

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)975/14-15(03)號文件

檔號：CB1/SS/11/14

審議與場外衍生工具交易有關的 三項附屬法例的小組委員會

背景資料簡介

目的

本文件就根據《證券及期貨(修訂)條例》(下稱"《修訂條例》")制定的附屬法例提供背景資料，該等附屬法例旨在實施香港場外衍生工具市場第一階段監管制度。本文件亦綜述立法會轄下委員會在2011年至2015年期間討論相關事宜時議員所提出的主要意見及關注事項。

背景

2. 2008年年底的全球金融危機，暴露了場外衍生工具市場存在結構性問題，對整體市場以至經濟構成系統性風險¹。在全球金融危機過後，20國集團領袖承諾推行改革，就場外衍生工具交易的匯報、結算及進行施加強制性規定。這些規定旨在減低交易對手風險、提高整體透明度、防範市場操控，以及最終讓監管機構能更有效評估、緩減及管理場外衍生工具市場的系統性風險。

3. 為配合20國集團領袖的承諾，香港金融管理局(下稱"金管局")與證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")於2011年10月17日發出聯合諮詢文件，就場外衍生工具市場的擬議監管制度邀請公眾發表意見。金管局及證監會於2012年7月發表聯合

¹ 2008年年底爆發的全球金融危機暴露了場外衍生工具市場存在結構性缺點。由於這個市場缺乏監管，加上場外衍生工具交易的雙邊性質，令監管機構難以掌握市場參與者的場外衍生工具持倉狀況，因此亦無法監察可能危害市場或整體經濟的風險正在增加的情況。此外，全球性的場外衍生工具交易也促使市場參與者的相互關係更為緊密，產生潛在的連鎖影響風險。

諮詢總結文件和補充諮詢文件，就新增或經擴大受規管活動的建議發牌制度及對系統重要參與者²的監察進行公眾諮詢。

《2013年證券及期貨(修訂)條例草案》

4. 《2013年證券及期貨(修訂)條例草案》就場外衍生工具市場的監管架構訂定條文。該條例草案已於2014年3月26日的立法會會議上獲得通過，獲制定成為《2014年證券及期貨(修訂)條例》。該條例迄今尚未實施，原因是監管制度的實施細節仍有待在證監會訂立的規則(即附屬法例)中訂明。證監會將在取得金管局同意下並在諮詢財政司司長後訂立有關規則。有關附屬法例須由立法會按先訂立後審議的程序處理。

5. 據政府當局所述，新的監管制度將會分階段實施。首階段會先落實強制性匯報及相關備存紀錄責任，以及該制度的整體框架；至於強制性結算責任和相關的備存紀錄責任，則會在較後階段實施。《修訂條例》會隨着所需附屬法例的制定而分階段生效。

就《證券及期貨(場外衍生工具交易——匯報及備存紀錄)規則》進行的諮詢

6. 金管局及證監會於2014年7月18日就《證券及期貨(場外衍生工具交易——匯報及備存紀錄)規則》進行聯合諮詢，並於2014年11月發表諮詢總結³，以及就有關強制性匯報及相關備存紀錄責任的若干事宜作進一步諮詢⁴。有關《證券及期貨(場外衍生工具交易——匯報及備存紀錄責任)規則》的進一步諮詢總結，已於2015年5月發表⁵。

根據《證券及期貨(修訂)條例》制定的附屬法例

7. 下述3項附屬法例已於2015年5月15日刊憲，並於2015年5月20日立法會會議席上提交議員省覽——

² 系統重要參與者並非獲金管局或證監會發牌或註冊的市場參與者，但他們在場外衍生工具市場的持倉量之大及活動之多，或足以引起潛在系統性風險問題。

³ 諮詢文件及諮詢總結的超連結載於附錄。

⁴ 在諮詢總結中，金管局及證監會藉此機會就以下3項事宜作進一步諮詢——(a)估值交易資料的匯報；(b)證監會將會就掩蓋資料寬免待遇的目的而指定的建議司法管轄區的名單；及(c)財政司司長將會就"場外衍生工具產品"的定義的目的而指明的建議市場及結算所的名單。

⁵ 諮詢總結的超連結載於附錄。

- (a) 《2015年〈2014年證券及期貨(修訂)條例〉(生效日期)公告》(下稱"《生效日期公告》")⁶——旨在指定2015年7月10日為主要有關強制性匯報及相關備存紀錄責任，以及該制度整體框架的條文開始實施的日期⁷。
- (b) 《證券及期貨(場外衍生工具交易——匯報及備存紀錄責任)規則》(下稱"《匯報規則》")⁸——旨在詳列強制性匯報及相關備存紀錄責任。有關強制性匯報及強制性備存紀錄的主要建議，綜述於立法會參考資料摘要第5至19段。
- (c) 《證券及期貨(證券市場、期貨市場及結算所)公告》(下稱"《訂明公告》")⁹——旨在列出訂明的證券和期貨市場及結算所，以將在這些市場上交易並由這些結算所進行結算的證券及期貨合約從"場外衍生工具產品"一詞的範圍剔除出來。

8. 上述附屬法例將由2015年7月10日起實施。

議員提出的關注事項及意見

9. 下文各段綜述議員在財經事務委員會2011年1月3日、2012年4月2日、2013年3月4日及2015年1月5日的會議，以及在《2013年證券及期貨(修訂)條例草案》委員會會議上，討論有關場外衍生工具監管制度的事宜期間提出的主要關注事項。

一般事宜

10. 鑒於監管制度各項詳情將會在附屬法例中訂明，議員強調有需要將監管制度的各項規則及規定與國際標準看齊，以免可能與其他司法管轄區的類似規則互相矛盾，以及避免對香港場外衍生工具市場的流動性和效率帶來負面影響，並盡量降低

⁶ 財經事務及庫務局局長憑藉《修訂條例》第1(2)條訂立。

⁷ 《生效日期公告》另一目的，是要使《修訂條例》一些其他部分(即《修訂條例》第3部(關於在《證券及期貨條例》第III部之下的保障的修訂)、第5部(關於就市場失當行為罪行作出交出令的修訂)及第6部(相應修訂))，於2015年7月10日起生效。

⁸ 證監會在得到金融管理專員同意，及在諮詢財政司司長後，憑藉《證券及期貨條例》新的第101L及101P條訂立。

⁹ 財政司司長憑藉《證券及期貨條例》新的第392A條訂立。

出現規避監管的風險和減省市場參與者在遵守法規方面的支出。

11. 金管局及證監會指出，他們謹記一方面須加強監管，另一方面須減輕業界在遵守法規方面的負擔，並且有必要在兩者之間取得平衡。他們會致力協助改革順利推行(包括就新的發牌規定設定適當的過渡安排)。為此，監管機構會繼續邀請本地金融服務業參與其事，以便新的監管制度能夠推行，並盡量減少不同規定之間出現互相矛盾的情況。金管局及證監會將會考慮到相關的國際準則及其他主要司法管轄區的規例和規則。

場外衍生工具交易的涵蓋範圍

12. 議員關注到，若須強制性匯報及結算的規定初期只適用於利率掉期及不交收遠期外匯合約，須受監管的場外衍生工具交易的數量不會太大。政府當局表示，初期不會涵蓋股票衍生工具及外匯衍生工具等其他場外衍生工具，是由於產品標準化是進行中央結算的先決條件，但上述衍生工具難以達致標準化。此外，大部分外匯衍生工具涉及短期外匯掉期合約，其風險相對較低。視乎國際間的發展情況，監管機構會考慮在較後階段對場外股票衍生工具及部分年期較長的場外外匯衍生工具作出監管。

關於多重匯報的關注

13. 議員關注須就場外衍生工具交易向多個司法管轄區的監管機構作出多重匯報的問題，因為此舉會增加業界的合規成本。議員察悉，部分市場參與者建議，除了容許透過第三方或代理人(例如全球交易資料儲存庫(下稱"全球儲存庫"))向香港交易資料儲存庫(下稱"香港儲存庫")作出匯報，金管局亦應探討可否向全球儲存庫給予認可¹⁰，以減輕業界在成本支出方面的負擔。

14. 政府當局回應時表示，金管局和證監會必須能夠有效和迅速地取得場外衍生工具的交易資料，以確保監控和監察工作達致成效。香港儲存庫會協助管理足夠數量的交易資料報告，讓當局無須依賴海外儲存庫或監管機構提供有關資料。為釋除匯報實體的疑慮，本地儲存庫與全球主要儲存庫會互相聯繫，也會與業界定期對話，使他們可隨時委託全球儲存庫代為向金

¹⁰ 如金管局向全球儲存庫給予認可，那些須就其場外衍生工具交易作出匯報的人士，便可以向全球儲存庫作出匯報，而不再需要向香港儲存庫匯報。

管局提交報告。為提高匯報實體在外判匯報責任予代理人的效率，金管局一直與屬全球儲存庫的匯報代理人保持密切聯繫，向他們說明提出外判匯報工作申請時所須提供的必要資料和必須履行的責任。

15. 部分議員關注到，若場外衍生工具交易是在兩家不涉及銀行或金融機構的公司之間所進行，但強制性規定該等公司須就有關交易作出匯報及進行結算，便會造成遵守法規方面的負擔。金管局指出，香港或海外的場外衍生工具交易中非金融機構的交易對手主要是銀行或金融機構；此等交易中交易雙方皆為非金融機構的例子非常少。為了盡量減輕匯報方面的負擔，如非金融機構是須予匯報交易的交易對手，只有在其持倉狀況超逾匯報門檻的情況下才須就有關交易作出匯報。若非金融機構所進行的場外衍生工具交易涉及認可機構、持牌法團¹¹或核准貨幣經紀(即強制性責任適用的訂明人士)，則可獲豁免，無須履行匯報責任。同一道理，在合結算資格交易中作為交易對手的非金融機構，如其本身及其交易對手的交易均超逾有關結算門檻，才須透過中央交易對手結算所就有關交易進行結算。

金管局向證監會及海外規管者披露資料及共用香港儲存庫的資料

16. 關於共用香港儲存庫的資料方面，議員表示，有關場外衍生工具活動的資料對市場具有重要參考作用，他們贊成以具有透明度和公平的方式與市場參與者分享有關信息，但他們關注如何保障涉及場外衍生工具交易的人士的私隱問題，尤其金管局或會收到以個人身份作出匯報的實體的場外衍生工具交易資料。議員亦要求當局提供資料，闡述海外規管者與儲存庫之間共用儲存於儲存庫內的資料數據的國際準則和做法。

17. 政府當局指出，金管局會恪守國際標準，凡公開披露從強制性匯報及透過儲存庫收集的資料，均會以摘要形式披露，而不會顯示個別交易的資料，在處理有關資料時亦會小心審慎。任何匯報實體如要履行匯報責任，必須成為香港儲存庫的成員，並與金管局簽訂協議。香港儲存庫明文規定，不應匯報任何個人資料。為遵從《個人資料(私隱)條例》(第486章)的規定，香港儲存庫擬訂收集個人資料聲明，闡述向個人收集個人資料的政策及方式。該份聲明會上載到香港儲存庫網頁。

¹¹ 持牌法團指獲證監會根據《證券及期貨條例》(第571章)發牌的法團。

豁免及豁免

18. 鑒於規模較小亦非場外衍生工具市場活躍參與者的認可機構、核准貨幣經紀及持牌法團可獲得豁免，無須匯報他們作為對手方的交易(代表聯屬公司在香港進行交易者除外)，議員詢問"規模較小"的定義，並關注到，規模較小的機構所進行的場外衍生工具交易，同樣可以構成系統性風險。

19. 政府當局表示，若認可機構、核准貨幣經紀或持牌法團的尚未完結場外衍生工具交易的總名義價值不超過3,000萬美元，便會被視為規模較小的機構。向規模較小的機構給予豁免，會在確保監管及市場暢順運作兩者之間取得平衡，避免偶然才參與有關交易或有關交易的影響相對輕微的市場參與者須承擔不合理的合規成本。因應一位議員提出的要求，政府當局亦已以書面提供資料¹²，解釋為何豁免主權國履行強制性匯報責任。

強制備存紀錄

20. 議員察悉，場外衍生工具交易的匯報實體須保留充分紀錄，證明其已履行匯報責任，建議的紀錄保存期為交易到期或終止當日起計後5年。部分議員強調，有需要盡量減低市場參與者的合規成本，例如更多使用資訊科技、減少人手輸入，以簡化強制性匯報程序。一名議員詢問，政府當局會否將紀錄保存期與其他本地法例下保存期為7年的一般規定看齊。

21. 政府當局表示，在擬備《匯報規則》時，金管局及證監會留意對業界的成本影響，並留意有需要在加強監管與保持合規成本在合理水平兩者之間取得平衡。香港規定場外衍生工具交易紀錄須保存5年的做法，與其他主要金融市場的做法一致。鑒於場外衍生工具市場具有全球性，保存紀錄的期限有必要與其他主要金融中心的相關期限看齊，以便市場參與者遵守有關規定。

最近發展

22. 在2015年6月5日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究有關的三項附屬法例。

¹² 政府當局的文件載於立法會CB(1)476/14-15(02)號文件。

相關文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2015年6月11日

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2011年1月3日	財經事務委員會會議	<u>討論文件</u> (立法會CB(1)763/10-11(02)號文件) <u>會議紀要</u> (立法會CB(1)1336/10-11號文件)
2011年10月	香港金融管理局(下稱"金管局")及證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")聯合發出有關香港場外衍生工具市場監管制度建議的諮詢文件	<u>諮詢文件</u>
2012年4月2日	財經事務委員會會議	<u>討論文件</u> (立法會CB(1)1411/11-12(05)號文件) <u>背景資料摘要</u> (立法會CB(1)1410/11-12號文件) <u>會議紀要</u> (立法會CB(1)2028/11-12號文件)
2012年7月	金管局和證監會聯合發出有關香港場外衍生工具市場監管制度建議的諮詢總結	<u>諮詢總結</u>

日期	事件	文件／會議紀要
2012年7月	金管局和證監會發出有關香港場外衍生工具制度的聯合補充諮詢文件——對新增／經擴大受規管活動的範圍及對具系統重要性的參與者的監管監察的建議	<u>聯合補充諮詢文件</u>
2013年9月	金管局和證監會發出有關香港場外衍生工具制度的聯合補充諮詢總結——對新增／經擴大受規管活動的範圍及對具系統重要性的參與者的監管監察的建議	<u>聯合補充諮詢總結</u>
2013年3月4日	財經事務委員會會議	<u>討論文件</u> (立法會CB(1)599/12-13(03)號文件) <u>最新背景資料摘要</u> (立法會CB(1)599/12-13(04)號文件) <u>會議紀要</u> (立法會CB(1)1131/12-13號文件)
2013年6月28日及7月10日	《2013年證券及期貨(修訂)條例草案》刊登憲報及向立法會提交該條例草案	<u>條例草案文本</u> <u>有關《2013年證券及期貨(修訂)條例草案》的立法會參考資料摘要</u> (SUB 12/2/7 (2013)) <u>有關條例草案的法律事務部報告</u> (立法會LS71/12-13號文件)

日期	事件	文件／會議紀要
2013年7月至 2014年2月	《2013年證券及期貨(修訂)條例草案》委員會審議該條例草案	<u>背景資料摘要</u> (立法會CB(1)1584/12-13(02)號文件) <u>法案委員會報告</u> (立法會CB(1)1112/13-14號文件)
2014年3月26日	立法會通過《2013年證券及期貨(修訂)條例草案》 (即其後獲制定為《2014年證券及期貨(修訂)條例》(下稱"《修訂條例》")	<u>議事錄</u>
2014年7月	金管局和證監會發出有關證券及期貨(場外衍生工具交易——匯報及備存紀錄)規則(下稱"《匯報規則》")的聯合諮詢文件	<u>諮詢文件</u>
2014年11月	金管局和證監會發出有關《匯報規則》的諮詢總結及進一步諮詢文件	<u>諮詢總結(包括進一步諮詢文件)</u>

日期	事件	文件／會議紀要
2015年1月5日	財經事務委員會會議	<p><u>討論文件</u> (立法會CB(1)269/14-15(04)號文件)</p> <p><u>背景資料摘要</u> (立法會CB(1)269/14-15(05)號文件)</p> <p><u>會議紀要</u> (立法會CB(1)697/14-15號文件) (第9至24段)</p> <p><u>政府當局提供的跟進文件</u> (立法會CB(1)476/14-15(02)號文件)</p>
2015年5月15日	金管局和證監會發出有關《匯報規則》的進一步諮詢總結	<u>諮詢總結</u>
2015年5月20日	向立法會提交根據《修訂條例》制定的附屬法例	<p><u>立法會參考資料摘要</u> (檔號：SF&C/1/2/11/6C)</p> <p>法律事務部報告 (<u>立法會LS66/14-15號文件</u>) (第40至51段)及 (<u>立法會LS70/14-15號文件</u>)</p>