

致辞

立法会：财经事务及库务局局长就《2011年证券及期货（修订）条例草案》 恢复二读辩论致辞全文（只有中文）

2012年4月25日（星期三）

以下是财经事务及库务局局长陈家强今日（四月二十五日）在立法会会议上就《2011年证券及期货（修订）条例草案》恢复二读辩论的致辞全文：

代主席女士：

我感谢法案委员会主席陈鉴林议员和各位委员，详细审议了《2011年证券及期货（修订）条例草案》（《条例草案》）。《条例草案》的主要目的，是订明上市法团有责任适时披露股价敏感资料，和就违反有关规定施加民事制裁。《条例草案》亦建议证券及期货事务监察委员会（证监会）可直接在市场失当行为审裁处（审裁处）提起研讯程序，以及赋权证监会成立跨界别的投资者教育机构，并就《证券及期货条例》作出若干技术性修订。法案委员会提出了很多宝贵意见，以完善《条例草案》。我们在吸纳了法案委员会的意见后，提交了若干修正案。我会在全体委员会审议阶段时动议有关修正案。

对本港市场来说，股价敏感资料并非陌生的概念。目前香港联合交易所有限公司（联交所）的《上市规则》内已有上市法团披露股价敏感资料的规定。现行安排的监管力度是否足够，一直备受关注。为股价敏感数据建立法定披露制度，有助提高市场透明度和质素，加强保障投资者，令我们的制度更贴近海外司法管辖区的做法，巩固香港作为首选集资中心的地位。

同时，《条例草案》建议沿用《证券及期货条例》中，打击「内幕交易」制度现时使用「有关消息」的概念，来界定何谓股价敏感数据。换言之，股价敏感资料会相等于现时被禁止用作内幕交易的数据，而该等数据在新法例下将改称为「内幕消息」。此做法与主要国际金融中心所采用的方式一致。我们在咨询期收到的意见亦普遍赞成这个做法。

根据《条例草案》，上市法团须在知道任何内幕消息后，在合理地切实可行的范围内，尽快向公众披露该消息。

我们明白确保市场有足够的透明度的同时，亦要保障上市法团的合理权益，让他们可把某些资料保密，以利便营运及业务发展。为了在这两者之间取得合理平衡，《条例草案》提供了数个安全港，涵盖被香港法庭或香港法例禁止披露的数据，和关乎未完成的商议或计划等数据。有鉴于不少上市法团在香港以外地区有主要业务，为顾及它们的实际需要，《条例草案》订明，若其它司法管辖区的法例禁止披露某些资料，上市法团可向证监会就其个别情况申请豁免披露。

若上市法团及其「高级人员」违反披露股价敏感数据的规定，市场失当行为审裁处将处理有关个案，并可施加民事制裁，包括取消担任上市法团董事资格，为期不超过五年；向有关上市法团和人士处以不超过 800 万元的规管性罚款；命令「高级人员」接受培训及上市法团委任独立专业顾问检讨其合规程序及就合规事宜提供意见等，以避免类似的违规情况再发生。

为方便合规，证监会会颁布《内幕消息披露指引》（《指引》）供市场人士参考，当中会就何谓「内幕消息」，何时及如何披露内幕消息和安全港的使用等提供指引。证监会也会就披露规定提供非正式的咨询服务，初步为期二十四个月。

法案委员会在审议《条例草案》期间，就建议的规管安排提出了宝贵的意见。因应委员对个别事宜的关注，证监会将修定其《指引》，以方便合规。根据《证券及期货条例》第 399 (6)条，法庭可接纳证监会的指引为证据，并在裁定根据该条例进行的法律程序中产生的相关问题时，可考虑指引内任何相关条文。

首先，有委员建议在《条例草案》中订立量化准则，以决定某项消息或数据是否内幕消息。我们认为由于上市法团的业务性质、资本市值和财务状况各有不同，而市场情绪和敏感度亦随时间转变，因此不适宜对所有上市法团采用单一的量化标准，以决定某项消息或数据是否属内幕消息。为方便合规，证监会的《指引》，会说明内幕交易审裁处和市场失当行为审裁处过往视为构成「有关消息」的主要元素，并列举一系列常见的例子，以说明法团应考虑是否须履行披露责任的事件或情况。我们亦注意到内幕交易审裁处及市场失当行为审裁处于审理个别个案时曾就「重大改变」的概念表达意见。因应委员的关注，证监会将修订其《指引》，罗列内幕交易审裁处和市场失当行为审裁处的相关案例，供上市法团在决定某项数据是否股价敏感数据时作参考。

另外，有委员认为建议的股价敏感资料法定披露制度所涵盖的「高级人员」的范围可能过于广泛，担心会否涵盖中层管理人员及基层职员。事实上，《证券及期货条例》已采用「高级人员」一词多年。根据「高级人员」一词在《证券及期货条例》的定义，就法团而言，指其董事、经理或秘书，或其它参与其管理的人；而「秘书」一词是指「公司秘书」，其涵义与《公司条例》（第32章）所采纳的相同。因应委员的关注，证监会将修订《指引》修订草拟本，指明「经理」通常指在董事会的直接授权下负有管理责任的人，而该管理责任影响整个法团或其大部分。如这些人士知悉若干消息或数据，他们应决定该等消息或数据是否构成内幕消息。根据《条例草案》，这些人士亦有责任不时采取一切合理措施，以确保有妥善的预防措施，防止违反披露责任。

就「高级人员」的法律责任，有委员关注到，上市法团的非执行董事通常没有直接参与法团的日常运作，倘若要求他们与执行董事均须就违反披露规定负上相同责任，对非执行董事并不公平。

根据《条例草案》，上市法团个别的「高级人员」在两种情况下可能会违反披露规定。第一种情况是上市法团违反披露规定，而该法团违反规定是由某「高级人员」的蓄意、罔顾后果或疏忽的行为所导致；第二种情况是上市法团违反披露规定，而某「高级人员」没有采取一切合理措施以确保有妥善的预防措施，防止该项违反。

因应委员的关注，证监会修订了《指引》草拟本，以清楚列明：

「假设上市法团已采取合理措施以防止违规，而高级人员（包括非执行董事）已依据所有其受信责任真诚地行事，但他确实不知道某项消息或数据，或并无参与法团的违规，该高级人员不大可能因蓄意、罔顾后果或疏忽的行为而个人负上法律责任。」

根据《条例草案》，有关实施法定披露制度的条文会自财经事务及库务局局长以宪报公告指定的日期起实施。我们计划把有关条文的实施日期订为二零一三年一月一日。待立法会通过《条例草案》后，我们会在二零一二年五月把生效日期公告提交立法会，以进行先订立后审议的程序。为使业界可为实施法定披露制度作好准备，我们会联同证监会和香港联合交易所有限公司，与业界有关组织及专业团体联络，协力为上市法团安排遵从法定披露制度的培训。同时证监会及联交所在《条例草案》通过后，会因应修订条例（Amendment Ordinance）而对《上市规则》作出修订。

根据现行的《证券及期货条例》，只有财政司司长才可在市场失当行为审裁处提起研讯程序，而提控官则由律政司司长委任以进行研讯程序。为简化程序以实施股价敏感数据法定披露规定，以及处理现时《证券及期货条例》所订明的六种市场失当行为，《条例草案》建议赋权证监会可在无须先把个案提交财政司司长作决定的情况下，直接在审裁处提起研讯程序。《条例草案》亦建议由证监会取代律政司司长，负责委任提控官进行研讯程序。

现时在《证券及期货条例》订明的六种市场失当行为受两种不能同时并用的方式规管，即是刑事检控及在审裁处提起的民事研讯程序。为确保不影响刑事检控，《条例草案》会订明，除非证监会取得律政司司长的同意，否则证监会不得就市场失当行为在审裁处提起研讯程序。这可容许律政司司长先行考虑是否就有关失当行为提起刑事检控程序。不过，由于违反股价敏感数据披露规定的个案不会引致任何刑事法律责任，因此，证监会无须先获律政司司长同意，便可在审裁处提起民事研讯程序。

法案委员会在审议《条例草案》时曾论及有关在审裁处提起个案的制衡措施。根据拟议程序，尽管证监会在提起审裁处研讯程序前再无须征得财政司司长批准，但制度内仍有多项制衡措施，包括证监会行政人员须向其董事局请求批准，及在取得上段所提律政司司长的同意的情况下，才可在审裁处提起研讯程序。证监会提起市场失当行为审裁处研讯程序的职能不得转授，有关决定必须由董事局作出，而董事局内超过一半成员为非执行董事，相信已涵盖相当程度的独立意见。

此外，审裁处研讯程序的法定架构发挥另一层次的制衡作用。审裁处独立运作，主席是法官，由行政长官按终审法院首席法官的建议任命，成员则由行政长官（或由财政司司长根据获转授的权力）委任，他们全都独立于证监会。市场失当行为审裁处有权就个案进行研讯，以及取得进一步证据，并在考虑所有由各方提交的证据及陈辞后，决定是否曾发生市场失当行为。再者，任何人倘不服审裁处的裁断或裁定，可向上诉法庭提出上诉。我们认为这些制衡措施有效及足够。

有鉴于金融市场的不断发展，《条例草案》建议赋权证监会，可以全资拥有的附属公司的形式，成立跨界别的投资者教育机构，以全面审视整体投资者教育的需要和推行情况。投资者教育机构旨在透过提升公众的金融知识水平及理财能力，灌输正确的理财态度及风险概念。国际经验显示，把投资者教育机构设于监管机构内，更符合成本效益，也能发挥最大的协同效应。在香港的金融监管机构中，只有证监会获法例明文赋权推动证券及期货界的投资者教育。其它金融监管机构均支持建议，公众也表示欢迎。

此外，我们亦建议藉此机会，对《证券及期货条例》作出数项技术性修订，以更新该条例。

总的来说，《条例草案》建议设立的法定股价敏感资料披露制度，有助推动上市法团持续披露资料的文化，令投资者能适时获取更全面的信息，以助他们作出投资决定。设立投资者教育机构，亦有助提升公众的金融知识水平及理财能力。因此，《条例草案》可令我们的整体金融规管制度更完备，并进一步保障投资者。

主席，《条例草案》以及当局动议的修正案已得到法案委员会支持，我恳请议员支持《条例草案》及当局动议的修正案。多谢主席。

完