

## 香港銀行監理：從區內得到的教訓

近期亞洲貨幣危機令市場人士將焦點集中於區內的監管標準。區內已然出現問題的銀行體系不能從危機中倖免，它們成為了惡性循環的一部分：對貨幣失去信心，引致對銀行體系失去信心，更進一步影響對貨幣的信心。因此，若要根治亞洲的問題，避免重蹈覆轍，就要強化銀行體系，提高監管標準。

本文會討論香港從區內，特別是自1997年7月以來一直肆虐亞洲的金融危機中汲取到在監管方面的教訓。這台戲尚未結束，最後一幕仍未上演。儘管如此，我認為也可以在現階段評論一下究竟出了甚麼岔子，我們從中汲取到甚麼教訓，可供日後借鑑。

### 亞洲危機

我相信大家都會同意，亞洲危機發展之快、來勢之猛，以及輕易由一個地區蔓延到另一個地區的情況，實在叫人驚訝不已。即使對亞洲奇蹟抱有懷疑的人也始料不及。當然，也有警告訊號，例如是泰國等若干國家的往來帳赤字。但我們也可視之為一個自然結果：發展中經濟體系對投資的需求龐大，自然會出現這種情況。亞洲經濟體系當然是難辭其咎，但一般來說它們的宏觀經濟並不存在會引致國際收支危機的嚴重問題。政府的財政政策尚算審慎，儲蓄率高，通脹又處於低水平。即使犯了政策上的錯誤，也不致帶來這樣嚴重的後果吧。

究竟是甚麼原因令匯率暴跌？區內經濟體系為甚麼會受到這樣嚴重的影響？大部分人都認為主要原因是區內金融和銀行體系存在問題，一旦遇到外來震盪和經濟衰退，有關的影響會因為這些問題而加深。事實上，在危機爆發前已然出現問題的銀行體系未能有效地中轉流入的龐大資金。它們成為惡性循環的一部分：對貨幣失去信心，引致對銀行體系失去信心，更進一步影響對貨幣的信心。這就是「投資者撤離」的徵兆。因此，若要根治亞洲的問題，避免重蹈覆轍，就要強化銀行體系——這就是今次要討論的課題。

## 亞洲銀行體系的問題

在討論於危機中所能汲取到在監管方面的教訓之前，我們必須仔細研究出現於部分區內銀行體系的問題。

### 過度擴張銀行借貸

90年代，多個經濟體系在海外資金流入的推動下，銀行信貸出現急速增長。這些借貸大部分都是在未經進行適當信貸評估的情況下批出，而且是借給地產和股票市場等非生產性行業。這種情況令資產格價上升，進一步鼓勵借貸。當資金外流(因為意識到匯率過高)，令資產價格下跌，銀行和借款人都會受到影響。壞帳因而上升，損害市場對銀行體系償債能力的信心，令銀行難以把對外借貸續期，遂引致資金進一步外流。銀行的形勢轉弱，令它們不願提供貸款，於是進一步削弱借款人的財政狀況。這正是克魯明(Paul Krugman)所述的「首先是財務過度擴張(Financial Excess)，然後是財政崩潰(Financial Collapse)」<sup>1</sup>。

### 過度倚賴短期外幣借款

其中特別危險的情況，是掛鈎匯率制度加上當地利率高企，以及逐步開放金融市場，令多個經濟體系的銀行大量借入外幣，以取得資金投入急速增長的借貸業務。這些外幣借款大部分都屬於短期借款，因此引致銀行或向其借款的公司出現了期限錯配和外幣錯配。當貨幣的沽售壓力初現，過去從未想過要對沖它們的外幣負債的當地借款人，都爭相進行對沖，令原本只是輕微滑落的貨幣瞬間崩潰。未能及時採取行動的借款人，它們對銀行的負債按當地貨幣計大幅膨脹，而銀行則要面對大量壞帳，而且無法提供資金，滿足客戶的日常需要。

### 受操縱銀行

為甚麼銀行在選擇及批出信貸時不能更為小心謹慎？部分原因是在多個經濟體系裏，政府會指令或勸諭銀行向某些行業和公司大量貸款。換句話說，它們是「受操縱銀行」(Captive Banks)。這種做法會令有關公司過度借貸(因而很容易受到經濟衰退影響)，並且將資源用於無利可圖的投資上。同時，也沒有特別的因素吸引有關銀行發展適當的貸款政策。

---

<sup>1</sup> Paul Krugman “What happened to Asia?” (1998年1月)。

## 風險過度集中和關連貸款

此外，部分經濟體系的銀行也對單一位借款人過度借貸，而這類貸款人通常與貸款機構有關連。這類借貸素質一般欠佳，亦並非按公平原則批出，而且這些股東亦沒有真正在銀行投入資本（因為實際上這些資本都已回借）。

## 未能確認壞帳

銀行縱使出現壞帳，但卻沒有正視問題。尤其，它們的貸款分類和準備金轉撥制度都嚴重不足。結果，銀行所報的資本比率較實況為高，無力償債或幾乎無力償債的銀行被容許繼續經營，虧損亦繼續增加。由於銀行仍可將問題貸款帶來的收入計入帳內，於是收入和資本的實際數額被誇大了。

## 缺乏透明度

區內銀行體系欠缺透明度，令情況進一步惡化。由於銀行無需披露實際壞帳情況，造成銀行管理層自律性低，覺得不必正視問題。由於缺乏可靠資料，存戶和投資者對即使頗為穩健的銀行也作出最壞的打算，這削弱了公眾對銀行體系的信心，紛紛把存款提走。

## 道德風險

最後一點是把區內許多銀行看成實際上都是由政府擔保的。這種觀點形成道德風險(Moral Hazard)。銀行管理層相信即使在貸款業務上草率行事而出了問題，政府也會挽救他們。同樣，存戶也不會先查核銀行的信貸狀況，才存入資金。

## 監管方面的問題

亞洲銀行何以會陷入如斯境地？大部分人都認為是因為規例和監管不足，再加上政府明示或暗示會提供擔保，這也導致克魯明形容亞洲銀行的情況是「過度擔保和監管不足」。不過，單是監管不足不能反映整體情況，因為其中有多項問題並非出於銀行監管機構的直接職能範圍。這些經濟體系的宏觀經濟政策存在錯誤，特別是把匯率維持在不能支持的水平。毫無疑問，銀行也受到政治干預，要提供政策貸款，監管機構也受到壓力，無法對那些有影響力的銀行擁有人採取行動。另一個基本問題是商業法規的基礎有欠完善，令銀行難以接管抵押品和將之變現，以及申請將無力償債的公司清盤。此外，我們也要謹記，

銀行管理層要對不良的貸款和風險管理負上最終責任。然而，儘管如此，若干經濟體系現時推行的改革措施顯明監管政策和方法亦的確存在問題。

## 巴塞爾主要原則

要推行改革殊非易事。但個別國家的監管機構可通過國際技術合作和協助，改革它們的制度，以達到國際標準。巴塞爾銀行監管委員會 (Basle Committee on Banking Supervision) 是這項國際行動的核心機構，主導制訂監管標準的工作，這些監管標準不僅適用於組成巴塞爾委員會的十國組織，而是所有國家都適用。尤其，該委員會編製了一套《主要原則》(Core Principles)，旨在就有效的銀行業監管提供一套最低要求。委員會現正鼓勵世界各地的監管當局支持《主要原則》，並盡快予以推行。國際貨幣基金組織會負責監察各個國家和地區是否切實採取措施，推行《主要原則》。

《主要原則》並沒有甚麼特別之處，巴塞爾委員會在監管銀行方面也沒有甚麼驚人的新發現。它們只是將一般認同是穩健監管制度的基本要點加以總結，成為《主要原則》，其中包括下列各項要素：

- 適當的法律制度，清楚列明監管機構的責任和目標
- 監管機構要獨立運作，並有必要資源以完成任務
- 適當的銀行發牌制度
- 穩健的審慎監管規例和要求，以處理銀行面對的主要風險類別
- 加強監管要求的方法，以及透過現場和非現場審查收集資料
- 對有問題銀行採取行動的權力，包括關閉銀行
- 進行綜合監管以及與本地和海外其他監管機構合作和交換資料的能力

這些看來都是顯而易見的道理，但事實上區內多個國家都沒有完全具備這些必要措施。現在這些國家正推行改革，部分更在基金組織和世界銀行的協助

下進行。有關改革包括收緊貸款增長及對地產行業的貸款；收緊貸款分類制度和準備金要求；披露更多有關問題貸款的資料；加強現場審查以灌輸切合風險的管理模式；以及加強監管機構的法定權力，以便能對問題銀行採取迅速行動。部分國家已關閉了有問題的銀行和金融機構，或將這些銀行和機構合併，並採取行動盡可能將它們的壞資產變現。根據我和區內多家監管機構的同僚討論所知，他們對這些改革工作都抱着相當認真的態度，我謹藉此機會預祝他們成功。

## 香港汲取到的教訓

區內金融體系回復穩定，符合香港利益。正如我較早前提到，亞洲金融危機的其中一個特點就是它所造成的連鎖效應非常巨大。雖然香港經濟和金融制度仍然保持穩健，但也不能完全免疫。這表示香港也要從這次危機中汲取教訓。

香港的監管制度的確可以與國際標準看齊。我們去年進行的檢討顯示，香港的監管制度已涵蓋巴塞爾委員會《主要原則》涉及的各個範疇，而且除了其中幾項原則只達到部分符合有關要求外，我們完全符合其他各項主要原則的規定。但這並不表示我們可以自滿，因為：

第一，正如我提到，巴塞爾委員會的《主要原則》只屬於最低標準，如有可能，我們應以最佳做法為目標；

第二，銀行的經營環境急速改變，我們要確保監管制度能與這些改變同步發展；

第三，即使我們的貨幣制度相當穩健，但也會受到外來震盪影響，因此銀行在經營業務時要把這種情況計算在內。

我要就最後一點稍作解釋。相信各位也知道，香港的貨幣政策是以港元與美元聯繫匯率的穩定為依歸。聯繫匯率由貨幣發行局制度提供支持，根據貨幣發行局制度，銀行體系的貨幣基礎——流通紙幣和硬幣以及銀行存放於金融管理局的結算餘額——要由外幣提供十足支持。正如1997年10月底和1998年1月的情況一樣，當港元受壓時，金管局會向銀行出售美元以換取港元，貨幣基礎於是收縮。流動資金減少，會令利率上升，在某些情況下更可能急升。這會遏止資金流出，令匯率回復穩定。

我們必須認識這是一個自動調節過程，金管局無從操控，阻止利率上升。如果金管局進行干預，就會違反貨幣發行局制度的基本原則，有可能會令炒賣港元的情況延續下去。

相信大家對貨幣發行局制度的運作已有較多認識。此外，我們已清楚表明，我們有決心維持這個制度，以及捍衛聯繫匯率。這一點應有助防止港元受到進一步狙擊。然而，我們得承認在貨幣發行局制度下，短期利率仍然有可能出現波動，因此銀行在經營業務時，要將這一點計算在內，好好管理它們的資產負債表。

考慮到這些因素後，我從區內危機以及對香港造成的影響得出三項在監管方面的主要教訓：

第一，銀行必須維持穩健的資產負債表，藉以抵禦我提及過的利率波動情況，以維持公眾人士的信心。香港的銀行在這方面表現良好，但我們不能以此為理所當然。我認為在1997年按揭市場蓬勃發展期間，部分銀行的貸款業務的確發展過快，它們的貸存比率因而比較緊張。此外，該等銀行承擔的利率風險也越來越大，原因是它們的大部分資產主要與最優惠利率聯繫，但它們大部分負債卻與銀行同業拆息聯繫。這種情況提醒我們要維持良好的基本狀況：高水平的資本充足比率和流動資金比率；審慎的貸款分類和撥出準備金制度；以及穩健的風險管理。

第二點從區內汲取到的有關教訓，是銀行需要保持警覺，提防過度借貸予已然過熱的資產市場。此舉會令銀行客戶的槓桿比率上升，如果價格下跌，銀行承擔的信貸風險便會增加。這當然是香港物業市場出現過的狀況；有賴銀行貸款政策審慎，而且大部分物業貸款都是與住宅物業市場有關，銀行至今仍得到保障。儘管亞洲危機並未為香港帶來太壞的影響，但卻令我們發覺越來越有需要限制物業貸款和其他以資產為基礎的借貸（如股票孖展融資與的士貸款等）的增長。

第三項教訓是必須增加披露資料和提高透明度，才能減低市場的不明朗因素以及連鎖效應的風險。披露不利消息固然會令人感到不安，但此舉卻能對管理層有效施加壓力，迫使他們審慎經營業務，並盡快處理任何可能會

發生的問題。近年，香港銀行在披露資料方面有理想進展。我們計劃1998年會在這個基礎上繼續發展，建議一些新措施，例如是披露更多關於問題貸款的資料，以及制訂更詳盡的確認利息收入指引。

## 香港銀行業檢討

我們會在1998年內把汲取到的教訓併入現行的監管策略。在較為廣泛的層面上，正如我在上文提到，我們也要確保監管策略能夠配合市場發展，並會考慮到可能會出現的新風險類別。因此，我們最近聘請了一家顧問公司對香港銀行業在未來5年的發展進行研究。

這項研究有兩個目標。第一，研究在未來5年期間香港銀行業的策略前景。其中包括評估銀行業的強處和弱點，並就全球和本地發展趨勢與問題的影響，評估銀行業所面對的機會和威脅。顧問公司將會研究的問題包括現行監管制度的某些特點（例如是餘下的利率規則和「一間分行」政策）的成本與效益，以及修改這些特點的可能影響。不過，我要指出我們並沒有預先假設應該或會對現行監管制度作出修改。我們對此持開放態度。

這項研究的第二個目標就是要評核金管局現時採用的銀行監管策略是否足夠和有效，並在考慮到銀行業的策略前景後，提出任何可能需要作出的修改建議；這包括金管局內監管職能的組織架構，以及我們所採用的監管政策、指引和技巧是否需要作出改變。這項研究還會檢討我們的資源是否足夠執行我們的工作。

## 總結

總括而言，亞洲危機敲響了「警號」，提醒區內的監管機構，並為國際社會注入新動力，努力提高監管標準。不過，有一點值得再次提出的，就是並非單靠加強監管，便能解決問題，特別是如果加強監管只不過是對銀行實施更多規限。在部分國家，尤其是那些對存戶作出全面政府擔保的國家，作為短期措施，它們的確有可能需要加強外在監管。然而，長遠解決辦法必須是制訂適當監管方法，正確地引導銀行管理層對他們的行動負責。