

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)370/02-03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：2002年9月16日(星期一)
時 間：下午2時30分
地 點：立法會會議廳

出席委員：劉漢銓議員, GBS, JP (主席)
胡經昌議員, BBS, JP (副主席)
李卓人議員
吳亮星議員, JP
陳智思議員, JP
陳鑑林議員, JP
單仲偕議員
劉慧卿議員, JP
馬逢國議員, JP

出席的非委
員的議員：丁午壽議員, JP
何鍾泰議員, JP
李柱銘議員, SC, JP
李華明議員, JP
呂明華議員, JP
吳靄儀議員
張文光議員
陳婉嫻議員, JP
黃宏發議員, JP
楊孝華議員, JP
劉健儀議員, JP
霍震霆議員, SBS, JP
石禮謙議員, JP
麥國風議員
黃成智議員
劉炳章議員
余若薇議員, SC, JP

缺席委員 : 田北俊議員, GBS, JP
何俊仁議員
李家祥議員, JP
李國寶議員, GBS, JP
涂謹申議員
黃宜弘議員
曾鈺成議員, GBS, JP

出席公職人員 : 財政司司長
梁錦松先生

財經事務及庫務局局長
馬時亨先生

財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)
苗學禮先生

財政司司長政務助理
李達志先生

列席秘書 : 總主任(1)6
薛鳳鳴女士

列席職員 : 法律顧問
馬耀添先生

助理秘書長1
吳文華女士

高級主任(1)8
鄭柏年先生

高級主任(1)9
馬海櫻女士

I 財政司司長就細價股事件的獨立調查小組報告及其他相關事項進行簡報

(立法會 CB(1)2497/01-02號文件 —— 細價股事件的獨立調查小組報告及其摘要)

財政司司長及財經事務及庫務局局長進行簡報

應主席的邀請，財政司司長就細價股事件(下稱“該事件”)及該事件的獨立調查小組報告(下稱“該報告”)發言。財政司司長對細價股事件演變的過程表示難過，並承認該事件的處理手法有不足之處。他對於自己在2002年7月29日向傳媒作出的言論感到遺憾，因為有關言論令公眾產生一個印象，認為政府當局不願就這宗不幸事故承擔責任。他事後回顧，認為自己應可做得更好。

2. 財政司司長指出，香港交易及結算所有限公司(下稱“港交所”)擬備及公布該份諮詢文件的方法肯定有作出改善的餘地，但這並不表示現行的三層監管架構存在根本性的問題。金融規管架構獨立運作及政府盡量減少干預，是1987年股災後的激烈討論結果。就此方面，財政司司長解釋在現行的規管架構下，相對於證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)及港交所而言，政府所擔當的角色。

3. 財政司司長進一步向委員解釋，政府當局在處理該事件時，希望達致下列目標——

- (a) 將該事件的影響盡快減至最少；
- (b) 找出發生問題之處；及
- (c) 探討改善措施。

4. 財政司司長表示，當局正是基於這個背景而委任該事件的調查小組。調查小組在其報告中已全面解決各項有關問題。調查小組的目的並不是追究個別人士須就事件負上責任的程度，然而，該報告第12章亦有就有關各方所擔當的角色作出分析。該報告亦就個別人士的角色和分工，建議了多項改善措施。財政司司長特別提到，調查小組報告指出財政司司長及財經事務及庫務局局長之間在現有行政安排下的職責劃分。他強調，財經事務及庫務局局長只會代表財政司司長行使與公共財政有關的該等權力，而不會代表他行使其他權力。財經事務及

庫務局局長並無受委託行使財政司司長就證券及期貨交易和貨幣事務的法定職能。

5. 財政司司長告知委員，他決定委任一個專家小組，檢討三層監管架構的運作。專家小組將會廣泛聽取公眾及業界的意見。至於該報告所載的其他建議，政府、證監會及港交所會攜手合作，逐項跟進。

6. 財經事務及庫務局局長重申，他會致力跟進該報告所載列的各項建議。他表示，財經事務及庫務局會與證監會及港交所合力研究有關建議，以期協調各方並制定具體的落實計劃。(有關文件於會議席上提交，並於會後透過立法會CB(1)2537/01-02(02)號文件送交委員。) 財經事務及庫務局局長提到，關於公眾對他在事件中擔當的角色所作出的批評，該報告已詳盡地討論此方面的問題。事實上，他在整宗事件的過程中，一直抱着負責任的態度行事，包括為保障投資者的利益而對事件作出迅速反應。他對於事件中因涉及數份文件及該等文件提交予他的不同時間性所產生的誤解及混淆表示遺憾。財經事務及庫務局局長強調，在該報告公布後，他已公開接受公眾對他的批評，並於2002年9月11日向公眾道歉。財經事務及庫務局局長作出總結時向委員保證，政府當局及有關規管機構會竭盡所能，改善證券及期貨市場的運作，並避免再次發生類似事件。

(會後補註：財政司司長及財經事務及庫務局局長的發言稿於會議席上提交，並於會後透過2002年9月17日的立法會CB(1)2537/01-02(03)及(04)號文件送交委員。)

與議員進行討論

責任評估

7. 李卓人議員認為，政府當局應認真檢討當局在此事件中的角色及責任，以避免日後再次發生類似事件。他表示，市民所關注的問題，主要是財政司司長及財經事務及庫務局局長有否採取應有行動，以避免該宗不幸事故發生，而不是他們在事後曾經／將會採取何等行動。他要求財政司司長及財經事務及庫務局局長進行自我評估，檢討他們本身在此事件中應負的責任；他們在事件中有否犯錯，以及若有犯錯，這些錯誤為何。李議員進一步表示，財政司司長不應以該報告作為擋箭牌，以逃避責任方面的問題，因為調查小組在其報告中亦承認，該小組就政治責任問題作出的討論，受到一些限制，包括調查小組的職權範圍、時間緊迫、以及小組的專業知識不足。

8. 財政司司長表示，就有關個別人士的角色及職責，以及他們在事件中有否妥為履行其職責的問題，調查小組已進行詳細的商議，並得出清楚的結論。一如該報告載述，調查小組並不認為財政司司長及財經事務及庫務局局長在事件中有失職。雖然如此，財政司司長承認，政府當局處理此事件的手法未能令人完全滿意，而從某方面看，這是當局應汲取的教訓。

9. 財經事務及庫務局局長表示，有關事件之所以發生，是由於他並無迅速地審閱港交所及證監會的諮詢文件或摘要文件所致的這項指稱，並無充分理據支持。公眾若認為政府當局應參與擬備及公布諮詢文件，是錯誤的想法。根據現行的規管架構，政府既無必要亦不適宜參與擬備及公布諮詢市場人士的《上市規則》建議。

10. 李卓人議員對財政司司長及財經事務及庫務局局長的答覆表示失望。他表示，政府既是“監管機構的監管者”，但市民卻不應期望財經事務及庫務局局長會審閱關乎公布市場敏感建議的文件，是荒謬的說法。在現時的情況下，當局明顯地拒絕向公眾提供一個合理解釋，說明實際上出了甚麼問題，以及有關主要官員應承擔甚麼責任。他重申他的問題，即政府當局作為證券及期貨業監管機構的監管者，財政司司長及財經事務及庫務局局長有否妥為履行與其此方面角色相稱的責任。

11. 財政司司長回應時表示，在1987年的股災發生後，當時的專家小組特別指出，政府當局內部缺乏擔任業界規管者角色的專業知識，並建議當局成立一個獨立的規管機構。因此，證監會及港交所在執行其規管職能上獨立自主，是現行規管架構的主要特點。然而，就證監會及港交所提出的建議，政府當局在政策方向上會採取立場。在此事件中，政府當局支持設立一個有效的除牌機制。港交所負責制訂有關建議，而證監會則負責根據既定的規管原則及政策，就該等建議向港交所提供意見。若政府當局干預諮詢建議的擬備及發表工作，事實上會有違這個規管架構的精神。這點亦與議員在審議《證券及期貨條例草案》時曾提出的意見一致，即政府當局應避免干預證監會的工作及決定。儘管如此，政府當局有政治責任制訂一個良好的管治架構。為此，政府當局在此事件中已迅速採取行動，將此事件的影響減至最低；為找出事件的起因而委任調查小組；以及採取措施，以避免再次發生類似事件。

12. 財經事務及庫務局局長表示，一如該報告特別指出，政府當局的角色應是“推動者”及“協調者”，而不是

規管者。若政府當局沒有因應市場於2002年7月26日作出的反應而主動作出澄清及採取補救行動，以控制事件所造成的影響，當局肯定在這方面失職。

13. 劉慧卿議員強調，她希望透過財經事務委員會進行的商議，能找出此事件的問題所在，並加以解決，從而協助市民及投資者恢復對香港金融市場的信心。劉議員察悉，調查小組已清楚表明，是次調查的目的並非追究責任。然而，調查小組亦嘗試以一整章的篇幅(該報告第12章)討論事件中有關方面／個別人士所須承擔的政治責任，以表明該小組就這方面的意見。雖然調查小組承認這項工作受到一些限制，包括其職權範圍、時間緊迫、以及小組成員的專業知識不足，但該小組亦提出4大類責任，以方便進行討論。劉議員表示，據她記憶所及，立法會就擬議的主要官員問責制進行商議時，從沒有提出這些責任類別。她質疑這些類別有否法律效力，並詢問政府當局是否有意採用該等準則，評估問責制下主要官員的責任。

14. 財政司司長表示，問責制在本港而言仍是一個全新的制度。該報告建議的4大類別責任，只是調查小組用於此事件的情況，而並非用作在問責制下界定責任的金科玉律。他表示，政府當局雖然接納該報告所載的結果及建議，但未必會接納該4個責任類別作為在問責制下評估責任的準則。

15. 劉慧卿議員認為，該報告第12章的討論並不足夠，而當局應就責任評估制訂一個公開及公平的機制，讓有關各方有機會為自己作出辯解。然而，調查小組卻受到其職權範圍所限而無法制訂這種機制。她表示，立法會或須成立專責委員會，調查有關各方須承擔的責任。

16. 張文光議員表示，雖然問責制在本港而言是一個新制度，但就問責制下的主要官員而言，已刊憲的《主要官員守則》可作為一項操守指引。他認為該守則中有3項主要原則，可能適用於財經事務及庫務局局長在此事件中的行為操守，這些原則包括：

- (a) 主要官員須專心致志執行職務(張議員認為此原則應包括閱讀送交他們的文件)；
- (b) 主要官員須時刻嚴守個人操守和品格的最高標準；及
- (c) 主要官員須向立法會提供真確無誤的資料，並在第一時間更正任何錯誤。

張議員表示，財經事務及庫務局局長一直以來均強調，在該事件發生前他並無接獲有關文件，並把出現混淆情況的原因歸咎於同時存在3套不同的文件。事實上，有關文件的內容大同小異，接獲其中一套文件便相當於收到所有3套文件。張議員引述該報告附件7.1，當中提到財經事務及庫務局局長在2002年7月26日向其政務助理表示，他沒有收過任何與除牌建議有關的文件，其政務助理於是指出，早前曾向他提交證監會摘要表副本，並隨即把摘要表另一副本給他。張議員表示，換言之，財經事務及庫務局局長已肯定在7月26日或該日前獲悉除牌建議。然而，在7月29日，財經事務及庫務局局長仍在一個電台節目中強調，在諮詢文件發表前，他並沒有就有關建議獲得通知。同樣地，在事務委員會7月31日的會議席上，財經事務及庫務局局長強調，在港交所發表諮詢文件前，他並無接獲有關文件。他質疑財經事務及庫務局局長有否說出全部真相，或只是說出事實的部分真相，以掩飾他未有審閱有關文件。他懷疑財政司司長被誤導，誤信財經事務及庫務局局長並無接獲有關文件。

17. 財經事務及庫務局局長回覆時表示，他在7月29日的電台節目中並無表示他從未就除牌建議獲得通知。他只是解釋政府當局既無參與有關諮詢過程，亦無接獲諮詢文件。他出席事務委員會7月31日會議的目的，是解釋政府在此事件中的角色及責任，以及闡述此事件的前因後果。他回應一名議員的提問時主動告知委員，當日他從一名同事得悉，港交所在發表諮詢文件前，曾將一份摘要送交其辦公室。

18. 張文光議員指出，財經事務及庫務局局長曾在電台節目中表示，自他出任財經事務及庫務局局長一職以來，港交所及證監會從未與他討論此事。事實上，他是透過其助理才知道他曾收到有關文件。財經事務及庫務局局長仍然認為，正如他在該報告中作證，他事前並無獲得諮詢。

19. 陳婉嫻議員認為，財經事務及庫務局局長尚未能正視問責制度。她認為財經事務及庫務局局長一直抱着逃避責任的態度，這並非該制度的精神。財經事務及庫務局局長極力強調，他一直願意就此事件承擔他的責任。

20. 李華明議員表示，財政司司長及財經事務及庫務局局長均沒有處理有關財經事務及庫務局局長與其局內同事之間的溝通問題。他從該報告附件7.1得悉，財經事務及庫務局局長的下屬甄美薇小姐在7月10日已接獲有關文件。然而，有關文件需要7天的時間，即於7月17日，才放置在財經事務及庫務局局長辦公室的收件盤上。財

經事務及庫務局局長在7月17日至22日不在香港，他在7月26日察覺他曾接獲有關文件。他認為，財經事務及庫務局局長作為三層監管架構中不可或缺的一環，應就未有審閱有關文件承擔責任。然而，政府當局雖然自視為三層監管架構的第一層，但仍然認為無需就港交所的建議獲得諮詢。

21. 財經事務及庫務局局長承認，正如該報告指出，他與局內同事存有聯絡上的問題。政府當局已嘗試就此方面作出改善。他亦強調，證監會及港交所提供的摘要文件，只是供他參閱，而他未能審閱該等文件，並非導致此事件發生的原因。

22. 黃宏發議員表示，該報告一開始便是一個錯誤，因為該報告不單在倉促的情況下完成，並且由財政司司長本人委任的小組製備。調查小組的職權範圍亦有很多不足之處，因為該小組並無獲委託揭露整宗事件，主要只是負責建議補救措施。他指出，雖然政府當局不宜對監管機構進行監管，但政府當局如發現情況有此需要，亦具有保留權力以發揮影響力或進行管制。他認為調查小組應研究除牌建議的根源。有關建議可能最初由政府當局提出。如小組確定這情況屬實，證監會很可能是在受到壓力下要求港交所推行有關建議。黃議員進一步表示，由於財政司司長及財經事務及庫務局局長兩人均為負責金融及財政事宜的最高級官員，他們應對本身職權範圍內發生的所有不幸事故作出交代。這才是真正體現政治責任的方法，而任何試圖推卸責任的行為亦會徒然，並會被視為有損公眾利益之舉。

23. 財政司司長回覆時解釋，政府當局有責任確保當局採用適當的制度，並在出現問題時，將損害減至最少。他認為該報告已深入及全面地處理導致該事件的情況，以及三層監管架構下有關各方及個別人士的角色。調查小組在擬備該報告時，曾考慮不同的意見，包括立法會議員及公眾提出的意見。有關各方亦已獲給予機會就該事件引起的主要問題提出意見。他認為調查小組已就事件涉及的各方及個別人士作出公正的評估，並提出恰當的建議。他接納該報告所載的全部內容，而就該事件進行更深入調查的意義不大。

24. 胡經昌議員申報利益，表明他是受證監會規管的市場中介人、立法會金融服務界代表、香港聯合交易所紀律事宜上訴委員會成員及香港證券經紀業協會永遠名譽會長。他不贊同該報告的部分調查結果。他認為證監會的角色與港交所同樣重要，因此，證監會主席應與港交所行政總裁一樣，須承擔同樣程度的責任的。此外，他

認為該報告的摘要過於簡單並帶有誤導成分。他質疑財政司司長因何不給予調查小組較長時間擬備該報告。他亦詢問有關該報告中文本的發表時間。

25. 財政司司長回覆時表示，該報告摘要是否過於簡單，實在見仁見智。他會建議讀者閱畢整份報告，該報告內容全面而深入，並且不偏不倚。讀者閱畢該報告後，便能就責任的問題自行作出判斷。他表示，政府當局現正研究避免再次發生類似事件的措施，以及落實該報告所載建議的方法。在這段期間，政府當局樂意向立法會財經事務委員會匯報事件的最新發展。至於該報告中文本的發表時間，他預計有關文本快將備妥。

26. 丁午壽議員表示，有關建議由證監會及港交所共同制訂。正如該報告所揭示，後者已承擔大部分的過錯，而前者則幾乎分毫無損。他從該報告第11.35(b)及(c)段中得悉，證監會曾強烈表示其意向是把最低股價定為1元／5元，以期使香港股票市場符合公認的國際做法。他促請政府當局及規管機構不應誤入歧途，而應考慮本地市場的情況。

政府的保留權力帶來的影響

27. 吳靄儀議員認為，調查小組進行調查時採用雙重標準。該小組對港交所的態度既一絲不苟亦十分嚴謹，這態度是正確的，但小組對政府當局主要官員的態度卻苟且寬鬆。她提及該報告第16頁註19，該註腳提及她在2002年3月13日的立法會會議上就《2000年證券及期貨條例草案》第11條提出的修訂建議作出的發言。吳議員強調，她曾強烈反對當局在有關條文中加入賦予行政長官建議的保留權力，因為規管機構不僅要獨立自主，亦須讓人清楚看到有關機構不會受到政府干預。將政府、證監會及港交所之間的關係描述為“三層架構”並不恰當。這項描述會使人把情況理解為港交所須經由證監會向政府負責；而另一方面，政府則須經由證監會監督港交所的工作。在這種“三層”架構下，政府須就港交所採取的行動負責。吳議員記得，議員在討論問責制時，曾促請政府當局在實施該制度前，先行清楚界定財政司司長及財經事務及庫務局局長之間的權力劃分。然而，政府當局並無理會議員的意見。

28. 吳靄儀議員繼而提及有關“個別人士角色”的第12章，特別是第12.6及12.7段，並認為財政司司長作為監督香港金融界的最高級官員，應為此事件負責，而財經事務及庫務局局長則明顯地未能履行其作為財政司司長助手的職責。

29. 財政司司長贊同吳靄儀議員的意見，認為當局有需要確保規管機構的獨立自主。關於保留權力的問題，財政司司長向委員保證，由於該項保留權力只會在緊急情況下行使，因此無須感到恐慌。對於財政司司長及財經事務及庫務局局長之間的責任劃分問題，財政司司長表示，現時的責任劃分與問責制實施前大致相同。財政司司長負責監督整體的財政及貨幣政策，而財經事務及庫務局局長則負責制訂具體的政策措施，以及統籌推行有關政策的工作。

市場敏感度

30. 吳亮星議員表示，主管證券及期貨市場的主要官員早應向投資者道歉。他認為，在現階段指事件屬制度內部引起的問題或追究責任，均言之尚早。若港交所上市科能提醒上市委員會注意市場可能作出的反應，或倘若上市委員會或證監會能預料市場可能作出的反應，情況或會較佳。他詢問，政府當局是否同意此事件是由於低估市場反應所致，當局就此方面從有關事件汲取了甚麼教訓，以及政府當局將會採取何等跟進措施。

31. 財政司司長認為，由於此事件集合多項因素所致，因此難以指任何單一事件為罪魁禍首。該報告已清楚顯示導致發生此事件的情況，包括市場已相當疲弱、誤會5角的建議股份合併最低股價為除牌股價界線、當局並無為持有除牌股份人士制訂退市機制等。政府當局已答應落實該報告載列的建議改善措施，並會與證監會及港交所緊密合作，提高負責規管市場的人員的質素，特別是中層人員。

向投資者作出賠償

32. 麥國風議員詢問，當局會否向受到此事件影響的投資者作出賠償。財政司司長回覆時表示，政府當局並無計劃向受事件影響的任何方面作出賠償。

檢討三層監管架構運作情況的專家小組

33. 關於財政司司長提及他會委任專家小組，檢討證券及期貨市場規管架構的運作，陳智思議員詢問該項檢討的時間表。他希望當局能從速完成該項檢討，使穩健的規管制度可在短期內恢復運作。他表示，香港目前正面對其他金融市場日益嚴峻的挑戰，因此整個業界亦應有高瞻遠矚，並同心合力，推動香港金融市場的發展。

34. 楊孝華議員表示，自由黨議員接納該報告的結果及財經事務及庫務局局長的公開道歉。他詢問，香港有否具備所需資歷的專家加入該專家小組，以及當局會否在該專家小組完成有關檢討前，擱置改善及改革措施。

35. 財政司司長回覆時表示，由於該三層監管架構按合理的原則制訂，他基本上並不認為有需要廢除整個架構。然而，當局或需改善各層的運作，特別是與上市有關的事宜。財政司司長表示，當局目前未有就該專家小組的檢討工作訂定硬性的時間表。他會嘗試在短期內成立該專家小組。他亦有意邀請外國專家加入該專家小組。當局希望專家小組可在一年之內完成任務。他強調，改善及鞏固證券及期貨市場的工作會繼續進行，並且不會因該項檢討而受到阻延。政府當局會繼續與證監會及港交所緊密合作，落實該等獲市場支持的改革措施。

36. 陳鑑林議員轉達一些市場參與者的意見，認為政府當局不應過分干預市場的運作。他詢問政府當局會採取何等行動，以確保定於2002年10月發表的持續上市資格準則修訂建議，不會引致市場出現混亂情況。財經事務及庫務局局長回覆時表示，據他理解，港交所將會進行廣泛諮詢，並會把合適的意見納入建議內，然後才發表有關建議以諮詢公眾。陳議員建議當局應就下次的諮詢工作進行廣泛宣傳，並特別顧及小投資者可能作出的反應及產生的憂慮。財經事務及庫務局局長察悉他的建議，並答應將他的意見轉達港交所。

37. 石禮謙議員認為該報告既持平亦全面。他贊同財經事務及庫務局局長的行為並無失當之處，但他公開道歉的做法亦方向正確。他詢問，專家小組進行的檢討會否包括規管機構的運作及表現、有關各方之間的溝通問題，以及證監會獲賦予過大權力的問題。

38. 劉健儀議員認為，在三層架構下，政府當局並不傾向於採取避免該事件發生的行動。根據現行的架構，規管機構不會就所提出的建議諮詢政府。她認為負責草擬除牌建議的有關各方的危機意識不足。首先，諮詢程序並未經深思熟慮，而市場對5角的股份合併界線可能作出的反應亦未得到適當處理。她詢問專家小組在檢討時會否研究這些問題。

39. 財政司司長確定，他會要求專家小組研究這些問題，並會確保在規管架構運作方面發現的問題，會獲得充分及完滿的解決。

40. 單仲偕議員表示，他對於當局將委任專家小組檢討有關規管架構感到費解，因為事實上立法會在審議《證券及期貨條例草案》時，已深入細致地討論整個問題。他特別提到，在完成一項有關海外金融市場運作的研究後，法案委員會一些委員曾建議在證監會下設立消費者委員會及從業員委員會，使證監會能更有效地評估市場情緒，但可惜該項建議已被政府當局否決。現在《證券及期貨條例草案》已獲通過，但政府當局卻計劃再次檢討有關架構。他認為政府當局現時就未來的工作計劃向議員傳達混亂的訊息，而這情況會不利於議員就根據《證券及期貨條例》制定的附屬法例進行的商議工作。財政司司長向委員保證，專家小組必定會再考慮單議員的意見及委員提出的建議。

財經事務及庫務局局長在2002年9月11日作出的道歉

41. 劉慧卿議員詢問，在2002年9月11日，政府當局因何只安排電子媒體報道財經事務及庫務局局長的公開道歉。當時在中區政府合署門外的一些本地報章記者卻被拒進入該政府合署。她認為此項安排不可接受，並與問責精神相違背。

42. 財經事務及庫務局局長解釋，邀請電子媒體出席新聞發布會進行獨家報道，是他的下屬作出的決定，而所考慮的因素是有關信息得以較迅速地發放。他完全贊同這項安排並不恰當。他因而藉此機會向傳媒道歉。

II 未來工作計劃

43. 委員同意舉行另外兩次會議，進一步討論細價股事件引起的問題。證監會主席、港交所行政總裁及業界從業員將獲邀出席第一次會議。至於第二次會議，委員將討論會否及如何跟進各項問題。第一次會議將於2002年9月20日(星期五)下午舉行。

III 其他事項

44. 議事完畢，會議於下午4時59分結束。

立法會秘書處

2002年11月26日