

香港會計師公會

有關

「加強監管上市公司及提升企業管治水平」

呈交立法會財經事務委員會之文件

二零零三年四月七日(星期一)上午十時四十五分

前言

1. 香港會計師公會(「公會」)歡迎有此機會，能就「加強監管上市公司及提升企業管治水平」此項議題的討論，提供我們的意見。
  
2. 財經事務委員會在邀請我們出席是次會議時，曾提述下列各點：
  - (a) 近期上市公司涉嫌編製虛假財務文件事件，引起公眾對上市公司及其專業顧問質素的關注；

- (b) 監管機構應加強監管涉及上市公司上市過程的相關單位及加強對上市公司的監察工作之訴求；以及
  - (c) 提升公司企業管治水平之訴求。
3. 這些議題，全部都需要作出相應行動，以期令投資者恢復對證券市場的信心。
  4. 英隆(Enron)、世界通訊(Worldcom)及海外其他企業的倒閉事件，不論在國際或是香港，均引起公眾對會計業監管問題的廣泛討論，尤其是會計業的自我監管模式能否達致其應有的成效，以及應否繼續保留此等自我監管模式等問題。在香港，亦發生了上市公司涉嫌編製虛假財務文件的事例。
  5. 委員會今天討論的議題，突顯了上市公司的管治及管理者，必須為「有能力和適當人士」的重要性。他們必須具備誠信，並對股東及其他利益關連者負責，而他們的顧問，包括保薦人、商業銀行、財務顧問、律師、估值師、會計師及核數師等，亦必須認定他們對股東及公眾投資者所需負上的責任。
  6. 在這份意見書裏，我們將集中解釋公會在加強監管本港會計專業方面所提出

的改革建議。然而，希望大家真正明白，儘管加強對會計專業的監管是非常重要的並切合現時市場的需要，此仍只是有助加強監管上市公司及提升其企業管治水平的一項輔助措施而已。董事、管理層、股東、監管機構以及其他顧問仍必須各盡其職，做好各自的本份。

7. 公會自一九七三年根據《專業會計師條例》成立後，一向是一個自我監管的機構。過去三十年，我們在促進香港會計專業的發展上，有長足的進展。作為一個自我監管機構，我們一直都能迅速配合市場發展，為會計專業訂出及時和相關的轉變。例如在九十年代中期，鑑於國際會計準則日益重要和備受肯定，我們即著手改革公會當時仍以英國準則為本的會計、核數和專業操守準則，以配合國際準則和慣例。兩年前，我們明白到需要增加紀律程序的透明度，並迅速採取行動亦取得公會會員的支持，建議將紀律聆訊程序開放予公眾旁聽。
8. 我們在維持公開財務報表的質素方面亦有所貢獻。公會是香港首家定期覆核公開財務報表，以及監察有關報表是否符合已頒布準則的機構。我們亦向會員查詢和提出改善建議，再由他們將有關的改善建議轉達予上市公司。
9. 在一九九五年，我們發表了一份報告，提出香港企業管治的多項重大缺失。

此後，我們接連發表了多份討論企業管治的文件，帶動了對提升香港企業管治措施的進一步討論和提出有關方案。

10. 然而，公會亦明白到，鑑於海外及本地發生多宗企業倒閉及違規事件，公眾對於上市公司核數師的**監管**，無論在其**透明度、獨立性以及問責性**方面，均有更殷切的要求。故此，我們明白到公眾監管是維持外界對核數行業信心的重要元素。

### 監察核數師的原則

11. 然而，世界各地的監管模式和架構卻不盡相同。二零零二年十月，國際證券事務監察委員會組織(「國際證監會組織」)(IOSCO)的技術委員會，公布了一系列總體原則，以監察為於資本市場上公開買賣證券上市公司進行財務報告核數工作的核數師。有關原則，對建立監管核數師的制度或有關改革的推行，提供了一個良好基礎。

國際證監會組織列出的監管核數師主要原則如下： -

- 對**核數師註冊**的要求制定適當資格規定

- 設立有效準則，確保核數師的獨立性
- 設有專門組織，以公眾利益為依歸，監察專業準則的質素及推行情況
- 核數師須受到一家監察組織的紀律監察，該組織須獨立於核數行業、獲得足夠撥款並以公眾利益為運作的大前提
- 該監管組織有採取紀律處分行動的權力
- 該監管組織設有定期進行質素檢核的程序，以監察核數師行的核數程序和常規

12. 最近，歐洲委員會亦提出了一套適用於歐洲聯盟(「歐盟」)(EU)有關公眾監管核數行業的原則，讓會員國採用。此原則的重點，與國際證監會組織所提出的相似。簡而言之，有關原則要求公眾監管機制必須要： -

- 適用於所有核數師
- 有非核數師人士的充份參與
- 包括核數師的教育、發牌及註冊，以及專業準則的制定、質素保證及紀律制度
- 包括調查和紀律處分權力
- 具透明度

- 具備獨立和足夠的營運資金

### 香港會計師公會的監管職能

13. 國際證監會組織及歐盟均理解到世界上沒有一套放諸四海皆準的監管模式。他們的原則均認同毋須成立獨立監察組織，而監察機制在原有的監管架構下已能有效運作。我們相信，公會的職能已包涵了國際證監會組織及歐盟所羅列的大部分原則，其中包括：
- (a) 理事會以代表較廣泛的公眾利益為依歸作出管治
  - (b) 會員註冊
  - (c) 核數師發牌
  - (d) 準則制定
  - (e) 質素監控(監察上市公司財務報表以及實地對核數工作底稿進行執業審核)
  - (f) 調查和投訴的處理
  - (g) 執行紀律程序
14. 我們相信，公會現行的自我監管體制，在配合了下述的新改革建議後，無論在實質內容或形式上，均可符合所有國際證監會組織及歐盟的原則。

15. 在**會員註冊**方面，公會本身的專業資格課程會籍考試，是促成了公會與英國特許公認會計師公會及澳洲會計師公會簽訂相互認可協議，以及與下列七家頂級海外會計專業組織簽訂相互會籍認可協議的主要因素： -

- 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

16. 這些協議的簽訂，反映出我們在處理會員註冊方面，已採用與這些國際會計專業組織同樣嚴謹的條件。我們亦正在檢討會員註冊資格和會籍續期的要求，確保我們的會員符合規定的專業資格及能力水平。

17. 在**準則制定**方面，公會製定了專業操守、審計和會計準則(「專業準則」)。

公會所有會員，不論其為核數師、財務報表編製者、財務總監、執行或獨立

董事，均須遵守此些專業準則。

18. 如前所述，我們的專業準則，已經或正與國際會計準則委員會(IASB)及國際會計師聯會(IFAC)所頒布的國際認可最佳應用守則銜接。在公會的準則銜接計劃之下，我們已制定了一個進取的準則制定議程，目的是摒除我們的專業準則與國際準則之間現存的分歧。我們除積極在國際準則制定過程中提供意見外，亦如該等準則制定機構一樣，設有發出徵求意見稿諮詢公眾、以及就我們本地化的準則與本港所有有關方面進行討論的既定程序。
  
19. 此外，我們亦配合公司法改革常務委員會(「公司法常委會」)在企業管治檢討第一階段所提出的建議，邀請非業界人士出任各個專業準則制定委員會的成員。這些委員會的成員包括消費者、學者、獨立董事、相關的監管機構以及財務報表編製者和核數師等，讓我們聽取和討論所有有關方面的意見。
  
20. 在**質素監控**方面，公會早於一九八八年設立了專業水平監察委員會(「專業水平委員會」)，負責持續覆檢由公會會員編製及執行核數工作的已公布財務報表(主要是上市公司財務報表)。此外，由一九九二年起，公會推出了一項持續性的執業審核計劃。根據該計劃，所有核數師(不僅上市公司的核數師)均必須接受公會人員的實地查察以覆檢其審計工作底稿，確保公會所有的執



業會員均依據、遵守及引用專業準則。若發生重大的違規事件，公會即採取紀律行動。

## 改革監管的建議

21. 為回應國際及本地的發展，公會在二零零三年一月底，向財經事務及庫務局呈交了關於改革香港會計專業監管的一系列建議，以加強公會監管職能的透明度、獨立性和效能。建議內容有四部分，分別為：

### I. 增加理事會非業界成員數目

22. 增加公會的管治架構—理事會—的非業界成員數目。我們建議，理事會內的非業界成員，包括政府的委任官員，應由現時的兩名增加至六名。此舉將令理事會內非業界成員及由政府委任官員的比例，由現時百分之十三增加至百分之廿六。新增的四名非業界成員將由政府委任。

### II. 增加調查委員會人數及非業界成員

23. 由理事會設立的任何調查委員會的成員人數，將由三人增至五人，以調查涉

及會計、審計及/或專業操守方面的涉嫌違規行爲；同時並更改委員會的結構，使其大多數成員(包括主席在內)，均爲非業界人士，其主席亦將由政府委任。

### III. 紀律委員會大多數成員爲非業界成員

24. 更改由理事會設立的五人紀律委員會結構，使其大多數成員(包括主席在內)，均爲非業界人士，其主席亦將由政府委任。
  
25. 我們相信上述三項建議，是加強監管公會主要職能乃至於整個會計專業的重要步驟。公會理事會是負責公會整體發展方向、政策和運作的最高管治單位。增加具有合適經驗及社會地位的非業界成員的參與，將有助提升理事會在作出決策時的客觀性，確保此等決策能在公眾利益與專業界別利益之間取得平衡。公會另外兩項保障不會偏私的重要範疇，是其執行調查及紀律處分的工作。這兩方面的工作雖由理事會倡導，但其執行則已由理事會所委任的不同組別人士負責。此外，《專業會計師條例》內訂有嚴謹條文，以規管獨立性和利益衝突等問題。理事會成員不能同時身兼調查委員會或紀律委員會成員。根據這些條文，理事會不能委任同一人士同時出任上述兩個委員會的成員。此項職能分隔措施，目的是避免產生利益衝突，並確保所有決定的獨

立、公平和客觀性。我們相信，增加理事會和上述兩個委員會的非業界人士數目，及委任適當人選加入，將可有效地防止產生專業界別利益凌駕於公眾利益之上的情況。

#### IV. 成立獨立調查委員會

26. 在增加調查委員會非業界人士數目、並由他們佔大多數成員比例之建議的基礎上，我們同時提出另一項可供選擇的建議：就是成立一個獨立調查委員會，在調查涉及「上市實體」的會計、審計及/或專業操守等涉嫌違規事件時，進一步加強委員會的調查權力及提高其客觀性與獨立性。在此機制下，涉及「非上市實體」之會計、審計及/或專業操守的涉嫌違規事件，則仍繼續由公會理事會設立的調查委員會作出調查。
27. 我們建議此獨立調查委員會的運作，可完全獨立於公會，或設於公會的秘書處，以便其獲得行政上的支援。為達致進一步提高其客觀性、獨立性和調查權力等目標，獨立調查委員會必須符合下列三項原則：
- i. 大部分成員為非業界人士；
  - ii. 以獨立資金運作；及

- iii. 委員會需根據《專業會計師條例》所界定的違反紀律行為對被調查事件產生合理懷疑。
28. 根據此建議，獨立調查委員會及由其成立的調查委員會，需要調查涉及專業會計師的個案和投訴。調查範圍，是要確定有關的專業會計師有否觸犯《專業會計師條例》中的違紀行為。因此，其調查權力比證券監管機構或執法單位較為狹窄。我們建議，獨立調查委員會若然得以成立，應向財經事務及庫務局負責，由該局監察此委員會的有效運作，包括委任適當人選加入獨立調查委員會的執行委員會及其下設的各調查小組，定期檢討獨立調查委員會的報告及運作；以及協助提供營運資金。
29. 除上述建議外，一如早前所述，我們於二零零一年四月曾向當時的財經事務局建議，開放公會的紀律聆訊過程予公眾旁聽。這將大大提升公會紀律程序的透明度，進一步確保公眾利益在現時及將來均會持續得到保障。
30. 我們相信有關的改革監管建議，將能在很大程度上回應到公眾對加強會計專業透明度、獨立性及其監管的訴求。我們認為上述建議，對香港而言，是實際可行並合乎成本效益的方案。

#### 制定改革建議時的考慮因素

31. 在制定提高會計業監管的透明度、獨立性和問責性的建議時，我們已考慮以

下因素：

- 香港的企業文化和環境；
- 有關改革的成效；以及
- 成本效益。

#### 企業文化和環境

1. 32. 我們希望強調，國際證監會組織及歐盟均了解到，由於不同地區的法律、商業和專業環境以至監管架構的範疇有所不同，核數師的監管機制亦可因應而有所分別，由香港會計師公會等自我監管專業組織的監管形式，亦是可行的模式之一。

33. 我們相信，香港須以更務實的態度，和經過深思熟慮，界定一個監管上市公司最合適的規管架構。海外市場的市場規模、企業文化、投資者心態以至上市公司的經營環境與香港的情況大大不同，其法律和監管架構方面亦然。舉例而言，在美國，企業一般都向行政人員授予認股權作為報酬，以鼓勵他們

繼續為公司爭取持續增長和利潤。然而，此項措施在香港並不常見，實行程度也不同。究其原因，大概是本港眾多上市公司均由家族擁有及控制，公司董事亦同時是主要股東，管理層的利益因而亦較傾向與股東利益掛鉤。

34. 此外，由於美國普遍存在訴訟文化，側重訴諸法院去仲裁糾紛，美國的準則制定機構遂採納了「規則為本」的會計準則以「減少」詮釋條文時發生迥異的情況。相反，香港的會計準則已跟隨國際會計準則，較傾向以「原則為本」。
35. 我們認為，假如香港引入一套龐大和繁複的監管體制，以期達致目前根本並不存在的所謂「國際最佳守則」的話，結果可能產生矯枉過正，窒礙而並非提升香港市場質素的危機。

#### 改革成效

36. 據我們了解，過去一年多，海外主要地區所推行或考慮推行的監管改革，成效仍有待考證。例如美國根據 Sarbanes-Oxley 法案、預計每年需耗費九千八百萬美元運作的「上市公司會計監管委員會」(Public Company Accounting Oversight Board)(PCAOB)，至今尚未全面運作。雖然該法案所提出的多項加強監控核數專業的建議當中，不少建議可望提高核數師的獨立性，但同時亦

會製造出許多前所未有及意想不到的運作問題和困難，長遠而言可能會窒礙市場發展。同時，PCAOB亦不太可能達致其在預期於二零零三年四月全面投入運作的目標。有關方面更可能需時至少一年或以上，才能評估此項新監管架構是否有效。

37. 在未有任何證據證明其他地方的監管機制是否實際有效前，我們相信要香港立即採用有關的監管模式，實屬言之過早。香港的成功有賴於靈活變通的優點和政府的最少干預政策。若單單從其他地區全盤引入其改革模式，最終只能證實為錯誤配對，並扼殺我們本身市場的成長和發展。

#### 成本效益

38. 我們相信，再設立另一個會計業監管組織，並不符合公眾及政府利益。此舉只會令公會現有的角色重疊，並需耗用大量撥款和基礎支援設施，實非香港目前所需。以下資料，可說明不同地區所監管專業會計師的人數和複雜性的差異：美國的監管架構負責監管分佈五十個州約三十萬名專業會計師；英國的監管架構則負責監管來自六個不同會計專業團體，超過三十萬名的專業會計師；反觀香港，香港會計師公會只負責監管全港二萬名專業會計師。

39. 在一些海外地區，或許有需要另設一個獨立的監管組織，統一不同會計組織內分歧的規則。相反而言，香港本身已具備一個運作完備、行之有效的單一會計業監管組織，再另設一層監管架構，對加強統一性、效能和效率方面均無明顯裨益。在為香港發展一個適用的監管架構時，我們需注意平衡當中的比例、複雜性和規模等問題。
40. 此外，公會所提出建議的重點，尤其是由業外人士佔調查委員會及紀律委員會大多數成員的建議，是由於該兩個委員會的成員均可直接參與涉及核數師質素的監管及執行工作，得以將監管核數師的職能有效地下達至工作層面。此舉相對於成立另外一個監管機構去被動地監管一個專業團體有效得多。
41. 在關注監管體制的同時，著眼點不應只是其性質，而應是其實質內容和成效。在這方面上，據我們了解，財經事務及庫務局亦有同樣的看法。
42. 另外值得注意的是，我們的建議不但涵蓋上市公司的核數師，也包括非上市公司核數師。公會在保障「公眾利益」上所擔當的角色，相對於海外其他改革中主要側重上市公司的範圍，能涵蓋的層面更見廣泛。

### 保留紀律處分權力的需要



43. 有建議指公會處分違規核數師的權力，或應移交至建議成立的獨立調查委員會。就這個問題，我們認為，只要公會仍然是其會員及會員事務所(不限於核數師)的註冊及發牌組織，並具有全面的輔助功能(例如制定專業標準、招收會員、質素保證及專業發展等)，公會應保留其現有權力，對違反專業準則的會員或會員事務所採取紀律處分。會員或會員事務所只須持有單一的「會員執照」，便可為客戶提供一系列服務，包括為上市公司服務。
44. 公眾的一般期望是，公會作為一個註冊及發牌組織，在其會員出現違規情形下，應可作出制裁行動，尤其是可以中止及撤銷其會員註冊。因此，公會的紀律處分權力若被撤銷是不恰當的。公會強烈認為，不論違規行為是否涉及上市實體，公會應該保留處分有關專業會計師(包括核數師)的權力。
45. 我們提出紀律委員會應由大多數非業界人士組成(包括主席在內)的建議，可確保公會紀律程序的獨立性和透明度。此外，開放紀律委員會聆訊程序予公眾旁聽，將可加強制衡，確保聆訊高度透明，而公眾利益亦得以獲得保障。

### 分階段推行改革

46. 我們理解到本會所提出的部分建議，特別是成立獨立調查委員會的建議，需要向市場有關人士作更廣泛諮詢。我們首三部分關於理事會、調查和紀律委員會成員組成的建議，相對地較為簡單，但因涉及《專業會計師條例》的修訂，希望得到立法會的支持。
47. 公會相信，上述建議或可考慮分兩階段推行。第一階段須在切實可行的情況下，盡快推行更改理事會結構及有關調查及紀律委員會事宜的建議。至於有關成立獨立調查委員會的建議，可作為第二階段，在完成廣泛諮詢後才推行。

#### **持續檢討及其他措施**

48. 作為一個享有國際盛譽的會計組織，我們一貫的宗旨，是不斷致力提升香港會計專業的水平及其在本地和海外的聲譽。以下是我們近期推行的一些措施。
49. 我們已加快檢討公會的執業審核計劃。去年，公會在完成首循環一千次的執業審核，及由公會的執業審核委員會進行內部檢討後，決定延聘英國的 **Joint Monitoring Unit (JMU)** 為顧問，協助對公會現有的審核程序進行獨立檢討，

並推行改善措施。在篩選執業會員進行質素審核的工作上，我們計劃由原來的隨機抽樣制改為風險為本制，令執業審核計劃更具效率和效益。這涉及採用年度執業概況問卷，我們所聘用的顧問將協助公會制定適當的支援系統。此外，我們會進一步增加執行執業審核的人力資源，裨能加快有關工作的速度。

50. 在國際層面(透過我們在國際會計師聯會的代表)，我們已協助推動及發展適用於商界會計師的更廣泛專業操守準則，而這亦是國際會計師聯會現時的重點項目。本地方面，我們曾就多項企業管治諮詢提出意見和建議，其中包括聯交所就企業管治以及上市和除牌準則有關的《上市規則》修訂諮詢文件、檢討證券及期貨市場規管架構運作專家小組的研究，以及保險業監督發出的《獲授權保險人的公司管治指引》。公會亦設有一個工作小組，現正為會計師制定有關首次公開招股以及檢查將發出之財務資料的新增指引。

51. 公會與證監會在提高核數師注意內地民營企業核數工作所涉及特有風險事宜上，其中部分的合作項目，是舉辦論壇，讓核數師與證監會人員就特定課題進行直接溝通和交流。

52. 此外，公會將就其自我監管程序，進行更詳盡檢討，並已成立專責小組，研

究近期關於會計專業的國際發展以及香港應該推行的進一步改革。

## 結語

53. 香港會計師公會除了在本港的領導地位外，其作為國際會計師聯會理事會成員、及亞太會計師聯會(CAPA)行政委員會成員，在國際會計業的發展和監管方面均扮演非常重要角色。近年來，我們對國際最佳守則發展的貢獻日增，而我們亦時刻注視國際的最新趨勢。
54. 我們明白會計專業在提升上市公司的監管及其企業管治水平上所扮演的角色和所需作出的貢獻。我們相信，我們的建議在很大程度上，將能迎合公眾對加強香港會計專業的透明度、獨立性和監管的訴求。這些建議，若獲得政府及立法會採納，不但能與國際市場趨勢看齊，同時在開放性和業外人士參與程度方面，亦比香港其他專業組織的管治架構先跑一步。
55. 下一步進程，是我們需要政府、財經事務委員會成員以及其他立法會議員的支持，盡快通過《專業會計師條例》的所需修訂。我們期望政府對成立獨立調查委員會的建議能盡早作出決定。我們亦希望由公司法改革常務委員會建議，而公會亦深表支持的獨立「財務匯報檢討委員會」(Financial Reporting

Review Panel)能盡早成立。

香港會計師公會

2003 年 4 月 1 日