

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1497/10-11號文件

檔 號：CB1/SS/9/10

《2011年證券及期貨條例(修訂附表5)公告》及 《2011年證券及期貨(財政資源)(修訂)規則》小組委員會

背景資料簡介

目的

本文件提供2011年2月18日在憲報刊登的《2011年證券及期貨條例(修訂附表5)公告》(下稱"《修訂公告》")及《2011年證券及期貨(財政資源)(修訂)規則》(下稱"《修訂規則》")的背景資料，以及財經事務委員會在2010年7月19日的相關討論摘要。

背景

2. 信貸評級機構(下稱"評級機構")給予的信貸評級，代表該等機構對借款人或發行人承擔財務責任的能力所持的意見。因此，信貸評級是投資者評估某項投資是否安全的主要參考資料。自2007年全球金融危機出現以來，市場一直關注到，評級機構並無充分考慮較複雜的金融工具本質上的風險，當市況轉壞時，亦無迅速在其評級中反映有關風險。具體來說，信貸評級的用家關注評級機構的營運慣例及模式，而此等慣例及模式可能會影響評級機構的客觀性和獨立性。

3. 自二十國集團達成共識，同意評級機構應受規管監察後，歐洲聯盟(下稱"歐盟")、美國、日本及澳洲均已宣布推出規管措施，以加強監察評級機構。在全球同意規管評級機構的背景下，政府認為在香港設立相關規管監察制度符合公眾利益。此舉既能加強保障投資者，亦讓以香港為基地的評級機構發出的信貸評級，可以繼續在其他司法管轄區使用。

4. 在2010年7月19日至2010年8月20日期間，證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")曾就有關建議進行公眾諮詢。2010年7月19日，政府當局向財經事務委員會簡介該等建議。

2010年10月29日，證監會公布諮詢總結，並在報告中表示合共接獲了21份意見書，回應者普遍表示支持有關建議。在證監會諮詢總結報告中列載的回應者提出的主要事項摘要載於**附錄**。

立法建議

《修訂公告》

5. 《修訂公告》由財政司司長根據《證券及期貨條例》(第571章)第142條訂立，旨在修訂該條例附表5，在附表的第1部中加入新的受規管活動類別——"第10類：提供信貸評級服務"。這項修訂使該條例所訂的現行規管制度適用於在香港提供信貸評級服務的法團、認可財務機構及個人。

6. 根據《修訂公告》，第10類受規管活動關乎擬備下述意見：主要就任何不屬個人的人、債務證券、優先證券或任何提供信貸協議的信用可靠性以已界定的評級系統表達的意見。該類受規管活動不包括以下活動：

- (a) 依據某人作出的要求而專為該人擬備並只提供予該人的信貸評級，而該項評級並非擬向公眾(不論在香港或其他地方)散發或以訂閱方式(不論在香港或其他地方)分發，亦無合理期望該項評級會如此散發或分發；或
- (b) 收集、整理、散發或分發關乎任何人的負債或信貸歷史的資料。

《修訂規則》

7. 《修訂規則》由證監會(於諮詢財政司司長後)根據《證券及期貨條例》第145條訂立，以修訂《證券及期貨(財政資源)規則》(第571章，附屬法例N)(下稱"《規則》")，就第10類受規管活動獲發牌的法團的繳足股本規定及速動資金規定以及相關事宜訂定條文。主要的修訂如下：

- (a) 在《規則》第5條及附表1加入第10類受規管活動的提述，以規定就第10類受規管活動獲發牌的法團，有責任維持《規則》附表1所訂明的繳足股本最低數額及規定速動資金最低數額；及

- (b) 在《規則》第56條加入第10類受規管活動的提述，以規定就第10類受規管活動獲發牌的法團，有責任定期向證監會呈交申報表。

8. 《修訂公告》及《修訂規則》將會自2011年6月1日起實施。

財經事務委員會所作的討論

9. 在2010年7月19日的會議上，財經事務委員會曾討論政府當局提出設立規管制度以規管在香港經營的評級機構的建議。事務委員會委員對此建議並無異議。一名委員表示，要設立一個有效的評級機構規管制度，制度內應涵蓋法例，訂明評級機構須為有問題的信貸評級承擔法律責任。鑒於當局並無訂立有關集體訴訟及命令賠償的條文，該委員對擬議規管制度的成效存疑。

10. 政府當局解釋，評級機構將須遵守日後制訂的《信貸評級機構的操守準則》，該準則會根據國際證券事務監察委員會組織(下稱"國際證監會組織")於2008年5月發出的《信貸評級機構的操守準則的基本原則》修訂本而擬訂。根據國際證監會組織的標準，信貸評級活動必須按廉潔穩健、獨立、具透明度及保密的原則進行。根據擬議的規管制度，證監會會監察評級機構的運作，並可針對違反《信貸評級機構的操守準則》的評級機構採取紀律行動，包括在嚴重違規的個案中吊銷評級機構的牌照。擬議的規管制度其實較英、美的規管制度更為嚴格，因為評級機構及其評級分析員均須領牌。由於證監會向評級機構採取任何紀律行動均會嚴重影響該評級機構的聲譽及業務，因此評級機構會小心避免違反《信貸評級機構的操守準則》及相關法例。

11. 一名委員關注香港與世界各地其他評級機構監管當局的合作問題。就此，政府當局表示，評級機構規管制度的全球網絡正在形成。當擬議的規管制度落實後，香港將與歐盟簽訂諒解備忘錄(下稱"備忘錄")，此備忘錄旨在管制評級機構發出的信貸評級在香港及歐盟地區的適用性。根據歐盟與其他司法管轄區簽訂的同類備忘錄，在香港註冊的評級機構所接受的規管將與其他司法管轄區的規管相若。

12. 鑒於委員關注有何機制確保評級機構進行主權評級時保持獨立客觀，政府當局表示，根據國際證監會組織發出的《信

貸評級機構的操守準則的基本原則》修訂本，當政府既是接受評級的實體，又同時是負責監察相關評級機構的主管當局時，該評級機構應調派不同的僱員分別處理評級工作和機構的監察事宜。在香港，證監會是負責監管證券市場的獨立法定機構。證監會與其他司法管轄區的監管機構一樣，將會集中監察評級機構在釐定信貸評級時的行為，確保評級機構根據獨立、客觀及公平的評估給予信貸評級。

相關文件

13. 相關文件載於以下連結：

有關2011年2月18日刊登憲報和2011年2月23日在立法會會議席上提交的附屬法例的法律事務部報告(立法會LS29/10-11號文件)

<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/hc/papers/hc0225ls-29-c.pdf>

政府當局就《2011年證券及期貨條例(修訂附表5)公告》及《2011年證券及期貨(財政資源)(修訂)規則》提交的立法會參考資料摘要

http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/subleg/brief/28_29_brf.pdf

財經事務委員會2010年7月19日會議的紀要(第53至63段)

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/fa/minutes/fa20100719.pdf>

證券及期貨事務監察委員會於2010年10月29日發出的諮詢總結報告

http://www.sfc.hk/sfc/doc/TC/speeches/public/consult/conclusions_cra_chi.pdf

政府當局題為"信貸評級機構的規管"的文件

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/fa/papers/fa0719cb1-2525-4-c.pdf>

由立法會秘書處擬備題為"信貸評級機構的規管"的背景資料簡介

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/fa/papers/fa0719cb1-2524-c.pdf>

立法會秘書處

議會事務部1

2011年3月7日

在證監會的公眾諮詢中回應者提出的主要事項摘要

(摘錄自證監會的諮詢總結報告)

對於建議就在香港經營的信貸評級機構設立規管制度，回應者皆表示熱烈歡迎及支持。在諮詢文件內列舉的改革建議中，回應者主要針對以下各方面提出意見：

- (a) 對於引伸現行的《證券及期貨條例》制度，將在香港經營業務的信貸評級機構納入規管範圍內的建議，回應者普遍表示支持。然而，部分回應者，主要是信貸評級機構，希望豁免個別評級分析員須持牌的規定。
- (b) 回應者大致上支持將涉及下列方面的活動排除於新的規管制度外：
 - 內部信貸評級系統；
 - 因應個別指示而擬備的私人信貸評級；及分享或分析個人或商業信貸資料。

但部分回應者認為，提供私人信貸評級服務亦可能會對投資決定造成影響，因此應將這些服務納入規管範圍內。

- (c) 對於應否限制第10類持牌人或註冊人從事信貸評級服務以外的業務活動，回應者大致贊同有需要防範利益衝突，以免削弱信貸評級的客觀性及獨立性。部分回應者贊成在《證券及期貨條例》下施加有關單一業務的限制，但更多回應者認為另一方案較可取，即要求第10類持牌人或註冊人施行有效的職能分管制度，藉此管理潛在的利益衝突。
- (d) 部分回應者提供了有關草擬《信貸評級機構的操守準則》的意見。