

# 有關投資要約的立法建議的簡介

(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）負責監管在香港進行的投資要約。單位信託基金、互惠基金、與投資有關的人壽保險計劃、集資退休基金、與移民有關的投資計劃等投資產品及其他形式的投資安排，均須先獲得證監會認可，才可銷售予香港的公眾人士。
2. 目前，在香港的投資要約主要受《保障投資者條例》管限。廣義而言，證監會獲《保障投資者條例》第 4(2)(g) 條授權，認可與證券或投資安排有關的廣告、邀請及文件。《保障投資者條例》就投資安排的定義可以非常廣泛，可涵蓋大量各色各樣的投資產品及安排，當中包括上述產品在內。同時，證監會亦根據《證券條例》第 15 條獲得授權，認可向公眾人士銷售的單位信託基金及互惠基金。
3. 根據《保障投資者條例》第 2A 條，財政司司長在某程度上有權藉憲報公告指明“投資安排”的定義範圍。

## 現行問題

4. 證監會在運用現有的法例賦予的權力監管向公眾人士銷售投資產品時，曾遇到若干實際困難。

## *財政司司長的權力有限*

5. 現時，財政司司長根據《保障投資者條例》第 2A 條行使的權力相當有限。有關權力只涵蓋與房地產有關的投資安排，但卻不適用於一系列涉及取得其他類別的投資所衍生的利潤或收入的權益的投資產品。因此，有關權力與市場的發展已經脫節，同時需要加以擴大。現時有很多產品正經過包裝向公眾人士銷售。香港投資者應盡量有機會接觸市場能夠提供的廣泛投資選擇，而監管架構應可令證監會適當地保障這些投資者的權益。

## *《保障投資者條例》賦予的權力隱含而有欠明確*

6. 有些論點認為，《保障投資者條例》授予證監會的權力，只限於認

可個別產品的“廣告、邀請及文件”而不是認可該產品本身。有關論點質疑證監會在根據《保障投資者條例》認可有關產品擬發出的廣告時，是否可以對產品施加結構性及運作方面的規定。此外，《保障投資者條例》中有關條文只提及在什麼情況下可以獲得豁免，而非提及證監會實際擁有的認可權力。因此，證監會根據有關條文認可廣告的權力只屬“隱含”的權力。由於證監會缺乏明確權力去認可產品所發出的廣告，現行的做法是異常的安排，而且缺乏透明度的。建議的修訂將澄清證監會有權履行其現已肩負的保障投資者工作。

#### *《證券條例》賦予的權力沒有涵蓋新產品*

7. 根據《證券條例》第 15 條，證監會只有權認可單位信託基金及互惠基金，但卻沒有權認可這兩類產品以外的其他類別的投資產品。現時，來自歐洲的產品愈來愈多涉及銷售在架構而言既非單位信託基金，而亦非互惠基金的證券或其他財產權益的利益（如 Société d'Investissement à Capital Variable 及 Fonds Commun de Placement 等若干盧森堡基金便屬於這個類別）。由於證監會沒有管轄權去認可這些向公眾人士銷售的產品，因此沒有權力就這些產品為投資者提供保障。這個法律上的空隙應予以堵塞。

#### *缺乏撤銷認可的權力*

8. 《證券條例》或《保障投資者條例》均沒有賦權證監會撤回其批出的認可。這種安排往往對證監會構成困難，因為即使產品或其經營者違反若干認可條件，證監會也沒有權力為保障投資者而撤銷有關認可。現時這種情況損害投資大眾的利益。這個不足之處應予以修正。

#### 主要修訂建議

9. 建議的《證券及期貨條例草案》（《綜合條例草案》）將會載有新的條文及修訂，以糾正上述的不足之處。

#### *擴大財政司司長的權力*

10. 《綜合條例草案》將賦予財政司司長更廣泛權力，指明某項產品是否屬於定義較以前更為廣泛的“投資產品”。有關定義已擴大至包括任何與財產，包括金錢及證券有關的安排。這個經修訂的定義與英國《金融服務及市場法》第 226 條相若。

#### *擴大及澄清《證券條例》或《保障投資者條例》賦予證監會的權力*

11. 《綜合條例草案》賦權證監會認可更廣泛類別的投資產品。一個新界定的詞語“集合投資計劃”將包括互惠基金、單位信託基金及任何其他投資安排。這將會確定證監會具備管轄權，可以按照市場產品的發展步伐來認可產品，以及促進業務為投資大眾提供更多保障。《綜合條例草案》將明確賦權證監會認可任何集合投資計劃（即產品本身），以消除以往《保障投資者條例》中含糊不清的地方。

#### *認可廣告的權力*

12. 《綜合條例草案》將會延續證監會現時在《保障投資者條例》第 4(2)(g)及第(7)條之下所享有關於認可廣告的權力。

#### *撤銷認可的權力*

13. 《綜合條例草案》賦予證監會有撤銷認可的權力。這將可確保集合投資計劃的經營者遵守各守則的規定及認可條件，因而加強對投資者權益的保障。為了確保程序上的公平，證監會將要知會計劃經營者（或經營者的駐港代表），表明其撤銷認可的意向，並且給予經營者陳詞的機會。證監會必須證明其已將有關通知書送達計劃經營者的最後已知地址，以符合上述的通知責任。此舉可防止計劃經營者單靠拒絕向證監會提供其現有的聯絡資料而避免與證監會溝通。

#### *提高證監會的認可程序的透明度*

14. 就一個擬向公眾發售的產品的認可或撤銷認可的決定，及有關廣告的審批決定，均可向建議成立的證券及期貨事務上訴審裁處上訴。有關程序有別於現有情況，其目的旨在增加證監會在程序方面的透明度。如欲掌握更多資料，請參看《有關設立證券及期貨事務上訴審裁處的立法建議的簡介》。

15. 證監會認可投資產品及廣告的職能的各個方面，一如證監會的其他工作範疇，都必須受到有關私隱權及保密的法律規定所規限。具體的資料通常不能向公眾披露。爲了填補這個空隙，一個獨立委員會將會設立，以檢討證監會的內部運作。根據現時的構想，這個委員會將會主要由行政長官所委任的獨立和傑出的公眾人士，以及若干證監會非執行董事所組成。委員會將會向財政司司長匯報。

## 公開諮詢

16. 以上的建議是必需的，以便證監會履行其保障投資者的職能。政府及證監會均瞭解到行政當局必須受到制衡安排所約束。正如以上所述，《綜合條例草案》將會設立證券及期貨事務上訴審裁處，有權覆核證監會很多重要的決定，包括有關擬向公眾銷售的產品的認可及審批有關廣告的決定。此外，我們現時正推行一項主要的建議措施，令證監會的內部程序受到獨立的委員會所檢討。
17. 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，從而提高香港作爲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](mailto: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。