

證券及期貨事務監察委員會程序覆檢委員會 呈交財政司司長的二零零二年周年報告

行政摘要

引言

程序覆檢委員會(覆檢委員會)第二份周年報告書概述覆檢委員會自二零零二年一月一日至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、非法定委員會，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. 根據其職權範圍，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作出的決定已依循並符合有關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. 覆檢委員會由鄭海泉先生，JP 擔任主席，包括 12 名成員，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)。行政長官已於二零零二年年終再度委任覆檢委員會主席及全體委員，另委任一名新成員，任期由二零零二年十一月一日至二零零四年十月三十一日止。

覆檢委員會在二零零二年的工作

5. 二零零二年，覆檢委員會覆查證監會在以下範疇的個案及/或程序：

- (a) 向中介團體進行例行視察；
- (b) 中介團體的註冊；
- (c) 集體投資計劃的認可；
- (d) 根據《公司條例》及《證券(披露權益)條例》給予的豁免；
- (e) 招股章程的批核；
- (f) 企業融資部對收購與合併交易及投訴的處理；

- (g) 處理公眾對證監會註冊人操守的投訴；
- (h) 公眾諮詢；以及
- (i) 根據《證券及期貨條例》第 160 條委任核數師。

6. 覆檢委員會認為證監會的運作程序沒有嚴重的不足之處，並作出多項改善建議。對於覆檢委員會所提出的建議，證監會積極加以採納。若無法採納某項建議，證監會亦會給予覆檢委員會詳盡解釋。

7. 覆檢委員會十分重視所有市場人士對其職權範圍內的事宜提出的意見，並與業界組織及代表保持溝通，聽取業界對證監會程序所提出的意見及改善建議。

意見及建議

8. 覆檢委員會所提出的意見及建議綜述如下：

(A) 獲證監會採納的意見及建議

向中介團體進行視察

	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)	四次例行視察需時較長，主要因為視察隊忙於應付突發並須即時處理的事件。	證監會應縮短視察所需的時間，在展開例行視察前確保人手充足，以及在編配個案時作靈活處理。	證監會會調配更多資源處理在視察期間所發現有關遵從規定的複雜問題，並會改善電腦系統，以加強監察尚未視察完畢的個案。
(2)	在五次例行視察中，被視察的中介團體等候七至九個月，才獲證監會發出《改善通知書》，正式告知視察結果。	證監會應給予被視察的中介團體簡覆，概述初步結果。	如視察工作在展開實地視察五個月後仍未完成，證監會會向中介團體發出中期總結函件。

中介團體的註冊

	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
(3)	證監會一名個案負責人員原則上批准一項註冊申請，並要求申請人接納註冊條件，事後才就個案尋求總監同意。	為免出現申請人接納註冊條件而申請卻被拒的不理想情況，證監會應先完成內部的批核程序，然後才要求申請人接納條件。	證監會同意該項建議。

集體投資計劃的認可

	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)	某宗為集體投資計劃申請認可的個案需時較長，原因是申請人當時正接受證監會法規執行部調查，沒有就其申請繼續向證監會投資產品科提交所需資料。	投資產品科應在法規執行部進行調查期間繼續處理申請，並應暫緩給予認可，直至法規執行部得出調查結果及決定應否作出紀律處分為止。	證監會同意該項建議。
(5)	一名申請人曾要求押後處理其提出的集體投資計劃認可申請。然而，個案檔案並無記錄這項要求。	證監會應將申請人提出的任何要求適當地記錄在個案檔案中。	證監會同意該項建議。

招股章程的批核

	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
(6)	證監會遵從了有關審核及批准招股章程的標準程序。	覆檢委員會已把該項意見轉達證監會。	證監會知悉該項意見。
(7)	《公司條例》下有關招股章程內容的部分規定，或不完全適用於債券或政府機構所發行的金融產品。	證監會應考慮能否及如何調整有關招股章程內容的規定，以及研究可否給予債券及政府機構所發行金融產品依循有關招股章程內容的部分規定方面的類別豁免。	證監會已就發行股票及債券發出指引，並正審定分別給予上市及非上市債券的兩項類別豁免。證監會亦正處理《公司(修訂)條例草案》接近定稿的草擬本，藉以釐清有關指引所涉及的法律問題，並展開招股章程制度的改革。

根據《公司條例》給予的豁免

	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
(8)	證監會依循了豁免遵從《公司條例》下有關招股章程內容規定的程序。	覆檢委員會已把該項意見轉達證監會。	證監會知悉該項意見。
(9)	證監會在豁免遵從有關招股章程內容的規定時，沒有在發給申請人的豁免通知書中表明必須在招股章程內加入一份載述已獲豁免的聲明。	證監會應在豁免通知書中列明招股章程內必須加入這份聲明。	證監會同意該項建議。

	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
(10)	證監會收到一份豁免遵從招股章程內容規定的申請後，接獲香港聯合交易所(聯交所)對該申請書的建議。申請人其後再遞交一份新申請書，以取代原申請書。然而，證監會在處理新遞交的申請書時，卻以聯交所對原申請書的建議為依據。	每當證監會收到修訂申請書時，應要求聯交所確認其所提建議是否仍屬有效。	證監會同意該項建議。

根據《證券(披露權益)條例》給予的豁免

	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)	證監會依循了豁免遵從《證券(披露權益)條例》下有關披露規定的程序。	覆檢委員會已把該項意見轉達證監會。	證監會知悉該項意見。
(12)	證監會豁免一些並非在香港上市，但卻推出於香港上市或將於香港上市的金融產品的公司，遵從《證券(披露權益)條例》下的披露規定。由於獲豁免披露的資料對有意投資的人士來說並不相關，因此在行使這項豁免權方面，並無引起關乎透明度的疑慮。	覆檢委員會邀請證監會就該項建議發表意見。	證監會知悉該項意見。

企業融資部對收購與合併交易及投訴的處理

	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
(13)	企業融資部及法規執行部均曾調查與一項收購和合併交易有關的事宜。從兩個分部各自會見調查對象，並要求他們就相類資料作供看來，各部之間可能並無共用所得資料。	證監會應研究讓各分部共用資料是否可行。	法規執行部若干人員獲准使用企業融資部資料庫內有關收購交易的資料。此外，兩個分部每月亦會就調查工作舉行會議。

處理公眾人士對證監會註冊人操守的投訴

	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
(14)	業界建議證監會盡快完成投訴調查、通知相關人士調查結果，以及作出有關處理投訴的服務承諾。	覆檢委員會邀請證監會考慮該項建議。	證監會會在接獲投訴後兩星期內給予投訴人初步回覆。關於對經紀行進行初步調查的個案，證監會若決定無須採取進一步行動，會於兩星期內函覆經紀行。
(15)	業界建議證監會及香港金融管理局(金管局)在處理有關證券交易的投訴方面，應依循一致的程序。	覆檢委員會認為應邀請證監會就該項建議作出回應。	證監會與金管局就處理證券交易的投訴緊密聯繫。證監會與金管局新訂的《諒解備忘錄》第8條特別提及處理投訴的問題。
(16)	業界建議證監會詳列投訴渠道，並就此知會業界。	覆檢委員會認為應邀請證監會就該項建議作出回應。	證監會同意該項建議，並已於二零零二年十二月為業界舉行研討會，會上簡介證監會如何處理投訴。
(17)	並非所有證監會的營運部門均會積極通知投訴人有關投訴的最新進展。	證監會應考慮在有關投訴未能於合理期間內完結的情況下，定期通知投訴人最新進展，並統一各營運部門在這方面的做法。	證監會同意該項建議，並已就通知投訴人最新進展方面採取統一的程序。
(18)	並非所有證監會的營運部門均有定下給予投訴人具體回覆的目標期限。	證監會應為所有營運部門定下給予投訴人具體回覆的目標期限。	證監會同意該項建議，並已訂下給予投訴人具體回覆的目標期限。
(19)	業界提出公司管理層應獲通知針對其公司的任何投訴及正在接受證監會調查的員工的身分。	覆檢委員會注意到，早前業界已提出過該項建議，而證監會亦曾加以考慮，因此邀請證監會匯報有關進展。	證監會現正修訂法規執行部的內部程序，以准許在特殊情況下作出披露。

公眾諮詢

	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
(20)	業界建議證監會考慮讓更多中小型經紀行參與非正式諮詢過程。	覆檢委員會邀請證監會就該項建議提供意見。	證監會通常會相當充分地徵詢小型和本地經紀行的意見，才發表正式諮詢文件。證監會會成立包括各界人士的工作小組，並與經紀業協會每月舉行會議，就諮詢文件進行討論。

	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
(21)	業界建議證監會精簡和加快有關制訂《證券及期貨條例》附屬法例的諮詢工作。	覆檢委員會認為應邀請證監會就該項建議作出回應。	證監會透過多個途徑，讓各界人士取閱諮詢文件和諮詢結果，並以不同方式收集各方意見。
(22)	證監會內有關展開公眾諮詢和決定是否及如何進行有關公眾諮詢工作的職責劃分，並無在證監會的內部程序中清楚闡明。	證監會應在有關公眾諮詢的內部程序中，清楚載述職責的劃分。	證監會同意該項建議，並已修訂有關公眾諮詢的內部程序，更清晰地載述職責的劃分。
(23)	成立包括業界代表的證監會諮詢委員會的目的，是就政策事宜向證監會提供意見。	證監會應研究就公眾諮詢工作盡量徵詢諮詢委員會的意見，是否可行及可取。	證監會可盡量在草擬建議書前先就其構思徵詢諮詢委員會的意見，亦可把諮詢文件送交諮詢委員會、在有關諮詢進行期間提出某些事項 / 建議，以及向諮詢委員會匯報諮詢結果。

根據《證券及期貨條例》第 160 條委任核數師

	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
(24)	業界建議證監會就《證券及期貨條例》第 160 條下核數師的委任訂立客觀的準則及內部程序。證監會在委任核數師前，應給予有關持牌法團申述的機會。	覆檢委員會認為應邀請證監會就業界的疑慮作出回應。	中介團體監察科的程序手冊會訂明委任核數師的內部程序。此外，《證券及期貨條例》下已有足夠保障措施，盡量杜絕無理委任核數師及市民濫用有關條文的情況。
(25)	業界建議證監會在考慮獲提名的核數師是否合適時，以其經驗、能力及可用資源為依據。本地或較小規模的會計師事務所只要是獨立，而且有能力處理有關工作，便應與大規模的國際會計師事務所同樣看待。	覆檢委員會認為應邀請證監會就業界的疑慮作出回應。	過往的個案數據顯示，證監會對任何個別會計師事務所均無優待或偏見。證監會在評估某會計師事務所是否適宜肩負受託的工作時，會考慮多項因素，例如會計師事務所的獨立性及其長處。
(26)	業界建議證監會與有關的持牌法團商討，以清楚釐定審計的範圍。	覆檢委員會邀請證監會就該項建議發表意見。	證監會會給予有關的持牌法團合理機會，就審計的目標和範圍提出意見。

與業界的溝通

	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
(27)	業界建議證監會加強對市場參與者的教育，讓他們認識各項因實施《證券及期貨條例》而出現的新守則和規定。	覆檢委員會認為應邀請證監會就該項建議作出回應。	二零零二年十一月底至二零零三年三月，證監會就《證券及期貨條例》下的新條文舉行了研討會、答問會及工作坊。
(28)	業界建議證監會清楚公布在根據《證券及期貨條例》實施的新發牌制度下進行每項受規管活動的資格規定。	覆檢委員會邀請證監會就該項建議發表意見。	證監會已於二零零三年三月發出經修訂的《勝任能力指引》，列明負責人員及代表在申請牌照方面所須具備的資格及經驗。
(29)	業界建議證監會更緊密地與業界保持聯繫。	覆檢委員會邀請證監會就該項建議發表意見。	由二零零二年十一月起，證監會與業界每月舉行研討會。

(B) 未獲證監會採納的建議

向中介團體進行視察

	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)	五次例行視察中，證監會在視察的實地工作完成七至九個月後，才向接受視察的中介團體發出《改善通知書》，綜述視察結果。	證監會應考慮制定有關進行例行視察的服務承諾。	制定有關進行例行視察的服務承諾，並非切實可行，因為每次視察行動的進度受多項非證監會所能控制的因素影響。
(2)	在部分例行視察中，中介團體並沒有向證監會盡速提交資料 / 文件。	證監會應提醒中介團體經常備存視察所需的資料。	證監會視察隊進行每次視察前，會預先向中介團體發出《要求文件清單》。中介團體應已根據適用的有關法例、規例及規則備存視察期間所需的額外資料。

集體投資計劃的認可

	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
(3)	證監會一名經理曾在申請人提供各種所需文件前，就一項集體投資計劃預先向高級總監申請認可。	證監會應考慮可否待各種所需文件齊備後才把申請書提交審批當局批核。	在某些涉及多方或海外人士的個案中，有需要給予有條件的批准或預先批核，以便市場參與者準備文件或安排中文翻譯。在此情況下有條件地給予批准的做法，廣受市場人士歡迎。

招股章程的批核

	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)	在某宗關於批核招股章程的個案中，證監會與申請人之間有很多書信往來。	為加快處理申請的程序，證監會應就招股章程的草擬為發行人製訂參考指引。	在現階段不宜就招股章程的草擬發出指引，但證監會會定期檢討該事宜。

企業融資部對投訴個案的處理

	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
(5)	某宗投訴個案中，企業融資部在簡覆發出後差不多六個月才給予投訴人最後回覆。其間，投訴人並無獲告知個案的進展。	企業融資部應定期給予投訴人簡覆。	受保密條文所限，簡覆實際上可透露的資料甚少。然而，企業融資部會在初次函覆各投訴人時，較詳細地解釋調查工作可能需時甚久，而企業融資部受保密條文所限，不能透露調查的詳情，但調查一旦完成，企業融資部即會再次聯絡投訴人。

未來路向

9. 展望未來，覆檢委員會計劃集中審閱為實施《證券及期貨條例》下的規管制度而訂立的新程序。覆檢委員會將研究證監會各部門之間有關運作事宜的溝通機制，以及證監會與聯交所就執行因應《證券及期貨條例》的實施和履行有關雙重存檔規定的職能而簽立的新《諒解備忘錄》的相互聯繫，以確定所採用的程序是否合適。

10. 覆檢委員會亦會跟進在二零零二年作出的多項建議，繼續覆檢已完成的個案，以及進一步加強與業界的溝通。