

程序覆檢委員會

2015 至 2016 年度

提交財政司司長的年報

I. 一般資料

成立背景

1.1 《支付系統及儲值支付工具條例》(以下簡稱《支付條例》)¹授權金融管理專員可指定及監察對香港在貨幣或金融方面的穩定性，或對香港發揮作為國際金融中心的功能有重要性的結算及交收系統，或在顧及涉及重大公眾利益的事宜下，指定及監察結算及交收系統。《支付條例》的其中一個目的，是促進指定結算及交收系統的整體安全與效率。

1.2 截至目前為止，在《支付條例》下被指定的結算及交收系統有以下 6 個：

- (a) 債務工具中央結算系統(以下簡稱「CMU 系統」)
- (b) 港元結算所自動轉帳系統(以下簡稱「港元轉帳系統」)
- (c) 美元結算所自動轉帳系統(以下簡稱「美元轉帳系統」)
- (d) 歐元結算所自動轉帳系統(以下簡稱「歐元轉帳系統」)
- (e) 人民幣結算所自動轉帳系統(以下簡稱「人民幣轉帳系統」)
- (f) Continuous Linked Settlement System(以下簡稱「CLS 系

¹ 《支付條例》在《結算及交收系統條例》(《交收條例》)作出修訂，以納入零售支付系統指定制度及儲值支付工具發牌制度後，於 2015 年 11 月 13 日生效。經修訂《交收條例》於同日更名為《支付條例》。根據修訂前的《交收條例》作出的指定、發出的終局性證明書及授予指定結算及交收系統的任何豁免，在《支付條例》下繼續有效。在《支付條例》下，除金融管理專員有更多執法權力外，有關指定結算及交收系統的監察制度大體上維持不變。

統」)。

1.3 各指定結算及交收系統的系統營運者及交收機構如下：

表 1:

| | 指定結算及交收系統 | | | | | |
|-------|-----------|-----------|------------|--------------|--------------|--------------|
| | CLS 系統 | CMU 系統 | 港元轉帳 系統 | 美元轉帳 系統 | 歐元轉帳 系統 | 人民幣轉帳 系統 |
| 系統營運者 | 持續聯繫交收銀行 | 金管局 | 同業結算公司* | 同業結算公司* | 同業結算公司* | 同業結算公司* |
| 交收機構 | 持續聯繫交收銀行 | 不適用 | 金管局 | 香港上海滙豐銀行有限公司 | 渣打銀行(香港)有限公司 | 中國銀行(香港)有限公司 |

* 香港金融管理局(金管局)及香港銀行公會各持香港銀行同業結算有限公司(同業結算公司)五成股權。

1.4 金管局是港元轉帳系統及CMU系統的擁有者 / 營運者，並持有同業結算公司五成股權（其餘五成由香港銀行公會持有）；同業結算公司是 4 個轉帳系統的系統營運者，並為CMU系統提供電腦系統支援。在 6 個指定結算及交收系統中，CLS系統是金管局唯一並無持有權益的系統。CLS系統由紐約聯邦儲備銀行監管，並根據《支付條例》第 11 條獲豁免遵守該條例若干規定。紐約聯邦儲備銀行擔任CLS系統監察委員會主持，該委員會成員包括來自CLS系統所有成員貨幣地區（包括香港）的代表，而金管局透過該委員會監察CLS系統。金管局對 5 個本地指定結算及交收系統，即CMU系統、港元轉帳系統、美元轉帳系統、歐元轉帳系統及人民幣轉帳系統進行持續監察。這些指定結算及交收系統當中個別與境外支付系統或證券交收系統實行聯網，以促進跨境交易，例如馬來西亞RENTAS系統²與美元轉帳系統

² RENTAS 系統是馬來西亞的即時支付結算系統，負責處理銀行同業資金轉撥與無紙化證券交易。

之間的外匯交易同步交收及貨銀兩訖聯網；印尼即時支付結算系統³與美元轉帳系統之間的外匯交易同步交收聯網，以及BAHTNET⁴與美元轉帳系統之間的外匯交易同步交收聯網。儘管這些境外系統不屬金管局監察範圍，金管局會與外地監察機構合作監察有關的對外聯網。

1.5 金管局已推行多項措施，處理因金管局同時作為某些結算及交收系統的系統營運者或交收機構，以及指定結算及交收系統的監察機構這兩個角色而引起的潛在角色衝突，以示公正。有關措施包括明確分隔金管局在監察與營運指定結算及交收系統的內部職能，以及提高有關指定及監察過程的透明度。此外，一個由獨立人士組成及非法定的程序覆檢委員會(以下簡稱「覆檢會」)於2004年12月由香港特別行政區行政長官委任成立，負責覆檢金管局對指定系統施行監察標準時所採取的步驟及程序。覆檢會的其中一個目的，是確保金管局對所有指定結算及交收系統，不論有否持有權益，均採用相同的監察標準。

工作範圍及職責

1.6 覆檢會的職責如下⁵：

- (a) 覆檢金管局在對其擁有法定或實益權益的指定系統，應用根據《支付條例》定下的標準的內部運作程序及指引，並就該等程序及指引是否足夠向金管局提出意見；
- (b) 接受及考慮金管局就其擁有法定或實益權益的指定系統被指稱沒有遵守《支付條例》的情況下，所有已完成或中止的檔案提交的定期報告；以及

³ 印尼即時支付結算系統負責處理印尼銀行同業資金轉撥。

⁴ BAHTNET 是處理泰國的金融機構或其他機構之間的大額資金轉撥的即時支付結算系統。

⁵ 覆檢會的職責於2015年作出修訂，以反映條例的名稱由《交收條例》改為《支付條例》。指定系統指在《支付條例》下的指定結算及交收系統或指定零售支付系統。

(c) 就金管局擁有法定或實益權益的指定系統向財政司司長提交年度報告及(如有需要)特別報告。

1.7 覆檢會同意應集中檢視金管局對其擁有權益的指定結算及交收系統所作的監察，是否與對其他系統所作的監察不一致。換言之，覆檢會會檢討金管局所採取的監察步驟及程序，以確保其對所有指定結算及交收系統均施行相同的監察標準。覆檢會亦同意若日後金管局在某指定零售支付系統或持牌儲值支付工具中擁有法定或實益權益，可相應擴大覆檢範圍。此舉與 2004 年成立覆檢會的原意相符。

1.8 覆檢會須向財政司司長提交年度報告，並在有需要時提交特別報告。財政司司長可在遵守有關保密規定的前提下發表這些報告。

覆檢會成員

1.9 今屆為覆檢會的第 4 屆。成員以私人身分獲香港特別行政區行政長官委任，任期由 2013 年 12 月 1 日至 2016 年 11 月 30 日，為期 3 年。於 2016 年 11 月 30 日，覆檢會成員名單如下：

主席

陳志輝教授，SBS，JP
香港中文大學
市場學系教授
行政人員工商管理碩士課程主任

成員

陳棋昌先生
東亞銀行(中國)有限公司
副董事長

左龍佩蘭教授

北京師範大學－香港浸會大學聯合國際學院
工商管理學部教授及院長

何玉慧女士

執業會計師

黃繡碧女士

安永會計師事務所
審計服務合夥人

II. 覆檢會工作重點

2.1 本報告為覆檢會第 12 份年報，匯報覆檢會 2015 年 12 月 1 日至 2016 年 11 月 30 日期間的工作。

覆檢會的會議及主要審議事項

2.2 覆檢會在 2016 年內共舉行過兩次會議。於 8 月舉行的首次會議上，成員審閱了 2016 年 4 月至 6 月期間金管局監察工作的定期報告。成員討論了金管局處理指定結算及交收系統遇到的異常情況事故的方法。此外，成員聽取有關香港實施《金融市場基建的原則》(《基建原則》)的進展，以及金管局於 2016 年 5 月根據《支付條例》發出兩份法定指引，內容有關指定結算及交收系統最新監察要求。

2.3 於 12 月舉行的第 2 次會議上，成員審閱了 2016 年 7 月至 9 月期間的定期報告，並獲悉金管局於 10 月及 11 月的監察工作。成員就向財政司司長提交的第 12 份年報的草擬本提供意見。

2.4 按照成員議定，有關金管局監察工作的定期報告會在各次會議之間提交成員審閱。若成員對報告有任何疑問，可向覆檢會秘書提出。經主席同意後，有關問題會在下一次會議討論，如有需要亦可召開特別會議。

2.5 成員在 2016 年審閱了 4 份定期報告，並獲悉金管局的監察工作表現符合監察的基準要求。

覆檢會的意見及建議

2.6 定期報告及隨附監察工作管理報告的格式是根據成員的建議而設計。年內成員審閱了 4 份定期報告及 22 份隨附的監察工作管理報告，涵蓋時間由 2015 年 12 月至 2016 年 11 月。經覆檢會審閱的各

份定期報告所載監察工作的統計數據綜合如下：

表 2：2015 年 12 月至 2016 年 11 月期間經覆檢會審閱的金管局監察工作

| 金管局在季內進行的監察工作 | 第 1 份定期報告 (12 月至 3 月) | 第 2 份定期報告 (4 月至 6 月) | 第 3 份定期報告 (7 月至 9 月) | 第 4 份定期報告 (10 月至 11 月) |
|----------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------|
| 處理系統營運者及交收機構提交的月度申報表 | 36 | 27 | 27 | 18 |
| 核實系統營運者及交收機構的資料修訂 | 17 | 9 | 6 | 0 |
| 審查系統營運者及交收機構提交的非常規資料 | 56 | 38 | 33 | 25 |
| 批核運作規則的修訂 | 12 | 7 | 5 | 4 |
| 現場審查 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 處理異常情況及運作程序事故報告 | 18 | 8 | 14 | 14 |
| 處理違規事件 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 與系統營運者及交收機構管理層舉行會議 | 5 | 0 | 0 | 1 |

2.7 在 8 月舉行的會議上，成員獲悉香港正參與支付及金融基建委員會及國際證券事務監察委員會組織為監察《基建原則》的實施情況而進行的第二級評估⁶。《基建原則》是監察金融市場基建的最新國際標準。第二級評估集中檢視每個地區的法律及監管制度及任何相關政策聲明或其他形式的落實措施是否及在多大程度上屬完整及符合《基建原則》。金管局及證監會都有參與有關評估，並由金管局負

⁶ 香港已全面採納《基建原則》，並就第一級評估(檢視有關地區是否已修改監管規定，以反映適用於監察當局的原則及責任)得到最高評級。

責協調。兩個機構都有填寫問卷，並交予支付及金融基建委員會及國際證券事務監察委員會組織評核。

2.8 成員獲悉於 2016 年 5 月根據《支付條例》發出兩份法定指引。第一份為經修訂指引「指定結算及交收系統的監察架構」，以反映《支付條例》中的新規定(例如金融管理專員有權要求參與者提供與系統有關的資料或文件、要求核數師編製報告，以及調查及施加制裁)。第二份為新指引「《金融市場基建的原則》對指定結算及交收系統的應用」，在主要考慮因素及原則層面均全數採納《基建原則》的所載規定。

2.9 在 12 月舉行的會議上，成員獲悉在上次覆檢會會議上提及的第二次評估已經完成。金管局在其負責的各有關範疇都獲得最高評級。評估報告將於 2017 年第 1 季發出。議員獲悉金管局發出新監察指引(見第 2.8 段)，在主要考慮因素及原則層面這兩個層面均採納《基建原則》所載規定，是獲得理想評級的原因之一。

2.10 成員於 2016 年 12 月舉行的會議上審議年報的草擬本。成員同意草擬本的內容，並同意採納與過去的年報相同的方法發表年報，即向財政司司長提出建議，發表年報全文，並載於金管局網站，供社會大眾閱覽，藉此提高透明度及問責性。

III. 總結及前瞻

3.1 期內覆檢會審閱了 4 份定期報告及 22 份隨附的監察工作管理報告，涵蓋時間由 2015 年 12 月至 2016 年 11 月。其間金管局並無接獲系統營運者及交收機構的投訴，亦無發現違規的情況。審閱工作涵蓋金管局就以下各項工作所提交的報告：審核了 108 份月表及 32 宗資料修訂、批核 28 項運作規則的修訂、處理 54 宗異常情況及運作程

序事故報告、審核 152 份提交的非常規資料，以及 1 次與系統營運者及交收機構管理層舉行的年度會議。

3.2 覆檢會並無發現任何事項顯示金管局未有適當遵守內部操作程序，或對不同指定結算及交收系統進行監察時在程序上有不公平之處。

3.3 覆檢會將繼續覆檢金管局在監察現有指定結算及交收系統時所採取的步驟及程序，如屬適當，覆檢範圍可能會包括金管局在未來幾年根據《支付條例》監察或監管的任何新增系統或儲值支付工具。