

# 優化上市實體核數師 監管制度的建議

諮詢文件

二〇一四年六月

財經事務及庫務局

[www.fstb.gov.hk](http://www.fstb.gov.hk)

## 關於本文件

1. 香港特別行政區政府財經事務及庫務局發表本文件，就優化上市實體核數師監管制度的改革建議諮詢公眾。
2. 徵詢公眾意見的問題臚列於第十章後，以便參考。請在二零一四年九月十九日或之前通過以下任何一種方式把意見送交本局：

郵遞： 香港金鐘道 66 號  
金鐘道政府合署 15 樓  
財經事務及庫務局  
財經事務科第四組

傳真： (852) 2869 4195

電郵： [rpirrlea@fstb.gov.hk](mailto:rpirrlea@fstb.gov.hk)

3. 本諮詢文件同時上載於財經事務及庫務局網站(網址：[http://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/ppr/consult/consult\\_rpirrlea.htm](http://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/ppr/consult/consult_rpirrlea.htm))。
4. 向本局遞交意見書，即表示同意我們可隨時以任何形式複製和刊載意見書的全部或部分內容，以及使用、修改或推演當中的任何建議，而無須向提出建議者徵求批准或鳴謝。
5. 提出意見人士的姓名、其所屬機構的名稱及其意見，可能會上載於財經事務及庫務局網站，或在我們發表的其他文件中提述。如不願公開姓名或所屬機構名稱，請在提出意見時述明。隨意見書提交的個人資料，只會用於與本文件所作諮詢直接相關的用途。這些資料或會轉交其他政府部門或機構作同一用途。如擬查閱或更正意見書所載個人資料，請聯絡：

香港添馬添美道 2 號  
政府總部 24 樓  
財經事務及庫務局  
財經事務科  
個人資料管制主任

## 目錄

|                         | 頁數    |
|-------------------------|-------|
| 簡稱                      | 1     |
| 摘要                      | 2-5   |
| 第一章 引言                  | 6-11  |
| 第二章 改革的基本準限             | 12-14 |
| 第三章 註冊                  | 15-25 |
| 第四章 專業進修規定的制訂事宜         | 26-27 |
| 第五章 專業道德標準及審計和核證準則的制訂事宜 | 28-30 |
| 第六章 查核                  | 31-37 |
| 第七章 調查和紀律處分程序           | 38-48 |
| 第八章 上訴機制                | 49-51 |
| 第九章 財政機制                | 52-56 |
| 第十章 財務匯報局的管治            | 57-59 |
| 附件                      | 60-65 |
| 徵詢公眾意見的問題               | 66-71 |

## 簡稱

|           |                                  |
|-----------|----------------------------------|
| 《專業會計師條例》 | 《專業會計師條例》(第 50 章)                |
| 公會        | 香港會計師公會                          |
| 《財務匯報局條例》 | 《財務匯報局條例》(第 588 章)               |
| 會計師       | 憑藉《專業會計師條例》第 22 條註冊為會計師的人        |
| 執業會計師     | 持有根據《專業會計師條例》第 30 條獲發的執業證書的會計師   |
| 美國        | 美利堅合眾國                           |
| 歐盟        | 歐洲聯盟                             |
| 證監會       | 證券及期貨事務監察委員會                     |
| 港交所       | 香港交易及結算所有限公司                     |
| 基金組織      | 國際貨幣基金組織                         |
| 國際證監會組織   | 國際證券事務監察委員會組織                    |
| 公會註冊主任    | 根據《專業會計師條例》第 21 條獲公會理事會委任的公會註冊主任 |
| 聯會        | 國際會計師聯會                          |

## 摘要

1. 核數師在確保上市實體財務報告內容的完整性和準確性方面，擔當着重要的把關角色。我們需要完善健全的制度，用以監管上市實體核數師的專業操守及確保他們符合專業水準，保障投資大眾和公眾利益。這亦有助加強香港的國際金融中心地位。
2. 現行的上市實體核數師監管制度，並不符合上市實體核數師監管工作須由獨立於業界的機構監察的國際標準和做法。因此，香港未能符合獨立審計監管機構國際論壇的成員資格(該國際組織在核數師規管方面甚具影響力)。我們在獲認可為具備等效核數師監管制度方面，落後於可資比較的海外司法管轄區。此外，國際貨幣基金組織最近亦已發表其對香港整體金融監管架構的評估結果，對本港現行的上市實體核數師監管制度缺乏獨立性以及紀律處分制度的成效表示關注，並提出了改善建議。
3. 為應對上述問題，政府建議提高現行上市實體核數師監管制度的獨立性，使之獨立於審計業，以確保制度既符合國際標準，又能切合本地情況。在制定有關措施以彌補現有制度的不足時，我們一直與香港會計師公會及財務匯報局作出商討，並仔細考慮他們的意見。
4. 就上市實體核數師的新監管制度，我們建議，在獨立核數師監察機構(即財務匯報局)的監察下，有關的專業團體(即香港會計師公會)履行有關上市實體核數師註冊、專業進修規定的制訂、專業道德標準及審計和核證準則的制訂的法定職能。我們亦建議財務匯報局除現有的調查職能和權力外，還獲賦予紀律處分和查核上市實體核數師的職能和權力。根據“用者自付”及核數師監管機構的日常運作及財政安排應獨立於政府的原則，財務匯報局日後的營運經費將來自三個徵費來源，分別是向上市實體、證券交易及上市實體核數師徵收同等份額的徵費。
5. 新的監管制度將設有適當的制衡措施以確保其完整性。附錄以表列方式，扼要述明在擬議的上市實體核數師監管制度下，財務匯報局和香港會計師公會的法定角色和職能，以便參考。
6. 政府希望邀請公眾就本諮詢文件內有關提高上市實體核數師監管制度的獨立性的建議發表意見。我們在制訂最終建議時會仔細研究有關意見。我們計劃在二零一五年向立法會提交賦權法例。

在擬議上市實體核數師監管制度下  
財務匯報局和香港會計師公會各自的法定角色和職能摘要

|                     | 香港會計師公會  | 財務匯報局  |
|---------------------|--|--|
| 註冊<br><br>(詳情載於第三章) | <p><u>上市實體核數師的註冊機制</u></p> <p>(1) 備存上市實體核數師註冊紀錄冊，並提供予公眾查閱。</p> <p>(2) 接收上市實體核數師的註冊申請及註冊續期申請，並根據法定註冊準則批准／拒絕申請。</p> <p>(3) 在指明情況下(例如核數師須受根據財務匯報局紀律處分程序作出的撤銷註冊指令規限(見(18))，把上市實體核數師從註冊紀錄冊中刪除。</p> <p>(4) 就履行／行使上述職能及權力向財務匯報局定期提交報告(見(5)(a))，並遵循該局就公會履行／行使上述職能及權力發出的書面指示(見(5)(c))。</p> <p>(註：就公會的註冊決定提出的上訴，會由獨立的上訴機制審理(詳情載於第八章)。)</p> | <p>(5) 透過以下安排，監察公會履行／行使有關上市實體核數師的註冊的職能及權力：</p> <p>(a) 收取公會就履行／行使職能及權力定期提交的報告；</p> <p>(b) 對公會如何履行／行使該等職能及權力進行質量審核；以及</p> <p>(c) 在信納符合公眾利益的情況下，向公會發出關於履行／行使該等職能及權力的書面指示。</p> |

|  | 香港會計師公會   | 財務匯報局  |
|--|---|--|
|  | <p><u>特定的香港上市海外實體的海外核數師的認可機制</u></p> <p>(6) 備存載列獲財務匯報局認可為特定的香港上市海外實體執行審計項目的海外核數師的名單(見(8))，並因應該局的認可決定更新名單。</p> <p>(7) 把獲財務匯報局認可的海外核數師(見(8))的名單提供予公眾查閱。</p> | <p>(8) 接收特定的香港上市海外實體的海外核數師的認可申請／認可續期申請，並根據法定規定批准／拒絕申請。</p>   |
| <p><b>專業進修規定的制訂事宜</b></p> <p>(詳情載於第四章)</p>         | <p>(9) 制定專業進修規定，藉以決定是否批准上市實體核數師的註冊續期申請。</p> <p>(10) 履行／行使(9)所述的職能及權力時，按照(5)所述的安排受財務匯報局監察。</p>   | <p>(11) 透過(5)所述的安排，監察公會履行／行使有關專業進修規定的制訂事宜的職能及權力。</p>         |
| <p><b>專業道德標準及審計和核證準則的制訂事宜</b></p> <p>(詳情載於第五章)</p> | <p>(12) 發出或指明註冊上市實體核數師須遵守、維持或應用的專業道德標準守則。</p> <p>(13) 發出或指明註冊上市實體核數師須遵守、維持或應用的審計和核證準則。</p> <p>(14) 履行／行使(12)及(13)所述的職能及權力時，按照(5)所述的安排受財務匯報局監察。</p>        | <p>(15) 透過(5)所述的安排，監察公會履行／行使有關專業道德標準及審計和核證準則的制訂事宜的職能及權力。</p> |
| <p><b>查核</b></p> <p>(詳情載於第六章)</p>                  | <p>不適用</p>  | <p>(16) 履行職能和行使權力，查核上市實體核數師為上市實體執行的審計項目。</p>                 |

|                   | 香港會計師公會          | 財務匯報局  |
|-------------------|------------------|--|
| 調查<br>(詳情載於第七章)   | 不適用 <sup>1</sup> | (17) 調查關於上市實體審計／匯報方面的不當行為，並執行其認為適當的跟進行動。   |
| 紀律處分<br>(詳情載於第七章) | 不適用              | (18) 在公平公正及程序公義的聆訊下，就上市實體核數師審計／匯報方面的不當行為作出紀律處分決定，並行使紀律處分的權力。<br><br>(註：就財務匯報局的紀律處分決定提出的上訴，會由獨立的上訴機制審理(詳情載於第八章)。) |

<sup>1</sup> 現時，公會已須把有關上市實體可能存在的審計或匯報方面的不當行為轉交財務匯報局進行獨立調查。

# 第一章

## 引言

### 背景

- 1.1 在資本市場中，如果公司的股份公開買賣，上市公司核數師須擔當獨立的把關角色，確保公司的財務報告內容完整無誤。由於財務報告的資料為公眾作出投資決定的基礎，以完善健全的制度規管上市公司核數師的操守和維持他們的專業水平，至為重要，既有助鞏固香港的國際金融中心地位，亦可以保障投資大眾的利益。
- 1.2 目前，香港的核數師監管制度主要是由公會執行。公會是根據《專業會計師條例》成立的法定專業團體，獲賦權制訂其會員(包括合資格核數師)的註冊準則及持續註冊準則、訂定會計和審計準則及專業道德標準，監察審計執業的質素及其是否符合有關準則，以及進行調查<sup>2</sup>和在合適的情況下行使紀律處分的權力等。管控公會的權力歸於其理事會；理事會的理事主要包括從公會會員中選出的會計及審計專業人士<sup>3</sup>。公會的收入主要來自向會員及註冊事務所和執業法團徵收的費用。
- 1.3 多年來，政府推行了多項措施，期使核數師監管制度更為獨立、公開透明及更具問責性。在二零零一至零二年間，美國的安然和世界通訊兩家上市公司在審計方面出現重大失誤。因應事件，《專業會計師條例》於二零零四年作出修訂，訂明多項規定，包括公會理事會當中的四名理事須為業外人士<sup>4</sup>並由政府委任，公會所成立的調查委員會<sup>5</sup>和紀律委員會<sup>6</sup>的主席須由政府委任的業外人士擔任，以及其大多數成員也須為政府所委任的業外人士。財務匯報局是在二零零六年《財

---

<sup>2</sup> 不包括就上市實體可能存在有關審計或匯報方面不當行為進行的調查，因為這些調查屬財務匯報局的職權範圍內(見第 1.3 段)。

<sup>3</sup> 根據《專業會計師條例》第 10 條，理事會由以下理事組成：14 名從公會會員中選出的會計師(包括不少於 6 名全職執業為執業會計師的會計師，以及不少於 6 名並非全職執業為執業會計師的會計師)、公會的上一任會長、財政司司長的代表(現由公司註冊處處長擔任)、庫務署署長、4 名由行政長官委任的業外人士(見第 1.3 段)，以及不多於 2 名由理事會增選的會計師。

<sup>4</sup> 根據《專業會計師條例》第 2 條，業外人士指下列人士以外的人：(a)香港會計師；或(b)屬於國際會計師聯會成員的會計團體的會員。

<sup>5</sup> 根據《專業會計師條例》第 42C 條，公會理事會如合理地懷疑或相信有理可據，便可成立調查委員會進行調查。法例規定，理事會成立的調查委員會，須向理事會報告調查結果。

<sup>6</sup> 根據《專業會計師條例》第 34 條，公會理事會可根據調查委員會的調查結果，成立紀律委員會。紀律委員會獲賦權作出若干命令，包括會計師須向公會繳付不超過 50 萬元的罰款，以及把會計師的姓名或名稱從註冊紀錄冊中永久刪除或刪除一段時間等等。

務匯報局條例》制定後成立的法定獨立機構，職責包括就上市實體在審計和匯報方面可能存在的不當行為進行獨立調查。根據《財務匯報局條例》，上市實體指上市法團及上市集體投資計劃<sup>7</sup>。

- 1.4 自財務匯報局成立以來，上市實體在審計和匯報方面可能存在的不當行為，包括公會及其他金融監管機構在日常工作中發現的個案，都會轉介該局進行獨立調查。而根據《專業會計師條例》，有關規管審計專業的其他權力仍然歸屬公會。

## 近年的國際發展

- 1.5 近年，因應國際機構就核數師規管訂立的原則和標準，擁有主要資本市場的司法管轄區大多已設立獨立機制監察核數師監管制度，以提高監管制度的獨立性，使之獨立於審計業。

### 獨立審計監管機構國際論壇

- 1.6 隨着愈來愈多司法管轄區相繼設立獨立的核數師監察機構，獨立審計監管機構國際論壇在二零零六年九月成立。這個為獨立核數師監察機構而設的國際組織，成員只限於同時符合下列條件的監管機構：(a)獨立於業界及相關專業團體；以及(b)從事符合公眾利益的審計規管工作，包括直接為公眾利益實體進行審計工作的核數師事務所進行定期查核，或對這些查核工作作出獨立監察，並負有有關監管制度的最終責任<sup>8</sup>。此外，該國際組織在《獨立審計監管機構核心規管原則》中闡明，核數師監管機構“在履行職能和行使權力時必須獨立運作……包括其管治不得受審計執業單位控制”，以及必須“確保其職員獨立於業界”。目前，獨立審計監管機構國際論壇的成員為來自 49 個司法管轄區的獨立審計監管機構組成(有關的司法管轄區名單載於附件 A)。

- 1.7 獨立審計監管機構國際論壇的影響力與日俱增，並在二零一一年成為國際會計師聯會(聯會)<sup>9</sup>監察組的成員。該監察組負責監察聯會在制訂國際審計和核證準則方面的工作，也監察公眾利益監察委員會<sup>10</sup>的工作，並召集成員商討有關國際審計

<sup>7</sup> 財務匯報局除了就上市實體在審計和匯報方面可能存在的不當行為進行獨立調查外，其法定職能還包括就上市實體可能不遵從會計規定的事宜進行查詢。

<sup>8</sup> 《獨立審計監管機構國際論壇憲章》。

<sup>9</sup> 國際會計師聯會是國際會計界組織，由 130 個司法管轄區(包括香港)的會計專業團體組成。

<sup>10</sup> 公眾利益監察委員會在二零零五年成立，是聯會所推行的其中一項改革措施，目的是確保國際審計和核證、專業道德及教育標準以公開透明的方式制訂，反映公眾利益。這項工作由聯會和世界各地的金融監管機構協力進行。

質素及對審計工作有影響的規管和市場發展事宜，交換意見。

## 歐盟

1.8 另一方面，歐盟在二零零六年頒行《法定審計指令》<sup>11</sup>，當中載有多項規定，包括歐盟各成員國必須規定，所有法定核數師和核數師事務所都受到公眾監察，而各國須為此建立有效的公營監察系統，由非審計執業者管理<sup>12</sup>。歐盟又訂立多項有關法定核數師和核數師事務所公營監察系統的原則，納入指令之內。歐洲委員會(歐盟的行政機構)依據這些原則，評估非歐盟司法管轄區的核數師監察制度是否與歐盟區的制度“等效”。若果歐洲委員會認為某個非歐盟司法管轄區的核數師監察制度並不等效，該司法管轄區的核數師如為歐盟成員國的上市實體執行審計項目，便須向有關成員國註冊，並遵守當地的核數師監察制度、質素保證制度，以及調查和處分制度。

1.9 多年來，歐盟就法定核數師和核數師事務所公營監察系統訂立的原則，已獲得國際認可，不少非歐盟司法管轄區(包括很多擁有主要資本市場的可資比較司法管轄區)也取得歐盟等效資格地位。這些原則其中包括要求所有法定核數師和核數師事務所均須受到監察，以及公營監察系統須由大多數熟悉法定審計相關範疇的非執業者管理。此外，公營監察系統須對下列事宜的監察工作負上最終責任：

- (a) 法定核數師和核數師事務所的審批與註冊；
- (b) 專業道德標準、核數師事務所的內部質量控制標準和審計準則的採用；以及
- (c) 持續教育、質素保證，以及調查和紀律處分制度；

原則亦要求公營監察系統有權對法定核數師和核數師事務所進行調查，並採取適當行動。

---

<sup>11</sup> 二零零六年五月十七日歐洲議會及歐洲理事會指令第 2006/43/EC 號，內容關於年度帳目和綜合帳目的法定審計。

<sup>12</sup> 指令也適用於三個不屬歐盟成員國的歐洲經濟區成員國，即挪威、列支敦士登和冰島。為求簡明，本文件其餘部分只提述歐盟。

## 國際證監會組織

1.10 二零一零年，國際證監會組織<sup>13</sup>發表題為《證券監管的目標及原則》的文件，臚列 38 項證券規管原則，以期達到保障投資者、確保市場公平、有效率和公開透明，以及減少系統性風險等基本目標。其中一項原則是，上市實體核數師須受到足夠的獨立監察。根據該組織所公布有關監察核數師的主要原則<sup>14</sup>，其中一項是，應設有機制，規定由一家以公眾利益為依歸的機構負責監察審計工作的質素及執行、審計的獨立性、司法管轄區所採用的專業道德標準，以及審計質量控制的環境。這家機構須有妥善的權責憲章，並有足夠和不受審計專業控制的經費來源，以履行該等責任。

## 改革需要

1.11 香港是國際金融及資本市場，有關上市實體的核數師監管制度必須與時並進，既要配合不斷轉變的市場需要，又要顧及國際發展及本地情況。基於現時十分明顯的國際趨勢，核數師規管工作須由獨立於業界的機構監察，我們有需要改革現時普遍被視為以自律規管為主的監管制度。

## 獨立審計監管機構國際論壇成員資格

1.12 目前，香港的核數師監管制度尚未達到獨立審計監管機構國際論壇的入會要求，因此，香港並非該國際組織的成員。在香港上市的海外公司數目與日俱增，加上香港上市公司的海外業務日益擴展，香港監管機構與海外司法管轄區對口單位的合作愈趨重要；香港未能參與這個重要的國際組織，因此在該國際組織的討論上沒有影響力，亦窒礙香港監管機構與海外司法管轄區對口單位的協作。

1.13 有些司法管轄區(例如新加坡<sup>15</sup>)明文規定，只有向獨立審計監管機構國際論壇成員註冊及／或受該成員規管的核數師，才可為在該等司法管轄區上市的公司所擬備的財務報表進行審計工作。因此，在香港未成為獨立審計監管機構國際論壇的成員前，香港的核數師將無法拓展其業務至這些司法管轄區。

<sup>13</sup> 國際證券事務監察委員會組織是一個匯集了全球證券業監管機構、被公認為制定證券準則的國際組織。國際證監會組織闡述、實施和推動遵守國際公認的證券業監管標準，以及與 G20 和金融穩定委員會就全球監管改革的議程密切合作。

<sup>14</sup> 國際證監會組織技術委員會在二零零二年十月公布的《核數師監察原則》。

<sup>15</sup> 新加坡《上市手冊》第 712(2)(b)條規則訂明，在新加坡證券交易所上市的實體，其核數師必須向獨立審計監察機構註冊及／或受該機構規管，而該機構須為獨立審計監管機構國際論壇的成員。

## 國際認可的歐盟原則

1.14 有 20 個司法管轄區(包括美國、加拿大、澳洲等主要經濟體，以至澤西島、馬恩島及根西島等較小型的經濟體)的核數師監管制度已獲歐洲委員會認可，取得等效資格地位。歐洲委員會也為另外七個司法管轄區設有寬限期以便在期內取得等效資格<sup>16</sup>(這些司法管轄區的完整名單載於**附件 B**)。然而，香港並不在名單之列。我們注意到，審計業中的一些界別指出，香港的監管制度取得與歐盟制度等效的資格至為重要。而由於香港並未取得與歐盟制度等效的資格，目前為一些歐盟上市實體的財務報告進行審計的香港核數師在這些市場的競爭力正受威脅。香港核數師日後以協助香港實體透過歐盟資本市場集資的發展機會同樣會因此大大降低。

1.15 此外，由於愈來愈多海外公司(包括來自歐盟區的公司)以香港作為第一或第二上市平台，香港愈加需要為與海外核數師監管機構規管合作而設立更健全的機制。在這方面，我們注意到歐盟的《法定審計指令》訂明，歐盟成員國的監管機構只能向非歐盟司法管轄區中被認為是“合資格的主管當局”提供若干規管協助。

## 國際貨幣基金組織金融體系評估計劃

1.16 另一方面，基金組織最近根據金融體系評估計劃評估香港的證券市場，其中包括審核香港的上市實體核數師監管制度。基金組織根據國際證監會組織所制訂的相關原則(見第 1.10 段)，評估香港的上市實體核數師監管制度，並在二零一四年五月發表的報告中指出，現行的監管架構“不但未能確保香港會計師公會的獨立性……也未能建立強而有力的紀律處分制度”。要解決這些問題，基金組織建議香港應設立“完全獨立且擁有強大紀律處分權力的機構，負責監察審計業界”，而該機構“應對所有為香港上市公司進行審計的核數師具有管轄權”。

## 改革

1.17 為解決上述問題，我們有需要為現行的核數師監管制度注入新的獨立元素，使之與國際標準和做法看齊。由於香港金融市場屬外向型，加上務須維持國際和本地投資者對香港資本市場整體金融監管制度的信心，確保核數師監管制度符合國際標準尤其重要。在考慮改革範圍和程度時，我們必須借鏡

---

<sup>16</sup> 根據歐洲委員會在二零一三年六月十三日的決定，這些司法管轄區雖已建立或着手建立等效制度，但該等制度在運作和規則方面的資料尚未足以進行等效評估。

獨立審計監管機構國際論壇的《憲章》和《獨立審計監管機構核心規管原則》、歐盟的《法定審計指令》，以及國際證監會組織的《證券監管的目標及原則》和《核數師監察原則》，以作參考。<sup><註></sup>

- 1.18 為此，政府制訂改革建議，以期提高現行核數師監管制度的獨立性，使之獨立於業界，其間一直與財務匯報局及公會保持緊密聯繫，並與不同的持份者溝通。在擬訂建議時，我們已考慮財務匯報局的海外司法管轄區核數師監管制度顧問研究<sup>17</sup>結果，以及公會就這個課題諮詢會員<sup>18</sup>後向我們提出的意見。由於改革建議會牽涉香港作為國際資本市場的發展，我們也曾與證監會及港交所討論，集思廣益。本諮詢文件載述改革建議方案。

## 徵詢意見

- 1.19 政府就本諮詢文件所載的改革建議徵詢意見。如有意見，請在二零一四年九月十九日或之前向我們提出。政府會審慎研究所收到的意見，才擬訂所需法例。
- 1.20 視乎諮詢結果，政府計劃在二零一五年向立法會提交條例草案，以修訂《專業會計師條例》及《財務匯報局條例》。

---

<sup><註></sup> 由於獨立審計監管機構國際論壇、歐盟、國際證監會組織的相關文件未有官方中文譯本，本諮詢文件就以上國際組織的相關文件的節錄應以英文為準。

<sup>17</sup> 二零一三年三月，財務匯報局委託獨立顧問研究六個相類司法管轄區(即歐盟、英國、美國、加拿大、澳洲及新加坡)的核數師監管制度。顧問研究還檢視相關的國際標準，所參考的，除了獨立審計監管機構國際論壇的入會資格外，還有歐盟用以評估非歐盟成員國的審計監管機構是否取得等效資格而在其《法定審計指令》中採用的標準。研究報告已在二零一三年十月發表，詳情可瀏覽以下網址：[http://frc.org.hk/pdf\\_20131010/Full%20Report.pdf](http://frc.org.hk/pdf_20131010/Full%20Report.pdf)。

<sup>18</sup> 二零一三年十月，公會展開為期三個月的諮詢，蒐集會員對改革的意見。

## 第二章

### 改革的基本準限

#### 目的

- 2.1 為鞏固香港的國際金融中心及資本市場地位，香港的核數師監管制度必須與時並進，既要配合不斷轉變的市場需要，又要顧及國際發展和本地情況。現時的國際趨勢是設立獨立機制，以監察核數師監管制度。有鑑於此，我們**建議**這次改革旨在提高現行核數師監管制度的獨立性，使之獨立於審計業，以確保制度既符合國際標準和做法，又能切合本地情況。

#### 改革的基本準限

##### *改革重點集中於上市實體核數師監管制度*

- 2.2 現時，《公司條例》(第 622 章)規定，所有香港註冊公司均須委任核數師審計其財務報表。香港註冊公司的總數超過 100 萬家，其中絕大多數是小型私人公司。目前，所有已向公會註冊的審計執業單位(截止二零一四年三月三十一日共有 5915 個)都有資格為這些公司簽署其核數師報告，而他們受主要由公會執行的現行核數師監管制度規管。香港是國際金融中心，來港上市的海外公司與日俱增，而已在港上市的公司，業務遍及全球的，也愈來愈多，但在核數師監管制度的獨立性獲得國際認可方面，卻落後於可資比較的海外科法管轄區。我們的首要工作是處理這個問題。
- 2.3 上市實體的核數師擔當把關角色，確保上市實體的財務報告內容完整無誤。因此為保障公眾的利益，設立有效的獨立監管制度以規管這些核數師，至為重要。我們的政策意向，是把這次改革的重點集中於設立獨立機制以監察上市實體的審計工作。因此，我們**建議**把改革範疇訂定為提高上市實體核數師監管制度的獨立性，使之獨立於業界。財務匯報局現時的法定職能，就是針對上市實體在審計和匯報方面可能存在的不當行為展開獨立調查，因此我們建議的改革準限與我們在訂定財務匯報局的現行法定職權範圍時所採用的政策方針一致。截止二零一三年十二月三十一日，為上市實體進行審計工作的核數師事務所共有 51 家。

##### *參考國際標準和做法*

- 2.4 我們注意到，根據獨立審計監管機構國際論壇的《憲章》，其人會資格之一，是成員必須對負責為“公眾利益實體”審計財務報告的核數師，以符合公眾利益原則進行審計監管工作。為了

令香港符合成為獨立審計監管機構國際論壇成員的資格，我們**建議**在草擬改革所需的法例時訂明，新的監管制度適用於公眾利益實體的核數師，而公眾利益實體會明確界定為香港的上市實體。由於我們的政策目標對象是上市實體的核數師，我們沒有計劃擴大公眾利益實體的定義範圍。為免除審計業界可能會有的疑慮，即將來有關當局可能會在未經充分諮詢及考慮下便擴大公眾利益實體的法定定義，以涵蓋若干非上市實體，我們**建議**在主體法例中訂明公眾利益實體的定義，日後如有任何修訂，必須以修訂條例草案的方式作出。

- 2.5 部份業界也曾指出，許多可資比較的海外司法管轄區已取得歐盟認可監管等效地位。我們明白在設計新監管制度時須參考歐盟有關監管原則的重要性。在這方面，我們注意到財務匯報局曾表示全力支持香港達致歐盟認可監管等效地位。此外，公會在完成會員諮詢後於二零一四年三月發表的諮詢總結中，亦表示在新制度不會對現行安排造成不必要的干擾的前提下，該會支持香港爭取歐盟認可監管等效地位的政策目標。

#### **問題 1**

你是否贊同建議的改革目的，即提高上市實體核數師監管制度的獨立性，使之獨立於業界，以確保改革符合國際認可標準及做法，並繼續切合本地情況？

#### **問題 2**

你是否贊同新的監管制度應只涵蓋公眾利益實體的核數師，而該定義只涵蓋上市實體核數師？

#### **問題 3**

你是否贊同公眾利益實體的定義應在主體法例訂明，以至於日後如有任何修訂，必須以修訂條例草案的方式作出？

### *財務匯報局作為獨立核數師監察機構的角色*

- 2.6 財務匯報局自二零零六年成立以來，一直致力維持香港上市實體的財務匯報質素，角色日益重要，尤其是就上市實體在審計或匯報方面可能存在的不當行為進行獨立調查。多年來，該局在財務匯報規管方面累積了豐富的專業知識，經驗彌足珍貴。
- 2.7 此外，財務匯報局獨立於審計專業，其獨立性符合所有相關的國際標準。根據《財務匯報局條例》的規定，財務匯報局的成員全由政府委任，業外人士須佔大多數。條例又訂明完備的制度，避免出現利益衝突的情況，以確保財務匯報局的調查結果不會受到擁有重大利益的成員影響。

2.8 基於上文所述，我們**建議**在新監管制度下適當地擴大財務匯報局的職能，而該局將成為香港上市實體核數師的獨立核數師監察機構。這項安排既可善用該局在財務匯報規管方面的專長和知識，亦可盡量避免規管職能重疊。

**問題 4**

你是否贊同擴大財務匯報局的職能，使其成為香港上市實體核數師的獨立監察機構？

## 第三章

### 註冊

#### 目前情況

#### 擔任香港上市實體核數師的資格

3.1 目前，擔任香港上市實體的核數師的資格規定與擔任香港註冊公司的核數師相同，唯針對香港上市海外實體另有特別安排(見下文第 3.15 至 3.16 段)。

3.2 《公司條例》(第 622 章)訂明，只有根據《專業會計師條例》註冊的執業單位，才可簽署香港註冊公司的核數師報告。執業單位包括：

- (a) 獨自執業的執業會計師(即持有執業證書的會計師)；
- (b) 執業會計師事務所；以及
- (c) 向公會註冊的執業法團。

截止二零一四年三月三十一日，香港合資格簽署核數師報告的執業單位共有 5 915 個，包括執業會計師 4 224 名、執業會計師事務所 1 259 家及執業法團 432 個。當中有 51 名為本港上市實體進行審計的核數師。

3.3 《專業會計師條例》訂明，會計師必須符合下列規定，才可獲發執業證書：

- (a) 通過本地法律及稅務考試；
- (b) 符合相關審計經驗要求，即不少於四年的全職認可會計經驗，其中須有最少一年的經驗是在申請人成為會計師後取得的<sup>19</sup>；
- (c) 通常居於香港；
- (d) 符合公會在專業進修方面的規定；以及

---

<sup>19</sup> 如所有相關經驗都是在申請人成為會計師後取得的，年期便可由 4 年縮短為 30 個月。

(e) 並非按《破產條例》的涵義為現正或已破產，或已與債權人訂立自願安排<sup>20</sup>。

公會理事會是負責向會計師發出執業證書的主管當局。執業證書須每年續期。

- 3.4 任何執業會計師如有意以事務所的名稱獨自或以合伙方式執業，又或以法人團體(即執業法團)方式執業，必須向公會理事會申請把有關的事務所名稱或執業法團註冊<sup>21</sup>。註冊事務所／執業法團的註冊也須每年續期。
- 3.5 只有會計師才合資格獲發執業證書，因此，任何人如欲根據現行制度申請成為核數師，必須先符合成為會計師的相關資格規定。目前，公會理事會是負責會計師註冊事宜的主管當局。根據《專業會計師條例》的規定，申請成為會計師的人必須年滿21歲，品格良好，而且是成為會計師的適當的人。
- 3.6 公會已訂定具體準則，用以考慮申請註冊為會計師的人是否適當人選<sup>22</sup>。所謂“適當”，包括兩方面：其一關乎申請人的能力是否勝任相關職務，須考慮的準則包括專業資格、知識、技能、經驗及可靠程度；其二關乎申請人的品格及是否適合成為公會會員，須考慮的準則包括是否遵守公會的《專業會計師專業道德守則》、個人及專業操守、財政是否穩健、是否曾被定罪或負上民事法律責任，以及信譽和品格是否良好。此外，申請人亦須通過公會所舉辦的專業資格課程考試，並符合公會理事會所訂明的實際經驗規定<sup>23</sup>。
- 3.7 會計師的註冊須每年續期。申請人須令公會理事會信納他已符合有關專業進修的規定，續期申請才會獲得批准<sup>24</sup>。

*審計項目中獲授權履行特定職務的人 – 審計項目合伙人、對審計項目進行質量控制審核的人，以及在執業單位內對質量控制系統負上最終責任的人*

- 3.8 如上市實體的審計項目是由執業會計師事務所或執業法團負責，根據香港現行的審計準則，有關的“審計項目合伙人”須對審計項目及審計工作表現負責，也須對以執業單位的名義發表的報告負責。

<sup>20</sup> 《專業會計師條例》第29A及30條。

<sup>21</sup> 《專業會計師條例》第28A及28D條。

<sup>22</sup> 公會為考慮申請人是否成為會計師的適當人選而訂定的現行具體準則，載於以下網址：  
[http://www.hkicpa.org.hk/file/media/section3\\_registration/Register%20as%20a%20CPA/pdf-file/info/membership-fit-proper.pdf](http://www.hkicpa.org.hk/file/media/section3_registration/Register%20as%20a%20CPA/pdf-file/info/membership-fit-proper.pdf)。

<sup>23</sup> 《專業會計師條例》第24條。

<sup>24</sup> 《專業會計師條例》第28(2)(c)條。

- 3.9 根據香港現行的審計準則，對上市實體財務報表的審計，一概須進行質量控制審核，藉以客觀評估有關執業單位的審計工作小組所作出的重要判斷，以及小組在草擬審計報告時所得出的結論。有關準則另又規定，對審計項目進行質量控制審核的人須具備專門資格，包括所需的經驗及權力，以履行其職責。有關準則列舉一例：“負責對上市實體財務報表的審計進行質量控制審核的人，一般而言具備足夠和適當的經驗和權力，勝任上市實體財務報表審計的審計項目合伙人。”
- 3.10 此外，現行的審計準則載有條文，述明執業單位的領導層對審計質量所須承擔的責任。有關準則特別規定，執業單位須制訂政策和程序，提倡在執行審計項目時須注重質量的內部文化<sup>25</sup>。有關準則也訂明，該等政策和程序須規定執業單位內某(些)個別人士例如行政總裁(或同等職級人員)或(如情況適合)合伙人管理委員會委員(或同等職能單位)對質量控制系統負上最終責任<sup>26</sup>。

#### 備存和刊登註冊申請

- 3.11 法例規定，公會註冊主任須備存註冊紀錄冊，當中載有包括執業會計師、註冊事務所及執業法團的姓名或名稱，以及他們的詳情<sup>27</sup>。為使公眾人士能確定與自己有往來的人是否執業會計師、執業會計師事務所或執業法團，以及為確定該人註冊的詳情，註冊紀錄冊或有關資料的複製本須提供予公眾免費查閱<sup>28</sup>。此外，註冊主任須每年在憲報刊登執業會計師、註冊事務所及執業法團的名單<sup>29</sup>。
- 3.12 如執業證書的簽發／續期申請或事務所／執業法團的註冊／註冊續期申請遭公會理事會拒絕，申請人可就理事會的決定向上訴法庭提出上訴<sup>30</sup>。

---

<sup>25</sup> 《香港質量控制準則第 1 號》第 16 段訂明，執業單位須設立和維持質量控制制度，包括就下列各方面制訂政策和程序：

- (a) 事務所領導層對審計質量所須承擔的責任；
- (b) 相關道德操守規定；
- (c) 承接和延續客戶關係及特定項目；
- (d) 人力資源；
- (e) 審計項目表現；以及
- (f) 監察。

<sup>26</sup> 《香港質量控制準則第 1 號》第 18 段。

<sup>27</sup> 根據《專業會計師條例》第 22 條的規定，公會註冊主任須把執業會計師的以下詳情載入註冊紀錄冊內：(a)其姓名或名稱；(b)其住址及註冊辦事處；(c)其獲註冊所憑藉的資格；以及(d)理事會指示載入的其他詳情。第 28E 條則訂明，公會註冊主任須把執業法團的以下詳情載入註冊紀錄冊內：(a)其名稱；(b)其註冊辦事處；以及(c)理事會指明的其他詳情(如有的話)。

<sup>28</sup> 《專業會計師條例》第 22 條。

<sup>29</sup> 《專業會計師條例》第 32 條。

<sup>30</sup> 《專業會計師條例》第 41 條。

- 3.13 根據《專業會計師條例》的規定，公會理事會須在若干指明情況下，把執業會計師、註冊事務所或執業法團的姓名或名稱從註冊紀錄冊中刪除。指明情況包括：會計師去世(如屬個人)、執業單位因錯誤而獲得註冊、沒有為其註冊續期、或遵照紀律委員會的命令(有關紀律委員會的組成及聆訊等背景資料載於第 7.3 至 7.8 段)等。不過，註冊人如就公會轄下紀律委員會的命令向上訴法庭提出上訴，則在該上訴已予最終裁定前，其姓名或名稱不得從註冊紀錄冊中刪除<sup>31</sup>。
- 3.14 如會計師沒有在執業證書發出日期起計六個月內開始執業、現正或已破產或已與債權人訂立自願安排，或未能在指定期間內符合公會在專業進修方面的規定，則公會理事會也可取消該會計師的執業證書。

### 接納海外核數師為香港上市海外實體審計帳目

- 3.15 鑑於其他一些主要國際資本市場容許於其司法管轄區以外地方註冊的上市實體聘用這些管轄區的核數師，加上香港致力發展成為國際集資中心，證監會及港交所分別接納若干香港上市的海外集體投資計劃及在海外成立為法團的香港上市公司除可聘用《專業會計師條例》所指的執業單位(見第 3.1 段)外，還可聘用海外核數師審計其年度帳目，但該海外核數師須“擁有國際名聲及稱譽”，並“為一個獲認可會計師組織團體的會員”<sup>32</sup>。
- 3.16 根據現行安排，海外集體投資計劃如由海外核數師審計帳目，證監會在考慮其上市申請時，會一併考慮是否接納該海外核數師。港交所也採用類似安排，以考慮是否接納在海外成立為法團的香港上市公司的海外核數師。換言之，證監會及港交所接納某海外核數師的決定是與相關海外實體在香港上市平台上市資格掛鈎。

## 國際標準和做法

- 3.17 其他主要金融中心所在的可資比較海外司法管轄區，大多已設立獨立的公營監察系統，對監察上市實體核數師的審批與註冊工作負上最終責任。歐盟《法定審計指令》亦訂明，所有歐盟成員國及已取得歐盟監管等效地位的第三方國家，其公營監察系統須對監察上市實體核數師的審批與註冊工作負上最終責

<sup>31</sup> 《專業會計師條例》第 27 條。

<sup>32</sup> 《主板上市規則》第 19.20 條及《證監會有關單位信託及互惠基金、與投資有關的人壽保險計劃及非上市結構性投資產品的手冊》第 IV 節。另外，根據《主板上市規則》第 19A.31 條的特別安排，港交所可接納指定的內地會計師事務所為在內地成立為法團的香港上市公司審計帳目。所涉及的上市實體數目載於註腳 34。

任。我們注意到大部分主要司法管轄區(例如美國、加拿大和澳洲)都要求上市實體的核數師直接向獨立的核數師監察機構註冊；該等機構負責處理核數師的註冊申請和續期事宜。另一方面，少數司法管轄區(例如英國)透過法例，賦權專業團體執行上市實體核數師的註冊制度，由獨立的核數師監察機構監察。在這些司法管轄區，為確保獨立監察職務能有效地履行，監管機構須就監察專業團體的核數師註冊工作負上最終責任，並獲法例賦予權力，在有需要時就有關註冊工作向該等專業團體發出指示。

## 建議

### *擔任上市實體核數師的資格準則*

- 3.18 由於這次改革的政策意向旨在提高現行監管制度的獨立性，我們無計劃對擔任上市實體核數師的現行資格規定作出任何實質改變。我們是以現行制度下的相關資格準則為參考依據，為設立新制度制訂方案。
- 3.19 我們**建議**，上市實體的核數師必須是現行《專業會計師條例》所界定的執業單位(即獨自執業的執業會計師、會計師事務所或向公會註冊的執業法團)。此外，該核數師必須是註冊為上市實體核數師的適當人選。在考慮某核數師是否註冊為上市實體核數師的適當人選方面，我們**建議**，現時被視為註冊會計師的適當人選所須符合的資格及經驗規定(見第 3.6 段)維持不變。有關資格及經驗規定會在日後定期作出檢討。
- 3.20 根據現行制度，有三類人士在審計項目中履行特定職務(見第 3.8 至 3.10 段)。我們**建議**，核數師如申請註冊為上市實體核數師，其授權履行以下三項特定職務的人士需要是適當人選：
- (a) 審計項目的獲授權人(即第 3.8 段所述的“審計項目合伙人”) – 他們獲核數師(如核數師為執業會計師事務所或執業法團)授權，就核數師為上市實體執行的審計項目發表審計意見；
  - (b) 對審計項目進行質量控制審核的人 – 如第 3.9 段所提述，他們負責對核數師為上市實體執行的審計項目進行質量控制審核；以及
  - (c) 質量控制系統的負責人 – 如第 3.10 段所提述，他們對核數師的質量控制系統負上最終責任。

在考慮個別人士是否適合擔任這些職位方面，我們也**建議**，現時為履行這些職務而須符合的資格及經驗規定維持不變。這三類人士連同所有已註冊的上市公司核數師，將會是上市實體核數師的新監管制度下的受規管人士。

- 3.21 由於擔任上市實體核數師的現行資格規定將沒有任何實質改變，現時的上市實體核數師以及在現行制度下符合資格成為上市實體核數師的執業單位將在新制度付諸實施後繼續符合資格註冊成為上市實體核數師。

#### 問題 5

- (a) 你是否贊同上市實體核數師必須是現行《專業會計師條例》所界定的執業單位以及是註冊為上市實體核數師的適當人選？
- (b) 若然，在考慮某人是否註冊為上市實體核數師的適當人選方面，你是否贊同不應因為這次改革而改變其所須符合的資格及經驗規定，即制訂有關資格及經驗規定時應參照現時註冊會計師的適當人選所須符合的資格及經驗規定？

#### 問題 6

- (a) 你是否贊同如果核數師申請批准成為上市實體核數師，其審計項目的獲授權人、對審計項目進行質量控制審核的人及質量控制系統的負責人都應是擔任這些職務的適當人選？
- (b) 若然，在決定任何人士是否適合擔任有關職務方面，你是否贊同不應因為這次改革而改變現時為履行這些職務而須符合的資格及經驗規定？

### 上市實體核數師註冊紀錄冊

- 3.22 我們**建議**任何人、合伙公司或法人團體如有意為香港上市實體執行審計項目<sup>33</sup>，須向上市實體核數師註冊主任註冊，若並非註冊上市實體核數師而為香港上市實體執行審計項目，將屬刑事罪行。另外，亦須設立新的上市實體核數師註冊紀錄冊。

- 3.23 考慮到公會具備履行相關註冊職能所需的架構和經驗，以及其一直根據《專業會計師條例》履行法定職能，為會計師、事務所和執業法團辦理註冊，以及向會計師發出執業證書，我們**建議**由公會擔任上市實體核數師註冊主任一職，而該職位的註冊職能則由公會註冊主任履行。為此，作為上市實體核數師註冊主任，公會註冊主任須負責：

- (a) 備存上市實體核數師的註冊紀錄冊；

<sup>33</sup> 審計項目將當作包括《上市規則》所規定核數師須進行的一切核證工作(參考第 4.03 及 19.20 條)。

- (b) 保管該紀錄冊；
- (c) 如第 3.19 及 3.20 段所提述，根據法定的註冊準則和規定，接收註冊申請並作出決定；
- (d) 根據法定的註冊準則和規定，以及專業進修方面的規定（詳情載於第四章），接收註冊續期申請並作出決定；
- (e) 在若干指明情況下，把註冊上市實體核數師的姓名或名稱從註冊紀錄冊中刪除。例子包括：核數師去世（如核數師屬個人）、因錯誤而獲得註冊、沒有為其註冊續期、不再符合該註冊所須的資格，或遵行根據新的上市實體核數師紀律處分機制作出的紀律決定（詳情載於第七章）；
- (f) 須把上市實體核數師註冊紀錄冊或資料的複製本提供予公眾免費查閱；以及
- (g) 須每年在憲報刊登上市實體核數師的名單，以及在切實可行的範圍內，讓公眾透過互聯網查閱紀錄冊。

3.24 我們**建議**，財務匯報局作為建議的新監管制度下的香港獨立核數師監察機構，應負責獨立監察上市實體核數師的註冊工作。我們**建議**該局循以下安排對公會註冊主任行使監察權力：

- (a) 收取公會註冊主任就註冊上市實體核數師履行職能及行使權力定期提交的報告；
- (b) 對公會註冊主任如何履行該等職能及行使該等權力進行質量審核；以及
- (c) 在信納符合公眾利益的情況下，向公會註冊主任發出關於履行該等職能及行使該等權力的書面指示，而公會註冊主任須在收到書面指示後按指示行事。

財務匯報局將不會參與公會就履行這些職能和行使這些權力的日常運作。為了提高財務匯報局行使上述監察權力的透明度，我們**建議**該局應在其網頁刊載上述定期報告，並在其年報中提供有關質量審核結果及已發出書面指示的資料。

#### 問題 7

你是否贊同任何人、合伙公司或法人團體如有意為香港上市實體執行審計項目，須註冊為上市實體核數師，若並非註冊上市實體核數師而為香港上市實體執行審計項目，將屬刑事罪行？

### 問題 8

- (a) 你是否贊同應由公會註冊主任擔任上市實體核數師註冊主任一職並獲賦予第 3.23 段所述的註冊職能和權力，及財務匯報局應根據第 3.24 段所述的建議安排執行監察工作？
- (b) 你是否贊同財務匯報局應在其網頁刊載第 3.24(a) 段所指的定期報告，並在其年報中提供有關質量審核結果及該局已發出書面指示的資料？

### 上訴機制

- 3.25 我們**建議**採取制衡措施，容許有關人士就公會註冊主任向其作出的註冊決定提出上訴，而上訴應由獨立於公會註冊主任及財務匯報局的上訴機制處理。在上訴已予最終裁定前，註冊決定不得生效。擬議上訴機制的詳情載於第八章。

### 問題 9

你是否贊同公會註冊主任的註冊決定應受上訴制衡，而上訴應由獨立於公會註冊主任及財務匯報局的上訴機制處理？

### 其他註冊條文

- 3.26 我們**建議**沿用現行制度的安排，即核數師註冊的有效期，應維持至其獲註冊當年隨後一年的一月一日為止，而每項註冊須每年續期。
- 3.27 參照現時規定公會的註冊紀錄冊必須載有若干資料的做法，我們**建議**上市實體核數師的註冊紀錄冊應載有每名註冊上市實體核數師的以下資料：
- (a) 核數師的全名；
  - (b) 每項註冊的生效及屆滿日期；
  - (c) 任何核數師註冊的附加條件(見第七章)；
  - (d) 獲核數師授權履行第 3.20 段所述職務的人，即審計項目的獲授權人、對審計項目進行質量控制審核的人和質量控制系統的負責人，及其有關詳情；以及
  - (e) 任何其他訂明的資料，包括上市實體核數師的營業地址。

**問題 10**

你是否贊同核數師註冊的有效期應維持至其獲註冊當年隨後一年的一月一日為止，而每項註冊須每年續期？

**問題 11**

你是否贊同上市實體核數師的註冊紀錄冊應載有每名註冊上市實體核數師在第 3.27 段所述的資料？

*特殊情況下可認可特定的香港上市海外實體的海外核數師*

- 3.28 上市實體核數師的規管工作日後須受財務匯報局獨立監察。因此，我們建議藉是次改革機會，把接納海外核數師為香港上市海外實體進行審計的機制(見第 3.15 及 3.16 段)納入新的上市實體核數師監管制度內。
- 3.29 我們**建議**，由於財務匯報局最能以獨立持平的身份處理海外核數師的認可申請，因此該局應獲賦予法定權力，在特定海外實體已獲准在香港上市時，可受理其海外核數師的認可申請並作出決定。新制度將代替根據第 3.22 段的註冊申請安排。海外核數師如希望為某特定已獲准在香港上市的海外實體進行審計項目，將須向財務匯報局申請認可。
- 3.30 我們**建議**，任何人如申請認可為特定的香港上市海外實體的海外核數師，必須符合以下準則：
- (a) 屬於獲財務匯報局認可的會計師團體的成員；
  - (b) 所在地的監管機構與財務匯報局訂立了有效的相互或交互合作安排；以及
  - (c) 必須向財務匯報局證明並使該局信納其有足夠資源，能夠勝任為有關的香港上市海外實體進行審計工作。
- 3.31 準則(a)是參照現行《上市規則》的類似規定而制訂的。至於準則(b)及(c)，則取代《上市規則》中海外核數師須擁有“國際名聲及稱譽”的現行規定。準則(b)確保申請人受到財務匯報局賴之以提供規管協助的海外監管機構規管，例如直接監督和規管有關的海外核數師。此外，若然獲認可的上市實體海外核數師出了問題，財務匯報局也可把個案轉介相關的海外監管機構跟進。準則(c)開列較客觀的考慮因素，供財務匯報局評估海外核數師是否適合負責有關審計項目。這些安排應不會影響現

時已獲證監會／港交所接納的海外核數師<sup>34</sup>，在新機制下繼續符合資格可被認可為特定的香港上市海外實體進行審計工作的海外核數師。

3.32 財務匯報局會根據有關的香港上市海外實體的特定情況，評估申請人能否符合上述準則。該局任何認可海外核數師的決定，只適用於申請所載列為有關的香港上市海外實體執行的審計項目。有關海外核數師不得在香港參與任何其他的香港上市海外實體的審計項目，除非向財務匯報局提出新的申請，則作別論。該局會按個別情況考慮，並只會在信納有關海外核數師符合上文第 3.30 段所述的準則時，才批准有關的新申請。這項安排與證監會及港交所現時處理海外核數師要求獲接納的申請的做法相似。

3.33 我們**建議**，香港上市海外實體的海外核數師所取得的認可的有效期應維持至該核數師：

(a) 獲認可當年隨後一年的一月一日為止(與上市實體核數師註冊安排一致)；或

(b) 不再出任有關海外實體的核數師之時為止，

以較早者為準。如屬(a)項情況，有關海外核數師可為其取得的認可申請續期。財務匯報局在審批申請時，須考慮上文第 3.30 段所述的相關準則。

3.34 我們**建議**，公會註冊主任應備存一份名單，載列獲財務匯報局認可為特定海外上市實體執行審計項目的海外核數師，並不時更新名單。財務匯報局與公會註冊主任應訂立安排，確保獲認可海外核數師的名單適時更新，以反映財務匯報局的認可決定。

3.35 為了提高透明度，我們**建議**公會註冊主任把獲財務匯報局認可為特定的香港上市海外實體執行審計項目的海外核數師名單提供予公眾查閱，或在公會的網頁上刊載該份名單。

---

<sup>34</sup> 截至二零一四年三月三十一日，港交所根據《上市規則》第 19.20 條，已接納 18 名海外核數師為 24 家在海外成立為法團的上市公司審計年度帳目，另又根據《上市規則》第 19A.31 條，接納 11 名內地核數師為 41 家在內地成立為法團的上市公司審計年度帳目。此外，證監會接納了 4 名海外核數師為 38 項香港上市海外集體投資計劃審計年度帳目。

**問題 12**

你是否贊同財務匯報局應獲賦予法定權力，取代證監會／港交所現時的角色，在特定海外上市實體已獲准在香港上市時，可受理其海外核數師的認可申請並作出決定？

**問題 13**

你是否贊同任何人如申請認可為香港上市海外實體的海外核數師，必須符合第 3.30 段所述的準則？

**問題 14**

你是否贊同香港上市海外實體的海外核數師所取得的認可，其有效期應維持至其獲認可當年隨後一年的一月一日為止，或其不再出任有關上市實體的核數師之時為止，以較早者為準，而且須遵守為其認可申請續期的規定？

**問題 15**

你是否贊同公會註冊主任應備存並不時更新載列獲財務匯報局認可為特定的香港上市海外實體執行審計項目的海外核數師的名單，而公會應在其網頁刊載該名單，以供公眾查閱？

## 第四章

### 專業進修規定的制訂事宜

#### 目前情況

- 4.1 目前，上市實體核數師必須符合專業進修的相關規定。根據《專業會計師條例》，如會計師未能令公會理事會信納他已符合理事會所訂定的專業進修規定，則理事會可拒絕向該會計師發出執業證書(因而令他喪失上市實體核數師的資格)<sup>35</sup>。同樣，只有在公會理事會信納申請人已符合理事會所訂明的專業進修規定的情況下，會計師的註冊續期申請才會獲得批准<sup>36</sup>。
- 4.2 實際上，公會理事會已訂明一套專業進修規定。這套規定適用於所有會計師，包括上市實體核數師。
- 4.3 公會除制訂專業進修規定外，還舉辦培訓課程。上市實體核數師出席課程的時間，會計算為符合相關規定的專業進修時數。

#### 國際標準和做法

- 4.4 在很多主要金融中心所在的可資比較海外司法管轄區，當地的獨立核數師監察機構須對制訂上市實體核數師的專業進修規定負上最終責任。歐盟《法定審計指令》亦訂明，所有歐盟成員國及已取得歐盟監管等效地位的第三方國家，其公營監察系統須對監察核數師的持續進修負上最終責任。舉體來說，某些司法管轄區的獨立核數師監察機構(例如美國和新加坡)直接負責制訂專業進修規定；在其他司法管轄區(例如英國)，獨立核數師監察機構則監察專業團體制訂專業進修規定的工作。

#### 建議

- 4.5 參照國際上制訂上市實體核數師專業進修規定的普遍做法，我們**建議**，公會日後應在財務匯報局的獨立監察下，繼續履行及行使其制訂上市實體核數師的專業進修規定的職能及權力。新安排如下：

<sup>35</sup> 《專業會計師條例》第 30(8)條。

<sup>36</sup> 《專業會計師條例》第 28(2)(c)條。

- (a) 在下列(b)項的規限下，公會理事會獲賦予法定職能及權力，負責訂明上市實體核數師的專業進修規定，藉以決定是否批准這類核數師的註冊續期申請；以及
- (b) 財務匯報局獲法例賦予權力，負責監察公會理事會如何行使法定職能及權力，制訂上市實體核數師的專業進修規定。

4.6 具體而言，我們**建議**財務匯報局循以下安排行使監察權力：

- (a) 收取公會理事會定期提交的報告，以了解理事會如何履行職能及行使權力，訂明上市實體核數師的專業進修規定，藉以決定是否批准這類核數師的註冊續期申請；
- (b) 對公會理事會如何履行該等職能及行使該等權力進行質量審核；以及
- (c) 在信納符合公眾利益的情況下，向公會理事會發出關於履行該等職能及行使該等權力的書面指示，而理事會須在收到書面指示後按指示行事。

為了提高財務匯報局行使上述監察權力的透明度，我們**建議**該局應在其網頁刊載上述定期報告，並在其年報中提供有關質量審核結果及已發出書面指示的資料。擬授予財務匯報局的監察權力，與該局會就上市實體核數師的註冊行使的權力(見第三章)相同。

#### **問題 16**

- (a) 你是否贊同公會日後應在財務匯報局的獨立監察下，繼續履行及行使其制訂上市實體核數師的專業進修規定的職能及權力？
- (b) 你是否贊同財務匯報局應在其網頁刊載第 4.6(a) 段所述的定期報告，並在其年報中提供有關質量審核結果及已發出書面指示的資料？

## 第五章

### 專業道德標準及審計和核證準則的制訂事宜

#### 目前情況

- 5.1 目前，上市實體核數師須遵守、維持或應用相關的審計和核證執業準則及專業道德守則。根據《專業會計師條例》，公會理事會獲賦權指明執業會計師(包括上市實體核數師)所須遵守、維持或應用的準則及守則(「專業道德標準及審計和核證準則」)<sup>37</sup>。
- 5.2 自二零零五年起，公會理事會都是採納國際審計及核證準則理事會和國際會計師職業道德標準理事會<sup>38</sup>所頒布的國際標準，作為香港的專業道德標準及審計和核證準則。
- 5.3 在採用任何新訂或經修訂的專業道德標準及審計和核證準則前，公會理事會都會諮詢相關各方，包括監管機構(例如財務匯報局)、公會會員、香港上市公司、港交所、學者及其他相關組織，與他們溝通交流，集思廣益。
- 5.4 此外，公會理事會設立了兩個委員會，監察專業道德標準及審計和核證準則的制訂過程。審計與核證準則委員會由公會會員及財務匯報局、港交所和證監會的代表組成，負責監察審計和核證準則的制訂工作；道德標準委員會則由公會會員及證監會和廉政公署(但不包括財務匯報局)的代表組成，負責監察專業道德標準的制訂工作。這兩個委員會也發出執業備考，就有關專業道德標準及審計和核證的事宜提供資料及／或指引，並就新訂及經修訂準則的諮詢文件及徵求意見稿，為公會擬備文件，提交國際審計及核證準則理事會和國際會計師職業道德標準理事會。
- 5.5 作為國際會計師聯會的成員，公會表示會致力確保由公會所制訂的專業道德標準及審計和核證準則，與國際審計及核證準則理事會和國際會計師職業道德準則理事會所頒布的國際標準維持一致。

<sup>37</sup> 《專業會計師條例》第 18A 條。

<sup>38</sup> 審計及核證準則理事會和職業道德標準理事會均為獨立機構，由國際會計師聯會支援，負責制訂相關準則，工作受公眾利益監察委員會和監察組監察(委員會和監察組的成員包括：巴塞爾銀行監管委員會、歐洲委員會、金融穩定委員會、國際保險監督聯會、審計監管機構論壇、國際證監會組織，以及世界銀行)。

## 國際標準和做法

- 5.6 在很多其他主要金融中心所在的可資比較海外司法管轄區，當地的獨立核數師監察機構都獲賦予權力直接制訂專業道德標準及審計和核證準則，或監察制定有關標準和準則的工作。歐盟《法定審計指令》亦訂明，所有歐盟成員國及已取得歐盟監管等效資格地位的第三方國家，對於審計準則、專業道德標準及核數師事務所的內部質量控制標準的採用，均須加以監察，而其公營監察系統須對這項監察工作負上最終責任。在很多司法管轄區(例如美國和英國)，這些標準及準則都由當地的獨立核數師監察機構或其他獨立於審計業的機構直接制訂；在其他少數司法管轄區(例如加拿大)，當地的獨立核數師監察機構則負責監察專業團體制訂標準及準則的工作。

## 建議

- 5.7 經過參考現時的國際標準和做法、考慮到第 5.1 至 5.5 段所述的本地情況，並有鑑於關於專業道德標準、審計和核證準則的現行國際標準同樣適用於上市和非上市實體，我們**建議**公會理事會繼續履行其現有法定職能和行使其現有法定權力，以制訂執業會計師所須遵守、維持或應用的專業道德標準及審計和核證準則，但如行使適用於上市實體核數師的相關權力和職能，則須受財務匯報局監察。
- 5.8 具體而言，我們**建議**在法例中訂明財務匯報局的監察權力，而該局應循以下安排行使有關權力：
- (a) 收取公會理事會定期提交的報告，以了解理事會如何履行職能及行使權力，指明上市實體核數師所須遵守、維持或應用的專業道德標準及審計和核證準則；
  - (b) 對公會理事會如何履行該等職能和行使該等權力進行質量審核；以及
  - (c) 在信納符合公眾利益的情況下，向公會理事會發出關於履行該等職能及行使該等權力的書面指示，而要求理事會須在收到書面指示後按指示行事。

為了提高財務匯報局行使上述監察權力的透明度，我們**建議**該局在其網頁刊載上述定期報告，並在其年報中提供有關質量審核結果及已發出書面指示的資料。擬授予財務匯報局的監察權力，與該局就上市實體核數師的註冊事宜和制訂專業進修規定

行使的權力相同(見第三及第四章)。

- 5.9 為求令這項有關制訂上市實體核數師的專業道德標準及審計和核證準則的新安排運作順暢，我們**建議**，公會和財務匯報局須訂立程序，確保公會理事會就制訂該等準則或標準作出任何決定前，已充分考慮財務匯報局的意見。具體而言，財務匯報局的全職人員應出任公會轄下審計與核證準則委員會及道德標準委員會的觀察者，以及收取兩個委員會的文件。
- 5.10 根據上述建議，在制訂上市實體核數師所須遵守、維持或應用的專業道德標準及審計和核證準則的新制度中，財務匯報局及公會理事會都擔當重要的法定角色。

#### **問題 17**

- (a) 你是否贊同公會應繼續履行其現有的法定職能和行使其現有的法定權力，以制訂執業會計師所須遵守、維持或應用的專業道德標準及審計和核證準則，而財務匯報局應循第 5.8 段所述的安排，監察公會就履行和行使適用於上市實體核數師的職能和權力？
- (b) 你是否贊同財務匯報局應在其網頁刊載第 5.8(a)段所述的定期報告，並在其年報中提供有關質量審核結果及已發出書面指示的資料？

#### **問題 18**

你是否贊同公會和財務匯報局須訂立程序，以確保公會理事會就上市實體核數師所制訂專業道德標準及審計和核證準則作出任何決定前，已充分考慮財務匯報局的意見？

## 第六章

### 查核

#### 背景

- 6.1 為了監察核數師是否遵守適用的專業標準或準則，以及提高審計質素，核數師監管機構需要制訂程序，定期查核核數師的審計項目。查核計劃通常包括兩部分，即審核執業單位的內部質量控制制度，以及這些單位負責的審計項目。前者審視執業單位的組織架構、政策和程序所反映的整體質量控制制度，後者則審核由監管機構選定的審計檔案，藉以評估執業單位質量控制制度的應用情況，以及有關單位是否遵守適用的法例、規則和專業標準或準則。核數師監管機構通常會基於各種風險因素的考慮，就查核個別執業單位的頻密程度設定最短周期。
- 6.2 現時，公會負責定期查核香港的執業單位。公會依據《專業會計師條例》所列明的權限和權力，實行執業審核計劃。
- 6.3 根據《專業會計師條例》所賦予的權力，公會理事會可指明進行查核所關乎的某等專業標準，也可發出指示，規定進行審查或審核，以決定執業單位是否已遵守、維持或應用訂明的專業標準或準則<sup>39</sup>。
- 6.4 對執業單位進行實際查核的審核人員，實際上都是具備審計專業背景的公會全職僱員。審核人員獲授予特定的法定權力進行查核。根據《專業會計師條例》，審核人員須向法定的執業審核委員會(委員會)(委員為公會理事會所委任的註冊會計師<sup>40</sup>)報告查核結果。委員會獲授予多項權力，包括決定就進行查核所須遵守的常規及程序，以及就查核事宜向審核人員發出指示<sup>41</sup>。
- 6.5 審核人員向委員會作出報告前，會把報告擬稿送交有關的執業單位及在擬稿中指名的任何個別人士。根據《專業會計師條例》，有關單位及人士有權以書面向審核人員作出陳詞或申述<sup>42</sup>。在考慮查核報告及就報告所提事宜作出的陳詞或申述後，委員會可採取下列任何行動：

<sup>39</sup> 《專業會計師條例》第 32B 條。

<sup>40</sup> 公會理事會須不時委任會計師為委員會的委員。委員會的委員人數不得少於五人，其中有多於兩名委員可同時為公會理事會的理事。此外，《專業會計師條例》規定，在委員會的委員中，須有不少於三分之二的人各自持有執業證書。

<sup>41</sup> 《專業會計師條例》第 32D 條。

<sup>42</sup> 《專業會計師條例》第 32C 條。

- (a) 結束查核，無須跟進；
- (b) 就有關執業單位在專業標準或準則上的應用，向該單位提出建議及具體要求；
- (c) 發出指示，要求再作查核；或
- (d) 委員會如認為有關執業單位可能沒有遵守、維持或應用專業標準或準則，可把個案轉介公會註冊主任，由公會註冊主任提交公會理事會處理。理事會可酌情決定展開公會紀律委員會程序(程序詳情載於第七章)。

6.6 公會根據執業單位的風險狀況(包括審計客戶涉及公眾利益的概況)，揀選審核對象，而進行審核的頻密程度會因不同執業單位而異。例如，根據公會的現行政策，四大核數師事務所<sup>43</sup>必須每年接受查核，而其他擁有大量上市實體客戶的執業單位，則須每三年接受一次全面查核，以及在該三年周期內接受一次中期查核。其餘擁有上市實體客戶的執業單位，則須每三年接受一次查核。

## 國際標準和做法

6.7 獨立審計監管機構國際論壇的《憲章》規定，論壇的成員只限於同時符合下列條件的監管機構：(a)獨立於業界(包括相關專業團體)；以及(b)從事符合公眾利益的審計規管工作，包括直接定期查核為公眾利益實體進行審計工作的核數師事務所，或對查核工作作出獨立監察，並肩負監管制度的最終責任。因此，各論壇成員均須對所屬司法管轄區進行的查核計劃負上最終責任。此外，獨立審計監管機構國際論壇的《獨立審計監管機構核心規管原則》也規定，監管機構必須遵辦下列事宜：

- (a) 最少須定期查核為公眾利益實體進行審計工作的核數師事務所，以評估事務所是否遵守適用的專業標準或準則、核數師獨立性的規定，以及其他法例、規則和規例；
- (b) 確保以風險為本的查核計劃已予制訂；
- (c) 確保進行查核時採取有效程序，藉以審核有關事務所及其檔案；以及
- (d) 設立機制，向有關核數師事務所通告查核結果，確保事務所因應結果作出補救。

<sup>43</sup> 四大核數師事務所為德勤核數師事務所、安永核數師事務所、羅兵咸永道核數師事務所和畢馬威核數師事務所。

- 6.8 二零零六年，歐盟頒行《法定審計指令》，規定各成員國必須確保所有法定核數師及核數師事務所均受質素保證制度規限。該制度須符合下列主要準則：
- (a) 獨立於接受審核的法定核數師及核數師事務所，並受公營監管系統監察；
  - (b) 進行質素保證審核的人須具備適當的專業教育水平和相關經驗，並完成有關質素保證審核的特定培訓；
  - (c) 最少每六年進行一次審核；以及
  - (d) 每年公布質素保證整體結果。

歐盟委員會亦是採用相同標準，以評估第三方國家核數師監管機構的等效地位。

- 6.9 國際證監會組織的《核數師監察原則》也訂明，核數師監管機構應訂立程序，定期審核為上市公眾公司審計財務報表的事務所的審計程序及方式。審核應定期進行，並應評估核數師事務所為各個重要的審計範疇而制訂的質量控制政策及程序是否足夠，以及這些事務所是否予以遵守。
- 6.10 按照上述國際標準，海外司法管轄區的獨立核數師監察機構大多直接查核有關司法管轄區的所有(或絕大部分)上市實體的核數師。當中在某些司法管轄區(例如英國)，監管機構集中查核擁有大量上市實體客戶的大型核數師事務所，而把查核職能轉授予相關專業會計團體，查核規模較小的核數師事務所。
- 6.11 這些海外的獨立核數師監察機構根據各自的查核計劃，定期查核上市實體的核數師(大型核數師事務所通常每年一次)，並採用以風險為本的方法，揀選核數師事務所的審計項目進行審核。

## 建議

### 履行查核職能

- 6.12 我們**建議**把公會定期查核上市實體核數師為上市實體執行的審計項目的法定職能轉交由予財務匯報局履行。這個建議將不會影響公會現時履行其他的現有法定查核職能，即查核非上市實體核數師以及上市實體核數師的非上市實體執行的審計項目。

6.13 為確保財務匯報局能有效地行使其查核職能，我們**建議**，財務匯報局應獲賦予以下與公會在其執業審核計劃所獲授予的相似權力(見第 6.3 及 6.4 段)：

- (a) 行使和履行有關查核上市實體核數師的權力和職責；
- (b) 指明進行查核所關乎的某等專業標準；
- (c) 訂定進行就查核所須遵從的常規及程序；
- (d) 發出指示，規定進行審查或審核，以決定上市實體核數師是否已遵守、維持或應用指明的專業標準或準則；
- (e) 委派全職的審核人員進行實際的查核工作。該等人員須具備與公會執業審核計劃所需的資歷一致的相關會計資格及審計專業背景；以及
- (f) 就查核相關事宜向審核人員發出指示。

6.14 我們**建議**參照公會執業審核計劃的現行安排(載於第 6.5 段)，包括審核人員在向財務匯報局作出報告前，須把報告擬稿送交有關的上市實體核數師及在擬稿中指名的任何個別人士。這些人士有權以書面向審核人員作出陳詞或申述。財務匯報局在考慮查核報告及就報告所提事宜作出的陳詞或申述後，可採取下列任何一項或多於一項行動：

- (a) 結束查核，無須跟進；
- (b) 就有關上市實體核數師在專業標準或準則上的應用，向該核數師提出建議及具體要求；
- (c) 發出指示，要求再作查核；以及
- (d) 如發現涉嫌審計／匯報不當行為，展開調查／紀律處分程序(程序詳情載於第七章)。

6.15 為使財務匯報局有效地履行其查核職能，和參照現行的《專業會計師條例》下公會可透過其轄下的委員會履行查核職能，我們**建議**財務匯報局可將其查核職能和相關權力，轉授予其轄下的委員會。

6.16 我們留意到，公會曾建議在改革後財務匯報局可將其某些查核職能和權力轉授公會，而英國亦准許其獨立核數師監察機構將某些查核職能和權力轉授相關的專業機構(見第 6.10 段)。但如香港採用建議的查核模式，在授權法例須清楚界定財務匯報局可授予公會的查核工作範圍(如是否採用以風險為本的方法決

定可由公會進行查核的項目，和／或設置每年可予轉授的查核工作限額)，以及提供一個有效機制，讓財務匯報局監察授予公會進行的查核工作。就此而言，我們**誠邀**各方人士提出**意見**，討論有關應否准許財務匯報局將其查核上市實體核數師為上市實體執行的審計項目的職能和權力轉授予公會。若然，須同時引入哪些制衡措施，以確保該局以恰當方式授權公會以及公會為其在授權下進行的查核工作的質素問責。

**問題 19**

你是否贊同把公會定期查核上市實體核數師為上市實體執行的審計項目的法定職能交由財務匯報局履行，並賦予該局與公會在其執業審核計劃所獲授予的相似權力(即第 6.13 段所述的權力)?

**問題 20**

你是否贊同財務匯報局的查核計劃應參照公會執業審核計劃的現行安排，採用第 6.14 段所述的法定程序?

**問題 21**

你是否贊同財務匯報局可將其查核職能和相關權力，轉授予其轄下的委員會?

**問題 22**

你對於應否准許財務匯報局將其職能和權力轉授予公會，以查核上市實體核數師為上市實體執行的審計項目的意見為何?若然，你對於須同時引入哪些制衡措施，以確保該局恰當地授權公會以及公會為其在授權下進行的工作質素問責的意見為何?

*查核權力*

6.17 為使財務匯報局的審核人員能有效地進行查核，我們必須賦予該等人員履行職能的法定權力。以現時香港其他金融監管機構的現行查核權力為藍本，我們**建議**財務匯報局的審核人員應獲賦予下列法定權力：

- (a) 在任何合理時間進入有關上市實體核數師的任何業務處所；
- (b) 查閱和複印任何關於該上市實體核數師為上市實體執行審計項目工作的紀錄或文件，或以其他方式記錄該等紀錄或文件的細節；

- (c) 就下列事宜向該上市實體核數師(或審核人員有合理理由相信是掌握該上市實體核數師的紀錄或文件的資料或管有該等紀錄或文件的人)作出查詢：
  - (i) 關於該上市實體核數師為上市實體執行審計項目的紀錄或文件；或
  - (ii) 在該上市實體核數師為上市實體執行審計項目的過程中所作的行動，或可能影響該審計項目的行動；
- (d) 要求該上市實體核數師(或審核人員有合理理由相信是掌握有關紀錄或文件的資料或管有該等紀錄或文件的人)遵辦下列事宜：
  - (i) 讓審核人員取覽關於該上市實體核數師為上市實體執行審計項目的紀錄或文件；
  - (ii) 在要求所指明的時間和地點，向審核人員交出關於該上市實體核數師為上市實體執行審計項目的紀錄或文件；或
  - (iii) 就關於該上市實體核數師為上市實體執行審計項目的紀錄或文件，或在該上市實體核數師為上市實體執行審計項目的過程中所作的行動或可能影響該審計項目的行動，回答問題；
- (e) 如任何人為遵從根據上文(c)或(d)項施加的要求而回答問題，以書面要求該人在規定的限期內，藉法定聲明核實該答覆；以及
- (f) 如任何人沒有遵從根據上文(c)或(d)項施加的要求回答問題，而理由是有關資料是該人所不知道或並非由該人管有的，則可以書面要求該人在要求所指明的限期內，藉法定聲明核實該理由及事實。

6.18 現時，對於沒有遵從財務匯報局就調查審計／匯報方面的不當行為而施加的要求，《財務匯報局條例》已訂明刑事罪行<sup>44</sup>。同樣，我們**建議**，就任何人沒有遵從上述有關財務匯報局所進行查核的要求，訂明刑事罪行，使與香港其他金融監管制度一致。我們**建議**這些刑事罪行條文應參照現行《財務匯報局條例》下就沒有遵從有關調查相關不當行為的要求的有關條文。

---

<sup>44</sup> 《財務匯報局條例》第 31 條。

**問題 23**

你是否贊同，財務匯報局的審核人員應獲賦予第 6.17 段所述有關查核的建議法定權力？

**問題 24**

(a) 你是否贊同就沒有遵從財務匯報局所進行查核的要求訂明刑事罪行？

(b) 若然，你是否贊同這些刑事罪行條文應參照現行《財務匯報局條例》下就沒有遵從有關調查相關不當行為的要求的有關係文？

**查核模式**

6.19 由於財務匯報局及公會將分別負責查核上市實體核數師為上市實體及非上市實體執行的審計項目，兩個機構會協調彼此的工作，確保規管具見成效，並盡量避免查核該等核數師的工作出現重疊或不足。為方便協調查核工作，我們**建議**適當地修訂《專業會計師條例》及《財務匯報局條例》的保密條文，訂明這兩個機構可把其查核上市實體核數師的結果互相通報，藉以提高規管成效。

6.20 我們預期這兩個機構也會簽訂合作備忘錄，訂明有關協調查核工作的各項安排(例如進行聯合查核)，以期盡量減輕有關核數師的合規負擔。

**問題 25**

你是否贊同應適當地修訂《專業會計師條例》及《財務匯報局條例》的保密條文，訂明公會及財務匯報局可把其查核結果互相通報，以方便該兩個機構協調查核工作？

## 第七章

### 調查和紀律處分程序

#### 目前情況

##### 調查

- 7.1 現時，財務匯報局是負責調查上市實體核數師可能涉及的有關不當行為的法定當局。這些不當行為的性質在《財務匯報局條例》中清楚界定(詳細定義載於**附件 C**)並與根據《專業會計師條例》須受公會紀律處分程序規管的不當行為範疇大致相同(須受公會紀律處分程序規管的不當行為詳盡清單，載於**附件 D**)。金融監管機構在日常工作中發現的所有關於上市實體可能涉及的不當行為，都會轉介財務匯報局進行獨立調查。《專業會計師條例》特別規定，公會須把構成關於上市實體的有關不當行為的事宜提交財務匯報局<sup>45</sup>。
- 7.2 《財務匯報局條例》賦予財務匯報局廣泛權力，就上市實體核數師的有關不當行為進行獨立調查。調查完成後，財務匯報局可根據《財務匯報局條例》，把調查報告轉交公會，由公會決定是否須採取紀律行動，或由該局執行其認為適當的其他跟進行動。

##### 紀律處分程序

- 7.3 完成調查關於上市實體核數師的有關不當行為後，財務匯報局可把調查報告轉交公會，由公會考慮是否須採取紀律行動。在接獲財務匯報局的調查報告後，公會理事會可酌情就有關的上市實體核數師啟動紀律處分程序。《專業會計師條例》訂明，在每次召開紀律聆訊時，須從下列兩個紀律小組揀選五名成員組成紀律委員會：
- (a) 紀律小組 A 由行政長官所委任<sup>46</sup>的不少於 18 名業外人士組成，當中一人須獲行政長官委任為紀律委員會召集人；以及
  - (b) 紀律小組 B 由公會理事會所委任的不少於 12 名會計師組成，當中須有不少於六人為執業會計師。

<sup>45</sup> 《專業會計師條例》第 42CA 條。

<sup>46</sup> 由二零零四年十一月起，行政長官已把委任權授權予財經事務及庫務局局長。

具體來說，紀律委員會的五名委員須包括：

- (a) 一人由紀律委員會召集人從紀律小組 A 成員中委任，而該成員並須擔任該紀律委員會的主席；
- (b) 二人由紀律委員會召集人從紀律小組 A 成員中委任；以及
- (c) 二人由紀律委員會召集人從紀律小組 B 成員中委任，當中一人須為執業會計師<sup>47</sup>。

在過去的七年，財務匯報局將 26 宗個案轉交至香港會計師公會。在這些個案中，香港會計師公會理事會已就 7 宗個案啟動紀律聆訊並召開紀律委員會。

7.4 紀律委員會如信納公會理事會所轉介有關上市實體核數師的紀律個案證明違紀問題屬實，則可酌情決定作出以下任何一項或多於一項命令：

- (a) 把有關核數師的姓名或名稱從註冊紀錄冊中永久刪除，或在紀律委員會認為適當的一段時間內刪除；
- (b) 譴責有關核數師；
- (c) 有關核數師須向公會繳付不超過 50 萬元罰款；
- (d) 有關核數師須就財務匯報局進行調查而合理地招致或合理地附帶招致的費用及開支，向財務匯報局繳付一筆紀律委員會認為是數額適當的款項；
- (e) 取消有關核數師獲發的執業證書；以及
- (f) 有關核數師永久或在紀律委員會認為適當的期間內不獲發執業證書<sup>48</sup>。

7.5 紀律委員會的每次聆訊均須公開進行，但如紀律委員會為達致公正而決定聆訊(或聆訊的任何部分)應閉門進行，則屬例外<sup>49</sup>。在聆訊時，投訴人(通常是公會註冊主任)，或其律師或大律師，或獲投訴人委任為其代表的其他人，須提出提控有關上市實體核數師的案，而該核數師的行為乃紀律處分程序的標的。在整項程序中，該核數師也有權由大律師或律師代表，或

<sup>47</sup> 《專業會計師條例》第 33 條。

<sup>48</sup> 《專業會計師條例》第 34 條。

<sup>49</sup> 《專業會計師條例》第 36(1A)條。

在紀律委員會批准的情況下，由該核數師委任為其代表的其他人代表<sup>50</sup>。

- 7.6 紀律委員會獲《專業會計師條例》賦權錄取經宣誓而作的證供；傳召任何人出席程序以作證或出示其所管有的任何文件或其他物件，並把其作為證人而進行訊問；以及把紀律委員會認為證人因出席程序而招致的開支判給證人<sup>51</sup>。
- 7.7 任何人如因紀律委員會就其作出的命令而感到受屈，可在獲送達紀律處分命令後 30 日內，就該命令向上訴法庭發出上訴通知。
- 7.8 紀律委員會也獲賦權，可以在無須聽取投訴人或面臨紀律處分的人陳詞的情況下，就以下事項發出同意令：譴責有關上市實體核數師；該核數師須向公會繳付不超過 5 萬元罰款；該核數師須就財務匯報局進行調查而招致或附帶招致的費用及開支，向該局繳付有關款項；及／或該核數師須支付紀律處分程序的費用及開支和附帶費用及開支。然而，假如雙方中的任何一方不同意有關同意令，紀律委員會須予解散，紀律處分程序則會重新啟動，並須成立一個新的紀律委員會聆訊該宗紀律個案<sup>52</sup>。

## 國際標準和做法

- 7.9 獨立審計監管機構國際論壇的《獨立審計監管機構核心規管原則》訂明，監管機構應具有全面的執法權力，包括具備能力確保其查核結果或建議獲適當處理。這些執法權力應包括可以施加罰款及吊銷審計牌照及／或註冊等各種紀律處分。
- 7.10 歐盟的《法定審計指令》規定，歐盟各成員國的公營監察系統，須對監察核數師的調查及紀律處分制度負上最終責任，而歐盟在評估第三方國家核數師監管等效地位時，也採用同一基準。
- 7.11 根據國際證監會組織的《核數師監察原則》，核數師監察機構應有權力就所發現的問題制訂補救措施，並啟動以及／或進行紀律處分程序，對有關核數師和核數師事務所施加適當的紀律處分。
- 7.12 與上文所述的國際基準一樣，大部分主要金融中心所在的可資比較海外司法管轄區，其獨立核數師監察機構都直接負責調查

<sup>50</sup> 《專業會計師條例》第 37 條。

<sup>51</sup> 《專業會計師條例》第 36(1)條。

<sup>52</sup> 《專業會計師條例》第 35B 條。

當地上市實體核數師的不當行為。在紀律處分程序方面，一些海外司法管轄區已授權其獨立核數師監察機構，就對上市實體核數師施加的處分作出決定，而另一些海外司法管轄區則設立由獨立監管機構委任的組織，負責聆訊紀律個案並就紀律處分作出決定。

## 建議

### 調查

- 7.13 為與國際標準和做法一致，我們**建議**沿用現有在《財務匯報局條例》下的安排，由財務匯報局負責對上市實體核數師的有關不當行為進行獨立調查。

### 問題 26

你是否贊同沿用現有安排，由財務匯報局負責對上市實體核數師的有關不當行為進行獨立調查？

### 須面臨紀律行動的不當行為

- 7.14 在公會的現行紀律處分制度下，參與審計項目的執業單位和有關人士，都可因有關審計項目中的不當行為而面臨紀律行動。我們**建議**採用相同做法，訂明假如證實上市實體核數師、其批准的審計項目的獲授權人，以及／或其批准進行質量控制審核的人在執行審計項目中曾涉及不當行為(視乎情況而定)，則可對該上市實體核數師以及／或有關人士採取紀律行動。
- 7.15 “不當行為”的定義應涵蓋上市實體核數師按《上市規則》的規定為上市實體執行各種審計及核證項目中的不當行為。以此作為基礎，我們**建議**參照現時《財務匯報局條例》對有關不當行為所下的定義(見**附件 C**)，並作適當修訂，闡明除了關於核數師報告和上市文件所需的指明報告的不當行為外，核數師按《上市規則》<sup>53</sup>的規定而須執行的其他核證項目中的不當行為，也包括在定義範圍內，原因是在該等項目中發表的意見也可影響投資者的利益。
- 7.16 現行的審計準則明確規定執業單位須設立質量控制系統，並訂明執業單位的領導層須對質量控制系統負上最終責任<sup>54</sup>。有市場人士曾向我們提出疑問，倘若上市實體核數師的缺失是系統性的問題並超乎個別審計項目，而有關缺失是因為執業單位缺

<sup>53</sup> 參考《主板上市規則》第 4.03 及 19.20 條。

<sup>54</sup> 《香港質量控制準則第 1 號》第 16 至 18 段。

乏妥善的質量控制系統又或因該制度出現系統性失誤所導致(視乎個案事實而定)，有關執業單位的一名／多名質量控制系統的負責人是否應對此負上責任。有人關注到，假如在任何情況下，質量控制系統的一名／多名負責人都不須負上任何責任，可能會出現監管漏洞，影響執業單位整體質量控制系統的完整性和成效。為此，我們誠邀各方人士提出意見，討論新的監管制度應否明確規定，如果執業單位缺乏質量控制系統或該系統出現系統性失誤，其質量控制系統的負責人須負上責任。

- 7.17 為清晰起見及避免任何誤解，在草擬有關的條文時，將確保上市實體核數師不能把初級員工列為其質量控制系統的負責人。考慮到現行審計準則中有關執業單位領導層須對質量控制系統負上最終責任的負責人規定，我們預期在這情況下所指的一名／多名的相關負責人將會是執業單位的行政總裁(或同等職級人員)或如情況適合，執業單位的合伙人管理委員會委員(或同等職級人員)<sup>55</sup>。

#### 問題 27

你是否贊同假如證實上市實體核數師、其批准的審計項目的獲授權人，以及／或其批准進行質量控制審核的人在執行審計項目中曾涉及不當行為(視情況而定)，則可對該上市實體核數師以及／或有關人士採取紀律行動？

#### 問題 28

你是否贊同新制度下應完善“不當行為”的定義，以涵蓋上市實體核數師按《上市規則》的規定為上市實體執行各種審計及核證項目中的不當行為？

#### 問題 29

你對新的監管制度應否明確規定，執業單位內對質量控制系統負上最終責任的一名／多名人士應對該執業單位缺乏有關係統或該系統出現系統性失誤負責，以及指明有關負責人須為該執業單位的行政總裁(或同等職級人員)，或如情況適合，執業單位的合伙人管理委員會委員(或同等職能單位)的意見為何？

### 釐定紀律處分的制度

- 7.18 如以國際標準和做法作為基準，公會現行的上市實體核數師紀律處分制度並非充分獨立於審計業，其中特別是容許公會理事會行使酌情權，不對上市實體核數師的不當行為採取紀律處分的條文，有異於國際標準和做法。按照國際標準和做法，應由

<sup>55</sup> 《香港質量控制準則第 1 號》第 18 段。

獨立於審計業的機構決定是否對上市實體核數師啓動紀律處分程序。

7.19 此外，就紀律個案聆訊而言，現行制度也有以下的一些固有問題：

- (a) 現時的紀律處分程序無助於有效處理紀律處分個案。從受規管人士的角度來看，冗長的紀律處分程序並不理想，因為他既要為抗辯而承擔更多費用，又要面對漫長的不明朗局面。再者，要確保投資大眾的利益得到適當保障，能確保公平聆訊的有效紀律處分制度是不可或缺的，尤其是當有關個案涉及上市實體核數師；以及
- (b) 可以施加的紀律處分十分有限，無助於確保不當行為得到相稱的紀律處分，因而削弱了公平原則和減低了紀律處分的成效。

這些固有問題主要歸因於現行紀律處分制度的設計，因其採用“小組制度”，由小組負責聆訊紀律個案，並就紀律處分作出決定。雖然這樣的設計於當年推出時被視為恰當的做法，但從其後多年運作所得的經驗可見，由於公會紀律委員會的成員較多（成員人數為五名，法定人數為四名），在編排委員會會議日期時又要顧及能否達到聆訊所須的法定人數，倍加困難，整個過程也因而延長。此外，由於每一個紀律委員會的成員都是從大批的小組成員之中委任，而且他們都是以義務性質擔任有關成員，這安排不能為紀律處分制度下的成員培養相關的專門知識，亦難以為決定紀律處分的輕重釐定一致的標準。基金組織最近根據金融體系評估計劃評估香港的證券市場（見第 1.16 段）時，也特別提到這些固有問題。基金組織在二零一四年五月發表的報告中指出，現行的上市實體核數師監管架構“不但未能確保香港會計師公會的獨立性……也未能建立強而有力的紀律處分制度”。基金組織尤其關注到，現時為上市實體核數師而設的紀律處分制度有所不足，原因在於“(a)紀律委員會的管治未能確保執法架構充分獨立於業界，也無助於累積處理有關個案的專門知識及先例；以及(b)紀律處分方式有限”。

7.20 為解決現行制度缺乏獨立性（見第 7.18 段）和欠缺成效（見第 7.19(a)段）的問題，我們**建議**推行一套已廣為香港金融市場所用且為市場參與者所熟悉的制度，取而代之。具體來說，將來作為獨立核數師監察機構的財務匯報局將獲賦予直接行使紀律處分的權力，包括在新監管制度下就涉及上市實體核數師的紀律個案作出紀律處分決定的權力。我們注意到，美國和加拿大等可資比較的海外科法管轄區，也採用類似的紀律處分制度。

- 7.21 為公平起見，並確保程序公義，財務匯報局會受到制衡，並須遵照規定，確保在行使紀律處分權力時進行的聆訊公平公正。具體來說，我們**建議**，規定財務匯報局在行使紀律處分權力前，必須把其意向以書面通知有關人士，並給予該人合理機會作出陳詞。該通知必須包括關於紀律處分決定的理由、決定的生效時間，以及在適用情況下，載列根據該項決定作出紀律處分命令的各項條款。這個做法與香港其他金融監管機構行使懲處權力的程序規定一致<sup>56</sup>。
- 7.22 我們注意到審計業界中有意見認為，由於審計準則複雜，因此有需要在紀律處分程序中，安排對專業標準及執業具備適當水平知識的人提供意見。為此，我們**建議**，財務匯報局應獲賦權成立一個由具備審計專業知識成員組成的專家小組，就審計準則的應用、審計專業的相關執業事宜或過往處理類似性質個案的經驗，向該局提供意見。
- 7.23 我們也注意到，審計業的某些界別認為，由於財務匯報局負責進行個案的調查，因此紀律處分機制應獨立於該局。關於這個問題，我們相信，這次改革工作中最為重要的考慮，是要確保紀律處分制度獨立於審計業，使之與國際標準和做法一致，並設立足夠的制衡措施及規定聆訊必須公平，以確保制度公平公正。此外，設立獨立於財務匯報局的上訴機制亦是一個重要的制衡措施。為此，我們**建議**任何人如因財務匯報局就其作出的紀律處分決定而感到受屈，可在獲送達該決定後的 21 日內，透過獨立上訴機制發出通知，就該項決定提出上訴。獨立的上訴機制詳見第八章。財務匯報局所作出的紀律處分決定，不會在紀律處分命令發出後的 21 日上訴期限屆滿前生效；而如有就該紀律處分決定透過獨立上訴機制提出上訴，該決定亦不會在上訴已予最終裁定前生效。
- 7.24 為進一步釋除疑慮，我們**建議**財務匯報局須作出適當內部安排，確保調查人員不會參與紀律處分程序和就紀律處分作出決定。對於面臨紀律處分程序的人士而言，此舉可確保負責處理紀律處分程序的財務匯報局人員，在考慮調查/查核報告以及受紀律處分的人士的陳詞後，是獨立地作出紀律處分決定。同樣地，由於日後紀律個案亦可來自於財務匯報局的查核工作，財務匯報局亦須作出內部安排，確保查核人員不會處理紀律處分個案。
- 7.25 總括而言，上述建議旨在確保針對上市實體核數師的紀律處分程序既可有效地執行，又符合自然公義原則。建議的措施與本

---

<sup>56</sup> 所指的紀律處分制度為載列於《證券及期貨條例》(第 571 章)、《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)以及《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第 615 章)的有關制度。

港其他金融監管制度下的安排相似，並且遵循國際標準和做法，即上市實體核數師的紀律處分制度須獨立於審計業。上述建議亦顧及到審計業界人士的意見和關注事宜。

- 7.26 我們注意到，審計業的某些人士表明傾向支持成立一個紀律委員會負責就紀律個案作出紀律處分決定，而該紀律委員會的成員須獨立於財務匯報局並從多個新成立的小組中委任。我們認為，這種做法無法達致適時及有效地處理所有紀律處分個案的需要。再者，由於委員會成員以輪流的方式出任，不能為紀律處分制度下的成員培養相關的專門知識，亦難以為決定紀律處分的輕重時釐定一致的標準。整體而言，我們相信我們的建議能確保紀律處分個案可以適時及有效地獲得公平處理。

### 問題 30

你是否贊同，將來作為獨立核數師監察機構的財務匯報局，應獲賦予進行紀律處分的權力，包括在新監管制度下就涉及上市實體核數師的紀律個案作出紀律處分決定的權力，但為確保公平和程序公義，該局須遵守第 7.21 至 7.24 段所述的規定？

#### 各項紀律處分權力

- 7.27 我們**建議**，財務匯報局應獲賦權向受紀律處分的人士行使以下任何一項或多於一項紀律處分權力：
- (a) 公開或非公開地譴責有關人士；
  - (b) 指示有關人士執行該局所指明的補救行動；
  - (c) 命令把有關人士的姓名或名稱從上市實體核數師註冊紀錄冊中永久刪除，或在該局所指明的一段時間內刪除；
  - (d) 禁止有關人士在該局所指明的期間內，或在該局所指明的事件發生之前，申請註冊／審批成為受規管人士；
  - (e) 就有關人士的註冊／審批施加條件；
  - (f) 命令有關人士向該局繳付由該局就調查而合理地招致或合理地附帶招致的費用及開支；以及
  - (g) 命令有關人士繳付不高於以下數額的罰款(最高數額以金額較大者為準)：
    - (i) 1,000 萬元；或

(ii) 因該項不當行為而令有關上市實體核數師獲取的利潤金額或避免的損失金額的三倍。

7.28 須注意的是，向上市實體核數師施加罰款的權力，並非新猷，這項權力見於由公會執行的現行紀律處分制度，也見於可資比較的海外司法管轄區的核數師監管制度。此外，也要注意的，獨立審計監管機構國際論壇的《獨立審計監管機構核心規管原則》強調，監管機構應具有施加各項懲處的能力，包括處以罰款(見第 7.9 段)。因此，我們有需要賦予財務匯報局施加罰款的權力，這是與國際做法一致，亦有助確保各種不當行為能受到相稱的紀律處分。

7.29 我們注意到，審計業的某些界別表示關注如果財務匯報局所處的罰款接近或達到 1,000 萬元的建議最高罰款額時，可能會嚴重威脅中小型審計執業單位的營運，導致這些單位退出市場，令市場的選擇減少。我們要強調一點，該數額只代表財務匯報局可向受規管人士處以的最高罰款額，而財務匯報局在釐定罰款水平時，必須按照公平及相稱原則考慮每宗個案的情況。為提高該局行使這項權力的透明度，以及進一步確保權力運用得宜，公平合理，我們建議在法例中規定該局須發出指引，說明如何行使權力命令受規管人士繳付罰款，並須在行使該項權力時依循所發出的指引行事。有關指引會載述該局在釐定罰款水平時予以考慮的各種因素，例如包括：

- (a) 不當行為的性質和嚴重程度；
- (b) 因不當行為而累算的利潤或避免的損失數額；
- (c) 有關的上市實體核數師所收取的審計費用；以及
- (d) 有關的受規管人士的其他情況，包括有關事務所或人士的公司規模及財政資源，而罰款額不應可能令該事務所或人士拮据財困。

7.30 我們曾考慮過最高罰款水平應否與有關的上市實體核數師的審計費用掛鈎，而不是考慮“已獲取的利潤金額或避免的損失金額”(見第 7.27(g)(ii)段)。在這方面，我們知悉，根據英國的核數師監管制度，在釐定對核數師施加的紀律處分時，該核數師因不當行為而取得的財務利益或避免的財務損失是在考慮之列<sup>57</sup>。再者，把最高罰款與已獲取的利潤金額或避免的損失金額掛鈎，也與香港其他金融監管機構對其受規管人士可處以的最高罰款安排一致。如果財務匯報局沒有可處以的最高罰款為

<sup>57</sup> 英國財務匯報局(UK Financial Reporting Council)在二零一三年十一月發出的《核數師監管懲處指引》(Auditor Regulatory Sanctions Guidance)。

相當於上市實體核數師因其不當行為而獲取的利潤金額或避免的損失金額的三倍這項權力，將來該局是否可以在有足夠理由的情況下作出與不當行為的嚴重程度相稱的紀律處分，會受到掣肘。另一方面，亦有市場人士表示關注，把最高罰款水平與上市實體核數師所收取的審計費用掛鈎的建議可能導致濫用情況，例如人為地壓低審計費用而從其他途徑從其客戶取回相應數額的收益。因此，衡量過後，我們認為將最高罰款水平與“已獲取的利潤金額或避免的損失金額”掛鈎較為適合，但我們同意，在財務匯報局釐定罰款額時，有關的上市實體核數師所收取的審計費會是可予考慮的其中一項因素(見第 7.29(c)段)。

7.31 為確保紀律處分程序公平持正，我們**建議**，財務匯報局收取或追收所得的任何罰款，一概撥歸政府一般收入。

**問題 31**

你是否贊同，財務匯報局應獲賦權向受紀律處分的人行使第 7.27 段所述的紀律處分權力？

**問題 32**

你是否贊同在法例中規定財務匯報局須發出指引，說明如何行使權力命令受紀律處分的人繳付罰款，並須在行使該項權力時依循所發出的指引行事？

**問題 33**

你是否贊同，財務匯報局收取或追收所得的任何罰款，應一概撥歸政府一般收入？

*了結紀律處分個案的方法*

7.32 為了讓受紀律處分的人與財務匯報局可在適當情況下循其他途徑以耗費較少的方式了結紀律事宜，我們**建議**財務匯報局在考慮行使紀律處分權力時，可與受紀律處分的人商訂方法，了結有關事宜。財務匯報局如果認為此舉符合投資大眾的利益或公眾利益，才可行使這項權力。

7.33 一如財務匯報局根據紀律處分程序收取或追收罰款的擬議安排，我們**建議**財務匯報局因了結紀律事宜而收取或追收所得的任何款項，一概撥歸政府一般收入。

**問題 34**

你是否贊同，財務匯報局在考慮行使紀律處分權力時，可與受紀律處分的人商訂方法，了結紀律事宜，而財務匯報局在行使這項權力時，必須考慮此舉是否符合投資大眾的利益或公眾利益？

**問題 35**

你是否贊同財務匯報局因了結紀律事宜而收取或追收所得的任何款項，應一概撥歸政府一般收入？

## 第八章

### 上訴機制

#### 目前情況

8.1 根據《專業會計師條例》，任何人士如：

- (a) 遭公會理事會拒絕其註冊申請或執業證書申請；
- (b) 遭公會理事會從註冊紀錄冊中刪除其姓名或名稱；或
- (c) 因公會紀律委員會就其作出的命令而感到受屈，

可在獲送達有關決定／命令後 30 日內，向上訴法庭發出上訴通知。

8.2 上訴法庭可確認、更改或推翻上述決定／命令，也可行使《高等法院條例》(第 4 章)所賦予的權力。所採用的常規及程序，則須依循根據該條例訂立的法院規則<sup>58</sup>。

#### 建議

8.3 根據改革建議，公會註冊主任會行使有關註冊事宜的權力，而財務匯報局則會行使紀律處分權力。為了適當地制衡兩者的權力，我們有需要設立上訴機制，讓對其作出的註冊／紀律處分決定感到不滿的人士可就有關決定尋求獨立的覆核。我們**建議**成立新的獨立上訴審裁處，負責聆訊這類上訴，代替把上訴案件直接轉介法庭審理。有關建議將幫助減低上訴人和財務匯報局／公會註冊主任因覆核所需的時間和成本。

8.4 我們**建議**，任何人士如：

- (a) 不同意公會註冊主任的註冊決定，例如拒絕該人士註冊申請／續期申請，或把該人士姓名或名稱從註冊紀錄冊中刪除；或
- (b) 因財務匯報局就該人士作出的紀律處分決定而感到受屈，

可在接獲有關決定的通知後 21 日內，向擬議新成立的獨立上訴審裁處申請覆核該決定。

---

<sup>58</sup> 《專業會計師條例》第 41 條。

8.5 我們**建議**，獨立上訴審裁處可在接獲有關人士申請後，延長就指明決定提出覆核申請的期限。不過，審裁處須給予申請人及財務匯報局／公會註冊主任合理機會，就延期建議陳詞，以及獨立上訴審裁處須信納有好的因由批准延期，才可批准延期的申請。

8.6 我們**建議**，獨立上訴審裁處應由一名主席及兩名成員組成。主席須由合資格獲委任為高等法院法官<sup>59</sup>的人士擔任，而成員則須為非公職人員。主席及成員均由行政長官委任。

8.7 就覆核程序而言，我們**建議**獨立上訴審裁處：

- (a) 可確定、更改或推翻有關決定，或把決定作廢，並把事宜發還財務匯報局／公會註冊主任處理，同時可發出審裁處認為適當的指示；
- (b) 根據適用於法庭民事法律程序的舉證準則，就任何相關問題或事宜作出裁定；
- (c) 在覆核決定的過程中，給予申請人及財務匯報局／公會註冊主任陳詞的機會；以及
- (d) 獲賦權取得證據，包括命令任何人到獨立上訴審裁處席前作證，以及有權禁止披露獨立上訴審裁處在閉門聆訊中取得的證供。

我們**建議**，任何人如不遵從審裁處為覆核而作出的命令或要求(例如不據實回答獨立上訴審裁處認為適當的問題)而又沒有合理辯解，即屬刑事罪行。此外，獨立上訴審裁處在懲處藐視罪者方面的權力，將與原訟法庭相同。

8.8 我們**建議**，獨立上訴審裁處的所有聆訊均須公開進行，但如獨立上訴審裁處為公正起見，個別聆訊或其任何部分須閉門進行，則屬例外。

8.9 引入獨立上訴審裁處的安排，可保留現行機制提供兩層架構的特色，即受規管人士可在註冊／紀律處分當局在作出決定前得到公平聆訊和程序公義，並可就有關決定向獨立於有關當局的機構提出上訴申請。然而，考慮到在現行機制下受影響的一方可向法庭就註冊／紀律處分決定提出上訴，我們**建議**在擬議機制下保留可循法庭途徑提出上訴的安排，雖然這代表把現行的兩層架構擴展為三層架構以處理有關事宜。根據此建議，如上

---

<sup>59</sup> 《高等法院條例》第9條載有條文，詳述獲委任為高等法院法官的人所須符合的資格。

訴案件的任何一方因對獨立上訴審裁處的裁定不滿而感到受屈，可就法律問題、事實問題或法律兼事實問題向上訴法庭進一步提出上訴。為了避免不必要地延長個案，我們**建議**除非上訴法庭已批予上訴許可，否則任何人不得提出上訴，而上訴法庭只會在信納有關上訴有合理勝算機會，或為公正起見須審理有關上訴，才會批予上訴許可。

8.10 上述建議是參照香港其他金融監管制度的上訴機制而制訂的。

**問題 36**

你是否贊同應成立新的獨立上訴審裁處，負責覆核與公會註冊主任的註冊決定及財務匯報局的紀律決定有關的上訴？

**問題 37**

- (a) 你是否贊同任何人如不同意對其作出的註冊決定或就對其作出的紀律決定感到受屈，可在接獲有關決定的通知後 21 日內，向擬議新的獨立上訴審裁處申請覆核該決定？
- (b) 若然，你是否贊同獨立上訴審裁處可在接獲有關人士申請後，延長就指明決定提出覆核申請的期限，但須在給予申請人及財務匯報局合理機會，就延期建議陳詞，以及獨立上訴審裁處須信納有好的因由批准延期，才可批准申請？

**問題 38**

你是否贊同第 8.6 段所述獨立上訴審裁處的組成安排，即須由行政長官委任的主席(一名合資格獲委任為高等法院法官的人士擔任)及兩名成員(為非公職人員)所組成？

**問題 39**

就覆核程序而言，你是否贊同獨立上訴審裁處可行使第 8.7 段所述的權力？

**問題 40**

你是否贊同獨立上訴審裁處的所有聆訊均須公開進行，除非獨立上訴審裁處為公正起見，就個別聆訊決定閉門進行？

**問題 41**

- (a) 你是否贊同上訴案件的任何一方如因對獨立上訴審裁處的裁定不滿而感到受屈，可就法律問題、事實問題或法律兼事實問題向上訴法庭進一步提出上訴？
- (b) 若然，你是否贊同除非上訴法庭已批予上訴許可，否則任何人不得向上訴法庭提出上訴，而上訴法庭只會在信納有關上訴有合理勝算機會，或為公正起見須審理有關上訴，才會批予上訴許可？

## 第九章

### 財政機制

#### 目前情況

- 9.1 財務匯報局自二零零六年成立以來，一直由公會、證監會、港交所、和公司註冊處營運基金按照他們所簽訂的諒解備忘錄，平均分擔該局的營運經費，而公司註冊處營運基金亦為財務匯報局提供辦公地方，所收取的使用許可證費為每年一元。這項財政安排並非恒常機制，各方須定期檢討及重新簽訂諒解備忘錄<sup>60</sup>。
- 9.2 目前，公會向負責上市公司審計項目的執業單位收取“財務匯報局徵費”，用以支付對該局的資助。該徵費與執業單位所負責的上市公司審計項目的數目成正比。

#### 國際標準和做法

- 9.3 獨立審計監管機構國際論壇的《憲章》訂明，只有經費來源不受業界不當影響的監管機構才能成為該組織成員。
- 9.4 與獨立審計監管機構國際論壇的《憲章》一樣，歐盟的《法定審計指令》規定，歐盟各成員國的公營監察系統，經費來源均須穩妥可靠，不受法定核數師或核數師事務所的不當影響。
- 9.5 在很多可資比較的海外司法管轄區，當地的專責獨立核數師監察機構已按照這些規定，採用向受規管人士及／或市場使用者徵費的機制，以支持其運作。舉例來說，英國方面，監察機構執行審計監管職能的經費，主要來自會計專業團體及上市實體所繳付的徵費／費用。另一方面，美國獨立核數師監察機構的經費，主要來自向上市實體收取的徵費；加拿大監察機構的經費，則主要由上市實體核數師所繳付的費用支付。

---

<sup>60</sup> 各方在二零零七年簽訂的第一份諒解備忘錄於二零零九年底屆滿。期間各方經檢討後簽訂了第二份諒解備忘錄，將於二零一四年十二月底有效期滿。各方亦會於今年內就第二份諒解備忘錄進行檢討。

## 建議

### 向上市實體徵費

- 9.6 上市實體核數師並非只是上市實體的“代理人”或“服務提供者”。他們擔當重要的獨立把關角色，負責核證上市實體的財務報告。我們有需要設立既符合國際標準，又更為獨立的完善核數師監管制度，以確保上市實體財務報告的完整性，更有利於鞏固香港的國際金融中心的地位。由於上市實體依賴資本市場融資，維持公眾對整體資本市場監管制度的信心，與上市實體的利益攸關。鑑於上述考慮以及參考海外的做法，我們**建議**在擬議制度下，應引入向香港上市實體收取的法定徵費，以負擔財務匯報局的部份經費。
- 9.7 我們**建議**，應根據上市實體向港交所支付上市年費的同一計算方式，向香港上市實體徵費，並由港交所代財務匯報局收取。這安排將無須設立及營運一套新系統以收取上市實體徵費，可節省成本。根據這項建議，市值較小的上市實體將比市值較大的上市實體負擔較少的費用。這與海外司法管轄區(例如英國和美國)向上市實體徵費的方法一致。

### 證券交易徵費

- 9.8 根據國際證監會組織的《核數師監察原則》，核數師負責證明上市實體管理層所擬備的財務報告，是否公平地反映實體的財務狀況和業績，在提高財務資料的可信性方面，肩負重任。由於財務報告內的資料是投資者作出投資決定的基礎，設立獨立監察上市實體核數師的監管制度，會加強對投資者的保障。我們**建議**在擬議制度下，投資者亦應透過繳付一個新的證券交易徵費，負擔財務匯報局的部份經費。
- 9.9 我們**建議**擬議證券交易徵費應參照現時證監會根據《證券及期貨條例》(第 571 章)收取徵費的方式，證監會在收取其交易徵費時，會代財務匯報局收取該項徵費。這安排可省卻設立及營運一套新徵費系統的成本。

### 向註冊上市實體核數師徵費

- 9.10 參考海外的做法，國際標準要求獨立核數師監察機構的經費來源不受審計業界不當影響，並不代表上市實體核數師不能成為財務匯報局經費來源的其中一方。有持份者指出，在香港其他金融監管制度下，受規管人士都需負擔其監管機構的營運經費，因此如果上市實體核數師不需成為財務匯報局經費來源的一方，將會引起該財政安排是否公平的問題。與此同時，另外需要注意的是，目前上市實體核數師其實已需透過繳付“財務

匯報局徵費”及相關費用予公會，負擔現行監管制度的部份經費。(見第 9.2 段)

- 9.11 如第 9.5 段所述，很多可資比較的海外司法管轄區實行的獨立核數師監察制度，明確地賦權有關的獨立核數師監察機構向上市實體核數師收取法定徵費／費用，以收回其全部或部份的營運成本。當中一些司法管轄區(例如加拿大)規定其核數師需負擔有關監管機構的所有營運經費，而另外一些司法管轄區規定其核數師負責其監管機構相當部分的營運經費(例如英國)。
- 9.12 基於上述背景，我們**建議**應引入一項新的法定徵費，規定在新監管制度下，所有上市實體核數師需負擔財務匯報局的部份經費，而該項新徵費應與其負責的上市實體審計項目的數目成正比。換句話說，擁有較少上市實體客戶的中小型核數師所需繳付的費用將較擁有較多上市實體客戶的大型核數師為低。我們亦**建議**公會註冊主任應在上市實體核數師首次註冊或為其註冊續期時，代財務匯報局收取徵費。在新徵費實施後，公會現時向上市公司核數師徵收的“財務匯報局徵費”將被取消。除了擬議徵費外，財務匯報局亦應可收取提供特定服務的用家收費，例如處理有關註冊人士資料詳情改變的通知。
- 9.13 由於有關法例會訂明，上市實體核數師繳付有關費用是法定責任，而且在擬議財政機制下，財務匯報局將有其他經費來源。因此上市實體核數師須繳付徵費的規定不會使財務匯報局受到審計業界的不當影響。

#### *擬議徵費的水平和調整機制*

- 9.14 我們**建議**原則上三項新徵費(即向上市實體徵費、收取證券交易徵費和向註冊上市實體核數師徵費)應釐定於適當水平，使財務匯報局不須在一般納稅人的補貼下維持運作。從公平角度考慮，我們**建議**三項徵費大概是同等份額，以負擔財務匯報局的營運經費，即三分一來自上市實體，三分一來自證券投資者，和三分一來自上市實體核數師。
- 9.15 與其他法定徵費和費用一樣，我們**建議**由行政長官會同行政會議藉在憲報刊登的命令，釐定和調整這三項擬議徵費的水平。有關命令將會是須待立法會以先訂立後審議的程序通過的附屬法例。
- 9.16 我們亦**建議**，財務匯報局的儲備在扣除折舊及所有準備金後，一旦達到相當於該局 24 個月營運開支的水平，該局便須檢討上述三項徵費的水平，以及在諮詢財經事務及庫務局局長後，向行政長官會同行政會議作出建議，減低徵費水平。

9.17 雖然我們已與公會，證監會及港交所就財務匯報局於擬議改革後的財政安排的大原則作初步接觸，我們並未為此商討詳細安排。我們會根據是次諮詢期間收到的意見，再與他們商討詳細內容。假如改革的範圍和涵蓋程度，以及財務匯報局作為獨立核數師監察機構就監管上市實體核數師須負責的額外職能及權力，均獲得廣泛支持，我們便會制訂財務匯報局大概的開支預算，以及新徵費所需的水平，以維持財務匯報局在改革後的運作。

#### *其他有關事宜*

9.18 作為《營運基金條例》(第 430 章)下的營運基金，公司註冊處營運基金是根據“用者自付”的原則運作。基金按照收回成本的原則向香港註冊公司收取使用者費用，用作經費，而當中少於 0.14% 的香港註冊公司是上市公司。因此，我們沒有很強的理由要求公司註冊處營運基金在改革後繼續負擔財務匯報局的營運經費。依照大部份可資比較的海外司法管轄區的做法和趨勢，以及與香港其他金融監管機構現行的財政模式一致，財務匯報局應在沒有一般納稅人的補貼下運作，以及該局應財政獨立於政府。

#### **問題 42**

你是否贊同在新的監管制度下，財務匯報局應透過引入三項新徵費，即(a)向上市實體徵費；(b)收取證券交易徵費；以及(c)向註冊上市實體核數師徵費，作為營運經費來源，而經費將由三方等額負擔，即三分一來自向上市實體，三分一來自證券投資者，和三分一來自上市實體核數師？

#### **問題 43**

你是否贊同 –

- (a) 向香港上市實體徵費應根據上市實體向港交所支付上市年費的同一計算方式，並由港交所代財務匯報局收取；
- (b) 證券交易徵費應依照現時證監會根據《證券及期貨條例》收取徵費的方式，並由證監會代財務匯報局收取；以及
- (c) 向香港上市實體核數師徵費，而繳費水平應與有關核數師負責的上市實體審計項目的數目成正比，並由公會代財務匯報局收取？

#### **問題 44**

你是否贊同這三項徵費應以附屬法例訂明，而且須待立法會以先訂立後審議的程序通過？

**問題 45**

你是否贊同財務匯報局的儲備在扣除折舊及所有準備金後，一旦達到相當於該局 24 個月營運開支的水平，該局應須檢討這三項徵費的水平？

## 第十章

### 財務匯報局的管治

#### 目前情況

10.1 根據《財務匯報局條例》，財務匯報局由以下人士組成：

- (a) 三名由行政長官分別按證監會、港交所及公會的提名而委任的成員；
- (b) 由行政長官從他認為適合予以委任的人士中委任的其他成員，人數不得少於四名，也不得多於六名。這些人士具備會計、審計、財務、銀行業、法律、行政或管理方面的經驗或本身專業或職業方面的經驗，因而被行政長官視為合適人選；
- (c) 作為當然成員的公司註冊處處長，或公司註冊處處長以書面委任為其代表的人；以及
- (d) 作為當然成員的財務匯報局行政總裁。

10.2 《財務匯報局條例》訂明，財務匯報局主席須為業外人士，由行政長官從第 10.1(a) 段所述的委任成員中委任，而該局的成員須有過半數為業外人士。業外人士界定為並非《專業會計師條例》所指的會計師，或並非屬國際會計師聯會成員的會計團體的會員。

10.3 《財務匯報局條例》也就財務匯報局可行使的各種權力訂定適當的制衡措施，包括：

- (a) 財務匯報局的周年預算須由財經事務及庫務局局長審批；
- (b) 該局的年度報告及帳目報表須呈交財經事務及庫務局局長，再由財經事務及庫務局局長安排提交立法會；以及
- (c) 該局的帳目報表須由審計署署長審計。

此外，行政長官已成立獨立的程序覆檢委員會，負責覆檢財務匯報局的內部運作程序，包括確保程序貫徹一致，公平公正。該局也納入申訴專員公署和廉政公署的職權範圍之內。

## 國際標準和做法

- 10.4 獨立審計監管機構國際論壇的《憲章》訂明，只有獨立於業界的監管機構才能成為論壇成員。具體來說，相關管治組織須有過半數的成員為非審計執業者(曾任核數師者須經過所謂的“過冷河”才符合資格)。
- 10.5 與獨立審計監管機構國際論壇的《憲章》一致，歐盟的《法定審計指令》規定，歐盟各成員國的公營監察系統須由非審計執業者管治<sup>61</sup>。具體來說，該等非審計執業者須熟悉法定審計的相關範疇。然而，各成員國可容許少數審計執業者參與公營監察系統的管治工作。

## 建議

- 10.6 現時由公會、港交所及證監會各提名一名財務匯報局成員的委任人選，及公司註冊處處長是當然成員的安排，源於該局現行的財政機制。根據該機制，財務匯報局的經費由公會、港交所、證監會及公司註冊處營運基金提供。因應擬議新財政機制，我們**建議**上述財務匯報局成員的提名安排以及公司註冊處處長為當然成員的安排將不再適用，並訂明該局日後須由不少於七名由行政長官委任的成員組成，而該局的行政總裁則為當然成員。
- 10.7 我們留意到，在財務匯報局的管治層中，如有成員具備關於上市實體及其財務報告審計的專業知識，將有助該局履行新的監管職能。因此，我們**建議**訂明，在由行政長官委任的財務匯報局成員之中，最少須有兩人具備審計香港上市實體財務報告的知識及經驗。同時，行政長官會繼續從適合予以委任的人士中委任其餘的成員，這些人士具備會計、財務、銀行業、法律、行政或管理方面的經驗或本身專業或職業方面的經驗，因而被視為合適人選。
- 10.8 我們**建議**保留現時財務匯報局主席和大部份成員為獨立於審計業的人士的要求。然而，在《財務匯報局條例》下，“業外人士”的定義除了排除審計專業人士外，亦排除了已取得會計資格的非審計專業人士(見第 10.2 段)。有關條文不必要地局限了具備財務和會計專業知識而可被委任為財務匯報局成員的人選。經參考現行國際標準和做法後(見第 10.4 及 10.5 段)，我們**建議**限制財務匯報局成員的人選方面應參考“非執業人士”而非“業外人士”，而“非執業人士”將被定義為：

<sup>61</sup> 根據《指令》，任何自然人在參與公營監察系統的管治工作之前最少三年內，只要沒有履行法定核數師的職責、並不擁有核數師事務所的投票權、並非核數師事務所的行政或管理組織成員，以及並非受僱於核數師事務所或以其他方式與之有聯繫，即屬非審計執業者。

- (a) 該人現時或過去三年並非執業會計師；以及
- (b) 該人現時或過去三年並非任何執業單位(即獨自執業的執業會計師、執業會計師事務所或執業法團)的合伙人、董事、代理人或僱員。

這項建議仍可確保財務匯報局過半數的成員為獨立於審計業的人士。

10.9 現時就財務匯報局可行使的權力訂定的制衡措施(載述於第10.3段)一直行之有效，我們不擬作出任何更改。

**問題 46**

- (a) 你是否贊同所建議的財務匯報局新組成方法，即該局由不少於七名由行政長官委任的成員，和該局的行政總裁為當然成員所組成，及廢除第 10.6 段所述現行的提名安排以及公司註冊處處長為當然成員的安排？
- (b) 你是否贊同，在由行政長官委任的財務匯報局成員之中，最少須有兩人具備審計香港上市實體財務報告的知識及經驗？

**問題 47**

你是否贊同財務匯報局主席和大部份成員須為非執業人士，而非執業人士將被定義為該人(a)現時或過去三年並非執業會計師；以及(b)現時或過去三年並非任何執業單位(即獨自執業的執業會計師、執業會計師事務所或執業法團)的合伙人、董事、代理人或僱員？

獨立審計監管機構國際論壇成員所屬司法管轄區名單

1. 阿布扎比
2. 阿爾巴尼亞
3. 澳洲
4. 奧地利
5. 比利時
6. 博茨瓦納
7. 巴西
8. 保加利亞
9. 加拿大
10. 開曼羣島
11. 中國台北
12. 克羅地亞
13. 捷克共和國
14. 丹麥
15. 迪拜國際金融中心
16. 埃及
17. 芬蘭
18. 法國
19. 德國
20. 直布羅陀
21. 希臘
22. 匈牙利
23. 印尼
24. 愛爾蘭
25. 意大利
26. 日本
27. 列支敦士登
28. 立陶宛
29. 盧森堡
30. 馬來西亞
31. 馬耳他
32. 毛里求斯
33. 荷蘭
34. 挪威
35. 波蘭
36. 葡萄牙
37. 新加坡
38. 斯洛伐克共和國
39. 斯洛文尼亞
40. 南非
41. 南韓
42. 西班牙
43. 斯里蘭卡
44. 瑞典
45. 瑞士
46. 泰國
47. 土耳其
48. 英國
49. 美國

核數師監管制度取得歐洲委員會  
等效資格地位的第三方國家及地區名單

- |             |          |
|-------------|----------|
| 1. 阿布扎比     | 11. 日本   |
| 2. 澳洲       | 12. 澤西島  |
| 3. 巴西       | 13. 馬來西亞 |
| 4. 加拿大      | 14. 新加坡  |
| 5. 中國       | 15. 南非   |
| 6. 克羅地亞     | 16. 南韓   |
| 7. 迪拜國際金融中心 | 17. 瑞士   |
| 8. 根西島      | 18. 台灣   |
| 9. 印尼       | 19. 泰國   |
| 10. 馬恩島     | 20. 美國   |

獲准在寬限期內取得等效資格的第三方國家及地區名單

1. 百慕達
2. 開曼羣島
3. 埃及
4. 毛里求斯
5. 新西蘭
6. 俄羅斯
7. 土耳其

《財務匯報局條例》對有關不當行為所下的定義

根據《財務匯報局條例》，如在審計上市實體的帳目，或在由該實體或代該實體擬備上市文件所需的指明報告方面出現下列情況，即屬有關不當行為：

- I. 如核數師或匯報會計師：
  - (a) 捏改或安排捏改文件；
  - (b) 就任何文件作出他知道是虛假的或不相信是真實的關鍵性陳述；
  - (c) 在進行其專業工作時曾有疏忽行為；
  - (d) 曾犯有專業上的失當行為；或
  - (e) 作出或不作出任何事情，而假若該核數師或匯報會計師是一名個人會計師，作出或不作出該等事情即會被合理地視為是損及或相當可能損及該核數師或匯報會計師本身、公會或會計師專業的聲譽。
  
- II. 凡有關核數師或匯報會計師是執業法團，則：
  - (a) 如該核數師：
    - (i) 沒有遵從《專業會計師條例》第 28D(6)(a)或(7)條所提述的規定；
    - (ii) 停止遵從或沒有遵從《專業會計師條例》第 28D(2)(b)或(c)條適用於該執業法團的規定；
    - (iii) 以某公司的名稱提供任何服務，而該名稱並非當時就該執業法團而列於註冊紀錄冊上的名稱；
    - (iv) 在專業彌償保險方面根本沒有受保或受保程度不符合《專業會計師條例》規定的情況下，以上述執業法團的身分從事會計執業；
    - (v) 沒有或忽略遵守、維持或以其他方式應用專業標準；或
    - (vi) 拒絕遵從或忽略遵從公會理事會訂立的任何附例或規則的條文，或理事會合法地作出的任何指示；或
  - (b) 如該核數師的董事(本身屬會計師者)：
    - (i) 以某公司董事的身分提供任何服務，或以看來是某公司董事的身分提供任何服務，而在提供該項服務時，該公司並不名列註冊紀錄冊第 II 部；或

- (ii) 在該核數師或匯報會計師在專業彌償保險方面根本沒有受保或受保程度不符合《專業會計師條例》規定的情況下，以上述董事的身分從事會計執業。

III. 凡有關核數師或匯報會計師是一名會計師，則如該核數師或匯報會計師：

- (a) 沒有或忽略遵守、維持或以其他方式應用專業標準；或
- (b) 拒絕遵從或忽略遵從公會理事會訂立的任何附例或規則的條文，或理事會合法地作出的任何指示。

IV. 凡有關核數師或匯報會計師是執業會計師事務所，則如該核數師或匯報會計師：

- (a) 沒有或忽略遵守、維持或以其他方式應用專業標準；
- (b) 拒絕遵從或忽略遵從公會理事會訂立的任何附例或規則的條文，或理事會合法地作出的任何指示；或
- (c) 以某事務所的名稱提供任何服務，而該名稱並非當時就該執業會計師事務所而列於註冊紀錄冊的名稱。

根據《專業會計師條例》須提起紀律處分程序的不當行為

根據《專業會計師條例》，如有下列不當行為，須提起紀律處分程序：

- (a) 某會計師：
- (i) 曾被裁定犯有《刑事罪行條例》(第 200 章)第 V 部(宣誓下作假證供)所訂的罪行；
  - (ii) 曾被裁定犯有《財務匯報局條例》第 31 條所訂的罪行；
  - (iii) 曾因沒有遵從根據《財務匯報局條例》第 25、26、27 或 28 條施加的要求或牽涉入該沒有遵從要求一事，而被原訟法庭根據該條例第 32(2)(b)條懲罰；
  - (iv) 曾因沒有遵從根據《財務匯報局條例》第 43 條施加的要求或牽涉入該沒有遵從要求一事，而被原訟法庭根據該條例第 45(2)(b)條懲罰；
  - (v) 曾在香港或其他地方被裁定犯有涉及不誠實行為的罪行；
  - (vi) 不論是否以會計師的身分：
    - (A) 捏改或安排捏改任何文件；
    - (B) 就任何文件作出關鍵性的陳述，而該陳述是該會計師明知是虛假的或不相信是真實的；
  - (vii) 在進行其專業工作時曾有疏忽行為；
  - (viii) 沒有遵從或忽略遵從根據第 32F(2)條發出的任何指示而無合理辯解，而該指示是執業審核委員會規定其遵從的；
  - (ix) 沒有或忽略遵守、維持或以其他方式應用專業標準；
  - (x) 沒有遵從或忽略遵從調查委員會就該會計師而根據第 42D 條所作的任何規定而無合理辯解；
  - (xi) 曾犯有專業上的失當行為；
  - (xii) 拒絕遵從或忽略遵從理事會訂立的任何附例或規則的條文，或理事會合法地作出的任何指示；
  - (xiii) 犯不名譽的行為；
  - (xiv) 在作為執業法團的董事時，以公司董事或看來是公司董事的身分提供服務，而在提供該項服務時，該公司並不名列註冊紀錄冊第 II 部；或
  - (xv) 作為上述的董事，而在執業法團在專業彌償保險方面根本沒有受保或受保程度未達《專業會計師條例》規定時，以該執業法團董事的身分從事會計執業；
- (b) 某執業法團：
- (i) 或其任何董事：
    - (A) 捏改或安排捏改任何文件；
    - (B) 就任何文件作出關鍵性的陳述，而該陳述是該執業法團的任何董事明知是虛假的或不相信是真實的；

- (ii) 沒有遵從第 28D(6)(a)或(7)條所提述的規定，或停止遵從或沒有遵從第 28D(2)(b)或(c)條適用於該執業法團的任何規定；
- (iii) 以某公司名稱提供服務，而該名稱並非當時就該執業法團而列於註冊紀錄冊的名稱；
- (iv) 作為上述的執業法團，而在專業彌償保險方面根本沒有受保或受保程度未達《專業會計師條例》規定的情況下從事會計執業；或
- (v) 作出或不作出任何事情，而假若該執業法團是一名個人會計師，作出或不作出該等事情即會被個別人士合理地視為不名譽的行為。

## 徵詢公眾意見的問題

- 問題 1** 你是否贊同建議的改革目的，即提高上市實體核數師監管制度的獨立性，使之獨立於業界，以確保改革符合國際認可標準及做法，並繼續切合本地情況？
- 問題 2** 你是否贊同新的監管制度應只涵蓋公眾利益實體的核數師，而該定義只涵蓋上市實體核數師？
- 問題 3** 你是否贊同公眾利益實體的定義應在主體法例訂明，以至於日後如有任何修訂，必須以修訂條例草案的方式作出？
- 問題 4** 你是否贊同擴大財務匯報局的職能，使其成為香港上市實體核數師的獨立監管機構？
- 問題 5**
- (a) 你是否贊同上市實體核數師必須是現行《專業會計師條例》所界定的執業單位以及是註冊為上市實體核數師的適當人選？
  - (b) 若然，在考慮某人是否註冊為上市實體核數師的適當人選方面，你是否贊同不應因為這次改革而改變其所須符合的資格及經驗規定，即制訂有關資格及經驗規定時應參照現時註冊會計師的適當人選所須符合的資格及經驗規定？
- 問題 6**
- (a) 你是否贊同如果核數師申請批准成為上市實體核數師，其審計項目的獲授權人、對審計項目進行質量控制審核的人及質量控制系統的負責人都應是擔任這些職務的適當人選？
  - (b) 若然，在決定任何人士是否適合擔任有關職務方面，你是否贊同不應因為這次改革而改變現時為履行這些職務而須符合的資格及經驗規定？
- 問題 7** 你是否贊同任何人、合伙公司或法人團體如有意為香港上市實體執行審計項目，須註冊為上市實體核數師，若並非註冊上市實體核數師而為香港上市實體執行審計項目，將屬刑事罪行？
- 問題 8**
- (a) 你是否贊同應由公會註冊主任擔任上市實體核數師註冊主任一職並獲賦予第 3.23 段所述的註冊職能和權力，及財務匯報局應根據第 3.24 段所述的建議安排執行監察工作？

(b) 你是否贊同財務匯報局應在其網頁刊載第 3.24(a)段所指的定期報告，並在其年報中提供有關質量審核結果及該局已發出書面指示的資料？

**問題 9** 你是否贊同公會註冊主任的註冊決定應受上訴制衡，而上訴應由獨立於公會註冊主任及財務匯報局的上訴機制處理？

**問題 10** 你是否贊同核數師註冊的有效期應維持至其獲註冊當年隨後一年的一月一日為止，而每項註冊須每年續期？

**問題 11** 你是否贊同上市實體核數師的註冊紀錄冊應載有每名註冊上市實體核數師在第 3.27 段所述的資料？

**問題 12** 你是否贊同財務匯報局應獲賦予法定權力，取代證監會／港交所現時的角色，在特定海外上市實體已獲准在香港上市時，可受理其海外核數師的認可申請並作出決定？

**問題 13** 你是否贊同任何人如申請認可為香港上市海外實體的海外核數師，必須符合第 3.30 段所述的準則？

**問題 14** 你是否贊同香港上市海外實體的海外核數師所取得的認可，其有效期應維持至其獲認可當年隨後一年的一月一日為止，或其不再出任有關上市實體的核數師之時為止，以較早者為準，而且須遵守為其認可申請續期的規定？

**問題 15** 你是否贊同公會註冊主任應備存並不時更新載列獲財務匯報局認可為特定的香港上市海外實體執行審計項目的海外核數師的名單，而公會應在其網頁刊載該名單，以供公眾查閱？

**問題 16** (a) 你是否贊同公會日後應在財務匯報局的獨立監察下，繼續履行及行使其制訂上市實體核數師的專業進修規定的職能及權力？  
(b) 你是否贊同財務匯報局應在其網頁刊載第 4.6(a)段所述的定期報告，並在其年報中提供有關質量審核結果及已發出書面指示的資料？

**問題 17** (a) 你是否贊同公會應繼續履行其現有的法定職能和行使其現有的法定權力，以制訂執業會計師所須遵守、維持或應用的專業道德標準及審計和核證準則，而財務匯報局應循第 5.8 段所述的安排，監察公會就履行和行使適用於上市實體核數師的職能和

權力？

(b) 你是否贊同財務匯報局應在其網頁刊載第 5.8(a)段所述的定期報告，並在其年報中提供有關質量審核結果及已發出書面指示的資料？

**問題 18** 你是否贊同公會和財務匯報局須訂立程序，以確保公會理事會就上市實體核數師所制訂專業道德標準及審計和核證準則作出任何決定前，已充分考慮財務匯報局的意見？

**問題 19** 你是否贊同把公會定期查核上市實體核數師為上市實體執行的審計項目的法定職能交由財務匯報局履行，並賦予該局與公會在其執業審核計劃所獲授予的相似權力(即第 6.13 段所述的權力)？

**問題 20** 你是否贊同財務匯報局的查核計劃應參照公會執業審核計劃的現行安排，採用第 6.14 段所述的法定程序？

**問題 21** 你是否贊同財務匯報局可將其查核職能和相關權力，轉授予其轄下的委員會？

**問題 22** 你對於應否准許財務匯報局將其職能和權力轉授予公會，以查核上市實體核數師為上市實體執行的審計項目的意見為何？若然，你對於須同時引入哪些制衡措施，以確保該局恰當地授權公會以及公會為其在授權下進行的工作質素問責的意見為何？

**問題 23** 你是否贊同，財務匯報局的審核人員應獲賦予第 6.17 段所述有關查核的建議法定權力？

**問題 24** (a) 你是否贊同就沒有遵從財務匯報局所進行查核的要求訂明刑事罪行？  
(b) 若然，你是否贊同這些刑事罪行條文應參照現行《財務匯報局條例》下就沒有遵從有關調查相關不當行為的要求的有關條文？

**問題 25** 你是否贊同應適當地修訂《專業會計師條例》及《財務匯報局條例》的保密條文，訂明公會及財務匯報局可把其查核結果互相通報，以方便該兩個機構協調查核工作？

**問題 26** 你是否贊同沿用現有安排，由財務匯報局負責對上市實體核數師的有關不當行為進行獨立調查？

**問題 27** 你是否贊同假如證實上市實體核數師、其批准的審計項

目的獲授權人，以及／或其批准進行質量控制審核的人在執行審計項目中曾涉及不當行為(視情況而定)，則可對該上市實體核數師以及／或有關人士採取紀律行動？

**問題 28** 你是否贊同新制度下應完善“不當行為”的定義，以涵蓋上市實體核數師按《上市規則》的規定為上市實體執行各種審計及核證項目中的不當行為？

**問題 29** 你對新的監管制度應否明確規定，執業單位內對質量控制系統負上最終責任的一名／多名人士應對該執業單位缺乏有關係統或該系統出現系統性失誤負責，以及指明有關負責人須為該執業單位的行政總裁(或同等職級人員)，或如情況適合，執業單位的合伙人管理委員會委員(或同等職能單位)的意見為何？

**問題 30** 你是否贊同，將來作為獨立核數師監察機構的財務匯報局，應獲賦予進行紀律處分的權力，包括在新監管制度下就涉及上市實體核數師的紀律個案作出紀律處分決定的權力，但為確保公平和程序公義，該局須遵守第 7.21 至 7.24 段所述的規定？

**問題 31** 你是否贊同，財務匯報局應獲賦權向受紀律處分的人行使第 7.27 段所述的紀律處分權力？

**問題 32** 你是否贊同在法例中規定財務匯報局須發出指引，說明如何行使權力命令受紀律處分的人繳付罰款，並須在行使該項權力時依循所發出的指引行事？

**問題 33** 你是否贊同，財務匯報局收取或追收所得的任何罰款，應一概撥歸政府一般收入？

**問題 34** 你是否贊同，財務匯報局在考慮行使紀律處分權力時，可與受紀律處分的人商訂方法，了結紀律事宜，而財務匯報局在行使這項權力時，必須考慮此舉是否符合投資大眾的利益或公眾利益？

**問題 35** 你是否贊同財務匯報局因了結紀律事宜而收取或追收所得的任何款項，應一概撥歸政府一般收入？

**問題 36** 你是否贊同應成立新的獨立上訴審裁處，負責覆核與公會註冊主任的註冊決定及財務匯報局的紀律決定有關的上訴？

**問題 37** (a) 你是否贊同任何人如不同意對其作出的註冊決定或就對其作出的紀律決定感到受屈，可在接獲有關決

定的通知後 21 日內，向擬議新的獨立上訴審裁處申請覆核該決定？

- (b) 若然，你是否贊同獨立上訴審裁處可在接獲有關人士申請後，延長就指明決定提出覆核申請的期限，但須在給予申請人及財務匯報局合理機會，就延期建議陳詞，以及獨立上訴審裁處須信納有好的因由批准延期，才可批准申請？

**問題 38** 你是否贊同第 8.6 段所述獨立上訴審裁處的組成安排，即須由行政長官委任的主席(一名合資格獲委任為高等法院法官的人士擔任)及兩名成員(為非公職人員)所組成？

**問題 39** 就覆核程序而言，你是否贊同獨立上訴審裁處可行使第 8.7 段所述的權力？

**問題 40** 你是否贊同獨立上訴審裁處的所有聆訊均須公開進行，除非獨立上訴審裁處為公正起見，就個別聆訊決定閉門進行？

- 問題 41**
- (a) 你是否贊同上訴案件的任何一方如因對獨立上訴審裁處的裁定不滿而感到受屈，可就法律問題、事實問題或法律兼事實問題向上訴法庭進一步提出上訴？
- (b) 若然，你是否贊同除非上訴法庭已批予上訴許可，否則任何人不得向上訴法庭提出上訴，而上訴法庭只會在信納有關上訴有合理勝算機會，或為公正起見須審理有關上訴，才會批予上訴許可？

**問題 42** 你是否贊同在新的監管制度下，財務匯報局應透過引入三項新徵費，即(a)向上市實體徵費；(b)收取證券交易徵費；以及(c)向註冊上市實體核數師徵費，作為營運經費來源，而經費將由三方等額負擔，即三分一來自向上市實體，三分一來自證券投資者，和三分一來自上市實體核數師？

- 問題 43** 你是否贊同 –
- (a) 向香港上市實體徵費應根據上市實體向港交所支付上市年費的同一計算方式，並由港交所代財務匯報局收取；
- (b) 證券交易徵費應依照現時證監會根據《證券及期貨條例》收取徵費的方式，並由證監會代財務匯報局收取；以及
- (c) 向香港上市實體核數師徵費，而繳費水平應與有關核數師負責的上市實體審計項目的數目成正比，並

由公會代財務匯報局收取？

- 問題 44** 你是否贊同這三項徵費應以附屬法例訂明，而且須待立法會以先訂立後審議的程序通過？
- 問題 45** 你是否贊同財務匯報局的儲備在扣除折舊及所有準備金後，一旦達到相當於該局 24 個月營運開支的水平，該局應須檢討這三項徵費的水平？
- 問題 46**
- (a) 你是否贊同所建議的財務匯報局新組成方法，即該局由不少於七名由行政長官委任的成員，和該局的行政總裁為當然成員所組成，及廢除第 10.6 段所述現行的提名安排以及公司註冊處處長為當然成員的安排？
  - (b) 你是否贊同，在由行政長官委任的財務匯報局成員之中，最少須有兩人具備審計香港上市實體財務報告的知識及經驗？
- 問題 47** 你是否贊同財務匯報局主席和大部份成員須為非執業人士，而非執業人士將被定義為該人(a)現時或過去三年並非執業會計師；以及(b)現時或過去三年並非任何執業單位(即獨自執業的執業會計師、執業會計師事務所或執業法團)的合伙人、董事、代理人或僱員？