

新聞公報

立法會：署理財經事務及庫務局局長就「改革金融業監管機構」動議辯論開場發言（只有中文）

* * * * *

* * * * *

以下為署理財經事務及庫務局局長梁鳳儀今日（十一月二十六日）在立法會會議上就「改革金融業監管機構」動議辯論的開場發言全文：

主席、各位議員：

首先我要感謝湯家驛議員提出的這條議案，讓我們能就金融規管問題及宏觀的架構問題作出討論。事實上，自環球金融風暴以及雷曼迷你債券事件發生之後，我們已留意到社會對目前香港的金融監制度的關注和討論。

政府較早時已承諾在香港金融管理局及證券及期貨事務監察委員會就有關雷曼事件的調查所發現的問題和汲取的教訓，提交報告後，將作出一個全面及詳盡的系統性檢討，在政策層面考慮如何進一步改善我們的規管架構。

今日，我非常樂意就此課題聆聽各位議員所提出的意見。

首先，讓我解說一下香港金融監管機構的角色、功能，以及未來有關進一步完善規制度工作的方向。

金融業監管機構的角色

放眼世界，沒有兩個金融監制度是一模一樣的。每個體制的演變都有其獨特的歷史、政治、文化、經濟發展等背景。香港的金融規制度的形成也不例外。

香港現時的金融監管系統主要由四家監管機構負責。它們分別是香港金融管理局（金管局）、證券及期貨事務監察委員會（證監會）、保險業監理處（保監處）及強制性公積金計劃管理局（積金局）。這四間監管機構主要是按監管的金融機構的界別來分工。首先，讓我介紹他們的角色：

- * 金管局是負責銀行體系的規管。根據《銀行業條例》，金管局是發牌機構，負責向所有認可機構發給和撤銷認可資格；並通過審慎監管原則促進銀行體系的安全和穩定。作為前線監管者，金管局亦負責監察銀行在提供證券服務，包括銷售證券投資產品的過程中是否有足夠內部監控措施以確保能遵守有關市場操守及行為規定。
- * 證監會於一九八九年成立，是負責證券期貨業的監管。根據《證券及期貨條例》，所有從事證券及期貨業務的金融機構，不管是銀行、經紀行都要向證監會申請相關牌照。金融機構提供這些服務，必須受有關業務的市場及行為操守規則所約束，以維持市場的效率和保障投資者的權益。證監會同時負責規管和監察香港交易所及其附屬機構，包括聯交所、期交所及三間認可的結算公司。
- * 保監處為政府架構內的一個辦事處，負責執行規管保險公司和中介人的法例。保監處是透過審查財務報表、精算報告、再保險等安排去規管保險公司的穩健性，以保障保單持有人的利益。
- * 積金局於一九九八年成立，專責規管和監察在二零零零年推行的強積金制度的運作，並確保有關人士遵守《強積金條例》，以及保障強積金計劃成員的利益。積金局也推行強積金投資教育，並發布詳細的資訊，幫助強積金計劃成員選擇合適的基金。

金融業監管機構的功能

存款、投資產品、保單、強積金都是大眾市民的財產，監管機構有責任去監管提供這些服務或產品的機構是否安全，投資者利益是否得到最佳的保障。

四家監管機構法律上授予的監管對象及監管目標，重點各有不同。整體來說監管工作有四大功能：

(一) 促進金融機構的安全性和穩健性：監管當局一般是通過資本金要求，持續審查營運的情況，以確保金融機構不會因為過度擴張、虧損導致財政困難。規管的重點在於機構的償付能力和客戶資產的保護。

(二) 減少系統性風險：金融系統的有效運作，除了個別重要機構的穩健性外，一些關鍵性系統的操作，例如銀行間的即時支付系統、證券及衍生產品市場系統網絡，必須安全暢順。因為香港是國際金融中心，對這些支付系統的要求特別嚴格，有必要把營運風險減至最低。

(三) 維持公平、公正及有效率的市場：一個高效的市場的特徵是價格發現機制有效率地進行。先決條件是市場有適時、精確和充足的資訊，給予市場參與者去作出投資的決定。規管的重點在於強制一些資訊的提供，產品風險的披露，防止內幕交易買賣等。

(四) 提高投資者權益的保護：雷曼事件令公眾聚焦在金融監管第四大的目標，就是投資者權益的保護。為達至此目標，監管機構制定一些市場行為操守守則，要求金融機構遵守，包括對客戶需要披露的資料、客戶對產品合適性檢測等，以保障客戶是在公平、公正的情況下進行買賣。

在金融市場日新月異的情況下，怎麼樣的監管架構才能有效運用有限的監管資源達到上述的監管目標，這是湯議員所提議案敦促政府檢討的方向。我們是相當同意，政府對此有不斷檢討的必要。

國際經驗

環顧全球，國際上金融監管模式大致上分為四種類型：

第一類是以公司類型為主的監管模式：一間公司受誰的監管，主要取決於公司的註冊身份。如果是以銀行身份註冊，受制銀行監管部門；以經紀行身份註冊，便由證券及期貨主管單位負責。內地和巴西大致歸這一類；

第二類是以業務為主的監管模式：同一間公司的不同業務便受管於不同的監管機構。舉例來說，如果一家公司的業務同時涉及銀行、證券、保險，有關的三個監管機構便同時規管那家公司的業務。意大利、法國和西班牙的架構便比較接近此類模式；

第三類是目標為本的監管模式：上述四大監管功能大致可以歸納為兩大類——一是維持機構及市場系統穩定性的監管，二是促進市場的透明度，高效率及投資者權益的市場行為操守監管。採納以目標為本監管模式的地方，他們的監管機構就是以此兩大類功能分工，一家管市場系統穩定性，一家管市場行為操守，例子是澳洲和荷蘭；

第四類是剛才議員提及的綜合監管模式：金融市場由單一綜合監管機構負責，監管範圍同時包括穩健性及行為操守這兩大功能。新加坡及英國的金融監管當局便是採用這種「超級」監管單位的模式。

四大模式可以說是一個監管光譜，沒有純粹以公司類型的，或純粹業務型。香港的模式可以說是以公司類型為主，亦有以業務劃分的成分。其實每一個模式都各有利弊，哪一種模式能達至最有效的監管，國際上現仍未有任何共識。連英國實行了綜合監管模式十年有多，亦於發生Northern Rock倒閉事件中，當局被批評反應遲緩，因而重新檢視綜合監管的疏漏，進

行改善。

我們亦注意到本地金融機構的業務日趨多元化，例如銀行提供不單是存貸服務，還會涉及股票、基金買賣和保險，而保險公司如剛才劉議員所說，亦會提供一些投資相連的保險產品。在我們採納以公司類型為主的監管模式的同時，亦不斷強調監管機構之間的溝通、協調和合作是需要不斷地加強來應付愈趨綜合化的金融服務。例如：為了確保監管機構間的訊息能夠交換，四家監管機構都雙互簽訂了諒解備忘錄。

監管機構之間的協調與合作亦通過兩層會議制度化了。第一個層面是金融市場穩定委員會，大約每月一次會議，主席是財經事務及庫務局局長，成員包括金管局、證監會和保監處的代表。

第二個層面是金融監管機構會議，會議每季舉行一次，主席為財政司司長，成員是四家監管機構的代表。

通過各層面定期與非定期會議，可以有效地協調各監管機構之間可能出現的工作重疊或真空的情況，亦可以把各機構執行政策時可能出現的差異減到最低。

在金融海嘯下，香港金融機構面對前所未有的壓力測試，資本仍然相對充足，財政相對穩健，說明現有監管制度，尤其是對機構和市場系統的安全、穩健性監管，發揮應有的效用。不過，雷曼迷你債券事件，顯示出我們有必要檢討如何更好地達至對投資者保護這監管目標。有鑑於此，我們較早前已經承諾檢討雷曼事件引申的問題包括現時披露為本的規管制度、投資產品的規管、一業兩管的制度等。為此，我們已答應會在金管局及證監會提交雷曼事件的報告後，進行有關的檢討，若找出有紕漏的地方會及時作出適當的改善。

我認為，每個國家或地區的規管模式都應根據其本身市場的情況來作出調整，因為每種規管模式都有其利弊。因此，我們在完善監管架構時，必須考慮國際的監

管趨勢以及香港獨特的情況。而我們亦會持開放的態度，聆聽各界人士對這方面的意見。

多謝主席。

完

2008年11月26日（星期三）
香港時間19時08分