

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)547/05-06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 第五次會議紀要

日 期：2005年11月17日(星期四)
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
陳智思議員, JP
陳鑑林議員, SBS, JP
黃宜弘議員, GBS
劉慧卿議員, JP
林健鋒議員, SBS, JP
梁君彥議員, SBS, JP

缺席委員：呂明華議員, SBS, JP
單仲偕議員, JP
湯家驊議員, SC

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. 確認通過會議紀要

(立法會CB(1)284/05-06號文件 —— 2005年10月31日
第四次會議紀要)

2005年10月31日第四次會議紀要獲確認通過。

II. 與政府當局會商

(立法會CB(1)286/05-06(01)號文件 —— 立法會秘書處擬
備的“2005年10月
31日第四次會議
跟進事項”

立法會CB(1)286/05-06(02)號文件 —— 政府當局提供有
關“就2005年10月
31日會議所採取
的跟進”的文件

立法會CB(1)307/05-06(01)號文件 —— 《建造業議會(第
2號)條例草案》
—— 政府當局就
草案第9條、新的
附表1A、附表2
提出的擬議委員
會審議階段修正
案擬稿

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)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

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)

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

關於在草案第7(1)(c)(iv)條中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名其他成員的建議，政府當局承諾在適當時候把擬議委員會審議階段修正案(下稱“修正案”)定稿，供法案委員會考慮(立法會CB(1)286/05-06(02)號文件第4段)。就此，法案委員會要求政府當局考慮一位委員的意見，即擬議修正案擬稿中文本的一些字眼似乎並無必要(例如“因而行政長官覺得適合獲委任”)；

(b) 行政長官的書面指示

政府當局答允考慮法案委員會在2005年10月31日第四次會議後發出的“政府當局須採取的跟進行動一覽表”(立法會CB(1)286/05-06(01)號文件)第3(c)項所載的要求，即在財經事務及庫務局局長於恢復條例草案二讀辯論時發表的演辭中，納入有關“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；

(c) 調查工作與紀律處分程序的銜接

法案委員會要求政府當局考慮委員的以下意見及建議：

- (i) 有鑒於政府當局維持其建議，即財務匯報局的職能應純屬調查性質，並會獲賦權把個案轉交香港會計師公會(下稱“會計師公會”)採取紀律行動，部分委員建議制訂行政安排，讓會計師公會通知財務匯報局其就個案採取的跟進行動及有關結果；及
- (ii) 有鑒於會計師公會紀律委員會可自行就財務匯報局所轉交的個案進行調查，一位委員關注到，若紀律委員會與財務匯報局以不同的原則進行調查及／或有關各方在個案轉介後向紀律委員會提出新證據，紀律委員會可能會得出與財務匯報局不同的結論。該位委員建議應要求有關各方向財務匯報局提交新證據(如有的話)，讓該局可覆檢有關個案。

下次會議日期

4. 主席提醒委員，下次會議將於2005年12月6日(星期二)上午8時30分舉行。

III. 其他事項

5. 議事完畢，會議於上午10時40分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2005年12月19日

**《財務匯報局條例草案》委員會
第五次會議過程**

日期：2005年11月17日(星期四)

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 - 000120	主席	確認通過會議紀要 (立法會 CB(1)284/05-06 號文件)	
000121 - 000829	政府當局 劉慧卿議員 主席 林健鋒議員	<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, 以及條例草案附表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“就2005年10月31日會議所採取的跟進”的文件(立法會 CB(1)286/05-06(02)號文件第2至5段)</p> <p>(b) 委員認為, 草案第7(1)(c)(iv)條的擬議委員會審議階段修正案(下稱“修正案”)擬稿較原有條文有所改善, 當中訂明行政長官在委任財務匯報局的4至6名其他成員時須考慮的人選背景及所屬專業(立法會 CB(1)286/05-06(02)號文件第4段)</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(c) 委員認為，草案第7(1)(c)(iv)條的擬議修正案擬稿中文本的一些字眼似乎並無必要(例如“因而行政長官覺得適合獲委任”)</p> <p>(d) 政府當局承諾考慮上文第(c)項的意見，在適當時候把擬議修正案定稿，供法案委員會考慮</p>	政府當局會按會議紀要第3(a)段採取行動
000830 – 002134	主席 政府當局 劉慧卿議員 助理法律顧問6	<p><u>財務匯報局工作的透明度</u></p> <p>(a) 政府當局簡介有關“就2005年10月31日會議所採取的跟進”的文件(立法會CB(1)286/05-06(02)號文件第6至10段)</p> <p>(b) 委員詢問，申訴專員或擬設的程序覆檢委員會會否調查或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(即“不予跟進”的個案)</p> <p>(c) 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作出投訴；</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(ii) 擬設的程序覆檢委員會將會檢討財務匯報局的運作程序。該委員會可要求索取及審查該局的檔案，以核實該局就“不予跟進”的個案所作的決定和採取的行動，是否遵循和符合相關程序和指引；</p> <p>(iii) 鑒於預計財務匯報局不會接到大量投訴或轉介個案，擬設的程序覆檢委員會應能覆檢所有“不予跟進”的個案，以確定有關決定是否根據適當程序作出；及</p> <p>(iv) 申訴專員及擬設的財務匯報局程序覆檢委員會，再加上其他擬議措施(例如財務匯報局的周年報告須提交立法會省覽)，將可對財務匯報局職能的履行作出有效制衡</p> <p>(d) 助理法律顧問6回應一位委員所提的疑問時表示，申訴專員會調查有關財務匯報局行政失當的投訴，而倘若財務匯報局就“不予跟進”的</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>個案所作出的決定不構成行政失當，申訴專員無權覆檢該等決定</p> <p>(e) 委員認為，由於申訴專員及擬設的程序覆檢委員會均無權覆檢財務匯報局就“不予跟進”的個案所作出的決定，委員在先前會議上所表達的關注(即對需要設立機制覆檢該等決定的關注)並未得到充分處理。因此，財務匯報局的制衡措施將有缺陷。委員要求在法案委員會報告中反映此點</p>	
002135 – 002639	主席 政府當局 劉慧卿議員	<p><u>行政長官的書面指示</u></p> <p>(a) 政府當局簡介有關“就2005年10月31日會議所採取的跟進”的文件(立法會CB(1)286/05-06(02)號文件第11至14段)</p> <p>(b) 委員提出以下意見：</p> <p>(i) 政府當局應參考《強制性公積金計劃條例》(下稱“《強積金計劃條例》”)(第485章)第6E(3)條，在草案第14條訂明，倘若行政長官的書面指示並無抵觸財務匯報局的職能，該局才須遵從該等指示；及</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(ii) 鑒於行政長官向財務匯報局作出的書面指示可能具爭議性，並且可能受到司法覆核，草案第14條應訂明將會公開該等書面指示，並指明在哪些情況下可無須作出披露</p> <p>(c) 政府當局作出以下回應：</p> <p>(i) 草案第14條的草擬方式已對行政長官的權力設下必需的制衡(即草案第14(1)條)，而有關權力也不會輕易使用；</p> <p>(ii) 為避免與草案第14(3)條有所抵觸，草案第14條現時的草擬方式已屬適當，無須作出修訂；</p> <p>(iii) 條例草案並無條文禁止披露行政長官向財務匯報局發出的書面指示；及</p> <p>(iv) 強制規定披露行政長官的書面指示，可能會削弱行政長官按實際情況決定是否公開該等書面指示的靈活性</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
002640 – 002650	林健鋒議員	委員認為未必適宜在條例草案中訂明將會公開行政長官向財務匯報局發出的書面指示，以免損害有關指示所涉及的各方的利益	
002651 – 003004	劉慧卿議員 政府當局	(a) 委員建議修訂草案第14條，使行政長官的書面指示可於適當時間向公眾公開 (b) 政府當局表示，上文第(a)項建議會減少政府當局的靈活性，因為部分書面指示可能被認為不適宜向公眾披露	
003005 – 003159	陳鑑林議員 黃宜弘議員	委員提出以下意見： (a) 草案第14條已提供足夠保障，防止行政長官的保留權力可能被濫用； (b) 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須予公開；及 (c) 行政長官應按實際情況決定是否及以何方式公開該等書面指示	
003200 – 003459	劉慧卿議員 政府當局	(a) 委員詢問，政府當局在草擬草案第14條時有否參考《強積金計劃條例》第6E(3)條	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(b) 政府當局表示，《證券及期貨條例》(第571章)第11條及《結算及交收系統條例》第10條載有類似草案第14條的條文。該兩條條文都是在《強積金計劃條例》生效後制定，性質與條例草案的有關係文類似；及</p> <p>(c) 委員表示，她會考慮對草案第14條提出修正案</p>	
003500 – 003634	陳鑑林議員 林健鋒議員	委員支持草案第14條	
003635 – 003907	主席 政府當局	政府當局承諾考慮法案委員會在2005年10月31日第四次會議後發出的“政府當局須採取的跟進行動一覽表”(立法會CB(1)286/05-06(01)號文件)第3(c)項所載的要求，即在財經事務及庫務局局長於恢復條例草案二讀辯論時發表的演辭中，納入有關“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	政府當局會按會議紀要第3(b)段採取行動
003908 – 004128	主席 政府當局 劉慧卿議員	<p><u>擬設立的財務匯報局程序覆檢委員會</u></p> <p>(a) 政府當局簡介有關“就2005年10月31日會議所採取的跟進”的文件(立法會CB(1)286/05-06(02)號文件第15至19段)</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		(b) 委員重申，她關注擬設的程序覆檢委員會會專注於覆檢“不予跟進”個案的程序而非案情的是非曲直。委員亦要求在法案委員會報告中反映此點	
004129 – 005049	主席 政府當局 劉慧卿議員	<p><u>財務匯報局的職能</u> (立法會CB(1)2288/04-05(34)號文件)</p> <p>(a) 鑒於政府當局建議財務匯報局的職能應純屬調查性質(立法會CB(1)2288/04-05(34)號文件第4至9段)，主席查詢財務匯報局向香港會計師公會(下稱“會計師公會”)及執法機構轉介個案的情況</p> <p>(b) 政府當局作出以下說明：</p> <p>(i) 財務匯報局會獲賦權在調查後將個案轉交會計師公會採取紀律行動，而且財務匯報局不應在對會計師公會成員採取的紀律處分程序中擔當“檢控人”(即提控案件)的角色；及</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(ii) 對於屬刑事性質的個案，財務匯報局可轉交執法機構如警方或廉政公署再作調查或採取其他必需的執法行動，又或轉交律政司考慮及採取適當的檢控行動</p> <p>(c) 委員關注財務匯報局會如何在會計師公會的紀律處分程序及其他執法機構的法律程序中提供協助，以及如何獲知有關方面就其轉交的個案所採取的跟進行動及有關結果</p> <p>(d) 政府當局回應時表示，條例草案訂有條文，確保財務匯報局的調查與會計師公會或其他執法機構所需採取的跟進行動可以順利銜接。有關條文包括：</p> <p>(i) 草案第4條（“有關不當行為”的定義）；</p> <p>(ii) 草案第9條第(f)及(g)款（財務匯報局轉交個案及提供協助）；</p> <p>(iii) 草案第10(2)(d)條（與會計師公會及其他各方訂立諒解備忘錄）；及</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		(iv) 草案第 35(5) 及 47(5) 條(調查／查訊報告在法律程序中的可接納性)(立法會 CB(1)2288/04-05 (34)號文件第 10 段)	
005050 – 005957	主席 政府當局 劉慧卿議員 何俊仁議員	<p><u>各團體就財務匯報局的職能提出的意見</u> (立法會 CB(1)166/05-06(03) 號文件第 3.18 至 3.40 項)</p> <p>(a) 委員提出以下關注／查詢：</p> <p>(i) 有關財務匯報局的職能應純屬調查性質的建議，與國際證券事務監察委員會組織(下稱“國際證監會組織”)發出的《監督核數師的原則》不相符。有關原則訂明“應由一獨立於審計專業的核數師監督機構處理核數師的紀律事宜；若有關監督機構是專業團體，該專業團體應受一獨立組織所監督”(立法會 CB(1)166/05-06 (03) 號文件第 3.31 項有關特許公認會計師公會提出的意見)；及</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(ii) 其他司法管轄區的會計專業規管制度有否遵從有關的國際證監會組織原則</p> <p>(b) 政府當局作出以下回應：</p> <p>(i) 財務匯報局的職能建基於香港會計專業現行的自我規管制度；</p> <p>(ii) 如會計師公會喪失紀律處分職能（至少就關於上市實體的個案而言），這樣對會計專業的整個自我規管制度的持續施行可能會有不利影響；</p> <p>(iii) 上文第(a)(i)項所載的國際證監會組織原則訂明，“……若有關監督機構是專業團體，該專業團體應受一獨立組織所監督”。《2004年專業會計師（修訂）條例》規定，會計師公會紀律委員會的過半數成員須為業外人士，而紀律委員會的程序一般都是公開進行。自該條例開始實施以來，會計師公會的紀律處分程序的獨立</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>性和透明度已有所提高。因此，會計師公會的紀律處分程序與有關的國際證監會組織原則相符；及</p> <p>(iv) 海外司法管轄區與香港的會計專業規管制度是因應各自的經濟及社會情況而訂立，將該等制度作直接比較並不恰當</p>	
005958 – 010837	劉慧卿議員 政府當局	<p>(a) 委員提出以下關注／查詢：</p> <p>(i) 會計師公會理事會在接獲財務匯報局轉交的個案後，未必會成立紀律委員會採取所需的紀律行動；</p> <p>(ii) 政府當局會否考慮在條例草案中規定會計師公會須通知財務匯報局其就個案採取的跟進行動及有關結果</p> <p>(b) 政府當局作出以下說明：</p> <p>(i) 會計師公會紀律委員會的程序及決定均獨立於公會的理事會，香港現時的會計專業自我規管制度</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>亦與國際證監會組織原則的精神相符；</p> <p>(ii) 鑒於紀律委員會的程序一般都是公開進行，財務匯報局會獲知該委員會就個案採取的跟進行動及有關結果；及</p> <p>(iii) 財務匯報局可與會計師公會訂立諒解備忘錄，訂明在紀律處分程序中提供協助的安排</p> <p>(c) 委員建議制訂行政安排，讓會計師公會通知財務匯報局其就個案採取的跟進行動及有關結果</p>	<p>政府當局會按會議紀要第3(c)(i)段採取行動</p>
010838 – 011149	陳鑑林議員 秘書	<p>委員支持政府當局的建議，即財務匯報局的職能應純屬調查性質，因為這立場得到會計師公會同意，而且在2003年進行公眾諮詢時亦獲得大多數回應者支持</p>	
011150 – 012014	何俊仁議員 政府當局 主席 陳鑑林議員 秘書 劉慧卿議員	<p>(a) 委員詢問，條例草案有否訂明財務匯報局可在會計師公會的紀律處分程序中向該會提供協助</p> <p>(b) 政府當局作出以下說明：</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(i) 草案第9(g)條訂明，財務匯報局可就指明團體的調查或查訊向該團體提供協助；及</p> <p>(ii) 根據草案第2條所界定，草案第9條所指的“指明團體”包括會計師公會</p>	
012015 – 012819	劉慧卿議員 政府當局	<p>(a) 委員關注到，會計師公會理事會在接獲財務匯報局轉交的個案後，可以不將個案轉交紀律委員會</p> <p>(b) 政府當局表示，《專業會計師條例》(第50章)訂明，倘若表面證據成立，會計師公會理事會必須成立紀律委員會，就投訴採取所需的紀律行動</p>	
012820 – 014324	陳智思議員 政府當局 主席 劉慧卿議員 助理法律顧問6	<p>(a) 委員認為應制訂行政安排，讓會計師公會通知財務匯報局其就轉介個案所採取的跟進行動及有關結果</p> <p>(b) 助理法律顧問6提出以下意見：</p> <p>(i) 《專業會計師條例》第34(1AAA)條訂明，“如理事會決定不將有關投訴提交紀律小組，而投訴人因</p>	政府當局會按會議紀要第3(c)(i)段採取行動

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>理事會的決定感到受屈，投訴人可要求理事會將該投訴提交紀律小組，而除非理事會認為未顯示有表面證據支持該投訴，或該投訴屬瑣屑無聊或無理纏擾，否則理事會須將該投訴提交紀律小組”；及</p> <p>(ii) 根據現行安排，會計師公會為規管機構，會把投訴轉交其調查委員會，當接獲調查委員會的報告後，再將投訴轉交紀律小組。擬議的財務匯報局會取代會計師公會調查委員會，負責調查有關上市實體的核數師的不當行為。就此而言，在條例草案中規定會計師公會須向財務匯報局報告其就個案所採取的跟進行動及有關結果，是未必恰當的</p> <p>(c) 政府當局確認上文第(b)項意見，並承諾考慮上文第(a)項意見</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
014325 – 014939	陳鑑林議員 政府當局 助理法律顧問6 陳智思議員	<p>(a) 委員作出以下查詢：</p> <p>(i) 財務匯報局可否對紀律委員會的紀律處分決定提出反對；及</p> <p>(ii) 有否任何渠道就紀律委員會的紀律處分決定提出上訴</p> <p>(b) 政府當局表示，財務匯報局無權覆核紀律委員會所作出的紀律處分決定</p> <p>(c) 助理法律顧問6提供以下意見：</p> <p>(i) 最近法院裁定，《專業會計師條例》下沒有機制讓“檢控人”(即會計師公會)對紀律委員會的紀律處分決定提出上訴。“檢控人”可向法院申請司法覆核，但覆核的範圍相當狹窄；及</p> <p>(ii) 投訴人可就核數師的失當行為所引致的損害尋求民事補救</p>	
014940 – 015304	劉慧卿議員 政府當局	<p><u>調查工作與紀律處分程序的銜接</u></p> <p>(a) 委員關注有何方法可確保財務匯報局的調查工作與會計師公會的紀律處分程序順利銜接</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		(b) 政府當局表示，條例草案已有條文處理這方面的關注，詳情載於立法會CB(1)2288/04-05(34)號文件第10段	
015305 – 020131	何俊仁議員 政府當局	<p><u>擬設的財務匯報局程序覆檢委員會</u></p> <p>(a) 委員關注到，礙於財務匯報局程序覆檢委員會的擬議權限，該委員會將不能完全回應部分委員對設立機制覆檢財務匯報局就“不予跟進的個案”所作決定的訴求</p> <p>(b) 政府當局作出以下說明：</p> <p>(i) 擬設的財務匯報局程序覆檢委員會會對財務匯報局的運作提供多一項“制衡”措施；及</p> <p>(ii) 擬設的財務匯報局程序覆檢委員會的擬議權限及職權範圍草擬本的詳情，載於政府當局的文件(立法會CB(1)166/05-06(02)及286/05-06(02)號文件)，以作說明</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		(c) 委員對設立財務匯報局程序覆檢委員會的建議有保留，因為此舉未必能完全處理上文第(a)項所述的關注	
020132 – 020614	陳鑑林議員 政府當局	<p><u>調查工作與紀律處分程序的銜接</u></p> <p>(a) 委員關注到，由於會計師公會紀律委員會可自行就財務匯報局所轉交的個案進行調查，若紀律委員會與財務匯報局以不同的原則進行調查及／或有關各方在個案轉介後向紀律委員會提出新證據，紀律委員會可能會得出與財務匯報局不同的結論</p> <p>(b) 委員建議要求有關各方向財務匯報局提交新證據(如有的話)，讓該局可覆檢有關個案</p> <p>(c) 政府當局作出以下說明：</p> <p>(i) 財務匯報局的審計調查委員會會獲得足夠的調查權力，就審計方面的不當行為進行調查；及</p> <p>(ii) 倘若已就某個案展開紀律處分程序，較恰當的做法可能是由有關各方向會計師公</p>	政府當局會按會議紀要第3(c)(ii)段採取行動

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		會而非財務匯報局提交新證據(如有的話)	
020615 – 020812	主席 劉慧卿議員 助理法律顧問6	<u>下次會議的討論議題</u> 委員同意於下次會議上討論下列議題： (a) 財務匯報局轉交的個案(立法會CB(1)2288/04-05(34)號文件第7段)；及 (b) 審計調查委員會(立法會CB(1)286/05-06(03)號文件) <u>下次會議日期</u>	

立法會秘書處
 議會事務部1
 2005年12月19日