

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1175/08-09號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會
2009年4月6日會議

有關財務匯報局的工作的背景資料簡介

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，並綜述議員曾就此課題提出的意見及關注事項。

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。

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 其英文名稱是 "Hong Kong Institute of Certified Public Accountants"，舊稱 "Hong Kong Society of Accountants"。

3. 2005年年初，政府在諮詢會計師公會、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

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。

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。

財匯局的架構

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)。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⁷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團，為該局及審計調查委員會所調查的案件提供意見。

財匯局的經費安排

8. 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。這4個機構簽署諒解備忘錄，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。至於2009年之後的撥款模式，財匯局將根據實際運作經驗與政府及4個撥款機構商討。

9. 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。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。

議員提出的意見及關注事項

10. 在2007年7月5日及2008年4月8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的準備工作，

⁷ 現任主席為高靜芝女士, JP。

以及財匯局自2007年7月全面投入運作後的工作進度。委員提出的意見及關注事項綜述於下文各段。

財匯局的調查及查訊工作

11. 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。他們促請財匯局考慮以更積極主動的方式處理調查或查訊；換言之，財匯局應主動進行調查或查訊，而不是因應投訴才採取行動。鑑於調查不當行為的過程或會涉及多個監管機構，他們警醒當局，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。

12. 委員亦關注到，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。

財匯局的企業管治

13. 事務委員會察悉，2008年下半年將會成立程序檢討委員會，(並於2009年開始工作)，負責審閱財匯局的運作程序，以確保程序公正合理，並會決定財匯局在處理個案時有否遵守其內部程序。就此方面，部分委員促請政府當局／財匯局參考廉政公署審查貪污舉報諮詢委員會的工作，考慮加強程序檢討委員會的角色。

14. 部分委員關注財匯局就已完結個案所披露的資料，並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。就此，部分委員促請財匯局在不影響有關各方的權利及私隱和顧及公眾利益的情況下，考慮在調查或查訊結束後公開有關報告或其任何部分。此舉既可增加透明度，又可提高會計專業遵守審計及財務匯報規定的意識。

15. 鑑於財匯局秘書處職員每年只須就其於上市證券的投資作出一次申報，事務委員會部分委員要求財匯局檢討財匯局秘書處職員現時的利益申報機制，以加強防範有關職員在調查或查訊工作上出現任何實際、潛在或表面的利益衝突。

財匯局成員的委任

16. 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財匯局、其轄下的委員會及委員團。事務委員會要求政府

當局檢討財匯局成員的委任準則，並考慮他們的才幹及是否作好準備積極參與財匯局的工作。政府當局在委任財匯局成員時，亦應嚴格遵守"6個委員會規則"及"6年規則"。

財匯局的經費

17. 鑑於財匯局在2008年僅有1,000萬元的溫和預算，委員關注該局是否有足夠的財政撥款供其有效地履行職能。部分委員認為，為符合公眾對財匯局就維持審計及財務匯報的可靠性所擔當角色的期望，財匯局在履行其職能時，絕不可受到資源限制，這一點至為重要。

最新情況

18. 財匯局正跟進事務委員會委員在2008年4月8日舉行的上次簡報會上提出關注的事項。這些事項包括：財匯局成員的委任、就已完結個案披露的資料、對處理投訴的程序的保障，以及財匯局職員的利益申報機制。財匯局會在2009年4月6日舉行的會議上，向事務委員會匯報其工作的最新情況。

參考資料

19. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2009年3月30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 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/bc/bc13/report/s/bc13cb1-1944-c.pdf</p> <p>◆ 2006年7月12日立法會會議議事錄 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 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 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) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/fa/papers/fa0705cb1-2066-1-c.pdf</p>	CB(1)2008/06-07(01) CB(1)2066/06-07(01)

委員會	文件	立法會文件編號
	<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>	CB(1)2364/06-07
2008年4月8日財經事務委員會會議	<p>◆ 財匯局有關"財務匯報局的工作進度報告"的文件</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/fa/papers/fa0408cb1-1163-3-c.pdf</p> <p>◆ 有關財務匯報局的工作的最新背景資料簡介</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/fa/papers/fa0408cb1-1164-c.pdf</p> <p>◆ 會議紀要</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/fa/minutes/fa080408.pdf</p>	CB(1)1163/07-08(03) CB(1)1164/07-08 CB(1)1381/07-08