

香港特別行政區

立法會

財經事務委員會與《證券及期貨條例草案》
及《2000年銀行業(修訂)條例草案》委員會

英國及美國的金融制度
研究報告書

根據2001年4月進行的海外職務訪問的結果擬備

2001年6月

目錄

	頁數
第1章 財經事務委員會主席(代表團團長)的匯報	1 ~ 3
第I部分： 英國及美國的金融制度	4
第2章 英國的金融制度	5 ~ 12
第3章 美國的金融制度	13 ~ 24
第II部分： 與法案委員會工作有關的事項及 供財經事務委員會進一步研究的事宜	25
第4章 規管架構	26 ~ 30
第5章 自主權及問責性	31 ~ 35
第6章 施加制裁的權力及舉證責任	36 ~ 39
第7章 保障消費者	40 ~ 47
第III部分： 一般觀察所得及結論	48
第8章 所觀察到的其他情況	49 ~ 53
第9章 結論及建議	54 ~ 56
第10章 鳴謝	57

附錄：

附錄I 代表團的成員名單

附錄II 訪問行程

附錄III 代表團曾訪問的機構及會晤的組織／人士名單

附錄IV 參考資料

第1章 財經事務委員會主席(代表團團長)的匯報

1.1 本年4月，財經事務委員會和《證券及期貨條例草案》及《2000年銀行業(修訂)條例草案》委員會的委員組成代表團，訪問倫敦、華盛頓市及紐約，研究英國及美國的金融制度。

進行海外職務訪問的目的

1.2 當立法會財經事務委員會(“事務委員會”)於2000至01年度立法會期初討論其工作計劃時，委員注意到，有多項與金融事務有關的立法建議將提交立法會審議。部分建議更會對香港的金融基礎建設，以及銀行、證券及期貨業的運作帶來深遠影響。為確保社會各界及有關行業能在這些建議實施前仔細考慮其影響，委員認為參考其他主要金融中心的經驗十分重要。事務委員會遂於2000年12月決定前往倫敦及紐約進行訪問。

1.3 同年12月，立法會成立法案委員會，研究於2000年11月29日提交立法會的《證券及期貨條例草案》及《2000年銀行業(修訂)條例草案》。前者旨在綜合10條與規管證券及期貨市場有關的現有條例，後者則擬加強香港金融管理局(下稱“金管局”)在規管銀行經營證券業務方面的職能。法案委員會留意到，在國際金融市場逐步走向全球化及一體化的形勢下，香港首要的工作是制訂一套最有效及先進的規管機制，與世界主要金融中心的發展保持一致。法案委員會亦知悉，業界人士非常關注此兩條條例草案的若干建議。鑒於兩條條例草案對香港金融基礎建設的未來發展極為重要，法案委員會認為有必要直接徵詢業內專家及資深從業員的意見。由於倫敦及紐約不僅在國際金融市場的地位顯赫，其普通法制度亦與香港的法制相近，因此，以該兩地作為參考對象自然順理成章。事務委員會及法案委員會於2001年1月決定合組海外職務訪問團前往英、美兩國，瞭解其金融基礎建設，並分享他們在金融制度改革方面的經驗。

1.4 兩個委員會於2001年2月組成代表團。成員包括4名立法會議員及3名立法會秘書處職員(附錄I)，於2001年4月4日至13日期間訪問倫敦、華盛頓市及紐約。

訪問行程

1.5 代表團在制訂訪問行程時，特別着重以下目標：

- (a) 研究金融市場的運作及規管架構，找出具參考價值的範疇，供財經事務委員會日後進行研究；

-
- (b) 瞭解兩地為應付新的市場需求而提出的改革經驗，特別是他們如何解決與《證券及期貨條例草案》類似的關注；
 - (c) 就金融事宜與規管機構、市場從業員、金融法專家，以及立法機關和規管組織的顧問建立聯繫；及
 - (d) 記錄透過此次訪問活動所搜集的資料和觀察所得的事宜，以供立法會日後參考。

1.6 在英國外交及聯邦事務部及美國國務院的協助下，代表團訪問了兩國金融事務的政府機關、負責金融事務的議院／國會委員會，以及金融機構及市場參與者。代表團亦在香港政府駐當地經濟貿易辦事處籌辦的非正式聚會中，與銀行、證券及保險業主要市場參與機構的骨幹成員會晤。團員亦應邀與證券業協會(The Securities Industry Association)就該兩條條例草案的影響交換意見，並在紐約的香港協會(The Hong Kong Association)的會議上發表演說。代表團並借此機會，會見一批現時在紐約各所著名大學攻讀財經的香港留學生。訪問的行程及代表團曾會晤的組織及人士名單分別載於**附錄II**及**III**。

報告內容

1.7 代表團認為此行極為有用，並且決定，海外職務訪問報告除匯報兩國金融體系的架構外，亦會介紹他們如何應付不斷改變的市場需求、全球一體化及競爭所帶來的挑戰。

1.8 本報告分為3部分：

第I部分： 英國及美國的金融制度總覽

第II部分： 與法案委員會工作有關的事項及供財經事務委員會進一步研究的事宜

第III部分： 一般觀察所得及結論

1.9 有關受訪機構的功能及運作模式的整套文獻，以及兩國近期進行的主要立法改革的議會報告書，已存放在立法會圖書館內，供議員日後參閱。

1.10 立法會的委員會在審議政府政策及立法建議的成效，取決於委員會及個別議員對有關課題的理解，並能從較廣闊的角度提出獨立的見解。代表團認為，是次訪問對於團員瞭解財經事務委員會感興趣及具重要性的事項和問題大有幫助。代表團並建議，立法會應在恰當的情況下考慮向議員推廣海外的職務訪問活動。代表團由於得到非常

能幹的委員會秘書和法律顧問，隨同代表團出訪，鼎力提供支援服務和協助擬備這份報告，令這個考察任務得到更大的成效。

劉漢銓議員
財經事務委員會主席
(代表團團長)

第I部分： 英國及美國的金融制度

此部分總覽兩個國家的金融制度，並集中介紹最新的金融改革措施、各有關機構的職能及它們之間的相互關係。

第2章 英國的金融制度

2.1 英國的金融制度在過去5年經歷重大改革。這些改革是由於當局對規管架構日趨不滿，及回應世界金融市場走向全球化及金融服務業競爭漸趨激烈而作出。代表團很幸運地在此次訪問有機會與一些在近期改革中舉足輕重的關鍵人士會晤，並在訪問金融機構及與市場參與者會晤時，與他們討論有關改革對他們的影響。

2.2 本章概括地介紹英國金融市場的規管架構，以及由1997開始進行的改革的背景。至於代表團所觀察到與事務委員會及法案委員會有關的事項、及其他的關注範疇，將在第II及第III部分詳述。

金融制度

2.3 英國擁有全球其中一套最縝密周詳的金融制度，這不僅由於該國在世界市場上的領導地位，也拜其悠長的發展歷史所賜。時至今日，英國的金融制度包括各類透過貨幣或非貨幣金融工具及市場進行的金融貿易活動。金融服務業在英國的生產總值中佔超過6%，並僱用超過100萬人¹。英國財政部的職責是採用公平及有效的監管制度，確保銀行及金融服務業市場的運作暢順。

2.4 銀行、房屋建築協會、保險公司、投資公司、證券、期貨及其他衍生工具的規管工作以往一直由不同的規管團體負責，所依據的法例亦各有不同。舉例而言，英倫銀行負責銀行及接受存款機構審慎監管及操守規管的工作。《1986年英國金融服務法令》(The Financial Services Act 1986)，把金融機構的規管職能授予一個證券及投資管理局(The Securities and Investment Board)，並透過3個自我監管組織，分別是個人投資管理局(The Personal Investment Authority)、證券及期貨事務管理局(The Securities and Futures Authority)及投資管理監管組織(The Investment Management Regulatory Organization)規管金融事務。

2.5 工黨政府執政不久，便於1997年5月公布改革金融規管制度的建議，並為此引入新的體制，把9個規管組織的規管職能集於金融服務管理局(The Financial Services Authority)單一規管機構身上，並依據單一的法例行事。進行改革的原因如下：

- 減少在分割式的規管機制下所出現的重複、不足及不一致的情況，並提高機制對公眾的問責性；

¹ Britain 2001，英國官方年報，第508頁。

-
- 減輕市場參與者在遵行法規的成本及負擔，為他們提供更明確的經營環境；
 - 加強規管機構的能力，以監管日趨龐大和國際化的金融市場，及進行多種金融活動的金融集團；及
 - 提供統一的消費者保障機制，藉此加強對消費者的保障。

2.6 此項建議除獲得社會人士的廣泛支持外，也獲得反對黨的支持。金融服務管理局於1997年10月成立時是一間私人擔保公司，逐漸着手接掌各規管機構的職能。隨後制定的《1998年英倫銀行法令》(The Bank of England Act 1998)，把規管銀行操守的責任轉予金融服務管理局。該局透過與各規管機構訂立合約的方式，接掌其職能。為協助金融服務管理局及早接掌規管職能及保留專門知識，以確保新制度有效實行，以往受僱於各規管機構的有關職員已透過新合約轉至金融服務管理局。

2.7 1998年7月，英國財政部發表《金融服務及市場法案》(The Financial Services and Markets Bill)擬稿，諮詢公眾的意見。該法案主要就金融服務管理局的正式成立及其法定權力、成立金融服務市場審裁處(The Financial Services Markets Tribunal)，以及要求金融服務管理局為消費者提供更佳保障而設立單一賠償計劃及申訴計劃等事宜作出規定。該法案擬稿其後提交財政事務專責委員會(The Select Committee on Treasury)進行立法前審議。在諮詢期內，當局就此條法案接獲約220份意見書。1999年2月，財政委員會(The Treasury Committee)就法案擬稿發表報告。1999年3月2日，上下議院決定成立聯合委員會研究有關法案擬稿，並訂於1999年4月30日匯報結果²。

2.8 該法案的爭論焦點，集中於金融服務管理局的規管目標是否應包括有關競爭及競爭力的事項。此外，與紀律處分過程有關的人權問題及對金融服務管理局的問責安排，亦成為考慮的事項。由彭斯勛爵(Lord Burns)擔任主席的聯合委員會曾發表兩份報告：於1999年4月發表首份報告後，同年6月，再發表一份有關各項人權問題的報告。聯合委員會向財政部提出一連串建議，財政部亦為此發表多份諮詢文件，收集市民的進一步意見。《金融服務及市場法案》於2000年6月，即提交下議院後翌年，獲得通過。當局及議會就原法案曾作出800多項修訂。《金融服務及市場法令》(The Financial Services and Markets Act)預計可於2001年11月生效。

² Order of Reference, 《金融服務及市場法案》擬稿聯合委員會首份報告。

金融服務管理局

2.9 金融服務管理局是獨立的非政府組織，其經費來自金融服務業的徵費。該局由一個委員會負責監管，由財政大臣對委員會成員作出任免。委員會以行政主席為首，現時有常務理事3名、行政總監1名、非執行理事11名(包括副主席)。《金融服務及市場法令》³訂明，金融服務管理局有以下4項規管目標：

- 維持公眾對金融制度的信心；
- 提高公眾對金融制度的瞭解；
- 確保為消費者提供合適程度的保障；及
- 減少金融罪案。

2.10 關於應否把促進競爭列為金融服務管理局的規管目標，此問題在該法案審議期間引起廣泛的討論。鑒於確保公平競爭是公平交易辦事處(The Office of Fair Trading)的工作，而維持英國金融市場的競爭力，則是金融服務管理局在執行職務時務須遵守的原則之一。因此，當局最後決定，金融服務管理局的規管目標無需加入“促進競爭”。

2.11 金融服務管理局認可及規管的業務包括：

- 銀行；
- 房屋建築協會；
- 保險公司；
- 互助會；
- 信貸合作社；
- 勞合社；
- 投資及退休金顧問；
- 股票經紀；
- 提供若干種類投資服務的專業機構；
- 基金經理；及
- 衍生工具交易商。

2.12 金融服務管理局下設5個監管部門，負責規管各類的機構。該等部門是：大型金融集團部(The Major Financial Groups Division)、接受存款機構部(The Deposit Takers Division)、保險機構部(The Insurance Firms Division)、投資機構部(The Investment Firms Division)和市場及交易所部(The Markets and Exchange Division)。

³ 金融服務管理局進展報告1，2000年12月，第2頁。

2.13 為加強金融服務管理局的問責性，當局作出以下安排⁴：

- 金融服務管理局委員會須向財政部負責。委員會須每年向財政大臣匯報其法定規管目標的執行情況。該報告須提交議會省覽。
- 金融服務管理局須舉行周年公開會議，審議年報。
- 金融服務管理局須接受下議院財政委員會的查訊。
- 財政部有權委任獨立調查員，就任何引起公眾關注的金融服務管理局規管事宜進行調查。
- 金融服務管理局委員會的非執行理事負責檢討金融服務管理局的運作效率和經濟效益及委員會非執行理事的薪酬，並監察其財務控制系統。
- 金融服務管理局在行使其訂定規則的權力及制訂政策時，必須按規管目標行事，並顧及《金融服務及市場法令》訂明的規管原則。
- 金融服務管理局有責任就多項問題，包括該局的政策、規則、收費及處理投訴的安排，徵詢消費者及業界從業員的意見。

金融服務管理局轄下的消費者委員會(The Consumer Panel)及從業員委員會(The Practitioner Panel)

2.14 根據《金融服務及市場法令》，金融服務管理局有法定責任成立消費者委員會及從業員委員會，以代表該兩個組別人士的權益。金融服務管理局須考慮兩個委員會提交的意見書，如不贊成有關的意見或建議，必須作出書面解釋。

2.15 **金融服務消費者委員會**有13名非全職成員，他們經公開招募委聘，負責就金融服務管理局的政策提供意見、監察該局的工作成效，以及檢討對消費者具影響力的各項金融服務的發展。委員會須就金融服務管理局及政府在金融服務方面的諮詢作出正式回應、就消費者關注的事項委託顧問進行調查及研究，以及推薦消費者代表參與金融服務管理局的工作。

2.16 **金融服務從業員委員會**的成員經由業內的各行業協會提名，然後獲得委任。該委員會旨在對金融服務管理局發揮影響力，以及就其新訂或修訂，並可能對受規管機構有實質影響的政策或規則，提出客觀但具說服力的業內意見。

⁴ 與金融服務管理局於2001年4月6日的會議。

金融申訴專員服務計劃(The Financial Ombudsman Service)

2.17 《金融服務及市場法令》規定，金融服務管理局須制訂單一的強制性申訴專員計劃，以排解獲授權機構與客戶之間的糾紛。政府鑒於金融市場當時同時存在8項排解糾紛的計劃，認為須作出合理的改革，設立單一申訴機關，處理涉及客戶的糾紛。現時，新成立的金融申訴專員服務以私人機構方式營辦，但當《金融服務及市場法令》於2001年11月生效後，該項服務便會納入金融服務管理局的範圍。為免不同計劃所擔當的職能及職責令公眾產生混亂，以及為確保透過單一投訴渠道，為消費者提供更方便的服務，該項服務已接管以下8項計劃：

- 銀行申訴專員
- 房屋建築協會申訴專員
- 金融服務管理局申訴服務
- 保險申訴專員
- 投資申訴專員
- 個人投資仲裁服務
- 個人投資管理局申訴專員
- 金融服務管理局申訴及仲裁服務

2.18 根據《金融服務及市場法令》，金融申訴專員服務計劃是“計劃的營辦機構”，負責為消費者提供免費的一站式服務，處理與金融服務有關的糾紛。該項服務的經費源自一般徵費及案件經辦費用，主席及理事會成員均由金融服務管理局委任。委任主席時，亦須經財政部批准。

金融服務賠償計劃(The Financial Services Compensation Scheme)

2.19 《金融服務及市場法令》規定，金融服務管理局須設立新的單一計劃，向因獲授權機構未能履行責任而蒙受損失的消費者作出賠償。金融服務賠償計劃有限公司於2000年3月由金融服務管理局成立，是“計劃的管理機構”，負責金融服務賠償計劃的管理工作。該公司的主席及理事會成員均由金融服務管理局委任，其主席的委任，亦須經財政部批准⁵。

2.20 新計劃將以3項代替計劃，取代現有的6項賠償計劃。該3項代替計劃分別為存款保障計劃(The Deposit Protection Scheme)(包括銀行及房屋建築協會的存款)、保單持有人保障計劃(The Policyholders Protection Scheme)(包括保險公司及互助會發出的保單)，以及投資者賠償計劃(The Investors Compensation Scheme)(包括所有其他未納入上述兩項代替計劃內的認可業務)。每間獲授權機構會按其經營業務的類別，參加所屬的代替計劃。金融服務管理局已就計劃的主要規則進行諮詢，並正為撥款

⁵ 《金融服務及市場法令》第212條。

安排作最後定案。基本上，新計劃的經費將來自獲授權機構以徵費方式作出的供款。

英倫銀行

2.21 英倫銀行是英國的中央銀行，其主要職責包括：

- 維持金融制度(包括貨幣制度)的整體穩定；
- 管理國內外的支付系統；
- 監察金融制度的各項發展；及
- 促進英國金融界在國際市場上的效率及效益。

2.22 該銀行的管理層是董事會，成員包括行長、2名副行長及16名董事。董事委員會由董事組成，負責以下職務：

- 檢討銀行在其經營目標及策略上的表現；
- 監察銀行的財務控制；
- 決定行長及副行長的薪酬；及
- 檢討貨幣政策委員會制訂貨幣政策的程序。

董事會須每年向財政大臣匯報。

2.23 1997年5月，英倫銀行獲賦權決定利率。1998年，《英倫銀行法令》制定後，監管銀行及接受存款機構的責任已轉交金融服務管理局。雖然金融服務管理局須負責監管個別機構，但英倫銀行仍肩負維持金融制度整體穩定的責任。財政部、英倫銀行及金融服務管理局在1997年簽訂諒解備忘錄，就成立高層常務委員會作出規定。根據該備忘錄，常務委員會將舉行定期會議，並在出現任何問題時作為三方商定共同立場的場合。英倫銀行亦成立金融穩定委員會(The Financial Stability Committee)，監管銀行在監察及改善金融制度穩定方面的整體表現。該委員會亦透過分享資訊的安排，與金融服務管理局緊密合作。英倫銀行會在察覺金融制度的穩定受到危害時介入市場運作，以協助解決在沒有官方介入時可能無法完成支付及結算的帳項。該行倘發現金融機構倒閉會引發市場系統出現危機時，亦會考慮擔任最後貸款人。

銀行服務

2.24 英國是國際銀行業全球最大的單一市場。直至2000年3月底，共有315間銀行及103間歐洲獲授權機構的分行有權在英國接受存款⁶。全球約80個國家的銀行均在倫敦開設附屬公司、分行或代辦。

⁶ Britain 2001，英國官方年報，第512頁。

2.25 除“四大銀行”外(香港上海匯豐銀行、萊斯銀行、蘇格蘭皇家銀行及柏克萊銀行),英國其他大型銀行亦有從事零售銀行業務。此外,越來越多大型房屋建築協會及其他業務,特別是保險公司及超級市場,進軍零售銀行界。過往,大型銀行透過分行經營業務,但由於使用電話銀行及網上銀行服務的人日漸增多,分行的數目也逐漸減少。

2.26 **房屋建築協會**專營房屋貸款,主要為抵押物業提供長期按揭借貸。由於多個大型房屋建築協會決定轉為銀行,該等協會的業務正逐漸萎縮。

2.27 **互助會**提供的金融及保險服務雖然不多,但可透過其附屬公司擴大服務範圍。《2000年金融服務及市場法令》把限制此等附屬公司活動的尚存規例取消。

2.28 **信貸合作社**是由信貸雙方共同擁有的財務合作社,主要為弱勢社羣提供安全及成本低廉的貸款。信貸合作社近年獲准以更靈活的方式經營,但《金融服務及市場法令》加強對信貸合作社的規管,當中包括引入保障計劃,其形式類似銀行及房屋建築協會客戶的保障計劃。

投資交易所及結算公司

2.29 英國的證券交易是在7間認可投資交易所(包括倫敦證券交易所)及兩間認可結算公司內進行。**倫敦證券交易所**是全球最大的交易所之一。2000年8月,共有1 911間英國及504間國際公司在主板市場上市,總市值分別為19,680億及38,310億英鎊。此外,有460間歷史較短和發展迅速的小型公司在另類投資市場(The Alternative Investment Market)上市。倫敦證券交易所於1999年11月推出英國技術股市場(The “techMARK”),約有200間從事科技及相關行業的公司在此市場上市。

2.30 《金融服務及市場法令》賦權金融服務管理局認可及監管英國的投資交易所及結算公司。除接管現時認可的交易所及結算公司外,金融服務管理局亦正在接替財政部的其他職責,監管9間有意取得英國認可的海外投資交易所。2000年5月,金融服務管理局接替倫敦證券交易所作為英國上市公司主管部門,而該局現時亦負責執行《上市規則》。

2.31 倫敦證券交易所是最先全面實行電子化交易的交易所之一。有意買賣公司股票的準買家及賣家,會透過場外交易設施進行買賣。除提供基礎設施進行快捷及公平的交易外,倫敦證券交易所亦致力提供更多有關公司股票交易的資訊,以及對經紀及個人投資者有用的其他資料,藉此加強客戶服務。

2.32 在新的規管架構下，金融服務管理局將有責任監管所有認可投資交易所。現時的自我監管機構，如證券及期貨事務管理局，將被納入金融服務管理局。在英國金融市場，屬於證券交易的不當行為包括內幕交易、操縱市場及違反《交易規則》。為解決內幕交易問題，倫敦證券交易所會採取步驟，以阻嚇、偵查及調查該等活動，並把有關報告轉交貿易及工業部(或待《金融服務及市場法令》於2001年11月生效後轉交金融服務管理局)，以便作出檢控⁷。

⁷ 與倫敦證券交易所於2001年4月6日的會議。

第3章 美國的金融制度

3.1 本章概述美國的金融基礎設施及其規管架構。基於歷史及政治原因，美國一直維持一個由不同規管機構進行監管的制度。規管工作在聯邦層面及州的層面上執行，不同的金融機構或業務由不同規管機構負責監管。鑒於代表團在美國僅作短暫停留，代表團只訪問了華盛頓政府及當地的聯邦規管機構，以及造訪紐約的主要金融機構。

3.2 由於美國的規管制度相當複雜，有關金融服務方面的立法改革一直以循序漸進的方式進行。然而，為增加市場的透明度及競爭力，並迎合全球一體化及市場業務多元化所帶來的新轉變，多項改革一直持續進行。

3.3 鑒於並無各州的資料，代表團在本章僅盡其所知，概述聯邦規管機構的職能，並着重介紹負責監管銀行業務、存款機構、證券業務及商品期貨交易的機構。此外，本章亦會概述代表團曾在紐約參觀的多個交易場所的運作模式。

法例及政策

3.4 美國國會負責制定與金融服務有關的法例，聯邦規管機構及各州的規管機構則負責發出規則及規例，以監管業界的經營手法。所有立法建議均須經參眾兩院通過。參眾兩院負責監管金融事務的委員會為參議院銀行房屋及市政事務委員會(The Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs)，以及眾議院財經事務委員會(The House Committee on Financial Services)。

3.5 參議院銀行房屋及市政事務委員會對各規管機構特別負有監管的職能。規管機構成員的委任須經參議院同意後作出。委員會每年邀請規管機構到其席前兩次，並檢討其工作。規管機構的財政預算亦由參議院負責批核。雖然規管機構在運作上完全自主，但參議院可透過撥款及確認任命對這些機構施加管制。為使獲委任加入規管機構的人士可在不受干預的情況下工作，有關委任有固定期限。然而，在新總統選出時，新總統可運用酌情權，委任規管機構(除聯邦儲備局外)的新主席。

3.6 在過去10至15年，美國一直作出很大努力，務求令有關金融事務的法律架構現代化。美國的規管機構一直維護本身所管轄的業務範疇的利益。在經濟大衰退期間制定的聯邦法例，例如《格拉斯斯蒂高爾法》(The Glass-Steagall Act)及《銀行控股公司法》(The Bank Holding Company Act)，禁止銀行、股票經紀及保險公司涉足彼此的業務範疇。然而，由於新的金融產品開始湧現，各類活動的界線便變得越來越模糊。為了設立“金融超級市場”，提供由支票戶口至投購汽車保險等各種不同的服務，該3個行業多年來一直游說國會，簡化禁止進行這種跨

界經營的規管障礙。美國在1999年通過的《格林李治比利法》(The Gramm-Leach-Bliley Act)，是美國金融服務業在大半個世紀以來在放寬監管方面的最重要一步。

3.7 《格林李治比利法》訂立了一個法律及規管架構，透過成立“金融控股公司”，讓保險公司可與銀行及證券公司聯結。該等金融控股公司須受聯邦儲備理事會整體監管。《格林李治比利法》的制定，是由於各類金融服務提供者將業務整合的情況日益增加，以及有需要使美國金融服務提供者有能力與國際金融集團競爭¹。(有關《格林李治比利法》的進一步詳情載於第4章。)

銀行及互助儲蓄銀行

3.8 美國的銀行體系由聯邦儲備系統、商業銀行、儲蓄協會(一般稱作“互助儲蓄銀行”(thrifts))及信貸互助會組成。

存款保險

3.9 在解釋美國的銀行體系前，首先必須說明聯邦存款保險安排及有關存款保險的歷史背景。

3.10 《1933年聯邦儲備法》(The Federal Reserve Act of 1933)於美國陷於經濟大衰退期間最嚴峻時期制定。《聯邦存款保險法》(The Federal Deposit Insurance Act)源自《1933年聯邦儲備法》，規定銀行及儲蓄協會必須為10萬美元或以下的存款投購保險。由於美國在1929年發生股災，共有9 000多間銀行倒閉。《聯邦儲備法》便規定設立**聯邦存款保險公司(The Federal Deposit Insurance Corporation)**。該公司成立的初期，為一間臨時公司，負責為所有根據《聯邦儲備法》有權享有存款保障的銀行及儲蓄協會存款提供保險服務。聯邦存款保險公司亦設有獨立的資產處理部，負責處理受保存款機構的清盤工作，以及處理該等機構的資產。存款保險上限由1934年最初的2,500美元，一直調高至1980年的10萬美元。在1935年，聯邦存款保險公司成為一間長期設立的公司²。

3.11 美國政府在存款保險方面的政策，主要是透過減輕銀行擠提所帶來的影響或防止出現銀行擠提的情況，加強金融體系的穩定性。目前，聯邦存款保險公司為8 315間商業銀行及1 590間儲蓄協會提供存款保險服務。

3.12 聯邦存款保險公司負責管理銀行保險基金及儲蓄協會保險基金。大部分商業銀行及很多儲蓄銀行的存款均由銀行保險基金提供保

¹ 《1999年格林李治比利法》 - Cadwalader, Wickersham & Taft, 2001年9月，第1頁

² 與聯邦存款保險公司於2001年4月10日的會議。

險。儲蓄協會的存款則由儲蓄協會保險基金提供保險。兩項存款保險基金，均獲美國政府全力支持。

3.13 銀行必須證明其運作是有利可圖及持正公平，並需繳付保費，才享有聯邦存款保險公司提供的保障。每間銀行所繳付的保費金額，視乎該銀行的存款額及該兩個基金的儲備比率而定。現時，銀行保險基金的資產總值為310億美元，儲備比率為1.35%。儲蓄協會保險基金的資產總值為109億美元，儲備比率為1.44%。現行法例規定，只要保險基金的儲備比率超過受保存款1.25%的指定儲備比率，聯邦存款保險公司不得向享有高信用評級的銀行收取保費。

3.14 至於那些需要繳付保費的銀行，聯邦存款保險公司採用以風險為本的保費制度釐定保額。截至2000年6月30日，每100美元可評估存款每年的費用乎0至27美仙。全國只有7%的銀行及儲蓄機構向存款保險基金繳付保費。餘下的93%，即8 139間機構無需繳付任何保費。由於絕大部分機構無需繳付保費，有意見批評該制度未能完全根據風險將銀行分類。

3.15 信貸互助會獲得豁免，無須遵守《聯邦存款保險法》。不過，全國信貸互助會保險基金(The National Credit Union Share Insurance Fund)為信貸互助會成員提供存款保險服務(每個賬戶的受保額為最高10萬美元)。在美國某些州，州政府特許經營的信貸互助會享有存款保障。有關的保險計劃由私營機構或州政府管理。此外，在聯邦層面上，全國信貸互助會保險基金亦可為各州的信貸互助會提供保障。

3.16 聯邦存款保險公司的另項一職責，是為每間面臨倒閉的機構進行清盤工作、擔當有關機構的破產管理人及變賣有關機構的資產。聯邦存款保險公司與貨幣監理處(The Office of the Comptroller of the Currency)及各州緊密合作，處理面臨倒閉的銀行。在1988至89年度，美國的定期利率大幅飆升，該年度錄得最多銀行面臨倒閉。據聯邦存款保險公司表示，商業銀行及儲蓄機構的數目不斷下降。然而，商業銀行的資產有所增加，儲蓄機構的資產數目亦保持平穩。在90年代，越來越多銀行進行合併，因此出現銀行倒閉的情況減少。銀行業務越來越集中，國內存款的25%現時存放於6間銀行。隨着全球一體化及電子銀行業務的出現，銀行體系正面對不同的風險，因此美國有需要在存款保險方面進行改革。

聯邦存款保險公司

3.17 一如上文解釋，聯邦存款保險公司是聯邦政府為大部分商業銀行及儲蓄協會的存戶提供保險保障而設立的機構。聯邦存款保險公司由5名成員組成的董事局管理。他們由美國總統委任，並經參議院確認，當中不得有超過3名成員屬同一政黨。聯邦存款保險公司共有6 450名僱員，公司正致力減少員工的數目。

3.18 聯邦存款保險公司的職責如下：

- 為美國所有銀行及儲蓄機構10萬美元或以下的存款提供保險服務；
- 為每間面臨倒閉的機構進行清盤工作、擔當有關機構的破產管理人及變賣有關機構的資產；
- 透過識別、監察及解決存款保險基金所面對的風險，從而促使受保存款機構及美國金融體系穩健可靠；及
- 監管5 600多間由州政府特許經營的“非成員”銀行及州政府特許經營的儲蓄銀行。

3.19 聯邦存款保險公司並無獲得國會撥款。該公司的經費來自銀行及儲蓄機構繳付的存款保險保費，以及透過投資美國國庫證券所賺取的收入。

聯邦儲備系統

3.20 聯邦儲備系統是美國的中央銀行。聯邦儲備系統由理事會及12間地區儲備銀行組成。理事會由7名成員組成，他們由美國總統委任，並經參議院確認。理事會中只有1名成員來自其中一個地區的儲備銀行。理事會成員的任期為14年。

3.21 聯邦儲備局的職能包括：

- 執行全國的貨幣政策；
- 監督及規管銀行機構，並保障消費者的信貸權益；
- 維持金融體系穩定；及
- 為美國政府、國民、金融機構及外國官方機構提供某些金融服務。

3.22 代表團所訪問的紐約聯邦儲備銀行(The Federal Reserve Bank of New York)，是12間地區儲備銀行之一。紐約聯邦儲備銀行負責落實及執行聯邦儲備局制訂的貨幣政策。作為一間地區儲備銀行，紐約聯邦儲備銀行的職責是：

- 負責全國支付系統的運作；
- 分發全國的貨幣及硬幣；

- 監督及規管成員銀行及銀行控股公司；
- 作為美國財政部的銀行；及
- 作為紐約各間銀行的存管處。

商業銀行

3.23 監管商業銀行的工作由財政部負責。在1998年，美國共有8 774間商業銀行³。美國大部分的財務交易及金融服務均由商業銀行處理。商業銀行是聯邦政府特許經營或州政府特許經營的銀行。聯邦政府特許經營的銀行(即國家銀行)由財政部貨幣監理處負責規管。州政府特許經營的銀行由當地的銀行監管當局負責規管。

貨幣監理處

3.24 貨幣監理處是財政部轄下的部門。貨幣監理專員由美國總統委任，並經參議院確認，任期為5年。貨幣監理處的主要職能是規管國家銀行體系及外國銀行機構。

3.25 貨幣監理處並無獲得國會任何撥款。該部門的經費來自為國家銀行進行評核工作而收取的費用。國家銀行向貨幣監理處繳付審查費用及各項申請的費用。貨幣監理處亦透過進行投資以賺取收入⁴。

3.26 在規管國家銀行方面，貨幣監理處有權：

- 審查銀行；
- 批准或拒絕有關領取新特許經營證、設立分行、增減資本或其他更改公司架構或銀行業務架構的申請；
- 對不遵守法例及規例或以不當手法經營的銀行採取監察行動。貨幣監理處可將銀行的高級人員及董事免職、與銀行協定更改經營手法、勒令銀行停止運作及施加民事罰款；及
- 發出規則及規例，規管銀行進行投資、借貸及其他活動。

儲蓄機構

3.27 儲蓄機構指儲蓄銀行及儲蓄貸款協會，一般稱作**互助儲蓄銀行**。該等機構主要為個別人士提供按揭貸款，亦接受個別人士存款及向個別人士提供信貸。互助儲蓄銀行由互助儲蓄銀行監管辦事處規管。在2000年年底，由互助儲蓄銀行監管辦事處規管的互助儲蓄銀行共有1 068間，全年減少35間。數目減少，主要是由於業界持續進行收

³ 美國統計局，1999年美國摘要統計數據，第815號圖表。

⁴ www.occ.treas.gov/AboutOCC.

購合併所致。在2000年年底，業界的資產增至9,286億美元，全年上升7.5%。

互助儲蓄銀行監管辦事處 (The Office of Thrift Supervision)

3.28 互助儲蓄銀行監管辦事處是財政部轄下的部門，主要負責規管所有由聯邦政府特許經營的互助儲蓄銀行，以及多間由州政府特許經營的互助儲蓄銀行。由於互助儲蓄銀行的主要業務是按揭貸款，因此與金融業其他界別比較，該界別對利率波動會較為敏感。互助儲蓄銀行監管辦事處在1989年成立，當時互助儲蓄銀行正面對80年代利率高企的沉重壓力。在該段期間，聯邦存款保險基金在營運方面出現問題，面臨結束運作。美國雖然面對加息的壓力，但由於加息對互助儲蓄銀行整個行業及把物業抵押予互助儲蓄銀行的個別業主會造成重大影響，因此，美國政府成立互助儲蓄銀行監管辦事處，確保互助儲蓄銀行運作穩健，並輔助互助儲蓄銀行擔當樓宇按揭貸款機構及其他社區信貸及金融服務提供者的角色⁵。

3.29 互助儲蓄銀行監管辦事處負責向聯邦儲蓄協會、聯邦儲蓄銀行及由儲蓄協會保險基金提供保險服務的州政府特許經營的儲蓄協會簽發特許經營證，以及審查、監督及規管這些機構的運作。互助儲蓄銀行監管辦事處每季進行各項測試，作為持續監督及規管這些機構的部分工作。有關業務運作是否穩健的測試，旨在評估有關機構的財政狀況；至於有否遵守法規的測試，旨在評估有關機構有否遵守與消費者權益有關的法例及規例。進行這些測試的目的，是要向該等機構指出有關問題，並尋求解決辦法。

3.30 互助儲蓄銀行監管辦事處由一名處長掌管。該名處長由美國總統委任，並經參議院確認。互助儲蓄銀行監管辦事處的經費來自進行評核工作及向受規管機構徵收的費用。

信貸互助會

3.31 信貸互助會是由會員全資擁有，並以合作形式經營的非牟利金融機構。信貸互助會獲得豁免，無須遵守儲備規定及一些適用於其他銀行機構的規則。

3.32 在1998年，美國共有6 814間聯邦政府特許經營的信貸互助會。該等信貸互助會受全國信貸互助會管理局(The National Credit Union Administration)規管⁶。此外，美國在1998年亦有4 181間州政府特許經營的信貸互助會，其會員人數達1 230萬人。州政府特許經營的信貸互助會由各州的監管當局負責規管。

⁵ 與互助儲蓄銀行監管辦事處於2001年4月9日的會議。

⁶ 美國統計局，1999年美國摘要統計數據，第816號圖表。

全國信貸互助會管理局

3.33 全國信貸互助會管理局是獨立的聯邦機構，負責向聯邦政府特許經營的信貸互助會簽發特許經營證及進行監管，並管理全國信貸互助會保險基金(請參閱第3.15段)。全國信貸互助會管理局由一個有3名成員的董事局管理。董事局成員由美國總統委任，並經參議院確認。

證券及期貨交易

3.34 在1996年，市場上共有45 600名證券及商品經紀。

股票市場

3.35 美國的股票市場由數個證券交易所組成。最重要的證券交易所均位於紐約市：紐約證券交易所、納斯達克及美國證券交易所。其他規模較小的證券交易所位於波士頓、費城、辛辛那提、芝加哥、三藩市及洛杉磯。

證券交易委員會(The Securities and Exchange Commission)

3.36 證券市場由證券交易委員會進行監管。該委員會負責保障投資者及確保證券市場運作健全。證券交易委員會獲賦予廣泛權力，處理與證券業有關的各項事宜，包括獲賦予權力，為經紀行、過戶代理、結算公司及美國證券自我監管機構(如全國證券交易商協會等)辦理註冊手續，並規管及監督該等機構的運作。

3.37 證券交易委員會共有5名委員，他們由美國總統經諮詢並獲得參議院同意後委任，任期為5年。

證券投資者保障公司(The Security Investor's Protection Corporation)

3.38 證券投資者保障公司是一間非牟利的會員公司。該公司的經費來自其證券經紀／交易商會員。證券投資者保障公司為證券交易委員會註冊經紀／交易商的客戶提供保障，倘若客戶因該等經紀／交易商在財政上的失誤而蒙受損受，可向證券投資者保障公司提出申索。索償額最高為50萬美元，其中以現金支付的賠償最高為10萬美元。倘若證券投資者保障公司的基金不足以支付所有申索，證券投資者保障公司可透過證券交易委員會向美國財政部借入10億美元。證券交易委員會如認為為業界進行評核工作所收取的費用未能償還有關貸款，可向購買資本證券的人士徵收交易費。

3.39 證券投資者保障公司的董事局共有7名成員，其中5名由美國總統委任。其餘兩名由財政部長及聯邦儲備局作出任命。

全國證券交易商協會 (*The National Association of Securities Dealers*)

3.40 全國證券交易商協會是美國證券市場最大的自我監管機構。全國證券交易商協會負責訂立規則及規例，監管會員的業務活動，並對違規者採取紀律處分。此外，該協會亦負責證券市場及服務的策劃、運作及監管，使投資者受惠及獲得保障。

證券業協會 (*The Securities Industry Association*)

3.41 證券交易公司協會 (*The Association of Stock Exchange Firms*)與美國投資銀行公會 (*The Investment Bankers Association of America*)於1972年合併，並成立了證券業協會。證券業協會屬業界組織，其會員包括證券公司、投資銀行、經紀／交易商及互惠基金公司，會員數目超過700間。成立證券業協會的主要目的，是從聯邦層面及州的層面向立法機關及監管當局反映會員公司的意見，並處理與業界有關的重要問題。

紐約證券交易所

3.42 紐約證券交易所於1792年成立，是美國證券市場最古老的經營者之一。在1934年10月，該交易所向證券交易委員會登記成為全國證券交易所。在1971年，紐約證券交易所註冊成為非牟利機構。該交易所的董事局由25名成員組成，包括主席兼行政總裁、12名來自社會各階層的代表及12名證券業代表。現時，紐約證券交易所共有1 366名會員。只有會員才可在交易所的交易大堂進行買賣。有關公司必須符合交易所訂定的嚴格專業要求，才可成為會員公司。交易所的會員資格可在市場上轉讓。所涉及的費用會因應供求情況而有所不同。

3.43 在2000年年底，共有超過3 000間上市公司在紐約證券交易所上市，該等公司的總市值超過17兆美元。當中400多間上市公司並非美國公司，該等公司來自51個國家，總市值達5.4萬億美元。如要在紐約證券交易所上市，有關公司必須符合詳細的上市規定及規則，包括資本市值、財政方面的穩健程度、是否有能力維持最低股價，以及是否願意繼續向投資大眾匯報公司的業務進展。此外，公司亦需要符合若干資格。舉例而言，公司的業務必須符合投資大眾的利益；公司在該行業地位穩固；又或從事正在擴展的行業。雖然紐約證券交易所負責審批公司的上市申請，但有關公司必需先行向證券交易委員會註冊，然後才可在市場開始進行買賣。

3.44 紐約證券交易所作為一個自我監管的組織，負責向其會員公司、會員公司的僱員及上市公司執行本身訂立的規則及聯邦證券法例。為此，紐約證券交易所採取多項監管措施，包括採用名為“*Stock Watch*”的電腦系統來偵測不尋常的交易模式，以提醒交易所可能出現內幕交易或其他不當的交易行為。其他的規管措施包括為會員公司及其僱員進行登記及安排參加資格檢定試，以確保他們遵守在財政及營運

方面的規定；定期留意經紀的營運手法；以及對交易所內專業人員的工作進行持續監察。

美國證券交易所

3.45 美國證券交易所是排名在紐約證券交易所之後，為全美國以交易大堂進行買賣的第二大交易所。很多普通股、指數股份及股本衍生工具的股份均在美國證券交易所進行買賣。美國證券交易所在1998年與全國證券交易商協會合併。合併後，全國證券交易商協會擔當母公司的角色，而美國證券交易所作為全國證券交易商協會旗下眾多公司的其中之一，則以獨立機構的身分運作。美國證券交易所的會員均為著名的經紀行。該交易所共有807名普通會員，負責進行證券及期權買賣；此外，亦有57名只負責期權買賣的會員。美國證券交易所在拓展投資產品方面具有領導地位。交易所買賣基金(包括多種以指數為基礎的產品，例如DIAMONDS及標準普爾預託證券)是美國證券交易所最成功拓展的產品。現時有100多種交易所買賣基金產品在美國證券交易所進行買賣。美國證券交易所在2001年5月與新加坡交易所訂立首項國際合營計劃。有關方面選定若干在美國證券交易所上市並進行買賣的基金及結構化產品，在新加坡交易所進行買賣。在2000年，共有112間公司在該交易所上市，數目超過在紐約證券交易所及納斯達克上市的公司。

3.46 美國證券交易所透過先進的中央專業系統及電腦指令進行買賣。交易所內的專業人員指為上市公司擔當中樞角色的人士。他們直接從交易大堂提供重要的市場資料，說明上市公司股票的表現，並為公司股份進行買賣對盤工作。當客戶並無發出指令進行買賣時，交易所內的專業人員為其本身的戶口進行買賣，以增加股票的流通性，並為股份訂定公開買賣的價格。美國證券交易所為其上市公司提供範圍廣泛的服務，包括為公司擬定特別計劃，以增加透明度及讓投資大眾可取得公司的資料。此外，亦為上市公司就管理其機構投資者提供分析及管理方法。美國證券交易所亦為公司舉辦座談會，研討會及交流會議，以宣傳公司的活動。美國證券交易所繼續監察市場的運作，並對其會員進行規管，以確保市場公平有序。所進行的監察工作包括留意期權及股票的走勢、進行市場調查、擬備市場報告，就證券及衍生工具的買賣進行分析等。

納斯達克

3.47 納斯達克股票市場由納斯達克國際(The NASDAQ International)負責經營。納斯達克的英文名稱“NASDAQ”來自“NASD”(即全國證券交易商協會)。該協會在1971年建立納斯達克市場。納斯達克是全球第一個電子股票市場。市場透過屏幕顯示交易系統，以精密的電腦及電訊網絡進行買賣。這種交易模式使買賣公司股份的市場參與者數目不受任何限制。市場作價者(即爭取投資者買賣盤的個別交易商)與電子通訊

網絡(即為市場帶來額外客戶指令的交易系統)是納斯達克股票市場的兩組市場參與者。公司在納斯達克股票市場上市，使公司更容易接觸投資者，並增加公司的曝光率。此外，納斯達克亦提供一個即時及持續進行股份買賣的環境。代表團曾參觀位於紐約時代廣場心臟地帶7層高的納斯達克大樓(The NASDAQ Marketsite)。該大樓外牆裝有全球最大的視像屏幕。CNBC和有線新聞網絡及其他財經新聞媒體在大樓內的錄影廠全日直播市況。

3.48 現時共有超過4 000種股票在納斯達克全國市場(The NASDAQ National Market)上市，當中包括一些世界知名的大公司。公司如要在納斯達克全國市場上市，必須符合在財務、資本及管治架構這三方面的嚴格標準。納斯達克創業板(The NASDAQ SmallCap Market)是一個為新成立公司而設的市場。目前共有1 000多種股票在該市場上市。雖然在納斯達克創業板上市的公司管治架構方面所須符合的標準，與在納斯達克全國市場上市的公司所須符合的相同，但在財務方面所須符合的要求，則沒有那麼嚴格。在創業板上市的公司，在建立了較鞏固的根基後，很多時都會進一步在全國市場上市。該兩個市場由納斯達克市場監察部(The Market Watch Department)負責規管。市場監察部透過監察發行者所發布的訊息及向公眾發放的市場資料，以及在適當情況下行使權力勒令暫停進行買賣，從而監察市場活動。上市公司必須讓公眾得悉任何重要資料，以及預先告知納斯達克某些活動的詳情。納斯達克股票市場亦利用電腦偵察系統，監察及留意所有股票交易，並確保會員公司準確地提供一些有關價格及成交量的資料。若發現可疑活動，會即時轉交納斯達克規管機構作進一步研究及調查。納斯達克股票市場為上市公司提供多種特別服務。每間在納斯達克股票市場上市的公司均會與一名指定的納斯達克總監聯絡，他會為該公司提供範圍廣泛的服務組合。納斯達克的總監提供日常的支援服務，並能夠就與投資者的關係、市場及業界的問題提供寶貴的意見。此外，各公司亦會獲邀參加各項提供市場資料及與其他公司聯繫的計劃。納斯達克在線(The NASDAQ Online)亦提供所有在美國進行買賣的公司的市場數據，以及提供納斯達克股票的即時報價。

期貨市場

3.49 期貨合約有兩種形式，分別是商品期貨合約及金融期貨合約。芝加哥交易所(The Chicago Board of Trade)及芝加哥商品交易所(The Chicago Mercantile Exchange)是美國主要的期貨交易所。代表團在訪問紐約期間，曾前往紐約交易所(The New York Board of Trade)參觀。

商品期貨交易委員會(The Commodity Futures Trading Commission)

3.50 美國的期貨交易活動由聯邦商品期貨交易委員會負責監管。商品期貨交易委員會是一間獨立機構，負責保障市場參與者的利益，防止市場出現操控、舞弊及欺詐行為。美國在2000年通過《商品期貨

現代化法》(The Commodity Future Modernization Act)後，現正進行改革，為商品期貨交易委員會重新定位。有關的改革詳情載於第4.8至4.9段。

3.51 商品期貨交易委員會由5名委員組成。他們由美國總統經諮詢並獲得參議院同意後委任，任期各5年，但會作交錯安排。

全國期貨業協會(*The National Futures Association*)

3.52 全國期貨業協會是美國期貨業的自我監管機構。任何公司或個別人士如與公眾進行期貨或有關期貨的期權交易，必須事先向商品期貨交易委員會註冊，並成為全國期貨業協會的會員。全國期貨業協會代表商品期貨交易委員會替有關公司／人士辦理註冊手續，並受商品期貨交易委員會監管。

3.53 全國期貨業協會的目標，旨在提供創新的規管計劃及服務，確保期貨業的運作穩健，保障市場參與者的利益，以及協助其會員履行有關規管方面的責任。

紐約交易所

3.54 在1998年，美國把有125年歷史的咖啡、食糖及可可交易所與紐約棉花交易所合併，成立了紐約交易所。目前，紐約交易所透過轄下兩間交易所及其附屬公司和部門(包括紐約期貨交易所、紐約金融交易所及Cantor交易所)，為多種農產品、貨幣及指數產品進行商品期貨交易。這個古老的市場仍然沿用公開叫價制度。紐約交易所共有1 000名會員，其中700名會員是每日在交易大堂內進行買賣的活躍會員。紐約交易所在採用公開叫價制度的同時，亦引進新技術，以便為客戶提供一個更具透明度及效率的交易模式，並為客戶提供更多研究資料。

3.55 據紐約交易所表示，該交易所同時採用以人手進行的程序及電子化系統進行交易。由於紐約交易所無需24小時運作，而且改為全面採用電子化系統會使很多人失業。因此，紐約交易所仍採用舊有的系統，並繼續透過電子化系統提供即時訊息及研究資料。

存管信託及結算公司(*The Depository Trust and Clearing Company*)

3.56 存管信託及結算公司在1999年成立，是一間由存管信託公司(*The Deposit Trust Company*)及全國證券結算機構組成的新控股公司。該兩間公司是主要的金融基礎設施，為在美國進行的證券、債券、單位信託、互惠基金及保險交易提供存管信託及結算服務。存管信託及結算公司向證券交易委員會註冊，是美國的全國結算所，負責就證券交易進行結算工作，並提供證券保管服務。存管信託及結算公司是聯邦儲備系統的成員，由金融業的成員全資擁有。

3.57 存管信託及結算公司所處理的單日最高交易量，已由1998年的630萬宗及1999年的930萬宗，增加至2000年4月的1 810萬宗。現時，存管信託及結算公司為約24萬億美元的資產提供保管服務。

3.58 存管信託及結算公司現正處理的其中一項最重要事宜，是訂立T+1這個新的交收程序模式。現時，美國的證券交易完成收交的規定是T+3。存管信託及結算公司現正積極進行有關計劃，以期在2002年年底前將交收規定提高至T+1。

第II部

與法案委員會工作有關的事項及供財經事務委員會進一步研究的事宜

業界在審議《證券及期貨條例草案》及《2000年銀行業(修訂)條例草案》期間，曾提出若干關注事項。本部分重點分析英國及美國的制度中與該等關注事項有關的問題。鑒於部分事宜對香港金融制度的未來發展相當重要，財經事務委員會日後可能須作進一步研究。

第4章 規管架構

4.1 當局提交《證券及期貨條例草案》及《2000年銀行業(修訂)條例草案》(下稱“條例草案”)後，為審議有關條例草案而成立的法案委員會接獲各專業團體、由市場參與人士組成的協會及本地及國際經紀行的意見書，並曾聽取他們提出的意見。他們對當局把10條現有條例綜合成為單一的《證券及期貨條例草案》表示關注。該兩條條例草案建議多項新的規管措施，包括實施單一發牌制度，以精簡市場中介人現行的註冊規定。

4.2 然而，就認可機構而言，根據現行法例，該等機構進行的證券交易業務獲豁免受證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)的規管。條例草案建議，認可機構將繼續獲得豁免，但有關的豁免將由證監會根據金管局的意見作出決定。此舉令人關注到，倘若經紀及銀行由不同規管機構進行不同程度的規管，他們是否在公平的環境下進行競爭。另一個問題是，認可機構進行的證券業務，由監管證券及期貨業的規管機構進行監管會否較佳。該兩條條例草案建議金管局應作為同時經營證券業務的認可機構的前線規管機構。證券及期貨業的部分代表對此建議表示強烈反對。

4.3 代表團察悉，金融機構從事多種類業務的現象，並非香港獨有。銀行機構從事證券業務的情況，在英國及美國市場已存在一段長時間，而隨着全球一體化的發展，該種情況已頗為普遍。為瞭解該等國家如何處理有關情況，代表團在是次訪問中，不但盡力瞭解他們現行的安排，亦嘗試瞭解，鑒於全球一體化及各類金融服務互相重疊，各個制訂政策的機構、規管機構及市場參與者認為甚麼是最大的挑戰。

4.4 代表團就這方面原先提出的基本問題是：倘若某類特定業務由不同行業經營，當局可如何進行規管。然而，代表團與各規管機構討論時，卻注意到一些更基本的問題：在規管架構內，應如何對機構進行審慎的監管及操守規管，以及就金融機構同時經營多種類業務而言，單一規管機構或多個規管機構更能達致有效的規管。

審慎監管及操守規管

4.5 在研究如何規管不同的行業方面，其中最基本的原則是瞭解審慎監管與操守規管的分別。審慎監管的主要目的，是確保受監管機構具有足夠資本及流動資金履行其法律責任，以免整個系統出現危機。操守規管集中規管有關機構的日常運作，以及該等機構是否遵守有關法例、守則及指引所施加的標準。在英國，當局藉在2000年通過的《金融服務及市場法令》，把英國英倫銀行規管銀行機構的職能，撥歸新成立的金融服務管理局。金融服務管理局亦認為，審慎監管及操守規管是兩項不同的專門工作，最好分別由不同的人員進行。

4.6 在美國，監管銀行的目的，是維持銀行的安全及穩健。代表團在會晤紐約聯邦儲備銀行時注意到，一般意見認為，由中央銀行負責監管銀行的工作會有較佳成效。規管銀行的機構應集中處理客戶面對的潛在危機。該機構須負責監管有關機構的資產及管理水平。

4.7 至於操守規管方面，代表團在英美兩國曾會晤的規管機構及市場參與者均一致贊同，別無他人比業內人士更能有效規管該行業本身的操守。雖然代表團在這方面所知，只限於美國聯邦政府的層面，但代表團認為，美國的經驗對於研究這項議題最為適切。

職能規管

4.8 《格拉斯斯蒂高爾法》(即《1933年銀行法》(The Banking Act of 1933))把國家銀行的經紀活動範圍，限於為銀行真正客戶進行買賣。有人認為該法例第16條的目的，是避免國家銀行為賺取利潤而進行經紀業務。在過去50年，美國政府的強硬立場逐漸軟化。最終在1982年廢除對該條具限制性的詮釋，並作出司法宣布，表示就銀行以經紀交易商身分行事的規管工作，不屬證券交易委員會的管轄範圍¹。由於有關銀行獲豁免登記成為證券交易委員會轄下的經紀交易商，但該等銀行卻在聯邦證券法例的管限範圍外擴展其證券活動，使情況變得極不理想。《格林李治比利法》在1999年實施後，情況便有所改變。

4.9 《格林李治比利法》廢除《格拉斯斯蒂高爾法》，並容許銀行、證券行、保險公司及其他金融服務公司間藉設立金融控股公司建立聯繫。對在聯邦存款保險公司投保的銀行有控制權的法團，可成為金融控股公司。金融控股公司可從事任何聯邦儲備認為屬金融性質的活動，或任何附屬或為配合該等金融活動而進行的活動。金融控股公司最可能採用的公司架構，是由控股公司擁有具各種職能的附屬公司，例如銀行、保險公司及證券交易商。然而，亦可以由一間銀行或證券交易商擁有具其他職能的附屬公司，因為按照有關原則，新的金融活動須由銀行以外另一個實體進行，以免有保證的存款受到威脅。

4.10 就規管方面，《格林李治比利法》的主要原則是職能規管。即證券交易委員會負責規管證券活動，銀行業規管機構負責規管銀行業活動，而聯邦儲備局則成為綜合金融控股公司的“總規管機構”。

¹ 美國銀行家協會(The American Bankers Association)對證券交易委員會案，804 F. 2d 739 (D.C. 1986)

4.11 上述兩項原則應用於《格林李治比利法》所產生的綜合效果，是大大減少了銀行從事的證券活動獲豁免遵守證券交易委員會的登記規定。銀行仍可繼續提供如存款證、信用證、銀行貸款及掉期協議等指明銀行產品，亦可以把根據適用的銀行規則合法擁有的證券，以及該法例指明的數類證券，作為本金進行買賣。銀行可以經紀身分進行每年不超過500宗的非豁免交易，並可為其有聯繫機構的帳戶購買任何種類的證券，或可與轉讓代理商及受信人共同進行其他指明的職能。

單一規管機構或多個規管機構

4.12 美國為了在其歷史悠久的多規管機構制度範圍內符合新的需求，而更改其立法架構，英國則採取另一個方法來迎接有關挑戰。在1997年以前，英國社會對業界中不同行業的自我規管情況日益不滿。一些界別亦開始合併。在1997年，政府決定制訂新的制度——為整個金融服務業引入名為金融服務管理局的單一規管機構，並引入單一的法例。英國政府必須採取這項措施，因為不同種類的金融業務間的區別已變得模糊，而金融規管措施亦極為複雜。單一規管機構在歐盟已非新的概念，因為瑞典早已採用單一規管機構。但就法律而言，英國是第一個嘗試就金融服務採用單一法例概念的國家。然而，歐洲或會出現共識，傾向採用單一規管機構的模式²。

4.13 《金融服務及市場法令》為有關單一規管機構制訂立法架構。實施後，投資管理監管組織、證券及期貨事務管理局、私人投資管理局、房屋建築協會委員會(The Building Societies Commission)、互助會委員會(The Friendly Society Commission)、貿易及工業署保險事務理事會(The Insurance Directorate of the Department of Trade and Industry)及英國英倫銀行監管及監察部(The Supervision and Surveillance Department of the Bank of England)的職能，將撥歸金融服務管理局。有關接替職能的程序為期3年，以便新的金融服務管理局有足夠時間，透過與有關機構訂立合約，接替各項規管職能，並評估各市場每個界別所涉及的風險，以及檢討該80至90套規管措施。

4.14 在美國，主要由於歷史因素及業內不同界別的利益各異，當局以不同的規管機構規管個別行業。代表團有機會會晤金融業中一些最重要的規管機構：負責規管證券市場的證券交易委員會、負責規管商品期貨市場的商品期貨交易委員會，以及負責規管成員銀行及位於紐約儲備區內的銀行控股公司的紐約聯邦儲備銀行。在代表團會晤該等機構的過程中，並不察覺他們要求實行單一規管機構制度。

² 請參閱Lamfalussy Report，即於2001年5月15日出版的《智者委員會就歐洲證券市場規管制度進行研究的最後報告書》(The Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets)

4.15 美國市場亦看到全球一體化及市場營運多元化業務的趨勢所造成的影響。該國並無採取單一規管機構的制度，而是作出一系列的現代化措施，除制訂有關引入金融控股公司的《格林李治比利法》外，在2000年通過的《商品期貨現代化法》，亦設立規管期貨交易的靈活架構。該法例把商品期貨交易委員會與證券交易委員會訂立有關廢除單一股票期貨買賣禁令的協議，編纂為成文法則，並為場外交易衍生工具市場提供明確的法律依據。《商品期貨現代化法》亦把負責設計有關規管架構的專責小組提出的建議制訂成為法例，而該專責小組成立的目的，是為有關產品及市場參與者特別設計規管架構，並特別針對特定產品的可操控性，以及該市場的參與者的資格。該法例亦把商品期貨交易委員會由負責直接規管工作的機構，改為負責整體規管的機構。在有關的新架構下，市場可按照本身的特點選擇其規管級別。分級制市場可增加不同級別的機構間互相認可的機會，並方便較大規模的革新，以發展新的衍生工具，但同時可為該等衍生工具提供明確的法律依據。美國採用這個方法的目的，是為其金融市場提供所需的靈活性，以維持其市場在全球市場上的領導地位。

須予考慮的事項

4.16 由於金融市場日趨集中，以及有需要制定一個簡單、有效並具成本效益的規管制度，激發有關市場趨向設立單一規管機構。英國政府制訂單一法例，以規管金融服務及市場，使單一規管機構制度得以實行。在美國，該等大幅度的立法改變目前在政治上並不可行。美國的市場參與者一般認為，單一規管機構的模式仍有待驗證³。在現階段斷定哪個模式較可取，仍言之尚早。就英國的模式而言，金融服務管理局與英國英倫銀行間的互相協調至為重要。倘若該兩個機構在新的工作關係下不能充分合作，或未能確保銀行的安全及穩健，銀行市場便會面對嚴重的危機。而美國的銀行監管工作由中央銀行負責。倘若該制度行之有效，便無須作出改變。

4.17 雖然英國及美國以不同方法迎接金融市場及服務日趨集中所帶來的挑戰，該兩國均採取同一方法規管證券活動。無論稱之為職能規管或其他名稱，其精髓不外乎由同一規管機構規管同一受規管活動。據代表團觀察所得，對作為審慎監管與操守規管的機構有不同的要求。負責操守規管的機構必須熟悉有關行業的操守。雖然美國保留所有現有規管機構，但由於該國嚴格實施職能規管的原則，明確禁止聯邦儲備局及其他州政府規管機構干預不屬其管轄範圍的活動，該國採用的方法因而尤其值得注意。

4.18 在香港，雖然金管局對認可機構的監管包括審慎及操守監管，但其重點似乎在於審慎監管。金管局很大程度上依賴認可機構本身對其員工進行操守監管。相比之下，證監會則以審慎監管為起點，

³ 《2000年金融服務及市場法令》定於2001年後期全面實施。

並投資大量資源，在法團／公司及個人層面進行操守監管。倘若要對世界兩大金融服務及市場領導國一致的結論提出異議，並容許認可機構免受證監會的規管制度所管限，似乎需持極為有力的論據。

第5章 自主權及問責性

5.1 法案委員會審議《證券及期貨條例草案》(下稱“條例草案”)期間，在研究規管機構可享有的自主程度時，曾提出多項關注問題，其中包括——

- (a) 是否需要給予行政長官保留權力，使他可向證監會發出書面指示，以及就個別個案索取資料(條例草案第11條)；
- (b) 證監會應向誰負責；及
- (c) 在確保證監會獨立自主的同時，如何制訂足夠的制衡措施防止證監會濫用權力。

5.2 在研究某一規管機構的法律架構時，立法機關往往陷於兩難的局面：一方面要考慮有否給予該規管機構充分的自主權，使其不會受政府的干預；但在賦予規管機構所需的權力，以便可有效地履行其職能時，又往往擔心其權力會過大，以致無法使機構就其行為作出交代。

5.3 證監會是一個法定規管機構，旨在維持及促進證券期貨業的公平、效率、競爭力、透明度及秩序。證監會的職責是盡量減少在證券期貨業內的犯罪及失當行為，並加強對投資者的保障。為使證監會可履行上述的規管職能，條例草案建議賦予證監會權力，就財政資源規定及中介人的業務操守訂立規則。此外，亦會加強證監會對上市法團進行查訊、對中介人進行監管、以及對條例草案所指的失當行為及罪行進行調查的權力。條例草案賦權證監會在認為上市法團在上市或管理方面出現詐騙或其他失當行為時，可要求該法團解釋有關文件中的記項。證監會亦可要求與該上市法團有合約關係的交易對手提供與該法團交易有關的文件，以及可要求索取該法團核數師的審計工作底稿。證監會亦獲賦權訂立規則，訂明違反任何規則即屬犯罪，可被重罰。雖然業界普遍支持令證監會的職能符合現代規管標準及慣例，但市場人士關注到條例草案會賦予證監會過於廣泛的權力。

5.4 代表團亦察悉，證監會獲賦予的權力受到若干保障措施所制衡，包括行政長官有保留權力，可就證監會執行其職責及職能的事宜向其發出書面指示。雖然政府已作出保證，表示這是保留權力，行政長官只可在符合公眾利益的情況下，向證監會發出指示，而且不會隨便使用這項權力，但議員擔心該項規定會影響證監會的獨立性。因此，代表團藉此機會探討英國及美國有關規管機構在履行其職能時，在何種程度上維持其獨立性，以及該等規管機構以何種方式向政府及公眾問責。

自主權及問責性

5.5 在英國，新設立的金融服務管理局是一個獨立的法定組織，負責履行《金融服務及市場法令》所載列的職能¹。金融服務管理局董事會的成員包括1名執行主席、3名行政總裁及11名非執行董事(包括由1名知名的非執行董事出任副主席)。董事會的成員由財政部委任，財政部亦可將他們免職²。財政部根據諾倫報告(The Nolan Report)載列的委任原則，即根據經驗及個人才能委任非執行董事³。《金融服務及市場法令》並無訂定條文，賦權財政部或英國政府行政機關的任何人員向金融服務管理局發出任何指示。

5.6 據金融服務管理局表示，金融服務管理局必須獨立於政府以外，並且不受任何政治干預。設立金融服務管理局的其中一個主要目標，旨在維持投資者對英國金融制度的信心。英國政府決定不會保留任何剩餘權力，因為一旦訂立該項權力，政府便可能會行使有關權力。英國政府完全明白只能夠就“免職”一事向金融服務管理局發出指示。然而，金融服務管理局的問責安排包括⁴：

- 金融服務管理局的主席及董事會由財政部任免⁵；
- 金融服務管理局在行使訂立規則的權力及制訂政策時，必須考慮有關法例載列的多項規管原則⁶；
- 金融服務管理局必須就其所履行的職能每年向財政部提交報告。財政部必須將有關報告提交國會省覽⁷；
- 財政部及金融服務管理局將需定期向財政委員會作證；
- 財政部有權就公眾關注的規管事宜展開查訊；
- 財政部可因應公平交易總監在報告書中所指的惡性競爭情況，指示金融服務管理局修改其規則、運作程序及慣常做法⁸。財政部可指示金融服務管理局履行英國的國際責任⁹；及
- 財政部亦可委任一名獨立人士，檢討金融服務管理局在履行其職能時，在運用資源方面是否符合經濟效益及其成效¹⁰。

¹ 《金融服務及市場法令》第1條。

² 《金融服務及市場法令》附表1第2(3)段。

³ 公職規範委員會的首份報告書。1995年5月。

⁴ 英國財政部於1999年3月5日發表的《金融服務及市場法案》進度報告第3.2段。

⁵ 《金融服務及市場法令》附表1。

⁶ 《金融服務及市場法令》第2及155條。

⁷ 《金融服務及市場法令》附表1。

⁸ 《金融服務及市場法令》第162及308條。

⁹ 《金融服務及市場法令》第405條。

¹⁰ 《金融服務及市場法令》第12條。

5.7 至於美國的制度，代表團曾與規管證券市場的證券交易委員會，以及規管商品期貨交易的商品期貨交易委員會會晤。美國國會在1934年設立證券交易委員會¹¹，作為一個獨立的半司法機構。證券交易委員會負責實施及執行美國聯邦證券法例，以保障消費者及維持市場公平持正及具效率。證券交易委員會由美國總統經取得參議院同意後作出委任。該委員會每年均須就過去一年的工作向國會提交報告，當中載列有關法例所規定提供的資料¹²。除作出委任的權力外，政府的行政機關並無任何權力向證券交易委員會委員發出指示。參議院可召開聆訊，並要求證券交易委員會委員出席該等聆訊，但參議院無權干預證券交易委員會的工作。據證券交易委員會表示，如何在自主權與問責性兩者之間取得適當的平衡，有關爭論一直持續不休。直至現時為止，美國政府並無接獲有關證券交易委員會濫用權力的指控。

5.8 商品期貨交易委員會亦獨立地運作。美國國會在1974年設立商品期貨交易委員會。該委員會是獨立的機構，負責規管商品期貨及期權市場。商品期貨交易委員會亦由美國總統經取得參議院同意後作出委任。該委員會須向國會作出報告，與其他規管機構無異。

額外的保障措施

5.9 代表團察悉，《證券及期貨條例草案》其中一項防止規管機構濫用權力及酌情權的新措施，是在條例草案加入證監會的規管目標，以此將作為基準，監察證監會的工作表現。此外，其他保障措施包括成立證券及期貨事務上訴審裁處及程序覆檢委員會。新成立的上訴審裁處將取代現有的證券及期貨事務上訴委員會。現時，該委員會是一個負責覆檢個案是非曲直的非專職委員會，以處理業界就證監會所作決定提出的上訴。新成立的上訴審裁處會專職工作，並獲賦予更大的職權範圍。

5.10 現有的證券及期貨事務上訴委員會或日後成立的上訴審裁處，負責處理從業員(即中介人)因證監會作出的決定而感到受屈的事宜。在英國，新設立的金融服務管理局已採取更積極的做法。除了設立金融服務及市場審裁處¹³(該審裁處負責處理因要求當局批准進行受規管活動而感到受屈的申請人，以及因金融服務管理局行使權力而感到受屈的獲認可人士)外，金融服務管理局有責任徵詢從業員及消費者的意見¹⁴。根據《金融服務及市場法令》，金融服務管理局必須作出及繼續採取有效的安排，就其政策及做法徵詢從業員及消費者的意見。為此，金融服務管理局成立消費者委員會及從業員委員會¹⁵。根據

¹¹ 《1934年證券交易法》第4條。

¹² 《1934年證券交易法》第23b.1.條。

¹³ 《金融服務及市場法令》第132條。

¹⁴ 《金融服務及市場法令》第8條。

¹⁵ 《金融服務及市場法令》第9及10條。

法例規定，金融服務管理局必須考慮從業員委員會或消費者委員會向其提出的意見。倘若金融服務管理局不同意該兩個委員會提出的意見或建議，則須以書面解釋原因¹⁶。

5.11 換言之，成立從業員委員會已確保政府在制訂新政策或新規則以規管業界前，先行聽取並考慮從業員的意見。從業員委員會的成員包括金融服務管理局所規管的各類業務的代表。金融服務管理局在1998年主動成立從業員委員會時，經諮詢有關商會後，委任對規管架構有深入認識的高層人員代表加入從業員委員會¹⁷。其後，《金融服務及市場法令》將設立從業員委員會列為一項法定要求。雖然該委員會的成員仍然由金融服務管理局委任，但金融服務管理局對該委員會主席的任免，必須經財政部批准。

5.12 據代表團觀察所得，從業員委員會認為如要取得成效，便須保持低調。要取得成果的更有效方法，是事先進行諮詢工作。雖然從業員委員會默默地工作，但該委員會提供一個渠道，以具透明度的方式研究有關問題，而不是單靠個別行業進行游說，以爭取支持。從業員委員會發現，該委員會現時可有效影響政府所作的決定及左右有關結果。這情況在以往的架構下是無法達到的。即使消費者委員會亦發現，透過與從業員委員會合作，代表消費者的成員能夠更清楚瞭解業界的需要，現時雙方就更多事宜作出妥協。

5.13 消費者委員會在監察金融服務管理局行使權力方面亦擔當重要的角色。此課題將會在第7章有關保障消費者權益的部分加以解釋。

5.14 此外，當局每次提出新指示或新規則時，亦會進行廣泛諮詢，透過宣傳單張、諮詢文件及互聯網等途徑，向公眾及業界人士廣泛發布資料。

須予考慮的事項

5.15 英國及美國的法例似乎避免給予行政機關任何凌駕權力，就規管機構的活動發出指示。由於各間規管機構均受到強而有力的立法機關密切注視，因此實際上可能沒有必要賦予行政機關這項權力。在英國及美國，有關的保障措施是賦權財政部(就英國而言)及美國總統委任規管機構的主管人員。在美國，主管人員的委任更須經參議院通過。國會負責對規管機構進行監管。換言之，規管機構須向作出委任的有關當局負責。英國及美國並非透過賦予政府剩餘權力的做法，使規管機構承擔責任，而是透過作出委任的權力和規定規管機構必須向政府提交報告及向立法機構作證的方法，使規管機構承擔責任。

¹⁶ 《金融服務及市場法令》第11條。

¹⁷ 代表團於2001年4月6日與金融服務管理局舉行的會議。

5.16 香港的政治架構有所不同，但行政長官獲賦予委任證監會的權力。因此，議員應考慮是否需要賦予政府剩餘權力，以及以何種方式使證監會就其工作作出交代。

5.17 值得注意的是，在英國，金融服務管理局必須徵詢從業員委員會的意見。代表團察悉，在香港，徵詢業界意見亦是證監會的一貫做法。此外，證監會與業界人士組成了多個工作小組(並在有需要時與專業團體組成工作小組)，以便在草擬規則期間聽取業界的意見。然而，當局未有考慮將該項事先進行諮詢的安排訂定為正式的程序。關於訂立正式的機制，以便在實施任何新政策或新規定前先行瞭解受影響行業的意見，此項建議值得加以研究。

第6章 施加制裁的權力及舉證責任

6.1 《證券及期貨條例草案》擬稿公布以後，各方對增加證監會訂立規則的權力表示深切關注。對於證監會實質上有權訂立可判處巨額罰款及監禁的刑事罪行，市場人士感到憂慮。雖然政府當局為消除市場人士的疑慮，曾保證會進行全面諮詢，以徵詢市場人士對擬議規則的意見，但將訂立嚴格法律責任罪行(只可以“合理辯解”作為免責辯護)的權力歸於證監會可能並不恰當。市場人士認為，任何招致刑事法律責任的事宜，均應由條例草案本身作出規定，並須通過正規的立法程序，即進行公眾諮詢，以及經行政長官會同行政會議及立法會通過。

6.2 因此，法案委員會的其中一項主要研究範疇，是探討證監會的權力及各項罪行的舉證責任，特別是舉證干犯罪行的意圖。代表團與議會委員會及規管機構會晤時，集中瞭解規管機構訂立規則的權力，在何種範圍內可訂立可能構成刑事責任的規則，以及在該等法律架構下的罪行的舉證責任。由於香港與英國的法律制度相若，代表團特別就此議題在英國進行深入討論。

規管機構訂立規則的權力

6.3 在英國，金融服務管理局根據《金融服務及市場法令》¹享有訂立規則的廣泛權力。金融服務管理局為保障消費者的權益²，可在其認為有需要或合宜的情況下，就獲認可人士進行規管活動或其他活動訂立規則。管理局亦可就附帶及特定事宜訂立其他規則³。

6.4 代表團注意到，下議院財政事務專責委員會亦察覺規管機構獲賦予過大權力的問題，特別是如金融服務管理局等超級規管機構的情況。由於金融市場瞬息萬變，因此規管市場慣例的指引需要經常更新，以配合最新情況。透過附屬法例及規則進行規管，是迎合金融市場環境的最佳方法。金融服務管理局在訂立規則時，無須諮詢議會的意見，但管理局須每年須兩次到財政事務專責委員會席前應訊。違反金融服務管理局所訂規則所施加的制裁，就性質及施行處分(例如罰款及公布有關公司的名稱)而言，屬民事過失，但所涉及的民事制裁有時可以頗重。

¹ 《金融服務及市場法令》第X部。

² 《金融服務及市場法令》第138條。

³ 《金融服務及市場法令》第139至147條。

6.5 據金融服務管理局⁴表示，該管理局在訂立規則時須受以下限制：

- (a) 只可根據金融服務管理局在《金融服務及市場法令》下的明訂權力訂立規則；
- (b) 只為實踐金融服務管理局的規管目標而訂立規則；
- (c) 管理局必須就其訂立的規則進行成本效益分析及公眾諮詢，包括諮詢從業員委員會及消費者委員會，以及公布金融服務管理局就諮詢所得的意見作出的回應；
- (d) 所訂立的規則必須經下列外間機構審核：
 - (i) 政府(因其有責任確保金融服務管理局一直依循議定的政策行事，以及訂立的規則不會違反現行法例)；及
 - (ii) 競爭管理局(The Competition Authority)。

6.6 在美國，證券交易委員會獲授權力，為實施《1934年證券交易法》(The Securities Exchange Act of 1934)⁵而有必要或適宜時，可訂立該類規則及規例。有關法例並明文規定，除其他因素外，該委員會必須考慮該等規則及規例對競爭可能造成的影響⁶。

屬刑事罪行的市場行為

6.7 由於英國及美國的規管機構有訂立規則的廣泛權力，代表團經常詢問的一項問題，就是他們是否獲賦予權力，訂立會導致刑事制裁的規則。

6.8 據金融服務管理局表示，該局所訂的規則本身不能施以刑事的制裁措施。因此，違反有關規則並非刑事罪行。除非有關行為根據已制定的法例會構成罪行。在制定《金融服務及市場法令》前，“市場舞弊”從未以具體字句訂明，以致在執法方面出現困難。欠缺定義的情況亦令市場參與者感到不安，業界人士也一直希望以明訂的語句清楚說明有關定義。《金融服務及市場法令》現時訂明“市場舞弊”的定義，並給予金融服務管理局擬備及發出守則的責任，就何謂市場舞弊行為提供指引。該守則訂明何謂適當的行事方式，並為被告提供免責辯護。代表團並察悉，《金融服務及市場法令》以客觀及行為模式的方式描述市場舞弊行為，因此，在民事執法方面，似乎無需要證明意圖。

⁴ 與金融服務管理局2001年4月6日的會議。

⁵ 1934年的《證券交易法》第23.a.1條。

⁶ 1934年的《證券交易法》第23.a.2條。

6.9 在美國，證券交易委員會根據《1934年證券交易法》及《1933年證券法》(The Securities Act of 1933)所訂立的規則及規例，確有指明不法的作為，例如具操縱性及欺詐性的手段和詭計⁷，但該等規則及規例並無施加制裁。刑事的罰則訂明於主體法例⁸。

證券法例的民事及刑事執法安排

6.10 代表團注意到，在《證券及期貨條例草案》內，有關市場失當行為的條文，就以相同語句描述的行為分別提供刑事及民事的制裁措施⁹，例如操控價格的失當行為(第266條)及操控價格的罪行(第288條)。換言之，只要法律上如此訂明，同樣的行為可能受到民事或刑事的制裁。

6.11 代表團在研究美國的制度期間，集中探討其證券法例的並行執法制度，即民事及刑事訴訟程序。在民事方面，證券交易委員會可透過一個稱為“行政程序”的半司法程序，暫時吊銷或撤銷經紀-交易商的註冊、發出停止令終止新股公開招股的配售安排、發出終止令或暫停令、或施加罰款。證券交易委員會亦可向聯邦法院申請強制令，禁制犯事者在目前及日後再度違規，或採取衡平法的補救措施，迫令犯事者交出非法獲得的利益。在刑事方面，美國司法部及聯邦調查局會調查及檢控違反證券法例的人士。在美國，違反證券法例者通常會同時被證券交易委員會及司法部以截然不同的方式進行調查及檢控，但並不存在雙重審判的問題。

6.12 從檢控的角度而言，並行執法制度有多項優點。由於負責機構與刑事檢控官在體制上互相依存，所產生的制衡作用，令作出決定的過程更為完善。由於可以同時循兩個途徑提出檢控，規管當局比準被告更佔優勢。鑒於許多違規案件都十分複雜或隱晦，以致未必能向陪審團作有效陳述，或是取得的證據根本不能符合刑事審訊的嚴格舉證責任規定，因此，並非每宗嚴重案個均可成功作出刑事檢控。單單依賴刑事的補救方法，會令執法制度完全不足以產生全面的阻嚇作用。並行制度容許規管機構保留其檢控力量，集中應付最恰當的案件。證券交易委員會享有的民事執法權力，令委員會得以就最棘手的案件採取行動，確保可以作出補救措施及有效發揮阻嚇作用。

⁷ 《1934年證券交易法》第10條。

⁸ 如《1934年證券交易法》第32條及《1933年證券法》第24條。

⁹ 請比較第XIII部及第XIV部的條文；特別是第261及283條；第265及287條；第266及288條；第267及289條；第268及290條；以及第269及291條。

舉證責任

6.13 代表團成員最關注的問題，是規管機構可在何種範圍內訂立具刑事效力的規則，而無須其立法機關審議，以及就違反該等規則所需的舉證準則。就此，代表團注意到，新的紀律處分制度應屬民事或刑事，亦是英國的《金融服務及市場法令》的聯合委員會的主要研究範圍。從《金融服務及市場法案》的草擬方式表面看來，紀律處分制度會採取民事而非刑事的方向¹⁰。不過，有論點認為，《金融服務及市場法案》就市場舞弊的規管制度與內幕交易及市場操縱的罪行有所重複，而且其巨額罰款就施行《歐洲人權公約》而言屬於刑事性質。因此，“有權享有公平審判”的人權原則必須顧及，即刑事控罪必須證實沒有合理疑點，並且有其他保障措施，例如享有免於自我入罪的特權，而民事訴訟則只按相對可能性的衡量作出決定¹¹。

6.14 代表團察悉，聯合委員會在其就該法案擬稿撰寫的報告中提出以下的意見：“...法院或審裁處在審訊民事案件時可以採取一套“按比例計算”的原則為舉證準則，而對於被判罰則屬刑事類別的案件，則採用與刑事案件相若的舉證準則，是一套確立已久的方法。金融服務管理局確認這是其理解的情況，而我們亦理解是項安排足以符合《歐洲人權公約》的規定。”¹²

須予考慮的事項

6.15 據我們觀察所得，英、美兩地規管機構所訂立的規則，基本上屬於民事性質，本身並不會施加任何刑事罰則。倘違反規則的行為在現行法例(例如英國的內幕交易或市場操控法例，或美國的欺詐或市場舞弊法例)下構成刑事罪行，即會採用刑事訴訟程序的舉證標準。雖然規管機構在訂立規則及規例方面似乎享有廣泛的權力，但其行動須經立法機關嚴格審核，以及存在多項的保障措施，包括法例所訂明的各項立法原則。在香港，除非證監會訂立的規則被視為附屬法例，因而須經立法會以正面議決程序或如不廢除或不提出修訂即屬通過的程序審議，否則，由於沒有正式的諮詢程序，證監會獲賦予的權力可能會不受監管。

¹⁰ 《金融服務及市場法案》擬稿聯合委員會首份報告第163段。

¹¹ 《金融服務及市場法案》擬稿聯合委員會首份報告第175段。

¹² 《金融服務及市場法案》擬稿聯合委員會首份報告第176段。

第7章 保障消費者

7.1 代表團是次海外職務訪問其中一項重要的成果，是有機會瞭解英、美兩國如何保障消費者的權益。所有規管法例均被說為以保障消費者權益為目的，但有關法例通常沒有闡明為何或如何確保該等權益。事實上，保障消費者權益的涵蓋範圍，遠較處理消費者投訴的範圍廣泛。業界一般都抱着一種看法，以為若要確保消費者的權益，便須放棄業界的權益。代表團便觀察到，英國的《金融服務及市場法令》在全面實施保障消費者的概念的同時，更將保障消費者與維持金融市場的國際競爭地位的整體利益掛鉤。隨着全球一體化的發展，不再可能相信市場參與者及投資者只參與任何單一市場或經濟體系的投資活動。為了增加個別市場的競爭力，任何政府均有責任確保所有參與其市場人士的權益獲得保障。

7.2 英、美兩國均致力保障消費者權益，但採取的方法有所不同，似乎是以符合各自的業務及生活環境的特點為依歸。在研究該兩國採用的機制時，須將着眼點擴闊，參考他們如何為顧客提供金融服務、所提供服務的種類，以及該等服務受規管的程度。

英國《金融服務及市場法令》提供的消費者保障

7.3 英國《金融服務及市場法令》在處理保障消費者事宜方面的工作，包括從宏觀角度研究是否有足夠的競爭至處理個別顧客投訴。由於代表團在是次海外訪問中沒有機會研究有關競爭的問題，本報告書將集中討論與保障消費者有關的諮詢機制及申訴制度。

7.4 根據《金融服務及市場法令》，保障消費者是法例訂明的目標，旨在確保消費者獲得適當程度的保障。金融服務管理局在決定何等程度的保障才屬適當方面，必須就下列事宜作出考慮¹——

- (a) 不同種類的投資或其他交易所涉及不同程度的風險；
- (b) 不同消費者就不同的受規管活動可能具有的不同經驗及專業知識；
- (c) 消費者可能有需要取得意見及準確資料；及
- (d) 有關消費者應對其所作決定負責的一般原則。

7.5 《金融服務及市場法令》授予金融服務管理局職責，在申訴發生前須諮詢消費者委員會，以及在申訴發生後須透過申訴專員計劃解決紛爭。

¹ 《金融服務及市場法令》第5條。

消費者委員會

7.6 金融服務管理局在1998年主動成立消費者委員會，作為諮詢消費者對擬議《金融服務及市場法案》的反應的組織。在審議該法案的過程中，一般認為消費者委員會應獲賦予法定地位，而金融服務管理局應有責任諮詢該委員會。現時，金融服務管理局有法定責任，就其一般政策及慣例是否符合《金融服務及市場法令》所訂的一般職責²諮詢消費者。該局亦有責任成立及管理一個由代表消費者權益人士組成的委員會³。根據有關規定而成立的委員會名為金融服務消費者委員會。

7.7 現時的消費者委員會包括主席在內共有13名成員。有關成員是根據諾倫委員會(The Nolan Committee)建議的原則，透過公開招聘程序，以合約形式獲委任一段特定時期。普通成員年薪8,000英鎊，並不足夠作為全職工作的收入。當局預期這些成員每年工作約25天，但實際的工作時間更長。該委員會每年舉行約10次正式會議，並擁有本身的財政預算，以及由4名全職人員組成的秘書處協助處理文書工作。該委員會須發表年報，並須把年報提交國會。

7.8 在過去兩年半，消費者委員會除就《金融服務及市場法案》作出回應外，亦曾就86份諮詢文件及20份有關該新機制的其他重要文件作出回應。該委員會向代表團表示，由於委員會成員基本上為非全職成員，他們主動提出建議的機會不多。但由於他們有機會就建議作出回應，他們在研究規管架構時考慮的問題亦較為廣泛。雖然他們由金融服務管理局委任，而該4名全職人員亦來自該管理局，但他們在過去兩年半的經驗證明，該委員會可完全獨立運作。雖然該委員會的會議閉門舉行，但其運作完全透明。所有提交該委員會省覽的建議書均會出版及上載互聯網，使公眾可在該委員會就有關建議發表意見前，提出其意見。該委員會與金融申訴專員服務計劃、消費者求助熱線(The Consumer Help-line)及各消費者協會間亦緊密合作。若金融服務管理局不接納該委員會的意見，須向公眾解釋有關原因，因此該管理局必須加倍注意消費者的權益⁴。

申訴專員制度

7.9 代表團有機會在英國金融業的申訴專員制度進行重要架構重整期間，訪問金融申訴專員服務計劃。預期在2001年11月生效的《金融服務及市場法令》訂明，當局須設立單一及強制性的申訴專員計劃，以解決認可機構與其顧客間的紛爭。該計劃的目的，是以迅速及最少

² 《金融服務及市場法令》第8條。

³ 《金融服務及市場法令》第10條

⁴ 2001年4月6日會晤金融服務管理局的談話內容。

正式程序的方式，調解涉及顧客的紛爭。計劃營辦機構必須為法人團體⁵。

7.10 政府在九十年代中期察覺有需要重整金融市場中8項調解糾紛的計劃，因而提出成立處理涉及顧客糾紛的單一機構。為減低不同計劃間在角色與責任上的混淆，並透過提供單一申訴機制，以確保消費者可作出有關申訴，當局在《金融服務及市場法令》下成立“申訴專員制度”，以取代下列8項計劃：

- 銀行申訴專員
- 房屋建築協會申訴專員
- 金融服務管理局申訴服務
- 保險申訴專員
- 投資申訴專員
- 個人投資仲裁服務
- 個人投資管理局申訴專員
- 金融服務管理局申訴及仲裁服務

7.11 據代表團理解，該等計劃原本由各有關業界設立。其中一些為強制性計劃，其餘為自願性計劃。其中部分是根據法規設立的計劃，其餘則根據有關契約設立。在申訴人不滿有關申訴的解決方式時，他仍有權訴諸法院。但由於有關服務的申訴專員已考慮法律的因素，勝訴的機會很微。至於曾隸屬證券及期貨管理局，而現時已由金融申訴專員服務計劃管轄的金融服務管理局申訴及仲裁服務，由於證券及期貨管理局的裁決已是法律上的最終決定，該項服務主要是擔任仲裁人的角色。

7.12 代表團觀察到，雖然《金融服務及市場法案》聯合委員會在研究有關建議時，普遍支持單一的申訴專員計劃，但該委員會亦關注到，“由於該計劃須符合歐洲人權公約有關適當程序的規定，該計劃可能近似法院或審裁處，而不是申訴專員計劃”。各申訴專員曾嘗試“研究及計劃如何使經改革的程序符合該等規定，而同時保留申訴專員制度非正式及具靈活性的特徵”。聯合委員會因而認為，“有關程序應是公平及具透明度的程序，但當局應在該前提下……確保金融申訴專員計劃不會涉及太多法律問題，此點至為重要”⁶。

7.13 根據《金融服務及市場法令》，所有獲金融服務管理局認可的機構，均須受到有關申訴專員計劃的司法管轄。金融服務管理局會訂立規則，以決定獲認可人士的哪些活動須納入受強制性司法管轄的範圍。倘若有關機構並非金融服務管理局轄下的認可機構，他們可加入申訴專員計劃下的自願性司法管轄計劃，或就不屬強制性司法管轄

⁵ 《金融服務及市場法令》第225條。

⁶ 《金融服務及市場法案》擬稿聯合委員會首份報告書第295段。

範圍內的活動，加入自願性計劃。計劃營辦機構可在金融服務管理局批准下，訂立有關自願性司法管轄的規則。

7.14 為確保順利過渡，金融申訴專員服務計劃成立為擔保公司，並作為有關計劃的臨時計劃營辦機構，直至《金融服務及市場法令》在2001年11月實施為止。該計劃的財政預算經金融服務管理局通過，並根據與現時的每個處理申訴計劃及申訴專員計劃的委員會簽立的服務協議，代替該等委員會提供適當的申訴處理服務。該計劃亦會接管原來任職於有關計劃的員工。

7.15 金融申訴專員服務計劃為消費者提供免費服務。任何不滿的顧客均可向該計劃提出申訴，但他們必須事先向有關金融機構作出投訴。該機構應首先嘗試解決有關問題。其後申訴人可將個案交由金融申訴專員服務計劃或法院審理。金融申訴專員服務計劃只可處理金額不超過100,000英鎊的個案(不包括解決糾紛的費用)。

7.16 申訴專員會根據他認為在有關情況下屬公平及合理的方式，就投訴作出裁決。若申訴人接受申訴專員的裁決，該裁決對申訴人及有關機構雙方均具約束力。若申訴人勝訴，申訴專員可勒令被投訴者作出賠償。賠償上限由金融服務管理局釐訂。該管理局會根據“使消費者情況不變”的原則，作為決定賠償水平的準則，即把消費者放回在假設有關事件沒有發生時的情況⁷。

7.17 金融申訴專員服務計劃作為計劃營辦機構，獲賦權訂立有關申訴專員判付訟費的規則，但須受若干限制。若申訴人勝訴，該等規則容許申訴專員規定有關機構替申訴人及計劃營辦機構繳付訟費。一旦表面證據成立，該機構便會被要求繳付堂費500英鎊(於近期減至400英鎊)。即使有關申訴最終不成立，該筆堂費亦不可退回，即使該機構透過法律代表進行有關的程序，亦未必能夠討回有關的訟費。雖然金融服務管理局現時就每宗個案釐訂的賠償上限為100,00英鎊(不包括解決糾紛的費用)，但申訴專員可向法院建議較高的賠償款額。

7.18 雖然申訴專員擔任查究的角色，但整項查究工作屬非正式並以文件形式進行。在申訴專員認為適當的情況下，可舉行公開聆訊。有關方面有權聘請法律代表，但這並非絕對的權力。計劃營辦機構獲賦權索取為有關申訴作出公平裁決所需的指明資料。未能遵守有關規定的人，可當作藐視法庭處理。雖然申訴專員必須根據法律原則審理有關個案，但亦會考慮慣常的做法及其他因素。跟法院在一般情況下的做法比較，申訴專員會更慎重考慮消費者的具體情況。申訴專員就有關調查得出結論後，會裁定訟費。該項裁決只會對有關機構具約束力，而對該消費者並無約束力。若消費者不滿意調查結果或訟費，可訴諸法院。

⁷ 2001年4月6日會晤金融申訴專員服務計劃的談話內容。

7.19 雖然支援金融申訴專員服務計劃的所有費用均來自有關業界，即一半來自徵費(根據公式按收入計算)而另一半來自堂費，但該計劃無須受政府及金融機構的管限。金融服務管理局負責委任該計劃的委員會成員，並有權把有關委員撤職⁸。

7.20 代表團亦從金融申訴專員服務計劃得知，雖然為消費者提供完全免費的服務，可能會出現濫用的情況，但訂立解決紛爭的制度，有助業界對營運業務恢復信心。申訴專員的工作量有時可能會受到報章報道的影響，但整體上並無顯示存在濫用的情況，特別是銀行業。根據代表團取得的資料，在每月約6,000宗對銀行業作出的投訴中，只有約7宗投訴交由申訴專員處理。法例規定有關銀行必須首先嘗試自行處理所有投訴，才可把投訴轉交申訴專員。在金融申訴專員服務計劃接獲的每1,000宗有關銀行業的電話投訴中，平均只有400宗投訴最終會成為書面投訴。在該400宗個案中，約150宗可能已由銀行解決，只有約250宗需要作出跟進。至於金融申訴專員服務計劃處理的100宗個案，該計劃會首先嘗試安排雙方會晤及為和解作出妥協。倘若雙方不能達成和解，該計劃便會展開全面調查。

7.21 其他行業的情況可能會有所分別，尤其是保險業及投資業。就投資業而言，規管範圍包括穩妥投資及實施細節兩方面。由於規管機構難免會有較多參與，因此，大部分的投訴最終可能會轉交申訴專員處理。一般而言，提供免費申訴服務可能會助長投資者因市場動盪蒙受損失而作出毫無根據的投訴，服務被濫用的風險仍然存在。

美國的制度

7.22 在美國，消費者權益受到法律的保障。所有法例、規例及規則均不可違反美國憲法中有關個人權益的規定，而保障消費者權益的法定規定亦包含在有關指明行業的法規內。雖然代表團只能藉透過會晤紐約聯邦儲備銀行的機會來瞭解銀行業的制度，但該制度已足以闡明美國法律所反映有關保障消費者權益的原則。

7.23 以信貸保障為例，《1968年消費者信貸保障法》(The Consumer Credit Protection Act of 1968)制訂“誠實貸款”中有關披露的規定。該法例首次規定債權人須以淺白的文字表明借貸的成本，使一般消費者均可明白收費的項目、比較有關費用，以及選擇最佳信貸交易。自1968年起，美國已在其法律內加入“公平”及“平等”信貸的概念，以禁止信貸交易上的歧視情況、訂明消費者有權知道貸款遭拒的理由、容許顧客從信用報告機構取得其信貸紀錄，以及制訂解決票據紛爭的方法。該等法例就個別人士在金融交易上應得到的對待釐訂標準。目前，單就信貸保障方面，美國已制訂有關誠實貸款及消費者租賃、平等信貸機會、公平信貸票據、公平信貸報告及電子資金轉移等各方面的法例。

⁸ 《金融服務及市場法令》附表17第I部第3段。

7.24 另一個例子是代表團在訪問期間頗為深入研究的《格林李治比利法》。該法例規定，聯邦貿易委員會、各反壟斷及保障消費者聯邦法例的執法機構，以及聯邦銀行機構、全國儲蓄互助社管理局、財政部及證券交易委員會必須訂立規例，以確保金融機構保獲消費者個人財務資料的私隱。該等機構必須制訂本身的私隱政策，並最少每年就該等政策通知顧客，並在向非聯繫第三方披露顧客的任何個人財務資料前，必須向顧客發出通知，並且容許顧客選擇為不作該等披露而“退出”。雖然聯邦貿易委員會會制止任何危害消費者作出知情選擇機會的行動，但有關規管機構亦有責任制訂處理申訴機制，以處理顧客的投訴。

7.25 為確保顧客知悉本身的權益，執法及規管機構會出版手冊及單張，闡明他們在有關法例下所享有的權利。規管機構亦制訂詳細規則，列明消費者投訴的程序，以及界定不公平或欺詐行為或經營手法。每間銀行或金融機構必須設有本身的申訴處理辦事處，負責協助處理顧客的投訴。若顧客未能解決有關問題，他們可向負責執行有關法例的聯邦機構提出書面申訴。雖然很多機構不會處理個別申訴，但他們會運用從有關顧客的經驗所得的資料，以協助執行該等信貸法例。

對銀行的投訴

7.26 銀行客戶可向聯邦儲備系統提出投訴。聯邦儲備局負責調查所有對國家特許銀行作出的投訴，並把所有其他個案轉介有關的聯邦規管機構。根據聯邦儲備制度，消費者事務及社區事務部(The Division of Consumer and Community Affairs)負責處理消費者申訴。有關申訴提交該部後，便會由負責消費者事務的職員處理。有關儲備銀行會調查該項申訴提出的每項事宜，並會向有關銀行索取資料及紀錄。儲備銀行亦會分析該銀行作出的回應，以確保消費者的問題得以解決。儲備銀行會以書面形式通知申訴人調查的結果。

7.27 若調查結果顯示確有違法的情況，儲備銀行會勒令該銀行作出糾正行動。聯邦儲備局並非有權解決所有類型的問題，例如關乎合約或事實的糾紛，又或對有關銀行的政策或程序的異議。若顧客在作出申訴後仍未能與銀行解決有關事宜，可考慮向有關機構採取法律行動。

7.28 有關法例亦訂明顧客勝訴時債權人(即有關銀行)須繳付的罰款⁹。例如若債權人未能根據有關法例披露所需資料，或提供不正確資料等，該顧客可以個人身份提出訴訟，要求就其蒙受的實際損失及任何金錢上的損失獲得賠償。此外，該顧客可就某些信貸披露的情況提出訴訟，要求獲得賠償所涉財務費用的雙倍款額，或在涉及租約的情況下，要求獲得賠償每月付款總額的25%。就該兩種情況而言，若顧客勝訴，法院可判予該顧客不少於100美元或不多於1,000美元的訟費。勝

⁹ 《信貸保障法例——消費者手冊》第36頁。

訴的顧客有權獲補還向法院繳付的訟費及律師費。就違反《公平信貸呈報法令》(The Fair Credit Reporting Act)的情況而言，勝訴的顧客同樣有權就實際損失、法院訟費及律師費獲得賠償，若證實對方蓄意作出有關違規行為，法院並可判予顧客懲罰性的損失賠償。此外，若有人未獲適當的授權而取得信貸報告，或信貸報告機構的僱員向未獲許可人士提供信貸報告，可處罰款達5,000美元或監禁一年，或兩項罰則同時執行。倘若一群人提出相若的申索，可提出集體訴訟。

對受證券交易委員會規管的機構作出申訴

7.29 對於有關證券的申訴，證券交易委員會轄下的投資者教育及援助辦事處(The Office of Investor Education and Assistance)獲授予職能，確保證券交易委員會知悉個別投資者面對的問題及關注的事項，並在採行動時加以考慮。公眾人士可向證券交易委員會的申訴中心提出申訴。該中心接獲有關申訴後，會進行詳盡的檢討及評估。投資教育及援助辦事處負責處理就證券法例提出的一般問題、對金融專業人士的投訴，或有關申訴人個人財務的事宜。該辦事處可向申訴人建議可行的解決辦法，或在有需要時接觸經紀行、顧問或其他有關的金融專業人士。該辦事處會把任何涉及違反證券法例的申訴，轉交執法部處理。如有需要，執法部會在保密的情況下進行調查，並採取執法行動。該辦事處並無判付訟費或以公職身份解決糾紛的權力，而只是負責提供諮詢服務。證券交易委員會不會判決處分，因為該等工作屬於行政法官的職能。

須予考慮的事項

7.30 在香港，保障消費者權益的工作由有關規管機構透過審慎監管及操守規管進行。當局根據構成良好經營手法的因素，制訂管限市場操守的規則。根據現行制度，有關申訴可透過在法庭進行的民事訴訟程序解決。當局可如美國般透過制訂消費者權益的法例及法定的補救命令，阻嚇市場上的不公平經營手法。然而，循一般訴訟的途徑尋求解決，既費時又昂貴。《證券及期貨條例草案》亦無制訂特定條文，列明證監會在保障消費者方面的責任。為使香港的證券期貨市場更具競爭力，以及恪守公平交易的原則，當局應考慮就有關事宜進行全面檢討，以期就保障消費者權益方面制訂整體的政策。

7.31 香港的金融制度與英國及美國的制度不同，因此當局須因應本港的情況制訂處理申訴的制度，而不是完全模仿其他司法管轄區的制度。香港特別要面對的困難，是如何收集消費者的意見，因為消費者並不屬於同一類別人士，而香港亦沒有足以代表社會各階層及力量強大的消費者組織。代表團因而對英國金融服務管理局轄下的消費者委員會及從業員委員會的工作特別印象深刻。雖然該兩個委員會的工作並無關連，但仍可互相保持若干非正式的聯繫。該兩個委員會似乎一直合作無間，他們各自從本身的立場提出意見，但亦能完全瞭解對

方的關注。雖然該兩個委員會代表不同方面的利益，但金融服務管理局亦能使他們以工作夥伴的形式合作，而不是採取敵對的態度。代表團觀察到一件有趣的事情，就是該兩個委員會均有份參與金融服務管理局主要人員的委任工作。該項安排可提高有關主要人員就達致金融服務管理局的目標方面的問責性。

7.32 在現階段建議香港需否設立與英國的單一申訴專員制度相若的中立機構，或會言之尚早。對消費者而言，金融申訴專員服務計劃提供的免費服務似乎相當具吸引力。然而，如何可防止缺乏理據的投訴，尚未獲得解決。為免費的申訴專員服務作出撥款，有機會減低香港作為國際金融中心的競爭力，而可能出現濫用的情況亦須作較周詳的考慮。

7.33 美國在保障消費者方面，顯然沒有與英國制度相若的申訴專員制度，亦沒有類似金融服務管理局轄下消費者委員會的正式事前諮詢機制。然而，美國會廣泛發布擬議的新規則，以進行公眾諮詢。代表團注意到，本港的證監會現時已提供與投資教育及援助辦事處相若的服務。然而，由於保障消費者權益是確保市民對業界信心的必要條件，因此值得當局加倍注意。由於本港缺乏整體消費者保障政策，在歐洲人權公約有關條文闡明的原則甚具參考價值。要維持香港作為國際金融中心的地位，當局不但需要在基建等“硬件”方面與主要市場相若，亦需要在法治精神及尊重人權等“軟件”方面與主要市場看齊。

第III部 一般觀察所得及結論

本部載述代表團所觀察到的其他情況，特別是有關決策程序、公眾諮詢模式、業界對社會的關注，以及為金融服務業發展人力資源方面的事宜。我們亦會撮述是次訪問的研究結果，並提出財經事務委員會或立法會其他委員會日後可繼續跟進的範疇。

第8章 所觀察到的其他情況

8.1 代表團認為是次前往英、美兩國訪問相當合時。香港正在對其金融基礎建設進行重大改革。自1998年起，已約有70項有關香港金融制度及規管架構的立法建議提交立法會通過，其中包括17條條例草案及52條附屬法例。部分的立法修訂，例如交易所及結算公司的架構改革、加強對證券保證金融資及賣空活動的規管措施、把提供虛假資料的行為列為刑事罪行等，其目的是消除金融服務業在運作上的一些主要疑慮。立法會現時正審議一項立法建議。該建議旨在為證券及期貨市場設立新的規管制度。前往英、美兩國進行的訪問，使代表團的成員有機會稍停下來，思考一下這些立法修訂實在會將香港帶往一個甚麼樣的發展方向。

8.2 自1990年代中期，金融服務業，包括保險業及有關的工商業服務，佔本港生產總值超過20%。香港面對鄰近地區的激烈競爭，主要依賴金融服務業帶領經濟增長。為保持香港作為國際金融中心的領導地位，本港必須留意世界市場的各项變化，包括在商業上出現的新趨勢及市場行為方面的改變，並在投資者獲足夠保障的情況下，為所有市場參與者提供公平的競爭環境。

8.3 鑒於本港的金融服務業十分重要，我們絕對有理由確保本港具有一個能繼續為香港提供優良服務的金融制度。因此，在研究香港和英、美兩國的制度時，代表團特別注意影響其金融市場發展的不同政制架構及歷史背景。在英、美兩國行之有效的措施未必完全適用於香港的情況。然而，代表團觀察到，雖然兩國的政治及政制架構有別，仍有數點特別具啟發作用及特殊價值。

在發展方面需具有策略方向

8.4 在訪問期間，代表團有機會會晤金融業不同層面和各方面的人士——從政府、立法機構、規管機構、交易商、主要市場參與者，以至消費者代表。代表團觀察到，雖然他們的職能和利益並不相同，他們卻擁有共同的目標，並對各自制度發展的大方向有相同的理解。他們對長遠的目標既有共同理解，自然較容易作出妥協及合作。舉例而言，英國的《金融服務及市場法案》需時兩年才獲兩院通過，而金融服務管理局亦花上超過一年時間，才能為實施《金融服務及市場法令》作好準備。政府察覺到新的規管架構需要金融服務業各行業的全力支持，因而預留充足的時間，以便公眾進行討論，並方便當局評估推行新架構所涉及的風險。就該法案進行的討論，主要集中於金融服務管理局的規管目標，而該管理局會根據規管目標，為獲認可人士訂立規則。就將會納入法案內的目標所進行的廣泛討論，有助突顯不同方面的關注事項，而儘管他們的利益各異，亦有助他們達致互相諒解。《金融服務及市場法令》現時所包含的4項規管目標，即增加市場信心、加

強公眾意識、保障消費者及減少金融罪行，已成為整個業界發展所依據的方向。

8.5 在本港，當局首次把規管目標納入《證券及期貨條例草案》之內。雖然此舉肯定是一項進步，但尚需視乎條例草案可全面實踐該等目標的程度，以及該等目標如何能同時應用於金融服務業的其他界別，例如銀行界及保險界。因現時並沒有一份整個業界未來發展路向藍圖，實難以確保個別業界是朝着金融服務業共同利益的方向發展。

8.6 關於香港應採取甚麼策略路向，以維持或提升在國際金融市場上的地位，代表團認為，此問題在社會大眾，特別是在有關行業及機構之間，一般甚少討論。自港元在1997年受到狙擊及其後發生亞洲金融風暴後，市民大眾及金融服務界均欣然接受政府就恢復對港元及股票市場的信心而提出的建議，但甚少討論香港在建立其金融基礎建設方面應採取的方向。若不同行業、規管機構及政策局之間對策略方向缺乏共同的瞭解，便難以為香港金融市場的長遠發展共同努力，甚至會出現不同行業採取不一致的規管準則、在應付全球性變化方面缺乏長遠計劃，以及在持續發展金融服務業方面出現人力資源錯配的情況。

決策程序的透明度

8.7 雖然英、美兩國在規管架構及市場運作模式上有所不同，兩個司法管轄區卻有一個共通點，就是不管有關變動看來如何輕微，當局在決定未來路向或在更改現行制度前，都相當重視對公眾及有關方面的諮詢工作。諮詢程序通常以公開及有系統的方式進行，以便當局在作出有關決定前，可收集各方面的意見及作出考慮。我們在第5及7章曾提及，金融服務管理局具有諮詢執業人士及消費者的法定責任，並須考慮他們提出的意見。倘若金融服務管理局不贊同有關意見，亦有責任以書面形式提出理由。把諮詢工作訂為正式的程序，使當局可就所有支持及反對的意見進行公開討論。此舉使有關建議仍在醞釀階段時，已能有效地令公眾注意到有關課題所產生的影響。

8.8 代表團注意到，美國一些機構不只是發出文件進行諮詢，而是以各種形式提供資料，供各不同階層的人士使用。為方便進行有意義的意見交流，當局亦會指出對有關課題可能造成影響的各個範疇的事宜，供公眾人士參考。

8.9 以存款保險為例，美國的存款保險計劃已運作67年。聯邦存款保險公司現正進行大規模的檢討，以重新研究該項計劃的政策目標及解決現行制度的流弊。聯邦存款保險公司已在其網頁設立超連結，

接駁到金融穩定論壇存款保險工作小組¹的網頁。該工作小組於2000年4月成立，目的是就存款保障制訂指引，而美國亦是該小組的成員國。該等指引旨在找出與存款保險有關的事宜、決策者可用作自行評估及處理該等事宜的方案，以及選用某項方法所涉及的利弊。該工作小組已找出16項指引議題，並就該等議題發出12份討論文件。各經濟體系在決定應否設立或改善其存款保險制度時，有關討論文件有助他們評估本身的情況。換句話說，有關機構會盡量就有關課題向公眾提供資料，以便進行具分析性、深入及全面的意見交流，而並非只嘗試使公眾信服其建議的優點。

8.10 提高決策程序透明度的其中一個方法，是進行有意義的諮詢。英、美兩國的決策者均察覺到，在決定新的政策或計劃前，引起公眾討論相當重要。一般公眾，甚至行內人士，亦未必知道有關政策或計劃涉及的影響。因此，政府有責任以公眾可明白的語言，協助公眾瞭解有關建議的優點，以及明白該建議的影響及各有關方面所須參與的程度。只有透過公開及深入的討論，才可消滅不明確的情況，以及盡量減少因缺乏理解而引致的阻力。

8.11 代表團察覺到，香港政府近年亦相當注重公眾諮詢。我們相信，社會人士就有關建議進行的辯論越多，政府在決定未來路向方面便能掌握更多資料。在制訂政策初期進行廣泛及有意義的公開討論，是令社會人士更深入瞭解及支持有關事宜的基礎。

對社會的關注

公眾教育

8.12 所有司法管轄區，包括香港在內，均認識到必須進行公眾教育，使個別人士知道新政策或法例如何使他們受惠，或對他們造成甚麼影響。代表團注意到，一些機構或規管機構按照純以客為本的方式，協助公眾瞭解他們的權利及義務。在闡明複雜的課題時，以不同情況作為示例，使一般市民亦能明白他／她在日常生活上可能面對的情況或可採取的行動。即使是涉及繁複程序的事宜，例如申請牌照，該等機構亦以易於理解的方式撰寫有關的說明，使任何人均可明白所涉及的程序步驟而無須依賴專業意見。公眾教育已成為政府及有關規管機構工作的重要部分。有關當局現時所面對的挑戰，是如何進行具成效但所費無幾的公眾教育。

¹ 金融穩定論壇於1999年4月召開會議，目的是透過在金融監管及監察方面的資訊交流及國際合作，促進國際金融的穩定。該論壇於2000年4月成立存款保險工作小組，以就存款保險制訂指引。

切合社會需要的積極措施

8.13 在是次訪問中，代表團有機會與商貿組織及主要的市場參與者會晤。我們注意到一些商貿組織確實把關心社會作為其工作目標。舉例而言，在英國，在口蹄病爆發後，英國銀行公會便要求會員主動研究其客戶會否由於有關疾病蔓延的影響而有任何特別需要，並提出特惠條件協助他們渡過經濟難關。

8.14 在美國方面，代表團察悉，紐約交易所基於“把有關制度完全改為電子系統，會令很多人失業”的理由，決定維持人手操控系統及電子系統。兩個系統同時運作的費用顯然較為昂貴，特別是該交易所須為電子系統不斷注資，令其市場具競爭力。然而，為勞動人口的利益着想，該交易所仍決定同時保留原有的系統。

8.15 另一個例子是美國證券交易所。該交易所特別照顧中小型資本的公司，並以協助該等公司發展作為其中一個目標。該交易所亦調動一個專責小組，指導個別公司發展業務。

就人力資源的需求作出長遠的計劃

8.16 代表團的最後一項訪問活動，是與目前在紐約三間主要大學攻讀財務及其他有關課程的約20名香港學生進行午餐研討會。是次研討會，是應有關學生向立法會秘書處主動提出的要求而舉行，而香港駐紐約經濟貿易辦事處則為代表團籌備是次研討會。

8.17 代表團認為是次會晤是非常難得的機會，由於這群香港年青一代的受訓行業，在數年後會出現嚴重的人才短缺，代表團可藉此瞭解他們的憂慮及抱負。代表團觀察到這群大學生的普遍憂慮，是他們不能在香港找到與美國給予的報酬及發展機會相若的工作。這群年青人顯然強烈希望回港工作，但鑒於他們留美已一段時間，他們面對多種不明確的情況，而部分人有如下意見：

- (a) 他們與香港的就業市場已失去聯繫，因而對香港的就業機會所掌握的資料很少；
- (b) 他們對香港市場的運作情況不甚熟識，並憂慮到他們不能在新工作中即時有所發揮，而他們相信這是在香港就業的必要條件；
- (c) 紐約的主要市場參與者通常為大學的畢業班學生舉辦多輪的職業研討會，但香港的公司卻不同，他們不會為海外的大學生提供該等輔導，令這些學生除了透過道聽途說或個人聯繫外，難以得知香港的就業機會；

-
- (d) 美國和金融公司為職員提供持續進修，因而使個人能進一步裝備自己，並知悉最新的市場營運手法，但該等發展機會在香港並不普遍；
 - (e) 他們覺得，香港和金融公司給予的整套薪酬福利條件，只達美國主要金融中心所給予的條件的一半；及
 - (f) 由於政府已決定輸入內地專才，他們並不覺得香港需要他們。

8.18 關於對海外留學年青人的各種需要關心不足，代表團深感遺憾。雖然財經界人力資源諮詢委員會現正檢討財經界人手短缺的問題，但在該委員會的第一份報告書中，並無提及會否為本港的需要而招聘海外的香港留學生回港工作。由於該等學生的家庭很多仍在港居住，代表團相信他們打算回港工作。然而，該等學生沒有取得就業機會資料的途徑。香港駐紐約經濟貿易辦事處處長聽取學生的意見後，答允考慮與該等學生保持聯繫，並探討為他們設立專用網頁的可行性，代表團對此表示感謝。代表團相信，這項工作已超出香港經濟貿易辦事處日常職責的範圍，但為本港金融服務業發展發掘所需的人力資源，我們必須更加主動。據代表團所知，財經服務界的人力需求預期會由1999年的176 500人上升至2005年的219 300人，而到2005年，專業人員及經理級人員人手的累積短缺將達16 800人。代表團因此促請當局透過統籌各有關政策局的工作，採取較主動的措施，以便吸引具備所需知識及技能的海外香港留學生回港工作。

向立法機構各委員會提供服務

8.19 代表團在是次訪問中，有機會會晤英國國會兩院及美國國會負責財經事務的各委員會的議員、秘書及顧問。對於該等委員會在研究政策及立法建議方面所獲提供的高度專業支援，代表團的印象尤其深刻。舉例而言，多名專業顧問獲邀向金融服務市場聯合委員會提供支援，他們是在金融服務方面具專業知識的學者，他們並就法案擬稿不同方面向聯合委員會提供意見。

8.20 雖然立法會的委員會亦獲得高度專業的秘書及法律顧問提供支援，但聘請專家協助各委員會工作的情況並不普遍。代表團認為應進行一項檢討，研究各委員會(特別是法案委員會)的現行工作機制，以及向該等委員會提供的專業支援。

第9章 結論及建議

9.1 在本報告中，代表團已詳細講述英國及美國的金融制度。此外，有關這兩個國家在解決各種威脅其金融市場領導地位的事宜時所取得的經驗，代表團的觀察所得亦已闡述。隨着全球一體化、業務整合及新產品上市，每個金融市場正面對同樣的挑戰，並須制訂本身的策略，以應付新的市場需求，同時亦須提供明確的法律依據，使市場穩健發展。

9.2 代表團此行的目的，是要找出全球兩個最主要金融中心如何應付這些挑戰、維持市場的信心及加強其市場的競爭力。在歸納觀察所得的結果時，代表團明白到有需要緊記這些經濟體系在政治及憲制背景、市場規模、金融服務業的發展歷史、消費者的認知程度等方面，與香港各有不同的特色。因此，本報告的目的，只是為法案委員會提供一些參考資料，以協助委員會審議該兩條條例草案，以及列出多項財經事務委員會日後或可跟進的事項。

9.3 代表團認為已成功完成其任務，而是次職務訪問所得的收穫，除了取得有關該兩個國家金融制度的有用資料，以及在訪問期間與會晤的各方建立友誼外，更令代表團從這些經濟體系如何透過公眾的參與作出決策而得到啟發。代表團在本報告第II部分綜述對若干事宜的觀察結果，而這些事宜均與法案委員會審議《證券及期貨條例草案》及《2000年銀行業(修訂)條例草案》有關。代表團明白到，由於香港的情況不同，因此我們不能直接套用英國或美國的制度。然而，英、美兩國均採取步驟及作出努力，分析其需要及評估其風險，以期找出解決問題的最佳方案，代表團確實從中得到啟示，瞭解到這兩個國家如何能夠保持其領導地位。

9.4 為方便法案委員會及財經事務委員會作出跟進，現於下文綜述代表團從是次訪問中觀察所得的要點及所提出的建議：

整體發展方向

- (a) 不同行業、不同規管機構及不同決策局若未有就策略方針達成共識，將難以通力合作，為金融市場的長遠發展共同努力。社會各界(尤其是金融業人士)應進行更多討論，商討香港應採取的策略方針，以期維持本港作為國際金融中心的重要地位。
- (b) 除證券及期貨業外，當局亦應考慮為金融業所有其他界別訂立相若的規管目標。有關方面必須進行更多討論，商討有關如何透過規管各界別的法例以落實該等規管目標，從而避免在規管不同行業時採用不一致的標準，以及制訂保障措施，以保障個別人士的權益。

規管原則

- (c) 隨着金融市場全球一體化及業務整合，政府必須提供一個能讓大小規模的金融機構保持競爭力及有最大機會發展的規管架構。
- (d) 就金融服務而言，“規管”是指審慎監管及規管市場行為。兩者的規定各有不同。規管市場行為的機構應熟悉業界的運作。在英國，規管機構的經費來自業界的徵費；在美國，規管機構的經費來自國會的撥款，評審收費或業界徵費。雖然英、美兩國的規管架構各有不同，但兩個國家均採用按職能進行監管的方式。長遠而言，香港似乎有需要研究，在規管金融業方面，採用按職能進行監管的方式是否較為可取，以便為市場提供發展空間及維持公平的競爭環境。

保障消費者的權益

- (e) 金融業能否成功，在很大程度上視乎公眾對金融市場有多大信心。保障消費者的權益，是建立公眾對市場的信心及促進金融業持續發展的其中一項先決條件。當局應考慮促進公眾討論以下問題：當局可令公眾對本身的權利和義務的認識達到何種程度；以及訂立更劃一的保障消費者權益機制，以加強對消費者的保障。

決策過程

- (f) 就目前的基礎建設或規則作出的任何改動，若會對業界及市民大眾造成影響，當局在作出決定前，應向業界及公眾進行真正及全面的諮詢。鑒於本港的金融市場有很多中小型資本規模的機構，有關諮詢應採取市民大眾容易理解的方式，並盡可能以公開及有系統的形式進行。
- (g) 為加強公共政策決策過程的透明度，當局應指出對有關課題可能造成影響的各個範疇，以便進行更全面的諮詢及協助公眾進行討論。政府除協助市民大眾瞭解有關建議的優點外，亦有責任協助他們瞭解該項建議所產生的影響，以及有關各方所須作出承擔的程度。

對社會的關注

- (h) 當局應呼籲業界關注社會大眾的利益，尤其是在經濟不明朗及艱難的時期，應鼓勵他們考慮採取更積極的措施向其客戶提供協助。

人力資源發展

- (i) 本港的金融服務業預計將於2005年缺少16 800名專業人員及經理級人員，當局應盡一切努力吸引熟悉金融事務及對香港有認識的人士投身本港金融服務業。當局應與海外的香港留學生建立聯繫，使他們可知悉香港的發展情況，並提供途徑，讓他們瞭解香港就業市場。各決策局應加強合作，以方便具備所需訓練及技能的留學生返回香港。

9.5 最後，代表團謹此特別指出，我們認為這類前往海外國家進行實地考察的訪問，對立法會轄下的委員會極為有用。這是首次有法案委員會參與海外職務訪問，而代表團認為是次訪問獲益良多。是次訪問充分說明，委員會有需要就立法建議及政府的政策建議作更深入的研究。代表團希望立法會可在不久將來進行檢討，探討透過進行這類更深入的研究，以及加強為委員會提供專業輔助(尤其是在處理較技術性及重要的項目時)，可在何種程度上提高委員會的工作成效。

第10章 鳴謝

10.1 代表團謹此對協助其籌劃訪問行程，以及在訪問期間作後勤安排的下列機構致謝：英國外交及聯邦事務部、英國駐港總領事館、美國國務院、美國駐港總領事館，以及香港政府駐倫敦、華盛頓及紐約的經濟貿易辦事處。

10.2 代表團亦在此向本報告附錄III載列的所有人士及機構致意，感謝他們撥出時間向代表團簡介其工作目標、個別機構的運作詳情，以及英國和美國金融制度的法律架構。

10.3 代表團對立法會秘書處職員為是次訪問提供協助表示謝意。他們的協助包括議會事務部¹及法律事務部的職員陪同議員進行是次訪問，並協助撰寫本報告，以及資料研究及圖書館服務部的職員為代表團在進行訪問前搜集背景資料。

有關財經事務的海外職務訪問

**立法會財經事務委員會與
《證券及期貨條例草案》及
《2000年銀行業(修訂)條例草案》委員會
組成的代表團
(2001年4月4日至13日)**

成員名單

立法會議員

劉漢銓議員, JP (財經事務委員會主席及法案委員會委員)
(代表團團長)

單仲偕議員 (《證券及期貨條例草案》及《2000年銀行業(修訂)
(副團長) 條例草案》委員會主席及財經事務委員會委員)

胡經昌議員, BBS (財經事務委員會副主席及法案委員會委員)

吳靄儀議員 (法案委員會副主席)

*涂謹申議員 (財經事務委員會及法案委員會委員)

秘書處職員

助理秘書長吳文華女士

高級主任司徒少華女士

助理法律顧問顧建華先生

* 涂謹申議員於2001年4月6日以自費形式加入代表團。

有關財經事務的海外職務訪問
(2001年4月4日至13日)

訪問行程

(A) 倫敦

日期	時間	詳情
2001年 4月5日 (星期四)	上午9時30分 至10時15分	－ 聽取英國財政部就《金融服務及市場法令》及銀行服務改革作出簡介
	上午10時30分 至11時15分	－ 與英國反對黨財政事務發言人兼跨政黨國會中國事務小組香港委員會聯合主席Howard Flight議員會晤
	上午11時45分至 下午12時10分	－ 參觀香港駐倫敦經濟貿易辦事處
	下午12時30分 至2時	－ 出席香港駐倫敦經濟貿易辦事處舉行的午宴，與金融服務業組織及業界顧問共進午餐
	下午2時15分 至3時	－ 與財政事務專責委員會委員會會晤
	下午3時15分 至4時15分	－ 與金融服務市場聯合委員會主席會晤
	下午4時45分 至5時45分	－ 與英倫銀行的人員會晤
	下午6時30分 至8時30分	－ 出席香港駐倫敦經濟貿易辦事處為財經事務委員會及環境事務委員會代表團而舉行的晚宴

日期	時間	詳情
2001年 4月6日 (星期五)	上午9時 至10時	－ 與金融申訴專員服務計劃(計劃營辦機構)的人員會晤
	上午10時30分 至11時30分	－ 參觀倫敦證券交易所
	下午12時30分 至2時15分	－ 出席英國外交及聯邦事務部舉行的午宴 － 與金融服務市場聯合委員會的專家顧問及下議院秘書舉行工作午宴
	下午3時 至5時	－ 與金融服務管理局的人員會晤

(B) 華盛頓市

日期	時間	詳情
2001年 4月8日 (星期日)	下午6時	－ 出席香港駐美國總經濟貿易專員舉行的晚宴
2001年 4月9日 (星期一)	上午9時	－ 出席美國國務院的歡迎會
	上午10時30分	－ 與美國東亞及太平洋事務部副助理部長 Darryl Johnson 大使會晤
	正午12時	－ 出席香港駐華盛頓經濟貿易辦事處舉行的午宴，與業界人士／商會共進午餐
	下午2時15分	－ 與互助儲蓄銀行監管辦事處的人員會晤
	下午4時30分	－ 與參議院銀行業務委員會的人員會晤
2001年 4月10日 (星期二)	上午9時	－ 與聯邦存款保險公司的人員會晤
	上午11時	－ 與美國經濟及商業事務部副部長 Alan Larson 大使會晤
	下午2時	－ 與證券交易委員會的人員會晤
	下午3時30分	－ 與商品期貨交易委員會的人員會晤

(C) 紐約

日期	時間	詳情
2001年 4月11日 (星期三)	上午10時至 11時45分	－ 與納斯達克國際的人員會晤
	下午12時45分	－ 出席證券業協會舉行的午餐會議
	下午2時30分 至4時	－ 與紐約證券交易所的人員會晤
	下午5時30分 至7時30分	－ 出席為業界人士／商會而設的酒會
2001年 4月12日 (星期四)	上午8時至 9時30分	－ 出席紐約香港協會為代表團舉行的早餐會議
	上午9時45分至 11時45分	－ 與美國證券交易所的人員會晤
	下午1時	－ 與紐約交易所的人員會晤
	下午3時	－ 與全國證券結算機構的人員會晤
2001年 4月13日 (星期五)	上午9時 至10時	－ 與紐約聯邦儲備銀行的人員會晤
	正午12時	－ 出席香港駐紐約經濟貿易辦事處舉行的午餐研討會，與紐約的香港留學生會面

有關財經事務的海外職務訪問

代表團曾訪問的機構及會晤的組織／人士名單

2001年4月5日(星期四)

英國財政部

Mr Richard Bent, Head, Financial Services Regulation Team
Mr Robin Fellgett, Director, Financial Regulation Industry Directorate

下議院

Mr Howard Flight MP, Opposition Spokesman on Treasury, Joint-Chairman of the HK Committee of the All Party China Parliamentary Group
Mr Michael Fallon MP, Member of Select Committee on Treasury
Mr Nigel Beard MP, Member of Select Committee on Treasury
Lord Burns, Chairman, Joint Committee on Financial Services and Markets
Dr Eilis Ferran, Specialist Adviser of the Joint Committee on Financial Services and Markets
Ms Jane Fox, Committee Assistant

英倫銀行

Mr Mervyn King, Deputy Governor
Mr P M W Tucker, Deputy Director, Financial Stability

香港駐倫敦經濟貿易辦事處舉行的午宴及晚宴

Ms Lise Bertelsen, Deputy Director Operations, China-Britain Business Council
Mr A J Clarke, Head of Asia Pacific Dept, Confederation of British Industry
Mr Hugh Davies, Executive Director, Prudential Assurance Company
Ms Patricia Duncan, Head of Public Affairs, Futures and Options Association
Mr David Matcham, Director of Operations, International Underwriting Association
Mr Ken Robbie, Head of Section, China Hong Kong Department, Foreign & Commonwealth Office
Mrs Sally Scutt, Deputy Director-General, British Bankers' Association
Sir Peter Wakfield, Chairman, Asia House
Mr Edward Whitley, Chief Executive (designate), International Financial Services, London
Mr Alan Murray, Director, Asia Pacific, Trade Partners UK
Mr Owen Chi, Director Europe, Hong Kong Trade Development Council
Mr Dirk Hazell, Chief Executive, Environmental Services Association
Mr Barry Dennis, Deputy Chief Executive, Environmental Services Association

2001年4月6日(星期五)

金融申訴專員服務計劃

Ms Iris Baker, Public Relations Manager
Mr David Thomson, Principal Ombudsman, Banking and Loans Division

倫敦證券交易所

Ms Jane Zhu, Head of Asia Pacific
Mr Alan Wilson, Head of Training & External Affairs

英國外交及聯邦事務部舉行的午宴

Mr Andrew Seaton, Head of China Hong Kong Department, Foreign and Commonwealth Office
Mr Hugh Davies, Executive Director, Prudential Assurance Company
Mr John Cooke, Head of International Relations, Association of British Insurers
Mr Yi Meng, J P Morgan
Mr Michael D Pentecost, Head of Asia Pacific Division, ECGD

與英國國會職員舉行的午餐會議

Dr Eilis Ferran, Specialist Adviser of the Joint Committee on Financial Services and Markets
Ms Jacqy Sharpe, Principal Clerk, Select Committees, House of Commons
Mr Simon Patrick, Clerk, Treasury Committee, House of Commons
Mr Andrew Makower, Clerk, Joint Committee on Financial Services and Markets

金融服務管理局

Sir Howard Davies, Chairman
Mr Colin Brown, Chair, Financial Services Consumer Panel
Mr David Challen, Chair, Financial Services Practitioner Forum
Mr Andrew Whittaker, General Counsel to the Board
Mr David Fisher, Head of Consumer Panel Secretariat
Ms Lieselotte Burdorf-Cook, International Relations

2001年4月9日(星期一)

美國國務院

Ambassador Darryl Johnson, Deputy Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs

Mr Robert Goldberg, Deputy Director for Economic Affairs, Office of Chinese & Mongolian Affairs

Ms Deborah Underhill, Chief, Voluntary Visitors Division

Ms Rhonda Martin, Program Officer, Voluntary Visitors Division

Mr Adam King, Program Associate, Voluntary Visitors Division

Ms Pat Kowall, Program Officer, Meridian International Center

Ms Maria Ellis, Program Associate, Meridian International Center

Mr Alan Ponikvar, Escort Officer

Mr James Bodnar, Escort Officer

美國財政部

Mr Richard I Lung, International Economist

參議院銀行房屋及市政事務委員會

Mr Thomas Loo, Senior Economist

Mr Steven Harris, Democratic Staff Director and Chief Counsel

財政部互助儲蓄銀行監管辦事處

Ms Ellen Seidman, Director

Mr Scott Albinson, Managing Director, Supervision

Ms Carolyn Buck, Chief Counsel

2001年4月10日(星期二)

聯邦存款保險公司

Mr Claude Rolin, Senior Counsel
Ms Rose Kurshmeider, Financial Economist
Mr Michael Krimminger, Senior Policy Analyst, Resolutions and Receiverships

美國國務院

Ambassador Alan Larson, Undersecretary for Economics and Business Affairs
Bureau for Economic and Business Affairs
Mr Thomas J White, Special Negotiator/Director, Office of Aviation Negotiations

證券交易委員會

Mr Robert Strahota, Assistant Director, Office of International Affairs
Mr Scott Birdwell, Senior Counsel, Office of International Affairs

商品期貨交易委員會

Ms Myra Silverstein, Attorney, International Division
Mr Paul M Architzel, Chief Counsel, Division of Economic Analysis

香港駐美國總經濟貿易專員章玉儀女士舉行的午宴

Mr Gary Goldsholle, Associate General Counsel,
National Association of Securities
Mr Kevin MacMillan, Counsel, House Committee on Financial Services
Mr Ben Brown, FDIC Fellow, House Committee on Financial Services
Mr Richard Lung, International Economist, US Department of the Treasury
Mr Sheldon L Ray, Jr., Associate Vice President - Investments,
Prudential Securities Incorporated
Mr Kevin Mulvey, Director, International Government Affairs,
American International Group, Inc
Mr John Fei, Program Manager for China Trade, Coalition of Service Industries
Mr Eric Bjornlund, Fellow, Woodrow Wilson Center

2001年4月11日(星期三)

納斯達克國際

Ms Wyanie Bright, Director

證券業協會舉行的午宴

Mr David Strongin, Vice President & Director, International Finance, Securities Industry Association

Mr Gerald Quinn, Vice President & Associate General Counsel, Securities Industry Association

Mr Georgia Bullitt, Principal, Morgan Stanley Dean Witter

Mr David Youtz, Vice President and Head of Asia Desk, Morgan Stanley Dean Witter

Ms Emily Altman, Managing Director, Head of International Relations, Morgan Stanley Dean Witter

Mr Peter Russell, Senior Vice President, Government Affairs, J P Morgan Chase & Co

Mr Anil Bhalla, Managing Director, Asia-Capital Markets & Corporate Finance, J P Morgan Chase & Co

Mr Carlos M Morales, Senior Vice President and General Counsel, Corporate & Institutional Client Group, Merrill Lynch & Co Inc

Mr Marlene Nicholson, Director, Government Relations, Barclays Capital

Mr Carl Landauer, Vice President and Associate General Counsel, Charles Schwab & Co Inc

Mr Michael Crawl, Managing Director, Associate General Counsel, Goldman, Sachs & Co

Mr Norman Feit, Managing Director, Director of Litigation & Regulatory Proceedings, Goldman, Sachs & Co

Mr Hans-Linhard Reich, Vice President, Director of Compliance, Goldman, Sachs & Co

紐約證券交易所

Mr Georges Ugeux, Group Executive Vice President, International & Research

Mr Alain Y Morvan, Senior Vice President, International Relations

Mr Glenn Tyranski, Vice President, Financial Compliance

Ms Marian Herbert, Manager, International Relations

Ms Caroline Yap, Managing Director, International Client Service

Mr Joseph R Lomnický, Managing Director, International Listings

Mr Leslie E Tepper, Manager, International & Structural Products, Financial Compliance

Ms Michele Van, International Relations

代表團舉行的酒會

Ms Therese Feng, Associate Director Sovereign, Fitch IBCA, Duff & Phelps
Mr Joseph Gallino, Chief Compliance Officer, HSBC Brokerage
Ms Rory Hayden, Head, External Affairs, Standard Chartered Bank
Mr Frederic Lau, Chief Representative, Hong Kong Monetary Authority,
New York
Mr Kent Chen, Deputy Chief Representative, Hong Kong Monetary Authority, New
York
Mr Henry Wan, President, Wan Development Corporation
Mr Lewis Lowenfels, Partner, Tolins & Lowenfels
Mr Charles Geisst, Professor of Economics, Manhattan College
Mr Carlos M Morales, Senior Vice President & General Counsel, CICG,
Merrill Lynch & Co Inc.
Mr Jerome Cohen, Paul, Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison
Mr David Youtz, Vice President/Asia Desk, Morgan Stanley Dean Witter
Mr William J Williams, Jr, Partner, Sullivan & Cromwell
Mr Bill Whelan, Program Officer/East Asia, US State Department
Mr Heejin Kim, Intern (East Asia), International Visitors' Program,
US State Department

2001年4月12日(星期四)

紐約香港協會舉行的早餐會議

Mr Les Greenwald, Executive Director, The Hong Kong Association of New York, Inc.
Mr Marty Bloom, MBI Associates
Mr Philip Chan, Deloitte & Touche
Mr Bill Lazar, Deloitte & Touche
Mr Paul Pion, Deloitte & Touche
Mr Todd Wang, Deloitte & Touche
Ms Kelly Chow, Merrill Lynch & Co Inc
Mr Frank Desiderio, Counselor at Law, Customs & International Trade,
Grunfeld, Desiderio, Lebowitz, Silverman & Klestadt LLP
Mr Norb Garrett, Kroll Associates
Ms Pat Wood, Kroll Associates
Mr Kay Ikawa, Managing Director, Continental Airlines
Mr Ulrich Kahlow, Dresdner Kleinwort Wasserstein
Mr Patrick Kidd, Regent Hotels
Ms Judi Kilachand, Asia Society
Mr Mike Kulma, Asia Society
Mr Stanley Kung, Bank of East Asia
Mr Frederic Lau, Hong Kong Monetary Authority
Mr Yuan Lee, Morgan Stanley
Mr Howard Li, Chairman & CEO, Waitex International
Ms Peggie Liu, Hong Kong Trade Development Council
Mr John McLean, Principal, Hong Kong Consultants Co
Mr Michael O'Rourke, Rode & Qualey
Ms Melinda Parsons, Soho4 Associates
Ms Mary Agnes Pan, HSBC Bank
Mr Fred Ruggiero, Cathay Pacific Airways
Mr Edward S Seeley Jr., Consulting Economist (Transportation & Finance)
Mr Barry Spaulding, Global Strategies
Ms Betty B Wu, Bloomberg LP
Mr Charles P Wang, Director, Child Care Center Development Fund

美國證券交易所

Mr Salvatore F Sodano, Chairman & Chief Executive Officer
Mr Richard Chase, Executive Vice President for Member Firm Regulation
Mr James M McNeil, Chief Examiner, Financial Regulatory Services

紐約交易所

Mr Patrick L Gambaro, Executive Vice President, Floor Operations & Systems
Mr Matt M Gordon, Senior Vice President, Market Development
Mr James E Goodwin, Senior Vice President, Market Regulation

存管信託及結算公司

Mr Dennis Dirks, Chief Operating Officer
Mr Jack R Wiener, Vice President & Senior Counsel
Mr Jeffrey T Waddle, Vice President & Senior Legal Counsel
Mr Jeffrey H Smith, Managing Director, International Services Division
Ms Cecilia Humphrey, Director, International Division
Ms Martha I Fernandez, Relationship Manager, International Services Division

2001年4月13日(星期五)

紐約聯邦儲備銀行

Mr William J McDonough, President & CEO
Mr Terrence Checki, Executive Vice President
Mr Christopher J McCurdy, Senior Vice President
Ms Michele S Godfrey, Senior Vice President
Mr Peter Bakstansky, Senior Vice President

香港駐紐約經濟貿易辦事處舉行的午餐研討會 與在紐約的大學修讀金融財經課程的香港留學生會面

Mr Luke Chiu, Pace University
Ms Lavina Chan, Pace University
Mr Ning Zhuang, Pace University
Mr Szeman Li, Pace University
Ms Victoria Chow, Pace University
Ms Shery Fong, Pace University
Mr Steven Siow, New York University
Mr Albert Wei, New York University
Mr Tommy Yu, New York University
Ms Kathy Li, New York University
Mr Samuel Wu, New York University
Ms Elaine Lam, New York University
Ms Maggie Ching, New York University
Mr Hazel Chiu, Columbia University
Mr Leo Lau, Columbia University
Mr Jacky Leung, Columbia University
Mr Jerry Liu, Columbia University
Mr Dominic Fung, Columbia University
Mr Leo Chiu, Columbia University
Mr Samuel Wu, Columbia University

參考資料

英國

文獻

1. Bank of England, Analysis of bank deposits from and lending to UK residents (4th Quarter 2000)
2. Bank of England, External business of banks operating in the UK (4th Quarter 2000)
3. Bank of England, Growth rates of M4 & M4 lending including a sectoral breakdown (Jan 2001)
4. Bank of England, Provisional estimates of narrow money (Feb 2001)
5. Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Market
6. Financial Ombudsman Service, Complaint handling arrangements -- Feedback statement on CP33 and draft rules (A joint consultation paper, CP49)
7. Financial Ombudsman Service, Complaint handling arrangements -- Response on CP49 (A joint policy statement)
8. Financial Ombudsman Service, Newsletters (January - March 2001)
9. Financial Ombudsman Service, Plan and Budget 2001/02
10. Financial Services and Markets Act 2000, Act
11. Financial Services and Markets Act 2000, Explanatory notes
12. Financial Services and Markets Act 2000, Joint Committee on Financial Services and Markets -- Draft Financial Services & Markets Bill (Vol. 1 Report & Proceedings of the Committee) (27.4.99)
13. Financial Services and Markets Act 2000, Joint Committee on Financial Services and Markets -- Draft Financial Services & Markets Bill (Vol. II Minutes of Evidence & Appendices)
14. Financial Services and Markets Act 2000, Joint Committee on Financial Services and Markets -- Draft Financial Services and Markets Bill (Parts V, VI & XII in relation to the European Convention on Human Rights) (Report, Proceedings of the Convention, Minutes of Evidence and Appendices) (27.5.99)
15. Financial Services and Markets Act 2000, Treasury Committee, Financial Services Regulation (Vol. 1 Report & Proceedings of the Committee) (2.2.99)
16. Financial Services and Markets Act 2000, Treasury Committee, Financial Services Regulation (Vol. II Minutes of Evidence and Appendices) (2.2.99)
17. Financial Services Authority, A new regulator for the new millennium
18. Financial Services Authority, Annual Report 1999/2000

19. Financial Services Authority, Building the new regulator (Progress Report 1)
20. Financial Services Authority, Factsheet on stakeholder pensions and decision trees
21. Financial Services Authority, Factsheet on FSAVC pension top-ups Were you badly advised?
22. Financial Services Authority, Factsheet on Endowment Mortgage Complaints
23. Financial Services Authority, Plan & Budget 2001/2
24. Financial Services Consumer Panel, Annual Report 2000
25. Financial Services Consumer Panel, Summary of 2000 Annual Report
26. Financial Services Practitioner Forum, Annual Report 1999
27. HM Treasury, Competition in payment systems (A consultation document) (12.2000)
28. HM Treasury, Competition in UK Banking, A Report to the Chancellor of the Exchequer (by Don Cruickshank) (3.2000)
29. HM Treasury, Financial Services and Markets Bill: Progress Report (3.99)
30. HM Treasury, Government response to the reports of the Joint Committee on Financial Services and Markets (21.10.99)
31. London Stock Exchange, A practical guide to listing on the LSE
32. London Stock Exchange, A practical guide to investor relations
33. London Stock Exchange, CD: accessing London's global markets
34. London Stock Exchange, Fact File Key Statistics 2000
35. London Stock Exchange, Forward looking -- Focusing on a better service for our customers
36. London Stock Exchange, London Stock Exchange Plc. -- Building the business
37. London Stock Exchange, Share Monitoring Service -- How are my shares doing?
38. London Stock Exchange, Share ownership for all
39. London Stock Exchange, tech Mark -- The Technology Market
40. London Stock Exchange, The international market for Chinese Companies

網址

41. Bank of England -- www.bankofengland.co.uk
42. Financial Ombudsman Service - www.financial-ombudsman.org.uk
43. Financial Services Authority -- www.fsa.gov.uk
44. HM Treasury - www.treasury.gov.uk
45. London Stock Exchange -- www.londonstockexchange.com
46. Parliament UK -- www.parliament.uk

美國

文獻

華盛頓市

47. Commodity Futures Trading Commission, (Federal Register Vol. 66 No. 47)
-- A new regulatory framework for trading facilities, intermediaries & clearing organizations
48. Commodity Futures Trading Commission, Community Futures Moderization Act of 2000
49. Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC - 1999 Annual Report
50. Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC - Informaiton kit
51. Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC - Managing the crisis
52. Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC - Resolutions Handbook
53. Gramm-Leach-Bliley Act of 1999
54. Office of Thrift Supervision, CD -- Thrift Financial Report Forms & Manual (3.2001)
55. Office of Thrift Supervision, Information kit
56. Securities & Exchange Commission, Speech by SEC Staff -- The advantage of a dual system: parallel streams of civil and criminal enforcement of the US securities laws

紐約

57. 100 Years of Wall Street (by Charles R Geisst)
58. Investment Banking in the Financial System (by Charles R Geisst)
59. New York Board of Trade -- Information kit
60. New Stock Exchange, The Specialist, at the NYSEx and the Original Listing Standard
61. Securities Industry Association (A briefing book 2001-2002)
62. Securities Industry Association -- International Committee Follow-up
63. The Depository Trust Company -- Information kit
64. The Federal Reserve Bank of New York -- How to file a consumer complaint about a bank?

網址

65. American Stock Exchange -- www.amex.com
66. Commodity Futures Trading Commission -- www.cftc.gov
67. Federal Deposit Insurance Corporation -- www.fdic.gov
68. Federal Trade Commission -- www.ftc.gov
69. Nasdaq -- www.nasdaq.com
70. New York Board of Trade -- www.nybot.com
71. New York Stock Exchange -- www.nyse.com
72. Office of the Comptroller of the Currency -- www.occ.treas.gov

73. Office of Thrift Supervision -- www.ots.treas.gov
74. Securities and Exchange Commission -- www.sec.gov
75. Securities Industry Association -- www.sia.com
76. Securities Investor Protection Corporation -- www.sipc.org
77. The Federal Reserve Board -- www.federalreserve.gov
78. The National Credit Union Administration -- www.ncua.gov

m2650