



立法會財經事務委員會

《資本協定二》及對《銀行業條例》的修訂建議

香港金融管理局
二零零四年十二月六日



簡報大綱

- 介紹有關國際資本充足標準 - 《資本協定一》及《資本協定二》的背景及概念。
- 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。
- 為納入《資本協定二》的規定，建議對《銀行業條例》的修訂。



現行資本充足協定架構 《資本協定一》



現行資本充足協定架構 《資本協定一》

- 銀行監管方面的國際準則是由巴塞爾銀行監管委員會所制定。委員會由“10國組織”建立，現行成員包括來自歐洲，北美及日本等13個國家。雖然香港并非成員之一，但連同大約全球100個監管機構一起採用委員會的標準。
- 香港通過立法(即銀行業條例附表3)實施《資本協定一》的標準。
- 對確立香港為擁有最佳監管標準的國際金融中心地位，實施《資本協定一》具有重要作用。



現行資本充足協定架構 《資本協定一》

- 巴塞爾委員會監管標準中的主要元素就是資本充足比率要求。
- 資本的重要性在於它對銀行承受損失有緩衝作用，即確保銀行在蒙受損失時，仍有償債能力。
- 最理想是當銀行需要清盤時，其資本能足夠償還債權人(主要為該銀行的存戶)，而不需要使用公帑。
- 資本比率的高低一般被視為銀行(或銀行體系)的實力的最佳指標，所以對維持公眾及投資者信心起著重要作用。



現行資本充足協定架構 《資本協定一》

- 銀行需按資本充足比率 (“CAR”) 所規定計算方法就其信貸風險保持資本。

- 資本充足比率
$$= \frac{\text{資本基礎}}{\text{風險加權資產}}$$

- 風險加權資產 = 個別資產類別

X

風險加權數 (0% , 20% , 50% , 100%)

- 《資本協定一》 所定CAR 的最低要求為 8% 。
- 現時本地註冊認可機構的平均資本充足比率大約為16% 。



現行資本充足協定架構 《資本協定一》

- 《資本協定一》改善了全球銀行資本的充足度及鼓勵公平競爭。
- 然而，近來科技長足發展，金融產品不斷創新以及全球化的進一步發展令現時的規定顯得不足：
 - 風險加權數太概括及風險敏感度不足。
 - 銀行的資本充足比率并未涵蓋其面對的其他風險(如操作風險及銀行賬上的利率風險)。
 - 對銀行使用風險緩解技術沒有鼓勵作用。



新巴塞爾資本協定 《資本協定二》



新巴塞爾資本協定《資本協定二》

- 《資本協定二》是巴塞爾委員會為了針對《資本協定一》的不足而作出的相應措施。此外，該措施有兩個進一步的目的：
 - 提供誘因以激勵銀行強化風險管理。
 - 通過提高資料披露標準以加強市場自律。
- 《資本協定二》令銀行在辨別、評估及管理風險方面向前跨進一大步。
- 擁有國際活躍銀行的國家廣泛支持《資本協定二》。非“10國組織”重要成員國如澳洲及新加坡亦將全面實施《資本協定二》。



新巴塞爾資本協定《資本協定二》

- 《資本協定二》由3個支柱組成：
 - 第一支柱基本上是《資本協定一》資本充足比率的提升版，涵蓋範圍由信貸及市場風險擴展至操作風險。
 - 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，以衡量其資本是否足夠。
 - 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，以促進市場紀律作用。



新巴塞爾資本協定《資本協定二》



* 《資本協定二》涵蓋的新風險



新巴塞爾資本協定《資本協定二》

- 第一支柱下計算風險數額的各種方法：
 - 信貸風險
 - 標準法
 - 內部評級法
 - 初級內部評級法
 - 高級內部評級法
 - 操作風險
 - 基本指標法
 - 標準法
 - 高級計量法
 - 市場風險
 - 標準法
 - 內部模型法



內部評級法

- 根據《資本協定二》，銀行有多個量度信貸風險的選擇。
- 有精密內部評級模型去量度信貸風險的銀行可以使用這些模型去計算信貸風險的資本要求。此方法稱為內部評級法，並分為初級及高級評級法。
- 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來計量。



其他量度模式

- 其他銀行則使用標準法，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。
- 同樣地，在計量業務操作風險方面有不同精密程度的方法可供選擇，包括基本指標法、標準法及高級計量法。



《資本協定二》的實施時間表

- 《資本協定二》對風險的敏感度遠高於《資本協定一》，尤其在信貸風險方面。
- 《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。[然而，為回應業界提議，金管局亦計劃提供額外的基本方法予小型認可機構採用]
- 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》的好處

- 推動銀行業採用更有效的風險管理方法，以助加強本地銀行業的安全與穩定性。
- 改進風險管理使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如對中小企行業的貸款，以致更有效地按風險定價，讓風險較低的客戶可享有較低的利息。
- 實施《資本協定二》將有助鞏固香港國際金融中心地位。
- 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。銀行的成本將會取決於他們採用的模式。



在香港準備實施《資本協定二》的進度



持續進行廣泛業界諮詢 (1)

- 金管局為推行《資本協定二》而持續進行廣泛業界諮詢，其中包括：
 - 《資本協定二》諮詢小組，成員包括銀行業及其他有關各方；
 - 銀行業務諮詢委員會和接受存款公司諮詢委員會；及
 - 於8月及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。
- 同時，金管局亦與個別銀行開會討論有關採用內部評級模式的時間表。



持續進行廣泛業界諮詢(2)

- 金管局的諮詢文件提出的建議包括：
 - 《資本協定二》主要範籌內的技術規定；
 - 為將新制度納入法例而建議採取的制定規則方法；
及
 - 將現行的資本充足制度擴至涵蓋認可機構的控股公司。
- 所諮詢的各方均支持有關建議，認為建議是在香港實施新制度的務實方法。



香港的建議實施方法

- 建議按照巴塞爾委員會的時間表，於2006 年底在香港實施《 資本協定二》。
- 採用所有《 資本協定二》 列載的方法，但不包括尚在演變，有關業務操作風險的高級計量法。
- 為回應業界提出有關實施《 資本協定二》 涉及的複雜問題及成本憂慮，提供一個新的基本方法(可視為《 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。以及《 資本協定二》 第二及第三支柱的規定)。
- 個別認可機構可以自由選擇不同的方法，但金管局必須信納該方法適合它們的業務性質及規模。



有關實施《資本協定二》的法例修訂



建議修訂法律條文的理據

- 現行資本充足比率制度載於《銀行業條例》第XVII部及附表3。
- 《資本協定二》計算資本充足比率的方法更為複雜，並且擴展至涵蓋銀行控股公司。因此《銀行業條例》需作出修訂以配合新資本制度的實施。
- 建議修訂涉及三個主要範疇：
 - 認可機構的資本充足比率；
 - 加強現行對認可機構披露財務資料的要求；及
 - 對銀行控股公司實施資本及財務資料披露的規定，以及監察有關的遵行情況。



金融管理專員指定銀行 控股公司的權力

- 《資本協定二》的制度不單實施於個別銀行，同時涵蓋銀行控股公司，即銀行集團的母公司。目的是為了實施綜合監管在評估認可機構的風險時，能同時考慮銀行集團對認可機構造成的風險。
- 若控權人是在香港註冊成立的認可機構或是在香港以外註冊成立，而又受到有關的銀行業監管機構充份監管的公司，則該控權人可免受指定。
- 根據《銀行業條例》第70條，金融管理專員已具備對認可機構控權人附加條件的權力。立法要求銀行控股公司維持最低資本充足比率及披露財務資料的做法則更正式及具透明度。
- 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。



金融管理專員制定資本及披露資料規則的權力

- 為實施《資本協定二》，現建議修訂《銀行業條例》，規定金融管理專員有權頒布 *資本規則* 及 *披露資料規則*。這是有鑑於：
 - 以現有方法將複雜的《資本協定二》要求納入法例之內並不切合實際。
 - 為配合銀行業的最新發展，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。



資本規則及披露資料規則的內容

- *資本規則*
 - 訂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。
- *披露資料規則*
 - 通過擴大現有《銀行業條例》第60A條有關披露資料的規定的條文，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。



建議的制定規則的方法

- 建議中制定規則的權力僅限於為實施《資本協定二》而必須具備的權力，並與《銀行業條例》第7條所載的金融管理專員的職能相符合，即並不牽涉擴展金融管理專員的功能。
- 建議中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。
- 金融管理專員可發出指引，解釋他如何行使在這些規則下的權力。
- 建議的制定規則方法與《證券及期貨條例》及《存款保障計劃條例》的有關規定相若。



對規則制定權力的制衡措施

- 就新政策的制定作出廣泛諮詢是金融管理專員一貫的做法。
- 為增強此點，法例將會規定金融管理專員在發出規則前必須先諮詢有關各方，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。
- 任何人仕因金融管理專員行使資本規則賦予的權力所作的任何決定感到受屈，可要求金融管理專員就該等決定進行檢討。
- 此外，受屈人仕亦可就金融管理專員行使資本規則賦予的權力所作的某些重要決定，向行政長官會同行政會議上訴。
- 如前所述，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。



適用於認可機構的法定 最低資本充足比率

- 目前，金融管理專員有權根據《銀行業條例》將個別持牌銀行的資本充足比率定於8% - 12% 及將個別接受存款公司或有限牌照銀行的比率定於8% - 16%。
- 實務上，現行持牌銀行的最低資本充足比率是定於10% - 12% 的水平。這個甚窄的水平限制了金融管理專員在有需要時(例如當個別銀行或業界的風險狀況顯著增加時)，提高法定最低比率的空間。
- 從金融管理專員的角度來看，最好能把現行適用於持牌銀行的上限提升至16% [按：大部份監管機構均無設定資本充足比率上限]。
- 根據現時狀況，金管局並無計劃調升個別銀行的最低資本充足比率。
- 經初步諮詢後，業界未有對這個建議提出反對意見。



罰則檢討及其他修訂建議

- *經理的替代責任*

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）。

- *公布對認可機構證券業務所採取的紀律行動*

建議修訂《銀行業條例》第58A及71C條，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對認可機構的有關人士及主管人員所採取的紀律行動。



結語

- 香港是全球其中一個率先公布實施《資本協定二》的指引草稿的地區，令本地銀行在實施《資本協定二》方面早著先機。
- 其他海外機構相繼仿效，令香港在實施《資本協定二》的領導地位得到廣泛認同。
- 金管局會繼續與業界（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》。
- 預期《2005年銀行業(修訂)條例草案》的草稿可於2004年12月初推出，以諮詢業界，並於2005年第2季提交立法會審議。



答問與討論