

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2092/99-00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

《證券及期貨條例草案》小組委員會 會議紀要

日 期：2000年4月11日(星期二)
時 間：下午2時30分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：夏佳理議員(主席)
李家祥議員
黃宜弘議員
曾鈺成議員
劉漢銓議員

缺席委員：何俊仁議員(副主席)
涂謹申議員
單仲偕議員
馮志堅議員

出席公職人員：財經事務局副局長
區璟智小姐

財經事務局首席助理局長
陳欽勉先生

財經事務局助理局長
黃國玲小姐

應邀出席者：證券及期貨事務監察委員會執行董事
狄勤思先生

證券及期貨事務監察委員會首席律師
林張灼華女士

證券及期貨事務監察委員會高級律師
胡敬廷先生

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 與政府當局會商

財經事務局副局長請委員參閱政府當局提供予小組委員會的建議工作時間表(立法會CB(1)1346/99-00(01)號文件),並就當局分4次會議討論諮詢文件內各主要事項的建議,徵詢委員的意見。委員同意,在日後舉行的會議席上,小組委員會將根據該份建議工作時間表進行討論。然而,鑒於《證券及期貨條例草案》(白紙條例草案)(下稱“條例草案”)內容複雜,委員認為需要更多時間詳細研究條例草案。委員在現階段只能夠就有關建議發表初步意見。

簡介條例草案第I至III部及第XII部 —— 導言、證券及期貨事務監察委員會、市場營運機構及對投資者的賠償

2. 財經事務局副局長表示,條例草案第I部訂明各項釋義,第II部就證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)的運作及其規章架構訂定條文。她特別提到條例草案第II部的以下3項改動,供委員參考 ——

- (i) 新的條例草案第4條列出證監會的監管目標;
- (ii) 條例草案第6條的新規定列出證監會的一般職責;及
- (iii) 有關證監會職能的轉授及再轉授的條例草案第10條。此項條文基本上將《證券及期貨事務監察委員會條例》第9條重新制定。條例草案附表2第2部訂明證監會不得轉授的權力及職能。有關不得轉授的職能範圍已大為擴大,以涵蓋對市場具廣泛影響的事宜,以及需諮詢財政司司長的任何職能。

3. 財經事務局副局長繼而向委員概述條例草案第III部。該部分處理為證券及期貨合約交易提供交易及／或結算職能的市場營運機構的各項事宜。條例草案的建議大致上保留了現行監管架構的特點，並加入新元素，將其涵蓋範圍擴展至自動化交易服務，以及制訂綱要，透過投資者賠償公司作出新的投資者賠償安排。她請委員參閱諮詢文件第3.3段所載述的擬議監管架構的要點，包括由證監會認可某公司作為交易所、結算所或投資者賠償公司；獲認可公司的法定職責及豁免權；證監會有權訂立規則，以監管獲認可公司在履行職責方面的情況；證監會經行政長官會同行政會議批准後，將監管職能轉移予認可交易所或投資者賠償公司；自動化交易服務的認可，以及訂定多項保障條文，以便證監會可確保獲認可公司受到適當監管。關於監管自動化交易服務方面，財經事務局副局長表示，條例草案採取靈活及務實的方法，以配合各類自動化交易服務的運作。提供自動化交易服務的公司將須根據條例草案第V部獲發牌成為中介機構，或根據第III部如其他獲認可公司般獲授權在市場營運。

4. 至於有關投資者賠償的條例草案第XII部，證監會市場監察部執行董事(下稱“市場監察部執行董事”)表示，新賠償建議的主要目的是提供每名投資者可獲得的賠償水平；透過成立一個代表業界及公眾權益的新獨立機構，作出賠償安排；以及保障和善用現有賠償基金的資產。財經事務局副局長亦表示會設立新的投資者賠償基金。她特別提到有關新賠償建議的下列要點：

- (i) 關於賠償的資金來源，現有賠償基金(即香港聯合交易所(下稱“聯交所”)的聯合交易所賠償基金及香港期貨交易所的商品交易所賠償基金)的剩餘資金，將會轉移至新的投資者賠償基金。政府當局會研究可否就新賠償基金涵蓋範圍以外的額外風險投購保險，以加強對投資者的保障。擬議的架構亦容許設立一筆備用信貸，有關款項可以透過市場徵費償還。
- (ii) 關於賠償範圍方面，證監會在諮詢財政司司長後，將會訂立規則，訂明投資者可獲得賠償的各種情況。
- (iii) 關於賠償數額方面，行政長官會同行政會議將會就每名投資者的賠償上限作出規定，以取代現時以每名經紀為單位計算賠償上限的安排。

5. 市場監察部執行董事補充，現時聯合交易所賠償基金及商品交易所賠償基金的結餘，分別有2億9,000萬元及9,000萬元。該兩個賠償基金在繳付各項未償付的申索後，餘額會轉移至新的投資者賠償基金。此筆新設立的基金部分或會用作支付日後就額外風險投購保險的保費。證監會已就新的投資者賠償建議與香港交易及結算有限公司(下稱“交易結算公司”)進行磋商，以便及時與承保人及交易所參與者達成適當安排，使有關建議可在條例草案獲通過成為法例後盡快落實推行。

6. 關於監管自動化交易服務方面，市場監察部執行董事表示，條例草案提供一個靈活的架構，以配合以下情況：個別自動化交易服務的運作方式可能分別很大，視乎該方式是否容易使用、服務的目標投資者及產品範圍等因素而定。證監會現正制訂指引擬本，以便就監管自動化交易服務的事宜與業界進行討論。證監會在草擬該等指引時，會考慮業界在以往諮詢工作中提出的意見，以及參考海外監管機構的經驗。

與委員進行討論

擬議監管架構的成效及透明度

7. 李家祥議員表示，監管機構簡化發牌及監管制度，以期減低為遵守法規而招致的成本費用，以及在全球市場中提高其競爭力，是當前的國際趨勢。然而，條例草案建議對監管架構進行的改革，只朝著這方向邁進一小步。他要求當局提供資料，說明有關建議如何可協助本港的證券及期貨業與海外市場對手競爭，以及擬議制度可否透過簡化監管架構及減少重複監管的作法達到合乎成本效益的目標。主席同樣關注該等新建議能否減低成本，並詢問政府當局有否就這方面聽取業界的意見。

8. 財經事務局副局長回應謂，政府當局在草擬條例草案的建議時，確曾參考海外司法管轄區的做法。然而，在考慮到市場結構各有不同，以及香港獨有的情況，因此不宜將海外國家的監管架構直接套用於本港。為了使監管工作合乎成本效益，條例草案建議推行單一牌照制度，以減輕中介機構及監管機構的行政負擔。她表示，市場參與者歡迎當局推行這項簡化發牌制度的改革。除減低中介機構的營運成本及行政負擔外，新的發牌制度亦會使他們可隨時就不同投資產品為客戶提供一站式服務。為進一步提高香港在國際市場中的競爭力，條例草案引入持續培訓的概念。這有助提高持牌人士提供的服

務的水平，對提高香港在國際金融市場中的競爭力亦十分重要。

9. 財經事務局副局長指出，條例草案訂定豁免機制，認可財務機構會獲得豁免，無需申領牌照。該項豁免旨在盡量減少重複監管，因為獲豁免的認可財務機構會受到香港金融管理局（下稱“金管局”）更密切監管。證監會與金管局會透過修訂雙方所簽訂的諒解備忘錄，使監管標準保持貫徹一致。此外，條例草案亦訂明，證監會經行政長官會同行政會議批准後，可將其監管職能轉移予認可交易所或投資者賠償公司。這項轉移機制亦旨在盡量減少證監會與這些獲認可公司出現重複監管的情況。

10. 李家祥議員認為，鑒於有關的改革建議內容複雜，證監會應提高其透明度，並改善與業界之間的溝通。他建議應透過改組現有的諮詢組織，以達致上述的目的。他指出，由於證監會轄下各諮詢組織的成員全部以個人身份獲得委任，因此他們未能正式向業界人士徵詢意見，市場參與者與證監會一直又溝通不足。他要求政府當局參考海外司法管轄區的做法，並設立市場中介人諮詢委員會，成員從業界推選。主席同意以個人身份獲委任的諮詢委員會成員，可能不願批評監管機構。

11. 財經事務局副局長表示，證監會與證券和期貨業多個組織及不同層面的市場參與者經常進行定期的溝通。此外，證監會若要提出新政策或指引，所採取的慣常做法是諮詢市場人士的意見。為加強證監會與業界之間的溝通，市場監察部執行董事答應考慮委員的建議。

證監會

對投資者的賠償

12. 主席要求當局提供資料，說明投資者賠償公司的運作，以及說明為何訂定條例草案第78條，賦權證監會將其投資者賠償職能轉移予一間或多間投資者賠償公司。他詢問在擬議的賠償架構下，會否需要超過一間投資者賠償公司管理賠償基金。

13. 市場監察部執行董事表示，條例草案第III部訂明，證監會可在諮詢財政司司長後，認可一間或多間公司作為投資者賠償公司，以便管理新的賠償基金。證監會可要求行政長官會同行政會議，將其部分投資者賠償職能轉移予一間或多間投資者賠償公司。可轉移的職能包括基金的管理事宜，例如資金的進出、記帳等。然而，證監會可在若干特定情況下，恢復執行任何依此方式轉移的職能。投資者賠償公司可制定規則及操作程序，但

該等規則及操作程序必須經證監會批准後才可實行。至於將獲認可的投資者賠償公司的數目，他表示，這方面的法律條文旨在提供一個概括的架構，以便可視乎運作需要，由一間或多間公司管理賠償基金。他解釋，該項賠償計劃可由一間投資者賠償公司負責管理整個行業的賠償安排，並為各類產品設立不同的分帳戶。證監會亦可就該行業不同範疇的業務認可不同的投資者賠償公司，在這種情況下，證監會有必要認可超過一間投資者賠償公司。至於需要多少間投資者賠償公司，將取決於市場的需求，而不是監管機構的喜好。

14. 關於將兩個現有投資者賠償基金(即聯合交易所賠償基金及商品交易所賠償基金)合併一事，主席詢問，此事應否留待新成立的交易結算公司運作一段較長時間後才考慮。市場監察部執行董事回覆謂，交易結算公司的管理高層現正考慮此事，但現階段仍未作出決定。條例草案的規定甚具彈性，一方面讓該兩個基金可繼續分開運作，同時又保留最終將兩者合併的可能性。

15. 主席進一步詢問，倘若交易結算公司的架構、賠償基金的數目及認可投資者賠償公司的數目有任何變動，條例草案的規定能否配合上述各種轉變。市場監察部執行董事表示，條例草案所訂定的架構相當有彈性，足以讓當局認可一間或多間公司作為交易所，設立一個或多個賠償基金，以及認可一間或多間投資者賠償公司。

16. 主席要求當局就額外風險投購保險的建議提供資料。他詢問，有關需否投購保險，以及所需投保金額的事宜，會是由證監會、交易結算公司還是認可投資者賠償公司作出決定。市場監察部執行董事解釋，諮詢文件已概述該項投資者賠償建議。該項計劃會訂定每名投資者的賠償上限，而計算方法會根據出現額外風險的可能性計算(額外風險是指所需償付的申索，超越現有賠償基金能夠支付的款額)。有關機構會就額外風險投購保險，保費由新投資者賠償基金支付。此外，亦會考慮安排一筆備用信貸，有關款項可以透過市場徵費償還。至於由哪間機構決定需否投購保險及適當的投保金額，他表示，證監會現正就賠償安排徵詢交易結算公司的意見，以期達致雙方同意的決定。待該等投資者賠償公司成立並獲得認可後，有關保險及賠償安排會由該等公司在諮詢證監會的意見後作出決定。

17. 主席詢問投購保險的建議與銀行業的存戶保險基金是否有關。市場監察部執行董事回應時表示，兩者是不同的計劃，分別就證券及期貨業投資者與銀行存戶

所面對的風險提供保障。至於獲豁免的認可財務機構，擬議的投資者賠償計劃只適用於該等機構證券及期貨部的業務。

18. 主席建議，除法定的保險安排外，該項賠償架構應容許公司自行提供保險計劃，因為此舉會有助為不同規模的中介機構營造一個公平競爭的環境。市場監察部執行董事表示，證監會會嘗試透過與承保人進行磋商，以期為參與自願投保計劃的公司爭取較佳的承保條款。然而，這只是中介機構與保險公司之間的商業協定，不會成為法例規定。

監管職能的轉移及認可財務機構的豁免

19. 李家祥議員要求當局提供資料，說明適用於認可財務機構的豁免機制的運作情況，以及將監管職能轉移予認可交易所或投資者賠償公司的事宜(分別載述於諮詢文件第2.19及3.3(d)段)。他關注到在法律上是否有充分理據支持由金管局接管獲豁免認可財務機構的監管工作，以及將證監會的監管職能轉移予獲認可公司。

20. 財經事務局副局長表示，有關的豁免及轉移監管職能的安排均旨在減少重複監管。至於監管獲豁免認可財務機構的制度，她告知委員，當局會在小組委員會2000年4月14日的下次會議席上更詳細講述此事。簡而言之，條例草案第5條訂明，證監會可完全或局部依賴金管局對獲豁免認可財務機構的監管。為免出現重複監管的情況，金管局會取代證監會，對獲豁免認可財務機構的證券部門作日常監管。關於將證監會的監管職能轉移予認可交易所及投資者賠償公司，她請委員參閱條例草案第26及78條。該等條文賦權證監會在信納所指定的公司願意和能力執行有關職能的情況下，可請求行政長官會同行政會議藉轉移令，將證監會部分監管職能轉移予認可交易所或投資者賠償公司。當局會將有關的轉移令提交立法會，證監會亦可藉行政長官會同行政會議作出的命令，收回以此方式轉移的職能。

21. 李家祥議員對那些獲證監會轉移職能的認可公司的透明度及問責性表示關注。他建議以附屬法例的形式作出轉移令，藉此確保市場參與者及市民可預先得悉有關的轉移安排，並有表達意見的渠道。此外，他建議對條例草案第26及78條可作出修訂，訂明證監會將職能轉移予任何獲認可公司前，必須事先進行公眾諮詢。主席表示，在法例中就公眾諮詢作出規定的做法並不常見。他又認為，由於投資者賠償公司的職能只集中處理

對投資者作出賠償的事宜，因此將監管職能轉移予投資者賠償公司，會頗為簡單直接。

政府當局

22. 市場監察部執行董事告知委員，證監會以往只試過一次將其監管職能轉移予認可交易所，即把監管上市公司的職能轉移予聯交所。雖然法例並沒有規定進行公眾諮詢，但證監會已就轉移職能一事充分諮詢公眾，以收集市場人士的意見。此外，證監會與聯交所簽訂諒解備忘錄，以便證監會可監察聯交所進行監管的水平，倘若聯交所未能達到所規定的水平，證監會有權收回有關的監管職能。應李議員的要求，財經事務局副局長答應作出澄清，表明條例草案第26及78條下的轉移令會以附屬法例的形式作出。她表示，即使法例沒有規定政府當局必須進行公眾諮詢，當局亦會就市場廣泛關注的事宜徵詢公眾的意見。關於主席對把職能轉移予投資者賠償公司一事所提出的意見，她回應時同意有關的轉移安排應不會是一項複雜問題。此外，證監會保留訂立規則的權力，投資者賠償公司必須遵照證監會所訂立的規則行事。

自動化交易服務

23. 主席要求當局就條例草案對自動化交易服務的監管建議提供資料。他指出，對於透過互聯網進行香港股票買賣的外地自動化交易服務營運商，監管機構在採取執法行動方面會有困難。市場監察部執行董事解釋，條例草案第94至99條是為監管自動化交易服務而特別訂定的條文。擬議法律架構的涵蓋範圍應很廣泛，以涵蓋透過不同媒介(包括電子媒介)進行的交易或活動。該法例亦會擴展至涵蓋所有以香港投資者為對象的活動，不論該等活動是在本港或海外司法管轄區進行。

24. 在執行與外地自動化交易服務有關的法例方面，市場監察部執行董事表示，證監會已與逾40個海外監管機構簽訂《諒解備忘錄》。當外地出現市場失當行為或操控市場的情況，而對香港股票市場造成影響時，證監會可根據與有關國家的監管機構所簽訂的《諒解備忘錄》，向有關當局尋求協助。有關的海外監管機構會代表證監會收集證據，而證監會將會提出起訴或採取適當的紀律處分行動。倘若獲當地監管機構發牌的外地自動化交易營運商違反香港的法律，證監會可通知有關的監管機構，而該監管機構可根據發牌條件，即獲發牌人士須為“適當人選”的規定，採取行動。然而，倘若證監會與有關司法管轄區的監管機構沒有簽訂《諒解備忘錄》，證監會便難於對自動化交易服務營運商的濫權行為採取執法行動。這是世界各地所有監管機構同樣面對

的困難，而本條例草案的目的並不是就這困難提供解決的辦法。鑒於對外地的自動化交易服務營運商進行監管有實際的困難，李家祥議員及主席認為，為了增加對投資者的保障，政府當局應對投資者加強教育，增加他們對透過自動化交易服務進行交易所涉及風險的認識。

25. 主席就條例草案中有關“適當人選”的定義提出詢問，財經事務局副局長回應時表示，條例草案第126條訂明“適當人選”的準則。市場監察部執行董事補充，牌照申請人須在申請表格內申報，表明他曾否干犯罪行或受到本港及外地的監管機構的紀律處分。

26. 由於證監會可授權自動化交易服務營運商作為交易所經營證券市場，主席懷疑交易結算公司如何能保留其專營權。市場監察部執行董事解釋，交易結算公司在現行法例享有法定專營權的有關係文，將在條例草案內保留及重現。任何人士擬以交易所的營運方式提供自動化交易服務，將須於交易結算公司的一個交易所參與者的辦事處營運。財經事務局副局長補充，第20條清楚訂明交易結算公司的專營權，而第94及117條則列明自動化交易服務的認可，以及自動化交易服務營運商在以交易所的方式營運前，須在交易結算公司的一個交易所參與者的辦事處營運。她表示，政府當局在就合併兩間交易所及三間結算所的建議徵詢業界的意見時，承諾會保留交易結算公司的專營權。對於新成立的交易結算公司，這項法定專營權對於在國際金融市場上加強其競爭力相當重要。

27. 主席要求當局提供資料，說明海外的司法管轄區是否存有類似的專營權，以及交易結算公司將如何監管作為其交易所參與者的自動化交易服務營運商。市場監察部執行董事表示，類似的專營權通常存在於較小規模的市場。英國、美國及澳洲並沒有市場專營權的制度。交易結算公司可採取多種方法監管其交易所參與者，例如要求他們呈交交易報告等。有關的事宜會是雙方的商業安排。

28. 主席詢問，自動化交易服務營運商除以證券交易所的方式營運外，還可以何種方式營運，市場監察部執行董事就此回應時表示，自動化交易服務有多種營運的方式。舉例來說，一些自動化交易服務會以電子告示板的方式營運。自動化交易服務的定義很廣泛，能涵蓋不同種類的服務，其中包括衍生產品的交易。由於交易結算公司只具有於香港經營證券市場的專營權，而沒有經營期貨市場的專營權，這些自動化交易服務營運商無須於交易所參與者的辦事處營運。

II 其他事項

日後會議日期

29. 委員同意再安排4次會議，討論條例草案。有關的會議安排如下：

2000年4月27日(星期四)上午8時30分；

2000年4月28日(星期五)上午8時30分；

2000年5月2日(星期二)下午4時30分；及

2000年5月3日(星期三)上午8時30分。

(會後補註：為了避免與證監會就條例草案為市場參與者舉辦的工作坊撞期，委員同意取消定於2000年5月2日及3日舉行的會議。另一個會議會在2000年6月20日(星期二)上午10時45分舉行，以聽取代表團體的口頭意見。)

30. 議事完畢，會議於下午4時30分結束。

立法會秘書處

2000年10月3日