

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)1028/17-18 號文件

檔 號：CB1/SS/9/17

內務委員會文件

《2018 年銀行業(披露)(修訂)規則》及 《2018 年銀行業(指明多邊發展銀行)(修訂)公告》 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2018 年銀行業(披露)(修訂)規則》("《2018 年披露規則》")及《2018 年銀行業(指明多邊發展銀行)(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")是訂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銀行的最低資本及流動性規定，以及相應的監管審查程序。第三支柱則就公開披露與銀行資本、流動性及風險承擔有關的主要資料作出規定。¹吸取了國際金融危機的經驗，第三支柱的規定已先後在 2015 年 1 月及 2017 年 3 月作出修訂，以反映兩次檢討的結果，從而就銀行所作披露的透明度、可比較性和使用者相關性，加強有關規定。

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。《2018 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. 在香港，根據《銀行業(披露)規則》(第 155M章)("《披露規則》")，² 認可機構須遵守巴塞爾委員會在 2015 年 1 月公布的經修訂第三支柱披露規定。為落實巴塞爾委員會在 2017 年 3 月發出的*第三支柱披露規定——綜合及優化架構*("2017 年 3 月標準")所載的披露規定，當局須對《披露規則》作出若干相應修訂。

指明多邊發展銀行

4. 根據《銀行業條例》(第 155 章)第 2(19)條，金融管理專員("專員")可藉憲報公告，指明由兩個或多於兩個國家、地區或國際組織藉協議而設立或擔保(但並非為純商業目的而設立或擔保)的任何銀行或借貸或發展團體為多邊發展銀行。認可機構把《銀行業(指明多邊發展銀行)公告》(第 155 章，附屬法例 N)("《公告》")所指明的多邊發展銀行的風險承擔，視作風險程度較低，因此在《銀行業條例》下的某些方面(例如計算監管資本和流動性規定)可獲較優惠待遇。

《2018 年銀行業(披露)(修訂)規則》及《2018 年銀行業(指明多邊發展銀行)(修訂)公告》

5. 《修訂公告》及《2018 年披露規則》於 2018 年 5 月 4 日刊憲，並於 2018 年 5 月 9 日的立法會會議上提交立法會省覽。《修訂公告》旨在將亞洲基礎設施投資銀行("亞投行")指明為《銀行業條例》所指的多邊發展銀行；而《2018 年披露規則》旨在：

- (a) 實施 2017 年 3 月標準所載適用於認可機構的若干披露規定；
- (b) 因應業界和國際在作出披露方面的做法，更新若干現行披露規定；
- (c) 賦權專員准許認可機構在有充分理據下先行發布其財務報表，之後才發布相關披露報表，從而為現行必須同步發布報表的規定提供彈性；
- (d) 取消現時關於認可機構發布披露報表時須同步發放新聞稿，以及將披露報表的文本備存於每間本地分行的規定；及

² 金融管理專員在諮詢財政司司長及《銀行業條例》(第 155 章)第 60A(2)條所指明的人士後，根據《銀行業條例》第 60A 條訂立《披露規則》。

- (e) 作出技術修訂，使《披露規則》的若干用語與《2017年銀行業(資本)(修訂)規則》修訂條文的用語一致；後者旨在落實巴塞爾委員會的經修訂證券化框架。

6. 《修訂公告》及《2018年披露規則》自2018年6月30日起實施。

小組委員會

7. 在2018年5月11日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究《2018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2018年5月21日與政府當局舉行一次會議，以審議該兩項附屬法例。

小組委員會的商議工作

8. 小組委員會察悉，《2018年披露規則》及《修訂公告》旨在確保香港的銀行監管制度與時並進，與國際標準一致；兩者可促進市場紀律和銀行體系的穩定，並確保本港銀行業的競爭力，鞏固香港作為國際金融中心的地位。

9. 小組委員會對該兩項附屬法例並無異議。小組委員會的商議工作綜述於下文各段。

《2018年銀行業(披露)(修訂)規則》

一般事項

10. 小組委員會察悉，《2018年披露規則》刪除/修訂了《披露規則》的多項現有條文，並問及作出大幅修訂的原因為何。政府當局解釋，對《披露規則》的修訂旨在實施規定認可機構須披露主要審慎比率³及作出審慎估值調整⁴的若干新規定。這兩項規定旨在反映認可機構的資本和流動性狀況和兩者的組

³ 例如反映認可機構資本充足狀況的 CET1 資本比率、一級資本比率、總資本比率和槓桿比率，以及反映認可機構流動性狀況的流動性覆蓋比率和穩定資金淨額比率。

⁴ 指認可機構(為達監管資本目的)必須對其風險承擔的估值作出調整，以計及可能會影響估值的審慎性及可靠性的因素(例如風險承擔流動性不足)。

合；以及更新現行監管披露規定中有關格式和頻率的要求，以符合 2017 年 3 月標準。所涉及的多項修訂包括把《披露規則》第 2B、3、3A 及 4 部下的若干現行規定納入第 2A 部。

11. 政府當局表示，按照既定做法(即把關於監管披露的巴塞爾標準編纂為成文法則並納入本地法例，即《披露規則》)，專員將根據《披露規則》第 6(1)(ab)條訂明披露模版(或表格，如適用的話)，供認可機構使用。政府當局告知小組委員會，當局已於 2018 年 5 月向銀行業發出為實施《2018 年披露規則》而訂明的新/經更新的披露模板/表格以作諮詢，而認可機構將於《2018 年披露規則》在 2018 年 6 月 30 日生效後，使用定稿版本披露各自的資本及流動性狀況。

12. 政府當局回應小組委員會的查詢時又表示，《2018 年披露規則》所使用的用語的定義，基本上是依循巴塞爾委員會所採用的定義，但只適用於香港的本地規定(例如關於認可機構的流動性維持比率的規定)則除外。

核實須披露的資料

13. 小組委員會問及核實認可機構根據《披露規則》須披露的資料方面的事宜。政府當局表示，《披露規則》第 8 條訂明，認可機構的董事局及高級管理人員須確保多項事宜，當中包括該機構依據《披露規則》須披露的資料，在如此披露前，須經詳細審閱並通過內部覆核，以確保該資料在任何要項上並非虛假或具誤導性。認可機構根據《披露規則》就披露資料施行某套內部覆核和內部管控程序，就嚴謹程度而言，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。政府當局又澄清，並無規定認可機構在作出披露前須由外部核數師先行核實有關資料。

14. 小組委員會進一步察悉，任何認可機構如沒有遵從根據第 60A(1)條(向公眾人士披露關於財務狀況的資料)訂立的規則(包括《披露規則》)所載的適用於該機構的任何規定，則其每名董事、每名行政總裁及每名經理均屬犯罪，可被處以罰款。

發布披露報表的規定

15. 郭家麒議員要求政府當局解釋，取消關於認可機構發布披露報表時須同步發放新聞稿的現行規定的原因為何。他憂慮此項修訂會剝奪公眾取覽披露資料的方便途徑。

16. 政府當局表示，根據《披露規則》的現行規定，認可機構發布披露報表時須同步發放新聞稿，以及將披露報表的文本備存於每間本地分行。鑒於不少機構現時已透過互聯網發布披露報表、披露報表篇幅浩繁的性質和該等報表的目標讀者/使用者(主要是金融專業人士及分析師)，以及傳媒的做法和覆蓋面的改變，當局認為該等現行規定已經過時，因而建議取消。有關建議已考慮到業界和國際在作出披露方面的做法。政府當局指出，雖然認可機構須在報章發布披露報表的規定將予取消，但認可機構仍須在其互聯網網站(或該互聯網網站的部分)作出相關披露。⁵ 政府當局認為，透過互聯網作出披露將足以達到讓公眾查閱以確保披露的透明度此一目標。

《2018年銀行業(指明多邊發展銀行)(修訂)公告》

17. 小組委員會察悉，亞投行作為《修訂公告》指明的多邊發展銀行，認可機構就亞投行的風險承擔在《銀行業條例》下的某些方面(例如計算監管資本和流動性規定)，將獲較優惠待遇。鑒於亞投行的運作歷史尚短，郭家麒議員擔憂給予亞投行較優惠待遇，實際上會增加該等認可機構(作為亞投行的對手方)的信用風險，尤其是亞投行若有任何個別人士涉及欺詐、貪污或透過挪用亞投行融資項目的資金/貸款進行其他被禁止的行為。他又詢問，認可機構就亞投行或其他多邊發展銀行發行的金融工具所承擔的風險的限制為何(如有的話)。

18. 政府當局表示，一如《公告》所指明的其他銀行/團體，政府當局是隨着巴塞爾委員會頒布亞投行為資本框架下合資格獲較優惠待遇的多邊發展銀行，而把亞投行指明為《銀行業條例》所指的多邊發展銀行。巴塞爾委員會已根據其資本計量和資本標準框架下的一套準則，對亞投行是否符合資格作出審慎評估。巴塞爾委員會將會不時檢討已頒布的多邊發展銀行(包括亞投行)是否符合資格。如任何銀行/團體因不再符合合資格獲較優惠待遇的相關規定，而從巴塞爾委員會的多邊發展銀行名單中被除名，政府當局會對《公告》作出相應的修訂。政府當局強調，有關的較優惠待遇僅適用於認可機構就亞投行在《銀行業條例》下某些方面的風險承擔，並不涵蓋亞投行任何個別人士的作為。此外，規管在香港註冊成立為法團的認可機構的風險承擔限度的規則(現時載列於《銀行業條例》第 81 條)亦即將

⁵ 就"該互聯網網站的部分"的涵義，政府當局澄清，該詞指認可機構的網站中專門用以根據《披露規則》作出資料披露的部分，而認可機構是根據《披露規則》的規定，在該部分設立和備存其披露報表的資料庫，以供公眾查閱。

修訂，以期把認可機構就任何並非主權國的對手方(包括亞投行)的財務風險承擔一般限於不多於該認可機構一級資本的 25%的數額。⁶ 此舉將有助管理及盡量減低認可機構的風險承擔。

日後的相關法例修訂

19. 小組委員會察悉，《2018 年披露規則》沒有處理 2017 年 3 月標準的兩項規定，包括(a)關乎認可機構財政資源(即為進行處置程序可用作計算認可機構最低總吸收虧損能力的資源)組成項目的披露規定，因為該等規定與香港金融管理局現時為訂明認可機構吸收虧損能力規定而根據《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)正在草擬的擬議規則，兩者須在用語和應用範圍方面保持一致；以及(b)關乎經修訂市場風險框架的披露規定，因為巴塞爾委員會已把各國實施有關規定的時間表延後至 2022 年，而巴塞爾委員會尚未頒布相關的指引。基於上述原因，政府當局會在準備就緒時另行展開立法工作，修訂相關的法例。

建議

20. 小組委員會委員對《2018 年披露規則》及《修訂公告》並無異議。小組委員會及政府當局將不會就該兩項附屬法例提出任何修訂。

徵詢意見

21. 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
2018 年 5 月 28 日

⁶ 據政府當局所述，政府當局將於 2018 年下半年進行此項修例工作。

《2018年銀行業(披露)(修訂)規則》及
《2018年銀行業(指明多邊發展銀行)(修訂)公告》小組委員會

委員名單

主席 陳振英議員

委員 涂謹申議員
黃定光議員, SBS, JP
姚思榮議員, BBS
梁繼昌議員
郭家麒議員
張華峰議員, SBS, JP
吳永嘉議員, JP

(總數：8名委員)

秘書 石逸琪女士

法律顧問 戴敬慈小姐