

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)365/19-20(07)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會 **2020 年 2 月 3 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")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 2015-2016 年度至 2019-2020 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及意見。

背景

成立、規管目標及組織架構

2. 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，作為香港證券期貨市場的法定監管機構。2002 年，立法會制定《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 2019 年 3 月 31 日，證監會的實際職員人數為 910 人，² 當中包括 727 名專業人員及 183 名支援人員。**附錄 I** 載錄證監會截至 2019 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 日或之前，將下一個財政年度的收支預算呈交行政長官批准。³ 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，證監會須將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，而財政司司長須安排將該報告的文本提交立法會會議席上省覽。過去 5 年(2019 年除外)，證監會每年的核准預算和年報分別於 5 月及 6 月

¹ 《證券及期貨條例》(第 571 章)附表 2 第 1 部第 1 條就董事局的組成訂定條文。

² 證券及期貨事務監察委員會("證監會") 2019-2020 財政年度預算內的預算職位數目為 988 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。

提交立法會會議席上省覽。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個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，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 2015 年 2 月 2 日、2016 年 2 月 15 日、2017 年 2 月 6 日、2018 年 2 月 5 日及 2019 年 2 月 19 日的會議上，討論證監會 2015-2016 至 2019-2020 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。

徵費、發牌費用及處理預算赤字的措施

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。委員籲請證監會考慮寬免或調低分別向投資者及中介人收取的徵費及費用。

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%。至於發牌費用方面，⁶ 證監會表示，該會採取收回全部成本的原則。證監會曾寬免 2009 年 4 月 1 日起計一年的牌照年費，而於 2012 年 4 月 1 日生效的牌照年費寬免則獲延續至 2019 年 3 月底。

⁴ 證監會的核准預算分別於 2015 年 5 月 27 日、2016 年 5 月 4 日、2017 年 5 月 17 日、2018 年 5 月 16 日及 2019 年 10 月 16 日提交立法會會議席上省覽。證監會的年報分別於 2015 年 6 月 17 日、2016 年 6 月 22 日、2017 年 6 月 14 日、2018 年 6 月 27 日及 2019 年 10 月 16 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 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。

證監會由 2019 年 4 月 1 日起分階段恢復徵收牌照年費，做法是在 2019-2020 年度及 2020-2021 年度提供 50% 牌照年費折扣，並由 2021-2022 年度起全面恢復徵收牌照年費。⁷

11. 部分委員曾就證監會 2015-2016 及 2018-2019 財政年度建議預算中的預計赤字提問。在 2015 年 2 月 2 日的財經事務委員會會議上，鑒於預計預算會有赤字，部分委員建議，證監會應考慮就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。在 2018 年 2 月 5 日的財經事務委員會會議上討論證監會 2018-2019 財政年度建議預算期間，委員詢問證監會將如何解決預計赤字的問題。

12. 證監會表示，該會現階段並無計劃就滬港通的北向交易徵費。證監會指出，2007-2008 年度的市場成交額異常龐大，該會大部分儲備金就是在當時累積起來。近年，來自徵費的收入不再足以應付證監會的運作所需，證監會須動用儲備金以應付不足之數，同時維持徵費率不變。由於證監會的收入主要由市場成交額帶動，只有在市場的平均每日成交額達到約 1,200 億元的情況下，證監會才可於 2018-2019 年度達致平衡預算。

儲備基金的投資

13. 財經事務委員會討論證監會 2015-2016 及 2019-2020 財政年度建議預算時，委員問及證監會投資和管理其儲備金的策略，包括證監會會否鑒於外匯基金投資表現良好而考慮採用外匯基金的投資策略。

14. 證監會回應時表示，證監會的儲備金不如外匯基金般龐大，而且該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 名外聘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，過程中會徵詢外間投資顧問的意見。

⁷ 證監會於 2019 年 12 月 4 日宣布，考慮到市場環境充滿挑戰，將會寬免 2020-2021 年度的牌照年費，以減輕證券期貨業的監管成本負擔。

人力資源事宜

15. 在討論證監會過去 5 個財政年度的建議預算期間，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。委員促請證監會小心考慮應否增加職位，以確保審慎運用公共資源。部分委員詢問證監會預計何時會達到最理想的人手規模，並停止擴大其人手編制。另有委員詢問，證監會如何釐定職員薪酬，以及證監會與私營機構的薪酬水平比較結果為何。

16. 證監會強調，該會的預算受公眾及立法會監察。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，以及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。證監會難以預測專業服務日後的供應量和費用。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。

17. 財經事務委員會討論證監會 2017-2018、2018-2019 及 2019-2020 財政年度建議預算時，證監會表示，其財政預算委員會及薪酬委員會(兩者均包括證監會的董事局獨立成員)會審慎客觀地研究增加人手的建議及薪酬水平。為應付增加的工作量，證監會首先會嘗試透過內部調配解決人手不足的問題，而增設職位是最後才會考慮的方案。自全球金融危機後，證監會被認為人手不足，以致其運作能力受到制肘。證監會隨後多年着力以頗大的幅度增加職位數目。自 2016 年起，證監會職位數目的進一步增長已經放緩，每年的職位數目增幅均維持於 3% 以下。預期在未來數年，職位數目的增長會趨於穩定。證監會亦指出，該會在 2019-2020 財政年度建議預算中的編制規模(即 988 個職位)大致理想。

18. 至於釐定職員薪酬方面，證監會在 2019 年 2 月 19 日的財經事務委員會會議上表示，由於證監會主要從私營機構招聘人才，因此有需要以市場水平為基準釐定職員薪酬。證監會每年均委聘外間顧問就私營機構的薪酬基準進行調查，並且會考慮各級職員的流失率等其他相關因素。

規管及執法工作

在市場監管與發展之間取得平衡

19. 財經事務委員會討論證監會 2015-2016 及 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，可能暗示將加緊對中介人的監察，因而加重證券業的合規負擔。

20. 證監會回應時表示，增加中介機構部的職位數目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。考慮到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，證監會一貫就所有受規管機構採取公平公正的監管方式，並且依循國際標準及慣例。由於大型金融機構可能會對市場及投資大眾構成較大的系統風險，證監會非常重視確保大型金融機構受到適當監管。證監會推展規管措施時，會繼續徵詢業界意見。

21. 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。他們關注到合適性規定會對小型經紀行構成不適當的負擔，並促請證監會在市場監管與市場發展之間取得適當平衡。

22. 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。客戶協議新訂的條文將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。為了在新規定生效之前提供更清晰的說明，證監會於 2016 年 12 月發出通函，清楚闡述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

23. 在討論證監會 2016-2017 財政年度建議預算期間，部分委員關注到，香港交易及結算所有限公司("香港交易所")既是上市公司，又是上市事宜的前線監管機構，其雙重角色或會導致利益衝突，並質疑上市委員會的獨立性。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。

24. 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期貨市場。在現行監管制度下，《上市規則》的執行工作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。證監會會盡力確保上市委員會的獨立性和效能。

內地公司借殼上市

25. 財經事務委員會討論證監會 2016-2017 財政年度建議預算時，部分委員關注到，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。

26. 證監會回應時表示，該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視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。

網絡保安及網上證券帳戶服務

27. 財經事務委員會討論證監會 2017-2018 及 2019-2020 財政年度建議預算時，部分委員問及證監會在加強網絡保安方面的資源及措施。

28. 證監會回應時表示，證監會會在 2017-2018 年度增加資訊及系統服務方面的開支，包括把軟件升級和推行新措施以加強系統保安，並會定期檢查其資訊科技保安系統，以紓減黑客入侵風險。為改善證券業的網絡保安，除了為業界舉辦工作坊外，證監會正研究有關在《操守準則》中引入網絡保安基本規定的建議。

29. 財經事務委員會討論證監會 2018-2019 財政年度建議預算時，部分委員轉達業界的意見，認為證監會應協助經紀行設立網上系統(包括身份認證程序及安全交易平台)，以方便內地投資者在香港開立證券帳戶。這些委員詢問，證監會就此事與內地有關當局進行了甚麼跟進工作。

30. 證監會表示，就網上開戶程序而言，關鍵在於確保有關程序符合內地相關法規的規定，並且設有充分穩健的客戶身份認證程序。證監會的守則及通函均已闡明，客戶身份認證可以由第三方(例如認證代理或經專業人士簽署)協助進行。此外，證監會的中介機構部一直與香港網上經紀協會進行磋商，探討科技發展可如何促進開發非面對面進行開立證券帳戶程序的新系統。

監管虛擬資產及集體投資計劃

31. 財經事務委員會討論證監會 2018-2019 及 2019-2020 財政年度建議預算時，部分委員對虛擬資產(包括加密貨幣)為香港帶來的金融風險表示關注，並詢問證監會進行了甚麼工作以加強監管虛擬資產。

32. 證監會表示，儘管在現行監管制度下，加密貨幣交易如涉及證券或集體投資計劃，才屬證監會的監管範圍，但現今許多加密貨幣的交易安排均試圖規避證監會的監管範圍。此一現象並非香港獨有。鑒於現有的規則在監管虛擬資產相關活動方面有所局限，世界各地的政府及監管機構(包括證監會)正在探討措施以加強對投資者的保障。全世界的金融監管機構(包括各國的中央銀行)均認為，由於虛擬資產在市場上交易的規模相對較小，該等交易活動現時對金融穩定構成的風險有限。證監會於 2018 年 11 月推出新監管方法，對虛擬資產基金的管理或銷售作出規管以保障投資者利益，並讓虛擬資產交易平台營運者自願參與接受證監會在沙盒環境下的規管。證監會強調，新監管方法屬探索性質，仍在演變。證監會會與潛在的虛擬資產交易平台營運者磋商，以期釐定該等平台是否適宜受證監會規管。

33. 在討論證監會 2018-2019 財政年度建議預算期間，部分委員指出，因投資於涉及海外物業的集體投資計劃而蒙受損失的投資者曾表達關注，表示證監會未有就他們的投訴作出回應或披露調查結果。

34. 證監會回應時表示，對於指稱涉及投資於海外物業的非法集資活動，證監會的調查取決於該等活動是否關乎未經認可的集體投資計劃。鑒於所涉及的公司往往是海外公司，這限制了證監會為蒙受損失的香港投資者尋求糾正方法的能力。證監會一直有推行預防措施，例如監察海外物業的廣告以識別可疑的集體投資計劃。證監會亦有與地產代理監管局聯繫，並就涉及房地產的未經認可集體投資計劃進行投資者教育工作。

證券及期貨事務監察委員會的服務數碼化

35. 在討論證監會 2019-2020 財政年度建議預算期間，部分委員詢問，證監會在把其服務數碼化(例如就金融產品的認可推出電子審批，以及容許以電子方式向證監會提交文件)方面，有何計劃。

36. 證監會指出，數碼化是金融服務業的未來路向。雖然把證監會的程序全面數碼化的工作需時，但證監會正探討整合其所有內部系統的可行性，並正逐步使用雲端服務。為了就證監會與其持牌人之間的所有介面在 2019 年全面數碼化作好準備，證監會正革新其牌照表格，以容許文件以電子方式存檔。

辦公室物業

37. 在討論證監會 2015-2016 至 2019-2020 財政年度建議預算期間，委員向證監會提出有關租用辦公室或自置辦事處的建議。委員認為，證監會應在辦公室租金較中環為低的地區租用辦公室。此外，對於作為監管機構的證監會應否以儲備金自置辦事處一事，委員意見不一。有意見認為，證監會應考慮購置非黃金地段的辦公室物業。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。另有委員關注，鑒於商業區的辦公室物業價格近年大幅攀升，所預留的 30 億元資金是否足夠。

38. 證監會回應時表示，考慮到證監會的發展需要，證監會估計需要面積約 18 萬平方呎的辦公室物業，而根據 2018 年的市價，此類辦公室物業的價格約為 70 至 80 億元。雖然證監會可藉貸款補足所欠的 40 至 50 億元，但此舉會對證監會構成沉重的財政負擔。由於證監會中環辦公室的租約將於 2022 年屆滿(可選擇提前於 2020 年終止租約)，證監會將會詳細評估各種辦公室方案，並對所有具成本效益的辦公室方案(包括把辦公室遷往中環核心區以外的地方)持開放態度。

39. 在 2019 年 2 月 19 日的財經事務委員會會議上，證監會指出，證監會所需的大面積辦公室物業在市場上供應有限。證監會計劃於 2020 年第二季遷入鰂魚涌的新辦公室，預期搬遷後可於 8 年租賃期間節省約 10 億元租金。連同為自置辦事處而預留的 30 億元，證監會將有約 40 億元可供購置在商業大廈內的新辦公室之用。證監會預計，已預留款項的總額可支付總購置費用的 40% 至 50%。一旦資金不足，證監會會考慮為此目的而安排借貸。

近期發展

40. 證監會及政府將於 2020 年 2 月 3 日的財經事務委員會會議上，向事務委員會簡介證監會 2020-2021 財政年度的建議預算。

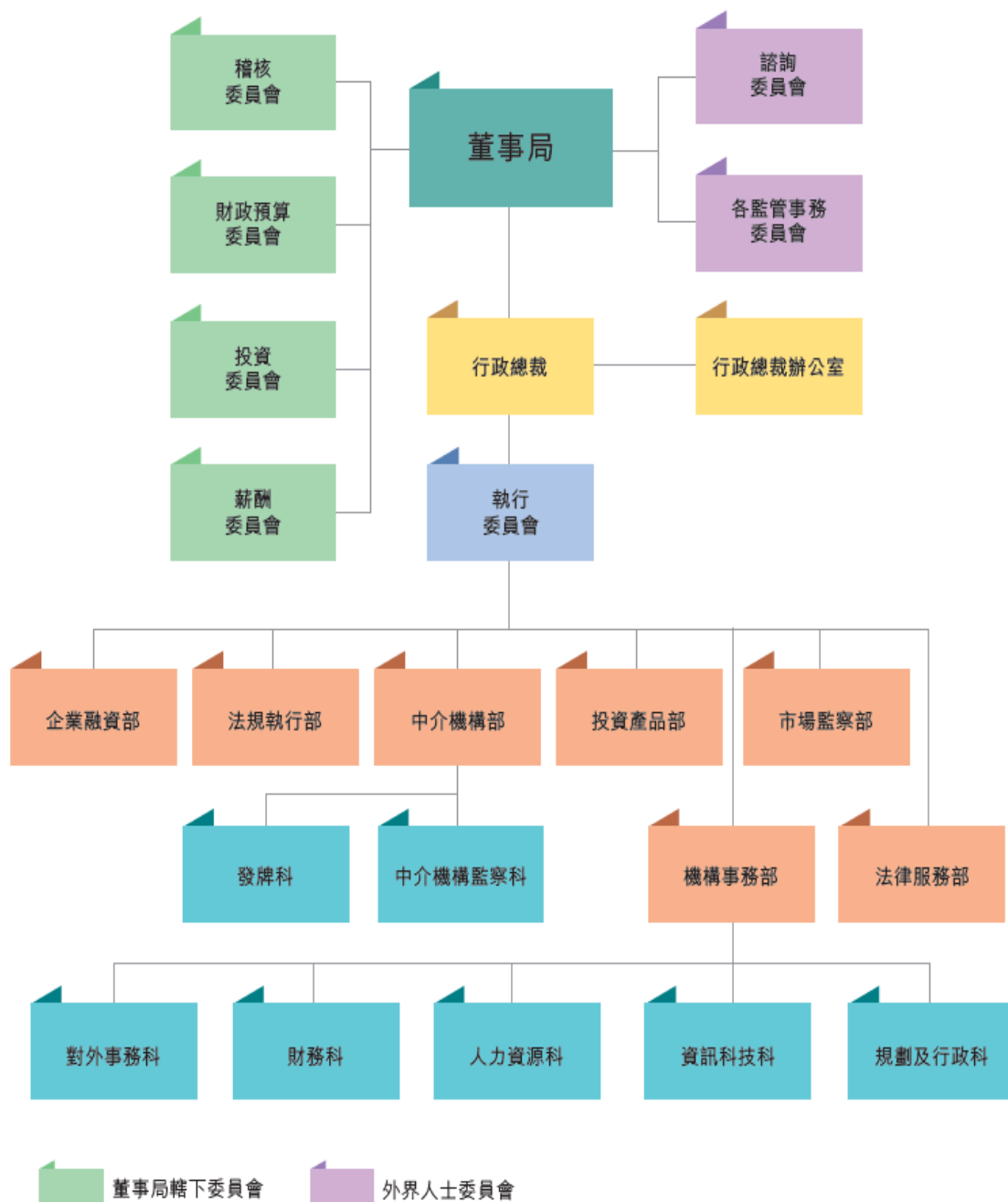
相關文件

41. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2020 年 1 月 23 日

證券及期貨事務監察委員會的組織架構

組織架構



註：行政總裁辦公室包括 4 個組別，即秘書處、國際事務、內地事務與新聞組。

資料來源：證監會 2018-2019 年報

相關文件一覽表

日期	事件	文件/會議紀要
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)
2015 年 6 月 17 日	證監會 2014-2015 年報 提交立法會會議席上 省覽	2014-2015 年報
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	2015-2016 年報
2016 年 11 月 9 日	葉劉淑儀議員就改善 上市監管決策及管治 架構的建議提出口頭 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 進度報告

日期	事件	文件/會議紀要
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	2016-2017 年報
2017 年 11 月 8 日	陳振英議員就規管 數碼代幣的發行和 買賣提出書面質詢	議事錄
2017 年 11 月 29 日	梁繼昌議員就北向 跨境股票交易的實時 投資者識別機制提出 書面質詢	議事錄
2018 年 2 月 5 日	財經事務委員會討論 證監會 2018-2019 財政 年度的建議預算	政府當局的文件 (立法會 CB(1)530/17-18(03) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)883/17-18 號 文件)
2018 年 6 月 27 日	證監會 2017-2018 年報 提交立法會會議席上 省覽	2017-2018 年報
2019 年 2 月 19 日	財經事務委員會討論 證監會 2019-2020 財政 年度的建議預算	政府當局的文件 (立法會 CB(1)556/18-19(04) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)951/18-19 號 文件)
2019 年 3 月 25 日	證監會宣布於 2019 年 4 月 1 日恢復徵收牌照 年費	證監會通函

日期	事件	文件/會議紀要
2019 年 10 月 16 日	證監會 2018-2019 年報 提交立法會會議席上 省覽	2018-2019 年報
2019 年 12 月 4 日	證 監 會 宣 布 寬 免 2020-2021 年度的牌照 年費	證監會新聞稿