

《2018年財務匯報局(修訂)條例草案》(“《條例草案》”)委員會

意見書的意見摘要及政府的回應

項目	意見書的意見摘要	政府的回應
(A) 改革的方向及目標		
1.	<p>贊成改革的目標及方向。</p> <p>[香港會計師公會(“會計師公會”)、香港華人會計師公會(“華人會計師公會”)、中小型會計師行大聯盟(“中會聯”)、德勤·關黃陳方會計師行(“德勤”)、安永會計師事務所(“安永”)、畢馬威會計師事務所(“畢馬威”)、羅兵咸永道會計師事務所(“羅兵咸永道”)、香港立信德豪會計師事務所有限公司(“立信德豪”)、國富浩華(香港)會計師事務所有限公司(“國富浩華”)、天職香港會計師事務所有限公司(“天職”)、證券及期貨事務監察委員會(“證監會”)、強制性公積金計劃管理局、消費者委員會(“消委會”)、香港投資基金公會(“基金公會”)、Asian Corporate Governance Association(“ACGA”)、Universities Superannuation Scheme Investment Management Ltd(“USS”)、香港領先研究所(“領先研究所”)]</p>	<p>我們欣悉出席代表及意見書的意見。</p>

(B) 改革後財務匯報局 (“財匯局”) 的組成		
2.	<p>財匯局至少三分之一成員須具備相關及最新的審計技術、知識和經驗。</p> <p>[會計師公會、中會聯、立信德豪、天職]</p> <p>財匯局至少三分之一成員須為資深審計業人士。</p> <p>[華人會計師公會]</p> <p>《條例草案》應訂明，成員在審計香港上市實體方面的知識須為“最新知識”。</p> <p>[澳洲會計師公會]</p> <p>非執業人士成員中，具審計經驗者(例如已過了三年“冷河期”的退休審計業人士)應佔較高比例。</p> <p>[國富浩華]</p>	<p>就財匯局日後有關成員組成的具體細節，我們留意到業界持不同意見。一方面，一些出席代表及意見書認為應委任更多具審計知識及經驗的在職人士為成員，甚至建議執業人士在該局理事會的比例應至少達三分之一。另一方面，部分出席代表及意見書則認為財匯局日後的成員應全部均為非執業人士(包括業外人士或已過了三年“冷河期”的審計業界人士)，以達致歐盟在二零一六年六月施行的新規定，為香港取得歐委會的等效資格地位鋪路。</p> <p>鑑於不同持份者的意見，我們認為立法建議應取得適當平衡。考慮到改革的其中一個主要目的是使香港符合資格成為獨立審計監管機構國際論壇(IFAR)成員，而該組織只要求獨立核數師監管機構管治組織大部分成員須為非執業人士，我們認為《條例草案》的建議，即大部分成員為非執業人士及最少有兩人具備審計公眾利益實體財務報告的知識及經驗，實屬合理持平。有關安排一方面可以確保財匯局獨立於業界，另一方面可以確保財匯局具備足夠的專業知識去處理個案。讓香港盡快加入獨立審計監管機構國際論壇，亦是在公眾諮詢時取得的一致共識。</p>
3.	<p>歐洲委員會 (“歐委會”) 的等效資格地位規定核數師監管機構管治組織的成員須全為非執業人士。取得這資格幾乎不會帶來任何額外益處，所以不應以此作為是次改革的目標。</p> <p>[會計師公會]</p> <p>改革後的財匯局應只由非執業人士組成，以取得歐委會等效資格地位。</p> <p>[證監會、ACGA、USS]</p> <p>改革後的財匯局應只由非執業人士組成，但成員仍須具備公眾利益實體審計方面的相關知識和專長。</p>	

	<p>[德勤、安永、羅兵咸永道]</p> <p>財匯局成員如包括執業人士，便不能符合歐委會等效資格地位。</p> <p>[畢馬威]</p> <p>改革後的財匯局大部分成員應為非會計師人士。</p> <p>[特許公認會計師公會]</p>	
4.	<p>財匯局的行政總裁不應為該局成員。</p> <p>[中會聯、會計師公會]</p>	<p>現時，在《財務匯報局條例》下，財匯局行政總裁已經是該局成員之一，並同時負責該局的調查工作。因此，我們認為並沒有需要在新制度下改變此項安排。這亦與其他金融監管機構的安排相符。此外，財匯局會作出行政安排，確保該局負責個案調查/查察或紀律程序的人員（包括相關的執行董事）不會參與個案的紀律處分決定，即所謂的 China Wall 政策。</p>
(C) 公眾利益實體／公眾利益實體項目的涵蓋範圍		
5.	<p>應簡化公眾利益實體和公眾利益實體項目的定義。</p> <p>[會計師公會]</p>	<p>公眾利益實體</p> <p>“公眾利益實體”的概念源於獨立審計監管機構國際論壇的規定；該規定為：其成員須監管“公眾利益實體”核數師。然而，該論壇並沒有為“公眾利益實體”提供一個定義。每個司法管轄區都可根據其情況訂定“公眾利益實體”所涵蓋的實體。一般而言，“公眾利益實體”主要指上市公司。</p> <p>根據《條例草案》，“公眾利益實體”的定義為：發行股票在香港上</p>

		<p>市的公司和有權益在香港上市的集體投資計劃。</p> <p>在訂定上述定義時，相關考慮因素為：</p> <p>(a) 如上文所載，獨立審計監管機構國際論壇並無為“公眾利益實體”提供一個定義，各司法管轄區可按其情況自行訂定。</p> <p>(b) 國際貨幣基金組織在二零一四年五月發表的《金融體系評估計劃》報告，建議香港應設立“完全獨立且擁有強大紀律處分權力的機構，負責監察審計業界”，而該機構“應對所有為香港上市公司進行審計的核數師具有管轄權”。《條例草案》就“公眾利益實體”的定義與國際貨幣基金組織的建議相符。</p> <p>(c) 是次修訂建議，主要目標為保障一般投資大眾。因此，把“公眾利益實體”的涵蓋範圍，訂為上市公司和上市集體投資計劃，符合此目標。二零一四年政府曾進行公眾諮詢，諮詢文件內的建議，亦是以涵蓋上市公司和上市集體投資計劃為立法基礎。因此若要把涵蓋範圍擴大，需再進行諮詢。</p> <p>(d) 是次改革將為現行監管制度帶來重大的改變。一方面可為投資者帶來更佳保障，另一方面亦會為相關持份者帶來額外的法定規管/徵費責任。因此，為審慎起見，宜以循序漸進的方式進行改革。</p>
--	--	---

		<p>公眾利益實體項目 見下面第六項的回覆。</p>
6.	<p>公眾利益實體項目應涵蓋《上市規則》訂明的所有核證項目。</p> <p>[會計師公會、德勤、安永、畢馬威、羅兵咸永道、立信德豪、ACGA、USS、華人會計師公會]</p> <p>《上市規則》訂明的多個項目遭排除於公眾利益實體項目以外，當中最重要的項目是攸關上市公司中期會計報告的核證項目。</p> <p>[證監會]</p> <p>建議的公眾利益實體項目範圍達到保障公眾利益的目的。贊成把其他攸關公眾利益的項目納入範圍內。</p> <p>[特許公認會計師公會]</p> <p>強烈反對擴大公眾利益實體項目的範圍。</p> <p>[中會聯]</p>	<p>條例草案附表 1A 訂明“公眾利益實體項目”包括：</p> <p>(a) 公眾利益實體的年度核數師報告；</p> <p>(b) 公眾利益實體的上市文件中的指明報告；及</p> <p>(c) 《上市規則》中就逆向收購和非常重大的收購所編製的會計師報告。</p> <p>我們注意到有意見認為應擴大“公眾利益實體項目”的涵蓋範圍至所有在《上市規則》下規定須由核數師進行的一切核證工作。是次改革的目的是促使香港能加入獨立審計監管機構國際論壇，以及增強保障投資者，但不希望為現行監管制度帶來不必要的改變。在《條例草案》內訂明的公眾利益實體項目為最重要的有關項目，其涵蓋範圍在公眾諮詢期間獲廣泛支持。</p> <p>此外，《上市規則》下規定須由核數師進行的一切核證工作種類繁多，包括中期財務報表核數師報告、重大交易而發出的通告等。我們了解到為上市公司執行此類工作的核數師未必一定是現建議制度下的公眾利益實體核數師。因此，若我們擴大“公眾利益實體項目”的涵蓋範圍，會有其他核數師，包括中小型核數師事務所，落</p>

		入新的監管制度下。如要跟進這重要變更，我們需向受影響者再作諮詢，確保取得共識。我們的看法是如有需要，待新監管制度累積足夠的運作經驗後，我們可以再檢討公眾利益實體項目的涵蓋範圍。因此，我們認為現時《條例草案》的涵蓋範圍是一個合適的安排。
(D) 改革後財匯局的財政機制		
7.	對向證券投資者、公眾利益實體及公眾利益實體核數師收取徵費的建議表示贊成或無進一步意見。 [特許公認會計師公會、香港特許秘書公會、USS]	我們欣悉意見書的意見。
8.	應就 9,000 萬元的開支預算提出更充分理據。 [會計師公會、中會聯]	財匯局的營運開支 政府預計，財匯局改革後的周年營運費用（以二零一六年價格計算）約為 9,000 萬元。
9.	公眾利益實體核數師不應是經費提供者之一。 [立信德豪、國富浩華] 投資者應是唯一的經費來源。 [會計師公會] 公眾利益實體和公眾利益實體核數師應是唯一的經費來源，不然，三者各佔的經費比例也應一樣。 [基金公會] 政府應承擔最少 25% 的經費。 [華人會計師公會]	我們認為此預計營運費用合理，原因如下： (a) 目前，財匯局主要負責就上市實體核數師可能在審計方面的不當行為展開獨立調查。在新制度下，財匯局的職能會大幅擴張，其工作範疇會增加三倍以上，包括定期查察、執行紀律處分事宜、認可境外核數師資格、監督會計師公會履行規管公眾利益實體核數師的職能、加強與相關國際機構及境外規管機構的合

	<p>政府應是唯一的經費來源。 [中會聯]</p> <p>政府應分擔財匯局部分經費。 [領先研究所]</p> <p>應就提供經費的三方的分擔比率提出更充分理據。 [消委會]</p> <p>經費應來自政府一般收入。 [澳洲會計師公會]</p> <p>來自證券投資者、公眾利益實體、公眾利益實體核數師及政府的經費，各佔比率應為 40:25:15:20。 [天職]</p>	<p>作和聯繫等。</p> <p>(b) 在新制度下，公眾利益實體核數師支付的徵費會佔改革後財匯局的營運費用的 25%，與審計業現時承擔的財匯局經費所佔比例相同¹。改革後的財匯局周年預計營運費用約為 9,000 萬元（以二零一六年價格計算），來自公眾利益實體核數師的徵費收入約為 2,250 萬元。據我們所知，這筆款項與審計業就現時財匯局及會計師公會規管公眾利益實體核數師的運作而需承擔的款額相若²。</p> <p>(c) 在新制度下，進行查察和紀律程序的規管職能會由會計師公會轉交財匯局。財匯局會藉此機會改善和加強有關機制及程序，履行上述的新法定職能。在查察公眾利益實體核數師方面，財匯局會制訂一個符合國際標準和做法的機制。就進行紀律程序而言，會計師公會現時主要通過紀律小組履行這項職能，小組成員參與小組工作純屬義務性質。這做法已為國際貨幣基金組織詬病，認為無助於累積有關的專門知識及先例。改革後的財匯局會由一隊全職及受薪的行政人員提供支援，負責處理紀律程序。上述改善措施雖然會令所需費用較現有制度為多，但可</p>
10.	<p>財匯局應有足夠經費以履行各項監管職能；對 9,000 萬元的開支預算是否足夠存有懷疑。 [ACGA]</p>	

¹ 現時，會計師公會、證監會、香港交易及結算所有限公司和公司註冊處營運基金這四家機構按照他們每五年簽訂的多方諒解備忘錄，平均分擔財匯局的營運經費。

² 會計師公會在二零一六年向審計業徵收 730 萬元，以繳付予財匯局。此外，現時會計師公會每年就履行與公眾利益實體核數師相關的定期查察和紀律事宜職能（這些職能將轉交至改革後的財匯局）的開支約為 1,200 至 1,300 萬元。因此，審計業就現時財匯局及會計師公會規管公眾利益實體核數師的運作而需承擔的款額，與其在新制度下須承擔的款額相若。

加強本港的核數師規管制度，為投資者提供更佳保障，因此十分值得推行。

至於財匯局改革後的預算周年營運費用的分項數字，已載列於本局於二零一八年三月十六日向法案委員會提交的文件內（文件編號 LC Paper No. CB(1)687/17-18(02)）。

就財匯局的營運徵費

財匯局自成立以來，會計師公會、證監會、香港交易及結算所有限公司及公司註冊處營運基金這四家機構每五年會商討和簽訂多方諒解備忘錄，以訂定財匯局的經費安排，為財匯局提供經費。改革後的財匯局會成為全面的公眾利益實體核數師監管機構；我們在制訂該局的財政機制時，主要考慮經費來源的穩定性、“用者自付”原則和財匯局作為獨立核數師監察機構應在運作及財政上獨立於政府的原則。因此，我們在二零一四年諮詢公眾時，建議財匯局在改革後的經費應來自三項分別就證券交易、公眾利益實體及公眾利益實體核數師收取的新徵費，而三者所佔的份額大致相若。在二零一五年公布的諮詢總結中，這項經費建議獲得保留。

在發表諮詢總結後，我們隨即着手進行法例修訂工作，並在過程中繼續與審計業界保持溝通。期間，我們得悉審計業界關注改革會為他們帶來重大改變。因此，我們在制訂詳細立法建議時，採納了審

		<p>計業界的一些意見和建議。就財政機制而言，考慮到審計業界關注新制度對他們（尤其是中小型核數師事務所）的財政影響，我們建議，來自證券交易、公眾利益實體及公眾利益實體核數師的徵費收入，所佔的比率應為 50：25：25。整體而言，我們認為這個財政機制持平合理。</p> <p><i>政府的角色</i></p> <p>有意見認為，政府應該是新制度下財匯局的經費來源之一。就此，我們維持一貫的觀點，即政府不應作為改革後財匯局營運所需的經常性資金來源。這既符合上述有關財匯局作為獨立核數師監管機構應在財政及運作上獨立於政府的原則，亦與其他可資比較的海外科法管轄區的做法一致。與此同時，政府充分理解財匯局在改革後必須具備足夠經費，以便順利過渡至新制度和履行各項法定職能。我們會在敲定最後的財政機制前，審慎研究所接獲的意見和建議。</p>
11.	<p>財匯局的開支預算應具透明度和受審慎監察。 <i>[特許公認會計師公會、天職]</i> 憂慮徵費額會否按年上升。 <i>[中會聯]</i> 應訂立機制，定期檢討和監察財政機制及財匯局開支預算，確保財匯局達到目標，以及妥善和明智地運用經費。財政司司長應獲賦權隨時檢討徵費水平。</p>	<p>就持份者對日後如何監察財匯局的經費運用的關注，《條例草案》在監管財匯局財政方面訂定多項制衡措施，以保障繳交徵費的持份者：</p> <p>(a) 徵費的金額或比率已經在《條例草案》中訂明。日後就有關金額或比率的任何改動，必須待立法會以先訂立後審議的程序通過，才可作出。此安排應釋除持份者對徵費可能因財匯局開支</p>

	<p><i>[羅兵咸永道]</i> 歡迎政府提供種子基金，但關注政府如何監察財匯局運用該筆款項。</p> <p><i>[會計師公會]</i> 應定期向公眾作出匯報，以確保審慎運用持份者提供的經費。</p> <p><i>[消委會]</i></p>	<p>增加而自動增加的疑慮，即徵費金額或比率絕不會任意改動；</p> <p>(b) 財匯局每年的開支預算，都會經財政司司長審批，確保有關開支用得其所；</p> <p>(c) 財匯局每年的財務報表須交由審計署署長進行審計；</p> <p>(d) 財匯局每年的財務報表和年終報告須提交立法會省覽；及</p> <p>(e) 若財匯局的儲備金超逾其年度營運開支的兩倍，該局須以減低徵費比率/金額為出發點，諮詢財政司司長。</p>
12.	<p>個別核數師的徵費應根據所收取的審計費用或上市實體客戶的市值計算。</p> <p><i>[國富浩華]</i> 以上市實體客戶數目作為核數師徵費的計算準則，對中型公司並不公平。</p> <p><i>[天職]</i> 釐定核數師徵費額及收取徵費的工作應交由會計師公會負責，並須受財匯局監察。</p> <p><i>[國富浩華]</i></p>	<p>就有關訂定核數師徵費的基礎方面，事實上，自財匯局成立以來，會計師公會一直採用每個上市實體客戶劃一收費的方法，向有關核數師徵收費用，作為每年向財匯局支付的款項。會計師公會是在透過適當程序諮詢會員並在過程中考慮過其他計算基準後，才決定採用上述簡單而直接的收費方式。我們在過去數年已多次諮詢會計師公會，業界對更改收費方式是否有共識，但會計師公會表示業界對改變未有共識。因此，除非審計業界能及早就檢討這項計算基準取得共識，否則我們會維持以每個公眾利益實體客戶劃一收費的方式，以釐定個別核數師的徵費的安排。會計師公會清楚知悉政府在這方面的立場。</p>

(E) 查察及調查		
13.	贊成財匯局有權跟進查察報告的建議。 [特許公認會計師公會]	我們欣悉意見書的意見。
14.	反對把沒有遵從查察要求訂為刑事罪行。 [會計師公會、德勤、安永、畢馬威、羅兵咸永道、立信德豪、天職、華人會計師公會]	在財匯局查察職能上，有意見認為應取消《條例草案》中訂明公眾利益實體核數師若不遵從財匯局的查察要求，可因此干犯刑事罪行的條文。我們認為此立法建議實屬合理。要維持完善的監管制度，必須確保監管機構能有效地執行其職能。除調查個案外，日常查察亦為重要監管環節，如不遵從查察要求而並無刑責，將大大削弱監管制度的效力，有損投資者對香港資本市場整體金融監管的信心。事實上，根據現行的《財務匯報局條例》，不遵從財匯局就調查所施加的要求，已屬刑事罪行。此建議亦與香港其他金融監管制度一致，即不遵從有關監管機構所進行查察的要求，屬刑事罪行。與此同時，《條例草案》已訂明，法庭在作出有關決定前，會考慮核數師在不遵從財匯局就查察方面所施加的要求時，是否有合理的辯解。
15.	反對財匯局有權進入業務處所進行查察。 [中會聯]	有鑑於查察的性質，進入相關核數師的業務處所，實有其實際需要，亦乃查察程序中一個必不可少的環節。在查察期間，查察員須觀察審計事務所的運作情況、工作流程及質量控制操作等，並向管理層及各階層員工蒐集所需資料。在現行制度下，查察工作由會計師公會按《專業會計師條例》進行，現時會計師公會在進行查察時，亦會進入有關核數師的業務處所。

		<p>我們認為條文內有關進入處所的法定權力乃合理、相稱，並有適當制衡。財匯局在行使進入處所的權力時，須符合若干條件。《條例草案》所賦予的權力和提供的制衡，與香港其他金融監管機構一致。財匯局將會就如何行使查察權力，訂立指引和守則。</p>
16.	<p>應解釋或釐清把個案行動由查察提升至紀律程序的準則，以及如何銜接這兩方面的職能。</p> <p><i>[會計師公會]</i></p> <p>在正常情況下，查察發現的事項應通過補救措施處理，無須採取紀律行動。</p> <p><i>[德勤]</i></p> <p>監管當局應按問題的嚴重程度、事實及環境因素，處理查察發現的問題。</p> <p><i>[畢馬威]</i></p> <p>應只向在查察後沒有採取所需糾正措施的公司施加處分；查察與調查的分別有欠清晰。</p> <p><i>[羅兵咸永道]</i></p>	<p>有出席代表及意見書認為應有清晰條文或指引，說明財匯局如何就查察結果須啟動調查或紀律程序作出決定，防止該局濫用查察職能而令有關核數師不必要地受到調查或紀律處分。事實上，新監管制度並無規定所有在查察過程發現的問題，都必須交由調查或紀律部門處理。查察部門可按問題的性質及嚴重性而作不同的處理。在部分個案中，可能採取糾正行動較紀律處分更為適當。在根據查察結果而啟動調查或紀律程序前，有關部門必須要有合理理由相信核數師有失當行為。《條例草案》內的相關條文可防止核數師受到不必要的調查或紀律處分。</p> <p>此外，成為獨立審計監管機構國際論壇的成員後，財匯局會和國際其他監管機構相互交流監管環境、執行經驗、市場變化等重要資訊，確保財匯局能根據最新的國際標準和做法，履行其察查職能。財匯局的查察過程當中，亦有獨立於財匯局而對公眾利益實體審計具經驗人士，就查察結果的後續行動建議，提供意見。最後，財匯局會制訂指引，清楚說明需把查察結果發現的失當行為轉交到紀律部門跟進的門檻和情況，確保其運作清晰透明。</p>

(F) 紀律處分		
17.	<p>應在《條例草案》或財匯局的運作架構訂明職責分隔安排。把紀律處分決定的職能與其他職能分隔的做法，應在《條例草案》訂明或以政策承諾方式處理。</p> <p>[會計師公會]</p> <p>查察與調查權力應與作出執法決定的權力分開。</p> <p>[特許公認會計師公會、澳洲會計師公會、華人會計師公會]</p> <p>反對把查察、調查和紀律處分權力集中於財匯局。</p> <p>[中會聯]</p> <p>紀律處分機制須充分獨立於查察及調查程序。</p> <p>[畢馬威]</p>	<p>對於有出席代表及意見書指出財匯局應分隔處理查察、個案調查、紀律程序及紀律處分的工作人員，我們絕對認同。我們在二零一五年六月公布諮詢總結後，因應審計業界對新制度的關注，一直與財匯局和會計師公會就新制度的具體細節進行商討。為回應審計業界對財匯局在紀律處分權力方面的關注，我們會作出一系列的行政安排，包括財匯局會確保參與個案調查、查察或紀律程序的人員不會參與決定向同一個案施加紀律處分的事宜，即所謂的 China Wall 政策。</p>
18.	<p>1,000 萬元的罰款上限看來不算過高。</p> <p>[特許公認會計師公會]</p> <p>對於罰款上限為 1,000 萬元或所獲取的利潤金額或避免的損失金額的三倍，關注罰款金額過高。</p> <p>[會計師公會、中會聯、國富浩華]</p> <p>針對審計失誤的懲處應與失誤行為相稱，並應貫徹施行。</p> <p>[畢馬威]</p> <p>促請財匯局按情況作出罰款和非罰款形式的懲處。</p> <p>[特許公認會計師公會]</p>	<p>現時，在《專業會計師條例》下的最高紀律處分罰款額為 50 萬元。就此，社會上一直有意見認為此罰款額無助於確保不當行為得到相稱的紀律處分，因而削弱了紀律處分的成效。這一情況亦為國際貨幣基金組織所詬病，該組織認為現時會計師公會的處分方式有限，並建議應賦予獨立核數監察機構強大的紀律處分權力。因此，罰款上限須能顧及違規個案的不同嚴重程度，而我們的建議已充分考慮各方的意見。值得注意的是，在一些海外司法管轄區(例如英國)，其罰款額並無上限。</p>
19.	<p>歡迎財匯局須發出有關施加罰款的指引的法定要求。</p> <p>[特許公認會計師公會]</p>	<p>《條例草案》訂明財匯局將須就如何施加罰款發出指引，說明該局如何行使權力命令公眾利益實體核數師繳付罰款，該局並須在行使有關權力時依循所發出的指引行事。財匯局會致力在《條例草案》</p>

	<p>財匯局應在法例通過前發出處分指引。 <i>[會計師公會]</i> 期待看到財匯局的處分指引和有關查察及紀律處分事宜的內部處理程序的細節。 <i>[畢馬威]</i> 有需要適時提供實施指引和處分指引。 <i>[羅兵咸永道]</i> 財匯局應制訂詳盡和公開的罰款指引，以供查閱。 <i>[澳洲會計師公會、國富浩華]</i> 財匯局應向法案委員會提交處分指引，以供審閱。 <i>[天職]</i></p>	<p>獲得通過後，盡快發出有關指引，而有關指引必定會在新制度的擬議生效日期(二零一九年八月一日)前發出。總括而言，財匯局在釐定每宗個案的罰款時，必須考慮公平及相稱原則。財匯局會適時訂定有關指引的細節，並在過程中，與相關持份者保持溝通。鑑於法案委員會對指引的關注，我們已於二零一八年四月六日提交財匯局的文件(文件編號 LC Paper No. CB(1)771/17-18(02))，闡述其制訂指引所遵從的各項原則。</p>
20.	<p>有需要就獨立審視員(即個案顧問)的資歷、角色及職責範圍作出政策承諾。 <i>[會計師公會]</i></p>	<p>就“個案顧問”的資歷及其在紀律程序中的角色，正如我們在立法會資料摘要中指出，財匯局會成立由獨立於該局的法律專家組成的個案顧問小組。如個案出現爭議(即涉事公眾利益實體核數師或負責人不接受紀律部門向該局建議的處分)，該局會請一名個案顧問研究所有相關文件和資料，並就紀律程序是否符合程序公義和自然公正原則以及處理個案的情況(包括建議的處分是否恰當)提出意見。個案顧問還可就建議處分的輕重提出他認為適當的調整，並在向該局提出最終意見前，視乎需要要求紀律部門或相關的公眾利益實體核數師或負責人提供進一步資料，以及請審計專家提出進一步意見。為確保透明度，該局就個案作出決定前，公眾利益實體核數師或負責人會獲告知個案顧問的意見，以及再次有機會向該局作出</p>

		申述。
21.	有需要就失當行為的定義提供指引和解釋。 [會計師公會]	擬議新訂第 20K(2)條已提供了“失當行為”的定義。《條例草案》下失當行為的範圍與現時《財務匯報局條例》第 4 條就“有關不當行為”的涵蓋範圍大致相同。舉例而言，沒有或忽略遵守專業標準在現行《財務匯報局條例》下屬不當行為，在新制度下亦屬於失當行為。
(G) 公眾利益實體核數師的註冊		
22.	應實施安排，確保現時的註冊核數師能順利過渡至新的註冊制度。 [澳洲會計師公會] 應就新制度下公眾利益實體核數師的註冊，制訂清晰的資格準則指引，以供查閱。 [澳洲會計師公會]	《條例草案》已清晰地提供了過渡安排。新制度生效前已獲委聘承擔公眾利益實體項目的核數師，如項目在新制度生效當日仍在進行，核數師可通知會計師公會或財匯局（視屬何情況而定），表明有意在新制度生效後繼續進行有關項目。當遞交通知後，該核數師會被視為過渡期內的公眾利益實體核數師。視作註冊或認可公眾利益實體核數師的人士，其姓名或名稱會列入公眾利益實體核數師註冊紀錄冊，而該等核數師須受新制度下的查察、調查及紀律處分機制規管。在過渡期內，這些核數師可提出註冊或認可申請，成為新制度下的公眾利益實體核數師。我們相信會計師公會和財匯局會就過渡期的安排及註冊或認可成為公眾利益實體核數師的資格和手續等，向相關核數師提供清晰指引。
(H) 規管境外核數師		
23.	財匯局應有權直接規管所有公眾利益實體核數師（包括境	在新制度下，財匯局對本地公眾利益實體核數師行使的查察、調查

<p>外公眾利益實體核數師)。</p> <p>[會計師公會、特許公認會計師公會]</p> <p>財匯局不應把權力讓給境外監管機構。</p> <p>[會計師公會]</p> <p>應對本地和境外公眾利益實體核數師實施同樣有效的規管，從而締造公平競爭的環境。關注財匯局如何查察、調查和懲處境外核數師。</p> <p>[會計師公會]</p> <p>財匯局看似欠缺規管境外公眾利益實體核數師的權力，這對本地公眾利益實體核數師並不公平。</p> <p>[中會聯]</p> <p>應提供更清晰的指引，並在規管香港或境外公眾利益實體核數師方面一視同仁。</p> <p>[澳洲會計師公會]</p>	<p>及紀律處分等規管權力，會同樣適用於境外公眾利益實體核數師。財匯局針對境外公眾利益實體核數師採取紀律行動時可施加的處分，亦與向本地公眾利益實體核數師可施加的處分相同。新制度亦讓財匯局在履行規管認可公眾利益實體核數師的職能時，可按需要尋求境外規管機構合作及提供協助。</p> <p>還有一點值得注意的是，現時這些境外核數師不受任何核數師規管機構所監管，相關立法建議可彌補目前監管制度在這方面的不足之處。</p>
<p>24. 財匯局應對新制度下的認可內地核數師具有規管權力。</p> <p>[會計師公會]</p> <p>財匯局應有權取得所有存放於內地的審計工作底稿。</p> <p>[會計師公會]</p>	<p>內地與香港的會計及審計準則在二零零七年達致等效後，雙方在二零零九年訂立合作安排，已經或有意在香港上市的內地註冊公司可聘用一家經評定為符合指明條件的指定內地核數師事務所，按內地審計準則審計公司的財務報表。這項合作安排有助提升市場效率和減低合規成本，並於二零一零年在香港實施。</p> <p>《條例草案》中就認可相關的內地核數師事務所所訂條文，是讓該合作安排能繼續運作，亦不需對擔任公眾利益實體核數師的現行資格規定作出任何實質改變。正如上文第 23 項所述，在新制度下，</p>

		<p>財匯局對本地公眾利益實體核數師行使的查察、調查及紀律處分等規管權力，會同樣適用於內地公眾利益實體核數師。至於財匯局對本地公眾利益實體核數師採取紀律行動時可施加的處分，亦同樣適用於內地公眾利益實體核數師。在新制度下，當財匯局履行規管內地公眾利益實體核數師的職能時，可按需要根據現有的合作安排，尋求內地相關監管機構的協助。</p> <p>就取得或查閱公眾利益實體核數師存放在內地的審計工作底稿的事宜，財匯局正就有關議題與內地相關監管機構商討，訂定有關的合作協議。該合作協議將會涵蓋財匯局日後在新監管制度下的職能，包括有關的審計工作底稿可用作該局紀律聆訊的事宜。各有關方面會繼續進行商討，以期盡快訂立合作協議。</p>
25.	<p>就財匯局在處理認可申請時如何判斷境外核數師的資源和能力方面，並不清晰。 [會計師公會、特許公認會計師公會]</p>	<p>財匯局會制訂相關的指引，說明認可和監管境外公眾利益實體核數師的詳情，包括如何判斷境外核數師具備足夠資源和能力，以擔任公眾利益實體核數師。</p>
(I) 就會計師公會規管公眾利益實體核數師的職能進行監督		
26.	<p>贊成有關財匯局有權向會計師公會發出書面指示的條文。 [特許公認會計師公會] 財匯局應只在會計師公會仍未糾正不遵從事宜的情況下，才向會計師公會發出指示。 [特許公認會計師公會]</p>	<p>我們欣悉意見書的意見。</p>

27.	<p>財匯局向會計師公會作出指示的權力，應以更正規和公開的方式闡述。</p> <p>[會計師公會]</p>	<p>就財匯局可向會計師公會作出指示，有關工作的具體運作詳情，將由財匯局及會計師公會達成一份諒解備忘錄所列明，當中會包括有關發出指示的具體機制及程序。</p>
(J) 覆核及上訴		
28.	<p>覆核審裁處應由最多五名成員組成，其中兩人應具備有關公眾利益實體的審計知識。</p> <p>[會計師公會]</p> <p>審裁處須有具備特定及最新上市公司審計知識的成員。</p> <p>[澳洲會計師公會]</p>	<p>在《條例草案》下，審裁處的主席須為符合有關法律資格的人士。政府會委任適當的人士擔任審裁處委員團的成員，確保審裁處獨立於財匯局。《條例草案》中有條文確保審裁處如有需要可傳召任何人士，包括審計專家出席聆訊或提交報告。</p> <p>此外，新制度已經確保在個案的不同階段，如有需要都可以獲得審計專家就有關的審計準則應用事宜、審計業的相關執業事宜或過往處理類似性質個案的經驗的意見。此類意見會被備存於案件的檔案內。審裁處在審理案件時可隨時查看有關資料。審裁處的運作是類同於司法機關的設置。政府委任的審裁處委員團主席及成員會就覆核申請作出獨立、公正和持平的裁決。值得注意的是，類似組成方式和運作模式的審裁處在其他金融監管制度(例如證券及期貨事務上訴審裁處)已運作多年，並行之有效。</p>
29.	<p>反對可在覆核審裁處作出裁定前執行處分的建議。</p> <p>[中會聯]</p>	<p>這是一個誤解。任何人如就財匯局的紀律處分決定申請覆核，有關的決定將會自動暫緩執行。因此，核數師無須擔心出現先受處分，後才上訴的情況。</p>

30.	覆核審裁處的聆訊應閉門而非公開進行。 [澳洲會計師公會]	審裁處乃獨立於財匯局的機構。除非審裁處另有裁定，其聆訊須公開進行。整體而言，相對於現時在《專業會計師條例》下，當成立紀律委員會時面臨紀律程序的核數師會被公開身分，新制度能為正進行紀律程序的核數師提供較佳的匿名保障。
(K)收到的其他意見		
31.	《條例草案》只是以法律形式作出的表述，有需要全面說明整個制度的詳情。 [會計師公會]	《條例草案》並不是合適的地方去處理運作細節。我們在不同場合已經向會計師公會提供了新制度的運作理念，並就會計師公會的具體問題作出了回應。至於各項運作詳情，財匯局會制訂適當的指引和程序。
32.	應對《專業會計師條例》作出另一項相應修訂，使會計師公會理事會可把《財務匯報局條例》下有關公眾利益實體核數師註冊的權力及職責轉授。 [會計師公會]	我們與會計師公會就條文草稿已進行了多輪的討論，亦有因應會計師公會的意見適當地調整條文。會計師公會就《專業會計師條例》的建議相應修訂，我們亦是透過會計師公會今次的書面意見才知悉。我們已經留意到會計師公會的意見，並會作進一步研究。
33.	由於內地實體的審計不能按照內地企業會計準則進行，應適當修訂相關條文（即第 20ZT 條）用以描述內地核數師在等效計劃下的職能的字眼。 [會計師公會]	根據現時的安排，合資格的內地核數師亦可為內地公司編制初次公開招股財務報表。因此，擬議新訂第 20ZT 條涵蓋包括內地企業會計準則實屬合適。
34.	有關財匯局與會計師公會在移交職能和工作上的合作原	我們認為《條例草案》並不是合適的地方去處理運作細節。有關交

	則，應納入《條例草案》的過渡安排條文內。 [會計師公會]	接工作的具體運作詳情，將由財匯局及會計師公會達成一份諒解備忘錄所列明。
35.	關於註冊為公眾利益實體核數師的“適當人選”要求並不合理。 [中會聯]	在現行監管制度下，會計師公會已有關於註冊的“適當人選”要求。在擬議新制度的註冊機制中，我們將不會改變現時的資格及經驗規定。換言之，新制度下的“適當人選”要求亦是以該人是否擔任會計師的“適當人選”作為註冊成為公眾利益實體核數師的基準。
36.	對公眾利益實體核數師的質素監控制度負責人所施加的規定並不合理。 [中會聯、羅兵咸永道、天職、國富浩華]	現時會計師公會的《香港質量控制準則第1號》(HKSQC 1)已要求執業單位內須有負責人，建立和維持質量控制系統。這項立法建議是參照《香港質量控制準則第1號》而作出的。為確保公眾利益實體核數師監管制度適當和有效，我們認為有關法例需要就這類負責人的註冊和未能履行法定職責而須接受的紀律處分，訂定明確的條文。 因應業界在公眾諮詢時所提出的意見，我們已在《條例草案》收緊“負責人”的定義，使只有為公眾利益實體核數師就有關審計項目質量控制系統負責的人士，才需要在新制度下註冊。
37.	公布實施指引會令財匯局須依循的程序更具透明度。 [德勤] 財匯局必須制訂詳細指引和說明。 [安永]	財匯局會適時就其在新制度下的各項監管職能制訂相關指引。

38.	<p>應訂立明確機制，述明財匯局在不同階段就會計及審計準則徵詢專家意見的事宜。</p> <p><i>[羅兵咸永道]</i></p> <p>在處理調查及紀律個案時，須確保以專家小組（而非單一專家）形式提供專家意見。</p> <p><i>[羅兵咸永道]</i></p>	<p>財匯局的查察/調查部門在草擬查察/調查報告、審視有關受規管人士的陳情和草擬載有建議行動的報告時，均會諮詢一名獨立人士的意見。這安排類似現時財匯局就調查工作諮詢名譽顧問團的成員。現時，名譽顧問團的大部分成員為富有審計經驗的會計界人士，而其他成員則來自其他界別，並對香港的上市實體具相當程度的認識。財匯局現時履行其調查職能方面的有關安排行之有效，並獲持份者所接受。因此，我們認為不需要推翻現行安排，而要求由一個有數名成員組成的委員會來提供意見。至於紀律程序方面，當審計準則的應用是決定該受規管人士是否干犯失當行為的重要考慮因素，財匯局會邀請專家小組的一名成員提供專業意見。我們認為沒有充份理據要求至少兩名小組成員（而不是一名）就同一紀律個案提供意見。</p>
39.	<p>香港須在日後設立負責制訂會計和審計準則的獨立機構，類似的海外機構為英國財匯局。</p> <p><i>[ACGA]</i></p> <p>香港應加強審計和會計準則的審批和檢討兩項工作的獨立性。</p> <p><i>[USS]</i></p>	<p>我們認為新制度下會計師公會將就公眾利益實體核數師的專業道德標準及審計和核證準則的制訂，繼續履行法定職能，並由財匯局進行獨立監督的安排，實屬合適。由於是次改革將為現行監管制度帶來重大的改變，為審慎起見，宜以循序漸進的方式進行改革。</p>

財經事務及庫務局

二零一八年六月二十八日