

立法會財經事務委員會提出的跟進問題

有關《證券及期貨條例》(香港法例第 571 章)第 378 條的事宜

4. 證券及期貨事務監察委員會（證監會）承諾提供有關證監會過去五年調查個案的數目以及完成調查所需時間的統計數據及相關資料。

在過去五年（2003 年 4 月 1 日至 2007 年 3 月 31 日）期間終結調查個案所需時間

	調查總數	3 個月內	3 – 6 個月	6 – 9 個月	9-12 個月	12 個月以上
2002/3	344	35% (122)	22% (75)	11% (38)	12% (41)	20% (68)
2003/4	990	21% (206)	24% (240)	44% (434)	3% (29)	8% (81)
2004/5	553	23% (129)	16% (88)	11% (59)	21% (116)	29% (161)
2005/6	570	32% (183)	17% (99)	14% (79)	11% (60)	26% (149)
2006/7	664	45% (297)	18% (116)	8% (54)	6% (42)	23% (155)
總數 2002/7	3121	30% (937)	20% (618)	21% (664)	9% (288)	20% (614)

上述數字顯示的是調查個案從展開以至終結所需的全部時間，而不是“完成調查所需的時間”。對於那些可在一年內完成的個案（佔總數80%），當證監會決定不採取進一步行動、決定採取紀律處分行動或循簡易程序提出檢控時，個案即告終結。至於有20%的個案需時超過12個月才告終結，大部份是涉及較複雜的紀律處分行動或檢控程序、或是轉介至證監會以外的機構（包括警方、廉政公署或其他監管機構）的個案，或因涉及內幕交易或市場失當行為而向財政司司長轉介的個案。

5. 為加強證監會就會否披露有關證監會調查個案的資料的決定的透明度及問責性，及確保該等決定的公平性和公信力，政府當局須檢討《證券及期貨條例》第 378 條有關資料披露的應用。

早於 2001 年，即《證券及期貨條例草案》通過前，《證券及期貨條例》第 378 條的保密條文已進行過詳細的辯論。該等保密條文很大程度上按照現已廢除但在 1989 年證監會成立時仍有效的《證券及期貨事務監察委員會條例》第 59 條而制訂。委員注意到為保障私隱和受規管人士或機構的正當商業利益，監管當局須在某程度上保密運作，因而限制了公眾可對證監會的調查進行審查的機會。現行的第 378 條亦已經處理了《2000 年證券及期貨(修訂)條例草案》及《2000 年銀行業(修訂)條例草案》委員會的委員所關注的事宜，包括委員認為有關證監會需承擔保密義務的規定不應過於寬鬆的觀點。

《證券及期貨條例》第 378 條與適用於香港其他金融監管機構及其他國際金融中心監管機構的保密條文相若，而且符合有關跨境合作的國際標準，即載於國際證券事務監察委員會組織(國際證監會組織)《多邊諒解備忘錄》的準則。

在應用第 378 條時，證監會有責任在有需要將敏感資料保密與為著維持和促進對證券期貨業的信心而需要向公眾披露資料之間謀取適當平衡。正如立法會 CB(1)1476/06-07(04)號文件所闡述，證監會所採納的披露政策與其他主要監管機構，如英國金融服務管理局及澳大利亞證券及投資事務監察委員會所採納的披露常規是一致的。

以下問題 (6) 的回答所載列的涉及證監會程序和決策過程的內部和外部制衡措施，可確保證監會的決定是公正且具公信力的。

證監會明瞭委員希望可以披露更多有關證監會已調查個案的資料。在 2006 年，證監會曾五度披露其正調查不同個案，而最近期的披露則是涉及電訊盈科的個案。證監會將繼續盡可能在法例訂明的範圍內披露最多的資料。

此外，為提升透明度，證監會會發表政策聲明，概述證監會向公眾披露個案資料的取向，即披露正調查某法團，及重點指出通常影響證監會決定披露與否的若干主要關注和考慮。該政策聲明將會在證監會的網站上登載。

證監會亦會持續檢討其披露政策。

6. 為了完善現時對證監會的監管及調查權力的制衡機制，政府當局被要求以由行政長官委任以便監察廉政公署的調查部門的工作的審查貪污舉報諮詢委員會作為參考準則，檢討證監會的程序覆檢委員會的運作、職權範圍及成員組合。

證監會的程序和決策受旨在為確保公平性、一致性和遵守適當的程序而設的內部和外部制衡措施所規限。

證監會的內部程序會受到司法覆核，以審查其程序和決策是否存在任何被認為屬不公平的情況。

證監會亦會受到申訴專員及廉政公署根據《防止賄賂條例》進行審核。

有關人士可以就證監會多項決定向獨立運作的證券及期貨事務上訴審裁處提出上訴。上訴審裁處由一名高等法院法官擔任主席，連同兩名從香港行政長官所任命的小組中選出的外界成員所組成。

程序覆檢委員會會對載列應如何及由誰人行使證監會的法定權力的詳細程序進行覆檢及提出意見。該委員會是行政長官在 2000 年 11 月成立的獨立非法定委員會，負責審核證監會的內部運作程序及判斷證監會有否依照其內部程序，包括確保一致性和公平性的程序，及就該等目標向證監會提出建議。

於程序覆檢委員會成立時，政府當局在擬定其職權範圍時已參考過廉政公署的審查貪污舉報諮詢委員會的職權範圍以及海外監管機構所採取的措施，以確保執法行動的問責性及透明度。政府當局認為程序覆檢委員會的職權範圍已在確保對證監會的權力制衡及確保該會能妥善、有效及快速地採取果斷的行動來處理金融市場的緊急事故之間取得平衡。

財經事務委員會已在 2000 年 11 月 10 日召開的特別會議上討論程序覆檢委員會的成立（有關文件載於附錄）。

政府當局會不時檢討是否有足夠的制衡措施（包括程序覆檢委員會的運作）以確保證監會以一致、公平及具問責性的方式履行其法定責任（包括第 378 條訂明的責任）。

二零零零年十一月十日  
參考文件

**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