

二零一七年三月十六日
討論文件

立法會財經事務委員會

《銀行業條例》修訂建議

目的

本文件旨在向委員闡述當局修訂《銀行業條例》的計劃。該計劃藉以下安排，落實銀行業的最新國際監管標準：

- (a) 廢除與認可機構¹財務風險承擔限額和限制相關的若干條文，取而代之是賦權金融管理專員(「專員」)藉制定附屬法例，訂明財務風險承擔限額；以及
- (b) 賦權專員規定認可機構備存、修訂(如認為需要)和實施恢復計劃。

背景

風險承擔限額

2. 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，以避免其風險過度集中於某些範疇。《銀行業條例》第 XV 部就認可機構訂明多項規定，包括以本身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」)在一九九一年頒布的國際標準制訂。

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。隨着巴塞爾委員會在二零一四年四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。

4. 與一九九一年的標準相比，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。例如為減少各銀行處理風險承擔的差異，新框架就若干特定類別(例如銀行同業、主權國及其中央銀行等)的風險承擔，訂明處理方式。此外，在計量風險承擔方面，

¹ 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。

新框架更嚴格地指明認可機構須以一級資本而非總資本作為計算基礎。² 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，有助維持金融體系穩定。

5. 要落實新的大額風險承擔框架，我們須修訂《銀行業條例》，刪除過時的條文和訂立替代規則。鑑於新框架的技術性質，並考慮到替代規則須因應國際標準變更不時作出修訂，我們建議廢除《銀行業條例》的相關條文，改為賦權專員可藉制定附屬法例，訂明風險承擔限額。專員獲賦予訂立規則的權力後，會另行制定附屬法例，以落實新的大額風險承擔框架。新規則訂立後，現有條文即屬過時，並會在附屬法例生效當日廢除。

6. 上述把較技術性的規則改由專員藉制定附屬法例訂立的做法，與我們落實巴塞爾委員會的資本、披露和流動性標準時所採用的方式一致。為賦權專員制定附屬法例，以落實巴塞爾委員會的標準，我們曾兩度修訂《銀行業條例》，分別是在二零零五年制定《銀行業(資本)規則》和《銀行業(披露)規則》，以落實資本和披露標準；以及在二零一二年制定《銀行業(流動性)規則》，以落實流動性標準。自二零一二年以來，我們已分別四次修訂《銀行業(資本)規則》和《銀行業(披露)規則》，以納入複雜且技術性的國際更新標準。這樣可減少《銀行業條例》因國際標準變更而需要修訂的次數，讓專員能夠更迅速地在本地實施新的標準。

恢復規劃

7. 近年的金融危機顯示銀行在應對嚴峻壓力事件方面準備不足。有見及此，金融穩定委員會³在二零一四年修訂了《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⁴的準則。《主要元素》規定，在倒閉時具系統重要性的金融機構均須訂立恢復和處置計劃。金融穩定委員會期望包括香港在內的所有成員地區落實這些準則，確保金融機構就風險事件作出充分準備。

8. 在二零一六年六月通過的《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)旨在符合《主要元素》中的大部分準則，包括有關處置規劃的賦權。

² 根據《銀行業(資本)規則》(第 155L 章)的定義，一級資本是認可機構資本基礎的組成部分。

³ 金融穩定委員會是二十國集團在二零零九年成立的國際組織，負責評估全球金融體系的風險，並建議應對方法。

⁴ 恢復規劃與處置規劃的基本分別，在於前者是有關審慎管理的要求，旨在避免可持續經營的機構倒閉，後者則旨在確保不能持續經營的機構能以有序的方式倒閉。恢復計劃應訂明一系列恢復方案，指定和說明認可機構如何監察是否需要啟動恢復方案，以及明辨執行恢復方案的主要措施和里程。

至於恢復規劃，專員暫時仍須倚賴《銀行業條例》賦予的資料收集權，規定認可機構擬訂恢復計劃。

9. 為提升透明度及確定性，我們認為有必要在《銀行業條例》訂立更明確的恢復規劃要求。擬議的修訂將賦權專員規定認可機構備存恢復計劃、在發現任何不足之處或障礙時修訂計劃內容，以及實施恢復計劃。這樣可確保我們符合金融穩定委員會的準則，即有關當局應獲賦予所需的權力，強制金融機構實施恢復措施。⁵

立法建議

風險承擔限額

10. 基於上文第 5 和 6 段所述的考慮，我們建議在《銀行業條例》加入一個新部分，賦權專員制定規則，訂明認可機構承擔財務風險的限額和限制。該等規則會以附屬法例形式，由立法會按先訂立後審議的程序制定；並會按照《銀行業(資本)規則》、《銀行業(披露)規則》和《銀行業(流動性)規則》的諮詢基礎和對象⁶進行法定諮詢。

11. 擬由專員制定的附屬法例，旨在取代《銀行業條例》第 XV 部的相關條文，以落實巴塞爾委員會的新大額風險承擔框架。不合時宜的現有條文會在附屬法例生效當日廢除。擬廢除的主要條文和以附屬法例形式訂立的替代規則，載列於附件。

恢復規劃

12. 我們建議在《銀行業條例》加入一個新部分，規定—

- (a) 認可機構必須擬訂、備存並向專員提交恢復計劃。該計劃應包括一系列恢復方案；當機構遇上壓力情況，其財政穩健性和持續經營能力可能受到重大威脅時，機構管理層可執行該等方案，以穩定和恢復其財政實力和持續經營能力；
- (b) 如發生恢復計劃指明的觸發性事件，或者須執行計劃中任何恢復行動，認可機構必須通知專員；

⁵ 在《銀行業條例》中加入恢復規劃部分的做法跟其他司法管轄區一致。例如歐盟的《Bank Recovery and Resolution Directive》便載有關於恢復規劃的指明條文(第五至第七條)，以及有關於初期介入措施的條文(第 27 條)，規定當局須具備權力，以要求銀行在遇上急劇惡化的財政情況時需執行其恢復規劃中的一項或多項措施。

⁶ 包括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、存款公司公會，以及專員認為合適的人士。

- (c) 專員可就恢復計劃向有關認可機構發出指示，以(i)確保計劃切合其目的；(ii)針對專員發現的不足之處或障礙，要求機構修訂恢復計劃；以及(iii)在專員認為機構在實施恢復計劃時有所延誤，而該延誤將危害機構的持續經營能力的情況下，規定機構必須實施恢復計劃，以穩定和恢復其財政實力和持續經營能力；以及
- (d) 專員可要求認可機構在本地成立為法團的控權公司擬訂和備存恢復計劃。

其他

13. 我們也藉此機會廢除《銀行業(指明香港公營單位)公告》(第1550章)。自《銀行業條例》附表4在二零一五年廢除後，已無須再實施該公告。

諮詢

14. 專員先後在二零一六年三月和九月，就落實巴塞爾委員會的新風險承擔限額框架，以及恢復規劃的規定，徵詢銀行界對有關建議的意見。業界普遍表示支持。

未來路向

15. 我們正就落實上述立法建議草擬修訂條例草案，預計在二零一七年第四季把條例草案提交立法會，以便有足夠時間，讓專員制定必要的規則，並讓認可機構作好準備，按照國際協議的時間表落實巴塞爾委員會的新大額風險承擔框架。

徵詢意見

16. 請委員備悉上述建議並提出意見。

財經事務及庫務局
香港金融管理局
二零一七年三月

擬廢除並以附屬法例替代的財務風險承擔限額主要條文

條次	現行條文	主要修訂建議
80	認可機構不得以本身的股份或其附屬公司／姊妹公司／控權公司的股份而批給某些類別的信貸融通。	<ul style="list-style-type: none"> ● 擴大有限制證券的範圍，除股份外，也涵蓋監管資本。
81	在香港成立為法團的認可機構就對手方或一組有聯繫對手方所承擔的財務風險，不得超逾一筆相等於該認可機構總資本 25%的款項。	<ul style="list-style-type: none"> ● 訂明如何計算風險承擔計量值，包括如何計算現時獲豁免的某些類別的風險承擔。 ● 適用於該等風險承擔(例如以現金存款作保證的風險承擔)的某些信用風險緩減措施，在決定認可機構有否遵從大額風險承擔限額的規定時，會視為用作減低相關風險的措施而獲計算在內。 ● 以比率顯示的限額，會由按總資本改為按一級資本某個百分比計算。
83	在香港成立為法團的認可機構，不得向任何指明的人(例如認可機構董事)提供任何達認可機構資本基礎某個百分比的指明無抵押融通。	<ul style="list-style-type: none"> ● 把限制範圍由指明的無抵押融通，擴大至新大額風險承擔框架涵蓋的財務風險承擔類別。 ● 以比率顯示的限額，會由按總資本改為按一級資本某個百分比計算。
87	在香港成立為法團的認可機構所獲取或持有任何其他一間公司的任何部分股本的價值總額，不得超逾該機構資本基礎的 25%。	<ul style="list-style-type: none"> ● 擴大受限制證券的範圍，除股份外，也涵蓋更多類別的股權風險承擔，例如股本衍生工具合約。 ● 以比率顯示的限額，會由按總資本改為按

		一級資本某個百分比計算。
87A	在香港成立為法團的認可機構不得獲取某公司的股本，致令所獲股本的價值達該機構在獲取股本時的資本基礎的 5%或以上。	<ul style="list-style-type: none"> 以比率顯示的限額，會由按總資本改為按一級資本某個百分比計算。
88	在香港成立為法團的認可機構所購買或持有的任何一項土地權益，其價值總額不得超逾該機構資本基礎的 25%。	
90	認可機構所持有的項目如屬《銀行業條例》第 83、87 和 88 條指明者，其價值總額不得超逾該機構資本基礎的 80%。	