

證券及期貨事務監察委員會

程序覆檢委員會

呈交財政司司長的二零零一年周年報告

行政摘要

引言

程序覆檢委員會(覆檢委員會)的第一份周年報告概述覆檢委員會自二零零零年十一月一日成立以來，至二零零一年十二月三十一日為止的工作。

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的、非法定的委員會，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。

3. 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履行規管職能時的工作。根據職權範圍，覆檢委員會可覆查證監會檔案，以核實就任何特定個案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。覆檢委員會須每年或在有需要時向財政司司長提交報告。

程序覆檢委員會的組成

4. 覆檢委員會由鄭海泉先生，JP 擔任主席，成員共 12 人，9 名來自金融界、學術界、法律界及會計界，3 名為當然委員，即證監會主席和 1 名非執行董事，以及律政司司長(或其代表)。

覆檢委員會在二零零一年的工作

5. 去年，覆檢委員會集中覆檢以下範疇的個案及證監會程序：

- (a) 視察中介團體；
- (b) 調查、紀律處分及執行法規；

(c) 發牌程序；以及

(d) 處理企業融資事宜，包括有關上市及收購的事宜。

6. 根據職權範圍，覆檢委員會可就任何已完結的個案覆查證監會檔案。去年，覆檢委員會揀選了性質不同及處理時間長短有別的個案進行覆檢。委員親自覆查個案檔案，以確定證監會有否遵從其內部行動手冊所載的標準程序，並從公平合理的角度評估有關手冊是否妥善。

7. 總結去年所覆檢的 43 宗個案，覆檢委員會認為證監會在依循其運作程序方面沒有嚴重的不足之處。但覆檢委員會留意到，某些範疇有可改善之處。證監會一直積極採納覆檢委員會的建議。倘若未能採納某項建議，證監會亦給予覆檢委員會詳盡而滿意的解釋。

8. 覆檢委員會亦利用了不少時間就簡化程序，特別是發牌程序提出建議，旨在鼓勵業界遵從規定、利便法規的執行，以及減低業界的經營成本。覆檢委員會亦與四個證券經紀業界組織保持溝通，了解他們對證監會程序的意見，並聽取改善建議。

建議

9. 覆檢委員會的建議撮述於下。

(A) 證監會採納的建議

	覆檢個案所得結果 / 市場人士意見	覆檢委員會的建議 / 意見	證監會的回應
(1)	沒有記錄某公司被選為視察對象的原因，揀選準則欠透明度。	證監會應擬備標準表格，記錄揀選某視察對象的考慮因素及理由。	證監會會提升電腦化的稽核管理系統，以便記錄視察理由。
(2)	有些註冊人在進行視察前數天才接獲通知。一些中介團體則遲遲未對證監會提出的問題作回應，以致部分個案被拖延。	證監會應早日發出視察通知，記錄發出通知的日期，並在向中介團體索閱資料時，定下合理的回應期限。	證監會最遲會在進行例行視察前七天給予通知，並會給中介團體訂定回應的期限。
(3)	由於視察隊會十分熟悉慣常視察的公司，或因而有鬆懈之虞。	證監會應確立制度，定期為視察人員作出互相輪替的安排。	證監會會確保視察人員定期互相輪替。

	覆檢個案所得結果 / 市場人士意見	覆檢委員會的建議 / 意見	證監會的回應
(4)	有時只有一名獲授權人員進行實地視察工作。	所有實地工作應嚴格由不少於兩名獲授權人員執行，以防徇私。	證監會會確保實地工作最少由兩名獲授權人員進行的內部指引獲得遵從。
(5)	證監會收到視察對象就建議的補救措施給予的回覆後，甚少再聯絡跟進。	證監會應發信通知註冊人視察工作完結，感謝註冊人的合作，並提醒註冊人，若不執行建議的補救措施，有可能遭受紀律處分。	證監會接獲註冊人的回覆後，會發信給註冊人，告知證監會已視察完畢，或建議註冊人採取進一步行動，並會感謝註冊人的合作。
(6)	證監會並無清晰指引，評估註冊人擬委任的核數師的獨立性。	證監會應訂定客觀指引，以評估核數師的獨立性。	證監會已將有關指引載於行動手冊。
(7)	若員工正接受證監會調查，其僱主應獲告知，以便保障業務的誠信。	鑑於調查最終可能顯示有關僱員是無辜的，因此證監會應小心衡量僱主的知情權和僱員的權利，並向有關人員提供指引。	證監會同意考慮此事，並會向覆檢委員會匯報進展。
(8)	證監會並沒有就表面成立的盜竊個案諮詢其法律服務部或把盜竊個案轉介警方。	證監會應就所有盜竊個案諮詢法律服務部，把該些個案轉介警方處理及訂立適當指引。	證監會會就所有盜竊個案徵詢法律服務部的意見，並據此決定是否把盜竊個案轉介警方處理。證監會會在行動手冊加入有關指引。
(9)	在二零零一年所處理的發牌申請需時較長，理由是申請數目在二零零一年三月激增。	證監會日後遇到相同情況時，應考慮採取其他措施以減低影響。	證監會已運用額外資源及重新調配現有資源，務求把影響減至最低，日後亦會作出如此安排。
(10)	證監會沒有在合理時間內對一項投訴作出回應。此外，並非所有證監會分科均列明處理投訴的程序。	證監會應盡可能回覆投訴人，並檢討其處理投訴程序。	證監會現正檢討其處理投訴程序。

	覆檢個案所得結果 / 市場人士意見	覆檢委員會的建議 / 意見	證監會的回應
(11)	證監會應調低牌照費，以及向持有超過一個牌照的持牌人提供牌費寬減。	證監會應就此項建議作出回應。	在《證券及期貨條例》新訂的發牌制度下，證監會只會向持牌人發出單一牌照，以此牌照涵蓋所有有關的受規管活動。證監會已在二零零二年三月八日發表的諮詢文件中，列明有關調低牌照費的建議。
(12)	證監會應准許申請人在網上索取、填寫及遞交註冊申請表。	覆檢委員會支持建議。	證監會已建議在新發牌制度下，讓申請人在網上索取、填寫及遞交註冊申請表。
(13)	證監會在委任或轉換負責處理申請的人員時，應及早通知有關的申請人。	此項建議合理。	證監會已設立發牌熱線，把電話查詢者接駁到有關發牌人員的內線。當證監會轉換發牌人員時，會通過金融服務網，通知全部有關持牌公司。
(14)	申請人透過專業試考取所需註冊資格的寬限期應由三個月延長至六個月。	覆檢委員會支持建議。	寬限期已延長至六個月。
(15)	證監會及聯交所應劃一處理中介團體 / 交易所參與者的註冊批核程序，以減低遵從成本。	證監會應就建議作出回應。	證監會會與聯交所合作，以跟進有關建議。證監會已成立包括市場參與者的工作小組，以設計更精簡的申請表。
(16)	證監會應加快處理初次註冊申請，以及在一個月內給予申請人明確答覆；若申請被拒，則應提供解釋。	證監會應就建議作出回應。	證監會或許不能在一個月內完成處理申請的程序，因為審核程序所需的時間，並非證監會所能控制。在新發牌制度下，證監會向提交申請的自然人批給臨時牌照，一般僅需時數天。解釋申請被拒的理由，則是證監會的一貫做法。

	覆檢個案所得結果 / 市場人士意見	覆檢委員會的建議 / 意見	證監會的回應
(17)	證監會應清楚說明處理各種申請所需的時間。	覆檢委員會贊同該項意見。	證監會正檢討現時的服務承諾，並會在新發牌制度實施後公布詳細的服務承諾。
(18)	證監會應精簡更改隸屬關係的程序，以及縮短審批時間。	證監會應就建議作出回應。	證監會現正檢討更改隸屬關係的審批程序，以期把處理交易商代表所提交申請的時間，縮短至五個工作天左右。
(19)	證監會應准許註冊人在離職後保留牌照一年。	覆檢委員會權衡輕重後，建議把限期延長至六個月，使有關規定更加靈活。	證監會已建議把已離職尋找新工作的人士獲准保留牌照的寬限期，由現時的 60 天延長至 6 個月。
(20)	證監會應精簡更改交易董事 / 投資顧問隸屬關係的申請程序，使之與有關代表的申請程序大致相同。	證監會應就建議作出回應。	根據《證券及期貨條例》，所有自然人的申請均會按同一套標準程序處理。

(B) 未獲證監會採納的建議

	覆檢個案所得結果 / 市場人士意見	覆檢委員會的建議 / 意見	證監會的回應
(1)	視察隊是按公司名稱英文字母的次序獲配視察對象的。	應將中介團體按業務規模及營運方式分類，並指派一隊視察人員專責處理某一類別的中介團體。	若實施該建議，視察人員接觸各類公司和經營手法的機會將減少，以致其專業發展受阻。此外，由於定期輪換人手，有關人員在短時間內不會對經紀的運作有太深入的了解，以致未能發揮建議本身的效益。

(2)	客戶帳戶資料確認程序的抽樣數目及準則未必適當。	證監會應考慮檢討客戶帳戶資料確認程序所用的方法。	由於客戶帳戶資料確認程序的抽樣數目和準則須視乎每宗個案的風險和內部監控評估而定，因此難以就該項程序所用的方法訂定明確指引。不過，為提高透明度，揀選客戶樣本的原因會記錄在案。
(3)	在證監會的調查過程中，只有檢控或紀律處分所針對的作供者才有權獲得供詞譯本，但證監會不會主動告知他們該項權利。	假如作供者有權索取供詞譯本，則證監會應告知他們有關權利。證監會亦應考慮准許所有作供者索取供詞譯本。	至目前為止，無迹象顯示該政策有任何問題或導致任何人蒙受損害。應顧及採納意見對資源的影響。
(4)	有關公開譴責的處分，證監會並無在《意向書》及《決定通知書》中提及上訴權的事宜。	假如有關人士不可就某項處分提出上訴，則證監會應在《意向書》及《決定通知書》中清楚述明。	如證監會在《意向書》中指出不得就擬作出的譴責提出上訴，有關人士可能視之為壓制。因此，該項建議只應用於《決定通知書》。不過，在《證券及期貨條例》下，被針對人士可就任何紀律處分決定提出上訴。
(5)	業界十分關注證監會處理註冊及更改隸屬關係申請所需的時間。	證監會應研究此事。	由於安全審查程序所需時間非證監會所能控制，因此某些個案的處理受拖延。
(6)	證監會正式批准更改隸屬關係前，應准許有關註冊人在一段時間內繼續進行受規管活動。	證監會應就建議作出回應。	為保障投資者，證監會應先全面嚴格審核註冊人，然後才准許其繼續從事受規管活動。因為有關註冊人替前僱主工作期間可能曾有失當行為。

未來路向

10. 覆檢委員會未來將集中研究為實施新制訂的《證券及期貨條例》下的規管制度而須訂定的新程序。覆檢委員會亦會跟進在二零零一年提出的多項建議、覆檢經修訂或新訂定的程序，以及促進與受證監會規管方式和程序影響的市場參與者之間的溝通。