

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)929/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

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：1999年9月24日(星期五)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會大樓會議室B

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
黃宜弘議員
劉漢銓議員
馮志堅議員

缺席委員：張永森議員
陸恭蕙議員
單仲偕議員
曾鈺成議員

出席公職人員：財經事務局副局長
區璟智小姐

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

財經事務局首席助理局長
陳欽勉先生

列席秘書 : 總主任(1)4
陳慶菱女士

列席職員 : 助理法律顧問6
顧建華先生

高級主任(1)1
司徒少華女士

經辦人／部門

I. 政府當局作出匯報

有關證券及期貨事務監察委員會的紀律處分權力
(立法會CB(1)1867/98-99(02)號文件)

證券及期貨事務監察委員會市場監察部執行董事(下稱“證監會市場監察部執行董事”)向委員概述資料文件所載的各項主要建議，其中包含引入適中的紀律制裁措施，包括徵收民事罰款，建議的最高罰款額為1,000萬元，或就失當行為而取得的利益或逃避的損失金額的3倍(以較高者為準)；暫時吊銷有關中介團體的部分業務；以及有權禁止某人作為註冊中介團體的“負責人員”。證監會市場監察部執行董事表示，條例草案亦賦權證監會可與個案的當事人商討和解。為了加強有關採取紀律處分決策程序的透明度及問責性，將會成立證券及期貨事務上訴審裁處及程序檢討委員會。證監會市場監察部執行董事亦向委員概述有關對失當行為的註冊人採取紀律處分的權力及徵收罰款水平方面，證監會與海外司法管轄區之間的比較。

2. 證監會市場監察部執行董事告知委員，在進行公眾諮詢期間所得的意見，大部分均表示支持有關建議所提及的引入額外金錢罰款。其中亦有人提議對不同類別的失當行為訂定不同的罰款上限。證監會考慮到為不同類別的失當行為定下法定的定義會過於武斷，所以反而會發出指引，說明在決定採取適當紀律行動時會考慮的因素。他接著邀請委員就資料文件所載的各項建議，發表意見。

3. 主席詢問為何訂定最高罰款額為1,000萬元，或就失當行為而取得的利益或逃避的損失金額的3倍(以較高者為準)，而不效法美國的做法，就每宗違規行為或每日失當行為訂定罰款水平上限。

4. 證監會市場監察部執行董事解釋，所訂定的罰款額上限，是與建議市場失當行為審裁處採用的金額一致。他表示，美國商品期貨交易委員會亦採用相等於有關金額3倍的罰款額。他解釋，在一些個案中，違規者未能成功操控市場，因而不能從中取得利益或逃避損失，對於此類個案，便會徵收最高的定額罰款，亦即建議的1,000萬元。他表示，證監會只會在特別情況下，當作出譴責或會太輕微，而撤銷或暫時吊銷牌照又會過分嚴厲的情況下，才會運用徵收罰款的權力。

5. 關於確立及釐定民事罰款的準則方面，委員察悉有關商號的規模與財力會是其中的考慮因素。劉漢銓議員認為此項準則並不公平。涂謹申議員對此表示贊同，並認為一些不誠實的市場參與者可能會利用此項準則，透過小規模中介團體進行大規模的操控市場活動，以盡量減少可能被徵收的罰款。

6. 證監會市場監察部執行董事解釋，建議引入金錢罰款的目的，是使證監會可在作出譴責及暫時吊銷或撤銷牌照之間，施加不同嚴重程度的“適中”紀律制裁。倘所徵收的罰款額超過有關中介團體所能負擔，而結果導致該中介團體破產，此項制裁便較暫時吊銷或撤銷牌照更加嚴厲，這並非證監會採取制裁措施的用意。他向委員保證，中介團體的規模與財力只是其中一項考慮因素。此外，證監會將擬備一套指引，列明在決定罰款額時會考慮的準則及情況，以確保每宗個案均獲得公正處理及對不同個案的判決均貫徹一致。政府當局承諾在草擬指引時參考委員的意見。

7. 何俊仁議員問及證監會在調查跨市場失當行為方面的權力，證監會市場監察部執行董事表示，對失當行為進行調查的權力範圍，是視乎個別個案的情況而定。香港與其他司法管轄區經已簽訂《諒解備忘錄》，以便進行跨境調查及交換所須的資料。

8. 主席詢問有關在本港境外執行紀律制裁的問題，證監會市場監察部執行董事向委員表示，證監會只獲賦權向其持牌人或註冊人施加紀律制裁，並無權對在其他司法管轄區的持牌或註冊中介團體施加制裁。

9. 對於有建議謂證監會可從徵收的罰款中收回調查成本，證監會市場監察部執行董事表示已經考慮此項建議，所達致的結論是此舉會損害證監會在調查工作中的公正無私角色。因為此做法可能令公眾人士誤以為進行有關調查工作，並非純粹為了公眾利益。他告知委員，罰款將會撥入政府一般收入內。他並解釋，根據現行的做法，只會在財政司司長命令進行調查有關個案時，才會從罰款中收回調查成本。這做法亦與其他司法管轄區的做法一致，亦即只有那些由第三方命令(例如法院命令)進行調查的個案，才會收回調查成本。

10. 主席詢問對於提出上訴的個案，採取紀律制裁的生效時間為何，財經事務局副局長表示，對於大部分個案，有關制裁需待上訴有結果或被撤回後才會生效。不過，為保障投資者的利益，證監會有些決定有必要即時生效。在這種情況下，即使當事人已提出上訴，證監會亦會獲賦權立即實施制裁。

11. 何俊仁議員認為應提高紀律處分程序的透明度，特別是不會向公眾人士公開的私下譴責。主席同意此點，並表示私下譴責的做法可能對其他市場參與者並不公平，因為他們無法得知關於受譴責的中介團體的失當行為。

12. 證監會中介團體及投資產品部執行董事表示，只會在特別情況下才會作出私下譴責，例如有關失當行為屬輕微性質、投資者的利益不會受損害，以及有關中介團體已採取恰當的補救行動。在監管機制內會有足夠的制衡措施，例如設有程序檢討委員會，以確保證監會的判決貫徹一致。證監會市場監察部執行董事補充，所作出的私下譴責會記錄在案，如一再出現失當行為，便會一併考慮。

13. 主席問及公開資料文件所建議的經商討後達成和解的個案事宜，證監會市場監察部執行董事表示，雖然沒有嚴格規定必須公布達成和解的個案情況，但預期大多數個案在達成和解前已予以公開。他向委員概述紀律制裁個案由調查至向有關中介團體公布紀律處分決定的程序流程。此過程涉及證監會不同職級的專業人員，因此可確保每宗個案均獲得公平處理。根據過往紀錄，超過90%的紀律處分決定均有向外界公布。

14. 何俊仁議員詢問關於證監會哪些職級的人員會獲授權作出紀律處分的決定，證監會市場監察部執行董事告知委員，通常是由證監會十分高層的人員，例如執行董事等，作出紀律處分的決定。他表示，證監會現時具備充足資源可符合要求，由執行董事或法規執行部高

級總監考慮每宗紀律處分個案。證監會中介團體及投資產品部執行董事補充，此舉可作為保障，確保有關失當行為的個案不會處理不當或未經深入調查而被初級人員結束處理。

設立證券及期貨事務上訴審裁處
(立法會CB(1)1867/98-99(03)號文件)

15. 證監會首席律師特別向委員提及資料文件所載的各項要點。證券及期貨事務上訴審裁處(下稱“上訴審裁處”)會取代現時的證券及期貨事務上訴委員會，而其管轄權會擴大至涵蓋證監會的所有紀律處分決定，包括徵收民事罰款或局部暫時吊銷註冊。上訴審裁處將配備全職工作人員，由一名高院大法官或暫委大法官主審，並由兩名具備適當經驗的非司法專業人士加以協助。上訴審裁處會訂立一套明確的程序規則，亦會公平及有效率地審理上訴個案。在進行公眾諮詢時，業界人士均表示支持設立上訴審裁處。

16. 李家祥議員及主席關注上訴審裁處的架構及組成，證監會首席律師回應時表示，上訴審裁處將是一個司法審裁處，並不屬於現時法院架構的一部分，亦不受證監會管轄。她解釋，一個獨立於法院架構的審裁處，將可透過靈活變通的方式處理法律程序，而委任一名高院大法官或暫委大法官出任主席，則有助加快進行審裁處的法律訴訟程序。她告知委員，除主席及總務處人員是全職工作外，上訴審裁處其他非司法專業人士則按他們的專業知識，視乎個別個案所需以兼任形式委任。這些非司法專業人士會就市場的運作提供專業意見，協助主席進行聆訊，但上訴的最終裁決則只會由主席作出。

17. 關於李家祥議員建議委任一名香港會計師公會的代表加入上訴審裁處，財經事務局副局長指出，委任上訴審裁處成員的基準，就是獲委任者與上訴審裁處的工作沒有利益衝突，並對市場有充分認識，可就市場運作的各方面事宜，向主席提供意見。因此，在作出委任時，主要並非考慮有關人士是否個別專業團體或有關組織的代表。財經事務局副局長表示，在草擬條例草案時，會考慮專業團體的意見。

18. 何俊仁議員雖然支持政府有關委任上訴審裁處成員所持的原則，但他認為非司法專業人士不能參與對上訴作出裁決，此安排並不恰當。財經事務局副局長表示，政府當局知悉委員關注此事，並會確保條例草案的擬本會訂明容許非司法專業人士參與對上訴作出裁決。

政府當局

19. 何俊仁議員建議就上訴個案進行非正審聆訊，以便業務須即時被吊銷牌照的上訴人在等待上訴結果期間，其業務亦可有機會延遲被吊銷牌照。財經事務局副局長贊同此項建議。她表示，此項建議會相應地納入條例草案擬本。此外，她告知委員，可提交上訴審裁處覆檢的證監會各類決定，將須藉附屬法例的方式經由立法會審議。

20. 何俊仁議員問及舉證的準則及上訴審裁處要求呈交的證據，證監會首席律師在回應時向委員表示，上訴審裁處會採用民事訴訟程序的舉證準則。不過，法官可酌情決定是否因應個案的嚴重程度而採用更高的準則。她並表示，上訴審裁處會上訴個案進行案情覆核，而除非證監會或上訴人自願提交新證據，否則無須提出新證據。

21. 馮志堅議員表示，鑒於上訴人須付出相當時間及費用，他擔心設立上訴審裁處亦不能對證監會得到擴大的權力作出足夠的制衡。財經事務局副局長強調，各項改革建議旨在改善規管制度。證監會採取紀律處分的權力得到擴大，便可採取更相稱的紀律制裁措施，遏止不同嚴重程度的失當行為。她向委員保證將有足夠的制衡，包括成立一個獨立並配備全職工作人員的上訴審裁處及成立程序檢討委員會，以確保不同個案均獲得公平及貫徹一致的裁決。此外，不滿證監會決定的人士，亦可向法院申請進行司法覆核以尋求補償，或向申訴專員提出申訴。

22. 馮志堅議員建議為其他行業，例如保險業或地產業等設立類似的上訴審裁處，財經事務局副局長回答說，這須視乎不同行業的特別需要，在有需要時有關監管機構會作出考慮。

23. 李家祥議員問及感到不滿的人士能否不理會上訴審裁處而直接將個案提交法院審理，證監會首席律師表示這並非理想的做法。她解釋，設立上訴審裁處旨在為感到不滿的人士提供更快捷、更有效率的上訴途徑，法院的法律程序相比之下會需要更多費用及更費時。

政府當局

24. 雖然何俊仁議員表示支持成立上訴審裁處，以提供有效率的上訴途徑，但他指出，當局在草擬上訴審裁處的程序規則時，應諮詢業界及有關團體的意見。

II. 其他事項

下次會議日期

25. 下次會議將於1999年9月28日(星期二)下午2時30分舉行。

26. 議事完畢，會議於下午12時45分結束。

立法會秘書處
2000年2月11日