

## 香港金融管理局的管治

### 引言

本文件列載香港金融管理局（金管局）對立法會秘書處為 2004 年 2 月 2 日的立法會財經事務委員會會議編製「有關金管局管治的關注要點及建議」的文件提出的意見。

### 金管局的管治

2. 有關金管局的管治安排詳列於 2003 年 6 月 2 日立法會財經事務委員會會議上提交的「對立法會秘書處研究報告的回應」的文件內。該文件亦列載金管局對議員就研究報告提出的問題的回應。

3. 除了一些有關中央銀行良好管治的一般原則外，國際普遍的共識是，並沒有一套劃一的中央銀行管治模式。不過，雖然沒有單一的管治模式適合所有中央銀行，但國際結算銀行的研究提出了兩項大原則。首先，中央銀行機構應在運作及資源方面具有獨立性，能夠在不受政治影響下履行其職責。第二，中央銀行機構的運作應具有透明度，並要接受社會問責。

4. 資源獨立是必須的，因為由外界控制中央銀行可以動用的資源的安排，可能會成為控制央行運作的工具。基於這個原因，大部分央行除了運作獨立以外，資源亦保持獨立。這項資源獨立的措施並附以

制衡機制，確保央行有足夠但不是過度的資源履行職責。

5. 金管局方面，其年度行政預算及年度薪酬檢討均由外匯基金諮詢委員會轄下的薪酬及財務委員會仔細審閱，然後再交由外匯基金諮詢委員會認可及提交財政司司長批准。薪酬及財務委員會由外匯基金諮詢委員會中的非官方及非銀行界委員組成。金管局的帳目及運作亦根據《外匯基金條例》第7條受到由香港特區行政長官委任的審計署署長及金管局的內部審核處持續監察，而金管局的內部審核處獨立運作，直接向金管局總裁匯報。外匯基金諮詢委員會轄下的審核委員會由非官方委員組成，負責審查金管局的帳目，以及就審計署署長及金管局內部審核處作出的審計報告提出建議。

6. 以國際標準而論，金管局的運作享有高透明度。過去多年來金管局一直逐步增加所公布有關貨幣發行局運作及外匯基金帳目的資料的內容及次數，以及透過互聯網及各種刊物、與傳媒接觸、定期向立法會議員簡報及舉辦公眾教育計劃，向公眾提供有關金管局各方面的工作與職責的詳盡資料。金管局在透明度方面的優良記錄眾所周知，並得到國際社會的廣泛認同。

7. 金融管理專員由財政司司長委任，因此金管局透過財政司司長向公眾負責；與此同時，由於金管局的職權由立法會通過的法律制定，因此金管局亦透過立法會向公眾負責。金管局總裁亦正式承諾每年三次出席財經事務委員會會議，向議員介紹金管局各項工作及政策，並回答有關提問。金管局總裁也會在其中一次的會議上（通常在5月舉行）提交金管局的年報。此外，金管局人員也會出席各立法會事務委員會會議，以解釋及討論特定事項，以及出席委員會會議以協

助議員審閱草擬法例。

## 有關金管局管治的關注要點及建議

8. 有關金管局對立法會秘書處文件（立法會文件編號CB(1)595/03-04）所概述議員提出的關注要點及建議的意見載於下文。

## 年度預算

9. 要比較不同機構的管治模式基本上是很困難的，因為基於歷史因素、其監管的市場特色以及其指定職能，每家機構都有獨特的管治安排。

10. 正如上文所解釋，國際普遍的共識是，中央銀行機構必須享有資源獨立。由於《基本法》第一百一十三條規定外匯基金由香港特區政府管理和支配，因此金管局的資源安排可能與其他中央銀行機構有所不同。然而，現行安排在過去10年一直行之有效，使金管局在資源調配方面享有充分的靈活性並附以適當的制衡措施，但同時又可確保其運作不會受到短期的政治考慮影響。

11. 金管局有關資源獨立的措施是附以制衡措施的。正如上文所述，金管局的年度預算是由外匯基金諮詢委員會轄下的薪酬及財務委員會仔細審閱，然後才交由外匯基金諮詢委員會認可及提交財政司司長批准。薪酬及財務委員會由外匯基金諮詢委員會中的非官方及非銀行界委員組成。金管局的帳目亦受到審計署署長及金管局的內部審核

處持續監察。外匯基金諮詢委員會轄下的審核委員會負責審查金管局的帳目，以及就審計署署長及金管局內部審核處作出的審計報告提出建議。金管局亦每年向財經事務委員會提交年報，其中包括外匯基金帳目。

### 高層職員的薪酬

12. 外匯基金諮詢委員會轄下的薪酬及財務委員會負責在考慮到獨立顧問對私人機構薪酬趨勢及薪酬水平的研究結果以及金管局的表現的評估後，就金管局人員的薪酬向外匯基金諮詢委員會提出建議。薪酬及財務委員會由外匯基金諮詢委員會內的非官方及非銀行界委員組成，無論在身分或運作模式上都是獨立的。財政司司長在諮詢外匯基金諮詢委員會的意見後，根據薪酬及財務委員會的建議決定金管局人員的薪酬福利條件。金管局向薪酬及財務委員會提供的秘書支援服務僅限於安排會議及作會議記錄。收集及分析有關數據以及擬定建議的工作是分別由顧問及薪酬及財務委員會獨立進行。金管局的人員不會參與該委員會的決議，當委員會討論到他們的薪酬福利條件時，他們均會避席。

13. 外匯基金諮詢委員會轄下的薪酬及財務委員會在2002年研究過將Hay Group Limited為政府進行有關法定及其他機構（包括金管局）高層人員薪酬檢討後所提出的建議（Hay報告）應用到金管局。薪酬及財務委員會參考過獨立顧問所提出的意見後，建議金管局應採納報告的主要建議。事實上，當中有不少建議是金管局早已實行的做法，其中包括以金融界中位數作為薪酬目標水平、薪酬方案採用某個浮薪與定薪比例、由獨立薪酬顧問公司監察金融界薪酬水平及趨勢、由特

定委員會處理薪酬事務、遵守《公司條例》所定的披露要求，以及決定個別員工的薪酬方案時保持靈活度，以能顧及其背景、能力或工作表現。委員會建議的執行方案獲得外匯基金諮詢委員會支持，並於2002年12月獲財政司司長通過，以在2003年3月進行年度薪酬檢討時採用。

14. 作為執行方案的一部分，金管局已增加披露高層職員的薪酬資料，其中包括披露總裁級的薪酬及副總裁與助理總裁級的平均薪酬。有關詳情載於金管局2002年年報內。

15. 中央銀行行長的薪酬反映多個不同層面的因素，包括經濟、政治及歷史等，而且不同經濟體系的勞工市場有其特點，反映個別市場本身的情況。因此一般來說，比較不同中央銀行機構的薪酬水平沒有多大意義，Hay報告亦沒有建議作出這樣的比較。

16. 金管局網站載有其薪酬政策，內容如下：

- 金管局職員的薪酬及服務條件由財政司司長決定。財政司司長乃根據外匯基金諮詢委員會及其轄下的薪酬及財務委員會所提供的意見，並參考當時的市場薪酬水平及做法而作出決定。
- 金管局的薪酬組合全以現金計算，當中只包括一些基本福利，並設有公積金計劃。
- 金管局的薪酬組合包括兩個部分：每月發放的固定薪酬及

根據員工的工作表現而每年一次過發放的浮動薪酬。

- 金管局職員的薪酬每年均由財政司司長根據外匯基金諮詢委員會及其轄下的薪酬及財務委員會所提供的意見進行檢討。檢討過程會考慮獨立顧問對金融界薪酬趨勢及薪酬水平的調查結果、金管局表現的評核結果，以及其他適當的因素。金管局會根據個別員工的工作表現，來分配整筆用作支付職員薪酬的款項給員工。

金管局網站亦載有「操守指引」，就職員的道德及法律責任提供指引。

17. 財政司司長在委任金融管理專員時，須本 合理及真誠行事的原則，並考慮到所有有關因素。遴選金融管理專員時須考慮的有關因素包括獲委任人士的學歷、知識、經驗、勝任能力、財政穩健程度及操守誠信。

### 權力及職能

18. 金融管理專員的權力與職能由《外匯基金條例》、《銀行業條例》及其他有關法例定明，財政司司長與金融管理專員在2003年6月25日互換的函件內亦載有有關概要，該等函件並載有財政司司長根據上述條例向金融管理專員轉授的權力。公眾普遍都明白金管局的職責。在政府多個工作環節內，都沒有可能在一個瞬息萬變的環境裏，特別是需要迅速解決危機的情況下，預先指定某項具體職能需要運用哪些資源。海外地區的法例及其他文件，例如經修訂的《英倫銀行法案》、冰島的新中央銀行法，以及《馬城條約》都有相類似的做法，就是具

體規定策略性目標，但沒有詳細羅列有關的職能。

香港金融管理局

2004年1月26日