

財經事務局副局長區璟智發言要點 (3.2.2001)

- ◇ 多謝各位出席人士和團體的意見；很高興年多以來的諮詢工作獲得大家的認同，而這次法例改革的大方向亦得到社會的廣泛支持。
- ◇ 事實上，自白紙條例在去年四月公布以來，我們與業界進行了不下數十次大大小小、不同形式的討論，並因應各界的意見，就原來的建議作出修訂。
- ◇ 今天大家就部分具體建議所發表的意見，大部分在較早時的諮詢階段，我們已詳加聆聽，和向業界作出充分解釋。我們明白條例草案涵蓋範圍廣闊，不同人士會就其利益考慮，而發表不同意見。正因如此，我們需要平衡各方利益，制訂一個合理方案，供立法會考慮。
- ◇ 我想強調，在諮詢的過程中，政府、監管機構和業界之間有着密切的伙伴關係，我們有一個共同的目標，就是要提升香港作為主要國際金融中心的競爭力。大家都知道，證券及期貨業面對的挑戰不僅來自本地同業間的競爭，更重要的是隨着科技發展和全球市場一體化，競爭漸趨國際化。我們必須好好裝備自己，融入國際的規管標準和提升中介人服務水平，以迎接新挑戰。這是我們草擬條例草案時的重要指導原則。
- ◇ 我們相信，條例草案已在保障投資者和促進市場發展之間，取得了合理的平衡。今天我們聽到有批評監管過嚴、和監管過寬的聲音，也許可以引證草案已取得一定的平衡。

- ◇ 條例草案雖然未必能滿足不同人士和團體的所有要求，但最重要的是：在諮詢各界的意見後，我們把建議改善，務使其能切實可行，並符合香港的整體利益。
- ◇ 由於時間關係，今天我們只會簡略地就主要的意見作出綱領性回應。至於各界就草案個別部分或條文所提出的意見，我們打算在草案委員會討論草案的有關部分時再詳細交待。
- ◇ 我會先作幾點回應，然後請金管局和證監會的同事就主要課題作簡單解釋。

如何改善企業管治水平

- 良好的企業管治，是每個成功的國際集資中心的主要基石，以建立市場信心，吸引優質長線投資者。
- 根據國際貨幣基金（IMF）和其他海外機構的研究，香港在企業管治方面的水平在亞洲地區數一數二。作為主要的國際金融中心，我們絕不能因此自滿，要有決心做得更好。
- 改善企業管治是我們首要政策工作之一，將通過立法和制訂守則去處理。以《證券及期貨條例草案》為例，其中有一些建議將有助提高企業管治的水平，例如：
 - (a) 更新及改善有關證券權益披露的架構，以增加市場的透明度；
 - (b) 成立市場失當行為審裁處和擴大刑事檢控渠道，加強遏止市場失當行為，令市場運作更公平；及
 - (c) 賦予證監會新調查權力，包括可向上市公司核數師索取審計工作底稿，使證監會能更有效打擊上市公司的失當行為。

- 其他改善企業管治的措施，將在條例草案以外推展。這些包括-
 - (a) 在立法方面：
 - (i) 修改《公司條例》，容許上市公司為股東擬備簡明的財務報表摘要，使股東更易掌握及分析有關公司財政狀況的資料；
 - (ii) 我們預計公司法改革常務委員會在未來一至兩年，就有關董事權責、股東權益及公司資料披露等事宜，陸續提出改革建議；以及
 - (b) 在規則及守則方面：
 - (i) 香港交易所正全面檢討《上市規則》及其執行情序，尤其會側重增加市場的透明度、保障股東權益和精簡處分程序等方面。有關改善措施，預期可在本年內分批落實；
 - (ii) 而證監會亦已完成就《公司收購及合併守則》的檢討工作，並將於本年年中諮詢公眾的意見。

打擊市場失當行爲

- 有關市場失當行爲條文的草擬工作，我們主要參考了英國和澳洲的法例。經考慮後，決定以澳洲的《公司法》為藍本，因澳洲的法例清楚列明各種失當行爲，制度又行之有效，而當地所累積的案例亦可讓香港法庭在詮釋這些條文時作為指引。
- 早在九九年諮詢過程中，我們曾向市場承諾：制訂有關政策的大原則，是把控方要舉証的「行事意圖」，盡可能寫得清晰，此舉可令無心而又按專業操守運作之中介人士釋疑。在其後白紙草案諮詢期間，我們亦就收到的意見，在合理情況下，把有關「行事意圖」的條文寫得更清晰，以消除市場的憂慮。這也符合香港立法的精神，即在大部分情況下，被告應被假定清白，直至被證明有罪。
- 據我們的研究、和與海外監管機構討論所得，在美國、澳洲或英國市場失當行爲法例中，無論是刑事、民事或私人訴訟，在大部分情況下，舉証的責任均在檢控當局或與訟人身上，與草案的取向相同。

[有關白紙與藍紙條例草案中有關市場失當行爲的舉証責任之比較，請參考附件一]

制衡措施

- 有些人士認為證監會權力過大，但我們相信證監會必須擁有足夠的權力，才可有效地履行其作為規管機構的法定職能。為了防止出現濫權的情況，我們自 1989 年成立證監會時已制定有關的問責安排，包括 –
 - (a) 審計署署長可審查證監會的紀錄；
 - (b) 向申訴專員公署投訴證監會的行動及其任何職員等；
 - (c) 為確保公眾利益，行政長官可向證監會發出指令。

[現有問責安排載於附件二]

- 條例草案建議保留現有問責安排，並成立證券及期貨事務上訴審裁處以取代現有的上訴機制，和擴大可上訴的範圍。
- 政府亦已於去年十一月成立程序覆檢委員會，負責檢討證監會的運作程序。委員會會定期向財政司司長提交檢討結果的報告，並向公眾發表。
- 有關證監會制訂規則的權力問題，我想強調，賦權監管機構把具體規管要求訂明於規則內的做法，在其他國際金融中心甚為普遍，目的是要確保監管機構具備足夠的靈活性，可因應市場變化和需要而修訂有關規管細則。在香港，現行的證券及期貨法例已有這種安排。
- 我亦想澄清由證監會制定的規則屬於附屬法例，必須提交立法會省覽。同時，證監會在制訂各項規則的過程中，必定會諮詢市場的意見。例如，證監會已在 2000 年下半年成立了多個工作小組，邀請市場人士參與有關規則的草擬工作，以確保有關規則切實可行。

證券及期貨事務上訴審裁處

- 現時的證券及期貨事務上訴委員會只處理證監會在證券及期貨法例下所作的某些關於註冊人士的決定。
- 在條例草案下，上訴委員會將升格為上訴審裁處。審裁處的職權範圍將大大擴闊，負責處理就 60 多項與證監會決定有關的上訴，包括各項有關持牌人、以及批准投資要約的決定。
- 某些證監會的決定因在法例內另有上訴安排，所以未有納入上訴審裁處的職權範圍。
- 我們認為把每項可以上訴的決定以附表明文列出，可確保清晰無誤。業界如認為某些證監會的決定亦應納入上訴的範圍，我們會樂於考慮。

證監會擔任多重角色

- 由監管機構負責制定規則，以落實規管的細節安排，並在受規管機構行為失當時，採取紀律行動，這種安排有助保障投資者。在各主要國際市場都十分普遍。在實際運作上，各範疇的工作，由監管機構的不同部門獨立執行。此外，條例草案亦明確規定證監會，只能在給予擬被制裁人士陳詞機會後，才能進行紀律制裁，並須以書面發出有關決定及列舉理由。有關人士可就各項紀律制裁決定上訴，而制裁程序亦可由新成立之程序覆檢委員會詳細檢討。
- 這些制衡措施和問責安排，有助確保證監會公平公正地行使其權力。
[請參考「制衡措施」]

規管銀行證券部業務

- 政策目標是在不損害競爭環境的情況下，保障投資者的利益，減少規管重疊。我們認為條例草案建議的規管銀行證券部業務的架構，與現行架構相比，已是一大進步。
- 與證券業保持良好的溝通。財經事務局再於一月中旬聯同金管局及證監會，與業內人士進行有建設性的討論，詳細解釋兩間監管機構如何採用一致的標準，以規管銀行證券部以及一般證券行的業務。
[請金管局同事補充]

**白紙草案和藍紙草案之比較：
有關「意圖」和控辯雙方提出證明之條款**

	市場失當行爲	白紙草案	藍紙草案
1.	內幕交易	控方須證明行事意圖（即「知道」所持有的消息爲「有關消息」）；而辯方可引用所提供的免責辯護條款，證明其真誠行事或沒有持有有關消息等	沒有原則上改變
2.	虛假交易	控方須證明行事意圖（如蓄意或罔顧後果）	沒有原則上改變，但條文更清晰地述明行事意圖的適用範圍
	（如通過虛售或對銷交易發生）	控方須證明該等不法交易曾經發生；辯方可引用免責辯護條款，證明其行事的目的是並非進行不法的交易	沒有改動
3.	操控價格	控方須證明行事意圖（如蓄意或罔顧後果）	沒有原則上改變，但條文更清晰地述明行事意圖的適用範圍
	（如通過虛售交易發生）	控方須證明該不法交易曾經發生；辯方可引用免責辯護條款，證明其行事的目的是並非進行不法的交易	沒有改動
4.	披露關於受禁交易的資料	控方須證明行事者在收取利益的情況下進行該不法活動；辯方可引用免責辯護條款，證明其沒有收取利益或真誠行	沒有改動

	市場失當行爲	白紙草案	藍紙草案
		事等	
5.	披露虛假或具誤導性的資料以誘使進行交易	控方須證明資料可影響證券價格或誘使交易；辯方可引用一般性免責辯護條款，證明其真誠行事及不知道資料的失實性等，條文亦提供適用於純粹作為資料發放「渠道」的人士的免責辯護條款，讓有關人士證明自己無辜	除白紙草案中所訂明的要求外，控方須證明行事意圖（如知道、罔顧或忽視資料的失實性）；提供給辯方的一般性免責辯護條款相應地刪除，適用於資料發放「渠道」的免責辯護條款則予以保留，條文亦新加入適用於資訊系統經營者（如網頁經營者）的免責辯護條款，供有關人士在某些情況下證明其無辜
6.	操縱證券市場	控方須證明行事意圖（即「意圖」操縱市場）	沒有原則上改變，但修訂至適用於兩宗或以上數目的交易（白紙草案中的要求為一宗或以上）

證券及期貨事務監察委員會的現有問責安排

當我們在 1989 年成立證監會、並賦權予這個新設立的規管及監察組織時，我們已以應有的謹慎態度，訂明足夠的預防濫權措施。現時，證監會的主要問責安排包括 –

- (a) 由行政長官委任證監會所有理事（其中半數必須是非執行理事），以及批核證監會的每年財政預算；
- (b) 行政長官可就證監會執行其職責及職能的事宜向其發出指示；
- (c) 由行政長官批核證監會的收入和開支預算，而核准的預算須提交立法會；
- (d) 證監會必須向財政司司長提供他要求索取的資料；
- (e) 審計署署長可審查證監會的紀錄；
- (f) 成立獨立的證券及期貨事務上訴委員會，審理因證監會的決定而受屈的各方所提出的上訴；
- (g) 可就證監會任何有關認可及關閉兩間交易所的決定向行政長官會同行政會議提出上訴；
- (h) 可向原訟法庭申請對證監會有關的決定進行司法覆核；及
- (i) 可向申訴專員公署投訴證監會的行動或其任何職員。

條例草案將保留上述問責措施，惟須作出修訂，例如證券及期貨事務上訴委員會將由證券及期貨事務上訴審裁處取代。