

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)2564/01-02號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/FA/1

### 立法會財經事務委員會 特別會議紀要

日 期：2002年3月14日(星期四)  
時 間：下午2時  
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：劉漢銓議員, GBS, JP (主席)  
胡經昌議員, BBS (副主席)  
田北俊議員, GBS, JP  
何俊仁議員  
李家祥議員, JP  
李國寶議員, GBS, JP  
吳亮星議員, JP  
涂謹申議員  
陳鑑林議員  
單仲偕議員  
曾鈺成議員, JP  
劉慧卿議員, JP

列席的非委員：何秀蘭議員  
的議員：陳婉嫻議員, JP  
余若薇議員, SC, JP

缺席委員：李卓人議員  
陳智思議員  
黃宜弘議員  
馬逢國議員

出席公職人員：財經事務局局長  
葉澍堃先生

財經事務局副局長(1)  
區璟智女士

財經事務局副局長(2)  
何淑兒女士

公司註冊處處長  
鍾悟思先生

**應邀出席者** : 證券及期貨事務監察委員會  
企業融資部執行董事  
歐達禮先生

香港交易及結算所有限公司  
執行總監(上市、監察及風險管理)  
李潔英女士

公司法改革常務委員會主席  
羅志傑法官

公司法改革常務委員會委員  
施米高先生

公司法改革常務委員會委員  
譚世鳴先生

香港會計師公會會長  
黃德偉先生

香港會計師公會副會長  
孫德基先生

香港會計師公會副會長  
周光暉先生

香港會計師公會註冊主任兼秘書長  
李啟發先生

香港會計師公會高級總監  
張智媛小姐

**列席秘書** : 總主任(1)6  
薛鳳鳴女士

**列席職員** : 助理秘書長1  
吳文華女士

資料研究及圖書館服務部主管  
陳利華先生

研究主任1  
胡志華先生

高級主任(1)8  
黃天佑先生

---

經辦人／部門

**I 介紹有關“海外司法管轄區累積或維持財政儲備的做法”的研究報告**

RP04/01-02號文件      立法會秘書處資料研究及  
圖書館服務部擬備的研究  
報告

應主席的邀請，助理秘書長1就“海外司法管轄區累積或維持財政儲備的做法”的研究報告，向委員簡介有關的背景及擬備過程。她扼要重述，在財政司司長於2001年3月公布2001至02年度財政預算案後，事務委員會決定研究與香港財政儲備的合適水平及用途有關的事宜。事務委員會在2001年5月7日與庫務局局長商討後，邀請學者及專家在事務委員會2001年7月3日的會議席上就此課題發表意見。事務委員會在2001年9月通過此項研究的大綱，並曾於2002年1月及3月舉行兩次非正式會議，檢討研究報告擬稿。因應委員提出的意見，研究的範圍已予以擴大，以併入香港在這些年間所維持的財政儲備水平，以及就財政儲備與外匯基金之間的關係進行的分析。研究亦已併入財政司司長在其2002至03年度財政預算案演辭中所公布的決定，即把財政儲備的合適水平，由一筆相等於政府18個月開支的儲備，重新釐訂為一筆相等於政府12個月開支的儲備；以及一些學者就此項近期作出的修訂提出的意見。

2. 應主席的邀請，資料研究及圖書館服務部主管向委員簡介有關研究報告，並特別提到所研究的司法管轄區在維持及運用財政儲備的做法上的異同。有關撮要載列於研究報告的附錄。委員察悉，在這項研究涵蓋的6個司法管轄區(即新加坡、挪威、新西蘭、阿根廷、美國及香港)中，僅得香港、新加坡及新西蘭擁有財政儲備，而且只有香港就釐定財政儲備的合適水平訂定指引。

3. 助理秘書長1撮述有關簡介時表示，基於其他司法管轄區的做法及學者提出的意見，秘書處已擬備一份清單，載列事務委員會須進一步研究的事項，該份清單見於研究報告第29.1段。她提出下列各點，進一步闡釋部分事項——

- (a) 一些專家及學者質疑，香港的財政儲備除用作日常和應急的用途外，當局有何理據把財政儲備同時用作金融方面的用途。雖然財政司司長已公布決定透過將財政儲備的水平與貨幣供應脫鈎，把財政儲備的合適水平降低至相等於政府12個月開支的款額，但由於財政儲備須繼續存放於外匯基金內，所以仍可用作金融方面的用途。
- (b) 雖然學者普遍認為，把財政儲備的合適水平，定於相等於政府12個月開支的款額，是可以接受的做法，但一些學者認為應有更科學的方法訂定財政儲備的水平。有建議認為，當局應以過往為應付於不同時間出現的財政赤字而提取的儲備款額，以及本年度及其後4年的預測財政赤字作為基礎，以釐定財政儲備在應付日常和應急方面的所需水平。
- (c) 一些專家及學者亦建議，倘若財政儲備的水平超出有關的合適水平，超出的款額可用作資助推行紓困計劃，以及旨在振興經濟的其他指定計劃。
- (d) 除財政儲備的收益外，政府亦有其他投資收入。然而，這些其他投資收入可在多大程度上用作資助推行特定的社會服務或應急紓緩措施，則並不清晰。此外，除香港金融管理局公布的財政儲備收益外，公眾似乎難以取得有關政府其他投資收入的詳細資料。

4. 劉慧卿議員認為有必要跟進研究報告重點提出的各項事宜，該等事宜與財政儲備的合適水平及用途有關。為方便事務委員會進一步討論財政儲備這個課題，當局應向委員提供政府投資收入在過去數年的全面資料。她建議秘書處致函政府當局，要求當局提供這些資料。委員贊同此建議。

(會後補註：庫務局局長2002年5月16日的來函，已透過2002年5月17日的立法會CB(1)1772/01-02(01)號文件送交委員。當中夾附1996-97年度至2000-01年度期間政府投資收入的資料。)

5. 田北俊議員質疑，把財政儲備的合適水平，釐定為某個固定款額，或相等於政府若干個月的總開支，這做法是否適當。他指出，雖然財政司司長已修訂財政儲備的合適水平，由相等於政府18個月開支的款額，調低至相等於政府12個月開支的總額，但當局仍需隨着時間而逐步增加財政儲備的款額，以應付政府開支的相應增長。因此，政府在因應不斷轉變的經濟環境而調整其財政狀況方面並無太大空間。他特別關注到，若當局未能根據現時的嚴格指引，使財政儲備達致有關的合適水平，會影響香港在國際上的信貸評級，並因此而造成加稅或引入新稅項等不必要壓力。

6. 助理秘書長1回應時表示，一些學者認為，政府應首先訂定財政儲備的目的／用途，然後根據目前的經濟狀況及經濟狀況預測，定期檢討財政儲備的合適水平，而不應就釐定財政儲備的合適水平制訂僵化的公式。為免向國際社會傳達有關香港經濟狀況的錯誤信息，有關的合適水平應時刻保持彈性，從而使財政儲備可因應不斷轉變的經濟及社會環境而出現合理的波幅。田議員贊同此意見，並建議事務委員會應進一步研究釐定財政儲備合適水平的現行指引是否恰當，以及在此方面的其他可行方案。

7. 單仲偕議員認為，財政儲備不應用作維持香港貨幣制度的穩定。他因此認為，現任的財政司司長將財政儲備與貨幣供應脫鉤是正確的做法。他亦指出大部分國家的財政儲備均獨立於外匯儲備以外，並只會以外匯儲備用作維持當地貨幣的穩定。

8. 助理秘書長1澄清，雖然財政司司長已在其2002至03年度財政預算案演辭中公布其決定，把財政儲備的水平與M1港元貨幣供應脫鉤，但他並無表明，財政儲備的用途(即作金融、日常運作及處變應急的用途)會否有任何改變。由於財政儲備會繼續存放於外匯基金，所以仍可用作維持港元穩定的用途。委員同意，秘書處應致函政府當局，要求當局澄清此問題。

(會後補註：事務委員會秘書要求當局澄清上述議題而於2002年3月20日致政府當局的函件，以及政府當局2002年4月12日的覆函，已隨2002年4月15日的立法會CB(1)1491/01-02號文件送交委員。)

9. 至於海外國家在維持外匯儲備方面的經驗，委員同意秘書處應蒐集更多資料，說明新加坡政府有否把財政儲備與外匯儲備分開管理，以及有否就財政儲備及外匯儲備採取不同的投資策略。

(會後補註：新加坡財政部就秘書處的詢問作出回應時表示，“由於有關財政儲備數據及管理財政儲備方法的資料屬機密資料，因此他們不會披露這兩方面的資料”。有關的資料摘要已隨2002年4月15日的立法會CB(1)1492/01-02(01)號文件送交委員。)

10. 委員同意，由於政府當局須就某些問題提供進一步的資料，並有待澄清，事務委員會稍後會決定應否邀請政府當局及其他有關方面出席會議，進一步討論此項議題。

## II 加強香港企業管治架構的措施

立法會CB(1)1184/01-02(04)號文件 —— 政府當局提供的文件

立法會CB(1)1302/01-02(01)號文件 —— 公司法改革常務委員會主席羅志傑先生提供的摘要

立法會CB(1)1302/01-02(02)號文件 —— 香港會計師公會提供的文件

11. 主席歡迎政府當局、公司法改革常務委員會(下稱“常委會”)、香港會計師公會(下稱“會計師公會”)、香港交易及結算所有限公司(下稱“港交所”)，以及證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)的代表出席會議。應主席的邀請，他們各自介紹其機構在加強香港企業管治架構方面曾經及現正採取的措施。各有關的發言稿已隨2002年3月19日的立法會CB(1)1330/01-02號文件送交委員。常委會主席羅志傑先生提出的重點，載於隨2002年3月13日的立法會CB(1)1302/01-02(01)號文件送交委員的摘要內。

### 與委員進行討論

#### *海外司法管轄區規定公司須定期更換審計公司的法例*

12. 單仲偕議員表示，據他所知，新加坡最近已實施法例，規定在其司法管轄區內營運的銀行，須每隔5年便更換審計公司一次，但聘約未完的審計公司可再競投有關的審計工作。他知道這項法例規定有利有弊，並就香港應否考慮制定類似法例，以加強本地企業的管治架構，徵詢政府當局及證監會的意見。

13. 財經事務局局長回應時表示，其他司法管轄區，例如英國及美國，亦在考慮制定類似的法例，特別是有鑒於安然(Enron)事件的發生。他認為，問題的癥結並不在於當局應否規定有關公司在指定的期間內更換審計公司，而在於確保這些審計公司能維持其質素。財經事務局局長表示，雖然他對此事持開放的態度，但香港目前並無迫切需要或充分理由制定類似的法例。

14. 港交所執行總監(上市、監察及風險管理)李潔英女士贊同財經事務局局長的意見。她表示，不論這項規定是屬法定與否，港交所在這方面的主要考慮因素，是這項規定實際上能否有效地確保有關的審計公司能維持高質素的服務，以及是否在不同層面上受到足夠的規管。

15. 會計師公會會長黃德偉先生指出，在意大利，上市公司須每隔7年便更換審計公司一次。隨着多間公司在80及90年代期間出現相繼清盤的情況後，當局曾進行一項調查，找出造成這等負面情況的可能成因。有關調查注意到一個有趣的情況，就是在這些公司中，多間公司均在新聘用的核數師接手其業務的審計工作後的一至兩年時間內清盤。根據推斷，這是由於在招標過程中，有關公司主要是基於成本的因素而選用新的審計公司，以致有關上市公司的審計工作質素亦可能因而下降，而這情況可能間接導致有關公司倒閉。他因此認為，更換審計公司未必是確保上市公司的財務表現得以妥善審核的絕對有效措施。

#### *獨立非執行董事的問責性*

16. 涂謹申議員察悉，在香港的企業環境下，非執行董事以類似小圈子的方式運作。這些非執行董事互相認識，並且互相為對方公司擔任董事。這種做法可能會損害非執行董事的獨立性，亦使外間規管機構難以監察這些非執行董事的表現。涂議員詢問，當局有否制訂措施，評估這些董事的表現，以及有否培訓計劃，使他們能有效地履行其責任。財經事務局局長回覆時表示，獨立非執行董事應有真正的獨立性和瞭解其職責。他同意應給予公司董事更多的培訓及指引。政府當局支持業界團體在這方面的工作。他補充，常委會轄下設有一個小組委員會，負責研究與董事有關的各項事宜。

17. 常委會主席羅志傑先生補充，常委員轄下的董事小組委員會(下稱“小組委員會”)曾研究應採取甚麼措施，以確保獨立非執行董事有效地履行其董事責任。小組委員會曾討論就非執行董事的責任制定法定守則的可行性。然而，常委會尚未就此作出最後決定。羅志傑先生認為，

委予獨立董事一般的法定責任，擔任特別的監察角色，並不切實可行。他認為，鼓勵非執行董事普遍以適當的方式履行責任，而不是透過立法的程序，指明他們應如何履行其責任，這個做法會較為有效。有鑒於此，羅志傑先生認為，任何有關加強企業管治的建議，均不應過分依賴非執行董事的監察角色及問責性。

18. 劉慧卿議員察悉，常委員曾委託專家進行研究，初步的結果顯示，在香港聯合交易所主板市場上市的公司中，超過八成由單一股東或一個家族控制。因此，若要委任完全不受主要股東影響的董事，並不容易。劉議員建議，對於一些有小股東的公司而言，小股東可委任不受單一股東或多名大股東影響的真正獨立董事。

19. 羅志傑先生表示，雖然這項建議值得考慮，但亦存在若干實際困難。舉例而言，當股東接獲有關公司舉行周年大會的通知時，通常已來不及就董事的人選作出提名。羅志傑先生亦指出，一些重要的考慮因素亦應加以注意，例如小股東有否顧及公司的最佳利益，還是他們只顧急功近利。

#### “安然”事件及利益衝突的問題

20. 劉慧卿議員表示，“安然”事件令公眾對會計界的誠信及經審計的公司報告產生懷疑。“安然”的會計師事務所安達信公司(Arthur Anderson & Company)被指毀滅重要紀錄及文件的做法，顯示有關方面並無採取足夠的防範措施，以防止這種行為出現。她要求會計師公會就此發表意見。

21. 黃德偉先生回覆時表示，“安然”事件是一件獨立事件，而毀滅證據的指稱若經證實，將會構成刑事罪行。雖然會計師公會及其他司法管轄區的相若規管機構並無制訂指引，監管審計公司如何管理其客戶業務的紀錄及重要文件，但這些司法管轄區均在有關的法例訂明具體條文，就公司紀錄及文件的妥善處理方法作出規定。黃先生補充，倘若會計師公會的任何會員被發現唆使他人不當地銷毀紀錄或文件，或牽涉在有關行為內，有關會員會因作出不名譽的行為受到譴責及懲治。李家祥議員補充，在“安然”事件中，安達信公司的美國辦事處被指銷毀在調查中可用作證據的文件的行為，可能已違反其公司本身的指引。在“安然”事件中所指稱的毀滅證據行為，同時違反了業界的指引及有關法例。被指干犯該行為的職員，已即時被開除，而事實上，該項指稱的毀滅證據行為，是由該會計師事務所向有關當局舉報的。香港亦訂有有關法例，在調查進行期間禁止銷毀任何證

據。若會計師公會發現會員違反有關法例，該會有權撤銷有關會員的牌照。

22. 劉慧卿議員指出，倘若一間會計師事務所向公司同時提供審計及諮詢服務，可能會構成利益衝突。她關注到，會計師公會在其提供的文件中表示，這些職能未必可以分割(第39段)。她表示，若該兩項職能不加以分割，會計師事務所及其客戶公司的財政狀況及運作，便沒有足夠的透明度，讓規管機構進行妥善的管治，以及防止審計公司從事構成利益衝突的活動。

23. 黃德偉先生回應時表示，會計師公會轄下的公司管治委員會在1995年提交的首份報告中建議，上市公司的財務報表中應透露非審計服務的費用，包括各自的審計公司所提供的諮詢服務。會計師公會認為，規定會員就公眾利益作出專業判斷及進行客觀分析，包括在識別及評估一些對其獨立性構成威脅的情況及關係方面履行責任，並採取適當行動及保障措施，把有關威脅消除或減低至令人接受的水平，會是較為恰當的做法。公會不應採用規範化制度，禁止會計師事務所會員為同一間公司提供審計及非審計服務。黃先生注意到，在香港，大部分上市公司均不願使用審計公司提供的管理諮詢服務。對於那些由一個家族壟斷管理層的上市公司而言，這情況尤其普遍。黃先生進一步表示，會計師公會並無發現其審計公司會員中存在利益衝突的問題。

24. 財經事務局局長察悉，在港交所就有關企業管治事宜的《上市規則》修訂建議的諮詢文件載有一項建議，要求公司按核數師所提供的審計服務及非審計服務披露核數師所收取的費用。他表示，在處理可能出現利益衝突的安排上，香港必須與國際標準看齊。他相信會計師公會將會注視國際上的最新發展。。

*把會計專業的專業標準及操守準則維持在與海外司法管轄區一致的水平*

25. 陳鑑林議員促請政府當局、規管機構及有關專業團體緊密合作，繼續維持高水平的專業標準及操守準則。他詢問，會計師公會有否繼續監察其他司法管轄區對有關行業的規管趨勢，並向本地的業內人士提供培訓，使有關人士能掌握這些趨勢的最新資料，以及在法例方面的最新發展。黃德偉先生回覆時表示，會計師公會是國際會計師聯合會的成員。因此，會計師公會的會員間亦有持續交換海外司法管轄區就加強企業管治所採取措施的資料。會計師公會所釐定的標準及做法，亦與國際標準一致。會計師公會曾在1999年制定有關強制性持續專

業教育的規定，並開辦多個工作坊及培訓課程，目的是使會計專業能掌握規管及專業標準方面的最新發展。

#### 審計委員會的成效

26. 劉慧卿議員從會計師公會提供的資料文件中得悉，會計師公會已於2002年2月發出最新版本的《審計委員會有效運用指引》。然而，該份指引並非上市公司必須遵守的強制性守則。劉議員詢問，香港有多少間上市公司已成立審計委員會，以及這些審計委員會在加強企業管治方面有多大程度的貢獻。

27. 李潔英女士回覆時表示，聯交所在1998年發表的《最佳應用守則》(下稱“該守則”)建議，在香港聯合交易所主板市場上市的公司，應成立審計委員會。現時，這些公司中，超過九成已成立審計委員會，而其餘的公司，包括一些在內地註冊成立的H股公司，則設有其他監察機制。審計委員會根據會計師公會公布的守則運作。她承認該守則並無強制性效力，有關公司只是按自願性質採納該守則。據有關董事瞭解，審計委員會行之有效，並根據該守則，克盡厥職。雖然當局無法肯定該項措施可在多大程度上恢復投資者及市場人士的信心，但大部分公司均支持為本身的公司成立審計委員會。財經事務局局長補充，在港交所發出的諮詢文件，其中一項建議是把設立審計委員會列為強制性規定。政府當局支持這項建議，因為此舉有助加強香港的企業管治架構。

28. 李家祥議員表示，公眾人士及股東或會對審計委員會持有過高的期望，而且並不瞭解審計委員會所面對的困難。公眾亦應和投資者一樣，認識審計委員會在執行其監管職能方面所受到的制肘及限制。舉例而言，由於審計委員會並未獲賦權參與有關公司的決策過程，因此，不應期望審計委員會可對有關公司的日常運作進行有效監管。“安然”事件發生後，世界各地的公司均注意到審計委員會面對的這類困難和其他問題。李議員希望政府當局及有關機構能多做工作，讓公眾人士及股東對審計委員會的角色及職能有更多認識。

#### 經審計帳目的透明度

29. 劉慧卿議員要求會計師公會證實，公司透過特別用途企業作出帳外融資安排的做法不會被准許，以及經審計的公司帳目具有絕對的透明度。黃德偉先生就此回覆時表示，《國際審計準則》及《香港會計標準》(《會計實務準則》第32號)均不容許公司透過特別用途企業作出帳外融資安排。在計算整個集團的資本充足比率，特別

是在集團帳目中特別用途企業的會計工作方面，《香港會計標準》採用《國際審計準則》的管制概念。

30. 主席多謝政府當局及業界團體的代表出席會議。

### **III 其他事項**

#### 監察香港獲授權保險人的財政狀況

31. 主席表示，田北俊議員曾去信給他，建議事務委員會討論監察香港獲授權保險人的財政狀況一事。委員察悉，由於事務委員會2002年4月9日舉行的下次例會已安排討論3項議程，而這個課題並無迫切性，因此，委員同意，事務委員會將於2002年5月的會議上討論田議員提出的議題。

32. 議事完畢，會議於下午4時30分結束。

立法會秘書處  
2002年9月19日