立法會 Legislative Council

立法會CB(1)918/15-16(04)號文件

檔號: CB1/PL/FA

財經事務委員會 2016年5月23日的會議

有關財務匯報局的工作的最新背景資料簡介

目的

本文件提供有關財務匯報局(下稱"財匯局")的成立、該局的主要職能、組織架構和經費安排的背景資料,並綜述財經事務委員會委員近年就財匯局的工作,提出的主要意見和關注事項。

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,公眾普遍要求加強規管香港的會計專業。香港會計師公會(下稱"會計師公會")於2003年應政府要求,提出強化會計專業規管制度的建議,有關建議包括設立獨立調查局,負責調查針對核數師涉及公眾利益的投訴。政府其後於2003年9月及2005年2月就成立獨立調查局(即財匯局)的建議,進行兩輪公眾諮詢。
- 3. 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》。該項條例草案於2006年7月13日獲立法會通過制定成為《財務匯報局條例》(第588章)(下稱"《財匯局條例》")。財匯局於2007年7月全面投入運作。

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,各國際金融中心(例如美國及英國)積極推行改革,以加強對會計專業的規管。

財務匯報局的職能

- 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。審計調查委員會(下稱"調查委員會")及財務匯報檢討委員團(下稱"檢討委員團")根據《財匯局條例》成立,負責協助財匯局執行主要職能。²財匯局若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。財匯局若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。
- 6. 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(包括證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")、香港聯合交易所有限公司(下稱"聯交所")、香港金融管理局及保險業監督)簽署了諒解備忘錄,訂明把個案/投訴轉介予財匯局進行調查及查訊的程序。財匯局如發現審計或匯報方面的不當行為,會將個案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跟進;而涉及刑事罪行的個案會轉交警方或廉政公署(下稱"廉署")採取所需跟進行動。財匯局並無獲得授權處分或檢控核數師。

財務匯報局的組織架構及經費安排

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)。為維持財匯局的會計專業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,分別為機構傳訊委員會、財務委員會、獨立審計監管改革委員會、運作監察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。獨立程序覆檢委員會於2008年11月成立,負責覆檢財匯局處理個案的手法,確保該局所採取的行動及相關決定符合

² 《財匯局條例》第22(2)條訂明,調查委員會由財匯局行政總裁(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。調查委員會現時所有成員均是財匯局職員。《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)組成的檢討委員團。

內部程序及指引。³ 名譽顧問團於2012年12月成立,目的是就財匯局的運作及其面對的任何專業、技術及策略事宜提供意見。 財匯局的組織架構圖載於**附錄I**。

- 8. 財匯局的經費由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"),以及會計師公會共同提供。 4 根據財匯局於2014年11月與4家撥款機構簽署的為期5年(2015年至2019年)的諒解備忘錄,4家撥款機構會平均攤分撥款,撥款額每年增加5%。
- 9. 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。

獨立核數師監管改革

- 10. 據政府所述,核數師監管制度須獨立於審計業並須受代表公眾利益的獨立監察機構監察,已經屬於國際標準。相對於此國際趨勢,香港現時的監管制度被視為以自律規管為主。這情況令香港未能符合獨立審計監管機構國際論壇的成員資格,以及未能符合歐洲委員會的監管規定,因而使財匯局未能與海外監管機構訂立互惠安排,並就跨境監管合作制訂可行安排。
- 11. 為應對上述不足之處,政府建議提高現行上市實體核數師監管制度的獨立性。根據政府提出的改革方案,財匯局將透過擴大其監管職能,履行獨立核數師監察機構的角色,有關職能包括對上市實體核數師作出查核、調查和紀律處分的權力;以及監察會計師公會在上市實體核數師的註冊,以及為該等核數師制訂持續專業進修規定、專業道德標準及審計和核證準則等方面的職能。
- 12. 政府由2014年6月至9月就改革建議進行公眾諮詢,並於2015年6月發表諮詢結果。據政府所述,絕大部分回應者均支持改革的目的和方向。政府的目標是在2016-2017年度立法會會期,向立法會提交改革監管制度的修訂法案。

³ 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、3月或4月發表年報。程序覆檢委 員會2015年年報已於2016年4月發表。

⁴ 於2014年,4家撥款機構為財匯局提供的資金總計為1,940萬元。財匯局在2014年的實際支出為2,160萬元。財匯局備有2,000萬元的儲備金。

財經事務委員會的商議工作

13. 自財匯局於2006年成立以來,政府當局及財匯局在每年4月、5月或7月向財經事務委員會匯報財匯局的工作。政府當局亦曾於2014年7月7日及2015年7月6日的會議上,向財經事務委員會簡介獨立核數師監管的改革建議及相關公眾諮詢的總結。下文各段綜述事務委員會委員在上述會議提出的主要關注事項及意見。

財務匯報局的調查和查訊工作

完成調查和查訊所需的時間

- 14. 在2014年5月5日及2015年5月4日的會議上,委員詢問財 匯局辦理調查個案平均需時多久,以及為何財匯局在2014年接 獲的可跟進投訴個案激增。有委員關注財匯局有否及時處理所接獲的投訴。
- 15. 財匯局回應時表示,完成一宗調查或查訊所需的時間受多項因素影響,包括個案的複雜程度,以及所涉及的不當行為或不遵從事宜。調查或查訊一般大約需要一年或更長時間完成。財匯局接獲的投訴個案增加,可歸因於公眾對財匯局的職能及工作的認識日益加深、財匯局與其他監管機構對各自的規管職權範圍和個案轉介機制有更深入的了解,以及實行新會計及審計準則導致更多投訴。

審閱非無保留意見核數師報告

16. 事務委員會委員察悉,財匯局主動檢閱上市實體財務報表的非無保留意見核數師報告,查找可能出現不遵從會計規定的情況。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核數師報告。財匯局解釋局沒有所需資源推行這項工作。關於委員提出財匯局應隨機描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的建議,財匯局表示,該局並無獲得授權隨機抽選會計師公會的建議,財匯局表示,該局並無獲得授權隨機抽選會計師公會的責任。然而,會計師公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。

根據風險抽查財務報表的審閱計劃

- 17. 事務委員會委員察悉,除審閱非無保留意見的核數師報告外,財匯局亦由2011年起推行根據風險抽查財務報表的審閱計劃(下稱"根據風險審閱計劃"),抽選整套上市實體財務報表作全面審閱,抽查準則是按當時普遍的風險因素釐定。財匯局在諮詢其他規管機構後,才為每個審閱週期選定主題,以反映市場參與者在該時期對上市公司的關注事項。
- 18. 委員在2011年4月4日的會議上表示,有些新上市公司的報告盈利與上市前的盈利預測大相徑庭,他們認為上述計劃應涵蓋該等上市公司的財務報表。財匯局察悉委員提出的意見。該局並答應考慮委員提出的建議,公開抽選財務報表以作審閱的準則。財匯局亦表示,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,審閱範圍會包括評估用以進行估值的各項假設。
- 19. 在2015年5月4日的會議上,事務委員會委員察悉,財匯局已委派外部審閱人員,義務輔助根據風險審閱計劃,以期提高工作效率。一名委員關注到,如外部審閱人員是執業會計師,會有潛在利益衝突。
- 20. 財匯局回應時表示,為確保有足夠的互相制衡,會有兩名外部審閱人員參與同一間公司的財務報表的審閱工作。所有外部審閱人員均須嚴格遵從有關利益申報的規定,並且不得處理他們有利害關係的個案。他們的工作根據《財匯局條例》的保密條文予以保密。此外,由外部審閱人員審閱的所有財務報表,均會由財匯局職員覆檢,以確保其對財務報表的意見一致、正確,並符合財匯局的政策。財匯局會分配足夠的人力資源,確保適時完成有關審閱。

調查工作的程序公正

- 21. 在2013年5月3日及2014年5月5日的會議上,部分事務委員會委員對於財匯局調查工作的程序是否公正表示關注。委員表示,鑒於某些會計事宜(例如資產折舊如何計算)須由當事人作判斷,他們詢問財匯局如何決定財務報表或非無保留意見核數師報告有否任何不當行為或不遵從事宜。
- 22. 財匯局作出回應時表示,財匯局職員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。財匯局職員隨後會擬

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行監察委員會覆檢。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。為確保程序公正,財匯局會將調查及查訊報告擬稿送交有關人士/機構,供對方提出意見。

跨境合作

- 23. 在2011年4月4日及2015年5月4日的會議上,事務委員會委員詢問財匯局在調查審計方面的不當行為時,可否取得由香港上市內地公司聘用的內地核數師所備存的會計及審計文件正本。委員亦詢問,是否有任何機制,處理內地公司以資料可能涉及"國家機密"為理由,拒絕向其香港核數師提供有關資料的情況。部分委員認為,財匯局應檢討純粹依賴財政部調查涉及香港上市內地公司在審計方面的不當行為的做法。
- 24. 財匯局回應時表示,按照國際慣例,如某間公司在某司法管轄區成立為法團,針對該公司的投訴應由公司註冊所在地的相關監管機構負責調查,再由該監管機構向公司上市所在地的監管機構提交報告。財匯局與財政部簽訂了諒解備忘錄,訂立與國際慣例一致的調查合作框架。據諒解備忘錄所訂,財政部會擔任財匯局在內地的代理人,以進行調查。財匯局會就有關調查的詳細安排與財政部保持緊密聯繫、要求財政部提供調查報告,並會視乎情況所需發表報告全文或摘錄。
- 25. 財匯局表示,根據現行的內地規例,香港監管機構(包括財匯局)難以取得在內地的商業文件。財匯局正與財政部及中國證券監督管理委員會商討,並打算與對方簽訂諒解備忘錄,以解決此方面的問題。至於牽涉國家機密的文件,該等文件主要關乎國防工業,香港監管機構正參考海外司法管轄區的做法,探討可行的解決辦法,例如規定核數師在獲披露國家機密之前須簽訂聲明書,聲明會符合相關官方機密法例,或要求有關當局確認某文件的一般要旨,而不向該核數師披露涉及的實際文件。
- 26. 在2011年4月4日的會議上,有委員建議財匯局應參考廉署的調查安排,以改善其在內地進行的調查工作。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。財匯局作出回應時表示,財匯局會研究 廉署在內地的調查安排,以作參考。財匯局指出,該局與財政 部簽訂的諒解備忘錄是以相互適用的原則為基礎,若要推行准 許財匯局在內地調查投訴的建議,則可能亦要授權內地機關調查針對在內地證券市場上市的香港公司作出的投訴,此影響必須加以考慮。

27. 在2012年4月2日的會議上,事務委員會委員詢問財匯局 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。財匯局表示,該局備有一份涉嫌涉及不當行為的香港上 市內地公司的名單,供持續監察之用。財匯局會覆檢這些公司 發表的財務報告,查找可能在審計或匯報方面的不當行為。財 匯局亦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。

工作透明度

- 28. 在2014年5月5日及2015年5月4日的會議上,事務委員會委員詢問財匯局披露投訴相關資料的情況。為提高財匯局調查或查訊工作的透明度,他們促請財匯局披露相關資料(例如是否接納投訴及拒絕接納投訴的原因),以及將調查或查訊的結果告知投訴人。
- 29. 財匯局表示,若局方決定對某項投訴不作跟進,局方會與相關投訴人聯絡,解釋原因。若投訴可作出跟進,而財匯局將會展開調查,則在完成調查程序之前,局方不會向有關人士/團體作出通知。在完成每宗調查後,財匯局會按情況所需,將調查報告轉交會計師公會,由會計師公會決定是否需要採取任何紀律處分。與此同時,財匯局會以不披露姓名/名稱的方式發出新聞稿,綜述調查所涵蓋的主要事宜及主要調查結果。在會計師公會完成其紀律程序後,財匯局便會將載有相關人士的姓名/名稱的報告摘要,上載至該局的網站。
- 30. 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,刊載上市實體發表的非無保留意見核數師報告,以及該局在根據風險審閱計劃下給予上市實體及其核數師的建議摘要。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。財匯局察悉委員的建議,並表示香港交易所的網站,現已提供上市實體的資料(包括非無保留意見的核數師報告(如有的話))。

企業管治

31. 在2010年4月8日及2014年5月5日的會議上,考慮到財匯局不少成員及職員均是會計師或核數師,曾經任職於會計師事務所,事務委員會委員關注到財匯局有何措施防止其成員及職員出現利益衝突。財匯局表示,《財匯局條例》規定財匯局成員當中,業外人士的數目須多於業內人士。財匯局成員須嚴格遵從利益申報的規定,並且不得參與任何與成員本人有利害關係的事宜的討論。財匯局亦設有機制,規定財匯局職員必須申報利益;若某職員曾任職的會計師事務所受到財匯局調查或查訊,該名職員不可處理有關個案。

獨立核數師監管改革

與持份者溝通

- 32. 在2013年5月3日、2014年5月5日、2015年5月4日及2015年7月6日的會議上,事務委員會委員促請政府當局加緊就核數師監管的改革建議諮詢持份者。另有委員建議,政府當局應設立由各界代表組成的諮詢委員會,以全面考慮各界持份者(而非僅是會計師公會)的意見。委員察悉就改革建議進行的公眾諮詢已於2014年9月結束,並詢問政府當局會否考慮展開另一輪公眾諮詢,就若干具爭議的建議與審計專業達成共識,然後才向立法會提交相關的修訂法案。
- 33. 政府當局回應時表示,在2014年9月完成公眾諮詢後,當局已留意到數個範疇,有需要進一步諮詢相關持份者,以期加深互相了解並平衡各方利益。當局在諮詢總結的框架內擬備修訂法案時,仍有空間與持份者討論某些細節。政府當局會繼續利用現有的三方平台,與會計師公會及財匯局溝通,並與其他持份者團體(包括監管機構、中小型核數師事務所、上市公司及其他相關專業機構)保持聯繫。

監管架構及財務匯報局的新權力

34. 在2014年7月7日及2015年7月6日的會議上,事務委員會部分委員關注到,建議擴大財匯局的監管職能,或會導致財匯局權力過分集中,而委託會計師公會擔任上市實體核數師註冊主任,或會造成架床疊屋的監管架構。為確保財匯局在行使權力時公平和合乎程序公義,委員促請政府當局分隔財匯局的調查機制和紀律處分機制,並建議政府當局應考慮在財匯局轄下

另設紀律委員會,就上市實體核數師的紀律處分個案進行聆訊 及作出決定。

- 35. 政府當局解釋,改革建議會符合核數師監管制度須獨立 於審計業的現行國際標準,並會釋除各界對會計師公會現有紀 律處分機制是否有效的疑慮。委託財匯局擔任監察核數師的獨 立機構而不成立新的法定機構,亦可釋除公眾或業界擔心改革 會造成架床疊屋的監管架構的疑慮。
- 36. 關於財匯局權力過分集中的關注,政府當局指出,就監管核數師的制度而言,國際間並無規定必須把紀律處分權力賦予獨立於獨立核數師監管機構的組織。由於財匯局獨立於審計專業,新制度若賦予財匯局行使查核、調查及紀律處分的權力,亦不會顯得對上市實體核數師有欠公平。財匯局在履行職能時,會有多種制衡,以確保公平和程序公義,當中包括調配關組不同人員進行調查及紀律處分的工作,以及要求財匯局提供作出紀律處分決定的理由,並在作出紀律制裁前,給予有關人工作出陳詞的機會。建議的制度亦會設有獨立的上訴機制,予許可法與調查的機會。建議的制度亦會設有獨立的上訴機制,對正方數部所提出的上訴,並訂明如獲法與批爭可,有關人士可進一步向法庭提出上訴。政府當局在擬訂修則法案的細節時,會研究讓獨立於財匯局及審計專業的人士參與財匯局的紀律處分程序的做法是否適當。

改革的涵蓋範圍

37. 在2015年7月6日的會議上,一名委員質疑有何理據將改革的涵蓋範圍,局限於上市實體的核數師,而非涵蓋整個審計專業。政府當局表示,由於擬議改革會為現行監管制度帶來重大改變,政府當局須審慎行事,顧及多項因素(包括改革對會計專業的影響,以及對財匯局人力需求的影響),以循序漸進的方式推行改革。

最新發展

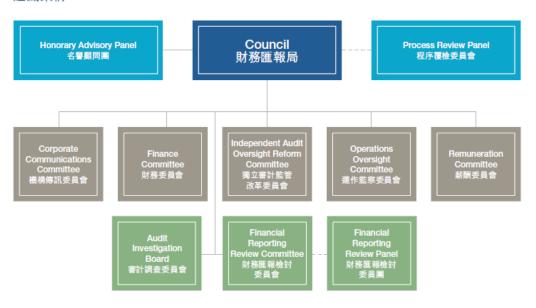
38. 財匯局將於2016年5月23日的會議上,向財經事務委員會匯報過往一年的工作。

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 2016年5月16日

Organization Structure 組織架構



(資料來源:財務匯報局2015年報)

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	財匯局的文件 (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	財匯局的文件 (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	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)
		財匯局的文件 (立法會CB(1)1177/08-09(04)號 文件)
		<u>會議紀要</u> (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	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)
		財匯局的文件 (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)

日期	事項	會議文件/紀要
2011年4月4日	財經事務委員會討論財匯局自2010年4月以來的工作	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)
		財匯局的文件 (立法會CB(1)1748/10-11(05)號 文件)
		<u>會議紀要</u> (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	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)
		財匯局的文件 (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	<u>會議上的電腦投影片資料</u> (立法會CB(1)976/12-13(02)號 文件)
		財匯局的文件 (立法會 CB(1)929/12-13(07)號 文件)
		<u>會議紀要</u> (立法會CB(1)1789/12-13號文件)
2013年10月10日	財匯局發表獨立審計監管 報告	新聞稿
		<u>財匯局的報告</u> (只備英文本)

日期	事項	會議文件/紀要
2014年5月5日	財經事務委員會討論財匯 局自2013年4月以來的工作	<u>會議上的電腦投影片資料</u> (立法會CB(1)1375/13-14(03)號 文件)
		財匯局的文件 (立法會CB(1)1309/13-14(07)號 文件)
		<u>會議紀要</u> (立法會CB(1)1942/13-14號文件)
2014年7月7日	財經事務委員會討論優化 上市實體核數師監管制度 的建議	會議上的電腦投影片資料 (立法會CB(1)1762/13-14(01)號 文件)
		<u>政府當局的文件</u> (立法會CB(1)1668/13-14(01)號 文件)
		<u>會議紀要</u> (立法會CB(1)1998/13-14號文件)
		<u>政府當局的跟進文件</u> (立法會CB(1)1913/13-14(02)號 文件)
2015年5月4日	財經事務委員會討論財匯 局自2014年4月以來的工作	會議上的電腦投影片資料 (立法會CB(1)833/14-15(02)號 文件)
		<u>財匯局的文件</u> (立法會CB(1)780/14-15(03)號 文件)
		<u>會議紀要</u> (立法會CB(1)1070/14-15號文件)

日期	事項	會議文件/紀要
2015年7月6日	財經事務委員會討論優化 上市實體核數師監管制度 的建議的諮詢總結	<u>會議上的電腦投影片資料</u> (立法會CB(1)1069/14-15(04)號 文件)
		<u>政府當局的文件</u> (立法會CB(1)1034/14-15(08)號 文件)
		會議紀要 (立法會CB(1)1258/14-15號文件)