

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)1051/20-21(04)號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2021 年 7 月 5 日的會議

進一步改革財務匯報局 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，並綜述議員就財匯局近年的工作，以及自 2019 年 10 月起實施公眾利益實體核數師¹新規管制度一事所提出的主要意見及關注。

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

¹ 公眾利益實體指上市股權法團或上市集體投資計劃。

宜進行查訊。² 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")及各金融監管機構簽訂了諒解備忘錄，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。³

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**。

² 《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。

³ 有關的金融監管機構包括證券及期貨事務監察委員會("證監會")、香港交易及結算所有限公司("香港交易所")、香港金融管理局及保險業監管局。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》的事宜會轉介證監會或香港交易所跟進；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。

在《2019年財務匯報局(修訂)條例》下實施公眾利益實體核數師新規管制度

6. 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》("《2018年修訂條例草案》")，藉以設立新的公眾利益實體核數師規管制度，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》("《2019年修訂條例》")。《2019年修訂條例》於2019年10月1日開始實施。⁴

7. 《2019年修訂條例》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，獲賦予權力直接就這些核數師作出查察、調查及紀律處分。⁵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的表現：(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。《2019年修訂條例》亦就財匯局的新組成方式、⁶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。⁷

⁴ 《〈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》("《2019年修訂條例》")(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《2019年修訂條例》第62及85條開始實施的日期。

⁵ 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。

⁶ 財匯局的新組成方式載述於背景資料簡介第4段。

⁷ 在《2019年修訂條例》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。在公眾利益實體核數師新規管制度下，財匯局引入新的經費模式。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。

議員提出的主要意見及關注

8. 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。政府當局亦曾於 2014 年及 2015 年就設立公眾利益實體核數師新規管制度諮詢財經事務委員會。下文各段綜述財經事務委員會委員近年在事務委員會會議上進行討論及議員審議《2018 年修訂條例草案》時所提出的主要關注及意見。

公眾利益實體核數師規管制度的好處

9. 《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》委員會察悉，實施公眾利益實體核數師新規管制度的目標之一，是讓香港能符合資格參加獨立審計監管機構國際論壇("國際論壇")。委員詢問，參與國際論壇可如何令香港受惠，例如增加本地核數師的新工作機會，以及申請在香港上市的實體的數目將會增加。委員亦詢問，如香港不實施新規管制度，對香港而言會有何後果。

10. 政府當局表示，不少人(包括國際貨幣基金組織)認為，香港現時的核數師規管制度屬自律規管制度，因此在保障投資者方面並不理想。現時的規管制度亦未達國際標準(即核數師監察機構須獨立於審計業)，因而令香港的核數師監管機構未能符合資格參加國際論壇。國際論壇近年成為推動審計質素事宜的國際領導組織。香港如非國際論壇的成員便無法參與國際論壇的工作。政府當局強調，參加國際論壇可加強香港與其他司法管轄區的跨境核數師規管合作，特別是讓香港可取得不同核數師規管方式和做法的第一手資料。此外，香港參與國際論壇有助加強公司和投資者對本地審計業的工作的信心，從而促進審計業進一步增長和發展。再者，成為國際論壇的成員會令國際和本地企業及投資者對香港就資本市場方面的整體金融規管制度健全更有信心，這對吸引資金來港至為重要，亦有利創造就業機會及推動長遠的經濟發展。

公眾利益實體核數師新規管制度的必要性及涵蓋範圍

11. 政府當局在 2014 年 7 月及 2015 年 7 月的財經事務委員會會議上就設立公眾利益實體核數師新規管制度的建議諮詢事務委員會意見時，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。部分委員亦問及有何理據將新規管制度的涵蓋範圍局限於公眾利益實體核數師，而非涵蓋整個審計專業。

12. 政府當局解釋，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，可釋除有關改革會造成架床疊屋的監管架構的疑慮。關於賦予財匯局新權力的建議，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。事實上，在美國和加拿大，查察、調查及紀律處分的權力全部均賦予有關的獨立核數師監管機構。由於財匯局獨立於審計專業，新制度若賦予財匯局行使查察、調查及紀律處分的權力，亦不會對公眾利益實體核數師有欠公平。財匯局在履行新職能時，會有多種制衡，以確保公平和程序公義。

13. 至於新規管制度的涵蓋範圍，政府當局表示，由於公眾利益實體核數師新規管制度會為現行核數師規管制度帶來重大改變，政府須審慎行事，顧及多項因素(包括改革對審計專業的影響，以及對財匯局人力需求的影響)，以循序漸進的方式推行審計專業改革。

財務匯報局與國際間的合作

14. 在 2020 年 5 月的財經事務委員會會議上，部分委員詢問香港申請成為國際論壇成員的工作有何進展。部分委員亦建議，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。

15. 關於申請成為國際論壇成員一事，財匯局表示已於 2019 年 11 月正式提交申請，並正與國際論壇秘書處密切跟進此事。作為申請程序的一部分，國際論壇秘書處曾於 2019 年 10 月到訪財匯局，進行現場審查，聽取財匯局介紹其管治架構及運作、在《2019 年修訂條例》下的法律權力和監管職能，以及擬議的查察方法。

16. 至於爭取歐盟委員會"充分符合要求"資格方面，財匯局解釋，獲取此資格是財匯局與歐盟成員國的核數師監管機構之間轉交審計工作底稿、查察報告及調查報告的先決條件。此資格將提升全球對香港獨立核數師規管制度的信心，以及增加與歐盟成員國核數師監管機構的合作機會。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。

香港公眾利益實體核數師的質素

17. 在 2021 年 3 月的財經事務委員會會議上，部分委員要求財匯局評估香港事務所相較其他主要金融中心的事務所在審計項目方面的質素水平。

18. 財匯局表示，香港公眾利益實體核數師的質素足以媲美其他可資比較的司法管轄區(包括英國)相關核數師的質素。財匯局於2020年12月發表香港公眾利益實體核數師中期查察報告，當中所指出的問題和不足之處與其他可資比較的司法管轄區的情況大致相若。財匯局稍後會發表最終查察報告⁸，該報告將更全面地探討香港公眾利益實體核數師的質素情況，並可作為比較香港與其他司法管轄區的審計專業更有力的依據。

最新發展

19. 2021年6月8日，財經事務及庫務局局長在其網誌中透露，政府當局計劃進一步改革會計專業規管制度，接下來的改革工作是把財匯局的查察、調查及紀律處分權力，由目前只涵蓋公眾利益實體核數師擴展至所有核數師，從而進一步提升規管制度的獨立性。

20. 政府當局將於2021年7月5日的會議上，向財經事務委員會簡介有關的立法建議，藉以進一步發展財匯局成為全面而獨立的會計專業監管及監察機構。

參考資料

21. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處

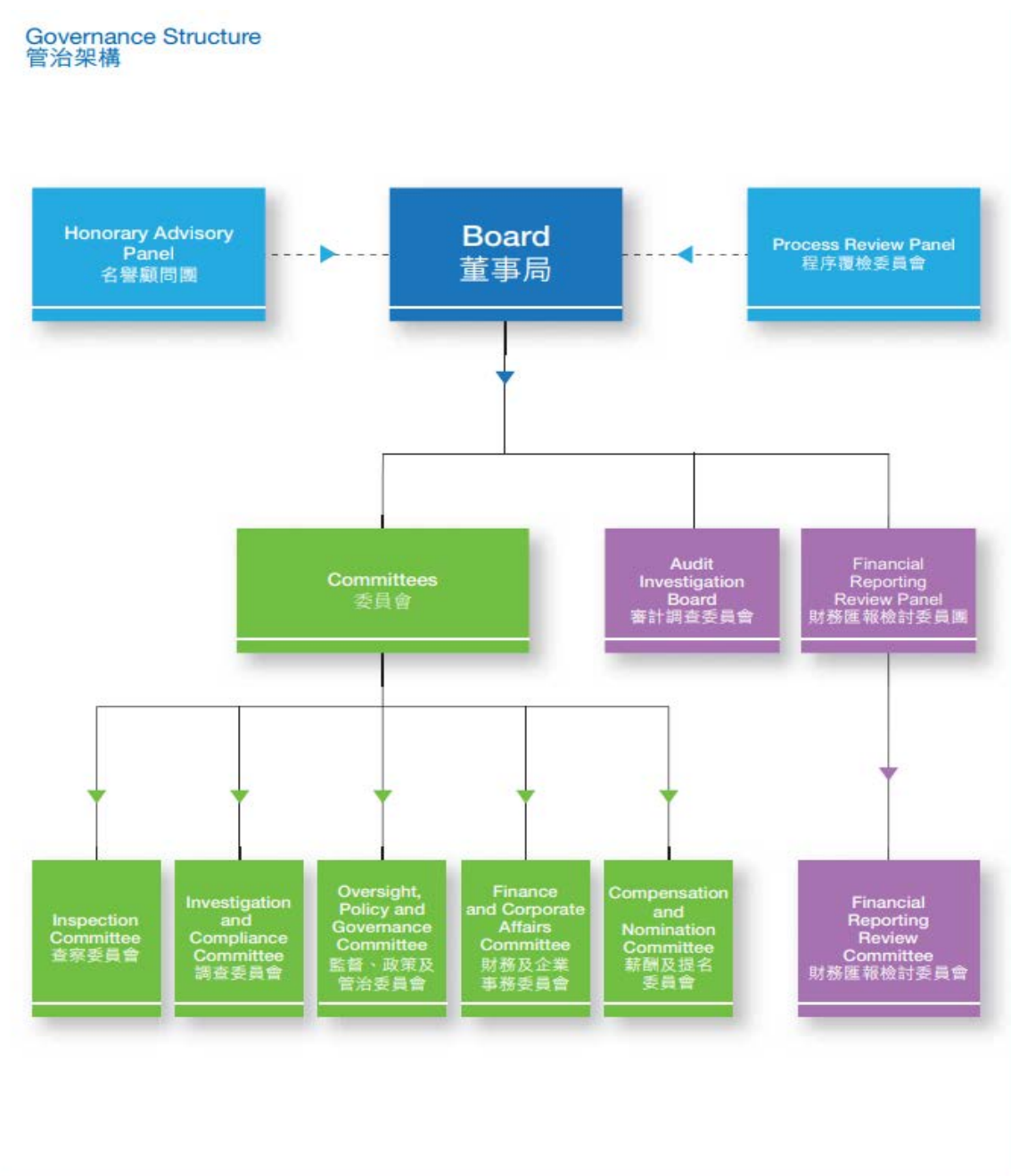
議會事務部 1

2021年6月25日

⁸ 財匯局已於2021年6月發表《年度查察報告》，議員可透過以下連結，在財匯局網站閱覽該份報告：

[https://www.frc.org.hk/en-us/Documents/Publications/periodic-reports/2020 Annual Inspection Report Traditional%20Chinese.pdf](https://www.frc.org.hk/en-us/Documents/Publications/periodic-reports/2020%20Annual%20Inspection%20Report%20Traditional%20Chinese.pdf)

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
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	<p><u>會議上的電腦投影片資料</u> (立法會 CB(1)1762/13-14(01)號文件)</p> <p><u>政府當局的文件</u> (立法會 CB(1)1668/13-14(01)號文件)</p> <p><u>會議紀要</u> (立法會 CB(1)1998/13-14 號文件)</p> <p><u>政府當局的跟進文件</u> (立法會 CB(1)1913/13-14(02)號文件)</p>
2015年5月4日	財經事務委員會討論財務匯報局("財匯局")自2014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)833/14-15(02)號文件)</p> <p><u>財匯局的文件</u> (立法會 CB(1)780/14-15(03)號文件)</p> <p><u>會議紀要</u> (立法會 CB(1)1070/14-15 號文件)</p>

日期	事件	文件/會議紀要
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建議的諮詢總結	<p><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)</p> <p><u>政府當局的文件</u> (立法會 CB(1)1034/14-15(08)號文件)</p> <p><u>會議紀要</u> (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><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	立法會通過《2018年財務匯報局(修訂)條例草案》	<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> <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>
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>
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>

日期	事件	文件/會議紀要
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>
2021年3月1日	政府當局就財匯局2021-2022財政年度預算諮詢財經事務委員會	<p>政府當局的文件 (立法會 CB(1)604/20-21(06)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)883/20-21 號文件)</p>
2021年4月21日	劉國勳議員就"加強對資本市場的規管"一事提出書面質詢	<p>議事錄 (第 3561 至 3562 頁)</p>
2021年6月8日	財經事務及庫務局局長在其網誌透露，政府當局計劃進一步改革會計專業規管制度	<p>財經事務及庫務局局長的網誌</p>