

《立法會證券及期貨小組委員會 – 「證券及期貨條例草案」》 消費者委員會意見書

引言

1. 消費者委員會就「證券及期貨條例草案」(條例草案)向立法會證券及期貨小組委員會，提交以下初步意見。消委會將於二〇〇〇年六月三十日遞交意見書的限期前向政府提交一份完整的意見書。
2. 在本文件中，消委會會集中對條例草案中有關消費者保障及市場競爭的條款作出回應。有關課題為：
 - 市場失當行為
 - 對市場失當行為的民事制裁
 - 法定私人訴訟權
 - 投資者賠償
 - 虛假公開訊息 / 詐騙或欺騙行為
 - 防止客戶資產流失
 - 管理層的責任
 - 向核數師索取紀錄及文件
3. 此外，消委會亦就此機會就下列兩項課題提交意見：
 - 經紀最低佣金制度
 - 進入本地證券及期貨交易所競爭

消委會的回應

市場失當行為

4. 在一九九八年九月¹消委會提交的回應中，消委會建議政府成立市場失當行為審裁處，處理造市及其他市場失當行為。消委會很高興政府採納了此意見，並對政府在條例草案中加入有關條文予以支持。
5. 在先前提交的意見中，消委會亦指出在英美等國家的股票交易所，亦受當地的競爭事務管理局管轄，目的是為監察交易所會員有否作出限制及扭曲競爭的行為。
6. 消委會亦曾提議，在本港未有制訂一套反競爭法例之前，政府應把有關違反競爭的行為，納入市場失當行為的定義中。然而，在條例草案中有關市場失當行為的定義，並未包括違反競爭行為，例如：操縱價格，串通投標，反競爭的縱向限制，濫用市場地位等等。

¹ 消委會曾分別於一九九八年九月及一九九九年八月就證券及期貨市場的改革，向政府提交意見。

7. 消委會歡迎政府設立市場失當行為審裁處，以及訂明有關操縱市場行為的條文。但消委會重申先前的建議，認為政府應把有關違反競爭的條款，納入市場失當行為的定義中，除非有關行為得到證監會豁免。

對市場失當行為的民事制裁

8. 消委會在早前提交的意見書中，建議市場失當行為審裁處應按民事舉證準則進行聆訊。消委會歡迎政府採納民事舉證準則，去檢舉市場失當行為，並同時保持原有的刑事罰則。

法定私人訴訟權

9. 消委會歡迎政府給予投資者一個法定的私人訴訟權，讓投資者向作出失當行為或提供虛假消息的人士追討賠償。此外，消委會亦支持條例容許將市場失當行為審裁處的裁定，作為私人民事訴訟時的證據。

10. 為加強對投資者協助的實際效用，消委會建議證監會研究如何讓小投資者認知及行使新賦予他們的權利。當然，消委會會繼續努力向投資者灌輸這方面的資訊。此外，消委會亦建議證監會成立一個擁有足夠資源的組織以集中支援投資者。在此投資者支援組織未成立之前，證監會應自行向投資者提供支援服務，這服務可延伸至包括：通知有關投資者所涉及個案的裁決，及投資者是否符合賠償資格，以及在一些重要的個案中，為投資者申請賠償及給予金錢援助。

11. 消委會相信隨着越來越多香港市民參與股票市場，以達致退休及長期收入之用，上述所提出的各項建議對保障投資大眾十分重要，並且能確保大眾的信心。這尤其顯得重要，因投資者一般也缺乏專業知識，足夠的金錢和資訊，保障自己的權益。

投資者賠償

12. 政府擬成立一個新的獨立機構(名為投資者賠償公司)，處理投資者賠償事宜。

13. 為保障公眾利益，消委會認為此賠償公司應為獨立機構，由業界及公眾代表組成。消委會支持政府設立投資者賠償公司的建議。

14. 新賠償建議對小投資者提供一個以每名申索人為單位的賠償機制。消委會在未得到有關細節(例如：賠償上限及範圍等)之前，未能肯定投資者是否會獲得比先前以每名經紀為單位更佳的補償機制。然而，消委會要強調的是，新賠償機制所提供的保障不能少於舊有的機制。

15. 對於賠償上限，此課題牽涉到究竟投資者是否應有十足的保障，或是投資者須要負責一部份的損失。十足的保障能充份保障投資者及促進投資者信心，但給予十足的保障亦可能會令投資者容許股票經紀從事不顧風險的行為。此外，十足的保障亦會增加此賠償機制的成本，而最終被轉嫁到投資者身上。

16. 政府可考慮引入一個「逐步遞減」的賠償機制(即是，首部份的投資會得到十足的賠償，而剩餘部份只得部份賠償)。目前，在英國的投資者賠償機制²中，每名投資者的投資金額中的首三萬英鎊會得到十足保障，其後的二萬英鎊可獲九成賠償，每一索償限額最高為四萬八千英鎊。為索償設上限及引入共同保險制，可令投資者小心選擇應與哪些經紀進行交易，此亦反映投資者須為其決定負上部份責任。不過，這是假設了投資者對賠償機制的安排有深入認識，並以此作為其投資決定。其它歐盟國家最少給予九成的賠償額，或設立一個賠償上限。其它國家如加拿大、日本、美國等則提供十足賠償(即沒有共同保險)，但設有賠償上限。

17. 就上述而言，消委會支持政府設置賠償上限。雖然已知行政局，證監會與及香港交易及結算有限公司會就此事作出商討，消委會懇請當局在未有決定前，就此課題作公開諮詢。

虛假公開訊息 / 詐騙及欺騙行為

18. 條例草案200條，明確規定任何人士如因倚賴任何證券或期貨合約的虛假或具誤導性的公開訊息而遭受金錢損失，可以索取賠償。這條文旨在確保一些未歸入證監會監管的權力範圍內的人士，發出公開訊息時應盡量小心及盡應盡的努力。

19. 條例草案第292條把現有詐騙或欺騙行為的罪行重新制定。消委會歡迎加入上述兩項條文，因條文可促進投資者保障。

20. 消委會亦希望在此向政府提出一個相關連的問題。現時有關誤導及欺騙行為的條文在商品說明條例中有列明，條例規管範圍包括禁止作出虛假商品說明、虛假標記和錯誤陳述。但商品說明條例祇適用於商品，並不適用於服務。

21. 因此，消委會覺得政府既然重視誤導及詐騙行為對證券及期貨市場的影響，亦應對其它服務行業作出同樣的監管。因此，消委會懇請政府引入一套全面性，並通用於各行業(包括提供服務及售賣貨品的行業)的法例，禁止誤導及詐騙行為。

防止客戶資產流失

22. 為防止客戶資產流失條例，條例草案賦予證監會權力要求經紀將其名下客戶的資產轉移到合適的保管人。消委會歡迎這安排，因可妥善保障客戶資產，免受耗用。

管理層的責任

23. 條例草案規定「負責人員」(即負責直接監督經紀行的人士)必須獲證監會批准。條例草案亦帶出「管理層的法律責任」這概念，無論「負責人員」及持牌法團本身，均須對法團違反若干基本監管規定的行為負上法律責任。

² 英國財經市場現正進行一重大改革。其財經服務及市場條例草案建議設立單一賠償機制，處理索償事宜。新賠償機制會在法例生效後開始運作，使投資者可直接向該機制索償。

24. 消委會相信高層管理人員必須為自己的行為或遺漏，及法團的違規行為(若適用)承擔責任。要求「負責人員」對持牌法團的違規行為負起責任，不單能有效規管管理人員的行為，亦使有關人員在作出決定前，能謹慎及盡責，以確保投資者的利益。為此，消委會十分支持政府的建議。

向核數師索取紀錄及文件

25. 在目前法例中，證監會有權向上市公司對其文件或紀錄展開初步調查。但是，據諮詢文件所述，證監會並沒有權增補或核實一間上市公司或其集團公司交出的紀錄或文件中的資料或其解釋。這往往使證監會無法確定一間公司的簿冊或文件紀錄所載的交易或聲稱作出的交易的真實性質。條例草案堵塞這方面的漏洞，授權證監會可向第三者，例如核數師取得文件。消委會認為賦予證監會此權力，可使證監會能更有效地展開其調查工作，保障投資者權益。

其他

經紀最低佣金制

26. 消委會先前曾向政府建議，因應證券及期貨市場漸趨全球化，對經紀最低佣金的限制應予開放，從而增強本地經紀的競爭力。

27. 此課題在條例草案內未有提及，雖然政府已計劃在2002年廢除此制度，但在面對其他國家的競爭(例如，星加坡及台灣會較香港更快撤除最低佣金制)，本港亦應盡早撤消這制度。

進入本地證券及期貨交易所競爭

28. 根據條例草案，只有聯交所，香港交易所或任何其他以香港交易所作為控制人的公司，在得到證監會認可的情況下，才可以在本港經營股票或期貨市場。這亦即是說，聯交所仍繼續享有其市場壟斷地位。

29. 雖然政府在聯交所作為唯一市場運作者一事上已有定案，但在訊息萬變的市場環境下，政府應採取開放的態度，不時檢討這項決定，以融入更多的市場競爭。

消費者委員會

二〇〇〇年六月十二日