

財務匯報局

程序覆檢委員會

二零一九年度周年報告

目錄

<u>第一章</u> 背景	1-4 頁
<u>第二章</u> 覆檢會在二零一九年的工作	5-7 頁
<u>第三章</u> 覆檢財務匯報局所處理的個案	8-15 頁
<u>第四章</u> 意見及未來路向	16 頁
<u>第五章</u> 鳴謝	17 頁
<u>附件</u> 成員名單	18 頁

第一章：背景

概覽

1.1 財務匯報局程序覆檢委員會(“覆檢會”)是獨立的非法定委員會，在二零零八年由香港特別行政區行政長官設立，負責覆檢財務匯報局所處理的個案，並考慮該局所採取的行動是否符合內部程序及指引。覆檢會的設立，正正反映政府不斷致力加強財務匯報局問責性的決心。

1.2 財務匯報局是在二零零六年根據《財務匯報局條例》(第588章)設立的獨立法定組織，在該局行政人員所組成的法定審計調查委員會(“調查委員會”)協助下，調查上市實體(即上市法團及上市集體投資計劃)的核數師在審計和匯報方面的不當行為，以及在財務匯報檢討委員會(“檢討委員會”)¹協助下，查訊香港上市實體不遵從會計規定的事宜。財務匯報局在致力維持財務匯報質素、提升會計專業的誠信、加強企業管治，以及保障投資者權益方面，擔當重要的角色。

1.3 政府在二零一八年一月提交條例草案，改革核數師規管制度，使之符合國際標準及做法，從而加強制度的獨立性。條例草案在二零一九年一月獲立法會通過。在二零一九年十月一日生效的新制度下，財務匯報局成為獨立的核數師監察機構，有權對公眾利益實體²核數師進行調查、查察和紀律處分。財務匯報局亦獨立監督香港會計師公會(“公會”)履行就本地公眾利益實體核數師進行註冊、設定持續專業發展要求、專業道德標準、核數和核證執業準則的法定職能的有效性。財務匯報局亦負責境外公眾利益實體核數師的認可。

¹ 檢討委員會的成員來自法定的財務匯報檢討委員會；委員會由財政司司長(根據行政長官轉授的權力)委任的人士組成，除了會計師外，還包括來自多個專業的人士。

² 公眾利益實體指上市集體投資計劃或在香港股票市場把股權上市的法團。

覆檢會的職能

1.4 因應財務匯報局擴大職能，覆檢會修訂其職權範圍如下，從而有效地覆檢財務匯報局在新規管制度下按查察、調查、紀律處分、監督和認可職能處理的個案：

- (a) 就下文所述範疇，檢討財務匯報局及其人員在履行監管職能時所採取的行動及所作出的運作決定的內部程序和運作指引是否妥善，並向該局提供意見：
 - (i) 就公眾利益實體核數師完成的公眾利益實體項目進行的查察；
 - (ii) 投訴處理、調查及查訊；
 - (iii) 對公眾利益實體核數師作出的紀律處分；
 - (iv) 監督公會履行關乎公眾利益實體核數師的指定職能(即註冊、設定持續專業發展要求、專業道德標準、核數和核證執業準則)；以及
 - (v) 境外公眾利益實體核數師的認可；
- (b) 收取和考慮財務匯報局就屬上文(a)項所述範疇的已完結或已終止個案提交的定期報告；
- (c) 收取和考慮就歷時超過一年的調查、查訊和紀律處分個案提交的定期報告；
- (d) 收取和考慮財務匯報局就投訴該局或其職員的個案提交的定期報告；
- (e) 要求財務匯報局提供檔案，以覆檢該局處理屬上文(a)項所述範疇的個案的手法，確保該局的行動及決定依循和符合內部程序及指引，以及在有需要時向局方提供意見；
- (f) 應財務匯報局要求或主動就該局履行法定職能的其他相關事宜，向該局提供意見；以及

(g) 向財經事務及庫務局局長提交周年報告，並視乎適用的法定保密條文及其他保密規定，公布該等報告。

1.5 覆檢會在覆檢財務匯報局的個案時，會參考該局的內部程序，包括有關其法定職能、與其他監管機構的合作協議、個案資料和舉報人身分保密等方面的指引，以及相關的法例條文。

1.6 覆檢會負責覆檢財務匯報局處理個案的手法(而非該局的內部運作或行政事宜)，並就此向該局提供意見。因此，財務匯報局大會轄下各委員會的工作，並不屬覆檢會的直接覆檢範圍。

覆檢會的運作模式

1.7 覆檢會在二零零八年十一月中舉行的首次會議上決定，除首個個案覆檢周期是由二零零七年七月(即財務匯報局全面投入運作之時)至二零零八年十二月底外，往後所有個案覆檢周期一律按曆年計算。覆檢會根據財務匯報局在相關覆檢周期內處理的個案數量，在周期完結時揀選個案進行覆檢。

1.8 鑑於覆檢會的覆檢工作範圍在新監管制度下有所擴大，覆檢會在進行覆檢工作時，將會調整個案覆檢周期的長短及揀選個案的方法。

1.9 覆檢會成員務須把在該會工作期間獲得的資料保密，亦不得向其他人披露該等資料。為維持覆檢會獨立和公正，所有覆檢會成員均會在任期生效時和覆檢每宗個案前申報利益。

覆檢會成員的組成

1.10 二零一九年，覆檢會共有六名成員，包括來自法律界的主席、一名來自會計界的成員、三名來自商業管理及學術界別的成員，以及屬於當然成員的財務匯報局主席。

1.11 覆檢會二零一九年成員名單載於附件。

跟進覆檢會在二零一八年度周年報告所提出的意見

1.12 覆檢會在上次的個案覆檢會議上，要求財務匯報局更新就跨境合作諒解備忘錄與中央人民政府財政部磋商的進展。財務匯報局表示已於二零一九年五月簽訂諒解備忘錄，現正根據備忘錄，與財政部商討取得存放在內地的審計工作底稿的程序細節。

1.13 二零一八年度周年報告中，覆檢會指出應修訂“並無實質事項的投訴”的字眼，以更準確地把相關投訴個案分類。就此，財務匯報局已把該局評定為並無實質基礎或無理纏擾的個案，改稱為“沒有採取進一步行動的可跟進投訴”。

1.14 覆檢會亦欣悉新的核數師規管制度在二零一九年十月一日開始實施。覆檢會得悉財務匯報局正就其在新制度下的法定職能制訂程序及指引，故認為值得在下次個案覆檢會議前召開會議，審閱財務匯報局新訂的程序手冊，並提供意見。

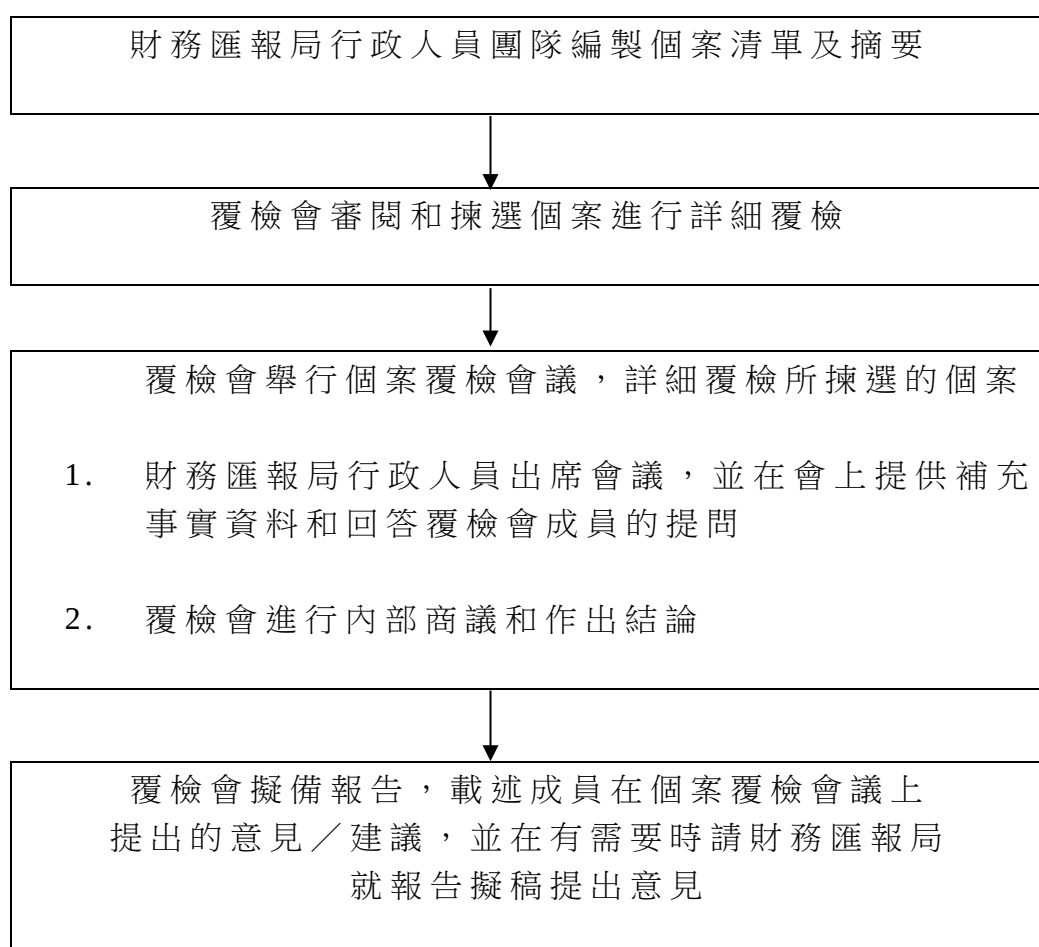
1.15 覆檢會備悉財務匯報局因應二零一八年度周年報告所述情況採取的跟進行動，沒有進一步提問或意見。

第二章：覆檢會在二零一九年的工作

2.1 本周年報告載述覆檢會在二零一九年的工作，包括審閱財務匯報局就第十一個覆檢周期(即二零一八年一月至十二月)完成的個案提交的報告。

個案覆檢流程

2.2 覆檢會的個案覆檢流程如下：



揀選個案以作考慮／覆檢

2.3 財務匯報局行政人員團隊向覆檢會表示，該局在第十一個覆檢周期合共完成 117 宗個案。除此之外，有 20 宗個案在覆檢周期完結時已歷時超過一年。全部 137 宗個案的摘要已送交覆檢會作揀選個案覆檢之用，詳情如下：

<u>類別</u>	<u>個案的分布</u>	<u>數目</u>
(I)	歷時超過一年而仍在調查／查訊的個案	20
(II)	已完成調查／查訊的個案	11
(III)	指控不成立的個案	26
(IV)	轉介其他監管機構跟進或由財務匯報局直接對上市實體／核數師採取跟進行動的個案	7
(V)	已完成審閱投訴／審閱相關財務報表而仍在調查／查訊的個案	19
(VI)	“沒有採取進一步行動的可跟進投訴”(即屬於無理纏擾、濫用機制及／或無理地持續的投訴)	53
(VII)	投訴財務匯報局或其職員的個案	1
	總數	137

2.4 覆檢會檢閱該 137 宗個案的摘要，揀選以下六宗個案進行覆檢，以涵蓋各類型個案：

- (a) 兩宗歷時超過一年而仍在調查的個案(即揀選自類別(I)的個案)；
- (b) 一宗由審閱投訴所引起並由財務匯報局直接對核數師採取跟進行動的個案(即揀選自類別(IV)的個案)；
- (c) 一宗由審閱投訴所引起而仍在調查的個案(即揀選自類別(V)的個案)；

(d) 一宗由審閱財務報表所引起並已完成調查的個案(即揀選自類別(II)的個案)；以及

(e) 一宗轉交其他監管機構跟進的個案(即揀選自類別(IV)的個案)。

覆檢會認為，所揀選的六宗個案充分反映財務匯報局在第十一個覆檢周期所處理的各類個案的組合。

個案覆檢會議

2.5 覆檢會揀選個案進行覆檢後，覆檢會秘書處在財務匯報局行政人員團隊協助下，為個案覆檢會議進行籌備工作。覆檢會在二零一九年十二月六日舉行會議，就所揀選的個案進行詳細覆檢。

2.6 會議舉行前，覆檢會秘書處請所有成員申報任何潛在的利益衝突。覆檢會主席也在會議開始前提醒成員，必須就將會覆檢的個案申報可能出現的利益衝突。沒有成員就此作出申報。

2.7 覆檢會對所揀選個案的意見和向財務匯報局作出的提議，分述於隨後各章。

第三章：覆檢財務匯報局所處理的個案

3.1 整體而言，覆檢會在考慮該六宗第十一個覆檢周期內審閱的個案後，認為財務匯報局已按照內部程序處理個案。

(1) 覆檢一宗歷時超過一年而仍在調查的個案

個案資料及財務匯報局所採取的行動

3.2 該宗個案源於財務匯報局的財務報表審閱計劃。財務匯報局大會考慮該局在 14 個月內完成的審查評估報告後，在二零一四年十一月批准就有關上市實體及其附屬公司的綜合財務報表展開查訊及兩項調查。查訊及其中一項調查分別歷時 24 個月和 48 個月完成。仍在進行的調查大致完成，調查報告已提交調查委員會審核。

覆檢會的覆檢範圍

3.3 覆檢會集中檢視處理個案時間偏長的問題。據財務匯報局解釋，問題源自員工工作量過多及個案曾重新分配予其他人員處理。覆檢會詢問財務匯報局現時的人手情況，以及重新分配個案時的考慮因素。財務匯報局回應表示，過去數年調查小組的成員數目維持在 14 人，其間一直有進行招聘。有需要重新分配個案時，該局會考慮的因素包括潛在利益衝突、調查工作的進度、個案的複雜程度，以及調查小組成員的經驗和專長。

3.4 覆檢會亦詢問該宗個案仍在進行的調查工作的最新情況。財務匯報局指出，所有調查工作均已完成，調查報告正待調查委員會審核。由於擔任調查委員會主席的財務匯報局行政總裁一職現時懸空，政府與財務匯報局正積極進行招聘，其間會安排委任署理行政總裁主持調查委員會的工作。

3.5 處理程序方面，覆檢會特別探討個案時序中三項事件，分別是向運作監察委員會及財務匯報局大會提交進度報告、批出披露資料同意書，以及財務匯報局委聘外部律師。財務匯報局告知覆檢會，即使個案沒有重大進展，也須根據運作手冊定期向運作監察委員會及財務匯報局大會提交進度報告。就此，該局提出可

在新制度下檢討這手冊，並獲覆檢會同意。對於依據《財務匯報局條例》第 51 條同意按核數師的要求向若干人士披露資料，財務匯報局確認已取得獲授相關權力人士(即行政總裁)的批准。對於覆檢會詢問諮詢外部法律顧問的原因，財務匯報局解釋，為確保調查工作在該局的職能範圍內妥為完成，調查報告須由其法律顧問進行法律審核。該局只會在必要情況下，例如內部法律顧問一職懸空時，尋求外部法律意見。

結論

3.6 覆檢會在覆檢財務匯報局處理該宗個案的手法和考慮上述解釋後，對審閱、查訊和調查需時較長的理由表示理解，並認同財務匯報局已按照內部程序處理個案。

(2) 覆檢一宗歷時超過一年而仍在調查的個案

個案資料及財務匯報局所採取的行動

3.7 該宗個案源於財務匯報局的財務報表審閱計劃。財務匯報局大會考慮該局在 16 個月內完成的審查評估報告後，在二零一六年十一月批准展開三項調查。其中兩項調查分別歷時 26 個月和 34 個月完成。仍在進行的調查大致完成，調查報告已提交調查委員會審核。

覆檢會的覆檢範圍

3.8 覆檢會注意到，財務匯報局曾在審閱和調查兩個階段把個案重新分派，導致處理時間延長。覆檢會認為個案主任／總監交接個案過程耗時，在切實可行情況內應盡量避免。覆檢會得悉重新分派個案源於負責人員工作量沉重，並詢問潛在利益衝突是否須轉移個案的另一主因。財務匯報局向覆檢會保證，該局一直致力把個案適當地分派予各人員。利益衝突問題方面，財務匯報局告知覆檢會利益衝突是該局分派個案時的考慮因素之一。然而，重新分派本個案的原因並不牽涉利益衝突。另外，新制度設有三年禁制期(俗稱過冷河)，讓該局在分派個案時有更大彈性。

3.9 覆檢會亦集中檢視上市公司和核數師回應時間偏長和答辯人多次要求延長限期的問題。就確保答辯人依時作出回應的措

施，財務匯報局表示回應時間偏長，是因為答辯人在較後階段才徵詢外部法律意見。因此，財務匯報局已在其電子簡訊中提醒所有事務所，如有需要委聘外部法律顧問，應盡早安排。財務匯報局補充，上市實體和核數師有法律責任就該局的正式要求作出回應，如不遵從，須面對刑事法律程序。至於延長限期的要求，財務匯報局告知覆檢會，本個案的核數師曾要求延長就調查報告提出意見的期限。考慮到該局已就初步調查結果諮詢該核數師，而且調查報告已納入該核數師早前的意見，當中只有數處新改動需要再諮詢該核數師，因此拒絕其要求。財務匯報局認為已提供足夠時間予該核數師提出意見。

3.10 覆檢會注意到上市實體和核數師沒有責任回應財務匯報局的非正式查詢，故詢問倘若對方不回應，財務匯報局有何行動。財務匯報局表示會先評估手上的資料，如認為有必要並獲財務匯報局大會批准，會基於“情況顯示有審計／匯報不當行為”而展開舉證標準較低的調查。當有進一步資料，財務匯報局可基於“有合理因由相信有或可能有不當行為”而展開調查。

結論

3.11 覆檢會在覆檢財務匯報局處理該宗個案的手法和考慮上述解釋後，對審閱和調查需時較長的理由表示理解，也認同財務匯報局已按照內部程序處理個案。

(3) 覆檢一宗由審閱投訴所引起並由財務匯報局直接對核數師採取跟進行動的個案

個案資料及財務匯報局所採取的行動

3.12 覆檢會覆檢一宗由懷疑上市實體核數師不遵從會計規定和作出審計不當行為的投訴所引起的個案。財務匯報局在二零一八年八月接獲該投訴，歷時八個半月結案，其中七個月是用於處理投訴人對獲運作監察委員會確認的評估結果和未來處理手法的不滿。

覆檢會的覆檢範圍

3.13 根據上述背景資料，覆檢會覆檢財務匯報局在處理該宗個案時所採取的步驟，包括：

- (a) 初步檢閱工作；
- (b) 聯絡有關核數師，以審查有關指控；
- (c) 擬備投訴評估報告，並提交運作監察委員會；
- (d) 跟進投訴人對評估結果的不滿；以及
- (e) 完成處理個案。

3.14 覆檢會從個案時序留意到，財務匯報局獲運作監察委員會批准並向投訴所針對的核數師發出意見函後，才通知投訴人運作監察委員會的決定及作出該決定的原因。覆檢會認為，日後財務匯報局宜考慮在同一時間把評估結果通知投訴人和投訴所針對的一方，以便某一方對結果有意見時，財務匯報局可更有彈性地檢視報告和採取跟進行動。

結論

3.15 覆檢會在覆檢財務匯報局處理該宗個案的手法後，認為財務匯報局已按照內部程序處理個案。

(4) 覆檢一宗由審閱投訴所引起而仍在調查的個案

個案資料及財務匯報局所採取的行動

3.16 覆檢會覆檢一宗由監管機構在二零一七年四月轉介的投訴個案。財務匯報局在 10 個月後完成評估，並在二零一八年二月展開查訊和調查。查訊歷時 19 個月，調查則涉及存放在內地的審計工作底稿，而財務匯報局自二零一九年五月簽訂諒解備忘錄後，一直與財政部聯絡，商討取得相關審計工作底稿的程序細節。

覆檢會的覆檢範圍

3.17 根據上述背景資料，覆檢會覆檢財務匯報局在處理該宗個案時所採取的步驟，包括：

- (a) 初步檢閱工作；
- (b) 聯絡有關上市實體、核數師和監管機構，以審查有關指控；
- (c) 擬備投訴評估報告，並把報告提交運作監察委員會及財務匯報局大會；
- (d) 展開正式查訊和正式調查；
- (e) 財務匯報局大會委任檢討委員會進行查訊；
- (f) 財務匯報局大會指示調查委員會進行調查；
- (g) 檢討委員會擬備和發表查訊報告；以及
- (h) 財務匯報局大會採納查訊報告。

3.18 關於本個案的查訊工作，覆檢會注意到財務匯報局要求有關核數師就法律程序事宜作出回應，故詢問財務匯報局提出此要求的理據。財務匯報局表示，為免查訊報告發表後造成不利影響或損害，詢問核數師在報告發表時是否正處於法律程序，屬既定程序。如核數師表明正處於法律程序，查訊報告會押後公布。

3.19 覆檢會得悉本個案的調查工作仍在進行，故詢問財務匯報局調查的預計完成日期。財務匯報局回應說，調查進度預計可在二零二零年年底前結案，但須視乎與財政部就取得存放在內地的相關審計工作底稿磋商的進度。

3.20 覆檢會詢問在新制度下，通常在什麼情況下仍須把個案轉介公會以採取紀律處分行動。財務匯報局解釋，如個案涉及在新制度實施日期(即二零一九年十月一日)前完成的公眾利益實體項目，便須轉介公會。

結論

3.21 覆檢會在覆檢財務匯報局處理該宗個案的手法後，認為財務匯報局一直按照內部程序處理個案。

(5) 覆檢一宗由審閱財務報表所引起並已完成調查的個案

個案資料及財務匯報局所採取的行動

3.22 該宗個案源於財務匯報局的財務報表審閱計劃。財務匯報局大會考慮該局在 10 個月內完成的審查評估報告後，在二零一五年十一月批准展開調查。調查工作歷時 28 個月完成。

覆檢會的覆檢範圍

3.23 根據上述背景資料，覆檢會覆檢財務匯報局在處理該宗個案時所採取的步驟，包括：

- (a) 初步檢閱工作；
- (b) 聯絡有關上市實體和核數師，以審查有關指控；
- (c) 擬備投訴評估報告，並把報告提交運作監察委員會及財務匯報局大會；
- (d) 展開正式調查；
- (e) 財務匯報局大會指示調查委員會進行調查；
- (f) 調查委員會擬備和發表調查報告；以及
- (g) 財務匯報局大會採納調查報告。

3.24 覆檢會從個案時序注意到，獲運作監察委員會確認的調查報告因調查程序正作修訂而押後提交財務匯報局大會。財務匯報局表示由於當時內部法律顧問一職懸空，該局聘用外部法律顧問檢視調查程序，以確保切實依循《財務匯報局條例》。覆檢會詢

問，調查程序的修訂對已完成的調查工作是否具追溯力。財務匯報局回應表示，並未以追溯方式應用經修訂的程序。

結論

3.25 覆檢會在覆檢財務匯報局處理該宗個案的手法後，信納財務匯報局已按照內部程序處理個案。

(6) 覆檢一宗轉交其他監管機構跟進的個案

個案資料及財務匯報局所採取的行動

3.26 該宗個案源於財務匯報局的財務報表審閱計劃。財務匯報局大會考慮該局在七個月內完成的審查評估報告後，在二零一八年二月批准把發現的審計不當行為轉介公會，以考慮應否採取紀律處分行動。

覆檢會的覆檢範圍

3.27 根據上述背景資料，覆檢會覆檢財務匯報局在處理該宗個案時所採取的步驟，包括：

- (a) 初步檢閱工作；
- (b) 聯絡有關上市實體和核數師，以審查有關指控；
- (c) 擬備投訴評估報告，並把報告提交運作監察委員會及財務匯報局大會；以及
- (d) 把個案轉介公會跟進。

3.28 覆檢會詢問財務匯報局在批准答辯人延期回應時的考慮因素，例如該局曾批准有關上市實體在二零一七年八月十日提出的申請，把限期由二零一七年八月二十三日延至二零一七年九月十三日。財務匯報局解釋，在處理延期申請時會考慮該局的要求的性質，以及延期後合共給予的回應時間。本個案中，上市實體提出的期限並未超出六星期的正常回應時間上限，因此申請獲得批准。

結論

3.29 覆檢會在覆檢財務匯報局處理該宗個案的手法後，信納財務匯報局已按照內部程序處理個案。

(7) 沒有採取進一步行動的可跟進投訴

3.30 覆檢會在揀選個案進行覆檢時，發現個案清單中有多宗屬無理纏擾、濫用機制及／或無理地持續的投訴是針對同一核數師所提出。覆檢會詢問個案背景和財務匯報局的跟進行動，財務匯報局回應表示，針對該核數師的多宗投訴懷疑由同一投訴人提出。基於這些投訴涉及的錯誤陳述並不重大，財務匯報局沒有進一步跟進投訴。不過，財務匯報局曾與該核數師接觸，以便其按情況採取跟進行動，並注意到投訴人在二零一九年再沒有提出同類投訴。

3.31 覆檢會信納財務匯報局就該等投訴個案所作的解釋及處理此事的手法。

第四章：意見及未來路向

4.1 覆檢會認為，就該六宗選自第十一個覆檢周期的覆檢個案而言，財務匯報局已按照內部程序處理個案。覆檢會在討論所揀選的個案後認為，資源和人手問題(例如內部轉移)是導致部分個案處理時間偏長的主要原因。覆檢會樂見財務匯報局近年致力招聘人手，以提升處理個案的效率，以及履行其在新核數師規管制度下經擴大的監管職能。

4.2 覆檢會向財務匯報局提出以下要求：

- (a) 檢討向運作監察委員會或財務匯報局大會定期提交個案進度報告的現行機制，並探討只在個案有重大進展時才作出匯報的可行性；
- (b) 向覆檢會提供財務匯報局就其在新制度下的監管職能新訂的程序手冊，以供覆檢會在暫訂於二零二零年年中舉行的下次會議上審閱並提供意見；以及
- (c) 把招聘工作(包括新行政總裁)的進展，告知覆檢會。

4.3 財務匯報局感謝覆檢會提供意見，並承諾採取行動，以回應覆檢會的上述意見及要求。

4.4 覆檢會會繼續覆檢財務匯報局所處理的個案，以確保該局貫徹執行其內部程序。在二零二零年，覆檢會亦將覆檢財務匯報局就其在新制度下的監管職能所訂的內部程序。

4.5 公眾如對覆檢會的工作有任何意見，可以郵遞(地址：香港金鐘道 66 號金鐘道政府合署 15 樓財務匯報局程序覆檢委員會秘書處)或電郵(電郵地址：frcprp@fstb.gov.hk)方式，向財務匯報局程序覆檢委員會秘書處提出³。

³ 有關財務匯報局程序覆檢工作以外事宜的查詢或投訴，應以下列方式直接向財務匯報局提出：

郵遞：香港皇后大道東 183 號合和中心 24 樓

電話：(852)2810 6321

傳真：(852)2810 6320

電郵：general@frc.org.hk 或 complaints@frc.org.hk

第五章：鳴謝

5.1 過去一年，財務匯報局在覆檢工作上提供協助，並在回應覆檢會的查詢和建議方面通力合作，覆檢會謹此致謝。

財務匯報局
程序覆檢委員會秘書處
二零二零年四月

財務匯報局

程序覆檢委員會

二零一九年成員名單

主席

周永健博士，SBS，JP

成員

陳苑芬女士

劉殖強教授

施熙德女士

謝錦強先生

黃天祐博士，JP(當然成員)

(秘書處服務由財經事務及庫務局提供)