

《2005年證券及期貨(修訂)條例草案》法案委員會

二零零五年五月十九日第二次會議的跟進事項

本文件載述政府當局就法案委員會在二零零五年五月十九日第二次會議上提出的事項所作的回應。由於當局之前已就大部份的事項作出回應，在適用的情況下，本文件應連同當局先前在二零零五年五月及二零零五年二月分別呈交法案委員會和立法會財經事務委員會的文件(檔號分別為：立法會 CB(1)1537/04-05(04)及 CB(1)1537/04-05(05)號文件，以及檔號：立法會 CB(1)880/04-05(08)號文件)一併閱讀。

(a) 執行或非執行主席

事項	政府當局的回應
1. 為何主席應屬非執行性質？	<p>政府當局的政策意向，是分拆職位後的主席原則上會擔任非執行角色，以便 -</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) 免除他 / 她需要進行日常的運作及規管工作； (ii) 讓他 / 她可獨立於執行管理層，從而加強內部制衡機制；以及 (iii) 避免主席和行政總裁的職責重疊。 <p>分拆職位後的主席將不會參與日常的管理及規管工作，而會專注於領導董事局¹制定證監會的整體工作方向、政策、工作綱領、策略和制定優先次序；提高董事局的效能；監察執行管理層落實董事局所議定的策略目標；以及代表證券及期貨事務監察委員會(證監會)與本地和國際金融機構及其他有關團體聯繫。</p>

¹ 《證券及期貨條例》附表 2 第 1 部第 1 條訂明，證監會由一名主席、執行董事及非執行董事組成。本文件使用“董事局”一詞，以便把證監會與其僱員或職員區分。

事項	政府當局的回應
	<p>我們備悉在法案委員會二零零五年五月十九日的會議上，有團體認為證監會的權力過分集中，而業界亦希望透過實施分拆主席職位的建議加強證監會的內部制衡。主席的角色與執行管理層分開後，證監會董事局會由一名非執行主席領導。這會加強證監會的內部制衡，令董事局因而可以更有效地執行監察證監會執行管理層工作表現的職能。</p>
2. 證監會已設有主席及營運總裁，豈不是已有角色分拆嗎？	<p>主席和營運總裁的分工是兩者同屬執行管理層內的分工，而不是把執行和非執行角色分開。</p> <p>正如上文所述，除了免除主席需要進行日常的運作及規管工作外，分拆職位建議的另一個目的，是把主席的角色與執行管理層分開，從而加強證監會的內部管治及改善其內部制衡。分拆職位的建議會增強董事局的獨立性，從而提高董事局對執行管理層履行監察職能的能力。</p>
3. 誰是證監會的最終負責人和首長？	<p>主席將會對證監會的政策負責，而行政總裁則將會負責運作事宜。</p> <p>我們認為規定非執行主席或行政總裁為證監會的公開發言人，並無實質意義，而且不太切合實際。現時，除了主席外，個別執行董事亦可公開代表證監會就各自的職務範圍發言。</p>

事項	政府當局的回應
<p>4. 本港的法定機構在分開主席及行政總裁的角色及職責方面的經驗較少</p>	<p>在推行分拆主席及行政總裁職位的方式方面，香港已累積不少經驗，本港的其他金融規管機構，如香港交易及結算有限公司(港交所)和強制性公積金計劃管理局(積金局)，以及多個公共機構，如機場管理局、九廣鐵路公司及地鐵有限公司，已推行類似的職位分拆模式。</p> <p>現行建議亦與國際的最佳管治方式²一致。為改善管治，英國、瑞典及新加坡等國家的規管機構已推行職位分拆的模式。</p> <p>作為金融業的主要市場規管機構，證監會應樹立榜樣，供其他機構仿效。</p>

(b) 實施細節

事項	政府當局的回應
<p>5. 非執行主席及行政總裁的角色及職責區分</p>	<p>有關分拆職位後非執行主席與行政總裁兩者之間的角色及職責區分，政府當局已在提交立法會財經事務委員會的文件(檔號：立法會 CB(1)177/04-05(01)及 CB(1)880/04-05(08)號文件)、法案委員會的文件(檔號：立法會 CB(1)1537/04-05(04)號文件)及二零零五年三月九日發出的立法會參考資料摘要中，概述基本的原則。</p> <p>如《2005年證券及期貨(修訂)條例草案》獲得通過，證監會董事局會擬備及通過有關職責區分的細節。</p>

² 坎特伯里(Adrian Cadbury)在一九九二年十二月發表的《英國研究企業管治財務範疇委員會的報告》；希格斯(Derek Higgs)在二零零三年一月發表的《非執行董事的角色及效能檢討》。

事項	政府當局的回應
6. 為何條例沒有明文主席總之角色區分？	<p>我們認為不宜在法例中硬性訂明證監會主席與其他成員的不同角色及職責，因為這些職務及職責會隨時間及金融市場的發展而演變。此外，在法例中就及職責的區分作出規定，會不必要地導致證監會日後的工作區分欠缺彈性。</p> <p>《證券及期貨條例》的現行條文沒有就主席、執行董事及非執行董事之間的職務及職責區分作出規定。在我們參考的本地機構（例如積金局、機場管理局、地鐵有限公司及九廣鐵路公司），他們的主席、成員或董事之間的職責區分亦沒有在有關法例中訂明。此外，我們所參考的海外經驗，即英國金融服務管理局，亦沒有在《金融服務及市場法》中就主席及行政總裁之間的職責區分作出規定。</p> <p>所有機構，不論是公共或私人機構，都會透過行政措施實行分工。就證監會而言，除了不得轉授的證監會職能外，主席、執行董事、非執行董事及職員之間亦有分工，而且同樣是藉行政措施落實。</p>
7. 如法例中沒有明文，如何確保在職責上有清楚的區分？	<p>在條例草案獲得通過後，證監會會擬備、討論及議定有關角色及職責區分的細節。這些細節會隨附於主席的委任書及行政總裁的聘用合約內，並會以新聞公報形式及上載證監會的網站，向公眾公布。</p>

事項	政府當局的回應
8. 未來的職責區分安排為何？	<p>除現任主席的行政管理及規管職能會轉移至行政總裁外，主席、執行董事及非執行董事之間的職責區分安排會與目前大致相同。</p> <p>我們預期有關安排大致如下：</p> <p>(a) 主席原則上會擔任非執行角色，以免除他的日常管理及規管工作。主席會專注制定證監會的整體工作方向、政策、工作綱領、策略和制定優先次序；增強董事局的效能；監察執行管理層在落實董事局所議定的策略目標；以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。以上由現任主席履行的職能，將來也會由分拆職位後的主席履行。分拆職位後的主席並會繼續履行《證券及期貨條例》內明確規定的各項法定職能。</p> <p>(b) 每名執行董事會繼續對其分部負起管理責任(見摘錄於<u>附件</u>的證監會回應的第5段)。</p> <p>(c) 行政總裁會負起整體行政管理職責，包括</p> <p>(i) 推行經證監會董事局議定的目標、政策及策略；</p> <p>(ii) 定期向董事局提供適當、適時和高質素的資訊；</p> <p>(iii) 通知主席及董事局所有對證監會有重大影響的事宜，並徵詢主席及董事局的意見；</p>

事項	政府當局的回應
	<p>(iv) 訂定和執行由董事局議定的策略目標；以及</p> <p>(v) 督導其他執行董事的工作，並監督證監會日常的運作及規管工作，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。</p> <p>以上職能都是現任主席所履行的職能。待這些職能轉移至行政總裁後，分拆職位後的主席將可專注於證監會整體工作方向、政策及策略的制訂工作。</p> <p>(d) 至於非執行董事，他們會繼續擔當獨立的角色，監察證監會的執行職能(見摘錄於<u>附件的證監會回應</u>的第10段)。</p> <p>雖然政府的政策意向是分拆職位後的主席原則上屬非執行性質，但主席(及非執行董事)作為證監會的一份子，會繼續執行及履行證監會的法定職能，包括《證券及期貨條例》附表2第2部所載的不得轉授的職能，以及在《證券及期貨條例》中特別賦予主席的法定職能。</p> <p>所有重要政策都會像現時一樣，繼續交由證監會董事局在每月舉行的會議及按需要額外召開的會議上討論及審批。董事局會繼續履行《證券及期貨條例》所定不得轉授的職能，並會繼續獲得有關證監會財政狀況的匯報及每月財務報表。各分部人員亦會繼續在有需要時出席董事局會議，解釋政策建議及報告重</p>

事項	政府當局的回應
	要的運作及規管事宜。
9. 非執行主席如對證監會的日常運作有實際認識，在履行其職責時會否遇到困難？	<p>我們知悉，有委員擔心分拆職位後的主席對證監會的日常運作或個別個案的規管詳情沒有實際認識，因而可能無法履行其職責。</p> <p>政府當局重申，按照政府的政策意向，分拆職位後的主席原則上擔任非執行角色，以免除他／她日常的管理及規管工作；但作為證監會的一份子，主席（以及非執行董事）必須履行《證券及期貨條例》所定的法定職能（包括不得轉授的職能）。</p> <p>遇有任何須由證監會董事局全體成員負責處理或決定的事宜，將來由行政總裁領導的執行管理層，須負責處理該等事宜所涉的行政工作並向董事局匯報，使董事局成員可像目前一樣妥善而有效地行使其權力／職能／酌情決定權。</p> <p>正如我們在解釋行政總裁職責的主要原則時所述，行政總裁的工作包括通知主席及董事局所有對證監會有重大影響的事宜，並徵詢主席及董事局的意見。</p> <p>事實上，從港交所及積金局的例子可以清楚顯示，非執行主席亦可在不參與日常規管工作的情况下成功領導及發展規管機構。在本地許多其他法定機構，例如機場管理局、九廣鐵路公司及地鐵有限公司，分開非執行主席與行政總裁之間的職責，均是可行的。</p> <p>在審慎周詳的策劃下，分拆職位的建議是可以成功實施的。政府會繼續就分拆</p>

事項	政府當局的回應
	建議的實施細節與證監會密切聯繫，以確保建議順利執行。
10. 未來非執行主席可否別個調查個案的資料？	<p>主席原則上擔當非執行角色，不會參與日常的運作及規管詳情。</p> <p>正如載於附件的證監會回應的第 6 至 9 段所述，現時的執行主席也沒有參與個別調查個案的規管詳情。我們並從證監會得悉，董事局現時沒有收到執行管理層在法規執行工作方面的定期報告。執行管理層只會就公眾及 / 或傳媒關注的個案，以及被認為對證監會有重大影響的個案，向董事局匯報。</p> <p>根據分拆職位的建議，非執行主席不會參與或要求索取個別個案的規管詳情。然而，若個別個案被認為對證監會有重大影響或關乎公眾利益，行政總裁應通知董事局有關個案。若個別調查個案已公開或已廣泛引起傳媒和公眾的注意，行政總裁亦應通知董事局。另外，董事局可要求執行管理層匯報有關個案和提供資料。</p>
11. 為何沒有預防利益衝突的明確條文？	<p>政府當局同意，主席以至證監會的所有成員及職員都必須保持獨立及避免利益衝突。</p> <p>首先，當局已有<u>法定</u>保障措施，就證監會所有成員及職員的保密及避免利益衝突事宜作出規管(分別是《證券及期貨條例》第 378 條及第 379 條)。此外，《防止賄賂條例》的法律規定亦適用於證監會的所有成員(包括主席、執行董事及非執行董事)及職員。</p>

事項	政府當局的回應
	<p>其次，證監會的內部操守準則列明有關保密責任、利益衝突、個人投資及防止賄賂的規定。這些規定對證監會所有成員及職員都具有約束力，而在分拆職位的建議下會繼續適用於非執行主席。</p> <p>第三，為回應公眾對證監會主席的獨立性的期望，我們並建議主席須遵從一些額外的規定：</p> <p>(i) 不得擔任香港任何上市公司的董事；</p> <p>(ii) 不得在上市公司的任何主要業務活動中，有重大利益或涉及與上市公司有關的重大商業交易；亦不得與任何參與受證監會規管其活動的人士或機構有任何重大利益或重大商業交易。</p> <p>上述規定會納入主席的委任條款內。準主席須在任命生效前同意遵守這些規定。</p>
12. 非執行主席應否避免與業界的有關團體有任何接觸？	<p>作為證監會的首長，主席如拒絕與業界有關團體的人員(例如上市公司、銀行、經紀行及其他中介團體的人員等)接觸，是既不合理又不切實際的做法，因為他/她不能憑空運作。主席必須掌握市場的最新情況，並與業界保持聯絡，聽取業界對證監會工作的意見，以制定證監會的工作綱領、政策和優先次序。</p> <p>我們認為，上文所述的法定、行政及合約措施，足以確保主席的獨立性和避免其涉及利益衝突。</p>

事項	政府當局的回應
13. 分拆職位的建議對不得轉授的證監會的職能的影響	<p>根據《證券及期貨條例》第 10 條，證監會可把其職能轉授予該會成員、僱員或該會所設立的委員會，但不得轉授《證券及期貨條例》附表 2 第 2 部所指明不得轉授的職能。換言之，只有證監會（即董事局）才能行使該等不得轉授的職能。</p> <p>雖然政府的政策意向是分拆職位後的主席原則上屬非執行性質，但主席（及非執行董事）作為證監會的一分子，須與董事局其他成員共同執行該等不得轉授的職能。不論主席屬執行或非執行性質，都不應影響其根據《證券及期貨條例》與董事局其他成員共同執行不得轉授的職能的責任。簡言之，分拆職位建議不會影響不得轉授的證監會職能。</p> <p>至於如何執行不得轉授的職能，董事局可要求證監會的執行管理層或證監會職員處理這類職能所涉及的行政工作（例如進行所需的籌備工作、收集有關該職能的必要資料、尋求法律意見等），然後才由董事局討論、通過及決定該職能所涉及的事宜，並由證監會以其名義履行該職能。</p>

(c) 全職或非全職

事項	政府當局的回應
14. 主席應否全職工作？	<p>訂明未來非執行主席一職是全職或非全職，無實際意義或必要，因為非執行主席是本着服務社會的精神接受委任而非受聘於證監會。</p> <p>候選人接受委任為主席，顯示他／她接受該職位的重大責任，以及公眾對擔任該職位的人士的殷切期望。此外，這亦顯示候選人對服務證監會有承擔，會竭盡所能，投入大量時間和精力去履行其職責；並會在有需要時，不論何時何地都盡心盡力工作。</p>

(d) 薪酬

事項	政府當局的回應
15. 如何釐定未來非執行主席的薪酬水平？	<p>在釐定未來證監會主席的薪酬水平，最重要的原則是，證監會主席是服務社會而非受聘於證監會。考慮到香港其他主要法定機構的非執行主席的薪酬，以及證監會非執行董事的薪酬，我們建議把非執行主席的薪酬定為每年約 702,000 元，即現時證監會非執行董事薪酬的三倍。</p>
16. 未來非執行主席的建議薪酬水平是否合適？	<p>我們重申，主席的任命是服務社會，而非受聘於證監會。政府當局認為，把社會服務的酬金與受聘工作的薪酬作出比較，並不適當。此外，香港其他主要公共／法定機構的非執行主席的薪酬，是介乎零元至不多於 100 萬元。我們建議的薪酬水平是合適的。</p>

事項	政府當局的回應
17. 以建議薪酬水平來說，物色合適人選是否可行？	我們重申，主席的任命是服務社會，而非受聘於證監會。主席會本着服務的承擔精神接受委任。我們認為，有關合適人選在決定是否接受委任時，薪酬不是一個主要的考慮因素。

(e) 主席的委任

事項	政府當局的回應
18. 怎樣委任未來主席？	<p>政府當局會按照現時諮詢及法定機構用人唯才的委任制度，委任未來的非執行主席。這個制度在委任公職人員方面，一直行之有效。</p> <p>政府當局十分重視證監會的良好管治、有效運作和公信力，因為這些對於維持香港作為國際金融中心的聲譽都很重要。政府會根據候選人的才能和必需具備的條件，十分審慎地甄選最合適的人選。政府當局十分清楚，證監會主席的委任會受公眾監察。我們歡迎業界及公眾就有關委任提出意見。</p>
19. 立法會應否在證監會主席委任方面擔當角色？	<p>委任證監會成員或把該等成員免任的權力，乃根據《證券及期貨條例》附表 2 第 1 部第 1 及 13 條賦予行政長官的。</p> <p>現行的委任制度在委任公職人員方面一直行之有效。我們認為無須更改現行制度。我們亦注意到，有部分議員及團體不贊成立法會在證監會主席的委任方面應擔當任何角色。</p>

事項	政府當局的回應
20. 理想的主席候選人應否屬本地人士或擁有的中國籍的人士？	擔任非執行主席的理想人選須對香港以及本地的營商環境和證券市場有良好的認識。其他必要條件是，他／她必須操守良好及對服務社會有承擔；對本地和國際金融市場有認識；具遠見和領導才能；能與公眾和各有關人士／團體溝通，以及能與其他地區的有關機構建立聯繫。

(f) 其他事項

事項	政府當局的回應
21. 證監會非執行主席對香港國際證券監察委員會組織（“國際證監會組織”）的地位的影響	國際證監會組織秘書長在二零零五年一月十二日致政府當局的覆函中明確表示，該會技術委員會的主席是根據獲委任者的認可資歷和職權，以個人名義委任的。該函件的副本已於二零零五年一月提交立法會財經事務委員會，法案委員會亦已獲提供該副本（見立法會 CB(1)1537/04-05(04)號文件）。

財經事務及庫務局
財經事務科
二零零五年五月二十六日

節錄自證監會向《2005年證券及期貨(修訂)條例草案》委員會提供的資料

(節錄自立法會 CB(1)1537/04-05(04)號文件的附件 A)

問題 1(b) :

管限證監會執行董事及非執行董事的角色及職責區分的現行安排

1. 證監會董事局現有 11 名成員：4 名全職執行董事(包括主席及將於本月稍後增至 5 名)及 7 名非執行董事。根據《證券及期貨條例》的規定，董事局大部分成員(成員)必須為非執行董事。所有董事均由香港特區行政長官委任。
2. 董事局每月定期舉行會議，並在有需要時召開額外會議，所有重要的政策都必須經由董事局磋商及批准。在董事局會議上，本會不同部門的職員會闡述政策建議，以及匯報重要的運作事宜及監管問題。在會上，會向成員簡報證監會的財政狀況，他們亦會接獲每月財務報表。
3. 為了有效地履行監察的職能，董事局已將大部分監管權力及職能轉授予個別執行董事或委員會，而執行董事或委員會則有權將有關權力再轉授予各自的營運部門內的職員。不可轉授的權力及其他關鍵權力則保留於董事局的層面。
4. 稽核委員會、薪酬委員會及財政預算委員會均各由一名獨立非執行董事擔任主席。除財政預算委員會外(該委員會有 3 名委員是執行董事)，稽核委員會及薪酬委員會的所有委員都是非執行董事。就稽核委員會及薪酬委員會而言，雖然若干證監會高級職員會應邀出席該等委員會的會議，但他們對於委員會所作的決定並無投票權。

執行董事及非執行董事的角色及職責區分

(I) 執行董事

5. 各執行董事全權負責由其掌管的部門的管理職責。該等職責包括：
 - a) 行使根據《證券及期貨條例》獲轉授的法定權力，或(如適用的話)就行使法定權力向董事局提出建議；
 - b) 根據證監會的法定職責，制定程序以確保證監會適當及果斷地行使其權力；
 - c) 參考國際標準及海外監管機構的經驗，就各部門各自的職能領導有關政策發展及制定的工作；
 - d) 以董事局成員的身分參與一般政策制定及集體決策過程；
 - e) 與有關政府部門、本地機關、適當的市場組織和參與者，以及海外金融及監管組織建立聯繫；及
 - f) 部門管理，包括領導、鼓勵及培訓職員及發展延續計劃。

(II) 主席

6. 《證券及期貨條例》明文規定證監會主席須履行以下職能：
 - a) 當行政長官擬根據《證券及期貨條例》第 11 條向證監會發出指示時，作為行政長官諮詢的管道；
 - b) 根據《證券及期貨條例》第 15 條簽署證監會的財務報表，及根據第 240 條簽署投資者賠償基金的財務報表；
 - c) 根據《證券及期貨條例》附表 2 第 1 部第 6 條指定一名執行董事擔任署理主席；
 - d) 根據《證券及期貨條例》附表 2 第 1 部第 15 及 19 條主持董事局會議及投決定票；
 - e) 根據《證券及期貨條例》附表 2 第 1 部第 25 條授權蓋印；及
 - f) 根據《證券及期貨條例》附表 2 第 1 部第 27 至 29 條召開及主持諮詢委員會的會議。
7. 除了上述以明文規定的法定職能外，現任證監會主席亦擔當下列角色及職責。
8. 現任主席是證監會在面向公眾時的代表人物，負責就證監會的政策及監管決定接受公眾的問責。他負責：
 - a) 領導董事局及管理層；
 - b) 確保證監會董事局成員全面獲悉將在董事局會議上討論的事宜、適時地在董事局內部討論重要問題，以及董事局獲得足夠的支援及全部所需的資料，從而作出有根據的決定；
 - c) 讓所有成員都有機會在董事局會議上表達其意見、鼓勵所有成員全力對董事局的事務作出貢獻。除了董事局會議外，主席亦會定期與非執行董事透過電話聯絡或會面，就多項機構管治及重要問題諮詢他們的意見；
 - d) 監督董事局政策及決定的落實情況；
 - e) 確保已妥善設定所有程序，使證監會在執行其職能時得以遵照所有適當程序及制衡措施；
 - f) 評估執行董事及高管人員的表現，並就此與非執行董事進行磋商；
 - g) 確保妥善控制及有效利用其財政資源；
 - h) 就有關證券期貨業的事宜向財政司司長、財經事務及庫務局局長匯報；及
 - i) 確保證監會與政府當局、立法會、投資者、公眾及業界有效溝通。
9. 現任證監會主席亦積極參與跨境及國際工作。他現時擔任國際證監會組織技術委員會的主席，國際證監會組織是為各地的證券事務監察委員會而設的國際組織，亦是標準釐定機構。主席負責：
 - a) 與國際金融機構及外國訪客會面，向他們簡介香港及相關的國際金融事宜；

- b) 與國際金融界保持對話，使香港繼續參與國際上在金融事務方面的最高層面的諮詢；
- c) 對金融業尤其是證券期貨業的國際標準 / 政策的發展獻出一分力；
- d) 確保香港的標準與國際標準看齊；
- e) 與其他司法管轄區發展合作安排；及
- g) 為香港特區及證監會的利益而出席重要的國際會議；及
- h) 就與雙方利益有關的跨境事宜邀請內地監管機構、交易所及決策人參與討論。

(III) 非執行董事

10. 非執行董事獨立於管理層，負責監察證監會的行政職能。他們的職責包括：
- a) 參與董事局會議，對策略、政策、表現、問責性、資源等問題作出獨立的判斷；
 - b) 推動進行審慎的檢討及控制管理程序；
 - c) 當發生潛在的利益衝突事宜時帶頭採取行動(如就匿名投訴信擬備調查報告)；
 - d) 領導及參與證監會的稽核委員會、財政預算委員會及薪酬委員會(稽核委員會及薪酬委員會所有委員均為非執行董事)；
 - e) 透過定期出席及積極參與會議，運用他們的技能、專業知識及廣泛的經驗和資格對董事局及他們擔任委員的委員會作出貢獻；
 - f) 為董事局注入廣泛的商業及金融經驗，從而有效地指引證監會的發展路向；及
 - g) 對證監會的策略及政策發展作出正面貢獻，審察證監會在達致經協定的企業目的及目標方面的表現，以及監督表現報告。