



SECURITIES AND FUTURES COMMISSION
證券及期貨事務監察委員會

有關建議修訂《證券及期貨條例》以在某些情況下向海外 規管者提供協助的諮詢總結

2015年6月5日



目錄

摘要	1
接獲的意見及證監會的回應	4
建議以外的其他提議	4
監管協助的目的和範圍	4
為提供監管協助而收集資料的權力	5
為提供監管協助的保障	7
總結及未來路向	8
附錄 A – 回應者名單	9



摘要

1. 證券及期貨事務監察委員會（**證監會**）在 2014 年 12 月 19 日發表《有關建議修訂《證券及期貨條例》以在某些情況下向海外規管者提供協助的諮詢文件》（**《諮詢文件》**），以進行公眾諮詢。諮詢期已於 2015 年 1 月中結束。《諮詢文件》就《證券及期貨條例》（第 571 章）第 180 條（關於證監會的監管權力）及 186 條（關於證監會可向香港以外地方的規管者提供的協助）作出若干修訂以便能夠按請求向香港以外地方的規管者提供特定的監管協助的建議，邀請公眾發表意見。
2. 《諮詢文件》詳細論述證監會的權力在現行法律框架下受到的限制，及有關建議的理由和目標。總括而言，有關建議將使證監會可透過與香港以外地方的規管者訂立國際監管合作安排，包括諒解備忘錄（**諒解備忘錄**），對在多個司法管轄區經營的持牌法團進行更有效和全面的監管，更有效地遵守國際規管標準，及在某些情況下使香港持牌法團能進入若干僅對已參與監管合作安排的司法管轄區開放的海外市場。
3. 證監會在諮詢期內接獲八份來自不同市場參與者及專業團體（包括業界組織及律師事務所）的意見書。
4. 證監會已仔細考慮所有回應及意見，及相應地修訂《諮詢文件》概述的建議。部分主要意見及證監會的回應載列如下：
 - (a) 大部分回應者均認同有關建議的整體目標，包括全球規管者就金融機構的規管保持監管合作關係是很重要的。
 - (b)
 - (i) 部分回應者就監管協助的目的，及應否將監管協助的目的限於確定對金融體系的穩定性所構成的風險及造成的影響，及／或法律規定及規管性規定的合規情況發表意見時，提議加入“嚴重性”及／或“重要性”的門檻，以限制香港以外地方的規管者提出不當、瑣碎或“漁翁撒網式”的請求。部分回應者亦建議，如香港以外地方的規管者可自行取得資料，證監會便不應提供協助。
 - (ii) 證監會現建議新增一項規定，即香港以外地方的規管者需要確認其一直未能及將不會能夠藉任何其他合理方法取得所要求的資料，及在沒有取得該等資料的情況下，便無法全面確定指明的監管事宜。
 - (iii) 一些回應者亦關注到，將請求的範圍擴闊至“有連繫法團”是過於廣泛。



(iv) “有連繫法團”的定義載於《證券及期貨條例》¹。該“有連繫法團”如為受香港以外地方的規管者規管的金融機構，可能會對香港的持牌法團造成影響，反之亦然。因此，證監會認為有需要將請求範圍擴闊，以便證監會可向規管持牌法團的“有連繫法團”的香港以外地方規管者提供監管協助，從而促進在集團層面對受規管金融機構進行有效監管。明顯地，由處於某個司法管轄區的“有連繫法團”引致的重大風險可以對整個集團造成嚴重影響。

- (c) (i) 部分回應者對於法律專業保密權及免使自己入罪的特權提出關注。
- (ii) 證監會謹此重申，現行建議事實上不會改變現時有關法律專業保密權及免使自己入罪的特權。
- (iii) 部分回應者亦要求證監會：考慮於遵從監管協助請求時披露某些種類的個人資料之合法性；及確定證監會於制訂建議時已考慮有關個人資料私隱的事宜。
- (iv) 證監會認為建議與《個人資料(私隱)條例》(第486章)(《私隱條例》)相符。《私隱條例》的第8部已就適用於證監會的權力的數項資料私隱原則列出多個特定例外情況。
- (d) (i) 關於建議向香港以外地方的規管者取得書面承諾，作為加強資料保密及限制資料只可用於監管目的的保障，所有回應者均原則上同意有關建議。一些回應者質疑該等承諾的成效，包括香港以外的規管者違反有關承諾的後果及補救措施。
- (ii) 證監會注意到回應者的關注。然而，現行建議符合國際慣例，亦與澳洲及新加坡法例中關於取得類似承諾的規定一致。此外，相關諒解備忘錄將重申該等承諾，而規管者違反承諾是非常嚴重的事，會對其國際聲譽造成損害。假如出現規管者違反承諾的罕有情況，證監會在沒有進一步可靠保證的情況下，很可能會拒絕向該規管者提供任何進一步協助，而其他規管者也可能日後拒絕與該規管者合作。

5. 證監會已建議政府在草擬《證券及期貨條例》下的相關修訂條文時考慮上述情況。

¹ “有連繫法團”的定義載於《證券及期貨條例》附表1第1部第3節，當中包括控權公司、附屬公司及同一控權公司的附屬公司。



6. 回應者提出的主要意見和關注，以及證監會對該等意見和關注的回應，於下文詳細論述。提交意見書的回應者的名單載於本文件附錄 A。各意見書全文可於證監會網站 www.sfc.hk 閱覽。八名提交意見書的回應者均沒有要求在公開其意見書時不要披露其姓名／名稱。



接獲的意見及證監會的回應

建議以外的其他提議

7. 證監會在《諮詢文件》內尋求有關建議以外、可同樣達致第 180 及 186 條的修訂建議擬達致的目標的其他提議。

公眾意見

8. 回應者沒有就有關建議提出其他提議。

有關監管協助的目的和範圍的建議

9. 《諮詢文件》建議，證監會所提供的協助，僅限於令香港以外地方的規管者可確定以下事項：

- (a) 對其司法管轄區內的金融體系的穩定性所構成的風險及造成的影響；及／或
- (b) 由其執行的與其所規管的證券、期貨合約、槓桿式外匯交易合約、集體投資計劃、場外衍生工具產品的交易及活動或其他類似交易有關的法律規定或規管性規定的合規情況；

而上述的風險、影響及合規情況是指就以下實體而言：

- (c) 由證監會及該香港以外地方的規管者規管的持牌法團；及／或
- (d) 持牌法團的有連繫法團，而該有連繫法團是受該香港以外地方的規管者規管。

公眾意見

10. 幾乎所有回應者均同意，監管協助的目的應限於上文第 9 段所論述的範圍。
11. 若干名回應者建議加入“嚴重性”及“重要性”的門檻，以限制香港以外地方的規管者提出不當、瑣碎或“漁翁撒網式”的請求。該等回應者引用新加坡的《證券及期貨法》（*Securities and Futures Act*）及英國的《金融服務及市場法》（*Financial Services and Markets Act*）作為例子，根據這兩條法例，只有在所要求的資料具有足夠的重要性及嚴重性的情況下，兩地方可向其各自的司法管轄區以外的規管者提供協助。回應者亦提議，香港以外地方的規管者應以書面形式說明需要提出請求的原因，連同確立有關請求的詳情。
12. 其他回應者關注到，證監會可為香港以外地方的規管者取得的資料範圍過於廣泛，因此建議請求範圍應限於香港以外地方的規管者規管的活動，及證監會應只可要求取得足夠應付



該規管者的需要的資料。部分回應者表示，有關可能被視為對金融體系的穩定性造成潛在影響或構成風險的資料的範圍，既無客觀準則，亦無界限，概由香港以外地方的規管者釐定。因此，回應者提議應加入對“金融體系”的清晰定義，並進一步提議，只有在證監會信納不提供協助可能會對金融體系的穩定性造成威脅，或在有關事宜對金融體系的穩定性具有足夠重要性的情況下，方提供協助。

13. 部分回應者提議，協助範圍應局限於在香港及香港以外地方雙重註冊的持牌法團。回應者關注到，純粹因為香港持牌法團的“有連繫法團”受到香港以外地方的規管者規管，便將協助範圍擴及有關該香港持牌法團的資料，或會引致不公平，因為此舉可能令持牌法團受香港以外地方的規管者的域外司法管轄權所規限，及於遵從規定方面造成過大的負擔。

證監會的回應

14. 證監會現建議清楚指出，香港以外地方的規管者需要確認在沒有取得所要求的資料的情況下，該規管者便無法全面確定第 9(a)或(b)段所載的事宜。關於香港以外地方的規管者應以書面形式說明請求理由以確立其請求的提議，證監會注意到，有關條款通常載於諒解備忘錄，而不是法例內。
15. 鑑於回應者對“金融體系”的定義從缺感到關注，證監會提議修改有關用詞的草案，改為指“金融方面的穩定性”。
16. 證監會知道回應者對監管請求可擴及至並非直接受提出請求的主管當局監管的持牌法團感到關注。建議的範圍是要涵蓋與同時受香港以外地方的規管者規管的持牌法團或受香港以外地方的規管者規管的有連繫法團有關的請求。鑑於該等有連繫法團的活動可能對彼此（包括處於其他司法管轄區的）構成重大風險，證監會認為現行建議是適當的。

有關為提供監管協助而收集資料的權力的建議：

17. 根據建議，證監會只可按以下說明提供協助：
 - (a) 以向持牌法團或持牌法團的有連繫法團取得香港以外地方的規管者無法透過其他方式取得的紀錄及文件（受下文(b)分段所規限），及對這些紀錄及文件和有關交易及活動作出查訊的形式進行；及
 - (b) 在擬取得的資料與持牌法團進行的任何受規管活動或該持牌法團進行的任何受規管活動過程中所作的任何交易或活動，或與可能影響該持牌法團進行的任何受規管活動的任何交易或活動有關的情況下進行。



公眾意見

18. 部分回應者提議要清楚說明，如香港以外地方的規管者可自行取得資料，證監會便不應提供協助。他們進一步提議，香港以外地方的規管者應以書面形式就此作出承諾。
19. 部分回應者認為有關建議下收集資料的權力過於廣泛；有一名回應者則要求澄清“受規管活動”是否局限於那些受《證券及期貨條例》規管的活動，及擬向有連繫法團取得的紀錄或文件的種類。
20. 其他回應者對於法律專業保密權、免使自己入罪的特權及保障個人資料表示關注，並特別建議持牌法團應有權考慮證監會要求的監管資料的種類最後會否有可能使其入罪，如會，持牌法團應可反對該項要求及拒絕提供有關資料。

證監會的回應

21. 證監會認同如香港以外地方的規管者可透過合理方法自行取得資料，證監會便不應提供協助。證監會將修改建議，令提出請求的規管者需提供書面陳述以確認此情況。
22. 此外，證監會謹此澄清，由於建議的修訂是對《證券及期貨條例》作出的，有關修訂內的“受規管活動”將沿用《證券及期貨條例》附表 5 內對該詞語的定義。
23. 另外，證監會謹此強調，現行建議不會改變現時有關法律專業保密權及免使自己入罪的特權的情況。然而，證監會想藉此機會重申以下事宜：
 - (a) 證監會注意到，藉施行《證券及期貨條例》第 380(4)及(5)條，法律專業保密權獲得明文保障。第 380(4) 條明確地規定，《證券及期貨條例》“*不影響除本條例外可基於法律專業保密權的理由而產生的任何聲稱、權利或享有權*”。此外，法律專業保密權亦獲得《基本法》第 35 條保障，故今次的立法工作不會在憲法基礎上影響有關權利。因此，法律專業保密權將構成《證券及期貨條例》第 180(14)條所指的“合理辯解”²。
 - (b) 關於免使自己入罪的特權，證監會注意到，有關建議旨在為監管目的而取得若干無法在當地取得的資料，用以評估對該司法管轄區金融方面的穩定性或合規狀況構成的風險，以便能夠採取預防性行動。有關建議並非為執法目的而設。根據現行建議，香港以外地方的規管者須向證監會提供書面承諾，表明不會將憑藉監管合作而取得的資料用於任何程序，進一步突顯資料是不得用於執法目的。然而，假如有關資料披露該香港以外地方的規管者所施行的規管制度看來已明顯遭到違

² 《證券及期貨條例》第 180(14)條規定，“任何人無合理辯解而沒有遵從獲授權人根據本條向他施加的要求，即屬犯罪—(a)一經循公訴程序定罪，可處罰款\$200000 及監禁 1 年；或(b)一經循簡易程序定罪，可處第 5 級罰款及監禁 6 個月。”



反，且該規管者希望在針對提供該資料的人的規管及／或刑事法律程序中使用有關資料，則該規管者便需另外符合適用於執法協助的法律規定，並根據現時《證券及期貨條例》下規管與執法相關的協助的條文，提出另一項提供資料的請求。在這種情況下，該獨立程序中的慣常保護機制將適用。舉例而言，《證券及期貨條例》第 186(6)條提供多項保障，容許某人對免於自己入罪的特權提出申索，例如在回答提問時。若該人就此提出申索，證監會不得將有關問題或答案提供予香港以外地方的規管者，以供在該司法管轄區內針對該人的刑事法律程序中使用。

24. 關於個人資料私隱的考慮及遵從監管協助請求時披露某些種類的個人資料之合法性的意見，證監會認為建議與《私隱條例》相符。證監會注意到《私隱條例》第 8 部已就適用於證監會的權力的數項資料私隱原則列出多個例外情況，例如《私隱條例》第 60B 條。因此，按照證監會的要求向證監會披露客戶的資料，不會違反《私隱條例》。

有關為提供監管協助的保障的建議：

25. 根據建議，證監會只可在若干保障的規限下提供協助，以防止證監會在監管合作中為香港以外地方的規管者取得的資料遭濫用，及確保有關資料得以保密。例如，該香港以外地方的規管者須向證監會作出書面承諾，表明該規管者：
- (a) 會將因協助請求而從證監會取得的資料純粹用於確定上文第 9 段所述的事宜，及不會在任何程序中使用有關資料，除非有關主管當局或規管機構已尋求證監會同意及證監會已同意根據《證券及期貨條例》第 186(1)條提供該等資料；
 - (b) 會將有關資料作為機密看待，及不會在未經證監會的同意下為任何目的向任何其他人士披露有關資料；
 - (c) 如接獲在法律上可強制執行任何有關資料披露的要求，會在合理地切實可行的範圍內盡快通知證監會，及採取一切適當措施將有關資料保密；及
 - (d) 會在任何尋求確保有關資料獲得保密的行動或程序中與證監會合作。

公眾意見

26. 所有回應者均同意應設立保障，以及證監會只可在建議保障的規限下提供協助。部分回應者質疑承諾的成效，及要求就香港以外地方的規管者違反書面承諾的後果及補救措施作進一步說明。一名回應者亦提議，作為緩解策略，應規定香港以外地方的規管者須將違反承諾的情況知會證監會。



證監會的回應

27. 證監會注意到，回應者對香港以外地方的規管者違反書面承諾的情況表示關注。這項建議是符合現行國際慣例的。諒解備忘錄亦將重申有關承諾的實質內容，而違反有關承諾（亦即違反諒解備忘錄）是非常嚴重的事，會對任何違反有關承諾的規管者的國際聲譽造成損害。聲譽上的風險是一項強大的阻嚇性因素，而聲譽良好的規管者違反承諾的情況罕見。假如出現規管者違反承諾的罕見情況，證監會在沒有進一步可靠保證的情況下，很可能會拒絕向該規管者提供任何進一步協助，而這亦可能令其他規管者日後拒絕與該規管者合作。

總結及未來路向

28. 經考慮接獲的意見及有關建議的規管目標，證監會已建議政府在進行所需的立法修訂時考慮上述情況。
29. 證監會謹此感謝所有提交意見書的回應者所付出的時間、努力及貢獻。



附錄 A

回應者名單

(按英文字母排序)

1. Calf Company Limited
2. 天智合規顧問有限公司
3. 史密夫斐爾律師事務所
4. 香港證券業協會
5. Kinetic Partners (Hong Kong) Limited
6. 年利達律師事務所
7. 另類投資管理協會有限公司
8. 香港律師會