

二零一五年十二月七日

討論文件

## 立法會財經事務委員會

### 在財經事務及庫務局財經事務科 開設一個首長級丙級政務官常額職位 以推行促進與內地金融合作的措施 並履行加強金融規管和維持金融體系穩定的國際承諾

## 目的

我們建議，由二零一六年四月十三日起，或由取得財務委員會批准後即時起(以較遲者為準)，在財經事務及庫務局財經事務科開設一個首長級丙級政務官常額職位，職銜為財經事務及庫務局首席助理秘書長(財經事務)國際及內地事務，負責：

- (a) 繼續推動離岸人民幣業務的發展，以鞏固香港的全球離岸人民幣業務樞紐地位；
- (b) 推行《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》(《安排》)和其他合作平台的相關措施，以促進香港與內地的金融合作；以及
- (c) 統籌香港為履行符合國際標準的承諾而訂立政策和法例的工作，包括設立適用於金融機構的有效處置機制。

本文件旨在徵詢委員的意見。

## 背景

2. 該首長級丙級政務官編外職位隸屬於財經事務科國際及內地事務組，職銜為首席助理秘書長(財經事務)國際及內地事務，會在二零一六年四月十三日到期撤銷。我們必須繼續為國際及內地事務組提供支援，以推行載列於上文第 1 段的各項工作。

3. 首席助理秘書長(財經事務)國際及內地事務一職最初在二零一二年四月以編外職位形式開設，為期兩年。開設有關職位旨在委派首長級人員專責督導和支援加強香港與內地金融合作的工作；統籌與實施中央政府的措施有關的事宜；以及推動香港離岸人民幣業務的發展。香港在二零一三年年底已成為全球規模最大的離岸人民幣業務樞紐，擁有全球最大的離岸人民幣資金池。透過推行《安排》及其他合作平台的相關措施，香港與內地在國家及地區層面的金融合作也更趨緊密。為了鞏固這些工作，並開拓因人民幣國際化及內地資本市場自由化所帶來的商機，該編外職位的開設期由二零一四年四月起延長兩年。

4. 在這段期間，國際間在加強金融規管方面有重大發展。作為國際金融中心，香港需要回應二十國集團和金融穩定理事會所訂的國際承諾。因此，首席助理秘書長(財經事務)國際及內地事務的工作範疇也因應金融規管有所加強而擴大，須兼顧監督訂立相關政策和法例的工作，包括為本港的金融機構設立處置機制。過去兩年，有關當局進行了兩輪公眾諮詢，先後在二零一四及二零一五年徵詢公眾對擬議處置機制的意見。其後有關當局在二零一五年十月九日發表諮詢回應。

5. 對於是否有必要長期保留國際及內地事務組和首席助理秘書長(財經事務)國際及內地事務一職，財經事務科已詳加考慮。鑑於香港加強與內地的金融合作和建立離岸人民幣業務中心令工作量激增；《金融機構(處置機制)條例草案》內容複雜，工作時間表也相當緊迫；加上香港要配合國際間金融服務的發展，實有必要保留國際及內地事務組，以及把首席助理秘書長(財經事務)國際及內地事務這個編外職位轉為常額職位；以使相關首長級人員可專責督導相關工作，並就政策事宜提供意見，確保這些持續進行的工作能夠順利推行。首席助理秘書長(財經事務)國際及內地事務轄下有四名人員為其提供支援，包括高級政務主任、一級行政主任、一級私人秘書和助理文書主任，其中高級政務主任、一級行政主任和一級私人秘書的職位都是當局運用轉授權力開設的有時限職位，會在二零一六年四月一日到期撤銷。

## 理 據

### 發展香港成為全球離岸人民幣業務樞紐

6. 人民幣在跨境貿易中的用途日趨廣泛，加上內地相關部委大力支持，香港的離岸人民幣業務近年迅速增長，由過往只提供傳統的人民幣銀行服務，發展成為現時全球規模最大的離岸人民幣業務樞紐。近幾年，人民幣資金的跨境流通和應用途徑不斷擴闊，各項證券組合投資計劃(例如人民幣合格境外機構投資者計劃、滬港通以至近期的基金互認安排)相繼推出和擴展，都加強了香港首要離岸人民幣業務樞紐的地位。

7. 最近，中央政府在十一月頒布《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》，確認香港會在下一個五年計劃(即二零一六至二零二零年)中，繼續發揮推動人民幣國際化的重要作用。此外，隨着內地金融改革持續，人民幣資金於在岸和離岸市場之間定會更廣泛流通，為香港開創更多機遇。因此，我們必須繼續致力推廣香港的離岸人民幣業務，鞏固香港作為全球樞紐的競爭優勢。

8. “一帶一路”這項重要的國家戰略，也會為香港的離岸人民幣業務帶來不少機遇。作為全球離岸人民幣業務樞紐，香港具備最有利的條件，可滿足區內對人民幣貿易結算交易、融資和資金管理等服務需求。我們必須加以向“一帶一路”沿線經濟體推廣香港的人民幣平台及服務，而財經事務及庫務局也須為支持香港為推動這項嶄新發展策略而作出參與和貢獻。

9. 與此同時，隨着人民幣更趨國際化，近年愈來愈多國際金融中心(例如倫敦和新加坡)在離岸人民幣業務方面有顯著發展。為了鞏固我們的全球離岸人民幣業務樞紐地位，我們必須更着力推廣香港的人民幣基建和融資平台，並提供更多人民幣服務和投資產品供各地的投資者選擇。

10. 就此，我們會繼續：

- (i) 與內地相關部委就政策事宜保持溝通，以期把握先機，從而促進人民幣資金的跨境使用和流通，並推動香港人民幣平台的蓬勃發展，拓展更加多元的業務和更多創新的產品；
- (ii) 優化市場基建和鞏固金融平台，以為現有及準市場使用者提供便利；以及
- (iii) 向海外的金融機構、公司及個人推廣香港的人民幣融資平台和服務。香港是全球的人民幣流動資金及融資業務樞紐，這項條件有利於香港把人民幣存款(包括客戶存款和巨額存款)導向世界其他地方的法團和金融機構。

#### *透過《安排》及其他合作平台推展與內地的金融合作*

11. 隨着內地相關部委持續開放資本市場，我們與內地的金融合作在深度和廣度上都日見緊密。透過《安排》及其他覆蓋上海、廣東及深圳(包括前海)、福建等地的地區合作平台，香港的金融服務業進入內地市場，已取得不少進展。

12. 內地相關部委致力開放金融市場，並繼續推行經濟金融改革。就此，內地推出的其中一項政策措施，是在二零一五年年底前，基本實現內地與香港服務貿易自由化。國際及內地事務組須就透過《安排》推行自由化措施的事宜執行監察工作、參與相關討論，以及統籌向金融監管機構和業界相關人士收集意見的工作，以協助香港的金融服務業進一步開拓內地市場。

13. 在香港與內地省市的金融合作方面，我們會繼續以現有的合作平台為基礎，在有共同利益的範疇上加強合作，謀求互惠互利。就此，國際及內地事務組須繼續安排每年與廣東和上海對口單位的會議，並為實施進一步推動金融合作的措施而籌謀策劃；涉及的工作繁多，其中包括舉辦論壇，讓內地和香港業界交流意見，開拓合作機會。舉例來說，我們自二零一三年起為粵港證券業界舉辦交流會，有關活動一直廣受兩地的業界人士歡迎。就滬港金融合作而言，我們會繼續各項工作，包括舉辦滬港金融專業大學本科生交流及考察計劃；該計劃在二零一二年首辦，提供機會讓參加學生加深對兩地金融監管制度、金

融市場運作和金融機構工作環境的認識，成效理想。至於與深圳、福建和台灣等其他地區的金融合作方面，國際及內地事務組還須繼續就如何進一步推動與這些地區的金融合作提出政策建議。

14. 二零一三年九月，上海率先設立自由貿易區(自貿區)，其後，廣東、福建和天津也在二零一五年四月分別設立了自貿區，為香港的金融服務業帶來更多商機。我們須密切注視自貿區的發展，並與內地相關部委保持緊密聯繫，以期把握自貿區最新發展所帶來的機遇。

#### *建立有效的跨界別處置機制以處理金融危機時金融機構面臨倒閉的問題*

15. 金融危機在二零零七至零八年爆發後，多個國際金融中心都承諾按照二十國集團的議程，推行一系列規管改革措施，提高全球金融體系抵禦衝擊的能力，使其更加穩定。其中一項措施，是建立有效的處置機制，以處理金融危機時具系統重要性金融機構面臨倒閉的問題。

16. 金融穩定理事會在二零一一年十一月發表(二零一四年十月重發)《有效的金融機構處置機制主要元素》(《主要元素》)。《主要元素》其後獲得金融穩定理事會全體會議採納，並獲得二十國集團領袖支持，成為有效處置機制的國際標準。香港是國際金融中心，有責任履行有關規定，以便賦予金融監管機構在有需要時，可有效地處置瀕臨倒閉的金融機構，避免金融體系受到嚴重干擾，又同時保障香港的納稅人。

17. 設立處置機制的工作時間表十分緊迫，相關的政策制訂和立法工作如期進行，進展良好。有關當局在二零一四年和二零一五年進行了兩輪公眾諮詢，其後在二零一五年十月九日公布各界對第二輪公眾諮詢的回應。蒐集所得的意見和回應顯示，各界廣泛贊成為香港的金融機構設立單一跨界別處置機制的建議，減少金融機構不可持續經營時對香港金融體系的穩定及有效運作構成的威脅。我們會在二零一五年十二月初把《金融機構(處置機制)條例草案》提交立法會審議，期望該條例草案可在本立法年度完結前獲得通過。

18. 然而，我們的工作不會在該條例草案通過成為法例後終止。由於國際間仍在為如何實施新國際標準的某些要求制訂指引，我們需要在

該條例草案通過成為法例後，以附屬法例的形式訂明處置機制的施行細則和技術細節，包括如何支援或確認境外處置行動，以及訂立金融機構吸收虧損能力的規定等。此外，我們還須在實務守則內訂明某些安排，以期向有關行業和人士清楚解釋處置機制如何運作。由於這是新設的機制，我們須舉辦宣傳活動，並與業界保持溝通，以確保相關人士清楚該條例草案通過成為法例後向其施加的責任和為其提供的保障。

#### *財經事務方面的其他相關國際發展概況*

19. 此外，香港一直密切注意二十國集團對加強財務監察及規管事宜的討論，並實施適用於香港的建議。鑑於國際對金融規管要求的發展，以及需要實施二十國集團及其他國際規管組織在進一步磋商後推出的措施，預料相關工作會有增無減。我們也預期，隨着各個司法管轄區開始把國際要求納入當地的金融體系，日後跨境合作將更見頻繁。在這個過程中，我們會特別留意是否有需要徵詢市場的意見，並考慮本地的情況。國際及內地事務組有需要繼續監督和處理該等事宜。

#### *開設首席助理秘書長(財經事務)國際及內地事務的職位*

20. 鑑於上述措施並非指日可成，而是長遠的工作，因此必須保留國際及內地事務組，並把首席助理秘書長(財經事務)國際及內地事務這個編外職位轉為常額職位，以確保有首長級人員專責督導相關工作，並就政策事宜提供意見，使上述措施和工作得以順利推行。由於推動香港離岸人民幣業務發展和香港與內地的金融合作攸關重要，立法會財經事務委員會在二零一三年十一月討論保留首席助理秘書長(財經事務)國際及內地事務一職的建議時，也認為把該職位轉為常額職位的理據充分。此外，立法會人事編制小組委員會在二零一三年十二月商討延長該職位開設期的建議時，委員也提議政府考慮是否有需要成立常設的專責隊伍，以處理與內地的金融合作事宜。該職位的建議職責說明載於附件 A。

## 非首長級人員的支援

21. 擬議的首席助理秘書長(財經事務)國際及內地事務常額職位，會繼續由一組共四名非首長級人員支援，包括高級政務主任、一級行政主任、一級私人秘書和助理文書主任。除助理文書主任的職位外，高級政務主任、一級行政主任和一級私人秘書三個職位都是有時限職位，會在二零一六年四月一日到期撤銷。當局會行使轉授權力，在開設首席助理秘書長(財經事務)國際及內地事務的常額職位時，一併開設其他常額職位。

## 曾考慮的其他方法

22. 我們曾考慮，可否在首席助理秘書長(財經事務)國際及內地事務的職位到期撤銷後，安排財經事務科其他人員兼顧該職位的職務。目前，財經事務科有八名首席助理秘書長，分別負責監督不同的政策範疇，包括證券及期貨、銀行、保險、強制性公積金、打擊洗錢、會計、破產，以及其他與公司有關的事宜，當中有三個首席助理秘書長職位(包括現建議開設的首席助理秘書長(財經事務)國際及內地事務職位)是有時限職位。

23. 我們所得結論是，各首席助理秘書長都肩負重任，要分別推行各項與香港金融服務業發展的政策措施和立法相關工作，無法兼顧首席助理秘書長(財經事務)國際及內地事務的職務。財經事務科現行和擬議的組織圖載於附件 B，而科內其他首席助理秘書長的現有職責說明則載於附件 C。

## 對財政的影響

24. 按薪級中點估計，建議開設的首長級丙級政務官常額職位所需增加的年薪開支為 1,973,400 元，而所需增加的每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)則為 2,780,000 元。

25. 上文第 21 段提到，首席助理秘書長(財經事務)國際及內地事務會由四個非首長級的公務員職位支援。按薪級中點估計，該四個職位

所需的年薪總開支為 2,624,700 元，而所需的每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)則為 3,786,000 元。

26. 我們會在二零一六至一七年度的預算草案中預留足夠款項，以支付這項建議的開支。

## **徵詢意見**

27. 請委員就上述建議提出意見。在徵詢委員意見後，我們會請人事編制小組委員會推薦上述建議，並徵求財務委員會批准。

**財經事務及庫務局**

**財經事務科**

**二零一五年十一月**

**財經事務及庫務局首席助理秘書長  
(財經事務)國際及內地事務  
擬議職責說明**

**職級：**首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)

**直屬上司：**財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)1

**主要職務和職責：**

1. 為鞏固並提升香港的全球離岸人民幣業務樞紐地位，擬備政策措施和協調相關事宜；
2. 為促進香港與內地的金融合作，擬備政策措施和協調相關事宜；
3. 安排政府高層官員訪問內地相關部委及與有關人員會面，並舉辦研討會和路演等；
4. 監督香港為履行符合國際標準的承諾而訂立政策和法例的工作，包括設立適用於金融機構的有效處置機制；
5. 處理與金融服務有關的其他國際事務；以及
6. 執行上司所指派的其他工作。

財經事務及庫務局(財經事務科)組織圖

財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)  
 (首長級甲一級政務官)  
 (首長級薪級第 8 點)



— 建議開設的首長級常額職位

\* — 有時限職位，會在二零一六年十二月三十一日到期撤銷。

\*\* — 有時限職位，會在二零一七年十二月三十一日到期撤銷。

## 財經事務科各首席助理秘書長(財經事務)的職責說明

### 首席助理秘書長(財經事務)1

負責處理有關證券及期貨市場規管、資產管理、投資者保障及教育的政策和立法事宜，監督證券及期貨事務監察委員會(證監會)、統籌有關市場失當行為審裁處和證券及期貨事務上訴審裁處的事宜，以及為證監會程序覆檢委員會提供支援。

### 首席助理秘書長(財經事務)2

負責處理與股票期貨交易所及其結算所有關的政策和立法事宜；執行與市場發展措施有關的工作，包括香港和內地市場互聯互通和基金銷售平台的事宜；以及推行場外衍生工具市場的規管措施。

### 首席助理秘書長(財經事務)3

負責處理與強制性公積金計劃及其他退休計劃有關的政策和立法事宜，同時處理與政府統計處有關的內務管理事宜。

### 首席助理秘書長(財經事務)4

負責處理與會計業和公司破產制度有關的政策及立法事宜，以及與財務匯報局和香港會計師公會聯絡。

### 首席助理秘書長(財經事務)5

負責處理與銀行、債券市場發展、伊斯蘭金融、打擊清洗黑錢和企業財資中心有關的政策及立法事宜；以及監察有關存款保障計劃、儲值支付工具和支付系統的政策事宜。

## **首席助理秘書長(財經事務)6**

負責處理與公司、信託、放債人和個人破產有關的政策及立法事宜；處理與公司註冊處和破產管理署有關的內務管理事宜；以及支援其他政策措施，包括協助推廣金融科技和發展飛機租賃業務，並支持香港參與亞洲基礎設施投資銀行。

## **首席助理秘書長(財經事務)特別職務**

負責處理與保險業有關的政策及立法事宜，包括在設立獨立保險業監管局、保單持有人保障基金和為審慎監管保險人而引入風險為本資本框架時，監察相關的立法工作和行政程序。