

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)484/12-13(08)號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會
2013年2月4日會議

有關證券及期貨事務監察委員會的周年預算 的背景資料簡介

目的

本文件提供背景資料，載述為證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")的運作提供撥款及審議證監會周年預算的安排，並綜述財經事務委員會在第四屆立法會期間討論證監會由2009-2010年度至2012-2013年度這4個財政年度的預算時，委員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監管機構。2002年，立法會通過《證券及期貨條例》(第571章)。該條例綜合及更新10條條例(包括監管證券及期貨市場的《證監會條例》)。《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。

5. 截至2012年3月31日，證監會的實際職員人數為611人，當中包括443名專業人員及168名支援人員。專業及支援職級的空缺分別有33個及4個²。證監會截至2012年3月的組織架構載於**附錄I**。

財務安排

6. 《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人士收取的費用，因此由該年度起，證監會一直沒有向立法會要求任何撥款。

7. 《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(即預算)呈交行政長官批准。在1995年，批准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

¹ 《證券及期貨條例》附表2第1部第1條。

² 來自證券及期貨事務監察委員會2011-12年報的資料。

³ 《證券及期貨條例》第13(1)條訂明，證監會的財政年度由4月1日開始。

立法會會議席上省覽。過去4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，而證監會的年報則於6月或7月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。

財經事務委員會委員提出的主要意見及關注事項

8. 財經事務委員會委員分別於2009年2月26日、2010年3月1日、2011年3月7日及28日，以及2012年3月2日及6日的會議上⁶討論證監會2009-2010財政年度、2010-2011財政年度、2011-2012財政年度及2012-2013財政年度的預算時提出的主要關注事項及意見，綜述於下文各段。

儲備金、徵費及費用

9. 在討論證監會由2009-2010財政年度至2012-2013財政年度的預算期間，委員察悉，證監會繼續持有龐大儲備金，並已遠超《證券及期貨條例》所訂的預算營運開支兩倍的門檻⁷；委員呼籲證監會及政府當局考慮豁免或調低向市場人士收取的徵費及費用。此外，亦有委員建議證監會檢討其儲備金的調撥情況。

10. 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，證監會將會因應相關的情況更改徵費。證監會已檢討徵費率，並認為在市場表現波動下，不適宜調減徵費率。事實上，證監會已於2006年12月將徵費率下調20%，其後於2010年10月將徵費率進一步下調25%⁹。至於

⁴ 證監會的核准預算分別於2009年5月13日、2010年4月28日、2011年5月25日及2012年5月23日提交立法會會議席上省覽。

⁵ 證監會的年報分別於2009年7月8日、2010年6月23日、2011年6月8日及2012年6月27日提交立法會會議席上省覽。

⁶ 財經事務委員會於2011年3月7日及28日舉行兩次會議，以討論證監會2011-2012財政年度的預算。事務委員會亦於2012年3月2日及6日舉行兩次會議，討論證監會2012-2013財政年度的預算。

⁷ 根據《證券及期貨條例》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，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。

⁸ 根據《證券及期貨條例》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。該命令須提交立法會以先訂立後審議的程序處理。

⁹ 在《2010年證券及期貨(徵費)(修訂)令》制定後，新訂的徵費率於2010年10月1日生效。

發牌費用¹⁰，證監會表示，該會採取收回全部成本的原則。證監會曾建議一次過豁免超過37 000個中介人由2009年4月1日起一年的牌照年費。

11. 在財經事務委員會2012年2月6日的會議上，委員通過議案，對證監會2012-2013年度的預算表示非常不滿，要求證監會重新提出預算給事務委員會省覽，然後才上呈財政司司長批准。證監會於2012年3月2日的事務委員會會議上提出2012-2013年度的經修訂預算，建議由2012年4月1日開始，給予為期兩年的牌照年費寬免，並建議徵費率在2012-2013年度維持不變。證監會亦承諾重新評估就儲備金的目的和用途所應採取的原則，以及相關評估對該會的撥款模式會否有任何重大的影響。重新評估的結果將於證監會2013-2014年度的預算中反映。

12. 有委員詢問，鑒於證監會的儲備金超逾該會年度開支的兩倍，若證監會並無就減低交易徵費諮詢財政司司長，會否違反《證券及期貨條例》第396條。政府當局回應時表示，根據《證券及期貨條例》第396條，當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時，該會在諮詢財政司司長後，可彈性決定是否向行政長官會同行政會議建議減低徵費率。證監會補充，證監會董事局認為現時並不適合進一步減低徵費，因為現行0.003%的徵費率已極低，而在2006年及2010年，徵費率亦曾經減低。證監會董事局會檢討儲備金的調撥情況，包括是否適宜使用部分儲備金購置證監會辦事處。政府當局表示，當局會就此事與證監會聯繫。財經事務委員會的法律顧問曾應委員要求提供文件，說明《證券及期貨條例》第396條下關於徵費諮詢機制的事宜，以及《證券及期貨條例》對儲備金的使用施加的限制(如有)。相關文件的超連結載於**附錄II**。

13. 鑒於證監會擁有大量儲備金，有委員建議，證監會應加強該會在投資者教育及宣傳方面的工作。政府當局表示，當局會成立跨界別的投資者教育機構為證監會全資附屬公司，提供全面的投資者教育課程，以增進公眾的金融知識。

¹⁰ 根據《證券及期貨條例》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。

儲備基金的投資

14. 在討論證監會2010-2011年度、2011-2012年度及2012-2013年度的預算期間，委員關注儲備金的投資回報相對偏低，有關期間內的回報率假定為大約1.5%至2%。委員詢問證監會會否研究方法，以提高儲備基金的投資回報，例如採用外匯基金的投資安排。

15. 證監會回應時表示，證監會有法定責任在儲備金的投資方面採取非常審慎的投資策略。證監會曾向政府提出關於該會儲備金投資策略及把投資工作外判予外界機構的可能性(包括委任外聘基金經理處理儲備金的投資工作)的建議。

預算開支

16. 在討論證監會2012-2013年度的預算期間，委員關注開支大幅增加，並詢問在制訂預算的過程中，當局是否有足夠的監察。委員認為，鑒於未來不明朗的經濟狀況，證監會應嚴格控制開支並嘗試減省開支。

17. 證監會表示，只有具充分理據支持的開支及人手建議才會納入建議的預算內。證監會是根據證監會2012-2013年度的工作範圍及工作量所作的評估，制訂有關預算。建議的預算由證監會的執行委員會及財政預算委員會審議，最後由董事局審議。證監會接着會邀請財經事務及庫務局覆核建議的預算，然後把預算提交財政司司長審批。政府當局亦指出，當局與證監會密切聯繫，以確保證監會審慎控制開支，當局亦已向證監會強調，應提出充分理據支持預算中的開支建議。

人員編制事宜

職員的薪酬福利條件

18. 在財經事務委員會討論證監會2009-2010年度及2010-2011年度的預算時，部分委員表示，鑒於目前經濟下滑，加上發生雷曼兄弟迷你債券事件，他們質疑有何理據向證監會高級行政人員發放浮動薪酬。有委員認為，證監會人員負責執行規管職務，不應由於工作勤快而獲發額外薪酬。

19. 證監會解釋，證監會人員的薪酬組合包括固定年薪和與表現掛鈎的浮動薪酬。證監會在制訂薪酬組合時，須確保提供的薪酬足以吸引和挽留執行法定職責所需的人才。把證監會人員的薪酬分為固定薪酬及浮動薪酬兩部分，是推動員工爭取表現的人力資源管理方法，因為浮動薪酬與表現掛鈎。證監會在釐定下年度的薪酬水平及調整幅度前，已委聘獨立顧問進行薪酬調查。雖然證監會將於2009-2010年度凍結總監級人員的固定薪酬，但有關人員仍可獲發浮動薪酬，至於金額則尚未決定，但預計會低於去年。職員的工作表現由其直屬上司根據5個級別的評估制度作評估，而證監會行政總裁的工作表現則由薪酬委員會根據有關人員所擬備的自評報告作評估。

職員流失及招聘

20. 在討論證監會2010-2011年度的預算期間，部分委員詢問是否有必要預留250萬元作為"策略性調整"撥備用作優化薪酬級別體系，以及將個別員工的薪酬調整至市場水平。有意見認為，相對私人機構而言，證監會提供更佳的職業保障，理應不難招聘職員。證監會回應時表示，該會的預算經過轄下各個委員會審核，並獲證監會董事局通過。根據獨立顧問向證監會薪酬委員會提交的報告，在證監會內有相當數目表現優秀的職員的薪酬遠低於或僅達致市場水平。雖然多間投資銀行在全球金融危機時曾經裁員，但大部分被裁的銀行職員為交易員，並沒有參與市場的規管工作。因此，證監會須與有關金融機構競逐具備金融規管工作經驗的人員。證監會大部分職位空缺是在經理及高級經理職級，而該會的策略是建立較大規模的初級管理職系人員梯隊，以配合在中層管理職級方面的人手需求。

21. 在討論證監會2011-2012年度的預算期間，委員關注證監會職員流失率偏高的情況。在2010年，證監會初級及中級職員的流失率高達25%。證監會表示，該會已密切監察職員流失的情況，並已在適當時候每年檢討職員的薪酬福利條件。除檢討薪酬外，證監會亦引入措施進一步改善人力資源管理，例如提供資助予參加工作相關培訓課程的職員，以及推行畢業生實習計劃。2009及2010年所招聘的30名畢業見習生的留任率(94%)令人滿意。

人手規劃

22. 在討論證監會2012-2013年度的預算期間，委員察悉，證監會建議開設43個職位。委員詢問有關雷曼兄弟迷債事件的調查工作是否已經完成、可否調配參與調查工作的職員填補部分建議新職位的空缺，以及證監會會否增加人手處理有關發行新投資產品的申請，加快審批程序。證監會表示，該會仍須處理有關雷曼兄弟迷債事件的個案。設立該43個新職位，是為了應付因下述事項而增加的監管工作量：人民幣產品數目不斷增多及產品愈趨複雜、與內地聯繫／合作有關的工作、持牌法團的數目增加、加強視察首次公開發售的保薦人、與打擊洗錢法例有關的調查及檢控工作，以及民事訴訟案件增加等。將於政策、中國事務及投資產品部增設的12個職位，主要是為處理有關發行新投資產品的申請。

職員借調／實習安排

23. 在財經事務委員會討論證監會2010-2011年度及2011-2012年度的預算時，部分委員認為當局應安排政府人員到證監會實習，以增強他們在市場規管工作方面的經驗。政府當局及證監會表示，一名高級政務主任已借調到證監會，並已透過實習計劃安排兩名證監會人員在財經事務及庫務局工作。證監會與內地對口單位之間亦安排職員實習。

規管及執法工作

24. 在討論證監會2011-2012年度的預算時，部分委員質疑證監會採用由上而下的方式處理關於雷曼兄弟相關結構性產品的投訴是否適當。該方式旨在尋求銀行與投訴人達成和解，而非就投訴個案進行調查及執法工作。他們詢問，證監會會否與警方合作，調查沒有透過和解安排解決的個案，並在適當時候採取檢控行動。他們進一步強調，證監會有必要提升其運作透明度。

25. 關於對由上而下的方式的關注，證監會回應時表示，如不採用由上而下的方式，不與銀行達成和解協議，對大部分選擇接受回購款項的投資者而言，並不公平。當投資者與相關銀行達成和解，證監會便不會繼續調查與該等銀行有關的投訴個案。證監會認為採用由上而下的方式，讓投資者與銀行達成和解是較佳的解決辦法，勝過由證監會繼續花一段時間調查個別個案，而投資者卻不知道自

已能否取回任何款項。關於調查投訴方面，證監會表示，在適當時會在調查工作方面與警方及其他監管機構合作。證監會至今並無取得任何與雷曼兄弟迷債事件有關並符合根據《證券及期貨條例》提出刑事檢控的門檻的證據。關於證監會運作的透明度，證監會表示，證監會定期披露行為失當個案的調查結果，包括任何對有關人士／團體採取的刑事或民事檢控及／或紀律處分，例如在雙月刊《執法通訊》、證監會的季度報告和年報，及每日的新聞稿內，均提供證監會工作的統計數字，以及該會的執法及檢控行動詳情。證監會在完成調查前不會披露個案的詳情。

辦公地方

26. 在討論證監會2011-2012年度及2012-2013年度的預算期間，部分委員建議證監會考慮在低於中區寫字樓租金的地區租用辦公地方，並與發展局聯繫，以期把該會辦事處遷往將於前中區政府合署西座用地上興建的樓宇。委員亦關注到分別於2011年11月及2012年9月把證監會設於李寶椿大廈及遮打大廈的辦事處遷往長江集團中心的事宜。委員對作為監管機構的證監會應否利用其儲備金自置辦事處一事意見不一，但他們同意證監會的辦事處不應奢華。

27. 證監會回應時表示，證監會是證券市場的監管機構，為能高效率地履行職能，應設於中央金融區。證監會亦表示會考慮在其他地區設立辦事處，例如日後重建的前中區政府合署西座用地及新的啟德發展區用地。購置辦公地方是證監會使用其儲備金的方案之一。

近期發展

28. 證監會及政府當局將於2013年2月4日的會議上向財經事務委員會簡介證監會2013-2014財政年度的預算。

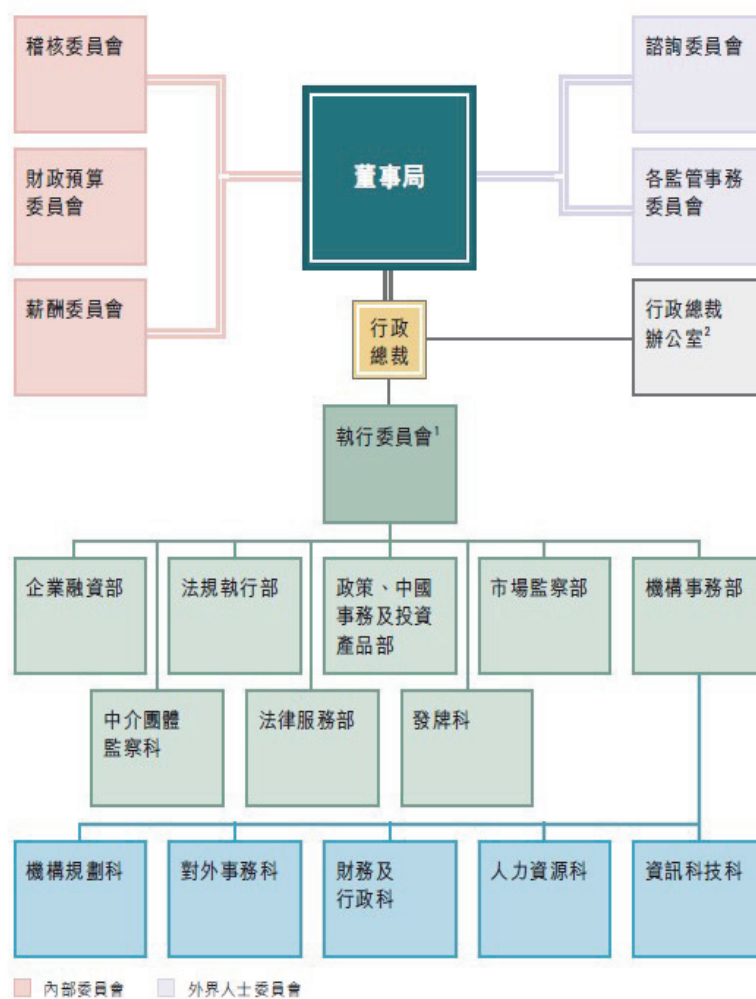
相關文件

29. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2013年1月31日

證券及期貨事務監察委員會的組織架構

組織架構



¹ 成員包括行政總裁、執行董事、首席律師，以及其他高層人員。

² 行政總裁辦公室的職能涵蓋證監會秘書處、風險管理與策略及傳媒關係等範疇。

資料來源：證監會 2011-12 年報

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2009年2月26日	財經事務委員會討論證監會2009-2010年度的建議預算	政府當局的文件 (立法會CB(1)854/08-09(04)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)1386/08-09號文件) 證監會的跟進文件 (立法會CB(1)1173/08-09(04)號文件)
2010年3月1日	財經事務委員會討論證監會2010-2011年度的建議預算	政府當局的文件 (立法會CB(1)1213/09-10(02)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)1725/09-10號文件)
2011年3月7日	財經事務委員會討論證監會2011-2012年度的建議預算	政府當局的文件 (立法會CB(1)1458/10-11(03)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)2037/10-11號文件)
2011年3月28日		會議紀要 (立法會CB(1)2478/10-11號文件) 證監會的跟進文件 (立法會CB(1)2060/10-11(01)號文件)
2012年2月6日	財經事務委員會討論證監會2012-2013年度的建議預算	政府當局的文件 (立法會CB(1)959/11-12(03)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)1417/11-12號文件) 跟進文件 (立法會CB(1)1147/11-12(04)號文件)
2012年3月2日		政府當局的文件 (立法會CB(1)1147/11-12(04)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)1871/11-12號文件) 跟進文件 (立法會LS50/11-12號文件)
2012年6月27日	證監會2011-12年報提交立法會會議席上省覽	證監會2011-12年報