

周年報告

二零一九至二零年度

證券及期貨事務監
察委員會程序覆檢
委員會



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過去提出的建議採取的跟進行動	3.1 – 3.9
打擊跨境非法活動	3.2 – 3.4
加強與廉政公署和金管局的協作	3.5 – 3.7
加強證監會與入境處的合作	3.8 – 3.9
第 4 章 二零一九至二零年度個案覆檢的意見和建議	4.1 – 4.71
市場專家的委聘安排	4.9 – 4.23
調查程序中有關溝通和協調的概況	4.24 – 4.37
發牌申請和投訴的處理方式	4.38 – 4.51
與外界機構的溝通	4.52 – 4.65
員工的專業發展	4.66 – 4.71
第 5 章 未來路向	5.1 – 5.3
第 6 章 鳴謝	6.1 – 6.2

本報告內使用的簡稱

中國證券監督管理委員會	中國證監會
香港金融管理局	金管局
入境事務處	入境處
中華人民共和國財政部	財政部
香港聯合交易所有限公司	聯交所
證券及期貨事務監察委員會程序覆檢委員會	覆檢委員會
證券及期貨事務監察委員會	證監會

主席的話

這是我第二次為周年報告撰寫主席的話。執筆之際，世界各地因 2019 冠狀病毒病疫情面對全球性的衛生緊急事件及前所未見的挑戰。覆檢委員會正是在這段非比尋常的日子，展開年內第二輪個案覆檢。雖然受到社會上各項應對疫情措施的影響，覆檢委員會仍大體上完成本年度的工作，具見成效，我對此深感欣慰。

年內，覆檢委員會進行個案覆檢和舉行會議，就個別個案及證監會各個部門的整體運作程序提出意見和建議，尤其是請證監會留意一些長期困難(例如在委聘市場專家和處理發牌申請等方面)，並就此等事宜提出精闢而全面的建議。

我們在進行本年度的個案覆檢時，留意到法規執行部的策略性檢討取得成效，當中包括法律服務部向法規執行部提供法律意見擔當更積極主動的角色。我們亦留意到發牌程序優化後，一些發牌申請的處理時間得以縮短。同時，我們樂見證監會一直致力提升效率，我們也會一如既往向證監會提出有關改善運作程序的意見。

證監會不斷努力改善執法個案和發牌工作的流程，我們期望這些範疇的工作能取得更大成效。整體而言，我們希望證監會在進行檢討和採取優化措施後，能更有效地進一步審視其運作程序和指引是否足夠，以確保管理層的決定和個案監督貫徹一致。這對證監會規管行動公平公正和向公眾問責，至關重要。

在個案層面上，我們充分肯定證監會人員在進行調查和協助申請人方面所付出的努力。我們亦察悉個案主任在設法履行證監會的服務承諾時遇到困難，例如在審批發牌申請時，某些申請缺乏足夠資料或申請人沒有按證監會要求適時提供資料。我們預期，證監會致力優化措施的努力如革新發牌科電子服務網站將會減輕個案主任的工作負擔，也能及早為申請人提供更詳細的指引。

主席的話(續)

本年度的工作已經完成，但當前的金融和公共衛生挑戰仍不斷變化。我想藉此機會，感謝全體委員齊心協力完成覆檢委員會的工作，尤其是在 2019 冠狀病毒病爆發初期，委員各自的工作日程備受影響，但各人仍在此特殊情況下繼續履行覆檢委員會的工作，配合各項為覆檢個案和舉行會議而作出的改變。我也要向財經事務及庫務局局長和該局人員致意，感謝他們全力支持覆檢委員會的工作。

覆檢委員會憑藉堅實基礎，既有資深的委員，也有資歷較淺的委員，兩者搭配得宜。新近加入的委員就證監會一直面對的問題提出獨到見解，而熟諳覆檢委員會多年來向證監會提出的意見和建議的委員則協助覆檢委員會持續聚焦於證監會須繼續予以改善的地方。我們相信，證監會以貫徹一致、公平公正的方式履行職能，是持份者最關心和最符合各方利益的事情。因此，我們在覆檢個案時，會致力與證監會建立更緊密的合作關係，務求達到彼此共同追求的目標，使香港金融市場的規管制度更完備有效。

最後，我承諾覆檢委員會會繼續竭力以持平、獨立的方式履行職能。同時，覆檢委員會必須了解市場的最新發展和新興議題，才能向證監會提出切實有用的意見以助證監會改善工作程序和步驟。為此，我們歡迎持份者提出意見，使我們能繼續協助證監會履行職責，取得公眾的信心和信任。

主席

李金鴻，BBS，JP

摘要

在二零一九至二零年度，覆檢委員會從證監會提交的已完結個案列表中，選取了 54 宗個案進行覆檢。

2. 覆檢委員會在研究和討論所選取的覆檢個案後，就證監會的工作程序和步驟，向證監會提出全面的改善建議。覆檢委員會的建議(載列於方框內)和證監會的回應撮述如下：

市場專家的委聘安排

- ✧ 證監會應更積極招攬新的市場專家，以解決其現有名單上沒有足夠合資格外聘市場專家的問題。
- ✧ 證監會應檢討外聘市場專家的委聘程序，以確保適當和及時作出各項決定，例如應否和何時委聘市場專家。
- ✧ 證監會應向市場專家提供更多協助和指導，使他們提供的市場專家報告能達到所需的證據和法律標準。

3. 覆檢委員會留意到，證監會在委聘能夠提供在法律程序中獲得接納的專家報告的合資格及資深外聘市場專家方面遇到困難，結果在一些個案中，市場專家的委聘程序變得冗長。在一些其他個案中，調查小組在經過一段長時間與法律服務部和外聘市場專家處理個案後，最終法律服務部表示沒有充分證據繼續跟進；甚或法規執行部只向監察科而非外聘市場專家尋求專家意見。覆檢委員會因此就法規執行部應否和何時索取外聘專家意見所作決定的依據提出疑問。

4. 覆檢委員會察悉，證監會現有名單上沒有足夠合資格外聘市場專家的問題一直未獲解決。有鑑於委聘市場專家需時，個案或會被耽誤，證據也可能變得薄弱，加上證監會曾認為部分專家報告未達法律程序接納的標準，故證監會在索取專家意見的程序上可能有改善空間，並有需要提升部分市場專家撰寫專家報告的能力。
5. 覆檢委員會建議證監會採取更積極行動，利用法律服務部備存的現有資料庫擴充市場專家名單，並舉辦專題研討會和活動建立市場專家網絡。
6. 覆檢委員會也建議，為善用證監會的資源，法規執行部與法律服務部應共同研究如何更有效地索取外聘專家意見。舉例而言，法律服務部可參與須否索取專家意見的決策過程，以便及早識別那些證據不足以支持繼續進行調查的個案(即使專家意見認為存在相關證據)。隨着調查工作的發展，委聘程序亦應在有需要時及時中止。在合適的個案中，法規執行部可同時委聘外聘市場專家和外聘律師，以便他們及時就需要釐清的事宜互相溝通。
7. 為改善市場專家報告的質素，覆檢委員會建議證監會向市場專家提供更多協助和指導，清楚訂明對專家報告的期望，並按需要因應市場專家、法規執行部和法律服務部或外聘律師之間的討論內容，對其書面指示作出補充。
8. 證監會回應時表示，法律服務部會與法規執行部商討須否委聘專家。法律服務部在處理個案時，即使取得專家證供，但如察覺處理過程中有任何困難，亦會告知法規執行部。然而，個案勝訴機會多寡，有時須待蒐集和詳細分析大部分證據(包括市場專家意見)後才能知曉。證監會沒有向市場專家指明他們應提供什麼意見，但會確保他們獲得充分資料，以便他們提供在法律程序中可獲接納的獨立意見。

9. 證監會表示，法規執行部正通過證監會轄下其他部門的轉介，並在市場上羅致人才，逐步擴充專家名單。市場專家提供的報告無法符合相關條件以獲接納為專家證供的問題並不普遍。法規執行部與法律服務部每年為外聘市場專家合辦培訓課程，更好裝備他們應付撰寫專家報告的工作。法律服務部亦已編製專家報告範本，務求令專家報告能在法律程序中獲得接納。

調查程序中有關溝通和協調的概況

- ✧ 證監會應加強整體執法調查部署，更有效率地處理關鍵人士不知所終和個案遭到耽誤等情況。
- ✧ 證監會應確保在個案監察過程中，按需要盡快作出策略決定或指示。
- ✧ 證監會應加強各調查小組在處理互有關連個案時的資料交流，以及進一步檢視法規執行部與法律服務部之間的協調情況，以便前者向後者徵詢法律意見。

10. 覆檢委員會留意到，有數宗經調查後未能採取進一步行動的執法個案，有關結案決定似乎有所延誤。具體而言，覆檢委員會在最少兩宗覆檢個案中留意到，有關個案經過多年調查後，因涉嫌違規者不知所終、主要證人不願作證，或基於時間和資源的考慮，最終結案而不採取進一步行動。覆檢委員會認為，相關決策過程或有改善空間。

11. 覆檢委員會亦在兩宗執法個案中留意到，法規執行部花了超過兩年時間徵詢法律意見，當中涉及法規執行部和法律服務部在不同調查階段對可能採取的不同法律程序作出考慮，以及法規執行部四度尋求法律服務部和外聘律師的意見。由於證據不足，該兩宗個案結案而不採取進一步行動。覆檢委員會認

為，如法規執行部可改善整體調查部署，並加強與法律服務部之間的協調，這些個案所出現的關鍵人士不知所終等情況或可避免。覆檢委員會在覆檢一些互有關連的個案時亦有類似發現，個案主任似乎沒有足夠資料，未能了解其他有關連個案的進度。覆檢委員會認為，各相關個案小組須加強溝通，以提升效率和確保行事一致。

12. 證監會回應時表示，為方便調查，個案主任在每宗執法個案展開調查時制訂調查計劃。在覆檢委員會提及的個案中，調查小組已按照計劃進行調查。基本上，證監會在作出不採取進一步行動的策略決定方面，沒有出現延誤。

13. 證監會表示，法規執行部和法律服務部定期討論個案，以期釐清證據是否有力的問題，並評估個案的處理策略。除了因應二零一六年年底策略性檢討所採取的措施(例如法律服務部設立專責聯絡點，負責與法規執行部轄下每個小組保持聯絡，以及委任訴訟統籌專員)，證監會會繼續加強法規執行部和法律服務部之間的溝通。至於難以勝訴的個案，證監會竭力盡早將之識別，務求善用資源。

14. 對於互有關連的個案，證監會表示已成立專責調查小組，負責處理性質相近的個案，以提升調查工作的效率和一致性，並加強個案主任在調查相關事宜上的溝通。個案總監也會密切監察所負責個案的進度，定期與個案主任商討個案和檢視進度報告。

發牌申請和投訴的處理方式

- ✧ 就發牌申請而言，證監會應採取更積極行動，包括訂立有效期政策、拒絕申請或要求申請人撤回未達要求的申請，以及較後才處理欠缺所需資料／文件的申請，以應對不回應索取資料要求的申請人和杜絕提交未達要求申請的情況。

- ✧ 就投訴而言，證監會應進一步精簡程序，以處理簡單直接的投訴，並研究是否可能出現有人為阻礙上市申請而作出投訴的情況。

發牌申請

15. 覆檢委員會在數宗個案中留意到，發牌科用上很長時間向申請人索取所需資料，原因包括申請人不合作或申請資料不齊全。覆檢委員會認為，證監會應檢視在不同時間所投放的資源，並在有需要時停止進一步處理有關申請。就此，或有需要訂立有效期政策、制訂更完善機制或採取更果斷措施，以應對不合作的申請人和未達要求的申請。

16. 證監會表示須保留酌情權，以按個別情況決定何時停止處理發牌申請。因此，證監會認為不宜實施硬性的有效期政策。不過，如申請人未能充分或適時回應證監會索取資料的要求，證監會或會因申請人未能令證監會信納其為獲發牌照的適當人選而拒絕其申請。

17. 證監會亦表示，為減少索取資料的次數，發牌科已在二零一九年推出新申請表格，規定申請人須從一開始便提供更多相關資料，並在新版本的《發牌手冊》中向業界提供更多指引。實施以上措施後，提出索取資料要求的次數明顯減少，所需的處理時間也因而縮短。發牌科現正革新其發牌服務網站，確保申請人向發牌科提交申請時一併提供各項所需資料。證監會預期，新網站能進一步改善與申請人的溝通效率，並提升追蹤申請狀況的能力。

投訴

18. 覆檢委員會留意到，證監會花上不少時間來調查簡單的投訴個案，因此認為證監會應進一步精簡程序，以處理簡單直

接的投訴，從而節省資源。此外，有見企業融資部因調查一宗有關連的投訴而暫停審批一宗首次公開招股申請，覆檢委員會認為，相關投訴的權利可能遭人濫用。

19. 證監會回應時表示，該會有既定程序處理簡單直接的投訴。基本上，行動單位須處理的工作量，與投訴所牽涉的潛在監管問題的嚴重程度相稱。關於可能出現有人為阻礙上市申請而作出投訴的情況，證監會表示，該會和聯交所接獲關於上市申請的投訴之情況並非不常見。據證監會所知，由於在審批過程中接獲的投訴會與在審查上市申請期間提出的意見一併處理，因此，在大多數情況下，建議的上市時間表都不曾受投訴影響。證監會留意到覆檢委員會關注投訴處理機制可能遭人濫用，但強調每宗個案均按其具體事實和情況作出評估。

與外界機構的溝通

- ✧ 覆檢委員會認為，證監會與律政司、其他監管機構、執法機構和專業機構保持有效溝通和協調至為重要，確保證監會的工作流程暢順，以及有關各方妥善處理懷疑失當行為。為此，證監會應研究如何加強與這些外界機構的溝通，並為此訂立轉介制度，把有關個案交由這些機構處理。

20. 覆檢委員會在一宗個案中留意到，證監會原擬展開法律程序以凍結某些銀行帳戶，但當得悉另外四名原告人(包括由金管局轉介證監會處理的個案的投訴人)就有關銀行帳戶展開第三債務人法律程序後，便似乎頗突然地擱置有關法律程序。在另一宗個案中，覆檢委員會留意到，證監會和廉政公署就實際上相關的課題同時展開調查。就該兩宗個案，覆檢委員會對證監會與金管局和廉政公署的溝通是否有效存疑。須特別指出的

是，雖然證監會與金管局早在二零零二年簽訂諒解備忘錄，但覆檢委員會未能確定該備忘錄是否達到加強合作的目的。

21. 覆檢委員會亦留意到，證監會在一宗執法個案中發現核數師的行為值得懷疑。對此，覆檢委員會就證監會有否就市場做法與香港會計師公會和財務匯報局保持定期對話提出疑問，尤其是就可疑行為進行討論。儘管證監會基於所蒐集的證據決定無須就有關個案採取跟進行動，但覆檢委員會認為，此個案或須相關專業機構如香港會計師公會和財務匯報局注意。整體而言，如個案牽涉轉介至律政司的安排或涉及其他監管機構和／或執法機構的刑事法律程序、所涉事項不在證監會的司法管轄權範圍內，或須由專業機構採取跟進行動，覆檢委員會提醒證監會應確保與有關各方妥善協調，例如通過高層人員對話，務求有效處理和適當地轉介個案。

22. 證監會回應時表示，在該宗涉及金管局的覆檢個案中，法規執行部已依循證監會在二零零二年與金管局簽訂的諒解備忘錄所載有關資料交流的既有協定行事。證監會和金管局定期檢討並更新諒解備忘錄所載的合作安排，最近一次更新是在二零一九年進行。證監會與金管局、財務匯報局和香港會計師公會保持定期對話，並在有需要時把投訴交由該等機構跟進。

23. 證監會表示，如該會和廉政公署各自進行調查，會向廉政公署提供全面和迅速協助，包括在廉政公署進行調查期間交流所得文件／證據和提供證人供詞。證監會在二零一九年八月與廉政公署簽訂諒解備忘錄，當中載列雙方在此等方面的合作和協作框架。至於證監會與律政司的合作關係，證監會依循在二零一六年三月與律政司簽訂的諒解備忘錄所載協定行事。有關諒解備忘錄進一步加強雙方就處理《證券及期貨條例》及其他相關法例下刑事案件的合作事宜。

員工的專業發展

- ✧ 證監會應從不同方面加強員工的專業發展，例如證據分析、法律問題檢視，以及留意根本問題，以確保調查工作有效而迅速地進行。

24. 覆檢委員會在一宗個案中留意到，證監會沒有展開一項擬進行的法律程序，所遇到的主要障礙在於欠缺可信的證人。案中的關鍵證人既是投資者，亦是層壓式推銷計劃的成員，因此證監會認為沒有充分證據，無論如何也不能證明涉嫌違規者是否向投資者推銷香港公眾公司或英屬維爾京羣島公司的股份。當證監會知悉有關情況，已用了超過四年時間處理此案。該宗個案最終結案而不採取進一步行動。覆檢委員會對證監會未能適時識別根本問題表示關注。此外，在一宗有關懷疑虛售交易和交叉買賣的個案中，證監會用了超過兩年時間，就當中涉及的理據和過程進行調查、研究及相關證據分析，覆檢委員會對過程所需時間提出質疑。

25. 覆檢委員會留意到，證監會通過定期培訓，提升員工的專業能力。覆檢委員會認為，證監會在以下範疇(包括調查工作中涉及較複雜交易方式或策略的證據分析、法律問題檢視，以及留意相關根本問題)或有需要加強員工的專業發展。

26. 證監會回應時表示，一般而言，在處理可能不在證監會司法管轄權範圍內的個案時，法規執行部會及早向法律服務部徵詢意見，以解決在司法管轄權和舉證方面的關注。策略性檢討有助法規執行部按需要適時徵詢法律服務部的意見。

27. 在員工的專業發展方面，證監會表示每年均檢視屬下人員的技術能力要求，以確保其專業知識和技能得以持續發展，使他們可有效履行職能。在部門層面而言，法規執行部管理層也就部門內各項職能(包括調查職能)在技術和運作上的就緒程

度進行策略性檢討，確保部門人員具備所需知識和技巧，以處理新興及不斷演變的威脅。

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，審視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的內部程序和運作指引是否妥善，並就此向證監會提供意見。證監會的主要工作範疇涵蓋認可投資產品、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，只會集中審視相關程序。

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

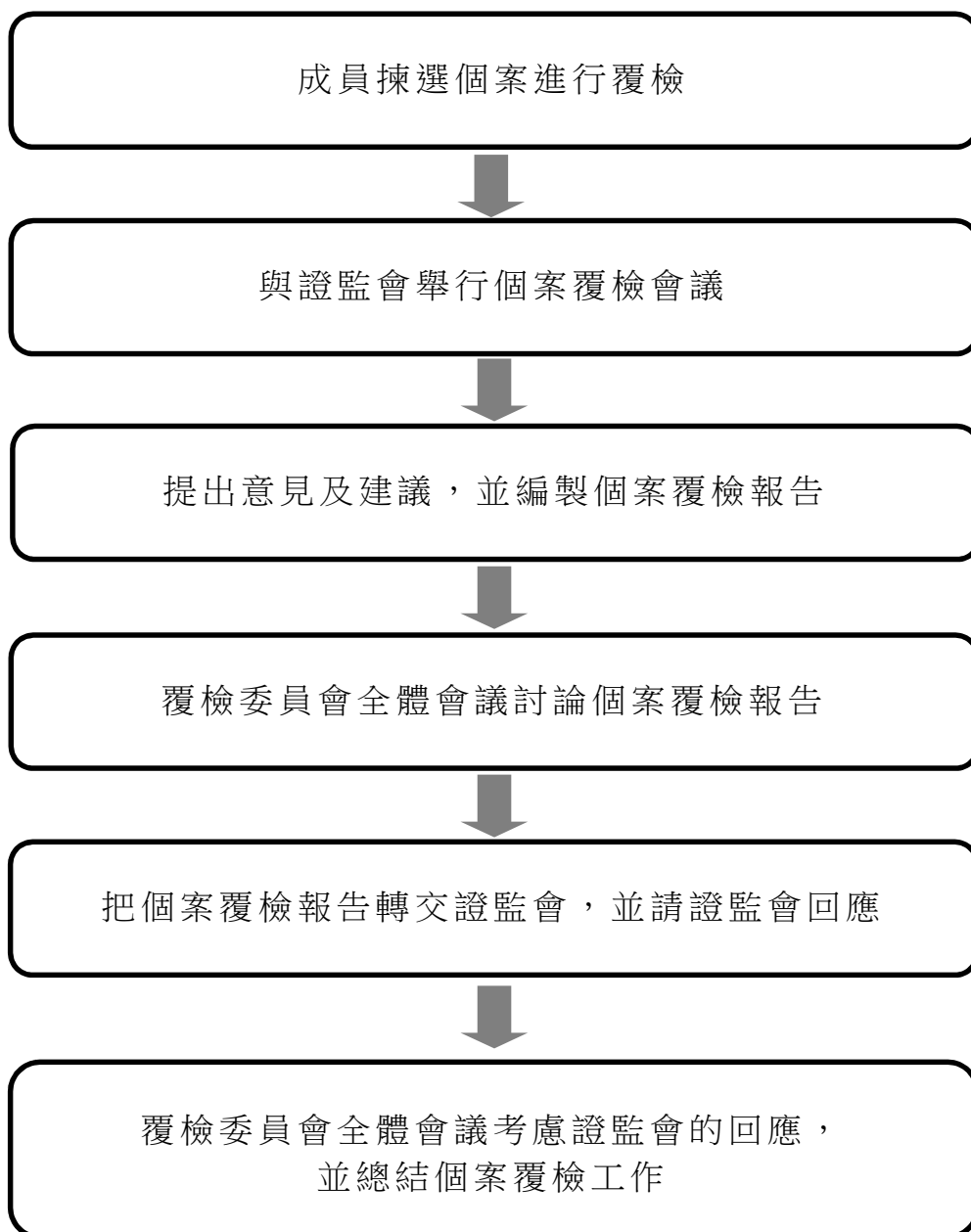
1.7 證監會每月向覆檢委員會提交已完結和已終止處理個案列表，覆檢委員會成員從中揀選個案進行覆檢。在覆檢過程中，成員審視不同範疇，例如已完結個案的處理時間、證監會作出決定前採取的程序，以及相關的制衡。

1.8 證監會每月也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後予以覆檢。

1.9 覆檢委員會成員在執行工作期間獲提供的資料務須保密，不得向他人披露。覆檢委員會為求獨立持平，所有成員在任期開始時，以及在覆檢每宗個案和進行相關討論前，均須按情況申報利益。

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 李金鴻先生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 覆檢委員會二零一九至二零年度的成員名單如下：

主席：

李金鴻先生，BBS，JP 由二零一八年十一月一日起

委員：

陳立德先生 由二零一八年十一月一日起

陳玲娜女士 由二零一六年六月一日起

周雪鳳女士 由二零一八年十一月一日起

蔡淑蓮女士 由二零一八年十一月一日起

徐亦釗先生 由二零一八年十一月一日起

丁晨女士 由二零一四年十一月一日起

關穎嫻女士 由二零一八年十一月一日起

郭淳浩先生 由二零一六年十一月一日起

賴顯榮先生 由二零一八年十一月一日起

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

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

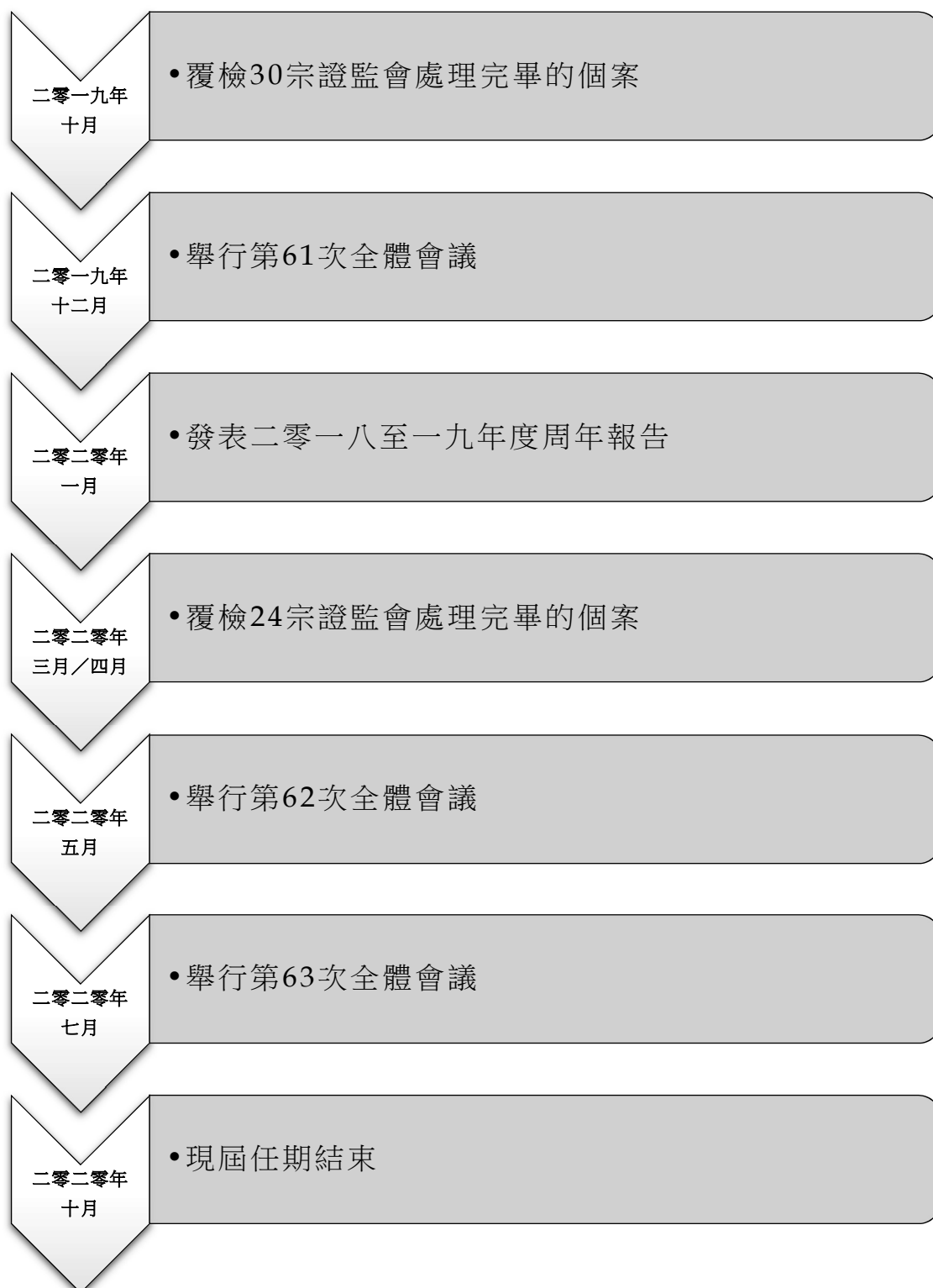
張錦慧女士，JP 由二零一五年二月二十六日起

秘書處：

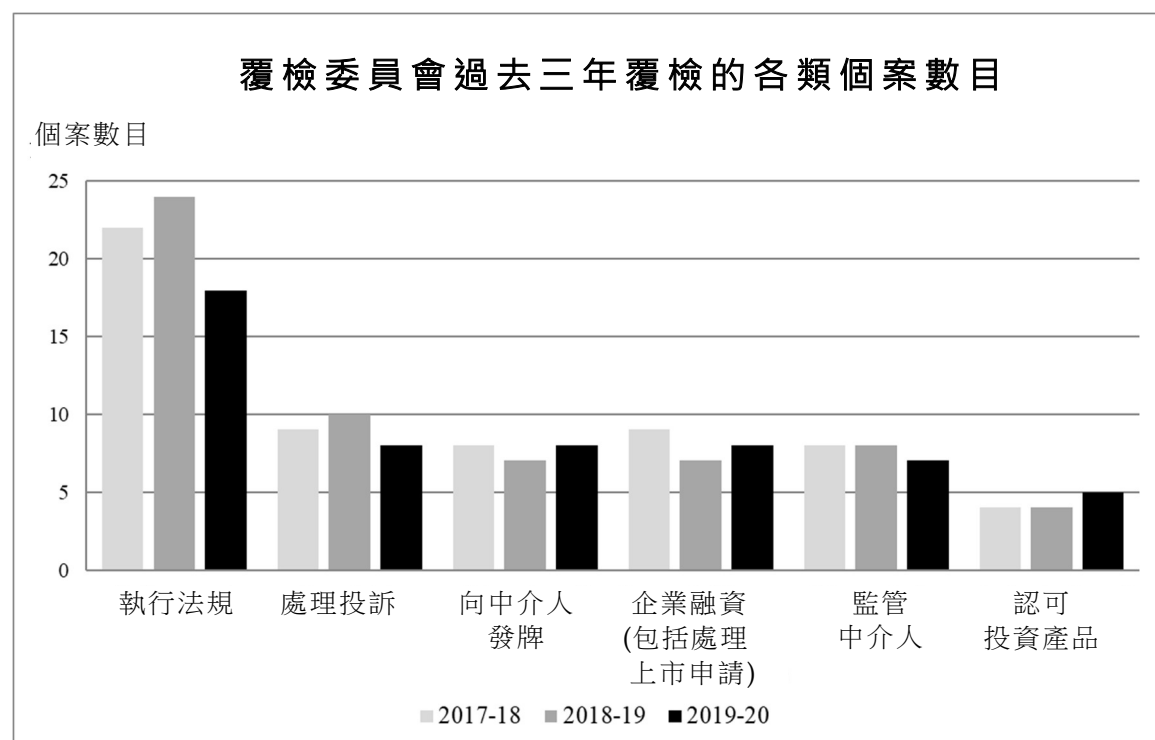
財經事務及庫務局財經事務科

第 2 章 覆檢委員會工作重點

2.1 在二零一九至二零年度，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：

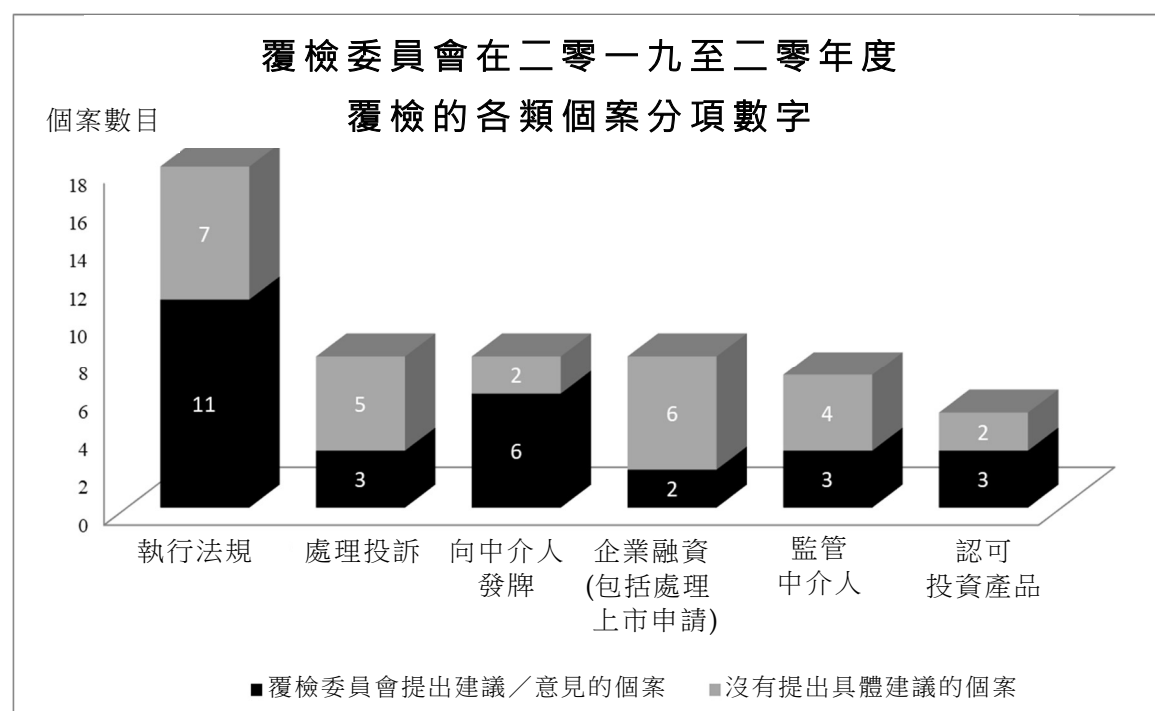


2.3 覆檢委員會在二零一九至二零年度覆檢的 54 宗個案¹ 分布如下：

	個案數目
執行法規	18
處理投訴	8
向中介人發牌	8
企業融資(包括處理上市申請)	8
監管中介人	7
認可投資產品	5
總數	54

¹ 由於爆發 2019 冠狀病毒病，按證監會的要求，於二零二零年三月及四月覆檢的個案數目減少至 24 宗。尚未完成覆檢的六宗個案會延至二零二零至二一年度第一輪個案覆檢處理。

2.4 在覆檢的 54 宗個案中，覆檢委員會就 28 宗個案提出建議和意見，佔總覆檢個案數目的 52%。



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過去數年提出的建議。

第 3 章 證監會就覆檢委員會過去提出的建議採取的跟進行動

3.1 覆檢委員會過去曾向證監會指出一些可作改善的範疇，證監會因應有關意見在下述各方面取得進展：

- (a) 打擊跨境非法活動；
- (b) 加強與廉政公署和金管局的協作；以及
- (c) 加強證監會與入境處的合作。



A. 打擊跨境非法活動

3.2 隨著覆檢委員會在二零一六至一七年度建議證監會加強與內地當局的溝通和協作，證監會在二零一九年七月與財政部和中國證監會簽訂三方合作備忘錄，藉此加強與內地當局的合作，打擊在港上市內地企業的失當行為。

3.3 三方藉合作備忘錄訂定的合作安排，有助證監會在調查以內地為基地的發行人或上市公司及其相關實體或人士時，獲取存放於內地的香港會計師事務所審計工作底稿。

3.4 三方簽訂的合作備忘錄亦有助提升香港上市實體的年報質素、保障香港和內地投資者的權益，以及加強公眾的信心。該合作備忘錄亦進一步鞏固香港與內地在監管方面的合作，確保兩地會計行業健康發展，金融市場繁榮穩定。



B. 加強與廉政公署和金管局的協作

3.5 覆檢委員會在二零一七至一八年度表示，證監會須加強與本地其他監管和執法機構的合作，以維持金融市場穩健和加快處理相關個案或申請的進度。

3.6 覆檢委員會察悉，證監會在二零一九年八月與廉政公署簽訂諒解備忘錄，定出雙方合作和協作的框架，範圍涵蓋個案轉介、聯合調查、資訊交流與使用、互相提供調查協助和提升效能。諒解備忘錄確立並加強證監會與廉政公署在打擊金融罪行方面的合作關係，也有助維持香港證券及期貨市場廉潔穩健。

3.7 二零一九年九月，證監會與金管局亦更新了雙方藉二零二零年簽署的諒解備忘錄訂定的合作安排。加強協作關係，有助雙方共同履行監管責任和法定職能。證監會和金管局或會就合適的個案展開聯合調查，以期在減少工作重疊的同時，協調執法行動，取得一致的執法成效。



C. 加強證監會與入境處的合作

3.8 在二零一八至一九年度，覆檢委員會建議證監會與入境處簽訂諒解備忘錄，以提升證監會的工作效率。在本年度覆檢的一宗個案中，證監會表示與入境處一直保持暢順而有效的合作關係，並一再向覆檢委員會保證已建立特定聯絡點，藉此加強雙方的溝通。有了這些特定聯絡點，證監會得以適時查詢工作簽證或優秀人才入境計劃的申請進度。

§ 覆檢委員會的評語

3.9 儘管證監會在透過特定聯絡點加強與入境處的合作方面取得令人鼓舞的進展，但覆檢委員會重申，與入境處簽訂諒解備忘錄或有益於證監會。



第 4 章 二零一九至二零年度個案覆檢的意見和建議

4.1 在二零一九至二零年度，覆檢委員會覆檢了證監會在二零一八年十二月至二零一九年十一月期間完結的 54 宗個案。個案性質和複雜程度不一，處理時間由約兩個月至數年不等。

4.2 證監會近年進行多項檢討和革新工作，以期提高效率 and 透明度。舉例而言，法規執行部的策略性檢討完成後，個案管理系統獲得更新，讓管理層可進行更密切和更有效的監察；以更具策略性的方式編訂個案處理緩急次序；成立專責小組處理屬主要風險範疇的調查；以及與市場人士加緊合作。法規執行部提升系統和優化程序，並加強與證監會轄下其他部門協調，凡此種種都有助加快執法調查，覆檢委員會樂見其成。

4.3 覆檢委員會除了因應策略性檢討向證監會提出建議，也聚焦於證監會日益增加和愈趨複雜的執法工作。儘管覆檢委員會明白證監會已不斷致力擴充其市場專家名單，但亦留意到，在證監會的執法工作中，委聘市場專家仍是較弱的一環。在本年度，覆檢委員會已特別審視法規執行部的委聘程序，並提醒證監會在委聘市場專家方面應更加積極。覆檢委員會就此向證監會提出一系列全面的建議。

4.4 至於法規執行部與證監會轄下其他部門的協調事宜，覆檢委員會就若干項牽涉不同部門或小組且互有關連的個案，更仔細審視當中的調查過程；以及全面檢視各類執法個案的調查部署和監察工作。覆檢委員會留意到，法規執行部的調查程序，以及其內部和對外溝通，均有改善空間。

4.5 證監會為貫徹善用資源和促進與市場人士溝通的承諾，主動改善發牌程序，並不斷革新發牌服務網站和處理系統。覆檢委員會認為，有關措施不但減少向申請人索取額外資料的需要，也鼓勵申請人做足準備才提交申請，有助證監會更能善用資源。為此，覆檢委員會檢視了發牌申請和投訴的處理方式。

4.6 證監會在日常工作中與政府和其他本地監管機構保持密切聯絡，以履行其監管職能。在覆檢若干項牽涉律政司、廉政公署、金管局等與證監會簽訂諒解備忘錄的機構的個案時，覆檢委員會建議證監會定期檢討與這些外界機構交流資料和協調行動的情況，以確保諒解備忘錄行之有效。

4.7 對於個案主任積極跟進個案，並緊貼瞬息萬變的市場環境，從不懈怠，覆檢委員會表示讚許。覆檢委員會尤其留意到，市場失當行為個案性質愈趨複雜，而且層出不窮，執法人員在展開調查時面對重重挑戰。在處理根本問題以至周密的失當行為方面，覆檢委員會提醒證監會須持續為員工提供專業發展，以加強他們對相關市場問題的認識。

4.8 扼要而言，覆檢委員會就以下主要範疇向證監會提出意見和建議：

- (a) 市場專家的委聘安排；
- (b) 調查程序中有關溝通和協調的概況；
- (c) 發牌申請和投訴的處理方式；
- (d) 與外界機構的溝通；以及
- (e) 員工的專業發展。



A. 市場專家的委聘安排

4.9 因應今年至少有兩宗覆檢個案須再度展開委聘程序，覆檢委員會向證監會查詢有關在執法個案中委聘市場專家的情況。在其中一宗個案中，由於首位市場專家未能處理證監會指示載列的所有事項，證監會遂委聘第二位市場專家。由於委聘合資格及有經驗的市場專家並非易事，所以負責的個案主任才決定邀請在提供專家意見方面雖無經驗但具備所需專業知識的首位市場專家，以期為證監會現有的市場專家名單注入新血。

4.10 在另一宗個案中，覆檢委員會從個案主任得悉，調查小組基於法律服務部認為專家報告有所不足而請市場專家加以澄清，該專家其後提交專家報告修訂本。然而，該份修訂報告仍未達到法律程序所接納為專家證供的標準。

4.11 在執法個案中，專家意見是一項重要證據，以證明市場失當行為是否屬實。當索取專家意見，法律服務部須先行審閱給予市場專家的指示，然後才委聘專家。上述兩宗個案均需要再度展開委聘市場專家的程序，無可避免地令處理時間延長。舉例而言，在其中一宗個案中，證監會花了 15 個月來索取專家意見，而在另一宗個案中，調查小組經過一年多與法律服務部和市場專家處理個案，但最終法律服務部表示沒有充分證據繼續跟進。

4.12 另一方面，覆檢委員會在一宗個案中留意到，法規執行部向監察科而非外聘市場專家尋求專家意見，因此就徵詢外界市場意見的依據提出疑問。

§ 覆檢委員會的意見

4.13 扼要而言，覆檢委員會就這些個案提出以下意見：

- (a) 證監會現有名單上沒有足夠合資格的外聘市場專家：覆檢委員會從過去的個案覆檢中得悉，證監會在委聘外聘市場專家時遇到不少困難。這問題一直未獲解決，現時仍沒有足夠合資格的外聘市場專家為證監會提供服務；
- (b) 在索取專家意見的程序上有改善空間：個案處理時間受多項決定影響，例如應否委聘市場專家、何時作出委聘，以及委聘市場專家的數目。鑑於委聘市場專家需時，個案可能會遭到耽誤，證據或會變得薄弱，重要證人也可能不知所終。在索取專家意見的程序上，仍有改善空間；以及
- (c) 市場專家報告未達要求：證監會向市場專家發出的指示載列多個事項，當中包括專家報告須處理的事項。部分專家報告未達到法律程序接納的標準，或顯示有些市場專家在提供專家報告方面，未能達到有關的法律或其他要求。

§ 覆檢委員會的建議

(a) 更積極招攬新的市場專家

4.14 覆檢委員會從一些個案主任得悉，由於極少在職市場人士可擔任市場專家，故可供考慮的專家人選寥寥無幾，令證監會難以委聘市場專家。儘管覆檢委員會明白證監會已努力招攬新的市場專家加入工作，但認為證監會應採取更積極行動擴充市場專家名單。

4.15 覆檢委員會建議法規執行部利用發牌科備存的現有資料庫，向可擔任市場專家的人選(尤其是剛退休人士)發出邀請，藉此建立潛在市場專家的網絡，並舉辦專題研討會和活動，接觸其他潛在市場專家。

(b) 檢討市場專家的委聘程序

4.16 覆檢委員會留意到，應否和何時委聘市場專家，很大程度上取決於法規執行部人員的分析和判斷。雖然法律服務部負責審閱向市場專家發出的指示和決定證據是否充分，但覆檢委員會認為，該部可在較早階段參與有關索取專家意見的決策過程。如法律服務部一開始便認為證據不足以支持繼續進行調查(即使專家意見認為存在相關證據)，上述做法可省卻委聘市場專家所須經過的冗長程序。覆檢委員會又認為，證據是否足以支持繼續進行調查這一點，或會隨着調查工作的發展而改變，因此索取專家意見的程序，應確保有關方面定期檢討是否需要該等意見，以便在有需要時及時中止委聘程序。

4.17 此外，覆檢委員會建議證監會在適當時考慮同時委聘外聘市場專家和外聘律師，讓外聘市場專家可及時尋求外聘律師澄清任何法律問題，而外聘律師亦可隨時就外聘市場專家意見擬稿的涵蓋範圍和標準是否妥當提出意見。總括而言，覆檢委員會建議，為善用證監會的資源，法規執行部與法律服務部共同研究如何更有效地索取外聘專家意見。

(c) 向市場專家提供更多協助和指導

4.18 為改善市場專家未能提供符合證據和法律標準要求的專家報告的情況，覆檢委員會建議證監會向市場專家提供更多協助和指導，清楚訂明對專家報告的期望，包括專家意見的涵蓋範圍和法律要求。覆檢委員會又認為，證監會除向市場專家發出書面指示，亦可按需要安排市場專家、法規執行部和法律服務部或外聘律師進行討論，以作補充，因為現時的書面指引或不足以讓市場專家了解證監會的確實要求。

4.19 此外，覆檢委員會建議，證監會應向市場專家表明，會在其撰寫專家報告期間，隨時向他們提供特別是在法律觀點方面的指導。

§ 證監會的回應

4.20 證監會按照每宗個案的性質和情況、蒐集所得的證據和案情的複雜程度，決定是否和何時委聘市場專家。因此，在個案的不同階段，由展開調查到籌備審訊期間，專家都有可能接獲指示。法律服務部檢視給予專家的指示時，會與法規執行部商討須否委聘專家，即法庭可否根據具體的案情，在沒有專家證據協助下憑證據得出結論。法律服務部在處理個案時，即使取得專家證據，但如察覺處理過程中有任何困難，亦會告知法規執行部。個案勝訴機會多寡，有時須待蒐集和詳細分析大部分證據(包括市場專家意見)後才能知曉。

4.21 證監會委聘市場專家，旨在聽取獨立意見，因此不會指明他們應提供什麼意見。證監會須給予市場專家充分資料，以便他們提供在法律程序中可獲接納的獨立意見。法律服務部、法規執行部及外聘律師會在個案的不同階段與專家進行討論。

4.22 儘管有時很難物色到合適的專家，而在某些情況下，或會無可避免地出現延誤，但證監會正通過轄下各部門的轉介，並在市場上羅致人才，逐步擴充專家名單。證監會確曾遇過以下情況：專家無法提供符合相關條件以獲接納為專家證供的報告。不過，這問題並不普遍。另外，法規執行部與法律服務部每年都為外聘市場專家合辦培訓課程。證監會在課程中探討多個不同課題，包括擬備提交予法庭和審裁處的報告及陳述書、提供主問證據和在盤問時作供，以及與法庭和審裁處溝通。課程也透過個案研究向參加者示範實用技巧，並鼓勵他們討論。

4.23 此外，法律服務部已編製專家報告範本，務求劃一報告的格式，使報告能作為呈堂證據／在市場失當行為審裁處的研訊程序中獲得接納。證監會也設立了專家表現評核制度，方便他們考慮該等專家日後是否適合獲得委任。

B. 調查程序中有關溝通和協調的概況

4.24 年內，覆檢委員會覆檢了 18 宗執法個案。覆檢委員會留意到，法規執行部就一宗個案四度尋求法律服務部和外聘律師的意見，並以超過兩年時間就另一宗個案徵詢法律意見，當中涉及法規執行部和法律服務部在不同調查階段對可能採取的不同法律程序作出考慮。由於證據不足，該兩宗個案其後結案而不採取進一步行動。在第二宗個案中，覆檢委員會也觀察到，由展開調查到與涉嫌違規者和證人會面期間，相隔了一段頗長時間，而關鍵人士早已在結案前不知所終。

4.25 此外，有至少兩宗覆檢個案經過多年調查後，因涉嫌違規者不知所終、主要證人不願作證，以及基於時間和資源的考慮，最終結案而不採取進一步行動。另一方面，在另一宗個案中，由於與之有關連的案件仍在進行民事訴訟，因此證監會在決定不採取進一步行動後，暫緩處理該宗個案。

4.26 覆檢委員會亦留意到，在一些互有關連的個案中，負責的個案主任似乎沒有足夠資料，未能了解其他有關連個案的進度。

§ 覆檢委員會的意見

4.27 覆檢委員會表示，一些執法個案的結案行政安排，或在經調查後未能採取進一步行動而作出的結案決定似乎有所延誤。舉例而言，關於證監會已決定不採取進一步行動的個案，如要待有關連個案的民事訴訟完結後才安排結案，做法未必可取。如結案決定是基於時間和資源的考慮，以及可能採取的法律程序的預期結果，則相關決定或可在較早階段便作出，而非經過多年調查後才作出。同一處理方式也適用於該宗因沒有主要證人而最終結案不採取進一步行動的個案。覆檢委員會明白

取證需時，因此要迅速作出任何最終決定或有其難處。儘管如此，相關決策過程似乎有改善空間。

4.28 至於互有關連的個案，覆檢委員會認為，各相關個案小組須加強溝通，以提升效率和確保行事一致。

4.29 總括而言，覆檢委員會認為，證監會或有需要改善整體調查部署。

§ 覆檢委員會的建議

4.30 覆檢委員會建議證監會加強執法個案的整體調查部署，例如就不同調查階段訂下目標，並為法規執行部、法律服務部和外聘律師等有關各方安排會議，以討論蒐集所得證據的有力程度和須否及早蒐集新證據或索取專家意見。覆檢委員會認為，整體策略性行動計劃有助法規執行部更有效率地處理關鍵人士不知所終和個案遭到耽誤等情況。

4.31 就上文所述，覆檢委員會建議證監會檢討提交個案予高級管理層作高層次決定的程序，以確保在個案監察過程中，按需要盡快作出策略決定或指示。

4.32 覆檢委員會也建議證監會轄下各調查小組在處理互有關連個案時加強資料交流。具體而言，如高級監督人員可向各有關小組的個案主任給予指示，成效定當提升。證監會亦應進一步檢視法規執行部與法律服務部之間的協調情況，以便前者向後者徵詢法律意見，從而提升效率。

§ 證監會的回應

4.33 為方便調查，個案主任在每宗執法個案展開調查時制訂調查計劃。有關計劃涵蓋多個項目，當中包括每個調查階段的預定時間表，以及預計何時向法規執行部管理層作出建議，例

如不採取進一步行動或轉介個案以徵詢法律意見。這個時間表主要作為管理工具，用以監察個案進度。

4.34 對於該宗因無法取得關鍵人士的主要證據而結案的個案，調查小組已按照計劃進行調查。總括而言，執法個案中的會面時間因應調查策略而定。先行審視和了解相關事宜和文件，然後才進行會面，是法規執行部調查策略其中一環。在選定時間進行會面，以及即使個案其中一名關鍵涉嫌違規者失去聯絡，但基於種種原因(包括當時無法確定法規執行部是否只是暫時未能聯絡該名關鍵涉嫌違規者)而仍繼續進行調查，這些都是法規執行部經過深思熟慮後才作出的策略決定。法規執行部高級管理層一直通過執法督導委員會定期監察該宗個案，並在所有重要時刻適時向個案小組給予指示。至於覆檢委員會提及的另一宗個案，證監會在作出不採取進一步行動的策略決定方面，亦沒有出現延誤；該項決定已在切實可行情況下盡快作出。

4.35 至於法規執行部、法律服務部和律政司之間在調查工作方面的溝通，法規執行部和法律服務部定期討論有待尋求內部和外界法律意見的個案，以期釐清證據是否有力的問題，並評估個案的處理策略。在委聘外聘律師後，法律服務部與外聘律師保持定期溝通以監察進度及在有需要時提供更多資料。法規執行部、法律服務部和外聘律師會舉行個案會議商討證據是否有力及解決證據的不足。證監會會繼續加強法規執行部和法律服務部之間的溝通。自二零一六年年底策略性檢討完成後，法律服務部已設立專責聯絡點，負責就各項重要事宜與法規執行部轄下每個小組保持聯絡；法規執行部則在二零一六年委任屬首長級的訴訟統籌專員，負責進一步加強法規執行部、法律服務部和律政司之間的溝通。此外，法律服務部一名副首席律師出席執法督導委員會會議。至於難以勝訴的個案，法規執行部竭力在調查程序中盡早將之識別，務求善用資源。

4.36 對於互有關連的個案，繼策略性檢討在二零一六年完成後，證監會成立了專責調查小組，負責處理性質相近的個案，

以提升調查工作的效率和一致性，並加強個案主任在調查相關事宜上的溝通。個案總監也會密切監察所負責個案的進度，定期與個案主任商討個案和檢視進度報告。

4.37 至於覆檢委員會在一些個案中，發現個案主任似乎並不充分了解其他有關連個案的進度一事，負責該等個案的調查小組均由一名副總監監督，而該名副總監親力親為，對所有個案有了解。所有個案的進度都由同組的總監和高級總監監察。



C. 發牌申請和投訴的處理方式

4.38 覆檢委員會年內覆檢了八宗發牌申請和八宗投訴。在發牌申請方面，覆檢委員會留意到，發牌科花了接近或超過一年時間才完成處理某些個案。在其中一宗個案中，申請人在獲發牌科給予原則上批准後，經過七個多月才符合證監會的各項資本規定。在另外數宗個案中，發牌科用上很長時間向申請人索取所需資料，原因包括申請人似乎沒有認真看待索取資料要求、有關申請資料不齊全或缺正或重要資料，或是申請人未有回應發牌科的要求，確認申請資料。

4.39 對於個案主任向申請人提供協助和處理未達要求的申請，覆檢委員會表示理解，但同時認為這些工作耗費了證監會的資源。此外，證監會在處理簡單的投訴個案時，也花了不少時間在調查工作上，覆檢委員會對此亦表示關注。

4.40 覆檢委員會留意到，證監會每年處理大量投訴個案，在2019年接獲了4 491宗針對中介人和市場活動的投訴。覆檢委員會認為，如能讓市民大眾掌握充分資料，使他們知悉有關中介人和市場活動的最新發展，當中有些投訴或可以避免。此外，有見企業融資部因調查一宗有關連的投訴而暫停審批一宗首次公開招股申請，覆檢委員會認為，相關投訴的權利可能遭人濫用。這也許在某程度上顯示投訴或會影響上市申請的處理。

§ 覆檢委員會的建議

4.41 覆檢委員會建議證監會考慮訂立牌照申請有效期政策，以處理申請人用上過長時間來符合證監會規定或回應索取資料要求的情況。儘管覆檢委員會明白證監會按個別情況考慮每宗申請的做法，對此並無異議，但認為證監會應檢視在不同時間所投放的資源，並在有需要時停止進一步處理有關申請。證監會或須因此制訂更完善機制，以周全應對各種情況。

4.42 如申請人持續提交不正確或不齊全的資料，或有關申請欠缺重要資料，證監會亦應考慮拒絕該宗申請或要求申請人撤回申請。

4.43 對於未達被拒絕的門檻的申請，覆檢委員會建議證監會採取更果斷措施，務求令申請人更迅速地回應索取資料要求和改善申請質素。舉例而言，發牌科可較後才處理有關申請，或待申請人提交一切所需資料或文件後才重新處理其申請。

4.44 總括而言，覆檢委員會認為，證監會應採取更積極行動，以應對不合作的申請人和杜絕提交未達要求申請的情況。

4.45 在處理簡單直接的投訴方面，覆檢委員會建議證監會進一步精簡程序，並為市場提供更清晰資訊，以節省資源和減少投訴。舉例而言，如接獲很多針對某些集體投資計劃的投訴，證監會可考慮為市場提供更多涉及章程和相關問題的資訊，協助投資者作出決定。在有需要時，證監會亦應研究是否可能出現有人為阻礙上市申請而作出投訴的情況。

§ 證監會的回應

4.46 關於申請人在獲給予原則上批准後經過多月時間才符合證監會資本規定的發牌申請，發牌科沒有行使酌情權拒絕有關申請，原因是申請人曾數次告知發牌科即將獲得注資。

4.47 至於就處理發牌申請訂立有效期政策的建議，證監會認為不宜實施硬性政策。不過，如申請人未能充分或適時回應證監會索取資料的要求，證監會或會因申請人未能令證監會信納其為獲發牌照的適當人選而拒絕其申請。證監會須保留酌情權，以按個別情況決定何時停止處理申請。

4.48 事實上，證監會已因應覆檢委員會所述情況，在過去數年推出多項措施，以改善處理發牌工作的效率。為減少索取資

料的次數，證監會已在二零一九年推出新申請表格，規定申請人須從一開始便提供更多相關資料。證監會亦在新版本的《發牌手冊》中向業界提供更多指引。自實施經改善的風險為本發牌程序以來，提出索取資料要求的次數明顯減少，所需的處理時間也因而縮短。在二零一九至二零年度，積壓超過 90 日的久未完成處理的申請數目大幅下跌 38%。

4.49 目前，發牌科正革新其發牌服務網站，確保申請人向發牌科提交申請時一併提供各項所需資料。新網站亦設有通訊功能，方便發牌科與申請人交流資料。證監會預期，新網站能進一步改善與申請人的溝通效率，並提升追蹤申請狀況的能力。發牌科管理層亦會持續監察申請進度，並不時檢視處理程序。

4.50 在處理簡單直接的投訴方面，證監會有既定的處理程序。行動單位會先行評估投訴，然後決定須否就此採取進一步行動。即使投訴監控委員會根據行動單位的決定取得定案，行動單位仍可按情況所需決定是否對事件再作評估。基本上，行動單位須處理的工作量，與投訴所牽涉的潛在監管問題的嚴重程度相稱。另外，證監會一直與其他機構合作，就一些有關集體投資計劃而較普遍的投訴提供指引，並提高市場的警覺及公眾的認識。

4.51 關於可能出現有人為阻礙上市申請而作出投訴的情況，證監會和聯交所經常都接獲關於上市申請的投訴。據證監會所知，由於在審批過程中接獲的投訴會與在審查上市申請期間提出的意見一併處理，因此，在大多數情況下，建議的上市時間表都不曾受投訴影響。證監會留意到覆檢委員會關注投訴處理機制可能遭人濫用，但強調每宗個案均按其具體事實和情況作出評估。



D. 與外界機構的溝通

4.52 覆檢委員會留意到，證監會經常與其他監管機構、執法機構和政府部門溝通，對於證監會與這些機構在處理個案方面的溝通是否有效表示關注。在一宗執法個案中，證監會接獲經由金管局轉介的投訴。當證監會展開法律程序凍結某些銀行帳戶時，才得悉有些原告人(包括金管局所轉介個案的投訴人)已對該等銀行帳戶展開第三債務人法律程序。證監會其後決定不作進一步調查。在另一宗執法個案中，覆檢委員會留意到，證監會為徵詢法律意見而把個案轉介律政司後，法律服務部須用上更多時間，以回應律政司的要求(即作出全面轉介安排和向其提供進一步證據)。

4.53 在一宗由企業融資部處理的個案中，覆檢委員會留意到，證監會和廉政公署均就相關課題展開法律程序／調查，其間證監會和廉政公署一直有保持溝通。

4.54 另一方面，覆檢委員會在一宗執法個案中留意到，法規執行部發現調查對象的核數師作出沒有充分證據基礎支持的聲稱，此事或須相關專業機構如香港會計師公會和財務匯報局注意。不過，由於有關方面向證監會發出確認通知，表示支持該核數師的聲稱，因此證監會沒有就此採取跟進行動。覆檢委員會亦在一宗投訴個案中留意到，證監會雖有通知投訴人部分指控不在證監會的司法管轄權範圍內，但未有把該等指控轉介相關監管機構跟進。

§ 覆檢委員會的意見

4.55 在該宗涉及金管局的個案中，覆檢委員會留意到，證監會擱置此案法律程序的決定，與原告人(其中一人向金管局作出投訴)展開第三債務人法律程序有關，因此就證監會與金管局的溝通是否有效提出疑問。須特別指出的是，證監會與金管局在

二零零二年簽訂諒解備忘錄，覆檢委員會質疑該備忘錄是否達到加強合作的目的。在涉及廉政公署的個案中，覆檢委員會留意到，證監會的個案與廉政公署正在採取的行動有關，因而提出同樣的質疑。覆檢委員會認為，個案如涉及其他監管機構和／或執法機構的刑事法律程序，證監會應確保與有關各方和律政司妥善協調，例如通過高層人員對話，務求有效處理個案。

4.56 至於在該宗執法個案中有關核數師的可疑行為，覆檢委員會詢問證監會有否就市場做法與香港會計師公會和財務匯報局保持定期對話，尤其是就可疑行為進行討論。覆檢委員會認為，證監會應加強與相關專業機構的溝通，以處理懷疑失當行為。對於不在證監會司法管轄權範圍內的指控或失當行為，覆檢委員會詢問證監會是否設有機制，可把這類個案轉介其他有關當局處理。

4.57 在該宗向律政司作出轉介安排的個案中，覆檢委員會表示，法律服務部應先行確定律政司的要求，然後才把個案轉介律政司，以徵詢法律意見。

§ 覆檢委員會的建議

4.58 覆檢委員會認為，證監會與其他監管機構、執法機構和專業機構(例如金管局、廉政公署和財務匯報局)保持有效溝通和協調至為重要，確保證監會的工作流程暢順，以及有關各方妥善處理懷疑失當行為。為此，證監會應研究如何加強與這些外界機構的溝通，並為此訂立轉介制度，把有關個案交由這些機構處理。

§ 證監會的回應

4.59 證監會與金管局溝通無間，工作關係密切。證監會在二零零二年與金管局簽訂諒解備忘錄，當中載列各項合作安排，

旨在便利雙方交流相關資料，並確保兩家機構在執法工作方面有效協調和合作。在共同關注的事項上，兩家機構會交流資料，協助彼此履行各自的法定職能。在合適的個案中，證監會和金管局或會展開聯合調查，以期協調執法工作和取得一致的執法成效，並盡量減少工作重疊的情況。證監會和金管局定期檢討並更新此等合作安排，最近一次更新是在二零一九年進行。

4.60 除了諒解備忘錄，法規執行部和金管局雙方的高級管理層每年多次會面，商討和處理共同關注的事項。證監會與金管局也在培訓方面合作；如情況適合，培訓課程可供雙方人員報讀。

4.61 就該宗經由覆檢委員會覆檢的個案，法規執行部已依循諒解備忘錄所載有關資料交流的既有協定行事。負責的個案主任在調查金管局所轉介的投訴期間，一直與金管局人員保持聯絡。然而，該宗個案的投訴人沒有責任就其所採取的法律行動知會金管局或證監會。

4.62 證監會亦與財務匯報局和香港會計師公會保持定期對話。證監會與財務匯報局的代表定期會面，討論共同關注的事項，包括兩家機構正在調查的個案，以及與核數師有關的操守問題。證監會也向香港會計師公會進行非正式諮詢，了解其在雙方共同關注的政策事宜上的意見，並派代表出席該公會的委員會會議。在有需要時，證監會把投訴交由該兩家機構跟進。

4.63 為加強與律政司的合作關係，證監會在二零一六年三月與律政司簽訂諒解備忘錄，以進一步加強雙方就處理《證券及期貨條例》及其他相關法例下刑事案件的合作事宜。關於該宗律政司要求法律服務部作出全面轉介安排的個案，法律服務部和法規執行部在把個案轉介律政司時，已依循諒解備忘錄所載協定行事。

4.64 證監會亦在二零一九年八月與廉政公署簽訂諒解備忘錄，當中載列雙方合作和協作框架，所涉範疇涵蓋個案轉介、聯合調查、資訊交流與使用、互相提供調查協助和提升效能。如廉政公署和證監會各自進行調查，證監會向廉政公署提供全面和迅速協助，包括在廉政公署進行調查期間交流所得文件／證據和提供證人供詞。

4.65 至於該宗覆檢委員會認為須作出轉介安排的投訴個案，證監會已告知投訴人其投訴不在證監會的司法管轄權範圍內。這與現行程序一致，即證監會接獲的投訴如不在其司法管轄權範圍內，但看似屬另一監管或執法機構的職權範圍，則證監會在回覆投訴人時，會建議該投訴人直接向相關監管或執法機構舉報。



E. 員工的專業發展

4.66 覆檢委員會在一宗覆檢的執法個案中留意到，證監會擬進行的法律程序並無展開，所遇到的主要障礙在於欠缺可信的證人。案中的關鍵證人既是投資者，亦是層壓式推銷計劃的成員，因此證監會認為沒有充分證據證明涉嫌違規者是否向投資者推銷香港公眾公司或英屬維爾京羣島公司的股份。證監會知悉有關情況時，已用了超過四年時間處理此案。在另一宗涉及懷疑虛售交易和交叉買賣的執法個案中，法規執行部用了約兩年半時間調查，研究和分析所調查的每個實體在每個執行和處理階段所擔當的角色，當中有九個月用於檢視證據，以識別有關股份交叉買賣的理據和過程。

§ 覆檢委員會的意見

4.67 就上述涉及銷售香港公眾公司或英屬維爾京羣島公司股份的個案，覆檢委員會對識別根本問題所用的時間表示關注。鑑於香港可供投資的產品種類繁多，預計類似個案日後仍會出現。證監會應研究方法，更妥善地處理這類個案，讓公眾投資者的權益得到更大保障。至於涉及懷疑虛售交易和交叉買賣的個案，儘管證據複雜，但覆檢委員會對於個案主任有否及時檢視和分析交易過程，以及有關各方所擔當的角色提出疑問。

§ 覆檢委員會的建議

4.68 覆檢委員會留意到，證監會通過定期培訓，提升員工的專業能力和協助他們了解不同範疇的最新發展。關於所覆檢的執法個案，覆檢委員會建議證監會從不同方面加強員工的專業發展，例如調查工作中的證據分析和法律問題檢視。具體而言，覆檢委員會建議證監會提醒相關人員在調查時加緊留意一些根本問題(例如所涉事項是否在證監會的司法管轄權範圍內)，並

加強他們蒐集和分析證據的技巧，以應對較複雜的交易方式或策略等。

§ 證監會的回應

4.69 在該宗涉及涉嫌違規者銷售香港公眾公司或英屬維爾京羣島公司股份的個案中，所遇到的主要障礙在於欠缺可信的證人。一般而言，在處理可能不在證監會司法管轄權範圍內的個案時，法規執行部會及早向法律服務部徵詢意見，以解決在司法管轄權和舉證方面的關注。如出現有損投資大眾利益的威脅，證監會一般會通過轄下各部門協作，運用權限內的可行方法制訂合適的規管措施，做法與該宗個案相同。策略性檢討完成後，法律服務部已指派律師與各專責調查小組合作。此舉有助法規執行部按需要適時徵詢法律服務部的意見。

4.70 至於該宗涉及懷疑虛售交易和交叉買賣的個案，所蒐集的證據涉及甚多技術細節，性質十分複雜。個案主任須就交易模式進行大量查訊工作，以確保在全面和準確分析有關證據後，才提議向該持牌法團採取行動。

4.71 在員工的專業發展方面，證監會每年均檢視屬下人員所需的技術能力要求。員工會就其事業目標和能力要求向其上司徵詢意見，以便作出界定和評估，確保其專業知識和技能得以持續發展，使他們可有效履行職能。在部門層面而言，法規執行部管理層也就部門內各項職能(包括調查職能)在技術和運作上的就緒程度進行策略性檢討，確保部門人員具備所需知識和技巧，以處理新興及不斷演變的威脅。



第 5 章 未來路向

5.1 覆檢委員會欣悉其向證監會提出的多項建議得到落實。具體而言，覆檢委員會在近年覆檢的個案中，留意到證監會在處理執法個案方面有所改善，這似乎與法規執行部在二零一六年年底進行的策略性檢討有莫大關係。該項策略性檢討回應了覆檢委員會對執法行動的根本關注，例如調查進度及法規執行部與法律服務部的協作。鑑於證監會正準備推出新的發牌服務網站，覆檢委員會期待證監會有一套更有效的發牌程序。至於證監會的整體監管職能，覆檢委員會預期證監會會根據其建議推行措施，進一步提升機構效率。

5.2 展望來年，覆檢委員會會一如以往推展各項工作，確保證監會恪守內部程序，行事貫徹一致、公平公正。

5.3 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²：

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

² 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：香港鰂魚涌華蘭路 18 號港島東中心 54 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 證監會全力支持和配合覆檢委員會的覆檢工作，覆檢委員會謹此致謝。覆檢委員會也要感謝證監會高級總監兼秘書長楊國樑先生及其組員竭誠盡心襄助個案覆檢，並勉力協同各部門作出的回應。

6.2 一如以往，秘書處人員鼎力支援覆檢委員會的工作。當中，已調職的朱啟敏女士在秘書處服務長達七年，一直克盡厥職，覆檢委員會特申謝忱。

證券及期貨事務監察委員會
程序覆檢委員會
二零二零年十一月