獨立監管會計師建議避重就輕

企業管治

何順文

過去數年港府及監管機構爲了改善市場及上市公司素質，提高投資者信心，並鞏固國際金融中心的地位，已積極加强對市場中介人的監管。例如近期建議監管會計師、保薦人和分析員的新條例和措施，反映了港府在這方面的堅定方針。

香港一直奉行以訊息披露爲本的監管模式，在這個模式下，大部分風險在全面披露的基礎上，轉嫁到投資者身上，即所謂「買者自負」。因此，作爲在申請上市過程前後股份發行人的顧問及資訊提供者，中介人的服務必須具備素質保證的承諾，令投資者掌握充分、準確和及時資訊，以作判斷是否買賣有關公司股份。一如股份發行人，中介人與投資者有一種信託或受信關係。除披露素質外，協助引領發行人到市場的中介人盡職審查素質和專業操守，也影響投資者對某間上市公司素質的判斷。

證監會主席沈聯濤曾表示，在一個公平、有效率和規範的市場，必須能懲罰或制裁那些未能作出全面和具實訊息披露，或未能履行有關職務或失責的中介人士；此外，違規的法律責任必須嚴厲及超過可以從有關失責行爲獲取的利益。

筆者在本欄多次强調，市場監管的重點是協調不同單位的利益，確保對市場功能和公眾利益有最起碼的保障。在盡量減少政府干預和遵從成本同時，亦要維持市場和中介活動的效率、創新力、多元性、專業操守、自由競爭和穩定。要取得「公利」與「私利」之間的平衡，明顯是一個很大的挑戰。

會計師爲上市公司編制財務報表及其他披露，外間核數師（或稱審計師）作出獨立審核並提出經審核憑證。投資者一般期望經審核的財務報表爲真實無誤，可作爲判斷公司價值的基礎。因此，會計師及核數師的重要角色毋庸置疑，其專業水平應與國際水平相若。雖然核數師不是執法者或偵探，但徹底盡職的審計（包括業務和財務）確可以減少做假賬的機會。

獨立監管 大勢所趨

特別是內地企業申請來港上市，由於它們大部分資產、交易活動、會計紀錄都處於內地，加上中港兩地的制度差異，香港的核數師在有關公司上市過程中，必須加倍謹慎。會計業與監管單位亦已聯手加强對上市公司會計師素質、操守和問責性的監管。

在國際層面上，國際會計師聯盟和國際證監會組織近年一直鼓吹各國放棄自我監管，推行獨立監管會計業。在二〇〇三年初，香港會計師公會向政府提交一連串改革建議。針對近年一些上市公司做假賬和核數醜聞，以及配合環球趨勢，香港政府現正與香港會計師公會就建立財務滙報檢訂委員會（FRRP）和獨立調查局（IIB）作出最終定案，藉以提高會計專業的公信力，從而確保會計及審計工作及披露的素質。

港府在二〇〇三年九月中公布了有關規管會計業建議的諮詢文件。建議中的獨立調查局旨在處理關於會計師在涉及上市公司的審計或會計工作上違規、疏忽或操守失當的投訴（包括FRRP轉介的）。政府並對核數師的監管範圍擴闊到會計師公會對事務所進行的執業審核活動。

獨立調查局的成員分二類：會計師（包括核數師）和獨立成員。獨立成員佔大多數。具體調查工作由調查局就每個個案成立的調查委員會進行，委員會的組成比例跟調查局差不多，二者的主席均由獨立業外人士擔任。

建議中的安排，除了把有關調查工作抽離會計師公會並以業外人士作主導外，更把調查局及調查委員會的索取資料和調查權擴大，大致與現在證監會所獲的權力差不多。目前會計師公會的調查委員會不能强制非會員提交資料或出席研訊，因此嚴重妨礙了調查工作的進行和速度。獨立調查局的經費（初期千多萬）來源亦是諮詢範圍之一。

雖然香港會計師公會一直堅持「自我監管」模式，但在輿論壓力下，已追隨國際趨勢作讓步，可是，公會認爲由於調查局性質獨立，故經費不應來自業界，而應由市場或政府分擔。明顯地，這種看法十分短淺自私，忽略了上市公司會計師及核數師在這個新制度下所獲得的利益（如提高行業的素質和公信力），政府亦反駁了由業界出資將有損調查局獨立性的說法。從「用者自付」的原則，筆者認爲應由上市公司、投資者和上市公司核數師合資，如有不足政府可作補貼。會計師公會與港府就成立獨立調查局的經費問題至今仍未取得共識。

公會一直在經費分擔方面糾纏，把公眾視線轉移到一些較不敏感的地帶，以求逃避最核心的問題，即究竟當證實有違規活動時，有關涉案會計業人士應交由調查局或公會作紀律研訊和處分決定。明顯地，公會雖最後支持調查局的成立，但仍建議將初步證實違規的個案轉介公會屬下經重組的紀律委員會（成員大多數爲非業界人士，並由非業界人士出任主席），自行作內部進一步調查和紀律處理。不少人擔心政府在最後會讓步，以作妥協。

核心問題 誰來處分

如交由公會作內部紀律處理，顯然將重現以往的利益衝突和尷尬的處境。如公會審訊一位涉嫌違規的核數師，而該核數師與數位公會理事及會長同屬一會計師事務所，結果將令「外人」感覺到公會包庇會員或有關領導的同僚，造成「同行相衞」的現象，整個與獨立監管的精神和實效將變得蕩然無存。只要調查和處分分由獨立調查局屬下兩個獨立不同的委員會作處理，就可避免公會所謂警察同時出任法官的現象。

美國新成立的上市公司會計監察局（五名委員之中三名必須爲業外人士）亦容許自行進行獨立調查和紀律聆訊，擁有紀律處分的權力。多個海外會計師組織者港分會亦表示公會應先由調查局獨立進行紀律研訊和裁決，然後公會才考慮是否再作內部聆訊。港府似乎在這問題上一直未有表態，有疏忽之嫌。

香港會計業界應放開自我利益和成見，以公眾利益爲前提，並追隨國際的標準做法。筆者期望公會能同意由政府獨立委任理事會及屬下涉及會員紀律之委員會的非業界成員，並接受獨立調查局進行違規紀律調查和處分工作。事實上，當會計業完全脫離自我監管，就能提高會計界的公信力，挽回投資者對上市公司賬目及核數師的信心；否則，當會計醜聞再出現時，只會導致政府引入更徹底或極端的政策來規管會計業。

浸會大學工商管理學院院長兼教授

在目前的制度下，投資者須承擔全部的投資風險。（彭博圖片）