

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)804/13-14(05)號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會  
2014年2月7日會議

## 證券及期貨事務監察委員會周年預算 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討論證監會由2009-2010年度至2013-2014年度這5個財政年度的預算時，委員提出的主要關注事項及意見，以及立法會會議進行的相關討論。

### 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了解；
- (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》<sup>1</sup>，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。截至2013年3月31日，證監會的實際職員人數為668人，當中包括491名專業人員及177名支援人員。專業職級有69個空缺，而支援職級已沒有職位空缺<sup>2</sup>。**附錄I**載錄證監會截至2013年3月的組織架構圖。

## 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。

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，將下一個財政年度<sup>3</sup>的收支預算(即預算)呈交行政長官批准。批准證監會預算的權力在1995年轉授予財政司司長。根據《證券及期貨條例》第13(3)條，財政司司長須安排將已依據第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

---

<sup>1</sup> 《證券及期貨條例》附表2第1部第1條。

<sup>2</sup> 來自證券及期貨事務監察委員會2012-13年報的資料。

<sup>3</sup> 《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<sup>4</sup>，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<sup>5</sup>。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

7. 財經事務委員會委員曾分別於2009年2月26日、2010年3月1日、2011年3月7日及28日、2012年2月2日及3月6日及2013年2月4日的會議上<sup>6</sup>討論證監會2009-2010、2010-2011、2011-2012、2012-2013及2013-2014財政年度預算；下文各段綜述委員提出的主要關注事項及意見。

### 儲備金、徵費及費用

8. 在討論證監會由2009-2010至2013-2014財政年度預算期間，委員察悉，證監會繼續持有龐大儲備金，遠多於《證券及期貨條例》所訂的預算營運開支兩倍的門檻<sup>7</sup>；委員促請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，亦有委員建議證監會檢討其儲備金的調撥情況。

9. 關於交易徵費<sup>8</sup>，證監會表示，法例並無硬性規定當儲備金金額達到預算營運開支兩倍的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。證監會曾對徵費率作出檢討，認為市場表現波動，不適宜調減徵費率。事實上，證監會曾於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%<sup>9</sup>。至於

<sup>4</sup> 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、2012年5月23日及2013年5月22日提交立法會會議席上省覽。

<sup>5</sup> 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、2012年6月27日及2013年6月26日提交立法會會議席上省覽。

<sup>6</sup> 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。財經事務委員會亦於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。

<sup>7</sup> 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。

<sup>8</sup> 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。

<sup>9</sup> 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<sup>10</sup>方面，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。

10. 在2012年2月6日舉行的財經事務委員會會議上，委員通過議案，對證監會2012-2013財政年度預算表示非常不滿，要求證監會重新提出預算給事務委員會省覽，然後才呈交財政司司長批准。證監會於2012年3月2日的事務委員會會議上提出2012-2013財政年度經修訂預算，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釐定儲備金的目的和用途應該採取的原則，以及相關評估對證監會的撥款模式會否有任何重大影響。重新評估的結果將於證監會2013-2014財政年度預算中反映。

11. 委員在2013年2月4日的財經事務委員會會議上討論證監會2013-2014財政年度預算時通過議案，要求證監會減低徵費。委員認為證監會不應以已經豁免中介人牌費為理由拒絕考慮減低徵費率，因為該項豁免措施只惠及持牌中介人，而徵費卻是由投資者繳付。此外，亦有委員認為，減低徵費率可減省一般投資者的投資成本，促進證券公司(尤其是中小型證券商)的商機。委員又認為，《證券及期貨條例》第396條的規定所隱含的意思是，儲備金水平相當於預算營運開支兩倍基本上是充裕的，即使減低現時的徵費率，亦不會削弱證監會財政穩健的狀況。

12. 證監會回應時表示，鑒於市況波動，加上市場活動量及每日平均成交金額均低於預期，證監會推算，未來數年證監會將會出現營運赤字。證監會董事局已就減低徵費一事進行詳細討論；考慮到市況不明和營運虧損等因素，證監會董事局的結論是現階段並非減低徵費率的適當時機。證監會承諾在2013年年底前再次就儲備金水平及徵費率作出檢討。此外，政府當局亦指出，當局注意到，徵費乃證監會的主要收入來源，而經過之前兩輪減費之後，現時的徵費率已處於甚低水平。證監會其後對財經事務委員會於2013年2月4日會議席上通過的議案作出書面回應(有關的超連結載於**附錄II**)。扼要而言，證監會承諾將於2013年年底前進一步全面檢討其財政狀況。此外，證監會亦承諾會審視建議，給予更多直接財政資助以幫助投資者及中介人，包括投資者教育中心及香港證券及投資學會。

---

<sup>10</sup> 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。

13. 有委員詢問，鑒於證監會的儲備金已超逾該會年度開支的兩倍，證監會若不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，證監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。財經事務委員會法律顧問曾於2012年3月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**。

14. 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。證監會表示，證監會2013-2014年度財政預算已提撥5,120萬元作為投資者教育中心的經費，以提供全面的投資者教育課程，增進公眾的金融知識，亦為金融糾紛調解中心<sup>11</sup>撥款350萬元，協助金融機構與客戶之間藉着調解和仲裁的方式解決金錢爭議。

### 儲備基金的投資

15. 在討論證監會2010-2011、2011-2012及2012-2013財政年度預算期間，委員對儲備金的投資回報相對偏低表示關注，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。

16. 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。證監會曾就該會儲備金的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)向政府提出建議。

17. 委員討論證監會2013-2014財政年度預算時曾查詢有關證監會收入及負責管理投資團隊的詳細資料；證監會回應委員有關查詢時表示，證監會設有投資委員會，負責的職務包括改善投資回報。證監會亦指出，證監會的資產投資由內部職員負責管理，並徵詢外間投資顧問的意見；證監會沒有把盈餘存放於外匯基金由香港金融管理局作出投資。

---

<sup>11</sup> 投資者教育中心於2012年11月成立，是證監會的附屬機構。金融糾紛調解中心於2011年11月以擔保有限公司形式成立，屬一所非牟利機構。

## 人員編制事宜

### *職員的薪酬福利條件*

18. 財經事務委員會討論證監會2009-2010及2010-2011財政年度預算時，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，須確保所提供的薪酬足以吸引和挽留人才，以執行法定職責。把證監會人員的薪酬劃分為固定薪酬及浮動薪酬兩個部分，而浮動薪酬與表現掛鈎，是推動員工爭取表現的人力資源管理方法。證監會委聘了獨立顧問進行薪酬調查，以釐定來年的薪酬水平及調整幅度。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，但預計會低於往年。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出評估，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出評估。

### *職員流失及招聘*

20. 在討論證監會2010-2011財政年度預算期間，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，將個別員工的薪酬調整至市場水平。有委員認為，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，證監會的預算經過轄下多個相關委員會審核，並獲得證監會董事局通過。根據獨立顧問向證監會薪酬委員會提交的報告，證監會內有相當數目表現優秀的職員，其薪酬遠低於或僅處於市場水平。環球金融危機期間，多家投資銀行曾經裁員，但被裁減的銀行職員大部分為交易員，並非從事市場規管工作，因此，證監會須與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，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. 委員審議證監會2011-2012財政年度預算時，對證監會職員流失率偏高的情況表示關注。在2010年，證監會初級及中級職員的流失率高達25%。委員討論證監會2013-2014財政年度預算時又詢問，證監會在招聘優質員工(尤其是執法人員方面)有否遇到困難。委員亦關注到證監會的人手是否足以應付日益增加的個案數量，以及能否實踐在特定時限內完成調查個案工作的承諾。

22. 關於員工流失率偏高的問題，證監會指出，證監會一直密切監察員工流失的情況，並在適當時候每年檢討員工的薪酬福利條件。至於招聘員工方面的困難，證監會承認在挽留及招聘員工方面確有困難，尤其在挽留及招聘法律服務、合規及執法等方面的員工，因為金融服務業亦在積極爭取這些專才，這方面的競爭十分激烈，而且私營界別所提供的薪酬福利條件亦更加優厚。證監會管理層曾與薪酬顧問討論招聘策略，以期在市場薪酬水平、任職證監會的獨有職業獎勵及可持續預算案各方面的考慮取得平衡。此外，證監會又指出，須處理的個案數目不斷增加，個案性質亦更趨複雜，令證監會的執法團隊承受非常巨大的壓力。

#### *職員借調／實習安排*

23. 財經事務委員會討論證監會2010-2011及2011-2012財政年度預算時，部分委員認為當局應安排政府人員到證監會實習，以豐富他們在市場規管工作方面的經驗。政府當局及證監會表示，已有一名高級政務主任借調到證監會，另有兩名證監會人員透過實習計劃獲安排在財經事務及庫務局工作。證監會與內地對口單位之間，亦設有職員實習的安排。

#### 規管及執法工作

24. 在討論證監會2011-2012財政年度預算時，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和展開執法工作。他們詢問，證監會會否與警方合作，針對沒有透過和解安排解決的個案作出調查，並在適當時候採取檢控行動。他們又強調，證監會有必要提高其運作透明度。

25. 對於委員關注到由上而下的方式的問題，證監會回應時表示，大部分投資者選擇接受回購款項，若非採用由上而下的方式以

致未能與銀行達成和解協議，對這些投資者並不公平。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，是較理想的解決辦法，更勝於由證監會繼續花時間調查個別個案，而投資者卻不知道自己能否取回任何款項。關於調查投訴方面，證監會表示，在適當情況下，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達到根據《證券及期貨條例》提出刑事檢控的門檻的證據。關於證監會運作透明度的問題，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日常的新聞稿內提供證監會工作的統計數字，以及有關執法和檢控行動的詳情。在完調查成前，證監會不會披露個案的詳細內容。

26. 財經事務委員會討論證監會2013-2014財政年度預算期間，有委員建議證監會在擬訂中介人監管規例及指引時，應平衡中小型證券商與大行的利益。有委員表示，《證券及期貨(財政資源)規則》不論證券商規模大小施加劃一規定，他質疑此舉是否公平，並建議當局應以中小型證券經紀行的業務是否有利可圖作為考慮因素，對《證券及期貨(財政資源)規則》作出檢討。證監會回應時表示，證監會的原則是公平公正地執行規管工作，為所有中介人創造公平的競爭環境。證監會的中介團體監察科及發牌科正在進行合併，合併後的部門行政總監將會負責就中介人的規管規例(包括《證券及期貨(財政資源)規則》)作出全面檢討。

27. 財經事務委員會注意到，證監會分別在2012-2013及2013-2014財政年度預算中要求為其政策、中國事務及投資產品部新增12個及9個職位。該部的職責之一，是審批發行新款投資產品(例如與投資相連的保險產品)的申請。委員討論證監會2013-2014財政年度預算期間轉達保險業的關注，認為證監會審核投資相連保險產品的申請時需時過久，他們促請證監會在適當情況下精簡並劃一審核程序，以及加強培訓新入職員工，提升他們辦理有關申請的效率。證監會回應時表示，證監會近期一直與香港投資基金公會交流意見，以提高辦理投資相連保險產品申請的效率。辦理申請所需時間須考慮到有關產品的複雜程度，以及有需要確保為投資者提供充分保障。



## 辦公地方

28. 在討論證監會2011-2012、2012-2013及2013-2014財政年度預算期間，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，以期把證監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。委員亦對分別於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表示關注。委員對作為監管機構的證監會應否以儲備金自置辦事處一事意見不一，但同意證監會的辦事處不應奢華。

29. 證監會回應時表示，作為證券市場的監管機構，證監會應設於金融區中心，以便高效率地履行職能。證監會補充，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。證監會表示，購置辦公地方是證監會使用其儲備金的方案之一，但證監會向委員保證，證監會不打算購置辦公室物業作投資用途。在有關證監會2013-2014財政年度預算的討論中，證監會表示，鑒於證監會現時位於長江集團中心的辦事處的租約尚有至少5年才到期，證監會決定暫時不會自置辦事處。

## 在立法會會議上進行的討論

30. 在2013年10月23日的立法會會議席上，議員通過由張宇人議員動議並經張華峰議員及郭榮鏗議員修正的"檢討證券及期貨事務監察委員會的職能"議案，促請政府檢討證監會的刑事及非刑事的調查、執法及檢控工作安排；要求證監會在處理刑事檢控工作時必須遵守《檢控守則》，並讓律政司對證監會的刑事檢控工作有足夠的監督。該項議案辯論的詳細內容，以及政府當局提供的進度報告的超連結載於**附錄II**。

## **最近發展**

31. 證監會及政府當局將於2014年2月7日的財經事務委員會會議上向事務委員會簡介證監會2014-2015財政年度的預算。

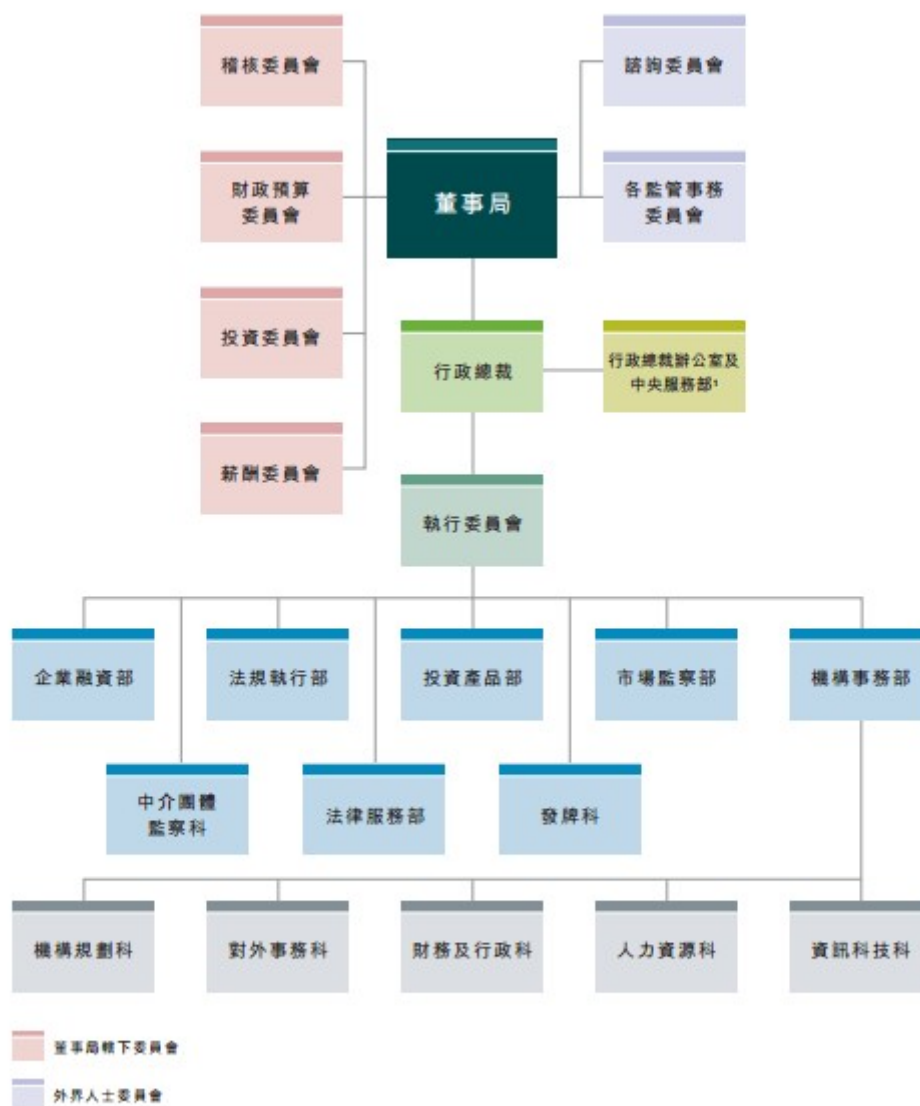
## 相關文件

32. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2014年2月5日

## 證券及期貨事務監察委員會的組織架構

### 組織架構



\* 行政總裁辦公室及中央服務部包括行政總裁辦公室、秘書處、國際及中國事務、風險及策略、新聞組。

## 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	<a href="#">政府當局的文件</a> (立法會CB(1)854/08-09(04)號文件)  <a href="#">會議紀要</a> (立法會CB(1)1386/08-09號文件)  <a href="#">證監會的跟進文件</a> (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	<a href="#">政府當局的文件</a> (立法會CB(1)1213/09-10(02)號文件)  <a href="#">會議紀要</a> (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	<a href="#">政府當局的文件</a> (立法會CB(1)1458/10-11(03)號文件)  <a href="#">會議紀要</a> (立法會CB(1)2037/10-11號文件)
2011年3月28日		<a href="#">會議紀要</a> (立法會CB(1)2478/10-11號文件)  <a href="#">證監會的跟進文件</a> (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	<a href="#">政府當局的文件</a> (立法會CB(1)959/11-12(03)號文件)  <a href="#">會議紀要</a> (立法會CB(1)1417/11-12號文件)  <a href="#">跟進文件</a> (立法會CB(1)1147/11-12(04)號文件)

日期	事件	文件／會議紀要
2012年3月2日		<a href="#">政府當局的文件</a> (立法會CB(1)1147/11-12(04)號文件)  <a href="#">會議紀要</a> (立法會CB(1)1871/11-12號文件)  <a href="#">跟進文件</a> (立法會LS50/11-12號文件)
2013年2月4日	財經事務委員會 討論證監會 2013-2014年度 的建議預算	<a href="#">政府當局的文件</a> (立法會CB(1)484/12-13(07)號文件)  <a href="#">會議紀要</a> (立法會CB(1)930/12-13號文件)  <a href="#">跟進文件</a> (立法會CB(1)684/12-13(02)號文件)
2013年6月26日	證監會 2012-13 年報提交立法 會會議席上 省覽	<a href="#">2012-13年報</a>
2013年10月23日	立法會通過 "檢討證券及期 貨事務監察委 員會的職能"的 議案	<a href="#">議事錄</a>  <a href="#">已獲通過的議案措辭</a>  <a href="#">進度報告</a>