

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)398/01-02號文件

檔號：CB1/BC/9/00

2001年11月30日內務委員會會議文件

《2001年銀行業(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2001年銀行業(修訂)條例草案》委員會的商議工作。

背景

2. 《銀行業條例》(第155章)(下稱“該條例”)就下列事宜訂定條文：規管銀行業務及接受存款業務；監管認可機構，以便提供措施以保障存款人；促進銀行業體系的整體穩定與有效運作及監管貨幣經紀。金融管理專員負責促進銀行業體系的整體穩定與有效運作。

條例草案

3. 《2001年銀行業(修訂)條例草案》(下稱“條例草案”)旨在透過以下規定，改善該條例的實施情況 ——

- (a) 加強金融管理專員對認可機構的營業地點的監管；
- (b) 規管透過新科技渠道(尤其是互聯網)發出的存款廣告；
- (c) 規定認可機構若要繼續獲得認可，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；
- (d) 准許在其所屬國家並無接受顧客存款的外國銀行設立本地代表辦事處；
- (e) 使該條例第126條所載的一般免責辯護條款的適用範圍更為合理；
- (f) 規定金融管理專員須向有關公司發出書面通知，說明拒絕其使用“銀行”名稱的申請的理由；

- (g) 規定認可機構的控權人在收到金融管理專員送達反對通知書後，須把其有關股份過戶予金融管理專員所指定的代名人；
- (h) 重新草擬該條例第71條，規定金融管理專員須向意欲成為認可機構行政總裁或董事的人士指明拒絕給予同意的理由。

法案委員會

4. 在內務委員會2001年1月19日的會議席上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。法案委員會由曾鈺成議員擔任主席，曾舉行4次會議。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

法案委員會的商議工作

對認可機構營業地點的管制

5. 條例草案建議擴大該條例第2條所載“本地分行”的現行定義，藉以涵蓋認可機構經營銀行業務或會使該機構招致該條例第81(2)條所述的財務風險的任何其他業務的營業地點，從而使設立這些營業地點須獲得金融管理專員的事先批准。至於認可機構用作推銷及推廣服務的營業地點，其招致的風險相對較低，因此條例草案建議以“本地辦事處”的概念涵蓋這類地方，認可機構只須在開設本地辦事處前通知金融管理專員。

6. 法案委員會察悉，本地辦事處包括認可機構在超級市場等營業地點設立的推廣站，而銷售交易或存款均不會在這類推廣站進行。顧客如決定接受所提出的任何服務，必須前往分行進行實際交易。鑒於這類推廣站在香港的數目有限，委員質疑是否有需要訂立通知規定。據政府當局表示，認可機構很可能會拓展這類推廣站安排的規模，情況一如美國等其他司法管轄區。這項通知規定使金融管理專員知悉各本地辦事處的位置，確保業務以適當的方式進行，因為公眾人士可能由於接觸到這些辦事處才進行交易。至於委員關注“辦事處”一詞可能令公眾人士以為那是經營業務的地方，而不是推銷及推廣服務的地方，政府當局解釋，金融管理專員已在該條例中以“本地代表辦事處”一詞描述外國銀行在香港設立的代表辦事處，這些代表辦事處並非從事實際的銀行業務，而是代表有關銀行收集情報及進行市場推廣。在訂定“本地辦事處”的定義時，當局也採用類似的方針。當局認為該詞的草擬方式合理，能夠準確地描述一個用於推廣或協助認可機構的業務的營業地點，而該地點也是公眾人士與認可機構職員接觸的地方。這定義並不包括認可機構在香港的主要營業地點，也不包括該機構用於經營該條例所界定為銀行業務的本地分行。此外，這定義亦有一定的彈性，使若干類型的辦事處無須列入本地辦事處的範圍。

加強對委任經理的管控

7. 鑒於有關銀行業企業管治水平的檢討顯示，不僅是認可機構的董事及行政總裁，其他高級行政人員也可對認可機構的操守及健全運作發揮重要影響，條例草案建議修訂“經理”的定義，以涵蓋獲認可機構委任為擔任在新訂的附表14指明的主要業務或事務的主要負責人的，但該機構的董事及行政總裁除外。經修訂的定義可確保只有負責主要業務或事務(例如零售銀行業務、公司銀行業務、內部審計、風險管理、法規遵行、資訊科技等)的高級行政人員才會列入“經理”的範圍。

8. 委員關注經修訂的定義所涵蓋的銀行職員會較現時的定義廣泛，可能有更多人(包括部分較低級的行政人員)會受到該條例的嚴格法律責任罪行所圍制。據政府當局表示，經加強的定義是以職能為基礎，將會涵蓋在認可機構執行主要職務的人士。雖然在統屬架構中，這些人士的職級可能較低，但他們是否適當人選卻對認可機構的健全及穩妥性起關鍵作用。此外，經修訂的定義所涵蓋的經理未必較現時的定義廣泛。當局早前對7間經選定的認可機構進行的調查結果顯示，新定義涵蓋的經理數目為66名，相對現時的定義涵蓋的105名經理，減幅為37%。為確保有關人士知悉他已獲指定為該條例之下的經理，委員要求政府當局提出委員會審議階段修正案，規定認可機構須在該名人士獲委任為經理的14天內向他發出書面通知。當局已答允此項要求。

9. 關於經修訂的定義與該條例的罰則條文之間的相互關係，政府當局建議分兩個階段處理。首先，當局會提出委員會審議階段修正案，表明就嚴格法律責任罪行的檢控而言，不一定會對認可機構的每位董事、行政總裁或經理提出，被告人只需顯示他已採取合理預防措施，並已盡了應盡的努力避免觸犯該罪行。其次，政府當局會全面檢討該條例的所有罰則條文。其主要目的是檢討嚴格法律責任罪行的應用情況，包括應否把任何該等罪行更改為一般罪行，以及有關認可機構會否被列為該條例訂明的任何該等罪行的“第一罪犯”。檢討帶來的任何重大改變均須進行廣泛諮詢。

10. 法案委員會察悉，除了更新經理的定義外，條例草案亦建議訂立條文，規定認可機構必須就委任經理、終止現有委任及現有經理的職責變動通知金融管理專員。部分委員關注這項通知規定未必能有效確保經理是適當人選。據政府當局表示，為達致確保認可機構的經理是適當人選的目的，金融管理專員曾考慮3個方案，包括——

- (a) 訂立委任經理的核准規定，使金融管理專員可以正式評估意欲成為經理的人士是否適當人選。經諮詢銀行業及立法會財經事務委員會後，鑒於各方均憂慮會造成過度監管及侵犯認可機構在委任高級人員方面的自主權，當局已放棄這項建議；

- (b) 賦權金融管理專員在不信納某現職經理是履行其職務的適當人選時，便可反對其委任。這項安排可能會造成更大的干擾及混亂，原因是有關的認可機構須免除該名經理的職位，但該機構先前已經與該名經理簽訂正式的僱傭合約，因此當局沒有進一步研究此項建議；及
- (c) 規定認可機構須維持足夠的管控制度，以確保其經理是適當的人選，並把這項規定列作認可機構認其中一項認可準則。根據這項建議，確保經理是適當人選的責任將會落在認可機構的董事及行政總裁身上。監管機構的職責是核實認可機構是否設有確保經理是適當人選的管控制度。若認可機構的經理被發現並非出任其職位的適當人選，而這是甄選經理人選的制度不夠完善所造成的結果，金融管理專員可行使其權力以採取補救行動，例如發出指示強制將其操守危害認可機構的安全和穩健運作及／或有損存戶利益的經理免職。此項建議由於與該條例其他條文一致，均特別指出認可機構須審慎行事這項總體要求的具體責任，因此被認為可行。

條例草案獲制定為法例後，金融管理專員將會發出指引，說明認可機構僱用高級行政人員的管控制度應包含的主要元素，例如詳細闡述何謂擔任經理職位的適當人選。金融管理專員亦會定期審查認可機構，以核實該等機構有否遵守新訂的認可準則。

11. 關於在經理作出詐騙行為時其董事及行政總裁須承擔的法律責任，委員察悉，政府當局認為這要視乎每宗個案的情況而定。若委任不符合適當人選條件的經理是由於認可機構有關的管控制度嚴重失效，或不顧金融管理專員發出的指引，或顯示是因為董事及／或行政總裁判斷嚴重失誤所造成，金融管理專員可決定撤回對有關一名或多名人士擔任其職位所作出的批准。然而，若已採取所有適當的委任程序，便很難將責任歸咎於董事及行政總裁。

互聯網存款廣告

12. 由於該條例第2條所載“廣告”、“文件”及“發出”等用詞的定義，沒有明確包括互聯網或類似的電子渠道，因此條例草案建議更新該等用詞的現行定義，以及加入“邀請”一詞的新定義，以涵蓋透過新科技渠道(特別是互聯網)所發出的廣告。條例草案亦建議訂立新條文，規管以香港的公眾人士為目標對象的存款廣告，不論該等廣告源自何處。此項以“目標對象”為本的規管方式已為全球多個金融監管機構所採用，更得到國際證券事務監察委員會的認同。

13. 委員對如何判斷“目標對象”的意圖存有疑問。政府當局表示，巴塞爾銀行監管委員會現正研究就電子方式提供跨國銀行服務制訂統一的監管模式是否切實可行。該委員會特別建議，在判斷供應商有否向某國家提供電子銀行服務時，應考慮到目標對象或組織的意圖等因素。有可能顯示“目標對象”意圖的指標包括 ——

- (a) 服務供應商的網頁內容採用有關國家的語言及／或貨幣；
- (b) 該供應商的網頁可利用設於有關國家的門戶網站或搜尋器接通；
- (c) 該供應商的網頁所用網域名稱的類型只供有關國家使用或與有關國家有緊密的聯繫；
- (d) 該供應商的網頁加入橫額廣告，可連結有關國家的網頁；及
- (e) 該供應商有使用其他形式宣傳其在有關國家的服務。

金融管理專員會考慮上述各項準則以制訂指引，說明在判斷某廣告是否以香港為目標對象時應考慮的因素。此外，金融管理專員會尋求有關的海外監管當局的協助，以便執行涉及以海外為基地但以香港為目標對象的廣告的條文。金融管理專員預期該等海外監管當局會樂意提供協助，因為它們一般都希望本國的金融機構會尊重其他司法管轄區的法規。若海外監管當局不願合作或基於任何理由無法協助，金融管理專員會考慮發出新聞稿，澄清有關廣告並無遵守法定條文，並提醒公眾人士在向該等機構存入離岸存款時要格外審慎。此外，金融管理專員日後審批該等機構提出的認可申請時，可同時考慮有關的監管當局曾拒絕合作的事實。金融管理專員相信，巴塞爾委員會目前就此方面謀求加強國際間合作的工作，將會有助各銀行監管機構更有效地執行有關的規管職責。

委員會審議階段修正案

14. 政府當局所動議的一套委員會審議階段修正案載於**附錄II**(將於會議席上提交)。

建議

15. 法案委員會支持恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢意見

16. 謹請議員支持上文第15段所載的法案委員會建議。

立法會秘書處
議會事務部1
2001年11月29日

《2001年銀行業(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 曾鈺成議員, JP

委員 李家祥議員, JP
李國寶議員, GBS, JP
吳亮星議員, JP
陳智思議員
單仲偕議員
劉漢銓議員, GBS, JP
胡經昌議員, BBS

(總數：8位議員)

秘書 余麗琮小姐

法律顧問 顧建華先生

日期 2001年7月1日