

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
二零零八至零九年度周年報告

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 覆檢委員會在二零零八至零九年度的工作

- 工作重點 2.1 段
- 運作模式 2.2 - 2.5 段
- 覆檢委員會在二零零八至零九年度
的會議 2.6 - 2.7 段

3 覆檢個別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 - 3.10 段
- (B)對中介人進行的視察 3.11 - 3.13 段
- (C)認可集體投資計劃 3.14 - 3.18 段
- (D)處理投訴 3.19 - 3.22 段
- (E)調查和紀律處分 3.23 - 3.40 段
- (F)在雙重存檔制度下處理上市申請 3.41 - 3.42 段

4	對特定範疇的意見	4.1 段
	(A)處理有關挪用客戶資產的個案	4.2 - 4.5 段
	(B)證監會的處理投訴程序	4.6 - 4.9 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 證監會就覆檢委員會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，並遵從適當的程序。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，認為可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，可達至證監會公平而一致地行使規管權力的目的。

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證監會就已完成或終止的個案(包括針對該會或其人員的投訴個案)而提交的定期報告。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 覆檢委員會由 11 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，另外有一名立法會議員及兩名為當然委員，即證監會主席及律政司司長的代表。

1.12 為更有效執行其職能，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、投資產品的批核，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 覆檢委員會在二零零八至零九年度的工作

工作重點

2.1 本報告書概述覆檢委員會在二零零八至零九年度內就證監會於二零零七至零八年度完結的個案而進行的覆檢工作。

運作模式

2.2 根據其職權範圍，覆檢委員會可揀選任何已完成或終止的個案進行覆檢，以核實證監會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。

2.3 在現行的運作模式下，證監會向覆檢委員會提交每月報告，匯報該月內完成或終止的所有個案。覆檢委員會成員其後根據處理個案所需的時間等因素，從每月報告中揀選個案進行覆檢，以查核不同範疇的個案。

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成或結束後，揀選這些個案進行覆檢。

2.5 除了證監會提交報告外，覆檢委員會會收集市場人士及公眾就證監會履行職能所提供的意見，以期找出須予覆檢的範疇及有關方法及程序的改善措施。

覆檢委員會在二零零八至零九年度的會議

2.6 覆檢委員會成員在二零零八至零九年度進行了兩輪覆檢工作，並就選定的 55 宗個案與證監會負責處理個案的人員舉行了 13 次會議。在個案覆檢會議上，覆檢委員會成員邀請證監會解釋有關選定個案的詳情，並按需要評估證監會有否遵從運作手冊所載的既定程序。此外，覆檢委員會成員也藉此機會從公平合理的角度評估有關手冊是否妥善。

2.7 除了舉行個案覆檢會議外，委員會在全體大會上，聽取及討論委員會成員就覆檢個案所得的意見及建議，並討論有關證監會內部程序的個別課題。在二零零八至零九年度，55 宗覆檢個案的分布情況如下：

	個案數目
發牌	9
中介人的監察(視察)	5
投資產品	5
投訴 (包括一宗投訴證監會的個案)	10
法規執行	24
企業融資 (在雙重存檔制度下處理上市申請)	2
總數	55

第 3 章 覆檢個別個案所得的意見及建議

3.1 總結二零零八至零九年度所覆檢的 55 宗個案，覆檢委員會認為，一般而言，證監會在處理有關個案時已遵從其內部程序和工作指引。不過，覆檢委員會也有建議證監會改善某些範疇的程序或指引。證監會透過詳細解釋各項現行安排，並在適當的情況下採取改善措施，對覆檢委員會的建議作出積極的回應。覆檢委員會的意見及建議綜述如下。證監會就有關建議所作的回應，詳載於附件 C。

(A) 處理中介人的發牌申請

3.2 覆檢委員會覆檢了九宗處理中介人的發牌申請個案。一般而言，證監會在處理這些個案時已遵從既定程序，覆檢委員會對此表示滿意。其中大部份個案的處理時間較長，主要是由於申請人對證監會索取所需資料及文件的要求反應緩慢，或有關申請人牽涉在過去或尚在處理的執法個案中，以致證監會需要較長時間評估他們是否適合擔當中介人的角色。

適時處理發牌申請

3.3 覆檢委員會注意到，當證監會接獲有關申請，一般會在完成整個評估程序和發出正式牌照前，向申請人發出臨時牌照。由於公眾可能忽略與尚未完成整個評估程序的臨時牌照持有人進行交易的風險，覆檢委員會認為中介人持有臨時牌照以進行受規管活動超過八個星期(證監會處理正式牌照所需時間的服務承諾)並不理想。覆檢委員會在二零零七年曾建議¹證監會考慮為臨時牌照訂立有效期。證監會在回應時解釋說，根據《證券及期貨條例》，臨時牌照只會在正式牌照發出後或申請遭拒絕後才失效。覆檢委員會得悉證監會的回應後，建議證監會設立監察制度，以跟進和防止處理發牌申請時出現不必要的延誤。證監會表示該會鼓勵進行受規管活動的中介人應持有正式牌照，而非臨時牌照。在這方面，處理小組的副總監和高級

¹ 有關事宜載述於覆檢委員會二零零七年周年報告第 3.15 至 3.18 段。

經理會監察處理正式牌照申請的工作進度，以減少出現延誤的情況。

3.4 在二零零八至零九年度，覆檢委員會跟進其在這方面的意見，並覆檢更多發牌申請，以尋求方法去縮短處理正式牌照申請的時間。在一宗覆檢個案中，覆檢委員會注意到，由於證監會獲海外規管機構告知申請人有不良紀錄，因此用了五個月時間才向申請人發出臨時牌照，並在九個月後才發出正式牌照。證監會解釋，處理時間較長是由於個案轉交另一小組處理時的溝通不足所致。

3.5 覆檢委員會認同這宗個案屬個別事件，是由於當時有大量個案需要處理所致，因此建議證監會考慮在將個案轉交其他人員或需更換處理人員時，就尚待處理的個案提供更詳盡的進展報告。證監會承認追蹤系統未能達到預期的效果，並同意改良處理牌照申請的系統，以便更有效地提醒負責人員個案的進度。

3.6 覆檢委員會注意到，證監會按照承諾於八個星期內完成處理正式牌照申請個案的百分比已由二零零六至零七年度的 65%提高至二零零八至零九年度的 86%。這顯示證監會已積極縮短中介人持有臨時牌照的時間。覆檢委員會亦得悉證監會會盡力加快處理正式牌照的申請。

讓申請人及其僱主得知申請的進展

3.7 證監會在其服務承諾中訂出在七個工作日內發出臨時牌照，以及在八個星期內發出正式代表牌照的目標。如申請需要較長時間處理，例如因申請人涉及證監會過去或尚在處理的調查中，則證監會會通知申請人或其僱主。覆檢委員會對證監會跟進申請進度的做法表示認同。但覆檢委員會注意到，證監會沒有劃一的做法。例如，證監會在兩宗個案中把進度告知申請人，而在另外兩宗個案中則告知申請人的僱主。證監會解釋，不論查詢人是申請人或其僱主，他們都會給予回覆。就覆檢委員會的建議，證監會同意處理進度對申請人及其僱主都有關係，因此除特殊情況外，例如涉及執法行動的機密資料，在回覆查詢人時，將函件抄送另一方是恰當的做法。

對新持牌人進行的跟進工作

3.8 在覆檢委員會覆檢的一宗個案中，某集團的附屬公司申領法團牌照以銷售投資基金。證監會的發牌科關注到，該公司是否有足夠的內部監控措施以清楚分開其受規管活動與其控股公司的其他業務，以及避免與集團內非持牌公司的身份有所混淆。同時，鑑於銷售人員隊伍龐大，發牌科認為建議的管理資源並不足夠。經過多番詳細討論後，該公司答應採取措施，以釋除這些疑慮。這宗申請其後在有條件下獲得批准。

3.9 覆檢委員會留意到，發牌科在處理這宗個案時提出了合理的關注事項。不過，覆檢委員會認為在發牌階段並未能判斷該公司所提出的措施的成效。覆檢委員會建議個案應由證監會的中介團體監察科跟進，以決定是否需要進行例行視察。長遠而言，覆檢委員會建議證監會考慮設立示警系統，把有關中介人操守的關注事項轉介有關部門監察和跟進。

3.10 證監會同意，某些在發牌過程中所發現的事項，在牌照發出後可能須予跟進。發牌科會保持警覺，並把相關資料轉交有關部門作出適當跟進。此外，在對新持牌人進行視察時，中介團體監察科會因應包括發牌申請紀錄等相關資料，以決定主要的覆檢範疇和擬訂稽核步驟。

(B) 對中介人進行的視察

3.11 覆檢委員會覆檢了五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。

客戶帳戶資料確認程序的管理

3.12 在證監會就多間經紀行對客戶資產是否有妥善保障措施而進行的一次特別主題視察中，證監會外聘一間會

計師行進行客戶帳戶資料確認程序²，以核實這些經紀行的紀錄。覆檢委員會留意到，在其中一宗個案，證監會需時九個月才向經紀行發出正式改善通知書。這宗個案其後再過了約九個月才終結，以待該外聘會計師行提交有關整個客戶帳戶資料確認程序的最後報告。覆檢委員會就這情況建議證監會考慮聘用多間會計師行對個別經紀行進行客戶帳戶資料確認程序，或要求有關的會計師行按照預定的時間表提交報告，以免完成視察的時間有過度延誤。

3.13 證監會表示，視察和客戶帳戶資料確認程序涉及繁複的工作及大量客戶帳戶。在這個案中，證監會在視察開展後的四個月內已發出中期改善通知書，並與經紀行跟進改善措施。在發出正式改善通知書後，證監會再次探訪該經紀行以評估改善措施的執行情況，並與會計師行及經紀行跟進客戶帳戶資料確認程序的結果。證監會指出，聘用一間會計師行對多間經紀行進行客戶帳戶資料確認程序，其好處是協同效應及成本效益會較大。對於覆檢委員會的意見，證監會表示會考慮可提高整體效率和減低成本方案，並在日後外聘會計師行時，與會計師行研究就個別經紀行提交報告的可行性，以適時完成個別的視察工作。

(C) 認可集體投資計劃

3.14 覆檢委員會覆檢了五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。

長期未有提交充足資料的申請

3.15 覆檢委員會留意到，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。覆檢委員會在二零零七年亦察覺有類似的情

² 在進行客戶帳戶資料確認程序時，有關的外聘會計師行會發信請客戶核實和確認經紀行所持的現金及證券數量。這項程序旨在核實經紀行的簿冊及紀錄是否準確。

況³，即有申請人可能利用申請制度使過早遞交的申請維持有效。雖然證監會已一直在監察有關情況，並認為申請制度沒有被嚴重濫用，但覆檢委員會留意到，經常都有公司提交多宗申請而只按其業務優先次序及當時的市場需求專注於其中數宗申請。由於跟進這些長期未有提交充足資料的申請的工作會耗用證監會的資源，因此覆檢委員會請證監會與市場人士進行商討，以制訂適當的程序處理這情況。

3.16 對於覆檢委員會在二零零七年所作的建議，證監會表示，在二零零八年採用修訂的標準催辦信後，現時處理長期未有提交充足資料的申請的程序已得到改善。修訂的催辦信附有警告說，若申請人在一段過長的時間後仍不作回應，其申請會被拒絕⁴。除了宣傳這項新安排和監察有關情況外，證監會會繼續與市場人士密切聯繫，以商討有關程序如何更有效地配合他們的銷售計劃。

產品知識

3.17 在覆檢一宗對沖基金的基金⁵的認可申請時，覆檢委員會留意到該基金徵收可觀的費用，以致會減少投資者的收益。覆檢委員會認為，對沖基金的基金的收費制度應在發行章程的警告條文內清楚披露。證監會表示，《單位信託及互惠基金守則》規定，銷售文件須就對沖基金的基金的各級業績表現費用作出適當警告。覆檢委員會察覺到，由於投資者可能會忽略銷售文件中的細節或有關風險的警告，建議證監會考慮加強向投資者宣傳，在作出投資決定前必須先了解有關的投資產品，包括其收費制度，以作出有根據的決定。

³ 見覆檢委員會二零零七年周年報告第 3.20 至 3.21 段。

⁴ 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，該申請便會被拒絕，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。

⁵ 「對沖基金的基金」是指專門投資於其他對沖基金的基金。換句話說，對沖基金的基金可被視作一籃子的對沖基金，對沖基金的基金是母基金，而投資組合則由多隻子基金組成。由於管理對沖基金的基金的經理提供挑選子基金的額外服務，並留意子基金的表現，所以投資者投資對沖基金的基金，除了要支付子基金的費用外，亦需就母基金繳付額外的費用。

3.18 證監會察悉覆檢委員會的意見，並同意投資者教育十分重要。在對沖基金的基金方面，證監會印發有關對沖基金的單張，並將有關資料刊載在其《學•投資》網站。證監會會繼續致力進行投資者教育工作。

(D) 處理投訴

3.19 覆檢委員會在覆檢了十宗投訴個案後認為，一般而言，證監會在處理這些個案時已遵從既定程序。

決定不採取進一步行動

3.20 在一宗覆檢的個案中，證監會收到數宗投訴及報告，指稱某間投資公司未持有適當牌照而代一間海外聯營公司銷售一種投資產品。雖然中介團體監察科認為有表面證據顯示該公司違反了《證券及期貨條例》及《證券及期貨事務監察委員會持牌人或註冊人操守準則》(《操守準則》)的有關係文，但證監會的法規執行部決定不對該公司採取進一步行動。經發牌科與該公司進一步討論後，該公司最後停止有關的銷售活動。

3.21 覆檢委員會向證監會查詢為何在這個案中決定不採取進一步行動。證監會澄清，執法行動並非唯一的規管方法。證監會的法規執行部在作出決定前，已考慮多項因素，例如違規事項的性質、投資者的損失及證據是否充分。在這個案中，有關的違規事項屬技術性質，而涉及的海外投資產品不在證監會牌照的規管範圍內。經考慮後，證監會決定要求該公司糾正有關的違規情況。此外，證監會亦會持續監察該公司有否遵從有關規定。

3.22 此外，在另一宗覆檢的個案中，一名投資者聲稱證監會未有妥善處理他對上述投資公司假冒其簽名開設新戶口的投訴。證監會解釋，投訴人已向警方報案，而警方是調查欺詐或偽冒罪行的適當執法機關。因此，證監會決定無須就該投訴採取進一步的行動。

(E) 調查和紀律處分

3.23 覆檢委員會在二零零八至零九年度覆檢了 24 宗法規執行個案，內容涉及檢控、罰款、撤銷或暫時吊銷牌照、向上市公司董事作出取消資格令、發出合規意見函、就紀律處分協議和解等事宜。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指定程序。

發出合規意見函

3.24 覆檢委員會覆檢了一宗有關某經紀行兩名客戶涉嫌進行操縱市場活動的個案。雖然沒有足夠證據檢控他們，但證監會認為，處理有關交易的交易員沒有察覺到其客戶進行可疑活動，也沒有就可疑活動作出查詢。證監會因此向該名交易員發出合規意見函，提醒他必須對所接獲的可疑交易指示保持警覺。

3.25 覆檢委員會以這宗個案為例，指出必須加強教育以培養合規文化，並建議證監會除了向交易員發出合規意見函外，亦應考慮提醒該經紀行的負責人員有關規定，以期改善經紀行的內部監控措施。

3.26 證監會表示，發出合規意見函的目的，是要處理所關注的規管事項，並提高有關方面日後在行事和遵從規則方面的標準，從而為投資者提供更佳保障。若證監會認為無需就有關事件採取正式紀律行動，則會向經紀行作出適時而具體的勸諭，以改善經紀行的內部監控和合規情況。就這宗個案而言，證監會解釋了向交易員而非經紀行發出合規意見函的原因。首先，交易員較經紀行清楚客戶的交易情況。在當時的情況，要求經紀行採取適時及合理的措施以防止交易員的行為並不容易。其次，由於事情已發生了一段很長的時間，所以沒有需要向經紀行發出提示。

保存交易指示的錄音紀錄

3.27 根據證監會《操守準則》，持牌人應記錄其以代理人身分接收的交易指示及來自商號內部的交易指示(例

如商號本身的帳戶及職員帳戶)的細節，並立即紀錄收到指示的時間。凡透過電話收取的客戶交易指示，持牌人應利用電話錄音系統記錄有關的指示，並保存有關的電話錄音作為其紀錄的一部分，為期至少三個月。

3.28 在調查涉及一間上市公司證券的可疑交易時，證監會發現有兩間經紀行的兩名客戶主任沒有對客戶發出的交易指示進行錄音，因而違反《操守準則》。因此，證監會向有關的經紀行及一名客戶主任⁶發出合規意見函，提醒他們必須執行適當的監控措施、保存適當的客戶交易指示及遵從《操守準則》。

3.29 由於交易指示的錄音紀錄是一種正式紀錄，有助避免客戶與交易商發生糾紛，覆檢委員會建議證監會加強向持牌人宣傳把交易指示妥為錄音的重要性。證監會在回應時答應落實這項建議。

負責人員在進行受規管活動時採取合規措施的責任

3.30 在處理一宗有關一名客戶主任挪用客戶資產的個案時，證監會發現有關經紀行沒有採取適當的內部監控措施。證監會遂向該經紀行及一名擔任合規主任的董事採取紀律行動，原因是該名董事參與業務的管理，屬《證券及期貨條例》下受證監會紀律行動規管的「受規管人士」⁷。證監會沒有對經紀行兩名負責人員採取行動，是由於該行的營運及合規事宜均由該名董事負責。他因而須為該行的違規行為負上責任。

3.31 在另一宗個案中，一間證券研究公司的兩名分析員，在該公司發表對某些證券的研究報告前後數星期內，買賣這些證券。證監會認為兩名分析員在事件中的角色存有利益衝突，而該公司沒有訂立適當的內部監控措施，以

⁶ 由於另一名客戶主任只有個別的交易指示沒有記錄，證監會決定不對他採取進一步行動。

⁷ 根據《證券及期貨條例》第 194(1)及(2)條，證監會可對「受規管人士」(包括該條例第 194(7)條所指屬「參與持牌法團的業務的管理的人」)採取紀律行動。

監察屬下人員的證券交易活動。該兩名分析員被譴責及罰款。證監會又對該公司一名負責人員採取紀律行動。不過，由於該公司的合規主任並非「受規管人士」，證監會沒有對他採取行動。

3.32 覆檢委員會留意到，證監會在上述兩宗個案中所採取紀律行動的有所不同。鑑於負責人員的主要職務是監察持牌法團的受規管活動，在第 3.30 段所述的個案中，證監會不向負責人員採取紀律行動應不是既定的做法。覆檢委員會亦關注若只是針對屬「受規管人士」的合規主任採取紀律行動，負責人員或會藉著把責任轉移到合規主任，以逃避紀律行動。覆檢委員會邀請證監會解釋處理有關情況的程序。為使市場更穩健，覆檢委員會亦建議證監會考慮指明負責人員須承擔進行受規管活動時遵從規定的責任，而非可能不是持牌人的董事或合規主任。

3.33 證監會察悉覆檢委員會的意見，並解釋該會會根據所掌握的證據和每宗個案的情況作出決定。不論涉案人士是董事、負責人員、高級管理人員或一般職員，證監會會研究各人有否犯錯，從而決定各人須承擔的責任。一般而言，負責人員的職責是監督其所隸屬的持牌法團的受規管活動。他們可把部分監督職能(例如合規的職能)轉授予具備履行該等職能所需專業知識的指定人員，但他們仍須承擔監督公司的整體職責。證監會亦明確表示會對在履行監督職能時失職的負責人員採取紀律行動。

持續進行覆檢遵從規定情況的程序

3.34 在上文第 3.31 段提及的個案中，覆檢委員會留意到，證監會與有關公司達成和解協議，條件是如該公司在一段指定期間再次違規，其牌照便會被暫時吊銷。此外，該公司須聘用獨立的審計事務所以檢討其內部監控制度。證監會指出，有關的和解條款著重透過「緩刑」的方式，使該公司在合規方面做得更好，因為該公司在指定期間都須受和解條款約束。此外，證監會亦會進行突擊視察，以確定該公司在這段期間有否遵從規定。

3.35 覆檢委員會留意到，在這個案中，證監會紀律科未有把「緩刑」的目的及進行視察的需要詳細告知中介團體監察科。覆檢委員會建議紀律科與中介團體監察科聯絡，以安排在適當時間進行視察。至於檢討內部監控制度方面，覆檢委員會建議證監會應確保該公司適當跟進審計事務所的建議。

3.36 證監會解釋紀律科曾就對該公司所採取的紀律行動知會中介團體監察科。紀律科會繼續跟進有關個案，在指定期間會擬訂審查範圍，並監督該公司委聘審計事務所對公司的內部監控制度進行檢討。紀律科會在檢討進行時通知中介團體監察科，並把審計事務所提出的建議交予該科，以便作出適當跟進。

處理涉嫌市場失當行為的個案

3.37 在一宗覆檢個案中，覆檢委員會留意到，證監會發現一名客戶可能曾對某些證券進行操縱活動。在徵詢其法律服務部的意見後，證監會把個案轉交律政司，以考慮就該名客戶的操縱市場活動提出檢控。律政司認為證據不足，不建議提出檢控。基於律政司的意見，以及因該客戶並非證監會持牌人而不能根據《證券及期貨條例》對該客戶採取紀律處分，法規執行部決定結束個案。

3.38 在另一宗個案中，證監會發現某經紀行的一名持牌代表發出大量買入某證券的指示，並在其賣出指示執行後取消買入指示。這做法可能製造市場對該證券有大量需求的假象，從而以較高的價格沽出證券。雖然如此，以這個案的情況，專家意見認為要證明曾發生操縱市場並不容易。因此，證監會決定不採取進一步行動。

3.39 《證券及期貨條例》第 XIII 及 XIV 部分別訂明處理懷疑市場失當行為個案的刑事及民事途徑。證監會可把個案轉交律政司考慮提出檢控，或提請財政司司長考慮把個案轉交市場失當行為審裁處，以較寬鬆的民事程序舉證標準審理。由於覆檢委員會所覆檢的檔案並沒有證監會討論個案時的詳細記錄，覆檢委員會請證監會澄清，在決策

過程中是否已考慮提出檢控及把個案轉交市場失當行為審裁處這兩個做法。

3.40 證監會證實在上述兩宗個案中，已仔細研究個案的實況，結論是把個案提請財政司司長轉交市場失當行為審裁處的做法不適當，並將決定紀錄在案。在第一宗個案中，市場失當行為審裁處可判處的罰則⁸，未能發揮適當的監管或阻嚇作用，因為該客戶既不是任何公司的董事，也沒有在交易中獲取利潤。至於第二宗個案，證監會認為沒有足夠理據採取進一步行動。

(F) 在雙重存檔制度下處理上市申請

3.41 《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提交申請書後，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」。

3.42 覆檢委員會覆檢了兩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，在該兩宗個案中，證監會在法定時限內向聯交所表達其意見。覆檢委員會留意到證監會在處理這些個案時已遵從既定程序，並沒有提出其他意見。

⁸ 根據《證券及期貨條例》第 257 條，審裁處可命令任何被識辨為曾從事市場失當行為的人向政府繳付一筆款項，金額不得超逾該人因該失當行為而令他獲取的利潤或避免的損失的金額。審裁處也可命令該人未經原訟法庭許可，不得擔任法團的董事或清盤人，或接管人或經理人，或取得、處置或處理任何證券等。

第 4 章 對特定範疇的意見

4.1 在覆檢個別案件的過程中，覆檢委員會也會提出檢討證監會程序內的特定範疇，目的是要找出可予改善的地方，以改進合規的程序，並保持規管質素和完整性。在二零零八至零九年度，覆檢委員會透過覆檢個案，揀選了兩個事項進行查察，並向證監會提出意見。覆檢委員會的討論內容及考慮因素撮錄如下，而證監會所作回應則詳載於附件 C。

(A) 處理有關挪用客戶資產的個案

4.2 由於二零零六年發生多宗有關經紀行挪用客戶資產的失當行為個案，覆檢委員會曾接獲有關檢討證監會處理這類個案的程式的要求。二零零七年，覆檢委員會覆檢了一宗個案⁹，並與證監會探討如何在經紀行的資產被接管或被清盤後加快把資產退還客戶¹⁰。在二零零八年，覆檢委員會對另外三宗個案進行覆檢。總括來說，覆檢委員會認為證監會已依循既定的程序處理有關挪用客戶資產的個案。

4.3 在其中一宗個案中，證監會初時調查某經紀行涉及的沽空活動，後來發現該公司沒有妥善處理客戶的資金及證券。在外聘會計師行進行客戶帳戶資料確認程序後，更發現該公司內部紀錄與中央結算及交收系統紀錄所載的客戶證券結餘有很大差異。該個案其後轉交警方，對有關盜竊、偽造帳目及串謀詐騙罪行進行調查。鑑於經紀行的失當行為通常難以察覺，而這宗個案是無意中被揭發的，覆檢委員會建議證監會加強對中介人的監管，以確保他們採取適當的內部監控措施以防止客戶資產被非法轉移。

⁹ 二零零六年十月，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，覆檢委員會可要求取得及覆查證監會已完成或終止個案的檔案，因此，覆檢委員會在二零零七年檢討了一宗個案，並在其二零零七年周年報告第 4.11 至 4.13 段匯報有關的檢討結果。證監會在二零零八年完成餘下兩宗個案的調查，而覆檢委員會亦已在年內檢討了該兩宗個案。

¹⁰ 討論結果載於覆檢委員會二零零七年周年報告第 4.5 至 4.6 段。

4.4 證監會表示，在監管經紀行的工作上一直保持高度警覺。覆檢委員會在二零零八年覆檢的三宗挪用客戶資產個案，都是證監會在進行實地視察和採取跟進行動時被揭發的。根據現行規管制度，經紀行必須遵守有關處理客戶資產的嚴格規則及規例，包括把客戶的資產分開存放於指定帳戶內，以及取得客戶的書面授權後才把其資產轉移至第三者。此外，經紀行必須採取適當的內部監控措施，以保障客戶資產。經紀行的核數師每年都必須查核經紀行的合規及監控情況，並向證監會匯報任何違規情況或監控不足之處。經紀行亦須向客戶發出成交單據及定期戶口結單，讓客戶能盡早察覺任何未獲授權的交易。

4.5 證監會認為，中介人、規管機構、核數師和投資者必須通力合作，打擊詐騙及失當行為。證監會已採用三管齊下的措施。詳情如下：

(a) 持續嚴格監管經紀行，以阻遏失當行為

證監會採用以風險為本的方式監管經紀行，並監察他們遵從各項適用的規管規定的情況。證監會在視察經紀行時已更廣泛地使用鑑證技術，例如追查資金流向及客戶帳戶資料確認等，以助偵查在處理客戶資產方面的違規情況。假如在視察過程發現經紀行在監控方面有缺失，證監會便會對該公司採取適當的規管行動。

(b) 與會計專業合作，以提高經紀行的審計質素

證監會與香港會計師公會緊密合作，修訂有關證監會持牌法團的審計工作指引。修訂指引鼓勵核數師按經紀行所備存的紀錄核實客戶資產。證監會又透過為會計專業人員舉辦的研討會，說明核數師根據《證券及期貨條例》提交報告的責任¹¹，

¹¹ 根據《證券及期貨條例》第 157 條，持牌法團的核數師如發覺持牌法團沒有遵行有關妥為保管客戶資產、保存戶口及紀錄，以及發出成交單據及結單等規則，或擬在其就上市法團的財務報表或其他文件而擬備的任何報告內加上保留或不利聲明，則必須向證監會提交報告。這項規定亦適用於中介人的有聯繫實體的核數師。

以及分享有關偵查經紀行的詐騙及失當行為的心得。證監會會把核數師涉嫌疏忽的個案轉交香港會計師公會採取行動。

- (c) 加強向投資者宣傳有關詐騙風險及利用投資者個人戶口¹²

證監會已推出全面的投資者教育計劃，以期加強投資者對經紀行失當行為所引致的風險的認識，並推廣投資者個人戶口的使用。在這方面，證監會與香港交易及結算所有限公司和業界合作進行宣傳工作，包括舉辦公眾可參與的研討會，以及編製及派發資料單張和撰寫專題文章。

(B) 證監會的處理投訴程序

4.6 覆檢了多宗投訴個案後，覆檢委員會認為應更深入了解證監會的處理投訴程序，特別是投訴監控委員會如何運作及如何作出決定。

4.7 投訴監控委員會由營運總裁擔任主席，成員由所有營運部門的高層代表組成。投訴監控委員會的主要職能如下：

- (a) 聽取和考慮證監會所收到的所有投資者投訴¹³；
- (b) 評估每宗投訴，以決定是否適合採取進一步行動；
- (c) 把投訴轉交有關部門，以及在適當時，建議應採取什麼行動；以及

¹² 投資者個人戶口是投資者以個人名義在中央結算系統開立的戶口。這種戶口能讓投資者便捷地作電子帳面交收。投資者對存放於投資者個人戶口內的股票擁有絕對控制權，只有他本人才能授權將股票由戶口轉出。

¹³ 對外事務科負責接收投訴，並在進行初步篩選後，把投訴轉交投訴監控委員會考慮。這些投訴不包括針對證監會人員所作的投訴，因為該類投訴會按獨立的程序處理。

- (d) 在建議有關部門向投訴人索取進一步資料或解釋後，聽取和考慮該部門所提出的建議。

4.8 評估每宗投訴的緩急次序、分配及處理方法所依據的準則包括：事件的性質；是否牽涉系統性的問題；規管的緩急次序；是否有證據支持及證據的質素；被投訴人目前的持牌狀況及資源承擔相對於可能得出的結果。

4.9 覆檢委員會注意到，投訴監控委員會會在進行全面討論後，共同作出把投訴轉交有關部門或結束個案的決定，而有關的結論亦會妥為記錄。覆檢委員會認為這個機制大致上能有效及足以處理投訴。

第 5 章 未來路向

5.1 在二零零八至零九年度，覆檢委員會透過覆檢證監會的已完成或終止的個案和證監會運作程序內的特定範疇，並向證監會提出意見和建議，致力履行其職能。

5.2 覆檢委員會在二零零九至一零年度會跟進多項在二零零八至零九年度提出有關證監會內部程序的建議，包括處理認可集體投資計劃申請的程序，以及法規執行部審議個案和決定應否及如何進行調查的程序。

5.3 覆檢委員會會繼續其工作，以確保證監會貫徹遵從其內部程序。覆檢委員會亦會與市場人士保持溝通，聽取他們對證監會行使其權力的意見。

5.4 覆檢委員會歡迎而且非常重視市場人士及公眾就覆檢委員會職權範圍內的證監會運作程序提出的意見¹⁴。有關建議及意見可以下述方式提交覆檢委員會：

郵寄： 香港金鐘
夏慤道 18 號
海富中心第 1 座 18 樓
證券及期貨事務監察委員會
程序覆檢委員會秘書處

電郵： prp@fstb.gov.hk

¹⁴ 覆檢委員會覆檢證監會的已完成或不再處理個案，以評定證監會在處理有關個案時有否遵從適當的內部程序。至於不屬程序事宜的查詢或投訴，則可向證監會提出。

郵寄： 香港中環干諾道中 8 號遮打大廈 8 樓證券及期貨事務監察委員會
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 6 章 鳴謝

6.1 覆檢委員會衷心感謝證監會全體人員在過去一年，悉力協助，令覆檢工作順利進行，並與覆檢委員會竭誠合作，回應其查詢和建議。

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

主席	周永健先生, SBS, JP
委員	陳玉樹教授, BBS, JP
	趙志鋁先生
	馮孝忠先生
	甘博文博士
	李佐雄先生, BBS
	梁美芬議員 (由二零零九年二月一日起)
	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

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 甘博文博士

委員 趙志鎬先生

馮孝忠先生

賴應彪先生, JP

梁美芬議員

(由二零零九年二月一日起)

孫德基先生, BBS, JP

證監會就覆檢委員會的意見及建議所作的回應¹

(A) 處理中介人的發牌申請

項目(1)²

覆檢個案所得結果

覆檢委員會在二零零七年曾建議證監會考慮為臨時牌照訂立有效期。證監會回應時解釋說，根據《證券及期貨條例》，臨時牌照只會在正式牌照發出後或申請遭拒絕後才失效。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會建議證監會設立監察制度，以跟進和防止處理發牌申請時出現不必要的延誤。(第3章第3.3段)。

證監會的回應

證監會同意，進行受規管活動的中介人宜持有正式牌照，而非臨時牌照。因此，證監會已積極縮短持有臨時牌照的時間。換言之，證監會會盡可能加快處理正式牌照的申請。發牌科轄下各組如曾發出臨時牌照，則負責監督有關組別的副總監或高級經理會特別監察其後的發牌程序，確保正式牌照的處理不會出現不必要的延誤。

項目(2)

覆檢個案所得結果

覆檢委員會注意到，由於證監會獲海外規管機構告知申請人有不良紀錄，因此用了五個月時間才向申請人發出臨時牌照，並在九個月後才發出正式牌照。證監會解釋，處理時間較長是由於個案轉交另一小組處理時的溝通不足所致。

¹ 在編輯上曾作改動，主要是為了刪除個別個案的資料。

² 這是與覆檢委員會在二零零七年所提出建議有關的跟進項目。相關的討論內容載於覆檢委員會二零零七年周年報告第3.15至3.18段。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會認同這宗個案屬個別事件，是由於當時有大量個案需要處理所致，因此建議證監會考慮在將個案轉交其他人員或需更換處理人員時，就尚待處理的個案提供更詳盡的進展報告(第 3 章第 3.5 段)。

證監會的回應

證監會認為，這是因小組之間轉交檔案所引致的個別事件。不過，出現這情況表示追蹤系統未取得應有的成果，而且有待改善。證監會會改良處理牌照申請的系統，期望藉此更有效地提醒個案負責人員類似的情況。

項目(3)

覆檢個案所得結果

證監會在其服務承諾中訂出在七個工作日內發出臨時牌照，以及在八個星期內發出正式代表牌照的目標。如申請需要較長時間處理，例如因申請人涉及證監會過去或尚在處理的調查中，則證監會會通知申請人或其僱主。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會對證監會跟進申請進度的做法表示認同。但覆檢委員會注意到，證監會沒有劃一的做法。例如，證監會在兩宗個案中把進度告知申請人，而在另外兩宗個案中則告知申請人的僱主。證監會解釋，不論查詢人是申請人或其僱主，他們都會給予回覆。覆檢委員會建議證監會考慮劃一這項安排(第 3 章第 3.7 段)。

證監會的回應

證監會認為，向查詢的一方給予回覆是恰當的做法。不過，由於處理進度對申請人及其僱主都有關係，證監會同意，有關信件副本應抄送另一方，除非因個案情況特殊而不宜這樣做。

項目(4)

覆檢個案所得結果

在覆檢委員會覆檢的一宗個案中，某集團的附屬公司申領法團牌照以銷售投資基金。證監會的發牌科關注到，該公司是否有足夠的內部監控措施以清楚分開其受規管活動與其控股公司的其他業務，以及避免與集團內非持牌公司的身份有所混淆。同

時，鑑於銷售人員隊伍龐大，發牌科認為建議的管理資源並不足夠。經過多番詳細討論後，該公司答應採取措施，以釋除這些疑慮。這宗申請其後在有條件下獲得批准。
<u>覆檢委員會的建議／意見</u> 覆檢委員會建議個案應由證監會的中介團體監察科跟進，以決定是否有需要進行例行視察。長遠而言，覆檢委員會建議證監會考慮設立示警系統，把有關中介人操守的關注事項轉介有關部門監察和跟進(第3章第3.9段)。
<u>證監會的回應</u> 證監會同意，申請人在發牌過程中所作出的某些回應，在有關牌照發出後可能須予跟進。發牌科會不時把有關持牌法團的資料(包括在牌照申請期間收集的資料)轉交其他部門／科別，例如中介團體監察科及法規執行部，以便在有需要時跟進。 即使在牌照申請期間收集到的資料沒有特別轉交中介團體監察科，該科調查人員在展開實地視察前，會檢視所得到的各項相關資料，包括在風險為本的基礎上檢視視察對象的發牌申請紀錄，以決定主要的覆檢範疇和擬訂稽核步驟。

(B) 對中介人進行的視察

項目(5)
<u>覆檢個案所得結果</u> 在證監會就多間經紀行對客戶資產是否有妥善保障措施而進行的一次特別主題視察中，證監會外聘一間會計師行進行客戶帳戶資料確認程序，以核實這些經紀行的紀錄。覆檢委員會留意到，在其中一宗個案，證監會需時九個月才向經紀行發出正式改善通知書。這宗個案其後再過了約九個月才終結，以待該外聘會計師行提交有關整個客戶帳戶資料確認程序的最後報告。
<u>覆檢委員會的建議／意見</u> 覆檢委員會就這情況建議證監會考慮聘用多間會計師行對個別經紀行進行客戶帳戶資料確認程序，或要求有關的會計師行按照預定的時間表提交報告，以免完成視察的時間有過度延誤(第3章第3.12段)。
<u>證監會的回應</u> 證監會表示有關視察和客戶帳戶資料確認程序涉及大量客戶帳戶的細節。就覆檢委員會覆檢的個案而言，證監會在視察展開

後的四個月內發出了中期改善通知書，並跟進經紀行對中期改善通知書的回應。其後又發出了正式改善通知書，並到經紀行探訪以跟進該公司的改善措施，亦曾與會計師行及經紀行緊密合作，以跟進客戶帳戶資料確認程序的結果。一般而言，聘用一間會計師行對多間經紀行進行客戶帳戶資料確認程序，較把有關工作分給不同會計師行進行，其好處是協同效應會較大及成本會較低。儘管如此，證監會同意任何可提高整體效率和降低成本的方案都會予以考慮。日後，證監會會與外聘會計師行研究就個別經紀行提交報告的可行性，以便適時完成個別的視察工作。

(C) 認可集體投資計劃

項目(6)

覆檢個案所得結果

覆檢委員會留意到，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。覆檢委員會在二零零七年亦察覺有類似的情況，即有申請人可能利用申請制度使過早遞交的申請維持有效。雖然證監會已一直在監察有關情況，並認為申請制度沒有被嚴重濫用，但覆檢委員會留意到，經常都有公司提交多宗申請而只按其業務優先次序及當時的市場需求專注於其中數宗申請。

覆檢委員會的建議／意見

由於跟進這些長期未有提交充足資料的申請的工作會耗用證監會的資源，因此覆檢委員會請證監會與市場人士進行商討，以制訂適當的程序處理這情況(第3章第3.15段)。

證監會的回應

沒有證據顯示申請制度被嚴重濫用。證監會認為，現時已有足夠程序，去處理長期未有提交充足資料的申請。此外，為加強執行處理程序，證監會採用了新修訂的催辦信。修訂的催辦信訂明，若申請人在一段很長的時間後仍不作回應，其申請會被拒絕。證監會會繼續監察並讓市場人士知悉有關安排。證監會也會繼續與有關市場人士密切聯繫，以討論有關程序如何可以更有效地配合他們的銷售計劃，以及如何善用證監會的資源。

項目(7)

覆檢個案所得結果

在覆檢一宗對沖基金的基金的認可申請時，覆檢委員會留意到該基金徵收可觀的費用，以致會減少投資者的收益。覆檢委員會認為，對沖基金的基金的收費制度應在發行章程的警告條文內清楚披露。證監會表示，《單位信託及互惠基金守則》規定，銷售文件須就對沖基金的基金的各級業績表現費用作出適當警告。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會察覺到，由於投資者可能會忽略銷售文件中的細節或有關風險的警告，建議證監會考慮加強向投資者宣傳，在作出投資決定前必須先了解有關的投資產品，包括其收費制度，以作出有根據的決定(第3章第3.17段)。

證監會的回應

證監會同意，必須教育投資者及提醒他們在投資前有需要了解有關的投資產品，以及注意其收費制度，尤其是對沖基金的基金收費。因此，證監會一直都有提醒市民這點。舉例來說，證監會在有關對沖基金的單張中特別指出，對沖基金的基金會額外收取一層費用，即母基金和子基金的費用。此外，證監會的《學•投資》網站在另類投資：對沖基金的課題下載列了有關問答資料。證監會會繼續致力進行這方面的投資者教育工作。

(D) 處理投訴

項目(8)

覆檢個案所得結果

在一宗覆檢的個案中，證監會收到數宗投訴及報告，指稱某間投資公司未持有適當牌照而代一間海外聯營公司銷售一種投資產品。雖然中介團體監察科認為有表面證據顯示該公司違反了《證券及期貨條例》及《證券及期貨事務監察委員會持牌人或註冊人操守準則》(《操守準則》)的有關條文，但證監會的法規執行部決定不對該公司採取進一步行動。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會向證監會查詢為何在這個案中決定不採取進一步行動(第3章第3.21段)。

證監會的回應

在決定不採取進一步行動前，證監會已考慮過多項與案情有關的因素。證監會指出，執法行動並非唯一可以採取的規管措施。在這宗個案中，中介團體監察科已進一步或繼續監察該公司有否遵從有關規定。

在決策程序方面，法規執行部會在收到由中介團體監察科轉介的個案後，對個案作出評估。經過初步分析，法規執行部會就個案作出建議，並由管理層作出決定。

為確保決定前後一致，法規執行部會在內部會議上提交及討論所有個案。

(E) 調查和紀律處分

項目(9)

覆檢個案所得結果

覆檢委員會覆檢了一宗有關某經紀行兩名客戶涉嫌進行操縱市場活動的個案。雖然沒有足夠證據檢控他們，但證監會認為，處理有關交易的交易員沒有察覺到其客戶進行可疑活動，也沒有就可疑活動作出查詢。證監會因此向該名交易員發出合規意見函，提醒他必須對所接獲的可疑交易指示保持警覺。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會以這宗個案為例，指出必須加強教育以培養合規文化，並建議證監會除了向交易員發出合規意見函外，亦應考慮提醒該經紀行的負責人員有關規定，以期改善經紀行的內部監控措施(第3章第3.25段)。

證監會的回應

發出合規意見函的目的，是要處理所關注的規管事項，並提高有關方面日後在行事和遵從規則方面的標準，從而為投資者提供更佳保障。所作出的勸諭必須適時而具體。證監會同意在適當的情況下向經紀行作出勸諭，以改善經紀行的內部監控和遵從規則情況。

就有關個案，證監會解釋該會向交易員而非經紀行發出合規意見函有以下原因。首先，交易員較經紀行清楚其客戶的交易。在當時的情況，要求經紀行採取適時和合理的措施以防止交易員的不當行為十分困難。其次，由於事發至今已久，現在已無需要向經紀行發出合規意見函。

項目(10)

覆檢個案所得結果

在調查涉及一間上市公司證券的可疑交易時，證監會發現有兩間經紀行的兩名客戶主任沒有對客戶發出的交易指示進行錄音，因而違反《操守準則》。因此，證監會向有關的經紀行及一名客戶主任發出合規意見函，提醒他們必須執行適當的監控措施、保存適當的客戶交易指示及遵從《操守準則》。

覆檢委員會的建議／意見

由於交易指示的錄音紀錄是一種正式紀錄，有助避免客戶與交易商發生糾紛，覆檢委員會建議證監會加強向持牌人宣傳把交易指示妥為錄音的重要性(第3章第3.29段)。

證監會的回應

證監會同意有關建議，並會透過適當渠道，向業界人士傳達這項信息。

項目(11)

覆檢個案所得結果

在處理一宗有關一名客戶主任挪用客戶資產的個案時，證監會發現有關經紀行沒有採取適當的內部監控措施。證監會遂向該經紀行及一名擔任合規主任的董事採取紀律行動，原因是該名董事參與業務的管理，屬《證券及期貨條例》下受證監會紀律行動規管的「受規管人士」。證監會沒有對經紀行兩名負責人員採取行動，是由於該行的營運及合規事宜均由該名董事負責。他因而須為該行的違規行為負上責任。

在另一宗個案中，一間證券研究公司的兩名分析員，在該公司發表對某些證券的研究報告前後數星期內，買賣這些證券。證監會認為兩名分析員在事件中的角色存有利益衝突，而該公司沒有訂立適當的內部監控措施，以監察屬下人員的證券交易活動。該兩名分析員被譴責及罰款。證監會又對該公司一名負責人員採取紀律行動。不過，由於該公司的合規主任並非「受規管人士」，證監會沒有對他採取行動。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會留意到，證監會在上述兩宗個案中所採取紀律行動的有所不同。鑑於負責人員的主要職務是監察持牌法團的受規管活動，在第一宗個案中，證監會不向負責人員採取紀律行動應不是既定的做法。覆檢委員會亦關注若只是針對屬「受規管人士」的合規主任採取紀律行動，負責人員或會藉著把責任轉

移到合規主任，以逃避紀律行動。覆檢委員會邀請證監會解釋處理有關情況的程序。為使市場更穩健，覆檢委員會亦建議證監會考慮指明負責人員須承擔進行受規管活動時遵從規定的責任，而非可能不是持牌人的董事或合規主任(第 3 章第 3.32 段)。

證監會的回應

負責人員的職責是監督其所隸屬的持牌法團的受規管活動。他們可把部分監督職能(例如合規的職能)轉授予具備履行該等職能所需專業知識的其他董事或指定人員但他們仍須承擔監督公司的整體職責。證監會有權對在履行監督職能時失職的負責人員採取紀律行動。

這宗個案沒有出現負責人員逃避紀律行動的情況。每宗個案都是根據所掌握的證據和個案的情況作出決定。同時，必須明白的是，證監會確立某人(董事、負責人員、高層管理人員或僱員)在每宗個案中須承擔的個人責任時，必須確定該人過失。本着公平的原則，證監會必須確保每宗個案中的過失，都是導致沒有遵從規定的關鍵因素。

項目(12)

覆檢個案所得結果

在項目(11)的個案中，證監會紀律科未有把「緩刑」的目的及進行視察的需要詳細告知中介團體監察科。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會建議紀律科與中介團體監察科聯絡，以安排在適當時間進行視察。至於覆檢內部監控制度方面，覆檢委員會建議證監會應確保該公司適當跟進審計事務所的建議(第 3 章第 3.35 段)。

證監會的回應

法規執行部曾知會中介團體監察科與其角色有關的全部紀律行動。在這個案中，法規執行部會擬訂檢討的審查範圍，並監督該公司委聘審計事務所。審計事務所須對該公司在相關行為方面的內部監控和系統進行檢討，並提交檢討報告。證監會可以在指定期間內的任何時間進行檢討。法規執行部會在檢討進行時通知中介團體監察科，並把覆檢報告交予該科。檢討的目的是檢查有關違規行為有否再次發生。因此，法規執行部會負責這個程序，並只會在有需要時才由中介團體監察科跟進。

項目(13)

覆檢個案所得結果

在一宗覆檢個案中，覆檢委員會留意到，證監會發現一名客戶可能曾對某些證券進行操縱活動。在徵詢其法律服務部的意見後，證監會把個案轉交律政司，以考慮就該名客戶的操縱市場活動提出檢控。律政司認為證據不足，不建議提出檢控。基於律政司的意見，以及因該客戶並非證監會持牌人而不能根據《證券及期貨條例》對該客戶採取紀律處分，法規執行部決定結束個案。

在另一宗個案中，證監會發現某經紀行的一名持牌代表發出大量買入某證券的指示，並在其賣出指示執行後取消買入指示。這做法可能製造市場對該證券有大量需求的假象，從而以較高的價格沽出證券。雖然如此，以這個案的情況，專家意見認為要證明曾發生操縱市場並不容易。因此，證監會決定不採取進一步行動。

覆檢委員會的建議／意見

覆檢委員會留意到，證監會可把個案轉交律政司考慮提出檢控，或提請財政司司長考慮把個案轉交市場失當行為審裁處，以較寬鬆的民事程序舉證標準審理。由於覆檢委員會所覆檢的檔案並沒有證監會討論個案時的詳細記錄，覆檢委員會請證監會澄清，在決策過程中是否已考慮提出檢控及把個案轉交市場失當行為審裁處這兩個做法。(第3章第3.39段)。

證監會的回應

證監會曾考慮是否可把個案轉交市場失當行為審裁處，但排除了這個可能性。一如個案負責人員向覆檢委員會解釋，把個案轉交市場失當行為審裁處並不恰當，因為在這宗個案中，審裁處可判處的罰則，未能發揮很大的監管作用。案中的客戶既不是任何上市公司的董事，也沒有在交易中得益。因此，市場失當行為審裁處取消某人的公司董事資格及／或命令其交出所得利潤的權力，在這宗個案中作用不大，亦難以產生阻嚇作用。

證監會已再次檢視檔案內的紀錄，並指出作出有關決定的理由已清楚記錄下來。

項目(14)

覆檢個案所得結果

覆檢委員會覆檢了三宗有關挪用客戶資產的失當行為個案。在其中一宗個案中，證監會初時調查某經紀行涉及的沽空活動，後來發現該公司沒有妥善處理客戶的資金及證券。在外聘會計

師行進行客戶帳戶資料確認程序後，更發現該公司內部紀錄與中央結算及交收系統紀錄所載的客戶證券結餘有很大差異。該個案其後轉交警方，對有關盜竊、偽造帳目及串謀詐騙罪行進行調查。

覆檢委員會的建議／意見

鑑於經紀行的失當行為通常難以察覺，而這宗個案是無意中被揭發的，覆檢委員會建議證監會加強對中介人的監管，以確保他們採取適當的內部監控措施以防止客戶資產被非法轉移(第4章第4.3段)。

證監會的回應

證監會一直都嚴密監察經紀行的活動。事實上，覆檢委員會在二零零八年覆檢的三宗挪用客戶資產個案，都是證監會在進行實地視察和採取跟進行動時被揭發的。除監察工作外，證監會亦提醒經紀業加強其監控措施；並與會計專業緊密合作，有助提高經紀行的審計質素；以及推出全面的投資者教育計劃，教導投資者如何保護其證券。

根據現行規管制度，經紀行必須遵守有關處理客戶資產的嚴格規則及規例，包括把客戶的資產分開存放於指定帳戶內，以及取得客戶的書面授權後才把其資產轉移至第三者。此外，經紀行必須採取充足的內部監控措施，以保障客戶資產。經紀行的核數師每年都必須查核經紀行的合規及監控情況，並向證監會匯報任何違規情況或監控不足之處。經紀行亦須向客戶發出成交單據及定期戶口結單，讓客戶知悉其戶口的最新活動情況。中介人、規管機構、核數師和投資者必須通力合作，打擊詐騙及失當行為。

由於過去曾發生經紀行詐騙案，證監會採用了三管齊下的行動計劃，以加強對經紀行的監管，並阻遏失當行為：計劃包括繼續嚴格監察經紀行；讓會計專業參與提高經紀行的審核質素；以及加強有關詐騙風險及投資者個人戶口的投資者教育。

中介團體監察科採用以風險為本的方式監察經紀行，並留意他們遵從各項適用的規管規定的情況。證監會在巡查經紀行時已更廣泛地使用鑑證技術，例如追查資金流向及就客戶的股票和現金結餘進行帳戶資料確認程序等，以助偵查在處理客戶資產方面的違規情況。假如在視察時找出監控漏洞，證監會便會對有關的經紀行採取適當的規管行動，包括轉介法規執行部採取紀律處分。

中介團體監察科已與香港會計師公會緊密合作，修訂有關證監會持牌法團的審計工作指引。修訂指引鼓勵核數師按經紀行所備存的紀錄核實客戶資產。該科職員亦在香港會計師公會的培訓研討會上說明核數師根據《證券及期貨條例》提交報告的責任，並分享有關偵查經紀行的詐騙行為的心得。證監會亦把核數師涉嫌疏忽的個案轉交香港會計師公會，由該公會採取進一步行動。

此外，證監會已推出全面的投資者教育計劃，以期加強投資者對經紀行詐騙所引致的風險的認識，並推廣投資者個人戶口的使用。證監會亦提醒所有經紀行向有意開立這類戶口的客戶提供協助。在這方面，證監會和香港交易及結算有限公司會繼續與業界合作，並已推行各項措施，包括舉辦公開研討會、派發資料單張和撰寫專題文章等。

(F) 證監會的處理投訴程序

項目(15)

覆檢委員會的建議／意見

覆檢了多宗投訴個案後，覆檢委員會認為應更深入了解證監會的處理投訴程序，特別是投訴監控委員會如何運作及如何作出決定(第4章第4.9段)。

證監會的回應

證監會設立了投訴監控委員會(監控委員會)，由營運總裁擔任主席，成員包括所有營運部門的高層代表。監控委員會考慮所有由對外事務科在初步篩選後轉介的投資者投訴。這些投訴不包括針對證監會人員所作的投訴，因為該類投訴會由證監會秘書長分開處理。

證監會並無法定權力仲裁民事糾紛或命令賠償。一切由監控委員會處理的投資者投訴個案都與涉嫌違反證監會所施行的規則和規例有關。監控委員會的職權範圍列明，該委員會的其中一項職能，是「把投訴轉介營運部門，並就應採取的進一步行動提出建議(如適用的話)」。所有把投訴轉交營運部門，包括發牌科及中介團體監察科的決定(包括提出建議，如適用的話)，都是在全面討論取得一致意見後共同作出的。在監控委員會的會議上作出的決定，都會記錄在有關會議紀錄內。

處理投訴的程序列明評估每宗投訴的緩急次序、分配及處理方法所依據的準則。現臚列如下：

- 投訴事項發生的時間；
- 投訴事項的重要性；
- 制度上的問題；
- 規管的緩急次序；
- 是否有證據支持及證據的質素(包括是否有證據和投訴人是否可靠的考慮因素)；
- 被投訴人目前的持牌狀況；及
- 資源承擔相對於可能會產生的後果。