

二零零五年七月四日
討論文件

立法會財經事務委員會

重新訂立《公司條例》

目的

重新訂立《公司條例》有助確保該條例為香港提供與其作為一個主要的國際商業及金融中心地位相稱的法律基礎。本文件旨在告知各委員我們在跟進重新訂立《公司條例》的可行架構方面的最新構思。

背景

2. 《公司條例》是香港最長及最複雜的法例之一，現時有600多條條文和20個附表。經過上次在一九八四年的大規模檢討後，《公司條例》現時大致與英國《1948年公司法》所載的主要公司法例改革，以及其後作出的一些改革(例如《1976年公司法》所載的)一致。

3. 公司法改革常務委員會(簡稱常委會)¹也於一九八四年成立，目的是確保《公司條例》能持續順應商界和整體社會的日常需要。自常委會成立以來，當局差不多每年都會因應常委會的工作而提出至少一條的公司修訂條例草案，使《公司條例》配合現況。

¹ 常委會於一九八四年成立，職責是在有需要修訂《公司條例》時，向財政司司長提供意見。常委會亦負責就證券方面的有關法例所須作出的修訂，提供意見，以支援證券及期貨事務監察委員會執行該等法例。常委會的成員除包括證券及期貨事務監察委員會、香港交易及結算所有限公司及有關政府部門的代表外，還有來自會計界、法律界和公司秘書界等相關界別或專業的人士。

(A) 《公司條例》的重要性

4. 公司法例對香港的經濟發展和繁榮非常重要。除提供法律架構讓商人成立公司和經營業務，從而為社會創造財富和就業機會外，公司法例也訂定公司的運作規範，以保障與公司有交往的各方(例如股東和債權人)的利益。因此，公司法例同時具備規管功能。

5. 截至二零零五年三月三十一日止，共有 525 447 家公司在香港成立和註冊，包括 517 934 家私人公司和 7 513 家公眾公司。另一方面，截至同一日止則有 245 172 個不屬法團的商業實體，一般是在稅務局商業登記署登記的合夥和獨資經營。這情況顯示，公司是在香港營商人士較多採用的法律實體形式。鑑於公司法例在商業上的重要性，我們有需要更新其基本假定和全面結構，以切合香港蓬勃發展的經濟體系在二十一世紀的需要。

(B) 重新訂立《公司條例》的理由

(i) 實施常委會報告書的建議

6. 在二零零零年，常委會發表「關於香港公司條例檢討顧問研究報告的建議」(簡稱常委會報告書)。根據常委會報告書的建議，當局定出 62 個須進行法例修訂或作進一步研究的項目。其後，常委會進行了一項大規模的企業管治檢討，並在二零零一年七月和二零零三年六月發出兩份諮詢文件。由於這次檢討，常委會建議對《公司條例》的多條條文作出修訂。為落實該等報告書的建議，當局在過去數年已提出多條重要的公司修訂條例草案，最值得注意的是《2003 年公司(修訂)條例》和《2004 年公司(修訂)條例》。然而，我們現已到達最好藉重新訂立《公司條例》跟進其餘多項建議(例如資本保留條文的改革、法定語文的現代化等)的階段。此外，其他建議如檢討罪行及罰則條文、調查條文等，較理想的做法是透過重新訂立《公司條例》去落實，因為有關建議會引起複雜而困難的政策及法律問題，例如應否加入 / 豁除違反《公司條例》條文須處以的民事罰則，以及應否擴大調查權力等。另一項建議是檢討 / 全面修訂會計 / 審計條文，除會重新編排有關條文的次序及更新條文的用語外，有

關檢討的範圍也包括多項重大修訂，例如引入會計參照日及會計參照期等新概念；修改有關董事酬金及有關披露、核數師權利及責任²等規定。

(ii) 解決現行《公司條例》本身的問題

7. 此外，現行《公司條例》本身存在一些問題，最好藉重新訂立該條例去處理。舉例來說，公司法例中大多數關於公司行政、周年大會、帳目及審計、公司調查、董事及其他高級人員、向董事作出貸款、債務償還安排及重整，以及股東補救方法等的核心條文，都載於第 IV 部(管理及行政)，令該部成為整條條例最長的部分。看來我們有需要分拆及重新整理這部，使條文更易於使用及更為清晰。再者，過時的概念，例如公司與其成員之間以書面方式溝通的基本假定，以及有關向董事作出貸款及董事酬金的冗長及「難明」條文，都應予以更新／簡化。過時的條文，以及規定公司遵從本可以簡化的規管條文，必然會增加營商成本，例如公司往往在原本沒有必要的情況下需要尋求專業意見。

(iii) 跟上國際發展

8. 作為一個主要的國際商業及金融中心，香港的公司法例不應該獨自運作，而應該顧及其他地方的公司法例的發展。在過去十年，很多普通法司法管轄區已完成或着手進行大規模改革公司法例的計劃。在這方面，以下幾項主要措施值得注意：

- (a) 英國：在一九九八年展開《公司法》的檢討工作。英國政府在二零零五年三月十七日發表《公司法改革白皮書》，載述有關全面改革《公司法》的最後建議。

² 舉例來說，核數師有責任匯報經審計財務報表與年報其他部分所載的財務資料不一致的地方；有權取得資料及出席大會，以及有關更換核數師的規則(例如前任核數師把資料轉交新任核數師的權利／責任)。

- (b) 澳洲：澳洲自一九九一年起已不斷檢討和改革其公司法，重大的措施包括在一九九五年開始的《法團法簡化計劃》，以及在一九九九年開始的《法團法經濟改革計劃》。
- (c) 新西蘭：在一九九三年制定全新的《公司法》。
- (d) 新加坡：公司法改革在一九九九年開始，並由此產生了多條公司修訂法令。

(iv) 重訂條例的好處

9. 重訂條例可以改善《公司條例》的各部和各條的編排，並且使條文更為清晰。透過簡化和更新規管規定，新的《公司條例》會更能全面符合 50 多萬在香港註冊登記的本地及海外公司的需要，並有助減低他們的遵從成本。新的《公司條例》亦會令很多其他有關人士(例如董事及核數師)受惠。再者，透過全面檢討《公司條例》是最佳落實常委會在保障股東、債權人權益及董事職務要求等方面的建議，該等建議有助鞏固香港的國際商業及金融中心的地位。上述各點都會加強市場人士對在新的《公司條例》管限下使用公司營商和作出投資的信心。

10. 重訂條例也可使香港能配合世界其他地方在公司法上的發展。在這方面，英國公司法改革的其中一個目的是促進電子通訊的普及使用，並簡化進行公司事務(例如舉行周年大會)的程序。預期這些改動會使整體經濟受惠。雖然我們很難量化這些益處，但我們最少有表面理由相信經更新、重新編排及簡化的《公司條例》會為香港帶來重大的經濟效益。

11. 另一方面，我們不應忽視若不制定現代化的《公司條例》的後果。為數眾多的使用者就會需要繼續遵從現行的《公司條例》，而現行《公司條例》不但難懂，而且本身存有很多問題(見上文第 7 段)。公司及其他有關人士會繼續因遵從繁複和現已過時的規管規定，例如必須以書面文件(相對於電子通訊)與股東溝通而繼續招致額外開支。此外，若不全面重訂條例，則很難引入進一步的改革例如常委會餘下

的建議以及改革會計 審計條文。這方面的例子包括有關舉行大會、選舉董事及改變會計期的安排。

(v) 整體上的支持

12. 鑑於上述情況，我們認為現在應開始重新訂立《公司條例》，而不應作出零碎的修訂。常委會及曾數次審議公司修訂條例草案的法案委員會委員，亦同意這看法。

13. 二零零四年七月，政府當局首次向事務委員會委員匯報有關重新訂立《公司條例》的建議。這項建議獲得正面的評價，有些委員更強調必須建立適當的組織架構並吸納具有合適才能的人員，以進行這項非常重要而規模龐大的工作。此後，政府當局進一步考慮這項建議。

重新訂立條例的方式

14. 我們在諮詢常委會後，擬備建議的職權範圍(見附件)。

15. 我們預計，重訂條例是一項涉及多方面的工作，除了須就《公司條例》現行條文及其他主要普通法司法管轄區的相關條文進行法律研究外，還須找出一些與條文運作有關的問題和解決方案、制訂建議及諮詢利益相關者，使新的《公司條例》能切合現今使用者的需要及與國際最佳做法一致。除落實常委會報告書的建議外，負責人員還會深入探討在以往檢討基本上沒有觸及的其他複雜問題，例如股本(現行《公司條例》第 II 部)及利潤及資產分配(第 IIA 部)。

16. 值得注意的是，當局已藉着《2003 年公司(修訂)條例》及《2004 年公司(修訂)條例》的修訂，對《公司條例》多個主要範疇進行檢討及改革。該等修訂的範圍包括企業管治改革、法團成立程序、股東補救方法及非香港公司。此外，政府 / 香港會計師公會聯合工作小組亦已詳細檢討《公司條例》第 IV 部的大部分會計及審計條文。這些修訂及檢討為重新訂立條例做了很多準備工夫。

17. 由於重訂《公司條例》是一項大規模的工作，考慮到箇中的工作量和複雜程度後，我們認為，在第二階段處理該條

例的清盤條文³(一般而言，這些條文與《公司條例》其他條文的性質不同，且由破產管理署管理)，較為穩妥。至於何時進行第二階段工作，以及其運作模式和資源承擔的問題，則會另行處理。此外，證券及期貨事務監察委員會現時就股份及債權證要約進行的檢討，可能會影響《公司條例》第 II 及 XII 部招股章程制度的未來發展，我們會特別留意這項檢討的結果。

可行架構

18. 擬議重新訂立條例是一項大規模工作，除了須為擬備草擬委託書擬稿進行廣泛法律研究外，還須徵詢利益相關者及公眾對政策及法律事宜的意見，然後草擬新的公司條例草案。為確保該條例草案是一份具素質的法例草案，以及能在一段合理時間內擬備，我們必須建立健全的架構、吸納具有合適才能的人員和獲撥足夠的資源。此外，讓利益相關者在工作初期開始參與其事，亦很重要，因為這可確保新的《公司條例》簡明易行及符合現今商業社會的需要。基於上述考慮因素，我們預見重訂條例可採用載於下文第 19 至 27 段的組織架構進行。

(A) 政府內部

19. 為監督重訂條例工作而成立的督導委員會，會負責審議及決定這項工作所涉及的重要政策事宜。委員會主席會由財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)擔任，成員包括公司註冊處處長、財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)，以及來自公司註冊處、破產管理署及律政司民事法律科和法律草擬科的高級官員。委員會會按需要邀請其他政策局／部門的代表出席會議。

20. 我們會成立一個由財經事務及庫務局和公司註冊處人員組成的公司條例草案專責小組(專責小組)，負責統籌、支援及落實重訂條例的工作。專責小組須就《公司條例》現行條文的政策原意和運作，以及其他普通法司法管轄區的相類情

³ 即現行《公司條例》第 IVA、V、VI 及 X 部及有關的附屬法例。

況進行背景研究。專責小組還會找出問題、制訂解決方案、作出建議、主動諮詢利益相關者並在有需要時諮詢市民大眾、擬備草擬委託書擬稿、發出白紙條例草案以徵詢公眾意見，以及協助立法會審議條例草案。

21. 專責小組會獲以下人員協助工作：

- (a) 律政司(特別是法律政策科、刑事檢控科和民事法律科⁴)的法律專業人員會就重訂條例所產生的法律問題向專責小組提供意見；法律草擬科會擬備白紙條例草案，並在白紙條例草案的公眾諮詢完成後，擬備新的公司條例草案，提交立法會審議；以及
- (b) 屬公司法專家的外界顧問(見下文第 22 至 24 段)，會就政府當局現時沒有足夠專業知識去處理的公司法事宜提供意見。

(B) 委聘顧問

22. 值得注意的是，某些與公司法有關的課題，例如股本(現行《公司條例》第 II 部)及利潤及資產分配(第 IIA 部)，都極為複雜，而且大都是常委會在過去數年檢討公司法例時大致上未曾觸及的。此外，有些課題不屬於公司註冊處一般規管職務，所以政府當局現時對該等課題的專業知識及經驗頗為局限。有關方面的專業知識大部分須仰賴非政府法律專家。

23. 為針對上述情況，一個可行的做法是委聘外界顧問，就重訂條例的工作(主要是檢討及重訂政府當局對所涉課題只有有限經驗和專業知識的條文)提供意見。

24. 顧問可提供固定期限(例如約 36 個月)的服務，直至白紙條例草案諮詢工作開始。我們可以選擇將服務期限延至新的公司條例草案草擬完成為止。我們預計提供顧問服務的專

⁴ 律政司轄下的法律政策(人權、基本法和一般事務)科、刑事檢控科和民事法律(法律意見和商業)科。

家可能不會全職工作。這項服務應以顧問形式提供，讓私營機構的顧問(包括現時執業的顧問)可按其意願，選擇繼續從事其現有工作。提供服務的顧問可能是一家律師行或法律專業人員(例如學者、退休執業律師或退休法官)，並由其他具備所需背景、資歷及經驗的人員提供協助。

(C) 諮詢政府當局以外的利益相關者

25. 在這項重訂條例的工作中，預料常委會會擔當重要角色，包括監察整項工作及就其中所作的各項主要建議提供意見。

26. 在運作層面，我們認為有需要讓利益相關者在重訂條例的工作初期開始參與其事，以確定他們的觀點和意見，從而確保新的公司條例草案切合香港的情況。該等利益相關者包括相關專業團體⁵、商會、市場人士及公司法學者。除透過發出諮詢文件等方式評估他們的意見外，多個由常委會成員及利益相關者代表組成的專門諮詢小組可以成立，就具體事宜提供意見。

27. 至於公眾諮詢策略，可以採用雙管齊下的方式，詳情如下：

- (a) 在向立法會提交新的公司條例草案前，先發出白紙條例草案以徵詢公眾意見；以及
- (b) 在發出白紙條例草案前，積極考慮是否就某些可能有較深遠影響的重要政策事宜進行諮詢，以期諮詢結果可提供明確指引，釐清白紙條例草案應採取的大方向。《公司條例》第 II 部的現行資本保存制度，是一個可進行諮詢的例子。

⁵ 例如香港律師會、香港大律師公會、香港會計師公會及香港公司秘書公會。

資源需要

28. 從上文可見，對與公司成立為法團及公司的管理和解散有關的現行法例作出任何全面修訂，都會對社會上眾多利益相關者帶來廣泛而深遠的影響。因此，任何檢討《公司條例》的工作都需要高層次政策意見，以及進行實在的法律工作。這些工作除了需要由相當多具備適合的專業知識及立法工作經驗的人員專責處理外，還需要政府內部的其他現有人員提供支援，並且由政府以外的法律專家提供協助。

(A) 人手需求

29. 參考其他司法管轄區的有關經驗，亦可能有助評估香港着手重新訂立《公司條例》所可能需要的資源。請委員留意，英國貿易及工業部調派了一組專責人員檢討《公司法》。該部轄下的公司條例草案專責小組於二零零一年七月成立，負責把獨立的公司法檢討的建議轉化為法例。雖然該專責小組的人數隨着檢討的不同階段而更改，但據知在工作量最多的中期，共有約 22 名人員，包括 12 名政策人員及十名律師。在這 22 人中，負責政策事宜的兩名人員和負責法律事宜的兩名人員，都屬於很高級的首長級職級，其他人員大多數屬副首長或助理首長職級。此外，該小組由兩名負責草擬法例的國會律師支援。公司條例草案專責小組亦獲得貿易及工業部其他很高級的首長級職級人員及其他團體(例如英格蘭及威爾斯法律委員會)大力支援。這些都指出，如要重新訂立《公司條例》，我們有需要調配相當多具備適當專業知識和經驗的人員。如在沒有足夠資源的情況下展開重訂工作，可能會降低有關工作的質素，或拖慢工作的進度以致不能在合理時間內完成。

30. 我們現時正與各有關決策局及部門就重新訂立《公司條例》所需專責人員(首長級及非首長級人員)的數目進行討論。我們亦會審慎研究現有人手在未來數年的工作量，以期盡可能透過內部重行調配資源以應付所需。然而，為重新訂立《公司條例》，我們顯然需要增設一些職位，可能包括數位首長級職位。這些新職位將會是有時限的職位，以配合重新訂立《公司條例》的工作。一俟敲定人手需求的建議，我們會先諮詢委員的意見，然後才向財務委員會徵求所需的批

准。

(B) 顧問費

31. 至於委聘法律專家為顧問的建議，預算非經常開支總額為 1,900 萬元至 2,200 萬元左右，視乎與獲選顧問的洽商結果而定⁶。有關預算是根據具有所需經驗和專業知識的專家的現時市值薪酬而擬訂的。我們期望有關專家在公司法範疇具備經核實的專業知識及在本地有不少於 15 年的相關經驗，最好有至少十年的執業經驗。

重訂該條例所需撥款

32. 在政府內部增設額外職位和委聘外界顧問的開支，預計由公司註冊處營運基金支付，至於這款額對該基金的收費的影響(如有的話)，我們會在確定人手需求後作出研究。

時間表

33. 假設於二零零五年年底前獲財務委員會給予所需的批准，我們暫訂的重訂條例工作時間表如下。正如上文 29 段所述，如在沒有足夠資源的情況下展開重訂工作，可能會降低有關工作的質素，或拖慢工作的進度以致不能在合理時間內完成。

<u>活動</u>	<u>暫訂時間</u>
(a) 財務委員會作出批准	二零零五年年底前
(b) 成立公司條例草案專責小組及委聘顧問	二零零六年第一季至二零零六年年中

⁶ 視乎委聘外界顧問所涉範圍及年期而定。

- | | |
|---------------------------|--|
| (c) 進行研究及擬備草擬委託書擬稿及白紙條例草案 | 二零零六年年中至二零零九年年中(例如 36 個月) ⁷ |
| (d) 就白紙條例草案進行諮詢 | 二零零九年年中至二零零九年年底 |
| (e) 修訂白紙條例草案 | 二零一零年第一季度至二零一零年年中 |
| (f) 向立法會提交新公司的條例草案 | 二零一零年第三季 |

未來路向

34. 視乎委員對可行架構的意見，我們會確定人手需求，並在諮詢委員的意見後向財務委員會徵求所需的批准。

財經事務及庫務局
二零零五年六月

⁷ 根據我們先前在二零零四年七月作出的估計，這項工作為期 24 個月。不過，在進一步考慮重訂《公司條例》的複雜性，加上我們擬在發出白紙條例草案前就某些重要問題(例如更新《公司條例》的資本保存條文)徵詢公眾意見的最新構思後，我們認為把預計所需時間改為 36 個月，會較為實際。

擬重新訂立《公司條例》

職權範圍

1. 鑑於有需要

- (a) 確保香港的公司法盡可能切合時宜，以提升香港作為主要國際金融及商業中心的競爭力及吸引力；
- (b) 顧及類似的海外司法管轄區的公司法改革及改革建議，以及本地和海外的商業、規管及法律情況、標準及發展；以及
- (c) 找出公司法內一些不屬(b)項範圍的問題，並加以解決，

建議重新訂立及編排香港的《公司條例》(條例)及其附屬法例(條例第 IVA、V、VI 及 X 部與清盤有關的條文除外)。

2. 在重新訂立及編排該條例時，應特別留意以下事項：

- (a) 《公司法改革常務委員會報告書－關於香港公司條例檢討顧問研究報告的建議》所載而未制定為法律的建議(下文(d)、(f)、(h)、(i)及(j)項所載的建議除外)；
- (b) 公司法改革常務委員會(常委會)第一及第二階段企業管治檢討建議的諮詢文件所載而未制定為法律的建議；
- (c) 英國公司法條例草案(United Kingdom Companies Bill)所載的條文(該等條文在公司法檢討督導小組進行公司法檢討及英國政府發表題為「革新公司法」(Modernizing Company Law)的白皮書後擬備)；
- (d) 按照常委會的建議把公司重新分類：
 - 私人股份有限公司(第 5.79 段及第 32 項建議)
 - 上市及非上市的公眾股份有限公司(第 5.79 段及第 34 項建議)
 - 擔保有限公司(第 5.79 段及第 36 項建議)

- 無限公司(第 5.79 段)

- (e) 有需要重新編排條例的各條條文，以切合私人公司(絕大部分是根據條例成立的公司)的需要，及適當區分私人公司和公眾公司；
- (f) 條例內適用於公眾上市公司的條文，亦應適用於非上市的公眾公司(第 35 項建議)；
- (g) 政府於二零零四年三月發表的《有關改善規管上市事宜的建議諮詢總結》，建議根據《證券及期貨條例》第 36 條制定規則，賦予某些重要上市要求法定地位，以及就違反該等新規則訂立新的民事及刑事制裁制度；
- (h) 條例應有一個獨立部分專門處理股東權益及補救方法事宜(第 78 項建議)；
- (i) 與公司的基本改變(例如改變業務範圍或重組股本)有關的條文，其整體編排方式應予改善(第 101 項建議)；
- (j) 第 VII 及 XIII 部與執行條例有關的條文，應予整合及更新(第 142 項建議)；
- (k) 有需要在適當時重組及簡化法定條文；
- (l) 在適當時使用資訊科技及其他方法，加強公司、公司股東、市民與規管機構之間的溝通；
- (m) 使用附表及附屬法例載述詳細規定，以及使用法定文書以方便當局定期更新法例；
- (n) 有需要訂定適當的過渡安排，以盡量減少或甚至消除因廢除現行《公司條例》及把擬議《公司條例》制定為法律而引致的問題；以及
- (o) 在重訂條例期間提出的任何建議及事宜。

3. 財經事務及庫務局局長不時指明的其他相關事宜。