

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1164/07-08號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會
2008年4月8日會議

有關財務匯報局的工作的最新背景資料簡介

目的

本文件扼要重述財務匯報局(下稱"財匯局")成立的背景、其職能及經費安排，並綜述議員就此課題提出的主要意見及關注事項。

背景

財匯局的成立

2. 經過1990年代末期的亞洲金融風暴及美國多宗企業醜聞¹後，公眾對加強監管香港會計專業的訴求相當強烈。2002年12月，政府要求香港會計師公會(下稱"會計師公會")²研究方法，強化會計專業的監管制度。會計師公會於是提出一系列具體建議，包括增加會計專業的管治組織內獨立非業界成員的數目，以及設立一個獨立調查局，負責調查核數師涉及公眾利益的投訴。政府其後於2003年9月就有關建議進行公眾諮詢。諮詢工作於2003年10月結束。據政府當局表示，絕大多數回應者支持成立獨立調查局。財經事務委員會分別在2003年6月13日及2004年4月2日的會議上聽取當局簡介有關建議及公眾諮詢結果。

3. 2005年年初，政府在諮詢會計師公會、香港交易及結算有限公司(下稱"港交所")和證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")後，建議設立一個新的獨立法定機構，亦即財匯局，負責確保香港在財務匯報方面的操守，並保障投資大眾的利益。政府其後進行第二輪公眾諮詢，並分別在2005年3月7日及2005年5月6日的財經事務委員會

¹ 近年，多宗涉及大型企業如安然(Enron)及世界通訊(Worldcom)的醜聞，引起全球對企業管治及會計專業的監管問題的關注。為重建公眾對公司財務報告所披露的資料的信心，全球各主要國際金融中心(例如美國及英國)積極推行改革，以加強對會計專業的監管。

² 其英文名稱"Hong Kong Institute of Certified Public Accountants"的舊稱為"Hong Kong Society of Accountants"。

會議上向事務委員會簡介各項詳細建議及公眾諮詢結果。事務委員會大多數委員均表示原則上支持成立財匯局的建議。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》。立法會成立法案委員會，審議該條例草案。《財務匯報局條例》(第588章)(下稱"《財匯局條例》")於2006年7月13日制定。財經事務及庫務局局長根據《財匯局條例》第1(2)條作出4項公告³，分階段實施該條例。財匯局已於2007年7月16日全面投入運作。

財匯局的職能

4. 財匯局的主要職能是：

- (a) 就有關上市實體可能在審計或匯報方面的不當行為進行獨立調查；
- (b) 就上市實體可能沒有遵從財務匯報規定的事宜展開查訊；及
- (c) 要求上市實體糾正其財務匯報上的不遵從事宜。

5. 財匯局可因應所接到的投訴展開調查或查訊，亦可主動作出調查或查訊。財匯局轄下設有兩個附屬機構，分別為審計調查委員會⁴及財務匯報檢討委員團⁵，負責協助財匯局成員執行兩項主要職能，即調查有關上市實體在審計方面的不當行為，以及查訊上市實體的財務報告可能沒有遵從規定的事宜。⁶

6. 為免與其他監管機構工作重疊，財匯局已與會計師公會及其他監管機構包括證監會、香港聯合交易所有限公司(下稱"聯交所")、香港金融管理局及保險業監督，就轉介個案／投訴予財匯局進行調查及查訊的事宜達成協議。財匯局發現的任何審計或匯報方面的不當行為，會轉交會計師公會跟進。任何與《上市規則》有關的不遵從事宜，會轉交證監會或聯交所採取所需行動。涉及刑事罪行的個案，會轉交香港警務處及廉政公署處理。財匯局沒有權力對上市實體作出紀律處分或檢控。

³ 該4項公告分別為《2006年〈財務匯報局條例〉(生效日期)公告》(2006年第204號法律公告)、《2007年〈財務匯報局條例〉(生效日期)公告》(2007年第27號法律公告)、《2007年〈財務匯報局條例〉(生效日期)(第2號)公告》(2007年第104號法律公告)及《2007年〈財務匯報局條例〉(生效日期)(第3號)公告》(2007年第188號法律公告)。

⁴ 《財匯局條例》第22(2)條訂明，審計調查委員會由行政總裁(作為審計調查委員會的當然成員及主席)及財匯局成員委任的其他成員組成。

⁵ 《財匯局條例》第39條訂明，行政長官須在與財匯局成員磋商後，委出一個最少由20名適當人選(包括最少3名委員團召集人)組成的財務匯報檢討委員團。

⁶ 《財匯局條例》第9條。

財匯局的架構

7. 財匯局有9名委任成員，負責管理及監督財匯局的事務。⁷ 為維持財匯局作為會計專業的調查機構的獨立性，《財匯局條例》第7(2)及(4)條規定，財匯局的主席⁸及過半數成員均須為業外人士，即非會計師。財匯局設有4個委員會，分別為運作委員會、機構傳訊委員會、投標委員會及薪酬委員會，協助財匯局制訂政策及監督該局的事務。此外，財匯局轄下成立了顧問委員會，為該局及審計調查委員會所調查的案件提供意見。

8. 經遴選委員會進行全球公開招聘後，行政長官於2007年2月委任一名行政總裁，負責掌管財匯局秘書處。在2006年12月1日開始並於2007年12月31日終結的首個財政年度⁹，財匯局秘書處共有11名員工，包括行政總裁及數名在財務匯報及上市規定方面富有經驗的調查人員。根據《財匯局條例》，財匯局可因應情況所需委任顧問或法律顧問。

財匯局的經費安排

9. 財匯局的經費來自4個機構，分別為公司註冊處營運基金、證監會、港交所及會計師公會。四方簽署諒解備忘錄，同意在財匯局運作的首3年，每年提供總數1,000萬元(每方各自提供250萬元)作為其經常開支，另外提供2,000萬元(每方各自提供500萬元)，以供成立儲備金。由第四年起投入的資金，會在日後按實際需要予以檢討及調整。

10. 根據《財匯局條例》第17條，財匯局須將其收支預算呈交財經事務及庫務局局長批准。在財匯局的首個財政年度，該局的核准預算開支約為930萬元，其中60%預留作薪酬及員工開支之用。依據《財匯局條例》第19條，財匯局的帳目須交由審計署署長作審計。《財匯局條例》第20(2)條訂明，財經事務及庫務局局長須在財匯局的每一個財政年度終結後，將該局的年報、周年帳目及審計報告提交立法會省覽。

議員提出的主要意見及關注事項

11. 在2007年7月5日的財經事務委員會會議上，政府當局及財匯局向委員簡介財匯局開始運作前的準備工作。委員提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

⁷ 根據《財匯局條例》第7條，財匯局由9至11名成員組成，當中包括兩名當然成員(即公司註冊處處長或其代表，以及財匯局行政總裁)。

⁸ 現任主席為高靜芝女士, JP。

⁹ 據政府當局表示，財經事務及庫務局局長已批准財匯局的建議，指定2006年12月1日至2007年12月31日為該局的首個財政年度及以公曆年為其後的財政年度。

財匯局的調查職能

12. 事務委員會部分委員促請財匯局以雷厲風行、公平公開及具問責性的方式進行調查，以建立該局作為會計專業的獨立調查機構的公信力。鑒於調查不當行為的過程或會涉及多個監管機構，他們警告，一些個案可能會因各機構之間存在職能遺漏而逃過財匯局的調查。財匯局察悉委員的關注，並表示會顧及程序公平和按照《財匯局條例》的規定，致力以不偏不倚、貫徹一致、合理和具問責性的方式處理個案。財匯局又向委員保證，該局會作出應盡的努力，避免有投訴或指控被忽略或遺漏。

13. 鑒於財匯局的法定職能局限於進行調查及報告其調查結果，部分委員關注到，如有需要，該局可就不當行為或不遵從事宜採取的跟進行動為何。就此，他們察悉，財匯局發現的不當行為及違規行為會轉交有關的監管或執法機構，以採取進一步行動。舉例而言，涉及刑事罪行的個案，會轉交廉政公署及警方處理；涉及核數師或會計師的審計及匯報方面的不當行為(而有關核數師或會計師為會計師公會或其他專業團體的成員)，會轉交所屬專業團體處理；而涉及《上市規則》的不當行為，則會轉交聯交所及／或證監會處理。如發現不遵從財務匯報規定的事宜，財匯局可要求有關上市實體消除有關的不遵從事宜。如該上市實體未有予以糾正，財匯局可向法院申請命令，以消除有關的不遵從事宜。未有糾正不遵從事宜的個案，可轉交聯交所及／或證監會跟進。

對上市實體進行的跨境調查

14. 有委員關注到，要對內地註冊並在內地進行大部分業務活動的在港上市公司進行調查，存在困難。就此方面，委員強調設立有效的跨境調查機制的重要性。

15. 財匯局察悉委員的關注，並且表示，仍在運作的上市公司由於受香港的《上市規則》約束，財匯局可要求這些公司提供紀錄、文件及資料以進行調查及查訊。倘若這些公司已停止運作或涉及刑事罪行，則會由警方進行調查。財匯局又告知委員，該局需要時間與內地的對口機關建立所需的工作關係、制訂協議和訂立合作框架。為此，該局會與財政部(即內地會計專業的監管當局)及內地的其他相關機構聯絡。

資料披露政策

16. 事務委員會察悉，某項調查或查訊一旦展開，財匯局便會受《財匯局條例》的保密條文約束而須將有關資料保密，並且不能披露有關調查或查訊的任何資料。儘管如此，在有必要時，該局會根據《財匯局條例》，按個別情況考慮披露資料。就此，部分委員呼籲財匯局制訂及公布資料披露政策和指引，訂明該局會在何等情況下披露個別個案的資料，以加強公眾對財匯局的公信力及公正持平的信心。考慮

到另一些監管機構所採取的執法及監管行動缺乏透明度，部分委員促請財匯局在切實可行的範圍內盡量提高透明度。

17. 就此方面，財匯局表示已制訂有關披露政策的內部指引，並會根據運作經驗作出微調。此外，財匯局會定期公布統計資料，例如接獲的投訴宗數及已展開的調查或查訊數目。在完成調查或查訊後，財匯局會在考慮公眾利益及對有關各方及其他監管機構提起的刑事或民事法律程序會否造成影響後，決定是否公布有關報告或其任何部分。

附屬委員會成員的委任

18. 事務委員會上次聽取有關財匯局工作的簡介時，委員察悉，審計調查委員會及財務匯報檢討委員團的委任名單將於2007年7月公布。為加強公眾對財匯局公正持平和公信力的信心，有意見認為，該局應只委任具備合適才幹並且沒有任何既得利益的有能之士加入審計調查委員會及財務匯報檢討委員團。至於任命財匯局各委員會的成員所依據的根本原則，政府當局確認，有關委任均符合"6個委員會規則"，而"6年規則"的問題則要到2012年才會出現，屆時現任成員均已完成6年的任期。

財匯局的經費

19. 委員察悉，財匯局在2007財政年度的核准預算開支為960萬元。有鑒於個案的複雜性而需進行深入調查，加上需要有符合不同司法管轄區的審計和財務匯報標準的專才，有委員關注核准撥款是否足以讓財匯局有效地履行其職能。

20. 據財匯局表示，首3個財政年度每年所得的1,000萬元撥款，加上一筆為數2,000萬元的儲備金，應足以應付運作初期的開支。不過，財匯局向委員保證，該局不會因為資源所限而不承擔調查工作，並且會在有需要時尋求額外資源，以確保能妥善履行其職能。委員察悉，以更確切的方式估計投訴宗數及是否有委聘顧問的需要，將有助評估財匯局未來的資源需求。就此，委員要求財匯局根據運作經驗檢討其財政及人力資源需求。

最新情況

21. 財匯局將於2008年4月8日會議上向事務委員會匯報其最新工作進展，包括對其財政及人力資源需求的檢討，以及有關處理投訴和披露資料的程序及指引。

參考資料

22. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2008年4月1日

相關文件一覽表

委員會	文件	立法會文件編號
2006年7月12日及13日立法會會議	<p>◇ 《財務匯報局條例草案》委員會報告</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/bc/bc13/reports/bc13cb1-1944-c.pdf</p> <p>◇ 2006年7月12日立法會會議議事錄</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm0712-translate-c.pdf (第189至216頁)</p> <p>2006年7月13日立法會會議議事錄</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm0713-translate-c.pdf (第5至79頁)</p>	CB(1)1944/05-06
2007年7月5日財經事務委員會會議	<p>◇ 政府當局有關"財務匯報局的成立"的文件</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/fa/papers/fa0705cb1-2008-1-c.pdf</p> <p>◇ 有關"財務匯報局的工作進展"的電腦投影片簡介資料(只備中文本)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/fa/papers/fa0705cb1-2066-1-c.pdf</p> <p>◇ 2007年7月5日財經事務委員會會議紀要</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr06-07/english/panels/fa/minutes/fa070705.pdf</p>	<p>CB(1)2008/06-07(01)</p> <p>CB(1)2066/06-07(01)</p> <p>CB(1)2364/06-07</p>