

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
二零零七年周年報告

目錄

章

1	一般資料	
	• 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
	• 覆檢委員會和屬下工作小組的組成	1.11 - 1.13 段
2	覆檢委員會在二零零七年的工作	
	• 工作重點	2.1 - 2.2 段
	• 揀選覆檢個案	2.3 - 2.4 段
	• 覆檢委員會會議	2.5 段
	• 與業界的聯繫	2.6 - 2.7 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 – 3.18 段
	(B)對中介人進行的視察	3.19 段
	(C)認可集體投資計劃	3.20 - 3.21 段
	(D)處理投訴	3.22 - 3.29 段
	(E)調查和紀律處分	3.30 - 3.42 段
	(F)在雙重存檔制度下處理上市申請	3.43 - 3.45 段

4	檢討特定事項所得的意見及建議	4.1 - 4.4 段
	(A) 加快退還在經紀失當行為個案中受影響客戶的資產	4.5 - 4.6 段
	(B) 制訂與聯交所在審批公告及通函方面的協調工作程序	4.7 - 4.8 段
	(C) 改善證監會的網站，以方便檢索應用指引	4.9 - 4.10 段
	(D) 處理一宗有關挪用客戶資產的個案	4.11 - 4.13 段
	(E) 證監會發出合規意見函的政策	4.14 - 4.16 段
5	未來路向	5.1 - 5.4 段
6	鳴謝	6.1 段

附件

- A 覆檢委員會的職權範圍
- B 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

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，覆檢委員會會收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**。

覆檢委員會和屬下工作小組的組成

1.11 截至二零零七年十二月三十一日，覆檢委員會由 10 名成員組成，其中八名成員來自金融界、學術界、法律界及會計界，另外兩名為當然委員，即證監會主席及律政司司長的代表。

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 覆檢委員會在二零零七年的工作

工作重點

2.1 本報告書概述覆檢委員會在二零零七年一月一日至十二月三十一日的工作。

2.2 二零零七年，覆檢委員會對 60 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。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) 處理投訴；
- (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。

揀選覆檢個案

2.3 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。覆檢委員會成員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，覆檢委員會亦會從公平合理的角度評估有關手冊是否妥善。

2.4 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。覆檢委員會亦可在這些個案完結後，揀選這些個案覆檢。

覆檢委員會會議

2.5 覆檢委員會成員在二零零七年與證監會負責處理個案的人員進行過 15 次覆檢個案會議。此外，委員會全體成員曾舉行兩次會議，討論有關證監會內部程序的個別課題，以及聽取及討論委員會成員就覆檢個案所得的意見及建議。已覆檢個案的分布情況如下：

表 1 — 經覆檢委員會覆檢的個案分布

	個案數目
發牌	19
中介人的監察(視察)	7
投資產品	6
投訴 (包括兩宗投訴證監會的個案)	4
法規執行	23
企業融資 (在雙重存檔制度下處理上市申請)	1
總數	60

與業界的聯繫

2.6 覆檢委員會十分重視市場人士對覆檢委員會職權範圍內的事宜所提出的意見。覆檢委員會接獲一個業界組織對證監會內部運作程序的意見，並跟進業界所提出的課題。

2.7 覆檢委員會歡迎公眾就覆檢委員會職權範圍內的證監會運作程序提出意見¹。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 1801 室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。

¹ 覆檢委員會覆檢證監會的已完成或終止個案，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。

郵寄：香港中環干諾道中 8 號遮打大廈 8 樓
致電：(852) 2840 9222
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 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，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 19 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需時與海外規管機構審核有關的合規紀錄。

資料不完備的申請

3.3 證監會經常接獲沒有提交全部所需資料及支持文件的申請書。覆檢委員會注意到，證監會在處理這些申請時，須因應個別個案要求，以書面要求申請人提供所需文件。在一宗個案中，證監會在發出三封這些特別擬備的函件後，申請人才提供全部所需的文件。為確保證監會的資源能更適當的運用，覆檢委員會建議證監會採用標準函件，以核對方格來標示所需提交的文件。證監會認為雖然這個方案是可行的，但這方案在節省資源和提升效率方面只能達致有限的成效。證監會建議考慮為每一類受規管活動採用標準的函件，而不是以一種信件涵蓋所有的發牌申請。作為試驗計劃，標準的索取資料函件會用於處理對沖基金經理的發牌申請。證監會會評估計劃的成效，並考慮擴大計劃的適用範圍。

3.4 在另一宗個案中，儘管證監會已多次發出催辦信，但申請人對於證監會的要求反應緩慢。最後，申請人撤回申請，但證監會已用了一年多時間處理這宗申請。覆檢委員會建議證監會考慮訂立適當的程序，以處理申請人不積極回應證監會的問題的情況。覆檢委員會請證監會考慮，如申請人在一段長時間後沒有作出實質的回覆，是否可把申請當作撤回。證監會認為建議並不可行，因為該會必須按有關的法定要求及程序才可拒絕發牌申請。不過，證監會現正考慮替代方案，如申請人未能在指定限期前提供全部所需的資料，證監會可基於申請人所提供的有限資料，不足以確定申請人是獲發牌的適當人選，而啓動有關的法定程序拒絕該申請。

註冊機構的註冊

3.5 在一宗個案中，證監會接獲一家認可財務機構註冊為註冊機構及委任主管人員的申請。證監會就申請人是否適宜註冊徵詢香港金融管理局(金管局)的意見²。處理這宗個案的時間較長，是由於該認可財務機構多次大幅更改其建議的業務活動及其主管人員及負責有關業務的管理人員的提名。覆檢委員會建議證監會與金管局商討問題，以加快處理認可財務機構申請的工作。證監會在回應時表示，金管局已實施新措施，每季向證監會提供有關尚待處理個案的進展報告。

暫緩處理申請以待得到有關的調查結果

3.6 在審批一宗負責人員的牌照申請時，證監會注意到申請人涉及該會的一項進行中的調查。處理申請的工作暫停數個月以待得到有關的調查結果。鑑於負責人員的職能，覆檢委員會建議證監會考慮把申請人涉及的調查事宜

² 證監會負責審批個人及法團，包括認可財務機構進行受規管活動。已向證監會註冊進行受規管活動的認可財務機構稱為註冊機構。金管局是認可財務機構的規管機構，負責監管其各類活動，包括與證券有關的業務。根據證監會與金管局之間的諒解備忘錄，證監會會就申請為註冊機構的事宜，徵詢金管局對申請人是否適宜註冊的意見。另一方面，法律規定註冊機構須委任最少兩名主管人員負責監管與證券有關的業務。而該主管人員須獲得金管局的書面同意。

通知其僱主，以及提醒僱主在申請獲批准前不可讓申請人進行受規管活動。此外，覆檢委員會請證監會考慮加快其調查工作。

3.7 證監會解釋，由於受到《證券及期貨條例》的保密條文的限制，該會不能向僱主披露有關調查的資料。此外，由於調查仍在進行中，證監會尚未確立有關事項屬失當行為，披露這些資料可能對申請人的利益造成不利影響。例如，僱主或會撤回對申請的支持。證監會認為，有必要在申請人的利益與僱主需要得知申請人的操守問題之間取得平衡。對於提醒僱主有關的法定要求的建議，即除非某人持有有效牌照，否則不得進行受規管活動。證監會認為這種提示未必需要，因為業界人士應該清楚有關的法定規定。另一方面，證監會已大幅改善其調查時間。在七個月內完成調查的個案，由二零零六年的 36% 上升至二零零七年的 71%。

處理由曾經破產的人士提出的申請

3.8 《證券及期貨條例》第 129(1)(a)條訂明，證監會在考慮某人是否獲發牌的適當人選時，須考慮的事項包括申請人的財政狀況或償付能力及財政方面的穩健性。《適當人選的指引》已指出，如某人近期獲解除破產令，則證監會未必信納該人是適當人選。在這方面，「近期」通常是指過去五年。覆檢委員會覆檢了幾宗有關處理由曾經破產的人士提出的發牌申請，並因應這些覆檢個案所得，提出幾項意見及建議，供證監會考慮。

3.9 在處理一宗獲解除破產令三年的人士提出的發牌申請時，證監會聯絡保薦該申請的僱主，以確定有關公司已得知申請人在償付能力方面的背景，並告知該僱主，根據《適當人選的指引》，該會很大可能拒絕有關申請。申請人其後撤回該申請。鑑於破產令在作出後四年才可獲得解除，覆檢委員會認為五年時間的規定太嚴格。就此，證監會解釋，五年的規定只是一項參考指引。在考慮曾經破產人士的申請時，證監會除考慮解除破產令的時間外，還

會顧及引致破產的原因及申請人現時的償付能力等因素。事實上，在二零零三年四月至二零零七年十二月期間，證監會共批准了七宗由獲解除破產令少於五年的人士提出的申請，期間亦只拒絕了一宗申請。

3.10 在另一宗個案中，申請人的破產令在遞交申請前三個月獲宣告無效，而證監會在評估這宗申請時，要求申請人提供有關破產的額外資料。申請人在回覆時簡略解釋引致破產的情況，並表示有關破產令已在他清還所有債務後被宣告無效。由於申請人不能出示有關破產的文件，證監會建議申請人向政府當局或法院索取文件的副本。申請人其後撤回申請。

3.11 覆檢委員會認為，由於法院已將破產令宣告無效，證監會可採取靈活的做法及考慮其他已知的資料，例如僱主的推薦信，而不是純粹倚賴實質證據去評估申請人的償付能力。證監會在回應時解釋，在這宗個案中，由於申請人的職責涉及作出交易決定，因此需要根據所有有關資料的情況下作出評估。而引致破產的原因是申請人品格及誠信的有效指標。不過，證監會同意覆檢委員會的看法，認為在某些情況下可採取靈活的做法，考慮能支持該申請的不同類型的證據，但仍會就所提供證據的可靠性保持警覺。如有需要，證監會會要求額外證據，以確定引致破產的原因。

3.12 覆檢委員會注意到，一宗由曾經破產人士提出的申請由高級經理批核，而另一宗由有定罪紀錄人士提出的申請則由發牌科總監批核。覆檢委員會注意到，證監會的程序手冊就處理有不良紀錄的個案，只規定個案負責人與較高級的人員商討，但手冊沒有訂明作出決定的人員的級別。由於破產及觸犯刑事罪行俱屬可令申請人的誠信受質疑的事項，覆檢委員會認為有關的批核程序應一致施行，並請證監會檢討程序手冊，訂明這類個案的批核人員。證監會在回應時解釋，由於不良紀錄的性質可以有很大差異，因此難以就每類個案指定批核人員。不過，證監會同

意考慮就這類個案規定由不低於高級經理級別的人員作出決定，並會檢討程序指引，以確保能一致施行。

3.13 覆檢委員會認為申請人擁有的技能可能只能在金融業謀職，因此建議證監會制訂指引去處理由曾經破產的人士提出的申請，以確保能在保障投資大眾的利益及剝奪申請人生計之間取得適當平衡。覆檢委員會亦認為指引上應列明有關的準則及考慮因素，例如評估所需的支持文件。此外，證監會應就帶有不良紀錄的申請設立資料庫及備存統計數字，以方便參閱。

3.14 證監會在回應時表示，程序手冊規定個案負責人把批准或拒絕申請的理由全部記錄在案。考慮到覆檢委員會的關注，證監會同意刊登一輯常見問題，供公眾參考，而且會在處理曾經破產人士的申請方面擬備內部指引。證監會會考慮每宗個案的個別情況，同時亦會設法採納可達到在執行上一致的措施。有關設立資料庫以備存帶有不良紀錄的申請的建議，證監會指出該會現已設立該會有關關注的持牌人及個別人士的電子資料庫。而從現行的發牌系統亦可取得已獲批准、拒絕或撤回申請的統計數字。

臨時牌照應否訂立有效期

3.15 證監會可以在完成全面的評估程序，包括完成與海外規管機構審核合規紀錄前，向申請人發出臨時牌照。有一宗個案顯示，證監會基於申請表格上沒有不良紀錄的情況下向申請人發出臨時牌照，其後獲海外規管機構告知該申請人有曾受到紀律處分的紀錄。證監會向申請人及其僱主作出進一步查詢後認為，在海外發生並引致紀律處分的事件及申請人沒有在申請表中披露紀律處分紀錄等事宜，不足以構成為拒絕發牌申請的理由。證監會其後向申請人發出有發牌條件規限的正式牌照。

3.16 覆檢委員會注意到，獲發臨時牌照的人士會被納入證監會網站的《持牌人及註冊機構的公眾紀錄冊》。鑑於投資者可能把臨時牌照及正式牌照的持有人視為同樣稱

職，而在與臨時牌照持有人交易時可能忽視有關風險，覆檢委員會認為，證監會在公眾紀錄冊應標示持有臨時牌照的人士，以避免混淆。在這方面，證監會指出，該會網站的公眾紀錄冊已有備註，顯示持牌人是否屬臨時牌照。

3.17 證監會在回應覆檢委員會問及是否有機制撤銷臨時牌照的問題時解釋，臨時牌照沒有屆滿日期，並只會在獲發正式牌照或牌照申請被拒絕的情況下失效。由於拒絕發牌申請的法定程序可能需要一段長時間³，即使證監會有意根據其後發現的新證據而拒絕申請，有關的臨時牌照仍可能在一段時間維持有效。為確保投資大眾獲得更佳的保障，覆檢委員會請證監會考慮應否為臨時牌照訂立有效期。

3.18 證監會解釋除非有關法例獲得修訂，否則證監會不能實行該建議。儘管這樣，證監會指出該會只能在根據當時已知的資料而信納申請人是適當人選的情況下，才會發出臨時牌照。因此，這項規定已能確保投資者獲得保障。此外，證監會可在特殊情況⁴下，基於投資大眾的利益的考慮而撤銷臨時牌照。證監會認為，現行制度在保障投資大眾的利益和牌照申請人的利益之間已取得適當的平衡。

(B) 對中介人進行的視察

3.19 覆檢委員會覆檢了七宗有關對中介人進行視察的個案。覆檢委員會注意到，證監會在處理這些個案時大致上已遵從既定程序。某些個案的處理時間較長，是由於有關中介人用了較長時間去提供資料及回應證監會就視察時發現的事宜作出的查詢。

³ 拒絕發牌申請的程序包括向申請人發出意向書，表明證監會打算拒絕有關申請，以及告知申請人可在適當情況下就決定作出陳述。如申請人向證券及期貨事務上訴審裁處提出覆核證監會決定的上訴，這程序可能進一步加長。

⁴ 《證券及期貨條例》第 120(10)條訂明，證監會可在考慮投資大眾的利益後，行使其絕對酌情決定權，藉書面通知撤銷臨時牌照。

(C) 認可集體投資計劃

3.20 覆檢委員會覆檢了六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從既定程序。某些個案的處理時間較長，主要是由於申請人用了較長時間回應證監會的查詢和索取資料的要求。

3.21 其中一宗個案的處理工作需時九個月以上，原因是申請人優先處理和把資源用於在同一時期向證監會遞交的其他申請。雖然證監會已多次發信促請申請人作出回覆，但申請人未能適時提供實質的回覆。覆檢委員會關注到申請人是否有利用申請制度去確保可能過早遞交的申請維持有效。證監會表示，申請人調整同一時期提交的申請的優先次序是常見的做法。雖然在這個案沒有證據顯示該制度被濫用，但為了更適當地運用資源，證監會現正考慮採用新做法去處理申請人不作出積極回應的情況。若申請人在一段相當長的時間後沒有作出實質回應，證監會可拒絕其申請，理由是不能信納該投資計劃已符合集體投資計劃相關守則的規定。證監會現正檢討其標準催辦信⁵，以強調有關申請會有可能被拒絕。

(D) 處理投訴

3.22 覆檢委員會在覆檢了四宗投訴個案後認為，一般而言，證監會在處理這些個案時已遵從既定程序。

3.23 一名前持牌人致函發牌科，查詢再次申領牌照的手續。他在超過一個月後仍沒有收到證監會的回覆，遂親自前往證監會的辦事處查詢。由於他沒有預約，處理他的個案的負責人未能會見他。個案負責人翌日致電聯絡他，請他遞交申請以作評估。該人向證監會作出投訴，指證監會既沒有認收他的查詢信件，也沒有在他到訪證監會辦事處

⁵ 根據證監會的既定程序，如申請人多月沒有回應證監會的查詢或要求，證監會會在不同的處理階段發出催辦信。若申請人在證監會前一次索取資料後三個月仍未作出實質的回應，該申請便會被當作撤回。

時會見他。證監會按照既定程序，覆檢了發牌科處理有關查詢的程序。發牌科解釋，由於他們打算作出實質回覆，因此沒有向該人發出認收函件。雖然個案負責人不能會見投訴人，但已於翌日致電投訴人回答其查詢及寄上書面回覆。證監會覆檢得出的結論是發牌科已按照既定程序處理查詢，並向投訴人作出回覆。

3.24 證監會在回應覆檢委員會的問題時解釋，由於有關問題涉及查詢人的牌照和合規紀錄，該查詢不屬於證監會服務承諾⁶適用的一般查詢。鑑於發牌科的行政工作量龐大，根據現時的做法，發牌科無須就這些查詢發出認收函件。覆檢委員會認為公眾查詢應盡速處理，以符合不斷提高的公眾期望。發出認收函件是通知有關人士事件已交到恰當的辦事處以及正在辦理中的有效方法。良好的做法是在接獲查詢後即時發出認收函件，而不是在一段時間後不作回應。覆檢委員會建議證監會考慮就處理各類公眾查詢制訂清晰的指引及時限，包括發出認收函件的時間表。證監會同意，就查詢迅速發出認收函件是良好的做法。發牌科會將其內部做法正式確立，在資源情況許可下，使回應查詢時間基本上與服務承諾一致，即分別於四個工作天及兩周內對電話查詢或書面查詢，作出初步回應。

對投訴證監會的處理程序

3.25 覆檢委員會在覆檢兩宗個案時，獲證監會告知該會並沒有確立正式程序處理對該會的投訴。覆檢委員會建議證監會檢討其處理投訴程序，並向證監會稽核委員會提交其檢討結果，以供稽核委員會從機構管治的角度考慮。證監會在回應時解釋，該會一向都採用一致的做法去處理投

⁶ 證監會就投訴及查詢的服務承諾如下：

服務		目標
投資者諮詢	初步回應電話諮詢	四個工作天
	初步回應書面諮詢	兩周
公眾投訴	初步回應口頭及書面投訴	兩周
一般查詢	初步回應透過 enquiry@sfc.hk 提出的查詢	四個工作天

訴。證監會同意採取措施以書面形式正式確立現時的做法，以及稍後會向證監會稽核委員會提交建議。

就有迫切時限的事件採取行動

3.26 證監會在一項首次公開招股計劃開始前一日，接獲投訴指有活躍的場外交易活動，招攬投資者在繳付一筆費用後可獲保證獲分配一定數目在發售中的股票。由於賣家未必履行交付股票的承諾，投資者參與這些交易均要冒高風險。證監會投訴監控委員會(監控委員會)⁷收取有關投訴的報告，同時證監會一名高級人員已迅速在會見傳媒的場合提醒投資者進行這類場外交易的風險。覆檢委員會注意到，監控委員會事實上只在該首次公開招股活動結束後一天的會議上討論該投訴。鑑於監控委員會的會議每周只舉行一次，因此未必能夠應付緊急或有迫切時限的事件。覆檢委員會請證監會告知如何在監控委員會的架構之內或之外處理緊急或有迫切時限的事件。證監會解釋，當認為情況有需要迅速採取行動，有關的營運部門有酌情權決定展開的行動，惟須於下一次監控委員會會議上匯報，以取得監控委員會的同意及意見。

誤解投資產品回報而引起的投訴

3.27 一名投資者向證監會投訴一家保險公司所提供的一項與投資相連壽險計劃。證監會在進行查訊後，認為有關公司沒有違反《證券及期貨條例》或《與投資有關的人壽保險計劃守則》的相關規定。查訊認為有關投訴並不成立。投訴人不滿意有關結果，多次投訴證監會沒有妥善處理其投訴。證監會就處理投訴的程序進行覆檢。覆檢的結果亦認為有關部門已作出充分的調查及進行廣泛的諮詢，而決定不採取進一步行動。

⁷ 證監會投訴監控委員會包括證監會營運部門的高級人員，負責就投訴的跟進行動給予指示，以及就處理與投訴有關的政策及事項的策略提出意見。

3.28 覆檢委員會注意到證監會只可處理違規的事宜，但不可就糾紛進行仲裁或就補償事宜作出命令。覆檢委員會指出，由於投資產品必須取得證監會的認可，因此市民對證監會的職能可能有誤解。很多時，投資者沒有充分了解投資產品的特點，例如與投資相連壽險計劃中用以說明的回報率相對於保證回報率的分別。當投資的實際回報未能符合他們的期望時，這類誤解往往促使他們作出投訴。覆檢委員會建議證監會考慮加強投資者教育計劃。

3.29 證監會同意覆檢委員會的意見，認為投資者教育十分重要。該會已透過其學•投資網站和印刷媒體廣泛宣傳保證回報率與作為說明的回報率的分別。此外，證監會對外事務科亦有參與投訴監控委員會的會議，並從中掌握有關市場意見及可能引起投訴的事項的第一手資料。對外事務科會根據這些資料訂定投資者教育計劃的重點及策略。

(E) 調查和紀律處分

3.30 二零零七年，覆檢委員會覆檢了 19 宗涉及撤銷或暫時吊銷牌照、就紀律處分協議和解、罰款及發出警告信等有關的法規執行個案。覆檢委員會亦覆檢了四宗檢控個案，以跟進二零零六年向證監會提出的建議，即訂立適當的程序，以確保有關在採取檢控行動後，一併展開紀律處分程序的決定能一致施行。

除執行檢控外一併採取紀律處分

3.31 覆檢委員會覆檢了一宗涉及一間與某家認可財務機構(銀行)有聯繫，而從事期貨合約交易的公司的個案。證監會發現該期貨公司的一名負責人員指示有關銀行分行的幾名人員接受客戶買賣期貨合約的指示，以及向有關期貨公司的交易部門傳達客戶指示，以執行有關指示。這些人員持有的牌照只限於買賣證券而並非買賣期貨合約。有關人士及公司因無牌進行受規管活動而被檢控。證監會其後就紀律處分程序與有關方面達成和解。根據和解協議，涉案人士承認檢控所指的失當行爲，並且願意接受公開譴責

和繳交接近 100 萬元的巨額罰款；以及有關人士的牌照被暫時吊銷一段時間。考慮到和解條款，法庭無條件釋放涉案人士。

3.32 覆檢委員會詢問證監會有關除施加巨額罰款外同時執行檢控的理由。證監會解釋，由於有關失當行為已持續多年，該會認為事件應嚴正處理。罰款額是參考類似案例及根據該公司從無牌活動所得的利潤而釐定。此外，根據既定政策，罰款額已因應涉案人士在調查過程中充分合作及考慮到有關人士已被檢控的事實而被調低。

3.33 二零零六年，覆檢委員會請證監會訂立適當的程序和採用輔助材料，例如考慮因素清單，以確保有關應否就同一失當行為在採取檢控行動後，一併展開紀律處分程序的決定能一致施行⁸。證監會同意制訂指引，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。在這個背景下，覆檢委員會請證監會告知這方面的進展。

3.34 證監會表示，一般而言，該會會在成功檢控後考慮對持牌人作出紀律處分。在制訂這方面的正式政策時，證監會徵詢了英國大律師就雙重提控及適當及合理原則的意見。意見確認了同時採取刑事和紀律處分程序不會構成雙重提控。但證監會必須考慮整體罰則是否符合適當及合理原則，尤其是在刑事檢控外施加罰款。證監會表示，已就有關法律意見及從管理角度方面的影響，向處理執法事宜的人員作出簡介及培訓。證監會希望稍後會在正式政策文件中落實有關事項。

⁸ 覆檢委員會在二零零六年覆檢一宗個案後注意到，證監會就速動資金沒有維持在規定水平因而違反《財政資源規則》而對有關公司及一名負責人員提出檢控，並考慮對他們作出紀律處分。另一方面，覆檢委員會注意到，在二零零五年覆檢的兩宗涉及違反《財政資源規則》的個案中，證監會沒有採取檢控行動。詳情已載列於程序覆檢委員會二零零六年周年報告第 3.22 段。

提高對證監會所關注的規管事項的認識

3.35 在上文第 3.31 段所述的個案中，覆檢委員會認為，業界人士可能誤以為只有向交易系統輸入指示的人士才須申領牌照，而只負責傳達指示的人員則無須領牌。覆檢委員會建議證監會考慮採取措施去糾正這個誤解，以及提醒業界人士有關的法律規定，即只有持有有效牌照人士才可向交易部門傳達客戶的指示。此外，委員會成員指出，最重要的是請證監會加強教育以培養遵從規則的文化。證監會同意並會與金管局一起採取措施去提醒銀行及其管理人員，他們有責任確保所有參與處理受證監會規管產品的人員均須持有合適牌照。

3.36 在另一宗個案中，一間物業發展商及其代理在報章刊登廣告，宣傳在內地的某項物業投資。證監會根據銷售計劃的特點認為有關產品屬於集體投資計劃⁹。而根據《證券及期貨條例》第 103 條，發出集體投資計劃的宣傳資料必須取得證監會的認可。由於證監會沒有給予認可，有關公司及人士因發出未經認可的集體投資計劃宣傳資料而被檢控。

3.37 覆檢委員會留意到，有關公司在調查期間再次於報章刊登廣告。證監會指出，在尚未證明有關事件為失當行為前，該會不能阻止有關公司發出宣傳資料。為了令投資者獲得更佳的保障，覆檢委員會建議證監會考慮在展開調查時，提醒調查對象有關證監會所關注的規管事宜，同時，若在調查期間仍進行涉嫌活動，而違規事宜最後證明屬實，則在調查期間仍進行違規活動的事實可被視為加重處罰的因素。此外，為了配合積極推動遵從規則的文化，覆檢委員會建議證監會致力提高業界人士及市民對有關法律規定的認識，即必須先取得證監會認可才可發出集體投資計劃的宣傳資料的規定。

⁹ 證監會指出，並非所有海外物業的廣告都須取得該會的認可。證監會須研究每宗個案的事實，以決定有關產品是否符合集體投資計劃的定義。如符合的話，則《證券及期貨條例》第 103 條的法定規定適用於該物業廣告。

3.38 證監會解釋，該會已採取適當措施，在展開正式調查時，提醒受調查人士有關證監會關注的規管事項。根據法例規定，證監會須向涉及調查的人士發出通知書，而該通知書會說明調查的範圍。證監會也會在與有關人士會面時，解釋其關注的規管事項，以及他／她被列為調查對象的原因。在保障投資者方面，證監會表示，如有關的行為會對投資者造成重大損害，該會可向法院申請強制令，在調查未完成前禁制某項活動¹⁰。有關把在調查期間進行涉嫌失當行為視為加重處罰的因素的建議，證監會表示，在決定紀律處分罰則時，該會會考慮個案的獨特事實和情況，包括有關人士曾否漠視證監會就其關注的規管事項作出的勸諭。

3.39 有關宣傳資料須取得認可這項規定的宣傳方面，證監會表示，該會已在成功檢控上文第 3.36 段所述的個案後，隨即發出新聞稿。此外，在《證券及期貨條例》於二零零三年四月生效後，證監會已透過發出新聞稿提醒物業發展商和代理注意有關法例規定。證監會亦已勸諭業界人士在發出含有邀請或要約公眾參與集體投資計劃的文件前，徵詢其法律顧問的意見。

就同一失當行為施加不同罰則

3.40 根據《證券及期貨條例》，上市公司董事必須在察覺須作出具報權益後三個營業日內，就減持有關上市公司的權益作出披露¹¹。證監會的調查發現，一家上市公司的兩名董事出售了大量股份，但在五個月後才向香港聯合交易所有限公司(聯交所)提交披露具報。證監會對兩名董事中的其中一名提出檢控，而向另一名董事發出警告信。覆檢委員會請證監會告知就同一失當行為施加不同罰則的理據。

¹⁰ 根據《證券及期貨條例》第 213(1)(i)條，證監會獲賦權向原訟法庭申請作出命令，制止或禁止該條例所載的相關條文指明的某些活動。

¹¹ 《證券及期貨條例》第 313 條及第 341 條訂明，一家上市法團的董事有責任在該條例指明的情況中，申報須具報權益。《證券及期貨條例》第 348 條規定有關具報須在披露責任產生後的三個營業日內作出。

3.41 證監會解釋，程序手冊已列出處理延遲作出具報權益個案的程序。該手冊載列了有關就違反披露規定時應作出起訴或發出警告信的決定因素，包括出售權益的價值、延遲申報的時間、涉案人士的所在地點，以及證據是否足夠等。一般而言，如出售權益的價值和延遲申報的時間超出某些預設的指標，則證監會會提出檢控，而沒有達到指標的個案則會發出警告信。這解釋了在上文第 3.40 段所述個案中對兩名董事施加不同罰則的原因。

3.42 由二零零七年七月開始，證監會就以往須發出警告信的事宜改為發出合規意見函。換句話說，違反披露規定的處分會是執行檢控或發出合規意見函。覆檢委員會指出合規意見函較檢控行動寬鬆得多，因此請證監會考慮是否需要檢討有關指標。證監會在回應時表示，現行制度提供了適當的保障，以確保市場穩健。更改有關指標可意味增加檢控。證監會認為純粹因發出合規意見函以取代警告信這做法而令檢控增加，是不合理的。

(F) 在雙重存檔制度下處理上市申請

3.43 《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」。

3.44 《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遞交上市申請書或進一步資料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。為確保證監會能遵從該規則所訂十個工作日的時限，證監會在二零零四年年初向聯交所提出要求，並獲聯交所答允把上市申請書及有關文件盡早轉交證監會。

3.45 覆檢委員會覆檢了一宗有關根據雙重存檔制度處理上市申請的個案。覆檢委員會留意到，在該宗個案中，證監會在十日內接獲由聯交所轉交的上市申請及有關文件，並即時向聯交所表達其意見。覆檢委員會留意到，證監會在處理這宗個案時已遵從既定程序。

第 4 章 檢討特定事項所得的意見及建議

4.1 除覆檢已完成的個案外，覆檢委員會亦檢討了證監會程序內的特定範疇。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。覆檢委員會在二零零七年收到多項由業界人士就證監會的運作程序提交的意見和建議，並已將業界的意見和建議轉交證監會考慮及回應。覆檢委員會已跟進的事宜如下：

- (a) 加快退還在經紀失當行為個案中受影響客戶的資產；
- (b) 制訂與聯交所在審批公告及通函方面的協調工作程序；以及
- (c) 改善證監會的網站，以方便檢索應用指引。

4.3 覆檢委員會亦跟進了一個要求委員會覆檢證監會在處理幾宗有關證券經紀行挪用客戶資產個案的程序。覆檢委員會覆檢了其中一個案¹²，並向證監會表達其觀察及意見。此外，覆檢委員會討論了證監會在二零零七年七月施行發出合規意見函以取替警告信的新政策。

4.4 覆檢委員會有關這些事項的討論及意見撮述如下。證監會所作回應已詳列於**附件 C**。

¹² 覆檢委員會接獲有關覆檢三宗涉及經紀行失當行為個案的要求。由於覆檢委員會的職權範圍訂明該委員會可要求取得及覆查與已完成個案有關的證監會檔案，覆檢委員會只覆檢了一宗已於年內完結的個案。覆檢委員會稍後會覆檢其餘兩宗個案。

(A) 加快退還在經紀失當行為個案中受影響客戶的資產

4.5 有業界人士指出當經紀行被發現挪用客戶資產，而當管理人或清盤人被委任處理客戶的資產，有關資產會被轉移至保管帳戶並被凍結。受影響客戶一般都需要一段很長的時間才可取回其股票或款項。在一宗個案中，管理人在二零零六年七月獲委任，但到二零零八年年初清盤程序仍未完成。業界人士建議證監會加快把資產退還客戶的程序，使客戶可能蒙受的損失減至最少。

4.6 證監會解釋，如持有客戶資產的經紀行被清盤，證監會可向法院提出申請，委任管理人處理客戶的資產，包括評定申索及最終把資產退還客戶。在這方面，證監會只對管理工作的進度作出綜合監察。一般而言，管理人可在幾個月的時間內把資產退還客戶。至於較複雜的個案，管理人完成任務的速度取決於多種因素：包括受影響客戶的人數，以及有關的經紀行備存的帳簿和紀錄是否可靠。在上文第 4.5 段所述的個案中，由於有關經紀行所備存的會計紀錄和結單被認為虛假或不可靠，有關程序需要較長時間。此外，管理人須向客戶進行多次諮詢，以確保客戶同意計算權益的方法。

(B) 制訂與聯交所在審批公告及通函方面的協調工作程序

4.7 證監會及聯交所有時須同時審批俱屬於《公司收購、合併及股份購回守則》(《收購守則》)及《上市規則》範圍的公告及通函，而《收購守則》及《上市規則》分別由證監會及聯交所執行。業界人士認為，當該兩個規管機構持有不同意見時，上市發行人及／或其專業顧問在敲定文件方面會有困難。業界人士建議，證監會與聯交所之間應制訂清晰的協調工作程序，以審批需要該兩個規管機構批核的公告及通函。

4.8 證監會在回應時指出，聯交所上市科及負責執行《收購守則》的收購及合併執行人員(證監會)¹³，分別負責處理《上市規則》及《收購守則》。因此，受該兩套規則規限的文件會由聯交所及證監會處理。不過，兩個規管機構沿用一套完善的聯絡及協調程序，過往亦未曾遇到重大問題。一般而言，收購及合併執行人員會把其對文件擬稿的意見抄送上市科。若收購及合併執行人員與上市科有不同意見，收購及合併執行人員會與有關方面商討，並在有需要時與上市科商討，以解決問題，並在仔細考慮《上市規則》及《收購守則》作出有關規定的原因後，以務實的方案，使有關問題得以迅速而有效率地處理。

(C) 改善證監會的網站，以方便檢索應用指引

4.9 自二零零七年五月起，證監會在其網站出版了《收購通訊》季刊。《收購通訊》是由收購及合併執行人員給業界人士的定期刊物，載有簡短的資訊性報導、應用指引及在香港進行的收購活動的有關資料，目的是向業界說明收購及合併人員如何在一般情況下，闡釋及應用《收購守則》中的一些條文。由於證監會的網站上的內容不斷增加，在搜尋資料上，日益困難。有些業界人士建議證監會在網站增設方便使用的搜尋功能，讓使用者可按不同的搜尋字串，例如日期、內容或規則號碼，搜尋應用指引及委員會的決定。

4.10 證監會在回應時表示，其網站已設有搜尋功能，使用者可輸入關鍵字去搜尋相關規則或內容。此外，證監會已於二零零八年四月在其網站的「收購及合併事宜」部份，特設名為「應用指引」的新頁，以方便使用者能快捷地索閱每份應用指引的細節，例如刊出時間及相關規則。

¹³ 「收購及合併執行人員」是指證監會企業融資部的指定人員，負責《收購守則》的日常執行工作。

(D) 處理一宗有關挪用客戶資產的個案

4.11 覆檢委員會覆檢了證監會在處理一宗有關經紀挪用客戶資產的失當行為個案的程序。在這宗個案中，證監會在二零零六年第二季對選定的經紀行進行了一輪主題視察，以審查其財務問題及可能挪用資產的風險。該視察行動發現一家經紀行利用虛假帳目，在沒有客戶授權的情況下出售證券，並向客戶寄送虛假結單，以掩飾挪用資產的行為。證監會在進行視察兩個星期內即時發出限制通知，禁止該經紀行進行任何受規管活動。證監會亦獲得法院命令，委任獨立管理人去管理該經紀行的資產，並取得禁制令防止有關人士的資產被轉移。而一名涉及有關失當行為的人士其後被檢控。

4.12 對於證監會能否早些揭發有關失當行為，令投資者利益可得到更佳的保障的問題，證監會表示，該會在監察中介人活動方面，已採取積極的措施。而事實上這宗挪用資產的個案亦是在進行主題視察時被揭發的。證監會曾在數年前對該經紀行進行視察。基於該經紀行的財政狀況和違規紀錄，證監會選定該經紀行為主題視察的對象。

4.13 覆檢委員會留意到，證監會在得悉有關失當行為後，已在幾個星期內迅速採取適當措施以保障客戶的資產。覆檢委員會認為，證監會在處理這宗個案時已遵從其既定程序。

(E) 證監會發出合規意見函的政策

4.14 覆檢委員會自二零零四年起與證監會討論有關警告信的事宜。扼要來說，證監會可在未展開已式紀律處分程序的情況下，向受規管人士發出警告信。這做法的目的，是非正式地告知受規管人士所涉及的違規事項。有關人士所作出的回應或陳述只會被記錄在案，以供內部參考。覆檢委員會收到業界的意見，指警告信可被視為污點，並可對持牌人的事業造成不利影響，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。

4.15 證監會於二零零七年六月告知覆檢委員會，該會決定在以往須發出警告信的事宜，改為發出合規意見函。換句話說，在過往須受到警告的輕微及技術上的違規事項，證監會只會發出合規意見函，通知有關人士所涉及的違規事件和證監會關注的事宜，促使受規管人士採取措施，確保遵從規管要求及避免日後再次發生同類違規事件。同時，證監會會採取措施，透過該會的定期刊物，特別是《證監會執法通訊》，加強與市場的溝通，從而提高受規管人士和公眾對目前執法行動的認識。這樣做的目的，是促使和鼓勵受規管人士採用良好做法，從而減少不當行爲。

4.16 覆檢委員會對新措施表示歡迎，並認為證監會必須清楚告知業界及合規意見函的收件人該函件的用途，例如函件對收件人的合規紀錄的影響，以及該人是否有責任向僱主作出披露。證監會表示，已在二零零七年七月的《證監會執法通訊》公布有關採用合規意見函的新政策。證監會表明警告信從來都不是紀律處分程序下的制裁，而證監會亦不會再發出警告信。證監會只會在受規管人士日後觸犯類似違規事件時，才會將曾發出合規意見函的事實，作為決定是否對該人採取正式行動的其中一項考慮因素。不過，證監會在採取正式紀律處分行動或在釐定罰則時，不會考慮導致發出合規意見函的違規內容。由於合規意見函是私人信件，除非收件人自願向他人披露，否則他無須這樣做。證監會已在合規意見函中解釋上述的特點。證監會亦會按照覆檢委員會提出的建議，修訂其程序手冊，以及為職員提供有關程序變更的培訓。

第 5 章 未來路向

5.1 二零零七年，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，並向證監會提出其意見及建議。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 覆檢委員會在二零零八年會跟進多項在二零零七年提出的有關證監會內部程序的建議，包括證監會處理資料不完備的發牌申請及有關發牌事項的查詢的程序，處理對證監會的投訴的程序，以及培養遵從規則的文化以提高公眾對證監會所關注的規管事項的認識。

5.3 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。同時亦會繼續與受證監會規管方法和程序影響的市場參與者保持溝通，聽取他們對證監會行使其權力的意見。

5.4 覆檢委員會歡迎公眾人士，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 覆檢委員會衷心感謝證監會在過去一年，悉力協助，令覆檢工作順利進行，及與覆檢委員會竭誠合作，回應其查詢和建議。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

(二零零七年十二月三十一日)

主席

周永健先生, SBS, JP

委員

陳玉樹教授, BBS, JP

趙志鋆先生

馮孝忠先生

甘博文先生

李佐雄先生, BBS

劉哲寧先生

孫德基先生, BBS, JP

當然委員

證券及期貨事務監察委員會主席
(方正先生, GBS, JP)

律政司司長代表
(賴應虎先生, JP)

工作小組成員名單

(二零零七年十二月三十一日)

企業融資及法規執行工作小組

主席

陳玉樹教授, BBS, JP

委員

周永健先生, SBS, JP

方正先生, GBS, JP

李佐雄先生, BBS

劉哲寧先生

發牌、中介團體監察及投資產品工作小組

主席

甘博文先生

委員

趙志鋈先生

馮孝忠先生

賴應彪先生, JP

孫德基先生, BBS, JP

證監會就其採納的意見及建議 所作的回應¹⁴

(A) 處理中介人的發牌申請

項目(1)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

證監會經常接獲沒有提交全部所需資料及支持文件的申請書。覆檢委員會注意到，證監會在處理這些申請時，須因應個別個案要求，以書面要求申請人提供所需文件。在一宗個案中，證監會在發出三封這些特別擬備的函件後，申請人才提供全部所需的文件。

覆檢委員會的建議／意見

為確保證監會的資源能更適當的運用，覆檢委員會建議證監會採用標準函件，以核對方格來標示所需提交的文件(第 3 章第 3.3 段)。

證監會的回應

證監會認為使用以核對方格列出索取資料的標準函件，並不困難。但事實上這樣做可節省多少時間和人力，卻頗成疑問。如果一名申請人在提出申請時沒有提供商業登記證明書或簡歷，證監會在索取資料函件列出這些資料的程序是相當直接的。加入核對方格實際上不會令程序更為簡易。

證監會正研究另一方案，即是否可就各類受規管活動擬備更為全面的標準索取資料函件，目的是涵蓋所有可能發生的情況。證監會初步研究將這方案應用於就對沖基金經理的牌照申請。如果這做法有效，證監會預期會將方案擴大至所有其他的受規管活動。

項目(2)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

在一宗個案中，儘管證監會已多次發出催辦信，但申請人對於證監會的要求反應緩慢。最後，申請人撤回申請，但證監會已用了一年多時間處理這宗申請。

¹⁴ 在編輯上曾作改動，主要是為了刪除個別個案的資料，以符合保密責任及要求。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會建議證監會考慮訂立適當的程序，以處理申請人不積極回應證監會的問題的情況。覆檢委員會請證監會考慮，如申請人在一段長時間後沒有作出實質的回覆，是否可把申請當作撤回(第 3 章第 3.4 段)。

證監會的回應

證監會解釋拒絕發牌申請必須按法例訂明的程序(是費時的)而作出。因此證監會沒有權力決定是否可基於申請人在規定時間內沒有提供所需資料，而將申請當作撤回並實質上拒絕其申請。如果證監會這樣做，實際上是迴避《證券及期貨條例》的規定。

證監會的一般程序准許申請人在指明限期前回應。而該限期可因應申請人要求或因申請人只提供部分資料而延長。證監會現正考慮更積極的做法，如申請人未能在限期前提供全部所需的文件，證監會會着手進行拒絕申請的程序，理由是證監會沒有足夠資料，信納有關人士是獲發牌的適當人選。

項目(3)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

在一宗個案中，證監會接獲一家認可財務機構註冊為註冊機構及委任主管人員的申請。證監會就申請人是否適宜註冊徵詢香港金融管理局(金管局)的意見。處理這宗個案的時間較長，是由於該認可財務機構多次大幅更改其建議的業務活動及其主管人員及負責有關業務的管理人員的提名。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會建議證監會與金管局商討問題，以加快處理認可財務機構申請的工作(第 3 章第 3.5 段)。

證監會的回應

證監會相信在這宗個案中，金管局是有可信納的理由需時一年回應證監會。不過，證監會同意應採取任何可加快處理這類申請的方法。證監會已與金管局討論這事，金管局同意就所有尚待處理的註冊機構申請提供季度進展報告。這安排已在二零零八年四月實行。

項目(4)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

在審批一宗負責人員的牌照申請時，證監會注意到申請人涉及該會的一項進行中的調查。處理申請的工作暫停數個月以待得到有關的調查結果。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會請證監會考慮加快其調查工作(第3章第3.6段)。

證監會的回應

法規執行部已把完成調查的時間減半，在七個月內完成調查的個案百分比，由二零零六年的36%上升至二零零七年的71%。

項目(5)，(6)，(7)及(8)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

在處理一宗獲解除破產令三年的人士提出的發牌申請時，證監會聯絡保薦該申請的僱主，以確定有關公司已得知申請人在償付能力方面的背景，並告知該僱主，根據《適當人選的指引》，該會很大可能拒絕有關申請。申請人其後撤回該申請。

覆檢委員會的建議／意見

鑑於破產令在作出後四年才可獲得解除，覆檢委員會認為五年時間的規定太嚴格(第3章第3.9段)。

證監會的回應

五年時間的規定只是一項指引。事實上，由已獲解除破產令人士的申請會按個別的情況考慮，例如是否在近期獲解除破產令、破產的原因和現時的償付能力。根據發牌科的程序手冊，證監會人員在仔細考慮各相關因素後，會將決定批准和拒絕申請的原因記錄在案。由二零零三年四月《證券及期貨條例》生效至二零零七年十二月，有七名“近期”獲解除破產的破產人獲發牌照，另有一人被拒絕申請。考慮到覆檢委員會成員有關制訂明確指引的建議，證監會會發出常見問題，向公眾提供指引。

覆檢個案所得結果／市場人士意見

覆檢委員會認為申請人擁有的技能可能只能在金融業謀職，因此建議證監會制訂指引去處理由曾經破產的人士提出的申請，以確保能在保障投資大眾的利益及剝奪申請人生計之間取得適當平衡(第 3 章第 3.13 段)。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會亦認為指引上應列明有關的準則及考慮因素，例如評估所需的支持文件(第 3 章第 3.13 段)。

證監會的回應

關於制訂處理會破產人士的申請及考慮因素的內部指引，證監會現正根據在處理這些類別個案採用的較靈活做法擬備內部指引。一般而言，證監會傾向採用各種措施，以期能在任何特定的情況下都可增加做法的效能，以及達致在類似的個案中的做法施行一致。

覆檢個案所得結果／市場人士意見

證監會應就帶有不良紀錄的申請設立資料庫及備存統計數字，以方便參閱(第 3 章第 3.13 段)。

證監會的回應

證監會已備存電子資料庫，記錄該會關注的人士(例如執法行動的對象和破產人士)的資料。發牌系統與這些資料庫相連，每當一個發牌申請輸入發牌系統後，系統便會自動搜查所有有關的資料庫，以確定申請人是否在任何一個或多個資料庫的名單上。並會將有關紀錄顯示於電子申請核對清單上。個案負責人就一宗申請作出決定前，必須研究和考慮個案有否涉及任何非常規情況。如確信做法恰當，證監會會批給牌照，有時也會附加條件。如有重大關注事項，個案負責人可能要求申請人提供資料，以釋除疑慮。當證監會向申請人提出這些關注事項後，有些申請人或會決定撤回申請。負責人員會把撤回的申請連同撤回的原因記錄在系統上。在其他情況下，如申請人未能提供資料，令證監會信納他是獲發牌的適當人選，則證監會可能拒絕其申請。任何批准、撤回或拒絕的申請，都會載於發牌系統的個人牌照紀錄內。如有需要，亦可在系統取得在指明期間內獲批准、撤回或拒絕申請的統計數字。

項目(9)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

申請人的破產令在遞交申請前三個月獲宣告無效，而證監會在評估這宗申請時，要求申請人提供有關破產的額外資料。申請人在回覆時簡略解釋引致破產的情況，並表示有關破產令已在他清還所有債務後被宣告無效。由於申請人不能出示有關破產的文件，證監會建議申請人向政府當局或法院索取文件的副本。申請人其後撤回申請。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為，由於法院已將破產令宣告無效，證監會可採取靈活的做法及考慮其他已知的資料，例如僱主的推薦信，而不是純粹倚賴實質證據去評估申請人的償付能力(第 3 章第 3.11 段)。

證監會的回應

雖然牌照申請人的償付能力是證監會的其中一個考慮因素，但該會主要關注到破產的原因，因為這可能與申請人是否適當人選資格有關聯。證監會須取得申請人破產的文件，以確定破產的原因。關於申請人提供的證據，證監會會採用靈活的做法。不過，證監會會就申請人所提供證據的可靠性，保持警覺，並會在適當的情況下要求申請人提供更多資料。

項目(10)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

覆檢委員會注意到，一宗由曾經破產人士提出的申請由高級經理批核，而另一宗由有定罪紀錄人士提出的申請則由發牌科總監批核。覆檢委員會注意到，證監會的程序手冊就處理有不良紀錄的個案，只規定個案負責人與較高級的人員商討，但手冊沒有訂明作出決定的人員的級別。

覆檢委員會的建議／意見

由於破產及觸犯刑事罪行俱屬可令申請人的誠信受質疑的事項，覆檢委員會認為有關的批核程序應一致施行，並請證監會檢討程序手冊，訂明這類個案的批核人員(第 3 章第 3.12 段)。

證監會的回應

證監會相信因應上述兩宗個案的情況，該兩項決定是由適當級別的人員作出。批准有定罪紀錄人士的申請，通常會較批准曾破產人士的申請複雜和容易引起爭議。

由於各類不良紀錄的性質本身有很大差異，按不同性質的不良紀錄訂定不同級別的人員去作出是否批准申請的決定並非易事。因此，證監會認為無法修訂有關的程序手冊，以清楚指定每種情況下分別應由哪個級別的人員去作出決定。

現有的程序手冊訂明，如申請人(不論是法團、負責人員或代表)涉及不良紀錄，處理的負責人員(助理經理、經理或高級經理)應與較高級的人員商議事件。證監會會進行檢討，就涉及不良紀錄個案應由哪個級別人員作出決定，提供較清晰的指引。規定由高級經理職級人員就這些個案作出決定相信是恰當的做法。

(B) 認可集體投資計劃

項目(11)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

其中一宗個案的處理工作需時九個月以上，原因是申請人優先處理和把資源用於在同一時期向證監會遞交的其他申請。雖然證監會已多次發信促請申請人作出回覆，但申請人未能適時提供實質的回覆。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會關注到申請人是否有利用申請制度去確保可能過早遞交的申請維持有效(第3章第3.21段)。

證監會的回應

證監會維持早前的說法，認為沒有證據顯示有嚴重濫用申請制度的情況出現。不過，證監會正檢討有關程序及向申請人發出的促請回覆信件的內容，在可能的情況下，在申請人於長時間仍未作出回覆而拒絕有關申請。

(C) 投訴的處理

項目 (12)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

一名前持牌人致函發牌科，查詢再次申領牌照的手續。他在超過一個月後仍沒有收到證監會的回覆，遂親自前往證監會的辦事處查詢。由於他沒有預約，處理他的個案的負責人未能會見他。個案負責人翌日致電聯絡他，請他遞交申請以作評估。該人向證監會作出投訴，指證監會既沒有認收他的查詢信件，也沒有在他到訪證監會辦事處時會見他。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為公眾查詢應盡速處理，以符合不斷提高的公眾期望。發出認收函件是通知有關人士事件已交到恰當的辦事處以及正在辦理中的有效方法。良好的做法是在接獲查詢後即時發出認收函件，而不是在一段時間後不作回應。覆檢委員會建議證監會考慮就處理各類公眾查詢制訂清晰的指引及時限，包括發出認收函件的時間表(第 3 章第 3.24 段)。

證監會的回應

證監會同意就查詢迅速發出認收函件是良好的做法。證監會的對外事務科所接獲的公眾查詢均依據服務承諾作出初步回應。就投資者諮詢而言，服務承諾要求在四個工作天內初步回應電話諮詢，以及在兩周內初步回應書面諮詢。至於向對外事務科作出的一般查詢，證監會的服務承諾是在四個工作天內給予初步回應。

鑑於覆檢個案中回應查詢的時間，以及覆檢委員會就該個案表達的關注事項，發牌科打算在資源情況許可下，正式確立內部做法，使回應查詢的時間整體上與前一段所提及的服務承諾一致。

項目 (13)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

覆檢委員會在覆檢兩宗個案時，獲證監會告知該會並沒有確立正式程序處理對該會的投訴。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會建議證監會檢討其處理投訴程序，並向證監會稽核委員會提交其檢討結果，以供稽核委員會從機構管治的角度考慮(第 3 章第 3.25 段)。

證監會的回應

雖然證監會沒有正式以書面確立的程序去處理對該會的投訴，但一向都採用一致的做法去處理這些投訴。證監會會採取措施去正式確立其做法，以及在適當時間提交建議予稽查委員會考慮。

項目(14)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

證監會在一項首次公開招股計劃開始前一日，接獲投訴指有活躍的場外交易活動，招攬投資者在繳付一筆費用後可獲保證獲分配一定數目在發售中的股票。由於賣家未必履行交付股票的承諾，投資者參與這些交易均要冒高風險。證監會投訴監控委員會(監控委員會)收取有關投訴的報告，同時證監會一名高級人員已迅速在會見傳媒的場合提醒投資者進行這類場外交易的風險。覆檢委員會注意到，監控委員會事實上只在該首次公開招股活動結束後一天的會議上討論該投訴。

覆檢委員會的建議／意見

鑑於監控委員會的會議每周只舉行一次，因此未必能夠應付緊急或有迫切時限的事件。覆檢委員會請證監會告知如何在監控委員會的架構之內或之外處理緊急或有迫切時限的事件(第 3 章第 3.26 段)。

證監會的回應

現時，當某營運部門認為需要就投訴採取緊急行動時，就可這樣做，而所採取的行動應告知監控委員會秘書處(即對外事務科)，以便納入投訴紀錄冊提交下次監控委員會會議省覽。

監控委員會接着會考慮有關營運部門就投訴已採取其認為急需的行動的報告，並告知有關部門監控委員會是否贊成所採取的行動。

項目 (15)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

一名投資者向證監會投訴一家保險公司所提供的一項與投資相連壽險計劃。證監會在進行查訊後，認為有關公司沒有違反《證券及期貨條例》或《與投資有關的人壽保險計劃守則》的相關規定。查訊認為有關投訴並不成立。投訴人不滿意有關結果，多次投訴證監會沒有妥善處理其投訴。證監會就處理投訴的程序進行覆檢。覆檢的結果亦認為有關部門已作出充分的調查及進行廣泛的諮詢，而決定不採取進一步行動。

覆檢委員會的建議／意見

很多時，投資者沒有充分了解投資產品的特點，例如與投資相連壽險計劃中用以說明的回報率相對於保證回報率的分別。當投資的實際回報未能符合他們的期望時，這類誤解往往促使他們作出投訴。覆檢委員會建議證監會考慮加強投資者教育計劃(第 3 章第 3.28 段)。

證監會的回應

證監會同意，關於與投資相連壽險計劃在保證回報與說明回報方面的差別的教育投資者工作是重要的。因此，證監會不斷在有關壽險計劃的各項教育活動中提醒投資者注意這點。舉例來說，證監會已在該會的學•投資網站就閱讀壽險計劃的退保說明文件的文章內強調這點。證監會也在印刷媒體，例如二零零七年一月的頭條日報刊登文章強調這點。證監會會繼續把這點包括在有關壽險計劃的投資者教育工作內。

(D) 調查和紀律處分

項目 (16)及 (17)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

覆檢委員會覆檢了一宗涉及一間與某家認可財務機構(銀行)有聯繫，而從事期貨合約交易的公司的個案。證監會發現該期貨公司一名負責人員指示有關銀行分行的幾名人員接受客戶買賣期貨合約的指示，以及向有關期貨公司的交易部門傳達客戶指示，以執行有關指示。這些人員持有的牌照只限於買賣證券而並非買賣期貨合約。有關人士及公司因無牌進行受規管活動而被檢控。證監會其後就紀律處分程序與有關方面達成和解。根據和解協議，涉案人士承認檢控所指的失當行為，並且願意接受公開譴責和繳交接近 100 萬元的巨額罰款；以及有關人士的牌照被暫時吊銷一段時間。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會詢問證監會有關除施加巨額罰款外同時執行檢控的理由(第 3 章第 3.32 段)。

證監會的回應

鑑於該十分基本的違規事項已持續一段長時間，證監會認為事態嚴重。證監會認為，沒有政策或法律根據把該會的行動局限於紀律處分或刑事程序，而在該案件中，刑事法庭已考慮到紀律處分程序的事實及結果。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為，業界人士可能誤以為只有向交易系統輸入指示的人士才須申領牌照，而只負責傳達指示的人員則無須領牌。覆檢委員會建議證監會考慮採取措施去糾正這個誤解，以及提醒業界人士有關的法律規定，即只有持有有效牌照人士才可向交易部門傳達客戶的指示(第 3 章第 3.35 段)。

證監會的回應

證監會會聯同香港金融管理局採取措施，提醒銀行及銀行管理層，須確保那些有參與處理受證監會規管產品的客戶買賣指示(文書、會計及出納除外)的人員，必須持有適當牌照或具有相關的個人身分。

項目(18)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

二零零六年，證監會同意制訂指引，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。覆檢委員會請證監會告知這方面的進展(第 3 章第 3.33 段)。

證監會的回應

證監會在二零零七年年初就向被告執行刑事和紀律處分的情況徵詢英國大律師意見，即有關：(1)刑事／紀律雙重提控，以及(2)適當及合理原則。證監會已在二零零七年五月收到有關的意見，並分發給證監會紀律處分組的全部人員傳閱。

該法律意見就失當行為已進行刑事法律程序時，證監會是否適宜採取紀律處分，例如暫時吊銷或撤銷牌照，提出法律觀點。該意見亦討論了涉及適當及合理原則這問題的因素。

紀律處分組人員已獲告知該法律意見及從管理角度的影響。簡言之，有關人員獲告知同時採取刑事和紀律處分不構成雙重提控。但證監會必須考慮整體罰則，尤其是在刑事檢控外施加罰款，是否集合適當及合理原則。

證監會亦藉會議為紀律處分組人員提供進一步培訓。

大律師再經確定的意見亦已分發給紀律處分組全部人員傳閱，而該意見已再次在該組的會議上討論。並已在證監會的內聯網發布。

大律師的意見加上紀律處分組人員的培訓，現時已構成證監會就這問題的內部政策和培訓的元素。因此，儘管有關政策沒有被歸納為一份文件，證監會已制訂政策，以指導人員在進行或建議作出刑事檢控程序以代替或一併進行紀律處分程序決定時應考慮的因素。證監會已在二零零七年第四季在法規執行部委任了首位處理政策事宜的總監，相信證監會稍後會在正式政策文件中處理有關事項。

項目(19)及(20)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

在一宗個案中，一間物業發展商及其代理在報章刊登廣告，宣傳在內地的某項物業投資。證監會根據銷售計劃的特點認為有關產品屬於集體投資計劃。而根據《證券及期貨條例》第103條，發出集體投資計劃的宣傳資料必須取得證監會的認可。由於證監會沒有給予認可，有關公司及人士因發出未經認可的集體投資計劃宣傳資料而被檢控。覆檢委員會留意到，有關公司在調查期間再次於報章刊登廣告。證監會指出，在尚未證明有關事件為失當行為前，該會不能阻止有關公司發出宣傳資料。

覆檢委員會的建議／意見

為了令投資者獲得更佳的保障，覆檢委員會建議證監會考慮在展開調查時，提醒調查對象有關證監會所關注的規管事宜，同時，若在調查期間仍進行涉嫌活動，而違規事宜最後證明屬實，則在調查期間審進行違規活動的事實可被視為加重處罰的因素。

此外，為了配合積極推動遵從規則的文化，覆檢委員會建議證監會致力提高業界人士及市民對有關法律規定的認識，即必須先取得證監會認可才可發出集體投資計劃的宣傳資料的規定(第3章第3.37段)。

證監會的回應

這項建議提出兩點：

- (1) 證監會可考慮在根據第 182 條發出指示時，把其關注的規管事項告知調查對象；以及
- (2) 如違規事項證明屬實，則在其後進行的紀律處分行動中可把不遵從證監會指示視為加重處罰的因素。

現就上述兩點逐一回應如下：

- (1) 正如證監會在個案覆檢會議中解釋，在一般情況下，該會不能要求調查對象在調查結束前終止調查中的活動。

無論如何，證監會在發出會見通知書時，會夾附行使第 182 條權力指示的副本，把調查範圍告知被接見人士。在會見期間，證監會會再次提醒被接見人士注意調查的範圍，並告知受調查人士被列為受調查人的原因。因此，被接見人士(特別是受調查人)應清楚知道調查的目的，以及證監會所關注的規管事項。因此，相信沒有必要就在每宗調查，在發出第 182 條指示時就證監會關注的規管事項另行作出勸諭。

儘管如此，證監會同意應就其關注的規管事項作出具體勸諭，並在適當情況下作出了有關的勸諭。在某些情況下，這個做法可能切合實際，例如當被接見人士是持牌人，而證監會認為他是有意遵從規定，而違規行為只屬出於魯莽或不慎，而非蓄意或固執的表現。在其他情況下，這個做法可能妨礙調查(順帶一提，有關覆檢的個案並不涉及持牌人)。

在某些證監會曾作出勸諭的個案中，涉案人士未必理會證監會的勸諭。在適當的情況下，證監會可申請強制令，在調查結束前禁止違規活動。這類個案相信很少發生，而且個案很可能涉及持續的行為，並對投資者造成重大損害，以及違反法定條文或其他證監會可依法取得強制令以強制遵從的規定(見《證券及期貨條例》第 213(1)(i)條)。

- (2) 在採取紀律處分程序後釐定合適的罰則是涉及很複雜的考慮因素，並須取決於個案的特定事實和情況。而在適當的情況下，被接見人士漠視證監會就其關注的規管事項作出的勸諭，可視為作出適當罰則的考慮因素。

項目 (21) 及 (22)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

證監會的調查發現，一家上市公司的兩名董事出售了大量股份，但在五個月後才向聯交所提交披露具報。證監會對兩名董事中的其中一名提出檢控，而向另一名董事發出警告信。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會請證監會告知就同一失當行為施加不同罰則的理據(第 3 章第 3.40 段)。

證監會的回應

證監會解釋，程序手冊已列出處理延遲提交具報權益個案的程序。該手冊載列了有關就違反披露規定時應作出起訴或發出警告信的決定因素。包括出售權益的價值、延遲申報的時間、涉案人士的所在地點，以及證據是否足夠等。證監會認為已確立清晰合理而具透明度的方法去決定是否應就權益的披露提出檢控。行之有效的程序是衡量沒有適時披露的時間與具報權益的價值，以確保只有嚴重或應視為嚴重的不作披露個案才會被檢控。證監會認為，披露權益制度是維持香港市場穩健的重要部分，而應按《證券及期貨條例》的條文就這類事宜處理。雖然違規情況只屬簡易案件，但證監會不認為它屬技術上的違規事項，同時這是嚴格法律責任的罪行，而無須確立證據以證明有任何意圖。

覆檢委員會的建議／意見

由二零零七年七月開始，證監會就以往須發出警告信的事宜改為發出合規意見函。換句話說，違反披露規定的處分會是執行檢控或發出合規意見函。覆檢委員會指出合規意見函較檢控行動寬鬆得多，因此請證監會考慮是否需要檢討有關指標(第 3 章第 3.42 段)。

證監會的回應

決定是否提出檢控的指標是延遲披露權益的事實。除非涉及公眾利益的因素，即檢控行動與律政司的政策不一致，否則證監會會繼續根據上述回應所提及的制度就這些個案提出檢控。證監會在權衡個案時會把它視作技術性的違規事項，但考慮到董事及大股東披露權益對市場的重要性，證監會認為，該會已制訂正確的指引。證監會認為，單單因為發出警告信改為合規意見函這做法而檢控更多個案，是不恰當的。

(E) 加快退還在經紀失當行為個案受影响客戶的資產

項目(23)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

有業界人士指出當經紀行被發現挪用客戶資產，而當管理人或清盤人被委任處理客戶的資產，有關資產會被轉移至保管帳戶並被凍結。受影响客戶一般都需要一段很長的時間才可取回其股票或款項。業界人士建議證監會加快把資產退還客戶的程序，使客戶可能蒙受的損失減至最少(第4章第4.5段)。

證監會的回應

證監會認為必須首先指出，有關裁定客戶的申索和退還客戶資產的事宜，是由法庭委任的管理人(通常是專業會計師)而非證監會負責。管理人須向法庭負責。證監會只對管理工作的進度維持一般的監察。

在以往的個案中，管理人已切法盡速向客戶退還資產，而大多數個案都能在幾個月內向法庭申請所需的指示和命令。管理人就客戶的申索完成裁定，以及把可撥還的資產退還客戶所需的時間，取決於個案的複雜程度和其他因素，例如所涉客戶的人數，以及經紀行備存的帳簿和紀錄是否可靠。

在二零零六至零七年度內，有三間高風險的證券經紀行在證監會提出申請後由法庭管理。在其中一宗個案中，管理人在獲委任後兩個月內，已開始把可撥還的證券和信託款項退還實益擁有人。在另一宗個案中，管理人在獲委任後五個月左右，已開始把證券退還客戶。

第三宗個案由於較為複雜，裁定客戶的申索和退還客戶資產的程序，較另外兩宗個案需要較長的時間。主要是由於經紀行所備存的會計紀錄和報表錯誤及／或不可靠，因此，需要較多時間進行就客戶權利作出裁定，以及確立退還客戶資產的考慮因素的程序。同時，法院已按照在以往的個案中確立的原則，命令管理人訂定具體機制，以切合這宗個案的特別情況。管理人必須向客戶發出多份通告，然後才可開始向他們退還資產，目的是確保客戶能適當地得知有關的程序，並且獲給予充裕時間就每份通告作出回應和提出異議(如有的話)。

(F) 制訂與聯交所在審批公告及通函方面的協調工作程序

項目 (24)

覆檢委員會的建議／意見

證監會及聯交所所有時須同時審批俱屬於《公司收購、合併及股份購回守則》(《收購守則》)及《上市規則》範圍的公告及通函，而《收購守則》及《上市規則》分別由證監會及聯交所執行。業界人士認為，當該兩個規管機構持有不同意見時，上市發行人及／或其專業顧問在敲定文件方面會有困難。業界人士建議，證監會與聯交所之間應制訂清晰的協調工作程序，以審批需要該兩個規管機構批核的公告及通函(第 4 章第 4.7 段)。

證監會的回應

由於聯交所上市科負責處理《上市規則》，而證監會收購及合併執行人員則負責《收購守則》，如公司或其代表發出受該兩套規則規管的文件，則無可避免地須同時與上市科和收購及合併組聯絡。收購及合併組慣常的做法是把該組對文件擬稿的意見抄送聯交所上市科處理該個案的組別。雖然收購及合併組與聯交所很少有不同意見，但如這情況發生，收購及合併組會與有關方面商討，在有需要時也會與上市科商討，以解決問題。這可讓有關問題得以迅速而有效地處理。

(G) 改善證監會的網站，以方便檢索應用指引

項目 (25)

覆檢委員會的建議／意見

自二零零七年五月起，證監會在其網站出版了《收購通訊》季刊。《收購通訊》是由收購及合併執行人員給業界人士的定期刊物，載有簡短的資訊性報導、應用指引及在香港進行的收購活動的有關資料，目的是向業界說明收購及合併人員如何在一般情況下，闡釋及應用《收購守則》中的一些條文。由於證監會的網站上的內容不斷增加，在搜尋資料上，日益困難。有些業界人士建議證監會在網站增設方便使用的搜尋功能，讓使用者可按不同的搜尋字串，例如日期、內容或規則號碼，搜尋應用指引及委員會的決定(第 4 章第 4.9 段)。

證監會的回應

證監會自二零零八年四月已在其網站的“收購及合併事宜”頁面內增設名為“應用指引”的新頁，載列每份指引、刊出日期、標題及相關規則，以方便使用者閱覽這些資料。現時，使用者

如想搜尋某一內容或規則的資料，可使用在每頁上的藍色工具列右面的搜尋功能的圖標。使用者按動該圖標後，可輸入關鍵字／詞(例如規則或內容等)，然後把搜尋範圍局限於下拉式選項單的相關題目，而其中之一是“收購及合併事宜”。如果搜尋結果顯示過多項目，使用者可輸入另一相關關鍵字／詞，以完善搜尋功能。

(H) 證監會發出合規意見函的政策

項目(26)

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認為證監會必須清楚告知業界及合規意見函的收件人該函件的用途，例如函件對收件人的合規紀錄的影響，以及該人是否有責任向僱主作出披露。(第4章第4.16段)。

證監會的回應

合規意見函清楚述明對收件人合規紀錄的影響，(即雖然函件確實構成合規紀錄的一部分，紀錄沒有載列違規事項的調查結果。)而且無須披露予他人(函件述明是私人信件，除非收件人選擇向他人披露，否則無須這樣做)。

項目(27)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

覆檢委員會請證監會考慮修訂其程序手冊，以及為職員提供有關程序變更的培訓(第4章第4.16段)。

證監會的回應

程序手冊正在更新中，以反映有關的改變。同時所有證監會人員都已獲書面通知有關的程序上的改變及已參加培訓，而合規意見函亦須總監級人員批核才可發出。

證監會就其不全面採納的意見及建議
所作的回應¹⁵

(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>在審批一宗負責人員的牌照申請時，證監會注意到申請人涉及該會的一項進行中的調查。處理申請的工作暫停數個月以待得到有關的調查結果。</p>
<p><u>覆檢委員會的建議／意見</u></p> <p>鑑於負責人員的職能，覆檢委員會建議證監會考慮把申請人涉及的調查事宜通知其僱主，以及提醒僱主在申請獲批准前不可讓申請人進行受規管活動(第 3 章第 3.6 段)。</p>
<p><u>證監會的回應</u></p> <p>證監會有困難通知僱主／主事人有關申請人的操守問題。由於受到《證券及期貨條例》的保密規定約束，以及對申請人私隱的關注，證監會只能向僱主／主事人披露有限的資料。此外，證監會也不願向僱主／主事人披露有可能損害申請人的資料。由於這項資料最終可能證實為不準確或不可靠，若在發牌申請待決時向僱主／主事人披露有關資料，則可能令他們撤回對申請人的支持，以致申請人失去工作。證監會認為必須在申請人的利益與僱主／主事人有需要得知申請人的操守問題之間取得平衡。一般而言，證監會認為在這類個案中，傾向以申請人的利益為先是較公平的做法。</p> <p>法律在這方面非常清晰，沒有獲發適當牌照的人士，不得進行受規管活動。所有僱主／主事人和牌照申請人都知道這項規定。如果他們不知道，最初就不會申領牌照。</p>

¹⁵ 在編輯上曾作改動，主要是為了刪除個別個案的資料。

項目(2)

覆檢個案所得結果／市場人士意見

證監會基於申請表格上沒有不良紀錄的情況下向申請人發出臨時牌照，其後獲海外規管機構告知該申請人有曾受到紀律處分的紀錄。

覆檢委員會的建議／意見

臨時牌照沒有屆滿日期，並只會在獲發正式牌照或牌照申請被拒絕的情況下失效。由於拒絕發牌申請的法定程序可能需要一段長時間，即使證監會有意根據其後發現的新證據而拒絕申請，有關的臨時牌照仍可能在一段時間維持有效。為確保投資大眾獲得更佳的保障，覆檢委員會請證監會考慮應否為臨時牌照訂立有效期(第3章第3.17段)。

證監會的回應

在《證券及期貨條例》下，證監會無權為臨時牌照訂定有效期。根據《證券及期貨條例》第120(9)條，臨時牌照只會在證監會拒絕發出正式牌照的申請或批出正式牌照的情況下，當作撤銷。因此，證監會在法例下不能就臨時牌照訂定有效期。於是，必須修訂《證券及期貨條例》才能實行這項建議。不過，證監會不贊成進行這項修訂，因為訂定有效期有點武斷，結果可能是臨時牌照在證監會仍考慮正式牌照申請時失效。在最終獲發牌照的個案中，這會造成中斷業務和不公平的情況，因此這個做法並不恰當。同時這些申請可能基於很多不同而往往不能預測的理由而引致延誤，因此，訂定有效期可能變成隨意的安排，而在一些情況中，對牌照申請人來說屬嚴苛。

申請人只有在令證監會信納他是適當人選時才可獲發臨時牌照。因此，根據一般原則，這個做法已應確保投資者獲得高度保障。不過，法律也收納了制衡措施。根據《證券及期貨條例》第120(10)條，證監會可在考慮投資大眾的利益後，行使其絕對酌情決定權，藉書面通知而撤銷臨時牌照。這項決定不能由證券及期貨事務上訴審裁處覆核，而且，只會在有明顯值得關注的及有足以支持撤銷牌照的理由，才會撤銷牌照。因此，在那些有證據支持撤銷臨時牌照的特殊個案中引用第120(10)條，可以保障投資大眾的利益。證監會認為，現行法律在投資大眾的利益(有撤銷牌照的清楚理據)和牌照申請人的利益之間取得恰當的平衡。