

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1998/13-14號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔號：CB1/PL/FA/1

財經事務委員會 會議紀要

日期：2014年7月7日(星期一)
時間：上午9時15分
地點：立法會綜合大樓會議室3

出席委員：李慧琼議員, JP (主席)
何俊仁議員
陳鑑林議員, SBS, JP
石禮謙議員, GBS, JP
王國興議員, BBS, MH
黃定光議員, SBS, JP
湯家驊議員, SC
陳健波議員, BBS, JP
葉劉淑儀議員, GBS, JP
田北俊議員, GBS, JP
吳亮星議員, SBS, JP
梁繼昌議員
郭榮鏗議員
單仲偕議員, SBS, JP

其他出席議員：李卓人議員
林大輝議員, SBS, JP
陳婉嫻議員, SBS, JP
郭偉强議員
鄧家彪議員, JP

缺席議員 : 張華峰議員, SBS, JP (副主席)
涂謹申議員
林健鋒議員, GBS, JP
梁君彥議員, GBS, JP

出席公職人員 : 議程項目III及IV

財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)3
何宗基先生, JP

議程項目III

財經事務及庫務局首席助理秘書長(財經事務)4
郭慧玲女士

議程項目IV

破產管理署署長
黃小雲女士, JP

破產管理署助理署長(法律事務)2
方劍峯先生

議程項目V及VI

財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)1
甄美薇小姐, JP

議程項目V

財經事務及庫務局首席助理秘書長(財經事務)5
廖俊傑先生

香港金融管理局
助理總裁(銀行政策)
簡嘉蘭女士, JP

香港金融管理局
主管(銀行政策)
朱兆熊先生

香港金融管理局
研究及開發組顧問(銀行政策)
沙諾恩先生

香港金融管理局
高級經理(銀行政策)
黃就通先生

議程項目VI

財經事務及庫務局首席助理秘書長(財經事務)2
陳敏茵女士

稅務局第三科助理局長
謝玉葉女士, JP

議程項目VII

財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)2
張國財先生

財經事務及庫務局首席助理秘書長(財經事務)3
黃國玲小姐

應邀出席者 : 議程項目VI

證券及期貨事務監察委員會
投資產品部高級總監
蔡鳳儀女士

議程項目VII

強制性公積金計劃管理局
規管及政策總監及執行董事
馬誠信先生

強制性公積金計劃管理局
主管(投資規管)
姚尚敏女士

列席秘書 : 總議會秘書(1)4
司徒少華女士

列席職員 : 助理法律顧問8
易永健先生

高級議會秘書(1)4
石逸琪女士

議會事務助理(1)4
陳瑞玲女士

經辦人／部門

I 確認通過會議紀要及續議事項

(立法會 CB(1)1658/—— 2014年2月7日會議的
13-14號文件 紀要)

2014年2月7日會議的紀要獲確認通過。

II 自上次會議後發出的資料文件

2. 委員察悉自2014年6月9日舉行上次例會後並無發出資料文件。

III 優化上市實體核數師監管制度的建議

(立法會 CB(1)1668/—— 政府當局提供有關
13-14(01)號文件 "優化上市實體核數
師監管制度的建議"
的文件)

政府當局作出簡介

3. 財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)3(下稱"副秘書長(財經事務)3")以電腦投影片向委員簡介優化上市實體核數師監管制度的建議的背景、目的及詳情。副秘書長(財經事務)3表示,當局

就有關建議進行為期3個月的公眾諮詢，諮詢期至2014年9月19日止。視乎公眾諮詢結果，政府當局計劃在2015年向立法會提交相關的修訂條例草案。

(會後補註：電腦投影片簡介資料(立法會CB(1)1762/13-14(01)號文件)已於2014年7月7日經Lotus Notes內部電郵系統送交委員。)

討論

監管上市實體核數師的獨立監察制度

4. 湯家驊議員擔心，擴大財務匯報局的監管職能使之成為監察上市實體核數師的獨立機構，並委託香港會計師公會(下稱"會計師公會")擔任上市實體核數師註冊主任(下稱"註冊主任")的現行建議，或會造成架床疊屋的監管架構。他詢問當局是否在現行安排中發現問題，例如財務匯報局就審計／匯報方面的不當行為進行調查時有否遇到困難。

5. 副秘書長(財經事務)³解釋，財務匯報局獲賦予法定權力就審計／匯報方面的不當行為進行獨立調查，而會計師公會作為相關的專業團體，則具有決定是否作出紀律制裁及制裁的程度的法定權力。為符合核數師監管制度須獨立於審計業的現行國際標準，並釋除各界對現有紀律制裁機制是否有效的疑慮，當局建議賦權財務匯報局直接向上市實體核數師施加紀律制裁。建議擴大財務匯報局的監管職能使之成為建議中監察上市實體核數師的獨立機構，而非成立新的法定機構的做法，可釋除公眾或業界擔心改革後會造成架床疊屋的監管架構的疑慮。關於經財務匯報局進行調查並轉交會計師公會決定是否作出紀律行動的個案的工作進度，副秘書長(財經事務)³表示，自2006年財務匯報局成立以來，該局已將26宗個案轉交會計師公會處理，會計師公會理事會已就當中7宗個案展開紀律行動。至於餘下19宗個案，部分個案的結果是作出紀律制裁，例如由會計師公會向有關的核數師作出譴責；此外，會計師公會理事會亦正在覆核另外8宗個案。

6. 梁繼昌議員支持加強上市實體核數師監管制度的獨立性並以之作為改革的大方向，但他擔心賦予財務匯報局直接查核、調查和作出紀律處分的權力的建議，或會導致財務匯報局權力過分集中。梁議員認為調查機制應明確獨立於紀律處分機制，以確保公平和程序公義。他詢問政府當局會否探討成立獨立機構／委員會負責審議對上市實體核數師所施加的紀律制裁。主席表示，中小型核數師事務所對此事亦感關注。

7. 副秘書長(財經事務)³表示，建議的安排已考慮到海外司法管轄區所採取的類似制度／做法及香港金融市場其他界別的現行規管安排。他重申，這方面的改革工作最重要的考慮因素是確保日後的安排與國際標準一致，即紀律處分制度應獨立於審計業。另一方面，建議亦設有多種制衡，以確保公平和程序公義。他指出，根據現時的建議，財務匯報局作出調查及紀律制裁的權力將會由兩組不同人員行使。財務匯報局作出紀律制裁前，會給予被調查人士作出陳詞的合理機會，並會把作出紀律處分決定的理由以書面通知有關人士。此外，建議的制度亦會設有獨立的上訴機制。

8. 應梁繼昌議員要求，政府當局答應提供資料，說明包括經濟合作與發展組織在內的國際組織的成員司法管轄區如何安排分配對上市實體核數師在匯報／審計方面的不當行為進行調查及作出相關紀律制裁的權力，並特別說明該等權力是分別賦予兩個獨立機構，抑或一如諮詢文件所提出的建議，是賦予一個單一的監察機構。

(會後補註：政府當局的回應已於2014年8月8日隨立法會CB(1)1913/13-14(02)號文件送交委員。)

9. 陳健波議員詢問日後將於財務匯報局轄下成立的專家小組會否就紀律處分的個案向財務匯報局提供意見，以及如何解決財務匯報局及專家小組就個案出現意見分歧的情況。鑒於審計準則既複雜又日新月異，陳議員認為有必要在紀律行動的程序中採納具備專業知識的人士提供的意見，以確保程序公平。副秘書長(財經事務)³回應時表示，

預計專家小組向財務匯報局提供的意見會關乎個別的紀律行動的個案，特別是有關審計準則的應用的事宜。

10. 單仲偕議員表示，他是財務匯報局的非執行成員，該職務並無酬金。他詢問，落實現時的建議會否令香港符合獨立審計監管機構國際論壇的成員資格，他並詢問有哪些建議對符合相關規定特別重要。

11. 副秘書長(財經事務)³察悉，財務匯報局曾委託獨立顧問研究審計監察方面的問題，有關的顧問報告已於2013年10月發表。顧問報告指出香港未能符合獨立審計監管機構國際論壇成員資格規定的地方，故此現時的建議旨在彌補該些不足之處，包括確保審計監管機構獨立於審計業，並須就與其相關的規管職能(尤其在查核、調查及執法等方面)負上最終監察責任。

上市實體核數師的資格及註冊

12. 主席表示，她受僱於"四大"會計師事務所之一。她贊成香港的核數師監管制度應符合國際標準，但她認為政府當局推行的改革務須小心行事，以免對中小型核數師事務所的營運構成不利影響，因為香港大約35%的上市公司是由中小型核數師事務所擔任核數師。主席轉達該等執業人士的憂慮，他們擔心由於履行規定可能令成本增加，加上當局或會收緊註冊成上市實體核數師的資格準則，這項改革對他們未必有利。

13. 陳鑑林議員歡迎優化上市實體核數師監管制度的改革建議。為確保制度的完整性，以及使行使監管和作出紀律制裁的權力貫徹一致，陳議員詢問由財務匯報局同時擔當上市實體核數師註冊的職能是否更加適當。

14. 副秘書長(財經事務)³表示，在現行制度下，只有持有執業證書的會計師才符合獲委任為核數師的資格規定。會計師公會備存執業會計師的公共紀錄冊及客戶中有上市實體的核數師名單，

並負責向為上市公司辦理核數工作的執業單位收集徵費，以便按照與其他撥款機構所商定的現有撥款安排向財務匯報局提供年度撥款。他澄清，建議的改革對現時註冊為上市實體核數師的資格和經驗的規定不會帶來任何實質改變。為提高透明度及方便公眾查閱，當局將會訂立新的法定規定，要求會計師公會設立和備存上市實體核數師註冊紀錄冊；就現行註冊安排而言，此舉主要是程序方面的改變。

15. 副秘書長(財經事務)³補充，過去數年間，政府當局、財務匯報局及會計師公會曾就有關改革的事宜進行廣泛討論；三方均認為，為了更有效運用資源及善用註冊方面的相關經驗，加上考慮到會計師公會已設有一套法定而明確的準則並已在有關基礎上設立了履行相關註冊職能的架構和具備相關經驗，因此由會計師公會擔任上市實體核數師的註冊主任，而由財務匯報局根據建議的制度獨立作出監察，是適當的做法；另一方面，將財務匯報局的職責範圍擴大至具有查核及執法等職能的直接權力但不包括註冊的職能，就作出改變的程度而言，亦較容易處理。他向委員保證，在建議的註冊安排下，倘若財務匯報局作出紀律制裁的決定而該決定涉及將某受規管人士從上市實體核數師註冊紀錄冊中刪除，會計師公會便須根據建議制度，採取指定程序，執行有關的紀律制裁決定。關於陳鑑林議員詢問有關為香港上市實體進行審計工作的海外核數師在認可方面的問題，副秘書長(財經事務)³表示，在新制度下，所有申請均會由財務匯報局處理和決定。

對受規管人士施加罰款

16. 吳亮星議員察悉，財務匯報局會否向受規管人士施加罰款，考慮因素之一是施加罰款會否可能令某事務所或人士拮据財困。他擔心此一考慮或會削弱施加罰款的阻嚇力。主席轉達中小型核數師事務所的關注，他們擔心建議中高達1,000萬元的最高罰款額會嚴重威脅其經營環境，迫使他們撤出市場。她認為財務匯報局釐定罰款水平時，應將因不當行為而獲得的利潤或避免的損失的金額，以及

有關的上市實體核數師所收取的審計費用等列作考慮因素。

17. 副秘書長(財經事務)3表示，1,000萬元是建議的最高罰款金額；有關建議已考慮到各持份者包括審計業內各個界別的意見。為確保所施加的罰款公平合理，當局建議財務匯報局須按法例規定發出指引，說明該局如何行使其權力。有關指引須述明財務匯報局釐定罰款水平時將會考慮的各種因素，例如罰款與不當行為的性質和嚴重程度是否相稱；因不當行為而累算的利潤或避免的損失的金額；所收取的審計費用；以及受規管人士的其他情況(例如有關事務所的公司規模及財政資源或有關人士的財政資源)。若有關不當行為足以禁止某受規管人士從事審計項目，較適當的做法是由財務匯報局考慮是否將有關姓名／名稱從上市實體核數師註冊紀錄冊中刪除，而非處以大額罰款以致該人無法營業。副秘書長(財經事務)3回答吳亮星議員時又表示，財務匯報局收取或追收所得的任何罰款均會撥歸政府一般收入，此舉可以令人無須擔心監管機構是為了改善本身的財政狀況而決定作出紀律制裁。

18. 由於諮詢方案建議賦權財務匯報局可在考慮行使紀律處分權力時與受紀律處分者商訂方法，了結有關事宜，吳亮星議員詢問財務匯報局會否發出指引，提高有關程序及作出決定的透明度。副秘書長(財經事務)3表示，建議的安排是為了提供其他途徑，以耗費較少的方式了結紀律事宜。此外亦會設有保障機制，規定財務匯報局只有在符合投資大眾的利益或公眾利益的情況下，才可藉商訂方法的方式了結有關事宜。

財務匯報局的管治

19. 湯家驊議員察悉，根據現時的建議，日後的財務匯報局最少由7名由行政長官委任的成員組成；相反，在現時的制度下，該局有3名分別由證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")、香港交易及結算所有限公司(下稱"香港交易所")及會計師公會提名並由行政長官委任的成員。湯議員詢問

政府當局將會如何提高該機制的透明度，以免作出帶有政治考量的委任。

20. 副秘書長(財經事務)3表示，這項建議維持現時的架構，即組成財務匯報局的主席及大部分成員須為獨立於審計業的人士，而委任機制則沒有重大改變。但是，由於撥款模式將會改變，故此唯一變化是由證監會、香港交易所及會計師公會這些現有撥款機構作出提名的安排，在進行改革後便不再適用。就此方面，副秘書長(財經事務)3表示，當局會將"業外人士"的限制改為"非執業人士"，令到現時或過去3年並非(執業)會計師或某個執業單位的合夥人、董事、代理人或僱員的人士亦可合資格獲委任成為財務匯報局成員，藉以擴大日後有機會獲委任成為財務匯報局成員的人選。他表示，此項建議令財務匯報局可吸納更多財務及會計方面的專才，令該局作為監察核數師的獨立機構的專業形象更加鮮明。

IV 優化公司破產法例的諮詢總結及設立法定企業拯救程序的建議

(立法會 CB(1)1536/—— 政府當局提供有關
13-14(01)號文件 "公司破產法例優化
工作的諮詢總結及
新法定企業拯救程序
的詳細建議"的文件
連同有關建議的諮詢
文件

立法會 CB(1)1668/—— 立法會秘書處擬備
13-14(02)號文件 有關"檢討公司破產
法例及設立法定企業
拯救程序"的最新
背景資料簡介)

政府當局作出簡介

21. 在優化公司破產法例的工作方面，副秘書長(財經事務)3向委員簡介2013年公眾諮詢的結果。為優化公司破產及清盤制度而制訂的46項立法建議，獲大多數回應者支持。一如當局向事務委員會提交的文件中解釋，政府當局會因應回應者的意見對部分建議作出微調並擬備修訂條例草案，以期在2015年把條例草案提交立法會審議。

22. 副秘書長(財經事務)3以電腦投影片向委員簡介在香港設立新法定企業拯救程序和在不力償債情況下營商的條文的詳細建議。他表示，政府當局的目標是在2012-2016年度立法會任期結束前備妥相關修訂條例草案的整套擬稿。

(會後補註：電腦投影片簡介資料(立法會CB(1)1762/13-14(02)號文件)已於2014年7月7日經Lotus Notes內部電郵系統送交委員。)

討論

優化公司破產法例

清盤案中優先償付僱員的款項

23. 王國興議員提出，《公司(清盤及雜項條文)條例》(第32章)第265條關於須優先償付僱員的款項的現時上限應予調高(如屬未償付的工資及薪金，上限為8,000元；如屬代通知金，上限為2,000元；如屬遣散費，上限為8,000元)，使之與從破產欠薪保障基金(下稱"破欠基金")撥付款額的上限一致。王議員又表示，香港工會聯合會(下稱"工聯會")轄下的權益委員會建議廢除現時《公司(清盤及雜項條文)條例》第228A條有關公司自動清盤的程序。

24. 副秘書長(財經事務)3指出，《公司(清盤及雜項條文)條例》第265條對優先償付僱員的款項所設定的上限，只不過是破欠基金在清盤案中藉對僱員權利的代位權而有權申索的最高金額。他澄清，代位權的目的是為破欠基金補充資金。《公司(清盤

及雜項條文)條例》第265條所設上限不會影響相關個別僱員的權益，因為從破欠基金撥付僱員的款項與此無關。政府當局認為現階段不宜在沒有考慮其他相關持份者(例如債權人)意見的情況下，對上述上限作出改動。政府當局會就此事徵詢相關持份者意見後才作出取向，決定應否在優化公司破產法例制度的修訂條例草案中載列《公司(清盤及雜項條文)條例》第265條所訂的現時上限的任何改動。副秘書長(財經事務)³補充，政府當局向事務委員會提交的文件中已解釋當局對《公司(清盤及雜項條文)條例》第228A條的立場。

法定企業拯救程序

啟動企業拯救程序

25. 梁繼昌議員察悉，有意展開企業拯救程序的公司須事先取得主要有抵押債權人書面同意，他詢問有抵押債權人的定義的詳情。單仲偕議員詢問，若公司沒有主要有抵押債權人(例如可能有4名有抵押債權人而每人持有公司全部財產大約25%的押記)，則會作何安排；而在這種情況下，是否仍可在取得該4名有抵押債權人的同意後啟動企業拯救程序。湯家驊議員指出，在例如美國等某些司法管轄區，除了要得到主要有抵押債權人同意，亦須向法院提出申請，或須得到僱員同意，才可以啟動企業拯救程序。

26. 破產管理署助理署長(法律事務)²表示，主要有抵押債權人指公司全部或大致上全部財產的押記(不論是否固定押記)的持有人。副秘書長(財經事務)³及破產管理署助理署長(法律事務)²解釋，現行國際做法容許公司的主要有抵押債權人在啟動企業拯救程序的過程中擔當重要的角色，有鑒於此，在現時建議下，有意展開企業拯救程序的公司，須事先得到該公司主要有抵押債權人的書面同意。主要有抵押債權人如不同意，企業拯救程序便無法展開。另一方面，要求公司所有僱員事先同意展開企業拯救程序的做法，並不符合讓面臨財政困難的公司在合理的短時間內展開企業拯救程序的政策目標。政府當局會在諮詢相關持份者後進一

步研究沒有主要有抵押債權人的公司啟動有關程序的條件，例如研究公司是否須事先得到全部有抵押債權人同意，抑或公司藉公司成員／董事會議的決議案便足以啟動企業拯救程序，而無需要事先得到任何第三方同意。

臨時監管人的資格

27. 梁繼昌議員察悉會計師和持有執業證書的律師符合資格獲委任為臨時監管人，他詢問是否需要具備其他專業資格才可獲得委任。根據建議的上市實體核數師監管制度改革，財務匯報局將獲賦予向上市實體核數師作出紀律處分的權力；有鑒於此，梁議員認為，現時建議把有關臨時監管人(若他們是會計師)執行職務時的操守的投訴轉交會計師公會跟進並採取紀律處分行動的做法，與優化核數師監管制度的改革方向並不一致。

28. 副秘書長(財經事務)³表示，根據國際標準，核數師監管制度應該獨立於審計業。當局是基於有必要符合國際標準，因而提出有關核數師監管制度的建議。他指出，就企業拯救程序委任臨時監管人以及向臨時監管人採取紀律處分行動是不同的事，目前並無任何具體的國際標準規定須就上市實體核數師的紀律處分作出相同的安排。

保障僱員及其他有抵押債權人的權益

29. 王國興議員表示，工聯會的議員擔心有關新法定企業拯救程序的現行建議未必對僱員權益提供足夠保障；在建議的企業拯救程序下對於未償付的僱員應得款項的處理方法，是否確實會不遜於僱員在公司清盤的情況下自破欠基金所得到的保障，始終是未知之數。王議員表示，儘管公司會在展開企業拯救程序時就未償付的僱員應得款項的事宜訂定分期付款的時間表，他查詢在企業拯救程序展開後的其他安排，包括向僱員償付款項的優先次序。

30. 李卓人議員強調，有必要優化企業拯救程序下有關支付未償付的僱員應得款項的安排。他察悉，根據現時的建議，接受臨時監管的公司須在臨時監管展開後的30個曆日內繳付僱員欠薪(款額上限為破欠基金所訂的36,000元)。他認為該筆款額未必足以挽留員工(尤其是薪金較高的高級人員)，而公司必須挽留員工，才能夠在接受臨時監管期間繼續營運。此外，在臨時監管開始前的其他僱員應得款項(包括未有根據《強制性公積金計劃條例》(第485章)或《職業退休計劃條例》(第426章)作出的僱主供款)只在企業拯救程序下自願償債安排生效後12個月內悉數付清的做法亦有欠理想。他促請政府當局考慮硬性規定在臨時監管開始後首個階段便即付清所有未償付的僱員應得款項。

31. 副秘書長(財經事務)³表示，過去10年就法定企業拯救程序進行討論期間，有關如何處理未償付的僱員應得款項的事宜(包括在過往的立法工作中有關由有意展開企業拯救程序的公司為此目的設立信託帳戶的建議)一直是爭論的要點。由於要面臨財政困難的公司在企業拯救程序展開前或在企業拯救程序展開後隨即向僱員清付所有到期應付欠款相當艱難，因此，近年的討論焦點已轉為設立機制以確保僱員獲得的保障不遜於他們在公司因無力償債而立即進行清盤的情況下所得的保障。2009-2010年度對上一次進行的公眾諮詢中曾經徹底和仔細地研究上述事宜，當時普遍就採用分期付款的做法達到共識。事實上，就未償付的僱員應得款項建議訂定分期付款時間表的做法為僱員所提供的保障，比破欠基金所提供的保障更勝一籌，因為有關僱員可就未償付應得款項獲得第三方付款，而有關的款項不在破欠基金的涵蓋範圍之內。舉例而言，有關的第三方付款包括在自願償債安排生效後12個月內悉數付清的未償付僱主強積金供款。副秘書長(財經事務)³強調，儘管設有公司接受臨時監管期間不對公司採取法律行動及程序的暫止期，但若有關方面拖欠展開企業拯救程序前的未償付應得款項的分期支付款項或拖欠臨時監管開始後的工資，受影響僱員便不會受暫止期約束；

僱員可以採取自己認為適當的行動保障本身的權益，包括向法院提出將公司清盤的呈請。

32. 關於湯家驊議員詢問公司進行企業拯救程序時如何保障新債權人的權益的問題，破產管理署助理署長(法律事務)²表示，在臨時監管人獲委任前所訂立並獲其接納的合約，或臨時監管人所訂立的新合約，臨時監管人均須承擔個人法律責任。此做法應可為新合約的債權人提供保障。

立法程序時間表

33. 梁繼昌議員指出，英國自1990年代已設立法定企業拯救程序。他認為香港既是國際金融中心，亦應設立類似的法定程序，令面臨短期財政困難的公司可以有清盤以外的其他選擇。鑒於有關建議相當複雜，加上尚須進行其他重要的立法工作，梁議員詢問推行法定企業拯救程序的立法程序時間表為何。

34. 湯家驊議員關注到以現階段而言，政府當局準備在甚麼時候就法定企業拯救程序的立法建議諮詢事務委員會。由於政府當局的目標是在下一屆立法會任期向立法會提交相關的修訂條例草案，他擔心下屆立法會議員在此事上或會另有不同的同意見和關注。單仲偕議員質疑政府當局是否必須以兩年時間(即2012-2016年度立法會任期的其餘時間)才可完成草擬修訂條例草案的工作。

35. 副秘書長(財經事務)³表示，商界及專業界別要求盡早設立法定企業拯救程序。雖然2009-2010年度公眾諮詢工作所提出的概念架構為制訂現有建議奠定了基礎，但鑒於當中涉及複雜的問題，加上須進行其他迫切的立法措施，預計政府當局需要更多時間才能夠擬訂詳細的立法條文，以進一步諮詢相關持份者，以及擬備有關的修訂條例草案。他舉出仍須更詳細地展開工作的例子，包括須為主要有抵押債權人作出定義，以及對沒有主要有抵押債權人但有意啟動企業拯救程序的公司建議作出的安排。

36. 主席詢問政府當局有否研究其他司法管轄區所採用的企業拯救程序，以及有否評估該等程序對拯救有財政困難的公司是否有幫助。破產管理署助理署長(法律事務)²表示未能在會上即時提供有關企業拯救程序的海外經驗的資料(例如有財政困難並採用企業拯救程序而最終能夠成功重整業務的公司的統計數字)。副秘書長(財經事務)³表示，未必所有公司(尤其是陷入嚴重無力償債情況的公司)都會採用企業拯救程序，但香港為此制訂新制度，並在制度實施後因應運作經驗檢討制度的成效，是適當的做法。他補充，商界(包括銀行及破產從業員)普遍支持香港設立法定企業拯救程序。主席建議政府當局研究海外經驗，以便更深入了解企业拯救程序能夠取得成功的要素，並以該等經驗作為參考，設定香港的企業拯救程序。

V 透過修訂《銀行業(資本)規則》及《銀行業(披露)規則》及制訂《銀行業(流動性)規則》，以在香港實施《巴塞爾協定三》規定的建議

(立法會 CB(1)1668/—— 政府當局提供有關
13-14(03)號文件 "在香港實施《巴塞爾協定三》規定 ——
修訂《銀行業(資本)規則》及《銀行業(披露)規則》及制訂
《銀行業(流動性)規則》的建議"的文件

立法會 CB(1)1668/—— 立法會秘書處擬備
13-14(04)號文件 有關在香港實施
《巴塞爾協定三》的背景資料簡介)

政府當局作出簡介

37. 應主席邀請，財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)¹(下稱"副秘書長(財經事務)¹")及香港金融管理局助理總裁(銀行政策)(下稱"金管局助理總裁(銀行政策)")以電腦投影片向委員簡介香港在

實施首階段《巴塞爾協定三》資本標準方面的最新進展，以及簡介政府當局計劃制訂附屬法例以便於2015年1月1日起開始實施第二階段《巴塞爾協定三》的工作。

(會後補註：電腦投影片簡介資料(立法會CB(1)1762/13-14(03)號文件)已於2014年7月7日經Lotus Notes內部電郵系統送交委員。)

討論

實施《巴塞爾協定三》的最新規定

38. 金管局助理總裁(銀行政策)回應梁繼昌議員的提問時確認，普通股權一級資本比率僅由股權(包括股份溢價)及保留溢利組成，銀行的債務票據並不包括在內。

39. 單仲偕議員對香港實施《巴塞爾協定三》的規定表示支持；他詢問香港實施有關規定的進度與20國集團成員的實施進度如何比較。由於20國集團部分成員在實施《巴塞爾協定三》的規定方面出現延誤，他擔心假如香港的實施進度領先於其他司法管轄區，會否影響到本港銀行業界的競爭力。

40. 副秘書長(財經事務)1回應時表示，香港會按照巴塞爾銀行監管委員會(下稱"巴塞爾委員會")所頒布的時間表實施《巴塞爾協定三》的規定。金管局助理總裁(銀行政策)補充，雖然美國及歐洲聯盟在實施首階段《巴塞爾協定三》規定的工作方面稍有延誤，但巴塞爾委員會已要求有關成員按照實施時間表急起直追，即有關成員在實施規定時，須採用實施規定當時適用的分階段資本水平，而不是採用2013年最初設定的資本水平。關於實施第二階段《巴塞爾協定三》規定的問題，金管局助理總裁(銀行政策)指出，目前來說，預計大部分司法管轄區均會按照巴塞爾委員會的時間表行事。應單仲偕議員要求，政府當局答應會在向立法會提交相關附屬法例之前／之時提供資料，比較香港與20國集團成員實施第一階段《巴塞爾協定三》的規定的進展

情況，以及載列實施第二階段《巴塞爾協定三》各項規定的時間表。

41. 吳亮星議員認同單仲偕議員提出的觀點，認為在實施《巴塞爾協定三》的規定方面，香港的步伐應與其他司法管轄區相同，以免對本港銀行業界帶來營運開支方面的壓力。吳議員表示，立法會CB(1)1668/13-14(03)號文件第15段提到："金管局認為緩衝資本的建議應不會對認可機構的資本狀況構成重大影響"，又提到："這些建議應不會對認可機構的股息政策有任何重大影響"，他詢問政府當局／金管局有否評估實施《巴塞爾協定三》規定對本港認可機構特別是中、小型認可機構有何影響，以及金管局會否諮詢銀行業界關於認可機構需否改變股息政策以配合《巴塞爾協定三》的最新規定的問題。

42. 副秘書長(財經事務)1回應時表示，政府當局明白銀行業界對於本港實施《巴塞爾協定三》的規定的關注。她重申，香港會按照巴塞爾委員會的時間表行事，以實施《巴塞爾協定三》所訂的標準。關於對本港認可機構有何影響的問題，副秘書長(財經事務)1指出，第二階段《巴塞爾協定三》的某些規定(例如有關流動性覆蓋比率的規定及較高的吸收虧損能力要求)只適用於較大型的認可機構。此外，由於大部分規定均會在2015年至2019年之間分階段實施，故此會提供足夠時間的過渡期。鑒於本港認可機構的平均資本充足比率均超過15%，流動性狀況理想，政府當局認為在實施第二階段《巴塞爾協定三》的規定方面，認可機構不會遇到重大困難。國際貨幣基金組織不久前所發表的報告亦確認本港銀行業界的穩健程度。金管局助理總裁(銀行政策)補充，金管局曾就實施第二階段《巴塞爾協定三》的規定進行量化影響研究。截至2014年3月底，本地註冊認可機構的平均普通股權一級資本比率為13.1%，而資本總額為15.9%；故此，預料《巴塞爾協定三》各項最新規定不大可能對本港認可機構帶來重大的難題。至於認可機構股息政策的問題，金管局助理總裁(銀行政策)表示，只有當銀行的資本水平處於"緩衝範圍"內，其酌情作出分派

的能力才會受到限制。由於本港銀行的資本水平處於高水平，預計上述情況不會經常發生。

關於有限追索權長期債項的稅務處理

43. 梁繼昌議員轉達由銀行方面提出關於銀行發出的有限追索權長期債項的稅務處理問題，包括有關債項如何分類，以及為該等債項所支付的利息可否扣稅。他又促請稅務局參考澳洲稅務當局的做法，擬備"常見問題"，以闡釋有關有限追索權長期債項的稅務處理問題。

44. 副秘書長(財經事務)¹表示，她會向稅務局轉達梁繼昌議員提出的意見。她指出，財政司司長在2014-2015年度財政預算案中宣布成立專責小組，檢討《稅務條例》(第112章)對公司的財資活動在利息扣稅方面的要求，為該些業務扣減若干利息支出的安排釐清原則。該個專責小組已經成立，並會在2014年年底前提提交建議。金管局助理總裁(銀行政策)補充，金管局了解到，關於把銀行發出的債務證券納入監管資本的事宜，新加坡及英國的稅務當局亦有就此作出說明。

45. 主席作出總結時表示，事務委員會委員對政府當局計劃制訂附屬法例以實施第二階段《巴塞爾協定三》的規定並無異議；他表示，政府當局向立法會提交附屬法例時，應一併處理委員提出的關注事項。

(主席於上午10時20分指示休息5分鐘；會議於上午10時25分復會。)

VI 有關實施交易所買賣基金印花稅寬免的立法建議的簡報

(立法會 CB(1)1668/—— 政府當局提供"有關實施交易所買賣基金印花稅寬免的立法建議"的文件)
13-14(05)號文件

政府當局作出簡介

46. 應主席邀請，副秘書長(財經事務)1向委員簡介有關修訂《印花稅條例》(第117章)以實施全面寬免交易所買賣基金股份或單位轉讓印花稅的立法建議。副秘書長(財經事務)1表示，政府當局正在擬訂修訂條例草案，以期在2014-2015立法年度上半年內提交立法會審議。

討論

寬免印花稅的理據及執行方面的事宜

47. 梁繼昌議員指出，印花稅是政府收入主要來源之一，他擔心寬免建議在促進市場發展方面所帶來的好處，與印花稅收入方面的潛在損失比較，或會得不償失。他亦擔心上市公司或會為了逃避繳納印花稅稅款而將本身的股份重新包裝成為交易所買賣基金，以致寬免建議出現被人濫用的情況。

48. 副秘書長(財經事務)1指出，當局於2010年把印花稅減免範圍擴大至某些種類的交易所買賣基金，令到政府收入每年少收大約6億至8億元；預計今次的寬免印花稅建議會令政府收入每年額外少收大約1億元。儘管政府收入減少，但此項建議將會提高香港作為國際金融中心的競爭力，以及促進交易所買賣基金市場的發展，原因是大部分國際金融中心已不再就交易所買賣基金的股份或單位徵收印花稅。此外，亦有關注指出，現時未獲寬免印花稅而其追蹤的指數中包括港股在內的交易所買賣基金，除了需要為有關交易所買賣基金股份或單位的轉讓繳納印花稅，該等交易所買賣基金為了追蹤相關指數而買入或賣出港股時，亦要繳納印花稅。至於寬免建議或會出現濫用的問題，副秘書長(財經事務)1表示，交易所買賣基金被歸類為集體投資計劃，須按照相關規定(例如由專業基金管理)得到證監會認可。政府當局擬備修訂條例草案時，會考慮寬免印花稅的建議可能被人濫用的各種情況。

49. 陳鑑林議員表示，由於香港的主要競爭對手沒有就交易所買賣基金股份或單位的交易徵收印花稅，加上預料政府少收的收入金額不會過高，他支持寬免印花稅的建議。陳議員詢問建議中的滬港股票市場交易互聯互通(下稱"滬港通")會否將交易所買賣基金包括在內；假如包括在內，上海交易所會否給予類似的稅務待遇。他又要求政府當局評估作出寬免的做法會否令到來港上市的涵蓋港股的交易所買賣基金數目大增。

50. 副秘書長(財經事務)1表示，滬港通首階段只涵蓋股票。不過，某些在香港上市的交易所買賣基金藉着人民幣合格境外機構投資者計劃買入內地股票，故此該等交易所買賣基金已獲寬免印花稅。副秘書長(財經事務)1重申，政府當局預計寬免建議會促進香港交易所買賣基金市場發展，令本地金融服務業受惠。值得注意的是，自從2010年印花稅減免範圍擴大至涵蓋港股佔相關指數比重不高於40%的交易所買賣基金以來，總共有92隻新的交易所買賣基金在香港上市。

發展香港交易所買賣基金市場及資產管理業

51. 單仲偕議員擔心向交易所買賣基金所徵收的印花稅，會否對本港交易所買賣基金市場的發展構成障礙。他認為政府當局應研究交易所買賣基金發行人在決定基金成立地或上市地時主要考慮的因素(包括某個司法管轄區的法律或稅制及所提供的稅務優惠等)。他認為有關資料會有助大家了解在與其他司法管轄區比較之下，香港在吸引交易所買賣基金發行人方面有何競爭力。

52. 副秘書長(財經事務)1指出，業界曾經提出關注，擔心就交易所買賣基金徵收印花稅會影響交易所買賣基金發行人將交易所買賣基金在港上市的意慾。她重申，寬免印花稅的建議亦可為所有香港上市的交易所買賣基金帶來公平競爭的環境。根據2010年減免交易所買賣基金印花稅的經驗，是次寬免建議可鼓勵更多發行人把交易所買賣基金在港上市、提高交易所買賣基金的每日市場成交額，對市場有利。她答應政府當局向立法會提交

相關修訂條例草案時會提供資料，回應單議員的上述提問。

53. 主席歡迎寬免印花稅的建議，因為此舉對於香港作為國際金融中心的發展會有裨益。她表示業界亦向她表示支持這項建議。她詢問政府當局採取了甚麼措施以促進香港資產管理業的發展。

54. 副秘書長(財經事務)¹回應時表示，政府當局提出寬免交易所買賣基金印花稅外，亦推出多項促進本港資產管理業的措施，包括利便在香港設立不同類型的基金(例如有關以公司形式成立開放式基金(下稱"公司型開放式基金")的建議(有關該項建議的公眾諮詢期已於2014年6月結束))、探討吸引基金業務的可行稅務優惠、促進中港兩地人材互通及基金互認等。應主席要求，政府當局答應會在向立法會提交相關修訂條例草案時提供更多資料，闡述政府為推動香港發展資產管理業所採取的策略和主要措施。

55. 梁繼昌議員詢問政府當局向立法會提交有關公司型開放式基金新結構的條例草案的時間表，以及證監會平均需要多少時間辦理交易所買賣基金的認可申請。

56. 副秘書長(財經事務)¹表示，有關公司型開放式基金的公眾諮詢已於2014年6月結束，政府當局正在分析收集得來的意見。政府當局需要時間擬備有關的立法建議，但當局的目標是在2015年向立法會提交相關的修訂條例草案。至於證監會對交易所買賣基金給予認可的事宜，證監會投資產品部高級總監表示，交易所買賣基金申請認可的程序與其他種類的基金相同。處理交易所買賣基金的申請涉及多方面的因素，整體處理時間或會受到某些證監會控制範圍以外的因素所影響，例如在多大程度上已履行有關規定、所提交申請的質素，以及申請人作出回應的時間等。在截至2013年12月為止的過去3年間，證監會總共對59隻交易所買賣基金給予認可，而證監會辦理申請的時間平均是提出申請至申請結束的時間的三分之一左右。證監會已按情況所需，積極地從速處理產品的認可申請。

自2014年1月以來，每宗申請的處理時間已由最長12個月縮短至6個月。因應梁繼昌議員的要求，證監會須提供資料，列出過去3年證監會辦理的59宗申請的平均時間。

VII 就強制性公積金設立預設／核心基金的建議進行諮詢

(立法會 CB(1)1668/—— 政府當局提供有關
13-14(06)號文件 "為強積金成員提供
更佳投資方案" 的
文件連同有關的諮詢
文件

立法會 CB(1)1668/—— 立法會秘書處擬備有
13-14(07)號文件 關強制性公積金核心
基金方案的背景資料
簡介

立法會 IN17/13-14號—— 立法會秘書處擬備
文件 有關英國及澳洲的預
設退休金安排的資料
摘要)

政府當局作出簡介

57. 應主席邀請，副秘書長(財經事務)²表示，當局曾經推出多項措施，以處理有關強制性公積金(下稱"強積金")收費偏高的關注及計劃成員在選擇基金方面遇到困難的問題；現時提出所有強積金計劃均須設立設有收費管制的核心基金的建議，即屬其中一項措施。政府當局及強制性公積金計劃管理局(下稱"積金局")計劃在2016年推出核心基金。

58. 積金局執行董事以電腦投影片向委員簡介核心基金的背景、特點和角色。

(會後補註：電腦投影片簡介資料(立法會 CB(1)1762/13-14(04)號文件)已於2014年7月7日經Lotus Notes內部電郵系統送交委員。)

討論

核心基金的收費水平

59. 黃定光議員表示，他是強積金計劃諮詢委員會主席。他指出，各種強積金成分基金的基金開支比率平均為所管理資產的1.65%，相當於現時大約5,300億元強積金資產的87億元。關於將核心基金的收費上限定於所管理資產的0.75%的建議，黃議員詢問這個收費水平是否可以進一步降低。梁繼昌議員對這項關注亦有同感。鄧家彪議員認為，由於強積金資產規模會有增長，設立核心基金並且設定收費上限，始終無法解決須向強積金受託人及基金經理繳付的強積金費用越來越多的問題。

60. 陳鑑林議員認為，核心基金充其量只能夠作為沒有作出成分基金選擇的計劃成員的投資基金，未必能夠為他們提供真正的額外選擇。他認為核心基金的收費水平與其他退休金制度比較仍屬偏高，而且似乎是維護強積金受託人及基金經理的利益，多於為計劃成員的利益着想。

61. 陳健波議員提到“為強積金成員提供更佳投資方案”諮詢文件（載於立法會CB(1)1668/13-14(06)號文件附件）表1所列各類基金的基金開支比率幅度時指出，股票基金、混合資產基金及債券基金的最低基金開支比率分別是0.56%、0.41%及0.6%，反映出市場上已有提供收費低廉的基金。他認為政府當局為核心基金設定收費上限前，應先行研究計劃成員何以沒有選擇該等低收費基金。政府當局亦應向市民灌輸教育，消除市民對於強積金制度的各種誤解。舉例而言，某些海外司法管轄區（例如英國、美國和澳洲）的退休金制度收費甚低，只是由於其退休金制度已經運作多年，基金資產規模龐大，因而能夠得益於規模經濟，故此不宜將強積金制度與較為成熟的退休金制度直接比較。同樣值得注意的是，受託人及基金公司所收取的費用已包括行政開支而非純利。再者，部分服務提供者亦有向計劃成員提供回贈。市民

亦應明白，現時強積金經扣除費用後的4.4%年度平均投資回報率亦不算太差。

62. 副秘書長(財經事務)²指出，現時經核准的成分基金有477隻，其中收費低於所管理資產0.75%的現有經核准成分基金數目不足20隻，因此將收費上限定於這個水平，以期在中期內將核心基金的基金開支比率限於低於1%的做法，已經是一個相當進取的方案。長遠而言，收費水平預計會進一步下調。副秘書長(財經事務)²強調，在擬訂核心基金的安排時，政府當局及積金局的首要工作是保障計劃成員的利益。積金局執行董事補充，處於基金開支比率最低階的成分基金收目寥寥可數。收費為所管理資產0.75%或以下的12隻成分基金當中，3隻屬保守基金，另9隻屬非保守基金。

核心基金的投資

63. 梁繼昌議員表示，建議採用的人生階段／目標日期的方式，目的是在成員年滿65歲前的一段時間內逐步減少高風險投資，並增持風險較低的資產類別，但他擔心這種方式運作繁複。積金局執行董事表示，業界在營運退休基金方面有行之有效的方法，可因應計劃成員的年齡自動逐步降低風險。這種方式在成本和運作方面的弊端亦少於其他投資方式。

64. 陳鑑林議員認為政府應讓計劃成員(尤其臨近退休年齡者)可選擇將累算權益存放銀行，敍做定期存款，以降低投資風險、減省行政／管理開支。他表示，民主建港協進聯盟的議員早於1995年已經提出這項建議。積金局執行董事回應時表示，核心基金不宜採用最保守的投資方式；與其他方案比較，最佳的方案須顧及退休儲蓄的目的，適當地平衡長期風險與回報，同時亦須顧及運作效率。

65. 關於王國興議員提出政府發行通脹掛鈎債券供強積金計劃成員用作投資的建議，副秘書長(財經事務)²表示，通脹掛鈎債券的主要目的是推動本港債券市場發展，而核心基金的建議，是為了採用投入不同投資資產以降低風險的投資方式。

他表示，核心基金的投資策略和投資組合安排可以各有不同。政府當局及積金局會考慮在公眾諮詢期間作出回應的人士所提出的意見和建議。

66. 李卓人議員提到，存放於外匯基金的財政儲備的5年平均投資回報率大約有5至6%，他建議推出與外匯基金表現掛鈎的強積金產品。陳健波議員表示，外匯基金的平均投資回報經扣除各種行政和管理費用後，未必高於強積金的投資回報(強積金現時的平均年度投資回報有4.4%)。

67. 副秘書長(財經事務)2表示，外匯基金的主要目的是為香港的貨幣基礎提供十足支持及穩定港元，故此其投資組合相當特別，主要投資於債券。由於外匯基金與核心基金的投資目的和投資策略不盡相同，兩者不宜直接比較。副秘書長(財經事務)2指出，以大部分持有或全部持有債券作為投資策略的做法，未必適合退休儲蓄的目的，而將投資產品與外匯基金掛鈎，亦不一定保證會有理想回報。不過，受託人可推出仿效外匯基金投資策略的強積金基金。據觀察所得，市場上有提供主要投資於債券的強積金產品。積金局執行董事補充，根據為積金局進行的研究，核心基金的投資組合全部持有債券，會降低獲取高回報的可能性並拖低平均表現，並非理想的做法。

核心基金的經營者

68. 梁繼昌議員認為，不同的強積金計劃或可共同使用同一個核心基金，令到現有19個受託人不一一定要各自經營一個核心基金供計劃成員選擇。副秘書長(財經事務)2表示，強積金計劃可能包括一個或多個成分基金作為投資選擇，而一般來說，成分基金反過來會透過核准匯集投資基金投資於基礎投資市場。他同意梁議員的觀點，即多個不同的強積金計劃可共用單一一個核心基金或同一個核准匯集投資基金，以收規模經濟之效。

69. 王國興議員、鄧家彪議員、李卓人議員及陳婉嫻議員促請政府考慮設立公共受託人或委託一個公營機構／非牟利機構負責營運核心基金，務

求提高市場競爭、長遠而言令強積金收費大幅下調、加強保障計劃成員的利益，以及避免出現利益轉移至受託人身上的情況。梁繼昌議員建議，政府或可考慮委託由法定機構負責營運核心基金。主席表示，若由政府負責營運核心基金並承擔有關的行政開支，即可更妥善地保存強積金計劃成員的累算權益。

70. 鄧家彪議員提到財經事務及庫務局局長近日接受傳媒訪問的談話內容，他質疑政府當局是否已經認定每個強積金計劃都須設有由計劃本身的受託人負責營運的核心基金。他詢問政府當局會否探討另一個方法，以招標形式邀請強積金受託人營運中央核心基金，借助市場競爭促使強積金收費下調。他極之擔心每個強積金計劃均須設有核心基金的建議，或會變相將利益轉移至受託人身上。

71. 陳健波議員卻認為，即使由政府或某個公共受託人營運核心基金，始終需要行政費用，而收費不一定低於私營受託人收取的費用。他亦請委員留意，政府當局近年一直以通盤的方式採取多項調低強積金收費的措施，包括精簡強積金計劃的行政程序和以自動化方式處理有關程序。

72. 副秘書長(財經事務)2表示，強積金制度是一個強制性、由私人管理、以就業為本的退休金制度。強積金制度是世界銀行建議的多支柱退休保障模式的第二根支柱，需要與其他來源(例如政府社會保障計劃及個人儲蓄安排)相輔相成。他強調，在強積金制度尚未確立之前，社會各界早於1990年代已經進行詳細討論，並確立以私人管理退休金計劃的方式設立強積金制度的原則。在這個理念之下，加上其他考慮因素(例如用以設立有關制度和運作方面的非經常開支、經常開支和人力資源、投資集中風險等)，政府當局認為，營運核心基金的工作應交由市場負責，政府當局無意參與其中。副秘書長(財經事務)2重申，核心基金的建議旨在處理有關強積金收費偏高及計劃成員在作出投資選擇方面遇到困難等關注事宜，並非為了讓服務提供者獲益。他澄清，政府當局／積金局並沒有在諮詢文件內提出以任何建議作為營運核心基金的首選方案。

73. 陳婉嫻議員表示，某些海外的退休金制度已證實，設立公共受託人及加強公私營界別合作營運強積金制度能夠取得佳績，就此，她批評政府當局漠視民間要求作出這種安排。她認為由政府或由公共受託人負責營運核心基金的長遠得益，足以抵銷有關的起動費用和行政開支。

74. 主席認為政府當局必須提出更加強而有力的理據和更加詳細的資料，才能夠令委員和市民信服，比起由公營部門管理核心基金，由私人管理是更佳的選擇。公眾期望由公營部門管理的核心基金能夠在更大程度上令強積金費用作出下調，以及帶來類似外匯基金的更理想或穩定的投資回報。

75. 副秘書長(財經事務)²強調，設立核心基金的建議並非一舉解決各種有關強積金制度的問題的靈丹妙藥。強積金制度實施時間相對較短，在多個方面均有改善空間，需要時間處理。他補充，設立核心基金的建議以外，政府當局／積金局亦一直採取其他優化強積金制度的措施。舉例而言，當局曾於2014年6月向立法會提交《2014年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》，該條例草案的目的包括加強積金局在核准新強積金計劃／基金方面的權力，以及推動受託人履行各項法定規定，讓強積金費用有更大的下調空間。

設立核心基金的時間表

76. 副秘書長(財經事務)²回應黃定光議員有關核心基金將於何時設立的問題時表示，積金局會在研究公眾諮詢收集所得的意見後向政府提交如何落實該項計劃的建議。政府當局會盡力及早完成所需立法程序及解決運作方面的種種問題。現時的目標是在2016年內準備好核心基金的新安排。黃議員促請政府當局盡快草擬好各項立法建議，務求在不遲於2016年第二季設立核心基金。政府當局備悉有關意見。

VIII 其他事項

77. 議事完畢，會議於下午1時結束。

立法會秘書處

議會事務部1

2014年9月15日