

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1893/99-00號文件

檔 號：CB1/BC/13/99

《2000年證券及期貨法例(提供虛假資料)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2000年證券及期貨法例(提供虛假資料)條例草案》(下稱“條例草案”)委員會的商議工作。

背景

2. 財政司司長於1998年9月初公布30項措施，以加強證券及期貨市場的秩序和透明度。由於發放準確資料對於使投資者能在充分掌握資料的情況下作出決定，以及為市場參與者提供公平的交易環境均十分重要，該30項擬議措施的其中一項，是要將向證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)和前綫市場營運機構(即交易所及結算所)提供虛假或具誤導性資料的行為，定為刑事罪行。該項建議會使香港的監管制度與其他主要國際金融市場(包括澳洲及英國)的監管模式保持一致。

3. 根據現行法例，有關法例規定須提供資料的條文，一般都另有具體的罪行條文，將提供虛假或具誤導性資料的行為定為刑事罪行。除這些罪行條文外，法例並沒有就在其他情況下向證監會提供虛假或具誤導性資料的行為，訂定一般的罪行條文。舉例而言，公司及其高級人員自發地或就《公司收購及合併守則》向證監會提供虛假或具誤導性的資料，均無須負上刑事責任。此外，就《上市規則》內或其他由前綫市場營運機構所訂立的規則內的披露資料規定，向該等機構提供虛假資料，亦無須負上刑事責任。雖然當局在有理由懷疑可能有違反一般刑事法的行為發生後，必定會將個案轉交有關的執法機關跟進，但在很多情況下，倘若只是提供虛假或具誤導性資料，往往不足以構成罪行。

4. 現時法例並沒有就向證監會及前綫市場營運機構提供虛假或具誤導性資料的行為，訂定一般的罪行條文，此種情況已影響該等機構在執行其監管職能方面的成效。鑒於市場(尤其是新設立的創業板)越來越依賴資料披露以保障投資者的利益，以及國際趨勢亦趨向要求披露更多資料，以促進市場的透明度及效率，政府當局認為有需要將向證監會及前綫市場營運機構提供虛假或具誤導性資料的行為，定為刑事罪行。

條例草案

5. 條例草案旨在修訂數條關乎規管證券及期貨市場的條例，加入與向有關監管機構提供虛假資料的行為相關的罪行條文。

6. 條例草案第II部旨在修訂《證券及期貨事務監察委員會條例》(第24章)，訂明任何人如：

(a) 根據條例的規定提供資料時(“法定呈報”)；及

(b) 在第(a)項所述以外的情況下提供資料時(“一般呈報”)，

向證監會或前綫市場營運機構提供虛假、具誤導性或不完整的資料，即屬犯法。

條例草案第II部亦訂明新增罪行，即有關法定呈報及一般呈報的罪行的罰則。

7. 條例草案第III至VI部分別修訂《商品交易條例》(第250章)、《證券交易所合併條例》(第361章)、《證券及期貨(結算所)條例》(第420章)及《交易所及結算所(合併)條例》(2000年第12號)，在各條條例中加入類似第II部所訂的條文。

法案委員會

8. 內務委員會在2000年3月17日會議席上同意成立法案委員會，研究條例草案。在法案委員會於2000年5月19日舉行的首次會議席上，夏佳理議員獲選為法案委員會主席。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。法案委員會舉行了5次會議，包括曾與政府當局舉行4次會議，詳細研究條例草案。法案委員會亦曾邀請業界團體及有關的專業組織發表意見，並在其中兩次會議席上聽取他們口頭申述意見。曾向法案委員會提出意見的機構名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

9. 法案委員會曾詳細研究美國、英國、澳洲、加拿大及新加坡相關法例的有關規定。委員普遍支持當局將蓄意向證監會提供或使證監會取得失實或具誤導性資料的人士的行為，定為刑事罪行。然而，法案委員會同樣關注代表團體所提出的問題，並特別著重研究在哪些情況下會構成干犯刑事罪行，以及研究在條例草案內提供免責辯護的問題。

10. 法案委員會的商議工作綜述於下文各段。

構成干犯罪行的情況

法定呈報及一般呈報

11. 條例草案的擬議罪行條文適用於法定呈報及一般呈報。法案委員會贊成該等擬議罪行適用於法定呈報。然而，委員關注到有關一般呈報的罪行所涉範圍十分廣泛，包括在根據法例規定以外所有其他情況下提供的資料，例如在紀律聆訊中作出的申述，以及為遵守《公司收購及合併守則》、《上市規則》及其他非法定守則的規定而提供的資料等。這些沒有限制的“概括性”條文會使很多真誠地行事的人面臨被檢控之虞。

12. 部分委員認為，由於政府當局已決定不賦予《上市規則》和《公司收購及合併守則》任何法律效力，以便該等規則及守則更具靈活性，可切合市場的發展，因此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。

13. 然而，法案委員會其他委員接納政府當局的解釋，同意條例草案的目的是堵塞現時證券法例缺乏具體制裁措施的漏洞。雖然現有的守則及規則並非法定的規定，但證監會及前綫市場營運機構必須倚賴向他們所提供的資料，才可以有效地執行本身的職務。條例草案是可取的措施，可以使市場參與者更有效地披露資料，使投資者得到更佳保障及讓監管機構更有效地執行法例。

所提供的資料範圍

14. 法案委員會瞭解到，代表團體其中一項主要關注的事宜，是將刑事責任的範圍由若干指定的情況，例如遵守某些法定規定或就證監會進行的正式調查或查詢作出的回應，擴展至以口頭或以書面形式向監管機構提供的各類資料，不論該等資料是正式或非正式向監管機構提供。委員贊同代表團體的意見，認為該等擬議罪行會使市場參與者不願主動向監管者提供資料。他們認為，該等擬議罪行的適用範圍應限於以文件形式提供的資料，不應包括以口頭形式提供的資料。

15. 證監會察悉法案委員會及代表團體所關注的事項，並保證該等罪行只會適用於明知故犯的行為，而不會適用於無心之失。不過，為進一步解決代表團體深切關注的問題，政府當局同意收窄條例草案的適用範圍，訂明有關一般呈報的罪行將不適用於以口頭形式提供資料。該等罪行只會適用於提供各類紀錄或其他文件(包括電子文件)。“紀錄或其他文件”所指的意思，將會與《證券及期貨事務監察委員會條例》第2條所界定的定義相同。

16. 法案委員會亦察悉，為釋除代表團體對在非正式情況下提供資料的疑慮，政府當局會動議委員會審議階段修正案，就有關一般呈報的罪行加入一項規定，訂明有關人士向監管機構提供資料前，監管機構會向該名人士發出書面警告，提醒該名人士在擬議條文下的刑事責任。

除蓄意提供虛假資料外可能負上刑事責任的情況

17. 根據條例草案，任何人在提供資料時，倘若他：

- (a) 明知有關資料在要項上屬虛假、具誤導性或不完整的；或
- (b) 不相信有關資料在每個要項上均屬真實、準確及完整的，

即屬犯法。該項規定適用於法定呈報及一般呈報。

18. 關於上文第(a)項所述的情況，法案委員會察悉，代表團體關注到，當局將提供“不完整”資料的行為定為刑事罪行，會引起各種實際問題。業界往往會將既廣泛又複雜的數據以撮要形式向監管者提供資料，而且他們通常需要在很短的通知期內提供該等資料。任何人均不應因為監管者認為所提供的撮要不夠詳盡，或因為在提供資料前事先沒有全面瞭解實情而可能需要負上刑事責任。為釋除這方面的疑慮，政府當局答應動議委員會審議階段修正案，刪除條例草案中“完整”及“不完整”這些字眼，訂明該等擬議罪行只會適用於提供“虛假或具誤導性”資料的情況。倘若任何人因漏報而導致所提供的資料成為虛假或具誤導性的資料，根據該等擬議罪行所隱含的意思，此舉亦屬犯法。

19. 關於上文第(b)項所述的情況，法案委員會對代表團體提出的關注事項亦有同感，認為採用“不相信”一詞，與國際慣常做法並不相符。此外，香港法例亦很少以這種方式決定有關人士需否負上法律責任。除非有關資料是完全在該名人士個人所知的範圍內，或該名人士已主動查證有關資料的真確性，否則該名人士難以確實相信有關資料是真實及準確。該項擬議規定會對那些負責向監管者提供從第三者所得的資料的人士，或負責就本身確實並不知情的事宜向監管者提供資料的人士，造成極不合理的負擔。一名委員建議政府當局在條例草案內使用“故意”一詞。作為折衷辦法，政府當局答應以“罔顧”一詞取代原有“不相信”的用語。在美國，“故意”的意思包含普通法司法管轄區對“罔顧”的一般理解。

20. 基於上文第18及19段綜述的考慮因素，政府當局答應動議委員會審議階段修正案，訂明任何人在提供資料時，倘若他 ——

- (a) 明知有關資料在要項上屬虛假或具誤導性的；或
- (b) 罔顧有關資料在要項上是否虛假或具誤導性，

即屬犯法。

21. 法案委員會亦察悉，根據有關一般呈報的罪行規定，所涉的資料必須與證監會或有關的前綫市場營運機構在有關條例下所訂的職能的執行“有關”或“相關”。一些代表團體認為，規定該等資料必須與有關監管者的職能“有關”或“相關”，其適用範圍太廣泛。在這方面，政府當局將會動議委員會審議階段修正案，刪除條例草案內對“有關”一詞的所有提述，訂明條例草案只會適用於與證監會或有關前綫市場營運機構執行職能“相關”的資料。

免責辯護

22. 關於免責辯護方面，法案委員會察悉，一些代表團體關注到條例草案並無訂明法定免責辯護。然而，法案委員會接納政府當局的解釋，同意條例草案已就該等罪行訂定各項所需的規定，以證明被告人的犯罪意圖。法案委員會亦同意，倘若當局提出上文第15、20及21段所述的委員會審議階段修正案，便可釋除代表團體的疑慮。

23. 然而，代表團體關注到，控方很容易便能提出證明，指證監會或有關的前綫市場營運機構倚賴被告人所提供的資料，如此的證明已符合有關一般呈報的罪行所訂的其中一項條件，可使控罪成立。法案委員會對此亦有同感。政府當局答應動議委員會審議階段修正案，訂明控方必須證明“證監會或有關的前綫市場營運機構曾合理地倚賴所提供的資料，或被告人有意使證監會或有關的前綫市場營運機構倚賴該等資料”。

該等罪行所適用的人士／公司

24. 法案委員會察悉，該等擬議罪行的適用範圍並非只限於某些特定類別的人士或公司，任何人均有機會干犯該等擬議罪行。代表團體指出，倘若某人向監管機構提供的資料是由第三者提供的，而該名人士須就提供該等資料而被判有罪，這做法並不公平。證監會認為，不論該等資料從何得來，向監管者提供虛假或具誤導性資料是不對的。在決定誰人須就該項罪行負上法律責任時，最重要的考慮因素會是有關人士的意圖。倘若提供資料的人士不知道有關資料是虛假或具誤導性，亦沒有罔顧有關資料會否是虛假或具誤導性，則該名人士無須負上刑事責任。政府當局依然認為，倘若該等罪行只適用於虛假資料的發布者或發放者，有關法例會失去效用，因為有關人士很易逃避法律責任。法案委員會接納政府當局的解釋。

委員會審議階段修正案

25. 政府當局將會提出的整套委員會審議階段修正案載於**附錄III**。法案委員會並無提出任何委員會審議階段修正案。

諮詢內務委員會

26. 內務委員會在2000年6月16日的會議席上，支持法案委員會提出在2000年6月26日恢復條例草案二讀辯論的建議。

立法會秘書處
議會事務部1
2000年6月19日

《2000年證券及期貨法例(提供虛假資料)條例草案》委員會

委員名單

(截至2000年5月25日)

夏佳理議員(主席)

何俊仁議員

李家祥議員

單仲偕議員

黃宜弘議員

曾鈺成議員

馮志堅議員

總數：7名議員

《2000年證券及期貨法例(提供虛假資料)條例草案》委員會

曾向法案委員會提出意見的機構名單

1. 香港銀行公會
2. 香港大律師公會
3. 香港交易及結算所有限公司
4. 香港公司秘書公會
5. 香港證券業團體 (Hong Kong Securities Industry Group Ltd.)
6. 香港會計師公會
7. 年利達律師事務所
8. 香港律師會