

證券及期貨事務監察委員會

程序覆檢委員會

呈交財政司司長的

二零零三年周年報告

目錄

章

| | | |
|---|---------------------|-------------|
| 1 | 一般資料 | |
| | • 程序覆檢委員會的背景及成立目的 | 1.1-1.6 段 |
| | • 職權範圍 | 1.7-1.10 段 |
| | • 程序覆檢委員會的組成及屬下工作小組 | 1.11-1.13 段 |
| 2 | 程序覆檢委員會在二零零三年的工作 | |
| | • 工作重點 | 2.1-2.3 段 |
| | • 揀選覆檢個案 | 2.4-2.5 段 |
| | • 程序覆檢委員會及工作小組會議 | 2.6-2.8 段 |
| | • 與業界的聯繫 | 2.9-2.11 段 |
| | • 證券及期貨事務監察委員會的簡報會 | 2.12 段 |
| 3 | 覆檢已完成個案所得的意見及建議 | 3.1 段 |
| | (A) 中介人的註冊 | 3.2 段 |
| | (B) 註冊機構的註冊 | 3.3-3.5 段 |
| | (C) 對中介人進行的審慎探訪 | 3.6-3.8 段 |
| | (D) 集體投資計劃的認可 | 3.9-3.10 段 |

| | |
|------------------------------|-------------|
| (E) 處理對中介人的投訴 | 3.11-3.13 段 |
| (F) 調查及紀律處分 | 3.14-3.20 段 |
| (G) 在雙重存檔制度下對上市申請的處理 | 3.21-3.27 段 |
| (H) 核准借出代理人的批核 | 3.28-3.30 段 |
| (I) 收購與合併交易的處理 | 3.31-3.32 段 |
| 4 檢討特定事項所得的意見及建議 | 4.1-4.2 段 |
| (A) 中介人的註冊 | 4.3-4.7 段 |
| (B) 在新發牌制度下處理牌照申請的服務承諾 | 4.8-4.11 段 |
| (C) 精簡證監會及香港聯合交易所的註冊程序 | 4.12-4.14 段 |
| (D) 註冊機構的註冊及監管 | 4.15-4.18 段 |
| (E) 對中介人進行的視察 | 4.19-4.22 段 |
| (F) 根據《證券及期貨條例》第 160 條委任核數師 | 4.23-4.27 段 |
| (G) 給予投訴人簡覆的劃一程序及完成投訴調查的目標期限 | 4.28-4.29 段 |
| (H) 調查及紀律處分 | 4.30-4.32 段 |
| (I) 有關投訴調查的資料披露 | 4.33 段 |
| (J) 在雙重存檔制度下對上市申請的處理 | 4.34-4.41 段 |
| (K) 與業界的溝通 | 4.42-4.44 段 |

| | |
|---------------------|-------------|
| (L) 證監會各部門之間的內部溝通機制 | 4.45-4.46 段 |
| (M) 有關公眾諮詢的修訂內部程序 | 4.47-4.48 段 |
| 5 未來路向 | 5.1-5.5 段 |
| 6 鳴謝 | 6.1 段 |

附件

- A 程序覆檢委員會的職權範圍
- B 程序覆檢委員會及工作小組的成員名單
- C 獲證券及期貨事務監察委員會採納的意見及建議
- D 未獲證券及期貨事務監察委員會採納的建議

第 1 章 一般資料

程序覆檢委員會的背景及成立目的

1.1 程序覆檢委員會(“覆檢委員會”)是行政長官於二零零零年十一月成立的獨立、非法定委員會，目的是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，包括確保貫徹一致和公平的程序。

1.2 證監會自成立以來，一直受多項制衡措施規限，以確保該會行事公平公正，並遵守適當的程序。制衡措施包括受規管者有上訴和申請司法覆核的法定權利，以及證監會受申訴專員和廉政公署監察。

1.3 本港證券及期貨市場的規管制度進行改革時，受規管人士向當局指出，這些制衡措施只適用於特定個案。當局諮詢證監會後，認為應全面提高證監會內部程序的透明度，從而讓市民更清楚看到，證監會的確公平及一致地行使其權力。

1.4 然而，受法定的保密責任所限，對於證監會執行規管職能時所做或未曾做的工作，證監會向市民公開該等資料的程度受到了限制。這對證監會向外間顯示它已公平及一致地行事造成了障礙。

1.5 爲了在不違反保密原則的情況下提高證監會的透明度和對公眾的問責性，當局認為應成立獨立組織，以持續檢討證監會在運作程序上是否公平合理，監察證監會有否貫徹地遵從該等程序，以及向證監會提出有關上述宗旨的建議。

1.6 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，而證監會亦決意繼續加強公眾的信心和信任。覆檢委員會的工作，可確保證監會公平而一致行使規管權力的宗旨。

職權範圍

1.7 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。這些內部程序和指引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決定，舉例來說，其涵蓋的範疇包括：接受和處理投訴、向中介人發牌和進行視察，以及紀律處分。

1.8 爲執行工作，覆檢委員會會聽取並審閱由證監會提交的定期報告，了解證監會如何處理對該會或其人員的投訴。此外，亦會要求取得及覆查證監會檔案，以核實就任何特定個案或投訴採取的行動及所作出的決定符合有關的內部程序和運作指引。

1.9 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。覆檢委員會首份及第二份周年報告已分別於二零零二年五月及二零零三年五月發表。

1.10 經行政長官核准的覆檢委員會職權範圍載於附件 A。

程序覆檢委員會的組成及屬下工作小組

1.11 於二零零三年十二月三十一日，覆檢委員會由 11 名成員組成，八名來自金融界、學術界、法律界及會計界，三名為當然委員，即證監會主席和一名非執行董事，以及律政司司長(或其代表)。

1.12 為更有效執行工作，覆檢委員會已成立兩個工作小組。發牌、中介團體監察及投資產品工作小組負責的個案，主要涉及註冊申請、投資產品的核准，以及對中介人進行的視察。企業融資及法規執行工作小組負責的個案，主要涉及調查和紀律處分、收購與合併交易，以及有關招股章程的事宜。

1.13 覆檢委員會及兩個工作小組的成員名單載於附件 B。

第 2 章 覆檢委員會在二零零三年的工作

工作重點

2.1 本報告書概述覆檢委員會自二零零三年一月一日至十二月三十一日為止的工作。

2.2 二零零三年，覆檢委員會對已完成的個案作出覆檢，以核實所採取的行動及作出的決定符合有關的內部程序及運作指引。個案覆檢所涉及的範疇如下：

- (a) 中介人的註冊；
- (b) 註冊機構的註冊；
- (c) 對中介人進行的視察；
- (d) 對中介人進行的探訪；
- (e) 集體投資計劃的認可；
- (f) 處理對中介人的投訴；
- (g) 調查及紀律處分；
- (h) 在雙重存檔制度下對上市申請的處理；
- (i) 核准借出代理人的批核；以及
- (j) 收購與合併交易的處理。

2.3 覆檢委員會亦研究過證監會有關下述範疇的程序，以了解是否仍有簡化及改善的餘地：

- (a) 在新發牌制度下處理牌照申請的服務承諾；
- (b) 精簡證監會及香港聯合交易所(“聯交所”)的註冊程序；
- (c) 註冊機構的註冊及監管；
- (d) 根據《證券及期貨條例》第 160 條委任核數師；
- (e) 給予投訴人簡覆的劃一程序及完成投訴調查的目標期限；
- (f) 有關投訴調查的資料披露；
- (g) 在雙重存檔制度下對上市申請的處理；

- (h) 證監會各部門之間的內部溝通機制；以及
- (i) 有關公眾諮詢的修訂內部程序。

揀選覆檢個案

2.4 根據職權範圍，覆檢委員會可揀選任何已完結的證監會個案進行覆檢。證監會每月向覆檢委員會提交報告，匯報該月所完結的全部個案。工作小組其後從每月報告中揀選個案進行覆檢，以期涵蓋性質不同及處理時間長短有別的個案。除根據檔案紀錄審核證監會是否已遵從運作手冊所載的標準程序外，工作小組亦會從公平合理的角度評估有關手冊是否妥善。

2.5 證監會又向覆檢委員會提交每月報告，匯報時間超過一年而尚在處理的調查及研訊個案，讓覆檢委員會監察這些個案的進展。

覆檢委員會及工作小組會議

2.6 覆檢委員會在二零零三年舉行過四次會議。委員在會上討論有關證監會內部程序的特定課題，以及就載述覆檢個案所得意見及建議的兩個工作小組報告發表意見，並通過有關報告。

2.7 在本報告書所涵蓋的期間內，兩個工作小組共舉行六次會議，並覆檢了合共 51 宗個案，範圍涉及證監會各方面的工作。

表 1 – 覆檢委員會覆檢個案分項數字

| | 個案數目 |
|--------|------|
| 發牌 | 10 |
| 中介團體監察 | 15 |
| 投資產品 | 6 |
| 企業融資 | 15 |
| 執法 | 5 |
| 總數 | 51 |

2.8 覆檢每宗個案後，秘書處會擬備一份個案報告，綜述委員的覆檢結果和意見。如有改善建議，亦會於報告內列出。委員於工作小組會議上就這些報告進行討論，並提出補充意見。工作小組的綜合意見會提交覆檢委員會審閱及通過。有關意見及建議其後交予證監會考慮及

跟進。證監會一直積極採納覆檢委員會的建議。倘若未能採納有關建議，證監會亦給予詳盡解釋。

與業界的聯繫

2.9 覆檢委員會十分重視所有市場人士對委員會職權範圍內的事宜提出的意見，並與業界組織及代表保持溝通。

2.10 覆檢委員會與證券業組織，包括香港證券經紀業協會、證券商協會、香港網上證券經紀協會，以及香港證券學會舉行會議，聽取這些組織對證監會有關程序及手續所提出的意見及改善建議。覆檢委員會與這些組織就證監會的內部運作程序交換意見，特別是就發牌、調查及紀律處分的程序。覆檢委員會亦曾邀請從事證券及期貨業交易的主要公司，就證監會的運作程序提出意見。

2.11 覆檢委員會歡迎公眾就該委員會職權範圍內的證監會運作程序提出意見¹。有關建議及意見可以郵寄(地址：香港金鐘夏慤道 18 號海富中心第 I 座 18 樓程序覆檢委員會秘書處)或電郵(電郵地址：prp@fstb.gov.hk)方式提交程序覆檢委員會秘書處。

證監會的簡報會

2.12 《證券及期貨條例》在二零零三年四月一日實施後，證監會的內部程序已有更改。證監會已修訂其運作手冊，以納入內部程序的改動。為了讓覆檢委員會委員更清楚了解證監會內部程序的更改，證監會在二零零三年十一月二十四日就內部程序的主要改動舉行簡報會。

¹ 覆檢委員會覆檢證監會的已完成或中止個案，從而評定證監會在處理有關個案時有否遵從適當的內部程序。與非程序事宜有關的查詢或投訴，應向證監會提出。

第 3 章 覆檢已完成個案所得的意見及建議

3.1 總結報告期內所覆檢的 51 宗個案及證監會運作程序的檢討結果，覆檢委員會認為，一般而言，證監會在處理有關個案時已遵守其內部程序，而證監會的運作程序也沒有嚴重的不足之處，但覆檢委員會建議證監會在某些範疇內作出改善。對於覆檢委員會所提出的建議，證監會已積極加以採納。若無法採納某項建議，證監會亦有給予覆檢委員會詳盡的解釋。有關意見及建議綜述如下，而證監會就該等建議作出的回應，則詳載於附件 C 及 D。

(A) 中介人的註冊

3.2 覆檢委員會覆檢了四宗中介人的註冊個案²。覆檢委員會注意到，在處理一宗關於法團註冊申請的個案中，證監會花了接近三個月的時間去審核有關申請，然後才要求申請公司提交額外資料以便進一步處理³。覆檢委員會建議證監會盡可能加快處理日後的申請。證監會解釋，延誤是由於在處理有關個案時牌照科的工作量異常沉重所致。證監會同意覆檢委員會的建議，並會在切實可行的範圍內加快處理牌照申請。

(B) 註冊機構的註冊

3.3 覆檢委員會覆檢了四宗註冊機構的註冊個案。覆檢委員會注意到，根據證監會的服務承諾，證監會須在收到註冊成為註冊機構的申請後兩個工作天內認收申請。不過，在四宗覆檢個案中，有一宗在認收申請方面有延誤。證監會在收到該宗申請後 21 個曆日才發出認收通知書。覆檢委員會建議證監會在認收註冊成為註冊機構的申請時，應力求按服務承諾認收申請。證監會同意該項建議，並已提醒個案負責人員遵守在兩個工作天內認收申請的時限。

3.4 覆檢委員會亦注意到，根據證監會的內部程序及證監會與香港金融管理局（“金管局”）簽訂的《諒解備忘錄》，證監會在收到註冊成為註冊機構的申請後，會在兩個工作天內把申請書副本呈交金管局，或要求申請人填交任何漏報的項目，而倘若申請書嚴重漏報，則會發還申請人。在該四宗覆檢個案的其中兩宗個案中，證監會在收到申請後約兩個星期才把申請書副本送交金管局，遠超於兩個工作天的時限。覆檢委員會建議證監會盡可能遵守有關時限，並參考已完成個案所需的時間，就關時限是否合理進行檢討。證監會解釋，在處理該兩宗個案期間，證監會發牌科的工作量極為沉重。不過，證監會同意覆檢委員會的建議。證監會其後於二零零四年三月一日與金管局磋商後，把有關時限改為七個工作天。

² 這四宗個案的處理時間超過證監會服務承諾所載的時限。

³ 在處理該宗個案時，證監會的服務承諾是於十五星期，即大約三個半月內完成處理法團的註冊申請。處理這宗個案總共需時十個月。

3.5 在其中一宗個案中，證監會在收到申請後，曾口頭要求申請人提供額外資料。不過，在個案檔案中卻沒有顯示該項要求詳情的資料紀錄，包括何時及由誰人提出該項要求。覆檢委員會建議，證監會應在個案檔案中記錄所有口頭要求申請人提供資料的詳情。證監會同意該項建議。

(C) 對中介人進行的審慎探訪

3.6 覆檢委員會留意到，證監會在二零零一至零二年度開始對中介人進行審慎探訪，以改善與這些團體的溝通。因此，覆檢委員會揀選了六宗審慎探訪個案以作覆檢。為加強證監會與中介人的溝通，以及提高探訪的成效，覆檢委員會建議證監會考慮在完成探訪後，向受訪的中介人發信列明證監會的建議(如有的話)以便跟進探訪的結果。證監會同意繼續現行的做法，即在進行審慎探訪時若發現有重大問題須加注意或改善，便會致函有關中介人。因應覆檢委員會提出的建議，證監會自二零零三年八月一日起，在向中介人進行審慎探訪後如無發現重大問題須加注意或改善，便會在探訪後向該中介人發出“致謝函”，對該中介人的通力合作表示謝意。

3.7 覆檢委員會從六宗覆檢個案的其中一宗留意到，證監會在二零零零年十一月視察一個中介人，而在兩年半後，即二零零三年五月，向該中介人進行審慎探訪。審慎探訪完成後，視察隊建議下一次視察該中介人的時間是三年後(即二零零六年年中)。證監會的內部程序訂明，審慎探訪並非視察的代替措施。然而，證監會表示，該會會否按照視察隊的建議，在審慎探訪三年後(即在二零零六年年中或之前)對該中介人進行另一次視察，抑或以另一次審慎探訪代替視察，須視乎該中介人當時的風險水平，以及屆時可用的視察資源而定。為免中介人只被探訪而長時間沒有被視察這種不理想情況出現，覆檢委員會建議，證監會應考慮是否有需要定出須向中介人進行至少一次例行視察的時限。

3.8 證監會在回覆時表示，該會在選擇視察對象時採用了以風險為本的方法。雖然自上次進行視察後相隔時間的長短是證監會選擇視察對象的重要因素，但證監會認為，不宜就視察中介人定下嚴格的時限，原因是這可能會妨礙在某個時間為處理風險較高的對象而進行的資源調配。此外，有關時限可能會被誤以為是一般視察周期的基準，且可能會令一些中介人誤以為只會每隔這段固定時間才被視察。不過，證監會在程序上已有足夠保障措施，以確保不會因疏忽而導致中介人在一段長時間內沒有被視察。每個中介人的視察紀錄都會記存在電腦化資料庫內，而監察小組於每一季度擬備各自的視察時間表時會檢索這些紀錄。沒有被視察一段指定時間的公司，會被加上標記，以供監察小組組長評定這些公司應否比其他可能被視察對象優先處理。其他視察對象由監察小組所有成員根據風險因素而提名，這些提名均需獲各別的組長批簽；一名指定的助理總監會進行第二次覆檢，繼而由高級總監給予最終批准。

(D) 集體投資計劃的認可

3.9 覆檢委員會覆檢了三宗給予集體投資計劃認可的個案。證監會投資產品科的運作手冊訂明，所有產品認可都必須獲一名總監批核，而運作手冊亦有註釋聲明“在運作手冊中所有對總監的提述應解釋為高級總監”。因此，有關產品的認可是由高級總監負責批核。然而，在其中一宗個案中，有關產品的認可是由一名總監批核的。據證監會表示，說明對總監的提述應解釋為高級總監的有關註釋，是在當時負責給予投資計劃認可的唯一總監獲晉升至高級總監後加上的。當該名高級總監離開證監會時，他的職責由一名總監接任，但運作手冊中的有關審批權並未加以修訂。覆檢委員會建議證監會修訂投資產品科的運作手冊，以適當反映新產品的審批權。證監會同意這項建議。

3.10 覆檢委員會亦注意到，在一宗有關涉嫌違反《保障投資者條例》³的調查個案中，證監會法規執行部就一份宣傳資料是否已獲證監會認可，徵詢證監會投資產品科的意見。投資產品科初時以口頭表示，該份宣傳資料未經認可，但其後卻以書面證實資料其實已獲認可。為有助進一步提升證監會在檢索／查核認可宣傳資料方面的效率及準確度，覆檢委員會建議，證監會應考慮可否規定發行人在每份認可宣傳資料上引述證監會所提供的參考編號。證監會在回覆時表示，在這宗個案中，把認可廣告錯誤認定為未經認可者，屬個別事件，而這類事件相信不會再發生。證監會認為，規定該會為每份認可宣傳資料提供參考編號，並規定發行人在每份認可宣傳資料上引述有關參考編號，可能會令公眾混淆，而且對業界的負擔會過於沉重。

(E) 處理對中介人的投訴

3.11 覆檢委員會覆檢了七宗對中介人的投訴個案。在一宗個案中，投訴人的其中一項指稱，是被投訴的公司在未獲他授權的情況下，向第三者披露他的個人資料。不過，證監會既沒有對該項指稱進行調查，也沒有在發給投訴人的覆函中提到如何處理此事。覆檢委員會認為，證監會應該告知投訴人不對該項指稱採取任何行動的理由。覆檢委員會建議，證監會在處理投訴時，應該盡量處理投訴人的各項指稱，把不對任何指稱採取行動的理由妥為記錄在案，並把有關情況告知有關投訴人。證監會同意應該更妥善地把有關決定記錄在案。

3.12 在另一宗個案中，證監會接獲一封致本港某外國領事館的投訴信副本。信中指稱某公司正在推銷一個據稱受到某海外證券監管機構監管而未經認可的投資計劃。證監會去信請投訴人提供有關指稱的進一步資料，並把信件副本送交該外國領事館，但該名投訴人沒有回應。證監會其後結束有關個案，既沒有對被投訴的公司採取進一步行動，也沒有向該海外證券監管機構、該外國領事館或被投訴的公司索取資

³ 《證券及期貨條例》在二零零三年四月一日生效後，《保障投資者條例》即予廢除。

料。證監會似乎依賴投訴人搜集證據。覆檢委員會邀請證監會研究可否在保障投資者利益方面採取更積極的行動。

3.13 證監會回覆時表示，作為監管機構，證監會須從投訴人獲得充分的“資料”(儘管這些資料不一定是“證據”)，以確定投訴事項是否屬於證監會的職權範圍，並就應否運用更多資源處理某宗個案作出適當的判斷。如投訴人沒有回應或不願意合作，要跟進這類投訴即使並非不可能，也往往很困難。證監會已主動重新調查該宗個案，並已於其後獲得有關海外證券監管機構的通知，確定有關的投資公司，即被投訴的公司所指稱為他們所隸屬的投資公司，是經由該海外監管機構發給牌照的。證監會已去信該投資公司，要求他們就投訴指稱他們的代理在本港推銷未經認可產品一事作出回應。

(F) 調查及紀律處分

3.14 證監會揀選了五宗調查及紀律處分個案作覆檢。在其中一宗個案中，根據一項協議和解安排的條款，有關公司／人士曾被公開譴責。一年之後，他們被發現再次觸犯一項類似罪行。雖然這是一項重犯罪行，但由於證據不足，證監會既沒有提出檢控，也沒有施加較嚴厲的制裁。證監會與有關公司／人士達成另一項和解安排。依據該項和解安排的條款，他們再次被公開譴責。

3.15 覆檢委員會邀請證監會研究可否在調查嚴重或重犯罪行方面作更大努力並採取額外措施去蒐集足夠證據，以便提出檢控或施加較嚴厲的制裁，藉此產生阻嚇作用。覆檢委員會亦邀請證監會研究法規執行部就嚴重或重犯罪行的個案決定是否提出檢控前，是否有需要諮詢法律服務部。

3.16 證監會在回覆時表示，在覆檢委員會所覆檢的該宗個案中，證監會認為有關的重犯罪行嚴重，並已把大量時間和資源投放在這次調查中。就該宗個案的情況而言，證監會曾考慮可否投放更多人力及資源在調查工作上。然而，由於有關交易在香港以外地方進行，而且所有紀錄都存在那裏，即使調派額外人手跟進該宗個案，搜集所需的證據縱使並非不可能辦到，也極為困難。在這宗個案中，證監會確信，不會有實質增加定罪機會的其他有用證據。另一方面，在研究會否檢控時，法規執行部就每宗可能檢控的個案，考慮應否徵詢法律服務部的意見。法規執行部認為，在這宗個案中，由於證據不足，故並無理據徵詢法律服務部的意見。

3.17 覆檢委員會在某宗個案留意到，證監會在調查完成後，發信給曾接受調查但不會被該會檢控的人士，通知他們調查已經完結，而該會不會對他們採取進一步行動。覆檢委員會對這種良好做法表示欣賞。

3.18 在一宗有關賣空活動的調查案件中，證監會中介團體監察科在二零零一年年底例行視察一間公司時留意到，該公司曾在同年九月進行

一些懷疑賣空活動。不過，中介團體監察科在九個月後才向證監會投訴監控委員會報告懷疑的賣空活動。投訴監控委員會接着把案件轉介法規執行部作進一步調查。由於根據《證券條例》⁴，對賣空活動的檢控須在 12 個月的期限內提出，法規執行部必須迅速進行調查工作。覆檢委員會建議，中介團體監察科應盡力在合理時間內把懷疑的賣空活動轉介證監會的其他有關部門跟進，讓這些部門有足夠時間處理，儘管根據在二零零三年四月一日生效的《證券及期貨條例》，檢控期限(就該條例所訂罪行而言，但可公訴罪行除外)已定為“在犯該罪行後三年”。證監會在回覆時表示，該個案屬於情有可原的例外事件。證監會會確保，日後會在合理時間內把個案轉介法規執行部，不致影響檢控的成功機會。

3.19 在另一宗調查個案中，證監會決定不進一步調查一宗就認可基金發出未經認可廣告的事件，而在作出這決定時所考慮的其中一項因素，是裁判官對證監會以往所追查的類似個案的判決。覆檢委員會邀請證監會考慮，應否因應《證券及期貨條例》的實施，就發出未經認可廣告進行調查及採取紀律處分的決定，訂立更客觀的指引。證監會回覆時表示，簡而言之，在該個案中，該會決定不能把有限資源用於這類個案，因為提出檢控對證監會達到其規管目的，相信幫助不大。在作出決定時，證監會考慮到法院對這類個案可能作出的判決，以及這事件不大可能對投資者構成重大風險，加上追查這宗個案所涉及的舉證困難。證監會認為，每宗個案的情況都不同，須個別作出分析。證監會認為無須調查就發出未經認可廣告所作出的決定，訂立更客觀的指引。

3.20 在其中一宗涉嫌違反《證券(披露權益)條例》⁵的調查中，有關的不披露作為在二零零零年九月作出，而證監會在二零零二年五月接獲揭發該作為的投訴，其間相隔了一段長時間。證監會似乎把該不披露視作單一作為，並只調查在作出該項作為時及其前後的一段期間進行的交易。覆檢委員會認為，證監會宜把調查所涵蓋的期間延長，以確定有關人士其後有否類似的違例作為。藉此獲得的資料可能對適用的紀律處分有關係。覆檢委員會建議，就失當作為作出後相隔一段長時間才被揭發的個案而言，證監會應考慮可否把調查所涵蓋的期間延長。證監會在回覆時表示，在該個案中，證監會曾查核二零零零年全年的所有交易，但由於所涉及的交易款額沒有達到就這類事項採取行動的一般準則所訂的下限，加上這個案並無其他特別的地方(例如曾經發出未作披露的警告)，證監會決定只發出警告，而不再追查這事。對於作出與揭發失當行為之間相隔一段長時間的個案，覆檢委員會建議延長調查所涵蓋的期間。證監會已仔細考慮這項建議，但由於資源有限，證監會認為建議無法實行。

⁴ 《證券及期貨條例》在二零零三年四月一日生效後，《證券條例》即予廢除。

⁵ 《證券及期貨條例》在二零零三年四月一日生效後，《證券(披露權益)條例》即予廢除。

(G) 在雙重存檔制度下對上市申請的處理

3.21 《證券及期貨條例》在二零零三年四月一日實施前，香港在公司資料披露方面的執行制度，主要建基於聯交所非法定的《上市規則》，以及根據《上市協議》上市公司對聯交所應履行的合約責任。根據《證券及期貨條例》訂立的《證券及期貨(在證券市場上市)規則》，在二零零三年四月一日生效。該規則提供法定方法，讓證監會可就披露虛假或具誤導性資料的行為，採取更有效的執法行動。

3.22 《證券及期貨(在證券市場上市)規則》規定申請把股份上市的法團須在向某認可交易所呈交申請書後，把申請書副本送交證監會存檔(雙重存檔)。為利便上市申請人符合規定及盡量減少其額外費用，該規則讓申請人可授權交易所代其把有關資料送交證監會存檔，以履行這項責任。

3.23 覆檢委員會覆檢了共八宗根據雙重存檔制度處理上市申請的個案。在其中三宗個案中，證監會在獲取有關上市申請的文件方面遇到延誤。在其中一宗個案中，證監會在申請人提交文件後差不多一個月才接獲文件，而在另外兩宗個案中，則分別在申請人提交文件 15 日及 11 日後才接獲有關文件。

3.24 《證券及期貨(在證券市場上市)規則》第 6 條訂明，證監會可在由申請人把上市或提供進一步資料的申請書送交證監會存檔的日期起計的十個工作日內，要求該申請人提供進一步資料或在若干情況下反對有關上市。覆檢委員會認為，證監會在獲取有關文件方面所遇到的任何延誤，都可能導致證監會不能遵守該規則所訂的十日時限。覆檢委員會建議，證監會應與香港交易及結算所有限公司(“港交所”)聯絡，以確保該會迅速接獲上市申請書及有關文件。證監會回覆時表示，有關延誤在雙重存檔制度實施初期出現。證監會在延誤出現後已隨即向港交所提出這事。依照覆檢委員會的建議，證監會已再次聯絡港交所，並與港交所達成協議，雙方同意上市申請書及有關文件須於十日期限內轉交證監會。

3.25 根據證監會的內部程序，反對上市申請的決定須獲企業融資部執行董事同意。在兩宗個案中，證監會在諮詢雙重存檔事宜顧問小組後，通知港交所該會擬反對有關上市申請。不過，證監會的個案檔案並無該執行董事同意就申請提出反對的紀錄。覆檢委員會建議，證監會應考慮把執行董事同意就上市申請提出反對一事記錄在個案檔案內。證監會同意這項建議。

3.26 在兩宗個案中，證監會曾致函港交所表示擬反對有關上市申請。不過，證監會並無在信中指明擬反對申請的理由。覆檢委員會建議，為對各方(即申請人、港交所及證監會)公平起見，以及作為備存紀錄的良好做法，證監會應考慮在發給港交所的信件中，列明擬反對上市申請的理由。證監會同意這項建議。

3.27 覆檢委員會亦檢討了證監會在雙重存檔制度下處理上市申請的內部運作程序，詳情載於第 4.34 至 4.41 段。

(H) 核准借出代理人的批核

3.28 《證券及期貨條例》第 XV 部規定，大股東須披露其在上市公司證券的權益。《證券及期貨(權益披露—證券借貸)規則》訂立一個精簡的披露制度，為證券借貸業某些類別的參與者的披露責任定出界限，但有關參與者必須獲證監會核准為核准借出代理人。

3.29 覆檢委員會覆檢了四宗核准作為核准借出代理人的申請個案。覆檢委員會注意到，證監會到二零零三年三月中仍未接獲任何核准作為核准借出代理人的申請。鑑於《證券及期貨條例》在二零零三年四月實施時，證券借貸市場欠缺核准借出代理人會對市場造成影響，證監會在二零零三年三月中促請證券借貸業參與者提交申請，並採取臨時措施，給予在二零零三年四月前提交的申請臨時批准。在已覆檢的四宗個案中，申請人都獲給予臨時批准，有效期至二零零三年四月三十日為止。在申請人提供證監會要求的所有必需資料後，獲給予的臨時批准便成為正式批准。

3.30 覆檢委員會認為，證監會在處理該四宗個案時已遵守標準程序。證券借貸市場若欠缺核准借出代理人，可能會引發證券借貸市場突然出現大規模提取證券的情況，這可能會擾亂市場。由於有關臨時措施旨在防止市場出現這種情況，覆檢委員會認為這項安排合理。

(I) 收購與合併交易的處理

3.31 覆檢委員會覆檢了三宗有關證監會企業融資部處理收購與合併交易的個案。在這三宗個案中，覆檢委員會發覺證監會參與很多對發行人所提交文件初稿的前期審核工作。一般而言，證監會個案負責人員會在文件初稿註明其意見，然後把註明這些意見的文件副本交還發行人作必要的修改。由於在過程中證監會與發行人往來的信件很多，證監會宜要求有關人士提供文件定稿，以便在文件發出前核對是否已把所有意見妥為收納。不過，這並非證監會的習慣做法。覆檢委員會就要求發行人在發出文件前提供文件定稿以便查對的建議，徵詢證監會的意見。

3.32 證監會在回覆時表示，要求發行人提供文件定稿以便在文件發出前作查對之用，是沒有需要的。現時企業融資部(執行人員)審核文件的程序，廣為市場認同及接納。沒有甚麼證據顯示，有人濫用審批程序，修改經執行人員審批的文件。現行的《收購守則》並沒有規定須把文件的付印定稿提交執行人員作最後審批。此外，修改有關程序會令市場在擬備文件時更依賴證監會。證監會也注意到這項修改對現時已相當緊迫的要約時間表可能造成的影響。據證監會表示，證監會及港交所的總體政策目標之一，是把着重前期審核工作的制度，逐步改

為公司及其顧問須承擔更大責任及更着重法規執行的制度。當事人及其專業顧問最終有責任確保文件所載的一切資料均準確無誤，且完全符合《收購守則》的規定。

第 4 章 檢討特定事項所得的意見及建議

4.1 覆檢委員會檢討了證監會程序內的特定範疇，詳情載於本章。檢討旨在找出可予改善的程序，以便在無損規管質素和完整性的情況下，減輕業界在遵從規定方面的負擔。

4.2 覆檢委員會非常重視業界對證監會程序中可予改善之處的意見，並在適當情況下把業界的建議轉介證監會考慮及回應。證監會在考慮這些建議時，甚為積極，覆檢委員會對此感到欣慰。覆檢委員會所討論的建議撮述如下，而證監會對建議的回應則詳載於附件 C 及 D。

(A) 中介人的註冊

4.3 業界組織表示，證監會偶爾未能沒有在該會的服務承諾指明的時限內完成處理牌照申請⁶。業界組織提議證監會加快處理牌照申請的程序。覆檢委員會邀請證監會就這項建議提出意見。證監會在回覆時表示，該會一向力求加快處理牌照申請的程序，並設有既定機制，以避免處理這類申請延誤過久。證監會會繼續盡力遵守其服務承諾。

4.4 業界組織留意到，市場從業員並未徹底了解新發牌制度下的發牌規定。舉例來說，在某些持牌人轉換工作時，其準僱主或會要求他們申請在牌照上加入其他受規管活動，儘管加入這些受規管活動對新工作來說未必有絕對需要。由於申請人未必擁有與額外受規管活動有關的資格和經驗，證監會可能不批准他們的申請。這令有關持牌人處於困境。業界組織建議證監會進一步加深市場從業員對新發牌制度下發牌規定的認識。覆檢委員會邀請證監會就上述建議提出意見。證監會在回覆時表示，該會贊同上述意見，並會向持牌法團發出通函提醒他們，法團代表只須申領所進行受規管活動的牌照。該通函在二零零四年一月二十七日發出。

4.5 在舊發牌制度下，非交易所參與者的交易董事須為進行交易活動而向證監會交存按金。如果非交易所參與者的交易董事停止出任交易董事，證監會會把按金退還。業界組織認為，這類按金應盡早退還。覆檢委員會邀請證監會就這項建議作出回應。證監會在回覆時表示，退還按金個案通常會在符合所有退款的法定規定後合理地迅速處理。證監會會確保日後同樣迅速處理退還按金的個案。

4.6 業界組織注意到，已離開業界六個月或以上的持牌人如想在新牌照申請獲證監會批准前進行受規管活動，則須向證監會申請臨時牌照，而持牌人除了繳付一般牌照的費用外，亦須繳付臨時牌照的費

⁶ 根據證監會的服務承諾，處理代表的臨時牌照申請的時限為七個工作天，代表的一般牌照申請為八星期，負責人員牌照申請為十星期，而法團牌照申請則為 15 星期。

用。業界組織認為，有關程序有點繁複，且加重申請人的財政負擔。業界建議證監會研究可否精簡有關的發牌程序。覆檢委員會邀請證監會就業界的關注作出回應。

4.7 證監會表示，《證券及期貨條例》訂明，代表如在終止隸屬其前僱主後 180 日內申請把隸屬關係轉移，則其牌照仍屬有效。在有關申請獲批准後，他可以進行受規管活動而無須申請臨時牌照。只有當代表已離開業界半年或以上時才須重新申請牌照。在這情況下，如他擬在獲發一般牌照前進行受規管活動，則須申請臨時牌照。鑑於所需的額外行政費及按照用者自付的原則，他須繳付額外費用。如果證監會在等待第三方(例如香港警務處及香港海關)核實時，根據其手頭資料判斷，並無理由懷疑申請人是適當人選，則會發出臨時牌照。由於申請人已離開業界一段相當長的時間，因此證監會認為有需要審核他重返業界的申請。

(B) 在新發牌制度下處理牌照申請的服務承諾

4.8 業界組織較早前建議，證監會應清楚訂明處理各類牌照申請所需的時間。證監會在回覆時表示，有關處理牌照申請的修訂服務承諾，會在《證券及期貨條例》下的新發牌制度實施時公布，該條例已在二零零三年四月一日生效。

4.9 二零零三年，證監會向覆檢委員會提交有關根據新發牌制度處理牌照申請的修訂服務承諾。修訂的服務承諾如下：

- ◇ 確認收妥牌照申請 — 兩個工作天(維持不變)
- ◇ 處理新牌照申請：
 - 代表(臨時牌照) — 七個工作天 (新牌照類別)
 - 代表(一般牌照) — 六星期 (由十星期縮短至六星期)
 - 代表(負責人員牌照) — 八星期 (由 15 星期縮短至八星期)
 - 法團(一般牌照) — 15 星期 (維持不變)
- ◇ 處理隸屬關係的轉移 — 七個工作天(在舊制度並無相關承諾)

4.10 證監會表示，有關的服務承諾是為長遠而設，並適用於正常的情況。在《證券及期貨條例》實施後的兩年過渡期內，即由二零零三年四月至二零零五年三月，這些承諾未必會兌現，原因是要在現有的資

源下，處理約 27 000 宗從舊有牌照過渡至新制度的申請，以及處理對《證券及期貨條例》作進一步調整的建議，有關的工作量非常繁重。在過渡期內，就“代表(一般牌照)”及“代表(負責人員牌照)”所承諾的處理時間，分別是八星期及十星期。

4.11 覆檢委員會認為，修訂服務承諾已作出了改善，因為處理各類牌照申請的時間已經縮短。

(C) 精簡證監會及香港聯合交易所(“聯交所”)的註冊程序

4.12 二零零一年年底，覆檢委員會邀請證監會考慮業界組織所作出的建議，即證監會及聯交所應精簡註冊程序，以盡量減少重疊情況。證監會同意該項建議，但表示如要落實該項建議，則須把證監會和聯交所的工作程序及系統設計劃一。

4.13 證監會表示，該會連同聯交所已在二零零三年首季完成精簡註冊程序。聯交所廢除了交易所參與者的“營業代表”註冊制度。因此，交易所參與者的“營業代表”現時只須獲證監會根據《證券及期貨條例》下的新發牌制度發出“代表”牌照，便可從事受規管的活動。至於交易所參與者的“交易董事”向聯交所註冊方面，有關安排已經簡化，聯交所不會再要求申請人重複提交已向證監會提交的資料。在新發牌制度下，申請人向證監會提出“負責人員”牌照申請後，只須向聯交所提交一份簡單的聯交所表格(表格 2)，連同先前提交證監會的證監會表格 3 的認證副本，以註冊成為“交易董事”。新安排已在二零零三年四月一日，即《證券及期貨條例》實施當日生效。

4.14 覆檢委員會認為，上述的新安排減輕市場從業員遵守有關程序的負擔，改善了證監會及聯交所的註冊程序。

(D) 註冊機構的註冊及監管

4.15 根據《證券及期貨條例》，在香港進行受規管活動的認可財務機構必須獲證監會註冊為註冊機構，其後連同有關個別人士⁷受金管局監管，以及在其他方面受證監會及金管局共同規管。覆檢委員會檢討了證監會在註冊機構的註冊及監管方面的內部程序。

4.16 覆檢委員會留意到，根據證監會與金管局簽訂的《諒解備忘錄》，金管局須在合理地切實可行的範圍內，盡快把所知的任何有關註冊機構的“指明嚴重事項”通知證監會。覆檢委員會建議，證監會應考慮與金管局商討，是否需要就轉介“指明嚴重事項”訂定合理的時限。證監會在回覆時表示，指明的“嚴重事項”一旦出現，金管

⁷ 有關個別人士的例子是註冊機構負責監管其受規管活動的主管人員及進行受規管活動的職員。

局與證監會應迅速就此交換資料。備忘錄沒有訂明在多少個小時或多少日內交換資料才屬迅速，因為某一方何時把這類並非經常發生的事告知另一方才屬合理地切實可行，須視乎有關事宜的性質及當時的情況而定。在緊急情況下，雙方會以口頭方式作出初步通知。由於證監會與金管局之間的溝通及合作安排一直運作良好，因此，除了在合理地切實可行的範圍內盡快作出通知外，再訂定一個絕對時限，在現階段看來並沒有需要。

4.17 覆檢委員會留意到，《諒解備忘錄》訂明，證監會接獲針對註冊機構的投訴後，會在切實可行範圍內盡快以書面把投訴轉介金管局。金管局如認為某宗投訴與證監會可根據《證券及期貨條例》進行調查或視察的事宜有關，則金管局會把該宗投訴轉介證監會。覆檢委員會建議，證監會應考慮與金管局商討，是否需要就兩者之間互相轉介投訴訂定合理的時限。證監會表示，儘管《諒解備忘錄》沒有就互相轉介投訴訂明特定的時限，但證監會和金管局的基本責任，是盡快把投訴轉介對方。轉介投訴的迅速程度，視乎個別情況而定。由於證監會與金管局一直緊密合作，以履行《諒解備忘錄》所訂各別的责任，證監會認為，現階段可能無須就投訴轉介訂定硬性的時限。

4.18 證監會會繼續與金管局緊密合作，並不時檢討雙方的合作安排，以確保在規管註冊機構方面，兩個監管機構能夠及時交換資料。

(E) 對中介人進行的視察

4.19 業界組織留意到，在一些視察個案中，證監會在完成實地視察工作後一段長時間才向被視察的中介人發出《改善通知書》，概述視察結果。業界組織認為，證監會應加快發出《改善通知書》，並考慮就發出《改善通知書》的時間作出服務承諾。覆檢委員會邀請證監會就有關建議作出回應。

4.20 證監會在回覆時表示，該會視察隊的慣常做法，是在完成實地視察工作後與被視察的中介人討論初步結果，以提醒有關機構注意其運作方面可能會有的不足之處，並可對需要迅速處理的事宜立即採取補救措施。實地視察工作平均只需時兩星期完成。

4.21 儘管如此，證監會已採取不同措施以縮短完成視察及發出《改善通知書》的時間。自二零零二年十月起，證監會已實施一項程序，以發出《中期改善通知書》。該通知書概述在實地視察中發現的問題，並特別指出在覆核所有已收到或將收到的資料後，會發出最後通知書。如從實地視察起計四個月後仍未發出《改善通知書》，證監會便會發出《中期改善通知書》。這項安排讓中介人可早日獲悉初步結果。此外，證監會的中介團體監察科亦已改組其架構，並已委派更多人手進行視察。新架構於二零零四年四月一日生效，預期可進一步提升視察的效率及成效。

4.22 證監會進一步表示，要求該會就發出《改善通知書》承諾遵守任何嚴格時限，並不切實可行，因為中介人合作與否，會影響視察程序，而這個因素是無法控制的。此外，視察工作所引起的問題，其數目及複雜程度因不同中介人而異，而全面覆檢這些事項所需的時間，也因不同中介人而異。

(F) 根據《證券及期貨條例》第 160 條委任核數師

4.23 根據《證券及期貨條例》第 160 條，證監會可在持牌法團的客戶提出申請的情況下，委任核數師審查和審計該持牌法團及其任何有聯繫實體的帳目及紀錄，並就證監會所指示的事項向該會作出報告。

4.24 覆檢委員會在覆檢證監會根據《證券及期貨條例》第 160 條委任核數師的內部程序時留意到，根據《證券及期貨條例》，證監會可命令提出審計的申請人承擔全部或部分審計費用。覆檢委員會認為，如果在審計工作中能夠找出公司在運作方面的不足之處，則提出審計的申請者會認為，由他承擔有關費用是不合理的。此外，個別申請人在支付審計費用方面可能會有困難。

4.25 覆檢委員會建議，為對申請人公平起見，證監會應考慮可否在委任核數師前告知申請人，他可能須承擔審計費用。不過，在告知申請人這個情況時，證監會應審慎行事，因為申請人可能對此持負面看法，認為是對他提出申請的一種阻嚇。

4.26 證監會表示，在決定是否適宜指示由委任核數師的申請人承擔全部或部分審計費用時，證監會須考慮的事項包括該申請人有否提供與投訴有關的真實資料，以及在有關情況下他對有關中介人未能向他作出交代而須承擔的責任等。在向有關人士發出付款指示前，證監會會發信通知他，該會擬作出付款指示及有關的理由。該人如認為指示不合理，則可有不少於 14 天的時間作出陳述。根據《證券及期貨條例》第 217 條，有關方面可針對付款指示的決定，向證券及期貨事務上訴審裁處提出上訴。

4.27 覆檢委員會認為，申請人如在委任核數師前獲通知他可能須承擔有關費用，則可能對這通知持有負面看法，認為是對他提出申請的一種阻嚇。證監會對此亦有同感。因此，證監會認為，為確保申請人知道證監會在這方面的權力，證監會在向申請人發信認收申請時，隨信夾附《證券及期貨條例》第 160 條(涵蓋的事項包括證監會分攤費用的權力)條文的副本，可能會有幫助。

(G) 給予投訴人簡覆的劃一程序及完成投訴調查的目標期限

4.28 覆檢委員會在二零零二年年底覆檢證監會的處理投訴程序時留意到，證監會的營運部門並非全部都會定期通知投訴人有關投訴的最新

進展。覆檢委員會向證監會建議，如有關投訴的調查未能在合理期間內完成，則證監會應給予投訴人簡覆，並定下給予投訴人具體回覆的目標期限，以免拖延投訴的調查工作。

4.29 證監會同意上述建議，並已由二零零三年八月起，採用劃一程序給予投訴人簡覆，以及定下完成投訴調查的目標期限。修訂程序的要點如下：

- (a) 在接獲投訴後兩星期內發信給投訴人。
- (b) 如個案是由某營運部門轉介另一營運部門，則轉介個案的部門會發信通知投訴人，有關投訴現正交由另一部門採取進一步行動。
- (c) 如營運部門在四個月內仍未完成投訴調查，證監會投資者教育及傳訊科會在投訴監控委員會審核個案進展後，便會給投訴人簡覆。
- (d) 如營運部門未能在 12 個月內完成投訴調查，便會向投訴人發出第二次簡覆。
- (e) 如投訴人向證監會查詢有關投訴的情況，有關營運部門會在七天內回覆投訴人。

(H) 調查及紀律處分

4.30 業界組織注意到，有些接獲證監會警告信的持牌人在轉職時遇到困難，因為他們的準僱主把警告信視作正式紀律處分，並拒絕他們的求職申請。業界組織建議證監會加深市場從業員對正式紀律處分的性質和類別，以及該等紀律處分與警告信的分別的認識。覆檢委員會邀請證監會就這項提議作出回應。

4.31 證監會在回覆時表示，警告信並非正式紀律處分，因此有關人士不應因接獲警告信而被禁止在業界工作。這方面的解釋，刊載於《證監快訊》(二零零三年 9—10 月號第 3 頁，以“有紀律處分記錄的人士重投業界的申請”為題的文章)。準僱員過往曾接獲證監會的警告信這事實有何重要性，完全由僱主在考慮警告所涉事項的性質後決定。《證券及期貨條例》的保密條文並沒有禁止準僱主詢問求職者是否曾接獲證監會的警告信，也沒有禁止申請人透露有關事實並向準僱主提供信件的副本。證監會會研究是否需要為市場從業員提供有關這些事項的進一步指引。該會其後於二零零四年二月四日在其網站刊登兩則“常見問題”，以澄清此事。鑑於業界組織的關注，覆檢委員會在二零零四年進一步研究證監會向中介人發出警告信的事宜。

4.32 業界組織注意到，個別市場從業員及小型經紀行牽涉在證監會的調查時，他們在聘用法律代表方面有困難。爲了讓個別市場從業員及小型經紀行更深入了解他們在證監會調查方面的權利及義務，業界組織建議，證監會應研究可否在內部成立一個專責小組，解答與證監會的調查有關的查詢，特別是市場從業員的法定權利及義務。覆檢委員會邀請證監會就這項建議提出意見。證監會表示，被證監會邀請進行會面的人士，在每次會面開始時均會獲證監會正式告知其法定權利和義務。由執法機關(如證監會)向被該會調查行爲操守的人士提供法律意見，並不恰當。證監會認爲這類服務可由業界組織安排，以保障會員的利益，而做法可能是業界聘用律師行去提供服務，以便爲一般事項或個別個案提供意見。

(I) 有關投訴調查的資料披露

4.33 二零零二年，業界組織向覆檢委員會建議，證監會應把某公司被投訴一事，以及被證監會調查的該公司任何職員的身分告知該公司的管理層，以便管理層在有需要時立即採取補救行動。覆檢委員會邀請證監會考慮這項建議。證監會在回覆時表示，在少數個案中，把僱員涉嫌行爲失當一事告知僱主可能有好處。不過，在所有個案中都採取這做法可能有很多弊端。舉例來說，有些僱主可能會因此毀滅或篡改證據，以致影響調查；有些僱主則可能在調查未有結果前把有關僱員即時解僱。不過，證監會同意修訂其內部程序，容許在特殊情況下披露資料。不過，應注意的是，只有在證監會執行其職能或在符合法定保密條文所容許的其中一項豁免的情況下，才可披露有關資料。而且，即使根據《證券及期貨條例》可披露有關資料，證監會亦必須在保密與披露資料的需要這兩者之間求取平衡。

(J) 在雙重存檔制度下對上市申請的處理

4.34 覆檢委員會就證監會根據雙重存檔制度處理上市申請的內部程序，進行初步檢討，並留意到證監會雙重存檔小組可基於多項理由“揀選”個別上市申請進行覆檢，包括證監會其他部門的轉介、所接獲的投訴、報章的報道、情報、市場趨勢、已知的風險範圍或隨機揀選。覆檢委員會建議，證監會應考慮應否就揀選上市申請作檢討的事宜，制訂較具體的準則，以及應否公布有關揀選準則，以提高透明度。證監會在回覆時表示，市場趨勢及上市申請人的類別不斷轉變，而不同上市申請的披露事項也迥異，因此不可能把有關事項一一盡列。

4.35 關於公布揀選準則一事，證監會在回覆時表示，該會力求提高透明度。證監會會繼續定期發表有關雙重存檔制度的更新資料、舉行新聞簡報會，以及參加業界的分享會，從而令雙重存檔制度方面的工作具透明度。

4.36 覆檢委員會認為，在證監會決定應該揀選哪些上市申請作詳細研究前，可能有必要對所有申請進行初步審核。覆檢委員會邀請證監會研究是否需要對所有上市申請進行初步審核。證監會同意這項建議，並表示自雙重存檔制度實施以來，證監會對所有上市申請均會進行初步審核，繼而才決定是否透過聯交所向申請人傳達任何意見。證監會股東權益小組及雙重存檔事宜顧問小組亦同意覆檢委員會的看法，認為須對所有上市申請進行初步審核，但卻擔心資源方面的問題。證監會會不斷檢討這問題。

4.37 覆檢委員會留意到，根據證監會的內部程序，雙重存檔小組可以反對在披露方面有“重大不足之處”的新上市申請。覆檢委員會建議，證監會應考慮應否公布關於該會已反對的上市申請的“重大不足之處”的資料，以提高透明度。鑑於保密條文，覆檢委員會認為證監會應審慎考慮應否及如何公布這些資料。證監會或可考慮只概括地說明這些“不足之處”。證監會同意這項建議。證監會一直在發表定期資料更新及新聞簡報會中，說明及解釋有關“重大不足之處”，並會繼續這些工作。

4.38 覆檢委員會留意到，由於雙重存檔制度已由二零零三年四月一日起實施，市場人士應該能就雙重存檔程序的運作提出意見。覆檢委員會建議，證監會應與業界就雙重存檔制度的運作建立定期聯繫的渠道。證監會同意這項建議，並表示自雙重存檔制度實施以來，證監會已循各方面與市場參與者建立聯繫，以確保這些參與者了解雙重存檔安排的運作，並徵詢他們對上市申請程序的意見。證監會曾向證監會諮詢委員會、股東權益小組及雙重存檔事宜顧問小組作出報告。證監會亦會定期向市場人士及公眾提供最新資料，並與從業員舉行分享會。證監會會繼續尋求與市場人士溝通的機會。

4.39 證監會告知覆檢委員會，該會實際上會就擬反對的每宗上市申請，諮詢雙重存檔事宜顧問小組。不過，就證監會擬反對的每宗上市申請諮詢雙重存檔事宜顧問小組的做法，並沒有在證監會的內部程序中述明。覆檢委員會認為，在雙重存檔制度實施初期，為了掌握處理上市申請的整體方針，證監會可能須要遵從上述做法。覆檢委員會建議證監會考慮在內部程序中列明上述做法。證監會同意這項建議。

4.40 覆檢委員會留意到，企業融資部的一位總監負責監察就上市申請提出意見或不提出反對的事宜。不過，證監會的內部程序沒有清楚述明該總監的職責。覆檢委員會建議，證監會應考慮在根據雙重存檔制度處理上市申請的內部程序中清楚述明該總監的職責。證監會同意這項建議。

4.41 雙重存檔是《證券及期貨條例》下有關制度的重要事項。由於在二零零三年年底才有根據雙重存檔制度處理上市申請的足夠已完結個案可作覆檢，覆檢委員會在那時才可就有關這重要事項的證監會內部

程序作出初步檢討。因此，覆檢委員會將在二零零四年繼續檢討證監會根據雙重存檔制度處理上市申請的內部程序。

(K) 與業界的溝通

4.42 在與業界組織聯繫時，覆檢委員會得悉證監會與小型經紀行的溝通有改善的空間。業界建議證監會開拓更多與小型經紀行溝通的途徑。覆檢委員會邀請證監會就這項建議作出回應。

4.43 證監會表示，該會已有多個與小型經紀行溝通的途徑，這些溝通途徑的例子如下：

- (a) 在發表有關新政策措施的諮詢文件前，與從業員，包括小型經紀行進行討論；
- (b) 邀請一些市場代表加入工作小組；
- (c) 證監會的中介團體及投資產品部推行中介人關係制度，以促進證監會與業界的雙向溝通；
- (d) 定期與證券業組織舉行會議；以及
- (e) 定期把《常見問題》刊登於證監會的網站、透過金融服務網絡發出勸喻通函，以及出版《證監快訊》及《證監會季刊》等期刊。

4.44 證監會表示，雖然證監會已有許多與小型經紀行溝通的途徑，該會仍歡迎業界就可予改善的地方及其他可行的溝通途徑，提出更多具體意見。

(L) 證監會各部門之間的內部溝通機制

4.45 覆檢委員會注意到，證監會轄下各營運部門雖有不同的職能，但這些部門互相配合，就運作事宜進行溝通，對證監會整體的有效運作極為重要。因此，覆檢委員會邀請證監會提供資料，說明各部門之間在運作方面的內部溝通機制。

4.46 覆檢委員會從證監會所提供的資料得知，證監會的內部溝通已有改善。證監會的大部分工作都可在“電子化工作流程系統”處理及記錄，而職員可共用該系統的資料。各部門之間及同一部門的各級別職員之間亦舉行不同的定期和特別會議，就運作事宜進行討論及交換資料和經驗。有關方面會成立綜合專業工作小組，以處理各部門共同關注的事宜。此外，於二零零三年五月二十六日獲委任的證監會營運總裁已獲委派統籌跨部門的職能及溝通事宜。

(M) 有關公眾諮詢的修訂內部程序

4.47 二零零二年十二月，覆檢委員會檢討證監會有關公眾諮詢的內部程序。覆檢委員會注意到，就某些建議提議展開公眾諮詢是證監會轄下各營運部門的責任，而證監會全體委員則有權決定是否及如何進行公眾諮詢工作。然而，在證監會人員所依據的公眾諮詢內部程序中，並無清楚訂明上述職責的劃分。覆檢委員會建議，證監會應在有關內部程序中，清楚列明職責的劃分。證監會同意這項建議。

4.48 二零零三年，證監會向覆檢委員會提交有關公眾諮詢的修訂內部程序。覆檢委員會得悉，修訂程序更清楚列明證監會全體委員與各營運部門之間的職責劃分。

第 5 章 未來路向

5.1 二零零三年，覆檢委員會透過覆檢證監會已完成的個案和證監會運作程序內的特定範疇，履行其職能，並向證監會提出了相關的建議。此外，覆檢委員會亦與業界保持溝通，以收集業界對證監會程序的意見。

5.2 覆檢委員會在二零零四年會研究多項問題，其中一項是證監會為執行該會與港交所簽立有關上市事宜的《諒解備忘錄》所涵蓋事項而訂立的內部程序，這些事項包括證監會對港交所履行上市職能的監管，以及證監會在執行雙重存檔制度方面的表現。此外，覆檢委員會亦會覆檢證監會向中介人發出警告信所依循的內部程序。

5.3 覆檢委員會亦會跟進多項在二零零三年提出的建議，包括就正式紀律處分的性質及類別為市場從業員提供進一步指引，以及在雙重存檔制度下對所有上市申請作出初步檢討。

5.4 覆檢委員會將繼續覆檢已完成的個案，以確保證監會貫徹遵從其內部程序，並會加強與受證監會規管方法和程序影響的市場參與者的溝通。

5.5 覆檢委員會會繼續約見業界人士，讓他們表達對證監會行使其權力的疑慮，並歡迎公眾人士，特別是證券及期貨市場使用者對證監會在履行職能方面的意見，以期找出在有關程序和方法方面可以改善的地方。

第 6 章 鳴謝

6.1 過去一年，證監會主席及各人員悉力協助，令覆檢工作順利進行。他們亦竭誠合作，回應覆檢委員會的查詢和建議，覆檢委員會謹此衷心致意。此外，覆檢委員會亦感謝業界人士踴躍提出意見，以改善證監會的內部程序和運作方式。

證券及期貨事務監察委員會 程序覆檢委員會

職權範圍

1. 就有關下文所述範疇，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宣傳；
 - (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. 聽取並審閱證監會就上述範疇所有已完結或不再處理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. 聽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. 要求取得及覆查有關上文第 2 及 3 段所指的定期報告內所提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. 聽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. 就其他證監會轉介程序覆檢委員會的事宜或程序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(包括程序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成員都獨立於證監會的委員會、小組或其他組織。

程序覆檢委員會

成員名單

(以二零零三年十二月三十一日計)

主席

鄭海泉先生, JP

委員

張英潮先生

方俠先生

羅正威先生, SBS, SC

關百忠先生

廖柏偉教授, SBS

彭玉榮先生, JP

Mr. Alan Howard SMITH, JP

當然委員

證券及期貨事務監察委員會主席
(沈聯濤先生, SBS, JP)

證券及期貨事務監察委員會非執行董事
(廖約克博士, JP)

律政司司長代表
(溫法德先生, GBS, JP)

企業融資及法規執行工作小組

成員名單

(以二零零三年十二月三十一日計)

主席

關百忠先生

委員

鄭海泉先生, JP

羅正威先生, SBS, SC

Mr. Alan Howard SMITH, JP

溫法德先生, GBS, JP

發牌、中介團體監察及投資產品工作小組

成員名單

(以二零零三年十二月三十一日計)

主席

方俠先生

委員

張英潮先生

廖約克博士, JP

廖柏偉教授, SBS

彭玉榮先生, JP

沈聯濤先生, SBS, JP

獲證監會採納的意見及建議

(A) 中介人的註冊

| | | |
|------|-----------------|---|
| 項目 1 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 在一宗中介人註冊的個案中，證監會花了接近三個月的時間去審核某法團註冊申請，然後才要求申請公司提交額外的資料以便進一步處理。(在處理該宗個案時，證監會的服務承諾是於十五星期，即大約三個半月內完成處理法團的註冊申請。) |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會建議證監會盡量加快處理日後的申請。 |
| | 證監會的回應 | 證監會會在切實可行的範圍內盡量加快處理牌照申請。關於該宗個案，出現延誤主要是由於證監會在準備實施新的《證券及期貨條例》方面的工作量大增，部分則由於在二零零一年十二月至二零零二年二月證監會處理有關個案期間有幾天法定假日(聖誕節、新年及農曆新年)。 |
| 項目 2 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 業界組織表示，證監會偶爾未能在該會的服務承諾指明的時限內完成處理牌照申請。業界組織提議證監會加快處理牌照申請的程序。(根據證監會的服務承諾，處理代表的臨時牌照申請的時限為七個工作天，代表的一般牌照申請為八星期，負責人員牌照申請為十星期，而法團牌照申請則為 15 星期。) |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會邀請證監會就這項建議提出意見。 |
| | 證監會的回應 | <p>證監會一向力求加快處理牌照申請，並會繼續這個做法。縱使要應付在《證券及期貨條例》下與過渡安排有關的沉重工作量，證監會在二零零三年也能夠在承諾的時限內，分別處理 88%代表的臨時牌照申請及 74%一般牌照申請，而處理負責人員申請及法團申請的數字，則分別為 84%及 88%。</p> <p>不過，在某些複雜的情況下，例如收到的文件不齊備、申請人是否適當人選方面有問題，或須施加某項發牌條件，處理時間可能超過服務承諾所指明的。</p> <p>證監會一向願意研究基於特殊情況而須加快處理的個別個案。證監會設有既定機制，以避免處理發牌申請延誤過久。證監會會繼續盡力遵守其服務承諾。</p> |

| | | |
|------|-------------|--|
| 項目 3 | 市場人士意見 | 在舊發牌制度下，非交易所參與者的交易董事須為進行交易活動而向證監會交存按金。如果非交易所參與者的交易董事停止出任交易董事，證監會會把按金退還。業界組織認為，這類按金應盡早退還。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會認為，應邀請證監會就這項建議作出回應。 |
| | 證監會的回應 | 退還按金個案通常會在符合所有退款的法定規定後合理地迅速處理。證監會會確保日後同樣迅速處理退還按金的個案。 |
| 項目 4 | 市場人士意見 | <p>業界組織留意到，市場從業員並未徹底了解新發牌制度下的發牌規定。舉例來說，在某些持牌人轉換工作時，其準僱主或會要求他們申請在牌照上加入其他受規管活動，儘管加入這些受規管活動對新工作來說未必有絕對需要。由於申請人未必擁有與額外受規管活動有關的資格和經驗，證監會可能不批准他們的申請。這令有關持牌人處於困境。</p> <p>業界組織建議證監會進一步加深市場從業員對新發牌制度下發牌規定的認識。</p> |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會邀請證監會就上述建議提出意見。 |
| | 證監會的回應 | <p>證監會贊同上述意見，但問題似是關乎有關僱主與代表之間的安排。除了個別代表獲發牌進行的受規管活動外，法團有可能獲發牌進行某些個別代表沒有進行受規管的活動。</p> <p>雖然如此，證監會已在二零零四年一月二十七日向持牌法團發出通函，提醒他們法團代表只須申領所進行受規管活動的牌照。。</p> |

(B) 在新發牌制度下處理牌照申請的服務承諾

| | | |
|-------------|------------------------|---|
| <p>項目 5</p> | <p>覆檢個案所得結果／市場人士意見</p> | <p>覆檢委員會留意到，在新發牌制度下證監會處理牌照申請的修訂服務承諾如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◇ 確認收妥牌照申請 – 兩個工作天(維持不變) ◇ 處理新牌照申請： <ul style="list-style-type: none"> • 代表(臨時牌照) – 七個工作天 (新牌照類別) • 代表(一般牌照) – 六星期 (由十星期縮短至六星期) • 代表(負責人員牌照) – 八星期 (由 15 星期縮短至八星期) • 法團(一般牌照) – 15 星期 (維持不變) ◇ 處理隸屬關係的轉移 – 七個工作天 (舊制度並無相關承諾) <p>以上的承諾是為長遠而設，並適用於正常的情況。在《證券及期貨條例》實施後的兩年過渡期內，即由二零零三年四月至二零零五年三月，這些承諾未必會兌現，原因是要在現有的資源下處理約 27 000 宗從舊有牌照過渡至新制度的申請，以及處理對《證券及期貨條例》作進一步調整的建議，有關的工作量非常繁重。在過渡期內，就“代表(一般牌照)”及“代表(負責人員牌照)”所作的承諾，分別是八星期及十星期。</p> |
| | <p>覆檢委員會的建議／意見</p> | <p>覆檢委員會認為，修訂服務承諾已作出了改善，因為處理各類牌照申請的時間已經縮短。</p> |
| | <p>證監會的回應</p> | <p>不適用</p> |

(C) 精簡證監會和香港聯合交易所(“聯交所”)的註冊程序

| | | |
|------|-----------------|---|
| 項目 6 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | <p>二零零一年年底，覆檢委員會邀請證監會考慮業界組織所作出的建議，即證監會及聯交所應精簡註冊程序，以盡量減少重疊。證監會同意該項建議，但表示如要落實該項建議，則須把證監會和聯交所的工作程序及系統設計劃一。</p> <p>覆檢委員會得悉，證監會連同聯交所已在二零零三年首季完成精簡註冊程序。聯交所廢除了交易所參與者的“營業代表”註冊制度。因此，交易所參與者的“營業代表”現時只須獲證監會根據《證券及期貨條例》下的新發牌制度發出“代表”牌照，便可從事受規管的活動。</p> <p>至於交易所參與者的“交易董事”向聯交所註冊方面，有關安排已經簡化，聯交所不會再要求申請人重複提交已向證監會提交的資料。在新發牌制度下，申請人向證監會提出“負責人員”牌照申請後，只須向聯交所提交一份簡單的聯交所表格(表格 2)，連同先前提交證監會的證監會表格 3 的認證副本，以註冊成為“交易董事”。新安排已在二零零三年四月一日，即《證券及期貨條例》的實施當日生效。</p> |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會認為，新安排已對證監會及聯交所的註冊程序作出了改善。 |
| | 證監會的回應 | 不適用。 |

(D) 註冊機構的註冊

| | | |
|------|-----------------|--|
| 項目 7 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 根據證監會的服務承諾，證監會須在收到註冊成為註冊機構的申請後兩個工作天內認收申請。在覆檢委員會所覆檢的四宗註冊機構註冊個案中，有一宗在認收申請方面有延誤。證監會在收到該宗申請後 21 個曆日才發出認收通知書。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會建議證監會在認收註冊成為註冊機構的申請時，應力求按服務承諾認收申請。 |
| | 證監會的回應 | 證監會同意該項建議，並已提醒個案負責人員遵守在兩個工作天內認收申請的時限。 |

| | | |
|------|-----------------|---|
| 項目 8 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 根據證監會的內部程序及證監會與金管局簽訂的《諒解備忘錄》，證監會在收到註冊成為註冊機構的申請後，會在兩個工作天內把申請書副本送交金管局，或要求申請人呈交任何漏報的項目，而倘若申請書嚴重漏報，則會發還申請人。覆檢委員會留意到，在該四宗註冊成為註冊機構的其中兩宗個案中，證監會在收到申請後約兩個星期才把申請書副本送交金管局，遠超過兩個工作天的時限。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會建議證監會盡可能遵守內部程序及《諒解備忘錄》所載有關把申請書副本送交金管局的時限。覆檢委員會亦建議證監會參考已完成個案所需的時間，就有關時限是否合理進行檢討。 |
| | 證監會的回應 | <p>在處理該兩宗個案期間，由於須處理一般牌照／註冊申請、持牌人過渡至新制度，以及新的《證券及期貨條例》在實施初期出現的問題等事宜，證監會發牌科的工作量極為沉重。</p> <p>證監會同意有關建議，並已提醒個案負責人員遵守內部程序所載有關把申請書副本送交金管局的時限。此外，證監會會與金管局合作，根據現時情況，檢討在兩個工作天內把申請書副本送交金管局的現行時限是否合理。在徵詢金管局的意見後，證監會其後在二零零四年三月一日把有關時限修訂為七個工作天。</p> |
| 項目 9 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 在註冊成為註冊機構的其中一宗個案中，證監會在收到申請後，曾口頭要求申請人提供額外資料。不過，在個案檔案中卻沒有顯示該項要求詳情的資料紀錄，包括何時及由誰人提出該項要求。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會建議，證監會應在個案檔案中記錄所有口頭要求申請人提供資料的詳情。 |
| | 證監會的回應 | 證監會同意該項建議，並已提醒個案負責人員在檔案中把口頭要求申請人提供資料的詳情妥為記錄。 |

(E) 對中介人進行的視察

| | | |
|-------|-----------------|--|
| 項目 10 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 業界組織留意到，在一些視察個案中，證監會在完成實地視察工作後一段長時間才向被視察的中介人發出《改善通知書》，概述視察結果。業界組織認為，證監會應加快發出《改善通知書》的程序。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會邀請證監會就業界組織的意見作出回應。 |
| | 證監會的回應 | <p>證監會已採取措施去縮短完成視察及發出《改善通知書》的時間。倘在視察期間發現有關遵從規定的較複雜問題，證監會會調撥更多資源去進行視察。用於視察工作的電腦系統，即稽核管理系統，亦已改善，以便就視察中個案製備特別報告和統計摘要。</p> <p>此外，證監會視察隊的慣常做法，是在完成實地視察工作後與被視察的中介人討論初步結果，以提醒有關機構注意其運作方面可能會有的不足之處，並可對需要迅速處理的事宜立即採取補救措施。實地視察工作平均只需時兩星期完成。</p> <p>再者，自二零零二年十月起，證監會已實施一項程序，以發出《中期改善通知書》。該通知書概述在實地視察中發現的問題，並特別指出在覆核所有已收到或將收到的資料後，會發出最後通知書。如從實地視察起計四個月後仍未發出《改善通知書》，證監會便會發出《中期改善通知書》。</p> <p>根據證監會的紀錄，就二零零三年全年而言，發出《改善通知書》平均需時 3.4 個月，較上文所述四個月後便須發出《中期改善通知書》的時限為短。除上述措施外，證監會的中介團體監察科亦已改組其架構，並委派更多人手進行視察。新架構於二零零四年四月一日失效，預期可進一步提升視察的效率及成效。</p> |

(F) 對中介人進行的審慎探訪

| | | |
|-------|-----------------|---|
| 項目 11 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 覆檢委員會留意到，證監會在二零零一至零二年度開始對中介人進行審慎探訪，以改善與這些團體的溝通。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 為加強證監會與中介人的溝通，以及提高審慎探訪的成效，覆檢委員會建議證監會考慮在完成探訪後，向受訪的中介人發信列明證監會的建議(如有的話)，以便跟進探訪的結果。 |
| | 證監會的回應 | 雖然審慎探訪的目的並非審查有關團體有否遵守規管規定，但證監會一向奉行最佳做法，即在進行審慎探訪時若發現有重大問題須加注意或改善，便會致函有關中介人。自二零零三年八月一日起，證監會在向中介人進行審慎探訪後如無發現重大問題須加注意或改善，便會在探訪後向該中介人發出“致謝函”，對該中介人的通力合作表示謝意。 |

(G) 根據《證券及期貨條例》第 160 條委任核數師

| | | |
|-------|-----------------|---|
| 項目 12 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | <p>覆檢委員會在覆檢證監會根據《證券及期貨條例》第 160 條委任核數師的內部程序時留意到，證監會可命令提出審計的申請人承擔全部或部分審計費用。</p> <p>覆檢委員會認為，如果審計工作成功找出公司在運作方面的不足之處，則提出審計的申請者會認為，由他承擔有關費用是不合理的。此外，個別申請人在支付審計費用方面可能會有困難。</p> <p>不過，覆檢委員會留意到，分攤審計費用的權力是《證券及期貨條例》賦予證監會的。申請人可就證監會有關分攤審計費用的決定，向證券及期貨事務上訴審裁處提出上訴。</p> |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會建議，為對申請人公平起見，證監會應考慮可否在委任核數師前告知申請人，他可能須承擔審計費用。不過，在告知申請人這個情況時，證監會應審慎行事，因為申請人可能對此持負面看法，認為是對他提出申請的一種阻嚇。 |

| | | |
|--|--------|--|
| | 證監會的回應 | <p>在決定是否適宜指示由委任核數師的申請人承擔全部或部分審計費用時，證監會須考慮的事項包括該申請人有否提供與投訴有關的真實資料，以及在有關情況下他對有關中介人未能向他作出交代而須承擔的責任等。</p> <p>上述準則載於證監會的書面程序。有關程序亦規定，負責個案的證監會經理就分攤費用所作的建議，須由高級經理覆核並由總監級人員核准，以確保分攤建議合理。在向有關人士發出付款指示前，證監會會發信通知他，該會擬作出付款指示及有關的理由。該人如認為指示不合理，則可有不少於 14 天的時間作出陳述。根據《證券及期貨條例》第 217 條，有關人士可就付款指示的決定，向證券及期貨事務上訴審裁處提出上訴。</p> <p>覆檢委員會認為，申請人如在委任核數師前獲通知他可能須承擔有關費用，則可能對這通知持有負面看法，認為是對他提出申請的一種阻嚇。證監會對此亦有同感。因此，證監會認為，為確保申請人知道證監會在這方面的權力，證監會在向申請人發信認收申請時，隨信夾附《證券及期貨條例》第 160 條(涵蓋的事項包括證監會分攤費用的權力)條文的副本，可能會有幫助。</p> |
|--|--------|--|

(H) 集體投資計劃的認可

| | | |
|-------|-----------------|---|
| 項目 13 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | <p>在其中一宗關於給予集體投資計劃認可的個案中，有關產品的認可是由證監會投資產品科一各總監所批核。投資產品科的運作手冊訂明，所有產品的認可都必須獲總監批核，而運作手冊亦有註釋聲明“在運作手冊中所有對總監的提述應解釋為高級總監”。因此，有關產品的認可應由高級總監批核。據證監會表示，說明對總監的提述應解釋為高級總監的有關註釋，是在當時負責給予投資計劃認可的唯一總監獲晉升至高級總監時加上的。該名高級總監離開證監會時，他的職責由一名總監接任，但運作手冊中的有關審批權並未加以修訂。</p> |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | <p>覆檢委員會建議證監會修訂投資產品科的運作手冊，以適當反映新產品的審批權。</p> |
| | 證監會的回應 | <p>投資產品科的運作手冊已予修訂，以反映現時的情況，即該科的首長一如往常獲轉授給予產品認可的權力，而該名首長的職銜是總監，並非如其前任人一樣是高級總監。</p> |

(I) 處理對中介人的投訴

| | | |
|-------|-----------------|---|
| 項目 14 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 在一宗投訴個案中，投訴人的其中一項指稱，是被投訴的公司，在未獲他授權的情況下，向第三者披露他的個人資料。不過，證監會既沒有對該項指稱進行調查，也沒有在發給投訴人的覆函中提到如何處理此事。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會認為，證監會應該告知投訴人該會不對有關項指稱採取任何行動的理由。覆檢委員會建議，證監會在處理投訴時，應該盡量處理投訴人的各項指稱，把不對任何指稱採取行動的理由妥為記錄在案，並把有關情況告知有關投訴人。 |
| | 證監會的回應 | 證監會同意應該更妥善地把有關決定記錄在案。在這宗個案中，投訴人收到最後回覆後，沒有繼續跟進此事。 |
| 項目 15 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | <p>在另一宗投訴個案中，證監會接獲一封致本港某外國領事館的投訴信副本。信中指稱某公司正在推銷一個據稱受到某海外證券監管機構監管而未經認可的投資計劃。證監會去信請投訴人提供有關指稱的進一步資料，並把信件副本送交該外國領事館，但該名投訴人沒有回應。證監會其後結束有關個案，既沒有對被投訴的公司採取進一步行動，也沒有向該海外證券監管機構或該外國領事館索取資料。</p> <p>證監會似乎依賴投訴人搜集證據。覆檢委員會認為，假如證監會曾向上述海外證券監管機構或外國領事館索取資料，則該會可能已獲得他們協助，對該宗投訴作進一步調查。</p> <p>證監會沒有要求被投訴的公司就該指稱作出解釋。據證監會表示，在證明有違例情況前，不宜向被投訴的公司索取資料，因為這可能會影響其後的檢控工作。雖然證監會的憂慮是可以理解的，但值得考慮的是，證監會應及早接觸被投訴的公司，以期在一開始時防止市場不當行為發生，還是應等待證明有違例情況才採取行動。</p> |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會邀請證監會就上述看法提出意見，並研究可否在保障投資者利益方面採取更積極的行動。 |
| | 證監會的回應 | 作為監管機構，證監會須從投訴人獲得充分的“資料”（儘管這些資料不一定是“證據”），以確定投訴事項是否屬於證監會的職權範圍，並就應否運用更多資源處理某宗個案作出適當的判斷。如投訴人沒有回應或不願意合作，要跟進這類投訴即使並非不可能，也往往很困難。 |

| | | |
|--|--|--|
| | | 儘管如此，證監會已主動重新調查該宗個案，並已於其後獲得有關海外證券監管機構的通知，確定有關的投資公司，即被投訴的公司所指稱為他們於海外所隸屬的投資公司，是經由該海外監管機構發給牌照的。證監會已去信該投資公司，要求他們就投訴指稱他們的代理在本港推銷未經認可產品一事作出回應。 |
|--|--|--|

(J) 給予投訴人簡覆的劃一程序及完成投訴調查的目標期限

| | | |
|-------|-----------------|--|
| 項目 16 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | <p>覆檢委員會在二零零二年年底覆檢證監會的處理投訴程序時留意到，證監會的營運部門並非全部都會定期通知投訴人有關投訴的最新進展。覆檢委員會建議，如有關投訴的調查未能在合理期間內完成，則證監會應給予投訴人簡覆，並定下給予投訴人具體回覆的目標期限，以免拖延投訴的調查工作。</p> <p>證監會同意建議，並由二零零三年八月起，採取統一程序去給予投訴人簡覆，以及定下完成投訴調查的目標期限。修訂程序的要點如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 在接獲投訴後兩星期內發信給投訴人。 (b) 如個案是由某營運部門轉介另一營運部門，則轉介個案的部門會發信通知投訴人，有關投訴現正交由另一部門採取進一步行動。 (c) 如營運部門在四個月內仍未完成投訴調查，證監會投資者教育及傳訊科會在投訴監控委員會審核個案進展後，給予投訴人簡覆。 (d) 如營運部門未能在 12 個月內完成投訴調查，便會向投訴人發出第二次簡覆。 (e) 如投訴人向證監會查詢有關投訴的情況，有關營運部門會在七天內回覆投訴人。 <p>關於目標期限方面，法規執行部的調查隊伍力求在接獲須進行調查事宜的轉介後十二個月內完成有關調查工作。</p> |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會知悉有關修訂程序。 |
| | 證監會的回應 | 不適用 |

(K) 調查及紀律處分

| | | |
|-------|-----------------|---|
| 項目 17 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 在一宗調查個案中，根據一項協議和解安排的條款，有關公司／人士被公開譴責。一年之後，他們被發現再次觸犯一項類似罪行。雖然這是一項重犯罪行，但由於證據不足，證監會既沒有提出檢控，也沒有施加較嚴厲的制裁。證監會與有關公司／人士達成另一項和解安排。依據該項和解安排的條款，他們再次被公開譴責。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | <p>覆檢委員會認為，證監會可能須在調查工作方面作更大努力並採取額外措施去蒐集足夠證據，以便提出檢控或施加較嚴厲的制裁。另外，如法規執行部在決定是否檢控前，先徵詢法律服務部的意見，可能是較佳的做法。覆檢委員會邀請證監會：</p> <ul style="list-style-type: none">(a) 告知覆檢委員會其處理重犯罪行的方法；(b) 研究可否在調查嚴重或重犯罪行方面作更大努力並採取額外措施去蒐集足夠證據，以便提出檢控或施加較嚴厲的制裁，藉此產生阻嚇作用；以及(c) 研究法規執行部就嚴重或重犯罪行的個案決定是否提出檢控前，是否有需要諮詢法律服務部。 |
| | 證監會的回應 | <p>一般而言，證監會把重犯罪行視為非常嚴重的罪行，如有足夠證據，就會施加嚴厲懲罰。證監會在近幾個月很受公眾注意，因為該會已根據《證券及期貨條例》所賦予的更大權力，開始施加更重的懲罰。這個趨勢將會維持下去，而證監會擬充分使用新的罰款權力，以阻嚇中介人作出失當行為。</p> <p>所有個案都應根據個別情況調查和處理。一般而言，指稱越嚴重或涉嫌事項越大，不論是否重犯罪行，用於處理個案的時間和資源也會越多。因此，在處理某些相對輕微的重犯罪行時，可能不值得撥出大量資源。</p> <p>在覆檢委員會所覆檢的該宗個案中，證監會認為有關的重犯罪行嚴重，並已把大量時間和資源投放在這次調查中。就該宗個案的情況而言，證監會曾考慮可否投放更多人力及資源在調查工作上。然而，由於有關交易在香港以外地方進行，而且所有紀錄都存在那裏，即使調派額外人手跟進該宗個案，搜集所需的證據縱使並非不可能辦到，也極為困難。在這宗個案中，證監會確信，不會有實質增加定罪機會的其他有用證據。</p> |

| | | |
|-------|-----------------|--|
| | | <p>在研究會否檢控時，法規執行部就每宗可能檢控的個案，考慮應否徵詢法律服務部的意見。法規執行部認為，在這宗個案中，由於證據不足，故並無理據徵詢法律服務部的意見。</p> |
| 項目 18 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | <p>覆檢委員會在一宗調查個案中注意到，證監會在調查完成後，發信給曾接受調查但不會被該會檢控的人士，通知他們調查已經完結，而該會不會對他們採取進一步行動。</p> |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | <p>覆檢委員會對這種良好做法表示欣賞。</p> |
| | 證監會的回應 | <p>不適用</p> |
| 項目 19 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | <p>在一宗有關賣空活動的調查案件中，中介團體監察科在二零零一年年底例行視察一間公司時留意到，該公司曾在同年九月進行一些懷疑賣空活動。不過，中介團體監察科在九個月後才向證監會投訴監控委員會報告懷疑的賣空活動。投訴監控委員會接着把案件轉介法規執行部作進一步調查。由於根據《證券條例》，對賣空活動的檢控須在 12 個月的期限內提出，法規執行部必須迅速進行調查工作。（《證券條例》已在二零零三年四月一日《證券及期貨條例》實施時廢除）。</p> |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | <p>覆檢委員會建議，中介團體監察科應盡力在合理時間內把懷疑的賣空活動轉介證監會的其他有關部門跟進，讓這些部門有足夠時間處理，儘管根據在二零零三年四月一日生效的《證券及期貨條例》，檢控期限(就該條例所訂罪行而言，但可公訴罪行除外)已定為“在犯該罪行後三年”。</p> |
| | 證監會的回應 | <p>在把任何個案轉介法規執行部前，中介團體監察科必須進行若干預審工作。否則，有關個案可能會過早轉介法規執行部，以致該部的查訊工作花費過多時間及可能重複，並且對有關中介人及其他人士增加不便。</p> <p>上述轉介制度大體上運作良好。該個案屬於情有可原的例外事件，不過，證監會也能夠成功提出檢控。中介團體監察科會確保，日後會在合理時間內把個案轉介法規執行部，不致影響檢控的成功機會。</p> |

| | | |
|-------|-------------|---|
| 項目 20 | 覆檢委員會的建議／意見 | <p>業界組織注意到，有些接獲證監會警告信的持牌人在轉職時遇到困難，因為他們的準僱主把警告信視作正式紀律處分，並拒絕他們的求職申請。業界組織建議證監會加深市場從業員對正式紀律處分的性質和類別，以及該等紀律處分與警告信的分別的認識。</p> |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | <p>覆檢委員會邀請證監會就這項提議作出回應。</p> |
| | 證監會的回應 | <p>證監會備存法定紀錄冊以供公眾查閱。登記冊載有證監會對持牌人施加正式紀律制裁的詳細資料。</p> <p>警告信並非正式紀律處分，因此有關人士不應因接獲警告信而被禁止在業界工作。這方面的解釋，刊載於《證監快訊》(二零零三年 9—10 月號第 3 頁，以“有紀律處分記錄的人士重投業界的申請”為題的文章)。準僱員過往曾接獲證監會的警告信這事實有何重要性，完全由僱主在考慮警告所涉事項的性質後決定。</p> <p>證監會可施加以下全部或任何一項正式紀律處罰：</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 譴責； (b) 暫時吊銷牌照； (c) 撤銷牌照； (d) 罰款； (e) 禁止令。 <p>雖然警告信並非正式紀律制裁，但證監會可在日後對同一人士進行的紀律研訊程序中考慮該警告信，這可能會影響其後在這些研訊程序中所施加任何制裁的輕重。在決定有關警告與這些其後研訊程序有多大關係時，證監會會考慮多個因素，包括該警告已發出多久。被警告者可就作出警告的理由，以及該警告對其後的研訊程序是否相關，提出意見。被警告者較早前就警告所作的一切回應都會存檔，並會在日後採取的行動中加以考慮。</p> <p>《證券及期貨條例》的保密條文並沒有禁止準僱主詢問求職者是否曾接獲證監會的警告信，也沒有禁止申請人透露有關事實並向準僱主提供信件的副本。</p> <p>證監會會研究是否需要為市場從業員提供有關這些事項的進一步指引。該會其後於二零零四年二月四日在其網站刊登兩則“常見問題”，以澄清此事。</p> |

(L) 有關投訴調查的資料披露

| | | |
|-------|-----------------|---|
| 項目 21 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | <p>二零零二年，業界組織向覆檢委員會建議，證監會應把某公司被投訴一事，以及被證監會調查的該公司職員的身分告知該公司的管理層，以便管理層在有需要時立即採取補救行動。覆檢委員會邀請證監會考慮這項建議。</p> <p>證監會在回覆時表示，在少數個案中，把僱員涉嫌行為失當一事告知僱主可能有好處。不過，在所有個案中都採取這做法可能有很多弊端。舉例來說，有些僱主可能會因此毀滅或篡改證據，以致影響調查；有些僱主則可能在調查未有結果前把有關僱員即時解僱。不過，證監會同意修訂其內部程序，容許在特殊情況下披露資料。</p> |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會邀請證監會報告有關修訂內部程序的進展。 |
| | 證監會的回應 | 證監會在二零零三年向覆檢委員會提交法規執行部的修訂內部程序。修訂程序容許在特殊情況下披露資料。不過，只有在證監會執行其職能或在符合法定保密條文所容許的其中一項豁免的情況下，才可披露有關資料。而且，即使根據《證券及期貨條例》可披露有關資料，證監會亦必須在保密與披露資料的需要這兩者之間作出平衡。 |

(M) 在雙重存檔制度下對上市申請的處理

| | | |
|-------|-----------------|---|
| 項目 22 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 覆檢委員會就證監會根據雙重存檔制度處理上市申請的內部程序，進行初步檢討，並留意到證監會雙重存檔小組可基於多項理由“揀選”個別上市申請進行覆檢，包括證監會其他部門的轉介、所接獲的投訴、報章的報道、情報、市場趨勢、已知的風險範圍或隨機揀選。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會建議證監會考慮應否公布有關揀選準則，以提高透明度。 |
| | 證監會的回應 | 證監會力求提高透明度。就雙重存檔而言，讓市場人士了解及同意證監會的檢討取向，是提高上市程序的資料披露質素及效率的關鍵。自雙重存檔制度實施以來，證監會曾數次定期向市場人士及公眾提供有關雙重存檔制度的最新資料，並與他們討論工作進度、個案統計數字及共同關注的事項。證監會亦曾舉行新聞簡報會，並參加市場從業員的分享會。 |

| | | |
|-------|-----------------|---|
| | | <p>不同上市申請的披露事項迥異。此外，隨着市場趨勢及上市申請人類別的轉變，甚至普遍關注的事項也有轉變。證監會如發現有新的趨勢及普遍關注事項，則應作出回應並告知市場人士。</p> <p>證監會會繼續藉多個途徑進行以上工作，例如定期發表有關雙重存檔制度的更新資料、舉行新聞簡報會，以及參加業界的分享會。這樣可把證監會所關注的有關準則及普遍事項傳達出去，而且會為市場人士及公眾提供最有用的資料，使證監會的運作具透明度。</p> |
| 項目 23 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 覆檢委員會認為，在證監會決定應該選擇哪些上市申請作詳細研究前，可能有必要對所有申請進行初步審核。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會邀請證監會研究是否需要對所有上市申請進行初步審核。 |
| | 證監會的回應 | <p>證監會同意上述建議。由於每宗申請的披露事項迥異，建議的做法尤其重要。實際上，自雙重存檔制度實施以來，證監會對所有上市申請均會進行初步審核，繼而才決定是否透過聯交所向申請人傳達任何意見。</p> <p>證監會股東權益小組及雙重存檔事宜顧問小組亦同意覆檢委員會的看法，認為須對所有上市申請進行初步審核，但卻關注到資源方面的問題。證監會會不斷檢討這問題。</p> |
| 項目 24 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 覆檢委員會留意到，根據證監會的內部程序，雙重存檔小組可以反對在披露方面有“重大不足之處”的新上市申請。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會建議，證監會應考慮應否公布關於該會已反對的上市申請的“重大不足之處”的資料，以提高透明度。鑑於保密條文，覆檢委員會認為證監會應審慎考慮應否及如何公布這些資料。證監會或可考慮只概括地說明這些“重大不足之處”。 |
| | 證監會的回應 | 證監會同意這項建議。正如覆檢委員會指出，考慮到保密問題，以及為對申請人公平起見，證監會只應概括地說明那些“實質不足之處”。為此，證監會已在發表定期更新資料及新聞簡報會(二零零三年十月)時，說明及解釋有關不足之處，並會繼續這些工作。 |

| | | |
|-------|-----------------|---|
| 項目 25 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 覆檢委員會留意到，由於雙重存檔制度已由二零零三年四月一日起實施，市場人士應該能就雙重存檔程序的運作提出意見。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會建議，證監會應與業界就雙重存檔制度的運作建立定期聯繫的渠道。 |
| | 證監會的回應 | <p>證監會同意這項建議。自雙重存檔制度實施以來，證監會已循各方面與市場參與者建立聯繫，以確保這些參與者了解雙重存檔安排的運作，並徵詢他們對上市申請程序的意見。證監會曾向證監會諮詢委員會、股東權益小組及雙重存檔事宜顧問小組作出報告。證監會亦會定期向市場人士及公眾提供最新資料。</p> <p>由於證監會可與諮詢委員會、股東權益小組，以及雙重存檔事宜顧問小組的成員共用機密資料，這些成員為該會提供了尤為有用的指引。(至於雙重存檔事宜顧問小組，證監會已為該小組提供有關申請的意見書副本)。</p> <p>證監會亦會參加業界從業員的分享會。證監會會繼續舉辦活動及與有關方面進行非正式接觸，以尋求加強溝通的機會。此外，證監會已向各專業組織表示，該會有興趣繼續參加由這些組織舉辦的分享會。</p> |
| 項目 26 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 覆檢委員會留意到，企業融資部一名總監負責監察就上市申請提出意見或不提出反對的事宜。不過，證監會的內部程序沒有清楚述明該總監的職責。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會建議，證監會應考慮在處理雙重存檔個案的內部程序中清楚述明該總監的職責。 |
| | 證監會的回應 | 證監會同意這項建議。 |
| 項目 27 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | <p>覆檢委員會覆檢了八宗新上市申請個案。在其中三宗個案中，證監會在獲取有關上市申請的文件方面遇到延誤。</p> <p>在其中一宗個案中，證監會在申請人提交文件後差不多一個月才接獲文件；而在另外兩宗個案中，則分別在申請人提交文件 15 日及 11 日後才接獲有關文件。</p> <p>《證券及期貨(在證券市場上市)規則》第 6 條訂明，證監會可在由申請人把上市或提供進一步資料的申請書送交證監會存檔的日期起計的十個工作日內，要求該申請人提供進一步資料或在若干情況下反對有關上市。</p> |

| | | |
|-------|-----------------|---|
| | | 覆檢委員會認為，證監會在獲取有關文件方面所遇到的任何延誤，都可能會導致證監會不能遵守《證券及期貨(在證券市場上市)規則》所訂的十日時限。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會建議，證監會應與港交所聯絡，以確保該會迅速接獲上市申請書及有關文件。 |
| | 證監會的回應 | 有關延誤在雙重存檔制度實施初期發生。證監會在延誤出現後已即時向港交所提出這事。依照覆檢委員會的建議，證監會已再次聯絡港交所，並與港交所達成協議，雙方同意上市申請書及有關文件應迅速轉交證監會。 |
| 項目 28 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 根據證監會的內部程序，反對上市申請的決定須獲企業融資部執行董事同意。在覆檢委員會覆檢的兩宗新上市申請個案中，證監會在諮詢雙重存檔事宜顧問小組後通知港交所該會擬反對有關上市申請。不過，證監會的個案檔案並無該執行董事同意就申請提出反對的紀錄。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會建議，證監會應澄清，在這兩宗個案中，執行董事是在甚麼情況下同意就申請提出反對的意向，並考慮把執行董事同意就申請提出反對一事記錄在個案檔案內。 |
| | 證監會的回應 | 在這兩宗個案中，企業融資部總監都先就反對上市申請的意向獲得執行董事的口頭同意，然後才通知港交所。證監會會依覆檢委員會的建議，把執行董事同意就申請提出反對一事記錄在個案檔案內。 |
| 項目 29 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 在覆檢委員會覆檢的兩宗新上市申請個案中，證監會曾致函港交所表示擬反對有關上市申請。不過，證監會並無在信中指明擬反對申請的理由。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會建議，為對各方(即申請人、港交所及證監會)公平起見，以及作為備存紀錄的良好做法，證監會應考慮在發給港交所的信件中，列明擬反對上市申請的理由。 |
| | 證監會的回應 | 證監會同意覆檢委員會的建議。 |

| | | |
|-------|-----------------|---|
| 項目 30 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 證監會告知覆檢委員會，該會實際上會就擬反對的每宗上市申請，諮詢雙重存檔事宜顧問小組。不過，就證監會擬反對的每宗上市申請諮詢雙重存檔事宜顧問小組的做法，並沒有在證監會的內部程序中述明。 覆檢委員會認為，在雙重存檔制度實施初期，為了掌握處理上市申請的整體方針，證監會可能須要遵從上述做法。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會建議證監會考慮在內部程序中列明上述做法。 |
| | 證監會的回應 | 證監會同意這項建議。 |

(N) 核准借出代理人的批核

| | | |
|-------|-----------------|--|
| 項目 31 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 覆檢委員會覆檢了四宗核准作為核准借出代理人的申請個案。覆檢委員會注意到，證監會到二零零三年三月中仍未接獲任何核准作為核准借出代理人的申請。鑑於《證券及期貨條例》在二零零三年四月實施時，證券借貸市場欠缺核准借出代理人會對市場造成影響，證監會在二零零三年三月中促請證券借貸業參與者提交申請，並採取臨時措施，給予在二零零三年四月前提交的申請臨時批准。 在已覆檢的四宗個案中，申請人都獲給予臨時批准，有效期至二零零三年四月三十日為止。在申請人提供證監會要求的所有必需資料後，獲給予的臨時批准便成為正式批准。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會認為，證監會在處理該四宗個案時已遵守標準程序。證券借貸市場若欠缺核准借出代理人，就會引發證券借貸市場突然出現大規模提取證券的情況，這可能會擾亂市場。由於有關臨時措施旨在防止市場出現這種情況，覆檢委員會認為這項措施合理。 |
| | 證監會的回應 | 不適用。 |

(O) 證監會各部門之間的內部溝通機制

| | | |
|-------|-----------------|---|
| 項目 32 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 證監會轄下各營運部門雖有不同的職能，但這些部門互相配合，就運作事宜進行溝通，對證監會整體的有效運作極為重要。因此，覆檢委員會邀請證監會提供資料，說明各部門之間在運作方面的內部溝通機制。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會注意到，證監會的內部溝通已有改善。證監會的大部分工作都可在“電子化工作流程系統”處理及記錄，而職員可共用該系統的資料。各部門之間及同一部門的各級別職員之間亦舉行不同的定期和特別會議，就運作事宜進行討論及交換資料和經驗。有關方面會成立綜合專業工作小組，以處理各部門共同關注的事宜。此外，於二零零三年五月二十六日獲委任的證監會營運總裁，已獲委派統籌跨部門的職能及溝通事宜。 |
| | 證監會的回應 | 不適用 |

(P) 有關公眾諮詢的修訂內部程序

| | | |
|-------|-----------------|--|
| 項目 33 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 二零零二年十二月，覆檢委員會檢討證監會有關公眾諮詢的內部程序。覆檢委員會注意到，就某些建議提議展開公眾諮詢是證監會轄下各營運部門的責任，而證監會全體委員則有權決定是否及如何進行公眾諮詢。然而，在證監會人員所依據的公眾諮詢內部程序中，並無清楚訂明上述職責的劃分。覆檢委員會建議，證監會應在有關內部程序中，清楚列明職責的劃分。證監會同意這項建議，並在二零零三年向覆檢委員會提交有關進行公眾諮詢的修訂內部程序。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會注意到，修訂程序更清楚列明證監會全體委員與各營運部門之間的職責劃分。 |
| | 證監會的回應 | 不適用 |

(Q) 與業界的溝通

| | | |
|-------|-----------------|--|
| 項目 34 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 業界組織注意到，證監會與小型經紀行的溝通有改善的空間。業界建議證監會開拓更多與小型經紀行溝通的途徑。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會邀請證監會就這項建議作出回應。 |

證監會的回應

證監會與小型經紀行溝通的現有途徑如下：

- (a) 證監會在公眾諮詢方面的做法，是在發表諮詢文件前，與從業員，包括小型經紀行討論新政策措施。
- (b) 邀請小型經紀行的一些代表加入有關工作小組，例如檢討中介人財務規管制度工作小組及經紀忠誠保險計劃工作小組，就特定問題搜集小型經紀行的意見。
- (c) 證監會的中介團體及投資產品部推行中介人關係制度，以促進證監會與業界的雙向溝通。在該制度下，證監會發牌科及中介團體監察科的個別中介人關係主任處理在其職責範圍內的經紀行口頭或書面查詢，以及就日常遵從規定的事宜與有關公司聯絡。經紀行亦可透過接受查詢有關證監會事宜的指定電郵地址或由專人接聽的證監會投訴熱線，與證監會聯絡。
- (d) 證監會經常為業界舉辦培訓研討會，或為業界舉辦的培訓研討會安排講者或提供設施。舉例來說，證監會曾就《證券及期貨條例》為業界舉辦一連串的研討會，當中有部分是應證券業組織的要求與業界合辦的。證監會亦曾與其他機構，例如香港證券專業學會及港交所合作，為業界舉辦研討會和培訓課程。
- (e) 定期與證券業組織舉行會議，討論各項有關市場及遵從規定的事宜。會議的議程由證監會與業界組織訂定，而證監會有關各科的代表均會出席會議。
- (f) 證監會定期把常見問題刊登於該會的網站，且不時透過金融服務網絡發出勸喻通函，就《證券及期貨條例》及其他有關遵從規定的事宜，向小型經紀行及其他持牌中介人提供指引。
- (g) 證監會出版《證券快訊》及《證監會季刊》等期刊，就中介人和其他利益相關者所關注的證監會措施、市場及規管發展，向他們提供最新資料。

雖然證監會已有許多與小型經紀行溝通的途徑，該會仍歡迎業界就可予改善的地方及其他可行的溝通途徑，提出更多具體意見。

未獲證監會採納的建議

(A) 中介人的註冊

| | | |
|------|-----------------|---|
| 項目 1 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | <p>業界組織注意到，已離開業界半年或以上的持牌人如想在新牌照申請獲證監會批准前進行受規管活動，則須向證監會申請臨時牌照，而持牌人除了繳付一般牌照的費用外，亦須繳付臨時牌照的費用。</p> <p>業界組織認為，有關程序有點繁複，且加重申請人的財政負擔。業界建議證監會研究可否精簡有關的發牌程序。</p> |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會邀請證監會就業界的關注作出回應。 |
| | 證監會的回應 | <p>《證券及期貨條例》訂明，代表如在終止隸屬其前僱主後 180 日內(在舊制度下是 60 日)申請把隸屬關係轉移，則其牌照仍屬有效。在有關申請獲批准後，他可以進行受規管活動而無須申請臨時牌照。</p> <p>只有當代表已離開業界半年或以上時才須重新申請牌照。在這情況下，如他擬在獲發一般牌照前進行受規管活動，則須申請臨時牌照；鑑於所需的額外行政費及按照用者自付的原則，他須繳付額外費用。</p> <p>如果證監會在等待第三方，例如香港警務處及香港海關核實時，根據其手頭資料判斷，並無理由懷疑申請人是適當人選，則會發出臨時牌照。由於申請人已離開業界一段相當長的時間，因此證監會認為需要審核他重返業界的申請。</p> |

(B) 對中介人進行的視察

| | | |
|------|-----------------|--|
| 項目 2 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | <p>業界組織注意到，在一些視察個案中，證監會完成實地視察工作後一段長時間才向被視察的中介人發出《改善通知書》，概述視察結果。業界組織建議證監會考慮就發出《改善通知書》的時限作出服務承諾。</p> |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會邀請證監會就這項建議作出回應。 |

| | | |
|--|--------|--|
| | 證監會的回應 | <p>雖然證監會力求盡快完成每項視察及對《改善通知書》作定稿，但要求該會承諾遵守任何嚴格時限，並不切實可行，理由如下：</p> <p>(a) 中介人合作與否，會影響視察程序，以及完成視察和《改善通知書》定稿所需的時間，而這個因素是無法控制的。</p> <p>(b) 視察工作所引起的問題，其數目及複雜程度因不同中介人而異，而全面覆檢這些事項，以及確定有否須予糾正的不足之處所需的時間，也因不同中介人而異。</p> |
|--|--------|--|

(C) 對中介人進行的審慎探訪

| | | |
|------|-----------------|---|
| 項目 3 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | <p>覆檢委員會在一宗審慎探訪個案中注意到，證監會在二零零零年十一月視察一個中介人，而在兩年半後，即二零零三年五月，向該中介人進行審慎探訪。審慎探訪完成後，視察隊建議下一次視察該中介人的時間是三年後(即二零零六年年中)。</p> <p>證監會的內部程序訂明，審慎探訪並非視察的代替措施。然而，證監會表示，該會會否按照視察隊的建議，在審慎探訪三年後(即在二零零六年年中或之前)對該中介人進行另一次視察，抑或以另一次審慎探訪代替視察，須視乎該中介人當時的風險水平，以及屆時可用的視察資源而定。</p> |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | <p>為免中介人只被探訪而長時間沒有被視察這種不理想情況出現，覆檢委員會建議，證監會應考慮是否有需要定出須向中介人進行至少一次例行視察的時限。</p> |
| | 證監會的回應 | <p>證監會在選擇視察對象時採用了以風險為本的方法。被發現有較高風險的公司會先被視察。雖然自上次進行視察後相隔時間的長短是證監會考慮的重要因素，但證監會認為，由於可能出現以下情況，因此不宜就視察中介人定下嚴格的時限：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 可能會妨礙在某個時間為處理風險較高的對象而進行的資源調配；以及 • 有關時限可能會被誤以為是一般視察周期的基準，且可能會令一些中介人誤以為只會在每隔這段固定時間才被視察。 |

| | | |
|--|--|---|
| | | <p>另一方面，證監會在程序上已有足夠保障措施，以確保不會因疏忽而導致中介人在一段長時間內沒有被視察：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 每個中介人的視察紀錄都會記存在電腦化資料庫內，而監察小組於每一季度擬備各自的視察時間表時會檢索這些紀錄。 • 沒有被視察一段指定時間的公司，會被加上標記，以供監察小組組長評定這些公司應否比其他可能被視察對象優先處理。 • 其他視察對象由監察小組所有成員根據風險因素而提名，這些提名均需獲各別的組長批簽；一名指定的助理總監會進行第二次覆檢，繼而由中介團體監察科高級總監則給予最終批准。 |
|--|--|---|

(D) 註冊機構的監管

| | | |
|------|-----------------|--|
| 項目 4 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 覆檢委員會留意到，根據證監會與金管局簽訂的《諒解備忘錄》，金管局須在合理地切實可行的範圍內，盡快把所知的任何有關註冊機構的“指明嚴重事項”通知證監會。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會建議，證監會應考慮與金管局商討，是否需要就轉介“指明嚴重事項”訂定合理的時限。 |
| | 證監會的回應 | <p>從《諒解備忘錄》指明的“嚴重事項”的性質來看，這類事宜一旦出現，金管局與證監會應迅速就此交換資料。備忘錄沒有訂明在多少個小時或多少日內交換資料才屬迅速，因為某一方何時把這類並非經常發生的事告知另一方才屬合理地切實可行，須視乎有關事宜的性質及當時的情況而定。不過，備忘錄第 12.3 段指出，“在緊急情況下，會以口頭方式作出初步通知”，可見在緊急情況下作出即時通知，是有必要的。</p> <p>由於證監會與金管局之間的溝通及合作安排一直運作良好，因此，除了在合理地切實可行的範圍內盡快作出通知外，再訂定一個絕對時限，在現階段看來並沒有需要。不過，日後在交換資料方面的經驗如顯示可能需要與金管局訂定絕對時限，則證監會會再次考慮這問題。</p> |

| | | |
|------|-----------------|--|
| 項目 5 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 覆檢委員會留意到，《諒解備忘錄》訂明，證監會接獲針對註冊機構的投訴後，會在切實可行範圍內盡快以書面把投訴轉介金管局。金管局如認為某宗投訴與證監會可根據《證券及期貨條例》進行調查或視察的事宜有關，則金管局會把該宗投訴轉介證監會。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會建議，證監會應考慮與金管局商討，是否需要就兩者之間互相轉介投訴訂定合理的時限。 |
| | 證監會的回應 | <p>《諒解備忘錄》第 8.1 及 8.2 段規定，證監會和金管局須在合理地切實可行的範圍內盡快把任何針對註冊機構的投訴通知對方。儘管《諒解備忘錄》沒有就互相轉介投訴訂明特定的時限，但證監會和金管局的基本責任，是盡快把投訴轉介對方。轉介投訴的迅速程度，視乎個別情況而定。由於證監會與金管局一直緊密合作，以履行《諒解備忘錄》所訂各別的责任，證監會認為，現階段可能無須就投訴轉介訂定硬性的時限。</p> <p>證監會會繼續與金管局緊密合作，並不時檢討雙方的合作安排，以確保在規管註冊機構方面，兩個監管機構能及時交換資料。</p> |

(E) 集體投資計劃的認可

| | | |
|------|-----------------|--|
| 項目 6 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 在一宗有關涉嫌違反《保障投資者條例》(該條例已在二零零三年四月一日《證券及期貨條例》實施時廢除)的調查個案中，證監會法規執行部就一份宣傳資料是否已獲證監會認可，徵詢證監會投資產品科的意見。投資產品科初時以口頭表示，該份宣傳資料未經認可，但其後卻以書面證實資料其實已獲認可。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 為有助進一步提升證監會在檢索／查核認可宣傳資料方面的效率及準確度，覆檢委員會建議，證監會應考慮可否規定發行人在每份認可宣傳資料上引述證監會所提供的參考編號。 |

| | | |
|--|--------|--|
| | 證監會的回應 | <p>在這宗個案中，把認可廣告錯誤認定為未經認可者，屬個別事件。由於投資產品科職員其後已獲指示，不要憑有關廣告的文字描述以作鑑定，這類事件相信不會再發生。事件沒有影響調查工作，因為當投資產品科循正常做法收到作鑑定的有關印刷本時已即時把錯誤糾正過來。</p> <p>投資產品科認為，落實這項建議可能會令公眾混淆，而且對業界的負擔會過於沉重，理由如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 根據《證券及期貨條例》第 103 條，只有在發出廣告不獲豁免受該條所訂的一般禁制規限時，保薦人才須把這些廣告提交證監會認可。這項禁制的豁免有 20 多項，立法機關認為就保障投資者而言，每項豁免都是證監會作出認可以外的可接受替代安排。這些“獲豁免”的廣告雖然都是合法發出的，但不會附有證監會的認可編號。這會令公眾感到混淆，因為他們可能認為沒有證監會認可編號的廣告都屬非法，但情況未必真的如此。 • 如果發行人必須在廣告上展示參考編號，則廣告須附有證監會的適當免責聲明，表明證監會既沒有評定有關計劃在財政上的穩健程度或優點，也沒有核實廣告中的聲明或意見的準確或真實程度，以確保公眾不被這“認可戳記”誤導。證監會認為，這個做法對業界的負擔太過沉重，尤其是在複雜產品的廣告已載有冗長註釋及其他警告提示時。 |
|--|--------|--|

(F) 調查及紀律處分

| | | |
|------|-----------------|--|
| 項目 7 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 在一宗調查個案中，證監會決定不進一步調查一宗就認可基金發出未經認可廣告的事件，而在作出這決定時所考慮的其中一項因素，是裁判官對證監會以往所追查的類似個案的判決。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會邀請證監會考慮，應否因應《證券及期貨條例》的實施，就發出未經認可廣告進行調查及採取紀律處分的決定，訂立更客觀的指引。 |
| | 證監會的回應 | 證監會由於資源有限，故在決定是否追查個案時會考慮多項因素，包括對投資者的風險水平，以及能否向意圖違例者傳達規管信息，以產生阻嚇作用。 |

| | | |
|------|-----------------|--|
| | | <p>因此，考慮到法院可能作出的判處，以及由於有關互聯網網域的位置是在海外而令搜集證據會有很大困難，加上這事件對投資者而言風險很低，證監會最後認為，不能把有限資源用於這類個案，因為提出檢控對證監會達到規管目的，相信幫助不大。這些都是證監會作出有關決定的客觀理由。</p> <p>每宗個案的情況都不同，須個別作出分析。基於上述理由，證監會認為無須調查就發出未經認可廣告所作出的決定，訂立更客觀的指引。</p> |
| 項目 8 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | <p>在一宗涉嫌違反《證券(披露權益)條例》(該條例已在二零零三年四月一日《證券及期貨條例》實施時廢除)的調查中，有關不披露作為在二零零零年九月作出，而證監會在二零零二年五月接獲揭發該作為的投訴，其間相隔了一段長時間。證監會把不披露作視作為單一作為，並只調查在作出該項作為時及其前後的一段期間進行的交易。覆檢委員會認為，證監會宜把調查所涵蓋的期間延長，以確定有關人士其後有否類似的違例作為。藉此獲得的資料可能對適用的紀律處分有關係。</p> |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | <p>覆檢委員會建議，就失當作為作出後相隔一段長時間才被揭發的個案而言，證監會應考慮可否把調查所涵蓋的期間延長。</p> |
| | 證監會的回應 | <p>有關個案源自一宗指稱某公司董事沒有把他在二零零零年九月取得股份一事披露的投訴。證監會法規執行部曾查核二零零零年全年所有交易。由於所涉及的交易款額沒有達到就這類事項採取行動的一般準則所訂的下限，加上這個案並無其他特別的地方(例如曾經發出未作披露的警告)，法規執行部決定只發出警告，而不再追查這事。</p> <p>對於作出與揭發失當行為之間相隔一段長時間的個案，覆檢委員會建議延長調查期。證監會已仔細考慮這項建議，但由於資源有限，證監會無法採納。</p> |
| 項目 9 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | <p>業界組織注意到，個別市場從業員及小型經紀行牽涉在證監會的調查時，他們在聘用法律代表方面有困難。為了讓個別市場從業員及小型經紀行更深入了解他們在證監會調查方面的權利及義務，業界建議，證監會應研究可否在內部成立一個專責小組，解答與證監會的調查有關的事宜，特別是市場從業員的權利及義務。</p> |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | <p>覆檢委員會邀請證監會就這項建議提出意見。</p> |

| | | |
|--|--------|---|
| | 證監會的回應 | <p>被證監會會見的人士會獲告知會面的原因；如他們被視為被受調查的人，則會獲告知被調查的原因。會面會以被接見人士的母語進行，但如有需要，證監會會提供翻譯服務，並支付翻譯費用。在每次會面開始時，調查人員會正式告知被接見人士他們的法定權利及義務，並在繼續進行會面前要求他們以書面表示已明白有關權利及義務。在刑事個案中，調查人員會提醒被調查的人士有權聘用法律代表。</p> <p>證監會認為，由執法機關(如證監會)向被該會調查行為操守的人士提供法律意見，並不恰當。不過，這類服務看來可由業界組織安排，以保障會員的利益，而做法可能是由業界聘用律師行去提供服務，以便就一般事項或個別個案提供意見。</p> |
|--|--------|---|

(G) 收購與合併交易的處理

| | | |
|-------|-----------------|---|
| 項目 10 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | <p>覆檢委員會覆檢了三宗有關證監會企業融資部處理收購與合併交易的個案。在這三宗個案中，證監會參與很多對發行人所提交文件初稿的前期審核工作。一般而言，證監會個案負責人員會在文件初稿註明其意見，然後把註明這些意見的文件副本交還發行人作必要的修改。由於在過程中證監會與發行人往來的信件很多，證監會宜要求有關人士提供文件定稿，以便在文件發出前核對是否已把所有意見妥為收納。不過，這並非證監會的習慣做法。</p> |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | <p>覆檢委員會就要求發行人在發出文件前提供文件定稿以便查對的建議，徵詢證監會的意見。</p> |
| | 證監會的回應 | <p>企業融資部(執行人員)就收購文件提出意見的職能，載於《收購守則》第 12 條。該條訂明，“所有文件在發出及發表之前，必須呈交執行人員，諮詢其意見。在執行人員確定不會作出進一步意見之前，不可發出及發表該文件。”</p> <p>執行人員如認為文件初稿可接受，便會向當事人發出確認書，表示他沒有其他意見。當事人及其財務顧問最終有責任確保該等文件不會有重大修改。</p> <p>至於要求發行人提供文件定稿以便在文件發出前作查對之用是否需要的問題，證監會認為在現階段無須修改有關程序，理由如下：</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • 現時執行人員審核文件的程序，廣為市場認同及接納。沒有什麼證據顯示，有人濫用審批程序，修改經執行人員審批的文件。 • 現行的《收購守則》並沒有規定須把文件的付印定稿提交執行人員作最後審批。 • 修改有關程序會令市場在擬備文件時更依賴證監會。證監會強調，企業融資部審批程序的目的，並非要市場“依樣畫葫蘆”。此外，證監會也注意到這項修改對現時已相當緊迫的要約時間表可能造成的影響。 <p>據證監會表示，就較為一般的情況來說，證監會及港交所的總體政策目標之一，是把規管制度由着重前期審核工作，逐步改為公司及其顧問須承擔更大責任，以及集中以有關規例的後期執法去對付差劣的披露。進行更多詳細審核工作，與上述政策目標背道而馳。</p> <p>證監會相信，企業融資部的現行程序已足夠，可符合《收購守則》的要求。財務顧問清楚知道，他們不得對經審批的文件作出重大修改，否則可能會遭受紀律處分。當事人及其專業顧問最終有責任確保文件所載的一切資料均準確無誤，且完全符合《收購守則》的規定。</p> |
|--|--|--|

(H) 在雙重存檔制度下對上市申請的處理

| | | |
|-------|-----------------|--|
| 項目 11 | 覆檢個案所得結果／市場人士意見 | 覆檢委員會檢討證監會根據雙重存檔制度處理新上市申請的內部程序時留意到，證監會雙重存檔小組可基於多個理由“揀選”個別上市申請作檢討，包括證監會其他部門的轉介、所接獲的投訴、報章的報道、情報、市場趨勢、已知的風險範圍或隨機揀選。 |
| | 覆檢委員會的建議／意見 | 覆檢委員會建議，證監會應考慮應否就揀選上市申請作檢討的事宜，制訂較具體的準則。 |
| | 證監會的回應 | 市場趨勢及上市申請人的類別不斷轉變，而不同上市申請的披露事項也迥異，把有關事項一一盡列是不可能的。因此，證監會定期向市場人士提供關於其檢討方針的最新資料，包括共同關注的事項或範疇。證監會認為，與盡列所有項目相比，這個做法對市場更為有利。 |