

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1409/11-12號文件

檔號：CB1/PL/FA

**財經事務委員會
2012年4月2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委員在討論期間就財匯局的工作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》。該條例草案經法案委員會審議後獲立法會通過，並於2006年7月13日制定為《財務匯報局條例》(第588章)(下稱"《財匯局條例》")。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，分別為審計調查委員會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，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，可委任財務匯報檢討

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。

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)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，以採取所需行動。涉及刑事罪行的個案會轉交警方或廉政公署(下稱"廉署")，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，其為運作監察委員會、機構傳訊委員會、投標委員會及薪酬委員會，負責就財匯局工作的相關範疇向該局提供意見。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每年的撥款總額於2010年增至1,600萬港元，並將於2011至2014年每年增加5%。

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審

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月發表首份年報，並於2011年3月發表第二份年報。

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2008年4月8日、2009年4月6日、2010年4月8日及2011年4月4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

12. 在2009年4月6日的會議上，委員關注上市實體披露投資風險和適時發出盈利警告的事宜，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所協定的合作模式及程序。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，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，並會把報告上載於財匯局網站，供大眾參考，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。

採取更主動的調查和查訊方式

16. 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，財匯局會注意公眾領域上有關上市實體的新聞及討論，檢視在審計方面是否有任何可能不當的行為或沒有遵從會計規定的事宜，需要該局進一步跟進。

17. 在2009年4月6日的會議上，部分委員詢問財匯局會否考慮隨機審閱並無載有修訂意見的核數師報告。財匯局回應時表示，由於現時約有1 300家上市實體，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審閱並無載有修訂意見的核數師報告。另一名委員建議財匯局隨機抽選會計師事務所進行審查，以便及時發現審計方面的不當行為。財匯局表示，該局並無獲得授權隨機抽選會計師事務所進行審查，此項工作由會計師公會負責。然而，會計師公會會把有關審計方面不當行為及／或不遵從會計規定的個案轉交財匯局調查或查訊。

根據風險抽查財務報表的審閱計劃

18. 事務委員會察悉，財匯局由2011年1月起擴大審閱工作範圍，推行根據風險抽查財務報表的審閱計劃(下稱"審閱計劃")。根據此項計劃，財匯局除審閱經修訂核數師報告所指出的事項外，亦會從數個類別中選出整套財務報表進行全面審閱。財匯局預計在2011年會審閱約5%(約70間)上市公司的財務報表。

19. 在2011年4月4日的會議上，部分委員關注有些上市公司的報告盈利與公司上市前的盈利預測大相徑庭；這些委員認為，審閱計劃應審閱此等上市公司的財務報表，以加強對投資大眾的保障。財匯局知悉委員的建議。一名委員建議財匯局公開在審閱計劃下選擇財務報表審閱的準則，財匯局承諾考慮該建議。

20. 一名委員詢問，如某間上市公司經常更換資產評估公司，以致公司的資產值出現重大變動，財匯局會否展開調查。財匯局回應時表示，在審閱計劃下，如某間上市公司的資產估值變動有異於其他上市公司同類資產的估值變動情況，財匯局會審閱有關個案。財匯局的審閱範圍會包括估值時所用的假設。

跨境合作

21. 在2009年4月6日及2010年4月8日的會議上，部分委員關注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保持密切聯繫，雙方亦已於2009年簽訂諒解備忘錄，以訂立調查合作框架。根據此合作框架，財匯局可透過財政部調查與香港上市公司的內地核數師有關在審計方面潛在的不當行為。

22. 在2011年4月4日的會議上，一名委員詢問財匯局在調查與聘用獲認可內地會計師事務所的上市內地公司有關的投訴時，可否取閱內地的會計及審計文件正本。另一名委員關注在香港使用的會計及審計準則與內地使用的準則可能並不相同，該名委員認為，鑒於來港上市的內地公司將會增加，在調查與聘用內地核數師的上市內地公司有關的投訴時，純粹依賴財政部的安排應作檢討。

23. 財匯局回應時表示，財匯局與財政部所簽訂的備忘錄符合國際慣例。根據國際慣例，如某間公司在某經濟體成立為法團，針對該公司的投訴會由公司所在地的相關監管機構負責調查，再由該監管機構向該公司上市所在地的監管機構提交報告。根據備忘錄所訂，財政部會代財匯局在內地調查有關個案。財政部與財匯局會就調查個案的詳細要求及安排保持緊密聯繫。財匯局會要求財政部提供調查報告，並會在適當時候發表報告的全文或部分章節。財政部篩選了12家認可的內地會計師事務所，負責處理在香港上市的內地公司的審計工作，財政部亦表示會繼續密切監察該等會計師事務所的工作。財匯局亦會嘗試安排與該12家會計師事務所の代表會面，向他們簡介財匯局所關注的監管事項及期望。在審閱計劃下，財匯局會審閱在香港上市並聘用內地會計師事務所的內地公司的財務報表。

24. 另一名委員建議財匯局參考廉署以交互安排的方式進行內地的調查工作。根據安排，廉署可派員前赴內地，在內地有關當局人員在場陪同下，面見證人和查閱文件。財匯局回應時表示，財匯局會研究廉署在內地的調查安排，以作參考，但該局指出，財匯局與財政部簽訂的備忘錄是以交互原則為基礎，如財匯局獲准在內地調查投訴，即意味內地機關亦可調查針對在內地證券市場上市的香港公司的投訴，其影響必須予以考慮。

25. 在2009年4月6日的會議上，一名委員認為，設立財匯局

與海外有關當局的合作機制至為重要，以便有效規管為香港上市實體提供服務的海外會計師事務所。在2011年4月4日的會議上，該名委員詢問財匯局有否與有關的海外監管機構簽訂備忘錄，訂立類似財匯局與內地財政部所訂的安排。

26. 財匯局表示，直至2011年4月，在香港上市的海外公司已增至15間，有鑒於此，財匯局會密切注視有關情況。財匯局至今並無收到任何與在香港上市的海外公司有關的投訴。倘若接獲這類投訴，財匯局會採取適用於所有上市公司的調查程序，並在適當時候要求有關的海外監管機構提供協助。如在調查海外核數師時遇到問題，財匯局亦會視乎需要向聯交所尋求協助。

工作的透明度

27. 在2008年4月8日的會議上，部分委員關注財匯局披露已完結個案資料的問題，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報告的任何部分。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月起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。

28. 在2010年4月8日的會議上，一名委員關注財匯局會議及調查過程的透明度。財匯局表示，鑒於涉及敏感資料，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

29. 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，事務委員會部分委員在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香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。

30. 在2010年4月8日的會議上，一名委員關注到，鑒於財匯局大部分職員均為會計師，並曾在會計師事務所工作，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事務所接受調查或查訊，他們不可處理有關個案。

為財匯局提供的資源

31. 在2009年4月6日、2010年4月8日及2011年4月4日的會議上，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，倘若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。

32. 財匯局表示，該局會調配職員，務求令該局可按計劃執行調查工作及其他職能。在2010年，該局增設兩個全職職位。直至2011年4月，該局秘書處全部15個職位已填滿。如臨時增加工作量，財匯局會採取彈性的短期措施，例如以短期合約聘請職員。如有需要，財匯局會考慮把工作外判，若須如此，財匯局會注意必須把資料保密。

33. 至於財匯局的經費，政府當局在2010年4月8日的會議上表示，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

34. 事務委員會部分委員在2008年4月8日的會議上認為，為增強公眾對財匯局公正和公信力的信心，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

35. 事務委員會委員察悉，財匯局在2007年、2008年、2009年及2010年分別只收到17宗、12宗、13宗及9宗投訴。部分委員關注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。

36. 財匯局表示，財匯局接獲的投訴個案為數不多，在某程

度上反映香港上市公司的財務匯報水平甚高，以及香港的會計師事務所提供高水平的服務。由於沒有會計專業知識的人士不大可能識別不遵從會計規定的事宜，並向財匯局投訴，因此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。為加深公眾對財匯局的認識，該局已推出宣傳計劃，當中包括在電台受歡迎的財經節目播放廣告。

最近的發展

37. 財匯局將於2011年4月2日向財經事務委員會簡介該局去年的工作。

參考資料

38. 相關文件載於以下連結：

2007年7月5日財經事務委員會會議	財務匯報局的文件會議紀要 (第5至22段)
2008年4月8日財經事務委員會會議	財務匯報局的文件會議紀要 (第6至21段)
2009年4月6日財經事務委員會會議	財務匯報局文件會議上的電腦投影片資料 (只備中文本) 會議紀要 (第21至42段)
2010年4月8日財經事務委員會會議	財務匯報局文件會議上的電腦投影片資料 (只備中文本) 財務匯報局程序覆檢委員會2009年度周年報告會議紀要 (第7至25段)
2011年4月4日財經事務委員會會議	財務匯報局文件會議上的電腦投影片資料 (只備中文本) 財務匯報局程序覆檢委員會2010年周年報告

立法會秘書處
議會事務部1
2012年3月27日

ORGANIZATION STRUCTURE
組織架構

