

2024年10月7日  
討論文件

## 立法會財經事務委員會

### 檢討《銀行業條例》

#### 目的

本文件旨在向委員簡述—

- (a) 政府修訂《銀行業條例》（第155章）的計劃；以及
- (b) 其中兩項修訂《銀行業條例》的建議，即(i)簡化銀行三級制為兩級制，以及(ii)容許認可機構為防範及偵測金融罪案而交換客戶、帳戶及交易的訊息。

#### 背景

2. 在《銀行業條例》下，金融管理專員（「專員」）<sup>1</sup>的主要職能是促進銀行業體系的整體穩定與有效運作。作為其在《銀行業條例》下的法定職能的一部分，專員亦負責考慮及建議有關銀行業務及接受存款業務的法例改革。

3. 近年《銀行業條例》（及相關規例）經歷數次修訂，確保香港的監管制度與國際標準，尤其巴塞爾銀行監管委員會<sup>2</sup>發出的標準保持一致。

4. 儘管香港的銀行體系維持穩健，並得到妥善監管，我們仍需要繼續定期審視及評估有關制度，讓專員可以有效履行其在《銀行業條例》下的職能，尤其有關促進銀行業體系的整體穩定與有效運作的職能。這在銀行業急速發展及本地與國際規管及監

<sup>1</sup> 在法律上，金融管理專員是財政司司長根據《外匯基金條例》委任的一名人士。在《銀行業條例》下的權力是授予金融管理專員個人。在實際運作上，金融管理專員的辦公室稱為香港金融管理局（「金管局」），金融管理專員即為金管局總裁。

<sup>2</sup> 香港自2009年6月起為巴塞爾銀行監管委員會成員。

管環境不斷轉變的背景下尤為重要。

5. 為此，專員最近對《銀行業條例》進行了檢討。是次檢討《銀行業條例》的目的是：

- (a) 反映銀行業在業界的做法，以及國際與本地規管及監管模式等方面的發展；
- (b) 處理近年在香港的監管經驗中發現的具體事宜；以及
- (c) 使香港的監管制度與其他主要金融中心的相關制度繼續保持一致。

6. 是次對《銀行業條例》的檢討聚焦於數項被認為需要及時修訂和優化《銀行業條例》的重點範疇，旨在確保專員具備一套適切的工具與權力，以維持銀行體系穩定，並讓專員及香港銀行業能更有效應對未來的新風險與挑戰。

## 建議

7. 政府將與專員合作，就以下的重點範疇推出優化建議：

- (a) 簡化銀行三級制至兩級制；
- (b) 容許認可機構為防範及偵測金融罪案而交換客戶、帳戶及交易的訊息；
- (c) 建立法定制度，讓專員可對本地註冊認可機構的指定本地註冊控權公司行使直接規管及監管權力；
- (d) 擴大專員的執法權力，讓專員能以更具針對性及合乎比例的方式，更有效處理「失當行為」及「適當人選」方面的潛在問題；
- (e) 給予專員彈性，在適當時可按個別情況聘用具相關技能的人士，協助專員根據《銀行業條例》行使其職能；以及

- (f) 引入多項技術修訂，應對操作事宜、精簡規管及監管程序、減輕認可機構的合規負擔、繼續使香港的監管制度與其他主要金融中心的相關制度保持一致，以及進一步提高法律及監管上的清晰度。

8. 鑑於《銀行業條例》的建議優化措施相當繁複，本文件將介紹上文建議(a)及(b)。至於其餘的優化建議將留待日後會議介紹。

#### (A) 簡化銀行三級制

9. 現行的銀行三級制（劃分為持牌銀行、有限制牌照銀行及接受存款公司）已經有四十年歷史，目的是在維持進入銀行體系的靈活度與保障小存戶之間取得平衡。概括而言，有關制度容許：

- (a) 持牌銀行可在無限制下從事銀行及接受存款業務；
- (b) 有限制牌照銀行可接受 50 萬港元或以上的存款，存款期不受限制；以及
- (c) 接受存款公司僅可接受 10 萬港元或以上的存款，最初存款期最少為三個月。

10. 過去多年，銀行三級制經歷多項修訂，確保因時制宜，包括放寬進入市場準則，令成為持牌銀行較以往容易<sup>3</sup>。

11. 金管局在 2023 年就銀行三級制進行檢討，以簡化本港銀行體系的架構、提升其在鞏固香港作為國際金融中心地位方面的重要角色，以及活化接受存款公司類別的機構，以提升其在經營業務及滿足客戶需求方面的靈活性和效率。

---

<sup>3</sup> 例如，金管局在 2012 年作出檢討後，撤銷了關於持牌銀行若干過時的認可準則。

## 優化建議

12. 根據檢討結果，接受存款公司的總數在過去 40 年顯著減少。截至 2024 年 6 月底，接受存款公司總資產和客戶存款僅各佔整個銀行體系 0.07% 和 0.03%。因此，現建議將三級架構簡化為兩級，將接受存款公司併入有限制牌照銀行級別，成為銀行體系一個新的第二級別。建議的主要內容如下：

- (a) 維持持牌銀行作為第一級別機構，並將接受存款公司併入第二級別，後者將繼續稱為「有限制牌照銀行」；
- (b) 停止認可新的接受存款公司，邀請並鼓勵現有接受存款公司在五年過渡期內升格為第二級別（即有限制牌照銀行）或持牌銀行；以及
- (c) 第二級別機構的名稱及對該級別機構的要求，包括最低資本要求（1 億港元）及最低存款額要求（50 萬港元）維持不變，以及可自願性選擇申請使用即時支付結算系統的安排。

13. 為便利現有接受存款公司過渡至新制度，現進一步建議任何有意在五年過渡期內升級為有限制牌照銀行的現有接受存款公司，當其提出證明並令金管局信納其有能力符合 1 億港元的最低資本要求，即會被轉為有限制牌照銀行，而無需就牌照提出新的申請<sup>4</sup>。接受存款公司如在五年過渡期結束前並未升級為有限制牌照銀行或持牌銀行，將被視為已要求專員撤銷其接受存款公司的認可。金管局將會為接受存款公司過渡至新框架提供指引。

14. 為盡量減少對接受存款公司現有存戶<sup>5</sup>的影響，接受存款公司在轉為有限制牌照銀行後，可繼續持有或續存其轉變前已接受

<sup>4</sup> 有關接受存款公司亦不需要重新委任控權人、董事或高級管理層。任何專員之前對接受存款公司的認可的附加條件；專員就設立任何分行、境外代表辦事處或境外銀行法團給予任何現有的批准，以及專員根據《銀行業條例》及其附屬法例給予的任何行為、同意、批准、特許、豁免等，將繼續生效及適用。

<sup>5</sup> 截至 2024 年 6 月底，本港有 11 家接受存款公司，約有 2 500 名接受存款公司存戶。

介乎 10 萬港元與 50 萬港元之間的存款，但須遵守三個月的存款期規限，並且最長不得超越過渡期結束的日期。任何在轉變日或之後接受的新存款將受最低存款額 50 萬港元的規限，存款期則不受限制。不動帳戶結餘將會轉入暫記帳戶，款額和期限均不受限制。

## *(B) 認可機構為防範及偵測罪案交換訊息*

15. 近年全球各地的金融罪行大幅飆升，數碼詐騙個案尤其嚴重，而香港亦有類似情況。這問題已引起各界關注受害人的損失、客戶對數碼金融服務的信心，以及對銀行體系的穩定與健全可能造成的廣泛影響。

16. 過往經驗反映銀行與執法機構之間交換訊息，是打擊金融罪行及相關洗錢活動的關鍵。因此，金管局、銀行業及香港警務處（警務處）已推出多項公私營合作措施，包括「反訛騙及洗黑錢情報工作組」及反詐騙協調中心。

17. 儘管這些公私營合作措施已取得顯著成效，但單憑這些措施，並不足以全面應對不法分子利用其開立的戶口網絡進行詐騙和洗錢的問題。這是由於該等公私營合作安排一般只能在執法機構已立案調查的情況下運作，未必有助在沒有調查的情況下迅速分享資料。不法分子因此能利用認可機構之間的訊息差異。例如當某間認可機構對非法活動已採取行動，相關不法分子可能已轉移至其他認可機構繼續進行非法活動，但首間認可機構卻未能向該些認可機構作出警示。

18. 有見及此，私營金融機構之間通過訊息交換以打擊罪案及相關洗錢活動的合作，在國際間已日趨普及。香港方面，銀行之間的訊息共享平台（「共享平台」）於 2023 年 6 月推出<sup>6</sup>，促進認可機構之間交換訊息。然而，目前共享平台只涵蓋企業戶口的信息交換，考慮到估計約九成用於與詐騙相關洗錢活動的戶口由個人持有，若將個人戶口訊息亦涵蓋在共享平台內，將能大大提高

---

<sup>6</sup> 有關項目由銀行公會推進，並由金管局提供指引，以及由警務處支援。

其防範及偵測罪案的能力。

19. 雖然保障客戶資料的私隱及保密對銀行業至關重要，但社會上有越來越多意見認為應與為防範及偵測非法活動而進行一定程度的訊息交換之間作出平衡。多個海外司法管轄區<sup>7</sup>已就金融機構之間在懷疑涉及詐騙、洗錢、恐怖分子資金籌集或武器擴散資金籌集活動的情況下交換訊息引入法律保護，並附以適當的保障措施。

### *優化建議*

20. 建議的主要目的為：

- (a) 支持擴大共享平台，以涵蓋個人戶口訊息的交換（絕大多數可疑或傀儡戶口均屬個人戶口）；
- (b) 容許認可機構交換出現警示的客戶或活動的訊息，從而協助認可機構決定是否需要提交可疑交易報告。此舉能集合來自不同認可機構的訊息，提高可疑交易報告的整體質素，並同時減少「誤報」的情況，因某間認可機構的訊息或有助解釋另一間認可機構識別為可疑的活動，更可減少要求客戶提供資料的情況及對客戶造成的不便；以及
- (c) 容許迅速交換訊息，以協助執法機構阻截或凍結非法資金，以達至最終沒收有關資金及退還予受害人。

21. 因應上述目的，現建議：

- (a) 容許認可機構交換訊息，無論是在其他認可機構要求或是認可機構本身主動作出的訊息交換，前提是：

---

<sup>7</sup> 例如：美國、英國及新加坡。

- (i) 作出披露／提出要求的認可機構觀察到某項活動，並有合理理由相信該活動可能涉及洗錢、恐怖分子資金籌集或武器擴散資金籌集活動；
  - (ii) 作出訊息披露的認可機構有合理理由相信有關訊息將有助接收訊息的認可機構偵測或防範洗錢、恐怖分子資金籌集或武器擴散資金籌集活動；以及
  - (iii) 提出要求的認可機構有合理理由相信接收該要求的認可機構持有有助其偵測及防範洗錢、恐怖分子資金籌集或武器擴散資金籌集活動的相關信息；
- (b) 為交換訊息的認可機構提供法律保障（即有關交換不會在法例、行為守則或合約下被視作違反保密規定）。認可機構必須按合理審慎及真誠原則行事；
  - (c) 賦權專員指定用作信息交換的平台，並容許認可機構使用該平台，以及備存資料庫；以及
  - (d) 除有必要轉傳的訊息外，認可機構須為接獲的訊息保密及維持足夠的系統及管控措施的責任。

## 諮詢

22. 金管局已就上述兩項《銀行業條例》的優化建議作公眾諮詢，有關詳情載列於下文第 23 至 26 段。

### *簡化銀行三級制*

23. 金管局於 2023 年 6 月 26 日展開為期三個月的公眾諮詢，收集銀行業界（包括有限牌照銀行及接受存款公司）及公眾對建議的意見。回應者支持有關建議，包括最低資本要求 1 億港元及新第二級別沿用現時「有限牌照銀行」的名稱。具體意見主要涉及過渡安排、最低存款額要求，以及對銀行體系穩定的影響。

24. 經研究公眾諮詢收集所得意見，金管局於 2024 年 8 月 5 日發出諮詢總結文件<sup>8</sup>，回應諮詢所提出的意見及闡述有關建議的詳細資料。

### *認可機構為防範及偵測罪案交換訊息*

25. 金管局於 2024 年 1 月 23 日發出諮詢文件，徵詢銀行業界及公眾意見。諮詢期於 2024 年 3 月 29 日結束，合共收到 18 份回覆，包括個人資料私隱專員公署（私隱專員公署）。

26. 有關建議獲回應者普遍支持，其中 11 位回應者明確表示支持建議，沒有回應者提出反對，其他回應者則就實施細節提出意見及建議，並大致表示支持或保持中立。私隱專員公署從《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）（《私隱條例》）有關個人資料私隱保障的角度提出數項觀察，相關意見載於諮詢總結文件中。金管局歡迎私隱專員公署的意見，並會就擬議法例修訂與《私隱條例》條文的相互運作與私隱專員公署保持溝通。

27. 金管局計劃在短期內就《銀行業條例》的其他優化建議諮詢公眾。視乎進一步諮詢的進度及結果，我們會向立法會提交相關修訂條例草案。

## 徵詢意見

28. 請委員備悉修訂《銀行業條例》的計劃，並就載於文件內的兩個立法建議提出意見。

**財經事務及庫務局**  
**香港金融管理局**  
**2024年9月**

---

<sup>8</sup> 諮詢總結文件載於 [https://www.hkma.gov.hk/media/chi/regulatory-resources/consultations/ConsultationConclusions3TierBankingSystem\(CHI\)\\_05082024.pdf](https://www.hkma.gov.hk/media/chi/regulatory-resources/consultations/ConsultationConclusions3TierBankingSystem(CHI)_05082024.pdf)。