

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1086/01-02號文件

檔號：CB1/BC/4/00

2002年2月22日內務委員會會議文件

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

目的

本文件旨在匯報《證券及期貨條例草案》及《2000年銀行業(修訂)條例草案》委員會的商議工作。

背景

2. 1999年3月，財政司司長在其財政預算案演辭中公布一項有關證券及期貨市場的立法改革，以提升香港作為國際金融中心的競爭力，並加強對投資者的保障。是次改革旨在為市場建立現代化的規管及法律架構，改革內容將會包含在一條綜合的《證券及期貨條例草案》內。1999年7月，政府當局就將會納入《證券及期貨條例草案》的各項主要改革建議進行了一項公眾諮詢，徵詢業界機構、工商貿易組織、專業團體、消費者委員會、學者及個別投資者的意見。立法會在內務委員會轄下成立了一個小組委員會(“立法會小組委員會”)，就這些建議進行詳細研究。鑑於該項改革對證券及期貨市場影響深遠，立法會小組委員會建議，在《證券及期貨條例草案》擬稿提交立法會前，當局應先行就該條例草案擬稿進行公眾諮詢。

3. 2000年4月，政府當局以白紙條例草案的形式發表《證券及期貨條例草案》，並邀請公眾及業界人士就該項立法建議提出意見。立法會小組委員會重新展開工作，研究白紙條例草案所載各項新訂的主要政策建議。立法會小組委員會聽取團體代表的意見後，於2000年6月23日向內務委員會提交報告。鑑於《證券及期貨條例草案》內容複雜，小組委員會建議，在條例草案提交立法會時，應成立法案委員會研究條例草案。

4. 《證券及期貨條例草案》在2000年11月29日提交立法會。同日，當局亦提交《2000年銀行業(修訂)條例草案》。該條例草案旨在就規管認可機構所進行的受規管活動(有關定義載於《證券及期貨條例草案》附表6)而對《銀行業條例》作出相應修訂。

《證券及期貨條例草案》

5. 《證券及期貨條例草案》的目的，是把在過往25年內制定，用以規管證券及期貨市場的10條現有條例⁽¹⁾綜合及更新，成為一條單一條例。該條例草案旨在訂定一個方便易行的規管架構，以建立一個公平、井然有序及具透明度的市場，在國際上具有競爭力，又對投資者、證券發行人及中介人有吸引力。

6. 《證券及期貨條例草案》共分為17部及9個附表。載列各項主要規管措施的條文旨在：

- (a) 確立證券及期貨事務監察委員會(“證監會”)的規管目標、職能及規章架構(第II部及附表2)；
- (b) 透過採用靈活的方法監管自動化交易服務，並訂明有關其他市場經營者的規管事宜，以配合市場的新發展(第III部及附表3)；
- (c) 透過對投資產品的要約作出規管，以加強對投資者的保障(第IV部及附表4和5)；
- (d) 透過實施單一發牌／豁免制度以改善對市場中介人⁽²⁾的規管、訂立資本規定及其他規定，以及規管市場中介人的業務操守(第V、VI和VII部及附表6)；
- (e) 訂明證監會的查訊、監管、調查、紀律處分及干預權力(第VIII、IX和X部)；
- (f) 訂明可就證監會對其受規管者作出的決定提出上訴(第XI部及附表7)；
- (g) 訂定靈活的架構，以設立新的投資者賠償計劃(第XII部)；
- (h) 透過成立市場失當行為審裁處作為民事審裁制度(第XIII部及附表8)，以及把現行刑事審裁制度的範圍擴大至包括檢控市場失當行為及其他罪行(第XIV部)，以打擊市場失當行為；

(1) 該10條條例是：

- (a) 《證券及期貨事務監察委員會條例》(第24章)(1989年制定)；
- (b) 《商品交易條例》(第250章)(1976年制定)；
- (c) 《證券條例》(第333章)(1974年制定)；
- (d) 《保障投資者條例》(第335章)(1974年制定)；
- (e) 《證券交易所合併條例》(第361章)(1980年制定)；
- (f) 《證券(內幕交易)條例》(第395章)(1990年制定)；
- (g) 《證券(披露權益)條例》(第396章)(1988年制定)；
- (h) 《證券及期貨(結算所)條例》(第420章)(1992年制定)；
- (i) 《槓桿式外匯買賣條例》(第451章)(1994年制定)；及
- (j) 《交易所及結算所(合併)條例》(第555章)(2000年制定)。

(2) 在《證券及期貨條例草案》中，“中介人”一詞指“持牌法團”或“獲豁免人士”。

- (i) 就有關人士及上市法團在股票及其他投資工具方面的權益，加強有關披露的規定(第XV部)；及
- (j) 就雜項事宜、條文的廢除、過渡安排及相應修訂制定條文(第XVI和XVII部及附表9)。

《2000年銀行業(修訂)條例草案》

7. 根據目前的規管理制度，雖然銀行(在《銀行業條例》(第155章)中，“銀行”被稱為“認可機構”)受香港金融管理局(“金管局”)監管，但獲證監會給予“豁免資格”，以進行由證監會規管的活動。政府當局建議根據《證券及期貨條例草案》及《銀行業條例》制訂新的規管機制，有關機制將會對認可機構進行的該等活動施加更多的規管要求及制裁。《2000年銀行業(修訂)條例草案》對《銀行業條例》作出修訂，以加強金管局對認可機構進行的證券業務作出規管的職能。

8. 《2000年銀行業(修訂)條例草案》的主要條文旨在清楚指出金管局有權規管認可機構的全部業務(條例草案第3條)、容許金管局與證監會共用對獲豁免認可機構受規管活動的監管資料(條例草案第11條)、賦權金管局譴責犯失當行為的獲豁免認可機構(條例草案第5條)、訂明向行政長官會同行政會議上訴的安排(條例草案第12條)，以及規定金管局備存一份紀錄冊，記錄獲豁免認可機構參與進行受規管活動的前線人員的資料，供市民查閱(條例草案第4條)。

法案委員會

9. 在內務委員會2000年12月1日的會議席上，議員成立法案委員會，研究《證券及期貨條例草案》及《2000年銀行業(修訂)條例草案》(“該兩條條例草案”)。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

10. 法案委員會由單仲偕議員擔任主席，在過去14個月內與政府當局先後舉行55次會議(共70個會議時段)。在審議該兩條條例草案的細節時，法案委員會曾與經紀及銀行業、法律及會計界專業人士、學術界及小投資者組織的代表會晤，並聽取他們對該兩條條例草案的意見。法案委員會接獲來自21個團體及4名人士共48份意見書。曾向法案委員會提出意見的團體名單載於**附錄II**。此外，法案委員會曾進行海外職務訪問⁽³⁾，研究英國及美國的金融制度，以及與當地的主要國際市場參與者會晤。

⁽³⁾ 是次海外職務訪問由法案委員會與立法會財經事務委員會一同進行，共有4名立法會議員參與。法案委員會在2001年6月1日及5日的會議席上討論代表團的報告書。該報告書在2001年7月4日的立法會會議席上提交議員省覽。

海外職務訪問

11. 法案委員會留意到國際金融市場正逐步走向全球化及一體化，並認為有必要確保香港就本身的證券及期貨市場制訂一套最有效及先進的規管機制，與世界主要金融中心的發展保持一致。鑑於該兩條條例草案對香港維持作為國際金融中心的地位相當重要，法案委員會認為有必要研究主要金融中心的金融規管機構及市場從業員的經驗，瞭解他們為應付全球化所帶來的挑戰而在規管及法例兩方面進行的改革。因此，法案委員會於2001年4月前往倫敦、華盛頓市及紐約進行海外職務訪問。

12. 法案委員會在進行商議的過程中，經常參考是次海外訪問的考察結果。委員會認為，是次訪問對研究該兩條條例草案極為有用。代表團觀察所得的意見，部分與該兩條條例草案有關。本報告會特別指出該等意見。法案委員會明白到，英、美兩國在政治及憲制背景、市場規模、金融服務業的發展歷史、消費者的認知程度等方面，與香港各有不同的特色，因此這兩個經濟體系的制度及做法只可用作參考。

法案委員會的商議工作

13. 本報告在下文各段綜述法案委員會就該兩條條例草案進行商議的過程，並重點指出該兩條條例草案所載的主要政策事宜、市場人士對有關建議的反應，以及法案委員會觀察所得的情況及意見。所商議的主要事項如下：

- (a) 證監會的規管目標及職能(第14至17段)；
- (b) 證監會對從業員及消費者的自主權及問責性(第18至34段)；
- (c) 對市場經營者的規管(第35至45段)；
- (d) 對中介人的規管及為持牌人和獲豁免人士提供公平的競爭環境(第46至62段)；
- (e) 證監會的權力(第63至91段)；
- (f) 就證監會的權力採取的制衡措施(第92至101段)；
- (g) 透過民事及刑事審裁制度打擊市場失當行為(第102至121段)；
- (h) 保障投資者及提高市場透明度(第122至145段)；及
- (i) 投資者賠償安排(第146至150段)。

(A) 證監會的規管目標及職能

14. 《證券及期貨條例草案》第II部及附表2訂明證監會的運作及其規章架構，有關規定主要依循《證券及期貨事務監察委員會條例》（“《證監會條例》”）（第24章）的現有條文。法案委員會察悉，當局在草案第4條列明證監會的規管目標（包括該會有責任為證券期貨業維持及建立一個公平、公開及井然有序的市場，以及保障投資大眾的利益），首次把該會的規管目標納入法例之內。該等規管目標概括地訂明監管的重點，並按第6條載列的方式，透過行使第5條詳述的各項職能以達致該等目標。法案委員會察悉，市場人士歡迎當局加入這些條文，因為此舉會為證監會有效規管市場提供良好的基礎，並訂立用以衡量證監會工作表現的準則。

15. 然而，一個業界團體關注到，《證券及期貨條例草案》並無訂立條文，反映證監會在發展業內適當程度的自律規管方面的職能。該業界團體認為，促進及發展證券期貨業的工作最好由業界本身負責。關於這方面，政府當局強調，有關法例已訂明主要的機制，以便把責任轉授。舉例而言，證監會已把上市職能轉授予香港聯合交易所（“聯交所”），讓業界自我規管。證監會作為規管機構，旨在透過採取從旁協助、具建設性及方便業界的規管方式，以便利營商及促進市場的發展。

16. 至於有委員認為證監會“確保投資者獲得適當程度的保障”的規管目標不夠正面，政府當局同意在委員會審議階段把條例草案第4(c)條修改為“向投資者提供保障”。

17. 法案委員會察悉，《證券及期貨條例草案》給予證監會範圍較廣泛的權力及酌情權，以便證監會可在新的規管架構下有效履行本身的職能。法案委員會研究證監會在新架構下所具備的各項權力時，特別留意證監會的問責安排，以及確保證監會在行使權力時受到適當的制衡。

(B) 證監會的自主權及問責性

18. 在研究證監會擔當的角色及職能時，其中一項重點是，證監會在履行其職責方面在何種程度上可維持獨立自主，但同時又維持高度的問責性，向公眾（尤其是從業員及投資大眾）負責。法案委員會明白，倘若證監會有可能濫用權力，會對市場參與者造成負擔；但假如對證監會的權力施加過多限制，證監會便無法保障投資者的利益；因此，兩者之間須取得平衡。

19. 政府當局表示，證監會在行使權力及履行職能時，理應兼具透明度及問責性，但也須充分顧及本身負有的法定保密責任。《證券及期貨條例草案》保留了所有現行的問責安排，包括上訴的法定權利、司法覆核、由立法會施加制裁措施，以及受審計署署長、申訴專員及廉政公署監察。此外，條例草案加入證監會的規管目標，市民及業界可把這些目標作為基準，用來衡量證監會的工作表現。再者，有關不

得轉授的證監會職能範圍已大為擴大，以確保證監會妥善執行有關職能。該等職能屬重要權力，只有證監會全體董事才可執行。其他的問責措施包括根據《證券及期貨條例草案》成立證券及期貨事務上訴審裁處和非法定的程序覆檢委員會，後者負責檢討證監會的內部運作。政府當局認為，這些措施即使未能超逾國際慣例，亦與國際慣例相若。

政府對證監會具有的權力

20. 法案委員會察悉，《證券及期貨條例草案》第II部重新頒布《證監會條例》的現有條文，訂明行政長官有權委任證監會正副主席(兩人均為執行董事)及其董事局的其他成員(附表2)、向證監會發出書面指示(草案第11條)及批准證監會將須提交立法會會議席上省覽的收支預算(草案第13條)。草案第12條規定證監會須向財政司司長提交資料。

21. 對於草案第11條賦權行政長官可就證監會執行其職能而向該會發出書面指示，部分委員非常擔心這條文或會削弱證監會的獨立性。此外，亦有委員關注到，草案第12條賦予財政司司長向證監會索取資料的廣泛權力。委員擔心，這些條文所訂的廣泛權力一旦被濫用，證監會的工作便會受到政治干預。

22. 政府當局解釋，根據《基本法》第一百零九條，政府須負責提供適當的經濟和法律環境，以保持香港的國際金融中心地位。政府當局表示，草案第11及12條源自《證監會條例》的現有條文，為使香港在金融方面維持穩定，當局把這些條文納入《證券及期貨條例草案》內。當局澄清，根據草案第12條，證監會只能被要求提交有關該會達致其任何規管目標或執行其任何職能時所依循或採取或擬依循或擬採取的原則、實務及政策的一般資料。

23. 關於草案第11條，雖然自《證監會條例》在1989年制定以來，以往的總督或現時的行政長官從沒有發出任何指示，但政府當局認為有必要保留該項條文，以便政府可根據《基本法》的規定，繼續履行在規管架構中所擔當的職責，以及向立法機關和公眾負責，有效規管金融市場。政府明白到，雖然當局把規管責任轉授予證監會，但證監會作為獨立的市場規管機構，無須就行使規管權力的日常職責向政府負責。不過，政府仍有責任確保證監會妥善執行本身的工作，倘若證監會未有履行其職責，政府最終須就此負上責任。此外，由於金融機構涉及多個界別業務的情況日趨普遍，而且亦更有需要對金融制度的急劇變化迅速作出反應，市民期望政府能有效協調各金融規管機構。這項工作超出證監會的規管範圍，因為該會的職能及權力基本上只關乎證券及期貨市場，無法處理跨越各個不同金融界別及影響整體經濟的事宜。

24. 政府當局強調，草案第11條所訂的權力受法定的保障措施規限，該等保障措施包括事先須諮詢證監會主席、必須符合公眾利益，以及有關的書面指示必須為達致第4條所訂證監會的規管目標或執行第5條所訂該會的職能才可發出。與提供行政長官權力發出書面指示的

現行法例比較，這些條文全屬新的保障措施。政府當局進一步解釋，這項保留權力對其他法定組織來說也相當普遍。舉例而言，《強制性公積金計劃條例》(第485章)及《銀行業條例》亦賦權行政長官就強制性公積金計劃管理局及金管局執行其職能而向該兩個機構發出指示。

25. 法案委員會察悉，部分市場人士認為該項條文可有效保障證監會不會出現行政失當的情況。行政長官發出書面指示的權力實際上是證券業檢討委員會在1988年提出的建議，該委員會同時建議在政府以外成立一個新的市場監管機構，導致當局後來成立證監會。該項條文是唯一的法定工具，讓政府可在危急的情況下有效採取補救措施，故此有助加強規管機構對政府的問責性，在符合公眾利益的情況下妥善執行其職能。法案委員會察悉政府當局的解釋，就是除非情況不可預見及非常特殊，並符合公眾利益，否則行政長官不會運用該項權力。在行使權力時，行政長官必須尋求適當的意見及考慮當時所有情況，並會盡量在發出指示方面提高透明度。

26. 關於這方面，法案委員會曾參考前往海外訪問的代表團的考察結果。代表團曾研究英、美兩國的規管機構的問責安排。英國根據在2001年12月生效的《2000年金融服務及市場法令》(“金融服務及市場法令”)成立金融服務管理局，作為規管金融市場的獨立機構。雖然金融服務管理局董事會的成員由財政部委任，而財政部亦可將他們免職，但《金融服務及市場法令》並無訂定條文，賦權財政部或政府行政機關向金融服務管理局發出指示。反之，英國當局訂定其他的問責安排，例如賦權財政部就引起公眾關注的金融服務管理局規管事宜展開調查、規定金融服務管理局必須定期向國會作證，以及委任有關人士就金融服務管理局的資源管理進行獨立檢討等。至於美國的情況，證券市場及期貨市場分別由獨立的證券交易委員會及商品期貨交易委員會進行監管。該兩個委員會的委員由總統經參議院同意下委任。他們須定期向國會作出報告及出席聆訊，但國會無權干預這些組織的工作。行政機關及立法機關均無權向該兩個委員會的委員發出指示。據代表團觀察所得，英國及美國的法例均避免給予政府行政機關任何就規管機構的活動發出指示的凌駕權力。英國及美國並非透過賦予政府保留權力的做法使規管機構承擔責任，而是透過作出委任的權力和規定他們必須向立法機關提交報告及作證的方法，使規管機構承擔責任。

27. 然而，政府當局請委員留意監管市場規管機構運作的憲制架構的不同之處。外國的政府可透過政治／行政措施影響規管機構，單是查閱外國的法規並不能反映實際的情況；但香港政府認為應採取具透明度的做法，在《證券及期貨條例草案》內訂明當局可採用的工具，以履行其作為“監管機構的監管機構”及監察金融體系穩定的職責。這個做法可在保障公眾利益與確保證監會獨立自主兩者之間取得合理的平衡。雖然大部分委員認為政府當局的做法可以接受，但部分委員仍然關注到行政長官獲賦予的權力是否過大。吳靄儀議員表示會向立法會提出反對在《證券及期貨條例草案》內加入第11條。

證監會的組成及其運作模式

28. 法案委員會察悉，證監會董事局將保留現行架構，由一名執行主席及不少於7名其他成員組成(附表2)。董事局的執行董事(包括主席)與非執行董事數目相等。法案委員會部分委員認為，為加強證監會的管治及確保其權力受到制衡，非執行董事的人數應比執行董事為多。法案委員會曾參考金融服務管理局董事會的組成模式，該董事會由11名非執行理事(包括副主席)及5名執行理事(包括主席)組成。政府當局已接納委員的意見，並會動議委員會審議階段修正案，訂明證監會應由過半數非執行董事組成。當局亦察悉委員的意見，認為由於證監會的成員人數並無硬性規定，證監會會議的法定人數不應定為固定的成員人數。因此，當局會動議委員會審議階段修正案，訂明召開會議所需的法定人數將會是三分之一執行董事及三分之一非執行董事。另一方面，委員察悉，證監會主席有權投決定票，但在投決定票時，必須諮詢財政司司長。政府當局解釋，諮詢財政司司長的規定是一項參照《證監會條例》而擬訂的保障措施。

對從業員及消費者負有的問責性

29. 法案委員會亦留意到，雖然向投資大眾提供保障是證監會的規管目標之一，但《證券及期貨條例草案》並無訂定具體條文，列出證監會在明確地涉及投資者方面的責任。代表小投資者組織的團體表示，本港的小投資者要讓規管機構得悉他們的意見，並非易事。法案委員會明白到，困難之處在於如何收集消費者的意見，因為消費者並不屬於同一類別人士，而香港亦沒有足以代表社會各階層及力量強大的消費者組織。另一方面，委員認為，證監會須聽取從業員的意見，並尋求他們協助制訂政策及規則，這方面十分重要。

30. 部分委員認為，英國的安排與這方面尤其相關。在英國，根據《金融服務及市場法令》的規定，金融服務管理局轄下成立了消費者委員會及從業員委員會。金融服務管理局透過公開招聘程序委任**消費者委員會**的成員，以確保獲委任人士具備豐富經驗，並致力保障消費者的權益。獲委任加入**從業員委員會**的人士均為對規管架構有深入認識的業界代表，金融服務管理局經諮詢金融服務業的商會後作出委任。金融服務管理局有法定責任就其政策及做法徵詢該兩個委員會的意見。倘若金融服務管理局不同意他們提出的意見或建議，根據法例規定，金融服務管理局必須以書面解釋原因。該兩個委員會似乎一直合作無間，並以工作夥伴的形式合作。他們各自從本身的立場提出意見，但同時明瞭對方的關注。因此，部分委員認為證監會有必要成立這類法定的委員會，以瞭解投資者及從業員的意見及需要。在監察證監會行使權力方面，這類委員會亦會擔當重要的角色。這些委員認為設立消費者委員會的建議特別值得研究。他們察悉，金融服務管理局轄下消費者委員會亦就消費者關注的事項委託顧問進行調查及研究。設立正式及法定的消費者委員會，不單可綜合投資大眾的意見及讓規管機構知悉他們的需要，而且有助加深他們對市場的瞭解。這是證監會履行保障投資者此一規管目標的有效方法。

31. 不過，法案委員會亦察悉，證監會現時已作出努力，讓投資者及從業員參與制訂及落實該會在《證券及期貨條例草案》下的規管目標，以及證監會在加強這些工作方面提出的建議。證監會完全瞭解委員的看法，認為正式成立一個消費者組織，可協助證監會達致保障投資者利益此一規管目標。就此，證監會已於2001年年初成立股東權益小組，成員包括散戶及機構投資者、專業人士、學者、大力支持保障投資者權益的人士及消費者委員會。該小組提供有組織的途徑，讓投資者參與其中，並聽取他們對有關股東權益事宜的意見。關於投資者教育方面，證監會已成立投資者教育諮詢委員會，就投資者教育的事宜向該會提供意見。此外，亦已推出網上投資者資源中心網站，在網上為投資者提供多方面的資料。

32. 根據《證券及期貨條例草案》第6條，證監會有法定責任採取能配合其規管目標(在6個目標之中，其中兩個是提高公眾對證券期貨業的運作及功能的瞭解，以及為投資大眾提供保障)，以及是該會認為就達致該等目標而言屬最適當的行事方式。《證券及期貨條例草案》中有關加強從業員及投資者的參與的建議，包括根據《證券及期貨條例草案》第7及8條重新制定現有的證監會諮詢委員會及專門的常設委員會。這些法定委員會須向證監會提供意見及協助其工作，並具有廣泛的成員基礎，足以代表投資者、市場中介人及證券發行機構等市場參與者的利益。證監會亦可根據草案第8條，就特定的課題成立由相關市場專家及專業團體組成的工作小組。證監會在草擬規則、守則及指引時，會徵詢該等工作小組的意見。

33. 因應委員提出的意見，證監會答應根據《證券及期貨條例草案》第8條，把現時的股東權益小組提升為法定的常設委員會。政府當局相信，這個新的法定委員會會有助投資者以集體形式更有效地參與證監會的諮詢工作。證監會將透過發布新聞稿、快訊及年報(根據法例規定，證監會的年報將須提交立法會會議席上省覽)匯報該委員會的工作情況。此外，委員提出把諮詢市場從業員及公眾的安排定為正式程序。因應委員的意見，政府當局會動議委員會審議階段修正案(新訂的草案第384A條)，訂明證監會在訂立任何規則前，必須就該等規則進行法定的公眾諮詢工作(詳情請參閱第64至69段)，證監會亦須就所接獲的意見作出書面回應。

34. 部分委員贊同政府當局的意見，認為上文提及的工作及建議將可以切合本港的形式達致相同的目的。他們察悉，在各主要司法管轄區的法律架構中，金融服務管理局轄下的消費者委員會是一個獨特的組織。在研究該委員會的效用時，必須考慮到金融服務管理局的職責範圍及權力遠較證監會廣泛。舉例而言，金融服務管理局有“超乎國會”的權力，無須經國會任何形式的審議，亦可訂立具法律效力的規則。

(C) 對市場經營者的規管

35. 法案委員會察悉，就現有的市場經營者，即交易所公司、結算所及交易所控制人而言，《證券及期貨條例草案》大致保留了目前的規管架構。證監會作為證券及期貨市場的規管機構，有責任確保市場經營者妥善履行規管職能。法案委員會亦察悉，在《證券及期貨條例草案》第III部及附表3，證監會的規管範圍，已擴展至包括兩類新的經營者，分別是投資者賠償公司及自動化交易服務提供者。

投資者賠償公司

36. 委員察悉，《證券及期貨條例草案》已訂定新的賠償計劃，以便在市場中介人失責的情況下，向投資者作出賠償。證監會可認可獨立的投資者賠償公司，以處理賠償投資者的事宜。部分委員留意到，根據草案第80條，證監會可將若干規管職能轉移予投資者賠償公司，但該條文並無具體訂明有關的細節。政府當局強調，證監會全權負責管理及處理賠償基金。不過，當局明白，委員關注到或不適宜把簽核投資者賠償基金財務報表，以及把財務報表提交財政司司長等重要職能轉移。政府當局會動議委員會審議階段修正案，訂明證監會可轉移的職能並不包括以上兩項。政府當局亦強調，證監會將須經行政長官及立法機關批准，才可把職能轉移予市場經營者，而且可收回所轉移的職能。有關新投資者賠償計劃的商議工作概述於第146至150段。

自動化交易服務提供者

37. 法案委員會亦察悉，當局將會採用類似英、美兩國的靈活規管方式，讓證監會認可本港的自動化交易服務⁽⁴⁾提供者，並就針對香港投資者而在海外進行的自動化交易服務活動作出規管。海外自動化交易服務活動的規管範圍局限於一些向非為其現有客戶的本地投資者積極推廣的自動化交易服務。證監會會審核每宗申請，並按每宗申請的特點，決定須施加的規管。

38. 為提高在運作方面的透明度，證監會曾徵詢市場人士對指引擬稿的意見。該等指引擬稿列明申請程序、認可準則及擬議對自動化交易服務提供者作出規管的細節。政府當局表示，有關指引已符合一般原則，即在自動化交易服務提供者與香港交易及結算所有限公司(“港交所”)之間維持公平的競爭環境。此外，亦已清楚訂明聯交所會繼續享有營辦股票市場的法定專營權，其範圍與現行法例下所訂定的一樣。在審批海外交易所提出在香港提供自動化交易服務的申請時，證監會會考慮該等交易所在所屬國家受到的規管，是否與本港交易所受到的規管相若，以及是否符合國際標準。關於這方面，政府當局已接納法案委員會的建議，立法規定證監會必須備存認可自動化交易服務提供者的紀錄冊，供市民查閱。該紀錄冊須載有自動化交易服務提供者的

⁽⁴⁾ 第III部提述的自動化交易服務，指以類似股票市場或期貨市場形式經營，以提供網上證券及期貨合約買賣的業務，而並非那些以經紀形式提供有關服務的業務。

名稱及業務地址，以及證監會向該等人士施加的認可條件等資料(新訂的草案第98A條)，而有關規定猶如證監會提供持牌人及獲豁免認可機構紀錄冊一樣(草案第133條)。

市場經營者的擬議規管架構

39. 擬議規管架構的主要特點包括：由證監會認可合適的公司作為市場經營者、向認可經營者施加若干與其運作性質有關的法定責任，以及訂立規則以規管認可經營者在履行其職責方面的情況。

認可市場經營者

40. 部分委員察悉，在認可市場經營者方面，第III部多項條文曾分別提到“公眾利益”及“投資大眾的利益”。政府當局經考慮委員的意見，將會動議委員會審議階段修正案，在附表1加入新的第7A條，以澄清在整條《證券及期貨條例草案》內，“投資大眾的利益”不得抵觸“公眾利益”。

對市場經營者採取的規管措施

41. 關於對市場經營者採取的擬議規管措施，法案委員會對限制通知(草案第92條)及暫停職能令(草案第93條)對經營者的權力有重要制衡作用的說法並無異議。然而，委員會關注到，證監會根據草案第29條指令交易所停止運作的權力，或會是過於嚴厲的制裁措施，因為除美國的證券交易委員會外，其他海外規管機構並無該項權力。委員察悉，香港證券經紀業協會建議，這項權力應歸政府所有，而不應屬於證監會。政府當局表示，草案第29條所訂的制裁措施是一項保留權力，現時的規管制度已有這項保留權力，但證監會從未有引用。有關法例已清楚訂明引用這項權力的理由，主要是處理緊急情況，例如天災、經濟或金融危機。條例草案已加入多項制衡措施，包括事先諮詢有關的認可交易所、把勒令交易所停開不超逾5個營業日的期間延展，但延展的總日數不得超逾10個營業日，以及可針對有關的封閉令向行政長官會同行政會議上訴的權利(草案第33條)等，以避免證監會濫用權力。

42. 就證監會施加限制通知的決定，市場經營者有權向行政長官會同行政會議提出上訴。為與這做法貫徹一致，政府當局已接納委員的建議，將會對草案第93條動議委員會審議階段修正案，就證監會施加的暫停職能令，為市場經營者提供相同的上訴途徑。

市場經營者訂立規章的權力

43. 法案委員會察悉，業界關注到部分市場經營者獲賦權訂立附有制裁的規章。舉例而言，根據草案第23(3)及40(4)條，證監會可要求認可交易所及認可結算所訂立規章，但有關條文並無訂明證監會可作出該項要求的情況。因此，業界建議應規定證監會必須諮詢財政司司

長及有關的市場經營者才可作出此要求。政府當局同意就此動議委員會審議階段修正案。

44. 至於業界對市場經營者訂立的規章所附有的制裁範圍表達的關注，政府當局澄清，這些規章並非附屬法例，因此不能訂定刑事制裁。倘若該等規章有任何實質上的改動，將會徵詢市場人士的意見。此外，該等規章須經證監會批准，證監會亦可作出修訂。

市場經營者的民事法律責任

45. 條例草案訂明，認可交易所、結算所、交易所控制人及投資者賠償公司在履行其法定責任時如“出於真誠”行事，他們會獲豁免承擔民事法律責任(草案第22、39、64及81條)。部分委員對此表示關注，擔心就法定免責權而言，所訂的最低限度要求過低，並認為“嚴重疏忽”或“罔顧後果”地行事的市場經營者不應獲豁免承擔法律責任。他們建議應把最低限度要求提高至“盡應盡的努力”。政府當局解釋，現時的規管架構亦採用相同的最低限度要求，而投資者及市場參與者並無提出任何負面意見。因此，並沒有充分理由更改《證券及期貨條例草案》就豁免承擔法律責任所訂的最低限度要求。政府當局的政策用意，是把《證券及期貨條例草案》中就有關履行公共職責或職能而訂定的法定免責權，全部以“出於真誠”行事作為最低限度要求。這會包括草案第368條就負責執行或其本意是執行任何有關條文授予的職能的人士(包括證監會人員)所訂定的一般免責權，以及草案第369條就協助證監會履行其職能的核數師所訂定的特定免責權。

(D) 對市場中介人的規管

單一發牌制度

46. 法案委員會察悉，《證券及期貨條例草案》為市場中介人引入單一發牌制度，以取代現有的多重註冊制度。根據該項建議，中介人只需申請單一牌照，便可進行各類受規管活動，但提供證券保證金融資服務則除外，該項服務受到單一業務規定的規管。委員歡迎這項新規管措施，因為這項措施連同證監會的其他措施，長遠而言會有助減少證監會的行政開支及負擔，並減少中介人遵守法規的成本，容許中介人可在單一牌照內編排其活動，從而使他們可更靈活調配資金及資源。客戶亦可獲中介人提供一站式服務。就附表6所界定的9項受規管活動，法團若進行當中任何一項受規管活動，有關法團及代其進行受規管活動的人士，必須持有牌照。草案第118條規定，認可機構必須就進行受規管活動向證監會申請豁免。財政司司長獲授權以附屬法例的形式對附表6作出修訂，以配合日後的發展。

47. 所有被納入規管理制度的法團或個別人士，必須符合“適當人選”的準則(草案第128條)。這些準則所涵蓋的範疇包括申請人的財政狀況、資歷、經驗、能力、信譽、品格、可靠程度及在財政方面的穩健

性等。倘若申請人是一個法團，所考慮的範疇亦包括其內部監控程序及風險管理制度。為加強對投資者的保障，條例草案已引入“管理責任”的概念。每個持牌法團或獲豁免認可機構所進行的每類受規管活動，至少須有兩名分別由證監會根據《證券及期貨條例草案》第125條或金管局根據《2000年銀行業(修訂)條例草案》第9條核准的“負責人員”。就持牌法團而言，所有執行董事均須獲證監會核准為“負責人員”。“負責人員”指負責直接監督持牌法團或獲豁免認可機構進行受規管活動的人士。

為持牌人及獲豁免人士提供公平的競爭環境

48. 部分委員對當局在新規管架構下就認可機構採取的擬議安排深表關注。他們認為，為了向所有市場中介人提供公平的競爭環境，認可機構不應再繼續就進行受規管活動而享有豁免資格，而且監管受規管活動的工作應交由證監會全權負責。法案委員會察悉，部分團體代表(包括香港證券經紀業協會及證券商協會有限公司)關注到，根據該項建議，中介人將須受到兩個制度的規管，適用於證監會持牌人及獲豁免認可機構的規管標準及規定或會有不一致的情況。此外，團體代表亦擔心認可機構會利用本身的獲豁免資格，以致在證券及期貨市場內造成不公平的競爭情況。舉例而言，獲豁免認可機構無須遵守證監會所訂嚴格的《財政資源規則》(草案第141條)，該規則訂明持牌法團在維持財政資源方面的規定；此外，在處理客戶的款項時，亦無須遵守《持有客戶款項規則》(草案第145條)的規定。團體代表認為，由於證券業務不再是銀行服務的附帶業務，而部分銀行已就轄下經營證券業務的附屬公司向證監會註冊，以期可直接在證券交易所進行買賣，因此並無理由繼續給予認可機構豁免資格。此外，要求銀行另行成立實體，以另一筆指定的資金經營受規管活動，並如其他持牌法團一樣受證監會規管，這做法對銀行不會造成困難。為提供公平的競爭環境，以及更善用資源和明確界定職責分工，證券業務應由單一機構進行規管，而銀行活動則由另一機構規管。

由兩個規管機構進行監管與由單一規管機構進行監管的做法比較

49. 關於這方面，法案委員會曾參考海外職務訪問代表團觀察所得的結果。代表團發現，金融機構從事多種業務的情況，在英、美兩國亦相當普遍。然而，該兩個司法管轄區為市場中介人訂定的規管架構，與香港所提出者不同。在英國，《金融服務及市場法令》規定成立金融服務管理局，作為規管整個金融服務業的單一機構。因此，並不存在規管方面不一致的問題。至於美國，由於歷史因素，當局以不同的金融規管機構規管不同行業。《1999年格林李治比利法》容許成立金融控股公司，其轄下各具職能的附屬公司可從事指定的金融活動，例如銀行、保險及證券交易等業務。雖然證券交易委員會會繼續負責規管金融控股公司的證券活動，但銀行業規管機構負責規管銀行業活動，而聯邦儲備局則成為金融控股公司的“總規管機構”，以綜合形式監管金融控股公司。

50. 代表團認為，英、美兩國基本上採取“由同一規管機構監管相同受規管活動”的做法。他們明白到，規管銀行的機構應把重點放在審慎監管，確保受監管機構具有足夠資本及流動資金履行其法律責任，以免出現系統性風險；而對證券業務作出監管的重點，則應在於操守規管，留意有關機構的日常運作及該等機構有否遵守各項標準及守則。英、美兩國的規管機構及市場從業員均認為，由業內人士規管該行業本身的操守會更為有效。法案委員會察悉代表團的意見，認為雖然金管局對認可機構的監管包括審慎及操守監管，但其重點在於審慎監管。金管局必須依賴認可機構本身對其員工進行操守監管。相比之下，證監會則以審慎監管為起點，並投入大量資源，在法團及個人層面進行操守監管。因此，代表團認為，並無有力的論據支持認可機構應繼續免受證監會的規管理制度所管限。

51. 不過，政府當局指出，《格林李治比利法》所訂定的豁免，其實是容許銀行繼續以信託及受信活動的形式提供證券服務，或為了方便某些客戶而繼續提供該項服務。這些活動並不受證券交易委員會監管。因此，美國的模式並非真正採取“由同一規管機構監管相同受規管活動”的做法。

新規制度下公平的競爭環境

52. 對於有委員關注到認可機構享有豁免資格的問題，政府當局同意“獲豁免人士”一詞並不恰當，未能反映在《證券及期貨條例草案》及《2000年銀行業(修訂)條例草案》下擬議的規管架構。從事受規管活動的認可機構須受到一系列的規管規定及紀律制裁措施的約束。雖然《證券及期貨條例草案》載有一項新規定，訂明證監會在決定是否給予豁免資格時，須諮詢金管局(草案第118條)，但證監會可就認可機構進行受規管活動的情況施加條件，並可撤銷其豁免資格。由於金管局以銀行規管機構的身份充分掌握認可機構的資料，因此在該項安排下規定證監會須諮詢金管局是恰當的做法。為釋除委員的疑慮，政府當局會動議委員會審議階段修正案，在該兩條條例草案中，以“註冊機構”一詞取代“獲豁免人士”、以“獲註冊”取代“獲豁免”及以“註冊”取代“豁免”。此外，為更恰當釐定證監會和金管局在認可機構註冊從事某類受規管活動方面各自擔當的角色，當局會對《證券及期貨條例草案》第118條動議委員會審議階段修正案，訂明證監會在決定是否將認可機構“註冊”時，“須顧及”和“可完全或局部依賴”金管局的意見。

規管“獲豁免”⁽⁵⁾認可機構的證券業務

53. 即使認可機構的“豁免資格”此項名不副實的描述得到糾正，仍未能解決基本的問題，即在規管認可機構的證券業務方面，怎樣做才是最好的方法。法案委員會部分委員及一些團體代表曾建議，應規定認可機構必須透過附屬公司經營本身的證券業務。政府當局已指出，這項安排並不符符合投資者的最佳利益，亦未能解決金管局與證監

⁽⁵⁾ 就本報告而言，下文各段提及的“獲豁免認可機構”，是指那些在藍紙條例草案中獲給予“豁免資格”，但在委員會審議階段易名為“註冊機構”的認可機構。

會監管重疊的問題。雖然部分認可機構認為成立專門經營證券業務的獨立公司可帶來商業與管理上的益處，但其他認可機構或會選擇與獨立的交易所參與者組成策略性聯盟，以處理客戶的買賣指示。認可機構會否為此成立本身的附屬公司，屬於個別認可機構的商業決定。

54. 關於這方面，香港銀行公會及一些學者認為，認可機構作為“代理人”，使投資者進行買賣時更加方便。現時有相當數量的投資者在認可機構開設買賣證券帳戶。投資者應有權選擇透過認可機構或經紀進行證券買賣。鑑於現今的金融市場日趨複雜，銀行與證券業務的關係日益密切。在這情況下，要對該兩類服務施加任何人為障礙會十分困難，甚至並不可能。政府當局贊同上述意見，並認為認可機構參與證券業務，有利證券及期貨市場的整體發展。強制認可機構成立附屬公司經營證券業務，並不符合投資者的最佳利益。現時，認可機構無須成立附屬公司經營其保險或強積金業務，而金管局會繼續作為認可機構在這兩方面的業務的前線規管機構。這項安排與《證券及期貨條例草案》建議的規管架構相符。

55. 法案委員會曾仔細研究新制度對減少出現規管重疊的情況幫助有多大。按照國際慣例，金管局對認可機構實行綜合監管(例如有關認可機構轄下金融附屬公司的資產與負債的申報表，必須與該認可機構的資產與負債申報表綜合，並定期提交予金管局)。此項安排反映金管局在整體監管層面上，亦會留意認可機構轄下金融附屬公司的情況，因為該等金融附屬公司會影響其所屬認可機構的財務穩健狀況。因此，根本無法把監管責任“分門別類”，以解決證監會與金管局之間監管重疊的問題。政府當局認為，現時證監會與金管局在監管責任方面的劃分切合本港的特殊情況，並提供一個有效的解決方法，為投資者提供所需程度的保障，但又可免卻認可機構同時受金管局與證監會的日常規管程序所監管。當局向委員保證，金管局會採用證監會所訂的規管標準，例如根據《證券及期貨條例草案》第164條為持牌人或獲豁免人士訂定的操守準則，對認可機構進行日常的前線規管。除非《銀行業條例》訂有同等或更嚴格的規定，否則證監會的規則及守則／指引會直接適用於“獲豁免”認可機構及其證券人員。舉例而言，由於《銀行業條例》已就初期繳足股本、資本充足程度及流動資產、承擔重大風險等方面訂有更嚴格的規定，以確保認可機構處事審慎和穩健及保障客戶的利益，因此《財政資源規則》及《持有客戶款項規則》將不適用於認可機構。證監會正與金管局擬備諒解備忘錄修訂本，以落實新規管架構的執行細節。為便利兩個規管機構的合作，《2000年銀行業(修訂)條例草案》第11條及《證券及期貨條例草案》第366條會放寬有關公事保密的條款，以便兩個規管機構可在適當時候交換有關獲豁免認可機構的監管資料。金管局現時有3個專責證券小組(每組各有3名人員)，負責對認可機構的證券業務進行日常的監管工作。這些小組與處理銀行機構的該等組別享有同等的地位及架構。如有需要，金管局會進一步調配內部資源，以應付擬議規管理制度所帶來的額外工作。有關適用於獲豁免認可機構的紀律處分制度載於第78至81段。

56. 經紀業關注到，為獲豁免認可機構進行受規管活動的僱員無須向證監會申領牌照。政府當局就此解釋，金管局會根據《2000年銀行業(修訂)條例草案》備存一份紀錄冊，記錄為獲豁免認可機構或代該認可機構就受規管活動執行任何受規管職能的人士的資料。金管局會採用證監會就其持牌人所發布的適當人選準則(包括有關的考試規定及持續專業培訓規定)，把認可機構的代表列入紀錄冊。至於確保有關代表遵守上述準則的責任，主要由認可機構的管理層承擔。認可機構將須證明已作出適當安排，確保其代表接受適當訓練，以符合上述的準則。金管局會在日常的實地調查中，查看認可機構的代表有否遵從有關要求。金管局亦會(尤其是聯同證監會)進行適當的背景調查。假如調查發現有關代表的負面資料，或有關代表並非適當人選，金管局會運用《銀行業條例》所賦予的權力，要求有關的認可機構採取適當行動，例如免去有關代表執行“受規管活動”的職責。

57. 委員關注是否只有合資格人士才會獲認可機構聘用進行受規管活動。為釋除委員的疑慮，政府當局會動議委員會審議階段修正案，向“註冊機構”施加法定責任，確保其證券人員是“適當人選”(《證券及期貨條例草案》經修訂的第118(8)條)。這項規定會成為“註冊機構”註冊的法定條件，倘若註冊機構違反該項條件，就施行紀律處分制度而言，此舉會構成失當行為。此外，當局亦會對《2000年銀行業(修訂)條例草案》作出修訂，規定金管局必須以符合證監會保存持牌代表紀錄冊的方式，備存認可機構所聘用的證券人員的公眾紀錄冊(《2000年銀行業(修訂)條例草案》經修訂的第4條)。

對市場中介人的規管

58. 委員察悉，《證券及期貨條例草案》第VI及VII部主要訂明適用於持牌法團及代表與獲豁免認可機構及其證券人員的財政及運作規定。《2000年銀行業(修訂)條例草案》及《銀行業條例》亦在一些被認為較適合由這些法例處理的部分中，就規管獲豁免認可機構的事宜作出補充。

59. 在《證券及期貨條例草案》中，總體方向是賦權證監會訂立規則(該等規則為附屬法例)，又或訂定非法定的守則或指引，以訂明規管要求的細節，為證監會提供足夠的靈活性，讓該會對市場需求迅速作出反應。

《財政資源規則》

60. 《財政資源規則》是將由證監會訂立的最重要一套規則。有關規則訂明持牌法團在維持財政資源方面的規定。鑑於這些規則十分重要，證監會在訂立《財政資源規則》前，必須先行諮詢財政司司長。委員察悉，業界人士對當局就違反《財政資源規則》的某些規定施加刑事制裁措施深表關注。他們均認為，由於違規情況可能是由於市況波動引致，而並非有關公司所能控制，因此施加刑事制裁措施的做法過於嚴苛。政府當局就此作出澄清，表示持牌法團只會在察覺本身無法再維持所需的財政資源金額，但並無通知證監會及停業，又或在沒

有遵守證監會所施加的條件而繼續營業的情況下，才會觸犯有關維持財政資源規定的罪行。為方便持牌法團經營業務，證監會會以口頭方式施加條件。然而，為消除經紀業對口頭施加條件可能會引起誤會的疑慮，政府當局會動議委員會審議階段修正案，讓持牌人可要求證監會只能藉書面方式施加條件(新訂的草案第142(7A)條)。

其他的規管規定

61. 證監會日後可訂立其他重要規則，其中包括訂明持牌法團在處理客戶證券(《持有客戶證券規則》(草案第144條))及款項(《持有客戶款項規則》(草案第145條))方面的規定；以及有關備存帳目和紀錄(草案第147及148條)及與核數有關的事宜(草案第149至159條)的規定。

62. 法案委員會察悉，經紀業關注到，第155及156條賦予證監會廣泛權力，使其可主動或應任何人士的申請委任核數師，以審查持牌法團的帳目，並向該法團追討有關的開支。證監會就此澄清，表示該會實際上會就委任核數師一事徵詢有關法團的意見，而根據過往經驗，要物色證監會及有關法團雙方均接納的核數師並不困難。至於持牌法團的客戶可否輕易地藉不合理的投訴濫用第156條的規定，政府當局解釋，該條文訂有保障措施，防止瑣屑無聊的申請。舉例而言，證監會必須信納申請人有好的理由，而申請人必須藉法定聲明核實其申請中的所有陳述。此外，證監會可在適當的情況下，命令申請人支付委任核數師的費用。為釋除委員對有關法團可能需要負擔不合理費用的疑慮，政府當局同意動議一項委員會審議階段修正案，規定證監會在頒布命令要求法團支付任何費用前，必須給予有關法團陳詞的機會。政府當局亦接納委員的建議，將申請人須支付的審計費用限於為確定其申請所關乎的事宜而合理地招致的費用。

(E) 證監會的權力

63. 法案委員會察悉，證監會除有權訂立規則及非法定守則和指引外，亦在《證券及期貨條例草案》下獲賦予較廣泛的權力及酌情權。據政府當局解釋，此舉的用意是使該會可在新的規管架構下有效地履行其職能。為確保證監會獲賦予的權力具充分理據及恰當，法案委員會曾就證監會以下的權力進行詳細研究：

- (a) 就規管市場從業員的操守訂立規則及發表守則和指引的權力；
- (b) 就上市法團的涉嫌失當行為及市場中介人或其相關法團不遵從規管規定的情況進行查訊、視察、監察及調查的權力；
- (c) 就市場中介人及從業員的失當行為或反映其是否適當人選問題的行為作出紀律懲處的權力；及
- (d) 為保障投資大眾的利益而干預持牌法團的業務或事務的權力。

訂立規則的權力

64. 法案委員會察悉，《證券及期貨條例草案》賦予證監會權力，就有關妥善執行其規管職能的事宜，訂立具體規則，尤其是就規管市場從業員訂明詳細規則。這些規則包括《財政資源規則》、《持有客戶證券規則》、《持有客戶款項規則》，以及在《證券及期貨條例草案》各部下訂明的其他規則。草案第384條進一步賦予證監會一般權力，就雜類事項訂立規則，以及訂立達致其規管目標及執行其職能所需的規則。在實施《證券及期貨條例草案》而須在其下訂立的附屬法例一覽表載於**附錄III**。

65. 《證券及期貨條例草案》中亦有多項條文訂明，證監會可發表守則或指引，以指示中介人遵從規管規定。草案第385條賦予證監會發出守則及指引的一般權力。雖然這些要求並無法律效力，但證監會重申，倘若市場從業員不遵守有關要求，會對其是否符合“適當人選”的評估帶來負面影響，因此有關要求普遍獲得遵守。由於這些守則及指引較具靈活性，並可以較淺白的行內語言列出有關要求，以推廣良好常規，因此在很多情況下較規則可取。在《證券及期貨條例草案》下將會訂立的非法定守則及指引的一覽表載於**附錄IV**。

66. 然而，部分委員注意到，根據《證券及期貨條例草案》，一些現時在主體法例處理的規定，會藉證監會訂立規則的方式訂明。正如交易商和證券經紀的組織及香港律師會指出，《證券及期貨條例草案》賦權證監會訂立可判處大額罰款及監禁的刑事罪行，且可在未諮詢市場人士的情況下，採取上述行動。這些委員及團體因而認為，任何可引致刑事制裁的事宜，均須於條例草案列明；任何規則如建議由證監會訂立，且會引致刑事制裁，均須進行法定的公眾諮詢，並經立法會審議或行政長官會同行政會議批准。

67. 就此方面，政府當局解釋，當局採取訂立規則的做法，是為了訂明詳盡的技術性規定。這種做法與其他司法管轄區較新的證券法相符。有效規管的關鍵，在於有關規管者能因應不斷轉變的市場作業方式及國際情況，靈活地就有關規則而不是主體法例提出修訂建議。政府當局重申，這項制訂規則的權力已是現行法例的一部分。根據《證券及期貨條例草案》，所有由證監會、行政長官會同行政會議或首席大法官訂立的“規則”，均屬附屬法例(除非另有條文清楚訂明相反的情況，則該等規則將無法律效力，且不能訂有刑事制裁措施)，並須經立法會藉不否決或不提出修訂即屬通過的程序審議。政府當局澄清，違反由證監會制訂的任何規則的最高罰則，已於《證券及期貨條例草案》中清楚列明。為釋除市場人士的憂慮，即違反某些規則的罪行會引致嚴格的法律責任，政府當局亦已提出一些修訂，使就《證券及期貨條例草案》第VI及VII部訂立的大部分規則而言，有關行為或不作為只有在違反這些規則，且並無合理辯解或具詐騙意圖的情況下，才屬犯罪(例如草案第142(14)及145(4)條)。

68. 政府當局亦指出，就制定附屬法例、守則及指引進行市場諮詢，是證監會的慣常做法。證監會已開始草擬各項在《證券及期貨條

例草案》下的重要規則及指引，並已與市場從業員組成各個工作小組，在有需要時亦會與專業團體組成工作小組，以便在草擬對業界影響較大的規則時，盡早取得市場人士的意見。當局已把大部分規則、守則或指引的擬稿交予市場人士，以徵詢其意見。

69. 委員歡迎當局就證監會訂立規則的權力加強制衡措施，使證監會在根據草案第384(2)條訂立達致其規管目標及執行其職能所需的規則前，須首先諮詢財政司司長。他們進一步支持政府當局有關加入新的草案第384A條的建議，向證監會施加一項法定規定，使證監會在訂立任何規則前，必須諮詢公眾。

調查及監管的權力

70. 法案委員會察悉，《證券及期貨條例草案》第VIII部訂明證監會就上市法團的涉嫌失當行為及市場中介人或其相關法團不遵從規管規定的情況進行查訊、視察、監察及調查的權力。有關條文主要沿自現行法例。委員察悉，香港大律師公會及消費者委員會支持當局加強證監會調查及監管的權力，以針對現時的不足之處及消除不明朗的情況。

進行初步查訊

71. 有關證監會就上市法團的涉嫌罪行或失當行為進行初步查訊的權力，委員知悉代表團體表達的關注。香港會計師公會特別關注到，證監會在草案第172條下獲賦予索取審計工作材料的權力，以及對未能提供所需資料或解釋的人可施加刑事制裁的權力。委員贊同代表團體的意見，認為儘管條例草案訂有有關“合理辯解”的但書，但證監會可以嚴格的刑事法律責任作為威脅，提出繁苛或不合情理的要求。

72. 法案委員會察悉，根據草案第172條，證監會須以書面證明“有合理因由相信”，要求第三方交出的文件，與該受查訊上市法團的事務有關、為該人所管有，以及與查訊理由有關。政府當局亦解釋，草案第172條所訂的罪行，旨在提供阻嚇作用，以免證監會根據此條向其索取資料的任何人士(例如公司董事、核數師、銀行及交易對手)不遵從有關要求。如要將未能提供有關文件的人士入罪，控方須在沒有合理疑點的舉證標準下證明，該人是在並無合理辯解的情況下不提供有關文件。如有關要求未獲遵從，證監會一般會先向法庭申請命令，以強制執行有關要求(草案第178條)，而不是訴諸刑事檢控。法案委員會亦察悉，為保障提供資料的第三方，草案第366條(載於第XVI部)規定證監會須把在履行其法定職能的過程中所得的資料保密。草案第368條進一步訂明，任何人不得僅因遵從向證監會提供或解釋紀錄或文件的要求而招致民事法律責任。

73. 會計界關注到證監會的權力並非為了展開“漫無目的的查訊”。因應這項關注，證監會向法案委員會表示，如核數師對所索文件的涵蓋範圍有真正和合理的關注，證監會將樂意清楚列明所索取文件

的性質，並修改有關要求的範圍。據委員理解，證監會正與香港會計師公會共同為其會員擬備有關遵守證監會索取審計工作材料規定的指引。

進行監管性質的視察及調查失當行為

74. 草案第173及174條賦權證監會就持牌或獲豁免人士及其有聯繫實體進行監管性質的視察，以確保有關人士遵從監管規定。這兩項條文訂明，證監會可向第三方索取與視察有關的資料。委員察悉，為保障第三方的權益，證監會只可在不能向該等中介人、其相關法團或其有聯繫實體取得有關資料時，才可行使這項權力。草案第175及176條賦權證監會調查在其規管範圍內的可能涉及的罪行、失當行為或損害公眾利益或投資大眾利益的行為。

75. 委員及市場參與者關注到，有關人士須根據第VIII部提供資料或解釋的規定，可能會令該人自我入罪，政府當局就此解釋，《證監會條例》的現行條文亦規定有關人士須在證監會對於上市法團的失當行為進行的初步查訊及調查中提供可導致自我入罪的資料。草案第180條已作出適當修訂，訂明有關人士所提供的資料，除在觸犯偽證罪等的情況下，均不可在其他刑事法律程序中用作針對他／她的證據，以保障有關人士不會自我入罪。正如現行的做法，根據草案第180條，證監會須在查訊或調查程序開始之前，就該人享有的權利作出通知及解釋，包括有關申索不使自己入罪的權利。

紀律懲處權力

76. 《證券及期貨條例草案》第IX部合併、修訂及擴大現行的紀律懲處架構，使證監會可就持牌人士及獲豁免認可機構的失當行為⁽⁶⁾或其是否適當人選問題採取紀律行動。現行法例訂有的紀律制裁包括非公開或公開譴責，暫時吊銷及撤銷牌照。委員察悉草案第187條引入以下3類新的中度紀律制裁措施：

- (a) 暫時吊銷或撤銷部分牌照：這項措施旨在使證監會在決定暫時吊銷或撤銷牌照的範圍時，可作靈活安排，使有關持牌法團只有某部分的業務活動才會受到影響；
- (b) 紀律罰款：根據這項措施，證監會可向因其不恰當行為獲得利益的中介人施以罰款懲處。最高罰款額為1,000萬元或因有關失當行為而獲取的利潤金額或避免的損失金額的3倍；及

⁽⁶⁾ 根據《證券及期貨條例草案》第186條的定義，失當行為是指：違反任何有關條文(附表1第1條的定義)，或牌照或豁免的任何條款或條件，而證監會認為，該作為或不作為是有損或相當可能有損投資大眾的利益或公眾利益的。就《2000年銀行業(修訂)條例》而言，草案第5條就“失當行為”作出相若的界定。

- (c) 禁令：這項措施賦予證監會權力，禁止持牌法團或持牌代表於指明的期間內申請牌照，以及禁止有關人於指明的期間內申請成為核准主管人員。

77. 政府當局表示，《銀行業條例》及《2000年銀行業(修訂)條例草案》對獲豁免認可機構的紀律懲處架構起輔助作用。《2000年銀行業(修訂)條例草案》第5條賦權金管局作為獲豁免認可機構的前線規管機構向觸犯失當行為機構作出譴責。根據《2000年銀行業(修訂)條例草案》第9條，金管局如不再信納獲豁免認可機構的主管人員是擔任主管人員的適當人選，或在該獲豁免認可機構內具有充分的權限以擔任主管人員，亦可撤回就該項委任所給予的同意。此外，如認可機構的某僱員被認為並非適當人選或沒有遵從證監會訂立的操守守則所訂定對他／她適用的規定，金管局可根據《證券及期貨條例草案》中的有關條款，把其姓名從公眾紀錄冊刪除。

就持牌人士與獲豁免人士所採取的紀律制裁及上訴機制

78. 一些代表團體關注到，受證監會規管人士所受到的紀律制裁及上訴機制，與獲豁免認可機構及其證券人員並不相同。他們察悉，雖然證監會持牌人受制於《證券及期貨條例草案》所訂明的所有各類紀律制裁，但撤銷獲豁免資格是條例草案下唯一適用於獲豁免認可機構的制裁措施。草案內3類新的紀律制裁措施，即暫時吊銷或撤銷部分牌照、紀律罰款及禁令，均不適用於獲豁免認可機構。委員關注到，當局如何確保證監會持牌人及獲豁免認可機構所提供的服務水平一致，以達致提供公平的競爭環境，以及加強保障投資者權益的目的。對於就證監會的決定提出的上訴，部分委員關注到，獲豁免認可機構和證監會持牌人受制於兩個不同的上訴機制。《證券及期貨條例草案》規定，對證監會就持牌人所作決定的上訴，可向證券及期貨事務上訴審裁處提出，但根據《2000年銀行業(修訂)條例》，感到受屈的認可機構只可向行政長官會同行政會議提出上訴，而有關程序的透明度不及證券及期貨事務上訴審裁處的程序。

79. 為回應上述關注事項，政府當局建議修訂適用於獲豁免認可機構的紀律制裁措施。根據此等修訂建議，獲豁免認可機構及其證券人員須如證監會持牌人一樣，受制於相同的各類制裁措施，即撤銷牌照、暫時吊銷牌照、禁令、公開及非公開譴責和罰款。有關的具體條文如下：

- (a) 對於觸犯失當行為或被認為並非適當人選的獲豁免認可機構個別前線代表，金管局將獲賦權在諮詢證監會後，把有關代表從紀錄冊中除名。此舉包括把有關人從紀錄冊中除名一段指明時間，而實際上相當於撤銷及暫時吊銷有關人代表該獲豁免認可機構從事受規管活動的資格(經修訂的《2000年銀行業(修訂)條例草案》第5條)；
- (b) 證監會將獲賦權在諮詢金管局後，基於失當行為或並非適當人選的理由，暫時吊銷或撤銷獲豁免認可機構的豁免(《證券

及期貨條例草案》新訂的第189A條)；以及金管局作為就主管人員的人選給予同意的機構，獲賦權在諮詢證監會後，可暫時吊銷或撤回就獲豁免認可機構的主管人員的委任所給予的同意(經修訂的《2000年銀行業(修訂)條例草案》第9條)；

- (c) 有關譴責的制裁措施，將擴大至獲豁免認可機構的個別人員，包括主管人員、參與受規管活動的管理的高層人員及從事該等活動的前線人員。證監會須在諮詢金管局後才可行使這項權力。(《證券及期貨條例草案》新訂的第189A條)；
- (d) 當局將制定禁令，作為對獲豁免認可機構及其證券人員的另一項制裁措施，即認可機構可被禁止申請取得豁免資格，而個別人士則可被禁止從事受規管活動。證監會須在諮詢金管局後，才可行使這項權力(《證券及期貨條例草案》新訂的第189A條)；及
- (e) 參與受規管活動的獲豁免認可機構及其人員均可能受到《證券及期貨條例草案》所訂有關罰款的制裁。證監會須在諮詢金管局後，才可行使這項就繳付罰款作出命令的權力(《證券及期貨條例草案》新訂的第189A條)。

80. 因應這些修訂的制裁措施，政府當局亦建議，所有就獲豁免認可機構及其有關人員的受規管活動所作的決定而提出的上訴，應轉交證券及期貨事務上訴審裁處審理，以統一上訴的渠道。證監會及金管局就認可機構作出的可予上訴的決定，將載於《證券及期貨條例草案》附表7。證券及期貨事務上訴審裁處作為單一的上訴機構，須確保各規管機構在類似情況下作出的紀律制裁，在性質及程度上均一致。

81. 委員普遍歡迎政府當局提出的建議，以修訂適用於獲豁免認可機構的紀律制裁措施，並統一獲豁免認可機構及證監會持牌人的上訴渠道。他們相信，市場中介人關注到證券及期貨市場需要維持一個公平競爭的環境，而此舉將可消除他們的部分疑慮。

採取紀律行動的其他情況

82. 草案第188及190條分別清楚訂明當局可向持牌人士及獲豁免人士採取紀律行動的其他情況。這些情況包括有關人員有財政困難、就一項刑事罪行被定罪，以及受精神病影響等。香港證券經紀業協會關注到，持牌法團的其中一名董事精神上無行為能力，可作為當局採取紀律制裁的直接理由(草案第188條)。委員察悉政府當局會就這項關注修訂此條，以清楚訂明“精神上無行為能力”只有在影響有關法團繼續為適當人選時，才可作為向該法團施加紀律制裁的理由。至於獲豁免認可機構的情況，據委員理解，根據《銀行業條例》，認可機構任何董事的精神上無行為能力，會令人對他是否擔任董事的適當人選產生疑問，所導致的後果是當局可撤回給予該董事的同意，或懷疑該認可機構應否繼續獲得認可。

證監會在行使紀律處分權力方面的酌情權

83. 部分委員對“權力集中”於證監會，以及當局有否制訂足夠制衡措施，以確保紀律處分職能以公平、具透明度及劃一的準則執行等問題表示關注。法案委員會曾研究這些問題。政府當局仍然認為，由於證監會是負責市場中介人的發牌及監管事宜的專業機構，該會亦應有權在出現任何違規情況時作出紀律處分，此一安排實屬恰當。這項權力對於保障投資大眾及作出妥善規管，亦屬必要。證監會為確保能有效及公正無私地執行紀律處分職能，會把監管及紀律處分的職能分開。中介人須遵守的規定，已於主體法例、證監會訂立的規則、守則及指引中清楚訂明。當局亦須就有關規定廣泛諮詢市場人士。倘法例訂明會就有關的違規行為施加刑事制裁，則只有違反法例才會導致刑事制裁。在該等情況下，律政司會決定會否就該行為提出檢控，並由法庭施加制裁。

84. 為確保任何紀律懲處決定均有根據、公平及具透明度，草案第191條規定證監會遵守有關程序規定，在作出最終決定前，須給予有關方面陳詞機會，並書面通知任何紀律懲處決定及作出該決定的理由。此外，因證監會就其所作的紀律懲處決定而感到受屈的任何人士，均可向證券及期貨事務上訴審裁處提出上訴。該審裁處獲賦權覆檢證監會所作決定的是非曲直及其程序是否符合規定和合法。政府當局表示，《證券及期貨條例草案》已載有足夠的制衡措施，以確保證監會行事具專業水平及公正無私，並作出合理及與有關情況相稱的決定。《證券及期貨條例草案》下的紀律制裁措施和覆檢機制，與其他主要的司法管轄區大致相同。新成立的程序覆檢委員會亦將協助確保證監會採取合理的程序，以適當地行使其紀律制裁權力。

85. 法案委員會亦察悉，一些代表團體認為，證監會可基於“公眾利益”理由裁定某人干犯失當行為(草案第186(1)(d)條)，這項權力太大。這些代表團體認為，證監會不應擁有剩餘權力，僅以“其本身意見”裁定有關人士干犯市場失當行為。就這方面，委員曾質疑有否需要保留草案第186(1)(d)條中有關“公眾利益”及“按證監會的意見”的提述。證監會表示，在過往兩年，該會並無純粹基於“公眾利益”理由採取紀律行動。然而，過往的經驗顯示，個別受規管人士的操守或會影響投資大眾及普羅大眾的利益。政府當局因而認為，有需要保留有關條文中對於“公眾利益”的提述，以涵蓋極端的情況。政府當局亦向法案委員會保證，證監會須根據其發出的守則或指引，考慮“失當行為”有否發生。這些守則或指引已列出證監會要求持牌人士須保持的操守水平。為釋除疑慮，政府當局將提出委員會審議階段修正案，以明確地把有關責任列入《證券及期貨條例草案》(新訂的草案第186(3)條)。

紀律罰款

86. 關於紀律罰款，法案委員會知悉，有市場從業員提出罰款應按預設的罰款金額表來懲處。然而，政府當局認為，由於當局需要兼顧多種在不同情況下干犯的失當行為，預設罰款金額表未能切合實際

情況，而且極難制定。美國和英國的規管機構均沒有採用嚴格的罰款金額表。

87. 至於罰款水平方面，政府當局認為《證券及期貨條例草案》所定的最高罰款額，已能達致作為中度紀律制裁的目的，與其他主要司法管轄區比較亦屬適當。然而，由於委員認為有需要提高在決定懲處罰款水平方面的透明度，政府當局經考慮委員的意見後，同意加入新訂的草案第191A條，以制訂同時適用於持牌法團及獲豁免認可機構的“懲處罰款指引”。該條清楚訂明，證監會在考慮所判處的懲處罰款額時，須考慮的因素包括有關行為對證券市場的持正運作的影響、有關人士是否蓄意作出有關行為、受影響人士蒙受的損失，以及作出該行為的人士獲得的利益。法案委員會歡迎擬議的修正案。

可據以採取紀律行動的資料

88. 委員知悉，有市場人士認為，證監會作出紀律懲處決定時，不應倚據其獲提供但本身是非法取得的資料(草案第193條)。證監會對此持不同的意見，並指出非法取得的資料或可在刑事法律程序中獲接納為證據。首要的原則是有關的紀律研訊程序必須遵守自然公正的規則。由於紀律懲處決定屬於行政性質，能以邏輯推論證實的證據便可應用。證監會會判斷有關資料是否可信，以及應用有關資料是否公平的做法。證監會有責任給予有關人士陳詞的機會，並披露在紀律研訊程序中所倚據的資料。如任何人士因證監會對其所作的裁決感到受屈，可透過各個上訴渠道提出上訴。因此，政府當局仍然認為，證監會應獲准在紀律研訊程序中應用其取得的任何資料。

干預的權力

89. 《證券及期貨條例草案》第X部授權證監會在持牌法團客戶的資產可能被耗散、挪用或不當處理的情況下，保護這些資產。有關權力使證監會可干預持牌人士的業務及運作(草案第196至204條)，以及可向法院申請針對持牌人士、上市法團及若干其他人士的各種命令及其他補救措施(草案第205至207條)。

90. 委員察悉一些代表團體表達的關注，特別是香港證券經紀業協會對草案第197及199條的關注。草案第197條規定持牌法團在處理其名下客戶的財產時，須將該等財產保持原狀。草案第199條規定有關法團在證監會申請法庭命令前，須將有關財產轉移予證監會保管。部分委員認為，發出限制通知書的權力，不應擴大至包括並非持牌人的該等人士所擁有的財產，因為該法團如何可處理並非其擁有的財產，實在難以理解。草案第199條如何可應用於“任何其他人”，亦不清晰。“任何其他人”一詞未有界定，亦似乎與該持牌法團毫無關連。此外，只有業權契據才可轉移，而不動產(例如土地)則不可轉移。

91. 政府當局仍然認為，從保障投資者的實際經驗所得，重要的是證監會可就可能與某持牌法團的業務有關，但可能不受該持牌法團控制的財產(例如由與該持牌法團有關的另一法團(包括代理人或保管人)控制的財產)的處理施以限制。儘管如此，因應所接獲的意見，政府當局同意提出委員會審議階段修正案，以限定草案第197條下的“有關財產”定義。政府當局亦察悉委員就草案第199條的實際適用範圍及證監會獲賦權的範圍提出的關注。鑑於草案第206條使證監會能就客戶財產申請法庭命令及強制令，而該條已能達致草案第199條原來的目的(即採取應急措施，避免有關財產遭耗散)，政府當局將會動議委員會審議階段修正案，以刪除草案第199條，並請證監會憑藉草案第206條保障客戶財產。法案委員會歡迎這些建議。

(F) 證監會權力的制衡措施

92. 在研究證監會在《證券及期貨條例草案》下獲賦予的各項權力時，部分委員極度關注證監會的權力範圍，以及《證券及期貨條例草案》有否加入足夠的制衡措施，以防止這些權力被濫用。政府當局表示，證監會在行使其權力及履行其職能時，理應具透明度及向公眾問責。舉例而言，干預的權力只可透過證監會董事局的全體董事大會行使、所發出的書面通知必須載附有關理由、有關人士有權向證券及期貨事務上訴審裁處提出上訴、可就干預的權力提出司法覆核，以及向申訴專員投訴等。

93. 然而，法案委員會認為，除了研究有何保障措施可防止證監會個別權力被濫用外，當局亦需要研究新規管理制度下的整體制衡措施。政府當局表示，《證券及期貨條例草案》保留了所有現行的問責安排(詳情請參閱第19段)。此外，證監會所作決定及所採取行動的當事人有權就大部分的證監會決定向證券及期貨事務上訴審裁處提出上訴，並可尋求司法覆核。證監會的權力亦須受申訴專員及廉政公署的制衡，以及程序覆檢委員會的覆核。

程序覆檢委員會

94. 法案委員會察悉，為提高證監會的透明度，以及確保內部程序公正合理，政府當局已成立程序覆檢委員會，進一步制衡證監會行使的權力。然而，部分委員對程序覆檢委員會的成效持保留態度。他們發現，程序覆檢委員會只是一項行政上的安排，並無法定權力，其職能範圍亦有限制。他們認為，若當局要使程序覆檢委員會成為制衡機制的其中一部分，應把該委員會納入《證券及期貨條例草案》，作為其中一個法定團體，並清楚界定其角色及職能。這項安排亦可提高該委員會的透明度及公信力。

95. 政府當局仍然認為，程序覆檢委員會應維持作為獨立的非法定團體，負責持續檢討證監會在運作程序上是否公平合理，並確保證監會貫徹地遵從該等程序。政府當局進一步強調，在《證券及期貨條例草案》通過成為法例前成立程序覆檢委員會，顯示政府當局決心提高證監會運作的問責性及透明度，亦顯示證監會決意贏取公眾的信心

和信任。這是證監會開創的先河，因為海外司法管轄區的有關機構仍沒有類似的組織。政府當局認為，使程序覆檢委員會成為法定團體，並不見得會帶來額外的益處。程序覆檢委員會自2000年11月成立以來，有關的經驗顯示，高度的靈活性對其工作發展至為重要。政府當局認為，程序覆檢委員會是否有成效，並非取決於該委員會是否法定團體。政府架構中的類似組織，例如教育統籌委員會及交通諮詢委員會，雖然並非法定團體，但亦運作良好。政府當局相信，程序覆檢委員會透過定期就其覆檢結果及建議向財政司司長提交報告，並在符合保障私隱及保密責任的法定規定下，向公眾發表盡量詳細的報告，將使公眾更能判斷證監會在履行規管職能方面的表現。

證券及期貨事務上訴審裁處

96. 為改善證監會各項權力的制衡機制，《證券及期貨條例草案》第XI部規定設立獨立的法定證券及期貨事務上訴審裁處(“上訴審裁處”)，為因證監會所作決定而感到受屈的人士提供上訴渠道。上訴審裁處會進行聆訊，以覆核證監會所作的重要決定的是非曲直。委員從政府當局獲悉，上訴審裁處與美國、英國及澳洲的是非曲直覆核制度相若。

證券及期貨事務上訴審裁處的設立及其程序和權力

97. 上訴審裁處會由一名全職法官擔任主席，成員包括在證券及期貨市場、商界、法律界及會計界有豐富經驗及聲望的人士。上訴審裁處的主席及全體成員均會由行政長官委任。主席的委任須按終審法院首席法官建議作出。就每宗個案的聆訊，財經事務局局長會從全體成員中挑選兩名成員，連同主席法官進行審理工作。證監會所作的決定不會在上訴期限屆滿前即時生效，但就保障投資者而急需作出的決定(例如在違反《財政資源規則》的情況下施加條件)則除外。當局訂有保障措施，使有關人士可申請在上訴有裁定之前擱置執行證監會所作出的決定。上訴審裁處必須在合理地切實可行的範圍內盡快審理這項申請，並可在它認為適當的情況下准予擱置執行有關決定。

98. 為確保感到受屈的人士得到公平對待，上訴審裁處必須給予有關人士合理的陳詞機會，並根據適用於法院的民事法律程序的準則作出裁斷。感到受屈的人亦獲賦予權利，可針對上訴審裁處的裁定，向上訴法庭就法律論點提出上訴。上訴法庭可判上訴得直或駁回上訴、更改或取代有關決定，或將有關事宜發還上訴審裁處審理，並給予其認為適當的指示。

99. 因應市場從業員及委員提出的建議，政府當局會就上訴審裁處的運作提出多項改善措施，包括：

- (a) 澄清當局可在同一時間設立多於一個審裁處以審理多於一項覆核，以清辦積壓的上訴個案。每個審裁處會以獨立審裁處的形式運作，並擁有相同權力及職能，且設有本身的主席及成員(經修訂的草案第210(5)條)；

- (b) 刪除有關“暫委成員”的條文(附表7的第1、16及20條)。委任暫委成員的目的，是代替在進行審裁程序時未能履行其職務的普通成員。憑藉有關修訂，在該等情況下，有關上訴將由新委任的審裁處重新審理。這會確保感到受屈的人士獲得公平的聆訊；
- (c) 制訂法定規定，使行政長官將審裁處主席免任前，須先諮詢終審法院首席法官(經修訂的附表7第5條)，並規定財經事務局局長在委任審裁處成員進行覆核聆訊時，必須尋求審裁處主席的建議(經修訂的附表7第11條)。
- (d) 賦權上訴審裁處基於好的因由，例如上訴人有真正的困難，批准延長21日的覆核申請期限，以容許上訴人進行逾期上訴，(新的草案第211(3A)及(3B)條)；及
- (e) 賦權上訴審裁處在有關人士可能就其決定提出上訴，以及該審裁處認為擱置執行有關決定為適當的做法時，可在該審裁處就某項覆核作出裁決後，擱置執行其決定(新訂的草案第220A條)。

可予上訴決定的涵蓋範圍

100. 與現有的上訴制度比較，由證監會作出的可予上訴決定，已大幅增加至64個(連同就獲豁免人士所作出的決定亦可向上訴審裁處提出上訴，有關決定會增至72個)，涵蓋一系列事宜，包括針對持牌人士的紀律懲處決定。然而，法案委員會察悉，市場人士提出的一項意見認為，除按照一般準則排除不能向上訴審裁處提出上訴的若干決定及指明例外情況外，使所有由證監會作出的決定均可向上訴審裁處提出上訴，是較為公開和清晰的做法。但政府當局仍然認為，在附表7逐項列出可予上訴的證監會決定的現行做法，既較切實可行亦較為明確，並可排除有關人士提出旨在阻延證監會及時採取規管行動的策略性上訴。現行法例下的不同上訴制度也是採取這個做法，包括《教育條例》(第279章)下的上訴機制。為顧及日後可能有需要增訂可予上訴的事宜，草案第227條賦權行政長官會同行政會議，可以附屬法例的方式修訂可予上訴決定的清單。政府當局同時解釋，就證監會決定作出的上訴，並非均適宜向上訴審裁處提出。這些決定包括對有關決定的當事人的權利或利益並無實質決定性效力的過渡決定、隨後需向法庭提出申請的決定、涉及整體政策的決定，以及受制於其他特設的是非曲直覆核上訴機制(例如根據《證監會條例》設立的收購及合併委員會)的決定。

101. 正如第80段解釋，上訴審裁處會審理就對中介人所作決定的上訴，不論該中介人是持牌人士或獲豁免人士。這項修訂的目的，是消除經紀業界及委員的憂慮，他們認為持牌人士與獲豁免人士及其證券人員的上訴機制存有差異。上訴審裁處作為單一的上訴機構，在審理獲豁免認可機構或其證券人員提出的上訴時，可選取證監會及金管

局所採取的各類紀律制裁措施。關於證監會或投資者賠償公司日後作出的賠償決定，政府當局亦已採納委員的意見，認為對這些決定的上訴亦應可向上訴審裁處提出，並會根據這項意見提出委員會審議階段修正案。所有可向上訴審裁處提出上訴的決定統稱為“指明決定”，並在附表7第2部逐項列明。

(G) 打擊市場失當行為

設立並行的民事和刑事檢控制度以處理市場失當行為

102. 根據現行的規管理制度，屬於刑事罪行的市場失當行為僅包括虛假市場及虛假交易、對固定證券價格的限制，以及虛假或屬誤導性的陳述。這些罪行涵蓋的範圍有限，並證實不足以有效阻止各類有損投資大眾利益的市場失當行為。舉例而言，採用刑事舉證準則(即證明有關犯罪行為並無合理疑點)，以及就在刑事檢控中所使用證據採用構成限制的規則，均有礙當局就操縱市場的不法行為作出成功的刑事檢控。反之，內幕交易審裁處用以審理內幕交易的現行民事制度，成功機會相對較高，因為該審裁處會按民事程序裁定內幕交易有否發生，亦不受民事或刑事證據法則所規限。最重要的是，該審裁處獲賦權作出罰款令，罰款額可高達該人因有關內幕交易所賺取的利潤或避免損失的金額的3倍。因此，政府當局建議在《證券及期貨條例草案》第XIII部下設立民事制度，藉擴大內幕交易審裁處現行的民事審裁制度，設立市場失當行為審裁處，以處理市場失當行為。市場失當行為審裁處將審理6類市場失當行為，包括內幕交易、虛假交易、操控價格、操縱證券市場、披露關於受禁的證券及期貨合約交易的資料，以及披露有關證券或期貨合約的虛假或具誤導性資料以誘使進行該等產品的交易。

103. 儘管如此，在制訂建議的過程中，政府當局參考了歐洲人權法庭在法理學上的發展。歐洲人權保障與《基本法》和《香港人權法案條例》所提供的保障相若。根據有關發展，就人權法例而言，罰款令在某些情況下可能屬於“刑事處分”。有鑑於此，雖然當局決定繼續把有效的民事審裁制度從內幕交易擴大至其他類別的市場失當行為，但市場失當行為審裁處不會再作出嚴厲的罰款令。反之，當局會擴大該審裁處可施加的民事制裁措施(詳情請參閱第106段)。當局曾審慎研究這些制裁措施是否符合保障人權的法例及其作為制裁措施的可信程度，認為它們能使市場失當行為審裁處可適當及靈活地處理參與市場失當行為的人。

104. 委員贊同政府當局的意見，認為單靠民事制裁不足以阻嚇及懲罰市場失當行為。他們贊同政府當局的建議，更新及擴大現有的刑事檢控制度，把《證券及期貨條例草案》第XIV部所訂的6類市場失當行為訂為刑事罪行。他們察悉，就具有充分證據、有相當機會定罪，以及提出檢控是符合公眾利益的市場失當行為，當局會採取刑事檢控途徑。此外，當局會在第XIV部下，重新制定涉及槓桿式外匯交易的欺詐或欺騙行為及披露有關的虛假或具誤導性資料的罪行(根據現行法例，這些罪行屬刑事罪行)，以及增訂一項有關“對敲”(即作出虛假陳

述，表示已簽立期貨合約)的罪行。刑事檢控制度下的最高制裁已增至監禁10年及／或罰款1,000萬元，以加強阻嚇及懲罰作用。

105. 政府當局解釋，美國、英國及澳洲亦設有並行的民事和刑事檢控制度，以處理市場失當行為的活動。第XIII及XIV部有關市場失當行為的條文大部分均是相若的，並以行之已久的澳洲《公司法》為藍本而制定。為免有關人士在此刑事及民事檢控制度下就同一行為受到雙重的懲治，草案第274及298條清楚訂明，任何人如已被市場失當行為審裁處提起研訊程序，則當局不得就同一行為對該人提起刑事法律程序，反之，任何人如已被當局提起刑事法律程序，則市場失當行為審裁處不得就同一行為對該人提起研訊程序。

市場失當行為審裁處

106. 市場失當行為審裁處按內幕交易審裁處的模式成立，包括一名主席(必須為一名法官)及其他兩名成員(為市場人士)，主席及成員均由行政長官委任。該審裁處會以民事舉證準則及民事程序進行聆訊，以判定有否出現市場失當行為，並識別出干犯市場失當行為的人士。該審裁處可採取的民事制裁措施(草案第249條)，已擴大至包括“交回利潤命令”(要求違規者向政府繳付相當於因其作出的失當行為所賺取的利潤或避免損失的款項)、“冷淡對待命令”(限制有關人士進入市場)、“取消資格命令”(取消有關人士出任任何法團董事或其他高級人員的資格)、“終止及停止命令”(命令有關人士不可參與任何指明形式的市場失當行為)、“支付政府及證監會訟費令”(要求有關人士支付政府及證監會因調查其市場失當行為而招致的費用)，以及“紀律轉介令”(在該人是某團體的成員的情況下，建議該團體針對他展開紀律行動)。

由財政司司長展開市場失當行為審裁處的研訊程序

107. 根據擬議的民事審裁制度，證監會根據草案第175及176條作出調查後，會就涉嫌市場失當行為擬備初步報告。證監會可將該報告轉介財政司司長，以便考慮是否在市場失當行為審裁處席前進行民事法律程序，或轉介律政司司長，以便考慮是否提起刑事法律程序(草案第244條)。證監會亦有剩餘能力，就較不嚴重的刑事市場失當行為罪行，以本身的名義循簡易刑事法律程序提出檢控。條例草案明確訂明，律政司司長在《基本法》下就刑事罪行提出檢控的權力並不影響(草案第376(3)條)。至於是否就涉嫌市場失當行為展開刑事法律程序的決定，將會由律政司司長按照律政司的刑事檢控政策作出。財政司司長可在接獲證監會就涉嫌市場失當行為作出的報告，或在律政司司長的轉介下，在市場失當行為審裁處席前提起研訊程序。

108. 部分委員質疑有關規定由財政司司長在市場失當行為審裁處席前提起研訊程序的理據。委員關注到，擬議的程序會損害證監會就民事過失提起研訊程序的獨立性。政府當局指出，市場失當行為審裁處採用的程序，以內幕交易審裁處的運作方法為藍本。內幕交易審裁處自1993年起便開始採用有關運作方法，並一直行之有效。《證券及

期貨條例草案》建議的程序，是為了合理分配展開研訊程序的職能。簡單來說，證監會會就個案進行獨立的調查，並在該會信納有關個案存有“合理疑點”時，把個案轉介財政司司長。律政司司長會就該個案的“勝訴機會”，向財政司司長提供獨立的法律意見。財政司司長在顧及有關的法律意見，以及有關規管本港金融市場的較廣泛考慮因素後，會提起市場失當行為審裁處的研訊程序。政府當局亦指出，由財政司司長提起有關的研訊程序，是恰當的做法，因為有關的調查可能會超越證監會的“受規管人士類別”的範圍，例如與某間上市公司有關的人士。

將額外的有關人士帶進市場失當行為審裁處同一研訊一併處理

109. 政府當局解釋，市場失當行為審裁處在研訊的過程中，可能會識辨出可能干犯市場失當行為，但在最初為提起研訊程序而作的書面陳述中並無指明的人。為了使市場失當行為審裁處的研訊把該等人士包括在內，政府當局建議賦權該審裁處識辨其研訊程序所包括的該等人士(就同一項市場失當行為而言)(附表8第16條)。然而，委員關注到，有關在市場失當行為審裁處的研訊過程期間將額外的有關人士帶進同一研訊一併處理的建議，不能確保研訊公平。經商議後，政府當局同意不提出有關建議。若市場失當行為審裁處認為，對在研訊過程中識辨出的額外人士提起市場失當行為審裁處的研訊是恰當的做法，該審裁處可在研訊程序完結後，在其發表的報告內向財政司司長作出有關建議。財政司司長可決定就該人展開新的市場失當行為審裁處研訊程序，猶如他接獲證監會報告或律政司司長的轉介(附表8新訂的第19A條)。

市場失當行為審裁處要求提供證據的權力

110. 委員贊同法律界及市場參與者的意見，認為草案第246條賦予市場失當行為審裁處的權力過於廣泛，僅在“有理由相信或懷疑”所需的資料與市場失當行為審裁處研訊程序有關此項最低限度要求下，便可要求有關人士提供紀錄、資料或解釋。委員亦關注到有關自我入罪的問題，因為根據草案第247條，在市場失當行為審裁處的研訊程序中所提出的證據，均可在其他研訊程序中獲接納為證據。

111. 政府當局仍然認為，市場失當行為審裁處有權收取任何證據、要求提供證據，以及指示證監會作進一步的調查，對該審裁處能成為一個有效的民事審裁處至為重要。當局向委員保證，草案已訂有保障措施，防止該等權力被濫用；這些措施包括：有關人士會獲得合理的陳詞機會，並可就發現的證據提出意見，而市場失當行為審裁處亦須遵守公平的原則，並會按證據的可靠程度，適當地衡量該項證據。政府當局進一步確認，草案第247條已加入保障措施，保障提出證據人士的權利。當局亦答允提出修訂，使獲市場失當行為審裁處接納的證據，不得在任何其他民事或刑事法律程序中獲接納，但在此條下指明並已獲廣泛接受的情況則屬例外，這些情況包括偽證罪、提供虛假或

具誤導性資料、在第XIII部下提起的民事或刑事法律程序，以及在第XIV部下提起的民事法律程序(草案第296條)。

市場失當行為審裁處施行的“支付訟費令”

112. 部分委員關注到，證監會在進行有關市場失當行為審裁處研訊程序的調查時，可能會招致龐大的開支和費用，而向有關人士施加“支付訟費令”(草案第249條)，會被視為一項“懲罰”。政府當局解釋，在市場失當行為審裁處作出這項命令前，有關人士會獲得陳詞的機會，該人亦可就有關命令向上訴法庭提出上訴，或在適當情況下尋求司法覆核。根據證監會提供的資料，在過往3年，法庭就證監會調查的每宗市場失當行為個案判予該會的訟費，最高金額並不超過260,000元。

上訴擱置執行市場失當行為審裁處作出的命令

113. 法案委員會察悉，草案第259條訂明，就擱置執行市場失當行為審裁處所作命令的上訴，必須向上訴法庭提出。部分委員認為，由於市場失當行為審裁處瞭解有關個案的情況，該處可盡速考慮有關的擱置執行申請。雖然政府當局認為，上訴法庭可有效率地處理擱置執行的申請，但當局同意加入新訂的草案第256A條，為市場失當行為審裁處提供靈活性，在該審裁處認為適當的情況下，擱置執行其作出的命令。

市場失當行為審裁處的成員

114. 部分委員建議，當局應委任一組成員，以便委任為市場失當行為審裁處的普通成員，因為這項安排會提高該審裁處的公信力及透明度。政府當局仍然認為，現時由行政長官就該審裁處的每宗聆訊個案委任兩名普通成員的建議，會提供較大靈活性，並更能確保具備專業知識審裁某類市場失當行為的人士會獲委任聆訊某宗個案。

115. 在研訊程序開始後委任市場失當行為審裁處“暫委成員”，以取代喪失履行職務能力的成員的建議(附表8第9至13條)，沿自內幕交易審裁處的現行安排。雖然委員察悉此舉可節省成本和時間，但他們擔心這項安排不能確保研訊公平。為釋除委員的憂慮，政府當局會刪除有關“暫委成員”的描述，並加入保障措施，訂明行政長官在委任一名人士代替一名普通成員時，須根據市場失當行為審裁處主席在顧及公正原則後提出的建議而作出，有關人士亦須在該項委任作出前獲給予合理的陳詞機會。當市場失當行為審裁處主席喪失履行職務的能力時，當局須委任新的審裁處，並重新展開市場失當行為審裁處研訊程序。

就市場失當行為類別出現重疊情況的關注

116. 委員關注到，一些代表團體，包括香港銀行公會(“銀行公會”)及由9間投資銀行組成的代表團體認為，3類市場失當行為，即虛假交

易、操控價格及操縱證券市場三者之間，存在頗多重疊之處。政府當局指出，美國、澳洲及其他多個司法管轄區的相類條文也有重疊之處，以避免在規管上出現漏洞。當局在制訂有關條文時，一般亦會指出特定類別的市場操縱行為，使某些失當行為可在該等情況下易於受到檢控。這做法亦有助市場參與人士清楚瞭解禁止進行的特定類別活動。因應市場人士提出的意見，政府當局已採取審慎措施，把重疊的情況減至最低。

不構成市場失當行為的行為

117. 法案委員會察悉，草案第273及297條賦權證監會在諮詢財政司司長後訂立規則，就市場失當行為的民事和刑事條文訂定“安全港”。委員及市場人士支持這個靈活做法，因為此舉會較明確地指出哪些是可接受的行為，哪些是不可接受的行為，以迎合市場發展的需要。然而，委員懷疑這些旨在盡快修訂法例的規則，可能會凌駕主體法例。政府當局強調，制訂這些規則的目的，是為市場參與者提供免責辯護，以免把合法的市場活動列為非法行為。政府當局向委員保證，這些規則不會擴大市場失當行為條文的涵蓋範圍。一如《證券及期貨條例草案》下的其他規則，這些規則將會是附屬法例，須經立法會藉不否決或不提出修訂即屬通過的程序審議，以及符合新訂的第384A條下的法定公眾諮詢規定。證監會現正根據英國的模式，進行有關規則的草擬工作，並預計會在條例草案生效前諮詢市場人士。在有關規則訂明的合法活動，將會包括在首次公開招股時穩定價格的工作。

被控觸犯刑事罪行的舉證責任

118. 鑑於處理市場失當行為的刑事審裁制度已擴大至涵蓋較多類別的市場失當行為，而最高刑罰已提高至罰款1,000萬元及／或監禁10年，委員極希望當局能確保有關法例採用適當的刑事罪行舉證準則及責任。

119. 法案委員會曾參考海外職務訪問代表團就英美兩國於刑事罪行檢控程序中應用的舉證準則的調查結果。代表團察悉，該兩個司法管轄區均採用並行的民事和刑事審裁制度，以處理市場失當活動。在刑事審裁制度方面，英美兩國的主要證券法例中均就市場失當行為訂有刑事罰則。檢控當局已應用處理刑事罪行的刑事舉證準則，包括並無合理疑點的證據、確立“蓄意”或“罔顧後果行事”的犯罪意圖，以及提供足夠的免責辯護。法案委員會確認，香港的審裁制度必須與海外司法管轄區的制度相若。

120. 委員察悉，關於第XIV部就一些市場失當行為罪行所制定的嚴格法律責任條文，政府當局已接納多個代表團體(包括由9間投資銀行組成的代表團體)提出的意見。政府當局進一步澄清，在檢控市場參與者的市場失當行為時，按照刑事舉證準則證明有關罪行的責任，將歸於控方。這是普通法的原則，也是《基本法》中有關人權保障條文的一般規定。第XIV部所訂的大部分罪行，均規定控方須確立犯事者“蓄意”或“罔顧後果行事”的犯罪意圖。該部亦訂有有關“純粹提供渠道”(即在

草案第290條所訂的披露虛假或具誤導性資料的罪行中，被動地傳遞虛假資料的行為)的免責辯護。

121. 然而，委員留意到，市場人士仍然擔心，就屬虛假交易的“虛假銷售”及“對銷交易”的非法行為提出檢控時，控方無須確立有關人的“犯罪意圖”，而被告須解釋其作出有關行為的原因(草案第265(6)及287(7)條)。他們認為這個做法會把證明其無罪的責任歸於被告。政府當局解釋，就“虛假銷售”及“對銷交易”的行為確立“犯罪意圖”相當困難。然而，這些行為是常見的市場操控手段，而且鮮有合法目的解釋。作出這些行為的人最能解釋他的作為是否只為合法的原因。他們如能在相對可能性的衡量下，證明他們作出這些行為的目的，無一是在於造成證券交投活躍的虛假或具誤導性的表象，則可以此為免責辯護。有關條文根據澳洲《公司法》制定，而澳洲《公司法》自實施以來，並無引起市場從業員的不滿。因此，政府當局認為，要求被告解釋其行為並無犯罪，是合理的做法。

(H) 保障投資者及提高市場透明度

122. “為投資於或持有金融產品的公眾提供保障”已成為證監會在《證券及期貨條例草案》中的其中一項規管目標。法案委員會注意到，《證券及期貨條例草案》中的多項條文均為加強保障投資者的權益而設計。在這些條文當中，部分以現有的《保障投資者條例》(第335章)及《證券條例》(第333章)的條文為基礎，部分則為新措施。提高市場透明度以保障投資大眾的權益，也是《證券及期貨條例草案》的其中一個重點。

把作出關於投資的未獲豁免廣告及邀請訂為罪行

123. 草案第102條全面禁止發布與投資產品有關的市場推廣資料，違反這項全面禁令即屬違法。但這項禁令不適用於多項豁免，包括獲證監會認可的推廣資料，以及若干指明類別的人士(例如印刷商、廣播業者、持牌人或獲豁免人士)在其日常運作業務的過程中發出的推廣資料。此條的主要目標，是在透過提供更多元化的投資產品以促進市場發展之餘，確保投資者獲得保障。

誘使他人投資金錢的法律責任

124. 為保障投資者，草案第106條禁止任何人藉欺詐的或罔顧實情的失實陳述誘使他人投資金錢，並將這種行為列作罪行。法案委員會同意，失實陳述應包括虛假或具誤導性的陳述或承諾。然而，部分委員對於其涵蓋範圍包括“預測”持保留態度，並且關注到，這會令很多人須負上法律責任，特別是經常就市場或投資產品的表現作出預測的財經分析員或專欄作家。政府當局解釋，“預測”屬現行法例的涵蓋範圍，並一直行之有效。此外，只有在控方確立有關預測的目的是作為誘因並有欺詐的意圖或罔顧實情的情況下，才屬作出欺詐或罔顧實情

的預測的罪行。政府當局會提出委員會審議階段修正案，透過在第106(1)條加入“目的是誘使”，更清楚地訂明有關的犯事意圖。

125. 關於草案第107條，由於該項條文保留了現行法例中的私人訴因，使投資者可就欺詐的、罔顧實情的或疏忽的失實陳述申索損害賠償，委員支持該項條文；但委員亦察悉，市場人士關注到，該條可能超越普通法規定作出錯誤陳述者須向投資者作出賠償的範圍；以及市場人士建議應為釐定賠償加入“公平、公正和合理的”測試。政府當局仍然認為，最適當的做法是由法院考慮失實陳述的性質及原訴人和被告等之間的關係，從而決定使用何種測試及應用有關測試定出賠償(包括損害程度的測試)。因此，加入“公平、公正和合理的”測試，既無必要，亦不恰當。

中介人就投資要約作出的披露

126. 委員察悉，草案第108條旨在就中介人傳達為取得或處置證券而提出的要約時，向他們施加某些披露規定，並訂明投資者有權撤銷交易。由於此條處理有關中介人的業務操守，政府當局採納市場人士的意見，把該條文轉移至第VII部，成為新訂的第169A條，以方便參閱。為免中介人的權益受到不必要的影響，政府當局接納由9間投資銀行組成的代表團體的意見，並將會提出修正案，把在投資者察覺有關的要約違反第108條後他／她獲容許撤銷交易的期限縮短至7日。

限制進行未獲邀約造訪的規則

127. 委員察悉，草案第169條擬禁止市場中介人進行未獲邀約的造訪。雖然他們贊同部分代表團體的關注，認為此條文的涵蓋範圍廣泛，但他們同意有需要限制高壓式的銷售手法，以保障投資大眾的權益；他們並同意，“造訪”的定義應更為廣泛，以配合傳訊科技的發展。政府當局解釋，證監會獲賦權訂立規則，把某些類別的造訪豁除於條文以外，或修改該條文的嚴格應用範圍，以方便市場發展。

披露虛假或具誤導性的資料以誘使進行交易的刑事法律責任

128. 法案委員會察悉，《證券及期貨條例草案》第268及290條分別在民事及刑事的審裁制度下，禁止任何人在香港或以外地方明知、罔顧實情或疏忽地披露相當可能會誘使他人作出投資決定或對價格有重大影響的證券或期貨合約方面的虛假或具誤導性的資料。他們注意到，市場從業員及新聞傳播業曾就這兩條條文提出嚴重關注。他們認為該等條文或會打擊正常散發資料予投資者及市場的活動，並對媒介的運作有不良的影響。

129. 政府當局仍認為，虛假或具誤導性的資料會嚴重影響證券或期貨合約的價格，有關的價格變動可能會對很多投資者造成直接損害及干擾市場。此等條文旨在保障投資者的權益及維持市場秩序。政府當局認為，若披露的資料對投資決定可能有影響，則對披露這些資料

的人施加一項責任，要求他們採取合理步驟確保該等資料屬真確及不具誤導性，是合理的做法。當局預期此等條文不會對散發可靠資料造成妨礙。再者，任何人若因其業務性質或其中一環涉及散發來自他人的資料，而又不能查核該等資料的準確性，致令該人被動地散發虛假或具誤導性的資料，兩條條文已為該人訂有免責辯護。這項免責辯護旨在提供予印刷商和出版商、直播資料的廣播業者及提供第三者資料的互聯網網頁經營者。

130. 市場從業員亦關注到草案第290條對“疏忽”行為所施加的嚴厲刑事制裁。部分委員認為，由於民事的審裁制度只會就市場失當行為施加民事的制裁，因此“疏忽”的犯事意圖可在草案第268條的該制度下被接納為有關行為的最低限度要求。然而，他們認同業界的關注，認為草案第290條(相等於刑事審裁制度的第268條)就“疏忽地”散發虛假或具誤導性資料施加刑事法律責任過於嚴苛。“疏忽”並不適宜作為刑事罪行的犯事意圖。委員認為，刑事的法律責任應只附加於“明知”或“罔顧實情地”散發虛假或具誤導性的資料。政府當局解釋，根據草案第290條被定罪的人，控方須在毫無合理疑點下證明被告知道所披露的資料在要項上屬虛假或具誤導性，或罔顧或忽視該等資料是否在要項上屬虛假或具誤導性。再者，該條文已就那些純粹散發虛假或具誤導性資料的人訂有免責辯護。儘管如此，經考慮委員及傳媒界的意見後，政府當局同意提出委員會審議階段修正案，在草案第290條中刪除“疏忽”的提述。“疏忽的標準”將只適用於草案第268條。法案委員會歡迎這項修正。

作出虛假或具誤導性的公開通訊的民事法律責任

131. 草案第208條訂明，任何人向公眾披露關於證券或期貨合約的虛假或具誤導性資料，或可能影響其市場價格的資料，則該人將負有民事法律責任。任何人如因依賴有關的披露而蒙受金錢損失，可透過私人訴因申索損害賠償。有委員關注此條文的責任範圍並不清晰。政府當局仍然認為，有關條文已清楚併入普通法的“公平、公正和合理的”原則，以方便確立須負上的法律責任及其程度。這些原則亦在海外司法管轄區的相若法律中採用。經商議後，政府當局建議把第208條移至第XVI部，成為新訂的第378A條，因為此條的應用範圍並不限於第X部。

市場失當行為的民事法律責任

132. 委員察悉，就因某人的市場失當行為而蒙受金錢損失的投資者而言，為使該人更容易提起民事訴訟的程序，草案第272條(第XIII部)及296條(第XIV部)明確訂明，投資者若因市場失當行為而蒙受損失，有權提出民事訴訟追討賠償，並使有關人須向該投資者支付損害賠償。市場失當行為審裁處的裁斷將獲接納為該等民事法律程序的證供。這會加強擬議審裁制度的阻嚇作用。法案委員會察悉政府當局的解釋，即就施行該兩條條文而言，接納市場失當行為審裁處的裁斷為證據的做法，不會影響其他可接納的證據在該等法律程序中獲得接受。市場失當行為審裁處獲接納為證據的裁斷，倘其重要性並無為其

他證供所抵銷或推翻，將足以確立某項指控。政府當局仍認為，兩條條文將有助投資者提起民事訴訟以確立其訴訟，而他將無須從頭證明同樣的事實。

133. 部分委員注意到，澳洲《公司法》的類似條文清楚訂明民事法律責任的範圍，他們對這些條文並無界定範圍表示關注。政府當局重申，法院在裁定一個人的法律責任時，會依賴普通法為有關條文訂明的“公平、公正和合理的”原則。這會在投資者的權益和其他市場人士的權益之間取得適當的平衡。

134. 部分委員關注到，新訂的草案第378A條(原來的草案第208條)會與第272條及296條的涵蓋範圍重疊。政府當局察悉該等條文之間可能有少許重疊，但堅稱該等條文旨在達至不同的政策目的。草案第378A條旨在向市場人士清楚表明，任何人如就向公眾發出的通訊負有責任，而有關通訊與證券或期貨合約有關或可能影響其價格，則該人有責任確保有關通訊並非虛假或具誤導性。此條文的作用，是進一步賦權投資者透過民事訴訟追討賠償。政府當局仍認為，在個別條文內訂明各項提出私人訴訟的權利，可讓投資者清楚知道他們在不同情況下的權利，會是可取的做法。

“專業投資者”一詞

135. 法案委員會察悉，市場參與者(例如由9間投資銀行組成的代表團體及香港銀行公會)建議“專業投資者”的涵蓋範圍應較廣。政府當局已發展“專業投資者”的概念(見附表1的定義)，他們是能夠保障其自身權益的資深人士或機構。在規管與這些人士或法團進行的交易，以及有關市場推廣的事宜和給予他們的其他保障方面，當局將會採取較寬鬆的方式。證監會獲賦權訂立附屬法例，進一步發展此定義，以配合不斷出現的市場需要。由於預期《證券及期貨條例草案》將會生效，該會現正就規則擬稿諮詢公眾。委員同意，就與“專業投資者”進行交易作出的豁免或放寬，將有效地減輕一些市場中介人的規管負擔，而又不減少對投資者的保障。

新的披露制度

136. 法案委員會察悉，《證券及期貨條例草案》第XV部旨在更新有關披露證券權益的現行制度，以期盡量減輕市場從業員遵從有關規定的負擔；提高市場透明度，為投資者提供更完備資料，以方便他們作出投資決定；以及使香港的披露制度與國際標準一致。《證券及期貨條例草案》建議的主要改變包括：

- (a) 透過降低首次披露界線改善證券權益的披露；除董事及主要的高層行政人員外，其他人士的持股量首次披露界線會由10%降低至5%(草案第306條)，並豁免大股東披露有關其股份權益的細小變動(草案第304條)；

- (b) 簡化提交披露權益表格的程序，並使用標準的披露權益表格(草案第315及338條)；及
- (c) 把若干披露規定擴大至淡倉、未發行股份的權益及透過現金結算的衍生工具產品；並就大部分情況而言，披露具報期限會由5天縮短至3個工作天(草案第316及339條)。

上市法團就權益披露進行調查的權力

137. 法案委員會察悉香港證券經紀業協會就草案第320條提出的關注。該條授權上市法團對擁有其股份權益的人士的真正身份展開調查，並在給予短時間的通知下，要求中介人提供資料。香港證券經紀業協會認為，對未能遵從法團所提要求的中介人施加刑事制裁(草案第325條)並不公平，該協會進一步建議上市法團須發還中介人所招致的開支。

138. 部分委員問及向上市法團提供該等權力的理據。政府當局表示，此條文源自現行法例。在英國、澳洲和新加坡的法例中，亦可找到就上市法團進行調查作出規定的類似條文。由於大批股份通常以代名人公司的名義持有，以致上市法團股份擁有權益的人士可隱藏其身份，該等人士的目的，可能是要影響公司的政策，或是在進行收購前累積某法團的大量股份。因此上市法團有必要擁有該等調查的權力。

139. 此外，委員關注上市法團的調查權力可能被濫用。政府當局指出，《證券及期貨條例草案》已訂有保障措施。首先，倘中介人不遵從有關提供資料的要求，該法團須向法院申請對有關股份施加限制。除非法院信納有關要求屬恰當，並已給予中介人合理的期限遵從該項要求，否則法院不會施加限制。其次，任何人只有在無合理辯解的情況下未有遵從要求，才屬干犯罪行。亦應注意的是，就不遵從要求而對有關中介人提出檢控的一方，將會是證監會，而非上市法團。

140. 關於香港證券經紀業協會有關發還費用的建議，委員察悉，現行法例並無訂明關於費用可獲發還的條文，英國及新加坡的現行法例也沒有這項規定。他們注意到，雖然澳洲的規管機構獲賦予法定權力訂立規例，訂明可向上市法團追討費用，但至今為止，澳洲並無制定該等規例，顯示對費用方面並無實際關注。經商議後，法案委員會接納政府當局的解釋，並無對有關條文提出任何修訂。

財政司司長調查上市法團的擁有權的權力

141. 法案委員會察悉，草案第347條授權財政司司長可自行或應法團成員提出的申請，為保障其股東的權益而就上市法團的擁有權展開調查。為免法團成員提出瑣屑無聊的申請，財政司司長可向申請人追討調查費用(草案第354條)。部分委員認為，倘申請人有責任支付有關費用，他須在展開調查前獲告知預算的款額，而他所支付的款額，不

應超逾預算的費用。政府當局已接納委員的意見，並將會對草案第347(5)及354(1)(e)條提出相應的委員會審議階段修正案。

142. 委員亦關注到，是否適宜如草案第354(5)條所訂明，要求因根據草案第347條進行的調查而被定罪的人就其他受影響方面作出彌償。政府當局回應時同意提出委員會審議階段修正案，以刪除草案第354(5)條，並交由法院決定應否對被定罪人士施加該項法律責任。

143. 委員關注到，財政司司長有權基於“合理理由”要求有關人士就股份提供資料(草案第356條)。政府當局解釋，鑑於與該要求有關的理由很多，不可能在該條文內毫無遺漏地一一列舉。財政司司長會致力令其要求具透明度。為進一步提供保障，政府當局答允在草案第356(4)條加入一項合理辯解，以便不遵從有關要求不會成為須承擔嚴格法律責任的罪行。

披露制度與其他海外司法管轄區的有關制度比較的情況

144. 法案委員會贊同市場從業員的關注，特別是國際經紀行及由9間投資銀行組成的代表團體的關注。他們認為，擬議的披露制度把披露的要求擴大至包括淡倉、未發行股份的權益及透過現金結算的衍生工具等，可能會遠遠超越其他國際市場的有關制度。多項新的要求均十分複雜及涉及很高的遵從成本，因此會帶來遵從方面的問題，並影響香港作為國際金融中心的競爭力。委員亦察悉，政府當局須同時考慮其他方面提出的要求，例如香港總商會及較小規模的市場參與者就衍生工具等的市場活動提高透明度的要求。這些機構均對利用衍生工具進行的不正當市場做法表示關注。

145. 政府當局證實，考慮到本地市場的特點，擬議的披露制度旨在使香港所具的透明度與國際及區內的水準相符。關於披露制度的部分新規定，政府當局解釋，這些規定是為投資者堵塞資訊缺口，以及解決香港一個獨有的問題：以國際標準來說，本港的市值和大部分上市公司的公眾持股量相對較少，因此，若持股狀況的資料不完整，市場價格可能容易被扭曲。政府當局知悉市場人士的真正憂慮。政府當局在與有關的市場從業員(特別是大型的跨國投資銀行)的緊密合作下，已識別多項可以進一步放寬或修改的披露規定，以方便進行某些市場活動，同時又不會影響市場的透明度。舉例而言，政府當局已在《證券及期貨條例草案》中取消大股東須披露若干敏感商業資料的規定，並把豁免範圍擴大至包括向海外法團申報“獲豁免的保證權益”(草案第314(5)條)。儘管如此，政府當局會對相關條文(例如草案第304、317、332及335條)提出修正案，以便市場參與者遵守，同時保留為投資者提供一些必要的綜合資料的規定。舉例而言，當局會制定新訂的草案第365A條，賦權證監會訂立規則，就證券借貸活動訂明詳細的豁免披露範圍，以配合市場的發展。該等規則屬附屬法例，並須遵守有關諮詢市場人士意見的規定(新訂的草案第384A條)。委員察悉，政府當局承諾與市場人士緊密合作，以消除他們對新規定的疑慮，並歡迎當局對該條文提出修訂建議，以解決遵從方面的問題。政府當局亦向委

員保證，當局會因應新制度的實際施行，經諮詢立法會財經事務委員會後，在適當時機對該制度進行檢討。

(I) 投資者賠償計劃

146. 現時，聯交所和香港期貨交易所(“期交所”)滾存的賠償基金，即聯交所賠償基金和期交所賠償基金，部分來自兩個交易所的參與者所繳付的保證金，部分則來自法定的交易徵費。就出現中介人失責時，投資者所獲賠償為每名股票經紀和期貨經紀的賠償上限分別為800萬元和200萬元，但證監會可批准給予較高的賠償額。這個以每名經紀為單位計算的賠償上限，令人無法確定投資者所享有的保障水平，因為投資者不能確實知道，他們個別可得到多大的保障。

147. 《證券及期貨條例草案》第XII部設定新的投資者賠償安排的法律架構，在出現市場中介人失責時，向投資者作出賠償。委員察悉，證監會曾於2001年3月就擬議的新投資者賠償安排進行公眾諮詢。公眾普遍支持有關建議，包括成立一項新的單一投資者賠償基金(“新基金”)，以取代現有的聯交所賠償基金和期交所賠償基金(草案第229條)。這兩項基金最終均會結束(附表9訂明舊有基金的過渡性安排)。新基金初期的經費主要會來自由聯交所賠償基金及期交所賠償基金轉移過來的資產(估計約為6億5,580萬元)(草案第230條)。證監會建議，應透過0.002%的證券交易徵費及對所執行的期貨合約每邊徵收0.5元的徵費，把新基金的儲備滾存至10億元。

148. 委員察悉，證監會答允在基金的資產達至10億元的目標水平時，檢討計劃的經費需要。然而，委員擔憂行內不同界別之間可能會出現互相補貼的情況。為釋除委員的疑慮，證監會答允監察有關情況，並在有需要時考慮調整不同界別的徵費，以解決不平衡的問題。證監會在制定附屬法例時，亦會考慮港交所的建議，即有需要就一些並非透過聯交所設施進行的自動化交易另訂特別的經費安排，以確保競爭環境公正和公平。

149. 委員贊同市場人士的意見，認為當局應在《證券及期貨條例草案》的條文內，訂明新賠償計劃的主要元素，例如經費、保障範圍及賠償限額。政府當局仍然認為，在附屬法例訂明有關安排的做法較具靈活性。因此，行政長官會同行政會議在草案第236條下獲賦予權力，就為賠償基金提供經費的方法、每名投資者可獲得的最高賠償金額，以及維持分帳戶等事宜訂立規則。政府當局表示，賠償的限額最初會定為15萬元，並會在有需要時作出檢討。另一方面，新基金的保障範圍將會擴大，所有在《證券及期貨條例草案》下獲發牌或註冊以進行證券及期貨合約交易，以及就港交所買賣的產品提供證券保證金融資的中介人均包括在內。證監會在諮詢財政司司長後，會根據草案第236條所訂立的規則訂明這項安排。證監會根據草案第236條訂立的其他規則，包括提出賠償申索的權力、提出賠償申索的方式、在提出賠償申索時須提交的資料或文件等。

150. 然而，政府當局察悉法案委員會的關注，並會提出以下的委員會審議階段修正案：

- (a) 修訂草案第229條，以清楚訂明投資者賠償基金的整體目的，是對因任何指明人士的違責而蒙受損失的客戶提供賠償措施，並規定根據草案第236條訂立的任何規則均須符合此整體目的；及
- (b) 加入新訂的草案第236(4)條，以訂明賠償計劃的資金須在切實可行的範圍內取自證券及期貨業，以堅守用者自付的原則。

(J) 《證券及期貨條例草案》第XVI部的雜項條文

151. 法案委員會察悉，《證券及期貨條例草案》第XVI部載有雜項條文，其中一些條文同時適用於條例草案多個部分中的規管權力及法定規定，其餘的條文在邏輯上並不屬於條例草案之前15個部分的任何一部分。法案委員會曾就當中一些條文提出關注，現將該等條文綜述於下文各段。

有關保密的規定

152. 草案第366條訂明，證監會在執行其法定職能時取得的資料必須保密，倘若符合若干條件，證監會可向指定人士披露有關資料。該條文並禁止獲取資料的一方其後向第三方披露有關資料，如違反該項規定，即屬刑事罪行。部分委員關注到，該項保密條文所訂的例外情況範圍廣泛，尤其是證監會可向海外監管當局披露資料(草案第366(3)(h)(i)條)。政府當局解釋，該條文本身已訂有保障措施，規定證監會必須信納披露有關資料是符合公眾利益的，以及必須信納有關的海外主管當局負責執行規管金融市場的職能，並受足夠保密條文所規限(草案第366(5)及(6)條)。

153. 關於禁止海外監管當局把證監會提供的資料再向第三方披露的法定禁制，委員關注到在執行方面存在困難。政府當局認同在法例下處理這類執行事宜或不適當，並且認為，由於向有關監管當局披露的機密資料的使用，將受證監會與該監管當局簽訂的諒解備忘錄，以及當中就其後向第三方披露資料所附加的任何條件的規限，故此無需就向第三方披露資料的問題，對有關的監管當局施加限制。有鑑於此，當局會就此對草案第366(7)條提出修訂。

154. 委員察悉，政府當局已考慮到香港律師會提出的關注事項。香港律師會關注到，草案第366條會禁止正接受證監會調查或查訊的人士或其律師代表披露證監會的資料，即使這是行使其合法權利，例如就有關個案徵詢法律意見或其他專業意見。政府當局將會動議委員會審議階段修正案，以取消該項限制(新訂的草案第366(2)(ba)、(bb)及(bc)條)。

就上市法團的核數師與證監會之間的通訊豁免承擔法律責任

155. 法案委員會察悉，草案第369條向上市法團的核數師提供法定免責權，訂明向監管當局舉報有關法團在管理方面涉嫌作出詐騙或失當行為的核數師，無須承擔《普通法》下的民事法律責任。部份委員認為，為加強對股東的保障，核數師應有法定責任就上市公司的懷疑詐騙或失當行為向證監會舉報。政府當局澄清，根據草案第369條，核數師若選擇作出該等舉報，他們可獲得法定保障，無須承擔作出舉報的任何責任。香港會計師公會歡迎政府當局就此方面作出的保證，並將會在諮詢證監會後制訂執行指引，以協助核數師瞭解這項條文的實際應用情況。部分委員認為，其他須向股東負責的專業人員，例如律師、公司秘書、董事等，應向規管機構報告他們所關注的事項；政府當局就此指出，這些專業人員對股東所負有的責任及問責性，是另一個課題。並會由公司法改革常務委員會就企業管治問題領導進行持續檢討時處理。

證監會介入法律程序的權力

156. 法案委員會察悉，草案第373條為新增條文，讓證監會可在合適的個案中介入第三方之間的法律程序(刑事法律程序除外)。委員察悉，該條文已顧及立法會小組委員會及香港大律師公會提出的意見，即證監會須在介入任何法律程序前諮詢財政司司長，並信納證監會的介入符合公眾利益或與證監會法定職能有關。與訟各方有權反對證監會介入，同時證監會的介入亦須符合法庭認為公正的條件。委員察悉，該項建議讓證監會可提出其規管觀點、專業意見及市場現有的做法，以協助法庭就有關個案作出有根據的決定。

《賭博條例》條文不適用

157. 法案委員會察悉，原來的草案第390條訂明，在符合《證券及期貨條例草案》的規定下進行的交易或活動，無須受《賭博條例》(第148章)的條文所管限。然而，對於政府當局提出的擬議修訂，即加入草案第390(2)條，以賦權證監會訂立規則，指明《賭博條例》適用於《證券及期貨條例草案》所訂的某些交易或活動，部分委員質疑當局是否有此需要。政府當局解釋，這項權力旨在當有關新產品應按《賭博條例》處理會較為恰當時，可作出澄清。有關修訂亦會避免任何人透過更改某些賭博產品的結構，使《證券及期貨條例草案》看似適用於該等產品，令該等產品因而可根據草案第390(1)條獲得豁免，從而規避《賭博條例》所訂的規定。委員經研究後對該項修訂表示支持。

(K) 金管局在《2000年銀行業(修訂)條例草案》下擴大的職能範圍

158. 雖然法案委員會歡迎當局就《2000年銀行業(修訂)條例草案》提出修正案，以反映為獲豁免認可機構及其證券人員而訂定的修訂紀律處分制度及有關的上訴機制(載於第79至81段)，部分委員對《2000年銀行業(修訂)條例草案》第3條仍表關注。他們指出，該項修訂建議在《銀行業條例》第7(2)條中增訂一新段落，以訂明金管局須採取一切

合理步驟，以確保認可機構所經營的“任何其他業務”均以審慎的方式經營。他們認為有關修訂會不必要地擴大金管局的權力及職能範圍，而有關權力及職能與規管認可機構進行的受規管活動無關。

159. 金管局回應時澄清，《銀行業條例》公布的規管架構，旨在使金管局可監管認可機構進行的所有業務。這個做法與巴塞爾委員會在1997年發表的《有效監管銀行業的主要原則》相符。原則20訂明，銀行監管的要素，在於監管者能以綜合形式監管銀行集團。在實際執行上，金管局的監管程序已超越銀行業務，並涵蓋認可機構進行的所有業務，包括認可機構透過其附屬公司進行的業務，以確保所有業務均以妥善的方式進行，從而保障個別認可機構的整體安全及誠信。金管局強調，《2000年銀行業(修訂)條例草案》第3條僅旨在澄清金管局須就認可機構的所有業務負上整體監管的責任。金管局有責任採取一切合理步驟，以確保任何認可機構所經營的業務，以“持正和審慎的方式以及適度的專業能力經營”。金管局的法律顧問表示，擬議的修正案是可取的，因為該修正案可消除金管局職能範圍的不明確之處，使金管局能有效地執行對“註冊機構”的前線規管職能，亦與條例草案就市場中介人制訂的擬議規制度相符。

160. 委員接納金管局的解釋。然而，一名委員建議，政府當局應在恢復這兩條條例草案的二讀辯論時，向立法會保證該項修訂並非旨在擴大金管局的權力及職能範圍。政府當局答允這項要求。

(L) 過渡性安排

161. 《證券及期貨條例草案》第XVII部及附表9關乎條例草案的過渡性安排及相應修訂。有關條文主要旨在確保證監會及現有的市場營運機構能夠繼續運作，以及現時的註冊人士能順利過渡至新的發牌制度。鑑於委員及立法會法律事務部提出的建議，政府當局承諾就有關條文提出多項技術性修訂。

162. 法案委員會察悉，政府當局建議在《證券及期貨條例草案》生效後提供兩年的過渡期，使現時的證監會註冊人士及獲豁免人士能過渡至新制度。在該段期間，他們可繼續經營其業務，但必須遵從《證券及期貨條例草案》的規定，而證監會會將有關規定作出必要的變通。註冊人士如欲從事任何受規管活動，必須在該兩年的期限屆滿前向證監會申請牌照或註冊。政府當局指出，為保障投資者的權益，這個做法較容許現時的註冊人繼續經營其業務可取，亦為業界普遍接受。然而，法案委員會察悉經紀業的關注，即由於證券及期貨業的入行要求已提高，現時的註冊人士未必可在該兩年期間內達至有關要求。政府當局強調，在新制度下，現時的註冊人士須使證監會信納其為適當人選。該兩年的過渡性安排，旨在讓他們適應新制度。委員與政府當局討論後察悉，證監會在考慮有關申請時，須顧及申請人在現行制度下的經驗及能力，且不會要求現時的從業員重新參加考試。當局因而預期該等申請大部分均可在短期內獲得批准。為避免在過渡期臨近屆滿時在同一時間接獲大量申請，證監會會提供措施，鼓勵現時的註冊人

士盡早提交申請。在過渡期屆滿前已提交申請的人士，可在等候申請結果期間繼續進行其受規管活動。

委員會審議階段修正案

163. 為方便法案委員會審議其提出的委員會審議階段修正案，政府當局已提供對照藍紙條例草案加入標明修訂事項的委員會審議階段修正案文本，並加入註解闡明各項修訂。當局亦已提供其將會動議的委員會審議階段修正案擬稿。由於有關的標明修訂事項文本及委員會審議階段修正案擬稿篇幅浩繁(超過1,000頁)，該文本並無夾附於本報告內，而是另載於本報告的**第II及III冊**。為方便檢索，第II及III冊已上載至立法會的網頁(<http://www.legco.gov.hk>)。

建議及徵詢意見

恢復二讀辯論

164. 倘若政府當局動議擬議的委員會審議階段修正案，法案委員會支持於2002年3月13日恢復兩條條例草案的二讀辯論。

成立小組委員會研究附屬法例的擬稿

165. 政府當局表示，為實施《證券及期貨條例》，當局將會在該條例下制定約39套附屬法例(正如第64段所述)。該39套附屬法例(載列於**附錄III**)須受立法會藉不否決或不提出修訂即屬通過的程序審議。政府當局計劃在有關附屬法例提交立法會前，就該等附屬法例的擬稿諮詢議員。由於有關附屬法例繁多而且複雜，為提供足夠時間進行審議，法案委員會建議在內務委員會下成立小組委員會，以研究擬議的附屬法例。

166. 謹請議員支持法案委員會於上文第164及165段提出的建議。

立法會秘書處

議會事務部1

2002年2月19日

附錄I

《證券及期貨條例草案》及 《2000年銀行業(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 單仲偕議員

副主席 吳靄儀議員

委員 何俊仁議員
李家祥議員, JP
李國寶議員, GBS, JP
吳亮星議員, JP
涂謹申議員
陳智思議員
梁劉柔芬議員, SBS, JP
曾鈺成議員, JP
劉漢銓議員, GBS, JP
石禮謙議員, JP
胡經昌議員, BBS
余若薇議員, SC, JP (自2001年1月2日起)

(總數：14名議員)

秘書 司徒少華女士

法律顧問 顧建華先生

日期 2001年10月5日

附錄II

《證券及期貨條例草案》及 《2000年銀行業(修訂)條例草案》委員會

曾就《證券及期貨條例草案》及《2000年銀行業(修訂)條例草案》 提交意見的團體／個別人士名單

團體：

1. 嘉信理財
2. 嘉信理財(香港)有限公司
3. 消費者委員會
4. 香港大律師公會
5. 香港交易及結算所有限公司
6. 香港記者協會
7. 香港新聞行政人員協會
8. 香港會計師公會
9. 香港證券經紀業協會有限公司
10. International Swaps and Derivatives Association, Inc.
11. 凱基證券(亞洲)有限公司
12. 年利達律師事務所
13. 強制性公積金計劃管理局
14. 成報報刊有限公司
15. 香港銀行公會
16. 香港華文報業協會
17. 香港總商會
18. 證券商協會有限公司
19. 香港律師會
20. 泛亞證券借貸協會有限公司
21. 宏高證券有限公司

個別人士：

4位個別人士

立法會秘書處
議會事務部1
2002年2月19日

附錄III

《證券及期貨條例草案》 為實施新法例而制訂的附屬法例

| 編號 | 條例草案 條次 | 附屬法例 | 出處 | 制訂附屬法例 的主管當局 | 備註 ¹ |
|----------------|------------|--------------------|-------------------------|-----------------|------------------------------------|
| 第 III 部 | | | | | |
| 1 | 25(1) | 職能轉移 — 證券交易 所令 | SFCO 附屬法例 H | 行政長官會同 行政會議 | 根據現行附屬法例修改而 成 — 不涉及重大的政策 改變。 |
| 2 | 35(1) | 合約限量及須申報的持 倉量規則 | CTO 附屬法例 E SO 附屬法例 K | 證監會 | 根據現行附屬法例修改而 成 — 不涉及重大的政策 改變。 |
| 3 | 36(1) | 在股票市場上市規則 | SO 附屬法例 C 及 F | 證監會 | 根據現行附屬法例修改而 成 — 不涉及重大的政策 改變。 |

¹ 根據現時計劃，為配合實施《證券及期貨條例》須制訂39套附屬法例，我們的目標是在2002年3月至5月期間，向立法會呈交有關附屬法例的草擬本。

| 編號 | 條例草案 條次 | 附屬法例 | 出處 | 制訂附屬法例 的主管當局 | 備註 ¹ |
|----|-------------|-------------------|-------------------|-------------------|---|
| 4 | 61(16) | 次要控制人一豁免規則 | 新訂 | 證監會（須先徵詢財政司司長的意見） | 我們正考慮以附屬法例形式給予豁免，取代現時根據 ECHMO 第 6 條給予核准的做法。 |
| 5 | 80(1) | 職能轉移 — 認可投資者賠償公司令 | 根據 SFCO 附屬法例 H 制訂 | 行政長官會同行政會議 | 有關附屬法例旨在將證監會就投資者賠償基金的若干職能，轉移予認可投資者賠償公司。 於二零零二年第一季進行諮詢。 |
| 6 | 88(1) + 384 | 投資者賠償(財務報表) 規則 | 新訂 | 證監會 | 有關認可投資者賠償公司須擬備的財務報表的格式、內容、方式等方面的技術性條文。 於二零零二年第一季進行諮詢。 |

| 編號 | 條例草案 條次 | 附屬法例 | 出處 | 制訂附屬法例 的主管當局 | 備註 ¹ |
|---------------|-----------------|--------------------|--------------------------------------|---------------------------|---|
| 第 V 部 | | | | | |
| 7 | 115(4)/ (4A) | 保證按金規則/保險規則 | 根據 SO 附屬法例 A/ 香港交易所規則第 359 條制訂 | 證監會 | 根據現行附屬法例及交易所 規則 ² 修改而成，後者規定須 就訂明的風險投購和備有適 當的忠誠保險，以及訂明相 關的規定。 於二零零二年第一季進行諮詢。 |
| 第 VI 部 | | | | | |
| 8 | 117(2) | 槓桿式外匯買賣 — 仲 裁規則 | LFETO 附屬法例 C | 證監會 | 根據現行附屬法例修改而 成 — 不涉及重大的政策 改變。 |
| 9 | 141(1) | 財政資源規則 | SFCO 附屬法例 D LFETO 附屬法例 G | 證監會 (須先徵詢財政司 司長的意見) | 根據現行附屬法例修改而 成。 於二零零二年第二季進行諮詢。 |

² 在香港交易及結算所有限公司上市後，香港聯合交易所已終止了監管其參予者的職能。

| 編號 | 條例草案 條次 | 附屬法例 | 出處 | 制訂附屬法例 的主管當局 | 備註 ¹ |
|----|------------|--------|--|-----------------|--|
| 10 | 144(1) | 客戶證券規則 | SO 第 81、81A 及 121AB 條 | 證監會 | <p>有關中介人及其有聯繫實體處理在香港收取或持有的客戶證券及證券抵押品的方式的技術性運作規定，包括登記及存放規定、在何種情況下可獲准提取，以及處理這些證券及抵押品的權利範圍。大部分規定現時均載於主體法例。根據經驗，這些技術性規定須不時更新，以配合最新市場發展。</p> <p>已在二零零一年第二季進行諮詢。</p> |
| 11 | 145(1) | 客戶款項規則 | SO 第 84 及 121AJ 至 AP 條 CTO 第 46 條 LFETO 第 23 條 | 證監會 | <p>有關持牌法團及某些有聯繫實體應如何處理在香港收到或保管的客戶款項的技術性運作規定，包括把客戶的款項存入獨立的信託帳戶或客戶帳戶、從該等帳戶提取款項及支付利息方面。大部分規定現時均載於主體法例。根據經驗，這些技術規定須不時修訂，以配合最新市場發展。</p> <p>已於二零零一年第二季進行諮詢。</p> |

| 編號 | 條例草案 條次 | 附屬法例 | 出處 | 制訂附屬法例 的主管當局 | 備註 ¹ |
|----|------------|--------|--|-----------------|--|
| 12 | 147(1) | 備存紀錄規則 | SO 第 83 及 121AG 條 CTO 第 45 條 LFETO 附屬法例 D SO 附屬法例 M | 證監會 | <p>有關中介人及其有聯繫實體須備存帳目及其他紀錄(例如用以解釋所作交易、交代客戶資產、反映其財政狀況、協助擬備真實而中肯的損益帳及資產負債表)的技術性運作規定。現時處理有關規定的方法各有不同 — 證券及商品交易主要以主體法例形式制訂，而櫃檯式外匯買賣則以附屬法例形式訂明。我們會視乎情況精簡有關程序。根據經驗，這些技術規訂須不時修訂，以配合最新市場發展。</p> <p>於二零零二年第一季進行諮詢。</p> |

| 編號 | 條例草案 條次 | 附屬法例 | 出處 | 制訂附屬法例 的主管當局 | 備註 ¹ |
|----|--------------------|----------------|--|-----------------|--|
| 13 | 148(1) | 成交單據、戶口結單及收據規則 | SO 第 75 條 CTO 第 45A 條 LFETO 第 21、22 及 73 條 | 證監會 | <p>屬技術性運作規定，指明中介人或其有聯繫實體在成交單據、戶口結單及收據方面製備及送交客戶的方式。有關規則並特別列明必須包括在該等文件內的詳細資料，以及送交客戶的時限。這些規定現載於主體法例。根據經驗，這些技術性規定須不時更新，以配合最新市場發展。</p> <p>已於二零零一年第四季進行諮詢。</p> |
| 14 | 152(1) + 384(1) | 帳目及審計規則 | SO 附屬法例 B CTO 附屬法例 D LFETO 附屬法例 A | 證監會 | <p>根據現行附屬法例修改而成。</p> <p>諮詢工作已於二零零二年一月三十一日完成。</p> |

| 編號 | 條例草案 條次 | 附屬法例 | 出處 | 制訂附屬法例 的主管當局 | 備註 ¹ |
|----------------|-----------------------|----------------|------------------------|-----------------|---|
| 15 | 161(1) + 384(1) | 有聯繫實體規則 | 新訂 | 證監會 | <p>技術性條文，指明有聯繫實體在成為該實體及不再是該實體時，給予證監會的通知書上所須載列的詳細資料。這些技術性規定將在附屬法例訂明，以便能迅速更新。</p> <p>當局已於二零零一年年中徵詢金管局（受其規管人士最受影響）的意見。</p> |
| 第 VII 部 | | | | | |
| 16 | 163(3)(e) + 384(1) | 賣空豁免規則 | SO 附屬法例 A SO 附屬法例 K | 證監會 | <p>根據現行附屬法例修改而成。</p> <p>於二零零二年第二季進行諮詢。</p> |
| 17 | 169(3)(d) + 384(1) | 未獲邀約的造訪 — 豁免規則 | LFETO 附屬法例 H | 證監會 | <p>根據英國金融事務管理局就未獲邀約的造訪所訂立的新規則來制訂。</p> <p>已於二零零一年第四季進行諮詢。</p> |

| 編號 | 條例草案 條次 | 附屬法例 | 出處 | 制訂附屬法例 的主管當局 | 備註 ¹ |
|----------------|--------------------|---------------------|----------------------|-----------------|---|
| 第 IX 部 | | | | | |
| 18 | 187(5) + 384(1) | 紀律命令的登記規則 | 根據 SIDO 附屬法例 A 制訂 | 證監會 | 根據現行附屬法例修改而 成 — 不涉及重大的政策 改變。 |
| 第 XI 部 | | | | | |
| 19 | 226(d) | 上訴審裁處(費用)令 | SFCO 附屬法例 I | 終審法院 首席法官 | 根據現行附屬法例修改而 成 — 不涉及重大的政策 改變。 |
| 20 | 219 + 226(b) | 上訴審裁處 — 命令的 登記規則 | 根據 SIDO 附屬法例 A 制訂 | 終審法院 首席法官 | 根據現行附屬法例修改而 成 — 不涉及重大的政策 改變。 |
| 第 XII 部 | | | | | |
| 21 | 236(1) | 投資者賠償規則 | 新訂 | 行政長官會同 行政會議 | 技術性條文，所訂明的事宜 包括申索人可獲發的最高賠 償額及提供賠償基金經費的 架構。這些規定須不時更 新，以配合最新市場發展。 於二零零二年第一季進行諮詢。 |

| 編號 | 條例草案 條次 | 附屬法例 | 出處 | 制訂附屬法例 的主管當局 | 備註 ¹ |
|-----------------|--------------------|--------------------|-------------|-----------------------------------|--|
| 22 | 236(2) | 投資者賠償 — 雜項規則 | 新訂 | 證監會 (須就某些項目 徵詢財政司 司長的意見) | <p>技術性條文，所訂明的事宜包括可向賠償基金提出申索的情況、誰人不可提出申索，以及有資格人士提出申索的程序。這些技術規定須不時更新，以配合最新市場發展。</p> <p>於二零零二年第一季進行諮詢。</p> |
| 第 XIII 部 | | | | | |
| 23 | 256 + 260(b) | 市場失當行為審裁處 — 登記命令規則 | SIDO 附屬法例 A | 終審法院 首席法官 | 根據現行附屬法例修改而成 — 不涉及重大的政策改變。 |
| 24 | 273(1) + 297(1) | 穩定價格規則 | 新訂 | 證監會 (須先徵詢公眾及財政司司長的意見) | <p>根據英國金融事務管理局就穩定價格活動所訂立的規則來制訂。條文界定獲准的穩定價格活動（使之與國際所接納的定義一致）。這些規訂須不時更新，以配合最新市場發展。</p> <p>於二零零二年第一季進行諮詢。</p> |

| 編號 | 條例草案 條次 | 附屬法例 | 出處 | 制訂附屬法例 的主管當局 | 備註 ¹ |
|---------------|------------|---------------|-------------|-----------------------|---|
| 第 XV 部 | | | | | |
| 25 | 365(1)(b) | 權益披露 — 除外情況規例 | SDIO 附屬法例 A | 行政長官會同行政會議 | <p>根據現行附屬法例修訂，以反映建議的披露證券權益制度所需作出的改變。</p> <p>已於一九九八年開始諮詢市場人士，配合整套建議的諮詢工作不時繼續進行。</p> |
| 26 | 365A | 權益披露 — 證券借貸規則 | 新訂 | 證監會 (須先徵詢財政司司長的意見) | <p>有關規則訂明(a)借出股份而豁免受條例第 XV 部第 2 至 4 分部的披露責任所限的情況；及(b)由受規管人士持有而根據條例第 314 條無須理會的股份權益及淡倉。此外，這些規則就批准保管人及其他人士作為核准借貸代理人，以及就根據第 XV 部第 2 至 4 分部獲豁免受披露責任所限或根據第 314 條無須理會的股份權益交易，所須備存的記錄，作出規定。</p> <p>正考慮市場人士的意見，利便證券借貸活動的進行。</p> |

| 編號 | 條例草案 條次 | 附屬法例 | 出處 | 制訂附屬法例 的主管當局 | 備註 ¹ |
|----------------|------------|--|-----------------------------|-----------------|-------------------------------------|
| 第 XVI 部 | | | | | |
| 27 | 380 | 購買黃金通知 | PIO 附屬法例 A | 財政司司長 | 根據現行附屬法例修改而成 — 不涉及重大的政策改變。 |
| 28 | 381(1) | 徵費令(有關須向證監會支付的徵費) | SFCO 附屬法例 A 及 B | 行政長官會同行政會議 | 根據現行附屬法例修改而成 — 不涉及重大的政策改變。 |
| 29 | 381(6) | 徵費規則(有關第 28 項的徵費的繳付、收取等) | SFCO 附屬法例 G | 行政長官會同行政會議 | 根據現行附屬法例修改而成 — 不涉及重大的政策改變。 |
| 30 | 382 | 費用規則(有關向證監會繳付的費用) | SFCO 附屬法例 C LFETO 附屬法例 F | 行政長官會同行政會議 | 根據現行附屬法例修改而成。 於二零零二年第一季進行諮詢。 |
| 31 | 384 | 周年報表規則(有關向證監會呈交報表的時間、報表須載有的詳情、和呈交方式及情況等) | SFCO 附屬法例 F LFETO 附屬法例 B | 證監會 | 根據現行附屬法例修改而成 — 不涉及重大的政策改變。 |
| 32 | 384 及 168 | 雜項規則 | SO 附屬法例 A | 證監會 | 根據現行附屬法例修改而成 — 不涉及重大的政策改變。 |

| 編號 | 條例草案 條次 | 附屬法例 | 出處 | 制訂附屬法例 的主管當局 | 備註 ¹ |
|----|------------|--------------------|-------------------------|-----------------|---|
| 33 | 384(8) | 罪行及罰則規例 | SO 附屬法例 D CTO 附屬法例 B | 行政長官會同 行政會議 | 根據現行附屬法例修改而 成。 於二零零二年第二季進行諮詢。 |
| 34 | 384(1) | 持牌人士及註冊機構規 則 | SO 附屬法例 G CTO 附屬法例 A | 證監會 | 根據現行附屬法例修改而 成。 已於二零零一年第四季進行 諮詢。 |
| 35 | 384(1) | 槓桿式外匯買賣 — 豁 免規則 | LFETO 附屬法例 E | 證監會 | 根據現行附屬法例修改而 成 — 不涉及重大的政策 改變。 |
| 36 | 384(1) | 專業投資者規則 | 新訂 | 證監會 | 為施行條例草案附表 1 第 1 部 “專業投資者” 定義第(i) 段的規定，界定哪些人士會 視為專業投資者。 於二零零二年第一季進行諮詢。 |

| 編號 | 條例草案 條次 | 附屬法例 | 出處 | 制訂附屬法例 的主管當局 | 備註 ¹ |
|----|------------|--------|--------------------------|-----------------|---|
| 37 | 384(1) | 認可對手規則 | 新訂 | 證監會 | 為施行條例附表 1 第 1 部 “認可對手”定義第(c)段 的規定，有關規則指明某些 機構為認可對手。 已於二零零一年第四季進行 諮詢。 |
| 38 | 384(1) | 法團規則 | CTO 第 2 條中 “法 團”一詞的定義 | 證監會 | 根據現行法例修改而成 — 不涉及重大的政策改變。 (這項目或與第 32 項合併) |
| 39 | 384(1) | 資料規則 | PIO 第 7A 條 | 證監會 | 根據現行法例修改而成 — 不涉及重大的政策改變。 |

說明

CTO — 《商品及交易條例》(第250章)

ECHMO — 《交易所及結算所(合併)條例》(第555章)

LFETO — 《櫃檯式外匯買賣條例》(第451章)

PIO — 《保障投資者條例》(第335章)

SDIO — 《證券（披露權益）條例》（第396章）

SFCO — 《證券及期貨事務監察委員會條例》(第24章)

SIDO — 《證券(內幕交易)條例》(第395章)

SO — 《證券條例》(第333章)

財經事務局
二零零二年二月

附錄IV

證監會為實施《證券及期貨條例草案》而將訂立的非法定守則及指引

| 編號 | 條例草案 條次 | 守則／指引 | 出處 |
|----------------|------------|--|--|
| 第 III 部 | | | |
| 1 | 95(5) | 《監管自動化交易服務的指引》 | 新訂。已於二零零一年第二季進行諮詢。 |
| 第 VI 部 | | | |
| 2 | 164(1) | 證監會持牌人或註冊人士(包括為專業或經驗豐富的投資者提供服務的持牌人或註冊人士)操守準則 | 於二零零一年四月在諮詢市場人士後發出的《證監會註冊人操守準則》。證監會在諮詢市場人士後，須修訂有關的操守準則，加入適用於槓桿式外匯買賣商的操守準則。 |
| 3 | 164(1) | 《企業融資顧問操守準則》 | 二零零一年十二月在諮詢市場人士後發出的《企業融資顧問操守準則》。 |
| 4 | 164(1) | 《防止洗黑錢指引》 | 一九九七年七月在諮詢市場人士後發出的《防止洗黑錢指引》。 |
| 5 | 164(1) | 《基金經理操守準則》 | 一九九七年十二月在諮詢市場人士後發出的《基金經理操守準則》。 |
| 第 IX 部 | | | |
| 6 | 187(7) | 《證監會紀律處分罰款指引》 | 新訂。已於二零零一年第二季進行諮詢。 |

| 編號 | 條例草案 條次 | 守則／指引 | 出處 |
|----------------|------------|-----------------------|---|
| 第 XV 部 | | | |
| 7 | 300(1) | 《豁免遵守披露權益規定的指引》 | 已於一九九一年七月發出的《豁免上市公司遵守《證券(披露權益)條例》(第 396 章)的指引》。 |
| 第 XVI 部 | | | |
| 8 | 385(1) | 《適當人選的準則》 | 二零零零年十二月在諮詢市場人士後發出的《適當人選的準則》。 |
| 9 | 385(1) | 《關於律師及會計師提供附帶投資意見的指引》 | 二零零零年七月在諮詢市場人士後發出的《關於律師及會計師提供附帶投資意見的指引》。 |
| 10 | 385(1) | 《公司收購、合併及股份購回守則》 | 證監會在諮詢市場人士後修訂了《公司收購、合併及股份購回守則》，有關修訂在二零零一年十月十九日生效。此外，就全面修訂守則進行的諮詢在二零零一年六月十五日結束，經修訂的守則已由二零零二年二月一日起生效。 |
| 11 | 385(1) | 《與投資有關的人壽保險守則》 | 一九九八年一月在諮詢市場人士後發出的《與投資有關的人壽保險守則》。 |
| 12 | 385(1) | 《集資退休基金守則》 | 一九九八年一月在諮詢市場人士後發出的《集資退休基金守則》。 |
| 13 | 385(1) | 《集體投資計劃守則》 | 一九九七年十二月在諮詢市場人士後發出的《單位信託及互惠基金守則》(第三版)。 |
| 14 | 385(1) | 《與移民有關的投資計劃守則》 | 一九九三年二月在諮詢市場人士後發出的《與移民有關的投資計劃守則》。 |

| 編號 | 條例草案 條次 | 守則／指引 | 出處 |
|----|------------|---------------------------|--|
| 15 | 385(1) | 《互聯網監管指引》 | 一九九九年三月在諮詢市場人士後發出的《互聯網監管指引》。 |
| 16 | 385(1) | 《適用於證監會的持牌人的管理、監督及內部監控指引》 | 一九九七年五月在諮詢市場人士後發出的《適用於證監會的註冊人或持牌人的管理、監督及內部監控指引》。 |
| 17 | 385(1) | 《過渡安排指引》 | 新訂。根據附表 9 與第 V 部有關的條文訂立。 |
| 18 | 385(1) | 《股份登記機構操守規則》 | 二零零一年十月在諮詢市場人士後發出的《股份登記機構操守規則》。 |

財經事務局
二零零二年二月