

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)533/20-21(05)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會 **2021 年 2 月 1 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 2016-2017 年度至 2020-2021 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 2020 年 3 月 31 日，證監會的實際職員人數為 921 人，² 當中包括 736 名專業人員及 185 名支援人員。**附錄 I** 載錄證監會截至 2020 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") 2020-2021 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 2016 年 2 月 15 日、2017 年 2 月 6 日、2018 年 2 月 5 日、2019 年 2 月 19 日及 2020 年 3 月 17 日的會議上，討論證監會 2016-2017 至 2020-2021 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。

發牌費用

9. 在討論證監會 2019-2020 財政年度建議預算期間，部分委員就證監會從 2019-2020 年度起恢復徵收牌照年費一事發表意見，並促請證監會考慮寬免牌照年費或提供年費折扣。證監會表示，與本港很多金融監管機構相似，證監會一直按收回全部成本的原則提供服務。牌照費寬免於 7 年前推出時，主要是作為一項臨時措施，以回應因當時市場環境的挑戰而向持牌中介人及個別人士提供財政紓緩措施的需要。長遠而言，正常的做法是由各類受規管業務支付合理的牌照費或註冊費。

10. 財經事務委員會討論證監會 2020-2021 財政年度建議預算時，委員察悉證監會已於 2019 年 12 月宣布，考慮到市場環境充滿挑戰，將會寬免 2020-2021 年度一年的牌照年費，藉以減輕證券期貨業的監管成本負擔。部分委員詢問，證監會估計因

⁴ 證監會的核准預算分別於 2016 年 5 月 4 日、2017 年 5 月 17 日、2018 年 5 月 16 日、2019 年 10 月 16 日及 2020 年 5 月 20 日提交立法會會議席上省覽。證監會的年報分別於 2016 年 6 月 22 日、2017 年 6 月 14 日、2018 年 6 月 27 日、2019 年 10 月 16 日及 2020 年 6 月 24 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。

該項寬免而少收的收入(約 2 億 3,500 萬元)為何並非由政府承擔。鑒於 2019 冠狀病毒病的爆發導致經濟顯著下滑，部分委員亦促請證監會在擬備 2021-2022 年度的預算時，考慮延長年費寬免。

11. 證監會表示，該會曾於 2009-2010 年度，以及在 2012-2013 年度至 2019 年 3 月底期間寬免牌照年費。隨着證監會由 2019-2020 年度起分階段恢復徵收牌照年費，為 2019-2020 年度及 2020-2021 年度提供 50% 牌照年費折扣，證監會曾預計由 2021-2022 年度起全面恢復徵收牌照年費。不過，證監會經審視費用和收費水平及市場情況後，在 2019 年 12 月宣布全數寬免 2020-2021 年度的牌照年費，為期一年，作為減輕經紀行負擔的措施。證監會在考慮是否及何時恢復徵收牌照年費時，會審慎檢視市場情況。

處理預算赤字的措施

12. 財經事務委員會討論證監會 2018-2019 財政年度建議預算時，部分委員察悉證監會預計該年度會有預算赤字，他們認為證監會應力求財政平衡，避免長遠出現赤字。證監會表示，2007 年的市況特殊，證監會當時累積了龐大的儲備金。然而，由於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。鑒於證監會的收入主要由市場的成交額帶動，若市場的平均每日成交額達到約 1,200 億元，證監會才可在 2018-2019 年度達至平衡預算。

人力資源事宜

13. 在討論證監會 2016-2017、2017-2018、2018-2019 及 2019-2020 財政年度建議預算期間，委員對證監會持續增加職位數目表示關注。他們詢問證監會預計何時會達到最理想的人手規模及停止擴大其人手編制、證監會如何釐定其職員薪酬，以及證監會與私營機構的薪酬水平比較結果為何。部分委員強調，證監會有需要小心考慮應否增加職位數目，以確保審慎運用其資源。

14. 證監會指出，該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)。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。證監會已於 2020-2021 年度凍結職員人數。

15. 至於釐定職員薪酬方面，證監會表示，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。此外，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。

16. 部分委員察悉，證監會在 2016-2017 及 2017-2018 財政年度建議預算中的專業人士費用及法律費用開支持續增加，他們認為證監會應探討措施以節省相關成本。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)。專業人士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。雖然證監會過去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。

規管及執法工作

在市場監管與發展之間取得平衡

17. 在討論證監會 2016-2017 及 2017-2018 財政年度建議預算期間，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。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。業界也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表示關注，認為有關規定會對小型經紀行構成過分沉重的負擔。

18. 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。關於合適性規定，證監會指出，該項規定歷年以來一直是《操守準則》的現存規定，並沒有因實施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

19. 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，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接手香港交易所作為前線監管機構的角色。

20. 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。

網絡保安及網上證券帳戶服務

21. 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確保網絡安全的工作，特別是調配了甚麼資源及有何措施協助經紀行設立網上系統(例如身份認證程序及安全交易平台)，以便利內地投資者在香港開立證券帳戶。

22. 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。

23. 證監會表示，就內地投資者的網上開戶程序而言，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

24. 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)所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。

25. 證監會表示，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。不過，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。

26. 在討論證監會 2018-2019 財政年度建議預算期間，部分委員轉達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的關注，表示證監會未有就他們的投訴作出回應或披露調查結果。

27. 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在其服務中採用科技的情況

28. 在討論證監會 2019-2020 及 2020-2021 財政年度建議預算期間，部分委員認為證監會應進一步研究利用新科技簡化其工作程序及提高運作效率。有委員詢問，證監會在把其服務

數碼化(包括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。

29. 證監會回應時表示，證監會作為金融監管機構，會運用切合本身需要的先進科技(尤其是採用大數據分析)並對其增加投資，藉此提高工作效率和提升監察市場的能力。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。除了設立資訊科技科外，證監會亦一直在各科聘請具備相關知識和專業才能的人員，以實施新技術方案，藉此簡化該會的工作流程及提升監察市場的能力。

辦公室物業

30. 在討論證監會 2016-2017 至 2020-2021 財政年度建議預算期間，委員向證監會提出了多項有關租用或自置辦公室的建議。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；鑒於辦公室物業價格近年大幅攀升，他們關注到有關金額是否足以購置辦公室物業，並詢問證監會購置辦公室物業是否需要徵求立法會批准。

31. 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。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)。在討論證監會 2020-2021 財政年度建議預算期間，證監會表示將會在 2020 年第二季由中環遷往鰂魚涌的新辦公室，租約為期 8 年。鑒於經濟下行時樓價可能有所下跌，部分委員詢問，證監會會否考慮在 8 年租約期滿前自置辦公室。

32. 證監會表示，自置辦公室一直是證監會的長遠目標。證監會需時在適當地段物色合適的大面積辦公室物業，以容納其 900 多名員工。證監會會在 2020 年第二季將辦事處由中環遷往鰂魚涌，搬遷後可於 8 年租賃期間節省約 10 億元租金。連同為自置辦公室而預留的 30 億元，證監會將有約 40 億元可供購置辦公室之用。證監會會密切留意市場上有否合適的辦公室物業和樓市的發展，適當時或會考慮在 8 年租約期滿前自置辦公室。

近期發展

33. 證監會及政府將於 2021 年 2 月 1 日的財經事務委員會會議上，向事務委員會簡介證監會 2021-2022 財政年度的建議預算。

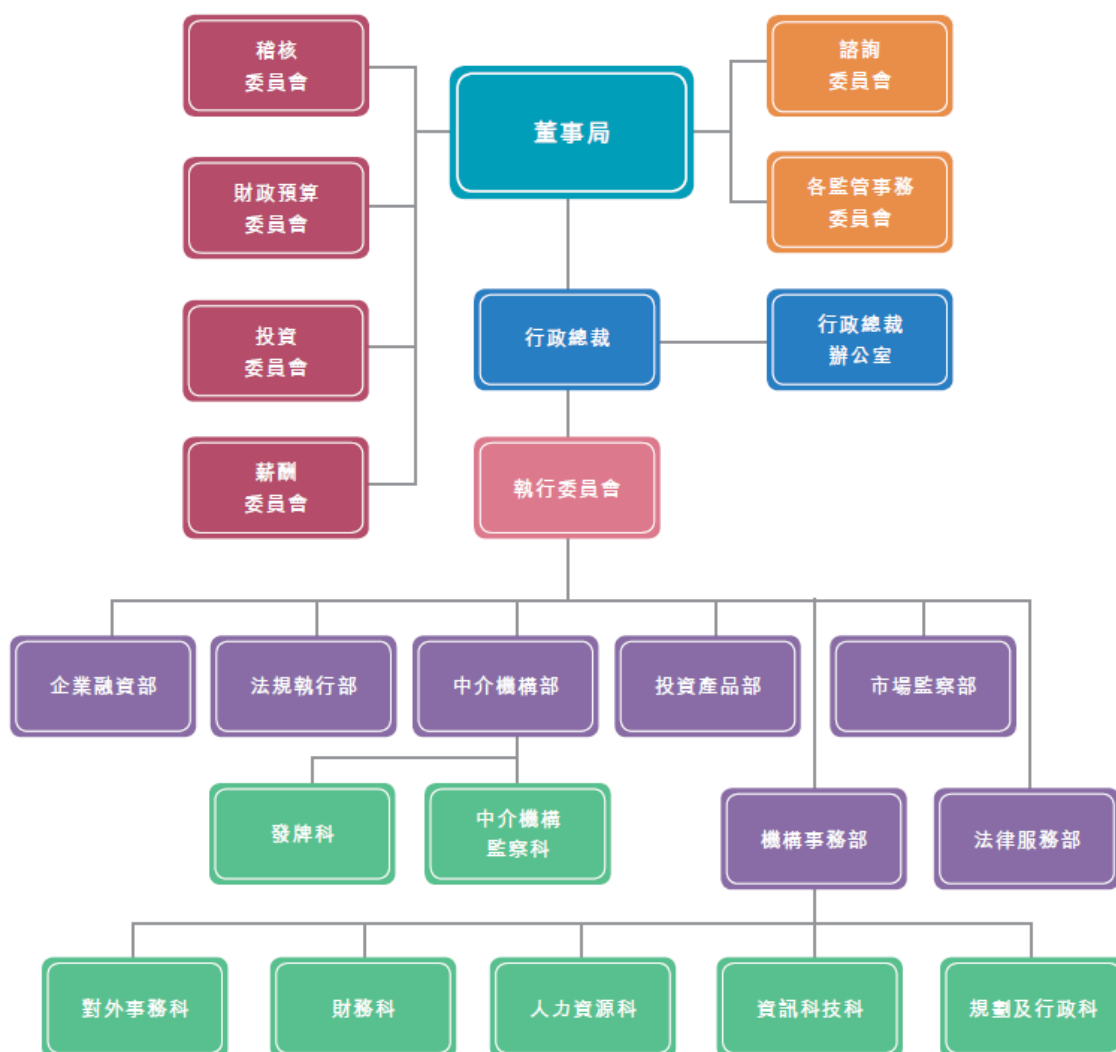
相關文件

34. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2021 年 1 月 27 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、國際事務及可持續金融、內地事務及新聞組。

資料來源：證監會 2019-2020 年報

相關文件一覽表

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	2015-2016 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
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

日期	事件	文件/會議紀要
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
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
2020 年 3 月 17 日	財經事務委員會討論證監會 2020-2021 財政年度的建議預算	政府當局的文件 (立法會 CB(1)365/19-20(06) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)805/19-20 號文件)

日期	事件	文件/會議紀要
2020 年 6 月 24 日	證監會 2019-2020 年報 提交立法會會議席上 省覽	2019-2020 年報