

二零一六年三月二十二日
討論文件

立法會財經事務委員會

保留財經事務及庫務局財經事務科的兩個首長級編外職位
以領導有關核數師監管制度改革、企業拯救程序、
放債人及相關中介活動、《公司條例》、金融科技及
亞洲基礎設施投資銀行的政策及立法工作

目的

本文件徵詢委員對以下建議的意見：

- (a) 保留財經事務及庫務局財經事務科一個首長級乙級政務官(首長級薪級第 3 點)編外職位；以及
- (b) 保留財經事務及庫務局財經事務科一個首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)編外職位，

為期兩年，由二零一七年一月一日起，至二零一八年十二月三十一日止，以推行有關核數師監管制度改革、設立新的法定企業拯救程序和檢討《公司條例》(第 622 章)的立法工作，以及處理與放債業務有關的財務中介等其他政策事宜。

背景

現有編外職位

2. 目前，財經事務科一名屬首長級乙級政務官編外職位¹(職銜為副秘書長(財經事務)3)的人員負責領導上述工作。該名人員還負責其他職務，包括監督與會計界、公司破產和個人破產、公司、信託及放債人相關的政策事宜。他屬下包括一名首長級丙級政務官編外職位

¹ 財務委員會(財委會)在二零零六年一月批准開設該職位，並先後在二零一零年五月、二零一二年四月和二零一四年六月批准延長該職位的開設期。

人員²(職銜為首席助理秘書長(財經事務)6)，負責處理《公司條例》的相關政策事宜和與放債業務有關的財務中介的事宜。首席助理秘書長(財經事務)6也負責處理有關金融科技和亞洲基礎設施投資銀行(亞投行)的政策措施。

理據

3. 副秘書長(財經事務)3和首席助理秘書長(財經事務)6這兩個編外職位會在二零一七年一月一日到期撤銷。政府在檢討這兩個職位的運作需要後，認為有必要將之保留，為下文第4至21段所述的各項工作提供適當的高層次政策指導和建議。

改革上市實體核數師監管制度

4. 由於香港金融市場屬外向型，加上我們務須維持國際和本地投資者對香港資本市場整體金融監管制度的信心，確保核數師監管制度符合國際標準和做法，至為重要。為此，政府已展開改革工作，務求優化香港公眾利益實體核數師³的監管制度。改革工作旨在使財務匯報局成為獨立的核數師監管機構，並賦予該局直接查核、調查和紀律處分公眾利益實體核數師的權力。財務匯報局也會對香港會計師公會(公會)就公眾利益實體核數師進行註冊、制訂專業進修規定和制訂專業道德標準、審計與核證準則的法定職能，作出監察。

5. 這次改革是自二零零六年成立財務匯報局以來最為重要的核數師監管制度改革，其中包括把公會的若干重要監管職能和權力轉交財務匯報局，以及革新公眾利益實體核數師的紀律處分制度。政府已完成優化公眾利益實體核數師監管制度的建議的公眾諮詢工作。立法會財經事務委員會、會計界及其他相關各方都普遍支持改革方向和目標。我們會在擬備修訂條例草案時繼續與相關各方保持溝通。我們的目標是在二零一六至一七立法年度向立法會提交修訂條例草案。

6. 我們預計，在修訂條例草案通過成為法例後的數個月，新舊監管制度的過渡會涉及繁重的準備工作。例如，我們會與財務匯報局

² 財委會在二零零六年一月批准開設該職位，並先後在二零一零年五月、二零一三年三月和二零一四年六月批准延長該職位的開設期。

³ 有關的修訂條例草案會把公眾利益實體定義為在香港上市的實體。

及公會進行三方會議以確保新舊制度順利過渡，以及訂立有助財務匯報局制訂詳細指引及履行其新法定職能所需的安排。

設立新的法定企業拯救程序和訂立在無力償債情況下營商的條文

7. 政府已承諾設立新的法定企業拯救程序和訂立在無力償債情況下營商的條文。企業拯救程序旨在讓遇到短期財政困難的公司扭轉形勢或重整業務，主要的目的是使公司能繼續經營，或盡量挽救公司業務，從而保留職位；不然的話，也力求為債權人取得較公司無力償債而立即清盤的情況為佳的回報。此外，在無力償債情況下營商的條文可就特定情況向公司董事施加民事法律責任；如不訂立這類條文，香港的公司破產制度便欠缺法例以保障與財困公司有業務往來的債權人的利益。因此，盡快設立有效的企業拯救程序和訂立在無力償債情況下營商的條文，對香港至為重要。

8. 根據概括建議，如公司進行企業拯救程序，便須委任獨立的第三方(即臨時監管人)，以暫時接管公司、在指明時限內研究拯救公司的特定方案，以及盡快擬備自願償債安排方案，提交債權人審批。此外，公司須按企業拯救程序的特定進程指標支付未償付的僱員應得款項，以確保僱員得到不遜於他們在公司無力償債而立即清盤的情況所得到的保障。同時，為減少不明確因素，在公司接受臨時監管期間，一切針對公司的法律行動及程序均會受暫止期約束而暫停，有助臨時監管人制訂自願償債安排方案。同時亦會在訂立在無力償債情況下營商的條文方面，為公司董事合理行事訂定合適的保障條文。

9. 在較早前的諮詢中，上述建議得到回應者和立法會財經事務委員會的普遍支持，持份者更強烈要求盡快推行建議，以及早應對日後可能出現的金融危機。財經事務及庫務局在二零一四年進一步推展這方面的工作，在考慮公眾和持份者的意見後，公布一系列有關企業拯救程序和無力償債情況下營商的詳細建議。我們現正與持份者商討有關擬備修訂條例草案的進一步細節。考慮到這項工作的規模和複雜程度，我們的目標是在二零一七／一八年向立法會提交相關的修訂條例草案。

檢討打擊與放債業務有關的不良中介手法的規管及相關安排

10. 我們一直密切監察有關情況，並與警方和放債人註冊處處長⁴

⁴ 放債人註冊處處長現由公司註冊處處長兼任。

緊密合作。警方已加強打擊不良中介手法，並在二零一四年至二零一五年期間，多次採取特別行動。警方至今已拘捕超過 280 人，當中包括涉及經營放債業務或從事與放債業務有關的中介服務的人士。現時可透過不同的條例的條文處理與放債業務有關的不良中介手法。當中《放債人條例》(第 163 章)規定，任何人藉虛假、誤導性或欺騙性陳述，或藉不誠實地隱瞞重要事實，而欺詐地誘使任何人向放債人借款，即屬刑事罪行，違者可被處以罰款和監禁。該條例亦禁止放債人與任何人共謀向借款人收取費用，違者可被處以罰款和監禁。如財務中介公司的行為涉及其他刑事成分，警方也可根據《刑事罪行條例》等現行法例跟進。

11. 為加強保障借款人，我們正與警方緊密溝通，以檢討警方近期的執法經驗。我們現正擬訂更多有助進一步打擊有關的不良中介手法的措施，並會在今年四月向財經事務委員會簡介建議。

12. 副秘書長(財經事務)³ 和首席助理秘書長(財經事務)⁶ 會負責這方面的工作，包括與警方和公司註冊處協調聯繫，與相關各方商討並制訂建議詳情，以及密切監督以確保建議順利推行。這些工作必須由具備足夠政策制定經驗，溝通和監督技巧兼備的首長級人員來處理。

檢討《公司條例》

13. 財經事務及庫務局在二零一三年完成重寫《公司條例》這項重大立法工作，為在香港成立和營運的公司提供現代化法律框架。新的《公司條例》是近年制定的法例中篇幅最長的一條，包含 921 項條文、11 個附表及 12 條附屬法例，由二零一四年三月三日起生效，當中部分新規定由該日起計六個月後落實。實施新的《公司條例》後，香港的競爭力和企業管治水平都有所提高。

14. 財經事務及庫務局正聯同公司註冊處籌備新《公司條例》的檢討工作，過程中會考慮條例的實施經驗和相關各方的意見及建議。我們希望可在大約一年內完成檢討，然後在擬訂改善方案細節時會與相關專業團體及其他相關各方進一步商討。

發展香港為金融科技中心

15. 概括而言，金融科技指在金融服務領域應用資訊及通訊科技。金融機構可藉應用金融科技提升營運及服務效率，而金融科技初創企業也可提供有潛力革新傳統產品及業務流程的方案。香港發展金

融科技，不但有助加強金融服務業的競爭力，還會為金融及其他相關行業的人才及企業締造大量商機。

16. 財政司司長在《二零一五至一六財政年度政府財政預算案》中宣布成立金融科技督導小組後，政府在二零一五年四月成立督導小組，就發展和推動香港成為金融科技中心向政府提供建議。督導小組自成立以來，秘書一職一直由首席助理秘書長(財經事務)⁶擔任。督導小組已在二零一六年二月初向政府提交報告。

17. 在《二零一六至一七財政年度政府財政預算案》中，財政司司長宣布一系列措施，以盡快推行督導小組的建議，包括：

- (a) 在投資推廣署轄下成立專責小組，舉辦國際活動及協助初創企業、投資者和研發機構落戶香港；
- (b) 在數碼港旗下的 Smart-Space 中，為金融科技活動劃出 3 000 平方米的專用空間，並推出專屬培育計劃，在未來五年支援 150 間金融科技初創企業；
- (c) 透過數碼港安排 300 名大學生到海外大學參與金融科技訓練營，深入了解行業的發展前景；
- (d) 金融管理局(金管局)、證券及期貨事務監察委員會和保險業監理處會分別設立金融科技專用平台，加強監管機構與業界的溝通；
- (e) 金管局正聯同其他相關各方設立網絡安全計劃，包括建立情報分享平台、風險評估和專業認證三部份；以及
- (f) 鼓勵業界和相關機構探討區塊鏈技術在金融業的應用，發展其在減少可疑交易和降低交易成本方面的潛力。

18. 為推行上述措施，首席助理秘書長(財經事務)⁶會與其他政府部門聯絡，跟進《財政預算案》中各項發展香港成為金融科技中心的措施的推行工作。由於行業情況瞬息萬變，政府會繼續與業界及其他相關各方保持聯繫，以了解最新形勢，同時留意在國際及本地湧現的機遇和挑戰。為此，財經事務及庫務局會擔當主要協調者的角色，協調數碼港、投資推廣署、金融監管機構、研發機構、其他相關政府部門和業界人士等各方，羣策羣力，共同推行上文第 17 段所述的《二零一六至一七財政年度政府財政預算案》當中的措施。

香港參與亞洲基礎設施投資銀行的事宜

19. 亞投行是一家多邊發展銀行，致力協助亞洲發展基建，從而推動區域互聯互通和整合。亞投行在二零一六年一月正式開幕。

20. 我們一直與中央人民政府和亞投行商討香港以非主權地區身分加入亞投行的具體安排，並與亞投行探討香港可以如何發揮其國際金融中心的優勢，為亞投行的運作提供實際支援。香港參與亞投行的工作，可為香港的金融業和其他相關服務行業帶來龐大商機。具體而言，香港的資本市場及資產管理的專業人才及多種類的金融產品，可以為亞投行在項目融資、發債、投資、財務管理及外匯管理等方面的運作提供支援。香港的專業服務業及金融服務業均可以從中獲益。這亦將有助進一步鞏固本港作為國際金融中心的地位。

21. 基於上述情況，我們需要一名首長級丙級政務官的首長級人員專注處理與香港參與亞投行有關的事宜，使香港可以在未來數年與亞投行建立更穩固的關係。

延長財經事務科副秘書長(財經事務)³ 及首席助理秘書長(財經事務)⁶ 的職位開設期

22. 為推動上述立法工作和政策措施，我們需要首長級人員就當中涉及的多項複雜和技術性事宜提供高層次的政策指導，並主事諮詢相關各方的工作，以確保這些工作如期進行。上文第 4 至 21 段所述的各項主要工作在未來兩年會全速展開並達到不同的重要階段，因此，我們必須確保工作繼續全力進行和維持所需的政策指導。為處理相關的立法工作、確保新法例通過後順利實施，以及推行重要的政策措施，我們建議保留副秘書長(財經事務)³ 和首席助理秘書長(財經事務)⁶ 這兩個職位，直至二零一八年十二月三十一日。這兩個職位的擬議職責說明，分別載於 附件 A 及 附件 B。

考慮過的其他方法

23. 副秘書長(財經事務)³ 和首席助理秘書長(財經事務)⁶ 的職位在二零一七年一月一日便到期撤銷。我們曾考慮屆時這兩個職位的職務可否由財經事務科的其他人員兼顧。

24. 目前，財經事務科另有兩名副秘書長和七名首席助理秘書長，負責監督不同的政策範疇，包括證券及期貨、銀行業、保險業、

強制性公積金、打擊洗錢，以及與內地的金融合作。我們在人事編制小組委員會二零一六年二月三日的會議上已解釋，並在立法會 ESC58/15-16(01)號文件中詳加闡述，財經事務科已因應未來數年所須開展的工作和優先處理的項目，完成首長級人員編制檢討。我們認為，各副秘書長和首席助理秘書長都肩負重任，要分別推行特定的政策措施和相關立法工作；如要重行調配各人以兼顧副秘書長(財經事務)³和首席助理秘書長(財經事務)⁶的職務，而又不影響其各自職責範圍內的繁重工作，在運作上並不可行⁵。財經事務科的組織圖載於附件 C，其他副秘書長和首席助理秘書長的現行職責說明，則分別載於附件 D及附件 E。

對財政的影響

25. 按薪級中點估計，建議保留這兩個首長級編外職位所需增加的年薪開支為 4,264,200 元，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 6,059,352 元。該兩個職位的支援人員數目不會因這項建議而有淨增加 6。

26. 我們已在二零一六至一七的預算草案中預留所需款項，並會在二零一七至一八及二零一八至一九年度的預算草案中預留足夠款項，應付這項建議所需的開支。

徵詢意見

27. 請委員就上述建議提出意見。在徵詢委員的意見後，我們會在二零一五至一六立法年度把建議提交人事編制小組委員會通過，然後徵求財務委員會批准。

⁵ 正如我們向人事編制小組委員會所述，副秘書長(財經事務)³和首席助理秘書長(財經事務)⁶以外的兩個編外職位中，其中一個職位擬轉為常額職位(這項建議已在二零一六年二月三日獲人事編制小組委員會支持)，另一個職位則會在二零一七年年終到期撤銷。另外，在二零一五至一六年度，我們得到財務委員會的批准後，於二零一五年九月增設一個為期十八個月的首席行政主任編外職位，為臨時保監局的初期運作提供行政支援，包括招聘主要人員，辦公室租賃以及設立資訊科技系統等。

⁶ 這兩個擬保留的首長級編外職位會繼續由四位非首長級人員支援，即一名高級政務主任、兩名一級私人秘書和一名助理文書主任。除一個一級私人秘書常設職位外，高級政務主任、一級私人秘書和助理文書主任這三個職位的時限均與這兩個擬保留的首長級編外職位相同。

財經事務及庫務局
財經事務科
二零一六年三月

**副秘書長(財經事務)3
擬議職責說明**

職級： 首長級乙級政務官(首長級薪級第 3 點)

直屬上司： 財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)

主要職務和職責：

1. 負責處理與會計界有關的政策和立法事宜，包括核數師監管制度改革事宜。
2. 負責處理與公司破產及個人破產有關的政策和立法事宜，包括設立新的法定企業拯救程序和訂立在無力償債情況下營商的條文的事宜。
3. 負責處理與公司有關的政策和立法事宜，包括《公司條例》檢討事宜。
4. 負責處理與放債人有關的政策和立法事宜，以及制訂打擊與放債業務有關的不良中介手法的建議。
5. 負責處理與信託有關的政策和立法事宜。
6. 執行財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)所指派的其他工作。

**財經事務及庫務局首席助理秘書長(財經事務)6
擬議職責說明**

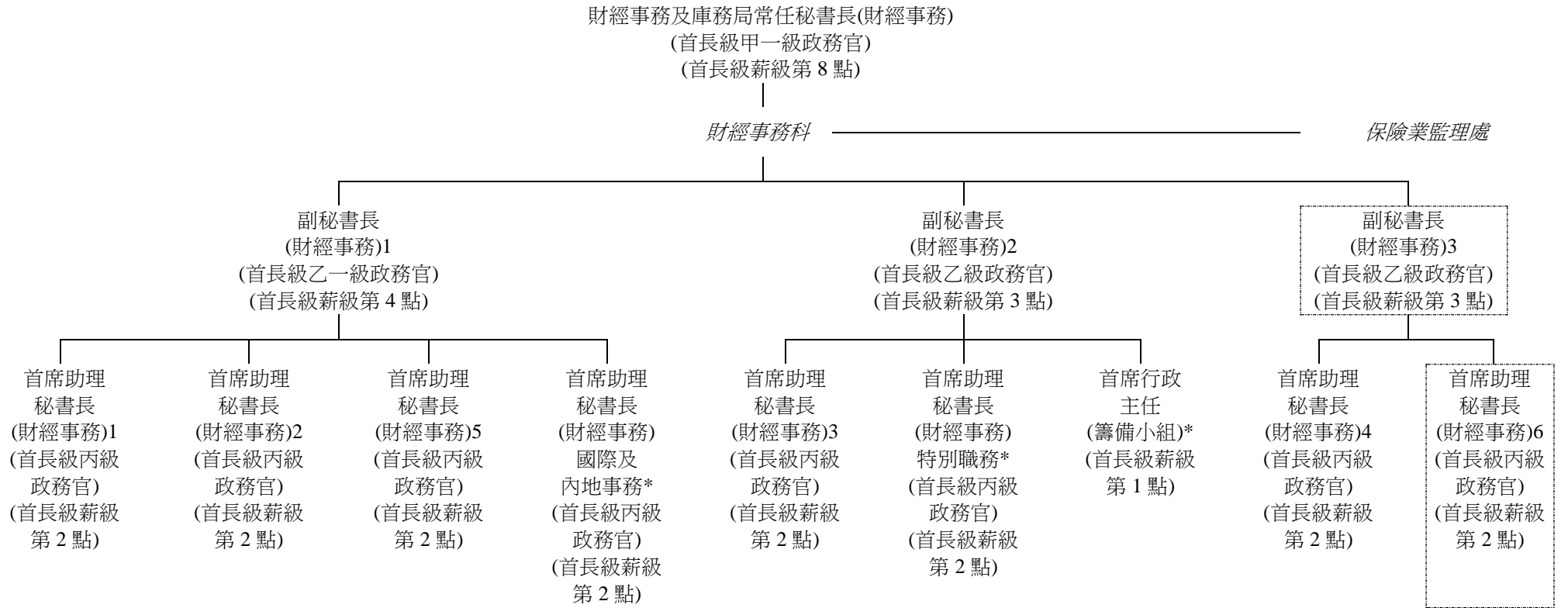
職級： 首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)

直屬上司： 財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)3

主要職務和職責：

1. 就《公司條例》的政策及條例修訂事宜，以及公司註冊處的內務管理事宜，提出意見。
2. 就《放債人條例》的政策及條例修訂事宜，包括制訂打擊與放債業務有關的不良中介手法的建議，提出意見。
3. 就個人破產的政策和立法事宜，以及破產管理署的內務管理事宜，提出意見。
4. 就與信託有關的政策和立法事宜，提出意見。
5. 推展有關推動香港成為金融科技中心的政策措施，以及落實金融科技督導小組所提出的建議。
6. 就亞洲基礎設施投資銀行的政策事宜，向財經事務及庫務局副局長提供支援。
7. 執行副秘書長(財經事務)3 所指派的其他工作。

財經事務及庫務局財經事務科組織圖



說明

----- — 擬延長開設期的首長級編外職位

* — 首長級編外職位

現任副秘書長(財經事務)的主要職務和職責

副秘書長(財經事務)1 主要負責以下範疇的政策事宜及法例：證券及期貨市場、銀行及金融事務、金融市場發展(包括與內地的合作)，以及關於金融業的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集活動。在上述政策範疇中，有多項重要措施現正推行，在未來數年仍須積極跟進。這些措施包括：進一步發展香港的離岸人民幣業務和資產管理業；推動本地債券市場(包括伊斯蘭債券市場)進一步和持續發展；推行規管改革措施，以加強對投資者的保障和改善市場質素；發展金融基礎建設，包括引入無紙證券制度；制訂立法建議，以推行二十國集團和巴塞爾銀行監管委員會等國際論壇所公布有關加強金融穩定的措施，例如監管場外衍生工具市場，以及設立金融機構處置機制；以及實施適用於金融機構的打擊洗錢活動法例，並為打擊清洗黑錢財務特別行動組織下一次對香港進行的相互評核作準備。

2. 副秘書長(財經事務)2 主要負責有關保險界、強制性公積金(強積金)計劃及其他退休計劃的政策事宜及法例。現時，有多項重要措施正在推行，主要如下：成立獨立保險業監管局(保監局)，涉及的工作包括擬備附屬法例，訂明保監局接管保險業監理處的規管職能，以及現有的保險中介人自律規管制度過渡至新發牌制度的事宜；設立保單持有人保障基金的立法工作；改進強積金制度的立法工作，包括引進設有收費管制的預設投資策略；以及持續檢討強積金制度的運作。副秘書長(財經事務)2 亦負責有關提升保險業人才培訓的新措施，以及政府統計處的內務管理事宜。

現時各首席助理秘書長(財經事務)的主要職務和職責

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)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，以及有關提升保險業人才培訓的新措施。

首席助理秘書長(財經事務)國際及內地事務

為鞏固並提升香港的全球離岸人民幣業務樞紐地位，以及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；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；以及處理與金融服務有關的其他國際事務。