

《證券及期貨條例草案》及 《2000 年銀行業(修訂)條例草案》委員會

《證券及期貨條例草案》 第 XII 部及附表 9

引言

本文件概述《證券及期貨條例草案》(“草案”)第 XII 部的主要內容和草案附表 9 的有關條文。第 XII 部設定新的投資者賠償安排的法律架構，而附表 9 內與草案第 XII 部有關的條文，則訂明規管現行投資者賠償安排的法例廢除後的過渡安排。在審閱草案第 XII 部時，應一併閱讀草案第 III 部第 5 分部，該分部賦權證券及期貨事務監察委員會(“證監會”)認可一間或多於一間投資者賠償公司，管理全部或部分新的賠償基金¹。

2. 證監會在二零零一年三月七日發出題為“建議的新投資者賠償安排”的諮詢文件(“諮詢文件”)，以徵詢公眾的意見，諮詢期在二零零一年四月六日結束。委員會所有議員已另行獲發該份諮詢文件。我們現正考慮收到的意見，並會在委員會審議草案第 XII 部的會議上，匯報諮詢的初步結果。

3. 本文件的附件載有對照表，把草案第 XII 部的條文，與《證券條例》和《商品交易條例》有關投資者賠償的條文作一比較。

政策目標

4. 新賠償安排的目標，是根據用者自付及公平對待所有散戶投資者的原則，就在香港交易及結算所有限公司(“香港交易所”)買賣的產品，為每名散戶投資者提供可靠及具成本效益的賠償措施，不論他們透過哪一類的中介人進行買賣。

¹ 請參閱有關草案第 III 部的第 3/01 號文件，該文件在 2001 年 1 月 19 日的委員會會議中討論。

建議的新安排

5. 草案第 XII 部就新的賠償安排訂定法律架構大綱，賦予行政長官會同行政會議及證監會訂立規則的權力(草案第 236 條)，以落實推行新的賠償安排。

新的單一投資者賠償基金

6. 一項新的單一投資者賠償基金(“新基金”)將會成立，以取代聯交所賠償基金、期交所賠償基金和交易商按金計劃(草案第 229 條)。根據現行規定，屬於交易所參與者的交易商需要向賠償基金繳付按金，而其他交易商則需要向交易商按金計劃繳付按金，新基金將會取消有關規定。有關安排亦會廢除現時聯交所需要補充所支付的賠償款項的規定。聯交所賠償基金、期交所賠償基金和交易商按金計劃最終會結束(草案附表 9 第 72 至 74 條)，在它們有能力清付所有未償還債務的前提下，上述按金將退還兩個交易所及有關的交易商(草案附表 9 第 72(8)、73(8)及 74(9)條)。

經費來源

7. 草案第 230 條概括訂明新基金的成分，並由行政長官會同行政會議根據草案第 236(1)(a)條訂立的規則作出補充。

8. 新基金初期的經費會來自聯交所賠償基金及期交所賠償基金轉移過來的資產，但這些賠償基金亦會預留足夠的款項，以清繳未償還債務(草案附表 9 第 72(2)、72(8)(b)、73(2)、73(8)(b)及 74(11)條)。來自這方面的初期經費約為 6.558 億元，然而，有關款項的多寡將取決於是否有突發事件發生。為了向投資者提供合理的保障，證監會建議新基金應盡快累積儲備至 10 億元²的水平。要達到這個目的，有效的方法是把現時對聯交所的證券交易徵收的交易徵費增加 0.002 個百分點，而證監會則把這額外的徵費存入現有的聯交所賠償基金，以便當新基金成立時，可以把有關款項轉撥予該基金。證監會亦建議，現時應維持對在期交所執行的合約每邊徵收 0.5 元徵費的做法，以便最終把款項轉撥予新基金。財政司司長已在二零零一年三月的財政預算案演詞中公布，建議把現時的證券交易徵費增加 0.002 個百分點，直至新成立的基金滾存至 10 億元為止。有關增加交易徵費的法例修訂，以及把證券交易的印花稅由 0.225%減至 0.2%的建議，已納入《2001 年收入(第 3 號)條例草案》之內。實行這兩項建議後，香港的證券交易成本將降低。

² 有關建議的 10 億元儲備水平的風險評估機制，詳情請參閱諮詢文件第 IV 部分。

9. 如有災難性事件發生，其他可選擇的風險轉移機制、或透過信貸安排方式或由政府所保證的借貸支持提供的備用資本，均是為新基金提供經費的可能方式。

經擴大的中介人涵蓋範圍

10. 聯交所賠償基金和期交所賠償基金的保障範圍，分別涵蓋香港聯合交易所（“聯交所”）和香港期貨交易所（“期交所”）參與者的違責事件。證監會現建議把新基金的保障範圍擴大至包括所有進行證券交易、期貨合約買賣或提供證券保證金融資的持牌人或獲豁免人（按情況而定）的違責事件，只要他們所買賣或提供融資所涉及的产品是在香港交易所買賣的，而不論該等人士是否為兩間交易所的參與者。（證監會會根據草案第 236(2)(a)條獲賦予的訂立規則權力，訂出新基金的涵蓋範圍，證監會在行使是項權力之前，是須根據第 236(3)條的規定，諮詢財政司司長。）

每名投資者的最高賠償額

11. 聯交所賠償基金和期交所賠償基金設有經紀為單位的違責法定賠償限額，分別為 800 萬元和 200 萬元，不論所涉及的損失數額或提出申索的投資者數目多寡。上述限額可按證監會與聯交所和期交所的協議而提高。由於個別投資者不知其可獲得的賠償數額，因而無從確定可獲得的保障程度。建議的新安排為每名投資者設立最高賠償金額，代替以經紀為單位的賠償限額。根據建議，該限額最初訂為 15 萬元，並會在有需要時作出檢討。（行政長官會同行政會議會根據草案第 236(1)(b)條獲賦的訂立規則權力，訂出每名投資者的最高賠償金額。）

提出申索的基礎

12. 提出賠償申索的基礎將會與現有安排大致相若，即任何人如就託付予或付予被涵蓋中介人或其僱用人士的任何款項、證券或期貨合約，因被涵蓋中介人違責而對其有訴訟因由，可提出申索。若干指定類別的機構投資者無權提出賠償申索（例於根據草案第 V 部獲發牌或豁免的人士，以及其他司法管轄區獲發類似牌照，豁免或監管的人士；根據《銀行業條例》獲得認可的財務機構，以及在其他司法管轄區取得類似資格的人士；獲得認可的交易所控制人、交易所公司、結算所，以及在其他司法管轄區取得類似身分的人士等），這與現有安排下的規定一致。證監會會根據草案第 236(2)(a)及(f)條獲賦予的訂立規則權力，訂出申索賠償的安排，證監會在行使是項權力之前，是須根據第 236(3)條的規定，諮詢財政司司長）

賠償基金的帳目

13. 草案第 232 條訂明有關賠償基金帳目的規定，特別是證監會可為分別由聯交所賠償基金及期交所賠償基金撥入新成立基金的款項，以及為證券及期貨業的不同界別，維持獨立帳戶。這項規定是為維持不同界別之間大致不應互相資助的原則。另外，證監會須為新基金備存妥當帳目和擬備財務報表，並安排對財務報表進行審計。經審計的財務報表及核數師報告須在每個財政年度結束後的四個月內提交財政司司長，並在憲報刊登。

就新成立的基金作出賠償後，證監會在申索人權利方面的代位權

14. 草案第 235 條大致重覆《證券條例》第 118 條³的規定，訂明證監會藉代位而取得申索人就損失賠償申索所享有的權利，但以證監會所支付的賠償額在申索損失中所佔的比例為限。

雜項條文

15. 草案第 231 條規定證監會須將新基金內所有款項，在未有需要按照第 XII 部運用前，存放於一間或多於一間認可財務機構。

16. 草案第 233 條授權證監會將新基金內任何不需即時用於第 XII 部所訂各項用途的款項，存放於認可財務機構作為定期存款，或投資於受託人獲法律授權而可將其信託基金所投資於的證券。從這類投資而獲得的收益或利潤，須撥入賠償基金內。

17. 草案第 234 條就新基金可撥款支付的款項作出規管。除賠償付款外，其他款項支出可包括因申索、新基金或認可投資者賠償公司等而招致的一切法律及其他開支。

18. 除上述事宜外，行政長官會同行政會議及證監會亦可根據第 236 條就下述事宜訂立規則：提出賠償申索的方式；提出申索而須提交的資料或文件；證監會可於何種情況下及以何種方式，籲請作出賠償申索和決定、處理和支付賠償申索；以及在認可投資者賠償公司清盤時所須作出的安排等。

³ 高等法院法官在二零零零年十二月福權證券的清盤訴訟中，對《證券條例》第 118 條作出詮釋，並舉出以下一例——一名客戶把總值 500,000 元的證券託付予一名經紀。該名客戶後因經紀違責而獲證監會賠償 150,000 元，但仍損失 350,000 元。其後在清盤時，就該名客戶的損失再討回總值 100,000 元的證券。證監會應可獲得討回證券的 30%(即 150,000/500,000)，而該名客戶則可獲得 70%(即 350,000/500,000)。

投資者賠償公司

19. 根據草案第 III 部第 80 條，證監會可請求行政長官會同行政會議藉命令，將其第 XII 部的職能（根據第 236(2)條制訂規則職能除外）轉移至一間投資者賠償公司。證監會只會在信納該公司願意和有能力執行其有關新基金方面的職能才會作出前述請求。證監會亦可藉行政長官會同行政會議的命令，收回所轉移的職能。

過渡安排

20. 草案附表 9 第 72 及 73 條訂明聯交所賠償基金及期交所賠償基金會繼續運作，直至新基金成立為止。如上文第 8 段所述，證監會獲賦予權力，可在顧及為應付可能有的申索或繳存的按金所需的款額後，從這兩個現行基金撥出該會認為適當的款項，將之撥入新基金內。上述條文亦就新基金成立後，向兩個現有基金提出新申索的最後期限、兩個現有基金的結束及在清償一切未償還債務後退還按金的事宜作出規定。至於第 74 條，則以類似方式為非交易所參與者處理有關交易商按金計劃的結束問題。

市場人士的意見

21. 在白紙條例草案諮詢期間所接獲的意見，大部分都涉及新基金的資金來源、保障範圍及賠償額。證監會在考慮過所接獲的意見後，擬備了上文第 2 段所提述的諮詢文件，並會在委員會考慮草案第 XII 部的會議上，報告諮詢的結果。這安排應該不會影響第 XII 部的考慮，因為該部分只是列出新賠償安排的架構。諮詢的結果為證監會及政府制訂落實執行第 XII 部所須的附屬法例，提供了有用的資料和依據。市場人士關注的其他主要事項載於下文。

互相資助

22. 我們接獲一項意見，指證券及期貨行業不同界別之間不應互相資助補償。我們支持這原則。正如證監會在諮詢文件中所建議，新基金應透過自聯交所賠償基金和期交所賠償基金所轉移的資產，及從在兩間交易所進行的交易收取的交易徵費，將儲備累積至 10 億元。雖然較大部分的經費來源是自證券交易所，但因為根據過往經驗，與證券交易所有關的損失，遠較與期貨交易所有關的損失為高，故我們認為以前述的 10 億元儲備應付來自證券及期貨兩個界別的損失，仍是公平的。但是，假如將來與期貨交易所有關的損失遠較預期為高，證監會會提出建議，例如透過從期貨交易所進行的交易收取更高交易徵費，以處理有關的不平衡。證監會亦在諮詢文件中提出，就一些沒有透過交易所設施進行的自動化交易，或有需要另訂經費安排，以維持公平及公正的競爭環境。

新基金償還債務的能力

23. 市場人士關注新基金或許未能償還債務，因此應訂定一個類似《證券條例》第 101 條訂明的 100 萬元法定限額。我們不同意這點。新基金只會在絕對必要的情況下，通常只有在遇上災難性事件時才會透過貸款集資。因此，我們不可能預定借貸額，而這樣做也不恰當；因為這樣做的話，新基金或許不能在特殊情況下支付投資者的所有合法申索。有交易徵費支援作為資金來源，新基金在一段時間後應能償還債務。

就擬訂立的規則進行諮詢

24. 我們同意應就證監會擬訂立的規則諮詢公眾，讓各有關方面發表意見。

與其他國家的比較

25. 各國對投資者賠償的處理方法都有不同之處。以下數段討論美國、加拿大、英國和澳洲的賠償安排。

美國證券投資者保障公司

26. 美國證券投資者保障公司是根據《1970 年證券投資者保障法》成立，以保障美國各交易所和美國全國證券交易商協會的經紀會員的證券客戶。該公司由美國證券交易委員會（“美國證交會”）監管。該會其中一項工作是審批美國證券投資者保障公司的規則。

27. 如果經紀無力償債，美國證券投資者保障公司會在既定的額度內，保障客戶的現金及證券。每名客戶的保障額以 50 萬美元為上限（包括 10 萬美元的現金限額）。美國證券投資者保障公司會入稟法院，要求法院頒令失責經紀無力償債，並且委任受託人。在某些情況，該公司會自行擔任受託人。有關的賠償安排及無力償債程序實質上是在同一個程序中進行。美國證券投資者保障公司與受託人攜手，將客戶的帳戶轉交具備償債能力的經紀處理。在一般情況下，客戶按比例享有由無償債能力經紀所持有的客戶財產。

28. 美國證券投資者保障公司的資金，來自向經紀徵收的款項。於一九九九年十二月三十一日，該公司的資產淨值約為 11 億美元，並獲得一個銀行財團提供 10 億美元的循環信貸額。如果美國證交會決定，須透過提供貸款以保障客戶及維持投資者對美國證券市場的信心，美國證券投資者保障公司亦可以透過美國證交會，向財政部借取最多 10 億美元的款項。美國證券投資者保障公司其後必須提交還款計劃書。

加拿大投資者保障基金

29. 加拿大投資者保障基金於一九六九年由加拿大各證券交易所合力創辦。該基金除提供投資者賠償外，還監督每家交易所的自我監管制度的運作，並就財政責任與監管釐定全國標準，以控制提供賠償安排的風險。

30. 加拿大投資者保障基金在既定的額度內，賠償客戶因經紀無力償債而蒙受的證券或資金損失。賠償限額為每名投資者可獲得 1,000,000 加拿大元的證券及現金賠償。這些賠償款項主要來自每季按照經紀的總收入而徵收的金額，以及按照經紀資金短欠數額而徵收的風險溢價。在二零零零年四月三十日，加拿大投資者保障基金的結餘為 1.72 億加拿大元，而該基金也擁有 1 億加拿大元的銀行信貸額。

31. 如果經紀無力償債，加拿大投資者保障基金可入稟法院，要求委任受託人。加拿大投資者保障基金與受託人攜手，將無力償債經紀的客戶帳戶，轉交具備償債能力的經紀，並就此事通知投資者。此外，根據《加拿大破產及無力償債法》，無力償債經紀的客戶有權按比例享有由該名經紀代客持有的所有現金及證券。在轉移帳戶及按比例分派客戶資產後，計算賠償的工作將會進行。

英國投資者賠償計劃

32. 待《金融服務及市場法》生效之後，將會設立新的單一金融服務賠償計劃（“新計劃”），以涵蓋投資業務、存款及保險方面的賠償。新計劃會按這三個範疇分為三個子計劃。消費者遇到金融服務公司無法支付申索時，不用到處奔跑求助，而只須向個別的子計劃索償。英國金管局已成立了新的公司管理新計劃，名為金融服務賠償計劃有限公司。

33. 每間認可公司會按其從事的業務參加所屬的子計劃，因此一間公司須參加可能不只一個的子計劃。申索人如就同一失責行為提出不同類別的申索（例如有關存款及投資），可按適當的情況向多於一個子計劃提出申索。

34. 有關新計劃的規則經已擬訂，並已公布以進行諮詢。規則草稿是經參考《歐洲共同體有關投資者賠償計劃的指令》（一九九七年三月三日發出的第 97/9EC 號指令）而擬訂。新計劃下，金管局建議把失責公司每名客戶可得的賠償維持在 48,000 英鎊的水平。投資者賠償計劃指令規定會員國必須確保賠償計劃為每名投資者提供的賠償額，不會少於 20,000 歐元。英國投資者賠償計劃的賠償額已大大超過這個數額。現有的除外情況會全部適用於有關投資業務的申索。換言之，大公司、金融機構、政府及市政當局和與倒閉公司有關連的人

所提出的申索仍會繼續被排除於新計劃之外。新計劃的資金來自行業的徵費，並會繼續按“有需要方籌資”的一貫原則籌集資金。

35. 攤分責任的規則會按下列原則訂立：

- (a) 一般而言，與個別失責行為有關連的賠償費用會由失責公司是其中成員的供款組別負擔。
- (b) 各供款組別的組成方法會反映市場架構，以盡量減少從事不同業務活動的公司互相資助的情況。
- (c) 所有認可公司均須分擔實施新計劃所需的基本費用。
- (d) 所有其他行政費用會與有關失責行為所需賠償一同計算，由失責公司是其中成員的供款組別內各公司支付。
- (e) 個別供款組別內各公司攤分責任的方式是，會按各公司與合資格領取賠償的投資者有關的生意額比重，釐訂所須承擔較大的責任，例如：徵款會按有關公司進行的受保障業務的金額釐定。

澳洲國家保證基金

36. 澳洲國家保證基金是根據《1987年澳洲證券交易所國家保證基金法》而設立的。該基金由證券交易保證有限公司管理，而證券交易保證有限公司則是一家擔保有限公司，亦是澳洲證券交易所的附屬公司，但該公司獨立運作。

37. 澳洲國家保證基金的資金，包括於一九八七年由前省立證券交易所忠誠基金所撥入的資產，以及投資所得的收入。在二零零零年六月三十日，該基金約值 1.5 億澳元。

38. 如果客戶因經紀無力償債等原因而蒙受損失，可向澳洲國家保證基金提出申索。每名投資者可獲賠償的最高金額並無上限，但合計的最高賠償額為可調整的“最低金額”的 14%。最低金額是指讓澳洲國家保證基金可應付申索和證券交易保證有限公司及該基金的行政費用的金額，現時為 8,000 萬澳元，而現時在每宗經紀無力償債個案中可獲賠償的合計金額，最高為 1,120 萬澳元。

39. 如果澳洲國家保證基金的結餘跌至低於“最低金額”，則證券交易保證有限公司董事局可靈活處理，採取適當措施去管理該公司和該基金的財政，例如：

- (a) 在部長的同意下，調低“最低金額”；
- (b) 購買保險及借貸；
- (c) 分期償付申索及按法例所訂的優先次序償付；

- (d) 對“可徵費交易”(根據澳洲證券交易所的營業規則須向該交易所呈報的某些證券買賣，以及某些擔保證券貸款)徵收徵費；以及
- (e) 向參與交易所徵收徵費。

40. 上述(d)及(e)段提述的兩項徵費可同時徵收。如證券交易保證有限公司向澳洲證券交易所收取徵費，該交易所也可向其參與組織(例如經紀)徵收徵費，以支付須付予該公司的徵費。

41. 如澳洲國家保證基金結餘超逾“最低金額”，證券交易保證有限公司可酌情將多出的款項的全部或一部分支付予參與的交易所——現在只有澳洲證券交易所。該交易所從該基金所收取的任何款項，均須存入獨立的指定帳目，名為“證券業發展帳目”。

證券及期貨事務監察委員會
財經事務局
二零零一年四月二十四日

第 XII 部對照表

本對照表右欄所列條文為現行法例處理《證券及期貨條例草案》有關條款所涉事項的條文。

說明：

CTO = 《商品交易條例》(第 250 章)

SO = 《證券條例》(第 333 章)

條次	出處
228. 釋義	新訂條文
229. 賠償基金的設立	SO 第 99 條；CTO 第 77 條
230. 組成賠償基金的款項	SO 第 101 條；CTO 第 79 條
231. 款項須存於帳戶	SO 第 102 條；CTO 第 80 條
232. 賠償基金的帳目	SO 第 103 條；CTO 第 81 條
233. 款項的投資	SO 第 105 條；CTO 第 83 條
234. 從賠償基金撥款	SO 第 108 條；CTO 第 86 條
235. 從賠償基金撥款支付後證監會在申索人權利等方面的代位權	SO 第 118 條；CTO 第 95 條
236. 訂立規則的權力	新訂條文
附表 9	新訂條文

草案第 229、231、233 和 235 條是右欄所列條文的綜合本，與有關條文非常相近。草案第 230(1)條採用與 CTO 第 79 條類似的方式，但加入有關從現有賠償基金撥入款項的條文。草案第 230(2)條根據 CTO 第 79(2)條而制訂，但未有訂明借入款項的限額。草案第 232 條採用的方式與 CTO 第 81 條類似，但內容較詳盡，並容許可分別就不同部分的投資者賠償基金維持獨立帳戶。草案第 234(1)條根據 CTO 第 86 條而制訂，但當中第(1)(a)(iv)和(c)款是新增條文，而第(1)(e)款加入就賠償支付利息的條文。草案第 234(2)條訂明，如證實現有基金的款額不敷應用(不足以應付隨後提出的申索)，可將款項轉撥該等基金，但所轉撥的款額，以投資者賠償基金從該等基金獲撥數額為限(第(3)款)。第(4)款就投資者賠償基金結束時，容許投資者賠償基金從現有基金所得款項交還聯交所和期交所。草案第 236 條就行政長官會同行政會議和證監會可予訂立規則的投資者賠償基金賠償安排和管理範疇，作出規定。至於附表 9 第 XII 部，則已在文件第 20 段加以說明。