

證券及期貨事務監察委員會 程序覆檢委員會

**二零一七至一八年度
周年報告**

目錄

本報告內使用的簡稱

主席的話

摘要

	段數
第 1 章 概況	1.1-1.13
背景	1.1
職能	1.2 – 1.6
運作模式	1.7 – 1.9
個案覆檢流程	1.10
成員	1.11 – 1.13
第 2 章 覆檢委員會工作重點	2.1 – 2.5
第 3 章 證監會就覆檢委員會二零一六至一七年度的建議採取的跟進行動	3.1 – 3.8
法規執行部策略性檢討	3.2 – 3.4
加強溝通	3.5 – 3.7
優化基金認可程序的成效	3.8
第 4 章 二零一七至一八年度個案覆檢的意見和建議	4.1 – 4.101
上市事宜	4.4 – 4.36
優化程序	4.37 – 4.54
改善工作步驟	4.55 – 4.73
與監管、執法和檢控機構合作	4.74 – 4.82
外聘專家	4.83 – 4.91
處理投訴	4.92 – 4.101
第 5 章 未來路向	5.1 – 5.4
第 6 章 鳴謝	6.1

本報告內使用的簡稱

中國證券監督管理委員會	中證監
香港金融管理局	金管局
香港警務處	警務處
《香港聯合交易所有限公司證券上市規則》	《上市規則》
《針對證監會或其職員的投訴處理程序》	《程序》
證券及期貨事務監察委員會程序覆檢委員會	覆檢委員會
香港聯合交易所	聯交所
證券及期貨事務監察委員會	證監會

主席的話

時光荏苒！當這份報告出版之時，我擔任覆檢委員會主席已有六個年頭。我在二零一二年上任時，曾反覆思量覆檢委員會如何發揮積極作用，使證監會的工作在程序和步驟上有所改進。對市場人士而言，不少程序需時甚長，對他們造成不必要的壓力，如能縮短時間，當然理想不過。猶記得當初證監會人員面對覆檢委員會的意見時，反應甚為緊張；我幾乎於每次討論個案時都要提醒證監會人員，覆檢委員會的工作旨在使證監會精益求精。在這幾年努力耕耘下，證監會人員由昔日的如履薄冰，到今日的互諒互信；覆檢委員會成立的目標和作用亦得以一一實現，對此我甚感欣慰。

我要衷心感謝六年來與我並肩同行的委員；全賴他們貢獻所長，覆檢工作得以有序進行。覆檢委員會進行覆檢時，以合規情況、程序效率、協作成效和適當透明度為重點，檢視證監會有否遵照內部程序和履行服務承諾，特別針對異常延誤的情況，提出改善建議。我們亦探討證監會各部門之間以及對外與其他監管機構可如何提高協作成效。憑藉有序的覆檢方式，覆檢委員會能向證監會反映市場的意見，有效地評估證監會的工作程序和了解箇中困難，為證監會提出務實有效的改善建議。

過去六年，覆檢委員會見證證監會在程序和步驟上作出連串革新改進。以投資產品為例，實施六個月申請有效期政策和優化認可程序，令標準的投資產品申請可於兩個月內完成審批。此外，證監會接受覆檢委員會的建議，檢討執法個案的處理程序。為提高調查效率和成效，證監會在二零一六年就法規執行部的工作進行策略性檢討。證

主席的話(續)

監會亦改變其監管方針，採取更積極的實時行動處理市場失當行為。於二零一七年，證監會開始優化固有的發牌程序，務求增加透明度及縮短處理時間。證監會又採納覆檢委員會的意見，加強對上市申請和保薦人的監管，並持續加強證監會與其他監管機構的合作。

證監會在過去六年改善工作程序，成效顯彰，時任主席唐家成先生功不可沒。唐主席促進覆檢委員會與證監會互相了解，作為雙方的重要橋樑，在此謹致衷心謝意。我亦要感謝證監會人員堅定不怠，竭誠與覆檢委員會合作。改革得來不易，實有賴大家互諒互信，以誠相待。

最後，我衷心感謝財經事務及庫務局局長和該局人員在我任內鼎力支持覆檢委員會的工作。

謹此祝願覆檢委員會、證監會和諸位羣策羣力，續創佳績，碩果豐收！

主席

鄭慕智博士，大紫荊勳賢，GBS，JP

摘要

在二零一七至一八年度，覆檢委員會從證監會提交的每月已完結個案列表中，選取了 60 宗個案進行覆檢。

2. 覆檢委員會仔細研究和討論每宗覆檢個案，並就證監會的工作程序和步驟，提出務實的改善建議，當中包括：

上市事宜

- ✧ 證監會與聯交所應有明確的角色和職責分工，避免重疊，使上市申請雙重存檔安排能更有效運作。
- ✧ 證監會應嚴格執行說明上市申請標準規格的指引信內的規則，證監會應建議聯交所發還質素欠佳的申請，以善用資源。
- ✧ 證監會應增加指令上市公司停牌的透明度。

3. 上市申請在雙重存檔安排下，是經由證監會和聯交所審視，覆檢委員會建議兩者應有明確的角色和職責分工。覆檢委員會亦注意到有些質素欠佳的上市申請耗用證監會大量資源進行詳細審視，建議證監會和聯交所應嚴格執行說明上市申請標準規格的指引信內的規則。質素欠佳的申請應發還申請人，以善用資源。

4. 證監會表示，他們與聯交所在進行上市監管聯合諮詢後。證監會現已集中資源處理較嚴重的個案，亦盡早針對性介入涉及《證券及期貨條例》和《證券及期貨(在證券市場上市)規則》的重大上市事宜。證監會亦會直接介入涉及上述規例的個案，並拒絕有關上市申請；其他個案則由聯交所處理。此外，

如初步審視上市申請文件時察悉該等文件並非大致完備，聯交所會發還這些不合規格的申請。

5. 覆檢委員會也檢視了由證監會指令上市公司停牌的程序，建議證監會應讓市場清楚知道有關公司為何被指令停牌，以及在什麼情況下可以復牌。

6. 證監會表示，停牌的作用是保障投資者，並維持市場公平有序。證監會會向被指令停牌的公司清楚說明需關注事項。有關公司如能處理該等事項，並作出全面的披露，便可申請復牌。

優化程序

✧ 證監會應仔細檢討處理執法個案和發牌申請的程序和步驟。

法規執行部策略性檢討

7. 覆檢委員會過去幾年都有覆檢需要較長時間完成的執法個案，並指出證監會對工作優次的安排，以及法規執行部內部和部門之間的協調，均有改善空間。覆檢委員會建議證監會應全面改革執法程序，以提升執法效率和成效。

8. 證監會表示已進行法規執行部策略性檢討，檢討後已改變監管方針。

9. 在法規執行部策略性檢討後採取的新措施包括：

- (a) 實施新的個案接收程序，把證監會的資源優先用於處理有重大影響的嚴重個案；
- (b) 與市場人士加強合作，使輕微的執法個案能夠更快結案；

- (c) 成立專責團隊，調查涉及主要風險的個案；以及
- (d) 更新個案管理系統，讓管理層更有效密切監管個案的處理。

優化發牌程序

10. 覆檢委員會建議證監會應檢討其發牌程序，以提升發牌效率和善用資源。

11. 證監會回應，他們正在優化其發牌程序，包括精簡個案團隊架構、採取風險為本、結果主導的審核方式，以及修訂其刊物及申請表格。這些措施應能有助提升發牌程序的效率。

改善工作步驟

- ✧ 證監會應加強管理各類個案的人手調配，並採取措施，盡量令個案處理的工作不受人事變動所影響。

人手調配

12. 覆檢委員會覆檢某些個案時，注意到證監會在調配人手處理案情複雜的執法、發牌和視察個案時有改善空間，故邀請證監會作出檢討，並提醒證監會因應個案的複雜程度和工作量，靈活調配人手。另外，覆檢委員會鼓勵證監會研究如何應用科技以提高工作效率。

13. 證監會表示，他們為法規執行部調查工作安排人手時，已考慮多項因素。如有需要，亦可在調查期間調配人手。除此之外，發牌科由二零一七年九月起，在處理牌照申請時也採取

新的人手安排，並採用“申請指標”安排。在新安排下，小組主管會先行識別每宗申請的主要風險，然後指派具備相關知識和經驗的人員處理有關申請。

改善交接安排

14. 覆檢委員會注意到，部分執法個案的處理需時甚長，常見原因是由於中途更換負責人員，而新接手的人員需從頭開始處理個案。覆檢委員會建議證監會應檢討交接程序以改善交接安排。

15. 證監會回應，員工的工作交接有嚴格規定，例如必須擬備工作交接備忘錄、安排工作交接會議，以及備存和移交所有相關檔案。因此，接任的負責人員一般毋須從頭開始處理個案。

徵詢證監會其他部門的意見

16. 覆檢委員會注意到，個案處理時間甚長的另一個原因，是調查小組徵詢證監會其他部門的意見時，往往需要很長時間才收到回覆。覆檢委員會建議證監會應就各部門之間提供意見的所需時間訂定內部指引。

17. 證監會表示會考慮覆檢委員會的建議。

與監管、執法和檢控機構合作

◇ 隨著金融產品愈趨複雜，證監會應與其他監管機構加強合作。

18. 覆檢委員會察悉在視察中介人工作、審批牌照及投資產品申請方面，證監會往往需要與其他監管機構合作。證監會與其他監管、執法和檢控機構改善合作關係，有助維持金融市場

穩健，並可加快執法行動、處理牌照申請和認可投資產品的工作。覆檢委員會建議證監會應與這些機構加強合作。

19. 證監會報告，他們與不同監管機構簽訂諒解備忘錄後，彼此的合作關係大有改善。

外聘專家

- ✧ 證監會應定期檢視及擴充市場專家和外聘律師名單，以便適時取得有用意見。

20. 覆檢委員會於覆檢一宗個案時觀察到，證監會耗用了很長時間委聘市場專家。除此之外，覆檢委員會亦留意到市場專家和外聘律師一般需要很長時間方可向證監會提供意見。整個調查過程因而延長。覆檢委員會建議證監會應定期檢視及擴充市場專家名單，例如邀請專業團體推薦專家和聘請富經驗的業內退休人士。證監會亦應建立本地律師團隊，以及物色更多海外律師代表證監會。

21. 證監會表示已設法擴充市場專家名單，認為人數暫時足夠，但證監會會根據覆檢委員會的建議考慮聘請具備合適資歷及經驗的業內退休專家。另外，證監會已着手委聘更多具備合適資歷及經驗的本地律師，以擴充本地律師名單。

處理投訴

- ✧ 證監會應改善其關於應如何把投訴分類的內部指引，確保處理手法貫徹一致。

22. 覆檢委員會注意到證監會將針對該會及其僱員的投訴分為「輕微」和「嚴重」兩類，並採用不同的程序處理這兩類

投訴，但卻沒有詳細指引說明如何分類，只倚賴證監會秘書長作出個人判斷。覆檢委員會邀請證監會考慮制訂詳細指引，確保處理手法貫徹一致。

23. 證監會表示，現行分類指引已清楚列明原則，但由於投訴性質各異，故難以制訂更詳細的指引。證監會奉行良好企業管治，在正常情況下，屬高級總監職級的秘書長會就擬議的投訴分類先諮詢行政總裁。再者，現行程序亦涵蓋何時應將投訴由「輕微」升級至「嚴重」的情況。證監會每季均會向董事局提交投訴報告，供其參閱。

第 1 章 概況

背景

1.1 覆檢委員會是行政長官在二零零零年十一月設立的獨立委員會，負責檢討證監會的運作程序，並確定證監會有否遵守其內部程序和運作指引，確保行事貫徹一致、公平公正。

職能

1.2 覆檢委員會檢討證監會已完成或已終止處理的個案，並審視證監會的內部程序和運作指引是否妥善，向證監會提供意見。這些程序和指引是用以規限證監會在履行其規管職能時所採取的行動和作出的運作決定，涵蓋範疇包括認可投資產品、向中介人發牌、視察中介人、執行法規、企業融資(包括處理上市申請)，以及處理投訴。

1.3 覆檢委員會不會評論證監會的決定和行動，而只會集中審視過程。

1.4 覆檢委員會的職權範圍如下：

- (a) 就下文所述範疇，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：
 - (i) 接受和處理投訴；
 - (ii) 向中介人發牌和處理相關事宜；
 - (iii) 視察持牌中介人；
 - (iv) 採取紀律處分；
 - (v) 認可單位信託及互惠基金和有關投資安排及協議的宣傳；
 - (vi) 行使調查、查訊及檢控的法定權力；
 - (vii) 暫停上市證券的交易；

- (viii) 執行《公司收購、合併及股份回購守則》(前稱《公司收購、合併及股份購回守則》)；
 - (ix) 執行非法定的《上市規則》；
 - (x) 認可發行章程的登記及處理有關事宜；以及
 - (xi) 給予豁免遵守披露上市證券權益的法定規定。
- (b) 收取並審閱證監會就上述範疇所有已完結或終止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相關罪行作出檢控的結果及任何其後提出上訴的報告。
- (c) 收取並審閱由證監會提交關於如何考慮和處理對該會或其人員的投訴的定期報告。
- (d) 要求取得及覆查上文(b)及(c)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，以核實就個案或投訴採取的行動及所作出的決定已依循和符合相關的內部程序和運作指引，並就此向證監會提供意見。
- (e) 收取並審閱證監會提交關於所有長達一年以上的調查及查訊的定期報告。
- (f) 就證監會轉介覆檢委員會的其他事宜或覆檢委員會擬提供意見的事宜，向證監會提供意見。
- (g) 向財政司司長提交年報，並在有需要時提交特別報告(包括覆檢委員會所遇困難的報告)。在符合適用的保密責任法定規定和其他保密的要求下，這些報告應予發表。
- (h) 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。

1.5 覆檢委員會每年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。

1.6 覆檢委員會的成立，足見政府決心提高證監會運作的透明度，而證監會也矢志加強公眾對其工作的信心和信任。覆檢委員會的工作，有助證監會公平而貫徹地行使其規管權力。

運作模式

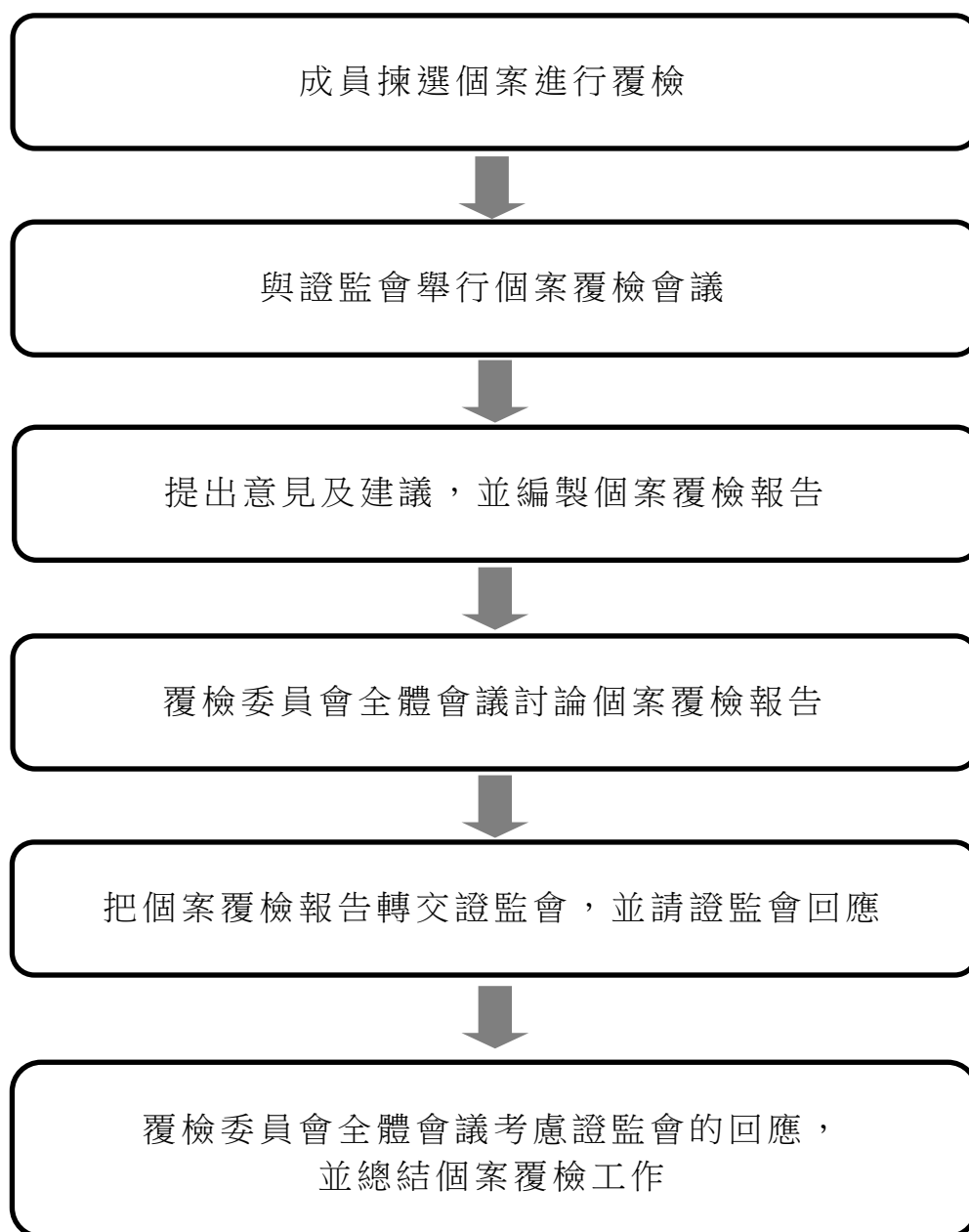
1.7 證監會每月向覆檢委員會提交已完結和已終止處理個案列表。覆檢委員會成員從列表中揀選個案，進行覆檢。在覆檢過程中，成員審視多項因素，包括已完結個案的處理時間，以及證監會作出決定前所採取的程序和相關的制衡等。

1.8 證監會每月會向覆檢委員會提交文件，臚列處理超過一年但仍未完結的調查和查訊個案，供覆檢委員會審閱，以及考慮在這些個案完結或終止處理後予以覆檢。

1.9 覆檢委員會成員在執行工作過程中所得的資料，務須保密，不得向他人披露。覆檢委員會必須獨立持平，為此，所有成員在任期開始時，以及在覆檢或討論每宗個案前(視何者適用而定)，均須申報利益。

個案覆檢流程

1.10 覆檢委員會覆檢個案的工作流程如下：



成員

1.11 鄭慕智博士擔任覆檢委員會主席。

1.12 覆檢委員會有來自金融界、學術界、法律界和會計界的委員，另有兩名當然委員，分別是證監會主席和律政司司長代表。

1.13 覆檢委員會二零一七至一八年度的成員名單如下：

主席：

鄭慕智博士，GBM，GBS，JP 由二零一二年十一月一日起

委員：

陳錦榮先生 由二零一二年十一月一日起

陳玲娜女士 由二零一六年六月一日起

丁晨女士 由二零一四年十一月一日起

胡章宏博士 由二零一二年十一月一日起

郭淳浩先生 由二零一六年十一月一日起

李佩珊女士 由二零一二年十一月一日起

李惟宏先生 由二零一二年十一月一日起

麥萃才博士 由二零一六年六月一日起

曾瑞昌先生 由二零一六年十一月一日起

袁淑琴女士 由二零一四年十一月一日起

當然委員：

證券及期貨事務監察委員會主席

- 唐家成先生，SBS，JP 至二零一八年十月十九日止

- 雷添良先生，SBS，JP 由二零一八年十月二十日起

律政司司長代表

張錦慧女士，JP 由二零一五年二月二十六日起

秘書處：

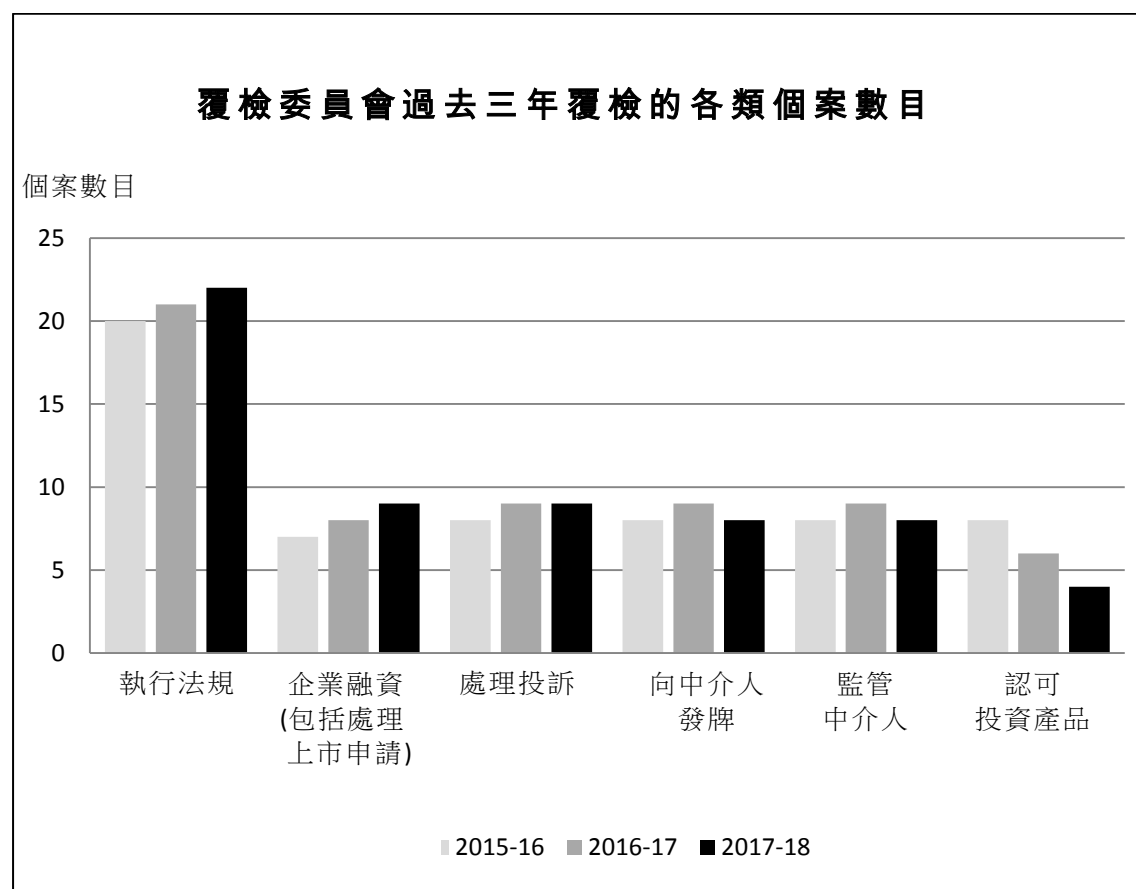
財經事務及庫務局財經事務科

第 2 章 覆檢委員會工作重點

2.1 在二零一七至一八年度，覆檢委員會的主要工作如下：



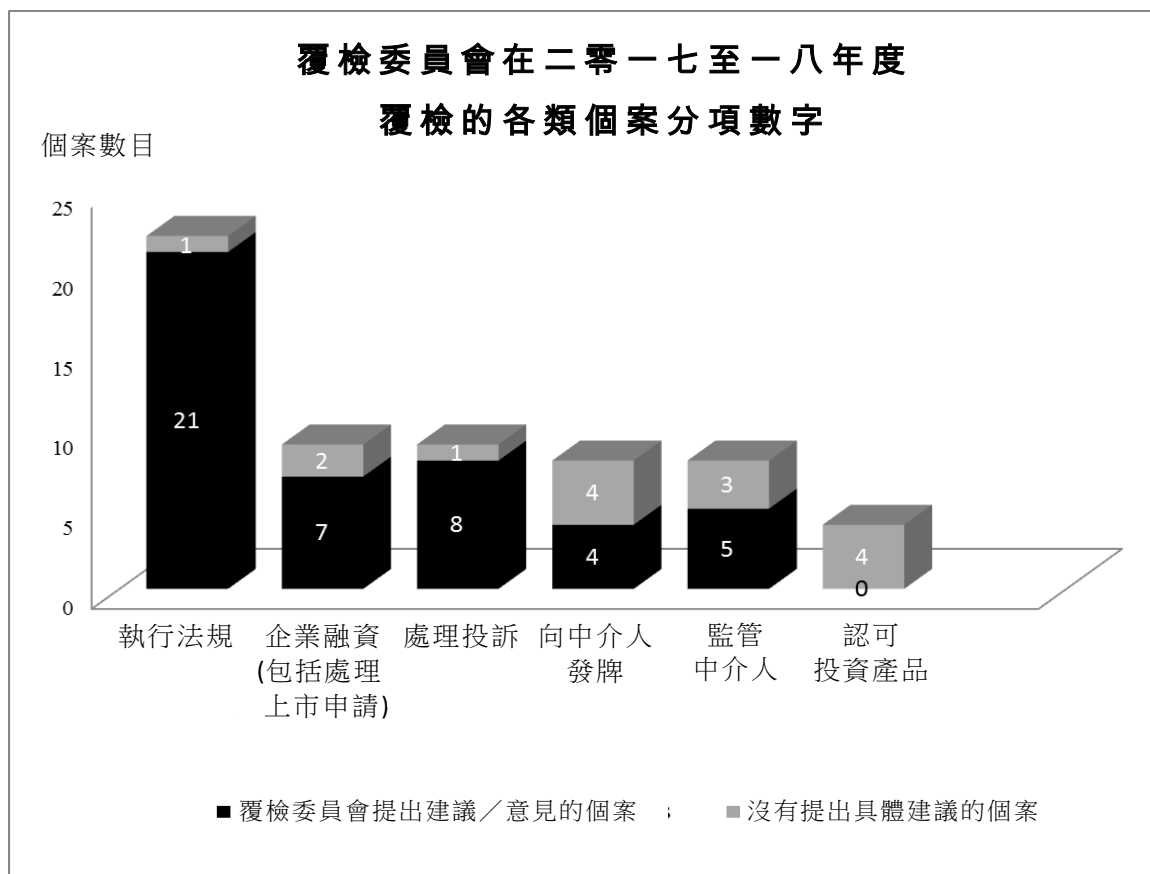
2.2 覆檢委員會過去三年覆檢的個案分布如下：



2.3 覆檢委員會在二零一七至一八年度覆檢的 60 宗個案分布如下：

	個案數目
執行法規	22
企業融資(包括處理上市申請)	9
處理投訴	9
向中介人發牌	8
監管中介人	8
認可投資產品	4
總數	60

2.4 在覆檢的 60 宗個案中，覆檢委員會就 45 宗個案提出建議和意見，佔總覆檢個案數目的 75%。



2.5 本報告第 4 章重點綜述覆檢委員會就覆檢個案提出的意見和建議，第 3 章則載述證監會如何跟進覆檢委員會在上一份周年報告內(即二零一六至一七年度)提出的建議。

第 3 章 證監會就覆檢委員會二零一六至一七年度 的建議採取的跟進行動

3.1 在覆檢委員會《二零一六至一七年度周年報告》中，證監會承諾匯報下列事項的進展：

- (a) 法規執行部策略性檢討；
- (b) 改善溝通；以及
- (c) 優化基金認可程序的成效。



A. 法規執行部策略性檢討

3.2 在二零一六至一七年度的周年報告中，覆檢委員會提出法規執行部應改善的地方，以提升調查工作的成效和效率。

3.3 因應覆檢委員會的意見，法規執行部在二零一六年年底展開策略性檢討。完成檢討後的新措施包括實施新的個案接收程序、成立專責團隊、檢討個案管理框架，以及更新電子個案管理系統。在二零一八年年中，證監會報告各項措施的成效如下：

- (a) 調查工作普遍需要的完成時間大幅縮減；
- (b) 大部分完成的調查工作均達到證監會的主要表現指標；
- (c) 實施新的個案接收程序後，處理中的執法個案減少了約 30%；

(d) 各專責團隊運作良好，主要成效包括：

- (i) 中介人失當行為組已處理多宗涉及同一企業集團的個案。新的全方位處理方式令整體處理程序加快，罰款和制裁及早公布，市場因而得到保障。在二零一七至一八年度，證監會就六個企業集團採取執法行動，罰款總額超過 9,300 萬元；以及
- (ii) 企業詐騙組已訂立目標，期望在一年內完成大部分須優先處理的調查工作。

3.4 因應策略性檢討推行的新措施的詳情，詳見第 4 章。

B. 加強溝通

3.5 在二零一六至一七年度，覆檢委員會提出證監會應與其他監管和檢控機構建立並保持緊密的工作關係，使監管工作更為暢順。證監會備悉意見，並承諾繼續改善與該等機構的工作關係。

3.6 在二零一七至一八年度，覆檢委員會得悉證監會與各機構建立了更緊密的合作關係：

- (a) 中證監與證監會的工作關係持續改善。證監會向中證監提出執法個案請求時會訂明緩急先後，以便中證監能夠盡早回覆；
- (b) 自從證監會與律政司在二零一六年三月簽訂諒解備忘錄後，律政司就懷疑市場失當行為個案向證監會提供刑事檢控的法律意見的過程已更為迅速；以及

- (c) 證監會與香港警務處於二零一七年八月就處理個案的規程簽訂諒解備忘錄，加強合作，打擊金融罪行。

3.7 證監會與其他監管、執法和檢控機構工作關係的詳情，詳見第 4 章。

C. 優化基金認可程序的成效

3.8 投資產品部自二零一六年五月起實施優化基金認可程序。證監會於二零一八年六月匯報進度如下：

- (a) 在零售基金已完成的申請中，標準申請的處理時間平均為 1.3 個月，非標準申請的處理時間平均為 2.7 個月；以及
- (b) 實施優化基金認可程序後，處理申請的時間整體縮減 56%。



第4章 二零一七至一八年度個案覆檢的意見和建議



4.1 二零一七至一八年度，覆檢委員會覆檢了證監會在二零一六年十一月至二零一七年十月期間完結的 60 宗個案。個案性質和複雜程度不一，處理時間由兩星期至數年不等。

4.2 覆檢委員會充分明白證監會的工作並非一時三刻能夠完成。為了維持市場健全和保障投資者，不論處理申請、視察和調查，均須審慎進行。儘管如此，覆檢委員會不時提醒證監會應盡快處理個案。證監會是金融監管機構，負責處理上市申請、發牌、認可投資產品和進行中介人視察的工作，市場期望證監會在無損對投資者保障的情況下，盡快提供意見及完成審核和視察工作。證監會也是維持市場健全的執法機構，市場期望證監會以公平合理的方式盡早完成調查工作，從而釋除受查人的壓力，以及發出強烈的阻嚇信息，讓市場知道證監會絕不姑息失當行為。

4.3 本年度覆檢委員會的覆檢重點，是優化牌照申請和執法個案的處理程序，以及改善不同部門的工作步驟。此外，覆檢委員會亦研究證監會處理上市申請的新程序，並提出證監會在指令停牌工作方面，可如何增加透明度。覆檢委員會在證監會處理投訴、與其他監管、執法和檢控機構合作，以及委聘市場專家方面，亦提出意見。覆檢委員會的意見和建議，重點綜述如下。



A. 上市事宜

4.4 覆檢委員會覆檢了五宗涉及上市申請及對保薦人採取紀律行動的個案。鑑於上市申請是由證監會和聯交所處理，覆檢委員會對證監會和聯交所的分工是否明確表示關注，並提醒兩個機構應避免工作重疊。

4.5 覆檢委員會認為保薦人就上市申請進行的盡職審查未如理想。證監會在處理上市申請時，需要花費大量資源提出多輪意見。若保薦人做好其本份，證監會審核上市申請時便不用浪費這些資源。覆檢委員會亦與證監會討論如何更有效規管保薦人的工作。

4.6 此外，因應市況和風險轉變，覆檢委員會注意到證監會已及早主動介入嚴重個案，以加強保障市場和投資者。證監會於情況有需要時，可以考慮指令上市公司停牌。覆檢委員會邀請證監會增加這項措施的透明度，讓市場知悉復牌進度。



(a) 處理上市申請的新方法

4.7 根據《證券及期貨條例》(第 571 章)下《證券及期貨(在證券市場上市)規則》規定的雙重存檔制度，上市申請人必須把上市申請和所須披露的材料經聯交所送交證監會存檔。證監會就上市申請提出意見，確保申請符合法定要求；聯交所則是主要前線監管機構和上市申請的聯絡點。證監會和聯交所與上市申請人和保薦人的通信文書，副本均送交對方參閱。

4.8 覆檢委員會年內曾覆檢一宗上市不成功的申請個案。證監會處理個案一年，其間提出七輪意見。證監會解釋，聯交所上市部對有關公司的業務能否持續表示關注，證監會則察悉保

薦人未能提供充分的量化資料，讓證監會了解公司帳目，也未能就公司前核數師提出的有待處理事項作出圓滿解釋。該申請最終根據既定申請時限的政策而失效。

§ 覆檢委員會的建議

4.9 覆檢委員會指出，證監會與聯交所應有明確分工，避免工作重疊。覆檢委員會邀請證監會解釋他們與聯交所的既定工作安排，以檢討可否精簡工序，善用資源。

§ 證監會的回應

4.10 證監會解釋，二零一八年三月上市制度改革後，證監會與聯交所在處理上市申請方面的分工已非常清晰。證監會作為法定監管機構，負責執行《證券及期貨條例》和《證券及期貨(在證券市場上市)規則》；而聯交所作為前線監管，則負責執行《證券及期貨條例》下並由證監會批准的《上市規則》。

4.11 上市制度改革後，證監會如有任何關注事項，會根據《證券及期貨(在證券市場上市)規則》，直接致函上市申請人及其顧問，無須經聯交所轉達關注事項。申請人亦可就證監會的關注事項直接與證監會溝通，令過程更有效率。此外，如證監會認為根據現有資料及情況，上市申請較有可能被拒，證監會會向上市申請人直接發出正式意向書，列出證監會的關注事項及詳細原因。如果申請人對意向書的回應未能釋除證監會的疑慮，證監會會根據《證券及期貨(在證券市場上市)規則》正式發出最終決定通知書拒絕該上市申請。二零一七年，證監會就九宗上市申請發出意向書，其中兩宗申請最終被拒。

4.12 證監會若就某宗上市申請沒有涉及法定要求的關注事項，該申請會由聯交所處理。證監會不會繼續檢視申請或就該申請提出意見。



(b) 上市申請質素

4.13 提交證監會和聯交所的上市申請，必須符合相關法例和認可交易所的規章及規定。上市申請須載有資料，使投資者能夠就申請人在申請時的業務、資產、負債和財務狀況，作出有根據的評估。保薦人在準備上市申請中扮演非常重要的角色。保薦人在首次公開招股過程中，會向上市申請人提供指引和意見，評估申請人是否適合上市，以及確保招股章程披露充分資料。市場期望保薦人的工作包括就上市申請人進行廣泛的盡職審查，以評估申請人是否適合上市，以及確保招股章程披露充分資料，使投資者可就申請人的財務狀況和盈利能力，得出有根據及合理的意見。

§ 覆檢委員會的建議

4.14 覆檢委員會覆檢上市申請個案時，注意到保薦人的工作未如理想。雖然上市申請所呈交的資料質素欠佳，但證監會仍進行詳細審視。覆檢委員會質疑證監會有否考慮拒絕質素欠佳的申請。覆檢委員會表示證監會應嚴格執行說明申請標準規格的指引信內的規則，並建議聯交所發還質素欠佳的申請予申請人，以善用資源。

§ 證監會的回應

4.15 證監會表示，根據《主板上市規則》和《GEM上市規則》，如申請版本和相關文件所載資料並非大致完備，有關申請會被發還。聯交所已就此向保薦人發出指引信，說明申請版本披露資料須達致甚麼程度方可獲得接納。



(c) 盡職審查步驟與範圍

4.16 覆檢委員會於覆檢一宗涉及紀律處分保薦人的個案時，就保薦人的工作提出意見。覆檢委員會就保薦人應對上市申請人進行盡職審查工作的責任，與證監會討論其監管保薦人的方針。

§ 覆檢委員會的意見

4.17 覆檢委員會認為保薦人必須進行盡職審查，方可認識和了解該上市申請，並確定申請人已遵守《上市規則》。盡職審查能確保招股章程已向投資者披露充分資料。《上市規則》和證監會的守則已訂明保薦人須符合上述要求。

4.18 覆檢委員會詢問證監會在判斷保薦人有否違反證監會的守則和法定要求時所引用的「合理盡職審查範圍」的定義。為確保調查工作貫徹一致，覆檢委員會詢問證監會有否考慮就保薦人的盡職審查工作，制訂評核清單或指標。

§ 證監會的回應

4.19 證監會表示，評核保薦人的操守時，須充分考慮整套規限保薦人履行職責的規則、規例、操守原則和指引，包括《證券及期貨事務監察委員會持牌人或註冊人操守準則》、《企業融資顧問操守準則》、《上市規則》(特別是第 21 項應用指引)等。

4.20 證監會進一步解釋，就保薦人盡職審查的工作制訂全面的評核清單或指引，既困難也不恰當；正如《第 21 項應用指引》第 3 段指出：「每名新申請人均屬獨立個案，因此就其上市申請所需進行的盡職審查步驟亦各不相同」。在評核保薦人的上市申請工作是否符合要求時，必須考慮上市申請人的業務和當中可能出現的獨特風險和挑戰。證監會人員評核保薦人的工作時，須自行作出判斷。評核工作不能被簡化為機械式地按照清單或

指引核對保薦人的盡職審查工作，以致忽視上市申請的特殊情況。



(d) 保薦人的專業審查和對第三方的依賴

4.21 覆檢委員會認為，保薦人不應對上市申請人的陳述和申述照單全收，而應抱着「專業的懷疑態度」進行審查，確保有關陳述、申述或所有其他資料完整無誤。保薦人應執行核實程序，例如審閱來源文件，諮詢具備相關知識的人士或與獨立來源資料作出對比。

§ 覆檢委員會的意見

4.22 覆檢委員會觀察到，愈來愈多保薦人委聘第三方(例如律師、會計師、顧問等)進行特定盡職審查工作。覆檢委員會認為保薦人不應藉委聘第三方逃避其應盡職審查的責任。覆檢委員會邀請證監會多加留意第三方的背景和資格、第三方編製的報告，以及保薦人為何不親自進行盡職審查工作的原因等。保薦人不應盲目依賴第三方的工作。

§ 證監會的回應

4.23 證監會解釋，現行監管框架沒有禁止保薦人委聘第三方進行盡職審查工作。證監會認為應根據委聘條款和第三方的盡職審查工作質素，來考慮保薦人委聘第三方和依賴外界進行盡職審查是否合理。無論如何，即使把部分盡職審查工作外判給第三方，保薦人仍須為有關工作的質素負責。

§ 覆檢委員會的評語

4.24 證監會應考慮設立框架，以評核保薦人負責的盡職審查工作。



(e) 證監會指令停牌

4.25 在新監管方針下，證監會已採取更積極進取方式對上市公司進行監管。證監會會積極行使根據《證券及期貨(在證券市場上市)規則》賦予的權力，包括指令上市公司暫停股份買賣的措施。這項預防性措施旨在採取果斷行動，及早遏止市場失當行為，保障投資者的利益。

§ 覆檢委員會的建議

4.26 覆檢委員會就證監會指令上市公司停牌對公司現有股東(尤其是小股東)的影響表示關注。覆檢委員會建議證監會向市場提供更多資料，說明：

- (a) 證監會為何需要指令暫停某上市公司股份的買賣；以及
- (b) 上市公司停牌後如何恢復股份買賣。

4.27 覆檢委員會進一步建議，鑑於停牌對上市公司全體股東或有深遠影響，證監會要指令上市公司停牌，必須經慎重考慮。

§ 證監會的回應

停牌原因

4.28 停牌是為了保障投資者。無論證監會有否指令公司停牌，上市公司有各種不同原因暫停其股份的買賣。例如當容易引起股價波動的資料未經公布卻明顯外泄時，短暫停牌或可讓有關公司有時間準備合適的市場公告，把投資者作投資決定所需的資料全面公開。至於可能進行的收購活動，《公司收購、合併及股份回購守則》要求有關人士應慎重考慮要求在刊登可能進行的要約公布前，暫時停止該等股份買賣，避免要約人或有關受要約公司的股份有可能在市場仍未得悉有關消息的情況下買賣。

指令停牌的法定基礎

4.29 證監會指令停牌，必須符合法定要求。一般而言，證監會如認為暫停買賣符合以下條件，便可指令停牌：

- (a) 有助維持市場公平有序和保障投資者利益；或
- (b) 是保障一般投資者的合適方法。

4.30 證監會可因應調查期間所關注的事項指令上市公司停牌。在這些情況下，證監會會審慎決定是否暫停該公司的股份買賣。法規執行部執行董事或企業融資部執行董事通常會與行政總裁共同作出這項決定。暫停股份買賣前，證監會通常會先讓有關公司就建議中的停牌的原因作書面申述。

4.31 在實際市場中，如證監會認為維持市場公平有序是首要考慮，便可能在沒有事先通知的情況下指令停牌。這類停牌多屬暫時性質，而且時間較短。

停牌的上市公司恢復買賣

4.32 證監會通常會向公司發出意向書，解釋擬暫停公司股份買賣的原因，並述明公司須處理哪些事項，方可恢復買賣。

4.33 有關公司如能處理證監會關注的事項，並披露相關資料，證監會可能恢復該公司的股份買賣。

停牌決定的透明度

4.34 每當證監會指令某公司停牌，聯交所必定發出市場公告，亦會在網站清楚顯示該公司的股份已暫停買賣。

4.35 不過，假如證監會是因應正在進行的調查而指令停牌，鑑於《證券及期貨條例》下的法定保密責任所限，證監會不會提供任何進度報告。

4.36 為了讓公眾知悉證監會的規管行動，包括幾宗指令公司停牌的個案，證監會已出版通訊(《監管通訊：上市公司》二零一七年七月版及二零一八年五月版)，以不披露涉事人士身分的方式，詳述多宗個案的停牌原因和考慮因素。



B. 優化程序

4.37 證監會執行監管職能時所採取的程序和步驟，是覆檢委員會的工作重點。多年來，覆檢委員會覆檢需要較長時間處理的個案，以了解箇中原因，並探討可否和如何加快處理個案。

4.38 根據覆檢委員會的觀察，法規執行部和發牌科處理的個案，有不少需時數年才能完結。證監會雖已積極改善個別工作步驟，但仍需因應市場情況及環境轉變，全方位檢討處理個案的整體程序。覆檢委員會欣悉法規執行部已在二零一六年年底進行策略性檢討，優化工作程序。發牌科亦表示已在二零一七年開始優化工作程序，當中會考慮覆檢委員會多年來提出的意見。本部分重點闡述法規執行部和發牌科優化工作程序。



(a) 法規執行部策略性檢討

4.39 二零一七至一八年度，覆檢委員會覆檢了 22 宗執法個案。證監會處理這些個案，需時兩年零七個月至大約六年不等。覆檢委員會注意到，本年度覆檢的個案中，需要較長時間處理的個案均涉及以下一些共通問題：

- (a) 資源管理——調查小組需要處理的個案可能太多，當中夾雜輕微和嚴重個案。這個情況令調查小組難以集中資源處理重要而嚴重的個案，令該等個案在不必要的情況下受到阻延；連本應可以較早結案或在較短時間內完成的不太嚴重的個案，也受到阻延；
- (b) 個案沒有分門別類，未能人盡其才——在這安排下，證監會人員不但未能提升技巧和累積經驗，

工作效率亦會下降。因為在不熟悉的範疇，要了解調查對象，會更加耗時費力；以及

- (c) 法規執行部調查科與法律服務部在處理法庭個案時的溝通應可更緊密合作。調查科完成調查後，會擬備證據列表交給法律服務部，由法律服務部審視個案，以及向調查科提供法律意見。法律服務部可能在提供法律意見期間建議調查科搜集更多證據。這個程序如不妥善管理，可能會降低效率及浪費資源。

§ 覆檢委員會的建議

4.40 覆檢委員會建議證監會仔細檢討各項程序和步驟，以提升執法工作的成效和效率。

§ 證監會的回應

4.41 證監會在二零一六年年尾進行法規執行部策略性檢討，實施多項改善措施。

資源管理

4.42 證監會制訂了新的個案接收程序，以決定個案的重要程度和優次。證監會會集中資源應付需要優先處理和影響深遠的個案，較輕微的個案則循簡易程序處理。因此，證監會較以往更能善用資源處理嚴重個案。

4.43 此外，證監會已特別向市場指出，就證監會的調查工作、民事訴訟和市場失當行為審裁處的法律程序，市場人士與證監會合作的重要性和好處。市場人士與證監會合作，會令調查工作更為暢順，能夠加快整個過程。證監會積壓的個案亦會因而減少，從而能夠集中資源應付市場上最嚴重及即時的威脅。

專責團隊

4.44 為集中處理對香港市場健全構成嚴重威脅的主要風險，法規執行部成立不同的專責團隊。當中包括針對公司詐騙、公司失當行為、中介人失當行為，以及內幕交易和市場操控等團隊。

4.45 證監會明白，不同性質的個案所需的處理技巧和經驗不盡相同。把個案分門別類，負責人員能較有效從處理特定類別的個案時，建立專門技巧和累積經驗。小組主管亦可對處理中的相類個案有更全面的了解。

為專責團隊編配律師

4.46 證監會也承認法律服務部提供法律意見需時較預期為長。為改善情況，每個專責團隊從個案一開始便有一名專責律師作為聯絡對口，適時向調查人員提供法律意見。這項安排使法規執行部與法律服務部更緊密合作，讓法律服務部的律師盡快對每宗調查個案有所了解。

有效監察

4.47 為減省法規執行部人員匯報進度的工作，證監會檢視了其個案管理框架，並更新電子個案管理系統。新的個案管理框架和更新後的電子個案管理系統，讓管理層可以實時追蹤個案進度，使個案主任減少編制常規報告進度的時間。管理層亦能集中時間和精力應付需要優先處理和影響深遠的個案。

4.48 此外，證監會建立了一套新的組合式個案檢討管理程序，確保有效監察和管理各類個案。需要優先處理的個案由執法督導委員會管理，優次較低或屬中等優次的個案則由中層管理人員管理。雖然中層管理人員獲授權管理部分個案，但重要事項仍須立刻上報執法督導委員會，以便討論和監察。在這新

的個案檢討管理程序下，管理團隊會確保所有個案均由具備適當技能和經驗的人員負責監察。

§ 覆檢委員會的評語

4.49 覆檢委員會預計，為專責團隊編配律師，執法人員能適時獲得法律意見，並有助提升調查工作的質素。覆檢委員會期望證監會繼續匯報新策略如何發揮作用及其成效。



(b) 優化發牌程序

4.50 二零一七至一八年度，覆檢委員會覆檢了八宗發牌個案。證監會處理這些個案需時六個月至十五個月不等。

§ 覆檢委員會的建議

4.51 覆檢委員會認為發牌科用了較長時間處理某宗申請。覆檢委員會建議發牌科應因應金融市場的變化檢討發牌程序。另外，發牌科應簡化工作流程，以處理因應持牌人數目增加和持牌人受規管活動範圍更廣所帶來的工作量。

§ 證監會的回應

4.52 證監會回應，他們正在優化其發牌程序，包括精簡個案團隊架構、採取風險為本、結果主導的審核方式，以及修訂其刊物及申請表格。

4.53 發牌科自二零一八年五月起精簡個案團隊的架構。以往由助理經理向經理匯報，經理則向高級經理匯報。發牌程序經優化後，助理經理及經理均會向高級經理匯報。助理經理處理一般個案，經理則處理複雜個案。高級經理及總監會在個案評估程序初期會為個案主任提供更多指引。新的團隊架構促進高級管理層及個案主任的溝通。

§ 覆檢委員會的評語

4.54 覆檢委員會歡迎發牌科全方位優化發牌程序，期望證監會能夠加快處理牌照申請。



C. 改善工作步驟

4.55 除了優化程序，證監會亦因應覆檢委員會的建議改善其工作步驟。

4.56 覆檢委員會察悉各部門均出現不必要的延誤。造成延誤的常見原因包括：

- (a) 只有一名個案主任處理需要大量面談或需要大量人手以核實證據的個案；
- (b) 調查個案時用了不少時間聘請合適的市場專家；以及
- (c) 個案處理期間有人事變動，新接手人員需重新處理個案。

4.57 覆檢委員會認為調整步驟和加強管理層督導，或有助應對上述情況，從而加快處理過程。覆檢委員會提出的改善建議，包括靈活調配人手、制訂全面交接安排，以及發出內部指引訂明須適時向其他部門提供意見。本部分重點闡述上述範疇的證監會回應。



(a) 人手分配

4.58 當覆檢委員會詢問證監會為何需要較長時間處理部分個案時，個案主任經常解釋，他們需進行需要大量人手處理的工作，包括面談、審核文件和實地視察有許多分公司的企業。但是，這些工作只有一至兩名個案主任負責處理。因此，個案難免需要較長時間才能完成。

4.59 覆檢委員會明白公營機構往往面對資源問題。證監會應善用科技協助進行監管工作。證監會應加強管理各類個案的人手分配。就此，覆檢委員會研究證監會各部門的工作，建議重點載於下文。

(i) 法規執行部

4.60 覆檢委員會覆檢了兩宗需時四年多才完成的執法個案。覆檢委員會注意到兩宗個案需時甚長，都是因為人手調配出現問題。證監會只安排一名調查人員和兩名支援人員檢視多箱文件和進行多次面談。結果調查人員需要一年多才能完成全部面談。覆檢委員會邀請證監會檢討人手分配安排，認為證監會需因應個案複雜程度和工作量，靈活安排人手。覆檢委員會並鼓勵證監會研究如何應用科技，提高處理複雜個案的效率。

§ 證監會的回應

4.61 證監會解釋，法規執行部分派工作時會考慮多項因素，包括個案的優次和複雜程度，所需的專門知識和負責人員的工作量。在調查期間，如情況有變，管理團隊會檢討和調整人手。策略性檢討完成後，法規執行部已成立專責團隊，透過持續培訓和累積專門知識，相信可以提升負責人員處理個案的效率。

(ii) 發牌科

4.62 由二零一七年九月起，發牌科實施“申請指標”安排，該項安排有助調配人手處理複雜的公司申請。

4.63 實施新安排後，小組主管會先評估和識別每宗申請的主要風險，以便指派具備相關知識和經驗的人員處理個案。複雜個案會由有關的個案總監作出更密切監察和提供指引。證監會已向覆檢委員會保證新安排將有助確保複雜個案得到管理層充分監督。

(iii) 中介機構監察科

4.64 覆檢委員會覆檢一宗一家國際投資銀行的視察個案，中介機構監察科需時六個月完成。該視察有七名證監會人員參與，針對審核該銀行研究的程序及監控、風險管理、企業融資、資產管理、期貨和期權持倉的監察。覆檢委員會察悉中介機構監察科已跟從完成視察時間的內部指引，即在開始視察後四個月內發出改善通知書。雖然如此，覆檢委員會提醒證監會，業界期望中介機構監察科盡快完成視察。覆檢委員會亦邀請證監會檢討視察的人手安排。

§ 證監會的回應

4.65 證監會回應，中介機構監察科定期檢討系統和程序，務求執行監管職責時效率與效益兼備。

4.66 每個視察小組會同時處理多項不同進度的視察工作。這項安排能讓資源運用更有效率與成效。中介機構監察科進行現場視察前，會先識別主要風險，因此視察小組能在視察時更聚焦於這類風險。

4.67 此外，中介機構監察科在視察某些大型投資銀行時，會採用先進技術分析大量交易數據，從而縮短視察所需時間。中介機構監察科正就此制訂策略發展方向。



(b) 改善交接安排

4.68 覆檢委員會觀察到部分需要較長時間處理的個案，普遍是由於處理個案期間更換個案主任所致。新接手的個案主任需

從頭開始檢視個案，而非倚賴前任人員在離職前擬備的調查結果。在其中一宗個案，儘管前任負責人員已花了超過一年時間處理，但新接手人員仍用了約九個月重新研究個案。另一宗覆檢委員會認為頗為容易理解的個案，亦由於更換個案主任而延誤了五個月。

4.69 法律服務部的人事變動也是造成需要較長時間處理個案的原因。覆檢委員會覆檢的一宗執法個案，法律服務部在處理個案的五年間，需要四度更換個案主任。每名新接手的個案主任都需要重新研究個案，難免延長了對個案提供法律意見的時間。

4.70 根據以上觀察，覆檢委員會建議證監會如有必要更換個案主任，應採取措施，盡量避免影響個案進度。證監會應制訂全面的交接機制，以改善交接安排。

§ 證監會的回應

4.71 證監會解釋，他們在個案交接和人手交接方面均有妥善程序，以便新接手的個案主任盡快了解個案。個案交接程序通常包括移交檔案(包括進行中的工作)，以及前個案主任擬備的個案背景資料的簡介。這樣可避免因更換人員或重新編配個案而失去延續性。此外，證監會嚴格要求員工在交接工作時盡責地移交檔案。有關人員須擬備工作交接備忘錄、安排工作交接會議，以及備存和移交證據列表和進度報告等所有有關的檔案。證監會會繼續監察和評估現有機制，有需要時會予以檢討，確保機制行之有效。



(c) 徵詢證監會其他部門的意見

4.72 覆檢委員會覆檢一宗需時超過五年才完成的執法個案。由於個案複雜，法規執行部調查小組除邀請該部監察科提供市場專家意見外，亦請法律服務部提供法律意見。可是，監察科花了三個月時間研究，才向調查小組表示由於資源所限，無法提供市場專家意見。除此之外，法律服務部亦耗時五個月，才決定需外聘律師提供意見，而不是依賴內部法律意見。由於需要等候監察科及法律服務部的回覆，整個調查程序因而延長。覆檢委員會建議證監會應就各部門間提供意見所需的時間訂定內部指引。

§ 證監會的回應

4.73 證監會察悉上述建議，會予以考慮。



D. 與監管、執法 and 檢控機構合作

4.74 金融市場愈趨精密，新的金融產品和服務亦牽涉不同的監管機構的規管範疇。為確保監管工作的效率和成效，證監會有必要與各監管機構加強合作。

4.75 覆檢委員會注意到，證監會一直與其他監管、執法和檢控機構緊密合作。證監會就刑事檢控市場失當行為個案與警務處合作，並徵詢律政司的法律意見。證監會與金管局合作審批註冊機構進行受規管活動的註冊。證監會與強制性公積金計劃管理局處理強制性公積金認可申請。年內，覆檢委員會覆檢一宗涉及資本投資者入境計劃的執法個案，證監會曾就該個案要求入境事務處提供協助。由此可見，證監會與其他監管、執法和檢控機構保持緊密合作，有助維持金融市場穩健，並可加快個案或申請的處理。



(a) 與律政司及警務處合作

§ 覆檢委員會的建議

4.76 覆檢委員會在覆檢一宗執法個案時注意到，律政司需要一段時間才能向證監會提供意見。覆檢委員會邀請證監會提供更多有關他們與律政司的工作關係，及雙方自二零一六年三月簽訂諒解備忘錄後，其工作關係有何改變的資料。

4.77 覆檢委員會覆檢另一宗接近九年才完成的執法個案，證監會及警務處商業罪案調查科曾分別在不同階段參與調查，而律政司則就是否有足夠證據作出檢控提供意見。覆檢委員會察悉律政司需要考慮所有證據，包括證監會及商業罪案調查科提

供的證據，方能向證監會提供意見，因此需要較長時間才能結案。

4.78 覆檢委員會建議證監會與警務處就刑事檢控應保持緊密合作。覆檢委員會建議證監會在個案處理初期，應先安排一些資深人員對個案作出評估，決定應否需要與相關監管機構或政府部門合作，加快整體工作程序。

§ 證監會的回應

4.79 證監會表示，他們與律政司的工作關係持續改善：

- (a) 簽訂備忘錄後，證監會已在較短時間內獲取律政司的意見；以及
- (b) 為進一步加強刑事檢控方面的合作，證監會與律政司研究可否為對方的人員提供培訓。證監會會邀請律政司人員參加相關課程，例如了解證監會的監察系統如何運作，加強彼此合作。

4.80 證監會與警務處在二零一七年八月簽訂諒解備忘錄，訂定處理個案的規程。根據諒解備忘錄，證監會和警務處會決定由哪一方負責處理個案，以免工作重疊。諒解備忘錄亦訂明，如證監會與警務處聯手或同步進行調查，應考慮及早徵詢律政司的意見。有關安排實施後，證監會、警務處與律政司之間的協調工作將有所改善。



(b) 與金管局合作

4.81 覆檢委員會得悉證監會與金管局對金融機構進行聯合視察。覆檢委員會對這項安排表示讚賞，鼓勵證監會與其他監管機構安排更多聯合行動，促進監管機構間的知識交流，加強保障投資者。

§ 證監會的回應

4.82 證監會表示會繼續與金管局合作。



E. 外聘專家

4.83 過往，覆檢委員會察悉證監會缺乏外聘專家提供適時協助，以致延誤處理執法個案。外聘專家包括就個別個案提供意見的市場專家和提供法律意見的律師。一般而言，證監會需時委託外聘專家，而外聘專家亦需時完成證監會委託的工作。故此，覆檢委員會邀請證監會密切監察外聘專家的工作進度。



4.84 在本年度覆檢的個案中，覆檢委員會觀察到上文第 4.83 段所描述類似的情況仍然出現。此外，基於每宗個案的個別情況，證監會或需就一宗個案徵詢幾位市場專家的意見，令外聘市場專家人手更為緊張。在諮詢外聘律師方面，覆檢委員會注意到證監會難以從本地律師中覓得合適人選，以致需要諮詢海外律師。覆檢委員會建議證監會應定期檢視及擴充市場專家及外聘律師名單，務求適時獲得有質素的意見。

§ 覆檢委員會的建議

4.85 在本年度覆檢的一宗個案，覆檢委員會察悉：

- (a) 證監會用了近五個月時間方能物色合適的外聘市場專家；
- (b) 首位外聘市場專家雖然用了接近一年時間向證監會提供四份意見初稿，但仍未達到證監會預期的水平；以及
- (c) 證監會之後需要委託另一位外聘市場專家提供意見。

4.86 覆檢委員會建議證監會應建立機制，監察外聘專家提供意見所需的時間，以及外聘專家的質素。覆檢委員會亦建議證監會考慮採取以下措施，擴充市場專家名單：

- (a) 邀請業內退休人士擔任市場專家；
- (b) 透過公開邀請或專業團體轉介，招攬外聘市場專家；以及
- (c) 為業內人士安排免費重溫課程，藉此物色可擔任市場專家的人選。

4.87 覆檢委員會亦注意到證監會需要較長時間聘請外聘律師，覆檢委員會建議證監會應建立本地律師名單，和物色更多海外律師代表證監會。

§ 證監會的回應

4.88 證監會表示，他們過去一直設法擴充市場專家名單，包括邀請專業團體成員擔任外聘市場專家，但許多新聘專家在監管方面(尤其是法律程序)經驗尚淺，需要時間積累相關經驗，才能改善相關情況。

4.89 證監會亦為市場人士安排免費重溫課程，並已邀請退休業界專才擔任證監會的外聘市場專家。

4.90 至於諮詢外聘律師方面，證監會表示，他們已經委聘具備合適資歷及經驗的本地律師及海外律師代表證監會。證監會一方面會擴充適合處理證監會個案的本地律師名單，另一方面，證監會亦繼續物色具備合適資歷及經驗的海外律師。這樣能確保證監會適時獲得優質法律意見。

§ 覆檢委員會的評語

4.91 覆檢委員會明白證監會在招攬合適市場專家和律師方面所面對的困難。覆檢委員會藉此機會呼籲合適的專家加入證監會的專家名單。覆檢委員會亦期望證監會在推行新措施擴充市場專家名單後，處理執法個案的效率會得到改善。



F. 處理投訴

4.92 覆檢委員會覆檢了九宗由各組別完成的個案，察悉證監會大致遵從其指引和程序。覆檢委員會建議證監會應改善其投訴分類的內部指引及監察投訴處理的程序。



(a) 投訴分類的指引

4.93 覆檢委員會覆檢了一宗針對證監會僱員的投訴個案。根據現行處理投訴的程序，凡針對證監會僱員的投訴，均分為「嚴重」和「輕微」兩類。嚴重個案由另一部門屬高級總監或以上級別的人員處理，輕微個案則由所屬部門處理。至於投訴個案應分類為「嚴重」還是「輕微」，則由證監會秘書長負責決定。就此，覆檢委員會質疑證監會如何確保分類貫徹一致。

§ 覆檢委員會的建議

4.94 覆檢委員會察悉，證監會沒有就如何將投訴分類制定詳細指引。覆檢委員會建議證監會需改善內部指引，以訂明投訴分類的原則和考慮因素。覆檢委員會提醒證監會，不應單靠單一職員的判斷來分類，即使負責人員暫時缺勤或有人事變動，投訴分類仍須貫徹一致。

§ 證監會的回應

4.95 證監會重申，根據《程序》，秘書長會考慮每宗投訴，決定投訴是否：

- (a) 屬於《程序》的涵蓋範圍；以及
- (b) 涉及職員的專業水平、勝任能力和行為。

4.96 至於涉及職員專業水平、勝任能力和行為的個案，《程序》進一步訂明處理「輕微」和「嚴重」個案的不同程序：

- (a) 如有個案涉及職員未能達到合理地預期該等職位的人士應有的專業水平、勝任能力和行為，則屬「嚴重」個案。《程序》列舉的例子包括誤用機密資料、恐嚇和濫用職權圖利；以及
- (b) 不屬於(a)類的個案會列作「輕微」個案。《程序》列舉的例子包括輕微行政錯誤或非故意延遲回應。證監會會用較簡化的程序處理「輕微」個案。

4.97 有關程序已於證監會網站列出：
<https://www.sfc.hk/web/EN/lodge-a-complaint/against-the-sfc/>.

4.98 證監會指出，在制訂《程序》時已參考了英國金融市場行為監管局和澳洲證券及投資事務監察委員會的做法。證監會在《程序》內列出的原則和例子，與海外司法管轄區的原則和例子一致。

4.99 證監會進一步解釋，證監會秘書長作為高級總監，會根據每宗投訴的個別情況作出分類。證監會奉行良好管治原則，秘書長一般會就擬議的投訴分類先諮詢行政總裁，然後才作決定。無論如何，秘書長的決定未必是最後決定，因為《程序》訂明，即使秘書長把投訴界定為「輕微」個案，相關小組的主管在諮詢部門主管或行政總裁後，仍可把投訴個案提升為「嚴重」個案。



(b) 監管

4.100 在二零一六至一七年度，覆檢委員會指出有一宗投訴個案，由於證監會部門與部門之間溝通失誤，而延遲了一年半才結案。在二零一七至一八年度，覆檢委員會覆檢另一宗個案時留意到，證監會因一時失察而遲了三個月才回覆投訴人。為此，覆檢委員會邀請證監會仔細檢討內部溝通程序，加強管理層對處理投訴的監督，避免重蹈覆轍。

4.101 證監會答應檢討各部門處理投訴的程序，以釐清各部門的分工和加強監察處理投訴的過程。覆檢委員會得悉證監會已完成檢討，並在二零一七年十一月修訂各部門處理投訴的程序。覆檢委員會又得悉證監會由二零一七年十一月實施“按時呈閱”報告系統，投訴個案若超過六個月仍未結案，會納入報告內，按月呈交有關部門的執行董事，供其參閱。該報告亦會每季提交證監會執行委員會傳閱。報告系統將有助證監會管理層加強監管投訴的處理。



第 5 章 未來路向

5.1 回顧過去幾年，覆檢委員會對證監會的工作程序和所面對的挑戰深入了解，雙方的合作有明顯的改善。因此，覆檢委員會向證監會提出的意見及建議更具建設性，並更為證監會所接受。

5.2 這些年來覆檢委員會逐漸發展了一套有系統的方針覆檢證監會的工作。這套方針已於本報告(第 1 頁)主席的話大概列出，並為覆檢委員會未來更有效率地工作，建立穩固的基礎。

5.3 覆檢委員會與證監會保持緊密合作，有助覆檢委員會履行其職責，以獨立組織的身份確保證監會遵從內部程序，從而提高證監會的工作透明度及問責性。

5.4 覆檢委員會十分重視市場人士的看法，歡迎他們提出意見。如對覆檢委員會職權範圍內的工作有任何意見，可循以下途徑提出¹：

郵寄：香港添馬添美道 2 號
政府總部 24 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

¹ 非程序事宜的查詢或投訴，可循以下途徑向證監會提出：
郵寄：香港皇后大道中 2 號長江集團中心 35 樓證券及期貨事務監察委員會
電話：(852) 2231 1222
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 覆檢工作得以順利完成，實有賴證監會各人員傾力協作，謹此鳴謝。證監會秘書長楊國樑先生及其組員竭誠襄助，勉力協調覆檢工作及證監會各部門作出的回應，特此申致謝忱。

證券及期貨事務監察委員會
程序覆檢委員會
二零一八年十月