

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)717/00-01號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/FA/1

立法會財經事務委員會 特別會議紀要

日 期：2000年11月10日(星期五)
時 間：上午9時
地 點：立法會會議廳

出席委員：劉漢銓議員, JP (主席)
胡經昌議員, BBS (副主席)
田北俊議員, JP
李國寶議員, JP
吳亮星議員
涂謹申議員
陳鑑林議員
單仲偕議員
黃宜弘議員

出席的非委員的議員：李鳳英議員, JP

缺席委員：何俊仁議員
李卓人議員
李家祥議員, JP
陳智思議員
曾鈺成議員, JP
劉慧卿議員, JP

出席公職人員：財經事務局局長
葉澍堃先生

財經事務局副局長
區璟智小姐

財務事務局首席助理局長
劉利群小姐

香港金融管理局
銀行監理處處長
萬少焜先生

應邀出席者： 證券及期貨事務監察委員會

署理主席
狄勤思先生

中介團體及投資產品部執行董事
博學德先生

法規執行部執行董事
白禮賢先生

首席律師
林張灼華女士

列席秘書：總主任(1)4
梁小琴女士

列席職員：助理法律顧問6
顧建華先生

高級主任(1)1
司徒少華女士

經辦人／部門

- I 政府當局就《證券及期貨條例草案》、《2000年銀行業(修訂)條例草案》及程序覆檢委員會進行簡介**
(立法會CB(1)164/00-01號文件：於會議席上提交的該兩項條例草案的立法會參考資料摘要、有關覆檢委員會的資料文件及簡介資料)

政府當局進行簡介

財經事務局局長表示，《證券及期貨條例草案》的目的，是綜合規管證券及期貨市場的現行10條條例，為建立一個公平、井然有序和具透明度的市場而訂定一個現代化及方便易行的規管架構。擬議規管架構的目的，是增強對市場的信心、確保投資者獲得恰當的保障、減

少市場失當行為及金融罪案，以及促進創新和競爭。在1999年年中，當局已就主要的建議諮詢市場人士及立法會。《證券及期貨條例草案》於2000年4月以白紙條例草案的形式發表。其後，政府當局曾多次會見立法會為審議該白紙條例草案而成立的小組委員會，以及各市場及專業團體，以解釋有關的政策目標，並商討實際執行上的問題。該等諮詢工作極富成果。因應所接獲的意見，當局已對白紙條例草案作出修訂，以便在不影響新規管制度整體成效的情況下，消除市場人士的顧慮。

2. 至於《2000年銀行業(修訂)條例草案》，財經事務局局長表示，該條例草案的目的，是加強香港金融管理局(下稱“金管局”)對認可機構的監管，使該監管架構與根據《證券及期貨條例草案》獲證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)發牌的中介人的監管架構一致。

3. 有關兩條條例草案的立法時間表，財經事務局局長表示，條例草案會於2000年11月底前提交立法會，而政府當局打算在本年度立法會期內把兩條條例草案制定為法例。他籲請議員支持盡快通過條例草案，使香港符合有關的國際標準，並維持本港作為主要國際金融中心的競爭力。

4. 財經事務局局長並告知議員，程序覆檢委員會已於2000年11月1日成立，以覆檢證監會的內部運作及程序。在《證券及期貨條例草案》通過成為法例前成立覆檢委員會，顯示政府當局決心提高證監會運作的透明度，而證監會亦決意贏取公眾的信心和信任。

5. 財經事務局副局長借助視聽器材，介紹《證券及期貨條例草案》的主要建議，並特別指出在2000年年中進行公眾諮詢後作出的修訂。該條例草案提出4項主要的規管措施：

- (a) 為經營受規管活動的證監會註冊人士實施單一發牌制度，以改善對市場中介人的規管，並加強持牌法團高層管理人的責任。雖然條例草案會對發牌條文所訂明的一些較輕微罪行，調低罰則上限，並刪除一些較輕微行政失誤的監禁罰則，條例草案會就幾項嚴重罪行，加入公訴檢控程序，以增加阻嚇作用。《證券及期貨條例草案》會為認可機構的證券部和持牌證券行提供公平的競爭環境，而《2000年銀行業(修訂)條例草案》亦會賦權金管局，對認可機構的受規管活動進行有效的前線規管工作。

- (b) 透過成立市場失當行為審裁處，作為民事審裁制度，並擴大現時刑事檢控該等行為的範圍，以打擊市場失當行為。任何人均不會因同一失當行為，同時受到市場失當行為審裁處的民事審裁和刑事檢控。《證券及期貨條例草案》會清楚列明6種市場失當行為的定義，清楚訂明該等失當行為所須的犯罪意圖，以及除非有充分理據，控方須負責舉證。該條例草案會為受害人確立私人訴訟權，使受害人可通過民事訴訟，就因他人的市場失當行為而蒙受的損失，追討賠償，以加強阻嚇市場失當行為。法院亦可接納市場失當行為審裁處的研訊結果，或市場失當行為的刑事裁決，作為私人訴訟的證據。此外，《證券及期貨條例草案》使證監會有權要求取得公司核數師的工作底稿，同時確保有足夠制衡，避免漫無目標的查訊。
- (c) 透過及時和準確披露對市價有影響的資料，方便投資者作出有根據的決定，以提高市場透明度。除董事及主要的高層行政人員外，其他人士的持股量首次披露界線會由10%降低至5%，而披露具報期限會由5天縮短至3個工作天。條例草案會把若干披露規定擴大至透過衍生工具而持有的股份權益，並會簡化需要披露的資料，但保留主要資料的披露要求。另外，任何人明知、罔顧後果或疏忽地向公眾披露可能影響證券或期貨合約市價的虛假或誤導性資料，須負上民事責任。有關的民事責任條文，只適用於有份參與或批准披露該等虛假資料的人士。
- (d) 採用靈活的方法監管自動化交易服務，並提供靈活的規管架構，方便設立新的投資者賠償計劃，以配合市場的新發展。

6. 財經事務局副局長強調，由於《證券及期貨條例草案》會授予證監會新的權力，故必須提供足夠的制衡措施，以防止可能出現濫權的情況，並確保證監會的透明度及問責性。除了保留條例草案現時所有的問責安排，以及成立程序覆檢委員會以覆檢證監會的內部程序外，條例草案會清楚訂明證監會的規管目標，讓市民可以把該等目標作為衡量證監會工作表現的基準。此外，證券及期貨事務上訴審裁處亦會成立，以覆檢證監會多項重要決定，包括所有發牌和紀律處分事宜的決定。

與委員進行討論

7. 單仲偕議員關注到，由於市場上投資者的數目激增，新的投資者賠償計劃能否對投資者提供足夠的保障。財經事務局副局長回應時表示，保障投資者的最佳方法，是加強對市場中介人的規管。新的規管架構會引進“管理責任”的概念。根據該概念，每名持牌中介人必須向證監會提名最少2名“負責人員”，由證監會批准。該等“負責人員”必須積極參與或負責直接監督所屬中介人從事受規管活動的業務。此外，中介人必須確保，在任何時候最少要有一名“負責人員”監督有關業務。該等規定可加強公司的內部監控，並提高中介人服務的專業水平和質素。

8. 至於新的投資者賠償計劃的細則，證監會署理主席狄勤思先生表示，證監會已委託顧問公司進行研究，以期盡快就新賠償架構提出詳細建議，向市場人士徵詢意見。

9. 田北俊議員詢問有關為市場中介人實施的單一發牌制度。證監會中介團體及投資產品部執行董事博學德先生答覆時表示，除了受到單一業務規定所規管的證券保證金融資人外，其他中介人均只須申請單一牌照，便可經營各種由證監會監管的業務，包括與證券、期貨和其他投資產品有關的交易，以及提供投資意見及資產管理。持牌法團可進行超過一類“受規管活動”。對於從事不受證監會規管的其他業務的法團，證監會在審批其法團牌照申請時會考慮多項因素，例如該項不受規管活動會否存有風險，以致對與受規管活動有關的業務造成負面影響，以及經營該等業務會否使申請人不能成為獲發牌的“適當人選”。

10. 關於持牌法團的高層管理人就該法團觸犯的刑事罪行所須承擔的責任，博學德先生澄清，倘若他們曾參與、同意或縱容該法團的失當行為，或曾罔顧後果以致該法團作出失當行為，便須負上刑事責任。舉證的責任在於控方。他並表示，所有“負責人員”均為獲發牌的代表，並須受證監會“適當人選”的準則所管限。他們的聲譽及妥善管理該法團的能力，均為評估他們是否適合獲發牌的重要因素。

11. 胡經昌議員雖支持政府當局所採取的措施，即加強金管局監督認可機構的架構，使該架構與證監會監督持牌中介人的架構一致，但他關注到金管局及證監會的規管方法是否相同。

12. 財經事務局副局長回應時解釋，根據新的規管制度，認可機構須向證監會申請豁免資格，而證監會在決定是否給予認可機構豁免資格時，須根據金管局的意見行事。金管局將會如證監會一樣，同樣獲授予足夠的權力，根據證監會制定的各項規則及操守準則，按照證監會規管轄下持牌人所採取的方式及標準，對獲豁免認可機構的受規管活動，進行有效的前線規管工作。然而，倘若金管局已制定相同的規管措施，證監會可就有關的規定，作出修改或寬免，使獲豁免認可機構可免受有關規定的管限。博學德先生補充，《證券及期貨條例草案》所提出的“管理責任”概念，會引入《2000年銀行業(修訂)條例草案》。直接監督獲豁免認可機構證券業務的管理人員，其委任必須獲得金管局的批准。獲豁免認可機構的證券業務僱員亦須為“適當人選”。金管局會備存一份該等僱員的登記冊，供公眾人士查閱。至於獲豁免認可機構證券業務的呈報規定，雖然證監會通常不會要求認可機構提供已向金管局呈報的資料，該兩個監管機構在執行規管職責時，亦會交換有關監督方面的資料。目前，證監會及金管局已就認可機構證券業務的規管工作，制定諒解備忘錄，並定期舉行會議，商討共同關注的規管事宜。該諒解備忘錄將予以修訂，作為新規管架構的依據。當局亦會制定適當的指引，使金管局在規管獲豁免認可機構時使用的規管標準，與證監會用作規管其註冊人的標準相同。

13. 有關授權金管局就認可機構在證券業務方面的失當行為作出譴責的建議，博學德先生強調，金管局發出譴責的理由，與《證券及期貨條例草案》中所訂明，適用於證監會持牌人的該等理由相若。有關的認可機構會獲得陳詞機會，並有權向行政長官會同行政會議提出上訴。證監會法規執行部執行董事白禮賢先生補充，對於證監會持牌人而言，公開譴責是對較嚴重失當行為施加的制裁措施，該等行為亦會在新聞稿及證監會的網站公報。對於持牌人作出的輕微違規及無心之失行為，若該等行為並無對投資大眾的利益造成任何損害，證監會通常會發出私下譴責，並把該項私下譴責於有關中介人的紀錄內存檔，以備參考。

14. 胡經昌議員關注到程序覆檢委員會的組成及其權力有限。他質疑程序覆檢委員會內的代表性是否均衡。現時的9名非當然委員中，4名委員來自銀行業。

15. 財經事務局局長回應時解釋，程序覆檢委員會是一個非法定的獨立組織，負責持續覆檢證監會的運作程序，以確保有關程序公平合理。在有關的規管架構而言，這是一項新元素，而且為其他國際金融中心所無。程序

覆檢委員會顯示證監會願意接受獨立的審查，並會向市場參與者傳達一個清楚信息，就是當局已有足夠的制衡措施，確保證監會以公平一致的方式，運用其規管權力。程序覆檢委員會會專注於覆檢證監會的內部程序，而不會對個案的是非曲直進行覆檢。證券及期貨事務上訴審裁處則覆檢證監會多項重要決定，包括所有發牌及紀律處分事宜的決定。程序覆檢委員會會就其覆檢得出的結果，定期向財政司司長呈交報告，以備發表。而有關報告發表與否，則須按照證監會的保密責任規定行事。此外，證監會仍繼續受到其他制衡措施所規管，包括司法覆核及申訴專員及廉政公署的審查。

16. 有關程序覆檢委員會的組成，財經事務局局長表示，程序覆檢委員會共有12名由行政長官委任的委員，包括9名來自廣泛層面的獨立成員及3名當然委員。現時，程序覆檢委員會的成員來自業界、學術界、法律及會計專業，具備各方面的知識、經驗及專門才能。

17. 田北俊議員詢問，有關亞洲金融風暴所揭示的問題，《證券及期貨條例草案》就解決問題提出甚麼建議，財經事務局局長回覆時表示，亞洲金融危機的確揭露了證券及期貨市場規管架構的漏洞，顯示此架構有急切需要作出改革。在過去兩年，當局已推行了30項措施中大部分的措施，並進行了三管齊下的改革，包括合併兩間交易所及有關結算所，並使其股份化、加強及改善金融基礎設施、修訂法例以規管股票按貸財務活動、賣空活動及提供虛假及誤導性資料的行為。連同《證券及期貨條例草案》所提的建議，政府當局相信，市場的規管工作及透明度可進一步加強，並進一步發揮市場的潛力，使香港能作出更好準備，迎接金融服務全球化及資訊科技發展的挑戰。

18. 田北俊議員對於是次特別會議召開前，只有極短時間作出通知，以及有關資料文件未能在會議前發出，以便委員研究各項繁複的建議，表示不滿。

19. 財經事務局局長表示歉意，並表示由於行政會議的事務必須保密，政府當局不能在行政會議於2000年11月7日討論該兩項條例草案前，預先就是次會議通知立法會議員。他強調政府當局已抓緊機會，在該兩項條例草案獲行政會議通過而尚未公布前，第一時間向議員作出簡報。政府當局已在極短促的時間內，擬備立法會資料摘要及資料文件，以便在會議上進行討論。他強調，是次會議的目的是向議員簡述該兩項條例草案的主要建議。待法案委員會組成後，議員便會有時間詳細審議有關的條例草案。

經辦人／部門

II 其他事項

20. 議事完畢，會議於上午10時15分結束。

立法會秘書處

2001年3月1日