

致辭

立法會：財經事務及庫務局局長就《2011年證券及期貨（修訂）條例草案》 恢復二讀辯論致辭全文（只有中文）

2012年4月25日（星期三）

以下是財經事務及庫務局局長陳家強今日（四月二十五日）在立法會會議上就《2011年證券及期貨（修訂）條例草案》恢復二讀辯論的致辭全文：

代主席女士：

我感謝法案委員會主席陳鑑林議員和各位委員，詳細審議了《2011年證券及期貨（修訂）條例草案》（《條例草案》）。《條例草案》的主要目的，是訂明上市法團有責任適時披露股價敏感資料，和就違反有關規定施加民事制裁。《條例草案》亦建議證券及期貨事務監察委員會（證監會）可直接在市場失當行為審裁處（審裁處）提起研訊程序，以及賦權證監會成立跨界別的投資者教育機構，並就《證券及期貨條例》作出若干技術性修訂。法案委員會提出了很多寶貴意見，以完善《條例草案》。我們在吸納了法案委員會的意見後，提交了若干修正案。我會在全體委員會審議階段時動議有關修正案。

對本港市場來說，股價敏感資料並非陌生的概念。目前香港聯合交易所有限公司（聯交所）的《上市規則》內已有上市法團披露股價敏感資料的規定。現行安排的監管力度是否足夠，一直備受關注。為股價敏感資料建立法定披露制度，有助提高市場透明度和質素，加強保障投資者，令我們的制度更貼近海外司法管轄區的做法，鞏固香港作為首選集資中心的地位。

同時，《條例草案》建議沿用《證券及期貨條例》中，打擊「內幕交易」制度現時使用「有關消息」的概念，來界定何謂股價敏感資料。換言之，股價敏感資料會相等於現時被禁止用作內幕交易的資料，而該等資料在新法例下將改稱為「內幕消息」。此做法與主要國際金融中心所採用的方式一致。我們在諮詢期收到的意見亦普遍贊成這個做法。

根據《條例草案》，上市法團須在知道任何內幕消息後，在合理地切實可行的範圍內，盡快向公眾披露該消息。

我們明白確保市場有足夠的透明度的同時，亦要保障上市法團的合理權益，讓他們可把某些資料保密，以利便營運及業務發展。為了在這兩者之間取得合理平衡，《條例草案》提供了數個安全港，涵蓋被香港法庭或香港法例禁止披露的資料，和關乎未完成的商議或計劃等資料。有鑑於不少上市法團在香港以外地區有主要業務，為顧及它們的實際需要，《條例草案》訂明，若其他司法管轄區的法例禁止披露某些資料，上市法團可向證監會就其個別情況申請豁免披露。

若上市法團及其「高級人員」違反披露股價敏感資料的規定，市場失當行為審裁處將處理有關個案，並可施加民事制裁，包括取消擔任上市法團董事資格，為期不超過五年；向有關上市法團和人士處以不超過 800 萬元的規管性罰款；命令「高級人員」接受培訓及上市法團委任獨立專業顧問檢討其合規程序及就合規事宜提供意見等，以避免類似的違規情況再發生。

為方便合規，證監會會頒布《內幕消息披露指引》（《指引》）供市場人士參考，當中會就何謂「內幕消息」，何時及如何披露內幕消息和安全港的使用等提供指引。證監會也會就披露規定提供非正式的諮詢服務，初步為期二十四個月。

法案委員會在審議《條例草案》期間，就建議的規管安排提出了寶貴的意見。因應委員對個別事宜的關注，證監會將修定其《指引》，以方便合規。根據《證券及期貨條例》第 399 (6) 條，法庭可接納證監會的指引為證據，並在裁定根據該條例進行的法律程序中產生的相關問題時，可考慮指引內任何相關條文。

首先，有委員建議在《條例草案》中訂立量化準則，以決定某項消息或資料是否內幕消息。我們認為由於上市法團的業務性質、資本市值和財務狀況各有不同，而市場情緒和敏感度亦隨時間轉變，因此不適宜對所有上市法團採用單一的量化標準，以決定某項消息或資料是否屬內幕消息。為方便合規，證監會的《指引》，會述明內幕交易審裁處和市場失當行為審裁處過往視為構成「有關消息」的主要元素，並列舉一系列常見的例子，以說明法團應考慮是否須履行披露責任的事件或情況。我們亦注意到內幕交易審裁處及市場失當行為審裁處於審理個別個案時曾就「重大改變」的概念表達意見。因應委員的關注，證監會將修訂其《指引》，羅列內幕交易審裁處和市場失當行為審裁處的相關案例，供上市法團在決定某項資料是否股價敏感資料時作參考。

另外，有委員認為建議的股價敏感資料法定披露制度所涵蓋的「高級人員」的範圍可能過於廣泛，擔心會否涵蓋中層管理人員及基層職員。事實上，《證券及期貨條例》已採用「高級人員」一詞多年。根據「高級人員」一詞在《證券及期貨條例》的定義，就法團而言，指其董事、經理或秘書，或其他參與其管理的人；而「秘書」一詞是指「公司秘書」，其涵義與《公司條例》（第32章）所採納的相同。因應委員的關注，證監會將修訂《指引》修訂草擬本，指明「經理」通常指在董事會的直接授權下負有管理責任的人，而該管理責任影響整個法團或其大部分。如這些人士知悉若干消息或資料，他們應決定該等消息或資料是否構成內幕消息。根據《條例草案》，這些人士亦有責任不時採取一切合理措施，以確保有妥善的預防措施，防止違反披露責任。

就「高級人員」的法律責任，有委員關注到，上市法團的非執行董事通常沒有直接參與法團的日常運作，倘若要求他們與執行董事均須就違反披露規定負上相同責任，對非執行董事並不公平。

根據《條例草案》，上市法團個別的「高級人員」在兩種情況下可能會違反披露規定。第一種情況是上市法團違反披露規定，而該法團違反規定是由某「高級人員」的蓄意、罔顧後果或疏忽的行為所導致；第二種情況是上市法團違反披露規定，而某「高級人員」沒有採取一切合理措施以確保有妥善的預防措施，防止該項違反。

因應委員的關注，證監會修訂了《指引》草擬本，以清楚列明：

「假設上市法團已採取合理措施以防止違規，而高級人員（包括非執行董事）已依據所有其受信責任真誠地行事，但他確實不知道某項消息或資料，或並無參與法團的違規，該高級人員不大可能因蓄意、罔顧後果或疏忽的行為而個人負上法律責任。」

根據《條例草案》，有關實施法定披露制度的條文會自財經事務及庫務局局長以憲報公告指定的日期起實施。我們計劃把有關條文的實施日期訂為二零一三年一月一日。待立法會通過《條例草案》後，我們會在二零一二年五月把生效日期公告提交立法會，以進行先訂立後審議的程序。為使業界可為實施法定披露制度作好準備，我們會聯同證監會和香港聯合交易所有限公司，與業界有關組織及專業團體聯絡，協力為上市法團安排遵從法定披露制度的培訓。同時證監會及聯交所在《條例草案》通過後，會因應修訂條例（Amendment Ordinance）而對《上市規則》作出修訂。

根據現行的《證券及期貨條例》，只有財政司司長才可在市場失當行為審裁處提起研訊程序，而提控官則由律政司司長委任以進行研訊程序。為簡化程序以實施股價敏感資料法定披露規定，以及處理現時《證券及期貨條例》所訂明的六種市場失當行為，《條例草案》建議賦權證監會可在無須先把個案提交財政司司長作決定的情況下，直接在審裁處提起研訊程序。《條例草案》亦建議由證監會取代律政司司長，負責委任提控官進行研訊程序。

現時在《證券及期貨條例》訂明的六種市場失當行為受兩種不能同時並用的方式規管，即是刑事檢控及在審裁處提起的民事研訊程序。為確保不影響刑事檢控，《條例草案》會訂明，除非證監會取得律政司司長的同意，否則證監會不得就市場失當行為在審裁處提起研訊程序。這可容許律政司司長先行考慮是否就有關失當行為提起刑事檢控程序。不過，由於違反股價敏感資料披露規定的個案不會引致任何刑事法律責任，因此，證監會無須先獲律政司司長同意，便可在審裁處提起民事研訊程序。

法案委員會在審議《條例草案》時曾論及有關在審裁處提起個案的制衡措施。根據擬議程序，儘管證監會在提起審裁處研訊程序前再無須徵得財政司司長批准，但制度內仍有多項制衡措施，包括證監會行政人員須向其董事局請求批准，及在取得上段所提律政司司長的同意的情況下，才可在審裁處提起研訊程序。證監會提起市場失當行為審裁處研訊程序的職能不得轉授，有關決定必須由董事局作出，而董事局內超過一半成員為非執行董事，相信已涵蓋相當程度的獨立意見。

此外，審裁處研訊程序的法定架構發揮另一層次的制衡作用。審裁處獨立運作，主席是法官，由行政長官按終審法院首席法官的建議任命，成員則由行政長官（或由財政司司長根據獲轉授的權力）委任，他們全都獨立於證監會。市場失當行為審裁處有權就個案進行研訊，以及取得進一步證據，並在考慮所有由各方提交的證據及陳辭後，決定是否曾發生市場失當行為。再者，任何人倘不服審裁處的裁斷或裁定，可向上訴法庭提出上訴。我們認為這些制衡措施有效及足夠。

有鑑於金融市場的不斷發展，《條例草案》建議賦權證監會，可以全資擁有的附屬公司的形式，成立跨界別的投資者教育機構，以全面審視整體投資者教育的需要和推行情況。投資者教育機構旨在透過提升公眾的金融知識水平及理財能力，灌輸正確的理財態度及風險概念。國際經驗顯示，把投資者教育機構設於監管機構內，更符合成本效益，也能發揮最大的協同效應。在香港的金融監管機構中，只有證監會獲法例明文賦權推動證券及期貨界的投資者教育。其他金融監管機構均支持建議，公眾也表示歡迎。

此外，我們亦建議藉此機會，對《證券及期貨條例》作出數項技術性修訂，以更新該條例。

總的來說，《條例草案》建議設立的法定股價敏感資料披露制度，有助推動上市法團持續披露資料的文化，令投資者能適時獲取更全面的資訊，以助他們作出投資決定。設立投資者教育機構，亦有助提升公眾的金融知識水平及理財能力。因此，《條例草案》可令我們的整體金融規管制度更完備，並進一步保障投資者。

主席，《條例草案》以及當局動議的修正案已得到法案委員會支持，我懇請議員支持《條例草案》及當局動議的修正案。多謝主席。

完