

# 周年報告

證券及期貨事務監察委員會  
程序覆檢委員會

二零一八至一九年度

## 目錄

本報告內使用的簡稱

主席的話

摘要

		段數
第 1 章	概況	1.1 - 1.13
	背景	1.1
	職能	1.2 - 1.6
	運作模式	1.7 - 1.9
	個案覆檢流程	1.10
	成員	1.11 - 1.13
第 2 章	覆檢委員會工作重點	2.1 - 2.5
第 3 章	證監會就覆檢委員會二零一七至一八年度的建議採取的跟進行動	3.1 - 3.18
	法規執行部策略性檢討	3.2 - 3.4
	優化發牌程序	3.5 - 3.18
第 4 章	二零一八至一九年度個案覆檢的意見和建議	4.1 - 4.80
	前置式監管方針	4.6 - 4.12
	加強證監會與入境處的合作	4.13 - 4.21
	調查程序概況	4.22 - 4.61
	適時把調查結果通知調查對象	4.62 - 4.68
	證監會的內部溝通	4.69 - 4.80
第 5 章	未來路向	5.1 - 5.3
第 6 章	鳴謝	6.1 - 6.4

**本報告內使用的簡稱**

香港交易及結算所有限公司	香港交易所
香港金融管理局	金管局
香港警務處	警務處
入境事務處	入境處
《香港聯合交易所有限公司證券上市規則》	《上市規則》
證券及期貨事務監察委員會程序覆檢委員會	覆檢委員會
證券及期貨事務監察委員會	證監會

## 主席的話

我自二零一八年十一月履任覆檢委員會主席，這是我首次為周年報告撰寫主席的話。能夠帶領覆檢委員會檢視證監會的內部運作程序，協助政府提高證監會運作的透明度，並確保證監會公平一致地行使其規管權力，藉此機會服務社會，我感到非常榮幸。對於這項公職，我有莫大的使命感。

覆檢委員會在本年度如常與證監會舉行個案覆檢會議，饒有成果。通過這些會議和隨後召開的覆檢委員會全體會議，我們就證監會不同範疇的工作程序和步驟提出了多項改善建議。在此，我要衷心感謝前任主席鄭慕智博士奠下堅實的基礎，讓我繼續推展覆檢委員會的工作。鄭博士建立並維持有效的溝通渠道，又與證監會通力合作，使證監會就覆檢委員會所提出的意見和建議展開討論，商議過程暢順。

近年，證監會採取不同措施優化其執法、發牌及投資產品等範疇的工作程序和步驟，以期提高運作效率和透明度，令資源得以更有效運用。我樂見覆檢委員會向證監會提出的建議在這方面有所貢獻。事實上，在本年度覆檢的多宗執法個案中，覆檢委員會留意到，若把法規執行部策略性檢討所訂的新措施，在這些於策略性檢討前處理的個案中實行，應可有效改善調查程序。我們期望在日後覆檢的個案中，看到各項優化程序的具體成效。

覆檢委員會認同證監會於優化工作方面的努力，但也關注到市場的期望，以及證監會的最終目標是保障投資者利益。因此，在本年度的個案覆檢工作中，覆檢委員會特別聚焦於證監會在二零一七年引入的前置式監管方針。根據這方針，證監會以更積極的方式及早介入市場違規行為。我們理解業界及其他持份者對新監管方針的關注，以及市場正常運作可能受到的影響。我們已就此向證監會表達關注，期望前置式監管能有效遏止和減少欺詐及市場失當行為，同時不會對市場運作造成太大影響。

## 主席的話(續)

我們理解被證監會所調查的市場人士期望盡快得悉調查結果，就此證監會有既定程序。為平衡雙方利益，我們已向證監會表達關注，促請他們於處理涉及多個調查對象的關連個案，以及把調查結果通知有關各方時，務須公正透明。我們期望表達這些關注和提出相關建議，有助證監會在推展工作時確保程序公正和加強其問責性。

覆檢委員會明白證監會面對個案工作量繁重和資源問題。我們期望所提建議可繼續協助證監會簡化工作流程，令其服務更臻完善。

本年度的工作得以順利完成，實有賴全體委員無私奉獻，付出寶貴的時間和心力。他們尤其仔細研究證監會提供的個案摘要和參閱證監會各部門的營運手冊，按照覆檢委員會的職權範圍，就證監會須作改善的範疇進行務實討論和作出建議。我也再次感謝財經事務及庫務局局長和該局人員鼎力支持覆檢委員會的工作。

覆檢委員會新一屆逾半委員均在二零一八年年底履任，也是初次接觸覆檢委員會的工作。儘管這樣，新一屆覆檢委員會順利展開各項工作，我深感欣喜。展望未來，我們會繼續向證監會提出各項意見和值得關注的地方，務求達成彼此共同追求的最終目標，使香港金融市場公平有序運作，保持競爭優勢。

**主席**

**李金鴻，BBS，JP**

## 摘要

在二零一八至一九年度，覆檢委員會從證監會提交的每月已完結個案列表中，選取了 60 宗個案進行覆檢。

2. 覆檢委員會仔細研究和討論每宗覆檢個案，並就證監會的工作程序和步驟提出務實的改善建議。覆檢委員會的建議(載列於方框內)及證監會的回應撮述如下：

### 前置式監管方針

- ◇ 覆檢委員會提醒證監會在其根據前置式監管方針及早處理問題時所採取的行動，可能會對市場正常運作造成影響。
- ◇ 證監會須留意前置式監管方針可能帶來的非預期影響，並應研究方法把此等影響減至最低。

3. 對於證監會自二零一七年起採用前置式監管方針，覆檢委員會表示歡迎，認為此舉讓證監會得以採取更具針對性的介入行動，聚焦於較嚴重的違規個案，達到積極應對市場違規行為的目的。覆檢委員會在年內覆檢涉及企業融資的個案時，對新監管方針的影響尤為關注。覆檢委員會留意到，證監會及早介入雖然有助遏止和處理市場失當行為，但直接介入市場正常運作，可能令參與者無法進行公平合理的交易和市場活動，帶來非預期的影響。

4. 《證券及期貨條例》第 179 條賦權證監會就欺詐或其他失當行為，強制任何人交出與某上市公司有關的記錄及文件。

覆檢委員會從覆檢的個案中得知，企業融資部可發出的索取資料要求數目並無特定上限，因此提醒證監會此等要求可能會對正常市場活動造成負面影響。舉例說，一宗收購行動或會因為要花很長時間回應證監會的要求而未能按相關各方協議盡快落實交易，致令完成交易時間較預期長，甚至可能令交易告吹。

5. 覆檢委員會預期證監會會更頻密作出行動，以及早介入處理市場違規行為，因此建議證監會密切監察此等行動對市場正常運作可能帶來的非預期影響，並研究方法把影響減至最低。

### 加強證監會與入境處的合作

- ◇ 鑑於證監會各部門須與入境處保持緊密合作，證監會應考慮與入境處簽訂諒解備忘錄。

6. 覆檢委員會認為，證監會須就涉及海外人員和跨境失當行為的調查，以及審批涉及工作簽證的發牌申請，與入境處保持緊密合作。有見及二零一六年證監會與律政司簽訂諒解備忘錄後，律政司向證監會提供法律意見的工作流程更為暢順，覆檢委員會建議證監會與入境處簽訂諒解備忘錄，確立和加強雙方的合作關係。

7. 證監會表示，法規執行部與入境處的合作大多牽涉出入境記錄，證監會已有既定做法以精簡有關程序。至於執法個案的整體安排，法規執行部與入境處亦訂有既定和清晰的溝通渠道。就發牌申請而言，證監會認為申請人有責任確保自己持有工作簽證，可以在香港合法工作。發牌科已更新其《發牌手冊》的內容，就工作簽證事宜提供更詳細的指引。

8. 整體而言，證監會認為與入境處的合作有效暢順，現階段無須簽訂諒解備忘錄。

9. 覆檢委員會欣悉證監會已與入境處建立特定聯絡點，在加強彼此溝通方面向前邁進一步。覆檢委員會明白，與入境處簽訂諒解備忘錄純屬證監會的決定，但希望證監會對建議持開放態度。

### 調查程序概況

◇ 覆檢委員會於年內覆檢多宗執法和投訴個案，留意到部份個案的調查程序需時甚長，並找出一些常見會導致調查程序延長的原因，歸納成以下範圍：

- 因人事變動而須進行工作交接；
- 擴充市場專家／資深大律師名單；
- 應用資訊科技；
- 屢次延長限期；
- 徵詢法律意見；以及
- 向外界索取資料。

### 因人事變動而須進行工作交接

10. 覆檢委員會察悉，在數宗覆檢個案中，由於出現人事變動，新上任的個案主任在接手個案時須大費周章從頭審視所有資料和證據，無可避免令整體調查程序延長。覆檢委員會建議證監會設立機制，確保個案主任進行適當的交接程序，並有效監察個案進度。



11. 證監會表示，該會已將其既定的個案交接和個案監察常規載列於其內部手冊。

12. 證監會沒有就調查工作的完成時間設定硬性指標，但有訂定主要表現指標作為管理工具，以供內部參考，及用以監察個案進度。除此之外，證監會也有其他行政措施(例如規定調查人員定期提交進度報告)，以作配合。

### **擴充市場專家／資深大律師名單**

13. 覆檢委員會注意到，在一些執法個案中，證監會在適時取得市場專家和資深大律師的意見方面遇到困難。曾經在個別情況下，由於原有市場專家作出的專家意見不能作為呈堂證據，證監會需要花費額外時間委聘新的市場專家。出現以上情況，其中一項原因是因為證監會於招攬既熟悉相關法律規定而又可以隨時應邀協助處理執法個案的專家時，遇上一定掣肘。

14. 證監會表示，法規執行部一直嘗試擴充專家和資深大律師名單。就市場專家而言，現有名單包括來自多個範疇的人選，例如會計、證券交易和企業融資等。法規執行部如認為某專家的質素未達標準或不如理想，可將該人從名單中除名。

### **應用資訊科技**

15. 覆檢委員會注意到，證監會的調查工作經常牽涉大量人手工序，特別是執法的個案。個案主任往往要花數月或更長時間檢視每宗個案的文件和資料。覆檢委員會建議，由於當中部分文件(例如公告、通函和財務報表)均設有電子檔案，證監會可善用資訊科技檢視這些文件，減少人手工序，以期提高調查效率。

16. 證監會表示，由於性質所限，檢視和審核公告及通函等工作需要大量人為判斷，無法由科技取代。在管理個案時，個

案主任會按實際情況運用現有的內部資訊科技工具。證監會會繼續研究如何使用新科技，提高調查效率。

17. 企業融資部近期推行的科技措施包括：

- (a) 引入股票事件顯示板，提供上市公司的交易數據摘要；
- (b) 以時序表方式列出盈利警告等相關事件；以及
- (c) 自動擷取上市發行人發布的文件。

### **延長限期可能被濫用**

18. 覆檢委員會察悉，證監會在行使其調查權力時，有責任按自然公正的原則合理地行事，並給予調查對象足夠時間和機會回應證監會的關注事項。不過，覆檢委員會注意到，在一些屢次獲批延長回應證監會索取資料要求限期的個案中，調查進度因為屢次延期而出現本可避免的延誤。除了影響調查進度外，覆檢委員會也關注到可能引起的其他負面影響，例如在漫長的資料索取過程中遺失證據。

19. 有見及此，覆檢委員會建議證監會：

- (a) 制訂指引或訂立原則，協助個案主任審批就延長回應證監會索取資料要求的限期而提出的申請；以及
- (b) 參考政府部門及其他有工作往來的機構的相關做法。

20. 證監會表示，由於查詢和調查性質各異，就此制訂詳細指引未必可行，或會妨礙個案主任在考慮個案所有事實和情況後作出正確的判斷。較恰當的做法是，由負責個案的高級經理

在考慮自然公正原則、指控的性質和嚴重程度、事件的複雜程度等主要因素後，決定作出回應的限期。

21. 覆檢委員會認為，雖然證監會有責任根據自然公正原則批准延期，但個案主任應審慎考慮延期會否令隨後的調查工作更為困難。證監會須留意有關機制可能被濫用，引致遺失關鍵證據等後果。

### **徵詢法律意見**

22. 法規執行部過往會在完成調查後，向法律服務部提交證據列表，以供後者審視和給予法律意見。自法規執行部的策略性檢討完成後，法規執行部每個專責團隊均獲委派一名法律服務部律師，在法規執行部進行調查期間隨時提供法律意見。新安排對以往法律服務部只會在接獲證據列表後的較後階段才提供意見，並可能屆時才建議法規執行部蒐集額外證據作進一步調查的情況，作出改善，加快調查過程。覆檢委員會在覆檢一宗個案時留意到，以往的做法令法規執行部用了一年時間，方從法律服務部取得法律意見。

23. 對於法規執行部在策略性檢討完成後與法律服務部建立更緊密的合作關係，覆檢委員會表示歡迎，並建議法規執行部繼續作出改善，縮短向法律服務部和外聘律師徵詢法律意見的時間。

24. 證監會表示，法規執行部會繼續研究其他措施，加快內部和向外徵詢法律意見的過程，以期提高調查效率。

### **向外界索取資料**

25. 覆檢委員會注意到，在一宗覆檢個案中，法規執行部共用了八個月，方可從經紀、銀行及電訊公司取得資料。由於證監會在調查期間經常向外界(例如電訊公司)索取資料，覆檢委員會認為證監會應設法確保對方迅速回應，以免延誤調查程序。

26. 證監會表示，在上述個案中，個案主任在等待外界的資料期間亦進行了其他重要的調查工作，例如發出調查指示、追查資金流向和檢視證據，因此個案的整體進度未受影響。覆檢委員會認為，也許該宗個案進度未受需時向外界索取資料影響，但證監會仍應研究方法，縮短於日後的個案中向外界索取資料所需的時間。覆檢委員會提醒證監會，向外界索取資料需時過長，調查對象可能會在其間作出足以影響調查工作的行動。

### 適時把調查結果通知調查對象

- ✧ 在不影響證監會對違規者執法的前提下，證監會應避免令調查對象不必要地長期承受壓力。

27. 覆檢委員會在覆檢一宗個案時注意到，證監會在調查結束後遲遲沒有把不採取進一步行動的決定通知調查對象，原因是其中一名受查人士仍在接受其他調查。覆檢委員會認為此舉並不理想，因為這導致所有受查人士在證監會決定不採取進一步行動後超過一年才獲告知調查結果。覆檢委員會提醒證監會，市場期望證監會盡早完成調查工作並盡快把調查結果告知有關人士。

28. 證監會解釋指，在上述個案中，由於證監會尚未完成對相關個案的調查，而其間或會發現新證據，令證監會須重新考慮該案，因此執法督導委員會決定暫不公布調查結果。覆檢委員會察悉證監會的關注，促請證監會在投資者與調查對象的利益之間取得適當平衡。

29. 在不影響法定保密條款的前提下，證監會承諾，日後處理涉及多個調查對象的關連個案時，會視乎相關因素(例如會否

有新證據被揭露，以及會否對證監會仍在進行的調查造成潛在影響)，按個別情況考慮在相關調查結束前，把證監會不採取進一步行動的決定通知受查人士。

### 證監會的內部溝通

- ◇ 證監會應促進和加強各部門與小組之間的情報和知識交流。

30. 覆檢委員會注意到，在牌照申請過程中，有些問題或會被揭發，令人質疑即使申請人符合所有發牌規定，是否仍是獲發牌照的適當人選。覆檢委員會觀察到一個情況，當中發牌科對某潛在風險事項一直蒙在鼓裏，直到法規執行部就某宗尚未完結的紀律處分個案所涉事宜向其作出回覆後，發牌科才得悉有關事項。此事令覆檢委員會關注到證監會各部門之間的溝通是否有效，尤其是在互通情報方面，例如是否有跡象顯示持牌人違規風險甚高、可能有人觸犯條例、規則和規例，以及與其他個案有關連的調查個案的進展等。

31. 覆檢委員會建議證監會促進和加強各部門與小組之間的情報和知識交流，並通過定期培訓、研討會或工作坊等活動，確保所有人員了解香港證券及期貨市場的最新發展。發牌科尤其須與中介機構監察科交換情報，以持續監察發牌科對其存疑的持牌人。

32. 證監會表示，根據發牌科的現行程序，負責人員會把具爭議個案向高級管理層匯報，尋求進一步指引和指示。現時，證監會人力資源科學習及發展組定期舉辦跨部門講座，促進各部門在知識和新政策方面的交流。

## 第 1 章 概況

### 背景

1.1 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，負責檢討證監會的運作程序，並確定證監會有否遵守其內部程序和運作指引，確保行事貫徹一致、公平公正。

### 職能

1.2 覆檢委員會檢討證監會已完成或已終止處理的個案，審視規限證監會在履行其規管職能時所採取的行動和作出的運作決定的內部程序和運作指引是否妥善，並就此向證監會提供意見。證監會的主要工作範疇涵蓋認可投資產品、向中介人發牌、視察中介人、執行法規、企業融資(包括處理上市申請)，以及處理投訴。

1.3 覆檢委員會不會評論證監會的決定和行動，只會集中審視相關程序。

1.4 覆檢委員會的職權範圍如下：

- (a) 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：
  - (i) 接受和處理投訴；
  - (ii) 向中介人發牌和處理相關事宜；
  - (iii) 視察持牌中介人；
  - (iv) 採取紀律處分；
  - (v) 認可單位信託及互惠基金和有關投資安排及協議的宣傳；

- (vi) 行使調查、查訊及檢控的法定權力；
  - (vii) 暫停上市證券的交易；
  - (viii) 執行《公司收購、合併及股份回購守則》  
(前稱《公司收購、合併及股份購回守則》)；
  - (ix) 執行非法定的《上市規則》；
  - (x) 認可發行章程的登記及處理有關事宜；以及
  - (xi) 給予豁免遵守披露上市證券權益的法定規定。
- (b) 收取並審閱證監會就上述範疇所有已完結或終止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相關罪行作出檢控的結果及任何其後提出上訴的報告。
- (c) 收取並審閱由證監會提交關於如何考慮和處理對該會或其人員的投訴的定期報告。
- (d) 要求取得及覆查上文(b)及(c)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，以核實就個案或投訴採取的行動及所作出的決定已依循和符合相關的內部程序和運作指引，並就此向證監會提供意見。
- (e) 收取並審閱證監會提交關於所有長達一年以上的調查及查訊的定期報告。
- (f) 就證監會轉介覆檢委員會的其他事宜或覆檢委員會擬提供意見的事宜，向證監會提供意見。
- (g) 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法定規定和其他保密的要求下，這些報告應予發表。
- (h) 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。

1.5 覆檢委員會每年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。

1.6 覆檢委員會的成立，足見政府決心提高證監會運作的透明度，而證監會也矢志加強公眾對其工作的信心和信任。覆檢委員會的工作，有助證監會公平而貫徹地行使其規管權力。

## 運作模式

1.7 證監會每月向覆檢委員會提交已完結和已終止處理個案列表，覆檢委員會成員從中揀選個案進行覆檢。在覆檢過程中，成員審視不同範疇，例如已完結個案的處理時間、證監會作出決定前採取的程序，以及相關的制衡。

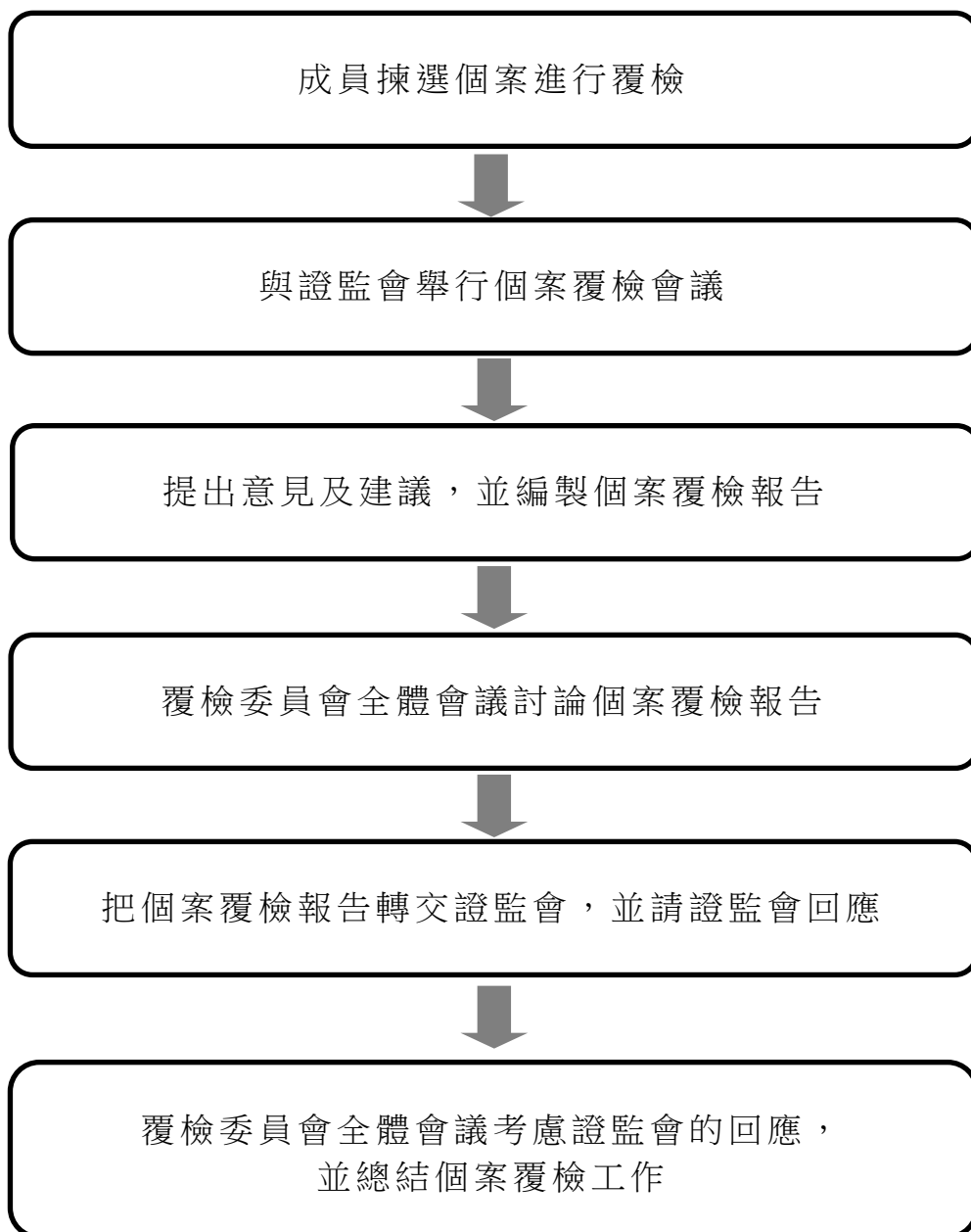
1.8 證監會每月也向覆檢委員會提交文件，臚列處理超過一年但仍未完結的調查和查訊個案，供覆檢委員會審閱，以及考慮在這些個案完結後予以覆檢。

1.9 覆檢委員會成員在執行工作期間獲提供的資料務須保密，不得向他人披露。覆檢委員會為求獨立持平，所有成員在任期開始時，以及在覆檢每宗個案和進行相關討論前，均須按情況申報利益。



## 個案覆檢流程

1.10 覆檢委員會覆檢個案的工作流程如下：



## 成員

1.11 李金鴻先生擔任覆檢委員會主席。

1.12 覆檢委員會有來自金融界、學術界、法律界和會計界的委員，另有兩名當然委員，分別是證監會主席和律政司司長代表。

1.13 覆檢委員會二零一八至一九年度的成員名單如下：

### 主席：

李金鴻先生，BBS，JP 由二零一八年十一月一日起

### 委員：

陳立德先生 由二零一八年十一月一日起

陳玲娜女士 由二零一六年六月一日起

周雪鳳女士 由二零一八年十一月一日起

蔡淑蓮女士 由二零一八年十一月一日起

徐亦釗先生 由二零一八年十一月一日起

丁晨女士 由二零一四年十一月一日起

關穎嫻女士 由二零一八年十一月一日起

郭淳浩先生 由二零一六年十一月一日起

賴顯榮先生 由二零一八年十一月一日起

麥萃才博士 由二零一六年六月一日起

曾瑞昌先生 由二零一六年十一月一日起

袁淑琴女士 由二零一四年十一月一日起

### 當然委員：

證券及期貨事務監察委員會主席

雷添良先生，SBS，JP 由二零一八年十月二十日起

律政司司長代表

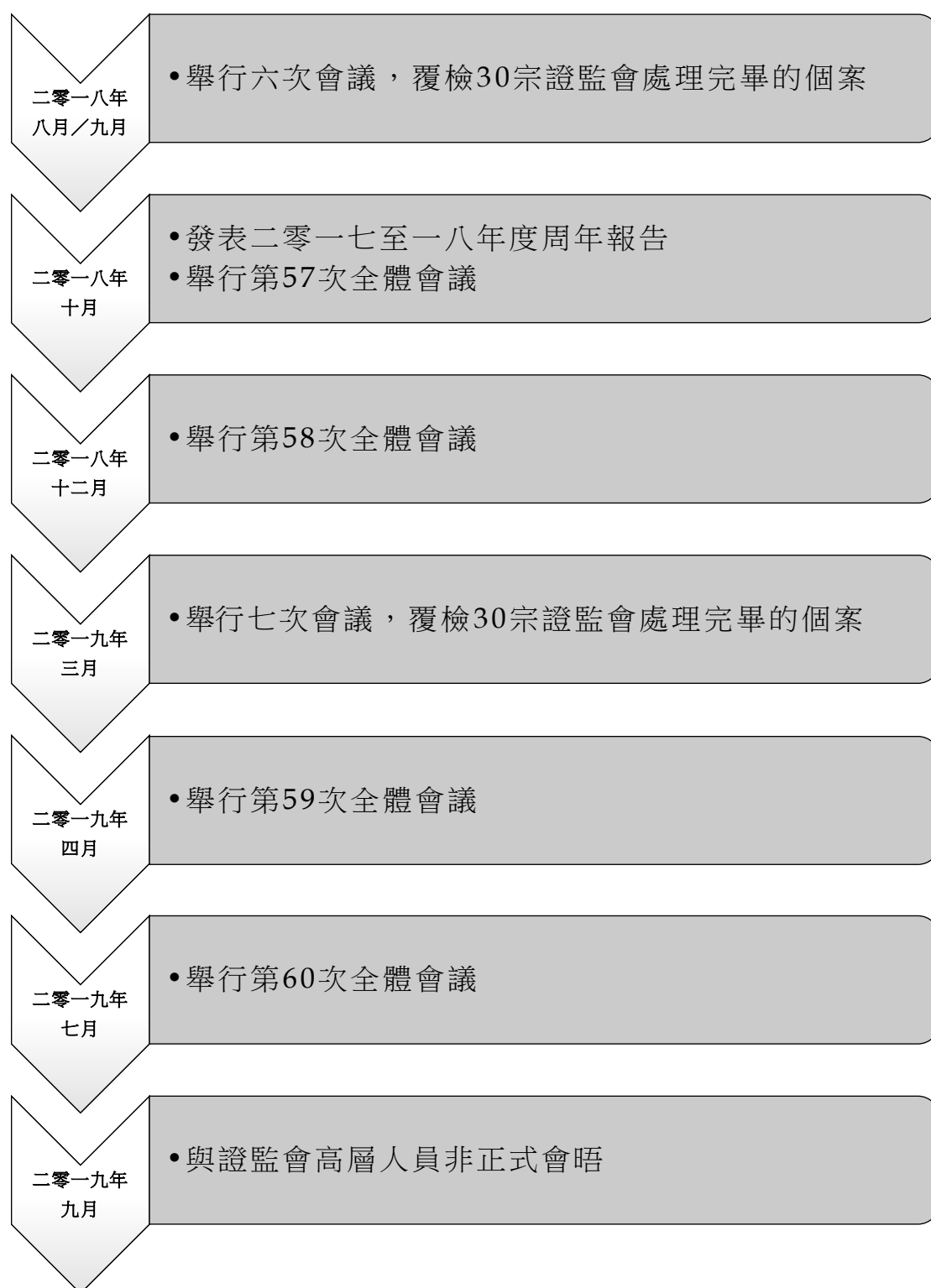
張錦慧女士，JP 由二零一五年二月二十六日起

### 秘書處：

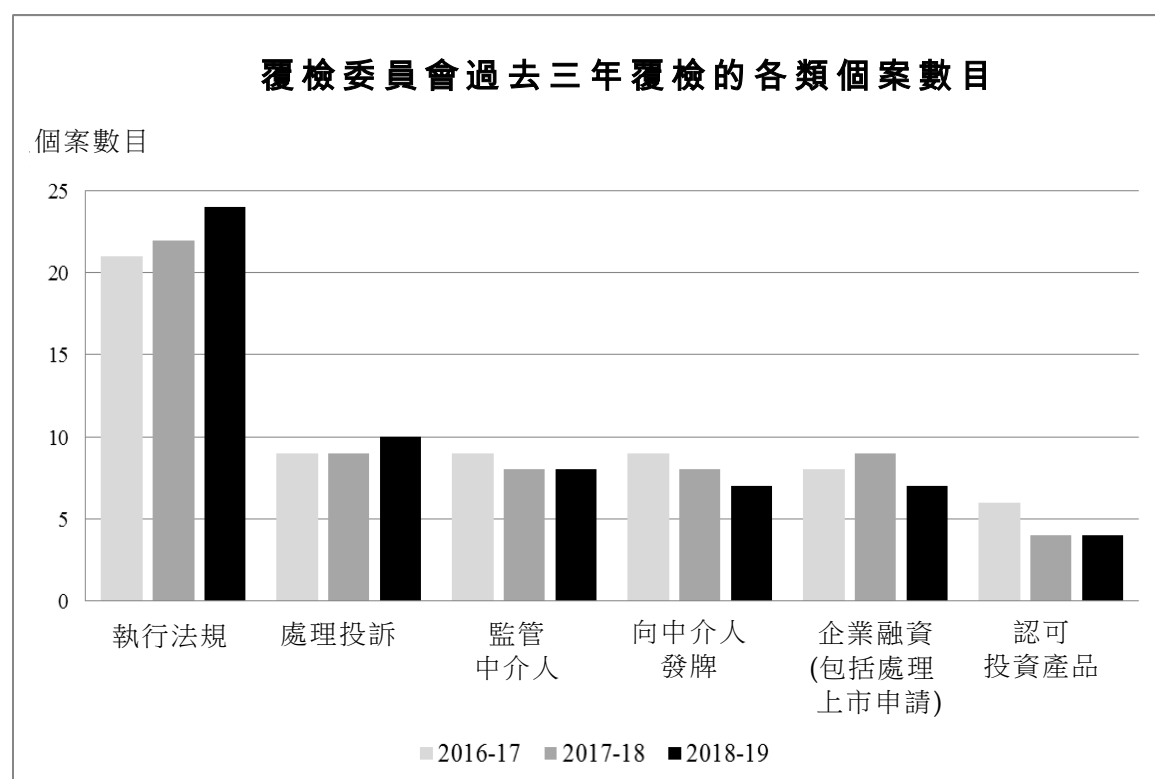
財經事務及庫務局財經事務科

## 第 2 章 覆檢委員會工作重點

2.1 在二零一八至一九年度，覆檢委員會的主要工作如下：



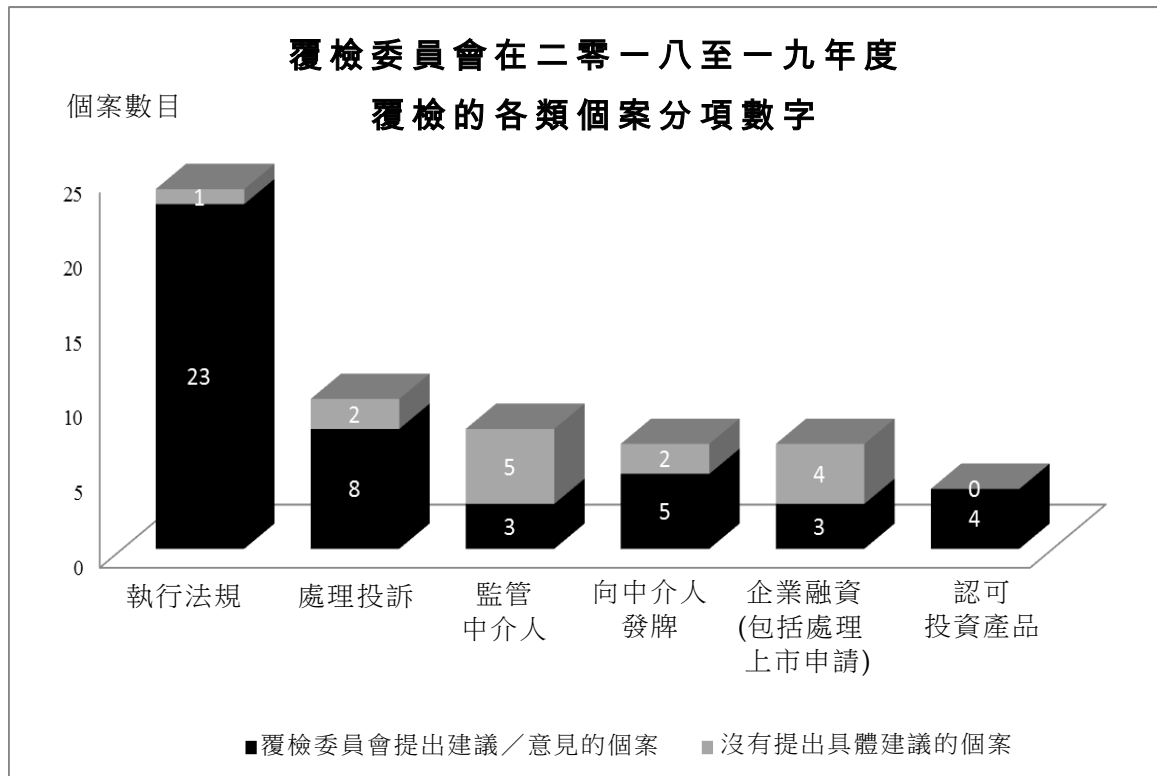
2.2 覆檢委員會過去三年覆檢的個案分布如下：



2.3 覆檢委員會在二零一八至一九年度覆檢的 60 宗個案分布如下：

	個案數目
執行法規	24
處理投訴	10
監管中介人	8
向中介人發牌	7
企業融資(包括處理上市申請)	7
認可投資產品	4
<b>總數</b>	<b>60</b>

2.4 在覆檢的 60 宗個案中，覆檢委員會就 46 宗個案提出建議和意見，佔總覆檢個案數目的 77%。



2.5 本報告第 4 章重點綜述覆檢委員會就覆檢個案提出的意見和建議，第 3 章則載述證監會如何跟進覆檢委員會在上一份(即二零一七至一八年度)周年報告內提出的建議。

### 第 3 章 證監會就覆檢委員會二零一七至一八年度的建議採取的跟進行動

3.1 因應覆檢委員會《二零一七至一八年度周年報告》，證監會匯報下列事項的進展：

- (a) 法規執行部策略性檢討；以及
- (b) 優化發牌程序。



#### A. 法規執行部策略性檢討

3.2 法規執行部在二零一六年年底展開策略性檢討，其後實施新的個案接收程序，也成立專責團隊、更新電子個案管理系統，以及檢討個案管理框架。二零一八年年中，證監會向覆檢委員會匯報這些措施的成效。總括而言，完成調查平均所需時間大幅減少，大部分在策略性檢討後完成的調查工作均達到法規執行部的主要表現指標。此外，各專責團隊也一直運作良好。

3.3 經過策略性檢討後，法規執行部每個專責團隊均獲委派一名法律服務部律師，協助個別調查工作。二零一八至一九年度，證監會就這項安排如何提高執法行動的效率作進一步匯報。

3.4 所有證據以往會先交由調查小組審視，然後再經紀律小組研究；現時，紀律小組律師與調查人員會以專責團隊模式合作。證監會表示，簡化後的程序有助法規執行部適時向法律服務部徵詢法律意見。此外，以往在調查小組完成調查工作並把個案轉交紀律小組審視後，紀律小組有時會要求調查小組蒐集更多證據。新安排不但改善這種情況，也讓調查人員在紀律小組律師認為有需要向企業融資部及／或外聘專家徵詢意見時及

早採取行動。總括而言，委派法律服務部律師與各專責團隊的調查人員合作，有助加快處理個案。



## **B. 優化發牌程序**

3.5 二零一七至一八年度，覆檢委員會建議發牌科優化發牌程序，以提高處理牌照申請的效率，原因是覆檢委員會在覆檢個案的過程中，發現處理申請時間甚長。覆檢委員會也建議發牌科精簡工作流程，以處理預期因持牌人數目增加和持牌人受規管活動範圍更廣而帶來的新增牌照申請。

3.6 證監會回應指，發牌科正進行全方位檢討，以優化發牌程序。證監會又表示，個案團隊的架構已予精簡，規定助理經理及經理均須直接向高級經理匯報，以及由助理經理處理一般個案，經理則處理複雜個案。精簡措施有助促進和改善高級管理層與個案主任之間的溝通。

### **(a) 減少架構層**

3.7 二零一八至一九年度，證監會進一步匯報在精簡架構方面取得的成果：

- (a) 得以調派更多人手處理發牌個案，尤其是可安排資深助理經理擔任個案主任；以及
- (b) 有助小組主管直接向個案主任作出監督和指導，讓重要事項得以更有效地上報高級管理層。

3.8 精簡架構整體上加快個案處理進度，所減省的資源可用以應付預期增加的個案工作量。



3.9 證監會也匯報優化發牌程序後的其他轉變，包括證監會推行更着重風險為本和結果主導的審核方式，以及修訂其刊物和申請表格。

#### **(b) 初步審核申請**

3.10 前置式監管方針其中一個目的是及早處理問題，因此證監會發牌科已重新設計申請表格，務求從一開始便向申請人收集更多相關具體資料，無須到後期才由發牌科向申請人多次索取資料。新表格已由二零一九年四月初開始使用。至於業務概況及內部監控方面，發牌科引入一套自我評估問卷，供申請人確認本身訂有適當的政策或程序。新表格要求申請人披露在較近期曾接受的重大調查、紀律行動和民事訴訟等資料。證監會匯報指，該等新表格加快了處理申請的進度，詳情如下：

- (a) 發牌科能夠在早期識別潛在的監管問題；以及
- (b) 小組主管能夠在早期給予下屬更多指導，並調配更多資源應對風險較高的範疇。



#### **(c) 簡化審批程序**

3.11 經進行深入的實證研究，以及就過去數年曾處理的個案作回溯測試後，證監會在二零一九年八月初實施新制度，在處理發牌申請時與海外監管機構合作進行審批。根據新制度，發



牌科會就在海外獲發牌照並與法團申請人或持牌法團有密切聯繫的人士進行外部審批。發牌科會考慮多項因素，例如該人在有關法團牌照申請人或持牌法團的角色、職位、控制和影響。

3.12 此外，發牌科會檢索海外監管機構的網上資料庫，查核審批對象的發牌和違規記錄，也會參考其他情報以進行背景審查。如相關審查發現負面資料，所涉事宜屬海外監管機構的職權範圍，則個案主任會徵詢小組主管的意見，決定該等負面資料是否足以用作評估審批對象是否適當人選。如不能就此決定，發牌科會在取得小組主管或更高職級人員同意後，就引起疑慮的具體事宜直接向相關海外監管機構查證。

3.13 發牌科會把有疑慮或長期未能完成處理的申請，提交每星期舉行的管理會議討論，由小組主管、總監及高級總監決定如何處理。如認為因未能釐清適當人選方面的疑慮而應拒絕申請，可在諮詢高級管理層後擬備反對意向書，要求申請人在特定時限內作出陳述。

3.14 實施新制度後，內部審批程序得以簡化。對外方面，證監會在二零一九年二至三月舉辦了五場業界工作坊，讓業界人士更深入了解優化後的發牌程序，共有超過 1 300 人參加。

3.15 總的來說，精簡後的審批程序能夠：

- (a) 令證監會更有效地評估申請人是否適當人選；
- (b) 令證監會的發牌工作更透明和更具效率；
- (c) 讓證監會更善用資源，集中處理主要風險範疇；以及
- (d) 加強證監會與業界的溝通。

### **§ 覆檢委員會的意見**

3.16 覆檢委員會歡迎證監會優化發牌程序，期望證監會進一步提升審核程序的效率。儘管如此，覆檢委員會關注到發牌科依據海外規管機構網上資料庫的資料進行背景調查存在風險，因為只有在網上核證顯示有必要時，發牌科才會向相關海外規管機構發出查證要求。覆檢委員會留意到，相關的網上資料庫資料必須完備周全，修訂安排才能有效推行。

### **§ 證監會的回應**

3.17 證監會表示，在制訂新審核安排時，發牌科已詳細研究以往的個案和進行回溯測試。舉例說，發牌科把前一年從海外監管機構收到的外部審核結果，與外間情報資料庫和監管機構網上登記冊所載的資料作比對，發現海外監管機構給予的劣評，絕大部分來自其網上登記冊或外間情報資料庫。個案主任在考慮網上資料後，如認為對評估工作十分重要，可徵求高級管理層同意，向相關監管機構提出查證要求，這做法可確保經修訂的審核安排完備可靠。

### **§ 覆檢委員會的評語**

3.18 覆檢委員會提醒證監會繼續進行合理盡職審查，以確保網上資料庫可靠。



## 第 4 章 二零一八至一九年度個案覆檢的意見和建議



4.1 二零一八至一九年度，覆檢委員會覆檢了證監會在二零一七年十一月至二零一八年十一月期間完結的 60 宗個案。個案性質和複雜程度不一，處理時間由兩個月至數年不等。

4.2 證監會作為金融監管機構，致力加強和維護香港證券及期貨市場的廉潔穩健，工作範圍廣泛，包括審核上市申請、監管中介人、發牌、認可投資產品、處理投訴，以及在完成調查和紀律處分及法律程序後採取執法行動。鑑於證監會獲賦予多項權力，覆檢委員會理解證監會必須審慎行事，致力確保各項工作合法完善，尤其是通過執法行動打擊市場失當行為的工作。不過，由於處理執法個案需時甚久，有可能令證監會無法適時向市場發出阻嚇信息和保障投資者利益，調查對象也因此須承受過長時間的壓力，情況值得關注。

4.3 基於上述情況，以及證監會的工作對整體市場影響深遠，各界均期望證監會有效有序地處理執法個案和履行其他規管職能，以維持市場健全和提升業界運作效率。年內，覆檢委員會不時提醒證監會留意市場人士的期望，在覆檢個案時，亦就這些期望作充分考慮。

4.4 在進行本年度的個案覆檢時，覆檢委員會繼續聚焦於個案的工作流程，同時亦考慮到證監會不同部門工作範疇的特殊性。以法規執行部處理的個案為例，覆檢委員會一方面探討在適時處理個案、監察和分配資源等方面可作改善之處，亦同時審視法規執行部調查程序需符合自然公正的相關事宜。覆檢委員會並按同一方式審視證監會其他部門處理個案的工作流程。

4.5 年內，覆檢委員會就證監會多個部門處理個案時間甚長的常見原因提出意見。在覆檢執法和投訴的個案，其比例佔所

有覆檢個案一半以上，覆檢委員會發現的常見原因包括人事變動、徵詢專家及法律意見和向外界索取資料需時甚長、人手工作繁重，以及屢次延長回應證監會要求的限期，都令調查程序拖長。覆檢委員會亦在覆檢期間檢視新監管方針，並就以下範疇向證監會提出意見和建議：

- (a) 前置式監管方針可能對市場運作造成的影響；
- (b) 加強證監會與入境處的合作；
- (c) 調查程序概況；
- (d) 適時把調查結果通知調查對象；以及
- (e) 證監會的內部溝通。



## A. 前置式監管方針

4.6 證監會自二零一七年起採用前置式監管方針，對上市申請人和上市公司作出前置式監管。這種監管方針着重及早採取更具針對性的介入行動，以處理市場不當行為，並聚焦於較嚴重的違規個案。為保障投資大眾，證監會在有需要時直接介入上市市場，並與聯交所合作展開聯合政策行動。在「一個證監會」的方針下，證監會確保各項規管行動具針對性，並得到充分協調。

4.7 覆檢委員會歡迎這種積極主動的監管方式，認為能補足證監會的傳統執法行動，讓證監會在嚴重違規行為出現前未雨綢繆和處理持續出現的問題。年內，覆檢委員會覆檢了七宗涉及企業融資的個案，過程中特別留意新監管方針的實施情況。

4.8 在其中一宗覆檢個案中，證監會根據《證券及期貨條例》第 179 條兩度發出索取資料要求。該條文賦權證監會就可能出現的欺詐或其他失當行為，強制任何人士交出與某上市公司有關的記錄及文件。覆檢委員會知悉，企業融資部可發出的索取資料要求數目並無特定上限。雖然企業融資部一般會給予公司一個星期作出回應，但有關公司通常會要求延長限期，而證監會在正常情況下都會批准。

4.9 證監會表示，現時根據《證券及期貨條例》第 179 條提出索取資料要求的做法，為需要在緊迫期限完成交易的收購及合併活動提供彈性。有關公司如希望盡快完成交易，便會有誘因及早回應證監會的要求。

### § 覆檢委員會的建議

4.10 覆檢委員會提醒證監會，在採用前置式監管方針及早處理問題時，所採取的行動可能會影響市場正常運作。舉例說，證監會根據《證券及期貨條例》第 179 條就某收購個案展開查

詢，如相關各方已同意在短期內完成交易，惟相關公司需要較預期長的時間處理證監會的查詢(特別是相關公司沒有迅速回應)，收購行動有可能因時間延誤而告吹。覆檢委員會認為，在這情況下，本屬公平合理的交易或會擱置。覆檢委員會以此為例，建議證監會考慮前置式監管方針可能帶來的負面影響，並研究方法把影響減至最低。

### **§ 證監會的回應**

4.11 證監會察悉上述建議，並會予以考慮。

### **§ 覆檢委員會的評語**

4.12 證監會採用前置式監管方針旨在確保市場公平有序，覆檢委員會完全認同這個目的，但由於預期證監會及早介入以處理市場違規行為的情況會更為頻密，故此期望證監會可就覆檢委員會的關注作進一步匯報。



## **B. 加強證監會與入境處的合作**

4.13 覆檢委員會在覆檢法規執行部及發牌科處理的個案時注意到，證監會與入境處在跨境失當行為和工作簽證等方面一直保持緊密的工作關係。覆檢委員會從兩宗由發牌科處理的個案中發現，發牌科批准發牌申請與否，視乎入境處有否向持牌法團的建議代表或負責人員批出工作簽證而定。在該兩宗個案中，發牌科在入境處向建議代表或負責人員批出工作簽證後才就有關申請給予原則上批准，並在審批過程中考慮了其他條件。

4.14 覆檢委員會注意到在上述其中一宗個案涉及工作簽證的牌照申請，由於入境處需要處理工作簽證，個案需要較長時間處理。

4.15 覆檢委員會亦注意到在一些由法規執行部處理的個案中，法規執行部也會與入境處合作。

### **§ 覆檢委員會的建議**

4.16 證監會在進行執法和發牌工作時，特別是在處理跨境失當行為事宜上，須與入境處緊密合作。有見及此，覆檢委員會建議證監會與入境處簽訂諒解備忘錄，確立工作程序和加強相互合作。在諒解備忘錄內訂明清晰的合作模式，有助證監會精簡涉及入境處工作的程序。

### **§ 證監會的回應**

4.17 整體而言，證監會認為與入境處的合作有效順暢，基於雙方的合作性質，現階段無須簽訂諒解備忘錄。儘管如此，因應覆檢委員會的建議，證監會已着手與入境處建立特定聯絡點，以加強日後的溝通。

4.18 證監會具體解釋指，就發牌申請而言，申請人有責任確保自己可以在香港合法工作。對於在覆檢委員會所提及的一宗

涉及工作簽證的個案中，入境處曾要求發牌科釐清相關的審批準則。發牌科已更新其《發牌手冊》的內容，就工作簽證事宜提供更詳細的指引，現時沒有計劃與入境處簽訂諒解備忘錄。

4.19 至於執法個案，證監會認為法規執行部與入境處之間訂有既定和清晰的溝通渠道。證監會與入境處的合作大多牽涉出入境記錄，證監會已有既定做法以精簡有關程序。

### § 覆檢委員會的評語

4.20 覆檢委員會留意到，近年證監會與不同工作伙伴簽訂諒解備忘錄後，對雙方合作的成效令人鼓舞。例如，自證監會與律政司在二零一六年簽訂諒解備忘錄確立工作程序後，律政司向證監會提供法律意見所需的時間明顯縮短。另外，證監會與警務處在二零一七年簽訂諒解備忘錄，加強雙方的合作，讓證監會在打擊與證券及期貨市場有關的罪案時更具效率。有見及此，覆檢委員會認為證監會應與入境處簽訂諒解備忘錄，會有助提升證監會的工作效率。

4.21 證監會正致力與入境處建立特定聯絡點，以加強彼此的合作，覆檢委員會欣悉這項工作取得進展，但同時認為由於過往簽訂諒解備忘錄的做法成效理想，證監會應對與入境處簽訂諒解備忘錄持開放態度。





## C. 調查程序概況

4.22 年內，覆檢委員會覆檢了 24 宗執法個案和 10 宗投訴個案，調查程序是審視範疇之一。對於處理時間冗長的個案，覆檢委員會特別留意箇中原因，發現因人事變動而須進行工作交接、難以索取專家意見、取得內部及外界法律意見需時甚久，以及屢次延長回應證監會要求的限期等，都令調查受阻。覆檢委員會認為這些情況在某些調查程序中似乎可以避免。

4.23 覆檢委員會又評論執法和投訴個案的整體調查部署，並表示注意到部分個案在調查工作展開接近一年後才安排面談以蒐集證據。覆檢委員會認為，這情況或會增加證監會尋找相關人士會面的難度，也令會面者更難回想起相關事件。覆檢委員會建議證監會應為調查工作預先規劃時間表，尤其須安排面談在調查初期時進行。至於投訴個案，覆檢委員會建議，所有初期行動，例如徵求投訴人同意向相關人士披露投訴資料，以及向其他機構取得背景資料等，亦可同步進行，而非先後展開。

4.24 覆檢委員會察悉，在部分個案中，調查員須覆檢和分析大量文件和電子郵件，處理時間較長。就此，覆檢委員會建議證監會盡可能應用科技，減少人手工序，以提高調查工作的整體效率。

4.25 以下各段載列覆檢委員會在覆檢個案期間發現導致調查時間不必要地延長的常見原因，以及覆檢委員會向證監會提出的改善建議。



### **(a) 因人事變動而須進行工作交接**

4.26 覆檢委員會察悉，在數宗個案中，由於出現人事變動，新上任的個案主任在接手個案時須大費周章從頭審視所有資料和證據，調查程序因而延長。在其中一宗個案中，覆檢委員會注意到新上任人員由於須同時處理大量個案，所以需要花了超過一年再次審視證據後才能把該個案轉介紀律科。法規執行部解釋指，所有個案須按季向執法督導委員會匯報，因此執法督導委員會知悉個案進度。儘管個案受到定期監察，覆檢委員會認為調查工作純粹因人事變動而延誤了一段長時間，情況並不理想。

4.27 覆檢委員會關注到，調查時間冗長會妨礙證監會適時採取執法行動，因為個案拖延愈久，執法行動所帶來的阻嚇作用便愈低。覆檢委員會指出，即使對有限的資源造成壓力及增加證監會個案主任的工作，證監會亦應為調查工作制訂清晰的時間表，並在更換個案主任時監控調查進度。證監會亦應檢討交接安排，確保在個案編派時，接收的個案主任有足夠時間處理其調查工作。

### **§ 覆檢委員會的建議**

4.28 覆檢委員會建議證監會設立機制，確保交接程序獲得妥善遵從。尤其重要的是，證監會應定期檢討有關個案監察工作的成效，確保在個案處理期間雖有人事變動仍得以順利完結，不會出現本可避免的延誤。覆檢委員會希望證監會詳細闡釋在這些方面的現行做法。

### **§ 證監會的回應**

4.29 證監會解釋指，所有調查工作均會從速處理，但當中不少工作性質複雜、涵蓋事宜甚廣、受《證券及期貨條例》的保密條文規管，而且往往牽涉眾多身處香港和海外地方的人士及

機構，以及須在多於一個司法管轄區蒐集證據。此外，受查人士或有不同要求，例如希望提出法律保密權聲稱，證監會須確保程序公正。

4.30 鑑於上文所述，法規執行部訂有供內部參考的主要表現指標，主要作為管理工具，用以監察個案進度，並沒有就調查工作的完成時間設定硬性目標。法規執行部在管理會議上經常強調，在出現人事變動時進行妥善的交接安排十分重要。在個案監察方面，倘若在調查期間發現個案較初步評估時更為複雜或更為嚴重，小型執法督導委員會可決定把個案上報執法督導委員會以作監察。

4.31 此外，在調查期間，調查人員定期向總監及／或高級總監提交進度報告，以便監察調查進度和討論案情。進度報告載列直到當時為止調查工作蒐集到的所有證據摘要。當調查工作須交由另一名調查人員負責時，新的調查人員可參閱進度報告，並與原來的個案主任商討調查工作的範圍、方向和現況。

4.32 證監會已臚列正常交接程序於其內部的指引，以供遵從。



#### **(b) 擴充市場專家／資深大律師名單**

4.33 覆檢委員會在三宗執法個案中注意到，法規執行部取得市場專家意見所需時間由七至十五個月不等。在其中一宗個案中，法規執行部要花額外時間指導外聘專家補充其原有專家報告的內容。專家報告須作多番修改，始符合法律服務部和外聘律師所訂的標準。在另一宗個案中，由於原有市場專家作出的專家陳述不能作為呈堂證據，法規執行部要花額外時間委聘新的市場專家。法規執行部表示，該兩名市場專家都是首次從事這項工作，不甚了解相關法律規定。

4.34 從過去數年所覆檢的一些個案中，覆檢委員會都觀察到類似的情況，證監會在委聘市場專家和資深大律師時遇到不少困難。覆檢委員會得悉證監會已採取措施，物色更多專家和委聘資深大律師，以協助處理執法個案。不過，情況未見有明顯改善。

### **§ 覆檢委員會的建議**

4.35 覆檢委員會建議證監會繼續擴充其市場專家和資深大律師名單。具體而言，證監會應進一步嘗試招攬在撰寫法庭個案專家陳述方面具備經驗的市場專家。

### **§ 證監會的回應**

4.36 證監會表示，儘管招攬工作依然困難，但法規執行部一直嘗試擴充可應邀協助處理執法個案的市場專家名單。目前，法規執行部的專家人選來自會計、證券交易和企業融資等多個範疇，可供法規執行部所有個案主任挑選。法規執行部會不斷更新其市場專家名單，加入願意提供協助的合資格人士姓名。如認為某專家的質素未達標準或不符預期，法規執行部可將其除名。



### **(c) 應用資訊科技以協助需要人手處理的調查工作**

4.37 覆檢委員會注意到，執法和投訴個案往往涉及檢視大量文件和資料。在一宗覆檢個案中，個案主任用了九個月檢視四家相關上市公司的文件。在另一宗覆檢個案中，兩名個案主任須檢視載於二十多盒檔案內的盡職審查記錄和近一萬億字節的電郵。在第一宗個案中，覆檢委員會留意到相關文件(包括公告、通函、財務報表及披露權益表格)均有電子檔案，認為善用資訊科技可減輕個案主任的工作量。

## § 覆檢委員會的意見

4.38 覆檢委員會建議證監會應用最新科技檢視文件和整合資料。此舉可減省進行繁重人手工序所需的時間和資源，從而提高調查工作的效率。個案主任如能減少人手處理核實工序，便可專注於其他調查工作。

## § 證監會的回應

4.39 證監會表示，由於性質所限，檢視和審核公告及通函，以及評估建議交易等工作，無可避免涉及大量人為判斷，無法由科技取代。識別異常情況和失當行為、應用相關規則及規例，以至評估個案，非常依賴個案主任的經驗及判斷。在管理個案時，個案主任會按情況運用現有的內部資訊科技工具。

4.40 至於有電子格式資料的個案，個案主任利用證監會的內部匯報系統，根據公眾提交的披露權益通知追蹤各方權益的變化，然後編製交易摘要，再以人手方式與相關上市公司發出的公告和實際披露權益通知進行核對。查核交易摘要有助個案主任識別危險警號，以及集中處理有問題的交易。

4.41 儘管如此，證監會一直通過應用新科技，研究如何提高調查效率。例如，證監會擬提升資訊科技設備，以提高專門管理和處理數碼搜索結果的數碼鑑證電腦實驗室的效率。同時，法規執行部已就可能有助檢視和分析電子文件(例如電郵)的資訊科技計劃展開評估。法規執行部會繼續研究其他工具，進一步提升調查效率。

4.42 企業融資部亦會繼續探討以嶄新方式提高效率和簡化工作流程，近期推出的科技措施包括引入股票事件顯示板以提供上市公司的交易數據摘要、以時序表方式列出盈利警告等相關事件，以及自動擷取上市發行人發布的文件。



#### **(d) 延長限期可能被濫用**

4.43 覆檢委員會注意到，證監會在處理有關執法、企業融資和投訴個案時，屢次延長相關人士回應索取資料要求的限期，情況十分常見。覆檢委員會察覺到，在一些覆檢個案中，由於限期屢次延長，因此個案處理工作就無可避免有所延誤。

#### **§ 覆檢委員會的意見**

4.44 覆檢委員會察悉，個案主任在考慮每宗延期申請時，有責任確保合理公平。然而，覆檢委員會也注意到，調查對象可能會濫用機制，屢次申請延期，藉此拖延或妨礙證監會的調查或行動。覆檢委員會詢問，個案主任是否知悉機制可能被濫用，以及這情況對整體調查進度的長遠影響。覆檢委員會尤其關注在漫長的調查過程中，證據或會在無意間遺失或遭調查對象蓄意銷毀。

4.45 覆檢委員會注意到，現時沒有既定指引或政策，供個案主任考慮延長回應限期的申請。個案主任須按每宗個案的情況個別考慮。就此，覆檢委員會提醒證監會，須確保不同部門和個案主任在作出相關決定時做法一致，也須防止機制被濫用。

#### **§ 覆檢委員會的建議**

4.46 覆檢委員會建議證監會審視有關情況，檢視處理時間冗長並曾多次提出延長回應證監會索取資料要求限期的個案，以及制訂指引或訂立原則，以助個案主任決定是否批准延期。覆檢委員會建議的考慮因素包括可處懲罰的輕重、要求的文件數量，以及是否涉及索取第三方資料。

4.47 覆檢委員會也就此建議，在審批申請延長回應索取資料要求的限期時，證監會可參考政府部門或其他有相關工作的機構所依循的指引或原則。

### **§ 證監會的回應**

4.48 證監會回應指，在行使《證券及期貨條例》第 179 及 182 條賦予的調查權力時，須遵從兩項首要原則：

- (a) 證監會合理地行事；以及
- (b) 調查對象獲給予足夠時間和機會回應證監會的關注事項。

第二項原則對於可被處罰或導致嚴重後果的紀律個案尤其重要，既要合乎自然公正和公平的原則，也有助確保所作決定(即紀律行動)的持續性。

4.49 由於查詢和調查性質各異，制訂詳細指引處理每宗延期申請未必可行，或會妨礙個案主任在考慮延期申請是否合理時作出正確的判斷。個案主任在批准延期時，會研究個案的所有事實和情況。此外，如果在索取資料要求的回應中揭露新資料，個案主任有責任再發出索取資料要求，以進一步澄清該項新資料。

4.50 概括而言，在審批延期申請時，須考慮的因素包括自然公正原則、指控的性質和嚴重程度、提出的問題數目、事情的複雜程度、所涉各方的數目等，而各項因素所佔的比重也按申請和個案各有不同。較恰當的做法是，由負責個案的高級經理在考慮個案的所有相關事實和情況後，決定作出回應的限期。舉例說，不同延期申請即使要求延長的日數相同，但如果該段期間跨越聖誕或新年等公眾假期，處理方式會略有不同。

4.51 證監會在總結時表示，已致力在恪守自然公正原則和避免處理個案時出現不必要的延誤兩者之間，取得平衡。

### **§ 覆檢委員會的評語**

4.52 覆檢委員會認為，雖然證監會有責任根據自然公正原則批准延期，但個案主任應審慎考慮延期會否令隨後的調查工作更為困難。證監會須留意有關機制可能被濫用，引致遺失關鍵證據等的後果。



### **(e) 徵詢法律意見**

4.53 在證監會展開法規執行部的策略性檢討前，法規執行部會在完成調查後，向法律服務部提交證據列表。法律服務部其後會審視個案，並向法規執行部提供法律意見。其間，法律服務部或會建議法規執行部蒐集額外證據作進一步調查。覆檢委員會在覆檢一宗在策略性檢討前處理的個案時注意到，法規執行部共花了一年兩個月從法律服務部取得法律意見後，另外又用了三個月從外聘律師取得法律意見。

4.54 策略性檢討完成後，法規執行部每個專責團隊均可直接接觸法律服務部指定的一名律師，要求協助處理個別調查。兩個部門加強合作，有助法規執行部縮短向法律服務部取得法律意見的時間，以及迅速地採取法律服務部建議的行動。

### **§ 覆檢委員會的意見**

4.55 覆檢委員會重申，法規執行部須適時向法律服務部徵詢法律意見，並在有需要時向外聘律師徵詢法律意見，以免延誤調查程序。覆檢委員會期望在日後覆檢的個案中，看到情況有進一步改善。



### **§ 證監會的回應**

4.56 證監會回應指，法規執行部會繼續採取適當措施，提高調查和徵詢法律意見的效率。



#### **(f) 向外界索取資料**

4.57 在一宗覆檢的執法個案中，覆檢委員會留意到法規執行部用了八個月，方可從經紀、銀行及電訊公司取得資料。電訊公司把問題歸咎於他們接獲其他機構和政府部門提出的大量要求，因此無法優先處理證監會的要求。

### **§ 覆檢委員會的意見**

4.58 覆檢委員會認為，因外界遲遲沒有回應證監會索取資料的要求而令調查工作出現延誤，情況並不合理，尤其是對於可能涉及市場操縱的個案，實有必要盡快採取執法行動。證監會應向外界表明所需資料對調查工作的重要性，務須在指明限期前回覆證監會。

### **§ 證監會的回應**

4.59 證監會回應指，在覆檢委員會提出的個案中，個案主任在等待電訊公司提供資料期間，證監會也進行了其他重要的調查工作，包括向各機構發出多張調查指示、追查資金流向(資金經多次轉移令追查甚為費時)和檢視證據，因此證監會認為個案的整體調查進度未受電訊公司延遲提供資料所影響。

4.60 一般而言，當個案主任就電訊公司遲遲未向證監會提供資料事宜提出查詢時，電訊公司往往以其同時接獲多個政府機構的要求作為推搪，並表示會致力從速處理證監會的要求。

### § 覆檢委員會的評語

4.61 覆檢委員會認為，證監會向外界索取資料的過程確有改善空間，不應讓工作時間表全由外界主導。等待時間也許對個案本身整體的調查進度沒有造成太大影響，但證監會仍應研究方法，縮短就日後的個案向外界索取資料所需的時間。證監會須注意，在他們向外界索取資料期間，調查對象可能會作出足以影響調查工作的行動。證監會應嚴肅對待此事，採取適當的改善措施。



## D. 適時把調查結果通知調查對象

4.62 覆檢委員會在一宗涉及兩名上市申請的保薦人有否進行合理盡職審查的執法個案中，注意到證監會在決定不向某一保薦人採取進一步行動後超過一年，仍沒有把調查結果通知他，直到另一名保薦人所涉及的所有其他違規個案的調查工作結束為止。此舉令與其他個案無關的保薦人和相關調查對象受到影響。

### § 覆檢委員會的意見

4.63 覆檢委員會提醒證監會，在不影響證監會對違規者履行執法職責的前提下，證監會應盡早完成調查工作和公布調查結果，此舉符合市場期望，避免令調查對象長期承受不必要的壓力。覆檢委員會並提醒證監會，應盡早把調查結果通知調查對象的指引已臚列於法規執行部的營運手冊，證監會有責任根據指引行事。

4.64 對於證監會決定把該宗覆檢個案與其他涉及其中一名保薦人的個案一併處理，並在所有個案結案後才把調查結果通知該保薦人，覆檢委員會不作評論。不過，覆檢委員會認為個案主任應遵照營運手冊的規定，當不採取進一步行動的決定獲通過後，證監會應立即把調查結果通知另一名保薦人和涉及調查的相關人士。覆檢委員會認為，不必要地讓他們等待超過一年才得知調查結果，情況並不理想。

### § 覆檢委員會的建議

4.65 覆檢委員會促請證監會繼續在保障投資者及調查對象的利益之間取得適當平衡。對於處理涉及多個調查對象的關連個案，證監會應在不採取進一步行動的決定獲通過後，立即通知相關調查對象。

## **§ 證監會的回應**

4.66 證監會回應指出，根據法規執行部的內部程序及政策，證監會會在個案結案後，把不採取進一步行動的決定通知受查人士。就本案而言，由於證監會尚未完成對相關個案的調查，而其間或可能會發現新證據，令證監會須重新考慮該案，因此執法督導委員會決定暫不結案。本案及相關個案的進展已定期向執法督導委員會匯報。證監會認為，他們已在調查結果獲執法督導委員會通過後盡快通知本案的調查對象，做法與現行程序一致。

4.67 在不影響法定保密條款的前提下，證監會會於日後在處理涉及多個調查對象的關連個案時，按個別個案的情況，考慮在相關調查結束前，把證監會作出的不採取進一步行動的決定通知受查人士，但仍須視乎以下因素：

- (a) 會否在相關調查中揭露新證據，令證監會須重新考慮該案，並再次評估調查對象的法律責任；以及
- (b) 把調查結果通知調查對象，會否影響證監會就其他調查對象仍在進行的調查工作。

## **§ 覆檢委員會的評語**

4.68 覆檢委員會欣悉證監會接納覆檢委員會的建議，並承諾日後按個別個案的情況予以推行。



## E. 證監會的內部溝通

4.69 覆檢委員會在覆檢個案時經常注意到，證監會各部門在某些範疇理應加強溝通和知識交流。證監會應繼續致力加強內部溝通，以提高監管工作的效率。

4.70 覆檢委員會在覆檢一宗發牌個案時注意到，一些在審核申請期間被揭發的問題，令人質疑申請人是否適合可獲發牌照的人選。儘管申請人由於取得符合所有發牌的要求，最終獲發牌照，但審核過程所揭露的問題清楚顯示，持牌人違規風險甚高，亦較易涉及市場失當行為，覆檢委員會認為發牌科應通知中介機構監察科須密切監察。

4.71 覆檢委員會在覆檢另一宗發牌個案時注意到，有申請人可能違反《上市規則》第二十一章的規定，有關的違規屬主要風險事項，但發牌科在接獲有關申請三個月後，才察覺此風險事項。若非法規執行部就某事宜(關乎一宗涉及申請人兩名非執行董事的未完結紀律處分個案)向發牌科作出回覆時，提醒發牌科根據《上市規則》有關申請不可給予批准，發牌科可能更遲才發現該項可能違規事宜。發牌科其後徵詢企業融資部的意見，並即時通知申請人。

4.72 在覆檢一宗涉及淡倉申報不足的執法個案時，覆檢委員會注意到，證監會最初已用了十九個月就同一公司涉及的另一宗執法個案的類似事件進行調查，其後又用了十八個月調查本案，結論是該公司的淡倉申報制度有明顯不足之處，須委聘獨立人士／機構進行檢視。覆檢委員會留意到，分別負責監察該兩宗個案的總監和高級總監同屬中介人失當行為組，質疑他們之間有否作有效溝通，從而得悉該兩宗個案的進展和嚴重影響，以及該公司急需採取糾正行動。

### **§ 覆檢委員會的建議**

4.73 就該宗覆檢的發牌個案，覆檢委員會建議發牌科與中介機構監察科交換情報，以持續監察發牌科對其存疑的持牌人。

4.74 就該宗覆檢的執法個案，覆檢委員會建議證監會加強調查小組與紀律處分小組之間的協調和溝通，以便因應相關個案的最新發展，盡快採取執法行動。

4.75 整體而言，覆檢委員會建議證監會促進和加強各部門與小組之間的情報和知識交流，以改善聯合行動的協調工作，並加深各人員對證監會工作及相關條例和規則的認識。證監會亦應通過定期培訓、研討會或工作坊等活動，讓所有人員了解香港證券及期貨市場的最新發展。

### **§ 證監會的回應**

4.76 證監會回應指，根據發牌科的現行程序，負責人員會把具爭議個案向高級管理層匯報，尋求進一步指引和指示。就該宗覆檢委員會覆檢的個案，個案主任已在每星期舉行的管理會議上提出有關事宜以作討論，其後也與中介機構監察科相關小組交換有關情報。

4.77 至於申請人可能違反《上市規則》第二十一章的規定一事，個案主任在知悉事件後，已即時向管理層匯報，其後亦與管理層就個案的處理方法達成共識。《上市規則》的相關規定和當時的投資公司名單已在內部傳閱。發牌科其後發出內部指引，解釋有關事宜。此外，個案主任也在內部培訓環節上向發牌科人員闡述個案。

4.78 就上述執法個案，證監會表示，負責監察該個案及相關個案的總監和高級總監均察悉淡倉申報不足，並認為可能是系統問題所致，因此決定就該等事宜進行調查。此外，值得注意

的是，負責人員決定合併處理有關公司的淡倉申報不足個案及其他監管不善之處，不但節省大量時間和資源，也有助提高執法成效和效率。

4.79 現時，證監會人力資源科學習及發展組定期舉辦培訓和分享環節，促進各部門在知識和新政策方面的交流。例如，在二零一九年二月舉行的環節上，發牌科向證監會全體人員闡述該科的策略性改革。

### **§ 覆檢委員會的評語**

4.80 覆檢委員會提醒證監會須繼續致力加強內部溝通，以及促進情報和知識交流。



## 第 5 章 未來路向

5.1 覆檢委員會希望藉這份周年報告，對證監會致力保障投資者利益和維持金融市場廉潔穩健的工作表示欣賞。以一宗覆檢個案為例，證監會展開盡職審查工作多年，努力不懈保障投資大眾免受市場失當行為影響，並讓投資者的財務狀況得以回復。覆檢委員會深信，證監會會繼續努力堅守其市場把關者的角色。

5.2 展望來年，覆檢委員會會一如以往推展各項工作，確保證監會恪守內部程序，行事貫徹一致、公平公正。

5.3 覆檢委員會十分重視市場人士的看法，歡迎他們提出意見。如對覆檢委員會職權範圍內的工作有任何意見，可循以下途徑提出<sup>1</sup>：

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

---

<sup>1</sup> 非程序事宜的查詢或投訴，可循以下途徑向證監會提出：  
郵寄：香港皇后大道中 2 號長江集團中心 35 樓證券及期貨事務監察委員會  
電話：(852) 2231 1222  
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)



## 第 6 章 鳴謝

6.1 覆檢委員會特此向前主席鄭慕智博士衷心致謝。過去六年，在鄭博士的卓越領導下，覆檢委員會與證監會建立了緊密的協作關係，有助證監會順利推展各項優化程序和改善工作步驟的措施。

6.2 此外，已卸任的陳錦榮先生、胡章宏博士、李佩珊女士和李惟宏先生擔任覆檢委員會委員六年，其間提出不少真知灼見，貢獻良多，覆檢委員會謹此向他們致謝。

6.3 覆檢委員會也要感謝證監會高級總監兼秘書長楊國樑先生及其組員竭誠盡心襄助覆檢工作，並勉力協同各部門作出的回應。

6.4 一如以往，秘書處人員全力支援覆檢委員會的工作。當中，已調職的周志成先生在秘書處服務長達九年，一直克盡厥職，覆檢委員會特申謝忱。

證券及期貨事務監察委員會  
程序覆檢委員會  
二零一九年十一月