
第十二章

個別人士角色

引言

12.1 我們提過財經事務及庫務局、證監會和香港交易所的角色、職能及在此事件的參與程度。本章會詳述部分個別人士，即財政司司長、財經事務及庫務局局長、證監會主席、香港交易所集團行政總裁，以及財經事務及庫務局人員涉及此次事件的情況。

財政司司長

參與情況

12.2 財政司司長獲通知香港交易所計劃檢討其上市規則，以便精簡規則及加強執行。他知道香港交易所會在二零零二年七月底或八月初，發表一份上市資格及除牌程序的諮詢文件。不過，他並無參與制訂有關建議，在諮詢文件發表之前，亦沒有收到諮詢文件文本或任何摘要。他是在七月二十八日（星期日）其政務助理從互聯網下載諮詢文件的摘要後，才首次閱讀摘要，有關詳情載於第 7.65 至 7.67 段。

12.3 在分析財政司司長在此事件中的角色時，我們特別考慮下列各點：-

- (a) 財政司司長與財經事務及庫務局局長（局長）之間的職責劃分；
- (b) 財政司司長及政府在現行規管制度及新的問責制下對這事件的責任；以及
- (c) 他在七月二十九日的言論。（參閱第 9.15 段的摘要及事件紀要有關項目。）

在新問責制度下財政司司長與財經事務及庫務局局長之間的職責劃分

12.4 一如上文第六章所述，在任何條例中，凡提述財政司司長之處，都應詮釋為包括財政司司長和財經事務及庫務局局長。這是《釋義及通則條例》（第 1 章）第 3 條的規定。財政司司長和財經事務及庫務局局長均直接向行政長官負責，這與二零零二年七月前的情況不同。以問責而言，財經事務及庫務局局長不再向財政司司長負責。因此，他們之間的職責劃分並不十分清晰。

12.5 我們知道，實際上，財經事務及庫務局局長協助財政司司長執行很多法定職能，而政府為立法會辯論問責制度而擬備的組織圖，顯示財經事務及庫務局局長是隸屬財政司司長之下的架構。從理論及事實的角度來看，雖然財經事務及庫務局局長只向行政長官負責，但行政長官已把與香港經濟和金融事務有關的一些職責和職能轉授財政司司長，而財政司司長按行政長官的命令，有責任監督轄下的架構，包括財經事務及庫務局和作為局主管的局長。因此，在實際上，財經事務及庫務局局長先向財政司司長負責。他與其局也協助財政司司長管理香港的財經事務。這種組織結構與上述的理解一致，因為財政司司長辦公室的規模細小，只有一名政務助理、一名新聞秘書，當然還有一些文職人員和其他職員。他須依賴財經事務及庫務局的支援，初步處理，例如證券市場、保險業、強制性公積金計劃，以及銀行業（程度較少），可能出現的事情。

12.6 根據現行架構，財政司司長是掌管香港經濟、金融、財政及就業等範疇的最高級官員。他須考慮這些範疇的政策大綱。與這些事宜有關的詳細政策制訂、把法例提交立法會審議，以及監管其他執行機構的工作，則由各局負責。

12.7 換言之，政府實際運作的情況是，財政司司長負責最宏觀的整體財政狀況。財經事務及庫務局局長則履行法定職責及職能，並在財政司司長要求時協助工作。當然，現時已有既定做法，確保制度順利運作。

12.8 我們得悉，當局已着手研究明確劃分財政司司長與財經事務及庫務局局長的職責，但這項研究工作尚未完成。鑑於有人對財政司司長與財經事務及庫務局局長的職責劃分明確表示關

注，雖然我們獲保證，制度的實際運作順利，以及財經事務及庫務局局長的職責說明（參閱附件 12.1）亦相當明確，我們相信將兩者的角色更清楚地劃分會人人歡迎。

12.9 我們須在此重申，我們受到本身職權範圍限制（及時間限制），故不能更深入研究這些問題及有關情況。在考慮我們以下其餘的意見時，須顧及上述限制。

問責制度下的政治責任

12.10 我們嘗試在此開列我們對問責制度下政治責任的理解。不過，這亦受到種種條件限制，包括本身職權範圍、時間緊迫，以及有關專業知識不足。過去六個星期我們已嘗試就有關專業知識不足加以補救，但成效不大。

12.11 我們以較為簡單的前題開始，即據我們所知，世上對“政治責任”一詞並無一致的說明或定義。

12.12 其次，“政治責任”一詞在不同的政治架構及制度有不同的後果及影響。

12.13 第三，“政治責任”一詞的解釋及涵義，很大程度上視乎某個地方的歷史、政治、憲法、憲法慣例、政治成熟程度，以及政府制度而定。因此，在美國，內閣閣員並非國會議員，他們只向總統負責。在“政治責任”一詞的發源地英國，經過多年的發展及改進，政治責任的其中一個後果是當政府在國會遭到重大挫敗，政府便會引退。同樣，當有重大錯誤或過失而後果相當嚴重，即使是下屬犯錯，內閣部長有時亦須請辭。

12.14 第四，就文字而言，問責的意思或淵源是指規定或必須對事情（通常是已發生的事情）作出交待，這是指有責任解釋，甚至表明事情發生或不發生的正當理由。這並不包含或規定在作出交代之後發生的事情。任何進一步影響將視乎有何事情發生、後果的嚴重性，以及考慮較早時第三點所提的情況。問責與獨裁相反，獨裁者無須解釋、列舉理由或為自己作交代。

12.15 我們承認以上初步觀察缺乏深度和有欠縝密，然而，我們也嘗試基於上述觀察所得，提出一點意見，說明我們對擔任財

政司司長和財經事務及庫務局局長職位者的合理期望以及他們在這件事上最終要負上什麼責任。

12.16 以我們現時討論的事宜來說，我們相信責任可分為以下四大類。第一是政策上的責任；第二是行政上的責任；第三可說是制度上的責任，關乎制度的設計；第四是人事上的責任，指負責人員及擔任負責職位的人員是否已委任合適人選處理有關工作。

12.17 我們以這次事件為例。首先談談政策責任。如果為業績欠佳公司訂立除牌機制是錯誤的政策，則容許有關政策推出就是犯了錯誤。如修訂有關機制是不對的話，則財經事務及庫務局局長及甚至財政司司長將至少須負上部分政策責任，因為他們批准有關的原則或概念。不過，就此事而言，有關政策不論過去或現在都獲得普遍支持，只是在政策如何推行方面存有不同意見，當局正正因此而須進行公眾諮詢。

12.18 就此事而言，行政責任指制訂、設計及草擬文件的工作，以及推出文件和加以宣傳的安排，而這並非財政司司長或財經事務及庫務局局長的責任之一。

12.19 制度責任是要研究三層架構是否恰當，以及在三層架構下，是否每個組成單位均有履行其職能：香港交易所負責構思及草擬，證監會負責提供建議及意見，財經事務及庫務局局長和財經事務及庫務局負責給予所需鼓勵、支持和協調，但不是干預。若香港交易所的文件編製或諮詢過程出錯，又或者證監會犯錯，則政府無須負上制度責任。然而，若問題出現在三層架構上，則政府便須承擔制度責任，因為該制度是由政府設立。在這事件中，一般意見似乎表示，而我們亦認同，三層架構原則上是完善的，儘管汲取是次事件的經驗再稍作調整，更清晰地劃分職責，特別是證監會與香港交易所之間的職責，以及改善這兩層架構之間的協調，並非不恰當。

12.20 在此，人事責任指身在其位的是否都屬恰當人選，而他們是由誰委任的。

12.21 再者，財政司司長身為最高級的“財金”官員，至少有政治責任了解發生何事，以及在有需要的情況下，研究誰有犯錯和誰須承擔責任的問題。在其能力範圍內，財政司司長亦應確保

事情出錯後，問題會盡快解決，而當局亦會採取措施盡量減少這種過失對經濟的影響。第三，我們相信財政司司長亦有責任確保當局會採取措施，防止類似過失或事故再次發生。

二零零二年七月二十九日的言論

12.22 關於財政司司長七月二十九日的言論，要指出的第一點是，他曾表示交易所沒有把諮詢文件的內容知會財經事務及庫務局。這一點引起評論，指財政司司長在得知所有事實之前暗有所指。此外，亦有人指稱財政司司長逃避責任，而更嚴重的是，財政司司長表示香港交易所沒有把諮詢文件的內容告知政府是失實陳述。事實上，直至在其後的星期三（即七月三十一日），財經事務及庫務局局長向財政司司長表示，其職員曾收過香港交易所提供的文件摘要，這與局長較早前知會財政司司長的完全相反。這一點已在上文第 9.16 及 9.17 段述及。財政司司長顯然是收到錯誤信息，因此不應因其言論受責。他是有權相信局長所報告的事情的。

12.23 財政司司長指交易所可能在考慮問題方面不太周詳，也可能是低估了市場的反應，他這樣評論，是因為文件看來沒有清楚說明 5 角是股份合併的界線，而且不知什麼緣故向公眾傳達了或令公眾相信了 5 角是除牌準則及界線的信息。此外，市場明顯會關注的是，公司若遭除牌，持有該公司股份的股東可做什麼。財政司司長認為，就除牌後給予另一交易平台的利弊作出一些討論，總是可取的，還可避免引起市場恐慌。由於諮詢文件由香港交易所負責，財政司司長假設香港交易所所有判斷錯誤，亦是合理和合乎邏輯的。我們同意這點。（參閱第 7.87 段）。

觀察所得

12.24 我們已講述對財政司司長四方面的職責的意見。我們不能說他未有履行這些職責的任何一項。事件或許揭示了三層架構在實際運作中涉及職責劃分的一些不足之處，特別是香港交易所及證監會之間的職責劃分，以及香港交易所內部的事和其與外界的溝通，但歸根究柢，這些其實都是應先由香港交易所處理的瑕疵。我們亦認為，財政司司長和財經事務及庫務局局長應提供必須而且權威性的鼓勵，以協助解決問題。

財經事務及庫務局局長

參與情況

12.25 財經事務及庫務局局長在二零零二年七月一日履新。他知道除牌建議一事，至於詳情，他並未獲告知，也沒有被諮詢。在籌備七月二十四日的聯席記者招待會時，他知道香港交易所會在七月二十五日發表諮詢文件。七月十七日，其政務助理把一份載列建議要點的證監會摘要表放在收件盤中，但他沒有看見。他當晚赴宴，之後飛往倫敦，直到七月二十二日（星期一）才返回辦公室。而且，他要到七月三十一日早上才知道財經事務及庫務局已取得香港交易所的摘要，但這份文件並未轉交給他。之後，他把有關事情告知財政司司長。

12.26 七月二十五日至七月三十一日期間，他不斷與財政司司長、證監會主席、香港交易所主席及集團行政總裁，以及商界及證券界的朋友聯絡，嘗試了解情況，並制訂處理事件的最佳策略。

他的責任

12.27 他在立法會財經事務委員會會議上，承認須負上“一定程度的責任”。我們已表明立場，指財經事務及庫務局局長和財政司司長二人均須承擔第 12.10 至 12.21 段所述的責任。除了財經事務及庫務局局長在立法會委員會會議上表現欠佳（詳情參閱我們於第 9.20 至 9.21 段所述的意見）外，我們並不認為他失職。我們亦注意到，財經事務及庫務局局長自二零零二年七月一日加入政府以來，確有大量事情須熟習，職責與文化的轉變也需要時間適應。我們看過財經事務及庫務局局長的工作日程簿，其工作確實排得滿滿。在此之上，還加上他的辦事處與局內同事的在地理上並不接近，聯絡出現問題，因而造成混淆和對事件的實情有誤解。由於熟習工作的時間短促，同時在崗位工作經驗尚淺時有事情出錯下，引致財經事務及庫務局局長在立法會財經事務委員會上應對欠佳。向前展望，財經事務及庫務局局長現正需要帶頭檢討這制度及其他引致七月二十六日發生的事件的各種問題。

證監會主席

參與情況

12.28 證監會主席知道有關除牌的建議，他知悉大概情況，但並無參與其中細節，包括有關最低股價的討論。由於這屬香港交易所的諮詢文件，因此只有企業融資部的職員才參與跟香港交易所之間的日常溝通。除非涉及爭議或重要政策，否則香港交易所的諮詢文件不會提交證監會主席審批或評論。只有在香港交易所已完成諮詢，訂出對規則的修訂並提交證監會董事局審批時，證監會主席才會參與其中。

12.29 他於二零零零年底首次獲悉有關強制股份合併的構思，內部職員會議曾就此構思作一般討論，在其中一次於二零零二年五月三十日舉行的會議中，他獲告知香港交易所建議的粗略大概。他是自七月九日參與為七月二十四日的公關工作推展計劃舉行的會議起才開始參與其中，而證監會亦於七月二十五日發表了一份新聞公報。沈先生在七月二十八日舉行的新聞簡報會上發表了一些意見，並在該次簡報會後才首次閱讀諮詢文件。他於七月三十一日出席立法會財經事務委員會會議。他並沒有出席證監會於七月二十五日就香港市場素質召開的傳媒簡報會。我們已看過他較早時就香港股票市場素質與財經事務局局長葉澍堃先生、香港交易所主席李業廣先生及後來的新任財經事務及庫務局局長馬時亨先生的通信。

七月二十八日的言論

12.30 七月二十八日舉行的新聞簡報會，是牽涉到證監會主席的重要事件。他在會上以廣東話發表了若干言論。證監會主席回答一名記者的提問時，表示“證監會無同港交所傾任何一個價”。其後回答一條跟進問題時，他再次以廣東話表示“範圍當然有傾，一蚊、幾毫什麼價錢都有傾過，但係無講指定係一個價”。因此，前者的言論單獨來說，與香港交易所集團行政總裁在二零零二年七月三十一日立法會財經事務委員會特別會議上公開的事件紀要中所載的事件有所出入。因此，有人問到證監會主席所說的是否實情。

12.31 我們注意到:-

- (a) 沈聯濤先生的廣東話水平，在談論技術事宜，並不流利。他在七月二十八日舉行的記者會上以英語宣讀自己的聲明，其他出席者，即財經事務及庫務局局長、香港交易所主席和集團行政總裁，則以廣東話發言。沈先生一向的習慣，是以提問者使用的語言來回答傳媒的問題。而他於七月二十八日亦不明智地依循了這個習慣。
- (b) 記者會結束後，沈先生詢問證監會的職員，他的言論會否對證監會的角色造成混淆或誤解。證監會的職員查閱相關記錄後，認為沈先生的言論若與其後的澄清說明一併閱讀的話，應該不會造成混淆之虞。證監會的職員亦有留意星期一和星期二的報章報道。這些報道均指沈先生表示證監會曾就價格範圍進行討論。有見及此，證監會的職員認為無需要作出澄清，而這樣做反而可能會引發進一步的爭論。為協助記者了解整件事，證監會機構傳訊科的職員在七月二十八日向傳媒發出了記者會相關部分的發言謄本。

他的責任

12.32 沈先生在七月二十八日的言論有混淆不清之處，誠屬不幸，但亦不應導致其後的嚴重指責，然而，這畢竟發生了。事後看來，如能盡早澄清有關事宜，情況會較好。我們從不認為沈先生曾刻意誤導他人，亦確信，他所說的每句話，從上文下理來看，均不應有混淆不清之處。

12.33 沈先生在二零零二年七月三十一日立法會財經事務委員會會議上表示，倘在規管香港交易所方面有任何出錯，或他本人或任何屬下職員有任何過失，他願意承擔全部責任。我們並不認為，證監會就諮詢文件方面提供意見（參閱第 7.45 段）或在防止七月二十六日發生的事件方面，尚有應做而未做的事情。我們注意到，證監會和香港交易所間或會就規管上市公司，彼此擔當的角色、想法和責任，以及內部和兩者之間的溝通，有意見分歧或出現不愉快情況。這次事件凸顯不少分歧，部分這些瑕疵現時必須予以消除。

香港交易所集團行政總裁

參與情況

12.34 香港交易所集團行政總裁參與訂定諮詢文件的方向和範圍。文件的基本工作由上市科職員負責。他本人並無參與上市科和證監會企業融資部的日常討論，但上市科會就所有重大事項，包括最低股價的磋商，以及發表諮詢文件的方式和時間表，諮詢其意見。他在上市科的定期和特別會議上討論所謂“關鍵”事件，亦就諮詢文件的一份後期擬稿提供意見。他是上市委員會成員之一，儘管沒有出席七月十八日的會議。他在二零零二年七月二十五日主持發表諮詢文件的記者招待會。

他的責任

12.35 由於諮詢文件是由香港交易所發出，交易所的集團行政總裁負有如下的責任:-

(a) 行政責任

他在過去及現在均是香港交易所的集團行政總裁。這份文件是香港交易所的諮詢文件，而身為集團行政總裁，他雖然無須定出所有細節，但他訂定明確的政策方向，並有責任確保諮詢文件在制訂、草擬及公布方面全部達到應有的水平。作為香港交易所最高級的行政人員，他要代表香港交易所為在擬備及發表諮詢文件方面出現的任何重大政策失誤負上責任，例如未有充分強調 5 角的最低股價是股份合併而非供除牌的界線、沒有就另設交易平台進行足夠的討論，以及在制訂諮詢文件的過程中未能與業界有足夠的溝通等。

(b) 制度責任

集團行政總裁必須確保香港交易所內部，以及交易所與證監會之間設有妥善的制度和架構。在這方面，集團行政總裁嚴格依循一貫做法，在實際諮詢之前不向其他方面徵詢意見。他亦遵守董事會職能及上市職能的明確分隔的做法，因此，香港交易所沒法借助董事會及各諮詢小組成員的豐富專業知識，甚至董事會的主席亦沒有就諮詢文件提供意見。集團行政總裁依循行之已久的慣例行事，他不應因此而受到任何批評。儘管如此，我們相

信有關做法很值得再予研究。我們已提出了一些建議（第 5.20、7.70、11.49、11.50、13.13 段及第 14.6 至 14.14 段），並留意到香港交易所亦已提出了本身的建議。我們希望香港交易所的董事會及證監會能夠很快便予以考慮。

我們亦已就上市委員會的角色及職能作了一些評論（見第 4.10、4.11、5.20、5.21 段、第 7.39 至 7.43 段及第 7.45(d) 段）。我們在此提及這些評論並非是批評香港交易所集團行政總裁容許有關情況發生，而是為了表明充分利用香港交易所整個組織內的經驗及專業知識的重要性（亦參閱第 4.5 及 4.22 段）。

(c) 人事責任

集團行政總裁有責任確保在數量和質量方面撥出足夠資源，以擬備有關建議。在今次的情況中，由於問題本身的複雜性，我們並未完全清楚是否已把足夠資源撥給是項重要的工作。總的來說，我們並不認為集團行政總裁在這方面有差錯。

財經事務及庫務局

參與情況

12.36 在財經事務及庫務局內，有三名人員與事件直接有關：-

- (a) 苗學禮先生 — 財經事務及庫務局常任秘書長（財經事務），於二零零二年七月一日上任
- (b) 區璟智女士 — 財經事務局副局長（財經事務）(1)（二零零二年七月一日易名為財經事務及庫務局副秘書長（財經事務）1*），負責監督證券組及《證券及期貨條例》特別事務組
- (c) 甄美薇女士 — 財經事務局首席助理局長（證券）（二零零二年七月一日易名為財經事務及庫務局首席助理秘書長（財經事務）（證券）*），實際負責證券政策事宜的人員

*此兩職位的英文名稱並無更改。

12.37 下表扼述這些人員與事件的關連。除非另外指明，否則事件的主要參與者均為甄美薇女士。

日期	事件 / 工作任務
2000 年 10 月至 2001 年 11 月	甄女士把香港證券經紀業協會對細價股及攤薄股值的關注轉達證監會，並作出跟進。
2001 年 12 月	籌組首次三方會議。
2002 年 3 至 5 月	出席由香港交易所集團行政總裁擔任主席的統籌委員會會議，會上主席提到除牌建議的進展。
08.07.02	組織預備會議，就財經事務及庫務局局長公布上市委員會改革一事，確定主要建議及推展計劃的細節。
09.07.02 – 17.07.02	為財經事務及庫務局局長準備二零零二年七月二十四日記者招待會的資料。
10.07.02	取得有關除牌建議的證監會摘要表。
17.07.02	取得香港交易所的諮詢文件摘要。
17.07.02	把證監會摘要表交予財經事務及庫務局局長政務助理。
18.07.02	擬備有關除牌建議的簡略分析，供副秘書長(1)及秘書長(財經事務)參閱。
29.07.02	擬備事件紀要。該份文件其後交予財經事務及庫務局局長和財政司司長，但遺漏了收到香港交易所摘要的記錄。事件紀要由副秘書長(1)及秘書長(財經事務)審批。

日期	事件 / 工作任務
30.07.02 – 31.07.02	把遺漏事項告知財經事務及庫務局局長。

12.38 財經事務及庫務局在發展香港的證券及期貨市場有政策方面的責任。在有關證監會及香港交易所事情的工作層面上，財經事務及庫務局首席助理秘書長（證券）是主要的聯絡人員。有關就更改香港交易所規則而諮詢公眾意見的建議，該局過去及現在都不會參與屬規管機構的證監會或屬市場營運機構的香港交易所的商議。如該等建議有助支持或進一步推行政府的政策，該局只會留意其整體進展。該局亦會把市場人士向其表達的任何意見，轉告規管機構及市場營運機構。

12.39 該局最初是在二零零零年年底與香港證券經紀業協會舉行兩月一次會議上，得知有關細價股的問題。

12.40 有三件事情值得注意。首先，甄女士把證監會的摘要表而非香港交易所的摘要送交財經事務及庫務局局長的政務助理。第二，她在送交財經事務及庫務局局長並分送財政司司長參閱的事件紀要中，遺漏了指出她已取得香港交易所的摘要。第三，直至二零零二年七月三十日的早上她才指出該項遺漏，並在二零零二年七月三十一日向財經事務及庫務局局長再強調這點。

12.41 甄女士解釋時表示，她並不認為有必要把香港交易所摘要送交局長，因為她認為證監會的摘要表“在當時情況下跟香港交易所的摘要同樣有用”，而證監會摘要表的格式較合適送交財經事務及庫務局局長迅速閱覽。我們相信甄女士當時採取的行動明智合理。香港交易所很少把諮詢文件或文件摘要預早送交該局參閱。如非有需要協調在七月二十四日記者招待會的公關工作推展計劃，甄女士亦不會索取香港交易所的摘要。

12.42 至於第二點，甄女士解釋她所得的印象是，事件紀要應顯示整體發展。因此，她的事件紀要只包括重大事件。她認為香港交易所的摘要與證監會的摘要表性質相似。此外，她是在周末辦公室關門後才獲通知要短時間內準備有關文件。由於未能取得有關檔案，她只能根據已有資料準備一份粗略擬稿。有關遺漏原應不屬重要，而甄女士不應因事件紀要遺漏該項而屬有錯失。

12.43 我們認為甄女士的做法合情合理，因為取得證監會的摘要表與香港交易所的摘要，是作為二零零二年七月二十四日聯席記者招待會的背景資料。這些資料並非證監會及香港交易所為告知財經事務及庫務局有關諮詢文件擬稿詳情而提交的資料。兩份文件的用途相似。也許不幸的是，在不知道有遺漏的情況下，財政司司長根據其理解，即香港交易所並沒有就諮詢文件知會財經事務及庫務局，發表了一些言論。

責任問題

12.44 我們已講過財經事務及庫務局自二零零零年年底開始涉及事件的情況。該局已促請證監會注意有關問題，鼓勵香港交易所加強股票經紀的參與，並成立及參加了不同會議，鼓勵各方加強溝通，尤其是加強證監會與香港交易所之間的溝通。我們相信在這過程中，財經事務及庫務局取得適當平衡。該局的作為不會被視為干預，但又提供了一定程度的協調彌補先前的不足。雖然不同文件摘要與事件紀要有所混淆，我們不認為財經事務及庫務局屬有錯失。