

二零零四年四月二十三日
討論文件

《結算及交收系統條例草案》委員會

就與香港金融管理局有關的結算及交收系統 成立程序覆檢委員會

背景

在 2004 年 3 月 26 日舉行的第二次法案委員會會議上，部分議員關注到香港金融管理局（「金管局」）監察對金管局有直接或間接利益的結算及交收系統（以下簡稱「金管局系統」^註）時，可能會產生角色衝突。議員要求行政當局考慮成立獨立組織，以覆檢金管局在監察金管局系統及其他系統時，是否有任何歧異，即處事程序是否公平及有否遵從正當程序。

金管局在金融基建方面精益求精，並致力維護國際標準

2. 在目前沒有任何法定監察架構的情況下，金管局事實上已在監察香港重要的結算及交收系統的運作。金管局亦以香港銀行同業結算有限公司股東的身分，監察該公司的管治與運作。金管局這樣做，是因為安全及有效率的結算及交收系統對香港的貨幣及金融穩定，以至其國際金融中心的地位均至為重要。與此同時，金管局積極參與 G-10 的支付及交收系統委員會，該委員會是釐定國際標準的重要組織。金管局於 1996 年推出的港元結算所自動轉帳系統，具備最尖端的設計及功能，是當時亞太區內首個即時支付結算系統。再者，首次在區內的外匯交易同步交收亦是在 2000 年 9 月於香港完成。自 1996 年 12 月以來，金管局系統的運作從沒有間斷。國際貨幣基金組織（基金組織）在 2003 年「金融體系評估計劃」中表示「香港特區擁有具效率的支付系統，能支援各批發市場的貨幣、外匯及證券交易運作」，又指出「香港特區的交收系統為證券業務提供具效率的支援」。

註 金管局是港元結算所自動轉帳系統及債務工具中央結算系統的擁有人／營運者。金管局亦持有香港銀行同業結算有限公司 50% 的股權，該公司是香港部分結算及交收系統的營運者。上述系統統稱為「金管局系統」。

3. 儘管香港具備高水平的結算及交收系統，基金組織指出香港應制定結算及交收系統的法定監察架構。基金組織的建議是我們現在尋求正式訂立法定監察制度的主要原因。

為有關金管局系統建議成立程序覆檢委員會

4. 除金管局本身的承諾及基金組織的定期覆檢之外，在制衡金管局在法定監察架構下的監察權力還有其他安排。《結算及交收系統條例草案》（「草案」）的上訴機制中，因金融管理專員的決定而感到受屈的系統營運者或交收機構可向結算及交收系統上訴審裁處提出上訴，該審裁處自會對有關決定作出公正的覆核。

5. 大部份金管局系統的參與者亦是非金管局系統的參與者。故此，市場參與者能容易發現及指出金管局向金管局系統及非金管局系統施行的監察規則及標準之間的任何歧異。再者，銀行透過香港銀行公會持有香港銀行同業結算有限公司一半股份。故此，銀行可以參與香港銀行同業結算有限公司的企業管治，確保金管局在監察活動中所施行的標準相同，令所有受監察的結算及交收系統接受平等及一致的監察程序。有關的結算所規則，例如結算及交收系統運作規則，均需得到香港銀行公會的批准。如有規則優惠金管局系統，很容易會被察覺到，而香港銀行公會會在批准有關規則前加以糾正。

6. 儘管如上文示，金管局在提倡國際標準有良好的紀錄，而且亦有各種制衡，行政當局同意一旦制定由金管局負責管理的正式法定監察制度，便應解決任何實在或看似可能出現的其他關注問題，以確保金管局系統與其他系統之間存在公平及公正的競爭環境。為此，行政當局建議成立一個由行政長官根據《釋義及通則條例》(第一章)委任的委員會，負責覆檢金管局就下列各項在監察金管局系統及其他系統方面是否有歧異 -

- (a) 標準及條件的設定（即處事程序的公平性，例如是否對金管局系統有較低的要求）；及
- (b) 遵從正當的程序以執行標準及條件（即金管局在監察其本身的系統時會否比較「寬鬆」）。

我們建議，行政長官長委任獨立人士為委員會的主席及成員。委員會會考慮

上述事項，並向財政司司長提交年報。預期財政司司長會公布這些報告，以維持高透明度及問責性。

7. 委員會會由行政長官以香港法例第一章下授予的權力成立，因此有法理依據。參考由行政長官為證券及期貨事務監察委員會成立的程序覆檢委員會的經驗，我們認為以行政方式成立委員會的做法是適當的。這項安排亦與國際慣例一致（見下文第 8 段）。

國際慣例

8. 應委員要求，我們查核了多個主要地區，包括澳洲、加拿大、歐盟及英國的監察方法。在對監察小組的活動進行監察方面，上述四個地區的中央銀行都設有內部委員會，監察小組須向這些委員會匯報。部分內部委員會包括來自中央銀行以外的獨立成員。至於我們建議設立的委員會，會全數由獨立成員組成。與金管局一樣，這些中央銀行都作出了內部分工，以分隔監察及運作職能。全部四個地區都設有運作與監察小組間的「中國牆」，令兩小組的職責分明，以避免出現任何利益衝突的情況。儘管如此，兩個小組亦必須保持正常聯繫，商討同時涉及雙方職責的事項，例如是運作發展的政策影響，反之亦然。

前瞻

9. 就委員對上述建議的意見，行政當局計劃提出委員會階段修訂，以容許向程序覆檢委員會提供涉及金管局就金管局系統的監察活動的保密資料。

香港金融管理局
財經事務及庫務局
二零零四年四月二十二日