立法會
Legislative Council

立法會CB(1)1964/04-05號文件

檔　號：CB1/PL/FA

財經事務委員會
向立法會提交的報告

目的

本報告旨在匯報財經事務委員會在2004年10月至2005年6月期間的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2005年7月6日立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

2. 立法會藉於1998年7月8日通過、及在2000年12月20日修訂的一項決議案成立事務委員會，負責監察及研究與財經及財政事宜有關的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。

3. 在2004至05年度會期，事務委員會由17名委員組成，陳智思議員及湯家驊議員分別當選為正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

4. 在2004至05年度會期內，事務委員會繼續為立法會議員提供議事場合，讓他們與財政司司長就與宏觀經濟問題有關的事宜交換意見。財政司司長定期向事務委員會簡介香港整體經濟最新狀況。事務委員會亦定期聽取香港金融管理局總裁(下稱"金管局總裁")簡報金管局的工作，包括銀行業規管及金融貨幣方面的事宜。此外，事務委員會亦曾研究與企業管治及投資者保障有關的事宜，以及多項其他事宜。

香港的經濟發展

香港整體經濟最新狀況

5. 事務委員會欣悉，香港經濟重上升軌，政府財政得到改善。出口及離岸貿易蓬勃、訪港旅遊業暢旺、消費開支大幅回升及投資強勁增長，顯示經濟活動上揚。負資產問題隨着物業價格穩步回升而得到紓緩。負資產住宅按揭貸款宗數由2003年6月約106 000宗的高位，回

落至2005年3月約14 000宗，減幅為87%。至於2005年的經濟預測，財政司司長在2005年6月向事務委員會表示，整體而言，預期香港經濟會穩健增長，本地生產總值可望有4.5%至5.5%的升幅。

滅貧及處理失業問題

6. 事務委員會關注到，儘管經濟復甦，但大部分香港市民均未能從經濟復甦受惠。鑒於貧富差距急劇擴大，委員促請政府當局處理此問題。就此方面，財政司司長向委員表示，當局已成立扶貧委員會，反映政府決心幫助社會上的貧困人士，以及正視他們的需要。扶貧委員會同意，應透過多種方式和途徑，以及社會各界的協作，給予貧困人士多元化的發展機會，使他們發揮潛能，重拾自信和尊嚴，在社會階梯上力爭上游，活出更豐盛美滿的人生。

7. 事務委員會察悉，勞工市場明顯改善，經季節因素調整的失業率由2003年年中的8.6%歷史高位，回落至2005年首季的6.1%。雖然如此，很多年長工人及低學歷工人在就業方面仍然遇到很大困難，即使他們獲得聘用，賺取的工資也很低。財政司司長指出，經濟及就業委員會正與商界及勞工界合作，積極研究協助失業人士尋找工作的措施。他強調，政府擔當市場促進者的角色，而私營機構則是工作職位的主要提供者。為協助低學歷或低技術工人尋找工作，政府當局會繼續發展旅遊業，以促進業界的就業情況。就此方面，財政司司長答應考慮部分委員的建議，在香港物色合適地點發展酒店度假區。至於建造業的失業問題，財政司司長預期，經濟好轉會有助物業市場進一步復甦，因而有助長遠紓緩此問題。部分委員促請政府當局利用大型基建計劃，例如港珠澳大橋、跨境鐵路網絡及大嶼山發展項目等，為本地建造業工人創造就業機會。

外匯基金累計盈餘的運用

8. 鑒於外匯基金截至2005年3月31日的累計盈餘達4,207億元，事務委員會認為，現時正是政府當局檢討應如何運用累計盈餘的大好時機。委員察悉，《外匯基金條例》(第66章)第8條訂有從外匯基金轉撥款項至政府一般收入的機制，他們要求財政司司長考慮動用部分累計盈餘應付政府開支及推行改善民生的新措施，例如滅貧計劃。就此方面，部分委員建議將一個固定比率或固定數額從累計盈餘轉撥入政府一般收入。但財政司司長強調，在設定外匯基金應維持的適當水平方面，政府有需要採取審慎的取向，以及改善外匯基金的財政狀況，以維持港元及本港的貨幣金融體系的穩定。鑒於國際金融環境難以預測，香港必須維持充足的外匯儲備，以保持港元的穩定，並維持本地及海外人士對港元的信心。此外，外匯基金的投資收益升跌難料，並非穩定的收入來源。財政司司長因而認為，現時無須考慮委員所建議的轉撥安排。委員促請財政司司長因應立法會在2005年6月1日通過的議案，重新考慮此事。該議案促請政府採取多項行動，包括檢討現時政府與金管局就外匯基金投資收益分帳的辦法，以及增撥外匯基金投資收益予政府。

公共財政管理

9. 財政司司長在2005年3月16日發表的財政預算案演辭中承諾，政府會繼續嚴守財政紀律，致力善用資源。政府計劃如期於2008至09年度達致經營帳目收支平衡，而綜合帳目更會較去年的財政預算案所定的日期提早一年，即在2007至08年度達致收支平衡。事務委員會察悉，截至2005年3月底，2004至05年度的公共開支為2,422億元，收入為2,636億元，盈餘達214億元。財政儲備的結餘為2,960億元。

10. 由於公眾未能輕易獲得有關政府投資收入的詳細資料，事務委員會對政府在多大的程度上把投資收入撥回政府一般收入帳目表示關注。因此，事務委員會曾要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部就政府投資收入的管理進行研究。委員審閱研究報告後認為，政府當局應設立妥善機制，監管公營公司派發股息的政策。有關機制應涵蓋須向政府支付應付股息或豁免支付股息的情況。此外，政府當局應加強獲委任成為公營公司董事的公職人員在確保政府投資利益受到保障方面所擔當的角色。

11. 事務委員會審閱上述研究報告時，亦對一些相關事宜表示關注，特別是批地政策對政府收入的影響，以及在評估補地價金額方面所採用的原則。鑒於土地及賣地所得的收入是政府的重要收入來源，委員認為政府當局應確保有限的土地資源得到善用，以及其批地政策能夠保障公眾利益，並為社會帶來最大的經濟收益。就此方面，委員認為，以批地形式補貼商業運作的基建項目，是殖民地時代遺留下來的政策，已不再適合現今的情況。而政府在地鐵有限公司於2000年10月上市後對該公司採用此政策，尤其不合理。委員亦贊同香港測量師學會的關注，該學會關注到，採用“新發展區土地”原則來評估兩間鐵路公司須繳付的補地價金額，將會在估價過程中加入一項重要假設(即並無鐵路發展項目)，因而大大影響補地價金額的評估。在其他情況不變的條件下，如有鐵路發展項目，通常會提高交通方便程度，因而增加補地價金額。換句話說，採用“新發展區土地”原則為兩鐵評估補地價金額，會使政府蒙受收入損失。委員要求政府當局回應這方面的關注。

<u>與財政預算案有關的建議</u>

12. 事務委員會曾跟進財政司司長在2004至05年度財政預算案演辭中提及的兩項計劃，其一是增加政府收入而建議推出的新自訂車牌號碼計劃，另一項是政府的內部委員會就在香港開徵商品及服務稅以擴闊稅基而進行的研究。

13. 關於擬議自訂車牌號碼計劃，委員對該擬議計劃提出多項關注，特別是該計劃的成本效益，以及對獎券基金收入、執法及知識產權的影響。部分委員表明反對擬議計劃，部分委員則對該計劃在增加政府收入方面的成效，以及該建議是否值得支持，抱有疑問。因此，

事務委員會促請政府當局檢討其建議。政府當局其後已根據委員的意見，檢討擬議計劃的特色，並已將該建議納入在2005年5月4日提交立法會的《2005年收入(自訂車輛登記號碼)條例草案》。該條例草案現正由立法會成立的法案委員會審議。

14. 至於有關在香港開徵商品及服務稅的研究，事務委員會察悉，政府的內部委員會已完成該項研究，部分委員雖然認同政府應尋求擴闊稅基的方法，但他們對開徵商品及服務稅會否是解決財赤問題的適當措施卻有保留。部分委員不支持開徵商品及服務稅。財政司司長向事務委員會保證，由於開徵商品及服務稅對本地稅制及政府的財政穩健有深遠影響，政府會小心聆聽市民的意見。政府會在今年稍後時間就此課題進行公眾諮詢。

15. 財政司司長在2005至06年度財政預算案演辭中特別指出政府當局持續推行的措施，這些措施旨在鞏固香港作為國際金融中心及國家首要集資中心的優勢，以及進一步推動香港發展成為國際資產管理中心。就此方面，財政司司長提出取消遺產稅及豁免離岸基金繳交利得稅兩項建議。部分委員關注到，該兩項建議只會令中產及富裕階層受惠。關於第一項建議，部分委員認為，沒有充分理據取消遺產稅，以及取消遺產稅與政府當局擴闊稅基的目標背道而馳。該建議其後已納入在2005年5月11日提交立法會的《2005年收入(取消遺產稅)條例草案》。該條例草案現正由立法會成立的法案委員會審議。

16. 至於豁免離岸基金繳交利得稅的建議，事務委員會要求政府當局量化該建議的經濟效益，並說明該建議對財政的影響，包括估計會流失的稅款數額。關於政府當局擬將豁免條文的生效日期追溯至1996年4月1日開始的評稅年度的建議，委員關注此建議對稅收的影響，以及政府會否須退還自1996年4月1日至今從離岸基金收取的利得稅。委員認為，原則上，法律條文應由有關條例草案獲通過成為法例的日期開始生效，而不應具追溯效力。政府當局答應在落實有關建議的細節時考慮委員的意見。

<u>企業管治</u>

17. 事務委員會理解到，提升公司的企業管治水平，以改善金融市場的質素及鞏固香港作為國際金融中心的地位，對香港十分重要。故此，事務委員會繼續監察政府當局推行的各項工作的進展。關於改善規管上市事宜的措施，事務委員會支持政府當局對《證券及期貨條例》(第571章)作出修訂的建議，該等修訂將賦予主要上市要求法定地位，包括有關財務報告及其他定期資料披露(例如年報及中期報告)、股價敏感資料的披露及須獲股東批准的須予公布交易的上市要求。然而，事務委員會察悉，雖然政府當局在公眾諮詢期間接獲的大多數意見書均顯示，公眾支持對賦權市場失當行為審裁處就違反證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)所訂立的法定上市規則的發行人及董事施加民事罰款的建議，但對於證監會應否獲賦這項權力，則意見分歧。事務委員會部分委員亦對是否有需要及值得實施賦予證監會此項

權力的建議表示有保留，而部分委員則認為必需加強衡制證監會在規管上市事宜方面的權力。政府當局承諾，會考慮各方提出的意見及關注，然後才就此事作出決定。

18. 政府當局擬把證監會主席職位分拆為非執行主席及行政總裁兩個職位，以改善證監會的管治架構。事務委員會亦曾研究此項建議。事務委員會察悉，雖然證監會董事局所有成員原則上同意分拆職能的做法，但他們關注如何能劃分主席及行政總裁各自的實際職能。證監會現任主席認為新的主席職位應屬執行性質。事務委員會部分委員亦表達類似的意見。他們並關注到，分拆職位的安排雖然適用於香港的部分公營機構，但未必適合證監會這個法定規管機構。在此方面，海外經驗並無顯示分拆職位的安排是全球證券及期貨業規管機構普遍採用的做法。把證監會主席職位改為非執行職位，可能會對證監會的國際地位帶來負面影響。再者，並無發現證監會現行的管治架構出現重大問題，沒有理據支持當局須在《證券及期貨條例》於2003年實施不久便對證監會現行的管治架構作出如此重大的改變。但其他委員均原則上支持分拆建議，以期改善證監會的管治架構。事務委員會最後以大多數票通過一項議案，原則上支持該建議。該建議其後已納入於2005年4月6日提交立法會的《2005年證券及期貨(修訂)條例草案》。該條例草案正由立法會成立的法案委員會審議。

19. 關於政府當局建議成立財務匯報局一事，大多數委員表示原則上支持該建議，藉以加強監督核數師的公眾利益活動，提高會計專業自我規管制度的透明度，以及加快調查涉嫌的會計違規個案。但部分委員對該建議表示關注，尤其是財務匯報局、香港會計師公會(下稱“會計師公會”)和證監會在調查職責方面可能出現重疊，他們亦關注財務匯報局的職能應否純屬調查性質。事務委員會要求政府當局徵詢會計師公會的意見，研究如何能解決這些關注事項。

<u>貨幣事宜</u>

20. 鑒於使用人民幣在香港進行零售交易的接受程度越來越高，加上內地與香港的經濟融合越趨緊密，事務委員會關注港元會否與人民幣掛鈎，以及政府當局會否就這方面檢討聯繫匯率制度。金管局總裁向事務委員會表示，鑒於香港經濟規模細小，而且又屬外向型，在聯繫匯率制度下維持穩定的貨幣，對香港抵禦外來波動至為重要。由於美元是全球金融市場上強而有力的貨幣，而人民幣匯率在某程度上又與美元掛鈎，因此，人民幣在香港使用日益普遍及人民幣匯率的彈性有所增加等情況，應該不會減弱政府當局維持聯繫匯率制度的決心。

21. 2005年5月18日，金管局宣布推行3項優化聯繫匯率制度運作的措施。這些措施旨在消除在聯繫匯率制度下港元匯率可轉強程度的不明朗情況，以及理順貨幣和外匯市場在貨幣發行局安排下的互動關係。金管局已獲邀在2005年7月向事務委員會簡介該3項優化措施的詳情和影響。

規管銀行體系

22. 事務委員會支持在香港實施《新巴塞爾資本協定》(即《資本協定二》)，以改善銀行的風險管理和配合國際發展。關於賦予金融管理專員法定權力，將個別持牌銀行的最低資本充足比率上限由12%提升至16%的建議，委員關注金融管理專員會在甚麼情況下行使該項權力。事務委員會獲告知，現時，金融管理專員在特殊情況下(例如發生亞洲金融危機時)可透過相互協議，要求持牌銀行將其最低資本充足比率提高至超過12%的上限，以反映它們所面對的風險。金管局認為有必要賦予金融管理專員該項法定權力，在理由充分的情況下提升最低資本充足比率，以處理銀行業面對的風險。委員並不反對此建議，但他們強調，重要的是金融管理專員必須以公平一致的方式行使其法定權力。實施《資本協定二》的有關建議其後已納入於2005年4月6日提交立法會的《2005年銀行業(修訂)條例草案》。為研究該條例草案而成立的法案委員會支持條例草案(連同若干擬議委員會審議階段修正案)，以及政府當局擬於2005年7月6日恢復條例草案二讀辯論的建議。

23. 事務委員會在研究星展銀行(香港)有限公司(下稱"星展銀行")2004年10月銷毀出租保管箱事件所引起的政策問題時察悉，提供保管箱服務的銀行與客戶簽訂的合約一般載有一項免責條款。即使因銀行或其職員疏忽而引致損失或損害，部分這些條款看來仍可卸除或局限銀行的法律責任。然而，根據《管制免責條款條例》(第71章)第7(2)條，合約一方不得藉任何合約條款而卸除或局限自己因疏忽而引致的法律責任，但在該條款或告示符合合理標準的範圍內，則不在此限。《銀行營運守則》(下稱"《守則》")第5.5條亦訂明，認可機構在擬定銀行服務章則及條款時，應充分考慮香港的適用法例，其中包括《管制免責條款條例》。委員因而質疑，該免責條款是否已違反《守則》。事務委員會獲告知，金管局已要求所有認可機構全面檢討保管箱服務及其他銀行服務的章則及條款，以確保這些條款與《守則》一致。經檢討後，在27間提供保管箱服務的認可機構中，24間須修改其保管箱協議，以符合《守則》的規定。該24間認可機構的其中22間已修改其免責條款，在經修訂的條款下，對於因認可機構本身疏忽而造成的損害，認可機構不會試圖卸除或局限其法律責任，而其餘兩家認可機構則決定在短期內終止其保管箱服務。

投資者保障

24. 在上一年度會期，為處理證券業內的違責風險以加強保障投資者，事務委員會支持當局盡早推行加強對證券保證金融資提供者進行規管的措施。在本年度會期內，事務委員會跟進了證監會的公眾諮詢所得的結果。證監會告知事務委員會，所有回應者普遍接納擬議的改革可加強投資者保障此一理據。然而，由於回應者對設立轉按上限及提高《財政資源規則》扣減百分率的建議意見不一，證監會會繼續與業界對話，以找出降低風險的最適當措施，以及給予業界一段合理的過渡期，讓業界適應現行作業手法的轉變。委員指出，匯集及轉按無借款客戶抵押品的做法對客戶不公平，亦違反他們的權益，故此促

請政府當局和證監會制訂具體時間表，取消這種做法，以及達致借款與無借款保證金客戶的抵押品完全分開存放。事務委員會請政府當局和證監會在2005年年底前向事務委員會匯報有關進展。

25. 事務委員會亦跟進了證監會對投資者賠償基金的水平及經費所作的檢討，以及對1998年以來的主要經紀違責事件所作的檢討。關於投資者賠償基金的檢討，部分委員支持引入徵費自動觸發機制的建議，以提高投資者賠償基金的透明度，同時亦支持在投資者賠償基金的資產淨值超逾14億元便暫停收取徵費的建議。事務委員會察悉，政府當局會就這些建議諮詢公眾。有關的修訂規則其後於2005年6月30日刊憲，並會於2005年7月6日提交立法會省覽。至於對1998年以來的主要經紀違責事件的檢討，部分委員關注證監會會否引入有關客戶對股份的所有權權利方面的法例修訂。事務委員會獲告知，香港的判例法已確立客戶對經紀行代其持有的證券擁有個別所有權權利。自1998年後發生的6宗經紀違責事件中，法院裁定應按照個別股份所有權權利的原則，盡可能將股份分配及分發給客戶。不過，證監會知悉，英國金融市場法律委員會(Financial Markets Law Committee)最近發表了一份諮詢文件，其內容對是否需要就間接持有的投資證券的財產權益立法及法例性質進行分析。該文件建議，除非另有協議，否則投資者對中介人在共同匯集中為其持有的某發行類別證券擁有共同的所有權權益。證監會會密切注視此事在英國的發展。倘若上述建議獲得採納，證監會會重新考慮它對應否修改香港現行法例所持的立場。

<u>其他事宜</u>

26. 在2004至05年度會期內，事務委員會亦曾研究以下的財務或立法建議，並表示支持有關建議：

(a) 香港在10年期內向亞洲開發銀行的亞洲開發基金第八次補充資金活動(即亞洲開發基金第IX期資金)提供1,919萬美元捐款的建議；

(b) 建議調整財經事務及庫務局(庫務科)轄下若干公共服務的35項對民生或一般營商活動沒有直接影響的收費；

(c) 調整非香港公司存檔費用的建議；及

(d) 改善《證券及期貨條例》第XV部的披露權益制度的建議。

27. 此外，在多條議員私人條例草案提交立法會前，事務委員會亦曾研究有關的政策事宜。該等條例草案包括《花旗銀行(香港)有限公司(合併)條例草案》及《中國工商銀行(亞洲)有限公司(合併)條例草案》。

28. 為研究及監察上述事宜，事務委員會於2004年10月至2005年6月期間共舉行了13次會議，其中一次與規劃地政及工程事務委員會舉行聯席會議。

立法會秘書處
議會事務部1
2005年6月30日

附錄I

立法會
財經事務委員會

職權範圍

1. 監察及研究與財經及財政事宜有關的政府政策及公眾關注的事項。

2. 就上述政策事宜交換及發表意見。

3. 在上述政策範圍內的重要立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關簡介，並提出對該等建議的意見。

4. 按事務委員會認為需要的程度，監察及研究由事務委員會委員或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。

5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。

附錄II

立法會
財經事務委員會
Legislative Council
Panel on Financial Affairs

2004至2005年度委員名單
Membership list for 2004 - 2005 session

主席 **Chairman**	陳智思議員, JP	**Hon Bernard CHAN, JP**
副主席 **Deputy Chairman**	湯家驊議員, SC	Hon Ronny TONG Ka-wah, SC
委員 **Members**	田北俊議員, GBS, JP	Hon James TIEN Pei-chun, GBS, JP
	何俊仁議員	Hon Albert HO Chun-yan
	李卓人議員	Hon LEE Cheuk-yan
	李國寶議員, GBS, JP	Dr Hon David LI Kwok-po, GBS, JP
	涂謹申議員	Hon James TO Kun-sun
	陳鑑林議員, JP	Hon CHAN Kam-lam, JP
	單仲偕議員, JP	Hon SIN Chung-kai, JP
	劉慧卿議員, JP	Hon Emily LAU Wai-hing, JP
	石禮謙議員, JP	Hon Abraham SHEK Lai-him, JP
	林健鋒議員, SBS, JP	Hon Jeffrey LAM Kin-fung, SBS, JP
	梁君彥議員, SBS, JP	Hon Andrew LEUNG Kwan-yuen, SBS, JP
	黃定光議員, BBS	Hon WONG Ting-kwong, BBS
	詹培忠議員	Hon CHIM Pui-chung
	鄭經翰議員	Hon Albert Jinghan CHENG
	譚香文議員	Hon TAM Heung-man
	(合共： 17位委員) (Total： 17 members)	
秘書 **Clerk**	陳美卿小姐	Miss Salumi CHAN Mei-hing
法律顧問 **Legal Adviser**	顧建華先生	Mr KAU Kin-wah
日期 **Date**	2004年10月12日 12 October 2004	