

# 捨本逐末的「歐盟等效」

宏觀視野

丁偉銓

香港會計師公會致力完善香港核數師監管制度，十多年前向政府建議成立今日的財務匯報局（「財匯局」），接掌調查香港上市公司核數師的核數工作。數年前，公會再向政府建議，進一步加強監管制度的獨立性。這次改革的核心是：「香港」及「香港上市公司的核數師」，目標要制定既與國際同步又符合港情的有效制度，鞏固投資者對香港市場的信心。

香港市場的特色是非本地公司佔市值絕大多數，也接受非本地核數師為非本地公司核數。現時的監管模式非常零碎，本地核數師由公會負責巡查及紀律處分，財匯局負責調查涉嫌違規的投訴，再交由公會進行聆訊。非本地核數師香港則管不到，由誰監管亦不清楚，確實需要改善現狀。這次改革是大大機會，整合對所有香港上市公司核數師的監管，但由於牽涉香港及其他司法管轄區，複雜程度不容低估。

公會認為，政府最近向立法會提交的《2018年財務匯報局（修訂）條例草案》有好些根本問題亟須處理。近日有些聲音，要達至歐盟等效，否則香港國

際形象會倒退。很多人對歐盟等效不明所以，以為愈多資格愈好，公會認為有必要澄清一下。公會更加恐怕將公眾討論的焦點放在歐盟等效，反而忽略了改革目的是要提高監管效力和建立切實可行的制度等真正重要的議題。

## 無助香港監管

歐盟等效主要為方便歐盟成員而設，讓成員國監管機構可選擇對具等效資格的第三國核數師，豁免部分或全部監管程序。

目前，香港核數師客戶有證券在歐盟成員國進行

交易，香港核數師可向當地監管機構申請認可其所簽發的核數報告，條件是香港核數師須接受該監管機構監管，並要在網頁發表一份有關該核數師事務所管治及財務數據的《透明度報告》。歐盟委員會在接獲第三國核數師監管機構申請後，會評估該第三國的監管制度，然後發出與歐盟內部監管制度等效的認證。

歐盟個別成員國的監管機構可選擇與獲得等效身份的第三國監管機構簽訂雙邊協議，豁免部分或全部的監管程序，例如讓前者可以依賴後者的監管機制，不派員到第三國進行直接巡查和規管核數師，而第三國核數師亦免除發表《透明度報告》等，具體內容由雙方協定。香港取得歐盟等效，只是為歐盟的監管機構省錢省力，完全無助加強對香港核數師的監管。

## 要負上代價

香港沒有歐盟等效資格，對香港核數師而言亦只是多作一些披露。說實在，香港取得歐盟等效，亦沒有什麼實際利益。但是，假如香港與歐盟成員國簽訂合作協議，是否意味香港監管機構要擴大法定權力，兼管非香港上市的核數項目，以便為歐盟提供協助？額外開支誰來負擔？

更重要的是，把香港的監管制度與歐盟要求

掛鈎，香港將會被歐盟牽着鼻子走。為取得及維持歐盟等效資格，意味着我們須因應將來等效資格的修改（兩年多前就改過一次）而持續修訂本港法例，這做法是否可取？金融發展完善的國家都有度身訂造符合國情的監管核數師制度，所以英國有財務匯報局（FRC），美國有公眾公司會計監督委員會（PCAOB）。

在這議題上，公會着眼的是當中的代價。2014年政府的公眾諮詢文件中，就提到要參考歐盟要求。事實上，今次改革所牽涉的6個範疇：註冊、持續進修、核數及專業道德標準制定、巡查、調查及懲處，均是參考歐盟的監管範圍後而訂立的，公會都是支持的。但完全由非執業人士監管，公會就不同意，因為這會削弱監管的有效性，代價是太大了。

即使非執業人士可包括退休3年以上的核數師，他們可能已跟國際會計及核數準則脫節，更何況他們在退休前可能已多年沒有參與前線核數工作。外國由行外人組成的監管機構，其最高權力機構只負責戰略及政策，不會直接參與審理及裁決，這些決定都留給下設有專家參與的專責委員會。這與政府現在建議財匯局直接作出懲處的運作方式很不同，所以歐盟模式不應該盲目套用。公會最關注的不僅是名義上的獨立性，而是實際上是否懂得監管。

下期再談。

《2018財務匯報局（修訂）條例草案》未處理的根本問題（一）

作者為香港會計師公會行政總裁兼註冊主任