

立法會 Legislative Council

立法會CB(1)1872/04-05號文件

檔號：CB1/BC/5/04

《2005年銀行業(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2005年銀行業(修訂)條例草案》(下稱“條例草案”)委員會的商議工作。

背景

2. 銀行業監管方面的國際標準由巴塞爾銀行監管委員會(下稱“巴塞爾委員會”)制訂,該委員會由十國組織¹成員國的中央銀行行長設立。巴塞爾委員會於1988年7月公布《統一資本計量和資本標準的國際協議》,當中載列十國組織成員國中央銀行就成員國的銀行採用同一最低資本標準所達成的協定,並協議於1992年年底前落實。是項協定當時稱為《巴塞爾資本協定》,現在則通常稱為《資本協定一》。香港已藉立法採納《資本協定一》及其後的修訂,有關細節載於《銀行業條例》(第155章)附表3。

3. 巴塞爾委員會於2004年6月公布經修訂的國際資本充足架構(通常稱為《資本協定二》)。《資本協定一》建議最低資本充足比率為8%,以涵蓋信貸風險及市場風險,《資本協定二》則改善資本架構對風險的敏感度,而且更為全面。

4. 《資本協定二》有3個主要組成部分(即三大支柱)。第一部分(第一支柱)提供更詳盡的信貸風險²量度架構、基本上維持相同的市場風險³架構,以及引入新的業務操作風險⁴的資本要求。雖然最低資本充足比率仍同樣維持在8%,但新機制下的計算方法更緊貼每家銀行的風險狀況。銀行可因應本身業務的複雜程度及內部監控的精密程度,

¹ 十國組織由比利時、加拿大、法國、德國、意大利、日本、荷蘭、瑞典、瑞士、英國及美國組成。

² 指機構因交易對手未能履行責任而引致虧損的風險。

³ 指機構因市場利率或其投資項目的價格出現不利變動而引致虧損的風險。

⁴ 指機構因內部程序、人員及系統不足或失效,或因外來因素影響而引致虧損的風險。

從3項選擇中選取最適用的一項*信貸風險*計算方法。在該3項計算方法中，*標準法*會使用外部評級機構給予銀行的評級。*內部評級法*則會使用內部評級模型量度有關風險。採用內部評級法的銀行可視乎其評級系統的精密程度，選擇*初級內部評級法*或*高級內部評級法*。第二部分(第二支柱)指監管檢討的程序，每家銀行必須全面評估各種風險及設有內部程序，根據對本身承受的所有風險的全面評估，衡量其資本是否充足。第二支柱預期銀行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。第三部分(第三支柱)的目的是透過向公眾作出披露促進市場紀律作用。每家銀行均須公開披露有關其資本、風險額及風險評估與管理的主要資料。

5. 根據巴塞爾委員會訂定的實施時間表，預期《資本協定二》可於2007年1月1日起實施，先在全球各地採用在資本要求計算方面排名稍次的方法，而最先進的方法將於2008年1月1日起實施。經諮詢業界及其他有關各方後，香港金融管理局(下稱“金管局”)認為香港實應採納經修訂的資本充足制度，並透過立法，於2007年1月1日起實施《資本協定二》，以配合巴塞爾委員會的實施時間表。

條例草案

6. 條例草案的主要宗旨為修訂《銀行業條例》，提供架構以納入《資本協定二》下的經修訂資本充足架構。

7. 條例草案亦建議對《銀行業條例》作出多項其他雜項修訂，包括：

- (a) 將公司的經理在《銀行業條例》下的若干罪行的法律責任局限於該經理本人或他管轄的任何人的作為或不作為所引致的情況；
- (b) 容許就《銀行業條例》訂定的若干罪行作出“合理辯解”的抗辯；
- (c) 容許金融管理專員(下稱“金管專員”)(即法定職位)可公布就認可機構(即根據《銀行業條例》認可的持牌銀行、有限制牌照銀行及接受存款公司)的證券業務作出的紀律懲處決定的詳情；及
- (d) 容許金管專員可更改持牌銀行的資本充足比率，最高增加至16%。

法案委員會

8. 在2005年4月8日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，研究本條例草案。法案委員會由林健鋒議員擔任主席，先後舉行了4次會議，討論條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

9. 法案委員會曾邀請公眾人士發表意見，曾向法案委員會提交意見的機構的名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

10. 法案委員會察悉，實施《資本協定二》的主要好處之一，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及穩定程度。透過加強內部風險管理，銀行將可評估其向客戶提供如衍生工具等先進產品的能力、評估對不同界別如中小型企業的貸款，以及更有效地調整風險定價，讓低風險客戶可享有較低的貸款利息。由此可見，實施《資本協定二》令銀行和客戶皆可受惠。就全球形勢而言，《資本協定二》是在資本充足量度及標準方面的國際最佳慣例，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。因此，法案委員會支持在香港實施《資本協定二》。

實施《資本協定二》

11. 為了在香港實施《資本協定二》而對《銀行業條例》提出的建議修訂，基本上涉及兩個主要範疇，分別為認可機構的資本充足比率(第一支柱)，以及加強適用於認可機構的現行披露財務資料制度(第三支柱)。然而，條例草案並無載列《資本協定二》的任何具體規則。由於檢討程序可由金管專員根據《銀行業條例》現時享有的權力涵蓋，因此當局並無就第二支柱建議任何具體條文。

金管專員享有訂立規則的擬議權力

12. 規管及量度認可機構的資本充足比率的現行架構載於《銀行業條例》第XVII部及附表3，並以金管專員不時發出的監管指引及技術文件予以補充。擬議實施的《資本協定二》所涉及的資本充足比率計算方法，將較《銀行業條例》所載的現有制度更為複雜。故此，金管局建議採取訂立規則的方法，因為此舉可避免需要不斷更新該制度以配合銀行業的發展及國際慣例。為此，條例草案第2條規定金管專員可訂立規則，訂明認可機構須向公眾披露財務狀況，包括有關其資本充足比率的資料的規定(《披露資料規則》)；而條例草案第4條則規定金管專員可訂立規則，訂明認可機構計算資本充足比率的方法(《資本規則》)。條例草案第5條把金管專員就持牌銀行的資本充足比率可予更改的最高比率增加至16%。

13. 關於賦權金管專員訂立《資本規則》及《披露資料規則》，而不修訂《銀行業條例》現有附表3，政府當局解釋其理據時表示，鑒於《資本協定二》的計算資本充足比率方法，遠較《銀行業條例》附表3所載的現行方法複雜，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。因此當局建議採納訂立規則的方法。

14. 法案委員會察悉，儘管條例草案未有述明，但日後公布的《資本規則》及《披露資料規則》均為附屬法例，須通過立法會的先訂立後審議的程序。法案委員會同時察悉，條例草案亦建議修訂《銀行業條例》第7(3)條，使金管專員可發出指引，表明他擬行使根據該等規則授予他的職能的方式。該等指引並非附屬法例。《銀行業條例》經修訂的第7條的有關摘錄載於**附錄III**。

15. 法案委員會委員曾質疑是否必須在條例草案中述明《資本規則》及《披露資料規則》均為附屬法例。政府當局明確表示無須如此述明，因為該等規則的地位為附屬法例，此點不應存有疑問。至於上述的指引，一般的理解是有關指引並非附屬法例。雖然根據規定該等指引須藉憲報公告刊登，但它們不須通過立法會的先訂立後審議的程序。

認可機構向公眾作出披露

16. 擬議新訂第60A條(條例草案第2條)將賦權金管專員訂立規則，以訂明認可機構須向公眾披露財務狀況(包括資本充足比率)的規定(即第三支柱)。訂立規則的權力附有一項法定責任，就是必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(下稱“銀行公會”)和DTC公會及財政司司長。

17. 新訂第60A(4)條規定，任何認可機構如沒有遵從根據新訂第60A(1)條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，一經循公訴程序定罪，可處第7級罰款；或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。

18. 法案委員會曾研究新訂第60A(4)條是否過於嚴格，因為按照現行草擬方式，認可機構違反根據新訂第60A(1)條訂立的規則所載的適用於該機構的任何規定，即使是輕微的技術性違規，其每名董事、每名行政總裁及每名經理便會觸犯罪行，因而會遭受刑事檢控。故此，法案委員會曾研究在違反根據新訂第60A(1)條訂立的規則的情況下，金管專員頗有可能採取的行動。法案委員會亦檢討金管專員就認可機構不遵從《銀行業條例》條文的情況可採取的行動。

19. 金管局表示，在《銀行業條例》中，任何認可機構如違反《銀行業條例》的條文，金管專員除可提出刑事檢控外，還可採取多項其他行動。鑒於金管專員的首要規管目標是確保銀行體系穩定，金管專員最關注的事情，就是在有關問題出現時第一時間加以處理。為此，金管專員頗有可能首先作出道義上的勸喻，亦可輔之以行使《銀行業條例》第52條所賦予的權力，從而加強效用。新訂第60A(4)條對認可機構的某些人員施加嚴格法律責任，而《銀行業條例》中亦有其他類

似的條文。視乎個案的情況而定，當局未必會向有關認可機構的人員提出刑事檢控，但檢控與否屬律政司的決定，並非由金管專員決定。

資本充足比率的定義及相關條款

20. 條例草案第4條在《銀行業條例》中加入新訂第98A條，使金管專員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、DTC公會及財政司司長後，可訂立規則，訂明資本基礎的個別組成部分，以及在計算認可機構的資本充足比率時須考慮的信貸、市場及業務操作風險的方式(即第一支柱)。

21. 法案委員會察悉，在條例草案的附表中，“資本充足比率”一詞的定義為：認可機構的資本基礎與代表該機構目前所承擔的信貸風險、市場風險及業務操作風險的程度的估值的比率。法案委員會曾研究是否需要使該詞的定義更為精確，以確保其涵義清晰。法案委員會察悉，在條例草案的附表第1條，分別界定“信貸風險”、“市場風險”、“業務操作風險”及“資本基礎”的定義。然而，在“.....指該機構的資本基礎與代表.....的估值的比率”片語中，卻未能確定如何得出“估值”。

22. 金管局指出，“估值”一詞是一個數額，根據認可機構的不同種類資產或承受風險、各類資產／承受風險的風險加權數，以及在第一支柱下每項選擇的所採用的計算方法等多個方面得出的數額。金管局與政府當局經多次商議後得出“資本充足比率”的擬議定義。金管專員將會訂立規則，清楚訂明須用以計算認可機構的資本充足比率的方式。

上訴機制

23. 在制衡措施方面，法案委員會同意，應在《銀行業條例》中加入條文，就金管專員根據《資本規則》作出的決定訂立上訴機制，以及訂立其他與程序有關的保障設施。為此，政府當局建議兩級上訴機制。在第1級上訴機制，在新訂第98A(3)條下，根據第98A(1)條訂立的規則，如任何人因金管專員根據該等規則所作的決定感到受屈而向金管專員提出要求覆核該決定的申請，金管專員須覆核該決定。在第2級上訴機制，任何因金管專員根據該等規則作出的決定感到受屈的認可機構，亦可根據現行《銀行業條例》向行政長官會同行政會議提出上訴。

24. 關於第1級上訴機制，法案委員會察悉，政府當局的意向是建立內部程序，以處理就覆核金管專員所作決定提出的要求。在援引正式上訴程序前，任何感到受屈人士可向金管專員申請覆核金管專員根據《資本規則》作出的決定。在接獲要求時，金管局內並無直接參與作出所指決定的人員，會成立覆核委員會以覆核該項決定。上述程序符合金管專員現時就涉及銀行業的事宜所採取的慣常做法。故此，擬議第98A(3)條將會使現行非正式程序成為正式程序。為反映此政策用意，政府當局亦建議對條例草案第4條動議委員會審議階段修正案，清

楚訂明任何認可機構，而不是“任何人”，因金管專員根據《資本規則》所作決定感到受屈，可申請覆核金管專員的決定。

25. 法案委員會認為，以行政長官會同行政會議作為上訴機關的第2級機制已不合時宜。由於行政會議主要是協助行政長官決策的機構，行政會議亦未必有時間及所需的專業知識處理該等上訴個案，政府當局應考慮成立特定的上訴機關，處理涉及金管專員根據《銀行業條例》所作決定的上訴個案，情況一如《證券及期貨條例》(第571章)。《證券及期貨條例》規定成立證券及期貨事務上訴審裁處，負責處理就證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)的決定所提出的上訴。

26. 政府當局指出，在《銀行業條例》下的現行上訴機制，即以行政長官會同行政會議作為上訴機關，已存在一段頗長的時間，銀行業界從未質疑該機制是否適當。在條例草案的公開諮詢中，銀行業對維持現行上訴機制亦無提出異議。

27. 然而，鑒於根據《資本規則》所提出的上訴涉及技術事宜，政府當局明白委員的建議有其可取之處，並同意對條例草案動議委員會審議階段修正案，以規定設立審裁處，覆核金管專員根據《資本規則》作出的某些決定。

28. 法案委員會亦曾研究下述事宜：根據條例草案所載擬議修訂，可就金管專員根據《資本規則》作出的決定提出上訴的範圍為何。政府當局指出，上訴權只適用於一些基本決定，例如有關認可機構可採用的資本充足比率計算方法等，因該等決定可能對認可機構的資本要求造成重大影響。至於計算方法的技術細節，則會根據《資本協定二》所訂的國際標準釐訂，認可機構將不能就此提出上訴。按照條例草案第4條所建議，《資本規則》是經過全面諮詢業界後才訂立的。《資本規則》亦會指明，可就金管專員行使根據《資本規則》授予他的權力而作出的哪些決定提出上訴。

29. 委員在進行商議時曾表明，政府當局應考慮在《銀行業條例》下的現行上訴機制應否予以改進。政府當局認為，現行的上訴機制一直行之有效，且為銀行業界所接受，因此暫時無需改變有關機制。然而，當局同意日後如有需要將會檢討此問題。

金管專員更改資本充足比率的權力(條例草案第5條)

30. 《銀行業條例》第101條賦權金管專員在諮詢財政司司長後，可更改持牌銀行的資本充足比率，最高增加至12%；而接受存款公司及有限牌照銀行的資本充足比率，則最高增加至16%。條例草案第5條重寫第101(1)條，賦權金管專員可將所有認可機構的資本充足比率最高增加至16%。政府當局表示有必要作出該項修訂，以便金管專員可在有需要時(例如個別銀行或銀行業整體的風險承擔大幅增加)設定較高水平的資本充足比率。

經理的刑事法律責任(條例草案第7條)

31. 根據現行《銀行業條例》，倘若認可機構違反條例中某些規定，認可機構的每名董事、每名行政總裁及每名經理均屬犯罪，可能會被檢控。其中“董事”及“行政總裁”這兩個詞語本身已清楚反映其涵義，至於“經理”一詞則指認可機構內主要負責《銀行業條例》附表14所指明的任何一項或以上的重要事務或主要業務的高層人員。

32. 法案委員會察悉，銀行公會曾對上述規定表示關注。該會認為，由於經理一般只負責認可機構內其中一個業務範疇，若他可能因其職責範圍以外的違反事項而受到檢控，並不合理。政府當局認為銀行業提出的憂慮有其道理，因此建議在《銀行業條例》中加入新訂第2(18)條(條例草案第7條)，使經理就若干違反事項所承擔的法律責任，局限於有關違反是由經理本人或他管轄的任何人的作為或不作為所引致或促成的範圍內。

33. 政府當局向委員保證，儘管擬議修訂限制了《銀行業條例》下認可機構經理的法律責任，但目前的規管制度已有足夠的措施確保認可機構遵守《銀行業條例》及妥善地經營業務。擬議修訂不大可能會對銀行客戶的利益造成任何重大影響。

34. 就此方面，法案委員會察悉，金管局亦曾就條例草案諮詢消費者委員會及銀行公會的意見。消費者委員會並未對有關經理的法律責任的擬議修訂提出任何意見，但銀行公會則提出了一些建議，包括以須證明犯罪意圖的罪行取代嚴格法律責任罪行。銀行公會建議的修改，會進一步減輕認可機構經理在發生違反《銀行業條例》的事件時的法律責任，有鑒於此，金管局認為不宜在未進行詳細分析前把銀行公會建議的修改納入條例草案內。由於條例草案的通過對在香港實施《資本協定二》十分重要，為避免條例草案的通過被拖延，金管局承諾會在下次修訂《銀行業條例》時檢討此問題。

就有關人士及主管人員採取紀律行動(條例草案第9及13條)

35. 《2002年銀行業(修訂)條例》賦予金管專員權力，以證監會所採取的相同標準及方法，對認可機構的證券業務進行前線監管。證監會目前的做法是公布其紀律行動，以及涉及個案的相關事實與結果。雖然金管專員根據《銀行業條例》第58A及71C條獲賦予類似的權力，但鑒於《銀行業條例》第120條對金管專員施加的保密責任，他可否以類似方法公布其採取的紀律行動存有疑問。為了在認可機構和證監會監管的人士之間維持公平競爭環境，條例草案在《銀行業條例》中新訂第58A(4A)及71C(7A)條訂明，為免生疑問，金管專員可按證監會採取的類似方法公布其紀律懲處決定。

“合理辯解”的抗辯(條例草案第10及11條)

36. 條例草案第10及11條就違反《銀行業條例》下述條文的罪行引入“合理辯解”的抗辯：第59(2)條(金管專員為根據《銀行業條例》行使其職能而合理規定須予報告的事宜)或第63(1)條(呈交每月及季度申報表)，又或未有遵守第63(3)或(3A)條的任何規定(按金管專員特別要求在指明日期前呈交核數師報告書)。該等修訂會減輕有關係文的嚴苛程度。

委員會審議階段修正案

37. 政府當局接納法案委員會的建議，對條例草案動議委員會審議階段修正案，以規定設立審裁處，覆核金管專員根據《資本規則》作出的某些決定。政府當局亦接納委員的建議，對委員會審議階段修正案作出精確修改，以容許該審裁處公布在某些情況下作出的裁定及作出該項裁定的理由(例如該項公布對銀行業將會有參考價值)。法案委員會不會建議任何委員會審議階段修正案。

建議

38. 法案委員會支持條例草案，並建議在2005年7月6日恢復條例草案的二讀辯論。

諮詢內務委員會

39. 內務委員會在2005年6月17日的會議席上，支持法案委員會在上文第38段所載的建議。

立法會秘書處
議會事務部1
2005年6月22日

7. 金融管理專員的職能

(1) 金融管理專員根據本條例具有的主要職能是促進銀行業體系的整體穩定與有效運作。(由 1992 年第 82 號第 15 條修訂)

(2) 在不限制第(1)款的一般性的原則下，金融管理專員須——(由 1992 年第 82 號第 25 條修訂)

- (a) 負責監管遵從本條例條文的事宜；
- (b) 採取一切合理步驟，以確保所有認可機構的主要營業地點、本地分行、本地辦事處、海外分行及海外代表辦事處以及本地代表辦事處均以負責、誠實與務實而有條理的態度經營；(由 2001 年第 32 號第 3 條修訂)
- (c) 促進與鼓勵認可機構及貨幣經紀維持正當操守標準及良好和穩妥的業務常規；(由 1997 年第 4 號第 4 條修訂)
- (d) 遏止或協助遏止與認可機構的業務常規有關的非法、不名譽或不正當的行為；
- (e) 於適當時，在本條例或任何其他條例准許的範圍內，與香港或香港以外任何地方獲承認的金融服務監管當局合作並對其給予協助；(由 1991 年第 95 號第 4 條修訂；由 2002 年第 6 號第 3 條修訂)
- (f) 考慮並建議與銀行業務及接受存款業務有關的法律改革；及(由 2002 年第 6 號第 3 條修訂)
- (g) 採取一切合理步驟，以確保任何認可機構所經營的任何銀行業務、任何接受存款業務或任何其他業務是——
 - (i) 以持正和審慎的方式以及適度的專業能力經營的；及
 - (ii) 以無損或相當不可能損及存款人或潛在存款人的利益的方式經營的。(由 2002 年第 6 號第 3 條增補)

↑ (3) 為使認可機構有所遵循，金融管理專員可不時安排擬備並安排藉憲報公告刊登不抵觸本條例的指引，表明他擬行使本條例向他授予或委予的職能的方式。(由 1992 年第 82 號第 25 條修訂)

↑ (3) 金融管理專員可不時安排擬備並安排藉憲報公告刊登指引，表明他擬行使藉或根據本條例授予他或委予他的職能。