

2003 年公司(修訂)條例草案委員會

附表 1—對《公司條例》作出的關於招股章程的修訂 證券及期貨事務監察委員會訂立規則的法定權力 及進行諮詢的法定責任

背景

法案委員會於二零零三年十二月九日會議上，審議條例草案第 3 條關於賦權證券及期貨事務監察委員會(證監會)發出類別豁免公告(須經過立法會進行先訂立後審議程序的附屬法例)以及規定證監會就公告的草擬本諮詢公眾意見的建議。當時有委員要求政府當局考慮應否由政府(而非證監會)負責訂立附屬法例及事先就法例草擬本進行諮詢。本文件旨在回應有關委員的意見。

證監會訂立規則的權力

有效履行證監會的規管職能

2. 根據最近開始實施的《證券及期貨條例》所訂明的規管架構，證監會是獨立的法定規管機構，其職責包括維持和促進證券業的公平性和效率。證監會獲賦予權力，訂立符合以下條件的附屬法例 -

- (a) 與主體法例相符；及
- (b) 旨在使證監會能夠按其規管目標執行主體法例。

3. 要有效規管市場，監管機構必須能合理地靈活調整規管規定，以配合瞬息萬變的市場需求，這可透過適時修訂訂明各項詳細及技術性規定的附屬法例(“規則”)。因此，證監會有必要具備訂立規則的權力，以便對不斷轉變的市場需求作出適時回應。

規管的獨立性

4. 根據《證券及期貨條例》所訂明的規管架構，政府當局不會和不應干預證監會履行日常規管職能，這對維持證監會規管的獨立性非常重要。實際經驗顯示，證監會訂立規則以訂明技術性和詳細規定，是其履行日常規管職能的工作之一。

5. 立法機關在通過《證券及期貨條例草案》時，已徹底討論這課題。法案委員會當時特別關注到有需要維護證監會規管的獨立性，包括其按照《證券及期貨條例》所訂權力、職能和職責執行該條例的情況。因此，任何可能會削弱證監會規管的獨立性的安排，均須予以審慎考慮。

現行做法

6. 現行《公司條例》已賦權證監會發出類別豁免。此外，證監會已獲《證券及期貨條例》賦權訂立某些屬於附屬法例的規則。迄今，當局並無接獲市場人士和公眾對現行安排作出投訴或提出異議。事實上，在行使權力或履行職能方面，證監會均受到附件 A所載述多項制衡措施約束。這些措施在制定《證券及期貨條例》時已予以更新，故該等措施可說是就確保金融服務監管機構妥善行使

法定權力方面提供最全面的保障。

外國經驗

7. 由相關的金融監管機構訂立規則，以訂明金融服務的詳細和技術性規定，是國際趨勢。我們的做法與國際慣常做法一致。

英國

8. 英國的金融服務管理局獲《金融服務及市場法》賦權訂立規則，包括對該等規則作出修訂。這是“超越國會”的法規修訂，即有關規則或修訂事項無須經過國會進行任何形式的審議或審核便可生效。訂立規則的工作亦無須徵求財政部批准。

新加坡

9. 新加坡的金融管理局在多項法例下均可訂立規例，以更有效貫徹有關法例的宗旨和目的。此外，證券交易所所訂立具法律效力的上市規則和修訂事項，均無須經過國會進行任何形式的審議或審核。金融管理局可在 21 日內否決或更改有關的修訂，而無須事先徵求財政部部長批准。

證監會進行諮詢的責任

訂立規則程序的完整性

10. 由於附屬法例是由證監會擬備及訂立，故在訂立附屬法例前，由證監會就附屬法例的草擬本進行公眾諮詢，是合乎邏輯的做法。就這類附屬法例的內容進行諮詢，是訂立規則過程中不可或缺

的一環。若把訂立規則的權力賦予證監會，但由政府當局或其他並非訂立該等規則的機關就規則的草擬本進行諮詢，都不合符邏輯。

規管方面的專業知識

11. 由於證監會具備規管方面的專業知識及行之有效的機制(如諮詢委員會、股東權益小組及專責小組)以專業方式蒐集各有關方面的意見，故由證監會就其擬訂立的《公司條例》附屬法例草擬本進行公眾諮詢最為適合。

12. 事實上，自《證券及期貨條例》實施以來，證監會一直嚴格遵守該條例第 398 條(條例草案第 3、16 和 24 條均以此項條文作為藍本)關於進行諮詢的新強制性規定，並已就其訂立新附屬法例的建議進行兩次諮詢。市場對證監會這方面的工作有正面回應。

規管的獨立性

13. 證監會就所擬訂立的附屬法例草擬本進行諮詢，是其日常規管職能的一部分。證監會有責任對受擬議附屬法例所影響的市場人士，清楚解釋有關建議背後的理據。透過諮詢，證監會亦可因應所接獲的公眾意見修訂有關附屬法例草擬本才提交立法會。政府當局如介入有關的諮詢工作，難免會削弱證監會規管的獨立性，更可能被錯誤理解為干預證監會履行其規管職能。

外國經驗

14. 由規管機構(即證監會)就其擬訂立的附屬法例草擬本進行

諮詢的安排，符合現代證券法例，如英國的《金融服務及市場法》的做法。根據《金融服務及市場法》，金融服務管理局必須就諮詢利益相關者作出及維持有效的安排，使其一般政策及做法與其一般職責一致。《金融服務及市場法》亦訂明，除某些例外情況外，金融服務管理局有法定責任在訂立任何規則前進行諮詢。為回應立法會議員在通過《證券及期貨條例草案》時的要求，《證券及期貨條例》第 398 條仿照上述條文，訂明類似的安排。《證券及期貨條例》相關條文的摘錄載於**附件 B**。這項條文的實施，受到市場及公眾歡迎。因此，條例草案第 3、16 及 24 條亦訂明這項安排，務求與《證券及期貨條例》的安排一致。

總結

15. 香港作為國際金融中心的成就，建基於我們能否制定及維持現代化的規管制度，以因應市場的轉變作出回應及適時的調整。規管經驗顯示，有實際需要賦予證監會權力訂立附屬法例，以訂明有關的詳細及技術性規定，並責成證監會就其擬訂立的附屬法例草擬本內容進行諮詢。這項安排符合公眾期望及國際慣常做法。將這項諮詢安排納入法例，可使市場及公眾人士放心。為維持規管制度，並予以更新以配合現今需要，政府當局認為證監會應繼續獲賦予權力訂立附屬法例，以及負責就其擬訂立的附屬法例草擬本內容進行諮詢。證監會具備規管方面的專業知識和經驗，若由政府當局接管該等職責，並非恰當的做法。

財經事務及庫務局

證券及期貨事務監察委員會

二零零三年十二月十五日

證監會在執行職能及行使權力方面的制衡

1. 由行政長官委任證監會所有董事，其中過半數須為非執行董事。
2. 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。
3. 由行政長官批准證監會的收入和開支預算，而財政司司長則安排將批准的預算提交立法會。
4. 證監會必須擬備年度報告，並將報告的文本送交財政司司長，而財政司司長須安排將一份文本提交立法會會議席上省覽。
5. 證監會必須向財政司司長提供他指明的資料。
6. 由擁有司法地位的獨立證券及期貨事務上訴審裁處，審理反對證監會的某些決定而提出的上訴。
7. 可就證監會任何有關承認及關閉交易所(及結算所)，以及就交易所(及結算所)發出限制通知及暫停職能令的決定，向行政長官會同行政會議提出上訴。
8. 證監會必須就其訂立的附屬法例草擬本作出公眾諮詢。
9. 由行政長官成立的程序覆檢委員會，負責覆檢證監會的內

部程序，包括確保貫徹一致及公平的程序。

10. 可向申訴專員公署投訴證監會的行動或其任何職員。
11. 可向原訟法庭申請對證監會有關的決定進行司法覆核。
12. 審計署署長可審查證監會的記錄。

398. 證監會訂立規則的一般條文

(1) 不論本條例其他條文有任何規定，除第 (3) 款另有規定外，凡證監會擬根據本條例任何條文訂立規則，須以該會認為適當的方式發表規則草擬本，以邀請公眾就該等規則作出申述。

(2) 凡證監會在根據第 (1) 款就某規則發表草擬本後根據本條例任何條文訂立該等規則，該會須——

- (a) 以該會認為適當的方式發表報告，以概括字句列出——
 - (i) 就該草擬本所作的申述；及
 - (ii) 該會對該等申述的回應；及
- (b) (如該等規則經過修改，而該會認為該等修改導致該等規則與草擬本有重大差異) 以該會認為適當的方式發表該等差異的細節。

(3) 如證監會認為在有關個案的情況下——

- (a) 第 (1) 及 (2) 款的適用是不適當或無需要的；或
- (b) 為遵從第 (1) 及 (2) 款而涉及的任何延擱，並不符合——
 - (i) 投資大眾的利益；或
 - (ii) 公眾利益，

則第 (1) 及 (2) 款不適用。

(4) 不論本條例其他條文有任何規定，如證監會擬根據本條例任何條文訂立的某些規則，因某些認可財務機構屬註冊機構或屬中介人的有聯繫實體而適用於該等認可財務機構，則在該範圍內，證監會須就該等規則諮詢金融管理專員。

(5) 為免生疑問，第 (1) 至 (4) 款不影響除該等條文外適用於根據本條例任何條文訂立任何規則的規定。

(6) 凡證監會根據本條例任何條文訂立規則，而本條例沒有規定該等規則可訂定違反該等規則的指明條文即構成罪行，則行政長官會同行政會議可訂立規則，訂定任何人違反該等規則中適用於該人的指明條文，即屬犯罪——

- (a) 一經循公訴程序定罪，可處不超過罰款 \$500,000 及監禁 2 年的指明罰則；
- (b) 一經循簡易程序定罪，可處不超過第 6 級罰款及監禁 6 個月的指明罰則。

(7) 除本條例其他條文另有規定外，證監會根據本條例任何條文訂立的規則，可規定在該等規則指明的條款及條件的規限下——

- (a) 該等規則指明的本條例條文就以下指明人士或屬以下指明類別人士的人而言不具效力，或只具指明程度的效力——
 - (i) 只因作出任何附帶於另一業務的事情而須或可能須獲發牌的人；
 - (ii) 並非代表任何其他人進行證券或期貨合約交易，或買賣集體投資計劃或槓桿式外匯交易合約的權益的人；或
 - (iii) 只因訂立一宗屬指明類別的交易而須或可能須獲發牌的人；

(b) 該等規則指明的本條例條文就任何指明人士或指明類別人士訂立的指明交易或指明類別的交易而言不具效力；

(c) 凡該等規則指明的本條例條文規定任何申請、陳述、通知或其他文件(不論實際如何稱述)須提交或呈交證監會或送交證監會存檔，如該申請、陳述、通知或文件(視屬何情況而定)已提交或呈交任何其他指明人士或送交任何其他指明人士存檔，則該等條文須視為已獲遵守。

(8) 除本條例其他條文另有規定外，證監會根據本條例任何條文訂立的規則——

- (a) 可一般地適用或適用於特別情況，並可只於指明的情況下適用；
- (b) 可就不同情況訂定不同條文，並可就不同個案或不同類別的個案訂定條文；
- (c) 可授權將任何事宜或事情交由指明人士決定、施行、應用或規管；
- (d) 可就在指明個案中行使酌情決定權，訂定條文；
- (e) 為更佳和更有效地施行本條例或該等規則的任何條文，可納入保留條文、過渡性條文、附帶條文、增補條文、證據條文及相應條文(不論是否涉及任何主體條例的條文或任何附屬法例的條文)。