

資料文件

立法會財經事務委員會

在香港實施《資本協定二》的籌備工作進展情況

目的

本文件匯報有關在香港實施《資本協定二》的籌備工作的進展情況。

2. 於 2005 年 7 月通過的《2005 年銀行業（修訂）條例》（《2005 年修訂條例》），對《銀行業條例》的部分條文作出必要修訂，以便建立認可機構資本監管的新制度。其中一項主要修訂是有關制定規則的權力的條文，讓金融管理專員可頒布規則，訂明認可機構計算資本充足比率的方法，以及須披露的財務資料。這些規則稱為「資本規則」及「披露資料規則」，該等規則將會具有附屬法例的地位，並且將會須提呈立法會進行先訂立後審議的程序。

3. 本文件集中討論擬備規則的工作、諮詢過程，以及根據《2005 年修訂條例》成立資本充足事宜覆核審裁處的籌備工作。

背景資料

4. 金融管理專員根據《銀行業條例》第 98A 及 60A 條（即尚未實施的《2005 年修訂條例》第 4 條及第 2 條，載於附件 A）將予制定的資本規則及披露資料規則是將於香港採納的新資本監管制度的重要部分，藉以按符合本港銀行業特殊處境的方式，實施巴塞爾銀行監管委員會（巴塞爾委員會）發出的《統一資本計量和資本標準的國際協定：修訂框架》（普遍稱為《資本協定二》）所載的建議。

5. 巴塞爾委員會在《資本協定二》列出的建議在國際上得到廣泛認同，政府認為香港作為國際金融中心，應與倫敦、巴黎、法蘭克福及東京等其他主要國際金融中心一同率先制定大致上符合《資本協定二》的國際標準的法律及監管架構。然而，在實施《資本協定二》時，應適當考慮本地銀行業的特殊處境而作出適當調整，並應仔細分析成本與效益，以能按最具成本效益的方法來實施，同時應明確地將認可機構因為新規定而要負擔的額外成本計算在內。

6. 資本規則將列載在香港成立為法團的認可機構必須維持的資本充足比率的計算方法。幾乎所有擁有活躍的銀行業市場的地區都規定銀行機構須維持一個最低的資本水平，作為銀行未來發展的基礎，以及就意料之外的虧損提供緩衝。資本水平通常是以銀行的資本基礎（即股本、儲備、某些形式的後償負債及類似項目）與其風險承擔額（按債務人或風險類別分配的風險權數計算）的比率（以百分比示）來衡量，而該比率即為資本充足比率。

7. 《銀行業條例》附表 3 列明在現有架構下最低資本要求的計算方法，在資本規則實施時，附表 3 將被廢除。

8. 披露資料規則會列載認可機構必須公開披露有關其盈利與虧損、財政狀況及資本充足比率的資料的要求。

9. 金融管理專員亦已獲《2005 年修訂條例》授權向認可機構發出指引，說明金融管理專員行使制定規則權力的方法。

10. 巴塞爾委員會在制定《資本協定二》時，定下了雙重目標，就是提高現行資本充足制度的風險敏感度，並提供措施鼓勵銀行加強風險評估及管理。《資本協定二》遠較《資本協定一》複雜。資本充足比率除包括信貸風險及市場風險外，亦將銀行承擔的業務運作風險計算在內。¹ 此外，各類風險訂有不

¹ 這是組成《資本協定二》規定的三項支柱中的第一支柱，列明銀行的信貸、市場及業務運作風險最低資本要求。第二支柱規定銀行應備有穩健的內部程序，根據對其風險（包括第一支柱並未涵蓋的風險）的透徹評估，以評核其資本是否足夠。監管機構應對有關程序進行「監管檢討」。第三支柱補足第一及第二支柱，規定銀行須公開披露其風險狀況、資本充足比率及內部風險管理。詳情見本文件附件 B。

同的計算方法，供認可機構按其業務複雜程度及風險狀況選用。²

實施時間表

11. 香港實施《資本協定二》的時間表與巴塞爾委員會向其本身的成員建議的時間表相同。該時間表亦已獲得銀行業界的同意。由 2007 年 1 月開始，所有在香港成立為法團的認可機構均須遵守《資本協定二》。在實施《資本協定二》的初期，認可機構就信貸風險有三個方法可供選用，即標準方法、基本方法及初級內部評級方法，由 2008 年 1 月起會加入第四個方法，即高級內部評級方法。選用任何一種內部評級方法的認可機構可自行訂定實施時間表。換言之，它們可以在 2007 年 1 月開始採用標準方法或基本方法，然後在它們認為適當的時間轉用內部評級方法（但須符合有關的資格準則）。賦予認可機構這種靈活性是合宜的，因為認可機構就採用內部評級方法進行的籌備工作進展各有不同，部分認可機構可能會較早準備就緒；同時大型國際銀行是按不同的時間表作出準備（部分銀行計劃在所有地區同時實施內部評級方法，其他則打算分階段實施）。在 2007 年 1 月前就所有方法立法，能為認可機構提供明確性，從而可就經修訂資本制度定下實施計劃。

12. 金融管理專員會繼續按《銀行業條例》第 101(1)條規定，在 8-16%的水平內設定個別認可機構的最低資本充足比率。金管局已發出指引草稿諮詢業界的意見，該指引草稿列載金管局將如何評估及監察認可機構的資本充足比率水平，以及設定最低資本充足比率的程序。

主要籌備工作

制定政策

² 根據《資本協定二》，按照銀行業務的複雜程度，由簡單至複雜的次序供銀行選用的風險計量方法為：信貸風險適用的標準方法、初級內部評級方法及高級內部評級方法；業務運作風險適用的基本指標方法、標準方法及高級計算方法，以及市場風險適用的標準方法及內部模式方法。就香港認可機構的情況而言，香港金融管理局（金管局）亦備有「基本方法」以計算信貸風險，這個方法基本上是現行架構的修訂版，認可機構須事先徵得金管局同意才可採用，並且主要是供規模較小及業務簡單直接的認可機構採用，或正在發展內部評級系統的認可機構在過渡期中採用。

13. 金管局已發出所有有關《資本協定二》的實施建議，全部建議均得到銀行業同意。這表示實施計劃中制定政策的階段已完成。銀行業在這個過程中發揮了重要作用，協助確保實施方法符合銀行遵守國際標準的同時，亦能配合香港的情況。在將《資本協定二》文件轉為實施建議的過程中，金管局參考了各方的意見，包括：由銀行業、會計界及其他有關各方代表組成的資本協定二諮詢小組、兩個法定諮詢委員會（即銀行業務諮詢委員會及接受存款公司諮詢委員會）、兩個業內公會（即香港銀行公會及存款公司公會）、其他政府部門及其他有關各方。

制定規則

14. 將《資本協定二》的要求立法是一項重要任務，不同地區有不同的處理方法。香港方面，金管局聘請了一位草擬顧問，協助制定詳細的草擬指示（以草擬規則的形式編寫），使草擬法例的過程可以順利進行。金管局、財經事務及庫務局以及律政司就草擬有關法例緊密合作。

15. 資本規則將會根據《銀行業條例》第 98A 條（如《2005 年修訂條例》第四條所修訂）制定，規定在香港成立為法團的認可機構根據《銀行業條例》第 98 條計算資本充足比率的方法。資本規則分為以下 7 個部分：

第 1 部 註明資本規則應於財經事務及庫務局局長指定的日期生效，並列載資本規則所採用的用語的定義。

第 2 部 註明認可機構的信貸、業務運作及市場風險的計算方法，以及採用其中某些方法的資格準則；認可機構在單獨（或單獨綜合）基礎及／或綜合基礎上計算資本充足比率的規定；以及上訴機制及金融管理專員根據規則作出的可予上訴的決定。

第 3 部 註明認可機構如何釐定其資本基礎。

第 4 至 6 部 規定認可機構按第 2 部註明的各種方法計算的信貸風險、市場風險及業務運作風險的方法。

第 7 部 規定資產證券化架構。

詳情見附件 C。

16. 鑑於《資本協定二》的規定長而複雜，資本規則草稿分四批擬備。就首兩批資本規則草稿初步諮詢業界的程序已經完成。第一批是關於資本規則第 4 部有關計算信貸風險的標準方法，以及資本規則第 5 部有關業務運作風險。資本規則第 1 部所載有關定義亦包括在內。第二批涉及第 2 部有關資本規則的適用範圍、第 3 部釐定資本基礎，以及第 4 部計算信貸風險的基本方法。這兩批規則的最新草稿已載於本文件附件 D 及 E，以供參考。

17. 第三批規則草稿是關於第 6 部計算市場風險及第 7 部資產證券化，現正初步諮詢業界。該批規則的諮詢草稿載於附件 F，以供參考。第四批規則草稿涉及資本規則第 4 部計算信貸風險的內部評級方法，訂於 2006 年 5 月初步諮詢業界。第四批規則草稿備妥後，會提供各位議員參考。

18. 初步諮詢完成後，整套資本規則草稿將會再作修訂，以進行第二輪諮詢，即《2005 年修訂條例》規定的法定諮詢。金融管理專員有法定責任，在制定資本規則及披露資料規則時須諮詢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、存款公司公會及財政司司長。預期資本規則將可於 2006 年 9 月刊憲，並於 10 月初提呈立法會進行先訂立後審議的程序。

19. 披露資料規則會使現行的披露資料規定與《資本協定二》的第三支柱架構大致相符。金管局現正根據披露財務資料工作小組³及資本協定二諮詢小組的指引制定披露資料規則，並會諮詢業內公會的意見。披露資料規則會適用於 2007 年 1 月及以後的申報期，以取代現行金管局的披露財務資料指引。草擬披露資料規則及有關的諮詢工作會盡快完成，預期披露資料規則將可趕及與資本規則同時提呈立法會。附件 G載有簡介披露資料規則的規定的政策文件，以供參考。

³ 披露財務資料工作小組包括來自本地及海外成立為法團的認可機構，以及會計及審計專業的代表。

與認可機構進行諮詢及聯繫

20. 金管局在制定《資本協定二》在香港實施的詳盡建議，以及其後制定資本規則及披露資料規則的整個漫長的過程中，一直廣泛諮詢銀行業及其他有關各方。所諮詢的各方都大力支持有關建議及規則，金管局在制定規則時已適當地考慮各方提出的意見（主要屬技術性質）。金管局編製了回應文件，詳細說明在諮詢過程中收到的主要意見及金管局的回應，有關文件已發給業內公會以及上載至金管局網站，以方便認可機構繼續就實施經修訂架構作好準備。

21. 有關新資本充足比率規定的申報表連同詳盡的填報指示亦已發給業界參考。為求認可機構能熟習新的申報表以及評估經修訂架構對其最低資本要求的影響，金管局將要求認可機構在今年某段時間內進行雙線申報，同時填報現有的資本充足比率申報表及新申報表的有關部分。

22. 此外，金管局亦透過會議、業內簡布會、通告及金管局《季報》及網站刊發的專題文章，與認可機構保持緊密聯繫，確保它們可以在 2007 年 1 月的實施日期前符合有關要求。若認可機構為境外銀行集團的附屬公司，金管局將會在實施香港架構的同時，與這些銀行集團成立為法團的地方的監管機構協調，以避免工作重疊。

23. 因此，儘管制定資本及披露資料規則的過程漫長，但我們認為整體而言，認可機構已有足夠的指引及時間，就實施《資本協定二》的規定作好準備。

成立資本充足事宜覆核審裁處

24. 《2005 年修訂條例》訂明可以就金融管理專員根據資本規則作出的某些決定向「資本充足事宜覆核審裁處」（覆核審裁處）提出上訴。覆核審裁處的職責範圍將限於在感到受屈的人士提出申請時，覆核金融管理專員根據資本規則作出的主要決定。正如資本規則草稿所列明，上訴權利僅限於關乎對認可機構的資本要求有重大影響的基要事項，即資本充足比率計算方法的選擇。

25. 訂於 2006 年底前成立的覆核審裁處將會由行政長官委任的主席（為合資格獲委任為高等法院法官的人士）及至少兩名成員（為非公職人員）組成。預期覆核審裁處將於資本規則生效時同時開始運作。鑑於金管局就認可機構籌備實施《資本協定二》（如就選擇計算資本要求的方法）與認可機構保持緊密聯繫，因此預期覆核審裁處需要就上訴進行聆訊的機會極微。

前瞻

26. 截至目前為止，金管局在籌備實施《資本協定二》方面進展良好。認可機構亦正按照發給業界的實施建議及規則草稿，全力作好準備，以能在 2007 年 1 月實施日期前做到符合有關規定。金管局會繼續為進行有關的籌備工作，並就認可機構的準備工作與它們保持聯繫。

27. 我們認為上述概述為香港制定的實施方法是務實，並具成本效益的。金管局在整個過程中與業界緊密合作，有助確保實施方法能顧及業界對實施時間表、可供選擇的方案及將予發出的指引的大部分意見。此外，我們採取非常靈活的方法來處理多項與實施有關的事宜：我們同意給予計劃採用較高級方法的認可機構較長的過渡期，並為規模較小的機構制定一個較為簡單的方法。同時，我們盡可能將我們的規定與其他監管機構的規定協調，從而使在多個地區經營的銀行無需面對多重規定。

28. 資本規則及披露資料規則的立法程序顯然需要按時完成。立法程序若有任何延誤，將會影響目標實施日期，並損害本港向來致力緊貼國際監管標準，及其國際金融中心的地位。

香港金融管理局
2006 年 4 月

附件 A

《2005 年銀行業〔修訂〕條例》第 4 條及第 2 條 〔尚未實施〕

4. 加入條文

現加入 —

“ 98A. 資本充足比率的計算

(1) 金融管理專員在諮詢財政司司長及第(2)款指明的人士後，可訂立規則，以訂明須用以計算認可機構的資本充足比率的方式。

(2) 為施行第(1)款而指明的人士是 —

- (a) 銀行業務諮詢委員會；
- (b) 接受存款公司諮詢委員會；
- (c) 香港銀行公會；及
- (d) DTC 公會。

(3) 根據第(1)款訂立的規則，可就金融管理專員應有關申請而覆核其決定的事宜訂定條文，而上述“有關申請”指任何認可機構因金融管理專員根據第(1)款訂立的規則就該機構作出的決定感到受屈而向他提出的要求覆核該決定的申請。

(4) 根據第(1)款訂立的規則可規定金融管理專員根據該等規則所作的決定屬第 101B(1)條適用的決定。

(5) 為免生疑問，現宣布第(1)款所指金融管理專員須諮詢任何人士的任何規定，不阻止金融管理專員諮

詢他認為適當的其他人士。”。

2. 取代條文

藉《1999年銀行業(修訂)條例》(1999年第42號)第6條加入並藉《2001年銀行業(修訂)條例》(2001年第32號)第24(4)條修訂的《銀行業條例》(第155章)第60A條現予廢除,代以 —

“ 60A. 向公眾人士披露關於財務狀況的資料

(1) 金融管理專員在諮詢財政司司長及第(2)款指明的人士後,可訂立規則,以訂明認可機構須向公眾人士披露關於其事務狀況、利潤及虧損或資本充足比率的資料,並訂明該等資料須予披露的方式、時間及期間。

(2) 為施行第(1)款而指明的人士是 —

- (a) 銀行業務諮詢委員會;
- (b) 接受存款公司諮詢委員會;
- (c) 香港銀行公會;及
- (d) DTC 公會。

(3) 根據第(1)款訂立的規則可為屬不同類別的認可機構訂立不同條文。

(4) 任何認可機構如沒有遵從根據第(1)款訂立的規則所載的適用於該機構的任何規定,則其每名董事、每名行政總裁及每名經理均屬犯罪 —

- (a) 一經循公訴程序定罪,可處第7級罰款;或
- (b) 一經循簡易程序定罪,可處第5級罰款,

如屬持續的罪行，可就罪行持續期間的每一日，另加第 2 級罰款。

(5) 為免生疑問，現宣布第(1)款所指金融管理專員須諮詢任何人士的任何規定，不阻止金融管理專員諮詢他認為適當的其他人士。”。

附件 B

《資本協定二》的基本要點

1. 《資本協定二》包含三個互為補足的支柱，目的是讓銀行及監管機構能有效評估銀行面對的各項風險。資本規則會涵蓋第一支柱下的事宜，而披露資料規則會涵蓋第三支柱下的事宜。

(I) 第一支柱 – 最低資本要求

2. 第一支柱規定銀行如何計算信貸、業務運作及市場風險的最低資本充足比率，並提供不同的方法以計算資本要求。
3. 金管局認為由於認可機構的業務重點、規模與複雜程度，以至承受的風險的性質及組合都各自不同，因此賦予認可機構一定程度的靈活性，可選擇採納在第一支柱下的方法。香港將會提供以下三個方案來計算信貸風險的資本要求：
 - 3.1 基本方法 – 預期規模較小的認可機構（即資產總額不足100億港元的有限制牌照銀行及接受存款公司）會選用這個方法。除了須作出幾項技術性調整及實施業務運作風險資本要求，以能盡量緊貼《資本協定二》外，這個方法讓它們可以按現行的資本架構的風險權數來計算所有信貸風險承擔；
 - 3.2 內部評級方法 – 預期大型認可機構會採用這個方法。認可機構將會根據其本身的內部評級系統對信貸風險的評估結果，以計算它們必須持有的資本額，但它們首先必須令監管機構確信它們的系統符合一套最低監管標準。視乎認可機構的內部評級系統的精密程度而定，在內部評級架構下，不同資產類別或風險承擔有不同方法可供認可機構選擇。這個方案讓認可機構可以就主權國、銀行或私營企業風險選用初級或高級內部評級方法，以及其他適用於不同資產類別或風險承擔的內部評級方法；及

- 3.3 標準方法 – 預期中型認可機構會採用這個方案。這方案在概念上與現行的資本架構相若。然而，認可機構的交易對手分類、認可機構的業務組合內的資產及其他項目的分類，以及決定風險權數的方法都有更高的風險敏感度。對不同類型的交易對手（如主權國、銀行及私營企業）的信貸風險承擔將會參照公認的外部信貸評級機構（如穆迪及標準普爾）給予的評級而指定不同的風險權數。這個方案規定須採用標準方法的風險權數計算所有信貸風險承擔。
4. 《資本協定二》明確規定銀行須就業務運作風險持有資本。業務運作風險是指因機構的程序、人員及系統不足或失效，或因外來因素影響而引致直接或簡接虧損的風險。《資本協定二》包含了三個業務運作風險計算方法以供選擇：基本指標方法、標準方法及高級計算方法。金管局在香港的政策是初期只會提供基本指標方法及標準方法（包括《資本協定二》第 139 頁附註所規定的替代標準方法）供認可機構選用。替代標準方法與標準方法相若，只是在商業銀行及零售銀行業務的處理方法上略有不同。認可機構擬採用標準方法（或替代標準方法），須事先取得金融管理專員批准。由於有關高級計算方法所用的技術仍在演變階段，因此金管局至少在初期不會提供這方法讓認可機構選用。
5. 巴塞爾委員會在 1996 年以修訂《1988 年資本協定》的形式，推出計算市場風險資本要求的原則及規則。認可機構的「自營帳冊」（由金融工具及商品持倉組成）的資本要求，須採用標準方法（以巴塞爾委員會為業務較為簡單的銀行制定的標準架構為藍本）或經監管機構批准，採用內部模型方法（適用於已制定先進的模型系統以計算市場風險的活躍市場參與者）計算，市場風險承擔小的認可機構可根據若干風險水平上限獲得豁免。在《資本協定二》下，這些原則及規則大致維持不變，只有部分略作修改，例如修訂構成「自營帳冊」的項目的定義，以及採用外部信貸評級來釐定中央政府或中央銀行或貨幣管理當局發行的債券的風險權數。

(II) 第二支柱 – 監管檢查程序

6. 這項支柱列出適用於銀行業監管機構及銀行的主要要求，從而確保透過監管檢查程序，銀行不僅具備充足資本以支持其業務固有風險，並鼓勵銀行發展及改良風險管理方法，以監察及管理這些風險。第二支柱的主要基本原則包括：
 - 6.1 銀行須就其風險狀況作出評估及維持適量資本；
 - 6.2 銀行業監管機構須確保銀行遵守第 6.1 段的要求，如有需要須採取監管行動；
 - 6.3 銀行業監管機構須確保銀行的資本高於最低資本充足比率；及
 - 6.4 銀行業監管機構須及早干預，要求銀行迅速採取補救措施，以防範資本減少至低於最低要求的水平。

(III) 第三支柱 – 市場紀律

7. 這項支柱是透過公開披露有關風險承擔及資本充足水平的主要資料，鼓勵市場自律，從而補足第一及第二支柱。《銀行業條例》第 60 條目前規定須公開披露認可機構的經審計年度帳目。此外，《銀行業條例》新增的第 60A 條（經《2005 年修訂條例》第 2 條加入賦予金融管理專員權力，規定認可機構須公開披露有關其事務狀況、損益或資本充足比率的資料。

附件 C

規則的結構

1. 目前預計資本規則將分為以下 7 個部分：

第 1 部 – 前言

資本規則的目的

釋義

第 2 部 – 規則的應用

指定計算方法

運用計算方法的資格準則

按單獨、單獨綜合，以及綜合基礎計算資本充足比率
上訴

第 3 部 – 釐定資本基礎

核心資本

附加資本

核心資本及附加資本的扣減項目

第 4 部 – 計算信貸風險

應用

採用標準方法計算信貸風險

採用基本方法計算信貸風險

第 5 部 – 計算業務運作風險

以基本指標方法計算業務運作風險

以標準方法計算業務運作風險

以替代標準方法計算業務運作風險

例外情況

第 6 部 – 計算市場風險

第 7 部 – 資產證券化

2. 然而，一旦備妥整套資本規則草稿後，便會考慮資本規則是否需要獨立部分說明每種計算方法（例如以信貸風險而言，以獨立部分分別說明基本方法、標準方法及內部評級方法）。

3. 目前預計披露資料規則將分為以下 9 個部分：

第 1 部 - 前言

第 2 部 - 一般原則

第 3 部 - 一般規定

第 4 部 - 適用於所有香港註冊認可機構的披露資料規定

第 5 部 - 適用於採用基本方法的香港註冊認可機構的額外披露資料規定

第 6 部 - 適用於採用標準方法的香港註冊認可機構的額外披露資料規定

第 7 部 - 適用於採用初級或高級內部評級方法的香港註冊認可機構的額外披露資料規定

第 8 部 - 海外註冊認可機構半年度披露資料規定

第 9 部 - 實施及過渡條文