

有關建議

(a) 加強監督核數師的
公眾利益活動及

(b) 成立財務匯報檢討委員會
的諮詢文件

二〇〇三年九月

有關建議
(a)加強監督核數師的公眾利益活動及
(b)成立財務匯報檢討委員會
的諮詢文件

引言

優良及可靠的財務匯報制度是鞏固投資者信心的要素。提交優質的財務報告被公認為公司董事局的責任，而核數師仍然是阻止公司作出不妥善財務報告的第一道防線。核數師有責任確保財務報告準確完整。公眾對核數師／會計師的期望仍然很高，特別鑑於近日世界其他地方的企業相繼出現失敗。政府當局清楚知道有需要確保對審計專業實施有效、具透明度及問責並配合國際間的發展的規管制度。同樣重要者，是確保高質素的會計準則獲得適當應用。本文件擬就以下兩方面諮詢公眾意見 –

- (a) 有關成立獨立調查局(第 47 至 51 段)及獨立執業審核監督組織的建議，以加強監督審計專業的公眾利益活動(第 56 段)；以及
 - (b) 有關成立財務匯報檢討委員會的詳細安排，以監督《公司條例》下的會計規定、會計準則以及真實而公平地反映公司狀況的規定的應用情況(第 60、62、66、70、75、79、80 及 84 段)。
2. 獨立調查局預期將以核數師為工作重點，而財務匯報檢討委員會的職權範圍則會涵蓋公司的財務報告。
 3. 請公眾就諮詢文件所提出的上述具體問題發表意見。我們亦歡迎任何有關這份諮詢文件所涵蓋其他事宜的意見。意見書應於二零零三年十月三十一日或之前，以書面或電郵方式送交：

財經事務及庫務局(財經事務科)
財經事務及庫務局局長
地址：香港夏慤道 18 號海富中心第 1 期 18 樓
電郵：[consult_fsb@fstb.gov.hk]

背景

4. 本港的會計及審計專業受自我規管制度管限，而香港會計師公會(會計師公會)在這方面擔當關鍵的角色。會計師公會是根據《專業會計師條例》成立，其宗旨(《專業會計師條例》第7條，現摘錄於附件A)、權力及職能，載列於該條例。會計師公會的宗旨包括註冊、執業規管、教育以及維持同業行事持正。為達到這些目的，會計師公會制訂會員的認許執業準則及持續註冊準則、釐定會計及核數準則(包括道德標準)、監督審計方式的質素及是否符合有關準則、進行調查，以及在有足夠理由的情況下行使紀律處分權力。

組織規章上的安排

5. 會計師公會的管理與控制權歸屬香港會計師公會理事會(理事會)。理事會目前有16名成員。除專業會計師外，財政司司長一名代表及庫務署署長擔任理事會的當然成員。法例亦訂明可以委任兩名學術界人士加入理事會，但過往並無作出如此委任。目前，會計師公會理事會內唯一不是會計師的理事是財政司司長的代表(即公司註冊處處長)。

6. 會計師公會現時專注四個主要範疇的規管工作 –

- 認許執業及持續註冊
- 釐定準則
- 審計方式的質素及是否符合有關準則
- 對會員進行調查及加以紀律處分

下文第7至13段將詳細載述這些工作。

認許執業及持續註冊

7. 《專業會計師條例》規定註冊為專業會計師的資格。會計師公會理事會訂明擬註冊為專業會計師的人士在考試和實際經驗方面的規定，並獲賦予權力在申請者具備若干資格的情況下豁免其符合註冊規定。理事會亦獲賦予權力向具備有關資格的會員發出執業證書。該等執業證書容許會計師以執業會計師或註冊核數師身分執業及進行法定審計工作。

釐定準則

8. 會計師公會理事會獲法律賦予權力，發出或指明專業道德守則和會計及核數執業準則。會計師公會所採取的政策是要使香港的財務匯報及核數準則，與國際會計準則委員會(International Accounting Standards Board)和國際會計師聯合會(International Federation of Accountants)所訂定的有關準則銜接。在會計師公會的銜接計劃下，會計師公會採用了與國際組織相同的釐定準則綱領，而在這計劃下，大部份香港專業準則與國際準則之間現時所存在的差異正逐漸消除。國際準則預期可在不久的將來獲全面採用。

審計方式的質素及是否符合有關準則

9. 會計師公會根據《專業會計師條例》第 IVA 部就設立執業審核委員會及進行執業審核所訂定的條文，負責確保審計的質素。執業審核委員會的成員全部均為理事會所委任的專業會計師。理事會獲法律賦予權力，指明就某(等)專業準則對某(些)執業單位進行審核。在這項持續性的執業審核計劃下，所有核數師(不僅上市公司的核數師)均須接受會計師公會人員的實地查察。該等人員會審核有關審計工作的底稿，以確保所有公開執業的會計師公會會員維持、遵守及應用有關的專業準則。如屬重大違規事件或認為公眾利益已受到損害，有關個案會轉介紀律委員會研訊。

10. 會計師公會亦透過轄下的專業水平監察委員會，持續審核已公布的財務報表，目的是按經審計的財務報表，對公開執業的會員的會計及審計水平作出監察。如發現有足夠理由對某些問題作進一步探究，會計師公會便會致函要求有關的核數師和會員作出解釋及加以澄清。

11. 在篩選執業會員進行質素審核的工作上，會計師公會計劃由原來的隨機抽樣制改為風險為本制，使執業審核計劃更具效率和效益。會計師公會已委聘英國的 Joint Monitoring Unit Limited (JMU)¹ 為外聘顧問，就如何轉為採用新的風險為本制提供意見。該項顧問研究的第一階段預期可在二零零三年下半年完成。

¹ JMU 是由英國三個專業會計師組織(即英格蘭及威爾斯特許會計師學會、蘇格蘭特許會計師學會和愛爾蘭特許會計師學會)組成的機構，負責向該三個學會的事務所成員進行審計及投資業務探訪。該機構對以“風險為本制”進行執業審核具有相當經驗。

對會員進行調查及加以紀律處分

12. 倘理事會合理地懷疑或相信有理由進行調查，便會負責籌組調查委員會。按照法律規定，理事會所委任的調查委員會須就其調查結果向理事會提交報告。調查委員會的三名成員是從由專業會計師組成的調查小組中選出，其中一人必須是持有執業證書的會計師公會會員。

13. 理事會可基於調查委員會的調查結果，組成一個紀律委員會。紀律委員會有五名成員，從紀律小組中委任。理事會獲賦予權力指令其中一名成員必須是非業界人士。根據《專業會計師條例》第 35 條，紀律委員會獲賦予權力發出若干命令，包括將專業會計師的姓名或名稱從專業會計師註冊紀錄冊中永久刪除或刪除一段時間。

香港會計師公會的改革建議

14. 香港審計專業現行的自我規管制度始於一九七三年，多年來經過不斷改革，力臻完善，當中包括在一九九二年引入執業審核，以及在一九九四年設立調查機制。然而，專業會計師的執業環境近年遭逢巨變。在美國發生企業醜聞事件後，業界的誠信備受關注。二零零二年十二月，財經事務及庫務局局長與會計專業的代表會晤，討論如何改善《專業會計師條例》所列載的現行制度。為回應當局就加強現行規管制度的監督效能所提出的請求，會計師公會在二零零三年一月二十二日向政府提交詳細建議。會計師公會的建議書載於附件 B。

15. 有關的具體建議現摘錄如下 –

- (a) 將會計師公會理事會中由非業界人士和政府委任官員出任的成員數目由二人增至六人；
- (b) 增加理事會所促使成立的調查委員會的成員數目，即由三人增至五人，並更改調查委員會的組成，大多數成員（包括主席）由非業界人士出任；
- (c) 更改理事會所促使成立的五人紀律委員會的組成，大多數成員（包括主席）由非業界人士出任；以及
- (d) 作為上文(b)項建議的變通方案，另行成立一個獨立調查

局，專責處理專業會計師被指稱在涉及香港聯合交易所上市公司的會計和審計工作上違規及／或道德操守失當的事件。

16. 政府當局認為會計師公會建議的方向正確，(a)至(c)項建議的步驟對加強監督會計師公會所擔當的主要功能及從而加強監督會計專業，至為重要。由於必須修訂法例，方可落實有關加強會計師公會理事會和調查及紀律委員會的獨立性和透明度的建議，故會計師公會在六月宣布將會以議員私人條例草案形式尋求修訂有關條例。

17. 有關成立獨立調查局的建議，必須加以更詳細研究，特別要顧及在監督審計專業方面的國際發展。

獨立調查局

18. 會計師公會就成立獨立調查局所提出的理據，載於附件 B 第 42 至 46 段。會計師公會預期獨立調查局的職責，是監察及處理有關專業會計師被指稱在涉及“上市實體”的會計和審計工作上違規及／或道德操守失當的投訴。獨立調查局的大部分成員應由獨立的非會計界人士擔任，但亦應包括代表財務報表擬備者的會計師及核數師。獨立調查局應獲撥給獨立經費，因為這類調查的重點是維護公眾利益。獨立調查局需要由全職受薪的文書工作人員提供支援。會計師公會建議，當獨立調查局認為有理由相信須就轉交其處理的事宜進行調查時，便成立調查委員會以調查有關投訴。獨立調查局及其調查委員會索取資料及進行調查的權力，將與現時證券及期貨事務監察委員會(證監會)獲給予的權力相若。

19. 當獨立調查局認為有足夠證據時，可將個案轉交會計師公會的紀律委員會處理。會計師公會認為，獨立調查局不應擁有任何紀律處分權力，否則會產生角色衝突，變成同一時間擔當警察、法官及陪審團的角色。

統屬關係

20. 會計師公會建議，調查委員會應向獨立調查局報告其調查結果，而獨立調查局則向財經事務及庫務局局長負責。財經事務及庫務局局長有責任監督獨立調查局，確保其有效運作，有關工作包括委任適合的合資格人士加入獨立調查局及調查小組、定期審

核獨立調查局的報告及檢討其行動，以及提供經費。不過，應該注意者是，法定組織向政府某個決策局負責的情況並不常見。在大多數情況下，法定組織會獨立運作，而其職務及責任則在有關法例內訂明。

獨立調查局的設立及管理

21. 會計師公會就設立及管理獨立調查局的形式提出以下三個方案 –

- (a) 歸入政府架構，因為獨立調查局須向財經事務及庫務局（財經事務及庫務局局長）負責。
- (b) 設於證監會之下，因為獨立調查局着重處理與上市公司有關的個案。不過，會計師公會指出，就會計準則作出詮釋目前是會計師公會的特權，而根據《證券及期貨條例》第5條，就專業會計師可能違反專業準則而對其行為作出調查，不屬證監會的職能範圍。
- (c) 設於會計師公會之下，因為此方案具有規模經濟的效益。會計師公會的註冊主任將被指派負責監督獨立調查局的日常運作，但由於獨立調查局應以獨立經費運作（參閱下文），註冊主任須定期向政府提交報告。然而，此方案的缺點是，在此種情況下，註冊主任將變成同時向會計師公會理事會及政府負責。同時，如須在獨立調查局與會計師公會之間設立防火牆以確保獨立性，便可能對所需費用產生影響。

經費安排

22. 會計師公會指出有多個方案可為獨立調查局的工作提供經費，包括 –

- (a) 由政府撥款；
- (b) 由規管機構（例如證監會/香港交易所）提供經費；
- (c) 向上市公司徵費（以公司的資本市值、股票交投量或審計費用為依據）；
- (d) 通過收取交易徵費向投資者徵費；

(e) 上述各項方案的組合。

應該留意者的是，在現階段不可能列明成立獨立調查局所可能產生的財政影響（包括經常費用）。經常費用將取決於個案的數目和複雜程度，以及有關方面會否尋求司法覆核或就獨立調查局的決定提出爭議。不過，有一點必須注意，目前倘有關指稱經投訴人證明成立，並獲紀律委員會裁決予以維持，調查委員會便可追收有關的調查費用。我們可為獨立調查局所進行的調查引進同樣安排。再者，上文所列述的經費方案亦可作出變通；例如，會計專業整體或上市公司的核數師，亦有可能提供有關經費。

國際準則及經驗

23. 在考慮如何適當發展審計專業的規管制度時，政府的目的是確保有關規管制度具備成效及透明度、令投資者產生信心、符合香港的需要，並與國際間的趨勢一致。不過，規管制度的性質並非主要考慮因素。我們知道，國際上存在既定的監督原則，而可予以採取的監督形式和架構亦變化多端。

國際證券事務監察委員會組織（國際證監會組織）

24. 二零零二年十月，國際證監會組織的技術委員會公布一套《監督核數師的原則》。該委員會所發表的聲明載於附件C。該聲明指出，各個司法管轄區所設立監督核數師的機構的性質及工作程序會有所不同。以下是有效監督的主要原則—

- 應有機制規定核數師在獲發牌進行審計工作前須具備適當的資格和能力，並須時刻保持其專業能力；同時亦應有機制，於核數師不能保持適當的資格及能力時，撤回認可其為進行公開證券交易的公司負責審計工作；
- 應有機制規定核數師在實際及表象上均獨立於他們所負責審計工作的企業；
- 應有機制規定由一間以公眾利益為依歸的機構，負責監督審計的質素及實施、司法管轄區所採用的獨立及道德標準，以及控制審計質素的環境；
- 應有機制規定核數師須受獨立於審計專業的監督機構規管，或如由專業組織作為監督機構，則該專業組織亦須受

獨立機構監督。該監督機構必須以公眾利益為依歸，並有適當的成員、妥善的權責約章及不受審計專業控制的足夠經費，以履行上述責任；以及

- 審計監督機構應訂立程序，定期檢討為上市公眾公司審核財務報表的事務所採用的審計程序及方式。有關檢討應經常性地進行。

25. 歐洲委員會亦正試圖改革其審計專業的規管制度，並就公眾監督歐洲聯盟的審計專業提出一套原則。主要的原則與國際證監會組織的原則大致相同。簡略而言，歐洲委員會規定公眾監督機制須 –

- 適用於所有核數師；
- 獲非核數師積極參與；
- 涵蓋教育、核數師的發牌及註冊、釐定準則、確保質素及紀律處分等方面的制度；
- 包括調查及紀律處分的權力；
- 具透明度；
- 有獨立及足夠的經費。

其他司法管轄區

英國

26. 英國的貿易工業部全面負責與公司法例有關的事宜，包括公司的匯報規定、企業管治和核數師的規管。

27. 雖然有認可的專業會計師組織獲授權日常負責確保註冊核數師接受適當訓練及獲得認可，並對核數事務所作出適當督導，但仍設有法定架構，就公司核數師的督導和資格作出規管。此外，亦有法定規則規管會計師從事有關破產及投資的工作。

28. 二零零一年，英國成立一個新組織名為會計基金會 (Accountancy Foundation)，負責就各大專業會計師組織及其成員的規管，進行獨立而非法定的監督。二零零二年十月，貿易工業部就現有規管制度進行檢討後，發出一份“會計專業規管制度檢討諮詢文件”，就多方面事項徵詢意見，包括需要什麼規管職能、該由哪方面執行該等職能、現時業內自我規管與獨立規管之間是否取得適度平衡，以及是否有需要特別為核數師採取不同的規管方法

等。

29. 二零零三年一月，貿易工業大臣公布加強規管業界的新措施，包括 –

- 把會計基金會(Accountancy Foundation)納入財務匯報理事會(Financial Reporting Council)架構內；
- 審計實務委員會(Auditing Practices Board)應接替專業組織，負責釐定有關核數師保持獨立、客觀和行事持正的準則；
- 專業監督委員會(Professional Oversight Board)應以監督審計方式為工作重點；
- 新成立的審計查察小組(Audit Inspection Unit)應向專業監督委員會負責；
- 應成立明顯獨立的調查及紀律委員會，以研訊涉及重大公眾利益的紀律個案；
- 獨立規管機構的每年營運費用應大致上由政府、商界和專業組織攤分。

有關方面已成立督導小組實施上述各項改革。

美國

30. 繼安然公司破產後，證券及交易委員會(證交會)在二零零二年六月建議設立一個新的公眾責任委員會，負責監督公眾公司的核數師，及提高他們的責任承擔。有關建議其後因《2002年沙賓法案》在二零零二年八月初獲通過成為法例而被取代。新架構制定證交會在確立公認會計準則方面的原有權力，並訂明證交會具有能力審核向其註冊的財務報表。證交會可對獨立註冊核數師加以處分，例如暫時吊銷其資格或禁止他們在證交會公司執業，亦可起訴或點名指責行為失當的個別合夥人或事務所。

31. 公眾公司會計監督委員會根據《沙賓法案》成立，並由二零零三年四月開始運作。在證交會註冊的公司的核數師須向公眾公司會計監督委員會註冊(這包括負責為紐約證券交易所上市公司或附屬公司審計帳目的外國核數事務所)。在證交會註冊的公司須成

為附屬成員。公眾公司會計監督委員會 –

- 有權制定或採用適用於為公眾公司審計帳目的核數、質素控制準則，以及道德規則；並
- 會查察核數事務所，並有權要求有關事務所在質素控制審核過程及紀律程序中保持合作，亦可對會計事務所和個別成員施加多類紀律處分。舉例說，大公司如負責超過100宗涉及公眾公司的審計工作，須每年接受查察。

32. 公眾公司會計監督委員會由五名獨立成員組成，當中不超過兩名為專業會計師。公眾公司會計監督委員會的經費來自其會計事務所成員及公眾公司附屬成員。公眾公司會計監督委員會自行制定其財政預算(獨立於成員或附屬成員)，並須交由證交會批核。

33. 《沙賓法案》指示各州的規管機構，就應否將公眾公司會計監督委員會的準則應用於未經註冊的中小型會計事務所，作出決定。

加拿大

34. 二零零二年七月，加拿大證券管理人(Canadian Securities Administrator)、財務機構監督辦事處(Office of the Superintendent of Financial Institutions)及多個專業特許會計師組織同意訂立新制度，對公眾公司的核數師進行獨立公眾監督。當局早已計劃加強該制度，但有關工作在安然事件發生後始加快進行。在新安排下，一個獨立的加拿大公眾責任局(Canadian Public Accountability Board)將會成立，以監督查察公眾公司核數師的工作、核數師保持獨立的規則，以及為公眾公司審計帳目的事務所的質素控制規定。不過，新措施所涵蓋的範疇並不包括會計及企業管治等事宜，該等事宜仍由業界負責監督。

35. 該制度原訂於二零零二年十月開施實施。不過，截至二零零三年八月底為止，加拿大公眾責任局只委任了主席，其他員工仍在招聘中。

36. 加拿大公眾責任局是志願組織，但各省的證券事務監察委員會將發出規則，訂明只接受那些由符合加拿大公眾責任局所訂準則的事務所進行的審計工作。

37. 一個名為全國查察單位(National Inspections Unit)的新組織亦已成立，有關的查察制度將於今年秋季訂定。這組織預期會配合現時各省查察單位的工作，並向加拿大公眾責任局負責。負責審計公眾帳目的各大公司每年均須接受審核。

38. 加拿大公眾責任局的經費及查察費用由其事務所成員承擔，該等成員與加拿大公眾責任局就新制度的運作事宜訂立合約協議。在加拿大公眾責任局有表決權的11名成員中，必須有7名不屬於特許會計師專業。

澳洲

39. 財務匯報理事會有法定職責監督澳洲會計準則委員會在釐定會計準則方面的工作。有關準則須經聯邦國會批准。然而，到目前為止，有關準則只有一次根據法定否決條款被否決。財務匯報理事會由商界、專業會計師組織、政府及規管機構的高層人員組成。財務匯報理事會的經費現時由聯邦及州政府、會計師專業及商界共同承擔。

40. 在公司法經濟改革計劃方面，澳洲庫務局最近公布若干項建議，以加強財務匯報的架構。在該等建議下，財務匯報理事會的組織及結構只會稍作改動，但須負責監督核數師的獨立性、釐定核數準則，以及監察和評估會計師組織的紀律程序。然而，在紀律處分核數師方面，該會不會擔當任何直接角色。此外，一個新的審計質素保證委員會將會在財務匯報理事會之下成立，而核數準則亦將獲給予法律依據。新的融資安排可被視為現行檢討的一部分，但一切仍待制訂。

41. 由上文可見，國際原則及指引沒有列出任何制度模式，可適用於規管世界各地的審計專業。一切皆因時及因事制宜。海外司法管轄區的新監督措施，全部都處於推行初期。實際上，在所探究的上述海外司法管轄區，雖然監督的形式可能有異，但監督的實質內容都是相同，即在規管審計專業涉及公眾利益的活動時，必須保持獨立及具透明度。

香港有何需要

42. 就會計及審計專業的規管制度進行研究，必須確保完全顧及“公眾利益”問題。這些問題大致上可分為以下類別 –

- 會計及核數準則
- 道德標準
- 調查
- 紀律處分行動
- 審計方式的質素和監察

會計及核數準則

43. 公司法改革常務委員會(常委會)已在其企業管治檢討中，研究是否有需要改善會計及核數準則的釐定程序。常委會的《企業管治檢討關於第一階段檢討的建議諮詢文件》第26.13(a)段指出 –

“由於香港的會計和審計準則非常接近國際會計準則和國際審計準則，因此香港並不需要獨立的團體以釐定準則。香港會計師公會應繼續擔當釐定準則的職能，但其屬下的會計準則委員會和核數準則委員會的成員成分則應予以擴闊，令更多公眾人士得以參與。”

常委會亦就會計準則委員會和核數準則委員會的成員成分可予以及應予以擴闊的方法，提出多項建議。接受諮詢的人士都支持該等建議。會計師公會已採取行動擴闊兩個委員會的成員成分，以配合常委會的建議。

44. 根據上文第8段所概述的會計師公會銜接計劃，香港會計實務準則及香港核數準則預期將符合國際會計準則及國際審計準則。因此，香港會計及核數準則將以國際準則為基線，但是否提高這些準則，將由本地自行決定。有鑑於此，問題關乎香港在負責釐定及發展基準的國際會計師組織的參與程度及性質，而不是在香港負責釐定準則的組織的性質及成員成分。必須注意者是，追上尋求銜接的速度，亦同樣重要。不過，由於銜接過程有足夠透明度，故銜接的步伐已在相當程度上受到公眾監察，以確保有關的動力得以維持。

道德標準

45. 會計師公會建議使用國際會計師聯合會的《道德操守指引》，並作出適當修訂，作為會計師專業的道德標準。因此，就道德標準而言，會計師公會大致上會奉行國際間的最佳模式。此外，在道德操守委員會的21名成員中，有七人並非會計師。

調查及紀律處分行動

46. 一般來說，有關增加會計師公會理事會非業界成員數目，以及會計師公會調查委員會和紀律委員會的大多數成員由非業界人士出任的建議，有助加強對會計師專業進行獨立公眾監督。

評估有關成立獨立調查局的建議

47. 政府當局對會計師公會提出的建議，即成立一個獨立調查局以便進行監督及處理有關專業會計師被指稱在涉及“上市實體”的會計和審計工作上違規及／或道德操守失當的投訴，抱持開放態度。會計師公會認為，獨立性、資源及調查權力等方面的問題，不論是表面或真實存在，獨立調查局在某程度上都可予以解決。我們對此並無異議。

48. 不過，成立獨立調查局不僅對專業會計師有深遠影響，其他相關方面包括規管機構、發行人、投資者及其他財務數據使用者，均會受到影響。因此，在決定未來路向之前，我們必須聽取所有利益相關者的意見。

49. 關於這方面，請公眾就以下事項提出意見 –

- (a) 基於會計師公會理事會、紀律委員會和調查委員會的擬議改革措施(參閱附件B第11至41段所載的背景資料)，是否有需要另行成立獨立調查局，以便進行監察，並處理有關專業會計師被指稱在涉及“上市實體”的會計和審計工作上違規及／或道德操守失當的投訴？
- (b) 如認為有此需要，獨立調查局的司法管轄權，是否僅限於處理涉及上市公司的會計、審計及道德操守方面的違規失當事件 (參閱附件B第47段所載的背景資料)？

- (c) 對於會計師公會就獨立調查局的成員成分所提出的建議，有沒有任何意見(參閱附件B第49及50段所載的背景資料)？
- (d) 獨立調查局應否獲賦予權力索取資料及進行調查，或僅在接獲其他規管機構所轉介的個案及投訴後始採取行動(參閱附件B第55至57段所載的背景資料)？
- (e) 獨立調查局的職能是否純粹調查性質？若認為證據充分，獨立調查局是否應將有關個案作為投訴轉介會計師公會轄下經重組的紀律委員會處理(參閱附件B第58至62段所載的背景資料)？
- (f) 鑑於會計師公會建議紀律委員會大多數成員（包括主席）應由非業界人士出任，而研訊以公開為主，是否有需要將涉及公眾利益的個案轉介獨立於會計師公會的紀律機構？

50. 若成立獨立調查局，當局有需要為其基礎設施、權力及制衡措施等提供法律依據。關於這方面，請就以下事項提出意見 –

- (a) 獨立調查局應採取何種形式的結構？
- (b) 獨立調查局應否向政府當局、證監會或會計師公會負責？

(參閱上文第20至21段以及附件B第63至68段所載的背景資料)

51. 獨立調查局應以何種形式取得經費（參閱上文第22段以及附件B第69至74段所載的背景資料）？關於這方面，請就以下事項提出意見 –

- (a) 由於發行人會因良好的審計質素及可在具質素保證的市場上市而受惠，故發行人是否須作出供款？若然如此，供款額是否應以上市公司的審計費用、資本市值或其股票交投量作為計算基礎？
- (b) 由於獨立調查局的存在間接令財務數據有較佳的質素保證，從而為投資者提供更佳保障，故投資者是否須作出供款？

- (c) 由於獨立調查局的工作直接影響投資者對業界的信心，故會計專業整體或上市公司的核數師是否須作出供款？
- (d) 鑑於確保財務報告準確及公平公正涉及高度公眾利益，因為會對香港作為主要金融中心的聲譽有所影響，故政府當局、證監會或香港交易所是否應作出贊助？
- (e) 獨立調查局是否應獲上述所有或部分組織提供經費；若然如此，有關理據為何。

審計方式的質素和監察

52. 在會計師公會實施其提出的改革建議後，當局還須就該會其中一項與公眾利益有關的職能加強獨立監督，即指執業審核程序(參閱上文第9至11段)。目前，執業審核委員會只由專業會計師組成，並由理事會指明加以審核的專業準則。需要接受審核的執業單位是隨意挑選的。理事會為進行執業審核而委任或聘用為審核人員的專業會計師，會在執業審核結束後向執業審核委員會提交報告。執業審核委員會可就有關的執業單位在某些專業準則上的應用，向該執業單位提出建議，或如認為恰當便向註冊主任作出投訴。根據《專業會計師條例》，註冊主任有責任將投訴呈交理事會，再由理事會轉交紀律委員會處理。執業審核委員會的工作，會每年在會計師公會的年報內簡要載述。

53. 國際證監會組織發出的《監督核數師的原則》認為應設有一個機制，規定某個組織，監督審計的質素及其進行情況、獨立性、有關司法管轄區所採用的道德標準，以及控制審計質素的環境。因此，我們須考慮如何使執業審核的功能在某種形式上受到公眾監督。我們認同執業審核委員會具有專業水平，可發揮功能，確保審計的質素，但仍然有空間可以加強公眾監督有關的素質保證工作，尤其是在程序和透明度方面。

54. 就上文所述情況，其中一個可行做法，是成立一個屬於會計師公會的組織，負責監督執業審核計劃和檢討其運作程序，確保進行審核的程序公平、合理和一致。這個組織可由大多數非業界人士出任：會計師公會理事會的非業界委任成員可以是適當人選。對審計富有經驗的人士(包括核數事務所的退休合夥人)加入這個監督組織，亦合適不過。為突顯組織的獨立性，最適當的做法是在法律中訂明組織的組成、權責約章和經費安排。為提高透明度，這監督組織可就其工作發表報告，包括組織獲分配的資源，

以及組織曾就執業審核委員會的程序所提出的建議。如有充分理由，組織的獨立監督職權範圍可擴大至包括會計師公會所履行其他關乎公眾利益的職能。

55. 以上具透明度的管治安排，令監督組織實質上獲得獨立監督地位。在法律中訂明組織的組成及經費安排，會大大加強該組織的獨立性。因此，似乎並沒有強烈需要成立一個在結構上完全獨立於會計師公會的組織。

56. 我們得悉會計師公會已委聘JMU協助檢討執業審核程序(參閱上文第11段)。我們相信，對上文第54段所概述的可行做法作出考慮，不會影響JMU進行檢討的結果。因此，請就以下事項提出意見 –

- (a) 上文第54段所概述的建議，即在會計師公會內部成立一個獨立的執業審核監督組織；以及
- (b) 這個組織的章程、成員成分、工作範圍和經費安排，即就獨立調查局作出的考慮應否同樣適用於這個監督組織？

財務匯報檢討委員會

57. 現時，香港的規管制度並無任何機制，可藉以向公司作出調查，以確知公司的財務報表是否符合《公司條例》的會計規定，包括真實而公平地反映公司狀況的規定。同時，亦沒有任何機制可要求董事修訂及重新發出財務報表。公司法改革常務委員會(常委會)在二零零一年七月發表的《企業管治檢討關於第一階段檢討的建議諮詢文件》，建議成立一個賦有權力的機構來調查財務報表，及要求公司對其財務報表作出必要的更改。常委會所接獲的意見書，對成立一個財務匯報檢討委員會的建議表示支持。為落實有關建議，我們有需要敲定該檢討委員會的詳細設計，包括其工作範疇、成立模式、組成、權力、運作、管治以及資源安排。我們制訂這些建議時，已考慮英國在一九九一年成立財務匯報檢討委員會的有關安排，而該委員會已證實能夠有效運作。

工作範疇

58. 財務匯報檢討委員會的工作範疇，應該是審查明顯違反法例規定及會計準則的公司周年帳目，並尋求補救方法。在這方面，

必須考慮財務匯報檢討委員會應涵蓋什麼種類的公司，以及什麼項目會列為周年帳目的組成部分。

公司的種類

59. 常委會在其二零零一年的諮詢文件中，就財務匯報檢討委員會的司法管轄範圍，即其工作應否局限於某些類別的公司，例如公眾公司及/或大型私人公司，徵詢公眾意見。關於這方面，公眾反應不一。部分回應者認為只應涵蓋上市實體，而其他則同意採用英國的做法(即涵蓋公眾及大型私人公司²)。除上市公司外，香港還有很多大型公眾公司。由於公司性質的關係，這兩類公司一般被視為涉及較多公眾利益。此外，私人公司不須向公司註冊處提交公司的財務報表。香港的情況與英國有所不同，我們的法規及會計準則均沒有把“大型私人公司”列作獨立的公司類別。我們亦明白，要訂定財務匯報檢討委員會的司法管轄範圍，必須平衡其涵蓋範圍所涉及的成本及效益。財務匯報檢討委員會所涵蓋的公司類別越多，對資源所造成的影響便越廣泛。因此，我們認為在開始時，只局限於某些類別的公司，是較為可取。

60. 請就財務匯報檢討委員會的司法管轄範圍提出意見，特別是有關範圍應否 –

- (a) 只涵蓋上市公司³；
- (b) 涵蓋上市公司及在香港註冊成立的非上市公眾公司；或
- (c) 涵蓋上市公司及所有在香港註冊成立的非上市公司。

財務文件的類別

61. 在香港，每間公眾公司(即非私人公司)必須向公司註冊處提交周年報表，載述公司的若干基本資料，包括公司的資產負債表、損益帳、核數師報告及董事報告。此外，香港交易所的《上市規則》亦規定上市公司須把其他報告，例如管理層的討論及分析發

² 在英國，財務匯報檢討委員會的權力技術性地擴大至所有按《公司法》擬備周年財務報表的公司的法定財務報表。不過，根據與英國貿易工業部簽訂的協議，財務匯報檢討委員會只負責公眾及大型私人公司的帳目。這些公司包括公眾有限公司、所屬集團以公眾有限公司為首的公司、任何不屬於小型或中型規模的私人公司(按英國《公司法》所界定)，以及任何所屬集團不屬於小型或中型集團的私人公司。截至二零零零年六月三十日為止，在財務匯報檢討委員會的個案中，有 92.5%與上市公司有關。

³ 上市公司指在香港交易所上市的公司，而不論其在何地註冊成立。

給股東。公司的資產負債表及損益帳必然被視為財務匯報檢討委員會負責監督的周年帳目的一部分。然而，財務匯報檢討委員會的職責範圍應否擴大至其他文件，例如核數師報告、董事報告，以及管理層的討論及分析，則有待考慮。我們知道，英國的財務匯報檢討委員會的權力只限於公司的法定周年財務報表，而不包括其他可能與周年帳目一同公布的財務資料，例如核數師報告、主席聲明、董事報告及財務報表撮要。英國現正考慮擴大財務匯報檢討委員會的職權範圍，以涵蓋上市公司所發出的一切財務資料，包括中期報告及初步公布，因該等資料是根據強制性規定⁴而提交。

62. 我們認為，財務匯報檢討委員會的職權範圍起初應只限於公司的法定周年財務報表，即公司的資產負債表及損益帳。請就這項建議提出意見。

成立模式

63. 執法機構(例如財務匯報檢討委員會)的成立模式各有不同，既可為特定目的而成立，也可在某規管機構之下成立。為執法目的而成立的專責機構，給人的印象是更為專注其工作。有人認為，若財務匯報檢討委員會如此成立，可較易與財務報表的利益相關者溝通。

64. 在英國，財務匯報檢討委員會是在《公司法》授權下而成立，專責審查公眾公司及大型私人公司的周年帳目。財務匯報檢討委員會以擔保有限公司形式成立，是財務匯報理事會⁵轄下一個獨立組織。在美國及澳洲，證券規管機構負起監察及執行財務匯報規定的責任。舉例說，美國的證交會是確保上市公司遵守美國會計原則的前線規管機構，並獲賦予權力在其認為必要的情況下進行調查，以決定是否有任何人違反《1934年證券法》的任何條文。在澳洲，澳洲證券及投資委員會負責執法工作，確保公司遵守匯報及披露準則。財務匯報檢討委員會設於規管機構之下的好處，在於可以借鏡該規管機構的執法經驗，尤其是與其他市場的規管機構合作的經驗。有論據更指出，規管機構的往績會令公眾對其維護公眾利益的能力有更大信心。此外，這種安排亦可得享規模經濟的效益，從而減少成立財務匯報檢討委員會對資源所造成的影響。

⁴ 二零零三年一月二十九日發表的審計及會計事宜統籌小組最後報告。

⁵ 財務匯報理事會以擔保有限公司形式成立，其主要目的是推廣良好的財務匯報制度，並透過其兩個執行機構，即會計準則委員會及財務匯報檢討委員會，達至該項目的。

65. 當這項構思在二零零一年提出以諮詢公眾時，部分回應者表示傾向贊成財務匯報檢討委員會設於證券規管機構之下。在這方面，我們清楚知道證監會的權責範疇現局限於上市公司。若財務匯報檢討委員會涵蓋非上市公眾公司或私人公司，則當局有需要作出明確決定，擴大證券規管機構的權責範疇。

66. 請就財務匯報檢討委員會的成立模式提出意見，即財務匯報檢討委員會應該 –

- (a) 以獨立法定組織形式成立；或
- (b) 設於證監會之下。

權力及組成

67. 設立財務匯報檢討委員會的主要目的，是確保被發現有問題的財務報表得到糾正。為此，財務匯報檢討委員會應獲賦予足夠權力，在必要時迫使有關公司作出更正。財務匯報檢討委員會所須具備的權力應包括指令公司及其董事更正財務報表，以至請求法院頒令作出更正。

68. 在英國，財務匯報檢討委員會的權力源自《1985年公司法》。該法例訂明 –

- (a) 國務大臣如懷疑某間公司的財務報表並不符合《公司法》的規定，便可發出通知，要求有關公司的董事作出解釋或擬備經修訂的財務報表（第245A條）；
- (b) 有關董事如拒絕自行更正財務報表並且不作出合理解釋，國務大臣可向法院申請發出聲明，指出有關的財務報表不符合《公司法》的規定，並請法院頒令公司的董事擬備經修訂的財務報表（第245B條），而法院還可頒令由有關公司的董事支付訟費；以及
- (c) 國務大臣可授權其他人士向法院提出申請（第245C條）。

69. 在英國，財務匯報檢討委員會獲國務大臣⁶授權執行《公司法》第245B條的規定。迄今，該委員會能成功解決交予其處理的所有個案，而無須向法院申請頒令。自成立以來，該委員會已在67宗個案中要求有關公司作出重大更正，其對該等個案作出的宣布，為具爭議性的事件提供額外有用的分析。此外，該委員會亦獲賦予權力向其認為適當的組織提供其往還書信、會議記錄和其他背景資料的副本。

70. 經考慮英國財務匯報檢討委員會的權力及其良好的運作記錄後，我們建議賦予香港的財務匯報檢討委員會同樣權力，包括 –

- 審查公司周年帳目的權力；
- 財務匯報檢討委員會如認為某公司須就帳目作答，可就帳目提問及聽取公司的解釋；
- 財務匯報檢討委員會如不滿意有關解釋，可遊說有關公司自行建議及採取一種更適當的會計處理方式，但不會規定有關的解決方法。有關公司的董事可採取其與財務匯報檢討委員會協定的補救行動，自行更正帳目；
- 財務匯報檢討委員會如未能促使有關公司自行作出更正，便可行使權力，透過高等法院頒令修正原來的帳目。

請就上文所述有關財務匯報檢討委員會的擬議權力，提出意見。

71. 至於財務匯報檢討委員會的組成，我們認為，其主席及成員應包括在財務匯報和商業運作上具有豐富經驗和專長的人士。該會需要緊貼不斷演變的金融世界。

72. 在英國，財務匯報檢討委員會的成員由財務匯報理事會轄下的委任委員會委任，而成員數目並無上限。目前，該委員會的主席是一名專長公司法的退休御用大律師，副主席是一間大型會計事務所的前主席，而其他成員則分別來自商界(40%)、會計事務所(30%)、律師(20%)、公司秘書(5%)及政府(5%)，合共有20名成員。在處理個別個案時，該會會從整個檢討委員會的成員中挑選5名或以上成員組成小組，而其他成員則不會集體參與其事。為保證做法一致，各小組的主席通常均由財務匯報檢討委員會的主席

⁶ 國務大臣是憑藉《1991年公司(問題帳目)(獲授權人士)令》所賦予的權力，授權財務匯報檢討委員會向法院提出申請。

出任。

73. 在香港，鑑於財務匯報檢討委員會的工作屬技術性質，故從廣泛的財務匯報界吸納成員，較為可取。成員數目亦應合理，以免在處理個案時可能出現利益衝突的情況。英國採用小組工作的方式，看來是實事求是的做法，因為這有助避免利益衝突，亦可令小組成員更專注其負責的個案。

74. 我們預期財務匯報檢討委員會由小規模的秘書處提供支援，主要處理相關的行政工作。財務匯報檢討委員會的成員作為其所屬界別的專才，應根據有關公司所提供的資料處理個案。值得注意者是，英國財務匯報檢討委員會的秘書處規模很小⁷，並與監管機構及其他組織訂有可以借調人員的安排。

75. 鑑於上文所述，請就以下各項提出意見 –

- (a) 財務匯報檢討委員會的主席及成員應否是財務匯報及相關事宜的專才；
- (b) 主席及成員應否來自法律界、會計界、商界和有關的監管機構；以及
- (c) 應否採用英國財務匯報檢討委員會的“小組”工作方式來處理個案。

運作模式 – 回應訴求模式或主動調查模式

76. 財務匯報檢討委員會可採用回應訴求模式或主動調查模式運作。在回應訴求模式下，財務匯報檢討委員會將不會主動監察公司的財務報表或查探是否有違反規例及準則的情況，而是根據投訴人直接向其提出或從報章評論方面得知有關事情而採取行動。另一方面，主動調查模式則指主動審核公司的帳目，以確保符合有關準則。英國的財務匯報檢討委員會自一九九一年成立以來，一直都採用回應訴求模式。然而，在二零零三年一月，該委員會被要求考慮如何在其運作程序中引進主動調查的元素。

77. 為徹底分析財務匯報檢討委員會應該採用那一種運作模式，我們必須探討其工作性質及目的。我們認為，董事及核數師

⁷ 英國財務匯報檢討委員會的現任秘書亦為財務匯報理事會服務。此外，該委員會另有一名全職的助理秘書，而該會的基本文書支援服務，是由財務匯報理事會提供。

的基本職責分別是擬備及審核財務報表，而財務匯報檢討委員會不應試圖取代兩者的職責。我們預期，如出現需要糾正違反會計規定的情況，財務匯報檢討委員會將不會訂明解決的方法。糾正有關事情是公司、其董事及顧問的責任。再者，我們必須明白，財務匯報檢討委員會的職責應該是確保所審核的財務報表符合有關的法例及會計準則。財務匯報檢討委員會不會釐定會計準則，亦不會就該等準則的詮譯設定指引。會計準則仍然由會計師公會負責。

78. 我們建議財務匯報檢討委員會開始運作時採用回應訴求模式，但應留意海外對等機構在這方面的經驗。我們知道，引進主動調查元素必然會令財務匯報檢討委員會的經費需求有所增加。

79. 請就財務匯報檢討委員會在運作上採用回應訴求模式的建議，提出意見。

管治安排

80. 財務匯報檢討委員會作為被委予執法責任的機構，除須確保其程序具透明度，並公開所作出的決定外，亦應定期檢討其運作程序及就其工作發表周年報告。關於這點，請就以下的管治安排提出意見 –

- (a) 財務匯報檢討委員會應制訂一套運作程序，並予以公開；
- (b) 定期檢討其運作程序；
- (c) 如考慮某個案後認為沒有訴訟因由，無須就有關個案發出公開聲明；
- (d) 如考慮某個案後認為具有訴訟因由，便須就有關個案發出公開聲明；以及
- (e) 應編製及發表周年報告，詳載年內的工作以及本身經審計的帳目。

資源安排

81. 財務匯報檢討委員會須具備足夠資源，方可有效運作。如上文所述，我們不預期為財務匯報檢討委員會設立規模龐大的秘書處，尤其如果該會採用回應訴求模式運作，但財務匯報檢討委員

會有時或有需要尋求外界協助，以進行部分調查工作，故必須為此撥備款項。此外，財務匯報檢討委員會亦須有足夠經費，以便就有問題的財務報告呈請法院頒令。由於我們期望財務匯報檢討委員會的成員會以義務性質提供服務，故並不存在成員的報酬問題。

82. 若與英國相比，英國的財務匯報檢討委員會在二零零二至零三年度的營運預算僅為32萬英鎊，當中26萬和1萬英鎊分別劃作職員費用和調查委員會的經費。該委員會的經費是由政府、會計師專業和金融機構⁸三方面共同平均承擔。

83. 就香港而言，由用者承擔財務匯報檢討委員會的經費，似乎合情合理。直接用者似乎是投資者，但發行人亦會因財務匯報檢討委員會的存在而受惠，因為投資者會對公司的財務報表產生更大信心。基於同樣理由，帳目擬備者亦會間接受惠。

84. 請就以下事項提出意見 –

- (a) 財務匯報檢討委員會應否由利益相關者承擔經費；倘若應該，則
- (b) 誰是利益相關者，及應否由各方面平均分擔經費？

結論

85. 財務匯報檢討委員會若然成立，會在加強香港財務匯報的規管架構方面擔當重要角色。香港或其他地方的公眾人士日益關注財務報告的質素，故成立財務匯報檢討委員會尤其切合需要。不過，必須強調者是，我們不能也不應預期會有任何執法制度可以保證財務匯報制度完整無缺。我們亦應該明白，財務匯報檢討委員會的工作可能會受到限制，以及不少上市公司是在香港以外地方註冊成立，而此類公司的主要業務是在香港以外地區進行。調查此類公司是否偏離香港法律及會計準則(如適用)，對財務匯報檢討委員會來說，是一項具挑戰性的工作，而其他司法管轄區亦未必出現類似情況。有見及此，我們認為，根據實際經驗，不時檢討財務匯報檢討委員會的運作模式及職權範圍，是較為適當的做法。

⁸ 包括金融事務管理局（其經費來自股票交易徵費）、代表銀行界的英倫銀行、英國保險業協會、全國退休基金協會、投資信託公司協會，以及單位信託和投資基金協會。

專業會計師條例(第 50 章)

第七條 公會的宗旨

公會的宗旨為：

- (a) 備存專業會計師、執業會計師事務所或註冊核數師事務所及執業法團的註冊紀錄冊；（由 1995 年第 85 號第 3 條修訂）
- (b) 規管會計師專業的執業；
- (c) 舉辦考試，並以所需的其他方式行事，以確定某些人士是否合資格獲列入註冊紀錄冊內；
- (d) 鼓勵會計師及學生研究會計學，並按不時指明的條款及條件，發給證明書、助學金、獎學金及獎賞；
- (e) 維持圖書館及閱讀室，供會計師及學生使用；
- (f) 設立和協助設立與協助支持擬使會計師或其受養人受惠的組織、基金、信託及計劃，並向任何會計師或其受養人發出退休金及津貼；
- (g) 反映同業的意見，保持和維持同業行事持正並保持和維持同業的地位；
- (h) 遏止專業會計師作不名譽的行為及手法，並為此目的而就專業會計師、(a) 段所提述的事務所及執業法團的行為進行研訊；（由 1995 年第 85 號第 3 條修訂）
- (i) 安排為會計師專業內的爭議作出調解；（由 1995 年第 85 號第 3 條修訂）
- (j) 在影響會計師專業的專業利益的任何事宜上，採取公會認為需要的行動；（由 1995 年第 85 號第 3 條修訂）
- (k) 進行附帶於或有助於達致上述宗旨的一切其他事情。

加強會計師專業規管架構的建議

引言

美國兩家公司(即安然及環球電訊)倒閉，令全球大眾關注多項企業管治問題，以及財務匯報和審計方式的可信性。有見及此，不少司法管轄區已引進改革，或正檢討會計師專業的規管架構。香港會計師公會(公會)理事會一直都有密切注視事態發展，並研究應否對本港的現行規管制度作出類似改動，以增加公眾對會計師專業的信心。

2. 理事會明白，公會會員在維持投資者信心及金融市場穩定性方面，擔當重要角色。理事會亦知道，公眾對會計師專業配合國際發展的期望越來越大。理事會承認，增加公會在規管過程中的透明度，並讓更多非業界人士參與其中，會令公眾更為安心，及確信他們的利益不論現在或日後都會獲得維護。

3. 不過，理事會擬強調，政府亦應明白，企業匯報架構涉及多方面，公會會員只是其中之一。除外聘核數師外，其他方面包括公司的董事及管理層、公司秘書、銀行家、保薦人、包銷商、財務顧問及分析員、受聘協助公司擬備財務報表的會計師、內部核數師和規管機構，例如證券及期貨事務監察委員會(證監會)和香港交易及結算所有限公司(港交所)等，對維持健全的財務匯報制度，同樣重要。

4. 雖然我們全力支持加強對會計師專業的規管，但我們極力建議政府全面檢討資本市場的規管架構，確保同樣促請其他主要參與者注意及清楚明白各自的角色及職責，並予以適當規管。本港市場的可信性，是所有主要參與者共同努力的成果。我們認為，過分規管某個界別，未必能令投資者對整個市場更有信心，亦未必會使整個市場更為穩定。

積極進取的做法

5. 公會一向積極進取，實行開放及改善其規管過程。多年來，我們在監察會員的工作質素方面，不斷作出改進，並在必要時採取

補救措施及紀律處分行動。例如，繼《專業會計師條例》於一九九二年引入定期對會員進行執業審核的權力後，公會在一九九四年更進一步獲授權就會員被指稱行為失當的事件進行調查。

6. 二零零一年，公會在詳細檢討紀律程序後，決定開放其紀律研訊予公眾旁聽，並讓更多非業界人士參與其紀律委員會。這些建議已提交財經事務及庫務局，以進行政策批核及有關的法例修訂。

7. 公會亦已加快檢討其執業審核計劃。去年，在執業審核委員會進行一項內部檢討後，我們決定委聘英國的 Joint Monitoring Unit Limited 為公會的外聘顧問，協助對公會的現有程序進行獨立檢討，以及推行改善措施。在篩選執業會員進行質素審核的工作上，公會計劃由原來的隨機抽樣制改為風險為本制，使執業審核計劃更具效率和效益。這將涉及採用年度執業概況問卷，而顧問將會協助我們制定適當的支援系統。

8. 在二零零零年公布的第四個遠期計劃中，公會亦承諾就自我規管機制進行一項更詳盡的檢討。一個特別專責小組快將成立，負責研究近期關於會計師專業的國際發展，其中部分事件正不斷演變。

海外專業組織的監督

9. 作為國際會計師聯合會(International Federation of Accountants)和國際會計準則委員會(International Accounting Standards Board)轄下準則諮詢委員會(Standards Advisory Council)的一分子，公會參與發展國際認可的會計、審計、道德操守和質素控制準則，確保我們的準則與最新的發展和最佳模式一致。公會加入這些組織後，除須履行有關義務外，公會會員亦須接受這些組織的監督和監察。公會近期與下列七個一級組織簽訂相互會籍認可協議，這表明我們致力採用類同的認許執業準則和質素控制程序：

- 澳洲特許會計師公會
- 英格蘭及威爾斯特許會計師公會
- 愛爾蘭特許會計師公會
- 紐西蘭特許會計師公會
- 蘇格蘭特許會計師公會
- 津巴布韋特許會計師公會
- 南非特許會計師公會

有關加強本港規管架構的建議

10. 理事會已審慎考慮有關加強香港會計師專業現行規管架構的可行方法，以正視公眾所關注有關公會在其規管職能上的透明度及獨立性問題。理事會在構思各項建議時，已留意到有關制度必須富效率及具備成本效益。必須注意者是，在現行架構下，理事會、調查小組和紀律小組的成員身分獨立，即理事會成員不可兼任調查小組或紀律小組的成員，反之亦然。理事會相信，這樣的權力劃分情況應予繼續。理事會的建議可分為以下四部分：

建議 1： 增加公會管治組織的非業界成員數目。

建議 2： 會所促使成立的任何調查委員會的成員數目，即由三人，並更改調查委員會的組成，大多數成員（包括主業界人士出任。

建議 3： 更改理事會所促使成立的五人紀律委員會的組成，大多數成員（包括主席）由非業界人士出任。

建議 4： 作為建議 2 的變通方案，另行成立一個獨立調查局，專責處理指稱在與“上市實體”¹有關的會計和審計工作上違規及 / 或道德操守失當的事件，而指稱在與“非上市實體”²有關的會計和審計工作上違規及 / 或道德操守失當的事件，則仍然由理事會促使成立的調查委員會負責調查。獨立調查局可在完全獨立於公會的情況下運作，或在公會的秘書處之下設立，以獲得行政支援，但須遵循以下三項原則：

- a) 非業界成員佔大多數；
- b) 以獨立經費運作；以及
- c) 對《專業會計師條例》所界定的違紀行為作出合理懷疑。

有關建議詳載於下文各段。

¹ 上市實體=在香港聯合交易所有限公司上市的公司

² 非上市實體=並非上市實體的公司

建議 1： 增加公會管治組織的非業界成員數目

11. 為加強公會在管治(包括與規管事宜有關的決定)上的透明度，現建議理事會的非業界成員，包括政府委任的官員，應由目前的兩名增至六名。該四名非業界成員將由政府委任。

12. 目前，理事會有兩名成員是由政府委任作為財政司司長的代表，他們是庫務署署長沈文燾及公司註冊處處長鍾悟思。庫務署署長必然是會計師，且很可能亦是公會的會員。

13. 現時，理事會有兩名成員是“來自大學的學術界人士”。然而，他們是經公會會員推選成為理事會的成員，而非根據《專業會計師條例》第 10(3)條由行政長官委任。理事會認為，任何符合資格的會員不應被阻角逐成為理事會的成員，即使有關會員可根據《專業會計師條例》透過政府委任加入理事會。

14. 因此，理事會提議廢除《專業會計師條例》第 10(3)條，並另訂一項條文予以取代，使政府可額外委任四名代表公眾利益的“非業界人士”。該等“非業界人士”於獲委任時及在任期間，不能任職或受聘為會計師。

15. 理事會建議該四名由政府委任並代表公眾的成員的任期應為三年，而理事會其他選任成員的任期則仍為兩年。較長的任期可讓獲委任的非業界成員有時間熟悉公會的運作，特別是技術性方面的事宜。這些獲委任人士連任與否，應由政府因應他們出席理事會會議的記錄以及政府認為合適的其他準則，酌情作出決定。

16. 理事會的擬議修訂組成與現行組成的對比。載於附錄 1。現亦建議委任剛離任的會長加入理事會，為期一年，之後該名人士可跟其他公會會員一樣參選連任。

17. 鑑於理事會成員的組成及任期受《專業會計師條例》第 III 部管限，故有需要對法例作出修改。

建議 2： 增加理事會所促使成立的任何調查委員會的成員數目，即由三人增至五人，並更改調查委員會的組成，大多數成員（包括主席）由非業界人士出任。

a) 調查委員會大多數成員(包括主席)由非業界人士出任

18. 為提高透明度及令公眾對公會的調查過程更具信心，現建議：—

(a) 調查委員會的主席由會計師以外人士出任；以及

(b) 委員會應有非業界人士參與，而非業界成員更佔大多數。

19. 這些委員會的擬議組成與現時情況的對比，載於附錄 1。

20. 目前，根據《專業會計師條例》第 42B(1)(a)條，調查委員會的成員是從只包括“專業會計師”的調查小組選出。理事會建議，調查委員會日後應包括“專業會計師”及“非業界人士”（即非會計師）。此外，為調查指稱在會計和審計工作上違規及 / 或道德操守失當事件而成立的調查委員會，其成員數目應由目前三人增加至五人，大多數成員由非業界人士出任。

21. 鑑於此等調查工作所產生的問題均涉及會計和審計的技術性事宜，故有必要向專業會計師尋求專業意見，以確保調查公正、迅速及富效率。因此，現建議調查委員會日後應包括三名非業界成員及兩名專業會計師。公會人員會繼續為調查委員會提供文書支援服務和協助。

b) 調查小組

22. 鑑於可能同時間進行若干項調查，而小組成員亦可能因無法抽空或利益衝突問題而不能擔任調查工作，故調查小組必須吸納足夠數目的成員。現時，公會的調查小組有 25 名成員，根據《專業會計師條例》第 42B(1)(a)條的規定，他們全部都是專業會計師。為容許非業界人士加入調查小組，這條文須予以修訂。

23. 現建議日後設立兩個調查小組，並從中組成調查委員會。小組 A 應由政府委任的非業界人士組成，而小組 B 則由理事會委任的專業會計師組成。

24. 小組 A 的委任成員應由政府從社會各界人士中挑選，包括退休法官或裁判官、大律師及律師、銀行家、其他規管機構的代表、

商人、學者等。我們認為，政府應物色約 40 人加入小組 A。至於公會現有調查小組的專業會計師數目，應維持於現水平，並以他們作為新設的小組 B 的班底。

25. 為貫徹《專業會計師條例》第 42B 條規定調查須確保獨立和公正持平的現行做法，調查小組的成員不得同時出任理事會成員或紀律小組成員。

c) 調查委員會成員的委任

26. 根據公會的現行做法，當成立調查委員會時，理事會負責委任調查委員會的成員。為加強調查過程的獨立性及增加公眾對調查過程的信心，我們建議政府日後從小組 A 的成員中委任主席，然後再由主席委任調查委員會其他四名成員。

27. 為利便進行整個過程，現建議政府委任一名小組 A 的成員為調查委員會召集人；該召集人獲轉授權力在理事會促使進行調查時，物色及委任一名適當人士為調查委員會主席，負責處理有關個案。

d) 調查委員會成員的報酬

28. 理事會認為，日後兩個調查小組即小組 A 及小組 B，應繼續由志願人員組成，免費提供服務。這與公會目前的架構相符，因為委員會的工作被視為公職，故有關人員通常不會獲得報酬。

e) 持續問題

29. 以上改革雖可解決公會在管治以及調查和紀律程序等方面被視為缺乏獨立性及問責性的問題，但不會加快或精簡調查工作。有關餘下事宜的討論，請參閱第 43 段。

f) 對《專業會計師條例》作出修訂

30. 目前，《專業會計師條例》第 42B(1)條規定調查小組的成員須為“專業會計師”，而第 42C(2)(b)條規定調查委員會須有三名成員，各人均須由理事會委任。因此，《專業會計師條例》有需要予以修訂，以落實上述建議。

31. 現行架構及擬議架構分別以圖表方式載於附錄 2 及附錄 3。

建議 3： 更改理事會所促使成立的五人紀律委員會的組成，大多數成員（包括主席）由非業界人士出任

a) 紀律委員會大多數成員(包括主席) 由非業界人士出任

32. 為提高透明度及令公眾對公會的紀律程序更具信心，現建議：

(a) 紀律委員會的主席由會計師以外人士出任；以及

(b) 紀律委員會應有非業界人士參與，而非業界成員更佔大多數。

33. 這些委員會的擬議修訂組成與現行組成的對比，載於附錄 1。

34. 目前，紀律委員會的主席由理事會委任。根據現行政策，理事會指示主席委任至少一名非業界成員加入紀律委員會對個案進行研訊。現建議，日後非業界成員包括政府委任的獨立主席在內，將在紀律委員會中佔大多數；非業界成員與專業會計師的比例為三比二。

b) 紀律小組

35. 跟我們就調查委員會所提出的建議相若，現建議設立兩個紀律小組，並從中組成紀律委員會。小組 A 應由政府委任的非業界人士組成，而小組 B 則由理事會委任的專業會計師組成。小組 A 的委任成員應包括退休法官或裁判官、大律師及律師、銀行家、其他規管機構的代表、商界及學術界人士，這些人士均須有良好的公職紀錄及信譽。

36. 公會目前的紀律小組包括 51 名成員，其中 27 名為專業會計師，另 24 名為非會計師，全部均由公會物色。如上述建議獲得採納，政府應為由非業界人士組成的紀律小組 A 物色約 45 人，以應付部分成員因無法抽空加入紀律小組或因利益衝突問題而被否決加入紀律小組的情況。

37. 跟調查小組成員一樣，紀律小組的成員不得同時出任理事會成員或調查小組成員。

c) 紀律委員會成員的委任

38. 我們提議紀律委員會主席由過往任職司法機構的人士擔任，原因是他們在司法程序方面具有經驗，可確保研訊公正、井然有序及具有成效。根據《專業會計師條例》第 33(3)(b)條的現行做法，

紀律委員會主席會物色及委任紀律委員會的其他成員。我們建議繼續沿用這做法，而紀律委員會的主席應由政府從小組 A 的成員中委任。

39. 一如我們就調查委員會所提出的建議，我們建議政府委任一名小組 A 的成員為紀律委員會召集人；該召集人獲轉授權力，物色及委任一名適當人士為紀律委員會主席以處理有關個案，然後再由主席委任紀律委員會其他四名成員。

d) 紀律委員會成員的報酬

40. 理事會認為，日後兩個紀律小組即小組 A 及小組 B，應繼續由志願人士組成，免費提供服務。

e) 對《專業會計師條例》作出修訂

41. 目前，《專業會計師條例》第 33(3)(a)條規定紀律委員會的主席須由“專業會計師”出任，而第 33(3)(b)條則訂明主席負責委任其他成員。因此，《專業會計師條例》有需要予以適當修訂，以落實上述擬議改革措施。

建議 4： 作為建議 2 的變通方案，另行成立一個獨立調查局，專責處理指稱在與上市實體有關的會計和審計工作上違規及／或道德操守失當的事件，而指稱在與非上市實體有關的會計和審計工作上違規及／或道德操守失當的事件，則仍然由理事會促使成立的調查委員會負責調查。獨立調查局可在完全獨立於公會的情況下運作，或在公會的秘書處之下設立，以獲得行政支援，但須遵循以下三項原則：

- a) 非業界成員佔大多數；
- b) 以獨立經費運作；以及
- c) 對《專業會計師條例》所界定的違紀行為作出合理懷疑。

a) 成立一個獨立調查局

42. 除上述三項建議外，理事會建議一項較長遠的解決辦法，就是成立一個獨立調查局，以正視公會在調查過程中的獨立性及透明度問題，並增加公眾的信心。獨立調查局應以獨立經費運作，就專業會計師被指稱在涉及“上市實體”的會計和審計工作上違規

及 / 或道德操守失當的事件進行調查。至於調查指稱涉及非上市實體的不當行為，仍繼續由上文建議 2 所述的調查委員會進行。

43. 理事會曾考慮如何將涉及上市實體的調查工作加快進行及更為精簡，也曾考慮其他不同方案，例如改善公會現時對上市實體進行調查的程序。不過，我們並不預期會有任何改善方案可以解決以下的重大事項：—

- (a) 對上市實體進行的調查被視為應該更為獨立；
- (b) 缺乏足夠權力強制非會計師公會會員出席研訊或提交文件；
- (c) 投訴人提供的資料不足；
- (d) 同一時間所處理個案的數量及複雜性；
- (e) 資源是否足夠；以及
- (f) 有需要遵從適當的程序行事。

44. 目前，調查所需費用從公會的會員費中撥付。對於涉及非上市實體的調查，這做法一般可予接受，但對於涉及上市實體的調查，則另作別論。由於更多利益相關者對上市實體的調查結果感興趣，故調查須更加獨立於公會，而這只可由以獨立經費運作的獨立調查局進行。該組織可消除調查欠缺獨立性及存在利益衝突的疑慮及指稱。

45. 再者，公會只能規管本身的會員。為使公會能夠核證專業會計師在調查工作中所作出的申述，公會必須獲賦予權力對非會員行使所需權力。上市公司的交易通常較私人公司複雜，交易金額亦大得多，而且涉及更多方面。為完全明白有關交易和交易當時的情況，以及專業會計師的作為，往往需要從有關各方取得證據，來證實有關的專業會計師所提供的資料。獨立調查局若能夠對非會員進行調查，對調查進度會大有幫助。擴大調查權力可解決現時公會進行調查的內在缺點。根據建議 2 對非上市實體進行的調查，仍有此項內在缺點。若將公會的權力擴大以強制非會員(例如公司董事及管理層)就涉及非上市實體的調查個案提供資料，可能不獲非業界人士接受，因為有關個案涉及較少公眾利益。

46. 據我們所知，其他司法管轄區並沒有任何機構與公會所建議成

立的獨立調查局類同，不過美國的《沙賓法案》一旦實施，便會循這個方向發展。英國設有調查及紀律委員會以調查有問題的會計師，不過這個委員會目前設於會計基金會(Accountancy Foundation)之下。由於獨立性問題和其他問題的考慮，英國貿易工業部現正重新研究會計基金會的架構和經費問題，並就可能作出的改革徵求意見，但其諮詢結果及建議作出的改動仍未公布。無論如何，理事會對一成不變地引進海外規管架構的提議或企圖，持審慎態度，因為香港與其他司法管轄區無論在企業文化、法律制度、規管方式以及有助發展的基礎設施方面，均有重大分別。

b) 獨立調查局的角色和職能

47. 如成立擬議的獨立調查局，我們預期其角色是監察及處理有關專業會計師被指稱在涉及“上市實體”的會計和審計工作上違規及/或道德操守失當的投訴。該局會根據是否獲得有力證據來決定應否組成調查委員會，對事件展開調查。獨立調查局應只下令對專業會計師被指稱涉及香港聯合交易所上市公司的失當行為進行調查，而不應對其他市場參與者的失當行為進行調查，因為我們認為，這應該是上市公司的前線規管機構即證監會和港交所的責任。獨立調查局在工作過程中，可能須與警務處的商業罪案調查科、廉政公署、證監會/港交所，以及其他規管機構保持聯絡和緊密合作。

c) 三項原則

48. 理事會建議獨立調查局應按以下三項原則運作：

- (1) 獨立調查局的大多數成員應為獨立的非會計師，但亦應包括代表擬備財務報表者的會計師和核數師。
- (2) 獨立調查局應以獨立經費運作，因為此類調查着重保障公眾及市場的利益。下文第 69 至 72 段將較詳細討論有關的經費安排。
- (3) 當獨立調查局決定對指稱在會計和審計工作上違規及/或道德操守失當的情況展開調查時，其決定必須是基於足夠和可靠的資料而作出，以及有合理理由懷疑或相信有關的專業會計師犯了《專業會計師條例》第 34(1)條的違紀罪行。這確保進行獨立調查的決定不是依據傳聞而作出，及並非無的放矢。此外，這亦與理事會根據《專業會計師條例》第 42C 條促使成立調查委員會的現行方式一致。

d) 獨立調查局的組織結構

49. 理事會相信，獨立調查局應設有一個執行委員會，由政府委任七至九名成員組成，這應足以監督及監察獨立調查局所決定展開調查工作的進度。由於獨立調查局的工作只是處理專業會計師被指稱行為失當的事件，故執行委員會應包括足夠數目的“專業會計師”。我們建議，倘執行委員會有九名成員，當中最少三至四名須為專業會計師。執行委員會應有一名主席及兩名副主席。為免被視為欠缺獨立性，這三名主要成員不應由專業會計師出任。執行委員會的成員相信無須全職工作。他們會每三個月舉行會議，但若要監察持續工作的進度，召開會議的次數可能更頻密。

50. 理事會認為，獨立調查局需要由一個由全職受薪人員組成的秘書處提供支援。不過，由於秘書處的角色基本上是回應需求，故人手多寡視乎手頭上個案的數目及複雜性質、其工作是否純粹行政性質，或員工會否被要求協助進行詳細調查工作而定。獨立調查局秘書處所需員工應由獨立調查局獨立進行招聘。獨立調查局在成立初期向公會暫時借調人員的做法，可予以考慮及討論。

e) 調查小組

51. 當獨立調查局認為有理由就提交該局的事宜進行調查，便應成立一個五人的調查委員會，就有關投訴作出調查。獨立調查局應設立兩個“上市實體調查小組”，從中挑選個別人士組成調查委員會。調查小組的成員須為獨立人士，並且不應包括公會理事會或紀律小組的個別人士。

52. 為清晰明確起見，我們建議成立兩個調查小組。小組 A 應包括所有熟悉資本市場運作的市場參與者（包括公司董事及秘書、保薦人、律師和商人銀行家）的非會計師代表，以及公眾的代表；小組 B 則應包括專業會計師。納入“上市實體調查小組 B”的專業會計師，可包括現任調查小組 B 成員的個別人士（參閱上文建議 2）。另一可行做法是成立一個由專業會計師組成的獨立小組，以調查“上市實體”的違規事件。前述做法勝在能夠借助現任成員從類似調查工作中得到的經驗。

f) 調查委員會成員的委任

53. 獨立調查局所促使成立的調查委員會應由五名人士組成，其中三人（包括主席）應由非業界人士出任，而其餘兩人則應為專業會計師。為確保調查程序有效和富效率，每個調查委員會的主席均須為獨立調查局執行委員會的成員，並負責委任調查委員會其

餘四名成員。

54. 獨立調查局的擬議架構以圖表方式載於附錄 4。

g) 獨立調查局及其調查委員會的權力

55. 根據這項建議，獨立調查局及其組成以調查涉及專業會計師的個案的調查委員會，應獲賦予足夠權力，以會見及調查所有與調查工作有關的各方面人士(包括非公會會員)，以及檢取有關文件。此舉可使調查工作有效而及時完成。理事會認為，獨立調查局及其調查委員會索取資料及調查的權力，應與證監會現時獲賦予的權力相若，但不應有更大權力。另一做法是，獨立調查局可採取較為被動的做法，即先待其他規管機構進行調查，及只在接獲規管機構的投訴及報告(有足夠證據支持)後，始發起對有關的專業會計師展開調查。

56. 為確保獨立調查局有效行使其調查權力，獨立調查局應可請求法院命令有關方面遵照其合法指令行事。如有關罪行涉及公會的會員，獨立調查局亦可向公會投訴有關的專業會計師沒有遵照獨立調查局或其調查委員會的合法指令行事。

57. 獨立調查局、其人員及其調查委員會成員本着真誠的作為，應獲給予法定豁免權。

h) 運作程序

58. 調查委員會應負責進行調查工作並加以督導，及收集足夠證據以作出結論；如有需要，亦須負責擬備投訴書和報告書。在完成工作後，調查委員會須向執行委員會匯報其調查結果，以便後者在考慮前者的調查結果後，決定採取何種跟進行動。

59. 獨立調查局如認為有足夠證據，以投訴人身分把涉及某專業會計師的個案呈交公會的紀律委員會，應根據《專業會計師條例》第 34 條向公會正式提出投訴。屆時，獨立調查局將會以投訴人身分行事，而有關投訴會交由理事會促使成立的紀律委員會進行研訊。鑑於理事會包括非業界成員，而紀律委員會亦有獨立的主席和佔大多數的非業界成員，再加上公會較早前建議公開進行紀律研訊，故理事會相信，公會在處理轉介個案以及就違反公會專業準則的會員作出裁決方面，當可維持足夠的獨立性和透明度。

60. 理事會現正考慮實行“同意令制度”，即凡有關的專業會計師承認調查結果，便可獲處以採取補救行動、罰款及 / 或公開譴責

等懲罰。此制度一般適用於不太嚴重的事件，由於無須進行整個紀律研訊程序，就處理較輕微的過失而言，這是更有成效和效率的做法。上文第 8 段所述為檢討公會自我規管機制而成立的特別專責小組，將會對此項構思作出研究。

61. 理事會認為，獨立調查局不應擁有任何紀律處分的權力，否則會產生角色衝突，變成同一時間擔當警察、投訴人、法官以至陪審團的角色。我們認同有需要保持獨立，而《專業會計師條例》內有關理事會、調查委員會及紀律委員會的組成和所擔當的角色須各自獨立的條文，正好反映這點。此外，理事會亦強調，公會負責會計師專業的規管，包括制訂會員的認許執業準則、處理發牌事宜、釐定專業準則及持續進修規定、監察質素、進行執業審核，以及採取紀律處分行動。專業會計師可被判處的最高懲罰是被吊銷會員資格，或按適用情況被註銷其核數師牌照。此外，公會亦可判處罰款。理事會確信，不論失當行為涉及上市抑或非上市實體，公會應保留向任何專業會計師作出紀律處分的權力。

62. 就此而言，理事會認為，只要公會仍然擔當會員及事務所會員的發牌機構，並兼顧多種其他職能(例如釐定準則、制訂會員的認許執業準則、質素保證、專業進修)，便應保留向違反專業準則的會員及事務所會員作出紀律處分的權力。公會的會員或事務所為客戶提供一系列服務，包括替上市公司工作，只須持有一個“會員牌照”。由於公眾預期公會作為發牌機構，應可向違反準則的會員施加制裁，特別是暫時吊銷牌照及撤回牌照，故抽起公會的紀律處分權力並不適當。

i) 統屬關係及透明度

63. 理事會建議獨立調查局應向財經事務及庫務局負責，由後者監督前者的有效運作，包括為前者的執行委員會及調查小組委任適當的合資格人選、定期審核獨立調查局的報告及檢討其運作，以及協助提供經費。

64. 獨立調查局的職能將根據法規制定，而財經事務及庫務局可考慮承擔內務管理其職能的工作。據我們所知，財經事務及庫務局現正為內幕交易審裁處等多個獨立審裁處提供行政支援。我們預期，獨立調查局除不會以現任高等法院法官出任主席外，其運作模式可與內幕交易審裁處相若。

65. 為確保予以適當制衡，獨立調查局的運作必須具透明度。該局應每年、每半年或每季印製報告書，向市民公布其工作和有關的

進度。然而，由於有需要確保調查公正和保密，故報告所透露的調查詳情必須經過審慎考慮。

66. 理事會亦建議，調查委員會的調查結果及結論應按其重要性和嚴重性分類。

67. 倘政府無意(即使是為內務管理目的)讓獨立調查局直接設於財經事務及庫務局之下，我們還有兩個可行選擇：

(a) 獨立調查局以附屬或“獨立”組織形式設於證監會之下

證監會現時設有多個上訴委員會，例如收購及合併委員會，但該等委員會不會自行重新展開調查。為方便行政，獨立調查局可設於證監會之下。這方案的弊端之一是，根據《證券及期貨條例》第 5 條，調查專業會計師有否違反公會專業準則的工作，並非證監會的職能。此外，專業準則應仍然由會計、審計和道德操守方面的認可權威即會計師公會加以詮釋。不過，這當然不會妨礙證監會根據《證券及期貨條例》，就專業會計師及核數師其他可予懲處的罪行，行使權力。

(b) 設於會計師公會之下

這方案具規模經濟的效益。獨立調查局的日常運作，會交由公會的註冊主任負責監督。不過，由於這項職責和有關運作的經費獨立，註冊主任須定期向財經事務及庫務局提交工作報告及調查結果。如獨立調查局發出指示，這些報告的副本亦須分送公會的理事會，以便後者決定有關事宜應否轉介紀律委員會處理。

這方案雖可解決調查資源的問題，但遺留獨立性的問題。值得指出者是，註冊主任屆時將須同時向理事會和財經事務及庫務局負責，而在釐定兩方面工作的優先次序及在工作安排上，可能會有困難。

68. 上述方案只應在政府不擬在公會和其他現有規管機構以外設立全新獨立調查局的情況下，才予以考慮。然而，只要獨立調查局是根據上文第 48 段所載的三項原則成立，理事會對這些方案及其他方案，均抱持開放態度。

j) 經費安排

69. 以下多個方案可為獨立調查局的工作提供經費：

- (a) 由政府撥款；
- (b) 由規管機構(如證監會／港交所)提供經費；
- (c) 向上市公司徵費；
- (d) 按投資者在港交所的交易額向他們徵費；
- (e) 上文(a)至(d)項方案的組合。

70. 上文(a)及(b)項方案可向市民表明，政府對保障公眾利益的態度是非常認真。至於(c)及(d)項方案，則是實行“用者自付”原則的較公平做法，當中(c)項方案可根據上市公司的資本市值、股票交投量或審計費用為計算根據。不過，如擬按審計費用徵費，便須再考慮是按審計費用總額抑或按香港核數師的收費徵費，因為由海外核數師負責審計工作的海外附屬公司，往往佔集團的大部分。有關徵費亦不應直接向核數師收取，因為此舉不能達致讓獨立調查局獨立於會計師專業的目的。

71. 獨立調查局的經費需求將視乎其估計工作量而定。至於徵費率，應由該局諮詢政府當局後不時予以調整。

72. 此外，如有關指稱經投訴人證明成立，並且獲紀律委員會裁決予以維持，獨立調查局應可追討有關的調查費用。現時，如有關投訴獲證明成立，公會進行調查的費用便可按《專業會計師條例》第 42F 條和第 35 條予以追討。當局可修訂《專業會計師條例》，以涵蓋獨立調查局所進行的調查，作為後者追討調查費用的途徑。

k) 獨立調查局執行委員會和調查小組的成員的報酬

73. 為與其他類似性質的法定委員會的做法一致，獨立調查局執行委員會的成員應獲給予適當報酬。

74. 獲委任加入調查委員會以處理個案的調查小組成員，應按照政府向涉及公務的委員會成員發放酬金的政策，獲得報酬。

l) 諮詢及法律依據

75. 獨立調查局的成立須獲賦權條例或法律依據賦予進行調查的權力、索取資料並與其他規管機構共享所得資料的權力，以及提供所需經費。上文概述的架構，正好為政府向前推進提供合理的基礎。

有關分階段推行建議的做法

76. 據理事會所知，上述部分建議特別是建議 4，須進行廣泛諮詢並需較長時間，才可與有關方面完成所需研究。其他三項建議涉及公會的“管治”事宜，相對而言，較為直截了當。稍後就現行《專業會計師條例》所作出的修訂，相對上亦較為簡單。

77. 因此，我們建議，有關建議可分兩階段推行。建議 1、2 及 3 關乎理事會、調查小組、紀律小組及委員會的組成，可在第一階段推行。現建議，在修訂《專業會計師條例》以落實上述建議的同時，政府應就擬成立獨立調查局一事，研究有關的推行細節。公會很樂意參與其事。

78. 倘政府認為關於獨立調查局設於公會之下的建議(第 67(b)段)有可取之處，則全部四項建議或可在同一階段推行。至於如何付諸實行，公會樂意進一步進行討論。

在香港設立財務匯報檢討委員會

79. 我們關注到，獨立調查局的成立會被社會視為政府特別揀選審計專業予以“特別”對待。基於第 3 及 4 段所述理由，我們確信，任何“揀選”措施都是不必要的，及可能導致業界在香港以及在國際上被定性；此舉有欠公平，令人無法接受。因此，理事會促請政府在成立獨立調查局之同時或之前，可按照公司法改革常務委員會的建議，設立財務匯報檢討委員會。財務匯報檢討委員會的主要職責，是監督上市公司所發表的財務資料是否準確恰當。因此，其角色等同規管機構，對象是企業匯報架構的其他組成部分，即擬備資料的人士。設立財務匯報檢討委員會將大大減輕我們就核數師可能被視作獲“特別”對待的疑慮。一如附錄 4 所示，如核數師被擬議設立的財務匯報檢討委員會認定行為失當，則有關事件可轉介獨立調查局作進一步調查。

80. 我們就公司法改革常務委員會的諮詢文件作出回應時，曾建議財務匯報檢討委員會應獨立於公會，並應獲賦予權力，可要求法院考慮對未有遵照《公司條例》、上市規定及其他適當的規管條文的公司董事採取紀律處分行動。這些阻嚇性罰則應盡快予以制定。

81. 政府亦可考慮是否將財務匯報檢討委員會與獨立調查局的角色合併，抑或或更明確予以劃分。

總結

82. 理事會相信，上述建議對回應有關提高會計師專業的透明度、獨立性及監督等訴求，大有幫助。理事會認為，這些建議可實際解決問題。在構思這些建議時，我們符合國際市場的趨勢；若以管治架構的開放及容許非業界人士參與的程度而言，我們更較香港其他專業組織先知先覺。我們希望這份意見書所列載的建議，可成為政府與有關方面作進一步討論的基礎。我們期望參與有關的諮詢工作。

香港會計師公會
二零零三年一月二十二日

香港會計師公會
有關容許非業界人士參與的建議

	現時情況			建議		
	專業會計師 數目	政府委任的 成員數目	合計	專業會計師 數目	政府委任的 成員數目	合計
(A) 理事會						
- 當選成員	12	0	12	14	0	14
- 獲香港會計師公會增選的成員	2	0	2	2	0	2
- 前會長	0	0	0	1	0	1
- 財政司司長或獲委任人士	0	1	1	0	1	1
- 庫務署署長或獲委任人士(註1)	0	1	1	0	1	1
- 獲政府委任以代表公眾的人士	0	0	0	0	4	4
	14	2	16	17	6	23
	88%	13%	100%	74%	26%	100%
(B) 調查小組(註3)	25	0	25	25	40	65
調查委員會						
- 主席	1	0	1	0	1	1
- 成員	2	0	2	2	2	4
(C) 紀律小組	27	24	51	30	45	75
紀律委員會(註4)						
- 主席(註5)	1	0	1	0	1	1
- 成員	3	1	4	2	2	4

註1 - 庫務署署長沈文燾獲政府委任為成員，預期庫務署署長必然是一名專業會計師，並且是公會的會員。

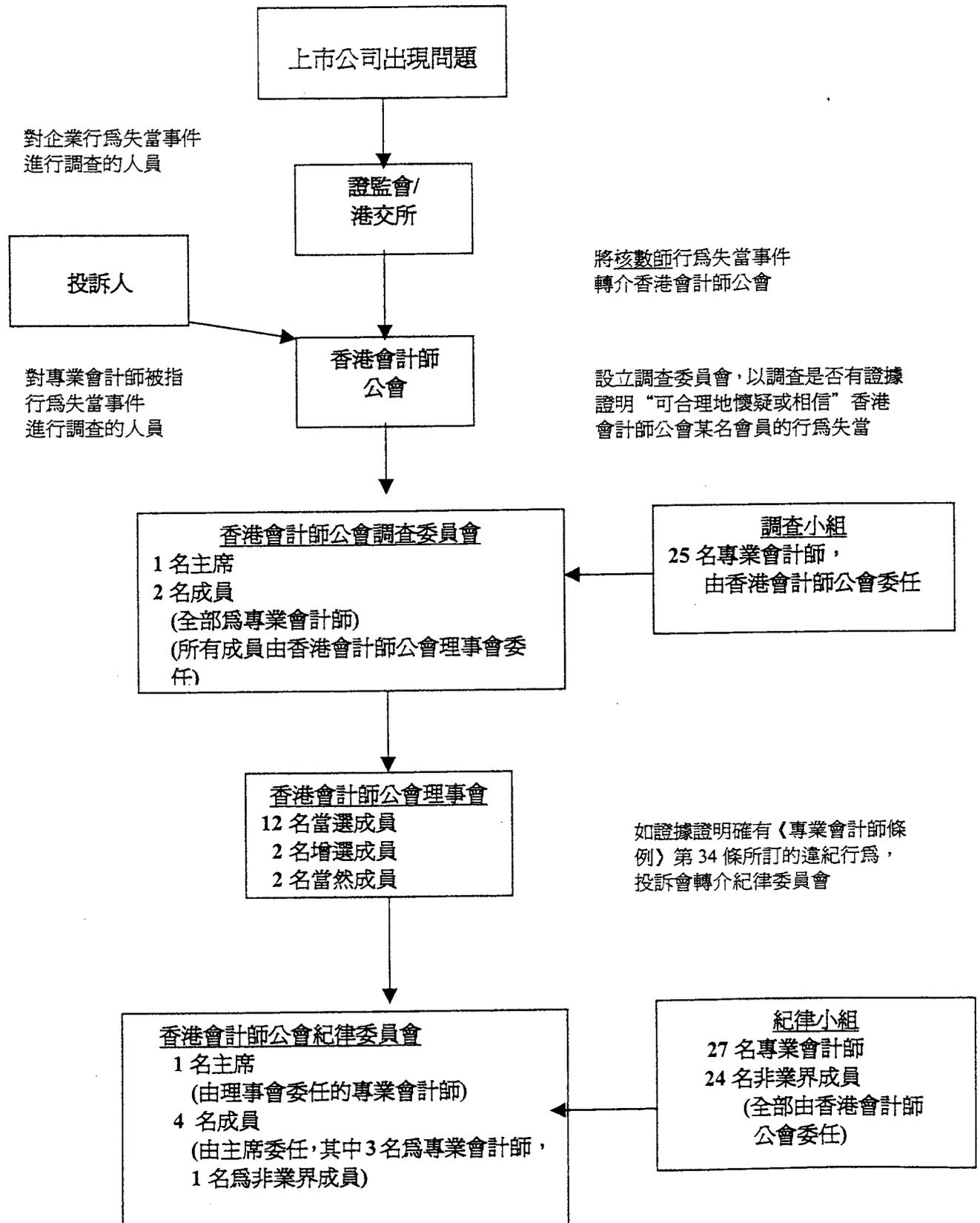
註2 - 有提議指出應廢除《專業會計師條例》現行第10(3)條所訂有關行政長官可委任兩名“學術界人士”的規定，並以另一條文取代，使政府可多委任4名非業界人士。

註3 - 調查小組的成員只限由現行法例下的專業會計師出任(《專業會計師條例》第42B(1)(a)條)。

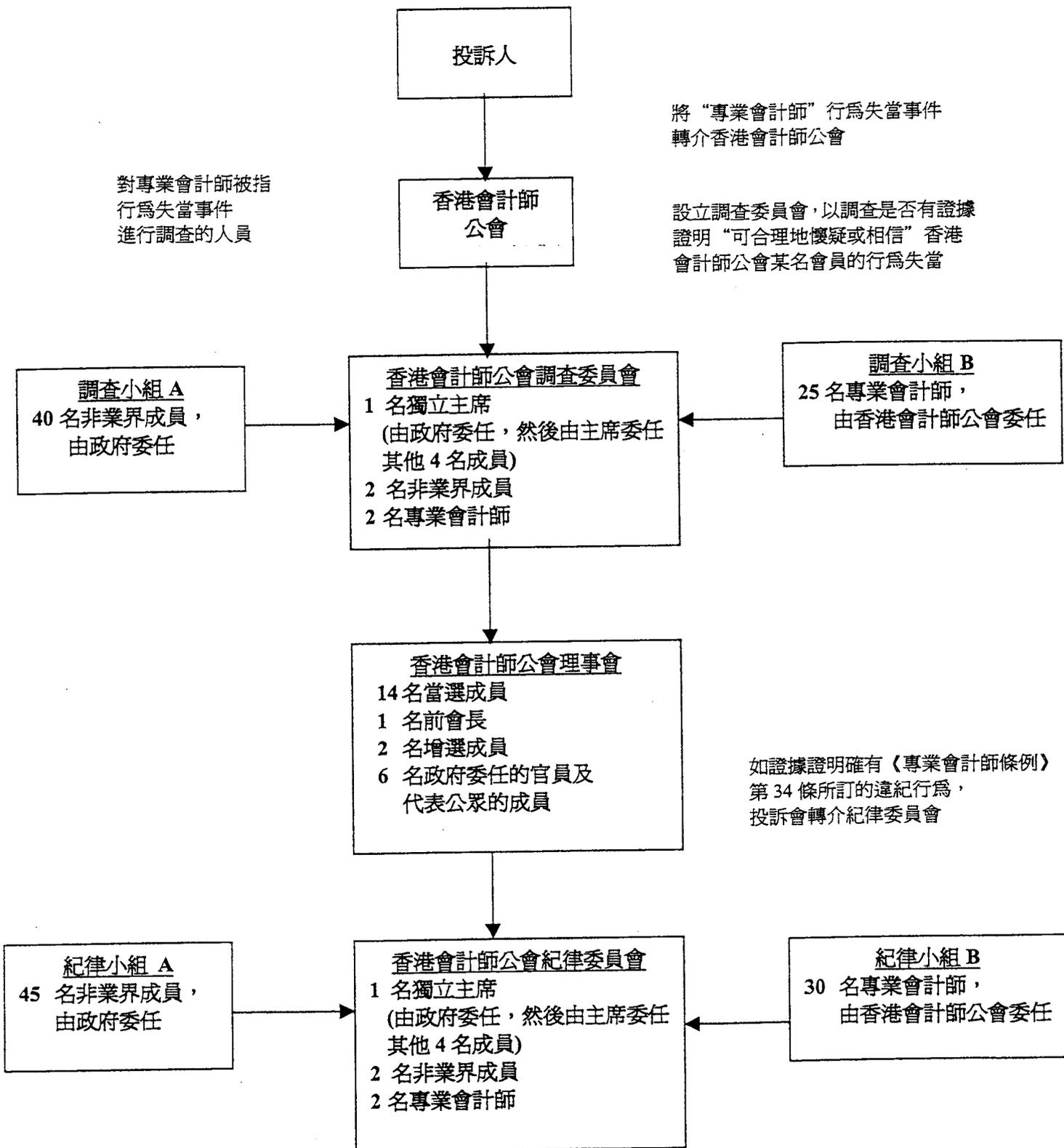
註4 - 香港會計師公會原先建議將紀律委員會的非業界成員數目由兩名修訂為三名。

註5 - 紀律委員會主席只限由現行法例下的專業會計師出任(《專業會計師條例》第33(3)(a)條)。

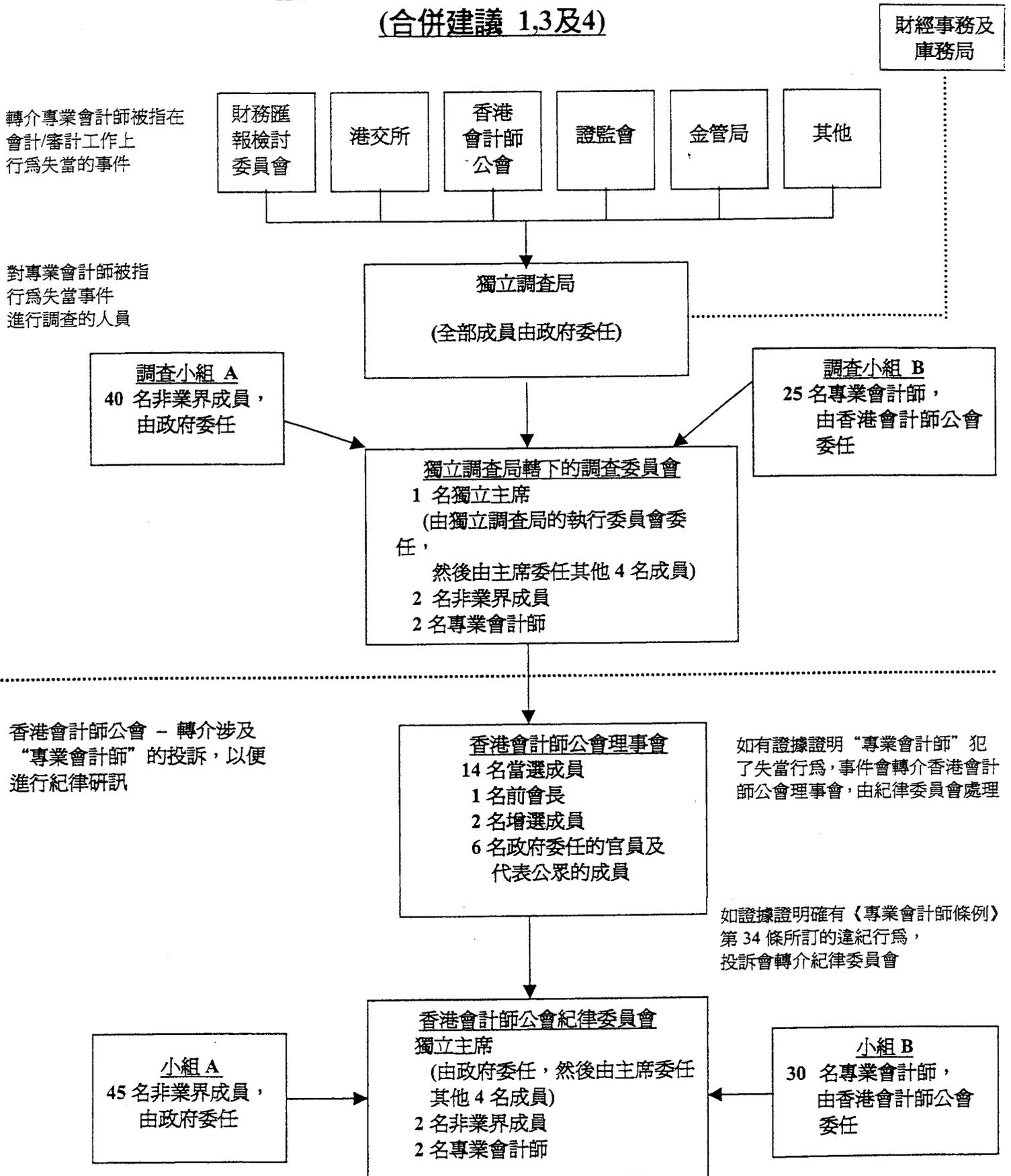
現行架構



合併建議1、2及3 的擬議修訂架構



有關“上市實體”的擬議修訂架構 (合併建議 1,3及4)



(中文釋本)

監督核數師的原則

國際證券事務監察委員會組織
技術委員會的聲明

二零零二年十月

引言

1. 投資者信心是國際金融市場運作成功的關鍵。投資者是否具有信心，取決於他們在決定如何調撥資金時，能否獲得可信及可靠的財務資料。
2. 證券規管之目的在於保障投資者、確保市場公平運作、富效率及具透明度，以及減少系統風險。為達到這些目的，有關方面向投資者匯報之時，應該全面、適時和準確地披露那些對投資者作出決定具關鍵性影響的財務結果及其他資料。全面而公平地披露資料，對保障投資者、加強投資者信心和提高市場流動性及效率，至為重要。
3. 由於獨立核數師的工作，是核實管理層所擬備的財務報表是否按照公認會計準則，中肯地反映公共企業的財政狀況及過往業積，故他們在提高財務資料的可靠性方面，擔當重要角色。
4. 有效監督會計專業及獨立審計工作，對維持財務匯報過程的可靠性及誠信，至為關鍵。國際證券事務監察委員會組織(國際證監會組織)轄下的技術委員會已制定一系列普遍原則，以監督那些為在資本市場進行公開證券交易的公司審計財務報表的核數事務所及核數師(下文簡稱核數師)。
5. 現時，國際證監會組織技術委員會的成員之間，存在着各種核數師監督制度。由於財務匯報制度出現問題、自我規管架構被發現存有缺點、公眾的期望有所改變、新法例另有規定或其他原因，這些現行制度很多都正在進行檢討。某個司法管轄區曾報稱，自我規管制度下事務所與事務所同業之間的互相檢討制度已不能發揮作用，而新的法例已指令設立一個獨立於會計專業並擁有更大權力的核數師監督機構，以制定規則、進行查察及加以紀律處分。若干其他司法管轄區亦已宣布會對監督核數師的程序和架構作出更改。技術委員會相信，國際間越來越認同，並非純粹或主要建立在自我規管基礎上的核數師監督制度有其優勝之處。
6. 本文載列的原則旨在協助證券市場規管機構，以及其他負有監督核數師責任的機構，在國際證監會組織成員所屬司法管轄區眾多不同的法律、營商及專業環境中，發展及加強監督核數師的規管架構。技術委員會鼓勵國際證監會組織成員在所屬司法管轄區中，為落實這些原則而努力。在某些司法管轄區，證券規管機構的基本責任並不包括監督核數師，但該等機構仍會確保有關的監督制度有助維持及增強投資者對已公布財務報表的信心。

監督核數師的原則

7. 監督核數師的工作可從多方面進行，包括在核數事務所內部着手、由專業團體、公營或私營的監督組織，以至透過政府進行。此外，代表投資者的督導委員會及審計委員會在關乎個別公司的事情上，亦可起監督作用。

8. 在任何司法管轄區中，核數師都應接受以公眾利益為依歸的組織監督。雖然不同司法管轄區的核數師監督機構各有不同性質和工作程序，但國際證監會組織相信，有效的監督工作一般包括以下各項：

I. 應有機制規定核數師在獲發牌進行審計工作前須具備適當的資格和能力，並須時刻保持其專業能力；同時亦應有機制，於核數師不能保持適當的資格及能力時，撤回認可其為進行公開證券交易的公司負責審計工作。

國際證監會組織相信，訂立核數師的資格和規定他們保持專業能力，可提高審計工作的質素。此外，執業認可有可能因沒有或不能保持所需資格而被撤銷的風險，應可激勵核數師依循和遵照核數準則行事。

II. 應有機制規定核數師在實際及表象上均獨立於他們所負責審計工作的企業。有效的準則、定期進行評估及規管監督，大致上會增加保持獨立的可能性。

III. 應有機制規定由一間以公眾利益為依歸的機構，負責監督審計的質素及實施、司法管轄區的獨立性及所採用的道德標準，以及控制審計質素的環境。

IV. 應有機制規定核數師須受獨立於審計專業的監督機構規管，或如由專業組織作為監督機構，則該專業組織亦須受獨立機構監督。該監督機構必須以公眾利益為依歸，並有適當的成員、妥善的權責約章及不受審計專業控制的足夠經費，以履行上述責任。

核數師監督機構應訂立程序，定期檢討為上市公眾公司審核財務報表的事務所採用的審計程序及方式。這監督過程可與審計專業現有的同類質素控制機制配合進行，但監督機構必須繼續控制關鍵性的因素，例如檢討的範圍、取得及保留檢討所需的審計工作底稿及其他資料，以及跟進檢討的結果。有關檢討應經常性地進行，並應設計為可藉以決定核數事務所在何種程度上具備及依循

適當的質素控制政策及程序，以處理審計工作各重要方面的事宜。須予以考慮的事宜包括：

- a. 核數師的獨立性、誠信及操守
- b. 審計工作的客觀性
- c. 人員的挑選、培訓及督導
- d. 是否獲審計客戶接納，及是否繼續獲審計客戶聘用提供服務
- e. 審計方法
- f. 審計表現，即是否遵從可予應用的公認核數準則
- g. 進行審計時，就任何困難、爭議性或敏感事宜進行諮詢，並解決意見分歧的問題
- h. 第二合伙人覆檢審計工作
- i. 與審計客戶的管理層、督導委員會及審計委員會溝通
- j. 就規管查詢、更換核數師或其他必要事宜，與負責監督財務匯報程序的組織溝通
- k. 提供持續專業教育

核數師監督機構亦應處理其他事宜，例如專業能力、審計人員的輪換、審計人員受聘於審計客戶、顧問服務或其他與審計無關的服務，以及其他適當事宜。

- V. 核數師監督機構應有權力就所察覺的問題訂定補救措施，並適當地對核數師及核數事務所展開及／或進行紀律研訊，以施加制裁。
- VI. 就跨國營運或跨國上市的公司而言，國際證監會組織鼓勵其成員盡可能互相通力協助（不論是直接提供協助或透過所屬司法管轄區的核數師監督機構統籌），以研究或調查可能涉及不當審計行為的事宜，以及任何與監督核數師有關的事宜。此外，國際證監會組織亦鼓勵成員尋求方法，以加強不同司法管轄區之間的合作。