立法會
Legislative Council

立法會CB(1)2158/02-03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2002至2003年度立法會會期內的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，於2003年7月9日的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，成立財經事務委員會，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. 事務委員會由18名委員組成，劉漢銓議員及胡經昌議員分別獲選為事務委員會正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

香港的經濟發展

4. 除監察財經事務政策外，事務委員會繼續為立法會所有議員與財政司司長提供一個場合，討論與宏觀經濟問題有關的事宜。在本會期內，財政司司長曾出席4次事務委員會會議，就本港最新的經濟狀況向議員作出簡報，並在爆發嚴重影響本港經濟發展的嚴重急性呼吸系統綜合症後，就如何重建本港經濟邀請議員發表意見。

香港的財政問題

5. 事務委員會曾與財政司司長舉行兩次會議，討論本港的財政問題及可行的解決措施，包括如何編製政府開支在2003至04年度至2006至07年度的預算案。據財政司司長表示，出現財赤問題，主要原因是政府開支總額的增長較本地生產總值快速，持續通縮更令此問題進一步惡化。2002至03年度的財政赤字超過本地生產總值的5%，並已達危險水平。財赤問題如未能迅速獲得解決，會損害整體經濟。為解決此問

題，政府當局採取了“三管齊下”的方案，包括振興經濟、大力節流及適當開源，務求在2006至07年度前回復收支平衡。

6. 議員贊同財政司司長的意見，認為振興經濟是解決財赤問題的關鍵。然而，部分議員認為，政府當局在振興經濟方面未盡全力。政府的策略反而偏重於削減公共開支及增加收入，此舉會對納稅人造成更沉重的壓力。就此方面，財政司司長特別指出，政府的長遠策略是加快與內地進行經濟聯繫，以加強與內地在人、貨、資金、資訊及服務的雙向融通，以及推動發展4個主要的高增值行業，包括金融服務、物流業、旅遊業和工商業支援服務。當局將會動用超過2億元吸引外資及推廣旅遊業。透過推行最近公布的人口政策及資本投資者入境計劃，預料可吸納更多專才及經濟移民來港。有關內地與香港更緊密經貿關係安排的主要部分，已於2003年6月30日達成協議，而政府當局亦已制訂計劃，在內地當局的合作下加快基建工程項目的進度。

7. 關於削減政府營運開支的計劃，一些議員認為，將營運開支由2002至03年度的2,200億元逐步削減至2006至07年度的2,000億元，會令通縮問題惡化。削減教育及社會服務開支，亦會嚴重影響本地專才的供應及為弱勢社群提供服務的質素。部分議員亦詢問，政府當局透過推行工務工程計劃創造就業機會的承諾，會否受新的“經濟效益”準則影響。就此方面，財政司司長確認，當局並無計劃削減已為未來5年內進行的工務工程計劃預留的撥款額。然而，由於出現財赤問題，政府當局在決定應否進行某項工務工程計劃時，有責任加倍審慎行事，並考慮該計劃在配合社會需要方面的迫切性及其經濟效益。

8. 然而，一些議員認為，由於財赤問題急需解決，政府當局應採取果斷的步驟削減公共開支。財赤問題已引起各界關注本港的財政狀況，並可能會引致本港的金融評級被調低，因而損害本港整體經濟的穩定。

9. 至於新的開源措施，當局告知議員，在現時的經濟狀況下，不適宜開徵商品及服務稅。然而，當局正積極採取其他措施，包括調高利得稅及薪俸稅稅率、實施邊境建設稅及足球博彩稅，以及出售政府資產，以增加政府收入。

嚴重急性呼吸系統綜合症對本港經濟的影響

10. 關於該疫症對本港經濟的影響，財政司司長指出，與2002年同期比較，2003年4月的訪港旅客人次急跌超過六成，而經季節性調整的失業率在2003年2月至4月攀升至7.8%。因此，當局已將2003年5月的本地生產總值預測實質增長率由原來的3%調低至1.5%。議員促請政府當局採取更積極的措施，協助振興本港的經濟。為恢復市民和國際社會對本港的信心，政府當局應投放更多資源發展基建設施，並協助有潛力的行業發展。

11. 事務委員會明白普羅大眾及商界因疫症爆發而面對嚴重困難，因此密切監察政府當局在紓解民困及重建香港經濟方面的工作。就此方面，事務委員會曾研究政府當局推出的118億元經濟紓困措施。關於為4個最受影響行業而設的35億元貸款擔保計劃，委員歡迎政府當局所採取的政策。有關政策已納入委員提出的建議，包括將貸款用途擴大至供企業作營運資金之用，並放寬申請機構股東為貸款作擔保的規定。然而，政府當局以財政緊絀為理由，並無答允委員的要求，將該項計劃的適用範圍擴大至包括其他受嚴重打擊的行業。至於委員建議政府應動用儲備紓緩市民大眾因經濟不景而面對的困境，並押後實施2003至04年度財政預算案中的開源節流建議，財政司司長強調，紓困措施只屬一次過性質，而解決財赤問題則刻不容緩。

12. 關於耗資10億元的重建香港經濟活力的活動，事務委員會普遍同意，此項活動會有助重建香港的國際形象，並可恢復旅客及海外商界對本港的信心，令他們確信香港是一個安全的地方，以及經濟活動亦已回復正常。議員促請政府當局邀請商界及社會人士參與推行各項活動，並就各項細節諮詢有關的事務委員會。

<u>香港金融管理局</u>

13. 在本會期內，事務委員會曾3次聽取香港金融管理局(下稱“金管局”)總裁的簡報，就維持港元穩定、規管銀行業、推動發展金融基礎建設，以及管理外匯基金方面，概述金管局的工作。

14. 當局在未經財務委員會批准下動用36億9,900萬元，為金管局購置辦事處一事曾引起爭議，令人質疑金管局的經常開支及資本開支可由外匯基金支付的數額應受多大限制。事務委員會曾參考其他政府部門及海外類似規管機構的情況，就金管局的管治進行一項詳盡研究。該項研究旨在就金管局的權力和職能、有關經費的安排、職員薪酬及問責的問題提供討論的基礎。鑒於此課題的重要性，事務委員會曾邀請金管局、學者及業界人士就金管局管治的各項問題發表意見。

15. 雖然委員明白到，金管局的主要職責已在《外匯基金條例》及《銀行業條例》中訂明，但部分委員認為金管局的角色仍有檢討的空間，並有需要制定全面的法例，清楚訂明金管局的法定權力和職能。至於金管局應否受由立法會作為審批機構的一般公共開支撥款機制所管限，金管局總裁強調，根據《外匯基金條例》，金管局的運作經費由外匯基金支付，而外匯基金由財政司司長負責管理。因此，金管局的財政預算須由財政司司長批准。然而，部分委員認為金管局與其他政府決策局／部門並無分別。他們認為，除了與管理外匯基金有關的開支外，金管局的其他開支均應由立法會審核。至於職員薪酬福利條件方面，曾就此事提出意見的委員普遍認為，金管局高級職員現時的薪金過高。雖然他們察悉，該局已參考私營機構的薪金水平，他們仍促請政府參照海外類似機構的情況，檢討該局的職員薪酬福利條件。此外，委員普遍認為金管局的薪酬政策應具更大透明度。

細價股事件及檢討證券及期貨市場規管架構運作專家小組

16. 香港交易及結算所有限公司(下稱“港交所”)在2002年7月25日發表《首次上市及持續上市資格及除牌程序有關事宜之上市規則修訂建議諮詢文件》，諮詢公眾的意見。港交所其中一項建議提出，若上市公司在連續30個交易日的移動平均每日交投量加權股價在0.50港元以下，則該上市公司的股份價格便須合併，否則經過連串的程序，以及完成處理可能提出的上訴後，或會遭除牌。普遍的意見認為，此項建議引發了細價股股價在2002年7月26日急挫，亦即細價股事件(下稱“該事件”)。鑒於市民對該事件的廣泛關注，財政司司長委任了一個獨立調查小組(下稱“調查小組”)，專責調查該事件。調查小組於2002年9月10日發表調查報告。

17. 在2002年7月至11月期間，事務委員會先後舉行5次會議，與相關各方研究該事件的前因後果、聽取證券業團體及公眾的意見，並在調查小組報告公布後，討論該報告所載的結果及建議。委員的主要關注事項包括：政府在證券市場的三層規管架構中擔當的角色、證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)及港交所承擔的規管職能及兩者之間的工作關係，以及涉及該事件的主要人士(即財政司司長、財經事務及庫務局局長、證監會主席及港交所行政總裁)的角色及責任。

18. 調查小組的結果顯示，政府、證監會與港交所之間的溝通及角色和職能(特別是在規管上市事宜方面)分配有欠理想。財政司司長在2002年9月決定委任一個由3名成員組成的專家小組，檢討證券及期貨市場規管架構的運作，事務委員會對此項決定表示歡迎。專家小組的報告書在2003年3月21日發表。報告書其中一項最具爭議性的建議，是把港交所現行的規管上市職能轉交證監會轄下新設的香港上市局負責。鑒於報告書影響深遠，事務委員會曾邀請專家小組就報告書所載的建議向委員簡報，並與政府當局、證監會及港交所討論日後的工作計劃。

19. 事務委員會察悉，大部分人士均支持改革上市事宜的現行規管架構，部分委員亦促請當局盡早落實有關將規管上市的職能轉交證監會的建議，以消除出現利益衝突的情況，即港交所本身作為一間上市公司，卻同時是尋求上市的公司的主要規管機構。委員亦知悉港交所並不贊成此項建議。事務委員會察悉，儘管財政司司長在報告書公布後隨即表示支持，但政府當局其後決定就此事進行公眾諮詢。部分委員認為，當局應加快諮詢程序，以便有關的修訂法例(如有需要的話)可盡早提交立法會。

證券經紀業的營商環境

20. 事務委員會瞭解證券經紀業(特別是中小型經紀行)所面對的困難，因此曾舉行3次會議，與政府當局及業界組織商討如何協助中小型經紀行及提高其競爭力。政府當局在2003年1月成立證券經紀業營商環境工作小組(下稱“工作小組”)，就改善證券經紀業營商環境及提升其競爭力的問題，研究各種方法。工作小組於2003年4月中旬發表報告書。

21. 委員察悉中小型經紀行關注的事項，包括由2003年4月1日起取消最低經紀佣金率對他們的業務造成的損害，以及需否為證券經紀行與兼營證券業務的銀行提供公平競爭環境的問題。中小型經紀行對政府當局拒絕引入經紀佣金兩級制表示極度不滿。委員亦察悉，政府當局的意見是，開放股票經紀佣金制度為全球趨勢，並使經紀在制訂定價策略方面有更大的彈性。政府當局堅稱已充分考慮該項建議的利弊，並認為該制度對於提高證券經紀業的競爭力並無幫助。至於經紀行的憂慮，即取消最低經紀佣金率後可能會引發割喉式的減價戰，事務委員會察悉，有關問題並沒有出現。

22. 然而，部分委員贊同業界的意見，認為在現時困難的營商環境下，政府當局及證監會應研究各種方法，盡量減輕中小型中介人在遵從規定方面的負擔。事務委員會歡迎證監會減低牌照費及簡化規管規定的措施。關於為銀行與經紀行提供公平競爭環境提出的關注，委員察悉，政府當局保證，金管局會採納證監會的規管標準，以及規定銀行須如證監會持牌中介人一樣，受同樣的紀律程序及紀律懲處管限。證監會及金管局已簽訂了新的諒解備忘錄，以訂明各自的規管職責。

企業管治

23. 由於本港曾發生多宗涉及上市公司的事件，特別是這些事件與虛假財務文件及公司就其表現披露不準確資料有關，市民十分關注本港批准上市的程序，以及所涉中介人的質素。

24. 事務委員會察悉，為了維持本港作為國際金融中心的地位，提升公司企業管治的水平至為重要。因此，事務委員會曾與市場從業員、專業人士、學者及規管機構舉行會議，以討論此課題。委員普遍支持政府當局在2003年1月公布的企業管治行動綱領，並促請政府當局盡快落實該項綱領，當中包括以下計劃：改善《上市規則》及上市程序、加強對處理首次公開招股的中介人的監管、確保有效實施《證券及期貨條例》，以及早日落實公司法改革常務委員會在企業管治檢討中提出的建議。

25. 委員除贊同對公司董事及市場中介人繼續進行監察，以確保他們遵從規例，以及就此等人士的不當行為加強執法外，委員亦認為公司在委任獨立董事及核數師的過程中應有更高的透明度，以加強對小股東權益的保障。委員亦察悉，關注團體的意見認為，為提升公司董事的質素，必須加強董事的教育，以及向他們提供適當的報酬。

26. 由於會計師在確保財務報告完整方面擔當十分重要的角色，委員歡迎香港會計師公會(下稱“會計師公會”)主動就修訂《專業會計師條例》提出議員私人條例草案，以改善其自我監管制度。他們贊同，就開放會計師公會的管治架構及加強其監管程序而提出的立法建議，將會符合公眾在提升會計師公會的獨立性、透明度和問責性方面的期望。

27. 關於會計師公會建議成立獨立調查委員會，負責處理有關上市公司被指稱在會計、審計及／或道德方面違規的事項，委員同意此做法可對會計師的操守及工作施加足夠的監管。他們並促請政府當局盡早推行有關建議。政府當局雖然察悉委員的意見，但鑒於有關建議對成本會有影響，當局將會在2003年7月／8月諮詢公眾，然後才決定日後的工作計劃。

保險

28. 由於保險業面對的經營環境日益困難，而各行業在取得保險保障方面亦遇上重重困難，事務委員會在本會期內舉行了3次會議，會見業界團體，並就有關課題聽取關注團體的意見。大部分團體代表就與兩類主要強制性保險有關的問題發表意見，該兩種保險包括僱員補償保險及關乎死亡或人身傷害的汽車第三者風險保險。該等團體關注的主要事項包括：保費飆升、承保人拒絕為某些行業承保、在釐定風險水平及保費方面欠缺具透明度的機制，以及法院判付的賠償額有上升的趨勢。

29. 事務委員會認為，由於此問題影響社會多個階層，政府當局應採取緊急措施解決此問題。委員察悉，保費上升的主要原因，是保險業近年來出現龐大虧損。雖然政府當局非常重視加強保險市場的透明度，但當局認為保費應按風險因素及市場力量釐定，因此不宜作出干預。業界認為，促進工業及道路安全可減少發生意外及保險人所支付的補償，這會有助改善保險業的營商環境。

30. 有關建議限制僱員或受害者提出申索的權利，使他們只能就兩類補償(即法定補償或普通法的損害賠償)其中一類提出申索，以減少承保人在承保方面的虧損，從而解決保費飆升的問題，委員察悉，政府當局認為有關建議會造成深遠的影響，此外，由於在現行法制之下兩項權益均獲承認，有關的建議並不合理。

其他事項

31. 就加強保障銀行業消費者的事宜，事務委員會繼續監察有關工作的進度。委員察悉，就銀行遵守《銀行業營運守則》進行的評估取得理想的成果。金管局已向銀行發出指引，要求銀行制訂有效、具透明度及有效率的程序，以妥善處理客戶的投訴。事務委員會察悉，金管局在2002年下半年接獲的投訴已大幅下降。然而，由於銀行的業務正迅速擴展至超出傳統的活動範圍(例如保險及證券服務)，委員促請金管局加強監管此等活動，以保障消費者的權益。

32. 在2002至03年度立法會期內，當局曾向事務委員會簡介擬議的僱員補償保險人無力償債計劃。該計劃其後在2003年2月訂定。當局亦曾就破產管理署角色檢討顧問研究的主要發現及建議進行的公眾諮詢結果，向事務委員會簡報。此外，事務委員會亦曾研究多項立法建議，當中包括:《2003年匯票(修訂)條例草案》、《存款保障計劃條例草案》、《結算及交收系統條例草案》、《2003年公司(修訂)條例草案》、《邊境建設稅條例草案》，以及兩條議員私人條例草案，即《道亨銀行有限公司(合併)條例草案》及《東亞銀行有限公司(附屬公司合併)條例草案》。

立法會秘書處
議會事務部1
2003年7月4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，先行聽取有關的簡介，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。

立法會
財經事務委員會

委員名單

主席	劉漢銓議員, GBS, JP
副主席	胡經昌議員, BBS, JP
委員	丁午壽議員, JP 田北俊議員, GBS, JP 何俊仁議員 李卓人議員 李家祥議員, GBS, JP 李國寶議員, GBS, JP 吳亮星議員, JP 涂謹申議員 陳智思議員, JP 陳鑑林議員, JP 單仲偕議員 黃宜弘議員, GBS 曾鈺成議員, GBS, JP 劉慧卿議員, JP 石禮謙議員, JP 馬逢國議員, JP
	(總數：18位委員)
秘書	司徒少華女士
法律顧問	顧建華先生
日期	2002年11月1日