

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1747/10-11號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會
2011年4月4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")、其主要職能及經費安排的背景資料，並綜述財經事務委員會在討論過程中提出的意見及關注事項。

背景

財務匯報局的成立

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，負責調查有關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。財經事務委員會分別在2003年6月13日及2004年4月2日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

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。

監會")後，建議設立一個新的獨立法定機構(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。其後，政府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日向財經事務委員會簡介各項建議的詳情及公眾諮詢結果。在這兩次會議上，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。

4. 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》。《財務匯報局條例》(第588章)(下稱"《財匯局條例》")經法案委員會審議後獲立法會通過，並於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，以分階段實施該條例。財匯局已於2007年7月16日全面投入運作。

財務匯報局的職能

5. 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。

6. 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，其為審計調查委員會³及財務匯報檢討委員團(下稱"檢討委員團")⁴，負責協助財匯局執行主要職能。當財匯局決定就審計或匯報方面的不當行為展開調查，該局可指示審計調查委員會進行該項調查。財匯局設有由3名資深執業會計師組成的顧問委員團，負責向財匯局及審計調查委員會就調查個案提供意見。當財匯局決定就上市實體不遵從財務匯報規定的事宜展開查訊，該局可委任一個財

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。

務匯報檢討委員會(成員包括一位檢討委員團召集人，該人會擔任主席一職，以及最少4位來自檢討委員團的其他成員)，以進行查訊。

7. 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，以採取所需的行動。涉及刑事罪行的個案會轉交警方或廉政公署，以採取所需行動。財匯局並無獲得授權對上市實體作出紀律處分或檢控。

財務匯報局的組織架構

8. 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)條規定財匯局主席及過半數成員須為業外人士，即非會計師。財匯局設有4個委員會，其為運作委員會、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。程序覆檢委員會於2008年11月1日成立，負責覆檢財匯局所處理的個案，並研究財匯局採取的行動是否公平和符合內部程序。⁵ 財匯局的組織架構圖載於附錄。

財務匯報局的經費安排

9. 財匯局的經費來自4個機構：公司註冊處營運基金、證監會、香港交易及結算所有限公司，以及會計師公會。這4個機構在財匯局運作的首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)作為該局的經常性撥款，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。這4個撥款機構給予財匯局的撥款總額於2010年增至1,600萬港元，並將於2011年至2014年期間每年增加5%。

⁵ 程序覆檢委員會由5名成員組成，所有成員(包括財匯局主席)均由行政長官委任為當然成員。該委員會於2010年2月26日發表2007年7月至2008年12月期間的首份年報。委員會在年報的總結指出，財匯局已遵照其內部程序處理個案，並建議財匯局加強處理非正式查訊的內部程序。

10. 根據《財匯局條例》，財匯局須將其收支預算呈交財經事務及庫務局局長批准。財匯局的帳目須交由審計署署長作審計。《財匯局條例》亦訂明，財匯局的年報、周年帳目及審計報告須在每個財政年度終結後提交立法會省覽。

財經事務委員會的商議工作

11. 政府當局及財匯局曾於2007年7月5日、2008年4月8日、2009年4月6日及2010年4月8日向財經事務委員會簡介財匯局的工作情況。事務委員會委員提出的主要關注事項及意見和討論內容綜述於下文各段。

財匯局的調查及查訊工作

跟進已完結的查訊／調查個案和與其他監管機構的合作

12. 在2009年4月6日的會議上，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。

13. 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，例如該局與證監會聯繫，共用與投資衍生工具有關的盈利警告的個案資料。

14. 在2010年4月8日的會議上，委員要求當局提供資料，述明財匯局把調查／查訊報告交予有關監管機構後，該等監管機構會採取甚麼跟進行動。一名委員詢問，財匯局如何處理有關欺詐／欺騙的投訴。

15. 財匯局表示，該局自2007年7月全面投入運作以來，曾經調查5宗個案及處理4宗查訊，當中1宗調查個案及4宗查訊個案已辦理完畢。在完成調查／查訊後，財匯局會把報告送交有關各方及有關監管機構，並會把報告上載至財匯局網站，供一般參考，同時亦會發出新聞稿。在查訊個案中，若發現有不遵從的事宜，有關上市實體須更正其財務報表。就調查個案而言，

財匯局會把報告交予有關監管機構跟進。首宗完成調查的個案已轉交會計師公會，而公會已向有關核數師及審計項目總監發出"不滿意信件"，忠告他們處理專業事務時，必須秉持應有的謹慎，並注意本身應有的法律和專業責任。若財匯局接獲有關欺詐／欺騙的投訴，該局會把有關個案轉交執法機關(例如廉政公署及香港警務處的商業罪案調查科)調查。

處理匿名投訴

16. 在2010年4月8日的會議上，委員察悉在財匯局於2009年評估的19宗投訴中，7宗個案為匿名投訴。對於每宗個案，不論是否以匿名方式提出，財匯局會一律根據所提供的證據決定應否展開調查。

跨境合作

17. 在2009年4月6日及2010年4月8日的會議上，部分委員關注到，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。財匯局與內地財政部聯繫密切，雙方亦已簽訂諒解備忘錄，藉此訂立調查合作框架。根據此合作框架，財匯局可透過財政部調查在擬議新安排(根據擬議新安排，在香港上市的內地註冊公司可採用內地的會計及審計標準和合資格的審計服務)下涉及香港上市實體的內地會計師及／或核數師的有關事宜。

18. 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。

19. 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

20. 部分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。

21. 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，該局並無獲得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或查訊。

22. 事務委員會察悉，自2008年7月開始，財匯局一直主動根據所有上市實體的財務報表的經修訂核數師報告，找出可能不遵從會計規定的事宜，並覆檢有關財務報表，以作跟進。此外，財匯局會注意社會上有關上市實體的新聞及討論，檢視是否可能有審計方面的不當行為或沒有遵從會計規定的事宜，需要該局進一步跟進。

工作的透明度

23. 在2008年4月8日的會議上，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月以來已完結投訴個案的摘要，摘要所載的資料包括投訴的指控事宜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的統計數字。

24. 一名委員關注財匯局會議及調查過程的透明度，財匯局就此表示，鑑於涉及敏感資料，加上根據《財匯局條例》所訂，財匯局不會把會議及調查過程公開。

企業管治

25. 關於財匯局職員每年只須申報一次他們所投資的上市證券的安排，部分事務委員會委員在2008年4月8日的會議上，促請財匯局檢討這項安排，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。

26. 在2010年4月8日的會議上，一名委員關注到，鑑於財匯局大部分職員均為會計師，並曾在會計師行工作，財匯局有何措施防止利益衝突。財匯局表示，財匯局成員須申報利益，並且不會參與討論他們有利益的個案。同樣地，財匯局設有機制，規定職員必須申報利益，若某些職員過往工作的會計師行接受調查或查訊，他們不可處理有關個案。

為財匯局提供的資源

27. 鑑於2008年爆發環球金融危機，委員在2009年4月6日的會議上關注到，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。在2010年4月8日的會議上，事務委員會得悉財匯局秘書處只有11名全職職員，部分委員關注財匯局是否具備足夠能力，有效地履行法定職能和主動跟進可能沒有遵從會計規定的個案。一名委員詢問，倘財匯局需要額外資源履行法定職能，政府當局會否向該局提供額外經費。

28. 財匯局表示會調配職員，務求令該局可按計劃執行調查工作及其他職能。財匯局曾在工作繁忙時聘請臨時職員。如有需要，財匯局會考慮把工作外判，若須如此，財匯局會注意必須保持資料保密。

29. 至於財匯局的經費，政府當局表示，每年給予財匯局的經費已由2009年的1,000萬元增至2010年的1,600萬元，並將於2011年至2014年期間每年增加5%。有關撥款應足以讓財匯局履行法定職能。如有需要，財匯局可從應急費用取得額外經費，以應付額外的開支，而應急費用的結餘額約為2,000萬元。

財匯局成員的委任

30. 事務委員會部分委員認為，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

31. 事務委員會委員察悉，財匯局在2007年、2008年及2009年分別只收到17宗、12宗及13宗投訴。部分委員關注到，公眾可能不知道財匯局的角色及職能，他們認為應加強宣傳財匯局的工作。

32. 財匯局表示，由於沒有會計專業知識的人士不大可能發現不遵從會計規定的事宜，大部分投訴個案來自與有關公司有關連的人士。另一些個案則由其他監管機構轉介。由於財匯局只運作數年，因此需要更多時間建立公信力和加強公眾對其工作的認識。財匯局在2010年獲增撥資源後，將會加強宣傳工作，並會考慮在適當時候進行調查，以瞭解公眾對財匯局工作的認識程度。

最近的發展

33. 財匯局將於2011年4月4日向財經事務委員會簡介該局去年的工作。

參考資料

34. 相關文件載於以下連結：

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

組織架構圖

ORGANISATION STRUCTURE
組織架構