

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)1197/20-21(02)號文件

檔 號：CB1/BC/12/20

《2021 年財務匯報局(修訂)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件載述有關《2021 年財務匯報局(修訂)條例草案》("條例草案")的背景資料，並綜述政府當局就相關立法建議於 2021 年 7 月 5 日的財經事務委員會會議上諮詢事務委員會時委員所提出的主要意見和關注。

背景

財務匯報局的成立及角色

2. 《財務匯報局條例》(第 588 章)("《條例》")於 2006 年 7 月獲制定為法例，藉以訂明成立財務匯報局("財匯局")，負責調查針對核數師涉及公眾利益的投訴。財匯局於 2006 年 12 月成立，並於 2007 年 7 月全面投入運作。

3. 財匯局成立之初的角色是(a)透過審計調查委員會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；以及(b)透過財務匯報檢討委員會就上市實體可能沒有遵從會計規定的事宜進行查訊。¹ 由於財匯局在成立時並未獲

¹ 《財務匯報局條例》(第588章)("《條例》")第22(2)條訂明，審計調查委員會("調查委員會")由財務匯報局("財匯局")行政總裁(作為調查委員會的當然成員及主席)及財匯局委任的最少一名其他成員組成。《條例》第39條訂明，行政長官須在與財匯局磋商後委出一個由最少20名適當人選(包括最少3名委員團召集人)組成的財務匯報檢討委員團("檢討委員團")。財匯局若決定就上市實體不遵從財務匯報規定的事宜展開查訊，可委出一個財務匯報檢討委員會(由一名擔任主席的委員團召集人及最少4名來自檢討委員團的其他成員組成)進行查訊。

賦予紀律處分的權力，財匯局與香港會計師公會("會計師公會")及各金融監管機構簽訂了諒解備忘錄，訂明把個案/投訴轉介財匯局進行調查或查訊，以及把財匯局發現的審計或匯報方面的不當行為轉介相關機構跟進的程序。²

《2019年財務匯報局(修訂)條例》

4. 由於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乃屬國際趨勢，政府當局於2018年1月向立法會提交《2018年財務匯報局(修訂)條例草案》("《2018年修訂條例草案》")，藉以設立新的公眾利益實體核數師³規管制度("公眾利益實體核數師規管制度")，從而改革財匯局。⁴該項條例草案在2019年1月30日的立法會會議上獲得通過，並制定為《2019年財務匯報局(修訂)條例》("《2019年修訂條例》")。《2019年修訂條例》於2019年10月1日開始實施。⁵

5. 《2019年修訂條例》生效後，財匯局成為規管公眾利益實體核數師的獨立監察機構，獲賦予權力直接就這些核數師作

² 有關的金融監管機構包括證券及期貨事務監察委員會("證監會")、香港交易及結算所有限公司("香港交易所")、香港金融管理局及保險業監管局。依據所簽訂的諒解備忘錄，財匯局如發現審計或匯報方面的不當行為，會把個案轉介香港會計師公會("會計師公會")跟進；未有遵從《上市規則》的事宜會轉介證監會或香港交易所跟進；而涉及刑事罪行的個案則會轉介警方或廉政公署採取所需的跟進行動。

³ 公眾利益實體指上市股權法團或上市集體投資計劃。

⁴ 據政府當局所述，新規管制度的涵蓋範圍只限於公眾利益實體核數師，而不涵蓋整個審計專業，原因是新規管制度會為現行的核數師規管制度帶來重大改變。政府當局認為當局須審慎行事，顧及多項因素(包括改革對審計專業的影響，以及對財匯局人力需求的影響)，以循序漸進的方式推行審計專業改革。

⁵ 《〈2019年財務匯報局(修訂)條例〉(生效日期)公告》在2019年5月22日的立法會會議上提交立法會省覽。憑藉該公告，財經事務及庫務局局長指定2019年10月1日為《2019年財務匯報局(修訂)條例》("《2019年修訂條例》")(第62及85條(關於繳付及計算須由指明各方繳付予財匯局的徵費)除外)開始實施的日期。財經事務及庫務局局長亦指定2022年1月1日為《2019年修訂條例》第62及85條開始實施的日期。

出查察、調查及紀律處分。⁶ 財匯局亦有權認可境外公眾利益實體核數師，以及監督會計師公會執行下述職能的表現：(a)本地公眾利益實體核數師的註冊；(b)設立和備存公眾利益實體核數師註冊紀錄冊；以及(c)就本地註冊公眾利益實體核數師的持續專業發展設定要求，並就該等核數師的專業道德，以及核數及核證執業準則設定標準。《2019年修訂條例》亦就財匯局的新組成方式、⁷ 針對公眾利益實體核數師作出的決定的上訴機制，以及須繳付予財匯局的徵費訂定條文。⁸

《2021年財務匯報局(修訂)條例草案》

6. 據政府當局所述，把規管權力賦予獨立於業界的規管機構，以確保公正持平，是國際會計專業規管趨勢。在會計制度方面與香港相類似的海外司法管轄區，大多已向本身負責監督會計專業的獨立規管機構賦予更大權力，以確保專業會計服務受到充分規管。政府當局認為落實進一步改革，令財匯局成為全面

⁶ 財匯局可展開調查，以確保公眾利益實體核數師及註冊負責人的失當行為能被發現，並轉交紀律處分部考慮採取適當的跟進行動，包括施加處分或轉介至管轄該失當行為的其他監管機構或執法機構。此外，財匯局有權指示查察員就公眾利益實體項目進行查察，以確定公眾利益實體核數師是否已符合或相當可能有能力符合《條例》的條文或某專業標準。

⁷ 《條例》第7條訂明財匯局由以下成員組成：(a)主席(屬財匯局的非執行董事)；(b)行政總裁(屬財匯局的執行董事)；以及(c)至少7名其他成員(屬財匯局的執行董事或非執行董事)。該條亦規定：

(a) 財匯局的所有成員均須屬非執業人士，而財匯局非執行董事的數目須多於執行董事的數目；及

(b) 財匯局的成員中須至少有一分之三是從符合下述說明的人士中委任：行政長官覺得他們具備關於公眾利益實體項目的知識及經驗，因此適合獲委任。

⁸ 在《2019年修訂條例》生效前，財匯局的經費由公司註冊處營運基金、證監會、香港交易所及會計師公會共同平均分擔。在公眾利益實體核數師新規管制度下，財匯局引入新的經費模式。財匯局的經費來自3項分別就(a)證券交易(由證券交易買賣雙方支付)、(b)公眾利益實體及(c)公眾利益實體核數師所收取的新徵費。來自三方的徵費收入在經費中所佔比率為50:25:25。為協助財匯局過渡至新規管制度，行政長官在2018年施政報告中宣布將會為財匯局提供不少於3億元的種子資金。在2019-2020年度財政預算案中，財政司司長宣布將會把種子資金增至4億元，以協助財匯局過渡至新規管制度，並且寬免新制度實施後首兩年的徵費。該筆4億元的種子資金在立法會審議《2019年撥款條例草案》時一併獲得批准。

而獨立的會計專業規管和監察機構("進一步改革")會令香港的規管制度與國際標準和做法更趨一致，並且鞏固香港作為國際金融中心和商業樞紐的地位。政府當局並指出，由於執業單位和會計師⁹整體上繼續受《專業會計師條例》(第50章)規管(其按《條例》所訂在公眾利益實體核數師規管制度下負責的項目除外)，個別執業單位和會計師須接受財匯局和會計師公會各自根據《條例》和《專業會計師條例》對其同樣地適用於公眾利益實體項目和其他所有項目的質素監控制度進行查察，這種安排導致資源運用不善及造成不必要的合規負擔。此外，雖然規管本地公眾利益實體核數師的職能已交由財匯局負責，但註冊事宜則仍由會計師公會處理，造成割裂式規管。政府當局認為進一步改革可以減輕合規負擔並提升規管效率。

7. 條例草案於2021年7月16日在憲報刊登，並於2021年7月21日的立法會會議上首讀。扼要而言，條例草案將透過以下方式落實進一步改革：

- (a) 賦權財匯局向會計師發出執業證書，以及為會計師事務所、執業法團和本地公眾利益實體核數師註冊；¹⁰
- (b) 擴大財匯局現時對公眾利益實體核數師的查察、調查和紀律處分權力，以涵蓋執業單位和會計師；以及
- (c) 擴大財匯局的監督權力，以涵蓋會計師公會的職能，包括(i)舉辦考試以確定會計師註冊資格；(ii)為會計師註冊；(iii)安排會計師資格的相互或交互承認；(iv)就會計師設定持續專業發展要求及發出或指明專業道德、會計、核數及核證標準；以及(v)就合資格註冊成為會計師及會計師的持續專業發展提供培訓。

⁹ 只有執業單位才可處理法定審計工作。根據《專業會計師條例》(第50章)第2條的定義，執業單位指(i)獨自從事會計執業的執業會計師；(ii)從事會計執業的執業會計師事務所；或(iii)執業法團。

¹⁰ 財匯局負責向合資格會計師發出執業證書，而會計師公會則會在財匯局監督下繼續負責處理會計師註冊工作。

8. 相關立法會參考資料摘要(於 2021 年 7 月 14 日發出；檔案編號：ACCT/2/1/2C)第 26 段和有關條例草案的法律事務部報告第 4 至 12 段闡釋條例草案的主要條文。條例草案如獲通過，將自財經事務及庫務局局長以憲報公告指定的日期起實施。條例草案的主要條文如下：

- (a) 草案第 5 條訂定主要用語的新訂和修訂定義，並訂明財匯局就註冊和紀律處分事宜作出的所有決定，均須受覆核和上訴機制規限；
- (b) 草案第 12 和 13 條修訂《條例》，就新制度下財匯局的新增職能和權力訂定條文；
- (c) 草案第 14 條為《條例》增訂條文，訂明在財匯局轄下成立諮詢委員會，以便向財匯局提供意見；
- (d) 草案第 19 條為《條例》增訂條文，就財匯局直接向會計師發出執業證書和為會計師事務所及執業法團註冊的權力作出規定；
- (e) 草案第 20 至 41 條修訂《條例》，就財匯局直接為公眾利益實體核數師註冊的權力訂定條文；
- (f) 草案第 42 條為《條例》增訂條文，就財匯局定期查察執業單位和對執業單位及會計師進行調查的權力作出規定；及
- (g) 草案第 64 條為《條例》增訂條文，就財匯局對執業單位和會計師施加紀律處分的權力作出規定。

財經事務委員會委員提出的主要意見及關注

9. 在 2021 年 7 月 5 日的財經事務委員會會議上，政府當局向事務委員會簡介落實進一步改革的立法建議。下文各段綜述事務委員會委員提出的主要意見及關注。

進一步改革的需要

10. 委員普遍支持進一步改革，認為改革會令香港會計規管制度與國際標準和做法更趨一致，並鞏固香港作為國際金融中心和商業樞紐的地位。部分委員詢問進一步改革旨在處理現行

規管制度哪些主要事宜/問題，並要求政府當局闡釋可資比較的海外司法管轄區會計專業規管制度的做法。

11. 政府當局表示，把規管權力賦予獨立於業界的規管機構，以確保公正持平，是國際會計專業規管趨勢。擬議進一步改革的方向與不少可資比較的司法管轄區所採取的會計專業規管制度做法一致。舉例而言，澳洲和新加坡所成立的獨立規管機構(分別為澳洲證券及投資監察委員會和會計與企業管理局)具有對會計專業查察、調查和紀律處分的權力。英國財務匯報局透過監督認可專業組織來規管會計專業。美國的獨立規管機構(即各州的會計委員會)亦具備監督執業單位和會計師的權力。此外，英國計劃成立新的獨立規管機構(即審計、匯報與管治管理局)，從認可專業組織收回為公眾利益實體核數師註冊的權力，藉以加強規管會計專業。

與持份者的溝通

12. 部分委員詢問政府當局就進一步改革與持份者溝通期間接獲哪些主要意見和關注，以及當局提出了甚麼措施處理持份者所關注的事宜。該等委員指出，不少會計專業業內人士認為擬議落實進一步改革的時間表過分進取，並促請政府當局加緊工作與各持份者溝通，以釋除他們的疑慮。

13. 政府當局表示，會計專業關注的事宜主要包括：新制度的落實時間表和過渡安排、就現時不受公眾利益實體核數師規管制度規管的執業單位和會計師的規管安排，以及有否足夠渠道讓業界向改革後的財匯局反映意見。政府當局會分階段落實新制度，以釋除業界對新制度落實時間表和過渡安排的疑慮。政府當局正積極與各持份者溝通。新制度下財匯局的大體規管框架將會在條例草案之中訂明。政府當局將會同步擬訂新制度的實施細節，以便在下一階段繼續諮詢持份者。條例草案獲通過後，政府當局將在附屬法例中訂明相關的過渡安排，有關的附屬法例須提交立法會按先訂立後審議的程序處理(暫定於 2022 年提交)。

14. 關於業界關注就現時不受財匯局規管的會計專業人員和事務所的新規管安排，政府當局強調，進一步改革只是旨在把若干權力由會計師公會轉交財匯局，財匯局對會計專業行使經擴大的權力時會採取相稱原則。對所有將由財匯局新負責的規管對象(包括許多並不進行公眾利益實體項目的中小型事務所)而言，新制度下適用於該等對象的規管範圍及要求 and 違規的後果，將與現時《專業會計師條例》所訂明者相若。關於改革後的

財匯局徵詢會計專業意見的機制，政府當局表示，會成立一個由業內人士、服務使用者和其他持份者組成的法定諮詢委員會，以便向財匯局提供意見。

15. 關於委員詢問不同規模的執業單位就進一步改革提出的意見，政府當局表示，3大類別的執業單位提出了不同意見。只處理公眾利益實體項目的執業單位和同時處理公眾利益及非公眾利益實體項目的執業單位普遍歡迎進一步改革的方向，只處理非公眾利益實體項目的執業單位則提出較多關注。政府當局已向處理非公眾利益實體項目的會計師事務所保證，適用於該等事務所的規管範圍及要求將與《專業會計師條例》下現行制度的規管範圍及要求大致相同。

改革後財務匯報局的經費安排

16. 委員就改革後財匯局的經費安排作出提問。部分委員指出，根據公眾利益實體核數師規管制度，財匯局獲賦權徵收證券交易徵費(由證券交易買賣雙方支付)，¹¹理由是優化公眾利益實體核數師規管制度可更有效確保上市公司財務報告的完整性，從而加強保障投資者。該等委員表示，財匯局經擴大的職務主要關乎非公眾利益實體核數師的規管，他們質疑是否有充分理由以證券交易徵費為財匯局提供經費以應付局方經擴大的職務，並認為此舉有違財匯局現行經費安排所採取的用者自付原則。

17. 政府當局重申，政府當局一直就擬議的進一步改革與各持份者保持溝通，亦知悉業界對財匯局的經費安排可能有變一事表達關注。政府當局會檢視財匯局在新制度下的經費安排，前提是不會對會計專業帶來額外的合規負擔。

18. 部分委員詢問政府在2019年10月撥予財匯局的4億元種子資金是否足以應付該局在2022年1月1日開始收取徵費之前的開支。政府當局指出，財匯局於2022年1月1日開始收取徵費時，該筆種子資金應該已經消耗近半。由於財匯局屆時將以徵費收入應付營運開支，預料在進一步改革推行初期，種子資金尚未動用的款項有助為財匯局履行經擴大的職能提供經費。

¹¹ 關於證券交易徵費的詳情，請參閱註腳8。

新制度下財務匯報局的管治與工作

19. 部分委員詢問改革後的財匯局會否招聘會計專業執業人士執行財匯局對執業單位的查察、調查和紀律處分職能，以及進一步改革如何加強各監管機構在規管會計專業方面的合作。

20. 政府當局表示，雖然財匯局董事局的所有成員均須屬非執業人士，但當中須至少有三分之一成員是因具備關於公眾利益實體項目的知識和經驗而獲委任。此外，財匯局不少執行人員過去均為執業人士，在會計項目上具備所需的知識和經驗，能勝任落實新制度的規管工作。再者，政府當局會成立一個由相關持份者組成的法定諮詢委員會，以便向財匯局提供意見。關於財匯局與其他監管機構的合作，政府當局相信，新制度下會進一步鞏固財匯局、證券及期貨事務監察委員會和香港交易及結算所有有限公司之間的合作機制。

最新發展

21. 議員於 2021 年 7 月 23 日的內務委員會會議議定成立法案委員會以研究條例草案。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2021 年 8 月 11 日

相關文件一覽表

日期	事件	文件/會議紀要
2019 年 1 月 30 日	立法會通過《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》	《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》委員會報告 (立法會 CB(1)505/18-19 號文件) 立法會參考資料摘要 (檔案編號：ACCT/2/1/2C) 法律事務部報告 (立法會 LS25/17-18 號文件)
2019 年 5 月 22 日	《〈2019 年財務匯報局(修訂)條例〉(生效日期)公告》提交立法會省覽	公告 小組委員會報告 (立法會 CB(1)1209/18-19 號文件)
2021 年 6 月 8 日	財經事務及庫務局局長在其網誌透露，政府當局計劃進一步改革會計專業規管制度	財經事務及庫務局局長的網誌
2021 年 7 月 5 日	政府當局就進一步改革會計專業規管制度諮詢財經事務委員會	政府當局的文件 (立法會 CB(1)1051/20-21(03)號文件) 立法會秘書處擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)1051/20-21(04)號文件)
2021 年 7 月 21 日	《2021 年財務匯報局(修訂)條例草案》首讀	立法會參考資料摘要 (檔案編號：ACCT/2/1/2C) 法律事務部報告 (立法會 LS98/20-21 號文件)