



香港中區立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會秘書處
《2018 年財務匯報局（修訂）條例草案》委員會書記

電郵提交：bc_04_17@legco.gov.hk

各委員會成員：

《2018 年財務匯報局（修訂）條例草案》

香港會計師公會十分感謝委員會考慮公會提交的意見，並讓公會行政總裁於二零一八年三月二十日的委員會會議上發言。委員會會議期間提出了多項涉及專業範疇的事宜；現應委員會成員的要求，提交數項重要議題的補充資料。我們於本函討論下列事項：

- 處分的釐定及實施指引；
- 監管非香港核數師；
- 歐盟等效資格（EU equivalence）；及
- 條例草案涵蓋的核證項目範圍。

在本函所列資料之外，公會很樂意向委員會成員就這些重要事項提供更多詳細說明。

1. 處分的釐定及實施指引

公會十分認同有效的監管制度，必須包括讓監管機構有施加適當處分的職能；公會亦已表示支持條例草案所列的處分範圍。然而，在公眾諮詢期間及之後，公會一直要求在草擬法例時應同時制訂處分的釐定及實施指引。很多核數師對處分事宜十分關注是可以理解的，因為處分可能關乎事務所及個人的專業聲譽甚至生計，亦容易引起情緒反應。在立法通過時，若相關指引也同時具備，不但可釋除疑慮，更是財匯局及新制度建立信任的重要一步，對新制度的有效實行至關重要。

公會在回應政府的公眾諮詢文件（**附件一**）中建議了一套處分指引，有關指引參考了海外及本港監管機構既有的處分準則。我們相信這些指引仍然適用，並可作為財經事務及庫務局制訂相關指引的合理基礎。公會很樂意在制訂指引方面提供協助。

2. 監管非香港核數師

條例草案載有關於認可非香港核數師（不包括內地）的條文，包括提及核數師原屬司法管轄區的監管制度（第 20ZF 條次）。

(2) 財匯局除非信納以下事宜，否則不得批准認可申請——



- (b) 該申請所指明的境外核數師——
 - (ii) 受某境外規管機構規管，而該機構獲財匯局認可；
 - (c) 在財匯局與(b)(ii)段提述的境外規管機構之間，訂有一項正在實施的相互或交互合作協議；及
 - (d) 該境外核數師具備足夠資源及能力，為該申請人進行公眾利益實體項目。
- (3) 財匯局如信納以下事宜，可為施行第(2)(b)(ii)款，而認可某境外規管機構——
- i. 該機構執行的某職能，與財匯局根據本條例執行的某職能類似；
 - ii. 組成該機構的人士，有過半數是獨立於會計師專業的。

我們認為認可程序及標準仍不夠嚴謹，沒有聚焦於財匯局如何對非本港核數師執行有效規管。「相互或交互合作協議」應包括些甚麼？如何及由誰決定「該境外核數師具備足夠資源及能力，為該申請人進行公眾利益實體項目」？鑑於財匯局負責多項職能，甚麼條件才構成「與財匯局執行的某職能類似」？有關海外監管組織的組成，假設了全部類似組織都以財匯局相類方式組成，或許應更清楚指明是相關組織的管治機構的組成。

最重要的是，條例草案並沒有強調財匯局的基要職能，是需要作為所有香港上市實體核數師的監管機構。儘管擬定的法例顯示財匯局是所有香港上市實體核數師的主要監管機構，但當中似乎容許財匯局可酌情選擇依賴外地監管機構進行查察或調查及處分，而對非香港核數師不作直接規管。

第 20ZT 條次清楚提出目前按照相互認可協議，內地機構確認內地核數師的安排將予保留，而無需應用適用於其他非香港核數師的認可標準。立法會參考資料摘要第 13 段對此作出了解釋，但未清楚說明評估及批准內地核數師的是內地監管機構，而其中並無香港監管機構的參與或影響。有關安排是根據港交所主板上市規則第 19A 條實行，並將在新制度下沿用。

公會認為雖然有關安排已存在一段時間，但現時亦是確保香港監管制度全面有效的時機。港交所於二零一零年十二月發表的諮詢總結中，多次重申接納內地核數師進入香港市場的關鍵條件，是內地與香港監管機構之間的諒解備忘錄及合作協議（附件二）。然而，現時內地與香港監管機構之間的諒解備忘錄及合作協議並不具有法律約束力，亦只適用於雙方在查察及調查相關方面的一般合作及資料分享；當中沒有明確說明監管機構如何實施處分（包括罰款）。香港會計師公會目前作為香港核數師的監管者，對內地及非香港核數師並沒有監管權力。香港其他監管機構亦沒有這種權力。條例草案將財匯局定為所有香港上市公司核數師的監管機構，有責任制訂機制，使財匯局可以履行監管職責。

另一項仍有待解決的事宜是，就香港核數師根據臨時許可證（對在內地有業務的香港上市或私營公司）或暫行條例（對在香港上市的內地公司）進行的審計項目，香港監管機構無法獲取相關工作底稿。這些源自內地法律及法規所施加的限制，加上內地核數師直接審核的香港上市內地公司數目，代表了香港高達七成的上市實體市值，其相關的核數工作很可能是香港核數師監管機構無法規管的。



3. 歐盟等效資格 (EU equivalence)

歐盟等效資格受歐盟《法定審計指令》(EU Statutory Audit Directive, SAD)及相關法規規管。在歐盟成員國交易所上市的非歐盟實體，其非歐盟核數師必須註冊，並須受該特定成員國的國家監管機構直接規管。若該等非歐盟(第三國)核數師在本地已經受到某些質量保證、調查及處罰的公共監察制度規管，而有關規管又符合 SAD 第 29、30 及 32 條的等效要求，則歐盟成員國的國家監管機構可豁免或修改相關註冊及監管規定。

SAD 第 32 條於二零一六年經過了修訂，規定公共監察制度須全數由「非執業人士」執行規管(之前執業人士可佔少數)。第 32 條依然要求規管該制度的非執業人士須「在與法定審計相關的領域具有豐富知識」。

究竟誰會從香港獲歐盟等效資格中受惠?要回答這個問題，我們須從相關各方的角度探討：

客戶在歐盟成員國交易所上市的香港核數師

香港獲歐盟等效資格與否，對香港核數師能否簽署歐盟上市實體審計報告毫無影響。所能『減省』的，只是該些核數師不須向歐盟成員國國家監管機構提供額外資料(包括透明度報告)或受歐盟成員國國家監管機構直接查核。香港目前只有少數香港核數師向歐盟成員國國家監管機構註冊，然而，自從香港的過渡地位在數年前被取消，香港核數師一直是接受直接規管，並沒有核數師投訴程序過於繁重。

歐盟監管機構

理論上，認可第三國核數師監管制度等效資格可省卻歐盟監管機構對第三國核數師進行直接規管，大大減低工作量。

同時在歐盟成員國上市的香港上市公司

表面上香港公司沿用其香港核數師較為方便，但實際上，核數師為等效資格制度認可抑或直接由歐盟監管機構直接規管，對上市公司而言並沒有分別。

香港應否尋求歐盟等效資格?

公會同意，在考慮為香港建立新的獨立監管制度的最初階段，獲取歐盟等效資格是一個參考指標。當香港即將失去過渡地位的階段，歐盟等效資格成為討論焦點；而當時並沒有足以改變香港制度的措施，於是香港於二零一三年被正式轉為「非等效」。隨後，香港的核數師及上市公司依從目前制度運作，公會並沒有聽到任何表示受歐盟直接規管的制度有造成不便的投訴。公會在二零一三年底進行會員諮詢，確定很少業內人士支持將歐盟等效資格作為改革進程的主要目標。我們在此議題上的立場及會員諮詢結果亦清楚表明：「**我們保持固有立場，認為歐盟等效資格在 IFIAR 成員資格以外幾乎不會為香港帶來任何額外益處，而我們應否繼續支持以其作為政策目標，則取決於會計專業須就此付出怎樣的『代價』。**」



於二零一四年公眾諮詢文件內有關其他司法管轄區的發展及等效資格意見的討論中，有提及歐盟審計要求作為例子，不過只是以之為基準或最佳實務的參考，而非將其作為改革的目標。

諮詢文件所提出的明確問題是參考國際標準，而不是應否尋求歐盟等效資格。政府在諮詢總結中的說法是：「我們已在諮詢文件內指出，令香港合資格成為 IFIAR 成員，以及在制訂新監管制度時參考歐洲聯盟（歐盟）有關監管原則，至為重要。」公會認為，引用其他制度作為原則性的參考，並不等如承諾非要達至歐盟等效資格不可。

政府作出公眾諮詢結論以後，歐盟等效資格的議題再未受任何公開討論，直至財匯局於二零一六年十月發表德勤的獨立審計監管更新報告的新聞稿，當中提及歐盟新規定全由非執業人士組成監管機構及歐盟等效資格。香港會計師公會當時作出了回應。財匯局於二零一八年三月二十日的條例草案委員會會議前一天舉行新聞發佈會再次提出這項事宜。我們認為，完全由非執業人士監管的模式並不適合建議中的香港新制度，因為財匯局將是一個為查察、調查及紀律等直接作出決定的決策機構，與其他司法管轄區的監管機構不同，該等機構主要擔當策略性角色，由下設有具備適當及最新審計知識的成員參與的委員會及小組作出查察、調查及紀律等決定。

正如歐盟於二零一六年對規則及規例作出修訂時的情形一樣，達至歐盟等效資格亦可能隨時引入新規定。尋求歐盟等效資格導致我們要承諾持續跟隨另一司法管轄區制定的規則及規例來修訂本港規定，這是否為可取的做法？取得及維持歐盟等效資格意味着香港須因應將來等效資格規定的修改而修訂本港法例。

4. 條例草案涵蓋的核證項目範圍

條例草案列明財匯局將規管註冊及認可公眾利益實體核數師，而草案標題的字眼為「上市實體核數師」。然而，條例草案實際涵蓋的核證項目範圍並不清晰。

首先，條例草案中「公眾利益實體」及「非公眾利益實體」的用語容易引起混淆。

條例草案界定「公眾利益實體」為（a）上市股權法團；或（b）上市集體投資計劃；「非公眾利益實體」是指並非屬上市股權法團的上市法團，目的顯然是要包括債券上市，而這一點並沒有在公眾諮詢文件中指明。然而，於旨在規管公眾利益實體（定義為上市實體）核數工作的條例草案中列入「非公眾利益實體」一詞，極易造成混淆。公會建議將兩者都納入「公眾利益實體」類別。

條例草案附表 1A 第 1 部所列的公眾利益實體及非公眾利益實體核證項目均為對外報告的核證項目，沒有理由部份公眾利益實體項目須接受查察及調查，而其他非公眾利益實體項目則只須受條例草案目前所指的調查。投資者在作出投資決定時會依賴所有公開核證報告，故所有這些報告都應受財匯局的查察及調查。因此，進行「非公眾利益實體」核證項目的會計師事務所亦應向財匯局註冊。如上文所建議，最簡單的處理方法是，將附表 1A 第 2 部所列的「非公眾利益實體項目」，納入附表 1A 第 1 部的「公眾利益實體項目」，令全部核證項目都接受查察及調查。



其次，公會認為條例草案範圍內所列的核證項目（見附表 1A 公眾利益實體項目及非公眾利益實體項目的定義）並不完整。

在公眾諮詢文件中，建議納入財匯局範圍的項目被定義為《上市規則》第 4.03 及 19.20 條（上市文件中呈報會計師報告及上市公司年度賬目的核數師報告）規定的法定審計及核證項目。而諮詢的回應中則指出《上市規則》規定的核證項目範圍不止於此。

條例草案附表 1A 第 1 部及第 2 部所列的公眾利益實體項目及非公眾利益實體項目，並沒有包括公會先前所理解會納入財匯局範圍的所有對外報告核證項目。

為全面將對外報告的核證項目包括在內，並與《上市規則》規定看齊，公會認為下列核證項目亦應列入條例草案以受到查察及調查：

- 中期財務報表的核數師報告（《上市規則》附錄十六第 43 段）；
- 中期報告內的核數師意見（《上市規則》附錄十六第 51 段）；
- 持續關連交易的核數師報告（《上市規則》第 14A 條）；
- 季度財務資料的核數師報告（《創業板上市規則》第 18.76 條）；
- 與主要交易相關的核數師報告（《上市規則》第 4.01(3)條）；
- 核數師或申報會計師已審閱須載於非常重大出售事項通函內財務資料的申明（《上市規則》第 14.68 條）；及
- 中期財務資料的審閱報告（《上市規則》附錄十六第 46 段）。

《上市規則》並無規定所有對外報告的核證項目都須由申報實體的核數師執行。執行指定對外報告核證項目的會計師或會計師事務所亦應向財匯局註冊，以便對相關核證項目作適當規管。若保持目前公眾利益實體項目與非公眾利益實體項目的區別，相關核證項目將不會受到規管。

公會希望上述資料對委員會具參考作用。如有需要，公會很樂意為委員會成員提供更詳細講解及最新資料。

行政總裁兼註冊主任
丁偉銓
謹啟

二零一八年四月十一日