

## 第 3 章

### 法律及監管架構

- 3.1 本章闡述香港的監管制度的法律及政策架構，以及在這個架構內實施監管的情況。

#### 法律架構

- 3.2 《條例》為香港的銀行監管提供了一套法律架構，《條例》的詳題列出《條例》的目的 —

「旨在規管銀行業務及接受存款業務；就認可機構的監管訂定條文，以便提供措施以保障存款人；促進銀行業體系的整體穩定與有效運作；就貨幣經紀的監管訂定條文；以及就附帶或相關的事宜，訂定條文。」

- 3.3 《條例》第 7(1)條訂明，金融管理專員的主要職能是促進銀行業體系的整體穩定與有效運作。就此而言，第 7(2)條進一步規定金融管理專員須 —

- (a) 負責監管遵從《條例》條文的事宜；
- (b) 採取一切合理步驟，以確保所有認可機構的主要營業地點、本地分行、本地辦事處、境外分行及境外代表辦事處以及本地代表辦事處<sup>1</sup>均以負責、誠實與務實而有條理的態度經營；
- (c) 促進與鼓勵認可機構及貨幣經紀維持正當操守標準及良好和穩妥的業務常規；
- (d) 遏止或協助遏止與認可機構的業務常規有關的非法、不名譽或不正當的行為；

---

<sup>1</sup> 有關本地代表辦事處的定義，見第 2.13 段。

- (e) 於適當時，在《條例》或任何其他條例准許的範圍內，與香港或香港以外任何地方獲承認的金融服務監管當局合作並對其給予協助；
- (f) 考慮並建議與銀行業務及接受存款業務有關的法律改革；及
- (g) 採取一切合理步驟，以確保任何認可機構所經營的任何銀行業務、任何接受存款業務或任何其他業務是—
  - (i) 以持正和審慎的方式以及適度的專業能力經營的；及
  - (ii) 以無損或相當不可能損及存款人或潛在存款人的利益的方式經營的。

3.4 為達到上述目的，《條例》載有多項詳盡條文。條文涉及的範疇包括 —

- (a) 銀行業務及接受存款業務只准由認可機構經營（第 III 部）；
- (b) 認可（第 IV 部及[附表 7](#)）；
- (c) 認可的撤銷及暫停（第 V 部、第 VI 部及[附表 8](#)）；
- (d) 管制認可機構的權力（第 X 部）；
- (e) 審計及經審計帳目的公布（第 XI 部）；
- (f) 由認可機構披露資料（第 XII 部）；
- (g) 認可機構的擁有及管理（第 XIII 部）；
- (h) 認可機構貸款的限度及認可機構的權益須受的限度（第 XV 部）；

- (i) 廣告、申述及「銀行」稱號的使用（第 XVI 部）；
- (j) 資本要求（第 XVIA 部）；及
- (k) 流動性規定（第 XVIB 部）。

接下來的各章節會詳細說明上文所述的部分條文。

- 3.5 有一點應注意，金融管理專員關注的是認可機構的整體業務，而並非僅限於銀行或接受存款業務。尤其金融管理專員在《證券及期貨條例》列載的合作監管制度下，對監管認可機構的證券業務負有重要責任。根據有關制度，金融管理專員作為認可機構的前線監管人員，負責認可機構的證券業務的日常監管工作。金融管理專員採納與證券及期貨事務監察委員會（證監會）對持牌法團採取的監管標準同等的監管標準，並在有需要時向認可機構發出通告及指明額外標準，協助認可機構在銀行業的經營環境中符合證監會的標準，以及可在為履行其職能而有需要時指明額外標準。
- 3.6 認可機構如計劃從事以下任何證券及期貨活動（《證券及期貨條例》[附表 5](#) 界定為「受規管活動」），須根據《證券及期貨條例》向證監會註冊為註冊機構：證券交易/就證券提供意見；期貨合約交易/就期貨合約提供意見；就機構融資提供意見；提供自動化交易服務；提供資產管理及提供信貸評級服務<sup>2</sup>。申請人如有意進行首次公開招股活動，應透過同集團內的第 6 類持牌法團進行。
- 3.7 同時，根據相關法定規管制度，金融管理專員是銀行業的保險及強積金中介人的前線監管機構。金融管理專員在監管認可機構的保險及強積金中介活動時，會監察認可機構遵守金融管理專員及其他相關監管當局發出的適用監管規定的情況。
- 3.8 此外，金融管理專員與證監會合作監管香港的場外衍生工具市場。有關監管框架載於《證券及期貨條例》，涵蓋有關指定場外衍生工具交易的強制性匯報、結算及交易責任，以及相關的

---

<sup>2</sup> 《證券及期貨條例》[附表 5](#) 從「提供信貸評級服務」的定義中剔除某些類別的活動，包括提供私人信貸評級及收集信貸資料。詳見《證券及期貨條例》[附表 5](#) 及證監會網站《[常見問題](#)》中有關「信貸評級機構」的部分。

備存紀錄責任。這些責任的確切規定(正分階段實施)載於《證券及期貨條例》下的附屬法例內(即以規則形式列出)。根據這套框架,金融管理專員是認可機構及核准貨幣經紀的場外衍生工具活動的主要監管機構。

## 法定規則、指引及實務守則

- 3.9 金融管理專員可在需要時根據《條例》的不同條文發出法定規則、實務守則及指引,以補充《條例》的法律架構。
- 3.10 《條例》第 60A(1)條規定,金融管理專員在諮詢財政司司長、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,可訂立規則,以訂明認可機構須向公眾人士披露關於其事務狀況的資料,包括其利潤及虧損及其財政資源(包括資本資源及流動資金資源),並訂明該等資料須予披露的方式、時間及期間。(《銀行業(披露)規則》—見第 4.95 段)
- 3.11 《條例》第 97C(1)條規定,金融管理專員在諮詢財政司司長、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,可為以下目的訂立規則:考慮到與在香港成立為法團的認可機構有關聯的風險,為該等機構訂明資本規定。(《銀行業(資本)規則》—見第 4.45 段)
- 3.12 《條例》第 97H(1)條規定,金融管理專員在諮詢財政司司長、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,可為以下目的訂立規則:考慮到與認可機構有關聯的流動性風險,為該等機構訂明流動性規定。(《銀行業(流動性)規則》—見第 4.57 段)
- 3.13 《條例》第 97M 條規定,金融管理專員在諮詢財政司司長、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,可批准及發出實務守則,以就根據《條例》第 60A(1)、97C(1)或 97H(1)條制定的任何規則提供指引。(截至目前為止,金融管理專員發出了《銀行業(流動性覆蓋比率——淨現金流出總額的計算)守則》,就根據《銀行業(流動性)規則》計算「淨現金流出總額」(流動性覆蓋比率的分子)提

供指引。)

### 3.14 就指引而言 —

- 《條例》第 7(3)條規定，金融管理專員可不時安排擬備並安排藉憲報公告刊登指引，表明他擬行使或根據《條例》授予他或委予他的職能的方式。
- 《條例》第 16(10)條規定，為使尋求認可的公司有所遵循，金融管理專員可不時安排擬備並安排藉憲報公告刊登不抵觸《條例》的指引，表明他擬行使[附表 7](#)向他授予或委予的職能的方式。
- 《條例》第 82(1)條規定，金融管理專員在諮詢財政司司長後，可不時藉憲報公告刊登與《條例》不抵觸的守則，使認可機構有所遵循，守則內指明認可機構不應採取的營業手法，原因是金融管理專員認為，該等營業手法將會或可導致認可機構的良好財政狀況，倚賴某單一個體的良好財政狀況。
- 《條例》第 118C(7)條規定，為使尋求核准以貨幣經紀身分行事的公司有所遵循，金融管理專員可不時安排擬備並安排藉憲報公告刊登不抵觸《條例》的指引，表明他擬行使[附表 11](#)向他授予或委予的職能的方式。

3.15 除上述法定指引外，金融管理專員定期發出非法定指引列載認可機構應力求達到的標準，以及非法定技術文件澄清金融管理專員對規管及匯報事宜的詮釋。

## 政策架構

3.16 認可機構的董事局及管理層被視為對認可機構的審慎管理負有主要責任。金融管理專員的監管目的，是透過制訂並執行最低審慎監管標準架構，以加強管理層對認可機構行使的紀律及管控。此舉一方面可防止出現過度競爭的情況，以致威脅到銀行體系的穩定或存款人的利益，另一方面又能讓管理層可靈活作出商業決定。

- 3.17 香港金融管理局<sup>3</sup>是巴塞爾銀行監管委員會的成員。為了維持香港的國際金融中心地位，金融管理專員採取的政策是香港的監管架構應盡可能符合巴塞爾委員會及包括金融穩定委員會在內的其他釐訂標準的國際組織所建議的國際監管標準。
- 3.18 在監管國際銀行方面，金融管理專員遵照巴塞爾委員會發出的標準的原則所涵蓋的國際慣例，包括資本充足水平的國際標準、有效監管銀行業的主要原則，以及跨境銀行監管協定。金融管理專員在決定認可準則如何適用於境外申請人時，已考慮到這些標準。
- 3.19 金融管理專員的監管政策架構運用 CAMEL 評級制度，透過分析認可機構的資本(Capital)、資產質素(Asset Quality)、管理(Management)、盈利(Earning)及流動資金(Liquidity)，來評估認可機構的安全與穩健程度。金融管理專員向各認可機構發出了多項指引及通告，列明他就 CAMEL 評級系統涉及的範疇對認可機構所抱的期望與要求。這些指引及通告載於金管局網站，可以從 <http://www.hkma.gov.hk/chi/key-information/guidelines-and-circulars> 下載。這些指引所包含的政策架構是第 4 章所載有關金融管理專員對法定認可準則的詮釋的基礎。

## 監管架構

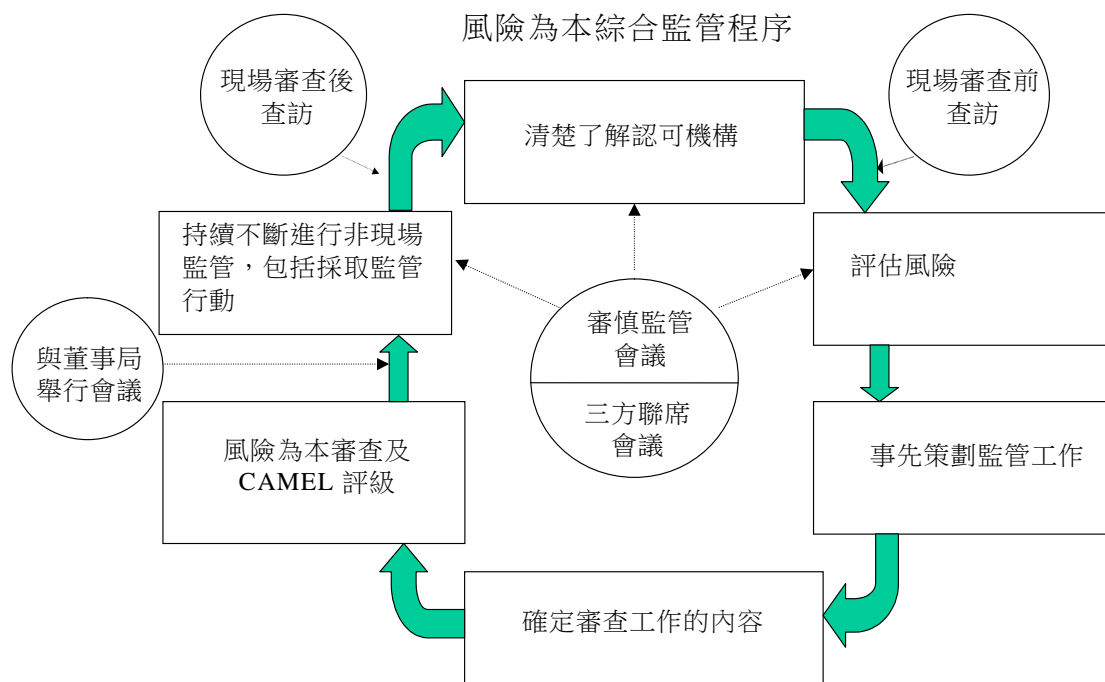
- 3.20 金融管理專員監管制度的目的，是透過有效的程序，以持續不斷的方式監察及評估認可機構的安全與穩健程度。這個程序採用風險為本的模式，其中包括以規範化的方法對認可機構的風險狀況進行前瞻式評估，以便直接及具體地集中留意對認可機構來說風險最大的環節，同時可使金融管理專員更主動並盡早作好部署，防範任何現存或逐漸形成的風險嚴重威脅到銀行體系的穩定。
- 3.21 風險為本監管制度着重評估認可機構就所面對的各類風險制定的風險管理制度及內部管控措施的質素。金融管理專員指定的 8 種主要潛在風險分別為：信貸、利率、市場、流動資金、業務操作、法律、信譽及策略風險。認可機構的風險狀況是在

---

<sup>3</sup>金融管理專員領導一個名為「香港金融管理局」的機構，並擔任該局總裁一職。

權衡該機構的潛在風險水平與風險管理制度的質素後評定的。接着，認可機構會獲分配風險管理評級，該項評級會併入認可機構的 CAMEL 評級制度的管理及其他相關組成項目內。

## 監管程序



3.22 從上圖可見風險為本監管方法如何併入金融管理專員的整個監管程序內，以提高持續監管的水平。風險為本制度是循環式設計，並盡量根據最新情況持續不斷地進行監管，同時輔以現場查訪、審慎監管會議、三方聯席會議及與在本地成立為法團的銀行的董事局舉行年度監管會議，以加強監管工作。此外，如屬在本地成立為法團的認可機構，風險為本監管方法會通過監管審查程序，併入 CAMEL 評級制度。監管審查程序的目的是協助金融管理專員評定適用於機構的最低資本充足要求（見第 4.48 段）。

3.23 認可機構的現場查訪可在整個周期的任何階段進行，但大多都是在現場審查前或後的風險評估更新程序期間。在現場審查前進行查訪的目的，是要了解可能影響認可機構的風險狀況的近期發展（如推出新產品或風險管理制度有任何重大改變）。在現場審查後進行查訪，則通常為了跟進審查期間的重大發現或

所採取的監管行動。

- 3.24 作為持續監管程序的一部分，金融管理專員每年都與認可機構的高級管理層舉行審慎監管會議。金融管理專員非常重視這個定期對話的機會，原因是此舉有助銀行業監管當局更了解認可機構的高級管理層如何評估及管控認可機構的風險，以及對當前業務狀況及前景的看法。該會議也使監管人員有機會澄清某些具體事項，並討論在整個周期任何階段內出現的從審慎監管角度而言需予關注的事項。
- 3.25 若認可機構是銀行集團的成員，審慎監管會議或會分別在集團整體及個別認可機構的層面進行。此外，金融管理專員可能會安排監管人員前往境外銀行的境外總辦事處或趁總辦事處的人員來港期間與其進行商討。
- 3.26 三方聯席會議可以在完成年度審計後舉行，參與者包括認可機構及其外聘核數師。會議議程一般包括審計期間發現的任何事項，例如內部管控制度的不足、撥備是否足夠，以及遵守審慎監管標準與《條例》各項規定的情況。此外，金融管理專員也希望有機會參閱外聘核數師致認可機構管理層的業務函件，並討論該函件所載從審慎監管角度而言需予關注的事項。
- 3.27 為進一步鞏固持續監管制度，金融管理專員會與各間在本地成立為法團的銀行的董事局舉行年度會議。這個會議一般會在完成風險為本現場審查及更新認可機構的綜合 CAMEL 評級後進行，目的是討論審查結果，特別是有關風險管理制度的任何重大缺失或從審慎監管角度而言需予關注的任何其他事項。上述會議也是董事局成員與銀行業監管當局討論其他共同關注事項的機會。

### 現場審查

- 3.28 香港監管制度的核心部分，是對認可機構進行現場審查。現場審查讓金融管理專員有機會直接評估認可機構的管理及管控方法，尤其有助評估機構的資產質素及內部管控系統是否足夠。金融管理專員對在本地及境外成立為法團的認可機構均會進行現場審查。對於在香港成立為法團的機構，現場審查的範圍更擴展至涵蓋其境外分行及附屬公司。



- 3.29 現場審查的範圍參照風險評估程序的結果而定，有關程序的目的是確定每類業務的風險水平。金融管理專員會與有關機構的管理層討論審查的主要結論，並在考慮管理層意見後，發出正式的審查報告。審查報告除了指出存在缺失或需要關注的地方外，還會提出補救措施的建議。金融管理專員會密切監察有關機構實施建議的情況。至於境外銀行，金融管理專員可能會將審查報告寄予機構的註冊地監管當局，以供參考。
- 3.30 審查的次數會視乎機構的規模、財政狀況及內部管控制度而有所不同。對於在香港以外地方成立為法團的機構，金融管理專員在決定審查的次數時，會考慮其註冊地銀行業監管當局及總辦事處對該機構進行審查的範圍及次數。通常在本地成立為法團的大型機構會每年至少接受 1 次現場審查，在境外成立為法團的機構則每 4 至 5 年接受 1 次現場審查。
- 3.31 除以上所述外，香港採用的監管工具還包括與外聘核數師合作、非現場審查及與其他監管機構交換資料。

#### 與外聘核數師合作

- 3.32 在監管過程中，與外聘核數師的合作是相當重要的一環。在年度審計完成後，金融管理專員可能會與認可機構及其核數師舉行三方聯席會議。討論的事項一般包括年度審計報告、準備金的充足程度，以及遵守審慎監管標準與《條例》的情況。
- 3.33 《條例》第 61 條為外聘核數師在審慎監管過程中的參與提供依據。該條文清楚訂明，核數師無論是否應金融管理專員的要求，均可將他因核數師身分所察覺而與金融管理專員在《條例》下任何職能有關的事宜的資料或意見，真誠地向金融管理專員傳達。該條文為金融管理專員提供依據，讓金融管理專員能會見有關機構的外聘核數師，並與該核數師及其客戶討論共同關注的事項。
- 3.34 根據第 63(3A)條，金融管理專員可要求認可機構呈交由該機構委任的外聘核數師擬備的報告，內容包括以下所有或其中任何項目 —

- (a) 在指明期間內，該機構的管控制度是否足以讓機構可以在切實可行的情況下 —
  - (i) 正確編製審慎監管申報表；
  - (ii) 遵從《條例》中有關披露資料、風險限制，以及資本與流動資金充足水平的規定；以及
  - (iii)（如屬在香港成立為法團的機構）就其資產折舊或減值（包括壞帳及呆帳），以及實際或潛在的法律責任及虧損維持足夠準備金；
- (b) 在該段期間內 —
  - (i) 核數師有否發覺機構有嚴重違反上文(a)(ii)段提述機構在《條例》下的責任的情況；以及
  - (ii)（如屬在香港成立為法團的機構）核數師有否發覺機構沒有維持上文(a)(iii)段提述足夠的準備金。

3.35 除了根據第 63(3A)條編製的周期報告外，金融管理專員可根據第 59(2)條要求機構呈交由其核數師擬備的特別報告，報告內容為金融管理專員為履行其在《條例》下的職能而合理需要的資料，包括 —

- (a) 根據在指明期間內進行的帳目審計結果編製有關機構的事務狀況及／或利潤及虧損；或
- (b) 機構的管控制度是否足以讓機構可以在切實可行的情況下審慎管理其事務、業務及財產，及遵行其在《條例》下的責任。

3.36 金融管理專員不打算要求機構定期提交這類報告。金融管理專員的取向是會針對特別需要注意的範疇要求認可機構編製這類報告，例如是防止清洗黑錢的管控措施、應變計劃、有關機構主要營運環節的特別管控措施，以及內部審計工作。金融管理專員決定根據第 59(2)條要求認可機構提交特別報告的情況

包括：機構的內部管控制度存在重大缺失、在審慎監管申報表中發現重複錯誤、發生影響機構業務的不利事故或交易，以及某些業務活動承受重大風險。

### 非現場審查

- 3.37 為了進行「持續監管」，除了現場審查外，還會對每間機構的財政狀況進行持續的非現場分析，以及評估機構的管理質素，包括管控風險額及設定風險限額的制度。非現場審查有助監察機構的財政狀況，以及察覺正在形成的問題，從而可隨即通過現場審查或審慎監管會議作出跟進。
- 3.38 非現場分析的範圍可以由定期分析認可機構不同的業務的財務資料申報表，以至對個別機構的業績及財政狀況進行全面的年度檢討。非現場分析是在個別機構、同類機構及整個銀行體系的基礎上進行，資料來源主要分為三方面：統計資料申報表、內部管理帳目及其他管理資料，以及已公布的財務資料。
- 3.39 《條例》第 63 條賦予金融管理專員權力定期收集及就特別事項收集審慎監管數據。目前以法定申報表申報的資料包括資產及負債、損益帳目、資本充足比率、流動資產狀況、利率風險、大額風險、貸款及墊款分類分析、外匯持倉，以及與證券、保險及強積金有關的業務和人民幣業務。部分申報表須在單獨及綜合基礎上填報。現行的統計資料申報表及填報指示清單可以從 <http://www.hkma.gov.hk/chi/key-functions/banking-stability/banking-policy-and-supervision/regulatory-framework.shtml> 下載。此外，金融管理專員亦會透過調查，收集有關住宅按揭貸款、信用卡應收帳款、的士貸款及對非銀行中資企業的貸款，以及特定債務證券及對衍生工具與證券化產品的資產負債表外風險承擔的資料。
- 3.40 金融管理專員也可以要求認可機構提供補充資料，以進行非現場審查，包括財政預算及預測等內部管理資料及呆壞帳報告。此外，金融管理專員亦可要求認可機構提供有關機構的特定業務範圍的內部政策聲明等非財務資料，以及有關機構附屬公司的資料。
- 3.41 即時及準確申報審慎監管資料與財務數據對銀行監管工作的

成效至為重要。機構如不遵守有關提供資料的法定或非法定要求，金融管理專員會視之為警告訊號，表示需要對該機構進行緊密調查。認可機構未能提供《條例》所規定的重要資料，又或提供虛假、有誤導成分或不準確的資料，均構成第 5 章所述撤銷認可資格的理由。

- 3.42 基於保密理由，在監管過程中所取得有關認可機構的審慎監管資料受《條例》第 120 條的公事保密規定規限；除非在第 120 及 121 條所列的情況下，否則金融管理專員不可向第三者披露該等資料。

#### 與其他監管當局交換資料

- 3.43 金融管理專員與本港及境外監管機構保持定期接觸，就監管事項交換意見。至於在香港以外地方成立為法團的機構，金融管理專員在認可程序開始時即展開這類接觸。其間金融管理專員會就申請人的管理及財政狀況，向有關的銀行業監管當局尋求保證，並索取關於該監管當局實行綜合監管的範疇的資料。

- 3.44 《條例》第 68 條訂明，在香港以外地方獲適當承認的銀行業監管當局經金融管理專員批准後，可審查其具有主要監管責任的認可機構或其具有該等監管責任的公司的附屬公司在香港的業務的帳冊、帳目及交易。境外監管當局也可同樣審查本港代表辦事處的有關文件。

- 3.45 根據《條例》第 121 條，若金融管理專員認為符合以下條件，即可向職能相當於金融管理專員、證監會、保險業監督或強制性公積金管理局（積金局）或財務匯報局的境外主管當局披露資料 —

- (a) 有關的境外主管當局受到足夠的保密條文規限；及
- (b) 披露資料符合存款人或潛在存款人的利益或公眾利益；或
- (c) 披露資料有助接收資料的一方行使其職能，同時如此披露資料沒有違反存款人或潛在存款人的利益或公眾利益。

- 3.46 由於不同類型金融機構之間的聯繫日趨緊密，一間機構的問題

可能會蔓延至其他機構，特別是如果這些機構是屬於同一個金融集團，因此金融管理專員與其他本地監管當局交換資料是相當重要的。金融管理專員已與證監會簽署諒解備忘錄，列出兩間監管當局對監管合作方面的協定架構。諒解備忘錄的目的是就雙方均負有監管責任的機構或金融集團加強合作，以及避免出現重複監管的情況。根據《條例》第7(2)及120(5)(fa)條，金融管理專員亦獲授權與證監會交換（沒有任何限制）有關認可機構進行的受《證券及期貨條例》規管的業務的資料。金融管理專員亦與保險業監督簽訂了諒解備忘錄，以加強雙方合作、交換資料及互相協助。金管局、保險業監督、證監會及積金局簽署了《根據《強制性公積金計劃條例》規管註冊計劃的受規管者協議備忘錄》（該備忘錄列載上述4間監管機構之間就履行其各自在《強制性公積金計劃條例》下規管強積金中介人的職能的若干行政及運作安排。財務匯報局是根據《財務匯報局條例》成立的法定組織。金管局與財務匯報局簽訂了諒解備忘錄，以詳述雙方溝通及交換資料的機制，以及加強持續合作與互相協助。

#### 與金融糾紛調解中心交換資料

- 3.47 金融管理專員連同證監會已與金融糾紛調解中心（調解中心）簽訂《諒解備忘錄》。根據有關備忘錄，調解中心會向上述兩個監管當局提供有關系統性問題及/或懷疑嚴重行為不當個案的資料。有關資料將有助金融管理專員盡快找出系統性問題及/或涉及行為不當的情況，以及及時採取適當的監管措施。

#### 綜合監管

- 3.48 金融管理專員就資本充足水平、風險集中情況以及流動資金水平等方面，對在本港成立為法團的機構進行綜合監管。綜合監管的主要目的，是讓金融管理專員能評估任何存在於銀行或金融集團可能會影響認可機構本身的問題，並在可能情況下採取預防或補救措施。
- 3.49 根據《條例》第63(2A)條，金融管理專員可要求認可機構的控股公司、附屬公司及同集團附屬公司提交金融管理專員為行使其在《條例》下的職能而合理需要的資料。如金融管理專員要求認可機構的控股公司或同集團附屬公司提交資料，金融管理

專員必須確信要求該等資料，符合機構存款人或潛在存款人的利益。

- 3.50 正如第4.36段所列載，一般來說，金融管理專員的政策是，擬持有在香港成立為法團的認可機構50%或以上股本的人士應為一間基礎穩健的銀行，或是一間具備適當經驗、在金融界中信譽良好並受到監管的金融機構。如申請由不符合這項要求的人士提出，金融管理專員一般會對該等申請人附加條件，並要求申請人設立在香港成立為法團的控股公司，而有關控股公司亦須遵守金融理專員所附加的條件。