

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)2050/04-05(01)號文件

檔號：CB1/BC/13/04

《財務匯報局條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件載述《財務匯報局條例草案》的背景，並綜述議員在財經事務委員會2005年3月7日及5月6日會議上討論有關建議時提出的主要關注事項。

背景

2. 優良及可靠的財務匯報制度對提升市場質素及維持投資者信心至為重要。審計專業是防止公司作出不妥善的財務匯報及維護企業管治的第一道防線。由1973年開始，審計專業受《專業會計師條例》(第50章)所訂的自我規管制度管限。然而，近年美國的企業醜聞及香港上市公司涉嫌作出虛假財務報告的案件，令公眾對審計專業的操守及財務報告的準確性相當關注。就此，有關方面已提出兩項並行的改革建議：第一項是香港會計師公會(下稱“會計師公會”)提出有關設立獨立調查局的建議，第二項是公司法改革常務委員會(下稱“公司法改革常委會”)提出有關設立財務匯報檢討委員會(當時的英文名稱為“Financial Reporting Review Panel”)的建議。

設立獨立調查局的建議

3. 香港會計師公會(當時的英文名稱為“Hong Kong Society of Accountants”)註二在2003年1月提出4項主要改革建議，以開放其管治架構及改善監管制度，當中包括設立獨立調查局，專責處理指稱在涉及上市公司的會計和審計工作上違規及／或道德操守失當的事件。政府當局雖然認同設立獨立調查局這項建議的方向正確，但認為恰當的做法是

註二

根據立法會在2004年7月通過的《2004年專業會計師(修訂)條例草案》，會計師公會的英文名稱由“Hong Kong Society of Accountants”改為“Hong Kong Institute of Certified Public Accountants”。

詳細研究該建議及進行公眾諮詢。至於其餘3項建議，政府當局鼓勵會計師公會以議員條例草案的形式加以落實^{註二}。

4. 2003年9月，政府當局發出諮詢文件，就設立獨立調查局的建議徵詢公眾意見。在接獲的20份意見書中，16份支持設立獨立調查局，14份同意獨立調查局的職能應只限於進行調查，而不會延伸至紀律處分的決定。有鑒於公眾諮詢的結果，政府當局建議設立獨立調查局，專責調查審計專業涉及公眾利益的失當事件(即與上市公司有關者)，而與非上市公司有關的會計違規事件，則繼續由會計師公會進行調查及決定是否作出紀律處分。政府當局建議，獨立調查局在成立初期，應只在接獲其他規管機構轉介的個案或接獲投訴後才採取行動。獨立調查局負責調查工作及擬備調查報告。在完成調查後，獨立調查局如認為有關個案涉及刑事罪行，便會把個案轉介有關的執法機關。如個案只關乎所涉核數師違反專業守則，獨立調查局會向會計師公會報告調查結果。

設立財務匯報檢討委員會的建議

5. 現時，香港的規管制度並無任何機制規定須向公司進行查訊，以確知公司的財務報表是否符合《公司條例》(第32章)的會計規定，亦沒有任何規定要求董事修訂及重新發出財務報表。公司法改革常委會在2001年7月就“企業管治檢討第一階段”發出的諮詢文件中建議設立一個有權力的機構，以調查財務報表及執行公司財務報表任何必需作出的修改。公司法改革常委會所接獲的意見書對設立財務匯報檢討委員會的建議表示支持。

6. 為推展有關建議，政府當局在2003年9月發出諮詢文件，徵詢公眾意見。在接獲的20份意見書中，16份支持設立財務匯報檢討委員會，13份贊成該委員會應採取回應訴求的模式，至少在成立初期應該如此。其後，政府當局建議，財務匯報檢討委員會的職權範圍應是審查明顯偏離法例規定、會計準則及上市規則的公司周年帳目，並尋求補救方法。財務匯報檢討委員會在成立初期的工作範圍應涵蓋所有上市公司的財務報表。

其後的事態發展

7. 政府當局在2004年4月2日向財經事務委員會簡報兩項改革建議的公眾諮詢結果時，委員察悉，政府當局建議設立獨立的董事局，以監督獨立調查局及財務匯報檢討委員會，以便由一個獨立實體監督

註二

該3項建議為：

- (a) 增加會計師公會理事會的非會計界人士出任的理事數目；
 - (b) 增加由會計師公會理事會提議成立的調查委員會的成員人數，並更改調查委員會的組成，讓大多數成員(包括主席)由非會計界人士出任；及
 - (c) 更改紀律委員會的組成，讓大多數成員(包括主席)由非會計界人士出任。
- 該3項建議其後納入李家祥議員提出的《2004年專業會計師(修訂)條例草案》，條例草案並於2004年7月獲立法會通過。

核數師及擬備財務報表的人士。政府當局表示會就建議的細節及經費安排繼續與有關各方商討，並擬備法例修訂，以實施有關建議。

8. 2005年年初，政府當局在諮詢會計師公會、香港交易及結算所有限公司(下稱“港交所”)和證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)後，建議設立一個名為財務匯報局的新法定機構。財務匯報局將負責監督審計調查委員會(即會計師公會的原建議所指的獨立調查局)和財務匯報檢討委員會(現時的英文名稱為“Financial Reporting Review Committee”，亦即公司法改革常委會的原建議所指的“Financial Reporting Review Panel”)。2005年2月，政府當局就有關財務匯報局的詳細建議進行第二輪公眾諮詢。當局分別於2005年3月7日及5月6日財經事務委員會會議上，向事務委員會簡介該等詳細建議及第二輪公眾諮詢的結果。議員在該兩次會議上提出的意見及關注事項綜述於下文第20段。

9. 2005年6月29日，政府當局向立法會提交《財務匯報局條例草案》(下稱“條例草案”)。2005年7月8日，內務委員會決定成立法案委員會，研究條例草案。

條例草案目的

10. 條例草案的主要目的是就下列事宜訂定條文 ——

- (a) 設立財務匯報局：
 - (i) 以調查上市實體的核數師就帳目審計作出的不當行為，以及上市實體的匯報會計師就為招股章程或其他上市文件擬備的財務報告而作出的不當行為；及
 - (ii) 查訊上市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以進行該等調查；及
- (c) 由財務匯報局委出財務匯報檢討委員會以進行該等查訊。

有關財務匯報局建議的主要特點

財務匯報局的組成

11. 條例草案建議，財務匯報局應由不多於11名成員組成，即：

- (a) 1名來自政府的當然成員，即公司註冊處處長或其代表；
- (b) 3名分別由港交所、會計師公會及證監會提名並以個人身份獲委任的成員；

(c) 至少4名但不多於6名其他委任成員；及

(d) 財務匯報局的行政總裁。

12. 除當然成員外，財務匯報局所有成員均由行政長官委任。財務匯報局的成員大部分須為業外人士，即非會計師。財務匯報局的非執行主席會由行政長官在業外成員中委任。

審計調查委員會

13. 審計調查委員會負責調查上市實體核數師的涉嫌不當行為，而此等行為是關乎該等實體發表的帳目或財務報表的審計工作，以及關乎擬備須列入招股章程或其他上市文件的財務報告。至於不屬上述範圍的核數師及會計師不當行為的調查工作，則會繼續由會計師公會根據《專業會計師條例》負責執行，關於會計師公會成員的紀律處分決定的安排亦然。

14. 如財務匯報局覺得有某些情況顯示核數師有不當行為，該局(或審計調查委員會在該局作出指示的情況下)可要求有關上市實體的核數師或其他人(例如有關的上市實體本身及其高級人員和僱員)交出有關紀錄，以及就紀錄中的任何記項或遺漏某記項作出解釋。此外，當財務匯報局有合理因由相信上市實體的核數師可能已作出不當行為時，該局可行使較廣泛的調查權力，例如要求某人到該局席前回答有關問題，或向該局提供與調查有關的一切合理協助。為確保有關規定獲得遵從，財務匯報局會獲賦權要求作出解釋的人藉法定聲明核實其解釋，或倘若遇上不合理拒絕或未有遵從其要求的情況，該局可向法庭求助。在取得裁判官頒發的手令後，財務匯報局人員亦可進入處所及搜尋和檢取有關文件。

財務匯報檢討委員會及財務匯報檢討委員會團

15. 財務匯報檢討委員會將負責就上市實體的財務報告涉嫌不遵從《公司條例》(第32章)、有關的《證監會守則》、《上市規則》及《財務報告準則》的相關會計規定的情況進行查訊。如財務匯報局覺得可能有問題，即是否就某上市實體有有關不遵從事宜，該局可就有問題的財務報告進行查訊，或委出一個由至少5名來自財務匯報檢討委員會團的成員組成的財務匯報檢討委員會以進行查訊。財務匯報檢討委員會有不少於20名成員，由行政長官在諮詢財務匯報局後委任。這些成員預計會來自財務匯報、審計、銀行、財經服務和工商等不同界別。在查訊過程中，財務匯報局(或按上文所述方式委出的財務匯報檢討委員會)可要求有關人士交出與該等財務報告有關的紀錄或資料。如在查訊後發現有關財務報告沒有遵從有關規定或準則，財務匯報局有權請求有關方面自發修正財務報告，或向法庭申請頒令強制作出有關修正。

16. 根據條例草案的建議，審計調查委員會或財務匯報檢討委員會會在完成調查／查訊工作後，向財務匯報局提交報告，讓該局考慮是否有必要採取跟進行動，例如把有關報告轉交“指明團體”以採取紀律行動、作進一步調查或採取其他行動。“指明團體”包括香港或外地的規管當局或專業會計組織。舉例來說，財務匯報局將獲賦權把有關核數師不當行為的個案轉交會計師公會以進行紀律處分程序；或轉交證監會或港交所按照有關的《證監會守則》或《上市規則》採取執法行動；或轉交警方就涉嫌的刑事罪行進行跟進調查。

經費安排

17. 據政府當局所述，政府、港交所、會計師公會和證監會已達成協議，共同平均分擔財務匯報局的經費。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。在首3年，每一方每年會各自提供250萬元，另外亦會各自提供不多於250萬元的一筆過款項作為儲備金。詳細的經費協議會透過由四方面簽署的諒解備忘錄予以落實，而不會納入條例草案內。

問責措施

18. 為使財務匯報局能獨立並恰如其分地履行職能，政府當局建議在條例草案下制訂以下問責措施：
- (a) 規定財務匯報局的財政預算須經財經事務及庫務局局長批准；
 - (b) 財務匯報局的帳目須經審計署署長審計；
 - (c) 財務匯報局的年報和帳目連同核數師報告須提交立法會省覽；及
 - (d) 訂定有關財務匯報局成員／職員及其他相關人士避免利益衝突的條文。

19. 由於財務匯報局只具有調查／查訊的職能而無權施加制裁，政府當局不建議設立一個獨立組織，聆訊針對財務匯報局的決定而提出的上訴。反之，財務匯報局的行動可由法庭作出司法覆核，而市民亦可就財務匯報局或其職員的行動，向申訴專員作出投訴。

議員在事務委員會會議上提出的主要意見及關注事項

20. 在2005年3月7日及5月6日的財經事務委員會會議上，絕大多數委員均表示原則上支持設立財務匯報局的建議，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。但部分委員對此項建議提出以下關注：

- (a) 財務匯報局可能會改變會計專業的自我規管制度，並會對其他專業的自我規管制度帶來負面影響，以致出現非專業人士規管專業人士的情況；
- (b) 由於設立財務匯報局的建議並非以海外司法管轄區的任何會計規管機構為藍本，委員關注香港有否任何獨特情況足以構成設立財務匯報局的理由；
- (c) 鑒於會計師公會根據《專業會計師條例》獲賦權調查會計專業的失當行為和違規個案，而證監會亦根據《證券及期貨條例》(第571章)獲賦權調查上市實體的會計不當行為，財務匯報局的職能將與該兩個組織的調查職責重疊；
- (d) 財務匯報局的職能純屬調查性質此一建議引起頗多關注。首先，財務匯報局的調查工作與會計師公會或執法機構其後進行的檢控工作將無法銜接。結果，這些機構或需自行展開調查，以蒐集所需證據，而財務匯報局的調查報告則只用作參考而已。這情況會導致工作重疊及浪費資源，並會延誤對涉及會計不當行為的各方採取紀律／執法行動。此外，財務匯報局亦會成為無牙老虎；
- (e) 關於上述第(d)項，委員建議賦權財務匯報局在完成調查後進行檢控，或就個案所需的跟進行動向會計師公會或執法機構提出建議；
- (f) 由於發表調查／查訊報告對提高財務匯報局的透明度和問責性十分重要，委員對建議讓財務匯報局有酌情權決定應否發表報告的做法提出關注。若此項建議獲得採納，則必需清楚訂明財務匯報局在甚麼情況下不應發表調查／查訊報告；
- (g) 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；
- (h) 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
- (i) 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。

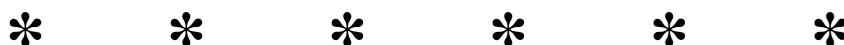
21. 2004年4月2日、2005年3月7日及2005年5月6日的財經事務委員會會議紀要摘錄分別載於**附錄I、II及III**。為處理上述第(d)項有關財務匯報局的調查工作與會計師公會或執法機構其後進行的檢控工作將無法銜接的問題所引起的關注，委員要求政府當局徵詢會計師公會的意見，探討如何能處理該項關注，並考慮上述第(e)項所載的建議。政府當局的回應載於**附錄IV**。

參考資料

22. 相關文件一覽表載於**附錄V**。

立法會秘書處
議會事務部1
2005年7月18日

2004年4月2日財經事務委員會會議紀要摘錄



V. 會計專業的規管

(立法會 CB(1)1393/03-04(05)號文件 —— 政府當局提供的文件

立法會 CB(1)2487/02-03號文件 —— 有關“建議加強監督核數師的公眾利益活動及成立財務匯報檢討委員會”的諮詢文件

立法會 CB(1)1393/03-04(06)號文件 —— 事務委員會2003年6月13日特別會議的紀要(第I項)的摘錄)

政府當局作出簡介

23. 主席指出，政府當局於2003年6月13日就李家祥議員擬提出的有關加強會計專業自我規管制度的議員法案諮詢事務委員會時，曾告知委員，當局會就香港會計師公會(下稱“會計師公會”)的一項相關建議諮詢公眾，就是成立一個獨立調查局，以處理有關專業審計師被指稱在涉及上市公司的會計和審計工作上違規及／或道德操守失當的投訴的建議。政府當局其後於2003年9月19日發出一份諮詢文件。公眾諮詢的內容亦包括成立一個財務匯報檢討委員會的建議。此項建議於2001年在公司法改革常務委員會的《第一階段企業管治檢討》內提出。財務匯報檢討委員會的工作範疇，是審查明顯偏離法例規定及會計準則的公司周年帳目。公眾諮詢工作於2003年10月31日結束。

24. 應主席邀請，財經事務及庫務局局長向委員簡介公眾諮詢的結果，並就關乎未來路向的初步建議，徵詢委員的意見。他特別提到下列各點：

- (a) 公眾諮詢的結果顯示，絕大多數回應者均支持成立獨立調查局，以處理有關審計專業在涉及

上市公司方面的違規行為。至於與非上市公司有關核數違規事件，則仍然繼續由會計師公會進行調查及決定是否作出紀律處分。

- (b) 關於當局建議成立財務匯報檢討委員會，以調查公司周年帳目有否明顯偏離法例規定、會計準則及上市規則，以及採取補救行動，大部分回應者表示贊同。財務匯報檢討委員會的工作範圍應涵蓋所有上市公司的財務報表。
- (c) 關於獨立調查局及財務匯報檢討委員會的體制安排，政府當局建議成立一個獨立董事局，以同時監督兩個機構，使審計師及擬備財務報表的人士由一個獨立實體監督。新的董事局應由不超過10名成員組成。他們將會包括：來自財經事務及庫務局及公司註冊處的成員、由證監會及港交所提名的成員，以及政府委任以代表公眾利益的人士。
- (d) 關於新董事局的經費，政府當局建議應由證監會、港交所、會計專業及政府分擔。政府所承擔的經費應由公司註冊處營運基金撥款支付。
- (e) 政府當局將會就新董事局的架構、職能及經費安排等詳情，以及推行立法修訂建議須進行的籌備工作，與有關各方繼續進行討論。政府當局計劃在立法會下一年度的會期內提交有關立法建議。

討論

獨立調查局的職能及權力

25. 丁午壽議員問及獨立調查局的職能及權力。財經事務及庫務局局長回應時表示，由於成立獨立調查局，是為了加強監督審計專業的公眾利益活動，該局會集中調查被指稱在涉及上市公司的會計和審計工作上違規及／或道德操守失當的事件。獨立調查局成立初期，僅會在接獲其他規管機構轉介的個案或接獲投訴後才採取行動。至於有關指稱涉及非上市公司不當行為的調查工作，將會繼續由會計師公會的調查委員會進行。財經事務及庫務局局長強調，獨立調查局不會獲賦予紀律處分權力，此項權力仍歸屬會計師公會。在完成調查後，獨立調查局如認為有關個案涉及刑事罪行，便會把個案轉介有關執法機關。如個案只關乎有關審計師違反專業操

守的情況，獨立調查局會向會計師公會匯報調查結果，以採取適當的紀律處分行動。

26. 何俊仁議員問及有關在獨立調查局下進行調查的機制，以及此項調查與財政司司長根據《公司條例》(第32章)第143條所進行的調查有何分別。他亦認為，有關立法建議應訂明在獨立調查局下進行調查的機制。

27. 財經事務及庫務局局長回應時表示，獨立調查局是否有理據就有關個案進行調查，將由新董事局負責決定。由於董事局成員將會包括專業人士、代表公眾利益的知名人士，以及可能包括證監會及港交所提名的人士，政府當局有信心，董事局具專業水平及能力作出決定。至於根據《公司條例》第143條進行調查的問題，財經事務及庫務局局長解釋，該等調查由財政司司長展開，調查範圍涵蓋多項引致公眾極度關注及影響公眾利益的公司活動。關於在獨立調查局下展開調查的機制，財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)補充，有關機制會參考會計師公會就其會員進行調查時所採用的現行制度。

28. 由於新的董事局將會有精簡的架構及有限預算，何俊仁議員關注到，董事局會難以應付企業大醜聞。財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)回應時表示，董事局可考慮從外聘請專家協助董事局調查企業大醜聞。

29. 雖然吳亮星議員支持成立獨立調查局，但他認為有關立法建議應涵蓋有關機制，確保調查的透明度及新董事局成員的問責性，以及避免就個案進行冗長的調查。

獨立調查局及財務匯報檢討委員會的經費

30. 雖然丁午壽議員表示支持成立獨立調查局及財務匯報檢討委員會，但他認為，由於此項建議的主要受惠者將會是會計專業及上市公司，此兩方應負責所涉成本。此外，對於由公司註冊處營運基金支付政府須承擔的經費的建議，他表示有所保留。由於上市及非上市公司均有為公司註冊處營運基金作出承擔，但獨立調查局只處理有關上市公司的個案，丁議員認為，要求非上市公司承擔有關費用並不公平。他亦問及海外司法管轄區類似監督機構的經費安排。

31. 財經事務及庫務局局長回應時強調，提升市場質素最終會令會計專業及市場參與者受惠，以及加強香港作為國際金融中心的地位。因此，獨立調查局及財務匯報檢討委員會的費用適宜由會計專業、證監會、港交所及

政府分擔。此外，政府當局相信，採取分擔成本的方法，將有助有關各方進行討論及達成共識，從而加快成立獨立調查局及財務匯報檢討委員會。財經事務及庫務局局長亦重申，為了盡量減低成本，新董事局的成員將不超過10人，其行政部門將會聘用約10名員工。在此架構下，董事局的每年預算營運開支將約為800至1,000萬元。初步建議是由有關四方平均分擔費用。故此，所涉及的少量費用不大可能對任何一方構成財政負擔。

32. 關於政府對費用作出的承擔，財經事務及庫務局局長指出，為了符合“用者自付”的原則，政府當局認為不宜由政府一般收入支付當局須承擔的費用。財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)補充，公司註冊處營運基金的主要收入來源是在本港成立為法團的上市及非上市公司所支付的費用。她補充，過往6年，會計師公會曾就會計的違規行為進行共17次調查，當中14宗個案與上市公司有關，而其餘3宗則與非上市公司有關。公司註冊處處長亦補充，雖然當局並無有關使用公司註冊處營運基金，以規管上市及非上市公司的政策，由於上市公司涉及較多公眾利益關注，公司註冊處在執行《公司條例》的條文時，須更留意上市公司。就此方面而言，非上市公司確實已在資助上市公司。

33. 關於海外司法管轄區會計專業監督機構的經費安排，財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)表示，雖然各司法管轄區在安排細節方面各有分別，有關費用一般由包括會計專業、商界及政府等多方分擔。舉例而言，在英國，雖然財務匯報理事會每年運作成本由會計專業、商界及政府平均分擔，但就涉及公眾利益的紀律個案進行調查及提出檢控的成本則由專業會計團體承擔。在美國，發行人及會計專業負責支付公眾公司會計監督委員會的費用。在加拿大，監督機構的經費由公眾會計公司支付，而在澳洲，這些經費實際上主要由政府提供。

34. 田北俊議員表達自由黨立法會議員的意見，就是獨立調查局及財務匯報檢討委員會應由證監會、港交所、上市公司及會計專業負責提供經費。田議員察悉，會計師公會調查的個案大部分均涉及上市公司，而非涉及非上市公司，而提升市場質素最終會使上市公司受惠。他認為當局適宜規定上市公司分擔獨立調查局及財務匯報檢討委員會的費用。如政府須分擔有關費用，費用應由公司註冊處營運基金的上市公司收取的費用支付。

35. 曾鈺成議員詢問，證監會及港交所會否考慮向上市公司徵費，以收回它們所分擔的費用。財經事務及庫務局局長回應時表示，此事須由證監會及港交所決定。雖

然證監會會考慮以收入支付須分擔的費用，但港交所仍未就此事作出決定。由於每一方只須分擔少許款額，當局預計港交所不會藉向上市公司收取特別徵費收回有關成本。

36. 丁午壽議員認為，獨立調查局及財務匯報檢討委員會的費用，應由須就會計違規行為負責的會計師或上市公司支付。吳亮星議員贊同丁議員的意見。他並且建議，政府當局應探討可否透過對所涉各方徵收罰款，收回調查費用。然而，何俊仁議員認為，由於成立獨立調查局及財務匯報檢討委員會會加強投資者的信心及令市場更穩定，當局或許不宜應用“用者自付”原則，以收回有關成本。

37. 財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)表示，由於當局最終會向經查明須就不當事件負責的各方收回有關費用，在收回調查費用方面，理論上適用“濫用者自付”的原則。

38. 單仲偕議員表示支持成立獨立調查局及財務匯報檢討委員會。他並且同意，有關營運成本應由政府當局建議的四方分擔。他亦促請政府當局加快與有關各方進行討論，以達成共識，使香港能盡快在發展方面向國際看齊。

39. 財經事務及庫務局局長察悉委員就獨立調查局及財務匯報檢討委員會的架構及經費安排提出的意見。他向委員保證，在當局向立法會提交有關立法建議時，委員將有機會就有關細節進行討論。

增加會計師公會理事會成員人數的建議

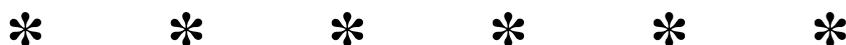
40. 何俊仁議員從政府當局文件附件A察悉，《2004年專業會計師(修訂)條例草案》(下稱“條例草案”)訂有一項建議，就是政府可委任4名業外人士成員進入會計師公會理事會。何議員指出，現時自我監管的專業團體(例如香港律事會及香港醫學會)的理事會並無委任業外人士成員。他關注到，此項建議會偏離專業團體自我監管的一般原則，並且可能會對其他專業團體的架構造成影響。

41. 財經事務及庫務局局長答稱，根據現行《專業會計師條例》(第50章)，行政長官可從學術界(即非會計師)委任兩名成員進入會計師公會理事會。為了開放理事會，條例草案建議行政長官可委任4名非會計師成員進入理事會。就此方面，財經事務及庫務局局長指出，近年美國公司發生企業醜聞事件後，公眾對會計專業的信心受

到影響。由於公眾關注到財務報告的可信性及法團採用的審計方式，多個司法管轄區已就會計專業規管架構進行改革。為與國際發展一致，會計師公會已在條例草案下提出多項建議，改革其規管制度。政府當局認為，由於會計專業的工作對金融服務市場及市民大眾有重大影響，當局有需要加強公眾對會計專業的監督，以及提升會計師公會理事會的透明度。由於增加會計師公會理事會業外人士成員的建議將可達到上述目的，政府當局支持此項建議。

* * * * *

2005年3月7日財經事務委員會會議紀要摘錄



V. 加強監督核數師的公眾利益活動及成立財務匯報局的建議

(立法會CB(1)1020/04-05(04)號文件——政府當局提供的文件(附有有關成立財務匯報局的立法建議諮詢文件)

立法會CB(1)1020/04-05(05)號文件——立法會秘書處擬備的背景資料簡介)

政府當局作出簡介

32. 應主席之請，財經事務及庫務局局長向委員簡述政府當局所提有關成立財務匯報局的建議的背景。財經事務及庫務局局長特別提到以下各點：

- (a) 2002年12月，政府當局邀請香港會計師公會(下稱“會計師公會”)就加強會計專業的規管制度提出建議。2003年1月，會計師公會提出4項主要改革建議。其中3項有關開放會計師公會的管治架構的改革建議，均納入由李家祥議員提出的《2004年專業會計師(修訂)條例草案》，該條例草案於2004年7月獲立法會通過。餘下一項建議是成立獨立調查局，調查上市法團核數師的不當行為。此外，公司法改革常務委員會在其“第一階段企業管治檢討”諮詢文件中建議成立財務匯報檢討委員會，專責審查上市法團的財務匯報是否符合有關的法例和會計規定。
- (b) 2003年9月，政府當局發出諮詢文件，就成立獨立調查局及財務匯報檢討委員會的建議徵詢公眾意見。大部分提出意見者均普遍支持有關建議。建基於公眾對建議的支持，政府當局在諮詢香港交易及結算所有限公司(下稱“香港交易所”)、會計師公會和證監會的意見後，建議成立一個名為財務匯報局的新法定組織。財務匯

報局會監督獨立調查局(將定名為審計調查委員會)和財務匯報檢討委員會。

- (c) 2005年2月28日，政府當局發出《有關成立財務匯報局的立法建議諮詢文件》(下稱“《諮詢文件》”)，就建議詳情諮詢各利益相關者及公眾。《諮詢文件》所載的建議將成為政府當局現正擬訂的條例草案的基礎。政府當局歡迎委員就《諮詢文件》提出意見。視乎諮詢的結果，政府當局計劃在2004至05年度會期向立法會提交有關條例草案。

33. 財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)向委員講解《諮詢文件》所載的建議詳情，內容綜述如下：

(a) 財務匯報局的組成

當局建議財務匯報局應由不多於11名成員組成，當中大部分為業外人士，即非會計師。財務匯報局的非執行主席會由行政長官在業外成員中委任，並由一名行政總裁輔助，而該名行政總裁亦為財務匯報局成員。

(b) 審計調查委員會的職能

審計調查委員會將負責調查上市法團核數師的涉嫌不當行為，而此等行為關乎法團公開帳目或財務報表的審計工作，以及關乎擬備任何列入招股書的核數師報告。調查工作主要由財務匯報局的職員進行。審計調查委員會的擬議調查架構是以《證券及期貨條例》第179及183條下證監會的調查權力為藍本。簡而言之，凡審計調查委員會覺得有情況顯示核數師有不當行為，委員會可要求上市法團核數師或其他人士(例如法團本身及其高級人員和僱員)提交與法團事務有關的紀錄或文件，並且會獲授權要求有關人士解釋該等資料。此外，審計調查委員會如有合理理由相信上市法團核數師有不當行為，可要求被調查者前來面見，回答有關調查事宜的問題，以及提供與調查有關的一切合理協助。較諸會計師公會調查委員會根據《專業會計師條例》(第50章)在調查公會成員的涉嫌不當行為方面獲賦予的相對有限權力，擬議安排所提供的權力將有所加強。

(c) 財務匯報檢討委員會的職能

財務匯報檢討委員會將負責就上市法團的財務報告涉嫌不遵從《公司條例》(第32章)、有關的

證監會守則、《上市規則》及財務匯報準則的有關會計規定的情況進行查訊。根據現時的建議，財務匯報檢討委員會由至少5名財務匯報檢討委員團成員組成，為查訊有問題的財務報告而成立。財務匯報檢討委員團會有不少於20名成員，由行政長官在諮詢財務匯報局後委任。委員團會廣泛吸納在財務匯報、審計、銀行業、財經服務業和商業運作上具專長的人士出任成員。參照英國的類似體制，當局建議賦權財務匯報檢討委員會要求有關人士提供資料；要求有關方面自動修正帳目及財務報表；向法庭申請頒令強制作出有關修正；及在查訊過程中諮詢其他專業及規管機構。

(d) 調查／查訊報告的轉介和發表

公眾諮詢的結果顯示，大多數意見均認為，財務匯報局的職能應純屬調查性質。當局建議，審計調查委員會或財務匯報檢討委員會應在完成調查／查訊工作後，向財務匯報局提交調查／查訊報告供其審議，以及決定所需採取的跟進行動。

(e) 財務匯報局的問責性及獨立性

為使財務匯報局能獨立、公平、妥善、有效並恰如其分地發揮其職能，當局建議制訂問責措施。這些措施包括：財務匯報局的財政預算須經財經事務及庫務局局長批准；該局的帳目須經審計署署長審核；其年報、帳目連同核數師報告須提交立法會省覽。此外，財務匯報局的行動將可由法庭作司法覆核，而對財務匯報局的行動及其職員的投訴，亦可向申訴專員公署提出。有關條例草案亦會載有避免利益衝突方面的條文，以維持財務匯報局的獨立性和威信。

(f) 財務匯報局的經費安排

政府當局與香港交易所、會計師公會及證監會已達成協議，共同平均分擔財務匯報局的經費。政府當局所分擔的款額將由公司註冊處營運基金撥付。在首三年，每方每年會各自提供250萬元，另各提供一筆不多於250萬元的一次過經費作為儲備金。第四年起的每年分擔款額，將在第三年按實際情況作出檢討。上述協議會透過由四方簽署的諒解備忘錄予以實行。此外，公司註冊處會為財務匯報局提供辦公地方。

討論

成立財務匯報局的建議

34. 黃定光議員表示，民主建港協進聯盟(下稱“民建聯”)支持成立財務匯報局的建議，以加強監督核數師的公眾利益活動，並加快調查會計方面的涉嫌違規個案。梁君彥議員轉達自由黨對建議的支持，此建議將有助維持香港作為主要國際金融中心的地位，並可加強公眾對會計專業自我規管制度的監督及提高該制度的透明度。單仲偕議員表示，民主黨原則上支持建議。譚香文議員表示原則上支持建議，以建立公眾對會計專業誠信的信心。劉慧卿議員表示原則上支持建議。

35. 湯家驊議員察悉委員在2003年6月及2004年4月的事務委員會會議上對有關建議表示支持，但他表示傾向反對此建議。他擔憂此建議可能會改變會計專業的自我規管制度，並會對其他專業的自我規管制度帶來負面影響，以致出現非專業人士規管專業人士的情況。由於《2004年專業會計師(修訂)條例》已加強會計專業規管制度的效能和問責性，湯議員質疑是否有需要成立財務匯報局。再者，鑒於會計師公會根據《專業會計師條例》獲賦權調查會計專業的失當行為和違規個案，而證監會亦根據《證券及期貨條例》獲賦權調查上市法團的會計不當行為，擬議的財務匯報局將與該兩個組織的調查職責重疊。如有需要，政府當局應加強會計師公會和證監會的調查權力而非成立財務匯報局。由於財務匯報局大部分成員均為業外人士，湯議員關注該局是否有能力有效率地處理複雜的會計違規個案。他認為，成立財務匯報局會使會計專業的規管制度複雜化，與政府當局精簡公營機構架構的目標背道而馳。他因而促請政府當局重新研究此建議，並延長是次諮詢工作的期限。

36. 何俊仁議員亦關注此建議對會計專業及其他專業的自我規管制度的影響，以及證監會、會計師公會和財務匯報局在調查職責方面可能出現的重疊。主席對該3個組織的調查職責可能重疊表示關注。

37. 財經事務及庫務局局長強調，成立財務匯報局的目標，是提高會計專業自我規管制度的效能、透明度和問責性，藉以加強投資者信心、提升企業管治及市場質素。此目標與政府當局致力維持香港作為主要國際金融中心的地位的政策相符。財經事務及庫務局局長重申，此建議是由會計師公會於2002年12月提出，並且在2003年9月進行公眾諮詢時得到公眾、證監會及香港交易所支持。

政府當局因而推展此建議。相信此建議將不會對會計專業的自我規管制度造成負面影響。

38. 至於對財務匯報局可能與會計師公會和證監會職能重疊的關注，財經事務及庫務局局長指出，該3個組織的職權範圍並不相同。審計調查委員會將負責調查上市法團核數師的涉嫌不當行為，此等行為關乎法團公開帳目或財務報表的審計工作，以及關乎擬備任何列入招股書的核數師報告；而在上述範圍以外的會計專業失當行為的調查工作，則會繼續由會計師公會負責。至於證監會方面，其調查權力不但適用於核數師，而且亦適用於涉及市場失當行為的其他人士。財經事務及庫務局局長重申，會計師公會、證監會、香港交易所和政府當局全都表示支持建議，並協議共同分擔成立和營運財務匯報局的經費。

39. 財經事務及庫務局局長回應梁君彥議員就成立財務匯報局的時間表所作的查詢時表示，政府當局計劃在2004至05年度會期向立法會提交有關條例草案。他預計在條例草案獲通過後，約需6個月時間籌備成立財務匯報局。

財務匯報局的經費安排

40. 黃定光議員表示，民建聯曾在先前的公眾諮詢期間提出關注，指有關建議可能會對會計專業及上市法團造成成本負擔。民建聯欣悉《諮詢文件》所建議的經費安排已處理這方面的關注。

41. 單仲偕議員關注到，建議由公司註冊處營運基金、香港交易所、會計師公會和證監會每年分擔的1,000萬元款項未必足夠應付財務匯報局的開支，尤其是財務匯報局須處理大型和複雜的個案。他查詢財務匯報局的詳細財務安排，以及財務匯報局若出現營運赤字，有關四方將如何分擔所需經費。

42. 梁君彥議員關注到，該筆經費不足以支持財務匯報局的工作，以及在財務匯報局的行動受到司法覆核時應付龐大的訴訟開支。

43. 財經事務及庫務局局長回應時表示，財務匯報局的擬議財務安排是有關四方經過詳細討論後達成的協議，並會透過諒解備忘錄予以實行。各方同意，除每年分擔的款額外，每方會提供250萬元，為財務匯報局設立儲備金。此外，財務匯報局會維持精簡的架構，以確保符合成本效益，而公司註冊處亦會為財務匯報局提供辦公地

方。財經事務及庫務局局長向委員保證，財務匯報局會一直留意經費方面的需求，若財務匯報局需要更多資源，有關四方會再行商討所分擔的款額。

44. 主席查詢財務匯報局每年的預計營運開支及人手需求的計算基準。財經事務及庫務局局長回答時表示，該等預算數字是根據會計師公會過往執行調查工作的經驗計算出來。至於人手需求，財經事務及庫務局局長強調，當局的目標是為財務匯報局設立精簡的架構，以確保符合成本效益。財務匯報局或會在運作一段時間後檢討其人手需求。

財務匯報局的權力及職能

45. 譚香文議員查詢有關由財務匯報局跟進審計調查委員會及財務匯報檢討委員會提交的調查／查訊報告的建議詳情、財務匯報局披露該等報告的權力，以及如何制約此項權力，以確保涉及會計工作上的涉嫌不當行為的各方受到保障。

46. 財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)表示，財務匯報局會審議審計調查委員會及財務匯報檢討委員會在完成調查／查訊工作後提交的報告。財務匯報局會決定所需採取的跟進行動。財務匯報局經考慮在調查／查訊期間所得的證據後，可決定停止處理有關個案而無須再採取行動，又或把個案轉介至香港或外地的主管當局、規管組織或專業會計團體，或向這些機構披露在調查／查訊期間取得的有關資料，以進行紀律行動、進一步調查(包括刑事調查)或其他所需行動。財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)又表示，考慮到公眾利益，以及必需維持財務匯報局的透明度，財務匯報局或可在某些情況下發表調查／查訊報告。因此，有關條例草案將載有條文，規定財務匯報局可安排將調查／查訊報告或其任何部分發表。此舉使財務匯報局可酌情決定在其認為合適時發表該等報告。財務匯報局在決定應否發表該等報告時，必須審慎行事，以確保發表報告不會過早損害涉案任何各方的利益，亦不會影響財務匯報局向有關當局／機構轉介個案後所進行的任何程序。

47. 何俊仁議員指出，發表調查／查訊報告對提高財務匯報局的透明度和問責性十分重要。因此，他對財務匯報局有酌情權決定應否發表報告的建議表示關注。他認為，若此項建議獲得採納，則必需清楚訂明財務匯報局在甚麼情況下不應發表調查／查訊報告。

48. 財經事務及庫務局局長回應時表示，會計專業的誠信是公眾相當關注的問題，相信財務匯報局定會在可行範圍內發表調查／查訊報告。鑒於財務匯報局大部分成員均為業外人士，財經事務及庫務局局長預期他們會代表公眾利益，並會以適當方式行使該項酌情決定權。

49. 何俊仁議員從《諮詢文件》第4.5至4.8段察悉，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。何議員指出，證券及期貨上訴審裁處是為了覆核證監會許多影響個人權益的決定而成立，他詢問政府當局基於甚麼理由提出現行建議。

50. 財經事務及庫務局局長表示，當局已詳細考慮是否需要和適宜設立獨立審裁處，以處理及聆訊針對財務匯報局的決定而提出的上訴。他指出，財務匯報局在職能及權力方面與證監會有所不同。財務匯報局的職能主要限於調查和查訊工作。財務匯報局如認為有足夠證據證明某宗個案或投訴成立，便會將個案轉介有關當局以作跟進。與證監會不同的是，財務匯報局不會獲賦規管、執法或紀律處分的權力。鑒於財務匯報局的職能和權力的性質，政府當局認為沒有必要，亦無充分理由支持成立獨立的上訴審裁處。財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)補充，《諮詢文件》第4.3、4.4、5.18及6.15段所建議的措施會對財務匯報局的權力提供足夠制衡。應該注意的是，任何因財務匯報局的行動而感到受屈的各方，均可就有關行動向法院申請司法覆核。

政府當局

51. 就此，何俊仁議員重申，他對財務匯報局的行動缺乏覆核機制感到關注，並促請政府當局考慮他的意見。

52. 何俊仁議員從《諮詢文件》第5.18段察悉，當局建議，財務匯報局在向本身為認可財務機構的人士、保險人、證監會持牌人或強制性公積金計劃的核准受託人發出指令前，須視乎情況，諮詢香港金融管理局、保險業監督、證監會或強制性公積金計劃管理局的意見。他詢問當局提出此項建議的原因，以及財務匯報局是否有義務依從諮詢的結果。

53. 財經事務及庫務局局長回應時解釋，擬議的諮詢安排是對財務匯報局的調查權力作出制衡的進一步措施。由於上市法團核數師的不當行為及不良會計手法往往涉及多方面的人士，故此必需有諮詢安排，以加強有關規管機構與財務匯報局的溝通。

54. 黃定光議員對財務匯報局並無獲賦制裁權力表示關注。他並擔憂，有關機構在接獲財務匯報局的轉介時或

會持不同意見而採取其認為合適的其他行動，一旦出現此情況，對涉及會計不當行為的各方採取的執法／紀律行動便可能受到阻延。

55. 財經事務及庫務局局長回應時重申，2003年9月的諮詢顯示，大多數意見均認為財務匯報局的職能應純屬調查性質。把個案轉介有關執法機關及／或專業團體作出法律及／或紀律制裁的建議，將可對財務匯報局的權力作出適當制衡，並使公眾對該局的工作抱有信心。

其他司法管轄區的經驗

56. 何俊仁議員注意到，成立財務匯報局的建議並非以海外司法管轄區的任何會計規管機構為藍本，他詢問政府當局在制訂現行建議時有否參考海外經驗。

57. 財經事務及庫務局局長表示，政府當局曾研究海外司法管轄區為會計專業設立的規管制度。香港的會計專業設有自我規管制度，擬議的財務匯報局會切合香港的獨特情況和實際狀況。

58. 何俊仁議員要求政府當局提供資料文件，說明香港有何獨特情況足以構成設立財務匯報局的理由，以及海外司法管轄區在規管會計專業方面的經驗。該文件應涵蓋海外司法管轄區的規管制度詳情、會計專業須否受自我規管制度約束、所涉及的規管機構的職能及該等職能是否與建議由審計調查委員會及財務匯報檢討委員會承擔的職能相若，以及為履行該等職能而作出的經費安排。財經事務及庫務局局長答應提供有關文件。

政府當局

財務匯報局的體制安排

59. 譚香文議員詢問，政府當局會否考慮授權財政司司長委任財務匯報局成員。財經事務及庫務局局長表示，鑒於財務匯報局將會成立為獨立的法定機構，故此適宜由行政長官委任該局成員。這與其他法定機構的安排一致。

60. 財經事務及庫務局局長答覆梁君彥議員的查詢時表示，按照現時的計劃，財務匯報局不會就其成立前發生的上市法團核數師不當行為或不符合規定的財務報告展開調查／查訊。

經辦人／部門

未來路向

61. 劉慧卿議員要求政府當局在向立法會提交有關條例草案前，先向事務委員會匯報是次公眾諮詢的結果及擬議未來路向。財經事務及庫務局局長答應此要求。

政府當局

* * * * *

2005年5月6日財經事務委員會會議紀要摘錄



V. 成立財務匯報局的立法建議的諮詢總結

(立法會CB(1)1312/04-05(07)號文件——政府當局提供的文件)

立法會CB(1)1020/04-05(04)號文件——政府當局提供的文件(附有有關成立財務匯報局的立法建議諮詢文件)

立法會CB(1)1020/04-05(05)號文件——立法會秘書處擬備的背景資料簡介

立法會CB(1)1311/04-05號文件——2005年3月7日會議紀要(議程項目V))

政府當局作出簡介

38. 應主席之請，財經事務及庫務局局長向委員簡介有關成立財務匯報局的立法建議的諮詢總結，以及政府當局建議的未來路向。他特別提到以下各點：

- (a) 正如政府當局於2005年3月7日向委員所簡報，當局透過在2005年2月28日發出的《有關成立財務匯報局的立法建議諮詢文件》(下稱“《諮詢文件》”)，就成立財務匯報局的建議進行公眾諮詢。《諮詢文件》載述有關財務匯報局的組成及經費安排、其權力及職能、制衡措施，以及其他雜項事宜的詳細建議。
- (b) 諮詢工作於2005年4月15日結束。截至2005年5月5日，政府當局共收到28份意見書。絕大部分回應者都對成立財務匯報局的建議表示支持。他們認為，此建議方向正確，有助加強監督核數師及提高香港上市實體的財務匯報質素。
- (c) 在2005年3月7日的事務委員會會議上，委員要求政府當局就3項事宜提供更多資料，即在香港成立財務匯報局的理據；可能出現的“規管重疊”問題(即各有關組織之間的角色及職責分

工)；以及擬成立的財務匯報局與其他司法管轄區的類似組織的比較。政府當局的回應載於其文件(立法會CB(1)1312/04-05(07)號文件)第8至16段。

- (d) 關於其他司法管轄區的會計專業規管制度，政府當局文件附件C載有一份比較香港、澳洲、英國及美國的相關情況的列表。這些司法管轄區全都普遍傾向以更獨立於會計專業的形式，監督核數師及上市公司的財務匯報。就成立財務匯報局的建議而言，關於財務匯報檢討委員會在職能、權力和組成方面的建議，大致上是以英國的相應組織架構為藍本。至於擬設立的審計調查委員會，政府當局的建議在多方面都與澳洲、英國及美國相若，例如調查工作都是由會計專業組織以外的獨立機構負責，但有一點不同的是，審計調查委員會的角色及職能只限於調查，而不會對核數師進行紀律處分程序。
- (e) 當局提出成立財務匯報局的建議，正是認同有必要向市場和投資大眾保證香港的財務匯報及企業管治架構在目前和將來都會繼續維持穩健。此建議獲得香港會計師公會(下稱“會計師公會”)、證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)和香港交易及結算所有限公司(下稱“港交所”)大力支持。政府當局與這三方已達成協議，共同平均分擔財務匯報局的經費。鑒於近期進行的公眾諮詢獲得普遍支持，政府當局打算在2004至05年度會期向立法會提交條例草案，以落實有關成立財務匯報局的建議。

39. 應主席之請，財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)向委員講述意見書摘要及政府當局在該文件附件B所作的回應。她表示，政府當局備悉各份意見書所提的意見及建議，並會在適當情況下將之納入有關條例草案。

討論

成立財務匯報局的建議

40. 湯家驊議員重申他在2005年3月7日事務委員會會議上所提出的關注，即是鑒於會計師公會根據《專業會計師條例》(第50章)獲賦權調查會計專業的失當行為和違規個案，擬成立的財務匯報局將與會計師公會的調查職責重疊。

41. 財經事務及庫務局局長回應時表示，當出現涉嫌違反會計師公會所訂的專業道德及標準的情況時，會計師公會理事會如合理地懷疑或相信有充分理由成立調查委員會調查有關個案，便可成立該委員會進行調查。根據法例規定，調查委員會須向會計師公會理事會匯報調查結果。會計師公會理事會可根據調查委員會的調查結果成立紀律委員會，以決定應否採取紀律處分行動；如認為應該，則會決定適當的紀律處分行動。至於核數師涉嫌觸犯的刑事罪行，會計師公會理事會會轉交執法機關採取適當行動。財經事務及庫務局局長補充，在2004年7月制定的《2004年專業會計師(修訂)條例》已擴大調查委員會及紀律委員會的成員人數及組合，以納入更多業外人士。

42. 關於財務匯報局與會計師公會的調查職能可能重疊所引起的關注，財經事務及庫務局局長指出，財務匯報局成立後，其轄下的審計調查委員會將會負責調查涉及上市實體的核數師不當行為，而會計師公會則會繼續處理涉及非上市實體的個案。總而言之，財務匯報局只會接管會計師公會就調查有關上市公司及集體投資計劃的核數師不當行為的職責。此外，作為一項過渡安排，財務匯報局將不會處理那些在該局成立前發生及已交由會計師公會處理的案件。因此，財務匯報局與會計師公會的調查職能不會出現任何重疊。財經事務及庫務局局長並指出，審計調查委員會的組織架構及調查權力，將可滿足提高上市法團的審計調查獨立性的需要，並可解決有關《專業會計師條例》下欠缺足夠權力要求非會計師公會會員交出文件及提供資料的問題，因而可使調查核數師不當行為的工作更具成效和效率。此外，會計師公會及港交所並無法定權力就上市公司財務報告未有遵從有關規定的個案進行查訊，以及要求該等公司作出必要的修正，擬成立的財務匯報檢討委員會將可填補現時在這方面的缺漏。

43. 鑒於會計專業現時已有具透明度的自我規管制度，而且《專業會計師條例》賦權會計師公會調查涉及會計專業失當行為和不當行為的個案，湯家驊議員對擬成立的財務匯報局將扮演的角色提出質疑。此外，由於財務匯報局的職能純屬調查性質，可在完成調查後把涉及核數師不當行為的個案轉交會計師公會採取紀律行動，又或轉交執法機構進行刑事調查，湯議員關注到，財務匯報局的調查報告與會計師公會或執法機構其後進行的“檢控”工作將無法銜接。結果，會計師公會或執法機構或需自行展開調查，以蒐集所需證據，而財務匯報局的調查報告則只用作參考而已。這情況會導致工作重疊及

浪費資源。因此，財務匯報局將不能加快調查和處理核數師的不當行為。湯議員促請政府當局處理此關注事項，以及考慮以下兩個可行方案：

- (a) 賦權財務匯報局在完成調查後進行“檢控”；或
- (b) 設立機制，以便會計師公會或執法機構訂明涉嫌不當行為，包括述明核數師可能干犯的所有罪行，由財務匯報局進行調查，以蒐集相關證據。

44. 財經事務及庫務局局長表示，在2003年年底進行首次諮詢時，大多數回應者均贊成財務匯報局應純屬調查性質。財經事務及庫務局局長強調，財務匯報局本身不會成為一個規管機構。對犯有不當行為的核數師施加紀律及刑事制裁的權力，應繼續由會計師公會及有關執法機構分別擁有。鑒於會計專業須受自我規管制度約束，因此規管該專業的工作是由會計師公會而非政府負責。

45. 財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)補充，成立財務匯報局的建議由會計師公會提出，並得到公眾、證監會及港交所支持。她進一步解釋，根據現時的建議，審計調查委員會在接到有關機構的投訴或轉介時，會在理據充分的情況下對上市法團核數師的涉嫌不當行為展開調查。審計調查委員會會以其法定權力進行調查。有關調查報告會提交財務匯報局，然後由該局決定必需採取的跟進行動，包括把關乎核數師專業標準或道德的個案轉交會計師公會或向該會披露有關資料，以便該會考慮採取紀律處分行動；而關乎刑事罪行的個案則轉交執法機構，例如警務處，以便該處考慮提出檢控。就轉交會計師公會的個案而言，該會的理事會會決定是否需要再作調查，以及應否根據《專業會計師條例》採取紀律處分行動。為方便會計師公會進行紀律處分程序，審計調查委員會會向會計師公會提供所需協助，例如向會計師公會披露調查期間取得的證據，以及在有關程序進行期間作證。至於轉交執法機構的個案，審計調查委員會亦會在適當情況下，在檢控過程或跟進調查中提供協助。

46. 陳鑑林議員對湯家驊議員所提的關注亦有同感，認為財務匯報局的職能若純屬調查性質，便會成為無牙老虎。會計師公會或執法機構極有可能須自行展開調查，以蒐集所需證據，而僅以財務匯報局的調查報告作為參考。為處理此關注事項，陳議員建議，財務匯報局除將調查報告轉交會計師公會或執法機構外，亦應有權就有關個案所需的跟進行動提出建議。此安排會使財務匯報局的工作更具公信力，亦可避免使審計調查委員會牽涉

入會計師公會的紀律處分程序或執法機構的檢控過程而引起複雜問題。

47. 財經事務及庫務局局長回應時指出，陳鑑林議員的建議會令會計專業受政府監管，而且會對其他專業的自我規管制度造成廣泛影響。事實上，2004年7月制定的《2004年專業會計師(修訂)條例》已強化會計專業的自我規管制度，現時建議成立的財務匯報局將會進一步強化該制度。財經事務及庫務局局長強調必須逐步改善該制度，並須不時予以檢討。

48. 湯家驊議員對維持會計專業的自我規管制度表示支持，但重申他對財務匯報局的調查工作與會計師公會的紀律處分工作和執法機構的檢控工作之間缺乏銜接的問題感到關注。

49. 劉慧卿議員及譚香文議員表示原則上支持成立財務匯報局及維持會計專業的自我規管制度的建議。劉議員並促請政府當局改善建議的細節，以及研究如何能處理湯家驊議員所提出的關注事項。

50. 財經事務及庫務局局長備悉湯家驊議員在上文第43段所提出的關注及建議，並答應徵詢會計師公會的意見，探討如何能處理該等關注事項。

(會後補註：政府當局的回應已於2005年6月16日隨立法會CB(1)1805/04-05(02)號文件送交委員及非委員的議員。)

51. 單仲偕議員表示，屬民主黨的立法會議員原則上支持成立財務匯報局的建議。他認為政府當局應進一步改善建議的細節，以及考慮如何能處理是次會議上所提出的關注事項。就此，單議員指出，近年美國的企業醜聞及香港上市公司涉嫌作出虛假財務報告的案件，令公眾關注審計專業的操守及財務報告的準確性，此建議就是針對這方面的關注而提出的。他認為，政府當局在提出現時的建議之餘，亦應參考美國採用的披露制度，加強有關上市法團的披露規定。

政府當局

52. 詹培忠議員關注到，成立財務匯報局的建議或會導致上市法團的核數師須承擔更多責任，因而或會為上市法團帶來成本方面的影響，原因是上市法團的核數師或會為提供更佳服務而收取較高費用。他並要求政府當局考慮，此建議的目的只為加強對會計專業的規管，而沒有加強對港交所的規管，這樣是否公平。

53. 財經事務及庫務局局長回應時指出，專業會計師必須遵從有關的專業標準及法定要求。成立財務匯報局的建議不會導致核數師在處理上市法團的工作時須承擔額外的責任。他進一步指出，證監會作為規管機構，有責任監察港交所的工作，而在雙重存檔制度下，這兩個機構在上市方面各有不同的職責。

有關成立財務匯報局的立法建議的意見書摘要

54. 劉慧卿議員從政府當局文件附件A察悉，該次諮詢的其中一名回應者要求不披露其姓名。她查詢該名回應者的意見有否納入政府當局文件附件B提供的摘要內。

55. 財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)回應時解釋，一般而言，就公眾諮詢作出回應的人士如沒有要求不可披露其意見，政府當局會綜合其意見並載述於意見書摘要內。關於現時的個案，財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)答應查證及確認劉慧卿議員所指的該名回應者所提出的意見有否納入政府當局文件附件B提供的摘要內。

(會後補註：政府當局確認，該名回應者提出的意見已納入該摘要(於2005年6月16日發出的立法會CB(1)1805/04-05(02)號文件)。)

政府當局
56. 就此，劉慧卿議員關注到，倘若某項公眾諮詢的部分回應者要求不可披露其姓名及意見，公眾將無法得知諮詢期間收集到的全部意見，亦不會知道政府當局有否聽取有關意見。她認為，政府當局應考慮如何處理這種情況。

57. 劉慧卿議員詢問，政府當局如何回應其文件附件B有關財務匯報局的運作模式的第17及18段中有關發表財務匯報局的調查／查訊報告的影響及需要為向財務匯報局舉報任何涉嫌欺詐或審計方面的不當行為的核數師提供法定豁免的意見。財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)表示，政府當局已備悉該等意見。預計財務匯報局會考慮有否需要制訂適當指引，就財務匯報局調查／查訊報告的發表作出規範，並會在有關條例草案內納入條文，以便在適當情況下為核數師提供法定豁免。

總結

58. 主席總結時表示，出席會議的大多數委員均支持政府當局成立財務匯報局的建議。他促請政府當局與會計師公會商討，以處理湯家驊議員所提出的關注事項。

59. 財經事務及庫務局局長回應主席就有關條例草案的立法時間表所作的查詢時表示，視乎進一步諮詢會計師公會的結果，政府當局會在2004至05年度會期向立法會提交條例草案。

* * * * *

2528 9016

2527 0292

L/M to (5) in G9/8/5(04) Pt.3

香港中環
昃臣道 8 號
立法會大樓
立法會
財經事務委員會秘書
(經辦人：司徒少華女士)

司徒女士：

**立法會財經事務委員會
二零零五年五月六日會議的跟進**

有關成立財務匯報局的立法建議的諮詢總結

二零零五年五月十二日的來函收悉。經諮詢香港會計師公會及律政司後，我們的回覆如下 –

財務匯報局的「調查」角色

2. 我們察悉，有委員對財務匯報局轉介個案予香港會計師公會和執法機構可能造成「調查工作重疊」和「浪費資源」問題表示關注，並提議政府當局研究是否會：

- (a) 賦權財務匯報局在進行調查後負責「檢控」工作；
或
- (b) 制訂機制，以便香港會計師公會或執法機構先確定涉嫌不當行為（包括先述明核數師可能犯上的罪行），始由財務匯報局展開調查。

3. 就此而言，我們得參考香港會計師公會現時處理投訴的做法。目前，根據《專業會計師條例》(第50章)，有關針對香港會計師公會會員、註冊事務所及執業法團的投訴，一般分兩個階段處理。香港會計師公會理事會如合理地懷疑或相信會員、註冊事務所或執業法團有不當行為，可成立一個調查委員會 (從調查小組中選出成員組成) 調查投訴¹。在調查工作完成後，香港會計師公會理事會會考慮調查委員會的調查結果，並可把個案提交一個紀律委員會 (從紀律小組中選出成員組成)，以採取紀律處分行動²。

4. 在財務匯報局成立後，該局會調查核數師涉及上市實體的不當行為，而香港會計師公會會繼續處理其他個案，包括其他與非上市實體有關的個案。就此而言，財務匯報局會取代香港會計師公會的調查委員會，調查與上市實體有關的核數師不當行為。在完成調查後，財務匯報局可把個案轉介香港會計師公會理事會，而理事會可成立一個紀律委員會，以採取紀律處分行動。這項擬議安排反映政府當局在二零零三年年底進行公眾諮詢時所收到的大多數意見，即財務匯報局的角色應只屬調查性質，而紀律處分程序仍應由有關的專業組織 (如香港會計師公會) 負責。

5. 我們並不認為財務匯報局會在轉介個案予香港會計師公會一事上有實際困難。目前，香港會計師公會的紀律委員會也是依據公會下的調查委員會 (過半數成員為業外人士) 的調查結果，考慮有關投訴是否屬實。再者，為使財務匯報局與香港會計師公會 (或執法機構) 在處理個案時能妥為銜接，《財務匯報局條例草案》內載有條文 –

- (a) 賦權財務匯報局向香港會計師公會和其他組織提供協助，以及簽訂諒解備忘錄以確定有關安排的細節。有關的協助可包括向香港會計師公會披露該局在調查期間所獲得的證據，以便該會準備提起程序；及讓該局在該等程序進行期間提供證據；以及

¹ 《專業會計師條例》第42C(2)(a)條。

² 《專業會計師條例》第34(1)條。

- (b) 讓財務匯報局的調查報告的文本可在法院或裁判官席前或市場失當行為審裁處進行的任何程序，或《專業會計師條例》下的任何調查及紀律處分程序中，獲接納為該報告內所述事實的證據。

第二次公眾諮詢

6. 我們亦想在此指出，在今年較早前進行公眾諮詢時，有一名回應者要求當局不披露其姓名，但其意見已納入二零零五年五月六日事務委員會會議文件所夾附的意見書摘要內。

財經事務及庫務局局長
(羅應祺代行)

副本送：

香港會計師公會

(經辦人：會長周光暉先生)

(經辦人：行政總裁兼註冊主任張智媛女士)

律政司

(經辦人：民事法律科甄文蕙女士)

(經辦人：法律草擬科彭士印先生)

(經辦人：法律草擬科劉雪清女士)

公司註冊處處長

(經辦人：鍾悟思先生)

二零零五年六月十五日

《 財務匯報局條例草案 》

相關文件一覽表

(截至2005年7月18日的情況)

文件	立法會文件編號
有關以下建議的諮詢文件： (a) 建議加強監督核數師的公眾利益活動；及 (b) 成立財務匯報檢討委員會	CB(1)2487/02-03 (於2004年4月2日財經事務委員會會議上討論)
政府當局提供、題為“核數專業及擬備財務報表的人士的規管”的文件	CB(1)1393/03-04(05) (於2004年4月2日財經事務委員會會議上討論)
政府當局提供、題為“有關成立財務匯報局的立法建議”的文件(附有諮詢文件)	CB(1)1020/04-05(04) (於2005年3月7日財經事務委員會會議上討論)
有關“加強監督核數師的公眾利益活動及成立財務匯報局的建議”的背景資料簡介	CB(1)1020/04-05(05) (於2005年3月7日財經事務委員會會議上討論)
政府當局提供、題為“有關成立財務匯報局的立法建議”的文件	CB(1)1312/04-05(07) (於2005年5月6日財經事務委員會會議上討論)
有關《 財務匯報局條例草案 》的立法會參考資料摘要	檔號：C15/3(05) Pt. 9 (財經事務及庫務局於2005年6月15日發出)
有關《 財務匯報局條例草案 》的法律事務部報告	LS86/04-05 (於2005年7月7日發出)

立法會秘書處
議會事務部1
 2005年7月18日