

2020 年 1 月 6 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兩個首長級常額職位
以推展各項主要政策和立法措施**

目的

本文件就財經事務及庫務局財經事務科擬開設以下兩個首長級常額職位以推展各項主要政策和立法措施，徵詢委員的意見：

- (a) 由 2021 年 1 月 1 日起或財務委員會(“財委會”)批准當日起(以較後的日期為準)，開設一個首長級乙級政務官(首長級薪級第 3 點)職位，職銜為財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)3；以及
- (b) 由 2022 年 1 月 1 日起或財委會批准當日起(以較後的日期為準)，開設一個首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)職位，職銜為財經事務及庫務局首席助理秘書長(財經事務)6。

理據

背景

2. 目前，財經事務科副秘書長(財經事務)3 屬首長級乙級政務官編外職位¹，負責監督包括有關會計業、公司清盤、個人破產、公司、放債人及信託的政策及法例、推動金融科技發展的措施，以及有關亞洲基礎設施投資銀行(“亞投行”)及亞洲開發銀行(“亞開行”)的事宜。副秘書長(財經事務)3 屬下一名首長級丙級政務官編外職位人

¹ 財委會在 2006 年 1 月批准開設該職位，並先後在 2010 年 5 月、2012 年 4 月、2014 年 6 月、2016 年 7 月和 2018 年 6 月批准延長該職位的開設期。

員²(即首席助理秘書長(財經事務)6)，主要負責有關公司、放債人及信託的政策事宜、推動金融科技發展的措施，以及香港參與亞投行及亞開行的事宜。

3. 副秘書長(財經事務)3 和首席助理秘書長(財經事務)6 這兩個編外職位分別會在 2021 年 1 月 1 日和 2022 年 1 月 1 日到期撤銷。由於這兩個編外職位自 2006 年開設至今，已先後五次延期，並且有持續需要，政府認為有必要將這兩個職位轉為常額職位，為下文第 4 至 17 段所述的工作提供高層次和持續的政策指導和意見。

主要政策和立法措施

實施新的核數師規管制度

4. 政府在 2018 年 1 月向立法會提交修訂條例草案，以加強現行上市實體核數師規管制度的獨立性，使之獨立於審計業，藉此加強對投資者的保障和確保制度符合國際標準及做法。條例草案在 2019 年 1 月 30 日獲立法會通過成為《2019 年財務匯報局(修訂)條例》(“《修訂條例》”)，旨在藉修訂《財務匯報局條例》(第 588 章)令財務匯報局(“財匯局”)成為全面和獨立的上市實體核數師監察機構，並負責履行查察、調查和紀律處分有關核數師的職能。根據新制度，香港會計師公會在財匯局的監察下，繼續履行就有關核數師進行註冊、制訂專業進修規定、專業道德標準、審計和核證準則的法定職能。

5. 新的規管制度在 2019 年 10 月 1 日生效，香港會計師公會獲授予的針對上市實體核數師進行查察和紀律程序的重要規管職能，已轉交財匯局。在新制度實施初期，財經事務科須維持全面的政策監督，以確保財匯局順利過渡至新制度。此外，《2019-20 年度財政預算案》公布政府向財匯局提供 4 億元種子資金，協助該局過渡至新制度，並寬免新制度實施後首兩年由《修訂條例》訂定的徵費。財匯局的職能擴大後，財經事務科須密切監察該局如何運用種子資金建立新制度。

² 財委會在 2006 年 1 月批准開設該職位，並先後在 2010 年 5 月、2013 年 3 月、2014 年 6 月、2016 年 7 月和 2018 年 6 月批准延長該職位的開設期。

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

6. 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並重整業務，主要的目的是盡量挽救公司業務，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，由於目前並沒有在無力償債情況下營商的條文，以就特定情況向公司董事施加民事法律責任，香港的公司清盤制度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。

7. 我們建議，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。企業拯救程序亦有助確保僱員的利益獲得保障。此外，為減少不明確因素，在公司接受臨時監管期間，針對公司的法律行動及程序均會受暫止期約束而暫停，以助臨時監管人制訂自願償債安排方案。至於訂立在無力償債情況下營商的條文方面，我們會為公司董事合理行事訂定合適的保障條文。

8. 在早前的諮詢中，上述建議得到回應者和立法會財經事務委員會(“事務委員會”)的普遍支持。在考慮公眾和持份者的意見後，政府公布了一系列詳細建議，並向事務委員會簡介這些詳細建議。在此基礎上，我們正擬備條例草案，以設立法定企業拯救程序和訂立在無力償債情況下營商的條文。由於條例草案牽涉複雜的技術事宜，我們會就個別範疇與相關各方進行深入的交流和討論，並計劃在 2020 年下半年向立法會提交有關條例草案。

9. 鑑於這項立法工作的規模和複雜程度，必須有足夠的首長級人員負責督導向立法會提交條例草案和其後審議的工作。如條例草案獲得通過，我們還須就實施事宜向破產管理署提供政策指導，也要向本地和海外業界人士及商界進行大量的教育及宣傳工作。

10. 與此同時，面對經濟活動全球化，我們留意到有持份者建議政府考慮就跨境清盤訂立本地法例。在進行企業拯救程序的立法工作時，我們亦會考慮如何推展這項建議。

加強監管放債人

11. 監管放債人的工作一直受到公眾關注；加強相關的監管制度須要有高層次的政策指導和建議。為釋除公眾對與放債業務有關的不良手法(尤其是財務中介的不良手法)的疑慮，政府自 2016 年起推行四大範疇應對措施³，以打擊有關問題。這些應對措施大致有效，過去兩年涉及財務中介的投訴已大幅減少⁴。為進一步加強監管制度，政府自 2018 年 10 月起施加兩項額外的放債人牌照條件，規定放債人必須：(一)遵從公司註冊處編製的《持牌放債人遵從打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定的指引》；以及(二)如借貸涉及諮詢人，須經借款人取得該名諮詢人的同意。

12. 儘管如此，公眾仍然相當關注放債業務，特別是放債人廣告氾濫和鼓吹過度消費、借貸審批程序寬鬆引致過度借貸、無抵押私人貸款借貸利息偏高等問題。消費者委員會亦於 2019 年 9 月發表題為《保障消費權益——改革放債法規和營商手法》的報告，提出有關放債人廣告和過度借貸的關注。就此，我們現正就持牌放債人的無抵押私人貸款業務進行調查，並會根據調查結果考慮是否和如何進一步加強相關的監管制度。同時，我們亦正籌備全年的宣傳活動，提醒公眾審慎借貸的重要性，以及為非政府機構提供額外資源以加強債務輔導服務。政府要繼續推進這方面的監管工作，並由首長級人員提供指導。

推動金融科技發展的措施

13. 金融科技發展瞬息萬變，對維持和提升香港金融服務業的整體競爭力至為重要。香港作為亞洲領先的國際金融中心，必須善用在金融

³ 四大範疇應對措施分別為：(一)自 2016 年 12 月起施加更嚴格的放債人牌照條件；(二)警方和公司註冊處加強執法行動；(三)加強公眾教育及宣傳；以及(四)加強非政府機構為市民提供的債務輔導服務。

⁴ 自 2016 年 12 月實施額外牌照條件後，涉及不良中介的投訴個案大幅減少，由 2016 年約 600 宗減至 2017 年及 2018 年每年少於 200 宗。我們已在 2018 年 2 月向事務委員會匯報四大範疇應對措施的檢討結果。

服務的傳統優勢，並結合新興科技，以加強和提升金融業的服務水平。政府自 2016 年起採取多管齊下的措施⁵，推動本地金融科技發展。過去三年，香港的金融科技界不斷成長，由 2016 年少於 100 家金融科技初創企業，增至 2019 年的 600 多家金融科技公司，分布於數碼港、香港科技園及其他共享工作空間和辦公室。不少全球知名的創新實驗室和加速器計劃(例如埃森哲金融科技創新實驗室和德勤亞太區區塊鏈實驗室)亦認同香港在結合金融和科技的獨特優勢，紛紛落戶香港。投資者同樣肯定香港金融科技界的實力，過去五年(2014 至 2018 年)對香港金融科技公司的投資額超過 11 億美元，高於對新加坡同類公司的投資額。

14. 我們的長遠目標，是推動香港成為亞洲領先的金融科技中心。為推廣金融科技的發展，我們必須繼續有首長級人員帶領和督導各項措施的制訂和推行工作。金融科技不是單獨發展，而是會帶動所有金融服務領域(包括銀行、保險、證券買賣及資產管理)。當局在 2019 年發出八個虛擬銀行牌照和兩項虛擬保險公司授權，以全面應用金融科技，正有賴於高層次的政策指導和監管協調。除政策及監管工作外，其他推動金融科技發展的重要措施包括：加強海外和內地的整體宣傳策略，以吸引不同規模的金融科技公司在香港開設和擴展業務；制訂新的便利措施，包括設立金融科技活動空間，為金融科技界提供更有力的支援；推動應用金融科技基建(如快速支付系統“轉數快”等)，特別是推動跨界別應用(例如零售業使用“轉數快”二維碼支付方式和以“轉數快”繳付政府帳單)，以及跨境應用(例如在內地使用香港電子錢包)；協助推動涉及整個業界的措施，包括銀行業開放應用程式介面；培育金融科技人才，包括推出旨在提升金融從業員技能的金融科技培訓計劃；以及與海外和內地的金融科技中心聯繫，以加強合作。這些工作都須有首長級人員持續作出指導和支援。

香港參與亞投行和亞開行的事宜

15. 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。自 2017 年 6 月香港成為亞投行成員後，我們一直與該行商討，如何善用香港的金融服務優勢和國際金融中心地位，支援

⁵ 政府已按照金融科技督導小組的建議，從推廣、支援措施、規管、資金及人才這五方面發展金融科技。

亞投行的運作。我們正就亞投行在香港設立辦事處的建議與亞投行進行商討。而自亞投行於 2019 年在倫敦發行首批債券後，我們亦就該行通過本地資本市場發債的事宜，與該行展開磋商。此外，我們一直定期出席亞投行的理事會和董事會會議，務求為香港爭取利益，這方面的工作會持續進行。

16. 亞開行是香港自 1969 年起便加入的另一家多邊發展銀行。考慮到亞開行與亞投行相關工作的協同效應，香港金融管理局自 2018 年 4 月起把有關香港參與亞開行的工作轉交財經事務及庫務局處理。除了繼續在亞開行的理事會和董事會會議上為香港爭取利益(例如每年在香港發行債券和為香港服務提供者爭取採購機會)外，我們還須處理與亞開行的專業交流和有關亞洲開發基金補充資金的事宜。

17. 香港以單獨成員身分積極參與亞投行和亞開行的工作，彰顯香港成功落實“一國兩制”。我們需要繼續由首長級人員帶領有關工作，以確保這兩家多邊發展銀行的事宜獲得足夠的重視，以及有關工作能夠取得成果。

開設首長級乙級政務官和首長級丙級政務官的常額職位

18. 上述政策和立法措施，都屬長期及恆常性質，須不斷檢討和更新，也有賴持續與持份者溝通，以及高層人員的積極督導及參與。要推展這些措施，須有專責的首長級人員領導和支援。因此，我們建議把副秘書長(財經事務)3 及首席助理秘書長(財經事務)6 轉為常額職位。這兩個職位的擬議職責說明分別載於 **附件 A** 及 **附件 B**。

非首長級人員的支援

19. 首席助理秘書長(財經事務)6 這個擬設的常額職位會繼續由五名非首長級人員支援，分別是一名高級政務主任、一名政務主任、一名高級行政主任、一名一級私人秘書及一名助理文書主任。

曾考慮的其他方法

20. 我們曾考慮副秘書長(財經事務)3 和首席助理秘書長(財經事務)6 的職務可否由財經事務科其他人員兼顧，但認為此舉並不可行。

21. 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，包括證券及資本市場的監管和發展、資產及財富管理、銀行業、打擊洗錢、公司清盤、會計、與內地的金融合作，以及與保險及強制性公積金有關的政策措施。這些人員都肩負重任，現時所處理的政策措施和相關立法工作對香港金融服務業的發展至關重要。他們本身職責範圍的工作已十分繁重，要在不影響他們執行職務的情況下把他們重行調配，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的工作，在運作上並不可行。財經事務科的擬議組織圖載於附件 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

22. 按薪級中點估計，建議開設兩個首長級常額職位所需增加的年薪開支為 4,710,600 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 6,715,000 元。

23. 我們會在 2020-21 年度的預算草案中預留足夠款項，並會在隨後年度的預算案中預留所需款項，應付這項建議的開支。

徵詢意見

24. 請委員就上述建議提出意見。在徵詢委員的意見後，我們會向立法會徵求所需批准。

財經事務及庫務局

財經事務科

2019 年 12 月

**財經事務及庫務局副秘書長(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. 負責處理有關會計業的政策及法例，包括核數師規管制度改革。
2. 負責處理有關公司清盤及個人破產的政策及法例，尤其是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。
3. 負責處理有關公司和信託的政策及法例。
4. 負責處理有關推動香港成為領先金融科技中心的政策措施，包括推動各個金融服務領域採用金融科技的監管事宜。
5. 負責處理有關放債人的政策及法例，尤其是打擊與放債業務有關的不良手法的措施。
6. 負責處理有關香港參與亞洲基礎設施投資銀行及亞洲開發銀行的事宜。

**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**

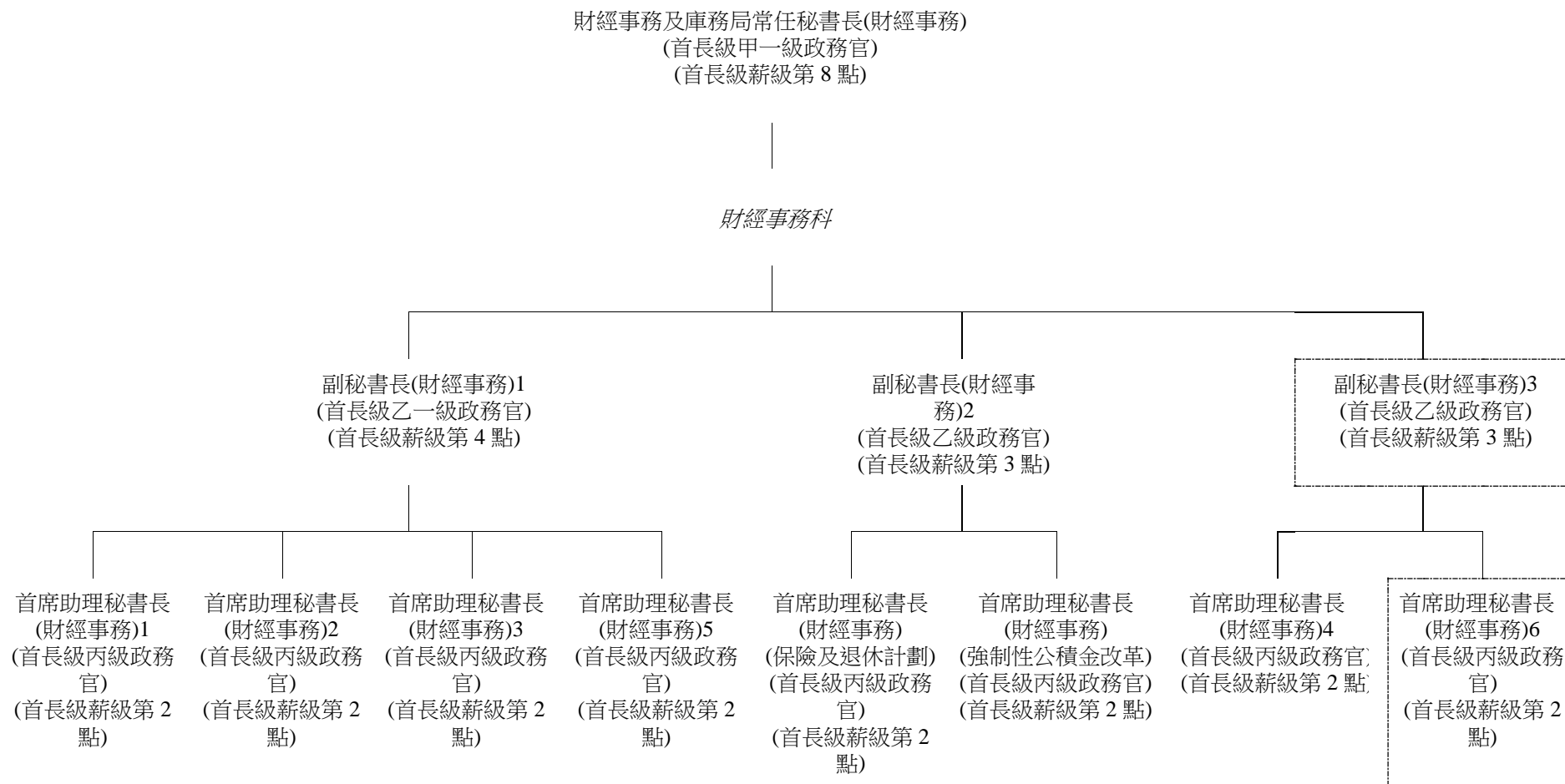
職級 : 首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)

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. 負責處理有關公司和信託的政策及法例，以及與公司註冊處有關的行政事宜。
2. 負責處理有關推動香港成為領先金融科技中心的政策措施。
3. 負責處理有關《放債人條例》(第 163 章)的政策事宜，以及打擊與放債業務有關的不良手法的措施。
4. 負責處理有關香港參與亞洲基礎設施投資銀行及亞洲開發銀行的政策事宜。
5. 負責處理有關個人破產的政策及法例，以及與破產管理署有關的行政事宜。

財經事務及庫務局財經事務科擬議組織圖



說明

----- - 擬轉為常額職位的首長級編外職位

現時各副秘書長(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、資產及財富管理、銀行及金融事務、金融市場發展(包括與內地的合作)、金融基礎建設，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、內地和香港資本市場的互聯互通和資產及財富管理業；推動本地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；制訂立法建議，以推行二十國集團等國際論壇，和標準設定機構例如巴塞爾銀行監管委員會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；以及根據財務特別行動組織就香港打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度所發表的相互評估報告，實施當中的建議。

2. 副秘書長(財經事務)2 主要負責有關保險業、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，主要包括以下事宜的立法工作：為與保險有關的業務提供稅務寬減；利便發行保險相連證券；優化保險集團的監管框架；設立保單持有人保障計劃和風險為本資本制度；以及改善強積金制度(包括發展“積金易”平台)。副秘書長(財經事務)2 亦負責提升保險業人才培訓的措施，以及與政府統計處有關的行政事宜。

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

負責制訂有關證券及期貨市場監管、資產及財富管理、投資者保障及教育的政策及法例，以及統籌金融監管機構的風險管理事宜。此外，亦負責處理與證券及期貨事務監察委員會(“證監會”)有關的行政事宜，和統籌與證券及期貨事務上訴審裁處、市場失當行為審裁處和證監會程序覆檢委員會的事宜。

首席助理秘書長(財經事務)2

負責制訂有關證券及期貨交易所及其結算所的政策及法例、相關的市場及基建發展措施(包括市場互聯互通計劃)，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

負責制訂有關內地金融合作(包括推動香港離岸人民幣業務)的政策及措施，和負責監督有關香港金融機構處置機制和發展綠色金融(包括綠色債券)的政策和法例。

首席助理秘書長(財經事務)4

負責制訂有關會計業、公司清盤和核數師規管制度改革的政策及法例、設立企業拯救程序的立法工作、與財務匯報局和香港會計師公會的聯絡工作，以及為財務匯報局程序覆檢委員會提供秘書處支援。

首席助理秘書長(財經事務)5

負責制訂有關銀行(包括實施《巴塞爾資本協定三》)、債券市場發展、伊斯蘭金融、打擊清洗黑錢及反恐融資和企業財資中心的政策及法例，以及與香港金融管理局就銀行、貨幣及其他有關事宜的聯絡工作。此外，亦負責監察有關存款保障計劃和支付系統的政策事宜。

首席助理秘書長(財經事務)強積金改革

負責制訂有關強制性公積金(“強積金”)有關的政策及法例，包括發展“積金易”及其他改善強積金制度的措施，以及與強制性公積金計劃管理局的聯絡工作。

首席助理秘書長(財經事務)保險及退休計劃

負責制訂有關保險業的政策及法例，包括為與保險有關的業務提供稅務優惠、促進與保險掛鈎的證券發行、加強對保險集團的監管框架，和設立保單持有人保障基金計劃等立法工作。此外，亦負責處理加強保險業人才培訓和發展、與保險業監管局的溝通及與政府統計處有關的行政事宜。