

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)165/05-06號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/BC/13/04

《財務匯報局條例草案》委員會 第三次會議紀要

日 期：2005年10月7日(星期五)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：譚香文議員(主席)
何俊仁議員
呂明華議員, SBS, JP
陳鑑林議員, SBS, JP
單仲偕議員, JP
劉慧卿議員, JP
林健鋒議員, SBS, JP
梁君彥議員, SBS, JP
湯家驊議員, SC

缺席委員：陳智思議員, JP
黃宜弘議員, GBS

出席公職人員：財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)
林啟忠先生

財經事務及庫務局首席助理秘書長(財經事務)
羅應祺先生

財經事務及庫務局助理秘書長(財經事務)
廖俊傑先生

公司註冊處處長
鍾悟思先生, JP

律政司高級助理法律草擬專員
彭士印先生

律政司政府律師
劉雪清女士

列席秘書 : 總議會秘書(1)5
陳美卿小姐

列席職員 : 助理法律顧問6
顧建華先生

高級議會秘書(1)4
司徒少華女士

經辦人／部門

I. 與政府當局會商

(立法會CB(1)2368/04-05(01)號文件——立法會秘書處擬備的“2005年9月27日第二次會議跟進事項”

立法會CB(1)2365/04-05(01)號文件——立法會秘書處擬備的“31份意見書的摘要(截至2005年10月4日的情況)”

立法會CB(1)2368/04-05(02)號文件——政府當局提供有關“政府當局就提交予法案委員會的意見書作出的回應”的文件

立法會CB(1)2368/04-05(03)號文件——政府當局提供有關“單元一——財務匯報局的設立”的文件

立法會CB(1)2288/04-05(34)號文件——政府當局提供有關“財務匯報局的職能”的文件)

法案委員會進行商議工作(會議過程索引載於**附錄**)。

政府當局須採取的跟進行動

政府當局 2. 應法案委員會的要求，政府當局答允採取以下行動：

(a) 財務匯報局的設立

為處理部分團體代表就是否有需要設立財務匯報局所提出的關注，法案委員會促請政府當局與有關團體聯繫，並向他們解釋政府當局的回應。

(b) 財務匯報局的經費

為處理委員和團體代表於2005年9月27日及10月7日法案委員會會議上就財務匯報局的擬議經費安排所提出的關注，法案委員會要求政府當局採取以下行動及提供書面回應：

(i) 在考慮擬議的1,000萬元年度預算和1,000萬元儲備金是否足以讓財務匯報局有效地運作時，顧及以下各點——

- 應計算財務匯報局的預計工作量；
- 鑒於所涉事宜的複雜性，財務匯報局成員或需付出大量時間和努力以處理財務匯報局的工作，因此應考慮為財務匯報局成員提供酬金。其中一個可行方案是就每月處理財務匯報局工作的某一固定時數提供酬金；及
- 鑒於政府當局表示，財務匯報局的擬議年度預算是參考香港會計師公會（下稱“會計師公會”）於2003年及2004年進行調查所招致的全年開支計算出來，委員特別指出，會計師公會的部分調查是由退休審計專業人士免費進行的。在制訂財務匯報局的預算時，應考慮可否情商退休審計專業人士免費承擔財務匯報局的工作，以及他們在這方面可提供多大協助。

(ii) 提供文件，說明香港相若法定組織委任成員的酬金政策。

(iii) 盡可能及早向法案委員會匯報政府當局就應否向財務匯報局注入額外資源一事與會計師公會、證券及期貨事務監察委員會及香港交易及結算所有限公司洽商的結果。

(c) 財務匯報局的組成

鑒於財務匯報局所有成員將由行政長官委任，而條例草案並無訂明有關成員須符合的資格規定，法案委員會委員關注到，財務匯報局未必能夠保持獨立，而委任程序亦會缺乏透明度。法案委員會要求政府當局進一步考慮制訂措施，確保財務匯報局會有廣泛及均衡的組成，以及其成員會具備調查或查訊工作的相關經驗及專業知識，但在進行有關工作時不會有利益衝突。

(d) 財務匯報局的制衡機制

關於建議對財務匯報局採取的制衡措施(立法會CB(1)2368/04-05(03)號文件)，法案委員會要求政府當局考慮及回應委員所提出的以下關注及建議：

(i) 草案第14條賦權行政長官就財務匯報局任何職能的執行向該局發出書面指示，這樣可能會削弱財務匯報局的獨立性。法案委員會要求政府當局重新考慮是否有需要訂立此條文。

(ii) 委員關注到，條例草案並無清楚訂明財務匯報局在何等情況下可就涉嫌審計不當行為或不遵從財務規定的事宜展開調查或查訊，亦無機制檢討財務匯報局就此方面作出的決定。法案委員會要求政府當局採取以下行動——

- 考慮是否有需要在條例草案中納入條文，賦權財務匯報局就涉及“公眾利益”的涉嫌審計不當行為或不遵從財務規定的事宜展開調查或查訊；
- 考慮設立機制，就財務匯報局不對涉嫌審計不當行為或不遵從財務規定的事宜展開調查或查訊的決定作出覆核，例如設立一個類似覆核廉政公署決定的審查貪污舉報諮詢委員會的機制。

(iii) 關於上文第(d)(ii)項，法案委員會要求政府當局考慮一位委員的建議，在條例草案中提供機制，讓財務匯報局先與有關組織達成共識，才決定不對該組織轉介的涉嫌不當行為或不遵從財務規定的事宜展開調查或查訊。

- (e) 政府當局對有關條例草案的意見書的回應
為方便法案委員會考慮政府當局對各份意見書的回應，法案委員會要求政府當局採取以下行動：
- (i) 將政府當局的回應納入立法會秘書處擬備的意見書摘要內；及
 - (ii) 就香港英商會的下述意見作出詳細回應：或許最適宜由審計署署長全盤監察財務匯報局調查的個案數目和類別、調查結果，以及有否匯報有關詳情。

II. 其他事項

第四次會議日期

3. 主席提醒委員，第四次會議已定於2005年10月31日(星期一)上午8時30分舉行。

擬議會議日期

4. 委員察悉，立法會秘書處將會制訂2005年11月至2006年6月的擬議會議日期，供委員在第四次會議上考慮。委員在2005年7月19日提出意見，認為法案委員會應每隔3星期舉行一次會議，擬議會議日期會根據此意見制訂。劉慧卿議員建議，法案委員會應每隔兩星期舉行一次會議。秘書表示，在編訂擬議會議日期時，會顧及委員的意見及其他考慮因素，例如需要避免與其他有相同委員的委員會的會議撞期，以及是否有會議場地可供使用。

5. 議事完畢，會議於下午12時40分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2005年10月28日

《財務匯報局條例草案》委員會
第三次會議過程

日期：2005年10月7日(星期五)

時間：上午10時45分

地點：立法會大樓會議室A

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|-----------------|------------------------------------|--|--------------------------------|
| 000000 – 001330 | 主席 政府當局 單仲偕議員 秘書 劉慧卿議員 | <p>2005年9月27日會議的續議事項</p> <p>政府當局對有關條例草案的意見書的回應 (立法會CB(1)2368/04-05(02)號文件)</p> <p>(a) 委員認為，為方便法案委員會考慮政府當局就各份意見書中所提的關注和意見作出的回應，當局應按關注事項而非按團體列出有關回應</p> <p>(b) 政府當局表示會在討論條例草案的每個單元時，列出其就意見書中對條例草案的主要事項所提的關注和意見作出的回應</p> <p>(c) 要求政府當局將其對意見書的回應納入立法會秘書處擬備的意見書摘要(立法會CB(1)2365/04-05(01)號文件)內</p> | <p>政府當局會按會議紀要第2(e)(i)段採取行動</p> |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|-----------------|---------------------|--|---------------------------|
| 001331 – 002744 | 主席 政府當局 | <p><u>第1部(導言)、第2部(財務匯報局的設立、組成、職能、權力及制衡機制及條例草案附表2及3)</u></p> <p>(a) 政府當局簡介題為“財務匯報局的設立”的文件(立法會CB(1)2368/04-05(03)號文件)</p> <p>(b) 政府當局答允盡可能及早向法案委員會匯報就應否向財務匯報局注入額外資源一事與香港會計師公會(下稱“會計師公會”)、證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)及香港交易及結算所有限公司(下稱“港交所”)洽商的結果(立法會CB(1)2368/04-05(03)號文件第22段)</p> | 政府當局會按會議紀要第2(b)(iii)段採取行動 |
| 002745 – 003611 | 主席 劉慧卿議員 政府當局 | <p><u>財務匯報局的設立</u></p> <p>(a) 委員支持設立財務匯報局</p> <p>(b) 委員關注到，部分團體對是否需要設立財務匯報局表示保留</p> <p>(c) 政府當局解釋設立財務匯報局的背景和目的(立法會CB(1)2368/04-05(03)號文件第3段)</p> | |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|-----------------|---------------------------|--|----------------------|
| | | (d) 委員促請政府當局與有關團體聯繫，並向他們解釋政府當局的回應 | 政府當局會按會議紀要第2(a)段採取行動 |
| 003612 – 003733 | 主席 單仲偕議員 政府當局 | <u>財務匯報局的制衡機制</u> 政府當局證實，財務匯報局會被視為須受《防止賄賂條例》的司法管轄權所管轄的“公共機構”(條例草案第75條) | |
| 003734 – 005919 | 主席 劉慧卿議員 政府當局 秘書 | <u>財務匯報局的組成</u> (a) 委員提出以下意見： (i) 鑒於財務匯報局所有成員將由行政長官委任，而條例草案又沒有訂明有關成員須符合的資格規定，財務匯報局未必能夠保持獨立，而委任程序亦會缺乏透明度；及 (ii) 財務匯報局應有廣泛及均衡的組成，其成員應具備調查或查訊審計不當行為及不遵從財務規定的事宜方面的相關經驗及專業知識，但在進行有關工作時不應有利益衝突。 | |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|------|-----|---|-----------------------------|
| | | <p>(b) 要求政府當局進一步考慮制訂措施，以處理上文第(a)(i)及(ii)項所述的關注</p> <p>(c) 政府當局的回應如下 ——</p> <p>(i) 財務匯報局大多數成員須為“業外人士”(草案第7(2)條)；</p> <p>(ii) 公司註冊處處長或其代表及財務匯報局行政總裁，將成為該局的當然成員(草案第7(1)(a)及(b)條)。會計師公會、證監會及港交所會分別提名一名成員(草案第7(1)(c)(i)至(iii)條)。此等安排會確保財務匯報局的成員中有來自政府、專業組織及監管機構的人士；</p> <p>(iii) 行政長官會考慮委任不同背景及來自不同專業的業外人士；</p> <p>(iv) 條例草案並無訂明委任成員須符合的資格規定，這樣可方便行政長官因應實際情況委任最合適的人選；及</p> | <p>政府當局會按會議紀要第2(c)段採取行動</p> |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|------|-----|---|--------------------------------|
| | | <p>(v) 英國財務匯報局並無詳細訂明委任成員須符合的資格規定；美國《沙賓法案》並無指定獲委任加入公眾公司會計監督委員會(下稱“監委會”)的人須代表某些利益相關團體，惟該法案訂明監委會不得有多於兩名成員為會計師。</p> <p><u>財務匯報局的制衡機制</u></p> <p>(a) 委員及團體代表關注到，草案第14條賦權行政長官就財務匯報局任何職能的執行向該局發出書面指示，這樣可能會削弱財務匯報局的獨立性</p> <p>(b) 政府當局的回應如下：</p> <p>(i) 草案第 14 條是一項保留權力，亦是政府最後可予行使的權力；及</p> <p>(ii) 行政長官在諮詢財務匯報局主席並信納是符合公眾利益後，才可行使有關權力</p> <p>(c) 要求政府當局重新考慮是否有需要訂立草案第14條</p> | <p>政府當局會按會議紀要第2(d)(i)段採取行動</p> |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|-----------------|--|---|--|
| 005920 – 012754 | 主席 何俊仁議員 單仲偕議員 湯家驊議員 劉慧卿議員 秘書 | <p data-bbox="730 248 1107 286"><u>財務匯報局的制衡機制</u></p> <p data-bbox="730 327 1118 365">(a) 委員關注以下兩點：</p> <p data-bbox="794 405 1123 734">(i) 條例草案並無清楚訂明財務匯報局在何等情況下可就涉嫌審計不當行為或不遵從財務規定的事宜展開調查或查訊；及</p> <p data-bbox="794 775 1123 936">(ii) 並無機制覆核財務匯報局關於上文第(a)(i)項的決定</p> <p data-bbox="730 976 1123 1592">(b) 要求政府當局考慮是否有需要在條例草案中納入條文，賦權財務匯報局就涉及“公眾利益”的涉嫌審計不當行為或不遵從財務規定的事宜展開調查或查訊。此建議可釋除部分團體對財務匯報局與其他組織就相同的審計不當行為或不遵從財務規定的事宜重複進行調查的疑慮。</p> <p data-bbox="730 1632 1123 1715">(c) 政府當局的回應如下：</p> <p data-bbox="794 1756 1123 1962">(i) 草案第23及40條訂明財務匯報局行使其調查或查訊權力的法定準則；</p> | <p data-bbox="1150 976 1433 1093">政府當局會按會議紀要第2(d)(ii)段採取行動</p> |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|------|-----|---|---------|
| | | <p>(ii) 草案第9條清楚訂明財務匯報局的職能，當中包括調查或查訊關於上市實體在審計方面的不當行為或不遵從財務規定的事宜。這樣可確保財務匯報局的調查或查訊工作充分符合公眾利益；</p> <p>(iii) 鑒於“公眾利益”沒有客觀定義，必需按每宗個案的是非曲直作出考慮，加入“公眾利益”準則作為展開調查或查訊的基準並非恰當做法；及</p> <p>(iv) 財務匯報局須受申訴專員監督(草案第76條)。有關財報匯報局的行動或不採取行動的投訴，可向申訴專員公署提出。</p> <p>(d) 委員關注以下兩點：</p> <p>(i) 申訴專員的權力限於處理有關行政失當的申訴，無權就財務匯報局不對涉嫌審計不當行為或不遵從財務規定的事宜展開調查或查訊的決定作出覆核。由法院進行</p> | |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|------|-----|--|---------|
| | | <p>司法覆核，亦非覆檢財務匯報局所作出的該等決定的適當措施；及</p> <p>(ii) 鑒於財務匯報局並無責任提供理由，解釋為何決定不對涉嫌審計不當行為或不遵從財務規定的事宜展開調查或查訊，加上財務匯報局有需要將資料保密(草案第51條)，公眾如何能獲知該局就這方面所作的決定；</p> <p>(e) 政府當局的回應如下：</p> <p>(i) 雖然財務匯報局必須贏取公眾的信心和信任，但該局的部分工作(包括進行調查的決定)必需遵守保密規定而不應公開披露；</p> <p>(ii) 披露有關無法跟進的個案的資料，或會對與該等個案有關連的人士不利及不公平；及</p> <p>(iii) 相信財務匯報局在考慮是否披露其不對涉嫌審計不當行為或不遵</p> | |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|-----------------|------------------------------|--|--|
| | | <p>從財務規定的事宜展開調查或查訊的決定時，會顧及草案第51條的規定</p> <p>(f) 要求政府當局採取以下行動 ——</p> <p>(i) 考慮設立機制，就財務匯報局不對涉嫌審計不當行為或不遵從財務規定的事宜展開調查或查訊的決定作出覆核，例如設立一個類似覆核廉政公署決定的審查貪污舉報諮詢委員會的機制；及</p> <p>(ii) 考慮一位委員的建議，在條例草案中提供機制，讓財務匯報局先與有關組織達成共識，才決定不對該組織轉介的涉嫌不當行為或不遵從財務規定的事宜展開調查或查訊</p> | <p>政府當局會按會議紀要第2(d)(ii)段採取行動</p> <p>政府當局會按會議紀要第2(d)(iii)段採取行動</p> |
| 012755 – 013354 | 劉慧卿議員 政府當局 主席 單仲偕議員 | <p><u>政府當局對有關條例草案的意見書的回應</u></p> <p>(a) 委員認為，政府當局的回應並無處理香港英商會所提出的意見，即或許最適宜由審計署署長全盤監察財務匯報局調查的個案數目和類</p> | |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|-----------------|---|---|---------------------------------|
| | | <p>別、調查結果，以及有否匯報有關詳情(立法會CB(1)2368/04-05(02)號文件第8頁)</p> <p>(b) 要求政府當局就上文第(a)項意見作出詳細回應</p> | <p>政府當局會按會議紀要第2(e)(ii)段採取行動</p> |
| 013355 – 015219 | <p>主席 劉慧卿議員 政府當局 何俊仁議員 秘書</p> | <p><u>應否為財務匯報局成員提供酬金</u></p> <p>(a) 委員的意見如下：</p> <p>(i) 鑒於所涉事宜的複雜性，財務匯報局成員或需付出大量時間和努力以處理財務匯報局的工作，因此應考慮為財務匯報局成員提供酬金。其中一個可行方案是就每月處理財務匯報局工作的某一固定時數提供酬金；</p> <p>(ii) 政府當局在檢討財務匯報局的經費安排時，必需考慮上文第(i)項；及</p> <p>(iii) 香港在為機構及委員會的委任成員提供酬金方面並無標準做法。舉例而言，建築物上訴審裁小組的成員獲提供酬金</p> | |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|------|-----|---|---------------------------------|
| | | <p>(b) 要求政府當局提供文件，說明香港相若法定組織委任成員的酬金政策</p> <p>(c) 政府當局的回應如下：</p> <p>(i) 除卻財務匯報局行政總裁會擔任受薪的執行職位外，預計該局其他成員會以義務性質履行公共服務；</p> <p>(ii) 財務匯報局的調查或查訊工作會由收取薪酬的職員及專家承擔；</p> <p>(iii) 會計師公會調查小組及紀律小組的成員並無就其提供的服務收取酬金；及</p> <p>(iv) 英國財務匯報檢討委員團的成員並無酬金</p> <p><u>財務匯報局的擬議年度預算和儲備金</u></p> <p>(a) 委員及團體代表關注到，擬議的1,000萬元年度預算和1,000萬元儲備金將不足以讓財務匯報局有效地運作</p> | <p>政府當局會按會議紀要第2(b)(ii)段採取行動</p> |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|------|-----|---|--------------------------------|
| | | <p>(b) 政府當局表示：</p> <p>(i) 在制訂財務匯報局的擬議年度預算時，曾參考會計師公會於2003年及2004年執行調查及紀律處分職能所招致的開支；及</p> <p>(ii) 鑒於財務匯報局的職能純屬調查性質，預計該局招致的開支較少</p> <p>(c) 要求政府當局在考慮上文第(a)項的關注時，顧及以下各點：</p> <p>(i) 應計算財務匯報局的預計工作量；</p> <p>(ii) 是否有需要為財務匯報局成員提供酬金；及</p> <p>(iii) 會計師公會的部分調查是由退休審計專業人士免費進行的。在制訂財務匯報局的預算時，應考慮可否情商退休審計專業人士免費承擔財務匯報局的工作，以及他們在這方面可提供多大協助。</p> | <p>政府當局會按會議紀要第2(b)(i)段採取行動</p> |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|-----------------|---------------------------|---|---------------------------|
| | | (d) 要求政府當局匯報其就應否向財務匯報局注入額外資源一事與會計師公會、證監會及港交所洽商的結果 | 政府當局會按會議紀要第2(b)(iii)段採取行動 |
| 015220 – 015355 | 劉慧卿議員 主席 秘書 政府當局 | (a) 第四次會議日期 (b) 擬議會議日期 | |

立法會秘書處
議會事務部1
2005年10月28日