

立法會

Legislative Council

立法會LS86/04-05號文件

2005年7月8日內務委員會會議文件

《財務匯報局條例草案》 法律事務部報告

I. 摘要

1. 條例草案目的
 - (a) 旨在設立財務匯報局，以調查上市實體的核數師或匯報會計師就帳目審計及擬備為招股章程或其他上市文件的財務報告作出的不當行為，並查訊該等實體的財務報告沒有遵從法律規定、會計方面的規定或規管性規定的事件；
 - (b) 設立審計調查委員會(下稱“調查委員會”)及財務匯報檢討委員會(下稱“檢討委員會”)，以分別作出該等調查及查訊。
2. 意見
 - (a) 並無指明獲行政長官委任為財務匯報局業外成員或財務匯報檢討委員團成員的資格。
 - (b) 似乎沒有給予受調查的人合理的陳詞機會，但調查委員會及檢討委員會的報告可獲接納為該等報告內所載事實的證據。
 - (c) 並無訂定針對調查委員會或檢討委員會的報告而提出覆核或上訴的權利。
3. 公眾諮詢

政府當局曾先後進行兩輪公眾諮詢：首先在2003年就概括建議進行諮詢，然後由2005年2月28日至4月15日就詳細建議進行諮詢。據政府當局所述，絕大部分回應者均支持設立財務匯報局。
4. 諮詢立法會事務委員會

當局曾於2003年6月13日及2004年4月2日向財經事務委員會簡介概括建議，並於2005年3月7日及5月6日向事務委員會簡介詳細建議。絕大多數委員均表示原則上支持此建議。
5. 結論

此立法建議是核數師及匯報會計師監管制度的一項重要發展，並會對會計專業帶來長遠影響。本部建議成立法案委員會，詳細研究條例草案。

II. 報告

條例草案目的

- (a) 旨在設立財務匯報局，藉以 ——
 - (i) 調查上市實體(即上市公司及上市集團投資計劃)的核數師就帳目審計作出的不當行為，以及該等實體的匯報會計師就擬備為招股章程或其他上市文件的財務報告作出的不當行為，及
 - (ii) 查訊該等實體的財務報告沒有遵從法律規定、會計方面的規定或規管性規定的事件；
- (b) 設立審計調查委員會(下稱“調查委員會”)，以進行以上第(a)(i)項所描述的調查；
- (c) 設立財務匯報檢討委員團，並委任其成員組成財務匯報檢討委員會(下稱“檢討委員會”)，以作出以上第(a)(ii)項所描述的查訊；及
- (d) 就相關事宜訂定條文。

立法會參考資料摘要

- 2. 請參閱財經事務及庫務局於2005年6月15日發出的文件(檔號：C15/3(05) Pt.9)。

首讀日期

- 3. 2005年6月29日。

意見

- 4. 有鑒於2002年發生的海外企業醜聞(當中最廣為人知的要算是在美國發生的安然(Enron)醜聞)，當局建議制訂措施，加強會計專業的監管制度。有關的立法建議是當局制訂的部分措施。政府當局已聯同香港交易及結算所有限公司(下稱“港交所”)、香港會計師公會(下稱“會計師公會”)和證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)制訂建議的細節。

財務匯報局

- 5. 財務匯報局將會是一個永久延續但獨立於政府的法定法人團體(草案第6條)。該局會由不少於9名但不多於11名成員組成。公司註冊處處長或其代表及該局的行政總裁會出任當然成員。證監會、港交所及會計師公會會分別提名一人，供行政長官委任為成員，行政長官亦會獲賦權委任他自己選擇的4至6名成員(草案第7(1)條)，以及決定他們的委任條款及條件。除有關公職人員的明訂摒除條文(草案第7(3)條)

外，條例草案並無指明獲行政長官委任為財務匯報局成員的資格。財務匯報局成員中業外人士(即非會計師)的人數須多於不屬業外人士的財務匯報局成員的人數(草案第7(2)條)。主席及行政總裁將由行政長官委任，但前者只可在業外人士的成員中委任(草案第7(4)條)。

6. 財務匯報局的職能主要是調查及查訊關於上市實體關乎在審計及財務匯報方面的不當行為及不遵從事宜(草案第9條)。但財務匯報局是否只可回應投訴，抑或可主動行事，則不盡清晰。財務匯報局是否有權在摒除會計師公會的情況下調查該等不當行為或查訊該等不遵從事宜，亦不清晰。

7. 行政長官在諮詢主席後，可在他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，向財務匯報局發出他認為合適的指示(草案第14條)。財務匯報局的帳目報表須交由審計署署長作審計(草案第19條)。財務匯報局須在每一個財政年度終結後，將其事務報告、帳目報表及核數師報告提交立法會省覽(草案第20條)。

財務匯報局的經費

8. 據政府當局所述，政府當局、證監會、港交所及會計師公會已達成協議，共同平均分擔財務匯報局的經費。有關方面會在首3年每年各自提供250萬港元作為財務匯報局的經常費用，另外亦會就儲備金各自即時提供不多於250萬港元的一筆過款項。政府當局分擔的款額將由公司註冊處營運基金承擔，該營運基金亦會免費為財務匯報局提供辦公地方。這項安排會透過由有關各方簽署的諒解備忘錄予以落實，而不會在條例草案中反映。本部觀察到，為設立該營運基金而根據《營運基金條例》(第430章)所提出的決議須予修訂，使該營運基金可合法地履行政府當局在有關經費安排下的責任。

審計調查委員會

9. 條例草案將設立由行政總裁及最少1名由財務匯報局委任的成員組成的調查委員會(草案第22條)。調查委員會似乎會獨力調查所有須予調查的個案。實際上該委員會可否有效地獨力處理一切所須調查，仍需拭目以待。

10. 若財務匯報局已證明有情況顯示，或它有合理理由相信，某上市實體有在審計或匯報方面的不當行為，並已以書面指示調查委員會進行調查，調查便會展開(草案第23條)。草案第4條中已訂明有關的不當行為，當中包括捏改文件、作出虛假的關鍵性陳述、疏忽、專業上的失當行為，以及任何會被合理地視為是損及該核數師或匯報會計師、會計師公會或會計專業的聲譽的作為或不作為。

11. 若有關不當行為涉及認可機構或認可機構的控權人；或根據《保險公司條例》(第41章)獲授權的保險人；或根據《證券及期貨條例》(第571章)認可的持牌人或集體投資計劃；或《強制性公積金計劃條例》(第486章)所指的核准受託人，則財務匯報局須以書面方式分別通知金融管理專員、保險業監督、證監會或強制性公積金計劃管理局(下稱“強積金管理局”)(草案第24條)。

12. 調查委員會有權要求管有關於有關不當行為的紀錄及文件(包括審計工作材料)的上市實體的核數師或匯報會計師交出有關紀錄及文件,以及就有關紀錄及文件給予解釋(草案第25、26及27條)。調查委員會亦有權要求該等人士回答問題及提供他們能夠合理地提供的其他協助(草案第28條)。導致自己入罪將不可作為拒絕遵從調查委員會所提出的任何要求的辯解。財務匯報局向受金融管理專員、保險業監督、證監會或強積金管理局監管的人士施加任何要求之前,須分別諮詢這些規管機構(草案第29條)。制訂該等事先諮詢會令人對調查委員會的獨立性產生疑問,而為何有需要進行該等事先諮詢,則並不清晰。

13. 調查委員會完成調查後,須在切實可行範圍內盡快向財務匯報局呈交報告(草案第35條)。在法庭或裁判官席前或市場失當行為審裁處進行的任何程序或根據《專業會計師條例》(第50章)第V或VA部進行的任何程序中,有關報告可獲接納為該報告內所述事實的證據。此條文似乎與本意是摒除在刑事程序中使用導致入罪的證據的草案第30條有所抵觸。此外,並無條文訂明給予任何可能會受到該報告負面影響的人合理的陳詞機會。財務匯報局可決定是否發表整份報告或報告的部分(草案第35(3)及(4)條)。調查委員會或財務匯報局均沒有任何權力因該報告的任何結果而施加制裁。雖然有關人士可就該報告提出司法覆核,但並無上訴或覆核機制供任何因該報告而受屈的人提出上訴或覆核。

14. 如根據條例草案第3部的條文進行的調查導致進行刑事程序,而致使某人被定罪,則有關法庭或裁判官可命令被定罪的人就由財務匯報局就該項調查而合理地招致或合理地附帶招致的費用及開支,向財務匯報局繳付一筆該法庭或裁判官認為數額適當的款項(草案第37條)。

財務匯報檢討委員團及委員會

15. 財務匯報檢討委員團由最少20人組成,當中3人會擔任委員團召集人,全部均由行政長官委任(草案第39條)。條例草案並無訂明委任資格。財務匯報局可從此委員團中委出一個檢討委員會,就有關不遵從的事宜進行查訊。每個檢討委員會將由5名委員團成員組成,當中一人必須為委員團召集人,而他也會是委員會主席。有關不遵從事宜在草案第5條及附表1中訂明。該等事宜關乎根據《公司條例》(第32章)或港交所《上市規則》須提交存檔或送交的法團資產負債表及帳目。檢討委員會可行使的權力(草案第43條)及適用於檢討委員會的其他條文,與管限調查委員會的權力及條文相若。

16. 財務匯報局將有權向上市實體發出通知,以消除有關不遵從事宜(草案第49條)。在該項通知未獲遵從時,財務匯報局可藉原訴傳票向原訟法庭申請一項宣告,表明有有關不遵從事宜,以及申請一項命令,以修訂有關財務報告或採取原訟法庭認為屬必需的補救行動(草案第50條)。然而,在財務匯報局可根據草案第49條發出該項通知前,是否需要先有檢討委員會的報告,則並不清晰。

公眾諮詢

17. 政府當局曾先後進行兩輪公眾諮詢：首先在2003年9月就“有關(a)加強監督核數師的公眾利益活動；以及(b)設立財務匯報檢討委員會的建議”進行諮詢，然後由2005年2月28日至4月15日就詳細建議進行諮詢。據政府當局所述，絕大部分回應者均支持設立財務匯報局。

諮詢立法會事務委員會

18. 當局曾於2003年6月13日及2004年4月2日向財經事務委員會簡介概括建議、於2005年3月7日向事務委員會簡介詳細建議，以及於2005年5月6日簡介有關建議的公眾諮詢結果。絕大多數委員均表示原則上支持此建議，以加強監督核數師的公眾利益活動、提高會計專業自我規管制度的透明度，以及加快調查會計方面的涉嫌不當行為個案。但部分委員對當局的建議提出關注，當中包括以下事項：

- (a) 財務匯報局的職能會與證監會和會計師公會的調查職責重疊；
- (b) 由於政府當局並無建議設立獨立的上訴審裁處，以聆訊針對財務匯報局的決定而提出的上訴，委員對財務匯報局的行動缺乏覆核機制感到關注；
- (c) 設立財務匯報局可能會使上市公司的核數師須承擔更多責任，故此或會對上市法團造成成本方面的影響，因為它們的核數師可能會收取較高的服務費用；及
- (d) 公司註冊處營運基金、港交所、會計師公會及證監會每年總共提供的1,000萬元分擔款項，可能不足以應付財務匯報局的開支，尤以在財務匯報局須處理大量涉及上市實體在會計方面的不當行為的複雜個案時為然。

結論

19. 此立法建議是核數師及匯報會計師監管制度的一項重要發展，並會對會計專業帶來長遠影響。本部建議成立法案委員會，詳細研究條例草案。

立法會秘書處
助理法律顧問
顧建華
2005年7月5日