

## 《證券及期貨條例草案》及《2000 年銀行業（修訂）條例草案》 條例草案委員會

### 《證券及期貨條例草案》 第 II 部及附表 2

#### 引言

本文件概述《證券及期貨條例草案》("條例草案")第 II 部及附表 2 的主要內容，當中主要涉及證券及期貨事務監察委員會("證監會")的組成事宜。

2. 條例草案第 II 部及附表 2 的大部分內容，都與載於現時《證券及期貨事務監察委員會條例》(第 24 章) ("《證監會條例》")第 II 部及附表的內容相同。本文的附件載有條例草案第 II 部及附表 2 各條文的來源表。

#### 背景

3. 證監會在 1989 年成立時，當局採取審慎的措施，以確保證監會獲賦予的權力受到適當的制衡，而其中十分重要的，便是要確保證監會就其行動設有問責安排。根據現行法例，證監會的問責安排包括：

- (a) 由行政長官委任證監會所有董事(其中半數必須是非執行董事)；
- (b) 行政長官可就證監會執行其職責及職能的事宜向其發出指示；
- (c) 由行政長官批核證監會的收入和開支預算，而核准的預算須提交立法會；
- (d) 證監會必須向財政司司長提供他要求索取的資料；
- (e) 審計署署長可審查證監會的紀錄；
- (f) 成立獨立的證券及期貨事務上訴委員會，審理因證監會的決定而受屈的各方所提出的上訴；

- (g) 可就證監會任何有關認可及關閉兩間交易所的決定向行政長官會同行政會議提出上訴；
- (h) 可向原訟法庭申請對證監會有關的決定進行司法覆核；及
- (i) 可向申訴專員公署投訴證監會的行動或其任何職員。

上述問責安排在條例草案中予以保留，惟須作出某些修訂，例如上訴委員將會由證券及期貨事務上訴審裁處取代。我們在討論條例草案第 XI 部時，將會詳細討論新的上訴基制。

4. 此外，相對於現行法例，條例草案第 II 部的條文更詳盡地列明證監會的規管目標和其職能、權力及責任。除此之外，條例草案亦引入更完善的制衡措施，以確保證監會履行經修訂後的法定責任。下文將概述條例草案第 II 部的新增條文，並會重點說明就現行法例所作出的修訂。

## **第 II 部及附表 2 – 政策目標及主要建議**

### **第 3 條：證券及期貨事務監察委員會**

5. 設立證監會的法定依據，即《證監會條例》(包括第 3 條)，將隨條例草案的生效被廢除，而條例草案第 3 條則為此述明證監會將繼續存在。有關證監會的組成的規定現載於《證監會條例》第 5 條，並與條例草案附表 2 所載的條款大致相若。

### **第 4 條：證監會的規管目標**

6. 此乃新增的條文，概括列明證監會的規管目標。這些有關證券期貨業的規管目標如下-

- (a) 促進證券期貨業的公平性、效率、競爭力、透明度及秩序；
- (b) 提高公眾對證券期貨業的運作及功能的了解；
- (c) 有關金融產品的投資者保障；
- (d) 盡量減少犯罪行為及失當行為；
- (e) 減低系統風險；及
- (f) 協助政司司長維持香港在金融方面的穩定性。

7. 此新條文源自 1998 年 10 月國際證券事務監察委員會組織<sup>1</sup>("國際證監會組織")的成員(包括證監會)之間所達成的協議。該協議訂明，證券規管的一項重要原則，便是應清楚述明監管機構的責任。同時，在有關監管機構行使權力及執行職能的時，對於公眾及受規管者而言，應具備透明度及易於理解。

8. 證監會的規管目標首次在條例草案第 4 條概括地列明，目的在於設立基準，用以衡量證監會的表現。

9. 英國最近通過的《2000 年金融服務及市場法案》第 2(2)條及第 3 至 6 條述明英國金融事務管理局的規管目標。這些目標分別為市場信心、公眾的認知、保障消費者及減少金融罪案。上述各項目標均詳載於該法案的第 3 至 6 條之內。這些目標都與條例草案第 4 條所載的規管目標大致相若。

## 第 5 條：證監會的職能及權力

10. 條例草案第 5 條須與第 4 條一併參閱。本條更具體地界定證監會的職能，使證監會能達致其規管目標，並且訂明證監會在行使職能及遵守其規管目標時，可行使的一般權力。

11. 條例草案第 5 條與《證監會條例》第 4 及 8 條極為相似。然而，條例草案第 5 條已引入修訂，更有效地反映及利便證監會履行其規管目標的需要，務求使證監會的職能更符合現代規管標準及慣例。

12. 值得注意的是，條例草案第 5(1)(a)條允許證監會在合理地切實可行的範圍內，採取適當的步驟，以維持和促進證券期貨業(定義見條例草案附表 1 第 1 部)的公平性、效率、競爭力、透明度及秩序。與該項職能有著密切關係的，有以下各項職能：維持和提高對證券及期貨業的信心(第 5(1)(g)條)、提高公眾對證券期貨業的了解(第 5(1)(i)條)、鼓勵公眾理解透過受規管者投資於金融產品的相對利益(第 5(1)(j)條)，及提高公眾對作出有根據的決定和為該等決定負責的重要性的了解(第 5(1)(k)條)。

13. 根據條例草案，證監會的職能亦包括以下各項：促進、鼓勵及以強制方式確保受規管者採用內部監控及風險管理制度(第 5(1)(m)(i)條)，及應財政司司長的要求，採取與證券期貨業有關的適當步驟，以協助維持香港在金融方面的穩定性(第 5(1)(o)條)。

14. 就進行條例草案下須受證監會規管活動的獲豁免人士(即《銀行業條例》所指的"認可機構"，包括在條例草案下取得獲豁免身分的銀行、接受存款公司及有限制牌照銀行)而言，證監會將與金融管理專員就該等人士的規

<sup>1</sup> 國際證監會組織由超過 60 個地區的證券監管及行政機構組成，其主要目的是促進及協調國際間的證券業規管，以促使國際間的監管更貫徹一致。

管密切地互相合作。證監會必須促進、鼓勵及以強制方式確保獲豁免人士就該等活動，採用適當的內部監控及風險管理制度(第 5(1)(m)(ii)條)。證監會就屬獲豁免人士的認可財務機構（定義見條例草案附表 1 第 1 部）或有聯繫實體<sup>2</sup>，或獲豁免人士的有聯繫實體執行職能時，可完全或局部依賴金融管理專員對上述人士的監督(第 5(3)條)。條例草案預計，金融管理專員將與證監會保持密切的聯繫，並仍然會擔任獲豁免人士及其有聯繫實體<sup>3</sup>的前線監管者。

15. 第 5(4)條概括地賦予證監會權力，作出其認為有需要並與執行其職能有關或合理地附帶於執行其職能的事宜。該條文與《證監會條例》第 8 條極為相似。

## 第 6 條：證監會的一般責任

16. 此新增條文規定證監會的行事方式必須配合其規管目標(第 6(1)條)。第 6(2)條亦規定，證監會在達致其規管目標和執行其職能時，須考慮多個因素，當中包括證券期貨業的國際性質、創新的適切性、有否非必要地妨礙競爭、透明度的重要性及證監會資源的有效運用。

17. 條例草案第 4、5 及 6 條所界定的規管目標、職能、權力及責任，與法定的制衡措施並存。基於實際運作上的考慮，證監會必須獲賦權轉授其各項職能予證監會的成員、委員會及僱員。條例草案第 10 條就上述事宜作出規定，該條文與《證監會條例》第 9 條極為相似。條例草案第 10(2)條則禁止證監會轉授載於條例草案附表 2 第 2 部的重要職能。該等職能必須依據由證監會全體成員出席的會議作出的決定，方可行使。此舉為該些重要範疇設立適當的制衡措施。

18. 根據條例草案附表 2 第 1 部第 1 及 2 條，證監會將繼續由相同數目的執行董事及非執行董事組成。非執行董事被視為對證監會行使其權力及職能，提供必要的監督及制衡。

19. 證監會的成員將繼續由行政長官委任(條例草案附表 2 第 1 部第 1 條)，而證監會會議的法定人數將仍然是 4 名證監會成員，其中最少 2 名須為執行董事，另外 2 名須為非執行董事(附表 2 第 1 部第 16 條)。

## 第 7 條：諮詢委員會

20. 此條文設立諮詢委員會，就政策事宜向證監會提供意見。諮詢委員會由證監會的主席、不超過 2 名執行董事及其他 8 至 12 名由行政長官委任的人士組成（條例草案附表 2 第 1 部第 27 條）。現有的諮詢委員會根據《證

<sup>2</sup> "有聯繫實體"的定義載於條例草案附表 1 第 1 部。"有聯繫實體"的概念旨在為規管一些為中介人持有客戶資產的公司，並會在討論條例草案第 VI 部時闡述。

<sup>3</sup> 條例草案及《2000 年銀行業（修訂）條例草案》各條文，清楚訂明金融管理專員就規管銀行證券部的有關職能。我們將在討論第 V 至 VII 部有關新發牌制度時詳述有關條文。

監會條例》第 10 條設立，有效地反映出具相當學歷及富市場經驗人士的意見，並成為證監會獲取意見重要來源。條例草案將沿用現有機制，透過諮詢委員會為證監會在行使其權力及職能時，提供適當的指引和制衡。

### **第 8 條：證監會可設立委員會**

### **第 9 條：證監會的職員**

21. 該條文與《證監會條例》第 6 和 7 條相若。

### **第 10 條：證監會的職能轉授及再轉授**

22. 此條文已於本文第 17 段闡述，其內容與《證監會條例》第 9 條相若。

### **第 11 條：向證監會發出指示**

23. 此條文與《證監會條例》第 11 條相若。根據《證監會條例》第 11 條，行政長官可就證監會執行其職能發出指示。證監會必須遵守該等指示。此條文所訂立的為保留權力，在行使前行政長官必須信納發出該等指示是符合公眾利益的。此外，行政長官在發出指示前，須事先諮詢證監會主席。

### **第 12 條：證監會須提交資料**

### **第 13 條：財政年度及預算**

### **第 14 條：撥款**

### **第 15 條：帳目及年報**

### **第 16 條：核數師及審計**

### **第 17 條：資金的投資**

24. 此等條文與現行《證監會條例》中的條文相若。請參閱附錄的條文來源表。

## **市場人士的意見**

25. 在白紙條例草案諮詢期間，我們並沒有收到太多有關於條例草案第 II 部的意見。在收到的意見中，其中最關注的是條例草案沒有為證監會提供足夠的透明度。我們相信通過上文提及的制衡機制，條例草案實際上已加強了證監會的透明度及問責性。然而，礙於某些事情的敏感性、證監會須遵守的保密責任(條例草案第 366 條)，以及證監會在某些情況中，必須就其可能正在調查的人士的事務保密，因此並不可能提供全面的透明度。

26. 有意見亦關注到，證監會的規管目標可能會導致其牽涉入例如交易所的商業決策。證監會的規管目標涵蓋範圍甚廣，是證監會在行使其職能、

權力及責任時必須考慮的因素。證監會的職能、權力及責任已在條例草案中相當具體地訂明，並且在一般情況下不會容許證監會積極地介入交易所的商業決策。

27. 我們亦收到意見，表示證監會對認可交易所、認可結算所及認可控制人的活動進行的規管，應更確切地加以界定。證監會有關的職能範圍，已於條例草案第 5(1)(b)條內列明。條例草案第 III 部中載有更詳細的條文述明。

28. 此外，有意見質疑證監會在依賴金融管理專員規管獲豁免人士時，會否導致獲豁免人士的規管會有不同的準則。我們認為，證監會與金融管理專員依據雙方簽訂的諒解備忘錄所作出的協調，將可確保得到所須的劃一及公平的規管方式。我們將在討論條例草案第 V 至 VII 部時，與《2000 年銀行業（修訂）條例草案》一併詳細考慮新的發牌制度。

證券及期貨事務監察委員會

財經事務局

2000 年 12 月 18 日

## 《證券及期貨條例草案》

### 第 II 部 及 附表 2

#### 條文來源表

**註釋：**

- |          |   |                          |
|----------|---|--------------------------|
| 《證監會條例》  | = | 《證券及期貨事務監察委員會條例》(第 24 章) |
| 國際證監會組織  | = | 國際證券事務監察委員會組織            |
| 《金融市場法案》 | = | 《2000 年金融服務及市場法案》(英國)    |

條次	部	條文來源
<b>第 II 部 - 證券及期貨事務監察委員會</b>		
<b>第 1 分部 - 證監會</b>		
3	證券及期貨事務監察委員會	《證監會條例》 第 3 及 5 條
4	證監會的規管目標	新增條文: 國際證監會組織所訂原則；《金融市場法案》第 2(2)及 3-6 條
5	證監會的職能及權力	《證監會條例》 第 4 及 8 條
6	證監會的一般責任	新增條文
7	諮詢委員會	《證監會條例》 第 10 條
8	證監會可設立委員會	《證監會條例》 第 6 條
9	證監會的職員	《證監會條例》 第 7 條
10	證監會職能的轉授及再轉授	《證監會條例》 第 9 條
11	證監會發出指示	《證監會條例》 第 11 條
12	證監會須提供資料	《證監會條例》 第 13 條
<b>第 2 分部 - 會計及財務安排</b>		
13	財政年度及預算	《證監會條例》 第 14 條
14	撥款	《證監會條例》 第 53 條
15	帳目及年報	《證監會條例》 第 12 及 15 條
16	核數師及審計	《證監會條例》 第 16 條
17	資金的投資	《證監會條例》 第 17 條

#### 附表 2 - 證券及期貨事務監察委員會

- |                    |                     |
|--------------------|---------------------|
| 第 1 部 證監會的組成及處事程序等 | 《證監會條例》第 3、5 及 10 條 |
| 第 2 部 不得轉授的證監會職能   | 《證監會條例》附表           |

## 附表