

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(1)2070/99-00號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱並經副主席核正)

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14日(星期五)  
時間：下午3時30分  
地點：立法會大樓會議室A

出席委員：何俊仁議員(副主席)  
李家祥議員  
單仲偕議員  
曾鈺成議員  
劉漢銓議員  
馮志堅議員

缺席委員：夏佳理議員(主席)  
涂謹申議員  
黃宜弘議員

出席公職人員：財經事務局副局長  
區璟智女士  
  
財經事務局助理局長  
黃國玲女士

應邀出席者：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  
法規執行部執行董事  
白禮賢先生  
  
證券及期貨事務監察委員會  
法律顧問  
狄志德先生

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

---

## I 與政府當局會商

介紹《證券及期貨條例草案》(下稱“條例草案”)第V、VI、VII、IX及XI部

財經事務局副局長簡介是次會議將會討論的條例草案各個部分。她表示，條例草案的第V至VII部包含的條文，均與新的發牌制度有關。新發牌制度所提建議的主要目標包括：成立一個精簡的架構，盡量減低中介人的成本；訂定適當的準則，以便中介人在競爭劇烈的國際金融市場迎接挑戰；以及為所有合資格的牌照申請者提供平等及公平的獲發牌照機會。為了順利過渡到新的發牌制度，現有的註冊人士有兩年的過渡期按照新制度完成申請程序。在新發牌制度的各項新建議中，財經事務局副局長請委員注意為獲豁免認可財務機構所建議的規管制度。為盡量避免規管措施重疊，就進行由證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)所監管的活動(下稱“受規管活動”)而言，香港金融管理局(下稱“金管局”)仍會是認可財務機構的前綫規管機構。證監會及金管局會維持緊密的聯繫，並會因應新的規管架構更新現有的諒解備忘錄。透過對認可財務機構的有效規管，這個安排可為投資者提供保障，同時為認可財務機構及證監會持牌法團提供公平的競爭環境。

2. 財經事務局副局長繼續向委員介紹條例草案第IX及XI部，這兩部分別涵蓋對中介人失當行為施加的紀律處分，以及成立一個證券及期貨事務上訴審裁處(“上訴審裁處”)的建議。她表示，第IX部賦權證監會以更相稱及更具彈性的方式對中介人施加紀律處分；第XI部訂明，成立上訴審裁處作為部分的制衡機制，以聆訊就證監會多項決定提出的上訴。

## 條例草案第V至VII部——新發牌制度

3. 證監會中介團體及投資產品部執行董事向委員簡介有關新發牌制度的各項建議。他將建議的重點撮述如下——

- (i) 條例草案引入單一牌照制度。在新的制度下，市場中介人只需要一個單一的牌照，便可進行多項“受規管活動”，而無須如現時規定般，中介人若就不同的產品從事不同的業務，須就個別業務註冊。基本上，法團及其代表會以兩種形式獲簽發牌照，即法團牌照及代表牌照。在新制度下，個人、獨資經營者及合夥商行將不會獲發牌照，經營屬“受規管活動”的業務；不過，條例草案會訂有過渡安排，讓現時並非法團的註冊人士符合新制度的規定。證監會會備存一本登記冊，載述持牌人及獲豁免人士的資料，包括他們的姓名或名稱、地址及牌照和豁免附有的條件，此登記冊可公開讓公眾人士查閱(條例草案第131條)。
- (ii) 至於豁免的事宜，條例草案第118條賦權證監會豁免認可財務機構無須領有牌照。這項豁免建議會建基於現有的安排，即金管局應繼續作為所有認可財務機構的前綫規管機構。條例草案會賦權金管局，對獲豁免認可財務機構的“受規管活動”進行日常監管工作。必要時，當局會建議修訂《銀行業條例》，以加強金管局對認可財務機構的監管。新的架構將會在由證監會和金管局共同擬訂的諒解備忘錄中反映。條例草案亦就受託人公司的豁免及免除情況提出修訂安排，受託人公司所作的顧問活動必須純粹附帶於整體的信託業務，方可免除遵守發牌規定。此外，在條例草案下，受託人公司再無資格申請成為豁免交易商。
- (iii) 條例草案中引入“管理責任”的概念，以加強對投資者的保障。根據這項建議，每名中介人都必須提名最少兩名“負責人員”，由證監會批准。“負責人員”和有關法團本身，均須為該法團違反某些基本監管規定而負上法律責任。
- (iv) 條例草案訂有新的條文，賦權證監會發出短期及臨時牌照予申請人。持有由合資格的海外監管機構發牌的海外法團及其僱員，若須以短期或臨時合約形式來港工作，將可獲發短期牌照。若證監會未有知悉有關申請人的不利消息，而其申請又符合證監會在學歷及工作經驗方面的規定，證監會便會發給臨時牌照。

## 就條例草案第V至VII部與委員進行討論

### *發牌的行政安排*

4. 單仲偕議員認為，草案第132條有關在憲報上刊登持牌人及獲豁免人士的姓名或名稱的規定，是過時的做法。他促請證監會考慮制訂法規，要求透過互聯網公布這些資料。證監會中介團體及投資產品部執行董事回應，證監會認同單議員的關注，認為應該善用現代科技，提供載有最新資料的登記冊予公眾查閱。事實上，證監會已在其網頁上刊登有關登記冊，並會在新的發牌制度下繼續採用這個做法。不過，根據目前的法例，在憲報刊登上述資料是一項正式的規定。鑒於科技發展日新月異，在法例中訂定條文，規定透過現今的科技設備發布消息，會是不恰當的做法，因為有關的條文會變得過分僵化，以致不能適應新的改變。

5. 李家祥議員詢問在新制度下牌照費的估計水平，財經事務局副局長在回應時表示，估計的收費率在目前的諮詢階段仍未確定。不過，由於發牌制度將會精簡化，預期規管系統會更具成本效益，而申請人亦可因成本減低而得益。證監會中介團體及投資產品部執行董事補充，新制度下的單一牌照概念讓註冊人士可透過同一法團從事多種不同的“受規管活動”，最終可減低中介人及監管機構的成本和行政負擔，但並不會減少對投資者的保障。

### *對註冊人士的要求*

6. 諮詢文件第5.16至5.18段載述申請人在申請牌照時須符合的入行標準，李家祥議員質疑這些準則是否比目前的準則有更大限制。他關注到，現有的中介人若繼續從事該行業，新的準則會否為他們帶來困難。

7. 財經事務局副局長回應，為了與其他主要的市場競爭，香港中介人的標準能夠維持於高水平，是至為重要的。隨著資訊科技及通訊的發展，地域距離已無關重要；出色的中介人對於本地市場的成長和發展反而日益重要，並可最終協助提高香港在國際市場中的競爭力。證監會中介團體及投資產品部執行董事補充，新制度對中介人的才能並無額外的規定。條例草案中的規定，其實已隱含於現有的法例，而條例草案只是將之明確訂明而已。有關決定申請人是否適當人選的基本測試，仍然維持不變。條例草案中的發牌條文不會令申請人在申請牌照時更為困難。

8. 馮志堅議員對條例草案中“管理責任”的概念及持續訓練的要求表示關注。他認為，有關人士可能不願受聘出任中介人的“負責人員”，因為“負責人員”須為有關法團違反監管規定負上法律責任。至於持續訓練的要求，他詢問有關實際安排的資料，例如證監會將會開辦的課程；他並關注到，現有的持牌中介人若不能符合此項要求，其牌照會否被撤銷。

9. 財經事務局副局長解釋，引入“管理責任”的概念，是因為證監會實在不能只依賴對中介人的日常監管，以確保中介人在任何時候都遵從有關的規定。一如其他司法管轄區，監管機構必須同時倚賴中介人的高層管理人以確保他們遵從規定。條例草案第367條載有免責辯護條文，訂明若“負責人員”能夠證明他真誠和合理地相信其法團已遵從規定，並在得悉有關的違規情況後立即通知證監會，則無須負上法律責任。至於持續訓練，證監會中介團體及投資產品部執行董事表示，證監會將會採取一個具彈性的做法，它不會為所有註冊人士訂定標準要求，而是會考慮不同法團及有關個人的需要和情況。證監會會就持續訓練的規定為註冊人士提供指引，並在註冊人士沒有遵從有關規定時，不會施加諸如撤銷牌照之類的嚴厲制裁。

#### 註冊人士及受規管活動

10. 馮志堅議員表示，市場參與者普遍支持精簡發牌制度，但他關注到哪些類別的僱員實際上須獲發牌，以及香港交易及結算有限公司(下稱“交易結算公司”)在監察中介人活動方面所扮演的角色。他再以一個在證券公司負責輸入詳細交易資料的電腦終端機操作員為例，並詢問該等電腦終端機操作員在新制度下是否需要申領牌照。

11. 就哪些人須獲發牌的問題，證監會中介團體及投資產品部執行董事表示，條例草案基本上建議發出兩類牌照，分別是法團牌照及代表牌照。作出或參與任何構成“受規管活動”的行為的個人，須申領代表牌照。在證券公司負責輸入資料的電腦終端機操作員將無須申領牌照，他在目前的法例下無須獲發牌，在條例草案下亦然。證監會中介團體及投資產品部執行董事強調，新制度並無增訂額外的發牌要求，條例草案所提出的各項建議，只是旨在精簡發牌制度，以減輕註冊人士及監管機構的行政負擔。不過，根據交易所規則，電腦終端機操作員須向交易結算公司徵得有關的批准。證監會及交易結算公司會通力合作，以精簡發牌程序。

12. 關於附表6第1部(d)項所指的“就證券提供意見”，單仲偕議員詢問，透過傳媒或報刊就股票的表現發表評論的該等人士，會否被視為“就證券提供意見”，以及是否須披露他們在這些股票的利益。證監會中介團體及投資產品部執行董事表示，透過傳媒或報刊就股票提供意見的中介人，將會受到規管制度監管。條例草案第159及160條訂有條文，賦權證監會制訂業務操守守則，供中介人及其代表在進行“受規管活動”時遵從。業務操守守則會清楚訂明，中介人或其代表若就股票提供意見，須披露他們在該等股票的利益。

13. 副主席要求提供資料，說明證監會在偵查中介人的不當行為方面所採取的措施，以及商品期貨交易是否被列為“受規管活動”。證監會中介團體及投資產品部執行董事表示，中介人預期須遵守證監會的規則和守則；偵查中介人有否不遵從這些規則和守則的途徑包括，市民透過證監會熱綫舉報，或是證監會在進行監管時注意到不尋常的交易模式。至於“受規管活動”的涵蓋範圍，他表示有兩種受規管活動與期貨合約的交易有關，分別是就期貨合約提供意見及期貨合約交

易；商品期貨亦包括在這兩種活動的定義之下。在附表6第1部(c)項的“槓桿式外匯交易合約買賣”之下，外匯交易也是“受規管活動”的一種。

#### 為獲豁免認可財務機構而建議實施的規管架構

14. 馮志堅議員詢問，在認可財務機構中從事證券業務的人士，須符合何種標準及資格規定。財經事務局副局長在回應時表示，在制訂新架構時，當局所依據的指導原則是為投資者提供足夠的保障、避免規管措施重疊，以及提供公平的競爭環境。為確保在獲豁免認可財務機構中處理證券買賣的個別人士是適當的人選，政府當局計劃修訂《銀行業條例》，以規定獲豁免認可財務機構須認可代表它們行事的僱員，並須備存此等僱員的紀錄，以及將他們的姓名和地址知會金管局。金管局會備存這些僱員的登記冊，並公開讓公眾人士查閱。

15. 副主席質疑，就認可財務機構所從事的“受規管活動”，由金管局代替證監會擔任其前綫規管機構，是否恰當的做法。他對金管局在監管此類活動方面的專業知識表示關注，並擔心金管局會否將其注意力集中於認可財務機構的核心業務，而較少注意到其證券部門的運作。他同意金管局及證監會應作適當分工，以避免規管措施重疊。不過，他認為證監會應該繼續作為與證券及期貨有關的業務的主要規管機構。他質疑金管局是否如證監會一樣，獲授權施行類似的紀律制裁。此外，兩個規管制度之下有不同的上訴系統，亦可能引起混亂和造成不公。

16. 財經事務局副局長回應，為籌備建議中的規管架構，金管局已計劃為獲豁免認可財務機構的證券部門成立3個監管小組。政府當局亦會對《銀行業條例》提出有關修訂，以便獲豁免認可財務機構及獲證監會發牌人士採取兩者均適用的一致標準。至於金管局及證監會之間的協調工作，根據雙方簽署的諒解備忘錄，金管局須向證監會提供其監管結果；金管局會負責認可財務機構證券部門的日常監管工作，而證監會則會保留研訊及豁免的法定權力。

17. 馮志堅議員支持由一個規管機構(即金管局)監管認可財務機構進行“受規管活動”的建議。他表示，根據他在證券及銀行界的過往經驗，就證券買賣而言，與大部分受證監會規管的較小規模證券公司和投資公司比較，銀行一般已發展較為正式及嚴格的內部控制體系。就他所知，雖然涉及證券買賣的銀行職員無須遵守發牌規定，但他們確有取得有關資格，以確保其服務水準。他表示，金管局應該有足夠的專業知識執行日常的監管工作，只要金管局及證監會均採用相同的規管準則，就避免規管措施重疊而言，這是一項令人滿意的安排。

18. 李家祥議員贊同馮議員的看法，認為金管局有所需的專業知識監管獲豁免認可財務機構的證券業務。他表示，金管局對銀行一向保持緊密監管。他申報利益，表明他是一間銀行的董事及稽核委員會主席，他支持由一個規管機構監管認可財務機構進行“受規管活動”的建議。他指出，這個安排將可減少認可財務機構在遵從規定方面所需的成本和時間。他要求有關當局澄清，認可財務機構會否獲豁免遵守

香港聯合交易所(下稱“聯交所”)的上市規則，以及當局有何措施確保證監會及金管局採取一致的規管準則。

19. 財經事務局副局長表示，給予認可財務機構的豁免只限於它們無須向證監會申領牌照。所有上市公司，包括獲豁免認可財務機構在內，均須遵守聯交所的上市規則。至於不同規管機構的規管準則須保持一致的問題，她表示可以透過該等機構的諒解備忘錄、業務操守守則及有關法例達成。證監會中介團體及投資產品部執行董事補充，獲豁免認可財務機構仍須遵守某些與“受規管活動”有關的法定要求。舉例而言，它們須遵守載列於條例草案第VI和VII部有關處理客戶的證券、製備成交單據、收據及帳目報表、保留帳目及紀錄的規定，並遵守業務操守守則。不過，他們無須遵守條例草案中有關維持財政資源、處理客戶款項和審計的規定，因為《銀行業條例》中對此已有充足的規定中。

#### 條例草案第IX及XI部 —— 紀律與證券及期貨事務上訴審裁處

20. 證監會法規執行部執行董事向委員簡介有關證監會的紀律處分權力的條例草案第IX部。賦予證監會紀律處分權力的主要目的，是確保持牌中介人行事適當，從而加強對投資者的保障。在劃定證監會紀律處分權力的範圍時，政府當局已考慮到須提供充分的保障措施，以確保證監會以公平、具透明度及前後一致的態度行使其紀律處分權力。為此，第IX部以證監會的現有紀律處分權力為基礎，並作出若干修改，旨在令證監會可更有效地履行其規管職能，而又不削弱程序上所需的高度公正。他特別提出條例草案的以下建議，供委員考慮：

- (i) 條例草案第180條為證監會提供範圍更為廣泛的紀律處分。證監會獲授權對持牌人及法團施加罰款，最高金額為1,000萬元，或因失當行為所賺取的利潤金額或可避免的損失金額的3倍。證監會亦有權暫時吊銷或撤銷部分業務的牌照，發出禁制令及撤銷豁免地位。
- (ii) 為了填補當前的紀律漏洞，條例草案第186及187條賦予證監會另外兩項權力。第186條賦予證監會與擬定被判處紀律處分人士訂立協議和解的明確權力。第187條則賦權證監會發出附帶指令，要求有關人士將與客戶的資產或證監會合理地指明的其他事務有關的紀錄，轉移予其客戶。這兩項權力令證監會可以更有效地履行其紀律處分職能。
- (iii) 為確保證監會在紀律處分權力方面有足夠的制衡，條例草案以現行法例規定的過程為基礎，規定決定紀律處分的過程必須公正及具備透明度。建議成立獨立的程序覆檢委員會亦會在這方面提供額外保障。

21. 證監會首席律師表示，條例草案第XI部建議成立一個法定的證券及期貨事務上訴審裁處（“上訴審裁處”），覆核證監會所作出而可能影響個別人士的權利或權益的多項決定。除了保留對證監會在目前制度下行使權力的現有制衡外，建議成立的上訴審裁處負責覆檢的範圍將會擴闊。上訴審裁處將由一名全職法官主理，另由兩名在相關行業具有專業知識的業外人士協助。上訴審裁處的司法管轄權將會擴闊，較現有的證券及期貨事務上訴委員會（“上訴委員會”）的司法管轄權為大。條例草案附表7載列可向上訴審裁處提出上訴的證監會決定。因應1999年7月的公眾諮詢所收集的意見，第XI部中的建議已作出改善。首先，上訴期已由14天延長至21天。其次，受證監會的決定影響的人士，可向上訴審裁處申請，暫緩執行有待上訴裁定的決定。

22. 李家祥議員表示，目前，在施加嚴厲制裁方面，例如撤銷牌照，證監會對大規模的中介人法團所採取的做法，與對較小規模的公司比較，似乎有所保留。證監會須考慮到撤銷大規模法團的牌照對市場及公眾的影響，這點是可以理解的，但他仍然質疑證監會的紀律制裁對大規模法團是否有效，他並詢問，在撤銷有關法團的牌照時，有何措施可減輕此舉對無辜的第三者的影響。

23. 財經事務局副局長指出，就現有紀律處分權力所進行的檢討顯示，紀律制裁的範圍需較為廣泛，因此，條例草案建議在新的規管制度下訂明更相稱的制裁措施。舉例而言，准許暫時吊銷或撤銷中介人部分業務的牌照，相對於暫時吊銷或撤銷全部業務的牌照而言，便是一項較溫和的制裁措施。此舉讓有關的中介人可以繼續經營其部分業務。條例草案中的新制裁措施，對大和小規模的中介人同樣適用，而不論中介人的規模大小，證監會亦會確保施加一視同仁的紀律處分。證監會法規執行部執行董事表示，證監會注意到撤銷法團牌照所造成的影響。因此，《證券(保證金融資)(修訂)條例》已增訂一些措施，如有秩序清盤或暫時接管中介人業務，以減輕無辜的第三者所受的損害。

24. 就副主席關於獲豁免認可財務機構有何上訴渠道的問題，證監會首席律師在回應時表示，條例草案附表7第3部載列證監會的豁除決定清單。清單中的大部分決定都與獲豁免認可財務機構有關；有關的認可財務機構若要就此等豁除決定上訴，須向行政會議提出，而非向上訴審裁處提出。不過，雖然金管局負責日常的監管工作，但證監會仍須負責就獲豁免認可財務機構的失當行為進行查訊及調查。

25. 李家祥議員支持成立對證監會更多項決定有較大司法管轄權的上訴審裁處，但他建議有關法例應訂明上訴審裁處在收到上訴後進行第一次聆訊的時限。他指出，延遲開始聆訊會對上訴人不公平。他表示，其他審裁處亦有採用就展開聆訊的時間訂定時限的做法。倘有關法例不能作出此項規定，至少亦應以服務承諾的形式訂明。馮志堅議員贊同他的意見，由於證券及期貨產品的性質反覆無常，上訴個案的過程若有任何延誤，都可能涉及高度財政風險或上訴人方面的損失，因此，上訴個案應獲得上訴審裁處的急切處理。



26. 證監會首席律師同意上訴個案應盡速處理，不可延誤。她表示，現有的上訴委員會由兼職的法官擔任正副主席，並無足夠的資源處理大量個案，因此在提出上訴至展開聆訊之間會相距一段長時間。當局建議成立由一名全職法官主理，並擁有本身的註冊處的上訴審裁處，便是希望解決這個問題，並改善上訴機制的效率。由於在法例中訂明展開聆訊的時限會欠缺彈性，當局認為更重要的是訂立一個機制，讓證券及期貨事務上訴審裁處加快其處理上訴的程序。條例草案賦予上訴審裁處舉行初步聆訊及送達初步命令的權力，一般來說可以有助提高上訴機制的效率。財經事務局副局長表示，政府當局會參考其他上訴審裁處的做法，並考慮採取適當措施，就上訴個案展開聆訊的時間訂定目標。

## II 其他事項

### 日後會議的日期

27. 委員同意，視乎與主席商議的結果，原定於2000年5月2日及3日召開的會議將會取消，以免與證監會就條例草案為市場參與者舉辦的工作坊撞期。委員同意在定於2000年4月27日及28日舉行的會議上，按照建議的工作時間表(立法會CB(1)1346/99-00(01)號文件)繼續審議條例草案的主要建議。進一步的會議將安排在2000年6月中左右舉行，以考慮市場人士對諮詢文件的回應。

(會後補註：在主席同意下，原定於2000年5月2日及3日召開的會議將會取消。)

28. 下次會議將於2000年4月27日星期四上午8時30分舉行。

29. 議事完畢，會議於下午5時45分結束。

立法會秘書處

2000年9月25日