

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)590/17-18(01)號文件

檔號：CB1/BC/4/17

《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件提供關於《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》("條例草案")的背景資料，並綜述自第五屆立法會以來，財經事務委員會在討論相關事宜時，委員提出的意見和關注事項。

背景

現時的核數師監管制度及財務匯報局的角色

2. 目前，香港的核數師監管制度是由香港會計師公會("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. 因應公眾要求加強規管香港的會計專業，立法會於 2006 年 7 月制定《財務匯報局條例》(第 588 章)，成立財務匯報局¹("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。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

¹ 財務匯報局("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；以及(c)要求上市實體糾正其財務匯報上的不遵從事宜。

師公會。如有需要，財匯局會將相關個案轉交其他機構以作跟進。²

就優化上市實體核數師監管制度的建議進行諮詢

4. 據政府所述，公眾利益實體³核數師監管制度須獨立於審計業，並受代表公眾利益的獨立監察機構監察，已經成為國際標準和慣常做法。相對於國際趨勢，不少人認為香港現時的規管制度屬自律規管制度。這令香港未能符合資格成為獨立審計監管機構國際論壇⁴的成員，因而窒礙香港與其他司法管轄區在監管核數師方面的合作。國際貨幣基金組織於2014年對香港進行金融體系評估計劃後，在其報告中作出多項建議，當中包括香港應就公眾利益實體核數師設立完全獨立的監管機構，而該機構應具備強大紀律處分權力。

5. 為應對上述問題，政府建議改革現時的公眾利益實體核數師規管制度，以提高該制度的獨立性。政府於2014年6月至9月就有關的改革建議進行公眾諮詢，並於2015年6月公布諮詢結果。根據改革建議，財匯局將會履行獨立核數師監察機構的角色，其職能包括就公眾利益實體核數師進行查察及調查並行使紀律處分權力，以及監察會計師公會就公眾利益實體核數師履行註冊、制訂專業進修規定、專業道德標準及審計和核證準則的職能。在擬議監管制度下財匯局及會計師公會各自的法定角色和職能摘要載於**附錄 I**。據政府所述，在諮詢工作中，絕大部分回應者均支持改革的目的和方向。

《2018年財務匯報局(修訂)條例草案》

6. 政府於2018年1月19日在憲報刊登條例草案，以落實改革建議。條例草案在2018年1月24日的立法會會議上予以首讀。

² 財匯局如發現任何審計或匯報方面的不當行為，會轉交香港會計師公會處理。未有遵從《上市規則》的任何事宜會轉交證券及期貨事務監察委員會或香港聯合交易所有限公司採取所需行動。

³ 公眾利益實體包括上市公司及上市集體投資計劃。

⁴ 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由來自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. 條例草案旨在修訂《財務匯報局條例》，以：
- (a) 就公眾利益實體核數師，加強其規管制度的獨立性；
 - (b) 透過註冊、認可、查察、調查及紀律處分，規管公眾利益實體核數師；
 - (c) 就針對公眾利益實體核數師作出的決定的覆核及上訴機制，訂定條文；
 - (d) 就財匯局新的組成及職能，訂定條文；
 - (e) 就須繳付予財匯局的徵費，訂定條文；及
 - (f) 就過渡事宜及相關事宜，訂定條文。

8. 條例草案各項主要條文的解釋載於立法會參考資料摘要(檔號：ACCT/2/1/2C，發出日期為2018年1月18日)第29段，以及關於條例草案的法律事務部報告(立法會LS25/17-18號文件)第4至11段。條例草案如獲通過，將自2019年8月1日起實施。條例草案的主要條文載列如下：

- (a) 條例草案第4、5及6條訂定某些主要用語(包括負責人、公眾利益實體、非公眾利益實體、公眾利益實體核數師、非公眾利益實體核數師、公眾利益實體項目和非公眾利益實體項目)的定義；
- (b) 條例草案第9條修訂《財務匯報局條例》，就新制度下財匯局的組成訂定條文。現時，《財務匯報局條例》規定財匯局須包括3名分別由會計師公會、證券及期貨事務監察委員會("證監會")和香港交易及結算所有限公司("香港交易所")提名的成員，以及1名代表財政司司長的當然成員。有關條文將會予以廢除，而財匯局將由行政長官委任的非執行和執行董事組成；
- (c) 條例草案第11及12條修訂《財務匯報局條例》，就新制度下財匯局的新增職能和權力(包括監察會計師公會執行關乎公眾利益實體核數師的職能)訂定條文；

- (d) 條例草案第 23 條為《財務匯報局條例》增訂條文，就新制度下本地核數師和境外核數師(包括內地核數師)分別註冊和認可為公眾利益實體核數師的事宜作出規定；
- (e) 條例草案第 48 條為《財務匯報局條例》增訂條文，就下述事宜作出規定：(i)財匯局對公眾利益實體核數師及其負責人施加紀律處分的權力；以及(ii)在新制度下設立有關註冊、認可和紀律處分決定的獨立覆檢及上訴機制(即公眾利益實體核數師覆核審裁處("審裁處"))。條例草案第 82 條增訂附表 4A，就審裁處的組成和運作作出規定；及
- (f) 條例草案第 62 條為《財務匯報局條例》增訂條文，訂明會就證券交易、公眾利益實體及公眾利益實體核數師收取新徵費。該等徵費將會為財匯局提供經費。條例草案第 85 條增訂附表 7，訂明 3 項徵費的比率。

議員提出的主要意見及關注事項

9. 政府分別於 2014 年 7 月 7 日及 2015 年 7 月 6 日的會議上，向財經事務委員會簡介改革建議及公眾諮詢的總結。財經事務委員會亦曾於 2013 年 5 月 3 日、2014 年 5 月 5 日、2015 年 5 月 4 日、2016 年 5 月 23 日及 2017 年 6 月 5 日的會議上聽取財匯局的年度工作匯報時，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。

擬議規管制度及財務匯報局的新權力

10. 部分委員關注到，建議擴大財匯局的監管職能，或會導致財匯局權力過分集中，而委託會計師公會擔任公眾利益實體核數師註冊主任，或會造成架床疊屋的監管架構。為確保財匯局在行使權力時公平和合乎程序公義，委員促請財匯局分隔其調查機制和紀律處分機制，並建議政府應考慮在財匯局內另設紀律委員會或成立獨立審裁處，就公眾利益實體核數師的紀律處分個案進行聆訊及作出決定。關於公眾利益實體核數師的註冊方面，委員轉達了部分執業人士的憂慮，他們擔心改革可能令合規成本增加，加上當局或會收緊註冊為公眾利益實體核數

師的資格準則，這項改革對他們未必有利。部分委員亦建議由財匯局履行為公眾利益實體核數師註冊的職能。

11. 政府解釋，改革建議會符合核數師監管制度須獨立於審計業的現行國際標準，並會釋除各界對會計師公會現有紀律處分機制是否有效的疑慮。委託財匯局擔任監察核數師的獨立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。

12. 關於財匯局權力過分集中所引起的關注，政府指出，就監管核數師的制度而言，國際間並無規定必須把紀律處分權力賦予獨立於獨立核數師監管機構的組織。由於財匯局獨立於審計專業，新制度若賦予財匯局行使查察、調查及紀律處分的權力，亦不會對公眾利益實體核數師有欠公平。財匯局在履行職能時，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，以及要求財匯局提供作出紀律處分決定的理由，並在作出紀律制裁前，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，以聆訊公眾利益實體核數師所提出的上訴，並訂明有關人士可進一步向上訴法庭提出上訴。政府擬訂條例草案的細節時，會考慮任何獨立於財匯局的人士應否及如何在財匯局的紀律處分程序中獲賦予任何正式角色。政府在制訂新制度下的紀律處分機制時，會繼續與相關持份者保持聯絡。政府又應委員的要求，提供了其他相關司法管轄區的核數師規管制度的資料。⁵

13. 關於公眾利益實體核數師的註冊，政府回應時表示，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公眾利益實體核數師的註冊主任，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公眾利益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。政府又澄清，建議的改革對現時註冊為公眾利益實體核數師的資格和經驗的規定不會帶來任何實質改變。

⁵ 有關的資料文件已於 2014 年 8 月 8 日隨立法會 CB(1)1913/13-14(02)號文件送交委員。

罰款

14. 委員對於就違反新監管制度規定的公眾利益實體核數師所施加的擬議罰款意見不一。雖然部分委員察悉中小型核數師事務所表達的關注，即建議中高達 1,000 萬元的最高罰款額會威脅其持續經營，但部分委員則擔心，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。部分委員詢問政府會否考慮引入分級罰款制度。

15. 政府指出，主要海外司法管轄區(包括英國)的核數師監管制度沒有就施加罰款的金額設定法定上限。政府解釋，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。該等因素包括是否公平、罰款與相關不當行為的性質及嚴重程度是否成比例、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、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)，以及有關罰款會否可能令有關核數師事務所或公眾利益實體核數師拮据財困。

改革的涵蓋範圍

16. 部分委員問及有何理據將改革的涵蓋範圍局限於公眾利益實體核數師，而非涵蓋整個審計專業。政府表示，由於擬議改革會為現行監管制度帶來重大改變，政府須審慎行事，顧及多項因素(包括改革對會計專業的影響，以及對財匯局人力需求的影響)，以循序漸進的方式推行改革。

財務匯報局在改革後的經費安排

17. 鑒於根據現時的經費安排，財匯局的經費由公司註冊處營運基金、香港交易所、會計師公會及證監會提供，部分委員詢問，如財匯局需要更多資源以履行其工作，該 4 個機構會否增加各自提供經費的份額。

18. 政府表示，根據財匯局與 4 個撥款機構於 2014 年簽署的諒解備忘錄，4 個撥款機構會"平均攤分"撥款，而撥款額每年增加 5%，直至 2019 年為止。財匯局的預算須經財經事務及庫務局局長批准。

立法會質詢

19. 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。在 2018 年 1 月 17 日的立法會會議上，梁繼昌議員提出一項口頭質詢，詢問政府會否要求成為獨立公眾利益實體核數師監管機構後的財匯局，與內地當局商討設立機制，便利該局取得關於審計內地企業帳目的文件，並且訂明有關審計文件涉及國家機密及敏感信息時的處理程序。關於該兩項質詢的詳細內容及政府的回覆，可透過載於**附錄 II**的超連結閱覽。

最新發展

20. 在 2018 年 1 月 26 日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，研究條例草案。

相關文件

21. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2018 年 2 月 12 日

**在擬議上市實體核數師監管制度下
財務匯報局("財匯局")和香港會計師公會("會計師公會")
各自的法定角色和職能摘要**

	會計師公會	財匯局
註冊	<u>上市實體核數師的註冊機制</u> (1) 備存上市實體核數師註冊紀錄冊，並提供予公眾查閱。 (2) 接收上市實體核數師的註冊申請及註冊續期申請，並根據法定註冊準則批准/拒絕申請。 (3) 在指明情況下(例如核數師須受根據財匯局紀律處分程序作出的撤銷註冊指令規限(見(18))，把上市實體核數師從註冊紀錄冊中刪除。 (4) 就履行/行使上述職能及權力向財匯局定期提交報告(見(5)(a))，並遵循該局就會計師公會履行/行使上述職能及權力發出的書面指示(見(5)(c))。 (註：就會計師公會的註冊決定提出的上訴，會由獨立的上訴機制審理。)	(5) 透過以下安排，監察會計師公會履行/行使有關上市實體核數師的註冊的職能及權力—— (a) 收取會計師公會就履行/行使職能及權力定期提交的報告； (b) 對會計師公會如何履行/行使該等職能及權力進行質量審核；及 (c) 在信納符合公眾利益的情況下，向會計師公會發出關於履行/行使該等職能及權力的書面指示；及 (d) 為行使對會計師公會的監察權力而向會計師公會索取資料。¹

¹ 當局在有關"優化上市實體核數師監管制度的建議"的諮詢總結中，加入第(d)項。

	會計師公會	財匯局
	<u>特定的香港上市海外實體的海外核數師的認可機制</u> (6) 備存載列獲財匯局認可為特定的香港上市海外實體執行審計項目的海外核數師的名單(見(8))，並因應該局的認可決定更新名單。 (7) 把獲財匯局認可的海外核數師(見(8))的名單提供予公眾查閱。	(8) 接收特定的香港上市海外實體的海外核數師的認可申請/認可續期申請，並根據法定規定批准/拒絕申請。
專業進修規定的制訂事宜	(9) 制定專業進修規定，藉以決定是否批准上市實體核數師的註冊續期申請。 (10) 履行/行使(9)所述的職能及權力時，按照(5)所述的安排受財匯局監察。	(11) 透過(5)所述的安排，監察會計師公會履行/行使有關專業進修規定的制訂事宜的職能及權力。
專業道德標準及審計和核證準則的制訂事宜	(12) 發出或指明註冊上市實體核數師須遵守、維持或應用的專業道德標準守則。 (13) 發出或指明註冊上市實體核數師須遵守、維持或應用的審計和核證準則。 (14) 履行/行使(12)及(13)所述的職能及權力時，按照(5)所述的安排受財匯局監察。	(15) 透過(5)所述的安排，監察會計師公會履行/行使有關專業道德標準及審計和核證準則的制訂事宜的職能及權力。
查核	不適用	(16) 履行職能和行使權力，查核上市實體核數師為上市實體執行的審計項目。

	會計師公會	財匯局
調查	不適用 ²	(17) 調查關於上市實體審計/匯報方面的不當行為，並執行其認為適當的跟進行動。
紀律處分	不適用	(18) 在公平公正及程序公義的聆訊下，就上市實體核數師審計/匯報方面的不當行為作出紀律處分決定，並行使紀律處分的權力。 (註：就財匯局的紀律處分決定提出的上訴，會由獨立的上訴機制審理。)

(資料來源：政府當局題為"優化上市實體核數師監管制度的建議"的諮詢文件 (https://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/ppr/consult/doc/consult_rpirlea_c.pdf)第4至6頁及諮詢總結 (https://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/ppr/consult/doc/conclu_rpirlea_c.pdf)第8段)

² 現時，香港會計師公會已須把有關上市實體可能存在的審計或匯報方面的不當行為轉交財務匯報局進行獨立調查。

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("財匯局")自 2012 年 4 月以來的工作	會議上的電腦投影片簡介資料 (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簡介資料 (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)

日期	事件	文件/會議紀要
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簡介資料 (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)
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簡介資料 (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) 會議紀要 (立法會 CB(1)1070/14-15 號文件)
2015 年 7 月 6 日	財經事務委員會討論優化上市實體核數師監管制度建議的諮詢總結	會議上的電腦投影片簡介資料 (立法會 CB(1)1069/14-15(04)號文件) 政府當局的文件 (立法會 CB(1)1034/14-15(08)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1258/14-15 號文件)

日期	事件	文件/會議紀要
2016 年 5 月 23 日	財經事務委員會討論 財匯局自 2015 年 4 月 以來的工作	會議上的電腦投影片簡介資料 (立法會 CB(1)955/15-16(01)號 文件) 政府當局的文件 (立法會 CB(1)918/15-16(03)號 文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1142/15-16 號 文件)
2017 年 6 月 5 日	財經事務委員會討論 財匯局自 2016 年 4 月 以來的工作	會議上的電腦投影片簡介資料 (立法會 CB(1)1078/16-17(02)號 文件) 政府當局的文件 (立法會 CB(1)1030/16-17(04)號 文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1356/16-17 號 文件)
2018 年 1 月 17 日	梁繼昌議員提出關於 "香港會計師事務所遵 從不同司法管轄區的法 規"的口頭質詢	議事錄 (即場紀錄本) (第 42 至 49 頁)
2018 年 1 月 24 日	《2018 年財務匯報局 (修訂)條例草案》提交 立法會	條例草案 立法會參考資料摘要 (檔號：ACCT/2/1/2C) 法律事務部報告 (立法會 LS25/17-18 號文件)