

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)604/20-21(07)號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2021 年 3 月 1 日的會議

財務匯報局的工作 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")的背景資料，包括財匯局的成立、主要角色、組織架構及經費安排，並綜述財經事務委員會委員自 2015-2016 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、角色及組織架構

2. 《財務匯報局條例》(第 588 章)("《條例》")於 2006 年 7 月獲制定為法例，藉以訂明成立財匯局，負責調查針對核數師涉及公眾利益的投訴。財匯局於 2006 年 12 月成立，並於 2007 年 7 月全面投入運作。

3. 財匯局成立之初的角色是(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；以及(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。¹ 由於財匯局在成立時並未獲賦予紀律處分的權力，財匯局與香港會計師公會("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、香港交易及結算所有限公司、香港金融管理局及保險業監管局)簽訂了諒解備忘錄，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。²

4. 《條例》第 7 條訂明財匯局由以下成員組成：(a)主席(屬財匯局的非執行董事)；(b)行政總裁(屬財匯局的執行董事)；以及(c)至少 7 名其他成員(屬財匯局的執行董事或非執行董事)。該條亦規定：

- (a) 財匯局的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
- (b) 財匯局的成員中須至少有三分之一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。

5. 財匯局設有數個委員會，就財匯局工作的各個範疇提供意見。獨立的程序覆檢委員會於 2008 年 11 月成立，負責覆檢財匯局處理個案的手法，以確保該局的行動及決定符合內部程序及指引。名譽顧問團於 2012 年 12 月成立，旨在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**。

¹ 《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團("檢討委員團")。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 名來自檢討委員團的其他成員組成)進行查訊。

² 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("證監會")或香港交易及結算所有限公司("香港交易所")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。

6. 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。

在《2019年財務匯報局(修訂)條例》下實施新的核數師規管制度

7. 由於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乃屬國際趨勢，政府當局於 2018 年 1 月向立法會提出《2018 年財務匯報局(修訂)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。該條例草案在 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》於 2019 年 10 月 1 日開始實施。³

8. 《修訂條例》生效後，財匯局成為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。⁴ 財匯局亦有權認可境外公眾利益實體核數師，以及監督會計師公會執行下述職能：(a)本地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)就本地註冊公眾利益實體核數師的持續專業發展設定要求，並就該等核數師的專業道德，以及核數及核證執業準則設定標準。《修訂條例》亦就財匯局的新組成方式、⁵ 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。

³ 《〈2019年財務匯報局(修訂)條例〉(生效日期)公告》在 2019 年 5 月 22 日的立法會會議上提交立法會省覽。憑藉該公告，財經事務及庫務局局長指定 2019 年 10 月 1 日為《2019 年財務匯報局(修訂)條例》("《修訂條例》")(第 62 及 85 條(關於繳付及計算須由指明各方繳付予財匯局的徵費)除外)開始實施的日期。財經事務及庫務局局長亦指定 2022 年 1 月 1 日為《修訂條例》第 62 及 85 條開始實施的日期。

⁴ 財匯局可展開調查，以確保公眾利益實體核數師及註冊負責人的失當行為能被發現，並轉交紀律處分部考慮採取適當的跟進行動，包括施加處分或轉介至管轄該失當行為的其他監管機構或執法機構。此外，財匯局有權指示查察員就公眾利益實體項目進行查察，以確定公眾利益實體核數師是否已符合或相當可能有能力符合《條例》的條文或某專業標準。

⁵ 財匯局的新組成方式載述於背景資料簡介第 4 段。

9. 在新規管制度下，財匯局引入新的經費模式。⁶ 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為財匯局提供不少於 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種子資金增至 4 億元，以協助財匯局過渡至新規管制度，並且寬免新制度實施後首兩年的徵費。

財經事務委員會所作討論

10. 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。下文各段綜述事務委員會委員自 2015-2016 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。

財務匯報局的調查及查訊工作

11. 在 2016 年、2017 年及 2018 年進行討論期間，部分委員詢問財匯局有何措施加快進行調查及查訊工作。財匯局解釋，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。在 2016 年及 2017 年的會議上，財匯局進一步表示，該局已有充足的人手，有信心當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。此外，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。

12. 在 2017 年和 2019 年的財經事務委員會會議上，部分委員表示，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。委員亦詢問在近年接獲的投訴中，不同規模的會計師事務所遭到投訴比例的趨勢。

13. 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。財匯局

⁶ 在《修訂條例》生效前，財匯局的經費由公司註冊處營運基金、證監會、香港交易所及會計師公會共同平均分擔。

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。在 2014 年至 2018 年間接獲的可跟進投訴中，不同規模會計師事務所遭到投訴的比例維持穩定的趨勢。在 2016 年接獲的可跟進投訴中，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%。

新規管制度設立後財務匯報局的人手

14. 在 2020 年的財經事務委員會會議上，部分委員察悉自新規管制度在 2019 年 10 月開始實施以來，調查部的員工人數減少 20%；他們關注到財匯局是否有足夠人手執行各項職能，並詢問在新制度下財匯局的編制目標為何。

15. 財匯局表示，在委員提及的該段期間，有兩名員工獲晉升，並由調查部調職至監督、政策及管治部和查察部。財匯局的員工總數預計會在 2020 年年底達到 52 名，並在 2021 年年底達到 63 名的最合適水平。截至 2020 年 3 月 31 日，財匯局已成功為查察部聘請 8 名新員工，該部門在 2020 年 5 月底將會有 13 名員工。

關於施加罰款的處分指引

16. 在 2019 年的財經事務委員會會議上，委員察悉財匯局已就關於該局施加罰款⁷的擬議處分指引("《指引》")展開諮詢工作，並詢問諮詢期間收集所得的意見為何，以及《指引》將於何時生效。

17. 財匯局表示，已於 2019 年 3 月 17 日向所有持份者(包括專業團體及上市公司的核數師事務所)發出《指引》擬稿。財匯局並在 2019 年 3 月至 4 月期間為持份者安排了多次會議和簡報會，就《指引》擬稿進行了富有成果的討論。整體而言，財匯局收到持份者的正面評價。財匯局會在 2019 年 5 月中舉行成員

⁷ 根據《條例》第 37D(3)(b)(iv)及 37E(3)(b)(iii)條，就屬或曾屬公眾利益實體核數師的人，或屬或曾屬註冊公眾利益實體核數師的註冊負責人而言，如該人作出失當行為，財匯局可命令該人繳付罰款。最高罰款為 1,000 萬元或因失當行為而獲取的利潤金額或避免的損失金額的 3 倍，以金額較大者為準。

會議，討論諮詢期間接獲的書面意見，並商議制訂財匯局的回應。⁸

財務匯報局進行的跨境合作

18. 在 2017 年的財經事務委員會會議上，部分委員關注到，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。在 2018 年和 2019 年的財經事務委員會會議上，部分委員詢問，財匯局將於何時與內地財政部簽訂諒解備忘錄，讓財匯局可獲取存放於內地的審計工作底稿。

19. 財匯局回應時表示，由於內地當局在 2015 年收緊相關規例，在尚未簽訂諒解備忘錄的情況下，財匯局和會計師公會均無法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。諒解備忘錄旨在促進審計監管的跨境合作，並利便財匯局獲取存放於內地的審計工作底稿。隨着財匯局擔起新角色，成為《修訂條例》下規管核數師的獨立監察機構，財匯局和財政部計劃於 2019 年 5 月簽署諒解備忘錄。

20. 在 2020 年的財經事務委員會會議上，委員詢問，財匯局在 2019 年 5 月與財政部所簽署的諒解備忘錄對財匯局的調查工作有何幫助。財匯局表示，該局一直就諒解備忘錄的相關事宜與財政部作出跟進。雖然財政部已應財匯局要求取得若干存放於內地的審計工作底稿，但財政部的工作因 2019 冠狀病毒病爆發而受到影響。財匯局預期，當 2019 冠狀病毒病疫情轉趨緩和時，獲取審計工作底稿的程序將可回復正常。

財務匯報局與國際間的合作

21. 在 2019 年及 2020 年的財經事務委員會會議上，部分委員支持香港申請成為獨立審計監管機構國際論壇("國際論壇")的成員，並詢問有關的申請工作有何進展。有委員亦建議，財匯局應與歐洲聯盟("歐盟")聯繫，以爭取歐洲聯盟委員會("歐盟委員會")的"充分符合要求"資格。

⁸ 《財匯局行使施加罰款權力指引》已自 2019 年 10 月 1 日起生效，並可於財匯局網站閱覽，網址為：
<https://www.frc.org.hk/zh-hk/Documents/discipline/Gazette%20Notice%20ZH.pdf>。

22. 財匯局表示正為申請成為國際論壇成員作準備。財匯局的代表曾於 2019 年以觀察員身份出席國際論壇的全體成員會議，以便為香港順利加入國際論壇鋪路，並向國際論壇的成員介紹《修訂條例》下財匯局的新規管制度。在 2020 年的財經事務委員會會議上，財匯局回應時表示，該局已於 2019 年 11 月正式向國際論壇提交加入為成員的申請，並正與國際論壇秘書處密切跟進此事。至於爭取歐盟委員會"充分符合要求"資格方面，政府當局和財匯局表示，在最近的歐盟與香港年度系統對話期間，香港曾與歐盟商討此事。政府當局將會透過香港駐布魯塞爾經濟貿易辦事處與歐盟跟進有關事宜。

在立法會會議上提出的相關質詢

23. 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有否計劃要求財匯局與內地當局設立機制，便利財匯局從內地企業取得審計文件，並制訂有關審計文件涉及國家機密及敏感信息時的處理程序。

最新發展

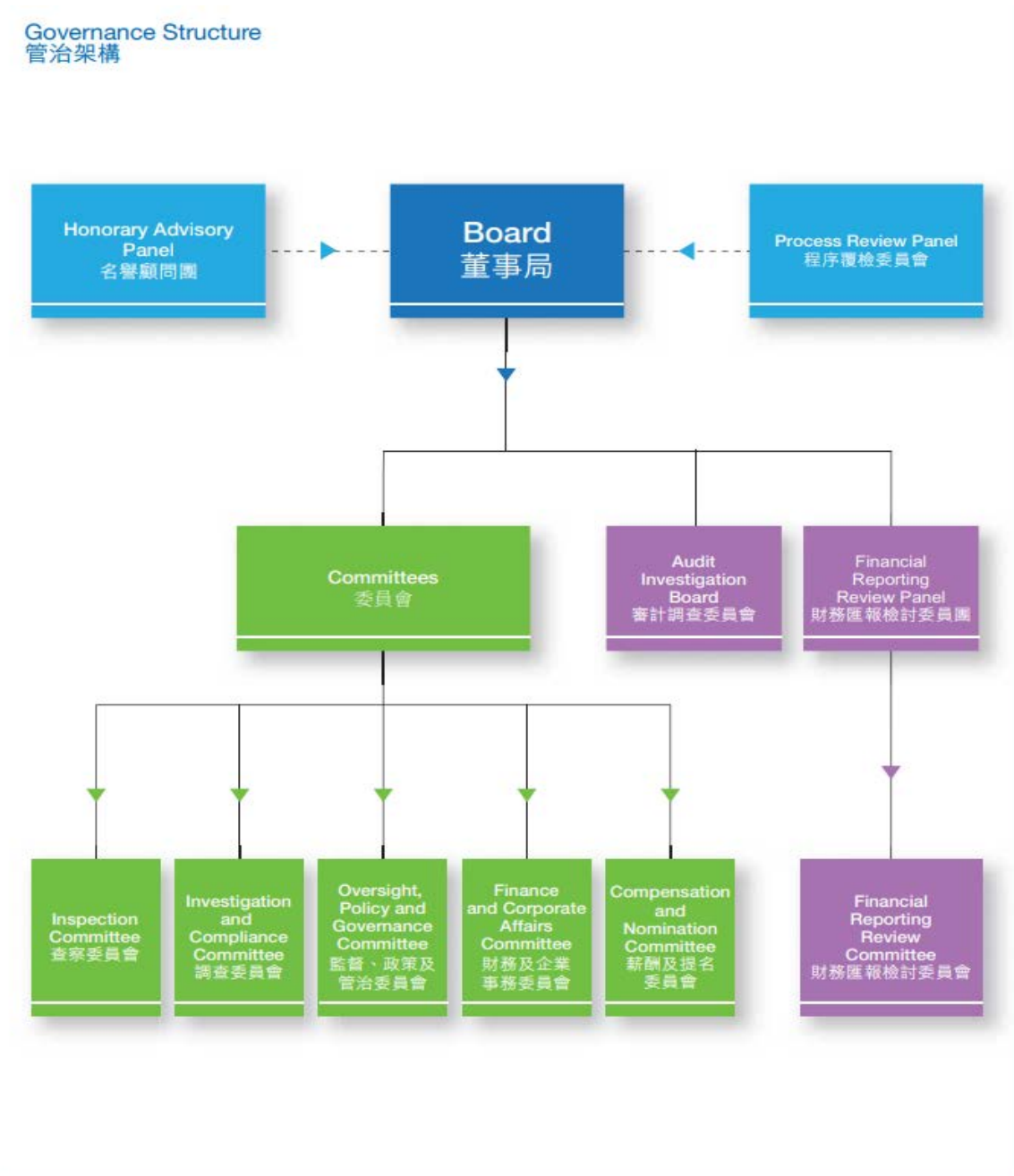
24. 財匯局將於 2021 年 3 月 1 日的會議上，向財經事務委員會匯報過去一年的工作。

參考資料

25. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2021 年 2 月 25 日

財務匯報局的組織架構



資料來源：財務匯報局 2019 年報

相關文件一覽表

日期	事件	文件/會議紀要
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><u>會議上的電腦投影片資料</u> (立法會 CB(1)955/15-16(01)號文件)</p> <p><u>政府當局的文件</u> (立法會 CB(1)918/15-16(03)號文件)</p> <p><u>會議紀要</u> (立法會 CB(1)1142/15-16 號文件)</p>
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>

日期	事件	文件/會議紀要
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>條例草案 (立法會 CB(3)287/17-18 號文件)</p> <p>立法會參考資料摘要 (檔號：ACCT/2/1/2C)</p> <p>法律事務部報告 (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>會議上的電腦投影片資料 (立法會 CB(1)967/17-18(01)號文件)</p> <p>政府當局的文件 (立法會 CB(1)926/17-18(03)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)1305/17-18 號文件)</p>
2019年1月30日	立法會	<p>《2018年財務匯報局(修訂)條例草案》委員會報告 (立法會 CB(1)505/18-19 號文件)</p>
2019年5月6日	財經事務委員會討論財匯局自2018年4月以來的工作	<p>會議上的電腦投影片資料 (立法會 CB(1)1019/18-19(02)號文件)</p> <p>政府當局的文件 (立法會 CB(1)954/18-19(04)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)1315/18-19 號文件)</p>

日期	事件	文件/會議紀要
2019年5月22日	《〈2019年財務匯報局(修訂)條例〉(生效日期)公告》提交立法會省覽	<p>公告</p> <p>小組委員會報告 (立法會 CB(1)1209/18-19 號文件)</p>
2020年5月4日	財經事務委員會討論財匯局自2019年4月以來的工作	<p>會議上的電腦投影片資料 (立法會 CB(1)582/19-20(02)號文件)</p> <p>政府當局的文件 (立法會 CB(1)564/19-20(04)號文件)</p> <p>資料文件 (立法會 CB(1)576/19-20(01)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)899/19-20 號文件)</p>
2020年10月21日	《登記公眾利益實體核數師覆核審裁處裁定及命令規則》提交立法會省覽	<p>《登記公眾利益實體核數師覆核審裁處裁定及命令規則》</p> <p>小組委員會報告 (立法會 CB(1)266/20-21 號文件)</p>