

《2018年財務匯報局(修訂)條例草案》(“《條例草案》”)委員會

近期發展

目的

本文件向法案委員會匯報以下事宜：

- (a) 2018年《施政報告》提出向財務匯報局(“財匯局”)提供不少於三億元的種子資金，協助該局從現有規管制度順利過渡至新制度；以及
- (b) 政府擬對《條例草案》作出的主要修訂，以處理近期持份者就新核數師規管制度下海外核數師的規管和核數師徵費的計算基準方面遇到或提出的多項問題。

種子資金

2. 在法案委員會先前的會議上，有委員建議政府應提供種子資金，以支持改革後的財匯局在最初數年的運作和資助各方須向財匯局繳付的部分擬議徵費。在《條例草案》建議的新規管制度下，財匯局的職能會獲提升，成為全面及獨立的上市實體核數師規管機構。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。

3. 經考慮法案委員會委員和其他持份者的意見後，行政長官在2018年《施政報告》提出，政府會在《條例草案》獲通過成為法例後，向財匯局提供不少於三億元的種子資金。

4. 我們會訂出種子資金的運用準則，包括協助改革後的財匯局支付一筆過及應急費用，以過渡成為全面的規管機構。因應法案委員會委員和其他持份者的建議，我們亦會考慮使用部分種子資金，紓緩實施新制度對繳付徵費人士的負擔。

建議對《條例草案》作出的修訂

背景

規管海外核數師

5. 《條例草案》訂明，在新制度下，海外核數師未獲財匯局“認可”為公眾利益實體核數師而承擔指明的公眾利益實體項目¹，即屬犯罪²。根據擬議新訂第 20ZF 條，財匯局如要批准認可申請，必須信納申請已符合多項規定，其中一項規定(載於擬議新訂第 20ZF(2)(c)條)為，“在財匯局與”相關海外核數師的“海外規管機構之間，訂有一項正在實施的相互或交互合作協議”。

6. 現時，香港有少數公眾利益實體聘用海外核數師³。新制度實施後，這些海外核數師必須獲財匯局認可為公眾利益實體核數師，才能繼續參與有關海外法團的公眾利益實體項目；同樣地，日後海外法團要在香港上市和計劃聘用海外核數師，也須遵守認可規定。

7. 近期，財匯局在預備過渡至新制度時察覺到與上文第 20ZF(2)(c)條有關的實施問題，即財匯局在認可海外核數師前，必須與相關海外規管機構簽訂合作協議。財匯局研究近期國際間的發展和接觸海外同業後，知悉海外規管機構基於法律、操作或其他方面的考慮，未必願與其他司法管轄區簽訂雙邊合作協議。另有持份者關注到，有關規定可能會影響對有意聘用海外核數師的海外法團的首次公開招股申請的適時審批。

¹ 根據《條例草案》，公眾利益實體的定義為有已發行股份或股額在香港上市的法團或有權益在香港上市的集體投資計劃。公眾利益實體核數師所進行的指明項目，已在擬議新訂附表 1A 訂明。

² 《條例草案》載有類似條文，規定本地核數師必須向香港會計師公會註冊，才能承擔公眾利益實體項目。

³ 該等海外核數師來自九個海外司法管轄區(分別是加拿大、意大利、日本、盧森堡、馬來西亞、俄羅斯、新加坡、英國和美國)。

8. 我們留意到一旦涉及歐洲聯盟(“歐盟”)成員國核數師規管機構，事情將尤為困難。根據歐洲委員會(“歐委會”)《法定審計指令》相關條文的規定，歐盟成員國在考慮與歐盟地區以外的規管機構合作(包括為規管目的交換資料)時，有關規管機構必須獲確定為“充分符合要求”；而“充分符合要求”的準則之一，是在其管治機構的組成方面，有關規管機構須與歐盟核數師規管機構符合同等要求，即管治機構成員須全部為非執業人士⁴。這項有關管治機構成員“須全部為非執業人士”的要求由二零一六年六月起生效⁵。

公眾利益實體核數師的徵費計算基準

9. 根據《條例草案》，公眾利益實體核數師每個公曆年就每名公眾利益實體客戶⁶繳付的建議徵費為 12,310 元。自財匯局成立以來，香港會計師公會(“會計師公會”)一直採用每名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⁷。我們知悉，會計師公會是經過適當程序諮詢會員並在過程中考慮其他計算基準後，才決定採用這簡單而直接

⁴ 《條例草案》把“非執業人士”界定為符合以下說明的人士，即該人現在不是或在過去三年內亦不曾是：

(a) 執業會計師；或

(b) 某執業單位的合夥人、董事、代理人或僱員。

上述定義參照歐盟的現行安排，容許富有經驗的審計界人士在符合三年“冷河期”要求後，可獲委任。

⁵ 核數師規管制度改革的目標之一，是讓香港能符合資格成為獨立審計監管機構國際論壇(“IFIAR”)的成員。IFIAR 是核數師規管機構合作方面甚具影響力的跨國組織。由於財匯局並非全面及獨立的核數師規管機構，香港仍未符合資格成為 IFIAR 成員。二零一七年四月，IFIAR 提出一份旨在促進司法管轄區互相合作的多邊諒解備忘錄，惟其中有一項關於“不適用情況”的條文，訂明非歐盟司法管轄區如未能按照歐委會《法定審計指令》“充分符合要求”，多邊諒解備忘錄便不適用於歐盟成員國與該非歐盟司法管轄區之間的合作。據此，即使香港獲接納為 IFIAR 成員並成為備忘錄一方，倘財匯局一直未能充分符合要求，備忘錄便不適用於歐盟成員國和香港之間的合作。

⁶ 即已由公眾利益實體核數師為其周年財務報表擬備核數師報告的公眾利益實體。

⁷ 現時，會計師公會、證券及期貨事務監察委員會、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每五年會商討和簽訂多方諒解備忘錄，為財匯局訂定經費安排。

的收費方式。過去數年，我們已向會計師公會表示，《條例草案》會採用同一計算基準，除非審計業界對另一個收費方式達成共識。

10. 近期，會計師公會告知我們，業界就新制度下公眾利益實體核數師徵費的另一個計算基準剛達成普遍共識。根據此一基準，徵費有一半會按公眾利益實體客戶數目計算，另一半則按公眾利益實體核數師收取的相關審計費用計算⁸。會計師公會認為，此一計算基準公平和合理，能反映新規管制度下公眾利益實體核數師的不同規模和公眾利益實體審計項目的複雜性。須注意的是，在修訂個別公眾利益實體核數師的徵費計算基準後，公眾利益實體核數師的整體徵費佔改革後財匯局年度開支預算總額的比率，仍維持在 25%（以二零一九年價格計算為 2,475 萬元）。

建議

11. 基於上述理由，我們建議作出以下修訂：

- (a) 刪去擬議新訂第 20ZF(2)(c)條。正如上文第 7 至 8 段所述，財匯局因一些其無法控制的理由，在與某些海外規管機構簽訂合作協議時會遇到實際困難。即使雙方有望達成協議，整個過程仍可能相當漫長，以致有意來港上市的法團卻步。除上述有關歐盟成員國的問題外，財匯局的研究亦發現，基於當地法律和法規及本地資料保密政策等限制，與非歐盟司法管轄區簽訂合作協議亦存在困難。在這情況下，相信第 20ZF(2)(c)條會造成過度規限的要求。儘管這項規定將被刪去，我們仍會要求財匯局繼續致力與相關海外規管機構達成彼此同意的規管合作機制；
- (b) 修訂關乎財匯局管治機構組成的條文。擬議新訂第 7(3)(a) 條規定，財匯局管治機構“過半數成員須為非執業人士”，意味執業人士亦可擔任成員。即使刪去擬議新訂第 20ZF(2)(c)條，我們仍有需要移除妨礙財

⁸ 新的徵費計算基準會適用於所有本地及境外核數師。

匯局致力與海外規管機構合作的障礙。正如上文第 8 段解釋，財匯局管治機構內有執業人士，必定會就與海外規管機構合作造成障礙，尤以歐盟成員國為然。因此，我們建議修改有關規定，訂明管治機構成員“須全部為非執業人士”。同時，為確保財匯局管治機構具備足夠的專業知識，我們建議對擬議新訂第 7(4)(a)條作出相應修訂，令具備“公眾利益實體項目的知識及經驗”的成員人數，由現時《條例草案》建議的“至少有 2 人”增至佔總成員人數“不少於三分之一”。這類成員可包括符合三年“冷河期”要求(因而不屬執業人士)的前核數師事務所合夥人。此舉可回應業界對財匯局必須具備足夠專業知識的關注。把管治機構的組成改為“須全部為非執業人士”，可移除妨礙“充分符合”歐委會要求的一個已知障礙。歐委會在進行關於“充分符合要求”的評估時，另有其他要求(例如專業保密守則及保障個人資料)。政府已聯絡歐委會以進一步了解這些要求的詳情。歐委會同意會在香港準備提交“充分符合要求”申請的過程中，與我們保持溝通；

- (c) 修訂公眾利益實體核數師的徵費計算方法。《條例草案》的擬議新訂附表 7 第 3(1)條現時規定，公眾利益實體核數師須按劃一收費方式，每個公曆年就每名公眾利益實體客戶繳付 12,310 元徵費。因應會計師公會近期提出的另一可能計算基準，我們建議當會計師公會向我們提供有關詳情後，對計算方法作出適當修訂。如根據我們目前從會計師公會得到的資料，計算方法將會修訂為公眾利益實體核數師每個公曆年須繳付的徵費為以下兩者相加：就每名公眾利益實體客戶繳付劃一徵費 6,155 元，以及該核數師為公眾利益實體客戶進行審計所收取的報酬總額乘以指定百分率⁹，作為非劃一徵費；及

⁹ 該指定百分率現正由會計師公會計算，最終會載列於委員會審議階段修正案擬稿；擬稿一經備妥，便會提交委員審議。

- (d) 修訂《條例草案》的生效日期。因應近期的發展，以及為了讓財匯局有更多時間和彈性完成所需的籌備工作，我們建議把《修訂條例》的生效日期由二零一九年八月一日改為財經事務及庫務局局長以憲報公告指定的日期。

下一步工作

12. 除上文第 11 段所述的主要修訂外，還有其他技術或文本修訂。我們會在法案委員會逐項審議《條例草案》的條文時，向委員匯報該等技術／文本修訂。我們會以委員會審議階段修正案提出建議修訂；修正案擬稿一經備妥，便會提交委員審議。

財經事務及庫務局

二零一八年十月二十五日