

# 立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)1005/18-19(01)號文件

檔 號：CB1/PL/FA

## 財經事務委員會

2019 年 5 月 6 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

本文件載述有關財務匯報局("財匯局")的成立、該局的主要角色、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自 2014-2015 年度會期以來就財匯局的工作所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危機及 2000 年代初期在美國發生的多宗企業醜聞<sup>1</sup>後，公眾普遍要求加強規管香港的會計專業。繼政府當局於 2003 年及 2005 年就成立負責調查針對核數師涉及公眾利益的投訴的獨立調查局(即財匯局)的建議進行兩輪公眾諮詢後，立法會於 2006 年 7 月 13 日制定《財務匯報局條例》(第 588 章)("《條例》")。財匯局於 2006 年 12 月成立，並於 2007 年 7 月全面投入運作。

---

<sup>1</sup> 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，各個國際金融中心(例如美國及英國)積極推行改革，以加強對會計專業的規管。

## 財務匯報局的角色及組織架構

3. 財匯局的角色是：(a)透過審計調查委員會就有關上市實體可能在審計及匯報方面的不當行為進行獨立調查；及(b)透過財務匯報檢討委員會就上市實體可能沒有遵從會計規定的事宜進行查訊。<sup>2</sup>

4. 財匯局並未獲賦予紀律處分的權力。財匯局已與香港會計師公會("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("證監會")、香港聯合交易所有限公司、香港金融管理局及保險業監管局)簽訂諒解備忘錄，訂明把個案/投訴轉介財匯局進行調查或查訊，以及把財匯局發現的審計或匯報方面的不當行為轉介相關機構跟進的程序。<sup>3</sup>

5. 根據《條例》第 7 條，財匯局由 9 至 11 名成員組成，而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，<sup>4</sup>負責就財匯局工作的各個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，以確保該局所採取的行動及相關決定符合內部程序及指引。名譽顧問團於 2012 年 12 月成立，目的是就財匯局的運作及所面對的任何專業、技術及策略事宜向該局提供意見。財匯局的組織架構圖載於**附錄 I**。

---

<sup>2</sup> 《財務匯報局條例》(第 588 章)("《條例》")第 22(2)條訂明，審計調查委員會("調查委員會")由財務匯報局("財匯局")行政總裁(作為調查委員會的當然成員及主席)及財匯局委任的最少一名其他成員組成。  
《條例》第 39 條訂明，行政長官須在與財匯局磋商後委出一個由最少 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會("檢討委員會")。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，可委出一個財務匯報檢討委員會(由一名擔任主席的委員團召集人及最少 4 名來自檢討委員會的其他成員組成)進行查訊。

<sup>3</sup> 依據所簽訂的諒解備忘錄，財匯局如發現審計或匯報方面的不當行為，會把個案轉介香港會計師公會("會計師公會")跟進；未有遵從《上市規則》的事宜會轉介證券及期貨事務監察委員會或香港聯合交易所有限公司跟進；而涉及刑事罪行的個案則會轉介警方或廉政公署採取所需的跟進行動。

<sup>4</sup> 該 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。

6. 目前，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，以及會計師公會共同提供。<sup>5</sup> 根據財匯局於 2014 年 11 月與 4 個撥款機構簽訂的諒解備忘錄(當中載列 2015 年至 2019 年的撥款安排)，4 個撥款機構會"平均攤分"撥款，撥款額每年增加 5%。

7. 根據《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、周年帳目及審計師報告須在每個財政年度終結後提交立法會省覽。

### 《2019 年財務匯報局(修訂)條例》

8. 與核數師規管制度須獨立於審計業並受代表公眾利益的獨立監察機構監察此一國際趨勢相悖，香港現時的規管制度被視為以自律規管為主。這令香港未能符合資格成為獨立審計監管機構國際論壇的成員，因而窒礙香港與其他司法管轄區在規管核數師方面的合作。

9. 政府當局於 2018 年 1 月向立法會提交《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》("條例草案")，藉以設立新的公眾利益實體核數師規管制度("新規管制度")，從而改革財匯局。條例草案在 2019 年 1 月 30 日的立法會會議上獲得通過，並制定為《2019 年財務匯報局(修訂)條例》("《修訂條例》")。《修訂條例》將自財經事務及庫務局局長以憲報公告指定的日期起實施。<sup>6</sup>

10. 根據《修訂條例》，財匯局是規管公眾利益實體核數師的獨立監察機構，負責履行就這些核數師作出查察、調查及紀律處分的職能。財匯局亦會監督會計師公會執行下述職能：(a) 公眾利益實體核數師的註冊；(b) 設立和備存公眾利益實體核數師註冊紀錄冊；及(c) 就註冊公眾利益實體核數師的持續專業發展，設定要求，並該等核數師的專業道德，以及核數及核證

---

<sup>5</sup> 於 2018 年，4 個撥款機構為財匯局提供的資金總計為 3,237 萬元。財匯局在 2018 年的實際支出為 3,520 萬元。財匯局備有 2,000 萬元的儲備金。

<sup>6</sup> 立法會曾成立法案委員會審議《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》("條例草案")。法案委員會的報告可透過載於**附錄 II**的超連結閱覽。

執業準則，設定標準。《修訂條例》亦就財匯局的新組成方式、<sup>7</sup>針對公眾利益實體核數師作出的決定的上訴機制，以及須繳付予財匯局的徵費，訂定條文。

11. 在新規管制度下，財匯局的經費來自 3 項分別就(a)證券交易(由證券交易買賣雙方支付)、(b)公眾利益實體及(c)公眾利益實體核數師所收取的新徵費。來自三方的徵費收入在經費中所佔比率為 50：25：25。為協助財匯局過渡至新規管制度，行政長官在 2018 年施政報告中宣布將會向財匯局提供不少於 3 億元的種子資金。在 2019-2020 年度財政預算案中，財政司司長宣布將會把財匯局的種子資金增至 4 億元。

## 財經事務委員會委員提出的意見及關注事項

12. 自財匯局於 2006 年成立以來，政府當局和財匯局每年均向財經事務委員會匯報財匯局的工作。事務委員會委員自 2014-2015 年度會期以來討論有關事宜時提出的主要關注事項及意見，綜述於下文各段。

### 財務匯報局的調查和查訊工作

#### *處理投訴的效率*

13. 在 2015 年 5 月 4 日、2016 年 5 月 23 日、2017 年 6 月 5 日及 2018 年 5 月 15 日的會議上，部分委員詢問為何財匯局接獲的可跟進投訴數目較往年的數字激增，以及財匯局有何措施加快其調查和查訊工作。

14. 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。由於財匯局已有充足的人手，財匯局有信心，

---

<sup>7</sup> 《2019 年財務匯報局(修訂)條例》第 7 條對財匯局的組成方式作出下列主要更改：

- (a) 財匯局主席須屬財匯局非執行董事；
- (b) 財匯局所有成員均須屬非執業人士，而財匯局非執行董事的數目須多於執行董事的數目；及
- (c) 財匯局的成員中須至少有三分之一(而非條例草案所訂的最少兩人)是從符合下述說明的人士中委任：行政長官覺得他們具備關於公眾利益實體項目的知識及經驗，因此適合獲委任。

其目前的人手足以處理尚未完成的調查及查訊個案。如可跟進投訴的數目大幅增加，財匯局會考慮是否需要增加人力資源。

15. 在 2017 年 6 月 5 日及 2018 年 5 月 15 日的會議上，財匯局解釋，該局曾於 2016 年及 2017 年接獲一連串針對某間核數師事務所的投訴，該等投訴看來是由同一方作出。在財匯局用以處理無理纏擾的投訴的新措施下，該等投訴將以簡化方式處理，因此不會影響到處理其他投訴的資源。雖然其後發現上述投訴全部均未達到需要作出調查的門檻，但財匯局已把該等投訴轉介會計師公會作出所需的跟進。據財匯局了解，會計師公會認為無須就該等經轉介的投訴進行任何調查。財匯局亦已獲有關的核數師事務所告知，該事務所已採取補救行動。

### *調查工作的程序公正*

16. 在 2017 年 6 月 5 日的會議上，一名委員表示，小型會計師事務所認為財匯局的調查是以它們為目標，因為財匯局甚少調查由"四大"會計師事務所進行的審計工作。

17. 財匯局強調，該局處理針對會計師事務所的投訴時不會存在偏見，亦不會避免對"四大"會計師事務所採取行動。在 2016 年接獲的可跟進投訴當中，31% 涉及"四大"會計師事務所、50% 涉及中型會計師事務所(即合夥人/董事人數為 6 名或以上者)，而涉及小型會計師事務所(即合夥人/董事人數為 5 名或以下者)的投訴則佔 19%。財匯局會因應投訴而作出回應，不會由於事務所的規模而針對任何事務所。

### *工作透明度*

18. 在 2015 年 5 月 4 日及 2018 年 5 月 15 日的會議上，委員詢問財匯局披露投訴相關資料的情況，以及財匯局會採取甚麼行動監察已轉介予其他指明執法機關的投訴的進展。

19. 財匯局回應時表示，在完成每宗調查後，財匯局會按情況所需，把調查報告轉交會計師公會，由會計師公會決定須否採取任何紀律行動。財匯局會在每季與會計師公會舉行會議時，監察已轉介予該會的投訴的進展。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，財匯局便會把載有相關人士/團體的姓名/名稱的報告摘要，上載至該局的網站。在財匯局自成立以來轉介予會計師公會的個案

當中，有些個案最終導致懲處，而會計師公會仍在進行其餘個案的紀律程序。

## 跨境合作

20. 在 2015 年 5 月 4 日及 2017 年 6 月 5 日的會議上，委員關注到，香港某些會計師事務所難以把審計工作底稿帶離內地，以符合財匯局的要求，原因是內地法規或會基於"國家機密"的理由而禁止披露有關文件。他們促請財匯局協助會計師事務所解決此一問題。在 2018 年 5 月 15 日的會議上，部分委員察悉，財匯局的某些調查工作，須待該局與財政部簽訂容許該局取得存放於內地的審計工作底稿的諒解備忘錄後，才可作出跟進；有鑒於此，他們問及財匯局與財政部簽訂該諒解備忘錄的時間表，以及財匯局在過程中遇到的困難。

21. 財匯局回應時表示，由於內地當局在 2015 年收緊相關規例，加上該諒解備忘錄尚未簽訂，財匯局和會計師公會均未能取得存放於內地的審計工作底稿。在財匯局與財政部簽訂該諒解備忘錄前，財匯局不會要求事務所呈交有關的審計工作底稿。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(包括財匯局)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前須簽署聲明書，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。財匯局指出，該局一直就該諒解備忘錄與財政部聯繫。財匯局的目標是大約在公眾利益實體核數師新規管制度開始實施的同時，簽訂該諒解備忘錄。

## **在立法會會議上提出的相關質詢**

22. 在 2018 年 1 月 17 日的立法會會議上，有議員就"香港會計師事務所遵從不同司法管轄區的法規"一事提出口頭質詢。該項質詢所涵蓋的事項包括政府當局會否要求財匯局在成為公眾利益實體核數師的獨立監察機構後，與內地當局設立機制，便利財匯局取得行使其紀律處分權力所需的內地企業審計文件，並在機制中訂明有關審計文件涉及國家機密及敏感信息時的處理程序。該項質詢及政府答覆的詳細內容，可透過載於**附錄 II**的超連結閱覽。

## 最新發展

23. 財匯局將於 2019 年 5 月 6 日的會議上，向財經事務委員會匯報過去一年的工作。

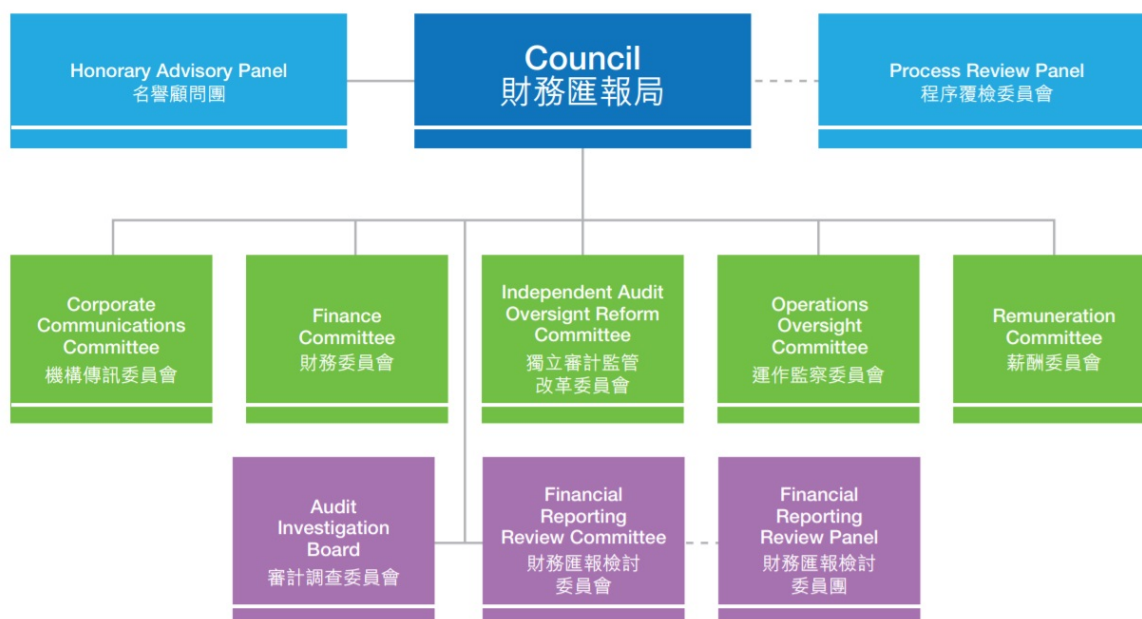
## 參考資料

24. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處  
議會事務部 1  
2019 年 5 月 3 日

## 財務匯報局的組織架構

### Organisation Structure 組織架構



資料來源：財務匯報局 2018 年報



## 相關文件一覽表

日期	事件	文件/會議紀要
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	<p><a href="#">會議上的電腦投影片資料</a> (立法會 CB(1)833/14-15(02)號文件)</p> <p><a href="#">財匯局的文件</a> (立法會 CB(1)780/14-15(03)號文件)</p> <p><a href="#">會議紀要</a> (立法會 CB(1)1070/14-15 號文件)</p>
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	<p><a href="#">會議上的電腦投影片資料</a> (立法會 CB(1)1069/14-15(04)號文件)</p> <p><a href="#">政府當局的文件</a> (立法會 CB(1)1034/14-15(08)號文件)</p> <p><a href="#">會議紀要</a> (立法會 CB(1)1258/14-15 號文件)</p>
2016 年 5 月 23 日	財經事務委員會討論財匯局自 2015 年 4 月以來的工作	<p><a href="#">會議上的電腦投影片資料</a> (立法會 CB(1)955/15-16(01)號文件)</p> <p><a href="#">政府當局的文件</a> (立法會 CB(1)918/15-16(03)號文件)</p> <p><a href="#">會議紀要</a> (立法會 CB(1)1142/15-16 號文件)</p>

日期	事件	文件/會議紀要
2017年6月5日	財經事務委員會討論財匯局自2016年4月以來的工作	<p><u>會議上的電腦投影片資料</u> (立法會 CB(1)1078/16-17(02)號文件)</p> <p><u>政府當局的文件</u> (立法會 CB(1)1030/16-17(04)號文件)</p> <p><u>會議紀要</u> (立法會 CB(1)1356/16-17 號文件)</p>
2018年1月17日	梁繼昌議員就"香港會計師事務所遵從不同司法管轄區的法規"一事提出口頭質詢	<p><u>議事錄</u> (第 3759 至 3766 頁)</p>
2018年2月13日	《2018年財務匯報局(修訂)條例草案》委員會首次會議	<p><u>條例草案</u> (立法會 CB(3)287/17-18 號文件)</p> <p><u>立法會參考資料摘要</u> (檔號：ACCT/2/1/2C)</p> <p><u>法律事務部報告</u> (立法會 LS25/17-18 號文件)</p>
2018年5月15日	財經事務委員會討論財匯局自2017年4月以來的工作	<p><u>會議上的電腦投影片資料</u> (立法會 CB(1)967/17-18(01)號文件)</p> <p><u>政府當局的文件</u> (立法會 CB(1)926/17-18(03)號文件)</p> <p><u>會議紀要</u> (立法會 CB(1)1305/17-18 號文件)</p>

日期	事件	文件/會議紀要
2019年1月30日	立法會	<u>《2018年財務匯報局(修訂)條例草案》委員會報告</u> (立法會 CB(1)505/18-19 號文件)