

討論文件

《財務匯報局條例草案》委員會

單元一 財務匯報局的設立

目的

為回應委員在二零零五年七月十九日法案委員會首次會議所提要求，政府當局承諾會在審議《財務匯報局條例草案》(條例草案)的各主要單元¹前提交文件，載述該單元的主要建議。本文件旨在提供以下與單元一有關的資料 –

- (a) 闡述條例草案第 1 部、第 2 部、附表 2 及附表 3 所載有關設立財務匯報局的主要建議。有關條文旨在就財務匯報局的下述事宜作出規定：(i)法律地位；(ii)組成；(iii)職能及權力；及(iv)制衡機制；及
- (b) 就上述事宜的主要意見，闡述政府當局的回應；有關意見曾於二零零五年九月二十七日法案委員會第二次會議上所討論或見於團體 個別人士的意見書內²。

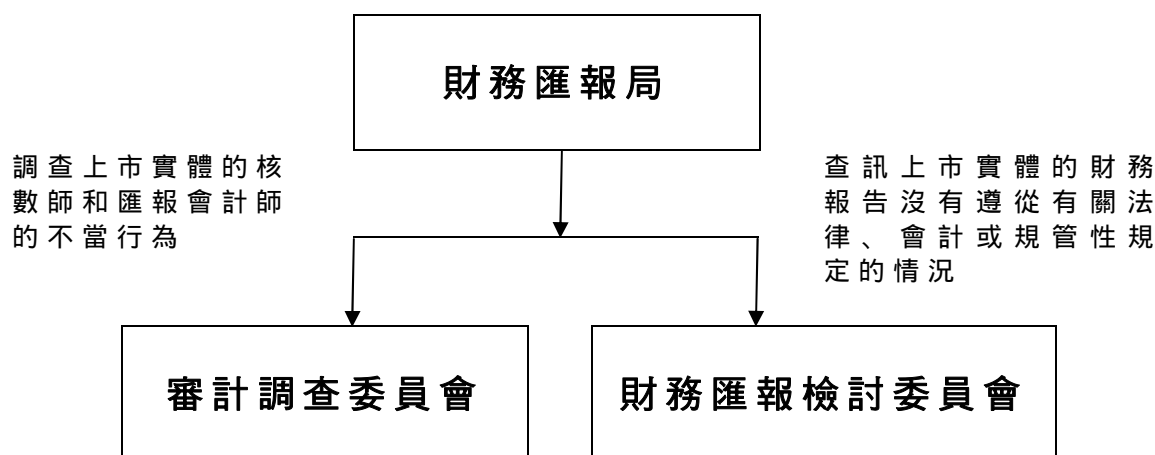
財務匯報局的法律地位

2. 草案第 6 條訂明設立財務匯報局，該局須為一個法人團體。我們認為設立獨立的法定組織是合適的安排，並應在法例下訂明財務匯報局的權力及制衡機制。在組織架構方

¹ 關於各單元所涵蓋的事項，請參閱政府當局發出題為「擬議工作計劃」的文件(立法會 CB(1)2288/04-05(35)號文件)。該文件已於二零零五年九月二十七日法案委員會會議上討論。

² 有關的回應詳情，請參閱政府當局發出題為「政府當局就向法案委員會提交的意見書作出的回應」的文件(立法會 CB(1)2368/04-05(02)號文件)。

面，財務匯報局負責監督審計調查委員會和財務匯報檢討委員會。下圖顯示財務匯報局的組織架構 –



3. 政府當局注意到，多個代表團體³提交法案委員會的意見書顯示，設立財務匯報局的建議獲得廣泛支持。不過，我們也察覺到，有數份意見書對是否需要設立這擬議法定組織表示保留；亦有意見提出，若把擬設的財務匯報局的有關職能授予香港會計師公會或證券及期貨事務監察委員會(證監會)，是否較理想。對於上述事宜，政府當局的立場如下 –

- (a) 設立一個獨立於會計專業團體的調查組織的建議，最初在二零零三年由香港會計師公會提出，以期就上市實體在審計方面的不當行為進行更獨立的調查。有鑑於國際間逐漸以更獨立於審計專業的形式監督核數師的工作，加上過去數年世界其他地方發生了多宗惹人關注的企業倒閉事件(例如安然(Enron)及世界通訊(Worldcom)事件)，而這些事件凸顯了加強公眾對審計專業的信心及提高監管制度的效率、透明度及問責性的重要性，當局因此提出設立財務匯報局的建議。這項建議在二零零三年九月及二零零五年二月兩次公眾諮詢中都獲得廣泛支持，我們認為現時有關

³ 該等團體包括屬會計專業團體的香港會計師公會、澳洲會計師公會、英國特許管理會計師公會(香港分會)、澳大利亞國家會計師公會(中華分會)及英國特許公認會計師公會(香港分會)；屬商會及上市公司的香港英商會及香港上市公司商會；屬專業及諮詢組織的公司法改革常務委員會、香港律師會及香港特許秘書公會；及其他公司／事務所和專業人士。

新設財務匯報局作為法定組織的建議，具有充分理據；

- (b) 對於在證監會的組織架構下設立擬議的財務匯報局，我們認為並不恰當。現時香港會計師無須為出任公司的核數師而先向金融監管機構註冊，這方面的情況與英國的制度相若惟與澳洲及美國的不同。雖然證監會有權對市場失當行為及持牌證券及期貨中介人進行調查，但香港會計師公會已指出，根據《證券及期貨條例》(第 571 章)第 5 條，證監會的職能並不包括調查會計師涉嫌違反香港會計師公會所頒布會計及或專業準則的行為；及
- (c) 總體來說，設立財務匯報局的建議會有助進一步加強對核數師的監管及提升上市實體財務匯報的質素。這項建議在加強香港的企業管治制度及增加投資者信心方面，都能發揮重大作用，因此是必要的。

財務匯報局的組成

概況

4. 草案第 7 條訂明財務匯報局的組成，該局由不多於 11 名成員組成，即 –

- (a) 一名來自政府的當然成員，即公司註冊處處長或其代表；
- (b) 財務匯報局行政總裁，作為當然成員；
- (c) 三名分別由證監會、香港交易及結算所有限公司(港交所)及香港會計師公會提名的成員；及
- (d) 最少四名但不多於六名其他委任成員。

5. 簡而言之，財務匯報局的成員會就審計調查委員會的調查及財務匯報檢討委員會的查訊執行監察職能。草案第 7(4) 條對財務匯報局主席的委任作出規定，訂明該職位必須由一

名委任成員擔任。作為良好的企業管治措施及依照許多法定組織的一般做法，我們建議，主席(其職位屬非執行性質)應由一名行政總裁協助。草案第 8 條對該行政總裁的委任作出規定，訂明行政總裁是財務匯報局的最高行政人員，並在財務匯報局的指示下負責管理該局的事務。我們建議，財務匯報局的主席、行政總裁及所有其他成員(來自政府的當然成員除外)應由行政長官委任。

6. 草案第 7(2)條訂明財務匯報局的大多數成員須為「業外人士」⁴ (即非會計師)。草案第 7(4)條訂明，須在財務匯報局屬業外人士的委任成員中，委任一人為財務匯報局主席。我們認為，委任業外人士成為財務匯報局成員(包括主席)，會有助確保這個新組織獨立於會計專業。《2004 年專業會計師(修訂)條例》⁵ 實施後，香港會計師公會調查委員會的大多數成員也是業外人士。

7. 關於財務匯報局成員的資歷及背景，政府當局的用意是設立一個獨立而具廣泛及均衡組成的財務匯報局。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、工商管理等方面有經驗的人士)，以確保財務匯報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。然而，我們並不建議在條例草案內詳細列出委任成員須符合的資格規定，以便行政長官按實際情況委任最合適的人選。此外，這項擬議安排也與《2004 年專業會計師(修訂)條例》的做法一致；該條例也並沒有詳細列出獲委任加入香港會計師公會理事會、紀律小組及調查小組的業外人士所須符合的資格規定。

⁴ 草案第 2(1)條界定「業外人士」為並不屬於《專業會計師條例》(第 50 章)所指的會計師或不屬於國際會計師聯會以下會計團體的會員的人士。這定義以《專業會計師條例》第 2(1)條為藍本。

⁵ 《2004 年專業會計師(修訂)條例》於二零零四年七月獲立法會通過。修訂條例提出了多項革新，包括更改香港會計師公會理事會、調查委員會及紀律委員會的組成。根據《專業會計師條例》第 10(2)(e)條，行政長官可委任四名業外人士加入香港會計師公會理事會。同時，該條例第 33(3)(b)及 42C(2)(b)條訂明，現時紀律委員會及調查委員會的大多數成員須為業外人士。修訂條例的有關條文已於二零零四年十一月起實施。

補充條文

8. 草案附表 2 及附表 3 載有關於財務匯報局以及其成員和行政總裁的補充條文。關於委任財務匯報局成員的主要條文如下 –

- (a) 財務匯報局成員的任期：如附表 2 第 2 條及附表 3 第 1 條所載，財務匯報局的委任成員及行政總裁的任期不得超過三年，並且有資格獲再度委任。我們並無訂明委任成員最多可連任的期數，因為政府當局已有一般指引訂明，法定組織的非官方成員不應在同一職位服務超過六年。至於行政總裁的職位，我們認為可根據擔任行政總裁職位人士的經驗及在處理財務匯報局事務上的表現再度委任有關人士；
- (b) 委任條款及條件：附表 2 第 4 條及附表 3 第 3 條訂明，財務匯報局的委任成員及行政總裁的委任條款及條件，均由行政長官決定。關於這方面，除財務匯報局的行政總裁外，該局其他成員(包括財務匯報局的主席)預期是**義務**為財務匯報局提供服務。至於行政總裁的酬金，預期會由行政長官考慮準獲委任人的背景、經驗及表現，以及同類機構的薪酬趨勢和水平後釐定；
- (c) 署任安排：附表 2 第 3 條及附表 3 第 2 條訂明財務匯報局主席、行政總裁及其他成員的署任安排。行政長官可在財務匯報局主席、成員或行政總裁不在香港或未能履行職務期間，委任臨時主席、臨時成員或署理行政總裁，擔任有關職務(視屬何者而定)；及
- (d) 免任成員：附表 2 第 5 條及附表 3 第 4 條分別訂明，委任成員及行政總裁可因破產、身體或精神上的疾病或被定罪等理由以致不能或不適宜執行職能而被免任。

9. 我們認為，條例草案載述財務匯報局運作結構的大體框架，已屬足夠；有關的程序細節應交由財務匯報局自行決定。為此，草案附表 2 擬訂就與召開和舉行會議有關的主要條文。值得注意的是，我們在附表 2 第 6 條建議，財務匯報

局會議的法定人數至少須是財務匯報局成員人數的三分之二。提交財務匯報局會議考慮的每一事項，須由出席會議並就該事項表決的財務匯報局成員以過半數票決定，而構成過半數票的票數須至少為四票。這最低票數準則可確保財務匯報局的所有決定，都不會由「少數」成員通過。此外，在票數均等時，主席有權投決定票，而計算票數是否符合「四票」這個最低票數準則時，不得把主席的決定票包括在內。另外，財務匯報局可根據附表 2 第 7 條以傳閱文件方式處理事務，有關書面決議須由在香港的全部財務匯報局成員(人數不少於構成財務匯報局成員人數的三分之二)批准才通過。

財務匯報局的職能

一般職能

10. 草案第 9 條列明財務匯報局的職能如下 –

- (a) 接受關於上市實體⁶的「有關不當行為」及「有關不遵從事宜」⁷的投訴；
- (b) 回應投訴而調查或查訊(或在其他情況下調查或查訊)有關不當行為及有關不遵從事宜⁸；
- (c) 就每項調查或查訊，按照條例規定決定和採取適當的行動；
- (c) 批准和監督審計調查委員會、財務匯報檢討委員會及由財務匯報局設立的任何委員會的政策及活動；

⁶ 草案第 3 條把「上市實體」界定為上市法團或上市集體投資計劃。

⁷ 草案第 4 條把「有關不當行為」界定為包括(a)核數師關乎上市實體的帳目審計的不當行為或(b)匯報會計師關乎為上市文件的目的擬備財務報告的不當行為。草案第 5 條把「有關不遵從事宜」界定為包括上市實體的財務報告沒有遵從有關法律、會計或規管性規定的情況。有關這兩個定義的範圍的細節，會在法案委員會審議審計調查委員會及財務匯報檢討委員會的運作時討論。

⁸ 關於財務匯報局應否純粹屬調查性質的問題，請參閱政府當局發出題為「財務匯報局的職能」的文件(立法會 CB(1)2288/04-05(34)號文件)。

- (e) 將關乎有關不當行為或有關不遵從事宜的任何個案或投訴轉交指明團體，或就指明團體調查、查訊或處理關乎有關不當行為或有關不遵從事宜的任何個案或投訴向該團體提供協助；及
- (f) 執行根據條例或任何其他條例委予財務匯報局的其他職能。

11. 在法案委員會審議條例草案中有關審計調查委員會及財務匯報檢討委員會在運作方面的條文時，我們會詳細討論財務匯報局的調查及查訊權力。不過，在此可以指出的是，根據草案第 9(b)或(c)條，財務匯報局可回應投訴而展開或在其他情況下展開調查或查訊。因此，接獲投訴並不是財務匯報局是否展開調查或查訊的先行條件。我們認為，財務匯報局作為獨立的調查組織，應按照案件的數量、資源及其他考慮因素，以及在符合條例草案第 23 或 40 條所訂有關規限行使調查或查訊權力的準則(視屬何情況而定)的情況下，決定執行職能的方式(即應否採取主動或被動的策略)。

把個案轉交指明團體或向指明團體提供協助

12. 正如上文第 10(e)段所述，財務匯報局可把個案轉交「指明團體」或向「指明團體」提供協助。草案第 2(1)條把「指明團體」界定為「指明當局」或「指明執行機構」。「指明執行機構」的定義包括已盡列的指明機構⁹；而「指明當局」的定義下則沒有列明任何機構，其意思是指並非包含在「指明執行機構」的定義內而在香港或其他地方的主管當局、規管機構或會計團體，以涵蓋財務匯報局按實際個案的需要認為適宜將個案轉交或提供協助的其他非屬「指明執行機構」的其他主管當局、規管機構及會計團體。就此而言，草案第 12 條以《證券及期貨條例》第 186 條為藍本，訂明一套有關將個案轉交「指明當局」或向「指明當局」提供協助

⁹ 草案第 2(1)條將「指明執行機構」界定為香港警務處處長、廉政專員、香港會計師公會、證監會、港交所、公司註冊處處長、金融管理專員、保險業監督、稅務局局長、破產管理署署長、強制性公積金計劃管理局或市場失當行為審裁處。

的條件，作為保障措施。關於這方面，財務匯報局必須信納¹⁰—

- (a) 作出有關轉交或提供有關協助會使有關指明當局能夠執行其職能或會協助該指明當局執行其職能；
- (b) 轉交有關個案或投訴或提供有關協助¹¹並不違反投資大眾的利益¹²或公眾利益；
- (c) 如有關「指明當局」屬香港或其他地方的主管當局或規管機構，則該指明當局須(i)執行與財務匯報局職能類似的調查或查訊職能；或(ii)規管、監管或調查會計師、銀行服務、保險服務或其他財經服務或法團事務；
- (d) 該指明當局受充分保密條文規限；及
- (e) 轉交有關個案或投訴或提供有關協助，是出於為使該指明當局執行其任何在規管、監管、調查或紀律處分方面的職能，或是在其他情況下為該職能的目的而作出的。

13. 草案第 12(6)條規定，如財務匯報局信納某指明當局符合有關準則，則財務匯報局須在切實可行範圍內盡快安排在憲報刊登該指明當局的名稱。這項條文以《證券及期貨條例》第 186(5)條為藍本，旨在提高這類個案轉介或有關所提供協助的透明度。

14. 此外，草案第 12(7)條以《證券及期貨條例》第 186(6)條為藍本，旨在禁止財務匯報局在調查或查訊過程

¹⁰ 條件(a)及(b)也適用於根據**草案第 51(4)條**向「指明執行機構」披露資料的情況。(c)至(e)項是作為保障的附加條件，適用於把個案轉交「指明當局」或向「指明當局」提供協助的情況。

¹¹ 根據**草案第 12(3)條**，財務匯報局在為提供協助予指明當局的目的而就條件(a)及(b)得出意見時，須考慮有關指明當局會否向財務匯報局支付任何因提供有關協助而招致的費用及開支，及有關指明當局會否有能力和願意提供交互協助。這安排是以《證券及期貨條例》第 186(4)條為藍本。

¹² **草案第 2(3)條**訂明，凡將某項利益列入考慮是(或相當可能是)違反公眾利益，則在條例草案中，凡提述投資大眾的利益，均不包括該項利益。

中，把任何人向財務匯報局提供而可能導致該人入罪的資料或證據，轉交在香港以外的司法管轄區的指明當局，以供在該司法管轄區內針對該人而提起的刑事法律程序中使用¹³。

其他一般權力

15. 草案第 10 條訂明財務匯報局的一般權力。草案第 10(1)條訂明，財務匯報局可作出為執行其職能而需要作出的或附帶於或有助於執行其職能的一切事情。此外，財務匯報局可僱用任何人為僱員，或委任任何人為顧問或代理人，以協助財務匯報局執行其職能(參閱草案第 10(2)(a)及(b)條)。根據草案第 10(2)(d)條，財務匯報局亦可與另一方訂立諒解備忘錄。我們預期，財務匯報局可在有需要時與香港會計師公會、其他金融服務規管機構或執法機關訂立這類備忘錄，例如說明該局和另一方的工作配合，以促進合作。

16. 草案第 11 條處理有關財務匯報局轉授職能或權力的事宜。此外，草案第 13 條賦權財務匯報局可發出不牴觸條例的非法定指引，示明該局會以何種方式執行其職能，或就條例任何條文的施行提供指引。我們預期這些指引可涵蓋處理投訴程序等事宜，從而提高財務匯報局的運作透明度。

制衡機制

17. 我們認為應設立有效機制，使財務匯報局須對其工作負責並受適當制衡。不過，財務匯報局同時應能夠有效地行使其權力，而不會受到不必要的妨礙。因此，我們謹慎地按照這個新設立的調查組織獲賦予的權力，訂明相應的制衡措施。

18. 在考慮上文第 17 段所述的目的和參考其他法定組織(例如證監會和新成立的香港存款保障委員會¹⁴)的安排後，我們建議在條例草案內訂明多項制衡措施，包括 –

¹³ 這與《公民權利和政治權利國際公約》第 14(3)(g)條(納入於《香港人權法案》第 11(2)(g)條)一致，該條訂明任何人在被控刑事罪的審判中，不得被強迫自供或認罪。

¹⁴ 香港存款保障委員會根據二零零四年五月獲立法會通過的《存款保障計劃條例》(第 581 章)設立。

- (a) **財務匯報局的組成** 正如上文第 4 至 6 段所述，除來自政府的當然成員外，財務匯報局所有成員(包括主席和行政總裁)，都必須由行政長官委任。財務匯報局的大多數成員由業外人士出任，亦有助確保該局獨立於會計專業；
- (b) **行政長官的指示** 草案第 14 條訂明，行政長官在諮詢財務匯報局主席後，可在行政長官信納是符合公眾利益的情況下，就財務匯報局任何職能的執行，向該局發出行政長官認為合適的書面指示。這項擬議的保留權力是政府最後可予行使的權力，以便在最為緊急及極端情況下，透過行政長官採取必要的補救措施。我們有必要制訂這條文，讓政府當局就審計專業的有效規管，繼續向立法會及公眾負責¹⁵；
- (c) **財務匯報局須提交資料** 草案第 15 條訂明，財務匯報局須在財經事務及庫務局局長提出要求時，向局長提交局長指明的關於財務匯報局執行其職能或行使其權力時所依循或採取的原則、實務及政策的資料，以及有關理由；
- (d) **財務匯報局的財政預算** 草案第 17 條訂明，財務匯報局的周年收支預算，須經財經事務及庫務局局長批准；
- (e) **審計署署長負責審計工作** 草案第 19 條訂明，審計署署長須擔任財務匯報局的核數師，有權取用他認為為執行其職能而需要的財務匯報局的帳目簿冊及紀錄，並有權要求獲得他認為為執行其職能而需要的資料及解釋。在每個財政年度，審計署署長須就財務匯報局的帳目報表的審計，擬備報告；
- (f) **周年報告** 草案第 20 條訂明，財務匯報局須每年向財經事務及庫務局局長呈交該局的事務報告、帳目

¹⁵ 其他法例也有類似條文就行政長官這項保留權力作出規定，例如《證券及期貨條例》第 11 條、《存款保障計劃條例》第 9 條及《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)第 6E(3)條。

報表及核數師報告。這些報告及報表須提交立法會省覽；以及

- (g) **申訴專員負責監督** 草案第 76 條加入一項對《申訴專員條例》(第 397 章)附表 1 的修訂，以期使有關人士可就財報匯報局的行動向申訴專員公署提出申訴。

19. 此外，法院可就財務匯報局執行其職能或行使其權力的情況提出司法覆核。我們也預期，財務匯報局會考慮制定一系列的行政措施，以確保其運作管理妥善。這些措施可包括就該局權力的行使擬訂內部指引，以及就該局與其他組織合作的事宜擬訂諒解備忘錄。

是否有需要設立一個獨立的上訴審裁處？

20. 我們已詳細考慮是否有需要設立一個獨立的上訴審裁處，以聆訊任何人因對財務匯報局的行動感到受屈而提出的上訴。政府當局認為沒有必要設立這類審裁處，因為財務匯報局的角色主要限於調查和查訊工作，而且沒有獲賦予制裁任何人或自行施加刑罰的紀律處分權力。關於這方面，我們的法律顧問認為，財務匯報局的調查／查訊及把個案轉交指明團體，難以類比為裁定該個案或投訴所涉人士的公民權利或義務¹⁶。可作為參照比較的是，香港會計師公會也沒有就其調查委員會作出的調查及其理事會把調查委員會調查結果轉交紀律委員會的決定，設立特別的上訴機制。

21. 不過，任何人如因財務匯報局的有關行動而感到受屈，都可就該項行動向法院申請司法覆核。此外，根據《專業會計師條例》作出的紀律處分決定¹⁷及草案第 50 條下法庭就帳目修訂所作的決定，同樣是可予上訴的。加上上文第 18

¹⁶ 《公民權利和政治權利國際公約》第 14(1)條(納入於《香港人權法案》第 10 條)保證，任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。

¹⁷ 根據《專業會計師條例》第 41(1)(b)(iii)條，任何會計師如因香港會計師公會的紀律委員會根據《專業會計師條例》第 35(1)條就其作出的紀律處分命令而感到受屈，則有權向上訴法庭提出上訴。

及 19 段所述的其他保障措施，我們認為無須為此另行設立上訴審裁處。

財政事宜

22. 我們察悉法案委員會部分委員及有些代表團體曾對財務匯報局的經費是否足夠的問題發表意見。該局的經費安排會列載於四個撥款機構(即公司註冊處營運基金、香港會計師公會、證監會及港交所)所簽訂的諒解備忘錄。在釐定金額時，政府當局所遵從的原則是，必須保持財務匯報局架構精簡，而有關的經費安排又足以令該局有效地執行其職能。有鑑於法案委員會委員的意見，政府當局已致函香港會計師公會、證監會及港交所，以探討應否向財務匯報局注入額外資源。

23. 就條例草案而言，草案第 16 條訂明，財務匯報局獲豁免而無須根據《稅務條例》(第 112 章)繳稅。草案第 18 條規定，財務匯報局須擬備有關財政年度的帳目報表。正如上文第 18(e)及(f)段所述，審計署署長須擔任財務匯報局的核數師，而該局的帳目報表須提交立法會省覽。

財經事務及庫務局
二零零五年十月