

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1034/14-15(09)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會
2015年7月6日的會議

優化上市實體核數師監管制度建議 背景資料簡介

目的

本文件提供有關優化上市實體核數師監管制度建議的背景資料，並綜述議員自2013年以來在財經事務委員會及立法會會議上就獨立審計監管改革提出的主要意見和關注事項。

背景

財務匯報局的成立及現有職能

2. 目前，香港的核數師監管制度主要是由香港會計師公會(下稱"會計師公會")執行。會計師公會是根據《專業會計師條例》(第50章)成立的法定專業團體，該條例賦予會計師公會多種權力，包括制訂其會員入會準則和註冊準則，以及專業進修規定；訂定會計和審計準則及專業道德標準；以及進行調查和在合適的情況下行使紀律處分的權力。

3. 經過1990年代末期的亞洲金融風暴及2000年代初期在美國發生的上市公司(例如安然(Enron)及世界通訊(Worldcom))的重大審計失誤後，不少公眾要求加強規管香港的會計專業。為了提高核數師監管制度的獨立性，立法會於2006年7月制定《財務匯報局條例》(第588章)(下稱"《財匯局條例》")，成立財務

匯報局(下稱"財匯局")作為獨立調查組織，調查上市實體在審計及匯報方面的不當行為。財匯局於2007年7月全面投入運作¹。

4. 財匯局的主要職能是：

- (a) 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；
- (b) 就上市實體可能沒有遵從財務匯報規定的事宜展開查訊；及
- (c) 要求上市實體糾正其財務匯報上的不遵從事宜。

5. 財匯局可在接到投訴後展開調查或查訊，亦可主動作出調查或查訊，但財匯局並無獲得作出處分或提出檢控的授權。根據《專業會計師條例》，有關規管審計專業的其他權力仍然歸屬會計師公會。為免與其他監管機構的工作重疊，財匯局與會計師公會及其他監管機構(包括證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")、香港聯合交易所有限公司(下稱"聯交所")、香港金融管理局及保險業監督)簽署了諒解備忘錄，訂明把個案／投訴轉介予財匯局進行調查及查訊的程序。財匯局如發現任何審計或匯報方面的不當行為，會轉交會計師公會處理。未有遵從《上市規則》的任何事宜會轉交證監會或聯交所採取所需行動。

獨立審計監管改革

6. 據政府所述，核數師監管制度須獨立於審計專業和受代表公眾利益的獨立監察機構監察，已成為國際標準。相對於國際趨勢，香港現時的監管制度被視為以自律規管為主。這令香港未能符合獨立審計監管機構國際論壇²的成員資格，窒礙了香港監管機構與海外司法管轄區的監管機構的協作。

¹ 《財務匯報局條例草案》於2005年6月29日提交立法會，並於2006年7月13日獲立法會通過制定成為《財匯局條例》。透過財經事務及庫務局局長作出的4項公告，《財匯局條例》已於2006及2007年分階段實施。

² 獨立審計監管機構國際論壇是為獨立核數師監管機構而設的國際組織，並於2006年9月成立，成員只限於同時符合下列條件的監管機構：獨立於審計專業，並從事符合公眾利益的審計規管工作。目前，獨立審計監管機構國際論壇的成員為來自50個司法管轄區的獨立核數師監管機構組成。獨立審計監管機構國際論壇的影響力與日俱增，該組織召集成員商討有關國際審計質素及對審計工作有影響的規管和市場發展事宜。

7. 此外，香港的核數師監管制度亦落後於可資比較的司法管轄區。國際貨幣基金組織最近根據金融體系評估計劃，檢討香港的證券市場，對香港監管制度缺乏獨立性，以及紀律處分制度的成效表示關注，並提出了改善建議。

8. 為應對上述問題，政府建議提高現行上市實體核數師監管制度的獨立性，以確保制度符合國際標準。政府參考了獨立審計監管機構國際論壇的《憲章》和《獨立審計監管機構核心規管原則》、歐洲聯盟的《法定審計指令》，以及國際證券事務監察委員會組織的《證券監管的目標及原則》和《核數師監察原則》，聯同財匯局及會計師公會制訂改革建議，並於2014年6月至9月就有關建議進行為期3個月的公眾諮詢。政府計劃於2016-2017年度立法會會期，向立法會提交修訂條例草案，就監管制度進行改革。

在2014年諮詢公眾的主要改革建議

9. 根據改革建議，財匯局將透過擴大其監管職能，履行獨立審計監察機構的角色。會計師公會將繼續在財匯局的監察下，履行有關上市實體核數師註冊、專業進修規定的制訂、專業道德標準及審計和核證準則的制訂的法定職能。建議已考慮到會計師公會具備履行這些職能所需的架構和經驗，而財匯局已獲賦予法定權力就上市實體在審計／匯報方面可能存在的不當行為進行獨立調查，並在財務匯報規管方面累積了專業知識。

10. 在改革建議下，財匯局及會計師公會的職能，以及財匯局的財政機制的主要變動如下：

- (a) 財匯局將會監察會計師公會履行法定職能。財匯局會收取會計師公會就履行這些職能定期提交的報告、對會計師公會如何履行該等職能進行質量審核，以及向會計師公會發出關於履行該等職能的書面指示。
- (b) 會計師公會定期查核核數師為上市實體執行的審計項目的法定職能，將轉交予財匯局履行。為減低財匯局及會計師公會的查核工作出現重疊／不足的情況，當局會修訂《財務匯報局條例》及《專業會計師條例》，訂明這兩個監管機構可把其查核的結果互相通報。

- (c) 財匯局將會獲賦予就上市實體核數師直接行使紀律處分的權力，並會獲賦權施加各種紀律處分，包括譴責、把某人士姓名或名稱從上市實體核數師註冊紀錄冊中刪除、罰款等。³為了提供其他途徑以耗費較少的方式了結紀律事宜，財匯局亦將獲賦權，可在該局認為與受紀律處分的人商訂方法了結有關事宜是符合公眾利益的情況下，如此行事。為了制衡財匯局行使紀律處分的權力，當局將會透過法例成立新的獨立上訴審裁處，負責聆訊上訴。⁴
- (d) 根據"用者自付"的原則，財匯局的經費將由3個主要持份者等額負擔，即上市實體核數師、上市實體和投資者，方法是透過分別向該3個主要持份者收取徵費⁵。

11. 此外，財匯局將獲賦權可決定海外核數師為在香港上市的特定海外實體進行審計工作的認可申請。此職能現時由證監會和香港交易及結算所有限公司履行，該兩個機構可分別接納某些在香港上市的海外集體投資計劃和在海外成立為法團的香港上市公司，以香港的執業單位以外的海外核數師為他們的財務報表進行審計。

財經事務委員會的商議工作

12. 政府當局曾於2014年7月7日的財經事務委員會會議上向事務委員會簡介有關改革建議。財經事務委員會亦曾於2013年5月3日、2014年5月5日及2015年5月4日會議上的財匯局工作周年簡報會中討論有關獨立審計監管改革的事宜。下文各段綜述事務委員會委員在上述會議上提出的主要關注事項及意見。

改革的進展及持份者的參與

13. 在2013年5月3日、2014年5月5日及2015年5月4日的會議上，事務委員會委員問及核數師監管改革的進展，並促請財匯

³ 為提高透明度，財匯局亦將須發出指引，說明如何行使施加罰款的權力，以及該局在釐定罰款水平時予以考慮的各種因素。

⁴ 擬議獨立上訴審裁處應由一名主席及兩名成員組成。主席須由合資格獲委任為高等法院法官的人士擔任，而成員則須為非公職人員。主席及成員將由行政長官委任。

⁵ 根據現時的安排，財匯局的經費由公司註冊處營運基金、證監會、香港交易及結算所有限公司及會計師公會提供。4間撥款機構於2014年提供的資金為1,940萬元。

局盡早蒐集會計專業對相關建議的意見。另有委員建議，政府應設立由各界代表組成的諮詢委員會，以徵詢各界持份者就有關議題的意見。

14. 財匯局表示，該局一直協助政府制訂核數師監管改革建議，包括委託顧問就獨立審計監管的課題進行國際性比較研究，並於2013年10月發表有關顧問的研究結果。政府指出，政府在擬訂各項改革建議時，一直與財匯局及會計師公會維持緊密連繫。政府會在進行諮詢的過程中繼續與包括監管機構、審計業界及上市公司在內的各個持份者保持連繫，聽取他們的意見。

15. 在2015年5月4日的會議上，一名事務委員會委員對於政府完成公眾諮詢後，審計專業對部分主要改革建議仍有保留一事表示關注，並詢問政府會否考慮展開另一次諮詢，然後才向立法會提交相關的修訂法案。

16. 政府當局表示，當局已留意到數個範疇，有需要進一步諮詢相關持份者(包括會計師公會)，以期加深互相了解，協助制訂平衡各方利益的未來路向。政府當局向委員保證，在公布諮詢總結後，當局在諮詢總結的框架內擬備修訂法案時，仍有空間與持份者討論某些細節。

擬議監管架構及財務匯報局的新權力

17. 在2014年7月7日的會議上，事務委員會委員關注到擴大財匯局的監管職能的建議或會導致財匯局權力過分集中，而委託會計師公會擔任上市實體核數師註冊主任(下稱"註冊主任")，或會造成架床疊屋的監管架構。有委員認為及建議，財匯局應擔當上市實體核數師註冊的職能，使調查機制獨立於紀律處分機制，並探討成立獨立機構負責審議對上市實體核數師所施加的紀律處分，以確保財匯局行使權力時公平和恪守程序公義。

18. 政府當局解釋，改革建議會符合核數師監管制度須獨立於審計專業的現行國際標準，並會釋除各界對會計師公會現有紀律制裁機制是否有效的疑慮。委託財匯局擔任獨立審計監察機構而不成立新的法定機構，亦可釋除公眾或業界擔心改革會造成架床疊屋的監管架構的疑慮。

19. 關於財匯局權力過分集中的關注，政府當局指出，財匯局在履行其調查及紀律處分權力時，會有多種制衡，以確保公平和程序公義，當中包括調配兩組不同人員進行調查及紀律處

分的工作、要求財匯局提供作出紀律處分決定的理由，並在財匯局作出紀律處分決定前，給予有關人士作出陳詞的機會。建議的制度亦會設有獨立的上訴機制，以及設立專家小組，就個別的紀律處分個案向財匯局提供意見，特別是有關現行審計準則的應用的事宜。

20. 應委員要求，政府當局其後提供了資料，闡述國際組織(包括經濟合作與發展組織)成員司法管轄區在調查匯報／審計方面的不當行為和決定相關紀律處分的權力和做法。有關資料顯示，香港的建議制度與美國和加拿大的做法近似。根據有關制度，核數師監察機構將負責調查和就紀律處分作出相關決定。有關核數師可就該監察機構的紀律處分決定向由政府委任的獨立審裁處提出上訴。另一方面，雖然英國和新加坡的做法有別於美國和加拿大，但兩地的獨立核數師監察機構均在監管制度中發揮着主導作用，並且是負責委任專責委員會作出紀律處分或紀律處分建議的指明機構。

21. 關於上市實體核數師的註冊，政府當局回應時表示，由於會計師公會設立了履行註冊職能的架構，並且累積了相關經驗，因此由會計師公會擔任註冊主任，而由財匯局作獨立監察，是適當的做法。為提高透明度及方便公眾查閱，當局將會訂立新的法定要求，規定會計師公會設立和備存上市實體核數師註冊紀錄冊。倘若財匯局作出的紀律處分決定涉及將某受規管人士從註冊紀錄冊中刪除，會計師公會便須採取指定程序，執行有關的紀律處分決定。

罰款

22. 在2014年7月7日的事務委員會會議上，委員對於違反新監管制度規定的上市實體核數師所施加的擬議罰款意見不一。中小型核數師事務所擔心建議中高達1,000萬元的最高罰款額會威脅其持續經營，部分委員則擔心，建議財匯局在施加罰款之前須顧及有關罰款會否令相關事務所或人士拮据財困，或會削弱罰款的阻嚇力。

23. 政府當局解釋，1,000萬元是建議的最高罰款水平，有關建議已考慮到各持份者的意見。為確保所施加的罰款公平合理，財匯局須按法例規定發出指引，述明財匯局釐定罰款水平時將會考慮的各種因素，包括罰款與不當行為的性質和嚴重程度是否相稱、因不當行為而累算的利潤或避免的損失的金額、所收取的審計費用，以及有關核數師的其他情況(例如有關事務所的公司規模及財政資源或有關人士的財政資源)。

立法會會議上提出的質詢

24. 在2013年2月27日的立法會會議上，梁繼昌議員提出書面質詢表達部分執業會計師的關注。該等執業會計師表示其審計工作受到財匯局和會計師公會的雙重規管制度規管，致令行政成本上升。政府當局回應時表示，財匯局一直定期與會計師公會聯繫，以確保該兩個監管機構審閱上市實體的財務報告時，工作不會重疊。在制訂獨立審計監管改革的建議時，當局會顧及盡量減少核數師的合規負擔的需要。

最新發展

25. 政府當局將於2015年7月6日的會議上向財經事務委員會匯報改革建議的諮詢總結及未來路向。

參考資料

26. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2015年6月30日

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2013年2月27日	梁繼昌議員提出關於對會計師事務所的規管的書面質詢	議事錄
2013年5月3日	財經事務委員會討論財務匯報局(下稱"財匯局")自2012年4月以來的工作	會議上的電腦投影片資料 (立法會CB(1)976/12-13(02)號文件) 財匯局的文件 (立法會CB(1)929/12-13(07)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)1789/12-13號文件)
2013年10月10日	財匯局發表獨立審計監管報告	新聞稿 財匯局的報告
2014年5月5日	財經事務委員會討論財匯局自2013年4月以來的工作	會議上的電腦投影片資料 (立法會CB(1)1375/13-14(03)號文件) 財匯局的文件 (立法會CB(1)1309/13-14(07)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)1942/13-14號文件)
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	會議上的電腦投影片資料 (立法會CB(1)1762/13-14(01)號文件) 政府當局的文件 (立法會CB(1)1668/13-14(01)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)1998/13-14號文件) 政府當局的跟進文件 (立法會CB(1)1913/13-14(02)號文件)

日期	事件	文件／會議紀要
2015年5月4日	財經事務委員會 討論財匯局自 2014年4月以來 的工作	會議上的電腦投影片資料 (立法會CB(1)833/14-15(02)號文件) 財匯局的文件 (立法會CB(1)780/14-15(03)號文件)