

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1677/04-05號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/FA/1

財經事務委員會 會議紀要

日 期：2005年4月4日(星期一)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會會議廳

出席委員：陳智思議員, JP (主席)
湯家驊議員, SC (副主席)
田北俊議員, GBS, JP
何俊仁議員
李卓人議員
涂謹申議員
單仲偕議員, JP
劉慧卿議員, JP
石禮謙議員, JP
梁君彥議員, SBS, JP
黃定光議員, BBS
詹培忠議員
鄭經翰議員
譚香文議員

缺席委員：李國寶議員, GBS, JP
陳鑑林議員, JP
林健鋒議員, SBS, JP

出席公職人員：議程項目IV

財經事務及庫務局局長
馬時亨先生, JP

財經事務及庫務局副秘書長(庫務)
郭立誠先生, JP

財經事務及庫務局首席助理秘書長(庫務)
吳麗敏女士

財經事務及庫務局首席助理秘書長(財經事務)
馬周佩芬女士

稅務局副局長
譚權壯先生, JP

稅務局助理局長
蘇周全先生, JP

稅務局高級評稅主任
嚴國昌先生

議程項目V

財經事務及庫務局局長
馬時亨先生, JP

財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)
何鑄明先生, JP

財經事務及庫務局首席助理秘書長(財經事務)
馬周佩芬女士

應邀出席者 : 議程項目V

證券及期貨事務監察委員會

企業融資執行董事
歐陽長恩先生

高級律師
胡敬廷先生

列席秘書 : 總議會秘書(1)5
陳美卿小姐

列席職員 : 助理秘書長1
吳文華女士

高級議會秘書(1)4
司徒少華女士

議會事務助理(署任)
邱寶雯小姐

議程項目IV及V

助理法律顧問6
顧建華先生

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要

(立法會CB(1)1159/04-05號文件——2005年2月17日
會議紀要)

2005年2月17日會議紀要獲確認通過。

II. 自上次會議後發出的資料文件

2. 委員察悉，自2005年3月7日的上次例會後，並無發出資料文件。

III. 下次會議日期及討論事項

(立法會CB(1)1160/04-05(01)號文件——待議事項一覽表

立法會CB(1)1160/04-05(02)號文件——跟進行動一覽表

立法會CB(1)1184/04-05(01)及(02)號文件——事務委員會秘書就外匯基金累計盈餘的運用發出的函件及財政司司長辦公室的覆函)

下次會議的討論事項

3. 委員同意在事務委員會於2005年5月6日(星期五)上午9時30分至下午12時45分舉行的下次例會上討論以下項目：

(a) 香港金融管理局工作簡報；

- (b) 成立財務匯報局的立法建議的諮詢總結；及
- (c) 檢討《證券及期貨條例》第XV部的披露權益制度。

4. 關於上文第3(a)段，委員察悉，香港金融管理局(下稱“金管局”)總裁會向事務委員會簡報金管局的工作。關於第3(b)段，政府當局會向事務委員會簡介有關成立財務匯報局的立法建議的公眾諮詢結果，以及提供委員在2005年3月7日事務委員會會議上要求取得的資料。關於第3(c)段，證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)會向事務委員會簡介有關檢討《證券及期貨條例》第XV部的披露權益制度的公眾諮詢結果。

其他討論事項

5. 主席指出，事務委員會在2005年2月17日會議上聽取金管局的工作簡報時，部分委員建議邀請財政司司長與事務委員會討論外匯基金累計盈餘應該如何運用及未來會作何用途。就此方面，他們建議把外匯基金的部分累計盈餘轉撥入政府一般收入，使公眾受惠。主席請委員參閱事務委員會秘書邀請財政司司長與事務委員會討論有關議題的函件(立法會CB(1)1184/04-05(01)號文件)及財政司司長辦公室的覆函(立法會CB(1)1184/04-05(02)號文件)。根據財政司司長辦公室的回覆，財政司司長並不打算行使《外匯基金條例》第8條，將外匯基金的部分累計盈餘轉撥入政府一般收入。如委員對此議題仍感興趣，財政司司長可於2005年6月6日事務委員會會議上在“財政司司長簡報香港整體經濟最新狀況”的議項下重申和解釋政府的立場。主席請委員就是否同意此項安排發表意見。

6. 委員同意於2005年6月6日事務委員會會議上在“財政司司長簡報香港整體經濟最新狀況”的議項下討論此議題。但劉慧卿議員對於財政司司長在與事務委員會討論此議題前已有既定立場，表示不滿。為方便事務委員會在6月6日會議上進行討論，她要求立法會秘書處擬備背景資料簡介，載述立法會過往就此議題所作的討論。

IV. 豁免離岸基金繳付利得稅的立法建議的簡介

(立法會CB(1)1160/04-05(03)——政府當局提供的文號文件)

政府當局作出簡介

7. 應主席之請，財經事務及庫務局局長向委員簡介政府當局擬實施豁免離岸基金繳付利得稅的建議(下稱“豁免利得稅建議”)的背景。他特別提到以下各點：

- (a) 金融服務業在本港經濟中擔當日益重要的角色，資產管理服務是金融服務業的重要一環。香港已成為亞洲主要資產管理中心。2003年，香港基金管理業務的資產總值達29,500億元，其中18,600億元或63%源自海外投資者。
- (b) 由於出現多項有利因素，包括亞洲區儲蓄比率高、區內經濟增長前景樂觀，以及內地正朝着擴闊投資渠道的政策方向前進，香港資產管理業有理想的發展前景。為了把握這些機遇，以及鞏固香港作為國際金融中心的地位，政府在2003至04年度財政預算案中建議豁免離岸基金繳付利得稅。這項建議將有助吸引新離岸基金來港投資，以及鼓勵現有離岸基金繼續在香港投資。使離岸基金扎根香港市場，亦有助維持國際專業水平、推廣新產品，以及鼓勵投資者在本地基金管理行業投資。在離岸基金的稅務處理方法上，紐約和倫敦等主要金融中心，還有香港在亞洲的主要競爭對手新加坡，均豁免向離岸基金徵稅。
- (c) 豁免利得稅建議一經落實，香港的離岸基金稅務處理安排會更優於美國、英國和新加坡等其他國際金融中心。現時，新加坡就居住於當地的人士所持有離岸基金的權益訂定20%的限額，符合此規定方可獲得豁免，而美國和英國兩地則沒有這種限額規定。
- (d) 政府當局先後在2004年年初和2005年年初，就實施豁免利得稅建議的方案，與業界和關注團體進行兩輪諮詢。回應者普遍認為，政府當局建議的做法方向正確。擬議法例修訂已顧及兩輪諮詢期間所接獲的意見。政府當局計劃在2004至05年度會期內向立法會提交條例草案，為實施有關建議而修訂《稅務條例》(第112章)(下稱“條例草案”)。

8. 稅務局副局長繼而向委員簡介該項建議。他特別提到以下各點：

- (a) 根據《稅務條例》第14條，任何人在香港經營任何行業、專業或業務，須就其從該行業、專業或業務產生或獲得的應評稅利潤繳納利得稅。這項規定與該人的居住地點無關。如任何人並非居住於香港而透過代理人經營業務，根據《稅務條例》第20A條，該名非居住於香港的人士可以其代理人的名義課稅，而有關稅款可向其代理人追討，除非該代理人根據《稅務條例》第20AA條獲豁免履行有關法律責任。然而，此條文並沒有豁免非居住於香港的客戶本人繳納其可能須繳付的利得稅。
- (b) 根據《稅務條例》第26A(1A)條，某些指明的投資基金現時獲豁免繳付利得稅。這些基金包括根據《證券及期貨條例》獲認可的互惠基金、單位信託及類似的投資計劃，或如稅務局局長信納該些基金、信託或計劃是真正的財產權分散的投資計劃，並且符合一個在可接受的制度下的監管當局的規定，亦可獲得豁免。然而，不少離岸基金並不屬於第26A(1A)條所指的範疇，因此不獲豁免。
- (c) 為豁免離岸基金繳付利得稅，政府當局建議為《稅務條例》引入以下兩套條文——豁免條文及推定條文：

豁免條文

- (i) 豁免條文的目的是豁免非居住於香港的人士透過符合《稅務條例》第20AA條所訂的經紀或認可投資顧問條件的代理人在香港進行證券買賣交易所獲得的任何收益繳付利得稅。符合有關條文的豁免資格的擬議條件載於政府當局文件第9段。

推定條文

- (ii) 為落實豁免安排，必需加入具體的防止避稅條文，以防止濫用情況，又或防止本地基金及其他實體以離岸基金或其他實體作為掩飾，利用該項豁免迂迴避稅。
- (iii) 根據擬議推定條文，任何居住於香港的人士如持有已獲豁免利得稅的非居住於香港人士的實益權益，會被視作已就該非居住於香港的人士從在香港進行的免稅證券買賣交易所賺取的利潤獲得應評稅利潤。當局在確定推定應評稅利潤的數額時，會考

慮該居住於香港的人士在有關課稅年度的評稅基期所持有的實益權益的百分率及持有時期，而不論有關利潤是否已分發予該居住於香港的人士。該名居住於香港並持有實益權益的人士須向稅務局申報推定應評稅利潤。

- (iv) 推定條文只適用於以下情況 ——
- 非真正的財產權分散的基金；
 - 任何居住於香港的人士，單獨或連同其相聯者(不論是居住於香港或非居住於香港的人士)，直接或間接持有已免稅的非居住於香港的實體30%或以上的實益權益(下稱“30%限額”)；及
 - 任何居住於香港的人士直接或間接持有獲豁免繳稅的非居住於香港的實體任何百分率的實益權益，而該實體是其相聯者。
- (v) 政府當局建議，豁免條文的生效日期應追溯至1996年4月1日開始的評稅年度，而推定條文則應在條例草案獲通過成為法例後開始生效。

討論

豁免利得稅建議的好處及對財政的影響

9. 劉慧卿議員認為，政府當局近期提出的多項建議，包括豁免利得稅建議及取消遺產稅建議，皆只會令中產及富裕階層受惠。她對政府當局未有提出實質措施解決較弱勢階層的需要和關注和減輕他們的貧困表示失望。劉議員促請政府當局制訂實質措施，處理較弱勢階層所面對的問題，並動用外匯基金部分累計盈餘，使普羅大眾受惠。

10. 財經事務及庫務局局長強調，豁免利得稅建議及取消遺產稅建議，均旨在提升香港作為資產管理中心的競爭力，以及鞏固香港作為國際金融中心的地位。該兩項建議會推動金融服務業，長遠而言會有利香港的經濟發展，對較弱勢階層亦不會造成任何負面影響。至於滿足較弱勢階層的需要實質措施，財經事務及庫務局局長表示，此問題應在2005至06年度財政預算案辯論時一併討論。就此方面，劉慧卿議員強調，政府當局必須以全面的方式制訂公共政策，並在推行有關政策前評估政策對社會各界的影響，這點十分重要。

11. 單仲偕議員認為，雖然豁免利得稅建議會令香港經濟受惠，但建議值得詳細研究。為方便委員考慮該建議，單議員、劉慧卿議員及何俊仁議員認為，政府當局應量化該建議的經濟效益，包括估計會為金融服務界及其他業界創造的職位數目及對香港經濟帶來的其他裨益。他們亦認為，政府當局應提供資料，說明該建議對財政的影響，包括估計會流失的稅款數額。

12. 財經事務及庫務局局長重申，豁免利得稅建議可加強香港相對於其他金融中心的競爭力，有助吸引新離岸基金來港，並鼓勵現有離岸基金繼續在香港投資。香港基金業的持續發展會有助維持國際專業水平、推動香港的金融市場，以及鞏固香港作為國際金融中心的地位。至於該建議對財政的影響，財經事務及庫務局局長表示，鑒於過往從離岸基金收取的利得稅只屬小數目，相信該建議對政府稅收影響不大。稅務局副局長補充，離岸基金須為課稅的目的申報其從香港業務產生的任何應評稅利潤。但稅務局過往從離岸基金接獲的報稅表為數很少。因此，該局並無足夠資料評估現時的建議對財政的影響。

13. 劉慧卿議員察悉，政府當局表示過往從離岸基金收取的利得稅只屬小數目，她關注政府當局是否有需要提出現時有關豁免離岸基金繳付利得稅的建議。她亦關注稅務局有否採取有效的執法行動，追討離岸基金須繳付的利得稅。劉議員、單仲偕議員及何俊仁議員認為，政府當局必須提供上文第11段所要求的資料，以方便委員考慮該建議。主席要求政府當局提供有關資料。財經事務及庫務局局長指出，編製有關資料會有困難，但政府當局會盡力而為。

(會後補註：政府當局提供的資料已於2005年5月3日隨立法會CB(1)1425/04-05(02)號文件送交委員及非委員的議員。)

豁免利得稅建議對本地基金及離岸基金投資者的影響

14. 田北俊議員查詢該建議對本地基金投資者的影響。鑒於該建議會使離岸基金更能吸引投資者，田議員關注該建議會否令本地基金處於較不利的位置。

15. 財經事務及庫務局局長回應時表示，香港設有低稅率的簡單稅制。現時，本地投資者所投資的大部分投資基金在《稅務條例》下已獲豁免繳付利得稅。這些基金包括根據《證券及期貨條例》獲認可的互惠基金、單位

信託及類似的投資計劃，或如稅務局局長信納該些基金、信託或計劃為真正的財產權分散的投資計劃，並且符合一個在可接受的制度下的監管當局的規定，亦可獲得豁免。因此，香港居民從這些基金所得的投資收益，不論有關基金是本地基金或離岸基金，均無須繳納利得稅。不獲豁免的本地基金，主要包括不作公開發售的機構基金和企業或私人客戶投資組合。基金界曾提出意見，認為政府當局應將豁免建議的適用範圍擴大至不獲豁免的本地基金。然而，政府當局認為此舉可能會影響稅收。財經事務及庫務局局長亦指出，香港對得自本地基金的收益的稅務處理方法，較英國和新加坡等其他司法管轄區更有利投資者。這些國家的居民普遍須就投資收益繳納入息稅。在其他主要國際金融中心，稅務優惠通常只會提供予大眾市民持有的公共基金，而甚少會給予私人持有的基金。因此，香港現時的做法與國際慣例一致。

16. 稅務局副局長補充，為方便實施該建議，條例草案會納入條文，訂明主要用語的定義，例如就個人、合夥、法團及受託人等而言的“居住於香港的人士”及“並非居住於香港的人士”。這些定義會對擬議的利得稅豁免適用，對《稅務條例》其他條文則並無效力。當局會參考香港與其他司法管轄區簽訂的避免雙重徵稅協定中相關用語的定義。就此方面，譚香文議員贊成條例草案的主要用語採用國際採納的定義。

豁免條文的施行

17. 稅務局副局長回應委員就在該建議下有資格獲得豁免的離岸基金活動範圍所作的查詢時解釋，只有得自在香港進行的證券買賣交易的利潤才會獲得豁免。“證券買賣交易”的範圍涵蓋《證券及期貨條例》附表5所界定的第1、第2、第3、第7及第9類受規管活動，即證券交易、期貨合約交易、外匯交易、透過自動化交易服務進行的交易和資產管理。稅務局副局長回應何俊仁議員的詢問時確認，離岸基金在香港進行房地產投資所得的利潤並不符合豁免資格。

18. 譚香文議員從政府當局提供的文件第9(iii)段得悉，條例草案會訂有條文，撤銷現時《稅務條例》第20AA條訂定的“相聯者”及“獨立身份”準則。她詢問刪除該兩項準則的原因，並關注有關準則被刪除後，第20A條執行起來可能會有困難。

19. 稅務局副局長回應時解釋，現行第20A條訂明，非居住於香港的人士透過代理人經營業務，可以其代理人名

義課稅，而有關稅款可向其代理人追討，除非該代理人根據第20AA條獲豁免遵守有關規定。要取得寬免的資格，有關人士必須符合某些條件。這些條件包括經紀／認可投資顧問不得是其非居住於香港的客戶的相聯者（即“相聯者”準則），以及須獨立於其非居住於香港的客戶（即“獨立身份”準則）。由於離岸基金在現時的建議下會獲豁免繳付利得稅，代理人就非居住於香港的實體承擔的繳稅責任將可免除。故此，該兩項準則會變得多餘，並會予以刪除。

20. 譚香文議員查詢政府當局提供的文件第9(iv)段所指的最低豁免規則如何施行。稅務局副局長解釋，要符合獲得擬議豁免的資格，條件之一是非居住於香港的實體不得在香港經營任何其他業務。鑒於離岸基金從事附帶於獲豁免業務的活動的情況並不罕見，政府當局建議，非居住於香港的人士在香港賺取與獲豁免業務有關的附帶利潤，將不被視為在香港經營其他業務。對這類附帶收益給予豁免須受到一項最低豁免規則所管限，即是若附帶收益不多於該非居住於香港的實體在香港賺取的收益總額的5%，該項收益便會獲豁免繳付利得稅。

豁免條文的生效日期

21. 關於政府當局擬將豁免條文的生效日期追溯至1996年4月1日開始的評稅年度的建議，單仲偕議員認為此建議具爭議性。他要求政府當局解釋提出此建議的理由及其財政影響。他尤其關注此建議對稅收的影響，以及政府會否須退還自1996年4月1日至今從離岸基金收取的利得稅。

22. 稅務局副局長表示，由於稅務局所得的離岸基金資料有限，該局直到2000年才能主動採取行動向離岸基金追討利得稅。自2000年後，稅務局收集到較多資料，並開始追討離岸基金就其香港業務產生的應評稅利潤所須繳付的利得稅。部分離岸基金已繳付利得稅，部分則對評稅提出反對，該些個案目前仍在處理中。為對所有離岸基金公平起見，政府當局建議豁免條文的生效日期應追溯至1996至97財政年度，以明確訂明該等利潤獲豁免繳付利得稅。稅務局副局長進一步指出，在沒有相關統計數據的情況下，政府當局難以評估此建議對稅收的影響。財經事務及庫務局局長亦指出，由於來自離岸基金的利得稅只佔稅收的很小部分，此建議對政府收入影響不大。

23. 單仲偕議員對政府當局的回應並不信服。他指出，按照慣常做法，政府當局向立法會提出一項立法建議

時，會提供有關建議的財政影響。他認為該項資料對幫助議員考慮現時的建議至為重要，特別是關於豁免條文應否具追溯效力的問題。單議員要求政府當局提供資料，說明在豁免條文的生效日期追溯至1996年4月1日開始的評稅年度及豁免條文並無追溯效力的兩種情況下，估計會流失的稅款數額。

(會後補註：政府當局提供的資料已於2005年5月3日隨立法會CB(1)1425/04-05(02)號文件送交委員及非委員的議員。)

24. 何俊仁議員對政府當局的回應亦不信服。他認為原則上，法律條文應由有關條例草案獲通過成為法例的日期開始生效，而不應具追溯效力。就現時的情況而言，問題的癥結是，稅務局過往未有採取有效的執法行動，向有關離岸基金追討利得稅。倘若擬議豁免條文獲立法會通過，該等條文應在條例草案獲通過成為法例後即告適用，目前並無充分理據以具追溯效力的方式施行有關條文。

25. 田北俊議員表示，他不覺有任何先例容許法律條文有如此長時間的追溯效力。屬自由黨的立法會議員認為，這做法可能會對其他立法建議造成影響，政府當局應避免開此先例。就現時的建議而言，鑒於政府當局表示所涉及的利得稅是小數目，豁免條文會否具追溯效力，應不會是基金界關注的問題。田議員認為，豁免條文如獲立法會通過，應在條例草案獲通過成為法例後才告生效。

26. 財經事務及庫務局局長指出，由於稅務局有權追討過往6年須繳付的稅款，基金界憂慮，如豁免條文沒有追溯效力，稅務局可能會在條例草案獲通過成為法例前，向離岸基金追討須繳付的利得稅。這種不明確情況令業界關注離岸基金帳目中應否記入利得稅責任的項目。為明確表明離岸基金將獲豁免自1996至97財政年度起根據《稅務條例》第14條須負有的利得稅責任，當局建議豁免條文應追溯至1996至97財政年度。不過，財經事務及庫務局局長表示，他理解委員的關注，並會在落實有關建議的細節時考慮他們的意見。

政府當局

推定條文的適用範圍

27. 湯家驊議員表示，他原則上支持豁免利得稅建議。但他擔心推定條文會對香港居民造成負面影響。他指出，現時香港居民如非以從事投資活動作為行業、專業或業務，便無須就得自本地或離岸基金的投資收益繳納

利得稅。然而，憑藉推定條文，香港居民如直接或間接持有獲豁免繳稅的非居住於香港的實體30%或以上的實益權益，則會被視作已就該非居住於香港的實體從在香港進行的免稅證券買賣交易所賺取的利潤獲得應評稅利潤，因而須繳納利得稅。湯議員亦懷疑建議的30%限額能否有效防止本地基金及其他實體濫用豁免條文逃避利得稅責任。

28. 主席及何俊仁議員亦對推定條文能否有效防止本地基金及其他實體濫用豁免表示關注。

29. 李卓人議員表示，他原則上反對豁免利得稅建議。他關注到，如該非居住於香港的實體拒絕就其應評稅利潤向居住於香港的有關人士提供資料，當局在執行擬議推定條文時將會遇到困難。他要求政府當局提供建議訂定30%限額的理據。

30. 田北俊議員表示，屬自由黨的立法會議員認為宜就推定條文的應用訂定較高限額，例如50%。他詢問政府當局建議訂定30%限額的原因。

31. 關於推定條文對居住於香港的人士的影響所引起的關注，財經事務及庫務局局長重申，現時很多投資基金都根據《稅務條例》獲豁免繳付利得稅，香港居民亦可自由選擇投資基金。稅務局副局長進一步表示，推定條文的適用範圍將限於非真正的財產權分散的基金。因此，一般香港投資者不大可能會受推定條文影響。

32. 稅務局副局長表示，當局建議訂定30%限額，是基於居住於香港的人士如持有非居住於香港的實體30%的實益權益，則他向非居住於香港的實體索取後者在香港從事的獲豁免業務的應評稅利潤資料以便向稅務局申報推定應評稅利潤時，應不會遇到困難。財經事務及庫務局局長指出，政府當局在考慮應採用的限額時，已顧及到需要防止豁免條文被濫用，以免損失稅收，同時避免對居住於香港的人士帶來遵守規定方面的負擔。政府當局認為，為取得適當平衡，30%限額屬恰當水平。不過，有若干回應者在第二輪諮詢中建議應把該限額增加至50%。政府當局歡迎議員就應否提高該限額提出意見。

33. 湯家驊議員建議政府當局聘請專家，評估就推定條文採用不同的限額水平對稅收的影響。稅務局副局長指出，由於稅務局難以取得離岸基金所從事的交易的詳細資料，該局並無關於這些基金從不同來源所得的投資收益的資料，因此難以評估採用不同的限額水平對稅收有何影響。

政府當局

34. 財經事務及庫務局局長表示，若議員支持豁免離岸基金繳付利得稅的建議，政府當局會向立法會提交有關條例草案。倘若立法會其後成立法案委員會審議該條例草案，他會建議法案委員會邀請基金界專家向法案委員會解釋有關詳情。

基金界的意見

35. 譚香文議員表示，她原則上支持豁免繳付利得稅的建議。財經事務及庫務局局長回應譚議員的提問時表示，政府當局曾諮詢基金界，並且在考慮業界意見後才得出現時的建議。基金界普遍認為現時的建議可以接受，並促請及早實施該建議。然而，基金界與政府當局在某些方面持不同意見，例如就推定條文採用的限額水平。

總結

36. 由於委員並無其他問題，主席總結討論。他表示，出席會議的大多數委員均原則上支持政府當局為離岸基金提供利得稅豁免的建議。但鑒於委員就擬議豁免條文及推定條文提出多項關注，主席要求政府當局提供以下資料，以處理他們所關注的問題：

- (a) 離岸基金在香港的運作；
- (b) 《稅務條例》中有關利得稅的法律責任及為離岸基金和本地基金提供豁免的現有條文的施行，包括該等條文對居住於香港和非居住於香港的基金投資者(包括個人、合夥、受託人及法團)的效力；
- (c) 有關離岸基金的擬議豁免條文的施行，包括該等條文對居住於香港和非居住於香港的基金投資者(包括個人、合夥、受託人及法團)的效力；
- (d) 擬議推定條文如何施行，藉以 ——
 - (i) 防止濫用豁免或迂迴避稅；及
 - (ii) 處理有關基金實益擁有人隱瞞其基金權益以規避擬議的30%限額的關注。

(會後補註：政府當局提供的資料已於2005年5月3日隨立法會CB(1)1425/04-05(02)號文件送交委員及非委員的議員。)

V. 《2005年證券及期貨(修訂)(第2號)條例草案》的簡介 —— 賦予主要上市要求法定地位的建議

(立法會CB(1)1160/04-05(04) —— 政府當局提供的文號文件

立法會CB(1)1200/04-05(01) —— 證券及期貨事務監察委員會2005年3月31日的意見書

立法會CB(1)1160/04-05(05) —— 立法會秘書處擬備的背景資料簡介

立法會CB(1)670/04-05 —— 關於以下建議的諮詢文件：

(a) 建議修訂《證券及期貨條例》以賦予主要上市要求法定地位；及

(b) 《證券及期貨(在證券市場上市)規則》的建議修訂)

37. 主席指出，根據立法會與政府當局協定的安排，政府當局須在事務委員會舉行有關會議至少5整天前提供討論事項的文件。而政府當局在提交這討論事項的文件的中文本時，已過了協定期限(即2005年3月24日)一天。他提醒政府當局日後遵守提交文件的協定期限。

政府當局作出簡介

38. 應主席之請，財經事務及庫務局局長向事務委員會簡介政府當局擬修訂《證券及期貨條例》以賦予主要上市要求法定地位的建議。他特別提到以下各點：

- (a) 為了維持香港作為國際金融中心的地位，提升市場質素和保障投資者利益至為重要。政府一直十分重視金融市場的規管制度，賦予主要上市要求法定地位正是這方面的重點工作之一。
- (b) 現行法例沒有明文確立披露資料的法律責任，對於不作披露、延遲或選擇性披露資料的行為，亦沒有施加法定制裁。賦予主要上市要求法定地位可確立遵守這些要求的法定責任，並可按違規行為的嚴重性施加多種法定制裁。

- (c) 政府建議賦予以下主要上市要求法定地位
-
- (i) 財務報告及其他定期資料披露；
 - (ii) 股價敏感資料的披露；及
 - (iii) 須獲股東批准的須予公布交易。
- 政府當局已就上述建議諮詢公眾，並且得到廣泛支持。政府當局已於2004年向事務委員會簡介諮詢結果。
- (d) 2005年年初，政府當局就有關的法例修訂建議諮詢公眾。接獲的大多數意見書都支持有關修訂建議，該等修訂旨在 ——
- (i) 使證監會有權根據《證券及期貨條例》第36條訂立規則，以訂明上市要求，以及上市法團須持續履行的責任；
 - (ii) 把《證券及期貨條例》有關處理市場失當行為的制度擴大，以涵蓋違反證監會所訂立的法定上市規則的行為；
 - (iii) 賦權市場失當行為審裁處對違反證監會所訂立的法定上市規則的重點對象，即發行人、董事及高級人員，除可施加現有制裁如發出取消資格令和交出款項令之外，還可施加新的民事制裁，即作出公開譴責和施加民事罰款；及
 - (iv) 賦權證監會向違反證監會所訂立的法定上市規則的重點對象施加民事制裁，即作出公開譴責、取消資格令及交出款項令。
- (e) 關於賦權市場失當行為審裁處施加民事罰款的建議，有意見認為該審裁處應有權力施加更高罰款額，甚至是無上限的罰款額。經考慮所接獲的意見及其他司法管轄區的做法後，政府當局建議無須在《證券及期貨條例》內訂明市場失當行為審裁處可施加的民事罰款上限。
- (f) 公眾對賦權證監會施加民事罰款的建議意見分歧。贊成的意見認為，此建議可讓證監會迅速採取行動處理違規個案，以及因應有關失當行為的嚴重性，採取相稱的規管行動。反對的意見認為 ——
- (i) 由於證監會會負責執行法定上市規定，此建議實際上會把證監會變成警方、檢控官及法官；

- (ii) 證監會與市場失當行為審裁處不同，該審裁處類似司法組織，須採取適當妥善的聆訊程序，而證監會的紀律聆訊則以“文件聆訊”方式進行，令人關注到這些紀律程序對發行人及董事是否公平；及
- (iii) 在建議下，除市場失當行為審裁處外，證監會也獲賦權施加罰款，這樣會產生兩種近似的民事制度，因而令人感到混淆，難以確定哪個機構負責處理個別的違規行為。
- (g) 政府當局對應否賦權證監會施加民事罰款並無既定立場。當局歡迎議員就此方面提出意見。
- (h) 賦予上市要求法定地位對於加強規管上市界別是邁進了一大步，此舉的目的是提升市場質素及加強投資者保障。政府當局明白到必須求取平衡，以免為市場參與者帶來遵守規則方面的不必要負擔，窒礙市場的發展。現時的建議已盡量求取適當平衡。當局歡迎議員提出意見。
- (i) 政府當局計劃在2005年6月向立法會提交有關條例草案。

39. 應主席之請，財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)向委員講述與改善規管上市事宜有關的其他建議。他特別提到以下各點：

- (a) 在2004年3月發表《有關改善規管上市事宜的建議諮詢總結》後，政府當局邀請證監會在《證券及期貨條例》的修訂提交立法會前，發出法定上市規則的擬稿，以進行公眾諮詢。此舉旨在方便立法機關及公眾考慮《證券及期貨條例》的修訂。有鑒於此，證監會在2005年1月7日發出《證券及期貨(在證券市場上市)規則的建議修訂諮詢文件》，載述證監會將會根據《證券及期貨條例》作出的修訂。諮詢工作於2005年3月31日結束。
- (b) 政府當局從公眾對《修訂證券及期貨條例的諮詢文件》的回應中留意到，市場關注證監會的法定上市規則與香港聯合交易所(下稱“聯交所”)的非法定上市規則，在內容、詮釋及執行方面可能有不一致的情況。必須注意的是，現時已有法定保障，避免證監會的法定上市規則

與聯交所的《上市規則》出現不一致的情況。現行《證券及期貨條例》訂明，聯交所《上市規則》具有的效力，以不抵觸證監會規管上市事宜的任何規則為限。為處理市場對證監會與聯交所在互相配合及分工方面可能出現的問題的關注，政府當局已在《有關改善規管上市事宜的建議諮詢總結》中，建議兩個機構在公開聲明中述明兩者分別在現時及在法定上市規則實施後的職責劃分情況。2005年3月31日，證監會及聯交所發表了有關規管上市事宜的現有安排的聯合聲明，使公眾對兩個機構在這方面各自擔當的角色及職責有更深入的了解。

- (c) 關於對證監會在上市事宜方面的紀律處分權力的行政制衡，《修訂證券及期貨條例的諮詢文件》接獲的意見書普遍支持成立一個由證監會代表及獨立人士組成的委員會的建議，以便處理證監會就上市事宜作出的紀律處分決定。這樣將有助消除外界對證監會在對發行人及其管理層採取執法行動時會變成調查當局、檢控官及法官的疑慮。多份意見書同意，英國金融服務管理局設立的規管決定委員會 (Regulatory Decisions Committee)，可提供有用的參考。政府當局已邀請證監會考慮這項建議，或任何能更有效地對證監會在上市事宜方面的新規管職責加以制衡的其他措施。

討論

賦權證監會施加民事罰款的建議

40. 湯家驊議員表示支持賦權證監會施加民事罰款的建議，使證監會具有有效履行在上市事宜方面的新規管職責所需的權力。否則，證監會將會淪為無牙老虎。譚香文議員贊同湯議員的意見，並表示原則上支持建議。

41. 劉慧卿議員表示，她原則上支持加強證監會在上市事宜方面的規管權力的建議。不過，劉議員注意到，有12份意見書支持該建議，但不予支持意見書則有21份，她認為證監會應闡明該建議的優點。

42. 關於該建議的優點，證監會企業融資執行董事歐陽長恩先生指出，施加民事罰款的權力可使證監會能迅速採取行動以貫徹其規管目標，即維持公平而具透明度的市場和加強對投資者的保障。基於上市制度下出現的違規行為的性質，在民事罰款以外可施加的其他制裁對發

行人並無作用。舉例而言，取消董事資格對發行人並不適用。交出款項令亦同樣不能發揮作用，因為透過違規行為獲取利潤或避免虧損的往往是部分或全部股東而非有關公司。現行制度的缺失亦顯示公開譴責不能發揮效用。歐陽先生進一步指出，假如純粹依賴市場失當行為審裁處來施加罰款，證監會將無法使用一項主要的執法工具。該會將不能在作出譴責與取消資格兩者之間實施任何中間制裁。很多個案很可能是介乎兩者之間，即是應招致較公開譴責嚴厲的制裁，但又非嚴重至足以被判處取消資格。假如證監會缺乏權力在這些個案中作出最適當的制裁，亦即施加民事罰款，該會便會被迫將大量個案轉介市場失當行為審裁處審理，為審裁處帶來無法負荷的工作量，因為審裁處並沒有處理大量個案或以適當監管上市界別所需的效率來處理這些個案的配備。再者，將大部分個案交予市場失當行為審裁處審理所涉及的成本及時間，對證監會及違規者來說均異常巨大(因違規者在敗訴時將需負擔證監會的費用)。內幕交易審裁處(已由根據《證券及期貨條例》成立的市場失當行為審裁處取代)的實際經驗證明，該審裁處在處理涉及嚴重制裁的較重要和複雜個案方面最能發揮效用。歐陽先生補充，9間大型投資銀行提交的綜合意見書顯示，業界大力支持證監會擁有施加民事罰款的權力。他強調，推行此建議是在合理理由下得到相當支持的。

43. 就劉慧卿議員查詢市場失當行為審裁處現時的工作量及其在市場失當行為制度擴大至涵蓋違反法定上市規則的行為後預計出現的工作量，歐陽長恩先生回應時表示，根據現行上市制度，違反聯交所《上市規則》的個案由上市委員會處理。在2004年7月1日至2005年1月31日期間，該委員會曾處理18宗個案。截至2005年1月31日，該委員會尚未審理的個案有26宗。至於市場失當行為審裁處，鑒於市場失當行為個案性質複雜，證監會自《證券及期貨條例》在2003年4月開始實施以來，從未把任何涉嫌違規個案轉交市場失當行為審裁處採取行動。證監會的法律服務部門現正研究兩宗個案以便轉介市場失當行為審裁處，另有4宗個案的調查工作經已完成，正等候法律服務部門研究應否作出轉介。

44. 劉慧卿議員從證監會向事務委員會提交的意見書中得悉，歐洲聯盟近期已指示所有成員國通過法例，規定須對公眾公司及其董事施加行政制裁。目前，有關法例似乎尚未制定。劉議員關注，證監會是否適宜帶頭採用民事罰款制度來處理違反上市要求的個案。

45. 歐陽長恩先生回應時表示，香港用作為衡量基準的大部分主要司法管轄區，均訂有相當倚賴具有施加民事制裁能力的信息披露制度。多個司法管轄區，包括英國、加拿大、法國、西班牙及日本，均已採用賦權規管機構而非法院向公眾公司及其董事施加民事罰款的制度。因此，鑒於涉及證券業的問題的複雜性，由證券規管機構運用罰款權力是全球趨勢。這是香港可以跟隨的適當模式。

46. 單仲偕議員表示，此建議與海外市場的證券規管機構如美國證券交易委員會及香港的其他規管機構如電訊管理局所獲賦的類似權力相符。但由於證監會成立的時間短，加上尚未建立本身的公信力，民主黨的議員認為，證監會在現階段較適宜專注本身的工作，在稍後階段由政府當局檢討是否需要賦權證監會施加民事罰款。單議員亦察悉，證監會現時可對不遵從《證券及期貨條例》的規定的人士施加紀律處分罰款。他詢問該等紀律處分罰款與擬議的民事罰款有何分別。

47. 關於美國證券交易委員會的情況，財經事務及庫務局局長表示，據他瞭解，該規管機構可與上市法團協定，由後者繳付一筆特定金額的款項作為和解，以代替由證券交易委員會採取紀律處分行動。至於其他類別的違規個案，證券交易委員會會轉交法院審理，法院可作出一系列制裁，當中包括民事罰款。

48. 歐陽長恩先生補充，據他瞭解，證券交易委員會沒有權力對上市法團及其高級人員施加民事罰款。至於香港的情況，雖然證監會在《證券及期貨條例》第IX部下有权就其持牌人的違規行為施加罰款，但該等罰款對發行人及董事並不適用。證監會認為，該會有必要獲賦權施加民事罰款，使法定上市規則得以有效執行。施加民事罰款是介乎針對較輕微的違規事項作出公開譴責與因較嚴重違規事項而取消董事或高級人員資格之間的中間制裁。至於較嚴重的違規事項，證監會會轉交市場失當行為審裁處審理。

49. 石禮謙議員支持賦權市場失當行為審裁處針對違反法定上市規則的個案施加民事罰款的建議，但對賦權證監會施加民事罰款的建議則有保留，因為此舉可能會使證監會變成警方、檢控官及法官。

50. 雖然財經事務及庫務局局長聲稱，政府當局對應否推行賦權證監會施加民事罰款的建議持開放態度，但委員從近期的報章報道得悉，政府當局傾向不支持此建議。鑒於證監會與政府當局對此建議的看法明顯有分

歧，湯家驊議員、單仲偕議員及劉慧卿議員認為，政府當局應澄清其立場。鄭經翰議員認為，政府當局理應先解決這些分歧，才向立法會提交此建議。

政府當局

51. 財經事務及庫務局局長回應時強調，政府當局對此事並無既定立場。當局尊重證監會從規管機構角度提出的意見，同時亦歡迎議員提出意見。政府當局考慮此建議時，會注意在加強市場規管與保持上市程序的效率藉以維持市場競爭力之間，必須取得適當平衡。財經事務及庫務局局長向議員保證，政府當局會審慎考慮有關各方提出的意見及關注，然後才就建議作出最終決定。

制裁的對象

52. 詹培忠議員支持對違反法定上市規則的上市法團施加民事罰款的構思。但他關注制裁的對象將會是上市法團抑或負責的職員。他指出，若向上市法團施加民事罰款，最終受罰的將會是小股東。在釐定民事罰款水平方面，詹議員強調必需設立機制，以方便執法及提高透明度。他進一步建議，在釐定民事罰款水平時應考慮多項因素，例如違規事項所造成的損害及嚴重性等。

53. 歐陽長恩先生回應時表示，制裁的重點對象會包括發行人、其董事及高級人員。須為違規事項負責的特定對象，不論是發行人(該法團本身)或是其董事或高級人員，均須受到適當制裁。歐陽先生補充，現時，任何法團或其董事或兩者如被證實須為有關市場失當行為負責，市場失當行為審裁處有權向其作出交出款項令。負責的一方須交出因作出有關失當行為而獲取的利潤或因此而得以避免的虧損。

證監會與聯交所在上市事宜方面的職責劃分

54. 鄭經翰議員對提升本地市場質素及鞏固香港作為國際金融中心的地位表示支持，但他關注到，賦予主要上市要求法定地位的建議不會令證監會在上市事宜方面擁有有效的規管權力，亦不會加強對投資者的保障。鄭議員指出，在現時的上市制度下，證監會與港交所的角色及職能有所重疊及混淆，他促請政府當局在賦予證監會有關上市事宜的新規管權力之前，先釐清兩者的角色及職能。

55. 財經事務及庫務局局長強調，聯交所《上市規則》欠缺規管力度，仍然是市場及公眾關注的問題。賦予與上市法團的財務報告及資料披露有關的主要上市規則法定地位的目的，是確立遵守這些要求的法定責任，以期

改善上市事宜方面的規管。至於對證監會與聯交所在上市制度下的角色有所重疊的關注，財經事務及庫務局局長表示，證監會與聯交所已簽訂諒解備忘錄，界定各自在上市事宜方面的角色及職能。兩個機構亦已在2005年3月31日發表聯合聲明，簡述現行的安排，以加深公眾的瞭解。財經事務及庫務局局長指出，在賦予上市規則法定地位的建議下，證監會與聯交所在執行上市職能及雙重存檔制度方面的職責會有清晰的分工。證監會將負責執行新的法定上市要求，而聯交所則會繼續執行非法定上市規則。聯交所會繼續在前線接受首次公開招股申請，並負責處理上市程序。所有提交聯交所存檔的文件亦須提交證監會存檔。歐陽長恩先生補充，證監會理解到市場關注證監會與聯交所分別執行法定與非法定上市規則可能會出現問題。他向議員保證，證監會與聯交所會保持緊密溝通，以避免在規管方面可能出現遺漏或重疊。

56. 譚香文議員關注到，證監會及市場失當行為審裁處以施加民事制裁來處理不遵從法定上市要求的個案，可能會與《證券及期貨條例》所訂的現行民事及刑事制度產生混淆。

57. 歐陽長恩先生回應時表示，現時在採用民事及刑事制度處理市場失當行為方面有清晰的機制及程序。此外，《證券及期貨條例》亦有條文避免對任何人“雙重提控”，使有關人士不會因所犯的相同市場失當行為而同時受到市場失當行為審裁處及刑事制度起訴。該等條文同樣會適用於違反法定上市規則的事項。

對證監會在上市事宜方面的紀律處分權力的制衡

58. 石禮謙議員對證監會的權力並無受到足夠制衡表示關注。石議員察悉，其他司法管轄區設有由業外人士組成的獨立委員會，負責覆核各規管機構就上市事宜作出的規管決定，他詢問證監會有否計劃在承擔上市事宜方面的新規管職責後對本身的權力加強制衡。

59. 歐陽長恩先生強調，證監會的規管權力受到充分約束。《修訂證券及期貨條例的諮詢文件》附件B載有現有制衡措施的詳情。他強調，證監會作出與上市事宜有關的紀律處分決定時，會遵守行使民事制裁的適當程序，以確保有關過程公平和具透明度。證監會須將其決定連同作出有關決定的理由的聲明，以書面方式通知紀律處分決定所針對的一方。有關一方在證監會施加紀律制裁前有機會陳詞。有關人士可就證監會對發行人、董事及高級人員作出的任何類別的紀律處分決定，向證券及期

貨事務上訴審裁處(下稱“上訴審裁處”)提出上訴。上訴審裁處是根據《證券及期貨條例》成立的獨立組織，負責聆訊針對證監會所作的多項決定而提出的上訴。上訴審裁處由一名全職法官擔任主席，其成員均是政府委任的市場參與者。上訴審裁處有權對個案進行全面覆核，可以維持、更改或取代證監會的決定。歐陽先生補充，證監會打算研究更多其他措施，以加強現時的制衡制度。該會亦知悉，有建議認為應成立一個以規管決定委員會為藍本的委員會。他指出，規管決定委員會在英國運作已有3年。證監會知悉，金融服務管理局在2005年3月對該委員會的架構及職能展開深入檢討，檢討工作預計將於今年夏季完成。歐陽先生向議員保證，證監會就此事作出決定前，會考慮該項檢討的結果。

60. 為處理委員對證監會在規管上市事宜方面的權力的制衡所提出的關注，石禮謙議員要求政府當局提供以下資料，說明海外司法管轄區(包括英國和加拿大)的做法：

- (a) 相關海外規管機構的組成，以及其組成是否與證監會的相若；
- (b) 相關海外規管機構的權力，特別是該等機構是否有權向發行人、董事及高級人員施加民事罰款；若有，款額上限為何；及
- (c) 相關海外規管機構在上市事宜方面作出的規管決定的覆核／上訴機制。

(會後補註：政府當局提供的資料已於2005年5月5日隨立法會CB(1)1463/04-05(01)號文件送交議員。)

總結

61. 由於委員並無其他問題，主席總結討論。他請委員發表意見，表明他們是否原則上支持政府當局擬修訂《證券及期貨條例》以賦予主要上市要求法定地位的建議。就此方面，劉慧卿議員要求政府當局確認是否支持賦權證監會對違反法定上市規則的事項施加民事罰款的建議。

政府當局

62. 財經事務及庫務局局長重申，政府當局會審慎考慮各方提出的意見及關注，然後才就此事作出決定。最終建議將會納入條例草案。

63. 主席總結時表示，事務委員會原則上支持政府當局修訂《證券及期貨條例》以賦予主要上市要求法定地位

經辦人／部門

的建議。

VI. 其他事項

64. 議事完畢，會議於下午1時05分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2005年6月3日