

金管局維持銀行體系穩定工作的 研究報告

簡達恆

2009年1月5日

研究的目的

- 金管局如何能最有效地履行其在《銀行業條例》下促進銀行體系整體穩定及有效運作的職能。
- 研究考慮到本港銀行體系在最近和未來可能出現的發展，及其所面對風險性質的轉變。
- 研究的焦點是金管局的銀行業監管職能。

研究方法

- 搜集和分析公開刊物及金管局的文件。
- 檢視有關個別認可機構的個案檔案。
- 與金管局職員討論。
- 與金管局有關的機構或人士面談。
- 參考銀行公會及存款公司公會的書面意見。

銀行體系的主要趨勢及重要事項

- 應付全球金融危機的影響
 - 自報告發表以來，危機有所加劇，波及的範圍亦更為廣泛。
- 處理與內地經濟日益融合的趨勢
 - 為香港銀行帶來新的業務機會，但這亦會令風險增加。
- 應付金融市場界限日漸模糊的情況
 - 香港監管機構之間的有效監管合作變得更重要。

有關金管局監管職能的研究及建議

- 銀行體系穩定涉及的管治事項。
- 《銀行業條例》所訂金融管理專員的職能及權力。
- 監管架構。
- 政策架構。
- 認可制度。
- 安全網機制。

銀行體系穩定涉及的管治事項

- 金融管理專員在行使維持銀行體系穩定的權力時受若干制衡機制約束。
- 建議涉及：
 - 加強諮詢委員會的作用
 - 在《銀行業條例》下向獨立上訴審裁處提出上訴的權利
 - 香港銀行公會應就其角色進行策略性檢討
 - 金管局應調整其策略性工作計劃。

《銀行業條例》所訂 金融管理專員的職能及權力

- 金管局的首要關注重點應繼續是審慎監管事宜，但也應繼續參與在其現行法定職責範圍內的保障消費者事宜，從而促進銀行體系的整體穩定及有效運作。
- 不需要授予金融管理專員有關消費者保障的具體法定責任。
- 主要建議金管局：
 - 制定正式指引，列明其認為應如何履行在保障消費者方面的職能
 - 不應參與解決銀行與客戶之間的個別糾紛
 - 考慮是否需要擴大金融管理專員在《銀行業條例》下的制裁、調查及干預權力。

監管架構

- 金管局的監管向來得到銀行業界及評級機構等外界機構的肯定。
- 但需要確保風險評估要適當地聚焦及按緩急先後次序進行，同時不會對認可機構及金管局職員構成過度的工作負擔。
- 對金管局的主要建議涉及：
 - 精簡及理順非現場審查及現場審查的程序
 - 加強宏觀審慎監察
 - 處理職員流失率高的問題。

政策架構

- 金管局訂有一套廣泛的政策，大致上符合巴塞爾委員會經修訂的《有效監管銀行業的主要原則》。
- 主要建議金管局：
 - 按照巴塞爾委員會就次按危機發出的建議制訂監管政策
 - 尤其是檢討資本及流動資金制度
 - 繼續完善政策架構
 - 檢討政策架構的結構。

認可制度

- 鑑於有限牌照銀行及接受存款公司數目下降，而且它們在接受存款業務方面所佔比重微不足道，現行認可機構三級制的架構更顯得過於複雜。
- 主要建議金管局：
 - 將現行的認可機構三級制改為兩級：銀行及其他「接受存款機構」。

安全網機制

- 當前的危機反映需要有效的安全網機制。
- 香港推出臨時性的百分百存款擔保，作為預防措施
 - 有效期至2010年底。
- 將要考慮在這項臨時措施到期時，在「正常」情況應實施怎樣的存款保障安排。
- 主要建議：
 - 存保計劃應檢討存款保障水平，以及探討不增加年度保費而提高受保存款限額的可能性。

整體評估

「是次研究並無發現監管架構或程序存在任何基本不足之處，但可進行若干優化措施以打造更穩健的基礎，從而面對日後各種挑戰。」

下一步工作

- 金管局現正研究各項建議及在公眾諮詢中收集到的意見。
- 並計劃於2009年上半年就研究提出的建議制訂政策回應。