

實施《巴塞爾協定三》反周期緩衝資本

本文由銀行政策部提供

概要：巴塞爾委員會在全球金融危機後推出反周期緩衝資本（「CCyB」），以確保銀行體系的資本規定考慮到銀行業務運作所在的宏觀金融環境。作為全球議定的《巴塞爾協定三》銀行監管改革方案的一部分，香港亦計劃實施CCyB。本文會先行概述這項新的政策工具的基本運作原理，然後闡明金管局擬在確定適當的香港CCyB比率的決策過程中所採用的「參考指引下運用酌情」的方式，包括金管局擬在作出有關決定時會考慮的資訊及準則。

反周期緩衝資本的源起

正如巴塞爾委員會的觀察結果顯示，金融危機其中一個對經濟穩定造成最大威脅的元素，是順周期的放大各種負面衝擊對銀行體系、金融市場以至更廣泛經濟的影響。假如在經濟下滑前的一段時間信貸過度擴張，銀行體系在經濟下滑期間可能會出現巨額虧損，驅使銀行減低槓桿比率及減少信貸供應，因而令企業以至個人陷入財困，觸發惡性循環——金融體系的問題引致實體經濟逆轉，反過來又影響銀行體系。

為了應付這種不利影響的回饋循環，巴塞爾委員會制定了連串措施，確保銀行體系能發揮「吸收衝擊」的作用，而不是將風險傳遞至金融體系以至整體經濟，或加劇有關的風險。其中一項有關措施正是《巴塞爾協定三》CCyB。¹

CCyB的目的

CCyB的主要目的，是應對整體信貸過度擴張而引致的系統性風險增加，為銀行體系提供一定程度的防護。CCyB旨在確保個別銀行以至整個銀行體系在觀察到的信貸急速擴張期間積累額外資本，供日後系統性風險明確發生、信貸風險增加較預期大、避險情緒升溫，以及金融體系步入受壓及收縮期時，用作吸收虧損或應付資本金要求提高的情況，從而達到為銀行體系提供防護的目的。此舉亦有助信貸繼續流向企業及個人，減低實體經濟在信貸過度擴張期過後所面對的壓力。

CCyB另一個作用是「逆風而動」，先行抑制信貸周期出現過度亢奮的情況，在一定程度上可限制信貸增長，有助緩和資產價格及經濟的波幅。然而，這個緩和和作用並非實施CCyB的主要目的。

CCyB以延展防護緩衝資本的方式實施

《巴塞爾協定三》規定銀行須在最低資本規定之上持有一層額外的普通股權一級（「CET1」）資本，作為防護緩衝資本，目的是確保銀行在沒有面臨壓力的期間積

¹ 見巴塞爾委員會於2010年12月發出並於2011年6月修訂的「《巴塞爾協定三》：建設更穩健的銀行及銀行體系的全球監管框架」(Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems)（「《巴塞爾協定三》文件」）第18、29及136段。

累緩衝資本，以便在出現虧損時取用，以避免違反最低監管資本規定。全面落實後，防護緩衝資本至少會為銀行的總風險加權資產（「RWA」）² 的2.5%。由於CCyB以延展防護緩衝資本的方式實施，而CCyB一般會視乎所察覺的系統性風險大小而處於0%至2.5%之間，因此經CCyB延展的防護緩衝資本一般會在2.5%至5%之間上落。

CCyB的「正常」上限為2.5%，而經CCyB延展的防護緩衝資本的「正常」上限則為5%。有關上限經巴塞爾委員會核准，只是所有巴塞爾委員會成員地區都認同的最低基準。然而，過去的危機顯示，一旦金融周期逆轉，由盛轉衰，銀行的虧損可輕易超過RWA的5%。此外，若銀行需要降低槓桿比率及減少信貸供應，以符合最低資本規定，則產出及就業人數都可能長時間大幅減少。因此，巴塞爾委員會容許各國的有關當局設定高於2.5%的CCyB比率。許多地區（如歐盟、新加坡、新西蘭及挪威）的《巴塞爾協定三》實施方案都加入了這種靈活性。

銀行的CET1資本必須首先用作滿足其所有最低資本規定（包括任何第二支柱附加資本），然後餘下的才可用作滿足延展的緩衝資本區間的要求。下文的「資本堆疊」作出圖解說明（假設《巴塞爾協定三》各項最低比率及緩衝資本要求已全面實施，同時銀行並未被指定為具全球或本地系統重要性銀行，因而無需遵守任何「較高吸收虧損額外資本要求」）：

CCyB (RWA的0%至2.5%)	防護緩衝資本
防護緩衝資本 (RWA的2.5%)	
第二支柱CET1附加資本比率 (如有)	最低監管資本比率
最低CET1資本比率 (RWA的4.5%)	

² 顧名思義，風險加權資產(RWA)指銀行的資產及資產負債表外風險承擔按照所察覺的相應風險加權計算而得的數額。

³ 根據《巴塞爾協定三》的地區對等待遇規定，預期總公司所在地監管當局一般會規定受其監管的銀行就其對其他地區的私營部門信用風險承擔應用該等地區的CCyB比率。然而，這項安排有兩個例外情

防護緩衝資本（不論是否經CCyB延展）不會被視為「不得妥協的」最低資本規定。如認可機構的CET1資本比率降至防護緩衝資本區間內（如適用，經CCyB延展的區間），其酌情分派利潤的能力會受到限制。若違反最低資本規定，一般會帶來更為嚴重的後果。

適用於在多個地區有風險承擔的銀行的CCyB

不同地區的CCyB比率由當地相應監管當局因應當地情況釐定，因此各地區的CCyB比率會有所不同。由於許多銀行不僅在其總公司註冊成立地，而且在一個以至多個境外地區都有信用風險承擔，因此巴塞爾委員會採納了加權平均計算法，以確保適用於每間銀行的CCyB比率能適當反映其信用風險承擔的地域分佈。

銀行的「銀行特定CCyB比率」實質上是該銀行的防護緩衝資本根據適用於該銀行的CCyB規定被延展時所用的比率（以銀行的總計RWA的百分比來表示）。銀行必須加權平均計算其有私營部門信用風險承擔的所有地區（包括香港）當時生效的適用地區CCyB比率³，以釐定其本身的銀行特定CCyB比率。

配予某地區的適用CCyB比率的權重是銀行在該地區的私營部門信用風險承擔（包括其銀行帳及交易帳內的信用風險承擔）的合計RWA佔該銀行有私營部門信用風險承擔的所有地區的該等合計RWA總和的比例。

我們舉一個簡單的例子來說明。假如某銀行分別在A國及B國有私營部門信用風險承擔（分別佔70%及30%），而A國的適用地區CCyB比率為2%，B國為1%，則銀

況。其一是若某境外地區設定高於2.5%的CCyB比率，則總公司所在地監管當局不一定要就高於2.5%的該部分CCyB比率作出對等安排。其二是總公司所在地監管當局可規定受其監管的銀行就其對某境外地區的私營部門信用風險承擔應用高於（但不得低於）有關的境外監管當局設定的CCyB比率。

行特定CCyB比率為 $2\% \times 70\% + 1\% \times 30\% = 1.7\%$ 。這間銀行因此需要持有相等於其總計RWA的1.7%的額外CET1資本，以符合其銀行特定CCyB規定。

讓銀行有充足時間就CCyB比率 提高作出調整

由於銀行需要時間就CCyB比率提高調整其資本規劃，巴塞爾委員會建議在公布啟動或提高地區CCyB比率的決定至有關的生效日期之間應給予銀行一段通知期（「預先公布期」）。預先公布期不應超過12個月。調低地區CCyB比率則應在公布後隨即生效。

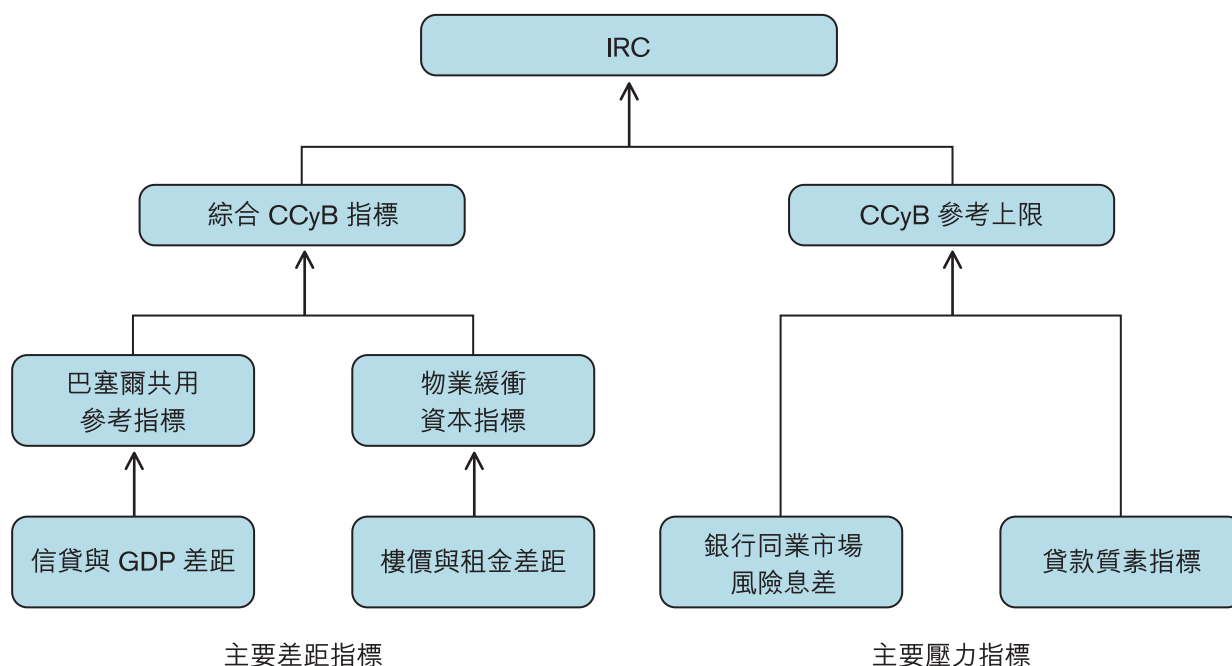
巴塞爾委員會亦規定在為期3年的期間內分階段逐步推出CCyB規定。根據有關時間表，由2016年起，在正常情況下CCyB比率上限為0.625%，其後每年調高0.625%，直至2019年1月1日達到2.5%止。然而，有關的《巴塞爾協定三》標準賦予各地的監管當局靈活性，在過渡期內若其地區出現信貸過度擴張的情況，可加快分階段實施防護緩衝資本及CCyB的步伐。

金管局計劃用於釐定香港CCyB比率的方式

按照《巴塞爾協定三》標準有關CCyB的理念，金管局的意向是若其認為香港正處於信貸過度擴張的時期，並導致金融體系的系統性風險增加，便會啟動CCyB（或提高CCyB的水平）。同樣，若金管局認為系統性風險已減退（最初施加緩衝資本的原因已不再存在）或已明確發生（若緩衝資本規定繼續保持，會加劇任何潛在的信貸緊縮情況），CCyB比率會下調（甚至完全釋放）。

金管局建議採取「參考指引下運用酌情」的方式，以決定香港的地區CCyB比率的適當水平，以及啟動、調高、調低或釋放該比率的時機。這個決策方式的起點是計算方法及披露方式將會具有透明度的「初始參考計算值」（Initial Reference Calculator，簡稱「IRC」）。有關IRC的主要輸入訊息，見圖1。

圖 1
初始參考計算值(IRC)



接着，決策過程以IRC為基礎，綜合對一組更廣泛的「全面參考指標」及其他適當來源的資訊的分析。最終的政策決定是在根據有關分析得出的判斷的基礎上作出，並會予以公開。若決定向「收緊」或「放寬」的方向偏離IRC提供的指引，有關公布會提供充分理據。

儘管IRC的目的是為金管局及市場提供某程度的指引，但金管局擬保留酌情權，在金管局認為有較有力證據支持採取不同決定能緩減香港銀行體系的系統性風險或不穩定性的情況下，做出偏離IRC的決定。換言之，金管局將保留酌情權，以應對會影響本地經濟的不穩定、急速變化及不可預見的形勢，並處理IRC所包含的量化指標可能未能正確反映重要系統性風險發展的情形。

CCyB的主要目的是提升銀行體系的抗震能力，以抵禦整體信貸過度擴張引致的系統性風險。基於這個目標，有關啟動、調高、調低或釋放香港的地區CCyB比率的決定將會視乎對以下各項的評估：

- (i) 香港的整體信貸狀況被視為過度擴張的程度（相應建議要積累CCyB）；
- (ii) 由於信貸增長或其他因素以致整體銀行體系的風險持續增加；
- (iii) 香港銀行體系面對這些風險所表現的脆弱程度；以及
- (iv) 信貸過度收縮的情況可能在形成中或即將發生的機會（相應建議要釋放CCyB）。

金管局的系統性風險「儀表板」

要就CCyB（以至運用其他宏觀審慎政策工具）作出充分與及時的決定，關鍵在於持續監察及分析可能會影響本地系統性風險發展的有關銀行體系、更廣泛金融體系，以及本地與全球經濟過去歷史、當前形勢及未來走勢的資訊。金管局擬就此採取的方法是定期監察及分析以下各項：

「巴塞爾共用參考指標」：

為了提供一個可跨地區比較的共同起點，巴塞爾委員會期望各地有關當局在進行CCyB決定時，使用基於測量「信貸與GDP差距」（即私營部門的整體信貸與GDP比率超越其長期趨勢的程度）的方法計算，並定期披露及考慮一個不具約束力的共用參考指標。金管局會按照巴塞爾委員會的指引，每季計算及公布香港的巴塞爾共用參考指標。然而，正如巴塞爾委員會提到，雖然這個指標有助在需要積累CCyB時提供訊號，但應不能及時在需要釋放CCyB時提供訊號。因此，金融管理專員在作出有關CCyB的決定時，除考慮巴塞爾共用參考指標外，亦會參考其他指標及因素。

IRC：

金管局已為香港制定簡稱為IRC的方法；金管局擬根據這個方法，每季計算及公布CCyB比率參考指引，作為其CCyB決策過程的起點。

IRC將信貸與GDP差距指標（相應帶動巴塞爾共用參考指標）與其他指標合併，包括：本地樓市的樓價與租金比率（相應帶動採用與信貸與GDP差距及巴塞爾公用參考指標類似方法計算的「樓價與租金差距」及「物業緩衝資本指標」）、銀行同業市場風險息差及銀行體系的貸款質素指標。

IRC透過結合信貸增長及物業市場估值兩者各自偏離其長期趨勢的程度，以反映以下規律：大幅度的信貸與GDP差距及樓價與租金差距同時出現，相比只單獨出現大的信貸與GDP差距，能更有效提供本地系統性風險正在增加的信號。此外，同時存在這兩項「差距」亦可能顯示經濟系統脆弱程度的增加，導致任何性質的負面衝擊動輒都會威脅到銀行體系的穩定。

相比巴塞爾共用參考指標，IRC再進一步，不但能夠就積累CCyB提供指引，而且透過結合有關銀行同業市場風險息差及貸款質素的兩項壓力指標，能夠在出現銀行體系受壓跡象的初期，就釋放部分甚至全部CCyB提供指引。這是因為風險息差顯著及持續急升或整體貸款質素急速惡化，都可能作為系統性風險明確發生的指標，提供需要釋放緩衝資本的信號。

一組全面參考指標：

金管局亦計劃持續監察及分析一組更為廣泛的指標（例如銀行、私營及家庭部門的槓桿水平）；這些指標涵蓋巴塞爾共用參考指標及IRC可能未能充分反映的一些風險因素，從而有助金管局對系統性風險有更為全面的掌握。

其他相關資訊及分析：

最後，金管局擬在作出CCyB決定時考慮其他於有關時間得悉或取得，並與金管局促進銀行體系的整體穩定與有效運作的職責相關的任何定量或定性的資訊。該等資訊可能來自金管局對在本地、地區以至全球層面發生，並對香港銀行體系的風險有影響的事件進行的持續監察，亦可能來自對特定事項的專題研究或分析（包括對IRC的輸入訊息及所用計算方法的潛在改進的評估）。

釐定香港的地區CCyB比率

根據對可利用資訊的分析（及就香港的地區CCyB比率作出任何決定前），金管局擬將重點首先放在評估廣泛的系統性情況——不僅包括當前狀況，亦包括可預見的短期至中期趨勢——是否建議適當的宏觀審慎政策立場應為「中性」、「收緊」或「放寬」，分別對應等同、高於或低於IRC指引的CCyB比率。鑒於巴塞爾共用參考指標及IRC都擬每季計算及公布一次，金管局亦擬至少每季檢討其宏觀審慎政策立場。

一旦定出宏觀審慎政策立場後，金管局擬按照有關立場來解讀IRC提供的指引，並考慮及評估可使用的政策選項（包括CCyB比率水平與其他可提升銀行體系抗震能力的補充或替代宏觀審慎政策工具的潛在組合）。在作出決定前，金管局亦可適當的諮詢其他方，從而能在參考所有相關資訊（包括金管局能夠獲得的任何監管或市場訊息）後達致有根據的判斷。正如上文所述，若決定偏離IRC提供的指引，有關決定的公布會提供相關理據。