

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1225/09-10號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會
2010年3月1日會議

有關證券及期貨事務監察委員會的周年預算 背景資料簡介

目的

本文件載述有關證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")的背景資料，並特別闡釋為證監會的運作提供撥款及審議其周年預算的安排。本文件亦綜述委員在財經事務委員會會議上討論證監會由2005-2006財政年度至2009-2010財政年度的預算時所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. 在1987年股災後，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》(下稱"《證監會條例》")成立，作為證券及期貨市場的法定規管機構。2002年，當局把10條條例(包括《證監會條例》)綜合及更新成為《證券及期貨條例》(第571章)。《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) 提高公眾對證券期貨業的運作及功能的瞭解；
- (c) 為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) 減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》¹，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。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。證監會的內部監控工作主要由3個委員會負責，分別為財政預算委員會、薪酬委員會及稽核委員會。這3個委員會分別負責檢討及考慮有關周年預算、職員薪酬及稽核方面的事宜。截至2009年3月31日，證監會的職員人數為478人，當中包括349名專業人員及129名支援人員²。證監會截至2009年3月的組織架構載於**附錄I**。

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，其經費來自市場交易徵費及向市場參與者收取的費用，因此由該年度起，證監會一直沒有向立法會要求任何撥款。截至2008年12月底，證監會的儲備金達48億2,000萬元，是該會在2008-2009年度核准營運開支的6.2倍。

6. 《證券及期貨條例》第13(2)條訂明，證監會須在每年12月31日前，把下一財政年度³的收支預算("預算")呈交行政長官批准。在1995年，行政長官把審批證監會預算的權力轉授予財政司司長。根據《證券及期貨條例》第13(3)條，財政司司長須安排把已依據第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，證監會須把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，而財政司司長亦須安排把該報告的文本提交立法會會議席上省覽。過去5年，證監會的核准預算於4月或5月提交立法會會議席上省覽⁴，而該會的年報則於5月至7月期間提交立法會會議席上省覽⁵。根據慣例，證監會及政府當局會在2月或3月向財經事務委員會簡介證監會的預算及擬於下一財政年度推行的其他主要措施。

¹ 《證券及期貨條例》(第571章)附表2第1部第1條。

² 證監會2008-2009年度年報第55頁。

³ 《證券及期貨條例》(第571章)第13(1)條訂明，證監會的財政年度由4月1日開始。

⁴ 證監會的核准預算分別於2005年4月27日、2006年4月26日、2007年4月18日、2008年4月16日及2009年5月13日提交立法會會議席上省覽。

⁵ 證監會的年報分別於2005年5月11日、2006年5月17日、2007年6月6日、2008年6月11日及2009年7月8日提交立法會會議席上省覽。

財經事務委員會的商議工作

7. 委員在過去數年討論證監會的預算時，曾提出以下主要關注事項及意見。

徵費及費用

8. 在2007年3月2日及2008年2月28日的事務委員會會議上，部分委員察悉，截至2007年12月及2008年12月，證監會的儲備金已遠超《證券及期貨條例》所訂的預算營運開支兩倍的門檻⁶，他們呼籲政府當局考慮豁免或調低向市場人士收取的徵費及費用。一名委員指出，根據現行的發牌制度⁷，中介人須就其進行的每類受規管活動繳付費用，這項規定與舊發牌制度下繳付單一發牌費用的規定不同。該名委員要求證監會研究簡化發牌及收費制度的可行性。

9. 關於交易徵費⁸，證監會表示，法例並無絕對規定當儲備金為數達預算營運開支的兩倍門檻時，即須調整徵費率。證監會已檢討徵費率，並贊同政府當局的意見，認為在市場表現波動下，不適宜調減徵費率。

10. 至於發牌費用⁹，證監會表示，該會採取收回全部成本的原則。由於證監會在提供牌照服務方面仍未能收回全部成本，故此不適宜調低或豁免牌照費用。證監會亦表示，根據現行的發牌制度，持牌人只須就從事的受規管活動的類別支付費用。實施現行發牌制度的目的是精簡申請牌照的程序，而非增加證監會的收入。

11. 在2009年2月26日的事務委員會會議上，委員討論證監會在2009-2010年度的預算。委員察悉，為了在經濟衰退時協助紓緩中介人的成本負擔，證監會建議一次過豁免超過37 000個中介人(包括持牌法團、註冊機構、負責人員及持牌代表)由2009年4月1日開始一年的年度牌照費用。

⁶ 根據《證券及期貨條例》(第571章)第396(2)條，如證監會的儲備金為數超逾該財政年度預算營運開支的兩倍，該會便須諮詢財政司司長，以向行政長官會同行政會議建議減低徵費率。

⁷ 現行的發牌制度是根據《證券及期貨條例》(第571章)制訂，並於2003年4月1日生效。在兩年過渡期內(即2003年4月1日至2005年3月31日)，金融中介人可轉換在舊發牌制度下領取的牌照。根據《證券及期貨(費用)規則》，發牌費用須繳付予證監會，根據該規則附表3所訂，有關費用是根據受規管活動的數目而徵收。

⁸ 根據《證券及期貨條例》(第571章)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。

⁹ 根據《證券及期貨條例》(第571章)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。

與僱用有關的事宜及人手規劃

12. 在2006年3月6日的會議上，部分委員認為證監會應制訂足夠的保障措施，防止高層行政人員在離職後就業時出現利益衝突。證監會表示，所有證監會僱員均受《證券及期貨條例》第378及379條下有關保密及利益衝突的法定條文約束。不遵守這些法定條文屬刑事罪行。證監會其後提供補充資料¹⁰，述明規管證監會高層行政人員離職後就業的政策，以及在2003-2004年度至2005-2006年度3個年度內證監會高層行政人員在離職後任職的個案詳情。

13. 委員在2007年3月2日的會議上察悉，金融界職員流失率偏高的情況在當時甚為普遍，部分委員關注到，證監會在2007-2008年度預算中建議平均加薪5%能否有效地挽留有經驗和高質素的員工。委員促請證監會及政府當局確保證監會有足夠的人力資源有效地執行規管職能，並有足夠的能力應付金融市場及新金融產品的急速發展。證監會承認，該會在2006年的職員流失率較先前數年經濟不景氣時的流失率為高。然而，證監會在2006年的平均職員流失率為13%至14%，仍較金融界18%至20%的平均流失率為低。除建議加薪5%外，證監會亦制訂多項措施，以解決職員流失的問題，例如實施5天工作周。證監會向委員保證，該會會持續檢討人手供應，並會作出所需調整，以應付金融市場不斷轉變的需求。

14. 事務委員會委員察悉，證監會職員的薪酬福利包括固定薪酬和浮動薪酬兩部分。在2009年2月26日的會議上，部分委員認為證監會職員有別於財務機構的職員，財務機構職員的薪酬與其營利能力掛鈎，但證監會職員則負責執行規管職務，因此他們不應因執行職務而獲發浮動薪酬。證監會回應時表示，把證監會職員的薪酬分為兩部分，是推動員工爭取表現的人力資源管理方法，因為獲發浮動薪酬的款額取決於個別職員的表現。然而，政府當局表示，當局會把委員對浮動薪酬提出的關注事項轉告證監會薪酬委員會考慮。

15. 部分委員支持在證監會2008-2009年度預算中淨增設29個新職位，但他們促請證監會有效調配新增的人手，以盡力履行其監管和調查職能。這些委員亦關注到，證監會是否有足夠的資源及具備所需的專才，以應付與中國市場有關的事宜在數量和複雜程度上顯著增加。證監會承認，要招聘具備合適才幹和專業知識的職員負責處理與中國有關的規管事務，殊不容易。然而，由於目前有一名中國證券監督管理委員會的高層人員借調到證監會工

¹⁰ 證監會擬備"有關證監會高級行政人員的薪酬及其離職後的受僱工作的政策"的文件(立法會CB(1)1186/05-06(03)號文件)，該文件於2006年3月27日發出。

作，因此證監會可借助他在處理與內地有關的監管事務方面的知識及專長。證監會亦會在這方面加強內部職員培訓。

投資者保障

16. 鑑於金融產品越來越複雜，風險亦更高，在2008年2月28日的會議上，一名委員促請政府制訂改善措施，以加深投資者對所涉風險的認識，以及加強對從業員的監管。證監會表示，該會已發出指引，要求從業員就他們向客戶推介的金融產品所涉及的所有風險及費用作出全面和恰當的披露。證監會會定期監察從業員的操守，並會在有需要時就銷售手法及披露要求向從業員發出額外指引及規則。證監會亦已推出投資者教育計劃，教導投資者在購買產品前必須充分評估所涉及的風險。

17. 在2008年2月28日的會議上，一名委員建議政府當局考慮調整每名申索人在投資者賠償基金¹¹下最高可獲15萬元的賠償額。

18. 鑑於在雷曼兄弟倒閉後，雷曼兄弟迷你債券及結構性金融產品的投訴眾多，部分委員在2009年2月26日的會議上認為證監會應增聘人手，例如招聘合約或臨時員工，以應付在處理投訴方面增加的工作量。他們促請證監會盡力加快投訴的處理和調查程序，以符合公眾期望。證監會回應時表示，如需額外人手處理投訴，證監會會要求額外撥款。證監會其後提供補充資料，闡述該會調查雷曼事件的進度及其他執法工作。¹²

辦公地方

19. 在2008年2月28日的會議上，部分委員建議證監會考慮在一些租金低於中環辦公室的地區租用辦公地方。證監會表示，遮打大廈及李寶椿大廈兩個辦公室的租約將於2013年屆滿，證監會會藉此機會一次過檢討辦公地方的需求。

最近的發展

20. 證監會及政府當局會在2010年3月1日向事務委員會簡介證監會在2010-2011財政年度的預算。

¹¹ 政府當局於2003年根據《證券及期貨條例》(第571章)設立投資者賠償基金，目的是為一旦持牌中介人或認可財務機構因為違責事項而令投資者蒙受損失時，便由基金向投資者提供賠償。

¹² 證監會擬備的立法會CB(1)1173/08-09(04)號文件。

相關文件

21. 相關文件載於以下連結：

2005年3月7日財經事務委員會會議紀要(第5至31段)
<http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/fa/minutes/fa050307.pdf>

政府當局有關"證券及期貨事務監察委員會2005-2006財政年度的預算"的文件(2005年2月)
<http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/fa/papers/fa0307cb1-1020-3c.pdf>

2006年3月6日財經事務委員會會議紀要(第8至24段)
<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/fa/minutes/fa060306.pdf>

政府當局有關"證券及期貨事務監察委員會2006-2007財政年度的預算"的文件 (2006年2月)
<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/fa/papers/fa0306cb1-997-3c.pdf>

證監會有關"證監會高級行政人員的薪酬及其離職後的受僱工作的政策"的函件(2006年3月)
<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/fa/papers/facb1-1186-3c.pdf>

2007年3月2日財經事務委員會會議紀要(第38至52段)
<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/fa/minutes/fa070302.pdf>

政府當局有關"證券及期貨事務監察委員會2007-2008財政年度的預算"的文件(2007年2月)
<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/fa/papers/fa0302cb1-1007-6-c.pdf>

2008年2月28日財經事務委員會會議紀要(第24至48段)
<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/fa/minutes/fa080228.pdf>

政府當局有關"證券及期貨事務監察委員會2008-2009財政年度的預算"的文件(2008年2月)
<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/fa/papers/fa0228cb1-822-5-c.pdf>

2009年2月26日財經事務委員會會議紀要(第35至46段)

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/minutes/fa20090226.pdf>

政府當局有關"證券及期貨事務監察委員會2009-2010財政年度的預算"(2009年2月)

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/papers/fa0226cb1-854-4-c.pdf>

證監會關於等待調查的雷曼相關投訴個案數目及有關人手調配的回覆(2009年2月)

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/papers/fa0226cb1-1173-4-c.pdf>

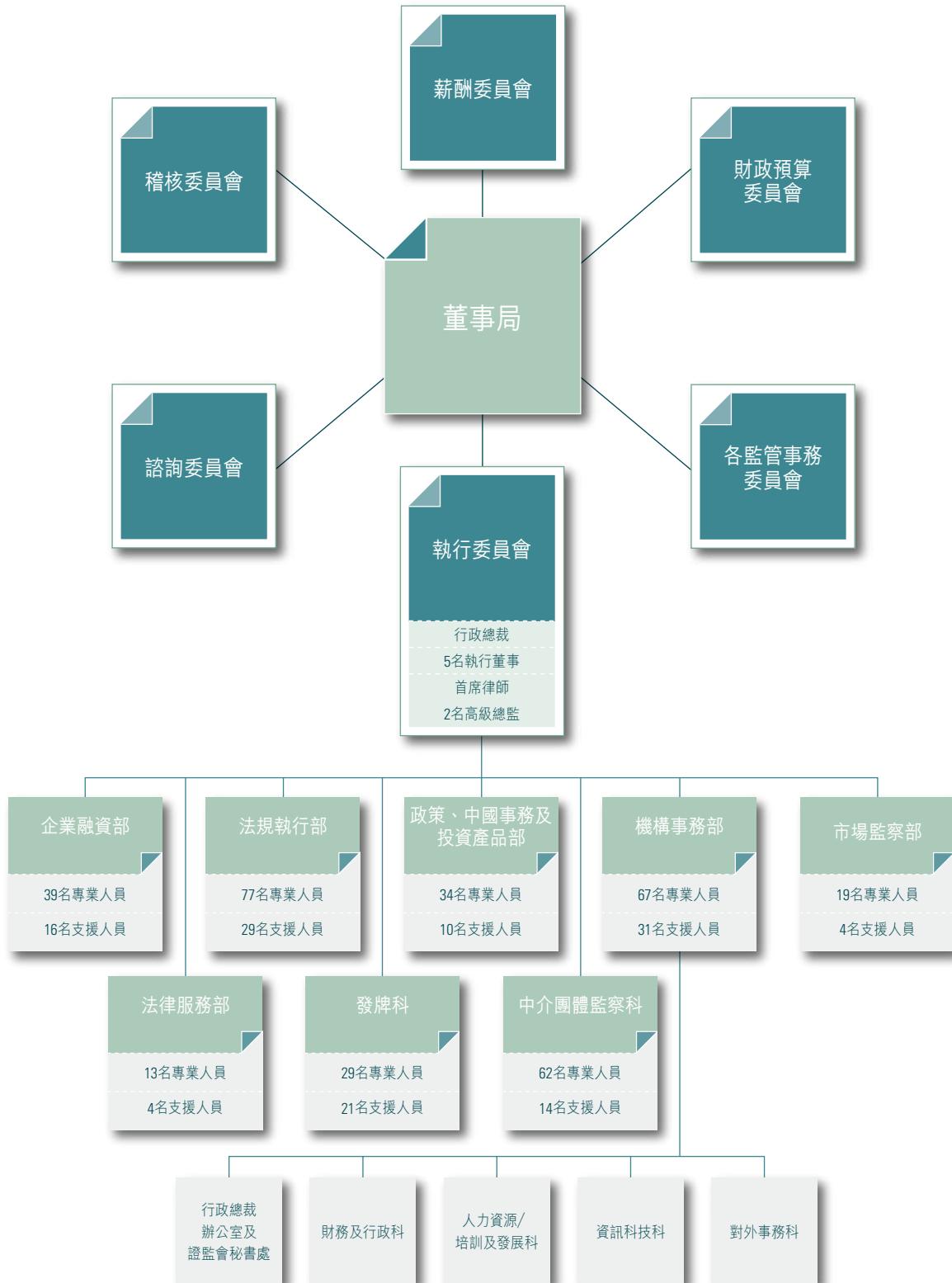
立法會秘書處

議會事務部1

2010年2月25日



組織架構



註：截至2009年3月，證監會的職員人數共478人。