

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1309/13-14(08)號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2014年5月5日的會議

財務匯報局的工作

背景資料簡介

目的

本文件提供有關成立財務匯報局(下稱"財匯局")及其主要職能和經費安排的背景資料，並綜述議員近年就財匯局的工作提出的意見和關注事項的主要內容。

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。

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，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細內容和公眾諮詢的結果。在該兩次會議上，大多數事務委員會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》。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

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。

就調查個案向財匯局及調查委員會提供意見。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. 為免與其他監管機構的工作重疊，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。未有遵從《上市規則》的事宜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5個委員會，分別為運作監察委員會、機構傳訊委員會、財務委員會、薪酬委員會及獨立審計監管改革委員會，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。根據財匯局與4家撥款機構議定的安排，4家撥款機構於2012年為該局提供的資金已每年上調5%至1,760萬港元。

⁵ 程序覆檢委員會由6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。程序覆檢委員會2013年年報已於2014年4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進行審計。《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年底成立以來，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、2012年4月2日及2013年5月3日)均向財經事務委員會匯報財匯局的工作。下文各段綜述事務委員會委員在上述會議席上提出的關注及意見的主要內容。

財匯局的調查及查訊工作

跟進已完結的查訊／調查個案

12. 財經事務委員會察悉，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，並須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. 財匯局就委員在2012年4月2日的會議上提出的意見作出回應時承諾，該局會考慮以下各項：在財匯局年報內載列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，該局會小心審閱有關公司的財務報告。

審閱非無保留意見核數師報告

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非無保留意見核數師報告，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。財匯局表示，自2008年7月起截至2013年3月31日止，該局共檢閱了599份非無保留意見核數師報告。在2012年檢閱的138份非無保留意見核數師報告當

中，75份只涉及重點事項，並無明顯的審計不當行為及／或不遵從會計規定的事宜。

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以隨機方式審閱無保留意見的核數師報告。財匯局回應時表示，財匯局沒有所需資源進行這項工作。有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

16. 財經事務委員會察悉，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，財匯局除審閱具有保留意見的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。

17. 委員在2011年4月4日的會議上表示，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，財匯局的審閱計劃應審閱該等上市公司的財務報表；財匯局對委員提出的意見表示察悉。財匯局亦答應考慮委員提出的建議，公開審閱計劃下選擇財務報表審閱的準則。

18. 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；財匯局作出回應時表示，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用以進行估值的各項假設。

19. 有關財匯局會如何為審閱計劃選定主題的問題，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。

調查工作的程序公平

20. 在2013年5月3日的會議上，部分委員表示，由於若干會計方面的事宜(例如計算資產折舊)屬基於以上市實體提供的資料作出判斷的問題；有鑒於此，委員關注到財匯局如何決定其審閱中的財務報表或無保留意見核數師報告是否存在任何在審計方面的不當行為或不遵從事宜。

21. 財匯局作出回應時表示，財匯局秘書處處理每宗可跟進的投訴時，均會審閱投訴者提供的資料和其他公開資料，例如從有關上市實體及核數師收集得來的資料。財匯局秘書處其後會擬備投訴評估報告，就是否有確立的表面證據支持展開調查或查訊向財匯局作出建議；如有確立的表面證據，財匯局會指示調查委員會進行調查。為確保有關過程有足夠的互相制衡，在財匯局就個案作出決定前，有關的投訴評估報告亦會經由財匯局的運作監察委員會覆檢。此外，財匯局亦設有相關程序，讓接受調查的核數師／匯報會計師有機會向調查委員會作出陳述。至於轉交會計師公會考慮是否需要作出適當的紀律或其他跟進行動的調查報告，有關的核數師／匯報會計師亦會獲得機會於會計師公會席前陳詞。

跨境合作

22. 財經事務委員會察悉，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，並與內地財政部保持密切聯繫，雙方於2009年簽訂諒解備忘錄，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有關香港上市公司內地核數師在審計方面潛在的不當行為。

23. 在2011年4月4日的會議上，有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。此外，亦有委員對香港與內地採用的會計及審計準則不盡相同表示關注，並建議當局對純粹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的做法進行檢討。

24. 財匯局作出回應時表示，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，如某間公司在某司法管轄區成立為法團，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，委員表示，鑒於過去數年在香港上市的內地公司數目不斷增加，而傳媒亦曾經報道在香港上市的若干內地民營企業出現不當行為，或曾在有關企業的核數報告中發現不當行為，委員詢問財匯局曾經採取甚麼措施，以加強查核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監管機構商議有關事宜及所須採取的適當行動。財匯局會在這些公司發表財務報告後覆檢有關報告，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. 此外，有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，以供參考，但財匯局指出，該局與財政部簽訂的備忘錄建基於交互原則，財匯局如獲准在內地調查投訴，則內地機關亦可調查針對在內地市場上市的香港公司作出的投訴，其影響必須加以考慮。

獨立審計監管改革

28. 在2013年5月3日的財經事務委員會會議上，事務委員會察悉，財匯局正在協助政府準備為香港推行審計監管改革；該局已於2012年12月成立獨立審計監管改革委員會，就有關改革的事宜向財匯局提供意見。委員詢問改革工作的進展情況，並促請財匯局盡早蒐集會計界對相關建議的意見。

29. 財匯局作出回應時表示，在研究相關國際標準(主要是獨立審計監管機構國際論壇和歐盟委員會訂立的標準，以及包括美國、英國、加拿大、澳洲和新加坡等海外地區的做法)以制訂本港審計監管制度的改革方案方面，財匯局取得良好進展。財匯局強調，該局具備推行改革所需的財政和人力資源，並會與政府及會計師公會進行討論，以制訂方案。對於委員建議諮詢會計界一事，財匯局表示察悉。

工作透明度

30. 事務委員會委員強調，財匯局必須提高工作透明度、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日的會議上進一步表示，鑒於涉及敏感資料，並且根據《財匯局條例》的規定，財匯局的會議及調查過程不會公開。

31. 在2013年5月3日的會議上，部分委員建議財匯局應在該局網站上刊載上市實體發表的非無保留意見核數師報告，以及刊載該局在審閱計劃下給予上市實體及其核數師的意見和建議摘要。此外，包括財匯局在內的金融監管機構應探討可否設立一站式平台，以便向投資者發放資訊。委員認為，此等措施有助加深投資者對有關上市實體的認識，以及提高財匯局的工作透明度。財匯局對委員的建議表示察悉，並表示香港交易所的網站現已提供上市實體的資料(包括非無保留意見核數師報告(如有的話))。

財匯局成員的委任

32. 在2008年4月8日的會議上，部分委員表示，為了令公眾對財匯局的公正和公信力更具信心，財匯局及其轄下的委員會和委員團所委任的成員，必須是具備合適才幹兼且沒有既得利益的有能之士。此外，獲委任的人士應準備積極參與財匯局的工作。此外，政府當局在委任財匯局成員時，應嚴格遵守"6個委員會規則"及"6年規則"。

企業管治

33. 在2010年4月8日的會議上，部分委員對財匯局有何防止利益衝突的措施表示關注，因為財匯局大部分職員均是會計師，曾經任職於會計師事務所。財匯局表示，財匯局成員必須

申報利益，亦不會參與討論與他們具有利害關係的個案。同樣地，財匯局設有機制，規定職員必須申報利益；若某些職員過往曾經任職的會計師事務所受到調查或查訊，他們不可處理有關個案。

為財匯局提供的資源

34. 在2009年4月6日、2010年4月8日及2011年4月4日的會議上，委員關注到財匯局是否具備足夠能力，以便有效地履行法定職能；委員亦詢問，倘若財匯局需要額外資源履行法定職能，政府當局會否為該局提供額外經費。

35. 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。至於財匯局的經費，政府當局表示，在2011年至2014年期間，4個撥款機構每年給予財匯局的經費每年增加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

36. 在2013年2月27日的立法會會議上，梁繼昌議員對會計師事務所的規管提出書面質詢，表達部分執業會計師的關注。該質詢表示他們的審計工作受到財匯局和會計師公會的雙重規管制度規管，致令行政成本上升。該項立法會質詢及政府當局回覆的詳細內容，可透過載於**附錄II**的超連結閱覽。

近期發展

37. 財匯局於2013年10月10日發表了獨立審計監管報告。人事編制小組委員會在2014年2月19日的會議上討論有關在財經事務及庫務局財經事務科保留2個編外職位的人員編制建議期間，部分委員問及引入核數師監管制度改革的立法時間表。政府當局表示，會計師公會最近曾就此事內部諮詢會員。政府當局稍後會與財匯局及會計師公會討論會計師公會的諮詢結果。當局計劃在2014年第二季提出改革方案諮詢公眾。因應諮詢結果，政府當局計劃在2014-2015年度立法會會期向立法會提交相關條例草案。

38. 財匯局會在2014年5月5日向財經事務委員會匯報過往一年的工作。

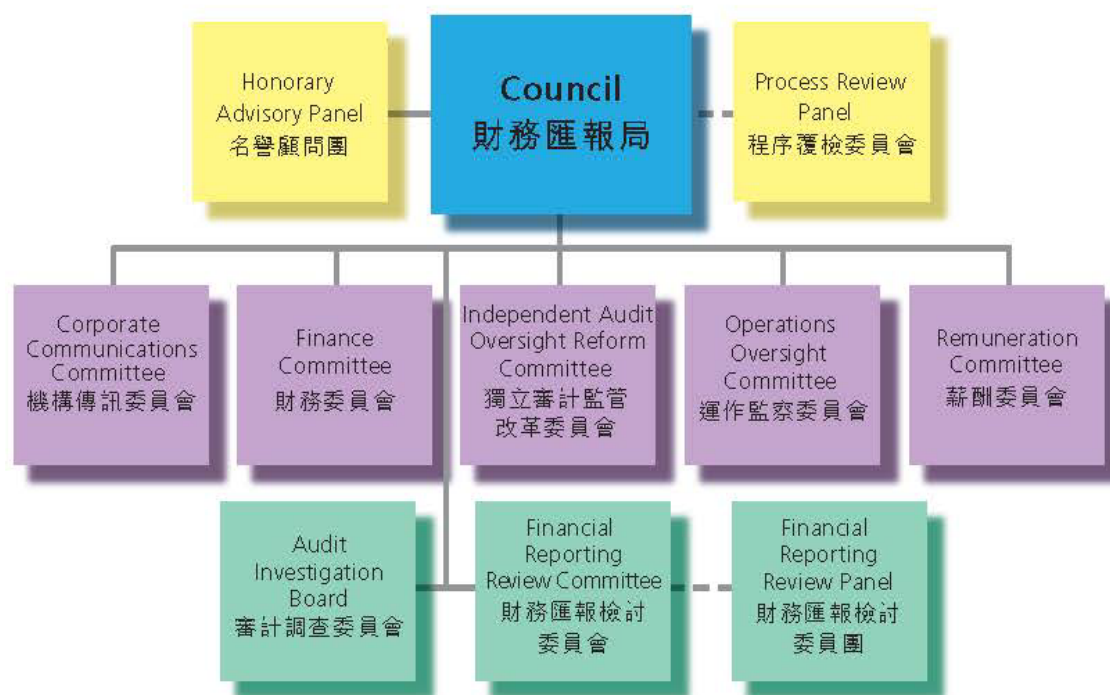
參考資料

39. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2014年5月2日

Organization Structure

組織架構



(資料來源：財務匯報局2013年年報)

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 (立法會CB(1)2008/06-07(01)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)2364/06-07號文件)
2008年4月8日	財經事務委員會討論財匯局自2007年7月以來的工作	財務匯報局的文件 (立法會CB(1)1163/07-08(03)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)1381/07-08號文件)
2009年4月6日	財經事務委員會討論財匯局自2008年4月以來的工作	財務匯報局的文件 會議上的電腦投影片資料 (只備中文本) (立法會CB(1)1251/08-09(01)號文件) 財務匯報局的文件 (立法會CB(1)1177/08-09(04)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)1410/08-09號文件)
2010年4月8日	財經事務委員會討論財匯局自2009年4月以來的工作	財務匯報局的文件 會議上的電腦投影片資料 (只備中文本) (立法會CB(1)1599/09-10(01)號文件)

日期	事項	會議文件／紀要
		財務匯報局的文件 (立法會CB(1)1496/09-10(03)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)1847/09-10號文件)
2011年4月4日	財經事務委員會討論財匯局自2010年4月以來的工作	財務匯報局的文件 會議上的電腦投影片資料 (只備中文本) (立法會CB(1)1870/10-11(02)號文件) 財務匯報局的文件 (立法會CB(1)1748/10-11(05)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)2637/10-11號文件)
2012年4月2日	財經事務委員會討論財匯局自2011年4月以來的工作	財務匯報局的文件 會議上的電腦投影片資料 (只備中文本) (立法會CB(1)1502/11-12(01)號文件) 財務匯報局的文件 (立法會CB(1)1411/11-12(04)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)2028/11-12號文件)
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

日期	事項	會議文件／紀要
2013年5月3日	財經事務委員會討論財匯局自2012年4月以來的工作	會議上的電腦投影片資料 財務匯報局的文件 (立法會 CB(1)976/12-13(02) 號文件) 財務匯報局的文件 (立法會 CB(1)929/12-13(07) 號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)1789/12-13號文件)
2013年10月10日	財務匯報局發表獨立審計監管報告	新聞稿 財務匯報局的報告