

立法會 *Legislative Council*

立法會 LS25/17-18 號文件

2018 年 1 月 26 日
內務委員會會議文件

《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》 法律事務部報告

I. 摘要

1. **條例草案** 條例草案旨在修訂《財務匯報局條例》(第 588 章)，以：
 - (a) 就上市實體核數師，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，規管上市實體核數師；
 - (c) 就針對上市實體核數師作出的決定的覆核及上訴機制，訂定條文；
 - (d) 就財務匯報局("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。
2. **公眾諮詢** 政府當局曾於 2014 年就規管公眾利益實體核數師推行獨立監察制度的建議進行公眾諮詢。絕大部分回應者均支持有關建議。
3. **諮詢立法會事務委員會** 政府當局曾於 2014 年 7 月 7 日及 2015 年 7 月 6 日就有關立法建議諮詢財經事務委員會。事務委員會委員曾就有關建議提出若干關注事項及疑問。
4. **結論** 鑒於條例草案旨在引入新的規管公眾利益實體核數師的制度，以及改革財匯局的組成，議員可考慮成立法案委員會，對條例草案詳加研究。

II. 報告

條例草案的首讀日期為 2018 年 1 月 24 日。議員可參閱財經事務及庫務局於 2018 年 1 月 17 日發出的立法會參考資料摘要(檔號：ACCT/2/1/2C)，以了解進一步的詳情。

條例草案目的

2. 條例草案旨在修訂《財務匯報局條例》(第 588 章)，以：
- (a) 就上市實體核數師，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，規管上市實體核數師；
 - (c) 就針對上市實體核數師作出的決定的覆核及上訴機制，訂定條文；
 - (d) 就財務匯報局("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。

背景

3. 現時，根據第 588 章成立的財匯局是獨立於審計業的機構。財匯局的職能包括調查上市實體核數師可能在審計和匯報方面的不當行為。據立法會參考資料摘要第 3 至 7 段所述，近年的國際標準和做法是公眾利益實體核數師規管制度應獨立於審計業，並受代表公眾利益的獨立監察機構監察。鑒於香港的規管制度被認為屬自律規管制度，因此香港未能成為獨立審計監管機構國際論壇成員。此外，國際貨幣基金組織("基金組織")曾於 2014 年按照國際證券事務監察委員會組織訂立的證券監管原則，審視香港的規管制度，並提出若干建議。政府當局認為必須因應基金組織的建議改革現行的核數師規管制度，並使有關制度符合最新的國際標準和做法。

條例草案的主要條文

4. 條例草案引入新的公眾利益實體核數師引規管制度，而財匯局則會擔當該等核數師的獨立核數監察機構，負責執行公眾利益實體核數師的查察、調查和紀律事宜。根據第 588 章擬議第 3 條，公眾利益實體的定義是指：(a)上市法團(而該法團的上市證券中，至少包含股份或股額)；或(b)上市集體投資計劃。新規管制度的主要特點綜述於下文各段。

公眾利益實體核數師的註冊及認可

5. 現時，第 588 章沒有就公眾利益實體核數師的註冊及認可作出規定。條例草案旨在為第 588 章加入新訂第 3 部，就本地核數師獲香港會計師公會("會計師公會")理事會註冊成為公眾利益實體核數師，以及境外核數師或某些內地核數師獲財匯局確認為公眾利益實體核數師作出規定。任何人如並非註冊或認可公眾利益實體核數師而承擔或進行第 588 章新訂附表 1A 所指明的任何公眾利益實體項目¹，即屬犯罪。此項罪行一經循公訴程序定罪，可處罰款 1,000,000 元及監禁 2 年，如屬持續的罪行，則可就罪行持續期間的每一日，另處罰款 20,000 元；一經循簡易程序定罪，可處罰款 100,000 元及監禁 6 個月，如屬持續的罪行，則可就罪行持續期間的每一日，另處罰款 2,000 元。

查察、調查、紀律事宜及處分

6. 條例草案旨在為第 588 章加入新訂第 3A 部，訂明財匯局可指示就某公眾利益實體核數師完成的公眾利益實體項目進行查察，以確定是否符合第 588 章的條文或某專業標準。條例草案又旨在訂明財匯局可指示進行調查的情況。該等情況包括財匯局有合理因由相信，某公眾利益實體核數師已進行某公眾利益實體項目的方式，並不符合投資大眾的利益或公眾利益。² 條例草案又旨在為第 588 章加入新訂第 3B 部，就公眾利益實體核數師的失當行為的紀律事宜及財匯局可施加的處分作出規定。

¹ 新訂第 1A 部指明的公眾利益實體項目包括就關乎根據《上市規則》規定須擬備的周年帳目擬備核數師報告。

² 請參閱第 588 章擬議第 23(1)(a)條。

針對會計師公會理事會及財匯局所作決定的覆核及上訴

7. 條例草案旨在為第 588 章加入新訂第 3C 部，訂明針對會計師公會理事會及財匯局就公眾利益實體核數師所作決定提出覆核及上訴的機制。第 588 章新訂第 3C 部及新訂附表 4A 訂明設立公眾利益實體核數師覆核審裁處。其司法管轄權包括覆核拒絕公眾利益實體核數師的註冊或認可的決定，以及就公眾利益實體核數師的失當行為施加處分的決定。任何一方如對該審裁處所作的裁定感到不滿，可在獲得許可後向上訴法庭提出上訴。

8. 條例草案的其他建議綜述於下文各段。

財匯局新的組成及職能

9. 現時，財匯局的成員必須包括公司註冊處處長(或其代表)，以及分別由會計師公會、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。條例草案第 9 條旨在廢除該等規定，並賦權行政長官委任財匯局所有成員。條例草案亦旨在修訂第 588 章第 9 條，以就多項事宜訂定條文，包括財匯局在新制度下的以下職能：透過擬議的註冊及認可制度，以及透過查察、調查及紀律處分，規管公眾利益實體核數師；以及監督會計師公會執行關乎公眾利益實體核數師的若干職能。此外，條例草案亦旨在賦予財匯局額外的權力，以執行該局在新制度下的職能。

徵費

10. 現時，會計師公會、證監會、香港交易所和公司註冊處營運基金透過訂定經費安排，為財匯局提供經費。條例草案建議，財匯局的經費應來自 3 項就證券交易、公眾利益實體及公眾利益實體核數師收取的徵費。據立法會參考資料摘要第 25 段所述，收取有關徵費可確保財匯局的經費來源穩定，而徵費是根據財匯局須在運作及財政上獨立於政府的原則，以及"用者自付"原則而收取。

過渡安排及相關修訂

11. 條例草案又旨在為條例草案所引入的條文生效前已獲委聘承擔公眾利益實體項目的核數師及已展開的調查訂立過渡安排，並作出相關修訂。

生效日期

12. 條例草案如獲通過，將自 2019 年 8 月 1 日起實施。

公眾諮詢

13. 據立法會參考資料摘要第 32 段所述，政府當局曾在 2014 年 6 月至 9 月進行為期 3 個月的公眾諮詢，蒐集公眾對就規管公眾利益實體核數師推行獨立監察制度這項建議的意見。絕大部分回應者支持改革的目的和方向。當局在 2015 年 6 月公布諮詢總結。

諮詢立法會事務委員會

14. 據財經事務委員會秘書所述，事務委員會曾於 2014 年 7 月 7 日討論優化上市實體核數師監管制度的改革建議。政府於 2015 年 7 月 6 日向事務委員會簡報就改革建議進行公眾諮詢的結果。事務委員會委員曾在該兩次會議上提出多項關注及詢問，包括只針對上市實體核數師而非整個審計業作出改革的理由；擴大財匯局的規管範圍的建議會否導致財匯局的權力過度集中；為確保財匯局對公眾利益實體核數師行使權力時體現公平和程序公義而採取的措施，包括財匯局的調查機制與紀律處分機制需相互獨立；對上市實體核數師的擬議罰款水平及上市實體核數師的註冊事宜。

結論

15. 法律事務部正在審研條例草案在法律及草擬方面的事宜。如有需要，會提交進一步報告。鑒於條例草案旨在引入新的規管公眾利益實體核數師的制度，以及改革財匯局的組成，議員可考慮成立法案委員會，對條例草案詳加研究。

立法會秘書處

助理法律顧問

李凱詩

2018 年 1 月 25 日