

香港特別行政區政府
財經事務及庫務局
財經事務科

香港金鐘道六十六號
金鐘道政府合署十五樓



立法會CB(1)1262/20-21(03)號文件

FINANCIAL SERVICES BRANCH
FINANCIAL SERVICES AND
THE TREASURY BUREAU
GOVERNMENT OF THE HONG KONG
SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION

15TH FLOOR
QUEENSWAY GOVERNMENT OFFICES
66 QUEENSWAY
HONG KONG

電話 TEL.: 2528 9016
圖文傳真 FAX.: 2869 4195
本函檔號 OUR REF.: ACCT/2/1/2C
來函檔號 YOUR REF.: LS/B/41/20-21

電郵函件(elee@legco.gov.hk)

香港中區
立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會秘書處
法律事務部
(經辦人：李凱詩女士)

李女士：

《2021 年財務匯報局(修訂)條例草案》

就你在 2021 年 8 月 11 日的函件及 2021 年 8 月 27 日的電郵要求政府就上述條例草案加以解釋，政府當局的回應載於附件，以供參閱。

財經事務及庫務局局長

(區家盛



代行)

副本送：

法案委員會秘書
律政司

(經辦人：司徒少華女士)

(經辦人：洪蓉蓉女士)

黎婉雯女士)

李名峰先生)

2021 年 8 月 30 日

《2021年財務匯報局(修訂)條例草案》(“《條例草案》”)委員會

政府當局就助理法律顧問在2021年8月11日的函件及在
2021年8月27日的電郵中所提問題的回應

會計專業規管制度改革(問題一覽表第1段)

根據改革建議，現時賦予香港會計師公會(“會計師公會”)的下述權力將會轉交會計及財務匯報局(“會財局”)¹：

(i) 發出執業證書和註冊

會財局將成為向合資格會計師發出執業證書和為會計師事務所、執業法團及公眾利益實體²核數師註冊的當局，有權審批執業證書和註冊申請、決定是否批准或拒絕申請，以及處理續期申請等事宜。

(ii) 查察

會財局將獲賦權就執業單位³進行查察，以確定該等單位是否已遵守、維持或應用由會計師公會發出或指明的專業道德守則，或會計、核數或核證執業準則，並獲賦權對相關執業單位和相關會計師採取跟進行動。

(iii) 調查和紀律處分

會財局將獲賦權就執業單位或會計師有否作出專業方面的不當行為作出調查和採取跟進行動，包括對相關執業單位或會計師施加處分。這些權力現正由會計師公會根據《專業會計師條例》(第50章)按調查委員會和紀律委員會機制行使。

2. 此外，會計師公會將繼續執行與會計師註冊有關的職能，包括推行專業資格課程；舉辦考試以確定某人是否合資格註冊成為會計師；與外地司法管轄區的會計團體安排專業會計師資格的相互或交互認可；以及執行與專業發展有關的職能，包括設定專業道德標準和會

¹ 《條例草案》建議財務匯報局改名為會財局。

² 公眾利益實體指有已發行股份或股額在香港上市的法團，或有權益在香港上市的集體投資計劃。

³ 根據《條例草案》第5(9)條，執業單位指(a)以本身姓名獨自從事會計執業的執業會計師；(b)會計師事務所；或(c)執業法團。

計、核數及核證執業準則；設定持續專業發展要求；以及提供持續專業發展培訓。會計師公會將在會財局獨立監督下執行上述職能。

3. 我們在制訂改革建議時留意到，把規管權力賦予獨立於業界的規管機構，以確保公正持平，是國際會計專業規管趨勢。主要海外司法管轄區已向本身負責監督會計專業的獨立規管機構賦予更大權力，以確保專業會計服務受到充分規管。澳洲和新加坡的執業單位和相關會計師均接受當地的獨立規管機構(分別是澳洲證券及投資監察委員會和新加坡會計與企業管理局)查察、調查和紀律處分。英國的獨立規管機構(即該國的財務匯報局)為認可會計專業團體的最終當局，藉監督認可專業團體來規管執業單位和會計師。目前，英國正進行改革，以成立新的規管機構來加強對會計專業的獨立規管。至於美國，各州的會計委員會作為會計業獨立規管機構，亦有權為會計師註冊和藉紀律處分程序等措施來規管會計專業。

是否符合《基本法》第 142 條(問題一覽表第 2 至 5 及 6(b)段)

4. 就有關改革建議整體而言，以及擬議新訂第 20AAL(4)條具體而言，是否並如何符合《基本法》第 142(3)條的問題，我們認為《基本法》第 142(3)條承認在香港特別行政區成立前已承認的專業和專業團體及其專業職能，但並不排除政府需要對有關規管機制作出修改以配合發展。在是次建議的會計專業規管制度改革下，會財局會獲賦權成為有關當局，為會計師事務所、執業法團和公眾利益實體核數師註冊，以及向會計師發出執業證書(根據《條例草案》的各條文建議)，故亦會擁有酌情權免除發出執業證書及續期的個別要求(根據新訂第 20AAL(4)條建議)。會計師公會會繼續為會計師註冊和執行多項相關職能，包括舉辦專業考試、擬備試卷和訂立合格準則。建議將使香港的規管制度與最新的國際最佳做法更為一致，同時繼續承認專業團體的角色及專業職能。因此，改革建議整體而言，以及擬議新訂第 20AAL(4)條具體而言，均符合《基本法》第 142(3)條。

5. 為協助會財局在新制度下就會計、核數和核證等多個範疇執行規管工作，我們在參考其他金融監管機構的安排⁴後，建議成立一個由會計業業內人士、服務使用者和其他持份者組成的法定諮詢委員會。財政司司長會就委任諮詢委員會成員的事宜諮詢會財局，該局屆時會考慮各種因素，包括但不限於成員的背景和經驗，確保諮詢委員會內

⁴ 舉例來說，根據《證券及期貨條例》(第 571 章)第 7 條成立的證券及期貨事務監察委員會(“證監會”)諮詢委員會，旨在就涉及證監會的規管目標和職能的政策事宜，向證監會提供意見。

有不同領域的專才以應付當時會財局的規管工作重點。為保留委任不同背景成員的彈性，以配合未來會財局在規管重點和運作需要上的轉變，我們認為不把諮詢委員會的組成或會財局就委任事宜獲諮詢時須考慮的事宜列入《條例草案》內，是合理的做法。

執業證書的發出和續期(問題一覽表第 6(a)及 7 至 8 段)

6. 在轉移會計師公會向合資格會計師發出執業證書的權力至會財局時，會財局作為獨立規管機構，會獲賦權就申請作出決定，而會計師公會作為專業會計團體和會計師註冊當局則適合協助設定與經驗和專業知識有關的要求。鑑於會財局是負責發出執業證書的最終當局，現時賦予會計師公會理事會免除相關規定的酌情權(《專業會計師條例》第 29A(4)條所述者)，將會轉交會財局，以便該局在其認為合適的情況下行使該項權力。

7. 除了上述與執業證書申請人的經驗和專業知識有關的規定外，現時《專業會計師條例》第 30(2)條訂明申請人必須擬執業為執業會計師。《專業會計師條例》第 30(6)條進一步訂明如會計師沒有在發出執業證書日期起計 6 個月內開始執業，會計師公會理事會可取消該執業證書。有關執業意向的規定現建議轉移至《財務匯報局條例》(第 588 章)，會財局並獲賦予權力，在會計師未能於同一指明期間內執業時取消該會計師的執業證書。事實上，執業證書申請人現時須提供其擬執業的註冊辦事處地址，以及須在發出執業證書日期起計 6 個月內向會計師公會提交商業登記證副本，作為開始執業的證明。會財局會參考現時會計師公會的做法，制訂有關確定申請人執業意向和確實開始執業的機制。

8. 在轉移會計師公會為執業證書續期的權力至會財局時，我們建議以現時的限期(即現行執業證書期滿失效當年的 12 月 15 日)作為提交執業證書續期申請的限期。此外，為配合現時《財務匯報局條例》下一直運作暢順的公眾利益實體核數師註冊續期機制，並為訂立明確的註冊續期周期，提交執業證書續期申請的限期將為最終限期，會財局不會獲賦權酌情容許申請人在限期過後提出申請。無論如何，由於執業證書的期滿失效日期為 12 月 31 日，現時會計師公會理事會可容許申請人在限期過後提出續期申請的權力，實際上不會讓申請人有很大空間可以在 12 月 15 日後提出續期申請。我們認為較合適的做法是由會財局為執業證書持有人提供充足的指引和協助，讓他們可以在上述限期前提出續期申請。

取消或暫時吊銷執業證書(問題一覽表第 9 段)

9. 由於公眾利益實體項目涉及重大公眾利益，公眾利益實體和投資大眾須獲得明確的保障，《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》遂就當時的《財務匯報局條例》提出修訂，建議凡公眾利益實體核數師和其註冊負責人被法院裁斷為精神上無行為能力，該等人士的註冊可被撤銷或暫時吊銷。至於其他會計師的註冊及執業會計師的執業證書，現時《專業會計師條例》並沒有賦權會計師公會理事會可以上述理由撤銷或暫時吊銷註冊或取消證書，相應地，會財局在改革後也不會獲賦予相關權力。

可被視為專業上的失當行為的事宜(問題一覽表第 10 段)

10. 現時《專業會計師條例》有關規管執業單位和會計師的條文和《財務匯報局條例》有關規管公眾利益實體核數師的條文都沒有確切為“專業上的失當行為”作出定義，《條例草案》因而不會界定該詞的定義，以免無意中限制了現時失當行為的涵蓋範圍。會財局在就行使調查和紀律處分權力處理執業單位和會計師的專業失當行為制訂指引時，會考慮會計師公會的實際經驗和以往一些獲確認的先例，並會與業界保持聯繫。

會財局發出的指引(問題一覽表第 11 段)

11. 會財局會在《條例草案》通過後着手制訂有關行使施加罰款的處分權力的指引，以便在新制度實施後落實該等指引。在指引定稿和刊憲前，會財局會與持份者(包括但不限於會計專業人士和執業單位)保持溝通。擬為執業單位和會計師制訂的指引會參考 2019 年發出有關公眾利益實體核數師的相類指引，並預期會涵蓋在決定是否適宜施加罰款時須考慮的因素、決定罰款金額多寡時須考慮的因素等事宜。鑑於 2019 年為公眾利益實體核數師制訂指引所取得的成功經驗，我們認為無須列明指引涵蓋的事宜，以保留彈性，因應持份者的意見和會財局的運作需要作出調節。

避免利益衝突(問題一覽表第 12 段)

12. 現行《財務匯報局條例》第 53 條已訂立安排，確保財務匯報局的成員或僱員或根據該條例執行職能的人士不涉及利益衝突。鑑於現時財務匯報局只獲賦權對公眾利益實體核數師採取規管行動，第 53 條參照《證券及期貨條例》第 379 條的做法，列出構成利益衝突(主要關乎上市實體的利益)的所有情況。

13. 根據改革建議，會財局的規管工作範圍會顯著擴大至涵蓋執業單位和會計師進行的各類會計和審計項目。由於進行該等項目的人士可能會涉及更多不同類別的潛在利益，我們認為宜採用《保險業條例》(第 41 章)附表 1B 第 5 條就保險業監管局所訂的安排，即管治機構可決定需要披露的利害關係的類別或種類等事宜。我們留意到在該機制下，因沒有列出構成利益衝突的所有情況，不宜把不遵從事宜列為刑事罪行。為確保有效落實安排和會財局的問責性，披露利益的詳情須予記錄，以供公眾查閱。

訂立規例的權力(問題一覽表第 13 段)

14. 我們已按相稱原則制訂改革建議。由於公眾利益實體項目涉及重大公眾利益，公眾利益實體核數師須接受較嚴格的規管，現時財務匯報局也因此獲《財務匯報局條例》第 60B 條賦權就與規管公眾利益實體核數師相關的事宜訂立規例，違規者即屬犯刑事罪行，可處罰款和監禁。至於在《條例草案》之下，會財局會以頒布指引或行政文件等方式，規管沒有進行公眾利益實體項目的執業單位和會計師。

相應及相關修訂(問題一覽表第 14 至 15 段)

15. 進行是次改革的目的之一，是要理順會財局和會計師公會的角色，把所有重要的規管職能轉交會財局，以達至獨立規管，會計師公會則繼續執行與專業發展有關的職能。考慮到防範會計師作出不名譽行為的調查和紀律處分職能將轉交會財局，現時《專業會計師條例》第 7(h)條有關會計師公會以遏止會計師作出不名譽的行為和手法為宗旨和就此對執業單位和會計師的行為進行研訊的條文，應予刪除。

16. 《專業會計師附例》第 28、29 和 29A 條並非直接轉移往《財務匯報局條例》，新制度會訂立其他更合適和更富彈性的安排。舉例來說，附例第 28 和 29 條現賦權會計師公會理事會可批准會計師與某些人士一起執業或在執業時使用某些姓名或名稱，否則即屬觸犯專業上的失當行為。正如上文第 10 段所述，在新制度下，會財局會就其紀律處分職能制訂指引，包括構成專業上失當行為的情況。會財局在考慮其指引時可參考該等附例條文，在適當時就特殊情況給予許可。至於附例第 29A 條，即如一名執業會計師在去世前以某名稱或稱號合法地執業，會計師公會理事會可批准另一名執業會計師以該名稱或稱號執業，《財務匯報局條例》擬議新訂第 20AAZH 條訂明，如執業會計師以某事務所名稱獨自從事會計執業，會財局須在該執業會計師去世後撤銷該名稱的註冊。因此，在執業會計師去世而有關事務所名稱遭

撤銷後，其他執業會計師可重新申請註冊同一事務所名稱，並把申請提交會財局考慮。

財經事務及庫務局
二零二一年八月三十日