

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)930/99-00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28日(星期二)
時 間：下午2時30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
陸恭蕙議員
單仲偕議員
曾鈺成議員
劉漢銓議員
馮志堅議員

缺席委員：涂謹申議員
張永森議員
黃宜弘議員

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

加強對上市公司的查訊權力

(立法會CB(1)1867/98-99(05)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”)向委員陳述資料文件的內容。該文件概述有關對《證券及期貨事務監察委員會條例》(下稱“《證監會條例》”)第29A條作出擬議的改變，以加強證監會的權力。根據擬議的改變，證監會獲賦予以下權力：

- (i) 可要求一家上市公司就編訂簿冊及紀錄的記項的情況、原因及指示等各方面作出解釋；
- (ii) 可向與作為查訊對象的上市公司有契約性關係的有關方面進行查詢，以確認及核實受調查公司的簿冊及紀錄；
- (iii) 可取得核數師的工作底稿，但在行使這項權力時證監會必須作出額外證明，表示其已著令受調查的上市公司出示其簿冊及紀錄；及
- (iv) 可取得一家上市公司的銀行紀錄；但在行使這項權力時證監會亦須作出上文第(iii)項所述的證明。

2. 委員察悉，政府當局在加強證監會對上市公司的查訊權力的同時，亦會確保有妥善的制衡措施與證監會的權力相輔相成。證監會進行查訊的行動必須符合法律條文的規定。受調查的有關各方可向上訴法庭申請司法覆核。此外，證監會作出決定的過程須受到程序檢討委員會監察。委員亦察悉公眾人士對該等建議的反應及政府當局對這些反應的回應。

設立市場失當行為審裁處

(立法會CB(1)1867/98-99(04)號文件)

3. 證監會市場監察部執行董事繼續向委員介紹有關設立市場失當行為審裁處(下稱“審裁處”)的建議。審裁處設立後，將取代內幕交易審裁處。審裁處的權力範圍將會擴大，可透過民事訴訟程序對付市場失當行為。審裁處會由一名現任或前任高等法院大法官主審，並由兩名業內專業人士協助有關的聆訊。法例將會清楚訂明市場失當行為的定義。審裁處可施加的罰則，包括撤銷某人出任公司董事或高級人員的資格，最高為期5年；以及命令某人罰款1,000萬元或相等於該人所獲取的利潤或迴避的虧損3倍的款項(以較高者為準)。證監會市場監察部執行董事亦向委員陳述在進行公眾諮詢期間所接獲的市場反應，以及政府當局所作出的回應。

與委員進行討論

4. 主席提及證監會未能就某宗交易從上市公司的對手取得解釋的個案例子，並問及證監會如何得悉該等不尋常交易。證監會市場監察部執行董事回應謂，該等交易是證監會根據第29A條進行調查的過程中查探到的。不過，證監會未能核實或確定該等交易，因為根據現行法例，證監會無權要求有關的交易對手作出解釋。

5. 李家祥議員代表香港會計師公會(下稱“會計師公會”)對有關授權證監會索取核數師工作底稿的建議，深表關注。他告知委員，在進行公眾諮詢期間，會計師公會已就此方面事宜向政府當局提交意見書。會計師公會現正準備進一步提交意見書，並希望安排與政府當局舉行會議，以便更詳細討論該項建議。他認為，該項建議會破壞核數師與其客戶公司之間在資料保密方面的互相信任。為免出現濫用查訊權力的情況，他促請政府當局就行使索取核數師工作底稿的權力，訂定標準的準則。他建議，

在要求索取核數師的工作底稿時，證監會須申請法院命令，而不是只作出證明，表示其已著令受調查的上市公司出示其簿冊及紀錄。此外，他認為，證監會應指明受調查的對象及調查範圍，以便核數師可就受調查的失當行為的特定範圍作出回應，而不是交出所有工作底稿。

6. 財經事務局副局長回應，政府當局已收到會計師公會提交的意見書，當局在草擬條例草案時會考慮他們的意見。她向委員保證，政府當局會繼續與會計師公會進一步討論該項建議。此外，她解釋，建議賦權證監會索取核數師的工作底稿，而無須根據第29A條申請法院命令，此項權力類似本港的廉政公署與稅務局及海外其他監管機構所獲賦予的權力。因此，核數師應習慣在當局進行調查過程中提供工作底稿的做法，此舉應不會影響核數師與其客戶公司之間的關係。她強調，證監會的查訊工作旨在保障股東的權益，因為股東須依賴該公司的經審核帳目，他們亦是核數師的客戶。證監會的查訊權力擴大後，不會被濫用，因為政府當局已為證監會行使該項權力訂定法定的限制，而建議的程序檢討委員會亦會對證監會的內部程序進行檢討。她補充，如果核數師拒絕遵照證監會的要求出示工作底稿，證監會便須取得法院命令。

7. 陸恭蕙議員建議，政府當局應盡力與市場參與者進行討論，並在現階段將他們的意見納入條例草案擬本內，以便日後的法案委員會可在聽取及考慮各組市場參與者的不同意見方面，節省不少時間。財經事務局副局長解釋，政府當局樂意聽取公眾人士的意見，並積極諮詢市場有關人士的意見。不過，有關團體可能仍希望透過向法案委員會提交意見書此公開途徑提出他們關注的事項。主席認為，雖然法案委員會歡迎公眾人士提交意見書，但希望有關人士直接向政府當局提出意見，供當局考慮。

8. 何俊仁議員詢問關於要求其他專業人士，例如律師提供他們的工作底稿的事宜，證監會市場監察部執行董事表示，證監會對上市公司的查訊，主要是調查其財政狀況。因此，除非初步調查的結果充分證明有需要由廉政公署或警方進行全面的調查，否則不會要求其他專業人士提供工作底稿。

9. 何俊仁議員問及證監會對市場失當行為的查訊權力，證監會市場監察部執行董事解釋，第29A

條將不適用於對證券及期貨市場的調查。不過，證監會可根據第33條對任何形式的市場失當行為展開調查。

10. 李家祥議員要求在條例草案擬本中清楚述明“工作底稿”的定義，以便核數師知道證監會要求取得的文件類別。證監會市場監察部執行董事回答謂，索取核數師工作底稿的目的，是為了核實有關公司的帳目及紀錄，他承諾考慮委員的意見，特別是關於“工作底稿”定義的意見。

政府當局

11. 因應主席的要求，政府當局承諾提供有關香港金融管理局索取核數師工作底稿的權力的資料，以便與證監會在這方面的擬議權力作出比較。不過，部分委員指出，由於不同監管機構有不同的目標，因此不宜作出直接對應的比較。

12. 關於在查訊中所得資料的保密性方面，財經事務局副局長解釋，《證監會條例》第59條述明證監會須依從的保密規定，而該等規定亦會納入條例草案擬本內。她補充，第29A條所賦予的查訊權力十分明確，並只限於對上市公司進行的查訊。

13. 有建議謂向有關監管當局舉報上市公司的帳目有懷疑欺詐或失當行為方面，應給予核數師豁免權，李家祥議員建議，亦應給予其他專業人士豁免權。否則，可能會有誤解，以為核數師有責任調查上市公司。此外，他認為應在法例中清楚述明，給予核數師的豁免權不會構成他們有法律責任作出舉報。

14. 財經事務局副局長回應謂，給予核數師豁免權不會意味核數師有法律責任向有關的規管當局舉報欺詐行為。她表示，在日後檢討《公司條例》時，會考慮給予公司的其他高級人員或專業人員豁免權的事宜。不過，不應因此而延遲給予核數師豁免權，因為核數師在上市公司中地位獨特，以及該項建議自1996年已進行諮詢。有關在條例草案中訂立明訂條文，述明核數師沒有法律責任舉報欺詐行為或失當行為的建議，她回應謂，根據政府的法律意見，此舉可能無意中產生的法律詮釋是根據條例草案擬本，核數師會有法律責任履行其他有關職能。法律草擬專員已表示無須訂立如此的條文。

15. 單仲偕議員認為，給予核數師豁免權是恰當的做法，但他對擴展至給予其他專業人員豁免權

的建議則有所保留。他認為鑒於每個專門行業的特點及特殊情況，應審慎研究給予其他專業人員豁免權的問題。他表示，在任何情況下亦不應擴展至上市公司的執行或非執行董事及受薪的高級人員都獲提供豁免權。

16. 何俊仁議員建議，政府當局應採取進一步行動，並仿效其他海外司法管轄區的做法，在法例中述明核數師在舉報欺詐行為或失當行為方面的法律責任。單仲偕議員對此表示同意。他們認為，核數師是由公司委任監督其帳目，應對公司全體股東負責，因此他們應承擔舉報欺詐行為的責任，以保障投資者的利益。如果法例中沒有訂明核數師此項責任，核數師便很難自行決定是否舉報欺詐行為。

17. 李家祥議員指出，在核數師有法律責任舉報欺詐行為的海外司法管轄區，當地的法例會清楚界定在哪些情況下會構成欺詐行為。他表示，倘若法例內有清晰明確的定義，會計師公會便會詳細考慮上述建議。

18. 財經事務局副局長回應謂，政府當局曾研究海外司法管轄區的做法。舉例來說，美國規定核數師必須舉報欺詐行為，作為他們須履行的法律責任的一部分，違例者可導致被取消核數師的資格。不過，政府當局認為這種做法在香港未必可以接受。政府當局現時有關給予核數師豁免權的建議已討論了幾年。雖然會計業對此項建議有所保留，但在市場上進行諮詢時已有一致意見。政府當局須平衡所有聽取的意見，以得到一個大部分市場參與者均接受的解決辦法。

19. 財經事務局副局長在回應馮志堅議員關注濫用查訊權力事宜時重申，政府當局注意到有需要採取足夠制衡措施，防止可能發生濫用權力的情況，她並保證會將該等措施納入條例草案內。她告知委員，自1994年至今，證監會只曾9次行使第29A條所賦予的查訊權力。條例草案會就查訊權力保留同樣的規定，並會有內部制衡措施，例如程序檢討委員會，監察證監會的內部程序。

20. 至於馮志堅議員擔心小規模的上市公司受到不利對待的事宜，財經事務局副局長向委員保證，法例不會針對該等公司，所有公司不論規模大小均會獲得公平對待。

披露證券權益

(立法會CB(1)1950/98-99(02)號文件)

21. 證監會市場監察部執行董事特別向委員指出文件所載的要點。他表示，建議對《證券(披露權益)條例》作出的修訂，包括將重大持股量的披露界線由10%降低至5%，以及將具報期限由5個營業日縮短至3個營業日。此外，亦有建議關於披露各種資料的規定，以提高市場的透明度。同時，擬議修訂亦包括作出一些改變，以減輕大股東在遵守披露權益規定方面的負擔。在傳布資料方面，會設計更易於使用的披露表格，而所披露的資料將會載於聯交所的網頁及聯交所刊物內。證監會市場監察部執行董事亦向委員概述公眾人士對該等建議的反應。他告知委員，政府當局已採納一些市場人士的意見，並已相應修訂有關建議。

給予《上市規則》法定支持及虛報資料的責任

(立法會CB(1)1950/98-99(01)號文件)

22. 證監會市場監察部執行董事向委員概述關於給予《上市規則》及《收購守則》法定支持的建議。該項建議主要包括以下兩方面：

- (i) 為以下事項確立民事責任：在根據《上市規則》或《收購守則》作出的聲明中漏報及虛報資料；以及在未經收購及合併執行人員或委員會同意下而沒有繼續進行已公布的收購要約。此外，亦簡化有關司法程序，方便投資者通過民事訴訟爭取補償。
- (ii) 接獲證監會的申請時，頒布法院命令強制遵守《上市規則》或取消任何人士在指定期間內擔當上市公司董事的資格。為了確保有關規則及守則以市場為主導，並具備靈活性以配合市場發展，因此要保留《上市規則》及《收購守則》的非法定地位。

與委員進行討論

23. 單仲偕議員雖然支持該項建議有關提高市場透明度的目標，但他提議法例應規定設有類似美國EDGAR電子系統的聯綫資料庫，以便世界各地的投資者可在不受時差限制的情況下，取閱上市公司的第一手資料。

24. 證監會市場監察部執行董事回應謂，證監會及聯交所會善用新科技，改善資料的傳布，保障投資者的利益。他認為，此方面事宜由於關乎商業利益，聯交所會優先處理，所以無需在法律上作出規定。主席對此表示同意，他並補充，由於科技發展迅速，如果傳布上市公司資料的聯綫資料庫系統也作出法律規定，便會經常需要修訂法例。馮志堅議員支持主席的意見，他表示以現時市場的運作情況，投資者有足夠途徑取閱上市公司的資料，此方面現時並沒有實際困難。

25. 李家祥議員關注到全權信託的“信託創立人”的定義，證監會市場監察部執行董事向委員解釋，當局已就該定義諮詢公眾人士的意見，至今沒有接獲任何反對意見。主席對李家祥議員關注的事項亦有同感，並認為根據擬議的定義，有關披露“信託創立人”的規定可能對控權人或信託受益人的利益有不利影響。

26. 何俊仁議員詢問關於外國保管人的披露規定，證監會市場監察部執行董事表示，根據過往經驗，外國保管人在遵守披露規定方面非常合作。

27. 李家祥議員關注到有關建議提出給予《上市規則》法定支持，但同時卻保留該等規則的非法定地位。他關注到由哪個合適機構草擬該等規則、用以確保處事公正的制衡措施，以及對違規者施加的罰則。此外，他建議以立法方式訂立該等規則，並提交立法會以如不廢除或不提出修訂即屬通過的程序通過。

28. 財經事務局副局長重申，《上市規則》屬技術性而且繁複，並須具備靈活性及以市場為主導，以便切合市場的變化。因此，不宜將該等規則轉變為法例，以免在作出修訂時須要經過法定的程序。她告知委員，根據在進行公眾諮詢期間所得的意見，市場人士贊成給予《上市規則》法定支持，並認為該等規則不應成為法例的一部分。她補充，對不遵守《上市規則》者所施加的處罰將由法院決定。

29. 主席認為，隨著法庭判例的發展，若干《上市規則》最終會演變成法例的一部分。不過，他關注到就根據《上市規則》作出的聲明中漏報及虛報資料的行為，確立董事(他們並非直接導致此不當行為)須為此負上民事責任的做法，對董事所產生的

影響。財經事務局副局長承諾研究需否為該等董事訂立公平的免責辯護規定。

30. 證監會市場監察部執行董事補充，《上市規則》會由聯交所草擬並由證監會審批。他解釋，給予法定支持的主要目的是對上市公司施加更嚴格的監管，以加強對投資者的保障。他表示，為了達到此目的，證監會已竭力在上市公司的利益及投資者的利益兩者之間取得平衡。

II. 其他事項

下次會議日期

31. 下次會議將於1999年9月29日(星期三)上午10時45分舉行。

32. 議事完畢，會議於下午6時30分結束。

立法會秘書處

2000年3月7日