立法會 Legislative Council

立法會 CB(1)556/18-19(05)號文件

檔號: CB1/PL/FA

財經事務委員會 2019 年 2 月 19 日的會議

證券及期貨事務監察委員會周年預算 最新背景資料簡介

目的

本文件提供背景資料,載述為證券及期貨事務監察委員會("證監會")提供撥款及審議證監會周年預算的安排,並綜 述財經事務委員會在討論證監會由 2014-2015 年度至2018-2019年度這5個財政年度的建議預算時,委員提出的主要關注事項及意見。

背景

成立、規管目標及組織架構

- 2. 證監會於 1989 年根據當時的《證券及期貨事務監察委員會條例》成立,作為香港證券期貨市場的法定監管機構。2002 年,立法會制定《證券及期貨條例》(第 571 章)。該條例綜合及更新 10 條包括《證券及期貨事務監察委員會條例》在內的監管證券期貨市場的條例。《證券及期貨條例》在 2003 年4月1日開始實施。
- 3. 根據《證券及期貨條例》第 4 條,證監會的規管目標如下:
 - (a) 維持和促進證券期貨業的公平性、效率、競爭力、 透明度及秩序;
 - (b) 提高公眾對金融服務的了解,包括對證券期貨業的 作業及運作的了解;

- (c) 向投資於或持有金融產品的公眾提供保障;
- (d) 盡量減少在證券期貨業內的犯罪行為及失當行為;
- (e) 减低在證券期貨業內的系統風險;及
- (f) 採取與證券期貨業有關的適當步驟,以協助財政司司長維持香港在金融方面的穩定性。
- 4. 根據《證券及期貨條例》,證監會董事局的成員人數不得少於8名,當中過半數須為非執行董事。¹董事局所有董事均由行政長官或獲行政長官轉授權力的財政司司長委任。證監會的執行委員會負責執行董事局所轉授的行政、財務及管理職能。截至2018年3月31日,證監會的實際職員人數為887人,²當中包括701名專業人員及186名支援人員。**附錄I**載錄證監會截至2018年3月的組織架構圖。

財務安排

- 5. 《證券及期貨條例》第 14 條訂明,政府須將立法會撥予 證監會的款項支付證監會作為經費。實際上,自 1993-1994 年度 以來,證監會一直自負盈虧,其經費來自向投資者徵收的交易 徵費及向市場中介人收取的費用及收費,因此由該年度起, 證監會一直沒有向立法會要求任何撥款。
- 6. 《證券及期貨條例》第 13(2) 條訂明,證監會須在每年 12 月 31 日或之前,將下一個財政年度的收支預算呈交行政長官批准。3 批准證監會預算的權力在 1995 年轉授予財政司司長。根據《證券及期貨條例》第 13(3) 條,財政司司長須安排將已依據第 13(2) 條批准的預算提交立法會會議席上省覽。此外,根據《證券及期貨條例》第 15(3) 條,證監會須將過去一個財政年度內所從事事務的報告(即年報)送交財政司司長,而財政司司長須安排將該報告的文本提交立法會會議席上省覽。過去 5 年,證監會每年的核准預算和年報分別於 5 月及 6 月提交立法會

^{1 《}證券及期貨條例》附表 2 第 1 部第 1 條就董事局的組成訂定條文。

² 證券及期貨事務監察委員會("證監會") 2017-2018 財政年度預算內的 預算職位數目為 944 個。

^{3 《}證券及期貨條例》第13(1)條訂明,證監會的財政年度由4月1日開始。

會議席上省覽。⁴ 根據慣例,證監會及政府當局會在每年 2 月或 3 月向財經事務委員會簡介證監會下一個財政年度的建議預算 及擬推行的主要措施。

7. 根據《證券及期貨條例》第 396 條,如證監會的儲備金在扣除折舊及所有準備金後,為數超逾某財政年度預算營運開支的兩倍,而證監會沒有未清償債項,則證監會可諮詢財政司司長,以向行政長官會同行政會議建議根據《證券及期貨條例》第 394 條減低徵費率。5

財經事務委員會委員提出的主要意見及關注事項

8. 財經事務委員會委員曾分別於 2014年2月7日、2015年2月2日、2016年2月15日、2017年2月6日及 2018年2月5日的會議上,討論證監會 2014-2015至 2018-2019財政年度建議預算。下文各段綜述委員提出的主要意見及關注事項。

徵費、發牌費用及處理預算赤字的措施

- 9. 在討論證監會過去數個財政年度的建議預算期間,委員察悉證監會繼續持有龐大儲備金。委員籲請證監會考慮寬免或調低分別向投資者及市場人士收取的徵費及費用。
- 10. 關於交易徵費,證監會表示,法例並無硬性規定當儲備金金額超逾儲備金門檻時即須調整徵費率,證監會將會因應相關的情況更改徵費率。證監會曾於2006年12月將徵費率下調20%,其後於2010年10月將徵費率進一步下調25%。至於發牌費用方面,6證監會表示,該會採取收回全部成本的原則。該會曾寬免2009年4月1日起計一年的牌照年費,而於2012年4月1日生效的牌照年費寬免已獲延續至2019年3月31日。

^{證監會的核准預算分別於 2014年5月28日、2015年5月27日、2016年5月4日、2017年5月17日及2018年5月16日提交立法會會議席上省覽。證監會的年報分別於2014年6月25日、2015年6月17日、2016年6月22日、2017年6月14日及2018年6月27日提交立法會會議席上省覽。}

⁵ 根據《證券及期貨條例》第 394(1)條,行政長官會同行政會議藉在憲報刊登的命令指明的人,須就證券或期貨合約買賣向證監會支付徵費, 徵費率由行政長官會同行政會議藉在憲報刊登的命令指明。該命令須提交立法會以先訂立後審議的程序處理。

⁶ 根據《證券及期貨條例》第 395(1)(a)條,行政長官會同行政會議可在 諮詢證監會後訂立規則,規定向證監會繳付費用,並訂明該等費用。

- 11. 在 2014 年 2 月 7 日的財經事務委員會會議上,委員察悉證監會於 2014-2015 財政年度建議預算中,建議將徵費率下調10%。委員歡迎證監會提出的建議,但部分委員認為,證監會尚有空間將徵費率進一步調減,因為證監會預測的證券市場平均每日成交額過於保守。該等委員促請證監會繼續每年檢討徵費率,並在證監會的儲備金達到每年營運開支的 3 倍時停止徵收徵費。
- 12. 證監會回應時表示,由於本地市場成交量波動不一,加上規管成本預料會增加,證監會在未來數年將會繼續錄得營運赤字。假如證監會的儲備金減少至《證券及期貨條例》第 396 條所指明的儲備金門檻以下,徵費率或有需要調高,以確保證監會財政穩健。
- 13. 部分委員曾就證監會 2015-2016 及 2018-2019 財政年度建議預算中的預計赤字提問。在 2015 年 2 月 2 日的財經事務委員會會議上,鑒於預計預算有赤字,部分委員建議,證監會應考慮向滬港股票市場交易互聯互通機制("滬港通")的北向交易徵收特別徵費。在 2018 年 2 月 5 日的財經事務委員會會議上討論證監會 2018-2019 財政年度建議預算期間,委員詢問證監會將如何應付該筆預計赤字。
- 14. 證監會表示,該會現階段並無計劃向滬港通的北向交易 徵費,並會在落實滬港通 6 個月後全面檢討滬港通。證監會 指出,2007-2008 年度的市場成交額異常龐大,證監會大部分 儲備金是在當時累積起來的。近年,來自徵費的收入不再足以 應付證監會的運作所需,證監會須動用儲備金以應付不足之 數,同時維持徵費率不變。由於證監會的收入主要由市場成交額 帶動,只有在市場的平均每日成交額達到約 1,200 億元的情況 下,證監會才可於 2018-2019 年度達致平衡預算。

儲備基金的投資

- 15. 財經事務委員會討論證監會 2015-2016 財政年度建議預算時,委員詢問有關證監會儲備金的投資策略的詳情。
- 16. 證監會回應時表示,證監會有法定責任在儲備金的投資方面採取保守和審慎的策略,包括將股票基金的投資上限定於整體投資組合的 15%,並將餘下的 85%投放在固定收入投資(例如債券)。證監會設有投資委員會,職責包括探討措施以改善其儲備金的投資回報。該委員會已委任 4 名基金經理處理證監會

儲備金的投資工作。證監會的儲備金投資由內部職員負責管理,過程中會徵詢外間投資顧問的意見。

人力資源事宜

- 17. 在討論證監會過去 5 個財政年度的建議預算期間,委員察悉並關注到證監會持續增加職位數目、人事費用,以及專業顧問及其他費用。委員促請證監會小心考慮應否增加職位,以確保審慎運用公共資源。
- 18. 證監會強調,該會的預算受公眾及立法會監察。證監會有必要在過去多年大幅增加職位數目,以對持續增長的證券市場作出適當監管,應付特定項目或面前的挑戰(例如令證監會執法過程更有效率、改善證監會對香港證券交易所的監察,以及加強其在規管上市公司方面所擔當的角色)。關於在 2016-2017及 2017-2018 財政年度建議預算中增加專業顧問及其他費用一事,證監會解釋,證監會所聘請的專業人士主要是法律及金融專家(尤其是在市場監管方面富有經驗的專家)。專業顧問費用及法律費用的數額,反映市場對該等專業服務需求殷切。證監會補充,專業服務日後的供應量和費用實難預測。證監會曾把其法律服務外判予律師事務所,但經驗顯示,聘用內部人手較外判更有效率。
- 19. 在 2017 年 2 月 6 日的財經事務委員會會議上,證監會指出其當時的人手規模大致恰當,並會把每年的職位數目增長維持於 3%以下。證監會預期,除非相關情況出現未能預見的重大變動,或證監會的監管範圍有所擴大,否則未來數年的職位數目增幅將會維持於相若的水平。
- 20. 在 2018 年 2 月 5 日的財經事務委員會會議上,證監會表示,財政預算委員會及薪酬委員會(兩者均包括證監會的董事局獨立成員)會審慎研究增加人手的建議及薪酬水平。為應付增加的工作量,證監會首先會透過內部調配,務求解決人手不足的問題,而增設職位是最後才會考慮的方案。事實上,自全球金融危機後,證監會被認為人手不足,以致其運作能力受到制肘。有鑒於此,證監會其後着力以頗大的幅度增加職位數目。自 2016 年以來,證監會認為有需要減慢職位數目每年的增長,因此在過去兩年把有關增幅維持於 3%以下。預期在未來數年,職位數目的增長會趨於穩定。

規管及執法工作

在市場監管與發展之間取得平衡

- 21. 財經事務委員會討論證監會 2014-2015 至 2016-2017 財政年度建議預算時,有委員建議證監會應在市場監管與市場 發展之間取得適當平衡,並為不同規模的證券商維持公平的 競爭環境。部分委員關注到,證監會大幅增加人手,可能暗示 將加緊對中介人的監察,因而加重證券業的合規負擔。
- 22. 證監會回應時表示,增加中介機構部職位數目的建議是為了配合持牌中介人數目有所增加的情況,而非旨在收緊對中小型證券經紀行的監管。證監會的原則是公平公正地執行規管工作,為所有中介人創造公平的競爭環境。考慮到受規管機構可能會對市場構成風險,不論受規管機構的營運規模大小,證監會一貫就所有受規管機構採取公平公正的監管方式,並且依循國際標準及慣例。由於大型金融機構可能會對市場及投資大眾構成更大的系統風險,證監會非常重視確保大型金融機構受到適當監管。證監會推展規管措施時,會繼續徵詢業界意見。
- 23. 財經事務委員會討論證監會 2016-2017 及 2017-2018 財政年度建議預算時,委員轉達業界對實施客戶協議規定及就《證監會持牌人或註冊人操守準則》("《操守準則》")下的 "合適性規定"的適用情況的關注。他們關注合適性規定會對小型證券經紀行構成不適當的負擔,並促請證監會在市場監管與市場發展之間取得適當平衡。
- 24. 證監會回應時表示,合適性規定歷年以來一直是《操守準則》的現存規定,並沒有因客戶協議規定而改變。證監會認為,很多現有的客戶協議對客戶並不公平,故決定在客戶協議中加入新條文,訂明中介人若向客戶招攬銷售或推薦任何金融產品,有關金融產品必須合理地適合該名客戶。客戶協議新訂的條文將會讓感到受屈的客戶,在中介人未有遵從合適性規定並因而導致客戶損失的情況下,針對違約而採取法律行動。為了在新規定生效之前提供更清晰的說明,證監會已於 2016 年 12 月發出通告,清楚闡述在何種情況下會觸發《操守準則》所載的合適性規定。證監會亦已發出一份關於遵從合適性規定的常見問題清單,並會繼續與經紀業界就此事保持聯繫。

證券及期貨事務監察委員會與香港交易及結算所有限公司之間的分工

- 25. 在討論證監會 2014-2015 及 2016-2017 財政年度建議預算期間,部分委員關注到,在上市公司的規管方面,證監會與香港交易及結算所有限公司("香港交易所")之間的分工有欠清晰,以致在監管工作方面或會出現重疊或缺口。部分委員亦指出,香港交易所既是上市公司,又是上市事宜的前線監管機構,其雙重角色導致利益衝突。他們詢問證監會會否考慮取代香港交易所,接手前線監管機構的角色。
- 26. 證監會回應時表示,香港交易所對上市公司的監管職能關乎《上市規則》的執行,而證監會則根據《證券及期貨條例》監管包括上市公司在內的整個證券期貨市場。在現行監管制度下,《上市規則》的執行工作是由獨立的上市委員會監督。證監會可透過雙重存檔安排監察上市事宜。證監會與香港交易所的監管工作各有不同取向,加上雙方持續互相協調,這將有助確保兩者在監管工作方面不會出現重疊/缺口。

索取有關內地註冊公司的機密資料

- 27. 在證監會簡介該會 2015-2016 財政年度建議預算期間,委員關注到,香港核數師為在香港上市的母公司進行審計時,難以取得由內地核數師所持有關於在內地註冊的子公司的機密資料。委員詢問證監會會否考慮與中國證券監督管理委員會("中國證監會")簽訂諒解備忘錄,讓香港核數師為內地實體進行審計時,可查閱受有關內地實體聘用的內地核數師的審計工作底稿。
- 28. 證監會回應時表示,證監會一直與中國證監會討論此事,雙方均承諾謀求解決方法。證監會與中國證監會就滬港通簽訂的優化雙邊諒解備忘錄,相信可作為解決部分問題的初步基礎。證監會會繼續藉定期訪問中國證監會主席的機會,討論相關問題。

內地公司借殼上市

29. 財經事務委員會討論證監會 2016-2017 財政年度建議預算時,部分委員關注到,內地公司透過購入香港上市的空殼公司"借殼上市"的趨勢會對香港證券市場的質素構成負面影響。他們詢問證監會有何措施加強監管借殼上市的情況,以保障投資者。

30. 證監會回應時表示,該會察悉公眾關注未符合上市資格的公司透過借殼上市及反收購方式進入市場。為保障投資者,公司應完成恰當的首次公開招股程序,方可上市,而該程序包括查核有關公司的質素的機制。證監會和香港交易所一直檢討現行規則是否足以處理借殼上市的情況,以及有否濫用情況。

網絡保安及網上證券帳戶服務

- 31. 財經事務委員會討論證監會 2017-2018 財政年度建議預算時,部分委員問及證監會計劃增撥資源以加強其網絡保安一事。
- 32. 證監會回應時表示,證監會會在 2017-2018 年度增加 資訊及系統服務方面的開支,包括把軟件升級和推行新措施以 加強系統保安。為改善證券業的網絡保安,除了為業界舉辦 工作坊外,證監會正研究有關在《操守準則》中引入網絡保安 基本規定的建議。
- 33. 財經事務委員會討論證監會 2018-2019 財政年度建議預算時,部分委員轉達業界的意見,認為證監會應協助經紀行設立網上系統(包括身份認證程序及安全交易平台),以容許內地投資者在香港開立證券帳戶。該等委員詢問,證監會就此事與內地有關當局進行了甚麼跟進工作。
- 34. 證監會表示,就網上開戶程序而言,關鍵在於確保有關程序符合內地相關法規的規定,並且設有充分穩健的客戶身份認證程序。證監會的守則及通告均已闡明,客戶身份認證可以由第三方(例如認證代理或經專業人士簽署)協助進行。此外,證監會的中介機構部一直與香港網上經紀協會進行磋商,探討科技發展可如何促進開發非面對面進行開立證券帳戶程序的新系統。

監管加密貨幣及集體投資計劃

- 35. 財經事務委員會討論證監會 2018-2019 財政年度建議預算時,部分委員對加密貨幣為香港帶來的金融風險表示關注,並詢問證監會進行了甚麼工作以加強對加密貨幣的監管。
- 36. 證監會表示,鑒於現有的規則在監管加密貨幣相關活動方面有所局限,世界各地的政府及監管機構(包括證監會)正在探討措施,以加強對投資者的保障。儘管在現行監管制度下,

加密貨幣交易如涉及證券或集體投資計劃,才屬證監會的監管範圍,但現今許多加密貨幣的交易安排均試圖規避證監會的監管範圍,而此一現象並非香港獨有。證監會會全面研究加密貨幣活動及檢討其相關權力,並會為投資者提供針對性的教育計劃。

- 37. 在討論證監會 2018-2019 財政年度建議預算期間,部分委員指出,因投資於涉及海外物業的集體投資計劃而蒙受損失的投資者曾表達關注,表示證監會未有就他們的投訴提供回應或披露調查結果。
- 38. 證監會回應時表示,對於指稱涉及投資於海外物業的非法集資活動,證監會的調查取決於該等活動是否關乎未經認可的集體投資計劃。鑒於所涉及的公司往往是海外公司,這限制了證監會為蒙受損失的香港投資者尋求糾正方法的能力。證監會一直有推行預防措施,例如監察海外物業的廣告以識別可疑的集體投資計劃。證監會亦有與地產代理監管局聯繫,並就涉及房地產的未經認可集體投資計劃進行投資者教育工作。

辦公室物業

- 39. 在討論證監會 2014-2015 至 2018-2019 財政年度建議預算期間,委員向證監會提出有關租用辦公室或自置辦事處的建議。委員認為,證監會應在辦公室租金較中環為低的地區租用辦公室。此外,對於作為監管機構的證監會應否以儲備金自置辦事處一事,委員意見不一。有意見認為,證監會應考慮購置非黃金地段的辦公室物業。部分委員察悉,證監會在 2016-2017 財政年度建議預算中,為日後可能購置辦公室物業而在儲備金預留了 30 億元資金。他們詢問,證監會購置辦公室物業是否需要徵求立法會批准。另有委員關注,鑒於商業區的辦公室物業價格近年大幅攀升,所預留的 30 億元資金是否足夠。
- 40. 證監會回應時表示,證監會估計需要面積約 180 000 平方呎的辦公室物業,而根據 2018 年的市價,此類辦公室物業的價格約為 70 至 80 億元。雖然證監會可藉貸款補足所欠的 40 至50 億元,但此舉會對證監會構成沉重的財政負擔。由於證監會辦事處現時的租約將於 2022 年屆滿(可選擇提前於 2020 年終止租約),證監會將會詳細評估各種辦公室方案,並對所有具成本效益的辦公室方案持開放態度,包括把辦公室物業遷往中環核心區以外的地方。

近期發展

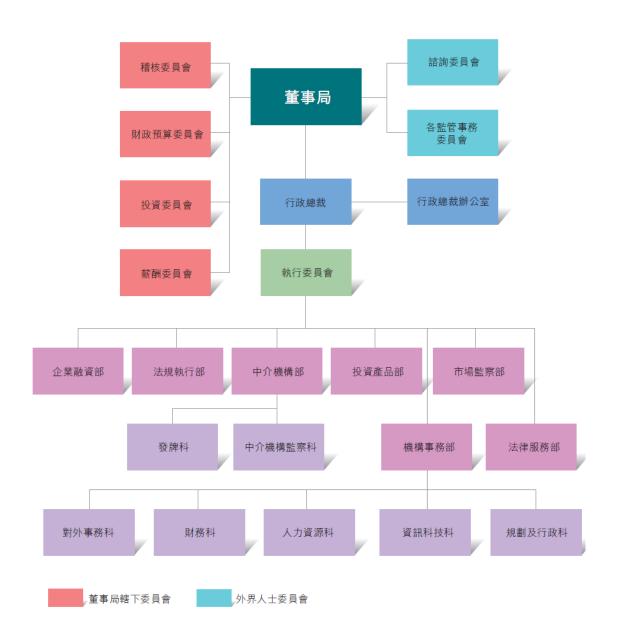
41. 證監會及政府將於 2019 年 2 月 19 日的財經事務委員會會議上,向事務委員會簡介證監會 2019-2020 財政年度的建議預算。

相關文件

42. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處 <u>議會事務部 1</u> 2019 年 2 月 14 日

證券及期貨事務監察委員會的組織架構



資料來源:證監會 2017-18 年報

* 行政總裁辦公室包括 4 個組別,即秘書處、國際事務、內地事務與 新聞組。

相關文件一覽表

日期	事件	文件/會議紀要
2014年2月7日	財經事務委員會討論 證監會 2014-2015 財政 年度的建議預算	-
		會議紀要 (立法會 CB(1)1658/13-14 號 文件)
		<u>跟進文件</u> (立法會 CB(1)1039/13-14(02) 號文件)
2015年2月2日	財經事務委員會討論 證監會 2015-2016 財政 年度的建議預算	<u>政府當局的文件</u> (立法會 CB(1)445/14-15(05) 號文件)
		<u>會議紀要</u> (立法會 CB(1)781/14-15 號 文件)
		<u>跟進文件</u> (立法會 CB(1)581/14-15(04) 號文件)
2016年2月15日	財經事務委員會討論 證監會 2016-2017 財政 年度的建議預算	
		<u>會議紀要</u> (立法會 CB(1)803/15-16 號 文件)
2016年6月22日	證監會 2015-2016 年報 提交立法會會議席上 省覽	2015-16 年報
2016年11月9日	葉劉淑儀議員就改善 上市監管決策及管治 架構的建議提出口頭 質詢	議事錄

日期	事件	文件/會議紀要
2016年11月30日	立法會通過"制訂全面上市政策"的議案	<u>議事錄</u> <u>已獲通過的議案措辭</u>
2017年2月6日	財經事務委員會討論 證監會 2017-2018財政 年度的建議預算	<u>政府當局的文件</u> (立法會 CB(1)502/16-17(06) 號文件)
		<u>會議紀要</u> (立法會 CB(1)788/16-17 號 文件)
2017年6月14日	證監會 2016-2017 年報 提交立法會會議席上 省覽	2016-17 年報
2017年11月8日	陳振英議員就規管數碼代幣的發行和買賣提出書面質詢	議事錄
2017年11月29日	梁繼昌議員就北向跨境股票交易的實時投資者識別機制提出書面質詢	議事錄
2018年2月5日	財經事務委員會討論 證監會 2018-2019 財政 年度的建議預算	<u>政府當局的文件</u> (立法會 CB(1)530/17-18(03) 號文件)
		<u>會議紀要</u> (立法會 CB(1)883/17-18 號 文件)
2018年6月27日	證監會 2017-2018 年報 提交立法會會議席上 省覽	2017-18 年報