

立法會參考資料摘要
《銀行業條例》
(第 155 章)
2001 年銀行業(修訂)條例草案

引言

在二零零一年三月二十日的會議上，行政會議**建議**，署理行政長官**指令**《2001 年銀行業(修訂)條例草案》(條例草案)應提交立法會，以改善《銀行業條例》(條例)的實施情況。

背景和論據

對認可機構營業地點的管制

2. 目前，認可機構須得到金融管理專員批准，才可設立本地分行。根據該條例第 2 條的定義，“本地分行”是指一間銀行在香港經營銀行業務的營業地點，或指有限制牌照銀行或接受存款公司經營接受存款業務的營業地點。該條例授權金融管理專員，批准或拒絕認可機構設立或保留本地分行、在批准申請時附加條件，或撤銷批准。

3. 但現行定義所包括的營業地點，只限於經營須在資產負債表的負債欄上記帳的業務（即接受存款）。近年，一些認可機構除了設立提供全面服務的分行外，還採用其他方式或透過輔助渠道來提供服務。這些可能在“本地分行”定義範圍以外的渠道，基本上可分為兩大類：

- (a) 只限於經營須在資產負債表的資產欄上記帳的業務，例如只辦理貸款業務而不接受存款的“貸款辦事處”；以及
- (b) 並無經營須在資產負債表的兩欄中任何一欄記帳的業務。這些營業地點主要用作銷售及服務站，例如提供財務意見的個人銀行服務中心。

4. 由於上文第 3(a)段所述的營業地點可能為認可機構帶來重大財務風險，我們建議賦權金融管理專員對這類地點進行監管。現建議擴大“本地

分行”的定義至包括認可機構在香港經營銀行業務，或經營任何其他涉及財務風險的業務的任何營業地點，而財務風險的定義則載於該條例第 81(2) 條。這項修訂會令認可機構在設立從事貸款或信貸融通等活動的營業地方前，須根據該條例第 44 條的規定向金融管理專員尋求事先批准。

5. 由於上文第 3(b)段所述的營業地點為認可機構帶來相對較少風險，我們認為應只對它們施加有限度的管制。我們建議以“本地辦事處”的概念來涵蓋這類地方。“本地辦事處”的定義是認可機構用於推廣或協助其業務的營業地點，而該地點是公眾人士為該業務的目的可通常進出的，主要是指銷售和服務站。為了避免窒礙採用新方式提供服務的創新意念，我們建議，認可機構只須在開設本地辦事處之前通知金融管理專員。認可機構也無須為維持本地辦事處而繳付任何年費。

網上存款廣告

6. 金融機構透過互聯網推廣服務的做法，日益普遍。為了配合這方面的發展，我們已進行檢討，研究現行的法律架構是否足以監管網上存款廣告，以確保存戶的權益在電子銀行服務迅速發展的情況下，仍能獲得充分保障。

以“目標對象”為本的規管方式

7. 根據該條例第 92 條，除某些例外之外，認可機構以外任何人不得發出邀請香港的公眾人士存款的廣告。由於草擬這條文時，所針對的主要為實質形式的廣告，因此如將該條文應用於互聯網，可能會出現一些不清晰的情況。

8. 該條例第 2 條所載“廣告”、“文件”及“發出”的定義，並沒有明確包括透過互聯網、或類似的電子渠道發出的廣告。因此，我們建議修訂該三個詞語的定義，並就“邀請”一詞引入新定義，以包括透過新科技渠道，特別是互聯網，所發出的廣告。

9. 我們的政策是只規管向香港的公眾人士招攬存款的互聯網廣告，不論該些廣告源於何處。這個以“目標對象”決定是否須受規管的方法已為全球多個金融監管機構（英國財經事務管理局、美國證券交易所監察委員會及香港證券及期貨事務監察委員會）所採納，並得到國際證券事務監察委員會組織贊同。

10. 因此，我們建議重新訂定第 92 條的條文，指明該條文只規管以香港的公眾人士為目標對象的廣告、邀請或文件。金融管理專員會獲權，就有關事宜例如金融管理專員決定某廣告是否以香港的公眾人士為目標對象時會考慮的因素，發出指引。為加強阻嚇作用，我們建議提高罰款，並加入最高可判監禁兩年的新罰則，有關罰則與現行第 95 條所訂的罰則一致，根據第 95 條，如金融管理專員認為認可機構發出虛假、誤導或有欺騙性的廣告，可要求認可機構撤回廣告。如認可機構沒有或拒絕遵從要求，則會被處罰。

電訊公司、互聯網服務供應商及互聯網內容供應商

11. 條例草案也探討了協助在互聯網上傳布宣傳資料的電訊公司、互聯網服務供應商¹及互聯網內容供應商²的角色問題。條例草案建議豁免只充當資料傳送者（一如報販發售刊物³的角色）的電訊公司及互聯網服務供應商遵守重新訂定的第 92 條。

12. 另一方面，互聯網內容供應商和角色不單是充當資料傳送者的互聯網服務供應商，則須符合類似現時適用於刊物出版商⁴的更嚴格標準。該等供應商如協助發布非法廣告，則只有在證明他們並無揀選、修改或以其他形式控制有關非法廣告的內容，以及不知道亦無理由相信發表該份廣告會構成罪行的情況下，方可獲得豁免。

13. 上述建議與歐洲共同體的做法一致。

經理的定義及經理為適當人選

14. 目前，所有認可機構的行政總裁(及任何替任行政總裁)，以及在本港成立為法團的認可機構的董事的委任均須獲得金融管理專員的批准，但

¹ 互聯網服務供應商是指提供連接互聯網服務的公司。

² 互聯網內容供應商是指為網站提供資訊、參考資料及視聽內容的公司。

³ 根據現行第 92 條第(4)款，報販可獲豁免。

⁴ 根據現行第 92 條第(4A)款，刊物出版商獲給予免責辯護。

對認可機構的其他高級主管人員⁵的委任則沒有任何批准或通知規定，儘管這些人士可能在認可機構擔當重要角色，而該條例亦規定這些人士須負上重大的法律責任⁶。

經理的定義

15. 在該條例中，“經理”一詞是指高級主管人員，其定義涵蓋一間機構的行政總裁及任何受僱於該機構，並在董事或行政總裁的直接權限下，行使管理職能或負責備存該機構的帳目或其他記錄的其他人士。隨着銀行業迅速發展，認可機構已採用各種不同的組織架構，以促進業務發展。我們近期進行的調查結果也顯示，現時按“統屬關係”而對經理所訂的定義已不再適用，這個定義可能未包括行使重要管理職能的人士，同時，這個定義會將一些職能對認可機構的健全和穩妥性沒有重要影響的其他人士包括在內。

16. 條例草案建議把“經理”重新界定為除董事或行政總裁之外，擔任在新訂的附表 14 所訂明的主要業務或事務的主要負責人。根據這個經修訂的定義，只有那些負責重要業務或事務，例如零售銀行業務、公司銀行業務、內部審計、風險管理、監察及資訊科技等的高級主管人員，才會被視為“經理”。我們曾以一個包括大小規模認可機構的樣本，來測試這個新定義，並滿意其效果及可行性。

經理為適當人選

17. 受到金融市場全球一體化、管制逐步放寬和科技進步的影響，銀行業的環境越來越複雜。因此，不僅是認可機構的董事及行政總裁，在上文第 16 段提及的經理，亦可對認可機構的操守和健全運作發揮重大影響。因此，除了清楚釐定“經理”這個定義的範圍外，確保成為或擬成為認可機構“經理”的人士為適當人選，亦同樣重要。

⁵ 現正由立法會審議的 2000 年銀行業(修訂)條例草案引入一項新規定，獲豁免認可機構須委任不少於兩名主管人員，負責監督該認可機構進行的受規管活動，包括證券業務，而有關委任須獲金融管理專員的同意。這項規定的目的是使認可機構證券業務的監管與證券經紀的監管更趨於一致，這項批准規定只適用於負責證券業務的高級主管人員。

⁶ 例如：這些人士可能因沒有遵守《銀行業條例》的某些條文而負上法律責任（例如該條例第 44(8)、49(8) 及 50(4) 條等）。

18. 我們起初的構思是就經理的委任引入核准規定。金融管理專員可藉此進行有需要的審查程序，以核實擬成爲經理的人士，是否爲適當人選。但在諮詢銀行業時，一些銀行質疑賦予這項新權力的需要，他們認爲確保其管理隊伍的辦事能力和操守，是認可機構董事及行政總裁的基本責任。他們擔憂建議會影響認可機構在招聘員工方面的自主權。

19. 我們曾考慮不同方案，以消除這些疑慮，但同時又不影響確保認可機構經理爲適當人選的政策目標。除核准規定的方法外，另一個可行方法，即條例草案提出的建議，就是規定認可機構須維持足夠的管控制度，以確保獲其委任爲經理的人是擔任該職位的適當人選⁷，我們並把這項規定列作認可機構的認可準則。

20. 在新建議下，確保經理爲適當人選的責任落在認可機構的董事及行政總裁身上。金融管理專員的責任將會是確保認可機構備有管控制度，以核實其經理是否適當人選，而這些制度須能夠有效地執行。金融管理專員會發出指引，訂明認可機構就招聘高級主管人員的管控制度中應包含的主要元素，包括就經理這個職位而言，成爲“適當人選”必需具備的條件。

21. 如認可機構的經理被發現不適合擔任其職位，則會令人對該機構是否繼續符合認可準則提出疑問。在這情況下，金融管理專員可考慮行使條例第 52 條所賦予的權力，要求認可機構採取所需的補救行動，這些行動可包括把不稱職的經理撤職，以及改善聘請高級主管人員的程序。

22. 除了建議這項新的認可準則外，我們還建議引入一項規定，要求認可機構根據一項新增的條文，通知金融管理專員有關經理的委任。雖然金融管理專員可根據條例第 63(2)條，運用現有的權力去取得這些資料，但增訂爲此目的而設的具體條文，會令監管過程更具透明度。這項通知的規定，可讓金融管理專員監察及評估認可機構是否維持足夠的管控制度，確保其經理爲擔任該職位的適當人選。

23. 我們相信這是達到原訂政策目標的有效方法，同時亦可消除一些認可機構就其招聘管理隊伍的自主權會受到影響的疑慮。

⁷ 正如其他在《銀行業條例》中的認可準則，建議的新準則具持續性質，即不單在機構獲認可時適用，之後亦同樣適用。

其他修訂

24. 其他修訂旨在令條例所應用的一般免責辯護條文更趨於一致，並參考以往經驗，改善條例內個別條文的實施情況。這些修訂的摘要見**附件**。

條例草案

25. 條例草案的主要條文包括：

- (a) 第 2(a)(v)條把“本地分行”的定義擴大至包括認可機構在香港經營涉及財務風險業務(不包括銀行業務)的任何營業地點，而財務風險的定義已載於條例第 81(2)條；
- (b) 第 2(a)(vii)條引進“本地辦事處”的定義；而第 7 條則在條例中加入第 45A 條，規定認可機構須在本地辦事處啟業前最少七天通知金融管理專員；
- (c) 第 19 條重新訂定第 92 條，以涵蓋透過新科技方法，特別是經互聯網發出的存款廣告；
- (d) 第 2(a)(vi)條修訂“經理”現行的定義，第 27 條訂明，認可機構若要維持其認可地位，必須維持足夠的管控制度以確保其經理均為擔任該職位的適當人選；第 17 條加入第 72B 條，要求認可機構在其經理履任或停任經理時均須通知金融管理專員；以及
- (e) 第 21 條修訂第 126 條，規定第 126(1)條的免責辯護條文不適用於該新訂條文所涵蓋的罪行，以確保貫徹一致執法原則。

公眾諮詢

26. 我們已諮詢立法會財經事務委員會、銀行業務諮詢委員會、接受存款公司諮詢委員會、香港銀行公會和存款公司公會，並就條例草案中有關網上存款廣告的部分諮詢香港互聯網服務供應商協會。

27. 如第 18 段指出，銀行界對於原來的建議，即就經理的委任引入批准規定，有所保留。部分立法會議員亦對於加強金融管理專員的權力和加重認可機構的行政負擔表示關注。考慮過這些意見之後，金管局現建議一項認可規定，要求認可機構實施妥善的管控制度，以確保所委任的經理為擔任該職位的適當人選。這建議應能回應業界上述的要求。香港銀行公會已表示對新建議並無異議。

28. 銀行業和立法會財經事務委員會對條例草案內其他主要建議並無反對意見。

與《基本法》的關係

29. 律政司表示條例草案與《基本法》中不涉及人權的條文並無抵觸。

與人權的關係

30. 律政司表示條例草案符合《基本法》有關人權的條文。

法例的約束力

31. 條例草案不會影響條例現行條文的約束力。

對財政和人手的影響

32. 香港金融管理局（金管局）的工作量會因為加強認可機構的高層管理人員必須為適當人選的監管制度而有所增加。金管局將會調配現有資源處理額外的工作。對政府的財政和人手並無影響。

對經濟的影響

33. 推行使監管制度能配合市場的迅速發展的措施，有助促進銀行體系的穩定性和維持香港作為國際金融中心的地位。

立法程序時間表

34. 立法程序時間表會如下：-

刊登憲報 二零零一年三月二十三日

首讀和開始二讀辯論 二零零一年四月四日

恢復二讀辯論、委員會
審議階段和三讀 另行通知

宣傳安排

35. 政府將於二零零一年三月二十三日發出新聞稿。

查詢

36. 如有查詢，請致電 2527 3974 與財經事務局助理局長麥震宇先生聯絡。

財經事務局
二零零一年三月二十三日

其他修訂摘要

出售股份

該條例第 70A 條賦權金融管理專員，如他認為在本地成立為法團的認可機構的控權人不再是適當的人選，又或其作為控權人可能會令存款人或潛在存款人的利益受到威脅，則可向該名控權人送達反對通知書。反對通知書送達後，金融管理專員即可根據第 70B(7)條的規定，請法院發出命令，指令有關控權人售賣其有關股份。

2. 前銀行監理專員在執行法院根據第 70B(7)條發出的售賣命令時，曾遇到一些問題。雖然有關的控權人並沒有反對法院命令，但他無法在法院指定的期間內找到合適買家。這種出售股份問題引致技術上違反法院的售賣命令。若法院曾要求有關控權人把其股份過戶予金融管理專員所指定的代名人，則可能會避免出現這情況。這種過戶方式的作用，是要解除控權人在認可機構的表決權，但卻不會影響其所享有的股份利益。股份過戶後，控權人仍須出售其有關股份。

3. 現時，條例第 70B(10)條規定，凡已根據第(7)款作出命令，法院可應金融管理專員的申請，作出其認為適當並與該等股份的出售或轉讓有關的進一步命令。為免生疑問，現建議修改這條款，清楚指出法院可根據金融管理專員的申請，要求認可機構的控權人把其有關股份過戶予金融管理專員所指定的代名人。此外，為清晰條例的運作，草案會對第 70D 條作出技術性修訂。

使用“銀行”名稱的限制

4. 根據條例第 97(1)條，除持牌銀行或中央銀行（在其成立為法團的地方獲承認為中央銀行）外，任何人如無金融管理專員的書面同意而使用“銀行”的名稱，即屬犯罪。

5. 根據現行政策，如任何公司使用銀行的名稱或稱謂會誤導市民，使市民相信有關公司是或可能是一家銀行，並由銀行監理機構直接監管，則金融管理專員不會同意讓該公司使用銀行的名稱或稱謂。金融管理專員亦會通知該公司拒絕其使用“銀行”名稱的理由。為免產生疑問，條例草案建議在條例第 97 條明文規定，金融管理專員必須以書面通知有關公司其申請是否獲批准，如申請被拒，則須告知拒絕的理由。條例草案進一步建議，任何人如因金融管理專員的決定而感到受屈，應有權向行政長官會同行政會議上訴。這項建議與條例第 132A 條所載就金融管理專員的決定提出上訴的現行渠道是一致的。

一般免責辯護條款

6. 條例第 126(1)條規定，在條例所訂罪行的法律訴訟中，被檢控的人如證明他已採取一切合理預防措施，並已盡一切應盡的努力避免他本人或他控制下的任何人犯該罪行，則可以此為免責辯護。第(2)款訂明條例第 126 條所載的一般免責辯護條款不適用於條例內 13 條條文。現時，用以決定免責辯護條款是否適用於條例所訂的罪行的準則並不一致，因此，有需要糾正這種情況。

7. 在研究第 126 條所訂的免責辯護條款應否適用於條例所訂的罪行時，經考慮的因素包括：

- (a) 有關罪行的性質以及免責辯護條款不適用於該罪行是否符合公眾利益；
 - (b) 是否有明文規定控方須證明被檢控的人有犯罪意念；以及
 - (c) 採用貫徹一致的準則處理類似的罪行。
8. 現建議一般免責辯護條款不適用於下列罪行：
- (a) 第 18(11)、22(12)、24(12)、25(10)、53C(14) 及 63(7)條訂明的罪行 — 犯這些罪行的人曾簽署他知道或理應知道在要項上屬虛假的文件。由於控方須證明該人是知情或是理應知道該文件在要項上屬虛假，因此，我們認為一般免責辯護條款不適用於這些罪行；
 - (b) 第 53H 及 93(1)條訂明的罪行 — 由於已有明文規定控方須證明被檢控的人有犯罪的意念(即“故意”或“罔顧後果地陳述”)，舉證責任已由控方承擔，因此，我們認為毋須再為被告提供免責辯護；以及
 - (c) 第 125(4)條訂明的罪行 — 犯這項罪行的人曾妨礙持有搜查令的警務人員執行任務。我們認為把免責辯護條款(已採取合理預防措施及盡一切應盡的努力)的適用範圍涵蓋這種罪行並不恰當。
9. 另一方面，我們建議，一般免責辯護條款應適用於下列現時被摒除在條例第 126(2)條適用範圍外的罪行：
- (a) 第 46(8)條 — 本條文規定，未獲金融管理專員批准而成立的本地辦事處，其首席代表須負

上嚴格法律責任。不過，有關罪行可能要待至有新人接替犯罪的首任首席代表後才被揭發。因此，假如現任首席代表能證明他已盡一切應盡的努力避免有關罪行發生，例如他並沒有理由認為前任首席代表未向金融管理專員取得必需的批准，則一般免責辯護條款適用於其個案亦屬合理；以及

- (b) 第 47(2)條 — 本條文與第 53C(13)條相似，兩者均要求某些人士提供資料，但目前未獲列入一般免責條款的適用範圍。我們認為應該採取貫徹一致的處理方法，使一般免責辯護條款也適用於本條文。

本地代表辦事處的設立

10. 根據條例第 46(1)條，未經金融管理專員的批准，銀行不得設立或維持經營任何本地代表辦事處。第(9)款進一步規定“在本條中，“銀行”(bank)指在香港以外成立為法團的公司，而該公司—

- (a) 不是認可機構亦非在其成立為法團的地方獲承認作為中央銀行者；及
- (b) 不論是否在其成立為法團的地方或該地方以外，亦不論是否以來往帳戶，均可合法地從公眾人士處接受的存款。”

11. 根據第 46(9)條，任何海外銀行若不能在其成立為法團的國家或以外的地方接受公眾人士存款，則金融管理專員便不應批准這間銀行設立本地代表辦事處。不過，我們注意到，一些海外政府可能透過成立政策銀行以達致特定的經濟目標(例如支持進口及出口)。這些機構雖然一般被稱為“銀行”，但卻可能不獲准從事某些銀行業務，例如接受公眾人士存款。

12. 從維持香港作為國際金融中心的角度來看，容許這些銀行在香港維持經營代表辦事處是可取的做法。因此，我們建議修訂第 46(9)(b)條所訂的“銀行”定義，容許金融管理專員批准不能接受存款的政策銀行在香港設立本地代表辦事處。這些政策銀行須令金融管理專員信納它們已受到有關的銀行業監管當局充分監管。

修訂條例第 71 條

13. 條例第 71 條訂明，如事前未獲金融管理專員同意，任何人士不得成為認可機構的行政總裁或在本地成立為法團的認可機構的董事。現建議重新草擬第 71 條，清楚訂明除非金融管理專員信納意欲成為有關認可機構行政總裁或董事的個人為適當的人選，否則應按照條文規定拒絕給予同意。建議的條文亦清楚訂明，如金融管理專員根據第 71 條的規定拒絕給予同意，則應說明拒絕的理由。建議的第 71 條新條文並沒有賦予金融管理專員新的權力。