立法會
Legislative Council

立法會 CB(1)534/16-17 號文件

檔號：CB1/SS/5/16

2017 年 2 月 10 日內務委員會會議文件

《2016 年銀行業(披露)(修訂)規則》及
《2016 年銀行業(指明獲豁免押記類別)(修訂)公告》
小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2016 年銀行業(披露)(修訂)規則》("《2016 年披露規則》")及《2016 年銀行業(指明獲豁免押記類別)(修訂)公告》("《修訂公告》")小組委員會("小組委員會")的商議工作。

背景

巴塞爾銀行監管委員會及巴塞爾框架

2. 巴塞爾銀行監管委員會("巴塞爾委員會")是設定銀行監管標準以鞏固金融穩定的國際組織。現行的巴塞爾框架包含 3 項相輔相成的"支柱"，以處理銀行面對的風險。第一及第二支柱分別訂明計算一系列最低資本充足比率的方法，以及相應的監管審查程序。第三支柱則就公開披露與銀行的資本、流動性及風險承擔有關的主要資料作出規定，以便利評估與銀行相關的風險並加強市場紀律。[1]

---

[1] 巴塞爾委員會過往曾建議俗稱為《巴塞爾協定一》、《巴塞爾協定二》及《巴塞爾協定二點五》的監管框架。《巴塞爾協定三》是一套最新的監管資本和流動資產標準，旨在進一步加強銀行及銀行體系抵禦風險的能力，並針對環球金融危機中發現的問題，提出改善措施。《2016 年披露規則》是因應《巴塞爾協定三》所引領的改革，就香港的監管架構進行持續改進而須採取的立法措施的一部分。

3. 作為主要國際金融中心及巴塞爾委員會的成員，香港將巴塞爾框架的相關規定適用於本地註冊認可機構。[2] 按照既定做法(即將關於監管披露的巴塞爾標準編纂為成文法則)，金融管理專員("專員")根據《銀行業(披露)規則》(第 155M章)("《披露規則》")第 6(1)(ab)條訂明模版，供認可機構使用。

<u>國際上有關金融監管的發展</u>

經修訂的第三支柱披露規定

4. 巴塞爾委員會於 2015 年 1 月發表最新的第三支柱披露規定，旨在加強銀行所披露的資料在業界以及不同司法管轄區之間的可比性及一致性("經修訂披露規定")。2015 年巴塞爾披露規定着眼於認可機構就其風險加權資產相關資料所作出的披露，[3] 並訂明一套標準模版，讓銀行按指明的頻密程度(即每季、每半年或每年)，就其一系列的風險作出披露。根據此前的巴塞爾框架所制定的大部分現行披露規定會因此而被取代。

與非中央結算的場外衍生工具相關的保證金及風險緩解標準

5. 因應全球金融危機後，有關提高場外衍生工具市場的透明度及減低相關對手方風險的倡議，巴塞爾委員會及國際證券事務監察委員會組織("國際證監會組織")於 2013 年聯合發布一套適用於非經中央交易對手方結算的場外衍生工具的保證金要求標準。國際證監會組織於 2015 年再發出一套適用於非中央結算的場外衍生工具的風險緩解標準。

《2016 年銀行業(披露)(修訂)規則》及《2016 年銀行業(指明獲豁免押記類別)(修訂)公告》

6. 《修訂公告》及《2016 年披露規則》在 2016 年 12 月 30 日刊憲。《修訂公告》旨在加入一類獲豁免遵守《銀行業條例》(第 155 章)第 119A(2)條下有關限制的押記(其價值不超逾相等於該認可機構的總資產的 5%)，以利便實施與非中央結算的場外衍生工具相關的保證金及風險緩解標準。《2016 年披露規則》旨在：

---

[2] 認可機構指根據《銀行業條例》(第 155 章)獲認可的持牌銀行、有限制牌照銀行及接受存款公司。

[3] 風險加權資產是在巴塞爾委員會的資本框架下計算銀行的最低資本要求的主要組成部分之一。

(a) 將經修訂披露規定適用於本地註冊認可機構；

(b) 處理經巴塞爾委員會發現，有關香港欠缺就若干主要監管資本及槓桿比率作出季度披露規定的問題；[4]

(c) 因應本地註冊認可機構現時在《公司條例》(第 622 章)下須遵守的相關財務匯報準則內的相若規定，刪除重複及不一致之處；[5] 及

(d) 加強關乎識辨潛在的具全球系統重要性認可機構的現有披露規定。

7. 《修訂公告》及《2016 年披露規則》將分別由 2017 年 3 月 3 日及 3 月 31 日起實施。

小組委員會

8. 在 2017 年 1 月 6 日舉行的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會以研究《2016 年披露規則》及《修訂公告》。小組委員會的委員名單載於**附錄**。小組委員會由陳振英議員擔任主席，曾於 2017 年 1 月 19 日與政府當局舉行 1 次會議，審議該兩項附屬法例。

9. 為了讓小組委員會能有更充裕的時間製備報告，以向內務委員會匯報其商議工作，小組委員會主席在 2017 年 2 月 8 日的立法會會議上動議一項議案，將該兩項附屬法例的審議期限延展至 2017 年 3 月 1 日的立法會會議。該議案已獲通過。

---

[4] 巴塞爾委員會自 2012 年起進行《監管一致性評估計劃》，以評估其成員地區的監管制度對《巴塞爾協定三》最低標準及巴塞爾委員會公布的其他適用資本標準的符合情況。巴塞爾委員會在 2015 年發表的一份報告中指出，香港欠缺巴塞爾委員會所指明有關若干主要監管比率的季度披露規定。

[5] 《披露規則》的現有條文規定銀行須作出以下兩類披露：(a)主要由巴塞爾委員會頒布的"監管披露"；以及(b)主要由《香港財務報告準則》所推動的"財務披露"。據政府當局所述，基於以下原因，《披露規則》不宜繼續訂明涉及財務披露的披露規定：(a)《公司條例》規定所有本地註冊認可機構須遵從《香港財務報告準則》，在其年度財務報表中作出財務披露；以及(b)集中於第三支柱有關監管披露的匯報為國際上銀行監管機構的一貫做法。

小組委員會的商議工作

10. 小組委員會在商議過程中曾討論多項相關事宜，包括經修訂披露規定的好處及其執行、對投資者的保障、銀行業的合規負擔，以及就該兩項附屬法例進行的諮詢工作。下文各段綜述小組委員會的商議工作。

《2016 年銀行業(披露)(修訂)規則》

採用經修訂披露規定的好處

11. 小組委員會察悉，經修訂披露規定是巴塞爾委員會因應始於 2008 年的全球金融危機，為致力改革銀行監管標準而推行的較廣泛議程的其中一環。相關修訂旨在提高銀行作出監管披露的透明度，主要是透過就量化披露使用標準模版並附上定義和內容描述，以達致此一目的。據政府當局所述，將經修訂披露規定適用於認可機構，可讓市場參與者(例如評級機構、財經分析員及投資者)更有效地比較認可機構就風險加權資產所作的披露，從而加強市場紀律，並最終可加強銀行業的風險管理。此舉亦可以令市場參與者對於他們就某認可機構的財務狀況的了解更具信心，從而減低他們由於不知情而作出恐慌性反應(例如突然抽走資金)的機會，有助提高個別認可機構在財務受壓期間承受衝擊的能力。此外，作出相關披露可降低市場參與者在不知情下作出臆測和感到憂慮的傾向，有助降低系統風險。

12. 小組委員會曾問及《2016 年披露規則》所訂關於無須遵從經修訂披露規定的豁免(如有的話)。政府當局表示，根據《披露規則》新訂第 3(14A)條，專員如信納某認可機構尚未開始營業，可藉給予該機構的書面通知豁免該機構，使其免受《披露規則》的規限。鑒於該等認可機構並沒有任何有助於對銀行業界施行風險管理的資料可予披露，上述豁免將不會削弱對投資者及存款人的權益的保障。

認可機構的合規負擔

13. 根據《2016 年披露規則》所引入的經修訂披露規定，認可機構將須按指明的頻密程度(即每季、每半年或每年)，就其一系列的風險(例如信用風險及市場風險)作出披露。部分委員關注到，經修訂披露規定將自 2017 年 3 月 31 日起實施，認可機構是否已為實施相關規定作好準備，以及認可機構長遠而言須面對的合規負擔。

14. 政府當局表示，香港金融管理局("金管局")曾就制定《2016年披露規則》所載建議，於2015年12月諮詢銀行業界。鑒於進行諮詢與實施經修訂披露規定的日期之間已經過一段頗長的籌劃時間，業界理應有充裕時間準備就緒。此外，由於須披露的資料基本上均屬個別認可機構現時已有備存的資料，而認可機構作出量化披露時將使用標準模版，當局預期經修訂披露規定將不會為認可機構帶來不必要的合規成本。事實上，實施經修訂披露規定可提高關於認可機構的財務狀況或風險狀況的透明度，以及盡量減少外界在不知情下就此作出臆測；從這個角度而言，經修訂披露規定可降低認可機構的融資成本，故此遵從經修訂披露規定理應對認可機構有利。

15. 小組委員會又察悉，《2016年披露規則》修訂了《披露規則》中有關本地註冊認可機構的財務披露規定的現有條文，並因應認可機構現時為遵照《公司條例》而須遵守的相關財務匯報準則內的相若規定，刪除重複及不一致之處。據政府當局所述，此舉可便利業界作出披露，因認可機構在作出財務披露時，將只須參考一套標準(即適用財務匯報準則)。

經修訂披露規定的執行

16. 鑒於《2016年披露規則》並無附上2015年巴塞爾披露規定中的標準披露模版，使之成為《披露規則》的一部分，小組委員會詢問，認可機構能否彈性選擇是否使用該等模版，以及如何確保認可機構所披露的資料準確無誤。

17. 政府當局表示，《披露規則》經修訂的第6(1)(ab)條規定，認可機構必須使用專員指明的標準披露模版。《2016年披露規則》在《披露規則》中新增第2A部，概述每份標準披露模版的主要規定及披露頻密程度，以及規定量化的披露資料應適當地附上認可機構在相關報告期內所觀察到的任何重大變動的描述解釋。此外，《披露規則》經修訂的第3、6及8條反映了2015年巴塞爾披露規定有關披露頻密程度、披露媒介及地點，以及所披露的資料的質量保證規定。

18. 至於認可機構所披露的資料的質量保證，政府當局指出，《披露規則》經修訂的第8條加強了核實方面的要求，規定資料披露除了須按現行安排經認可機構的高級管理人員核實之外，亦須經該機構的董事局核實。此一規定旨在確保須披露的資料在如此披露前，須經詳細審閱及內部覆核，以確定該資料在任何要項上並非虛假或具誤導性。《2016年披露規則》亦引入一項新規定，要求認可機構須確保，該機構的一名或多於

一名高級管理人員以書面核簽該機構依據《披露規則》作出的披露，均已按該機構的董事局所批准的內部覆核和內部管控程序擬備。關於每半年及每年作出的披露，就該等程序的嚴謹程度而言，不得較該機構所施行、在其財務報表的管理層討論及分析部分提供的資料的內部覆核和內部管控程序為遜色。另一方面，《披露規則》亦會保留一項現行規定，即內部覆核須由該認可機構具備充分資格的人員進行，而該等人員須獨立於該認可機構負責擬備有關資料的職員或管理人員。

19. 關於經修訂披露規定的執行方面，政府當局表示，《銀行業條例》第 60A 條賦權專員可訂立規則，以訂明認可機構須向公眾人士披露資料，包括實施巴塞爾委員會發出的關於披露的銀行業監管標準。如認可機構沒有遵從該等規則(包括《披露規則》)所載並適用於該機構的任何規定，其董事、行政總裁及經理均屬犯罪，可處以罰款。執行《披露規則》(包括經修訂披露規定)的權力來自《銀行業條例》的相關條文，並已在該等條文中訂明。

金融管理專員指示認可機構就關乎其系統重要性的資料作出披露的權力

20. 小組委員會察悉，《2016 年披露規則》擴大了專員可根據《披露規則》第 45C(3)條，指示認可機構作出適用於具全球系統重要性銀行的披露的情況。除了第 45C(1)及(2)條現時指明的準則之外，如專員有理由相信，假使某認可機構變為不可持續營運，該機構將會能夠對全球金融體系的有效運作及穩定，造成重大衝擊，則專員可根據新訂第 45C(2A)(b)條，使具全球系統重要性銀行的披露規定適用於該認可機構。

21. 小組委員會詢問，專員按何指引(如有的話)決定認可機構"假使變為不可持續營運，該機構將會能夠對全球金融體系的有效運作及穩定，造成重大衝擊"。政府當局表示，專員執行《銀行業條例》下的職能時必須合理行事，並符合存款人或潛在存款人的利益。在決定某認可機構會否能夠對全球金融體系的有效運作及穩定造成重大衝擊時，專員會審慎考慮該機構的特點，包括其風險狀況和業務，以及各項其他因素。

<u>《2016 年銀行業(指明獲豁免押記類別)(修訂)公告》</u>

對投資者的保障

22. 有委員提及在 2008 年發生的雷曼事件(此事揭露了場外衍生工具市場的結構性問題)，並且強調對複雜金融產品(包括

場外衍生工具)的銷售施以有效監管，是至為重要。就此方面，小組委員會曾詢問，《修訂公告》所引入的豁免對投資者保障有何影響(如有的話)。

23. 政府當局解釋，在本地註冊的認可機構，如在其資產上設定押記，即受《銀行業條例》第 119A 條所規管。根據第 119A(2)條，除非獲專員批准，否則在某些情況下(例如有關機構的總資產值上現存的所有押記的總價值，是該等總資產的價值的 5%或以上)，認可機構會被禁止設定押記。不過，有關限制不適用於《銀行業(指明獲豁免押記類別)公告》(第 155K 章)所指明的各類別押記。在就有關本地實施保證金及風險緩解標準的建議進行諮詢期間，金管局注意到業界關注根據規定在一項場外衍生工具交易中，認可機構與其對手方交換的開倉保證金，會構成《銀行業條例》第 119A(1)條所界定的"押記"，因而對認可機構在遵守該條例第 119A(2)條的限制時構成影響。有見及此，為便利業界遵守最新的保證金及風險緩解標準，有必要透過修訂第 155K 章，以豁免與就場外衍生工具交易提供開倉保證金相關的押記(其價值不超逾相等於該認可機構的總資產的 5%)，使其不受上述禁止設定押記的規定所限。政府當局強調，上述做法旨在就便利實施保證金及風險緩解標準，以及保存《銀行業條例》第 119A 條的原意，於兩者之間取得平衡。

24. 政府當局又表示，有關的開倉保證金讓場外衍生工具交易中沒有違約的一方在交易平倉時，可運用從違約實體取得的抵押品吸收虧損，藉以保障沒有違約的一方，並且協助市場參與者更有效地將承擔風險的成本內在化，原因是市場參與者訂定衍生工具合約時必須提供抵押品。基於上述理由，《修訂公告》所引入的豁免，可利便認可機構遵從與非中央結算的場外衍生工具相關的保證金及風險緩解國際標準，從而改善認可機構的風險管理，實屬符合投資者和存款人的利益。

25. 小組委員會察悉，根據將會就非中央結算的場外衍生工具實施的保證金及風險緩解標準，認可機構所提供/取得的開倉保證金必須分開處理，並可由一名或以上的非關聯保管人持有，而持有的方式須確保場外衍生工具交易的對手方一旦違約時，即可將所提供/取得的保證金交予沒有違約的一方。政府當局表示，雖然認可機構可彈性選擇保管人，但認可機構通常會選擇以 Euroclear 等國際結算所作為保管人，負責持有與非中央結算的場外衍生工具相關的開倉保證金。

26. 有委員關注當局如何監察認可機構因進行場外衍生工具交易而承受的風險正在增加的情況。政府當局回應時表示，香港已設有針對場外衍生工具市場的監管架構，當中包括規定須就場外衍生工具交易向由金管局運作的交易資料儲存庫作強制性匯報。考慮到有關交易的數量，現時若干類別的利率掉期和不交收外匯遠期合約已被指明為在香港的場外衍生工具交易中的主要類別，須受強制性匯報規定所規管。至於認可機構在香港以外地方進行的場外衍生工具交易，將會向相關海外司法管轄區的有關當局所指定的交易資料儲存庫作出匯報。

<u>就該兩項附屬法例進行的諮詢工作</u>

27. 部分委員詢問，政府當局為何僅就《2016 年披露規則》及《修訂公告》諮詢銀行業界，而沒有進行公眾諮詢。政府當局表示，鑒於有關法例修訂的複雜程度及高度技術性質，僅諮詢銀行業界是合適的做法。專員已按照《銀行業條例》第 60A 條，於 2016 年 10 月發出《2016 年披露規則》相關條文的草擬本，以諮詢財政司司長、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，以及香港有限制牌照銀行及接受存款公司公會。專員所接獲的回應普遍支持該等修訂。在最終版本的規則中，諮詢期間所收到的相關技術性或草擬上的意見已獲適當處理，而若干條文的目的亦已作出澄清。至於《修訂公告》方面，專員曾於 2016 年 11 月諮詢銀行業界，所接獲的回應普遍支持有關修訂。政府當局強調，香港作為主要國際金融中心，以及巴塞爾委員會和國際證監會組織的成員，有責任採納經修訂披露規定及與非中央結算的場外衍生工具相關的保證金及風險緩解標準，以確保相關的本地監管規定符合國際標準。

<u>草擬方面的事宜</u>

28. 小組委員會的法律顧問就《修訂公告》方面曾查詢在香港法例第 155K章經修訂的第 2(1)條中關於可獲豁免的押記類別的描述，其草擬方式與現有條文有若干差異的原因為何。[6] 小組委員會察悉政府當局的解釋，即採用此一草擬方式旨在於切實

---

[6] 根據香港法例第 155K 章現有第 2(1)條，《銀行業條例》第 119A(2)條不適用的押記類別，包括任何在香港成立為法團的認可機構所設定的以 Euroclear Bank S.A. (以 Euroclear System 的營運者身分行事者)為受惠人的押記，以及任何在香港成立為法團的認可機構所設定的以 Clearstream Banking S.A.為受惠人的押記。在《修訂公告》所載的經修訂版本中，對上述每種押記類別的描述均省略了"在香港成立為法團的認可機構所設定的" ("by an authorized institution incorporated in Hong Kong")等字詞。

可行的情況下盡量簡化條文的文本，而不影響有關條文的清晰程度。小組委員會對此並無異議。

建議

29. 小組委員會委員對《2016年披露規則》及《修訂公告》並無異議。小組委員會及政府當局均不會就該兩項附屬法例動議任何修訂。

徵詢意見

30. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部1
2017年2月9日

附錄

《2016 年銀行業(披露)(修訂)規則》及
《2016 年銀行業(指明獲豁免押記類別)(修訂)公告》小組委員會

委員名單

主席	陳振英議員
委員	黃定光議員, SBS, JP 姚思榮議員, BBS 郭家麒議員 張華峰議員, SBS, JP 姚松炎議員 (總數：6 位委員)
秘書	石逸琪女士
法律顧問	易永健先生
日期	2017 年 1 月 19 日