

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)467/18-19 號文件

檔 號：CB1/BC/4/17

2019 年 1 月 18 日內務委員會會議文件

《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件匯報《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》委員會("法案委員會")的商議工作。

背景

2. 多年來，香港的核數師規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；以及對其會員進行查察、調查和在合適的情況下行使紀律處分的權力。

3. 立法會於 2006 年 7 月制定《財務匯報局條例》(第 588 章)("《條例》")，成立財務匯報局("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。¹ 財匯局於 2007 年 7 月全面投入運作。財匯局可就可能在審計方面出現而與上市實體有關的不當行為展開調查，以及就上市實體可能沒有遵從財務匯報規定的事宜展開查訊，但財匯局並無獲得作出處分的授權。根據《專業會計師條例》，有關規管審計專業

¹ 財務匯報局("財匯局")的主要職能是：(a)就可能在審計及匯報方面出現而與上市實體有關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。

的其他權力仍然歸屬會計師公會。如有需要，財匯局會將相關個案轉交其他機構以作跟進。²

4. 據政府當局所述，公眾利益實體³核數師規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("國際論壇")的成員，因而窒礙香港與其他司法管轄區在規管核數師方面的合作。⁴政府當局於2014年就有關的改革建議進行公眾諮詢("2014年公眾諮詢")，蒐集公眾對於就規管公眾利益實體核數師推行獨立監察制度建議的意見。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，規管公眾利益實體核數師，以及負責執行在新規管制度下就公眾利益實體核數師進行查察及調查並作出紀律處分的職能。財匯局亦會監察會計師公會就公眾利益實體核數師履行有關註冊、制訂專業進修規定、制訂專業道德標準及審計和核證準則的職能。

條例草案

5. 政府當局於2018年1月24日的立法會會議上提出《2018年財務匯報局(修訂)條例草案》("條例草案")，以落實2014年公眾諮詢的改革建議。

6. 條例草案旨在修訂《條例》，以加強對上市實體的核數師規管制度的獨立性；透過註冊、認可、查察、調查及紀律處分，規管上市實體的核數師；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；就財匯局新的組成及職能，

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("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交易及結算所有限公司採取所需行動。

³ 《2018年財務匯報局(修訂)條例草案》("條例草案")第5條將"公眾利益實體"界定為上市股權法團或上市集體投資計劃。

⁴ 獨立審計監管機構國際論壇("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，國際論壇由來自53個司法管轄區的獨立核數師監管機構組成。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。

訂定條文；就須繳付予財匯局的徵費，訂定條文；以及就過渡事宜及相關事宜，訂定條文。條例草案各項主要條文載於**附錄 I**。

法案委員會

7. 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。法案委員會的委員名單載於**附錄 II**。法案委員會由黃定光議員擔任主席，舉行了 7 次會議研究條例草案，並於其中一次會議上聽取 15 個團體代表/個別人士的意見。法案委員會亦接獲團體代表/個別人士提交的合共 26 份意見書。曾向法案委員會提交意見的團體/個別人士名單載於**附錄 III**。

法案委員會的商議工作

8. 法案委員會曾商議的主要課題載列如下：
- (a) 公眾利益實體核數師新規管制度的好處(第 9 至 10 段)；
 - (b) 改革後的財匯局的組成方式(第 11 至 16 段)；
 - (c) 改革後的財匯局的財政安排(第 17 至 29 段)；
 - (d) 公眾利益實體核數師的註冊及認可(第 30 至 38 段)；
 - (e) 改革後的財匯局的查察、調查及紀律處分權力(第 39 至 46 段)；
 - (f) 財匯局對會計師公會執行關乎註冊公眾利益實體核數師的職能進行監督的職能和權力(第 47 至 50 段)；
 - (g) 對公眾利益實體核數師及負責人施加的罰款(第 51 至 58 段)；
 - (h) 覆核及上訴機制(第 59 至 61 段)；及
 - (i) 雜項事宜(第 62 至 64 段)。

公眾利益實體核數師新規管制度的好處

9. 法案委員會察悉，實施公眾利益實體核數師新規管制度的目標之一，是讓香港能符合資格參加國際論壇。委員曾詢問，參與國際論壇可如何令香港受惠，例如增加本地核數師的新工作機會，以及申請在香港上市的實體的數目將會增加。委員亦詢問，如香港不實施新規管制度，對香港而言會有何後果。

10. 政府當局表示，不少人(包括國際貨幣基金組織("基金組織"))認為，香港現時的核數師規管制度屬自律規管制度，因此在保障投資者方面並不理想。現時的規管制度亦未達國際標準(即核數師監察機構須獨立於審計業)，因而令香港的核數師規管機構未能符合資格參加國際論壇。國際論壇近年通過召集成員商討新出現的規管議題、審計業面對的挑戰，以及有助審計質素持續發展的策略方針，成為推動審計質素事宜的國際領導組織。香港如非國際論壇的成員便無法參與國際論壇的工作。政府當局強調，參加國際論壇可加強香港與其他司法管轄區的跨境核數師規管合作，特別是讓香港可取得不同核數師規管方式和做法的第一手資料，作為進一步改善香港規管制度的有用參考，以加強保障投資者，並與境外核數師規管機構建立合作框架。此外，香港參與國際論壇會對本地審計業帶來好處；藉着加入國際論壇，香港會向國際社會表明香港致力提升整體審計的水平，並確保本港審計業以公眾利益為依歸，此舉有助加強公司和投資者對本地審計業的工作的信心，從而促進審計業進一步增長和發展。再者，成為國際論壇的成員會令國際和本地企業及投資者對香港整體金融監管制度健全更有信心，這對吸引資金來港至為重要，亦有利創造就業機會及推動長遠的經濟發展。

改革後的財務匯報局的組成方式

11. 《條例》擬議新訂的第 7 條載列財匯局新的組成方式如下：

(a) 財匯局由行政長官委任的下列成員組成：

(i) 主席(屬該局非執行董事，並屬非執業人士)(擬議新訂的第 7(1)(a)條)；

(ii) 行政總裁(屬該局執行董事)；及

(iii) 至少 7 名屬該局執行或非執行董事的其他成員；

(b) 該局非執行董事的數目須多於執行董事的數目；

(c) 在行政長官委任的成員中，最少兩名成員須具備公眾利益實體項目的知識及經驗，以確保該局具有足夠的專業知識(擬議新訂的第 7(4)(a)條)；及

(d) 非執業人士的成員數目須多於執業人士的成員數目(擬議新訂的第 7(3)(a)條)。

財務匯報局中執業人士與非執業人士的比例

12. 法案委員會察悉，團體代表已就財匯局中執業人士與非執業人士的比例表達了不同意見。部分團體代表認為，財匯局最少三分之一成員須為具備相關及最新的審計技術、知識和經驗的執業人士，但其他團體代表則建議，改革後的財匯局應只由非執業人士組成，以便為香港取得歐洲委員會("歐委會")的等效資格地位鋪路。⁵ 委員詢問，政府當局是否有計劃改變財匯局的組成方式，使香港能夠取得歐委會的等效資格地位。

13. 政府當局指出，各個持份者就財匯局的組成方式表達了不同意見。條例草案所訂的擬議組成方式較現時《條例》訂明的財匯局大部分成員須為"業外人士"(即非會計師)的規定寬鬆。條例草案把"非執業人士"界定為現在及在過去 3 年內的任何時間不曾是執業會計師或某執業單位的合夥人、董事、代理人或僱員。因此，擬議的組成方式可讓當局委任適當和資深人士為財匯局成員，同時秉持財匯局須獨立於審計業和政府的目標。故此，條例草案的建議已取得適當平衡。由於國際論壇只要求獨立核數師規管機構管治組織大部分成員須為非執業人士，因此條例草案的建議可使香港符合資格成為國際論壇成員。

14. 在審議條例草案的過程中，政府當局向法案委員會表示，財匯局留意到一旦涉及向歐洲聯盟("歐盟")成員國核數師規管機構尋求合作，事情將尤為困難。政府當局解釋，歐盟成員國在考慮與歐盟地區以外的核數師規管機構合作(包括為規管目的交換資料)時，須確保該等非歐盟司法管轄區必須符合歐委會《法定審計指令》相關條文的"充分符合要求"準則。該"充分符

⁵ 歐洲委員會的等效資格地位規定核數師規管機構管治組織的成員須全為非執業人士。

合要求"的準則之一，是非歐盟司法管轄區規管機構管治組織的成員須"全部為非執業人士"。政府當局又指出，根據國際論壇於2017年4月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，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，即使香港獲接納為國際論壇成員並成為備忘錄一方，倘財匯局一直未能滿足"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。鑒於《條例》擬議新訂的第7(3)(a)條規定，財匯局的管治組織"過半數成員須為非執業人士"，這意味執業人士亦可擔任成員。因此，政府當局將會就《條例》擬議新訂的第7條提出修訂，以期將財匯局改為"須全部為非執業人士"的管治組織。同時，為確保財匯局具備足夠的專業知識，當局亦會對《條例》擬議新訂的第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"至少三分之一"。這類成員可包括符合3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。政府當局指出，把財匯局的組成改為"須全部為非執業人士"的擬議修訂，可移除妨礙滿足歐委會"充分符合要求"的一個已知障礙，而擬議增加具備"公眾利益實體項目的知識及經驗"的財匯局成員人數，亦可回應業界對財匯局必須具備足夠專業知識的關注。法案委員會對政府當局提出的修訂建議並無異議。

財務匯報局的主席

15. 根據《條例》擬議第7(1)(a)條，財匯局的主席須為財匯局的非執行董事及非執業人士。法案委員會曾詢問採用財匯局的主席須為非執行董事此一模式的理據為何，並要求當局提供資料，說明香港及海外其他可資比較的規管機構所採用的模式。

16. 政府當局認為，改革後的財匯局主席一職應由非執行董事擔任。首先，主席的工作不應集中在日常行政職責，因為主席應專注處理與財匯局的整體方向、政策及策略相關的事宜，其間亦需參考國際和本地的發展和做法，以及評估財匯局履行其法定職能的效率和成效。第二，主席應獨立於行政單位，以加強財匯局的內部制衡機制，例如確保曾參與個案調查/查察或紀律程序的行政人員不會參與同一個案的紀律處分決定。政府當局在採用財匯局的主席須為非執行董事此一模式時，亦已借鑒本地和海外經驗。舉例而言，主要海外司法管轄區的核數師規管機構(例如英國財務匯報局)的主席一職均由非執行董事擔任，而香港其他金融監管機構(包括香港證券及期貨事務監察委

員會("證監會")、強制性公積金計劃管理局及保險業監管局("保監局"))同樣由非執行主席所領導。

改革後的財務匯報局的財政安排

改革後的財務匯報局的周年營運費用

17. 法案委員會察悉，實施公眾利益實體核數師新規管制度後，財匯局的周年預算將由現時約 3,000 萬元增加至約 9,000 萬元(以 2016 年價格計算)。部分委員(包括葉劉淑儀議員、張華峰議員、梁繼昌議員和胡志偉議員)關注到，財匯局的周年預算大幅增加會對相關各方須繳付的徵費增加壓力。⁶ 法案委員會曾研究改革後的財匯局營運成本上升的原因。

18. 政府當局提供了財匯局在改革後的周年營運費用預算及各項預算費用的相關假設資料，詳情載於**附錄 IV**。政府當局認為有關預計費用合理。首先，在新規管制度下，財匯局的職能會大幅擴張，其工作範疇會增加三倍以上，把涵蓋範圍擴及定期查察、執行紀律處分事宜、認可境外核數師資格、監察會計師公會履行規管公眾利益實體核數師的職能、加強與相關國際機構及境外規管機構的合作和聯繫等。第二，在新制度下，針對公眾利益實體核數師進行查察和紀律程序的規管職能會由會計師公會轉交財匯局。財匯局會藉此機會改善和加強有關機制及程序，履行該等新法定職能。在查察公眾利益實體核數師方面，財匯局會制訂一個符合國際標準和做法的機制。就進行紀律程序而言，會計師公會現時主要通過紀律小組履行這項職能，小組成員參與小組工作純屬義務性質。這做法已為基金組織詬病，認為無助於累積有關的專門知識及先例。另一方面，改革後的財匯局會由一隊全職及受薪的行政人員提供支援，負責處理紀律程序。有關安排可加強本港的核數師規管制度，為投資者提供更佳保障。第三，財匯局現時的辦公室處所由公司註冊處以象徵式每年收取 1 元費用提供。改革後的財匯局則須租用辦公地方，預計每年租金為 800 萬元(以 2016 年價格計算)。

19. 政府當局強調，條例草案已包含多項監察財匯局開支情況的措施，包括財匯局的年度預算須經財政司司長批准、規定財匯局的財務報表須由審計署署長進行審計並提交立法會省覽(《條例》擬議修訂的第 17、19 及 20 條)。

⁶ 條例草案提出 3 項新的徵費，分別就(a)證券交易、(b)公眾利益實體，以及(c)公眾利益實體核數師收取。

20. 政府當局指出，相關各方須繳付的徵費的金額或比率已經在條例草案中訂明，日後就有關金額或比率的任何改動，必須由行政長官會同行政會議以附屬法例的形式作出，並須經立法會以先訂立後審議的程序通過。此安排應釋除相關各方對徵費金額/比率可能因財匯局開支增加而自動提高的疑慮。此外，《條例》擬議新訂的第 50D 條訂明，財匯局的儲備金的數額(在扣除折舊及所有準備金後)若到達相等於其 24 個月營運開支的水平，財匯局須檢討徵費的比率/金額，並以向行政長官會同行政會議建議減低徵費為出發點，諮詢財政司司長。

改革後的財務匯報局的財政機制

21. 現時，會計師公會、證監會、香港交易及結算所有有限公司("港交所")和公司註冊處營運基金這 4 家機構按照他們每 5 年簽訂的多方諒解備忘錄，平均分擔財匯局的營運經費。為確保經費來源穩定，以及符合"用者自付"原則和獨立核數師監察機構須在運作及財政上獨立於政府的原則，改革後的財匯局的經費會來自 3 項分別就(a)證券交易(由證券交易買賣雙方支付)、(b)公眾利益實體；以及(c)公眾利益實體核數師所收取的徵費(《條例》擬議新訂的第 50A 至 50G 條及擬議新訂的附表 7)。來自三方的徵費收入在經費中所佔比率為 50 : 25 : 25。條例草案建議的徵費的詳情載於下表：

證券交易徵費	公眾利益實體徵費	公眾利益實體核數師徵費
買方和賣方各繳付成交價的 0.00015%	每個曆年繳付每年上市費用的 4.2%	每個曆年就每個公眾利益實體客戶繳付 12,310 元

22. 法案委員會部分委員(包括陳健波議員、葉劉淑儀議員、李慧琼議員和胡志偉議員)關注到，擬議公眾利益實體核數師徵費偏高，因而對中小型公眾利益實體核數師事務所造成較大的成本負擔。張華峰議員指出，證券業界對就證券交易施加徵費有保留，因為此舉或會削弱香港證券市場的競爭力。張議員察悉，證券交易、公眾利益實體及公眾利益實體核數師分擔經費的擬議份額，已經由 2014 年公眾諮詢文件中建議的由三方平均攤分，改為條例草案建議的徵費所反映的 50 : 25 : 25 比例。他詢問，作出改變的原因為何，以及當局為何不曾就有關改變諮詢證券業界和本地投資者。法案委員會亦要求當局提供資料，說明國際論壇的主要成員司法管轄區中，公眾利益實體核數師監察機構的經費來源。

23. 政府當局提供資料，說明國際論壇的主要成員司法管轄區中，公眾利益實體核數師監察機構的經費來源，詳情載於**附錄 V**。有關向證券交易收取徵費的建議，政府當局回應時表示，改善公眾利益實體核數師規管制度可以令公眾利益實體的財務報告更趨完整，從而加強對投資者的保障。因此，向證券交易收取徵費的做法並非不合理。

24. 有關向公眾利益實體核數師收取的擬議徵費，政府當局解釋，在新規管制度下，公眾利益實體核數師支付的徵費會佔改革後財匯局的營運費用的 25%，與審計業現時承擔的財匯局經費所佔比例一樣。改革後的財匯局周年預計營運費用約為 9,000 萬元(以 2016 年價格計算)，來自公眾利益實體核數師的徵費收入約為 2,250 萬元。這筆款項與審計業就現時財匯局及會計師公會規管公眾利益實體核數師的運作而需承擔的款額相若。至於改變各方徵費在經費中的比例的原因，政府當局表示，在發表諮詢總結後，當局就推展法例修訂工作而與審計業界保持溝通期間，審計業界重申其對規管改革會為業界帶來重大改變的關注。考慮到審計業界關注新規管制度對他們(尤其是中小型核數師事務所)的財政影響，政府當局建議，證券交易、公眾利益實體及公眾利益實體核數師分別分擔經費的份額，應為條例草案建議的徵費所反映的 50：25：25 的比例。整體而言，政府當局認為擬議的財政機制持平合理。

25. 按條例草案所載，《條例》的擬議新訂附表 7 第 3(1)條規定，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("每名客戶徵費")(參照上文第 21 段)。自財匯局成立以來，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的收費方式。過去數年，政府當局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。政府當局告知法案委員會，會計師公會近期表示，審計業界就新規管制度下公眾利益實體核數師"每名客戶徵費"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。會計師公會認為，此一計算基準公平和合理，能反映新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。

26. 因應計算基準上的變動，政府當局會就《條例》擬議新訂附表 7 第 3(1)條動議修正案，以便就經商定的新計算方法訂

定條文，即公眾利益實體核數師須繳付的徵費為以下兩者相加：每個公曆年就每名公眾利益實體客戶繳付劃一徵費 6,155 元，以及該核數師在某個公曆年為公眾利益實體客戶進行審計所收取的報酬總額乘以 0.147%，作為非劃一徵費。擬議修訂亦在《條例》擬議新訂的附表 7 新增第 3(2A)條，訂明會計師公會和財匯局在計算每名公眾利益實體核數師須繳付的徵費時如何確定相關資料的方法。政府當局強調，在變更計算基準後，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 2019 年價格計算為 2,475 萬元)。法案委員會對擬議修訂並無異議。

27. 法案委員會多名委員(包括黃定光議員、梁繼昌議員、葉劉淑儀議員、李慧琼議員、胡志偉議員和張華峰議員)認為，政府應是為改革後的財匯局提供經費的來源之一。另外亦有委員建議，政府應提供種子基金，以支持改革後的財匯局在最初數年的運作，並且資助三方須繳付的部分擬議徵費。梁繼昌議員又建議，政府應向財匯局提供約 6 億元的種子基金。

28. 政府當局重申，在制訂改革後財匯局的財政機制時，其主要考慮為財匯局經費來源的穩定性、“用者自付”原則和財匯局作為獨立核數師監察機構應在運作及財政上獨立於政府的原則。因此，政府不應作為改革後財匯局營運所需的經常性資金來源。這既符合上述有關財匯局作為獨立核數師規管機構應在財政及運作上獨立於政府的原則，亦與其他可資比較的海外科法管轄區的做法一致。

29. 考慮到財匯局在改革後必須具備足夠經費，以便順利過渡至新規管制度和履行各項法定職能，以及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 3 億元的種子資金。政府當局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，並會考慮使用部分種子資金，紓緩實施新規管制度對繳付徵費人士的負擔。法案委員會歡迎政府向財匯局提供種子基金。

公眾利益實體核數師的註冊及認可

30. 現時，《條例》沒有就公眾利益實體核數師的註冊及認可作出規定。《條例》擬議新訂的第 3 部就本地核數師獲會計師公會註冊成為公眾利益實體核數師，以及境外核數師和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任何公眾利益實體項目，即屬犯罪。⁷

公眾利益實體核數師的註冊

31. 向會計師公會申請成為註冊公眾利益實體核數師的執業單位，⁸ 必須同時在申請表格內提供以下 3 類人士的姓名(該等人士須在公眾利益實體項目中實質上擔當重要角色，而每名人士均屬擔任會計師的適當人選(條例草案統稱為"負責人"))：

- (a) "項目合夥人"，即獲有關執業單位或公眾利益實體核數師授權負責該單位或核數師所進行的公眾利益實體項目的人士；
- (b) "項目質素監控審視員"，即獲有關執業單位或註冊公眾利益實體核數師授權以監督就該單位或核數師所進行的公眾利益實體項目而進行的項目質素監控審視的人士；及
- (c) "質素監控系統負責人"，即獲有關執業單位或註冊公眾利益實體核數師授權負責該單位或核數師的質素監控系統的人士。

32. 有關負責人須符合《條例》擬議第 20H(2)(d)條所指的"適當人選"準則(須考慮的主要因素以現時會計師公會所用的"適當人選"準則為藍本，並會載於條例草案內)。⁹ 根據《條例》擬議新訂的第 20ZX條，會計師公會註冊主任會擔任公眾利益實

⁷ 此項罪行一經循公訴程序定罪，可處罰款 100 萬元及監禁 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 2 萬元；一經循簡易程序定罪，可處罰款 10 萬元及監禁 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。

⁸ 《專業會計師條例》(第 50 章)第 2(1)條把執業單位界定為：(a)依據《專業會計師條例》獨自從事會計執業的執業會計師；(b)依據《專業會計師條例》從事會計執業的執業會計師事務所；或(c)屬根據《專業會計師條例》第 28E 條註冊為執業法團的公司。

⁹ 條例草案訂明，在斷定負責人是否為擔任會計師的適當人選時，會計師公會理事會須顧及——

- (a) 該人的專業資格、知識、技能及經驗；
- (b) 該人的信譽、品格、是否可靠及是否行為端正；
- (c) 該人的財政狀況及償付能力；
- (d) 財匯局或會計師公會曾否針對該人採取紀律行動；及
- (e) 該人曾否在香港或其他地方被裁定犯罪。

體核數師的法定註冊主任，職責之一為備存新設的公眾利益實體核數師註冊紀錄冊，以供公眾查閱。

境外及內地公眾利益實體核數師的認可

33. 法案委員會察悉，根據新規管制度，凡在香港上市或擬在香港上市的境外法團或集體投資計劃，均可按現行安排，向港交所或證監會(視屬何情況而定)申請聘用境外核數師事務所承擔其公眾利益實體項目。如獲批准，相關的境外法團或集體投資計劃便可要求財匯局確認其擬聘用的境外核數師為認可公眾利益實體核數師。認可公眾利益實體核數師須符合的資格準則，主要根據港交所和證監會的現行規定作出適當修訂和改動後制訂。

34. 在審議條例草案期間，財匯局表示，該局發現多項與《條例》擬議新訂的第 20ZF(2)(c)條有關的實施問題。該條規定財匯局必須與相關境外規管機構簽訂規管合作協議，才可認可有相關的境外核數師。財匯局研究近期國際間的發展和接觸海外同業後，知悉境外核數師規管機構未必願意與其他司法管轄區簽訂雙邊合作協議。即使雙方有望達成雙邊合作協議，整個過程仍可能相當漫長，導致有意來港上市的法團卻步。與此同時，財匯局察悉，部分持份者關注到，規管合作協議的新規定可能會影響對有意聘用境外核數師的境外法團的首次公開招股申請的適時審批。因此，政府當局認為《條例》擬議新訂的第 20ZF(2)(c)條造成過度規限，並會動議一項修正案，將該條從條例草案中刪去。

35. 委員對從條例草案中刪去《條例》擬議新訂的第 20ZF(2)(c)條並無提出異議，但梁繼昌議員關注到，刪去該項條文會否令財匯局更難與其他境外規管機構訂立規管合作協議。政府當局表示，當局預期該情況不會發生，因為境外規管機構在決定是否與香港簽訂規管合作協議時，會審視香港的核數師規管制度是否穩健。儘管擬議新訂的第 20ZF(2)(c)條將被移除，政府當局仍會要求財匯局繼續致力與相關境外規管機構達成彼此同意的規管合作機制。

36. 至於內地核數師方面，法案委員會察悉，香港和內地已於 2009 年訂立互惠安排("互惠安排")，讓已經或有意在香港上市的內地註冊公司可聘用任何一家經評定為符合特定條件的指定內地核數師事務所("指定內地核數師事務所")，按內地審計準則

審核公司的財務報表。¹⁰ 現時有 11 家指定內地核數師事務所。條例草案建議，若內地核數師事務所能符合某些條件，財匯局可以認可該等內地核數師事務所為公眾利益實體核數師。據政府當局所述，在新規管制度開始實施時，上述指定內地核數師事務所將自動獲財匯局認可為認可公眾利益實體核數師。政府當局亦指出，互惠安排是由 5 個來自香港的簽署方(即財經事務及庫務局、證監會、港交所、財匯局及會計師公會)與相關的內地當局(即財政部、中國證券監督管理委員會和中國註冊會計師協會)簽訂；對該互惠安排作任何重大改動，均須得到 5 個來自香港的簽署方同意。

現有公眾利益實體核數師的過渡安排

37. 法案委員會察悉，團體代表強調當局有必要確保現有的公眾利益實體核數師可順利過渡至新規管制度，以及就過渡安排和公眾利益實體核數師的註冊或認可的資格準則及程序提供指引。

38. 政府當局表示，對於在條例草案生效前已獲委聘承擔公眾利益實體項目的核數師，《條例》擬議新訂的第 7 部訂立了過渡安排。總括而言，該等過渡條文規定，如公眾利益實體項目在《2018 年財務匯報局(修訂)條例》生效當日("《2018 年條例》生效日")之前已開始進行，並在《2018 年條例》生效日當天或之後仍在進行，核數師可通知會計師公會或財匯局(視屬何情況而定)，表明有意在過渡期內繼續進行有關項目。當遞交通知後，該核數師會被視為公眾利益實體核數師。視作註冊或認可公眾利益實體核數師的人士，其姓名或名稱會列入公眾利益實體核數師註冊紀錄冊，而該等核數師須受新規管制度下的查察、調查及紀律處分機制規管。在過渡期內，這些核數師可提出註冊或認可申請，成為新制度下的公眾利益實體核數師。會計師公會和財匯局會就過渡安排和公眾利益實體核數師的註冊或認可的資格準則及程序，向相關核數師提供清晰的指引。

改革後的財務匯報局的查察、調查及紀律處分權力

財務匯報局在新規管制度下的權力

39. 法案委員會察悉，審計業對於改革後的財匯局權力集中一事表示憂慮，因為在新規管制度下，財匯局將獲賦予查察、調查及紀律處分權力。部分團體代表建議，條例草案應明文規定

¹⁰ 互惠安排亦適用於香港的公司及核數師事務所。

財匯局在查察、調查及紀律處分方面的職能及職責須予分隔，特別是確保財匯局的紀律處分機制將獨立於其查察及調查程序。

40. 法案委員會研究了國際論壇成員司法管轄區的主要公眾利益實體核數師監察機構的規管權力，詳情載於**附錄 V**。政府當局表示，財匯局在新規管制度下的權力與可資比較的境外規管機構的權力相若。美國、英國、新加坡、加拿大及澳洲的公眾利益實體核數師監察機構均具有查察、調查及紀律處分權力。

41. 對於分隔財匯局職能及職責的意見，政府當局回應時表示，當局完全同意財匯局應把分別負責查察、個案調查、紀律程序及紀律處分的工作人員分隔。政府當局在 2015 年 6 月發表公眾諮詢總結後，因應審計業界的關注，一直與財匯局和會計師公會就新規管制度的具體細節進行商討。為回應審計業界對財匯局在紀律處分權力方面的關注，財匯局會作出一系列的行政安排，包括確保參與個案調查/查察或紀律程序的人員不會參與決定向同一個案施加紀律處分的事宜。

對註冊公眾利益實體核數師及認可公眾利益實體核數師的規管權力

42. 法案委員會詢問，就註冊公眾利益實體核數師及認可公眾利益實體核數師而言，財匯局可如何確保對兩者的規管保持一致。法案委員會亦察悉，有團體代表認為應對本地和境外公眾利益實體核數師實施同樣有效的規管，從而為市場內的不同執業人士維持公平競爭的環境。

43. 政府當局解釋，在新規管制度下，財匯局對本地公眾利益實體核數師行使的查察、調查及紀律處分等規管權力，會同樣適用於境外公眾利益實體核數師。財匯局針對境外公眾利益實體核數師採取紀律行動時可施加的處分，亦與向本地公眾利益實體核數師可施加的處分相同，當中包括撤銷或暫時吊銷有關境外核數師的認可身分。此外，在新規管制度下，財匯局在履行規管認可公眾利益實體核數師的職能時，會按需要致力尋求境外規管機構合作及提供協助。

改革後的財務匯報局的紀律處分機制

44. 法案委員會審視了財匯局在新規管制度下的紀律處分機制，包括財匯局在展開紀律程序前會考慮的因素。法案委員會

亦察悉，部分團體代表憂慮，財匯局或會濫用其查察及調查權力而令核數師接受不必要的紀律程序。

45. 政府當局表示，財匯局對公眾利益實體核數師進行查察的目的主要是監察核數師的工作是否符合專業標準。接受查察的核數師事務所如須作出改善以保障或提升其審計質素，財匯局會尋求與該核數師事務所議定一個行動計劃，以達致所要求的改善情況。財匯局亦會定期評估該核數師事務所是否有因應查察結果作出足夠的改善行動。在某些情況(包括明確發現違反道德守則的情況)下，財匯局在查察時發現的事宜，或會促使該局考慮根據條例草案對公眾利益實體核數師及/或公眾利益實體核數師的註冊負責人施加紀律處分。財匯局在查察過程中，可向獨立於財匯局而具備公眾利益實體審計經驗的人士徵詢意見。財匯局也可因應調查結果展開紀律程序。根據《條例》擬議第 23 條，財匯局如有合理理由相信某公眾利益實體核數師違反專業標準，可展開調查及採取其他行動。財匯局如在調查後認為某公眾利益實體核數師及/或公眾利益實體核數師的註冊負責人已作出有關違規行為，會展開紀律程序。為確保其運作清晰透明，財匯局會制訂指引，說明應把查察及/或調查結果發現的失當行為轉介紀律部門跟進的門檻和情況。政府當局確認，因財匯局的調查而針對某人提出的檢控若不能達致定罪，該人將無須承擔財匯局的調查費用及開支。

46. 部分委員(包括梁繼昌議員和李慧琼議員)關注到，公眾利益實體核數師的前線員工(而他們並非公眾利益實體核數師的負責人)會否受到新規管制度下的紀律處分。政府當局表示，只有執業單位本身及註冊公眾利益實體核數師的負責人會受到財匯局的紀律處分。會計師公會將審慎處理註冊公眾利益實體核數師的申請，而當局預期公眾利益實體核數師的前線員工不會獲註冊為公眾利益實體核數師的負責人。

財務匯報局對香港會計師公會執行關乎註冊公眾利益實體核數師的職能進行監督的職能和權力

47. 《條例》擬議第 9(b)條賦予財匯局一項監督職能，以監督會計師公會執行關乎註冊公眾利益實體核數師的若干職能(即公眾利益實體核數師的註冊；設立和備存公眾利益實體核數師註冊紀錄冊；就註冊公眾利益實體核數師的持續專業發展，設定要求；及就註冊公眾利益實體核數師的專業道德，以及核數及核證執業準則，設定標準)。《條例》擬議第 10(1A)條訂明財匯局執行擬議第 9(b)條下的監督職能的權力，而擬議

第 10(1B)條則訂明會計師公會須遵從財匯局根據第(1A)(c)條作出的指示。法案委員會詢問該項監督職能的目的為何，以及財匯局將如何履行該項監督職能。

48. 政府當局解釋，條例草案建議的監督模式是政府當局、財匯局和會計師公會三方會議的成果，並反映在 2014 年發表的公眾諮詢文件。建議的模式在公眾諮詢期間獲絕大多數回應者支持。三方均同意法例應規定監督模式的框架，而安排的運作細節則應在財匯局與會計師公會簽訂的協議("該協議")內訂明。

49. 法案委員會就該協議的框架及大綱，以及簽訂該協議的時間表提出詢問。政府當局表示，財匯局和會計師公會已就該協議展開商討，預期該協議會在條例草案生效前簽訂。該協議會涵蓋多方面事宜，包括：

- (a) 財匯局為履行監督職能而可能會要求會計師公會提交的資料種類，以及財匯局會在甚麼情況下行使該項權力；
- (b) 會計師公會定期報告須包含的資料，以及向財匯局提交該等報告的次數；
- (c) 財匯局對會計師公會作出的評估的範圍、準則、模式和程序；及
- (d) 財匯局會在甚麼情況下向會計師公會發出書面指示，以及涉及的相關程序。

50. 關於會計師公會沒有遵從財匯局根據《條例》擬議第 10(1A)條提出的要求或作出的指示所招致的後果，政府當局表示，擬議第 10(1A)條訂明一個寬鬆的監督模式，賦權財匯局：

- (a) 要求會計師公會就該會執行某指明職能，提供有關資料及定期報告；
- (b) 就會計師公會執行某指明職能，進行評估；及
- (c) 就某指明職能的執行，向會計師公會作出書面指示，前提是財匯局信納發出該指示符合公眾利益。

上述乃財匯局在監督會計師公會執行擬議第 9(b)條所訂有關公眾利益實體核數師的指明職能時，該局可行使的特定權力。

政府當局解釋，其政策原意是財匯局向會計師公會發出書面指示時，會計師公會必須遵從指示以保障公眾利益，這點已在擬議第 10(1B)條訂明。鑒於會計師公會是在新規管制度下肩負部分規管職能的法定專業團體，政府當局相信，會計師公會在財匯局發出書面指示後會予以配合。

對公眾利益實體核數師及負責人施加的罰款

條例草案建議的罰款

51. 根據《條例》擬議新訂第 37D(3)(b)(iv)及 37E(3)(b)(iii)條，就屬或曾屬公眾利益實體核數師的人，或屬或曾屬註冊公眾利益實體核數師的註冊負責人的人而言，如該人作出失當行為，財匯局可命令該人繳付罰款。¹¹ 最高罰款為 1,000 萬元或因失當行為而獲取的利潤金額或避免的損失金額的 3 倍，以金額較大者為準。《條例》擬議新訂第 37H條訂明，財匯局只有在以下情況下，方可施加罰款：(a)該局已在憲報刊登並以其認為適當的其他方式公布指引("《指引》")，示明該局採用何種方式行使權力施加罰款；以及(b)該局在施加罰款時已顧及《指引》。《指引》並非附屬法例。

52. 法案委員會詢問《指引》的詳情及財匯局制訂《指引》的進度。部分委員(包括葉劉淑儀議員、李慧琼議員、梁繼昌議員及陳振英議員)察悉，業界(特別是中小型核數師事務所)關注到《條例》擬議新訂第 37D(3)(b)(iv)(A)及 37E(3)(b)(iii)(A)條中的 1,000 萬元擬議最高罰款額甚高，這些委員要求政府當局處理業界的關注。梁繼昌議員促請政府當局降低條例草案中的 1,000 萬元擬議最高罰款額。

53. 財匯局表示，該局會致力在條例草案獲得通過後盡快發出《指引》，而《指引》必定會在條例草案生效前發出。在制訂《指引》的過程中，財匯局亦會徵詢相關持份者的意見。財匯局在行使對公眾利益實體核數師或註冊負責人施加罰款的權力和釐定罰款額時將會依循的主要原則包括：所犯失當行為的嚴重程度、罰款與失當行為是否相稱、應有效阻止失當行為再次發生、有關執業單位或個別人士的財政資源，以及罰款金額會否可能令執業單位或個別人士拮据財困。該等原則詳載於**附錄 VI**。

¹¹ 《條例》擬議新訂第 37J(6)條規定，收取的罰款須撥入政府一般收入。
"失當行為"一詞就公眾利益實體核數師及註冊負責人而言的涵義，在《條例》擬議新訂第 37A 至 37C 條中訂明。

54. 關於降低 1,000 萬元擬議最高罰款額的建議，政府當局表示，社會上一直有意見認為現行制度下的最高紀律處分罰款額(即《專業會計師條例》所訂的 50 萬元)不足以確保紀律處分與核數師所犯的失當行為相稱，因而有損紀律處分的成效。再者，基金組織亦詬病此一情況，認為香港的現行核數師規管制度的處分方式相當有限，並建議應賦予未來的獨立核數師監察機構強大的執法權力。政府當局在設定條例草案中的擬議最高罰款額時已充分考慮不同持份者的意見，而罰款水平應反映違規個案的嚴重程度。此外，政府當局在制訂條例草案的建議時，已參考香港其他金融監管制度和一些海外司法管轄區(例如美國和英國)的核數師規管制度。分別受證監會和保監局規管的人士，均須就所犯的失當行為而受制於相同的最高罰款。同樣應注意的是，英國財務匯報局對罰款不設上限，該局在 2011 年至 2017 年間發出的其中 6 項紀律命令所施加的罰款，均超過條例草案建議的 1,000 萬港元款額。此外，美國的核數師監察機構可就嚴重違規的每家核數師事務所施加超逾 2,000 萬美元的最高罰款。政府當局重申，條例草案規定財匯局須發出《指引》，並須在施加罰款時顧及《指引》。應法案委員會要求，政府當局已就國際論壇成員司法管轄區的公眾利益實體核數師監察機構所施加的罰款水平提供資料，有關資料載於**附錄 V**。

梁繼昌議員有關降低 1,000 萬元擬議最高罰款額的建議

55. 梁繼昌議員表示，他會考慮就《條例》的擬議新訂第 37D(3)(b)(iv)(A)及 37E(3)(b)(iii)(A)條動議 3 項替代修正案，藉以把上述條文列明的擬議最高罰款額由 1,000 萬元降低至 100 萬元、500 萬元或 800 萬元。梁議員強調，他的擬議修正案旨在處理中小型核數師事務所就其財政負擔提出的關注，因為其平均現金流通常為 100 萬元至 200 萬元。擬議的高額罰款會對中小型核數師事務所的持續經營造成影響。他又指出，一如**附錄 V** 所顯示，加拿大和澳洲的公眾利益實體核數師監察機構不會施加罰款，只會行使若干行政處罰，例如取消或暫時吊銷核數師事務所的註冊、嚴厲譴責事務所、公開譴責及終止事務所審計項目等。新加坡的核數師監察機構可對作出失當行為的核數師或核數師事務所施加罰款，但最高罰款為 10 萬新加坡元(約 60 萬港元)。至於是否需要與香港其他金融監管機構所施加的最高罰款額看齊，梁議員認為，審計是一項獨特的專業服務，核數師面對的固有風險以至通常指稱核數師所犯的失當行為的性質和種類，均與其他類型的受規管業務不同。對所有金融界別的受規管人士施行相同的最高罰款水平，並不恰當。

56. 李慧琼議員認同中小型核數師事務所就 1,000 萬元擬議最高罰款額提出的關注，指該罰款水平較某些海外核數師規管制度(包括新加坡的制度)所訂的水平更高。張華峰議員強調核數師擔當重要角色，須確保上市公司或申請上市的公司的財務報告完整，從而保障廣大投資者的利益。公眾利益實體核數師就審計項目收取高昂費用，因此，對公眾利益實體核數師的失當行為施加的處分水平，應與審計項目的規模相稱。陳振英議員指出，條例草案適用於規模各異的公眾利益實體核數師，單單為處理中小型核數師事務所的關注而降低擬議最高罰款額並不恰當。雖然在新規管制度下對公眾利益實體核數師施加的罰款處分屬非刑事性質，但香港的銀行須就其失當行為而根據《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》(第 615 章)接受刑事制裁。陳健波議員察悉，條例草案中的擬議最高罰款額與《保險業條例》(第 41 章)就保險中介人所訂的最高罰款額一致，而相較於保險中介人，公眾利益實體核數師的失當行為所帶來的後果可對投資者造成更大損害。陳振英議員和陳健波議員又認為，與其降低 1,000 萬元擬議最高罰款額以處理中小型核數師事務所就對其構成沉重財政負擔提出的關注，財匯局應保證該局在施加罰款時會恪守《指引》，包括有關不會令執業單位或個別人士拮据財困的原則。

57. 政府當局回應時表示，1,000 萬元的擬議最高罰款額是在 2014 年的公眾諮詢文件中提出的，並已在 2014 年公眾諮詢後獲得充分討論。關於海外的公眾利益實體核數師監察機構所採用的最高罰款額方面，英國制度對罰款額不設上限，而近年有意見認為，英國制度應把紀律處分個案中實際施加的罰款額提高。在各海外司法管轄區中，英國的資本市場與香港的資本市場最為相似。美國的核數師規管制度所訂的最高罰款，遠較香港的擬議最高罰款為高。把香港的公眾利益實體核數師規管制度與澳洲、加拿大及新加坡的有關制度作直接比較，做法未必恰當，因為這些司法管轄區的制度特點和資本市場規模均與香港不同。政府當局重申，條例草案訂明財匯局必須發出《指引》，而財匯局在施加罰款時必須顧及《指引》。

58. 梁繼昌議員重申中小型核數師事務所對 1,000 萬元擬議最高罰款額的關注。他指出，財匯局可就公眾利益實體核數師的失當行為施加其他處分(例如暫時吊銷或撤銷註冊)，而該等處分已具足夠阻嚇力。此外，當局為香港制度設定最高罰款額時，不應參考英國制度。他察悉，自 2008 年起，英國的核數師根據《公司法》已獲容許透過與審計客戶簽訂法律責任限額協議，為須就審計引起的任何民事申索而支付的賠償金額設定上限。

反觀香港，由於沒有這種上限安排，核數師須面對的金錢風險便高得多。梁繼昌議員表示他會以個人名義就《條例》擬議新訂第 37D(3)(b)(iv)(A)及 37E(3)(b)(iii)(A)條動議其擬議修正案。若立法會主席裁定其擬議修正案可以提出，他會按 100 萬元、500 萬元及 800 萬元的次序動議該等修正案。

覆核及上訴機制

59. 條例草案增設獨立的覆核審裁處("審裁處")；審裁處具有司法管轄權，對與會計師公會和財匯局分別就公眾利益實體核數師的註冊和認可所作決定有關的覆核事宜，以及財匯局的紀律處分決定的覆核事宜，作出裁定。《條例》擬議新訂第 3C 部及附表 4A 載有關於審裁處的詳細條文。扼要而言，審裁處由一名主席¹²及兩名普通成員組成，普通成員來自行政長官委出的審裁處委員團，並為非公職人員。¹³公眾利益實體核數師就會計師公會或財匯局的決定提交覆核申請後，該項決定在覆核獲裁定或申請被撤回前不會生效。任何一方如對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。

60. 法案委員會詢問執業人士可否獲委任為審裁處的普通成員，以及當局有否就普通成員訂定資格規定。部分委員建議當局就普通成員訂明若干規定，以避免潛在的利益衝突。

61. 政府當局解釋，鑒於審裁處須處理的個案性質各異，條例草案沒有就審裁處的普通成員訂明資格規定，以便行政長官可委任具備合適專業知識的人士為審裁處成員。雖然條例草案沒有禁止執業人士獲委任為審裁處的普通成員，但政府當局會審慎評估如此作出委任會否削弱審裁處的獨立性。政府當局的政策意向是，審裁處可在其認為必要時徵求外間專家的意見以協助其工作，因此沒有需要委任執業人士為審裁處的普通成員。

雜項事宜

條例草案的生效日期

62. 條例草案第 1 條訂明，條例草案如獲通過，將自 2019 年 8 月 1 日起實施。政府當局表示，為讓財匯局有彈性和時間完成

¹² 主席須為上訴法庭的前任上訴法庭法官；原訟法庭的前任法官、前任特委法官或前任暫委法官；或具資格獲委任為高等法院法官的人。

¹³ 財經事務及庫務局局長會按審裁處主席的建議，委任兩名委員為審裁處的普通成員。

有關在新規管制度下施行新職能及權力的籌備工作，當局擬把《2018 年財務匯報局(修訂)條例》(當局亦擬提出修正案，將之易名為《2019 年財務匯報局(修訂)條例》)¹⁴ ("《2019 年修訂條例》")的生效日期，修訂為財經事務及庫務局局長以憲報公告指定的日期。¹⁵ 法案委員會對該等擬議修訂並無異議。

就取得認可公眾利益實體核數師的審計工作底稿與內地進行磋商

63. 梁繼昌議員問及財匯局與內地相關規管機構就簽訂合作協議進行磋商的進展；該合作協議涵蓋多項事宜，包括容許財匯局向內地的認可公眾利益實體核數師索取並非機密的審計工作底稿。梁議員亦詢問合作協議能否在條例草案生效前訂立。

64. 政府當局指出，財匯局一直就有關取得存放於內地的審計工作底稿的事宜與財政部商討合作協議。財政部理解讓財匯局取得相關審計工作底稿的重要性，並正考慮這方面跨境合作的適當措施。有關商討進展良好。為了令財匯局在改革後能有效履行其法定職責，財匯局與財政部已同意，合作協議將會涵蓋財匯局在新規管制度下的規管職能(即查察、調查及紀律處分)，以及把相關審計工作底稿用於財匯局紀律聆訊的事宜。財匯局與財政部會繼續進行商討，以期盡快訂立合作協議。在訂立合作協議前，財匯局不會要求核數師事務所呈交存放於內地的相關審計工作底稿。政府當局會密切留意事態發展，並會與所有相關持份者保持聯繫。

條例草案的擬議修正案

65. 除了上文第 14、26、34 及 62 段闡述的擬議修正案外，政府當局亦會動議修正案，以對條例草案作出技術修訂。法案委員會已研究政府當局擬對條例草案提出的修正案，對之並無異議。政府當局的擬議修正案擬稿全文載於**附錄 VII**。

¹⁴ 政府當局提出這項修正案是因為當局在法案委員會的一次會議上透露條例草案或會在 2019 年 1 月恢復二讀辯論。

¹⁵ 政府當局會就條例草案提出修正案，訂明擬議的過渡期會在《2019 年修訂條例》第 23 條開始實施之日("《2019 年修訂條例》生效日期")開始。據政府當局所述，上述第 23 條主要關乎公眾利益實體核數師的註冊及認可事宜。政府當局認為，使《2019 年修訂條例》生效日期與上述條文開始實施之日一致，是可取的做法。

66. 法案委員會不會就條例草案提出修正案。梁繼昌議員表示，他會就《條例》擬議新訂第 37D(3)(b)(iv)(A) 及 37E(3)(b)(iii)(A)條動議修正案(詳情載於上文第 55 至 58 段)。

恢復條例草案的二讀辯論

67. 法案委員會對於在 2019 年 1 月 30 日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論並無異議。

徵詢意見

68. 謹請議員察悉法案委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部 1
2019 年 1 月 17 日

《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》的主要條文

據政府當局所述，條例草案的主要條文如下：

1. 第 1 部載有導言(例如簡稱)，並訂定條例草案的生效日期；
2. 第 2 部載有對《財務匯報局條例》(第 588 章)("《條例》")的修訂。這部分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《條例》，就新制度下財務匯報局("財匯局")的組成訂定條文；
 - (c) 條例草案第 11 及 12 條修訂《條例》，就新制度下財匯局的新職能及權力(包括對香港會計師公會執行關乎公眾利益實體核數師的職能進行監督)訂定條文；
 - (d) 條例草案第 23 條為《條例》增訂條文，就新制度下本地核數師註冊為公眾利益實體核數師和境外核數師(包括內地核數師)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 26 條為《條例》增訂條文，就新制度下財匯局定期查察公眾利益實體核數師的權力作出規定；
 - (f) 條例草案第 31 及 32 條就何種情況下可進行調查作出規定。條例草案第 35 條修訂《條例》以更新和調整關乎財匯局調查權力的有關條文，使之與香港其他金融監管制度的法例一致；

- (g) 條例草案第 48 條為《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；及
 - (ii) 在新制度下設立有關註冊、認可及紀律處分決定的獨立覆核及上訴機制；
- (h) 條例草案第 62 條為《條例》增訂條文，訂明會對證券交易、公眾利益實體及公眾利益實體核數師施加新徵費；
- (i) 條例草案第 75 條為《條例》增訂條文，訂定《條例》的過渡及保留條文；
- (j) 條例草案第 77 條增訂附表 1A，訂明何謂新制度下公眾利益實體核數師所進行的指明項目("公眾利益實體項目")¹ 和非公眾利益實體項目；
- (k) 條例草案第 80 條增訂附表 3A 及 3B，訂明——
- (i) 不得轉授的財匯局職能；及
 - (ii) 《條例》就多項事宜所訂的收費水平；
- (l) 條例草案第 82 條增訂附表 4A，就公眾利益實體核數師覆核審裁處的組成和運作訂定條文；及
- (m) 條例草案第 85 條增訂附表 7，訂明須繳付予財匯局的徵費比率或款額；及
3. 第 3 部載有對其他相關法例(包括《專業會計師條例》(第 50 章))的相關及相應修訂。

(資料來源：有關條例草案的立法會參考資料摘要第 29 段)

¹ 公眾利益實體核數師所進行的指明項目包括(a)就公眾利益實體的周年財務報表擬備核數師報告；(b)為公眾利益實體或申請成為公眾利益實體的實體擬備上市文件中的會計師報告；以及(c)擬備公眾利益實體就非常重大的收購或逆向收購所發出的通告中的會計師報告。

《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》委員會

委員名單*

主席 黃定光議員, GBS, JP

副主席 梁繼昌議員

委員 涂謹申議員
李慧琼議員, SBS, JP
陳健波議員, GBS, JP
葉劉淑儀議員, GBS, JP
胡志偉議員, MH
郭榮鏗議員
張華峰議員, SBS, JP
何君堯議員, JP
陳振英議員, JP
張國鈞議員, JP
劉業強議員, BBS, MH, JP

(總數：13 名委員)

秘書 司徒少華女士

法律顧問 李凱詩小姐

* 委員名單的變更載於附件。

《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》委員會

委員名單的變更

議員	相關日期
陸頌雄議員	至 2018 年 3 月 15 日
莫乃光議員, JP	至 2018 年 7 月 10 日

《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會表達意見的團體/個別人士名單

1. Asian Corporate Governance Association
2. 特許公認會計師公會
3. 天職香港會計師事務所有限公司
4. 香港立信德豪會計師事務所有限公司
5. 消費者委員會
6. 澳洲會計師公會
7. 國富浩華(香港)會計師事務所有限公司
8. 德勤・關黃陳方會計師行
9. 安永會計師事務所
10. 香港大律師公會
11. 香港會計師公會
12. 香港特許秘書公會
13. 香港投資基金公會
14. 香港領先研究所
15. 畢馬威會計師事務所
16. 強制性公積金計劃管理局
17. 中小型會計師行大聯盟
18. 羅兵咸永道會計師事務所
19. 證券及期貨事務監察委員會
20. 香港華人會計師公會
21. USS Investment Management Ltd
22. LEE Lapman 先生
23. 梁國雄先生

財務匯報局("財匯局")在改革後的周年營運費用預算

開支項目	金額 (以 2016 年 價格計算)	備註
員工費用		
1. 高層管理團隊 (包括行政總裁及其他 執行董事)	1,400 萬元 ¹	財匯局在改革後的員工 人數預計為現時的 3 倍， 即約 70 人。大部分員工為 專業行政人員，負責公眾 利益實體核數師的查察、 調查及紀律處分職能，以 及就會計師公會執行新制 度下的規管職能作出專業 及獨立的監督，其餘員工 則負責財匯局運作方面的 行政及文書/秘書工作。
2. 調查	1,500 萬元	
3. 查察	1,500 萬元	
4. 紀律事宜	900 萬元	
5. 對香港會計師公會 ("會計師公會")執行 規管公眾利益實體核數 師、認可境外核數師為 公眾利益實體核數師及 促進國際關係的職能 進行監督	300 萬元	政府當局預計，財匯局的 專業行政人員會分為 4 至 5 個等級，分別為(按職位 高低排列)執行董事、高級 總監/總監、助理總監及 經理。
6. 行政(包括財務、公共 關係、人力資源、資訊 科技、一般行政、秘書 服務等)	900 萬元	
7. 其他與員工有關連的 開支(包括強制性公積 金供款、保險、員工招 聘、員工培訓及發展等)	600 萬元	

¹ 2016 年財務匯報局("財匯局")聘用行政總裁和副行政總裁涉及的員工費用總額為 650 萬元。

開支項目	金額 (以 2016 年 價格計算)	備註
非員工費用		
8. 辦公地方租金	800 萬元 ²	有關預算根據 2016 年九龍灣／觀塘甲級商業樓宇的租金水平制訂，並已計及所有雜項費用(例如差餉、地租、管理費、公用設施費用等)(即每平方呎約 50 元)。
9. 其他開支(包括機構傳訊、法律及專業服務、會議及差旅費用、電訊、印刷及文具、折舊支出、應急費用等)	1,100 萬元	2016 年的非員工費用佔該年財匯局經常開支總額的 14%。因此，政府當局認為財匯局在改革後的其他營運開支預算為 1,100 萬元(約佔營運開支總額的 12%)，實屬合理。
總計	大約 9,000 萬元³	

[資料來源：立法會 CB(1)1190/17-18(02)號文件第 3 段]

² 現時，財匯局的辦公地方由公司註冊處提供，每年租金 1 元，面積約 4 000 平方呎，位於金鐘道政府合署。

³ 財匯局在 2016 年的開支預算約為 3,000 萬元。

附錄 V

獨立審計監管機構國際論壇的主要成員司法管轄區的比較¹

	美國	英國	新加坡	加拿大	澳洲
1. 核數師規管機構	公眾公司會計監督委員會	財務匯報局	會計與企業管制局	加拿大公眾責任局	澳洲證券及投資監察委員會
2. 規管範圍	- 核數師	- 核數師 - 精算師	- 核數師 - 業務實體 - 企業服務提供者	- 核數師	- 核數師 - 證券業 - 保險業
3. 主要的核數師規管職能	- 核數師註冊 - 查察 - 制訂審計及專業道德準則 - 調查 - 紀律事宜	- 核數師註冊 - 查察 - 制訂會計、審計及專業道德準則 - 監察專業會計師組織 - 調查 - 紀律事宜	- 核數師註冊 - 查察 - 制訂審計及專業道德準則 - 調查 - 紀律事宜	- 核數師註冊 - 查察 - 調查 - 紀律事宜	- 核數師註冊 - 查察 - 調查 - 紀律事宜
4. 經費來源	- 上市實體 - 上市實體核數師 - 經紀交易商	- 上市實體 - 上市實體核數師 - 受規管的其他實體(例如精算及保險業)	- 上市實體 - 核數師 - 受規管的其他業務實體	- 上市實體 - 上市實體核數師	- 受規管的行業。核數師規管方面，經費來自向上市實體核數師收取的徵費
5. 四大核數師事務所獲委聘承擔的公眾利益實體項目所佔比例	在 7 200 個上市實體中，約 50% 由四大核數師事務所進行審計(佔資本市值總額約 96%)	在 2 000 個上市實體中，約 74% 由四大核數師事務所進行審計(佔資本市值總額約 96%)	在新加坡交易所上市的 767 個上市實體中，約 60% 由四大核數師事務所進行審計(佔資本市值總額約 60%)	加拿大約 60% 的上市實體由四大核數師事務所進行審計(佔資本市值總額 90% 以上)	按資本市值總額計算，超過 95% 的上市實體由四大核數師事務所進行審計

¹ 上述資料根據有關司法管轄區上載至獨立審計監管機構國際論壇網站(<https://www.ifiar.org/members/member-directory/>)的 2017 年成員概況編製而成。

	美國	英國	新加坡	加拿大	澳洲
6. 罰款上限	- 一般違規個案：每名自然人罰款 136,052 美元，或每家核數師事務所罰款 2,721,050 美元。 - 嚴重違規個案：每名自然人罰款 1,020,394 美元，或每家核數師事務所罰款 20,407,871 美元。 - 委員會在 2011 年至 2017 年間共發出 137 項針對核數師的紀律命令，當中 5 項命令的罰款額超過相等於 1,000 萬港元的款額。	- 罰款不設上限。 - 該局在 2011 年至 2017 年間共發出 13 項針對核數師的紀律命令，當中 6 項命令的罰款額超過相等於 1,000 萬港元的款額。	- 核數師：1 萬新加坡元。 - 核數師事務所：10 萬新加坡元。	- 責任局不會處以罰款，但會在施加規定、限制和處分這 3 個層面履行紀律處分職能。所採取的措施包括公開譴責；終止事務所審計項目；禁制事務所接受新審計客戶或指派特定專業人員進行審計項目；以及終止事務所審核上市發行人的資格。	- 委員會不會處以罰款，但會藉啟動以下行動履行紀律處分職能：取消或暫時吊銷核數師事務所的註冊；訓誡或嚴厲譴責事務所；以及/或要求事務所作出承諾。

[資料來源：立法會 CB(1)687/17-18(02)號文件的附錄及
立法會 CB(1)1062/17-18(01)號文件的附件]

**財務匯報局在行使權力
命令公眾利益實體核數師或註冊負責人繳付罰款
及在釐定罰款額時擬依循的主要原則**

- (a) 在決定罰款是否恰當時，一般會考慮多項因素，包括：
 - (i) 能否單憑譴責產生阻嚇作用；
 - (ii) 受規管人士是否有因失當行為而獲取經濟利益或好處(包括避免損失)；
 - (iii) 失當行為是否涉及、引致或可能引致巨額金錢損失；
 - (iv) 過往是否曾就同類個案作出罰款命令。
- (b) 如財務匯報局("財匯局")認為罰款是恰當時，所施加的罰款應：
 - (i) 與個案所涉及的失當行為及所有情況相稱；
 - (ii) 有效阻止失當行為再次發生；
 - (iii) 使公眾對規管公眾利益實體核數師的工作及處理失當行為的方式更有信心。
- (c) 財匯局作出上述評估時，一般會考慮以下因素：
 - (i) 所違反的標準或規例的性質、範圍和重要性；
 - (ii) 失當行為的嚴重程度；
 - (iii) 如涉及執業單位，該單位的規模/財政資源及財政實力(例如可從該單位的總營業額及罰款對單位業務的影響等方面反映)；
 - (iv) 如涉及個人，該人士的財政資源和全年收入，及罰款對該人士及其日後就業的影響；
 - (v) 財匯局可施加的最高罰款額。
- (d) 在釐定擬施加的罰款額時，財匯局：
 - (i) 在考慮受規管人士的財政資源時，應確定是否有任何導致保險公司、執業單位或僱主須繳付或彌償部分或全部罰款的安排。這類安排不應作為提高罰款額的理由，以致罰款額超出財匯局原認為恰當的水平；及
 - (ii) 應撇除受規管人士須支付案件訴訟費的可能性。

- (e) 財匯局按照失當行為的性質和嚴重程度釐定罰款金額後，應考慮是否須調整金額，以：
- (i) 顧及加重或減輕刑罰的因素；
 - (ii) 確保罰款能產生所需的阻嚇作用；
 - (iii) 反映因承認失當行為及/或案件提早審結而減免的罰款；及/或
 - (iv) 避免可能令執業單位或個別人士拮据財困。

[資料來源：立法會 CB(1)771/17-18(02)號文件附件 B 第 3 段]

擬稿
(截至 2019 年 1 月 14 日)

《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》

委員會審議階段

由財經事務及庫務局局長動議的修正案

條次

建議修正案

- 1 刪去第(2)款而代以 ——
- “(2) 本條例自財經事務及庫務局局長以憲報公告指定的日期起實施。”。
- 4(13) 刪去(a)段而代以 ——
- “(a) 在上市文件的定義之前 ——
- 加入
- “《**2019 年修訂條例**》 (2019 Amending Ordinance)指《2019 年財務匯報局(修訂)條例》(2019 年第 號)；
《**2019 年條例**》生效日期 (2019 Ordinance commencement date)指《2019 年修訂條例》第 23 條開始實施的日期；”；”。
- 4(13)(b) 在建議的過渡期的定義中，刪去(a)及(b)段而代以 ——
- “(a) 在《2019 年條例》生效日期開始；及
(b) 在該生效日期同年的 12 月 31 日終結；”。
- 7(4) 在(a)段中，刪去“2018”而代以“2019”。
- 7(8) 在(a)段中，刪去“2018”而代以“2019”。
- 7(13) 在(a)段中，刪去“2018”而代以“2019”。
- 7(14) 在(a)段中，刪去“2018”而代以“2019”。
- 7(16) 在建議的第 4(5)條中，刪去“2018”而代以“2019”。

- 9 在建議的第 7(1)(a)條中，刪去“，並屬非執業人士”。
- 9 刪去建議的第 7(2)及(3)條而代以 ——
- “ (2) 財匯局的所有成員，均須屬由行政長官委任的非執業人士。
- (3) 財匯局的成員中，非執行董事的數目須多於執行董事的數目。”。
- 9 在建議的第 7(4)(a)條中，刪去“2 人”而代以“三分之一”。
- 11(3) 在建議的第 9(b)(iv)條中，刪去“會計、”。
- 19 刪去建議的第 17(2)條而代以 ——
- “ (2) 財匯局在《2019 年修訂條例》第 23 條生效後的首個財政年度(*首個財政年度*) ——
- (a) 在《2019 年條例》生效日期開始；及
- (b) 在緊接該生效日期一周年之後的 3 月 31 日終結。”。
- 19 刪去建議的第 17(3)(a)及(b)條而代以 ——
- “ (a) 就首個財政年度而言——在《2019 年條例》生效日期之後，在切實可行範圍內，盡快呈交財政司司長批准；
- (b) 就第二個財政年度而言——在緊接首個財政年度終結前的 12 月 31 日之前，呈交財政司司長批准；或”。
- 23 在建議的第 20J(2)(a)條中，刪去“2020 年”而代以“《2019 年條例》生效日期之後首個公曆年的”。
- 23 在建議的第 20ZF(2)(b)(ii)條中，在“可；”之後加入“及”。
- 23 刪去建議的第 20ZF(2)(c)條。
- 23 在建議的第 20ZJ(2)(a)條中，刪去“2020 年”而代以“《2019 年條例》生效日期之後首個公曆年的”。
- 26 在建議的第 21A(1)條中，刪去“符合以下說明的會計師”而代以“以下人士”。

- 26 在建議的第 21A 條中，加入 ——
- “ (1A) 查察員須為 ——
- (a) 會計師；或
- (b) 某會計團體的會員而該團體屬國際會計師聯會成員。 ”。
- 26 在建議的第 21A(2)條中，刪去“獲委任的查察員，”而代以“查察員”。
- 26 在建議的第 21B(1)條中，刪去“2018”而代以“2019”。
- 26 在建議的第 21C(1)(b)條中，刪去“2018”而代以“2019”。
- 31 在建議的第 23(1)(a)條中，刪去“2018”而代以“2019”。
- 33(2) 在建議的第 24(1)(b)條中，刪去“2018”而代以“2019”。
- 48 在建議的第 37A(d)條中，刪去“2018”而代以“2019”。
- 48 在建議的第 37B(c)條中，刪去“2018”而代以“2019”。
- 62 在建議的第 50C 條中，加入 ——
- “ (1A) 凡香港會計師公會或財匯局(視情況所需而定)為確定某公眾利益實體核數師須繳付的徵費，而合理地需要某資料或文件，該核數師須向該公會或該局提供該資料或文件。 ”。
- 64 刪去第(7)款而代以 ——
- “ (7) 第 52(6)(a)條 ——
- 廢除
- “務匯報局、調查委員會”
- 代以
- “匯局、調查員”。 ”。
- 64 刪去第(9)款而代以 ——

“(9) 第 52(6)(b)條 ——

廢除

“務匯報局、調查委員會”

代以

“匯局、調查員”。”。

75 在建議的第 87 條中，在《原有條例》的定義中，刪去“2018”而代以“2019”。

75 在建議的第 7 部中，在第 2 分部中，在標題中，刪去“**2018**”而代以“**2019**”。

75 在建議的第 88 條中，在標題中，刪去“**2018**”而代以“**2019**”。

75 在建議的第 88(1)條中，刪去“2018”而代以“2019”。

75 在建議的第 89 條中，在標題中，刪去“**2018**”而代以“**2019**”。

75 在建議的第 89(1)條中，刪去“2018”而代以“2019”。

75 在建議的第 90 條中，在標題中，刪去“**2018**”而代以“**2019**”。

75 在建議的第 90(1)條中，刪去“2018”而代以“2019”。

75 在建議的第 7 部中，在第 3 分部中，在標題中，刪去“**2018**”而代以“**2019**”。

75 在建議的第 92 條中，在標題中，刪去“**2018**”而代以“**2019**”。

75 在建議的第 92(1)及(2)條中，刪去“2018”而代以“2019”。

75 在建議的第 93 條中，在標題中，刪去“**2018**”而代以“**2019**”。

75 在建議的第 93(1)及(2)條中，刪去所有“2018”而代以“2019”。

78 在建議的附表 2 中，在第 2 條中，刪去“屬非執業人士的”。

- 78 在建議的附表 2 中，在第 6(1)(a)條之前加入 ——
- “(aa) 已不再是非執業人士；”。
- 78 在建議的附表 2 中，在第 7(2)(a)條中，刪去“屬非執業人士或(如沒有非執業人士人選可供指定)屬執業人士的”。
- 78 在建議的附表 2 中，在第 7(4)(a)條中，刪去“屬非執業人士或(如沒有非執業人士人選可供指定)屬執業人士的”。
- 85 在建議的附表 7 中，刪去第 3(1)條而代以 ——
- “(1) 除第(2)款另有規定外，公眾利益實體核數師須為某公曆年須繳付的徵費，為以下項目的總和 ——
- (a) $\$6,155 \times N$ ；及
- (b) TR 的 0.147%，
- 在公式中 ——
- N = 符合以下說明的公眾利益實體的數目：截至上一個公曆年的 12 月 31 日，該核數師有為該實體進行附表 1A 第 1 部第 1 項指明的項目(指明項目)；及
- TR = 在上一個公曆年，公眾利益實體就該核數師為它們進行指明項目而付予該核數師的總酬金。”。
- 85 在建議的附表 7 中，在第 3 條中，加入 ——
- “(2A) 為確定 N 及 TR，香港會計師公會或財匯局(視情況所需而定)可參照 ——
- (a) 有關公眾利益實體根據《上市規則》，向交易結算公司呈交的周年財務報表；或
- (b) 有關公眾利益實體核數師根據第 50C(1A)條，向香港會計師公會或財匯局提供的任何資料或文件。”。
- 87 在建議的第 32BA(2)條中，在生效日期的定義中，在“號)”之後加入“第 23 條”。
- 新條文 在第 3 部中，在第 1 分部中，加入 ——
- “89A. 修訂第 52 條(理事會可轉授權力)
- 第 52(1)條 ——

廢除

在“理事會可將”之後的所有字句

代以

“根據以下條例授予或委予理事會的任何權力或職責，轉授予任何人或理事會的委員會 ——

(a) 本條例(第 51 條除外)；或

(b) 《財務匯報局條例》(第 588 章)。”。