

立法會財經事務委員會資料文件

2014 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. 得益於環球經濟前景漸趨好轉，國際金融市場在過去數月表現亦較為穩定，部分股票市場指數更接連創出歷史新高。但美國聯邦儲備局宣佈開始減少從市場上購入債券，投資者對貨幣環境最終正常化的預期，有可能令資金流向逆轉，使市況再次波動。

3. 儘管香港金融服務業於過去數年外圍環境不明朗時展現了其抵禦衝擊的能力，但我們絕不可自滿。在環球金融市場可能再出現波動下，我們及監管機構會密切監察國際及本地金融市場的最新情況，並於有需要時採取適當措施，以確保我們的金融體系正常運作。

4. 另一方面，先進經濟體及國際監管機構在過去數年推出多方面的金融體制改革，以回應二零零八年金融危機所顯露的系統性問題。多項改革包括規管場外衍生工具、金融機構處置機制、落實《巴塞爾協定三》有關提升銀行資本、流動性及披露要求等，均已進入落實階段或已訂出具體落實的時間表。鑑於這一系列的改革對金融服務業將有深遠的影響，我們及監管機構會密切留意國際金融改革的發展，適時更新本港監管制度，力求與國際標準看齊。同時，我們亦會積極參與訂定國際標準的討論，以確保改革對香港金融市場的合適性。

5. 在保持金融穩定及完善監管制度的同時，我們正致力推動金融服務業的可持續發展，鞏固香港作為離岸人

民幣中心、國際資產管理樞紐及環球領先融資平台的地位，以提升香港經濟整體競爭力，為勞工市場的各階層創造就業機會。我們會進一步加強與內地的金融合作，不但為本港的金融服務在內地爭取更大的市場准入，並且繼續貢獻內地的金融市場改革及開放，為兩地帶來雙贏。除了把握內地機遇，我們也會繼續與業界合作，充分利用本港金融及專業服務的優勢，促進新業務的發展，令香港金融市場更多元化。

新措施

(a) 籌辦二零一四年亞太區經濟合作組織(亞太經合組織)財政部長會議(財長會議)

6. 我們會和亞太經合組織秘書處以及中央政府相關部門保持緊密聯繫，以確保二零一四年九月的亞太經合組織財長會議得以在香港順利舉行。我們會藉此機會凸顯香港作為國家國際金融中心的地位和與區內其他經濟體系開拓經濟合作機遇，並為國家作為二零一四年亞太經合組織主席作出貢獻。

(b) 改革核數師監管制度

7. 核數師在確保上市公司財務報告內容完整性和準確性方面，擔當著重要的把關角色。因此，我們需要一套完善健全的制度，用以監管上市公司核數師的道德操守，確保他們符合專業水準，使香港的資本市場維持穩健，保障投資大眾的利益。因應國際間核數師監管工作須由獨立於審計業的機構監察的趨勢，政府正與財務匯報局及香港會計師公會商討，研究如何使香港的監管制度更為獨立，以符合國際標準。循這個方向進行的改革，將有助香港達致符合國際獨立核數監管者聯會(International Forum of Independent Audit Regulators)的入會資格以及獲得歐洲聯盟認可監管等地位。這將會提高資本市場質素和本地核數師在全球的認受性。

8. 我們計劃在二零一四年年中提出改革方案，諮詢公眾。我們會因應公眾諮詢結果，擬備詳細的立法建議，

以期在二零一四至一五年度立法會會期內把有關法案提交立法會審議。

持續推行的措施

推動市場發展

(a) 金融發展局

9. 政府在去年一月成立的金融發展局(金發局)，定位為高層次和跨界別的政府諮詢組織，就如何推動香港金融業的更大發展及金融產業策略性發展路向，徵詢業界並提出建議。金發局於去年十一月發表首批研究報告，就離岸人民幣業務、資產管理及房地產投資信託市場等的發展提出具體建議。政府及相關監管機構會詳細研究和跟進金發局的建議。我們希望金發局會在鞏固我們現有的傳統優勢和發掘新的增長點方面，尤其是內地機遇、拓新業務、市場推廣和人力資源等題目，繼續進行研究及諮詢業界，為政府提供寶貴意見。

(b) 進一步推展與內地的金融合作

10. 我們會把握中央政府近年持續開放內地資本市場的機遇，以及充分利用中央政府支持香港發展離岸人民幣業務的一系列措施，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在金融機構、金融產品、資金及人才方面的交流和合作，以達致互惠共贏。隨著第十八屆中央委員會第三次全體會議公布有關深化經濟及金融改革的決定，兩地合作的機遇將會更多。我們會密切留意有關發展，並繼續與內地有關部委緊密溝通，以把握和善用內地經濟及金融發展所帶來的機遇。

(c) 離岸人民幣業務

11. 目前，香港擁有全球最大的離岸人民幣資金池。截至去年十一月底，人民幣存款和存款證餘額合計超過

10,000 億元人民幣，遠高於台灣、星加坡、英國等經濟體的總和。

12. 作為全球規模最大的離岸人民幣業務中心，香港為世界各地的企業提供人民幣支付、融資和投資等金融服務。「人民幣合格境外機構投資者」(即 RQFII)計劃在去年三月進一步擴大，容許註冊地及主要經營地在香港的金融機構申請 RQFII 資格，同時放寬 RQFII 資金的投資範圍限制，豐富了人民幣產品的類型。另外，人民幣香港銀行同業拆息定價在去年六月推出後，為市場提供一個可靠基準，作為貸款產品的定價參考。這些發展均進一步提升和鞏固香港作為國家的離岸人民幣業務中心的地位。

13. 為進一步強化香港的離岸人民幣業務，我們會繼續與內地相關部委保持溝通，推動香港離岸人民幣業務的發展，深化兩地人民幣資金的循環，配合國家實現人民幣資本項目可兌換。隨著世界各金融中心開展離岸人民幣業務，我們正積極加強與海外市場人民幣業務的聯繫，促進香港銀行與國際金融機構和企業的人民幣業務往來，以及為海外各地的金融機構和企業提供批發層面的人民幣服務。

(d) 鞏固香港作為亞太區領先資產管理中心的地位 - 引入開放式投資公司及私募基金稅務安排

14. 我們正採取多管齊下的措施，鞏固香港在亞太區資產管理業務的領先地位，並發展為更全面的基金及資產管理中心。我們希望透過提供合適的法律及監管框架和清晰而具競爭力的稅務環境，以吸引更多不同種類的基金公司以香港為基地。

15. 鑑於基金業採用開放式投資公司形式成立投資基金越趨普遍，我們正聯同證券及期貨事務監察委員會(證監會)及相關政府部門擬訂立法建議，以容許市場成立該等形式的公司，並為其訂立規管框架，從而提供多一個選擇予業界，吸引更多基金以香港為基地輻射亞洲。我們計劃在今年第一季就此課題開展公眾諮詢，有關準備工作已經進入最後階段。

16. 同時，我們正擬訂修訂建議，旨在把現時離岸基金豁免繳付利得稅的投資範圍，擴大至包括買賣於香港沒有物業或業務的海外非上市公司，讓私募基金也享有離岸基金的稅務豁免安排。我們現時正諮詢業界，並期望盡快將建議提交立法會。我們會繼續積極與證監會、政府相關部門及市場持份者溝通，全力推進相關研究及預備工作。

(e) 伊斯蘭債券

17. 立法會在去年七月十日通過的《2013年稅務及印花稅法例(另類債券計劃)(修訂)條例》，為伊斯蘭債券提供一個與傳統債券相若的稅務架構，提升香港發展伊斯蘭債券市場的競爭力。為促進伊斯蘭金融方面的穩步發展，我們認為政府債券計劃應可按市場情況及需要發行伊斯蘭債券集資。我們將會在二零一四年一月二十二日向立法會提交《2014年借款(修訂)條例草案》，使政府可在政府債券計劃下發行伊斯蘭債券，以促進本港金融市場的產品和服務的多元化發展，從而鞏固香港的國際金融中心及資產管理中心地位。

(f) 促進本地債券市場

18. 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。

(g) 信託法改革

19. 改革信託法的修訂條例已於二零一三年十二月開始生效，加強了香港信託服務業相對其他主要普通法司法管轄區的競爭力，有利於提升香港作為國際資產管理中心的地位。政府將會繼續與業界合作推廣香港在這方面的優勢。

提升市場質素和加強投資者信心

(h) 成立獨立保險業監管局(保監局)

20. 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。我們正草擬相關條例草案，計劃在今年上半年提交立法會審議。另一方面，本局已成立了一個工作小組，與業界討論成立保監局的有關過渡安排。

(i) 籌備設立保單持有人保障基金(保障基金)

21. 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。我們早前已公布諮詢總結和建議方案。我們正與業界商討實行細節，敲定立法建議，以便早日向立法會提交條例草案。

(j) 落實新《公司條例》

22. 經過各方在過去七年多的努力，落實新《公司條例》的工作已經完成。新《公司條例》將可方便營商、加強企業管治、確保規管更為妥善及使公司法例現代化，從而進一步提升香港作為主要國際商業和金融中心的地位。我們已作好各方面的準備工作，確保新《公司條例》於二零一四年三月三日順利開始實施。

(k) 優化公司破產法例

23. 為鞏固香港作為主要國際商業和金融中心的地位，我們已展開優化現時公司破產法例的工作，以確保本港的公司清盤制度與時並進，切合社會及經濟需要。這項工作的基本目標，是借鑑相關的國際經驗，從而精簡和理順公司清盤程序，並加強有關清盤程序的監管，以期更有效地管理清盤程序和加強對債權人的保障。就立法建議進行的公眾諮詢於去年七月完結，我們現正檢視公眾人士提交的意見，並草擬具體的立法建議。我們計劃於二零一四至一五年度將相關修訂條例草案引入立法會。

24. 同時，我們正積極就在香港設立新的法定企業拯救程序，進一步制訂有關建議。自上次就訂立企業拯救程序及規管在無力償債情況下營商諮詢公眾後，我們繼續研究有關建議的其他主要事項。我們計劃在今年就具體建議進一步徵詢各持份者的意見。

落實國際要求、改善監管機制

25. 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等，以設定金融業改革的國際議程和擬備具體細則。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，和本地市場的獨特環境，優化香港的監管制度。

(l) 場外衍生工具監管制度

26. 我們致力為香港的場外衍生工具市場設立監管制度，並已在去年七月把有關條例草案提交立法會審議。條例草案將有助香港設立適切而有效的制度，履行二十國集團的要求，並與其他國際金融中心的發展看齊。擬議的監管制度的主要範疇包括引入符合二十國集團要求的強制性匯報、結算及交易責任，規管藉以履行強制性責任的必要基礎設施，以及規管和監察場外衍生工具市場的主要參與者。此外，香港金融管理局已設立交易資料儲存庫，並由去年八月起對銀行施加暫行匯報規定。香港交易及結算所有限公司在本地成立的香港場外結算有限公司，亦已由去年十一月起開始提供自願結算服務。

(m) 建立有效的跨界別制度以處理金融機構面臨倒閉的問題

27. 二零零八年環球金融危機爆發後，多個國際金融中心已就二十國集團的議程承諾推行一系列監管改革政策措施，以提升全球金融體系抵禦衝擊的能力，以及加強全球金融體系的穩定。其中一項措施，是建立一套有效的處置機制，以處理金融機構瀕臨倒閉的問題。

28. 根據金融穩定委員會二零一一年十一月公布的《金融機構有效處置機制的主要元素》(《主要元素》)，獲授權當局可以有序地處理金融機構瀕臨倒閉的問題，避免納稅人因金融機構無力償債而蒙受損失，同時確保金融機構的重要經濟功能得以延續。

29. 為了符合相關準則，金融監管當局必須獲授予《主要元素》所列明的處置權力，以處理一些被認為在金融體系中舉足輕重，一旦倒閉會影響金融體系穩定的金融機構。然而，目前香港的金融監管當局只擁有當中部分權力。為此，我們已在二零一四年一月七日展開首階段公眾諮詢，就如何填補現時適用於不同類別金融機構的處置機制與《主要元素》有關規定的差距，收集公眾及業界的意見。我們會詳加分析收集的意見，並在今年推出第二階段公眾諮詢。我們的目標是在二零一五年向立法會提交相關的條例草案。

(n) 落實巴塞爾要求

30. 香港已按照巴塞爾委員會建議的時間表，於去年一月一日起實施首階段的《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，以及擴大資本框架的風險涵蓋範圍。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》下的其他有關流動性標準及緩衝資本要求，包括制訂《銀行業(流動性)規則》，及修訂《銀行業(資本)規則》及《銀行業(披露)規則》等，計劃將於今年內向立法會提交有關的附屬法例。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，以利便合規。

(o) 打擊清洗黑錢及反恐怖分子融資活動

31. 我們會加強推行打擊洗錢的措施，增加風險評估，並積極參與打擊清洗黑錢財務行動特別組織的工作。

提升金融基礎設施

(p) 便利引進無紙證券市場

32. 目前，香港的證券市場制度以紙張文件為基礎。根據較早前的諮詢結果，我們建議香港逐步實施無紙證券制度，讓投資者可選擇以無紙形式持有和轉讓證券，從而享有證券的法定擁有權，而不只是實益權益。此舉可以提升證券市場的整體效率、加強企業管治、為投資者提供更佳保障，以及提升香港市場的競爭力。我們正在草擬修訂法例的條例草案，在主體法例提供便利引進無紙證券市場制度的監管架構大綱。我們已在二零一四年一月向立法會財經事務委員會介紹立法建議，並計劃在二零一四年第二季向立法會提交條例草案。

(q) 監管電子支付工具與零售支付系統

33. 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，我們計劃修訂《結算及交收系統條例》，建立全面的儲值支付產品和零售支付系統的監管制度，以加強保障客戶，提升此類產品及服務的安全和穩健。財經事務及庫務局聯同金融管理局已於去年年中就建議的監管制度諮詢公眾，並得到普遍正面及積極的回應。我們現正分析所收集的意見，並預計在今年把有關的條例草案提交立法會審議。

(r) 優化強制性公積金(強積金)制度

34. 強積金制度實施至今十三年，以退休保障制度而言，尚屬初階，需要不斷完善。就此，我們和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。去年，我們公布了一系列的措施，促使強積金收費有較大下調幅度，並已取得一定成果。例如，去年共有 26%(即 124 個)基金的管理費已下調，減幅最大為 44%或 80 點子；於二零一四年初，除了將會被合併的計劃外，每一計劃都會設有至少一個投資於股票及／或債券的「低收費基金」，即管理費不高於 1.0%或基金開支比率為 1.3%或以下的基金，供計劃成員選擇。

35. 我們和積金局會繼續優化強積金制度的不同範疇，今年的重點工作包括－

- (一) 就推出預設／核心基金的方案諮詢公眾。建議中的基金期望能改善強積金制度的預設安排，方便計劃成員作出強積金基金投資選擇。該基金將設計為一項長遠投資，投資策略或會考慮透過投資混合資產基金或人生階段基金／目標日期基金，達致平衡長遠投資風險和回報的目的。該基金的收費將會受到管制及監察。我們的目標是在二零一四年上半年進行公眾諮詢；
- (二) 於二零一三至一四立法年度，向立法會提出法例修訂建議，包括簡化若干適用於受託人的運作規定，以進一步增加強積金收費下調的空間；及可協助積金局更有效地履行其職能等的修訂；及
- (三) 為進一步增加僱員選擇強積金計劃的自主權，積金局正著力研究實施強積金全自由行，包括不同方案的成本和效益。積金局預計於二零一五年年底前把建議提交政府考慮。

庫務

稅務資料交換安排

36. 一如以往，我們的首要政策是爭取擴展香港的全面性避免雙重課稅協定(全面性協定)網絡，以涵蓋香港的主要貿易和投資伙伴，以及與香港在雙邊貿易和投資方面有增長潛力的新興經濟體。這方面的工作可促進香港與世界各地之間的貿易、投資及人才互通，並提升香港的國際商業和金融中心地位。截至二零一四年一月中，香港已簽訂 29 份全面性協定。

37. 與此同時，我們明白國際最新的稅務資料交換標準是一個稅務管轄區應同時備有全面性協定和稅務資料交換協定(交換協定)兩種資料交換工具。在去年七月制定《2013 年稅務(修訂)(第 2 號)條例》後，香港現在可於有

需要時與其他稅務管轄區簽訂獨立的交換協定。儘管我們會繼續游說香港的貿易和投資伙伴與我們簽訂全面性協定，然而，鑑於現時的國際標準是屬意簽訂全面性協定而非交換協定並不能構成拒絕簽訂資料交換協定的理由，因此，我們已與個別對與香港簽訂全面性協定不感興趣的稅務管轄區(例如美國和數個北歐稅務管轄區)開展交換協定的商議工作。

38. 隨著國際社會對提升稅務透明度及以自動和多邊形式合作的期望與日俱增，政府將因應在全面性協定和交換協定框架下所得的交換資料經驗，審視香港的資料交換安排。政府會繼續與本地持份者保持溝通，並探討相關的政策及法律事宜，以期為香港訂立一套可持續發展的資料交換模式。

財經事務及庫務局
二零一四年一月十六日