

# 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

本資料文件闡述在二零零九年十月十四日發表的二零零九至一零年度《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. 過去一年，我們目睹自美國大蕭條以來最嚴峻的金融危機，以及這次危機對國際金融機構以至環球經濟造成的嚴重影響。全球多個政府都採取了史無前例的財政及其他措施，以維持貨幣體系正常運作，恢復金融穩定，以及防止經濟大衰退。

3. 在香港，我們已迅速採取多項行動，務求鞏固公眾對本港金融體系的信心，並加強金融體系的穩定性和流動性。我們所採取的應變措施包括為銀行存款提供全數擔保，以及推出備用銀行資本安排，這兩項措施會生效至二零一零年年底。各個監管機構亦已加強對金融機構的監察，以找出任何有可能會損害金融機構的穩定性及償付能力的過高風險活動。由於我們憑藉健全的監管制度奠定了穩固基礎，本港的金融體系得以渡過這次嚴峻的危機，並維持穩定，而本港並沒有任何金融機構需要政府積極干預才可維持運作。

4. 然而，金融危機的衝擊促使我們檢討是否有需要為投資者提供額外保障，以及進一步改善本港的監管架構。我們在二零零九年二月向本事務委員會提交行動綱領，表示會分階段跟進香港金融管理局(金管局)及證券及期貨事務監察委員會(證監會)提出的各項建議，以進一步改善本港的監管架構，並加強對投資者的保障。有些改善措施已經落實<sup>1</sup>，有些則正進行公眾諮詢<sup>2</sup>。我們計劃在年底或之前，就成立

---

<sup>1</sup> 舉例來說，銀行必須在零售衍生產品註明“健康警告”，實施內部喬裝客戶檢查，為銷售過程錄音等。證監會亦已把其認可的非上市產品名單上載到該會的投資者教育網站，以及發出通告提醒中介人向客戶作出建議或招攬行為時，必須遵守《證券及期貨事務監察委員會持牌人或註冊人操守準則》所載的規定，確定產品是否適合投資者。

跨界別投資者教育局和金融糾紛調解機制(在海外一般稱為財經事務申訴專員)，以及把上市公司披露股價敏感資料的若干規定訂為法定要求，諮詢公眾。我們希望在各個投資階段持續為投資者提供保障。此外，我們也會推出完善存款保障計劃的措施，以加強對存戶的保障。

5. 除了優化監管架構外，我們還會繼續致力推動市場發展，以鞏固和提升香港作為國際金融中心的優勢。在這方面，龐大的內地市場提供了很多機會，讓我們可以擴大金融活動的範圍和金融市場的廣度及深度。我們會繼續吸引內地優質企業來港上市，並鼓勵內地資本利用香港先進完備的資產管理基礎設施投資。我們會持續推動進一步擴大香港人民幣業務的措施，也會尋找更多機會，藉着各種平台，包括《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》(安排)和粵港合作聯席會議，加強兩地在金融服務領域的合作。

6. 此外，我們會致力推行政府債券計劃和發展伊斯蘭金融，令金融市場更加多元化。為確保規管公司運作的法例切合現代的業務需要，我們已展開重寫《公司條例》這項大規模的工作，並會在今年年底或之前就《公司條例草案》的條文擬稿諮詢公眾。同時，我們已重新研究引入企業拯救程序，協助有財政困難的公司翻身，以及在短期內就立法建議發表諮詢文件。相信上述針對性的工作會提供所需的動力，讓我們能把握全球經濟復蘇所帶來的發展機遇，以及增強香港作為國內及亞洲時區主要國際金融中心的競爭優勢。

## **二零零九至一零年度《施政綱領》**

7. 下文載述推行本局主要政策措施的計劃及進展。這些措施的主要目標有二，即改善監管架構並加強對投資者的保障，以及促進市場發展。

### **I. 改善監管架構並加強對投資者的保障**

#### ***提升披露資料的規定和透明度***

##### ***(a) 把上市公司披露股價敏感資料的若干規定訂為法定要求***

8. 我們支持培養上市公司持續披露資料的文化，方法之一是透過修訂《證券及期貨條例》，規定上市公司適時披露股價敏感資料。這樣做的目的是要有效提高香港股票市場的質素及聲譽，而又不致窒礙市場發展。法定機制會包含與違反規定相稱的制裁。我們正與證監會及

---

<sup>2</sup> 例如，二零零九年九月底，證監會就規管向公眾銷售非上市證券及期貨產品的規例的改善建議，例如規定採用重要事項聲明，設立冷靜期，披露在銷售過程中涉及的商業利益(例如佣金和費用)等，進行諮詢。

香港交易及結算所有限公司(港交所)討論，並計劃在二零零九年年底或之前徵詢市場人士對這項立法建議的意見。

**(b) 改善結構性產品的發售制度**

9. 我們現正與證監會合作，把認可結構性產品銷售文件的相關法例從《公司條例》移至《證券及期貨條例》，以改善結構性產品的發售制度。這會給予證監會更大的空間和彈性，讓證監會可根據《證券及期貨條例》發出的守則及指引，訂明有關文件的適當標準<sup>3</sup>。證監會計劃在本年稍後發出諮詢文件。

**(c) 發展無紙化證券市場**

10. 落實無紙化證券市場會有助提高透明度和促進企業傳訊，從而便利投資者有所根據地作出投資決定，而香港也得以提高其作為國際金融中心的競爭力。證監會現正與港交所和證券登記公司總會合作，參考過去市場協作的經驗及市場發展的需要，制訂無紙化證券市場的屬意運作模式，並會在今年稍後共同發出有關的諮詢文件。

**加強對投資者的保障和增強其信心**

**(d) 建議設立的投資者教育局和金融糾紛調解機制**

11. 我們建議設立投資者教育局，以增進投資大眾的金融知識。我們正探討如何加強和協調現時投資者教育各方面的工作。而金融糾紛調解機制則可以協助投資者透過簡單而快捷的途徑解決糾紛。我們計劃在今年年底為這兩項建議展開公眾諮詢。

**(e) 檢討存款保障計劃**

12. 在金管局的協助下，香港存款保障委員會(存保委員會)檢討了存款保障計劃(存保計劃)，以期加強對存戶的保障。有關檢討的公眾諮詢最近已完成。我們會在本立法年度內就檢討所訂定的建議向立法會提交修改法例的建議。我們的目標是盡快實施這些建議，讓市民能受惠於存保計劃，作為本港金融基礎設施一部分所提供的更佳保障。

**(f) 建議設立“保單持有人保障基金”**

13. 我們正擬備在香港設立“保單持有人保障基金”(保障基金)的建議，以促進保險市場穩定及在保險公司無力償債時保障保單持有人的

---

<sup>3</sup> 證監會在二零零九年九月發出《建議加強投資者保障措施的諮詢文件》(即註腳2)，徵詢公眾對新的《非上市結構性產品守則》的意見。

利益。我們擬在二零一零年年初展開精算顧問研究，探討保障基金的適用範圍、徵費率、基金的目標規模及其他細則。我們的目標是在本立法年度內就詳細建議諮詢本事務委員會。我們現正就開展顧問研究作出準備，包括進行所需的招標程序。

*(g) 建議設立獨立保險業監督*

14. 我們正着手研究設立獨立的保險業監督，以符合金融監管機構應獨立於政府運作的國際趨勢，並且讓保險業監督在運作上及招聘人手方面有更大彈性，以應付監管挑戰。在金融危機發生後，我們在進行研究時會一併檢討保險業監管制度，以找出需要改善的地方。我們計劃在二零一零年上半年就建議諮詢各持份者。

*(h) 加強適用於金融業的打擊清洗黑錢監管制度*

15. 我們已按照《二零零八至零九年施政報告》公布的新措施，審議適用於金融業的打擊清洗黑錢監管制度，並擬訂了立法的建議的概念大綱，把客戶查證及備存紀錄的責任納入法例、賦予必要的監管權力予監管當局、訂立相稱的制裁防止違規行為、以及設立匯款代理人及貨幣兌換商發牌制度，加強監管制度。此措施的目的，是要使本港的打擊清洗黑錢監管制度在這幾方面與國際打擊清洗黑錢的標準看齊。就概念大綱進行的公眾諮詢，已在十月八日結束。我們現正研究收集所得意見，以擬備詳細的立法建議作第二輪諮詢。我們的計劃是在二零一零年第二季向立法會提交條例草案。

*(i) 檢討及加強認可機構監管制度*

16. 巴塞爾銀行監管委員會(巴塞爾委員會)最近完成了《資本協定二》有關改革監管資本架構的建議，例如加強資本標準(主要是認可機構的交易帳及證券化活動所須符合的標準)的風險範圍，以及認可機構在披露證券化風險承擔及相關風險資料方面的要求。金管局會因應這些改革建議，就修訂《銀行業(資本)規則》及《銀行業(披露)規則》擬備建議，以及進行諮詢。

17. 此外，金管局正檢討認可機構的流動資金風險監管架構，並會就引入新的流動資金風險管理質量標準諮詢業界，以確保香港的標準與巴塞爾委員會的穩健資金流動性風險管理及監管原則一致。金管局亦會因應巴塞爾委員會就全球流動資金新訂的最低數量標準，於稍後諮詢業界。

18. 展望未來，金管局會繼續支持巴塞爾委員會在加強銀行體系資本基礎的質素、一致性與透明度方面的持續工作。待國際社會在有關方面達成共識後，金管局會諮詢業界，然後按香港市場的情況採取適當行動，以落實改革措施。金管局也會發出監管指引，以加強認可機構的企業管治、風險管理守則，以及會計和準備金撥備準則。

## II. 促進市場發展

### (a) 進一步推進與內地的金融合作

19. 一如既往，我們致力進一步推進與內地的金融合作，建立兩地金融體系的互助、互補、互動關係。我們會充份利用“一國兩制”下的機遇，繼續把香港發展為國內外資金和人才匯聚的環球金融中心、資產管理中心和離岸人民幣業務中心。在推動上述方向的過程中，我們會謹記兩個先決原則：首先，任何開放措施均須配合國家的整體發展，讓內地與香港互惠互利；其次，有關措施須毋損國家的“金融安全”。

20. 香港擁有活躍的國際股票市場，既能滿足集資需要，又能夠為內地企業提供擦亮企業品牌及爭取國際知名度的有效平台。我們會繼續提高企業管治水平，並改善香港的上市規則，以鞏固香港作為內地企業在境外首選的國際融資市場的地位。

21. 香港具備最佳條件，可作為有效的渠道，讓內地資金有序地流出，也讓內地金融機構可妥善管理其海外投資。我們鼓勵市場創新，為投資者提供多類投資產品和服務。例如，我們會繼續發展交易所買賣基金業務，而香港和台灣的交易所買賣基金於二零零九年夏季在兩地跨境上市是這方面工作的例子。根據《安排》的補充協議六，內地會積極研究引入港股組合的交易所買賣基金。就此，我們正與內地有關當局保持密切聯繫，提供所需的一切支援。

22. 香港擁有健全的風險管理制度，加上與內地文化及經濟關係密切，最適合為內地推進資本帳目開放及人民幣區域化和國際化提供可靠而有效的試驗場地。我們一直都與內地有關當局、本港金融監管機構及業界攜手合作，務求吸引更多人民幣流動資金流入，以及在香港發展新的人民幣產品及服務，從而鞏固香港作為離岸人民幣業務中心的地位。最近，有多項措施已在本港推行，包括跨境貿易人民幣結算試點計劃，內地港資銀行發行人民幣債券，以及中央政府在港發行人民幣國債。我們會繼續在符合國家政策的大前提下，致力擴大本港人民幣業務的範圍和促進其發展，這對內地和香港的金融發展同樣有利。

23. 實施《安排》加強了內地與香港的金融合作。在二零零九年十月一日生效的《安排》補充協議六推出了多項針對金融業的進一步開放措施。在銀行業務方面，香港銀行在廣東設立的分行可在廣東內設立“異地支行”。在證券服務方面，內地及香港合資格的證券公司可在廣東設立合資證券投資諮詢公司。在專業人員資格的相互承認方面，香港會計師在參加內地註冊稅務師資格考試時，可獲豁免“財務與會計”科目。上述措施有助香港金融機構和專業人員在內地擴大業務。我們期待這些措施的逐步落實，並會繼續跟進。

24. 《安排》補充協議六中、有關設立“異地支行”和合資證券投資諮詢公司的措施訂明在廣東推行。這與《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》中倡議內地與香港合作的措施應在珠三角地區“先行先試”的精神，互相吻合。我們會利用“先行先試”模式，擴大香港與珠三角地區兩地金融機構、金融工具、資金和人才等各方面的雙向流通，為推動國家金融發展和推行創新措施作試驗場地和橋頭堡。

(b) 推行政府債券計劃

25. 我們現正推行政府債券計劃，持續向機構和零售投資者發行以港元為單位的政府債券，以促進本地債券市場的進一步和可持續發展。政府債券計劃下的首批機構債券已在九月初推出，獲超額認購，可見銷售反應理想。第二批機構債券會在十一月初推出。我們正密切注視市場情況，以訂定首批零售債券的發行時間和細節。

(c) 發展伊斯蘭債券市場

26. 發展伊斯蘭金融有助香港鞏固其作為國際金融中心的地位，以及把握這個較新的金融服務範疇所帶來的商機。在諮詢業界和業內團體並參考其他伊斯蘭金融中心的經驗後，我們計劃在稅務安排方面為伊斯蘭債券提供一個與傳統債券同樣公平的競爭環境。就此，我們會在本立法年度內，向立法會提交《稅務條例》和《印花稅條例》的修訂建議。

(d) 推動香港資產管理業務的發展

27. 儘管受到全球金融危機衝擊，香港的資產管理業務仍然穩健。截至二零零八年年底，香港的基金管理業務的合併資產總值為58,500億港元，其中有超過64%的資產來自海外投資者。去年，香港的交易所買賣基金業務發展迅速，來港上市的基金數目很多，且來自許多不同的地方。正如上文第21段提及，香港的交易所買賣基金於二零零九年八月在台灣證券交易所跨境上市，亦為引導亞洲區資金流入本地市場提供另一渠道。展望未來，政府和金融監管機構會繼續推動香港的資產管理業務，以及加強香港作為亞洲主要資產管理中心的地位。

(e) 重寫《公司條例》

28. 重寫《公司條例》的第一階段工作在二零零六年年中展開，主要涵蓋條例內影響本港75萬多家現存公司運作的核心條文。我們已完成三輪就較複雜課題而進行的專題公眾諮詢，並正擬備條例草案，以進一步諮詢公眾意見。由於涉及的課題很多，加上有些課題內容複雜，我們會在二零零九年年底及二零一零年年初就條例草案的條文擬稿進行兩輪諮詢，首輪諮詢預定在二零零九年十二月進行，主要涵蓋

加強企業管治的條文。我們擬在二零一零年年底向立法會提交《公司條例草案》。

(f) 檢討《受託人條例》

29. 我們正檢討《受託人條例》和相關的事宜，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，以及促進本港金融市場的發展。我們進行了為期三個月的公眾諮詢，諮詢期已在九月二十一日結束。大部分改革建議普遍獲得回應者的支持。我們正研究收集所得的意見，並擬在二零零九年年底／二零一零年年初發表諮詢總結，繼而在二零一零至一一年度向立法會提交法例修訂。

(g) 重新研究引入企業拯救程序

30. 我們正重新研究為有財政困難的公司引入企業拯救程序的建議，給予一些長遠而言仍可繼續經營但面對短期財政困難的公司一個法定“寬限期”，讓其得以重組業務或債務，或藉尋找注資而翻身。我們會在短期內就立法建議發表諮詢文件。視乎諮詢結果，我們計劃擬備法例草案，在二零一零至一一年度提交立法會。

(h) 擴闊上市公司的來源

31. 二零零七年三月，港交所與證監會刊發有關海外公司上市的聯合聲明，向市場釐清《上市規則》中的有關要求，並就主要的股東保障事宜提供清晰的說明大綱，以供準發行人及其顧問參照。此後，香港聯合交易所有限公司(聯交所)上市委員會已不斷擴大公司註冊成立的核准司法管轄區名冊，以便海外公司申請在聯交所上市<sup>4</sup>。二零零九年九月，港交所發出海外公司申請上市的指引信，引入利便市場的首次公開招股審核常規。此外，港交所亦正就鞏固香港作為礦業及勘探公司重要上市中心的地位的建議進行諮詢。港交所會繼續宣傳工作，以吸引內地及海外公司來港上市。

財經事務及庫務局  
二零零九年十月

---

<sup>4</sup> 截至二零零九年九月，除了根據《上市規則》獲認可的四個司法管轄區外(即香港、中華人民共和國、百慕達及開曼羣島)，另有八個司法管轄區獲納入有關名冊(即澳洲、加拿大(不列顛哥倫比亞省)、加拿大(安大略省)、賽浦路斯、德國、盧森堡、新加坡及英國)。