

證券及期貨事務監察委員會程序覆檢委員會 呈交財政司司長的二零零六年周年報告

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)第六份周年報告概述覆檢委員會自二零零六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周永健先生。覆檢委員會現時由十名成員組成，八名成員來自金融界、學術界、法律界及會計界，兩名為當然委員，即證監會主席和律政司司長的代表。

覆檢委員會在二零零六年的工作

5. 二零零六年，覆檢委員會對證監會的已完成個案及／或程序作出覆檢。覆檢的個案所涉及的範疇如下：

- (a) 處理中介人的發牌申請；

- (b) 對中介人進行的視察；
- (c) 認可集體投資計劃；
- (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覆檢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及公眾人士對證監會內部運作程序的意見，亦因應要求，覆檢兩宗有關上市公司涉嫌披露虛假或具誤導性股價敏感資料的個案，並向證監會表達其意見及建議。

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) 對中介人進行的視察

項目(1)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

證監會根據公司的風險狀況去選擇中介人進行視察或審慎探訪。按照這個做法，有公司由於業務不活躍而被評為不屬於高風險而不被選為視察對象。

覆檢委員會的建議／意見

鑑於這些公司的風險狀況可能隨時間改變，覆檢委員會請證監會告知有關監察公司風險狀況變化的規管措施。(第 3 章第 3.4 段)

證監會的回應

證監會解釋該會可透過分析和審查有關公司的每月財務報表，監察公司在風險狀況方面的變化。因為財務報表提供有關公司的財務狀況和業務運作的資料。此外，證監會亦可審查有關公司的周年核數報告，該報告為公司在遵從《財政資源規則》及客戶資產規則方面提供獨立評估。其他有助證監會監察公司風險狀況變化的資料來源，包括市場消息、向證監會作出的投訴、執法行動、發牌數據庫的變動，以及與香港交易及結算所有限公司及海外監管機構互通的資料。

項目(2)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

在一宗視察個案中，證監會沒有遵從程序手冊，在四個月內向中介人發出《中期改善通知書》。

覆檢委員會的建議／意見

證監會應遵從程序手冊所載的程序，依時發出《中期改善通知書》。(第 3 章第 3.7 段)

證監會的回應

該個案由於情況特殊，未有依據程序手冊是個別事件。在這宗個案中，雖然進行視察的負責人員已辭職，但視察小組內的其他人員積極跟進個案，尤其是得悉被視察公司的海外母公司出現突發問題後能充分掌握涉及的影響範圍，並在完成實地視察五個月後向該公司發出《改善通知書》。證監會同意日後會盡量按照既定的程序辦事。

(B) 認可集體投資計劃

項目(3)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

在一宗處理單位信託認可申請的個案中，證監會因應申請人要求，將其申請押後 13 個月才處理。覆檢委員會留意到，程序手冊沒有就申請人可要求暫緩處理申請的期限作出規定。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會建議證監會就申請人可要求暫緩處理申請的期限作出規定，以免處理程序受到不必要的延誤。(第 3 章第 3.9 段)

證監會的回應

證監會解釋，在一般情況下只會接納暫緩處理期限不多於三個月的要求，除非在特殊情況下才接納多於三個月的暫緩申請。證監會會在程序手冊作出相應的修訂。

項目(4)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

證監會在二零零六年七月實施五天工作周。證監會解釋這項安排對程序手冊所載的服務承諾可能造成的影響時表示，員工每周的總工作時數沒有改變，因此處理投資產品認可申請所需的時間應不會有改變。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會注意到，程序手冊中有些部分用了「星期」來顯示處理申請的時間，因此促請證監會考慮檢討程序手冊，並按情況以工作天列明有關程序的時間。(第3章第3.11段)

證監會的回應

在證監會網站及內部指引所載的服務承諾均以工作天訂明時間。儘管這樣，證監會同意檢討程序手冊，並按情況於下次修訂時作出修改。

(C) 處理對中介人的投訴

項目(5)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

證監會在回覆投訴人時，沒有處理證券公司花長時間處理由帳戶持有人的代表使用帳戶進行交易的授權書的投訴。證監會解釋，處理授權書所需的時間是服務質素的問題。因此，證監會在回覆投訴人時解釋，證監會只可調查涉嫌違反證監會規管的規例的個案，但不能調解不屬證監會管轄範圍的商業糾紛。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會建議證監會可考慮在適當情況下，就不屬證監會管轄範圍的事項，如關於證券公司的服務質素的問題，向投訴人提供有關正確投訴渠道的資料。(第3章第3.13段)

證監會的回應

證監會同意，在可能的情況下向投訴人說明可就不屬證監會管轄範圍的問題作出投訴的正確渠道。

項目(6)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

證監會在二零零五年三月已實施新規定，每三個月會給予投訴人簡覆，讓投訴人知道有關個案正在處理中，並會相應修訂程序手冊以反映這項安排。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為新措施改善了處理投訴的程序。(第3章第3.14段)

證監會的回應

證監會已於二零零六年十一月把經更新的程序手冊送交覆檢委員會。

(D) 調查和紀律處分

項目(7)及(8)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

證監會請一家公司出席一次無損任何一方利益的會議，就該公司未能把速動資金維持在《財政資源規則》所規定的水平，討論以和解方式解決事件。覆檢委員會注意到，證監會的既定政策有所改變。有關既定政策指出由監管機構主動尋求和解並不恰當，並已載於覆檢委員會二零零四年周年報告。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會請證監會澄清有關商議和解的政策是否有所改變。(第3章第3.17段)

證監會的回應

證監會告知，自二零零五年起證監會開始試行在若干情況下，主動與擬受紀律處分的人士商議，了解他們是否接受在正式的紀律處分程序展開前商議和解。證監會指出，在證監會二零零五至零六年年報中已披露有關政策。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為，證監會應將新政策下有關主動尋求和解商議的準則，正式納入程序手冊內，以確保有關政策能貫徹一致施行。(第3章第3.19段)

證監會的回應

證監會同意會把有關準則納入程序手冊內，但須因應現正在進行檢討有關和解商議做法的結果而定。

項目(9)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

證監會與一家證券公司及公司的兩名負責人員就他們違反《財政資源規則》及未有在規定時間內向證監會作出報告，達成和解協議。覆檢委員會留意到，這宗個案與兩宗在二零零五年覆檢的違反《財政資源規則》個案，在罰款額上並沒有一致的模式。覆檢委員會留意到，由於每宗個案的情況不同，為每一項失當行為釐定一致的罰款額方面本身有困難。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為，證監會在考慮罰則時，必須參考在資料庫內的案例，並將用作比較的有關事項和考慮的因素備存妥當的記錄作為稽核根據。資料庫可根據累積得來的經驗而更新，並臻完善，從而為處理各類失當行為建立一套罰款額的基準。如建議的罰則偏離案例的基準，則應把接受偏差的理由妥為記錄在案。(第3章第3.20段)

證監會的回應

證監會同意覆檢委員會這項建議的目標方向。事實上，證監會一直有設立有關過往個案的資料庫，並要求其人員在作出罰則建議前，必須先參考以往相類似的個案，並把過程紀錄在案。與其使用早前的決定作為有約束力的基準，證監會相信在作出決定時採用相同的處理方法及一套劃一的準則，包括與以往相類似的個案作比較，可以在罰則上達成較大的一致性。

項目(10)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

證監會在一家公司及其一名負責人員被檢控及被裁定違反《財政資源規則》後，再考慮對他們作出紀律處分，並向他們提出和解商議。覆檢委員會留意到，在二零零五年覆檢的兩宗同樣涉及違反《財政資源規則》的個案中，證監會沒有作出檢控行動。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會請證監會考慮訂立適當的程序和採用輔助措施，例如使用考慮因素清單，以確保有關應否在採取檢控行動後，一併展開紀律處分程序的決定能一致施行。(第3章第3.22段)

證監會的回應

證監會同意制訂適當指引，指導職員在作出有關採取刑事法律程序，以代替或一併執行紀律處分的決定時須顧及的考慮因素。

項目 (11)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

證監會因一家證券公司內部監控方面有不足之處，對該公司及幾名涉案人士展開紀律處分行動。程序需時 18 個才月完成。證監會解釋出現延誤的其中一個原因是擬受紀律處分人士的律師，屢次要求索取各類文件，並要求延期提交陳述書。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會請證監會考慮在程序中引入適當步驟，以防止紀律處分程序受到擬受紀律處分人士的拖延策略影響而出現過度延誤。(第 3 章第 3.23 段)

證監會的回應

證監會表示同意。

項目 (12)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

一名證券公司客戶主任被發現未獲授權而挪用客戶的帳戶發出私人買賣盤及全權委託買賣盤。證監會的調查顯示，該公司的一名負責人員知悉有關失當行為，但卻在接近一年後才向證監會作出舉報。該名負責人員其後被證監會公開譴責。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為，罰則應與失當行為的嚴重程度相稱，而這宗個案的違規事項可能涉及包庇失當行為。覆檢委員會請證監會告知在釐定罰則的決定過程中，曾否與以前的案例作比較。若這宗個案的罰則較以往同類個案寬鬆，則應把偏離先例的理由妥為記錄在案。(第 3 章第 3.28 段)

證監會的回應

證監會解釋，由於沒有確實的證據，不認為該名負責人員有包庇失當行為。在考慮罰則時，證監會已把本案與另一宗涉及失職問題的個案作比較。證監會解釋，原則上，在釐定罰則時會參考先例。不過，並非每次都找到相類似的個案，以致能在結果或罰則方面作出有用或有意義的比較。

(E) 就不採取進一步行動的決定備存紀錄作為稽核根據

項目(13)
<p><u>覆檢個案所得結果／市場人士意見</u></p> <p>某家上市公司在公布中，誇大了其未經審計利潤。有意見指出，上市公司在這方面披露不正確資料，可能會誤導投資者。覆檢委員會請證監會提供有關的檔案以便進行覆檢。但證監會表示，市場監察科的高級人員在討論和評估事件後，決定無須進行正式研訊或調查。由於無須採取跟進行動，所以沒有為此事件開立檔案。不過，為方便覆檢委員會進行覆檢，證監會提供了該宗個案的事件時序表。</p>
<p><u>覆檢委員會的建議／意見</u></p> <p>覆檢委員會建議，在決策程序方面，應妥善備存有關考慮因素和決定的記錄，作為稽核根據。(第4章第4.4段)</p>
<p><u>證監會的回應</u></p> <p>證監會非常重視及關注其人員能確保有關展開和終止調查個案的決定，均經過周詳考慮和縝密分析。因此，證監會會積極在這方面作出檢討和改善，稍後並會把這項程序加入程序手冊內。</p>

(F) 處理有關涉嫌不當地披露股價敏感資料的投訴

項目(14)
<p><u>覆檢個案所得結果／市場人士意見</u></p> <p>證監會接獲數宗投訴，指某上市公司主席曾發表關於他計劃把某些資產注入該公司的言論。投訴人指稱，該人可能不當地披露股價敏感資料。</p>
<p><u>覆檢委員會的建議／意見</u></p> <p>覆檢委員會留意到，證監會的調查主要是根據傳媒有關的報導及公司公告等文件。覆檢委員會認為，若證監會同時能與被投訴的人士會面，以澄清有關問題，會有很大助益。(第4章第4.7段)</p>
<p><u>證監會的回應</u></p> <p>證監會備悉覆檢委員會的建議。</p>

(2) 未獲全面採納的意見及建議

(A) 認可集體投資計劃

項目(1)
<p><u>覆檢個案所得結果／市場人士意見</u></p> <p>覆檢委員會留意到，申請與投資有關的人壽保險計劃認可的申請人須填寫一份標準合規核對清單。但申請認可單位信託及互惠基金則未有這項要求。</p>

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為，使用標準核對清單以便在標準範本上列明有關考慮因素，是良好的做法。(第 3 章第 3.10 段)

證監會的回應

證監會認為，現時要求在申請文件上作註解的做法，已有效地發揮與合規核對清單一樣的作用，而現行安排一直運作良好。使用額外的核對清單未必可取，因為這會為申請人帶來額外費用和負擔。

未來路向

9. 覆檢委員會在來年會跟進多項在二零零六年提出的建議。這些建議包括**促請**證監會制訂有關採取刑事法律程序，以代替或一併執行紀律處分程序的政策，以及將證監會主動提出和解商議的準則納入程序手冊。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。