

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  
二零零四年周年報告

## 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	程序覆檢委員會在二零零四年的工作	
	• 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 - 2.7 段
	• 與業界的聯繫	2.8 - 2.9 段
3	覆檢已完成個案所得的意見及建議	3.1 段
	(A) 處理中介人的發牌申請	3.2 - 3.3 段
	(B) 對中介人進行的視察和審慎探訪	3.4 - 3.6 段
	(C) 集體投資計劃的認可	3.7 - 3.8 段
	(D) 投訴的處理	3.9 - 3.10 段
	(E) 調查和紀律處分	3.11 - 3.16 段

(F) 在雙重存檔制度下處理上市申請	3.17 - 3.19 段
4 檢討特定事項所得的意見及建議	4.1 - 4.2 段
(A) 有關發出警告信的聆訊和上訴程序	4.4 - 4.14 段
(B) 紀律處分的協議和解	4.15 - 4.31 段
(D) 口頭要求證券公司提供其客戶的資料	4.32 - 4.35 段
(C) 對香港交易及結算所上市職能的監管	4.36 - 4.37 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 證券及期貨事務監察委員會就其採納的意見及建議所作的回應
- D 證券及期貨事務監察委員會就其不全面採納的意見及建議所作的回應

## 第 1 章 一般資料

### 程序覆檢委員會的背景及成立目的

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)是行政長官於二零零零年十一月成立的獨立、非法定委員會，以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，一直受各項制衡措施規限，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在一九九九年進行改革時，受規管人士向當局指出，上文第 1.2 段所述的制衡措施只適用於個別個案。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，證監會向市民公開其在執行規管職能時所做或沒有做的工作時，可公開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地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 為執行工作，覆檢委員會會聽取並審閱由證監會提交的定期報告，以了解證監會如何處理對該會或其人員的投訴。此外，覆檢委員會亦會要求取得及覆查證監會檔案，以核實就任何個別個案或投訴採取的行動及所作出的決定是否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。

1.10 經行政長官核准的覆檢委員會職權範圍載於附件 A。

## 程序覆檢委員會和屬下工作小組的組成

1.11 截至二零零四年十二月三十一日，覆檢委員會由 12 名成員組成，九名成員來自金融界、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 覆檢委員會在二零零四年的工作

### 工作重點

2.1 本報告書概述覆檢委員會在二零零四年一月一日至十二月三十一日的工作。

2.2 二零零四年，覆檢委員會對 47 宗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) 處理中介人的發牌申請；
- (b) 對中介人進行的視察和審慎探訪；
- (c) 集體投資計劃的認可；
- (d) 投訴的處理；
- (e) 調查和紀律處分；以及
- (f) 在雙重存檔制度下處理上市申請。

2.3 覆檢委員會亦曾研究證監會下述範疇所訂的程序，以了解是否仍有簡化和改善的空間：

- (a) 有關發出警告信的聆訊和上訴程序；
- (b) 紀律處分的協議和解；以及
- (c) 口頭要求證券公司提供其客戶的資料。

### 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。證監會向覆檢委員會提交每月報告，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手冊所載的既定程序外，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 覆檢委員會在二零零四年舉行過兩次會議。委員在會上討論有關證監會內部程序的個別課題，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 兩個工作小組覆檢了合共 47 宗個案，範圍涉及證監會不同方面的工作。

表 1—覆檢委員會覆檢個案分項數字

	個案數目
發牌	7
中介人的監察 (六次視察；三次審慎探訪)	9
投資產品	7
投訴 (七宗涉及中介人；三宗關於上市公司)	10
執法	7
企業融資	7
總數	47

## 與業界的聯繫

2.8 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所提出的意見。覆檢委員會接獲有關業界組織及商業團體對證監會內部運作程序的意見，特別是有關發出警告信和紀律處分的協議和解的程序。覆檢委員會亦會跟進從事證券及期貨業的公司所提出的課題。

2.9 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<sup>1</sup>。有關建議及意見可通過郵寄(地址：香港金鐘夏慤道 18 號海富中心第 1 座 18 樓證券及期貨事務監察委員會程序覆檢委員會秘書處)或電郵(電郵地址：prp@fstb.gov.hk)方式提交覆檢委員會秘書處。

---

<sup>1</sup> 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。如有不屬程序事宜的查詢或投訴，應向證監會提出。可循以下方式向證監會作出投訴—

郵寄：香港中環干諾道中 8 號遮打大廈 8 樓

致電：(852)2840 9333

傳真：(852)2524 3718

電郵：investor.info@sfc.hk



## 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 47 宗個案，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，但覆檢委員會也有建議證監會在某些範疇內作出改善。對於難以採納的建議，證監會給予詳細的解釋。有關意見及建議綜述如下。證監會就其採納的建議所作的回應詳載於附件 C，而就其不全面採納的建議所作的回應則載於附件 D。

### (A) 處理中介人的發牌申請

3.2 覆檢委員會覆檢了七宗處理中介人的發牌申請個案。覆檢委員會留意到，一般而言，證監會在處理這些個案時已遵從既定程序。某些個案的處理時間較長，主要由於申請人用了較長時間去提供資料及文件予證監會或遵循證監會的發牌規定。

3.3 這些個案包括兩宗過渡申請<sup>2</sup>。覆檢委員會留意到，證監會在接獲這兩宗個案後沒有即時處理。證監會解釋說，只要申請是在《證券及期貨條例》於二零零三年四月一日生效後的兩年的過渡期內提交，申請人的有效持牌狀況將獲得保障。因此，證監會優先處理其他時間更為緊迫的發牌工作。然而，如過渡申請涉及僱主或受規管活動的更改，則會獲得迅速處理。證監會在二零零四年九月成立專責小組去處理積壓的個案和加快處理過渡申請。

---

<sup>2</sup> 在緊接《證券及期貨條例》生效之前已向證監會註冊的人或法團，由二零零三年四月一日起計的兩年過渡期內被視為已根據《證券及期貨條例》獲發牌。如他們希望在這段期間後繼續獲發牌，則須在兩年過渡期內向證監會提交新牌照的申請。這些申請稱為“過渡申請”。

## (B) 對中介人進行的視察和審慎探訪<sup>3</sup>

3.4 覆檢委員會覆檢了六宗有關視察及三宗有關審慎探訪的個案。覆檢委員會注意到，一般而言，證監會在處理這些個案時已遵從既定程序。這些個案的處理時間較長，是由於有關中介人需時糾正在視察或探訪期間發現的不足之處。

3.5 在一個個案中，證監會視察一間附屬公司，同時又向同一集團的另一間附屬公司進行審慎探訪。覆檢委員會認為，就中小型公司而言，同一集團的附屬公司往往共用資源。一間附屬公司的活動可能對同一集團內其他公司的運作及風險狀況有影響。因此，覆檢委員會認為，證監會應為同一集團的有關連公司統一地進行視察或審慎探訪。這做法讓證監會可以對集團的整體運作作全面的評估。

3.6 證監會解釋，在選擇進行視察或審慎探訪的中介人時，採用了以風險為本的方法。因此，是否應以單一的公司或以集團為基礎進行視察及或審慎探訪，主要視乎該集團的風險狀況，以及每宗個案的個別情況而定。就有關個案而言，證監會得悉個案中的其中一間公司已有一段時間沒有進行任何顧問活動，而只向同一集團的其他公司提供研究支援。鑑於其對市場的影響有限，證監會決定對該公司進行審慎探訪而不是視察，會較為恰當。另一方面，鑑於同一集團的另一間公司活躍於證券業務，證監會選擇視察該公司。儘管如此，證監會在其以風險為本作為選擇中介人作視察或審慎探訪對象的基礎上，考慮覆檢委員會這項建議。

---

<sup>3</sup> 證監會透過向選定的中介人進行視察或審慎探訪，監察中介人的財政狀況及監管他們的行為。證監會在選擇視察或審慎探訪的對象時，採用以風險為本的方法。一般而言，審慎探訪比較適用於被認為財務風險較低的公司。審慎探訪讓證監會可透過與公司高層管理人員的會面，對公司的營商前景和未來的經營能力得到概括的了解。視察涉及現場審查公司的帳簿和紀錄，讓證監會可審查公司有否遵從法例和規則，以及評估公司的財政狀況和內部管控程序。視察亦可對中介人進行可疑或非法的行為起阻嚇作用。

## (C) 集體投資計劃的認可

3.7 覆檢委員會覆檢了七宗有關認可集體投資計劃的個案。覆檢委員會留意到，一般而言，證監會在處理這些個案時已遵循既定程序。這些個案的處理時間較長，主要是由於申請人需時回應證監會的查詢和索取資料的要求。儘管如此，覆檢委員會留意到，在一宗個案中，證監會須要花很多時間及人力審核申請人所提交的文件草案，令處理時間過長，並消耗了證監會的大量資源。考慮到申請人有責任擬備質素較佳的文件以供規管機構考慮，覆檢委員會邀請證監會研究是否可以進一步精簡程序，以期減輕其負擔。

3.8 證監會知悉覆檢委員會的意見，並已檢討其程序。證監會亦指出，就這個案而言，申請人為一家海外公司，而其香港代表並不十分熟悉證監會對集體投資計劃的規定。證監會在檢討程序後發現，把證監會與海外申請人的指定香港代表通信的副本送交海外申請人的做法，在適當的情況下，一般可加快審核程序。證監會會正式確立這個做法，並已就其程序手冊作出相應修訂。

## (D) 投訴的處理

3.9 覆檢委員會覆檢了合共十宗投訴個案，其中七宗涉及中介人，三宗則關於上市公司進行上市和收購的事宜。在其中一宗個案，一名投資者口頭投訴一家證券公司處理交易不當。證監會的負責人員嘗試聯絡該公司一名董事，以取得有關資料，以便進行調查。但該名證監會人員經屢次致電，仍未能聯絡上該名董事。覆檢委員會注意到，由於該名證監會的人員沒有使用其他聯絡方法，以致這宗投訴在一個月內沒有任何進展。覆檢委員會認為，證監會應考慮作出劃一安排，凡向中介人索取資料的要求均應盡量以書面提出。證監會同意這項建議，並已提醒其職員，若認為應該致電聯絡有關人士，但未能聯絡上該人士，則應以書面提出索取資料的要求。此外，證監會已要求其職員在檔案備存一份完整的紀錄，方便個案負責人員或其接替人員(在有關人員轉職或辭職的情況下)進行跟進。

3.10 另一宗個案是關於證監會接獲投訴，指一家上市公司違反《收購守則》。證監會認為需要把投訴告知投訴對象，以獲取更多資料作調查用途。為此，證監會需要徵得投訴人同意，把投訴信的副本送交該上市公司。覆檢委員會注意到，投訴人沒有回覆證監會，以致這宗投訴在一個月內沒有任何進展。覆檢委員會認為，如果證監會要求投訴人在訂定的限期前就徵求同意一事作出回覆，則可加快處理該投訴。證監會解釋，在處理一宗投訴前，會考慮是否適宜把事件告知投訴對象。關鍵因素是，若把投訴文件的副本送交投訴對象，並邀請投訴對象發表意見，可否令證監會更深入地了解該宗投訴，從而更徹底及不偏差地處理該投訴。證監會可視乎情況而為投訴對象提供投訴信的副本或投訴的摘要。如果投訴人的身分可能會因此而被披露，則證監會會徵求投訴人同意證監會作出這樣的披露。證監會同意覆檢委員會的建議，即在徵求投訴人同意時訂明回覆限期。如果投訴人沒有在限期前回覆，則當作拒絕給予同意。證監會已就有關處理投訴的程序手冊作出相應修訂。

## (E) 調查和紀律處分

3.11 覆檢委員會覆檢了七宗有關調查及紀律處分的個案，包括三宗與發出警告信有關的個案，以及兩宗有關紀律處分的協議和解個案。覆檢委員會就有關發出警告信的聆訊和上訴程序，以及達成和解協議的程序所提出的意見和建議，詳載於第4章第4.4至4.30段。

### 警告信

3.12 在其中一宗覆檢個案中，覆檢委員會留意到，證監會曾向兩名人士發出警告信，並要求他們在信件的副本上簽署，並交還證監會。該兩人沒有按要求照辦，而證監會亦沒有採取任何跟進行動。鑑於執行上的困難，覆檢委員會邀請證監會考慮，應否維持要求收信人在警告信副本上簽署後交還證監會的做法。證監會解釋，在考慮紀律處分時，過往曾觸犯並引致發出警告信的失當行為，特別是當有關人士過往曾就類似的失當行為而被警告，可作為加重刑罰的考慮因素，證監會要求有關人

士在警告信的副本上簽署和把副本交還，目的是證明該人已獲告知有關警告。由於大部分的受規管人士都確實與證監會合作和按要求照辦，此做法對業界構成的成本只屬輕微。證監會認為這個做法有好處，因此應該維持。

## 勸告信

3.13 在另外兩宗個案中，證監會就遵從條例的規定的事宜向一名持牌人發出提示信及向持牌法團發出勸告信。證監會程序手冊並沒有提及提示信及勸告信，亦沒有清晰區分在那種情況下才能發出這些不同名稱的信件。覆檢委員會邀請證監會說明提示信及勸告信的性質，以及相對於警告信而言，在什麼情況下可發出這些信件。覆檢委員會亦請證監會考慮在程序手冊中列明發出提示信和勸告信的程序，以確保施行的一致性。

3.14 證監會解釋，發出提示信(一般稱為勸告信)的情況較輕微。證監會如認為就某項行為在技術上有理由採取正式紀律處分，但鑑於有關情況而決定不會採取這類行動，而改以警告信代替，則該會會發出警告信。證監會如認為沒有理據就某人的行為採取正式紀律處分，但認為該人或許需要在規管或遵守規則的職責方面接受勸告(或提示)，就會發出勸告信。考慮到覆檢委員會的意見，證監會同意以下的建議，並已在其程序手冊作出相應修訂—

- (a) 把提示信和勸告信的名稱劃一為「勸告信」，以免令人感到混淆；
- (b) 提醒其職員發出「勸告信」的情況與發出警告信的情況的分別；
- (c) 規定勸告信(及警告信)只可由總監級或以上的人員發出；以及
- (d) 在作出關於發出警告信或勸告信的建議或決定前，有關人員會查看先例，以確保做法一致。

## 涉嫌刑事罪行

3.15 覆檢委員會留意到，在兩宗個案中，處理涉嫌刑事罪行的方法並不一致。在其中一宗個案中，有關涉嫌偽造文件個案被轉介法律服務部，以尋求內部法律意見，其後再轉介警方跟進。在另一個案中，雖然個案檔案中有提及「偽造」的字眼，但證監會沒有任何跟進。覆檢委員會邀請證監會考慮就涉嫌刑事罪行的處理方法訂定規則，以確保施行方面的一致性。

3.16 證監會澄清，事實上上述第二宗個案沒有涉及偽造文件的情況，而在個案檔案中出現的「偽造」(forged)字眼，用得並不準確。因此，該兩宗個案並不相同，沒有出現涉嫌刑事罪行的處理方法不一致的問題。然而，證監會同意，應把某行為應否列作涉嫌刑事罪行的詳細考慮因素及決定清楚記錄下來，並已提醒其職員檔案紀錄必須準確無誤。

### **(F) 在雙重存檔制度下處理上市申請**

3.17 《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。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。這項安排稱為「雙重存檔」。

3.18 《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申請書或進一步資料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其上市申請。二零零三年，覆檢委員會從覆檢個案中留意到，證監會在獲取有關上市申請的文件方面遇到延誤，並表示有關延誤可能會導致證監會不能遵守該規則所訂的十個工作日期限。證監會及後與香港交易及結算所有限公司(港交所)達成協議，同意上市申請書及有關文件須於十個工作日內轉交證監會。

3.19 覆檢委員會覆檢了共七宗根據雙重存檔制度處理上市申請的個案。在這些個案中，覆檢委員會留意到，證監會在十個工作日內從港交所接獲上市申請書和有關文件。覆檢委員會亦留意到，證監會接獲文件後兩星期內，已就這些申請在資料披露方面的事宜提供意見。覆檢委員會沒有發現這些個案在程序上有任何不符合規定之處。

## 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不必要負擔。

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。在適當情況下，覆檢委員會會把業界的建議轉介證監會考慮及回應。覆檢委員會已討論的事宜如下：

- (a) 在發出警告信前沒有給予當事人公平的聆訊，而當事人在收到這些信件後也沒有適當的上訴途徑；以及
- (b) 紀律處分的協議和解。

4.3 覆檢委員會有關這些事宜的討論和意見撮述如下。證監會就其採納的建議所作的回應詳載於**附件 C**，而就其不全面採納的建議所作的回應則載於**附件 D**。

### (A) 有關發出警告信的聆訊和上訴程序

4.4 覆檢委員會留意到，雖然發出警告信並非正式或法定的紀律制裁，但可被視為污點，並可對持牌人的事業前景造成不利影響，因為僱主大都會參考求職者在遵從規定方面的紀錄。現時沒有適當的途徑，讓感到受屈的人士就證監會發出警告信的決定提出上訴。這與正式紀律處分不同，因為正式紀律處分已有法定途徑(例如向證券及期貨事務上訴審裁處申請覆核證監會的決定)，供受影響人士就紀律處分提出上訴。

4.5 在一宗個案中，證監會在發出警告信前沒有與有關受規管人士溝通。因此，該受規管人士沒有機會質疑有關的事實根據及對指控提出意見。覆檢委員會向證監會查詢後得悉，警告信可在完成正式紀律處分程序後，



如決定毋須作出法定制裁，即受關注的行為只應被警告，則可發出警告信。證監會亦有在沒有展開正式紀律處分程序的情況下發出警告信。在這情況下，證監會以發出警告信來代替正式紀律處分程序，目的是以非正式的方法告知受規管人士他沒有遵從規則。這讓證監會可以給予受規管人士另一次機會去改善其行為或遵守規則，若受規管人士屬公司，則該公司有機會改善其管理制度。警告信亦讓證監會可就受規管人士遵守規則的情況備存內部紀錄，如該人日後犯相同或類似的失當行為，則可能會作為加重刑罰的因素。有關人士所作的回應或陳述，只會存檔供內部參考用。

4.6 覆檢委員會注意到，在完成正式紀律處分程序後發出警告信的情況下，受規管人士在正式紀律處分程序進行期間所作的任何陳述，經已在警告信發出前得到考慮。

4.7 另一方面，在發出警告信代替正式紀律處分的情況下，覆檢委員會認為應改善有關程序，以確保程序公平。在這方面，覆檢委員會邀請證監會考慮以下的建議：

- (a) 發出警告信的建議應由沒有參與調查的人員覆核和加簽，以增強覆核有關決定的獨立性，從而加強制衡；以及
- (b) 有關人士所作的陳述應予考慮，以及如有充分理由，應收回警告信。

4.8 關於上文第 4.7(a)段所述的建議，證監會認為就發出警告信而言，調查職能與作出決定的職能已經分開。作出決定的程序通常由法規執行部有關組別內或之外最少兩個級別的人員參與。調查科及監察科可就並無充分理由採取正式紀律處分程序的失當行為，或不具爭議性的簡單事實及技術性違規，例如遲交披露權益報表，而發出警告信。發出這些警告信的建議由個案負責人員提出，並由並非直接參與調查而負責作出決定的人士批准核。鑑於警告信屬非正式性質，證監會認為不宜令發出警告信的程序變得過於複雜。

4.9 關於上文第 4.7(b)段的建議，證監會同意，如有關人士對警告信所作出的回應可令證監會確信並無充分理由發出警告信，證監會會收回該警告信，並會把決定通知有關人士。

4.10 就證監會有需要就其發出警告信的決定提供上訴途徑一事，有建議表示可在警告信內加入一項常設條文，讓有關人士知道他們有權作出申述。建議聲明的內容如下：

「如你對此警告信作出回應，我們會將你的回應連同此警告信的副本存於有關檔案內，以便日後如需決定將此警告信作任何用途時，可將你的回應連同此警告信一併列入考慮範圍內。」

4.11 經過仔細研究後，覆檢委員會的結論是，在警告信內加入建議的條文，未能完全解決業界所關注的問題，而且甚至會予人一個錯誤的印象，以為證監會發出警告信未經深思熟慮。證監會解釋，警告信是經過詳盡及徹底的調查後發出的。在調查過程中，日後會收到警告信的人士經常會在會面時被要求就他的行為作出解釋。此外，證監會亦會就顯而易見的違規行為，例如遲交披露上市公司權益報表，發出警告信。因此，證監會不同意在警告信內加入建議的條文，會予人一個錯誤的印象，以為證監會發出警告信未經足夠考慮。考慮到任何與規管行動有關的合理程序，應與其引致的後果相稱，而警告信是非公開<sup>4</sup>及不會引致即時後果，證監會認為容許有關人士在接獲警告信後作出回應已經足夠。

4.12 覆檢委員會始終認為，在發出警告信前應給予有關人士陳述的機會，以回應業界對這問題的關注。為此，覆檢委員會建議，在不經過正式紀律處分程序的情況下發出的警告信，證監會應一

---

<sup>4</sup> 背景資料：《證券及期貨條例》第 194 條第(1)(b)(iii)款訂明，證監會可向受規管人士施行一系列的制裁，包括公開譴責或非公開譴責。有關人士可就證監會施行這些制裁的決定向證券及期貨事務上訴審裁處提出上訴。

- (a) 在真正發出警告信前，通知有關人士發出警告信的意向通知。該項通知應說明：
  - (i) 證監會發出警告信的事實根據；
  - (ii) 作出回應或陳述的期限，期限可以是 14 日，這與其他專業團體的做法一致，而且被認為是合理的；以及
  - (iii) 聲明證監會可在考慮有關人士的回應後，確認或推翻發出警告信的決定，或以其他紀律處分代替。這樣做的目的，是防止有關人士濫用，將陳述視為當然之事。這項擬議安排，在某程度上應可解決有關建議可能對證監會造成的負擔。
- (b) 引入常設程序，規定有關人士作出的陳述或回應，應由一名沒有參與調查及有關發出警告信的決定的高級人員覆核。這項規定能為證監會發出警告信的決定加強制衡，從而確保程序公平公正。

4.13 證監會難以採納上述建議，因為這些建議會對證監會構成沉重負擔。在二零零四至零五財政年度，證監會發出了大量警告信，多達 273 封，而同一期間，紀律處分及刑事檢控亦差不多有 200 宗。證監會相信確保程序合理的措施應與有關行動的後果相稱，以令到規管效用與合理程序兩者之間取得平衡。建議的措施與警告信引致的後果並不相稱，因警告是非公開的，亦不會引致即時後果。證監會指出，只會在其認為有理由採取正式紀律處分程序或行動時，才發出警告信。發出警告信的目的，是向受規管人士傳達一個信息，就是他們必須改變其行爲，否則日後可能會受到紀律處分，而因為他們應該已知道其行爲的後果，受到的處分將會更加嚴厲。發出警告信的另一選擇是採取正式紀律處分程序，而在許多個案中，罰則會是譴責及/或罰款。這些制裁在後果及程序所需的時間方面，對受規管人士的損害可以較

大。警告制度的得益者屬接獲警告信的人士，因非公開的警告可改變他們的行爲，免除他們日後可能遭受的執法行動及更嚴厲的公開懲罰。公眾亦會因公共資源得到更有效運用而間接得益。證監會認為，覆檢委員會所建議的程序類似正式紀律處分程序，根據證監會的經驗，第 4.12(a)(iii)段所述的建議不可能遏止就警告信而提出的無理爭議。證監會認為實施這些程序會減少發出警告信與正式紀律處分在成本效益方面的分別，因而在某些個案中會令發出警告信的理據變得不充分。在一些原應可以發出警告信作為處理方法的個案，證監會很可能會考慮採取較為正式的紀律處分程序。這表示那些原應接獲警告信的人會受到正式紀律處分及公開制裁，而某些個案則可能因缺乏資源處理而被撤銷。

4.14 覆檢委員會知悉證監會的回應，並會繼續與證監會討論，研究可否改善現行程序，讓受規管人士有機會在警告信發出前作出陳述，並讓感到受屈人士有途徑就證監會發出警告信的決定提出上訴。

## **(B) 紀律處分的協議和解**

4.15 覆檢委員會獲悉業界的意見，業界認為持牌人士若成為紀律處分的對象，如有能力繳付一筆款項，便可以金錢「贖回」其責任。為回應業界的關注，覆檢委員會覆檢了兩宗有關協議和解的個案。

4.16 在一宗個案中，在經正式紀律處分程序後，證監會決定暫時吊銷某人的牌照六個月。有關持牌人就證監會的決定向證券及期貨事務上訴審裁處提出申請，並獲法庭許可申請司法覆核。同時，該持牌人提出以繳款形式與證監會作出和解。證監會其後與該持牌人達成和解協議，該持牌人隨後同意撤回向證券及期貨事務上訴審裁處提出的申請和司法覆核申請，並在「沒有承認犯錯」的基礎下向證監會繳付一筆款項。根據和解協議的條款，款項須由該持牌人支付，不能求助於他人。

4.17 在另外一宗個案中，證監會決定將一名主管人員及其下屬的牌照分別暫時吊銷六個月和三個月。其後，

證監會與該名主管人員達成和解協議，並接納以繳款代替暫時吊銷牌照。繳款的金額根據有關人士若被暫時吊銷牌照所造成的經濟影響而釐定。證監會沒有與該名下屬人員進行和解，該名人士結果被暫時吊銷牌照三個月。該名下屬人員並沒有向證監會提出和解。

4.18 覆檢委員會向證監會查詢，證監會解釋：

- (a) 證監會認為協議和解是規管程序不可或缺的一環。如展開證券及期貨事務上訴審裁處及司法覆核的法律程序，證監會難以避免會花上大量原本可用於其他調查和執法行動的時間和資源。與持牌人達成和解協議，監管機構便可更有效運用其資源，而且可免除訴訟結果所帶來的不明朗因素。從業界的角度來看，和解令執法程序加快完成，管理層因而可專注於其業務發展。
- (b) 以繳款代替暫時吊銷牌照的和解安排，其目的於二零零三年四月一日生效的《證券及期貨條例》實施罰款作為一項紀律處分的罰則是一致的。實施罰款的目的，是在以譴責作為罰則屬於過於寬鬆而暫時吊銷牌照則屬於過重的情況下，實施更適合的制裁。
- (c) 至於為何在第二個個案中，只與該名主管人員而不與下屬人員進行和解，證監會解釋，該名下屬人員沒有向證監會提出和解。證監會認為，進行和解的一項重要原則是，除非情況特殊，否則商議和解的建議應由受擬議處分的當事人提出。由監管機構主動尋求和解並不恰當，因為這會令人對監管機構的公信力及其索取款項的理據提出質疑。
- (d) 以繳款代替紀律處分在以下情況並不適用：
  - (i) 失當行為涉及不誠實行為；

- (ii) 有關人士有很大可能再次作出類似的失當行爲；以及
- (iii) 有關人士的失當行爲非常嚴重，須即時令該人離開業界，因爲如他留在業界，會危害投資者的利益和市場操守。

4.19 爲回應證監會的上述意見，覆檢委員會向該會提出數項意見和建議。這些意見和建議撮述如下：

#### 已獲採納的建議

4.20 覆檢委員會認爲，以繳款代替暫時吊銷牌照，表示有關人士即使行爲失當，仍可留在業內，其運作不受中斷。在擬訂和解條款時，證監會應考慮規定持牌人或公司實行改善措施，作爲和解條款之一，以維持業界水平和保障投資者的利益。證監會同意採納這項建議，並澄清在某些個案中，和解條款規定有關公司接受獨立會計師就該公司遵從規定方面進行檢討，以及實施會計師的建議。

4.21 覆檢委員會認爲，由於和解安排可以在「沒有承認犯錯」的基礎上作出，因此持牌人在遵從規定方面的紀錄不會受影響，這令證監會發牌科在處理有關持牌人日後註冊成爲負責人員的申請時，不能考慮導致最初作出紀律制裁決定的事實根據。證監會同意，若建議的和解安排會對其他部門的運作產生明顯的影響，法規執行部應徵詢這些部門的意見。證監會表示，在有關覆檢個案中，法規執行部已向發牌科進行諮詢。

4.22 覆檢委員會留意到，達成和解的詳細考慮因素及理據均沒有記錄在其中一個覆檢個案的檔案內。證監會同意並承諾提醒其職員確保達成和解的理由予以充分記錄。不過，由於和解達成協議基本上是經考慮實際情況而作出的妥協，除非個案複雜或敏感，涉及多個考慮因素，否則檔案所載的資料往往是較爲簡短。

4.23 覆檢委員會認為，雖然證監會的政策是只會在有關人士提出協議和解才會予以考慮，證監會應實施措施，以確定受影響人士清楚明白有協議和解的途徑。有興趣與證監會達成協議和解的人士可能因為不知道有和解的可能性而錯失和解的機會。證監會表示同意有關建議，並已採取措施知會受影響人士有和解的可能性。法規執行部已印發一本小冊子，解釋紀律處分程序，包括作出和解安排的可能性。這本小冊子隨每份紀律處分意向書或擬作出紀律處分通知書派發，並可在證監會辦事處索取及在證監會網站閱覽。派發給所有法團持牌人的證監會新聞稿及《證監會執法月報》，亦屢次提述有關協議和解的安排。法規執行部在二零零四年曾會見代表持牌人的主要業界組織。在這些會晤中，每次都討論了協議和解的事宜。除了上述的措施，證監會樂意向法團持牌人派發一份傳閱通告，再次促請他們留意該會藉以解釋紀律處分程序，包括與證監會達成和解協議的小冊子。然而，證監會強調該小冊子是隨時可供取閱的。因這份小冊子是隨每份展開正式紀律處分的紀律處分意向書或擬紀律處分通知書派發，故此任何證監會擬給予紀律處分的人士在閱讀小冊子後，均應明白證監會在適當的情況下可考慮協議和解。證監會曾與業界組織有一連串的會面，該會會在這些會面中再次提述有關小冊子以及與證監會達成協議和解的可能性。覆檢委員會知悉證監會的回應，並會繼續與證監會討論有關實施這項建議的事宜。

4.24 覆檢委員會得悉，繳款的金額純粹根據有關人士擬被暫時吊銷牌照所造成的經濟影響而釐定，而不管涉嫌失當行為的性質或嚴重程度為何。換句話說，在不同個案中，即使失當行為的性質相同，款額也可以有很大差別。證監會有需要在釐定款額時訂立更客觀的基準，例如失當行為的嚴重程度。該等規則應該被正式確立並載列於程序手冊內，以確保施行的一致性。證監會表示，對覆檢委員會提出在釐定款額時，應以失當行為的嚴重程度作為客觀基準這個原則，證監會表示同意，而現行安排已採用該做法。證監會希望能與覆檢委員會討論如何正式落實這項建議。覆檢委員會知悉證監會的回應，並會與證監會繼續就這個議題進行討論。

## 不獲全面採納的建議

### 4.25 覆檢委員會提出以下的意見和建議：

- (a) 和解與罰款之間有細緻的分別。和解是由當局酌情決定而在雙方同意下進行，並可以是在「沒有承認犯錯」的基礎上作出。另一方面，罰款是對違反某些發牌規定或失當行為所作出的一種制裁，而引致作出這個罰則的事實，會載列於有關人士的遵從規定紀錄內。
- (b) 在某些情況下，和解安排並不適用(上文第4.18(d)段)。證監會應詳細解釋有關情況，以確保有關人員對條款的解釋和施行上的一致性。因此，就以下事項作出具體指引，將會十分有用：
  - (i) 涉及不誠實行為的失當行為例子；以及
  - (ii) 詳細解釋「暫時吊銷牌照」與「即時離開業界」的分別。
- (c) 紀律處分帶有監管機構否定有關行為的意義。如以繳納款項方式就制裁達成和解，就不能突顯這個立場。
- (d) 在覆檢其中一個個案時發現，法規執行部執行董事領導協商工作，並就和解條款(包括繳款金額)作出決定。覆檢委員會認為，為確保有適當的制衡，作出和解決定的人士不宜參與協商過程。

4.26 證監會在回應第 4.25(a)段有關和解與罰款的分別的意見時指出，不論和解條件是維持裁定犯錯或以沒有承認犯錯的情況下作出，和解協議都是在權衡和解條件與上訴後可能達到的目的，以及考慮到和解能節省的資源以集中處理其他個案的情況下，而得出的務實的妥協安排。證監會充分明白到，有時接受沒有承認犯錯的



和解是值得作出的妥協，但有時則不然。公眾可以就受紀律處分的對象願意繳付金錢(有時是巨額的)或接納其他和解條款而自行作出結論。即使不把引致處分的事實載入這些人士的遵從規定紀錄內，其失當行為已令他們付上代價，而其他業內人士，儘管可能有傾向進行類似行為，亦會知道該等行為是有代價的。因此，就算和解協議包括沒有承認犯錯的條款，亦可充分達到懲罰及阻嚇這兩個規管目標。

4.27 關於覆檢委員會建議應詳細解釋不適用於和解的情況(上文第 4.25(b)段)，證監會在回覆時表示，是否進行和解的考慮因素相當廣泛或因個案而異。證監會不同意更具體闡明這些因素會有幫助，因為指引只能列明一些甚為明顯及最為概括的考慮因素。制訂這方面具體規則並不恰當，因該等規則會過於死板。此外，具體闡明這些因素亦可能令原本的程序手冊變成作出決定考慮因素的手冊，這並非程序手冊的功能。是否作出和解的決定，是由證監會的高層人員作出，而且往往有數名職員在考慮過往同類個案後參與討論。這些決定都需要酌情的考慮，而證監會職員亦有足夠經驗作出這類酌情決定。即使只有一位人士作出決定，亦往往有多名職員參與作出該項建議。

4.28 關於建議在指引內詳細解釋的具體事項，證監會的回應如下：

(i) 涉及不誠實行為的失當行為例子

《證券及期貨條例》及普通刑事法下的罪行有不同性質。有些罪行十分嚴重(例如刑事性質的市場失當行為或詐騙及欺騙)，因此顯然涉及嚴重犯罪意圖或不誠實的行為。有些直接涉及不誠實的行為(例如在與證監會的會晤或向港交所呈交的文件中說謊)。其他則屬違反規例及較為技術性的，可能牽涉不小心多於不誠實或嚴重犯罪意圖的行為。有些罪行在性質上可能不同，須視乎犯罪者的確實意圖而定。這些行為的性質，只

可以參考個案的特定情況，以及過往同類的案件，才能較容易確定。證監會不同意在這方面列出詳細的指引會有幫助。

(ii) 暫時吊銷牌照與即時離開業界的分別

證監會表示在其回應中使用「即時」這字眼也許不恰當。證監會試圖說明的唯一一點是，若罰款不能達到暫時吊銷牌照的其中一個目的，即令有關人士離開市場，以保護投資大眾免受該人士作為持牌中介人的失當行為所影響，作出以繳款代替暫時吊銷牌照的和解安排則屬不恰當。在舊有法例和《證券及期貨條例》下，暫時吊銷牌照有幾個作用：懲罰、阻嚇及保護(即是免除有關人士在可以對投資者造成損害的職位)。在沒有罰款罰則的舊有法例下，即使沒有需要令當事人離開業界，以防止該人有機會對投資大眾造成其他損害，但由於譴責不足以構成懲罰或阻嚇作用，往往仍要施加暫時吊銷牌照的罰則。因此，在一些個案中，如不需要以暫時吊銷牌照以提供保護作用，而建議的付款能達致大致相當於原初建議判處的暫時吊銷牌照可能起的懲罰及阻嚇作用，在有關人士願意達成和解的適當情況下，沒有必要堅持判處暫時吊銷牌照。

4.29 覆檢委員會指出以繳納款項方式就制裁達成和解不能顯彰監管機構否定有關行為的立場(上文第 4.25(c)段)。關於這點，證監會指出，即使和解是在沒有承認犯錯的情況下達成，證監會仍會發出新聞稿，公開其指控，藉此公開證監會所關注的事項。業界和公眾會知道哪些行為是證監會所否定的。證監會認為公眾可以並有從有關人士願意遵從和解條款(這些條款有時頗為嚴格)這點，自行作出結論。證監會如不否定有關行為，就不會堅持擬受處分的人士必須同意接受和解條款，否則這就不符合公眾利益及濫用程序。證監會認為，公眾和業界明白這點，並會適當地下結論，認為證監會否定和解個

案所涉及的行爲。和解是否在沒有承認犯錯的情況下達成，是經考慮實際情況而作出的妥協。證監會在決定達成和解會否符合公眾利益時，會考慮多項因素。

4.30 覆檢委員會建議，為確保有適當的制衡，作出和解決定的人員不應參與和解的協商過程(上文第 4.25(d)段)。關於這項建議，證監會指出，法規執行部執行董事通常就紀律處分作出決定。如和解協議涉及一項並非原先建議的法定制裁，則就法定紀律處分作出決定的人，須對該項和解作出決定。在其他情況下，如根據《證券及期貨條例》第 201 條<sup>5</sup>以非法定制裁代替紀律處分所作出的妥協，證監會認為該決定應由同一人作出。負責就和解協議進行商議的人士，最終亦必須向作出和解決定的人報告協商情況，而負責作出和解決定的人須決定應否就個案達成和解及酌定和解條款。擬受處分的人及其律師往往希望與作出決定的人直接磋商，以加快商議程序。證監會認，由作出決定的人參與和解的協商工作是合理的做法，也能提高效率。職責分工的意義不大，而且可能欠缺效率。

4.31 覆檢委員會知悉證監會的回應，並會繼續與證監會討論，研究可如何改善現行程序，以加強在決定達成和解協議方面的制衡，並確保程序能公平及一致地施行。

---

<sup>5</sup> 《證券及期貨條例》第 201(3)條訂明，證監會如在任何時間考慮根據第 194(1)或(2)、195(1)(a)、(b)或(c)、(2)或(7)、196(1)或(2)或197(1)(a)或(b)或(2)條就某人行使權力，並認為就維護投資大眾的利益或公眾利益而言，作出以下作為是適當的，則可與該人達成協議，作出以下作為— (a)行使該會根據《證券及期貨條例》第 IX 部可就該人行使的任何權力(不論該等權力是否與該會考慮行使的權力相同)；及 (b)採取證監會認為就有關個案的情況而言屬適當的進一步行動。

## (C) 口頭要求證券公司提供其客戶的資料

4.32 覆檢委員會接獲某證券公司對證監會口頭要求提供資料的做法的意見。意見指出，證監會提出口頭要求時，沒有說明該會是根據甚麼法定條文以索取這些資料。所要求的資料通常與公司客戶的背景和客戶進行的交易有關。該公司認為，由於它們須遵守保密責任，以及《個人資料(私隱)條例》下有關提供資料的規定，因此，證監會應清楚說明，提供該些資料只屬自願性質。考慮到這些意見，覆檢委員會建議證監會應在信件中加入明顯的警告字眼，說明自願提供有關資料所涉及的法律風險。此外，鑑於證監會已根據《證券及期貨條例》獲賦予廣泛的調查權力，證監會是否有需要提出有關自願提供資料的要求，亦屬疑問。

4.33 證監會指出，有關事件涉及證監會監察科為評估若干市場行為而尋求協助的情況。證監會只在有合理理由相信有需要行使其調查權力時，才會根據《證券及期貨條例》作出調查行動。為了確定是否有合理理由，證監會有需要蒐集基本資料。證監會可根據《證券及期貨條例》第 181 條<sup>6</sup>要求提供這些資料。證監會向覆檢委員會作出保證，每當根據條例第 181 條要求提供資料，該會均會在信件中清楚指出該條條文。

4.34 關於證監會是否需要獲證券公司自願提供資料，證監會解釋，該會根據第 181 條要求提供的資料有限，往往不足以讓證監會得出結論。因此，在某些情況下，在根據《證券及期貨條例》第 181 條提出正式要求後，證監會需要要求有關公司自願提供資料。規管機構在這些情況下作出查詢亦非不合理，因為所得的答案往往可消除監管機構的疑慮，並排除把查詢升級至全面調查的需要。這樣做對規管機構和受規管人士都有好處，因為如作出全面調查，雙方就需要耗用時間和資源。

---

<sup>6</sup> 《證券及期貨條例》第 181 條訂明，證監會獲授權人可為使或協助證監會根據任何有關條文執行職能，而要求本條文內指明的某些人士，在他指明的時間內，按他指明的形式向他提交第 181 條第(2)款指明的資料。

4.35 證監會同意，提供這些額外資料屬自願性質。證監會承諾不論有關要求是以書面或口頭提出，均會清楚說明提供這類資料屬自願性質。證監會解釋，每當事件升級至正式調查(例如《證券及期貨條例》第 182 條<sup>7</sup>所指)時，該會絕不會在沒有援引有關條文的情況下，要求提供資料。

#### **(D) 對港交所履行上市職能的監管**

4.36 覆檢委員會跟進當局在二零零四年三月公布的《有關改善規管上市事宜的建議諮詢總結》(《諮詢總結》)所載的一項建議。《諮詢總結》的建議之一是，證監會應就審核覆檢港交所履行上市職能擬備年度報告，並把報告提交財政司司長。為確保審核覆檢程序公平合理，《諮詢總結》進一步建議證監會對港交所履行上市職能的監管，包括年度審核工作，應作為覆檢委員會的定期覆檢項目。為落實該項建議，覆檢委員會就證監會的審核覆檢工作大綱和方法向證監會查詢。證監會表示，審核覆檢報告預期可在二零零五年六月底或之前擬定，以便提交財政司司長。屆時，證監會在這方面的工作便可由覆檢委員會覆檢。證監會解釋，由於須處理其他較迫切的政策事宜，審核覆檢未能於較早前展開。

4.37 覆檢委員會會再次與證監會商討論，並會在證監會提供有關個案後開展覆檢工作。

---

<sup>7</sup> 《證券及期貨條例》第 182 條第(1)款訂明如證監會有合理因由相信或有理由就第 182 條第(1)款所到的情況進行查訊，證監會可以書面指示一名或多於一名該會顧員，或在財政司司長的同意下，委任一名或多於一名其他人士，以調查在第 182 條第(1)款所提述的任何事宜。

## 第 5 章 未來路向

5.1 二零零四年，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 覆檢委員會在二零零五年會研究多項課題，包括證監會有關對港交所履行上市職能的監管的內部程序，以及證監會執行雙重存檔制度的工作。

5.3 覆檢委員會亦會跟進多項在二零零四年提出的建議，包括有關證監會向中介人發出警告信的內部程序，以及證監會與擬受紀律處分的人達成和解協議的內部程序。

5.4 覆檢委員會會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，並會與受證監會規管方法和程序影響的市場參與者保持溝通。

5.5 覆檢委員會會繼續與業界人士保持聯繫，聽取他們對證監會行使其權力的關注，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運作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就證監會內部程序和運作方面可改善的地方，提出寶貴意見。

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。

證券及期貨事務監察委員會  
程序覆檢委員會  
成員名單

主席

鄭海泉先生, J.P.

委員

陳玉樹教授, J.P. (由二零零四年十一月一日起)

張英潮先生

周永健先生, S.B.S., J.P. (由二零零四年十一月一日起)

余若薇議員, S.C., J.P. (由二零零四年十一月一日起)

方俠先生

甘博文先生 (由二零零四年十一月一日起)

羅正威先生, S.B.S., S.C. (至二零零四年十月三十一日)

關百忠先生

廖柏偉教授, S.B.S. (至二零零四年十月三十一日)

彭玉榮先生, J.P.

Mr. Alan Howard SMITH, J.P. (至二零零四年十月三十一日)

當然委員

證券及期貨事務監察委員會主席  
(沈聯濤先生, S.B.S., J.P.)

證券及期貨事務監察委員會非執行董事  
(廖約克博士, J.P.)

律政司司長代表  
(溫法德先生, G.B.S., J.P.)

工作小組成員名單  
(以二零零四年十二月三十一日計)

企業融資及法規執行工作小組

主席

關百忠先生

委員

陳玉樹教授, J.P.

鄭海泉先生, J.P.

周永健先生, S.B.S., J.P.

余若薇議員, S.C., J.P.

溫法德先生, G.B.S., J.P.

發牌、中介團體監察及投資產品工作小組

主席

方俠先生

委員

張英潮先生

廖約克博士, J.P.

甘博文先生

彭玉榮先生, J.P.

沈聯濤先生, S.B.S., J.P.

證監會就其採納的意見及建議  
所作回應<sup>8</sup>

(A) 對中介人進行的視察及審慎探訪

項目(1)
<p><u>覆檢個案所得結果／市場人士意見</u></p> <p>在一宗個案中，證監會視察一間附屬公司，同時又向同一集團的另一間附屬公司進行審慎探訪。覆檢委員會認為，就中小型公司而言，同一集團的附屬公司往往共用資源。一間附屬公司的活動可能對同一集團內其他公司的運作及財務風險狀況有影響。</p>
<p><u>覆檢委員會的建議／意見</u></p> <p>覆檢委員會認為，證監會應為同一集團的有關連公司統一地進行視察或審慎探訪。這做法讓證監會可以對集團的整體運作作全面的評估。(第 3 章第 3.5 段)</p>
<p><u>證監會的回應</u></p> <p>證監會在選擇視察對象時，採用了以風險為本的方法。因此，是否應以單一的公司或以集團為基礎進行視察或審慎探訪，主要視乎該集團的風險狀況，以及每宗個案的個別情況而定。證監會在同一時間為兩間有關連的公司分別進行視察及審慎探訪，是個很好的例子，說明該會如何彈性地根據公司的風險狀況，選擇審慎探訪的對象。證監會得悉個案中的其中一間公司已有一段時間沒有進行任何顧問活動，而只向同一集團的其他公司提供研究支援。鑑於其對市場的影響有限，證監會決定對該公司進行審慎探訪會較為恰當，而由於同一集團的另一間公司有活躍於證券服務，所以被選作視察對象。</p> <p>雖然如此，證監會同意該建議有有可取之處，並會在其以風險為本作為選擇中介人作視察或審慎探訪對象的基礎上，考慮這項因素。</p>

<sup>8</sup> 在編輯上曾作改動，主要目的是刪除個別個案的資料，以符合保密責任及要求。

## (B) 集體投資計劃的認可

### 項目(2)

#### 覆檢個案所得結果／市場人士意見

在一宗個案中，證監會須要花很多時間及人力審核申請人所提交的文件草案，令處理時間過長，並消耗了證監會的大量資源。

#### 覆檢委員會的建議／意見

考慮到申請人有責任擬備質素較佳的文件以供規管機構考慮，覆檢委員會邀請證監會研究是否可以進一步精簡程序，以期減輕其負擔。（第3章第3.7段）

#### 證監會的回應

就這個案而言，申請人為一家海外公司，而其香港代表並不熟悉證監會對集體投資計劃的規定。為方便處理個案，並適時把最新的發展告知申請人，證監會會將與香港代表的通信的副本送交申請人。

證監會已檢討其程序，並發現把與香港代表通信的副本送交海外申請人的做法，在適當的情況下，一般可加快審核程序。證監會會正式確立這個做法，並已就其程序手冊作出相應修訂。

## (C) 投訴的處理

### 項目(3)

#### 覆檢個案所得結果／市場人士意見

其中一宗個案是關於一名投資者口頭投訴一家證券公司處理交易不當。證監會的負責人員嘗試聯絡該公司一名董事，以取得有關資料，以便進行調查。但該名證監會人員經屢次致電，仍未能聯絡上該名董事。覆檢委員會注意到，由於該名證監會的人員沒有使用其他聯絡方法，以致這宗投訴在一個月內沒有任何進展。

#### 覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為，證監會應考慮作出劃一安排，向中介人索取資料的要求均應盡量以書面提出。（第3章第3.9段）

### 證監會的回應

證監會會視乎情況而採用不同方法去聯絡有關公司。在一般情況下，證監會會作出書面要求。然而，若牽涉不複雜或是簡單跟進問題，證監會會選擇致電聯絡有關公司。如證監會未能以電話聯絡有關人士，則會考慮以傳真、電郵或其他方式發出要求。證監會同意覆檢委員會的建議，並已提醒其職員，若認為應該致電聯絡有關人士但未能聯絡上該人士，則應以書面提出索取資料的要求。並在檔案備存一份完整的紀錄，方便個案負責人員或其接任人員跟進。

## 項目(4)

### 覆檢個案所得結果／市場人士意見

另一宗個案是關於證監會接獲投訴，指一家上市公司違反《收購守則》。證監會認為需要把投訴告知投訴對象，以獲取更多資料作調查用途。為此，證監會需要徵得投訴人同意，把投訴信的副本抄送該上市公司。覆檢委員會注意到，投訴人沒有回覆證監會，以致這宗投訴在一個月內沒有任何進展。

### 覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為，如果證監會要求投訴人在訂定的限期前就徵求同意一事作出回覆，則可加快處理該投訴的程序。(第3章第3.10段)

### 證監會的回應

在處理一宗投訴前，證監會會考慮是否適宜把事件告知投訴對象。決定因素是，若把投訴文件的副本送交投訴對象，並邀請投訴對象發表意見，可否令證監會可更深入了解該宗投訴，從而能更徹底及不偏差地處理該投訴。在某些情況下，一宗投訴可引致投訴對象受到調查或紀律處分。為顧及在自然公正(natural justice)方面的關注，證監會認為有必要在採取任何行動前，讓投訴對象有機會就個案作出解釋。

證監會可視乎情況而為投訴對象提供投訴信的副本(如投訴是以書面作出)或投訴的摘要。不論在那種情況下，如果投訴人的身分可能會因此而被披露，證監會會致函投訴人，要求他同意證監會作出這樣的披露。證監會已修訂有關處理投訴的程序，訂明如有需要徵求投訴人的同意，證監會會考慮訂定投訴人回覆的限期。如果投訴人沒有在限期內回覆，則當作拒絕給予同意。證監會已就有關處理投訴的程序手冊作出相應修訂。

## (D) 調查和紀律處分

### 項目(5)

#### 覆檢個案所得結果／市場人士意見

在其中一宗個案中，證監會曾向兩名人士發出警告信，並要求他們在信件的副本上簽署，並交還證監會。覆檢委員會注意到，該兩人沒有按要求照辦，而證監會亦沒有採取任何跟進行動。

#### 覆檢委員會的建議／意見

鑑於執行上的困難，覆檢委員會邀請證監會考慮，應否維持要求收信人在警告信副本上簽署後交還證監會的做法。(第3章第3.12段)

#### 證監會的回應

要求收信人簽署認收警告信，目的是證明收信人已獲知被警告事宜。在考慮處分時，過往證明的失當行為，可作為加重刑罰的考慮因素。如某人已曾被警告，情況就更為嚴重，因為他應該明白到該項屢犯的行為是否恰當及其後果。然而，為公平起見，有關人士必須事實上曾接收有關警告，警告才會起到這個作用。因此，要求收信人在信件副本上簽署和把副本交還，藉此證明他曾收到警告信件，是有實際作用的。而就公司法團而言，要求收信人在信件副本上簽署和把副本交還，亦確保信件獲得公司內適當階層的人員處理。

事實上很多受規管人士都與證監會合作。有鑑於上述做法有實際作用，對業界構成的成本只屬輕微，證監會建議維持這個做法。

### 項目(6)

#### 覆檢個案所得結果／市場人士意見

在另外兩宗個案中，證監會就遵從條例規定的事宜向一名持牌人發出提示信及向一個持牌法團發出勸告信。證監會程序手冊並沒有提及提示信及勸告信，亦沒有清晰區分在那種情況下才能發出這些不同名稱的信件。

#### 覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會邀請證監會說明提示信及勸告信的性質，以及相對於警告信而言，在什麼情況下可發出這些信件。覆檢委員會亦請證監會考慮在程序手冊中列明發出提示信和勸告信的程序，以確保施行的一致性。(第3章第3.13段)

### 證監會的回應

提示信與勸告信相同。證監會會把名稱劃一為「勸告信」。

發出勸告信的情況較警告信輕微。證監會如認為就某項行為在技術上有理由採取正式紀律處分，但鑑於有關情況而決定不會採取這類行動，而改以警告信代替，則該會會發出警告信。證監會如認為沒有理據就某人的行為採取正式紀律處分，但認為該人或許需要在規管或遵守規則的職責方面接受勸告(或提示)，在這情況下就會發出勸告信。

由於發出勸告信的程序較為非正式，證監會認為在程序手冊中加入發出這些信件的詳細程序不會有幫助。不過，證監會同意以下的建議，並已相應地修訂其程序手冊：

- 區分發出警告信與勸告信的情況；
- 規定勸告信(及警告信)只可由總監級或以上的人員發出(事實上，這類信件的簽發通常由總監級或以上的人員批核)；以及

勸告信的簽發視乎個別個案的情況而定，因此須由批核人員酌情決定，而不能受硬性規定所規限。

在紀律處分個案中，在作出發出警告信和勸告信的建議前，有關人員會查看在先例中的決定，以確保做法一致。最終決定則視乎批核人員在考慮到過往類似的決定後，對某個案的情況所持意見而定。就披露權益的個案而言，在程序手冊中已列明準則，可令簽發警告信的做法一致。

## 項目(7)

### 覆檢個案所得結果／市場人士意見

覆檢委員會留意到，在兩宗個案中，處理涉嫌刑事罪行的方法並不一致。在其中一宗個案中，有關涉嫌偽造文件個案被轉介法律服務部，以尋求內部法律意見，其後再轉介警方跟進。在另一個案中，雖然在檔案中有提及「偽造」的字眼，但證監會並沒有任何跟進。

### 覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會邀請證監會考慮就涉嫌刑事罪行的處理方法訂定規則，以確保施行方面的一致性。(第3章第3.15段)

### 證監會的回應

事實上，在檔案中以「偽造」一詞描述的作為並不是偽造文件。在個案檔案中出現的「偽造」(forged 或 forgery)字眼，用得並不準確。因此，該兩宗由覆檢委員會覆檢的個案並不相同，沒有出現涉嫌刑事罪行的處理方法不一致的問題。證監會認為，沒有需要另行制定書面程序。然而，證監會同意，應把某行為應否列作涉嫌刑事罪行的詳細考慮因素及決定記錄在個案檔案中，而證監會已提醒職員必須確保檔案中的所有說明盡



可能準確。

至於就涉嫌刑事罪行向法律服務部尋求內部法律意見，以及把該等罪行轉介警方處理的做法，證監會表示，把認為可能屬刑事罪行的所有個案都轉介法律服務部以致該部應接不暇，這做法並不恰當。調查科的高級總監及總監擁有相當豐富的警務經驗，能夠在案件表面證據是否成立這較低的準則上作出決定。這正是他們在決定應否把任何事宜轉介法律服務部時所做的事情。現時，所有調查科認為可能有理由提出檢控的個案都會轉介法律服務部。只有在法律服務部表示適宜提出檢控時，才可進行起訴。如有需要，調查科高級總監會在諮詢其負責該個案的人員及執行董事後，才決定是否把個案轉介法律服務部。現行程序已確保處理方法高度一致。證監會有責任向警方舉報刑事案件，但同時須對佔用警方資源負上責任。現行的安排看來在內部及對外兩方面都有效施行，並能有效運用資源。

## (E) 有關發出警告信的聆訊和上訴程序

### 項目(8)

#### 覆檢個案所得結果／市場人士意見

覆檢委員會留意到，雖然發出警告信並非正式或法定的紀律制裁，但可被視為污點，並可對持牌人的事業前景造成不利影響，因為僱主大都會參考求職者在遵從規定方面的紀錄。現時沒有適當的途徑，讓感到受屈的人士就證監會發出警告信的決定提出上訴。這與正式紀律處分不同，因為對紀律處分提出上訴已有法定途徑(例如向證券及期貨事務上訴審裁處申請覆核證監會的決定)。

在一宗個案中，證監會在發出警告信前沒有與有關受規管人士溝通。因此，該受規管人士沒有機會質疑有關的事實問題及對指控提出意見。覆檢委員會向證監會查詢後得悉，警告信可以是在沒有展開正式紀律處分程序的情況下發出的。如有關人士日後犯相同或類似的失當行為，警告信可能會成為加重刑罰的因素。有關人士所作的回應或陳述，只會存檔作內部參考用。

#### 覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為，應改善發出警告信的程序，以確保程序公平。覆檢委員會邀請證監會考慮一項建議，即警告信收件人所作的陳述應予考慮，以及如有充分理由，應收回警告信。(第4章第4.7段)

#### 證監會的回應

如有關人士就警告信所作出的回應令證監會確信並無充分理由發出警告信，證監會會收回該警告信，並會把決定通知收信人。

## (F) 紀律處分的和解

### 項目(9)

#### 覆檢個案所得結果／市場人士意見

覆檢委員會認為，以繳款代替暫時吊銷牌照，表示有關人士即使行為失當，仍可留在業內，其運作不受中斷。

#### 覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會建議，在擬訂和解條款時，證監會應考慮規定持牌人或公司實行改善措施，作為和解協議條款之一，以維持業界水平和保障投資者的利益。(第4章第4.20段)

#### 證監會的回應

證監會已在適當情況下採用這種做法。在適當情況下，證監會會規定公司接受獨立會計師就該公司在遵從規定方面進行檢討，以及實施會計師的建議。證監會亦指出，支付巨額款項及同意其他和解條款(例如避免進行商業活動)，對有關失當行為構成直接而龐大的成本，並顯然可令公司更積極地改變其行為和改善遵從規定方面的措施，以避免再有違規行為，否則可能會受到更嚴厲的制裁。

### 項目(10)

#### 覆檢個案所得結果／市場人士意見

由於和解安排可以在「沒有承認犯錯」的基礎上作出，因此，持牌人在遵從規定方面的紀錄不受影響，這令證監會發牌科在處理該持牌人日後註冊成為負責人員的申請時，不能考慮最初導致作出紀律制裁決定的事實問題。

#### 覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會建議，若建議的和解安排會影響其他部門所作出的決定，法規執行部應徵詢這些部門的意見。(第4章第4.21段)

#### 證監會的回應

法規執行部同意，若建議的和解安排會對其他分部的運作產生明顯的影響，就會徵詢這些部門的意見。這是法規執行部的一般做法，包括在有關的覆檢個案中。

## 項目(11)

### 覆檢個案所得結果／市場人士意見

在覆檢委員會所覆檢的其中一個個案的檔案內中，並沒有記錄達成和解的詳細考慮因素及理據。

### 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清楚說明達成和解的詳細考慮因素及理據。(第4章第4.22段)

### 證監會的回應

證監會同意該項建議，並會指示其職員確保達成和解的理由予以充分記錄。不過，由於和解基本上是經考慮實際情況而作出的妥協，除非個案複雜或敏感，涉及多個考慮因素，否則檔案所載的資料往往是較為簡短。

## 項目(12)

### 覆檢個案所得結果／市場人士意見

在一宗個案中，證監會決定暫時吊銷一名主管人員及其下屬的牌照。其後，證監會與該名主管人員達成和解協議，並接納以繳款代替暫時吊銷牌照。證監會沒有與該名下屬人員進行和解，而他的牌照因此被暫時吊銷三個月。至於為何只與該名主管人員而不與下屬人員進行和解，證監會解釋說，該下屬人員沒有向證監會提出和解。證監會認為，作出和解協議的一項重要原則是，除非情況特殊，否則商議和解的建議應由受擬議處分的當事人提出。由監管機構主動尋求和解並不恰當，因為這會令人對監管機構的公信力及其所索取款項的理據提出質疑。

### 覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為，證監會應實施措施，以確定受影響人士清楚明白有協議和解的途徑。有興趣與證監會達成和解協議的人士可能因為不知道有和解的可能性而錯失和解的機會。(第4章第4.23段)

### 證監會的回應

證監會同意有關建議，並已採取措施知會受影響人士有和解的可能性。證監會在二零零四年印發了一本小冊子，解釋紀律處分程序，包括作出和解安排的可能性。這本小冊子隨每份紀律處分意向書／擬作出紀律處分通知書派發，並可在證監會辦事處索取及在證監會網站閱覽。證監會派發給所有法團持牌人的新聞稿及《證監會執法月報》，亦屢次提述有關和解安排。這些文件已作廣泛宣傳，亦可在證監會網站閱覽。法規執行部在二零零四年曾會見代表持牌人的主要業界組織，並提議定期與這

些組織會面。在這些會晤中，每次都討論了和解安排。這些組織告知證監會，在與證監會會面後，已大大加深對證監會立場的了解，並會把證監會所提及的事宜轉告其成員。法規執行部人員在會後提出向這些組織的成員發表講話，並已這樣做。法規執行部執行董事及主管紀律科的總監亦定期在業界及專業教育研討會上就紀律處分事宜(包括和解安排)發言。除了上述的措施，證監會樂意向法團持牌人派發一份傳閱通告，再次促請他們留意該會藉以解釋紀律處分程序，包括與證監會達成和解協議的小冊子。然而，證監會強調該小冊子是隨時可供取閱的。這份小冊子是隨每份展開正式紀律處分的紀律處分意向書或擬紀律處分通知書派發，故此任何證監會擬給予紀律處分的人士在閱讀小冊子後，均應明白證監會在適當的情況下可考慮協議和解。證監會將會與業界組織有一連串的會面。該會會在這些會面中再次提述有關小冊子以及與證監會達成協議和解的可能性。

### 項目(13)

#### 覆檢個案所得結果／市場人士意見

繳款的金額純粹根據有關人士擬被暫時吊銷牌照所造成的經濟影響而釐定，而不管涉嫌失當行為的性質或嚴重程度為何。換句話說，在不同個案中，即使失當行為的性質相同，款額也可以有很大差別。

#### 覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為，證監會有需要在釐定款額時訂立更客觀的基準，例如失當行為的嚴重程度。該等規則應該被正式確立並載列於程序手冊內，以確保施行的一致性。(第4章第4.24段)

#### 證監會的回應

對覆檢委員會提出在釐定款額時，應考慮包括失當行為的嚴重程度的客觀基準這個原則，證監會表示同意，而現行安排已採用該做法。證監會希望能與覆檢委員會討論如何正式落實這項建議。

(G) 口頭要求提供有關證券公司客戶的資料

項目(14)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

覆檢委員會接獲某證券公司對證監會口頭要求證券公司提供資料的做法的意見。意見指出，證監會提出口頭要求時，沒有說明根據那些法定條文以索取有關資料。據了解，證監會所要求的資料通常與公司客戶的背景和客戶進行的交易有關。該公司認為由於它們須遵守保密責任，以及在《個人資料(私隱)條例》下有關提供資料的規定，因此證監會應清楚說明，提供該等資料只屬自願性質。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會建議，證監會應在要求提供資料的信件中加入明顯的警告字眼，說明自願提供有關資料所涉及的法律風險。此外，鑑於證監會已根據《證券及期貨條例》獲賦予廣泛的調查權力，證監會是否有需要提出有關自願提供資料的要求，亦屬疑問。(第4章第4.32段)

證監會的回應

有關事件涉及證監會監察科為評估若干市場行為而尋求協助的情況。

證監會只在有合理理由相信有需要行使其調查權力，才會根據《證券及期貨條例》作出調查行動。為了符合合理理由的條件，證監會有需要蒐集基本資料。證監會可根據《證券及期貨條例》第181條要求提供資料。在這些情況下，所有要求信件都會清楚指出該條條文。

不過，證監會根據第181條要求提供的資料有限，往往不足以讓證監會得出結論。因此，在根據第181條提出正式要求後，有可能會要求額外資料。在這些情況下，規管機構向受規管人士查詢亦非不合理，因為所得的答案往往可消除監管機構的疑慮，並排除把查詢升級至全面調查的需要。這樣做對規管機構和受規管人士都有好處，因為如作出全面調查，雙方就需要時間和資源去處理事件。

證監會同意，提供這些額外資料屬自願性質，而當有關要求是以書面提出時，證監會承諾會清楚說明提供這類資料屬自願性質。同樣，證監會已指示其職員，在有需要以電話提出要求的情況下，會清楚說明提供這類資料屬自願性質。

證監會肯定表示，每當事件升級至正式調查(例如《證券及期貨條例》第182條所指)時，該會絕不會在沒有援引據以提出要求的有關條文的情況下要求提供資料。

證監會就其不全面採納的意見及建議  
所作的回應<sup>9</sup>

(A) 有關發出警告信的聆訊和上訴程序

項目 (1)
<p><u>覆檢個案所得結果／市場人士意見</u></p> <p>覆檢委員會指出，雖然發出警告信並非正式或法定的紀律制裁，但可被視為污點，並可對持牌人的事業前景造成不利影響，因為僱主大都會參考求職者在遵從規定方面的紀錄。現時沒有適當的途徑，讓感到受屈的人士就證監會發出警告信的決定提出上訴。這與正式紀律處分不同，因為正式紀律處分已有法定途徑(例如向證券及期貨事務上訴審裁處申請覆核證監會的決定)，供受影響人士就紀律處分提出上訴。</p>
<p><u>覆檢委員會的建議／意見</u></p> <p>覆檢委員會認為在發出警告信代替正式紀律處分程序的情況下，發出警告信的建議應由沒有參與調查的人員覆核和加簽，以增強覆核有關決定的獨立性，從而加強制衡。(第 4 章第 4.7(a)段)</p>
<p><u>證監會的回應</u></p> <p>就紀律科所發出的警告信而言，發出警告信的決定是由並不參予調查科所進行的調查過程的人員作出。而由監察科和調查科所發出的警告信，則由並非直接參與調查，並有足夠經驗判斷警告信應在何時發出的高級人員覆核和簽署。此外，由監察科發出的警告信通常與遲交披露上市公司權益報表有關，由於這些受警告的事宜，是可根據呈交報表的日期去確定的簡單事實。因此發出這些警告信的決定並不具爭議性。</p> <p>鑑於警告信屬非正式性質，證監會認為不宜由調查科或監察科以外的人員參與決定，因為這會令發出警告信的程序變得過於複雜。</p> <p>警告信的用意是把規管資源留給須嚴格執法的較嚴重個案，而在較輕微的個案中，則在某程度上寬鬆處理，以發出警告代替作出法定制裁。如對不屬制裁的警告設立太多限制，會令因這方面的規管自由度而節省的資源減少，甚或不能節省資源。若發出警告信與進行正式紀律處分兩者需要動用的公共資源相同或接近相同，會難以信納以合理運用資源及能更切合目標的理據，為一些在技術上有理由懲罰的個案作出較寬鬆的規管。在過去一年，法規執行部在發出警告信與進行紀律處分兩者皆可的個案中多採用了警告，二零零四年在紀律處分程序中發出的警告有 41 項，而二零零三年則有 31 項，反映該部集中資源處理較為嚴重的個案。若改變這做法，法規執行部或須檢討這個趨勢。</p>

<sup>9</sup> 在編輯上曾作改動，主要目的是刪除個別個案的資料，以符合保密責任及要求。

## 項目(2)

### 覆檢個案所得結果／市場人士意見

就證監會有需要就其發出警告信的決定提供上訴途徑一事，一項建議是在警告信內加入一項常設條文，讓有關人士知道他們有權作出申述。覆檢委員會的結論是，在警告信內加入建議的條文，未能完全解決業界所關注的問題，而且甚至會予人有一個錯誤的印象，以為證監會發出警告信是未經深思熟慮。覆檢委員會始終認為，在發出警告信前應給予有關人士陳述的機會，以回應業界對這問題的關注。

### 覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會建議，在不經過正式紀律處分程序的情況下發出的警告信，證監會應－

- (a) 在真正發出警告信前，通知有關人士發出警告信的意向。該項通知應說明：
- (i) 證監會發出警告信的事實根據；
  - (ii) 作出回應或陳述的期限，期限可以是 14 日，這與其他專業團體的做法一致，而且被認為是合理的；以及
  - (iii) 聲明證監會可在考慮有關人士的回應後，確認或推翻發出警告信的決定，或以其他紀律處分代替。這樣做的目的，是防止有關人士濫用，將作出陳述視為當然之事。這項擬議安排，在某程度上應可解決有關建議可能對證監會造成的負擔。
- (b) 引入常設程序，規定有關人士作出的申述或回應，應由一名沒有參與調查及作出有關發出警告信的決定的高級人員覆核。這項規定可就證監會發出警告信的決定作出制衡，從而確保程序公平公正。

(第 4 章第 4.12 段)

### 證監會的回應

紀律科在二零零四年共發出了 41 項警告，二零零四至零五財政年度則發出了 48 項警告。警告數目的增加，反映證監會集中資源處理一些較為嚴重的個案，而這些個案因較為複雜而須使用較多資源，但所產生的規管效果相信會較大。

相對於二零零四至零五財政年度完成的紀律個案總數(約 100 宗)，非公開警告數目差不多是採取正式紀律處分程序的個案的 50%。

覆檢委員會所建議的措施與正式紀律處分程序的分別，只在於提交申辯書的期限較短，以及沒有向證券及期貨事務上訴審裁處提出上訴的法定權利，但有內部上訴權利。若實施此項建議的程序，相對於為這些個案進行正式紀律處分程序，實質節省的資源相信並不多。

證監會強調只會在認為有理由採取正式紀律處分時，才發出警告信。發出警告信的目的，是向收信人傳達一個信息，就是他們必須改變其行爲，否則日後可能會受到紀律處分。而因爲他們應該已知道其行爲的後果，受到的處分將會更加嚴厲。

發出警告信的另一選擇是採取正式紀律處分程序，而在許多個案中，罰則會是譴責及罰款，這些懲罰是公開的，因此，在後果及程序所需的時間方面，對當事人的損害均較大。由此可見，警告制度會令接獲警告信的人得到好處，同時公眾亦會因公共資源能有效運用而間接得益。如警告與正式紀律處分在成本效益方面的分別不大，證監會鑑於發出警告相對其他可採取的行動的成本，會接近或超出其效益，而會停止發出警告信。這表示那些原應接獲警告的人會受到正式紀律處分及公開制裁，某些個案則可能因缺乏資源處理而被撤銷。撤銷個案除了令原應接獲警告的人沒有機會就其行爲的後果受到勸喻外，公眾也會因那些行爲違反公眾利益的人沒有改善其行爲而蒙受損失，因此對兩者來說皆有損失。

法規執行部在二零零四至零五財政年度共發出 273 封警告信，其中 160 封(包括就沒有披露權益而發出的 154 封警告信)由監察科發出，65 封(包括就沒有披露權益而發出的 13 封警告信)則由調查科發出。證監會注意到，在二零零四至零五財政年度，除紀律處分個案外，有 82 宗檢控並引致審訊的個案(包括最終被裁定無罪的檢控個案，但不包括撤銷傳票或沒有提出證據的個案)。發出警告信的總數較紀律處分和檢控的總數多出接近三分之一。證監會知悉覆檢委員會希望建議的做法適用於所有警告信。但若所有這類個案中都採取建議的程序，會對證監會的資源造成極大影響。因爲增加了不必要而繁複的執法程序，在執行上須及時處理所有個案會很困難，以致可能積壓大量個案，妨礙法規執行部適時取得工作成效。此外，就沒有披露權益而發出警告信的個案而言，採取該等程序可能會令刑事檢控增加，並招致執法欠缺靈活性的批評。

發出警告信是一種試圖改變行爲和節省公共資源的方法，讓當事人在某程度上獲得寬鬆處理。發出警告信的程序必須符合效益比例。我們認為現行程序符合這項要求。除害處極少外，對收信人和公眾都帶來一些好處。收信人能藉此避免正式的處分程序，公眾也因資源得到節省及有關人士改變其行爲而得益。把發出警告信的程序過度司法化，不但損害這方面的規管彈性，令規管工作變得僵化，而且令規管當局須採取更具對抗性的方式嚴格執法，其決定工作優次及在決定上合理行使酌情權的能力亦減弱。證監會認為這不是符合任何一方利益的做法。因此，證監會不接納覆檢委員會的建議。

證監會不同意覆檢委員會在第(a)(iii)段的建議所指，使用該類字眼會有助遏止人們濫用陳詞的程序，或有效促成達到原來有關發出私下警告背後的目的。基於前述的理由，證監會認為，給予收信人有幾乎十足，等同於法定公開制裁程序的陳詞權利，是不相稱的做法。此外，若證監會經常要在發出警告信後就這些警告信與當事人通信或有爭議，亦不能達到發出警告信的目的。證監會相信，警告信的效力及其非公開性質，加上當事人可以作出回應，而這些回應會記錄在其遵從規定的檔案內等條件，足以令警告信的規管效益和適當程序的要求兩者之間取得平衡。證



監會不同意建議的字眼會有助遏止中介人濫用陳詞的程序或毫無根據地使用陳詞程序。證監會的經驗顯示，若向有關人士提供回應的機會，他們便會利用這些機會。只有在最極端的情況下(例如蓄意或罔顧後果地作出失實陳述，或在陳詞中說謊)，才可證明因程序會被濫用而有理由覆核發出非公開警告的決定，或所提議的程序由於某種未知原因而被毫無根據地使用，而須改為作出公開的法定制裁。即使如此，在很多情況下，最初決定發出非公開警告的目的(節省資源，以便把資源集中處理較嚴重的個案，仍能在一定程度上改變有關人士的行為及保障公眾利益)都會無法達到。

## (B) 紀律處分的協議和解

### 項目(3)

#### 覆檢個案所得結果／市場人士意見

覆檢委員會留意到，和解與罰款之間有細緻的分別。和解是由當局酌情決定而在對方同意下，並可以是在「沒有承認犯錯」的基礎上作出。另一方面，罰款是對違反某些發牌規定或失當行為所作出的一種制裁，而引致作出這個罰則的事實，會載列於有關人士的遵從規定紀錄內。

#### 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。(第4章第4.25(a)段)

#### 證監會的回應

不論和解條件是維持裁定犯錯或以沒有承認犯錯的情況下作出，和解協議都是在權衡和解條件與上訴後可能達到的目的，以及考慮到和解能節省的資源以集中處理其他個案的情況下，而得出的務實的妥協安排。有時接受沒有承認犯錯的和解是值得作出的妥協，但有時則不然。法規執行部深明這點。證監會重申，公眾可以就受紀律處分人士願意繳付金錢(有時是巨額的)或同意其他和解條款而自行作出結論。即使不把引致處分的事實載入這些人士的遵從規定紀錄內，其失當行為已令他們付上代價。而其他業內人士，儘管可能有傾向進行類似行為，亦會知道該等行為是有代價的。因此，就算和解協議包括沒有承認犯錯的條款，亦可充分達到懲罰及阻嚇這兩個規管目標。

#### 項目(4)

##### 覆檢個案所得結果／市場人士意見

覆檢委員會獲悉，在某些情況下和解安排並不適用。

##### 覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為，證監會應詳細解釋有關情況，以確保有關人員對條款的解釋和施行上的一致性。因此，就以下事項作出具體指引，將會十分有用：

- (i) 涉及不誠實行爲的行爲失當例子；以及
- (ii) 詳細解釋「暫時吊銷牌照」與「即時離開業界」的分別。

(第 4 章第 4.25(b)段)

##### 證監會的回應

是否進行和解的考慮因素相當廣泛或因個案而異。證監會不同意更具體闡明這些因素會有幫助。此外，具體闡明這些因素亦可能令原本的程序手冊變成按個別情況作出決定的手冊，這並非程序手冊的功能。是否作出和解的決定，是由證監會的高層人員作出的，而且往往有數名職員在考慮過往同類個案後參與討論。這些決定都需要酌情考慮，而證監會職員亦有足夠經驗，可以作出這類酌情決定。即使只有一位人士作出決定，亦往往有多名職員參與作出該項建議。

關於闡述指引的具體建議，證監會認為—

- 《證券及期貨條例》及普通刑事法下的罪行有不同性質。有些罪行十分嚴重(例如刑事性質的市場失當行爲或詐騙及欺騙)，顯然涉及嚴重犯罪意圖或不誠實的行爲。有些直接涉及不誠實的行爲(例如在與證監會的會晤或向港交所呈交的文件中說謊)；其他則屬違反規例及較為技術性的，可能牽涉不小心多於不誠實或嚴重的犯罪意圖的行爲。有些罪行在性質上可能不同，須視乎犯罪者的確實意圖而定，這些行爲的性質，只可以參考個案的個別情況，以及過往同類的案件，才能較容易確定。證監會不同意在這方面列出詳細的指引會有幫助。
- 使用「即時」這字眼也許不恰當。證監會試圖說明的唯一一點是，若罰款不能達到暫時吊銷牌照的其中一個目的，即是令有關人士的行爲不能再對投資大眾構成影響，以保護投資大眾，在這情況下，作出以繳款代替暫時吊銷牌照的和解安排則屬不恰當。在舊有法例和《證券及期貨條例》下暫時吊銷牌照有幾個作用：懲罰、阻嚇及保護(即是免除有關人士在可以對投資者造成損害的職位)。在沒有罰款的罰則的舊有法例，即使沒有需要令當事人離開業界，以防止該人有機會對投資大眾造成其他損害，但由於譴責不足以構成懲罰或阻嚇作用，往往仍要施加暫時吊銷牌照的罰則。因此，在一些個案中，如不需要暫時吊銷牌照所提供的保護作用，而建議的付款能

達致大致相當於最初建議判處的暫時吊銷牌照的懲罰及阻嚇作用，在有關人士願意達成和解的適當的情況下，沒有必要堅持判處暫時吊銷牌照。

#### 項目(5)

##### 覆檢個案所得結果／市場人士意見

覆檢委員會認為，紀律處分帶有監管機構否定有關行為的意義。如以付款方式就制裁達成和解，就不能突顯這個立場。

##### 覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會邀請證監會就上述見解提出意見。(第4章第4.25(c)段)

##### 證監會的回應

即使和解是在「沒有承認犯錯」的情況下達成，證監會仍會發出新聞稿，公開其指控，藉此公開證監會所關注的事項。業界和公眾會知道哪些行為是證監會所否定的。證監會認為公眾可以並有從當事人願意遵從和解條款(這些條款有時頗為嚴格)這點，自行作出結論。證監會如不否定有關行為，就不會堅持被告人必須接受和解條款，否則這就不符合公眾利益及濫用程序。我們認為，公眾和業界明白這點，並會適當地下結論，認為證監會否定和解個案所涉及的行為。和解是否在「沒有承認犯錯」的情況下達成，是經考慮實際情況而作出妥協。證監會在決定達成和解是否符合公眾利益時，會考慮多項因素，而最終要考慮的是個別情況的問題。這主要視乎個案而定，而制訂其他指引相信不會有幫助，因為該等指引只能列明一些甚為明顯及概括的考慮因素。證監會認為該會在這方面的工作已經足夠。如制訂這方面的詳細規則，該等規則會過於死板和不恰當。

#### 項目(6)

##### 覆檢個案所得結果／市場人士意見

在覆檢個案時發現，法規執行部執行董事領導協商工作，並就和解條款(包括繳款金額)作出決定。

##### 覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為，為確保有適當的制衡，作出和解決定的人士不宜參與協商過程。(第4章第4.25(d)段)

### 證監會的回應

法規執行部執行董事通常就紀律處分作出決定(紀律科總監偶然會作出決定)。根據行政程序，如和解協議涉及一項並非原先建議的法定制裁，則就法定紀律處分作出決定的人，須對該項和解作出決定。在其他情況下，如根據《證券及期貨條例》第 201(3)及(4)條以非法定制裁代替紀律處分所作出的妥協，這項決定應由同一人作出。負責就和解協議進行商議的人士，最終亦必須向作出和解決定的人報告協商情況，而負責作出和解決定的人亦須決定應否就個案達成和解及酌定和解條款。當事人及其律師往往希望與作出決定的人直接協商，以加快商議程序。由作出決定的人參與和解的協商工作是合理的做法，也能提高效率。職責分工的意義不大，而且可能欠缺效率。