

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)445/14-15(06)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2015年2月2日的會議

證券及期貨事務監察委員會周年預算 最新背景資料簡介

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2014-2015年度這6個財政年度的建議預算時委員提出的主要關注事項和意見。

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》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。截至2014年3月31日，證監會的實際職員人數為753人，當中包括571名專業人員及182名支援人員。**附錄I**載錄證監會截至2014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，其經費來自交易徵費及向市場中介人收取的費用及收費，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²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6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³，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⁴。根據慣例，證監會及政府當局會在該年2月或3月向財經事務委員會簡介證監會的建議預算及擬於下一財政年度推行的其他主要措施。

¹ 《證券及期貨條例》附表2第1部第1條。

² 《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。

³ 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、2013年5月22日及2014年5月28日提交立法會會議席上省覽。

⁴ 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、2013年6月26日及2014年6月25日提交立法會會議席上省覽。

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、2013年2月4日及2014年2月7日的會議上⁵討論證監會2009-2010、2010-2011、2011-2012、2012-2013、2013-2014及2014-2015財政年度建議預算；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財政年度建議預算期間，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⁶；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⁷，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。經檢討後，證監會認為市場表現波動，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%⁸。至於發牌費用⁹方面，證監會表示，該會採取收回全部成本的原則。證監會曾將2009年4月1日起的一年牌照年費給予一次過豁免。

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財政年度建議預算表示非常不滿，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

⁵ 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財政年度的建議預算。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財政年度的建議預算。

⁶ 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。

⁷ 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。

⁸ 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。

⁹ 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。

2012-2013財政年度經修訂建議預算，當中包括由2012年4月1日開始，給予為期兩年的牌照年費寬免，並將徵費率維持不變。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。

11. 委員在討論證監會2013-2014財政年度建議預算時通過議案，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，減低證監會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。為釋除委員疑慮，證監會承諾於2013年年底前進一步全面檢討其財政狀況，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和香港證券及投資學會。

12. 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。政府當局對此表示，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**。

13. 在2014年2月7日的財經事務委員會會議上，委員察悉證監會於2014-2015財政年度建議預算中建議將徵費率下調10%(由2014年10月1日起)¹⁰，並由2014年4月1日起延長牌照年費寬免期兩年。然而，由於本地市場成交量波動不一，加上規管成本料會增加，證監會在未來數年將會繼續出現營運虧損。證監會指出，假如證監會的儲備減少至每年預算營運開支兩倍的水平，徵費率或有需要調高，以確保證監會財政穩健。

14. 委員歡迎證監會提出減低徵費率，以及延長寬免年度牌費的期限的建議，但部分委員認為，證監會尚有空間將徵費率進一步調減，因為證監會預測的證券市場每日平均成交額過於保守。該等委員促請證監會每年繼續因應該會的財政狀況檢討徵費率。由於證監會有需要時可尋求立法會批准增加徵費率

¹⁰ 新徵費率其後在《2014年證券及期貨(徵費)(修訂)令》制定後，於2014年11月1日生效。

以應付其營運開支，該等委員認為證監會不應繼續徵收徵費，令儲備金維持在每年營運開支3倍或以上。

儲備基金的投資

15. 在討論證監會2010-2011、2011-2012及2012-2013財政年度建議預算期間，委員對證監會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財政年度建議預算時，證監會回應委員曾查詢有關證監會的投資收入及負責管理證監會儲備的團隊的詳細資料時表示，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。

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財政年度建議預算時，部分委員表示，鑒於當時經濟下滑，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。

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。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. 委員審議證監會2011-2012財政年度建議預算時，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達25%。委員討論證監會2013-2014財政年度建議預算時又詢問，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有否足夠人手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。

21. 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回報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。

增加職位及專業顧問費用

22. 在討論證監會2014-2015財政年度建議預算期間，委員察悉並關注到證監會增加人事費用17.8%(以開設51個職位)和增加專業顧問及其他費用14.8%的建議。部分委員質疑增加上述項目的開支，是否為了消耗證監會龐大的儲備金。部分其他委員關注到，證監會大幅增加人手，代表對中介人加緊作出監察，令到證券業由於需要遵守規定以致加重負擔，尤其加重經營環境日益困難的中小型企業(下稱"中小企")的負擔。委員提出告誡，表示證監會應在加強市場規管與發展金融服務業兩者之間取得適當平衡。委員亦建議，證監會應增撥資源，加強規管上市公司，並加快處理牌照及認可的申請。

23. 證監會強調，該會在調配資源方面十分審慎，證監會的預算亦受到公眾及立法會監察。在2014-2015財政年度預算中提出增加人手的建議，旨在應付特定項目或面前的挑戰，包括令證監會執法過程更有效率、改善證監會對香港證券交易所監察的方法，以及更積極規管上市公司。證監會向委員保證，證監會會考慮持牌法團對市場構成的潛在風險，對所有持牌法團(不論其規模如何)一律採取同一規管方式。證監會明白，引入新規

則或規定無可避免會令業界的合規成本有所增加，但實際上，保障投資者的措施與市場發展之間理應不會互相衝突。證監會實施新的規管要求前，亦會徵詢業界意見。

24. 關於在2014-2015財政年度建議預算中增加專業顧問及其他費用一事，證監會解釋，有關增幅主要來自外聘專業顧問費用及法律費用。證監會工作的數量及複雜程度均大幅上升，因此對外聘專業顧問服務需求殷切，特別是當該會需要特殊的專業知識以履行該會的監管職能時，情況尤甚，例如需要在提起法律程序時外聘大律師、在進行調查時外聘會計師，或外聘顧問就系統技術提供意見。

規管及執法工作

25. 財經事務委員會討論證監會2013-2014財政年度建議預算期間，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。有委員關注到《證券及期貨(財政資源)規則》對所有證券商不論其規模大小均施加劃一規定的做法是否公平。委員促請證監會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。

26. 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。證監會表示，該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. 在討論證監會2014-2015財政年度建議預算期間，部分委員關注到，證監會與香港交易及結算所有限公司(下稱"香港交易所")之間對上市公司作出規管的工作分工有欠清晰，以致在監管工作方面出現重疊或缺口。證監會解釋，香港交易所對上市公司的監管職能關乎《上市規則》的執行，而證監會則根據《證券及期貨條例》監管包括上市公司在內的整個證券及期貨市場。證監會與香港交易所的監管工作取向不同，雙方亦會持續作出協調，有助確保兩者在監管工作方面沒有出現重疊／缺口。證監會其後提供文件，詳細解釋證監會與香港交易所的工作分工，該份文件的超連結載於**附錄II**。

培訓措施

28. 在討論證監會2014-2015財政年度建議預算期間，部分委員察悉證監會預留2,000萬元作為培訓經費。有委員建議，有關資源應以協助中小企提高競爭力作為目標，協助中小企面對全球監管改革及金融產品日新月異所帶來的挑戰，以及在迅速擴展的金融服務業中把握商機。

29. 證監會解釋，有關的經費將主要用以提供培訓，令中介人對新金融產品及最新規管要求有更加深入的了解。由於大型金融機構一般有撥出資源為市場人士作出內部培訓，預期建議的培訓主要會令中小企受惠。

辦公地方

30. 在討論證監會2011-2012、2012-2013及2013-2014財政年度建議預算期間，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。委員察悉，在審議證監會2014-2015財政年度建議預算時，政府當局建議證監會考慮把部分儲備撥作購置寫字樓之用，作為一項確保該會能穩妥無虞地提供服務，不受經濟周期影響的長遠措施。

31. 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，但證監會指出，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財政年度建議預算的討論中，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為期至少5年，證監會決定暫時不會自置辦事處。

最近發展

32. 證監會及政府當局將於2015年2月2日的財經事務委員會會議上向事務委員會簡介證監會2015-2016財政年度的建議預算。

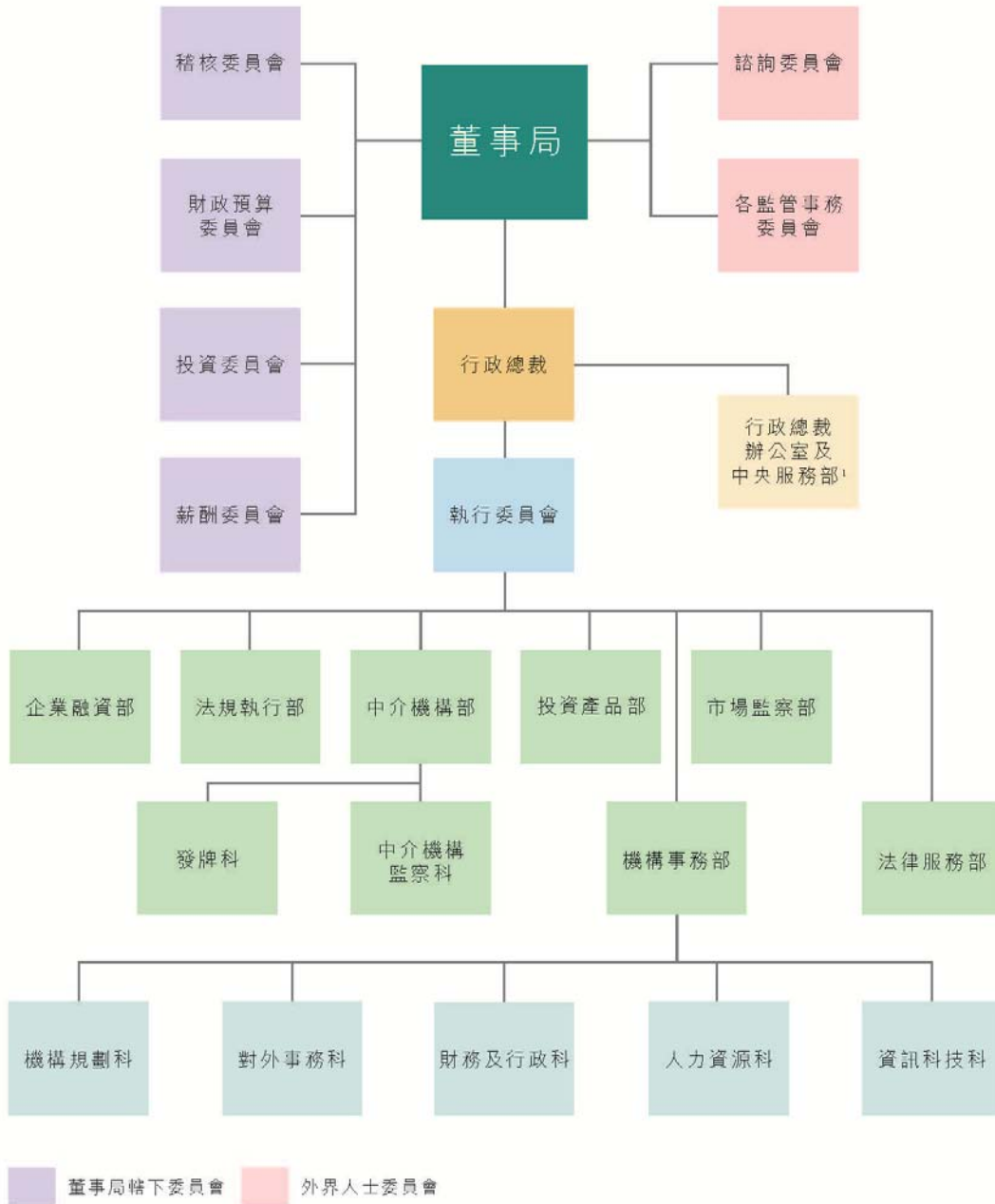
相關文件

33. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2015年1月28日

證券及期貨事務監察委員會的組織架構

組織架構



¹ 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 財政 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 財政 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 財政 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 財政 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)

日期	事件	文件／會議紀要
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)
2013年2月4日	財經事務委員會 討論證監會 2013-2014 財政 年度的建議預算	政府當局的文件 (立法會CB(1)484/12-13(07)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)930/12-13號文件) 跟進文件 (立法會CB(1)684/12-13(02)號文件)
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	議事錄 已獲通過的議案措辭 進度報告
2014年2月7日	財經事務委員會 討論證監會 2014-2015 財政 年度的建議預算	政府當局的文件 (立法會CB(1)804/13-14(04)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)1658/13-14號文件) 跟進文件 (立法會CB(1)1039/13-14(02)號文件)
2014年6月25日	證監會 2013-14 年報提交立法會 會議席上省覽	2013-14年報