

(中文譯本)

## 香港金融管理局副總裁蔡耀君先生, JP 的陳述書

### 概論

### 引言

1. 因應小組委員會透過其秘書在 2009 年 4 月 27 日發出的函件內提出的問題，我擬備了以下回應。編寫回應時，我得到香港金融管理局（金管局）同事的協助，查閱金管局的相關檔案及記錄，以及從政府當局和證券及期貨事務監察委員會（證監會）獲取所需的事實資料。我在本陳述書內已盡我所知及所信，回應小組委員會提出的問題。

#### (a) 金管局副總裁在監管銀行證券業務方面的責任

2. 金融管理專員已經授權金管局內的指定職員代表他及以他的名義行使金融管理專員在各項條例（包括《證券及期貨條例》及《銀行業條例》）獲賦予權力的其中部分。作為負責銀行業相關事務的金管局副總裁，本人獲金融管理專員授權負責所有銀行政策、銀行業拓展及銀行監管的事務，包括註冊機構受規管活動的日常監管及法規執行。雖然有關權力及職責一般由金管局內其他獲授權職員行使或履行，但我亦須向金融管理專員負全責，確保有關權力及職責得到合理及真誠地行使或履行。

**(b) 對銀行銷售金融產品的監管政策**

3. 據金管局理解，政府在香港為投資者提供適當程度的保障及對中介人（包括銀行）銷售金融產品方面所釐訂的監管政策，是採納包含 4 項主要元素的披露為本制度。首先，發行人在投資產品文件內須披露充足資料，包括所發售投資產品的性質及風險。其次，向公眾銷售或建議該等產品的中介人要進行合適性評估，以確保投資者明白產品的性質與風險，以及產品適合相關的投資者。再者，透過上述兩個程序，旨在讓投資者能作出有根據的投資決定。最後，在中介人適當披露投資產品的性質及有關風險，以及作出適當的合適性評估後，投資者在掌握充分資料的情況下對其所作的投資決定負責。正如《香港金融管理局就分銷與雷曼集團公司相關的結構性產品的事宜提交的報告》（《金管局檢討報告》）第 8.6 及 8.8 段所載，金管局認為披露為本政策適合香港，應予以保留。

**(c) 金管局與證監會之間的監管合作**

4. 根據《證券及期貨條例》及《銀行業條例》所訂的監管架構，金管局是註冊機構受規管活動的前線監管機構，並以證監會制訂的標準作為監管基礎。為確保註冊機構與持牌法團之間有公平的營商環境，金管局按照於 2002 年 12 月 12 日與證監會所簽的經修訂《諒解備忘錄》的安排，與證監會交換意見，確保金管局對監管標準的理解及施行與證監會的標準與做法相同。金管局與證監會除根據《諒解備忘錄》定期舉行會議外，亦在工作層面持續保持聯繫，透過會議、電話及電郵通訊方式討論共同關注的監管事項。另外，雙方亦安排互

相借調員工，以交流工作經驗及進一步加強合作。上述協調及溝通旨在避免監管重疊，從而節省監管成本。

**(d) 銷售點的監管**

5. 金管局監管註冊機構受規管活動（包括於銷售點）的架構包含兩個板塊：一是日常監管，另一是法規執行。金管局進行日常監管（包括現場及非現場審查），以助確保註冊機構根據法律及監管要求進行受規管活動。如日常監管過程或接獲的投訴顯示可能涉及失當行爲，有關事件會交由金管局證券法規執行組處理，由其視乎情況適當地進行調查及採取紀律程序或轉介證監會。

**(e) 對銀行的現場及非現場審查**

6. 自 2003 年 4 月至 2008 年 12 月 31 日期間，金管局對註冊機構共進行 170 次涵蓋註冊機構全部或部分的證券業務的現場審查。金管局執行現場審查的同時，也輔以由個別個案小組進行的非現場審查。每間註冊機構均由一名個案人員（如屬大型機構則由一組個案人員）負責對其執行整體監管工作，其中包括對該註冊機構持續進行非現場審查。

**(f) 監管銀行證券業務的人手**

7. 鑑於 2004 年以來註冊機構的證券業務不斷增長，金管局已經加強對註冊機構證券業務的監管工作，並對此環節調撥更多監管及法規執行資源。金管局參與註冊機構受規管活動監管（包括現場審查、非現場審查及法規執行）的人員數目，由 2003 年的 75 名增至 2008 年 9 月中的 119 名。日常監管

模式亦已經加強，例如於 2005 年引入專題審查方式，以更深入監管受規管活動的特定環節，從而提高整體監管的成效。在合適的情況下，金管局已向業界發出附加指引。從 2003 年至 2008 年 9 月雷曼兄弟集團（雷曼）倒閉前，金管局合共發出 15 份有關註冊機構受規管活動的通告。

8. 鑑於市況急促惡化對市場信貸風險前景造成顯著的影響，金管局自 2007 年底起已經就銷售予零售投資者的信貸掛鈎產品（即零售信貸掛鈎票據）增撥監管資源，儘管這類產品只佔註冊機構當時所分銷的結構性產品數目的較小比重。除於 2007 年 12 月至 2008 年初進行一項調查，收集註冊機構有關銷售零售信貸掛鈎票據的資料，金管局亦於 2008 年對註冊機構銷售零售信貸掛鈎投資產品進行專題審查。
9. 2008 年 9 月中雷曼倒閉以來，金管局接獲大量關於註冊機構可能不當銷售雷曼相關結構性產品的投訴。金管局現正增撥大量額外資源，並與證監會充分合作，調查這些個案。
10. 金管局完全明白要盡快完成調查，並配合證監會所作調查的重要性。然而，金管局亦知道需要確保公正地進行調查。目前，200 多名職員正着力處理雷曼相關投訴，預期另外 40 名合約員工將於未來 6 個星期左右到任，另正為此增聘 140 名合約員工。我們正在不斷檢討有關情況，以確定是否有方法進一步加快有關進度。若發現有不當銷售證據的個案，金管局會與證監會聯繫，對有關的註冊機構或員工採取紀律行動。同時，金管局一直鼓勵註冊機構與受影響的投資者以自願和解方式解決有關爭議。截至 2009 年 5 月 6 日，約有 4,800 宗個案已經達成和解，另約有 1,800 宗個案正在洽商和解方

案。金管局會盡最大努力，在職權範圍內依照公平原則盡快處理所有投訴。

(g) 透過私人配售方式銷售金融產品

11. 《金管局檢討報告》第 8.16 段已論及私人配售問題。如該段所述，以私人配售方式銷售無需發行章程，銷售文件亦無需經過證監會批准，但公開發售則必須符合這兩項要求。金管局相關建議的目的，是檢討此制度在市場最新發展下是否仍然合適，以及現行豁免遵守投資產品銷售文件須獲證監會認可的做法應否收緊。
12. 接下來，我會回應小組委員會透過其秘書於在 2009 年 4 月 27 日的信件中提出的具體事項。

## 具體回應

### 金管局副總裁在規管銀行證券業務方面的職責

1. 根據《香港金融管理局 2008 年年報》，蔡先生作為金管局副總裁，須“負責所有銀行政策、銀行業拓展及監管的事務”。請說明以下各點：

- (a) 副總裁的權力及職責，尤其是在規管銀行證券業務方面的權力及職責；
- (b) 副總裁屬下各名助理總裁在規管銀行證券業務方面的職責分工；及
- (c) 副總裁參與或涉及負責監察銀行經營的證券業務等事宜的相關委員會(例如金融市場穩定委員會、金融監管機構議會或其他委員會)的工作(如有的話)。

#### (a)項

1.1 我在 3 位助理總裁協助下（見下文(b)項的回應），負責所有銀行政策、銀行業拓展及銀行監管的事務，其中包括對註冊機構的受規管活動進行日常監管及執法。金融管理專員於 2009 年 4 月 27 日就小組委員會秘書於 2009 年 4 月 20 日來信隨附的小組委員會要求提供資料（2009 年 4 月 17 日研訊的跟進事宜）(a)項所作回應（小組委員會文件檔號 M17）附件 1，已註明金融管理專員授權我及其他職員行使及履行《證券及期貨條例》及《銀行業條例》的具

體權力與職責。雖然該等權力或職責通常由金管局獲授權的職員行使或履行，但我亦須向金融管理專員負全責，確保有關權力及職責得到合理及真誠地行使或履行。

- 1.2 此外，我是金管局內部的紀律委員會主席，該委員會負責考慮及向金融管理專員建議應否就調查過程中已收集到足夠證據證明涉及不當行爲的個案作出紀律處分及應作出哪些紀律處分，包括轉介證監會，由其考慮可能採取的紀律行動或其他適當行動。

(b)項

- 1.3 我轄下有 3 個部門，即銀行監理部、銀行政策部及銀行業拓展部。每個部門均由一位助理總裁領導。

- 1.4 銀行監理部助理總裁負責監管認可機構的事宜，包括對註冊機構證券業務的日常監管，以及確保個別認可機構財政穩健及香港銀行體系的整體穩定。銀行政策部助理總裁負責制訂監管政策，以促進銀行體系的安全及穩健。銀行業拓展部助理總裁負責制訂政策，以促進銀行業的發展。此外，他亦負責就註冊機構的受規管活動採取執法行動。

(c)項

- 1.5 我所參與（但非以成員身份）而職責範疇涵蓋規管註冊機構證券業務的相關委員會概要載於下文。

金融監管機構議會（「議會」）

- 1.6 我定期出席議會的會議，商討有關規管及監督金融機構的

事宜及其他與議會的目標相關的事務。議會的目標是促進香港金融監管機構之間的合作與協調、就金融體系的規管與監督事宜以及重要發展（特別是可能具跨界別影響的事宜）交流資訊及意見，以及維持香港的金融穩定。

銀行業務諮詢委員會及接受存款公司諮詢委員會

- 1.7 我定期參與銀行業務諮詢委員會及接受存款公司諮詢委員會聯合舉行的會議，向委員簡報金管局對當前市場發展與銀行業趨勢的觀察及金管局的相應政策，並徵詢委員的意見。這兩個委員會每季舉行聯合會議一次，討論銀行業當前情況及最新的銀行業趨勢與發展等事項，包括有關監管註冊機構的證券業務的事宜。

## 關於註冊機構銷售金融產品的監管政策

2. 根據《香港金融管理局就分銷與雷曼集團公司相關的結構性產品的事宜提交的報告》(《金管局檢討報告》)，金管局作為註冊機構的前線監管機構，按照證監會訂定的標準監察該等機構的管治、系統及內部監控制度，以確保該等機構根據《證券及期貨條例》(第 571 章)妥善經營其“受規管活動”。請說明：
- (a) 金管局是否承認，作為前線監管機構，該局肩負《證券及期貨條例》第 5(1) 條(特別是第(l)段)所訂的職責，即在顧及投資於或持有金融產品的公眾對該等投資或持有金融產品的認知水平和專門知識所達程度後，確保他們獲得適當程度的保障，而且該等職責與一個審慎監管機構所負有的職責(一如《金管局檢討報告》第 1.7 及 1.8 段所闡述者)是分開和有所區別的；
- (b) 若(a)項的答案是肯定的，金管局已採取哪些政策以履行該等職責，特別是在保障投資大眾方面；
- (c) 在 2003 年 4 月至 2008 年 9 月期間，金管局曾採取甚麼具體措施，以推行該等政策；及
- (d) 目前有何機制監察所採取的措施能否有效達致該等措施的原定目標。

(a)項

- 2.1 金管局作為註冊機構證券業務的前線監管機構，按照證監會訂定的標準履行其監管職能，以確保註冊機構根據《證

券及期貨條例》妥善經營其受規管活動。就此而言，《證券及期貨條例》第 5(1)條所載的部分職責亦反映於《銀行業條例》第 7 條。例如《證券及期貨條例》第 5(1)(d)條列明促進、鼓勵和以強制方式確保進行受規管活動的人操守正當、力足勝任和廉潔自持的職能，亦反映於《銀行業條例》第 7(2)(c)條，而《證券及期貨條例》第 5(1)(n)條所載遏止在證券期貨業內的非法、不名譽和不正當行為的職能，亦反映於《銀行業條例》第 7(2)(d)條。

- 2.2 就《證券及期貨條例》第 5(1)(l)條而言，證監會有具體職能，須在顧及投資於或持有金融產品的公眾對該等投資或持有的認知水平和專門知識所達程度後，確保他們獲得適當程度的保障。雖然保障投資者並非金管局的明確法定職能，但可從《銀行業條例》的有關規定解讀出這項職能。例如在決定有關人士或主管人員有否行為失當時，金管局應考慮該有關人士或主管人員（視屬何情況而定）的有關經營任何受規管活動的行為或遺漏是否會，或是否可能會對投資大眾的利益或公眾利益造成損害<sup>1</sup>。因此，在金管局日常監管註冊機構的證券業務的過程中，其中一個重點是保障投資者。金管局在履行其就該等業務的調查及執法職能時，其中一個重點亦是保障投資者。
- 2.3 然而，金管局並不是承擔證監會在《證券及期貨條例》第 5(1)條下的所有職責，原因是該條款所載的職責並非全部與金管局的工作相關。例如金管局沒有責任監管、監察和規管認可交易所及認可結算所進行的活動。

---

<sup>1</sup> 《銀行業條例》第 58A(1)、58A(6)(b)(ii)、71C(4)及 71C(12)(c)(ii)條。

2.4 保障投資者利益與金管局作為審慎監管機構的職能並非互不相關的。若銀行及其職員涉及行為失當或不再是進行受規管活動的適當人選，這可能會對銀行的信譽及客戶對其信心造成不利影響，從而對該銀行的安全及穩健帶來審慎監管方面的關注。根據《銀行業條例》，金管局須採取一切合理步驟，以確保銀行以負責任、誠實與務實而有條理的態度經營。金管局亦須採取一切合理步驟，以確保銀行是以持正和審慎的方式以及適度的專業能力經營業務（包括其證券業務）。可想而知，金融管理專員履行其於《銀行業條例》下的有關職能時，將同時為投資者的利益提供足夠保障。

(b)項

- 2.5 財政司司長繼金融管理專員與財政司司長就其各自於貨幣與金融事務方面的職能與責任互換函件後，在 2003 年 6 月 27 日發出的聲明指出，為金融體系設定的其中一項政策目標是「為金融服務使用者提供適當保障措施」。在編製及通過《證券及期貨條例》的過程中，亦有類似的政策目標<sup>2</sup>。
- 2.6 在提供適當或合理程度的投資者保障方面，有關制度是採取披露為本方法，這與英、美、澳洲及新加坡等地的做法一樣。有關制度規定產品發行人及向投資者銷售或推薦產品的中介人須披露產品的性質及風險，同時中介人亦須對產品是否適合投資者作出評估，讓投資者能作出有根據的決定，以及對其決定負責。

<sup>2</sup> 在政府當局於 2000 年 4 月發出的諮詢文件就「投資要約」提及以下內容：

(c) 推廣完善的商業標準，確保投資者獲得合理的保障。

2.7 作為註冊機構的前線監管機構，金管局採納證監會訂立的標準，並輔之以金管局不時發出的附加指引或規定，以確保註冊機構遵守證監會的標準及監管規定。金管局在保障投資者方面的政策包括與證監會緊密合作，以(i)避免出現監管漏洞以及減少監管重疊與成本；及(ii)透過採納證監會所訂標準，在所有中介人之間維持公平的營商環境。

(c)項

2.8 正如上文(b)項所述，金管局在實施保障投資者的政策方面採納了與證監會相同的監管方式。在概論的部分亦略有提及，這種方式由日常監管與法規執行兩部分組成。金管局在日常監管註冊機構的過程中，會採用證監會訂立的標準，並會發出通告，就進行受規管活動所要求的標準及期望的業內做法提供實際指引。至於手法方面，金管局會對註冊機構的受規管活動進行現場審查及非現場審查。若在日常監管工作中或透過客戶投訴發現涉及可能不當行爲或違反有關法律或監管規定的事件，有關個案會轉介金管局的證券法規執行組調查，並可能導致金管局採取紀律行動，或轉介證監會，由其考慮採取任何適當行動。若在調查有關個案後發現有充足證據，有關註冊機構及其職員可能受到的紀律處分種類，與直接由證監會規管的公司或個人所受的處分種類相同。

(d)項

2.9 為有效履行監管職責，金管局與證監會保持緊密協調與溝

通，以確保在理解及應用證監會的監管標準方面的一致性。金管局與證監會除了根據《諒解備忘錄》定期舉行會議外，雙方在工作層面亦一直透過會議、電話談話及電郵通訊保持聯繫，以討論雙方均感關注的監管事宜。

- 2.10 除與證監會合作，以確保有效履行其監管職能外，金管局亦定期檢討（至少每年一次）投放於監管註冊機構受規管活動的資源是否足夠。金管局亦因應其監管經驗、收到的客戶投訴宗數及不斷轉變的市況，持續檢討對註冊機構進行受規管活動所採取的監管方式。根據有關檢討的結果，金管局推行了專題審查及自我合規評估機制，以加強其監管方式。
- 2.11 鑑於投資者的期望轉變，尤其在雷曼兄弟倒閉後，金管局已經就註冊機構銷售投資產品的現行監管架構及方式進行多方面的檢討。金管局的檢討結果，包括進一步加強保障零售投資者的 19 項建議，載於 2008 年 12 月 31 日提交予財政司司長的《金管局檢討報告》。有關建議現正在實施（及在適當方面進行諮詢）階段，金管局會繼續與政府當局、其他監管機構及金融服務業界緊密合作，如有需要，會研究及推出更多改進措施。

## 與證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")的規管合作

3. 在現行的規管制度下，金管局按照證監會訂定的標準及監管要求監管註冊機構的受規管活動。請說明：
- (a) 鑑於註冊機構經營的證券業務自 2003 年以來顯著增加，存款利率又持續低企，金管局是否認為有需要在諮詢證監會後制訂新的守則／指引或修訂現行的守則／指引，以加強保障投資者？若然，請提供詳情；若否，原因为何；及
- (b) 證監會有否就金管局監察註冊機構落實該等標準及監管規定的工作方面，向金管局提供任何意見，或金管局有否就此方面的工作諮詢證監會；若有，請提供詳情；若否，原因为何。

### (a)項

- 3.1 金管局作為註冊機構證券業務的前線監管機構，其職責是採取一切合理步驟，以確保註冊機構以負責任、誠實與務實而有條理的態度經營。金管局亦須採取一切合理步驟，以確保註冊機構是以持正和審慎的方式以及適度的專業能力經營有關業務。
- 3.2 鑑於市況不斷轉變及註冊機構在證券業務的參與程度不斷增加，金管局在履行該等職能時持續評估投資者有否受到充足保障。因此金管局自 2005 年以來加強了其對註冊機構銷售金融產品的監管工作，包括以通告形式向註冊機構發出補充指引或規定、對註冊機構銷售投資產品進行專題現

場審查，以及要求大型及複雜的註冊機構或積極從事受規管活動的註冊機構（包括所有零售銀行）對其遵守監管規定的情況進行獨立自我評估。

- 3.3 正如證監會與金管局之間的《諒解備忘錄》第 7.2.1(e)段所載，在適當情況下，金管局會就註冊機構經營受規管活動，發出指引或建議文件，以闡明如何應用《證券及期貨條例》及《銀行業條例》，以及證監會作出或頒布的規則、守則、指引或其他指導建議。此外，根據《諒解備忘錄》第 7.1.3 段，如金管局擬根據《銀行業條例》作出或發出指引，而該等指引適用於註冊機構經營的受規管活動，金管局會就該等指引諮詢證監會。除根據《銀行業條例》發出的有關指引外，由 2003 年至 2008 年雷曼兄弟倒閉前，金管局合共向註冊機構發出 15 份有關通告，以加強保障投資者。

(b)項

- 3.4 正如上文第 2 條問題(c)項的回應所載，金管局透過日常監管（包括現場及非現場審查），監察註冊機構實施監管標準及規定的情況。為確保在履行監管職責過程中，對於理解及應用證監會的監管標準能夠與證監會保持一致，金管局透過《諒解備忘錄》下定期舉行的會議及在工作層面的其他溝通渠道，與證監會交換意見。
- 3.5 金管局的一般做法是會就在證券有關的專題審查過程中發現的事宜與證監會交換意見，如有需要亦會就有關事宜徵詢證監會意見，以確保對持牌法團及註冊機構採用一致的方法及相同的監管標準。為進一步加強雙方的監管合作，

金管局與證監會於 2006 年在共同目標及協調檢討計劃的基礎上，同步進行一輪有關投資顧問活動的專題審查。此外，在這輪專題審查中，亦作出了互相借調審查人員的安排，以進一步加強合作。金管局於 2007 年 3 月 1 日向所有註冊機構發出通告前，已預先與證監會分享在專題審查中得出的一般觀察及所發現的良好業內做法。

- 3.6 至於對註冊機構進行受規管活動的日常非現場審查，金管局與證監會亦在工作層面就雙方關注的監管事宜持續進行討論及交換意見。例如金管局會就日常處理主管人員及註冊機構的申請徵詢證監會的意見，以確保在理解及運用證監會在適當人選（包括勝任能力）方面的有關監管規定，與證監會保持一致。至於部分註冊機構對遵守監管規定的情況進行的年度獨立自我評估，金管局自 2005 年起與證監會分享有關評估結果及在自我評估過程中發現的事宜。

4. 根據金管局的《監管政策手冊》內"對獲得證監會註冊的認可機構進行的受規管活動的監管"的章節(小組委員會文件檔號 M1)第 4.6.5 段，註冊機構應為前線人員制定適當的程序及提供有關培訓，而前線人員在客戶達成投資產品的任何交易前，應向他們說明該等產品的性質、費用及相關風險，並應提醒客戶注意不宜倉猝作出投資決定。請說明：

- (a) 《監管政策手冊》有關章節第 4.6.5 段的標題為"為集體投資計劃進行市場推廣的監管規定"，因此，有關內容看來只適用於須獲得證監會認可的集體投資計劃。除該條文外，有否任何其他指引或監管規定用以處理無須證監會認可的投資產品的市場推廣，尤其是場外結構性產品(例如迷你債券)；若有，請提供詳情；若否，原因為何；及
- (b) 在 2008 年 9 月前，金管局曾於何時採取何等措施(如有的話)，確保個別註冊機構在銷售無須證監會認可的投資產品時，已推行與《監管政策手冊》上述章節第 4.6.5 段所載的類似措施。

(a)項

4.1 儘管《監管政策手冊》SB-1「對獲得證監會註冊的認可機構進行的受規管活動的監管」第 4.6.5 節列於「為一般集體投資計劃進行市場推廣」的標題之下，但該節所用字眼表明有關規定適用於向容易受損客戶銷售所有類別的投資產品。在日常監管過程中，金管局在《證券及期貨條例》的框架下對註冊機構進行現場或非現場審查時，都會就所有

投資產品採納該節訂明的標準。根據金管局的監管經驗，註冊機構並沒有要求就該等規定作出澄清，亦沒有就向較容易受損客戶推廣各類投資產品應用這些規定時表現出有任何含糊不清之處。

- 4.2 金管局於 2006 年 3 月 3 日發出通告，就向容易受損客戶銷售投資產品須採取的預防措施提供附加指引。

(b)項

- 4.3 金管局透過進行現場審查及非現場審查以執行日常監管工作，以確保註冊機構經營受規管活動的方式符合法律及監管規定，包括上文(a)項提及的規定。如果在日常監管過程中或從所收到的任何投訴中發現可能出現不當行爲，會因應情況將有關事件轉介金管局的證券法規執行組作出調查及紀律行動，或轉介證監會。

## 銷售點的操守監管

### **從事結構性金融產品銷售的銀行員工**

5. 金管局備存一份為註冊機構進行受規管活動的"有關人士"(包括銷售人員)的網上公眾紀錄冊。請說明：

- (a) 向客戶銷售結構性金融產品的活動是否必須由"有關人士"進行；若然，請提供 2003 年 4 月至 2008 年 9 月期間，每年註冊機構違反這項規定的個案數目；
- (b) 自 2003 年 4 月以來，金管局按年接獲對每間曾售賣任何雷曼兄弟相關迷你債券或其他結構性金融產品的註冊機構"有關人士"的投訴(如有的話)數目和性質，以及查明屬實的投訴數目；及
- (c) 金管局在 2003 年 4 月至 2008 年 9 月期間對涉及不當銷售投資產品的"有關人士"採取的紀律行動。

#### (a)項

5.1 銷售結構性金融產品涉及《證券及期貨條例》第 114(3)條所指的就進行受規管活動執行受規管職能，因此銷售結構性金融產品必須由已就該受規管活動向金管局註冊的有關人士進行。任何人無合理辯解而違反《證券及期貨條例》第 114(3)條，即屬犯罪，可被證監會檢控。

5.2 有關每年被確認違反《證券及期貨條例》第 114(3)條的註冊規定的註冊機構員工數目（關乎各類型投資產品，而不

僅限於銷售結構性產品)的摘要資料見下文表 1:

表 1

年份	被確認違反註冊規定的 註冊機構員工數目
2003 (4 至 12 月)	0
2004	9
2005	28
2006	4
2007	19
2008 (截至 9 月 14 日)	2
總數	62

(b)項

- 5.3 《銀行業條例》第 120 條限制了金融管理專員披露此問題中所要求的資料類別，因為這些資料是其在履行該條例下的職能時獲取的監管資料。然而，《銀行業條例》第 120(5)(a) 條提供其中一項條件，讓金融管理專員可以披露這些資料。該條件就是有關資料須以撮要形式提供，以防他人可以從中確定與任何一間認可機構業務有關的詳情。
- 5.4 為協助小組委員會進行查訊，現於表 2 按年列載金管局在 2003 年 4 月 1 日至 2008 年 9 月 14 日期間所發現或收到涉及有銷售雷曼相關迷你債券及結構性金融產品並被客戶對其有關人士作出投訴的 19 間註冊機構<sup>3</sup> 的可能不當銷售個案數目，以及涉及其他註冊機構的有關個案數目。應注意的是，在 2008 年發現或收到的個案中，約有半數仍在金管

<sup>3</sup> 根據提交予立法會小組委員會的「有關雷曼兄弟相關產品的投訴資料(截至 2008 年 12 月 8 日)」(小組委員會文件檔號 M1(C))所載的註冊機構清單。

局的證券法規執行組及/或證監會處理過程中。

表 2

年份		涉及可能不當銷售個案的客戶數目*	
		在日常監管中發現	自客戶投訴中發現
2003 (4 至 12 月)	19 間註冊機構	0	0
	其他註冊機構	12	5
2004	19 間註冊機構	0	1
	其他註冊機構	0	15
2005	19 間註冊機構	0	9
	其他註冊機構	1	6
2006	19 間註冊機構	2	6
	其他註冊機構	0	4
2007	19 間註冊機構	3	5
	其他註冊機構	4	0
2008 (截至 9 月 14 日止)	19 間註冊機構	37	18
	其他註冊機構	13	37
總數		72	106
			178

\* 除上文提及的 178 宗個案外，在 2008 年 9 月 14 日以後尚有其他根據金管局於該日前進行的專題審查結果轉介金管局證券法規執行組處理的可能不當銷售個案。

5.5 在表 2 提及的 178 宗個案中，金管局在調查後發現涉及 9 名客戶的個案證明屬實，已經轉介證監會由其採取適當行動。

5.6 在 2008 年 9 月 14 日後（即雷曼兄弟倒閉後），截至 2009 年 5 月 7 日止，金管局共收到 20,913 宗雷曼相關產品的投訴。截至目前為止，金管局已將 445 宗個案轉介至證監會，以便其對被投訴的註冊機構進行由上而下的調查。此外，金管局亦就 5,708 宗投訴正式立案調查，並正就 13,791 宗投訴搜集進一步資料。另有 990 宗投訴被發現因表面證據不足而不會採取進一步行動。

(c)項

5.7 在 2003 年 4 月至 2008 年 9 月期間透過日常監管及客戶投訴向金管局證券法規執行組匯報的個案中，金管局證券法規執行組已經完成調查涉及 9 名客戶的可能不當銷售投資產品個案，並已經將該等個案轉介證監會，由其採取適當行動。證監會已就涉及 6 名客戶的個案對 1 間註冊機構的 1 名前有關人士採取紀律行動。該名前有關人士被禁止在 2008 年 11 月 26 日至 2011 年 7 月 25 日的 32 個月內重投有關行業，並被罰款 26 萬元。其餘 3 名客戶的個案是在金管局的一次現場審查中發現。金管局已對涉及的 1 間註冊機構的 3 名有關人士、1 名前有關人士及 1 名主管人員完成有關調查，並已將該 3 名客戶的個案轉介證監會，由其決定對有關職員採取紀律行動。

6. 根據金管局於 2003 年 4 月 1 日就其認可機構證券業務員工網上紀錄冊發出的新聞稿，蔡耀君先生(時任金管局署理副總裁)表示，公眾人士可利用"有關人士"的公眾紀錄冊查核為註冊機構進行某類受規管活動的人士是否符合適當人選的標準。請說明：

- (a) 負責銷售結構性金融產品(例如信貸掛鉤票據)的有關人士所需具備的具體資歷或經驗；
- (b) 在 2003 年 4 月至 2008 年 9 月期間，每年向金管局註冊的有關人士的數目；及
- (c) 有關的銀行員工向投資者銷售金融產品時，是否須依照任何指引或其他監管規定，表明他們是"有關人士"；若然，請提供詳情；若否，原因為何。

(a)項

- 6.1 對所有有關人士的勝任能力的具體要求載於證監會發出的《適當人選的指引》及《勝任能力的指引》，該等要求亦適用於持牌法團的持牌代表。
- 6.2 根據《適當人選的指引》第 5.1.1 段的註錄，有關人士應具備履行其職務所需的技巧、知識及專業操守，包括對其買賣或提供意見的金融產品及其提供服務的市場有所了解。應有的知識水平會因應責任輕重及所進行的受規管活動類別而有所不同。
- 6.3 此外，《勝任能力的指引》列載在評核某人是否有能力進

行受規管活動時一般會考慮的事項。根據《勝任能力的指引》第 2.2 段，有關人士必須符合的勝任能力規定，與持牌代表須符合的勝任能力規定相同。一般而言，除非獲得豁免，否則有關人士須具備認可學歷（如金融、會計等指定範疇的學位）或認可專業資格（如註冊財務策劃師），以及通過其中一個本地監管架構的認可考試（如香港證券專業學會（HKSI）舉辦有關第一類（證券交易）及第四類（就證券提供意見）受規管活動的證券及期貨從業員資格考試卷一「基本證券及期貨規例」）。

- 6.4 如一名人士並不具備認可學歷/專業資格，可以相關行業經驗及/或認可行業資格作為代替。有關可作為代替的相關行業經驗及/或認可行業資格的規定視乎個別人士的背景而有所不同。舉例而言，除非獲得豁免<sup>4</sup>，否則一名人士若香港中學會考英文或中文科及數學科合格（或具有同等學歷），該名人士在過去 5 年中至少須具備 2 年相關行業經驗或通過其中一個認可行業資格考試<sup>5</sup>。
- 6.5 應注意的是，證監會《勝任能力的指引》的行業資歷規定乃視乎有關人士所進行的受規管活動類別而定，並非取決於該人士所買賣或提供意見的金融產品種類。
- 6.6 除上述有關勝任能力的基本要求外，《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》」）第 4.1 段（適當的職員），以及「為客戶提供合理適當建議的

<sup>4</sup> 例如若有關的人士在過去 3 年為《證券及期貨條例》下的持牌代表，而現擬申請為同一項受規管活動的有關人士，則適用豁免。

<sup>5</sup> 有關第一類及第四類受規管活動，認可行業資格考試的例子為 HKSI 的證券及期貨從業員資格考試卷七（金融市場）及卷八（證券）。

責任的《常見問題》」第 9 項亦對註冊機構施加具體要求，以確保負責銷售結構性金融產品的有關人士具備以此身分行事所需的足夠培訓或經驗。

(b)項

- 6.7 有關在 2003 年 4 月至 2008 年 9 月期間的有關人士的數目  
見表 3：

表 3

	於 2003 年 4 月 1 日 (《證券及期貨 條例》生效日期)	於 2004 年 12 月 31 日	於 2005 年 12 月 31 日	於 2006 年 12 月 31 日	於 2007 年 12 月 31 日	於 2008 年 9 月 30 日
註冊機構的有 關人士總數 (包括主管人 員)	19,304	20,791	22,570	24,887	27,269	29,504

(c)項

- 6.8 在金管局於 2003 年 2 月 27 日發出題為「新的證券監管架構一須由金管局備存的紀錄冊及關於有關人士的具體指示」的通告內，其中一個部分特別說明對有關人士的身分資料的規定。現節錄該部分以供參考：

**「有關人士的身分資料**

根據《證券及期貨事務監察委員會註冊人操守準則》<sup>7</sup>第 8.1 段，註冊人須向客戶提供資料，包括代表其行事並可能與客戶有聯繫的僱員身分及受僱狀況。因此，我們期望註冊機構實行有效的措施，讓客戶能識別哪些僱

員是有關人士，尤其在分行層面。下文列載註冊機構可達到此目的的一些建議方法：

#### 發出「資料證」

註冊機構可向每名有關人士發出「資料證」，其上清楚註明（最好以英文及中文）以下資料：

- 有關人士的姓名；
- 該有關人士的註冊編號；及
- 該有關人士所進行的受規管活動。

如客戶要求，有關人士可向客戶出示該「資料證」。另外，有關資料亦可載於有關人士的名片上。

#### 於分行設置指定櫃位進行受規管活動

註冊機構可於分行設置指定櫃位進行受規管活動（如證券買賣服務）。該等櫃位應有清晰及顯眼的指示，顯示所提供的指定服務。註冊機構應確保只有有關人士獲准管理這些櫃位。

應注意的是，上述例子並未列出所有方法，不同的註冊機構可能有不同方法提高透明度及遵守《操守準則》的規定。金管局在考慮註冊機構所採納的措施是否足夠時，會採取務實的方法考慮實際情況。

附註 7：本準則將因應新制度而易名為《證券及期貨事務監察委員會持牌人或註冊人操守準則》。」

6.9 上述通告已在金融管理專員的陳述書（小組委員會文件檔號 W6(C)）附件 10 提供予小組委員會。

## "喬裝客戶"調查

7. 關於對註冊機構進行的"喬裝客戶"調查，請說明：
- (a) 自 2003 年 4 月以來，金管局對註冊機構自願進行的"喬裝客戶"調查的成效的評估(如有的話)；
  - (b) 金管局的工作層員工有否向其管理層反映對註冊機構進行"喬裝客戶"調查的效用或需要的意見。此外，請提供當局在 2006 年 5 月 9 日就消費者委員會以"喬裝客戶"方式對理財顧問的調查所作的討論(W6(C)附件 6)詳情，包括參與討論的人士；及
  - (c) 由於金管局已在其檢討報告中建議定期進行喬裝客戶檢查，金管局為此制訂的計劃及預留的撥款為何？

### (a)項

7.1 金管局在 2006 年對註冊機構的投資顧問活動進行了一輪專題審查。在審查過程中，金管局留意到部分註冊機構對前線人員的銷售手法進行「喬裝客戶」檢查，以確保有關人員遵守內部政策及程序以及有關的監管規定。雖然這種做法並非證監會發出的守則或指引<sup>6</sup>訂明的監管規定，但金管局已經在 2007 年 3 月 1 日發出的通告<sup>7</sup>中與業界分享這項觀察，指出這是其中一種良好做法。此外，在《金管局檢討報告》中，其中一項建議是註冊機構應推行「喬裝客

<sup>6</sup> 尤其包括《操守準則》及有關「為客戶提供合理適當建議的責任的《常見問題》」。

<sup>7</sup> 金管局於 2007 年 3 月 1 日發出的通告，標題為「投資顧問業務的專題審查」。

戶」檢查計劃，以測試其銷售程序。

- 7.2 雖然金管局認為對註冊機構來說，「喬裝客戶」檢查是一項有用的工具，但須注意的是，註冊機構不能純粹倚賴「喬裝客戶」檢查杜絕可能不當銷售的情況，「喬裝客戶」檢查只應是註冊機構的內部管控制度的一部分。

(b)項

- 7.3 正如金融管理專員於 2009 年 4 月 27 日就小組委員會秘書於 2009 年 4 月 20 日來信隨附的小組委員會要求提供資料（2009 年 4 月 17 日研訊的跟進事宜）(i)項所作回應（小組委員會文件檔號 M17），在金管局的事故檢討委員會於 2003 年 11 月舉行的其中一次會議上，成員曾考慮由監管人員喬裝客戶檢測註冊機構的銷售程序這種做法是否適當。為保持本身的監管模式與證監會的模式一致，金管局當時決定不向註冊機構派出喬裝客戶。
- 7.4 在《金管局檢討報告》中，其中一項建議是由金管局推行喬裝客戶檢查，以測試註冊機構的銷售程序。然而，該報告亦指出，對註冊機構的證券業務進行喬裝客戶檢查可能存在一些限制，由於銷售過程可能涉及客戶與中介人之間多次會面，喬裝客戶檢查難以涵蓋銷售過程的所有層面。無論如何，金管局正與證監會合作研究實施這項措施的細節。
- 7.5 在證監會與金管局於 2006 年 5 月 9 日舉行的諒解備忘錄會議上，證監會向金管局簡述其就消費者委員會進行有關

財務顧問的「喬裝客戶」調查的報告草稿向消委會提出的意見。這次會議的討論主要集中於證監會及金管局對調查報告草稿的意見，並未涵蓋有關「喬裝客戶」調查的成效及/或監管機構應否實行「喬裝客戶」調查等事宜。出席這次會議的人士為證監會及金管局的證券監管及法規執行組的代表。

(c)項

- 7.6 至於《金管局檢討報告》中有關推行「喬裝客戶」檢查的建議，金管局(i)要求所有註冊機構推行定期「喬裝客戶」檢查，及(ii)本身亦會推行「喬裝客戶」檢查，以測試註冊機構的銷售程序。有關(i)方面，金管局已於 2009 年 1 月 9 日發出通告，要求所有註冊機構盡快但不得遲於 2009 年 3 月底推行適當的「喬裝客戶」檢查程序。有關(ii)方面，金管局正與證監會合作，於 2009 年下半年制定一套外部「喬裝客戶」檢查程序。我們現正研究有關程序的細節（包括範圍、樣本數目及檢查次數等），所需開支待有關細節落實後才能確定。此外，在制定有關檢查程序時，亦要適當考慮上文第 7.4 段提及對有關註冊機構證券業務進行「喬裝客戶」檢查存在的限制。

## 與結構性金融產品有關的風險

8. 根據《金管局檢討報告》第 3.15 段，就註冊機構而言，評估投資產品的風險評級的工作是在機構層面進行，一般是透過由獨立於銷售部門的風險管理部門參與管理的系統進行評估。請說明：

- (a) 自 2003 年 4 月以來，是否所有註冊機構都已實施風險管理與銷售職能分隔的安排；若否，請提供沒有採取有關做法的註冊機構的詳情，以及金管局所採取的跟進行動；及
- (b) 金管局曾否與證監會討論中介人(包括註冊機構)是否需要履行向客戶通知所購買產品的風險評估變化的責任。若然，請提供該等討論的詳情；若否，原因為何。

### (a)項

8.1 金管局的大部分證券相關現場審查的內容都包括有關風險管理與銷售職能分隔的安排<sup>8</sup>。《銀行業條例》第 120 條限制了金融管理專員披露此問題中所要求的資料類別，因為這些資料是其在履行該條例下的職能時獲取的監管資料。然而，《銀行業條例》第 120(5)(a)條提供其中一項條件，讓金融管理專員可以披露這些資料。該條件就是有關資料須以撮要形式提供，以防他人可以從中確定與任何一間認可機構業務有關的詳情。為協助小組委員會進行查

---

<sup>8</sup> 有關網上證券交易服務的系統處理能力與應變計劃的專題審查並不包括風險管理與銷售職能分隔的安排。

訊，現於下文載述金管局對註冊機構的風險管理與銷售職能分隔安排的現場審查結果概要。

- 8.2 在 2003 年 4 月至 2008 年 12 月期間，金管局的證券相關現場審查發現，除了一宗個案之外，接受審查的註冊機構均有就銷售投資產品實施充足的風險管理與銷售職能分隔安排。在以上提及的個案中，有關機構對其中一類投資產品的盡職審查沒有遵照風險管理與銷售職能分隔的內部規定進行。該宗個案已經連同在審查中發現的其他情況一併轉介金管局證券法規執行組處理；由於有關個案現正由金管局的證券法規執行組處理，因此金管局不宜披露關於這方面的詳細審查結果。
- 8.3 金管局亦將上述現場審查結果知會有關註冊機構的高級管理層，並向他們建議適當的糾正措施。有關註冊機構已經按照金管局的建議暫停銷售有關類別的投資產品。金管局的個案人員一直與該註冊機構跟進，以確保該機構在金管局同意的期限內採取適當的補救措施。此外，待完成實施金管局建議的措施後，金管局會在對該註冊機構進行下一輪現場審查時，檢討有關措施的成效。

(b)項

- 8.4 在雷曼倒閉前，金管局並沒有與證監會討論此事宜。據金管局的了解，在 2003 年 4 月至 2008 年 9 月 14 日期間，並無任何法律或監管規定訂明中介人有責任在客戶經其買入某項投資產品後，若該中介人決定調高有關產品的風險評級，則須通知有關客戶。中介人是否有責任就其調整

個別產品的風險評級通知客戶，乃取決於有關客戶協議所訂明的服務範圍。

- 8.5 就此而言，可參考《操守準則》及證監會於 2005 年 2 月發出的《關於持牌投資顧問的售賣手法的報告》(《證監會報告》)。根據《操守準則》第 6.2(d)及 6.4 段，以及《證監會報告》第 44 段，證監會期望客戶協議應載述擬向客戶提供或客戶可得到的服務性質。此外，正如《證監會報告》附錄 3 第 6 項建議所述，若中介人與客戶之間維持長期關係，則在適當的情況下，若發生與客戶投資有關的任何變動，中介人應通知客戶。
- 8.6 根據金管局的監管經驗，有關的客戶協議中，零售銀行向零售客戶提供的服務一般都不屬於在售賣後須持續就投資產品提供意見的類別。然而，註冊機構有責任按照客戶協議的有關條款及條件（包括註冊機構所提供的服務的性質）履行其責任與職責。金管局於 2005 年 3 月 1 日發出通告，標題為「證券及期貨事務監察委員會的關於持牌投資顧問的售賣手法的報告（「報告」）」，要求註冊機構仔細研究《證監會報告》，並推出制度與管控措施，以確保遵守《證監會報告》提出的建議。
- 8.7 在雷曼兄弟倒閉後，金管局在工作層面向證監會確認金管局對有關監管規定的理解與證監會一致。然而，正如《金管局檢討報告》第 8.32 段指出，鑑於公眾對保障投資者的期望不斷轉變，金管局建議若註冊機構在對其售賣的投資產品進行持續的風險評級檢討時決定調高有關產品的風險評級，機構應通知曾接受其推薦及購買了有關產品的客戶。

## 對註冊機構進行的現場及非現場審查

9. 請說明以下各點：

- (a) 在 2003 年 4 月至 2008 年 9 月期間，對註冊機構進行一級及二級現場審查的次數為何？
- (b) 根據金管局所採納的風險為本模式，有何準則決定某些註冊機構應較其他註冊機構受到更頻密的審查？
- (c) 進行典型現場審查的詳情，包括所涉及的金管局監管人員數目、時間長短、常規及程序，以及註冊機構必須出示供金管局查閱的文件／材料清單；
- (d) 對註冊機構銷售手法進行專題現場審查的詳情，以及說明審查過程中的每個步驟／階段及所查閱的文件／材料類別；
- (e) 以列表顯示 2003 年 4 月至 2008 年 9 月期間對參與銷售雷曼兄弟相關迷你債券及結構性金融產品的每間註冊機構進行審查(同時進行一級及二級審查)的次數；及
- (f) 在 2003 年 4 月至 2008 年 9 月期間，金管局有否足夠人手進行其認為必需的現場審查。

## 一般資料

9.1 如下文表 4 所示，在 2003 年 4 月至 2008 年 12 月期間，金管局對註冊機構進行了 170 次內容包括對註冊機構的證券業務所有或部分範疇的現場審查。

表 4

審查類別	各輪審查所包括的註冊機構數目						
	2003 (4 至 12 月)	2004	2005	2006	2007	2008	總計
一級審查	-	8	5	5	10	9	37
二級審查	11	6	5	7	7	1	37
專題審查							
● 零售財富管理業務	-	-	13	22	18	-	53
● 投資顧問活動	-	-	-	10	-	-	10
● 確保有關人士是適當人選的 管控行措施	-	-	-	-	11	-	11
● 信貸掛鈎投資產品的投資顧 問及交易活動	-	-	-	-	-	4	4
● 有關在《證券及期貨條例》下 的受規管活動的合規職能	-	-	-	-	-	2	2
● 累計股票期權的投資顧問及 交易活動	-	-	-	-	-	5	5
● 網上證券買賣服務的系統處 理能力及應變計劃	-	-	-	-	-	11	11
總計	11	14	23	44	46	32	170

### (a)項

9.2 有關在 2003 年 4 月至 2008 年 12 月期間對註冊機構進行的一級及二級現場審查的次數，請參閱上文表 4。

### (b)項

9.3 在風險為本模式下決定須接受現場審查的註冊機構的主要準則包括：

- (i) 對有關註冊機構的監管經驗，例如以往現場及非現場

審查的結果；

- (ii) 有關註冊機構的證券業務的發展，尤其若該機構最近開始從事一項新的受規管活動或在某項受規管活動下的新業務；
- (iii) 有關註冊機構是否積極向零售客戶銷售投資產品；
- (iv) 所接獲針對有關註冊機構的投訴宗數，以及有否發生涉及有關註冊機構的任何在監管方面引起關注的事故；
- (v) 有關註冊機構進行的年度獨立自我評估的結果；
- (vi) 有關註冊機構每半年提交一次的「證券業務申報表」內所匯報的資料；及
- (vii) 證監會的意見（如有）。

(c)項

9.4 證券相關的現場審查包括(a)一級審查，涵蓋註冊機構對其受規管活動的高層次管控；(b)二級詳盡審查，涵蓋註冊機構內部管控措施及遵守監管規定的情況；及(c)專題審查，內容是檢視一組註冊機構就某項活動或功能的情況。由於不同類型的現場審查的重點有很大分別，因此具體方法及程序亦不一樣。

9.5 典型的現場審查通常均由審查小組負責進行，小組由 3 名人員組成，視乎接受審查註冊機構的業務及內部管控環境的複雜程度而定，現場審查工作一般需時 3 至 8 個星期。

9.6 在現場審查過程中，金管局一般會：

- (i) 審閱相關的政策、程序、管理報告及內部審計報告；
  - (ii) 評估內部管控程序的成效；
  - (iii) 與有關管理層及不同職級人員討論現行的操作方法；及
  - (iv) 抽查證券相關交易，以評估有關內部管控措施的成效，以及遵守《操守準則》及其他有關規定的情況。
- 9.7 就二級審查及關於銷售方法的專題審查而言，審查小組可選出部分前線職員，並以模擬銷售過程的方式與他們面談，以評估他們對投資產品的認識是否足夠及解釋所分銷產品的性質及風險的能力。
- 9.8 審查小組要求被審查的註冊機構提供的文件及資料通常包括用於管理層管控的管理資訊系統報告、內部審計報告，以及有關開戶、客戶合適性評估、產品開發及處理客戶投訴的政策與程序。註冊機構亦須提供其他交易相關文件與資料，包括開戶表格、帳戶記錄、交易文件、客戶投資狀況及錄音記錄（如有）等，讓審查小組抽查。
- 9.9 在完成現場審查的工作後，金管局會向有關註冊機構發出審查報告，通報審查結果及提出建議。註冊機構收到金管局的審查報告後，會制訂一份實施計劃書，列明在具體時間表內將會採取的具體行動，以糾正所發現的問題。與金管局議定實施計劃後，金管局銀行監理部的有關個案人員會持續監察註冊機構實行建議措施的情況。

(d)項

9.10 專題審查的主要目的是檢視及比較一組註冊機構在一段指定期間進行某類活動或功能的情況，以及找出良好做法及常見問題與業界分享。一般來說，金管局會在每年開始前考慮各種因素，包括近期發展的形勢及問題、在監管方面的主要關注事項、當前市況及證監會的意見等因素，決定該等審查的主題。隨着新的趨勢或風險出現，年內亦可增加新的主題。在決定了主題後，金管局會選出其認為與主題相關的註冊機構作為審查對象（如零售銀行、私人銀行），以進行專題審查；挑選註冊機構作為審查對象時，該等機構是否積極參與被審查的活動或功能，是主要的考慮因素。

9.11 專題審查的詳細審查步驟及所審閱的文件與上文(c)項所述典型的現場審查相若，所不同的是審查的時間及抽樣測試的重點會視乎每一輪專題審查的「主題」而有分別。

(e)項

9.12 一級及二級現場審查的內容涵蓋註冊機構進行的受規管活動的不同環節，這些審查一般不會集中於如雷曼相關迷你債券及結構性金融產品等任何特定投資產品。有關金管局在 2003 年 4 月至 2008 年 12 月期間進行的一級及二級現場審查次數，請參閱上文第 9.1 段表 4。

(f)項

9.13 自 2003 年起，註冊機構的證券業務持續增長，投資者保障的事宜亦因而越來越受到關注，對受規管的現場審查

次數亦不斷增加，由 2003 年的 11 次審查增加至 2007 年的 46 次審查，其中包括一級現場審查、二級現場審查及專題審查（見上文第 9.1 段表 4）。投資產品的銷售手法亦成為金管局的主要監管目標之一。因此，自 2005 年起金管局進行了更多集中於投資產品銷售手法的專題審查。

- 9.14 參與有關註冊機構的受規管活動監管工作（包括現場審查、非現場審查及法規執行）的金管局職員數目由 2003 年的 75 人，增加至 2008 年 9 月中的 119 人。經過上述的資源調配，除 2008 年外，金管局每年都能完成預定要進行有關註冊機構的證券業務的監管工作（包括現場審查）。2008 年未能完成預定的監管工作，是因為取消了多項原已計劃進行的現場審查，以優先處理更緊迫及突發的工作。整體而言，根據金管局的監管經驗及當時所得到的資料，金管局認為其在 2003 年 4 月及 2008 年 9 月期間為進行有關註冊機構的受規管活動的現場審查而作出的監管資源調配是充足及適合的。
- 9.15 根據《金管局檢討報告》，金管局提出多項建議，以進一步加強保障零售投資者及強化現行的監管架構與方式。作為實施有關建議的過程的一部分，金管局正檢討現有的人力資源，以確保有足夠人手支持實施有關建議，及於日後進行現場審查。

10. 根據金管局於 2007 年 3 月 1 日就“投資顧問業務的專題審查”發出的通告(小組委員會文件檔號 M12)，金管局發現大部分接受審查的註冊機構對高風險環節有足夠的管控措施，包括避免客戶風險承受水平與產品風險評級錯配，以及避免向較容易受損客戶(例如長者)銷售投資產品。此外，所有接受審查的零售銀行已對未經認可的投資產品的銷售活動實施合理的管控措施。在此背景下，請說明以下各點：

- (a) 該等專題審查所涵蓋的金融產品是否包括信貸掛鈎票據(例如迷你債券及 Constellation 票據)；及
- (b) 倘若該等專題審查所得的結果正確無誤，金管局如何解釋出現大量有關不當銷售雷曼兄弟相關迷你債券及結構性金融產品的投訴，以及這些審查是否存在“盲點”，以致某些不當行爲未被察覺。

(a)項

10.1 投資顧問業務專題審查的範圍，涵蓋被審查註冊機構分銷的各類主要投資產品（包括信貸掛鈎票據）及其他產品，如股票掛鈎產品、單位信託基金及互惠基金。然而，有關審查的重點是檢視註冊機構整體銷售投資產品的手法，而並非針對任何特定類別的投資產品（如信貸掛鈎票據）或任何特定發行人的產品。

(b)項

10.2 在現場審查過程中，金管局通常抽查被審查註冊機構各類

投資產品的證券相關交易。金管局按照風險為本模式來決定選取哪些投資產品及交易數目以作審查。抽查準則包括：投資產品受歡迎程度（即高銷售額）、有關產品可能涉及不當銷售的客戶投訴數目，有關產品銷售予容易受損客戶的比重，以及有關產品的銷售佣金。

- 10.3 過去數年，信貸掛鈎票據只佔零售銀行售予零售客戶結構性產品的很小比重。例如在 2007 年至 2008 年期間，信貸掛鈎票據只約佔零售銀行售予零售客戶結構性金融產品名義總額的 1%<sup>9</sup>。相比之下，透過註冊機構分銷的股票相關結構性產品則廣泛得多。
- 10.4 至於投訴個案數目，金管局在雷曼倒閉前接獲可能涉及不當銷售信貸掛鈎票據的投訴個案只有數宗。在 2003 年 4 月至 2008 年 9 月 14 日期間，金管局共接獲 5 宗有關可能不當銷售信貸掛鈎票據的投訴（包括 2 宗涉及雷曼相關迷你債券的投訴）。根據 2007 年底對 16 間被選註冊機構進行有關零售銀行分銷零售信貸掛鈎票據的調查，在 2006 年至 2007 年期間被選註冊機構只接獲 2 宗有關銷售信貸掛鈎產品的投訴。
- 10.5 根據現場審查所得資料，雷曼相關迷你債券及結構性金融產品的銷售佣金大致上與註冊機構分銷的其他投資產品的佣金相符。
- 10.6 基於上述因素，金管局在 2008 年前有關投資產品銷售手法的現場審查所抽查的股票相關結構性產品的數目，普遍

---

<sup>9</sup> 根據金管局於 2009 年就零售銀行所售零售結構性產品進行的一項調查。

都較信貸掛鈎票據為大。

- 10.7 儘管信貸掛鈎票據所佔的市場比重較小，有關其銷售的投訴個案亦不多，但由於次按危機引發市況出現重大變動，金管局已於 2007 年底至 2008 年 9 月中加強對這類產品的監管工作。金管局於 2007 年底進行一項有關零售銀行分銷零售信貸掛鈎票據的調查，並計劃在 2008 年向 11 家機構進行以「信貸掛鈎投資產品的投資顧問及買賣業務」為專題的審查。然而，由於要優先處理一些更緊迫及突發的工作，金管局在雷曼倒閉前只能完成 4 次上述審查。在這些審查中，發現涉及共 52 名客戶的可能不當銷售個案。所有這些個案已交由金管局證券法規執行組調查及處理。

11. 根據《金管局檢討報告》第 4.22 段所載，按照非現場審查，每間認可機構會由金管局一名個案人員(大型認可機構則由一組個案人員)負責其整體監管。若註冊機構被評估為有較高的違規風險，負責的個案人員可要求對該註冊機構進行二級詳細審查。請提供如何進行二級審查的詳情、在 2003 年 4 月至 2008 年 9 月期間須接受二級審查的註冊機構名單，以及有否透過非現場審查發現註冊機構在銷售結構性金融產品方面的任何不當行為；若有，請提供詳情及已採取的任何跟進行動。

11.1 有關如何對註冊機構進行二級詳細審查的詳情，請參閱對問題 9(c)的回應。

11.2 關於 2003 年 4 月至 2008 年 9 月期間接受二級審查的註冊機構名單，《銀行業條例》第 120 條限制了金融管理專員披露此問題中所要求的資料類別，因為這些資料是其在履行該條例下的職能時獲取的監管資料。然而，《銀行業條例》第 120(5)(a)條提供其中一項條件，讓金融管理專員可以披露這些資料。該條件就是有關資料須以撮要形式提供，以防他人可以從中確定與任何一間認可機構業務有關的詳情。為協助小組委員會進行查訊，有關二級審查次數的資料載於上文第 9.1 段下的表 4。

11.3 非現場審查方面，每間註冊機構會由金管局一名個案人員（如屬大型機構則由一組個案人員）負責其整體監管。個案人員負責對個別機構進行持續的非現場審查，以配合現場審查的工作。非現場審查涵蓋廣泛範圍的事項，包括註冊機構的財政狀況、風險管理的政策及制度、統計申報表

等。透過非現場審查，個案人員亦須確保現場審查期間確定的問題（包括與進行證券業務相關的問題）獲得適當處理，並依照與金管局議定的時間表落實相關建議。

- 11.4 此外，自 2005 年起，越來越多大型而複雜或活躍於受規管活動的註冊機構（包括所有活躍的零售銀行）被要求須由其獨立部門（例如法規遵行部）進行年度評估，以檢討註冊機構遵守監管規定的情況。有關檢討報告須由註冊機構行政總裁簽署，再呈交金管局。這些自我評估報告須由相關註冊機構的個案人員聯同金管局證券監管組評審。評估報告的摘要結果及相關跟進行動，均會與所有參與自我評估的註冊機構分享。有關 2005 年至 2007 年的摘要結果，請參閱金融管理專員於 2009 年 5 月 13 日就小組委員會秘書於 2009 年 4 月 17 日的信件隨附的小組委員會要求提供資料（2009 年 4 月 14 日研訊的跟進事項）(e)項的回應。

12. 《金管局檢討報告》第 4.23 段載述，所有註冊機構必須每半年向金管局呈交“證券業務申報表”。請說明，在 2003 年 4 月至 2008 年 9 月期間，金管局有否從這些申報表察覺到任何問題、趨勢或不當行爲，因而引起作為前線監管機構的金管局的監管關注；若有，請提供詳情。
- 12.1 所有註冊機構須每半年向金管局呈交「證券業務申報表」，申報截至 6 月 30 日或 12 月 31 日為止 6 個月內的狀況。總括而言，該申報表反映：
- (i) 每類受規管活動的業務範圍；
  - (ii) 有關每項受規管活動的客戶帳戶、分行辦事處數目、交易總額、有關機構的管理組合總額，以及收入統計資料；以及
  - (iii) 透過互聯網及其他電子渠道接獲的客戶指令所佔百分比。
- 12.2 根據所有註冊機構在半年度申報表提供的資料，金管局會就每間註冊機構及整體銀行業的受規管活動進行業務趨勢分析。申報表收集所得資料是定出證券相關現場審查的審查對象機構及每次審查焦點範圍的其中一項考慮因素。此外，根據申報表收集所得資料，金管局掌握了過去數年註冊機構業務增長的整體趨勢。因此，自 2005 年以來，金管局已經相應加強對銀行銷售投資產品的監管工作，其中包括對註冊機構銷售投資產品進行更多專題現場審查、向銀行業發出相關通告，以及規定大型而複雜或活

躍於受規管活動的註冊機構（包括所有活躍的零售銀行）  
須由獨立部門進行對遵守監管規定情況的自我評估。

- 12.3 根據申報表收集所得資料，金管局發現註冊機構的受規管  
活動持續增長。例如註冊機構來自受規管活動的收入佔總  
收入的比例由 2004 年的 10% 增加至 2007 年的 18%。

13. 在迷你債券事件發生前，金管局有否在現場審查期間發現有關機構為投資產品採用具誤導性的名稱，例如在該等產品的發行章程及推廣材料中以"債券"(bond)一詞描述諸如迷你債券及 *Constellation* 票據之類的衍生工具，並以"債券"一詞作為"Notes"的中譯？若有，副總裁有否向金融管理專員匯報此事？金管局有否提醒證監會注意此情況？

13.1 在現行監管架構下，金管局無權重新評估發行人在經證監會認可的投資產品文件中（包括產品章程及推廣材料）有否適當披露足夠資料。為免重疊或重覆監管程序，由金管局對證監會就投資產品文件的認可程序進行任何重新評估並不恰當。

13.2 金管局現場審查的目的，並不是重新評估經證監會認可的投資產品文件，而是確保註冊機構的銷售手法遵守監管規定，並且有關產品的性質及風險已經向相關客戶妥善及充足披露。在此過程中，有關披露性質及風險的充足程度的評估，應考慮到產品文件內所有相關資料，以及在銷售過程中如何運用及如何向客戶披露這些資料。

## 監管銀行證券業務的人手

14. 《金管局檢討報告》第 4.7 段載述，金管局的銀行監理部聘用約 140 名監管人員，負責監管香港的所有認可機構。銀行監理部內設有一個名為證券監管組的專家小組，專責監管認可機構的證券業務，小組內有 11 名監管人員。金管局銀行業拓展部內設有兩個證券法規執行組，合共有 9 名成員，負責執法事宜。請說明以下各點：

- (a) 在 2003 年 4 月至 2008 年 9 月期間，下述員工數目的變動(如有的話)：(i) 銀行監理部負責監管香港所有認可機構的監管人員；(ii) 銀行監理部證券監管組的監管人員；及(iii) 銀行業拓展部轄下兩個證券法規執行組的人員。
- (b) 第(a)(i)、(ii)及(iii)項所述類別的人員所需具備的資歷及各自的職責；及
- (c) 除該 11 名監管人員外，證券監管組聘用的其他級別的員工為何？

### (a)項

14.1 於 2003 年 4 月，參與監管註冊機構的受規管活動的金管局人員數目為 75 人，包括 7 名證券監管組的人員、7 名證券法規執行組的人員及 61 名一般銀行業務監管人員。有關人數於 2008 年 9 月中增至 119 人，包括 11 名證券監管組的人員、9 名證券法規執行組的人員及 99 名一般銀行業務監管人員。

(b)項

14.2 有關(i) 銀行監理部的監管人員、(ii) 銀行監理部證券監管組的監管人員、及(iii) 銀行業拓展部轄下的證券法規執行組的人員的資歷要求及其各自的職責載於下文表 5。

表 5

	<b>一般資歷</b>	<b>職責</b>
銀行監理部的監管人員	<ul style="list-style-type: none"><li>• 銀行業、會計、金融或相關範疇的大學學位</li><li>• 持有銀行業、會計、金融或相關範疇專業組織的資格佔優</li><li>• 銀行業、證券或審計範疇的相關經驗</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 透過現場及非現場審查監管認可機構的日常運作，包括其受規管活動（如適用）</li></ul>
銀行監理部的證券監管組	<ul style="list-style-type: none"><li>• 銀行業、會計、金融或相關範疇的大學學位</li><li>• 持有銀行業、會計、金融或相關範疇專業組織的資格佔優</li><li>• 銀行業、證券或審計範疇的相關經驗</li><li>• 會優先考慮具備證券業相關資歷及工作經驗的人士</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 透過現場審查及非現場證券審查監管註冊機構的日常證券業務</li></ul>
銀行業拓展部轄下的證券法規執行組	<ul style="list-style-type: none"><li>• 大學學位，宜屬金融、會計或法律範疇；若持更高相關學歷或專業資格更佳</li><li>• 以下的相關經驗：(a) 調查與金融業相關的不當行爲或貪污或</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 根據《銀行業條例》就註冊機構的證券業務行使紀律處分權力</li></ul>

	一般資歷	職責
	商業罪行，或處理與該等不當行爲或罪行相關的事務；以及 (b) 紀律或監管程序，與金融業相關佔優	

(c)項

14.3 除證券監管組 11 名人員外，另有兩名輔助人員同時為該組及其他組別提供行政支援。

15. 鑑於自 2003 年開始，註冊機構的證券業務出現顯著增長，複雜的金融產品亦相繼推出市場，請說明金管局是否具備所需人手及專業知識，以監管註冊機構妥善經營這類業務。

15.1 金管局銀行監理部聘用約 140 名監管人員，負責監管香港所有認可機構的銀行業務及（如適用）受規管活動。監管人員在履行監管職能的過程中，會視乎適當情況審查認可機構的證券業務，以檢測其合規情況、評估其監控制度的成效，以及查找監控制度是否有不足之處及失當行爲。銀行監理部設有證券監管組，共有 11 名（2008 年）監管人員，是專責監管認可機構證券業務的專家小組。此外，銀行業拓展部亦設有兩個證券法規執行組，共有 9 名成員，負責法規執行事宜。本局認為已具備所需人力資源與專門知識，以監管註冊機構的受規管活動。

15.2 為掌握市場及投資產品最新發展，金管局一直強調為監管人員提供足夠培訓的重要。在 2003 年至 2008 年 9 月 14 日（即雷曼倒閉前）期間，金管局為監管及證券法規執行人員合共安排 22 項有關各種投資產品（包括信貸掛鈎衍生產品）及監管投資產品銷售手法的內部及外部培訓活動。在這些活動中，10 項由證監會舉辦。金管局亦就證券相關業務監管與證監會保持緊密溝通，以及交流知識與經驗。金管局與證監會一直有互相借調監管及法規執行人員的安排。

## 透過私人配售方式銷售金融產品

16. 《金管局檢討報告》(第 8.16 段)建議應檢討私人配售制度，以確保有關制度在市場發展下仍然合適。請說明以下各點：

- (a) 在 2003 年 4 月至 2008 年 9 月期間，金管局的現場或非現場審查有否發現私人配售制度存在任何不足之處；及
- (b) 金管局在 2003 年 4 月至 2008 年 9 月期間接獲有關註冊機構以私人配售方式銷售金融產品的投訴數目(如有的話)，以及金管局就該等投訴進行調查的結果。

### (a)項

16.1 《金管局檢討報告》第 8.16 段提出的事項，應從適當的角度來審視。如該段指出，以私人配售方式銷售，無需發行章程，銷售文件亦無需經過證監會認可，但公開發售則須符合這兩項要求。金管局相關建議的目的，是檢討私人配售制度在市場最新發展下是否仍然合適，以及應否收緊現行豁免遵守投資產品發售文件須獲證監會認可的做法。

16.2 金管局對註冊機構日常監管程序的目標，是確保註冊機構進行受規管活動時遵守法律及監管規定。因此，金管局現場及非現場審查的焦點，是註冊機構銷售投資產品（包括在私人配售制度下銷售的產品）的手法，而不是私人配售制度本身。

16.3 就大多數至今被審查的註冊機構而言，有關在私人配售制度下銷售的投資產品的管控制度及銷售手法，大致可被接受，並無發現一般性存在於銀行業界的問題。根據金管局在2008年對累計股票期權的投資顧問及交易活動進行的專題審查結果，共發現涉及71名客戶的懷疑不當銷售個案。這些個案已經交由金管局證券法規執行組處理，由其採取適當行動，因此金管局不宜在現階段披露有關審查結果詳情。

(b)項

16.4 在2003年4月1日至2008年9月14日期間，金管局接獲涉及55名客戶有關註冊機構透過私人配售渠道銷售投資產品的可能不當銷售投訴。這些客戶投訴的指稱與私人配售制度無關，而是關於有關人士及／或註冊機構的一般不當銷售手法。金管局內部的事故檢討委員會，已經對這些投訴當中涉及46名客戶的個案作出評審。在這些客戶中，涉及39名客戶的個案因證據不足而被結案，而涉及3名客戶的個案已經完成調查。完成調查的個案（涉及該3名客戶）已被結案；由於沒有足夠證據支持涉及的可能不當手法，金管局決定不會採取任何紀律行動。其餘涉及4名客戶的個案仍在調查中。