

2004年12月6日
討論文件

立法會財經事務委員會

有關《資本協定二》及建議修訂《銀行業條例》簡報

目的

本文件的目的如下：

- (a) 向委員會扼要介紹銀行業的國際資本充足標準 - 《資本協定一》及《資本協定二》；
- (b) 匯報自上次於 2004 年 7 月向委員會作出簡報後，在香港準備實施《資本協定二》的進展；及
- (c) 向委員會簡報有關對《銀行業條例》的建議修訂，以將《資本協定二》的規定併入條例內。

銀行業的國際資本充足標準 - 《資本協定一》及《資本協定二》

現行的資本充足制度（《資本協定一》）

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）制定。巴塞爾委員會監管方法的其中一項主要元素，是 1988 年採納的《巴塞爾資本協定》（現普稱為《資本協定一》）定下的資本充足比率。¹《資本協定一》就資產負債表內及表外項目的信貸風險制定資本充足比率的計算方法，對不同類別的資產（例如經合組織成員國的中央政府及銀行所發行的債券、住宅按揭貸款及對非銀行私營機構貸款等）定出不同的風險加權數（0%、20%、50% 和 100%）。資本充足比率的計算方法，是以銀行的資本基礎除以風險加權資產（將每類資產乘以指定風險加權數得出），而所得比率不得低於 8%。香港通過《銀行業條例》（第 155 章）附表 3 立法，採納了《資本協定一》及其後的修訂。²香港的

¹ 銀行持有的資本有助銀行吸收虧損，在一旦發生銀行清盤的情況，可保障其債權人（主要為存戶）。

² 其後的修訂內容涉及與銀行資本有關的其他事項，其中最重要的是「1996 年市場風險修訂」。該項修訂指明銀行在債券、股票、外匯及商品方面的買賣持倉的最低資本要求。

法定最低資本充足比率為 8%，但業內(在本地註冊成立的認可機構)的平均比率為 15% 至 16%，遠高於最低法定標準。

3. 《資本協定一》加強全球銀行的資本充足水平，並有助促進公平競爭。儘管如此，科技長足發展、金融產品不斷創新以及全球化的發展，已令國際金融形勢出現了重大變化。《資本協定一》因而變得過於概括，對風險的敏感度亦不足，未能顧及銀行所面對的許多其他風險如業務操作風險及銀行帳上的利率風險。此外，該制度亦未能有效推動銀行採用減低風險的技術。有見及此，巴塞爾委員會經過大約 5 年的籌劃後，於 2004 年 6 月底推出新的資本充足制度（指稱為《資本協定二》），以取代《資本協定一》。

《新巴塞爾資本協定》（《資本協定二》）

4. 《資本協定二》的目的是推動及鼓勵銀行加強其風險評估及管理能力，以及通過提高披露資料標準以加強市場自律。《資本協定二》不單止調整在《資本協定一》下的計算方法，更加在識別、評估及管理風險方面跨進一大步。擁有國際活躍銀行的國家及經濟體系普遍支持《資本協定二》。除了十國組織成員國外，澳洲及新加坡等非十國組織國家亦正計劃全面採納《資本協定二》。

5. 《資本協定二》是以三大支柱為基礎，有關的主要特點簡述如下。

第一支柱 – 最低資本要求

6. 第一支柱列出最低資本要求。最低資本充足比率要求仍然是 8%，但計算方法除現時涵蓋的信貸風險及市場風險外，還擴展至包括銀行的業務操作風險。同時，每類風險均有不同的計算方法供個別銀行採用。

7. 在計算信貸風險時，銀行可採用標準法（該方法表面上與現行制度類似，但風險加權數改為與外部評級機構給予借款人的評級及減低風險方法掛鉤），或內部評級法（採用經監管機構核准的內部評級模型將風險量化）。視乎銀行的內部評級系統的精密程度而定，銀行可選擇採用初級或高級內部評級法。資本要求會根據借款人的拖欠還款概率及被拖欠還款所造成的虧損概率（拖欠還款虧損）來計量。

8. 市場風險的評估方法維持不變，但業務操作風險方面有三項評估方法供銀行選擇，比較簡單的是基本指標法，其次是標準法，最複雜的是高級計量法。

第二支柱 – 監管部門的監督檢查

9. 第二支柱的重點是銀行的監管檢討程序，規定銀行要備有穩健的內部程序，對其風險（包括第一支柱並未涵蓋的風險，如銀行帳上的利率風險及信譽風險）進行全面評估，以衡量其資本是否充足。第二支柱預期銀行會持有高於最低監管標準的資本，若資本水平過低，監管機構必須及早干預。

第三支柱 – 市場紀律

10. 第三支柱的目的是通過披露有關資本、風險承擔及風險評估的主要資料，促進市場紀律作用，從而補足第一及第二支柱的作用。

11. 《資本協定二》因應銀行本身業務的複雜程度而提供多種不同的計算方法，正好配合香港各式各樣在零售及批發層面經營的本地及海外大、中、小型銀行的需要。

實施時間表

12. 巴塞爾委員會建議的實施時間表是在 2006 年底起採用標準法及初級內部評級法，並在 2007 年底實施有關信貸風險及業務操作風險的最先進方法。

實施《資本協定二》的主要好處

13. 實施《資本協定二》的其中一項主要好處是推動銀行業採用更有效的風險管理方法，從而有助加強本地銀行業的安全與穩定。從銀行及客戶的角度來看，改進風險管理可帶來莫大好處。銀行業將更有能力向客戶提供如衍生工具等先進的產品，銀行內部亦可使用該等產品。此外，銀行將更有能力評估對中小企等行業的貸款，以致更有效地調整風險定價，讓風險較低的客戶可享有較低的利息。因此，銀行為實施《資本協定二》所作的投資應被視為必須的業務投資，而不是為遵行守則而引致的不必要成本。《資本協定二》是最佳國際資本評估方法及資本標準，香港實施《資本協定二》將有助鞏固香港的國際金融中心地位。

在香港準備實施《資本協定二》的進度

持續進行廣泛的業界諮詢

14. 香港金融管理局（金管局）在制定《資本協定二》的實施計劃期間，持續向公眾進行廣泛的諮詢。所諮詢的各方包括《資本協定二》諮詢小組³、銀行業務諮詢委員會、接受存款公司諮詢委員會、香港銀行公會及接受存款公司公會。具體而言，金管局於2004年8、9月間向業界及公眾發出一份有關在香港實施《資本協定二》的詳盡諮詢文件（共350頁）。諮詢文件提出的建議包括《資本協定二》主要範疇的技術規定、金管局為將經修訂制度納入法例而建議採取的制定規則方法，以及需要將現行的資本充足制度擴至涵蓋認可機構的控股公司。總括而言，所諮詢的各方均支持建議，認為建議是在香港實施有關經修訂制度的務實方法。諮詢期間收到的意見主要是要求澄清技術性問題。金管局已於2004年7月向立法會財經事務委員會簡介《資本協定二》的主要特點，以及金管局在香港實施新資本制度的計劃。

香港的建議實施方法

15. 政府當局建議按照巴塞爾委員會的時間表，於2006年底前在香港實施《資本協定二》。鑑於《資本協定二》比現有資本制度優勝，政府當局將致力確保所提供的各種方法適合所有本地認可機構，並能顧及其風險狀況、業務規模與複雜程度，以及擬採納內部評級方法的認可機構需要集中資源進行系統修訂及核實數據等因素。為此，金管局建議除《資本協定二》列載的方法（不包括尚在演變，有關業務操作風險的高級計量法）外，香港的經修訂資本制度將會加入適用於信貸風險的「基本方法」。基本方法是《資本協定一》的修訂版，在某些定義上略作修改，並加入業務操作風險的資本要求。此外，採用此方法的認可機構須符合《資本協定二》第二及第三項支柱的規定。這個方法的對象是小規模（即總資產不超過100億港元）及業務簡單直接的認可機構，以及經金管局批准最遲於2009年底採納或過渡至內部評級方法的認可機構。實際上，幾乎所有有限牌照銀行及接受存款公司均可採用基本方法，因而解決了該等認可機構提出有關實施《資本協定二》涉及的複雜情況及成本的憂慮。

³ 《資本協定二》諮詢小組成員包括金管局、銀行業及會計界代表以及其他有關各方。

有關實施《資本協定二》的建議法例修訂

16. 現行評估認可機構的資本充足比率的制度載於《銀行業條例》第 XVII 部及附表 3，並以金融管理專員不時發出的監管指引及技術文件予以補充。與《銀行業條例》所載的現有制度比較，《資本協定二》計算資本充足比率的方法複雜許多，並且將應用範圍擴展至包括銀行控股公司。因此《銀行業條例》需作出修訂以提供適用於認可機構的經修訂法律制度，以及適用於銀行控股公司的新制度。

17. 為於香港實行《資本協定二》而對《銀行業條例》提出的建議修訂，基本上涉及三個主要範疇，分別為認可機構的資本充足比率、對銀行控股公司實施資本規定及監察有關的遵行情況，以及加強適用於認可機構的現行披露財務資料制度。下文會逐一作出討論。

資本規則及披露資料規則

18. 鑑於《資本協定二》計算資本充足比率的方法遠比現行《銀行業條例》附表 3 所載的方法複雜，以現有方法將經修訂制度納入法例之內（即將所有詳盡的計算方法併入附表 3）並不切合實際，亦欠成本效益。此外，為配合銀行業內會影響資本充足比率的最新發展，以及隨時間而不斷演變的國際慣例，香港的資本充足比率制度將需不斷修訂及更新。基於上述考慮，香港現行將經修訂資本制度納入法例之內的程序需作出調整。我們建議採納制定規則的方法，令致經修訂資本制度的運作，以金融管理專員據《銀行業條例》頒布的規則為依歸。

19. 為此，現建議修訂《銀行業條例》，規定金融管理專員有權頒布下列兩類規則：

資本規則

20. 現建議法例規定在諮詢銀行業務諮詢委員會、接受存款公司諮詢委員會、銀行公會、接受存款公司公會及財政司司長後，金融管理專員可制定規則，定明資本基礎的個別組成項目，以及在計算認可機構及銀行控股公司的資本充足比率時，信貸、市場及業務操作風險的處理方法。這些規則在下文稱為「資本規則」。「資本充足比率」的定義建議為以機構的資本基礎與代表機構當時所承擔的信貸風險、市場風險及業務操作風險程度的數值的比率來表示。在這個定義中，「信貸風險」指交易對手在機構的資產負債表表內及表外交易中違約的風險。「市場風險」指因機構為交易目的

而持有的債券、利率掛鈎合約、股票及股票掛鈎合約，以及外匯、匯率掛鈎合約、商品及商品掛鈎合約等倉盤的價值波動而引致的潛在虧損。「業務操作風險」指因機構的程序、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虧損的風險。我們亦正考慮界定「資本基礎」的涵義為機構的繳足股本、其股份溢價帳的貸方結餘、經審計留存收益、已公布儲備及金融管理專員在資本規則中指明的該等其他資源。此外，《銀行業條例》下的資本規則應規定金融管理專員在接到任何人士向其提出申請，表示因其根據規則作出的決定而感到受屈時，應檢討其決定。

披露資料規則

21. 現時《銀行業條例》第 60 條規定認可機構要公布經審計年度帳目，第 60A 條（尚未開始生效）賦予金融管理專員權力，要求認可機構公布有關其財政狀況或溢利或虧損的資料。擬議法例修訂會就第三項支柱在這些條文的基礎上，擴大第 60A 條的涵蓋範圍及加入適用於銀行控股公司及認可機構，而與第 60 及 60A 條類似的條文。現建議授權金融管理專員制定規則，訂明認可機構及銀行控股公司須向公眾披露有關其財政狀況、盈虧及資本充足比率的資料，以及披露該等資料的方法、時間及次數。該等規則在此稱為「披露資料規則」。

建議的制定規則方法

22. 要強調的是，政府當局並非旨在尋求賦予金融管理專員一般性的制定規則權力，所尋求的權力僅限於為實施《資本協定二》而必須具備的權力。我們建議根據《銀行業條例》作出的規則，將具有附屬法例的地位，須通過立法會的先訂立後審議的程序。在發出規則前，金融管理專員須諮詢有關各方，包括銀行業務諮詢委員會、接受存款公司諮詢委員會、銀行公會、存款公司公會及財政司司長。金融管理專員應有權發出指引，向認可機構及銀行控股公司解釋金融管理專員如何行使在這些規則下的權力。作為制衡措施，《銀行業條例》應就金融管理專員指定銀行控股公司及對銀行控股公司施加的最低資本充足比率要求，以及金融管理專員根據規則所作的任何決定，訂有提出上訴及程序保障的條文。銀行控股公司或認可機構可就金融管理專員決定應採用的計算方法（例如標準方法或內部評級方法）提出上訴。

23. 建議的制定規則方法與《證券及期貨條例》的有關規定相若。該條例賦予證券及期貨事務監察委員會（證監會）權力，就關於該條例的一般及具體事宜制定規則，惟須遵守該條例定下的若干程序，有關規則亦為附屬法例。同樣，《存款保障計劃條例》亦載

有條文，賦予香港存款保障委員會及金融管理專員權力，就存款保障計劃在運作方面的各個環節制定規則。

對銀行控股公司實施資本規定及監察有關的遵行情況

24. 《資本協定二》的制度不單適用於個別銀行，亦適用於銀行控股公司，即銀行集團的母公司，以確保風險評估程序能掌握到整體銀行集團對認可機構構成的風險。因此建議修訂《銀行業條例》，以對銀行控股公司實施資本充足比率規定，及監察有關的遵行情況。新制度涵蓋的主要範疇包括以下各項：

金融管理專員指定銀行控股公司的權力

25. 我們建議金融管理專員可指定任何認可機構的控權人為控股公司以助金融管理專員實行綜合監管。但引用這一條例的情況將會甚為有限。若控權人是在香港註冊成立的認可機構或在香港以外註冊成立，並受到有關的銀行業監管機構充足監管的公司，則該控權人可免受指定。此舉是為了避免出現重複監管。

26. 在實務上，指定一個控權人為控股公司的決定視乎在某公司集團的具體情況下，是否需要作出指定才能全面掌握銀行集團的整體風險情況。此外，應注意金融管理專員已具備對認可機構控權人附加條件（包括維持最低資本充足比率）的權力（即根據《銀行業條例》第 70 條）。要求銀行控股公司維持最低資本充足比率、提交資料及披露財務資料可被視為以更正式及具透明度的方式說明金融管理專員現有的一般權力。預計只有數目相當有限的控權人會被指定為銀行控股公司。

資本充足要求

27. 我們建議銀行控股公司的資本充足比率在任何時間都不得低於 8%，有關比率是按資本規則在綜合基礎上計算。金融管理專員可要求就其於通知內指明的銀行控股公司的該等附屬公司計算其資本充足比率。金融管理專員可在諮詢銀行控股公司後，向其送達書面通知，以提高該公司的資本充足比率至不超過 16%。擬議法例修訂亦會規定資本規則應訂明金融管理專員在接到任何人士向其提出申請，表示因其根據規則作出的決定而感到受屈時，應檢討其決定。

就第一項及第二項支柱披露資料

28. 《資本協定二》規定監管機構應檢討及評估銀行及控股公司的資本充足評估，以及評估其遵行最低資本標準的情況，並計及整體銀行集團的風險。因此擬議法例修訂應加入條文，訂明所有銀行控股公司均必須提供定期申報表及該等其他資料，讓金融管理專員可評估銀行控股公司遵行《資本協定二》下的資本充足比率制度，從而令金融管理專員信納其財政狀況。新訂條文亦會訂明銀行控股公司要委任一名人士為總裁，並以書面通知金融管理專員其總裁及所有董事的身分。金融管理專員若認為與銀行控股公司的總裁及董事會面有助其履行在《銀行業條例》下的職能，可要求與該等人士會面。

就第三項支柱披露資料

29. 建議修訂法例以規定金融管理專員可在諮詢財政司司長、銀行業務諮詢委員會、接受存款公司諮詢委員會、銀行公會及接受存款公司公會後，制定規則訂明銀行控股公司須向公眾披露的資料。需要披露的資料會包括有關其財政狀況、盈虧及資本充足比率的資料，並須按金融管理專員規定的方法及時間作出披露。

上訴機制

30. 現建議修訂法例規定金融管理專員應在指定控權人為銀行控股公司之前，讓控權人有機會在 14 日內作出陳詞。同時，亦需規定任何人士因金融管理專員行使資本規則賦予的權力，就銀行控股公司或認可機構應採納的計算方法（如標準方法或內部評級方法）所作的決定感到受屈，可就該等決定向行政長官會同行政會議上訴。然而，儘管已提出或可能會提出上訴，該等決定仍會即時生效。

罰則

31. 參照現行適用於認可機構的罰則，建議應就銀行控股公司未能維持資本充足比率不低於 8% 而沒有通知金融管理專員，或違反金融管理專員向銀行控股公司發出有關要求其採取補救措施以符合最低資本充足比率及資本規則的通知中所載的任何規定等情況，對銀行控股公司的每名董事及總裁處以刑罰。同時建議修訂法例，就下述情況加入適用於銀行控股公司的總裁及董事的類似罰則：銀行控股公司未能向金融管理專員提交經審計年度帳目及有關文件、未能在有關認可機構在香港的主要營業地點的顯眼位置展示提交予金融管理專員的文件、在沒有合理解釋的情況下未能向金融

管理專員提交在書面通知中要求的資料，以及未能遵守披露資料規則所載適用於銀行控股公司的任何規定。

罰則檢討及其他修訂建議

32. 政府當局認為應修訂《銀行業條例》，以因應所得經驗改進條例內某些條文的實施。當局提出的其他主要建議修訂如下：

經理的替代責任

33. 建議修訂《銀行業條例》第 2 條，使條例內的替代責任只會延伸至由經理個人造成或引致，或因在其管理下的人員的行為或遺漏而造成或引致的違反事項（而並非如目前一樣將有關法律責任延伸至認可機構的每位經理）。金管局已就此諮詢銀行公會及接受存款公司公會。它們原則上支持我們修訂罰則內經理的替代責任的涵蓋範疇。

公布對認可機構證券業務所採取的紀律行動

34. 《2002 年銀行業（修訂）條例》授權金融管理專員，就認可機構證券業務的前線監管工作，運用與證券會採納的相同標準及方法。目前證監會會公布其採取的紀律行動，以及涉及有關個案的事實與調查結果。雖然《銀行業條例》第 58A 及 71C 條亦賦予金融管理專員類似的採取紀律行動的權力，但鑑於第 120 條對金融管理專員施加的保密責任，對於金融管理專員能否公布其採取的紀律行動存有疑問。為求在認可機構及證監會監管的人士之間維持公平競爭環境，建議修訂《銀行業條例》內的有關條文，明確訂明金融管理專員可按證監會採取的類似方法公布其紀律行動。

前瞻

35. 香港是全球其中一個率先制定實施《資本協定二》的指引草稿的地區。金管局會繼續與銀行業（包括《資本協定二》諮詢小組）緊密合作，務求能定出既能配合香港需要，又符合國際標準的方法來實施《資本協定二》。

36. 金管局正與律政司以及財經事務及庫務局合作，就實施《資本協定二》制度制定《2005 年銀行業(修訂)條例草案》草稿。預期草案草稿可於 2004 年 12 月初推出，以諮詢業界。視乎法定委

員會及銀行業提出的進一步意見以及待行政長官會同行政會議批准後，預期草案可於 2005 年第 2 季提交立法會審議。

香港金融管理局
2004 年 11 月