

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)284/05-06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 第四次會議紀要

日 期：2005年10月31日(星期一)
時 間：上午8時30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
陳智思議員, 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：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

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. 確認通過會議紀要

(立法會CB(1)136/05-06號文件 —— 2005年9月27日
第二次會議紀要

立法會CB(1)165/05-06號文件 —— 2005年10月7日
第三次會議紀要)

2005年9月27日第二次會議紀要及10月7日第三次會議紀要獲確認通過。

II. 與政府當局會商

(立法會CB(1)166/05-06(01)號文件 —— 立法會秘書處擬備的“2005年10月7日第三次會議跟進事項”

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)166/05-06(02)號文件 —— 政府當局提供有關“(I)擬議財務匯報局的成員委任及(II)制衡機制”的文件

立法會CB(1)166/05-06(03)號文件 —— 政府當局提供有關“意見書的摘要及政府當局的回應”的文件

立法會CB(1)166/05-06(04)號文件——立法會秘書處擬備的“擬議會議日期”

立法會CB(1)2288/04-05(35)號文件——政府當局提供有關“擬議工作計劃”的文件)

2. 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 3. 應法案委員會的要求，政府當局答允採取以下行動：

(a) 財務匯報局的組成

有鑒於政府當局維持由行政長官委任財務匯報局所有成員的原建議，而有關成員須符合的資格規定又沒有在條例草案內訂明，法案委員會部分委員重申他們的關注，即財務匯報局未必能夠保持獨立，以及委任程序將會缺乏透明度。就此，法案委員會要求政府當局考慮及回應委員所提出的以下意見、建議及要求：

(i) 應設立具透明度的獨立機制，以委任財務匯報局成員。大多數成員應由有關團體及利益相關者提名；

(ii) 既然政府當局表示有意設立一個有廣泛及均衡的組成的財務匯報局，而行政長官會考慮委任不同背景及來自不同專業的人選(例如在會計、審計、財務、銀行、法律及工商管理等方面有經驗的人士)，當局應在條例草案中清楚訂明上述的用意及原則；

(iii) 關於上述第(a)(i)及(a)(ii)項，政府當局應考慮以下各點：

- 在條例草案中清楚訂明，行政長官須考慮從甚麼背景及專業的人選中委任財務匯報局的4至6名其他成員(草案第7(1)(c)(iv)條)；以及參考政府當局就《建造業議會(第2號)條例草案》第9(3)條提出的擬議委員會審議階段修正案；及
- 在條例草案中清楚訂明，財務匯報局的4至6名其他成員須根據有關團體及利益相關者(例如上市公司的組織及法律專業團

體)作出的提名委任。這方面應參考政府當局就《建造業議會(第2號)條例草案》第9條加入新訂第(5)及(6)款及加入新訂附表1A提出的擬議委員會審議階段修正案。

- (iv) 法案委員會要求政府當局參考海外經驗，包括相關海外機構(例如英國財務匯報局)的委任機制，以及英國負責委任公共委員會及機構成員的指定官員的權力和角色。

(b) 財務匯報局的會議及程序

為提高財務匯報局的透明度，部分委員認為財務匯報局的會議必需盡可能公開舉行，尤其是涉及政策討論及決定的會議，例如是與草案第9(e)條所載職能的執行有關的會議，即批准和監督調查委員會、檢討委員會及由財務匯報局設立的委員會的政策及活動。就此，法案委員會要求政府當局考慮及回應委員所提出的以下意見及建議：

- (i) 在條例草案中清楚訂明，除某些指明情況(例如涉及個別個案的調查細節的討論)外，財務匯報局的會議將會公開舉行；以及參考政府當局就《建造業議會(第2號)條例草案》附表2加入新訂第7A條提出的擬議委員會審議階段修正案；
- (ii) 在條例草案中規定財務匯報局須公開閉門會議上所作出的主要討論及決定，包括財務匯報局不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的決定及有關原因；及
- (iii) 關於上述第(b)(ii)項，法案委員會要求政府當局提供資料，說明有哪些可行途徑讓市民獲知財務匯報局閉門會議上所作出的主要討論及決定。

(c) 行政長官的書面指示

一名委員關注到，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。為回應此項關注，法案委員會要求政府當局考慮及回應該位委員所提出的以下建議及要求：

- (i) 在草案第14條中訂明，倘若行政長官的書面指示與財務匯報局的職能並無抵觸，財務匯報局必須遵從該等指示；以及參考《強制性公積金計劃條例》(第485章)第6E(3)條；

- (ii) 在草案第14條中訂明行政長官向財務匯報局發出的書面指示應予公開，並指明在何等情況下可以不披露該等指示；及
- (iii) 要求財經事務及庫務局局長在適當時候恢復條例草案二讀辯論時，在其演辭中納入題為“擬議財務匯報局的成員委任及制衡機制”的文件(立法會CB(1)166/05-06(02)號文件)第13及14段的要點，其中包括以下各點：
- 草案第14條載述政府當局最後可予行使的權力，以便在最緊急及極端的情況下，透過行政長官採取必要的補救措施；
 - 行政長官會考慮當時的所有情況，包括財務匯報局有否任何重大失職、香港國際金融中心的聲譽是否會受損害、財務匯報局所須採取的補救措施的急切性，以及其他制衡措施在當時是否有效地施行；及
 - 由於這種保留權力不會輕易使用，行政長官在過去從未根據其他條例的有關條文發出任何指示。
- (iv) 澄清是否可就行政長官向財務匯報局發出的書面指示提出司法覆核。
- (d) 擬設的程序覆檢委員會
部分委員認為，建議為財務匯報局設立的程序覆檢委員會只會就財務匯報局的運作程序進行檢討，此舉未能回應他們對設立機制覆檢財務匯報局不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的決定的訴求。就此，法案委員會要求政府當局考慮及回應委員所提出的以下建議及要求：
- (i) 擴大程序覆檢委員會的擬議權限，以涵蓋覆檢財務匯報局不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的決定；
- (ii) 提交程序覆檢委員會的擬議職權範圍及組成；及
- (iii) 就其他相關條文(例如草案第51條)擬備相應修訂。

會議日期

4. 主席請委員考慮2005年11月至2006年6月舉行的第五至第十九次會議的擬議日期(立法會CB(1)166/05-06(04)號文件)。她指出，立法會秘書處在擬議日期時已顧及以下因素：

- (a) 根據政府當局在法案委員會第二次會議上提交的工作計劃(立法會CB(1)2288/04-05(35)號文件)，預計需要舉行多14次會議，才能完成條例草案的審議工作；
- (b) 政府當局的暫定目標是在2006年6月完成條例草案的審議工作，以便於2006年7月恢復條例草案二讀辯論；
- (c) 委員曾在先前會議上表達意見，認為法案委員會最好應每隔兩至3星期舉行一次會議；及
- (d) 需要避免跟其他與法案委員會有相同委員的立法會委員會的會議撞期。

5. 委員通過擬議會議日期。

(會後補註：有關的會議日期已於2005年11月1日隨立法會CB(1)199/05-06(01)號文件發給委員。)

下次會議日期

6. 主席提醒委員，下次會議將於2005年11月17日(星期四)上午8時30分舉行。

III. 其他事項

7. 議事完畢，會議於上午10時30分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2005年11月15日

**《財務匯報局條例草案》委員會
第四次會議過程**

日期：2005年10月31日(星期一)

時間：上午8時30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 – 000224	主席	確認通過會議紀要 (立法會 CB(1)136/05-06 及 165/05-06號文件)	
000225 – 001846	主席 政府當局 劉慧卿議員	<p>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)</p> <p><u>財務匯報局的組成</u></p> <p>(a) 政府當局簡介有關“(I)擬議財務匯報局的成員委任及(II)制衡機制”的文件(立法會 CB(1)166/05-06(02)號文件第1至8段)</p> <p>(b) 委員關注到，財務匯報局所有成員將由行政長官委任，而成員的資格規定並沒有在條例草案內訂明</p> <p>(c) 政府當局的回應如下 ——</p> <p>(i) 政府當局有意設立一個有廣泛及均衡的組成的財務匯報局；</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(ii) 行政長官會考慮委任不同背景及來自不同專業的人選(例如在會計、審計、財務、銀行、法律及工商管理等方面有經驗的人士),以確保該局能有效地執行其職能,以及監察審計調查委員會和財務匯報檢討委員會的工作;</p> <p>(iii) 條例草案內不列明委任成員須符合的資格規定,可方便行政長官按實際情況委出最合適的人選,例如在考慮其他4至6名成員的委任(草案第7(1)(c)(iv)條)時,顧及由證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)、香港交易及結算有限公司及香港會計師公會(下稱“會計師公會”)提名的3名成員(草案第7(1)(c)(i)至(iii)條)的背景和專業;</p> <p>(iv) 政府當局的建議與《2004年專業會計師(修訂)條例》的做法一致。該條例也沒有詳細指明獲委</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>任加入會計師公會理事會、紀律小組及調查小組的業外人士所須符合的資格規定，而證監會、廣播事務管理局及消費者委員會成員的委任亦是採取類似的做法；及</p> <p>(v) 並無任何法例詳細訂明英國財務匯報局或美國公眾公司會計監督委員會的委任董事須符合的資格規定</p> <p>(d) 委員認為，既然政府當局對財務匯報局成員的委任有上文第(c)(i)及(ii)項所述的用意和原則，便應在條例草案中訂明上述的用意和原則</p> <p>(e) 委員建議政府當局考慮在條例草案中清楚訂明，行政長官須考慮從甚麼背景及專業的人選中委任財務匯報局的4至6名其他成員(草案第7(1)(c)(iv)條)；以及參考政府當局就《建造業議會(第2號)條例草案》第9(3)條提出的擬議委員會審議階段修正案</p>	<p>政府當局會按會議紀要第3(a)(ii)至(iii)段採取行動</p>

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		(f) 政府當局強調，必需為行政長官委任財務匯報局成員提供靈活性。再者，香港發展迅速，不可能在法例中詳盡無遺地納入有關專業的名單	
001847 – 002747	湯家驊議員 政府當局	(a) 委員支持草案第7(1)(c)(i)至(iii)條 (b) 委員提出以下意見／建議： (i) 應設立具透明度的獨立機制，以委任財務匯報局成員；及 (ii) 財務匯報局的大多數成員應由有關團體及利益相關者提名，而當局應考慮在條例草案中清楚訂明，財務匯報局的4至6名其他成員須根據有關團體及利益相關者(例如上市公司的組織及法律專業團體)作出的提名委任	政府當局會按會議紀要第3(a)(i)及(ii)段採取行動
002748 – 003507	呂明華議員 政府當局	(a) 委員詢問，鑒於證監會、廣播事務管理局及消費者委員會成員的委任已採用政府當局所建議的做法，政府當局在委任該3個機構的成員時有否發現任何困難	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(b) 關於上文第(a)項，政府當局回應時表示，並未就這做法的成效作出檢討</p> <p>(c) 委員提出以下意見：</p> <p>(i) 行政長官應考慮委任不同背景及來自不同專業，以及具備所需專業知識及經驗的人士為財務匯報局成員，使財務匯報局可有效地執行其職能；及</p> <p>(ii) 鑒於相關組織的數目可能超過100個，要在條例草案中列明相關組織會有困難</p>	
003508 – 003720	林健鋒議員	委員認為，鑒於金融服務業發展迅速，關於在條例草案中訂明財務匯報局成員的資格規定的建議，可能會削弱政府當局按實際情況確保委任人選各備所需專業知識及經驗的能力	
003721 – 004812	劉慧卿議員 政府當局	<p>要求政府當局在考慮財務匯報局的組成時參考以下各點：</p> <p>(a) 政府當局就《建造業議會(第2號)條例草案》第9(3)條提出的擬議委員會審議階段修正案，藉以在條例草案中清楚訂明，行政長官須考慮從甚麼背景及專業</p>	政府當局會按會議紀要第3(a)(iii)及(iv)段採取行動

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>的人選中委任財務匯報局的4至6名其他成員；</p> <p>(b) 政府當局就《建造業議會(第2號)條例草案》第9條加入新訂第(5)及(6)款及加入新訂附表1A的擬議委員會審議階段修正案，藉以在條例草案中清楚訂明，財務匯報局的4至6名其他成員須根據有關團體及利益相關者作出的提名委任；及</p> <p>(c) 海外經驗，包括相關海外機構(例如英國財務匯報局)的委任機制，以及英國負責委任公共委員會及機構成員的指定官員的權力和角色</p>	
004813 – 005408	劉慧卿議員 政府當局	<p><u>財務匯報局的會議及程序</u></p> <p>(a) 委員詢問，條例草案中有否條文訂明財務匯報局的會議程序及規管成員的利益衝突</p> <p>(b) 政府當局作出以下說明：</p> <p>(i) 條例草案第52條及附表2第6段處理利益衝突及財務匯報局的會議及程序；及</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(ii) 財務匯報局可就會議的詳細安排及程序制訂指引</p> <p>(c) 委員提出以下意見：</p> <p>(i) 為提高財務匯報局的透明度，該局的會議必需盡可能公開舉行，尤其是涉及政策討論及決定的會議，例如是與草案第9(e)條所載職能的執行有關的會議，即批准和監督調查委員會、檢討委員會及由財務匯報局設立的委員會的政策及活動；及</p> <p>(ii) 條例草案應清楚訂明，除某些指明情況(例如涉及個別個案的調查細節的討論)外，財務匯報局的會議將會公開舉行</p> <p>(d) 政府當局作出以下說明：</p> <p>(i) 條例草案中並無條文禁止財務匯報局公開舉行會議；及</p> <p>(ii) 相信財務匯報局會因應條例草案的有關條文(例如草案第51條(保密))及實際情況，考慮應否公開舉行會議</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
005409 – 005540	呂明華議員 政府當局	委員認為，財務匯報局應研究有哪些可行途徑讓市民獲知財務匯報局閉門會議上所作出的主要討論及決定	
005541 – 005718	陳鑑林議員	委員認為在條例草案中訂明財務匯報局須公開舉行會議並不恰當，因為財務匯報局不應就個別個案的調查詳情進行公開討論，而且公開舉行會議與否，應由財務匯報局自行決定	
005719 – 005816	湯家驊議員	委員提出以下意見： (a) 財務匯報局不應披露就個別個案的調查詳情進行的討論；及 (b) 財務匯報局應披露不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的決定及有關原因	
005817 – 005928	林健鋒議員	委員認為，財務匯報局應可彈性決定應否公開舉行會議或披露與接獲的投訴有關的資料，以避免損害投訴所涉及的人士或實體的利益	
005929 – 010106	主席 劉慧卿議員	要求政府當局考慮以下意見／建議： (a) 在條例草案中清楚訂明，除某些指明情況(例如涉及個別個案的調查細節的討論)外，財務匯報局的會議將會公開舉	政府當局會按會議紀要第3(b)(i)、(ii)及(iii)段採取行動

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>行；以及參考政府當局就《建造業議會(第2號)條例草案》附表2加入新訂第7A條提出的擬議委員會審議階段修正案；</p> <p>(b) 在條例草案中規定財務匯報局須公開閉門會議上所作出的主要討論及決定，包括財務匯報局不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的決定及有關原因；及</p> <p>(c) 提供資料，說明有哪些可行途徑讓市民獲知財務匯報局閉門會議上所作出的主要討論及決定</p>	
010107 - 011458	政府當局 劉慧卿議員	<p><u>財務匯報局的制衡機制</u></p> <p>(a) 政府當局簡介有關“(I)擬議財務匯報局的成員委任及(II)制衡機制”的文件(立法會 CB(1)166/05-06(02)號文件第9至25段)</p> <p><u>行政長官的書面指示</u></p> <p>(b) 委員提出以下關注：</p> <p>(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；</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(ii) 行政長官將會如何行使其向財務匯報局發出書面指示的權力；及</p> <p>(iii) 行政長官的書面指示會否予以公開</p> <p>(c) 政府當局作出以下說明：</p> <p>(i) 草案第14條載述政府當局最後可予行使的權力，以便在最緊急及極端的情況下，透過行政長官採取必要的補救措施；</p> <p>(ii) 行政長官會考慮當時的所有情況，包括財務匯報局有否任何重大失職、香港國際金融中心的聲譽是否會受損害、財務匯報局所須採取的補救措施的急切性，以及其他制衡措施在當時是否有效地施行；</p> <p>(iii) 由於這種保留權力不會輕易使用，行政長官在過去從未根據其他條例的有關條文發出任何指示；及</p> <p>(iv) 條例草案中並無條文禁止披露行</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>政長官向財務匯報局發出的書面指示。政府當局會按實際情況就此事作出決定。</p>	
011459 – 011846	劉慧卿議員 政府當局	<p>委員提出以下建議，供政府當局考慮及採取跟進行動：</p> <p>(a) 在草案第14條中訂明，倘若行政長官的書面指示與財務匯報局的職能並無抵觸，財務匯報局必須遵從該等指示；以及參考《強制性公積金計劃條例》(第485章)第6E(3)條；</p> <p>(b) 在草案第14條中訂明行政長官向財務匯報局發出的書面指示應予公開，並指明在何等情況下可以不披露該等指示；</p> <p>(c) 要求財經事務及庫務局局長在適當時候恢復條例草案二讀辯論時，在其演辭中納入立法會CB(1)166/05-06(02)號文件第13及14段的重點；及</p> <p>(d) 澄清是否可就行政長官向財務匯報局發出的書面指示提出司法覆核</p>	政府當局會按會議紀要第3(c)(i)至(iv)段採取行動

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
011847 – 011947	陳鑑林議員	委員提出以下意見： (a) 並無必要在條例草案中訂明行政長官向財務匯報局發出的書面指示應予公開；及 (b) 政府當局應按實際情況決定應否公開該等書面指示	
011948 – 012557	劉慧卿議員 主席 湯家驊議員	(a) 委員認為，行政長官向財務匯報局發出的書面指示應予公開；及 (b) 主席促請政府當局考慮委員的意見，並作出書面回應	
012558 – 013215	劉慧卿議員 政府當局	<u>擬設的程序覆檢委員會</u> (a) 委員原則上支持政府當局為財務匯報局設立程序覆檢委員會的建議，並要求政府當局就程序覆檢委員會的擬議職權範圍及組成提供資料 (b) 政府當局作出以下說明： (i) 擬設的程序覆檢委員會將會是一個獨立於財務匯報局的非法定組織，負責檢討財務匯報局的運作程序，以確保有關程序公正合理，以及檢視財務匯報局在處理	政府當局會按會議紀要第3(d)(ii)段採取行動

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>個案時有否遵循內部的適當程序；及</p> <p>(ii) 擬設的程序覆檢委員會是以證監會現時設有的程序覆檢委員會為藍本</p>	
013216 – 014000	湯家驊議員 政府當局	<p>(a) 委員關注到，擬設的程序覆檢委員會未能回應他們對必需設立機制覆檢財務匯報局不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的決定的訴求</p> <p>(b) 政府當局作出以下說明：</p> <p>(i) 草案第76條加入一項對《申訴專員條例》(第397章)附表1第I部的修訂，使有關人士可就財務匯報局的行動向申訴專員公署提出申訴；及</p> <p>(ii) 申訴專員對財務匯報局的任何行政失當會起有效的制衡作用</p> <p>(c) 委員認為，程序覆檢委員會的擬議權限應予擴大，以涵蓋上文第(a)項所述財務匯報局的決定的覆檢</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
014001 – 014631	陳智思議員 政府當局	委員作出以下說明： (a) 證監會的程序覆檢委員會並非處理針對證監會所作決定而提出的申訴的組織；及 (b) 鑒於所涉及的覆檢個案數量龐大，證監會的程序覆檢委員會只進行抽樣覆檢	
014632 – 015109	湯家驊議員 政府當局 陳智思議員	要求政府當局考慮以下建議： (a) 擴大程序覆檢委員會的擬議權限，以涵蓋對財務匯報局不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的決定的覆檢；及 (b) 就其他相關條文(例如草案第51條)擬備相應修訂，以容許向擬設的程序覆檢委員會披露資料	政府當局會按會議紀要第3(d)(i)及(iii)段採取行動
015110 – 015559	主席 劉慧卿議員 政府當局 秘書	<u>下次會議討論文件</u> 委員同意於下次會議上討論以下文件： (a) 政府當局提供有關“財務匯報局的職能”的文件(立法會CB(1)2288/04-05(34)號文件)；及 (b) 政府當局為跟進是次會議所提事項而將會提供的文件	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
015600 – 015924	主席 劉慧卿議員 湯家驊議員	會議日期	

立法會秘書處
議會事務部1
2005年11月15日