

立法會

Legislative Council

立法會LS44/04-05號文件

2005年4月8日內務委員會會議文件

《2005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** 旨在提供架構以納入巴塞爾銀行監管委員會於2004年6月公布的經修訂銀行業監管標準(《資本協定二》), 以及作出其他雜項修訂。
2. **意見** (a) 條例草案並無載列《資本協定二》的任何具體規則。有關建議是透過金融管理專員(下稱“金管專員”)(即法定職位)訂立附屬法例, 以實施《資本協定二》。(b) 將會作出修訂, 局限經理就《銀行業條例》下若干罪行的法律責任, 以及提供“合理辯解”的抗辯, 以減輕《銀行業條例》有關條文的嚴苛程度。(c) 其他修訂, 即容許金管專員公布紀律懲處決定的詳情、提高最高資本充足比率及免除諮詢財政司司長的需要, 則屬技術性的修訂。
3. **公眾諮詢** 據政府當局表示, 金管局(即政府主管當局)在制訂《資本協定二》的實施計劃的過程中持續進行廣泛的公開諮詢。詳盡的諮詢文件已於2004年8月發出。條例草案擬稿於2004年12月發給《資本協定二》諮詢小組的成員、業內公會、法定諮詢委員會、消費者委員會、個人資料私隱專員公署及其他有關各方。他們並無對條例草案提出反對。
4. **諮詢立法會事務委員會** 財經事務委員會於2004年7月5日及12月6日聽取當局簡介《資本協定二》的主要特色、金管局的實施計劃、立法方案及條例草案的主要條文。委員普遍支持在香港實施《資本協定二》。
5. **結論** 雖然條例草案並無直接就實施《資本協定二》訂定條文, 議員或認為有需要知道認可及監管銀行的新制度的詳情、計劃制定的附屬法例、實施時間表及風險控制措施, 以及研究通過所需的架構對政策方面的影響。因此, 本部建議成立法案委員會研究條例草案。

II. 報告

條例草案目的

- (a) 修訂《銀行業條例》(第155章)，提供架構以納入巴塞爾銀行監管委員會於2004年6月公布的經修訂銀行業監管標準(《資本協定二》)；及
- (b) 對《銀行業條例》作出其他雜項修訂，包括——
 - (i) 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；
 - (ii) 容許就《銀行業條例》訂定的若干罪行作出“合理辯解”的抗辯；
 - (iii) 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
 - (iv) 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%。

立法會參考資料摘要

- 2. 請參閱財經事務及庫務局於2005年3月2日發出的G4/16/36C號文件。

首讀日期

- 3. 2005年4月6日。

背景

《資本協定二》

- 4. 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(如欲獲取更多資料，可瀏覽www.bis.org/bcbs/aboutbcbs.htm)。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¹成員國中央銀行就成員國銀行業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》。據政府當局表示，香港已藉制定《銀行業條例》附表3的方式，採納《資本協定一》及其後的修訂。

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。

5. 巴塞爾委員會於2004年6月公布《統一資本計量和資本標準的國際協議：修訂框架》(全文內容參見www.bis.org/publ/bsbc107.htm)，當中載述新的資本充足架構(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。《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)是最低資本充足比率。雖然最低資本充足比率仍同樣維持在8%，但現時的計算方法包括銀行業務操作風險方面的新資本要求，而且更緊貼每家銀行的實際經濟損失風險。銀行可因應本身業務的複雜程度及內部監控的精密程度，從3項選擇中選取最適用的一項信貸風險計算方法。標準法會使用外部評級機構給予銀行的評級，而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)是監管檢討的程序，每家銀行必須設有內部程序，根據對本身所承受風險的全面評估，衡量其資本是否充足。第三部分(第三支柱)是透過向公眾作出披露以維持市場紀律。每家銀行均須公開披露有關其資本、風險額及風險評估的主要資料。此舉讓市場人士可自行判斷，而資本不足的銀行會失去聲譽、生意及顧客。

6. 巴塞爾委員會現正與地區成員商討實施方面的事宜。《資本協定二》預定可於2006年年底在全球各地實施，而最先進的風險評估方法可於2007年年底實施。

在香港實施《資本協定二》

7. 香港金融管理局(下稱“金管局”)(即政府主管當局)已計劃於2006年年底前在香港實施《資本協定二》。金管局會為小規模及業務簡單直接的認可機構制訂一套新的基本方法(實質上是《資本協定一》的修訂版本，對某些定義略作修改，並加入業務操作風險的資本要求及《資本協定二》的第二和第三支柱)。個別認可機構可自行選用計算方法，只要金管局信納就有關認可機構的業務性質及規模而言，該等選擇是合宜的。

8. 在香港實施《資本協定二》的建議會使計算資本充足比率的方法變得更加複雜，並且將有關規定擴展至包括認可機構的控股公司，因此需要修訂《銀行業條例》。由於新規定相當複雜，而且該制度需要不斷更新，以配合銀行業的發展及國際慣例，因此金管局建議採取訂立規則的方法實施新制度。此舉會把對《銀行業條例》作出的修訂局限於賦權金管專員制定所需的附屬法例，以及作出其他附帶及相應的修訂。

經理的刑事法律責任

9. 根據《銀行業條例》的現行條文(例如第11(2)、12(6)、14(5)、65(2)、66(2)、80(3)、81(9)、83(7)、85(3)、90(3)、95(3)、99(3)、103(3)及106(4)條)，倘若認可機構違反了《銀行業條例》的條文，該認可機構的經理本人即屬犯罪。這是一項嚴格法律責任。

意見

實施《資本協定二》

10. 由於金管局採取了訂立規則的方法在香港實施《資本協定二》，條例草案並無載列《資本協定二》的任何具體條文。事實上，條例草案甚至完全沒有提及《資本協定二》。擬議新訂的第60A條(條例草案第2條)將賦權金管專員訂立規則，規定認可機構必須向公眾披露財務狀況(即第三支柱)，而擬議新訂的第98A條(條例草案第4條)則會賦權金管專員就資本充足比率的計算訂立規則(即第一支柱)。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，以及銀行業務諮詢委員會、接受存款公司諮詢委員會、香港銀行公會及DTC公會。現行的第98條已訂明維持資本充足比率的規定。該條文將予修訂，刪除對附表3的提述，並以根據第98A條訂立的規則的提述取代。由於檢討程序可由金管局現時享有的權力涵蓋，因此並無就第二支柱建議任何具體條文。

11. 擬議修訂為認可及監管銀行的新制度訂定架構，因此須作出相應修訂，使《銀行業條例》能配合新制度。該等修訂載於條例草案的附表。除“資本充足比率”的新定義外，該等相應修訂多屬行文方面及技術性的修訂。附表第1部第5條是一項新條文，旨在修訂《銀行業條例》第132A(1)條，訂明可就金管專員行使根據第98A(1)條訂立的規則授予他的權力而作出的決定，向行政長官會同行政會議上訴。不過，只有當金管專員在所訂立的規則中宣布該項上訴條文適用於某項決定，才可提出有關上訴。政府當局的意向是，該項上訴條文只會在下述情況適用：金管專員所作的決定，是一項關乎認可機構可採用的資本充足比率計算方法，以及可能對認可機構的資本要求造成重大影響的主要決定。

更改資本充足比率

12. 《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(例如個別銀行或銀行業整體的風險承擔大幅增加)時設定較高水平的資本充足比率。

經理的刑事法律責任

13. 條例草案第7條修訂《銀行業條例》第2條，加入擬議的第(18)款，將認可機構或其他公司的經理在違反《銀行業條例》的情況下的刑事法律責任，局限於該項違反是由該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。因此，經理在《銀行業條例》下的刑事法律責任會有更清晰的界定，就這方面而言，減輕了嚴格法律責任的程度。條例草案第12條修訂第70D(2)條，訂明擬議的第2(18)條並不適用於該條文，因為有關罪行的性質首先必須存在犯罪意圖。

“合理辯解”的抗辯

14. 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條文的嚴苛程度。

公事保密的例外情況

15. 根據《銀行業條例》第120條，金管專員須將他在根據《銀行業條例》行使其職能時獲悉與任何人的事務有關的一切事宜保密的責任相當全面。條例草案第9及13條分別修訂第58A及71C條，讓金管專員可向公眾人士披露他所作出的紀律懲處決定的詳情、作出該項決定所據的理由以及關於該個案的任何重要事實。

免除諮詢的責任

16. 金管專員有責任在撤銷認可機構的認可及核准貨幣經紀的核准前先諮詢財政司司長，並無任何例外情況。條例草案第8及14條分別修訂第22及118D條，訂明倘若金管專員是應有關認可機構或有關貨幣經紀的書面要求而撤銷認可／核准，則無需進行有關諮詢。

公眾諮詢

17. 據政府當局表示，金管局在制訂《資本協定二》的實施計劃的過程中持續進行廣泛的公開諮詢。詳盡的諮詢文件已於2004年8月發出。條例草案擬稿於2004年12月發給《資本協定二》諮詢小組的成員(包括金管局、銀行業、會計界及其他有關各方的代表)、業內公會(包括香港銀行公會及DTC公會)、法定諮詢委員會(包括銀行業務諮詢委員會及接受存款公司諮詢委員會)、消費者委員會、個人資料私隱專員公署及其他有關各方。他們並無對條例草案提出反對。金管局在條例草案定稿前已考慮回應者的意見。

18. 《資本協定二》原定在完全綜合的基礎上，適用於所有銀行控股公司，即作為銀行集團內母公司的控股公司。條例草案的諮詢草稿包括就銀行控股公司定出新監管制度的條文。然而，大部分回應者雖然並無提出反對，但對於實際上如何落實該制度，則意見紛紜，而業界普遍覺得在現階段並沒有必要實施這套制度。由於各銀行監管機構之間尚未就實施情況達成共識，而金管局信納其現有權力足以掌握銀行集團內的風險，因此金管局決定從條例草案中剔除有關銀行控股公司的條文。

諮詢立法會事務委員會

19. 在2004年7月5日的會議上，財經事務委員會聽取當局簡介《資本協定二》的主要特色、金管局的實施計劃及立法方案。之後，當局

在2004年12月6日向事務委員會簡介金管局準備在香港實施《資本協定二》的工作進展、立法建議及條例草案的主要條文。儘管兩次會議均有委員提出一些意見及關注，委員普遍支持在香港實施《資本協定二》。議員如欲瞭解有關詳情，可參閱該兩次事務委員會會議的紀要(立法會CB(1)2513/03-04及CB(1)741/04-05號文件)。

結論

20. 雖然條例草案並無直接就實施《資本協定二》訂定條文，議員或認為有需要知道認可及監管銀行的新制度的詳情、計劃制定的附屬法例、實施時間表及風險控制措施，以及研究通過所需的架構對政策方面的影響。因此，本部建議成立法案委員會研究條例草案。

立法會秘書處
助理法律顧問
顧建華
2005年3月30日