

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(4)499/17-18 號文件

檔號：CB4/BC/1/17

《2017 年銀行業(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2017 年銀行業(修訂)條例草案》委員會("法案委員會")的商議工作。

背景

恢復規劃

2. 近年的金融危機顯示金融機構在應對嚴峻壓力事件方面準備不足。有見及此，金融穩定理事會¹在 2014 年修訂了《金融機構有效處置機制的主要元素》("《主要元素》")中有關恢復規劃和處置規劃的準則。《主要元素》規定，司法管轄區應設立一套持續的處置規劃及恢復規劃制度；並至少涵蓋任何一旦倒閉時可能具有系統重要性或關鍵性的金融機構。監管機構應確保金融機構維持一套恢復計劃，該計劃應識別當機構受壓時可以重建其財政資源和持續經營能力的措施。有關當局亦應有所需權力以強制金融機構實施恢復措施。金融穩定理事會期望包括香港在內的所有成員地區落實這些準則，以確保金融機構就風險事件作出充分準備。

3. 在 2016 年 6 月通過並於 2017 年 7 月實施的《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)旨在符合《主要元素》所訂的大部分準則，包括有關處置規劃的規定。至於恢復規劃，金融管理專員("專員")暫時仍須倚賴《銀行業條例》(第 155 章)賦予的資料收集權，規定認可機構²擬訂恢復計劃。《銀行業條例》現時並未

¹ 金融穩定理事會是二十國集團領袖在 2009 年成立的國際組織，負責評估全球金融體系的風險，並建議應對方法。

² 認可機構指根據《銀行業條例》獲認可的持牌銀行、有限制牌照銀行和接受存款公司。

訂明關於金融機構進行恢復規劃的明訂條文。為實施金融穩定理事會的規定，政府當局建議在《銀行業條例》中明文訂明恢復規劃的規定。

財務風險承擔限度

4. 根據《銀行業條例》，認可機構須遵從訂明的財務風險承擔限額和限制，以避免其風險過度集中於某些範疇並因而變得風險過高。《銀行業條例》第XV部就認可機構訂明多項規定，包括以其本身股份或其附屬公司及關聯公司的股份作保證而放貸款項的限制、就對手方和董事或僱員所承擔財務風險的限額，以及有關持有股份、獲取公司股本和持有土地權益等的其他限制。《銀行業條例》現時訂明的風險承擔限額，是按照巴塞爾銀行監管委員會("巴塞爾委員會")³在 1991 年頒布的國際標準制訂。

5. 隨着巴塞爾委員會在 2014 年 4 月就計量及管控大額風險承擔公布新監管框架，香港有責任按照最新國際標準，更新監管制度。與 1991 年的標準相比，新大額風險承擔框架的涵蓋範圍更全面，所提供的風險承擔計算指引更詳盡。新大額風險承擔框架落實後，認可機構可更有效地辨識因對手方倒閉而或會招致的最大損失，有助維持金融體系的穩定。

6. 要落實新的大額風險承擔框架，便須修訂《銀行業條例》，以刪除過時的條文和訂立替代規則。鑒於新框架的技術性質，並考慮到監管要求須因應國際標準變更而不時作出更新，政府當局建議賦權專員以附屬法例形式制定規則，訂明認可機構風險承擔的限度。

條例草案

7. 在上述背景下，政府當局向立法會提交《2017 年銀行業(修訂)條例草案》("條例草案")，以修訂《銀行業條例》，就認可機構的恢復規劃訂定條文；更改認可機構風險承擔的限度；賦權專員就該等限度訂立規則；以及廢除兩項根據《銀行業條例》訂立的附屬法例(即《銀行業(指明香港公營單位)公告》(第 155O 章)及《2007 年指明因數(認可機構的財務風險)公告》(第 155P 章))。

³ 巴塞爾委員會是訂立銀行業監管標準，以鞏固金融穩定的國際組織；香港為其成員之一。

恢復規劃

8. 為實施金融穩定理事會關於恢復規劃的規定，政府當局建議在《銀行業條例》加入新的第 XIIA 部(新訂第 68A 至 68I 條)，就適用於下述機構的恢復規劃訂定條文：在香港成立為法團的認可機構；以及在香港以外成立為法團的認可機構，而該機構在香港透過分行運作。專員將獲賦權可規定認可機構擬訂、維持和呈交一份恢復計劃，列出該機構在承受嚴峻壓力時，可為穩定和重建其財政資源及持續經營能力而採取的措施(新訂第 68C 條)。

9. 專員亦將獲授予關乎恢復規劃的其他權力(請參閱新訂第 68D 至 68F 條及新訂第 68H 條)，包括(a)如專員認為，為了確保認可機構的恢復計劃就其目的而言屬合適，施加某些規定是有需要或適宜的，專員可向認可機構施加有關規定；(b)規定認可機構修訂其恢復計劃，以糾正專員所識別的任何不足或構成障礙之處；(c)如專員認為認可機構正耽擱實施在該機構的恢復計劃中的措施，可規定認可機構實施其恢復計劃中的一項或多於一項的措施；以及(d)規定認可機構須就下述事宜通知專員：認可機構的恢復計劃中訂明的任何啟動事件發生(或相當可能發生)，或認可機構決定實施其恢復計劃中的措施(新訂第 68G 條)。此外，專員亦可向認可機構的控權公司(在香港成立為法團者)就恢復計劃施加相似的規定。

10. 若某認可機構(或其控權公司)無合理辯解，而沒有遵守第 68C 至 68H 條下的規定，有關認可機構(或其控權公司)即屬犯罪，(a)一經循公訴程序定罪—可處第 9 級罰款(即 200 萬元)，而就持續罪行而言，可就罪行持續期間的每一日，另處第 5 級罰款(即 10 萬元)；或(b)一經循簡易程序定罪—可處第 5 級罰款(即 10 萬元)，而就持續罪行而言，可就罪行持續期間的每一日，另處第 2 級罰款(即 1 萬元)。該認可機構的每名董事、每名行政總裁及每名經理(或就該認可機構的控權公司而言，每名高級人員)亦屬犯該罪行，一經循公訴程序定罪，可處上述級別的罰款及監禁 5 年，而經循簡易程序定罪，則可監禁兩年(新訂第 68I 條)。

風險承擔限度規則

11. 為實施巴塞爾委員會的新風險承擔框架，專員將獲賦權可在諮詢財政司司長、銀行業務諮詢委員會、接受存款公司諮詢委員會、香港銀行公會及 DTC 公會後，訂立規則，就認可機構招致的風險承擔訂明限度及限制(新訂第 81A 條)。此等規則將為附屬法例，須經立法會先訂立後審議的程序制訂。《銀行業條例》

第 XV 部中關乎對認可機構所承擔風險的限制的某些條文，在專員訂立的規則生效時將變得不合時宜，並將被廢除。此外，若某認可機構不遵守將根據新訂第 81A 條訂立的規則的任何條文，專員將獲賦權可規定該機構採取補救行動(新訂第 81B 條)。

12. 若某認可機構沒有遵守將訂立的規則所訂明的通知規定或採取補救行動規定，有關認可機構即屬犯罪，(a)一經循公訴程序定罪—可處第 8 級罰款(即 100 萬元)，而就持續罪行而言，可就罪行持續期間的每一日，另處第 3 級罰款(即 2 萬元)；或(b)一經循簡易程序定罪—可處第 5 級罰款(即 10 萬元)，而就持續罪行而言，可就罪行持續期間的每一日，另處第 2 級罰款(即 1 萬元)。該認可機構的每名董事、每名行政總裁及每名經理亦屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處上述級別的罰款及監禁 5 年，而經循簡易程序定罪，則可監禁兩年(新訂第 81C 條)。

法案委員會

13. 在 2017 年 10 月 27 日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會審議條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄 I**。

14. 法案委員會由陳振英議員擔任主席，曾與政府當局舉行兩次會議，並於其中一次會議上聽取團體代表的意見。曾向法案委員會表達意見的相關團體的名單載於**附錄 II**。

法案委員會的商議工作

團體代表的意見

15. 所有團體代表普遍支持條例草案。他們同意，由認可機構訂立恢復計劃、修訂認可機構的風險承擔限度，以及廢除《銀行業條例》中過時的條文，將有助加強香港銀行體系應對嚴峻壓力情況的能力，並且符合金融穩定理事會及巴塞爾委員會發出的銀行業最新國際監管標準。

16. 團體代表指出，香港大部分銀行均已自行擬訂其恢復計劃，以配合金融穩定理事會在 2014 年發出關於恢復規劃的標準。團體代表及政府當局均認為，這為實施條例草案中的擬議修訂奠下良好的基礎。團體代表又表示，銀行着重於確保遵從恢復規劃的相關規定，對於有關的擬議罰則水平，並不特別憂慮。

17. 鑒於認可機構按照立法程序時間表，就實施巴塞爾委員會的新大額風險承擔框架作準備的時間(即在 2019 年 1 月 1 日或之前)頗為緊迫，團體代表要求政府當局在實施相關的附屬法例之前，給予他們充足時間作出所需安排。政府當局回應時表示會繼續與銀行業界保持緊密溝通，並會在切實可行的情況下，盡快就擬議規則諮詢業界，以及適當地回應他們的關注。

諮詢銀行業界

18. 法案委員會察悉，專員先後在 2016 年 3 月和 9 月，分別就落實巴塞爾委員會的新風險承擔限度框架，以及恢復規劃的規定，徵詢銀行業界對有關建議的意見，專員其後於 2017 年 7 月就條例草案的細節再次諮詢銀行業界。法案委員會詢問，政府當局曾接獲業界提出哪些技術方面的意見。

19. 政府當局回應時表示，銀行業界普遍支持條例草案中的擬議修訂。業界曾就實施恢復規劃規定及風險承擔限度框架的建議提出數點技術方面的意見。

20. 就恢復規劃而言，業界建議專員應考慮境外註冊認可機構的分行以及本地註冊認可機構(如屬境外銀行集團的一部分)在制訂其集團恢復計劃時已擬訂的措施；以及檢視"修訂計劃"的涵蓋範圍。業界又要求專員釐清境外註冊銀行的香港分行可如何依賴其集團的恢復計劃；以及專員藉書面通知，向認可機構送達有關恢復計劃的規定的程序。

21. 就風險承擔限度框架而言，業界建議更新部分定義及大額風險承擔限度，以配合市場發展。業界並就如何在本地落實部分大額風險承擔限度標準作出建議，例如減輕小型認可機構在監察一組有聯繫對手方的風險承擔方面的負擔。業界又要求專員釐清部分技術性字眼以及執行細節，例如在風險承擔限度制度下如何累計相關限度。

22. 政府當局向法案委員會表示，已在擬訂條例草案時充分考慮業界的意見，並適當地向業界釐清相關事項。

干犯有關恢復規劃的罪行的罰則

23. 法案委員會問及《銀行業條例》擬議新訂第 XIIA 部就干犯有關恢復規劃的罪行所訂明的罰則，與規管香港其他金融機構(例如保險公司及強制性公積金計劃的核准受託人)的法例所訂的罰則的比較；以及相對於其他海外司法管轄區的罰則的比較。

24. 政府當局回應時表示，擬議新訂第 XIIA 部旨在引入恢復規劃規定，而有關規定是香港金融管理局("金管局")制訂的審慎監管措施之一。在擬訂第 XIIA 部中的罪行條文時，政府當局參考了《銀行業條例》下的類似審慎監管規定以及《金融機構(處置機制)條例》。當中，《金融機構(處置機制)條例》依照《主要元素》，為金融機構確立跨界別的監管制度，適用範圍涵蓋銀行、保險以至證券及期貨界。第 XIIA 部中的罪行條文與上述兩項法例的相關條文大致相若。

25. 考慮到如果認可機構未有遵守新訂第 XIIA 部的規定，或會嚴重影響其財政穩健情況，並對香港金融體系的穩定造成負面影響，政府當局認為，就干犯第 XIIA 部的罪行所建議的罰則水平合理，與罪行的嚴重性相稱。政府當局又重點指出，該部的罪行條文特別訂明，認可機構在"無合理辯解"的情況下沒有遵守有關規定，才會被視作犯罪。

26. 政府當局表示，從公眾可查閱的資料綜合得出其他可資比較的司法管轄區有關恢復規劃規定的罪行條文可見，其他司法管轄區有不同的處理方式，反映各司法管轄區本身的獨特情況。與香港的情況相似，罰則水平按罪行嚴重性而異。

與負責執行恢復計劃的人士通訊

27. 部分委員詢問，鑒於干犯有關恢復規劃的罪行的罰則，專員會否考慮在若干情況下，直接發信予認可機構的董事(包括獨立非執行董事)，以確保他們已獲通知有關專員所發出的重要規定或指示，例如恢復規劃的規定。

28. 政府當局回應時表示，根據新訂第XIIA部，專員如向認可機構發出有關恢復規劃的規定或指示，須以書面通知送達。認可機構及其高層管理人員、董事局和董事(包括獨立非執行董事)會透過認可機構的既定內部通訊途徑，得悉專員公布的恢復規劃規定。專員就恢復規劃向認可機構發出的指引涵蓋管治架構及監察，旨在確保高層管理人員及董事局恰當地獲知認可機構的恢復計劃。按照金融穩定理事會的要求，專員的指引亦訂明，認可機構應清楚指明由機構內哪些人員承擔制訂、檢討、批核和恆常維持恢復計劃的職責。這些要求與金融穩定理事會的規定一致，即認可機構必須設有穩健的管治架構，包括"業務單位、高級經理以至(並包括)董事局成員須訂有明確職責，以及一名高級行政人員應獲指派負責確保公司現在和日後均遵守"恢復規劃。⁴

⁴ 《主要元素》附錄 I 附件 4 第 1.18 段。

29. 至於認可機構的董事局和非執行董事，專員的指引也列出認可機構董事局在恢復規劃方面的預期參與程度。具體而言，在恢復計劃制訂之初，認可機構應由其董事局負責審查和批核計劃，並在之後至少每年再作檢討和批核。金管局認為，認可機構董事局全體成員均須明白，在遇到危機時恢復計劃作為管理工具可如何有效部署及運作，以恢復機構的財政持續能力。預期認可機構一旦出現啟動事件，必須提請董事局注意，而由高層管理人員及有關董事委員會決定採取的相應行動，也須知會董事局。此外，按照一貫做法，金管局會就各項審慎規定(包括恢復規劃規定)，與認可機構保持溝通。視乎情況需要，金管局會邀請認可機構董事局或高層管理人員商討監管規定，包括恢復規劃規定。若認為適當，金管局也會邀請認可機構的董事參與討論。

向負責恢復規劃的人士施加的規定/限制

30. 部分委員關注到，有否對負責實施恢復計劃的董事或人士(特別是有關董事或其他負責人員辭任的事宜)施加任何規定/限制，以保障公眾及其他持份者的權益。他們又要求政府當局澄清，恢復計劃會否強制規定認可機構的主要股東須就承受嚴峻壓力的情況作出任何承諾(例如事先就股東注資訂立協議/作出承諾)。

31. 政府當局回應時表示，恢復計劃屬認可機構"擁有"的管理工具，理應由認可機構指派合適人員執行恢復計劃，並向員工施加認可機構認為適當的相關規定/限制。因此，金管局並無就恢復規劃向董事或其他人士施加任何特定規定或限制。

32. 儘管如此，金管局就本地註冊認可機構的企業管治發出了指引，列明金管局預期本地註冊認可機構在整體企業管治方面應遵守的最低標準。這包括要求認可機構董事局確保機構訂有適當的高層管理人員接任計劃、積極參與行政總裁及其他主要高層行政人員(視情況而定)的接任計劃，以及處理可能出現的各種情況所帶來的相關風險。

33. 政府當局進一步解釋，雖然在短時間內發行資本票據(包括股票)，一般被視作認可機構可考慮的恢復方案之一，但這不等同"強制"認可機構的主要股東作出投資或要求他們"事先作出相關承諾"。不過，在嚴峻壓力情況下，認可機構現有投資者的投資意欲會最大，因為認可機構的財政穩健和持續經營，與他們有直接的利益關係。

恢復計劃對公眾的影響

34. 部分委員關注到恢復計劃對社會有何影響，並詢問認可機構的恢復計劃會否包括對市民大眾構成不利影響的措施，例如認可機構在承受嚴峻壓力時作出收回貸款的安排或削減債務。

35. 政府當局回應時表示，恢復規劃的主要目的，是讓認可機構能以業務如常運作的方式管理其業務，因此認可機構實施恢復計劃，並不預期會對公眾造成負面影響。此外，恢復方案旨在讓認可機構恢復持續經營的能力，從而避免對其他認可機構或整個金融體系造成連鎖影響。最終，制訂恢復計劃應有助促進銀行體系的穩定及有效運作。

36. 政府當局補充，由於恢復計劃由認可機構自行擬訂和管理，因此各認可機構有責任在恢復計劃中制訂和建議其認為最適合的模式，以涵蓋其業務和相關實體。考慮到恢復方案需要切實可行地及時維護或恢復認可機構的流動性及資本水平，涉及零售客戶的恢復方案難以奏效。因此，政府當局預期認可機構執行這些措施時，不會對公眾造成影響。就能否在嚴峻壓力情況下有效地恢復認可機構的資本及流動性水平而言，把資本密集型類別資產的槓桿比率降低可作為認可機構恢復方案的措施之一。為達致這效果，認可機構可能不會為到期的批發貸款再融資，或減少持倉量。政府當局又認為，在零售貸款安排中行使提前贖回條款不大可能作為恢復方案，因為在嚴峻壓力下認可機構未必能藉此迅速和有效地恢復其資本或流動性水平。

條例草案的詳題

37. 法案委員會的法律顧問指出，在擬議廢除《銀行業條例》第 2(1)條內有關"資本基礎"的定義後，政府當局建議在《銀行業(資本)規則》(第 155L 章)第 2(1)條加入"資本基礎"的定義。此等修訂似乎是有關並因應風險承擔限度規則的訂立而作出。條例草案又載列其他輕微修訂，包括分開訂明"附屬公司"(現時在《銀行業條例》第 2(1)條下與"控權公司"一併界定)及"控權公司"的定義。根據條例草案的詳題，條例草案旨在修訂《銀行業條例》，就認可機構的恢復規劃，訂定條文；更改認可機構風險承擔的限度，並賦權專員就該等限度訂立規則；以及廢除兩項根據《銀行業條例》訂立的附屬法例。法案委員會的法律顧問要求政府當局澄清，條例草案的詳題能否反映條例草案對《銀行業條例》所作出的該等相關、相應及其他輕微修訂。

38. 政府當局回應時確認，由於條例草案對《銀行業條例》所作出的主要修訂，以及相關、相應及其他輕微修訂旨在達致條例草案的主要目的(載於上文第 7 段)，條例草案的詳題已包括該等修訂。

境外註冊認可機構的恢復規劃

39. 法案委員會的法律顧問要求政府當局澄清，在境外註冊並透過分行在香港運作的認可機構，可否依賴其集團的恢復計劃，而非擬訂本地恢復計劃；以及若否，若有關分行在香港作有限度運作，可否這樣做。

40. 政府當局回應時解釋，一般而言，境外註冊認可機構(包括在香港有限度運作的境外註冊認可機構)可獲准依賴其集團的恢復計劃，惟有關的集團計劃須充分涵蓋其香港分行的業務。舉例而言，如某境外註冊認可機構完全依賴其集團的恢復計劃，但該計劃未能充分應對其本地業務承受的風險或反映市場特定的情況，該計劃便不算合適。政府當局已制訂並向業界發出明確指引，協助認可機構進行恢復規劃。

41. 法案委員會詢問，認可機構的控權公司如屬境外註冊，該控權公司是否需要執行恢復規劃，以及若境外註冊認可機構或其在香港運作的分行正承受嚴峻壓力，將會採取的行動為何。

42. 政府當局回應時表示，《主要元素》沒有就把恢復規劃的規定伸延至認可機構在境外註冊的控權公司的標準，訂明有關標準的域外延伸範圍，以免出現監管制度重疊的問題。條例草案建議的做法與歐洲聯盟等海外司法管轄區的做法一致。政府當局及金管局強調，若境外註冊認可機構(或屬海外銀行集團一部分的本地註冊認可機構)正承受嚴峻壓力，政府當局和金管局會聯絡負責監管該認可機構的控權公司的相關當局，以索取相關資料並作出所需協調。

認可機構的風險承擔超出限度的補救行動

43. 法案委員會的法律顧問詢問，是否需要訂立覆核機制，以便當某認可機構因專員就有關採取根據新訂第 81B(2)條送達的通知內載列的補救行動的要求所作的決定而感到受屈時，可根據《銀行業條例》第 101B(1)條向銀行業覆核審裁處申請覆核專員的決定。她察悉，若專員決定要求某認可機構須採取關乎《銀行業條例》第 97E(3)條下有關資本規定及第 97J(3)條下有關流動性規定

的補救行動，而該認可機構因而感到受屈，可借助類似的覆核機制。

44. 政府當局解釋，如認可機構的風險承擔超出限度，預期該認可機構須在指定時間內把相關風險承擔降低至限度以內。專員亦會檢視事件有否揭露任何內部管控弱點；如有的話，會要求該認可機構採取行動，以加強其內部管控。因此，新訂第 81B(2)條所訂的補救行動，預期較《銀行業條例》第 97E(2)及 97J(2)條所訂的更直接，對認可機構造成的影響較有限。新訂第 81B(1)條已規定專員在施加補救行動前與認可機構展開討論，讓認可機構的意見及其他相關因素獲得考慮。至於須採取的補救行動，政府當局預期應沒有太多地方須作檢討。相反，政府當局對違反資本及流動性規定的事宜訂有檢討機制，因為這類違規事宜可能反映較複雜和嚴重的問題，所需的補救行動相信會較為複雜，對有關認可機構的影響也會較大。

不遵守風險承擔限度規則下的訂明通知規定或補救行動規定的罪行

45. 根據新訂第 81C 條(載於上文第 12 段)，如某認可機構違反關於風險承擔限度規則的訂明通知規定及補救行動規定，該認可機構的每名董事、每名行政總裁及每名經理即屬犯罪。有鑒於此，法案委員會的法律顧問要求政府當局澄清，是否應在新訂第 81C 條下的罪行條文訂定合理辯解的免責辯護，或類似《銀行業條例》第 126(1)條下的免責辯護(在《銀行業條例》所訂罪行的法律程序中，被檢控的人士如證明他已採取合理預防措施，並已盡應盡的努力避免他本人或他控制下的任何人士犯該罪行，即屬免責辯護)。政府當局回應時表示，根據新訂第 81C 條被檢控的人士(即認可機構、董事、行政總裁或經理)可引用《銀行業條例》第 126(1)條的免責辯護。因此，政府當局認為無須再在新訂第 81C 條訂明相同的免責辯護。現行第 97D 及 97E 條(關於資本規定)和第 97I 及 97J 條(關於流動性規定)中類似的罪行條文也是以這個方式處理。

條例草案的修正案

46. 法案委員會及政府當局均不會就條例草案提出任何修正案。

條例草案恢復二讀辯論

47. 法案委員會支持在 2018 年 1 月 24 日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

諮詢內務委員會

48. 法案委員會在 2018 年 1 月 12 日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處

議會事務部 4

2018 年 1 月 17 日

《2017 年銀行業(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 陳振英議員

委員 涂謹申議員
黃定光議員, GBS, JP
陳健波議員, GBS, JP
姚思榮議員, BBS
莫乃光議員, JP
陳志全議員
梁繼昌議員
郭榮鏗議員
張華峰議員, SBS, JP
吳永嘉議員, JP (至 2017 年 11 月 21 日)
容海恩議員
陳淑莊議員
張國鈞議員, JP
劉國勳議員, MH (至 2017 年 11 月 29 日)

(總數：13 名委員)

秘書 胡日輝先生

法律顧問 鄭喬丰女士

《2017 年銀行業(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會提出意見的團體名單

1. 香港上海滙豐銀行有限公司
2. 渣打銀行(香港)有限公司
3. 香港銀行公會
4. 中國銀行(香港)有限公司
5. 創興銀行有限公司