

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)291/17-18 號文件

檔號：CB1/SS/5/17

2017 年 12 月 1 日內務委員會會議文件

《2017 年銀行業(資本)(修訂)規則》、
《2017 年銀行業(流動性)(修訂)規則》及
《2017 年銀行業(指明多邊發展銀行)(修訂)公告》小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2017 年銀行業(資本)(修訂)規則》、《2017 年銀行業(流動性)(修訂)規則》及《2017 年銀行業(指明多邊發展銀行)(修訂)公告》小組委員會("小組委員會")的商議工作。

背景

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。巴塞爾委員會過往曾就銀行的資本及流動性規定的監管標準，提出俗稱為《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。香港於 2009 年 6 月加入成為巴塞爾委員會的成員。

3. 巴塞爾委員會以《巴塞爾協定二點五》方案為基礎，頒布了《巴塞爾協定三》框架，以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，並針對近年環球金融危機中發現的問題，提出改善措施。金融及經濟

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。

體系受壓會帶來衝擊，《巴塞爾協定三》框架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。此框架的目的在於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。

4. 2010 年 11 月，20 國集團領袖贊同《巴塞爾協定三》框架，並承諾會分階段實施各項新標準，即由 2013 年 1 月開始實施，並於 2019 年 1 月 1 日或之前全面實施。

5. 按照《巴塞爾協定三》的過渡安排，香港已透過在 2012 年至 2014 年修訂《銀行業(資本)規則》(第 155 章，附屬法例 L) ("《資本規則》")和《銀行業(披露)規則》(第 155 章，附屬法例 M)，以及制定《銀行業(流動性)規則》(第 155 章，附屬法例 Q) ("《流動性規則》")，在 2013 年 1 月 1 日起，逐步實施較早階段相關的資本、披露及流動性標準。

3 項附屬法例

《2017 年銀行業(資本)(修訂)規則》

6. 《2017 年銀行業(資本)(修訂)規則》 ("《2017 年資本規則》")由金融管理專員("專員")在諮詢財政司司長及若干指明人士⁴ ("法定諮詢人士")後，根據《銀行業條例》(第 155 章)第 97C 條訂立，以修訂《資本規則》。其主要目的是實施關於認可機構⁵的證券化類別風險承擔⁶、槓桿比率⁷及預期損失撥備⁸

⁴ 該等人士為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，以及香港有限制牌照銀行及接受存款公司公會。

⁵ 根據《銀行業條例》(第 155 章)第 2(1)條，"認可機構"指銀行、有限制牌照銀行或接受存款公司。

⁶ 根據《銀行業(資本)規則》 ("《資本規則》")新訂的第 2(1)條，"證券化類別風險承擔"的定義是指某人對證券化交易的風險承擔，包括由以下項目產生的上述承擔——(a)購買或回購證券化票據；(b)向該交易的任何一方提供信用保障或信用提升；(c)保留一項或多於一項對該交易中某份額的風險承擔；(d)為該交易提供流動資金融通或服務者現金墊支融通；或(e)(如該交易受提早攤銷規定所規限)取得投資者在該交易的組成項目的權益的義務。

⁷ 新引入的槓桿比率旨在補充風險為本的資本充足比率，以避免銀行過度槓桿。

⁸ 新的標準規定機構以"預期損失"的模式取代現時"實際損失"的模式，為其財務資產作減值撥備。

的《巴塞爾協定三》資本標準。《2017年資本規則》亦對《資本規則》作出雜項修訂，例如指定香港科技園公司為一本本地公營單位⁹；將定義"小型企業"時的每年營業額門檻由5,000萬港元更新為1億港元¹⁰；以及完善部分現有條文，令某些方面的用語更清晰。

《2017年銀行業(流動性)(修訂)規則》

7. 《2017年銀行業(流動性)(修訂)規則》("《2017年流動性規則》")由專員在諮詢法定諮詢人士後，根據《銀行業條例》第97H條訂立，旨在修訂《流動性規則》，以引入新的兩級制度，規定若干認可機構須以足夠穩定的資金來源為其活動融資。

8. 在《2017年流動性規則》實施後，由專員指定的第1類機構¹¹須維持不少於100%的穩定資金淨額比率¹²，並須自行糾正短欠。將由專員指定的第2A類機構¹³在2018年的每個公曆月均須維持平均最少50%的核心資金比率，以及在由2019年1月1日起的每個公曆月均須維持平均不少於75%的核心資金比率。《流動性規則》新訂第9部及附表6訂明穩定資金淨額比率、核心資金比率及相關因數的計算方式。

《2017年銀行業(指明多邊發展銀行)(修訂)公告》

9. 根據《銀行業條例》第2(19)條，為施行《銀行業條例》，專員可藉憲報公告，將由兩個或多於兩個國家、地區或國際組

⁹ 在《資本規則》中，獲指定的本地公營單位可在斷定風險權重時得到優惠的待遇。有關指定所基於的準則是該單位是：(a)由政府主要擁有或由政府成立；(b)為公共政策目的而成立；以及(c)有高度信用。

¹⁰ 在《資本規則》中，對"小型企業"的風險承擔(在符合某些條件下)可在斷定風險權重時獲得優惠待遇。就每年營業額的規模而言，《資本規則》對"小型企業"的定義是參考商業信貸資料庫釐定涵蓋範圍時對中小企的定義。

¹¹ 金融管理專員("專員")已指明主要是總資產值達2,500億港元或以上或對外債權及負債達2,500億港元或以上的認可機構為第1類機構。

¹² 據《2017年銀行業(流動性)(修訂)規則》註釋第4段所述，穩定資金淨額比率規定旨在減少第1類機構在較長時間範圍內的資金風險。

¹³ 專員在考慮非第1類機構業務的規模及與該機構有關聯的流動性風險後，可指定該機構為第2A類機構(《銀行業(流動性)規則》新訂的第3A(2)條)。據政府當局所述，第2A類機構將包括總資產值達200億港元或以上(如屬本地註冊認可機構)或1,000億港元或以上(如屬外地銀行的分行)的認可機構。當局預期34家認可機構會符合有關規定，並須遵守核心資金比率的規定。

織藉協議而設立或擔保(但並非為純商業目的而設立或擔保)的任何銀行或借貸或發展團體，指明為多邊發展銀行。就計算認可機構的資本充足比率和流動性比率而言，對多邊發展銀行的風險承擔，可獲得較優惠的待遇。

10. 《2017 年銀行業(指明多邊發展銀行)(修訂)公告》("《2017 年指明公告》")修訂現有《公告》，以指明國際開發協會為《銀行業條例》下的一個新增多邊發展銀行。當局作出此項修訂，以實施巴塞爾委員會於 2016 年 11 月所作決定，即把國際開發協會(世界銀行的其中一員)納入為一間可在資本框架下得到優惠待遇的多邊發展銀行。《2017 年指明公告》亦修訂現有《公告》的中文文本，以納入 7 間現有多邊發展銀行的中文名稱¹⁴。

11. 3 項附屬法例將自 2018 年 1 月 1 日起實施。

小組委員會

12. 在 2017 年 10 月 27 日舉行的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會，研究該 3 項附屬法例。陳振英議員獲選為小組委員會主席。小組委員會的委員名單載於**附錄**。小組委員會曾與政府當局舉行一次會議，研究該 3 項附屬法例。

13. 為了讓小組委員會有更多時間向內務委員會匯報其商議工作，主席曾作出預告，擬於 2017 年 11 月 22 日的立法會會議上動議決議案，將該 3 項附屬法例的審議期延展至 2017 年 12 月 13 日的立法會會議。2017 年 11 月 22 日的立法會會議休會待續時，尚未開始處理有關擬議決議案的議項。因此，該 3 項附屬法例的審議期已於 2017 年 11 月 22 日的立法會會議上屆滿。

小組委員會的商議工作

實施《巴塞爾協定三》標準對銀行業的影響

14. 小組委員會查詢當局就透過《2017 年資本規則》及《2017 年流動性規則》實施《巴塞爾協定三》標準而向銀行業

¹⁴ 該 7 間多邊發展銀行為國際復興開發銀行、國際金融公司、非洲開發銀行、歐洲復興開發銀行、美洲開發銀行、歐洲投資銀行及北歐投資銀行。小組委員會的法律顧問曾詢問當局為何未有把其餘 5 間多邊發展銀行的中文名稱納入《銀行業條例》的中文文本，政府當局表示，本地法例當中並未包含該等多邊發展銀行的英文名稱的中文對應詞。

界進行的諮詢工作，銀行在遵行各項新標準時可能會面對甚麼困難，以及香港實施新標準的時間表與巴塞爾委員會其他成員司法管轄區的時間表的比較。小組委員會委員又詢問，如香港不跟從巴塞爾委員會的時間表實施新標準，可能會產生甚麼後果。有委員關注到，倘若香港的實施安排先於其他司法管轄區，或會削弱香港銀行的競爭力。

15. 政府回應時表示，預期認可機構在遵行《2017 年資本規則》及《2017 年流動性規則》所引入的新規定時，不會遇到重大困難。香港已經由 2013 年 1 月 1 日起，分階段實施《巴塞爾協定三》框架，銀行業界早已知悉相關的時間表，並已作好適當準備。自 2013 年起，香港金融管理局("金管局")已規定認可機構須定期匯報其槓桿比率。認可機構的證券化類別風險承擔一般僅佔整體風險承擔的 0.2%。預期經修訂的證券化框架不會對認可機構的資本規定構成重大影響。此外，新訂的穩定資金淨額比率規定只適用於"第 1 類機構"，即由專員指明並屬規模最龐大或最活躍於國際的認可機構，主要是總資產值達 2,500 億港元或以上或對外債權及負債達 2,500 億港元或以上的認可機構。

16. 政府補充，當局在制定《2017 年資本規則》及《2017 年流動性規則》所引入的立法建議時，一直與銀行業界保持緊密聯繫，並按法例規定諮詢了法定諮詢人士。該等建議普遍獲得支持。最終版本的規則已適當處理所收到的相關技術性或草擬上的意見。

17. 政府強調，巴塞爾委員會的成員(包括香港)有責任按照國際間同意的時間表，實施《巴塞爾協定三》的規定。此舉將確保香港銀行體系的穩健發展，並提升香港作為國際金融中心的公信力。由於預期巴塞爾委員會所有成員司法管轄區的銀行均須符合新的資本及流動性規定，因此應不會對香港銀行業的競爭力構成任何不利影響。政府補充，金融合作領域的國際組織(例如國際貨幣基金組織及金融穩定理事會)會定期對世界各地不同經濟體的金融監管制度進行評估，有關工作涉及多項評估準則，而符合並有效實施巴塞爾委員會的監管標準是其中一環。

18. 關於實施《巴塞爾協定三》標準的時間表，政府表示，香港一直跟從巴塞爾委員會頒布的時間表。把《2017 年資本規則》及《2017 年流動性規則》的實施日期定於 2018 年 1 月 1 日，亦符合巴塞爾委員會的時間表。至於其他司法管轄區的實施時間表，政府指出，包括美國、歐洲聯盟各成員國和中國在內的巴塞爾委員會成員司法管轄區均已實施新的槓桿比率，而新加

坡及澳洲亦將於 2018 年 1 月 1 日實施新的資本及流動性規定。據政府所了解，亞太區內並無任何巴塞爾委員會成員表示不會跟從巴塞爾委員會頒布的時間表。

認可機構遵行《巴塞爾協定三》新資本及流動性規定的情況

19. 部分小組委員會委員關注到，金管局將如何監察認可機構遵行《2017 年資本規則》及《2017 年流動性規則》所引入的規定，並詢問金管局會否規定須由認可機構委任的外間核數師核證該認可機構已遵行有關規定。

20. 政府表示，金管局對認可機構施加多種監管措施，以確保認可機構已遵行《銀行業條例》下的各項資本及流動性規定，例如規定認可機構須定期提交報表，匯報其資本及流動性方面的情況，而金管局會深入研究該等報表。此外，金管局會實地視察認可機構的運作情況。金管局亦可要求認可機構委任外間核數師，以核實認可機構所提交的報表是否準確編製，以及認可機構是否設有足夠的管控制度確保提交予金管局的報表準確無誤。如有需要，金管局或會安排與外間核數師及相關認可機構舉行三方會議，商討引起關注的事項並作出跟進。

《2017 年銀行業(資本)(修訂)規則》下的經修訂證券化框架

21. 小組委員會詢問，經修訂的證券化框架可如何改善就認可機構的證券化類別風險承擔計算風險加權資本的方式。

22. 政府解釋，在現行證券化框架(即未經修訂的《資本規則》所訂明者)下，認可機構可採用兩種方法計算其證券化類別風險承擔所需要的資本，即標準計算法和內部評級基準計算法。根據標準計算法，認可機構就其證券化類別風險承擔計算所需要的風險加權資本時，必須運用外部信貸評級。如有外部信貸評級可供運用，採用內部評級基準計算法的認可機構亦須運用該等外部信貸評級進行計算(只有在沒有外部信貸評級可供運用的情況下，該等認可機構才可在獲得專員批准後，採用以內部評估為基準的計算法)。《巴塞爾協定三》下的經修訂證券化框架將取代《資本規則》所訂的現行框架。經修訂的框架引入新的計算方式，以減低認可機構在計算證券化類別風險承擔所需要的風險加權資本時，對外部信貸評級的機械式依賴。此外，經修訂的框架令計算風險加權資本時更重視證券化交易組成項目的風險特性，並考慮更多風險因素如證券化份額的等級及期限，從而加強了框架的風險敏感度。

23. 小組委員會委員詢問，當局會否容許認可機構採用其他方法計算風險加權資本，尤其是當證券化產品的外部信貸評級較為審慎，因而能夠更好地反映認可機構在證券化類別風險承擔方面的風險水平時。

24. 政府解釋，《巴塞爾協定三》下的經修訂證券化框架已訂明一個包含不同等級的風險加權計算法架構，由上至下的排序為：內部評級基準計算法、外部評級基準計算法及標準計算法。相關的認可機構將須按照上述次序應用該等計算法。政府指出，須應用架構內的哪一種計算法，取決於有哪些資料可供相關認可機構使用，以及該認可機構可就特定交易進行何種分析和估算。假如就某項證券化類別風險承擔進行計算時，未能應用架構內的任何一種計算法，認可機構便須將有關風險承擔的風險權重訂為 1,250%。經修訂的證券化框架容許認可機構在計算風險加權資本時，可納入巴塞爾委員會訂明的一系列因素，而非單靠外部信貸評級。採用內部評級基準計算法時將有嚴格的規定。金管局要求銀行必須採取審慎的風險管理措施。認可機構預料會密切監察多項因素，包括其證券化類別風險承擔的外部信貸評級，並按適當情況就該等評級的變動作出回應。

25. 小組委員會委員詢問，改善認可機構就其證券化類別風險承擔計算風險加權資本的方式，會否有助於加強對投資者的保障，特別是證券化投資產品的散戶投資者。政府重申，《巴塞爾協定三》下更完善的資本及流動性規定旨在加強銀行在環球金融危機後的抗逆能力，有利銀行體系的整體穩定，可從整體上加強對存戶的保障。政府進一步澄清，規管投資產品屬證券及期貨事務監察委員會("證監會")的職權範圍，而證監會會考慮相關產品對投資者是否合適。

26. 小組委員會察悉，小組委員會的法律顧問曾就《資本規則》新訂的第 242(6)條下 "the securitization exposure are backed" 此一語句中的一個排印錯誤(該語句原擬以複數形式(即 "securitization exposures")表述)，向政府當局查詢。政府回覆時表示已知悉有關錯誤，並認為有關錯誤不大可能會導致任何詮釋方面的問題。政府已承諾一有機會便盡早糾正有關錯誤。

《2017 年銀行業(指明多邊發展銀行)(修訂)公告》

27. 小組委員會委員詢問，由專員指明的多邊發展銀行會否被視為《銀行業條例》下的認可機構，因而將可繼續就稅務事宜享有利息扣減。政府解釋，雖然認可機構對多邊發展銀行的風險承擔可在資本及流動性方面獲得優惠待遇，但多邊發展銀

行本身並非《銀行業條例》下的認可機構。認可機構是商業實體，而多邊發展銀行是由兩個或多於兩個國家、地區或國際組織藉協議而設立或擔保(但並非為純商業目的而設立或擔保)的任何銀行或借貸或發展團體。

建議

28. 小組委員會普遍支持該 3 項附屬法例，亦不擬就該 3 項附屬法例提出任何修正案。

徵詢意見

29. 謹請內務委員會委員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部 1
2017 年 11 月 30 日

附錄

《2017年銀行業(資本)(修訂)規則》、 《2017年銀行業(流動性)(修訂)規則》及 《2017年銀行業(指明多邊發展銀行)(修訂)公告》小組委員會

委員名單

主席 陳振英議員

委員 涂謹申議員
黃定光議員, GBS, JP
陳健波議員, GBS, JP
姚思榮議員, BBS
梁繼昌議員
張華峰議員, SBS, JP
楊岳橋議員
吳永嘉議員, JP

(總數：9位委員)

秘書 司徒少華女士

法律顧問 盧志邦先生