

香港特別行政區政府
政務司司長辦公室



CHIEF SECRETARY
FOR ADMINISTRATION'S OFFICE
Government of the Hong Kong
Special Administrative Region

(翻譯本)

香港中環
昃臣道 8 號立法會大樓
立法會政府帳目委員會主席
黃宜弘議員, GBS

黃議員：

就政府官員作為政府持有或資助法定機構及公司
委員會成員的角色所進行的檢討

政府帳目委員會第四十八號及四十九號 A 報告書曾就政府官員作為公帑資助法定機構管治架構成員的角色，以及公帑資助機構的良好企業管治和管理，提出寶貴建議。因應該等建議，政府進行了深入檢討。檢討工作現已完成，特隨函附上檢討報告。

這項檢討反映政府當局不但致力加強公帑資助法定機構的企業管治，並且積極回應政府帳目委員會提出的寶貴意見和建議。一直以來，委員會在公營機構管治這個重要議題上，付出不少努力和時間，本人謹借此機會向各位成員表達謝意。

政務司司長唐英年

二零零八年七月十七日

副本抄送： 商務及經濟發展局局長
財經事務及庫務局局長
審計署署長

就政府官員出任政府持有或資助法定機構及公司

管治組織成員的角色的檢討

目的

本報告旨在向委員簡報就政府官員出任為政府持有或資助法定機構及公司管治組織成員的角色，以及公帑資助的法定機構的企業管治及管理而進行的一項有限度檢討的結果。這項檢討是政府當局回應政府帳目委員會(帳委會)第四十八及四十九 A 號報告書的建議而進行的。

背景

帳委會的建議

2. 在二零零七年七月十一日提交立法會有關香港應用科技研究院有限公司(應科院)的政府帳目委員會第四十八號報告書中，帳委會作出多項建議，包括政府應檢討獲委任加入法定機構或公營機構的管治組織及委員會的政府官員(“政府代表”)的角色及責任，並確保他們能履行其角色及責任。二零零七年十一月，為回應帳委會的建議，政府承諾就政府官員出任為政府持有法定法團及公司管治組織成員的角色進行有限度的檢討。

3. 在二零零八年四月三十日提交立法會有關香港旅遊發展局(旅發局)的政府帳目委員會第四十九 A 號報告書中，帳委會促請政府當局加快進行上述檢討，以：

- (a) 審慎研究各項措施，確保公帑資助的法定機構實行良好的企業管治及管理；以及
- (b) 考慮就公帑資助法定機構的管治組織、政府代表及最高行政人員各自的角色及責任，公布明確的要求。

4. 此外，帳委會亦促請政府當局：

- (a) 檢討如何確保公帑資助法定機構的管制人員有效履行其角色及責任；

- (b) 在委任政府代表時，清楚述明預期他們將會履行的角色及責任；
- (c) 採取措施，確保獲委任為公帑資助法定機構的管治組織成員的人士完全知悉其角色及責任，並協助他們有效履行這些角色及責任；以及
- (d) 確保最高行政人員清楚了解與所屬機構相關的法例、政府規則、規例及政策、控制及管理公共財政的架構，以及規範使用公帑的正當程序。

檢討

檢討範圍

5. 是項有限度的檢討是回應帳委會就應科院的報告而進行的，最初涵蓋三類機構／公司：

- (a) 政府持有的法定法團；
- (b) 政府持有的公司；以及
- (c) 非政府持有的公司。

6. 為積極回應帳委會最近就旅發局發表的報告，我們已擴大檢討範圍，以納入政府持有或給予經常撥款的法定機構，以及部分或全部由政府資助的公司。鑑於帳委會亦關注到如何確保公帑資助法定機構實行良好的企業管治及管理的問題，政府當局已進一步擴大是項有限度檢討的範圍，並且檢視了如何確保公帑資助法定機構落實良好管治及管理的措施。

檢討過程

7. 在檢討過程中，我們檢視了政府官員出任政府持有或資助法定機構及公司管治組織成員的情況，以及現時有關公帑資助機構管治的指引。具體而言，我們審視了一系列管理和監控資助機構的措施，以及管理這些機構的管制人員的角色。財務通告第 9/2004 號(該通告)“有關管理及控制政府給予資助機構撥款的指引”對此已有載述。該通告就管理和監控政府給予資助機構的撥款為管制人員提供詳細指引，範圍涵蓋管制人員可以履行其監控撥款責任的多種措施，包括訂

立清晰目標供資助機構遵行；檢討或審批機構的周年預算和工作計劃；就工作進度進行監察；要求有關機構提交經審計的帳目；以及有權查閱機構的紀錄及帳目。

8. 就管治方面，我們參考了香港交易及結算所有限公司於二零零五年發表的管治指引《企業管治常規守則》(《守則》)¹。守則是根據國際最佳常規而為香港上市公司制訂出來的一套指引。此外，我們也參考了國際間有關公營機構的企業管治指引。

有限度檢討的結果及建議

公帑資助法定機構的管治以及管制人員、管治組織和最高行政人員的角色(與上文第 3(a)、3(b)及 4(a)段所述帳委會的建議有關)

9. 政府當局十分重視良好的企業管治及管理。在審視守則及國際管治指引後，我們發現財務通告第 9/2004 號已涵蓋良好企業管治所須的多項主要內部監控及保持透明度的措施。這些措施包括訂立清晰的目標；訂立有系統的指標及合適的評估方法，按既定目標監察機構表現；設立適當的成本控制系統；審批機構的周年預算和工作計劃；遵從嚴謹的會計和審計標準；規定提交須經審計的帳目並要接受查核。

10. 政府當局認為，財務通告第 9/2004 號所載的指引足以協助管制人員有效履行其角色及責任，確保公帑運用得宜並具效益。依據該通告所載的指引，管制人員大致上已能有效監控轄下資助機構的撥款。舉例來說，就多間接受資助的非政府機構而言，有關管制人員已有完善的制度，定期及有效監察和評估資助機構的財務表現。就這方面而言，該通告整體上已為管制人員提供足夠及有用的指引，使他們可以採取一般及特殊措施，履行監控撥款的責任。我們會提醒管制人員須不時檢視他們所採用的監控撥款及系統上的制衡機制，以確保其適切性。

11. 至於帳委會建議訂立常設機制，讓指定的政府代表向負責的決策局局長及／或管制人員匯報有關機構的重要事項或問題，該指引已明確述明，管制人員可隨時查閱資助機構的紀錄及帳目，資助機構須向有關管制人員解釋由公帑撥付的款項的收取和支出事宜。因此，

¹ 該守則訂明良好企業管治的原則，並分兩個層次提出建議，分別為：(a)上市公司必須遵守的守則條文；以及(b)建議的最佳常規。發行人應遵守守則條文，但亦可選擇偏離守則條文行事。建議最佳常規只屬指引。

在財務通告 9/2004 號的現有架構下，管制人員應可落實所需的機制，以符合匯報規定。

12. 管治的重要一環，是要清晰劃分政府、公帑資助法定機構的管治組織及行政管理層三者之間的角色和責任。這方面仍有些改善空間。經檢討後，同時亦為積極回應上文第 3(a)、3(b)及 4(a)段所述帳委會的建議，政府當局將會頒布一套概括指引，闡釋良好管治的要素，包括要訂立清晰目標；政府、管治組織及管理層三者之間的角色和責任須清晰劃分；以及須有內部監控和透明度。我們認為，這套指引會為有關的決策局及管制人員提供有用的參考，有助他們對其政策範疇及／或撥款管制範圍內的法定機構履行責任。

政府代表出任管治組織的角色和責任及如何協助他們履行其角色（與上文第 2 及 4(b)段所述帳委會的建議有關）

13. 政府代表與管治組織內其他成員的角色一樣，都是要致力執行個別法定機構成立時有關法規的法定宗旨和公眾使命。法定機構的整體表現則是整個管治機構－包括官方及其他所有管治組織成員－集體負責的。雖然政府代表通常擔當着政府與公帑資助機構之間的橋樑，但完善的企業管治不是、亦不能單單取決於是否有政府代表出任為管治組織成員。因此，政府在將頒布的指引中，會更着重於述明良好管治的原則。

14. 然而，清楚訂明各方的角色及如何劃分責任，將有助政府代表履行其職責(第 12 段)。就此，我們會建議各決策局在委任政府官員出任其政策範疇／撥款管制範圍內機構的管治組織成員時，清楚述明預期他們將會履行的角色。

15. 至於應否指派政府代表擔任資助機構的管治組織成員，以便履行指明的職務的建議，政府當局認為有效的管治更多取決於穩健的管治制度，由制度訂明問責框架和內部監管機制，並確保切實遵行。雖然有關管制人員或其代表有時會出任為資助機構的管治組織成員，但身為資助機構的管制人員並不是決定該名人員或其代表應否獲委任為管治組織成員的凌駕性準則。因此，管制人員雖然要履行其監控撥款的責任，但不一定要出任為公帑資助機構的管治組織成員。

16. 至於政府官員應否獲委任為法定機構管治組織的成員，以及哪些官員應獲委任，帳委會應可放心，政府當局將繼續致力謀求法定機構的管治架構內合適的成員組合，並會考慮一切相關因素，包括法

例規定、機構的性質和運作、政府的政策方針，以及每宗個案的獨特情況。

17. 現時，多個決策局已作出安排，如實任成員未能出席管治組織的會議，會另派政府代表出席。如決策局仍未有此項安排，應在許可情況下落實安排，以協助政府官員有效地繼續履行管治組織成員的職責。如有合適機會，政府當局亦定當致力改善政府代表出任管治組織成員的法律地位，相信這亦會有助他們更有效地履行其角色。

為確保公帑資助機構的管治組織成員和最高行政人員有效履行其角色及責任的措施(與上文第 4(c)及 4(d)段所述帳委會的建議有關)

18. 雖然資助機構並非政府部門，政府規則和規例並不直接適用，但該等機構同樣有責任在考慮履行職能的效益、效率及成效下，確保公帑運用得宜。為協助這些機構的最高行政人員和管理高層加深了解與他們相關的公共財政監管法例、規例及政策，管制人員可舉辦培訓課程，並向他們派發資料套。或者，管制人員可在特備撥款控制文書中加入相關資料，並因應需要更新這些資料。

19. 為使管治組織的非官方成員完全明白他們須履行的角色和責任，政府當局會建議各決策局及部門在每名成員的委任書中，清楚述明委任條款、根據相關法例中所列明的責任、以及普通法下的受信責任。

未來路向

20. 政府當局會在這次檢討後頒布一套指引，向各決策局及部門闡釋良好管治的基本原則，以協助管制人員履行有關監控公帑資助法定機構撥款的職責。

政務司司長辦公室
行政署
二零零八年七月十七日