

立法會財經事務委員會
資料文件
財經事務及庫務局的政策措施

前言

本資料文件闡述在二零零八年十月十五日發表的《二零零八至零九年度施政綱領》下各項與財經事務及庫務局有關的新訂及持續進行的措施。

財經事務

概覽

2. 過去數月，環球金融市場受到次按危機所觸發的信心問題的嚴重影響，市場關注金融系統的穩健性及是否足夠應付危機所引發的問題。因此，市場走勢波動，而全球監管機構都提高戒備，密切留意受管機構所需承擔的風險，以及因應市場環境的轉變而強化自身的金融系統。

3. 在香港，我們一向重視對各金融機構維持有效的審慎監察，以確保監管機制健全。我們的監管架構符合最新的國際標準。舉例來說，香港的銀行業由二零零七年一月起採用《資本協定二》，是最先採用該項標準的地區之一，它為銀行業訂定了風險為本資本充足比率標準。此外，多年來，我們也一直大力在本港推動良好的公司管治，尤其是適當的風險管理和內部監控。因此，雖然本港金融市場無可避免地受次按危機的衝擊和不利的市場氣氛所影響，但面對各種挑戰，我們的金融體系仍維持穩定，並發揮抵禦衝擊的能力。政府與各監管機構會繼續保持警覺，確保本港金融體系繼續有效地運作。

4. 截至二零零八年八月底，以總市值計算，香港股票市場位列世界第六及亞洲第二。按首次公開招股的集資額計算，香港位列全球第四，並繼續為內地優質企業提供理想的集資平台，亦為海外投資者提供發掘內地經濟發展

潛力的渠道。在全球首100家最大型的銀行中，約有70家在本港經營。強制性公積金計劃的規模繼續增長，總資產淨值為2,445.9億港元。

5. 二零零七年香港基金管理業務的合併資產總值達96,310億港元，較二零零六年增加56.5%。本港保險業的毛保費總額在二零零七年達2,000億港元，連續八年錄得雙位數增長。

6. 次按危機暴露了影響市場穩定性的種種風險。因此，我們會在來年推出多項新措施，以優化本港的監管制度及加強對存戶和投資者的保障。我們會致力強化對本港銀行業認可機構的監管架構，以及打擊清洗黑錢及反恐融資的制度。我們也會檢討存款保障計劃的保障範圍及金額上限，並探討設立保單持有人保障基金的事宜，以加強對存戶和保單持有人的保障。我們相信，這些措施對增強存戶和投資者對本港金融體系的信心，以及鞏固香港作為區內國際金融中心的領導地位，都極為重要。

7. 此外，我們會持續推動各項促進市場發展的措施。去年，在推動伊斯蘭金融業務的發展及促進與內地的金融合作方面，我們都取得長足的進展。舉例來說，我們已在二零零八年七月推出香港預託證券，為發行人提供在香港聯合交易所（“聯交所”）上市的額外渠道。我們會在來年繼續積極推行多項促進市場發展的措施，以把握區內及世界各地的新機遇。

二零零八至零九年度施政綱領

8. 下文載述有關本局主要政策措施的進展及未來計劃。這些措施可按其目的歸納為兩類 — 促進市場發展及改善市場質素。

I. 促進市場發展

(a) 進一步推進與內地的金融合作

9. 我們持續推進與內地的金融合作，目的是建立兩地金融體系的互助、互補及互動關係。

10. 在過去一年，我們致力在《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》（“《安排》”）下爭取讓香港金融機構（例如銀行、基金管理和保險公司）在內地擴大業務。內地已回應本地銀行業的訴求，在《安排》補充協議五推出一項新措施¹，准許香港銀行在內地註冊的法人銀行在符合特定條件後把數據中心設在香港。銀行可以更靈活地透過其設於香港的區域數據中心向在香港、內地及其他地區的業務提供資訊科技支援。同時，集中的安排也可減低營運和技術風險。更重要的是，這顯示了內地當局對香港相關法例、監管及科技平台的信心。

11. 除了上述措施外，我們也鼓勵內地資金、投資者和金融機構透過「合格境內機構投資者計劃」利用香港提供的平台走出去。內地合格境內機構投資者計劃在二零零七年實施，為基金管理業帶來龐大的商機。「內地合格境內機構投資者計劃」的首隻基金在二零零七年九月推出，而香港已成為該計劃下基金的首選投資市場之一。「合格境內機構投資者計劃」為香港的基金管理業提供了另一個資金來源。證券及期貨事務監察委員會（“證監會”）最新的年度基金管理活動調查結果顯示，共有 1,300 億港元的資產來自「合格境內機構投資者計劃」的業務。

12. 同時，我們正與內地一同研究如何加強兩地金融市場的聯繫。憑藉我們在零售及批發層面所具備的優勢，香港能夠為內地投資者提供切合顧客需要的財富管理服務和創新產品。根據在二零零八年一月一日生效的《安排》補充協議四，內地基金管理公司可以申請在香港設立辦事

¹ 《安排》補充協議五下的所有服務開放措施會在二零零九年一月一日生效。

處。這項安排可讓內地基金經理以香港作為進軍國際市場和與國際做法接軌的渠道。

13. 在香港不斷擴展的人民幣業務，是我們加強與內地金融聯繫方面取得的另一項重要成果。自二零零四年推出以來，香港人民幣業務一直穩步發展，而業務範圍在二零零五和二零零七年更進一步擴大。香港在二零零七年六月順利推出首批人民幣債券，是內地以外首個及唯一一個設有人民幣債券市場的地方²。有第三批人民幣債券(總集資額為100億元人民幣)已在二零零七年順利推出，而今年直至目前為止，另有四批人民幣債券發行，再集資120億元人民幣。截至今年八月底，人民幣存款為711億元，而在香港開設的人民幣戶口則共有1 186 717個，在香港提供人民幣銀行服務的零售銀行有40家。我們會繼續確保人民幣業務運作暢順，並致力進一步擴大該計劃。我們正與內地有關當局商討讓香港進口商以人民幣支付內地貿易進口的建議。

14. 在區域層面，我們正在探討在粵港合作聯席會議的框架下，可在廣東以先導計劃方式推行的更緊密合作活動的範疇。財經事務及庫務局局長會在今年十月二十日率領代表團前往廣州出席金融合作研討會。

(b) 擴闊上市公司的來源

15. 繼香港交易及結算所有限公司(“港交所”)和證監會在二零零七年發表有關利便海外公司尋求在香港作主要上市的聯合政策聲明後，港交所一直致力推廣香港作為首選上市地點的工作。港交所已在二零零八年進行一連串的推廣工作，訪問了內地及多個海外地區，包括印度、蒙古、美國、加拿大及俄羅斯等。此外，港交所已由二零零

² 為支持發行和買賣人民幣債券，並且確保人民幣債券可以在香港以安全而有效率的方式結算，香港金融管理局設立了人民幣即時支付結算系統，以及擴大了債務工具中央結算系統的結算及交收設施，把服務範圍擴大至人民幣債務證券。有關基建也有助促進債券回購市場的發展，而零售投資者可以使用人民幣支票或以銀行轉帳方式，認購與買賣人民幣債券。

八年七月起實施讓發行人可透過香港預託證券在港上市的框架，這有助使香港上市平台更多元化並提高其競爭力。

(c) 發展伊斯蘭債券市場

16. 政府在《二零零七至零八年施政報告》提出有關在香港發展伊斯蘭金融的建議後，一直致力在香港建立有利於伊斯蘭債券發展的平台。

17. 根據我們理解，香港的法律及規管制度上並沒有根本的困難窒礙伊斯蘭債券的發展。我們現正檢討香港的稅制，找出須予修訂的地方，以期處理因伊斯蘭債券較傳統債券複雜的結構而可能引起的稅務問題，如額外的印花稅及利得稅／物業稅的責任。在完成修訂稅制前，我們會根據為伊斯蘭金融產品確保一個與傳統金融產品同樣公平的競爭環境的原則，考慮為擬在香港發行的伊斯蘭債券及其他伊斯蘭金融產品提供所需的稅務安排。

(d) 推動香港資產管理業務的發展

18. 二零零八年五月，中國證券監督管理委員會（“中國證監會”）公布了一些新措施，讓內地合資格的基金管理公司根據《安排》在香港開展業務。這有助吸引更多內地的基金管理公司在香港經營，從而擴闊香港金融中介機構的廣度，以及促進香港發展成為內地投資者的首選資產管理中心。展望未來，政府及本地金融監管機構會繼續推動香港資產管理業務的發展，以及加強香港作為亞洲主要資產管理中心的地位。

(e) 發展香港的商品期貨市場

19. 隨著近年內地的經濟蓬勃發展，市場對商品價格的風險管理需求不斷增加，為香港發展商品期貨和其他相關衍生產品提供機會。在這方面，證監會已在本年較早前認可首隻追蹤黃金價格的交易所買賣基金在聯交所上市。在未來數月，港交所會推出以現金結算的黃金期貨合約，以及繼續研究在香港推出排放權相關產品。同時，證監會

亦會繼續與有興趣的市場營運機構研究發展商品期貨市場的可行性及未來路向。

(f) 推動債券市場的發展

20. 我們致力加強本港債券市場的範疇和深度，並鼓勵更多本地及國際發行人利用我們的發債平台。香港金融管理局（“金管局”）已在二零零七年年底成功推出外匯基金票據及債券的電子交易平台。透過適當地調整外匯基金票據及債券的年期，及推動電子交易平台的使用，金管局會繼續加強「外匯基金票據及債券計劃」。此外，金管局已在二零零八年年初完成債券市場發展的第二階段檢討，範圍包括金管局職權以外的事項。政府現正推行檢討所提出的多項建議：

- 進一步精簡債務證券的上市程序並縮短其處理時間；
- 檢討公帑投資指引，廢除有過多限制的指引，特別是有關放寬單一項風險承擔最高限額者；
- 檢討「合格境內機構投資者計劃」的稅務寬減規定；以及
- 與投資界合作，游說訂立基準的機構把港元債券納入基準指數。

(g) 推廣香港作為國際金融中心的地位

21. 財政司司長和財經事務及庫務局局長去年分別率領代表團訪問內地及印度、越南、美國和俄羅斯等多個國家，以彰顯香港作為國際金融中心的地位。我們會繼續進行這些推廣工作，以尋求新的發展機會，並與世界其他地方建立更緊密的合作關係。

II. 改善市場質素

(a) 監管改革

22. 健全而有效的監管制度，對維持投資者信心及香港作為卓越金融中心的地位至為重要。因應雷曼兄弟倒閉而引發的事件，金管局和證監會會在年底前，就他們調查有關投訴期間的觀察、所汲取的教訓和發現的問題向財政司司長提交報告。收到報告後，我們會進行一個完整和全面的系統性檢討，在政策層面考慮如何進一步改善我們的規管架構，並加強對投資者的保障和教育。

23. 此外，今年我們會根據最新的運作經驗、市場發展及不斷演變的國際標準，推出新措施去加強監管制度。下文闡述新的政策措施及持續推行的措施的進展。

i. 加強對銀行的監管架構

24. 雖然近期的市場風暴對香港銀行體系的影響不大，但金管局認為須檢討及加強對認可機構的監管架構，以確保這些機構有能力抵禦市場壓力，以及鞏固香港的國際金融中心地位。金管局會參考金融穩定論壇、巴塞爾銀行監管委員會及其他國際組織根據近期市場風暴的經驗而提出的建議，制訂及推行各項監管應變措施，在多方面進一步加強現行的監管架構及政策指引，包括管理及加強結構性信貸和證券化活動的資本處理，改善流動資金風險管理及加強認可機構的風險管理能力，尤其是壓力測試的使用及監察估值和披露標準的國際發展，以期評估本港銀行監管政策所受的影響。

ii. 強化打擊清洗黑錢及反恐融資的制度

25. 作為國際金融中心，香港應訂立有效的制度，以阻嚇罪犯利用本地的金融及非金融體系去清洗犯罪得益及／或資助恐怖分子。這對於維持一個有利促進本港合法商業與投資活動增長的環境十分重要。由財政司司長出任主席的打擊清洗黑錢及反恐融資中央統籌委員會（“中央統籌委員會”）已在本年較早時成立，負責督導有關強化本

港打擊清洗黑錢及反恐融資制度的工作，確保制度符合國際標準。

26. 財經事務及庫務局已從保安局接手打擊清洗黑錢及反恐融資政策的統籌工作，並會在中央統籌委員會的領導下，着手檢討本地金融體系及相關的預防措施，強化香港打擊清洗黑錢／反恐融資的制度，在檢討過程中亦會考慮打擊清洗黑錢財務行動特別組織在二零零七年十一月就香港進行的相互評核所作的建議。

iii. 檢討存款保障計劃

27. 財政司司長在十月十四日已宣佈會運用外匯基金，採取特別的暫時措施，即時就存放於香港所有認可機構的客戶存款提供擔保，有效期直至二零一零年底。同時，香港存款保障委員會會繼續檢討存款保障計劃的保障範圍及金額上限，提供長遠可行的建議，以加強對存戶長期性的保障。

iv. 完善強制性公積金制度

28. 過去一年，修訂《強制性公積金計劃條例》的兩條條例草案均已獲立法會通過成為法例。有關修訂為現時的強制性公積金（“強積金”）制度帶來重大改善，包括精簡制度的運作、提高效率，以及加強執法，以便更好地保障計劃成員的權益。主要的修訂包括取消 30 日結算期，以加快追討拖欠供款的程序；訂明沒有為僱員登記參加強積金計劃及沒有作出強積金供款的僱主須承擔刑事及民事法律責任；以及提高僱主沒有為僱員登記參加計劃或僱主拖欠供款的最高罰則。

29. 另一方面，立法會已通過訂立法律框架，以便強制性公積金計劃管理局（“積金局”）落實執行政府財政預算案的建議，把 6,000 元注入合資格的強積金計劃成員及獲強積金豁免的職業退休計劃（“職業退休計劃”）成員的戶口。積金局已要求強積金受託人、職業退休計劃受託人及職業退休計劃的僱主在二零零八年十月底或之前提供計劃成員的資料，以編製合資格成員的名單。我們預期會在

二零零九年年初向立法會財務委員會申請撥款，並按預定工作計劃落實在二零零八至零九年度開始注入款項的目標。

30. 此外，我們現正擬訂立法建議，以加強僱員對其強積金投資的管控。有關建議會有助促進強積金市場的競爭，並鼓勵計劃成員更積極地管理其強積金投資。我們計劃在本立法年度提交有關建議的條例草案。

v. 設立獨立的保險業監督

31. 我們已委聘顧問，研究設立獨立保險業監督。主要探討範疇包括管治架構、機構組織、撥款財務機制及預算制度。預期研究於今年內完成。我們將仔細研究顧問的建議，並於明年擬訂有關方案以諮詢持份者。

vi. 設立保單持有人保障基金

32. 正如我們於今年七月向立法會財經事務委員會匯報，保險業監理處與香港保險業聯會一直緊密合作，探討設立保單持有人保障基金的可行方案，使保險公司一旦發生無力償債事故時，仍能維持市場穩定及公眾對金融體系的信心。在探討的過程中，政府當局會小心考慮在保障範圍、消費者可能承受的額外開支及道德風險問題之間，取得適當平衡。

vii. 重寫《公司條例》

33. 重寫《公司條例》的工作自二零零六年年中開展以來，進展大致良好。在重寫工作的第一階段，我們會檢討條例內影響本港 69 萬多家現存公司運作的核心條文。公司法改革常務委員會及四個諮詢小組(由有關專業團體和主要商會的代表及公司法學者組成)已大致完成其工作。在此期間，我們已進行三輪公眾諮詢，就會計及審計條文、公司名稱、董事職責、法團出任董事、押記的登記、股本、資本保存制度和法定合併程序等較複雜課題諮詢公眾。

34. 政府當局已在二零零八年三月發表有關會計及審計條文的諮詢總結，並計劃在二零零八年年底和二零零九年年年初分別發表第二及第三輪諮詢的總結。我們會在二零零九年年中左右發表條例草案擬稿，收納從上述諮詢所得的公眾意見，以進一步諮詢公眾。我們暫定在二零一零年第三季向立法會提交《公司條例草案》。

viii. 檢討《受託人條例》

35. 我們已開始檢討香港的信託法律制度，以期把《受託人條例》的條文現代化，從而加強香港信託服務業的競爭力，以及促進本港金融服務業市場的發展。我們考慮過一些信託服務業界人士、學者及金融監管機構的意見後，現正敲定檢討的範圍。我們亦會參考其他可資比較的普通法司法管轄區(包括英國及新加坡)近期的改革。我們計劃在二零零九年年年初就檢討建議諮詢利益相關者，然後盡早向立法會提交條例草案。

(b) 投資者保障

36. 我們為改善市場質素而持續推行的措施的另一重點，是加強對投資者的保障，這對本港金融市場的穩定極為重要。為此，證監會已加強投資者教育的推廣工作。舉例來說，證監會特別設立投資者教育網站，並每月發表“慧博士”文章，以加強公眾對各個投資課題的認識。證監會亦定期舉辦研討會和製作有關投資者教育的電視節目。

37. 在近期的金融風暴中，有投資者買入自己未必完全了解的產品，這充分顯示投資者教育對維持穩健的金融市場極為重要。證監會會投放更多資源，以加強投資者對本身的權利、投資的好處和風險的認識，又會密切留意中介人的監管架構及繼續有關的監察工作，以維持市場的健全發展。

財政政策

38. 在今年的施政綱領中，我們承諾會按「量入為出」的理財原則制訂預算，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。我們亦會繼續檢討稅基，以及落實資產出售及證券化計劃。

39. 計及行政長官於今年七月公布的多項一次性利民措施後，我們預測二零零八至零九年度的綜合赤字會高於原來預算的 75 億元。我們會繼續審慎理財，量入為出的原則。同時，我們亦會顧及香港長遠利益，作好準備應付未來的挑戰，包括經濟不明朗及人口老化。

財經事務及庫務局
二零零八年十月