

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2089/99-00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/BC/13/99/2

《2000年證券及期貨法例(提供虛假資料)條例草案》委員會 會議紀要

日 期：2000年5月26日(星期五)
時 間：上午8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
曾鈺成議員
馮志堅議員

缺席委員：李家祥議員
單仲偕議員
黃宜弘議員

出席公職人員：財經事務局

財經事務局首席助理局長
陳秉強先生

財經事務局助理局長
任向華先生

律政司

高級政府律師
羅文苑小姐

應邀出席者：證券及期貨事務監察委員會

首席律師
林張灼華女士

高級經理
江宇行先生

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)1
司徒少華女士

經辦人／部門

I 與政府當局會商

(立法會 1699/99-00(01)號文件 —— 政府當局在會議席上提交的文件；1699/99-00(02)號文件 —— 由法律事務部提供，並在會議席上提交委員省覽的關於美國、英國及澳洲相關法例有關條文的摘錄)

與其他國家的比較

應主席邀請，證券及期貨事務監察委員會高級經理 (下稱“證監會高級經理”)江宇行先生詳細闡述美國、英國及澳洲在向證券及期貨監管機構提供虛假資料方面的法例的要點，有關內容載於政府當局在會議席上提交的資料文件。他特別提到有關法例的共同特點，並且指出，條例草案與主要國際金融市場的監管模式大致相同。條例草案的條文與海外國家有關法例的比較綜述於下文各段。

海外司法管轄區相關法例的共同特點

2. 江宇行先生表示，除澳洲外，該等司法管轄區所訂定的罪行，全部適用於以各種形式(不論是以書面或以口頭形式)提供的資料。除英國法例所訂定的罪行外，所有罪行均適用於自發地提供的資料。該等罪行並非只針對某些特定類別的人士，亦沒有指明倘若向監管機構提供的資料是由第三者提供的，誰人會就此事負上刑事責任。

條例草案有別於海外司法管轄區相關法例的部分

3. 江宇行先生表示，雖然美國及英國所訂定的罪行只適用於向市場監管機構提供的資料，但條例草案所訂定的罪行會適用於向證監會及前綫市場營運機構，包括向交易所及結算所提供的資料。該等罪行全部適用於提供虛假或具誤導性的資料，包括因漏報而導致所提供的資料成為虛假或具誤導性資料的情況。然而，條例草案的涵蓋範圍亦包括提供“不完整”的資料，在此方面與海外國

家的有關法例不同。政府當局現正考慮以“因漏報而導致所提供的資料成為虛假或具誤導性的資料”等字眼，來取代條例草案中對“完整”及“不完整”的提述。雖然該等司法管轄區所訂定的罪行，全部將明知或罔顧實情地向監管機構提供虛假資料的行為列作刑事罪行，但條例草案採用“不相信屬真實”這心理因素。為消除業界的疑慮，政府當局現正考慮使用“罔顧”一詞代替。江宇行先生表示，倘若當局作出有關的擬議改動，條例草案所使用的用語，會與海外司法管轄區所採取的用語一致。

證監會

4. 因應法案委員會的要求，證監會答應提供有關加拿大相若法例的資料，供委員參閱。

構成干犯罪行的情況

5. 主席關注到，一般呈報的罪行所涉範圍十分廣泛。他指出，該項罪行將適用於在根據法例規定以外所有其他情況下提供的資料，例如為遵守《公司收購及合併守則》、《上市規則》及其他由交易所或結算所負責執行的非法定守則的規定而提供的資料。由於政府當局已決定不賦予《公司收購及合併守則》和《上市規則》任何法律效力，以便該等守則及規則更具靈活性，可切合市場的發展，他認為當局不宜就根據這些規則及守則披露資料方面，實施刑事制裁措施。此外，該項條文會賦予交易所及結算所在監管市場參與者方面過大的權力。

6. 江宇行先生回應時澄清，一般呈報的罪行只會將向證監會及前綫市場營運機構提供虛假資料的行為列作刑事罪行。違反非法定守則或規則的行為不會被列作刑事罪行，該等守則或規則仍然會屬於雙方協訂遵守的規定，並會繼續由前綫市場營運機構負責執行。關於提高交易所及結算所的監管能力的理據，江宇行先生強調，雖然證監會是金融市場的整體規管機構，但前綫市場營運機構有法定責任確保證券市場公平有序，以及盡量減少市場的風險。向這些機構提供準確的資料十分重要，以便他們在執行監管職能方面更具效率，並維持市場穩健，以保障投資者。他補充，澳洲的法例涵蓋向證券及期貨交易所和期貨結算所提供虛假資料的情況。在美國，雖然法定條文只涵蓋向證券及期貨監管機構提供的資料，而不涵蓋向交易所提供的資料，但必須注意的是，美國的有關監管機構實際上負責監管上市公司，市場上很多資料是直接提供給監管機構的。因此，美國法例無需明文規定涵蓋範圍包括向交易所提供虛假資料。此外，英國的《金融服務法案》建議，由金融服務管理局負責監管上市公司。當局預期，屆時會規定市場參與者

直接向金融服務管理局提供資料，而不是向交易所提供資料。

7. 證監會首席律師林張灼華女士強調，條例草案的目的，並非為該等守則或規則提供法律依據。當局會在綜合的《證券及期貨條例草案》中，處理有關賦予非法守則或規則法律效力的問題。

8. 主席認為，向證監會或市場營運機構提供虛假或具誤導性資料的人士，不再是“適當人選”，無論如何亦會受到監管機構制裁。林張灼華女士表示，“適當人選”準則只適用於證監會的持牌人。目前，很多自發地向監管機構提供資料的市場參與者並非向證監會註冊的機構或交易所參與者，因此他們不受“適當人選”準則所規限。

9. 部分委員表示關注到，由於一般呈報的罪行適用於非正式向監管機構提供的資料，此舉會使市場參與者不願主動提供資料。何俊仁議員認為，政府當局應考慮將該等罪行的適用範圍限於以文件形式提供的資料，以口頭形式提供的資料不應包括在內。

10. 林張灼華女士回應時表示，無論是以書面或以口頭形式提供虛假資料，均同樣有損證監會及前綫市場營運機構在執行監管職能方面的成效。她補充，雖然證監會可在某些情況下，例如在紀律聆訊中要求市場參與者以書面形式提供資料，但證監會亦會考慮口頭申述的內容，該等內容會成為證監會就有關案件作出裁決的部分理據。江宇行先生補充，倘若條例草案的適用範圍只限於以書面形式提供的文件，監管機構與市場參與者彼此之間的通訊或會受到嚴重阻延。此外，監管機構將很難取得市場參與者同意，將他們在聆訊中或與監管機構會面時提供的資料轉為文字紀錄。他補充，海外司法管轄區的經驗顯示，將該等罪行的適用範圍擴大至包括非正式提供的資料，並沒有影響監管機構與市場參與者彼此之間的通訊，亦沒有導致“凡事徵詢律師意見”的情況(即由於市場參與者會透過法律專業人員提供資料而延誤通訊過程的情況)有所增加的問題。

11. 鑒於條例草案的適用範圍極為廣泛，並對市場造成重大影響，主席促請政府當局重新考慮是否需要將一般呈報的罪行條文納入條例草案內。為證明有需要訂立該項條文，主席要求證監會列舉實例，證明證監會未能對在根據法例規定以外的情況下提供虛假資料的人士提出檢控，以及舉例證明，在提供資料並非法定規定及當局亦未有就此實施刑事制裁措施的情況下，證監會曾被人以口頭形式提供的資料所誤導。

條例草案提供的免責辯護

12. 主席關注條例草案並無訂明法定免責辯護。他表示，控方很容易便能夠證明一般呈報罪行的控罪成立，因為根據《證券及期貨事務監察委員會條例》(第24章)擬議條文第56A(3)條，控方只須證明證監會曾倚賴有關資料。曾鈺成議員亦關注該項罪行並無訂明損害賠償規定。就該項罪行而言，證監會無須證明因倚賴有關資料而招致任何損失，亦可使控罪成立。

13. 林張灼華女士回應時表示，控方根據一般呈報的罪行條文提出檢控時，除必須證明所提供的資料是虛假、具誤導性或不完整外，亦必須令法院信納該等資料與證監會或前綫市場營運機構職能的執行有關或相關，而且證監會或市場營運機構曾倚賴所提供的資料，或有關人士有意使他們倚賴該等資料。監管機構對該等資料的“倚賴”，以及提供資料的人士的“意圖”這兩項元素，會增加控方的舉證責任，而證監會或市場營運機構只會將該項罪行應用於明知故犯的行為，而不會應用於不小心犯錯的情況。簡而言之，條例草案會就該項罪行訂定各項所需的規定，以證明被告人的犯罪意圖。海外司法管轄區的條文較現時建議的條文嚴格，控方無須證明有關方面倚賴該等資料，或任何人曾被誤導。

14. 至於有委員關注證監會或市場營運機構無需證明因倚賴虛假資料而招致損失，林張灼華女士解釋，“損失”或“損害”的概念用於民事法律責任與賠償事宜有關的範疇，條例草案並不涉及這方面的事宜。此外，證監會或市場營運機構很難證明他們因市場參與者提供虛假資料而蒙受任何損失。因此，根據擬議條文，有關人士被控告干犯該項罪行時，證監會無須證明曾蒙受任何損失。她補充，海外司法管轄區全部沒有規定有關方面必須證明因倚賴虛假資料而招致損失。

II 其他事項

15. 委員得悉下次會議將於2000年5月30日上午10時45分舉行。

16. 會議於上午10時35分結束。

立法會秘書處

2000年10月3日