立法會
Legislative Council

Ref: CB1/BC/4/00/2

Bills Committee on
Securities and Futures Bill and Banking (Amendment) Bill 2000

Verbatim transcript of meeting
held on Friday, 1 June 2001, at 10:45 am
in Conference Room A of the Legislative Council Building

Members present	**:**	Hon SIN Chung-kai, (Chairman) Hon Margaret NG, (Deputy Chairman) Hon Albert HO Chun-yan Dr Hon David LI Kwok-po, JP Hon NG Leung-sing Hon James TO Kun-sun Hon Bernard CHAN Hon Mrs Sophie LEUNG LAU Yau-fun, SBS, JP Hon Jasper TSANG Yok-sing, JP Hon Ambrose LAU Hon-chuen, JP Hon Henry WU King-cheong, BBS Hon Audrey EU Yuet-mee, SC, JP
Members absent	**:**	Hon Eric LI Ka-cheung, JP Hon Abraham SHEK Lai-him, JP
Clerk in attendance	**:**	Mrs Florence LAM Chief Assistant Secretary (1)4
Staff in attendance	**:**	Ms Pauline NG Assistant Secretary General 1 Mr KAU Kin-wah Assistant Legal Adviser 6 Ms Connie SZETO Senior Assistant Secretary (1)1

Bills Committee on
Securities and Futures Bill and Banking (Amendment) Bill 2000
《證券及期貨條例草案》及
《2000年銀行業(修訂)條例草案》委員會

主席：

各位同事，多謝各位出席今天的內部討論會議。因為這次內部討論會議不是閉門會議，所以一些新聞界或其他政府代表可能會在場旁聽。

請各位留意，我們在這次會議上進行內部討論，純粹是為了互相交流意見，試圖尋求大家對一些具體事項的共識。在討論之前，我希望提醒各位，秘書處已向各位發出立法會CB(1)1228/00-01號文件，是我們的最新工作時間表。讓我在此與大家分享法案委員會日後的工作安排。

簡單來說，我們至目前為止已經完成條例草案17部的政策討論，即藍紙條例草案討論工作已經完成。但我們尚未進行逐項條文的審議工作。在秘書處向各位發出的工作時間表中列明，我們今天及下星期二會進行兩次內部討論。除了這兩次內部討論會議外，在7月底前我們還會進行13次會議，進行逐項條文的審議工作。我們會嘗試在這13次會議內完成第一輪的逐項條文審議工作。我相信若我們能夠在這段期間完成第一輪逐項條文的審議工作，議員們必定可向政府提出一些意見或技術性的問題，政府也可在暑假期間整理議員提出的意見及問題。

也許政府在9月初或9月中便能完成這些工作，亦會把所有Committee stage amendments，即委員會審議階段修正案提交給我們參考。希望政府能在法案委員會於9月底復會之前的兩個星期內，向我們提交這些文件，讓我們可審閱政府提出的委員會審議階段修修正案。這便是我初步建議的時間安排。

至於9月份的開會時間，便要視乎政府何時能完成所有委員會審議階段修正案。待政府完成這些工作後，我們才可決定開會的時間。但我希望在9月初或9月中旬，便可收到政府提交的委員會審議階段修正案，使我們在其後的兩個星期內，可審閱及整理這些資料。我希望知道大家可否接受這個安排，亦希望聽取大家的意見。

吳亮星議員。

吳亮星議員：

多謝主席。剛才我已向你取得時間表，並粗略閱讀。這項安排基本上是可以接受的，但我們可能需要先諮詢議員本身在7月份的時間安排。7月11日至7月底的期間，有些議員，包括我在內，可能會出外一個多星期，所以在法定人數的要求方面，可能會出現問題。我們需要先作諮詢。

主席：

秘書處已發信詢問各位會否出席這些會議。如果大家不可出席，便要盡早通知秘書處。所以，我特意提醒大家。在7月11日後只會舉行4次會議，而大部分會議均會在7月11日前舉行。7月11日後舉行的會議分別會在7月13日、7月16日、7月18日及7月27日舉行。

何俊仁議員。

何俊仁議員：

我們會否在其中一次會議上會晤新聞界的人士？雖然我們目前只接獲一份意見書，但我們暫時還沒有收到新聞界人士、香港新聞行政人員協會等的意見書。我估計他們會提出意見。我們應否安排會議，與他們會晤？

主席：

就我記憶所及，我們在上次會議上並沒有提到與他們會晤。我們討論第XV部有關披露虛假資料時，認為需要特別諮詢相關行業，即新聞界人

士。所以秘書處便去信邀請新聞界提供意見。至目前為止，只有兩個機構作出回應，一個是香港報業公會，該工會表示沒有意見；另一個是香港華文報業協會，該協會提出了一個較為強烈的意見。我認為我們聽取書面意見已經足夠。

何俊仁議員：

主席，假如日後其他新聞從業員或協會提出強烈意見，我們應否保留與他們會晤的可能性呢？

主席：

如果他們提出要求，希望我們聽取他們的意見時，我們才再作考慮吧。

李國寶議員：

主席，銀行公會今天下午會討論條例草案，但我在下星期二將會不在香港，很抱歉。我可否以書面形式，列出銀行公會所擔憂的問題？

主席：

可以的，這是最好的處理方法。

李國寶議員：

這樣大家也可以交換意見。多謝主席。

主席：

胡經昌議員。

胡經昌議員：

我希望提出有關在9月份舉行會議的問題。我們是否可延至10月份，待收集所有資料後，才正式舉行會議呢？我相信大家在9月中旬仍有很多問題需要處理。我在9月中旬會不在香港，恐怕不能跟進某些問題。我們可否待立法會在10月份正式復會時，才舉行會議呢？

主席：

我相信很多立法會的會議在9月份已經開始進行。按一般的習慣，立法會在9月份便會舉行會議。但至於應在9月中旬或9月底開會，我們則較為被動，要視乎政府屆時能否完成所有有關工作。我們現時已須閱讀大量文件，政府建議Committee Stage Amendments時，可能會提交更多文件。所以，若政府能完成這些工作，我希望也能給予各位一至兩個星期的通知時間，才舉行會議。

如果政府在9月初向我們提交這些文件，會議便會在9月中旬進行。要是政府在9月中旬才向我們提交文件，會議便需延至9月底才進行。這便是我的計劃。即使政府已向我們提供文件，我們研究這些文件也需要時間。一些議員，包括你在內，更可能需要徵詢業界的意見，以研究是否接受政府的建議或需否把政府的建議加以修改，然後再提出意見。所以，我的想法是在政府完成有關文件，並向我們提交後，我們會於兩個星期後才召開會議。會議時間大約會是9月中旬與9月底期間。胡經昌議員。

胡經昌議員：

在9月中旬或9月底復會後，我們會每星期開會兩次，還是每星期開會一次？這問題也相當重要。

主席：

我會聽取大家對這方面的意見。會議間的時間太長，便不能達致應有的效率。反而趁着記憶猶新時即時處理事情，效率會較高。據過住的經驗，在9月底至10月中旬這段期間，由於其他委員會還沒有召開會議，立法會的事務會較為清閒。當然，我也會聽取大家的意見。

胡經昌議員：

主席，我建議在最初復會的階段，每星期舉行一次會議。這做法較為理想，因為在這段期間，我們還需要徵詢某方面的意見。我認為在那個階段，若每星期舉行兩次會議，則過於頻密。多謝主席。

主席：

我在復會後的第一次會議上，會再徵詢大家的意見。總共會有多少項委員會審議階段修正案，並不在我們的控制範圍。我們不知道政府會提出多少項修正案，而各位同事在參考政府的修正案後，或許也會提出修正。

副主席：

主席，我們可否考慮一個較為創新的做法？時間是有限的，若委員花了時間出席會議，便不能審閱文件，若委員審閱文件，便沒有時間出席會議。我們可否考慮每星期舉行一次會議，但安排較長的會議時間。若我們可完成預定的討論內容，便早一些結束會議，若還未能完成有關討論內容，便繼續進行會議。這個做法使委員可在審閱文件後，才參加會議，而不用在會議結束後進行很多善後工作。

主席：

妳的意思是每星期舉行一次會議，妳所指的較長時間，是甚麼意思？

副主席：

較長時間的意思是，安排舉行維時兩個時段的會議，讓議員可完成預備工作後，才出席會議。如果委員在會議上沒有爭議，會議便可較早結束。我們甚至可預先決定每星期的進度，除非遇到無法解決的問題，否則便必須按進度完成工作。

主席：

這也是一個好建議。我們稍後再作打算吧。待我們接獲政府建議的委員會審議階段修正案時，或許會考慮同時討論數個部分。我們或許會預定在每次會議上必須完成討論條例草案的兩、三部。例如，我們或會預定，在某次會議上討論就條例草案第I、II及III部提出的委員會審議階段修正案，而在第二次會議上討論就第IV、V及VI部提出的委員會審議階段修正案等。當我們完成每次會議預定的討論後便可散會，而議員每次在出席會議前，也需就有關部分作充分的準備。

我相信大家對於工作時間方面，已有初步的概念。請各位參閱立法會CB(1)1228/00-01號文件，如果遇到困難，請盡早提出。

接着我們需要討論一些outstanding issues，即一些具爭議性的事項。請各位留意，法案委員會秘書已準備了立法會CB(1)1379/00-01(01)號文件。這份文件概括地列出了條例草案17部中一些較具爭議性的issues。這些issues是秘書處從我們在法案委員會會議上曾提出的問題中選錄出來的事項。

我們亦已傳閱了一份文件：我們的考察團進行的海外職務訪問的研究報告書擬稿(立法會CB(1)1402/00-01號文件)。在會議開始前，胡經昌議員建議以這個研究報告書擬稿作為內部討論的起步點，是嗎？

胡經昌議員：

主席，我的意思是，秘書處所提供文件中的很多重點，研究報告書擬稿也有提到。先行討論這方面，然後才討論這些問題，是否會較為順暢？

主席：

你的意思是先討論哪部分？

胡經昌議員：

我的意思是先聽取匯報。

主席：

好的。吳靄儀議員。

副主席：

我們在以往多次會議上遇到的問題，很多時也不是條文的問題，而是一些原則性和政策性的問題。由於累積的問題很多，要是不把它們解決，我們便不能弄清楚取向。所以，我便建議秘書處訂定清單，列明議員們認為就某些topics需進行討論的項目。

對於我們現有的文件，有兩個處理方法。這些文件包括考察團提出的issues，以及秘書處提供的文件。我認為考察團提供的文件似乎是關乎原

則性的事宜，所以是較為基本的問題。我不是建議通過這份研究報告書擬稿，而是建議就報告擬稿提出的意見進行討論。

例如報告書擬稿第33頁提到regulatory structure的問題。這已是很重要的題目，其中牽涉到AI應否由不同的機構監管的問題。我認為這是很基本的問題，我們應討論我們在這方面的取向。另外，第40頁Chapter 5的題目，提到證監會的獨立性和應如何體現證監會的問責性的問題。這便是第二個非常重要的題目。接着第47頁Chapter 6討論關於罰則及舉證的責任。這亦是一個很重要及原則性的問題，也是另一個討論題目。第53頁提到如何保障消費者，以及應制定甚麼保障消費者的條文等問題。報告書擬稿的每章也關乎不同的題目。其實我們可用一張紙列出這些題目，然後利用這份文件向我們提供的參考資料，研究法案委員會可就這些題目作出甚麼決定。所以，我們可以這些討論題目作為起步點。在下次會議前，如果各位認為法案委員會須就其他題目取得共識，可向秘書或主席呈交有關題目。

主席：

好的。各位有沒有意見？

讓我們開始討論第一部分——Regulatory structure，即規管架構吧。有沒有議員希望提出意見？

副主席：

主席，我也有參與考察團的工作。報告書擬稿內提到，《2000年證券及期貨條例草案》建議的做法，是設立兩個監管機構。銀行進行的證券業務，由金管局全面負責監管，而在銀行以外進行的證券業務，則全面由證監會監管。為了避免在標準或做法上有所不同，當局會盡量使該兩個機構的做法貫徹一致。但基於多個原因，這做法十分不理想。我們也曾多次討論這個問題。

但就英、美的做法方面，正如報告書擬稿提到，英國的制度是設立單一的監管機構，並制定單一的法例；而美國是設立多個監管機構，並制定多條不同的法例。但英、美兩國存有一個共通點，大家可參考第38頁第4.17段。該段提到，"Despite the different ways of going forward to meet the challenges posed by the convergence of financial markets and services, both the UK and the US have adopted the same approach to the regulation of securities activities. Whether one calls it functional regulation or otherwise, it is in essence nothing more than the same regulator for the same regulated activities."。"…same regulator…same activities"便是這兩個主要市場的共同做法。

換句話說，在prudential supervision，即對整個機構的審慎監管方面，銀行可自行決定本身的做法。但conduct regulation，即有關機構應如何運作，則必須根據個別activity進行。香港需否採取與別的國家完全不同的做法呢？這牽涉兩個問題：首先涉及的問題，是監管會否出現不一致的情況。其次便牽涉到證監會的獨立性的問題。

主席，有關條文載於clause 5(3)和clause 118。各位議員暫時不需要研究這些條文。其實為甚麼銀行的證券買賣活動須由金管局監管？這個問題的答案是銀行向來也是由金管局監管。而答案背後的理據是這些活動及業務只是銀行業務其中的一小部分。

就如根據以往的監管基礎，為甚麼律師、會計師等無須受到監管呢？因為他們提供的advice，即提供的意見或進行的活動，也是incidental的，而並不是他們的正職。換句話說，提供意見不是他們的主要職務，而只是他們進行主要業務時附帶進行的活動。既然如此，為甚麼我們不貫徹地執行這個原則？即如果銀行經營的證券業務，是incidental的，便讓這些銀行業務繼續由金管局監管。但這些業務一旦超越incidental的規限，便須與其他證券買賣一樣，由證監會監管。

我們如何界定incidental呢？根據我們的瞭解，美國的法律是以"500 non-exempted activities per year"為限，以界定incidental的業務。這只是很少的數目。銀行進行的證券活動，不可多於這個數目。若銀行進行的證券活動不超出這個限制，便無需把證券業務分別出來。據我們的瞭解，根據美國的法例，若銀行進行超出這個數目的證券活動，便須成立子公司進行證券業務。這些子公司便好像任何其他進行證券買賣的公司一樣，直接由證監會監管。

我認為這個做法很值得我們參考。這做法不單符合業界間公平競爭的原則，最重要是這做法能達致有效的監管。我認為以這個方法進行監管，既有效又清晰。而且整條《2000年證券及期貨條例草案》的目的，也是確保投資者獲得保障。採取這個做法也能達到這個目的，並不會由於金管局以另一個approach對銀行進行監管，而使投資者的保障落空。

主席，可否請各位同事參考條例草案第1冊第C1523頁第5(3)條？這條款關乎證監會的職能及權力。第5(3)條訂明，"證監會就任何屬獲豁免人士的認可財務機構，或任何屬中介人的有聯繫實體的認可財務機構；或任何屬(a)段首述的認可財務機構的有聯繫實體的人，執行其任何職能時，可全部或局部依賴專員對該認可財務機構或該人(視屬何情況而定)的監管"。即證監會可假手於另一些人士監管某些機構，而無須親自監管這些機構。

接着第118條列出這些獲豁免人士。條文載於第C1725頁。整體來說，第118條的條文顯示，欲獲得豁免的人士只需提出申請，證監會便會給予申請人豁免權。但其實給予豁免的權力，並不在證監會的掌握之中。根據第(2)款，當證監會接獲申請後，"shall refer..."，即必須把申請轉交金管局。根據第(3)款，若金管局認為沒有問題，"The Commission shall..."。我們從第(4)款便可知道，給予豁免與否完全視乎金管局的意見。若金管局拒絕給予豁免，證監會"shall refuse..."；如果金管局認給予豁免不會造成問題，"the Commission shall grant..."。即在給予豁免方面，證監會完全是沒有權力的。第(5)款甚至提到，若有關機構獲得豁免，證監會可提出一些條

件。但這些條件，也同樣受到金管局的限制。

所以，這條條文其實削弱了證監會的監管能力，甚至把證監會的獨立性也減至非常低。我們從有關上訴的較後部分便可以知道，有關的上訴也不是向證監會的證券及期貨上訴委員會提出，而是向行政長官會同行政會議提出。所以，很明顯地，證監會的權力範圍，只涵蓋金管局不進行的事情。我認為這做法是不可以接受的。主席，我參考有關條文及資料，並經詳細考慮後，認為我所提出的做法，才較為合理。

主席：

我希望其他同事也能交換意見。

李國寶議員。

Dr Hon David LI Kwok-po, JP:

I think I disagree with Margaret on this point, but I think we do not want duplication. We want basically simplicity in the banking industry, and since the Hong Kong system is unlike that of the UK or the US, the Hong Kong banking system is a universal banking system, and for so many years banks do handle securities. Therefore it is part of the bank's job to deal with securities. If you are asking the banks to form another company to deal with security, it means that the banks will be basically having to deal with a homogenous body such as the SFC. For so many years the banks have been doing this. Why can't the banks continue to do this? But on the regulatory side I think we are asking for a level playing field. I am not asking for a leaning towards the banks, but I feel that we should look at the banking case and make certain that we do not have too many duplications. I agree with you that the penalty and other things should be referred back to the SFC, but I do not think we want that many regulations, that much supervision, because you are creating bureaucracy; you are basically creating more cost.

Deputy Chairman:

Mr Chairman, could I response very briefly?

Chairman:

May I ask the other members to express their view first? Bernard?

陳智思議員：

主席，我十分贊同李議員剛才提出的意見。首先，請各位不要誤會我是代表銀行界發言。李議員才是銀行界的代表。讓我首先申報利益：我擁有一間證券行，也是SFC的non-executive director。

李議員剛才提到監管重疊的問題。我們正在爭議的問題，是憂慮到金管局在監管銀行的證券業務方面所採取的尺度，與證監會監管證券行所採取的監管尺度可能不同。我們甚至可能憂慮到，金管局的監管不如證監會的監管嚴格。我服務的機構現時由兩個監管機構監管。金管局的監管尺度比證監會的監管尺度更為嚴格。據我了解，金管局的監管是非常足夠的。所以我十分贊同李議員剛才所提出的意見。

但我的憂慮是，現時一個監管機構已令銀行的經營成本很高。我們需要不斷呈交表格，亦要每月提交報告等。如果將來多設另一個監管機構，監管同類的事情，那麼經營成本便會更高。這些成本最終會否轉嫁市民呢？當然是個別公司本身的決定。我們最終的目的是保障投資者。如果保障投資者的目的已經達到，我們還需否討論是否設立兩個監管機構的問題呢？

我最初亦很贊同副主席的意見，認為需進行統一的監管，所以我最初也建議設立一個統一的架構。正如英國也是設立一個super-regulator。我

最憂慮是將來金管局會監管我服務的機構，證監會也會監管我服務的機構。我們現時只是討論證券的監管問題，那麼保險的情況又會怎樣？將來會否設立保險業監督呢？甚至銀行還有很多產品，如果每種產品也由不同監管架構監管，將來的營運成本確實會很驚人。所以我認為政府最後提出的建議，即由金管局進行一般的監控工作，是可以接受的。但我絕對贊同須要統一最終的懲罰或罰則。

至於日常的監管方面，我認為最好的做法，是由一個監管機構進行。但在目前的情況下，我認為採用政府現時的建議，是較合邏輯的做法，即由金管局負責監管，如果金管局發現有不正常的情況，才把整件事pass給證監會，由證監會跟進和檢控。

主席：

請各位遲來的同事留意，我們現正討論立法會CB(1)1402/00-01號文件。這份文件是立法會的考察團前往英國及美國訪問金融管理機構的初步報告書。報告書擬稿提出了一些major issues。

我們剛才討論的issues，是應設立一個監管機構還是多個監管機構，以及銀行和銀行的證券業務的監管問題。數位同事已經表達了意見，包括李國寶議員和陳智思議員。接着還有數位議員希望發言，包括胡經昌議員、何俊仁議員及吳亮星議員。

胡經昌議員：

多謝主席，我非常贊同副主席剛才提出的論點。

其實我較早前也重申了我的論點。有證券業務現時已由一個監管機構進行監管，即現時如銀行成立附屬公司從事證券業務，須由證監會監管。如果證監會的工作表示不好，便應徹銷證監會的職權。反之，便應讓證監

會繼續執行監管工作。

但從海外訪問取得的資料，我們便知道大趨勢是怎樣。英國和美國也是首屈一指的國際金融中心，既然這兩個國家也是這樣做，為何我們要走相反的方向呢？

其次，很多行業也會涉及incidental的證券業務，即不是以證券業務為正常業務，以證券業務為副業的人士包括會計師、律師等。所以，就incidental的證券業務，如銀行的incidental證券業務方面，我也同意可參考美國的做法，給予這些機構exempt status，使這些機構等同其他專業人士的情況。

副主席已詳細地說明了這個論點，在很多情況下，只有以統一的監管機構進行監管，才能提供一個真正公平的競爭環境。

多謝主席。

主席：

何俊仁議員。

何俊仁議員：

主席，民主黨還沒有討論這個問題，所以我提出的意見並不代表民主黨的意見。我較為傾向接受吳靄儀議員提出的意見，原因大概有數點。

但我亦需要請同事們澄清數點：第一，如果兩個監管機構也是以相同的水平監管，並採用相同的監管力度，為甚麼會出現費用增加的現象呢？除非金管局只監管銀行的整體情況，即採用prudential supervision的approach，只確保銀行整體上沒有問題，亦因為銀行有足夠能力作出賠償，

所以金管局便對其他事情也很放心，否則，既然證券業務無論如何也須受到監管，為甚麼cost會增加呢？稍後David或Bernard可否再作解釋？

第二，實際上現時很多銀行也採用nominee company的方式進行交易。胡經昌議員也曾提到，很多銀行也是由nominee company進行trading。如果情況是這樣，這些nominee company現在應由SFC監管。所以，實際上銀行集團也是由兩個，甚至3個機構監管。例如作為附屬公司的保險公司，就如匯豐的Carlingford Swire Assurance Limited，便由保險業監督監管。其實由multi-regulators監管不同的業務，有甚麼問題呢？我不認為這是很大的問題。在概念上是很清楚的，regulators主要是按activities進行監管。即按有關機構主要進行的activity，決定由哪個regulator監管。這樣，情況便會很清晰，亦不會使人誤會有關機構以不同的標準進行監管。

主席：

吳亮星議員。

吳亮星議員：

讓我首先申報利益。我服務的銀行擁有相當具規模的附屬證券公司。

我們往海外考察的目的，也只是為了研究其他地方的監管制度，能否達致鼓勵消費者參與市場的效果。如果消費者多參與市場，證券行業最終便會獲得利潤。我們考察時，也是研究其他地方的整體監管制度的運作能否達致這個效果。香港現時的情況，是假若兩個監管機構的準則相同，而監管的能力亦可以信賴，政府正考慮由兩個機構監管證券業務。HKMA向來也負責監管銀行，監管的能力也很高，這是銀行界人士很清楚的。

如果能以相同準則進行監管，由兩個機構進行監管是可以接受的做法。我

的想法是，情況就好像由數間警署執行相同的法例一樣。主席還提到，情況也好像由兩個不相同的部門負責輯私工作，這些部門當然會根據相同的法例執行工作。

證券業務過往可以由兩個監管機構進行監管，現在也可以做得到。兩個機構也可分別進行嚴格的監管，亦可執行有關法例。既然如此，需否修改這個做法，而導至銀行的經營成本增加呢？這是何俊仁議員提出的問題，或許他稍後可就銀行的具體情況作出解釋。

我們基本的看法是現時金管局的要求已經很高。銀行已需提交很多操作方面的資料，CEO亦需要預備隨時前往金管局，回答金管局提出的問題等。這些工作已經涉及很高的成本。銀行現時已需要應付多方面的監管要求。如果日後在監管方面出現變化，而有關機構有需要進行額外的監管措施，使銀行的成本增加，最後的情況會怎樣呢？從商業角度來看，這些額外的開支便會轉嫁消費者。

我們作為立法會議員，應以公眾利益為出發點。當然我們也要考慮各界別及各行業的利益。如果銀行的成本最終會增加，而消費者的開支最終也會增加，證券市場的發展又怎會越來越好，規模越來越大呢？從這個角度來看，我們希望研究有關法例能否達致有效監管的效果，並研究消費者會否得益，以及消費者的利益會否得到保障。換句話說，我們希望研究如何使銀行的成本不但不會增加，還可能會得以減省。就這方面，我不同意把現時銀行獲得exempt的業務，改為須經其他方式監管。

Chairman:

Sophie.

梁劉柔芬議員：

主席，或許我們應從另一個角度研究這個問題，而不是單從監管的角度討論。我們應否從所有的得益者，或整體社會方面作出考慮？整體社會的意思，是大部分的人士，即包括銀行存戶，甚至小股東，即投資者。我認為我們應從這兩類人士，或從證券業務的整體制度的健全程度作出考慮，而不是只考慮監管的問題。如果由兩個機構同時進行監管，由哪個機構負責監察整體制度是否健全呢？所以，我認為更健全的制度，是由一個機構進行監管。

如果從銀行的角度來看，由一個監管機構監管多方面的業務，會更有利於銀行業務的發展。我從這個角度理解這個問題，亦希望各位也可從這個角度理解這個問題，而不是認為監管機構越多，情況越是理想。這是我不贊同的論點。

多謝主席。

主席：

在這個階段，有沒有其他同事希望發言？曾鈺成議員。

曾鈺成議員：

主席，剛才何俊仁議員提到，吳亮星議員的整個論點，也是銀行成本增加的問題。可否請有關議員解釋這點？

主席：

按次序應先由Margaret發言。

副主席：

不要緊。

主席：

那麼請吳亮星議員或Bernard發言。即何俊仁議員詢問有關成本的問題。

李國寶議員：

論到成本的問題，現時的情況是Hong Kong Monetary Authority每月會派一隊人員到銀行，把整間銀行所有的帳目check，並調查銀行進行股票買賣活動。如果多派一隊人員到銀行check帳目，成本便會大大增加。但如果Hong Kong Monetary Authority派二十餘人到銀行check帳目，SFC也派十餘人到銀行check帳目，對銀行來說，豈不是需要involve很多人手應付這三十餘人嗎？況且銀行職員初時可能不熟習有關程序。

主席：

吳亮星議員有否補充？

吳亮星議員：

我也是重申我剛才提到的內容。在監管方面，銀行現在已需要面對相當多的事情。當金管局到銀行check帳目時，銀行便要派一隊人員應付。每天要簽署的報表也不少，其中包括有關證券業務的報表。這部分的業務的報表絕對不少於其他業務的報表。

如果日後再加上SFC另外派一隊人員到銀行進行監管工作，銀行也需付出成本。銀行的操作成本便會增加，如果說不把這部分的開支轉嫁給消費者，便是騙人的謊話。任何商業機構也會把開支轉嫁給其他人。如果

銀行需要增加人手應付SFC的審查工作，同時也要應付HKMA原來的審查，不論是填寫報表或電腦操作，或應付監管機構，也必然會提高銀行的經營成本。這些開支最終也必然會轉嫁市場，那是否有價值呢？大家不防清楚考慮。

可能這個做法對另一個行業是有益的。如果銀行的經營成本增加，便不能跟這個行業競爭。但如果消費者最終受損，我們絕無理由贊同這是個好的做法。這是我們需要考慮的問題。

Chairman:

Bernard.

陳智思議員：

多謝主席。李議員剛才提到，這是個opportunity cost的問題。由於銀行的職員要花整個上午應付政府不同監管機構的調查員，便不得不把其他工作擱置。這些工作也需由其他職員代為執行。當局沒有把這個opportunity cost計算在內，但這個成本也是銀行的支出。尤其現在銀行業務的競爭劇烈，所有產品也要以“P減數厘”的方式吸引顧客。銀行的經營空間已經不大，很多銀行也要精簡架構，使銀行沒有多餘的人力。所以，對銀行來說，最主要的成本是銀行需要撥調職員進行這些工作。

多謝主席。

主席：

其他同事有沒有意見？順序應先由吳靄儀議員發言，接着是何俊仁議員及胡經昌議員。

副主席：

主席，首先，我沒有經營銀行，也沒有經營證券行。我對證券行的成本會否比銀行的成本高或低，根本不感興趣，亦沒有個人的利益。

我純粹是從長遠的公眾利益的角度，研究香港的監管機構的情況。因為我們現時是全面檢討證券業務的監管機構，甚至研究相當基本的問題，即由哪個監管機構負責監管哪些機構，以及監管哪部分的業務等，所以我們是從整體的角度，考慮如何才能符合全球一體化的需要，以及如何才能建立一個有效率及有威望的證監會，使投資者的利益適當地獲得法律保障。我只會從這個角度研究這個問題。

Bernard剛才提到，金管局的監管已非常嚴格。我當然相信這是真確的。但在我們前往海外考察期間，我們發現海外的監管當局，是進行prudential supervision的。在研究報告書擬稿內也有提到這點。即監管當局會監管有關機構的風險管理制度，以及研究整個機構的制度是否健全。對於銀行來說，最重要的是整個制度、有關財政預算、reserve、資金等制度是否健全。因為一旦銀行出現問題，會對香港造成很大的影響，並且會直接影響公眾。所以，這些監管當局便從這個層面進行監管。另外是conduct regulation。Conduct的意思，是指有關機構如何經營業務，以及行事的操守如何。

從條例草案看來，金管局主要是進行prudential supervision。即使金管局進行行為方面的監管，也只是監管銀行應如何經營其業務的問題。但一旦涉及銀行應如何經營其證券業務時，《2000年證券及期貨條例草案》也提到，這方面不會由金管局直接監管，而會由金管局信任的某些officers，即高層管理人員自行作出監管。所以，雖然你剛才表示金管局已採取很多監管措施，但我認為這些措施與證監會的監管措施也不相同。

第二，美國採取多個監管機構的做法。美國的銀行在過往是不可經

營其他業務的，而只可提供deposit、lending等服務。這是美國的傳統做法。現在越來越多美國的銀行從事不同的業務，監管當局如何處理呢？當局仍然把prudential supervision和conduct regulation分開。從銀行集團的整體情況來說，overall prudential supervision仍然屬於Federal Reserve Bank的工作。但如果美國的銀行正規地經營證券業務，其有關證券業務的activities，也會由證券監管當局監管。

如果把監管責任一成不變地duplicate，當然可能會出現很多duplication的情況。但如果採用多個監管機構的做法是正確的方向，我們應否在行政管理方面sort out問題呢？否則，如果為了達致相同監管水平的效果，而要求金管局同時監管銀行的證券買賣活動，金管局需否多聘大量職員呢？屆時我們也可能會質疑，究竟金管局是擔任中央銀行的角色，還是擔任中央監管機構的角色了。我們可以想像到，現時的情況便如同The Bank of England向銀行表示，銀行無須受到prudential supervision，更不用說受到conduct regulation了。屆時銀行需要承擔的負責，只是釐定利率吧了。這是有關金管局的角色的問題。

我注意到，我在較早時已經提出的問題，David和吳亮星議員也沒有提出：為甚麼銀行以往的證券業務不受證監會的監管？這主要是由於有關證券業務是銀行的incidental業務的概念，即證券業務是銀行的附帶業務。政府多次回應時，也提出銀行的證券業務的經營額，佔銀行業務總經營額的比率只是很小，大概是兩個百分點，所以證券業務只屬附帶性質等。但這是否代表銀行的證券業務日後也只是附帶性質的業務呢？根據政府這個論點，如果銀行日後大展鴻圖，進行很多證券買賣，這些證券業務仍然由金管局間接監管是否已經足夠？

我們所討論的，是準則及能力的問題。我不是認為金管局的能力比不上證監會，而是金管局工作的重點不同。這情況跟由數間警署執行相同法例的情況也不一樣。因為即使由數間警署執法，這些警署也隸屬警務處，而不是由不同機構執法。所以，我們仍然會面對由不同機構監管證券業務

的問題。

剛才Sophie提到整個業務的制度是否健全的問題，其實是有關prudential supervision的問題，而不是監管日常證券買賣情況的問題。尤其近期金管局已經表明，保障投資者不是金管局的責任。雖然金管局近來的態度改變了一點，但我也可以理解該局為何不獨力承擔保障投資者的責任。

主席，我聽取了同事們許多不同意見後，認為有一個問題是較值得我們考慮的：如果我們決定參照美國的做法，一方面對銀行進行prudential supervision，而另一方面亦對銀行的證券業務進行操守上的監管，我們應怎樣避免在行政上出現重疊的情況呢？如果我們原則上同意，這做法是我們的長遠取向，我們便要研究怎樣把管理工作streamline，使管理工作不致出現重疊的情況。但我們現時面對的，是原則性的問題。否則，若日後銀行全力發展證券業務，便會出現很多問題。這些問題包括：因何銀行的證券業務所受到的監管，與證券行所受到的監管完全不同？為甚麼會存在直接監管和間接監管？金管局如何監管銀行證券業務的日常運作？以及銀行處理投資者所作投訴的情況？對於這些問題，我們還沒有答案。

主席：

我相信若各位希望發言，也要按先後次序發言，因為對於某些issues，我們雖然未必能得到共識，但最低限度，我們也可交換意見，讓大家可以清楚表達自已的感受。

副主席：

主席，我可否補充一點？剛才我提到罰則的問題，我們尚未有機會討論最新接獲的文件，或許日後有機會再作討論吧。

主席：

政府亦已對委員會在較早的會議上提出的意見作出回應，並提交了立法會CB(1)1374/00-01號文件。該份文件已於5月29日向各位發出。有數位同事提問：何俊仁議員、胡經昌議員、吳亮星議員，Sophie和Bernard。或許我們就這個issue再提出一輪的問題吧。

何俊仁議員。

何俊仁議員：

我不重覆一些Margaret已提出的問題了。為甚麼我要提出有關成本增加的問題呢？我認為如果HKMA同時進行prudential supervision和conduct regulation，就如證監會監管經紀行的情況一樣，也同時進行conduct regulation，即使由兩個監管機構監管證券業務，只要這兩個機構採用的approach是一致，並共同處理行政的事宜，成本絕無理由會增加。即使成本增加，也不會是太多。

就我記憶所及，我曾向Mr PROCTER求證，成本增加的唯一原因，是HKMA的approach是主要對銀行進行整體的監管。正如Sophie也曾提到，金管局的考慮是銀行的整體制度是否健全。所以金管局主要採取prudential approach。因此，金管局對監管證券業務的意識很薄弱。由於金管局認為銀行具有足夠的財力作出賠償，所以對有關fit and proper的要求很低。該局只會考慮高層人士是否fit and proper，而不會確保其他每名經紀是否fit and proper。這做法必然會使該局節省開支。如果金管局同時考慮低層人員的conduct，成本必然會增加。

我們暫且不討論對與錯的問題。如果金管局採用的approach與證監會採用的approach不同，便談不上對市場提供level playing field。換句話說，如果情況是這樣，level playing field根本不存在，而只存在economy of

scale。因此，如果經紀行希望節省開支，便要令本身的規模跟銀行的規模一樣龐大。若經紀行可負擔整體的賠償，金管局便不用考慮那麼多的因素。但實際的情況並非如此。

所以，我認情況十分混亂。當局不斷聲稱能向市場提供公平的競爭環境，但我認為實際上並不是這樣。銀行所有低層職員也無須通過測試，也無須參加考試，而並非每名負責的人士也須符合有關fit and proper的要求。這正是我們主要的爭議所在。因此，這並非一個level playing field。實際上，金管局是採取holistic approach來監管銀行。我認為我們必須弄清楚，如果金管局要達致政府期望的目的，向市場提供level playing field，便必須同時進行prudential supervision和conduct regulation。由這兩個機構用一個協調的approach進行監管，才合邏輯。例如當該兩個機構到銀行進行調查時，兩隊人員便需要商量各自負責哪部分的工作，然後作出overall report。這樣便不會浪費金錢。

銀行若要節省開支，方法也很簡單。如果銀行認為由一個機構進行監管可節省開支，銀行可把所有附屬公司關閉，包括保險公司，然後自行處理所有業務，包括保險業務。在這情況下，是否連保險業監督也不用執行監管工作呢？如果保監對銀行進行監管，便會出現同樣的問題。

實際上，銀行作為一個group，現時正受不同regulators的監管，其中保險業務的情況已很清楚。所以，我並不信納，由HKMA獨自進行監管是絕對正確，並對消費者有利的做法。我們當然要留意費用的問題，但費用不是唯一的考慮因素。

主席：

已舉手表示希望提問的議員包括胡經昌議員、吳亮星議員、Sophie及Bernard。

胡經昌議員。

胡經昌議員：

多謝主席。現在我們正討論成本的問題。我認為銀行只顧及本身的成本。事實上，銀行顧及成本，便相當於顧及利益。當銀行顧及本身的利益時，便會把其他人的利益拋諸腦後。我相信各位也很清楚，無論銀行從事甚麼業務，也會佔絕對的優勢，包括地產業務。這是各位也會承認的。但銀行佔絕對優勢並不表示政府無須向市場提供公平的競爭環境。以何俊仁議員剛才提到有關保險業務的問題為例，現時我們已經知道，銀行日後亦會進行地產代理業務。地產代理監管局剛已成立數年，金管局可否表示，由銀行進行的地產代理業務，會由金管局監管，而其他機構進行的地產代理業務，才由地產代理監管局監管呢？我認為整個構思也存有很大的問題。

我們在討論時也提到證監會的問題。由證監會監管證券業務的做法，多年來也行之有效，而證監會亦是政府組織以外的架構。在這種情況下，如果證監會認為銀行進行的證券業務沒有問題，金管局會否不相信呢？同樣，如果一名核數師已簽名確認銀行的帳目沒有問題，金管局會否不信納這位核數師，而重新審核帳目呢？整個比喻的意思是，如果證監會認為銀行進行的證券業務並沒有問題，並通知金管局，金管局便無需派人到銀行調查。我贊同何俊仁議員提出的意見，如果金管局與證監會採用相同的尺度監管，費用是不會有所分別的。問題只可能涉及有關費用會成為證監會還是金管局的資源。

剛才何俊仁議員亦提到，因為從整條《證券及期貨條例》看來，當局授權金管局對銀行進行監管，所以金管局最初在監管方面的心態，是該局信納銀行處理很多方面的事情。但如果《證券及期貨條例》是以有系統的方式草擬，便不應出現現時的問題。現在的做法是，銀行如從事證券業務，便須向金管局呈交其主管人員認為是fit and proper的人員的名單。然

後，金管局會按照名單把名字列入金管局的名冊內。現時提出的修訂，是金管局應獲賦權刪除這些名字。這是監管機構基本應擁有的權力，因何現時才把這項權力加入條例內呢？把有關人選的名字從名冊中刪除是很基本的權力。當銀行把名字呈交金管局後，金管局無須審查便可把名字列入名冊，但當局現時才建議賦權金管局刪除這些名字，顯示金管局實際上並無嚴格監管銀行的conduct of business。如果銀行由證監會監管，現時的條例便會早已賦予證監會這項權力，絕不會留待現時才作出修訂。多謝主席。

主席：

吳亮星議員。

吳亮星議員：

對於剛才Margaret提出的一點，我的回應是作為議員，我們根本不應分哪個界別，而是應平衡整體的利益。但現實的情況是，為何要設立功能組別呢？這是香港政制的特色。所以議員必須為所屬的功能組別提出意見。當然，我並不是代表任何功能組別。代表銀行界的功能組別的議員是David。不論是胡經昌議員或David，也各自為了所屬功能組別的利益發言。即使他們不是為了本身的功能組別的利益發言，也是為了香港整體利益其中的一部分發言。換句話說， 所有功能組別的利益便組成香港整體的利益。

根據考察團前往美國訪問所得的資料，香港銀行業明顯地遠較美國銀行業穩定。雖然我沒有參與這項訪問工作，以我從事銀行業已三十多年的經驗，從很多數據也可瞭解香港銀行業或美國銀行業每年的變化，而每個地區的情況也不相同，我們不可因此認為美國的情況較差，而我們也認為美國的銀行業亦有本身的特點。

現在的條例牽涉到很多中、小戶的問題。中、小戶經常處於弱勢，

而大戶則可以很多辦法保護自己的利益。中、小戶需要透過好的機構進行投資，否則便會出現投資者今天投入資金，有關機構明天便倒閉的情況。不論是銀行或證券公司亦會出現這種情況。所以，剛才何俊仁議員也提到，監管當局需以不同的角度研究風險的問題。當局應盡量考慮實施保護整體市場的措施。對長遠的發展來說，中、小戶是一個很大的市場。

比較美國與香港的情況，我認為我們應首先考慮市場的穩定問題，因為如果突然改變向來行之有效的監管銀行方式，對市場可能會造成影響。當然，我不敢斷言改變後的情況永遠也會不利，但最低限度，不穩定的情況會維持一段時間。第二，我們也要考慮市民的反映。我剛才也提到信任的問題。為何很多中、小戶對銀行很有信心呢？只是因為銀行本身能使客戶有信心吧。剛才何俊仁議員亦提到，不是監管當局對銀行有信心，而是市民對銀行有信心。因為客戶認為銀行不會明天倒閉，所以便到銀行存款，然後明天進行買賣等。第三，是銀行受到市民歡迎及為市民帶來方便。銀行到處也設有分行。這是證券界的擔憂，但亦正是銀行所提供服務的優點。

我在上次會議上也提到，市場的規模越大，對整個證券業的發展也會越好，因為這使參與人士較易找到提供買賣服務的機構。如果銀行能向中、小戶等各戶口提供方便，對市場來說，肯定是件好事。

所以，根據以上各論點，我們需否考慮成本的問題呢？絕對需要。現時的監管形式令銀行在成本方面可與證券行競爭，但銀行的成本日後會否增加呢？現在有人預測，銀行的成本可能不會增加，例如若有關的兩個機構合作良好，即證監會跟金管局配合得好，預測該兩個機構可能不會派兩隊人員到銀行調查，使銀行無需調動兩隊人手應付有關工作。但在正常情況下，增加監管的後果是成本增加，這是無容置疑的。

這情況便好像若成立兩個Bills Committees，我們便會應接不暇。我們的工作是不計算成本的，但銀行便必需計算成本。不論我們的會議舉行9

小時或10小時，雖然對秘書處來說，成本可能會增加，但就議員方面，成本也不會增加。成本增加後，由誰繳付所增加的開支呢？當然是由公帑支付。相同的道理是，如果銀行在應付監管工作方面的開支增加，自然不會不把額外的開支轉嫁消費者。雖然我未必可以說服每位議員，但我最終也希望強調這點，各位不妨加以討論。

主席：

Sophie，接着是Bernard。

梁劉柔芬議員：

主席，昨天我很晚才取得這份報告，所以只用了很短的時間閱讀。我打算星期日再花多一點時間研究，亦很後悔沒有跟各同事一同前往海外進行職務訪問。

我聽取了幾位同事的發言。整體來說，香港的產業中尚剩餘甚麼可造之材呢？是香港在國際金融市場上的地位。從這個角度來看，我們一方面要比較其他金融體系的成功之處，但我們同時亦不希望犯上這些體系所犯的毛病。我知道這份研究報告書擬稿純粹是提供英國和美國的制度及架構的參考資料。雖然英、美兩國的制度行之已久，但這兩國亦採用了一些它們過往制訂的制度，而一些既得利益者的角度是無法改變的。因此，我們亦要作出平衡，亦未必可以全然採用該兩國的制度，就如在討論有關基因食品標簽問題時的議題一樣。

從另一個角度來看，在70、80年代，美國在savings and loans方面也曾出現很混亂的情況。我們若有機會，亦要研究有關的原因。從平衡的角度來看，我們一方面應找出該兩國的制度的可取之處，但另一方面，我知道政府在草擬這條新的條例草案時，也曾進行很多諮詢工作，在我身後的數位議員也曾受到諮詢，很多不同的業界，尤其是銀行界也曾獲得諮詢。

為何美國當時會出現這樣的情況呢？或許他們可以就這方面向我提供多一些資料，因為我對於是否抄襲美國的法例有點存疑。

副主席：

沒有人建議抄襲美國的法例。

梁劉柔芬議員：

我的意思不是我們會抄襲美國的做法，而是我們會研究美國的做法。但對美國的情況，我有點存疑。美國可能是由於需要平衡各方面，而不能作出整體的監管。

但我亦希望提問，當我們進行諮詢工作時，業界對於整個金融架構將來要面對的衝擊或其他各方面有甚麼見解。另外，業界是否贊同政府可能會作出的轉變呢？多謝主席。

Chairman:

Bernard.

陳智思議員:

多謝主席。主席，我也認同剛才副主席與何俊仁議員提出的部分論點。從理據方面來說，他們也言之成理。我現在只是希望向各位補充一些資料，希望各位仔細考慮。我不希望各位認為我是為了保障某個行業而作出辯護。我只是純粹從投資者的角度作出討論。

正如胡議員剛才所說，很多銀行現時已開設附屬公司，進行證券活動。當然，以這個架構進行證券業務，純粹是銀行的商業決定。可能銀行

認為這做法較易於管理。就如剛才副主席提到，即使將來的統一做法，是使銀行的業務與其證券業務分別由兩個監管架構監管，例如每間銀行也須設立附屬公司進行證券業務，但這並不表示金監局不再監管銀行的證券業務。因為現時的實際情況正是如此。例如銀行正從事強積金業務。雖然強積金業務由強積金管理局負責監管，但金管局亦希望瞭解有關業務。剛才你也提到，金管局希望瞭解對銀行整體業務會造成影響的事宜。強積金業務雖然由另外的部門進行，甚至由另一間附屬公司進行，但金管局亦希望瞭解這方面的業務會否影響銀行整體的運作。

主席：

這是由於金管局最終要負責銀行的prudence。

陳智思議員：

對。雖然最理想的情況是，銀行的業務日後會分別由不同架構監管，金監局最終也要負責所有的工作。

我並不是爭論，而只是希望解釋背景。金管局仍然會繼續監管銀行的證券業務。我們不要誤以為把監管職能分割後，所有證券業務也會由SFC監管。雖然金監局未必會監管有關的細節，但這並不表示金監局不會監管銀行的證券業務。金管局同樣會研究銀行進行證券業務對銀行造成的影響。我們很難向你解釋這個情況，但確實會涉及成本的問題。另外，即使銀行日後把證券業務分割出來，由證券部負責，那麼私人銀行，即private banking的情況又怎樣呢？私人銀行業務並不屬證監會監管的範圍。所以，我認為這做法涉及多方面的問題。是否連private banking也要監管SFC呢？

主席：

你的意思是SFC也要監管private banking。

Deputy Chairman:

This is what he thinks, you see?

陳智思議員：

我剛才說了甚麼？

主席：

你剛才說由SFC監管private banking。

陳智思議員：

Sorry，是否SFC也要監管private banking呢？這是否市民最終的選擇呢？我只是純粹解釋背景，而不是替哪方面發言。我贊同副主席提出的意見，很多方面也沒有完美的"一刀切"的做法。我認為最終也不應從業界的角度考慮，因為我們不知應從證券界還是銀行界的角度考慮。從業務方面來說，正如剛才胡議員也提到，即使把銀行的業務分割，由不同架構監管，銀行亦仍會佔優勢，而中、小型的證券行亦不能生存。

主席，所以我們現在辯論的題目，不是證券業或銀行業的利益或監管的問題，而是市民最終的選擇權是否足夠、保障市民利益的措施是否足夠等。所以，我認為我們應考慮市民最終的利益，多於個別業界的利益。

主席：

我相信就這個議題的討論大概已經足夠了。

副主席：

是否大概足夠便可？

主席：

我想再討論一段較長的時間，各位也未必可說服對方。

Pauline.

秘書處助理秘書長吳文華女士：

多謝主席。由於我負責撰寫前往海外訪問的研究報告書，所以我對情況有較為清楚的瞭解。我們考慮了很多方面的問題後，才草擬這份報告書。

其實，我們主要希望表達的信息是，全世界的地方，特別是美國和英國，也不能避免的現實，是金融機構已經開始不再從事單一行業。它們為了加強本身的競爭能力，已超越原來所登記業務的範圍，擴展至其他的業務。所以，美國和英國亦正設法從長遠的角度研究這個問題。例如某間機構原來登記作為一間銀行，但當該機構要擴展其他業務，使這些業務不再屬附帶性質時，監管當局應以甚麼模式監管該機構日常業務的運作情況呢？我們在研究這個最基本的概念時，除了要考慮銀行成本、會否出現監管重疊的情況、顧客的長遠利益外，還要考慮香港的機構會否出現從事登記業務以外的業務，並超出某個標準的情況。我們剛才也曾提到，美國銀行每年不可進行500宗non-exempted transactions。換句話說，美國現時已訂有標準。當然我們無須採用與其他國家相同的標準，我們釐訂的標準可能會較高或較低。但我們希望若有關機構進行的受規管業務超出某個限制，有關機構會受到相同罰則的懲治。其實，罰則過嚴或過寬也是不好的。我們一直以來也是循這個方向研究。我只是希望表明有關背景而已。

副主席：

主席，我希望補充一點。這點跟孔夫子有點關係。舉行祭禮的當日，有人牽着一隻羊走到堂下。那隻羊當然十分不快樂。其他人便替那隻羊難過。但孔夫子卻說，你們替那隻羊難過，但我則關心這個體制。我今天也是關心這個體制，可能有一些羊不太快樂吧。

我相信吳亮星議員所提出的論點是正確的。如果人們對銀行有信心，而且銀行亦能為人們提供方便，便會出現越來越多人不再透過證券公司買賣證券，而透過銀行買賣證券的情況。在這個情況下，會否出現從事證券業務的機構中最有影響力的機構，不受《證券及期貨條例》監管，即不受證監會監管，而受金管局監管的情況呢？

如果情況的發展是這樣，從香港整體的證券業務考慮，證監會扮演的角色其實是次要的角色。我認為這是我們需要考慮的問題。主席，我不知道你稍後會否徵詢余若薇議員的意見，但對於這個問題，我認為我們今天不會取得共識，而只可提出一些不同的意見。

主席：

從各位剛才的發言，我相信大家也清楚知道，我們今天不能就這個問題取得共識。

何俊仁議員：

我希望補充一點。Bernard提出的意見，使情況更加清楚。其實營運者可以透過公司架構的設計而決定受哪個機構監管。有關機構可關閉所有子公司，由銀行從事所有保險業務及證券業務，然後選擇受金管局監管；或該機構可設立很多附屬公司，即有關機構完全可以公司的結構和制度選

擇如何被監管。這個做法是否妥善呢？還是應由監管者決定其監管對象呢？

主席：

如果我們無法取得共識，倒不如討論其他項目，好嗎？

副主席：

或許我們可以把不同的意見紀錄在案。

主席：

好。我們現在要討論的第2個項目是autonomy，即自主性或獨立性，以及accountability即問責性的問題。請各位就這方面發表意見。有關的條款主要包括clause 11 和clause 4，即有關財政司司長的權力的條文。這些是較具爭議性的問題。副主席是否有意見？

副主席：

是的。我有強烈的意見。我最主要是希望討論有關監管者是否獨立的問題，即討論證監會的獨立性的問題。我特別關注到有關《2000年證券及期貨條例草案》第II部的問題。Sophie，我們不是抄襲其他國家的東西。我們往海外考察的目的，是參考其他國家的做法……

梁劉柔芬議員：

我只是表示我們在參考其他國家的做法之餘，也要考慮自己的獨特情況，以及我們希望達到的目的。我純粹從這個角度討論吧。

副主席：

我們實際上也觀察到，這兩個地方的監管機構也非常看重本身的獨立性。換句話說，這些機構的日常運作不受行政機關的干預。而問責性方面，這些機構是向立法機關負責的。這兩個地方亦沒有制訂類似我們在草案第11條所訂的權力。從研究報告書擬稿中，我們便可瞭解這點。第5.5段提到UK的情況。這段指出，監管機構最高層的成員，由政府的財務大臣負責委任。財務大臣亦有權罷免這些成員，但卻沒有power of direction。

clause 11的問題真是十分嚴重。可否請各位參考clause 11？中文本載於第C1530頁，英文本載於第C1531頁。問題在於行政長官可以向證監會發出指示。這裏存在兩個問題：第一，行政長官可以隨時指示證監會進行任何工作；第二，很多條款所訂的safeguards，也可因行政長官的一句話便化為無形。這裏提到第一，"...after consultation with the chairman of the Commission, the Chief Executive may, upon being satisfied that it is in the public interest to do so, give the Commission written directions as to the furtherance of any of its regulatory, objectives or the performance of any of its functions."。這段的意思是行政長官可以發出指令，指示證監會如何行事。第二，"The commission shall comply…"，即並沒有商量的餘地，證監會必須照指令行事。第三，"…where any written direction is given under subsection (1) any requirement under any other provision of this or any other Ordinance that the Commission shall, for the purpose of performing any of the functions to which the written direction relates, form any opinion, be satisfied ..."，即這些條例所訂的safeguards "shall not apply"。換句話說，法律條文也如同虛設，證監會也無須按着這些條文行事。第四，"…written directions given under subsection(1) are not subsidiary legislation."，即使立法機關也不可這樣做。

美國與英國的情況也相同：監管機構的人員由行政機關委任，並向立法機關匯報和負責，但行政機關卻沒有任何direction可指令監管機構如何行事。我們在詢問有關當局時也提出，如果行政機關擁有reserve power，情況會怎樣呢？有關當局認為，若行政機關擁有reserve power，也必然會出現

問題。這些問題包括行政機關應在甚麼情況下運用這項權力、會否出現行政機關在不適當的情況下運用或不運用這項權力的情況等。一旦行政機關獲賦予這項權力，便會承受需運用這項權力的壓力。所以，即使是從行政機關的角度來看，沒有權力也比擁有這項權力好。行政機關或會寧可在有關人員的工作表現欠佳時才予以替換。主席，所以我對這點有強烈的意見。我認為這項權力是不應該存在的。

主席：

何俊仁議員。

何俊仁議員：

主席，我們剛才討論到第11條的問題。我還記得在1998年政府入市後提出的"七招三十式"，已包括這項權力。當時引起很多人的爭議。他們認為政府的做法使他們難以參與市場活動，因為政府不但入市，還持有大量股票，並有權決定買賣的時間。這情況便好像政府差點兒可以凌駕法律。問題在於一方面行政長官可以指使SFC，而另一方面，金管局也代表政府持有大量的股票，亦不用理會遊戲規則。我認為這種做法是不合理的。即使我們不理會股票市場的運作問題，這做法也完全違背了法治的概念。行政首長因何有權在制定法例後無須遵守這些法律，而只需發出一個指示，便可凌駕所有法例呢？這是很難接受的做法。

政府以往經常表示不要政治干預監管機構。當我們詢問何謂政治干預時，政府表示政府可以接受議員提出問責。剛才Margaret也提到，外國的做法是政府官員出席議會接受問責，是正常的做法。美國聯邦儲備局的Mr GREENSPAN也經常要回答議員的問題。政府一方面很關心政治干預的問題，但另一方面卻不把行政干預或行政支配當作政治干預，而認為這是理所當然的做法。這可能是由於香港一直以來存在的所謂行政主導的概念。但我不明白行政干預與政治干預應如何劃分。雖然負責選舉特區首長的代

表團只得800人，但無論如何行政首長也是經選舉而產生的，而選舉也涉及很多政治因素。

所以，我認為第11條違背了很多基本的原則。在過往討論這個問題時，我剛好缺席會議，但以往政府也曾提到，政府甚少運用這條條款。政府只會在出現緊急或災難性的情況，並需要作出果斷的行動時，才會運用這項權力。但這個答覆仍然不能釋除我們的疑慮。

其實，民主黨今天下午也會提交一份paper，內容也提到民主黨可以接受政府擁有委任的權力。但政府在委任監管機構後，不論是金管局或證監會，也必須保障該機構在獲委任期內，具有獨立作出決定的權力。政府不應凌駕監管機構所作的決定，而監管機構也應向議會負責。這個做法跟外國的模式相當接近。總括來說，我的意見與副主席的意見相同，認為第11條是難於接受，甚至無法接受的。

主席：

吳亮星議員。

吳亮星議員：

我的看法並不相同。我們剛才也提到，證監會會獲賦予足夠的權力。我認為如果證監會具有足夠的權力，我們現在只是多設最後的防線，所以我們應相信這個防線。但若我們對這防線感到懷疑，我便無話可說了。或許這已涉及從政治角度理解這個問題的情況。

第11(1)條清楚訂明行政長官會諮詢證監會主席，並須在符合有關公眾利益等的基本條件後才發出指示。所以有關指示不可即時發出，而是以書面形式發出。因此，絕對不會出現行政首長胡亂猜測，而把發出指令這件事情當作兒戲的情況。我們的市場所涉及利益的數目不少，若根據市場

現時的發展情況，涉及的利益數以十萬億元計。絕對不會輕易出現政府發出的指示會影響市場的情況。

我們不能肯定所有事情絕對沒有可能發生，但我最終也認為，如果設最後防線，可顯示政府對證監會的信任。剛才Margaret提出，如果情況真的不妙，只好徹換監管人員。但問題是由誰來決定徹換人員呢？如果政府認為證監會主席工作表示不理想，由誰徹換證監會主席呢？

所以，最終也需要由人根據現有的法例行事，並以公眾的利益為主體。如果以政府這項權力作為最後防線，即作為保障措施的最後防線，我認為不會存在太大的問題。如果我們作出假設的想法，認為政府會為着某些人的利益而行使這項權力，那麼公眾利益又如何呢？政府行使這項權力時，必須很清楚這個做法符合公眾利益。我相信如果我們認為，政府會聲稱是符合公眾利益，以行使這項權力，純粹只是我們的假設。我認為若我們假設作為行政長官的人不是為公眾利益，而是為個別人士或小撮人的利益行事，是難以接受的。

所以，我認為以這項權力作為後備的權力、保障措施或最後的防線，不會存在嚴重的問題。如果妳認為還有其他更好的最後防線，我們便需研究是甚麼防線。外國的做法是否最好呢？我認為如果香港現行建議的做法可行，外國的做法便不一定最好。因為外國有其本身的structure。如果我們仿效外國的做法，便要把整個架構改變。我認為這並不是我們在這段時間內可以做得到的。我們倒不如研究現時建議的這個結構是否簡單易行並具實質作用。如果是，以現時的情況而言，我並不認為這個建議存在嚴重的問題。多謝主席。

主席：

余若薇議員。

余若薇議員：

我們無需把問題視為有關最後防線的問題。我同意何俊仁議員提出的意見，即從人治和法治的角度考慮這個問題。第11條提到的權力，是行政長官有權在純粹考慮公眾利益後，決定採取他認為值得的行動。這些行政長官有權作出的事情，是否證監會主席無權作出的呢？我們也知道，在緊急情況下，證監會主席具有多項權力。如證監會主席已具備所有在緊急情況下所需的權力，我們需否採取剛才吳亮星議員所提出的做法，把最後權力賦予一個人，即賦予行政長官呢？

我還記得在我們討論這個問題時，政府和證監會也告訴我們這是備而不用的權力。他們並表示他們只把這項權力視為制衡措施，實際上是沒有需要的。但如果真的不需要這項權力，便不必在條例中訂明這項權力。這項權力使行政長官和證監會主席在商議後，認為是關乎公眾利益的問題，便可以把條例內所有的制衡和保障措施撇除。我並不認為有需要制訂這項權力。

Chairman:

Margaret.

副主席：

主席，我希望請各位參考研究報告書擬稿第5.15段。這部分是我們所接獲的意見的撮要。這部分的內容提到，"…the UK and the US legislation has refrained from giving the executive branch of the government any overriding power to direct the activities of the regulators..."。而最後一句提到"The means to make them accountable is not through reserve power of the government but the power to appoint and the requirement for the regulatory bodies to make reports to the government and to give evidence to the legislature."。這便是正常的做法，是在問責、監管和獨立之間取得平衡的正

常做法。

我不明白香港為何要這麼落後，使整個完善的制度受到一個人的控制。這個人在最後關頭也有權指揮證監會如何運作，而他所發出的指示，更可超越有關法例所訂的safeguards，包括需得出一些意見或信納某件事等。我認為這個做法既不符合香港現代化的形象，也不符合世界的潮流，基本上也違反了法治的精神。我只是希望知道政府對這項權力的真正需要何在。但就是連政府也表示對這項權力沒有真正的需要，而這項權力只屬一項reserve power。Reserve power的中文是甚麼？

主席：

剩餘權力？是不是？

副主席：

不是剩餘權力。

主席：

後備權力。

副主席：

對，後備的權力。主席，是否有這個需要呢？

當然，我們也曾詢問證監會，但他們卻三緘其口。但據我瞭解，這項條文也引起證監會內部很大的爭議，而且不單是引起一次爭議。我認為制定這條條文其實是對證監會投了不信任票，是對證監會的自信心很大的打擊。我們也無法向世界各地解釋，因何賦權行政長官隨時指示證監會行

事。雖然條文訂明行政長官在徵詢證監會主席後才可發出指令，但這條文的意思是如果行政長官向證監會發出指示，而證監會不遵從，行政長官便可行使這項權力。為甚麼香港要制訂一些較其他國家差的制度呢？我實在認為並沒有理據採取這個做法。

主席：

大家就這部分有否其他意見？胡經昌議員。

胡經昌議員：

多謝主席。對於這個問題，我抱很開放的態度。我觀察到兩個問題：第一，我沒有機會深入瞭解美國和英國的制度，但這兩個國家的監管機構的主席會否跟隨執政黨的路線呢？可能執政黨會找一個值得信任的人，或一個聽命的人出任主席的職位。所以，既然是值得執政黨信任的人，政府便無需制訂這項權力。這是其中一個情況。第二，就checks and balances方面，英國和美國的制度會否較我們的制度好呢？其實證監會獲賦予很廣泛的權力，甚至到令大家擔憂的程度。在這種情況之下，可能其他國家的checks and balances的制度會較香港的制度好。

我在過往的會議席上也曾提到，證監會的成員中，共有6名執行董事及6名非執行董事，主席也是由行政長官委任的。英國的FSA有一名executive chairman和3名managing directors，但共有11名non-executive directors。這也可成為制衡的措施，因為在會議席上投票時，便會出現11票對4票的情況，而這些董事也是由Treasury appoint的。這會否是其中一項制衡措施？這會否是更好的做法呢？

現時證監會在投票時，會出現6票對6票的局面。雖然若票數相等，主席便可投casting vote，但我們不必把這情況計算在內，因為如果真的票數相等，情況便已是極為惡劣了。最低限度，英國不會出現票數相等的情

況。在英國的制度下，監管機構的15名成員中，11名是non-executive directors，而只有4名是executive directors。就這方面，如果我們可改善制衡措施，正如剛才Margaret所提到，便無需制訂行政長官向證監會發出指示的權力。這是我的意見。

主席：

你的意見是制訂多些制衡措施，但刪除這項後備權力。

胡經昌議員：

若制衡措施足夠，便不需要這項後備權力。

主席：

大家還有沒有補充？當然，已就這個問題發表意見的議員不是很多，但意見是趨向使證監會較為獨立，對嗎？

Sophie.

梁劉柔芬議員：

主席，你不可以發表意見的多寡來估計，我在上次會議席上，問及我們需否在這兩次會議上取得共識，是我認為我也需要搜集多一些資料。剛才我也向何俊仁議員求證，據我的理解，在UK，整個立法程序和制訂規則的工作，也是由UK的有關當局負責。這正是胡經昌議員所提出的意見，即我們不能只參考外國制度的其中一部分，然後便認為我們應跟隨該部分的模式行事，而是應該從整體的角度研究。我不希望跟副主席爭辯。她是大律師，當然會比我伶俐，她亦有很多理據。我不發表意見的原因，是因為我認為我要多做一點工夫。我只是希望主席不要得出一個結論，認為既

然我沒有發言，便決定接納這方面的意見。多謝。

副主席：

主席，剛才胡經昌議員只是提出一項事實，而不是提出一個結論。Sophie，既然妳這樣說，我認為我也有權回應。我們參考其他國家的做法時，當然是參考其他國家的整體制度，以及制衡制度，而不是斷章取義地研究。

梁劉柔芬議員：

主席，我明白。我希望回應Margaret的意見。因為主席剛才提到議員沒有提出太多意見，意見可能biased了。我只是希望指出我對此題目有保留。剛才我也曾詢問何俊仁議員我的理解是否正確，他的回應是我的理解絕大部分也正確。我也希望多做research、多瞭解有關情況，因為胡經昌議員提出的問題，也正是我所擔憂的問題，所以我希望作出跟進。多謝。

副主席：

主席，其實研究報告書就這個題目的內容，還有另外一個部分。即制衡措施不只包括行政機關有權委任一名人士，以及有權罷免該名人士。監管機構除了須向立法機關負責及向行政機關提交報告外，還須諮詢公眾。監管機構亦須經常諮詢一些法定的委員會。在英國的情況，監管當局所須諮詢的委員會，包括Practitioner Panel及Consumer Panel。即監管機構經常也要平衡各方面的意見。對於監管機構來說，這也是一個制衡措施。至於美國方面，在很多情況下，制衡措施也是透過Congress進行。每名國會議員也會經常處理很多投訴。因此，美國的證監會經常也要出席Congress的會議，並提交報告及回答問題。事實上這些也是美國證監會所受到的監管。

我們就這方面也有監管的制度，但如果這個監管制度不夠完備，我

們便希望循立法途徑，使它更加完備。如果我們的制度完備，便無需行政長官介入；但如果這個制度不完備，我們便需要在制度上使它完備，而不是制訂這項權力。我覺得這個做法真的使我面目無光。

梁劉柔芬議員：

我同意副主席提出的意見。我只是希望補充剛才胡經昌議員提到的意見。我們研究這個問題時，也要研究問題的性質。就如剛才副主席提到，美國的證監會會出席議會會議，向議會交待各方面的事情。但我們的議會跟英、美兩國的議會的性質也有一些不同，例如議會對整體社會的問責性，以及其作為執政黨的角度，可能也跟我們有些不同。我只希望強調這點吧，多謝。

主席：

有沒有補充意見？Pauline.

秘書處助理秘書長吳文華女士：

我希望議員詳細研究研究報告書的內容時，並留意第5.6段。那段正提到剛才多位議員擔憂的問題，即當監管機構過於獨立，並且權力過太，而不受制於行政指令時，會否出現監管機構權力過大而使問責性受到質疑的情況呢？第5.6段提到，以英國的情況為例，英國政府完全明白這方面的擔憂，所以政府在法例下作出多項安排，使監管機構的運作受到較為嚴格的監察。如第6點提到，Treasury有權要求FSA更改規則或程序。但Treasury也須根據某些對有關規則或程序不利的報告，並須根據有關法例清楚訂明的權力，才可發出這些指令。換句話說，有關法例訂明，當局只是在甚麼範圍內，才可行使這些權力。另外， Treasury也可安排剛才所提到的non-executive directors作為獨立調查員，調查FSA作為監管機構，是否根據法例行事，以及為達致指定的工作目標而行使其職權，或是否採取最符合經濟

效益的方法運作。即英國的制度設有這些配套，多謝主席。

主席：

各位同事，有沒有其他補充的意見？

我們已討論了研究報告書第II部分第5章。我們還剩餘少許時間，或許我們可討論Powers of sanction and burden of proof。這也是一個很具爭議的問題。我們前往海外訪問時，也發現很多地方也關注到刑事制裁與民事制裁的分別。副主席，妳對這點有否意見？

副主席：

我不想提出意見了。請別的議員提出意見吧。

主席：

Pauline，妳有否特別的意見？

秘書處助理秘書長吳文華女士：

主席，其實由法律顧問解釋這部分的內容，會更為恰當。這章關乎監管機構的權力範圍，即rule making power——訂立規例的權力。我相信議員已閱讀這部分的內容，所以我也不打算詳盡地講解。或許我可提出一點，證監會有權make rules，而這些是一般行為上的rules，即一些指出有關行為方式是否合法的規例。但有關行為會否構成很嚴重的criminal offence，便要視乎整體的body of law。即要視乎根據主體法例，有關行為原來會否構成刑事罪行。對於這點，我相信法律顧問會解釋得較為恰當。即有關行為會否構成刑事罪行，要視乎作出有關行為的人有否intention、是否wilful、以及有關行為會否導致serious consequences及是否達致criminal level等。我們也

留意到，在burden of proof方面，其他國家也採取一個所謂"sliding-scale" of proof的方式，即以不同的標準，決定不同罪行的舉證責任。對於這個問題，或許我需要請法律顧問補充。

副主席：

主席，在法律顧問尚未作出回應前，我希望提出我在參與往海外訪問中所得的體驗。似乎我們不前往海外訪問，是更好的安排，因為這可節省納稅人的金錢。其實當我們往其他地方訪問時，發現法案委員會屢次提出的問題，以及不論是業界、市民、學者、委員會成員提出的意見，也是關注到甚麼行為會構成違規的情況和招致懲罰、誰人有權作出懲罰、就證監會有權制訂規則，決定其他人士的行為會受到甚麼制裁方面，應如何作出平衡等。其實法案委員會對這些問題也曾進行多次爭論。

當我們往海外地方考察時，發現原來我們所關注的問題及引起我們爭議的問題，同樣是英國與美國關注和討論的問題。但這兩個國家則以不同的方式處理這些問題。正是由於這兩個國家的處理方式不同，我們便可以它們的處理方式作為參考。

在英國，最主是由於FSA具有很大的權力，所以當局便要制訂若干的制衡措施。換句話說，罰則越重，法例給予被指控人士的保護便越大。特別在涉及刑責的情況時，所有的刑事保護措施也會適用。但有關civil與disciplinary的罰則，則是較具爭議的問題。若對civil罪行的懲罰很重，便會出現侵犯人權的問題。因此，這些國家的做法，是提供一些人權方面的保障。例如，當局會瞭解當事人有否作出辯護的機會、有否聘用律師作出辯護、有否burden of proof等。換句話說，這些國家是以這些方法解決有關的問題。

究竟英國能否完全解決有關的問題呢？我們曾諮詢的人士認為，這些方法也未必能完全解決有關問題。當局在作出disciplinary action時，權力

仍然很大，而受指控的人士所獲的保護也較小。所以，他們對於這些情況會否違反英國的人權法，仍然存疑。

英國以兩個法定的panels，即剛才我提到的Practitioner Panel和Consumer Panel，作為制衡證監會制定規則的權力的機制。我認為這是挺明智的做法。我們也具有這方面的經驗。若沒有制衡措施，監管機構便可能會過分受到業界的影響。但由於監管機構須諮詢消費者委員會，便起了制衡的作用。

至於美國的做法，相同或類似的行為也會構成刑事罪行、民事罪行及招致紀律處分。那麼怎樣決定相同的行為會構成刑事或民事罪行呢？監管當局以一條很簡單的條文，便可決定有關罪行會構成民事或刑事罪行。如當事人作出相同的行為，但是intentional的，即具有犯罪意圖，並造成嚴重的影響，監管當局便可提出刑事起訴。一旦提出刑事檢控，罰則當然會較重。這便是美國採用的方法。

至於諮詢方面，監管機構制訂規則的權力，是受到另外一些獨立守則所影響的。即監管機構制訂所有規則時，也應考慮一連串有關利益和成本效益方面的問題。由於這些監管機構制訂的規則相當複雜，所以美國便採用這種做法。

當我們面對為我們的條例草案作出平衡的問題時，我們也需要考慮需否採用這些準則，並需考慮我們是否已作出這些平衡。既然我們這條條例草案的主要目的是配合全球一體化的發展，但凡是出現有關行為在其他司法管轄區屬違法行為，而在香港則不屬違法行為的情況，我們便應該再三考慮。

另一方面，有很多業界的團體也曾向我們表示，如果香港政府通過一些訂有嚴厲的刑責條文的條例，但卻無須證明當事人存有犯罪意圖，便可把當事人定罪，或就這方面的要求很低，便會產生很大的問題。《2000年

證券及期貨條例草案》有關疏忽，即negligence方面，也出現這個問題。何俊仁議員較早前提到這方面對報界造成的影響，其實不單是報界的問題，更涉及法治與法理的問題。Negligent disclosure怎能成為刑責的基礎呢？以negligent disclosure作為刑責的基礎，並不符合美國和英國的尺度。所以，問題是既然這個基礎並不符合我們兩個主要對手的標準，我們為甚麼仍要以它為基礎呢？我認為我們需要很充分的理由，才可以negligent disclosure作為刑責的基礎。

主席，我們今天沒有足夠時間討論，或許同事們需要更多時間研究以下問題：我們以甚麼準則決定刑責和民事責任？第二，證監會在制訂規則方面，應受到甚麼制衡和限制？這些規則在甚麼情況下需作為附屬法例，由立法機關監管？就制訂規則方面，證監會在甚麼情況下需作出諮詢？若需諮詢，應以甚麼方式諮詢？

其他地方訂有法定的制度作出諮詢。我們是否也訂有法定制度作出諮詢呢？或我們純粹只訂有非正式的諮詢制度呢？若是，我們應否把這些制度正式化呢？我認為我們可討論這些問題。

主席：

我們於下次會議必定會繼續討論這些部分。我於上次會議也曾問及rule making power的問題，而政府也很清楚地表示，證監會制訂的所有規則也是附屬法例，須經立法會審議。無須經立法會審議的，可能是一些只是要求業界內部遵守的guidelines。這做法也發揮了制衡的作用。但我十分贊同副主席提出的意見，在我們接獲的意見書和文件中，最常討論的問題是有關criminal offence、civil offence和burden of proof的問題。我們現在仍不斷接獲各界就這些問題提交的submission。

胡經昌議員和何俊仁議員。由於時間不足，請你們作簡短的發言。

胡經昌議員：

主席和副主席也曾提到，大家很擔憂的問題是這條條例草案所訂的很多罪行，在英國和美國也很少出現。對於我們最擔憂的market manipulation或有關造市的罪行，無論制訂的罰則怎樣嚴厲，我們也認為合理。但對於很多輕微的罪行，雖然有人曾表示，法庭會對這些罪行作出裁決，但為甚麼要把這些罪行也併入條例之內呢？

另外，我們也曾提到證據的問題，MMT，即市場失當行為審裁處可接納一些civil或criminal court不接納的evidence。這也令大家感到擔憂。如果日後MMT真的因接納這些通常不被接納的證據，而裁定當事人罪名成立，而其他人士又可到civil court申索賠償，這情況是否合理呢？我不是法律界人士，也不是專家，所以不瞭解這個做法與現行的法例有否抵觸。這也是我們應該詳細考慮的問題。多謝主席。

主席：

何俊仁議員。

何俊仁議員：

我接受剛才兩位所提出的意見。這些意見跟我的想法也很相似。我希望補充兩點：我們需要清晰界定每條刑事條文的適用範圍，並要確保這些條文與外國的條文一致。換句話說，我們要達致國際的標準。另外，我也贊同不應把疏忽行為刑事化。其實我在過往會議上也曾提到，我原則上反對把疏忽行為刑事化。但由於很多人士對這個問題也不是很關注，我才提到有關報界的問題，並表示一旦把疏忽行為刑事化，必然會對報界造成很大的影響，藉以引起大家關注這個問題。所以，我原則上反對把疏忽行為刑事化，並贊同所有刑事條文必須納入主體法例，而不應納入附屬法例。

至於有關民事罪行和導致紀律處分的行為的條文，當然可以納入附屬法例。但我會特別注意有關的penalty，確保這些penalty符合合理的尺度。換句話說，proportionality也很重要。我們也需研究，是否每條有關民事罪行和紀律處分的條文，也訂有足夠的保障程序。我們一方面要保障金融市場的秩序，但另一方面也要讓當事人具有申訴的權利。在施加嚴厲處分的情況下，給予當事人作出臨時性的上訴，即interim appeal的機會，也相當重要。例如，當事人被判停牌後，可否即時提出上訴，或申請押後執行有關判令的生效時間等。所以，我們應按照這些原則，再次研究每條條文。但我認為這條條例草案已比Securities (Margin Financing) (Amendment) Bill 1999好。那條條例草案訂有許多不清楚的procedures，就是natural justice也沒有得到足夠的保障。由於這條條例草案訂有一些概括性的條文，可保障自然公正的原則，我相信這條條例草案已有所改善。

主席：

我們下次會議的日期是6月5日，會議時間是上午10時45分。如果大家希望提出任何新的問題，請向秘書處提交。

多謝各位。

m2810