

金管局維持銀行體系穩定工作的  
研究報告

(翻譯本)

簡達恒先生

**2008年7月**

# 目錄

摘要

引言 .....	1
1. 趨勢及重要事項	
1.1 香港銀行體系的現況 .....	3
1.2 主要趨勢及事項摘要 .....	4
與內地經貿融合 .....	4
次按危機的影響 .....	7
香港作為國際金融中心的發展 .....	8
競爭加劇 .....	10
金融市場的界限日漸模糊 .....	12
2. 銀行體系穩定涉及的管治事項	
外匯基金諮詢委員會的角色 .....	16
其他制衡機制 .....	16
諮詢委員會的角色 .....	16
上訴機制 .....	18
香港銀行公會的角色 .....	18
策略性規劃 .....	18
3. 《銀行業條例》所訂金融管理專員的職能及權力	
金融管理專員的職能 .....	20
金管局在保障消費者方面的角色 .....	21
匯款代理及貨幣兌換商的監管 .....	23
金融管理專員作出制裁的權力 .....	24
金融管理專員作出調查的權力 .....	26
金融管理專員作出干預的權力 .....	26
4. 監管架構	
現行架構概述 .....	28
對現行方法的整體評估 .....	29
需要精簡非現場審查程序 .....	29
金融服務管理局對其監管Northern Rock 的內部檢討 .....	31
需要理順現場審查程序 .....	33
加強宏觀審慎監察 .....	36
職員流失率高 .....	37
5. 政策架構	
監管政策 .....	39
金管局政策架構的組織結構 .....	42
6. 認可制度	
三級制 .....	44
發牌及推廣 .....	46
7. 安全網機制 .....	48
附錄 1 職責範圍	
附錄 2 建議概要	

## 摘要

1. 研究目的是因應香港銀行體系最近和日後可能出現的發展，以及銀行體系面對的風險性質的轉變，就香港金融管理局(金管局)如何能更有效地履行其在《銀行業條例》下，促進銀行體系整體穩定及有效運作的職能提出建議。研究主要集中於金管局的監管職能，研究報告主要結論及建議如下。

### 趨勢及重要事項

2. 香港銀行體系現時運作穩健，經過亞洲金融危機後復甦良好。全球銀行體系現時則面對美國次按市場問題引發的新危機。雖然迄今香港銀行體系相對未受太大影響，但金管局有需要從中汲取經驗，而這將在某程度上影響未來幾年其監管工作的議程。然而，金管局要面對的一項更基本事項，將會是如何處理與內地銀行體系日益融合的趨勢。目前，香港銀行在本地市場面對的競爭日漸增加，能夠將業務擴展至內地，將會為它們帶來新的業務機會，但這亦會令風險增加。金管局有需要確保銀行及其本身都能明白這些風險的性質，並且制訂適當機制和措施以進行風險管理。與中國銀行業監督管理委員會合作，將會是這方面的一個重要因素。
3. 這並非一個單向的現象，越來越多內地銀行都希望進入香港市場。這個趨勢將有助鞏固香港作為國際金融中心的地位，但需要審慎管理和監察。
4. 金融市場的界限日漸模糊，亦會令香港監管機構內部——尤其金管局與證券及期貨事務監察委員會(證監會)——之間的

有效監管合作變得更重要。現時這個合作關係運作有效，但可進一步完善，可能有助處理業界認為同時應付數個監管機構的問題。

## 銀行體系穩定涉及的管治事項

5. 雖然《銀行業條例》訂明的最終決策權大致上由擔任金管局總裁的金融管理專員掌有，但金融管理專員在行使這項權力時須受若干制衡機制約束。銀行業務諮詢委員會及接受存款公司諮詢委員會是制衡機制的一部分，但報告提出若干方法使委員會的角色更明確和加強。報告其他建議包括香港銀行公會的角色、《銀行業條例》所載的上訴機制及金管局的策略性規劃程序。

## 《銀行業條例》所訂金融管理專員的職能及權力

6. 這方面的最主要事項可能是：金管局就消費者保障應該參與的實際程度，以及金融管理專員應否在這方面獲授予具體法定責任。在英國處理 Northern Rock 的監管問題上汲取的其中一個經驗，就是有需要審慎監管和消費者事項之間作出合理平衡。不適當地偏重消費者事項，可能降低有關當局對盡力減少銀行倒閉風險這項主要工作的專注程度。因此，報告並不建議授予金融管理專員有關消費者保障的具體法定責任。(報告亦不認為金管局應擔當多一項有關認可及監管匯款代理與找換商的角色，原因是這可能減低其對原有工作的專注程度。)

7. 然而，報告認為金管局繼續參與屬於其現時法定職責，即促進銀行體系整體穩定及有效運作範圍的消費者保障事項，是符合法律條文及適當的。若金管局能根據《銀行業條例》第7(3)條制訂正式指引，闡述其認為此舉牽涉的具體細節，可能帶來好處。
8. 報告亦認為有適當理據加強金融管理專員在《銀行業條例》下的制裁、調查及干預的權力。

## 監管架構

9. 金管局現行的監管架構全面而深入。在金管局與業界保持定期對話的配合下，監管架構讓金管局可以掌握銀行體系及個別認可機構面對的主要風險。然而，正如金管局本身察覺到，下述環節仍有改善空間：
  - 非現場審查程序有需要精簡，避免工作重疊及減輕個案負責人員的工作壓力，確保不會分散他們對風險評估這項主要任務的注意力。
  - 現場審查程序應作重整，確保以風險為重點，並且不會對認可機構及金管局本身構成過度負擔。
  - 對銀行體系的宏觀審慎監察有需要加強，例如改善金管局內部的訊息流通機制，以盡量增加偵測不利趨勢與風險的機會，並作好相應準備。

- 有需要處理銀行監理部門職員流失率較高的情況。這凸顯出一點，就是監管架構固然重要，但有關職員如何落實施行及其相關經驗與專業知識同樣重要。

## 政策架構

10. 金管局訂有一套涵蓋廣泛、大致符合經修訂「巴塞爾有效監管銀行業的主要原則」的政策，尤其以作為其中一個最早實施《資本協定二》的地區而在全球高踞領先地位。在這方面，金管局已落實巴塞爾委員會就次按危機提出的其中一項主要建議。在很大程度上，國際間的回應反映一種回復以基本為要的取向，即提高資本與流動資金規定，以及加強風險管理手法。這些要點連同金融穩定論壇及巴塞爾委員會的建議，將有助制訂金管局未來幾年的政策目標。除了進一步加強資本充足架構外，另一首要工作是因應巴塞爾委員會即將公布的指引修訂流動資金架構。
11. 此外，政策架構一些尚未完成的工作應該繼續，其中包括就交易對手信貸風險、市場風險及衍生工具管理發出監管指引，並發出有關打擊清洗黑錢及恐怖分子籌資活動的綜合指引。金管局亦應檢討香港銀行的披露規定，以符合本地需要及巴塞爾委員會即將公布的附加指引。
12. 最後，金管局應盡量清楚界定監管指引所載的最低標準與最佳執行手法的分別。透過《銀行業條例》賦予金融管理專員有關訂立規則的一般權力，可能有助這方面的工作。此外，將政策架構所有不同環節收納於一套監管手冊內，即類似證監會的做法，亦可能帶來好處。

## 認可制度

13. 現行銀行體系三級制的架構，致力在維持進入體系的靈活度與保障小存戶之間作出平衡。然而，由於有限制牌照銀行及接受存款公司數目下降，該架構現時就達致上述目的而言已顯得較實際需要複雜。因此，報告建議三級制應改為二級制：銀行及其他接受存款機構(即將有限制牌照銀行與接受存款公司合而為一)。其他接受存款機構應可接受 10 萬港元或以上(或另訂一個更高的金額)的短期通知存款、通知存款及定期存款，存款期不限(只有憑通知隨時取回的存款除外)。
14. 除此之外，《銀行業條例》所載的認可準則仍屬適當，因此不建議放寬，以便更多境外銀行加入。

## 安全網機制

15. 從英國 Northern Rock 事件可以反映，有效的安全網機制很重要。金管局可擔當最後貸款人，並已發出清楚指引說明如何運作，報告不建議對現行機制作出修訂。此外，現行機制亦獲得 2006 年 9 月推行的存款保障計劃配合。Northern Rock 事件的調查指出，英國存款保障制度存在若干問題，因此建議推行多項改革。部分這些事項在香港籌劃存款保障計劃時已得到處理，其中包括參與計劃須預先出資(以便迅速賠款)及涵蓋範圍達到百分之百。此外，存款保障計劃成立以來，存款保障委員會進行廣泛宣傳，提高公眾對計劃的認識及存戶信心。

16. 然而，仍有若干事項有待進一步研究，例如香港存款保障計劃提供的保障水平。這些事項應參照英國相應計劃所作修訂，及國際間因應次按危機而將會發出有關存款保障的新原則來檢討。

## 總結

17. 有一點必須強調的是，金管局以高度專業水平及有效運作，獲得香港銀行界廣泛尊重，亦獲得信貸評級機構等外界評論視為國際上頂尖水平的監管機構。本報告提出的建議應從這個角度來解讀。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。

## 引言

1. 本人受香港金融管理局(金管局)委託因應香港銀行體系在近年和未來的發展，及其所面對風險的本質的轉變，就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進行研究。
2. 是項研究的目的尤其是就金管局在監管職能和其他與維持銀行體系穩定相關的工作的焦點及優先處理事項，以及制訂與維持穩定目標相關的政策提出建議。研究的涵蓋時間是未來 5 至 10 年，其職責範圍載於附錄 1。
3. 研究之進行，並非出於對現行監管制度存在不足之處或對香港銀行體系穩健狀況的關注，而是考慮到根據對上一份於 1998 年由畢馬威會計師事務所進行的同類研究所推行的銀行業改革方案已經完成，因此現在是適當時候檢視現行的銀行體系監管安排，並探討如何能進一步優化這些安排，從而面對日後各種挑戰。
4. 研究進行期間正值美國次按危機觸發近期金融市場出現動盪，而其全面影響仍未可知。研究並非為回應這些事件而進行，但從中帶出的教訓及意涵(例如對風險管理的含義)已成為研究的一部分，並於下文詳述。
5. 研究採用的方法包括透過網上搜集和分析外部刊物(包括英國金融服務管理局等監管機構在網站上載的刊物)與金管局的文件(包括報告、內部備忘錄、政策文件及指引)，以及檢視個案檔案，以了解金管局如何對個別認可機構具體執行監管程序。此外，本人與金管局各級人員進行討論，並和與金管局相關的外界持份者進行面談，包括個別認可機構、會計師行、評級機構、信貸分析員、消費者委員會、學者及外匯基金諮詢委員會成員。另亦接獲香港銀行公會及存款公司公會提出的書面意見。本人謹此多謝所有有關機構與人士就研究提出意見。
6. 本報告首先探討將會在研究涵蓋期內影響香港銀行體系的部分趨勢與重要課題，以及其對金管局工作的影響，繼而因應金管局監管職能的各個環節提出建議。建議概要載於附錄 2。
7. 首先應該指出，金管局以高度專業水平及有效運作獲得香港銀行界廣泛尊重，亦獲得信貸評級機構等外界評論視為國際上頂

尖水平的監管機構。本報告提出的建議應從這個角度來解讀。是次研究並無發現現時監管架構或程序存在任何基本不足之處，但可就若干範疇進行優化。金管局的工作在未來幾年的優先次序，將會在很大程度上以國際間從次按危機汲取的教訓作為基調，但應注意現時被提出的多項措施(尤其盡早實施《資本協定二》)其實已經獲得金管局落實推行。香港日後的工作議程亦要顧及本身的因素，尤其需要處理好與內地經貿的日益融合。

## 1. 趨勢及重要事項

### 1.1 香港銀行體系的現況

8. 如上文所述，香港銀行體系穩健，過去 5 年已擺脫亞洲金融風暴的影響，現時資本雄厚，流動資金充裕及壞帳水平低。銀行盈利因香港經濟復甦及內地經濟持續增長而上升。整體零售銀行的除稅後資產回報率在 2007 年上升至 1.5%，相比 2002 年仍受亞洲金融風暴餘波影響時的數字為 1.2%；同期除稅後股本回報率由 14.3% 上升至 22.0%。淨息差維持低於 2002 年的水平，但已較 2004 年谷底時顯著回升。此外，隨着銀行擴展理財及股市的相關業務，收費及佣金增加，非利息收入佔總收入的比重增至 2007 年的 44.1%。
9. 銀行盈利亦因資產質素改善而上升，從零售銀行特定分類貸款比率由 2002 年的超過 5% 降至 2007 年的 0.9% 可見。信用卡撇帳率於 2002 年升至 14% 左右的高峰後，現時已回落至低於 3% 的較正常水平，儘管個人破產個案的增加又令該比率出現一些惡化的跡象。住宅按揭貸款拖欠比率於 2007 年 12 月降至 0.11% 的最低紀錄，負資產住宅按揭貸款亦由 2003 年 6 月的 106,000 宗高位降至約 1,900 宗。
10. 然而，一如既往，銀行體系在未來可能面對一些不明朗及不穩定因素。本地方面，與股市活動有關貸款於 2007 年飆升，帶動銀行利息及費用收入上升。股市於 2008 年首季顯著回落，反映投資者憂慮次按危機可能帶來的全球性影響。次按危機對美國經濟以至全球經濟增長的全部影響仍有待觀察。金管局最近一項計量經濟學研究顯示，以香港零售銀行最終承受的信貸虧損計，由美國帶動的經濟回落，加上其引發本地資產持續大幅度調整所造成的負面影響應屬溫和。然而，這個情況加上內地為遏抑通脹而實施金融緊縮政策，顯示至少短期至中期而言香港銀行面對的經營環境會較近年困難。
11. 另一點需要注意的是零售銀行表現並不平均，中小型銀行的盈利(以資本回報率、淨息差及股本回報率計)大致穩健，但傾向落後於大型銀行(依照金管局為內部監察用途所作的定義)。此外，整體零售銀行流動資金充裕，於 2007 年底的貸存比率約為 46%(所有貨幣計)及 65%(港元計)，但部分中小型銀行的港元貸存比率則顯著較高，反映中小型銀行在獲取資金(尤其港元)方面比大型銀行受到較多限制，而以大型銀行佔零售銀行總存款

額達八成來看，這個現象並不令人感到意外。

12. 中小型銀行資本比率顯著高於大型銀行：整體而言為 16 至 17%，相比本地註冊銀行約為 13%。這既是一項反映財政實力的指標，但亦可能是阻礙業務增長的因素，尤其由於部分銀行已達或者接近要籌集全新第二級資本的限度。
13. 因此，儘管自 2002 年以來中小型銀行以實際數字計的表現有所改善，無需即時關注，但相比大型銀行則處於不利的競爭形勢。這對香港銀行體系的結構發展與金管局的監管取態都會造成影響。

## 1.2 主要趨勢及事項摘要

14. 以下列出在本研究涵蓋期內可能影響香港銀行體系的主要趨勢及事項，並於本節稍後詳細探討：
  - 與內地經貿融合
  - 次按危機的影響
  - 香港作為國際金融中心的發展
  - 競爭加劇
  - 金融市場的界限日漸模糊

### *與內地經貿融合*

15. 受訪機構一致認為，與內地加快經濟融合將會是塑造香港銀行體系未來發展的主要因素，金管局本身亦持同一看法。
16. 內地與香港銀行體系的聯繫日漸增加以多種形式展現：
  - 內地實施新監管措施令香港銀行較容易在內地開展及擴充業務，並且以當地註冊附屬機構而不是分行形式來進行，使香港銀行可經營全面的零售銀行業務。
  - 與此同時，內地銀行亦正擴展在香港的業務，包括透過收購香港的本地銀行。隨着內地商業銀行開始將業務國際

化，它們(除了「四大」銀行)可能會在香港設立分行或進行收購(在擠身全球 1,000 間最大銀行的 31 間內地銀行中，只有 6 間現時在香港設立分行)。

- 大量資金正從內地流入香港，尋找投資機會，有助增加香港銀行體系的流動資金。
  - 香港正逐步發展人民幣市場，可作為實現人民幣自由兌換的試點。於 2007 年，香港人民幣存款增長 43%(儘管開始時的基數相當小)。
17. 上述趨勢為香港銀行提供新的業務機會，但亦增加風險。由於香港銀行在本地市場面對的競爭越來越激烈，能夠拓展內地業務，實際上讓它們突破本地市場細小的框架。某些銀行已準備在內地大展鴻圖，並預計在未來 5 至 10 年內地業務的規模可媲美甚至超越香港。迄今某些香港銀行在境外的業務仍不多，若上述情況能夠實現，這些銀行將會出現重大的結構轉變。其中一間受訪機構表示，長遠而言香港銀行會逐漸演變為內地銀行。但若內地業務出現嚴重問題，整間銀行的生存便可能受到威脅。
18. 對這些銀行及金管局來說，重點是如何監察及控制內地業務(以及更多的跨境業務)的風險。若干受訪機構表示，內地營商環境與香港有顯著分別，不能假設在香港行之有效的一套風險管理制度在內地同樣適用。若銀行的擴展速度過快，甚或在內地開展的業務計劃並不恰當，例如過度集中於當地中小型企業，風險事項將會變得更複雜。
19. 另一可能令情況複雜化的因素，是內地當局很自然會希望外資銀行附屬機構在內部管控、風險管理、財務、會計及資訊科技方面的制度盡可能獨立。目前這似乎是成本問題多於管控問題(由於需要在附屬機構另行設立制度)，但金管局應審慎注視這些安排會否對母銀行的監察造成妨礙。
20. 根據上述考慮，本報告建議：
- **金管局應確保香港銀行就其內地業務具備適當的監察及管控機制。**

- 金管局應充分了解香港銀行在內地所採用的經營模式及所進行的業務類型及規模，以及所制定的風險管控措施。金管局應準備好對其認為不適當的經營模式提出質疑。
  - 金管局應充分掌握內地的經營及監管環境，這樣才能了解認可機構所面對的風險，並提供監管指引。
  - 金管局應加強與中國銀行業監督管理委員會（中國銀監會）在各層次（國家級、省級以至市級）的溝通與合作，並透過協助培訓及職員互調安排以達致這目的。
  - 除了主要倚賴中國銀監會對香港銀行在內地的附屬公司進行直接監管外，金管局也應對有關附屬公司進行定期現場審查（須先獲中國銀監會的批准）。
  - 金管局與中國銀監會的合作應包括致力協調監管政策與執行，從而在兩地締造公平競爭的環境及減低出現監管漏洞的風險。
21. 金管局其實已注意到這些事項，因此上述意見應被視作對金管局現行做法的贊同，金管局並應該撥備足夠資源以確保有效執行。
22. 拓展跨境業務並非單向的現象。如上文指出，相信越來越多內地銀行會希望在香港設立據點。這些銀行未必熟知在競爭開放的銀行業市場的營運模式，因而繼續沿用在內地慣用的手法，但這些手法與香港採用的國際標準可能並不一致。有見及此：
- 金管局應與中國銀監會緊密聯繫，確保有意來港經營的內地銀行具備來港發展的適當條件。
  - 內地銀行在香港建立業務後，金管局應高度重視對它們的監管。
23. 下文第 6 節將探討金管局的認可準則能否配合內地及海外銀行進入香港市場。
24. 目前大量資金正由內地流入香港進行物業及股票市場投資。這為香港銀行帶來理財業務的機會，並增加銀行體系的剩餘資金。這些資金部分正循受監管渠道(如 QDII 計劃)進入香港的體系，但相信亦有部分是透過無監管渠道(如地下錢莊)進入。後

者可能牽涉清洗黑錢，以致對香港的聲譽造成影響，因此本報告建議：

- **金管局應繼續致力鼓勵內地有關當局建立新的及拓展現有的受監管渠道，以便利內地資金流入香港或通過香港流向世界其他地區。**
- **金管局應確保香港認可機構對非香港居民客戶(包括內地的客戶)進行充分的客戶身分查證及交易監察。**

#### 次按危機的影響

25. 這是全球各地金融機構與監管當局面對最迫切的事項，由此危機而汲取的教訓將可能主導未來幾年的監管工作議程。金管局在制訂短期至中期的優先處理的事項時應顧及這一點。
26. 次按危機的源頭在於美國按揭市場寬鬆的貸款準則及採用證券化與複雜的金融工具(如債務抵押證券)。這些工具將虧損及有關虧損額度的不明朗因素擴散至全球各地金融體系，令整個問題更複雜。迄今香港銀行體系相對未受太大影響，但由於部分銀行作了較大量次按相關資產的投資，因而要在 2007 年大額撇帳。
27. 次按危機的全面影響，包括信貸問題蔓延至其他資產類別的具體程度仍未明確。香港銀行仍可能受到美國經濟放緩及主要金融機構出現困難的衝擊。
28. 次按危機突顯了複雜的金融工具的風險，以及不但投資者，甚至負責製造及銷售這些產品的有關方面亦未必完全明白這些風險的事實。這場危機令人質疑一些即使是最大型的金融機構的風險管理質素，以及投資者作出投資決定時以信貸評級替代自行判斷的做法。此外，銀行提供貸款再加轉銷的經營模式亦受到質疑。基於這種模式，銀行進行適當的信貸評估與持續監察的積極性可能減低，亦令確定風險之所在變得更困難。由此造成的信貸緊縮展示了市場持續受壓時流動資金管理的重要性，以及進行適當估值及資料披露的需要。
29. 次按危機為香港銀行敲響警號，讓它們明白面對金融市場波動、銀行產品日趨複雜及金融機構唇齒相依，銀行將會如何受到影響。危機亦再次突顯了房地產市場對金融體系及整體經濟的重要性。有意見認為有關方面將會從這場危機中汲取教訓，

使日後的運作情況煥然一新，換言之銀行將會回歸到較保守的經營模式和較簡單的產品。然而，認為從此便天下太平是不智的。金融危機往往歷史重演，只是形式上不同而已；待至銀行重新整頓好財政後，其風險胃納便可能恢復。目前這場危機展現了一些以往未見的特點(次級按揭、債務抵押證券、證券化等)，其實危機核心的都是一些恆久的問題，即財政失衡越積越深、槓桿式運作過度及濫貸，而這些問題不會從此消失。

30. 儘管今次香港銀行似乎吉人天相，但由於香港將會繼續其作為國際金融中心的發展(見下節)，香港銀行與國際趨勢及營運手法互為交織的關係將會更緊密，因此一旦出現另一場危機，香港銀行將可能受到牽連。
31. 從金管局的角度看，有需要加強對認可機構涉足複雜的金融工具，以及其利率、流動性、市場及營運風險管理的監管。本報告稍後探討從中可以汲取的一些經驗。以現階段而言，當務之急包括：
  - **金管局應盡可能發展其前瞻能力，以偵測全球趨勢，並盡早察覺由此衍生相關風險的預警訊號。**
  - **如發現重大風險，金管局應採取措施促請認可機構的董事局注意有關風險(例如去信認可機構)，並要求認可機構確認正處理有關風險。**
  - **金管局應繼續堅持認可機構在住宅按揭貸款業務方面採用審慎準則，包括遵守七成按揭上限。**
32. 宏觀審慎監察的事項將於以下第 4 節詳細討論。

#### 香港作為國際金融中心的發展

33. 受訪機構非常重視香港作為國際金融中心的發展，原因是這會為它們帶來商機。受訪機構認為金管局在達致這個目標方面可以發揮很重要的角色。金管局以往曾協助制訂香港的金融發展策略，藉着發展內地與香港金融體系之間的「互助、互補、互動關係」將香港定位為中國的國際金融中心。具體上，這涉及在 5 個範疇推行計劃：

- 拓展香港金融機構在內地的業務。
  - 增加內地投資者進入香港市場的流動性。
  - 容許香港金融工具在內地買賣。
  - 提高香港處理以人民幣計價的金融交易的能力。
  - 加強香港與內地金融基建的聯繫。
34. 根據 2008 年 3 月倫敦市「全球金融中心指數」(GFCI)，香港蟬聯第三，可見香港作為國際金融中心的卓越成績。該指數顯示香港在所有 5 個競爭力環節上均表現出色：人才、營商環境、市場准入、基建及整體競爭力。GFCI 最新報告強調的其中一個主要環節是監管，而這尤其是香港強項。
35. 就商機而言，香港的主要優勢來自與內地日漸緊密的聯繫，而正如上文所述，這將會是其發展策略的重點。然而，有 4 件事項必須注意。第一，某些受訪機構表示香港人才短缺的問題正在加劇(儘管 GFCI 最新報告在此環節上給予香港正面的評分)。第二，香港的產品多元性存在缺口，尤其以債券市場的情況最明顯，儘管有關方面正致力改善。第三，隨着更多金融活動在內地進行，香港可能被邊緣化。(GFCI 報告指出，上海是未來其中一個值得留意的金融中心。)然而，由於人民幣仍未完全自由兌換，若香港能夠維持固有的監管標準、嚴守法治及保持卓越的公司管治質素，受訪機構認為上述情況應不會構成即時威脅。第四，有意見認為儘管內地極之重要，但香港不應過度以中國內地為中心，而是應該致力開拓與國際及區內更廣泛的聯繫。這反映香港的角色之一，就是既作為中國與世界各地之間的橋樑，亦撮合區內不同國家。因此，人民幣市場的發展無疑會是香港日後作為金融中心發展的重要因素，香港亦不應該忽略發展美元資產的需要。
36. 這些事項部分並不只關乎金管局，亦牽涉及其他監管機構與香港政府，例如探討香港是否存在嚴重的人才短缺問題，若為屬實則研究解決方法。然而，其他措施顯然屬於金管局職責範圍：
- **金管局應確保其監管制度能維持有效標準，同時又能促進市場開放。**

- 金管局應繼續發展香港的債券市場(如透過促進人民幣債券的發行)。
- 金管局應繼續致力發展香港為伊斯蘭債券及其他形式的伊斯蘭金融業務的中心，從而吸引中東地區的投資者及擴大香港的產品類別。
- 金管局應繼續發展香港成為區內的支付及結算中心。
- 金管局應繼續參與國際組織，藉以提高香港的國際地位，並對國際監管標準的發展施加影響。

### 競爭加劇

37. 近年銀行業競爭加劇。根據畢馬威研究報告中所實施的開放措施連同其他措施，例如推行共用正面信貸資料，從而讓新機構加入私人貸款市場，並鼓勵更多循環貸款轉向分期付款貸款的做法，都是銀行業競爭加劇的其中一些因素。競爭加劇令貸款成本下降，並為消費者提供更多選擇，而這正是共用正面信貸資料除了促進更有效的信貸評估以外計劃達到的成果。
38. 若增加競爭導致業界普遍降低貸款準則等後果，其實有可能影響銀行體系穩定，但迄今並無造成這方面任何不良的影響。然而，住宅按揭貸款息差進一步降至最優惠貸款利率減 300 基點的水平，正對小型銀行的盈利造成壓力(如上文所述，這類銀行的盈利落後於大型銀行)，並增加其利率風險，原因是這些銀行的負債與香港銀行同業拆息的掛鉤程度較大型銀行的高，相反大型銀行則較容易透過往來及儲蓄戶口以較低成本獲取資金。因此，小型銀行有較大機會受到利率急升所損害。小型銀行擔心其這方面的競爭形勢會更不利，原因是大型銀行可根據《資本協定二》的內部評級計算法，就按揭貸款使用較小的資本權數。此外，有意見認為《資本協定二》可能令大型銀行不願意向小型銀行放貸(包括在首次公開招股活動中將資金回流小型銀行)，原因是此舉須採用較大的資本權數。
39. 應注意的是並非所有近期事態發展都對小型銀行不利。存款保障計劃在某程度上已提高這類銀行吸引存款的能力，同時較容易進入內地市場亦為其帶來更多商機，儘管這會牽涉額外投資及新風險。然而，小型銀行仍感到一定的壓力，並在受訪期間提出多個它們認為金管局可以協助的方法，例如鼓勵更有效地將首次公開招股活動的資金回籠；推廣共用違約數據(包括大型

銀行的參與)以提高計算違約機率的能力，並便利它們使用內部評級計算法；成立專家小組，為有意進入內地市場的銀行提供指引；擔當領導角色，促進本地員工的培訓(如法規監察的專業技術)；以及避免在最佳執行手法中，制訂不適用於小型銀行規模的規定。

40. 從金管局的角度看，銀行體系由一系列不同規模的銀行所組成會較理想，原因是這有助配合不同客戶的需要，例如若大型銀行打算結束某地區的分行，小型銀行或會決定填補此空隙。然而，這並不表示小型銀行現時的規模最理想，或銀行體系進一步整固不會帶來好處。收購與合併過去曾出現，未來亦會持續，但改變的步伐一般較慢。儘管餘下的小型銀行的盈利相對較遜色，但家族式經營的東主並未受到強大的出售或收購的壓力。
41. 金管局過去及現在皆要面對的問題是應用多少力度迫使銀行業加快改變步伐。然而，整體而言，金融管理專員行使《銀行業條例》賦予的職權時須基於審慎監管原則的考慮，例如存戶利益明顯受到威脅；若並無出現這類明顯值得關注的事項，金融管理專員很難有合理理據就這方面採取行動。因此，金管局的整體政策應該是繼續透過與有關銀行商討及發表適當的公開評論鼓勵業界更多整固。若有合併或收購，金管局固然亦應提供所需技術支援。
42. 這個模式建基於一個看法，就是金管局不應試圖為香港銀行體系預設某個特定結構，而是：
  - *金管局應採取措施鼓勵認可機構採用更為均衡的資金結構，例如可透過其促進債券市場發展的工作達到此目的。*
  - *金管局應密切留意競爭加劇有否促使認可機構增加所承擔的風險（例如透過投資複雜的工具），而有關做法從資本或盈利方面來衡量是不適當的。*
  - *金管局應繼續鼓勵小型銀行改善其風險管理，特別是確保它們充分理解貨幣發行局制度所帶來的利率風險。*
  - *金管局若相信某種經營模式是無法持續運作下去或某種風險管理方法極為不足，便應以行動全力支持其判斷，並採取果斷措施（以避免英國 Northern Rock 事件重演）。*

- 有關措施應包括推動收購或合併，並採取任何可行措施以促成有關行動(同樣應緊記 Northern Rock 事件的經驗)。
- 金管局應研究資本規定何種程度上導致業界不願意在首次公開招股活動中將資金回流本地銀行，並且實際上迫使資金轉入離岸市場。

#### 金融市場的界限日漸模糊

43. 隨着傳統貸款業務的息差下降，理財及保險業務逐漸成爲香港零售銀行業務的亮點。銀行已成爲金融產品超級市場，而隨着內地開放資本帳及境外證券投資增加，這個趨勢將會增加。一方面這會有利於銀行盈利增長，但另一方面以不當手法銷售的風險，連同投資者因購入不合適的產品或市場波動而招致損失的風險亦會增加。這會牽涉到一些問題，包括銀行處理這類業務的能力，以及金管局進行有關監管時應擔當甚麼角色。
44. 香港現時實施功能監管制度，由不同機構分別負責監管銀行、證券及保險業務。若認可機構旗下的附屬公司從事證券及保險業務，這些業務會由相應的功能監管機構負責監管，金管局則作爲整個集團的主要監管機構。然而，認可機構本身亦從事證券及保險業務，這帶出誰應負責監管的問題，尤其是不少證券業務會透過銀行分行網絡或理財服務部門來進行，這個問題更爲明顯。《證券及期貨條例》出台時所採取的解決方法，就是以金管局爲認可機構的證券業務的前線監管機構，證券及期貨事務監察委員會(證監會)則負責制訂準則、發牌、調查及法規執行(後者聯同金管局進行)。金管局與證監會各自的職能載於《銀行業條例》及《證券及期貨條例》，並於《諒解備忘錄》詳細說明。此外，兩者透過定期對話及雙邊會議進一步加強上述機制。
45. 採納現行機制有多個好處：
- 減輕首次被納入全面證券監管制度的銀行的憂慮(這類銀行以往獲豁免監管)。
  - 爲認可機構盡量提供有關其證券業務的單一接觸點，並避免重疊監管。
  - 金管局可直接監察認可機構的所有業務。

- 透過讓證監會借助金管局對認可機構的監管來達到節省監管資源的目的。
46. 根據本人與證監會及金管局的討論，兩者均表示現有制度能發揮成效，但有一些地方可作改善，下文逐一論述。從業界的角度看，這個制度並非完全令人滿意。某些受訪機構表示問題在於要應付多於一個監管機構，香港銀行公會在書面意見中亦指出其會員觀察到「金管局及證監會的工作有時會有重覆，例如兩者均要求提供記錄與其他文件以及進行相同的調查查詢」。該公會建議「考慮如何因應牽涉多於一個監管機構的情況有效地制度化及精簡調查程序」。
  47. 訪問期間亦有受訪機構批評調查時間過長及金管局法規執行人員的角色缺乏透明度。
  48. 金管局並不認同上述批評，並指出過往極少要求重覆提供資料：過去 3 年只有 4 宗個案涉及金管局與證監會同時進行調查。此外，金管局已定出時間承諾，規定何時需完成手上的個案。在過去 15 個月，金管局在 8 宗個案中均依時完成調查，只有 3 宗是基於個案的複雜程度而未有在承諾時間內完成調查。然而，金管局正着手修改程序手冊以縮短調查所需時間。此外，為回應受訪機構提出的意見，金管局亦樂於提高其在紀律處分個案中的角色及有關程序的透明度。例如，金管局會刊發指引或文章、定期介紹在這方面的最新活動情況及簡述個案，藉此讓和業界分享近期調查的結果及注意事項。
  49. 另一事項是監管中立性。有些經紀認為金管局對待認可機構不如證監會對待經紀般嚴格。然而，部分受訪機構卻認為但凡牽涉認可機構與證券有關的事項，金管局的取態都特別嚴格。根據本人觀察，金管局非常認真對待其監管認可機構證券業務的職責，並勤懇公正地履行之。事實上，加強對認可機構證券業務的監管，以確保認可機構與其他中介人擁有公平的競爭環境，已被金管局列作現行 3 年計劃中的主要措施。
  50. 然而，這些工作確實動用大量資源，加上金管局主要是按照審慎原則進行監管的機構，即是著眼於認可機構的財政是否健全及穩妥，令人質疑金管局就認可機構業務經營的監管所應參與的具體程度。就後者而言，兩類監管可能要以不同方式處理，但兩者其實有頗多相同之處。兩類監管機構同樣關注公司管治、高級管理層是否符合適當人選的條件，以及風險管理、法規遵行及內部管控的質素。這些事項一律適用於認可機構的所

有業務。在評估制度與管控措施的整體質素時，銀行監管機構的判斷很難不會涵蓋認可機構從事的所有業務，尤其若投資相關業務與傳統銀行業務互為相連(如結構性存款、槓桿式外匯或股票孖展融資等產品)，這種情況更難避免。作為銀行監管機構，金管局在任何時候最關注的是認可機構經營的銀行業務(從金管局支持發出《銀行營運守則》可見)及其整體信譽風險(可同時源自銀行及證券業務)。信譽風險(包括因透過不當手法銷售而引起的風險)是金管局釐定認可機構的最低資本比率時會評估的其中一個因素，可見業務經營的事項同樣會涉及審慎原則的事項。

51. 基於上述考慮，目前並無合理理據取消現有機制(此舉涉及立法)，改由證監會接手處理金管局對銀行證券業務的監管。受訪機構並不支持這個做法，而且這將會增加認可機構與證監會之間的直接聯繫，變成違反了盡量減少與多於一個監管機構接觸的原意。此外，金管局很自然希望就理財事項繼續參與對認可機構的有關監管。
52. 因此，首要工作應該是強化現有制度，具體措施可包括：
- *金管局應透過諮詢香港銀行公會及其他利益團體，評估業界對須應付多於一個監管機構的憂慮是否合理，以及若情況屬實，應如何完善現有制度。*
  - *金管局應與證監會共同研究如何精簡雙方就採取執法措施進行諮詢的程序。在這方面應注意的是，受諮詢一方的意見固然值得考慮，但雙方不一定能夠就所採取的措施達成共識。*
  - *金管局應就其在紀律處分個案中擔當的角色及有關程序，推行提高透明度計劃，並定期向業界提供有關其在這個範疇的最新活動情況及作出反饋。*
  - *金管局與證監會之間應進行更多的職員互調，以提供培訓及促進機構文化及處事方法方面的協調。*
53. 香港監管架構改革牽涉的層面超越本研究的職責範圍，但為求報告的完整性仍值得在此一提。這當中要考慮的問題就是：香港應否推行單一或超級監管機構的模式，由該機構負責監管香港整個系列的金融服務。這將會減少認可機構須應付多於一個監管機構的需要，並可就整個金融行業達到較一致的監管觀點。

54. 然而，很難確定這些好處(即使可以實現)可作為足夠理據，推翻現行這個面對亞洲金融風暴仍行之有效的制度。亞洲金融風暴過後亞洲區其他國家推行監管架構改革，至少部分是基於原有體制存在不足之處，但香港並無這方面的問題。改善是可以的，但若要實行根本性的變動，而牽涉龐大的過渡費用，並可能令當局分散對持續監管工作的注意力，則必須提出強烈理據。
55. 還有一個不小的問題是：哪個單一監管機構模式適合香港，以及其與金管局貨幣政策職能的關係。世上沒有模式是完美的。英國金融服務管理局往往被國際間視為模範監管機構，但 Northern Rock 事件後人們開始質疑將維持整體金融體系穩定和最後貸款人的職能(由英倫銀行負責)，與維持個別銀行穩定的職能(由金融服務管理局負責)分開的做法是否明智。在貨幣發行局制度下，香港的貨幣穩定與銀行體系穩定的關係緊密相連，又會影響利率波幅，因此這問題尤其切身。(這正是成立金管局的理由。)
56. 因此，改變整體監管結構似乎並非香港當前急務。然而，當局應繼續注視國際間在這方面的討論，包括美國監管改革建議的最新進展。

## 2. 銀行體系穩定涉及的管治事項

### *外匯基金諮詢委員會的角色*

57. 金管局採取非傳統的管治結構：《銀行業條例》及《外匯基金條例》所訂職權單獨賦予金融管理專員一人。金融管理專員為金管局總裁，但由於金管局並非法人團體，因此一般總裁須向其負責的董事局架構並不存在。然而，透過擴大外匯基金諮詢委員會的角色，使其擔當金管局的董事局，以符合管治方面的需要，上述可能存在的真空便不會出現。在履行這項職能時，外匯基金諮詢委員會獲得旗下多個分別專責管治、審計、貨幣發行局、外匯基金投資及金融基建的委員會協助。
58. 管治委員會負責監察金管局的表現，並就薪酬與人力資源政策、預算、行政及管治事項提出建議。該委員會亦接受金管局提交的定期工作報告，其中包括其在維持銀行體系穩定職能相關的工作。

### *其他制衡機制*

59. 金管局內部設有不同機制以確保妥善執行金融管理專員的職權，其中包括成立銀行業監管檢討委員會，審理有關行使《銀行業條例》所訂主要職權，並就行使該等職權向金融管理專員提出建議。該委員會成員包括金管局內並無直接處理有關個案的職員。金管局內部最近成立其他委員會，以處理具體監管事項，例如釐定最低資本比率、監管評級及就證券業務行使紀律處分的職權。
60. 另一對金融管理專員權力的制衡，是在某些個案中(例如撤銷權力及行使第 52 條的權力)，儘管仍由金融管理專員作出最後決定，但金融管理專員只可經過諮詢財政司司長後才可行使有關權力。

### *諮詢委員會的角色*

61. 銀行業務諮詢委員會及接受存款公司諮詢委員會亦可視作制衡機制的一部分。該兩個委員會是依照《銀行業條例》第 4 及 5 條成立，目的是就任何與該條例相關的事項向香港特別行政區行政長官提供意見，並根據第 53(2)條獲徵詢意見時就任何個案向行政長官會同行政會議提供意見。(這關乎行政長官會同行政會議可能根據第 53 條行使干預的權力。)

62. 上述兩個委員會慣常的工作程序是每季開會一次，表達成員就當前市場發展與趨勢的意見，並評論金管局的政策措施。由於兩者議程大致上相同，因此會議採取聯合形式舉行，結果令出席每次會議的成員人數增加。
63. 曾任或現任諮詢委員會成員的受訪機構認為，現行安排並不能發揮最大成效。委員會角色已不清楚，會議變得有點公式化。部分受訪者認為聯合會議有好處，讓與會者可以聽取較廣泛的意見，但由於人數太多，難以作出有意義的討論。相比之下，作為業界聯繫的方法，金管局就防止清洗黑錢及消費信貸等事項成立的業界工作小組，以及金管局與小型本地銀行舉行的定期早餐會議成效更大。
64. 受訪機構提出改善方法包括：聯合會議恢復為兩個各自分開的會議(就此意見並不一致)；擴大成員範圍(減少銀行界人士，增加其他界別人士)；委員會轄下增設專責委員會，處理具體事項；以及較多強調本地而不是國際事項。
65. 上述委員會的成效最終視乎成員提出意見的能力和意願。在規模較小的會議可能較容易達到這一點。此外，將委員會的焦點作一調整，使其角色改為向金管局提供政策事項方面的意見(並不關乎就個別認可機構行使金融管理專員的職權)，同時擴大委員會與政府當局之間的距離，可能帶來好處。此舉可釐清委員會的角色、增加金融管理專員的運作自主，並有助確保在適當的意見框架下作出政策決定。為達到這個目的，本報告建議：
- **銀行業務諮詢委員會及接受存款公司諮詢委員會的作用應予加強。在法例修訂前，兩個委員會應繼續舉行聯合會議，但應嘗試減少每個委員會的成員數目，使舉行聯合會議的規模較易掌握。**
  - **除非有特別事項需要財政司司長出席會議，否則財政司司長一般應委託金融管理專員代其主持聯合會議。**
  - **長遠而言，《銀行業條例》應予修訂，將兩個委員會合而為一，而其責任是就與金融管理專員監管職能有關的政策事宜向其提供意見。新委員會應由金融管理專員擔任主席，譬如最多可有 12 名外界成員（應有適當數目的非銀行界代表）。**

## 上訴機制

66. 就監管決定提出上訴的機制可作為類似司法性質的監察，因此是適用於這些決定的制衡機制之一。然而，根據《銀行業條例》，關乎銀行業事項的一般上訴是向行政長官會同行政會議，而不是獨立審裁處提出。反觀與證券有關的事項的上訴是向根據《證券及期貨條例》成立的證券及期貨事務上訴審裁處提出，上述機制似乎已不合時宜。此外，金管局已成立一個嶄新且具類似司法性質的覆核審裁處，以接受個別認可機構就金融管理專員作出有關其資本充足比率計算方法的決定而提出的上訴。有見及此，本報告建議：

- **目前《銀行業條例》規定向行政長官會同行政會議提出上訴的權利，應由向獨立上訴審裁處提出上訴的權利來取代。（可透過擴大目前的覆核審裁處，使之成為銀行業上訴審裁處。）**

## 香港銀行公會的角色

67. 金管局有賴香港銀行公會的協助制訂政策、提供意見及反映銀行業界的看法。儘管並非本研究主題，但值得提出的一點是某些受訪機構認為該公會未能完全發揮應有成效。其中一個看法認為這是由於該公會不夠「民主」，另有一些意見認為小型銀行應有機會擔當主席等角色。然而，很難確知這種看法有多強烈，以及小型銀行是否有足夠資源在現行安排下擔當較積極的角色。隨着香港逐漸拓展國際金融中心的地位，而消費者事項亦越來越多成為關注焦點，銀行體系實在有需要加強業界的聲音。在現行輪任主席及秘書處的機制下，很難預見如何可以達致這一點。因此，本報告建議：

- **金管局應建議公會就其角色、功能及組織架構進行策略性檢討，尤其考慮應否委任一位全職總裁及成立常設秘書處。**

## 策略性規劃

68. 金管局現時的做法是為每個主要政策範疇(包括銀行體系穩定)制訂滾動的3年策略性工作計劃。該計劃列載對金管局達致每個政策範疇的目標造成影響的主要趨勢及挑戰，並訂明具體目標及為達致這些目標而計劃推行的工作。該計劃是金管局規劃資源調撥及制訂年度預算的依據。該計劃於每年秋季經外匯基

金諮詢委員會轄下管治委員會研討後，再提交外匯基金諮詢委員會審議。

69. 策略性工作計劃為金管局的工作方向及資源調撥提供指引，但存在一些問題。該計劃本身並無排列項目的優先次序，亦無區別必要項目(例如已訂限期或為處理某些重要事項而必須完成)與理想項目。部分項目不夠明確，屬於較抽象層面(在某程度上3年計劃難以避免這情況)。因此很難按計劃衡量有關工作的實際表現。若計劃列明哪些是「項目」，即有特定目的、明確起點和終點的獨立項目；哪些是「日常工作」，即作為有關範疇持續工作的一部分(例如監察認可機構的內地相關貸款)，將會有好處。此外，計劃應為各項目載明具體年份及不同階段的預計完成日期。還有，計劃可按項目所需工日評估將會耗用的資源。
70. 策略性規劃過於精細會有問題，例如令制訂過程妨礙政策措施的實際執行，或令金管局的工作計劃變得僵化。然而，本報告建議：
- **金管局制訂策略性工作計劃時應更具體，並使其更容易監察各項目的實施情況與評估對資源的影響。**

### 3. 《銀行業條例》所訂金融管理專員的職能及權力

71. 正如上文提及，《銀行業條例》列載的職能及權力是賦予金融管理專員本人，並透過其辦事處（即金管局）執行。該條例於1986年頒布，其後不時作出修訂。金管局可考慮在未來10年內全面檢討該條例，目的是重新草擬條例。不過由於目前該條例的運作相當有效，因此只要以後不難作出修訂，目前並沒有推出全新的條例的迫切性。

#### 金融管理專員的職能

72. 《銀行業條例》的詳題提到該條例是旨在就認可機構的監管訂定條文，以便「提供措施以保障存款人」。然而，第7(1)條清楚訂明金融管理專員的主要職能應為「促進銀行業體系的整體穩定與有效運作」。因此，從兩方面來看，金融管理專員的職能主要屬於系統性的：其一是關於銀行體系的穩定，其二則為銀行體系是否有效發揮其作用（如接受存款、匯款及資金融通）。

73. 條例第7(2)條列出金融管理專員應參與的事項。其中部分事項與認可機構的業務活動有關，例如金融管理專員須：

- 採取一切合理步驟，以確保所有認可機構的主要營業地點〔等〕．．．．．均以負責、誠實與務實而有條理的態度經營。
- 促進與鼓勵認可機構維持正當操守標準及良好和穩妥的業務常規。
- 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。
- 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以持正和審慎的方式以及適度的專業能力經營的。

74. 上述具體職能闡明金融管理專員可如何履行在第7(1)條下的職能，因此是該條所載金管局整體職責不可或缺的一部分，而非附帶責任。這表示金管局的職權範圍相當廣泛。雖然金管局主要關注審慎監管事項（認可機構的安全與穩健程度及其風險管理與內部管控措施的質素），但亦有責任監察認可機構整體的

## 金管局在保障消費者方面的角色

75. 上段的內容涉及金管局在保障消費者方面的角色。《銀行業條例》並未賦予金融管理專員在保障消費者方面的具體法定責任，金管局也（正確地）視其於《銀行業條例》下的主要責任為確保認可機構財政穩健及管理審慎。過於偏重消費者事宜，反而會變得沒有焦點，遺忘了保障消費者的最終目的，也就是減低銀行倒閉的風險。這似乎正是造成 Northern Rock 的監管出現問題的因素之一，而英國金融服務管理局已宣布會朝審慎監管事務的方向，轉移工作重點。然而，我們有需要在審慎監管和消費者事項之間作出合理平衡。正如上文提及，在《銀行業條例》第 7 條下，金融管理專員的職責範圍包括維持銀行體系的整體穩定及有效運作，以及認可機構經營業務的方式，這似乎涉及一些消費者及交易對手事項。欺騙、不誠實的經營方法、刻意誤導的廣告等都會損害整個行業及個別機構。
76. 事實上，金管局已參與多項保障消費者的活動：
- 接受有關銀行服務的投訴，以及確保認可機構設有有效制度以處理該等投訴。
  - 促進良好的銀行營運手法，其中包括透過認可及執行《銀行營運守則》。
  - 處理公眾特別關注的有關銀行業的消費者事項（如自動櫃員機詐騙、關閉銀行分行、基本銀行服務等）。
  - 監管認可機構的財富管理業務。
  - 向消費者提供有關網上銀行的保安提示。
77. 金管局參與上述活動似乎都是合情合理的，同時亦與條例第 7 條列載金融管理專員的職能一致。問題是金管局應否再加強在保障消費者方面的參與。

78. 受訪機構對此課題有不同意見。消費者委員會期望金融管理專員會獲賦予保障消費者的具體法定責任（就如英國金融服務管理局一樣），並由消費者小組監察，以及金管局能為此投放更多資源。然而，大部分其他受訪機構認為金管局在保障消費者方面已盡了其應盡的責任，若再承擔更多責任的話，便有可能引致需要處理大量與金融管理專員的主要職能無關的事宜，出現上述失去焦點的情況。
79. 在訂出適當界線方面，金管局的關注焦點應該是系統性的：集中關注認可機構一些可能影響對銀行體系的信心或其有效運作的行為。舉例來說，若銀行關閉分行會引致社會上部分人士無法方便地享受到銀行服務，金管局關注有關情況是理所當然的。然而，有關的補救方法不會是阻止有關銀行關閉其分行，而是與業界商討減輕影響的方法，例如使香港兩個自動提款機網絡聯網，以及讓客戶可更容易轉換銀行帳戶。在可行情況下，有關這個範疇的舉措應由業界而非金管局提出，但金管局可發揮支援及促進的作用。
80. 在研究金管局還可多做些甚麼時，有一點很明顯的，就是金管局不應該參與有關認可機構與客戶的糾紛的仲裁，以及作出賠償判決。這是申訴專員的責任，而隨着香港消費者可以享用到越來越多金融服務，日後可能有需要像新加坡最近的做法一樣，設立金融服務申訴專員。金管局在投訴方面的角色應該是處理對監管工作有影響的投訴，以及顯示存在不當行為的投訴，例如刻意或罔顧後果的不當銷售，且如不加以制止可能會令銀行體系整體信譽受損。
81. 這引伸出金融管理專員有否充足的權力來處理不當行為個案的問題。金管局的確可以採取多種不同的監管措施，但部分措施（例如撤換管理層或撤銷牌照）不一定適合處理消費者事項。因此可能需要擴大制裁權力。就與證券有關的業務而言，可倚賴證監會可運用的制裁，但仍有其他財富管理產品是在證監會的管轄範疇以外（例如利率掛鈎或外匯掛鈎產品），金融管理專員可能宜就這類產品獲賦予與證監會相若的制裁權力。下文會就此作詳細闡述。
82. 最後一點是是否需要賦予金融管理專員在保障消費者方面的明確法定責任。由於條例第 7 條涵蓋的範圍相當廣泛，因此看來並沒有這個需要。同時，若賦予金融管理專員這方面的具體法定責任可能會引起不良後果，原因是在沒有金融服務申訴專員的情況下，此舉會令消費者對解決糾紛的期望提高，而金融管

理專員卻未必能達到有關期望。同時，此舉亦可能會令資源由審慎監管事項分散至消費者事項，英國金融服務管理局似乎就是出現了類似問題。

83. 總括而言，本報告建議：

- **金管局的首要關注重點應繼續是審慎監管事宜，但也應繼續參與份屬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。授予金融管理專員有關消費者保障的具體法定責任看來並不需要。**
- **金管局可考慮根據《銀行業條例》第 7(3)條制定正式指引，列明其認為應如何履行金融管理專員在這方面的職能及其面對的限制。**
- **金管局應繼續其不參與解決銀行與客戶之間的個別糾紛的做法。這是銀行業（或更廣泛為金融服務）申訴專員的責任，而香港將來可能需要委任有關申訴專員，特別是當財富管理業務持續發展，這方面的需要便會更為明顯。**

#### *匯款代理及貨幣兌換商的監管*

84. 匯款代理及貨幣兌換商提供匯款及兌換服務。根據《有組織及嚴重罪行條例》，它們需要向警方登記，並須就價值 8,000 港元或以上的交易確認客戶身分及備存交易記錄，以及舉報可疑交易。然而，儘管它們涉嫌違反有關規定時，需要接受調查及執法行動，但它們無需符合「適當人選」準則的情況下獲得認可或就防止清洗黑錢及恐怖分子籌資活動的制度與管控措施接受持續監管與監察。這與打擊清洗黑錢財務行動特別組織第 23 項建議相違背，有多個受訪機構也就此提出意見，認為對香港作為金融中心的聲譽構成威脅，並對為這些公司提供銀行服務的認可機構造成困難。

85. 不同地區對匯款代理及貨幣兌換商的認可及監管問題都採取了不同的處理方法。在英國，有關責任由海關部門承擔，反映該部門在這個範疇的歷史角色。在新加坡及澤西島則由這個地區的統一監管機構負責，反映有關監管機構在監管金融業的廣泛責任。由於香港對監管採取功能方法，因此問題較為複雜。金管局認為其對這個範疇欠缺經驗，且會分散對其主要職能的專注程度，因此不宜由其承擔有關責任。金管局的看法及憂慮是合理的，同時根據本人的經驗，要承擔金融體系內原本不受監

管的環節的監管責任是費時且困難重重的工作。因此，本報告建議：

- **對匯款代理及貨幣兌換商在防止清洗黑錢及恐怖分子籌資活動方面的監管責任不應由金管局承擔，而應尋求其他解決方法。**

#### 金融管理專員作出制裁的權力

86. 根據《銀行業條例》，金融管理專員擁有多項不同權力，以處理認可機構的審慎監管問題，包括撤換管理層及董事、根據第52條委任經理人，以及暫停或撤銷認可，並附之以適用於違反條例內具體條文的刑事制裁權力。然而，該等權力的性質頗為嚴厲，且一旦運用則可能產生不理想而又無可避免的系統性影響。此外，隨着認可機構提供的金融服務種類日趨廣泛，有關權力也可能不宜用作處理因此而引起的事件。還有一點是，本報告建議應考慮賦予金融管理專員額外權力根據《銀行業條例》制訂規則。隨之而來的是，若違反了這些規則，可運用哪些制裁的問題。下文第5節討論政策架構的部分會處理這個問題。
87. 在金融管理專員目前可運用的各項制裁中，最明顯的缺口是他無權處以罰款或發出公開譴責。多個受訪機構質疑是否需要這類「中等的」的處罰。這些受訪機構認為現行方法令業界營造出良好的合規文化。它們又指出公開制裁構成的問題，原因是此舉會對有關認可機構造成不利影響。看來認可機構普遍認為公開譴責較罰款嚴厲，顛倒了一般的等級制度。英國金融服務管理局及證監會都認為罰款較公開譴責嚴厲，這是因為無論如何罰款都會被公布，因此自然包含了譴責的成分。
88. 對銀行監管機構來說，引起公眾注意的確是複雜的問題，因為公眾對認可機構被處分的反應實在難以預料。然而，我們亦需要承認引起公眾注意也許正是令制裁具有阻嚇作用的原因。此外，公眾可能已知悉促使金管局需要作出制裁的事件，若金管局受制於《銀行業條例》的保密規定而無法透露其就事件所採取的行動，便可能令金管局很為難。最後應注意的是，認可機構須就其與證券有關的業務接受證監會的制裁制度規管，其中包括公開譴責與罰款。因此若認可機構無需就其不被證監會的制度涵蓋的財富管理業務受到類似的罰則規管，便會出現不一致的情況。

89. 唯有金管局根據其與認可機構往來的實際經驗才會知道擁有額外制裁權力的好處能否抵銷可能引起的壞處。有關壞處不僅包括因而引起的公眾注意可能產生影響銀行體系穩定的後果，也可能引致金管局與銀行業的關係變得冷漠，事事按章辦理，沒有商量妥協的餘地。同時，金管局也要考慮爲了執法及處理可能出現的上訴個案而需要投入的額外資源。然而，基於金管局要面對認可機構內部存在並非純屬審慎監管性質的事件的可能性增加，似乎應考慮擴大其可運用的制裁類別。有關情況可能包括：
- 逾期繳付費用或提交申報表。
  - 其他技術性違反條例（如有關關連貸款的規則）的情況，但有關違反行爲並未嚴重至需要提出刑事檢控。
  - 刻意或罔顧後果的不當銷售不被證監會制度涵蓋的金融產品。
  - 刻意或罔顧後果的違反監管規定（假設有關規定足夠明確）。
  - 沒有實施在金管局進行審查後議定的行動計劃。
  - 沒有維持足夠的打擊清洗黑錢及恐怖分子籌資活動的管控措施。
  - 引致公眾蒙受損失或不便的系統或其他操作故障。
90. 在所有該等個案中，金管局都需要考慮有關的違規或其他不當行爲是否嚴重至需要引起公眾注意，以及運用不會引起公眾注意的其他制裁或補救措施是否更爲適合。相對於作出公開譴責，更適合的做法是金管局發出措辭比較中性的「公開聲明」，概述有關個案的實情、金管局的調查結果及所採取的補救措施。《銀行業條例》可作出規定，訂明金管局在發出任何該等聲明前，須認爲發出聲明的做法符合公眾利益（如爲產生阻嚇作用及表明監管標準得到維持），以及不會損害存戶的利益或銀行體系的整體穩定。處以罰款的能力讓金管局可因應違例行爲的嚴重性來調整處罰的輕重。

91. 考慮到上述各點後，本報告建議：

- **金管局應考慮是否需要擴大金融管理專員的制裁權力至包括發出公開聲明及處以罰款。若有需要，金管局應向政府及業界提出其理據。**
- **無論金融管理專員是否獲授予有關權力，金管局也應考慮根據《銀行業條例》第 7(3) 條發出指引，說明其可運用的各項執法權力，以及其決定運用該等權力所根據的主要原則。**

#### *金融管理專員作出調查的權力*

92. 根據《銀行業條例》第 55 條，金融管理專員具有一般權力，可進入認可機構及其分行、附屬公司等處所，以審查或調查其簿冊、帳目及交易等。就認可機構的證券業務而言，根據《證券及期貨條例》第 180 條，金融管理專員可授權一名人士（一般為其員工）進行調查。《證券及期貨條例》與《銀行業條例》第 55 條在兩方面有所不同。第 180 條在可對其作出查訊的人士的涵蓋範圍較廣（例如有關機構的有連繫法團，或可能擁有有關資料的任何其他人士），對獲授權人可行使的權力有更明確規定（例如就調查所涉及的記錄、文件或交易查訊有關機構、有連繫法團或其他有關人士的權力）。鑑於在《證券及期貨條例》下，金融管理專員具有該項權力，因此似乎應就銀行事宜在《銀行業條例》內併入有關權力。同樣，也應考慮在《銀行業條例》內併入與《證券及期貨條例》第 182 條賦予證監會的調查權力相若的權力。因此本報告建議：

- **金融管理專員在《銀行業條例》下的調查權力應擴大至不少於證監會所具備的調查權力。**

#### *金融管理專員作出干預的權力*

93. 在《銀行業條例》第 X 部下，金融管理專員已就無力履行義務或即將無力履行義務的認可機構具有廣泛的干預權力，其中包括在諮詢財政司司長後發出指示、委任顧問或委任經理人接管認可機構的事務、業務及財產。委任經理人的做法可能最終會引致委任臨時清盤人，或涉及在一段較長期間內管理認可機構的業務，好讓有關認可機構有機會從困境中恢復過來。金管局最近就一間本地接受存款公司委任經理人，當然金管局可從這

次經驗中取經，但整體過程似乎都能有效運作。

94. 《銀行業條例》附表 9 賦予經理人廣泛權力，包括出售或處置有關認可機構的業務或財產的權力。這項權力似乎容許運用「收購與承接」交易，由一家穩健的認可機構（或政府或金管局為此目的成立的「過渡銀行」）購入倒閉銀行的全部或部分資產，並承受其全部或部分債務。有關負債至少會包括存保計劃下的受保存款，若適合的話，亦可能包括不受保存款。這類計劃的優點是若能迅速實行，存戶所享服務不會中斷（原因是他們可使用獲轉讓存款的認可機構），並可避免啓動存保計劃，因此能就解決倒閉認可機構所引起的問題提供另一個選擇方案。
95. 在 Northern Rock 事件後，英國正研究這類計劃。在一定程度上，此舉將會涉及英國趕上《銀行業條例》第 X 部賦予金融管理專員的權力。但英國方面的具體建議及用以實施該等建議的法例也許能夠提供參考，讓香港研究如何進一步加強其安排（例如確保倒閉銀行的資產及負債的轉讓不會受到股東的阻撓）。因此本報告建議：
- **金管局應密切留意英國在 Northern Rock 事件後就如何處理面臨倒閉銀行的討論，汲取相關教訓並用之於香港，包括加強《銀行業條例》第 X 部。**

## 4. 監管架構

### 現行架構概述

96. 金管局的監管架構是建基於 5 項主要元素：

- CAMEL 評級制度
- 風險為本的監管方法
- 監管審查程序
- 宏觀及微觀的審慎監管審查
- 壓力測試計劃

97. 這 5 項元素旨在評估認可機構面對的不同風險類別、其風險管理系統的質素，以及承受衝擊的能力。架構的核心是風險為本的監管方法，按照 8 類風險評估認可機構的風險狀況，也就是信用、市場、流動資金、利率、營運、法律、信譽及策略風險。風險為本的監管方法會逐一評估每種風險的潛在風險水平及管控這種風險的管理系統，以得出認可機構的整體風險狀況。有關結果會輸入 2007 年 1 月推出的監管審查程序。監管審查程序特別要處理《資本協定二》下的第一支柱並未涵蓋的風險，而得出的結果就是本地註冊認可機構須遵守的最低資本充足比率。監管審查程序得出的結果繼而被用於在 CAMEL 評級系統下對認可機構（就本地註冊認可機構而言）的安全及穩健程度的整體評估的參考。整體評估結果被綜合為一項監管評級（本地認可機構的評級分為 13 點，有別於海外認可機構的制度），反映金管局對該機構的看法，並會用作設定每間銀行須向存保計劃支付以風險為本的年度保費。

98. 宏觀審慎監管審查屬非現場監察，每半年進行一次，重點是識別銀行體系出現的風險。每季進行一次的微觀審慎監管審查主要集中於出現不利變化或業績表現較業內平均表現差的認可機構，從而處理認可機構倒閉的風險。壓力測試計劃則與微觀審慎監管審查配合，目的是監察部分認可機構在不同的假設不利情況（輕微、中等及嚴峻）下的財務表現（資本充足比率及盈利）。此舉有助找出面對壓力時較容易出問題的認可機構，以及引致有關壓力的主要高風險環節（例在房地產方面的風險承擔或利率錯配）。此外，金管局也會進行業界整體壓力測試，

以測試整個銀行體系對不利事件（例如美國的次按危機）所承擔的風險。

99. 金管局運用不同工具收集資料以進行上述評估：不同類型的現場審查、根據自認可機構收集的數據（審慎監管申報表、內部管理資訊系統報告等）及來自外界的資料進行非現場審查、與銀行高級管理層舉行的審慎監管會議、與認可機構及其核數師舉行的三方聯席會議、與董事局或董事局轄下委員會舉行的會議，以及運用外聘核數師（例如就特定事項編製報告）。

#### *對現行方法的整體評估*

100. 金管局的現行監管架構全面而透徹。加上金管局定期與業界溝通，讓金管局能知悉銀行體系及個別認可機構面對的主要風險。業界一般對金管局的監管都有很好的評價，認為其監管有效、專業、通達及靈活，評級機構更認為金管局的監管無論在全球及區內都是首屈一指的。然而，這並不是說金管局無需改進。雖然受訪機構普遍讚賞金管局的監管工作，但也提到現有制度中有多個環節需要處理。在本人與金管局管理層及職員的討論過程中，他們也有提出類似意見。

101. 下文概述需要關注的主要事項，並會在本節其餘部分作進一步探討：

- 需要精簡非現場審查程序
- 需要理順現場審查程序
- 加強宏觀審慎監管監察
- 需要處理職員流失率高的問題

#### *需要精簡非現場審查程序*

102. 正如上文提及，非現場審查程序是圍繞風險為本的監管方法、監管審查程序及 CAMEL 評級而建立。根據《監管政策手冊》第 SA-1 章，風險為本的監管方法的主要組成部分為：認可機構綜覽，列載金管局目前對認可機構的結構與財務狀況的了解；風險評估說明文件，分析認可機構面對的風險水平、管理這些風險的系統的質素，以及風險的發展方向（例如風險正在減少、增加或保持穩定）；以及風險狀況矩陣分析，總結每類風險的

潛在風險水平、風險管理系統的質素及風險的發展方向，並對認可機構的風險狀況（即考慮到管控措施後認可機構的潛在風險）給予整體評級。有關評級可以是低、中或高。

103. 正如上文提及，有關的風險評估應作為監管審查程序及 CAMEL 評級的參考。接着應根據對認可機構的財務狀況、企業管治及風險狀況的不同方面的評估，將資源引導至最高風險環節，有關的最高風險環節會反映在被選出進行現場審查的事項（正如審查範圍備忘所連載）及在審慎監管查訪及三方聯席會議中提出討論的課題中。在審查、查訪及會議中所揭露的事項會提供材料，以更新風險評估，而這是一個週而復始的循環。
104. 從本人與金管局員工的討論及查閱檔案的觀察所得，有以下問題存在：
- 現行的非現場審查程序在推出監管審查程序後仍在演變，有需要確保整個程序具有效率，且各項元素繼續適用及有用。
  - 尤其風險為本的監管方法、監管審查程序及 CAMEL 評級制度之間可能有重疊，令員工的工作量增加，並有可能妨礙實際的風險評估。
  - 需要確保個案主任充分掌握認可機構的風險狀況的能力，不會因為他們要負責的大量與風險評估並沒有直接關係的各種例行及非例行工作而受到影響，同時需要確保審慎監管系統等系統的設計是為了就主要目標提供最佳支援。員工在理解較為複雜的工具及風險方面的能力存在的任何不足之處也必須加以處理。
  - 必須特別留意，避免在作出風險評估時出現傾向給予「中性」評級（即「中等」及「可接受」）的情況。
  - 對較高風險環節的評估，與現場審查的範圍的選定兩者的關係應該釐清。應採取措施以確保個案主任在編製審查範圍備忘時採取選擇性不足的方法，藉以避免未能察覺某項問題及遺漏某些事情。
  - 需要澄清對規模較小的機構（特別是接受存款公司）的監管應有多徹底的政策。

- 與此相關的是金管局對風險的容忍限度，即金管局可容忍偶然的倒閉事故的程度。
105. 金管局監管部門的高級管理層似乎都知悉這些事宜，因此他們是最能夠提出解決方法的人選。然而，在消除重疊及精簡風險評估程序方面，其中一個方法是提高監管審查程序的重要性（至少就本地註冊認可機構而言）。這是因為監管審查程序在評估各類潛在風險水平及風險管控措施的質素方面更為細緻及精確，而且監管審查程序不僅產生出最低資本比率，還有整體風險狀況，可用作訂定整體 CAMEL 評級。因此有了監管審查程序後，CAMEL 評級制度的存在需要使不清晰。若認為監管審查程序不夠全面（例如因為這程序並沒有明確處理如風險資產質素等項目），因而需要輔之以 CAMEL 評級制度，那麼最佳回應可能是拓展監管審查程序，以堵塞其涵蓋範圍可能存在的漏洞（例如次按危機所反映的風險類別），而不是同時運行兩個制度。
106. 另一個應該更為重視監管審查程序的原因是，提高銀行的風險管理質素的國際監管工作將會集中於運用第二支柱指引（見金融穩定論壇 4 月份發表的「Enhancing Market and Institutional Resilience 報告」），而監管審查程序正好可成為實施有關建議的工具。
107. 然而，監管審查程序應繼續以風險狀況矩陣分析來配合，這是因為風險狀況矩陣能簡明地概括每項潛在風險與有關的風險管控措施的關係。風險狀況矩陣分析所用的大部分資料都會直接來自監管審查程序，但仍須評定信用及營運風險的綜合評級及市場風險評級。監管審查程序並未全面處理這些風險，原因是《資本協定二》的第一支柱規定的 8% 最低資本比率已涵蓋有關風險。此外，金管局也有需要保留機制，可按主要業務活動評估風險水平及風險管控措施的質素，作為應接受現場審查的範疇的指引（即主要的「可審查」範疇）。然而，金管局應無需如目前的做法一樣，要編寫冗長的風險評估說明文件。一般而言，風險評估過程中用以支持結論的書面說明應該越少越好。

#### 金融服務管理局對其監管 Northern Rock 的內部檢討

108. 正如金融服務管理局對 Northern Rock 的內部檢討所顯示，員工實際上如何應用風險評估架構是確保有效監管的重要因素。就此而言，金融服務管理局的檢討揭示在監管方法上存在重大不足之處：

- 沒有全面的財務分析。
- 未能識別及追蹤因 Northern Rock 的業務風險狀況增加及管控架構而引起的風險。
- 儘管該公司應接受「緊密及持續」監管，但仍甚少與該公司聯繫。
- 沒有正式制度來重新評估風險、在金融服務管理局的內部數據庫中記錄事件，及將事件升級至由更高級的管理層處理。
- 不按既定程序辦事（例如記錄主要會議內容）。個案主任的工作壓力令情況更糟。
- 監管部門的管理層的參與及監察程度不足（加上負責 Northern Rock 的部門主管流失率高，以及他們需要替補因經理級人員流失而形成的空缺令情況更形惡劣）。

109. 正如上文提及，在一個較為策略性的層面上，金融服務管理局認有需要重新評估投放於業務規管的資源與審慎監管的資源之間的平衡。

110. 有見及此，本報告建議：

- *現行的非現場審查程序應予精簡，以減低不同系統同時運作的需要，及制定合理與高效率的現場審查前期行動步驟。監管檢討程序應予修訂，並應考慮巴塞爾委員會快將公布有關第二支柱的進一步指引。*
- *風險評估應全年持續進行，並在得到新資料時重新評估風險狀況。應制訂清晰機制將新出現的風險事宜提升至高級管理層，並有適當安排對評估程序進行質量控制。*
- *應透過檢討個案主任各項工作的目的來減輕其工作壓力，從而一直確保有限的監管資源是分配至重要性較高的工作，並讓個案主任有較有效的工具可接達加強審慎監管系統數據庫及進行財務分析(包括同類機構的比較分析)。*

- 應透過加強培訓、在金管局作更有效的內部知識分享(例如自專項審查小組)及更多運用短期借調人員至業界的安排，提升個案主任評估複雜工具及風險的能力。
- 現有風險評級(如風險分為低、中及高級別以及管控措施分為強、可接受及弱級別)應更為細緻，使個案主任可作出更準確評級，避免個案主任由於難以決定而模稜兩可。例如可參考英國金融服務管理局的做法，將風險級別分為4等：低、中至低、中至高及高，而最後兩個級別是現場審查的關注重點。
- 包括接受存款公司在內的每間認可機構都應獲評為明確的影響級別(有關影響是以若有關公司倒閉或涉及某些金融醜聞，如有關清洗黑錢或詐騙，而對存戶及銀行體系穩定造成的影響來衡量。)一般而言，對低影響級別的公司可縮窄風險評估範圍及監管監察(但有關公司的風險狀況也會是決定監管強度的相關因素)。金管局應發出指引，列明其在這方面的監管政策。
- 與此相關的是金管局需要制訂其就認可機構倒閉或重大不當行為的容忍限度。此舉應有助訂立金管局按公司類別決定其監管的強度，以及為確保事態發展不超越其風險容忍限度所需的資源。

#### 需要理順現場審查程序

111. 風險容忍限度的問題亦適用於金管局的現場審查方法。有關方法近年演變至增加使用具有深入專門知識的審查小組，就財資產品及衍生工具等範疇進行專項審查，以及進行專題審查。專題審查讓金管局能夠就特定事項(例如對人民幣業務或財富管理業務等管控措施)審查不同認可機構的情況，以評估行業整體的風險，並制定穩健手法指引供業界參考。除專項及專題審查外，作為上文提及的風險為本的監察方法的一部分，金管局亦進行風險為本的審查——這類審查是金管局日常進行的審查，不過由於近年金管局擴充了專題審查，因此風險為本的審查的次數有所減少。
112. 雖然整體審查次數沒有增加(自2003年以來一直為245次左右)，但重點轉移至專項及專題審查的情況令金管局的資源受壓，原因是進行不同類型的審查及作出協調比較繁重，且需要由具有較專門知識的員工來負責。認可機構也感到壓力，在

面談過程中收到多項投訴，內容關乎某些認可機構面對的審查次數及類型有所增加。回顧 2006 及 2007 年對部分本地銀行進行的審查，發現它們每年往往要接受 6 至 7 次審查，包括數次專題及專項審查。每次審查需時幾個星期才完成，且往往要花好幾個月編製冗長的審查報告，而有關認可機構又要花時間消化當中的審查結果。在很多情況下，同一個課題（如打擊清洗黑錢及恐怖分子籌資活動）的不同方面會在一次風險為本的審查中被審查，而不久之前或之後又在專題或專項審查中被審查。認可機構若被視為是最佳做法的典範，更會特別感到困擾，原因是它們可能會被重覆選作為設定基準或搜集資料而進行的審查的對象。

113. 有關審查及審查報告的質素，業界的意見不一，這是可以理解的，因為個別認可機構會與不同審查小組打交道，而部分審查小組的知識會比較豐富，處事也較為靈活。部分受訪機構給予審查小組的質素良好的評級，並認為它們提出的建議具參考價值。其中較為負面的意見主要涉及部分審查過於細緻（「由上而下的審查」），而審查提出的部分事項似乎較為次要。部分審查報告也存在這個情況，從本人觀察所得，這些報告在嚴重性與實施的迫切性方面沒有就行動要點列出優先次序（雖然這通常會在說明函件內指出），且有時會極為冗長。不過在有需要時有能力深入查明細節及揭露問題所在是審查小組的優點。
114. 銀行公會指出其部分成員認為金管局應考慮集中於「高層次監管」，盡量減少對詳細的日常業務運作審查。當然，有時候對日常業務運作的審查是適當的，但也需要取得平衡。部分問題可能是與上文提及風險為本的審查欠缺焦點及這些審查涵蓋的事項有關。
115. 部分金管局員工也指出如何跟進審查報告提出的行動要點的問題。在很多情況下，風險為本的審查的其中一項例牌項目是查核以往的審查中提出的建議有否得到落實推行。有時候這類現場審查是有必要的，但應主要倚賴認可機構的總裁保證已落實推行建議，若發現沒有推行的話，則可作出制裁。以此為風險為本的審查的例牌項目會耗用資源，並會形成未予推行的行動要點會繼續累積至下一次審查的風險。
116. 目前審查報告會列出審查結果，以及有關業務範疇的管理層的意見及他們因應審查結果而打算採取的行動。然而，這些行動往往並不清晰（例如若行動是承諾「檢討」有關事項），同時也不清楚這是否已獲認可機構董事局及／或總裁認許的正式回

應。

117. 鑑於上文提及的意見，本報告建議：

- 金管局應力求減少認可機構在任何一個年度內接受的獨立審查的次數。
- 尤其金管局應從轉為專項及專題審查的角度來重新考慮風險為本的監管的作用。除非本地銀行的風險狀況包括高或中至高風險或管控措施屬於弱，否則應考慮是否需要每年對其進行風險為本的審查(尤其若該行在該年度內已需要接受其他類別的審查)。
- 金管局對認可機構進行專題審查以取得最佳經營手法基準的做法應有所節制。金管局可運用其他方法，包括與有關認可機構討論或由它們介紹它們就所審查範疇所採用的經營手法。
- 金管局應檢討審查人員的審查工作應涵蓋多少細節。以管理完善的認可機構而言，審查範圍應可限於高層次事項，除非對有關事項的審查反映有需要作更詳細調查。
- 金管局應更扼要地匯報其審查結果，集中於需要高度關注的項目，列明根據審查結果而會採取的行動要點，以及實施限期。
- 跟進工作應主要由有關認可機構的行政總裁負責，確認已於金管局指定的限期前實施行動要點。認可機構的外聘核數師可作確認，並由金管局進行抽查。若發現金管局被誤導，應採取執法行動。
- 金管局應更多運用《銀行業條例》第 59 條所賦予的權力，要求認可機構委任外聘核數師就其系統及管控措施提交報告(在 2007 年只有 3 份該等報告，2006 年則為 1 份)。
- 一般而言，金管局應研究如何善用其運用外聘核數師的權力，例如讓外聘核數師以觀察員身分出席金管局與認可機構董事局舉行的會議。

## 加強宏觀審慎監察

118. 金管局的宏觀審慎監察集中於銀行體系的整體風險，試圖偵測即將發生的衝擊或壓力的預警訊號，與金管局對個別機構的監管工作相輔相成。此舉讓金管局與認可機構都可制定保障措施。近年金管局致力改進這方面的工作，包括銀行政策部作出的宏觀及微觀審慎監管審查、金管局出版的《貨幣與金融穩定情況半年度報告》、對銀行體系承受次按危機等衝擊的能力進行宏觀壓力測試，以及運用經濟研究部轄下的市場研究處開發的宏觀經濟信用風險模型以改進對銀行的住宅按揭貸款及其他貸款組合的壓力測試。這些努力都值得嘉許。
119. 正如上文在討論次按危機時提到，金管局必須進一步加強其對在本地及國際發生並可能對香港銀行體系有不利影響的事件的預測能力。隨着香港持續發展其國際金融中心地位，以及與全球金融市場的相互連繫進一步加強，這方面的需要將會增加。
120. 最重要的是金管局需要改進內部資訊流程，以及加強銀行監理部、銀行政策部及經濟研究部之間的合作。根據銀行業統計數據作出的宏觀及微觀審慎監管審查報告所載對趨勢及新興風險的由下而上的分析，需要與根據宏觀經濟發展（如美國經濟衰退）作出的由上而下的研究配合。為此，金管局要有能力識別新興趨勢以及有關趨勢傳導至香港銀行體系的機制。因此，銀行監理部須向經濟研究部清楚傳達其在這方面的需要，從而讓經濟研究部可適當地調整其研究工作的重點，以及就現場審查的主題提出建議。這方面的對話似乎在某程度上發生作用（如運用市場研究處研發的宏觀經濟信用風險模型），但根據本人與金管局員工的討論，經濟研究部與各銀行部門之間似乎只就一些專題事項有所互動，因此可將這種互動正式化。還應注意的是，經濟研究部也是對審慎監管政策事項的意見來源，但在經濟研究部提出意見後，似乎沒有收到銀行部門的回應。
121. 另一點是應處理銀行監理部內的縱向溝通，好讓有關新興風險的資訊可傳達至個案主任及審查小組，藉此讓他們在進行審查時知道應留意些甚麼。這是金融服務管理局在其對處理 Northern Rock 的內部檢討中所發現的一個漏洞。
122. 銀行監理部及銀行政策部也應確保它們充分利用金管局內的其他資料來源，包括外事部及貨幣管理及金融基建部。後者能掌握市場最新發展及趨勢，包括可能構成風險的新金融產品或備受歡迎的交易。這應與銀行監理部與認可機構的定期討論配

合，討論內容可包括向認可機構查詢投資銀行現時向它們推銷哪些金融產品。

123. 因此，本報告建議：

- **金管局應進一步加強其宏觀審慎監察的工作，特別是確保其有關部門充分合作及交換資料，以及經濟研究部的專門知識得到充分利用。監察過程中發現的風險及優先事項都必須傳達予各部門的負責人，而有關負責人應對其活動作出相應調整。**
- **確保有關各方有機會參與對話溝通，金管局總裁委員會會議應定期討論宏觀審慎監管趨勢與事宜(例如每月一次)。**

#### 職員流失率高

124. 銀行監理部的初／中級人員流失率高，令金管局的監管工作更形困難，高級管理層及部分受訪機構也有提出這方面的意見。這情況對資源構成額外壓力、形成經驗及專門知識不足，以及令維持金管局職員與其負責監管的公司之間的關係更為困難。然而，本人並未發現有證據顯示金管局內存在嚴重的士氣問題。其他監管機構（例如英國的金融服務管理局）也正面對職員流失率高的問題（這正是其對 Northern Rock 的監管不到位的其中一個因素），在銀行業蓬勃發展的時期出現這種情況是很正常的，而近年銀行業的發展正好相當蓬勃。當市面普遍出現人手短缺的情況，而監管機構又鼓勵銀行業加強合規及風險管理能力時，銀行業會視監管機構本身為其中一個人手來源。監管機構與業界之間人手互相流動是健康的現象。但若過多員工離職，尤其在差不多同一時間發生，便會出現問題。

125. 這個問題並沒有簡單的解決方法。薪金當然是其中一個因素，即使金管局已盡可能令其薪酬水平大致上可與業界媲美，但要追上私人機構願意支付予個別員工的薪金是很困難的。因此金管局須採取多層面的方法，以盡可能確保整體工作環境有利挽留員工。這方法包括：

- 銀行監理部內部要更具靈活性，讓表現理想的員工得到獎勵，以及感到有較佳的事業發展機會。
- 推出新的長期獎勵計劃。

- 改進及擴大培訓（例如有關複雜工具的培訓），包括海外培訓，以確保員工對其履行職責的能力有信心（但須確保有充足時間進行培訓，否則培訓只會成爲另一個工作壓力來源）。
- 確保有適當的資訊科技及其他工具，能夠協助員工履行職責。
- 清晰交代工作的優先次序，讓員工能集中處理手頭的主要工作。
- 改進金管局內部的縱向及橫向溝通，以增進投入感及知識交流。

126. 總括而言，本報告建議：

- ***金管局應採取多重方法以嘗試處理其監管部門職員流失的問題，包括考慮爲職員設立長期獎勵計劃。***

## 5. 政策架構

### 監管政策

127. 金管局有一套廣泛的政策，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》。尤其香港是全球其中一個率先實施《資本協定二》的地區。金融穩定論壇及巴塞爾委員會對次按危機的回應核心是盡早推行《資本協定二》，正好說明香港此舉是有利的。由於香港已推行《資本協定二》，於是金管局便可在一個穩固的平台上為未來發展作出籌劃，包括實施巴塞爾委員會為改進銀行體系應付衝擊的能力而提出進一步強化第一及第二支柱的各項建議。在某方面來說，這次國際監管行動的主旨是回到基本——將焦點放在資本及流動資金要求以及風險管理方法上。除了受香港本身的因素左右的政策事項外，這些監管行動以及金融穩定論壇與巴塞爾委員會提出的其他建議將有助金管局定出未來幾年的政策綱領。
128. 金管局的政策載於《監管政策手冊》各章及其他指引與通告。此外，《認可指引》列載金管局處理發牌事宜的方法。
129. 金管局的主要目的是就其風險為本的監管方法集中監管的 8 項潛在風險提供實質指引。為此，金管局最近發出《監管政策手冊》內有關策略風險的一章，而有關信譽風險的一章正進行諮詢，並正編製對手方信用風險指引，而面對目前全球信貸緊縮的核心原因正是有關對手方風險的憂慮，這份指引正合時宜。接下來存在的主要漏洞是並沒有有關整體市場風險的《監管政策手冊》章節，而現有有關衍生工具風險管理的指引是 1994 至 1996 年間發出的。從近期的市場形勢來看，這是一項重大的漏洞，應盡早填補。（據本人了解，金管局現正編製有關市場風險管理的指引，不過有關工作仍在初步階段。）此外，金管局也需要因應《資本協定二》及會計準則的修訂更新其他政策，包括貸款分類及撥備，而金管局正進行有關工作。
130. 正如上文提及，巴塞爾委員會亦正因應近期金融市場受壓的情況檢討流動資金要求。金管局也有參與巴塞爾委員會轄下的流動資金工作小組，該小組現正對巴塞爾委員會公布的指引《銀行機構流動資金管理的穩健手法》作出根本檢討。委員會計劃在 2008 年 7 月發出經優化的指引並進行諮詢。金管局在修訂其流動資金制度時自然希望考慮指引內提出的建議。有關修訂應

包括處理以下各點：

- 金管局與個別認可機構進行的壓力測試應予加強，以反映近期的經驗，尤其應包括需要應付市場壓力長時間持續的情況。
  - 金管局應考慮是否需要就認可機構所定的期限錯配限額，以及認可機構在預測未來現金流量所用的行為假設作出更規範化的指引。
  - 雖然主要焦點或許應該是現金流量管理，但近期的事件表明持有真正優質的備用流動資產的重要性，讓機構在資金來源耗盡時可予以出售或進行回購交易。
  - 現行的法定最低流動資產比率未能發揮此作用(被容許作為流動資產的投資項目不一定屬於高質素資產，而且短期內到期須償還的貸款亦被列為流動資金來源)。
  - 法定流動資產比率是有用的手段，可在面對壓力期間，迫使認可機構採取補救措施或觸發金管局行使權力，但現行比率的目的與組成(包括採用評級機構的評級來決定資產質素)，以及其與短期現金流量制度的關係需要作出檢討。
131. 導致當前的金融危機的其中一個原因，是市場不清楚個別機構實際承擔信用及市場風險的情況。這反映估值及充足披露的重要性。本人所訪問的信貸分析員及評級機構認為儘管近年香港銀行在匯報資料方面有所進步，但在投資、對中國內地的貸款及對不同行業的貸款的分項資料方面，它們的對外匯報仍然不足。金管局應因應香港進行第一輪的年度第三支柱披露，以及巴塞爾委員會快將發出有關披露及估值的進一步建議，來處理這方面的事宜。
132. 總括而言，本報告建議：
- **金管局應按照巴塞爾委員會就次按危機發出的詳盡建議制訂監管政策，包括檢討現行的流動資金制度。香港尤其需要修訂現行的法定最低流動資產比率，包括重新探討其對信貸評級機構作出的評級的運用，以確保有關比率是反映優質流動資產的適當工具。**

- *金管局應完成其餘下尚未發出的監管指引，包括對手方信用風險及市場風險與衍生工具的管理。*
  - *金管局應檢討香港銀行披露資料的規定，以滿足本地市場需要，並應考慮巴塞爾委員會即將發出的額外指引。*
133. 金管局現行有關打擊清洗黑錢及恐怖分子籌資活動的指引是1997年發出的，並曾以《補充文件》的形式因應其後發展，如打擊清洗黑錢財務行動特別組織經修訂的40項建議等作出修訂，第一份《補充文件》是在2004年發出，並於2007年11月作出修訂，而有關修訂於2008年5月生效。該指引與《補充文件》合起來為認可機構提供了全面指引。然而，利用《補充文件》只是短期內的權宜之策，應盡快將之綜合成為《監管政策手冊》內的清洗黑錢章節。由金管局擔任主席的防止清洗黑錢及恐怖分子籌資活動的業內工作小組所發出有關特別課題（例如有關政界人士的處理）的指引文件，擴充了金管局本身對打擊清洗黑錢及恐怖分子籌資活動的指引。這個業內小組的工作是一項很正面的發展。
134. 有欠理想的是香港的整體打擊清洗黑錢及恐怖分子籌資活動制度存在的漏洞。上文已提及有關匯款代理及貨幣兌換商欠缺認可與監管的問題。為遵守打擊清洗黑錢財務行動特別組織的建議，政府也有需要在法例內列明金融機構及其他相關人士的基本客戶身分查證及保存記錄的責任。這樣就能提供整體法定架構，讓金管局得以在這個架構內制定指引，列明適用於認可機構的具體要求。
135. 總括而言，本報告建議：
- *金管局應將現有有關防止清洗黑錢及恐怖分子籌資活動的指引及補充文件合併為一份文件，並應考慮打擊清洗黑錢財務行動特別組織檢討中提出的建議。該合併指引應與有關金融機構的客戶身分查證及保存記錄規定的法例一致。*

## 金管局政策架構的組織結構

136. 目前，《監管政策手冊》的章節是按以下不同方式發出：

- 金管局根據《銀行業條例》（通常是第 7(3)條）賦予的法定權力發出法定指引。法定指引的目的是列出認可機構應符合的最低標準，但亦可涵蓋最佳手法或參考標準。
- 以建議文件形式向認可機構發出的非法定指引，該類最佳手法指引列出金管局就認可機構應力求達到的標準向它們提出的建議。
- 發給認可機構的其他非法定指引，通常屬於技術性質，目的是澄清金管局對監管及申報事項的詮釋。

137. 實際上，法定及非法定指引之間的分別及賦予某些指引法定地位的政策並不清晰。例如有關信用風險及流動資金風險的指引被列為法定指引，但有關營運風險、策略風險及利率風險的指引則被列為非法定建議文件。其實兩類指引都包含最低要求及最佳手法，例如有關電子銀行監管的非法定指引（TM-E-1）第 2.4.1 段的內容如下：

*「認可機構在推出新的電子銀行服務前．．．，其高級管理層須委任可靠的獨立專家．．．進行獨立評估．．．。」*

138. 此外，違反法定或非法定指引的後果似乎都是相若——「若認可機構未能遵行這些指引（不論是法定抑或非法定指引），其是否仍能符合《銀行業條例》所定認可資格的最低準則將受到質疑」（摘錄自《監管政策手冊》「引言」一章）。

139. 這個方法存在問題。第一，這方法並不符合清晰確切的要求——認可機構可能不清楚它們必須遵守政策架構內哪些部分，才可繼續符合在《銀行業條例》下獲得認可的準則。第二，這方法會引起實踐上不一致，及認可機構及金管局員工都無所適從的風險。許多受訪機構都表示最低標準與最佳手法之間要有更清晰的分別。要做到這一點，可以在現行模式下更清楚標明出指引（無論是法定或非法定指引）內列明最低要求的有關部分（例如以粗斜體及運用「必須」這字眼來突出有關要求）。

140. 此外，金融管理專員可運用《銀行業條例》下新增制訂規則的一般權力，以正式規則的方式具體訂明至少部分最低標準，從

而彰顯最佳手法與最低標準之間的分別。這項制訂規則的一般權力使金管局與證監會及英國的金融服務管理局等其他監管機構看齊。理想的做法是在一套基要原則（本身具有規則的地位）之內設定該等規則。可以說，目前《銀行業條例》的很大部分（例如認可準則）已為認可機構提供一套原則性的守則，違反這套守則會引致監管行動。然而，這套原則性守則若定得更為明確有其好處，可以令眾多有關不同課題的規則變得次序分明、結構清晰，同時又可以讓金管局對特定規則並未涵蓋、但顯然違反基要原則的不良行為採取行動。

141. 另一項應採取的措施是將關乎每項監管課題的所有相關規則、指引及通告合併為一份「監管手冊」，就如證監會一樣（見證監會網站）。現時若要獲得有關某項特定課題的所有資料，必須分別搜尋各項通告、指引及《監管政策手冊》，非常不便。合併後的文件應包括《認可指引》的內容，這樣便可將有關發牌的指引納入整體政策架構內。

142. 總括而言，本報告建議：

- *金管局應檢討其區別法定及非法定指引的政策。*
- *金管局應更清楚區別最低要求指引與最佳經營手法指引。目標是清楚扼要地列明「遊戲規則」，並輔之以如何可（但非必須）符合最低要求的指引。*
- *為加強這一點，應考慮應否賦予金融管理專員一般權力，根據《銀行業條例》制訂正式規則。*
- *金管局的監管規定應在一個具備高層次基本原則的明確架構下制訂。*
- *應參照證監會的做法，將政策架構中所有不同元素結集在單一監管手冊內。*

## 6. 認可制度

### 三級制

143. 根據《銀行業條例》第 16(1)條，擬於香港經營銀行業務或接受存款業務的機構須獲金融管理專員認可。認可準則載於條例附表 7。
144. 香港實行認可機構三級制：銀行、有限制牌照銀行及接受存款公司。銀行的主要特點為：
- 只有銀行可經營銀行業務，即提供支票及儲蓄帳戶及活期存款，存款額或存款期均沒有限制，並可兌現或接受支票。
  - 銀行的繳足股本至少須為 3 億港元。
  - 銀行須加入即時支付結算系統。
  - 銀行須加入存保計劃。
  - 只有銀行可不受限制地使用「銀行名稱」(如 XYZ 銀行)。
145. 有限制牌照銀行不得經營銀行業務，只可接受公眾的通知存款或定期存款，款額限定為 50 萬港元或以上。接受存款公司只可接受 10 萬港元或以上的存款，存款期至少為 3 個月。就這兩類機構而言，接受存款通常只是附帶於其主要業務，這個情況連同對其接受存款能力的限制，表示這兩類機構合計在行業整體存款中所佔份額微不足道。
146. 最初設立三級制的主要原因是維持利率協議的完整性。然而，利率協議現已撤銷，因此不再需要滿足這個目的。剩下來繼續維持三級制的主要原因，是容許更多不同類別的金融機構在受監管的环境下參與銀行體系，並同時限制只有具備必要財力及系統能力的銀行才可參與接受零售存款的市場。換言之，現行制度是試圖在市場准入的靈活性與保障小存戶兩者間取得平衡。
147. 然而，現行制度的複雜性似乎超乎所須，尤其有限制牌照銀行及接受存款公司的數目有所減少（於 2007 年底兩者均降至 29 間），而它們在整體存款中所佔份額又微不足道。這是畢馬威會計師事務所上次在 1998 年進行檢討後得出的結論。當時的建

議是三級制應縮減為兩級制。然而，儘管金管局接受這項改變，當其他改革已被推行（例如取消利率協議），這項建議卻被暫時擱置。

148. 現時其他改革都已完成，因此是適當時機再次探討三級制的問題。受訪機構普遍支持對現行安排作出一些修改，接受存款公司公會當然也支持改革一套其認為「過時及反競爭」的制度。

149. 在考慮宜作出哪些改變而同時又要維持上文提及的靈活性與保障存戶之間的平衡時，似乎應考慮以下因素：

- 應維持全面銀行與接受存款只屬附帶業務的「其他接受存款機構」之間的分別。
- 應讓接受零售銀行服務的公眾人士清楚知道與他們有業務往來的認可機構的地位。
- 若認可機構具備所須的財力及系統能力，應獲給予真正機會升格為全面銀行。
- 所作出的任何改變不應產生促使大部分現有的有限制牌照銀行／接受存款公司放棄認可資格而加入不受規管行列的影響。

150. 根據這些原則，現行制度可作出以下改變：

- 三級制可縮減為兩級制：銀行及其他接受存款機構（即合併有限制牌照銀行與接受存款公司）。
- 與現時一樣，應只有銀行才可經營全面的銀行業務。
- 其他接受存款機構應可接受通知及定期存款，舉例說存款額可定為 10 萬元或以上，存款期不限（須於要求時償還的存款除外）。
- 其他接受存款機構應有機會參與即時支付結算系統。
- 存保計劃的成員資格應繼續以全面銀行為限。應規定其他接受存款機構須於廣告、信紙上註明其並非存保計劃成員。

- 除非其他接受存款機構是境外銀行或銀行的附屬機構，否則不得使用「銀行名稱」。
  - 現時要獲認可為銀行須至少有 30 億港元的無關連存款的規定應撤銷，讓升格申請更加可行。
151. 上述討論的主要問題是其他接受存款機構可接受的最低存款額應為多少。這個款額基本上設定零售與非零售存款之間的界限。十萬港元是很合理的數目，與存保計劃所提供的保障限額相同。然而，隨着時間過去，這個數額可能已變得過低，因此有理由將最低存款額定於較高水平，例如 20 萬港元。若是這樣的話，應考慮將存保計劃的保障限額相應提高，下文將會就此作出討論。
152. 另一個問題是新類別認可機構的名稱。接受存款公司不應被稱為有限牌照銀行，有限牌照銀行可能不願意被稱為接受存款公司，尤其是存款公司公會認為中文法定名稱「接受存款公司」在本地市場具有很深貶義（無論如何金管局都應處理這個情況）。最佳解決辦法可能是定出一個全新的名稱，就如上文提到的「接受存款機構」，英文為「deposit-taker」。
153. 讓有限牌照銀行或接受存款公司更容易申請升格為全面銀行的建議，可進一步增加本地銀行業市場的競爭。然而，此舉不大可能導致大量有限牌照銀行或接受存款公司提出申請，因為升格涉及就經營模式作出重大轉變，並要作出重大投資，相信只有少數機構有興趣這樣做。
154. 總括而言，本報告建議：
- **現行的認可機構三級制應改為兩級：銀行及其他「接受存款機構」。**
  - **兩級機構之間的主要分界線應為經營銀行業務及接受「零售存款」的能力，兩者（連同存保計劃的成員資格）都應該是銀行獨有的。**

#### 發牌及推廣

155. 正如上文提及，會有越來越多境外銀行（包括內地銀行）希望來香港開展業務。金管局積極鼓勵這方面的發展，作為發展香港的國際金融中心地位的方法之一。這引起一個問題，就是是

否可能放寬現行認可準則，以吸引更多海外銀行來港經營。

156. 然而，《銀行業條例》附表 7 所列的認可準則符合國際標準，看來亦不過度。這些準則沒有定出一間財政穩健及管理完善的銀行所不能達到的標準，因此並沒有理由要放寬這些標準準則，否則只會為日後帶來麻煩。
157. 然而，有人提出香港應否為經營專門市場的金融機構（如私人銀行）提供特別發牌制度，從而令香港對這類金融機構更具吸引力的問題。然而，我們看不到有甚麼清晰的理由，說明為何私人銀行應不能符合適用於其他銀行的基本標準，而且發牌制度也不可能是唯一吸引這類銀行來香港的因素。新加坡就實施了多種不同措施以吸引私人銀行業務，包括加強其銀行保密及信託法例。然而，主要倚賴銀行保密為推廣手段的方法有其風險。歐洲方面正向被視為保密過度的地區（如列支敦士登）施加壓力，我們不可以排除日後亞洲地其他地區的金融中心也會面對越來越大的國際壓力的可能性。
158. 我們看不到有任何理由說明金管局不應參與推廣工作，以吸引更多銀行來港開業，只要金管局沒有放寬其參與市場標準便可。就此而言，金管局的工作重點應為盡可能確保高效率及快捷的發牌程序，並應為負責發牌事務的人員釐定清晰的表現目標。此外，若金管局與其銀行有意進軍香港市場的地區的監管機構建立持續雙邊聯繫（例如中東地區的國家、印度及俄羅斯等），將可加快有關程序。
159. 因此本報告建議：
- **金管局不應放寬其現行准許境外銀行在港經營的發牌準則，但應集中確保盡可能維持高效率及快捷的發牌程序。**
  - **為此，金管局應與有意進軍香港市場的銀行所屬地區的監管機構建立持續的雙邊聯繫。**

## 7. 安全網機制

160. 監管工作可減低問題出現的風險，是促進銀行體系穩定最重要的環節。但一旦問題出現，最近英國的經驗反映有必要制訂有效的安全網機制以減輕事件的影響。香港的安全網機制由最後借款人安排及存保計劃組成。此外，香港按揭證券有限公司也發揮重要作用，隨時願意買入符合其準則的住宅按揭貸款。這有助增加認可機構資產負債表內的流動資金。這安排的好處從英國及美國為紓緩流動資金不足的情況而需作出的臨時安排可見一斑。
161. 受訪機構對於最後借款人安排沒有甚麼特別意見，因為到目前為止尚無需啓動這項安排。它們認為擴大可接受抵押品的類別是有好處的，這一點從其他地區在信貸緊縮期間的情況可見一斑。然而，有一間銀行指出不應就支援金額設定上限（目前金管局可借出最多達認可機構資本基礎 100 至 200% 的款項）。然而，這是金融管理專員可酌情決定借出的款額，如得到財政司司長事先批准，是可以超過這個款額的。這安排是恰當的，因為 Northern Rock 的經驗表明決定對一間有問題銀行投入大筆公帑無可避免地屬政治決定，因此應該在這個層次作出決定。關鍵是要迅速作出決定。提供支援的機制也要暢順運作，金管局亦需要確保能迅速提供支援，不會遇到任何妨礙（例如有最新的抵押品文件及認可機構已清楚識別該等資產，如符合香港按揭證券有限公司準則的按揭貸款，這類貸款可用作獲取最後貸款人支援）。此外，提供這類支援時要盡可能謹慎從事，以免有關提供最後貸款人援助的消息令問題惡化。
162. 若出現困難的銀行真的要倒閉，且存保計劃被啓動，最重要的是快速處理問題。存保計劃在 2006 年 9 月推出，隨時準備處理我們希望永遠不會出現的銀行倒閉事故。事實上，存保計劃中的部分理據是透過提供保障以減低銀行倒閉的風險，因為此舉讓小存戶不會蜂擁到謠傳出現問題的銀行提走存款。不過這對英國的 Northern Rock 顯然未能發揮作用。為查明問題的調查發現英國的計劃存在多項缺點，英國當局現正就可行的改進措施進行諮詢。其中一項已即時作出的改進是提供 100% 的保障，最高達 35,000 鎊（之前超過首 2,000 鎊的款額只獲 90% 的保障）。其他急務為提高公眾對計劃的認識、加快賠款程序以縮短存戶資金被凍結的時間，以及作出總額而非淨額賠款：目前在支付賠款前，存戶對銀行的負債會與所欠存款抵銷。此外，35,000 鎊的保障上限也可能會提高，但這方面的需要不太明確（現行

限額已涵蓋九成以上的英國存戶)。

163. 這對香港的計劃(據本人了解,金管局目前正對計劃進行研究)也有一些影響。**Northern Rock** 所反映的多項缺點都因為存保計劃的成立方式而得到解決——尤其是預先籌集資金的形式(有助迅速賠款)及提供 100%保障。存保計劃的目標是要在兩個星期內向存款人作出臨時付款。此外,自成立以來,存保計劃委員會推出龐大的宣傳計劃,目的為提高公眾對計劃的認識,藉以提高存戶的信心。
164. 然而,有兩個問題需要作進一步研究。第一是雖然香港的計劃向超過八成存戶提供十足保障,但以實際金額而言(為 10 萬港元),其保障水平偏低。受訪機構對於應否提高保障水平意見不一。與預期一樣,大型銀行反對這建議,小型銀行(及消費者委員會)則贊成。然而,多間贊成的銀行表示只會在保費不會增加的情況下贊成。若能做到的話(似乎有可能),而提高保障限額(例如至 20 萬港元)又可以大為增加受保障存款人的百分比,則似乎是合宜的做法。
165. 另一個主要問題是賠款應為總額或扣除存戶對銀行的負債(例如住宅按揭貸款)。淨額賠款與銀行清盤的處理方法一致,可減低存保計劃作出賠款的風險及費用。但計算淨額可能延長全面賠款所需時間,以及令存戶週轉較難。存保計劃已參考兩間大型至中型銀行的情況,就此作出研究。結果顯示大部分存戶(約七成)對銀行都沒有負債,如有的話,平均總存款結餘相對其負債數額頗低。這表示該等「小存戶」可能是為了償還負債才於銀行存款,而不是為了儲蓄,並會將其儲蓄分散於其他銀行。因此在香港計算淨額的問題也許不大。然而,因應英國方面的最新發展,其中包括最終出台的銀行破產制度修訂建議,這個課題值得進一步研究。此外,有關存款保險安排的國際原則將會成為金融穩定論壇就次按危機提出的措施的一部分,而當措施公布時,香港也自然會加以考慮。
166. 有見及此,本報告建議:
- *存保計劃應檢討在香港所提供的存款保障水平,以及在不增加年度保費的情況下提高受保存款限額的可能性。*
  - *存保計劃應研究英國在 Northern Rock 事件後對其計劃作出的修訂,以及有關存款保險的最新國際原則,以研究有關修訂及原則是否適用於香港。*

## 職責範圍

1. 顧問須因應香港銀行體系在近年和未來的發展，以及香港銀行體系面對的風險本質的轉變，就金融管理專員如何最佳地履行在《銀行業條例》下的職能進行評估及擬備報告。上述發展及轉變包括：
  - (a) 銀行業務及整體金融全球化；
  - (b) 香港與中國內地金融體系日漸融合；
  - (c) 來自其他金融中心的競爭不斷增加；
  - (d) 銀行參與證券、保險及其他形式的業務，以及銀行產品日趨複雜；
  - (e) 銀行越漸倚賴資訊科技；
  - (f) 透過新渠道(包括互聯網及其他電子方式)提供服務；
  - (g) 打擊金融罪行(例如清洗黑錢、恐怖分子籌資活動及詐騙行為)的需要日漸增加；
  - (h) 市場競爭加劇；
  - (i) 監管工作性質的轉變(包括實施《資本協定二》、強調專項和風險為本審查，以及特別風險環節的管理)；以及
  - (j) 消費者及整體社會的預期。
2. 顧問在報告中須就下述提出建議：
  - (a) 未來 5 至 10 年金融管理專員的銀行監管職能的重點及急務；
  - (b) 金融管理專員就促進銀行體系整體穩定與有效運作所需制訂的具體政策；
  - (c) 金融管理專員就銀行體系的職能及工作應否擴大、縮減或中止；

- (d) 金融管理專員為履行有關銀行體系的職責而需要的資源，包括人手、技術、專業知識及培訓；以及
- (e) 若本研究提出金融管理專員應履行新職能或調整原有職能，其是否牽涉修訂法例、管治或組織安排的改變。

## 建議概要

### 1. 趨勢及重要事項

#### 與內地業務融合

- 金管局應確保香港銀行就其內地業務具備適當的監察及管控機制。
- 金管局應充分了解香港銀行在內地所採用的經營模式及所進行的業務類型及規模，以及所制定的風險管控措施。金管局應準備好對其認為不適合的經營模式提出質疑。
- 金管局應充分掌握內地的經營及監管環境，這樣才能了解認可機構所面對的風險，並提出監管指引。
- 金管局應加強與中國銀行業監督管理委員會（中國銀監會）在各層次（國家級、市級以至縣級）的溝通與合作，並透過在培訓方面提供協助及職員互調安排以達致這目的。
- 除了主要倚賴中國銀監會對香港銀行在內地的附屬公司進行直接監管外，金管局也應對有關附屬公司進行定期現場審查（在得到中國銀監會的必要許可的情況下）。
- 金管局與中國銀監會的合作應包括嘗試協調監管政策與方法，從而在兩地締造公平競爭的環境及減低出現監管漏洞的風險。
- 金管局應與中國銀監會緊密聯繫，確保有意來港經營的內地銀行具備來港發展的適當條件。
- 一旦內地銀行在香港建立業務後，金管局應將有關業務的監管列為的首要

關注項目之一。

- 金管局應繼續致力鼓勵內地有關當局建立新的及拓展現有的受監管渠道，以促進內地資金流入香港或通過香港流往全球其他地區。
- 金管局應確保香港認可機構對包括內地客戶在內的非居民客戶進行充分的客戶身分查證及交易監察。

#### 次級按揭危機的影響

- 金管局應盡可能發展其前瞻能力，以偵測全球趨勢及識別這些趨勢所帶來的風險的預警訊號。
- 如發現重大風險，金管局應採取措施促使認可機構董事局留意有關風險（例如去信認可機構），並要求認可機構確認正處理有關風險。
- 金管局應繼續維持認可機構在住宅按揭貸款業務方面所採用審慎準則，包括遵守七成按揭上限。

#### 香港的國際金融中心地位的發展

- 金管局應確保其監管制度能維持有效標準，同時又能促進市場開放。
- 金管局應繼續發展香港的債券市場（如透過促進人民幣債券的發行）。
- 金管局應繼續致力發展香港為伊斯蘭債券及其他形式的伊斯蘭金融業務的中心，從而吸引中東地區的投資者及擴大香港的產品類別。
- 金管局應繼續發展香港成為區內的支付及結算中心。
- 金管局應繼續參與國際組織，藉以提高香港的國際地位，影響國際監管標準的發展。

### 競爭增加

- 金管局應採取措施鼓勵認可機構採用更為均衡的資金結構，例如可透過其促進債券市場發展的工作達到此目的。
- 金管局應密切留意競爭增加有否促使認可機構增加所承擔的風險（例如透過投資複雜的工具），而有關做法從資本或盈利方面來衡量是不適當的。
- 金管局應繼續鼓勵小型銀行改善其風險管理，特別是確保它們充分理解貨幣發行局制度所帶來的利率風險。
- 金管局若相信某種經營模式是無法持續運作下去或某種風險管理方法極為不足，便應全力支持其判斷，並採取果斷措施（以避免英國 Northern Rock 事件重演）。
- 有關措施應包括要求進行合併或收購，並採取任何可行措施以促成有關行動（同樣應緊記 Northern Rock 事件的經驗）。
- 金管局應研究資本要求令本地銀行不願意在首次公開招股期間將資金回流銀行體系，並且實際上迫使流動資金變為離岸資金的情況。

### 金融市場界限的消失

- 金管局應透過諮詢香港銀行公會及其他有關方面，評估業界對監管機構重疊的憂慮是否確有其事，以及如有關情況屬實，應如何完善現有制度。
- 金管局應與證券及期貨事務監察委員會(證監會)共同研究如何精簡雙方之間就採取執法措施的諮詢程序，並應明白雖然應考慮所諮詢一方的意見，但雙方不一定能夠就所採取的措施達至共識。
- 金管局應就其在紀律處分個案中所扮演的角色及所遵循的程序方面，推行提高透明度計劃，並定期向業界提供有關其在這個範圍的最新活動情況及回應。

- 金管局與證監會之間應進行更多的職員互調，以提供培訓及促進機構文化及處事方法方面的協調。

## 2. 銀行體系穩定涉及的管治事項

### 諮詢委員會的角色

- 銀行業務諮詢委員會及接受存款公司業務諮詢委員會的作用應予加強。在法例修訂前，兩個委員會應繼續舉行聯合會議，但應嘗試減少每個委員會的成員數目，使舉行聯合會議更易於管理。
- 除非有特別事故需要財政司司長出席會議，否則財政司司長一般應委託金融管理專員代其主持聯合會議。
- 長遠而言，《銀行業條例》應作出修訂，將兩個委員會合併為一個諮詢委員會，而其責任是就與金融管理專員的監管職能有關的政策事宜向其提出意見。新委員會應由金融管理專員擔任主席，最多包括 12 位外部成員（其中包括適當數目的非銀行界人士）。

### 上訴機制

- 目前《銀行業條例》規定向行政長官會同行政會議提出上訴的權利，應由向獨立上訴審裁處提出上訴的權利來取代。（可透過擴大目前的覆核審裁處，使之成為銀行業上訴審裁處。）

### 香港銀行公會的角色

- 金管局應建議公會就其角色、功能及組織架構進行策略性檢討，並特別考慮其應否委任一位專業人士為總裁及成立常設秘書處。

### 策略性規劃

- 金管局應調整其策略性規劃，使其更具體，以及更易於監察各項目的實施情況與評估對資源的影響。

### 3. 《銀行業條例》所訂金融管理專員的職能及權力

#### 金管局在保障消費者方面的角色

- 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。授予金融管理專員有關消費者保障的具體法定責任看來並不需  
要。
- 金管局可考慮根據《銀行業條例》第7(3)條制定正式指引，列明其認為應如何履行金融管理專員在這方面的職能及其面對的限制。
- 金管局應繼續其不參與解決銀行與客戶之間的個別糾紛的做法。這是銀行業（或更廣泛為金融服務）申訴專員的責任，而香港將來可能需要委任有關申訴專員，特別是財富管理業務持續發展，這方面的需要便會更為明顯。

#### 匯款代理及貨幣兌換商的監管

- 對匯款代理及貨幣兌換商在防止清洗黑錢及恐怖分子籌資活動方面的監管責任不應由金管局承擔，而應尋求其他解決方法。

#### 金融管理專員作出處分的權力

- 金管局應考慮是否需要擴大金融管理專員的處分權力至包括發出公開聲明及處以罰款。若有需要，金管局應向政府及業界提出其理據。
- 無論金融管理專員是否獲授予有關權力，也應考慮根據《銀行業條例》第7(3)條發出指引，說明其可運用的各項執法權力，以及其決定運用該等權力所根據的主要原則。

#### 金融管理專員的調查權力

- 金融管理專員在《銀行業條例》下的調查權力應擴大至不少於證監會所具備的調查權力。

#### 金融管理專員作出干預的權力

- 金管局應密切留意英國在 *Northern Rock* 事件後就如何處理面臨倒閉銀行的討論，並就香港的情況汲取任何相關的經驗，包括加強《銀行業條例》第 X 部。

### 4. 監管架構

#### 需要精簡非現場審查程序

- 現行的非現場審查程序應予精簡，以減低不同系統同時運作的需要，及制定引導至現場審查的合理與高效率的行動次序。監管檢討程序應予修訂，並應考慮巴塞爾委員會快將公布有關第二支柱的進一步指引。
- 風險評估應全年持續進行，並在得到新資料時重新評估風險狀況。應制訂有關將新出現的風險事宜提升至高級管理層的清晰機制，並有適當安排對評估程序進行質量控制。
- 應透過檢討個案人員各項工作的目的來減輕其工作壓力，從而一直確保有限的監管資源是分配至重要性較高的工作，並讓個案人員有較有效的工具可接達加強審慎監管系統數據庫及進行財政分析（包括比較同類機構）。
- 應透過加強培訓、在金管局作更有效的內部知識轉移（例如專項審查小組）及更多運用短期借調人員至業界的安排，提升個案人員評估複雜工具及風險的能力。
- 現有風險評級（如風險分為低、中及高級別以及管控措施分為強、可接受及弱級別）應更為細緻，使個案人員可作出更準確評級，避免出現個案人員由

於難以決定而選擇中間級別的情況。例如可參考英國金融服務管理局的做法，將風險級別分為4等：低、中至低、中至高及高，而最後兩個級別是現場審查的關注重點。

- 包括接受存款公司在內的每間認可機構都應獲分配明確的影響級別（有關影響是以若有關公司倒閉或涉及某些金融醜聞，如有關清洗黑錢或詐騙，而對存戶及銀行體系穩定造成的影響來衡量。）一般而言，縮窄範圍風險評估及監管監察可適用於低影響級別的公司（但有關公司的風險狀況也會是決定監管嚴格程度的相關因素）。金管局應發出指引，列明其在這方面的監管政策。
- 與此相關的是金管局需要制訂其就倒閉或重大不當行為的容忍限度。此舉應有助訂立金管局按公司類別決定其監管的嚴格程度，以及為確保沒有超越其風險容忍限度所需的資源。

#### 需要理順現場審查程序

- 金管局應力求減少認可機構在任何一個年度內接受的獨立審查的次數。
- 尤其金管局應從轉為專項及專題審查的角度來重新考慮風險為本監管的作用。除非有關銀行的風險狀況包括高或中至高風險或管控措施屬於弱，否則應考慮是否需要每年對其進行風險為本審查（尤其若有關認可機構在該年度內已需要接受其他類別的審查）。
- 金管局應對透過就某類認可機構進行專題審查以取得最佳經營手法基準的做法有所節制。金管局可運用其他方法，包括與有關認可機構討論或由該等認可機構介紹它們就所審查範疇所採用的經營手法。
- 金管局應檢討審查人員的審查工作應涵蓋多少細節。以管理完善的認可機構而言，審查範圍應可限於高層次事項，除非對有關事項的審查反映有需要作更詳細調查。

- 金管局應以更扼要的方法匯報其審查結果，集中於需要高度關注的項目，列明根據審查結果而會採取的行動要點，以及實施限期。
- 跟進工作應主要由有關認可機構的行政總裁負責，確認已於金管局指定的限期前實施行動要點。認可機構的外聘審計師可作出有關確認，並由金管局進行抽查。若發現金管局被誤導，應採取執法行動。
- 金管局應更多運用《銀行業條例》第 59 條所賦予的權力，要求認可機構委任外聘核數師就其系統及管控措施提交報告(在 2007 年只有 3 份該等報告，2006 年則為 1 份)。
- 一般而言，金管局應研究如何借助其運用外聘核數師的權力，例如讓外聘核數師以觀察員身分出席與認可機構董事局舉行的會議。

#### 加強宏觀審慎監察

- 金管局應進一步加強其宏觀審慎監察的工作，特別是確保其有關部門充分合作及交換資料，以及研究部的專門知識得到充分利用。監察過程中發現的風險及需要關注事項都必須傳達予各部門的負責人，而有關負責人應對其活動作出相應調整。
- 確保有關各方有機會參與對話溝通，金管局總裁委員會會議應定期討論宏觀審慎監管趨勢與事宜（例如每月一次）。

#### 職員流失率高

- 金管局應採取多重方法以嘗試管理其監管部門職員流失的問題，包括考慮為職員設立長期獎勵計劃。

## 5. 政策架構

### 監管政策

- 金管局應按照巴塞爾委員會就次按危機發出的詳盡建議制訂監管政策，包括檢討現行的流動資金制度。香港尤其需要修訂其現行的法定最低流動資產比率，包括重新探討其對信貸評級機構作出的評級的運用，以確保有關比率是反應優質流動資產的適當工具。
- 金管局應完成其餘下尚未發出的監管指引，包括對手信用風險及市場風險與衍生工具的管理。
- 金管局應檢討香港銀行披露資料的規定，以滿足本地市場需要，並應考慮巴塞爾委員會即將發出的額外指引。

### 防止清洗黑錢及恐怖分子籌資活動

- 金管局應將現有有關防止清洗黑錢及恐怖分子籌資活動的指引及補充文件合併為一份文件，並應考慮打擊清洗黑錢財務行動特別組織檢討中提出建議。有關的合併指引應與關於金融機構查證客戶身分及保存記錄規定的法例一致。

### 金管局政策架構的組織

- 金管局應檢討其區別法定及非法定指引的政策。
- 金管局應更清楚區別最低要求指引與最佳經營手法指引。目標是清楚扼要地列明「遊戲規則」，並輔之以如何可（但非必須）符合最低要求的指引。
- 為加強這一點，應考慮應否賦予金融管理專員一般權力，根據《銀行業條例》制訂正式規則。
- 金管局的監管規定應在一個具備高層次基本原則的明確架構下制訂。

- 應參照證監會的做法，將政策架構中所有不同元素集合在單一監管手冊內。

## 6. 認可制度

### 三級制

- 現行的認可機構三級制應改為兩級：銀行及其他「接受存款機構」。
- 兩級機構之間的主要分界線應為經營銀行業務及接受「零售存款」的能力，兩者（連同存款保障計劃的成員資格）都應該是銀行獨有的。

### 發牌及推廣

- 金管局不應放寬其現行准許境外銀行在港經營的發牌準則，但應集中確保盡可能維持高效率及快捷的發牌程序。
- 為此，金管局應與其銀行有意進軍香港市場的地區的監管機構建立持續的雙邊聯繫。

## 7. 安全網機制

### 存款保障計劃（存保計劃）

- 存保計劃應檢討在香港所提供的存款保障水平，以及無需增加年度保費而提高受保存款限額的可能性。
- 存保計劃應研究英國在 Northern Rock 事件後對其計劃作出的修訂，以及有關存款保險的最新國際原則，以研究有關修訂及原則是否適用於香港。