

## 綜論不當銷售的後果

施衛民 (Mark Steward)  
法規執行部執行董事

2008年10月23日

上周五，香港金融管理局向證監會轉介首批有關銀行涉嫌不當銷售雷曼相關產品的個案。證監會早前已著手調查三家證監會持牌公司銷售類似產品的手法，現在亦會就這批轉介個案展開調查。

隨著金管局繼續評估多宗投訴個案，我們預期金管局將會向本會轉介更多個案。此外，投訴個案亦日益增多：

- 投訴個案數字至今已超越 15,000 宗；
- 投訴不單涉及雷曼迷你債券產品，同時涉及與雷曼相關的其他結構性產品，包括章程或推廣材料無需經由證監會審批的產品。

若要確定有多少宗這類投訴有充分理據支持，目前仍屬言之尚早。

但可以肯定的是，這次調查必須以適當、公平、有效率的方式進行。

若要進行適當及公平的調查，我們必須保持冷靜、平和、理性；至於效率方面，整個調查程序涉及同時處理多達 15,000 宗個案，對我們來說可謂極具挑戰性。

我想在此講述證監會打算如何面對這些挑戰，並闡述若我們掌握足夠證據確立任何失當行為，執法行動將會涉及哪些舉措。

我會首先簡述現行的監管制度。

### 監管制度

證監會的《操守準則》載有相關的行為操守準則，當中的守則同樣適用於銀行及證監會的持牌人。《操守準則》列出了九項一般原則，作為香港證券業在業務操守方面的基本要求，範圍包括誠實及公平、勤勉盡責等一般要求。《操守準則》的若干守則除強調銀行及商號行事時必須維護客戶及市場的最佳利益外，亦同時表明，高級管理層負有主要責任確保所屬銀行或商號符合適當的操守標準。

《操守準則》中較詳盡的規定指明，商號及銀行須確保職員是適當人選、受過適當訓練並須接受適當監督。《操守準則》亦清楚述明，銀行及商號須就僱員及代理人的行為或缺失負責。



至於涉及不當銷售的風險的主要責任，在於銀行和商號須確保向客戶所銷售的產品對這客戶是合適的。

換言之，銀行和商號必須了解客戶的財務狀況、投資經驗及投資目標（第 4 項一般原則），並應在考慮上述資料後，“……在作出建議或招攬行為時，應確保其向該客戶作出的建議或招攬行為，在所有情況下都是合理的”（第 5.2 段）。

這是銷售金融產品的銀行和商號所負有的最重要責任。

讓我清楚說明提供合適建議的責任。這項責任並不表示銀行和商號只須確保已向客戶派發章程，或客戶已取得列明產品風險的單張，或客戶已簽署表格確認已閱讀章程。這些都可能是有關的程序，但單憑採取這些程序並不足以符合提供合適建議的規定。

銀行或商號有責任確保按照客戶的財務狀況、投資經驗及投資目標來說，有關產品適合他。《操守準則》規定銀行或商號有責任確定產品適合客戶，而這項責任不在於客戶。

負責評估產品是否合適的人員明顯必須具備履行這項任務的適當的專業知識，已接受足夠培訓及掌握產品詳情，對產品有適當認識，並受到妥善的監督。畢竟，客戶倚賴這名人員的專業知識及經驗來作出投資決定。

證監會在 2007 年 5 月曾就提供合適建議的責任，向分銷商發出以下實用指引：

- 分銷商應自行查詢產品的詳情，由於市場狀況可能改變，因此應每隔一段時間再次進行最新的盡職審查；
- 應以淺白簡單的語言向客戶解釋產品性質、風險、優點及潛在的缺點，以確保客戶了解章程及其他有關文件；及
- 在向每名客戶提供資料及投資建議的依據時，應同時以文件載明及記錄所提供的資料及建議依據，包括客戶提出的重要疑問及所得到的回應。

最後，《操守準則》規定銀行和商號必須設立足夠的處理投訴機制。簡單來說，銀行和商號必須及時和妥善地處理投訴；並要就投訴盡快採取調查步驟和迅速作出回應；如未能解決投訴事宜，則應知會客戶可以採取哪些其他步驟，例如將投訴轉介證監會或金管局（視乎適當情況而定）。

《操守準則》顯然要求銀行和商號負有積極甚或主要責任調查客戶的投訴，並盡可能解決爭議。證監會在 2008 年 9 月 19 日發出新聞稿及通函，提醒所有有關人士這項重要責任。

## 證監會如何回應挑戰



我們已詳細考慮如何以具效率的方式，調查現已多達 15,000 宗（數字仍不斷上升）針對香港多家銀行和商號的投訴。

我們的目標是確保：

- 能夠盡量在最短時間內處理最多投訴；及
- 全面及妥善地了解每家銀行和商號的個別情況，決不會另尋捷徑以致影響我們的評估或違背我們必須公正處事的法律責任。

調查方式大致分為兩類：逐一調查每宗個別投訴，或調查每家銀行或商號的銷售手法和政策。

我們認為，一開始便逐一處理每宗個別投訴，絕不能使我們有效率地迅速回應如此大量的投訴，從而以強而有力、有公信力的方式處理事件。若我們發現失當行為的證據，我們還需要透過數以百計甚至千計的獨立訴訟程序，採取針對同一家商號和銀行的行動，而每宗案件可能在不同時間開始及完結，並得出不同或不一致的結果。

這種程序看來事倍功半亦不可取，亦很可能會增加行政費用，又無法確保為投訴人、銀行、商號或監管機構帶來任何相應的實質利益。

因此，我們首先會以由上而下的方式徹查每家商號和銀行內部的銷售過程，包括審查下列主要事項：

- 管理層監控；
- 盡職審查程序；
- 銷售人員的培訓及監督；
- 備存紀錄；及
- 在銷售點採用的程序，尤其是如何決定產品是否適合客戶。

這項調查方式將可使我們在最短時間內，對最大量投訴個案得出一些觀點，以確定每宗個案的情況。

我們亦將能回答這樣大量投訴明顯引發的根本問題：這類產品的銷售過程是否存在任何系統性問題，尚待我們發現和作出補救行動？

這種方式與我們發出的指引內載述的罰款計算方式亦屬一致（見證監會於 2003 年 2 月 23 日發出的《紀律處分罰款指引》）。《指引》清楚指出，證監會在衡量罰款額時，會就個案涉及的整體行為作出考慮。舉例來說，《指引》提出的相關考慮因素包括有關行為：

- 對市場的廉潔穩健的影響；
- 是否使客戶或投資者普遍承擔重大損失；



- 是否相當普遍；
- 涉及的是整家商號或只是個別人士；及
- 是否顯示管理制度或內部監控制度存在嚴重或系統性的缺失。

由於證監會可施加的最高罰款額，是因有關失當行為而賺取的利潤金額或避免的損失金額的三倍，因此，若證監會對銀行或商號的整體行為作出評估後，發現有牽涉大量客戶的系統性不當銷售情況，調查結果對任何銀行或商號來說都會構成重大影響。

我們一直與金管局就這種方式進行商討，並已設立能有效率地轉介銀行個案的機制，務求加快這項程序。在調查銀行的過程中，我們會定期與金管局職員溝通，確保雙方合作無間，善用彼此的技術和經驗等各種資源。

### 調查和紀律處分程序

證監會必須以公平的方式依法行事。我們有責任搜集所有相關證據，並循所有相關線索進行查訊，從而確保我們能作出正確的決定，即使個案有需要進行覆核和聆訊，我們亦有充分的理據支持。

要對所有重要事實得出公正持平的看法，絕無捷徑可言。

可以肯定的是，證監會不會就調查早作定論，我們只會在顧及各有關銀行或商號的觀點後，憑證據作出判斷；我們不會爲了要取得預期中的結果而作出任何假設或揣測，也不會受外界壓力影響。

當我們認爲已清楚了解所發生的事情後，便須履行《證券及期貨條例》訂明的另一項責任——在作出最終決定前，給予有關商號或銀行合理的陳詞機會。我們會給銀行和商號最少 30 天的期限，但如案情複雜，期限一般亦可以延展，讓銀行或商號有足夠時間尋求法律意見。

在這段期間，我們不能公開評論個案，甚至不能向投訴人就個案作出評論。

我想強調我們在掌握每宗個案的來龍去脈之後的一個相當關鍵步驟。我們通常會與有關銀行或商號開會，商討是否可循正式的紀律處分程序以外的途徑解決有關個案。

《證券及期貨條例》第 201 條明確地允許證監會考慮及在適當情況下同意接納其他解決方法。

證監會將一如既往，致力對商號和銀行的失當行為尋求補救方法，從而：

- 確保問題不會重現；
- 減輕失當行為對投資者構成的財務影響；及
- 使投資者對香港監管制度妥善解決問題的能力有更大信心。



我們曾數次達成涉及財務補償和賠償的補救協議。我們認為，假如我們在這些個案中發現有失當行為的證據，這類解決方法或可發揮舉足輕重的作用。

舉例來說，證監會在處理羅德利的代表涉嫌不當銷售的個案時，便採用了上述的補救方法，成功為逾 2,000 名客戶取得超過 6.7 億元的財務補償。

澳洲和英國的監管機構亦曾為大量客戶取得類似成果，例如：

- 英國金融服務管理局在調查涉及不當銷售壽險抵押貸款的個案後，為逾 400,000 名客戶取得超過 6 億英鎊的補償和賠償；及
- 澳洲證監會在 2006 年就有關轉移退休金的建議進行調查後，就發現的問題及其後果，與涉案的顧問公司訂立全面計劃，向逾 30,000 名零售客戶作出補償（包括財務補償）。

接下來，我會簡述我們認為怎樣可加快這程序。

根據《操守準則》，銀行和商號必須自行就接獲的投訴進行查訊。

我們認為，銀行和商號不應待我們完成調查後，才與我們就任何潛在的失當行為進行商討。我們鼓勵銀行和商號對本身的銷售手法進行內部查訊，與我們討論查訊範圍，及在必要時外聘顧問進行檢討。

我們認為這是銀行和商號減低整體成本和支出的最佳方法，同時可避免出現大量個別而互相衝突的法律申索個案。

我們已經與部分銀行討論這程序，藉以加快解決監管事宜。

據知已有一兩家銀行開始進行上述程序。

我們將會要求所有銀行和商號加快進行內部調查和檢討，並向本會報告進展和結果，這可避免出現任何延誤，而且有助我們克服當前的難題和挑戰。

我希望指出，上述措施不應視為萬靈藥方，因為這類個案並沒有即時見效的簡單解決方法，我們須要考慮一些重要的先決條件和限制。銀行和商號如打算向受影響客戶作出賠償，必須確保：

- 能清楚界定哪些是受影響的客戶；
- 以妥善全面的準則識別受影響的客戶，並涵蓋潛在的責任範圍；及
- 財務補償（包括可能施加的任何條款及條件）公平合理。



證監會不會阻礙向客戶迅速支付賠償的程序，我們也希望賠償安排能盡快展開，但與此同時，證監會希望確保這過程不會有任何遺漏。我們很樂意與所有計劃作出賠償的商號和銀行進行商討。

我們會繼續按正常程序進行調查，確保整個過程以至所有調查結果均公平公正，履行證監會對社會及廣大投資者的使命和責任。

如有足夠證據，證監會當然會展開紀律程序。我們有權撤銷或暫時吊銷牌照，亦可施加罰款，最高限額為 1,000 萬元，或相等於失當行為所帶來的利潤或所避免的虧損的三倍。

系統上的缺失屬嚴重失當行為，如未能以公平合理的解決方案根治問題，證監會定當嚴厲執法，就所有適當個案提出檢控。