

討論文件

2019年5月6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 2018 年 5 月 15 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 2018 年的主要工作進度及成果。

背景

2. 財務匯報局是於 2006 年 12 月根據《財務匯報局條例》（第 588 章）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》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，以決定是否展開調查及／或查訊或結束案件。本局於 2018 年共接獲 85 宗可跟進投訴，連同 14 宗源自 2017 年度的投訴，本局於 2018 年共有 99 宗投訴個案。在 99 宗投訴個案中，本局已完成對 88 宗的審閱，當中包括源自 2017 年度的 14 宗投訴。餘下的 11 宗投訴於 2018 年年底仍在進行審閱，並將在 2019 年繼續。

4. 在 85 宗接獲的可跟進投訴中，三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 78 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 85 宗可跟進投訴中，50 宗疑來自同一投訴人，並針對同一間會計師事務所。雖然該 50 宗投訴個案並未導致展開任何調查，但當中 34 宗個案已轉介予香港會計師公會以跟進該會計師事務所可能不遵從有關質量控制制度準則的事宜。該會計師事務所通知本局，他們已就相關問題作出改善措施。本局認為這些改善措施適當。據我們了解，香港會計師公會將把這些投訴個案在 2019 年就該會計師事務所之查察過程中一併考慮。

財務報表的審閱

5. 除接獲投訴外，本局透過「財務報表審閱計劃」主動篩選上市實體的財務報表進行審閱。本局於 2018 繼續進行此計劃，識別財務報表以進行審閱。篩選財務報表的若干準則¹由運作監察委員會²批准，並會每年重新審視。自 2017 年起，財務報表的審閱由過往依靠外部審閱人員改為全部由本局內部進行，以提升效率及堅守本局之獨立角色。再配合我們的媒體監察活動，本局能更實時地識別出可能不遵從會計規定的事宜及／或潛在的審計或匯報不當行為。

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作審閱。於 2018 年，三方共同抽選了 27 份該類財務報表，當中 11 份由本局進行審閱。財務匯報局隨後整合來自

¹ 準則包括(a) 在商業活動中進行重大變革或開展新的非核心業務活動的公司；(b) 擁有需要進行複雜估值的重大資產的公司；(c) 通過發行複雜的金融工具來籌集資金的公司；(d) 年內涉及重大收購或出售的公司；(e) 除反映會計政策變化或採用新引入的財務匯報準則的情況以外需作重大前期調整的財務報表；(f) 附有經修訂核數師報告的財務報表，其中有跡象顯示在前一年度的審計中存在審計不當行為；及(g) 據媒體報導涉嫌有不遵從會計規定事宜及/或有審計或匯報不當行為的財務報表；或被港交所介入的上市公司(例如要求委任法證會計師)；或遭長期停牌的非空殼公司。

² 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。

三方的審閱結果，並將其提交予國家財政部（「財政部」）以考慮跟進行動。

調查

7. 本局會對於可能或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³進行調查工作。

8. 本局於 2018 年展開 19 宗調查個案，並處理在 2017 年已展開的 40 宗調查個案。這些調查個案的積存是由於展開的調查個案數量有所增加及上年度人手有限的原故。本局總共完成 16 宗調查個案，有關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 2018 年年底，本局有 43 宗調查個案尚待完成⁴。於 2018 年，本局專注於積存較久的調查個案，並完成所有於 2016 年之前產生的調查個案，惟三宗個案除外。該三宗個案都是涉及多年審計的複雜個案。而 2018 年仍在調查個案數量的增加主要由於年內展開的調查個案明顯增多。

查訊

9. 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⁵，以就可能不遵從會計規定的事宜進行查訊。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

³ 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。

⁴ 仍在調查中的個案包括本局有待與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。

⁵ 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 2019 年 4 月 30 日，財務匯報檢討委員團有八名召集人及 38 名成員。

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透過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，以刪除及糾正已識別的不遵從會計規定事宜。

10. 本局於 2018 年處理於上年末仍在查訊的兩宗查訊個案及展開兩宗查訊個案。截至 2018 年年底，本局完成一宗查訊個案，有三宗查訊個案尚待完成。

向上市實體及其核數師提出改善建議

11. 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信函以指出需要注意的事項及提出改善建議。本局於 2018 年共發出 47 封該等信函⁶。

充滿挑戰的一年

12. 如上所述，從完成的調查個案及查訊個案數量方面而言，2018 年對本局是充滿挑戰的一年。這些令人鼓舞的成果可歸功於我們有效的目標和進度監察系統。管理團隊就年期分析及自立案起計算的平均年期進行監察，並於每兩個月舉行的定期會議上向財務匯報局及運作監察委員會報告。2018 年，我們悉數聘任 27 名員工，人手齊備。這些措施確保本局能夠在處理個案方面既有效率，亦具質素。

核數師監管制度改革

13. 於 2018 年 1 月 24 日，政府向立法會提呈《2018 年財務匯報局（修訂）條例草案》（「《條例草案》」）。立法會成立了法案委員會，並舉行了七次會議以審議《條例草案》，最後一次會議於 2018 年 12 月 17 日舉行。在此期間，本局協助政府擬備若干有關海

⁶ 改善建議的詳情載列於 2018 年年報第 41 頁。

外監管機構的審計監管制度和實施罰款的研究及分析文件，有助闡釋與《條例草案》有關的一些重要問題。

14. 我們還花了相當多的時間與不同持份者聯繫。我們向全部 46 家審計上市法團／公司的會計師事務所進行了九次簡介會，詳細解釋了《條例草案》的條文，以及我們對如何落實有關法例的見解。我們還與媒體和學術界會面，並向香港的會計專業團體和其他監管機構詳述最新進展。

15. 從業界對《條例草案》的認識有所提高，及媒體對《條例草案》（共計 84 條剪報）及財務匯報局的廣泛報導可見，本局在提倡《條例草案》方面的努力卓有成效。《條例草案》於 2019 年 1 月 30 日獲得通過，而《2019 年財務匯報局（修訂）條例》（「《修訂條例》」）亦於 2019 年 2 月 15 日刊憲。《修訂條例》的生效日期有待政府公佈。

16. 為迎接《修訂條例》正式生效，本局現正制定適當的政策、程序和指引。《修訂條例》訂明，財務匯報局必須公佈處分指引（「指引」），才可施加罰款。在 2019 年 4 月，我們就擬議的指引進行諮詢。我們安排了 15 次會議和簡報會，向不同的持份者包括會計師事務所及專業團體詳細解釋指引及聽取他們的意見。本局目前正在審閱從諮詢中收集到的意見。

與監管機構合作

17. 於 2018 年，財務匯報局繼續與香港、內地及國際間其他監管機構聯繫及交流。本地而言，本局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。我們亦藉此機會以法案委員會會議期間所公開的資料為本，向上述機構提供有關《條例草案》進展的最新消息。

18. 本局亦與財政部就《條例草案》通過後的未來合作進行定期和具建設性的對話。在 2018 年，為迎接我們在查察、調查和紀律處分方面的擴大職能，我們向財政部提供了一份諒解備忘錄草稿（「備忘錄」），旨在促進更緊密的跨境合作和獲取存放於內地的審計工作底稿。我們與財政部的討論十分正面，預計備忘錄在不久將來便能敲定，並於 2019 年 5 月進行簽署儀式。

19. 於 2018 年，本局出席了多個區域會議包括 1 月在新加坡舉行的「加強涉及公眾利益的審計相關準則制定的管治及監督」圓桌會議。本局亦出席了隨後於 6 月在香港舉行的第二次會議。本局能夠於這兩次會議就有關議題直接發表觀點及意見。此外，本局亦於 4 月與國際審計與核證準則委員會舉行會議，討論他們就質量控制準則所提出的更新及修訂建議。這些更新修訂將對會計師事務所及其監管機構有所影響。這些會議不但讓本局掌握國際審計與核證準則的最新發展，更提升本局於國際監管機構中的形象。

20. 本局亦於 2018 年 6 月與獨立審計監管機構國際論壇(IFIAR)舉行會議，向其講述《條例草案》的進展情況及討論申請成為 IFIAR 會員的要求及程序。其後，我們亦通知了 IFIAR 《修訂條例》已於 2019 年 1 月獲通過。

財政狀況

21. 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。

22. 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 2018 年為本局提供的資金為 3,237 萬港元。財務匯報局在 2018 年的實際支出為 3,520 萬港元，虧絀為 130 萬港元⁷，由累積資金填補。

本局職員

23. 本局職員由行政總裁領導，負責管理及執行本局的日常運作。

⁷ 除了來自四家撥款機構的資金外，財務匯報局亦有利息收入和調查成本收回，2018 年的這些收入總額約為 150 萬港元。

24. 截至 2018 年 12 月 31 日，本局共有 27 名員工，由一支具備審計經驗的專業會計師團隊、一名內部法律顧問及一班行政人員組成。

機構管治

25. 本局致力維持高水平的機構管治，主要範疇詳列於以下第 26 段至第 38 段。

本局設立的委員會

26. 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

27. 行政長官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⁸。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。除了出席財務匯報局成員會議，各成員亦會參與屬下最少一個委員會，從而確保他們全面參與本局事務。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。

28. 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

⁸ 在新監管制度下，本局成員將只由非執業人士（即在過去三年內不曾是執業會計師或某執業單位的合夥人、董事、代理人，或僱員的人士）組成，但其中至少三分之一的成員需具備對公眾利益實體項目方面的知識及經驗。

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

29. 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。

30. 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

31. 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 2018 年並沒有收到來自申訴專員的任何查詢。

內部控制

32. 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，而該總監須對個案並無利益關係。

33. 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」）

34. 覆檢會是一個由行政長官設立的獨立委員會，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，包括財務匯報局主席為當然成員。覆檢會每年發表其周年報告。覆檢會 2018 年周年會議總結，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

35. 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。其中包括要求員工於每年一月呈報個人及其配偶的投資狀況，及將有關投資項目的變更於交易兩星期內通知本局。

36. 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

37. 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。

38. 本局透過刊發年報及半年度電子簡訊，讓公眾了解本局的工作進度及發展。本局亦定期在網站（www.frc.org.hk）公佈有關運作的統計數字，以及已完成的個案的新聞稿。本局近日重新設計網站，讓大眾能以便捷的方式搜尋最新資訊及有關本局未來擴大職能的資料。

展望未來

39. 當《修訂條例》正式生效，財務匯報局將成為香港上市實體核數師的獨立監管機構，獲賦予直接行使查察、調查和紀律處分公眾利益實體核數師的權力。本局亦會獲賦予權力監察香港會計師公會履行對公眾利益實體核數師的註冊、專業道德、審計及核證準則和專業進修規定的職能。

40. 本局將全力以赴為我們的擴大職能做好準備，包括制定多項政策及指引、招聘專業及勝任員工及申請成為 IFIAR 會員。本局已準備就緒迎接新紀元所帶來的挑戰和機遇。

財務匯報局
2019年5月