

香港特別行政區政府
財經事務及庫務局
財經事務科
香港金鐘添美道二號
政府總部二十四樓



電 話 TEL.: 2810 2067
圖文傳真 FAX.: 2527 0790
本函檔號 OUR REF.: B9/1/1/3C
來函檔號 YOUR REF.: LS/B/6/11-12

FINANCIAL SERVICES BRANCH
FINANCIAL SERVICES AND
THE TREASURY BUREAU
GOVERNMENT OF THE HONG KONG
SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION
24TH FLOOR
CENTRAL GOVERNMENT OFFICES
2 TIM MEI AVENUE
ADMIRALTY
HONG KONG

立法會CB(2)1192/11-12(01)號文件

傳真急件

中區立法會道 1 號立法會綜合大樓
立法會秘書處
法律事務部
(經辦人：簡允儀女士)
(傳真：2877 5029)

簡女士：

關於《2011 年銀行業(修訂)條例草案》("條例草案")

謝謝你於 2012 年 2 月 17 日有關題述事宜的來信，轉達立法會一位議員對條例草案建議採取金融管理專員訂立規則的方式訂明認可機構資本及流動性規定的關注。該關注主要源於現行做法，即上述規定主要是在主體法例中訂明，而規則則為附屬法例，須經過立法會先訂立後審議的程序。

本函從下列幾方面說明條例草案建議所用的模式的理據：有關規則的技術性性質、需要對國際規定作出適時回應、須經立法會審議的常設做法，以及其他本地及海外法例中採用的類似模式。

規則的技術性性質

於 2007 年實施的《資本協定二》銀行監管資本框架，就銀行的資本充足比率引入複雜並包含多種選擇的計算方法。根據《銀行業條

例》(第 155 章)，金融管理專員獲賦權訂立規則，以訂明認可機構計算及披露其資本充足比率的方式，並繼而就此目的發出《銀行業(資本)規則》(第 155L 章)及《銀行業(披露)規則》(第 155M 章)。這兩套規則曾於 2011 年透過先訂立後審議程序經修訂，以實施巴塞爾銀行監管委員會(“巴塞爾委員會”)的監管改革措施(即《資本協定 2.5》)。

條例草案擬推行的《資本協定三》框架較《銀行業條例》所載《資本協定二》的最低資本充足比率及現行的流動資產比率在技術上複雜得多。《資本協定三》引入三個風險加權資本比率、兩個資本緩衝、一個非風險加權槓桿比率及兩個流動性比率；當中部分涉及的方法及計算程序與現行的兩個比率(資本及流動性)有很大差別，亦較後者複雜。由於上述比率涉及的計算方法複雜，並不適合在主體法例中訂明，我們認為將這些比率連同相關計算方法列入規則範圍會更恰當。因此我們於條例草案中，建議以現行一直行之有效的方式為基礎，賦權金融管理專員訂立資本及流動性規則，確保認可機構根據穩健和穩妥的原則，並考慮到該等機構面對的風險，維持足夠的資本及流動性資源。

有需要適時回應國際規定和不斷轉變的市場環境

就監管發展而言，《資本協定二》(採用單一個整體風險加權資本比率)在短時間內改為《資本協定三》(採用三個風險加權資本比率、兩個資本緩衝、一個非風險加權槓桿比率及兩個流動性比率)，反映了有需要使監管及相關規定與市場、產品及銀行經營模式不斷快速演變的步伐一致。這模式預期未來會仍然持續，我們須確保監管架構能迅速地作出回應，並在資本和流動性資源水平和其計算方法方面能迅速適應新環境和新規定。

國際間現時對個別地區可以在本土範圍依照時間表落實國際標準抱有相當高的期望，一方面是由於憂慮全球彼此相連而引發的連鎖影響，另一方面是基於監管套戥和維持市場公平競爭的考慮(即監管準則較寬鬆地區或會吸引較多業務(包括可能是不恰當的業務))。因此過去幾年，巴塞爾委員會及金融穩定委員會進行多項成員地區評核(主要是以成員互相評核的方式進行)，前者亦已就成員地區遵守《資本協定三》的情況展開多個層面的評估。若未能及時遵守，或會遭到點名批評，並影響香港繼續參與這些釐定標準的組織，最終香港的國際金融中心地位無可避免地受到重大損害。

附屬法例須經諮詢及立法會審議

建議採用附屬法例來就認可機構訂明資本及流動性規定的程序，將受到與現行制定《銀行業(資本)規則》及《銀行業(披露)規則》一樣的制衡措施所制約。金融管理專員須就實施《資本協定三》草擬的規則諮詢業界，並按以往做法，在把草擬規則提交立法會進行先訂立後審議程序前，向立法會有關委員會作出簡報及諮詢其意見。

在先訂立後審議程序下，立法會審議程序可有效率和適時進行，以致我們能符合國際時間表。這做法在滿足監察和適當程序的要求與監管的彈性和及時性之間取得恰當平衡。

由於立法時段難求，通過主體法例所需時間一般而言可能遠比經先訂立後審議程序通過附屬法例長。鑑於我們已由近年的經驗汲取教訓，明白有需要適時制定監管規定以配合國際標準，並確保香港監管制度不落後於其他金融中心的步伐，我們認為以先訂立後審議程序通過附屬法例能提供最適當的方法在香港實施《資本協定三》。

香港法例

與建議中資本及流動性規定做法相似的香港法例，明顯例子是證券及期貨事務監察委員會的《財政資源規則》。根據《證券及期貨條例》(第 571 章)第 145 條——

- “(1) 證監會可在諮詢財政司司長後訂立規則，規定持牌法團須維持該等規則指明的財政資源。
- (2) 在不局限第(1)款的一般性及不損害第 398(7)及(8)條的原則下，證監會可在第(1)款提述的規則中——
 - (a) 規定持牌法團按照以下的規定維持財政資源——
 - (i) 指明的關於須維持的財政資源數額的規定；及
 - (ii) 任何其他指明的規定；”

《證券及期貨(財政資源)規則》(第 571N 章)繼而訂立適用於持牌法團的規定，包括須維持「速動資金」的水平及計算方法。該等規則須呈交立法會進行先訂立後審議程序。

至於另一主要金融界別保險業，用作訂明計算長期業務的規定償付準備金的百分比及方法（參閱《保險公司(償付準備金)規例》

(第 41F 章) 第 4 條)，同樣是須經先訂立後審議程序的附屬法例的例子。

海外法例

隨函的附表列出多個與香港有類似普通法背景的金融中心和其他地區所採用的模式以實施銀行資本和流動性規定。我們注意到沒有一個地區把資本和流動性比率載於其主體法例中。其中一個地區把有關條文載於須經先訂立後審議程序的審慎指引中，大部分地區則把有關條文載於監管或行政通知中，而這些通知並不須經國會審議。

總括以而，鑑於上文所載的考慮及本地與國際各種做法，我們建議透過條例草案，基於現行一直行之有效的金融管理專員訂立規則權力，建立一個具足夠應變能力而又持平的監管架構，這既可容納業界諮詢及立法審議，亦使該架構可以較敏捷地應對銀行界日益迅速的變化。

我們相信上文會有助進一步說明我們的政策考慮。若閣下或有關議員需要其他資料，請隨時聯絡我們。

財經事務及庫務局局長

(李秀鳳  代行)

副本送呈：香港金融管理局(經辦人：簡嘉蘭女士)(傳真：2878 1670)
律政司 (經辦人：林少忠先生
吳穎敏小姐)(傳真：2869 1302)
內務委員會秘書

其他地區施行《資本協定三》所用模式

地區	澳洲	加拿大	日本	新西蘭	新加坡	美國	英國
實施工具	審慎監管標準	指引	行政通知	審慎監管標準	通知	聯邦規則法典	規則
發布機關	澳洲審慎監管局(Australian Prudential Regulatory Authority)根據《銀行法》第 11AF 條	金融機構監理處 (Office of the Superintendent of Financial Institutions)	金融廳(Financial Services Agency)根據《銀行法》	新西蘭儲備銀行(Reserve Bank of New Zealand)根據《新西蘭儲備銀行法》	新加坡金融管理局(Monetary Authority of Singapore)根據《銀行法》第 55 條	行政機關(即貨幣監理署、聯邦存款保險公司及聯邦儲備局)	金融服務管理局根據《金融服務及市場法》第 10 部(第 138 條起)
主體法例	無	無	無	無	無	無	無
國會審議	有	無	無	無	無	無	無
備註	有關標準具法律約束力，並須經過國會為期 10 日先訂立後審議程序	為本目的使用指引沒有法律約束力，無須經過國會的程序。根據《銀行法》第 485(1)條，金融機構監理處亦有權發布具約束力的指引，但該處並無就此目的行使這項權力	行政通知具法律約束力，但不設須獲得國會批准的附帶條件	有關標準具法律約束力，但無須經過國會審議的程序	有關通知對特定類別金融機構或人士實施具法律約束力的規定	聯邦規則法典具法律約束力，但無須經過國會審議的程序	有關規則具與附屬法例等同的作用，但無須經過國會審議的程序