

# 立法會主席就 梁繼昌議員擬提交的 《2013年專業會計師(修訂)條例草案》的裁決

梁繼昌議員於2013年1月15日向我遞交了他擬提交立法會的《2013年專業會計師(修訂)條例草案》(“2013年條例草案”)。

2. 《議事規則》第51(3)條訂明，立法會主席如認為任何由立法會議員個別或聯名提出的法案涉及公共開支或政治體制或政府運作，該法案即不得提出。第51(4)條訂明，立法會主席如認為某法案涉及政府政策，則該法案必須得到行政長官的書面同意才可提交。

3. 為協助我考慮梁議員的條例草案會否受《議事規則》第51(3)及(4)條所圈制，我邀請了政府當局就2013年條例草案給予意見，並請梁議員就政府當局的意見作出回應。

## 2013年條例草案

4. 根據香港會計師公會(“公會”)向財經事務委員會提供的文件<sup>1</sup>，2013年條例草案旨在修訂《專業會計師條例》(第50章)，以實施下列由公會理事會批准的建議：

- (a) 容許執業會計師<sup>2</sup>可成立僅有1名董事及股東的公司，且該公司可註冊為有資格進行審計的執業法團；及
- (b) 禁止任何公司(並非於公會註冊的執業法團)在其名稱內使用“certified public accountant”的稱謂、英文縮寫“CPA”或“會計師”的字樣，意圖致使任何人相信或可合理地致使任何人相信其為根據《專業會計師條例》註冊的執業單位。

<sup>1</sup> 該文件(立法會CB(1)91/12-13(05)號文件)題為“香港會計師公會之建議議員法案修訂香港法例第50章專業會計師條例”由公會於2012年10月發出，以供財經事務委員會於2012年11月5日會議席上討論。

<sup>2</sup> 會計師是指根據《專業會計師條例》第22條於公會註冊為會計師的人士。執業會計師指持有公會根據《專業會計師條例》第30條發出的執業證書的會計師。僅執業會計師方可進行審計工作。

## 政府當局的意見

5. 政府當局認為，2013年條例草案並不涉及公共開支、政治體制或政府運作，但涉及政府政策。政府當局指出，《專業會計師條例》旨在設立公會，並就會計師專業的註冊及管制訂定條文，以反映有關由公會規管專業會計師的政府政策。當局曾於2003年修訂《公司條例》(第32章)，取消公司最少須有兩名股東的規定，因應這項修訂，2013年條例草案第3條旨在允許單一執業會計師成立只有1名股東的公司，並把公司註冊為執業法團。政府當局認為，由於2013年條例草案第3條與於2003年就《公司條例》作出的上述修訂所反映的現行政府政策一致，而且該條文修改註冊為執業法團所需的股東人數，對《專業會計師條例》第28D(2)(c)條所訂有關會計事務所註冊為執業法團的規定，在顯要方面造成影響，因此第3條涉及政府政策。

6. 政府當局進一步提出，《專業會計師條例》第42條對表示其為合資格執業法團的不合資格服務提供者作出規管。2013年條例草案第4條修訂第42條，訂明禁止並非根據《專業會計師條例》註冊為執業法團的法人團體，在其名稱內使用“certified public accountant”的稱謂、英文縮寫“CPA”或“會計師”的字樣，而其意圖是使人相信或可合理地使人相信其為根據該條例註冊的執業單位。政府當局因而認為，由於政府的政策是支持規管裝作合資格執業法團的不合資格服務提供者，而這政策反映於《專業會計師條例》下有關罪行及罰則的條文，2013年條例草案第4條涉及政府政策。

## 梁繼昌議員的回應

7. 梁繼昌議員對政府當局的觀點沒有意見，並同意提交2013年條例草案須得到行政長官的書面同意。

## 我的意見

8. 梁繼昌議員擬提交的2013年條例草案載有多項對《專業會計師條例》的修訂。政府當局認為，2013年條例草案第3及4條所載的修訂涉及《議事規則》第51(4)條所指的政府政策，因此2013年條例草案必須得到行政長官的書面同意才可提交。

9. 前立法會議員陳茂波議員於2011年9月27日向我遞交了《2011年專業會計師(修訂)條例草案》(“2011年條例草案”)，由我裁定該法案可否提交立法會。我當時裁定2011年條例草案涉及《議事規則》第51(4)條所指的政府政策，因此必須得到行政長官的書面同意才可

提交<sup>3</sup>。2011年條例草案<sup>4</sup>曾列於立法會會議的議程上以進行首讀及二讀，但在第四屆立法會會期中止之前，未能進行有關的程序。

10. 我很仔細地研究了2013年條例草案。2013年條例草案所載的建議與2011年條例草案相同，旨在達致與2011年條例草案相同的效力。據立法機關法律顧問解釋，兩項條例草案只有以下的分別：

- (a) 2013年條例草案在詳題中詳細闡述條例草案的主旨；
- (b) 2013年條例草案就2011年條例草案的若干條文作出草擬上的修訂；及
- (c) 2013年條例草案建議就《專業會計師條例》第28D條作出未列於2011年條例草案額外的文字修訂。

11. 我在就2011年條例草案的裁決中提到，《專業會計師條例》是由當局提交的政府法案，並於1972年制定成為法例，以規管會計師專業。自此，政府當局不時對該條例作出修訂，包括2011年條例草案擬修訂的條文。我認為整條《專業會計師條例》清楚反映政府就規管會計師專業的政策。我在以往的裁決中已說明，為免一項法案受《議事規則》第51(4)條所圈制，該法案必須不會對政府政策(包括法例中所反映的政策)造成實質影響。

12. 在我就2011年條例草案作裁決時，立法機關法律顧問向我說明，根據《公司條例》成立為法團的會計事務所，現時可根據《專業會計師條例》於公會註冊為執業法團。由於2003年前的《公司條例》規定一間公司必須有最少兩名董事及股東，為使獨營執業事務所可選擇成立為法團而符合此項規定，《專業會計師條例》容許公會理事會允許1名並非執業會計師的人士成為董事及名義股東，只要另一名的董事／股東是執業會計師。當局於2003年修訂《公司條例》，准許單一股東可成立公司，但未有對《專業會計師條例》作出相應修訂。

13. 2011年條例草案第3條(實質上與2013年條例草案第3條相同)建議修訂《專業會計師條例》，訂明單一執業會計師可成立僅有1名股東的公司及把該公司註冊為執業法團。我在就2011年條例草案的裁決中述明，這項擬議修訂不但涉及《專業會計師條例》所反映就會計師專業作出規管的政府政策，依我之見，修改註冊為執業法團

<sup>3</sup> 有關的裁決於2011年11月2日隨立法會CB(3)100/11-12號文件送交全體議員。

<sup>4</sup> 2011年條例草案更名為《2012年專業會計師(修訂)條例草案》，以反映其提交第四屆立法會的年份。

所需的股東人數，亦會明確地對該條例第28D(2)(c)條所訂有關會計事務所註冊為執業法團的規定，在顯要方面造成影響。政府當局引述此觀點，以支持其認為2013年條例草案第3條涉及政府政策的論據。

14. 正如我在先前的裁決中所述，2011年條例草案第4條(實質上亦與2013年條例草案第4條相同)旨在修訂《專業會計師條例》第42(1)(ha)條，禁止並非為執業法團的法人團體在其名稱內使用“certified public accountant”的稱謂、英文縮寫“CPA”或“會計師”的字樣，而其意圖是致使任何人相信或可合理地致使任何人相信其為根據該條例註冊的執業單位。這條文的效力是使任何違反此規定的行為可予懲處，而罰則與違反現時禁止違規使用“執業會計師”(“certified public accountant (practising)”)、“註冊核數師”(“public accountant”)及“CPA (practising)”等稱謂的條文所處罰則相同。這些額外的禁制涉及政府當局在其就2013年條例草案的意見書中重申的“政府的政策，是支持規管裝作合資格執業法團的不合資格服務提供者”，而這政策反映於《專業會計師條例》下有關罪行及罰則的條文。政府當局亦引述此觀點，以支持其認為2013年條例草案第4條涉及政府政策的論據。這些禁制明顯對規管不合資格服務提供者的政府政策造成實質影響，原因是第4條增訂對使用具誤導性的稱謂的禁制，會對該項政策有實際的強化作用。

15. 根據立法機關法律顧問給我的意見，2013年條例草案載有其他對《專業會計師條例》的技術性及草擬上的修訂。然而，鑑於我在上文第13及14段所述的意見，我認為沒有需要處理該等修訂。

## 我的裁決

16. 一如我就2011年條例草案的裁決，我裁定梁繼昌議員擬提交的2013年條例草案涉及《議事規則》第51(4)條所指的政府政策。2013年條例草案必須得到行政長官的書面同意才可提交。

立法會主席

(曾鈺成)

2013年2月22日