險承擔有關的主要資料，以便利評估相關的風險並加強市場紀律。最新的第三支柱披露規定旨在加強銀行所披露的資料在業界以及不同司法管轄區之間的可比性及一致性。各項主要修訂載於立法會參考資料摘要(檔號：B&M/2/1/63C，日期為 2016 年 12 月 28 日)第 11 段，以及立法會秘書處法律事務部發出的報告(立法會 LS22/16-17 號文件)第 2 段。

11. 《2016 年銀行業(指明獲豁免押記類別)(修訂)公告》修訂《銀行業(指明獲豁免押記類別)公告》(第 155 章，附屬法例 K)，以新增一類與有關認可機構就場外衍生工具交易提供開倉保證金相關的獲豁免押記，令該類押記只要其價值不超逾相等於該認可機構的總資產的 5%，可不用受制於《銀行業條例》第 119A(2)條的規定。根據《銀行業條例》第 119A(2)條，除非獲專員批准，否則在某些情況下(例如有關機構的總資產值上(不包括對銷項目)現存的所有押記的總價值，是其總資產的價值的 5%或以上)，認可機構會被禁止在其資產上設定任何押記。根據《銀行業條例》第 119A(3)條，專員可藉憲報公告，指明第 119A(2)條不適用於某些押記或某類押記。據政府所述，《2016 年公告》提出的修訂旨在於以下兩者之間取得平衡：一方面可便利認可機構遵守巴塞爾委員會及國際證券事務監察委員會組織所發布，並適用於非經中央交易對手方結算的場外衍生工具的最新保證金及風險緩解標準；另一方面則可保存《銀行

¹⁰ 立法會並無成立小組委員會審議相關附屬法例。

¹¹ 立法會並無成立小組委員會審議相關附屬法例。

業條例》第 119A 條的原意，即限制認可機構可在其總資產上設定押記的程度。

12. 《2016 年銀行業(披露)(修訂)規則》及《2016 年銀行業(指明獲豁免押記類別)(修訂)公告》將分別於 2017 年 3 月 31 日及 2017 年 3 月 3 日實施。

議員提出的關注事項和意見

13. 財經事務委員會曾於 2012 年 5 月 21 日、2012 年 6 月 4 日及 2014 年 7 月 7 日舉行的會議上，討論關於在香港實施《巴塞爾協定三》的事宜。在 2012 及 2013 年成立負責審議對《銀行業(資本)規則》及《銀行業(披露)規則》所作修訂的相關小組委員會，亦曾在其會議上討論有關事宜。下文各段綜述議員所表達的主要意見及關注事項。

實施《巴塞爾協定三》的規定所帶來的影響

14. 議員對於實施《巴塞爾協定三》的規定所帶來的影響表示關注。議員所提出的事項包括銀行業及各行各業的借貸成本；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("中小企")和市民難以取得信貸；實施《巴塞爾協定三》的規定會否導致對銀行體系過度規管及令認可機構招致額外開支；認可機構(特別是中小型認可機構)在遵從《巴塞爾協定三》所訂標準方面可能會遇到的困難；以及香港金融管理局("金管局")有否評估實施《巴塞爾協定三》的規定對本港認可機構有何影響。

15. 金管局表示，該局會就實施《巴塞爾協定三》的規定徵詢業界意見，而巴塞爾委員會亦會全面評估其成員實施巴塞爾資本協定的規定的工作，以確保成員有公平競爭的環境。

16. 至於對認可機構的成本及借貸活動所帶來的影響方面，金管局解釋，鑒於本港認可機構的資本充足比率普遍維持在十分高的水平(在 2011 年年底為 15.8%，該比率遠超法定要求的 8%)，故此金管局預計，實施各項新訂的最低資本充足比率將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活動。金管局又指出，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至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。充裕的資本亦可能有助減低銀行籌集額外資本的成本。金管局又表示，就若干新規定(例如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)而言，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。

17. 關於第二階段《巴塞爾協定三》規定的影響，政府當局表示，某些相關規定(例如有關流動性覆蓋比率的規定及較高的吸收虧損能力要求)只適用於較大型的認可機構，而當局亦會提供較長的過渡期。鑒於本港認可機構的平均資本充足比率均超過 15%，流動性狀況理想，政府當局認為在實施第二階段《巴塞爾協定三》的規定方面，認可機構不會遇到重大困難。

18. 至於評估實施《巴塞爾協定三》的規定所帶來的影響方面，金管局表示，根據該局為所有在本地成立的認可機構進行測試的結果，所有參與的認可機構在符合首階段《巴塞爾協定三》的資本規定方面沒有遇到困難。金管局亦曾就實施第二階段《巴塞爾協定三》的規定進行量化影響研究，所得出的結論是各項相關規定不大可能對本港認可機構帶來重大的難題。

認可機構的股息政策

19. 議員察悉，實施第二階段《巴塞爾協定三》會施加若干緩衝資本要求；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便會受到限制。他們詢問，認可機構是否需要改變其股息政策，以配合相關要求。金管局表示，由於本港銀行的資本水平處於高水平，預計本港銀行的資本水平跌至處於"緩衝範圍"內，因而須在作出酌情分派方面受到限制的情況並不常見。

香港實施《巴塞爾協定三》的進度與其他司法管轄區的比較

20. 鑒於部分司法管轄區(例如歐洲聯盟及美國)在實施《巴塞爾協定三》的時間表方面或會出現若干延誤，有議員關注到，其他司法管轄區在實施《巴塞爾協定三》方面可能出現延誤，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。他們強調，在實施《巴塞爾協定三》的規定方面，香港的步伐應與其他司法管轄區相同，以免對本港銀行業界帶來營運開支方面的壓力，這點十分重要。

21. 政府當局回應時表示，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。政府當局又指出，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。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》。至於第二階段《巴塞爾協定三》的規定，據悉大部分司法管轄區均會依循巴塞爾委員會所定的相關時間表。應議員的要求，政府當局曾提供補充資料，述明香港與 20 國集團成員實施第一及第二階段《巴塞爾協定三》規定的進展。¹²

最新發展

22. 議員在財經事務委員會於 2016 年 5 月 23 日及 11 月 15 日舉行的會議上聽取金管局的工作簡報時察悉，政府有計劃修訂《銀行業(披露)規則》，以落實巴塞爾委員會的最新披露標準。

23. 在 2017 年 1 月 6 日舉行的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會，研究《2016 年銀行業(披露)(修訂)規則》及《2016 年銀行業(指明獲豁免押記類別)(修訂)公告》。

相關文件

24. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2017 年 1 月 18 日

¹² 相關資料載於有關《2014 年〈2012 年銀行業(修訂)條例〉(生效日期)公告》、《2014 年銀行業(資本)(修訂)規則》及《銀行業(流動性)規則》的立法會參考資料摘要附件 D。

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("金管局")向財經事務委員會匯報該局的工作	金管局提供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 月 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)

日期	事件	文件/會議紀要
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)
2014 年 7 月 7 日	政府當局向財經事務委員會簡介為在香港實施《巴塞爾協定三》所訂標準而修訂《銀行業(資本)規則》和《銀行業(披露)規則》，以及制訂《銀行業(流動性)規則》的建議	討論文件 (立法會 CB(1)1668/13-14 (03)號文件) 立法會秘書處擬備的 背景資料簡介 (立法會 CB(1)1668/13-14 (04)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1998/13-14 號文件)
2014 年 10 月 29 日	於 2014 年 10 月 24 日刊憲的《2014 年〈2012 年銀行業(修訂)條例〉(生效日期)公告》、《2014 年銀行業(資本)(修訂)規則》及《銀行業(流動性)規則》提交立法會	立法會參考資料摘要 (檔號：B&M/2/1/63C) 法律事務部報告 1 及 2 (立法會 LS7/14-15 及 LS15/14-15 號文件)
2015 年 1 月 7 日	於 2014 年 12 月 24 日刊憲的《2014 年銀行業(披露)(修訂)規則》提交立法會	立法會參考資料摘要 (檔號：B&M/2/1/63C) 法律事務部報告 1 及 2 (立法會 LS25/14-15 及 LS31/14-15 號文件)

日期	事件	文件/會議紀要
2014 年 5 月 4 日	金管局向財經事務委員會匯報該局的工作	金管局提供的電腦投影片簡介資料 (立法會 CB(1)780/14-15 (02)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1070/14-15 號文件)
2015 年 10 月 28 日	於 2015 年 10 月 23 日刊憲的《2015 年銀行業(資本)(修訂)規則》提交立法會	立法會參考資料摘要 (檔號：B&M/2/1/63C) 法律事務部報告 (立法會 LS4/15-16 號文件)
2016 年 5 月 23 日	金管局向財經事務委員會匯報該局的工作	金管局提供的電腦投影片簡介資料 (立法會 CB(1)958/15-16 (01)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1142/15-16 號文件)
2016 年 11 月 15 日	金管局向財經事務委員會匯報該局的工作	金管局提供的電腦投影片簡介資料 (立法會 CB(1)141/16-17 (01)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)364/16-17 號文件)
2017 年 1 月 11 日	於 2017 年 1 月 6 日刊憲的《2016 年銀行業(披露)(修訂)規則》及《2016 年銀行業(指明獲豁免押記類別)(修訂)公告》提交立法會	立法會參考資料摘要 (檔號：B&M/2/1/63C) 法律事務部報告 (立法會 LS22/16-17 號文件)