

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1343/04-05號文件

檔號：CB1/BC/6/04

《2005年證券及期貨(修訂)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

《2005年證券及期貨(修訂)條例草案》旨在就分開證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)主席與該會執行管理層的角色訂定條文。本文件載述條例草案的背景，並綜述議員在立法會及財經事務委員會會議上就有關建議提出的主要關注事項。

背景

《證券及期貨條例》(第571章)所訂的現行安排

2. 證監會於1989年根據當時的《證券及期貨事務監察委員會條例》(下稱“《證監會條例》”)成立，作為證券及期貨市場的規管機構。2002年，當局把規管證券及期貨市場的10條條例(包括《證監會條例》)綜合及更新成為《證券及期貨條例》(第571章)。《證券及期貨條例》在2003年4月1日開始實施。證監會的規管目標、職能及權力和一般責任載於《證券及期貨條例》第II部，而證監會的組成及處事程序則載於該條例的附表2。有關證監會內部管治架構的主要條文如下：

- (a) 證監會由一名主席及眾執行董事及非執行董事組成，均由行政長官委任，執行董事及非執行董事的人數亦由行政長官決定，而：
 - 證監會成員人數不得少於8名；及
 - 證監會成員中，過半數須為該會非執行董事。
- (b) 證監會主席憑藉出任該職位而視為該會執行董事。
- (c) 行政長官可委任一名證監會執行董事為該會副主席。
- (d) 證監會成員(不論是主席、副主席或其他成員)的任職條款及條件由行政長官決定。

3. 現時，證監會主席同時領導證監會董事局及執行管理層。

擬議改變

4. 為了繼續提升香港證券及期貨市場的規管架構，以確保證監會的有效運作，從而應付未來的挑戰，政府當局建議把證監會主席與執行管理層的角色分開，藉此改善證監會的管治架構。根據擬議架構，證監會會由一名非執行主席領導，而執行管理層則由一名行政總裁領導。非執行主席及行政總裁各自的角色及職責如下：

- (a) 證監會主席不會參與日常規管工作。他／她不應影響執行管理層對檢討或調查中的個別個案的決定。主席應專注以下工作——
 - 建立和發展一個有效的董事局；
 - 制訂工作綱領和確定優先次序；
 - 協助非執行董事有效地發揮貢獻；及
 - 代表證監會與本地和國際金融機構及其他有關團體聯繫。
- (b) 行政總裁會對證監會的日常運作負起行政職責。他／她須推行經證監會董事局議定的目標、政策及策略。行政總裁的主要職責包括——
 - 定期向董事局提供適當、適時和高質素的資訊；
 - 通知主席所有對證監會有重大影響的事宜，並徵詢主席的意見；
 - 訂定和致力實現與董事局議定的策略目標；及
 - 監督證監會的日常運作及規管工作，並確保證監會具備所需的人手、財務制度及風險管理制度，以履行其使命。

5. 據政府當局所述，分開證監會主席與行政總裁的職能的擬議做法，與本地及國際的最佳管治方式一致。舉例而言，強制性公積金計劃管理局及機場管理局等規管機構及公營機構也採用類似的管治架構。為了實施擬議的改變，政府當局已於2005年4月6日向立法會提交《2005年證券及期貨(修訂)條例草案》。扼要而言，條例草案就免除證監會主席的執行董事身份、行政長官委任證監會行政總裁的權力、規定證監會非執行董事人數須多於執行董事等事宜，以及相關和附帶的事宜訂定條文。

議員提出的主要意見及關注事項

《證券及期貨條例草案》的審議工作

6. 部分議員在2002年審議《證券及期貨條例草案》期間首先提出把證監會主席與執行管理層的職能分開的問題。在2002年3月13日立法會會議全體委員會審議階段考慮上述條例草案時，胡經昌議員陳述

其意見，認為條例草案附表2中有關證監會主席及成員的擬議條文，應該再作檢討。為制訂有效的管治架構，以提高證監會的透明度、加強其問責性及所承擔的責任，他特別建議應把主席職位分拆為非執行主席及行政總裁兩個職位。

7. 其後，胡經昌議員在2004年7月7日立法會會議上提出書面質詢，詢問政府當局會否改變證監會根據《證券及期貨條例》由主席身兼行政職能的現行架構。

財經事務委員會的研議工作

8. 財經事務委員會在2004年11月10日、2005年1月3日及2005年2月17日的會議上討論政府當局提出的分拆建議。事務委員會亦邀請各界提交意見書，並與證監會、專業團體、證券及期貨業組織和學者交換意見。曾向事務委員會提交意見的團體／個別人士當中，大部分均明確表示支持分拆建議，有兩個則表示反對。部分意見書亦就建議提出若干意見及關注事項。各界向財經事務委員會提交的意見摘要載於**附錄**。

9. 財經事務委員會委員對分拆建議意見分歧。雖然部分委員原則上支持該建議，以期改善證監會的管治架構，但部分委員則對建議不予支持或表示有保留。儘管委員意見分歧，但事務委員會在2005年2月17日會議上通過一項議案，原則上支持分拆建議。委員提出的主要關注事項綜述於下文各段。

證監會的立場

10. 事務委員會深知有需要研究證監會的意見，因為條例草案直接影響該會的管治架構。委員從證監會的意見書中察悉，證監會董事局全體成員原則上同意分拆建議，但對如何能分拆主席及行政總裁兩個職位的實際職能，則表示關注。鑒於證監會需要處理的政策及規管事宜既複雜又繁多，董事局大部分成員亦對主席一職可否屬非全職性質提出質疑。他們又認為，要覓得適當人選出任主席一職可能不易。事務委員會亦察悉，證監會的意見認為，條例草案不應被視為反映證監會現時的管治模式有任何不妥之處，該模式一向行之有效。

分拆主席職位是否恰當

11. 事務委員會部分委員察悉，政府當局認為分拆模式與本地及國際的最佳管治方式一致，但這些委員指出，英國金融服務管理局及瑞典金融事務監察局採納的分拆安排在2003年才開始實施。這安排是否有效，尚有待驗證。他們因而促請當局審慎考慮應否對證監會採取同一做法。部分委員進一步質疑，為何政府當局沒有對公營機構的管治架構採取一致做法，把分拆職能的類似安排應用於其他規管機構，例如香港金融管理局及電訊管理局等。

12. 部分委員察悉，證監會現任主席現時是國際證券事務監察委員會組織(下稱“國際證監會組織”)技術委員會主席。他們關注到，把證監會主席職位改為非執行職位，會否對證監會的國際地位及對該會參與國際證監會組織的工作有任何影響。就此方面，事務委員會從國際證監會組織秘書長得悉，國際證監會組織技術委員會的主席，是視乎獲委任者在國際證監會組織的工作上所作出的貢獻，“根據其認可資歷和職權，以個人名義委任的”，而不是根據該人擔任的職位屬執行或非執行性質而作出委任。

主席的委任

13. 關於證監會主席的甄選及委任，部分委員關注到，由行政長官委任公營機構人員的現行委任機制缺乏透明度，並質疑當局會否基於政治考慮作出該項任命。有意見認為，證監會主席的任命應徵得立法機關同意，情況類似美國證券交易委員會主席的委任程序。另一些委員則對此安排有保留，因為這樣會使該項任命極為政治化。

14. 事務委員會委員亦討論了透過全球招聘，為主席一職物色最合適人選的利弊。有建議認為，應由業界、學術界及社會人士組成獨立的提名／任命委員會，負責選出該職位的人選。不過，事務委員會察悉，政府當局的立場是，現行的委任制度在委任公職人員方面一直有效率及有效地運作，故此認為無需改變該制度。

主席的獨立性

15. 事務委員會察悉，為維護證監會主席的獨立性，當局將會實施現時《證券及期貨條例》中有關避免利益衝突的條文。此外，主席不得在上市公司有任何重大利益或積極參與上市公司的業務。部分委員關注到，主席如此脫離市場是否切合實際，以及這樣會否導致主席過分依賴行政總裁。

16. 關於主席一職的酬金水平，部分委員認為，為確保能委任一位專業、獨立而又無任何實質或被認為存在的利益衝突的人選，應該給予該職位合理的酬金水平。鑒於證監會的角色及職能十分重要，證監會主席必需全職工作，並收取十足酬金。否則，政府當局很有可能從一小撮在經濟上無需依賴任何提供十足薪酬的全職工作的企業鉅子或商界人士中委任人選。就此方面，事務委員會察悉，政府當局在釐定主席職位的酬金水平時會考慮多項因素，其中包括：主席一職是服務社會的工作；與其他法定或公營機構的非執行主席薪酬的比較；以及與證監會非執行董事酬金的比較。此外，鑒於主席應適當地投入足夠時間去履行職責，政府當局屬意不把非執行主席職位界定為全職或非全職。

主席與行政總裁的職責分工

17. 委員曾就證監會主席與行政總裁職責分工的建議的實際實施情況提出關注，特別是兩者的職責可能重疊，以及這種職責重疊的情

況會對證監會的運作效率有何影響。部分委員提到擔任該兩個職位的人士一旦出現意見分歧的情形，並詢問兩者的不同意見會否影響證監會的運作。事務委員會察悉，政府當局的解釋是主席與行政總裁之間不存在利益衝突或意見分歧的問題，因為他們是抱着共同目標執行職務，那就是維持香港作為國際金融中心的地位及加強對投資者的保障。

在香港實施分拆建議的時間性

18. 由於《證券及期貨條例》在2003年才生效，部分委員認為並無有力理據支持對證監會的管治架構作出擬議的重大改變。鑒於證監會擔當重要的規管角色，加上證監會現行管治架構並無出現重大問題，他們認為不應倉卒實施分拆建議。由於證監會現任主席在現行合約於2005年9月屆滿後將會離任，委員曾問及，倘若實施分拆安排的立法修訂未能趕及在證監會主席於2005年9月離任前獲通過，主席一職將有何安排。

19. 事務委員會獲悉，在條例草案獲通過之前，證監會會維持現行的管治架構，政府當局亦會着手招聘合適人選，填補現任主席離任後的空缺。假如現任主席離任的時間與條例草案實施的時間(如草案制定成為法例的話)有差距，當局會向獲選者清楚說明，條例草案獲通過後，分拆建議便會實施，屆時他／她將會擔任行政總裁的職位，領導證監會的執行管理層，而當局將會委任新的證監會主席。

立法會秘書處
議會事務部1
2005年4月21日

證券及期貨事務監察委員會主席職位
分拆為非執行主席及行政總裁兩個職位的建議

各界向財經事務委員會提交的意見摘要
(截至2005年1月3日的情況)

A部 出席會議的團體提出的主要意見

	把證監會主席職位 分拆為非執行主席及 行政總裁兩個職位	全職或非全職主席	酬金／薪酬	作出擬議改變的 時間表
證券及期貨事務監察 委員會(下稱“證監 會”) (立法會CB(1)547 /04-05(04)號文件)	<p><u>董事局全體成員</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 原則上同意分拆 ● 真正需要考慮的實質問題是如何能分拆該兩個職位的實際職能 <p><u>董事局大部分成員</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 對可能不易覓得適當人選表示關注 	<p><u>董事局大多數成員</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 由於證監會需要處理的政策及規管事宜既複雜又繁多，故此質疑主席可否屬非全職人員 	—	<p><u>董事局部分成員</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 質疑為何有必要在現時及如此短促的時間內作出改變

	把證監會主席職位分拆為非執行主席及行政總裁兩個職位	全職或非全職主席	酬金／薪酬	作出擬議改變的時間表
香港浸會大學 工商管理學院院長 及教授 何順文教授 (立法會CB(1)631/04-05(01)號文件)	<ul style="list-style-type: none"> ● 強烈支持強化證監會內部管治方式及提升其有效運作的建議 ● 贊同政府當局文件中就非執行主席及行政總裁的角色所提出的建議 	——	<ul style="list-style-type: none"> ● 非執行主席應該是義務公職而非受薪工作。不應為了節省開支而設立非執行主席 	<ul style="list-style-type: none"> ● 應在現任主席合約屆滿時實施此建議，以盡量減少不必要干擾
香港證券學會 (立法會CB(1)547/04-05(05)號文件)	<ul style="list-style-type: none"> ● 完全支持此建議 ● 必須慎選該兩個職位的人選 	——	——	——
香港證券及期貨業職工會 (立法會CB(1)547/04-05(06)號文件)	<ul style="list-style-type: none"> ● 對重組高層管理人員架構的建議並無意見 ● 主席及行政總裁必須對證券及期貨業的運作有充分認識 	——	<ul style="list-style-type: none"> ● 鑒於主席一職酬金低，又需符合其他規定，要覓得適當人選可能不易 	——

	把證監會主席職位分拆為非執行主席及行政總裁兩個職位	全職或非全職主席	酬金／薪酬	作出擬議改變的時間表
證券商協會有限公司	<ul style="list-style-type: none"> ● 原則上支持分拆建議 ● 對本地市場的認識及與業界保持緊密聯繫的能力是主席及行政總裁職位人選的重要甄選準則 	——	——	——
香港財經分析師學會有限公司 (立法會CB(1)547/04-05(07)號文件)	<ul style="list-style-type: none"> ● 分拆的建議有若干優點 ● 主席一職必須以專業及操守作為聘任準則，而且一定不可以是政治任命 	——	<ul style="list-style-type: none"> ● 主席及行政總裁兩者的薪酬應按十足市場水平釐定 	<ul style="list-style-type: none"> ● 把主席和行政總裁的職責分開是一項複雜的決定，必須經過詳細諮詢才可作出。聘任主席及行政總裁一事絕不能倉卒進行
香港證券經紀業協會有限公司 (立法會CB(1)547/04-05(08)號文件)	<ul style="list-style-type: none"> ● 將兩者的角色區分有若干好處 ● 必需解決主席屬執行或非執行性質的問題 	<ul style="list-style-type: none"> ● 必需解決主席屬全職或非全職性質的問題 	<ul style="list-style-type: none"> ● 對於主席職位的薪酬福利條件及釐定方法表示關注 	——

	把證監會主席職位分拆為非執行主席及行政總裁兩個職位	全職或非全職主席	酬金／薪酬	作出擬議改變的時間表
香港財資市場公會 (立法會CB(1)631/04-05(02)號文件)	<ul style="list-style-type: none"> 支持分拆建議，以加強證監會的透明度及公信力，但前提是必須以妥善方式實施該建議，使證監會暢順的工作流程得以維持 	——	——	——
香港會計師公會 (立法會CB(1)547/04-05(15)號文件)	<ul style="list-style-type: none"> 支持分拆主席職位為主席及行政總裁兩個職位的原則 為免角色混淆及職責重疊，主席最好是董事局的獨立非執行成員 	<ul style="list-style-type: none"> 沒有必要把主席界定為“全職”或“非全職”主席 	<ul style="list-style-type: none"> 主席應獲得足夠酬金，這是考慮到他的角色及職責，以及他必須屬非執行人員，而且身份不屬證監會僱員 	——

B部 沒有出席會議的團體／學者提出的主要意見

	把證監會主席職位分拆為非執行主席及行政總裁兩個職位	全職或非全職主席	酬金／薪酬	作出擬議改變的時間表
香港律師會(證券法律委員會) (立法會CB(1)547/04-05(10)號文件)	<ul style="list-style-type: none"> ● 支持分拆 ● 支持主席屬非執行人員的建議 	<ul style="list-style-type: none"> ● 如主席將成為在公開場合代表證監會的人物，他應屬全職人員 ● 把主席一職變成非全職職位，會向市場發出錯誤訊息。要覓得絕對沒有利益衝突的適當人選擔任非全職的主席職位，並非易事 	——	<ul style="list-style-type: none"> ● 時間十分倉卒，應用更多時間考慮此建議的細節
嶺南大學 財務及保險學系副教授 許震強博士 (立法會CB(1)547/04-05(11)號文件)	<ul style="list-style-type: none"> ● 對於是否適宜設立非執行主席職位表示關注 	<ul style="list-style-type: none"> ● 似乎適宜為主席職位提供全職身份 	——	——
香港交易及結算有限公司 (立法會CB(1)547/04-05(12)號文件)	<ul style="list-style-type: none"> ● 港交所不適宜評論有關證監會主席職位的問題 	——	——	——

	把證監會主席職位分拆為非執行主席及行政總裁兩個職位	全職或非全職主席	酬金／薪酬	作出擬議改變的時間表
香港城市大學 經濟及金融系講座教授 張仁良教授 (立法會CB(1)547 /04-05(13)號文件)	<ul style="list-style-type: none"> 分拆的做法會為證監會帶來好處 	——	——	——
香港網上經紀協會 (立法會CB(1)547 /04-05(14)號文件)	<ul style="list-style-type: none"> 支持分拆職能，但不應因為開設新職位而將官僚作風帶進規管體制內 	——	——	——
David M WEBB先生 (立法會CB(1)547 /04-05(16)號文件)	<ul style="list-style-type: none"> 建議的做法會對證監會的管治及效能帶來負面影響 現時證監會內已有角色區分：一名執行主席及一名營運總裁 	<ul style="list-style-type: none"> 規管機構的主席必須是全職人員，才能充分履行其職責 	<ul style="list-style-type: none"> 任何全職的角色，不論職位名稱是執行與否，均應獲得全職薪酬 	——
香港投資基金公會 (立法會CB(1)547 /04-05(17)號文件)	<ul style="list-style-type: none"> 支持分拆建議 非執行主席會有較多時間緊貼歐洲聯盟的最新發展，並可更有效地制訂適當政策 	——	——	——

	把證監會主席職位分拆為非執行主席及行政總裁兩個職位	全職或非全職主席	酬金／薪酬	作出擬議改變的時間表
香港中文大學 會計學院公司法副教授 劉殖強教授 (立法會CB(1)547 /04-05(18)號文件)	<ul style="list-style-type: none"> ● 不贊成此建議 	——	<ul style="list-style-type: none"> ● 英國金融服務管理局主席支取巨額薪金，而且分拆該職位亦使成本增加，增幅最少相當於一名全職董事的薪金 	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府當局要以現時的速度落實此建議，或會有疏失之虞，從近期領匯基金延遲在香港聯合交易所上市的事件，可見一斑
香港董事學會 (立法會CB(1)547 /04-05(19)號文件)	<ul style="list-style-type: none"> ● 把主席職位一分為二，成為一個獨立非執行主席職位及一個行政總裁職位，將是體現證監會企業管治的最佳做法 	——	——	——

立法會秘書處
議會事務部1
2005年4月21日