

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)62/15-16號文件

檔號：CB1/BC/8/14

《2015年證券及期貨(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2015年證券及期貨(修訂)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")的商議工作。

背景

容許證券及期貨事務監察委員會向香港以外地方的規管者提供監管協助

2. 現時，在《證券及期貨條例》(第571章)下容許證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")為執法事宜而向香港以外地方的規管者提供協助的法律框架符合國際準則¹。但就監管事宜而言，《證券及期貨條例》下的相關條文未能符合自《證券及期貨條例》制定以來所發展的國際準則。雖然證監會可為本身的監管目的取得資料²，並將其管有的資料與香港以外地方的規

¹ 根據《證券及期貨條例》第186條，證監會如從香港以外地方的規管者接獲與執法有關的請求，要求協助調查涉嫌違反若干法律規定或規管性規定的情況，便可在已符合若干條件的情況下採取行動，包括行使第182及183條所賦予的相關調查權力，調查有關事宜(例如為執法目的而取得該規管者所要求的資料和文件)。

² 根據《證券及期貨條例》第180條，證監會可進入持牌法團的處所並進行查閱及查訊，以確定某中介人或該中介人的有聯繫實體遵從《證券及期貨條例》第180(2)條所指明的相關香港規定。該等香港規定包括不得違反(a)《證券及期貨條例》任何條文；(ba)《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第615章)第2部的任何條文(第6條除外)；(b)根據或依據任何有關條文給予或作出的任何通知、規定或要求；(c)根據《證券及期貨條例》批給的任何牌照或註冊的任何條款或條件；及(d)根據或依據《證券及期貨條例》任何條文施加的任何其他條件。

管者共享³，但證監會無法透過行使其監管權力向某持牌法團或與之有連繫法團取得不屬證監會本身監管目的須用的資料，以在非執法相關的事宜方面協助海外規管者。

3. 據政府當局表示，讓證監會行使其監管權力，應要求在某些情況下向香港以外地方的規管者提供監管協助，證監會便能與香港以外地方的規管者商訂更多監管諒解備忘錄，從而提升其對香港金融穩定方面的監察，並且更貼近國際標準⁴，以及協助本港的持牌法團進入海外市場⁵。

4. 2014年12月，證監會就有關"建議修訂《證券及期貨條例》以在某些情況下向海外規管者提供協助"諮詢公眾，並在2015年6月發表諮詢總結。政府當局表示，大部分回應者贊同有關建議，並就建議的細節提出若干意見。

改良《證券及期貨條例》中某些條文

5. 據政府當局表示，《證券及期貨條例》自2003年生效以來，該條例中某些條文在執行時出現錯誤和異常情況，因此有必要改良《證券及期貨條例》中某些條文，以便——

- (a) 免除向持牌代表發出印刷本牌照；
- (b) 改善《證券及期貨條例》第203條有關屬證監會管轄範圍內的持牌法團或註冊機構的牌照或註冊被撤銷或暫時吊銷或暫時撤銷後的實施情況；
- (c) 容許認可交易所根據《證券及期貨條例》第378條同意進一步披露資料；

³ 根據《證券及期貨條例》第378(3)(g)(i)條，如證監會在收到請求時已管有對方所要求的資料，只要情況符合《證券及期貨條例》第378(5)、378(6)(a)及378(6)(b)條所訂明的若干條件，證監會便可向海外規管者披露有關資料。

⁴ 讓證監會應要求在某些情況下向香港以外地方的規管者提供監管協助，使證監會能遵從《國際證監會組織報告》所載的"有關合作的一般原則"。根據該等原則，凡有助彼此履行各自對跨境經營的受規管實體的監管和監督責任的資料，以及與具系統重要性或其活動可能對市場產生系統性影響的實體有關的資料，主管當局均應共享。

⁵ 例如，根據《另類投資基金經理指令》(下稱"AIFMD")，監管合作安排乃獲證監會發牌的資產管理公司進入歐盟市場的先決條件。除非按照條例草案所擬議的方式修訂法例，否則證監會便無法按照AIFMD諒解備忘錄履行其全部責任。

- (d) 容許轉授《證券及期貨條例》第5(4)(e)條下的職能，根據該條文，證監會可發表材料，向中介人表明擬執行其任何職能的方式；
- (e) 對徵費條文作出輕微修訂；及
- (f) 因應新《公司條例》(第622章)對有投票權股份所作修改而修訂《證券及期貨條例》第XV部。

《2015年證券及期貨(修訂)條例草案》

6. 為了讓證監會可應要求在某些情況下向香港以外地方的規管者提供監管協助(下稱"擬議監管協助機制")，以及如上文第5段所述方式改良《證券及期貨條例》中某些條文，政府當局在2015年6月12日於憲報刊登《2015年證券及期貨(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")。條例草案於2015年6月24日在立法會會議上首讀。

法案委員會

7. 在2015年6月26日的內務委員會會議上，委員同意成立法案委員會研究該項條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。法案委員會由陳鑑林議員擔任主席，曾舉行3次會議與政府當局研究條例草案，並在其中一次會議聽取團體代表的意見。法案委員會亦接獲1份由團體代表提交的意見書。曾向法案委員會表達意見的機構名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

條例草案第2部——關乎印刷本牌照及註冊證明書的修訂

8. 條例草案第2部修訂《證券及期貨條例》，使證監會無須向根據《證券及期貨條例》第120或121條獲發牌的個人發給印刷本牌照。條例草案第2部亦載有對《證券及期貨(發牌及註冊)(資料)規則》(第571S章)、《證券及期貨(雜項)規則》(第571U章)及《證券及期貨(費用)規則》(第571AF章)的相應及有關修訂。

9. 法案委員會察悉，目前證監會向根據《證券及期貨條例》第120及121條獲發牌的代表發出牌照證明書。此外，證監會亦

設有更容易取覽且資料更新更為快捷的網上持牌人公眾紀錄冊，與發出和修訂印刷本牌照相比，網上紀錄冊更容易管理，成本也較低，並且能減輕業界遵從規定的負擔及相關成本。有鑑於此，政府當局認為可以免除證監會向持牌代表發出印刷本牌照的需要。然而，持牌法團須在其主要營業地點展示印刷本牌照的現行規定則會維持不變。

10. 條例草案第2部亦修訂《證券及期貨條例》新增而尚未生效的附表11，以訂明根據該附表獲發給附表11印刷本牌照的法團及獲發給附表11註冊證明書的認可財務機構，分別當作獲持牌及當作獲註冊論。立法會在2014年3月通過的《2014年證券及期貨(修訂)條例》(下稱"《2014年條例》")訂明，凡從事場外衍生工具買賣，或就場外衍生工具提供意見，或提供場外衍生工具結算代理人服務的中介人，均須獲證監會發牌或註冊。為此，《2014年條例》會新增兩項受規管活動。除此之外，現有第9類受規管活動(提供資產管理)和第7類受規管活動(提供自動化交易服務)的涵蓋範圍也會擴大，以分別涵蓋場外衍生工具的投資組合和交易。為盡量減少對市場的干擾，《2014年條例》會在《證券及期貨條例》中加入新訂的附表11(說明當作持牌和當作註冊的過渡安排)，以配合新增及涵蓋範圍擴大的受規管活動。

11. 條例草案擬議在《2014年條例》附表11增訂的第5A部就證監會向場外衍生工具市場的中介人發出印刷本牌照及註冊證明書的安排訂定條文，說明使他們被當作已獲發牌或獲註冊的新增或涵蓋範圍經擴大的受規管活動。此舉讓中介人可以向準客戶展示實物證明書，為投資者提供更佳保障。中介人如因撤回正常牌照申請或其正常牌照申請被拒或獲批而終止其當作持牌身分，該附件11印刷本牌照／註冊證明書須於當作持牌身分被終止當日後的7日內交還證監會以供取消。政府當局表示，鑑於中介人一旦停止進行相關的受規管活動，便更有迫切需要交還其牌照，因此中介人須於其當作獲發牌或獲註冊的身分被終止當日後的7日而非7個營業日內，把印刷本牌照／註冊證明書交還證監會。

持牌法團或註冊機構因其詳情作出改變而申領新牌照／註冊證明書

12. 法案委員會察悉，根據現行的《證券及期貨(費用)規則》(第571AF章)附表1第9項，持牌法團／註冊機構自獲批給現有牌照／註冊證明書後對其詳情作出"重大改變"，必須獲批新牌照／

註冊證明書，而提出有關申請須繳付費用。條例草案第18條修訂若干事項，其中包括把啟動批出新牌照／註冊證明書的機制的情況由持牌法團／註冊機構的詳情作出"重大改變"改為"改變"。法案委員會要求當局闡釋作出此項修訂的原因。據政府當局所述，該項政策目的是，假如牌照／證明書內所載的任何資料已改變，便需要安排發出新的牌照／證明書。因此，把持牌法團或註冊機構的詳情的"重大改變"修改為"改變"，可更準確地反映此政策目的。

條例草案第3部 —— 關乎向香港以外地方的規管者提供監管協助的修訂

13. 條例草案第3部修訂《證券及期貨條例》第VIII部的若干條文，使證監會能夠向香港以外地方的規管者提供監管協助。

證監會向香港以外地方的規管者提供監管協助

監管協助的範圍

14. 條例草案第24條修訂《證券及期貨條例》第186條，使證監會在接獲香港以外地方的規管者請求時，可在若干條件獲符合的情況下，藉作出指示行使新訂第180(4A)條⁶賦予的權力，根據擬議第180(4A)條向香港以外地方的規管者提供條例草案第22條所訂明的有限度的監管協助。據政府當局所述，此項監管合作並非取決於涉嫌不當行為，而涉及的資料交換並非擬用於執法目的或法律程序。法案委員會察悉，香港以外地方的規管者只可就符合以下說明的法團提出請求，要求提供監管協助以取得新資料⁷：同時受該香港以外地方的規管者規管的香港持牌法團；或受該香港以外地方的規管者規管的持牌法團的有連繫法團。為向提出請求的香港以外地方的規管者提供監管協助，證監會須信納該規管者執行任何與證監會或公司註冊處處長的職能相似的職能，或是負責規管、監管或調查銀行服務、保險服務或其他財經服務或法團事務，並已受足夠保密條文規限⁸。

⁶ 《證券及期貨條例》增訂的第180(4A)條要求持牌法團或其有連繫法團就該持牌法團進行的任何受規管活動，或在該持牌法團進行任何受規管活動過程中所作的任何交易或活動，或可能影響該持牌法團所進行的任何受規管活動的任何交易或活動，提供相關的紀錄及文件，以及回答關於這些紀錄、文件、交易或活動的問題。

⁷ 如證監會在收到請求時，已管有對方所要求的資料，證監會可根據目前的《證券及期貨條例》第378(3)(g)(i)條向香港以外地方的規管者披露有關資料。

⁸ 參閱《證券及期貨條例》第186(5)條。

要求索取的資料必須與證監會所監管的受規管活動相關。此外，證監會只可在接獲書面陳述及書面承諾的情況下提供監管協助。該書面陳述須確認該香港以外地方的規管者未能夠和將不能夠藉任何其他合理方法取得相關資料，以全面確定下述事宜：(a)有關法團對該規管者所屬司法管轄區在金融方面的穩定性是否構成風險，或是否可能影響該管轄區的金融方面的穩定性(即擬議第186(2B)(a)條)；或(b)有關法團是否遵從由該規管者施行的法律規定或規管性規定，而該等規定關乎證券及期貨交易或活動⁹(即擬議第186(2B)(b)條)。有關書面承諾須表明該提出請求的規管者——

- (a) 只會將基於協助請求而取自證監會的資料用於確定上文所述的監管事宜，而不會在提出請求的規管者所屬司法管轄區或任何其他地方的任何程序中使用上述資料，除非該香港以外地方的規管者已向證監會另行作調查請求，而證監會又已同意提供該等資料，方作別論(即擬議第186(2E)(a)及(b)條)；
- (b) 會將該等資料列作機密處理，和不會在未獲證監會同意下，為任何目的而向任何其他人披露該等資料(即擬議第186(2E)(c)條)；
- (c) 如接獲在法律上可強制執行有關披露任何資料的要求，便會在合理地切實可行的範圍內盡快通知證監會，並採取所有可用的適當措施，以協助將該等資料保密(即擬議第186(2E)(d)條)；及
- (d) 會在旨在確保將該等資料保密的任何行動或程序中，與證監會合作(即擬議第186(2E)(e)條)。

15. 政府當局表示，有關證監會向香港以外地方的規管者提供協助的現有條件，亦適用於監管協助方面。該等條件包括證監會信納向提出請求的規管者提供協助乃符合"公眾利益"¹⁰。證監會在斷定提供協助是否符合"公眾利益"時，必須考慮多項因

⁹ 由該香港以外地方的規管者所規管的交易或活動包括證券、期貨合約、槓桿式外匯交易合約、場外衍生工具產品、集體投資計劃的交易或活動，或其他相類的交易或活動。

¹⁰ 根據《證券及期貨條例》第186(3)條，證監會須信納向香港以外地方的規管者提供協助符合投資大眾的利益或公眾利益；或所提供的協助會使香港以外地方的規管者能夠執行其職能或會協助執行其職能，而該等協助並不違反投資大眾的利益或公眾利益。

素，包括該提出請求的規管者是否有能力和願意因應香港方面提出的類似協助請求，在其管轄範圍內提供交互協助。

16. 法案委員會曾詢問，擬議的《證券及期貨條例》第186(2A)條中，在香港以外地方而會向證監會尋求監管協助的主管當局或規管機構，是否單指國際證券事務監察委員會組織(下稱"國際證監會組織")有關合作執法的《多邊諒解備忘錄》的簽署方。政府當局表示，《證券及期貨條例》第186(5)條訂明，證監會在監管合作方面的相關當局應為執行與證監會職能相似的職能的主管當局或規管機構，並須受足夠保密條文規限。此範圍大概涵括國際證監會組織有關執法的《多邊諒解備忘錄》的簽署方及某些其他當局，前提是對方亦一如證監會一樣，設有類似的保密條文。

17. 有委員曾詢問，為達到擬議監管協助機制的目的，持牌法團的"有連繫法團"的定義為何。政府當局表示，《證券及期貨條例》附表1第1部第3條訂明"有連繫法團"的定義，即包括控權公司、附屬公司及相同控權公司的附屬公司。任何個人如控制一個或多於一個法團的董事局的組成；控制一個或多於一個法團在成員大會上的過半數投票權；或持有一個或多於一個法團的過半數已發行股本，則每一個法團及其每一附屬公司將視為彼此的有連繫法團。

18. 法案委員會察悉部分團體代表關注到，證監會與香港以外地方的規管者因監管目的而交換資料的範圍或過於廣泛，擬議監管協助機制或等同讓不同司法管轄區的規管者搜證作調查用途的平台。部分委員認為，這種資料交換的範圍取決於證監會如何考慮由香港以外地方的規管者所提出的請求，而重要的是，證監會應防止香港以外地方的規管者取得過量資料，即作打探性質的資料交換請求。法案委員會已就這些關注要求當局澄清，就可協助香港以外地方的規管者確定某個法團是否對規管者的司法管轄區在金融方面的穩定性構成風險或是否可能影響該司法管轄區在金融方面的穩定性的資料而言，證監會有何準則可用以釐定有關資料的範圍。法案委員會亦查詢，以嚴重程度而言，要達到甚麼程度才會視為對主管當局或規管機構的司法管轄區在金融方面的穩定性構成風險或影響該司法管轄區在金融方面的穩定性。

19. 政府當局表示，根據擬議監管協助機制，香港以外地方的規管者可向證監會合法地獲取的資料的範圍將按個別情況而定，例如根據金融穩定委員會發出的國際標準或指引要求取得關乎全球系統重要性金融機構的資料。政府當局重申，上文第14及15段所述的現有及新增保障，可確保根據擬議機制交換的資料的範圍狹窄，以及有關交換的資料只在有限的情況下使用。

20. 法案委員會曾詢問，若由於香港以外地方的規管者的司法管轄區的法律所限或資源不足的問題以致有關的規管者未能取得有關資料，有關的規管者會否被視為未能夠藉任何其他合理方法取得要求的資料。此外，委員亦要求當局澄清，證監會在考慮香港以外地方的規管者提出要求監管協助的請求時，會否顧及有關請求是否符合該提出請求的規管者的當地法律；以及倘若提出要求的規管者繞過當地司法管轄區的法律規定，並透過擬議監管協助機制取得資料，證監會將如何處理。有建議表示，政府當局應考慮在《證券及期貨條例》施加條件，令到在該香港以外地方的規管者未有遵從其當地法律的情況下，證監會不得向該規管者提供監管協助。

21. 政府當局表示，擬議的《證券及期貨條例》第186(2D)條旨在確保香港以外地方的規管者只在無法藉任何其他合理方法自行取得有關資料的情況下(即該等資料處於香港並屬於證監會的監管範圍，不屬於另一主管當局的監管範圍)，才向證監會尋求監管協助。資源通常不會是一個考慮因素，有關資料是否實際上可被取得才是考慮的重點。倘香港以外地方的規管者因法律所限而無法取得資料，證監會或會認為於此情況下提供監管協助給規管者並不符合公眾利益，因而拒絕提取資料的請求。

22. 政府當局進一步指出，由於提供協助的形式將僅限於要求持牌法團或其有連繫法團提供與受規管活動有關的文件或紀錄，及回答與此有關的提問，故提供協助的範圍會受到限制及清楚界定。此外，在擬議法例下，證監會不能以任何其他干擾性較大的方法提供任何協助(例如，進入任何法團的處所以取得資料)。因此，實在難以構想在何種情況下，提出請求的規管者可繞過當地司法管轄區的法律規定，而透過擬議的監管協助機制以取得資料。與證監會合作來往的對口全部均為國際認可證券監管機構，因此可合理地假設這些機構會遵從其當地的法律。

向持牌法團及其有連繫法團索取資料

23. 條例草案第22條為《證券及期貨條例》增訂擬議的第180(4A)條，賦權獲授權人在證監會決定向香港以外地方的規管者提供監管協助時，可要求持牌法團或其有連繫法團出示紀錄或文件及回答問題。由於《證券及期貨條例》第181條訂明，獲授權人可為使證監會能夠根據任何有關條文執行職能，或為協助證監會根據任何有關條文執行職能，而要求第181(1)條所指明的其他人士提交資料，法案委員會要求當局澄清，為向香港以外地方的規管者提供監管協助，證監會可否憑藉第181條向持牌法團或其有連繫法團以外的人士索取資料。政府當局澄清，當與第186(1)及(2)條一併閱讀時，第181條是在與調查(即為執法目的)有關的情況下而使用的。根據條例草案，證監會將不能夠憑藉《證券及期貨條例》第181條取得資料以提供監管協助予香港以外地方的規管者。根據建議的第186(2A)條，證監會只可藉作出指示行使建議的第180(4A)條所賦予的權力，向香港以外地方的規管者提供監管協助。

24. 法案委員會進一步察悉，假如證監會是代表香港以外地方的規管者提出請求，持牌法團或其有連繫法團將會獲告知有關請求。這是由於證監會在作出請求時，會說明有關請求是按新的第180(4A)條提出，從而清楚指明提出有關取得資料的要求是為了回應香港以外地方的規管者的協助請求。證監會從持牌法團或其有連繫法團獲取有關資料後，會將同樣的資料提供予提出請求的規管者，並不會作進一步編輯或處理。對於有委員提議，即使證監會在收到請求時已管有對方所要求的資料，證監會也應把相關的協助請求知會持牌法團或其有連繫法團，證監會表示，該機構可根據目前的《證券及期貨條例》第378(3)(g)(i)條向香港以外地方的規管者披露有關資料，而無須通知相關的持牌法團或其有連繫法團。

25. 法案委員會注意到，部分證券業界人士憂慮證監會為了向香港以外地方的規管者提供監管協助而向持牌法團收集資料的做法，或會對持牌法團構成不必要的營運負擔。證監會強調，屬證監會本身管有的資料以外而需向持牌法團收集的新資料，數量應該有限。沒有在香港以外地方受規管的企業可能包括很多中小型企業，這些企業不屬於擬議監管協助機制的範圍。

保障及保護

26. 根據《證券及期貨條例》擬議的第186(2E)(d)條，提出請求的規管者如接獲在法律上可強制執行有關披露任何資料的要求，便須在合理地切實可行的範圍內盡快通知證監會，並採取所有可用的適當措施，以協助將該等資料保密。法案委員會要求當局說明根據該當局或規管機構的司法管轄區的法律"屬可在法律上強制執行者"的涵義，說明其意是否指述或關乎由擬議的第186(2B)條¹¹當中載列的事宜所引起的任何法律程序(包括刑事及民事訴訟或與執法相關的法律程序)，或其訴訟前程序。

27. 據政府當局表示，擬議的第186(2E)條下根據司法管轄區的法律屬可"在法律上強制執行的請求"，其用意是涵蓋第三方從另一主管當局的司法管轄區內就資料披露取得法庭命令的情況，而有關資料是該主管當局按監管協助請求取得的。這是為了讓證監會得以採取措施阻止披露有關資料，例如於相關法庭上就公眾利益豁免權作出聲稱。這是監管諒解備忘錄內的標準條文。

28. 為保障《個人資料(私隱)條例》(第486章)所指的個人資料能予以保密，法案委員會要求政府當局考慮在載於擬議第186(2E)條的承諾中，明確訂明有關的個人資料必須維持保密，令到香港以外地方的規管者須採取一切合理的預防措施及採取一切盡職審查，以確保有關規管者的司法管轄區在收集、持有、處理或使用證監會提供的資料所載的個人資料時，有關個人資料被收集、持有、處理或使用的方式並不違反第486章的規定。政府當局表示，擬議的第186(2E)(c)條已規定香港以外地方的規管者須承諾會把根據監管協助而取得的資料保密。這項承諾亦將會涵蓋任何構成個人資料的資料，儘管預期根據監管協助取得的大部分資料都屬於有關持牌法團或其有連繫法團的商業資料，而不會是個人資料。

29. 委員關注到，持牌法團如基於合法理由或實際困難而無法向證監會提供資料，讓證監會按香港以外地方規管者的要求提供監管協助時，該等持牌法團有何法定權利及保障，以及可

¹¹ 擬議的第186(2B)條所載列的事宜包括：(a)有關法團對該規管者所屬司法管轄區在金融方面的穩定性是否構成風險，或是否可能影響該管轄區的金融方面的穩定性(即擬議的第186(2B)(a)條)；或(b)有關法團是否遵從由該規管者施行的法律規定或規管性規定，而該等規定關乎證券及期貨交易或活動(即擬議的第186(2B)(b)條)。

採取的行動；或持牌法團如對證監會向提出要求規管者提供資料的決定感到受屈時可採取的行動。此外，委員亦查詢，如持牌法團拒絕根據擬議監管協助機制向證監會提供資料有何罰則(如有的話)。部分委員建議政府當局考慮參考香港的稅務資料交換制度，並設立機制，以便有需要時持牌法團可就證監會向香港以外地方的規管者提供有關該持牌法團的資料的決定要求覆核(下稱"覆核機制")。

30. 政府當局回應表示，持牌法團如認為有合法理由不按香港以外地方的規管者的監管協助請求向證監會提供資料，可作出回應供證監會按個別情況考慮。可能提出的理由包括該持牌法團稱該等資料享有法律專業保密權，或該持牌法團擬在回答有關交易的提問時對免使自己入罪的特權提出申索。證監會如認為該理由構成《證券及期貨條例》第180(14)條¹²所指的"合理辯解"，便不會進一步尋求取得該等資料以滿足該請求。

31. 法案委員會質疑，若提出請求的規管者的司法管轄區的法律未有提供法律豁免權或法律特權，則根據擬議的監管協助機制向證監會提供有關資料的持牌法團或其有連繫法團所得到的保障是否足夠。政府當局解釋，根據擬議的第186(2E)(d)(ii)條，提出請求的規管者所提交的書面承諾須表明該規管者於接獲屬可在法律上強制執行的披露資料請求後，會採取所有可用的適當措施(包括但不限於根據該提出請求的規管者的司法管轄區的法律，宣示法律豁免權或法律特權)，以協助將該等資料保密。擬議的第186(2E)(d)(ii)條提到"包括但不限於"，代表可有其他措施。可行的措施則視乎規管者的司法管轄區的法律。據證監會表示，主要司法管轄區(如美國及歐洲聯盟(下稱"歐盟"))關乎法律豁免權及法律特權的法律條文與香港的條文相若。

32. 關於覆核機制，政府當局表示，在澳洲、新加坡和英國等可資比較的其他主要司法管轄區的證券法例都沒有訂定該等覆核程序。政府當局認為，設立覆核機制將與加強就規管跨境市場參與者的合作的大趨勢背道而馳。如果香港以外地方的規管者礙於某個上訴或類似程序而對根據香港法律所訂立的監管

¹² 《證券及期貨條例》第180(14)條訂明，任何人無合理辯解而沒有遵從獲授權人根據第180條向他施加的要求，即屬犯罪——

- (a) 一經循公訴程序定罪，可處罰款200,000元及監禁1年；或
- (b) 一經循簡易程序定罪，可處第5級罰款(即50,000元)及監禁6個月。

合作欠缺信心，香港便有可能被排除於全球的規管網絡之外，失去進一步進入跨境市場的途徑。

33. 法案委員會曾研究是否需要在條例草案內增訂條文，訂明未得有關持牌法團或其有連繫法團同意，不得根據擬議的監管協助機制把受到法律專業保密權保障的文件或紀錄提供予香港以外地方的規管者。政府當局認為毋須加入此條文，因為《證券及期貨條例》第380(4)條已明確地列明該條例不影響除該條例外可基於法律專業保密權的理由而產生的任何聲稱、權利或享有權，而該條例草案並不是尋求修改第380(4)條。假如持牌法團或有連繫法團合法聲稱就香港以外地方的規管者根據監管協助而取得的文件享有法律專業保密權，此將構成"合理辯解"，而根據《證券及期貨條例》第180(14)條並不會產生任何刑事法律責任。由於證監會不能強制要求披露有關資料，故此不會出現將有關資料提供予提出請求的規管者的問題。

34. 法案委員會亦曾研究是否需要在條例草案中增訂有關免使自己入罪的特權的條文，訂明如某人聲稱其提供的解釋或陳述會導致其入罪，便不會把有關解釋或陳述提供予要求監管協助的香港以外地方的主管當局，供該主管當局的司法管轄區在針對該人的刑事法律程序中使用。政府當局認為毋須加入此條文。建議的第186(2A)條所提供的協助是為監管目的而非執法目的而設。香港以外地方的規管者須向證監會提供書面承諾，表明不會將透過監管合作而取得的資料用於任何程序，以上要求進一步加強說明有關資料是不得用於執法目的。假如要求提供的資料顯示該香港以外地方的規管者所施行的規管制度看來已明顯遭到違反，且該規管者希望在針對提供該資料的人的規管及／或刑事法律程序中使用有關資料，該規管者便須另外符合適用於執法協助的法律規定，並根據現行《證券及期貨條例》下規管與執法相關的協助的條文，提出另一項提供資料的請求。在這種情況下，該另一程序中的慣常保障將適用。舉例而言，《證券及期貨條例》第186(6)條提供保障，容許某人聲稱例如在回答提問時，享有免使自己入罪的特權。

35. 部分委員關注到，假若要求監管協助的香港以外地方的規管者違反保障承諾但卻不會受到法律制裁，可能令保障失效，無法規管進一步披露或不當使用由證監會向提出要求的規管者所提供的資料。

36. 政府當局表示，就證券市場監管而言，國際規管者只可會與其他規管者訂立不具法律約束力的諒解備忘錄。每份諒解備忘錄會列出協定合作範圍，及各方的責任與義務。鑑於證監會與其他監管機構均沒有訂立國際條約的能力，證監會沒有空間訂立具法律約束力的諒解備忘錄。實際上，如規管者違反承諾或諒解備忘錄的任何條款，其國際聲譽會受到嚴重損害。該規管者會失去全球監管合作網絡內其他規管者的信任，而該網絡是建立在互惠基礎上的。這很可能令其他規管者日後拒絕與該規管者合作。這將會是一項主要的阻嚇性因素，原因是鑑於不同市場之間互相連繫而金融集團的業務遍布全球，從一個司法管轄區取得的資料或會與多個司法管轄區高度相關及對其產生影響。因此，規管者在監督活躍於全球的市場參與者的活動的過程中，相互合作以識別和評估風險，並制定協調一致的應對措施以緩解這些風險，是至為重要的。

推行監管協助機制的好處

37. 法案委員會曾研究，推行擬議監管協助機制，對投資者保障、持牌法團的運作，以及維持香港金融穩定等各方面，會造成甚麼正面及負面影響(如有的話)。

38. 據政府當局表示，香港的市場屬開放式架構，並有大量由在海外受規管的集團公司組成的國際企業，因而證監會有能力為交互監管協助的目的簽訂監管諒解備忘錄，對香港而言特別重要，因為這可讓證監會尋求關乎具系統重要性的實體，或其活動可能對市場產生系統性影響的實體的資料。證監會在現行法律框架下的權力所受到的限制，會窒礙其與香港以外地方的規管者簽訂監管諒解備忘錄的能力，因而削弱其為加強監察香港的金融穩定情況及確保持牌法團合規而尋求協助的能力。此外，擬議的修訂亦會讓香港的持牌法團有更多機會進入海外市場，以及令香港以外地方的規管者能夠給予本來可能被拒於門外的香港金融企業進入海外市場。

39. 政府當局並指出，為確保香港可從國際上監管機構之間的加強合作中受益，擬議的監管協助機制實屬必要。政府當局相信，這目標確實符合公眾利益，即有關機制使證監會可通過交互安排，從香港以外地方的規管者獲取更多及更佳有關國際企業的監管資料，以保障香港的投資者和市場。

40. 應法案委員會要求，政府當局就澳洲、新加坡及三個歐盟成員國(即德國、荷蘭及英國)的監管協助機制提供資料，供委員參閱。法案委員會察悉，此等國家均設有類似條例草案建議的機制，容許其向海外監管機構提供交互監管協助。

監管諒解備忘錄

證監會與香港以外地方規管者簽訂監管諒解備忘錄的機制

41. 據政府當局表示，條例草案對《證券及期貨條例》提出的擬議修訂將可提供必要而充份的法律框架及保障，讓證監會可與香港以外地方規管者為了監管目的而交換資料，故此與香港以外地方的規管者簽訂諒解備忘錄並非先決條件。不過，儘管監管諒解備忘錄並非必須，而且對香港以外地方的規管者不具域外效力，但簽訂諒解備忘錄實際上已成慣例，藉以在簽署各方之間建立互信和方便處理運作方面的事宜。證監會強調，除非已與規管者簽訂了監管諒解備忘錄或相若的議定書，否則該機構一般不會行使向香港以外地方規管者提供監管協助的權力。

42. 委員要求當局提供資料，說明證監會與香港以外地方規管者簽訂監管諒解備忘錄的機制及過程。政府當局表示，在條例草案納入擬議修訂後，在考慮是否受理香港以外地方的規管者就尋求條例草案下所涵蓋的協助而提出的要求時——

- (a) 證監會必須信納該香港以外地方的規管者執行與證監會相似的職能，及其已受足夠保密條文規限(根據《證券及期貨條例》第186(5)條)。
- (b) 證監會必須信納就維護投資大眾的利益或公眾利益而言，提供該等協助是可取或合宜的(根據《證券及期貨條例》第186(3)條)。
- (c) 證監會應考慮該香港以外地方的規管者是否會支付因提供協助而招致的任何費用及開支，及是否有能力和願意因應香港方面提出的類似請求而在其管轄範圍內提供交互協助(根據《證券及期貨條例》第186(4)條)。

43. 政府當局進一步解釋，證監會將識別並接觸香港以外地方同樣是負責規管持牌法團或其有連繫法團的規管者，務求與這些規管者訂立或更新監管諒解備忘錄的安排。在磋商監管諒解備忘錄的過程中，各個規管者將會建議各自的條款，並在有需要的情況下就修改措辭進行磋商。然後，證監會將逐條審議諒解備忘錄的條款。諒解備忘錄的文本一經議定，慣常會交由證監會的執行委員會審議及就其簽立尋求批准。諒解備忘錄一般由證監會行政總裁或另一名執行董事根據獲轉授權力簽立。

44. 部分委員關注到，證監會如何能確保香港以外地方的規管者有能力、願意因應香港擬議監管協助機制提供的類似請求而提供交互協助，尤其是倘若有關規管者以履行其司法管轄區內的保密責任(如資料與國家機密有關)為由，拒絕提供若干要求的資料。政府當局表示，擬議機制只會給予證監會酌情權，讓其決定是否向海外規管者提供監管協助，而不會就此向其施加一項責任。此外，證監會不會與任何不會因應證監會提出的類似協助請求而提供交互協助的司法管轄區或主管當局，就得到監管協助而訂立雙邊諒解備忘錄。政府當局強調，證券範疇的監管諒解備忘錄均受明文豁免所限，即諒解備忘錄的簽署方可在提供監管協助會違反當地法律的情況下，拒絕提供該等協助。儘管如此，當局預計證監會與之訂立監管諒解備忘錄的可資比較司法管轄區的規管者會盡合理努力，作出獲許可的最大程度合作以提供監管協助，而不會一般地套用該等豁免。

監管諒解備忘錄的條款

45. 政府當局提供了一份參考文件，供委員參閱。該份參考文件是由證監會所制訂，以供其在與香港以外地方的規管者磋商訂立任何監管諒解備忘錄時之用。這份參考文件旨在載列證監會通常要求諒解備忘錄須具備的一些常見條款¹³。據政府當局表示，參考文件所考慮到的因素包括以下各項——

- (a) 國際證監會組織於2010年10月發表《關於跨境監管合作原則的最終報告》(Final Report on Principles Regarding Cross-Border Supervisory Cooperation)，其中包括協助證券業規管者制定和維持監管合作安排的一套原則和一份監管諒解備忘錄的樣本；

¹³ 有關參考文件的詳情，請參閱政府當局為法案委員會2015年9月15日會議而發出的文件(立法會CB(1)1231/14-15(02)號文件)的附件。

- (b) 香港的相關規則及規例，其中包括條例草案對《證券及期貨條例》第180及186條的擬議修訂，尤其是第186(5)條有關香港以外地方的規管者須受足夠保密條文規限；
- (c) 證監會的法定職能：與在香港或其他地方組成或設立的規管當局或機構合作，並向它們提供協助(根據《證券及期貨條例》第5(1)(h)條)；
- (d) 證監會的目標：加強對持牌法團或其連繫法團的監管，而這些持牌法團或其連繫法團在其他司法管轄區營運及從事類似業務活動；
- (e) 在證監會須有效率地運用其資源的法定責任(根據《證券及期貨條例》第6(2)(e)條)的前提下，如證監會被香港以外地方的規管者請求提供監管協助時的資源考慮；及
- (f) 證監會與其他規管者過往訂立的類似的監管諒解備忘錄。

46. 法案委員會察悉，根據參考文件，"跨境實地視察"是指任何一方主管當局對某跨境受規管實體位於另一方主管當局的司法管轄區內的處所而作的任何規管視察，以進行持續監管和監督。法案委員會要求政府當局澄清如在香港進行此等跨境實地視察，其權力來源為何；以及詳述此等跨境實地視察的性質為何，特別是香港以外地方的規管當局或證監會在香港進行此等跨境實地視察時會進行甚麼活動或會採取甚麼行動。委員亦請政府當局考慮，鑑於根據條例草案的規定，證監會或香港以外地方的規管者並未獲授權為監管合作的目的而進入持牌法團或其有連繫法團的處所，"跨境實地視察"一詞是否恰當及可以執行。

47. 政府當局解釋，某些香港以外地方的主管當局(例如美國)根據其當地法律具有域外權力，對在其管轄範圍內或已接受其管轄的實體進行跨境實地視察。有關域外權力不會引伸應用於與香港以外地方的主管當局並無聯繫的香港持牌法團。該等視察只為監管目的而進行，並會被區別於由另行制度規管的跨境執法查訊。有關的非香港規管者在完成該等實地視察後，通常會通知證監會其主要發現和觀察結果。香港以外地方的主管

當局通常會於進行視察前事先通知有關持牌法團，以便作出適當安排。此等在香港進行的跨境實地視察，會由香港以外地方的規管者與有關的持牌法團之間直接作出安排。證監會不為非香港規管者進行跨境實地視察提供便利。

48. 據政府當局表示，有關規管者之間監管合作的諒解備忘錄通常都載有關於"跨境實地視察"合作的條款，在某些司法管轄區，主管當局根據其當地法律在司法管轄區以外地方有進行實地視察的域外權力。有關主管當局進行該等視察的權力並非源自《證券及期貨條例》或條例草案，而是源自本身在其司法管轄區內的法律權力。《證券及期貨條例》並無就跨境實地視察作出規定，持牌法團是不能被香港法律或證監會強制接受有關視察。政府當局表示，備忘錄內的"跨境實地視察"條款是行之已久的安排，當局認為有關條款是適當的，可鼓勵規管當局之間加強合作。事實上，儘管根據其當地法律具有進行實地視察的域外權力的主管當局不會尋求證監會任何形式的監管協助，因而毋須取得證監會的同意，但在備忘錄內設有"跨境實地視察"條款，使該等主管當局於香港進行任何實地視察前，必須先諮詢證監會並遵循若干程序。

審議監管諒解備忘錄

49. 法案委員會察悉，部分團體對證監會行使向香港以外地方的規管者提供監管協助的擬議權力的透明度表示關注。部分委員認為，和現時關乎稅務事宜交換資料或相互法律協助(如移交逃犯)的法律框架相比，假如證監會與海外規管者訂立的監管諒解備忘錄無須經由立法會按先訂立後審議的程序處理，則擬議的監管協助機制便不夠嚴謹。亦有委員建議，日後證監會應把曾與之訂立監管諒解備忘錄的香港以外規管者名單公布，供市民查閱。

50. 政府當局回應時表示，就稅務事項交換資料的制度和相互法律協助的制度，在性質上與證券範疇的國際監管合作制度有所不同。稅務資料交換安排是根據香港特別行政區(下稱"特區")政府與香港以外地方的政府訂立具約束力的雙邊國際協議或安排而作出，這些雙邊多國政府之間的協議或安排要在香港本土具法律效力，須按《稅務條例》(第112章)由行政長官會同行政會議作出命令，使其生效。該等命令為附屬法例，須經過先訂立、後由立法會審議的程序。至於相互法律協助的制度，與上述的稅務

資料交換安排類似¹⁴。監管合作安排與此截然不同的是，有關安排通常是以諒解備忘錄的形式在證券業規管者(而不是政府)之間訂立，並不具法律約束力，以及明文規定須受各方當地法律所限制。鑑於證監會與其他監管機構均沒有訂立國際條約的能力，證監會沒有空間訂立具法律約束力的諒解備忘錄。此外，根據條例草案提供監管協助的權力相當局限，而在行使時，將會與之有關的是持牌法團，而不是持牌的個別人士。因此，在監管協助機制的背景下，上文提述過的其他資料交換機制並不相關。

51. 至於透明度的問題，政府當局表示，證監會須根據《證券及期貨條例》第186(5)條的規定，於憲報刊登與其訂立監管諒解備忘錄的香港以外地方的規管者的名稱。證監會通常會於其網站登載已簽署的監管諒解備忘錄的全文文本。

52. 部分委員察悉，政府當局的立場，是不宜就證監會訂立監管諒解備忘錄的過程施加經立法會先訂立後審議的規定；這些委員關注到立法會如何可獲得保證，證監會在訂立監管諒解備忘錄時會完全遵守相關的法例及指引，以及立法會可如何對此進行監察。

53. 政府當局解釋，證監會是一個法定機構，其所有相關的監管權力均源自《證券及期貨條例》。證監會於任何時候必須在其權力範圍內行事，所作出的決定須與其法定目標及職能一致，並在行政法上屬合理。證監會訂立監管諒解備忘錄的決定可在法庭上面對司法覆核。此外，由特區行政長官委任、成員主要包括非官守成員的程序覆檢委員會作為獨立機構，可提供制衡措施，以確保證監會公正和貫徹一致地行使其監管權力。其中，就證監會執行監管職能時規管其採取的行動及運作決定的內部程序和運作指引，程序覆檢委員會負責檢討有關內部程序和運作指引是否充足，並向證監會提供意見。

54. 至於程序覆檢委員會是否獲賦權對證監會與海外規管者之間資料交換的個別個案進行調查，以及在哪些情況下可以令程序覆檢委員會進行個案覆檢，政府當局表示，程序覆檢委員會可覆檢的個案將包括香港以外地方的規管者請求取得監管資料的已完成個案。於審閱過程中，程序覆檢委員會亦可考慮相關諒解備忘錄的規定及《證券及期貨條例》的相關條文，以

¹⁴ 有關擬議監管協助機制與相互法律協助的制度的比較詳情，請參閱政府當局為法案委員會2015年10月5日會議而發出的文件(立法會CB(1)1274/14-15(02)號文件)第11至17段。

評估證監會於行使其權力時有否完全遵從其程序。程序覆檢委員會每年向財政司司長提交報告及刊登有關報告以供立法會議員及公眾參閱。政府當局向委員保證，為進一步加強透明度，證監會將會就其監管協助的工作定期向公眾匯報最新情況，並會與業界進行更緊密的溝通，以了解他們的關注。政府當局亦會考慮如何讓立法會知悉證監會與香港以外地方規管者所訂立最新的監管諒解備忘錄。

條例草案第4部 —— 就撤銷、暫時吊銷或暫時撤銷牌照或註冊後進行業務運作而作出的修訂

55. 條例草案第4部修訂《證券及期貨條例》第203條，賦權證監會准許任何中介人及證監會在有關准許中指名的個人，在該中介人的牌照或註冊被撤銷／暫時吊銷或暫時撤銷後，進行屬必要的業務運作。

56. 法案委員會察悉，根據現行《證券及期貨條例》第203條，證監會可准許被撤銷或暫時吊銷或暫時撤銷牌照或註冊的人士，為結束與該項撤銷有關連的業務或為保障客戶的權益而進行業務運作。在引用第203條時，證監會發現該條文沒有清楚訂明，持牌法團或註冊機構及所涉人員在進行這類業務運作時，有責任遵守《證券及期貨條例》附表1第1部第1條的有關規定。條例草案提出的擬議修訂旨在釐清上述方面的事宜。法案委員會對擬議修訂並無提出任何問題。

條例草案第5部 —— 就認可交易所披露資料而作出的修訂

57. 條例草案第5部修訂《證券及期貨條例》第378條，以令在指明人士屬認可交易所的情況下，證監會及該交易所可同意進一步披露交易所已披露的資料。

58. 法案委員會察悉，目前，只有證監會可根據《證券及期貨條例》第378條(保密)，同意進一步披露已予披露的資料。不過，香港聯合交易所有限公司(下稱"聯交所")作為認可交易所，有需要在執行職能期間披露資料，例如上市法團可能要求就其正接受聯交所調查一事，向保險公司或核數師進一步披露資料。因此，聯交所及其聯絡對象經常須徵求證監會同意披露與聯交所事宜相關的資料，儘管就監管而言，證監會實無須牽涉

其中。就《證券及期貨條例》第378條提出的擬議修訂，訂明認可交易所可在首次披露資料後，同意進一步披露該等資料，以提高行政效率。擬議第378(9A)條訂明，認可交易所就資料的轉披露批給同意時可施加條件。

59. 法案委員會曾就認可交易所就資料的轉披露批給同意時所考慮的因素提出詢問，並建議政府當局考慮在條例草案中述明該等因素及轉披露資料的目的。政府當局認為由於有關問題屬例行性質，因此不必在條例草案中述明該等因素或目的，這亦與證監會的現有條文一致。

60. 法案委員會曾考慮是否需要訂明由認可交易所就資料的轉披露施加的條件，其嚴緊程度須不遜於證監會向有關的認可交易所施加的條件。政府當局表示加入此條文並不合適，因為擬議第378(9A)條所涵蓋的資料與非法定事宜有關，例如某認可交易所就其規則懷疑遭違反的事宜進行調查。這與第378(9)條涵蓋的資料有所不同，後者可與證監會行使法定權力有關，而在這情況下作出披露是強制性的。因此，證監會在第378(9)條下施加的條件較認可交易所需要在第378(9A)條下施加的條件更為嚴格，並非不可能。

條例草案其他部分

第6部 —— 就轉授職能而作出的修訂

61. 條例草案第6部就《證券及期貨條例》附表2第2部第2條作出修訂，把該條例第5(4)(e)條所指的證監會職能從不得轉授的職能清單中移除。根據第5(4)(e)條，證監會可發表或以其他方式提供材料(例如，通函、常見問題及答案)，向中介人表明證監會擬執行其任何職能的方式。由於這些材料屬技術性並多屬暫時性質，有關的修訂建議旨在使證監會可轉授該項職能，從而更有效地將之付諸執行。法案委員會並無就修訂建議提出疑問。

第7部 —— 就取整計算徵費款額而作出的修訂

62. 條例草案第7部在《證券及期貨(徵費)令》(第571Z章)(下稱"《徵費令》")及《證券及期貨(投資者賠償 —— 徵費)規則》(第571AB章)(下稱"該規則")加入新條文，訂明將徵費款額調節

至最接近的一整仙，並修訂買賣某些期貨合約所須繳付的定額徵費款額。

63. 據政府當局解釋，《徵費令》訂明買賣證券及期貨／期權合約的徵費率。《徵費令》指明計算徵費的若干百分率，這些百分率可能會產生因不足一仙而無法收取的尾數。目前，買賣證券須按0.0027%的比率計算須繳付的徵費，為方便行政，款額會計至最接近的一整仙。政府當局認為有需要透過條例草案加入條文，規定凡在《徵費令》中提述須就相關買賣繳付的徵費，不論是以百分率還是港元數值的方式表述，款額均調節至最接近的一整仙。政府當局指出，其他條例也有類似條文，例如《交易所(特別徵費)條例》(第351章)。基於相同理由，條例草案亦修訂該規則，該規則訂明買賣證券的徵費率，有關徵費用以注入投資者賠償基金。

64. 法案委員會進一步察悉，《徵費令》近日已予修訂，規定自2014年11月1日起，就買賣小型期貨、小型期權和股票期貨合約繳付的徵費，由每份合約0.12元下調10%至每份合約0.108元。在每份合約0.108元的新徵費款額生效前，證監會知悉香港交易及結算所有限公司(下稱"香港交易所")和某些經紀行的系統只支援收取最多兩個小數位的徵費。證監會已作出臨時安排，就每份小型期貨、小型期權或股票期貨的合約收取0.10元的徵費，利便香港交易所和經紀行收取證監會的徵費。為糾正上述問題，條例草案納入對《徵費令》的修訂，以"0.10元"取代"0.108元"。法案委員會支持有關修訂，因為該等修訂有助減低業界在營運上的負擔。

第8部及條例草案附表

65. 條例草案第8部修訂《證券及期貨條例》第307(1)條及《證券及期貨(成交單據、戶口結單及收據)規則》(第571Q章)第11(6)條，以糾正輕微錯誤；而條例草案附表則修訂在《證券及期貨條例》第XV部及在《證券及期貨(披露權益——除外情況)規例》(第571AG章)中某些"股份"提述。該等提述的原意是提述《證券及期貨條例》第308條所界定的"有投票權股份"。政府當局表示，《公司條例》(第622章)廢除了股份面值。《證券及期貨條例》第XV部以股份面值來決定某人是否須負上披露責任。《公司條例》遂修訂《證券及期貨條例》第XV部的用語，以有投票權股份的數目取代某人擁有權益的股份面值，作為評定是否已產生披露責任的機制。因此，《證券及期貨條例》第XV部

及相關附屬法例中不少條文採用"有投票權股份"的新用語。不過，現行條文中一些用以表述"有投票權股份"的提述仍然使用"股份"一詞。為了令有關法例條文更清晰，條例草案進一步尋求修訂《證券及期貨條例》的部分現有條文。法案委員會並無就修訂建議提出疑問。

委員會審議階段修正案

66. 法案委員會及政府當局均不會就條例草案提出任何委員會審議階段修正案。

恢復二讀辯論

67. 法案委員會支持在2015年11月4日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

諮詢內務委員會

68. 法案委員會在2015年10月23日向內務委員會匯報商議工作。

立法會秘書處
議會事務部1
2015年10月29日

《2015年證券及期貨(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 陳鑑林議員, SBS, JP

委員 涂謹申議員
梁君彥議員, GBS, JP
李慧琼議員, JP
梁繼昌議員
張華峰議員, SBS, JP
單仲偕議員, SBS, JP

(總數: 7名委員)

秘書 石逸琪女士

法律顧問 鄭喬丰女士

附錄II

《2015年證券及期貨(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會提出意見的團體／個別人士名單

1. Calf Company Limited
2. 香港證券學會
3. 另類投資管理協會
4. 獅子山學會