

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)530/17-18(04)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會 **2018 年 2 月 5 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("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 2013-2014 年度至 2017-2018 年度這 5 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》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 條包括《證券及期貨事務監察委員會條例》在內的監管證券及期貨市場的條例。《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) 提高公眾對金融服務的了解，包括對證券期貨業的作業及運作的了解；

- (c) 向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》，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。¹ 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 2017 年 3 月 31 日，證監會的實際職員人數為 867 人，² 當中包括 677 名專業人員及 190 名支援人員。**附錄 I** 載錄證監會截至 2017 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，其經費來自向投資者徵收的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³的收支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，證監會每年的核准預算和年報分別於 5 月及 6 月提交立法會

¹ 《證券及期貨條例》附表 2 第 1 部第 1 條就董事局的組成訂定條文。

² 證監會 2016-2017 財政年度預算內的預算職位數目為 917 個。

³ 《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。

會議席上省覽。⁴ 根據慣例，證監會及政府會在每年 2 月或 3 月向財經事務委員會簡介證監會下一財政年度的建議預算及擬推行的主要措施。

7. 根據《證券及期貨條例》第 396 條，如證監會的儲備金在扣除折舊及所有準備金後，為數超逾某財政年度預算營運開支的兩倍("儲備金門檻")，而證監會沒有未清償債項，則證監會可諮詢財政司司長，以向行政長官會同行政會議建議根據《證券及期貨條例》第 394 條減低徵費率。⁵

財經事務委員會委員提出的主要意見及關注事項

8. 財經事務委員會委員曾分別於 2013 年 2 月 4 日、2014 年 2 月 7 日、2015 年 2 月 2 日、2016 年 2 月 15 日及 2017 年 2 月 6 日的會議上，討論證監會 2013-2014 至 2017-2018 財政年度建議預算。下文各段綜述委員提出的主要意見及關注事項。

儲備金、徵費及發牌費用

9. 在討論證監會過去數個財政年度的建議預算期間，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》第 396 條所訂的儲備金門檻。委員促請證監會考慮豁免或調低向市場人士收取的徵費及費用。

10. 關於交易徵費，證監會表示，法例並無硬性規定當儲備金金額超逾儲備金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率。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%。⁶ 至

⁴ 證監會的核准預算分別於 2013 年 5 月 22 日、2014 年 5 月 28 日、2015 年 5 月 27 日、2016 年 5 月 4 日及 2017 年 5 月 17 日提交立法會會議席上省覽。證監會的年報分別於 2013 年 6 月 26 日、2014 年 6 月 25 日、2015 年 6 月 17 日、2016 年 6 月 22 日及 2017 年 6 月 14 日提交立法會會議席上省覽。

⁵ 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。

⁶ 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。

於發牌費用⁷方面，證監會表示，該會採取收回全部成本的原則。該會曾於 2009 年 4 月 1 日起，給予為期一年的牌照年費豁免。證監會另於 2012 年 4 月 1 日至 2014 年 3 月 31 日期間，給予為期兩年的牌照年費寬免。

11. 鑒於證監會繼續持有龐大儲備金，遠多於《證券及期貨條例》第 396 條所訂的儲備金門檻，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 財政年度建議預算時通過議案，要求證監會減低徵費。委員認為牌費豁免只惠及持牌中介人，但徵費是由投資者繳付，證監會不應以牌費豁免為理由拒絕考慮減低徵費率。亦有委員認為，減低徵費率可減省投資者的投資成本，從而促進證券公司(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，並承諾會審視建議，給予更多直接財政資助以幫助投資者及中介人，包括給予投資者教育中心和香港證券及投資學會的撥款。

12. 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%，⁸並由 2014 年 4 月 1 日起延長牌照年費寬免期兩年。委員歡迎證監會提出的建議，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繼續每年檢討徵費率，並在證監會的儲備金達到每年營運開支 3 倍時停止徵收徵費。證監會回應時表示，由於本地市場成交量波動不一，加上規管成本預料會增加，證監會在未來數年將會繼續出現營運虧損。假如證監會的儲備減少至儲備金門檻以下，徵費率或有需要調高，以確保證監會財政穩健。

13. 在 2015 年 2 月 2 日的財經事務委員會會議上，鑒於證監會在 2015-2016 財政年度建議預算中，預計將錄得赤字，部分委員建議，證監會應考慮向滬港股票市場交易互聯互通機制("滬港通")的北向交易徵收特別徵費。證監會表示，2007-2008 年度的市場成交額異常龐大，證監會大部分儲備金是在當時累積起來的。徵費率在過去多次調低後，除非日後市場成交額大幅改善，否則預計證監會將會繼續出現大約 4 億元的

⁷ 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，規定獲發牌的人或機構向證監會繳付費用，並訂明該等費用。

⁸ 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。

年度營運虧損，證監會的儲備金預期會在 5 年內減少至儲備金門檻以下。現階段證監會沒有計劃向滬港通的北向交易徵費，並會在落實滬港通 6 個月後全面檢討滬港通。

14. 在 2016 年 2 月 15 日的財經事務委員會會議上，委員察悉，證監會將牌照年費寬免期延長多一年，即由 2016 年 4 月 1 日起至 2017 年 3 月 31 日止。在 2017 年 2 月 5 日的財經事務委員會會議上，委員建議證監會除了在 2017-2018 年度將牌照年費寬免期延長一年之外，亦應將有關措施進一步延長多兩年至 2019-2020 年度。

儲備基金的投資

15. 財經事務委員會討論證監會 2013-2014 及 2015-2016 財政年度建議預算時，委員詢問有關證監會的投資收入及負責管理證監會儲備金的團隊的詳細資料。

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保守和審慎的策略，包括將股票基金的投資上限定於整體投資組合的 15%，並將餘下的 85% 投放在固定收入投資(例如債券)。證監會設有投資委員會，職責包括探討措施以改善其儲備金的投資回報。該委員會已委任 4 名基金經理處理證監會儲備金的投資工作。證監會的儲備金投資由內部職員負責管理，並徵詢外間投資顧問的意見。

人力資源事宜

17. 在討論證監會 2014-2015、2015-2016、2016-2017 及 2017-2018 財政年度建議預算期間，委員察悉並關注到證監會持續增加職位數目、人事費用，以及專業顧問及其他費用。部分委員詢問，證監會是否有計劃就其職位數目設定上限，以及考慮把部分法律服務外判。

18. 證監會強調，該會在調撥儲備金方面十分審慎，證監會的預算亦受到公眾及立法會監察。證監會有必要在過去多年大幅增加職位數目，以對持續增長的證券市場作出適當監管，應付特定項目或面前的挑戰(例如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的監察，以及加強其在規管上市公司方面所擔當的角色)。關於在 2016-2017 及 2017-2018 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，證監會所聘請的專業人士主要是法律及金融專家(尤其是在市場監管方面富有經驗的專家)。專業顧問費用及法律費用的數額，

反映市場對該等專業服務需求殷切。證監會補充，專業服務日後的供應量和費用實難預測。證監會曾把其法律服務外判予律師事務所，但經驗顯示，聘用內部人手較外判更有效率。在2017年2月6日的財經事務委員會會議上，證監會指出，其現時的人手規模大致恰當，並會將每年增加的職位數目維持於3%以下。證監會預期，除非相關情況出現未能預見的重大變動，或證監會的監管範圍有所擴大，否則未來數年的職位數目增幅將會維持於相若的水平。

規管及執法工作

為證券商維持公平的競爭環境

19. 財經事務委員會討論證監會 2013-2014 至 2016-2017 財政年度建議預算時，有委員建議證監會應在市場監管與市場發展之間取得適當平衡，並為不同規模的證券商維持公平的競爭環境。部分委員關注到，證監會大幅增加人手，暗示將加緊對中介人的監察，令到證券業由於需要遵守規定以致加重負擔。亦有委員關注到《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，檢討《證券及期貨(財政資源)規則》。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。

20. 證監會回應時表示，增加中介機構部職位數目的建議是為了配合持牌中介人數目有所增加的情況，而非旨在收緊對中小型證券經紀行的監管。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。中介機構部將會就中介人的規管規定(包括《證券及期貨(財政資源)規則》)作出全面檢討。

21. 關於證券業的合規負擔，證監會強調，由於受規管機構可能會對市場構成風險，不論受規管機構的營運規模大小，證監會一貫採取公平公正的監管方式，並且依循國際標準及慣例。事實上，由於大型金融機構可能會對市場及投資大眾構成更大的系統性風險，證監會非常重視確保大型金融機構受到適當監管。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。證監會推展規管措施時，會繼續徵詢業界意見。此外，證監會已將為基金給予認可的時間縮短至6個月，處理申請平均所需的時間更少於6個月。

22. 財經事務委員會討論證監會 2016-2017 及 2017-2018 財政年度建議預算時，委員轉達業界對實施客戶協議規定及就《證監會持牌人或註冊人操守準則》("《操守準則》")下的"合適性規定"的適用情況的關注。有委員關注合適性規定會對小型證券經紀行構成額外負擔，並促請證監會在市場監管與市場發展之間取得適當平衡。

23. 證監會回應時表示，合適性規定歷年以來一直是《操守準則》的現存規定，並沒有因客戶協議規定而改變。證監會認為，很多現有的客戶協議對客戶並不公平，故決定在客戶協議中加入新條文，訂明中介人若向客戶招攬銷售或推薦任何金融產品，有關金融產品必須合理地適合該名客戶。若中介人現已符合合適性規定，則在客戶協議規定方面，應該不會出現任何問題。客戶協議新訂的條文只會讓感到受屈的客戶，在中介人未有遵從合適性規定並因而導致客戶損失的情況下，針對違約而採取法律行動。在客戶協議新訂的條文生效之前，將有為期 18 個月的過渡期。證監會已於 2016 年 12 月發出通告，在新規定生效之前，提供更清晰的說明。該通告清楚闡述了在何種情況下會觸發《操守準則》所載的合適性規定。證監會亦已發出一份關於遵從合適性規定的常見問題清單，並會繼續與經紀業界就此事保持聯繫。

證券及期貨事務監察委員會與香港交易及結算所有限公司之間的分工

24. 在討論證監會 2014-2015 及 2016-2017 財政年度建議預算期間，部分委員關注到，在針對上市公司的規管方面，證監會與香港交易及結算所有限公司("香港交易所")之間的分工有欠清晰，以致在監管工作方面或會出現重疊或缺口。部分委員又指出，香港交易所既是上市公司，又是上市事宜的前線監管機構，其雙重角色導致利益衝突。他們詢問證監會會否考慮取代香港交易所，接手前線監管機構的角色。

25. 證監會回應時表示，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。根據現行監管制度，《上市規則》的執行工作是由獨立的上市委員會監督。證監會可透過雙重存檔安排監察上市事宜。證監會與香港交易所的監管工作各有不同取向，加上雙方持續互相協調，這將有助確保兩者在監管工作方面不會出現重疊/缺口。

索取有關內地註冊公司的機密資料

26. 在證監會簡介該會 2015-2016 財政年度建議預算期間，委員關注到，香港核數師為在香港上市的母公司進行核數時，難以取得由內地核數師持有的在內地註冊的子公司的機密資料。委員詢問證監會會否考慮與中國證券監督管理委員會("中國證監會")簽訂諒解備忘錄，讓香港核數師為內地實體核數時，可查閱受相關內地實體聘用的內地核數師的核數工作底稿。

27. 證監會回應時表示，證監會一直與中國證監會討論此事，雙方均承諾謀求解決方法。證監會與中國證監會就滬港通簽訂的優化雙邊諒解備忘錄，相信可作為解決部分問題的初步基礎。證監會會繼續藉定期訪問中國證監會主席的機會，討論相關問題。

內地公司借殼上市

28. 當財經事務委員會討論證監會 2016-2017 財政年度建議預算時，部分委員表示關注，內地公司透過購入香港上市的空殼公司"借殼上市"的趨勢會對香港證券市場的質素構成負面影響。他們詢問證監會有何措施加強監管借殼上市的情況，以保障投資者。

29. 證監會回應時表示，證監會察悉公眾關注未符合上市資格的公司透過借殼上市及反收購方式進入市場。為保障投資者，公司應完成恰當的首次公開招股程序，方可上市，而該程序包括查核有關公司的質素的機制。證監會和香港交易所一直檢討現行規則是否足以處理借殼上市的情況，以及有否濫用情況。

培訓措施及投資者教育

30. 當財經事務委員會審議證監會 2014-2015 財政年度建議預算時，部分委員察悉證監會預留 2,000 萬元作為培訓經費，並建議證監會應利用有關資源協助中小企提高競爭力，以應對全球監管改革及金融產品日新月異所帶來的挑戰，以及在迅速發展的金融服務業中把握商機。

31. 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屬下市場人士提供內部培訓，預期證監會的培訓措施主要會令中小企受惠。

32. 委員討論證監會 2013-2014 及 2015-2016 財政年度建議預算期間提議，鑒於證監會擁有大量儲備金，建議證監會應加強在投資者教育及宣傳方面的工作。由於滬港通已開始運作，他們詢問證監會有何計劃加強投資者教育，以加深投資者對滬港通的認識，特別是使投資者加深了解透過滬港通進行交易的相關風險，以及香港與內地在監管制度上有何差異。

33. 證監會表示，證監會在 2013-2014 年度財政預算已預留 5,120 萬元作為投資者教育中心的經費，以推行投資者教育課程，亦為金融糾紛調解中心預留 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。此外，投資者教育中心透過不同渠道推出有關滬港通的投資者教育項目，並與內地當局共同實施相關措施。

辦公地方

34. 在討論證監會 2013-2014、2014-2015、2015-2016 及 2017-2018 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。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。部分委員察悉，證監會在 2016-2017 財政年度建議預算中，為日後可能購置辦公室物業而在儲備金預留了 30 億元資金。他們詢問，證監會購置辦公室物業是否需要徵求立法會批准。

35. 證監會在其 2016-2017 財政年度建議預算中表示，自置物業可以消除日後租金上漲的風險，每年可節省的租金淨額約為 2 億元。證監會關於購置物業的決定，將會反映於其預算之中，而根據《證券及期貨條例》，證監會的預算須經財政司司長批准。立法會議員可於證監會向財經事務委員會簡報其建議預算時，就此事發表意見。證監會向委員保證，證監會會審慎考慮任何購置辦公室物業的建議，當中會顧及成本效益。關於辦公地方所在的位置，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，以便具效率地履行職能。儘管如此，證監會會顧及成本效益，並會考慮所有選擇，包括並非位於黃金地段的地點。

近期發展

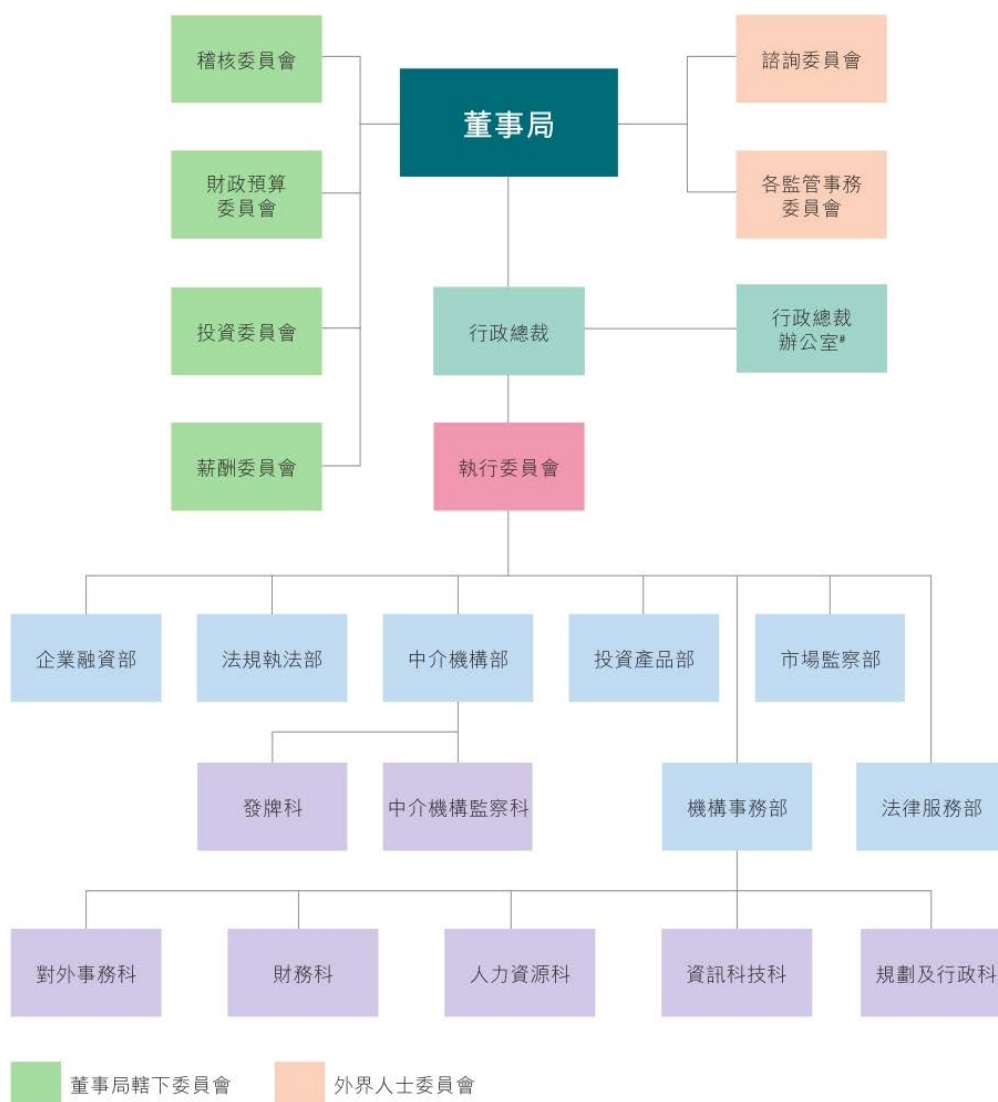
36. 證監會及政府將於 2018 年 2 月 5 日的財經事務委員會會議上，向事務委員會簡介證監會 2018-2019 財政年度的建議預算。

相關文件

37. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2018 年 2 月 1 日

證券及期貨事務監察委員會的組織架構



資料來源：證監會 2016-17 年報

行政總裁辦公室包括 5 個組別，即秘書處、國際事務、內地事務、新聞組，與風險及策略。

相關文件一覽表

日期	事件	文件/會議紀要
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)
2015 年 2 月 2 日	財經事務委員會討論 證監會 2015-2016 財政 年度的建議預算	政府當局的文件 (立法會 CB(1)445/14-15(05) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)781/14-15 號 文件) 跟進文件 (立法會 CB(1)581/14-15(04) 號文件)

日期	事件	文件/會議紀要
2016 年 2 月 15 日	財經事務委員會討論 證監會 2016-2017 財政 年度的建議預算	政府當局的文件 (立法會 CB(1)440/15-16(05) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)803/15-16 號 文件)
2016 年 6 月 22 日	證監會 2015-2016 年報 提交立法會會議席上 省覽	2015-16 年報
2016 年 11 月 9 日	葉劉淑儀議員提出有 關改善上市監管決策 及管治架構的建議的 口頭質詢	議事錄
2016 年 11 月 30 日	立法會通過"制訂全面 上市政策"的議案	議事錄 已獲通過的議案措辭
2017 年 2 月 6 日	財經事務委員會討論 證監會 2017-2018 財政 年度的建議預算	政府當局的文件 (立法會 CB(1)502/16-17(06) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)788/16-17 號 文件)
2017 年 6 月 14 日	證監會 2016-2017 年報 提交立法會會議席上 省覽	2016-17 年報