

就立法會財經事務委員會二零零六年四月三日會議
採取的跟進行動

市場失當行為的規管

問題

關於證券及期貨事務監察委員會(證監會)就有關方面可能觸犯了《證券及期貨條例》(第 571 章)下有關市場失當行為的條文決定不採取任何跟進行動、調查及／或執法行動，委員對是否需要覆檢這些決定(特別是在接獲公眾的投訴或轉介後)表示關注。因應委員的關注，委員會要求政府當局及證監會採取以下行動，並向該委員會作出書面回覆：

- (一) 委員會要求政府當局及證監會澄清程序覆檢委員會(覆檢委員會)是否有權覆檢證監會已決定不採取任何跟進行動、調查及／或執法行動的個案；若有這個權利，則提供覆檢委員會自二零零零年十一月成立以來曾經覆檢的這類個案的數目；不然，則提供有關證監會的這些決定由哪方面負責覆檢的資料；以及
- (二) 為提高證監會有關不就某些個案採取任何跟進行動、調查及／或執法行動的決定的透明度，以及確保這些決定是公正可信的，委員會要求政府當局改善現行的制衡機制，規定所有這類個案都須由一個獨立的委員會(例如覆檢委員會)覆檢。換言之，該獨立委員會必須覆檢所有的這類個案，而不能自行酌情決定選擇性地覆檢某些個案；以及
- (三) 就上文第(二)項而言，委員會要求政府當局參考審查貪污舉報諮詢委員會的有關情況。該委員會由行政長官委任，負責監察廉政公署的調查工作。

回覆

證券及期貨事務監察委員會程序覆檢委員會(“覆檢委員會”)是在二零零零年十一月由行政長官成立的獨立委員會。覆檢委員會負責檢討證券及期貨事務監察委員會(證監會)的內部運作程序，並確定證監會是否已遵從其內部程序，包括確保證監會處事公平一致的程序。

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。

我們就問題(一)至(三)回覆如下。

- (一) 覆檢委員會有權覆檢證監會決定不跟進的個案和投訴。根據覆檢委員會的職權範圍(見二零零零年十一月十日立法會財經事務委員會資料文件附件二，該文件現載於**附錄**)，該委員會可揀選任何已完結或不再處理的證監會個案來覆檢。

自二零零零年以來，覆檢委員會覆檢涉及法規執行或投訴的個案，包括在不同階段完結的個案，概述如下：

- 證監會基於各種理由，例如個案在其職權範圍以外，決定不作任何跟進工作的個案；
- 在初步調查後不作更深入調查而完結的個案；
- 基於各種理由，例如沒有足夠證據起訴任何人，在調查後沒有採取任何執法行動而完結的個案；以及
- 在調查後採取一些執法行動的個案。

覆檢委員會自二零零零年十一月成立以來已覆檢的法規執行／投訴個案數目如下 —

法規執行／投訴個案的性質	覆檢委員會覆檢的個案數目			
	2001	2002	2003	2004
證監會基於各種理由而決定不採取任何跟進行動的個案	0	1	2	2
初步調查後不再作調查的完結個案	0	0	3	6
調查後沒有採取任何執法行動的完結個案	2	0	1	2
調查後採取了某些形式的執法行動的個案	17	0	6	7
覆檢委員會覆檢的法規執行及投訴個案^{註1}總數 (覆檢委員會覆檢的個案總數)	19 (43)	1 (48)	12 (51)	17 (47)

註1 在二零零一年、二零零二年及二零零三年的覆檢委員會周年報告中，投訴個案是根據投訴性質而歸入其他項目。二零零四年的周年報告開始把針對中介人及上市公司的投訴歸入投訴這個新項目。

在覆檢個案時，覆檢委員會委員翻閱個案的有關檔案，以審核證監會是否符合有關的內部指引所載的既定程序。在覆檢個案時，委員亦評估程序是否妥善，如有需要，委員可建議修改有關程序，以確保程序公平合理。

- (二) 如上文第(一)項的回覆所述，覆檢委員會可揀選任何已完結或不再處理的個案來覆檢。關於運作方法，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。覆檢委員會委員從每月報告中揀選個案進行覆檢，以期涵蓋性質不同的個案，以及在不同階段完結或不再處理的個案。換言之，所有由證監會處理的個案都有可能接受覆檢委員會的覆檢。這個機制會發揮制衡作用，確保證監會根據既定的內部運作程序處理每宗個案。覆檢委員會所覆檢個案的數目，則視乎委員實際上可覆檢多少宗個案。

證監會也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，讓覆檢委員會監察這些個案的進展。

- (三) 正如立法會財經事務委員會二零零零年十一月十日的資料文件(載於**附錄**)指出，在草擬覆檢委員會的職權範圍時，我們已參照了廉政公署審查貪污舉報諮詢委員會的職權範圍。

財經事務及庫務局
證券及期貨事務監察委員會
二零零六年四月

立法會財經事務委員會

為證券及期貨事務監察委員會 成立的程序覆檢委員會

目的

本文件旨在告知議員，行政長官已成立一個名為程序覆檢委員會(覆檢委員會)的非法定委員會，以覆檢證券及期貨事務監察委員會(證監會)的內部運作。

背景

2. 證監會自成立以來，一直受多項制衡措施規限，以確保該會行事公平公正，和遵守適當的程序。制衡措施包括上訴和申請司法覆核的法定權利，以及受申訴專員和廉政公署監察。到目前為止，有關對證監會的投訴相當少，性質亦屬輕微。該會只有少數決定曾遭質疑，但經司法覆核後仍維持不變。

3. 不過，證監會亦明白這些制衡措施只適用於某類個案。證監會認為應全面提高內部程序的透明度，從而讓市民更清楚看到，證監會的確一直公平及一致地處理所有個案。

4. 然而，受法定的保密責任所限，對於證監會執行規管職能時所做或未曾做的工作，證監會向市民公開該等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。

5. 為解決這個問題，並提高證監會的透明度和對公眾的問責性，當局建議成立獨立組織，以持續檢討證監會在運作程序上是否公平合理、確保證監會貫徹地遵從該等程序、並就此問題向證監會提供意見，以及向財政司司長提交報告。財政司司長可在法例許可的情況下，發表該等報告。證監會對這項建議大表支持。

成立程序覆檢委員會

6. 基於上述理由，行政長官已於二零零零年十一月一日成立一個名為程序覆檢委員會的獨立的、非法定的委員會，以檢討證監會的運作程序。覆檢委員會的職能是確保上述運作程序公平合理，並確定證監會在處理個案、採取行動或作出決定時，有否遵從其內部的正確處理程序，包括確保貫徹一致和公平的程序。覆檢委員會的職能並非檢討處理事情的論據，而是集中研究工作程序。覆檢委員會會定期向財政司司長提交檢討結果報告，並會在符合保障私隱及保密責任的法定規定的情況下向公眾發表。公眾將可藉此判斷證監會在履行規管職能方面的表現。

7. 在《證券及期貨條例草案》通過成為法例前成立覆檢委員會，顯示我們決心提高證監會運作的透明度，而證監會亦決意贏取公眾的信心和信任。我們亦希望市場參與者清楚知道，當局已採取足夠的監察和制衡措施，確保證監會在行使規管權力時公平而一致。

成員

8. 程序覆檢委員會由 12 名成員組成 — 9 名來自證券及期貨界、學術界、法律及會計界的獨立知名人士；以及 3 名當然委員，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)。成員名單已獲行政長官核准，現載於附件一。現時的成員來自多個不同界別，使委員會具備多方面的知識、經驗和專業背景，有助覆檢委員會有效地運作。

職權範圍

9. 在草擬覆檢委員會的職權範圍時，我們參照了廉政公署審查貪污舉報諮詢委員會的職權範圍。該諮詢委員會是一個現行的非法定的運作覆檢機制，並廣為社會人士接受。

10. 具體來說，證監會及其人員在履行規管職能時，必須根據有關內部程序和運作指引，而採取行動或作出決定。這些規管職能包括接受和處理投訴、向中介人發牌和進行視察，以及作出紀律處分等。覆檢委員會將檢討有關內部程序和運作指引是否妥善，並向證監會提供意見。覆檢委員會亦會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。此外，覆檢委員會可要求證監會提交檔案供其審閱，以核實證監會就有關個案或投訴採取行動和作出決定時，已依循和符合有關的內部程序和運作指引，並就上述事宜向證監會提供意見。

11. 經行政長官核准的覆檢委員會的職權範圍載於附件二。

財經事務局

二零零零年十一月九日

證券及期貨事務監察委員會

程序覆檢委員會

成員名單

行政長官已委任下列人士出任程序覆檢委員會委員，任期兩年，由2000年11月1日至2002年10月31日（另有指明任期者除外）：

主席

鄭海泉先生

委員

陳智思議員

張英潮先生

方俠先生

羅正威先生

關百忠先生

利漢釗博士（任期由2001年1月1日至2002年10月31日）

廖柏偉教授

彭玉榮先生

當然委員

證券及期貨事務監察委員會主席

（沈聯濤先生）

證券及期貨事務監察委員會非執行董事

（范鴻齡先生）

律政司司長

或代表（溫法德先生）

秘書

政府總部財經事務局 1 名官員

證券及期貨事務監察委員會

程序覆檢委員會

職權範圍

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) 作出紀律處分；
 - (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及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皆獨立於證監會的委員會、小組或其他組織。

二零零零年十一月