

供 2007 年 5 月 7 日立法會財經事務委員會會議之用

有關《證券及期貨條例》(香港法例第 571 章)(“該條例”)第 378 條的事宜

(a) 證監會應用該條例第 378 條有關資料披露的條文的現行做法所依據的政策考慮因素

該條例第378條規定負有保密責任的人士必須採取保密措施。保密責任的存在是為了保障－

- (i) 公眾利益，即證監會不應由於機密資料外洩而導致其運作及秉持規管目標的工作受到削弱；
- (ii) 各有關方(不論是個人或法團)在未經確定為有罪前獲假定為無罪的權利；
- (iii) 受證監會調查或正接受紀律處分程序的個人／商號的聲譽／商譽；
- (iv) 中介團體及其他與證監會合作的人士的商業敏感資料，如資料有遭濫用的危險，他們將不願意向證監會披露該等資料；
- (v) 市場的廉潔穩健，例如在股價敏感資料向市場發布(例如透過上市公司發出的公告)前將之保密；及
- (vi) 香港作為國際金融中心的地位，方法是確保證監會所遵守的國際保密標準與全球各主要市場的對等監管機構所遵從的標準相若。

第 378(1)條載述有關保密責任，訂明任何指明人士¹“須將他憑藉任何有關條文²獲委任而獲悉，或在執行任何有關條文授予的職能或施行任何有關條文時獲悉，或在協助任何其他人士執行任何有關條文授予的職能或施行任何有關條文過程中獲悉的事宜保密，並協助將該等事宜保密”。不過，第 378(1)條的開首部分訂明這項保密責任的例外情況：“除非是執行任何有關條文授予的職能，或是為施行任何有關條文而執行其職能，或是為作出根據任何有關條文規定或授權的事情而執行其職能”。下文將進一步討論這個重要的例外情況。

第 378(2)條訂明保密責任不適用於某些情況，包括依照法庭命令而披露資料的情況。

第 378(3)條臚列儘管有保密責任而證監會仍可向其披露資料的人士。這些人士包括根據《公司條例》委任的清盤人，以及證券及期貨事務上訴審裁處。

第 378(1)條所述的例外情況正是我們關注之處。證監會的主要職能載於該條例第 5 條。第 5(1)(g)條訂明，證監會的其中一項職能是“以該會認為適當的方式維持和提高公眾對證券期貨業的信心，包括酌情決定向公眾披露

¹ 第 378(15)條把“指明人士”界定為包括證監會、為證監會工作的人，以及協助有關人士執行任何有關條文授予的職能或施行任何有關條文的人。

² 該條例附表 1 把“有關條文”一詞界定為該條例、該條例下的附屬法例，以及《公司條例》第 II 及 XII 部的某些條文。

與證監會執行其任何職能有關的事宜，或在該會執行其任何職能方面附帶引起的事宜”。該條例第 6(2)(d)條訂明，證監會在執行其職能時“須顧及…在履行該會的保密責任之餘，以開放透明的方式行事的重要性…”。

除非在例外情況下或基於法律的要求，否則證監會通常不會公布本會是否正在進行某項法定查訊或調查，亦不會披露其調查結果或結論。證監會因應其以下的職能和目標，以及每宗個案的情況決定是否披露資料：

- 維持和提高公眾對證券期貨業的信心(該條例第 5(1)(g)條)；
- 向投資於或持有金融產品的公眾提供保障(該條例第 4(c)條)；
- 盡量減少在證券期貨業內的犯罪行爲及失當行爲(該條例第 4(d)條)；以及
- 減低在證券期貨業內的系統風險(該條例第 4(e)條)。

舉例來說，以下可能屬於例外情況：

- (i) 查訊或調查所涉及的事宜成爲了公眾關注、揣測或謠傳的對象 — 在這情況下，證監會可能需要公布其查訊或調查的事實，以消除關注或遏止揣測或謠傳，從而維持公眾信心。
- (ii) 公開披露屬無可避免 — 例如，證監會對涉嫌刑事罪行進行調查時可能需要向普羅大眾作出查詢，以致會引起公眾注意。

應注意的是，我們不可能巨細無遺地將所有例外情況羅列出來，而且每宗個案亦各有本身的事實情況。

另一點應注意的是，是否披露正在(或沒有)進行某項查訊或調查，必須由最少兩名證監會執行董事在諮詢證監會的行政總裁後決定。在 2006 年，證監會曾就五宗個案披露其正在進行查訊，做法是以概括的字眼披露涉及三家倒閉的經紀行(鴻運証券、大發証券和永業証券)及已上市的海域集團有限公司／海域化工集團有限公司及電盈(見下文答覆(c))的查訊。在上述每宗個案中作出披露是爲了向投資者和市民大眾保證證監會正採取適當行動，但證監會並無透露有關查訊的任何細節。

然而，必須注意的是無論任何情況，證監會由始至終都不會披露正在進行的調查的細節，以免在涉案公司可能尚未有機會就有關事宜陳詞的情況下，對有關查訊或調查產生不利影響，或對有關公司的聲譽造成損害。

- (b) 目前有何措施可向公眾保證證監會在履行該條例第 378 條的責任時，已在有需要加以保密與爲著公眾利益而需要披露資料之間作出適當平衡？**

以上答覆(a)所述的第 5 條和第 378 條的條文，提供了證監會可在某些情況下披露機密資料的依據。證監會有責任在法例訂明的範圍內，在有需要加以保密與爲著維持及促進對證券期貨業的信心而需要向公眾披露資料之間作出適當平衡。如上所述，是否披露正在(或沒有)進行某項查訊或調查，必須由最少兩名證監會執行董事在諮詢證監會行政總裁的意見後決定。

證監會作為執法機構，致力以公開和具透明度的方式運作，並在上述範圍內盡可能披露最多的資料，但亦基於可能會引發刑事檢控及因違法而被監禁的潛在風險而嚴守第 378 條的規定。除了在答覆(a)所述的有限情況下有保留地披露證監會正在進行某項查訊或調查外，證監會亦定期透過新聞稿、演講辭及包括《證監會執法月報》、《證監快訊》、季度報告、年報、各類投資者小冊子及慧博士專欄等通訊披露資料。證監會亦在監管手冊中解釋其監管政策和理念。所有這些資料均載於證監會網站內，而該網站亦備有很多與證監會的活動有關的詳盡資料。

- (c) 議員想起在委員會討論涉嫌的市場失當行為個案時，例如新濠國際發展有限公司(即 2006 年 4 月 3 日的會議)和涉及電訊盈科有限公司股權變動的事宜(即 2006 年 11 月 23 日的特別會議)時，證監會的代表曾在會議上指出他們受該條例第 378 條的保密條文所約束，以致不能披露相關個案的資料。然而，部分議員認為第 378 條並沒有對證監會施加絕對的保密責任，所以證監會應重新考慮其資料披露政策，並參考前述的兩宗個案及證監會認為適合的其他個案，然後告知目前是否可以披露該等個案及有哪些關於它們的進一步資料可予披露。

證監會在決定哪些涉及新濠及電盈事件的資料(如有)可予以適當地披露時，已適當地顧及和考慮到以上答覆(a)所討論的各方面事宜。

關於電盈事件，各位議員請參閱立法會 C(1)531/06-07(01)號文件，當中證監會披露了本會已根據該條例第 182(1)條展開調查，以確定電盈或與電盈有關連的人士有否違反該條例第 384 條的規定，向市場提供虛假或具誤導性的資料。關於調查的此一事實是依照以上答覆(a)所討論的證監會保密政策而披露的。然而，根據有關政策，證監會將不會披露調查的進一步詳情。

如立法會 C(1)531/06-07(01)號文件所指出，證監會的收購及合併執行人員(“執行人員”)擬在符合《收購守則》引言第 16.3 段的保密規定的情況下，就電盈個案中作出有關一致行動人士的裁定發表聲明。《收購守則》規則 16.3 規定：“除非基於保密考慮，執行人員的政策是會公布其重要的裁定、對兩份守則的詮釋及其理由，以便公眾人士瞭解其工作。執行人員可能會公布一些具體個案中的裁定，而這些裁定視為適用於一般情況，或以應用指引形式發表政策聲明，以便更詳盡地闡述執行人員的做法及對兩份守則的詮釋”。發表有關聲明是基於履行證監會其中一項職能，而且與證監會根據該條例第 378 條採納的保密政策並非不相符。

- (d) 在海外司法管轄區的監管機構是否受類似的保密條文約束，及如是，說明相關法定責任的性質，及有關監管機構可根據哪些酌情理據或在何種情況下就特定個案披露資料。

除了在例外情況下，證監會不披露其正就任何事件進行查訊或調查的政策與其他主要監管機構的做法一致。³ 如某事件一直都引起公眾關注、揣測或謠言，而為了維持公眾對金融制度的信心、保障消費者、防止不當行為或有助本身的調查(例如傳召證人)而有必要發出公告，則英國金融服務管理局(“英國金管局”)會發出公告，表示該局正在或沒有調查該事件。如發出公告符合公眾利益(例如有大企業倒閉的情況出現)，澳大利亞證券及投資事務監察委員會(“澳洲證監會”)亦會發出這樣的公告。英國金管局及澳洲證監會受各別法律下的保密規定規限，而這些規定與該條例第 378 條中適用於證監會的條文類似。⁴

證券及期貨事務監察委員會
二零零七年四月

³ 美國證券交易委員會的做法更嚴格，不會披露這方面的任何資料。

⁴ 《2000 年金融服務及市場法》第 349(1)條訂明，第 348 條的保密規定並非阻止英國金管局披露“機密資料，因為作出有關披露是(a)為了方便公共職能的執行；以及(b)由財政部根據本條訂立的規例所准許的”。《2001 年澳洲證監會法令》第 127(3)條訂明，“如某人為了…執行其…作為成員、職員或澳洲證監會代表…的職能而披露資料，則視作獲授權使用及披露有關資料”。