

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2062/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱
並經主席核正)

檔 號：CB1/HS/1/98/1

立法會 《證券及期貨條例草案》小組委員會 會議紀要

日 期：2000年4月3日(星期一)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會會議廳

出席委員：夏佳理議員(主席)
何俊仁議員(副主席)
李家祥議員
涂謹申議員
曾鈺成議員
劉漢銓議員
馮志堅議員

缺席委員：單仲偕議員
黃宜弘議員

出席的非委
員的議員：吳亮星議員

出席公職人員：財經事務局局長
許仕仁先生

財經事務局副局長
區璟智小姐

應邀出席者：證券及期貨事務監察委員會主席
沈聯濤先生

證券及期貨事務監察委員會
市場監察部執行董事
狄勤思先生

證券及期貨事務監察委員會
中介團體及投資產品部執行董事
博學德先生

證券及期貨事務監察委員會首席律師
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)6
馬海櫻女士

經辦人／部門

I 政府當局作出匯報

財經事務局局長表示，《證券及期貨條例草案》(下稱“綜合條例草案”)旨在綜合與證券及期貨業有關的10條現行法例，令有關的法例現代化，以便在競爭激烈的國際金融市場迎接挑戰。經考慮立法會議員及市場人士在1999年7月的諮詢工作中提出的意見後，草擬綜合條例草案的指導原則如下：

- (i) 新的監管架構應符合國際標準和與國際慣例一致，但會因應本地的情況及需要作出適當調整；
- (ii) 新的架構應在明確性和靈活性兩者之間達至合理平衡；
- (iii) 手續和程序應盡可能簡化和方便使用者，以盡量減輕規管造成的負擔；
- (iv) 應賦權予投資者保障本身權益；
- (v) 監管機構應受適當制衡；以及
- (vi) 應從現行架構順利過渡到新的架構。

2. 財經事務局局長請委員注意《證券及期貨白紙條例草案》(下稱“白紙條例草案”)第II部。該部清楚訂明證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)的目標及職能，而證監會的目標並沒有於現行法例中訂明。他向委員簡述實施綜合條例草案下新改革的時間表。白紙條例草案的諮詢期將於2000年6月30日結束，而政府當局則計劃於2000年10月或11月將綜合條例草案提交立法會，預計綜合條例草案可於2001年4月通過成為法例。就此，他請委員支持盡早制定綜合條例草案，此舉有助加強香港在國際金融市場的競爭力。

3. 財經事務局副局長重點提出白紙條例草案中的主要建議。改革有6項主要的新元素——

- (i) 為了打擊市場失當行為，證監會將獲賦予更大的權力，對上市公司及與該公司有合約關係的對手進行查訊，以及要求索取該公司的核數師的工作底稿。當局將會成立一個市場失當行為審裁處，透過民事訴訟程序處理市場失當行為。由於現行法例只允許當局循刑事途徑處理市場失當行為，此舉會提供另一個方法，即透過民事途徑處理該等活動。白紙條例草案將保留現行刑事檢控途徑，處理指明的市場失當行為個案，並把有關的條文加以擴展，以加強阻嚇作用，並為投資者的權益提供更大的保障。此外，對於自願向證監會舉報上市公司的欺詐或失當行為的核數師，亦會提供法定的免責條款。
- (ii) 為了改善對中介人的監管，現行的發牌規定將予簡化，並引進單一牌照的制度。認可財務機構的證券業務將獲豁免申領牌照，而香港金融管理局(下稱“金管局”)則將會負責所有認可財務機構證券業務方面的前綫監管工作，以免出現規管措施重疊的情況。就中介人的失當行為，將會引入更多相稱的紀律處分，例如民事罰款、暫時吊銷／撤銷部分業務的牌照等。此外，亦會為中介人的客戶制訂保障的措施，例如賦予證監會權力，把財產的保管權由中介人移交適當的託管人，以免有關的財產受耗用。
- (iii) 為了增加市場的透明度，披露架構會作出更新，以改善證券權益披露的現行規定。對於成交量大的交易，將會訂有申報規定。此舉對跨市場監察工作及系統性的風險管理至為重要。

- (iv) 為了賦權予投資者為他們蒙受的損失尋求補救辦法，提出私人民事訴訟的法定權利將會確立。此舉使因市場失當行為而蒙受損失的投資者，可以透過民事訴訟，向應為有關失當行為負責的人尋求補救。此外，白紙條例草案建議訂立向市場披露虛假資料須承擔的民事法律責任。此項新建議並不包括在1999年7月的諮詢之內。政府當局曾考慮賦予香港聯合交易所《上市規則》(下稱“《聯交所上市規則》”)法定效力的建議，然而，當局在聽取行政法專家及市場人士提出的意見後，決定保留該上市規則的非法定性質，以保持這些商業規則在行政上的靈活性。
- (v) 因應新的市場需要，當局就新的架構提出了多項建議。為監管自動化交易服務，當局將會制訂一個既具靈活性又能保障投資者，但卻不致窒礙市場的創新發展的監管制度。當局將按個別自動化交易服務的特點，把自動化交易服務經營者視作獲發牌人士或交易所監管。為了使該法律架構更具靈活性，以配合市場的轉變，綜合條例草案本身訂有安排，使財政司司長可在證券及期貨市場中訂明新的產品，以及為施行監管而指明新的投資安排及新的市場活動。此外，新的監管架構將賦予證監會權力，以第三方的身份介入民事訴訟程序，以便提供其作為監管機構的觀點及專家意見。
- (vi) 為了提高證監會在決策過程及運作上的問責性及透明度，當局將會成立一個證券及期貨事務上訴審裁處及一個程序覆檢委員會。

4. 證監會主席表示，綜合條例草案是證券及期貨市場三項主要改革中的其中一項。其餘的兩項改革，包括將兩間交易所及三間結算所合併而成立香港交易及結算所有限公司，以及發展電子基建設施。這些改革有助加強香港作為國際金融中心的競爭力。他表示，證監會作為證券及期貨市場的監管機構，需具有足夠的權力及酌情權，才能有效地執行其職能。為此，綜合條例草案建議就證監會的監察權力提出了一些加強措施。這些權力與國際的監察水平大致相若。證監會在行使權力及執行職能時，應同時具備問責性及透明度。其決定及運作將會受到足夠的制衡，例如擬設的證券及期貨事務上訴審裁處及程序覆檢委員會的覆檢工作。

與委員進行討論

處理市場失當行為案件的民事及刑事並行途徑

5. 何俊仁議員對於處理市場失當行為案件的建議表示關注。由於綜合條例草案載有條文，確保不會出現進行市場失當行為審裁處的研訊，同時又進行刑事檢控的情況，對於任何受到刑事檢控而罪名成立的人士，不能施加市場失當行為審裁處的制裁行動。他詢問，市場失當行為審裁處的制裁行動，可否亦適用於透過刑事途徑處理的市場失當行為案件，以提供更廣泛及更適當的制裁措施。此外，他要求當局提供資料，說明就市場失當行為而根據刑事檢控程序被定罪的專業人士，是否仍須受到所屬的專業團體的紀律制裁。

6. 財經事務局副局長表示，按照人權原則及《基本法》的原則，任何根據條例草案第XIV部就一市場失當行為透過刑事檢控程序獲判無罪或罪名成立的人士，不會根據第XIII部就同一行為而須接受市場失當行為審裁處的研訊，反之亦然。證監會將依照《律政司刑事檢控政策－政府律師指引》及其他由證監會發出的補充指引，決定是否建議進行市場失當行為審裁處研訊或刑事檢控。在具有足夠證據符合刑事檢控規定的情況下，將會對有關的行為提出刑事檢控，而對於最嚴重的市場失當行為提出檢控，是符合公眾利益的做法。然而，即使被告在刑事檢控程序中被判無罪，他亦不會就同一項涉嫌市場失當行為而須接受市場失當行為審裁處的研訊。財經事務局局長表示，無論有關的專業人士有否在刑事檢控程序下被定罪，他們仍須接受有關的專業團體的紀律制裁。

7. 何俊仁議員建議，為了使市場失當行為審裁處的制裁措施亦可應用於刑事案件，就市場失當行為被定罪的刑事案件或可轉介市場失當行為審裁處，以考慮作出適當的懲罰。主席表示，美國的監管機構可透過磋商安排，處理市場失當行為案件。在這些磋商安排下，有關人士可被施加各項制裁措施，包括罰款、暫時吊銷牌照、或在一段時間內取消他們作為上市公司的董事資格等。

8. 財經事務局局長表示，倘若有關的失當行為案件是透過刑事檢控程序處理，便不可對該行為採取民事檢控的制裁措施，儘管如此，法定的私人訴訟權卻使因市場失當行為而蒙受損失的人士，可向應為有關失當行為負責的人士尋求補救。另外，其他條例亦載有條文，對干犯刑事罪行的人士施加限制。舉例而言，根據《公

司條例》的有關條文，干犯刑事罪行的人很可能會被取消擔任上市公司董事的資格。財經事務局局長承諾就委員對有關市場失當行為的關注，與法律草擬專員進行討論。

取閱核數師的工作底稿的權力

9. 李家祥議員對於賦予證監會新的權力，在查訊任何上市公司時，可取閱該公司核數師的工作底稿，表示有所保留。在小組委員會1999年9月的會議席上，他已代表香港會計師公會就該項權力是否恰當的問題提出類似的關注。然而，諮詢文件提出的建議並未有完全釋除香港會計師公會的疑慮。在為調查某間公司而取得文件的權力方面，與海外司法管轄區的監管機構比較，白紙條例草案建議賦予證監會的權力似乎更為廣泛。一項由香港會計師公會進行的研究結果顯示，澳洲的監管機構只可為評估核數師的工作質素而索取文件，而監管機構須證明有必要索取該等文件，以及指明所需文件的種類。他表示，與本地一些機關比較，例如稅務局及廉政公署，證監會的權力亦較大。這兩個機關均須向法院提出申請，並須具有足夠的證據，證明具有充分的理由索取有關的文件。他認為當局給予證監會的權力過大，並且對該項權力缺乏足夠的制衡措施。

10. 財經事務局局長表示，政府當局曾與香港會計師公會舉行會議，討論他們所關注的問題，即有關證監會索取核數師工作底稿的權力。他知會委員，因應該項關注，政府當局已在白紙條例草案中加入條文，訂明證監會必須作出書面證明，表示證監會有合理理由相信，所索閱的紀錄或文件與受查訊公司的事務有關，該名核數師擁有與該公司的事務有關的紀錄或文件，以及所索閱的紀錄或文件與導致查訊的理由有關。

11. 財經事務局副局長解釋，除了財經事務局局長在上文提及的規定外，亦會有其他的保障措施。舉例而言，倘若核數師拒絕按照要求提供有關的工作底稿，證監會須申請法院命令。在此情況下，證監會亦須令法院信納，證監會具有合理理由索取該等文件。她解釋，證監會在開始時無須使用法院命令的該項權力，與稅務局及廉政公署所具有的權力相若。廉政公署只須有授權令，便可從涉嫌人士取得文件。有關取閱核數師工作底稿的建議，主席詢問，當局在諮詢香港會計師公會後，在此方面有何修改。她就此回應時表示，除了財經事務局局長在上文提及的修改外，向核數師索取文件的規限亦已提高，由“證監會覺得有某些詐騙行為或失當行為的情況”，改為“證監會有合理理由相信...”。此外，因應香

港會計師公會提出的意見，即清楚描述證監會可要求查閱的文件的性質，白紙條例草案中已併入“審計工作底稿”一詞，並就該詞作出界定。

12. 證監會市場監察部執行董事澄清，澳洲的監管機構獲賦權向擁有與查訊該公司有關的文件的任何人士索取該等文件，但法律專業人士則除外。而在美國，監管機構所具有的權力與澳洲的有關機構相若，但有關的權力只適用於調查與證券市場有關的個案，而並不適用於與期貨市場有關的個案。證監會中介團體及投資產品部執行董事補充，美國的監管機構透過向有關人士送達傳票取得有關的文件。美國的監管機構只是在有關人士拒絕遵守傳票中訂明的規定時，才須申請法院命令。澳洲的監管機構取得文件的權力則有兩個方面。首先是證監會市場監察部執行董事於上文解釋的一般權力，另一方面，監管機構另外具有取得核數師文件的權力，藉以為公司核數師的紀律審裁委員會預備初步資料。該兩項權力的性質截然不同並具有不同目的，不應混為一談。

13. 李家祥議員認為，有關海外司法管轄區的慣例，香港會計師公會的調查結果，與政府當局在上文所述的情況似乎有所不同。然而，香港會計師公會將會更詳細研究諮詢文件所提出的建議，並盡快向政府當局及小組委員會提交意見。主席認為，海外司法管轄區所採用的慣例，均於其法例內清楚訂明。若將海外司法管轄區的有關條文與白紙條例草案的有關條文作出比較，會有助委員全面瞭解國際間的慣例，即監管機構在查訊上市公司時，從第三方索取文件的權力。財經事務局副局長表示，政府當局曾就海外司法管轄區的慣例進行研究，並把收集得的資料送交香港會計師公會參閱。然而，由於香港的監管架構與海外司法管轄區的不同，兩者不可能作直接比較。

(會後補註：政府當局提供的資料摘要，就海外監管機構在取得核數師工作底稿的權力方面作一比較的文件，已隨立法會CB(1)1474/99-00號文件送交委員省覽。)

14. 鑒於在核數師拒絕遵守證監會索取資料的要求後，倘若證監會成功取得法院命令，該核數師須承擔有關的法律費用，主席關注到資源有限的小規模核數公司，在支付所涉及的法律費用方面會遇上困難。在別無選擇的情況下，這些公司可能只好遵守證監會的要求，如此一來，對證監會在有關權力上的制衡措施便會變得無效。李家祥議員同意主席的意見。他認為，由於對證監會在取得工作底稿的權力方面缺乏足夠的制衡措施，

核數師須在協助證監會進行查訊方面負上額外的責任。他促請政府當局提高證監會在行使其權力前所須符合的規定，以對證監會引入進一步的制衡措施。

15. 證監會首席律師回應時表示，香港會計師公會曾在1999年7月的諮詢工作中所提出的意見，當局已在草擬白紙條例草案時列入考慮。就證監會有權取得哪類文件的問題，為了釋除他們在這方面的疑慮，白紙條例草案訂明，審計工作底稿的定義，是指為執行與該核數師審計法團帳目有關的職能，或在與執行該等職能有關連的情況下，由該核數師或由他人代該核數師擬備，或由核數師取得和保留的紀錄或文件(草案第164條)。她向委員保證，證監會在行使其權力時，會十分審慎。她強調，為了維持一個公平、開放及具透明度的證券市場，證監會在查訊上市公司的財政狀況時，有必要獲得核數師的合作。另外，由於個別股東須倚賴核數師的工作來評估一間上市公司的財政狀況，上市公司的核數師應向這些股東負責。

暫停某項股份的買賣

16. 馮志堅議員關注到，在股價出現大幅波動的情況下，當局就暫停某項股份的買賣所採取的準則。他認為，暫停股份買賣會影響市場的運作，而在該股份恢復買賣時，若股價出現大幅下瀉的情況，投資者或會蒙受損失。主席申報利益，表明他是證監會的非執行董事，他並表示，證監會明白暫停股份買賣對市場運作造成的影響，而在過去10年內，只有數宗暫停股份買賣的個案。

17. 證監會主席解釋，暫停股份買賣是一項保障投資者權益的措施。每當證監會的監察小組發現任何股份的價格及／或交投量出現異常波動的情況時，便會分析該等波動背後的原因。倘若某公司的股價異動看來是由於謠言或揣測性的評論所引致，證監會將採取適當的跟進行動。有關公司須視乎事件的性質，解釋股價出現異動的原因或要求暫停股份買賣。當有關的公司透過適當的途徑就謠言或評論作出澄清，例如向公眾披露有關的資料後，便會盡快恢復股份買賣。證監會市場監察部執行董事補充，市場調查顯示，當股價出現異常波動，而有關公司又無法作出解釋時，大部分散戶投資者亦支持證監會的做法，即為投資者的權益着想而暫停某些股份的買賣。

對證監會權力的制衡措施

18. 馮志堅議員詢問，若證監會人員被發現濫用證監會的權力，當局將會採取何種紀律處分行動。證監會主席就此回應時表示，證監會設有內部機制，避免權力過分集中於少數人員身上。各項決策採取共同制訂的方式，並向各人員提供須遵從的工作指引，以期提高透明度及問責性。另外，證監會的決策須接受司法覆核及擬設的程序覆檢委員會監管。申訴專員公署亦會透過處理公眾提出的申訴，監察證監會的工作。

19. 何俊仁議員對馮議員在證監會權力的制衡措施方面的關注，亦有同感。他要求當局提供資料，說明程序覆檢委員會的組成及運作情況，以及委員會會否研究個別申訴個案，或是只會對證監會的內部運作程序進行一般性的覆檢。另外，他要求當局提供資料，說明證監會的非執行董事在處理申訴方面所擔任的角色。

20. 財經事務局局長解釋，成立程序覆檢委員會的目的，是覆檢證監會的內部運作程序，而不是處理申訴個案。雖然該委員會在進行覆檢的過程中，可能會涉及個別的申訴個案，但成立該委員會的目的，並不是為了接受及處理申訴。為處理上訴及申訴而設的其他渠道，包括證券及期貨事務上訴審裁處及申訴專員公署。因證監會的決定而受屈的人士，亦可要求司法覆核。他知會委員，政府當局與證監會正就程序覆檢委員會的組成及運作制訂建議。政府當局完全明白對證監會的權力訂定制衡機制的重要性。因此，當局計劃於2000年9月，在綜合條例草案預計獲通過前，盡早成立程序覆檢委員會。程序覆檢委員會的組成的初步構想，以廉政公署審查貪污舉報諮詢委員會的組成作為藍本。除證監會主席及非執行董事外，程序覆檢委員會大部分成員，包括該委員會的主席，均會是獲委任監察證監會工作的獨立人士，律政司的一名代表亦會獲得委任。證監會首席律師補充，雖然成立程序覆檢委員會，並非為了處理申訴，但覆檢證監會處理申訴的程序，則會是該委員會的部分職責。

21. 就何議員有關非執行董事在處理申訴方面所擔任角色的問題，主席表示，他們會將申訴個案轉介證監會，而該等個案則會與其他申訴個案一樣，循正常的程序處理。證監會主席補充，證監會一直設法維持其工作的透明度。證監會將會詳細研究各宗申訴個案，並盡快糾正所發現的問題。證監會認為，維持其監管架構的透明度、公平及開放性至為重要，因此支持諮詢文件中有

關成立程序覆檢委員會及證券及期貨事務上訴審裁處的建議。

22. 李家祥議員認為，程序覆檢委員會所採取的做法，不宜在各方面均跟隨審查貪污舉報諮詢委員會的慣例。根據他在廉政公署諮詢委員會工作的經驗，他注意到審查貪污舉報諮詢委員會只處理調查程序業已完成的完結個案。他表示，程序覆檢委員會較適宜覆檢一些調查程序仍在進行的個案，而不單是完結個案。他促請政府當局就處理申訴、覆檢程序以及制衡證監會的權力方面，詳細考慮制訂適當機制的辦法。主席認為，在制訂這些機制時，務須注意的是，若對監管機構的權力進行過份的監察，可能會對其工作造成不必要的障礙。

23. 財經事務局局長多謝委員提供意見。他並表示，政府當局在制訂程序覆檢委員會的組成及運作時，會考慮有關意見。政府當局會就成立程序覆檢委員會的事宜，向財經事務委員會提供最新的消息。

其他關注事項

24. 關於就向市場披露虛假資料訂立須承擔民事法律責任的建議，馮志堅議員關注到哪類人士將須承擔法律責任。他要求當局澄清，那些在傳播媒介分析股票表現的人士需否承擔法律責任。

25. 財經事務局副局長回覆謂，當局因應市場人士的要求而提出該項建議。市場人士認為有需要進一步改善根據各項監管規定(尤其是與上市、收購及合併有關的規定)作出的資料披露的質素。白紙條例草案載有條文，規定任何人如向公眾披露可能影響證券及期貨合約價格的資料，而該等有關證券或期貨合約的資料在要項上屬虛假或具誤導性，則該人須承擔民事法律責任。任何人如因依賴上述資料披露而蒙受損失，可向負責披露資料的人士索取賠償。有關係文會對真誠行事、不知情及盡了應盡努力的人士提供免責辯護。因此，在報章及雜誌撰寫評論文章的市場分析員如符合上述免責辯護條文的規定，將無須承擔法律責任。至於記者、互聯網服務提供者及印刷商等有關人士，亦有相應的免責辯護條文。

26. 李家祥議員不滿政府當局發表諮詢文件及白紙條例草案的安排。政府當局於2000年4月2日舉行記者招待會公布有關的諮詢工作，而不是根據當局慣常的做法，在向公眾發表有關文件前，事先向立法會議員作出簡介。他認為，由於立法會議員並沒有收到任何文件，因此很難就傳媒對白紙條例草案的查詢作出回應。他並

表示，在沒有白紙條例草案的複印文本的情況下，議員難以詳細研究各項建議。他認為，雖然白紙條例草案將10條不同的條例綜合起來，但當局應嘗試改善現行的法例，而不是直接套用現有法規的條文。

27. 財經事務局局長解釋，公布白紙條例草案只是為了徵詢公眾的意見。綜合條例草案的草擬工作(大概在2000年10月或11月)一俟完成，政府當局必定會按照一般程序，在向公眾發表條例草案前，事先向立法會簡介條例草案的內容。他表示，在草擬白紙條例草案時，政府當局一直緊記，就是除非有極為充分的理由，否則不會將普通法已有的規定納入白紙條例草案內。白紙條例草案將10條現有條例綜合起來，同時革新有關的法律及規管架構。至於草擬條例草案的指導原則，他在簡報會開始時已詳細闡明。財經事務局副局長補充，白紙條例草案會於2000年4月7日刊登憲報，並已在財經事務局的網站供公眾閱覽。

未來工作路向及日後舉行的會議

28. 委員察悉，當局會進行為期3個月的諮詢工作，諮詢期將於2000年6月30日結束。主席建議，一些關注機構及一名市民曾在1999年7月的諮詢工作中向政府當局提交書面意見，小組委員會將邀請他們提交意見書，委員對此表示同意。委員亦同意，向小組委員會提交意見書的最後期限為2000年5月15日。代表團體提交意見後，小組委員會將會安排與代表團體舉行會議，聽取他們的口頭陳述。在這段期間，委員將會在即將舉行的會議上研究白紙條例草案的改革建議。委員同意，下兩次會議分別訂於2000年4月11日(星期二)下午2時30分及2000年4月14日(星期五)下午3時30分舉行。

(會後補註：小組委員會已於2000年4月8日向18間機構及一名市民發出邀請信。)

29. 會議於下午12時50分結束。

立法會秘書處
2000年9月22日