

巴塞爾銀行監管委員會提出的《新資本協定》定於2005年推行，屆時將會取代《1988年資本協定》。《新資本協定》將會對本港銀行造成重大影響。本文重點指出建議的主要修訂、新要求對本港銀行業的潛在影響及有關在香港推行《新協定》的初步構思。

背景

巴塞爾銀行監管委員會於今年5月底完成有關《新資本協定》的第二輪諮詢。為了有充足時間詳細考慮諮詢期內收到的所有意見，巴塞爾委員會在2001年6月25日宣布將《新協定》的實施時間由2004年推遲至2005年，並在2002年初進行另一輪諮詢，然後才會落實建議。

《新協定》旨在改進及擴大《1988年資本協定》的應用範圍。儘管《1988年資本協定》已被廣泛採納（獲百多個國家的監管機構採納），普遍的意見認為所採用的風險加權制度頗為粗略，未能充分反映不同借款人之間極之不同的設定風險。此外，現行架構亦沒有計及銀行帳冊中的利率風險及業務操作風險等主要風險類別，以及鼓勵減低風險的適當措施。因此，巴塞爾委員會嘗試制定更加全面及更有效計及風險的架構，以評估資本充足比率。新制度的主要目的是要使資本方面的監管規定更貼近銀行業風險的主要元素，並推出措施鼓勵銀行加強其風險評估及管理能力。

主要修訂

新資本架構以3項互相補足的支柱為基礎：(i) 最低資本要求，是在《1988年協定》所列的標準化規則之上加以擴展；(ii) 對機構的資本充足比率及內部評估程序進行監管檢討；及(iii) 有效利用市場規律，以加強資料披露及鼓勵安全與穩健的銀行業經營手法。

第1項支柱將會是對香港銀行造成最直接影響的環節。然而，我們也不應低估其他兩項支柱的影

響。雖然有關規定大致上與香港現已採用的方法一致，但卻也涉及對現有常規作出詳盡說明。

第1項支柱：最低資本要求

對《1988年協定》的最低資本要求的主要修訂是，以利用外部信貸評估的經修訂標準方法取代現有以經合組織為基礎的風險加權制度。根據這個方法，對主權國及銀行的債權的風險權數主要會與有關交易對手的外部評級掛鉤，而不會理會有關主權國（或有關銀行所屬主權國）是否經合組織成員。同樣，對企業的債權的風險權數目前全部均為100%，將來會視乎企業的外部評級而各有不同。風險權數可能由AAA級企業的20%，至BB-級以下企業的150%不等。150%風險權數亦會適用於其他風險較高的資產，例如是過期90日以上的資產。對沒有評級企業的債權的風險權數會繼續定於100%。

風險管理系統比較先進複雜的銀行可以在經修訂標準方法以外，採用內部評級方法，但有關銀行必須能讓監管機構確信其系統符合一套最低監管標準。根據這種方法，銀行將可參考其內部信貸風險評估來釐定資本要求。就企業、銀行及主權國風險的建議處理方式大致相同，而有關零售、項目融資及股票風險則會用不同的方案。內部評級方法有3個基本風險組成項目：(i) 在銀行的各項內部評級中，有關借款人的拖欠還款機會率；(ii) 根據抵押品的存在及類型或其他減低風險因素等特性評估融資拖欠還款的可能虧損率；及(iii) 拖欠還款風險額，以評估銀行在出現違約情況時面對的風險。各風險組成項目會轉化為風險權數，讓銀行在計算風險加權值時使用。

就有關企業、銀行及主權國風險的建議處理方式，銀行可以因應其內部系統的複雜程度，選擇採用基本或先進方法。若選用基本方法，銀行估計每個評級中的借款人的平均拖欠還款機會率，監管機構則提供其他所需的風險組成項目以計算資本要求。至於先進方法，銀行可利用拖欠還款的可能虧損率及拖欠還款風險額的內部估計來計算資本要求，但選用先進方法的銀行必須符合額外及更嚴格的最低要求。

巴塞爾委員會也提出確認減輕信貸風險方法的制度，其中包括處理有抵押交易的全面方法及簡單方法。一般而言，前者利用「折扣率」來反映貸款價值及抵押品價值變動引致的風險，後者則利用《1988年協定》的替代方法。合資格抵押品名單比《1988年協定》廣闊，並包括非政府債券及股票等金融類抵押品。然而，在標準方法下，房地產抵押品被視為不合資格。

除信貸風險外，《新協定》也首次明確地推出有關業務操作風險的資本要求。巴塞爾委員會就業務操作風險採納了標準業內定義，即「因內部程序、人員及系統不足或失效，或因外來因素影響而引致直接或間接損失的風險」。這個定義包括法律風險，但不包括策略性及信譽風險。巴塞爾委員會建議了3種方法（基本指標、標準及內部評估）來計算業務操作風險的資本要求，它們一種比一種精密。根據對多個跨國銀行組織的調查結果，巴塞爾委員會建議銀行的監管資本中應有20%分配予業務操作風險。

第2項支柱：監管檢討

建議強調監管機構應預期銀行會保持資本比率在最低監管資本比率的水平之上，並應能要求銀行持有高於最低要求的資本。銀行應備有評估有關其風險狀況的整體資本的程序，以及維持其資本水平的策略。有關銀行帳冊的利率風險亦會在第2項

支柱下處理。尤其監管機構需要考慮「邊緣銀行」的資本充足程度，因為一旦出現相當於利率平衡上升或下調約200點的標準利率震盪，這類銀行的經濟價值下跌幅度會超過第1級及第2級資本總和的20%。

第3項支柱：市場規律

巴塞爾委員會制定了一套需要披露的質量性及數量性資料，這些資料可分為4個主要環節：應用範圍（即根據資本制度綜合在一個銀行集團內的單位）、資本組成、風險評估及管理程序，以及資本充足比率。這項支柱會透過推動更高的披露資料標準及容許市場人士取得更有價值資料以評估銀行的資本充足比率，來補足另外兩項支柱。此舉旨在鼓勵銀行採用安全、穩健及有效率的經營方法。此外，在《新協定》下，銀行在決定其資本要求方面會享有較大的酌情權，特別是使用內部評級方法的銀行。有一點很重要的，就是市場及監管機構要有效監察銀行如何行使這項酌情權。

對香港銀行的影響

概覽

《新協定》是更仔細及對風險敏感程度更高的釐定監管資本要求的方法，並會推動銀行加強其風險管理系統及方法。新建議旨在以較低的風險要求，來獎勵那些能更有效鑑別及管理風險的銀行，不過要達到這個目的，有需要修訂現行標準。

《新協定》對香港及其銀行均有正面影響。由於香港並非經合組織成員，因此取消以經合組織為本的風險加權制度後，以香港目前的評級水平（標準普爾長期外幣及本地貨幣債券評級分別為A+及AA-級）來衡量，將會使適用於香港特區政府貸款的風險權數下調。本地銀行在融資成本方面亦可能會因為轉用外部評級為本的方法而受惠，原因是具備

所需評級(即BBB-或以上)的銀行在《新協定》下發行長期債券的風險權數會下調。

然而，現行建議會為香港銀行在資本要求及實施成本方面帶來問題。有關各種方法(特別是基本內部評級方法)釐定資本要求的標準及確認抵押品以減輕信貸風險等建議亦引起具體關注。此外，監管機構及銀行在實施建議方面可能會遇到的問題亦有待解決。

主要問題及關注重點

金管局於2001年5月致函巴塞爾委員會，提出有關《新協定》的一些意見，其中包括本地銀行業的意見。與本地銀行業有密切關係的事項概述如下：

(a) 對資本要求的影響

雖然巴塞爾委員會清楚表明其目的並非要在計及業務操作風險後，令最低監管資本出現淨增加或淨減少(整體)，但在現行建議下，香港銀行大概不可能達到這目的。預期在標準方法下資本的任何減幅將不足以抵銷業務操作風險帶來的新資本要求。

根據金管局就標準方法所進行的數量性影響研究結果¹，以一組具代表性銀行為樣本的資本充足比率會平均減少258基點(見下表)，而減少的主要原因是業務操作風險的資本要求(使用基本指標方法)。就信貸風險運用標準

方法，會令資本充足比率平均下跌13基點，顯示現行建議不會令銀行的信貸風險資本要求減低，以抵銷業務操作風險資本要求帶來的影響。造成這種情況的原因是，銀行的大部分企業借款人都沒有外部評級，而且在確認抵押品方面的限制也過大，難以對減輕風險有任何影響。

由於大部分本地銀行均資金充裕，因此應能吸納《新協定》下資本要求提高的整體影響。事實上，本地銀行早已遵守10%至12%的最低資本充足比率，這個水平高於《1988年協定》規定的8%最低資本要求，因而為其他風險(包括業務操作風險)提供了2%至4%的緩衝。問題是相對於其他可以從建議資本變動中獲益更大的境外銀行機構，香港銀行(甚至亞洲區內的銀行)會否陷於比較不利的情況。

(b) 業務操作風險資本要求

新建議所定的業務操作風險的資本要求分配比率為20%，我們認為對香港銀行來說這個水平過高，令整體資本要求增加(見上文)。由於香港大部分銀行主要從事傳統業務，例如是零售銀行及商業貸款業務，其業務操作一般比大型國際銀行簡單。因此，建議的資本要求過高，與銀行遇到的實際業務操作虧損並不相符。

《新協定》的數量性影響

影響因素	總風險加權值 變動淨額 (%)	資本充足比率 變動淨額 (%)
業務操作風險	+22.57	-2.50
信貸風險	+0.96	-0.13
總額	+23.53	-2.58

1 這是在巴塞爾委員會進行的全球數據性影響研究之外的一項獨立研究，以金管局自行設計的調查模式進行。

(c) 內部評級方法的釐定標準

部分銀行對於《新協定》的現行標準是否有足夠鼓勵作用，使它們採納內部評級方法表示關注。根據它們的初步估計，在內部評級方法下，中小型企業貸款等較高風險資產的基準風險權數遠高於標準方法下的有關權數。銀行的關注是，這種情況會令銀行不願意轉用內部評級方法，而且使用標準方法的銀行更可能會有競爭性優勢。同時，選用內部評級方法的銀行亦可能會不願意貸款予中小型企業。

(d) 確認抵押品的範圍狹窄

《新協定》建議房地產抵押品在標準方法下不應被確認為可減輕風險的抵押品，但房地產卻是香港許多銀行普遍接納的抵押品。雖然這類抵押品肯定會因市價波動而受影響，而且其變現能力亦較金融類抵押品為低，但也是減輕拖欠貸款引致的虧損的重要方法，因此適當的處理方法是對這類抵押品加上合理的折扣率，而不是完全不考慮其價值。

(e) 住宅按揭的處理

在新建議下，住宅按揭一旦過期超過90日，有關的風險權數便由50%大幅調升至150%。此舉並未考慮到這類貸款是由住宅物業作抵押這項因素，而且實際上是把過期超過90日的住宅按揭貸款拖欠還款風險等同過期超過90日的無抵押企業貸款拖欠還款風險，並不符合住宅按揭貸款低風險的性質。此外，與內部評級方法比較，住宅按揭貸款風險權數為50%，已經是相當保守的水平。因此，150%的風險權數實在過高。

(f) 周期性問題

在宏觀經濟及銀行業層面，《新協定》可能不會令銀行在經濟逆轉期間出現資本不足的情

況，原因是《新協定》預期銀行會以前瞻性的方式管理資本，預留足夠資本作紓緩，以吸納經濟下滑的風險。然而，部分銀行表示憂慮，認為若所有銀行均同時嘗試減低其風險，對風險狀況正在惡化的個別行業及借款人會造成巨大影響。這種羊群效應會引致市場反應過度，令問題惡化。

(g) 跨境實施《新協定》

不同地區的監管機構可能會採用不同方法計算資本要求，又或者會就《新協定》下的各項選擇按不一致或並非根據相同標準的方法行使國家酌情權。這種情況無論在成本與匯報責任方面均會令在不同地區經營的國際銀行集團面對困難。為解決這個問題，金管局已要求巴塞爾委員會向註冊地及所在地監管機構發出清晰指引，澄清對國際銀行集團應用《新協定》時註冊地及所在地監管機構各自承擔的責任，以及盡可能協調實施《新協定》的方法。

(h) 披露市場資料

雖然銀行普遍支持《新協定》下第3項支柱的要求，但它們憂慮建議披露資料水平過於詳盡，認為需要在提高透明度的好處及提供有關資料的成本兩者間取得更理想的平衡。尤其是內部評級方法下的披露資料標準，銀行認為提供的資料繁多、複雜及難以理解，會令市場人士感到混淆。此外，銀行亦關注部分資料屬於專利資料，因此現有披露資料建議應作出檢討，以確保是適合的，不致令銀行承受過大的匯報壓力。

巴塞爾委員會對意見的回應

巴塞爾委員會在其6月25日作出的公布中表示，會深入檢討及研究收到的所有意見。尤其，巴塞爾委員會承認需要調整其建議，以達到其目標，

即一般銀行維持同等水平的監管資本，及對銀行提供足夠鼓勵，推動它們採用更先進的方法。此舉包括縮減基本內部評級方法下適用於企業及零售組合的基本資本要求，及與業務操作風險有關的監管資本目標比例。巴塞爾委員會也應允檢討對中小企業的信貸風險處理方法。

金管局對《新協定》的取向

金管局大體上支持《新協定》，因為評估資本要求的方法能更計及風險因素。然而，在推行《新協定》前，先要解決多項重要問題。按照金管局採納國際最佳慣例及標準的做法，金管局目前的計劃是按照巴塞爾委員會的時間表（即2005年）在香港實施《新協定》。雖然預期大部分本地銀行會利用標準方法計算資本要求（至少在初期是這樣），但部分銀行可能希望採用內部評級方法。若銀行能證明已準備妥當，有能力達到巴塞爾委員會所定的監管標準，金管局會盡力協助銀行使用這種方法。

儘管巴塞爾委員會並不預期在2005前全面推行《新協定》，但本地銀行將需要相當時間發展必要的系統，以使用內部評級方法。因此，打算採用這方法的銀行需要及早開始工作，加強其內部評級系統及建立必要的拖欠還款數據，以測試其評級系統的準確性。

若銀行不希望正式使用內部評級方法（對小規模銀行可能不大適合），金管局在適當情況下會鼓勵它們採納內部評級方法的部分元素，以改進其風險管理。尤其，它們應發展或加強內部評級系統，以進一步鑑別不同質素的借款人涉及的風險。這即是說銀行要發展一套對尚未變為不正常的貸款（即屬於「合格」類別的貸款）有多重分級的內部評級系統，並能記錄個別貸款由一個級別轉移至另一個級別的情況。此外，它們也需收集足夠數據以證實其系統的效力。

經諮詢業界後，金管局會向本地銀行發出詳盡指引，闡明它們可如何就資本及／或風險管理加強其內部評級系統。金管局亦正研究修訂現有的貸款分類制度，以配合巴塞爾委員會在內部評級方法下的內部評級要求。

結論

儘管上述問題仍有待巴塞爾委員會解決，但《新協定》使銀行監管向前邁進一大步。《新協定》旨在鼓勵銀行改善其風險管理制度，而並非僅遵守最低資本比率。然而，《新協定》相當複雜，並對銀行的資本水平有潛在影響，監管及披露資料要求亦會提高，因此實施《新協定》對銀行及監管機構來說都是重大的挑戰。

— 本文由銀行政策部提供