立法會
Legislative Council

立法會CB(1)2308/03-04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2003至2004年度立法會會期內(由2003年10月至2004年6月)的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2004年7月7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2003至2004年度會期，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正副主席。事務委員會委員名單載於**附錄II**。

主要工作

香港的經濟發展

4. 在2003至2004年度會期內，事務委員會繼續為立法會所有議員提供一個議事場合，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。財政司司長定期向議員簡介香港經濟最新狀況及公共財政管理的新措施。

香港的經濟復甦

5. 香港的經濟因嚴重急性呼吸系統綜合症(下稱"沙士")在2003年上半年爆發而受到嚴重打擊。失業率在2003年年中達至有紀錄以來最高的8.7%。當局在2003年3月就2003至2004年度的財政赤字作出的預測為680億元，預計有關數字在該財政年度結束時會高達780億元。當局採取經濟紓緩措施以紓解民困及重建經濟活力，並為此承擔118億元。計及此承擔額後，預計2003至2004年度的公共開支將達2,500億元。

6. 新任財政司司長唐英年先生於2003年10月22日的立法會會議席上就香港經濟及公共財政管理發表聲明後，事務委員會邀請他向議員簡述振興經濟及處理財赤問題的藍圖。財政司司長重申，政府致力透過振興經濟及控制公共開支處理財赤問題。委員察悉，實施《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》(下稱 "《更緊密經貿關係安排》")及擴大內地旅客來港的"個人遊"計劃，將有助香港經濟復甦。然而，委員認為，隨着內地經濟迅速發展，本港必須維持整體競爭力及善用本港獲得的新機會。財政司司長強調，政府決心透過把政府經營開支削減至2,000億元，以及把政府經營收入增加至2,000億元，以期在2008至09年度達致經營帳目收支平衡。為了達致恢復財政平衡的目標，在2004至05年度至2008至09年度內，累積削減經營開支將為11%。雖然委員贊同當局必須處理財赤問題，但他們重申，吸引外資、振興經濟及處理失業率高企的問題至為重要。委員特別關注削減公共開支對一般市民帶來的負面影響，特別是對較弱勢階層的負面影響。一些委員認為，把達致綜合帳目收支平衡的時間定為2009至2010年度，會較為恰當。他們亦促請政府避免削減教育、衛生及福利服務的開支，並確保採取符合成本效益的方式運用有限的公共資源。財政司司長察悉委員的意見，他亦強調，當局在削減開支時，會採取實事求是及審慎節制的方式，並顧及社會各界的需要。

7. 隨着沙士的影響消退，本港經濟在2003年第三季起出現強勁反彈，並在2004年首季呈現進一步的升勢。2004年6月，財政司司長告知事務委員會，與2003年比較，本地生產總值在2004年首季錄得6.8%的大幅度實質增長。本地消費及投資開支顯著回升，貨物及服務輸出亦有強勁增長。最新的2004年本地生產總值預測增長率為6%。委員察悉，各項經濟支援措施，包括擴大內地旅客來港的"個人遊"計劃、實施《更緊密經貿關係安排》，加上內地經濟強勁增長，令香港經濟從中受惠。根據政府於2004年4月28日公布的2003至04財政年度財務狀況的臨時數字，該財政年度的支出為港幣2,474億元，收入為2,073億元，赤字為401億元。

處理失業問題

8. 儘管整體勞工市場的情況持續改善，而失業率已由2003年年中的8.7%的高峰，下降至2004年2月至4月期間的7.1%，但一些委員對結構性失業問題惡化表示關注。他們強烈促請政府制訂具體措施，為低收入及低學歷的勞動人口創造及增加就業機會。在處理失業問題方面，財政司司長強調，政府擔任市場促進者的角色，而就業機會主要由私人機構提供。除了為低學歷工人提供培訓及再培訓機會，以提高他們的就業能力外，政府亦致力透過檢討規例，改善香港的經濟及營商環境，並會簡化程序及規定，以期吸引更多外資及方便營商。

公共財政管理

9. 事務委員會察悉，政府在減少財赤方面的其中一項計劃是出售政府資產，事務委員會並曾詳細研究當局提交事務委員會審議的各項建議。關於將5條隧道及1條橋樑日後所得收入證券化的建議，委員察悉，該項建議旨在籌措60億元以用於基本工程項目的開支，而不是用於政府的經常開支。雖然一些委員表示支持以這項建議作為解決財赤問題的方法，但他們提醒政府，當局日後制訂運輸政策的權力將會受其向投資者作出的承諾所限制。政府當局向事務委員會保證，有關政策局正積極制訂一項機制，讓政府日後可靈活制訂及推行運輸政策，同時保障投資者的利益。

10. 政府當局建議從土地基金轉撥400億元至政府一般收入帳目，以期應付該帳目在2004至05年度預計的現金流量不足的情況。事務委員會曾研究此項建議，並予以支持。委員強調，政府當局應繼續遵守審慎管理公共財政的原則，透過推行有效的節省措施及探討新的收入來源，加倍努力處理赤字問題。關於土地基金的未來路向，雖然一些委員認為，撤銷土地基金，並將其結餘轉撥至政府一般收入帳目，是可取的建議，但有委員關注到，撤銷土地基金或會削弱立法會監察公帑運用的職能。政府當局答應進一步研究有關建議，並考慮委員提出的意見。

重建香港經濟活力的活動及維港巨星匯

11. 為幫助市民應付因沙士爆發而出現的問題，當局推出了118億元經濟紓困措施，當中預留了10億元舉辦“重建香港經濟活力的活動”(下稱“重建經濟活力活動”)。政府當局的用意是在本港、全球及內地展開全面的宣傳推廣活動，以挽回本港的聲譽及復甦經濟。為此，當局成立了兩個專責小組，其中包括重建經濟活力工作小組(下稱“工作小組”)，為重建經濟活力活動提供意見，並監察各項活動的推行情況。2003年5月29日，即有關撥款建議提交財務委員會批准前一日，當局就此課題向事務委員會進行簡介，當時委員察悉多項協助各種經濟活動恢復正常的措施，以及重建本港市民信心的文化、傳媒、體育及社區活動。委員對重建經濟活力活動下的個別項目缺乏詳盡資料感到不滿，但鑒於當局必須從速採取行動，以恢復各界對本港的信心，委員支持該項建議。因此，在2003年夏季，當報章報道政府承諾承擔1億元，用以支付籌辦維港巨星匯(下稱“巨星匯”)的開支與所得收入之間的差額，委員表示極度關注。此外，由於藝人酬金高昂及售票安排混亂，亦引起公眾對該項活動的深切關注，以及影響本港的國際形象。

12. 一俟立法會新一屆會期在2003年10月開始，事務委員會便與政府當局檢討重建經濟活力活動的成本效益。關於在重建經濟活力活動下舉辦的活動，委員對一些活動，特別是巨星匯的財政安排及成本效益，深表懷疑。事務委員會獲悉，工作小組共收到95份重建經濟活力項目建議，並批准了其中84個項目。政府當局在有關會議後告知事務委員會，工作小組決定不會考慮尚未提出的重建經濟活力活動下的

其他建議。截至2004年4月初，重建經濟活力活動的最新預算總開支約為6億6,000萬元。

13. 關於巨星匯的籌辦及財務安排，委員察悉，政府在監察及推行該項活動方面並無擔當有效角色，委員對此感到失望。對於政府須承擔籌辦該項活動的開支與所得收入之間的差額，以及將如此大型的活動完全放手讓香港美國商會(下稱"美商會")透過一間由當時的美商會主席擁有的私營公司，即紅紙有限公司(Red Canvas Limited)舉辦，事務委員會質疑這樣的做法是否恰當。鑒於16場演唱會只有125 900名觀眾，入座率偏低，委員進一步質疑巨星匯能否達致刺激本港經濟及旅遊業的目的。鑒於事務委員會及市民表達的關注，審計署在2003年10月底就巨星匯展開了帳目審查。2003年12月，行政長官委任了一個由兩名成員組成的獨立調查小組，負責調查該項活動。

14. 審計署及巨星匯獨立調查小組發表報告後，立法會政府帳目委員會及事務委員會曾分別研究有關報告在各方面特別指出的問題。2004年6月14日，事務委員會邀請財政司司長、投資推廣署署長(即負責管理重建經濟活力活動的10億元承擔額的管制人員)以及前美商會主席詹康信先生解釋巨星匯的成本效益，特別是有關電視特輯在美國播出的收視率甚低的原因。雖然詹康信先生認為該項活動已成功舉行，但委員重申，對於任何涉及公帑的事宜，各有關方面對控制納稅人金錢的運用及達致有關計劃的目標方面必須進行審慎監察，此點至為重要。事務委員會察悉，政府當局會因應該兩份報告所載的意見及建議，加強有關措施，以改善運用政府撥款對個別計劃作出承擔的程序，並會考慮為高級官員提供有關危機傳意的培訓。事務委員會亦察悉，警方及廉政公署現正就巨星匯進行調查。

<u>以應計制編製的綜合政府帳目</u>

15. 政府當局於2004年1月向事務委員會簡介2002至03年度按應計制編製的綜合帳目。該帳目為政府公布的首套應計制帳目。事務委員會歡迎政府當局推行新措施，除公布現行以現金收付制編製的帳目外，亦公布按應計制編製的帳目，以提高政府財政狀況及表現的透明度。部分委員關注到，政府在退休金準備及公務員尚餘假期準備方面有3,200億元龐大負債。他們認為該等債項會成為本港的財務負擔。委員要求政府當局評估政府在退休金方面的負債，以及考慮制訂長遠策略處理有關的負債。關於日後的路向，事務委員會察悉，政府當局承諾在其後數年的應計制帳目內提供更多財務及非財務資料，以及在2006至07年度進行檢討時，考慮委員的意見及有關公營機構的應計制會計的最新國際標準。

<u>企業管治</u>

16. 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本港作為國際金融中心的地位，此點十分重要。故此，事務委員會繼續監察由政府當局、證券及期貨事務監察委員會("證

監會”)及香港交易及結算所有限公司(“港交所”)於2003年年初制訂的《企業管治行動綱領》的推行工作及進展。鑒於公司董事在提升公司的企業管治水平方面擔當重要的角色，事務委員會歡迎當局推行新措施，透過分階段推行《企業管治實務守則》，加強培訓上市公司董事。關於加強監管首次公開招股的中介人，包括保薦人及財務顧問，事務委員會讚許香港會計師公會(“會計師公會”)提出改善會計專業自律規管制度的新措施，透過由李家祥議員提出的議員私人條例草案 ——《2004年專業會計師(修訂)條例草案》，提升此制度的成效及透明度。事務委員會曾詳細研究該條例草案在政策方面的事宜，以及該條例草案對會計專業及投資大眾的影響。事務委員會認為，由於該條例草案涵蓋多項建議，較為審慎的做法是由立法會成立一個法案委員會審議該條例草案。經事務委員會向內務委員會提交報告後，隨之成立了一個法案委員會審議條例草案。

17. 另一方面，政府當局曾於2003年9月就下列兩項建議進行公眾諮詢：會計師公會建議成立一個獨立調查局，以處理有關專業審計師被指稱在涉及上市公司的會計和審計工作上違規及／或道德操守失當的投訴；以及公司法改革常務委員會在《第一階段企業管治檢討》內建議成立財務匯報檢討委員會，以審查明顯偏離法例規定及會計準則的公司周年帳目。儘管委員普遍歡迎該兩項加強公眾監督審計專業的建議，但對於負責監督該兩個機構的獨立董事局的經費安排，委員意見分歧。雖然部分委員認為，會計專業、證監會、港交所及上市公司應負擔所涉費用，但部分委員認為，由於提升市場質素亦會有助鞏固本港作為國際金融中心的地位，政府亦應支付有關費用。此外，有建議認為，政府當局應對被發現有違規的各方徵收罰款，以收回有關費用。事務委員會察悉政府當局的意見，即採取分擔成本的方法，將有助各方進行討論及達成共識，從而可加快成立獨立調查局及財務匯報檢討委員會。委員亦察悉，政府當局承諾向立法會提交有關的立法建議前，會繼續就架構及經費安排與有關各方商討。

18. 關於改善規管上市的事宜，事務委員會繼續監察政府當局在2003年10月進行的諮詢工作。政府當局於2004年4月就整套改善規管上市事宜計劃的建議及推行路向進一步諮詢事務委員會。事務委員會察悉，政府當局已決定為較重要的上市要求提供法定依據，以及擴大現時的雙重存檔制度。根據新的安排，證監會與港交所均須執行上市職能。證監會將負責執行法定的上市要求，而港交所則繼續執行非法定的上市規則。港交所的附屬公司香港聯合交易所(“聯交所”)會繼續在前線接受上市申請，而所有申請仍須經其上市委員會批准。委員亦察悉，市場已表示支持有關建議。部分委員理解到，有關建議會增加證監會的職責，以及賦予證監會更大的權力，他們認為當局有需要加強現時監察證監會的制度，以確保證監會的資源調配符合成本效益，以及加強對其權力的制衡。

19. 關於加強證監會在運作方面的透明度，事務委員會察悉，證監會就港交所的上市職能表現進行的年度審核報告，會提交予財政司司長。財政司司長會安排該報告發表，而證監會對港交所上市職能的

監管，須接受程序覆檢委員會定期覆檢。就此，政府當局亦承諾會考慮一名委員提出的建議，擴大程序覆檢委員會成員的人數。關於公眾對聯交所上市委員會成員可能出現利益衝突的關注，一名委員認為當局需要檢討委任上市委員會成員的現有制度。政府當局同意向證監會及港交所轉達該名委員的建議。

有關證券及期貨事務監察委員會就檢討持牌法團財務規管制度工作小組所作建議的報告書的簡報

20. 為了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。部分委員指出，將客戶的抵押品分開存放，是主要國際金融中心採取的一般準則，他們促請證監會盡快規定證券保證金融資提供者將無借款保證金客戶的抵押品完全分開存放。然而，部分委員知悉，業界關注到有關建議可能會對證券保證金融資提供者造成財務負擔。事務委員會察悉，證監會的長遠目標仍然是將無借款保證金客戶的抵押品完全分開存放，以達到國際標準。證監會亦承諾，會與市場一起探討改善現有基礎建設的可行方法，以便將客戶的抵押品分開存放。

香港金融管理局

香港金融管理局的工作

21. 在本會期內，事務委員會繼續聽取香港金融管理局(下稱“金管局”)總裁就金管局的工作進行簡報。

22. 鑒於公眾關注到中國銀行(香港)有限公司(“中銀香港”)涉及新農凱貸款的個案，事務委員會曾研究規管銀行業的事宜，尤其是金管局對認可機構所採取的監管模式，以及對此類事件所作出的回應。委員察悉，就中銀香港的個案而言，金管局依賴有關機構自行調查及審查銀行的高層管控措施及信貸批核程序。部分委員關注到，在此事件中，有關人士沒有在調查／審查中作出陳述，以及金管局所擔當的被動角色，或許會削弱香港作為國際銀行中心的地位。金管局向委員再三保證，在跟進中銀香港的個案時，該局曾就推行特別報告所提出的建議與銀行進行討論，並就香港的執法機關進行的調查與有關機關合作。部分委員對金管局監管以香港境外地方為基地的認可機構的能力表示關注，金管局回應時強調，在要求海外的銀行業規管機構就規管事宜提供協助方面，該局沒有遇到任何問題。

23. 至於金融基建的發展，金管局總裁曾在2003年12月底的一次非正式會議席上，向事務委員會簡介在香港推出個人人民幣業務的建議。事務委員會歡迎此項建議，認為建議是鞏固香港國際金融中心地位的里程碑。委員進一步察悉，自有關業務於2004年1月展開以來，訪港內地遊客使用人民幣扣帳卡及信用卡的情況穩步增長。截至2004年4月底，本港的人民幣存款總額約達人民幣60億元。

香港金融管理局的管治

24. 金管局在2001年動用外匯基金37億元購置永久辦事處，引起公眾關注金管局的管治，尤其是金管局的開支無須經公眾審查的問題。事務委員會在本會期內，繼續與財政司司長及金管局總裁就此事項進行商議。雖然部分委員認為現行安排恰當，亦能有效確保金管局在運作上受到適當的制衡，部分其他委員要求財政司司長考慮推行措施，透過制定法例以界定金管局的權力和職能，以及加強該局向公眾問責，特別是有關高層人員的薪酬政策。財政司司長回應委員時重申，由於不同的中央銀行機構在不同的經濟體系中運作，而各經濟體系的就業市場狀況亦有頗大差異，比較不同的中央銀行機構的管治及薪酬安排並不恰當。財政司司長強調，根據現行的管治安排，金管局的運作受到《外匯基金條例》(第66章)及《銀行業條例》(第155章)的條文規管。

25. 在監察金管局的工作及運作方面，事務委員會曾研究金管局《2003年年報》，以及要求金管局提供詳細資料，說明該局在執行有關外匯基金的職能及其他銀行業的職責方面的營運開支。一名委員要求取得更多資料，金管局總裁在回應時表示，向事務委員會提供的資料是經外匯基金諮詢委員會在適當考慮現行規管資料披露的政策及國際標準的情況下批准。然而，金管局總裁承諾會向外匯基金諮詢委員會的管治委員會轉達此項要求，而該委員會將會向財政司司長提出建議。

財政司司長及金融管理專員在金融及財經事務方面的職能及責任的分工

26. 在當局公布財政司司長與金融管理專員於2003年6月互換的函件後，事務委員會邀請財政司司長及金管局總裁討論有關財政司司長及金融管理專員的職能及責任劃分的詳情。委員表示支持清楚劃分職責，以提高透明度，以及加強貨幣及金融事務政策的公信力及執行效率。關於制訂保障措施，以確保財政司司長妥為行使凌駕金融管理專員決定的權力，委員察悉，財政司司長須就此方面所作的決定向公眾作出披露，除非有關披露會影響香港的貨幣與金融體系的穩定與健全。一名委員建議當局在互換的函件內訂明，財政司司長須先諮詢外匯基金諮詢委員會，方可豁除有關決定於向公眾披露的範圍之外。關於此項建議，事務委員會察悉，財政司司長保證他會就關乎行使該項凌駕權力的事宜諮詢外匯基金諮詢委員會。金管局總裁進一步解釋，互換的函件已清楚訂明外匯基金諮詢委員會在管理外匯基金方面所擔當的角色。

<u>保險及強制性公積金業界的發展</u>

27. 鑒於保險業的國際規管趨勢、國際貨幣基金組織的建議及政府在2002年進行的一項有關研究的結果，政府當局建議把保險業監督轉為一個獨立的規管機構，並就此項建議諮詢事務委員會。事務委員

會察悉，非市場參與者普遍認為建議值得支持，但市場對獨立的保險業監督的權力和管治、對保險業的經費及成本的影響，以及對保費水平的影響，表示關注。政府當局向事務委員會保證，倘若當局決定推行有關建議，便會在有關立法修訂內訂明獨立保險業監督的架構、監管、匯報及經費安排等細節。當局亦承諾，與業界作進一步討論後，會向事務委員會提供更詳盡的資料及再次諮詢其意見。

28. 在HIH集團旗下3間保險公司於2001年發生無力償債的事件後，政府當局在2002年年底就在本港設立保單持有人保障基金("保障基金")進行可行性研究，並發表一份公眾諮詢文件，邀請各界就有關建議提出意見。事務委員會察悉，雖然保險業支持在本港成立保障基金，但亦關注到道德風險的問題，以及建議會對保費造成的影響。政府當局承諾，在進行公眾諮詢後會就未來路向諮詢事務委員會。

29. 事務委員會歡迎當局在2004年6月發出《強積金投資基金披露守則》("該守則")供業界遵守建議以加強強積金投資基金在強積金計劃的費用、收費及投資表現方面的資料披露規定／標準，以便計劃成員能作出更明智的強積金投資決定。部分委員關注到，曾有投訴指市場上計劃受託人的現行收費水平偏高。為釋除上述委員的疑慮，強積金計劃管理局同意把此事納入強積金制度的持續檢討範圍內。關於委員關注到，違反該守則並不會引致核准受託人遭受直接懲處，強積金計劃管理局承諾會因應推行該守則的經驗，檢討是否需要就該守則提供法定依據以及就違反該守則制訂直接的懲處方法。

<u>其他事項</u>

30. 在2003至04年度的立法會期內，事務委員會亦曾研究其他事宜，例如中華人民共和國香港特別行政區與比利時王國就收入和資本避免雙重徵稅及防止逃稅協定。此協定是香港與其他經濟體系訂立的首份全面性協定。此外，在多條議員私人條例草案提交立法會前，事務委員會亦曾經研究有關的政策事宜。該等條例草案包括《渣打[銀行](香港)有限公司(合併)條例草案》及《永亨銀行有限公司(合併)條例草案》。

31. 事務委員會於2003年10月至2004年6月期間，共舉行13次會議，以研究及監察上述事宜。

立法會秘書處
<u>議會事務部1</u>
2004年7月2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

2003至2004年度委員名單
Membership list for 2003 - 2004 session

主席 **Chairman**	劉漢銓議員, GBS, JP	Hon Ambrose LAU Hon-chuen, GBS, JP
副主席 **Deputy Chairman**	胡經昌議員, BBS, JP	Hon Henry WU King-cheong, BBS, JP
委員 **Members**	丁午壽議員, JP	Hon Kenneth TING Woo-shou, JP
	田北俊議員, GBS, JP	Hon James TIEN Pei-chun, GBS, JP
	朱幼麟議員, JP	Dr Hon David CHU Yu-lin, JP
	何俊仁議員	Hon Albert HO Chun-yan
	李卓人議員	Hon LEE Cheuk-yan
	李家祥議員, GBS, JP	Dr Hon Eric LI Ka-cheung, GBS, JP
	李國寶議員, GBS, JP	Dr Hon David LI Kwok-po, GBS, JP
	吳亮星議員, JP	Hon NG Leung-sing, JP
	涂謹申議員	Hon James TO Kun-sun
	陳智思議員, JP	Hon Bernard CHAN, JP
	陳鑑林議員, JP	Hon CHAN Kam-lam, JP
	單仲偕議員	Hon SIN Chung-kai
	黃宜弘議員, GBS	Dr Hon Philip WONG Yu-hong, GBS
	曾鈺成議員, GBS, JP	Hon Jasper TSANG Yok-sing, GBS, 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
	(合共： 18位委員) (Total： 18 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**	2003年10月9日 9 October 2003	