

討論文件

《財務匯報局條例草案》委員會

就二零零五年十月三十一日會議 所採取的跟進

目的

在二零零五年十月三十一日的會議上，法案委員會討論了多項事宜，包括政府當局所發出題為「(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)166/05-06(02)號文件)。本文件載述政府當局就法案委員會要求跟進的事宜的結果。

財務匯報局的組成

2. 我們知悉，部分委員同意政府當局所提出有關財務匯報局的組成的建議(載列於**草案第 7(1)條**)；並且認同我們的意見，即應保留條文的彈性，讓政府當局可確保財務匯報局的委任人選各具合適專業知識及經驗。

3. 儘管如此，部分其他委員請政府當局考慮下列建議 —

- (a) 在條例草案中清楚述明，政府當局的用意是設立一個具廣泛及均衡組成的財務匯報局；及／或
- (b) 訂定條文，以使更多財務匯報局的成員由行政長官按有關團體及利益相關者的提名而獲委任。

4. 關於第 3(a)段，政府當局仍然認為，硬性訂明個別委任人選的**強制性**資格規定，既不必要，也不可取；而這樣做亦只會削弱行政長官按情況委出最合適人選的能力。然而，鑑於若干委員對此事的關注，政府當局同意，在行政長

官委任最合適人選的能力不會受到不必要限制的前提下，可在條例草案中提供進一步指引，更明確訂明行政長官會如何行使其委任權力。政府當局會參考《存款保障計劃條例》(第 581 章)第 4(1)條¹，考慮就**草案第 7(1)(c)(iv)條**提出以下的委員會審議階段修正案(修正案) —

「7.財務匯報局的組成

- (1) 財務匯報局由以下人士組成 —
- (a) 作為當然成員的公司註冊處處長或他以書面委任作為其代表的人；
 - (b) 作為當然成員的財務匯報局行政總裁；及
 - (c) 在符合第(2)款的規定下 —
 - (i) 由行政長官按證監會的提名而委任的成員一名；
 - (ii) 由行政長官按交易結算公司的提名而委任的成員一名；
 - (iii) 由行政長官按香港會計師公會的提名而委任的成員一名；及
 - (iv) 由行政長官**從具備會計、審計、財務、銀行業、法律、行政、管理方面的經驗或具備專業或職業方面的經驗因而行政長官覺得適合獲委任的人士中**委任的其他成員 4 至 6 名。(粗斜體字為建議藉修正案加入條例的字句²)。」

5. 至於第 3(b)段，**草案第 7(1)(c)(i)、(ii)及(iii)條**訂明，行政長官須委任三名成員，該三名成員分別由證券及期貨事務監察委員會(證監會)、香港交易及結算所有限公司和香港會計師公會提名。我們認為，這項擬議提名安排已足可確保財務匯報局的委任人選包括由有關團體提名並具有證券市場監管、上市事宜及會計專業背景的人士。由於在財務匯報局的委任事宜上看來沒有理據採用「劃分界別」的做法，

¹ 本文件所引用其他條例的有關條文，載於**附件 A**。

² 修正案的字眼，須待法律草擬專員校訂。

以平衡各關係密切的利益相關團體的衝突及為它們謀求共識³；我們認為，並無需要也不適宜為財務匯報局成員的委任額外增設提名渠道⁴。政府當局亦贊同法案委員會其他委員的看法，即鑑於可能(或可能聲稱)代表某些利益相關團體的有關組織的數目，要在此情況下把所有有關組織開列，並在委任過程中協調不同團體所作出的提名，本身是有困難的。

財務匯報局工作的透明度

6. 政府當局明白到有需要確保財務匯報局的工作在切實可行範圍內盡量保持透明度，讓公眾可監察該局履行其職能的表現。然而，鑑於財務匯報局調查工作的性質，我們同樣須注意的是，在進行中的調查工作的成效不應受到不必要的牽累；而若個案資料過早或不當地被披露，有關人士可能會受到不利影響。因此，我們應在這些考慮因素之間求取適當平衡。

7. 關於這方面，條例草案及其他條例已經納入一些有助提高財務匯報局工作透明度的措施。現扼要重述如下，以供參考 —

- (a) **發表周年報告：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提交財務匯報局事務報告。有關報告須提交立法會省覽，並予以發表；

³ 就本條例草案而言，我們認為不宜參照《建造業議會(第 2 號)條例草案》下的擬議修正案。該修正案詳細訂明擬設的建造業議會的組成，以及有關的提名安排。擬設的建造業議會與財務匯報局的情況完全不同，因為該議會在委任過程中採用「劃分界別」的做法，讓各利益相關團體(包括聘用人；代表受僱於建造業的工人的職工會；與建造業相關的專業人士及顧問；建造業承建商、分包商、材料供應商或設備供應商)在該議會中都有代表，使議會能夠就與建造業相關的策略性事宜謀求共識。然而，就財務匯報局委任成員而言，看來並無需要採用這做法，因為使財務匯報局具有廣泛及均衡的組成，用意是為了引入所需專業知識及經驗，而並非為平衡各不同利益相關團體的影響。

⁴ 此外，有委員建議參考英國設有公職人員委任專員的做法。該專員獲委任負責監察和報告各大臣就若干公共機構作出的委任，並提供意見。此課題超越本條例草案的範圍。如有需要，可在政府當局持續檢討有關現有諮詢及法定組織的事宜時另行處理。

- (b) **發表周年帳目**：草案第 18 條訂明，財務匯報局須擬備該局的帳目報表，該報表須真實而中肯地反映該局在該財政年度終結時的事務狀況，並根據**草案第 20(1)(b)條**提交立法會省覽，並予以發表；
- (c) **發表審計署署長的報告**：草案第 19 條訂明，財務匯報局的周年帳目須交由審計署署長作審計。審計署署長的報告同樣須根據**草案第 20(1)(c)條**提交立法會省覽，並予以發表；
- (d) **發表調查或查訊報告**：草案第 35 及 47 條賦權財務匯報局經考慮**草案第 35(4)及 47(4)條**⁵所載列有關公眾利益及發表報告的時間和所構成任何不利影響等因素後，發表調查或查訊報告或報告的部分內容；及
- (e) **發表申訴專員的調查報告**：其中一項「制衡」財務匯報局的擬議措施，是由申訴專員監督該局。**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提出申訴。《申訴專員條例》第 16A(1)條規定，「在調查任何行動後，專員如認為將報告公布是符合公眾利益的，則可按其認為適當的方式，將調查報告公布。」

8. 與此同時，政府當局已承諾為財務匯報局設立程序覆檢委員會⁶，負責檢討該局的運作程序。我們建議程序覆檢委員會定期向財經事務及庫務局局長匯報覆檢結果。這些報告會在保密的法定限制許可範圍內公布，讓公眾從報告中

⁵ 根據**草案第 35(4)及 47(4)條**，在決定是否安排發表調查或查訊報告或報告的部分時，財務匯報局須考慮－

- (a) 該項發表會否對已提起或相當可能會提起的以下程序有不利的影響－
 - (i) 在法庭或裁判官席前進行的任何刑事法律程序；
 - (ii) 在市場失當行為審裁處進行的任何程序；或
 - (iii) 根據《專業會計師條例》(第 50 章)進行的任何紀律處分程序；
- (b) 該項發表會否對在該報告內被指名的人有不利的影響；及
- (c) 應否為投資大眾的利益或公眾利益而將該報告或該報告的部分發表。

⁶ 請參閱政府當局所發出題為「(I)擬議財務匯報局的成員委任及(II)制衡機制」的文件第 16 至 19 段及本文件第 15 至 19 段。

更清楚了解財務匯報局的工作。另外，根據海外的經驗，我們估計財務匯報局可以考慮設立網站或發布新聞稿或執行通訊，讓市民知悉其工作⁷。

9. 若把上文第 7 至 8 段所述提高透明度措施**視作一整套方案作考慮**，政府當局認為，整體而言有關措施已經過審慎考慮而制訂，因此應足以確保財務匯報局的透明度。因此，我們認為沒有必要跟進個別委員所提出有關在條例草案內規定財務匯報局會議必須公開進行的建議，因為在**大多數情況下**，財務匯報局的會議都會集中討論某項調查或查訊的進展、結果及跟進行動⁸。雖然根據**草案第 9(e)條**，財務匯報局的其中一項職能是批准和監督審計調查委員會、財務匯報檢討委員會或由財務匯報局設立的任何委員會的政策及活動，但由於該等政策及活動可能涉及調查中的個別個案，或整體調查技巧、手法和策略，因此公開進行會議可能會削弱該局的調查及查訊工作的成效，令作出不當行為的人更可乘機掩飾其行為的本質。我們留意到，法案委員會的部分其他委員也曾指出上述風險。無論如何，條例草案並無任何條文禁止財務匯報局舉行公開會議，只要該局根據實際情況認為適當，而且符合**草案第 51 條**的保密條文便可。

10. 此外，我們亦認為沒有必要和不宜在條例草案中訂明財務匯報局必須公開其在閉門會議所作的重要討論和決定，包括財務匯報局不展開某項調查的決定和有關原因。正如部分委員所指出，我們應特別謹慎考慮任何有關**建議**須披露未能跟進個案的資料的**規定**，因為這可能會對涉及這類個案的有關人士有不利影響。特別就涉及刑事成分的個案而言，財務匯報局在終止調查並把個案轉交警方或其他機構處理後若披露任何資料，是極不適當，因為這樣可能會影響日後的調查工作。不過，我們也理解到，部分公眾人士希望知道財務匯報局在回應投訴時是否或有否採取適當行動。我們

⁷ **草案第 51(3)(e)條**准許財務匯報局披露採用撮要形式的資料，而該撮要的選寫方式是足以防止可從該撮要中確定關乎任何人的詳情。

⁸ 我們認為不宜參照《建造業議會(第 2 號)條例草案》的擬議修正案，因為該修正案建議擬成立的建造業議會，除若干指明情況外，須向公眾人士開放其會議。我們應按實際情況就本條例草案作出適當考慮，避免採取劃一做法。擬成立的建造業議會的其中一項主要職能，是就可能影響建造業或與建造業相關的策略性事宜、重大政策及立法倡議，向政府提供意見及作出建議；而**財務匯報局則主要屬調查機構**；因此，其會議所討論的事宜，大都會與個別個案有關。

認為，設立程序覆檢委員會的建議，已足可作為額外的「制衡」措施，因為程序覆檢委員會會負責核實財務匯報局就某宗個案(包括「未能跟進」個案)作出決定時，是否已依循適當程序。

行政長官的指示

11. **草案第 14 條**賦權行政長官可就財務匯報局任何職能的執行，向該局發出書面指示。在得悉政府當局發出題為「(I)擬議財務匯報局的成員委任及(II)制衡機制」的文件第 11 至 14 段載述政府當局的用意後，有個別委員請政府當局考慮下述事項：

- (a) 在**草案第 14 條**訂明，除非行政長官的書面指示與財務匯報局的職能有抵觸，否則該局須遵從該等指示，以及就這方面參考《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)第 6E(3)條；
- (b) 訂明行政長官的書面指示須予公開，並指明在哪些情況下不須作出披露；及
- (c) 澄清可否就行政長官的書面指示進行司法覆核。

12. 關於上文第 11(a)段，**草案第 14(1)條**已經列明，行政長官在行使發出指示的權力時，須受到以下的限制：

- (a) 有關指示必須符合公眾利益；
- (b) 行政長官必須先諮詢財務匯報局主席；及
- (c) 有關指示必須與**草案第 9 條**所訂明的財務匯報局所執行的職能有關。

就此而言，我們認為現時條文的草擬已就此行政長官的保留權力設下必需的制衡，而此保留權力也不會輕易使用。類似條文也見於《證券及期貨條例》(第 571 章)第 11 條及《結算及交收系統條例》(第 584 章)第 10 條。為避免與**草案第**

14(3)條⁹有所抵觸，政府當局認為現行**第 14 條**的草擬是適當的，也無須再作修訂。

13. 有關上文第 11(b)段，條例草案並沒有任何條文禁止披露行政長官向財務匯報局所發出的指示。行政長官可決定是否公開該等書面指示；如行政長官決定公開指示，則可按實際情況決定採用何種方式作出公開。其他條例(例如《證券及期貨條例》第 11 條及《結算及交收系統條例》第 10 條)都沒有類似規定，訂明行政長官必須披露該等指示。

14. 至於上文第 11(c)段，根據律政司的意見，由於有關的行政長官權力屬法定權力，法庭會視該權力屬於公共性質，因此可予以司法覆核。

擬議的程序覆檢委員會

15. 我們知悉，委員普遍歡迎政府當局建議設立非法定及獨立於財務匯報局的**程序覆檢委員會**，以檢討該局的運作(建議載於政府當局發出題為「(I)擬議財務匯報局的成員委任及(II)制衡機制」的文件第 16 至 19 段)。

16. 法案委員會部分委員請政府當局考慮下列的進一步提議 —

- (a) 提供程序覆檢委員會的擬議職權範圍和組成，供法案委員會參閱；
- (b) 擴大程序覆檢委員會的擬議管轄範圍，以涵蓋覆核財務匯報局不就「未能跟進」個案展開調查或查訊的決定；及

⁹ **草案第 14(3)條**訂明，如有行政長官根據**草案第 14(1)條**發出的指示，而某條例規定財務匯報局須為執行該指示所關乎的任何職能的目的而—

- (a) 得出任何意見
- (b) 信納任何事宜(包括某種情況的存在)；或
- (c) 諮詢任何人

則為與依據該指示或連帶於該指示而執行職能一事有關連的任何目的，該規定不適用。

草案第 14(3)條以《證券及期貨條例》第 11(3)條及《結算及交收系統條例》第 10(3)條為藍本。

- (c) 就這項設立程序覆檢委員會的建議，擬備對條例草案的其他相關條文，例如**草案第 51 條**的保密條文，作出相應修訂。

17. 關於上文第 16(a)段，我們已擬備財務匯報局程序覆檢委員會的職權範圍(以草擬本形式載於**附件 B**)，以作說明。在現階段，該職權範圍以就證監會而設的類似非法定委員會的職權範圍(載於**附件 C**)為藍本。另外，關於擬議財務匯報局程序覆檢委員會的組成，我們初步預期該委員會的成員除來自會計、審計、學術、法律和其他金融服務界別外，還有代表財務匯報局和政府當局的當然成員。證監會程序覆檢委員會的現有成員名單，載於**附件 D**。

18. 關於上文第 16(b)段，我們建議程序覆檢委員會應主要檢討財務匯報局的運作程序，以確保有關程序公正合理，以及確定財務匯報局在處理個案、採取行動或作出決定時，是否已遵循適當程序(包括確保運作一致性的程序)。一如**附件 B**所載的擬議職權範圍所示，程序覆檢委員會會聽取並審閱財務匯報局就所有已完成及「未能跟進」個案所提交的定期報告。擬設的程序覆檢委員會可索取和審查該局的檔案，以核實該局就某些個案或投訴(包括「未能跟進」個案)採取行動和作出決定時，有否遵循和符合相關的程序和指引，並據此向財務匯報局提供意見。雖然擬議的財務匯報局程序覆檢委員會會專注於覆檢程序，而並非覆核案情，但一如法案委員會一名委員所指出，採取類似做法的證監會程序覆檢委員會的經驗已證實奏效，有助確保證監會以公平及一致的方式行使權力。因此，我們在制訂擬議的財務匯報局程序覆檢委員會的職權範圍時，會採用同一模式。

19. 有關上文第 16(c)段，我們會在徵詢律政司的意見後，考慮是否有需要就**草案第 51 條**作出相應修訂¹⁰，以及其他適當的修訂。

財經事務及庫務局
二零零五年十一月

¹⁰ 在法案委員會着手審議條例草案單元四(雜項條文)時，可討論有關修訂。

單條條文模式

[前一條文](#)

[下一條文](#)

[轉換語言](#)

[返回法例名單](#)

條文內容

▼
章： 581 標題： 存款保障計劃條例 憲報編號： L.N. 101 of
2004
條： 4 條文標題： 存保委員會的組合 版本日期： 22/05/2004

(1) 存保委員會由以下人士組成—

- (a) 財經事務及庫務局局長或他以書面委任作為其代表的人擔任當然委員；
- (b) 金融管理專員或他以書面委任作為其代表的人擔任當然委員；及
- (c) 行政長官從具備財務、會計、銀行業、法律、行政、資訊科技或消費者事務方面的經驗或具備專業或職業方面的經驗因而行政長官覺得適合獲委任的人士中委任的其他委員，該等委員的人數不得少於4人，亦不得多於7人。

單條條文模式

[前一條文](#)

[下一條文](#)

[轉換語言](#)

[返回法例名單](#)

條文內容



章：	397	標題：	申訴專員條例	憲報編號：	L.N. 273 of 2001
條：	16A	條文標題：	公布報告	版本日期：	19/12/2001

(1) 在調查任何行動後，專員如認為將報告公布是符合公眾利益的，則可按其認為適當的方式，將調查報告公布。

單條條文模式

[前一條文](#)

[下一條文](#)

[轉換語言](#)

[返回法例名單](#)

條文內容

▼
章： 571 標題： 證券及期貨條例 憲報編號： L.N. 12 of
2003
條： 11 條文標題： 向證監會發出指示 版本日期： 01/04/2003

(1) 行政長官在諮詢證監會主席後，如信納就達致證監會任何規管目標或執行該會任何職能而向該會發出書面指示，是符合公眾利益的，則可如此發出書面指示。

(2) 證監會須遵從根據第(1)款發出的書面指示。

(3) 如行政長官根據第(1)款發出書面指示且該指示關乎證監會某項職能，而本條例其他條文或其他條例規定該會為執行該職能須一

(a) 得出意見；

(b) 確定是否信納某事宜(包括信納某種情況是否存在)；或

(c) 諮詢某人，

則就與依據或由於該指示而執行職能一事有關連的所有目的而言，該等規定並不適用。

(4) 根據第(1)款發出的書面指示不是附屬法例。

單條條文模式

[前一條文](#)

[下一條文](#)

[轉換語言](#)

[返回法例名單](#)

條文內容



章： 584 標題： 結算及交收系統條例 憲報編號： L.N. 145 of
條： 10 條文標題： 行政長官發出指示的權力 版本日期： 2004
04/11/2004

(1) 行政長官在諮詢金融管理專員後，如信納就執行金融管理專員根據本條例具有的任何職能而向金融管理專員發出他認為合適的書面指示，是符合公眾利益的，則可如此發出書面指示。

(2) 金融管理專員須遵從根據第(1)款發出的任何指示。

(3) 如有任何指示根據第(1)款發出，而某條例規定金融管理專員為執行該指示所關乎的任何職能須—

- (a) 得出任何意見；
- (b) 確定是否信納任何事宜(包括信納某種情況是否存在)；或
- (c) 諮詢任何人，

則就與依據或由於該指示而執行該職能一事有關連的任何目的而言，該項規定並不適用。

單條條文模式

[前一條文](#)

[下一條文](#)

[轉換語言](#)

[返回法例名單](#)

條文內容



章：	485	標題：	強制性公積金計劃條例	憲報編號：	2 of 2002
條：	6E	條文標題：	管理局的職能	版本日期：	15/02/2002

(3) 行政長官可在管理局行使其職能方面，就一般情況或個別個案發出指示。除非該等指示與本條例有抵觸，否則管理局必須遵從該等指示。

(由1998年第4號第2條增補)

擬設立的財務匯報局程序覆檢委員會的職權範圍

(註：擬議的職權範圍為以供說明的草擬本，經參考證監會程序覆檢委員會的類似職權範圍後擬訂的。)

1. 就有關下文所述範疇，檢討規限財務匯報局及其人員在履行職能時所採取的行動及所作出的運作決定的內部程序和運作指引是否妥善，並向財務匯報局提供意見-
 - (a) 接受和處理投訴；
 - (b) 行使調查及查訊的法定權力；
 - (c) 發表調查及查訊報告；
 - (d) 轉交個案及提供協助予指明團體。
2. 聽取並審閱財務匯報局就上述範疇所有已完結或無法跟進的個案而提交的定期報告。
3. 聽取並審閱財務匯報局就如何考慮和處理對該局或其人員的投訴而提交的定期報告。
4. 要求取得及覆查有關上文第 2 及 3 段所指的定期報告內所述的任何個案或投訴的財務匯報局檔案及紀錄，以核實就有關個案或投訴所採取的行動及所作出的決定已依循和符合有關的內部程序和運作指引，並就此向財務匯報局提供意見。
5. 聽取並審閱財務匯報局就所有長達一年以上的調查及查訊而提交的定期報告。
6. 就財務匯報局轉交程序覆檢委員會的其他事宜或程序覆檢委員會擬提供意見的事宜，向財務匯報局提供意見。
7. 向財經事務及庫務局局長提交周年報告，並在有需要時提交特別報告(包括程序覆檢委員會所遇困難的報告)。在符合適用的保密法定條文和其他保密規定下，這些報告應予發表。

證券及期貨事務監察委員會
程序覆檢委員會

職權範圍

1. 就有關下文所述範疇，檢討規限證監會及其人員在履行規管職能時所採取的行動及所作出的運作決定的內部程序和運作指引是否妥善，並向證監會提供意見：
 - (a) 接受和處理投訴；
 - (b) 向中介人發牌和處理有關事宜；
 - (c) 視察持牌中介人；
 - (d) 採取紀律處分；
 - (e) 認可單位信託及互惠基金和有關投資安排及協議的宣傳；
 - (f) 行使調查、查訊及檢控的法定權力；
 - (g) 暫停上市證券的交易；
 - (h) 執行《香港公司收購及合併守則》和《香港公司購回本身股份守則》；
 - (i) 執行非法定的上市規則；
 - (j) 認可發行章程的登記及處理有關事宜；以及
 - (k) 給予豁免遵守披露上市證券權益的法定規定。
2. 聽取並審閱證監會就上述範疇所有已完結或不再處理的個案而提交的定期報告，包括在證監會司法管轄權內對有關罪行作出檢控的結果及任何其後提出上訴的報告。
3. 聽取並審閱由證監會提交的有關如何考慮和處理對該會或其人員的投訴的定期報告。

4. 要求取得及覆查有關上文第 2 及 3 段所指的定期報告內所提述的任何個案或投訴的證監會檔案，以核實就有關個案或投訴所採取的行動及所作出的決定已依循和符合有關的內部程序和運作指引，並就此向證監會提供意見。
5. 聽取並審閱證監會提交有關所有長達一年以上的調查及查訊的定期報告。
6. 就其他證監會轉介程序覆檢委員會的事宜或程序覆檢委員會擬提供意見的事宜，向證監會提供意見。
7. 向財政司司長提交年報，並在有需要時提交特別報告（包括程序覆檢委員會所遇困難的報告）。在符合適用的保密責任的法定規定和其他保密的要求下，這些報告應予發表。
8. 以上職權範圍不適用於在證監會下成立而大部分成員都獨立於證監會的委員會、小組或其他組織。

證券及期貨事務監察委員會
程序覆檢委員會

成員名單

主席： 鄭海泉先生, GBS, JP

委員： 陳玉樹教授, BBS, JP

張英潮先生

周永健先生, SBS, JP

余若薇議員, SC, JP

方俠先生, MH

甘博文先生

關百忠先生

彭玉榮先生, JP

當然委員： 證券及期貨事務監察委員會主席
(韋奕禮先生)

證券及期貨事務監察委員會非執行董事
(廖約克博士, SBS, JP)

律政司司長代表
(溫法德先生, GBS, JP)