

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)929/12-13(08)號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會 2013年5月3日的會議

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，並綜述議員自2008年以來就財匯局的工作提出的主要意見及關注事項。

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的一系列具體建議中，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。

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。

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》。經法案委員會審議後，《財務匯報局條例》(第588章)(下稱"《財匯局條例》")於2006年7月13日獲立法會通過。透過財經事務及庫務局局長根據《財匯局條例》第1(2)條作出的4項公告²，該條例已於2006及2007年分階段實施。財匯局於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(下稱"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，

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，調查委員會由行政總裁(作為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。

負責向財匯局及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. 為免與其他規管機構工作重疊，財匯局與會計師公會及其他規管機構(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處分或檢控上市實體。

財務匯報局的組織架構及經費安排

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，分別為運作監察委員會、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I**。

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(下稱"香港交易所")，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%。

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。該委員會自2010年起於每年2月或3月發表年報。委員會第四份年報於2013年3月發表。

10. 根據《財匯局條例》，財匯局須每年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. 自財匯局於2006年底成立，政府當局及財匯局每年(即2007年7月5日、2008年4月8日、2009年4月6日、2010年4月8日、2011年4月4日及2012年4月2日)均向財經事務委員會簡介財匯局的工作情況。事務委員會委員在上述會議上提出的主要關注事項及意見綜述於下文各段。

財匯局的調查及查訊工作

跟進已完結的查訊／調查個案

12. 事務委員會察悉，在審計或匯報不當行為方面，財匯局的職能局限於調查及報告調查結果。財匯局沒有作出紀律處分或檢控的權力。財匯局可將調查報告轉交會計師公會跟進。如不當行為涉及《上市規則》，調查報告可轉交聯交所或證監會跟進。調查報告亦可轉交其他規管機構及執法機關，以便在適當時採取所需行動。

13. 財匯局回應委員在2012年4月2日的會議上提出的意見時，承諾考慮以下各項：在該局的年報內提供有關欺詐及偽造帳目的投訴資料；在分析投訴個案時，留意有關會計師事務所，以便可針對它們採取執法行動；如有上市公司的獨立非執行董事辭任，該局亦會小心審閱有關公司的財務報告。

採取更主動的調查和查訊方式

14. 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，並審閱有關財務報表，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。

15. 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。

16. 財匯局在2012年4月2日的會議上指出，該局審閱上市公司所有經修訂核數師報告，自2008年7月採取主動審閱策略後，該局共檢閱了434份經修訂核數師報告。在2011年審閱的131份經修訂核數師報告中，只有71份報告顯示可能存在不遵從會計規定的事宜，包括核數師未能取得足夠資料，以證實附屬公司的業績。

根據風險抽查財務報表的審閱計劃

17. 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。

18. 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。財匯局察悉委員的建議。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，該局承諾會考慮該建議。

19. 在2011年4月4日的會議上，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。

20. 有關財匯局會如何為審閱計劃選定主題，財匯局表示每年皆會諮詢其他相關規管機構，以便為審閱計劃選定主題，所選的主題會反映市場參與者在相關期間對上市公司的關注事項。值得注意的是，在2011年於審閱計劃下審閱的70份財務報表中，只有20份財務報表是根據會計及行業主題抽查。

21. 一名委員認為財務報表審閱計劃應涵蓋香港上市的海外公司，財匯局回應時表示，審閱計劃已涵蓋24間在香港上市的海外公司，至今並未在相關的財務報表中發現不當行為。由於香港上市公司的數目增加，因此在2012年，審閱計劃審閱的財務報表會由70份增至75份。關於財匯局會否審閱上市公司首次公開招股的文件，該局表示，新上市公司財務報表的審閱工作是審閱計劃的主要部分，而財匯局會繼續密切留意相關的財務報表。財匯局為日後的審閱計劃制訂主題時，亦會考慮委員提出有關"公平價值"的建議。

跨境合作

22. 事務委員會察悉，財匯局過往曾處理多宗涉及在內地註冊成立或經營業務的上市實體的投訴個案，而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。

23. 在2011年4月4日的會議上，一名委員詢問財匯局在調查涉及香港上市並聘用認可內地會計師事務所的內地公司的投訴時，可否取得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不同，該名委員認為，鑒於來港上市的內地公司將會增加，但現時只依賴財政部調查涉及聘用內地核數師的上市內地公司的投訴，此項安排應作檢討。

24. 財匯局回應時表示，財匯局與財政部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，並會視乎適當情況發表報告全文或部分章節。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。

25. 在2012年4月2日的會議上，委員鑒於傳媒曾報道在香港上市的若干內地民營企業出現不當行為，或在有關企業的核數報告中發現不當行為，並鑒於過去數年在香港上市的內地公司不斷增加，他們詢問財匯局採取了甚麼措施，以加強查閱在香港上市的內地公司的財務報表。

26. 財匯局表示，鑒於傳媒曾報道一些在香港上市的內地民營企業涉及不當行為，該局已備存一份這些公司的名單，供持續監察之用。財匯局曾與其他相關規管機構商議有關事宜及所需的適當行動。財匯局會在這些公司發表財務報告後覆檢它們的報告，以查找可能在審計或匯報方面的不當行為及／或可能不遵從會計規定的事宜。財匯局進而指出，財匯局、會計師公會和香港交易所已共同分擔全部4間選擇聘用內地核數師並根據"中國企業會計準則"編製2010年度財務報表的香港上市內地公司的審閱工作。財匯局已根據審閱結果與財政部討論所關注的問題，財政部繼而會與有關公司討論相關事宜。財匯局指出，在2011年財政年度，此類個案的數目增至27宗，財匯局會繼續採用上述做法處理這類個案。

27. 有委員亦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。根據有關安排，廉署可派員前赴內地，在內地有關當局的人員在場陪同下，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作參考，但財匯局指出，該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市場上市的香港公司的投訴，其影響必須加以考慮。

工作的透明度

28. 委員強調財匯局必須提高工作的透明度，加強披露資料。在2009年4月6日的會議上，財匯局告知委員，該局決定在網站刊登自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。財匯局在2010年4月8日的會議上表示，鑒於涉及敏感資料，並且根據《財匯局條例》的規定，財匯局不會把會議及調查過程公開。

財匯局成員的委任

29. 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，只有具備合適才幹且沒有既得利益的有能之士，才應獲委任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"。

企業管治

30. 在2008年4月8日的會議上，事務委員會部分委員促請財匯局檢討其職員每年只須申報一次他們所投資的上市證券的安排，以加強防範職員在調查或查訊工作上出現任何實際、潛在或觀感中的利益衝突。財匯局在2009年4月6日的會議上告知委員，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。

31. 在2010年4月8日的會議上，一名委員鑒於財匯局大部分職員為會計師，並曾在會計師事務所工作，他關注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

32. 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的能力，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；委員亦詢問，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。

33. 財匯局表示，該局調配職員務求令調查工作及其他職能皆可按計劃執行。如工作量臨時增加，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，如需外判工作，財匯局會注意保密資料。

34. 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，並將會在2011年至2014年期間每年增加5%。有關撥款應足以供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，以應付額外開支，而應急費用的結餘額約為2,000萬元。

在立法會會議上提出的質詢

35. 在2013年2月27日的立法會會議上，梁繼昌議員提出關於對會計師事務所的規管的書面質詢。梁議員轉達一些執業會計師關注的問題，這些會計師指出，他們為上市及非上市實體進行的審計工作受財匯局和會計師公會監督，此雙重規管的制度令不少會計師事務所在這方面所花的時間及行政成本大幅飆升。他詢問政府當局有何措施理順此雙重規管制度，使會計師事務所的負擔得以紓緩。政府當局回應時表示，根據現行的法定規管制度，財匯局會調查上市實體在審計和匯報方面的不當行為，而會計師公會則會調查非上市實體在審計和匯報方面的不當行為。就規管會計專業人員而言，兩者的法定職能並無重疊。財匯局會定期與會計師公會聯繫，以確保雙方按照各自的財務報告審閱計劃審閱上市實體的財務報告時，工作不會重疊。

近期發展

36. 財匯局會在2013年5月3日向財經事務委員會簡報過往一年的工作。

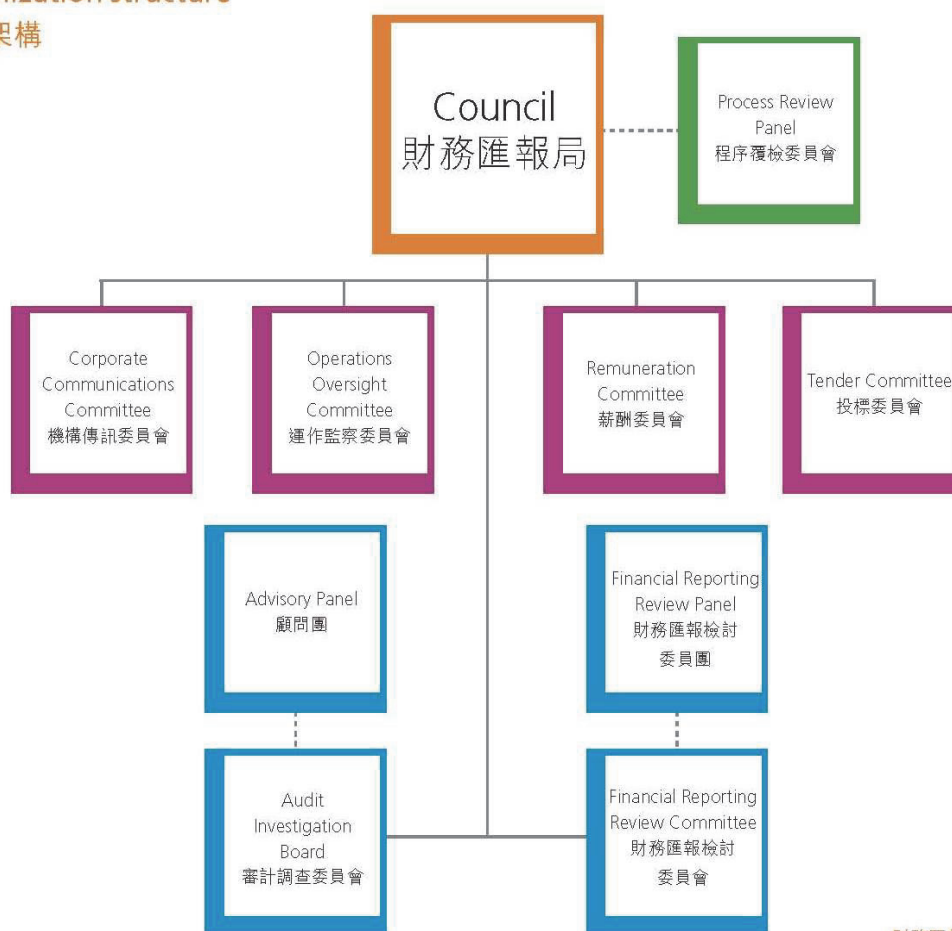
參考資料

37. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2013年4月30日

Organization structure

組織架構



附錄II

相關文件一覽表

日期	事項	會議文件／紀要
2007年7月5日	財經事務委員會討論財務匯報局(下稱"財匯局")的成立	財務匯報局的文件 會議紀要
2008年4月8日	財經事務委員會討論財匯局自2007年7月後的工作	財務匯報局的文件 會議紀要
2009年4月6日	財經事務委員會討論財匯局自2008年4月後的工作	財務匯報局的文件 會議上的電腦投影片資料 (只備中文本) 會議紀要
2010年4月8日	財經事務委員會討論財匯局自2009年4月後的工作	財務匯報局的文件 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二零零九年度周年報告》 會議紀要
2011年4月4日	財經事務委員會討論財匯局自2010年4月後的工作	財務匯報局的文件 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二零一零年周年報告》 會議紀要

日期	事項	會議文件／紀要
2012年4月2日	財經事務委員會討論財匯局自2011年4月後的工作	財務匯報局的文件 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二零一一年周年報告》 會議紀要
2013年2月27日	梁繼昌議員提出關於對會計師事務所的規管的書面質詢	議事錄