

歐陽長恩
企業融資部執行董事

香港中區皇后大道中 8 號
立法會大樓
中華人民共和國
香港特別行政區立法會
高級議會秘書
司徒少華女士

以郵遞及傳真 2869 6794 發送

司徒女士：

提交對《財務匯報局條例草案》的意見

感謝你在 2005 年 7 月 26 日來函邀請證監會的投資者教育諮詢委員會、公眾股東權益小組及證監會的職員就《財務匯報局條例草案》(該條例草案)，特別是對以下兩個課題，發表意見：

- (a) 財務匯報局的職能會否與證監會在調查上市實體的會計不當行為方面的職能互相重疊；及
- (b) 財務匯報局的職能應否如政府所建議的純屬調查性質。

證監會的投資者教育諮詢委員會及公眾股東權益小組分別在 2005 年 8 月 29 及 30 日開會討論該條例草案。

兩委員會的委員在會上提出以下各點。由於會上並沒有進行表決，因此，下述意見不一定代表該兩個委員會的委員的一致意見。

證監會投資者教育諮詢委員會委員的意見

- (a) 一名委員對於條例草案在界定財務匯報局涉及審計調查委員會的角色，特別是財務匯報局可進行的調查工作範圍及可搜集多少證據等方面的清晰程度，表示關注。該委員表示，警務處的角色是搜集足夠的證據讓律政司提出起訴，這點非常清晰，而財務匯報局在取得足夠的證據以支持成功地進行紀律處分方面亦應扮演類似的角色。

2005年9月12日
立法會高級議會秘書
司徒少華女士
第2頁

- (b) 另一名委員關注到香港會計師公會可採取的制裁措施不足以阻嚇嚴重不法行爲。目前的條例草案預期財務匯報局會將有關的調查／查訊報告轉交“特定機構”以採取紀律處分行動、進一步調查或任何其他行動。在若干情況下，財務匯報局會將核數師行爲不當的個案轉介香港會計師公會以便進行紀律處分程序。香港會計師公會可施加的最高制裁是罰款港幣 500,000 元及／或將有關的專業會計師從名冊中永久除名。該委員關注到現行罰款的水平不足以阻嚇嚴重的不法行爲，致使財務匯報局變成爲無牙老虎。

證監會公眾股東權益小組委員的意見

一般意見

- (a) 某委員認爲若與海外同類組織的預算相比，財務匯報局的預算金額較細。他指出，美國公眾公司會計監察局(美國會計監察局)的年度預算超逾 1 億美元(約 7 億 8,000 萬港元)，而英國財務匯報局的年度預算則爲 1,200 萬英鎊(約 1 億 8,000 萬港元)。香港的預算約佔美國會計監察局的 1/78 及英國財務匯報局的 1/18。他並指出，財務匯報局的經費僅佔香港上市公司市值的很小分額(遠小於美國及英國的類似分額)。爲了使財務匯報局能夠達到其目標，經費方面應予提高。

該委員並表示，美國會計監察局及英國財務匯報局的經費均來自上市公司按其市值所繳付的徵費。他建議政府應考慮就財務匯報局採納類似的經費模式。

某委員問及財務匯報局與香港會計師公會之間的預算比較；會否多於香港會計師公會目前就調查核數師而撥出的資源。

財務匯報局的職能會否與證監會在調查上市實體的會計不當行爲方面的職能互相重疊

- (b) 委員認爲審計調查委員會的建議職能實際上屬於香港會計師公會現有職能的一部分，所以在與證監會的職能重疊一事上，與現況並無不同之處。委員欣

見現有條例草案能促進財務匯報局與證監會之間的雙向信息分享，改善了目前純粹由證監會向香港會計師公會提供信息的單向模式。

委員普遍覺得由於在某些時候，證監會及財務匯報局可能會對同一件事情的不同方面有各自所關注的重點，因此，證監會和財務匯報局將需要協調彼此的工作。

財務匯報局的職能應否如政府所建議的純屬調查性質

- (c) 委員問及財務匯報局向香港會計師公會轉介的個案是否全部由香港會計師公會負責處理。證監會職員回應指該條例草案並沒有訂明香港會計師公會須負責就財務匯報局向其轉介的所有個案採取紀律行動。

委員表示，由於財務匯報局有較大可能會就其調查個案提出紀律處分程序，若財務匯報局亦擁有紀律處分職能，他們會感到更為愜意。委員關注到若調查和紀律處分的職能分別由不同的機構負責，便會出現紀律處分個案在轉介後不獲繼續調查的風險。如擔心財務匯報局的預算不足，委員認為所需的經費可由香港會計師公會提供，原因是香港會計師公會的該部分現有職能將會移交財務匯報局。

(以下為背景資料：委員對由香港會計師公會處理的紀律處分個案的透明度和效率感到關注。委員指出，香港會計師公會至今尚未完成以往某些嚴重的企業倒閉個案，例如在 1997 年發生的廣南事件。委員並認為香港會計師公會可施加的制裁不足，與成立財務匯報局的目的不相符。)

其他意見

- (d) 某委員建議修訂法例，容許投資者在民事損害賠償訴訟中使用財務匯報局的調查結果及香港會計師公會紀律行動的結果。該委員認為此舉可大幅減少股東採取法律行動的成本，所以該條文甚為重要。如核數師要面對來自股東採取民事訴訟的更大阻嚇，將有助鼓勵他們提高其審計工作水平。

2005年9月12日
立法會高級議會秘書
司徒少華女士
第4頁

- (e) 委員問及該條例草案會否有任何保障告發者的條文。委員認為保障告發者的條文對核數師事務所的職員及上市公司的職員來說十分重要。委員指出，安然管理層的不法行為就是由其職員舉報揭發的。

證監會職員的意見

財務匯報局的職能合否與證監會在調查上市實體的會計不當行為方面的職能互相重疊

- (a) 我們並不預期財務匯報局與證監會各自的調查工作會過度重疊。當財務匯報局就核數師的工作進行調查時，財務匯報局及證監會均可能正同時就因涉及法團的相同事件而引起的若干問題進行調查。然而，財務匯報局會集中搜尋涉及核數師的不當行為的證據，特別是有關的審計工作是否足夠及有否作出適當的判斷等；而證監會則會搜尋涉及公司詐騙或失當行為、違反《上市規則》或市場失當行為等的證據。上述兩個組織有充分的理由需協調彼此之間所採取的該等行動，但條例草案已就此作出規定。
- (b) 當財務匯報局正在調查有關人士有否根據《上市規則》或會計準則履行披露責任時，證監會亦可能會關注到有關披露是否具誤導性，從而達到相輔相成的效果，因此必須確保兩個組織之間能夠互相協調。假如財務匯報局的調查工作可能導致證監會考慮對負責披露的人士採取行動的話，協調工作更加有其必要性。
- (c) 整體來說，雖然我們認同證監會與財務匯報局之間有需要相互合作，但卻不認為會出現工作重疊、浪費資源及延遲對涉案人士採取行動等情況發生。我們知道，財務匯報局在進行調查時，亦須與其他監管機構及政府機關互相協調。

財務匯報局的職能應否如政府所建議的純屬調查性質

- (d) 對於財務匯報局應否純粹擔當調查角色，或該局應否接管香港會計師公會的部分檢控工作，證監會職員沒有意見。我們注意到，監管機構同時執行調查及紀律處分職責(及刑事檢控的職責，但不太普遍)的情況並不罕見，而且亦

2005年9月12日
立法會高級議會秘書
司徒少華女士
第5頁

沒有受到法例禁止。舉例來說，世界各地的大部分證券監管機構均有權同時進行調查及提出民事訴訟，而大多數亦會進行各自的紀律處分程序。部分監管機構，例如英國金融服務管理局、澳洲證券及投資監察委員會(澳洲證監會)及證監會本身均可提出刑事訴訟，儘管該等訴訟一般只是循簡易程序進行的。

- (e) 因此，該等角色應否加以區分乃屬於政策上的問題。避免對法律程序預先作出判決看來是更為重要的。常用的方法是確保那些進行調查以確立違規證據的人士不會參與該項違規的判決過程。原因是偏頗或看來屬偏頗的法律程序可能會被法院以程序上有缺陷為理由予以撤銷或永久擱置。例如，就證監會的紀律處分程序而言，在一項調查結束前，有關涉嫌違規的證據會轉交另一組職員，由他們決定是否有足夠證據開立紀律處分個案及聯同作出最終判決的人進行法律程序。這情況在諸如美國證券交易委員會、英國金融服務管理局及澳洲證監會等其他證券監管機構中亦相當普遍，儘管它們的具體安排互不相同。
- (f) 由於財務匯報局的預算只足夠聘用少量職員，因此要該局確保其職員的職能獲得充分劃分，藉以對涉及紀律處分程序的人士的權利提供適當的保障似乎是不可能的。這意味著除非財務匯報局的預算獲得大幅增加，否則實際方面及政策上的原因限制該局只能擔當調查的角色。

假如法案委員會認為有幫助的話，我們很樂意就上述各點提供進一步的資料或說明。

歐陽長恩

2005年9月12日