

2003 年 11 月 4 日會議
討論文件

《存款保障計劃條例草案》委員會

保密

背景

在 2003 年 9 月 25 日的會議上，委員要求政府當局提交文件，解釋草案第 44 條，特別是第 44(1)(a)條的理據及應用。

第 44 條的理據

2. 第 44 條旨在達到兩項政策目的：

- (i) 規定根據存保法例履行任何職能的人士將其在履行存保法例下的職能期間所獲得的資料保密；及
- (ii) 規定計劃成員將其監管評級或可確定或推斷其監管評級的任何資料保密。

3. 要求上文第 2 段提及的有關人士承擔保密義務，是由有力的政策理據支持的。根據存保法例，香港存款保障委員會（存保委員會）可能會要求計劃成員提交存保委員會為履行在草案下的職能所需的資料。尤其存保委員會可能會要求計劃成員提交顯示存放於該計劃成員的受保存款額的申報表。同時，存保委員會亦會接觸到一些敏感資料，例如金融管理專員不時編配予個別銀行的監管評級¹。此外，存

¹ 金融管理專員編配予計劃成員的監管評級反映專員對計劃成員的整體財政狀況及管理層的質素的評估。該等資料極為敏感。若計劃成員的監管評級遭泄露，讓公眾得悉及被錯誤詮釋，有可能會引致計劃成員的存戶擠提。這顯然不利於維持銀行體系的穩定性。

保委員會以及獲委任為存保委員會的代理或獲存保委員會授權的人士都會有機會進入無力償付計劃成員的處所及取用其紀錄。這些紀錄會包括個別存戶的資料。因此在沒有充分理由下，無論何時均不得披露這些計劃成員及其客戶的專有資料，這是符合公眾利益的做法。同時，第 44 條所載的保密義務與銀行一直以來對客戶所承擔的保密責任一致。若存款保障計劃未能認同及保障客戶與銀行一向享有的這種國際公認的私隱權，不但會令銀行撤離香港，更會令本地以至海外存戶不願與香港銀行建立業務關係。

4. 此外，所有金融服務業的監管機構都必須將履行其職能及責任期間所得到的資料保密。政府當局認為沒有理由讓上文第 2(i)段提及的有關人士獲豁免遵守保密規定。

5. 同樣，規定計劃成員將監管評級保密的做法是有合理的政策理據支持的。海外經驗顯示，在沒有明確規定的情況下，監管評級優良的銀行會傾向披露可據以推斷其監管評級的資料（例如所支付的供款額）。若不加以控制，這種做法會影響銀行體系的穩定性，因為沒有仿效類似做法的銀行會被視為監管評級欠佳。為遏止這種做法，美國及加拿大的計劃²都訂有法定規則，禁止其各自的成員披露監管評級或任何可據以推斷其評級的相關資料。政府當局認為存保法例應訂有類似限制。

第 44 條的應用

6. 第 44(1)及(2)條規定以下人士有保密義務：

- (i) 存保委員會的委員；
- (ii) 存保委員會的有關連人士³；

² 英國的計劃並沒有採取差別等級制度來評估個別銀行應支付的供款額。此外，英國的監管機構——金融服務局亦不再使用評級制度來評估個別機構的相關風險程度。因此，禁止披露監管評級或其他相關資料的限制並不適用於英國的計劃。

³ 按草案第 2 條所載定義，有關連人士指獲存保委員會根據存保法例僱用或授權的人，或根據存保法例獲委任為存保委員會的代理人或顧問的人。

- (iii) 受僱於存保委員會的有關人士或協助該等人士的人；
- (iv) 根據存保法例執行任何職能的人；及
- (v) 金融管理專員，或根據《外匯基金條例》(第 66 章)第 5A(3)條獲委任協助金融管理專員的人。

7. 上述人士：

- (i) 須將及協助將其根據存保法例執行任何職能時獲悉的關乎任何人的事務的一切事宜保密⁴；
- (ii) 不得將該等事宜傳達他人，但該等事宜所關乎的人除外；及
- (iii) 不得容受或准許任何人取用他所管有、保管或控制的任何紀錄。

8. 為使存保委員會能妥善履行其責任與職能，第 44(1)條的限制不適用於為根據存保法例執行任何職能或為施行存保法例的條文而需要披露資料的情況。此外，第 44(3)條具體列明可向指定人士披露保密資料的指定情況，其中包括以撮要形式披露資料或為提起任何刑事法律程序為出發點而披露資料。

9. 第 44(4)條對禁止披露監管評級的建議限制賦予效力。根據第 44(4)條，若沒有金融管理專員就一般情況或就任何特定個案或特定類別的個案⁵而給予的書面同意，任何人士均不得向存保委員會以外的任何人士披露：

- (i) 關於任何計劃成員的監管評級或其供款額⁶的資料；或

⁴ 下一節將詳細討論有關「協助將．．．保密」(aid in preserving)的應用。

⁵ 計劃成員將需要向其審計師等某些第三者披露其監管評級。然而該等人士均應按照本條文的規定將資料保密。

⁶ 由於供款額是根據每名成員的監管評級來釐定，因此披露計劃成員支付的供款額會讓人很容易就能推測到有關成員的監管評級。此外，透過比較一段時間內計劃成員所支付的供款額，便會知道有關成員的監管評級是否有任何變動。因此，我們需要禁止披露計劃成員所支付的供款額。

- (ii) 任何其他資料，而根據該等資料本身或連同其他資料能使任何計劃成員的監管評級或其供款額得以被確定或推斷出。

10. 第 44(5)及 44(6)條訂明違反第 44(1)及 44(4)條的規定的罰則。

第 44(1)(a)條

11. 如上文所述，《存保計劃條例草案》第 44(1)(a) 條規定該條文適用的人士須將及協助將其於履行存保法例下的任何職能時獲悉的資料保密。該條文的內容是參照其他訂有類似保密義務的條例⁷草擬。

12. 委員曾詢問在實務上「協助將．．．保密」（aid in preserving secrecy）如何闡釋。我們進行的法律研究結果顯示，對於有關字眼的確切範疇及實際應用並沒有案例可供參考。

13. 根據《牛津英語字典》，「preserve」一詞在有關的文意中一般的解釋是：

「保護免受損害或傷害；保全、保管、照顧、守護」

而「aid」一詞的解釋為：

「給予幫助、支持或協助；幫助、協助、援助」。

14. 根據這些解釋，該條文適用的人士具有兩項責任：

⁷ 《銀行業條例》（第 155 章）第 120(1)條、《專業會計師條例》（第 50 章）第 32H(1)(a)及 42G(1)(a)條、《證券及期貨條例》（第 571 章）第 378(1)(a)條、《保險公司條例》（第 41 章）第 53A(1)(a)條、《香港考試及評核局條例》（第 261 章）第 15(1)(a)條、《放債人條例》（第 163 章）第 5(1)(a) 條、《香港科技園公司條例》（第 565 章）第 31(1)(a)條、《稅務條例》（第 112 章）第 4(1)條、《商業登記條例》（第 310 章）第 4(1)條、《氣體安全條例》（第 51 章）第 15(1)(a)條及《金融資料統計條例》（第 356 章）第 4(1)條。

- (i) 若他／她是直接負責維護受保障資料的保密性，則他／她對於維護有關資料的保密性負有個人責任；及
- (ii) 若他／她並非直接負責維護受保障資料的保密性，但可以在他／她的控制範圍或能力內提供協助以維護有關資料的保密性（或防止或減低有關資料在不符合保密規定的情況下被披露的可能性），則他／她有責任提供所需的協助或幫助，以維護有關資料的保密性。

15. 每宗個案所需的「協助」程度都可能不同，要視乎實際情況而定。下文舉例說明該條文在實際上會如何應用。

16. 舉一個簡單的例子，存保委員會人員 A 及 B 分別獲給予某些機密文件。A 人員離開辦事處時把有關文件放在辦公桌上，沒有將文件存放妥當。一名到訪辦事處的訪客試圖翻閱留在辦公桌上的文件，而 B 人員知悉有關情況。在這個情況下，B 人員不應視而不見，應協助將有關文件保密，告訴該名訪客有關文件為機密文件，他不應查看該等文件。在可行情況下，B 人員應將該等文件存放在安全的地方。同樣，若 A 人員的文件箱沒有空位，於是要求 B 人員協助將文件儲存在其文件箱內一晚，那麼若 B 人員的文件箱有空位的話，B 人員便應該協助 A 人員。

17. 另一個例子是存保委員會一名人員將某些保密資料交予一家獲委任協助存保委員會計算及作出賠款的會計師事務所。該會計師事務所向存保委員會報告，表示有關資料不知所蹤，可能是因為事務所某位僱員受唆使或受賄取走文件，而文件更可能落入了打算披露有關資料的第三者手中。在這個情況下，該名存保委員會人員應該協助將該等資料保密，方法是採取所需措施，以協助該會計師事務所取回有關資料及防止資料被披露，例如確保有關事件已通知警方，與警方、法庭及其他機構合作，以取回有關資料及保障該等資料的保密性。

18. 再舉一個例子。草案第 7(b)條賦予存保委員會權力，向無力償付成員的清盤人作出申索，以償還已支付給有關存戶的賠款。為獲得清盤人償付有關款項，存保委員會可能要向清盤人披露有關存戶的某些資料。如此披露資料並不會終止存保委員會委員將該等資料保密的責

任。由於清盤人對繼續披露該等資料可能持中立立場，因此存保委員會委員需要考慮應否要求清盤人作出適當的保密承諾。

19. 上述例子表明「協助將．．．保密」(aid in preserving)的用語是有必要的。若剔除有關用語，便會令人質疑對有關人士實施的保密規定的效能。上述例子亦表明第 14(i) 及 (ii)段所述的義務的分別。我們的政策是確保有關人士有責任協助將資料保密，這項政策目的是十分清楚的，而且鑑於違反這項責任屬於刑事罪行，假如有關這項責任的存在有任何含糊之處，在解釋此條文時都會採納對被告有利的詮釋，因此法律草擬人員應盡可能清楚列明這項責任，並參考政策取向相若的其他條例的有關條文。

香港金融管理局
財經事務及庫務局
2003 年 10 月

L:\DPS (LegCo stage)\Clause 44 - Policy Paper (28.10.2003).doc