

立法會

Legislative Council

立法會LS21/11-12號文件

2012年1月6日內務委員會會議文件

《2011年銀行業(修訂)條例草案》 法律事務部報告

I. 摘要

1. **條例草案目的** 為在香港實施《資本協定三》訂定框架，並作出相關及相應修訂。
2. **意見** 《資本協定三》旨在加強資本及流動資產的全球性規則，其目標為促進銀行體系更為穩健。條例草案旨在賦權金融管理專員訂立規則，為認可機構訂明資本規定及流動資產規定，以便實施《資本協定三》，以及賦權金融管理專員批准為提供指引的實務守則；條例草案亦旨在對《銀行業條例》(第155章)作出其他相關及相應修訂(例如擴闊資本充足事宜覆核審裁處的職能，以及擴大向金融管理專員披露有關某些刑事法律程序的責任範圍)，以及對《電子交易條例》(第553章)作出相應修訂。
3. **公眾諮詢** 政府當局已告知認可機構實施《資本協定三》一事，並曾就條例草案的主要條文諮詢香港銀行公會(下稱"銀行公會")及DTC公會。銀行公會基本上支持條例草案所建議賦予金融管理專員訂立規則的權力。DTC公會並無就條例草案提出任何意見。
4. **諮詢立法會事務委員會** 政府當局曾於2011年6月9日向財經事務委員會簡介在香港實施《資本協定三》的計劃。該事務委員會委員曾詢問實施《資本協定三》的各項影響及不實施該協定的後果。
5. **結論** 條例草案涉及對未來制訂資本及流動資產規定所依據的機制作出改變。議員可考慮是否需要成立法案委員會。

II. 報告

條例草案目的

修訂《銀行業條例》(第155章)(下稱"《條例》")，為在香港實施《資本協定三》訂定框架，並作出相關及相應修訂。

立法會參考資料摘要的參考文件

2. 財經事務及庫務局財經事務科於2011年12月8日發出的B9/1/1/3C號文件。

首讀日期

3. 2011年12月21日。

意見

背景

4. 巴塞爾銀行監管委員會(下稱"巴塞爾委員會")是制訂監管標準的國際機構，致力推動全球實施穩健的銀行監管標準¹。據立法會參考資料摘要所述，巴塞爾委員會分別於1988年、2004年及2009年制訂通常被稱為《資本協定一》、《資本協定二》及"《資本協定二》的優化措施"的銀行體系監管框架、標準及措施，而香港亦已採納和實施有關框架、標準及措施。

5. 2010年12月，巴塞爾委員會發出兩份文件(即《資本協定三：建設更穩健的銀行及銀行體系的全球監管框架》²及《資本協定三：流動資產風險計量、標準及監察的國際框架》)，以加強有關銀行資本及流動資產的全球性規則，其目的是提升銀行業的能力，以面對金融及經濟在種種原因下受壓所帶來的衝擊，從而降低因金融業不穩而波及實質經濟的風險。據政府當局所述，在2010年11月舉行的首爾峰會上，二十國集團的領袖

¹ 巴塞爾委員會的成員來自阿根廷、澳洲、比利時、巴西、加拿大、中國、法國、德國、香港特別行政區、印度、印尼、意大利、日本、韓國、盧森堡、墨西哥、荷蘭、俄羅斯、沙地阿拉伯、新加坡、南非、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英國及美國。有關該委員會的進一步資料載於以下網址：
<http://www.bis.org/bcbs/index.htm>。

² 巴塞爾委員會在2011年對監管框架作出修訂。

確認了《資本協定三》³。

6. 《資本協定三》改革方案包括：引入3項風險加權的最低資本比率；規定資本的所有組成部分須連同已公布帳目的詳盡對帳表一併披露，以提高資本基礎的透明度；設立兩種在最低監管資本規定之上的緩衝資本，以備銀行在受壓時期使用；加入槓桿比率以加強風險為本的資本規定；以及引入2項有關資金流動性的最低標準。

賦權金融管理專員為實施《資本協定三》而訂立規則

7. 政府當局認為，香港是主要的國際金融中心，亦是巴塞爾委員會的成員，對香港而言，致力採納《資本協定三》極其重要，因為實施《資本協定三》可確保香港認可機構⁴的資本及流動資產框架與國際標準看齊，亦使認可機構與其他海外金融機構相比，不會處於不利位置。

8. 根據香港現行制度，在本港成立為法團的認可機構必須維持資本充足比率不少於8%，而所有認可機構均須維持流動資產比率不少於25%。現行資本充足和流動資產比率的架構載於《條例》及兩條附屬法例，即《銀行業(資本)規則》(第155章，附屬法例L)和《銀行業(披露)規則》(第155章，附屬法例M)。

9. 鑒於《資本協定三》的規定複雜，加上國際社會已取得共識，認同銀行的監管機構應獲賦權，使其得以因應市場經營方法及環境的變化，相對迅速和主動地修訂監管標準，因此政府當局建議從《條例》內刪除最低資本及流動資產比率的規定，改為透過附屬法例這種較靈活的方式，在香港引入《資本協定三》的規定。

10. 因此，條例草案並無載有《資本協定三》的任何實質條文。條例草案加入擬議新訂第97C(1)條及第97H(1)條，以賦權金融管理專員訂立規則，為在香港成立為法團的認可機構訂明資本規定，以及為所有認可機構訂明流動資產規定。金融管理專員訂立規則的權力附有一項法定責任，就是必須諮詢財政司司長、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")，以及DTC公會。有關規則須經立法會的先訂立後審議程序制定。

11. 條例草案旨在於《條例》中加入新的部分，以賦權金融管理專員批准實務守則，為根據擬議新訂第97C(1)條及97H(1)

³ 2011年2月，二十國集團財長及央行行長在巴黎會面，承諾按照議定時間表全面實施《資本協定三》。

⁴ 根據《條例》獲認可的銀行、有限牌照銀行及接受存款公司。

條所訂規則的條文，以及根據《條例》現行第60A(1)條⁵所訂規則的條文提供指引。

擴闊資本充足事宜覆核審裁處(下稱"審裁處")的職能

12. 現時，認可機構如對金融管理專員根據《銀行業(資本)規則》就資本充足比率計算法作出的指明決定感到受屈，可向根據《條例》成立的審裁處申請覆核。審裁處現時由一名合資格獲委任為法官的人士擔任主席，他會聯同至少兩名並非公職人員的人士一起審理。

13. 關於金融管理專員更改適用於某認可機構的資本充足比率或流動資產比率的決定，或金融管理專員在某認可機構未有按規定維持最低的資本／流動資產水平時發出通知書要求該機構採取補救行動的決定，《條例》現時訂明認可機構須就有關決定向行政長官會同行政會議上訴。由於《資本協定三》的資本及流動資產規定比過往的要求更加複雜及技術性更高，因此條例草案建議擴闊審裁處的職權範圍，並指定由審裁處聆訊針對金融管理專員所作的有關決定提出的上訴(包括更改資本或流動資產規定的決定，或要求認可機構在未有遵從資本或流動資產規定時採取補救行動的決定)。

14. 政府當局亦認為，應設立相若的上訴機制，讓認可機構同樣可就金融管理專員根據《銀行業(披露)規則》及有關流動資產水平的擬議新規則作出的指明決定提出上訴。因此，條例草案建議加入新的條文，使金融管理專員所作的有關決定可交由審裁處覆核。

15. 因應審裁處覆核範圍擴大的建議，條例草案建議把審裁處易名為"銀行業覆核審裁處"。

其他相關及相應修訂

16. 《條例》第106條(現載於《條例》有關流動資產比率的部分)對在香港成立為法團的認可機構施加責任，規定該機構不得設定某些押記，如對該機構提起任何民事法律程序，而該等法律程序對該機構的財政狀況有重要影響或會有重要影響，則該機構須將該等法律程序通知金融管理專員。由於該條內容與流動資產比率無關，條例草案建議將該條移至《條例》中載有雜項條文的另一部分。條例草案亦旨在擴大此項披露責任，以涵蓋刑事法律程序，因為政府當局認為如刑事法律程序導致認可機構被處以巨額罰款及／或名譽受損，同樣可能嚴重影響該

⁵ 有關條文賦權金融管理專員訂立規則，以訂明認可機構須向公眾人士披露關於其財務事宜的資料。

機構的財政狀況。

17. 因應上述各項建議，條例草案亦建議對《條例》及《電子交易條例》(第553章)作出其他必需的修訂。

生效日期

18. 條例草案如獲通過為法例，將會自財經事務及庫務局局長以憲報公告指定的日期起實施。

公眾諮詢

19. 香港金融管理局在2011年1月26日向所有認可機構發出通函，闡述對在香港實施《資本協定三》的初步構思。2011年10月，金融管理專員徵詢銀行公會及DTC公會對條例草案主要條文的意見。據政府當局所述，銀行公會基本上支持賦予金融管理專員更大的訂立規則權力，以訂明資本及流動資產規定；銀行公會亦要求釐清金融管理專員就條例草案若干條文的應用的政策原意，以及有關條文與國際監管標準的關係。然而，DTC公會並無就條例草案提出任何意見。

諮詢立法會事務委員會

20. 政府當局曾於2011年6月9日向財經事務委員會簡介在香港實施《資本協定三》的計劃。在討論期間，委員曾詢問實施《資本協定三》的措施對香港商業發展及競爭力和對認可機構及其客戶(尤其中小型企業)可能產生的影響，以及香港不實施《資本協定三》的規定的後果。

結論

21. 條例草案涉及對未來制訂資本及流動資產規定所依據的機制作出改變。議員可考慮是否需要成立法案委員會。法律事務部仍在研究條例草案在法律及草擬方面的問題。

立法會秘書處
助理法律顧問
簡允儀
2012年1月4日