

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1944/05-06號文件

檔號：CB1/BC/13/04

## 《財務匯報局條例草案》委員會報告

### 目的

本文件旨在匯報《財務匯報局條例草案》委員會的商議工作。

### 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的建議。

3. 設立獨立調查局的建議，是當時的香港會計師公會(Hong Kong Society of Accountants)在2003年1月就開放其管治架構及改善監管制度提出的4項主要改革建議<sup>1</sup>之一。有關建議旨在專責處理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。至於提出設立財務匯報檢討委員會的建議的背景是，在香港的規管制度中，沒有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，亦沒有任何規定訂明董事須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”發出諮詢文件，並在諮詢文件中建議設立一個有權力的機構，負責調查財務報表，以及執行對公司財務報表作出任何必需的修改。

---

<sup>1</sup> 其餘3項改革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》，該條例草案於2004年7月獲立法會通過。根據該條例草案，香港會計師公會的英文名稱“Hong Kong Society of Accountants”改為“Hong Kong Institute of Certified Public Accountants”。

4. 2003年9月，政府當局發出諮詢文件，就有關建議徵詢公眾意見。回應者大多數支持設立獨立調查局及設立財務匯報檢討委員會。2004年4月2日，財經事務委員會聽取政府當局簡報兩項改革建議的公眾諮詢結果。委員察悉，政府當局建議設立一個獨立董事局，負責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。

5. 2005年年初，政府當局在諮詢香港會計師公會、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，建議設立一個新的法定機構，稱為“財務匯報局”。財務匯報局將負責監督審計調查委員會(即香港會計師公會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原建議所指的“Financial Reporting Review Panel”)。政府當局曾就有關財務匯報局的詳細建議進行第二輪公眾諮詢，其後分別於2005年3月7日及5月6日向財經事務委員會簡介該等詳細建議及諮詢結果。絕大多數事務委員會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及提高會計專業自我規管制度的透明度。不過，委員就有關建議提出多項關注，其中包括：財務匯報局的職能應否純屬調查性質；應否就財務匯報局的行動設立覆核機制；以及財務匯報局的經費安排為何。

6. 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”)。

## 條例草案

7. 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上文第(a)(i)項所述的調查；及
- (c) 由財務匯報局委出財務匯報檢討委員會以進行上文第(a)(ii)項所述的查訊。

## 法案委員會

8. 在2005年7月8日內務委員會會議席上，議員同意成立法案委員會，研究條例草案。法案委員會於2005年7月19日舉行首次會議，譚香文議員獲選為主席。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

9. 鑒於條例草案是一項載有81條條文及6個附表的全新法例，法案委員會邀請政府當局擬訂工作計劃，以利便條例草案的審議工作。根據政府當局於2005年9月建議的工作計劃，除已舉行的首兩次會議外，預計法案委員會還須舉行14次會議，以研究條例草案涉及的政策及草擬事宜。政府當局的暫定目標是在2006年6月完成條例草案的審議工作，以期於2006年7月(即2005至06年度會期結束前)恢復條例草案的二讀辯論。法案委員會通過擬議工作計劃，並編訂連串會議，直至2006年6月為止。法案委員會於2006年6月16日第二十次會議上完成其審議工作。

10. 法案委員會亦曾邀請公眾人士就條例草案發表意見，先後接獲37個團體／個別人士／學者提出的口頭申述或提交的意見書。有關團體／個別人士／學者的名單載於**附錄II**。

## 法案委員會的商議工作

11. 雖然設立財務匯報局的建議獲得多個會計專業團體及組織支持，但法案委員會知悉，有數份意見書對是否需要設立這個新的法定組織表示有保留。此外，亦有意見提出，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監會，是否較為恰當。因此，法案委員會的首要工作是研究是否有需要設立財務匯報局。

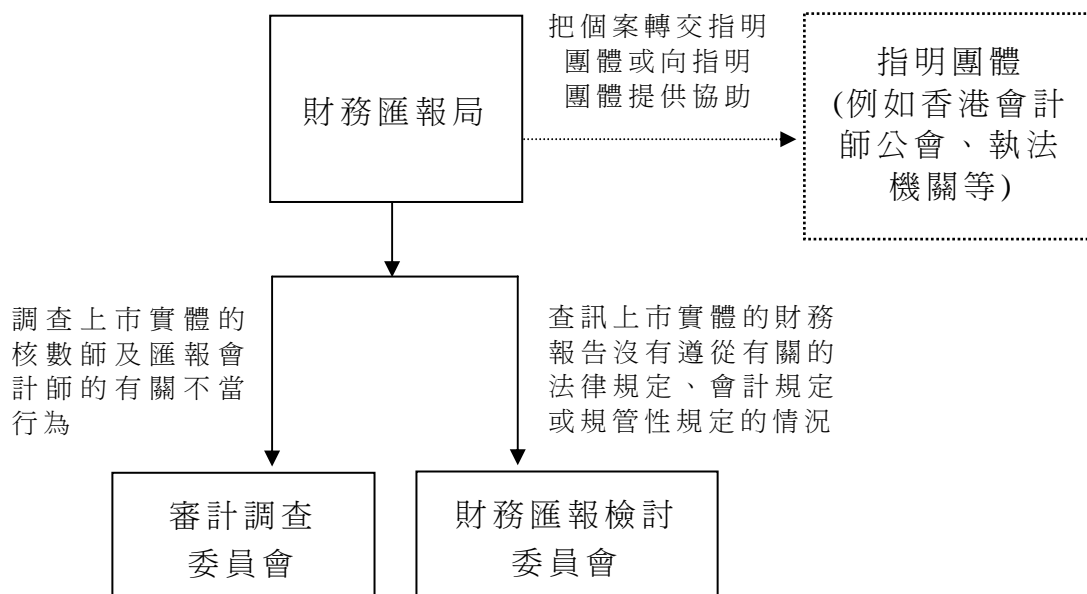
12. 法案委員會察悉，設立一個獨立於會計專業團體的調查組織的建議，最初在2003年由當時的香港會計師公會提出，以期就上市實體在審計方面的不當行為進行更獨立的調查。過去數年，世界其他地方發生了多宗惹人關注的企業倒閉事件，例如安然(Enron)及世界通訊(Worldcom)事件，這些事件清楚顯示有需要加強公眾對審計專業的信心，以及提高監管制度的效率、透明度及問責性，當局因此提出設立財務匯報局的建議。鑒於這項建議在2003年及2005年兩次公眾諮詢中都獲得廣泛支持，政府當局認為有充分理據支持把財務匯報局成立為新的法定組織。政府當局又認為，把擬議的財務匯報局設立在證監會架構之下並不恰當。現時香港會計師無須在出任公司的核數師前先向金融監管機構註冊，這方面的情況與英國的制度相若，但與澳洲及美國的情況不同。就此方面，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。

13. 法案委員會支持政府當局就設立財務匯報局以加強對核數師的監管及提升上市實體財務匯報的質素所提出的建議。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，因此是有其必要的。就此方面，法案委員會已詳細研究條例草案的內容，確保新設的法定組織能達致預期的目的。法案委員會曾特別研究以下主要事項，並參考另一些司法管轄區的做法：

- (a) 組織架構及組成。
- (b) 成員和行政總裁的委任條款及條件以及相關事宜，包括：
  - 財務匯報局委任成員的任期；
  - 財務匯報局成員的酬金；
  - 行政總裁的酬金；
  - 行政總裁的招聘安排；
  - 規管行政總裁離職後就業的政策；及
  - 免任財務匯報局、審計調查委員會及財務匯報檢討委員會成員以及行政總裁。
- (c) 職能及權力，包括：
  - 財務匯報局的職能；
  - 審計調查委員會的管轄範圍及調查權力；
  - 財務匯報檢討委員會的查訊權力；及
  - 審計調查委員會及財務匯報檢討委員會的搜集資料要求。
- (d) 運作方面的事宜，包括：
  - 財務匯報局的會議及程序；
  - 財務匯報局、審計調查委員會及財務匯報檢討委員會成員的人事變動；
  - 合理的陳詞機會；
  - 保密；
  - 保障舉報人的身分；及
  - 避免利益衝突。
- (e) 調查完畢後或查訊完畢後的行動，包括：
  - 財務報告的修訂；及
  - 調查報告。
- (f) 制衡機制，包括：
  - 賦權行政長官向財務匯報局發出書面指示的建議；
  - 有否需要引入“公眾利益”準則；
  - 有否需要另行設立上訴審裁處；及
  - 設立程序覆檢委員會。
- (g) 財務匯報局的經費安排及財政預算。

## 組織架構

14. 財務匯報局會監督審計調查委員會和財務匯報檢討委員會。下圖顯示該局的組織架構及其與香港會計師公會和其他指明團體的關係：



## 組成

### 財務匯報局的組成

15. 條例草案建議，財務匯報局由不多於11名成員組成(草案第7條)，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) 財務匯報局行政總裁，作為當然成員；
- (c) 3名分別由證監會、港交所及香港會計師公會提名的成員；及
- (d) 最少4名但不多於6名其他委任成員。

16. 法案委員會察悉，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。條例草案建議，財務匯報局的大多數成員須為“業外人士”(即非會計師)<sup>2</sup>，而行政長官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

<sup>2</sup> 草案第2(1)條界定“業外人士”為並不屬於《專業會計師條例》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。

(草案第7條)。法案委員會又察悉，政府當局建議，主席(其職位屬非執行性質)應由一名行政總裁(財務匯報局的最高行政人員)協助。

17. 鑒於財務匯報局所有成員(除來自政府的當然成員外)將由行政長官委任，而條例草案又沒有訂明有關成員須符合的資格規定，法案委員會部分委員關注到，財務匯報局未必能夠保持獨立，而委任程序亦會缺乏透明度。法案委員會認為政府當局須確保財務匯報局的成員組合廣泛和均衡，亦須確保其成員具備相關經驗及專業知識，但不會有利益衝突。政府當局確認這正是其用意，而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)，以確保該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。不過，政府當局並不建議在條例草案內詳列資格規定，以便行政長官按實際情況委出最合適的人選。擬議安排與《2004年專業會計師(修訂)條例》的做法一致。該條例也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。此外，這種處理方式與其他本地法定組織根據相關條例，如《證券及期貨條例》、《廣播事務管理局條例》(第391章)及《消費者委員會條例》(第216章)等所採用的做法一致。此外，英國法例並沒有就以擔保有限公司形式設立的財務匯報局詳細訂明委任董事的資格規定。美國的《沙賓法案》也沒有訂明公眾公司會計監督委員會的委員必須代表某些利益相關團體，儘管該法案規定監督委員會的大多數成員須由業外人士組成。

18. 至於對財務匯報局的獨立性的關注，政府當局告知法案委員會，除當然成員外，財務匯報局的其他成員(包括主席)一律以個人身分獲行政長官委任。他們不代表政府當局，而在執行財務匯報局成員的職責時，也無須依從任何人的意願或指示。此外，草案第6(3)條訂明，財務匯報局不是政府的僱員或代理人。因此，政府當局認為，財務匯報局的委任機制不會損害該局的獨立性。在世界其他地方，同類的機構也是由政府或證券市場規管機關委任。

19. 有鑒於上文第17段所載政府當局的政策用意，法案委員會部分委員認為，應在條例草案中清楚訂明，行政長官委任財務匯報局的4至6名其他成員時，須考慮從甚麼背景及專業的人選中委任；而財務匯報局的4至6名其他成員須根據有關團體及利益相關者(例如上市公司的組織及法律專業團體)作出的提名委任。就此方面，部分委員建議參考政府當局就《建造業議會(第2號)條例草案》動議的委員會審議階段修正案(下稱“修正案”)，該修正案詳細訂明新設建造業議會的組成，以及有關的提名安排。

20. 法案委員會察悉政府當局的意見，政府當局認為建造業議會與財務匯報局的情況完全不同，因為建造業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，似乎無需採用這做法，因為使財務匯報局的成員組合廣泛及均

衡，用意是引入所需專業知識及經驗，而並非平衡各個不同利益相關團體的影響。政府當局又指出，行政長官須委任3名成員，該3名成員分別由證監會、港交所和香港會計師公會提名(草案第7(1)(c)條)。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。政府當局認為，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。

21. 政府當局仍然認為，在法規中硬性訂明個別委員須符合的強制性資格規定，既無需要也不適宜，因為這樣只會削弱行政長官按實際情況委出最合適人選的能力。儘管如此，鑒於若干法案委員會委員對此事的關注，政府當局同意，只要不會妨礙行政長官的該項能力，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。政府當局參考《存款保障計劃條例》(第581章)第4(1)條，同意就草案第7(1)(c)(iv)條提出修正案，表明財務匯報局4至6名屬業外人士的成員，會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而令行政長官覺得適合獲委任的人士中委任。

#### 審計調查委員會的組成

22. 審計調查委員會須由以下人士組成：財務匯報局行政總裁，作為審計調查委員會當然成員及主席；及財務匯報局委任的其他成員最少1名(草案第22條)。審計調查委員會須依財務匯報局的指示運作(草案第23條)；而其政策和活動須由財務匯報局監督(草案第9(e)條)。此外，審計調查委員會須向財務匯報局報告調查所得結果以作考慮(草案第35條)。政府當局的用意是審計調查委員會應被視為財務匯報局的執行機構，負責日常的調查工作。審計調查委員會由財務匯報局的行政總裁領導，並由該局的全職僱員及該局所委任的任何顧問及代理人向行政總裁提供支援，成員人數不設上限。政府當局認為，這項安排可讓財務匯報局根據實際個案量和資源，決定委員會的組成規模。

23. 法案委員會部分委員關注甄選審計調查委員會成員的準則。在此方面，政府當局預期財務匯報局會委任局內全職的高級調查人員或其他顧問及代理人加入審計調查委員會，以協助行政總裁處理調查工作。如情況需要，財務匯報局亦可委任該局成員為審計調查委員會的成員。

24. 法案委員會關注審計調查委員會主席能否監督所有個案的調查工作。政府當局表示，雖然難以預計審計調查委員會未來的工作量，但香港會計師公會的經驗可作參考。香港會計師公會調查委員會於1998年至2005年期間就涉及上市實體而展開調查的個案合共14宗，開支約為每年300萬元。由於財務匯報局行政總裁將會全職工作，並由審計調查委員會其他成員和該局其他僱員或顧問提供支援，政府當局相信，財務匯報局的行政總裁在有效履行其作為審計調查委員會主席的職責方面應不會有困難。政府當局又指出，由於審計調查委員會的大部分成員(即使並非全部成員)由財務匯報局的全職僱員出任，因此，雖然只會設立一個調查委員會，該委員會亦應有能力同時處理若干案件。

## 財務匯報檢討委員團的組成

25. 條例草案建議，行政長官須在與財務匯報局磋商後，委出一個由最少20人組成的財務匯報檢討委員團(草案第39(1)條)。政府當局經參照英國財務匯報檢討委員團的成員基礎，預料行政長官會考慮委任具有會計、審計、法律、銀行、財經服務或工商管理專長及背景的專業人士，出任財務匯報檢討委員團成員。鑒於法案委員會部分委員對有關安排的意見，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。為與對草案第7(1)條提出有關財務匯報局成員的委任的擬議修正案一致，政府當局會對草案第39(1)條提出修正案，明文訂明行政長官須考慮從甚麼背景及專業的人選中委任財務匯報檢討委員團成員。

## 財務匯報檢討委員會的組成

26. 法案委員會察悉，財務匯報局可委出一個財務匯報檢討委員會，查訊上市實體的財務報告未有遵從有關規定的事宜(草案第40條)；每個財務匯報檢討委員會由最少5名財務匯報檢討委員團成員組成(草案第41條)。其中一名成員須為委員團召集人，而他須擔任該委員會的主席。此外，財務匯報檢討委員會的政策及活動須受財務匯報局監督(草案第9(e)條)；而該委員會須就查訊所得結果向財務匯報局呈交報告(草案第47條)。

27. 鑒於條例草案並無訂明委任財務匯報檢討委員會及其成員的安排，法案委員會委員曾提出多項關注。有關財務匯報局委任財務匯報檢討委員會成員的安排和準則的關注，政府當局表示，在行使委出一個財務匯報檢討委員會的權力時，財務匯報局必須合理地及出於真誠、並以關乎公眾利益的合法及相關的理據行事。政府當局預期，財務匯報局在作出委任時考慮的因素，會包括財務匯報檢討委員團成員的背景和專才，以及避免出現有關成員在某個案中涉及利益衝突的情況。有鑒於此，政府當局認為沒有需要在條例草案訂明委任安排(包括行政程序)和準則。就此方面，《證券及期貨條例》第182條可作為參考，該條並無任何詳細條文規限證監會委任一名或以上人士調查市場失當行為個案的安排或準則。

28. 至於對是否有需要就財務匯報檢討委員會的成員數目訂立上限的關注，政府當局表示，雖然財務匯報檢討委員會成員的委任事宜由財務匯報局決定，但政府當局認為，如情況需要，財務匯報局可委任多於5名委員加入該委員會。作出委任時，財務匯報局必須合法及合理地行事，以達致正當的目的。政府當局亦看不到有特別理由建議就委員會的成員數目訂立上限。



## 成員和行政總裁的委任條款及條件以及相關事宜

29. 法案委員會察悉，財務匯報局的委任成員和行政總裁的委任條款及條件，均由行政長官決定(條例草案附表2第4條及附表3第3條)。鑒於條例草案並無訂明這方面的詳情，法案委員會曾研究有關事宜，特別是以下事宜：委任成員的任期；成員及行政總裁的酬金安排；行政總裁的招聘安排；規管行政總裁離職後就業的政策；以及免任財務匯報局、審計調查委員會及財務匯報檢討委員會成員以及行政總裁。

### 財務匯報局委任成員的任期

30. 財務匯報局的委任成員的任期不得超過3年，並且有資格獲再度委任(條例草案附表2第2條)。法案委員會部分委員贊同英國特許公認會計師公會(香港分會)所表達的關注，認為作為良好的企業管治方式，應訂明獲再度委任的成員的最長任期。有鑒於有關法定機構成員不得擔任職位超過連續6年的現行政策指引，法案委員會部分委員認為當局應在條例草案中清楚訂明此項政策指引。他們要求政府當局以當局於2006年5月24日就《建造業議會(第2號)條例草案》動議的修正案為藍本，提出修正案以表明此意。

31. 政府當局指出，建造業議會的情況完全不同，似乎沒有需要依從建造業議會所採取的做法。政府當局會依循有關法定組織委任成員的任期的現行政策指引，但政府當局認為沒有需要在條例草案中硬性規定某委任成員可擔任職位的最多任期數目，以期容許在某些迫切情況下可靈活地再次委任某成員，例如或有需要再次委任財務匯報局某成員，讓其在6年服務期滿後繼續監察某項調查或查訊。法案委員會部分委員關注到，倘若條例草案沒有在這方面明文規定，何謂“迫切情況”會由政府當局闡釋。他們強調政府當局遵從有關政策指引的重要性，以加強法定組織的良好管治。鑒於政府當局已修訂《建造業議會(第2號)條例草案》，清楚訂明建造業議會的委任成員不得連續擔任委任成員超過6年，法案委員會部分委員不明白為何當局不在此條例草案中訂明相同的政策指引。不過，部分其他委員支持政府當局的看法。經商議後，法案委員會根據在席委員過半數的意見決定，主席將會代表法案委員會就條例草案附表2第2條提出一項修正案，表明財務匯報局的委任成員不可連續擔任委任成員超過6年。政府當局表明不支持該項擬議修正案。

### 財務匯報局成員的酬金

32. 政府當局建議，除財務匯報局行政總裁外，預期該局其他成員(包括主席)一律義務為該局提供服務。法案委員會部分委員認為，鑒於財務匯報局的調查或查訊所涉及的事宜的複雜性，財務匯報局／審計調查委員會／財務匯報檢討委員會成員或需付出大量時間和精力以處理財務匯報局的工作，財務匯報局不為這些成員提供酬金，實在於理不合。

33. 政府當局告知法案委員會，擬議安排與香港會計師公會所採取的做法一致。雖然香港會計師公會現時所進行的調查由全職受薪職員負責，但該會負責裁判及監察職務的調查委員會成員，均義務為該會工作，並無收取任何酬金。財務匯報局亦會聘請全職受薪職員負責進行調查或查訊。由於條例草案並無條文訂明不會為財務匯報局／審計調查委員會／財務匯報檢討委員會成員提供酬金，財務匯報局可靈活地在有需要時決定需否為成員提供酬金。法案委員會一位委員促請政府當局根據財務匯報局的運作情況，檢討應否為財務匯報局、審計調查委員會及財務匯報檢討委員會成員提供與其工作相稱的酬金。法案委員會要求政府當局考慮該位委員的意見。

### 行政總裁的酬金

34. 法案委員會部分委員認為，鑒於公眾關注到部分法定公營機構的高層行政人員的薪酬過高，以及沒有訂定客觀準則以釐定高層行政人員的加薪幅度及向他們發放的花紅，應在條例草案中訂立釐定行政總裁酬金的機制。就此方面，他們支持香港上市公司商會的意見，認為應指明行政總裁的薪酬須參照相若職級公務員的某個薪酬水平釐定。政府當局認為不宜在法例中硬性規定行政總裁的薪酬水平，讓行政長官在決定行政總裁的薪酬條件前，可靈活地考慮個別人士的背景、工作能力及表現，以及同類機構的薪酬趨勢及水平等因素。政府當局預期，根據草案第20條提交立法會省覽的財務匯報局的周年報告，會恰當地披露該局主要人員的薪酬。

35. 法案委員會部分委員強調，有需要確保財務匯報局行政總裁獲得合理的酬金水平。他們建議就條例草案附表3第3條提出一項修正案，表明行政總裁的薪酬須參考與其相當的公職人員的薪酬水平，由財務匯報局為此目的委任的獨立委員會決定。不過，部分其他委員及政府當局認為沒有需要提出該項擬議修正案。政府當局指出，財務匯報局可如證監會般成立一個薪酬委員會，就其高層行政人員的薪酬組合提出建議。經商議後，法案委員會根據在席委員過半數的意見決定，主席會代表法案委員會提出上述擬議修正案。政府當局表明不支持該項擬議修正案。至於草擬方面，政府當局認為“與其相當的公職人員”及“獨立委員會”等用語有欠清晰，不知其所指為何。部分委員認為該等用語已相當清晰。

### 行政總裁的招聘安排

36. 法案委員會察悉政府當局的用意，即當局相當可能就委任行政總裁進行公開招聘。雖然法案委員會部分委員認為有需要在條例草案加入一項明訂條文，清楚表明將會公開招聘行政總裁，但部分其他委員及政府當局卻認為沒有需要這樣做。經商議後，法案委員會根據在席委員過半數的意見決定，主席會代表法案委員會就條例草案附表3第1條動議一項修正案，清楚訂明須公開招聘行政總裁。政府當局表明不支持該項擬議修正案。至於草擬方面，政府當局認為“公開招聘”一詞有欠清晰，並可能會引起需否在行政總裁3年任期屆滿後隨即進行公開招聘的問題。有鑒於“公開招聘”一詞相當常用，部分委員認為其含

義應已十分清楚明白。他們贊同法案委員會法律顧問的意見，認為該項擬議修正案施加一項須公開招聘行政總裁的規定，而有關規定應適用於首次委任，但未必適用於其後再次委任同一人出任同一職位。

### 規管行政總裁離職後就業的政策

37. 法案委員會部分委員提到政府當局於2006年1月提出的改善措施，該等措施旨在收緊對前首長級公務員離職後就業的申請的管制。這些委員認為當局亦應就財務匯報局行政總裁離職後從事的工作作出規管安排，以免出現利益衝突。就此方面，他們察悉，所有首長級公務員，不論聘用條款及離職原因，如在離職前休假期間及／或在離開政府後的指定管制期<sup>3</sup>內擔任外間工作，均須事先取得批准。因此，委員建議就條例草案附表3第3條提出一項修正案，表明財務匯報局須為行政總裁離職後的就業規定訂立完備的安排，包括一個由財務匯報局終止聘用行政總裁之日起計12個月的管制期。行政總裁未事先取得財務匯報局的書面同意，不可在管制期內從事任何有報酬的工作。不過，部分其他委員認為沒有需要提出該項擬議修正案。

38. 法案委員會察悉政府當局的意見，政府當局認為，有關規管離職後就業的安排應在委任書內訂明，而不應在條例草案內訂明。經商議後，法案委員會根據在席委員過半數的意見決定，主席會代表法案委員會動議上述擬議修正案。政府當局表明不支持該項擬議修正案。至於草擬方面，政府當局認為“任何有報酬的工作”及“管制期”兩詞有欠清晰，不知其所指為何。法案委員會察悉其法律顧問的意見，他認為，鑒於有關條文旨在列明財務匯報局須遵從的原則，而有關細節可由財務匯報局釐定，該兩個用語已相當清晰。至於“管制期”一詞，政府當局在其就規管前首長級公務員離職後就業的政策提交公務員及資助機構員工事務委員會的文件<sup>4</sup>中，亦使用同一用語。

### 免任財務匯報局、審計調查委員會及財務匯報檢討委員會成員以及行政總裁

39. 條例草案訂明，財務匯報局及財務匯報檢討委員會的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。政府當局同意在條例草案加入類似的條文，訂明免任審計調查委員會委任成員的安排。政府當局會提出一項修正案，為此目的在條例草案附表4加入新訂第1B條。

<sup>3</sup> 關於首長級薪級表第8點以下或同等薪點的首長級人員，連續服務不足6年而離開政府的人員的管制期為1年；而連續服務滿6年或以上而離開政府的人員的管制期則為兩年。

<sup>4</sup> 政府當局提供的有關文件包括：  
(a) 公務員及資助機構員工事務委員會在2005年3月21日會議上討論的文件(立法會CB(1)1112/04-05(05)號文件)；及  
(b) 公務員及資助機構員工事務委員會在2005年11月21日會議上討論的文件(立法會CB(1)295/05-06(03)號文件)。

40. 至於財務匯報檢討委員會，法案委員會部分委員關注可否及如何撤銷財務匯報檢討委員會成員的委任，以及在甚麼情況下可行使該權力。政府當局表示，《釋義及通則條例》(第1章)第42(a)條訂明，凡任何條例向任何人授予權力以便作出委任，則具有該權力的人亦同時具有權力將憑該權力所委任的人免除。在行使此免任的權力時，財務匯報局必須合理地及出於真誠、並以關乎公眾利益的合法及相關的理據行事。第1章第42(a)條就財務匯報檢討委員會成員委任的適用性並無被條例草案任何文意相反之處所排除<sup>5</sup>。因此，條例草案無須明文規定免任財務匯報檢討委員會成員的安排。

41. 鑒於條例草案訂明，須藉於憲報刊登的公告，就財務匯報局、審計調查委員會及財務匯報檢討委員團成員及行政總裁的委任給予通知(草案第7、22、39及8條)，法案委員會認為，在免任財務匯報局、審計調查委員會及財務匯報檢討委員團成員及行政總裁後，亦須在切實可行的範圍內盡快藉於憲報刊登的公告，就有關免任給予通知。政府當局接納法案委員會的意見，並同意就免任審計調查委員會成員在條例草案附表4新訂第1B條加入此項條文，以及相應地就下列相關條文動議修正案：

- (a) 附表2第5條 —— 免任財務匯報局委任成員；
- (b) 附表3第4條 —— 免任行政總裁；及
- (c) 附表5第2條 —— 免任財務匯報檢討委員團成員。

## **職能及權力**

### 財務匯報局的職能

42. 財務匯報局的主要職能是因應投訴或其他原因而調查或查訊關於上市實體的“有關不當行為”<sup>6</sup>及“有關不遵從事宜”<sup>7</sup>。法案委員會察悉，鑒於財務匯報局可因應投訴或其他原因而展開調查或查訊，接獲投訴並不是財務匯報局是否展開調查或查訊的先決條件。

### *財務匯報局的職能應否純屬調查性質*

43. 部分委員關注財務匯報局的職能應否純屬調查性質，政府當局向法案委員會表示，在2003年9月進行的公眾諮詢中，大多數回應者

<sup>5</sup> 第1章第2(1)條訂明，除非在該條例或其他條例、文書的內容出現用意相反之處，否則第1章的條文適用於其他現行的條例。

<sup>6</sup> 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。

<sup>7</sup> 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的法律規定、會計規定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。

均認為，擬設的獨立調查局(即審計調查委員會)應只執行調查職能，而香港會計師公會則應保留紀律處分的職能。政府當局基於這個前提制訂條例草案。此建議的好處是可以保持會計專業“自我監管”制度的現狀，而同時又可加強“調查”職能的成效及獨立性。

44. 法案委員會曾研究應否賦權財務匯報局在調查核數師的有關不當行為後提出“檢控”及施加“制裁”的問題，藉以確保調查工作與紀律處分程序妥為銜接，以及適時向須為該不當行為負責的核數師作出有效制裁。政府當局認為，在根據《專業會計師條例》針對香港會計師公會會員進行的紀律處分程序中，財務匯報局不應擔當“檢控員”(即提控答辯人)的角色，亦不應執行紀律處分的職能。由於設立財務匯報局的目的是就關於上市實體的核數師不當行為進行獨立調查，因此，財務匯報局應公正而有效地“查考事實”，以協助其後進行的紀律處分程序，而非成為紀律處分程序的其中一方。不過，“調查”及“檢控”職能沒有合併，並不表示香港會計師公會須重新就投訴進行調查。政府當局預期，透過經驗的累積及財務匯報局與香港會計師公會的有效溝通，財務匯報局將能協助公會的註冊主任在紀律處分程序中提控有關會計師。此外，條例草案已制定適當架構，確保財務匯報局的調查工作與香港會計師公會的紀律處分制度妥為銜接。因此，政府當局認為，財務匯報局把個案轉交香港會計師公會的安排，理應不會有技術上的困難。

45. 關於紀律處分職能，法案委員會察悉，政府當局認為某會計師應否因專業上的失當行為而受懲罰，應由香港會計師公會作出最終決定，因為會計師的註冊制度以及從註冊紀錄上除名的機制是相輔相成的。倘若香港會計師公會喪失紀律處分其會員的權力，則公會制定屬下會員的資格(即會計師註冊的資格)便無意義，亦不符公會當初成立為獨立專業團體的宗旨。由於財務匯報局的設立主要是基於有需要加強“調查”職能的成效和獨立性，政府當局認為財務匯報局不宜一併接替會計師公會執行紀律處分職能。

#### *調查工作與紀律處分程序妥為銜接*

46. 法案委員會察悉，政府當局維持其建議，即財務匯報局的職能應純屬調查性質。法案委員會強調，財務匯報局的調查工作應與香港會計師公會的紀律處分程序及其他執法機構的程序妥為銜接。由於財務匯報局會獲賦權把個案或投訴轉交香港會計師公會，有關方面應訂立行政安排，以便公會把就有關個案所採取的跟進行動及其結果通知財務匯報局。政府當局指出，根據《專業會計師條例》(第50章)第36(1A)條，香港會計師公會所組成的紀律委員會，一般都公開進行聆訊。因此，對於已展開紀律處分程序的個案，公眾(包括日後的財務匯報局)可以知悉有關結果。不過，政府當局同意將委員的建議轉交香港會計師公會和日後的財務匯報局，以便該兩個機構在討論有關其活動的行政安排時加以考慮。

47. 關於財務匯報局在完成調查後轉交香港會計師公會以提起紀律處分程序的個案，法案委員會部分委員關注下述問題：條例草案應否訂明，香港會計師公會必須把在紀律處分程序進行期間所獲得的新證據或揭示的新投訴個案，交還財務匯報局進行覆檢或進一步調查。政府當局指出，倘若在紀律處分程序進行期間，有人提出先前進行的調查所沒有揭示的證據，紀律委員會有權在紀律處分程序中錄取和考慮有關證據及就有關證據的分量訊問證人。此外，如情況需要，財務匯報局可協助香港會計師公會考慮新揭示的證據。就此方面而言，財務匯報局的職能包括就指明團體處理的有關個案或投訴向該團體提供協助(草案第9(g)條)。再者，如有關證據顯示有涉嫌不當行為，並且相當可能構成獨立的個案或投訴，則香港會計師公會可把新個案或投訴轉交財務匯報局進行任何所需的調查。政府當局認為，條例草案及《專業會計師條例》已載有關於處理上述情況的條文。

48. 政府當局亦向法案委員會表示，草案第10(2)(d)條訂明，財務匯報局可與其他方面訂立任何諒解備忘錄。當局預期，如有必要，財務匯報局可與香港會計師公會或其他執法機構訂立諒解備忘錄，以涵蓋財務匯報局在調查的不同階段向其他機構提供協助及轉介個案的事宜。此外，諒解備忘錄亦可載列香港會計師公會把個案或投訴轉交財務匯報局調查的安排。鑒於此項安排的重要性，法案委員會認為，《專業會計師條例》應有條文明確訂明香港會計師公會在接獲關於上市實體的“有關不當行為”的投訴後，須把有關投訴轉交財務匯報局。經諮詢香港會計師公會後，政府當局同意提出一項修正案，加入新的草案第72A條，按此修訂《專業會計師條例》，以達致此效果。

#### 審計調查委員會的管轄範圍

49. 法案委員會察悉，政府當局建議審計調查委員會只應調查關乎上市實體的有關不當行為，因為這類行為涉及較廣泛的公眾利益。如核數師或匯報會計師捏改或安排捏改文件(草案第4(3)(a)條)；在進行其專業工作時曾有疏忽行為(草案第4(3)(c)條)；或曾犯有專業上的失當行為(草案第4(3)(d)條)等，即屬作出“不當行為”。法案委員會察悉，部分會計組織認為應刪除草案第4(3)(c)條，因為草案第4(3)(d)條(專業上的失當行為)應足以包括在法律上會構成專業上的失當行為的任何疏忽行為。

50. 政府當局向法案委員會表示，草案第4條是以《專業會計師條例》第34及41A條為藍本，該等條文列明現時香港會計師公會調查委員會可予調查的不當行為類別。條例草案並不建議就核數師／匯報會計師設立新的“不當行為”類別，以確保審計調查委員會所調查的不當行為屬於根據《專業會計師條例》所進行的紀律處分程序的管轄範圍。考慮到業界及公眾的利益，政府當局認為應在草案第4條下把“疏忽行為”訂為一項獨立的“有關不當行為”。

## 審計調查委員會的調查權力

51. 法案委員會察悉，審計調查委員會的調查權力以證監會現時根據《證券及期貨條例》第179、182(1)及183條所擁有關於調查上市法團的權力為藍本。就此方面，如財務匯報局覺得有情況顯示就某上市實體有有關不當行為，該局可展開初步調查(草案第23(1)及(2)條)；如財務匯報局有合理理由相信就某上市實體有或可能有有關不當行為，該局可展開更廣泛的調查(草案第23(3)條)。財務匯報局可指示審計調查委員會調查核數師及匯報會計師就上市實體作出的有關不當行為，亦可保留有關權力自行調查不當行為。

52. 法案委員會部分委員察悉，財務匯報局在指示審計調查委員會進行調查後，可指示該委員會終止調查(草案第23(4)條)，該等委員關注財務匯報局在甚麼情況下可以這樣做。政府當局表示，其中一種可能出現的情況是：在調查的過程中有證據揭示可能曾發生刑事罪行，財務匯報局可指示審計調查委員會終止調查。此外，如情況不再顯示有有關不當行為，又或財務匯報局不再有合理理由相信有不當行為發生，則審計調查委員會不應繼續進行調查。在此情況下，財務匯報局可根據草案第23(4)條，指示審計調查委員會終止調查。

53. 法案委員會察悉，調查機構(即財務匯報局或審計調查委員會)可要求有關人士到調查機構席前，並回答任何有關的問題(草案第28(1)(b)條)。部分委員就有關人士可享有的法律代表權利提出關注，政府當局回應時表示，大體而言，《基本法》第三十五條訂明，“香港居民有權得到秘密法律諮詢、向法院提起訴訟、選擇律師及時保護自己的合法權益，或在法庭上為其代理和獲得司法補救”。據此，在財務匯報局的調查過程中，任何人如被要求到調查機構席前或給予解釋或交出文件，均有權自行尋求法律意見和選擇律師及時保護自己的合法權益。除了《基本法》所載述的保障外，普通法下的程序公平原則和相稱原則也會適用於財務匯報局的調查程序。由於條例草案沒有訂定具有撤銷或限制此等權利的效力的條文，政府當局認為沒有需要在條例草案內重述獲《基本法》保障的權利。

## 財務匯報檢討委員會的查訊權力

54. 根據條例草案，如財務匯報局覺得某上市實體有或可能有有關不遵從事宜的問題，則該局可行使其查訊權力，或委出一個財務匯報檢討委員會，以查訊有關事宜。查訊機構可以為查訊的目的而要求指明類別<sup>8</sup>人士就任何不遵從事宜交出紀錄或文件，或給予資料或解釋(草案第43條)。法案委員會察悉，香港的財務匯報檢討委員會的擬議權力與英國財務匯報檢討委員會所擁有的權力大致相同。

---

<sup>8</sup> 指明類別包括：(a)上市法團；(b)上市集體投資計劃的負責人；(c)上市實體的有關企業(即附屬公司)；或(d)上市實體或其有關企業的前任或現任核數師、高級人員或僱員。

## 審計調查委員會及財務匯報檢討委員會的搜集資料要求

55. 法案委員會察悉，草案第32及45條賦權調查機構及查訊機構向法庭申請就分別根據草案第25、26、27或28條及草案第43條施加的搜集資料要求在無合理辯解的情況下未獲遵從一事進行研訊。在上述申請提出後，法庭可命令該人遵從該要求及懲罰該人，猶如他犯藐視法庭罪一樣<sup>9</sup>。對於有些委員建議在條例草案中訂明構成草案第32及45條所指的“合理辯解”的準則，政府當局認為，最合宜的做法是由法庭決定某人沒有遵從有關要求是否基於合理的原因及應否強制該人遵從有關要求，而無須及不宜在條例草案內嘗試界定甚麼構成“合理辯解”。

56. 法案委員會關注到，倘若有關紀錄或文件並不屬於有關人士，或有關人士按法例或合約規定被禁止披露有關紀錄或文件，他們將難以遵從有關條文所施加的搜集資料要求。政府當局同意委員的意見，即有人可能會僅因遵從審計調查委員會或財務匯報檢討委員會施加的要求而違反合約或法例的規定及招致法律責任，這情況可能會引起問題。就此方面，政府當局同意提出一項修正案，在草案第53條內加入一項豁免條文，表明任何人如遵從根據《財務匯報局條例》任何相關條文對他施加的要求，則該人無須僅因遵從該要求而招致任何民事法律責任。類似條文見於《證券及期貨條例》第380(3)條。

57. 鑒於香港會計師公會可根據《專業會計師條例》第34(1)(a)(vii)條，向沒有遵從其轄下調查委員會的規定的會計師展開紀律處分程序，而政府當局的政策用意是成立審計調查委員會，以接替香港會計師公會履行調查職能，就會計專業在上市實體的帳目審計方面的涉嫌不當行為進行調查，法案委員會要求政府當局在諮詢香港會計師公會後，考慮是否有必要修訂《專業會計師條例》，以訂明沒有遵從財務匯報局所施加的搜集資料要求的會計師應受紀律處分。香港會計師公會原則上不反對政府當局就《專業會計師條例》的有關條文提出修訂，以賦權該公會對沒有遵從財務匯報局在進行調查及查訊期間所施加的搜集資料要求的該公會會員採取紀律處分。就此方面，政府當局同意提出修正案，以加入新訂的草案第70A條。當局並承諾向香港會計師公會及日後的財務匯報局轉達委員提出的建議，亦即制訂行政安排，讓財務匯報局將會計師沒有遵從審計調查委員會或財務匯報檢討委員會所施加的搜集資料要求的事宜通知香港會計師公會，以便公會展開適當的紀律處分行動。

58. 法案委員會察悉，草案第31(9)條<sup>10</sup>訂明，任何人不得僅以遵從根據草案第25、26、27或28條對他施加的搜集資料要求可能會導致他入罪為理由，而獲免遵從該要求。部分委員關注到，草案第31(9)條撤銷了普通法下與導致自己入罪的證據有關的特權，政府當局就此表

<sup>9</sup> 英國《1985年公司法》第245F(4)至(5)條亦有提述類似的權力，即賦權英國財務匯報檢討委員會團向法庭申請作出命令，強制某人採取法庭所指示的行動，確使交出所要求的文件。

<sup>10</sup> 草案第43(3)條訂有類似條文。



示，普通法下與導致自己入罪的證據有關的特權由草案第30(2)條<sup>11</sup>所訂的一項法定禁制取代，使導致自己入罪的證據不得在法庭的刑事法律程序中獲接納為針對該人的證據；但如該人就其解釋、詳情或陳述、所給予的回答或回應而被控犯草案第31條所訂罪行(即沒有遵從根據草案第25、26、27或28條對該人施加的規定)或《刑事罪行條例》(第200章)第V部所訂罪行或被控犯作假證供罪，則就該等罪行而進行的刑事法律程序屬例外。草案第30(2)條規定提供資料的人須作出行使法定禁制的聲稱，以協助法律程序的雙方迅速知道哪些是可能導致該人自己入罪的證據，以及確保該等證據不會獲接納為針對該最初提供資料的人的證據。調查機構會在該人於調查中提供資料或回答問題前先提醒或告知他這項限制。這項以聲稱為本的規定，以《證券及期貨條例》第187條及《公司條例》第145(3A)條為藍本。

59. 法案委員會一位委員關注到，草案第30(2)條是否符合《公民權利和政治權利國際公約》第十四(三)(庚)條，以及草案第30(2)條對使用導致入罪證據的法定禁制，應否延伸至涵蓋會計師的紀律處分程序。政府當局向法案委員會表示，律政司認為草案第30(2)條能以符合《公民權利和政治權利國際公約》第十四(三)(庚)條(已納入於《香港人權法案》第十一(二)(庚)條)的方式實施；該條文保證被告在因被控刑事罪受審時，不會被強迫自供或認罪。草案第30(2)條以《證券及期貨條例》第187(2)條、《公司條例》第145(3A)條及《專業會計師條例》第42D(4)條為藍本。律政司認為，《專業會計師條例》第V部所訂的紀律處分程序不涉及就《香港人權法案》第十一(二)條而言的刑事控罪的審判。因此，儘管草案第30(2)條訂明導致自己入罪的證據並非不可在紀律處分程序中獲接納，這也不會使該條與《公民權利和政治權利國際公約》第十四(三)(庚)條不符。

## **運作方面的事宜**

### 財務匯報局的會議及程序

#### *提高財務匯報局的透明度*

60. 法案委員會認為有需要提高財務匯報局的透明度，讓公眾可監察該局在履行職能方面的表現。然而，鑒於財務匯報局的調查工作的性質，法案委員會同樣關注到，進行中的調查工作的成效不應受到不必要的牽累；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。部分委員提到政府當局於2006年5月24日就《建造業議會(第2號)條例草案》動議的相關修正案，當中建議除若干指明情況外，建造業議會會議須向公眾人士開放。他們建議應在條例草案中清楚訂明，除某些指明情況(例如涉及個別個案的調查細節的討論)外，財務匯報局的會議須公開舉行。

---

<sup>11</sup> 草案第44(2)條訂有類似條文。

61. 政府當局認為，整體而言，條例草案所訂的措施應足以確保財務匯報局的透明度。政府當局認為不適宜規定財務匯報局會議必須公開舉行，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。此外，亦不宜參照《建造業議會(第2號)條例草案》的修正案。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。雖然草案第9(e)條訂明，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財務匯報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。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。

62. 法案委員會部分委員建議，應在條例草案中訂明財務匯報局必須公開其在閉門會議上所作的重要討論和決定，包括財務匯報局不就涉嫌審計不當行為或不遵從財務規定的事宜展開調查或查訊的決定及有關原因。政府當局認為無須及不宜在條例草案中訂明此項規定。政府當局對任何有關強制披露“未能跟進”個案的資料的建議特別警覺，因為這樣可能會對涉及這些個案的有關人士造成不利影響。尤其就涉及刑事成分的個案而言，財務匯報局若在終止調查並把個案轉交警方或其他機構處理後披露任何資料，是極不適當的，因為該項披露可能會影響日後的調查工作。政府當局認為，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。此外，根據海外同類機構的經驗，政府當局估計財務匯報局可以考慮設立網站，或藉發布新聞稿或執行通訊，讓市民知悉其工作。

#### *對以傳閱文件方式處理事務作出規管*

63. 法案委員會察悉，根據條例草案附表2第7條，財務匯報局可以傳閱文件方式處理事務，有關書面決議須獲得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。為防止此條文被濫用，法案委員會部分委員認為應以政府當局於2006年5月24日就《建造業議會(第2號)條例草案》動議的修正案為藍本，增訂條文，藉此對以傳閱文件方式處理事務的做法作出規管。《建造業議會(第2號)條例草案》的有關修正案的作用，是使任何建造業議會成員在接獲以傳閱方式發給他的文件後，均可向主席給予書面通知，要求在會議上處理有關文件所關乎的事務，而主席須按此召開會議。他們認為應就此條例草案動議一項類似的修正案。但政府當局認為沒有必要作出該項擬議修訂。當局指出，附表2第7(2)條已規定書面決議須獲得在香港的全部財務匯報局成員批准。儘管附表2第7(2)條另有規定，財務匯報局任何成員在接獲以傳閱方式發給他的文件後，均可要求在會議上處

理有關事務。另一些委員贊成政府當局的觀點。經商議後，法案委員會根據在席委員過半數的意見決定，主席將會代表法案委員會動議上文所述的擬議修正案。政府當局表示不支持擬議修正案。

### 程序規則

64. 為確保財務匯報局運作暢順，法案委員會亦要求政府當局考慮一位委員的意見，即財務匯報局應制訂一套涵蓋其會議及程序規程的程序規則。

### 財務匯報局、審計調查委員會及財務匯報檢討委員會成員的人事變動

65. 關於法案委員會關注審計調查委員會成員的人事變動會否導致被調查的人得不到公平的調查。政府當局就此指出，根據律政司的意見，審計調查委員會在調查進行期間出現的人事變動(例如因成員辭職、人手替換或成員任期的交錯安排等)，本身不會對被調查的人構成不公平，也沒有潛在的不公平之處。

66. 不過，法案委員會仍然關注到人事變動對財務匯報局、審計調查委員會及財務匯報檢討委員會的實際運作所造成的影響。例如，若財務匯報檢討委員會5名成員的其中1名在查訊階段被免任或辭職，財務匯報局會委任1名新成員加入財務匯報檢討委員會，抑或會成立新的財務匯報檢討委員會以處理同一事宜。就此，若該局會委任1名新成員加入財務匯報檢討委員會以處理同一事宜，便會引起以下問題：財務匯報檢討委員會成員在查訊階段出現變動，可能會違反自然公正原則，亦可能會令財務匯報檢討委員會的法律地位及其作出的報告受到法律挑戰。

67. 政府當局告知法案委員會，條例草案附表6第3條規定，如財務匯報檢討委員會的成員職位出現空缺，則財務匯報局可委任另一名財務匯報檢討委員會成員填補該空缺。又或者如該委員會大部分或全部成員都不能或不應繼續出任該席位(縱使此情況相當不可能會出現)，第1章第42(b)條賦權財務匯報局解散該委員會。在考慮應否填補委員會成員席位空缺或解散整個委員會時，財務匯報局必須合法及合理地行事，以達致正當的目的。即使財務匯報局經考慮有關情況後認為沒有需要填補空缺，第1章第51(a)條<sup>12</sup>將確保財務匯報檢討委員會的權力不會受有關空缺所影響。不過，法案委員會部分委員認為應在條例草案清楚訂明，財務匯報檢討委員會的權力不應因其成員出缺而受到影響，而不是以第1章第51條作為依據。

68. 法案委員會察悉，政府當局的立場是財務匯報檢討委員會在查訊過程中如有人事變動，本身不會構成違反自然公正原則，亦不影響該委員會的法定地位及其所搜集的證據的合法性。法案委員會要求政府當局檢討條例草案內有關條文的草擬方式會否令上述情況產生任

<sup>12</sup> 第1章第51(a)條訂明，凡各類委員會是由任何條例或根據任何條例而設立的，其權力不受成員席位出缺影響。

何疑問。政府當局經檢討後，同意就草案第41條提出一項修正案，為免生疑問，訂明即使有以下情況，財務匯報檢討委員會仍可執行其任何職能，而其程序仍屬有效：財務匯報檢討委員會的成員職位出現空缺；任何看來是財務匯報檢討委員會或財務匯報檢討委員會成員的人的委任或資格有欠妥之處；或在召開財務匯報檢討委員會的任何會議時有不依規則的小節。政府當局亦同意分別就財務匯報局及審計調查委員會對草案第7及22條提出類似的修正案。

69. 至於會否通知有關方面財務匯報檢討委員會的人事變動的問題，政府當局告知法案委員會，條例草案沒有禁止財務匯報局或財務匯報檢討委員會在其認為合適時通知有關方面。然而，為加強財務匯報檢討委員會運作的透明度，政府當局就草案第40條提出一項修正案，以表明在作出委任後，財務匯報局須以書面將財務匯報檢討委員會成員的姓名通知有關上市實體。

### 合理的陳詞機會

70. 法案委員會贊同部分曾就條例草案發表意見的團體所表達的關注，即鑒於條例草案並無條文訂明，他們關注在審計調查委員會進行調查期間會否給予被調查的人合理的陳詞機會。政府當局指出，據律政司表示，條例草案雖然沒有明文規定給予合理的陳詞機會，惟這並非指普通法下自然公正原則並不適用。不過，政府當局同意明文說明其用意，並就草案第35條提出一項修正案，訂明審計調查委員會在向財務匯報局提交載述調查結果的書面報告前，須先給予在該報告內會被批評的任何人士合理的陳詞機會。政府當局又同意就草案第47條提出一項修正案，對財務匯報檢討委員會作出相同的規定。

### 保密

71. 草案第51條規定指明人士<sup>13</sup>須將他們在執行職能的過程中獲得的資料保密。然而，為了讓財務匯報局能妥為執行其職能，草案第51(2)及(3)條6建議訂立若干項豁免，使草案第51(1)條所訂的禁制不適用於指明情況下的資料披露。舉例來說，草案第51(3)(b)(ix)條准許向破產管理署署長披露資料，而草案第51(3)(c)(i)條亦准許向根據《公司條例》獲委任為清盤人或臨時清盤人的人披露資料。

72. 法案委員會部分委員對賦權財務匯報局向清盤人披露資料及向破產管理署署長披露資料的政策用意和理據表示關注。政府當局認為有理由訂定披露資料的條款，賦權財務匯報局向清盤人披露資料，以便清盤人履行其職能，因為管理清盤中公司的產業不僅關乎該公司及其債權人，而且從公眾利益考慮，也涉及保護股東、僱員及投資大眾的利益。尤有甚者，清盤人在清盤程序進行期間的調查，可能會導致有關公司的董事根據《公司條例》第168H條被取消資格，又或導致

---

<sup>13</sup> 憑藉草案第51(13)條，“指明人士”實質上指財務匯報局及執行條例所指的任何職能的人(包括財務匯報局的僱員，以及財務匯報局、審計調查委員會及財務匯報檢討委員會的成員)。

該公司的犯罪高級人員及成員根據《公司條例》第277條被檢控。政府當局亦認為有理據訂定披露資料的條款，使財務匯報局可向破產管理署署長披露資料，以便他以清盤制度的監管機構的身分執行項目眾多的法定職能。

73. 關於向清盤人披露資料的問題，委員關注到，倘若財務匯報局獲賦權向任何公司的清盤人披露資料，便可能會令“乙公司”(屬於受財務匯報局調查的“甲公司”的債權人)的清盤人預先取得有關“甲公司”償債能力的資料，並且可先於其他債權人向“甲公司”追討資產。為避免這種漏洞，政府當局同意就草案第51(3)(c)條提出一項修正案，收窄財務匯報局可披露資料的範圍，使該局只可向受其調查或查訊的上市公司的清盤人披露關於該公司的資料。

74. 關於向破產管理署署長披露資料的問題，法案委員會察悉，由於破產管理署署長可以清盤中公司的清盤人或臨時清盤人的身分行事，他將能根據草案第51(3)(b)(ix)及51(3)(c)(i)條所訂的兩項披露資料條款，從財務匯報局接獲資料。這樣可能會令破產管理署署長處於較其他清盤人有利的地位。就此，法案委員會要求政府當局檢討該兩款條文的草擬方式，以及考慮是否需要清楚訂明，根據草案第51(3)(b)(ix)條向破產管理署署長披露資料，是為了讓署長能以破產管理署署長的身分履行破產管理署署長的法定職責，而並非為了其他目的，例如履行清盤人的職能等。

75. 經檢討後，政府當局同意就草案第51條提出修正案，以釋除委員的疑慮。部分委員察悉擬議修正案擬稿後關注到，該擬稿未必能夠解決下述問題：破產管理署署長可透過第(3)(b)(ix)款所訂的披露資料條款，從財務匯報局獲取有關正被該局調查的某公司(“丙公司”)的償債能力情況的資料，繼而使用該項資料以方便他執行作為屬“丙公司”其中一名債權人的另一間公司(“丁公司”)的清盤人的職責，因而較“丙公司”的其他債權人享有不公平的優勢。法案委員會要求政府當局在草案第51條中清楚訂明，破產管理署署長不得使用財務匯報局根據第(3)(b)(ix)款向其披露的資料，以方便他以《公司條例》所指的清盤人／臨時清盤人身分執行其作為破產管理署署長的法定職責。

76. 法案委員會法律顧問亦指出，雖然草案第51條的擬議修正案擬稿在大部分情況下都可達到保密的目的，但仍有可能出現破產管理署署長以不同身分執行其職能時使用財務匯報局所提供的資料的風險。再者，破產管理署的不同人員在協助破產管理署署長擔任某公司的清盤人時，或會接觸財務匯報局就上市實體提供的資料。由於破產管理署署長辦事處內的資料可能並沒有披露予第三者，這些資料的流通會否與草案第51條的保密條文有所抵觸，此點亦有欠清晰。

77. 法案委員會察悉，政府當局認為，財務匯報局向破產管理署署長披露資料時，會清楚界定作出披露的目的，以及破產管理署署長以哪個身分獲提供該項資料。為確保適當使用資料，草案第51(1)條訂明，任何指明人士不得容受或准許任何人接觸該指明人士在執行《財務匯報局條例》所指的任何職能的過程中獲悉的關乎任何人的事務的

事宜；及不得將任何該事宜傳達予該事宜所關乎的人以外的任何人。政府當局並指出，近年，破產管理署署長已把大部分清盤個案外判，而署長根據《公司條例》獲委任出任公司清盤人或臨時清盤人的情況亦不常見<sup>14</sup>。

78. 關於可披露資料的範圍，委員關注到，從草案第51(3)(b)及(3)(c)條的擬議修正案的草擬方式來看，財務匯報局似乎可向破產管理署署長或清盤人／臨時清盤人披露任何資料。他們認為，在披露的範圍方面應有若干限制。政府當局同意提出一項修正案，使財務匯報局根據草案第51(3)(c)條向有關清盤人(包括以清盤人身分行事的破產管理署署長)作出的任何披露，同樣須受草案第51(4)條<sup>15</sup>所定的條件管限。

#### 保障舉報人的身分

79. 雖然草案第51條訂有保密條款，但部分委員強調，條例草案應載有明訂條文，把向財務匯報局提供資料的舉報人的身分或協助財務匯報局進行調查或查訊的其他人的身分保密。就此方面，他們建議政府當局應參考《防止賄賂條例》(第201章)第30A條及其他條例的相關條文，在條例草案中另訂有關“對舉報人的保障”的條文。政府當局表示，普通法一般都為舉報人提供一定程度的保護，而不管有沒有訂立具體的法定條文，這種保護的適用範圍按理都可延伸至向財務匯報局提供資料的“舉報人”或“告密者”。儘管如此，政府當局同意提出一項修正案，加入新的草案第51A條，在條例內訂明這方面的保障。

80. 為達到保障舉報人身分的目的，一位委員認為應禁止證人披露舉報人的姓名或地址。他關注到，擬議新訂草案第51A(2)條中“無須披露”一詞可能包含證人在有關程序中可以披露、亦可以不披露舉報人的姓名或地址的意思。因此他建議原則上“無須”一詞應以“不得”取代，政府當局亦據此提出建議。法案委員會察悉，法案委員會法律顧問認為，鑒於新訂第51A(2)條僅止於說明普通法的情況，而建議的修改並沒有對違反有關規定的行為施加制裁，所以未必能確保舉報人的身分受到保障，卻反而可能因為禁止披露有關人士的身分及詳細資料，加上新訂草案第51A(6)(a)及(b)條中的“有關人士”的定義範圍廣泛，以致影響證人在法庭上所作的證供的完整性。再者，新訂草案第51A條是依照《防止賄賂條例》第30A條作出的適應化修改，草擬該條的目的純粹是防止在盤問證人的過程中引出舉報人的身分及詳細資料。擬議修訂未必可提供任何周全的保障。法律顧問認為，在權衡擬議修訂的效力的利弊後，就此條例草案而言，較可取的做法可能是保留新訂第51A(2)

---

<sup>14</sup> 過去3年，破產管理署署長獲委任為公司清盤人的個案數目為：2003至04年有7宗；2004至05年有4宗；2005至06年並無個案。

<sup>15</sup> 草案第51(4)條訂明，除非財務匯報局認為以下條件獲符合，否則財務匯報局不得根據草案第51(3)(a)或(b)條披露資料——

- (a) 作出該項披露會使該項資料的收受者能夠執行或會協助該收受者執行其職能；而
- (b) 如此披露該項資料不會違反投資大眾的利益或公眾利益。

條的原來字眼，而政府當局應在此條例草案的範圍以外，從政策層面考慮如何能在良好企業管治的前提下強化保障告密者的制度。法案委員會接納法律顧問的意見，並要求政府當局考慮該等意見。

### 避免利益衝突

81. 鑒於財務匯報局的擬議權力，法案委員會贊同政府當局的意見，認為設立一個適當機制，以確保該局的成員或僱員或根據該條例執行職能的其他人不牽涉任何利益衝突，實屬重要；因為不論是真正或被視為存在的利益衝突，都會損害財務匯報局的公信力和整個組織的成效。就此方面，法案委員會察悉，部分曾就條例草案發表意見的團體對在披露制度下的利害關係所涉及的範圍及違反規定的後果發表意見。例如，香港律師會指出，由於披露責任繁重和制裁嚴厲，當局或難以找到足夠的合資格並勝任的人選接受委任為財務匯報局成員。香港會計師公會認為較理想的做法是闡明有關避免偏頗的一般原則，而不是鉅細無遺地界定潛在衝突的範圍。法案委員會曾因此研究披露利害關係的擬議制度。

82. 關於在甚麼情況下須披露利害關係，政府當局告知法案委員會，草案第52(2)條訂明，如任何人在根據本條例執行職能的過程中須考慮他有利害關係的事宜，則該人須立即向財務匯報局披露該利害關係的性質。至於須予披露的利害關係的涵蓋範圍，草案第52(3)條訂明，如任何事宜符合以下說明，則某人在該事宜中有利害關係：該事宜關乎他擁有權益的任何上市實體；或該事宜關乎他以前或現時的僱主、客戶或有聯繫者；或該事宜關乎另一人，而他知道該另一人是或曾是他以前或現時的僱主的客戶、或是或曾是他以前或現時的有聯繫者的客戶。草案第52(9)條界定“有聯繫者”一詞為某人的近親、該人為董事或與該人在業務上有密切關係的任何法團、該人的任何僱員或合夥人、或其他有關連的各方。至於罪行條文，草案第52(7)條訂明，任何人如無合理辯解違反草案第52(2)條，即屬犯罪並可處罰款和監禁。政府當局認為，上述擬議安排已提供所需的保障，確保“披露利害關係”的規定獲得遵從。

83. 法案委員會察悉，在擬訂草案第52條時，政府當局依循的原則是必須就財務匯報局確立完善的披露規定，而有關規定須與該局的擬議職能及權力相稱。草案第52(3)、52(7)及52(9)條以《證券及期貨條例》的相關條文為藍本。考慮到有需要訂立嚴謹的披露利害關係機制以避免利益衝突，委員原則上不反對該3項條文。

84. 然而，法案委員會委員曾就草案第52(5)條所訂的條文提出多項關注。該條文訂明，在財務匯報局、審計調查委員會或財務匯報檢討委員會的成員已披露他在某事宜中的利害關係的性質後，除非財務匯報局另有裁定，他不得在財務匯報局、審計調查委員會或財務匯報檢討委員會就該事宜進行商議期間在席。不過，在沒有就審計調查委

員會及財務匯報檢討委員會的會議法定人數作出規定<sup>16</sup>的情況下，假如審計調查委員會及財務匯報檢討委員會的部分成員因已披露他們在某事宜中的利害關係而不能參與就該事宜進行的商議，而在有關的審計調查委員會及財務匯報檢討委員會會議上只有甚少成員參與(比方只有1名成員參與)，會否符合草案第22(2)及41(1)條所訂的最少成員人數的規定(即審計調查委員會最少由2名成員組成及財務匯報檢討委員會最少由5名成員組成)，這點有欠清晰；若這情況符合有關規定，即意味只有1名成員參與的審計調查委員會及財務匯報檢討委員會也可進行查訊及作出決定。此安排對有關各方並不公平，而有關委員會作出的決定的合法性亦可能會受到法律挑戰。政府當局同意就條例草案附表4及6提出修正案，分別訂明審計調查委員會會議的法定人數為兩名成員或其成員人數的一半(兩者以較多者為準)；及財務匯報檢討委員會會議的法定人數為其成員人數的一半。

85. 法案委員會關注到，在財務匯報局、審計調查委員會或財務匯報檢討委員會的會議上，曾披露在任何事宜上有利害關係的成員會否為召開有關會議所需的法定人數的目的而計算在該法定人數內。政府當局告知法案委員會，除非財務匯報局另有裁定，否則該名成員不得在財務匯報局、審計調查委員會或財務匯報檢討委員會(視屬何情況而定)就該事宜進行商議期間在席。就該有關會議而言，該名成員理應被視為缺席。當計算該有關會議是否符合法定人數時，當然不會把該名成員包括在內。為免生疑問，政府當局同意就條例草案附表2、4及6提出修正案，明確表明此點。

86. 有建議認為應在草案第52(5)條訂明，某人在披露他在某事宜中的利害關係的性質後，不得獲發任何與該事宜有關的文件。關於此項建議，政府當局同意提出一項修正案，明確規定根據草案第52(5)或(6)條避席的人，不得獲發任何記錄有關商議、決定或裁定的文件或該文件的有關部分，或為有關商議、決定或裁定的目的而發出的文件或該文件的有關部分。

87. 至於就所披露的利害關係的詳情應否公開或向屬於被調查或查訊的各方透露所提出的關注，法案委員會察悉政府當局的意見。政府當局認為，公布財務匯報局／審計調查委員會／財務匯報檢討委員會成員所披露的利害關係詳情，可能會過早妨害調查或查訊和有關各方，以及對金融市場的運作有不利影響。鑒於草案第52(4)條已規定財務匯報局須就所作披露的詳情備存紀錄，政府當局認為應讓財務匯報局自行決定是否把有關詳情另行記錄在調查或查訊報告內，以及應否根據草案第35及47條所載的考慮因素發表該等報告，如認為應該發表，應發表哪些部分。

88. 不過，由於有關的核數師或上市實體將會得悉審計調查委員會或財務匯報檢討委員會的成員組合，政府當局同意提出一項修正

---

<sup>16</sup> 有關財務匯報局會議的法定人數的規定，條例草案附表2第6(4)條訂明，法定人數是財務匯報局成員人數的三分之二。



案，明確規定若財務匯報局根據草案第52(5)條裁定有關的財務匯報局／審計調查委員會／財務匯報檢討委員會成員在披露其利害關係後無須因而在調查或查訊過程中避席，該局須就此事通知有關的核數師／實體。

## **調查完畢後或查訊完畢後的行動**

### 財務報告的修訂

89. 條例草案建議，財務匯報局可於有關財務報告未有遵從有關會計規定事宜的查訊完畢後，在發給有關上市實體的書面通知中指明為何就該上市實體有有關不遵從事宜，以及請求該上市實體安排修訂有關的財務報告(草案第49條)。若有關的上市法團沒有順應該項請求，財務匯報局可向法庭申請作出宣告，表明有關財務報告有有關不遵從事宜，以及向法庭申請發出命令，規定該上市法團的董事須對財務報告作出必需的修訂(草案第50條)。

90. 法案委員會部分委員關注到，財務匯報局的職責是查訊上市實體在財務方面的不遵從事宜，但沒有制裁權力，因此似乎沒有充分理據賦權財務匯報局請求上市實體修訂欠妥的財務報告。此項請求可能意味有關上市實體有有關不遵從事宜，但有關匯報會計師未有根據有關財務準則擬備該等報告。因此，財務匯報局應否在沒有讓有關方面有機會就財務匯報局調查所得的結果作出回應的情況下，便作出肯定的論斷，宣稱有關乎某上市實體的有關不遵從事宜，此點會令人生疑，因為這種論斷違背法律原則及自然公正原則。是否有關乎某上市實體及有關匯報會計師的有關不遵從事宜的問題，應由法庭或有關的紀律組織裁定。

91. 法案委員會察悉政府當局的意見，政府當局認為草案第49及50條的建議旨在實施公司法改革常務委員會在企業管治檢討第一階段的建議。政府當局預期，在查訊上市實體的財務報告的有關不遵從事宜期間，財務匯報檢討委員會可就財務報告是否及為何有不遵從事宜，以及就這些不遵從事宜應如何更正，得出意見。政府當局認為，賦權財務匯報局在考慮財務匯報檢討委員會的查訊結果後，請求有關的上市實體修訂欠妥的財務報告，是適當的做法。這可使上市實體迅速採取補救行動，以便投資大眾藉更可靠的財務報告對該上市實體的財政狀況作出評估。雖然如此，若上市實體不同意財務匯報局的意見及沒有自發修訂其財務報告，草案第49條並無賦權財務匯報局施加制裁。然而，財務匯報局可根據草案第50條向法庭申請頒令強制修訂有關報告；如情況需要，財務匯報局可把個案轉交香港會計師公會、港交所或證監會，以便就所發現的不遵從事宜採取任何跟進行動。

92. 法案委員會部分委員關注到，鑒於上市實體順應財務匯報局根據草案第49條提出的請求屬自願性，而不順應該請求並不會構成罪行或其他制裁，有關上市實體可以不順應財務匯報局的請求。雖然財務匯報局可根據草案第50條向法庭申請命令，但法庭就這方面作出的

決定是可予上訴的。結果可能會令財務匯報局牽涉入冗長的法律程序，因而招致龐大的法律費用。就此方面，政府當局表示，由於條例草案下的財務匯報檢討委員會的擬議架構，是以《1985年公司法》下英國財務匯報檢討委員會的架構為藍本，英國的經驗對此適用。雖然英國財務匯報檢討委員會亦擁有權力，根據《公司法》第245B條向法庭提出強制修訂財務報告的申請，但一直以來經查訊後有關公司會自發地遵從修訂財務報告的請求；而直至目前為止，英國財務匯報檢討委員會可在無須向法庭申請頒令的情況下解決全部個案。政府當局預期，英國的經驗有助闡明草案第49(關於自發修訂財務報告)及50條(關於依據法庭命令強制作出修訂)日後運作的情況。

93. 法案委員會部分委員認為，作為草案第49及50條的藍本的英國《1985年公司法》第245A及245B條，措辭非常謹慎，避免作出肯定的論斷，指有關公司的財務報告沒有遵從該法令的規定。就此方面，法案委員會要求政府當局參考英國《1985年公司法》的相關條文，以檢討草案第49及50條的草擬方式。政府當局尤須考慮修訂草案第49(1)條的草擬方式，表明該款中“……有有關不遵從事宜”這種肯定的論斷，應以英國《1985年公司法》第245A(1)條所使用的擬訂方式，即“有或可能有是否……的問題”取代；以及財務匯報局須向有關的上市實體發出通知，表明財務匯報局覺得在哪方面產生或可能在哪方面產生有關不遵從事宜的問題，並指明上市實體及有關人士須於一段限期內作出解釋(英國《1985年公司法》第245A(1)及(2)條))。經檢討後，政府當局同意就草案第49及50條提出修正案，使該兩條條文更緊貼英國《1985年公司法》的相關條文。

### 調查報告

94. 草案第35條規定，審計調查委員會須就調查所得結果向財務匯報局呈交書面報告。草案第35(5)條規定，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》進行的任何紀律處分程序中，調查報告的文本可獲接納為該報告內所述事實的證據。此項條文的用意是要確保財務匯報局的調查工作應與香港會計師公會紀律處分程序及獲財務匯報局轉交個案的執法機構所採取程序妥為銜接。然而，法案委員會贊同部分曾就條例草案發表意見的團體所表達的關注，他們關注到，書面報告極可能會載有經轉述的傳聞內容，在刑事審訊中通常不會獲接納。經檢討後，政府當局同意不應輕易就有關刑事法律程序的傳聞證據規則訂立法定例外情況。政府當局同意就草案第35條提出一項修正案，剔除調查報告在刑事法律程序中獲接納為報告內所述事實的證據的條文。當局又同意就草案第47條提出一項修正案，就財務匯報檢討委員會的查訊報告作同樣的修訂。

### 制衡機制

95. 為使財務匯報局能獨立並恰如其分地履行職能，法案委員會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。就此方面，法案委員會察悉，政府當局參考其他法定組織(例如證監會

和香港存款保障委員會)的安排後，建議在條例草案內訂明多項制衡措施，包括草案第14條，當中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。法案委員會曾詳細研究有否需要賦權行政長官向財務匯報局發出書面指示，並曾研究有否需要就財務匯報局展開調查或查訊引入“公眾利益”準則；有否需要設立一個上訴審裁處以聆訊對財務匯報局的決定提出的上訴；及有否需要設立程序覆檢委員會。

### 賦權行政長官向財務匯報局發出書面指示的建議

96. 鑒於部分委員關注到草案第14條可能會削弱財務匯報局的獨立性，法案委員會要求政府當局重新考慮有否需要訂立此條文。政府當局認為有必要制定草案第14條，以便其繼續就會計專業的有效規管向立法會及公眾負責。政府當局強調，行政長官在根據草案第14條行使發出指示的權力時，須受到以下3項限制：有關指示必須符合公眾利益；行政長官必須先諮詢財務匯報局主席；及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。這3項限制已列入條例草案，以期在保障公眾利益與確保財務匯報局獨立執行其日常職能之間取得適當平衡。

97. 政府當局又強調，草案第14條載述政府當局最後可予行使的權力，以便在最緊急及極端的情況下，透過行政長官採取必要的補救措施。行政長官不會貿然行使向財務匯報局發出指示的權力，除非是為了公眾利益而有此需要，以及在發出指示時已考慮當時的所有情況。此等情況可能關乎財務匯報局有否任何重大失職、香港國際金融中心的聲譽是否會受損害、財務匯報局所須採取的補救措施的急切性，以及其他制衡措施在當時是否獲有效施行等。

98. 政府當局進一步指出，這種為行政長官採取補救措施及其他必需行動而設的保留權力，並非僅見於財務匯報局。事實上，在相類的法定機構中，行政長官擁有這種權力的情況頗為普遍。舉例而言，訂明行政長官擁有這種保留權力的類似條文，見於《證券及期貨條例》第11條及《結算及交收系統條例》(第584章)第10條。由於這種保留權力不會輕易使用，行政長官在過去從未根據上述條例發出任何指示。

99. 雖然法案委員會部分委員支持政府當局建議賦權行政長官向財務匯報局發出書面指示，但部分其他委員對有否需要這樣做表示強烈保留。這些委員認為，倘若賦予行政長官此項權力，便須確保行政長官會適當地行使草案第14條所訂的權力。就此方面，他們建議應在條例草案中清楚訂明行政長官在甚麼情況下可行使草案第14條所訂的權力。此外，為提高透明度，應在條例草案中清楚訂明，行政長官向財務匯報局發出的書面指示應予公開，雖然無須在發出指示時立即公開，但應在一個適當時候公開，讓公眾可知道行政長官曾向財務匯報局發出甚麼指示及所涉及的情況。委員又要求政府當局澄清是否可就行政長官向財務匯報局發出的書面指示提出司法覆核。

100. 政府當局重申，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3項限制。就此方面，政府當局認為現時條文的草擬方式已就行政長官的此項保留權力訂明必需的制衡，而此項保留權力也不會輕易使用。政府當局認為現行第14條的草擬方式恰當，無須作出修訂。政府當局又指出，條例草案並沒有條文禁止披露行政長官向財務匯報局發出的書面指示。行政長官會決定是否公開該等書面指示；如決定公開有關指示，則可按實際情況決定採用何種方式作出公開。鑒於現階段無法預計書面指示的性質和內容，故此不適宜強制披露有關指示。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)亦沒有訂明行政長官必須披露該等指示的相若規定。

101. 政府當局證實，草案第14條賦予行政長官的權力屬法定權力，法庭會視該權力屬於公共性質，因此可予以司法覆核。

102. 因應部分委員的建議，政府當局同意財經事務及庫務局局長會在恢復條例草案二讀辯論的演辭中納入上文第97及98段的要點，其中包括以下各點：

- (a) 草案第14條載述政府當局最後可予行使的權力，以便在最緊急及極端的情況下，透過行政長官採取必要的補救措施；
- (b) 行政長官會考慮當時的所有情況，包括財務匯報局有否任何重大失職、香港國際金融中心的聲譽是否會受損害、財務匯報局所須採取的補救措施的急切性，以及其他制衡措施在當時是否有效地施行；及
- (c) 由於這種保留權力不會輕易使用，行政長官在過去從未根據其他條例的有關條文發出任何指示。

103. 部分委員雖然知悉財經事務及庫務局局長會在恢復條例草案二讀辯論的演辭中納入上述各點，但他們認為該演辭並非條例草案的一部分，更可取的做法是政府當局將該等論點納入草案第14條內。此外，他們仍然關注到，有需要提高行政長官向財務匯報局發出的書面指示的透明度。委員提出一項方案，建議在財務匯報局的年報中載明行政長官曾否行使草案第14條所訂的權力。政府當局表示，根據草案第35條，財務匯報局可安排發表調查報告或該報告的任何部分。條例草案並沒有條文禁止在報告中披露行政長官的書面指示。就此方面，財務匯報局在決定是否安排發表調查報告或該報告的任何部分時，須考慮草案第35條擬議新訂第(6)款載列的因素，包括：該項發表是否可能對已提起或相當可能會提起，在法庭席前進行的任何刑事法律程序或根據《專業會計師條例》第V部進行的任何程序，有不利的影響；該項發表是否可能對任何在該報告內被指名的人有不利的影響；及應否為投資大眾的利益或公眾利益而發表該報告或該報告的該部分。

104. 一位委員建議在草案第14條中採納草案第35條擬議新訂第(6)款所載列的條件，以表明如就行政長官的書面指示作出披露不會對已提起或相當可能會提起的任何有關程序及任何有關人士有不利的影響，而作出披露會符合投資大眾的利益或公眾利益，便須作出該項披露。政府當局表示，草案第14條以《證券及期貨條例》的相關條文為藍本。既然《證券及期貨條例》的現行安排一直行之有效，財務匯報局採用同一安排亦屬恰當。政府當局的立場是，若情況許可，行政長官的書面指示便可予披露。然而，鑒於現階段無法預計書面指示的性質和內容，故此不適宜強制披露有關指示。

105. 部分委員接納政府當局的立場，並表示對強制披露行政長官的書面指示的建議有所保留，因為作出該項披露可能會對市場及有關各方有不利的影響。

106. 不過，部分其他委員認為，由於財務匯報局的職能及權力與證監會的職能並不相同，政府當局不適宜以《證券及期貨條例》的相關條文作為草案第14條的藍本。證監會是證券及期貨業的監管機構，職能範圍廣泛，而財務匯報局則主要執行調查或查訊職能。委員又關注到，行政機關向法定機構發出指示的安排是否與其他司法管轄區的安排一致。政府當局表示，賦權行政長官向金融服務界的部分法定機構發出書面指示的安排，是針對香港的情況而作出的，同樣的安排不大見於其他司法管轄區。不過，政府當局相信，這項安排並無影響香港作為國際金融中心的地位。

107. 劉慧卿議員認為，由於行政長官至今從未根據《證券及期貨條例》及其他相關條例行使其權力發出書面指示，因此未有發現有關安排有何不利影響。然而，若財務匯報局採用同一安排，當行政長官決定行使其權力發出書面指示而不披露有關指示時，公眾根本不會知道行政長官曾發出有關指示，以及該等指示有何影響。若有傳聞指行政長官曾向財務匯報局發出書面指示，而有關指示又未被披露，這亦可能會對市場及有關各方有不利的影響。劉慧卿議員深切關注到，草案第14條的擬議安排與國際做法不一致，不利香港發展良好的營商環境。她要求在法案委員會報告中列明此等論點。

108. 政府當局指出，不同的司法管轄區有不同的架構規管市場監管機構的運作。其他司法管轄區採用的不同架構，可使它們能對有關的市場監管機構運用其他監控方式或影響力。不過，草案第14條所訂的擬議安排與《證券及期貨條例》及其他相關條例所訂的相同，該項安排多年來在香港行之有效。政府當局重申，草案第14條是政府當局最後可予行使的權力，行政長官不會輕易使用該條文所訂的權力。就此方面，部分委員期望行政長官會根據草案第14條的規定行事，以及確保草案第14(1)條所列的3個條件獲得符合，才行使其權力。

109. 湯家驊議員認為，不應賦權行政長官向財務匯報局發出書面指示。但若政府當局仍然認為應賦予行政長官此項權力，有關權力也應受到限制。預計行政長官向財務匯報局發出的書面指示的範圍可能限於三方面，即指示財務匯報局：進行某項調查；中止或不進行某項

調查；及改變其決定。湯議員認為，第二及第三方面是備受關注的範疇。因此，他建議法案委員會就草案第14條動議以下修正案：

- (a) 訂明行政長官可在信納財務匯報局在執行其職能時就不對有關不當行為或有關不遵從事宜進行調查而犯了嚴重及明顯的錯誤及在符合公眾利益的情況下，向財務匯報局發出行政長官認為合適的書面指示，要求財務匯報局改正該錯誤及根據本條例之規定正當地調查該有關不當行為或有關不遵從事宜；及
- (b) 刪除草案第14(3)條。

110. 委員對湯家驊議員的建議意見分歧。由於該項建議未能取得在席的過半數委員支持，故此不獲法案委員會通過。湯議員表明他會動議該項擬議修正案。政府當局表明不支持該項擬議修正案。

#### 有否需要引入“公眾利益”準則

111. 法案委員會察悉，部分會計專業團體認為，財務匯報局應在涉及重大公眾利益的情況下才展開調查及查訊。就此方面，政府當局認為沒有必要引入額外的“公眾利益”準則。首先，財務匯報局只會就上市實體核數師不當行為及財務報告的不遵從事宜展開調查或查訊。再者，這些不當行為及不遵從事宜與上市實體的財務匯報質素有關，而妥善的財務匯報制度是市場質素及投資者對香港作為國際金融中心的信心的基石，因此，涉及上市實體的個案本身應已涉及足夠的公眾利益。由於“上市實體”所涉及的“公眾利益”顯然遠較“非上市實體”為大，故此並無必要額外要求該類涉及上市實體的個案具備“公眾利益”。

#### 有否需要另行設立上訴審裁處

112. 關於有否需要設立上訴審裁處以聆訊對財務匯報局的決定提出的上訴，法案委員會察悉，政府當局認為沒有必要設立這類上訴審裁處，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。財務匯報局的調查或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。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。政府當局又指出，任何人如因財務匯報局的有關行動而感到受屈，均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，以及草案第50條下法庭就帳目修訂所作的決定，同樣是可予上訴的。

#### 程序覆檢委員會的設立

113. 至於部分委員對財務匯報局運作的透明度(特別就該局是否展開調查的決定)表達的關注，法案委員會請政府當局訂立機制，以檢討財務匯報局的運作。

114. 雖然政府當局明白財務匯報局必須獲得公眾的信任，但政府當局指出，該局的部分工作及在調查方面的決定，必須受草案第51條的保密規定規限。不過，鑒於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，政府當局建議設立一個非法定及獨立於財務匯報局的程序覆檢委員會。建議設立程序覆檢委員會的主要目的，是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，是否已遵循其內部的適當程序(包括確保運作一致性的程序)。這個程序覆檢委員會的概念，以證監會類似的非法定委員會為藍本；該委員會只專注於覆檢證監會的程序，而並非覆核案情。政府當局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，公眾從報告可以更清楚瞭解財務匯報局的工作。在條例草案獲得通過後及在成立財務匯報局前，政府當局會參考證監會現有程序覆核委員會的運作經驗，制訂財務匯報局的程序覆檢委員會的詳細架構(包括職權範圍和成員)。

115. 法案委員會歡迎政府當局建議設立一個獨立的程序覆檢委員會。不過，部分委員認為應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。政府當局指出，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。雖然擬設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。

116. 關於擬設的財務匯報局程序覆檢委員會的組成，法案委員會察悉，政府當局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。

## **財務匯報局的經費安排**

117. 法案委員會察悉，政府、港交所、香港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。政府分擔的款額將由公司註冊處營運基金承擔。公司註冊處營運基金亦會免費為財務匯報局提供辦公地方。根據原先的建議，在首3年，四方會各自每年提供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應急費用。由第四年起的經費安排，會在日後按實際運作經驗予以檢討。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。

118. 鑒於財務匯報局的經費安排並無納入條例草案，一位委員關注這做法與證監會等其他監管機構所採取的做法是否一致。關於這方面，《證券及期貨條例》第14條訂明，政府須就證監會每個財政年度，將立法會撥予證監會的款項，從政府一般收入中支付證監會。政府當局向法案委員會表示，法定組織的經費若來自立法會的撥款，有關法例中通常會訂明該項安排。由於財務匯報局的經費來自四方，恰當的做法是在四方訂立的諒解備忘錄內訂明該項安排。

119. 法案委員會強調應為財務匯報局提供足夠經費，使該局能有效地執行其職能。就此方面，委員與部分曾就條例草案提交意見的團體同樣關注到，擬議的年度預算及應急費用未必足夠讓財務匯報局有效運作。因此，法案委員會要求政府當局在諮詢承擔經費的其他三方後，考慮應否為財務匯報局注入額外資源，過程中亦須考慮財務匯報局的預計工作量，包括因個案飆升而增加的工作量；進行調查及查訊所涉及的預計費用，尤其是牽涉多個上市實體的大企業醜聞的個案(例如委任合資格人員及專家所需的費用)；及財務匯報局需要應付針對其決定而提出的訴訟所引起的龐大法律費用。

120. 關於財務匯報局的個案數量，政府當局認為，個案數量可能不時受許多因素(例如商業周期及監管架構的強化等)影響而出現變動。不過，當局在制訂財務匯報局的經費安排時，已參考香港會計師公會調查委員會自1998年以來所展開涉及上市實體的調查的個案數目<sup>17</sup>。據香港會計師公會表示，其調查委員會在1998年至2005年期間展開調查的個案共有14宗，每年的開支約為300萬元。

121. 在資源需求方面，政府當局向法案委員會保證，將會秉持財務匯報局必須維持精簡架構的原則，但同時亦會確保該局有足夠資源有效地履行其職能。

122. 至於調查費用，政府當局指出，財務匯報局獲賦權就經證明屬實的投訴個案追討有關調查費用(草案第37、71及80條)。此外，財務匯報局獲提供應急費用，以彌補任何經常費用的不足及應付迫切情況(例如須予調查的個案數量突然增加、有需要增聘額外員工以處理某些複雜個案，以及法律費用等)。

123. 然而，法案委員會認為，為審慎起見，政府當局及承擔經費的其他三方應檢討經費安排。經檢討後，政府當局表示，承擔經費的四方認為，擬議的每年1,000萬元經常費用，應足以應付財務匯報局首三年的運作開支，以及日後價格水平的變動和間中因個案數量上升或個別案件複雜等因素而增加的調查費用。不過，四方已同意把財務匯報局的應急費用增加一倍。換言之，每方會額外提供500萬元(即合共2,000萬元)，作為財務匯報局首個三年期的應急費用。

---

<sup>17</sup> 《專業會計師條例》自1994年起引入調查權力，但直至1998年才有個案提交會計師公會進行調查。



124. 法案委員會對經修訂的經費安排並無異議。部分委員關注到，雖然香港會計師公會調查委員會所處理的個案仍然很少，但在獨立的財務匯報局成立後，有關個案的數量或會增加。他們認為，如有需要，應要求承擔經費的四方提供多於協定承擔額的額外經費，以免因缺乏經費而妨礙財務匯報局的調查或查訊工作。就此，政府當局向委員保證，承擔經費的四方強烈希望財務匯報局成功運作。四方已同意會審慎考慮財務匯報局日後提出在現時四方的承擔額以外增加撥款的合理請求。

### **財務匯報局的財政預算**

125. 法案委員會察悉，草案第17條規定財務匯報局須將下一個財政年度的財務匯報局收支預算呈交財經事務及庫務局局長批准。鑒於政府是為財務匯報局提供經費的其中一方，部分委員強調，必需提高財務匯報局開支的透明度，讓公眾知悉該局如何運用所涉及的公帑。他們支持一位委員的建議，贊成應按照《證券及期貨條例》第13條的方式，在草案第17條中加入條文，規定政府當局須安排將財務匯報局的收支預算提交立法會會議席上省覽。然而，政府當局考慮到，條例草案並無建議財務匯報局的撥款須由立法會批准，故此認為草案第17條的原有條文恰當。應法案委員會的要求，政府當局已徵詢為財務匯報局提供經費的其他三方對擬議修訂的意見。據政府當局表示，有關三方並不支持該項擬議修訂。

126. 委員對上文所述的擬議修訂有不同意見。經商議後，法案委員會根據在席委員過半數的意見決定，主席將會代表法案委員會就草案第17條動議修正案，以作出該項擬議修訂。政府當局表示不支持該項擬議修正案。

### **委員會審議階段修正案**

127. 法案委員會支持政府當局提出的修正案。

128. 主席將會代表法案委員會動議本報告以下各段所述的修正案：

- (a) 財務匯報局委任成員的任期(第30及31段)；
- (b) 行政總裁的酬金(第34及35段)；
- (c) 行政總裁的招聘安排(第36段)；
- (d) 規管行政總裁離職後就業的政策(第37及38段)；
- (e) 對以傳閱文件方式處理事務作出規管(第63段)；及
- (f) 財務匯報局的財政預算(第125及126段)。

129. 湯家驊議員將以個人名義就草案第14條動議修正案。相關討論載於本報告第109及110段。

## **建議**

130. 法案委員會支持政府當局的建議，在2006年7月12日恢復條例草案的二讀辯論。

## **諮詢內務委員會**

131. 內務委員會於2006年6月23日會議上支持法案委員會在上文第130段所載的建議。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2006年7月7日

《財務匯報局條例草案》委員會  
Bills Committee on  
Financial Reporting Council Bill

委員名單  
Membership List

<b>主席</b> <b>Chairman</b>	譚香文議員	Hon TAM Heung-man
<b>委員</b> <b>Members</b>	何俊仁議員	Hon Albert HO Chun-yan
	呂明華議員, SBS, JP	Dr Hon LUI Ming-wah, SBS, JP
	陳智思議員, GBS, JP	Hon Bernard CHAN, GBS, JP
	陳鑑林議員, SBS, JP	Hon CHAN Kam-lam, SBS, JP
	單仲偕議員, JP	Hon SIN Chung-kai, JP
	黃宜弘議員, GBS	Dr Hon Philip WONG Yu-hong, GBS
	劉慧卿議員, JP	Hon Emily LAU Wai-hing, JP
	林健鋒議員, SBS, JP	Hon Jeffrey LAM Kin-fung, SBS, JP
	梁君彥議員, SBS, JP	Hon Andrew LEUNG Kwan-yuen, SBS, JP
	湯家驊議員, SC	Hon Ronny TONG Ka-wah, SC
	(總數：11位委員) (Total : 11 members)	
<b>秘書</b> <b>Clerk</b>	陳美卿小姐	Miss Salumi CHAN
<b>法律顧問</b> <b>Legal Adviser</b>	顧建華先生	Mr KAU Kin-wah
<b>日期</b> <b>Date</b>	2005年7月19日 19 July 2005	

《財務匯報局條例草案》委員會

曾就條例草案提交／發表意見的團體／個別人士及學者的名單

團體

- \* 1. 香港證券經紀業協會有限公司
- \* 2. 國際會計師公會(香港分會)
- \* 3. 香港英商會
- \* 4. 德勤·關黃陳方會計師行
- \* 5. 香港上市公司商會
- \* 6. 香港財經分析師學會
- \* 7. 香港會計師公會
- \* 8. 澳洲會計師公會 —— 中國香港分會
- \* 9. 英國特許管理會計師公會 —— 香港分會
- 10. 香港中華總商會
- 11. 強制性公積金計劃管理局
- 12. 香港個人資料私隱專員公署
- 13. 申訴專員公署
- 14. 畢馬威會計師事務所
- 15. 公司法改革常務委員會
- 16. 香港總商會
- 17. 香港信託人公會
- 18. 英國特許公認會計師公會(香港分會)
- 19. 香港律師會(公司及財務法律委員會和證券法律委員會)
- 20. 香港中國企業協會
- 21. 香港有限牌照銀行及接受存款公司公會
- 22. 證券及期貨事務監察委員會
- 23. 香港特許秘書公會
- 24. 澳大利亞國家會計師公會 —— 中華分會
- 25. 安永會計師事務所
- 26. 香港大律師公會

香港會計師公會調查小組或紀律小組的成員

- \* 27. 陳世愷先生
- \* 28. 郭啟彬先生
- \* 29. 廖子茵小姐
- \* 30. 胡定旭先生
- \* 31. 鄒燦林先生
- \* 32. 黃匡源先生
- 33. 黃世雄先生

個別人士及學者

- \* 34. 原樹堂先生
- 35. 香港大學法律系副教授楊艾文先生
- 36. David GUNSON先生
- 37. 陳普芬博士

備註：

“\*” 表示其代表曾出席法案委員會會議的團體或曾出席法案委員會會議的個別人士。