

## 附件 1

### 技术委员会收到的公开意见反馈

### 征求意见稿：基金的治理 - 独立性标准、赋权情况及“独立监督主体”应履行的职能

#### 介绍

1. 国际证监会组织技术委员会于 2006 年 6 月公开发布了题为《基金的治理--独立性标准、赋权情况及“独立监督主体”应履行的职能》的第二份征求意见稿，征求意见的期限截至 2006 年 10 月 15 日。
2. 本第二份文件强化了这一简化的思路，即基金治理的实施层面不存在唯一的或最优的解决方案，特别是关于独立监督主体。实际上，某些情形下，一个可以满足必要的独立性要求的单一独立主体可以被赋予足够的权力来完成其受托任务。虽然在基金采用公司型结构及具有独立董事会的情况下，此方案在某种程度上看似可行。但在其他法律环境下，此方案似乎不切实际。因为对于单一的独立监督主体来说，审查所有与治理相关的事项范围或许过于宽泛。契约型结构一般采取其他方案，因为没有单一主体可以承担此类计划下所有治理方面的全部责任。
3. 如下反馈意见总结了所收到回复中的主要问题，以及解释了技术委员会及其第五常委会在总结报告中如何解决这些问题。

## 反馈意见(总体情况)

4. 九个组织就征求意见稿给出了意见，第五常委会于 2006 年 11 月 27 日及 28 日在日本东京会面并审议这些意见。
5. 广泛而言，收到的意见大多表达了对国际证监会组织工作的支持，清晰、准确地承认独立监督的重要性，认为需要高度灵活的将独立监督的监管要求适用于不同基金模式。
6. 一些回复意见提到基金治理原则应灵活适用，报告应排除在所有成员国和地区建立基金治理的统一规则的可能性。从这意义上说,报告认为没有一种模式被认定优于其他模式，因为各独立主体都具有完成具体职能的特定优势或劣势。
7. 有些回复意见强调监督主体的人员独立性未必是最好的解决方案。因为其不可避免地隐含着其对基金及其运营者业务的更低层面的参与，这降低了主动监督的积极性。回复意见认为独立性的关键点是监督主体自主的、公正的、免受利益冲突影响的履行其职责的能力。保障独立性职能应通过合理的组织方法及清晰的法律责任划分。

## 反馈意见(具体情况)

提出意见的组织	主要问题	IOSCO 如何解决
投资信托协会-日本	<p>1、基于独立审查及监督的基金治理是保证基金的组织、运作符合其投资者最大利益的合理方法之一。</p> <p>2、独立监督主体的独立性原则、权力及职能应以此类原则可以广泛地应用于不同国家的各种基金规定及治理框架下的方式建立。</p>	<p><b>已经涵盖</b> – 报告一和报告二的内容已经反映该评论。构建的原则是高标准的,介绍的是可能的适用示例。这些示例仅应被理解为原则之可能实施方法的指引而非其他。</p>
德国投资基金及资产管理业协会-BVI	<p>1、赞同国际证监会组织的立场,即,基金治理的实施层面不存在独特的结构性的或最优的解决方案,这因此排除了在所有成员国和地区建立基金治理的统一规则的可能性。从这层意义上说,没有一种模式应被认定本质上优于其他模式,因为各独立主体具有完成具体职能的特定优势或劣势。</p> <p>2、强调监督主体的人员独立性不一定总是最好的解决方案,因为其不可避免地隐含着对基金及其运营者业务的更低层面的参与,这降低了积极主动监督的可能性。独立性的关键点是监督主体自主地、公正地履行其职责的能力,免受利益冲</p>	<p><b>不矛盾</b>-本报告中介绍的模式并未以其优越性进行归类。事实上,它们必须被理解为属于“对于基金的治理的实施层面不存在唯一的或最优的解决方案”这一简化的结论中可能的替代性解决方案。</p> <p><b>采纳</b>-为了同时接受在执行标准时的经济和职能独立性,本报告的内容试图是足够灵活的。但是,文本中有一处更改以更好地反映这一独立性(第二点第一段中第二项下第三点)。</p>

	<p>突的影响。保障这一所谓的职能独立性可通过合理的组织方法及清晰的法律责任划分。</p> <p>3、与基金运营者的法律及经济联系的缺失通常不能被认定为实现必要水平独立性的适当手段。因为基金运营中的各项流程及业务的监督需要在日常运作过程中的不同层级的专业化和洞察力，监督职能不可以集中在某一特定主体，而应将监督任务分配给被认为可以胜任特定任务的数个主体。因此，对国际证监会组织未充分认可在许多成员国和地区外部审计师在涉及监督基金及其运营者方面发挥的显著作用表达了深切的担忧，并要求国际证监会组织重新考虑其关于外部审计师在独立监督上的作用和责任的观点，及认可它们具有在同等条件下和其他主体一样履行监督职能的无可争议的能力。</p> <p>4、尽管做出几项具体评论，也表达出对国际证监会组织大多数原则的认可。</p>	<p><b>未予采纳</b>-本报告认可在一些基金(契约型基金)中几个独立主体通常参与监督活动。外部审计师是其中之一并且在此报告中明确地提及数次。诸如它们并没有在三原则中提及的事实是因为审计师被假定为独立于基金及其关联方。</p> <p><b>部分采纳</b>-某些评论已涵盖,同时我们认为其他评论已经反映在报告中了。</p>
<p>投资管理协会 (IMA)- 英国</p>	<p>表达了总体的支持，同时强调英国强制性规定基金管理人、保管人不应隶属于同一个集团</p>	

	<p>公司(较 UCITS 指令规定的高规格机制), 并认为这其实是投资者保护的基石之一。</p>	
<p>欧洲基金及资产管理协会(EFAMA)</p>	<p>1、指出每个独立监督主体具有完成特定职能的某些微小优势或劣势: 董事会可能会被一些人认为更加独立(取决于其组成), 但是相较于保管人及审计师, 董事会较少参与日常经营。因此较少直接接触重要信息, 导致其监督活动不那么有效。</p> <p>2、对报告就审计师作用的表述比较模糊这一事实表示遗憾, 因大多数情况下在可以保证独立监督的主体中仅分配次要职能给审计师, 尽管某些陈述(准确地)指出审计师可能发挥主要作用, 同时希望看到国际证监会组织明确将其纳入独立监督主体。</p> <p>3、认为国际证监会组织完全忽略基金运营者监事会可发挥的作用, 鉴于其保护投资者最大利益的法律责任。</p> <p>4、认为本报告应该突出了自律的作用, 这也是一个处理基金治理的非常有效途径。</p> <p>5、尽管做出几项具体评论, 也表达了对国际证监会组织大多</p>	<p><b>不矛盾</b>-本报告中介绍的模式并未以其优越性进行归类。事实上, 它们必须被理解为属于“对于基金的治理的实施层面不存在唯一的或最优的解决方案”这一简化的结论中可能的替代性解决方案。</p> <p><b>未予采纳</b> - 本报告认可在一些基金(契约型基金)中几个独立主体通常参与监督活动。外部审计师是其中之一并且在此报告中明确地提及数次。(诸如它们并没有在三原则中提及的事实是因为审计师被假定为独立于基金及其关联方。)</p> <p><b>已经涵盖</b>-情况并非如此。在第一点下第八段的第三点中, 监事会被介绍为同其他主体具有同等的重要性, 同时原则四第一点同</p>

	<p>数原则的认可。</p>	<p>样提到监事会履行部分监督职能的可能性。</p> <p><b>采纳</b>-至少在第一点下第九段及原则四第二点就自律的重要作用提供了明确且有意义的参考。而且，第一点最后新添加段落以强调了自律组织的辅助重要性。</p> <p><b>部分采纳</b> -某些评论已涵盖，同时我们认为其他评论已经反映在报告中或与报告不矛盾。</p>
<p><b>投资公司协会 (ICI)-美国</b></p>	<p>表达了对报告的总体支持，鉴于其清晰、准确地承认独立监督的重要性的和需要较大的灵活度以将独立监督的监管要求适用于不同基金模式。</p> <p>对报告最终建议独立监督主体 (IOE) 应负有向监管机构和基金股东报告的义务表示担忧。提议应修改此建议，给予独立监督主体决定何时及如何向公众披露此类不当行为或不合规的灵活度。</p> <p>对报告在某些层面未充分认识到内部基金合规机制(如合规人</p>	<p><b>部分采纳</b>-原则四第一点及原则四第二点下新增加脚注以说明合规人员专家或其他特定人员负有或可能负有履行该处提及之职责的主要责任。同样作出合规职能独立性所代表含义的阐明。既然报告一中已经陈述过内部合规职能的重要性，本报告不再作出额外修改。</p> <p><b>部分采纳</b>-插入部分解</p>

	<p>员和书面合规流程的使用)发挥的作用表示担忧。</p> <p>对报告在某些层面提出不实际的标准或规定性过强表示担忧。我们建议作出修改以较好的保留本报告开篇所表达的灵活性。</p>	<p>释及脚注。有评论认为措施的规定性过强,但该等措施是高标准原则下的示例,因此如本报告第一部分所述应被视为原则之可能实施方法的指引,而不是成员国和地区应采用的具体措施。</p>
<p><b>法国金融管理协会 (AFG)</b></p>	<p>显然实践中董事会离基金及基金运营者的日常业务太远。考虑到除了基金管理公司的合理组织之外,保管人、审计师及基金监管机构的有效监督更能够实现独立监督主体的专门职能。</p> <p>保管人是基金或基金运营者的“关联方”的事实不应该被认为损害投资者保护,因为重要的是保管人履行的职责。尽管不赞同高标准原则下给出的某些示例,但是最终表示赞同。</p>	<p><b>不矛盾</b>-本报告中介绍的模式并未以其优越性进行归类。事实上,它们必须被理解为属于“对于基金的治理的实施层面不存在独特的结构性的或最优的解决方案”这一简化的结论中可能的替代性解决方案。</p> <p><b>不矛盾</b>-本报告允许保管人是基金运营者关联方情况存在,但为了合理、高效地独立行使独立监督主体的职能,本报告施加了特定隔离及职能要求。</p> <p><b>部分采纳</b>-部分评论已涵盖,然而不认为其他评论与本报告相矛</p>

		盾，因为主要是适用高标准原则的可能方法之示例且并非强加某一标准。
保管人和受托人协会 <b>(DATA)-英国</b>	所有评论与英国投资管理协会类同。	
投资与金融服务协会 <b>(IFSA) – 澳大利亚</b>	赞同所有美国投资公司协会做出的评论 建议国际证监会组织提防推动过度监管及最终损害经济效率和计划成员的经济利益的建议。	见美国投资公司协会的一栏。 <b>不矛盾</b> - 国际证监会组织报告仅陈述高标准原则，给各成员国和地区留有足够的灵活度依据其基金结构和特定监管框架实施这些原则。
葡萄牙投资基金、养老金和个人管理协会 <b>(APFIPP)</b>	并没有对报告《基金的治理》第一部分之外部分作出评论。	

## 本报告重点词语释义

中文	英文
基金	CIS Collective Investment Schemes
技术委员会之投资管理常务委员会(第五常委会)	SC5 Technical Committee Standing Committee on Investment Management
第五常委会成员国和地区	SC5 Member Jurisdiction
基金运营者	CIS Operator
保管人	Depository
托管人	Custody
受托人	Trustee
董事会	Board of Directors
公司型	Corporate Model
契约型	Contract Model
混合型--公司型与契约型混合模式	Hybrid Model – Hybrid Corporate and Contractual
销售机构	Distributor
投资管理人	Investment Manager
基金审计师	CIS Auditors

注：本报告中，CIS 作为集合投资工具，与我国基金特征相似，故翻译为基金；CIS Operator 翻译为基金运营者，与我国基金管理人职能较为相似；Custody 翻译为托管人，因我国《基金法》规定托管人为共同受托人，故此报告 Custody 义务小于我国托管人；Distributor 与我国销售机构职能相似，翻译为销售机构。