

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2159/03-04號文件

檔 號：CB1/BC/8/03

2004年6月18日內務委員會會議文件

《2004年專業會計師(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2004年專業會計師(修訂)條例草案》(下稱“條例草案”)委員會的商議結果。

背景

2. 本港的會計專業受自我規管制度管限，而香港會計師公會(下稱“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》(第50章)(下稱“《該條例》”)而成立的，該條例載列其宗旨(該條例第7條)、權力及職能。會計師公會的宗旨包括備存專業會計師註冊紀錄冊、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的權力。

3. 專業會計師的執業環境近年出現重大變化。在美國發生企業醜聞事件後，業界的誠信備受關注。為回應政府當局就加強現行規管制度的監督效能所提出的請求，會計師公會於2003年1月底向政府提交一系列建議，內容關乎開放其管治架構及改善法例所載的現行規管程序。主要建議包括 ——

- (a) 增加會計師公會理事會(下稱“理事會”)(即其管治組織)中由非業界人士出任的成員人數；
- (b) 增加理事會促使成立的調查委員會的成員數目，由3人增至5人，並更改調查委員會的組成，使大多數成員(包括主席)由業外人士出任；
- (c) 更改理事會促使成立的5人紀律委員會的組成，使大多數成員(包括主席)由業外人士出任；及

- (d) 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。

4. 政府當局對會計師公會的建議朝着正確方向邁出一步表示歡迎，並認為上述(a)至(c)項的建議是關鍵步驟，有助加強監督會計師公會所擔當的主要功能，從而加強監督會計專業。至於成立獨立調查局的建議，政府當局進行了另一輪諮詢，並已於2004年4月向財經事務委員會匯報有關的諮詢結果。鑒於有關獨立調查局的建議將會以政府條例草案方式提交，會計師公會認為，先執行上述(a)至(c)項的建議作為第一步是可取的做法。與此同時，會計師公會正就若干運作事宜及為公會重新命名的建議對該條例草擬若干修訂。因此，會計師公會藉此機會將這些建議連同上述加強監督會計師專業的建議一併納入一條議員條例草案。經行政長官按照立法會《議事規則》第51(4)條作出書面批准後，條例草案已於2004年3月24日由李家祥議員提交立法會審議。

條例草案

5. 條例草案旨在對該條例作出下列修訂——
- (a) 將會計師公會的英文名稱改為“Hong Kong Institute of Certified Public Accountants”¹，以及將公會會員的稱銜由“專業會計師”改為“會計師”；
 - (b) 增加理事會中由非業界人士和政府委任官員出任的成員人數；
 - (c) 改革該條例的調查及紀律處分機制，包括增加由理事會委任的調查委員會成員人數(由3人增至5人)，其中大多數成員(包括主席)由業外人士出任，以及更改由理事會委任的紀律委員會的組成，其中大多數成員(包括主席)由業外人士出任；
 - (d) 擴大理事會和調查委員會的權力及紀律委員會的處分權；
 - (e) 向理事會理事及獲理事會授予權力及職責的人士、註冊主任及會計師公會的職員及僱員真誠地行使法定權力時提供豁免；
 - (f) 作出多項雜項技術修訂；及
 - (g) 對《專業會計師附例》(第50章，附屬法例A)及其他條例及附屬法例作出相應修訂。

據會計師公會表示，條例草案的各項擬議修訂已分別在其2002年11月11日及2003年7月7日會員特別大會上通過。

¹ 為撰寫此份報告，內文一律使用“Hong Kong Society of Accountants”或“HKSA”等名稱，包括對條例草案制定後日後情況的提述。

法案委員會

6. 在2004年5月7日內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。單仲偕議員當選為法案委員會主席。法案委員會曾與會計師公會及政府當局舉行4次會議。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。法案委員會曾透過立法會網站發出邀請公告及向各區區議會發出邀請信，邀請公眾人士就條例草案發表意見。法案委員會並無接獲任何意見書。

法案委員會的商議工作

加強業外成員擔當的角色

會計師公會理事會

7. 目前，理事會最多可由18名理事組成(該條例第10條)，當中只有行政長官委任的兩名學術界理事及兩名當然理事可由業外人士擔任。根據條例草案，理事會將最多由23名理事組成。除兩名當然理事(財政司司長及庫務署署長或他們的代表)外，4名業外人士會由行政長官委任。這4名業外成員所獲委任的任期不得超過兩年，並有資格獲再度委任，而每一任期不得超過兩年。

調查小組及調查委員會

8. 現行的該條例訂明設有一個調查小組，由不少於12名經理事會委任的成員組成。該小組的成員全部須為專業會計師。理事會可成立調查委員會，委員會由3名來自調查小組的成員組成，專責調查會計師公會會員的涉嫌不當行為或違反專業標準行為。

9. 根據條例草案，調查委員會將由兩個調查小組產生。調查小組A將由不少於18名由行政長官委任的業外成員組成，而調查小組B則由不少於12名由理事會委任的專業會計師組成。調查委員會成員人數將由3人增至5人，其中包括從小組A選出的3名業外成員(主席包括在內)。調查委員會5名委員全部將由召集人委任。召集人須由行政長官從小組A的成員中委任。

紀律小組及紀律委員會

10. 現行的該條例訂明須設有一個紀律小組，由不少於15名成員組成，成員當中最少有12人須為專業會計師及最少有3人須為業外人士，全部均由理事會委任。理事會可從紀律小組中成立紀律委員會，負責決定某會計師公會會員應否受到紀律處分及釐定有關紀律處分。紀律委員會由5名成員組成，理事會有權委任一名業外人士出任成員。紀律委員會主席由理事會委任，然後再由該主席委任委員會的其餘4名委員。

11. 根據條例草案，紀律小組及紀律委員會將會重組，重組的方式將類似調查小組及調查委員會的安排，即紀律委員會將由兩個紀律小組產生。紀律委員會大多數成員(包括主席一職)將由業外成員出任。業外成員與專業會計師的比率將為3比2。

香港其他專業及其他司法管轄區的會計師組織的自我規管制度由業外成員出任代表的情況

12. 關於建議加強業外成員在會計師專業自我規管制度所擔當的角色，法案委員會曾就香港的醫生專業及律師專業，以及英國及澳洲的會計師組織，研究管治組織及調查及紀律組織由業外成員出任代表的情況。

13. 就香港的其他專業而言，香港醫務委員會有業外成員出任代表。該會的21名成員當中，4名為業外成員。在該會轄下的初步偵訊委員會中，業外成員所佔比例為1比7。至於香港律師會理事會及香港大律師公會理事會，成員當中並無任何非業界人士。律師紀律審裁團及大律師紀律審裁團由首席法官委任，並分別從中成立律師紀律審裁組及大律師紀律審裁組，負責處理紀律處分事宜。在這兩個紀律審裁團當中，業外成員的比例僅佔少數。每個律師／大律師紀律審裁組的3名成員當中，僅有1名為業外成員。

14. 至於英國的會計師組織，理事會並無任何業外成員，但其轄下的調查及紀律組織成員當中，業外成員卻佔四分之一。在澳洲，有關管治組織亦無任何非業界人士，但其轄下的紀律委員會卻包括“非委員”(即非業界人士)。

由行政長官委任非業界人士

15. 法案委員會察悉，條例草案並無條文訂明行政長官須從哪些行業委任業外成員加入理事會，以及調查小組A及紀律小組A的委員。就此，政府當局已表示，由於現有紀律小組已有若干名業外成員，政府當局會與會計師公會討論是否適宜繼續委任他們出任紀律小組A的成員。行政長官會視乎理事會及小組的個別職能，從學術界、商界、相關規管組織及相關行業的專業人員中委任其他業外成員。

16. 法案委員會察悉，增加理事會業外成員人數及讓調查委員會及紀律委員會的業外成員佔大多數，旨在令公眾對會計師公會的調查和處分程序的透明度和客觀性更具信心。法案委員會支持會計師公會開放其管治架構的措施。

調查及紀律處分機制的改革

加強公眾監督會計師專業的建議

17. 法案委員會察悉，除了讓調查委員會及紀律委員會業外成員的比例佔大多數外，條例草案亦提出其他建議，以提高會計師專業的

公眾問責性及加強公眾監督。擬議新訂第34(1AAA)條訂明，如投訴人因理事會決定不將投訴提交紀律小組而感到受屈，可要求理事會將該投訴提交有關小組。除非並無表面證據支持該投訴，或該投訴屬瑣屑無聊或無理纏擾，否則理事會必須接納有關要求。現時，理事會按照法規並無責任受理此類由投訴人提出的要求。

18. 目前，該條例並無條文訂明紀律委員會的聆訊須公開進行抑或以非公開形式進行，但會計師公會的紀律委員會程序規則(此等並非法定規則)訂明，除非紀律委員會另有決定，否則聆訊須以非公開形式進行。擬議第36(1A)條訂明，紀律委員會的每次聆訊均須公開進行，但如紀律委員會主動提出、或應投訴人或有關的會計師的申請，而紀律委員會決定為達致公正起見某次聆訊或其任何部分不得公開進行，則屬例外。

19. 一名委員關注到，公開聆訊可能會過早公開有關會計師的資料，因而或會令無罪的會計師的聲譽受損。會計師公會表示，雖然部分會員關注到過早公開聆訊資料對有關會計師的聲譽所造成的影響及其他相關問題，但大部分會員對有關建議均表支持。會計師公會認為，有關建議切合社會人士對公會提高行使與其會員有關的類似司法職能透明度的期望。過早公開聆訊資料對無罪的會員產生負面影響的風險並不大於法院公開聆訊所帶來的風險。會計師公會認為，專業會計師的待遇不應與其他市民有所分別。此外，公開讓市民監察紀律程序亦可保障有關會計師，並符合《香港人權法案條例》(第383章)的精神。基於這些考慮因素，會計師公會決定採納有關建議，以紀律委員會公開進行聆訊作為主流程序。

20. 雖然法案委員會支持會計師公會的建議，但部分委員指出，其他專業以公開抑或非公開形式進行紀律聆訊，或須受若干與會計師專業無關的考慮因素所限，因此不應將有關建議推定為其他專業的典範。有鑒於此，就某些其他專業而言，公開進行紀律聆訊或許並非適當的安排。

涉及調查及紀律程序的費用及開支

21. 根據現行及擬議第35(1)(h)條，紀律委員會可就支付紀律程序費用及開支和附帶費用及開支作出其認為合適的命令。委員關注到，條例草案所提建議會否令調查及紀律程序的費用及開支有所增加，因而增加有關會計師所須承擔的費用。委員特別察悉，根據擬議新訂第35A條，會計師公會可就紀律委員會的任何委員執行其職責或所做的任何工作，向該等委員支付理事會認為合適的費用，而該等費用及開支將構成紀律程序的費用及開支的一部分。

22. 據會計師公會表示，調查及紀律程序的費用及開支主要因應個案的複雜程度而有所不同。會計師公會認為條例草案所提建議本身不會令程序費用大幅增加。有一點特別值得注意，就是有關建議未必一定大幅增加會計師公會就進行調查及紀律程序所需的人手。根據現行做法，會計師公會不會向不被定罪的會計師追討有關費用及開支。

此外，對被定罪的會計師判定的費用及開支，僅為有關費用及開支的其中一部分，主要包括進行聆訊的法律費用及租用音響設備的費用、郵費及影印費等。會計師公會不會就內部人手費用或使用其處所進行聆訊追討任何收費。會計師公會已告知法案委員會，該會無意更改現行做法。

23. 至於制訂擬議條文(第35A條)以便向紀律委員會委員支付費用，會計師公會表示，第35A條根據現行第42F條制訂，旨在使其與該條有關向調查委員會委員支付費用的條文一致。雖然現有條文訂明可向調查委員會委員支付費用，但過去從未支付過有關費用。所有有關人士均自願免費提供服務。雖然會計師公會不能排除日後須支付有關費用的可能性，但該會並無計劃更改現行做法。會計師公會又表示，現時並無任何具體建議訂明支付有關費用的準則及款額。如有需要支付有關費用，會計師公會可能會參照其他相若組織所採用的做法。鑒於有關費用會以會計師公會會員的供款支付，該會將會就相關安排向其會員負責。

擬議簡化的紀律程序

24. 法案委員會察悉，根據擬議第35B條新訂的“同意令”程序，紀律委員會可在沒有進行聆訊的情況下向投訴人及有關的會計師公會會員發出通知，載明委員會建議作出的命令。根據現行的該條例，紀律委員會在作出任何命令前，必須進行一次或多次聆訊。根據“同意令”程序作出的命令不得超逾有關條文所訂的命令，即譴責、繳付不超過50,000元罰款及支付程序費用及開支和附帶費用及開支(不論該等費用及開支是屬於會計師公會或投訴人的命令)。倘若投訴人及會計師同意建議的命令，有關命令將會視為根據該條例第35條作出的命令。倘若雙方沒有共識，紀律委員會須予解散，並會成立一個新的紀律委員會重新處理該投訴。

25. 據會計師公會表示，新訂的程序旨在減少有關人士所需支付的費用和時間。有關程序會在涉及輕微違規及對相關事實並無爭議的情況下採用。至於建議解散現有紀律委員會及成立一個新的紀律委員會重新處理該投訴的安排所持的理據，會計師公會解釋，建議的安排旨在避免其後紀律處分程序受到現有紀律委員會所持的意見影響。由新的紀律委員會審議該投訴，對有關投訴人及會計師來說均是一項公平的安排。法案委員會又察悉，新的紀律委員會將不得使用“同意令”程序處理有關投訴，因在擬議第35B(4)(d)條訂明，新的委員會“須重新處理該投訴而無須理會本條[第35B條]……”。

擴大理事會的權力

指示會計師作出解釋的權力

26. 擬議新訂第18B條賦權理事會就其任何職能或職責的執行或其任何權力的行使，向會計師一般地或向任何一名或多於一名會計師發出指示。此等指示可要求會計師出示與會計師的註冊或發出執業證

書有關連的任何文件或資料、交付被取消或無效的執業證書、以及就與作為會計師的執業情況或行為操守有關，與會計師身分不相稱或有損聲譽的任何作為或不作為作出解釋。如會計師沒有遵從理事會向他發出的指示，理事會可向他徵收罰款。

27. 委員關注到，根據第18B(1)(c)(i)條賦予理事會權力，使其可要求會計師就與作為會計師的行為操守或執業情況有關的任何作為或不作為作出解釋，此項權力實在過於廣泛，因為此項權力並無受任何指明的理由或情況規限。會計師公會理解委員的關注，並同意修訂第18B(1)(c)條，以收窄理事會可指示會計師作出解釋的範圍。根據經修訂的擬議條文，理事會可就其覺得與會計師身分不相稱的行為操守，或可能影響會計師公會的聲譽、行事持正和地位的行為操守，或可能屬該條例第34(1)(a)(iii)至(xii)條範圍內的行為操守，指示會計師作出解釋。

暫時吊銷或取消會計師的執業證書的權力

28. 根據擬議第30(8)條，如申請人未能符合會計師公會在專業進修方面的規定，理事會將有權拒絕發出執業證書，又或在申請人須於指定期間內符合在專業進修方面的規定的規限下，才向其發出執業證書。擬議第30(9)條賦權理事會，如會計師未能符合任何根據擬議第30(8)條施加的條件，理事會可暫時吊銷或取消該會計師的執業證書。委員關注到，行使暫時吊銷或取消會計師的執業證書的權力會否受適當程序所規限，以及會否為有關會計師提供足夠保障。據會計師公會表示，該條例已訂明各項有關發出執業證書的規定(包括在專業進修方面的規定)。會計師理應留意到這些規定。此外，在理事會暫時吊銷或取消會計師的執業證書前，該會計師會根據擬議第30(9)條獲給予作出陳述的機會。如該會計師因理事會的決定感到受屈，可就該決定向上訴法庭提出上訴，而自然公正原則亦適用於行使理事會的權力。

理事會理事的豁免權

29. 現時，該條例並無對會計師公會理事會理事及其委員會成員、註冊主任、職員及僱員在真誠地代表公會履行職責時提供保障。據會計師公會表示，除執行其執業審核、調查及紀律的職能外，公會同時亦須執行其他法定職能，例如會員註冊、頒發執業證書及舉辦考試等，實在有必要擴大豁免條文的適用範圍，令任何人士根據該條例真誠地履行職能時若作出或遺漏作出任何事情，也不會招致任何法律責任。

30. 擬議第53條訂明，理事會任何理事、註冊主任或會計師公会的任何高級人員或僱員或任何獲轉授理事會權力或職責的人在執行或行使或看來是執行或行使該條例下的任何職能或權力時，真誠作出或不作出任何行為，均不得就此而招致任何個人法律責任。

31. 就此，法案委員會察悉，證券及期貨事務監察委員會亦有類似的條文。另一方面，香港醫務委員會、香港律師會理事會及香港大

律師公會理事會並無訂明清晰的豁免權條文。考慮到擬議豁免權條文僅訂明有關個人法律責任的豁免權(即會計師公會本身不會就任何因不當行為而引起的訴訟獲得豁免),而獲得豁免權與否亦須受“是否真誠地行事”的驗證,法案委員會接納有關的擬議豁免權條文。

建議修訂專業會計師附例以便以電子通訊方式進行投票

32. 對專業會計師附例第3條的擬議修訂,旨在讓會計師公會理事會接受以電子通訊方式投票選出理事會理事。委員強調,在實施以電子通訊方式進行投票前,須確保相關投票系統的保安及可靠程度,此點十分重要。會計師公會表示,該會相當重視投票系統的設計,以確保系統安全可靠,從而確保選舉程序得以公平及妥善進行。該會並向委員保證在系統投入服務前會進行詳細測試。就此,政府當局已表明有信心會計師公會可以審慎的態度解決所有技術問題。

成立擬議獨立調查局的進展情況

33. 委員關注成立擬議獨立調查局的進展情況。會計師公會回應時表示,預計獨立調查局所擔當的角色將會是監察及研究涉及上市公司有關審計員涉嫌在會計、審計及/或專業操守不當事件方面的投訴。獨立調查局成立後,會計師公會調查委員會的工作將會集中就涉及非上市公司個案所聲稱的不當行為進行調查。會計師公會理事會已決定就獨立調查局的運作提供部分撥款。政府當局表示,預計相關法例修訂的草擬工作會在2004至05年度立法會會期內完成。

委員會審議階段修正案

34. 李家祥議員擬動議的整套委員會審議階段修正案(下稱“修正案”)載於**附錄II**。法案委員會支持有關修正案。

建議

35. 法案委員會支持李家祥議員所提建議,於2004年7月7日恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢意見

36. 謹請委員支持法案委員會在上文第35段提出的建議。

立法會秘書處
議會事務部1
2004年6月17日

《 2004年專業會計師(修訂)條例草案 》

委員名單

主席	單仲偕議員
委員	丁午壽議員, JP
	何俊仁議員
	李家祥議員, GBS, JP
	李國寶議員, GBS, JP
	曾鈺成議員, GBS, JP
	劉慧卿議員, JP
	石禮謙議員, JP
	胡經昌議員, BBS, JP
	余若薇議員, SC, JP
	(總數：10名議員)
秘書	薛鳳鳴女士
法律顧問	顧建華先生

《2004年專業會計師（修訂）條例草案》

委員會審議階段

由李家祥議員動議的修正案

條次

建議修正案

10(b)(ii) 刪去“21名”。

16 刪去建議的第18B(1)(c)條而代以 -

“(c) 要求一名會計師就理事會覺得與會計師身分不相稱的行為操守，或可能影響公會或會計行業的聲譽、行事持正和地位的行為操守，或可能屬第34(1)(a)(iii)至(xii)條範圍內的行為操守向公會解釋該會計師的任何作為或不作為。”。

17 刪去該條而代以 -

“17. 會計師註冊紀錄冊

第22條現予修訂 -

(a) 加入 -

“(1C) 註冊紀錄冊可藉以下方式備存 -

(a) 以文件形式；或

(b) 並非以文件形式記錄第(1A)款所規定的資料，但如此記錄的該等資料須能以可閱形式重現。”；

(b) 廢除第(3)款而代以 -

“(3) 為使任何公眾人士能確定與他有往來的人是否一位會計師、執業會計師、執業會計師事務所或執業法團，以及為確

定該人註冊的詳情，註冊紀錄冊或（如註冊紀錄冊並非以文件形式備存的）以可閱形式重現的註冊紀錄冊的資料或其有關部分須於所有合理時間提供予公眾免費查閱。”；

(c) 加入 -

“(4) 在緊接有關日期前註冊為專業會計師的人，須當作註冊為會計師。”。

- 22(e)(ii) 刪去 “certified public accountant or accountants (practising)” 而代以 “certified public accountant (practising) or certified public accountants (practising)”。
- 25(a) 刪去 “certified public accountant or accountants (practising)” 而代以 “certified public accountant (practising) or certified public accountants (practising)”。
- 28(e) 在建議的第29A(1B)條中，刪去 “如紀律委員會根據第35(1)(db)條針對申請人作出的飭令不得向他發出執業證書的命令正具有效力，則不得向他發出執業證書” 而代以 “在紀律委員會根據第35(1)(db)條作出針對申請人的命令中所述的期間，不得向申請人發出執業證書”。
- 29(b) 在建議的第30(4)條中，刪去 “專業會計師” 而代以 “註冊核數師”。
- 37(c) (a) 在建議的第35(1)(f)條中，刪去 “(f)” 而代以 “(i)”。
(b) 在建議的第35(1)(g)條中，刪去 “(g)” 而代以 “(ii)”。
(c) 在建議的第35(1)(h)條中，刪去 “(h)” 而代以 “(iii)”。
- 54(7) 刪去 (s) 段。
- 附表1 加入 -
- “5A. 公會會議的通知
- 第14條現予修訂，廢除 “21日” 而代以 “28日”。
- 附表1 刪去 “14，”。
- 第23(7)條

附表2 加入 -

“《旅行代理商規例》

15A. 表格

《旅行代理商規例》(第218章, 附屬法例A) 附表2現予修訂-

- (a) 在表格4問題5(a)中, 在“聘任一名”之後加入“《專業會計師條例》(第50章)所界定的”;
- (b) 在表格5問題4(a)中, 在“聘任一名”之後加入“《專業會計師條例》(第50章)所界定的”。

附表2 刪去第20條。

附表2 刪去建議的“執業會計師”的定義而代以 -
第52(b)條

“ “執業會計師”(certified public accountant (practising))具有《專業會計師條例》(第50章)給予該詞的涵義。”。

附表2 加入 -

“《選舉管理委員會(立法會選舉資助) (申請及支付程序)規例》

55. 釋義

《選舉管理委員會(立法會選舉資助)(申請及支付程序)規例》(2003年第269號法律公告)第2(1)條現予修訂, 在“核數師”的定義中, 廢除“根據《專業會計師條例》(第50章)註冊及持有執業證書的專業會計師”而代以“《專業會計師條例》(第50章)所界定的執業會計師”。