

討論文件

2018年5月15日

立法會財經事務委員會

財務匯報局的工作進度報告

目的

本局曾於 2017 年 6 月 5 日向委員會簡述本局的工作。本文件旨在向委員會報告本局於 2017 年的主要工作進度及成果。

背景

2. 財務匯報局是於 2006 年 12 月成立的法定機構，其職責是就上市實體的核數師可能在審計或匯報方面的不當行為展開獨立調查，及就上市實體可能沒有遵從會計規定的事宜展開查訊。財務匯報局所識別的任何審計或匯報不當行為將會轉介至香港會計師公會採取跟進行動，包括在適當時採取紀律處分。另一方面，財務匯報局可根據《財務匯報局條例》（第 588 章）賦予的權力，要求上市實體糾正於查訊中識別的不遵從會計規定事宜，其中包括重新陳述其財務報表。

工作進度

處理投訴

3. 本局謹慎審閱所接獲的每宗投訴，以決定是否結束案件或展開調查及／或查訊。本局於 2017 年共接獲 126 宗可跟進投訴，創紀錄新高。連同 14 宗源自 2016 年度的投訴，本局於 2017 年共處理 140 宗投訴個案。其中 126 宗投訴已完成審閱，餘下 14 宗投訴於 2017 年年底仍在進行審閱。

4. 在 126 宗接獲的可跟進投訴中，七宗涉及審計或匯報不當行為，四宗涉及不遵從會計規定事宜。餘下的 115 宗同時涉及審計或匯報不當行為及不遵從會計規定事宜。在接獲的 126 宗可跟進投訴中，101 宗疑來自同一來源，並針對同一間會計師事務所。雖然該

101 宗投訴個案並未導致展開任何調查，但均已被轉介予香港會計師公會跟進。涉事之會計師事務所已通知本局，他們已就相關問題作出改善措施。據我們了解，香港會計師公會將把這些投訴個案在 2018 年之查察過程中一併考慮。

財務報表的審閱

5. 除接獲投訴外，本局亦主動抽查上市實體的財務報表進行審閱。本局於 2016 年採納了篩選方法，並根據運作監察委員會¹批准的若干篩選準則識別財務報表以進行審閱。運作監察委員會每年均會重新審閱這些篩選準則。

6. 此外，本局繼續與香港交易及結算所有限公司(「港交所」)及香港會計師公會合作，從根據中國企業會計準則編製財務報表的公司中抽選報表審閱。財務匯報局隨後整合來自三方的審閱結果，並將其提交予中國財政部。

7. 本局過往依賴外部審閱人員協助審閱財務報表。自 2017 年起，財務報表的審閱全部由本局內部進行，以提升效率及堅守本局之獨立角色。此外，透過財務報表審閱計劃及本局的媒體監察活動，我們建立了一套系統以更實時地監察若干公司的財務匯報，以識別可能不遵從會計規定的事宜及／或潛在的審計不當行為。

¹ 運作監察委員會協助財務匯報局制訂運作政策、策略、指引及程序；就技術性及業務性事宜向本局及本局行政人員提供意見；以及在查訊、調查及投訴／審閱評估等方面的報告提交本局省覽前，審議該等報告。運作監察委員會的成員由本局委任，包括本局成員（其中一人擔任委員會主席），以及在會計及審計方面具備相關經驗及專業知識的增補成員。

調查

8. 本局會對於可能涉嫌有審計或匯報不當行為的個案展開調查，並會根據《財務匯報局條例》指派審計調查委員會²進行調查工作。

9. 本局於 2017 年處理在 2016 年已展開的 37 宗調查個案並展開 14 宗調查個案。本局總共完成 11 宗調查個案，當中 10 宗的調查報告已轉介予香港會計師公會，以決定是否需要進行任何紀律處分行動。截至 2017 年年底，本局有 40 宗調查個案尚待完成³。

查訊

10. 財務匯報局會就上市實體可能沒有遵從會計規定的事宜展開查訊。本局根據《財務匯報局條例》，就每宗查訊委任一個財務匯報檢討委員會⁴，以就可能不遵從會計規定的事宜展開查訊。財務匯報檢討委員會決定其將要展開的工作，並在報告中向本局提供建議以作考慮。委員會的工作由本局員工提供協助。於查訊完成後，財務匯報局可要求受查訊的上市實體糾正已識別的不遵從會計規定事宜，以及重新發表現有的財務報表，或在其後發表的財務報表作出前期調整，以修正不遵從事宜。

11. 本局於 2017 年年底仍在進行兩宗自上一年度開始的查訊個案。

² 審計調查委員會根據《財務匯報局條例》第 22 條成立，並依照本局指示進行調查。審計調查委員會的主席由本局行政總裁擔任。

³ 仍在調查中的個案包括本局有待與中國財政部落實諒解備忘錄的個案。目前，我們在落實關於取得存放於內地的審計工作底稿的安排前，並未繼續調查該等個案。

⁴ 本局根據《財務匯報局條例》第 39 條，從財務匯報檢討委員團中，委任財務匯報檢討委員會，對可能不遵從會計規定的事宜作出正式查訊。於 2018 年 4 月 30 日，財務匯報檢討委員團有七名召集人及 38 名成員。

致上市實體及其核數師的意見函

12. 在評估投訴或審閱財務報表時，財務匯報局可決定不需展開調查或查訊，而較為適宜向上市實體及其核數師發出意見函以指出本局的發現及提出改善建議。本局於 2017 年共發出 17 封意見函。

成就

十周年紀念

13. 2017 年是財務匯報局工作碩果豐收的一年，亦是本局開始營運的十周年。過去十年間，我們接獲及處理逾 400 宗投訴，完成 56 宗調查及 11 宗查訊。同期我們已轉介合共 69 宗調查及投訴予香港會計師公會跟進，以考慮是否作出紀律處分。該等轉介個案中有 39 宗已作出制裁，餘下的個案中，大部分正在進行紀律程序。本局完成的 11 宗查訊中，有 8 宗促使上市實體被要求修訂其財務報表。我們亦已將上述第 4 段所提及的 101 宗投訴個案轉介予香港會計師公會。上述的工作成績清晰表明我們自運作以來都堅定不移地為公眾利益行事，儘管每年工作量不斷增加，我們仍繼續以此發揮職能。

全面檢討程序

14. 財務匯報局在運作上追求卓越，我們聯同外部法律顧問就查訊及調查的程序進行全面檢討。這涉及對本局的程序進行詳細的分析以及將運作手冊中的相關程序與財務匯報局條例所載的相關法律規定作出對照。此外，我們亦對逐項程序進行檢查，以確保本局工作的質素及效益處於最高水平，並不會因圖方便而作出妥協。這項工作已經完成而本局的運作手冊亦已更新。

核數師監管制度改革

15. 財務匯報局多年來一直提倡核數師監管改革。我們一直認為這改革是符合大眾投資者的最佳利益，同時令香港的核數師監管制度能夠與國際標準看齊。世界各地的核數師監管制度透過立法修訂，已成功由「自我監管」改為「獨立監管」，從而提升了審計質量及對投資者的保障。

16. 多年來，香港的資本市場發展非常迅速。香港現時約有近 2,200 家上市實體，總市值超過 30 萬億港元。然而，最近有研究指出，香港需要持續吸引更多公司來港上市，例如透過引入更多不同業務及公司架構，才能與國際對手競爭。面對這個不可逆轉的市場演變，香港亦需要符合國際投資者的期望，就香港上市實體核數師建立一套獨立及健全的監管制度。

17. 根據我們於 2016 年發布的獨立審計監管更新報告，我們相信 2018 年財務匯報局(修訂)條例草案(「草案」)獲通過後，將使財務匯報局可成為獨立審計監管機構國際論壇(「IFIAR」)的成員。IFIAR 是一個論壇，其成員資格開放予獨立監管機構，例如英國財務匯報局和美國上市公司會計監督委員會。全球的成員可以互相分享及交流在監管方面的經驗及查察中的發現，從而提高審計質量。雖然 IFIAR 並沒有規定有關機構成員在監管方面能力上的要求，其核心原則之一說明成員必須有穩定的資金，足以履行其職責。

18. 此外，歐洲委員會的監管等效資格在國際上被視為對核數師監管機構在其核心監察範圍之能力的認可，監管範疇包括：註冊、查察、調查、紀律處分、專業道德及審計準則和持續專業進修。全球共有 53 個司法管轄區，包括中國、英國及美國，均已符合歐洲委員會的監管等效資格規定。若香港取得有關認可，將提升全球市場對香港核數師監管制度的信心，促進跨境投資。

19. 現時的歐洲委員會指令要求獨立核數師監管機構的管治架構，必須只由非執業人士（即在過去三年內沒有參與法定審計、不是會計師事務所合伙人、或非受僱於會計師事務所或與其有關連之人士）組成。若該要求被納入相關法例，將能確保監管機構的管治架構獨立於審計業界，亦不會阻礙委任具有會計和審計專業知識的人才。

20. 現時，全球有 45 個司法管轄區取得歐洲委員會監管等效資格，其獨立監管機構亦是 IFIAR 的成員。取得這雙重認可已成為國際規範。若香港取得雙重認可，其作為一個主要國際金融中心的地位及聲譽將會得到提升。

21. 作為提倡此改革的策略之一，本局於 2017 年投入大量時間，接受會計專業團體及會計師事務所的邀請，就政府的改革建議作出解

說。我們認為，該等活動對各方均有益處，讓與會人士更了解有關建議及其裨益。

22. 政府於 2018 年 1 月 24 日向立法會提交草案。法案委員會現正審議該草案。財務匯報局會繼續提倡通過該草案，以進一步提升香港的審計質素及投資者保障。

與監管機構合作

23. 於 2017 年，財務匯報局繼續與香港、內地及國際間其他監管機構廣泛聯繫及交流。活動包括與證券及期貨事務監察委員會（「證監會」）、港交所及香港會計師公會舉行季度會議。會上我們分享各機構之間的轉介及相關工作的主要發現，並討論如何改進以適時回應各種問題。

24. 本局亦繼續與中國財政部就雙方的角色進行溝通。討論的議題包括獲取存放於內地的審計工作底稿。近期會議效果良好，討論事項現包括本局於草案獲通過後的未來角色。

25. 年初，本局出席了東盟審計監管機構小組會議，包括查察工作坊、國際間寶貴的經驗交流以及有關財務報表監控事宜的詳細研討會等。我們亦出席了在曼谷舉辦的地區監管機構會議，討論全球審計質素及推廣審計價值的方法。

26. 本局亦維持與 IFIAR 的溝通。最近，我們已通知該組織政府已向立法會提交草案，該組織對草案深表興趣。

27. 英國財務匯報局早前到訪內地及香港，並禮節拜訪本局。這是一個難得的機會，讓我們對彼此工作交流意見。英國財務匯報局表示非常樂意在草案通過後，協助我們過渡以承擔新的責任。

財政狀況

28. 根據現時的經費安排，本局的經費由政府（透過公司註冊處營運基金）、港交所、香港會計師公會及證監會提供。

29. 根據本局與四家撥款機構於 2014 年 11 月就其後五年（2015 年至 2019 年）撥款安排簽署的諒解備忘錄，四間撥款機構於 2017 年為本局提供的資金為 3,083 萬港元。財務匯報局在 2017 年的實際支出為 2,973 萬港元。

本局職員

30. 本局職員負責管理及執行本局的日常運作。本局現任行政總裁衛皓民先生於 2016 年 4 月 1 日上任，而副行政總裁林穎志女士於 2013 年 12 月 2 日上任。

31. 截至 2017 年 12 月 31 日，本局共有 22 名員工，由一支具備審計經驗的優秀專業會計師團隊、一名內部法律顧問及一班對工作充滿熱誠的行政人員組成。截至 2017 年 12 月 31 日所出現之職位空缺現已填補。

機構管治

32. 本局致力維持高水平的機構管治，主要範疇詳列於以下第 33 段至第 45 段。

本局設立的委員會

33. 本局設立了五個具備不同職能的委員會，包括機構傳訊委員會、財務委員會、獨立審計監管改革委員會、運作監察委員會，以及薪酬委員會。委員會均向本局就各項事宜提供意見，並會定期及於有需要時舉行會議。各委員會根據其職權範圍運作。

獨立性

34. 香港特別行政區行政長官負責委任財務匯報局主席，財政司司長則獲授權委任本局的其他成員。目前成員人數為 11 人。《財務匯報局條例》規定屬業外人士的本局成員的人數須多於業內人士的成員的人數。本局成員來自不同背景並具備各種相關技能，包括會計、法律和商業。所有成員透過本局會議及委員會積極參與本局的工作。本局成員每兩個月舉行一次會議，並會按需要召開額外會議。

35. 本局成員須依法申報於個案中可能涉及的任何利益關係。本局成員如曾在港交所、香港會計師公會，或證監會審議是否轉介個案至本局時在場，或曾經參與該機構的有關轉介個案至本局的決策，一律被界定為在個案中有利益關係。根據《財務匯報局條例》，在個案中有利益關係的成員不能就有關個案（甲）出席本局任何審議環節、（乙）參與本局所作出的任何決定，或（丙）獲得任何有關文件。

問責及審計

36. 本局採納嚴謹的審計程序。本局的年度預算須由本局成員批核。財經事務及庫務局局長其後會審批本局的年度收支估計。

37. 本局的財務報表由政府審計署署長審核。本局將年報向財經事務及庫務局局長呈交後，便會提交立法會省覽，並每年於此會議報告工作進展。

申訴專員

38. 申訴專員亦透過處理針對本局及其員工管理不善的任何公眾投訴，間接監察本局的工作。本局於 2017 年並沒有收到來自申訴專員的任何查詢。

內部控制

39. 本局制定了有效的內部控制系統，包括清晰的組織架構、分明的權責以及恰當的職責分工。從展開每宗調查／查訊個案開始，本局會委派一名總監負責處理。

40. 本局定期檢討內部的人事管理、採購、交易審批，以及資產保護的政策及指引。

程序覆檢委員會（「覆檢會」）

41. 覆檢會是一個獨立的委員會，負責審閱本局所處理的個案，以確保本局在採取行動及作出決定時，均遵照內部程序和指引。覆檢會的六名成員由政府委任，而財務匯報局主席則為當然成員。覆檢會

每年發表其周年報告。覆檢會 2017 年周年報告總結，就該年度被抽選作覆檢的個案而言，本局已遵從內部程序處理個案。

操守準則

42. 本局員工在代表本局履行職責時，必須嚴格遵守本局的操守準則。該操守準則明確地界定了潛在利益衝突、資料保密、個人投資及資料保護等各方面的操守標準。其中包括要求員工定期呈報個人及其配偶的投資狀況及有關投資項目的變更。

43. 財務匯報局定期檢討及更新操守準則，確保符合本局運作範疇內的最佳做法。

與持份者溝通

44. 本局積極與持份者進行溝通，包括其撥款機構、會計及審計業界、其他監管機構及投資大眾。

45. 本局發佈的資料皆易於使用及取得。財務匯報局透過刊發年報及半年度電子簡訊，讓持份者了解本局的工作進度及發展。本局亦定期在網站（www.frc.org.hk）公佈有關運作及索取資料的統計數字，以及於特定期間已完成的個案的新聞稿。

展望未來

46. 本局將以過去 10 年來由我們專業和敬業的團隊所建立的歷史里程碑為基石，繼續按照其核心原則運作，即獨立及公平公正、承擔及具高透明度、誠信和精湛才能。我們將繼續致力維護公平、公義和本著公眾利益行事。

47. 在迎接草案順利通過的同時，財務匯報局現正為未來擴大的職能做準備，參考適合本地情況的國際最佳範例，並招募有相關能力的人才，以執行在查察、紀律處分和監察方面的新職能。我們相信，

在足夠資源的配合下，財務匯報局足以成為香港獨立而全面的核數師監管機構，專業地應付這新角色所帶來的任何挑戰。

財務匯報局
2018 年 5 月