

立法會財經事務委員會資料文件

2013 年施政報告
財經事務及庫務局的政策措施

前言

本資料文件概述財經事務及庫務局各項新訂及持續進行的主要措施。

財經事務

2. 過去數年，金融市場持續波動不定，金融業面對重重挑戰。歐洲債務危機、環球經濟放緩以及多國實行量化寬鬆政策令流動資金過剩，使金融市場風險增加。先進經濟體及國際監管機構因應二零零八年金融危機所顯露的系統性問題，紛紛對其金融體制實施全面的改革，亦為全球的金服務業帶來深遠的影響。

3. 儘管外圍環境繼續不明朗，香港金融服務業展現了其抵禦衝擊的能力，金融機構運作保持穩健，足證規管制度在管理金融系統性風險方面發揮良好作用。多份國際排名報告均公認香港為具領先地位的國際金融中心。其中，在世界經濟論壇去年發表的《金融發展指數》中，香港連續第二年在 62 個全球主要金融體系及市場中排名第一，報告並稱許本港擁有具規模和有效率的銀行體系、發展完善的基礎建設、活躍的股票市場，以及能為商業機構提供深而廣的融資和金融服務。

4. 但我們絕不可自滿。在環球金融市場仍然不穩的情況下，我們及監管機構要保持警覺，監察最新的國際金融形勢，在需要時採取適當措施，以確保我們的金融市場正常運作。同時，面對其他金融中心的競爭，我們會致力加強本港金融體系的優勢，把握經濟重心由西向東移和國家經濟高速發展所帶來的新機遇。中央政府在《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃》（「十二五」規劃）強調支持香港鞏固和提高其作為國際金融中心

的地位，發展成為離岸人民幣業務中心和國際資產管理中心，更在二零一一年八月及二零一二年六月分別宣布一系列促進本港金融市場及金融機構(尤其人民幣業務方面)的發展。作為國家全球金融中心，香港要充分利用這些機遇，打造多元化融資平台，並在推動人民幣國際化等重要金融改革中，為國家作出積極貢獻，更好地配合實體經濟發展的需要，和促進金融體系的穩定。

5. 我們會聯同各監管機構繼續維持穩健的金融監管制度，力求與國際上的標準看齊，為市場參與者提供公開、公平、和有序的營運環境。我們也會努力提高香港市場的質素，力求在完善投資者保障及促進市場發展之間取得合理平衡。同時，我們會推動金融服務業可持續發展，為行業及其他相關行業的不同階層勞工創造高質素就業的機會，提高本港經濟的整體競爭力，通過加強香港與內地的金融合作，為兩地帶來新機遇。

新措施

(a) 成立金融發展局

6. 金融發展局(金發局)是一個高層次的跨界別諮詢組織，就如何配合國家金融市場逐步走向國際，進一步發展香港金融業，包括在促進金融業多元化、提升香港國際金融中心在國家和地區中的地位和作用等方面，向政府提供意見和建議。

7. 正如行政長官所說，我們未來的重點工作是要鞏固我們現有的傳統優勢，和發掘新的增長點以拓寬金融業的業務基礎，包括積極鞏固離岸人民幣業務和資產管理業務，以及研究在商品期貨等方面的發展空間。我們相信金發局會在這些領域上為我們提供寶貴意見。

8. 經參考本地和海外經驗後，金發局將會採用擔保有限公司的形式成立，這既可提高運作靈活性，也可確保良好的機構管治。其董事局和下設專責委員會將會廣納業內不同領域的人才，具廣泛代表性，以確保金發局能廣納金融市場各個界別的意見。

9. 在金發局成立初期，秘書處人手會從財經事務及庫務局以及相關的機構借調，讓金發局可盡快展開工作。

(b) 場外衍生工具監管制度

10. 為落實二十國集團的承諾，我們現正與證券及期貨事務監察委員會(證監會)及香港金融管理局(金管局)合作，制定場外衍生工具交易市場的監管制度。預計在本年上半年把有關建議提交立法會審議。擬議的監管架構規定某些特定類別的場外衍生工具交易¹必須向金管局現正籌備的交易資料儲存庫匯報，以及某些特定類別的標準化場外衍生工具交易必須經由指定的中央交易對手結算所進行結算²。

11. 國際間對於場外衍生工具交易市場改革的一些環節仍然未達成共識。我們會密切留意有關的國際討論和國際標準制定機構的進一步指引，以及主要司法管轄區(包括美國及歐盟)落實場外衍生工具交易市場監管制度的細節及時間表，以作適當安排。

¹ 在香港，利率掉期合約及不交收遠期外匯合約是重要的場外衍生工具交易，這些交易對本港市場有重大的系統性影響。因此，有關強制性匯報及結算的擬議規管制度，最初只會適用於某些利率掉期合約及不交收遠期外匯合約。我們將視乎本地和海外市場的發展，考慮把規定擴展至其他適合的場外衍生工具資產類別。

² 金管局會在現有的債務工具中央結算系統基礎設施上，發展本地的交易資料儲存庫。債務工具中央結算系統為外匯基金票據及債券及其他港元與非港元債券提供電腦化結算交收服務。自一九九四年十二月起，該結算系統逐步與其他區內及國際系統聯網。

香港交易及結算所有限公司會在本地成立場外衍生工具中央交易對手結算所，提供中央結算服務。

(c) 完善首次公開招股保薦人監管制度

12. 市場人士指出，保薦人工作的水準應有所提升。有鑑於此，證監會於去年五月至七月就多項旨在加強市場信心及改善保薦人工作整體質素的建議，諮詢市場意見，並於去年十二月發表諮詢總結。證監會相信有關建議可為維持優質市場及集資平台奠定基礎，以及鼓勵保薦人正確揀選和適當管理上市項目，從而為投資者及參與首次公開招股的各方(包括保薦人及其他專業人士)營造具質素的投資環境。我們將與證監會跟進有關釐清保薦人的職責的法律修訂建議。

(d) 成立獨立保險業監管局(保監局)

13. 我們建議成立保監局，以加強保障保單持有人、更靈活地應付規管挑戰，和更有效地落實國際標準。在二零一零年，我們就框架建議完成了諮詢，結果顯示公眾普遍支持成立保監局。就主要立法建議，我們在去年十月展開為期三個月的公眾諮詢，並希望於一月底前完成收集各界意見，以便完善立法草案，爭取在今年內提交立法會進行審議。

(e) 籌備設立保單持有人保障基金(保障基金)

14. 為了能更有效地保障保單持有人的利益，以及在有保險公司無力償債時維持保險市場穩定，我們建議成立保障基金，為保單持有人提供安全網。我們已於去年年初公布諮詢總結和最終建議方案，現正擬備相關法例，目標是在二零一三/一四立法年度內，向立法會提交條例草案。

(f) 引進法例以支援無紙化證券市場

15. 我們現正與香港證券市場無紙化工作小組³草擬有關條例草案，為實行證券市場無紙化，提供必須的法律框架。建議讓投資者選擇以電子方式持有證券時，能持有證券的法定所有權，而不只是實益權益。該建議可為投資者提供選擇與保障、推動企業管治、和提高證券市場的整體競爭力。證監會於二零零九年就實行證券市場無紙化的建議諮詢市場，市場普遍支持。我們的目標是在本年內向立法會提交有關條例草案。

(g) 監管電子支付工具與零售支付系統

16. 鑑於科技發展迅速，加上市民大眾日益接受創新的零售支付方式，例如使用儲值電子支付工具、利用互聯網的電子支付或使用流動支付(包括所謂「NFC」技術的近距流動支付以及遙距流動支付等)，我們有需要提升法律框架以配合零售支付的發展。就此，我們現正研究修訂《結算及交收系統條例》及《銀行業條例》，以確立適用於規管零售支付的法例，包括訂立及實施儲值電子貨幣牌照制度，並賦權金管局，指定若干零售支付系統須接受其監管及履行有關的監管及風險管理職能。

持續推行的措施

(a) 落實巴塞爾要求

17. 香港一直有參與相關的國際金融組織(包括巴塞爾銀行監管委員會(巴塞爾委員會)、金融穩定委員會，以及國際證監會組織)有關金融業改革的討論，並提出具有建設性的意見。香港並以中國代表團成員身分，出席二十國集團領導人峯會。我們將會繼續積極參與這些國際組織，並研究如何因應其他國際金融中心的發展情況，優化香港的監管制度。

³ 香港證券市場無紙化工作小組成員包括證監會、港交所和證券登記公司總會有限公司的代表。

18. 巴塞爾委員會於二零一零年十二月發出了一套經優化的監管資本規定，以及新訂的流動性標準，以提高全球銀行體系承受衝擊的能力。這套國際銀行監管標準，統稱為《巴塞爾協定三》。根據巴塞爾委員會建議的時間表，《巴塞爾協定三》將於二零一三年一月至二零一九年一月在六年內分階段實施。

19. 為此，立法會於去年二月通過了《2012年銀行業(修訂)條例》，訂立法律框架，並於去年十二月完成審議相關的附屬法例，讓香港可以按照國際議定的時間表，由今年一月一日起，如期實施首個階段的《巴塞爾協定三》監管資本標準，提高銀行資本基礎的水平、質素和透明度，擴大資本框架的風險涵蓋範圍，從而促進銀行體系的穩定，並鞏固香港國際金融中心的地位。金管局現正按照巴塞爾委員會陸續頒布的詳細標準，擬備《銀行業條例》下的其他有關規則，包括未來數月內將提交的《銀行業(披露)(修訂)規則》，以及將於後期分階段實施的流動性規則等，以期適時向立法會提交有關的修訂。與此同時，金管局將會與本港銀行業繼續緊密合作，並制訂相關監管指引，以落實《巴塞爾協定三》。

(b) 投資者教育中心和金融糾紛調解中心全面運作

20. 跨界別的投資者教育中心已於去年十一月投入服務，旨在增進廣大投資者對金融市場及產品的認識。投資者教育中心的執行委員會現正擬訂未來的工作計劃，以全面推行投資者教育工作。此外，金融糾紛調解中心(調解中心)亦於去年六月成立，以提供獨立、便捷而有效的途徑，解決個人客戶與金融機構之間的金錢糾紛。調解中心成立以來致力增進投資者及金融機構對以調解方式解決糾紛的認識。調解中心期望透過加強宣傳和推廣工作，令更多投資者選擇以調解方式解決其與金融機構的金融糾紛。

(c) 改善強制性公積金(強積金)制度

21. 強積金制度實施至今十二年，以退休保障制度而言，尚屬初階，需要不斷完善。就此，我們及強制性公積金計劃管理局(積金局)採取了多項措施，以提高市場透明度、促進市場競爭及優化制度下的安排。其中，「僱員自選安排」已於去年十一月實施，有助增加僱員選擇強積金計劃的自主權。我們會密切留意這項新措施在進一步促進強積金受託人減費方面的成效。

22. 過去十二年期間，在扣除費用後，強積金制度每年平均回報為 3.4%，較同期的通脹率(以綜合消費物價指數計算，平均每年為 1.3%)為高。我們明白不少市民對強積金的一些安排，尤其收費水平方面，有強烈意見。我們相信強積金制度在這方面有比較大的改善空間。強積金市場目前提供超過 460 個基金供計劃成員選擇，唯眾多的選擇不但未能促使收費下調，反而減低了基金應有的規模效益；同時，部分基金的主題，較側重少數個別市場或行業類別。這些是否符合設立強積金制度的原意，實在值得商榷。

23. 我們和積金局會合力採取多管齊下的措施，改善強積金制度的不同範疇－

- (一) 首先，積金局於去年底公布了其就受託人成本進行的顧問研究結果。在現有的法例框架下，該局正全速推行可於短、中期落實的建議以增加受託人減費的空間，包括實施全行業適用的措施，以採用端對端的網上電子付款及數據處理程序；採取措施協助計劃成員整合帳戶；及協助業界整合強積金計劃、投資基金、受託人和行政平台等範疇的措施；

- (二) 第二，我們會和積金局研究加強該局的權力，包括在審批和整合強積金計劃及基金的權力。例如明確將基金的類別、收費水平、對計劃成員的效益，加入為積金局審批強積金計劃及基金申請時可以考慮的因素，令強積金制度能更切合退休保障的目標。我們的目標是於二零一三/一四立法年度，提出相關的法例修訂建議；
- (三) 第三，為進一步增加僱員選擇強積金計劃的自主權，積金局正積極研究推行強積金全自由行的配套措施，包括就成立中央資料庫及「一人兩戶口」的研究。我們已要求積金局於三年內完成推行全自由行的部署；以及
- (四) 最後，就一些較根本性的改變，積金局會因應退休保障的目標，研究理順基金的種類及數目，例如是否應將產品簡單化；並就市場失效時引進強積金收費水平上限，向政府提交可行方案。我們的目標是於年內就有關方案展開公眾諮詢。

(d) 進一步推展與內地的金融合作

24. 我們會把握國家「十二五」規劃的機遇，以及中央政府宣布支持香港社會及經濟發展的一系列措施，繼續加強香港與內地的金融合作，透過《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》(即 CEPA)及其他區域合作平台(包括粵港、滬港和深港(包括前海)等合作平台)，進一步加強香港和內地金融機構、金融產品、資金及人才方面的交流和合作，以達致互惠共贏。

(e) 在香港發展離岸人民幣業務

25. 於二零一二年，香港的離岸人民幣業務在貿易結算量以及發債融資業務，均有長足的發展。人民幣投資產品亦漸趨多元化，包括以人民幣計價的 A 股交易所買賣基金(即 ETF)、人壽保單和房地產投資信託基金、人民幣貨幣期貨、黃金 ETF 等。去年十月還推出首隻以人民幣及港元雙幣交易的股票。中央政府亦推出了一系列措施，

支持香港發展離岸人民幣業務。例如把《人民幣合格境外機構投資者》(即 RQFII)的配額，由原來的 200 億元人民幣，提升至 2,700 億元人民幣，為發展離岸人民幣投資產品開拓廣闊空間。此外，中央政府亦表明將國家財政部在香港發行人民幣債券作為一項長期的制度安排和逐步擴大發行規模，並會繼續安排境內銀行和企業赴香港發行人債。這些措施不但突顯香港在推動跨境使用人民幣方面擔當的重要角色，而且有助鞏固香港作為國際人民幣貿易結算、融資及資產管理中心中的地位。隨着離岸人民幣業務的發展，在港的人民幣金融中介活動越趨活躍，並能利用具規模的資金池，發展多元化的金融產品，打通離岸與在岸的人民幣流通渠道，促進人民幣境內外健康循環，令市場的人民幣價格發現功能以及供求平衡方面更見成熟。我們會繼續與內地有關部委、本地金融監管機構及市場人士緊密合作，積極推動人民幣在中國內地以外地方更廣泛使用，並會繼續優化市場基建和鞏固金融平台，在風險可控的情況下，推動香港的離岸人民幣業務，促進香港發展成為全球離岸人民幣業務樞紐。同時，隨著內地商品期貨交易逐步與國際接軌，我們會爭取香港在國家商品期貨國際化的過程中發揮作用。

(f) 加強香港作為融資中心的角色

26. 香港具備多項優勢，為內地和海外企業提供一個理想的國際融資平台。我們要不斷優化有關的規管制度，務求在提升市場質素和利便發行人兩者之間取得合理平衡。截至去年年底，共有 25 個司法管轄區獲原則上接納作為尋求在香港聯合交易所(聯交所)上市的海外公司的註冊成立地。去年，我們繼續吸引海外司法權區的公司來港上市，例如來自加拿大的陽光油砂和來自日本的 Dynam Japan Holdings Company Limited。

27. 為便利更多海外司法權區的公司來港上市，聯交所亦已制訂並會適時予以更新利便海外公司首次公開招股的審核常規。這些常規包括在聯交所網站刊載新獲接納的海外司法管轄區，准許來自己獲考慮和接納的司法管轄區的發行人遵循較簡單的程序，准許準發行人證明其股東保障標準與任何一個獲認可或接納的司法管轄區的標準可相比擬，根據立法目的詮釋有關規定以決定是否「等同」香港的法團監管標準等。

28. 全面落實上市公司股價敏感資料的披露制度：根據於去年五月制定的《2012年證券及期貨(修訂)條例》，上市法團披露內幕消息的法定披露制度已於本年一月一日起生效，上市法團須適時向公眾披露股價敏感消息。該制度使我們就上市法團的規管制度更貼近其他國際金融中心的做法，也可鞏固香港作為首選集資中心的優勢。

29. 為方便合規，證監會在去年十二月推出諮詢服務，以協助上市法團瞭解並遵守法定披露制度的相關條文。我們和證監會一直與相關專業團體和行業組織保持聯繫，向他們介紹法定披露制度。證監會和香港交易及結算所有限公司亦在香港、上海和北京舉辦了多場研討會，反應踴躍，參與人數超過一千七百人。

30. 實施新《公司條例》：我們預期於二零一四年第一季實施新《公司條例》。在新條例生效前，當局會制定相關的附屬法例，以訂明配合新條例落實所需的程序、行政和技術事宜。就此，我們在去年九月至十二月期間就該等附屬法例進行公眾諮詢，現正完成草擬工作，計劃於本年第一季起向立法會分批提交有關附屬法例，方便審議。

(g) 推動資產管理業發展

31. 香港已發展成為亞洲主要資產管理中心，本港的基金管理業務近年的發展也一日千里。截至二零一一年年底，香港的基金管理業務合併資產總值達 90,380 億元，與三年前比較上升了 54.5%。香港的基金管理業務資產中，有 63.3% 源自非香港投資者，可見香港深受開展資產管理業務的海外基金經理歡迎。此外，「十二五」規劃也表明中央政府支持香港發展成為國際資產管理中心。

32. 我們一直致力強化香港作為資產管理中心的地位，並採取多管齊下的措施，例如爭取與更多貿易及投資伙伴簽訂避免雙重徵稅協定、完善信託法、發展伊斯蘭金融平台、推動離岸人民幣業務的進一步發展、促進本地債券市場、加強在內地和海外推廣香港資產管理業的策略定位等。

33. 信託法改革：我們現正改革信託法，以期加強本港信託服務業的競爭力及吸引更多人在香港設立信託，從而提升香港作為主要國際資產管理中心的地位。我們期望於本年第一季內，向立法會提交有關條例草案。

34. 伊斯蘭債券：我們會繼續強化市場基建、鼓勵產品開發、促進與其他伊斯蘭金融市場的合作，以及積極對外宣傳香港的伊斯蘭金融平台。我們剛向立法會提交《2012 年稅務及印花稅法例(另類債券計劃)(修訂)條例草案》，以便為常見的伊斯蘭債券提供一個與傳統債券相若的稅務架構。我們會合力配合立法會就條例草案的審議工作。

35. 促進本地債券市場：我們會繼續致力推動本地債券市場的進一步發展，包括持續推行政府債券計劃。就此，我們會繼續收集主要市場人士的意見，以確保有關措施更能切合市場上發展的需要。

36. 為進一步提升香港資產管理業的競爭力，我們正與業界及相關監管機構保持緊密聯繫，研究可行方案，完善我們的規管制度和稅務安排，以免窒礙市場發展，以期推動香港資產管理業的持續發展。

(h) 優化公司破產法例

37. 為緊貼國際發展趨勢和標準，我們已展開了優化公司破產法例的工作，並會借鑑國際經驗，簡化和理順公司清盤程序，以期更有效地管理清盤事宜和加強對債權人的保障。我們計劃於今年就立法建議諮詢公眾。我們希望可在本屆立法會會期內引入相關的條例草案。此外，我們亦希望藉此機會，總結以往經驗，尋求各界共識，為設立法定企業拯救程序，重新提出立法建議，讓面對短期財政困難的公司可改善經營或重整業務。

庫務

38. 庫務科會繼續推行以下工作：

- (一) 遵照《基本法》的規定，確保財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應；
- (二) 檢討稅務事宜的法律框架，使香港既可維持低稅率的簡單稅制，又能保持高競爭力，繼續成為世界最自由的經濟體之一；以及
- (三) 研究擴闊政府收入來源的方案，為各個開支項目提供經費。

(a) 稅務資料交換安排

39. 我們一直致力與貿易及投資伙伴擴展香港的全面性避免雙重徵稅協定(全面性協定)網絡，為跨境商貿活動提供明確的稅務安排和避免出現雙重徵稅的情況。這對促進香港與世界各地的貿易、投資和人才互通，以及提升香

港作為國際商業及金融中心的地位均十分重要。我們明白有關提升稅務透明度的國際趨勢，並會繼續確保香港的稅務資料交換安排與國際標準看齊，以保持香港作為合作的稅務管轄區的國際聲譽，同時也關顧各相關持份者的利益和他們所關注的事項。

40. 在二零一二年十一月，我們向立法會財經事務委員會簡介全面性協定商討工作的進展，以及有關稅務資料交換的最新國際趨勢。我們會於二零一三年的二月徵詢委員會對有關稅務資料交換安排的詳細立法建議的意見。有關建議旨在提升現時的安排，以符合國際標準，使香港能進一步擴大其全面性協定網絡，並制訂法律框架，以便香港在有需要時與其他稅務管轄區訂立稅務資料交換協定。我們計劃於二零一三年四月底向立法會提交《稅務條例》(第 112 章)的相關修訂建議。

(b) 把政府辦公室遷離核心商業區

41. 我們的一貫政策，是把沒有地域限制但位處核心商業區的政府部門遷到價值較低的地區。舉例來說，廉政公署在二零零七年遷到北角，騰出了美利道的黃金地段。在獲准改劃土地用途，並完成所需的技術評估後，該幅土地可發展成為面積約 40 000 平方米的甲級寫字樓用地。位於啟德的工業貿易大樓會在二零一四年年底落成，屆時便可釋放旺角工業貿易署大樓的 18 000 平方米樓面面積作商業用途。與此同時，我們正積極着手把灣仔海旁三座政府大樓內的部門遷出。我們也會繼續減低在中環和金鐘租用的寫字樓空間。政府在該兩區租用的寫字樓總樓面面積，已由六年前的 11 500 平方米減至現時的 2 760 平方米，預計在二零一五年會進一步減至 230 平方米。

財經事務及庫務局
二零一三年一月十六日