

證券及期貨事務監察委員會程序覆檢委員會 呈交財政司司長的二零零五年周年報告

摘要

引言

證券及期貨事務監察委員會程序覆檢委員會(覆檢委員會)第五份周年報告概述覆檢委員會自二零零五年一月一日至十二月三十一日的工作。

覆檢委員會的背景及職權範圍

2. 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。

3. 根據職權範圍，覆檢委員會可覆查證監會檔案，以核實證監會就任何指定已完成個案採取的行動及所作出的決定已遵從和符合有關的內部程序和運作指引。覆檢委員會須每年或在有需要時向財政司司長提交報告。

覆檢委員會的組成

4. 覆檢委員會的主席是鄭海泉先生。覆檢委員會現時由 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¹和一名非執行董事，以及律政司司長的代表。

¹ 在報告涵蓋的期間，證監會主席是覆檢委員會的當然成員。

覆檢委員會在二零零五年的工作

5. 二零零五年，覆檢委員會對證監會的已完成個案及／或程序作出覆檢，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及審慎探訪；
- (c) 集體投資計劃的認可；
- (d) 投訴的處理；
- (e) 調查和紀律處分；及
- (f) 在雙重存檔制度下處理上市申請。

6. 覆檢委員會認為，一般而言，證監會在處理個案時已遵從其內部程序。覆檢委員會亦就證監會不同範疇的規管工作，提出多項建議，以改善證監會程序的透明度、效率、一致性以及制衡措施。對於難以採納的建議，證監會給予覆檢委員會詳細的解釋。

與業界的聯繫

7. 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。覆檢委員會曾跟進的課題包括：

- (a) 證監會應就業界關注的事項，舉辦更多簡報會；
- (b) 證監會應公布在《公司收購及合併守則》下獲批核的各項豁免；
- (c) 證監會在要求經紀提供作為調查的交易資料時，應盡量減少資料的數量；

- (d) 證監會應確保公眾有足夠的時間，就其諮詢事宜提出意見。

意見及建議

8. 覆檢委員會的意見及建議綜述如下。

(1) 獲採納的意見及建議

(A) 處理中介人的發牌申請

項目(1)
<p><u>覆檢個案所得結果／市場人士意見</u></p> <p>覆檢委員會得悉證監會已於二零零五年二月修訂其內部程序，以致只有部分的發牌申請須進行警方審查。</p>
<p><u>覆檢委員會的建議／意見</u></p> <p>覆檢委員會請證監會告知採取什麼措施以確保篩選方式公平及一致。(第 3 章第 3.3 段)</p>
<p><u>證監會的回應</u></p> <p>證監會解釋，該會採用的既定程序，是根據預定及客觀的準則篩選申請，進行警方審查，過程中不須負責人員行使酌情決定。不過，如果負責人員基於某些理由(例如得悉申請人可能會被定罪)而懷疑申請人是否適宜獲發牌照，證監會仍會安排把這些可疑個案進行警方審查。</p>

(B) 對中介人進行的視察及審慎探訪

項目(2)
<p><u>覆檢個案所得結果／市場人士意見</u></p> <p>在一宗視察個案中，證監會未有遵從既定程序，在完成實地視察工作後的四個月內，向有關公司發出《改善通知書》。</p>
<p><u>覆檢委員會的建議／意見</u></p> <p>覆檢委員會認為，為符合投資大眾的利益，證監會一旦發現中介人有不足之處，就應盡早告知有關公司，以便有關公司能立即採取改善措施。(第 3 章第 3.5 段)</p>

證監會的回應

證監會解釋，由於當時正與該公司的附屬公司商議一項和解方案，證監會認為有需要延遲發出《改善通知書》，以防影響與有關公司的磋商工作，同時證監會也可在草擬《改善通知書》時考慮和解協議條款。證監會承認，在一般情況下，《改善通知書》應在完成實地視察後四個月內發出，但由於此個案情況特殊，應當作例外情況處理。

項目(3)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

證監會的一般做法，是把視察或審慎探訪的結果記錄在完結摘要內。覆檢委員會留意到，有數宗個案的完結摘要並沒有載述核准日期和核准人員的身分。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為這些資料提供更全面的記錄及清楚交代所作出決定的責任承擔。(第3章第3.7段)

證監會的回應

證監會指出，事實上其個案管理系統已記載了核准日期和核准人員的身分。這些資料雖然沒有載列於完結摘要並列印出來存檔，證監會有關人員可在系統上聯機閱覽。證監會會在將來改善系統時，研究在完結摘要內加入這些資料，以便覆檢委員會進行覆檢。

項目(4)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

某公司雖然已有超過六年時間沒有被視察，但卻被選作審慎探訪而不是視察的對象。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會請證監會告知該會在選擇公司進行視察或審慎探訪時所考慮的因素，以及決定進行視察及審慎探訪的指標有何分別。(第3章第3.9段)

證監會的回應

證監會表示，該會採用以風險為本的方法，決定展開視察或是審慎探訪，這安排與很多已發展金融市場的監管機構的做法一致。依賴機械式的數字指標，是不切實際的做法，而硬性訂定視察周期亦不恰當，因為這做法並不符合風險為本的原則。

(C) 集體投資計劃的認可

項目(5)
<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，申請人曾兩次在獲告知其申請在指定日期將被當作撤回後，才回覆證監會。申請人有可能在利用申請制度，令可能過早遞交的申請維持有效。</p>
<p><u>覆檢委員會的建議／意見</u></p> <p>雖然沒有證據顯示濫用該制度的情況很嚴重，但覆檢委員會提議證監會繼續監察有關情況，如情況惡化以致有需要修改有關程序，則應徵詢覆檢委員會的意見。（第3章第3.11段）</p>
<p><u>證監會的回應</u></p> <p>證監會將這項建議備案。</p>

(D) 投訴的處理

項目(6)
<p><u>覆檢個案所得結果／市場人士意見</u></p> <p>覆檢委員會得悉證監會自二零零五年三月開始實施新措施，負責人員每三個月須給予投訴人簡覆，讓投訴人知道有關個案正在處理中。</p>
<p><u>覆檢委員會的建議／意見</u></p> <p>覆檢委員會認為這項新措施能改善處理投訴程序。（第3章第3.12段）</p>
<p><u>證監會的回應</u></p> <p>證監會將檢討及更新投訴處理程序手冊，以反映這項新規定。</p>

(E) 調查和紀律處分

項目(7)及(8)
<p><u>覆檢個案所得結果／市場人士意見</u></p> <p>證監會鑑於一家經紀行未能履行監察客戶交易活動的責任，而向該經紀行發出警告信。該經紀行兩度致函證監會，解釋有關買賣指示是透過一個機構客戶的綜合帳戶作出的。該公司只能知道該綜合帳戶的交易總額，而無法知道個別人士所進行的交易活動。該經紀行要求證監會重新考慮其發出警告信的決定及制訂有關指引。</p>

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會注意到，該機構客戶是一間銀行，但證監會的檔案未有清楚記載會否考慮把這宗個案向香港金融管理局(金管局)匯報。覆檢委員會建議證監會應妥善記錄這方面的考慮因素。(第3章第3.15段)

證監會的回應

證監會在事後檢討後，亦同意應就個案中有關銀行可能沒有足夠的輔助措施代經紀行監察客戶的交易活動的事宜，告知金管局。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會有見於此個案中顯示部分業界人士不熟悉有關指引，因此建議證監會考慮加強宣傳這些指引，尤其是有關監察客戶帳戶責任的規例。(第3章第3.16段)

證監會的回應

證監會澄清，在適用於所有受規管人士的《操守準則》中已規定經紀和綜合帳戶操作者須代持牌人監察客戶進行交易活動(不論交易模式)的責任，而《互聯網監管指引》亦列明證監會的規管不會因為採用的交易媒介不同(例如互聯網)而有所改變。證監會解釋，業內所有受規管人士都有責任認識及了解現行規例。雖然如此，證監會會考慮採取進一步措施，以提高業界對這方面的認識。

項目(9)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

證監會向一間公司發出警告信。該警告信同時載有一項對該公司內部指引的內容的批評。該公司對警告提出上訴，理由是公司已主動採取補救措施，而該項與公司內部指引內容有關的警告是不公平及不當的。證監會在回覆該公司時澄清，就內部指引所提出的意見，只是一項勸告，而並非警告的一部分。該會對於信中沒有清楚把兩者予以區分，表示遺憾。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會相信，如證監會在發出警告信前與該公司溝通，便可以避免發生誤會。覆檢委員會請證監會考慮如何改善與接收警告信人士的溝通。(第3章第3.17段)

證監會的回應

證監會表示會提醒職員，如在一封信內同時載有勸告和警告的話，就必須清楚交代兩者的分別。

項目(10)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

覆檢委員會覆檢了兩宗在沒有承認犯錯的基礎上，就紀律處分達成和解協議的個案。覆檢委員會留意到，有關接受在沒有承認犯錯的基礎上和解的詳細考慮過程並沒有記錄在案。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會建議，證監會應採取措施，把接受在沒有承認犯錯的基礎上達成和解的原因，備存完整的記錄作為稽核根據。這些記錄亦有助確保證監會在不同的和解個案（特別是那些在沒有承認犯錯的基礎上達成的和解協議）會一致考慮相同的因素。（第3章第3.27段）

證監會的回應

證監會同意有關和解協議的考慮及決定應充分記錄在案，並表示除了有關接受在沒有承認犯錯的基礎上和解的原因外，其他有關的商議過程及決定，證監會已作出仔細記錄。因應覆檢委員會的關注，證監會已在二零零六年四月修訂其內部程序，規定負責人員和負責作出決定的人士須根據一份標準的核對清單，列出在商議及決定和解的相關考慮因素，包括應否在沒有承認犯錯的基礎上達成和解。

項目(11)

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會建議，釐定原有罰款額的基準和其後修訂罰款額的理據，都應充分記錄在案，以便就所作決定提供稽核根據。（第3章第3.30(a)段）

證監會的回應

證監會同意，在釐定罰款額及其後作出的變更時所考慮的因素和理據，都必須充分記錄在案，作為稽核根據。證監會會採取措施，以確保日後在這方面有所改善。證監會現時已設立程序，採用一份按照《紀律處分罰款指引》，列出有關罰款的考慮因素的標準核對清單

項目(12)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

在兩宗罰款個案中，經和解商議後的罰款額較原先建議的金額大幅減少近50%。

覆檢委員會的建議／意見

證監會應為降低罰款額訂定上限。正如英國金融服務管理局在這方面的做法，是規定上限為30%。（第3章第3.30(b)段）

證監會的回應

證監會同意，作為一項指引，應該為反映願意合作態度而獲減低罰款的幅度，訂定上限，而 30% 看來是合理的基準。不過，減幅可能因為在考慮過程中出現的其他因素而超逾 30%，例如有關人士的陳述得值或能提出減輕處罰的理由，令到有需要調低最初據以計算 30% 這幅度的數額。

項目 (13)

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會得悉，證監會認為釐定個別個案的罰款額，較實際的做法是與其他罰款個案作比較，並考慮每宗個案的具體情況。覆檢委員會建議證監會應訂立措施，確保在施行方面能貫徹一致及提高其決定的透明度。(第 3 章第 3.30(c)段)

證監會的回應

證監會在回應中指出，程序手冊已強制規定負責人員在作出罰則建議時，應與過往類似的個案作比較，並表示負責人員已一律遵從有關的規定。在提高作出決定的透明度方面，證監會表示，該會已按照其慣常做法，在決定通知書和理由陳述書內，盡量說明評定罰則的考慮因素。

項目 (14)

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為證監會應公布有關公開譴責及釐定罰款額時會考慮引致加重或減輕處罰的因素，讓業內人士了解到某類失當行為可能會引致的罰則。(第 3 章第 3.30(d)段)

證監會的回應

證監會解釋說，已在《紀律處分罰款指引》中列明與罰款有關的加重和減輕處罰因素。《紀律處分罰款指引》列出的處罰原則，適用於各類的紀律制裁，包括罰款、譴責、暫時吊銷牌照及撤銷牌照。證監會會繼續盡力確保有關公開譴責的新聞稿有清楚提述相關的減輕和加重處罰的關鍵因素。

項目 (15)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

覆檢委員會得悉，證監會解釋和解協議所起到的懲罰和阻嚇作用，與其他沒有達成和解的紀律處分的作用相若。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會建議證監會向公眾傳達這個信息，以提高證監會決定的透明度。(第 3 章第 3.39 段)

證監會的回應

證監會同意在其公開發表的文件中強調以上信息，並會確保日後其高級人員及刊物會繼續採取這個做法。

項目 (16)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

在一宗個案中，一間資產管理公司被發現為數個基金作每日估值的時間與基金發售文件中所載的不同。證監會與有關公司達成和解協議，該公司同意向有關基金支付特惠款項，作為對投資者可能蒙受估計損失的賠償。特惠款項主要是參考該公司收取的行政費用去計算。

覆檢委員會的建議／意見

鑑於證監會指出無法確定投資者所蒙受的損失(如有的話)，覆檢委員會建議該會應考慮其他準則，例如其他司法管轄區在類似個案中計算特惠款項的金額的做法。(第 3 章第 3.40 段)

證監會的回應

證監會同意在日後處理這類個案時會按情況考慮其他做法，如在適當情況下，亦會考慮其他司法管轄區的做法。就有關個案而言，證監會解釋釐定款額的目標，是要定出與投資者可能蒙受的估計損失相稱的金額，但由於計算損失上有困難，該會須參考其他準則來釐定款額。

(F) 在雙重存檔制度下處理上市申請

項目 (17)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

覆檢委員會注意到在兩宗個案中，香港聯合交易所有限公司(“聯交所”)向證監會發送上市申請及有關文件時出現延誤。覆檢委員會關注到，有關延誤可能導致證監會不能根據《證券及期貨(在證券市場上市)規則》行使其權力，要求申請人提供進一步資料或在若干情況下反對其上市申請。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會促請證監會檢討與聯交所的溝通安排，研究加快有關程序。(第 3 章第 3.45 段)

證監會的回應

證監會解釋，每當申請人或保薦人向聯交所提交書面資料時，十日的期限都會重新計算。因此，在上市申請有效期間，該十日期限會不斷重新計算。因此，聯交所把其中一項資料轉交證監會時出現延誤，通常不會阻礙證監會提出意見。雖然聯交所把上市申請送交證監會的時間已有改善，但證監會仍會在定期聯絡時，提醒聯交所加快有關程序。

項目(18)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

在兩宗個案中，覆檢委員會留意到證監會沒有獲告知上市申請的最新進展情況。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會請證監會考慮是否有需要制訂適當的程序，讓證監會得知有關上市申請的進展情況。(第3章第3.46段)

證監會的回應

證監會指出，該會已與聯交所商定，在某些目標階段，聯交所會向該會提供有關上市申請的資料，包括是否已向上市委員會提交報告。聯交所亦會在向證監會提交的每周及每月報告中，匯報所有上市申請的最新情況外。如有需要的話，證監會的負責人員可向聯交所查詢個別上市申請的進展情況。

(G) 舉辦更多業界關注事項的簡報會

項目(19)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

雖然證監會人員經常在不同的研討會、會議及公眾論壇上發表講話，若證監會能就業界關注的特定課題，舉辦或參加更多講座或簡報會，對業界有很大幫助。(第4章第4.5段)

證監會的回應

證監會回應指該會經常以提供講者的形式參與由業界組織和專業團體舉辦的研討會，研討的課題都是業內個別界別感興趣或關注的。證監會在足夠資源及人手的情況下，會藉着自行舉辦培訓課程或在業界團體舉辦的研討會／課程上發表講話，繼續為業內人士提供培訓。

(H) 公布就《收購守則》批核的豁免

項目 (20)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

證監會未有向外公布在《收購守則》下已獲批核的各項豁免。有意見認為證監會應公布不具爭議性的資料，例如「獲豁免自營買賣商資格」。(第 4 章第 4.7 段)

證監會的回應

證監會在二零零六年六月一日起，在該會的網站公布獲豁免自營買賣商資格和獲豁免基金經理資格的機構名稱。有關其他已審批的寬免或豁免，證監會指出，當中大部分的資料都會由上市公司公布或由非上市要約人在其文件內刊載。至於其他證監會沒有公布的審批結果，往往涉及申請人或其他人士的機密資料。

(I) 證監會在公眾諮詢工作的諮詢期

項目 (21)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

在證監會的公眾諮詢工作方面，有意見認為證監會沒有給予公眾足夠時間回應，顯示證監會沒有認真聽取公眾意見。(第 4 章第 4.15 段)

證監會的回應

證監會解釋，該會充分明白到應給予公眾足夠時間，就諮詢文件提出意見，因此會盡量在切實可行的情況下提供一段長的諮詢期。如諮詢的事宜十分重要，證監會一般都會給予較長的諮詢期。此外，證監會一向都樂意把諮詢期延長。事實上，證監會的諮詢工作在發表諮詢文件前早已展開，在諮詢文件定稿前，證監會會透過多個渠道，徵詢市場參與者和關注團體的意見。

(J) 對聯交所履行上市職能的監管

項目 (22)

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會得悉在《有關改善規管上市事宜的建議諮詢總結》中所述的兩個範疇，即聯交所職員在執行上市職能方面的專業水平和經驗及聯交所與其他規管機構(例如香港會計師公會)的合作、協調和資訊交流，均未有包括在報告及日後予以檢討的工作範圍中。覆檢委員會留意到聯交所職員的流失率很高，認為證監會的檢討，可包括職員流失情況對聯交所規管上市事宜的表現的影響。(第 4 章第 4.19 段)

證監會的回應

證監會解釋，該會已評估了聯交所職員的專業水平和經驗、聯交所的人手是否充足，以及職員流失率高的問題。但因為沒有足夠證據顯示有關方面的工作表現因此受到不良影響，或作出其他結論，所以沒有在報告中提出意見。

此外，由於聯交所事實上已定期與其他規管組織舉行會議，討論規管事宜，因此證監會認為，與其他規管組織之間的聯繫事宜，不屬於檢討工作的優先處理事項。

(2) 未獲全面採納的意見及建議

(A) 調查及紀律處分

項目(1)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

證監會發現某間公司的數名財務顧問，在沒有有效牌照的情況下，進行互惠基金的推廣工作。證監會向該公司及其六名僱員發出警告信。該公司及三名僱員對警告信反應強烈，或表示對事件認真關注。該公司提出書面陳述並強調其高級管理人員對事件十分關注，並已採取補救措施，包括進行合規審核，以回應警告信中所提出的問題。上述三名僱員亦提交了陳述書，要求證監會撤回警告信或與他們會面，以商討有關問題。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為，如證監會在發出警告信前，與該公司有充份溝通，證監會應可得悉該公司計劃進行合規審核及可考慮將發出警告信的決定延至合規審核完成後。因此證監會應仔細重新考慮覆檢委員會就發出警告信的決定提供公平聆訊及上訴程序的建議。(第3章第3.19段)

證監會的回應

證監會表示，該公司在接獲警告信後採取補救措施，顯示在該情況下，警告信已帶來足夠的成效。因為該公司是因接獲警告信才進行合規審核，所以證監會不能在發出警告信前，參考合規審核的結果。

項目(2)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

覆檢委員會從一宗覆檢的警告個案中得知，雖然證監會聲稱警告信只屬非正式性質，但個案中接獲警告信的人士會認真看待有關的警告，而部分人士更就有關警告作出陳述和提出上訴。

覆檢委員會的建議／意見

鑑於這些個案顯示，受警告人士對警告信反應強烈，覆檢委員會促請證監會重新仔細考慮該委員會早前建議應容許受警告人士在一個合理期限內，表示是否接受擬議的警告。覆檢委員會知悉，證監會堅持在覆檢委員會二零零四年周年報告所持的立場，即認為建議的程序類似正式紀律處分程序，執行上會對證監會的資源造成沉重的負擔。覆檢委員會鑑於證監會對資源限制的考慮，請證監會告知實行建議對其資源的影響。同時，覆檢委員會亦請證監會告知現時已採取什麼措施，以確保發出警告信代替正式紀律處分的程序公平合理。(第3章第3.22段)

證監會的回應

證監會澄清，該會難以落實覆檢委員會的建議，不僅是基於資源影響方面的理由，也由於該會現行的程序已在公平和資源運用之間已取得適當平衡，尤其是考慮到警告信的性質，即非公開的，並可能在日後當證監會擬在規管程序中引用該警告時被推翻。證監會曾指出在行政法中，聆訊和上訴實質的程序可因應執行行政措施的後果的嚴重性而有所不同。根據證監會的經驗，如該會在發出警告信之前，先進行聆訊，則所耗用的資源會與正式紀律處分相若，法規執行部的工作量亦因此會大幅增加。此外，濫用聆訊程序的情況亦可能出現，而根據證監會的經驗，即使聲明濫用聆訊程序有可能導致正式紀律處分，也不能阻止沒有理據的陳述。無論如何，在發出警告後改為採取正式紀律處分，會違反最初決定發出警告信代替採取正式紀律處分程序的論據和理由。

(B) 紀律處分的和解

項目(3)

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會重申其在二零零四年所表達的關注，即須接受紀律處分的持牌人士，若有能力繳付一筆款項，便可以透過和解，以金錢「贖回」其責任。(第3章第3.25段)

證監會的回應

證監會會審慎地釐定自願繳款的數額，務求該數額與原先建議的暫時吊銷牌照，為該持牌人士帶來的經濟影響相若。這項經濟影響是指由於吊銷牌照會令某人或公司不可繼續營業及由此獲利。由於暫時吊銷牌照或自願繳款對某人或機構的經濟影響相若，因此不存在持牌人能以金錢「贖回」責任的情況。

項目(4)

覆檢委員會的建議／意見

為確保證監會就不同個案都採取貫徹一致的行動，覆檢委員會建議證監會應擬備一張核對清單，以協助負責人員及作出決定的人士衡量以公開譴責作為罰則。這做法與證監會現行以類似清單協助考慮以罰款作為懲處的做法相似。(第3章第3.30(e)段)

證監會的回應

證監會指出，由於沒有兩宗個案是一樣的，而每項譴責只針對每宗個案的具體情況，因此證監會認為標準核對清單對衡量公開譴責，作用有限。

項目(5)及(6)

覆檢個案所得結果/市場人士意見

在兩宗罰款個案中，負責作出決定的人士有很大程度直接參與協商過程。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會留意到，在一些個案中，參與和解協商過程的人員的職責有清楚劃分。這種做法有助加強在決定過程中的監察及制衡。證監會應在其他和解個案中採用同樣安排。(第3章第3.35段)

證監會的回應

根據證監會的經驗，能夠直接與受規管人士的高級管理層溝通，有助建立個人互信關係，以及顯示證監會支持商議和解的立場。這些因素有助各方更快達成圓滿的解決辦法。因此，證監會認為，作出和解決定的人士能夠參與協商過程，其實是符合業界和公眾的利益。

覆檢委員會的建議／意見

在情況很不明朗並需要行使廣泛的酌情權的個案中，證監會可能需要考慮採用強制性跨部門諮詢程序。(第3章第3.35段)

證監會的回應

證監會認為強制性跨部門諮詢的建議並不可行，因為一

- 有關協議和解的決定，是結束一宗紀律處分個案的決定。在法律上，負責作出決定的人士不得把作出和解的決定讓給他人(即證監會內另一部門)，或過份依賴他人去作出決定。
- 負責就法規執行個案作出決定的人士，必須對訴訟程序有認識，以及具備釐定罰則方面的技巧和專門知識，而其他部門卻沒有這些方面的經驗或專門知識，特別是涉及市場失當行為及詐騙的案件。

法規執行部會繼續按照現行做法，酌情決定是否需要諮詢其他部門。無論如何，法規執行個案都會在跨部門會議上定期匯報，其他部門和高級管理層可以隨意這些會議監察法規執行方面的個案及就個案提出意見。

(C) 證監會搜集交易資料

項目(7)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

業界提出一項有關證監會根據《證券及期貨條例》第181條提出要求經紀行提供在某段期間的交易資料的意見。意見指出經紀行在執行這些要求有實際困難，而執行過程亦須動用大量的時間和資源。該意見建議，證監會可考慮按風險為本的分析，訂定篩選資料的條件，而不是要求經紀行提供全套記錄。這個做法可減低經紀行遵從成本，亦可減少證監會收到未經分析而需處理的資料數量，而毋須降低證監會監察機制的成效。(第4章第4.10段)

證監會的回應

證監會解釋說，現時證監會透過聯交所只能獲得經紀(而非客戶)的資料。證監會強制規定市場中介機構須應監管機構的要求，提供有關實益擁有人的資料，以利便證監會的調查行動。這做法與國際做法一致。如有關交易涉及海外金融中介機構的客戶，本地經紀可將要求轉介海外機構，並請有關機構直接向證監會提供實益擁有人的資料。

證監會解釋，該會已採用以風險為本的方法去決定應向那些經紀發出根據第181條作出的通知。因此證監會只會對曾積極進行有關證券交易的經紀提出有關要求。在客戶層面，證監會只能在得到經紀提供有關實益擁有人的資料後，才可着手把無涉及有關交易的客戶剔除於進一步的詳細調查外。

(D) 對聯交所履行上市職能的監管

項目(8)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

有關報告只載述就上市科各單位已檢討個案的數目，但沒有交代以什麼準則和方法揀選個案進行檢討。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為，應把已檢討個案的數目與有關單位所處理的個案總數作比較，以反映實際的檢討範圍。覆檢委員會又建議證監會可事先設定檢討個案的百分比指標，以及考慮個案對市場的影響力。(第4章第4.20段)

證監會的回應

證監會解釋，檢討個案只不過是審核程序中的一部分。檢討個案的目的，是了解聯交所的政策實際上如何運作，以及核實聯交所的做法是否與其政策相符。按照核數師的既定做法，證監會的做法是研究聯交所所訂立的監控措施及制度，並就這些措施及制度是否適當提出意見。證監會認為，相比把檢討範圍限於某個百分比的個案，這個做法更能有效率地得出有關審核檢討的結論。至於揀選高風險個案進行檢討的建議，證監會指出，該會已採用以風險為本的方法，並已檢討會構成監管風險的個案。

未來路向

9. 覆檢委員會在來年會跟進多項在二零零五年提出的建議。這些建議包括證監會向中介人發出警告信的內部程序，以及就違規事項釐定罰款額的內部程序。覆檢委員會繼續覆檢已完成個案的工作，與市場人士保持溝通，聽取業界關注的事項及公眾的意見，從而找出證監會程序中可作出改善的地方。