

立法會財經事務委員會

二零零五年四月四日會議跟進事項

《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

問 3： 為方便議員考慮有關建議，並釋除他們對制衡證券及期貨事務監察委員會（證監會）的上市規管權力的疑慮，請政府當局提供海外司法管轄區（包括英國和加拿大）的以下資料：

- (a) 海外相關規管機構的組成，以及其組成是否與證監會相若；
- (b) 海外相關規管機構的權力，特別是該等機構是否有權向發行人、董事和高級人員施加民事罰款。如有的話，其罰款上限為何；以及
- (c) 就海外相關規管機構所作與上市有關的規管決定而設的覆檢／上訴機制。

答 3(a) 關於海外規管機構的組成，我們知道立法會秘書處資料研究及圖書館服務部所擬備有關「海外證券及期貨事務規管機構」的資料摘要（IN12／04-05 號文件）（附件 A）曾就海外監管機構的管治組織（包括英國金融服務管理局董事會的組成）作出比較。

至於加拿大方面，該國證券業的規管工作由各省及地區自行負責，而這些省份及地區各有其本身的證券規管機構。我們選擇研究安大略省證券事務監察委員會，原因是加拿大大部分證券買賣都在多倫多進行。

根據香港證券及期貨事務監察委員會（證監會）所提供的資料，安大略省證券事務監察委員會由至少九名但不多於 14 名委員組成。這些委員由副總督會同行政會議委任，任期以五年為限。現時，該委員會有 11 名委員，包括三名執行委員和八名非執行委員。

我們從證監會得知西班牙全國證券市場監察委員會由執行委員會領導。該執行委員會由主席、副主席、五名委員會成員及一名秘書組成，他們全部均由政府委任。

有關海外規管機構的組成是否與證監會相若的問題，議員已在二零零五年一月三日的立法會財經事務委員會會議上討論。議員備悉不同規管機構在規管架構方面的不同之處。

- (b) 就加拿大、美國、西班牙、英國、澳洲和新加坡的規管機構的制裁權力，包括向發行人、董事和高級人員施加罰款的權力，證監會所提供的資料載於附件 B。

(c) 就加拿大、美國、西班牙、英國、澳洲和新加坡的
規管機構所作與上市有關的決定而設的覆檢／上訴
機制，證監會所提供的資料載於附件 C。

財經事務及庫務局

財經事務科

二零零五年五月五日

資料摘要

海外證券及期貨事務規管機構

1. 引言

1.1 立法會財經事務委員會(下稱"事務委員會")在2004年11月10日的會議上,要求資料研究及圖書館服務部(下稱"本部")就選定海外證券及期貨事務規管機構的管治架構蒐集資料。事務委員會要求本部研究英國、新加坡、瑞典、澳洲、美國及德國的相關機構。

1.2 在選定的地區中,英國、新加坡及瑞典的證券及期貨事務規管機構均將主席及行政總裁的職能分開。而澳洲、美國及德國的同類機構則沒有這樣的分工。本部曾向所有選定地區查詢,要求他們提供資料。截至本資料摘要發表時,德國的規管機構仍未向本部提供有關資料。因此,本資料摘要只討論英國、新加坡、瑞典、澳洲及美國的情況。

2. 英國

2.1 金融服務管理局(Financial Services Authority)是英國單一負責授權及監督接受存款、保險及投資企業的法定監管機構。該局自2001年12月起根據《2000年金融服務及市場法令》(Financial Services and Markets Act 2000)訂明的架構運作。金融服務管理局是擔保有限公司,經費全部來自受其規管的金融企業(例如銀行及承保人)的徵款。

委任

2.2 金融服務管理局董事會是該監管機構的管治組織,按照《金融服務及市場法令》附表1的規定所組成。主席必須是董事會成員¹。而過半數的董事會成員必須是非執行董事。《金融服務及市場法令》並無條文規定要將主席及行政總裁的職位分開。目前,董事會由1名主席、1名行政總裁、3名董事總經理及11名非執行董事(包括1名首席非執行董事,即副主席)組成。

¹ 《金融服務及市場法令》附表1第2(2)條。

2.3 所有董事均由財政部 (Treasury) 按照公職人員委任專員² (Commissioner for Public Appointments) 發出的公職人員委任原則所委任。其中一項原則是公開發布職位空缺廣告。³ 董事以個人身份委任，而非作為特定利益或組織的代表。委任主席方面則無法定準則。

2.4 主席任期為5年，期滿可獲續任。所有其他董事的任期為3年。所有董事會成員均可由財政部罷免。行政總裁是金融服務管理局的僱員，由主席負責招聘。財政部負責委任行政總裁加入金融服務管理局董事會。關於行政總裁的委任準則，並無任何資料。

2.5 在《金融服務及市場條例草案》擬稿在1998年公布諮詢公眾意見的時候，當時成立了一個聯合議會委員會研究有關條例草案。委員會建議應將金融服務管理局的主席及行政總裁兩個職位分開，並應委任非執行主席。⁴ 然而，政府並不同意將兩個職位分開。⁵

² 公職人員委任專員獨立於政府之外，其職責是對英國大臣就逾11 000個公共機構行政人員的委任作出監察、提交報告和提供意見。政府部門在處理公職人員的委任時，必須遵照專員發出的原則和詳盡的實務守則。

³ 其他原則包括量才遴選、獨立審核、公開及具備透明度、平等機會及合乎比例。

⁴ 委員會表示："我們瞭解在金融服務管理局成立的這個階段，由主席兼任行政總裁職務的理由，特別是同時將一名高級非執行董事委任為副主席。採用類似公司的模式並不一定適當。但是，長遠而言我們建議應將行政總裁和主席的職位分開，並應委任一名非執行主席。我們認為這樣做有限制個人權力，減少個人受到注視，加強非執行董事的權力，及確保對應處理事項的決定權不會完全由行政管理層所掌握等優點。" 見 *Joint Committee on Financial Services and Markets — First Report* (1999年，第113段)。

⁵ 政府回應聯合議會委員會的報告時指出，"根據現行安排，會有一名全職主席兼行政總裁及一名非執行副主席。政府對有關安排感到十分滿意，而且無意作出更改。委員會的意見指出，長遠而言或許有其他可行的安排，政府瞭解這項意見背後的想法。然而，政府亦考慮到，採用類似其他公司管治的模式並非必然的。採用由監管機構的高層管理人員直接向財政部長負責這種緊密聯繫的方式，亦有充分理由。" 見 *HM Treasury's Response to the First Report of the Joint Committee* (1999年，第IV部分)。

2.6 金融服務管理局在2001年11月成為單一的法定金融服務監管機構，該局當時由一名執行主席負起主席和行政總裁的職責。然而，現時金融服務管理局董事會內已分設主席和行政總裁的職位。在政府決定將主席和行政總裁的職責分開後，主席和行政總裁於2003年獲委任。⁶ 據金融服務管理局表示，作出上述改變的原因，是金融服務管理局希望繼續遵循公司管治的最佳標準。按照有關標準，兩個職位應該分開。這項改變並不涉及法例修訂。不過，金融服務管理局已作出一些行政安排。有關安排在下文第2.9段中討論。

職責及責任

2.7 金融服務管理局須就本身的工作表現向財政部，並最終向國會負責。主席領導董事會，為金融服務管理局制訂工作優先次序，無須負責日常運作。根據法例，金融服務管理局每年須向財政部匯報其法定目標的執行情況。財政部長須將報告提交國會省覽。國會的財政委員會(Treasury Select Committee)亦會定期傳召金融服務管理局作供。

2.8 行政總裁向董事會負責。他的職責是執行董事會制訂的政策，並根據董事會授予他的權力，為金融服務管理局的業務負起行政責任。

2.9 鑒於主席和行政總裁的職位已於2003年分開，董事會通過並發布文件，詳細說明主席和行政總裁在職責上的分工(參見附錄)。董事會並於2004年3月就金融服務管理局的管治通過一項正式決議。⁷ 決議闡述履行董事會職能的安排、授予執行董事的職能，以及董事會轄下各委員會的職權範圍。

薪酬

2.10 主席及行政總裁的薪酬由董事會轄下的薪酬委員會(Remuneration Committee)釐訂。薪酬委員會是董事會非執行董事委員會(Committee of non-executive Directors)(下稱"非執行董事委員會")⁸ 下附設的小組委員會，兩個委員會均由副主席負責主持。薪酬委員會的職能如下：

⁶ 現任主席按每星期工作4天的準則委任。

⁷ 參見FSA(2004b)。

⁸ 非執行董事委員會根據《金融服務及市場法令》附表1的條文成立。該委員會其中一項法定職能就是釐訂主席及其他執行董事的薪酬。

- (a) 釐訂主席及董事會執行董事的薪酬福利條件，包括他們參與年度獎勵金安排的事宜、合約條款、退休福利及享有失去職位補償的權利；
- (b) 每年向非執行董事委員會匯報薪酬委員會釐訂的事項；及
- (c) 就金融服務管理局高層行政人員的薪酬政策向董事會作出建議。

2.11 行政總裁的薪酬水平與金融服務市場及其他監管或公共機構相若職位的水平一致。行政總裁並獲得一筆與表現掛鉤的花紅。然而，有關薪酬委員會用以釐訂主席薪酬水平的準則，則並無資料。

檢討

2.12 董事會最近在顧問公司的協助下檢討了本身的工作成效。金融服務管理局2004至2005年年報中會刊載檢討結果的大綱及跟進的行動。該份年報預計將於2005年夏季發表。

3. 新加坡

3.1 1970年，新加坡國會通過《新加坡金融管理局法》(Monetary Authority of Singapore Act)，新加坡金融管理局據此於1971年1月1日成立。該法令賦權新加坡金融管理局規管新加坡有關貨幣、銀行業及金融方面的一切事務。新加坡金融管理局不但擔當金融規管機構的角色，亦作為政府的銀行及財務代理人。新加坡金融管理局的開支由該局的資本及儲備支付。

委任

3.2 《新加坡金融管理局法》訂明新加坡金融管理局董事會的架構。董事會最多可有10名成員，現時共有8名成員。董事總經理(即行政總裁)亦是董事會的董事，是新加坡金融管理局的僱員。雖然《新加坡金融管理局法》並無指明主席及董事總經理的職位必須由兩名不同人士出任，但該兩個職位一直都是由不同人士出任。⁹

⁹ 現任主席為新加坡國務資政吳作棟先生。

3.3 根據《新加坡金融管理局法》，所有董事均由新加坡總統委任。該局的董事(包括主席及董事總經理)必須為法例所指的公職人員。¹⁰ 董事會主席在內閣推薦下由總統委任。¹¹ 董事總經理則根據公務員敘用委員會(Public Service Commission)的意見或建議由總統委任。¹²

3.4 所有董事(包括主席及董事總經理)獲委任的原則是，他們不得“在董事會內扮演行業代表的角色，維護與他們可能有關的任何商業、財政、農業、工業或其他利益。”¹³ 此外，亦規定董事不得與新加坡金融管理局所監管的金融機構有任何關連。¹⁴

3.5 倘若總統不同意委任獲推薦的人選，他有權不委任有關人士出任新加坡金融管理局的主席或董事，又或撤銷任命。倘若董事喪失履行職務能力、破產、被裁定干犯涉及不忠實行為的罪行或作出嚴重失當行為，總統亦可終止該董事的任命。¹⁵

3.6 為免出現利益衝突，獲委任為新加坡金融管理局董事的人士不應在出席董事會會議時爭取任何與他們有關的利益。¹⁶ 董事會的任命不超過3年。在任期屆滿後，總統可再次委任有關人士出任董事。

職責及責任

3.7 新加坡金融管理局董事會最終須透過負責該局事務的部長，向新加坡國會負責。董事會由主席領導，負責新加坡金融管理局的政策及各項事務和業務的一般行政工作，以及知會政府有關該局的銀行及信貸政策。

3.8 董事總經理須為所作的行為及決定向董事會負責。¹⁷ 董事總經理與管理層根據董事會所訂的政策，執行日常運作。

¹⁰ 《新加坡金融管理局法》第16條。

¹¹ 《新加坡金融管理局法》第7(3)(a)條。

¹² 《新加坡金融管理局法》第9(1)條。公務員敘用委員會負責聘任、晉升、調職、革職及對公職人員施加紀律管制的事宜。

¹³ 《新加坡金融管理局法》第8(2)(a)條。

¹⁴ 《新加坡金融管理局法》第10(1)條。

¹⁵ 《新加坡金融管理局法》第10(2)條。

¹⁶ 《新加坡金融管理局法》第13條。

¹⁷ 《新加坡金融管理局法》第9(4)條。

薪酬

3.9 所有董事(包括主席及董事總經理)的薪酬及津貼由總統釐訂。¹⁸ 現任主席是一名內閣部長，其薪酬由新加坡政府而非新加坡金融管理局支付。目前的董事總經理從政府行政服務部(Administrative Service)借調過來，其薪酬由新加坡金融管理局支付。根據新加坡金融管理局的回覆，主席及董事總經理的薪酬“根據公營機構的薪酬架構訂定，即以私人機構的收入作為基準”。

檢討

3.10 新加坡金融管理局並無就管治架構進行任何檢討。

4. 瑞典

4.1 瑞典金融事務監察局(Swedish Financial Supervisory Authority)是負責監察保險、信貸及證券市場的公司的公營機構。1991年，瑞典金融事務監察局成為瑞典金融市場的單一規管及監察機構。該局的運作由國家預算撥款支付。

4.2 在2003年以前，瑞典金融事務監察局董事會主席及行政總裁的職位沒有分開。董事會主席亦是瑞典金融事務監察局的行政總裁。到了2003年，情況有所改變，董事會與總經理(即行政總裁)的職責重新分工。該項轉變是基於政府決定提升金融機構的能力及獨立性。在2003年發表的《未來金融事務的監管》委員會調查報告亦支持該項決定。

委任

4.3 瑞典金融事務監察局董事會由瑞典政府委任，連主席在內有9名成員。主席一職屬非執行職位。該局的總經理亦由政府委任，而總經理並非董事會的成員。有關主席及行政總裁兩個職位的委任準則，現時並無資料。

職責及責任

4.4 瑞典金融事務監察局董事會須向財政部(Ministry of Finance)匯報，由財政部向瑞典國會負責。董事會由主席領導，負責就瑞典金融事務監察局的運作訂定整體策略及提供一般指引。總經理須向董事會匯報，並負責瑞典金融事務監察局的日常運作。

¹⁸ 《新加坡金融管理局法》第8(2)(c)及9(2)條。

薪酬

4.5 主席及總經理的薪酬由瑞典政府釐訂。然而，有關釐訂薪酬所採用的準則，現時並無資料。

檢討

4.6 由於新的管治架構實行不足兩年，因此未有就其成效進行檢討。¹⁹

5. 澳洲

5.1 澳洲證券及投資事務監察委員會 (Australian Securities and Investment Commission) 於1991年成立，負責規管金融市場、證券、期貨及公司。該委員會是一個獨立的政府組織，其運作由國家預算撥款支付。

委任

5.2 《2001年澳洲證券及投資事務監察委員會法令》(Australian Securities and Investment Commission Act 2001)第2部第1分部就該委員會的管治架構作出規定。該委員會的委員人數不可少於3名或超過8名。所有委員(包括主席及副主席)均須由財政部長提名，並由總督委任。²⁰主席及副主席必須為全職委員。根據該法令，最少3名委員須為全職委員。

5.3 在提名委員的人選時，財政部長揀選對商業、公司管理、金融市場、金融產品及金融服務、法律、經濟或會計具備專業知識或經驗的人士。²¹ 委員的任期是固定的，最長為5年²²，並可根據《澳洲證券及投資事務監察委員會法令》第111條載列的理由而提前終止任命。²³

5.4 現時，澳洲證券及投資事務監察委員會在3名全職執行委員(包括主席及副主席)的指示下運作。全職投入委員會的工作，可讓委員對該委員會既複雜而涉獵範圍又廣泛的事務作出監察及指示，同時又能避免像仍然活躍於商業、法律或會計事務的兼職委員般，可能出現利益衝突的情況。²⁴

¹⁹ 瑞典金融事務監察局提供的資料。

²⁰ 《澳洲證券及投資事務監察委員會法令》第9(2)條。

²¹ 《澳洲證券及投資事務監察委員會法令》第9(4)條。

²² 《澳洲證券及投資事務監察委員會法令》第108(1)條。

²³ 有關理由包括委員行為不當、體能上或精神上不能勝任或破產。

²⁴ The Australian Securities and Investment Commission (2004年，第50頁)。

職責及責任

5.5 澳洲證券及投資事務監察委員會須向澳洲國會、財政部長及財政部長國會事務秘書匯報。委員負責檢討澳洲證券及投資事務監察委員會的策略計劃、訂定國家的首要任務及審批各主管人員的事務計劃。此外，管理層每月及每季就運作表現、財政、人力資源及資訊科技等事宜向委員會提交書面報告。澳洲證券及投資事務監察委員會亦有6名行政主管人員負責該委員會的運作。

薪酬

5.6 委員的薪酬由薪酬審裁處(Remuneration Tribunal)釐訂。該審裁處是獨立的法定機構，有權釐訂其管轄範圍的薪酬、作出匯報或提供意見。委員的薪酬水平預期會與其他規管機構類似職位的薪酬相若。²⁵

檢討

5.7 近年，澳洲曾就金融業的規管進行多項檢討，包括1997年進行的"金融體系研究"、2003年進行的"法定機構及人員企業管治安排檢討"²⁶(尤克報告)，以及金融業諮詢委員會(Financial Sector Advisory Council)在2003年8月進行的"金融體系研究結果檢討"²⁷。

5.8 尤克報告建議採用兩種模式以確保法定組織的良好管治：第一種模式認為"行政管理層"提供最佳管治；第二種模式認為"董事會"提供最佳管治。尤克報告的結論是，履行規管或提供服務職能的法定組織或不適宜採用董事會架構這種管治方式。²⁸

²⁵ 有關進一步資料，參見 The Remuneration Tribunal (2004)。

²⁶ 2002年11月，澳洲政府委任約翰尤克(John Uhrig)就聯邦法定機構及人員的企業管治進行檢討。有關詳情，參見 Commonwealth of Australia (2003)。

²⁷ The Financial Sector Advisory Council (2003)。

²⁸ 根據該報告，"對提供聯邦服務或執行規管工作的法定機構而言，董事會未能提供合適的管治架構，因為這樣的一個董事會不大可能會獲轉授全部權力。對於這類機構，政府一般會保留或預計政府會保留掌管政策及審批策略的權力。法定機構可發揮的創造力，只限於以最有效方法執行提供服務或規管的職能。在這種情況下，董事會很可能努力為自己確立有效的角色。由於部長與管理層之間多了一層人員，問責性或會削弱。"Commonwealth of Australia (2003年，第8至9頁)。

5.9 澳洲政府現正根據這兩種模式評估澳洲證券及投資事務監察委員會的管治架構，有關工作預計會於2005年第一季完成。²⁹

6. 美國

6.1 美國國會於1934年根據《1934年證券交易法》(Securities Exchange Act of 1934)成立證券交易委員會(Securities and Exchange Commission)。該委員會的目標是保障投資者及維持證券市場的廉潔穩健，其運作經費主要由國家預算撥款支付。

委任

6.2 證券交易委員會由5名委員領導，他們由美國總統經諮詢及獲得參議院同意後委任。³⁰ 委員的任期為5年並互相交錯，使每年有1名委員的任期於6月5日屆滿。總統亦指派其中一名委員出任證券交易委員會主席，他是委員會的最高執行人員。³¹

6.3 為確保證券交易委員會維持無黨派的身份，不可有超過3名委員屬於同一政黨。³² 除了出任為委員外，委員不得從事任何其他業務、職業或被僱用。³³ 此外，委員不得直接或間接參與任何受證券交易委員會規管的證券市場活動或交易。

職責及責任

6.4 委員主要透過其任命須經參議院同意，從而達到向國會問責的目標。委員須開會商討及解決由職員向委員會反映的各項事宜(包括規管及運作事宜)。在會議上，委員：

- (a) 詮釋聯邦證券法；
- (b) 修訂現有規則；
- (c) 建議制訂新規則以應付不斷轉變的市況；及／或
- (d) 執行法律及規則。

²⁹ 參見財政及行政部長於2004年8月12日對尤克報告作出的回應。

³⁰ 《1934年證券交易法》第4(a)條。

³¹ 1950年第10號重組計劃第3條。

³² 《1934年證券交易法》第4(a)條。

³³ 同上。

6.5 證券交易委員會主席有權³⁴：

- (a) 聘任及監督該委員會僱用的人員；
- (b) 決定該等人員和委員會行政部門的職務分配；及
- (c) 決定撥款的運用及開支。

6.6 主席須根據委員會所訂的一般政策行事，並受委員會合法作出的規管決定、裁決及裁定所管限。主要行政部門的主管由主席委任，並須經委員會批准。³⁵

6.7 主席辦公室內設有3名管理執行經理，他們分別負責政策及職員、外務，以及營運及管理三方面的工作。此外，行政主管辦事處 (Office of the Executive Director) 聯同營運及管理執行經理，負責制訂及執行證券交易委員會在管理方面的政策。行政主管辦事處內由行政主管帶領。

薪酬

6.8 委員的薪酬在法例列明。主席獲支付行政部門等級表第III級³⁶的薪金[每年\$145,600美元(\$1,135,680港元)]，其他委員則獲支付第IV級的薪金[每年\$136,900美元(\$1,067,820港元)]。所有委員的薪酬水平均會每年作出調整，金額與就業成本指數掛鉤。³⁷有關管理執行經理及行政主管的薪酬，現時並無資料。

檢討

6.9 證券交易委員會近年並無就如何加強現行管治架構的成效進行任何檢討。³⁸

³⁴ 1950年第10號重組計劃第1(a)條。

³⁵ 1950年第10號重組計劃第1(b)條。

³⁶ 行政部門等級表分為5個薪酬等級，是一些高級行政職位的基本薪酬等級表。

³⁷ 《美國法典》第5章第5318條。該指數關乎私人市場職員工資及薪金的變動。

³⁸ 證券交易委員會提供的資料。

7. 管治架構的比較

7.1 表1載列選定海外證券及期貨事務規管機構的管治架構的比較。

表1 —— 選定海外證券及期貨事務規管機構的管治架構比較

	英國	新加坡	瑞典	澳洲	美國
規管機構名稱	金融服務管理局	新加坡金融管理局	瑞典金融事務監察局	澳洲證券及投資事務監察委員會	證券交易委員會
規管機構的責任	負責授權及監督接受存款、保險及投資企業的單一規管機構。	負責有關貨幣、銀行業及金融方面一切事務的單一規管機構。	負責監察保險、信貸及證券市場的公司之單一規管機構。	負責規管金融市場、證券、期貨及公司的單一規管機構。	證券交易委員會的目標是保障投資者及維持證券市場的廉潔穩健。
主席及行政總裁的職責是否分開	是。	是。	是。	否。	否。
委任	主席由財政部委任。 行政總裁由金融服務管理局招聘及委任。財政部委任行政總裁加入金融服務管理局董事會。	主席在內閣推薦下由新加坡總統委任。 董事總經理根據公務員敘用委員會的意見或建議由總統委任。	主席由政府委任。 局長亦由政府委任，但局長並非董事會的成員。	所有委員(包括主席及副主席)均由財政部長提名，並由總督委任。	該5名委員由美國總統經諮詢及獲得參議院同意後委任。總統指派其中一名委員出任主席。

表1 —— 選定海外證券及期貨事務規管機構的管治架構比較(續)

	英國	新加坡	瑞典	澳洲	美國
職責及責任	主席領導董事會，為金融服務管理局制訂工作優先次序。 行政總裁的職責是執行董事會制訂的政策，並根據董事會授予他的權力，為金融服務管理局的業務負起行政責任。	董事會由主席領導，負責新加坡金融管理局的政策及各項事務和業務的一般行政工作，以及告知政府有關該局的銀行及信貸政策。 董事總經理與管理層根據董事會所訂的政策，執行日常運作。	董事會由主席領導，負責就瑞典金融事務監察局的運作訂定整體策略及提供一般指引。 總經理負責瑞典金融事務監察局的日常運作。	委員負責檢討澳洲證券及投資事務監察委員會的策略計劃、訂定國家的首要任務及審批各主管人員的事務計劃。	證券交易委員會主席有權： (a) 聘任及監督該委員會僱用的人員； (b) 決定該等人員和委員會行政部門的職務分配；及 (c) 決定撥款的運用及開支。

表1 —— 選定海外證券及期貨事務規管機構的管治架構比較(續)

	英國	新加坡	瑞典	澳洲	美國
問責性	金融服務管理局受董事會規管，該局須就本身的工作表現向財政部，並最終向國會負責。 行政總裁向董事會負責。	新加坡金融管理局董事會最終須透過負責該局事務的部長，向新加坡國會負責。 董事總經理須為所作的行為及行動向董事會負責。	瑞典金融事務監察局董事會須向財政部匯報，由財政部向瑞典國會負責。 總經理須向董事會匯報。	澳洲證券及投資事務監察委員會須向澳洲國會、財政部長及財政部長國會事務秘書匯報。	委員主要透過其任命須經參議院同意，從而達到向國會問責的目標。 主席須根據委員會所訂的一般政策行事，並受委員會合法作出的規管決定、裁決及裁定所管限。 主要行政部門的主管由主席委任，並須經委員會批准。

表1 —— 選定海外證券及期貨事務規管機構的管治架構比較(續)

	英國	新加坡	瑞典	澳洲	美國
薪酬	主席及行政總裁的薪酬由董事會轄下的薪酬委員會釐訂。 行政總裁的薪酬水平與金融服務市場及其他類似規管機構相若職位的水平一致。 有關釐訂主席薪酬水平的準則，現時並無資料。	主席及董事總經理的薪酬及津貼由總統釐訂。 主席及董事總經理的薪酬"根據公營機構的薪酬架構訂定，即以私人機構的收入作為基準"。	主席及總經理的薪酬由政府釐訂。 有關釐訂主席及總經理薪酬水平的準則，現時並無資料。	委員的薪酬由薪酬審裁處釐訂。 委員的薪酬水平預期會與其他規管機構類似職位的薪酬相若。	委員的薪酬在法例列明。主席獲支付行政部門等級表第III級的薪金，其他委員則獲支付第IV級的薪金。

表1 —— 選定海外證券及期貨事務規管機構的管治架構比較(續)

	英國	新加坡	瑞典	澳洲	美國
檢討	董事會最近在顧問公司的協助下檢討了本身的工作成效。有關檢討結果及跟進的行動預計於2005年夏季發表。	沒有。	沒有。	政府現正評估澳洲證券及投資事務監察委員會的管治架構，有關工作預計會於2005年第一季完成。	沒有。

周栢均
2004年12月28日
電話：2869 9593

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會（下稱“行政管理委員會”）所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

附錄

金融服務管理局主席及行政總裁的職能

主席的職能

1. 主席對金融服務管理局(下稱"金管局")的日常運作並無行政責任。
2. 主席的主要職責為：
 - i. 設立並發展一個有效率的董事會；
 - ii. 領導董事會，羣策羣力；
 - iii. 計劃並管理董事會的事務；
 - iv. 為金管局制訂工作優先次序；
 - v. 與金管局行政總裁維持及發展建設性的合作關係，並負責招聘行政總裁的事宜；
 - vi. 會同行政總裁，負責就金管局的政策向廣泛的界別進行溝通。這項溝通計劃的目標之一，是要為金管局制訂更清晰的綱要，而不是各自提出綱要；
 - vii. 在某些全國或國際金融機構內代表金管局；
 - viii. 與世界各地最主要金融機構的高層人員建立並保持聯繫；
 - ix. 作為金管局的問責核心、擔任周年公眾大會的主席、向專責委員會提供證據，以及在有需要時按2000年12月簽訂的正式互換承諾書，以書面方式向財政大臣匯報重大事宜；及
 - x. 代表金管局出席與財政大臣及英倫銀行行長舉行的三方聯席常務委員會的最高層會議。
3. 主席通過確保下列事項，履行本身職責：
 - i. 在能影響財政部的範圍內，就有關均衡委任董事方面維持董事會的效率；確定董事會轄下各委員會的職責、其主席的任命及工作成效；訂定董事會會議議程；明確執行董事與非執行董事之間的關係；以及向董事提供合適、優質及合時的信息；
 - ii. 清楚制訂金管局的策略，並使策略得到內部和外間的充分瞭解；
 - iii. 就金管局的運作向行政總裁提出意見和挑戰，包括就高級管理人員的工作表現、培訓和職位接替，以及組織架構向行政總裁作出回應；
 - iv. 定期評核董事會、董事會轄下各委員會及個別董事的工作表現；及
 - v. 獲得就金管局業務作出的適當匯報，使他能履行主席的職責，以及能公開代表金管局。主席有不受約束的權利，可以諮詢金管局任何僱員，要求提供任何有關金管局業務範疇的資料，並出席金管局內部任何行政會議。主席通常不會主持任何執行委員會。

附錄(續)

4. 主席與行政總裁會經常進行一般屬於非正式的會議，討論所有重要事項及新提出的政策。
5. 公司秘書向主席匯報。
6. 主席主持董事會委任委員會。
7. 主席會在英倫銀行董事會、歐洲證券管理機構委員會及金融穩定論壇代表金管局。

行政總裁的職能

1. 行政總裁負責落實經董事會通過的策略，並且在制訂有關策略方面擔當重要角色。行政總裁須根據其獲金管局董事會轉授的權力，就金管局的事務負起行政責任。
2. 行政總裁的主要職責為：
 - i. 定期向董事會匯報合適、合時及優質的信息，讓董事會能夠有效地履行其職責；
 - ii. 就所有對董事會而言屬重大的事宜通知主席並徵詢主席的意見，讓主席及董事會能夠合宜地履行各自的職責；
 - iii. 制訂及實踐與董事會協定的策略目標；
 - iv. 就超越行政總裁獲轉授權力的重大營運變動及主要資本開支，向董事會提出建議；
 - v. 清晰地向高級管理人員指派職務，並督導有關人員設立有效的風險管理及監控系統；
 - vi. 招聘、培訓及挽留優秀人才為金管局工作；尤須設立穩健的管理小組，並對管理小組作出公平而全面的評核；
 - vii. 把與董事會協定的金管局各項策略性目標及價值觀，傳遞至整個金管局，並確保有關目標可實際達到；
 - viii. 與金管局主席及高級管理層其他成員分擔責任，對外發放金管局的信息；
 - ix. 在選定的國際金融機構中代表金管局。
3. 除主席的直屬職員及公司秘書外，所有金管局職員均須向行政總裁匯報。

參考資料

1. Commonwealth of Australia. (2003) *Review of the Corporate Governance of Statutory Authorities and Office Holders*. Available from: http://www.finance.gov.au/governancestructures/docs/The_Uhrig_Report_July_2003.pdf [Accessed 22 December 2004].
2. *Finansinspektionen - Who We Are and What We Do*. (2004) Available from: http://www.fi.se/upload/90_English/20_Publications/20_Miscellaneous/whoweare.pdf [Accessed 10 December 2004].
3. *HM Treasury's Response to the First Report of the Joint Committee*. (1999) Available from: http://www.fsa.gov.uk/fsma/data/joint_committee/first_report/hmt_response.htm#Accountability [Accessed 10 December 2004].
4. *Joint Committee on Financial Services and Markets — First Report*. (1999) HC 328-I. April. Available from: <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtfinser/328/32802.htm> [Accessed 10 December 2004].
5. The Australian Securities and Investment Commission. (2002) *Annual Report 2001/02*.
6. The Australian Securities and Investment Commission. (2003) *Annual Report 2002/03*.
7. The Australian Securities and Investment Commission. (2004) *Annual Report 2003/04*.
8. The Financial Sector Advisory Council. (2003) *Review of the Outcomes of the Financial System Enquiry 1997*. Available from: <http://www.treasury.gov.au/documents/860/PDF/FSAC%20Final%20Report.pdf> [Accessed 22 December 2004].
9. The Financial Services Authority. (2004a) *Annual Report 2003/04*.
10. The Financial Services Authority. (2004b) *Governance of the Authority. Board Resolution of 18 March 2004*. Available from: <http://www.fsa.gov.uk/board/governance.pdf> [Accessed 15 December 2004].
11. The Minister for Finance and Administration's response to the Uhrig Report. (2004) 12 August. Available from: <http://www.finance.gov.au/scripts/Media.asp?Table=MFA&Id=550> [Accessed 22 December 2004].
12. The Monetary Authority of Singapore. (2004) *Annual Report 2003/04*.

13. The Remuneration Tribunal. (2004) *Determination 2004/13: Remuneration and Allowances for Holders of Full-Time Public Office*. Available from: <http://www.remtribunal.gov.au/determinationsreports/byyear/2004dets/2004-13determination.pdf> [Accessed 10 December 2004].

制裁上市發行人及董事的權力

司法管轄區	制裁上市發行人及董事的權力	作出規管決定的程序
北美洲		
加拿大— 安大略省	安大略省的《證券法》於二零零三年四月七日經修訂後，使安大略省證券事務監察委員會（安省證監會）根據該條例第 127 條擁有新權力，作出以下命令— 1. 任何人士或發行人如沒有遵守《證券法》，可被罰高達 100 萬加元 (808,600 美元) 的「行政罰款」。 2. 命令交出因沒有遵守規定而獲取的款項。安省證監會在接獲由有關方面交出的利潤後，可將其撥款予基金，以資助經財政部長認可的任何	安省證監會所採納的模式，是讓三名委員組成的小組就紀律處分個案作出決定。現時，在 11 名委員中，八名屬於非執行委員。

司法管轄區	制裁上市發行人及董事的權力	作出規管決定的程序
	第三方。 安省證監會可作出其他制裁，包括— 3. 命令譴責有關人士或公司。 4. 命令有關人士辭去在發行人擔任的一個或多個董事或高級人員職位。 5. 命令有關人士不得成為任何發行人的董事或高級人員，或以董事或高級人員的身分行事。	
美國	美國是眾多制度當中最複雜的一個，聯邦級與州級各有不同法例，而且其法制發展歷時超過 80 年，數量繁多。 根據《1934 年證券交易法》第 21(d)(3) 條，美國	與美國所有其他公共機構一樣，根據證券交易委員會，《1946 年行政程序法》的規定委任行政法官以作出紀律處分方面的決定。該程序法訂明「在一宗個案中為機構執行調查或檢控

司法管轄區	制裁上市發行人及董事的權力	作出規管決定的程序
	證券交易委員會（證券交易委員會）可以在法院提起民事訴訟，就每宗違規尋求最高達 10 萬美元（針對自然人）或 50 萬美元（針對任何其他人士）的罰款及／或沒收利潤。若有關法團同意支付遠較規定為高的罰款，該等訴訟就會和解，在過去的兩個財政年度，證券交易委員會獲判得直的判決（主要是經法院批准的和解）涉及民事罰款合共超過 20 億美元。根據證券交易委員會，上述安排令公司文化出現很大轉變，公司轉而態度合作及遵守法規。 在聯邦層面，除非發行人及其董事屬於受規管實體，否則證券交易委員會沒有特定權力在本身的行政程序中對其施加罰款。然而，實際上證券交易委員會透過有關人	職能的僱員或代理，不能在該宗個案或在事實方面有關的個案中參與作出決定或就決定提供意見… …」。證券交易委員會有五名行政法法官，這些法官獨立於該委員會，但其辦公室則與證券交易委員會設於同一地點。

司法管轄區	制裁上市發行人及董事的權力	作出規管決定的程序
	士在行政和解中作出的承諾，達到相同的效果。公司同意和解方案是為了避免與證券交易委員會進行漫長的訴訟，從而節省訟費及減少負面報道，並在不承認任何過失的基礎上圓滿解決事宜。公司顧慮行政程序的正式結果會成為集體訴訟的基礎，導致判處董事本身需要個人負上法律責任。 有關方面已提出建議法案(H.R. 2179)，賦權證券交易委員會對自然人施加最高達100萬美元的罰款，及對公司施加最高達200萬美元的罰款。該法案獲證券交易委員會支持及由奧克斯萊(Oxley)議員[因《薩班斯 - 奧克斯萊法》(Sarbanes-Oxley Act)而聞名]倡導，但法案尚未獲國會通過。	

司法管轄區	制裁上市發行人及董事的權力	作出規管決定的程序
	在州的層面，紐約州總檢察長施皮茨（Eliot Spitzer）亦已就多宗根據紐約州證券法（一般稱為《馬丁法》）提起的案件達成重要和解。負面報道及集體訴訟的顧慮，同樣是促使公司答應和解的主要因素。 除了判處罰款外，在證券交易委員會本身的法律程序中，證券交易委員會可發出以下命令－ 1. 要求發行人及其董事交出任何藉不法手段獲得的利潤。 2. 要求發行人或董事停止及不得觸犯證券法例，並在將來避免觸犯相同規定。此外，亦可要求他們在現時及將來遵守有關法例。	

司法管轄區	制裁上市發行人及董事的權力	作出規管決定的程序
	3. 禁止任何違反《證券交易法》第 10(b)條的人士擔任上市發行人的高級人員或董事（亦即取消資格）。	
歐洲		
西班牙	西班牙全國證券市場監察委員會有權制裁「非常嚴重違反」《證券市場法》（例如上市證券發行人沒有披露股價敏感的資料，而該等資料可能會重大影響其股份的價格）的人士，可施加的制裁包括－ 1. 對與證券市場有關的人士及實體施加行政罰款，數額最高可相等於因構成觸犯的作為或不作為而獲得的毛利總額的5倍。倘上述條件不適用，則最高罰款額可為以下數額（以最高者為準）：	紀律處分程序按照特定步驟進行，而整個程序必須以書面紀錄。全國證券市場委員會其後會內部決定是否作出制裁。如有關行為被視為非常嚴重的違規行為，則全國證券市場委員會會向經濟部建議作出制裁，由經濟部作出決定。

司法管轄區	制裁上市發行人及董事的權力	作出規管決定的程序
	- 違規公司的股本的 5%。 - 在違規事項上所使用的資金總額(不論是否屬於該公司)的 5%。 - 約 30 萬歐羅(391,700 美元)。 由於罰款是毛利的倍數，因此實際上是同時行使罰款／沒收的權力。 2. 暫免該人在違規實體內所擔任的董事或管理職務，最長可達1年。 3. 公開譴責。 4. 私下譴責。 若違規者是一家實體(並非個人)，西班牙全國證券市場監察委員會亦可向須就該違規事	

司法管轄區	制裁上市發行人及董事的權力	作出規管決定的程序
	項負責的<u>高級管理層成員</u>施加以下其中一項制裁： 1. 最高達以下數額的罰款（以<u>較高者</u>為準）： - 在違規事項上所使用的資金總額（不論是否屬於該公司）的 5%。 - 約 30 萬歐羅（391,700 美元）。 2. 暫免該人在違規公司內所擔任的職務，最長可達 3 年。 3. 公開譴責。 4. 私下譴責。	
英國	根據《財經事務及市場法》的規定，假如上市證券的發行人或上市申請人觸犯英國上市規則中的任何規定，英國金融服	鑑於《金融服務及市場法》第 395(2) 條的規定，金融服務管理局以行政方式設立金融服務

司法管轄區	制裁上市發行人及董事的權力	作出規管決定的程序
	務管理局可以－ 1. 對違規的公司及其董事施加當局認為數額適當的罰款（即無上限的罰款權力）。 2. 刊發譴責聲明。 3. 對發行人或董事發出私下警告。	管理局下的委員會——規管決定委員會 (Regulatory Decisions Committee)。第 395(2) 條訂明，作出決定的「程序必須達到的目標之一是，引致有關方面有責任給予任何…[監管、警告或決定]…通知的決定，是由沒有直接參與確立該決定所依據的證據的人士作出」。規管決定委員會由 24 人組成，全部（除主席外）都是金融服務管理局以外的人士。該委員會分別設有研究警告通知的八人小組，以及研究決定通知的三人小組。規管決定委員會的運作現正檢討中。金融服務管理局現正進行有關執法程序的檢討，

司法管轄區	制裁上市發行人及董事的權力	作出規管決定的程序
		該檢討涵蓋「不同方案，以符合《金融服務及市場法》的規定，即有公平程序，由沒有直接參與確立有關決定所依據的證據的人士作出規管決定」。
亞太區		
新加坡	根據《2001年證券及期貨法》(《證券及期貨法》)第232條，新加坡金融管理局(新加坡金管局)可就未能向證券交易所提供上市規則規定須披露的資料的情況(即違反《證券及期貨法》第203條)，在法院展開民事法律程序。 就個人(包括董事及高級人員)而言，最高的罰款額為所獲取的利潤或避免的損失的三倍，或者 50,000 新加坡元	根據《證券及期貨法》，新加坡金管局可在檢察官的同意下，要求法院頒令規定某人向該局繳付民事罰款。

司法管轄區	制裁上市發行人及董事的權力	作出規管決定的程序
	(30,350 美元)，以較高的數額為準。如沒有任何利潤或損失，則最高可罰款 200 萬新加坡元 (121 萬美元)。 就發行人而言，最高的罰款額為所獲取的利潤或避免的損失的三倍，或 100,000 新加坡元 (60,400 美元)，以較高的數額為準。如沒有任何利潤或損失，則最高可罰款 200 萬新加坡元 (121 萬美元)。 新加坡金管局可根據《證券及期貨法》就訂明屬可有代價地不予檢控的任何罪行行使其酌情權，透過向被合理地懷疑干犯該罪行的人，徵收一筆不超過就該罪行訂明的最高罰款額的款項，即 達成和解 (《證券及期貨法》第 336 條)。	

司法管轄區	制裁上市發行人及董事的權力	作出規管決定的程序
澳洲	二零零四年七月，澳洲《公司法》賦予澳洲證券及投資事務監察委員會(澳洲證監會)一項新的權力，讓其可就違反持續披露資料規定的情況發出違規通知書。該等通知書旨在提供快捷而有效的補救方法，令當局可在發生涉嫌違規事項後迅速地採取相稱的糾正措施。 違規通知書可訂明罰款 33,000 澳元(25,800 美元)、66,000 澳元(51,600 美元)或 10 萬澳元(78,150 美元)不等，視乎違規的嚴重程度而定。 倘不遵守通知書的規定，以及澳洲證監會展開民事法律程序的情況下，法院可判處高達 100 萬澳元(781,500 美元)的罰款。	澳洲證監會採用由內部作出決定的模式，授權執法處長(沒有參與調查)作出決定。

與上市有關的規管決定的覆檢／上訴機制

司法管轄區	可上訴的決定	處理上訴的機構	進一步上訴(如有的話)
北美洲			
加拿大 — 安大略省	安大略省證券事務監察委員會(安省證監會)屬下聆訊小組(由三名委員組成)的決定	由安省證監會三名委員組成的覆核聆訊小組	分區法院
美國	證券交易委員會行政法官的決定	委員會由委員覆檢	美國上訴法院
歐洲			
西班牙	西班牙全國證券市場監察委員會就「非常嚴重」違反《證券市場法》的人士所	西班牙行政法院	未能提供有關資料

司法管轄區	可上訴的決定	處理上訴的機構	進一步上訴(如有的話)
	施加的制裁 (例如沒有披露股價敏感的資料屬「非常嚴重」的違規行為)		
英國	金融服務管理局的任何決定	金融服務及市場審裁處	上訴庭或蘇格蘭高等民事法院
亞太區			
澳洲	澳洲證券及投資事務監察委員會的任何決定(發出違規通知書的決定除外)	行政上訴審裁處	澳洲聯邦法院
新加坡	新加坡金融管理局(新加坡金	財政部部長 - 部長會成立由三	沒有(財政部部長

司法管轄區	可上訴的決定	處理上訴的機構	進一步上訴(如有的話)
	管局)的任何決定[註：行政制裁(包括依據和解協議定的民事罰款)不屬新加坡金管局的決定，而是根據法院命令施加的。]	名委員組成的上訴諮詢委員會，該委員會負責向部長提出建議，儘管部長不一定要接受該些建議。	的決定為最終決定)