

二零零四年四月二日
討論文件

立法會財經事務委員會 核數專業及擬備財務報表的人士的規管

目的

本文件旨在向委員匯報有關為加強規管核數專業及擬備財務報表的人士所採取措施的進展情況，並一併提出有關未來路向的部分建議。

背景

2. 優良及可靠的財務匯報制度對提高市場的質素及維持投資者的信心，至為重要。核數專業是防止公司作出不妥善財務報告及維護企業管治的第一道防線。目前，有兩項有關的改革建議正在討論之中；第一項建議是由香港會計師公會(會計師公會)提出，而第二項建議則是由公司法改革常務委員會(常委會)提出。

3. 在二零零三年一月，會計師公會應財經事務及庫務局局長所請，提出一系列改革規管制度的建議。有關建議現摘錄如下－

- (a) 增加會計師公會理事會(即會計師公會的管治組織)的非業界成員數目。理事會的現行組成及擬議組成載於附件 A；
- (b) 增加會計師公會理事會所促使成立的調查委員會的成員數目，即由三人增至五人，並更改調查委員會的組成，大多數成員(包括主席)由非業界人士出任；
- (c) 更改五人紀律委員會的組成，大多數成員(包括主席)由非業界人士出任；以及
- (d) 作為上文(b)項建議的變通方案，另行成立一個獨立調查局，專責處理被指稱在涉及上市公司的會計和審計工作上違規及/或道德操守失當的事件。

4. 會計師公會在二零零三年六月十三日的會議上向委員簡介上述建議。在該次會議上，委員大致同意上述建議的方向正確，認為會計專業的規管制度必須公開、有效、具透明度及讓投資者有信心，並促請有關方面早日實施上述建議。

5. 另外，常委會察覺到香港現時的規管制度並無任何機制，可藉以向公司作出調查，以確知公司的財務報表是否符合《公司條例》的會計規定。同時，亦沒有任何機制可要求董事修訂及重新發出財務報表。常委會在其《企業管治檢討關於第一階段檢討的建議諮詢文件》，建議成立一個賦有權力的機構來調查財務報表，及要求公司對其財務報表作出必要的更改。常委會所接獲的意見書，對成立一個財務匯報檢討委員會的建議表示支持。為落實有關建議，我們有需要敲定該檢討委員會的詳細設計。

開放會計師公會

6. 上文第 3(a)至(c)項建議，是提高會計師公會主要職能的透明度，並從而加強監督會計專業的重要步驟。李家祥議員在二零零四年三月二十四日提交了議員條例草案，以落實這些開放建議。

就成立獨立調查局及財務匯報檢討委員會的建議進行諮詢

7. 政府當局認為就成立獨立調查局的建議作出決定前，應該聽取公眾對是否有需要成立該機構、其職權範圍、組成、權力、結構形式和經費安排等方面的意見。在二零零三年九月十九日，政府當局就有關建議，即(a)加強監督核數師的公眾利益活動，及(b)成立財務匯報檢討委員會，發出一份諮詢文件，以諮詢公眾意見。我們收到 22 份回應該諮詢文件的意見書，該等回應的詳細摘要載於附件 B。

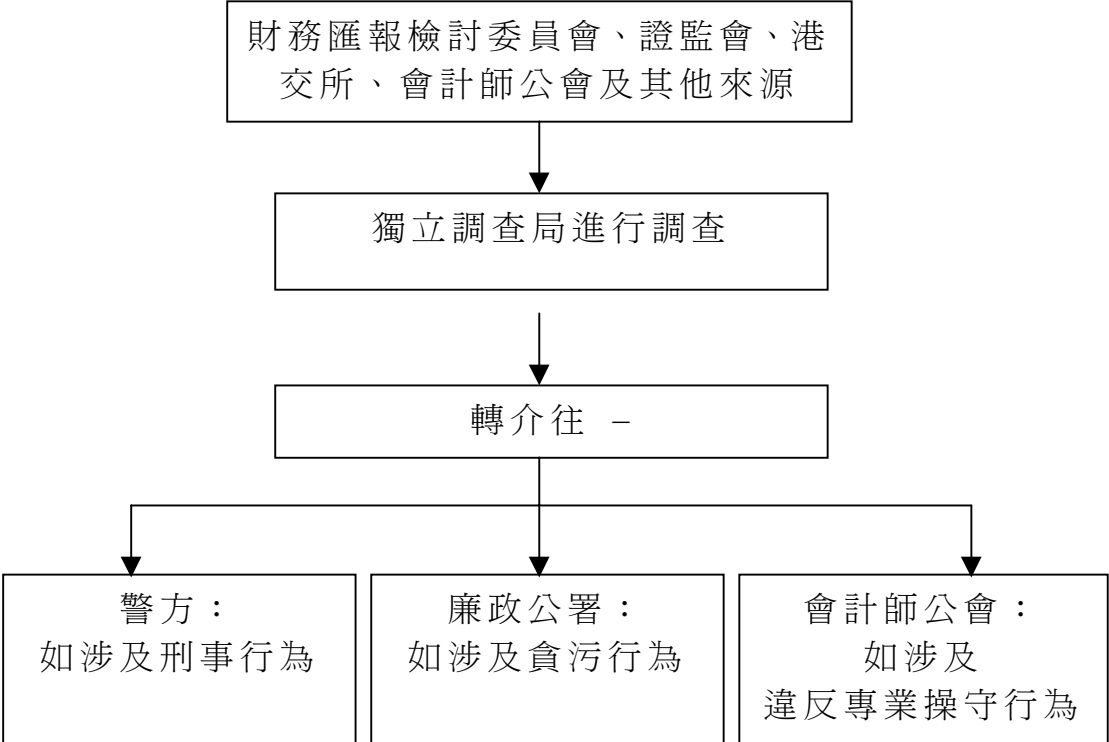
有關獨立調查局及財務匯報檢討委員會的擬議安排

獨立調查局的職權範圍

8. 絕大多數回應者都支持成立獨立調查局。大部分回應者均同意獨立調查局的職能應只限於進行調查，而不會伸延至紀律處

分。由於目的是處理審計專業的公眾利益活動，故獨立調查局只會集中處理那些與上市公司有關的個案。就此而言，我們察覺到經過美國的安然及環球電訊事件發生後，全球會計專業都面對公眾如何看他們的問題。香港的情況亦沒有例外。此外，我們亦察覺到在現行的機制下，部分個案的調查工作經已持續四至五年，但至今尚未決定對任何人或會計師行作出紀律處分。因此，我們建議，涉及公眾利益的個案，即那些與上市公司有關的個案，應交由獨立調查局處理。至於與非上市公司有關的核數違規事件，則仍然由會計師公會處理及決定是否作出紀律處分。

9. 政府當局建議獨立調查局在成立初期，應於接獲其他規管機構所轉介的個案或接獲投訴後始採取行動。獨立調查局負責調查工作及擬備調查報告。在完成調查後，獨立調查局如認為有關個案涉及刑事罪行，會把個案轉介有關的執法機構；如個案只關乎有關核數師違反專業操守，則會向會計師公會轉交調查結果。以下流程表說明上述程序－



財務匯報檢討委員會的職權範圍

10. 大多數回應者都贊成有關成立財務匯報檢討委員會的建議，並認為該委員會應採用或至少在成立初期應採用回應訴求模式。

11. 我們建議，財務匯報檢討委員會的職權範圍應該是調查公司周年帳目有否偏離香港法律、會計準則及上市規則，及採取補救行動。其職權範圍宜限於公司的法定周年財務報表。財務匯報檢討委員會至少在成立初期的工作範圍應涵蓋所有上市公司的財務報表。

獨立調查局及財務匯報檢討委員會的擬議架構及體制安排

12. 我們亦有研究其他司法管轄區的情況。鑑於近期發生的企業醜聞，國際間的趨勢是由會計專業進行自我規管，轉變為成立不同形式的組織加以監督。在美國，《2002年沙賓法案》(Sarbanes-Oxley Act)就成立公眾公司會計監督委員會(Public Company Accounting Oversight Board)作出規定，訂明該委員會的職責包括調查、視察及強制企業遵從與註冊公眾會計公司有關的規定。該委員會並非美國政府轄下機構，而是一個非牟利實體，並在大致受證券及交易委員會(Securities and Exchange Commission)監督的情況下運作。在英國，財務匯報理事會(Financial Reporting Council)是為會計專業新成立的單一獨立規管機構，與金融事務管理局(Financial Services Authority)並沒有從屬關係，並且以擔保有限公司的形式成立。

13. 諮詢結果顯示部分回應者提出在政府架構之下成立獨立調查局及財務匯報檢討委員會，亦有其他回應者建議該兩個實體設於證券及期貨事務監察委員會(證監會)之下。其實，這兩個方案各有利弊，例如在形象獨立、問責性、所涉及費用等等方面的問題。權衡多方考慮後，我們建議成立一個獨立董事局，以監督獨立調查局及財務匯報檢討委員會。由一個獨立實體監督核數師及擬備財務報表的人士，可被視為具備更清晰明確的目標。此外，證監會並不是為監督及規管會計專業而設立，故把該兩個實體設於證監會之下，會影響該會履行其核心職能，即規管香港的證券及期貨市場。

14. 為建立協作關係及降低成本，我們建議獨立調查局及財務匯報檢討委員會應設於同一架構之下，以便雙方共同分擔有關的間接費用。我們建議成立一個不超過 10 人的董事局，以監督該兩個實體。董事局應由財經事務及庫務局和公司註冊處的人員，以及證監會和香港交易及結算所有限公司（港交所）提名的人員組成。我們會考慮董事局應否包括會計專業的代表。此外，政府亦可提名一些人士加入董事局，以代表廣大的公眾利益。

15. 董事局將由一個行政部門提供支援，以處理調查工作及提供秘書處服務。該行政部門將由一名總裁統領，並由專門小組協助進行有關的調查工作。該行政部門會聘用不多於十名人員，全部人員均為非公務員，透過公開方式招聘。如有需要，我們會考慮借調其他執法機構的人員。

16. 至於有關的法律實體的地位，我們正考慮以擔保有限公司的形式，成立獨立調查局及財務匯報檢討委員會的董事局，即與英國財務匯報理事會的形式相若。這方案除有助加快成立管治組織外，還可確保維持其非牟利組織的性質。該董事局的董事並會因此獲得有限法律責任的保障。

17. 為了保持其獨立性，董事局的辦事處可設於公司註冊處之內，而公司註冊處似乎是負責此內務管理工作的合適部門，因為公司註冊處其中一項主要職能，是實施及執行《公司條例》內有關會計及審計事宜的條文。此外，公司註冊處處長也是財政司司長在會計師公會理事會內的代表。

經費來源

18. 諮詢結果顯示，大多數回應者雖然同意有關經費應由發行人及投資者承擔，但對審計專業應否作出供款，則意見不一。由於調查核數師的工作，現時由會計師公會以自我規管組織的身分進行，所需經費是由審計專業負責，故審計專業沒有理由在調查責任轉交其他組織後不承擔該項職能的經費。唯一新增加的職能，是財務匯報檢討委員會。

19. 香港金融服務規管制度的基本理念，是規管經費應由受規管的業界負責。這安排並非香港獨有，因此我們亦有參考國際間在這方面的發展情況。我們已蒐集海外國家所採取做法的資料，

並載於**附件 C**。外地的經驗顯示，監督審計專業的組織是由業界、商界及政府等多方面承擔其經費。

20. 因此我們建議，新成立的董事局的經費應由證監會、港交所、會計師公會及政府分擔。我們建議，政府所承擔的經費應由公司註冊處營運基金撥款支付，而並非直接從政府一般收入撥付。無論如何，如接受調查者被裁定須對違規行為負責，當局最終可向其追討有關的調查費用。

21. 我們正與該三方面及公司註冊處商討。待獨立調查局及財務匯報檢討委員會的擬議董事局的架構、職權範圍及其他細節訂立及獲得通過後，便會就確實的經費安排再作磋商。

對立法的影響

22. 如成立獨立調查局及財務匯報檢討委員會的董事局的建議獲得通過，政府便有必要進行法例修訂，賦權董事局搜集證據及展開調查的權力。法例修訂的範圍亦須涵蓋多方面事項，包括委任董事局的成員、制訂財政預算以及就董事局而言政府所擔當的角色等。我們計劃在立法會下一年度的會期內提交有關的立法建議。

未來路向

23. 我們會繼續就獨立調查局及財務匯報檢討委員會的架構、職能及經費問題等詳情與各有關方面商討，並且籌備因成立該兩個組織而須進行的法例修訂工作。我們認為，獨立調查局及財務匯報檢討委員會的成立，有賴各有關方面(即認同維持市場素質的重要性者)通力合作，而會計專業尤其擔當重要的角色，確保在財務匯報的過程中照顧公眾利益。

24. 請委員閱悉諮詢結果的內容及本文件所載述的初步建議。

財經事務及庫務局
二零零四年三月

香港會計師公會理事會（理事會）的組成

現行組成

理事會可以由不多於 18 名成員組成，現時的成員如下 –

- 12 名當選成員（全部是專業會計師）；
- 兩名增選成員（均為專業會計師）；
- 財政司司長或其委任的一名代表（目前是公司註冊處處長）；以及
- 庫務署署長或其委任的一名代表。

擬議組成

根據有關的新建議，理事會將由以下 23 名成員組成 –

- 14 名當選成員（全部是專業會計師）；
- 兩名增選成員（均為專業會計師）；
- 剛離任的會長（獲委任加入理事會，為期一年）；
- 財政司司長或其委任的一名代表；
- 庫務署署長或其委任的一名代表；以及
- 四名由行政長官委任並代表公眾利益的“非業界人士”。“非業界人士”是指本身並非執業會計師或國際會計師聯合會 (International Federation of Accountants) 轄下任何會計師組織的成員。

**就“有關建議
(a) 加強監督核數師的公眾利益活動及
(b) 成立財務匯報檢討委員會
的諮詢文件”所接獲意見書的回應摘要**

概要

為確保對審計專業實施有效、具透明度及問責的規管制度，及使財務報表保持高水準，政府當局於二零零三年九月十九日發表上述諮詢文件，就有關加強監督核數師的公眾利益活動及成立財務匯報檢討委員會的建議，諮詢公眾意見。我們邀請了 124 人／機構(包括全體立法會議員及公司法改革常務委員會委員)就該文件提出意見。

2. 我們合共接獲二十二份意見書，分別來自各專業會計組織如香港會計師公會、會計事務所、學術機構、商會和證券及期貨事務監察委員會(證監會)等。在這些意見書中，兩份分別來自破產管理署及香港大律師公會的意見書只是禮貌上作出回覆，而並沒有就文件內任何建議提出具體或概括性的意見。其餘二十份意見書的清單載於附錄。

成立獨立調查局

成立的需要

3. 在二十份意見書中，**十六**份支持成立獨立調查局；**兩**名回應者沒有就此事提出意見；一名回應者認為獨立調查局是否有需要成立，取決於其成本效益；另一名回應者不同意成立獨立調查局，他認為既然香港會計師公會理事會、其紀律委員會及調查委員會擬議作出改變，便沒有成立獨立調查局的實際需要。

運作模式

4. 運作模式似乎是頗具爭議性的事宜。**八**名回應者認為獨立調查局應採用回應訴求模式，即只在接獲轉介個案後才採取行動，或至少應該在成立初期採用這種模式運作，但應於獨立調查局以這種轉介模式運作一段時間後加以檢討。這些回應者主要是會計組織及會計事務所。

5. **七**名回應者認為，獨立調查局應具備權力索取資料及展開調查。其餘**五**名回應者則沒有就此事提出意見。

獨立調查局的職能

6. **十四**名回應者同意，獨立調查局的職能應純粹屬調查性質。鑑於香港會計師公會近日提出有關開放該公會的建議，故其中一名回應者不反對該公會在最初階段繼續採取紀律處分行動。不過，這須根據實際經驗而作出檢討。另一回應者認為，獨立調查局應否獲賦予紀律處分權力，應視乎是否可以在紀律處分權力仍歸屬香港會計師公會的情況下完全達到成立獨立調查局的主要目的而定。

7. 另有**三**名回應者沒有提出意見，但其餘**三**名則支持賦予獨立調查局紀律處分的權力。

經費來源

8. 二十名回應者持有不同意見。

9. **三**名回應者對獨立調查局的經費安排，並無意見。

10. **六**名回應者認為，所有利益相關者都應該分擔獨立調查局的費用。正如《諮詢文件》所載述，“利益相關者”包括發行人、投資者、整個會計專業或上市公司的核數師、政府、證監會及港交所。其中一名回應者尤其提議持牌銀行及保險公司亦應分擔有關費用。另一回應者表示，如果獨立調查局設於證監會之下，則應該增加證監會的整體預算以應付有關費用，而不是特別另外收取費用，藉以省卻大量行政工作。也有一名回應者認為，審計專業應按其為所擬涵蓋的公司／組織類別提供服務的程度來分擔費用，而非執業會計師則不用承擔費用。

11. **四**名回應者清楚表明，不應由會計專業或核數師承擔有關費用。不過，另外**一**間大型會計師事務所則支持“用者自付”的方針，但並不同意獨立調查局的營運費用應全部由核數師承擔。

12. **兩**名來自學術界的回應者提議，發行人及投資者應分擔獨立調查局的費用。然而，其他**兩**名回應者則認為，有關經費不應由投資者承擔。

13. 餘下**兩**名回應者就有關事宜持不同意見。其中一名回應者建議透過交易徵費向投資者徵收費用，但也有一名回應認為可向政府、

規管機構(證監會／港交所)以及透過向上市公司和投資者徵費，取得所需經費。

體制安排

14. 至於擬議的獨立調查局應設於哪個架構之下，二十名回應者之中有不同意見。

15. 三名回應者對獨立調查局的體制安排，並無提出意見。

16. 八名回應者同意擬議的獨立調查局應設立在政府架構之下。

17. 另一受歡迎方案是將獨立調查局設立在證監會之下，有**五**名回應者支持這項建議。

18. **兩**名回應者對於在政府架構或證監會之下設立獨立調查局的兩個方案，都沒有意見。

19. 一名回應者同意在香港會計師公會之下設立獨立調查局。另一回應者認為，獨立調查局作為一個獨立法定組織，不應設於政府架構、任何規管機構或香港會計師公會之下。

成立財務匯報檢討委員會

成立的需要

20. 在二十份回覆中，**十六**名回應者同意成立財務匯報檢討委員會，**三**名回應者沒有就此事提出意見，餘下一名回應者則認為，財務匯報檢討委員會是否有需要成立，取決於其成本效益。

運作模式

21. 大多數回應者(共**十三**名)對財務匯報檢討委員會採用或至少在成立初期採用回應訴求模式運作，表示支持。當中部分回應者表示，這種安排可較有效率及有效地運用資源，但財務匯報檢討委員會可在較後時間因應成本及效益而逐步轉為採取以風險為基礎的主動調查模式。

22. **兩**名回應者建議採用主動調查模式；其餘**五**名回應者沒有就此事提出意見。

經費安排

23. 一如獨立調查局的情況，該二十名回應者對此事持有不同意見。
24. **五**名回應者對財務匯報檢討委員會的經費安排，沒有提出意見。
25. **七**名回應者同意由所有利益相關者共同承擔有關經費，其中兩名回應者更強調，不應就財務匯報檢討委員會的費用直接向投資者收費。
26. **三**名回應者認為應由各利益相關者提供經費，但會計專業除外。
27. **兩**名回應者建議由投資者及發行人承擔有關經費。**香港會計師公會**認為應由利益相關者提供經費，但強調發行人及投資者作出供款的重要性。
28. 一名回應者建議透過交易徵費向投資者收取有關經費，而另一名回應者則認為由證監會提供經費有可取之處。

體制安排

29. 回應者對此事持有不同意見。
30. **五**名回應者均沒有提出意見。
31. **五**名回應者認為，財務匯報檢討委員會應以獨立法定組織形式成立，但沒有就檢討委員會應設於哪個架構之下提出具體建議。
32. 另有**三**名回應者提議財務匯報檢討委員會設於政府架構之下。
33. **四**名回應者支持另一方案，即如財務匯報檢討委員會只涵蓋上市公司，便應設於證監會之下。另有**三**名回應者認為，財務匯報檢討委員會應為獨立法定組織，但對檢討委員會設於證監會之下，並無異議。

其他

34. 一個國際會計組織就獨立調查局和財務匯報檢討委員會的整體架構提出建議，認為兩者可設於一個獨立監督機構之下並向其負責，而並非以兩個獨立實體的形式成立。

所接獲各界意見書的清單

(截至二零零三年十二月二十九日止)

- (1) 陳普芬博士
- (2) 香港科技大學
- (3) 嶺南大學
- (4) 香港有限制牌照銀行及接受存款公司公會
- (5) 國際會計師公會
- (6) 黃匡源先生
- (7) 香港會計師公會
- (8) 證券及期貨事務監察委員會
- (9) 安永會計師事務所
- (10) 特許公認會計師公會
- (11) 香港民主促進會
- (12) 德勤關黃陳方會計師行
- (13) 香港公司秘書公會
- (14) 畢馬威會計師事務所
- (15) 消費者委員會
- (16) 香港英商會
- (17) 香港中華總商會
- (18) 香港律師會
- (19) 特許管理會計師公會
- (20) 羅兵咸永道會計師事務所

海外國家所採取做法的資料

英國

財務匯報理事會 (Financial Reporting Council) 的每年營運費用，主要由三方面即會計師專業 (透過會計師組織協商委員會 (Consultative Committee of Accounting Bodies))、商界 (即倫敦證券交易所連同銀行及投資界人士) 以及政府共同分擔，即各自承擔約三分之一的費用，惟以下兩類費用並不包括在內 –

- (a) 新成立的審計查察小組 (Audit Inspection Unit) 的查察費用，由核數事務所支付。該小組負責監察公眾利益實體的審計工作；以及
- (b) 涉及公眾利益的紀律個案的調查及檢控費用，繼續由專業會計師組織支付。

美國

《沙賓法案》(Sarbanes-Oxley Act) 就成立公眾公司會計監督委員會 (Public Company Accounting Oversight Board) 作出規定。該委員會收取以下兩類費用：

- (a) 向發行人收取會計服務費；以及
- (b) 向公眾會計事務所收取註冊費及年費。

雖然並不清楚知道會計師所繳交的費用佔該委員會經費的實際比例，但向發行人收取的會計服務費，則可能是財政預算的主要來源。

加拿大

加拿大公眾責任局 (Canadian Public Accountability Board) 在二零零三年十二月公布若干項有關收費的擬議規則。根據所建議的規則，公眾會計事務所須就申請參與及其後參與監督計劃，向公眾責任局繳交費用。舉例說，除年費外，四大會計事務所須各自一次過提供為數加幣 50 萬元的款項，至於其他公眾會計事務所，如須為超過 50 個

核數事務所的發行人客戶作出申報，則應一次過提供為數加幣25,000元的款項。

澳洲

根據財務匯報理事會(Financial Reporting Council)現時由三方共同承擔經費的模式，以下承擔經費的利益相關者肯定會因會計準則有所提高而受惠－

- (a)公營部門；
- (b)會計專業；以及
- (c)商界。

儘管各組別預定應承擔三分之一的經費，但實際上絕大部分經費是由公營部門（主要為聯邦政府，但亦有大筆供款來自各州及領地政府）提供，其次為會計專業及商界自願作出供款。隨着財務匯報理事會的權力擴大，該會現正研究有關增加各界供款的方法。