



銀行政策與監管

銀行三級制

香港採用銀行三級制，分別為持牌銀行、有限制牌照銀行與接受存款公司。根據《銀行業條例》，這3類機構統稱為「認可機構」。

只有持牌銀行才可經營往來與儲蓄帳戶業務，以及接受任何數額與期限的存款。有限制牌照銀行主要從事商人銀行與資本市場業務，並可接受50萬港元（約64,103美元）或以上的存款，存款期不限。

接受存款公司大部分由銀行擁有或與銀行有聯繫，並從事私人消費信貸與證券等多種專門業務。這些公司只可接受10萬港元（約12,821美元）或以上的存款，而最初存款期至少為3個月。

香港是國際銀行中心，滙聚了世界各地的銀行機構。截至1999年6月底，香港共有166家持牌銀行、59家有限制牌照銀行及86家接受存款公司，合共經營1,583家本地分行，組成一個龐大的網絡。在這311家認可機構中，有279家由來自30多個國家的機構實益擁有。此外，境外銀行在香港所設的代表辦事處也有131家；這些代表辦事處不能從事任何銀行業務，其主要職責只限於銀行與香港客戶之間的聯繫工作。

認可準則

制定持牌銀行、有限制牌照銀行與接受存款公司的認可準則，是為了確保只有符合適當條件的機構才可接受公眾人士的存款。香港金融管理局（金管局）定期檢討認可準則，如有需要，便建議作出修訂，以配合監管環境的轉變，以及符合國際最新的監管標準。

根據《銀行業條例》，金管局為發牌機構，負責向所有3類認可機構發給、暫停與撤銷認可資格。該條例也加強認可程序中的制衡機制，包括規定金管局必須在暫停與撤銷認可資格等重要的決定上徵詢財政司司長的意見，並保留行政長官會同行政會議作為上訴機構，就申請推翻金管局所作決定的上訴進行聆訊。

認可機構須遵守《銀行業條例》各項規定，包括：保持充足的流動資金比率與資本充足比率；向金管局提交有關指定財務資料的定期申報表；遵守有關向任何一位客戶、董事或僱員貸款的限制；以及就任命控權人、董事與高級管理人員向金管局申請批准。

在1978年及以後獲發牌的境外註冊銀行以及在1990年及以後獲認可的境外註冊有限制牌照銀行過去都受「一間分行」政策限制；根據這項政策，這些機構實際上只可開設1家分行經營業務。對境外銀行實施這項分行數目限制的原意，是避免零售銀行市場競爭過於激烈。不過，金管局在考慮過銀行業市場的最新發展後，認為這項政策已不

合時宜，亦未能配合香港銀行業的發展。因此，金管局在1999年9月放寬「一間分行」政策。從此，境外銀行可以在不超過3幢樓宇內經營業務。此外，對境外註冊機構可以開設的地區和後勤辦事處數目的限制也一併撤銷。金管局會在2001年檢討有關情況，並考慮進一步放寬這項政策。

鑑於發行多用途儲值卡風氣逐漸盛行，可在很大程度上取代現金與支票的功能，因此《1997年銀行業(修訂)條例》授權金管局監管多用途儲值卡的發行。該條例規定，只有持牌銀行才可發行用於購買貨品與服務均不受限制的多用途儲值卡，以維持支付系統的穩定，並為持卡人提供若干程度的保障。然而，非銀行服務供應商可申請為接受存款公司，以發行應用範圍較受限制的多用途儲值卡為主要業務。至於某些被視為對支付系統及持卡人構成很少風險的多用途儲值卡，新法例也授權金管局酌情豁免其批核程序。

《1997年銀行業(修訂)條例》另一個主要目的，是要為從事批發外匯與存款市場業務的貨幣經紀引進認可制度。該條例規定，只有符合條例附表所列的適當條件準則的人士，才會獲准成為貨幣經紀。貨幣經紀獲准發牌後，便須遵守有關經營業務的守則與指引。

監管制度

《銀行業條例》為香港銀行業監管的法律基礎。金管局力求香港的監管制度完全符合國際標準，尤其是巴塞爾銀行監管委員會(巴塞爾委員會)所建議的標準。金管局的目標是制定審慎的監管制度，既可以促進銀行體系的整體穩定與有效運作，同時又具備足夠的靈活性，讓認可機構作出商業決定。

為配合巴塞爾委員會有關《有效監管銀行業的主要原則》(《主要原則》)的文件，金管局於1997年評估香港狀況，發現香港的監管制度大都符合《主要原則》。1999年7月通過的《1999年銀行業(修訂)條例》，使香港的銀行監管制度完全符合《主要原則》。

監管模式

金管局的監管政策採用「持續監管」的模式，透過多種不同方法對認可機構進行持續監察，目的是及早發覺問題所在，防患未然。

這種監管模式的重點，是對認可機構逐一進行現場審查，審查範圍可以是針對個別範疇的調查，也可以是對機構運作的全面檢討，視乎對有關機構的風險評估而定。現場審查是一個很好的機會，讓金管局對認可機構的管理與監控方法作出直接評價，對於核證資產質素尤有幫助。然而，由於現場審查每隔一段時間才會進行，要達致「持續監管」的目標，還需要另外對認可機構的財政狀況進行持續的非現場分析，以及評估其管理質素，包括管理與限制風險的制度。非現場分析的範圍，由定期分析認可機構不同業務範疇的統計資料申報表，以至每年度對其表現與財政狀況進行深入的檢討。非現場審查完成後，金管局會與認可機構的高層管理人員開會，就審慎監管事項進行討論。遇有特定事項，金管局也會與個別認可機構的各級管理人員保持密切聯繫。

在持續評估個別認可機構的表現時，金管局特別注意的項目包括：資本、流動資金、盈利、資產質素、貸款虧損準備、風險集中情況、利率風險、風險管理制度和內部管控制度等。

監管程序的另一個重要步驟，是與認可機構的內部和外聘審計師進行商討。通常在每年審計工作完成後，金管局便聯同認可機構與其審計師舉行年度三方聯席會議。商討事項一般包括年度審計報告、壞帳準備是否充足與遵守監管標準的情況。

金管局定期行使《銀行業條例》賦予的權力，要求審計師提交報告，滙報認可機構在審慎監管申報表所填資料是否準確，以及認可機構編製申報表的制度是否完善。此外，金管局亦可要求審計師就個別認可機構的內部管控制度提交報告。

鑑於金融及經濟環境不斷轉變，金管局需不時強化監管程序，以維持銀行體系的穩定。為確保銀行監管制度有效運作，金管局現已開始制定較規範化的風險為本監管制度和品質保證計劃。

風險為本的 監管制度

金管局繼續致力改善風險為本的監管方法，並參考先進經濟體系採用的同類模式作為基準。這包括制定更有系統的風險評估制度，改革組織架構，以改善員工表現及促進員工更全面的職業發展。金管局已就實施《銀行業顧問研究報告》所提出的建議（見最後一節）開展籌劃工作，包括成立牌照及守則遵行處。這使金管局的銀行監理處更能集中注意力在個別機構及整體銀行業的風險範疇。金管局期望於兩年內實行完善的風險為本的監管制度。

資本充足比率

香港自1989年底開始，即採用國際結算銀行在1988年提出，並為國際認可的資本充足比率制度，實施的時間較巴塞爾委員會建議不遲於1992年底的全面實行期限還早。在1999年6月底，本地註冊認可機構整體的綜合資本充足比率為19.5%，遠遠超出國際結算銀行所定8%的最低國際標準。金管局已根據1996年1月巴塞爾委員會發出納入市場風險的《資本協定修訂》，為香港制定市場風險資本制度。這個制度於1997年12月31日生效。金管局推行這個制度時採用三種方法，即標準方法、模式方法（所用計算模式須經金管局批准）與給予豁免。

流動資金的監管

金管局根據多項準則來評定認可機構是否具備充足的流動資金，這些準則包括流動資金比率、資產負債期限錯配情況、在銀行同業市場拆借的能力、存款的多元化和穩定程度、貸存比率以及集團內部交易。這種方法的目的是盡可能確保認可機構在正常情況下有能力支付到期債務，並保持充裕的優質流動資產，以防一旦發生流動資金短缺危機，也有能力應付。

財務資料披露

金管局支持本港的認可機構披露更多財務資料，此舉符合國際間提高透明度及問責性的趨勢。隨着認可機構於1994年採納了金管局發出的《認可機構披露財務資料的最佳執行指引》，香港在披露財務資料方面的標準已大致上與其他主要金融中心看齊。在

香港註冊成立的認可機構(較小規模的有限牌照銀行及接受存款公司除外)須披露充分的財務資料,包括審計年度帳目及年報內的損益帳、資產負債表、現金流量報表及資產負債表外的風險等。

金管局於1998年進一步推行措施,提高認可機構財務狀況的透明度,以加強認可機構之間的市場自律。本地銀行方面,1998年的披露方案重點在於銀行貸款組合的質素。認可機構須就過期及經重組資產披露更詳細的資料。有關「電腦二千年問題」的披露要求亦有所提高。境外註冊的認可機構須每半年披露《認可機構財務資料的最佳執行指引》內的部分主要財務資料。由1999年6月起,本地機構須公布中期財務資料。這項規定使非上市本地機構公布財務資料的次數,與上市本地機構及境外註冊機構的公布次數相同。

放寬利率管制

本港所有持牌銀行都是香港銀行公會會員。一直以來,存款額不超過50萬港元(約64,103美元)及期限少於15個月的港元存款利率均受到銀行公會所定的利率規則管制。1994年10月1日起,利率規則逐步放寬。放寬利率管制計劃最後階段於1995年11月1日實行,自此以後,所有7日或以上的小額定期存款的利率管制均告撤銷。現時利率規則管制只適用於往來存款、儲蓄存款及7日以下的定期存款。1999年7月,金管局宣布分兩個階段撤銷餘下的利率規則(詳見最後一節)。

電子銀行

根據《銀行業顧問研究報告》,科技是影響香港以至全球金融服務業未來發展的主要動力之一。該報告也指出許多本地銀行均計劃在未來5年推出網上銀行服務。事實上,金管局曾就網上銀行發出多份通函,說明其監管政策,而現時已有多家銀行在提供不同種類的網上銀行服務。同時,政府為了提供安全穩妥的環境,以便在互聯網上進行電子交易,現正設立一項本地公用密鑰基礎設施及制定必要的法律制度。金管局會繼續跟進最新的科技發展,並會按需要修訂監管制度,確保能繼續提供安全和穩定的環境,使網上銀行在香港順利發展。

衍生工具與 風險管理

金管局繼續採取積極措施,監管認可機構的衍生工具業務。金管局在制定有關認可機構的衍生工具業務風險管理的監管制度時,採取了三管齊下的方式,即:

- 監控制度(確保認可機構備有完善的內部監控制度,以管理其衍生工具業務的風險);
- 資本(確保認可機構具備充足的資本,以應付衍生工具業務可能出現的虧損);與
- 能力(確保金管局具備足夠的專門知識,以制定風險管理政策,並監管認可機構的衍生工具業務)。

1994年12月,金管局採納了巴塞爾委員會有關衍生工具風險管理的建議,作為業內指引。該指引的重點是由董事局與高層管理人員實行高層監控。1996年3月,金管局發出一份更詳盡的金融衍生工具業務操作指引,這份指引是根據對認可機構內部監控制度的審查、

與其他監管 機構的聯繫

財資部門查訪結果以及自霸菱集團與大和銀行事件所汲取的教訓而制定。自1994年起，金管局成立專責小組，審查活躍於有關市場的機構的衍生工具業務及交易活動，以及檢討其風險管理制度是否妥善。

金管局於1995年10月與證券及期貨事務監察委員會（證監會）簽署諒解備忘錄，以促進監管工作上的合作。在1996年，金管局在證監會協助下編製了認可機構證券業務的現場審查指引，並成立特別小組，對活躍於證券市場的機構進行審查。現時金管局與證監會每月舉行一次會議，討論共同關注的事項和個案。

銀行界承受來自全球各地的新類型風險，增加了監管當局在地理或職能上彼此合作的需要。金管局已跟泰國、印尼、澳門、美國及英國監管當局簽署諒解備忘錄，以加強監管信息的交流與合作。金管局仍不斷擴展與其他國家的銀行監管當局的雙邊合作，促進這方面的發展，並與中國人民銀行舉行定期會議，商討共同關注的事項。

金管局也積極參與國際和區內銀行監管組織的活動，現正擔任東亞及太平洋地區中央銀行會議（EMEAP）屬下銀行業監管研究小組的主席，亦曾參與巴塞爾委員會轄下負責草擬《有效監管銀行業的主要原則》的工作小組。

銀行業的未來 發展和改革

1998年初，金管局委任顧問公司，就香港銀行業進行研究，目的是制定未來5年有效監管銀行業的適當策略。該項研究已在1998年12月完成。

鑑於金融環境的新發展，顧問研究向金管局建議4項策略性目標，有助促進銀行業的未來發展。這些目標包括：

- 確保香港維持適當的監管制度；
- 改善競爭環境，確保全球及本地趨勢的有利因素得以在香港市場發展；
- 確保因全球及本地發展趨勢而日益增加的風險水平得到審慎管理；及
- 提高透明度，使市場規律的力量能更有效地運作。

金管局考慮過研究的建議以及在為期3個月的公開諮詢行動中所收集到的意見後，將會推行以下的一套政策措施，以改革和進一步發展本港的銀行體系：

(a) 整體方向

- 鼓勵開放市場和提高香港銀行業的競爭力，從而促進業內的效率和創新；
- 為配合上項措施，加強銀行基礎設施，以提高銀行業的安全和穩健程度；及
- 逐步撤銷監管屏障，讓市場力量發揮更大作用，以決定銀行業內適當的機構數目。

(b) 改革和開放市場的措施

- 在符合監察過程的先決條件下，分兩個階段推行撤銷利率規則的計劃，第一階段在2000年7月1日開始，將會撤銷7日以下定期存款的利率限制；第二階段在2001年7月1日開始，將會撤銷儲蓄和往來存款的利率限制；
- 在1999年下半年放寬「一間分行」規定，准許現時受此規定限制的境外銀行初期設立不超過3家分行（這項政策會在2001年檢討是否應該完全撤銷）；
- 在香港銀行同業結算有限公司能制定合適合約安排的前提下，在1999年下半年准許有限牌照銀行使用即時支付結算系統，為結算所自動轉帳系統的支付項目進行交收；
- 在2000年下半年進行深入研究後，將三級發牌制度簡化為兩級制，並同時檢討不同級別認可機構的最低繳足股本要求；及
- 在2001年下半年檢討現時有關申請獲發本地銀行牌照的規定。

(c) 提高銀行業安全和穩健的措施

- 在2000年上半年詳細研究應否在香港設立明示存戶保障制度，並就《公司條例》下為小額存戶而設的優先索賠計劃，研究是否應該對香港銀行設立維持資產規定；
- 澄清金管局作為香港銀行體系最後貸款人的角色；
- 繼續改良對銀行公開財務資料的要求，冀能與國際最高標準看齊；
- 在香港制定較規範化的風險為本監管制度；
- 在2000年上半年就香港銀行體系設立商業信貸資料庫的構思進行詳細的可行性研究；及
- 提升銀行體系內的企業管理水平。

這套政策措施已得到政府同意。根據實施時間表，預期大約在3年時間內完成推行這套政策措施。