

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1494/09-10號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會
2010年4月8日會議

有關財務匯報局的工作的背景資料簡介

目的

本文件旨在提供成立財務匯報局(下稱"財匯局")的背景資料、概述其主要職能及經費安排，並綜述委員在財經事務委員會(下稱"事務委員會")的討論過程中曾就財匯局的工作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2000年代初期在美國發生的多宗企業醜聞¹後，不少公眾要求加強規管香港的會計專業。2002年12月，政府要求香港會計師公會(下稱"會計師公會")研究方法，強化會計專業的規管理制度。會計師公會其後提出一系列具體建議，包括加強獨立的業外成員參與會計專業的管治組織，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。政府於2003年9月就有關建議進行公眾諮詢。據政府當局表示，絕大多數回應者支持成立獨立的調查局。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，政府經諮詢會計師公會、香港聯合交易所有限公司(下稱"聯交所")和證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監

¹ 2000年代初期曾揭發多宗涉及大型企業(例如安然(Enron)及世界通訊(Worldcom))的醜聞，引起全球關注企業管治及會計專業的規管問題。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規管。

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日的事務委員會會議上，向事務委員會簡介各項建議的詳情及公眾諮詢結果。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²，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. 財匯局可在接到投訴後展開調查或查訊，亦可主動作出調查或查訊。財匯局轄下設有兩個附屬機構：審計調查委員會³及財務匯報檢討委員團⁴，以協助財匯局執行其主要職能。審計調查委員會負責調查有關審計方面不當行為的投訴。財匯局設有由3名資深會計師組成的顧問委員團，，負責向審計調查委員會提供有關審計調查的意見。至於有關不遵從財務匯報規定的投訴，財匯局會就每宗投訴委任財務匯報檢討委員會進行查訊，檢討委員會由5名來自財務匯報檢討委員團的成員組成。

² 該4項公告是《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)。

³ 《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)及財匯局委任的其他成員組成。

⁴ 《財匯局條例》第39條訂明，行政長官須在與財匯局磋商後，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. 為免與其他監管機構工作重疊，財匯局與會計師公會及其他監管機構(包括證監會、聯交所、香港金融管理局及保險業監督)簽署諒解備忘錄，訂明把個案／投訴轉介予財匯局進行調查及查訊的程序。財匯局如發現任何審計或匯報方面的不當行為，會轉交會計師公會跟進，至於任何與《上市規則》有關的不遵從事宜，則會轉交證監會或聯交所，以便採取所需的行動。任何涉及刑事罪行的個案會轉交香港警務處及廉政公署處理。財匯局並無獲授權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獨立調查機構的地位，《財匯局條例》第7(2)及(4)條規定，財匯局的主席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：運作委員會、機構傳訊委員會、投標委員會及薪酬委員會，負責就相關範疇的工作向財匯局提供意見。

財匯局的經費安排

8. 財匯局的經費來自4個機構：公司註冊處營運基金、證監會、聯交所及會計師公會。這4個機構同意在財匯局運作的首3年(即2007年至2009年)，每年提供總數1,000萬元(每方提供250萬元)作為該局的經常開支，另外提供2,000萬元(每方提供500萬元)成立儲備金，以應付經常性撥款突然不足及其他緊急的情況。至於2009年後的撥款安排，財匯局於2009年4月告知事務委員會，政府正根據財匯局的實際運作經驗，與4個撥款機構商討有關安排。

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。根據《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。

事務委員會曾就財匯局的工作進行的商議

10. 在2007年7月5日、2008年4月8日及2009年4月6日的事務委員會會議上，政府當局及財匯局向委員簡介財匯局自2007年7月全面投入運作後的工作情況。委員提出的意見及關注事項和財匯局的回應綜述於下文各段。

財匯局的調查及查訊工作

披露投資風險和適時發出盈利警告

11. 在2009年4月6日的事務委員會會議上，委員對上市實體披露投資風險和適時發出盈利警告的事宜表示關注，因為部分上市實體可能因投資衍生工具而在金融海嘯期間招致嚴重虧損。就此，委員要求財匯局提供資料，說明該局與其他監管機構之間的合作安排。

12. 財匯局表示，若上市實體完全遵從會計規定，其投資風險應已充分披露。上市實體的核數師負責確保在編製核數師報告時符合規定。財匯局自2008年7月開始採取主動調查和查訊的方式，審閱上市實體財務報表所有經修訂的核數師報告，以找出可能存在不遵從事宜。財匯局與其他監管機構簽署的諒解備忘錄清楚訂明把個案／投訴轉介予財匯局調查及查訊的議定合作模式及程序。在日常工作方面，財匯局與其他監管機構保持緊密聯繫，例如與證監會聯繫，共用與投資衍生工具有關的盈利警告的個案資料。

審閱核數師報告

13. 部分委員認為，財匯局只審閱載有修訂意見的核數師報告，將會不適當地損害該局的工作效益。該等委員促請財匯局考慮隨機審閱並無載有修訂意見的核數師報告。財匯局表示，由於現時約有1 300間上市實體，而每間上市實體每年刊發兩份財務報表，因此財匯局沒有資源進行這項工作。

跨境合作

14. 委員關注到，財匯局在調查涉及在內地註冊成立或經營業務的上市實體的投訴時，可能會遇到困難。財匯局表示，該局曾處理多宗此類投訴個案。財匯局已與財政部達成協議，財政部會協助財匯局進行有關此等上市實體的調查或查訊工作。

15. 一名委員認為，最重要的是設立財匯局與海外有關當局的合作機制，以便有效規管為本港上市實體提供服務的海外會計師行。

16. 財匯局表示，在調查審計方面的不當行為時，財匯局會要求有關的會計師行回應該局的查詢，若有關會計師行拒絕合作，財匯局會把個案交予法庭處理。會計師行若希望繼續為香港的上市實體提供審計服務，便須回應財匯局的查詢。根據國際慣例，會計專業的有關監管機構會訂立工作方面的合作協議，但財匯局

不能與海外的有關監管機構訂立此等協議。若要與會計專業的海外監管機構設立正式的合作機制，必須更改香港會計界的規管架構，而此事超越財匯局的職權範圍。

採取更主動的調查和查訊方式

17. 部分事務委員會委員促請財匯局更主動地自發進行調查或查訊，而非在接獲投訴後才採取行動。財匯局表示，除在接獲投訴後採取行動外，該局亦會跟進上市實體的清盤個案，並查察在此等個案中是否存在審計方面的不當行為。

18. 一名委員建議財匯局隨機抽選會計師行進行審查，以便及時發現審計方面的不當行為，財匯局就此表示，該局並無獲授權隨機抽選會計師行進行審查，此項工作由會計師公會負責。不過，會計師公會會把有關審計方面的不當行為及／或不遵從會計規定的個案轉交財匯局調查／查訊。

財匯局工作的透明度

19. 在2008年4月8日的事務委員會會議上，部分委員對財匯局披露已完結個案的資料的事宜表示關注，並建議財匯局在不影響有關各方的權利及私隱並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。在2009年4月6日的事務委員會會議上，財匯局告知委員，該局決定在其網站刊登自2008年7月以來已完結個案的摘要，當中的資料會包括投訴所提出的指控和財匯局的調查結果。財匯局亦會繼續每月發表關於該局運作情況的統計數字。

財匯局的企業管治

20. 在2008年4月8日的事務委員會會議上，部分事務委員會委員促請財匯局檢討該局職員每年只須申報一次他們所投資的上市證券這項安排，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。在2009年4月6日的會議上，財匯局告知委員，該局已規定職員須在買賣在港上市的證券之日起計14天內申報該等交易。此外，職員須在上任時及其後每個曆年的年終申報他們所持有的證券。

21. 在2009年4月6日的事務委員會會議上，委員察悉，行政長管已於2008年11月委任獨立的程序覆檢委員會，負責覆檢選定的財匯局個案，以審查該局在處理個案時有否遵守其內部程序，從而確保該局以合理和公平的方式運作。

財匯局的法定權力及為該局提供的資源

22. 鑑於2008年爆發環球金融危機，委員在2009年4月6日的事務委員會會議上關注到，財匯局是否獲提供足夠的法定權力及撥款，以維持上市實體的財務匯報標準，從而保障投資者的利益。

23. 財匯局表示，該局的主要職能是對不遵從會計規定的事宜展開查訊，以及對上市實體可能在審計及匯報方面出現的不當行為進行獨立調查。投訴個案的數目沒有顯著增加，財匯局的人手可應付現時的工作量。不過，財匯局已制訂應付工作量突增的方案，例如實施外判安排。

財匯局成員的委任

24. 部分事務委員會委員認為，為增強公眾對財匯局公正持平和公信力的信心，當局只應委任具備合適才幹且沒有既得利益的有能之士加入財匯局及其轄下的委員會和委員團。此外，獲委任的人士應作好準備，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"。

公眾對財匯局工作的認識

25. 事務委員會委員察悉，財匯局在2007年、2008年及2009年(截至4月初)分別只收到17宗、12宗及4宗投訴。委員關注到財匯局的角色及職能是否未為公眾認識，他們並認為應加強宣傳財匯局的工作。財匯局回應時表示，該局會研究措施，以宣傳該局的工作，並會考慮進行調查，以瞭解公眾對財匯局的工作有何認識。

最近的發展

26. 2010年2月26日，財匯局的程序覆檢委員會發表首份周年報告⁵，該報告的結論是，該局所採取的行動符合其內部程序。首個覆檢周期由2007年7月起至2008年12月止，為期18個月。覆檢委員會已建議財匯局加強其在非正式查訊方面的內部程序。

27. 財匯局將根據慣例，於2010年4月8日的會議上向事務委員會簡介該局去年的工作。

⁵ 於2010年3月2日發出的立法會CB(1)1283/09-10(01)號文件。

參考資料

28. 相關文件載於以下連結：

[http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/fa/papers/
fa_c2.htm](http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/fa/papers/fa_c2.htm)

立法會秘書處
議會事務部1
2010年3月31日