

有關設立證券及期貨事務上訴審裁處

的立法建議的簡介

(該等建議將列入《證券及期貨條例草案》)

1999年7月5日

引言

1. 證券及期貨事務監察委員會(證監會)根據其負責執行的法例作出許多決定，而這些決定可能會影響他人的權利或利益。現時，挑戰證監會的決定的途徑有多個，例如：
 - 申請司法覆核，挑戰證監會決定的合法性；
 - 向申訴專員公署投訴；
 - 就根據《證券條例》、《商品交易條例》或《桿槓式外匯買賣條例》(《桿槓外匯條例》)作出的有關發牌或紀律處分的決定，或就根據《證券及期貨事務監察委員會條例》(《證監會條例》)或《桿槓外匯條例》作出的有關發出限制通知書的決定，向證券及期貨事務上訴委員會(上訴委員會)提出上訴；
 - 就根據《香港公司收購及合併守則》作出的決定，向收購及合併委員會提出上訴，及在某些情況向收購及合併上訴委員會提出上訴；及
 - 就關閉股票或期貨交易所的決定，或就該等影響交易所或結算公司的組織章程、管理及業務運作的決定，向行政長官會同行政會議提出上訴。
2. 《綜合條例草案》並不會改變任何受證監會決定影響的人士向法院提出司法覆核或向申訴專員公署作出投訴的權利。這方面的事宜均不屬本條例草案範圍之內，而證監會亦樂意接受法院和申訴專員公署的監察。
3. 然而，上訴委員會現時的運作卻受到若干限制。為解決這些限制所帶來的問題，《綜合條例草案》建議成立一個具有更高法定地位的審裁機構替代上訴委員會，該審裁機構會命名為證券及期貨事務上訴審裁處(“上訴審裁處”)。上訴審裁處會由一名全職高院大法官任主席，並會制備清晰的程序規定，以方便研訊前的個案管理，同時亦會配備充裕的資源，以應付其工作量。

4. 上訴委員會目前有權覆核證監會有關發牌、撤銷或暫時吊銷註冊人註冊資格，及限制註冊人業務運作的決定。此外，若干其他證監會的決定，亦應該接受上訴機制的全面案情覆核程序所管轄。因此，根據《綜合條例草案》，上訴審裁處將會擴闊上訴委員會現時所擁有的管轄權。
5. 然而，某些證監會決定不受建議成立的上訴審裁處的全面案情覆核程序所管轄，其中包括證監會在其達致最終實質結論的過程中所作的決定。然而，這些決定會對有關人士帶來影響。為使證監會在這方面受到外界監察，政府將成立一個獨立委員會，負責檢討證監會的內部程序，包括其調查程序。下文第 24 - 25 段將會對該獨立委員會作較詳盡的闡述。

證券及期貨事務上訴委員會

6. 上訴委員會是根據《證監會條例》成立的一個較非正式的組織，有權就對於若干證監會決定提出的上訴進行全面案情覆核的研訊，並獲賦予權力確認、更改或推翻任何提出上訴的決定。假如上訴委員會認為證監會的決定並不正確，可以其裁決取代證監會的決定。
7. 上訴委員會由 1 名主席、1 名副主席及兩名成員所組成，主席及副主席均須為大律師或律師(實際上是一名資深大律師)，而另外兩名成員則是具備金融服務專業知識的社會人士，通常是律師、會計師、商界人士或商人銀行家。上訴委員會各成員均由行政長官委任，並獨立於證監會的體制之外。除主席及副主席會接受小額薪酬外，其他獲委任的成員都是以義務性質來履行其職務。
8. 上訴委員會是一個較非正式的架構，因此理論上應能較迅速地處理上訴和提供有效的補救方法。雖然在某程度上這種形式的確奏效，但在運作上卻存在問題。
9. 上訴委員會是非常設的機構。由於上訴委員會的成員都非常忙碌，過往經驗顯示，要定出聆訊日期往往非常困難。上訴委員會只能在周末及平日辦公時間以外的時間進行聆訊。這種情況令上訴結果受到拖延，有違

上訴委員會作為迅速覆核證監會決定的有效機制的原意。

10. 上訴委員會缺乏一套清晰的程序規則，規限研訊前的個案管理。最重要的是，沒有一名委員會成員可以騰出足夠時間，為雙方就研訊前在程序上的爭議充當裁判。結果，即使在還未觸及上訴事宜的實質問題前，上訴個案往往就已被一再拖延。
11. 上訴委員會的覆核程序受到拖拖，對申訴人及證監會雙方而言，同受影響，且均無益處。一方面申訴人需要等候更長時間才確切得知上訴結果；另一方面證監會又不能及時採取監管行動，因為大部分等待上訴委員會定奪的證監會決定，在上訴未有結果或被撤回前不能生效。上訴委員會在運作上的缺憾對申訴人是不公平的，亦妨礙證監會及時採取有效的監管行動。

證券及期貨事務上訴審裁處

12. 案情覆核程序明顯是有其優點的。這樣的程序有利集中處理實質性的事宜，並給予申訴人一個有意義的補救途徑。假如在結構上和資源分配上處理得宜，這樣的覆核程序應比法院的司法覆核程序更為適時、有效和具成本效益。不論對申訴人、證監會以至投資大眾，都有好處。
13. 證監會能從案情覆核程序中獲益，在於對其決定所提出的質疑針對實質事宜(即：作出的決定是否正確?)而非技術性細節，同時有關事宜又能較迅速地獲得解決。即使決定可能最後被推翻，證監會亦會從錯誤中學習，從而改善其政策與施行程序。
14. 《綜合條例草案》將繼續為若干證監會決定設定全面案情覆核的機制。事實上，如上文所述，條例草案建議成立新的法定審裁機構(即上訴審裁處)代替上訴委員會，並對上訴委員會現時在運作上所遇到的問題加以糾正，藉此改善現存架構。

組成及程序

15. 根據《綜合條例草案》，就任何受證監會決定影響的人士而言，如有關決定是可向上訴審裁處提出上訴的話，這些人士均可向審裁處申請上訴。上訴一般需於證監會把有關決定知會受影響人士後 14 天內提出。可向上訴審裁處申請上訴的證監會決定，詳載於本簡介第 21 段。
16. 在大部分情況之下，可向上訴審裁處提出上訴的證監會決定，在上訴期限屆滿之前是不會生效的；或假如已提出上訴，有關決定需待上訴有結果或被撤回後才會生效。然而，在保障投資者利益的前提下，某些證監會決定有必要即時生效，例如該等對持牌人的財產或資產的處理上施加限制的決定，或有關限制持牌人業務的決定。
17. 與上訴委員會相比，上訴審裁處將會享有更崇高的地位。審裁處會由一名全職高院大法官或暫委大法官主管。其餘兩名審裁處的成員，將會因應個別案件的需要和基於這些人士在商業、金融服務、法律或會計等專業領域的專長而加以挑選。
18. 設立上訴審裁處的其中一個目的，是要設立一個能迅速而精密地識別問題所在的覆核程序，集中處理對爭議至為關鍵的事宜，從而令上訴案件得以迅速解決。為達此目的，上訴審裁處會有清晰的程序規則，以便執行有效的個案管理。該等規則將會由首席大法官授予權力制訂，並須經過其必須通過的正常諮詢程序所約束。而最重要的是，審裁處由法官主持研訊前會議和指示聆訊，可確保程序規則獲得遵守，以及盡速明智地解決雙方在程序上的爭議。
19. 上訴審裁處將會擁有使其運作有效的適當權力，(例如：傳召證人、要求出示證據、執行宣誓等等)。審裁處可自行決定是否行使該等權力，或在應上訴個案其中一方的請求下行使。
20. 上訴審裁處的裁決不會作為後來個案的約束性先例，但明顯對證監會的工作程序及政策會有重大影響。上訴審裁處的裁決，作為事實觀點是最

終的裁決，但就法律觀點而言，當事人仍可向上訴法庭提出上訴。上訴審裁處亦可自行決定，或在上訴個案其中一方的申請下，向上訴法庭提述任何在其審理過程中出現的法律問題。

司法管轄權

21. 上訴審裁處將繼續有權覆核現時上訴委員會有權審理上訴申請的證監會決定，即該等有關發牌、紀律處分及發出限制通知書的決定。然而，如上文所述，若干其他證監會現時(或將來根據《綜合條例草案》)的決定，亦應接受這樣的上訴機制的全面案情覆核程序所管轄。因此，上訴審裁處的司法管轄權將會擴大，以涵蓋更多的證監會決定，包括下列決定：

- 贽責持牌人；
- 向持牌人徵收罰款；
- 拒絕認可非上市公司招股書的註冊（《公司條例》第 38D 及第 342C 條）；
- 拒絕對非上市公司招股書的若干規定給予寬免（《公司條例》第 38A 及第 342A 條）；
- 拒絕豁免一項或多項的權益披露規定；
- 拒絕宣布一名人士獲豁免遵守發牌規定；
- 拒絕(根據建議制定的單一牌照制度)擴大對一名持牌人可從事業務的受監管範圍(有關該制度的建議，詳情可參閱 1999 年 6 月刊發的“*發牌制度檢討*”諮詢文件)；
- 拒絕(根據一項建議的新規定)批准一名隸屬代表擔任負責高級人員(有關該項新規定的解釋，可參閱“*發牌制度檢討*”)；
- 委任核數師就一名持牌人的事宜進行檢查、審核及作出報告；
- 拒絕對適用的特別個案修改《財政資源規則》的運作；及

- 拒絕就任何證券、其他資產或集資投資計劃而發出的廣告、邀請或其他文件作出認可（或決定撤回有關認可）。
22. 哪一類證監會決定須接受上訴審裁處全面案情覆核程序所管轄，取決於多項相關因素，包括：(括號內所舉例子屬不受全面案情覆核程序所管轄及不能向上訴審裁處提出上訴的決定。)
- 有關決定對受影響的人士來說會否帶來重要的終局性影響，而有關決定並不涉及對較廣泛的政策考慮(即須經由財政司司長或行政長官作出的或根據法例規定必須諮詢兩人方可作出的決定)；
 - 有關決定是否須由其他特定的覆核機制來審核 (例如：收購及合併委員會及收購及合併上訴委員會)；
 - 全面案情覆核會否令有礙監管，或令投資者得不到必需即時獲得的保障。(證監會在這方面的決策程序將會由下文第 24 段所述的建議成立的程序檢討委員會來審議。)
23. 該等須接受上訴審裁處覆核的證監會決定的種類與範圍，大致上與美國、英國及澳洲等地沿用的案情覆核程序的情況相若。此外，不滿證監會決定的人士亦有權透過其他途徑尋求補救，如申請司法覆核或向申訴專員公署投訴。

程序檢討委員會

24. 正如較早前所述，證監會在其達致最後實質結論的過程中作出的決定，必然會對有關人士帶來影響，為使證監會須在這方面受到外界監察，政府將在《綜合條例草案》範圍之外成立獨立的委員會，負責檢討證監會的內部程序，其中包括調查程序，以確保有關程序是在公正、一致及負責任的情況下執行。
25. 照目前構思，該委員會將由多名傑出的獨立公眾人士及部分證監會非執行董事組成，其中由行政長官委任的獨立人士會佔大多數；而委員會須

向財政司司長匯報。

公眾諮詢

26. 政府及證監會堅信證監會應對公眾負責，並在行使權力時受到適當的制衡。載錄於本簡介有關設立有權覆核證監會多項重要決定的證券及期貨事務上訴審裁處的建議，以及程序檢討委員會的設立，將大大有助我們達致此項目標。
27. 政府和證監會相信本簡介所載的各項建議行將改善監管架構，使其符合最佳的國際標準，從而提高香港作為國際金融中心的競爭能力。有關意見可遞交香港中環皇后大道中 15 號置地廣場公爵大廈 12 字樓證券及期貨事務監察委員會辦事處，或以電郵方式<newbill@hksfc.org.hk>送交證監會。基於立法程序的時間表非常緊逼，懇請閣下將意見及建議於 1999 年 8 月 6 日前送達證監會。