

# 有關成立財務匯報局的立法建議 諮詢文件

香港特別行政區政府  
財經事務及庫務局

二零零五年二月二十八日

1. 財經事務及庫務局發表這份文件，就成立財務匯報局的立法建議諮詢公眾。財務匯報局負責監督審計調查委員會及財務匯報檢討委員會。審計調查委員會的宗旨是加強上市法團的核數師的監管；而財務匯報檢討委員會的宗旨則是提升該等法團的財務匯報的質素。
2. 是次諮詢是財經事務及庫務局二零零三年九月發表「有關建議(a)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」的諮詢文件後的跟進行動。
3. 歡迎公眾發表意見，意見書可在**二零零五年四月十五日**或之前以下列方式提交本局—

郵遞：            香港金鐘  
                    夏慤道 18 號  
                    海富中心第 1 座 18 樓  
                    財經事務及庫務局  
                    (有關成立財務匯報局的立法建議－諮詢文件)

傳真：            (852) 2527 0292

電郵：            [consult-frc@fstb.gov.hk](mailto:consult-frc@fstb.gov.hk)

4. 提出意見者的姓名/名稱及其意見，或會載於財經事務及庫務局的網站，或在我們所發表的其他文件中提述。任何人士或機構如不願意公開其姓名/名稱，請在提出意見時述明。

---

# 目錄

---

	頁數
摘要	1
第 1 章 建議成立財務匯報局的背景	4
第 2 章 財務匯報局的組成和運作	6
成立法定機構 .....	6
組成 .....	7
運作架構 .....	8
第 3 章 財務匯報局的財務安排	10
經費安排 .....	10
財務匯報局的預算和帳目 .....	10
第 4 章 財務匯報局的問責性及獨立性	12
問責措施 .....	12
條例草案的制衡機制 .....	12
其他一般問責措施 .....	13
是否需要設立獨立的上訴審裁處？ .....	13
獨立性：避免利益衝突 .....	14

<b>第 5 章</b>	<b>審計調查委員會</b>	16
背景 .....		16
審計調查委員會的工作目標 .....		16
審計調查委員會的組織架構 .....		16
審計調查委員會的調查職權範圍 .....		17
「核數師」 .....		17
「上市法團」 .....		18
「公眾利益活動」 .....		19
「失當行為」 .....		20
賦予審計調查委員會的權力 .....		21
訂明有關的罪行及追討調查費用 .....		23
制衡機制 .....		23
比《專業會計師條例》下調查權力的加強 .....		24
<b>第 6 章</b>	<b>財務匯報檢討委員團及財務匯報檢討委員會</b>	26
背景 .....		26
財務匯報檢討委員團與財務匯報檢討委員會的工作目標 .....		26
檢討委員團與檢討委員會的組織架構 .....		27
財務匯報檢討委員團 .....		27
財務匯報檢討委員會 .....		27
財務匯報檢討委員會的查訊職權範圍 .....		28

關乎「公眾利益」的「有關財務報告」 .....	28
《公司條例》、證監會守則、財務匯報準則及《上市規則》的「有關會計規定」 .....	29
賦予財務匯報檢討委員會的權力 .....	30
追討查訊費用 .....	32
制衡機制 .....	32
<b>第 7 章        調查／查訊報告的轉介和發表、保密及豁免規定和其他雜項事宜</b>	<b>33</b>
轉介調查／查訊報告 .....	33
發表調查／查訊報告 .....	35
保密 .....	35
豁免承擔法律責任 .....	36
就上市法團及其相聯企業的核數師與財務匯報局的通訊豁免承擔法律責任 .....	36
相應修訂 .....	37
<b>第 8 章        邀請公眾發表意見的事項摘要</b>	<b>38</b>

## 摘要

1. 二零零三年九月，政府當局就「有關建議(a)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」進行公眾諮詢。大部分提出意見者均普遍支持加強會計專業規管架構的建議。此外，我們亦分別在二零零三年六月及二零零四年四月向立法會財經事務委員會簡介上述建議。委員普遍同意建議方向正確，並促請當局早日予以落實。
2. 建基於公眾對上述建議的支持，政府當局建議成立一個名為**財務匯報局**的新法定組織，負責監督**審計調查委員會**及**財務匯報檢討委員會**。當局現正擬訂有關條例草案。本諮詢文件的目的，是在把條例草案提交立法會前，就擬訂條例草案內主要建議的詳情諮詢公眾。
3. 當局認為，財務匯報局的組成，將突顯其肩負規管會計專業的角色獨立性。在這方面，我們建議財務匯報局應由不多於十一名成員組成，其中包括(a)一名來自政府的當然成員；(b)一名由香港交易及結算所有限公司(香港交易所)提名，以個人身分獲委任的成員；(c)一名由香港會計師公會提名，以個人身分獲委任的成員；(d)一名由證券及期貨事務監察委員會(證監會)提名，以個人身分獲委任的成員；(e)至少四名但不超過六名的其他成員；以及(f)財務匯報局的行政總裁。除了當然成員外，所有成員均將由行政長官委任。財經匯報局大部分成員須為業外人士（即非會計師），而主席亦將由行政長官在獲委任的業外人士成員中任命。
4. 政府當局與香港交易所、香港會計師公會及證監會達成協議，共同平均分擔財務匯報局的經費。至於分擔的款額，四方同意在首三年各自每年提供 250 萬元，另各提供一筆不多於 250 萬元的一筆過經費，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。
5. 條例草案會建議一些與新規管機構獲賦予權力相配合的多項問責措施，包括財務匯報局的財政預算必須得到財經事務及庫務局局長的批准；其帳目須經審計署署長審計；而其年報、帳目連同核數師報告亦須提交立法會省覽。

6. 鑑於涉及廣大公眾利益，財務匯報局的一項主要職能，是透過**審計調查委員會**，就香港上市法團及集體投資計劃的核數師涉嫌的失當行為進行調查。我們建議參照現時《證券及期貨條例》（第 571 章）授予證監會的調查權，賦權財務匯報局，令其可要求有關人士提供資料並進行調查。較於香港會計師公會的調查委員會根據《專業會計師條例》（第 50 章）在調查公會會員失當行為方面所獲賦予的相對有限權力而言，是項擬議權力已有所增強。
7. 財務匯報局的另一項主要職能，是透過**財務匯報檢討委員會**，就香港上市法團及集體投資計劃的帳目及財務報表涉嫌未有遵從有關法律及會計規定進行查訊。該局會就個別個案的查訊成立一個由至少五名成員組成的財務匯報檢討委員會，而有關成員自**財務匯報檢討委員會**選出，該委員會則是由行政長官從具備財務匯報、審計、銀行、財經服務及商業專才人士中委任而成。參照英國相近組織的體制，我們建議賦權財務匯報檢討委員會，令其可要求有關人士提供資料；要求有關帳目及財務報表予以自願修正；向法庭申請頒令，以便強制作出該等修正；以及在查訊過程中諮詢其他專業及監管機構。
8. 二零零三年九月所進行諮詢的結果顯示，多數意見均認為，財務匯報局的職能應純屬調查性質。因此，我們建議，在完成任何由審計調查委員會及財務匯報檢討委員會進行的調查及查訊後，財務匯報局應決定是否將個案及所獲證據轉介有關執法機關或專業會計團體，以便採取所需法律及／或紀律行動。
9. 本諮詢文件所載有關建議詳情，是政府當局在諮詢香港交易所、香港會計師公會及證監會後，就成立財務匯報局的安排制訂的最新構思。我們知道，公眾對會計專業的期望很高，特別是過去數年間，世界其他地方發生一些值得關注的企業倒閉事件，令公眾對會計專業較以往抱持更大的期望；因此，我們希望邀請公眾就上述建議提出意見。為了維持香港作為主要國際金融中心，以及國家首要集資中心的地位，政府當局認為，成立財務匯報局在維持本港企業管治制度及投資者信心方面將有重大意義。

10. 在對建議作定案前，我們會仔細考慮所收到的公眾意見。視乎是次諮詢的結果，我們擬在二零零四至零五年的立法會會期內向立法會提交條例草案，以推行是項措施。



# 第一章 建議成立財務匯報局的背景

優良的財務匯報制度是鞏固我們的企業管治體制及投資者信心的要素。我們必須確保規管香港會計專業的制度是有效、具透明度及問責的。成立財務匯報局正是達致這項目標的一項重要措施。

- 1.1 優良及可靠的財務匯報制度對維持我們的企業管治體制及維持投資者信心極為重要。在這方面，會計專業擔當多項重要角色。公司會計師須協助董事擬備符合有關法例規定和會計準則，並真實而公平地反映公司的業績及事務狀況的財務報表。核數師則作為獨立「監察員」，負責確保財務匯報的質素、準確性及完整性。
- 1.2 為了維持香港作為主要國際金融中心及國家首要集資中心的地位，政府當局清楚知道有需要確保會計專業的規管制度是有效、具透明度及問責的，並且符合國際標準。香港會計師公會在二零零二年回應財經事務及庫務局局長的要求時，曾提出若干建議，以加強規管制度。二零零四年七月通過的《2004 年專業會計師(修訂)條例》，其中便就政府當局委任業外人士<sup>1</sup>出任香港會計師公會理事會、以及其屬下的調查小組及紀律小組的成員作出規定，以加強公會規管職能的獨立性及透明度。
- 1.3 上文第 1.2 段所述香港會計師公會的另一項重要建議，是成立獨立調查局來調查上市法團的核數師涉嫌在會計和審計工作上違規及／或道德操守失當行為。政府當局與其他有關方面亦已表明會成立財務匯報檢討委員會。這委員會將專責查核上市法團的財務匯報質素及是否符合有關的法例及會計規定。建議成立的組織的調查和查訊範圍，擬限於上市法團，因這些法團的財務匯報質素會直接影響投資大眾，關乎公眾利益。
- 1.4 政府當局在二零零三年九月就「有關建議(a)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」發出諮詢文件。我們收到 22 份回應該諮詢文件的意見書，當中大部

---

<sup>1</sup> 《專業會計師條例》(第 50 章)第 2 條訂明：「業外人士」指下列人士以外的人—(a)會計師；或(b)屬於國際會計師聯會成員的會計團體的會員。

分普遍支持有關建議。我們亦分別在二零零三年六月和二零零四年四月向立法會財經事務委員會簡介有關建議。委員在會議上普遍認為有關建議方向正確，並促請當局早日予以落實。

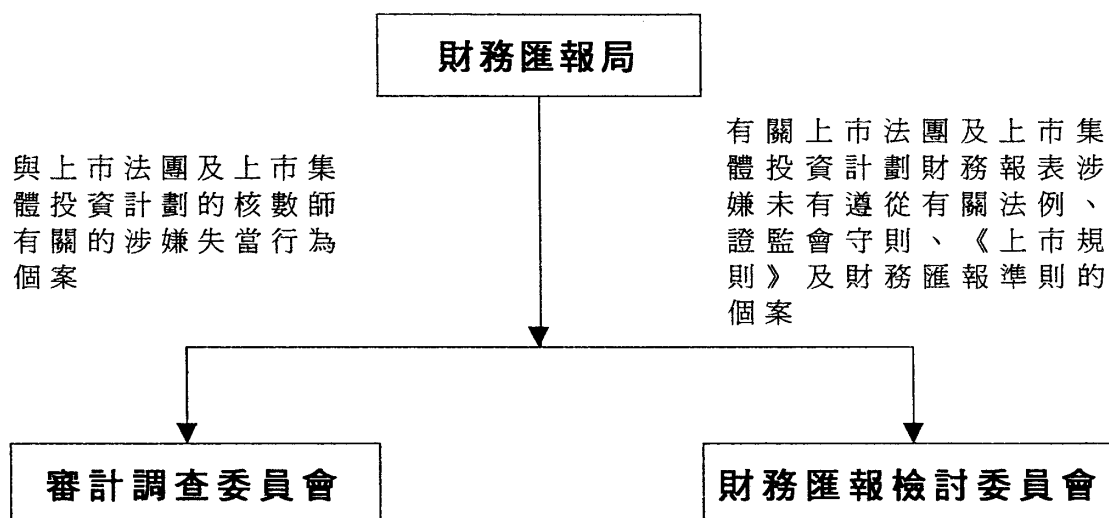
- 1.5 其後，當局與香港交易及結算所有限公司（香港交易所）、香港會計師公會及證券及期貨事務監察委員會（證監會）積極商討這些建議。我們亦考慮到與擬議組織有關的安排，例如成員組合、運作模式、職權、財務安排和問責措施等。
- 1.6 現在我們**建議設立財務匯報局監督獨立調查局**(建議正名為**審計調查委員會**以便更確切地反映其職能)和**財務匯報檢討委員會**。本諮詢文件載列建議的詳情。
- 1.7 我們建基二零零三年九月的諮詢文件所載的建議，仔細制訂這些有關成立財務匯報局的擬議安排的詳情，以及擬備立法建議。本諮詢文件開列的詳細建議，是政府當局在諮詢香港交易所、香港會計師公會及證監會後，就成立財務匯報局的安排制訂的最新構思。視乎是次諮詢的結果，我們擬在二零零四至零五年的立法會會期內向立法會提交條例草案。

## 第二章 財務匯報局的組成和運作

由於財務匯報局將肩負部份調查香港會計專業的工作，該局必須透過採用符合公營機構最高標準的企業管治做法以保持對公眾的問責及有效運作，並且力求架構精簡有效。

### 成立法定機構

- 2.1 政府當局於二零零四年四月提交文件，向立法會財經事務委員會報告成立建議的規管機構的最新情況。該文件述明，審計調查委員會和財務匯報檢討委員會將由一個董事局(即財務匯報局)監督。在建議的組織架構下，可便利資源共用。此外，鑑於審計調查委員會和財務匯報檢討委員會的工作性質和職責，我們相信這兩個組織若由同一機構監督，可產生協同效應，在轉介個案和交流專業知識等方面尤見成效。下圖為財務匯報局的建議組織架構：



- 2.2 至於財務匯報局的法律地位，我們曾考慮是否成立(a)一個獨立法定機構，或(b)一間擔保有限公司。我們知道，英國的財務匯報局是一間擔保有限公司。英國國務大臣根據有關法例行使作出命令的權力，把若干規管會計專業的權力賦予或轉授該局。有關這點，我們留意到，把實際調查權力授予政府以外的非法定機構，在香港的規管架構並不常見。經考慮後，我們建議成立一個獨立法定機構，因為無論如何，財務匯報局一定要有法定的調查及查訊權力，才能有效運作。我

們認為成立獨立法定機構，是較妥善的做法，因為這樣能夠賦予財務匯報局一與香港會計師公會(會計專業法定機構)和證監會(法定規管機構)相類的地位。

## 組成

2.3 就財務匯報局的組成，我們最新的**建議**是該局須包括以下不超過 11 人的成員：

- (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) 一名由香港交易所提名，以個人身分獲行政長官委任的成員；
- (c) 一名由香港會計師公會提名，以個人身分獲行政長官委任的成員；
- (d) 一名由證監會提名，以個人身分獲行政長官委任的成員；
- (e) 至少四名但不超過六名獲行政長官委任的其他成員；以及
- (f) 行政長官委任的財務匯報局行政總裁。

財務匯報局的組成建議，將會確保該局具備公眾視為必需的獨立性。

2.4 為確保財務匯報局的獨立性，我們**建議**大部分成員必須是業外人士，主席則由行政長官從業外人士成員(但不包括即使是業外人士的公司註冊處處長或其代表，以及財務匯報局行政總裁)中任命。

2.5 我們**建議**財務匯報局成員的任期應不超過三年，但成員可再獲委任。此外，任命條款及條件須由行政長官決定。我們相信，行政長官在委任財務匯報局其他最多六名成員時(見上文第 2.3(e)段)，會考慮有關人士的背景，確保獲委任的人士中，至少部分具備若干會計、審計、工商管理、財務管理及法律等方面的知識和經驗。

2.6 作為良好的企業管治措施，以及依循其他法定機構的一般做法，我們**建議**財務匯報局應設有一名非執行主席，並輔以一名行政總裁。行政總裁是財務匯報局的行政主管，負責按照該局的指示，管理局內事務。我們預計行政總裁無須必定是會計師，但他如能具備一些財經服務界的背景，會較為理想。無論如何，我們認為條例草案無需列明可受聘為財務匯報局行政總裁的人士的資格。

2.7 我們**建議**條例草案應包含保留條文，賦權行政長官：

- (a) 在財務匯報局主席、行政總裁或其他成員因任何原因而不能夠執行其作為主席、行政總裁或其他成員的職務時，委任一名財務匯報局業外人士成員為署任主席，以及其他人士為署任行政總裁或署任財務匯報局成員；以及
- (b) 在財務匯報局任何成員因破產、身體或精神方面的疾病而喪失辦事能力，或被定罪等原因而不能夠或不適宜執行其作為財務匯報局成員的職務時，免除其職務。

## 運作架構

2.8 一般而言，召開會議或進行業務的詳細程序應由財務匯報局決定。因此，我們認為條例草案只須列明財務匯報局運作架構的概括綱領和主要條文，便已足夠。

2.9 我們**建議**財務匯報局的會議法定人數最少為成員人數的三分之二<sup>2</sup>。每項有待決定的問題須取決於出席會議的成員所投的過半數票，但票數並須不少於四票。這項限制可確保所有財務匯報局的決定不會由極「少數」成員通過。如票數相等，主席有權投決定票，而這決定票不能為符合上述最少須有四票議決的要求而重複點算。

2.10 事實上，財務匯報局的職能就像董事局一樣，擔任監督者的角色。條例草案將包括條文，以授權財務匯報局聘請員工，聘用代理人及顧問，及轉授權力和職能。

---

<sup>2</sup> 舉例來說：財務匯報局如有 11 名成員，會議法定人數為八人；若財務匯報局有十或九名成員，會議法定人數則分別為七人或六人。

2.11 為使財務匯報局的運作更具透明度和一致性，財務匯報局可能需要不時就處理投訴程序等事宜發出指引。我們**建議**條例草案應授權財務匯報局發出與條例草案各項條文不會有任何抵觸的非法定指引，說明財務匯報局將如何履行其職責或行使其權力。

## 第三章 財務匯報局的財務安排

*財務匯報局的財政安排須確保所有主要利益相關者公平承擔有關費用，而預算和帳目亦須受合理的監察。*

### 經費安排

- 3.1 在二零零四年四月，我們向立法會財經事務委員會簡介由香港交易所、香港會計師公會、證監會和政府當局分擔新組織的成立和營運費用建議。這個安排被認為是恰當的，因為由於成立財務匯報局會進一步加強對核數師的規管，並提升上市法團財務匯報的質素，從而改善市場整體質素。財務匯報局亦有助分擔有關方面在調查其規管對象／會員的涉嫌失當行為時的部分工作。此外，有關建議符合香港財經服務業的規管體制下的一貫理念，就是有關業界應為規管其行業的規管體制提供經費。我們知悉，在海外地區如英國、澳洲和美國，審計專業監督機構的經費都是由該專業、商界和政府共同分擔。
- 3.2 在向財經事務委員會簡介後，政府當局曾與香港交易所、香港會計師公會和證監會討論擬議的經費安排。四方現已達成協議，共同平均分擔財務匯報局的經費。至於分擔的款額，各方同意在首三年各自每年提供 250 萬元，另各提供一筆不多於 250 萬元的一筆過經費，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。
- 3.3 政府當局分擔的款額將由公司註冊處營運基金提供。公司註冊處營運基金根據《營運基金條例》(第 430 章)成立，由公司註冊處處長管理。

### 財務匯報局的預算和帳目

- 3.4 除上述建議外，我們**建議**財務匯報局應就每個財政年度擬備財務匯報局的收支預算，供財經事務及庫務局局長批准。此外，財務匯報局須備存妥善帳目，並在財政年度結束時，向財經事務及庫務局局長提交一份帳目結算表。我們**建議**應由

審計署署長出任財務匯報局的核數師，而核數師報告和帳目應提交立法會省覽，並公布供公眾參閱。



## 第四章 財務匯報局的問責性及獨立性

公眾有權合理地預期財務匯報局有適當措施，確保其能獨立、公平、妥善、有效並持正地發揮職能。

### 問責措施

#### 條例草案的制衡機制

- 4.1 財務匯報局成立後，預期會肩負起監督審計專業及上市法團的財務匯報的重任，而這兩者都直接影響我們的規管體制的質素。為使財務匯報局能執行其職能，條例草案將賦予財務匯報局各種調查及查訊權力。
- 4.2 為了維護公眾利益及確保財務匯報局適當地行使權力，我們認為應設立有效機制，使財務匯報局為其工作而受問責，並由公眾予以監督。同時，我們亦期望財務匯報局能有效地行使權力而不受任何不適當的阻礙。因此，我們在訂明與這新設規管機構的權力既相符且足夠的保障措施的時，已作審慎考慮。
- 4.3 按此目標，並在參考其他法定機構例如證監會和新近成立的香港存款保障委員會<sup>3</sup>等的有關安排後，我們**建議**在條例草案設定多項制衡措施，包括－
- (a) **財務匯報局成員的委任**－除當然成員外，財務匯報局所有成員，包括主席及行政總裁，均須由行政長官委任；
  - (b) **行政長官的指示**－行政長官在諮詢財務匯報局主席後，並若信納符合公眾利益，可就該局執行其任何職能方面，向該局發出他認為適當的書面指示；
  - (c) **財務匯報局須提交資料**－應財經事務及庫務局局長的要求，財務匯報局須就執行其職能或行使其權力時所依循

---

<sup>3</sup> 香港存款保障委員會是依照立法會於二零零四年五月通過的《存款保障計劃條例》(第 581 章)而設立的。

或採用的原則、實務及政策，以及其依循或採用該等原則、實務及政策的理由，向財經事務及庫務局局長提交他指明的資料；

- (d) **財務匯報局的預算**—財務匯報局每年的收支預算須經財經事務及庫務局局長批准(見上文第三章第 3.4 段)；
- (e) **年報**—財務匯報局須每年向財經事務及庫務局局長呈交述明其工作的報告、財務報表及核數師報告，而有關報告及報表亦須提交立法會省覽及向公眾發表；
- (f) **當局代表的參與**—公司註冊處處長會出任財務匯報局的當然成員。他會參與財務匯報局的決策過程。此外，他亦會擔任政府當局與財務匯報局之間的溝通橋樑；以及
- (g) **審計署署長**會出任財務匯報局的核數師。他有權取覽財務匯報局的簿冊和紀錄，以及要求財務匯報局提供他認為執行其職責而需要的資料及解釋。審計署署長每年均須擬備一份報告，隨附於財務匯報局的年報，並提交立法會省覽(見上文第三章第 3.4 段)。

## 其他一般問責措施

- 4.4 除上文第 4.3 段所載的制衡機制外，財務匯報局的行動將可由法庭作司法覆核，而市民亦可就財務匯報局或其職員的行動，向申訴專員公署作出投訴。此外，我們預期，財務匯報局在實際上會考慮並實施一連串行政措施(例如：行使權力的內部指引，以及與有關規管機構或專業團體合作的諒解備忘錄)，以確保其運作有適當監管。

## 是否需要設立獨立的上訴審裁處？

- 4.5 我們已詳細考慮是否需要和適宜設立一個獨立的審裁處，以聆訊因財務匯報局的行動而感到受屈的人士的上訴。總括來說，我們並不認為有必要成立這個審裁處。我們的理由載於下文第 4.6、4.7 和 4.8 段。
- 4.6 正如本諮詢文件第五和第六章提及，財務匯報局的兩項主要職能(分別透過審計調查委員會和財務匯報檢討委員會執行)是—

- (a) 調查上市法團及上市集體投資計劃的核數師在審計工作過程中的任何涉嫌失當行為；以及
- (b) 查訊上市法團及上市集體投資計劃的有關財務報告是否未有遵從有關法例及會計規定。

因此，財務匯報局的角色主要限於調查和查訊工作。每當財務匯報局認為有關個案或投訴具足夠證據，該局便會把個案或投訴轉介有關的執法和紀律處分機構(如香港會計師公會、警務處等)，以便跟進，或尋求法庭下令採取就問題帳目採取修正行動。除了為這些機構提供所需協助外，財務匯報局本身並未獲賦執法或紀律處分的權力去制裁任何人或施加懲罰。

- 4.7 對於財務匯報局擁有的調查和查訊權力，我們認為所需的制衡機制已妥為設立(見上文第 4.3 和 4.4 段)。條例草案亦會列明指定的法定規限，財務匯報局必須通過這些規限以行使有關權力(見下文第五章第 5.18(a)及第六章 6.12(a)段)。在任何情況下，任何因財務匯報局的行動而感到受屈的一方，可就有關行動向法院申請司法覆核。
- 4.8 總括而言，鑑於財務匯報局的職能和獲賦權力的**性質**，我們認為並無必要，以及沒有充分理由支持成立一個獨立的審裁處，以處理和聆訊就財務匯報局的決定而提出的上訴。

## **獨立性：避免利益衝突**

- 4.9 審計專業是保障財務匯報質素及維持企業管治的第一道防線，而核數師亦因而被視為企業的「監察者」。作為一個「監察監察者的機構」，財務匯報局必須確實地並被視為以獨立及公正的方式執行職責，才能夠得到公眾的信任。除所需的制衡機制外(如在組成上財務匯報局大部分成員及主席必須是業外人士)，財務匯報局還須建立一套妥善的制度，以確保其成員、僱員和執行條例草案的職能的人士不會涉及任何利益衝突。因為此等衝突不論是真正或被視為存在的，都會損害財務匯報局的威信及整個新架構的成效。
- 4.10 因此，為確保這制度具透明度及能發揮有效的阻嚇作用，我們認為，須把其基本要求列明在條例草案中。我們現時的構想是，擬定該些基本要求時可以《證券及期貨條例》(第 571

章)第 379(3)及(4)條，以及《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)附表 1A 第 7(4)、(5)及(6)條為藍本。具體而言，我們**建議**條例草案應包括以下有關避免利益衝突的條文－

- (a) 財務匯報局成員或任何執行該局任何職能或行使該局任何權力的人，如須考慮符合以下說明的任何事宜，則他須向該局作出披露－
  - (i) 他擁有關乎該上市法團或其附屬公司或上市集體投資計劃的權益；或
  - (ii) 他以往或現時的僱主、僱員、客戶、有聯繫者，以及其他關連人士；
- (b) 在有關成員或人士披露在任何事項中的利害關係後，除非財務匯報局在該有關成員或人士缺席時另有裁定，否則該有關成員或人士不得在財務匯報局就該事項進行商議的期間在場，或在財務匯報局就該事項作出任何決定時參與作出決定；以及
- (c) 任何財務匯報局成員或任何人若無合理辯解而違反有關資料披露規定，即屬犯罪，可被處罰款及／或監禁。

## 第五章 審計調查委員會

為保障投資者利益，審計調查委員會透過對上市法團及上市集體投資計劃的核數師進行獨立及有效的調查，提高公眾對審計專業誠信的信心。

### 背景

- 5.1 審計專業要得到公眾信任，必須具備獨立而有效的調查制度。《2004年專業會計師(修訂)條例》於二零零四年十一月生效，加強了香港會計師公會調查委員會的獨立性；以往公會調查委員會成員全部是專業會計師，現時則包括政府委任的業外人士。然而，香港會計師公會二零零三年一月關於加強會計專業規管架構的建議指出，仍有下列事宜有待考慮—
- (a) 有意見認為對上市法團的審計工作的調查需要更大的獨立性；以及
  - (b) 《專業會計師條例》下未有足夠權力強制非香港會計師公會會員提供資料或交出文件。
- 5.2 在二零零三年九月的諮詢中，我們見到公眾大力支持成立獨立調查委員會，以調查有關審計專業有違公眾利益的活動的投訴。大多數回應者同意委員會的職能只限調查，而並不延伸至紀律處分。為此，我們**建議**在財務匯報局架構之下成立一個**審計調查委員會**。

### 審計調查委員會的工作目標

- 5.3 我們**建議**審計調查委員會的工作目標，是就回應投訴或其他情況，處理有關核數師就上市法團及上市集體投資計劃的審計及擬備申報會計師報告時涉嫌的失當行為。

### 審計調查委員會的組織架構

- 5.4 審計調查委員會並非獨立運作，而是財務匯報局一部分，權力由財務匯報局轉授。我們**建議**審計調查委員會應包括財務匯報局的僱員(包括行政總裁)，以及獲財務匯報局聘任及授權的顧問或代理人。以審計調查委員會層面而言，我們不認

為適宜或需要設置獨立於財務匯報局而由業外人士組成的另一監督層，一如香港會計師公會根據《專業會計師條例》成立的調查委員會(成員既有會計師，又有業外人士)，原因是審計調查委員會應由主要是業外人士組成的財務匯報局直接監督。我們也應強調，審計調查委員會只能進行按財務匯報局指示的調查。委員會可以及須按照財務匯報局的指示向局方提交調查工作中期報告；完成一個案調查後，也必須向局方提交最後報告。

## 審計調查委員會的調查職權範圍

### 「核數師」

- 5.5 關於調查審計專業失當行為的工作，成立審計調查委員會的用意**並非**在把香港會計師公會的全部職責轉移到該委員會。反之，一如政府當局在二零零四年向立法會財經事務委員會提交的文件所述，成立審計調查委員會的目的在於處理「審計專業」涉及公眾利益的活動。為此，我們**建議**依照《證券及期貨條例》第 381(5)條，就上市法團<sup>4</sup>而言，「核數師」的定義(經適當的調整須包括上市集體投資計劃的核數師)為一
- (a) 為審計該法團的帳目而委任為核數師的人(不論該人是否根據《專業會計師條例》有資格獲委任)；或
  - (b) 為香港以外某地方的成文法則的目的而委任為該法團的核數師的人，而該成文法則施加於該人的責任相當於《公司條例》施加於核數師者。
- 5.6 雖然《專業會計師條例》第 29(2)條規定任何人除非是執業證書的持有人或是執業法團，否則均不得接受委任為《公司條例》或任何其他條例所指的核數師或提供該類核數師服務。但這定義需要延伸至「為香港以外某地方的成文法則的目的而委任為該法團的核數師的人，而該成文法則施加於該人的責任相當於《公司條例》施加於核數師者。」理由是在

---

<sup>4</sup> 這包括當失當行為發生後已停止上市的法團。

香港以外成立的上市法團不受《公司條例》的有關條文<sup>5</sup>規管。

- 5.7 值得強調的是，「核數師」一詞的定義不應局限於單指執業會計師事務所(不論是獨資或合股開設該事務所)或執業法團，我們**建議**定義同時須包括執業會計師事務所的東主或合夥人、執業法團的成員或董事、**及**執業會計師事務所或執業法團的僱員；只要該等人士曾參與或受聘執行有關上市法團的審計工作。縱使該等人士可能於失當行為發生後，已停止作為「核數師」或其僱員，他們仍受此定義所限。

## 「上市法團」

- 5.8 二零零三年九月的諮詢文件的回應也顯示審計調查委員會的工作應只集中在涉及公眾利益的個案。為此，我們**建議**審計調查委員會應處理有關《證券及期貨條例》內所定義的上市法團的個案。「上市」及「法團」的定義見《證券及期貨條例》附表 1。簡而言之，如某法團的任何證券屬上市證券<sup>6</sup>，則該法團須視為上市法團；而「法團」則指在香港或其他地方成立的公司或其他法人組織。為保障投資者，我們**建議**上市法團的定義應包括上市集體投資計劃<sup>7</sup>，而該等計劃須在香港聯合交易所(聯交所)<sup>8</sup>上市，致使此等計劃的核數師若涉及有關審計的失當行為，也應被納入審計調查委員會的職權範圍內。此定義因此涵蓋所有上市法團(無論法團是在香港或其他地方成立)及集體投資計劃。

---

<sup>5</sup> 《上市規則》規定：根據《上市規則》必須審計或報告的帳目，必須由具備根據《專業會計師條例》可獲委任為核數師資格的個人、事務所或法團審計或報告帳目；或由交易所接納的一所擁有國際名聲及稱譽，並隸屬一個獲認可的會計師團體的會計師事務所審計或報告帳目。因此，現時規定可容許在香港以外成立的上市法團的核數師為非按《專業會計師條例》在香港會計師公會註冊的執業會計師事務所或執業法團，雖然此情況較為罕見。

<sup>6</sup> 「證券」的定義見《證券及期貨條例》附件 1。簡而言之，該定義包括股份、股額、債權證、債權股額、基金、債券、票據、期權、權證、在集體投資計劃的權益等。

<sup>7</sup> 「集體投資計劃」的定義見《證券及期貨條例》附件 1，該定義適用於具集體投資性質的投資產品。簡而言之，該定義包括「單位信託」、「對沖基金」、「房地產投資信託基金」等概念。

<sup>8</sup> 聯交所是主板和創業板市場的經營者，且是香港交易所的附屬公司。

## 「公眾利益活動」

5.9 法團或集體投資計劃的核數師除了審計帳目或財務報表外，也會為法團提供一些其他的服務(例如內部審查的工作)。同樣，審計調查委員會只應着眼於一些涉及廣大公眾利益的核數師服務。至於就上市法團及上市集體投資計劃而言，我們**建議**審計調查委員會應只處理一

- (a) 《公司條例》規定進行的帳目審計工作(只適用於在香港成立的上市法團)；
- (b) 按相關的證監會指引<sup>9</sup>及／或《上市規則》<sup>10</sup>規定的上市法團及上市集體投資計劃而發表的財務報表的審計工作；以及
- (c) 核數師作為在聯交所已上市法團或將會上市法團的申報會計師時，為符合《公司條例》規定的招股書所擬備的核數師報告。

擬議範疇可按市場發展需要而不時檢討。

5.10 建議的範疇將確保上市法團及上市集體投資計劃向投資大眾公布的帳目或財務報表的審計程序納入審計調查委員會的調查範圍。此外，我們知道在《公司條例》第 38 條及第 342 條下，要約公開認購法團股份或債券時，法團的核數師以申報會計師身分為法團招股書擬備公司財務報告，責任重大。我們相信擬備這些報告也是審計專業的公眾利益活動，應屬於委員會可調查的範圍；因此，我們**建議**審計調查委員會也應獲賦權調查核數師在這方面的任何失當行為。有一點也應

---

<sup>9</sup> 證監會根據《證券及期貨條例》第 104(1)條獲賦權認可集體投資計劃，而該項認可受該會認為適當的條件規限。此類集體投資計劃可在聯交所上市。證監會根據《證券及期貨條例》第 399 條訂立若干守則，指引集體投資計劃的認可安排。該等守則列明有關為集體投資計劃委任核數師的條文，以及此等計劃其他財務匯報要求。根據《證券及期貨條例》第 399(8)條，該等守則並不是附屬法例。

<sup>10</sup> 聯交所的《上市規則》是規管在聯交所上市證券的非法定規則，市場人士一般稱之為《上市規則》。《上市規則》須獲證監會根據《證券及期貨條例》第 24 條批准。政府當局及證監會現正就有關賦予主要上市要求法定地位的建議諮詢公眾。



留意，《公司條例》下擬備這些招股書財務報告的規定，適用於在香港或其他地方成立的任何法團。

## 「失當行為」

5.11 條例草案有需要清楚訂明核數師在進行上述上市法團及上市集體投資計劃的「公眾利益活動」期間，屬於審計調查委員會可予調查的「失當行為」的定義。以《專業會計師條例》第 34(1)條、第 34(1AA)條及第 41A 條所列明可由香港會計師公會組成調查委員會調查的「失當行為」的定義為基準，我們**建議**，如財務匯報局懷疑核數師有下述的行為(如適用的話)，審計調查委員會可按予以調查—

- (a) 捏改或安排捏改任何文件；就任何文件作出關鍵性的陳述，而該陳述是該會計師明知是虛假的或不相信是真實的；
- (b) 在進行其專業工作時曾有疏忽行為；
- (c) 曾犯有專業上的失當行為或不名譽的行為；
- (d) 沒有或忽略遵守、維持或以其他方式應用香港會計師公會頒布的專業標準；
- (e) 拒絕遵從或忽略遵從香港會計師公會理事會訂立的任何附例或規則的條文，或理事會合法地作出的任何指示；
- (f) 作為執業法團的董事或執業法團時，以公司董事或看來是公司董事的身分提供服務，而在提供該項服務時，該公司並不名列香港會計師公會註冊紀錄冊內；
- (g) 作為執業法團的董事或執業法團時，而在執業法團在專業彌償保險方面根本沒有受保或受保程度未達《專業會計師條例》規定時，以該執業法團董事的身分或執業法團本身從事會計執業；或
- (h) 作為執業法團，作出或不作出任何事情，而假若該執業法團是一名個人會計師，作出或不作出該等事情即會被他人合理地視為不名譽的行為。

- 5.12 總結上文，我們**建議**審計調查委員會應調查核數師的涉嫌失當行為，而此等行為關乎法團或集體投資計劃(不論上市或曾上市)已發表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報告(縱使有關涉及招股書報告的失當行為可能在法團上市前作出)。有一點要特別指出，在審計調查委員會上述建議範圍外的會計師失當行為的調查工作，仍會繼續由香港會計師公會負責(只要有關會計師為該公會會員，而失當行為屬於《專業會計師條例》第 34(1)條，34(1AA)條及 41A 條所列明者)；關於紀律處分的決定安排也是一樣。

## 賦予審計調查委員會的權力

- 5.13 在我們二零零三年九月發表的諮詢文件中，我們提到香港會計師公會的建議。建議指出審計調查委員會索取資料的權力及調查權力應類似《證券及期貨條例》賦予證監會的權力。香港會計師公會已指出目前授權香港會計師公會調查委員會根據《專業會計師條例》進行調查的制度的「潛在困難」，在於缺乏足夠權力要求非公會會員(例如並非是執業會計師的法團董事及高級人員)交出文件及提交資料。因此，我們認為需要賦予審計調查委員會足夠權力，使其能夠有效進行調查工作。

- 5.14 建議的審計調查委員會調查架構主要以在《證券及期貨條例》第 179 條及第 183 條下證監會的調查權力為藍本。這些權力，具體如下—

- (a) **查訊**：我們**建議**以《證券及期貨條例》第 179 條為藍本，賦權審計調查委員會在看到**有某些情況顯示**核數師有失當行為時，可要求有關上市法團或其附屬公司的核數師、有關法團及附屬公司本身(包括現任及前任高級人員及僱員)、銀行及任何其他與法團或其附屬公司有來往或擁有其任何關於該法團或其附屬公司紀錄或文件的相關人士，交出紀錄及文件。委員會可要求核數師交出的紀錄及文件包括《證券及期貨條例》第 178 條<sup>11</sup>所界定

---

<sup>11</sup> 根據《證券及期貨條例》第 178 條，「審計工作材料」(audit working papers)指為執行與核數師審計法團帳目有關的職能，或在與執行該等職能有關連的情況下，由該核數師或由他人代該核數師

(a) 擬備的紀錄或文件；及

(b) 取得和保留的紀錄或文件。

的「審計工作材料」。審計調查委員會也應獲授權要求有關人士解釋在紀錄中作出或遺漏的某記項，並要求解釋作出或遺漏該記項的原因、擬備或製作該等紀錄時的情況，以及與作出或遺漏該記項有關的任何指令的細節。擬議的各項權力將使委員會能夠相當快速及謹慎地調查涉嫌失當行為；

- (b) **調查**：我們建議，當財務匯報局有合理因由相信核數師有失當行為時，應獲賦予類似《證券及期貨條例》第 183 條下的權力進行調查。有關權力適用的對象，是指審計調查委員會有合理因由相信是管有載有或相當可能載有與調查有關的資料的任何紀錄或文件的人，或有合理因由相信是以其他方式管有該等資料的人。除審計調查委員會有權要求交出文件或紀錄及作出解釋之外，委員會根據擬議的權力可要求被調查者面見審計調查委員會，並回答有關調查事宜的問題，以及向委員會提供與調查有關的一切合理協助。我們要特別指出，財務匯報局一旦掌握證據或資料，而有合理因由相信核數師已有失當行為，委員會可直接行使調查權力，而無須先行考慮作出查訊的需要或作出查訊。
- (c) **法定聲明**：我們建議，審計調查委員會可以書面要求作出解釋的人藉法定聲明核實解釋。如任何人沒有按照要求作出解釋的理由是該解釋是他所不知道的，審計調查委員會則可以書面要求該人在藉法定聲明核實他因該理由不能遵從該要求。在《證券及期貨條例》第 179 條及第 183 條下證監會有類似權力；
- (d) **法庭命令**：我們建議授權審計調查委員會，遇上任何人不合理拒絕或未有遵從委員會恰當行使各種調查權力而作出的要求，可向法庭求助。這條文會以《證券及期貨條例》第 185 條為藍本；以及
- (e) **裁判官發出的進入處所及搜查手令**：我們建議授權審計調查委員會向裁判官申請手令進入處所及搜查和檢取有關文件。這條文會以《證券及期貨條例》第 191 條為藍本。

## 訂明有關的罪行及追討調查費用

- 5.15 我們**建議**引入以《證券及期貨條例》第 179、184 和 192 條為藍本的條文，訂明有關的刑事罪行，以執行任何人均須遵從審計調查委員會要求提交資料的規定。任何人不遵從有關規定，可免被當局「就同一罪行重複起訴」，以免他同時接受刑事檢控被處罰和法庭命令強制其遵從，這項規定與《證券及期貨條例》訂明的情況相類(見上文第 5.14(d)段)。換言之，如任何人未有遵從審計調查委員會的要求及被裁定藐視法庭，將不會再被當局就未有遵從審計調查委員會提交資料的相同要求而遭檢控。
- 5.16 我們亦**建議**，如任何核數師因其失當行為被檢控並被法庭定罪；或因其失當行為而構成市場失當行為而該核數師其後被市場失當行為審裁處依據《證券及期貨條例》裁定作出市場失當行為；或如香港會計師公會紀律委員會信納有關個案已根據《專業會計師條例》證明屬實，則法庭、市場失當行為審裁處或公會紀律委員會(視屬何情況而定)可命令該核數師向財務匯報局繳付該項調查的全部或部分費用及開支。

## 制衡機制

- 5.17 有關對審計調查委員會擬議權力的關注，當局已特別留意，確保以審慎為原則並按所需程度訂定有關權力。當局亦留意要確保審計調查委員會獲賦予有關擬議權力，不會影響其符合一個獨立、專業、公平和具高透明度的調查機構在公正程序方面所應具備的高水準。對於維持審計專業的誠信，確保委員會取得業界、市場人士和投資大眾的信任，當局認同有關制衡至為重要。
- 5.18 為達致這個目的，除第四章所列的一般制衡外，我們**建議**就行使擬議調查權力作一系列進一步的制衡。這些進一步的制衡載列如下：
- (a) **法定規限**：我們**建議**引入以《證券及期貨條例》第 179 及 183 條訂明適用於證監會的法定規限為藍本的條文。審計調查委員會只可在詳細指明的情況下方可行使其調查權力。一方面，審計調查委員會只可在**有某些情況顯示**核數師有失當行為，方可如第 5.14(a)段所述，展開查訊。審計調查委員會須「有合理因由相信」有關人士管

有相關文件，而文件與調查的理據有關。儘管查訊的對象可包括核數師、有關法團及其附屬公司和銀行以外的其他人士，委員會只可在無法從有關核數師、上市法團本身及其附屬公司或銀行取得要求交出的文件時，方可行使其權力。另一方面，審計調查委員會只可在財務匯報局有合理理由相信某核數師可能涉及失當行為，方可如上文第 5.14(b)段所述，更全面行使其調查權力。審計調查委員會須再次證明有合理理由相信正接受調查的人士管有相關文件。無論在那種情況下，審計調查委員會必須證明已符合法定規限的要求。

- (b) **諮詢其他規管機構：**我們建議，在向本身為認可財務機構(即銀行)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，財務匯報局須視乎情況，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；
- (c) **免使自己入罪的特權：**我們建議引入以《證券及期貨條例》第 187 條為藍本的條文，訂明任何人如被要求回答書面或口頭問題，有關方面必須首先提醒他，他有權行使免使自己入罪的特權<sup>12</sup>；以及
- (d) **裁判官手令：**一如《證券及期貨條例》第 191 條所訂明，除非已先行取得裁判官的手令，否則，審計調查委員會無權強行進入任何處所。

## 比《專業會計師條例》下調查權力的加強

5.19 與香港會計師公會調查委員會根據《專業會計師條例》獲賦予的現有調查權力比較，審計調查委員會將獲賦予較強的調查權力，各項主要的加強包括：

- (a) **展開查訊或調查的切入點：**《專業會計師條例》第 42C(2)(a)條訂明，公會調查委員會只可在理事會合理地懷疑或相信某會計師(即公會會員)、執業會計師事務所或執業法團作出失當行為展開調查。如上文所闡釋，審

---

<sup>12</sup> 《香港人權法案條例》(第 383 章)所載的《香港人權法案》第 11(2)(g)條訂明，任何人在被控刑事罪時，不得被強迫自供或認罪。

計調查委員會將獲賦權在有某些情況顯示存在核數師的失當行為時展開查訊。再者，「核數師失當行為」的涵蓋範圍，可伸展至一曾受或現正聘於某核數師或一執業法團的成員或董事的非會計師(即非公會會員)；

- (b) **要求提交資料的權力：**《專業會計師條例》第 34(1)條訂明，如未能遵從調查委員會的規定，則可能構成投訴，而該投訴只能按照《專業會計師條例》所訂的紀律處分程序處理。雖然《專業會計師條例》第 42D(2)條賦予香港會計師公會的調查委員會的調查權力延伸至該委員會合理地相信任何人管有所需的紀錄的任何人，惟該人如未有遵行調查委員會的指示而又並非公會會員，則無須受公會的紀律行動所限或受刑事或民事處分。比較而言，這似乎限制了公會調查委員會調查的成效。正如上文所示，未能遵從審計調查委員會所訂的提交資料要求，可構成刑事罪行或遭法庭頒令。此外，任何人可被要求就其作出的解釋作出法定聲明。這對未有遵從審計調查委員會因調查需要所訂的提交文件要求產生更大的阻嚇作用；

- (c) **裁判官發出的進入處所及搜查手令：**由香港會計師公會組成的調查委員會無權向裁判官申請進入及搜查處所手令。我們認為，為了及時進行調查，以及避免重要的證據遭銷毀，審計調查委員會應獲授權向裁判官申請手令，藉以進入處所，並搜查和檢取記錄，以便進行調查。

5.20 由於我們有必要提高公眾對審計專業誠信的信心，我們認為所擬議的加強措施是有理據的。

## 第六章 財務匯報檢討委員團及財務匯報檢討委員會

為了提高法團財務匯報質素，以及增強公眾對該等匯報質素的信心，財務匯報檢討委員會會就上市法團提供的財務資料，是否符合有關的法律及會計規定，進行查訊。

### 背景

- 6.1 成立財務匯報檢討委員會的建議，由公司法改革常務委員會在二零零一年七月發表的《企業管治檢討關於第一階段檢討的建議諮詢文件》中提出。當時收到的意見，表示支持成立財務匯報檢討委員會，對財務報告作查訊，以及確使有關方面作出所需的更改。政府當局於二零零三年九月發出諮詢文件，進一步就成立財務匯報檢討委員會的建議諮詢公眾意見。大部分回應者同意文件所述建議，並認為委員會至少在初期應採取回應訴求模式，即在接獲投訴後才進行查訊。
- 6.2 在國際上，英國在二零零四年通過《2004 年公司(核數、調查和社區企業)法》，目的包括擴大英國財務匯報檢討委員團的職權範圍，並賦予該委員團法定權力，以便要求公司及其核數師就有關查訊提供資料。考慮到英國的最新發展，我們修訂了早前的建議，並在下文闡述經修訂的財務匯報檢討委員團運作模式。

### 財務匯報檢討委員團與財務匯報檢討委員會的工作目標

- 6.3 我們**建議**，財務匯報檢討委員團與財務匯報檢討委員會的工作目標，是就回應投訴或其他情況，協助確保上市法團所提供的財務資料，符合有關的法律及會計規定，從而維持財務匯報質素。

## 檢討委員團與檢討委員會的組織架構

### 財務匯報檢討委員團

- 6.4 我們**建議**，儘管財務匯報檢討委員團應屬財務匯報局整體架構的一部分，委員團應廣泛吸納在財務匯報、審計、銀行、財經服務和商業運作上具專長的人士擔任成員。因此，我們**建議**，財務匯報檢討委員團應包括不少於 20 名的成員，由行政長官在諮詢財務匯報局後委任，其中不少於三名由行政長官委任的成員同時出任委員團召集人。

### 財務匯報檢討委員會

- 6.5 我們知道，英國財務匯報檢討委員團的運作形式是成立多個小組，由委員團成員出任小組成員，而所有小組都通常會由委員團主席或副主席擔任小組主席。我們在二零零三年九月就跟隨英國這種「小組」形式的做法諮詢公眾，並沒有接到反對意見。因此，我們**建議**財務匯報局如有需要及在特定的情況下，成立負責查訊個案的**財務匯報檢討委員會**，並委任至少五名**財務匯報檢討委員團**成員為委員會成員。一個財務匯報檢討委員會僅處理一宗查訊個案。如有需要，會由財務匯報檢討委員團成員組成更多的委員會。每個委員會將由三名委員團召集人的其一擔任委員會主席，以確保各委員會的查訊模式一致。
- 6.6 正如二零零三年九月的諮詢文件所述，財務匯報檢討委員團成員作為其所屬界別的專才，應能妥為根據有關法團所提供的資料查訊個案。我們**建議**，每個財務匯報檢討委員會都應在財務匯報局授權下行事，而有關權力可再轉授予財務匯報局內獲委任向委員會提供支援的執行人員。
- 6.7 與審計調查委員會的統屬關係情況相近，每個財務匯報檢討委員會只可按照財務匯報局的指示進行查訊。委員會可以和須按財務匯報局的指示向局方提交中期查訊報告，在一個案查訊結束後，亦必須向局方提交最後報告。



## 財務匯報檢討委員會的查訊職權範圍

### 關乎「公眾利益」的「有關財務報告」

6.8 在二零零三年九月進行的諮詢中，大部分回應者認為，財務匯報檢討委員會把其職權範圍(尤其是在最初階段)，限制在上市公司的法定周年財務報表方面，是適當的做法。不過，英國的《2004 年公司(核數、調查和社區企業)法》把英國的財務匯報檢討委員會的職權範圍，延伸至超越《公司法》下的周年帳目，致使委員會也能審查中期帳目和其他英國《上市規則》規定的帳目和報告，從而確定是否已符合《上市規則》的會計規定。

6.9 以香港的情況而言，如果我們把財務匯報檢討委員會的職權範圍，限制在根據《公司條例》規定編製的帳目上，我們或會不能涵蓋那些在香港以外成立的上市法團<sup>13</sup>，因為這些法團無須遵從《公司條例》下(除了第 XI 部所述的帳目外)擬備周年帳目的會計要求。這類法團目前佔香港上市法團超過八成。在考慮公眾利益下，我們同時必須涵蓋上市集體投資計劃發表的財務報告。有鑑於此，我們參照英國的最新發展，修訂早前的建議，並**建議**財務匯報檢討委員會有權查訊的「有關財務報告」，應包括以下各項—

- (a) 根據《公司條例》在公司大會上提交、或送交公司成員或其他有此項權利人士、或送交公司註冊處處長的上市法團損益表和資產負債表；
- (b) 根據《公司條例》第 141CA 條<sup>14</sup>向某具有權利人士送交上市法團的財務摘要報告；

---

<sup>13</sup> 根據《證券及期貨條例》附表1的定義，「法團」指在香港或其他地方成立的公司或其他法人團體。

<sup>14</sup> 《公司條例》第 141CA 條規定，如有權利人士同意，香港註冊的上市公司可為該公司大會的目的而向該公司某有權利人士送交財務摘要報告，以代替整份財務文件。財務文件包含資產負債表副本，包括法例規定須附錄於資產負債表的每份文件(例如損益表)；董事報告書副本；以及核數師報告書。

- (c) 根據《公司條例》第 38 及 342 條須列載於上市法團招股章程內由核數師(以申報會計師身分)擬備的財務報告，即《公司條例》附表 3 第 II 部所指的報告；以及
- (d) 根據證監會守則<sup>15</sup>及《上市規則》須向公眾披露任何周年、中期、季度帳目、備考財務資料或上市公司初步業績公告。

擬議範疇可按市場發展需要而不時檢討。

6.10 由於投資大眾主要依據上述財務報告評估上市法團的業績，因此這些報告關乎重大公眾利益，應納入財務匯報檢討委員會的查訊範圍。再者，政府當局和證監會提出的其中一項建議措施，目的就是為重要的上市規定提供法律依據。證監會已將現行《上市規則》內某些有關財務資料披露規定的條文，納入該會對《證券及期貨(在證券市場上市)規則》所作的建議修訂內，而且就這份建議修訂進行公眾諮詢。由於這套立法建議可能影響上文載述的「有關財務報告」，尤其是當中的(d)項，我們會留意相關的發展。

### **《公司條例》、證監會守則、財務匯報準則及《上市規則》的「有關會計規定」**

6.11 財務匯報檢討委員會的工作目標是查訊上市法團的「有關財務報告」是否符合《公司條例》、證監會守則、財務匯報準則及《上市規則》<sup>16</sup>的「有關會計規定」。我們要強調，儘管主席報告、董事報告，以及管理層的討論及分析報告都可成為上市法團發表的周年或中期報告的一部分，但嚴格來說，這類

---

<sup>15</sup> 在此情況下，「上市法團」的定義須涵蓋上市的集體投資計劃，以致在證監會守則適用下之上市集體投資計劃將會納入委員會查訊的職權範圍內。請參閱註釋 7 及 9 項有關「集體投資計劃」之定義及現行監管制度。

<sup>16</sup> 《上市規則》規定，凡須按該規則擬備、審計或申報以聯交所為主要上市公司的帳目，必須符合《香港財務匯報準則》或《國際財務匯報準則》。《香港財務匯報準則》由香港會計師公會理事會根據《專業會計師條例》第 18A 條發出，自二零零五年一月一日起，該準則實質上所有要項與《國際財務匯報準則》一致。《國際財務匯報準則》由國際會計準則委員會發出，該機構在訂立會計準則方面在全球獲得最廣泛承認。海外公司於主板作為第二上市、或同時於紐約證券交易所或美國納斯達克市場上市（除地產發展和／或地產投資）創業板公司可容許使用美國公認會計慣例。

披露按其性質並不受《公司條例》、證監守則、財務匯報準則及《上市規則》所列明的會計規定規管。因此，我們**建議**財務匯報檢討委員會的職權範圍應只限於根據有關會計規定以帳目或財務報表形式發表的有關財務報告。

## 賦予財務匯報檢討委員會的權力

6.12 英國《2004 年公司(核數、調查和社區企業)法》賦予英國財務匯報檢討委員團法定權力，要求董事、公司高級人員及僱員、及核數師，向財務匯報檢討委員團提供查訊所需資料。英國財務匯報檢討委員團也逐漸採取較積極的執行方法。參照英國《公司法》最新的立法修訂，我們**建議**財務匯報檢討委員會應獲賦予以下權力一

- (a) **要求文件、資料和解釋的權力：**我們**建議**授予財務匯報檢討委員會向上市法團及其附屬公司，以及任何現任或前任高級人員、僱員或核數師要求提供資料和解釋的權力，以便利委員會查訊。有關權力可在接獲投訴後行使，或在**財務匯報局認為或懷疑有關財務報告有問題**而不符合有關的會計規定等其他情況下行使。這項權力將以英國《1985 年公司法》第 245F 條為藍本，該條文於《2004 年公司(核數、調查和社區企業)法》獲通過後新增入法例。
- (b) **要求自動修正帳目及財務報表：**當財務匯報局認同財務匯報檢討委員會的建議，認為有關的財務報告有問題而未能符合有關的會計規定，便可通知財務報告擬備者(即董事或申報會計師)，指出發現問題的項目，並可要求有關擬備者依據更恰當的會計處理方式作出自願修正或採取財務匯報局認為合適的其他補救方法<sup>17</sup>。
- (c) **法庭頒令：**我們**建議**賦予財務匯報檢討委員會以下另外兩項尋求法庭協助的權力：

---

<sup>17</sup> 在某些情況下，財務匯報檢討委員會可以接受董事或申報會計師的其他修正行動，例如，由公司另行出版修正聲明，或如時間許可，在下一份中期報告中刊載修正聲明，並在該年度的周年帳目附加修正聲明和相關比較數字的調整。根據英國財務匯報檢討委員團的經驗，委員團會接受何種形式的修正行動，須視乎個別個案的情形而定。

(i) **法庭頒令強制提交資料**：與建議賦予審計調查委員會的調查權力一樣，我們**建議**賦權財務匯報檢討委員會尋求法庭協助，以應付委員會為適當行使依據上文(a)段所述的查訊權力而遭無理拒絕或沒有遵從其發出的要求的情況。這方面的權力會以《證券及期貨條例》第 185 條和英國《1985 年公司法》第 245F(5)條為藍本。

(ii) **法庭宣布有關財務報告未符規定和着令作出強制修正**：如有關上市法團拒絕自行作出修正出錯之帳目，我們**建議**應授權財務匯報檢討委員會尋求法庭頒令宣布有關要求不獲遵從，並指令擬備有關財務報告的人士作出修正，並／或就已修正的財務報告的審計，例如對所涉各方的通知，採取其他適當的行動。這方面的安排將以英國《1985 年公司法》第 245B 條為藍本。

(d) **諮詢其他專業及監管機構**：由於財務匯報檢討委員會之查訊會涉及由詮釋財務匯報規則準則及其他相關規例所引申之專業判斷，我們**建議**授權委員會在認為恰當的情況下，在查訊時諮詢其他專業及監管機構。

6.13 建議賦予財務匯報檢討委員會的權力範圍較賦予審計調查委員會的窄。主要的分別是一

(a) 審計調查委員會的調查可涵蓋任何與調查有關的人士，而財務匯報檢討委員會的查訊則只限於上市法團及其附屬公司，以及其任何現任或前任高級人員、僱員或核數師；以及

(b) 沒有遵從審計調查委員會的指示以方便調查，可導致刑事制裁或審計調查委員會申請法庭頒令強制遵從或處罰不遵從指示；但若有人未有就有關的查訊與財務匯報檢討委員會合作，則不會受到刑事制裁，但財務匯報檢討委員會可向法庭申請，要求受查訊人士遵從。

我們認為審計調查委員會和財務匯報檢討委員會的權力有所分別，是較謹慎和合理的做法。以這方面來說，財務匯報檢討委員會的工作是查訊涉嫌未有遵從有關財務匯報準則／規則的情況，而這種情況可能是由於對準則／規則有不同詮釋

所致，未必涉及失當行為或疏忽。審計調查委員會的工作則是調查核數師的涉嫌失當行為，通常包括失當行為甚至罪行。因此，我們認為審計調查委員會應獲賦予較大規管權力。我們目前關於財務匯報檢討委員會的建議，亦是以《1985 年公司法》下的英國財務匯報檢討委員會的運作方式為藍本。

## 追討查訊費用

- 6.14 我們**建議**授權法庭如上文第 6.12(c)(ii)段所述宣布財務報告未符規定時，按情況命令董事(如他們是負責審批欠妥的財務報告)或申報會計師，承擔由財務匯報檢討委員會因查訊和向法庭提出申請所招致的所有或部分費用，以及關於或由於法團擬備修正財務報告所招致的費用。英國的《1985 年公司法》第 245B 條亦有類似規定。

## 制衡機制

- 6.15 同樣，當局亦注意到要確保財務匯報檢討委員會的權力受到適當制衡。除一般的制衡外，我們想特別指出，財務匯報檢討委員會行使的查訊權力，須受**(a)法定規限**(見第 6.12(a)段)；**(b)諮詢其他專業和規管機構**(見第五章 5.18(b)段及第 6.12(d)段)；以及**(c)免使自己入罪的特權**所規限(見第五章 5.18(c)段)。

## 第七章 調查／查訊報告的轉介和發表、保密及豁免規定和其他雜項事宜

審計調查委員會和財務匯報檢討委員會進行的調查和查訊，將有助規管當局或專業會計團體採取執法及紀律行動，防止會計專業出現任何非法、不名譽和不正當的行為，並維持上市法團財務匯報的質素。

### 轉介調查／查訊報告

- 7.1 二零零三年九月諮詢的結果顯示，大部分意見認為，財務匯報局的職責應純屬調查。如掌握足夠的證據，獨立的調查委員會便應把個案轉介有關的執法機構和／或專業團體採取法律和／或紀律行動。
- 7.2 有見及此，我們**建議**審計調查委員會和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，以供審議，然後由財務匯報局(而非該兩個委員會)考慮調查／查訊期間取得的證據，指示進行所需的跟進工作。我們**建議**，財務匯報局可指示審計調查委員會和財務匯報檢討委員會—
- (a) 停止處理個案，無須再採取行動；或
  - (b) 無限期暫停或在指定的一段期間暫停調查或查訊工作；或
  - (c) 把個案或調查／查訊報告或其中部分轉介有關機構處理；或
  - (d) 把調查／查訊期間取得的資料向有關機構披露；或
  - (e) 對由財務匯報檢討委員會查訊的個案，要求有關法團自願修正有問題的帳目，或尋求法庭宣布該法團未有遵從規定，並頒令強制該法團修正(見第六章 6.12(b)及(c)(ii)段)；或
  - (f) 採取財務匯報局認為合適的其他跟進行動。

審計調查委員會和財務匯報檢討委員會應向財務匯報局定期匯報所有正在調查／查訊的個案的進展。

7.3 我們**建議**授權財務匯報局把個案轉介至「有關機構」(即香港或外地的管理當局、規管組織或專業會計團體)，或向這些機構披露從個案獲得的有關資料。我們**建議**—

(a) 香港的管理當局、規管組織或專業會計團體應包括但不限於警務處、廉政公署、香港會計師公會、香港交易所、證監會、公司註冊處、香港金融管理局、保險業監督、強制性公積金計劃管理局、稅務局、破產管理署，以及根據《證券及期貨條例》設立的市場失當行為審裁處；

(b) 如財務匯報局需要把個案轉介至香港會計師公會以外的專業會計團體，有關的專業會計團體應是國際會計師聯會的成員<sup>18</sup>。

7.4 由於審計調查委員會的調查範圍主要是《專業會計師條例》下第 34(1)條、34(1AA)條及 41A 條所指可由香港會計師公會組成的調查委員會調查的「失當行為」，所以如有關的核數師為香港會計師公會註冊會員，我們認為應容許財務匯報局把個案轉交香港會計師公會根據《專業會計師條例》進行紀律行動。不過，由於紀律處分工作仍全由香港會計師公會負責，而財務匯報局的角色純屬調查，審計調查委員會只會在公會向該核數師採取行動而根據《專業會計師條例》展開紀律程序時，向香港會計師公會的註冊主任提供協助。審計調查委員會所協助的範圍包括向註冊主任披露調查時所獲得的資料，以為紀律程序作準備，並在程序進行時作供。不過，我們須強調，財務匯報局不會以《專業會計師條例》第 37(1)(a)條所指的「投訴人」身分，在紀律程序中提出指控，以避免同時成為「調查員」和「檢控者」。

7.5 為方便在接獲轉介個案後進行有關程序，我們同時**建議**由財務匯報局轉介的任何獲行政總裁簽署及主席加簽的報告副本，在任何法律程序(包括根據《專業會計師條例》進行的紀

---

<sup>18</sup> 國際會計師聯會是國際會計專業組織。與 119 個司法管轄區的 163 個成員組織合作，鼓勵全球的會計師提供高質素的服務，維護公眾利益。聯會成員代表了 250 萬名公開執業或受僱於工商界、政府及學術界的會計師。

律程序)中，可接納為其內所述任何事實的證據。這項規定是以《公司條例》第 149 條有關公司調查的審查員報告為藍本。

## 發表調查／查訊報告

- 7.6 我們曾經考慮應否建議訂定條款，賦權財務匯報局發表調查／查訊報告。我們相信，考慮到公眾利益，並為了維持財務匯報局的透明度，財務匯報局應該發表調查／查訊報告。然而，由於該局的職能只限於調查，所以務須審慎處理，以確保發表報告不會(a)過早披露仍在調查或查訊的個案所涉及的法團或人士的名字並令其蒙羞，或(b)影響財務匯報局向有關機構轉介個案後所進行的程序。
- 7.7 總的來說，我們**建議**財務匯報局**可**安排將調查／查訊報告或其任何部分發表。這將會以《公司條例》第 146(3)(b)條為藍本。有關條文將規定，財務匯報局可在考慮如公眾對事件的關注及發表的時間等有關因素後，酌情決定**在其認為合適時**<sup>19</sup>發表調查／查訊報告。

## 保密

- 7.8 由於財經服務業所有規管機構對在執行職能及職責的過程中取得的資料，一般均須予以保密，因此財務匯報局在這方面亦不會例外。現時，當局有充分的政策理由，**建議**設立嚴謹的架構，訂明下列人士須遵守保密責任——
- (a) 現任或曾任財務匯報局、審計調查委員會、財務匯報檢討委員會或財務匯報局轄下小組委員會成員的人士，以及現時或曾根據條例草案行使任何職能的該局僱員；
  - (b) 現時或曾獲財務匯報局委任為代理人或顧問的人士；以及
  - (c) 現時或曾獲財務匯報局授權行使條例草案所訂明的任何權力的人士。

---

<sup>19</sup> 與英國財務匯報檢討委員團現時的做法相若，帳目擬備者同意經財務匯報委員會查訊後就有關帳目是需作修正或他補救時(例子見註釋 17)，財務匯報局預期會在完成查訊時作出公布。



7.9 我們**建議**訂明上文第 7.8 段所述的人士，除了須履行條例草案訂明的任何職能或執行條例草案的規定外，**不得**—

(a) 容受或允准任何其他人士取用其在執行條例草案訂明的任何職能時獲悉的關乎任何人的事務的任何事宜；以及

(b) 將任何上述事宜傳達予該事宜所關乎的人以外的任何人。

7.10 再者，為使財務匯報局能妥善執行其職務和職能，我們**建議**若干豁免條款，使有關禁制不適用於有需要的指明情況下的資料披露，以供執行財務匯報局的任何職能或施行條例草案的條文。舉例來說，豁免條款會涵蓋為刑事法律程序或供有關團體(包括上文第 7.3 段所列團體)執行其職能而作的資料披露。

7.11 我們亦**建議**，任何違反保密規定的人士會受到刑事檢控。由於有需要使擬議保密規定的嚴謹程度與適用於財經服務業其他規管機構的規定相若，我們擬訂有關係文時會參考《存款保障計劃條例》、《證券及期貨條例》、《專業會計師條例》等條例。

## 豁免承擔法律責任

7.12 我們**建議**制訂條文，為在根據條例草案執行或看來是執行任何職能時，真誠作出或不作出任何事情的人士提供豁免，免除他們因此而須承擔的法律責任。這項免除責任條文將會與為香港會計師公會調查委員會成員提供豁免權的《專業會計師條例》第 42H 條一致。此外，我們**建議**以《證券及期貨條例》第 380(4)條為藍本，引入保障法律專業保密權的條文。

## 就上市法團及其相聯企業的核數師與財務匯報局的通訊豁免承擔法律責任

7.13 我們留意到，金融市場發展迅速，各種財務交易又日趨複雜，可能為須對欺詐或其他失當行為負責的人士提供更大空間，掩飾其活動的真正性質。核數師在為上市法團或其相聯企業進行核數的過程中，或會發現可能存在涉及其所屬集團內另一名核數師、該法團或企業的前核數師或任何企業會計師、董事或高級人員的欺詐或失當行為。他們可能希望向財

務匯報局就其關注的情況作出舉報，以維護公眾利益。然而，假如作出舉報，他們可能會面對民事申索，例如該上市法團就可能提出包括關於他們沒有履行保密責任的申索，因而蒙受財政損失。

- 7.14 有見及此，我們**建議**以《證券及期貨條例》第 381 條為藍本作出規定，引入條文訂明上市法團及其相聯企業的核數師，如選擇向財務匯報局報告以往及現時就有關法團或企業進行審計工作或擬備有關財務報告時發現的任何涉嫌欺詐或失當行為，會受到法定豁免承擔責任的保障。

## 相應修訂

- 7.15 我們也會草擬各有關條例，包括《公司條例》及《專業會計師條例》的相應修訂，以配合財務匯報局的運作。

- 7.16 尤其是，現時《公司條例》沒有條文，就帳目提交公司大會和送交公司註冊處處長後的修訂作出規定，證監會守則及《上市規則》也沒有類似條文。我們將藉此機會實施公司法改革常務委員會在《企業管治檢討關於第一階段檢討的建議諮詢文件》中所提出的建議，容許這種修訂。簡言之，我們建議修訂《公司條例》，為已修訂的帳目的提交和存檔作規定，以及規定在修訂任何有問題的帳目前，須先向公司註冊處處長提交「警告」。我們會請證監會、聯交所就發布修訂帳目或其他有關財務報告的事項，考慮對證監會守則及《上市規則》作出類似修訂。

- 7.17 此外，香港會計師公會會諮詢其會員，並另行擬訂建議，修訂《專業會計師條例》，以實施為從事向上市法團提供審計服務的事務所或執業法團而設的擬議註冊制度，以及向該等事務所或執業法團徵款，資助公會向財務匯報局提供經費(見第三章)。

## 第八章 邀請公眾發表意見的事項摘要

8.1 政府當局致力維持有效、具透明度和問責性的會計專業規管制度，並不斷加以改善，從而加強企業管治、提高市場質素。為此，我們在本諮詢文件中就成立財務匯報局，專責監督審計調查委員會和財務匯報檢討委員會一事，提出具體立法建議。現請公眾就下列事項提出意見－

- (a) 與成立財務匯報局，以及其組成和運作架構有關的事宜(見第二章)；
- (b) 財務匯報局的擬議財務安排(見第三章)；
- (c) 為確保財務匯報局以獨立、公平、妥善、有效並持正地執行其職責，擬議的問責措施是否恰當(見第四章)；
- (d) 審計調查委員會調查工作的擬議職權範圍、其擬議調查權力，以及與行使這些權力有關的擬議制衡措施，是否足夠和恰當(見第五章)；
- (e) 財務匯報檢討委員會查訊工作的擬議職權範圍、其擬議查訊權力，以及與行使這些權力有關的擬議制衡措施，是否足夠和恰當(見第六章)；以及
- (f) 轉介和公布調查／查訊報告的擬議運作模式，以及擬議保密和豁免承擔法律責任的條文(見第七章)。

8.2 在對建議作定稿前，我們會仔細考慮所收到的公眾意見。視乎諮詢的結果，我們擬在二零零四至零五年的立法會會期內，向立法會提交條例草案。