

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)2124/11-12(02)號文件

檔 號：CB1/SS/13/11

《2012年銀行業條例(修訂附表7)公告》小組委員會

背景資料簡介

目的

本文件旨在提供2012年5月18日在憲報刊登的《2012年銀行業條例(修訂附表7)公告》(下稱"該公告")的背景資料，並綜述財經事務委員會的相關討論。

背景

2. 根據《銀行業條例》(第155章)第16(1)條，金融管理專員具有一般酌情權批准或拒絕在香港經營(a)銀行業務；(b)作為接受存款公司經營接受存款業務；或(c)作為有限制牌照銀行經營接受存款業務的認可申請。根據第16(2)條，若申請機構未能符合《銀行業條例》附表7所指定適用於該申請機構或與該申請機構相關的任何一項或多於一項準則，金融管理專員須拒絕給予認可。

3. 據政府當局所述，《銀行業條例》附表7所載的大部分認可準則旨在確保只有管理審慎及具備足夠能力的機構，才能進入本地市場。這些準則與巴塞爾委員會的《有效監管銀行業的主要原則》所載的審慎發牌制度下獲普遍接納的重點一致。除了一般的審慎準則外，申請認可的機構亦須符合附表7訂明的各項進入市場準則。

4. 對上一次檢討進入市場準則是在2002年，在該次檢討中，建議作出以下修訂 ——

- (a) 撤銷適用於外地申請銀行的160億美元資產規模準則，改由適用於本地申請銀行的規模準則(即存款額須為30億港元及資產額須為40億港元)取代；
- (b) 將在本地成立為法團的銀行的最低股本要求由1億5,000萬港元增至3億港元，並將這項要求的適用範圍擴展至包括在外地成立為法團的銀行(以有關銀行的整家機構計算)；
- (c) 放寬對在本港成立為法團並有意申請升格為持牌銀行的有限制牌照銀行或接受存款公司的準則，將必須以有限制牌照銀行或接受存款公司形式在香港經營至少10年的期限縮短至3年，並撤銷"與香港有緊密連繫"的規定；及
- (d) 如外地銀行在香港經營超過3年，而其香港業務亦符合上文(a)項所述適用於本地申請銀行的存款及資產規模準則，可獲准將其香港業務改為透過附屬公司形式運作。

5. 政府當局在2002年5月15日向立法會提交《2002年銀行業條例(修訂附表7)公告》，以實施上文所述有關進入市場準則的修訂建議。據政府當局所述，進入市場準則在不同時期訂立，銀行業的經營環境已隨時間大大改變。為保持香港的國際金融中心地位，香港已與時並進，採取措施配合競爭加劇的世界趨勢、改良市場紀律、提高市場透明度、建立符合國際標準的監管架構，以及設立安全網以應付可能發生的問題。同時，認可機構的數目在過去數年一直下降¹，部分原因是外地銀行在亞洲金融危機後撤離本港，部分原因則是持續合併趨勢令機構數目減少。鑒於上述發展情況，政府當局認為放寬進入市場的部分準則，將有助增加本港金融市場的寬度和深度，而又不影響銀行體系的穩健。此外，當局亦可採取改善措施，取消一些不必要的限制，以及消除認可制度對本地與外地成立為法團的申請機構的區分。

6. 《2002年銀行業條例(修訂附表7)公告》是附屬法例，須經先訂立後審議的程序制定。內務委員會於2002年5月17日決定無需成立小組委員會研究該項附屬法例。

¹ 截至2001年12月止，本港共有245間認可機構，而在1995年6月，則有382間。

《2012年銀行業條例(修訂附表7)公告》

7. 香港金融管理局(下稱"金管局")最近根據當前情況及國際慣例檢討了現時進入銀行業市場的準則，並認為部分準則可能構成不必要的限制，令香港相比其他國際金融中心處於不利位置。

8. 該公告由行政長官會同行政會議根據《銀行業條例》第135(1)條訂立，旨在修訂《銀行業條例》附表7第13段所訂認可的最低準則，以刪除謀求認可在香港經營銀行業務的公司所須遵從的以下規定：

- (a) 現時附表7第13(a)段的規定：持有客戶的存款總額不少於30億元及總資產不少於40億元(下稱"規模準則")；及
- (b) 現時附表7第13(b)(ii)段的規定：(如屬在香港成立為法團的公司)已連續不少於3年是一間接受存款公司或有限牌照銀行(或其中任何組合)，或屬在香港以外成立為法團的銀行或此類銀行的控股公司的附屬公司，而該銀行已連續不少於3年獲認可在香港經營銀行業務(下稱"3年規定")。

9. 該公告將於2012年7月12日實施。

在財經事務委員會上的討論

10. 政府當局及金管局於2012年3月2日向事務委員會簡介對《銀行業條例》(第155章)附表7的修訂建議，有關建議旨在刪除規模準則及3年規定此兩項進入銀行業市場的準則。事務委員會所討論的主要事項載於下文各段。

11. 一名委員關注建議放寬進入銀行業市場的準則對本地就業市場的影響，金管局表示，放寬進入銀行業市場的準則會有助外地成立為法團的銀行進入香港市場，繼而創造更多就業機會，不過，當局無法確定因此而創造的實際職位空缺數目。

12. 部分委員關注撤銷規模準則的建議可能會導致銀行無力償債的風險增加，並詢問當局會否推出其他額外措施，以保障銀行客戶的利益。

13. 金管局表示，香港銀行的規管制度穩健，亦符合巴塞爾資本協定的規定。金管局強調，在《銀行業條例》下有多項規定，訂明進入香港銀行業市場的準則，包括某人出任銀行董事及行政總裁是否適當，以及銀行是否符合資本充足規定。存款保障計劃亦為香港的存款人提供保障。過往在香港引入規模準則及3年規定，旨在防止小型銀行的數目激增，但其他國際金融中心的進入市場準則或巴塞爾委員會標準均沒有納入此等準則及規定。取消規模準則及3年規定會進一步提高香港銀行業的競爭力。

14. 政府當局及金管局應事務委員會的要求，提供以下補充資料：現時及計劃推行哪些措施規管在香港成立銀行，以確保銀行業穩定；以及其他國際金融中心有何相關安排。相關文件的文本(立法會CB(1)1356/11-12(01)號文件)載於**附錄**。

15. 一名委員關注放寬進入銀行業市場的準則會導致大量外地銀行進入香港市場，此情況一旦發生，小型本地銀行可能被迫結業。金管局回應時表示，難以估計放寬進入銀行業市場的規定後，在香港經營的銀行會增加多少間。放寬外地銀行進入市場的規定所帶來的影響有待觀察，而本地銀行亦可能從中受惠，因為大型外地銀行可能透過與本地銀行組成合資企業，在香港經營業務。銀行業的未來發展受市場力量影響。

相關文件

16. 相關文件載於以下連結：

《2002年銀行業條例 (修訂附表7)公告》	立法會參考資料摘要 香港金融管理局的 新聞稿
《2012年銀行業條例 (修訂附表7)公告》	附屬法例 立法會參考資料摘要 法律事務部的報告 (第9至14段)
2012年3月2日財經事務委員會會議	會議議程 會議紀要 (第51至60段) 政府當局及金管局提供的補充資料

立法會秘書處
議會事務部1
2012年6月11日

資料文件

立法會財經事務委員會

檢討進入市場準則——
《銀行業條例》(第 155 章)附表 7 的建議修訂

補充資料

目的

因應財經事務委員會於2012年3月2日會議上的有關討論及委員會於2012年3月5日的來函，本文件就《銀行業條例》(第155章)附表7的建議修訂提供以下補充資料：

- (a) 若撤銷「存款規模」及「3年期」規定，則現行有哪些措施及／或將會引入哪些額外措施，對銀行在香港註冊成立作出規管，從而確保銀行體系的穩定；
- (b) 有關香港及其他國際金融中心(包括英國、美國、澳洲及新加坡)所採納的進入銀行業市場準則的比較；以及
- (c) 相關法例修訂內容。

確保銀行體系穩定的措施

2. 根據香港金融管理局(“金管局”)的評估，即使撤銷有關資產與存款規模的規定，以及撤銷擬於香港註冊成立的境外銀行必須先行以分行或以有限制牌照銀行或接受存款公司(或其中任何組合)的形式連續經營3年的規定，都不會影響銀行體系的穩定。撤銷上述的規定後，申請在香港註冊成立的銀行仍須繼續符合《銀行業條例》附表7所載餘下的發牌準則，其中包括行政總裁、董事及控權人符合“適當人選”的準則、足夠的財政資源(例如持牌銀行須持有最低3億港元的資本水平)與流動性，以及足夠的內部管控措施及制度。這些準則不僅在機構獲認可時適用，在獲認可後仍會繼續適用。它們是《巴塞爾有效監管銀行業的主要原則》(“巴

塞爾主要原則”)的一部分，該等主要原則定出全球認可的監管銀行業的最低標準。然而，存款與資產規模及3年期的規定並不是巴塞爾主要原則的一部分，因此，撤銷該等規定並不會令香港偏離國際認可的最低標準。金管局認為《銀行業條例》附表7中所列餘下的發牌準則，連同金管局對認可機構的持續監管，可確保在香港設立分行或附屬公司的機構得到妥善管理和保持財政穩健。

3. 資產及存款規模的規定作為確保銀行財政穩健的措施已逐漸變得不合時宜。自金管局上一次在2002年檢討進入市場準則以來，一級資本及根據巴塞爾標準計算的資本充足比率已成為評審銀行財政穩健的基本考量。金管局實施的最低認可準則已包含這些資本要求。在適用情況下，金管局亦會尋求相關境外監管機構的意見，以確保其規管的銀行具備足夠能力在香港經營銀行業務。

4. 至於撤銷3年期規定的建議，金管局對在本港註冊成立的機構的監管權力，較對在境外註冊成立的機構的本地分行更為緊密。舉例來說，金管局必須信納在本港註冊成立的機構的資本充足比率，須維持在按照《銀行業條例》下的《銀行業(資本)規則》計算的水平。然而，若有關機構在香港境外註冊，只要其註冊地計算資本比率所用的方法與巴塞爾《資本協定》所載相符，金管局一般會接受按有關方法計算出的資本比率。因此，若境外銀行選擇以在本港註冊成立而非設立分行的形式來進入香港市場，將可帶來監管控制上的益處，尤其若有關境外銀行計劃在香港經營零售銀行業務，這方面的益處則更明顯。

5. 金管局會在引入上述修訂後密切監察市場發展形勢，並會定期檢討進入市場準則，以確保該等準則符合國際慣例，以及能維持香港銀行體系的穩定。

比較不同國際金融中心的進入市場準則

6. **附件A**所載的附表列出香港與其他國際金融中心適用於當地註冊銀行的進入市場準則的比較。唯應注意附表內所載資料是高層次資料，並根據公開來源(包括法例)編製。有關準則一般為最低標準，相關的監管機構通常有權就個別機構或整體銀行業實施更高標準。表內所載的所有地區，都獲國際貨幣基金組織評估為符合巴塞爾主要原則。

法例修訂

7. 爲了實施上述修訂，我們需要刪除《銀行業條例》附表7第13(a)及13(b)(ii)段。現行《銀行業條例》附表7的條文載於附件B，以供參考。我們正與律政司準備相關的法例修訂，以期於本立法年度內將修訂提交立法會進行先訂立後審議的程序。

財經事務及庫務局

香港金融管理局

2012年3月19日

香港及其他國際金融中心適用於當地註冊銀行的進入市場準則的比較

	進入市場準則	香港	德國	瑞士	英國	美國 ¹	澳洲	新加坡
1.	最低資本水平	持牌銀行 3 億港元，有限制牌照銀行 1 億港元，以及接受存款公司 2500 萬港元	500 萬歐元	1,000 萬瑞士法郎	500 萬歐元	不設強制性的最低美元資本水平	一級資本 5,000 萬澳元	15 億新加坡元
2.	根據巴塞爾標準計算的資本充足比率	8% ²	開始營業後首 3 年整體資本比率不得低於 12%	8%	8%	營運首 3 年資本比率不低於 10%	8%	10%
3.	足夠流動性	- 法定流動性比率 25% - 穩健的流動性風險管理制度	- 在聯邦公報公布的流動性監管要求 - 有效率及可靠的流動性風險管理制度	- 法定流動性比率 33% - 設有最低儲備要求	- 流動性資源須包含由優質無產權負擔的資產組成的足夠緩衝 - 審慎的資金狀況	穩健的流動性風險管理	- 在所有時間其負債的至少 9% 為指定優質流動資產 - 設有適當的管控機制	一般規定限定負債至少 16% 須為流動資產
4.	足夠準備金以應付呆壞帳及其他損失	設有規定	設有規定	設有規定	設有規定	設有規定	設有規定	設有規定
5.	對大額風險承擔的足夠管控	大額風險承擔的法定限額	大額風險承擔的法定限額	大額風險承擔的法定限額	大額風險承擔的法定限額	大額風險承擔的法定限額	大額風險承擔的法定限額	大額風險承擔的法定限額
6.	足夠的內部管控措施及制度	設有規定	設有規定	設有規定	設有規定	設有規定	設有規定	設有規定

¹ 美國主要有兩類銀行：聯邦銀行及州立銀行。由於每個州的州立銀行發牌要求各有不同，因此只研究了聯邦銀行的進入市場準則。

² 在實際執行上，金融管理專員一般會設定一個高於最低資本要求的觸發比率，作為認可機構的資本狀況惡化的預警訊號，以及作為緩衝以減低違反最低要求的風險。根據《銀行業條例》第 101 條，金融管理專員可增加個別認可機構的資本充足比率至不超過 16%。截至 2011 年 9 月 30 日，所有本港註冊認可機構的整體綜合資本充足比率為 15.7%，遠高於 8% 的最低標準。

	進入市場準則	香港	德國	瑞士	英國	美國 ¹	澳洲	新加坡
7.	控權人／高層人員須為適當人選	設有規定	設有規定	設有規定	設有規定	設有規定	設有規定	設有規定
8.	須以持正、審慎的方式及具備足夠的能力經營業務	設有規定	設有規定	設有規定	設有規定	設有規定	設有規定	設有規定
9.	最低資產／存款規模	客戶存款總額不少於 30 億港元及資產總額不少於 40 億港元	沒有規定	沒有規定	沒有規定	沒有規定	沒有規定	沒有規定
10	對擬設立當地銀行附屬公司的境外銀行的限制	有關境外銀行必須在香港以分行(或接受存款公司／有限制牌照銀行或其中任何組合)的形式經營不少於 3 年	不設限制	不設限制	不設限制	不設限制	不設限制	不設限制

附表：	7	認可的最低準則	L.N. 232 of 2006	01/01/2007
-----	---	---------	------------------	------------

1. (1) 在本附表中—

“足夠”(adequate)一詞就管控制度而言，包括有效運作；

“借方淨差額”(net debit balance)就公司而言，指就該公司最近經審計的帳目而在損益表上所披露的累積虧損超逾累積利潤的數目，以及資產負債表上分別披露的其他儲備的數目，二者合計所得的數額；

“控權人”(controller)包括小股東控權人；

“管控制度”(systems of control)包括程序。

(2) 為計算本附表規定的公司繳足款股本，須從該繳足款股本中扣除任何借方淨差額。

(3) 為免生疑問，現宣布凡金融管理專員依據本附表條文而就任何事宜持有意見或信納任何事宜，他的該項意見或他如此信納一事(視屬何情況而定)本身對他並無約束力以使他—

(a) 繼續就該事宜持有該項意見或如此信納(視屬何情況而定)，不論是在與該事宜直接或間接有關的公司獲認可(如有的話)之前、之時或之後(包括該公司正謀求不同的認可的情況)；或

(b) 對任何其他正在謀求或已獲得與該公司相同或不同的認可的公司直接或間接有關的任何類似事宜，持有任何類似的意見或類似地信納(視屬何情況而定)。

(4) 在不損害第(3)節的一般性的原則下，凡屬以下情況，金融管理專員對於依據本附表他可信納的任何事宜，可視為自己已予以信納—

(a) 該事宜直接或間接與一間在香港以外成立為法團的公司有關；

(b) 有關銀行業監管當局通知金融管理專員，表示它信納該事宜；及

(c) 金融管理專員對該監管當局進行監管的範圍與性質，予以信納。

(5) 為免生疑問，現宣布在任何與第(4)節所提述的任何事宜直接或間接有關的公司獲認可(如有的話)之前、之時及之後，該節均有法律效力。

(6) 就第13(a)(i)(F)及(G)段而言，當一間公司可— (由2002年第63號法律公告修訂)

(a) 藉著持有另一間公司或任何其他法人團體的股份、或持有與該公司或任何其他法人團體有關的股份，或藉著擁有該公司或任何其他法人團體的表決權、或擁有與該公司或任何其他法人團體有關的表決權；或

(b) 憑藉用以規管該另一間公司或任何其他法人團體的組織章程大綱或章程細則或其他文件所授予的權力，

而對該另一間公司的事務處理有重大影響力，則該另一間公司即為首述公司的相聯公司。

(由2005年第19號第7條修訂)

2. 如公司是在香港以外成立為法團的，則該公司是一—

(a) 第46(9)條所界定的銀行；及

(b) 金融管理專員信納為受有關銀行業監管當局充分監管的銀行。

3. 金融管理專員信納自己知道公司每名控權人的身分。

4. 如公司是在香港成立為法團的，則金融管理專員信納每名現時或將會是該公司董事、控權人、行政總裁或主管人員的人士，均為擔任該名人士現時擔任或將會擔任的特定職位的適當的人。

(由2002年第6號第14條修訂)

5. 如公司是在香港以外成立為法團的，則金融管理專員信納每名現時或將會是—

(a) 該公司在香港的業務的行政總裁或主管人員；(由2002年第6號第14條修訂)

(b) 該公司成立為法團的地方的業務的董事、控權人或行政總裁，

的人士，均為擔任該名人士現時擔任或將會擔任的特定職位的適當的人。

5A. 金融管理專員信納公司現時備有，及如獲認可會繼續備有足夠的管控制度，以確保每名現時是或將會是該公司經理的人士均為擔任該名人士現時擔任或將會擔任的特定職位的適當的人選。

(由2001年第32號第27條增補)

6. 金融管理專員信納公司在目前並在獲得認可後亦會繼續有足夠的財政資源(不論是實際的或是或有的)，足以應付其業務運作的性質及規模，並在不損害上文的一般性的原則下一

- *(a) 如屬謀求認可在香港經營銀行業務的公司，其繳足股本與其股份溢價帳結餘的總額不少於\$300000000或以任何其他核准貨幣計算的同等款額；(由2001年第130號法律公告修訂；由2002年第63號法律公告修訂)
- (b) 如屬謀求認可作為接受存款公司而經營接受存款業務的公司，其繳足股本與其股份溢價帳結餘的總額不少於\$25000000或以任何其他核准貨幣計算的同等款額；(由2001年第130號法律公告修訂)
- (c) 如屬謀求認可作為有限牌照銀行而經營接受存款業務的公司，其繳足股本與其股份溢價帳結餘的總額不少於\$100000000或以任何其他核准貨幣計算的同等款額；(由2001年第130號法律公告修訂)
- (d) 如屬在香港成立為法團的公司，該公司如獲認可，會在獲得認可之時及之後，備有與維持符合第XVII部適用於該公司的條文的資本充足比率。(由1997年第431號法律公告修訂；由2005年第19號第7條修訂)
- (e) (由2005年第19號第7條廢除)

7. 金融管理專員信納公司—

- (a) 目前維持，並且如獲認可會繼續維持足夠的流動資產，以履行其將會到期或可能到期的義務；及
- (b) 在不損害(a)分節的一般性的原則下，如獲認可，會在獲得認可之時及之後，備有與維持符合第XVIII部適用於該公司的條文的流動資產比率。

8. 金融管理專員信納公司如獲認可，會在獲得認可之時及之後符合第XV部適用於該公司的條文。

9. 金融管理專員信納公司現時維持，及如獲認可會繼續維持足夠的準備金，以應付其資產的折舊或減值(包括壞帳及呆帳)、將會或可能須由該公司解除的法律責任，以及會出現或可能出現的虧損。

10. 金融管理專員信納公司現時備有，及如獲認可會繼續備有足夠的會計制度和足夠的管控制度。

11. 如公司是在香港成立為法團的，則金融管理專員信納該公司現時有，及如獲認可會繼續—

- (a) 就其事務狀況、其利潤及虧損及其資本充足比率；及(由2005年第19號第7條修訂)
- (b) 就以下各項目—
 - (i) 第60(11)條所指的經審計的周年帳目；
 - (ii) 該等經審計的周年帳目的任何補充資料；
 - (iii) 《公司條例》(第32章)第129D(1)條所指的董事報告書；及
 - (iv) 該機構的現金流動表，連同該現金流動表上的任何附註(如該表並未構成該等經審計的周年帳目的部分)，

披露足夠的資料。

12. 金融管理專員信納公司的業務(包括非銀行業務及非接受存款業務的任何業務)現時並如獲認可會繼續— (由2002年第6號第14條修訂)

- (a) 以持正和審慎的方式，以及適度的專業能力經營；及
- (b) 以無損或相當不可能會有損存款人或潛在存款人的利益的方式經營。

13. 如公司正謀求認可在香港經營銀行業務—

(a) 該公司持有(如(b)(ii)(B)節適用，則該公司將會持有)—

- (i) 客戶的存款總額不少於\$3000000000或以任何其他核准貨幣計算的同等款額，但由以下機構及人士存入的任何存款不包括在內—
 - (A) 任何認可機構；
 - (B) 任何在香港以外成立為法團而並非認可機構的銀行；
 - (C) 該公司的任何控權人或董事；
 - (D) 任何上述控權人或董事的第79條所指的任何親屬；
 - (E) 該公司、該公司的任何控權人或董事，或任何上述控權人或董事的第79條所指的任何親屬，以董事、合夥人、經理或代理人的身分而有利害關係的任何商號、合夥或法人團體；
 - (F) 該公司的任何控股公司、附屬公司或相聯公司；
 - (G) 任何上述控股公司的任何附屬公司或相聯公司；及
- (ii) 總資產(減去對銷項目)不少於\$4000000000或以任何其他核准貨幣計算的同等款額；及

(b) 如屬—

(i) 在香港以外成立為法團的公司，則為符合以下其中一項條件者—

- (A) 金融管理專員認為對於在香港成立為法團的銀行(正謀求在該公司成立為法團所在的地方經營銀行業務者)而言，有可接受程度的互惠；或
- (B) 該公司成立為法團所在的地方，是世界貿易組織成員國或是世界貿易組織成員國的領域的某部分；

(ii) 在香港成立為法團的公司，則為符合以下其中一項條件者—

- (A) 該公司已連續不少於3年是一間接受存款公司或有限制牌照銀行(或其中任何組合)；或
- (B) 該公司是在香港以外成立為法團的銀行的附屬公司，或是上述銀行的控股公司的附屬公司，而—
 - (I) 該銀行已連續不少於3年獲認可在香港經營銀行業務；及
 - (II) 金融管理專員信納該銀行會在並能夠在該公司獲認可後，於合理切實可行的範圍內，盡快將不少於(a)(i)及(ii)節所指明的各別款額的客戶存款及資產的款額，自該銀行在香港的主要營業地點或經《2001年銀行業(修訂)條例》(2001年第32號)修訂的本條例所指的任何本地分行或本地辦事處轉移給該公司。(由2002年第63號法律公告代替)

(附表7由1995年第49號第52條增補)

註：

* 與《2002年銀行業條例(修訂附表7)公告》(2002年第63號法律公告)所作的修訂相關的過渡性條文見於該公告第2條。