

證券及期貨事務監察委員會

程序覆檢委員會

二零一一至一二年度周年報告

目錄

章		段數
1	一般資料	
	• 背景	1.1 - 1.2
	• 職權範圍	1.3 - 1.5
	• 組成	1.6
2	覆檢委員會在二零一一至一二年的工作	
	• 運作模式	2.1 - 2.3
	• 個案覆檢流程	2.4
	• 工作重點	2.5
3	意見及建議	
	• 概覽	3.1
	(A) 向中介人發牌	3.2 - 3.3
	(B) 視察中介人	3.4 - 3.5
	(C) 認可集體投資計劃	3.6 - 3.9
	(D) 處理投訴	3.10 - 3.15
	(E) 調查和紀律處分	3.16 - 3.24

(F)	在雙重存檔制度下處理上市申請	3.25 - 3.26
4	未來路向及鳴謝	4.1 - 4.3

附件

- A 職權範圍
- B 成員名單

第 1 章 一般資料

背景

1.1 證券及期貨事務監察委員會程序覆檢委員會(覆檢委員會)是行政長官在二零零零年十一月設立的獨立委員會，負責檢討證券及期貨事務監察委員會(證監會)的內部運作程序，並確定證監會有否遵從其內部程序，包括為確保行事貫徹一致和公平公正而訂立的程序。

1.2 覆檢委員會的成立，顯示當局決心提高證監會運作的透明度，也可見證監會決意加強公眾的信心和信任。覆檢委員會的工作，有助證監會達致公平而一致地行使規管權力的目標。

職權範圍

1.3 覆檢委員會的工作，是檢討證監會的內部程序和運作指引是否妥善，並向證監會提供意見。證監會及其人員在履行規管職能時所採取的行動及所作決定，均受這些程序和指引規限，其涵蓋範疇包括接受和處理投訴、向中介人發牌和對中介人進行視察，以及執行紀律處分等。

1.4 覆檢委員會須每年或在有需要時向財政司司長提交報告，而財政司司長可在法例許可的情況下，發表該等報告。

1.5 經行政長官核准的覆檢委員會職權範圍，載於附件 A。

組成

1.6 覆檢委員會由周永健先生擔任主席，9 名成員來自金融界、學術界、法律界和會計界，以及立法會。此外，另有兩名當然委員，包括證監會主席及律政司司長的代表。財經事務及庫務局財經事務科為覆檢委員會提供支援服務。覆檢委員會的成員名單，載於附件 B。

第 2 章 覆檢委員會在二零一一至一二年度的工作

運作模式

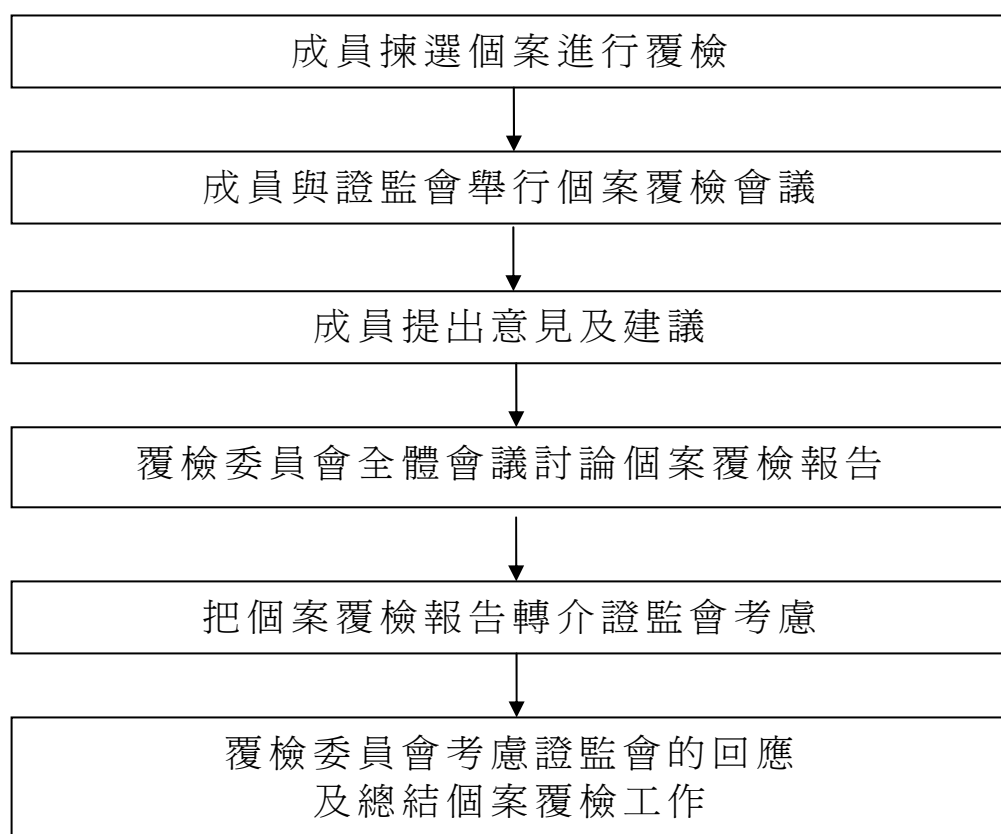
2.1 證監會向覆檢委員會提交每月報告，匯報所有已完結或終止的個案。覆檢委員會成員其後根據處理個案所需的時間等因素，從每月報告中揀選個案，進行覆檢，以查核涵蓋證監會不同工作範疇的個案。

2.2 證監會也向覆檢委員會提交每月報告，匯報處理超過一年但仍未完成的調查及查訊個案。覆檢委員會也可在這些個案完結或終止後，揀選這些個案進行覆檢。

2.3 覆檢委員會成員在處理覆檢委員會的工作期間，都必須把所得所知的資料保密，不得向他人披露。覆檢委員會務須獨立持平，因此，所有成員在獲委任時及在進行個案覆檢前，均須申報利益。

個案覆檢流程

2.4 覆檢委員會覆檢個案的工作流程如下：



工作重點

2.5 二零一一至一二年度，覆檢委員會進行了兩輪覆檢工作，並就選定的 55 宗個案，與證監會負責處理個案的人員舉行了 12 次會議。該 55 宗個案是證監會在二零一零年七月一日至二零一一年六月三十日期間已完結或終止的個案。覆檢委員會每年舉行兩次全體會議，討論有關意見和建議。在二零一一至一二年度，55 宗覆檢個案的分布情況如下：

	個案數目
向中介人發牌	6
視察中介人	10
認可集體投資計劃	6
處理投訴	10
調查和紀律處分	22
在雙重存檔制度下處理上市申請	1
總數	55

第 3 章 意見及建議

概覽

3.1 總結在二零一一至一二年度覆檢的個案，覆檢委員會認為，證監會在處理該等個案時大致上已遵從其內部程序和工作指引。覆檢委員會就個別個案提出的意見及建議和證監會的回應，詳載於下文。

(A) 向中介人發牌

服務承諾的適用範圍

覆檢委員會的覆檢結果

3.2 覆檢委員會覆檢了一宗有關證監會發牌安排的投訴。覆檢委員會留意到，證監會在一些個案中或會向申請人表示，該會的服務承諾不適用於有關個案。覆檢委員會要求證監會解釋在什麼情況下會這樣表述，以及此舉對個案的處理有何影響。

證監會的回應

3.3 證監會解釋，申請人延誤提供相關資料／澄清，或申請有需要由海外監管機構審核，在處理這些申請時，有處理人員告訴申請人，該會的服務承諾不適用於他們的個案。證監會認為，服務承諾是用以衡量發牌科表現的標準。所有申請沒有服務承諾到期與未到期之分，發牌科人員須以同一方式處理同一類別的申請，而發牌科在接獲所需資料後，便會對申請作出相應處理。經覆檢後，證監會認為，為免引起誤解，日後在與申請人的往來函件中沒有需要提及服務承諾，但該會仍會一如既往，致力實踐服務承諾¹。現時所有個案已是這樣處理。

¹ 有關處理發牌申請的服務承諾如下：

臨時牌照及轉讓隸屬關係：7 個營業日；一般牌照：8 個星期；負責人員：10 個星期；以及法團：15 個星期。在二零一一至一二年度，服務承諾的達標率為 94% 至 99%。

(B) 視察中介人

以風險為本的原則選擇視察對象

覆檢委員會的覆檢結果

3.4 在以遵從打擊洗黑錢規定作為焦點的視察行動的個案檢討會議上，覆檢委員會留意到，證監會在選擇視察對象時，採取以風險為本的原則。覆檢委員會希望證監會就選擇視察對象的一般準則及特別適用於打擊洗黑錢視察的準則，作出簡報。

證監會的回應

3.5 證監會闡釋，該會採用以風險為本的原則規管中介人，即在規管時側重中至高風險及對證監會規管目標有重大影響的範疇。選擇視察對象或範疇的工作，由一名專責的總監監督。在選取視察對象或範疇時，普遍參考了來自不同途徑的資料及情報，有部分更是備存在電腦系統內的資料。在打擊洗黑錢的視察行動方面，證監會也參考了來自財富情報組織的資料，以及備存在證監會內部系統中的過往視察及合規紀錄。

(C) 認可集體投資計劃

申請人未及早回覆

覆檢委員會的覆檢結果

3.6 覆檢委員會留意到，一隻基金和兩隻附屬基金的認可申請處理時間相對較長，主要原因是申請人遲遲才回覆，結果證監會需時超過一年始能完成認可工作。對於處理長期未提交充足資料的申請會耗用證監會的資源一事，覆檢委員會早前已提出類似關注。

證監會的回應

3.7 證監會表示，因應覆檢委員會早前的意見，該會已就如何處理長期未提交充足資料的申請制訂指引，務求更有效率地調配資源。根據指引，有關單位信託及互惠基金的認可

申請在獲得接納後，如在十二個月內仍未完成，即告失效，視乎證監會是否行使酌情權准予延期。有關指引由二零一零年六月起可於證監會網頁有關單位信託及互惠基金認可申請程序常見問題部分查閱。

監察強制性公積金計劃管理局處理的個案

覆檢委員會的覆檢結果

3.8 凡屬強制性公積金計劃下的環球新興市場股票基金的認可申請，主要監管機構是強制性公積金計劃管理局(簡稱“積金局”)。覆檢委員會留意到，積金局在處理兩宗這類認可申請時，耗費相當時日審核當中投資於新興市場的附屬基金所涉風險，有關認可在六個月後證監會才批出。覆檢委員會建議，證監會應檢討相關機制，俾能找出和覆核有待積金局處理的個案。證監會可考慮要求積金局定期匯報；兩家監管機構也可定期召開檢討會議等。

證監會的回應

3.9 證監會贊成採取適當措施，以加強和積金局資料交換，並透過定期通報，讓兩者知悉所有相關申請的最新情況。為此，證監會已聯同積金局，由二零一二年四月起，每月交換所有新收到的強積金計劃、附屬基金和匯集投資基金認可申請的重要資料，以便有效監察和處理申請。

(D) 處理投訴

從速結案

覆檢委員會的覆檢結果

3.10 覆檢委員會留意到，證監會在不足一個月內，便迅速完成了一宗由另一監管機構轉介的投訴個案，但有關個案在十個月後才作結。覆檢委員會建議，如有類似情況，證監會應考慮在一段時間(例如三個月)內，再行審閱有關個案，以查看另一監管機構是否仍有尚未完成的工作，如果沒有的話，即行結案。

證監會的回應

3.11 證監會現已採納建議的方法，即在類似情況下，如證監會的工作已經完成，而相關監管機構在三個月內沒有匯報最新情況／作出回應，便即行結案。

轉介投訴個案

覆檢委員會的覆檢結果

3.12 在一宗由投訴監控委員會轉介企業融資部的投訴個案中，某上市公司被指操縱股價。覆檢委員會留意到，經企業融資部分分析後，個案被裁定不涉及違規或欺詐而作結。這類個案會否及在什麼情況下轉介法規執行部調查，覆檢委員會要求證監會闡明。

證監會的回應

3.13 證監會解釋，按照現行的投訴處理程序，投訴監控委員會會進行初步檢討，以決定是否有足夠理由就有關事宜詳加評估或採取進一步行動。由於該宗個案的投訴內容含糊不清，投訴監控委員會認為，沒有足夠理由把這部分的投訴交由法規執行部進一步調查。證監會斷言，他們不是只在收到投訴後才展開調查可疑市場操縱活動的工作。法規執行部監察科會繼續積極主動監察市場上的日常交易活動，如發現有不當活動的跡象，法規執行部便會展開查訊。

證監會備存的中央資料庫

覆檢委員會的覆檢結果

3.14 在一宗匿名投訴中，一位持牌人及一家持牌法團被裁斷在備存完整的落盤紀錄及處理交易更改等方面有欠妥善。證監會在覆檢該宗投訴後向一眾當事人發出意見函。覆檢委員會向證監會查詢，紀律處分中央資料庫是否也會記錄針對中介人的投訴或向中介人發出的意見函，而證監會各科各部是否都可以取得這些資料，以便各自履行相關的規管職能。

證監會的回應

3.15 證監會表示，該會設有稱為調查管理系統的中央資料庫，記錄公眾針對中介人而向該會提出的投訴。中介團體監察科發出的合規意見函是存檔於文件管理系統，該科人員及其他科／部的高級人員也可查閱。此外，按有需要知悉的原則規限下，該等函件也會提供予其他科／部人員。

(E) 調查和紀律處分

提供內部專家和法律意見

覆檢委員會的覆檢結果

3.16 證監會在調查一宗關於互聯網客戶可疑交易行為的個案後，就所涉交易模式尋求內部專家意見，並就提出檢控徵詢法律意見。覆檢委員會留意到，內部專家和法律意見分別需時超過兩個月才能提供。在另外兩宗覆檢委員會所覆檢的涉嫌市場失當行為個案中，內部法律意見在超過四個月之後才能提供。

3.17 儘管明白問題關乎工作量多寡，但覆檢委員會仍要求證監會闡述有關監察內部專家和法律意見回應時間的現有安排，並建議該會考慮訂定內部服務承諾，以便監察該等個案。

證監會的回應

3.18 證監會闡釋，由於內部專家人手有限，工作須按緩急先後來處理。證監會認為，就本案而言，擬備專家意見所用的時間可以接受，但也承認如情況合適，或可外聘專家，以紓緩內部專家的繁重工作，加快處理。

3.19 證監會也指出，有關執法個案的進展，由法規執行部執行董事擔任主席的執法督導委員會負責監察。一般而言，列作優先處理的個案每四至六個星期覆檢一次，其他個案則每六個星期覆檢一次。因此，內部專家擬備意見的工作已有機制監察，證監會認為沒有需要制訂內部服務承諾。

3.20 證監會進一步解釋，當有涉嫌市場失當行為個案轉介法律服務部徵詢內部法律意見時，負責有關個案的律師須徹底了解案情，並會考慮其他工作的緩急先後，盡快提供意見。證監會重申，負責處理個案的人員和負責律師都會留意擬備法律意見的進度，保持密切聯絡。

覆檢委員會的補充意見

3.21 覆檢委員會認為，在六個星期內為個案備妥法律意見和建議大致合理，但案情複雜的個案，所需時間也不宜超過八個星期。證監會察悉覆檢委員會的意見。

檢討建議紀律處分行動通知書

覆檢委員會的覆檢結果

3.22 覆檢委員會覆檢了一宗涉及某公司在為上市而配售股份時行為失當的個案。證監會經調查後，向該公司一名高級人員發出建議紀律處分行動通知書，建議終身禁止他重投業界。經考慮該名人員的陳述後，證監會大幅減輕刑罰，並決定把禁止他重投業界的期限改為 12 個月。

3.23 為免有人或會誤以為證監會在建議紀律處分行動通知書所建議的紀律處分行動與最終決定有很大分別，覆檢委員會建議，證監會應檢討是否在考慮所有因素(包括各方當事人的陳詞)後才發出建議紀律處分行動通知書。建議紀律處分行動通知書不只是用以通知受影響的人，其目的應是讓這些人士作出最後陳詞和提出減刑理據，而非就案情事實提出爭議。

證監會的回應

3.24 證監會解釋，《證券及期貨條例》第 198(1)條規定，證監會就受規管人士行使與紀律有關的權力之前，須給予該人合理的陳詞機會。建議紀律處分行動通知書旨在臚列證監會對有問題行為的初步意見，並就其當時對案情的理解，訂出認為適宜施加的制裁。這樣，受規管人士便可對建議制裁是否合適提出陳述和意見。一宗個案或會涉及多方當事人。個別當事人提出的陳述或會包括減刑理據及新的證據，可能影響證監會對整件事情的看法，因而影響紀律處分的決定。

因此，在當事人提出一些陳述／文件，揭露未為證監會所知的資料後，證監會施加的最終刑罰，或有別於原先建議，也是在所難免的。

(F) 在雙重存檔制度下處理上市申請

3.25 《證券及期貨(在證券市場上市)規則》(規則)規定，申請把股份上市的法團須在向某認可交易所提交申請書後，把申請書副本送交證監會存檔。為方便上市申請人遵從規定及盡量減少額外費用，申請人可根據規則授權香港聯合交易所代其把有關資料送交證監會存檔，以履行這項責任。這項安排稱為“雙重存檔”。

3.26 覆檢委員會覆檢了一宗根據雙重存檔制度處理上市申請的個案。覆檢委員會留意到，這宗個案花了相當長的時間以完成。覆檢委員會留意到，申請人回應遲緩，加上有多項問題尚未解決，證監會在處理該宗個案時，大致上已遵從其運作指引和既定程序。

第 4 章 未來路向及鳴謝

4.1 在二零一二至一三年度，覆檢委員會一如既往，會繼續悉力以赴，確保證監會貫徹遵從其內部程序。覆檢委員會也會與市場人士保持溝通，聽取他們對覆檢委員會工作的意見。

4.2 證監會的運作程序屬於覆檢委員會的職權範圍，覆檢委員會非常重視市場人士及公眾的看法，歡迎他們就這方面提出意見¹。有關建議及意見可以下述方式提交覆檢委員會：

郵寄： 香港添馬添美道 2 號
政府總部 24 樓
證券及期貨事務監察委員會
程序覆檢委員會秘書處

電郵： prp@fstb.gov.hk

4.3 過去一年，證監會全體人員傾力襄助，令覆檢工作得以順利進行，在回應委員會的查詢和建議方面也多方配合，協作無間，在此謹致衷心謝意。

證券及期貨事務監察委員會
程序覆檢委員會
二零一二年九月

¹ 不屬程序事宜的查詢或投訴，可向證監會提出：

郵寄：香港中環干諾道中 8 號遮打大廈 8 樓證券及期貨事務監察委員會

電話：(852) 2840 9222

傳真：(852) 2521 7836

電郵：enquiry@sfc.hk (一般查詢、意見及建議等)

：complaint@sfc.hk (公眾投訴)

證券及期貨事務監察委員會
程序覆檢委員會

職權範圍

1. 就下文所述範疇，檢討規限證監會及其人員在履行規管職能時所採取的行動及所作出的運作決定的內部程序和運作指引是否妥善，並向證監會提供意見：
 - (a) 接受和處理投訴；
 - (b) 向中介人發牌和處理有關事宜；
 - (c) 視察持牌中介人；
 - (d) 採取紀律處分；
 - (e) 認可單位信託及互惠基金和有關投資安排及協議的廣告；
 - (f) 行使調查、查訊及檢控的法定權力；
 - (g) 暫停上市證券的交易；
 - (h) 執行《香港公司收購及合併守則》和《香港公司購回本身股份守則》；
 - (i) 執行非法定的《上市規則》；
 - (j) 認可發行章程的登記及處理有關事宜；以及
 - (k) 給予豁免遵守披露上市證券權益的法定規定。
2. 收取並審閱證監會就上述範疇所有已完結或終止的個案而提交的定期報告，包括在證監會司法管轄權內對有關罪行作出檢控的結果及任何其後提出上訴的報告。

3. 收取並審閱由證監會提交的有關如何考慮和處理對該會或其人員的投訴的定期報告。
4. 要求取得及覆查上文第 2 及 3 段所指的定期報告內所描述的任何個案或投訴的證監會檔案，以核實就有關個案或投訴所採取的行動及所作出的決定已依循和符合有關的內部程序和運作指引，並就此向證監會提供意見。
5. 收取並審閱證監會提交有關所有長達一年以上的調查及查訊的定期報告。
6. 就其他證監會轉介覆檢委員會的事宜或覆檢委員會擬提供意見的事宜，向證監會提供意見。
7. 向財政司司長提交年報，並在有需要時提交特別報告(包括覆檢委員會所遇困難的報告)。在符合適用的保密責任的法定規定和其他保密的要求下，這些報告應予發表。
8. 以上職權範圍不適用於在證監會下成立而大部分委員都獨立於證監會的委員會、小組或其他組織。

證券及期貨事務監察委員會
程序覆檢委員會
成員名單

(二零一零年十一月一日至二零一二年十月三十一日)

主席： 周永健先生，SBS, JP

委員： 趙志鋈先生

周婉儀女士

馮孝忠先生，JP

何炘基教授

林潔蘭博士

李佐雄先生，BBS

梁美芬議員，JP

劉哲寧先生

孫德基先生，BBS, JP(至二零一二年六月三十日
止)

當然委員： 證券及期貨事務監察委員會主席
(方正博士，GBS, JP)

律政司司長代表

(賴應彪先生，SBS, JP)

秘書： 財經事務及庫務局財經事務科