

2021 年 7 月 5 日
討論文件

立法會財經事務委員會

進一步改革會計專業規管制度

目的

政府擬修訂《財務匯報局條例》(第 588 章)(“《條例》”), 進一步令財務匯報局(“財匯局”)成為全面而獨立的會計專業規管和監察機構。本文件徵詢委員對擬議修訂的意見。

理據

深化改革以達致獨立規管

2. 有效的會計專業(包括核數)規管制度, 不僅對商界至為重要, 也對維持香港的國際金融中心和商業樞紐地位, 發揮關鍵作用。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。

3. 為循序漸進地推行規管改革, 政府在 2018 年向立法會提交《2018 年財務匯報局(修訂)條例草案》, 把規管公眾利益實體¹核數師的權力由香港會計師公會(“會計師公會”)轉交財匯局。在新制度下, 財匯局主要負責對公眾利益實體核數師和其註冊負責人進行查察、調查和紀律處分, 以及認可境外公眾利益實體核數師。執業單位²和會計師則整體上繼續受《專業會計師條例》(第 50 章)規管, 惟他們按《條例》所訂在公眾利益實體核數師規管制度下負責的項目除外。

¹ 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。

² 只有執業單位可執行法定核數。根據《專業會計師條例》第 2 條的定義, 執業單位指(i)獨自從事會計執業的執業會計師; (ii)從事會計執業的執業會計師事務所; 或(iii)執業法團。

4. 自新制度在 2019 年 10 月實施以來，財匯局一直有效地執行經擴大的規管職能。財匯局作為獨立的規管機構，已就多方面的工作取得成效，包括：

- (i) **規管職能**：財匯局已就公眾利益實體核數師完成首年度查察工作，範圍涵蓋該等核數師所負責的項目和質素監控制度。該局也先後就監督會計師公會執行有關公眾利益實體核數師的法定職能，以及香港上市實體審計市場的概況發表報告。
- (ii) **聚焦研究**：財匯局已就規管機構是否須介入上市公司更換核數師事宜，以及上市公司董事會能如何更有效監督審計工作，進行研究。
- (iii) **監管合作**：財匯局已與國家財政部簽訂有關審計監管的合作備忘錄，並已成功取得香港上市公司存放在內地的首批審計工作底稿。此外，該局亦分別與證券及期貨事務監察委員會和香港交易及結算所有限公司簽訂監管合作備忘錄。

減輕合規負擔並提升專業水平

5. 由於 2019 年的改革純粹把規管公眾利益實體核數師的權力轉交財匯局，個別執業單位和會計師在處理各自的公眾利益實體項目和其他項目時仍須符合《條例》和《專業會計師條例》的相若規管要求，並且須受財匯局和會計師公會各自的查察安排規限，這情況已導致資源運用不善和造成不必要的合規負擔。再者，儘管適用於相關會計工作的專業標準相同，執業單位和會計師的調查和紀律處分工作仍須視乎調查對象是否公眾利益實體項目，按照《條例》和《專業會計師條例》下兩套不同的規管制度進行。這些安排會導致規管不一致，而不利於業界達至維持專業水平和服務表現的目標。

6. 此外，雖然財匯局已負起對公眾利益實體核數師的規管職能，但會計師公會繼續履行註冊職能，造成割裂式規管。

與國際標準和做法更趨一致

7. 在會計制度方面與香港相類似的海外地區(包括英國、澳洲、新加坡和美國)，大多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。是次進一步改革會令我們的規管制度與國際標準和做法更趨一致，也會鞏固香港作為國際金融中心和商業樞紐的地位。

立法建議

8. 我們建議修訂法例，以：

- (i) 賦權財匯局向會計師發出執業證書，以及為所有執業單位和本地公眾利益實體核數師註冊；
- (ii) 擴大財匯局現時對公眾利益實體核數師的查察、調查和紀律處分權力，以涵蓋所有會計師和執業單位；以及
- (iii) 擴大財匯局的監督權力，以涵蓋會計師公會執行的會計師註冊及相關事宜，以及就會計專業設定專業道德、會計、核數及核證標準和持續專業發展要求的工作。

註冊

9. 要確保一個專業界別整體具備能力，註冊是首要步驟，一些相類似的司法管轄區也把有關核數師註冊至為重要的職能賦予獨立於業界的規管機構，以確保公正持平。

10. 我們建議，財匯局應同樣擔當獨立的註冊當局，負責審計專業人員和執業單位的註冊職能，當中包括發出執業證書和為執業單位和本地公眾利益實體核數師註冊的工作。為確保安排連貫一致，註冊當局更換後，現時《專業會計師條例》就發出執業證書和執業單位註冊的要求和相關規定，以及《條例》就本地公眾利益實體核數師註冊的要求和相關規定，大致上會維持不變。

11. 會計師公會將繼續擔任會計師註冊當局，並會繼續舉辦專業考試和推行專業資格課程及持續專業發展機制，以及就香港會計師的註冊事宜與其他司法管轄區的會計團體訂立相互或交互承認協議，這些均是會計師專業資格的重要基礎環節。

查察、調查和紀律處分

12. 財匯局已成為獨立於業界的規管機構，能對公眾利益實體核數師行使查察、調查和紀律處分權力。為配合國際間的獨立規管趨勢，對於由會計專業人員執行且涉及公眾利益的所有其他項目，我們有需要採取同樣的獨立規管安排，因為這些項目是香港企業誠信和管治的基石。因此，我們建議賦權財匯局行使該等規管權力，即對執業單位進行查察、調查和紀律處分，以及對個別會計師進行調查和紀律處分。

這次改革不但能提高規管工作的獨立性，亦能減輕受規管人士的合規負擔和確保規管的一致性。

13. 轉交予財匯局的規管權力，其涵蓋範圍(包括可予調查和處分的失當行為和查察員及調查員的權力)，以及處分的類別和水平³，都會與現時《專業會計師條例》⁴所訂者相若，且為業界所熟悉。至於程序方面，財匯局在行使該等新賦予的權力時，會按《條例》所確立且由財匯局行政團隊在董事局(成員一律為非執業人士)監督下執行的程序行事，以確保符合公正持平和獨立於業界的原則。

監督權力

14. 為配合財匯局藉這次立法建議而增加的權力，該局的監督權力會相應擴大，以涵蓋會計師註冊職能和相關事宜，包括考試和培訓，以及就會計專業設定持續專業發展要求和專業及道德標準。

覆核和上訴機制

15. 根據《條例》設立的公眾利益實體核數師覆核審裁處是一個獨立的覆核審裁機構，有權對會計師公會就本地公眾利益實體核數師註冊事宜所作的決定，以及對財匯局就境外公眾利益實體核數師認可事宜和所有公眾利益實體核數師紀律處分事宜所作的決定，進行覆核並就有關覆核作出裁定。我們建議，審裁處的覆核範圍應予擴大，以涵蓋新制度下根據《條例》就發出執業證書、為執業單位註冊和處分執業單位及會計師所作的一切決定。此外，審裁處的名稱也會相應修改。

過渡安排

16. 註冊職能方面，在新制度實施前已獲會計師公會批准的註冊申請，會繼續有效；在實施當日尚未完成處理的申請，會轉交財匯局處理。

17. 至於查察、調查和紀律處分的職能，根據《專業會計師條例》進行的程序如在新制度實施當日尚未完成，會繼續按照《專業會計師條

³ 有關處分包括把某人的姓名從註冊紀錄冊中刪除、取消執業證書、作出譴責或命令某人支付不多於 50 萬元的罰款。

⁴ 惟不包括修正現時有關調查和處分的條文所存在的一些欠妥之處。這些欠妥之處關乎對涉及特定類別失當行為的若干類別受規管人士的調查和／或紀律處分權力有所遺漏。

例》所訂機制處理，以免對仍在處理的個案造成不必要的干擾。根據過渡安排，按照《專業會計師條例》所訂機制進行查察或調查所得的結果，會轉交財匯局跟進。在新制度實施日期後出現的新個案，不論涉案項目是否在實施日期前進行，都會交由財匯局處理。

18. 由於過渡安排屬程序和技術性質，我們會在修訂條例草案獲通過後藉附屬法例訂明有關安排。如條例草案在本立法年度獲立法會通過，我們計劃在 2022 年把附屬法例提交立法會，以進行先訂立後審議的程序。

經費

19. 財匯局會在 2022 年 1 月 1 日開始收取徵費。在此之前，政府已在 2019 年向該局注入 4 億元種子資金，以協助該局過渡至新制度。我們預期，尚未動用的種子資金可資助財匯局在下一階段改革初期執行經擴大的職能。我們會在適當時候檢討財匯局的經費安排，同時考慮合適的註冊費用機制。

財匯局的管治

20. 根據《條例》的現行條文，財匯局董事局的所有成員均須屬非執業人士，且當中須至少有三分之一成員是因具備關於公眾利益實體項目的知識和經驗而獲委任。為協助財匯局就會計、核數、核證等多個範疇執行新制度的規管工作，我們在參考其他金融監管機構的做法後，會成立一個由業內人士、服務使用者和會計業其他持份者組成的法定諮詢委員會，以便向財匯局提供意見。

21. 鑑於財匯局的規管範圍會擴大至涵蓋公眾利益實體核數師以外的對象，財匯局會改稱為“會計及財務匯報局”，以反映其於改革後的角色和職能。

持份者的意見

22. 政府一直與持份者包括財匯局、會計師公會、主要會計組織、會計專業人士及作為專業會計服務用家的商會溝通。持份者普遍支持擬議改革的方向。

23. 我們已向各持份者說明改革內容並對部分持份者的關注作出解說。其中，我們強調財匯局履行其就整個會計專業的擬議規管職能時，將會採取相稱原則，與其現時施於公眾利益實體核數師的權力有

所不同。就所有將由財匯局新負責的規管對象，包括許多並不進行公眾利益實體項目的中小型事務所，擬議制度下的規管範圍及要求 and 違規的後果，將與現時《專業會計師條例》所訂明者相若。

立法程序時間表

24. 我們會繼續蒐集持份者的意見，並計劃在本立法年度內向立法會提交上述立法建議。

徵詢意見

25. 請委員就本文件所載的立法建議提供意見。

財經事務及庫務局

財經事務科

2021 年 6 月 24 日