立法會
Legislative Council

立法會 CB(1)1374/17-18 號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔　號：CB1/BC/4/17/2

《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》委員會

第四次會議紀要

日　期　：**2018 年 6 月 5 日(星期二)**
時　間　：**上午 10 時 45 分**
地　點　：**立法會綜合大樓會議室 2**

出席委員　：黃定光議員, GBS, JP (主席)
梁繼昌議員(副主席)
涂謹申議員
陳健波議員, GBS, JP
莫乃光議員, JP
張華峰議員, SBS, JP
陳振英議員
張國鈞議員, JP
劉業強議員, BBS, MH, JP

缺席委員　：李慧琼議員, SBS, JP
葉劉淑儀議員, GBS, JP
胡志偉議員, MH
郭榮鏗議員
何君堯議員, JP

出席公職人員：財經事務及庫務局
副秘書長(財經事務)3
吳靜靜女士, JP

財經事務及庫務局
首席助理秘書長(財經事務)4
區家盛先生

財經事務及庫務局
助理秘書長(財經事務)(4)1
陳芳明先生

律政司
高級政府律師
陳嘉敏女士

律政司
高級助理法律草擬專員(法例發布)
張美寶女士

應邀出席者 ： 財務匯報局
行政總裁
衛皓民先生

財務匯報局
高級調查總監
王蕙湄女士

列席秘書 ： 總議會秘書(1)4
司徒少華女士

列席職員 ： 助理法律顧問 10
李凱詩小姐

高級議會秘書(1)4
趙汝棠先生

議會事務助理(1)4
陳瑞玲女士

經辦人/部門

I 確認通過會議紀要

(立法會 CB(1)862/17-18 號文件	—	2018 年 2 月 13 日會議的紀要)

2018 年 2 月 13 日會議的紀要獲確認通過。

II 與政府當局舉行會議

先前會議的續議事項

(立法會 CB(1)771/17-18(01)號文件	—	因應 2018 年 3 月 20 日會議席上所作討論而須採取的跟進行動一覽表
立法會 CB(1)771/17-18(02)號文件	—	政府當局就 2018 年 3 月 20 日會議提出的事宜的回應
立法會 CB(1)1062/17-18(01)號文件	—	政府當局就 2018 年 3 月 20 日會議提出的事宜的進一步回應
立法會 CB(1)783/17-18(01)號文件	—	法律事務部於 2018 年 3 月 19 日致政府當局的函件
立法會 CB(1)783/17-18(02)號文件	—	政府當局就法律事務部 2018 年 3 月 19 日函件所作的回應)

逐項審議條例草案的條文

(立法會 CB(3)287/17-18 號文件	—	條例草案文本
檔號：ACCT/2/1/2C	—	立法會參考資料摘要
立法會 LS25/17-18 號文件	—	法律事務部報告

立法會 CB(1)591/17-18(01)號文件	— 法律事務部擬備的《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》標明修訂文本(只限委員參閱)
立法會 CB(1)590/17-18(01)號文件	— 立法會秘書處擬備的背景資料簡介)

討論

2. 法案委員會進行商議工作(會議過程索引載於**附錄**)。

政府當局須採取的跟進行動

財務匯報局將予施加的罰款

3. 關於財務匯報局("財匯局")可就公眾利益實體核數師的失當行為而施加的罰款，一名委員認為，政府當局應考慮降低條例草案所訂的擬議最高罰款額(即 1,000 萬元)。法案委員會要求政府當局就上述意見作出回應。

財務匯報局的財政安排

4. 法案委員會要求政府當局提供經改革的財匯局的詳細預算及制訂預算時所採用的假設，包括按人員職級列出的員工成本分項數字，以及固定和經常開支的分項數字。

就取得認可公眾利益實體核數師的審計工作底稿與內地進行磋商

5. 法案委員會要求政府當局提供資料，闡述財匯局與內地相關監管機構就簽訂諒解備忘錄進行磋商的進展。該諒解備忘錄將涵蓋多項事宜，包括容許財匯局向內地的認可公眾利益實體核數師索取並非機密的審計工作底稿。法案委員會

又要求政府當局確定能否在條例草案所載的建議開始實施(即 2019 年 8 月 1 日)前簽訂該諒解備忘錄。

財務匯報局的組成

6. 《財務匯報局條例》(第 588 章)("《條例》")擬議第 7(1)(a)條訂明，財匯局的主席屬非執行董事及非執業人士。法案委員會要求政府當局解釋，採用財匯局的主席須為非執行董事此一模式的理據為何。法案委員會又要求政府當局就支持採用此模式所進行的相關研究提供資料，包括香港及海外其他可資比較監管機構所採用的模式。

7. 法案委員會要求政府當局檢討擬議第 7(4)(b)(i)及(ii)條，以消除條文可能重疊的問題。該等條文是關乎將獲委任為財匯局成員的人士的背景。

財務匯報局對香港會計師公會執行關乎註冊公眾利益實體核數師的職能進行監督的職能和權力

8. 《條例》擬議第 9(b)條訂明財匯局對香港會計師公會("會計師公會")執行關乎註冊公眾利益實體核數師的若干職能(例如註冊、就該等核數師的持續專業發展設定要求及就其專業道德以及核數和核證執業準則設定標準)進行"監督"的職能。《條例》擬議第 10(1A)條訂明財匯局執行擬議第 9(b)條下的職能的權力，而擬議第 10(1B)條訂明會計師公會須遵從財匯局根據第(1A)(c)款作出的指示。據政府當局所述，財匯局及會計師公會將會就財匯局關於上述條文的職能和權力的實施細節簽訂協議("擬議協議")。法案委員會要求政府當局：

(a) 提供擬議協議的框架及大綱，以及簽訂協議的時間表；

(b) 解釋擬議第 10(1A)條的立法原意，並確認該條文所訂明的權力是否詳盡無遺；

經辦人/部門

(c) 檢討擬議第 10(1B)條，以考慮是否需要把該條文的涵蓋範圍擴大至包括第(1A)(a)及(b)款；及

(d) 解釋如會計師公會沒有遵從財匯局根據擬議第 10(1A) 條提出的要求或作出的指示，將有何後果。

(*會後補註*：政府當局的書面回應已於 2018 年 6 月 27 日隨立法會 CB(1)1190/17-18(02)號文件送交委員。)

III 其他事項

下次會議的日期

9. 主席提醒委員，下次會議將於 2018 年 7 月 3 日下午 2 時 30 分舉行。

10. 議事完畢，會議於下午 12 時 27 分結束。

立法會秘書處
議會事務部 1
2018 年 9 月 5 日

附錄

《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》委員會
第四次會議過程

日　期　：2018 年 6 月 5 日(星期二)
時　間　：上午 10 時 45 分
地　點　：立法會綜合大樓會議室 2

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
議程第 I 項——確認通過會議紀要			
000812 - 001000	主席	確認通過會議紀要 [立法會 CB(1)862/17-18 號文件]	
議程第 II 項——與政府當局舉行會議			
001001 - 001208	主席 政府當局	政府當局簡介其就 2018 年 3 月 20 日會議提出的事宜的進一步回應 [立法會 CB(1)1062/17-18(01)號文件]	
001209 - 003634	主席 副主席 政府當局 助理法律顧問 10	<u>財務匯報局將予施加的罰款</u> 副主席提出以下意見： (a) 審計業界(特別是中小型事務所)仍然憂慮，財務匯報局("財匯局")可就公眾利益實體核數師的失當行為而施加的罰款，擬議水平甚高(最多為 1,000 萬元或相等於因失當行為而獲取的利潤金額或避免的損失金額 3 倍，以金額較大者為準)。政府當局應審慎考慮香港資本市場的結構及審計業界的需要，並重新考慮降低上述擬議罰款額水平； (b) 政府當局釐定公眾利益實體核數師的擬議最高罰款額水平時，其主要考慮是否須與本港其他監管制度的罰款水平保持一致；及 (c) 加拿大及澳洲的相關監管制度不會向公眾利益實體核數師施加罰款，而新加坡對於公眾利益實體核數師觸犯失當行為的最高罰款額則低於《2018 年財務	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		匯報局(修訂)條例草案》("條例草案")所建議的水平。雖然英國的最高罰款額較高，但當地資本市場的結構或未可與香港的情況作直接比較。 政府當局的回應如下： (a) 在現行的《專業會計師條例》(第 50 章)下，核數師觸犯失當行為的最高罰款額為 50 萬元。社會上一直有意見認為，該罰款水平並未足以確保對失當行為施加相稱的紀律制裁，因而削弱了紀律制裁的成效； (b) 國際貨幣基金組織對上一次根據金融體系評估計劃評估香港的證券市場時指出，香港的核數師監管制度的制裁方式相當有限，並建議日後的獨立核數師監察機構應具備強大的執法權力； (c) 在 2014 年的公眾諮詢期間，持份者就擬議罰款水平提出的意見不一； (d) 政府當局已向審計業界保證，罰款的目的並非令事務所或個人陷入財困。財匯局有法定責任須發出指引，述明該局將以何種方式行使其權力，命令公眾利益實體核數師或負責人繳付罰款；及 (e) 考慮到其他可資比較司法管轄區及本港相關金融監管制度的做法，政府當局認為擬議的最高罰款額份屬恰當。	
		關於財匯局可就公眾利益實體核數師的失當行為而施加的罰款，政府當局須應副主席的要求，重新考慮降低條例草案所訂的擬議最高罰款額(即 1,000 萬元)。	政府當局須如會議紀要第3段所述採取行動
		<u>就取得認可公眾利益實體核數師的審計工作底稿與內地進行磋商</u> 應副主席的要求，政府當局須提供資料，闡述財匯局與內地相關監管機構就簽訂	政府當局須如會議紀要第5段

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		諒解備忘錄進行磋商的進展。該諒解備忘錄將涵蓋多項事宜，包括容許財匯局向內地的認可公眾利益實體核數師索取並非機密的審計工作底稿。法案委員會又要求政府當局確定能否在條例草案所載的建議開始實施(即 2019 年 8 月 1 日)前簽訂該諒解備忘錄。副主席又強調，政府當局應支持財匯局與內地的磋商工作。 政府當局表示： (a) 財匯局與財政部就簽訂諒解備忘錄進行磋商，進展順利。財匯局與財政部同意，該諒解備忘錄將會涵蓋財匯局在新制度下的監管職能，即查察、調查及紀律事宜；及 (b) 財匯局的目標是大約在新監管制度實施的同時，簽訂諒解備忘錄。 <u>財務匯報局的財政安排</u> 應主席及副主席的要求，政府當局須提供經改革的財匯局的詳細預算及制訂預算時所採用的假設，包括按人員職級列出的員工成本分項數字，以及固定和經常開支的分項數字。 政府當局回應副主席的查詢時確認，條例草案僅旨在使香港符合獨立審計監管機構國際論壇的要求，務求可加入該組織。政府當局並無計劃改變經改革的財匯局的擬議組成方式，使香港能夠取得歐洲委員會的監管等效資格。 副主席詢問，在公眾利益實體核數師將會為經改革的財匯局提供 25%經費的前提下，就釐定向個別公眾利益實體核數師徵收擬議徵費的基準方面，政府當局能否對業界提出的建議持開放態度。政府當局給予肯定的答覆。 主席表示，法案委員會的法律顧問("助理法律顧問 10")曾於 2018 年 3 月 19 日致函政府當局，就條例草案在法律及草擬方面的	所述採取行動

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		若干事宜作出查詢；而政府當局已就該函件提供書面回應(即已於 2018 年 4 月 11 日送交委員的立法會 CB(1)783/17-18(01)及(02)號文件)。他表示，助理法律顧問 10 可於法案委員會討論條例草案的相關條文時提出其關注事項。	
逐項審議條例草案的條文			
003635 - 004014	主席 副主席 政府當局	**《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》** **第 1 部** **導言** 條例草案第 1 條——簡稱及生效日期 條例草案第 2 條——修訂成文法則 副主席詢問，政府當局為何建議以 2019 年 8 月 1 日作為條例草案所訂的生效日期。政府當局的回應如下： (a) 新制度將會與香港會計師公會("會計師公會")採用相同的註冊周期(即每個曆年的 1 月 1 日至 12 月 31 日)；及 (b) 擬議的生效日期可預留數個月的過渡期，以便在 2020 年 1 月 1 日開始的首個註冊周期之前推行各項過渡事宜。	
004015 - 005355	主席 政府當局 副主席	**第 2 部** **修訂《財務匯報局條例》(第 588 章)** 條例草案第 3 條——修訂詳題 條例草案第 4 條——修訂第 2 條(釋義) 條例草案第 5 條——修訂第 3 條(上市實體) 條例草案第 6 條——加入第 3A 條 *3A. 不同種類的核數師及項目的涵義*	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		副主席提出以下查詢： (a) 哪些人士可擔任新監管制度下的質素監控制度負責人一職，以及質素監控制度負責人的職責可否轉授予公眾利益實體核數師的合夥人； (b) 公眾利益實體核數師的前線員工會否受到新監管制度下的紀律處分；及 (c) 公眾利益實體核數師的前線員工會否獲註冊為其負責人。 政府當局的回應如下： (a) 《財務匯報局條例》(第 588 章)("《條例》")擬議新訂第 20H(2)(c)條載列註冊公眾利益實體核數師的質素監控制度負責人的要求； (b) 在新監管制度下，向會計師公會申請成為註冊公眾利益實體核數師的執業單位，必須在其申請中提供 3 類負責人(即項目合夥人、項目質素監控審視員及質素監控制度負責人)的姓名。只有執業單位本身及 3 類負責人會受到財匯局的紀律處分； (c) 對業界而言，3 類負責人並非新的概念，會計師公會早已就該等人士發出相關指引。新監管制度旨在引入該等人士的註冊制度；及 (d) 會計師公會將審慎處理註冊公眾利益實體核數師的申請。預期公眾利益實體核數師的前線員工不會獲註冊為公眾利益實體核數師的負責人。	
005356 - 005614	主席 政府當局 副主席	<u>條例草案第 7 條——修訂第 4 條(有關不當行為)</u> 政府當局回應副主席的查詢時確認，《條例》擬議經修訂的第 4(5)(a)至(g)條所訂明的	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		執業方面的不當行為，與會計師公會現時的指引所列明者一致。	
005615 - 011024	主席 涂謹申議員 政府當局 副主席 張國鈞議員	<u>條例草案第 8 條——修訂第 6 條(財務匯報局的設立)</u> <u>條例草案第 9 條——取代第 7 條</u> *財匯局的組成* 涂議員提出以下意見： (a) 政府當局應解釋，按《條例》擬議第 7(1)(a) 條所訂，規定財匯局主席須屬財匯局的非執行董事的理據為何；及 (b) 政府當局制訂上文第(a)段所述的規定時，有否研究或參考其他司法管轄區的做法。 副主席同意，政府當局應解釋制訂該項規定時所考慮的因素。 張議員詢問，所施加的規定是否為了防止財匯局的職員成為財匯局主席。 政府當局的回應如下： (a) 財匯局的高級職員可擔任財匯局的執行董事；及 (b) 政府當局曾考慮財匯局主席的不同安排，並已參考本地及海外的經驗。鑒於條例草案旨在提高公眾利益實體核數師監管制度的獨立性及公信力，財匯局主席須屬財匯局的非執行董事，是恰當的做法。 應涂議員及副主席的要求，政府當局須解釋，採用財匯局的主席須為非執行董事此一模式的理據為何；並且就支持採用此模式所進行的相關研究提供資料，包括香港及海外其他可資比較監管機構所採用的模式。	政府當局須如會議紀要第6段所述採取行動

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		應涂議員的要求，政府當局須檢討《條例》擬議第 7(4)(b)(i)及(ii)條，以消除條文可能重疊的問題。該等條文是關乎將獲委任為財匯局成員的人士的背景。政府當局表示，《條例》現行第 7(1)(c)(iv)條亦有採用類似的草擬方式。	政府當局須如會議紀要第7段所述採取行動
011025 - 012741	主席 政府當局 副主席 涂謹申議員	<u>條例草案第 10 條——廢除第 8 條(行政總裁)</u> <u>條例草案第 11 條——修訂第 9 條(財務匯報局的職能)</u> <u>條例草案第 12 條——修訂第 10 條(財務匯報局的權力)</u> 政府當局表示會就條例草案第 11 條提出修正案，以刪除《條例》擬議經修訂的第 9(b)(iv)條中的"accounting" ("會計")一詞，這是一項文書錯誤。 副主席就《條例》擬議經修訂的第 9(b)(iv) 條提出以下意見及查詢，該條是關於財匯局監督會計師公會執行就註冊公眾利益實體核數師的專業道德，以及會計、核數和核證執業準則設定標準的事宜： (a) 財匯局的監督職能不應涵蓋會計師公會就非公眾利益實體核數師設定的標準及準則；及 (b) 若有關的標準及準則同時涵蓋公眾利益實體及非公眾利益實體核數師，財匯局將如何履行其監督職能。 政府當局的回應如下： (a) 只要有關的標準及準則涵蓋公眾利益實體核數師，會計師公會執行設定標準及準則的職能便須受到財匯局監督；及 (b) 財匯局會採取較寬鬆的監督方式，不會干預會計師公會的日常運作。	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		《條例》擬議第 9(b)條訂明財匯局對會計師公會執行關乎註冊公眾利益實體核數師的若干職能(例如註冊、就該等核數師的持續專業發展設定要求及就其專業道德以及核數和核證執業準則設定標準)進行"監督"的職能。《條例》擬議第 10(1A)條訂明財匯局執行擬議第 9(b)條下的職能的權力，而擬議第 10(1B) 條訂明會計師公會須遵從財匯局根據第(1A)(c)款作出的指示。政府當局回應副主席的查詢時表示，財匯局及會計師公會將會就財匯局關於上述條文的職能和權力的實施細節簽訂協議("擬議協議")。 應副主席的要求，政府當局須提供擬議協議的框架及大綱，以及簽訂協議的時間表。 政府當局回應涂議員的查詢時表示，《條例》擬議新訂第 10(1A)條所訂明的權力擬涵蓋財匯局監督會計師公會執行關於公眾利益實體核數師的職能(訂明於擬議第 9(b) 條)時，可行使的所有特定權力。	政府當局須如會議紀要第8(a)段所述採取行動
012742 - 014538	主席 助理法律顧問 10 涂謹申議員 政府當局 副主席	涂議員質疑是否有需要簽訂擬議協議。 主席表示，會計師公會並非受財匯局監管的機構。財匯局應與會計師公會合作推行公眾利益實體核數師的新監管制度。 副主席表示，財匯局及會計師公會均是法定的監管機構。在新監管制度下，會計師公會部分現有的監管權力將轉移予財匯局，因此有需要在擬議協議中訂明有關的安排。 鑒於政府當局回應時表示，財匯局及會計師公會的權力不會出現重疊，涂議員提出以下意見及查詢： (a) 他認為無須簽訂擬議協議； (b) 當局應審慎研究《條例》擬議經修訂的第 10(1)條及擬議新訂第 10(1A)條的法律效力；	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		(c) 政府當局應確認《條例》擬議新訂第 10(1A)條所訂明的權力是否詳盡無遺；及	政府當局須如會議紀要第8(b)段所述採取行動
		(d) 政府當局應與會計師公會確定，就《條例》擬議新訂第 10(1A)條及《專業會計師條例》的相關條文而言，雙方的權力不會出現重疊。	
		助理法律顧問 10 提出以下意見：	
		(a) 《條例》擬議新訂第 10(1B)條訂明，"香港會計師公會須遵從(財匯局)根據第(1A)(c) 款作出的指示"。政府當局應解釋如會計師公會沒有遵從財匯局根據《條例》擬議新訂第 10(1A)條提出的要求或作出的指示，將有何後果；及	政府當局須如會議紀要第8(d)段所述採取行動
		(b) 政府當局應解釋《條例》擬議新訂第 10(1A)條的立法原意。	政府當局須如會議紀要第8(b)段所述採取行動
		應涂議員的要求，政府當局須檢討《條例》擬議新訂第 10(1B)條，以考慮是否需要把該條文的涵蓋範圍擴大至包括第(1A)(a)及(b)款。	政府當局須如會議紀要第8(c)段所述採取行動
議程第 III 項——其他事項			
014539 - 014617	主席 涂謹申議員 副主席	下次會議的日期	

立法會秘書處
議會事務部 1
2018 年 9 月 5 日