

(立法會秘書處譯本，只供議員參考用)

(香港會計師公會信箋)

本函檔號：C/CGC&PAIBC, M32103

香港中區
花園道3號
花旗銀行大廈3樓
立法會秘書處
財經事務委員會主席
陳智思議員

陳議員：

**分拆證監會主席職位
為主席及行政總裁兩個職位的建議**

承蒙邀請就上述建議提出意見，現特修函作覆。多謝閣下邀請香港會計師公會(下稱“會計師公會”)就此事發表意見。本會的下述意見關乎原則方面的事宜，並無意圖以明示或隱含的方式表達對證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)的現行運作及其任職者的意見。

A. 所述建議

會計師公會支持分拆證監會主席一職為主席及行政總裁兩個職位的原則，藉以區分主席與行政總裁的職責及職能，並避免權力集中於單一職位。此舉符合良好企業管治的做法，同時亦是會計師公會在本年5月發表、題為《**公營機構企業管治的基本架構**》的公營機構企業管治指引中提倡的其中一項最佳管治實務建議。本會多年來向私營及上市公司作出建議時，一直有提倡這做法。

一如政府當局文件第9(b)段所述，行政總裁可就重大事宜徵詢主席的意見，從這個角度來看，分拆該兩個職位亦有其用處。本會亦贊同此看法，而這也是港交所(亦即另一金融市場規管機構)所採取的做法。

在此介紹一些背景資料。會計師公會的指引所提供的，是適用於公營機構的基本管治架構原則及最佳管治實務建議。其對象是公營機構的董事會，目的是協助董事會透徹瞭解其角色與職責，並有效率及有效地履行其職責。

隨文附上該份[指引](#)的印刷本，以供參閱。

B. 證監會主席

(i) 執行或非執行

從內部管理及外界觀感的角度來看，為免出現角色混淆及職責重疊的問題，本會認為，行政總裁有責任處理證監會所有行政管理事務，而主席最好由董事局的獨立非執行董事擔任。

(ii) 獨立性

本會認為，證監會主席一律必須、並且應被視為不偏不倚和不受外界影響，藉以維持證監會作為具公信力及獨立的市場規管機構的誠信、聲譽及形像。就此而言，本會同意政府當局就此建議提交的文件第14段所載的規定，即主席不得：

- 擔任香港任何上市公司的董事；或
- 於上市公司的任何主要業務活動中，有重大利益或涉及與上市公司有關的重大商業交易；或與任何參與由證監會規管其活動的人士或機構有任何重大利益或重大商業交易。

本會認為，上述條件不僅應適用於任職期間的主席，而且應延長至主席任期完結後的某一段時間。

(iii) 主席的角色

主席的角色及職責應以書面正式界定，其中應包括下述職責：向董事局提供策略方向及有效地領導董事局執行其工作，以確保董事局可成功履行對證監會活動的整體職責。

本會留意到，政府當局的文件第8段簡略載述了主席的各項職責。我們建議，當中所載的一些職責可以更清楚地加以界定。我們的觀察如下：

8(b) 制訂工作綱領和確定優先次序

關於“制訂工作綱領”，這方面可以包括：(a)決定董事局會議的議程，或(b)界定董事局及整個機構的使命及策略目標／方向，或同時包括(a)及(b)。我們認為，主席的角色既要推動(a)項的工作，同時又是(b)項的主要參與者。因此，關於這項職責，我們建議應進一步澄清及闡明相關職責。

8(c) 協助非執行董事有效地發揮貢獻

本會認為，主席的角色應包括協助及鼓勵董事局全體成員(包括非執行董事)對董事局作出全面及有效的貢獻。

8(d) 公開代表證監會與本地和國際金融機構及其他有關團體聯繫

本會認為，主席的其中一個角色應是確保證監會與其利益相關者維持有效的溝通。至於應由主席抑或另一人(例如行政總裁)作為在公開場合代表證監會的人物，在某程度上，這是關乎當事人的作風及性格的問題。本會建議無需作出硬性規定，儘管我們也明白，由誰人在哪個場合代表該機構這一決定，對於公眾心目中認為誰人應為任何重大缺失負責的問題，難免會有影響。關於主席與行政總裁在不同事務上代表證監會的詳細角色分配的問題，可以由主席、行政總裁及董事局在稍後共同議定。

鑒於以上所述，本會相信，如能更清晰界定政府當局文件第9(c)段所載的行政總裁的主要職責，將有助避免行政總裁與主席的角色和職責有任何混淆或重疊：

9(c) 訂定和致力實現與董事局議定的策略目標

就我們所見，第8(b)及9(c)段所述的職責可能會有衝突。“訂定”一間機構的策略目標的責任應由董事局承擔，而行政總裁的職責應包括執行董事局的政策及達致董事局定下的策略目標。不過，行政總裁亦可在訂定策略目標方面出力。

請閣下留意本會發出的公營機構企業管治指引**第六部分 —— 組織架構與運作程序**，當中載列有關機構的董事會、董事會功能委員會、主席、董事會非執行董事及行政管理人員各自的角色及職責。當財經事務委員會考慮主席與行政總裁的具體角色及職責時，可參考本會的指引。

本會亦建議，除了清晰界定主席及行政總裁的角色及職責外，亦應清楚確立兩者各自承擔的責任。我們建議，主席應為證監會的政策及管理事宜向利益相關者負責；而行政總裁則應為證監會的運作和表現，以及董事局所訂的策略和政策的施行，向董事局負責。

(iv) 全職或非全職

本會認為沒有必要把主席界定為“全職”或“非全職”主席。主席的角色及職責，以及各方對主席的期望，應清楚及詳細地加以訂明，在此之後，應讓在職者可以靈活地決定需要多少時間去達到該職位的要求。

主席不僅須要有能力履行訂明的角色及職責，而且還須有充足的時間和熱誠投入證監會的事務，以及有能力取得董事局成員的支持和信任。

C. 其他事宜

(i) 薪酬

一方面鑒於證監會非執行主席的角色及職責，另一方面鑒於他必須屬非執行人員和不是證監會僱員，本會認為應給予證監會非執行主席足夠薪酬。

(ii) 指明獨立非執行董事

一般而言，公營機構應在其周年報告及其他適當的對外報告中清楚指明董事會中哪些成員被視為獨立非執行董事(相對於只屬非執行董事)，並應清楚訂明評估其獨立性的準則。

希望本會的意見會對閣下有幫助。如對上述意見有任何疑問，請與下方簽署人或本會的會計行業發展總監戴尚文先生聯絡。

香港會計師公會
行政總裁兼註冊主任
張智媛
(簽署)

WCC/PMT/ML
連附件

2004年12月20日

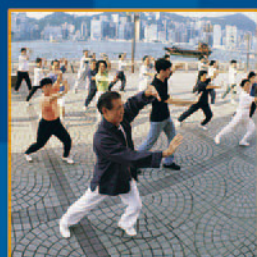


香港會計師公會

公營機構

企業管治

的基本架構



香 港 會 計 師 公 會

香港金鐘道89號力寶中心二座四樓

電話: (852) 2287 7228 傳真: (852) 2865 6776 / (852) 2865 6603

網址: <http://www.hksa.org.hk>



會長致辭

香港會計師公會(簡稱「公會」)在推動及提高香港的企業管治標準方面持續擔當著重要的角色,本人為此感到欣幸。這本新的指引——《公營機構企業管治的基本架構》,為公營機構的董事會提供了企業管治基本原則及最佳管治實務建議。這本指引是公會自企業管治委員會於一九九五年成立以來出版的第八本有關企業管治的指引,它亦印證了公會一直努力不懈,致力在香港推動實行良好的企業管治。

企業管治的理念,源自改善上市公司向股東報告財務資料的透明度與問責性,但企業管治這課題發展至今,已遠遠超越了原來的範疇。雖然透明度與問責性仍然是企業管治的主要元素,但企業管治的範圍,已擴闊至與更廣泛的權益相關者有效的溝通,而溝通的範圍更包括財務資料以外的其他事項。企業管治的足印,亦已由私營企業擴展至公營機構,目的是希望能提高公營機構於運用公共資源方面的效率與經濟效益,及提高公營機構在運作上的透明度與問責性。

我希望這本新的指引,除了可以帶給公營機構直接的實際效益外,還會喚起公營機構對企業管治這課題的關注,激發更多的討論。我亦希望本指引能使社會意識到持續監察及提高企業管治標準的需要,因為公營機構及私營企業實行良好的企業管治,對香港的繼續繁榮與興盛是十分重要的。

香港會計師公會會長
路沛翹

二零零四年五月

序言

自其企業管治委員會於一九九五年成立至今，香港會計師公會一直致力在香港及國際上推動實行良好的企業管治，更編印了七本有關企業管治的指引供商界參考。

這本新的指引——《公營機構企業管治的基本架構》，特別為公營機構而編製，目的是提供適用於公營機構的基本管治架構原則及最佳管治實務建議。

公營機構為香港提供主要的公共服務，如醫療、福利、房屋、教育、交通、及市場監管等，對香港社會作出重要的貢獻。這類機構提供服務的效率和如何有效地運用公共資源，是公眾關心的課題。可是，就算對於基本事項如表現報告及與權益相關者的溝通，香港目前還未有一套普遍適用於公營機構的指引，更遑論是公營機構企業管治準則。

香港公營機構為數眾多，它們在性質、規模與運作形式方面亦各有不同。對於規模較複雜及享用龐大資源的機構，本指引所提出的部份建議可能祇是它們的起步點。但對規模較小及資源有限的機構來說，則可能視本指引的部份建議為它們的長期目標，並需要就機構本身的情況，逐步採納有關的建議。

對所有公營機構而言，良好的企業管治實務能幫助及鼓勵董事會、理事會和管理層對機構的表現、透明度與問責性方面，設立和維持一個清晰的目標，並能加強董事會成員對董事會主要功能的重要性的認識，例如：擬訂機構的策略方向及制訂適當的商業計劃與策略，制訂可實現的財務及非財務表現指標；確保對機構能遵循有關法例、規則、標準及指引作出有效的監察，制訂有效的人力資源及薪酬政策，及確保機構設有足夠的財務系統及監控措施，和制訂風險管理政策及實務等。

然而，良好的系統、程序及組織架構，並不代表是可為公營機構解決日常運作中遇到的所有問題及潛在風險的萬靈藥。董事會成員，包括執行董事和非執行董事，管理人員以及所有員工的個人誠信，和適當的技能與經驗互相配合，都是機構成功的主要元素。

公營機構運作的環境、權益相關者的權利與期望及公眾利益，都迅速地在變化。處身於這個充滿動力與挑戰的環境，我希望本指引可幫助香港會計師公會的會員及於公營機構擔任董事會成員與管理人員的其他人仕，更能瞭解及明白如何履行他們的職務，及使他們能向董事會提出董事會需要特別注意的事項。董事會亦可安排在會議上，討論這本指引的內容及如何採用其中的建議。

對為編製這本指引付出寶貴時間與努力的香港會計師公會公營機構企業管治專責小組召集人及成員、企業管治委員會成員及公會秘書處，我謹在此表示深切的謝意。

香港會計師公會副會長及
企業管治委員會主席

周光暉

二零零四年五月

香港會計師公會企業管治委員會成員名單

主席：	周光暉	中國基建集團控股有限公司
副主席：	徐林倩麗 詹華達	香港理工大學 陳葉馮企業顧問有限公司
成員：	陳記煊 鄭國衛 Richard George 鍾悟思 羅義坤 李開賢 李燕芬 文禮信 倪弼德 Nigel Reid 蕭啟鑾 孫寶源 譚學林 謝秀玲	南順(香港)有限公司 國衛會計師事務所 德勤•關黃陳方會計師行 公司註冊處 九龍倉集團有限公司 畢馬威會計師事務所 德豪嘉信會計師事務所 摩斯倫•馬賽會計師事務所 Potential Associates Ltd. (潛能) 安永會計師事務所 利豐有限公司 羅兵咸永道會計師事務所 樂聲電子(集團)有限公司 醫院管理局
秘書：	戴尚文 林淑文	香港會計師公會會計行業發展總監 香港會計師公會會計行業發展助理總監

公營機構企業管治專責小組成員名單

召集人：	謝秀玲	醫院管理局
成員：	鍾悟思 倪弼德 蕭啟鑾 孫寶源 徐林倩麗 詹華達	公司註冊處 Potential Associates Ltd. (潛能) 利豐有限公司 羅兵咸永道會計師事務所 香港理工大學 陳葉馮企業顧問有限公司
秘書：	戴尚文 林淑文	香港會計師公會會計行業發展總監 香港會計師公會會計行業發展助理總監

目 錄

一. 引言	1
二. 管治架構的目標	4
三. 基本原則與個人素質	5
四. 基本原則與個人素質的應用	6
五. 行為標準	7
六. 組織架構與運作程序	9
七. 風險管理及控制	20
八. 問責、匯報及披露	25
九. 參考書目	29
 附錄 I	
香港會計師公會有關企業管治的刊物	31
 附錄 II	
企業管治的基本原則	33
 附錄 III	
公職生涯七項原則	34
 附錄 IV	
有關董事責任的非法定指引	35

一. 引言

何謂企業管治？它的範疇是什麼？

1. 「企業管治」是指機構的導向、監控及問責等程序，以及相關的組織架構。企業管治亦「是機構的管理層、董事會、股東及其他權益相關者之間的關係。它亦提供一個架構，用作訂立機構的目標，及釐定達致既定目標和監察表現的方法」¹。
2. 良好的企業管治促使董事會和管理層追求切合機構及權益相關者利益的目標，亦能幫助施行有效的監察，以及鼓勵機構更有效率地運用它的資源。
3. 十多年來，企業管治這個議題，在私營企業的議程上已備受討論。它的焦點主要集中於上市公司，認為董事會的角色除了要為公司提供策略性的指導外，還要確保公司照顧投資者及權益相關者的廣大利益，而不祇是照顧主要股權人和行政管理人員的利益。透明度、問責性及誠信，是推動良好企業管治的主要概念。

背景

4. 企業管治的重要工作在八十年代後期及九十年代初期已開始進行。其中包括美國國家委員會研究詐騙性財務報告(National Commission on Fraudulent Financial Reporting)，及英國研究企業管治財務範疇的委員會(Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance) (又稱「坎特伯里委員會」(Cadbury Committee))。1999年，經濟合作及發展組織出版了《企業管治原則》，把企業管治推向全球化。於2003年6月，經濟合作及發展組織發表一份《亞洲企業管治白皮書》，報告亞洲區現今的企業管治狀況，及對企業管治在亞洲未來的發展提供建議。經諮詢後，經濟合作及發展組織在2004年4月更新了《企業管治原則》，並已出版了增訂本。
5. 過去九年多，香港會計師公會（簡稱「公會」）一直致力參與鼓勵提高企業管治水平的工作。公會在1995年發表了第一份報告書——《公司管治工作小組報告》，公會共編印了七本有關企業管治不同範疇的指引，刊物清單列於附錄I。此外，公會在2000年創辦了每年一度的「最佳公司管治資料披露大獎」，對年報中企業管治資料披露在質與量兩方面均能達致高水準，從而顯示其健全管治架構及實行良好管治實務的公司機構作出嘉許。
6. 在「最佳公司管治資料披露大獎」評審年報的過程中，評審團認為評審公營或非牟利機構組別表現比較困難，因為目前還未有一套公認的公營機構企業管治指標和基準。缺乏指標的其中原因是相比於私營企業，公營機構對企業管治這課題較少關注。然而，由於越來越多公營機構採用私營企業的商管模式，加上資源供給日益受壓，導致公營機構要更注重商機發展及資源增值。同時，提供資源的一方亦要求公營機構有更高的公開性及問責性。因此，現時企業管治的焦點已逐漸移向改善公營機構的企業管治。

¹改編自經濟合作及發展組織(OECD)出版的《企業管治原則》的序言



良好企業管治對香港的重要性

7. 公會相信，要在競爭日趨激烈的全球化投資市場繼續取得優勢，香港必須在開發企業管治的領域與標準上，包括在制訂法例及監管架構和實務守則方面，持續擔任地區領導的角色。這在上市公司業內已無容置疑，我們相信這項原則同樣適用於公營機構，因為公營機構－
- 透過提供主要的公共服務，如交通、醫療、教育、房屋及監管主要市場及行業，對香港社會的繁榮興盛及成功作出非常重要的貢獻。良好的管治使這些服務達致有效的表現；
 - 需要對交託給其保管的公帑及其他資產的正確運用及管理向公眾負責。良好的管治及適當的制衡使機構能獲取及維持有關之信任；
 - 依賴權益相關者的持續支持及信任，包括客戶、僱員、借款人、供應商及商業伙伴。這些權益相關者要求公營機構的素質與道德標準得到保證；及
 - 被社會人士要求於人力資源、採購、酬金及披露方面等政策，作一個有透明度、公開性、問責性及機構和個人誠信的典範。就此，公營機構可為廣大的商業社會樹立管治與道德行為的標準。

公營與私營機構企業管治的分別

8. 對於公營機構企業管治的範疇，1994年在英國成立的研究公職人員行為標準委員會 (Committee on Standards in Public Life) (又稱「羅蘭委員會」(Nolan Committee))，訂出公營機構團體對董事會成員與高層管理人員主要個人素質的要求。此外，在其他不同的地方，亦有官方委任及專業團體進行公營機構企業管治的研究工作，發表研究報告及制訂指引。
9. 2001年8月，國際會計師聯會(簡稱「聯會」(IFAC))發表了一份名為《公營機構的管治：管治團體的透視》(Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective)的報告書，簡稱《聯會研究報告》²。該報告提供了一套詳盡的公營機構企業管治國際指標，而公會亦以該報告作為編製這本指引的藍本。

² 聯會屬下的公營機構委員會第十三項研究報告

10. 公營機構很難而且不適合採用「單一適全」(one size fits all) 的管治模式，因為個別公營機構的運作受不同法例規則及管理架構所規限。然而，有部份企業管治基本原則是可適用於所有機構。《聯會研究報告》指出：「公營機構要滿足不同範疇的素求——如政治上、經濟上及社會上的素求，這些素求使它們要面對很多外來的限制。公營機構要向不同的權益相關者負責，而私營企業則問責於它的股東及顧客等。」公營機構的權益相關者可能為數眾多，而且種類廣泛，「他們在公營機構實體享有合法的權益，但未必對該機構有「擁有權」。」³
11. 雖然私營機構的企業管治模式，一般視股東為最主要的權益相關者，這項原則於公營機構中需作修改，然而，大部份良好企業管治的基本原則仍可適用於公營機構。在公營機構中，特定的服務使用者、撥款的直接負責人、及構成公共資金來源的社會大眾，是公營機構更重要的權益相關者。無論是公營機構或私營企業，董事會舉足輕重的角色及機構的透明度與問責性，均是同樣需要。
12. 關於使用及管理公帑及公共資產的問責性，對任何公營機構都是同樣重要的概念。公帑及公共資產包括直接補助金、規定作特別用途的公眾收入及其他福利，如免費或特惠批出土地及名義租金。

³ 摘錄自《聯會研究報告》第.005段



二. 管治架構的目標

指引的作用

13. 在香港成立及註冊或上市的公司，是受《公司條例》(第32章)及/或《上市規則》所規範，但對於公營機構而言，現時還未有一套主要的法定或監管架構可適用於所有公營機構。這本指引的目的是為公營機構企業管治提供一個基本的框架，概述普遍適用於一般公營機構的企業管治原則，及提出可行的良好企業管治實務建議。
14. 然而，本指引提出的建議，並非所有公營機構都適用，特別是規模非常小而不能採用傳統的董事會架構運作模式的機構。但另一方面，大規模而結構複雜的公營機構，則應依據本指引提出的藍本，建立一個有效和完善的企業管治系統。

公共團體的多元性質

15. 「公營機構」或「公共團體」可涵蓋多種不同類型的實體，包括半牟利團體、大部份或完全自負盈虧的機構及受資助團體等。
16. 此外，還有一些因提供公共服務，例如推廣藝術及文娛活動，而享有實物權益如土地或租金優惠的機構。它們在功能表現上存有公眾利益的元素，因此獲得政府的支持。但它們不可以正式被稱為公營機構。在這種情況下，它們較類似慈善機構，如能符合稅務局的條件，更可享免稅優惠，這屬於另一種形式的資助。

指引的範圍

17. 本指引的對象主要是第15段所指的機構團體，但其中的原則與建議，最低限度在關於機構運用它們所收受的公眾利益問責方面的建議，是可適用於第16段描述的機構團體。因此，我們亦鼓勵因提供公眾服務而直接或間接從公眾資源中獲取資助的非資助、非政府機構、慈善團體、會所及社團，以本指引提供的實務建議作為藍本。
18. 差不多所有重要的公營機構都設有監管議會或管治團體（在本指引統稱「董事會」）。這組人士擬訂機構的策略方向、擔當主導角色、制定機構的監管制度及對機構整體的表現負責，並負責向權益相關者匯報該機構的運作、管理及表現。
19. 本指引適用於設有或應設有董事會的機構。正如以上所指，於某些情況下，本指引的內容需要因應有關機構的特殊情況而作出修訂。

三. 基本原則與個人素質

20. 《坎特伯里報告》(Cadbury Report)⁴ 提出三項廣被接受的良好企業管治基本原則，這三項原則是：**公開、誠信、及問責**（簡稱「基本原則」）。《坎特伯里報告》的內容雖然是關於上市公司的企業管治，尤其注重財務報告方面（參看附錄II(A)），然而，這些原則已被廣泛認同，它們被視為不單祇適用於財務報告，更可廣泛地應用於公司的主要程序，實務與溝通方面。
21. 《聯會研究報告》改編上述基本原則，使之適用於公營機構之同時，亦關注公營機構董事會成員基本個人素質的要求（參看附錄 II(B)）。
22. 雖然基本原則最初是針對「機構層面」，但坎特伯里委員會相信，在實踐方面是有賴執行這些原則的個人。所以，《坎特伯里報告》內聲明：「報告的公正與否，須視乎編備及發表報告的人是否正直」。⁵
23. 亦有其他研究報告提出高級公職人員須具備良好的個人素質，以盡力執行職務，其中備受注意的是羅蘭委員會（參看上文第8段），其第一份報告於1995年5月發表。羅蘭委員會提出公職人員主要的個人素質標準，名為「公職生涯七項原則」（Seven Principles of Public Life），簡稱「個人素質」。它們是：**無私、正直、客觀、問責、公開、誠實、及領導才能**。我們相信應注重個人素質，因為它們是良好管治的基礎。（附錄III註有更詳盡的個人素質闡釋）

⁴英國研究企業管治財務範疇委員會的報告（1992年）

⁵摘錄自《坎特伯里報告》第3.3段



四. 基本原則與個人素質的應用

24. 基本原則與個人素質，會在本指引所討論的公營機構管治的每個主要範疇上反映出來。它們是－

- **行為標準**
- **組織架構與運作程序**
- **風險管理及控制**
- **問責、匯報及披露**

25. 本指引把基本原則與個人素質實際應用於以上範疇，得出一套公營機構企業管治的建議。建議的範圍如下：

行為標準		
• 道德操守 ➢ 個人素質 ➢ 以身作則 ➢ 正直、誠實與客觀 ➢ 公開與問責 ➢ 無私及處理利益衝突 • 行為守則		
組織架構與運作程序	風險管理及控制	問責、匯報及披露
• 守法之責任 • 對公帑負責 • 與權益相關者的溝通 • 角色與職責 ➢ 董事會 ➢ 主席 ➢ 非執行董事 ➢ 行政管理人員 ➢ 人力資源與薪酬政策 ➢ 員工培訓	• 內部監控 • 風險管理 • 內部審核 • 審核委員會 • 獨立審計 • 財政預算與財務管理	• 內部報告 • 對外報告 • 採用適當的會計政策和會計準則 • 衡量表現的方法

取材自《聯會研究報告》

五. 行為標準

道德操守

個人素質

26. 公營機構的董事會成員應致力成為個人素質的整體典範。為方便說明，下文所述是在不同環境下着重不同素質要求的例子。在實踐上，這些素質並非完全互不相關，亦未必容易獨立分辨，及不能明確區劃。它們是公營機構道德標準與正確行為理念的相關元素。它們的相互配合，成為董事會成員參與所有機構商討與決策的準則基礎。

以身作則

27. 作為董事會成員，除了要展示管理與策劃公營機構事務的領導才能外，在行為上亦應以身作則。他們應奉行最高的品行標準，作為機構其他成員的模範。同時，他們須接受社會大眾亦可能視他們為良好品行標準的模範。

正直、誠實與客觀

28. 董事會成員在處理及管理公帑及公共資源上表現正直與誠實，及以剛正細心態度保管物業、資產和機密資訊，是非常重要的。與所有權益相關者的接觸，需保持客觀與公平態度。董事會成員不應被偏見、成見及利益衝突所影響。

公開與問責

29. 在保障私隱的合理規限下，持開放態度辦事是問責程序的一部分。董事會成員需要向權益相關者公開決策的過程，並向他們負責。

無私及處理利益衝突

30. 公營機構的董事及僱員不應利用其職位，作為在機構以外獲得私人業務利益或其他利益的主要途徑。機構的董事會成員，必需經常以大眾利益及機構的利益作為處事及決策的基礎。他們亦不應利用其公職以替自己、家人或朋友賺取金錢上或其他物質上的利益。



31. 因此，董事會成員要懂得識別利益衝突，並申報任何可引起利益衝突的情況，以及在可能情況下，採取適當的步驟以完全避免任何利益衝突。雖然在原則上，機構應設有披露利益衝突的機制，如行為守則，但其成效，還須視乎個人的理念。披露利益衝突的過程，應該完全公開。潛在的利益衝突，與真正的利益衝突所造成的損害同樣嚴重。因此，董事會成員須盡力確保他們的所有活動，包括專業上或私人的活動，均避免與機構發生利益衝突。

行為守則

32. 董事會應制訂正規的行為守則，並向董事會成員與僱員清楚界定那些行為標準才是可以接受的。制訂有關守則，並非需要創作新的一套，可改編或直接採用現有的行為守則。行為守則的範疇須因應機構的性質與規模作適當的調整，最基本應包括有識別及處理利益衝突的機制，規定申報利益的程序。同時，守則的內容應參照有關法例及規則的原文，以及為特殊界別或行業所制定的指引。守則亦應列明董事會成員與僱員的基本法律責任（參看下文第53-54段）。

六. 組織架構與運作程序

33. 在機構層面上，向權益相關者負責是公營機構的基本工作。雖然上文所述之個人素質與基本原則是相輔相承的，但公營機構仍需要締造一個環境，幫助加強及鼓勵機構每位員工培育良好的道德操守與責任感。公營機構必須設立有關架構及程序，以確保一

- 符合法例與規則的要求；
- 保管和適當及有效地運用公帑；及
- 妥善保管資產及資源。

守法之責任

符合法例與規則的要求

34. 董事會須設立有效機制，以確保機構符合所有適用的法例及規則的要求。除特別指定的管治法外，還包括有關使用公帑的一般法例及規定，例如《公共財務條例》(第2章)，及《核數條例》(第122章)。《核數條例》賦予審計署署長在審核公共財政方面有很大的權力。董事會亦應知悉所有相關的最佳實務守則條文。
35. 很多公營機構在開支上，以及在所提供的服務上，可能受特定法規的限制。一些公營機構更可能有自己的內部憲章規限它們的運作。因此，公營機構有需要設訂機制，以確保不會越權，並符合有關法規與行政上的要求。較大型的機構應考慮委任一位高級行政人員，擔任監察總監。他要向董事會負責，確保董事會知悉規管機構運作的法律框架及有關規定，以及確保機構在這些框架下依法運作。

對公帑負責

保管和適當及有效地運用公帑

36. 董事會需要對機構在使用公帑方面負責，董事會的責任包括設立適當的安排，保證公帑受到妥善的保管，並能有效及適當地運用，同時符合法定要求。
37. 董事會對公眾負責不單是因為機構的撥款最終來自納稅人，很多時候，機構對所提供的服務有專利權，或在沒有競爭對手或受保護的環境下運作。公眾在別無選擇的情況下，惟有繼續使用該機構的服務。



38. 董事會還要對其他事項負責，包括－

- 資產及資源的保管 (參看下文第39-43段)；
- 財務表現，指資產與資源的運用及因提供服務而產生的債務 (參看下文第146-153段)；
- 非財務方面的表現，包括機構營運的優先次序及服務素質 (參看下文第146-153段)；及
- 與權益相關者的溝通 (參看下文第44 -52段)。

資產及資源的保管

39. 策略性地正確管理公帑，是董事會最基本的問責事項。大型機構，尤其是接受數目龐大撥款的機構，它們在如何運用撥款方面，可能會受到嚴密的監察。
40. 董事會實際上是公共資產的信託人，因此，他們應確保有效地使用這些資產，以符合受益人的最佳長期利益。受益人是指使用有關服務的公眾，概括來說，即是整體社會。
41. 在較高的層面上，適當的保管包括給予策略性的指導、設立及維持足夠的監管制度(參看下文第七節)、採用合理及具透明度的會計政策與實務、設立及維持公開的溝通渠道、定期檢討系統與程序，以確保它們有效地運作。
42. 在較基本的層面上，是要求機構備存正確及充足的帳簿記錄，收入與支出的帳目要清楚登載，並妥善保存證明文件和原始單據以供稽查。還要制訂基本的程序，以確保資產及款項不被濫用或竊取。此外，在重置資產方面，還需制訂恰當的政策，清楚記錄資產的使用及保存有關資料。
43. 因此，大型公營機構的董事會，需要確保行政總裁委任一位有專業資格的高級人員，專門負責就所有財務事項向董事會提供適當意見，備存及管理財務帳目，並維持一個有效的內部財務監控系統。

與權益相關者的溝通

44. 董事會應對機構所有主要活動的公開性及透明度作出公開承諾，除非在特殊情況下，某些資料是需要保持機密，而這又是最正確和恰當的做法。

公開性及透明度

45. 一個全面問責的機構需要同時表現出負責任的態度。因此，董事會須設立－
 - (a) 清晰及有效的溝通渠道，向權益相關者清楚表達機構的使命、目標和表現等；及
 - (b) 監察以上工作成效的機制。
46. 董事會須認定那些是機構的權益相關者，他們包括－
 - 負責委任董事會以及/或直接評估機構表現的實體或個人（例如：政府決策局或部門、特區行政長官⁶或有關的主要官員）；
 - 立法會：大型公營機構可能需要向立法會提交帳目；
 - 資源供給者，如納稅人、債券持有人和債權人、服務提供者和合作伙伴等（例如：員工、承包商、供應商及其他政府團體）；
 - 服務使用者，如可享用有關服務的特定公眾、業界及個人，和特定的受益及消費團體；及
 - 社會大眾：他們關注影響公眾利益的問題，如環境保護。
47. 與權益相關者最低限度的溝通，是透過週期報告（參看下文第八節）。其他包括透過機構網站提供資訊，以及/或透過機構通訊、新聞稿、新聞發佈會及傳媒簡佈，報導特別事項或項目發展。在較基本的層面上，董事會須確保設立清晰的渠道，以接收權益相關者的查詢、建議、意見及投訴，並作出足夠的宣傳，及制訂處理和記錄查詢及答覆的程序。
48. 有效的溝通，應要有重點主題，例如－
 - 制訂及發表預定的財務或非財務表現衡量標準（例如：關鍵表現指標（key performance indicators），並以關鍵表現指標及其他有關的指標為依據，與機構的表現作比較，作出工作表現報告。這項程序非常重要，正如上文指出，公營機構通常是有專營權或是在沒有競爭對手的環境下運作的；
 - 刊發或提供訊息，讓有關人士知道機構重要的政策與實務常規。例如採購及招聘政策和內部行為守則；

⁶ 香港特別行政區行政長官



- 讓權益相關者知道他們有獲取訊息與享用服務的權利，及如何行使這些權利；
 - 設立及刊發外界向機構查詢與投訴的正規程序，並保證所有查詢、建議、意見及投訴得到快速及有效的處理；
 - 定期刊發有關投訴的數目與性質，以及如何處理該等投訴；
 - 成立及宣揚機構內部的查詢、提供意見與投訴的程序，並鼓勵及正視所有改善機構的正面建議；及
 - 營造一個鼓勵性的環境及設立有關程序，讓員工對機構的行政差誤、違反法規或道德操守的行為，可以有發言或投訴的機會，而又不需要擔心被報復。程序需要清晰列出員工向部門主管、高層管理、甚至董事會提出不滿意見的方法及渠道，以及在他們向內部反映意見後仍覺處理不當時，怎樣可以尋求適當獨立團體的幫助。
49. 董事會須探詢清楚機構是否有足夠的指引，幫助他們了解獲取資料的途徑。假如沒有，董事會應考慮是否需要自行制訂及刊發有關指引。一般認為，所有有關公營機構的資料，除了那些符合保密條件或受《個人資料（私隱）條例》或有關指引保障的特殊資料外，其他的資料都應盡量向公眾公開。董事會同時應考慮制訂有關發佈資訊的時間及形式的標準程序。
50. 與權益相關者溝通時，董事會可考慮以下問題—
- 溝通是否有公開性及具透明度？
 - 是否切題及實在？
 - 是否合時及清晰？
 - 所述情況是否坦誠及客觀？
51. 機構的週年報告應該清楚地公開報導董事會成員的委任程序，並清楚註明每位董事會成員的姓名及任期。還須制定適當架構及程序，確保董事會成員清楚披露及申報他們的有關利益。這些利益包括他們是否其他公營機構的董事會成員或高級行政人員；他們過去五年間的任何主要職位，包括政治委任；他們是否屬於承建商或商業伙伴的高級行政人員，或是否持有該等機構相當份量的股權等，都需要申報清楚及在週年報告中披露。

52. 機構應設立評估機制，定期評估與權益相關者溝通的渠道及程序是否有效。該等機制應包括在對機構運作之獨立稽核的範圍內。機構亦應定期向權益相關者進行統計調查，衡量他們對機構溝通工作的滿意程度，及收集他們對改善溝通工作的意見。

角色與職責

53. 董事會成員需要認識自己的基本法律責任與職能，以及潛在的責任。無論他們的出發點如何，如果他們不瞭解在任職機構中需負的基本法律責任與職能，便很難充份發揮自己的角色。
54. 例如，根據《公司條例》成立的公營機構，其董事會成員，無論是執行或非執行董事，都有著跟私營企業董事相同的受信責任，及有責任以應有的謹慎態度和技能行事。他們要考慮作為董事所需承擔的職責與潛在的責任，以及是否需要獲得董事及高級職員責任保險或其他保險的保障，或如果他們以真誠行事及沒有疏忽，在有關情況下會否得到保障。公司註冊處及香港董事學會均有刊發關於公司董事責任的指引（參看附件IV）。
55. 董事會有責任確保董事會、其轄下之委員會、主席、非執行董事及行政管理層的角色和職能，清晰地在週年報告或其他公開文件中披露。還要核對有關角色與職能的性質，是否符合有關法例的規定及機構本身的憲章。

董事會

56. 董事會的角色包括提供策略指導及負責監察。除非有特殊的臨時需要，董事會是不應直接參與機構日常的管理工作。
57. 董事會應合理地經常舉行會議，其成員須集體負責機構的管理運作，包括—
- 採用策略性的計劃程序，包括：
 - 訂立並定期檢討機構的使命和週年及長期目標，並取得共識以制定計劃去達成目標；及
 - 按照所訂的目標，對工作表現進行監察，如有需要，應採取適當的矯正措施，以達致預期的成果；
 - 監督高層管理人員的委任、補償和栽培發展等事宜，及在有需要情況下，替換高層管理人員；



- 確保機構的財務及非財務匯報系統完整可靠，和正式批核及採納財務報表及週年報告；
 - 確保在任何時間，機構在運作上都能遵守高水平的企業管治標準；
 - 確保機構遵守使用公帑的法定條例及行政要求，以及董事會在其法定權力及/或授權範圍內運作；
 - 確保設立有效的對內及對外溝通策略，並監察其運作成效；及
 - 設立有效的風險識別及處理程序，和有效的內部監控系統。
58. 公營機構能有效率及公開地運作，是有賴一個有效的董事會對機構的領導及監控，以及監察行政管理的工作。
59. 董事會內大部份非執行董事應該是獨立於管理層，而且不能與機構有任何商業上或其他可以重大影響他們作出獨立判斷的關係。這類獨立非執行董事應在週年報告中清楚列明。
60. 為了加強董事會架構上的互相制衡，建議主席及行政總裁的角色應有區分，並且由不同人士擔任。最理想是董事會主席由獨立非執行董事擔任。

功能委員會

61. 成立由非執行董事組成的功能委員會，如審核、財務、人力資源委員會等，是大型公營機構良好的做法。這些委員會可以為有效的內部監控系統提供所需的互相制衡（參看以下第七節）。功能委員會可以借助個別非執行董事的專門知識及經驗，提高決策程序的水準及效率。功能委員會應定期向董事會匯報工作進度及需要董事會同意或批准的決定。
62. 如機構設有功能委員會，須確保功能委員會適當地備存會議記錄，並把所有的建議及決定都記錄在案。

授權及保留權力

63. 為要穩固地執掌機構運作的領導權和監管權，董事會在授權及保留權力方面，應設立及維持一個與時並進的架構，其中包括正規的明細表，列明需要經董事會進行集體議決的事項。

64. 關於授權予行政管理層的架構及安排，應以書面訂明。
65. 董事會有權就某些特別事項，授權予旗下的委員會或個別董事處理。如有這樣的安排，則需要確保所作出的全部決議均有明確清晰的界定責任與問責水平。
66. 董事會應把策略性及其他主要事項的決策權，例如資源運用和高級職位委任，保留予董事會作出集體決定。

董事會的最佳管理實務及程序

67. 良好的管理，對董事會能有效地履行其監察的功能，是相當重要的。
68. 作為監控系統的一部份（參看下文第七節），和支援董事會履行其職責，公營機構的董事會應以書面清晰訂明管理程序，範圍包括：政策發展、實施與檢討，決策，監察，管控及報告。同時亦要設立程序上和財務上的正式規則，以規範董事會的運作。當個別機構考慮應否引進以上建議的程序及規例時，需視乎機構本身的規模及複雜性，衡量能否符合經濟效益。
69. 以書面訂明的程序應涵蓋以下事項：會議通告及非執行董事要求召開會議的安排，投票，會議出席記錄，利益申報及處理，及任何董事會的決定。
70. 在較基本的層面上，定期召開會議是很重要的。董事會應至少六個月舉行一次會議，在大部分情況下，召開會議的次數會更頻密。會議應盡量有效地進行，以及備存完整正確的會議記錄，而所有的決議都要記錄在案。

委任

71. 董事會成員的委任，應依循正規的程序。
72. 在較大型的機構，若董事會具有委任其成員的權力與責任，就應考慮成立提名委員會。提名委員會的組成最理想是以非執行董事佔大多數，並由非執行董事擔任主席一職。委員會的職權範圍包括確保所委任的董事能符合機構特定的要求。在甄選職位人才的時候，要以個人的能力和優點作標準，衡量其是否能勝任該職位。
73. 董事會的組合應盡量保持適當的均衡，成員應包括不同才幹、不同經驗及不同背景的人才。於大型機構中，董事會成員應包括不同範疇的專家人才，例如：運作與技術、財務、法律、政府與規例事項等。在較小型的機構裡，特別需要財務專家，負責監管公共資源的運用及報帳。



74. 非執行董事應該有指定任期。委任函件中，應清楚註明董事的職能與責任，和任何袍金及/或支取費用的安排。
75. 高級行政人員應以合約制聘用，或經由董事會批准的條款聘用。最理想是在聘用合約或聘用條款內訂出個人表現標準的要求。

資訊、建議及培訓

76. 公營機構的董事會須作出適當的安排，確保董事會成員能獲得所需的資訊、建議及資源，幫助他們有效地履行董事會的責任。
77. 公營機構董事會須確保各成員在會議前，得到所有與討論議題相關的文件，並給予充足的準備時間，使他們可以對討論議題作出詳細考慮。同時，亦應該與管理層達成共識，設立有關渠道，使董事會成員在認為資料不足時，可向管理層要求提供其他額外的資料。
78. 公營機構接受數目龐大撥款的同時，其董事會可能要面對更嚴密的監察，及需要負更大的責任。機構應有既定的程序，讓董事會成員在有需要的情況下，可利用機構的資源尋求獨立專業意見，助其正確地履行職責。
79. 機構應為首次接受委任的董事會成員提供適當的就任須知訓練，及其後所需的訓練安排。這些訓練的目的主要為幫助他們對公營機構的運作、其獨特的運作模式及環境有充分的理解，並加強他們對公營機構價值的認識，及明白機構對他們在誠信與問責水平標準上的要求。
80. 作為就任安排的一部份，新董事會成員應獲提供有關機構的目的與目標、監控環境和監控措施的書面文件，包括主要的政策與程序、機構風險和風險管理實務、主要職員、授權安排、董事會與員工結構、以及其他如財政預算、策劃及表現安排等資料。
81. 他們同時要知道作為董事會成員所需承擔的廣泛責任，特別是有責任遵守使用公共資源的規則，同時亦有責任以真誠行事及凡事要以機構的利益為首。

主席

82. 主席的責任，應正式以書面清楚訂明。主席應確保有效地執行董事會不同範疇的工作，使董事會可成功履行對機構活動的整體責任。主席的職責包括—
 - 領導董事會；

- 幫助董事會成員對董事會的事務作出全面貢獻，包括確保董事會成員明白其委任條件及他們的職能與責任；
- 確保設立用以評估個別董事表現及董事會整體表現的機制；
- 確保所有重要事項及時呈交董事會開會討論，並向董事會提供足夠支援，在開會前提供所有關於開會討論內容及決策事項的所需資料；
- 確保董事會遵從法例及其他規則行事，在作決定時，須全面考慮所有相關範疇；
- 確保董事會定期召開會議，會議記錄正確反映會上所作的決定、利益的申報，及如有需要，記錄個別董事的意見；及
- 確保機構與權益相關者維繫有效的溝通。

83. 由於肩負以上重要的責任，作為主席，不但要稱職，還要有足夠的時間處理機構的事務，及有能力獲取董事會其他成員的支持及信任。

非執行董事

84. 公營機構的非執行董事應對機構的策略、表現、資源及行為標準等事務作出獨立判斷。除了可能獲得董事袍金外，他們必須是獨立於管理層，並且無任何其他關係足以影響他們的角色。他們的職責、任期、酬金及有關的檢討等，都應有清晰的明文規定。
85. 維持非執行董事與管理層完全分工獨立，依然是機構應追求的目標。然而，在一些規模較小及資源有限的公營機構，在實踐上未必能做到明確的分工。

行政管理人員

86. 行政總裁，無論是否董事會成員，都有責任處理所有行政管理事務。行政總裁要對機構的表現和對執行董事會所訂的策略與政策向董事會負責。
87. 此外，機構應委任一位高級行政人員，一般亦即財務總監，負責上文第43段所提及的事項，即是確保董事會獲提供所有關於財務事項的適當意見；備存正確的財務記錄及帳目；維持有效的內部財務監控系統。這職位可由董事會成員或非董事會成員擔任。由於



財務是屬於重要的功能，除小型機構外，負責財務的高級主管都應該是具專業資格的會計師，並且是認可會計師會的會員。因此，若財務總監不是董事會成員，亦應可直接與董事會聯繫，至低限度，如該機構設有審核委員會，財務總監應可直接與由非執行董事組成的審核委員會聯繫。

88. 機構亦應委任一位高級行政人員，擔任監察總監，向董事會負責上文第34-35段提及的事項，即是確保董事會按正規程序運作，並遵守所有適用的法例及規則，及符合其他有關的最佳實務常規的要求。這職位可由董事會成員或非董事會成員擔任，這職位等同私營企業的公司秘書。
89. 以上三個職位最好分別由三名人士擔任，以免權力過份集中，亦可保證管理架構內有恰當的互相制衡。然而，一些小型機構是未必能達到這個要求。

人力資源與薪酬政策

90. 公營機構的整體人力資源政策，應包括有效的招聘及挽留人才的政策與程序。因此，機構需要考慮採用有效的方案，去吸引、保留及勉勵高級行政人員。公營機構在聘用或解僱員工方面，可能會受到公眾廣泛的監察，因此，該類事務的政策，應先經董事會批准。
91. 公營機構應設有正規及具透明度的程序，用以制訂行政人員的薪酬政策，並在適用情況下，用作擬訂董事會個別成員的薪酬。董事會成員或管理層在任何情況下，都不應參與有關擬訂其本人薪酬的工作。
92. 非執行董事並非機構的僱員，他們不會因替機構服務，或根據服務或聘用合約獲取薪酬，但他們可能會因替機構服務而需負上責任和付出時間，並因此而獲得袍金或酬金。機構亦應有適當的安排，讓他們支取代墊費用。
93. 為避免潛在的利益衝突，董事會可考慮成立由獨立非執行董事組成的薪酬委員會，在認可的職權範圍下，向董事會提交行政人員薪酬架構的建議，並需要依循適用的公共服務條例去制訂有關方案，釐訂各執行董事的薪酬待遇，包括退休金權益與任何的賠償金。
94. 執行董事的薪酬，部份可與機構及個人表現掛勾。薪酬委員會在釐定薪酬待遇和進行週年薪酬檢討時，需要考慮大圍的經濟環境，包括其他公營機構的服務條件與酬金。

員工培訓

95. 機構的招聘程序與僱用條件，包括員工培訓計劃，在吸引和挽留優秀、高水準的合資格財務與項目經理及其他員工方面，都起著重要的作用。



96. 機構應為所有員工提供適當的培訓機會，幫助他們應付目前的工作與增加他們的晉升機會。
97. 機構應給予員工適當的指導，亦應定期跟他們討論工作表現。員工的工作表現評估，應在一個合適及勞資雙方都清楚明白的標準下進行。



七. 風險管理及控制

內部監控

98. 董事會需要設立一個有效的內部監控系統，並確保這個系統有效地運作。
99. 「內部監控」一般是指由董事會、管理層及其他僱員執行的程序，目的是為達成以下目標提供合理的保證－
- 有效率及有成效的運作；
 - 可信的內部報告和對外報告；及
 - 符合適用的法例規則及內部政策，包括企業管治政策。
100. 在較基本的層面上，內部監控系統是一項重要工具，可確保公帑不被濫用，和避免因管理不當而導致財務損失。
101. 內部監控系統覆蓋的範圍及複雜程度，視乎機構的規模，所獲分配的公共資源，運作及目標上潛在風險的性質及程度等因素而定。對一間規模較小的機構來說，在缺乏人手與資源的情況下，設立一個全面職責劃分的內部監控系統，可能並不符合經濟效益。然而，這類機構須採用實際步驟，避免讓同一個人在沒有獨立第三者提供意見或作出覆核的情況下，全權負責重要項目的每一項程序。
102. 作為監管框架的一部份，董事會須確保設立一個能有效地識別及處理風險的系統，例如識別一些可能影響機構達成目標的未明因素。

風險管理

103. 風險管理的程序包括－
- 認識機構的目標；
 - 識別在達成目標的過程中有可能出現的風險，以及對風險出現的可能性和它們帶來的影響作出評估；
 - 擬訂應付風險的計劃；及
 - 監察及評估風險及現存應付風險的安排。

104. 風險可以影響很多範疇，例如：策略、運作、財務、科技及環境等。較明確之風險，包括：重要員工的流失，資源大幅度被削減，發生嚴重阻礙訊息傳播的事故（例如：因電腦病毒所致），火災或其他災難，以致業務被干擾及/或記錄遺失。公營機構應考慮制訂應急計劃，以應付任何影響機構提供服務的嚴重事故。
105. 董事會須明白，那些風險是機構的權益相關者可以接受的。而機構的員工須知道，那些風險是董事會與行政管理層可接受的。機構應清晰列明那些風險是可接受的，並與有關人士溝通。
106. 內部監控系統要有足夠的彈性，以便在環境、機構及其目標與活動有所變更時，能作出改變及調適。

內部審核

107. 一個有效的內部審核功能應納入為監控架構的一部分，特別是在比較大型的機構。內部審核主要目的是為機構的運作系統及程序提供相當程度的保障，確保財務及其他主要資訊的完整性、準確性及可靠性。
108. 有效的內部審核需要客觀，而運作需要盡量獨立於管理層。它的工作在機構中應佔重要地位，若內部審核發現任何嚴重問題，應立刻向行政總裁、財務總監及審核委員會報告。
109. 董事會，或獲董事會授權之審核委員會，應制訂內部審核的工作範圍。一般而言，內部審核的工作範圍應涵蓋對管理、財務、運作及財政預算控制系統的效率及成效，以及對風險處理的過程，作系統性的稽核及報告。
110. 內部審計主任，應有權透過董事會或審核委員會主席，在適當的情況下，直接向董事會或審核委員會報告有關事項，這是良好的實務常規。若未設有內部審計主任一職，則由財務總監負責。

審核委員會

111. 雖然設立獨立的審核委員會是一項良好的實務，但當一間機構只有一個小規模的獨立董事會及有限的資源，董事會可能要同時兼任審核委員會的功能。
112. 審核委員會在機構的監控和風險管理的架構上，扮演著重要的角色。除其他功能外，它可以幫助保存資訊的質素完備，和確保內部審核的客觀性與獨立性不受損害。



113. 較大型公營機構的董事會，應致力成立一個由非執行董事組成的審核委員會，主要負責外聘核數師的審計程序，以及對財務資訊及監控架構進行獨立檢討。董事會亦可授權審核委員會負責其他工作，例如：覆核機構運作是否符合法例規定，和機構能否履行對權益相關者及社區的義務。
114. 審核委員會是一個高層次的委員會，獨立於機構的行政總裁及行政管理層。成員應全部由非執行董事組成，當中大部份成員，包括主席，應由獨立非執行董事出任。
115. 財務總監、內部審計主任（如設有該職位）及其他相關的行政管理層成員，以及外聘核數師，在有需要情況下，會被邀請列席審核委員會的會議。
116. 內部審核報告應呈遞給審核委員會，機構並須設有機制，安排審核委員會在管理層不在場的情況下，與內部審計主任舉行會議。
117. 為確保外聘核數師能獨立和客觀地執行工作，機構應設有機制，例如安排審核委員會與外聘核數師舉行沒有管理層列席的會議，及/或要求外聘核數師向審核委員會作出定期匯報。
118. 在有需要情況下，審核委員會應可向外界尋求專業意見，及邀請有相關專業及經驗的外界人士參與會議。
119. 一個有效運作的審核委員會，需要一位強勢及獨立的主席。審核委員會主席不應由董事會主席出任，他/她亦不應在機構中擔任行政職務，或任何可能影響其審核委員會主席角色的職務。一般而言，董事會主席不應同時兼任審核委員會成員。
120. 審核委員會成員應獲授權，並擁有必需的技能與經驗，準備處理複雜的財務、運作或其他事項。這些成員需要有良好的判斷力、獨立思考、客觀態度、探究精神、有合理的存疑態度、及有信心和能力與行政管理人員進行有效的溝通。他們亦要預備付出合理的時間，參與委員會的工作。
121. 關於審核委員會的組成、職權範圍、角色與工作方面的更詳盡指引，請參看《審核委員會有效運作指引》⁷。

⁷ 這指引是公會於2002年2月出版（參看附錄I）

獨立審計

122. 根據《公司條例》或某些特定法例成立的公營機構，是規定要委任外聘核數師審核其財務報表，但對其他公營機構而言，這種做法是一項良好的實務。外聘核數師不但可以為機構的財政報告提供客觀及獨立的審核，幫助提高財務報表的一致性及其可靠性，亦可確保機構於運用財務資源上，具透明度及問責性。

處理與外聘核數師的關係

123. 在公營機構中，外聘核數師除審核財務報表外，亦可對其他範圍作出檢核。例如：檢核機構是否符合法例規定及管治報告的要求，或進行價值與成效及效率研究等。這種性質的第三者獨立檢核，在加強監控系統上可以起重大作用。因此，董事會必須確保與外聘核數師保持客觀及專業的關係。
124. 正如上文所指，設立審核委員會是每間公營機構（小型機構除外）都應該做的。這個董事會轄下的小組委員會，應負責維持與外聘核數師的關係。
125. 當聘用外聘核數師執行非審計工作時，審核委員會或董事會（如無設立審核委員會）應確保沒有任何利益衝突會損害外聘核數師的獨立性，包括非審計服務酬金的幅度相比於審計費用可能造成的影響。

財政預算與財務管理

126. 財政預算是公營機構監控程序中一個主要環節。董事會要保持足夠的監管，確保採用適當步驟，務求達到有效實用的財政預算與財務管理。
127. 週年財政預算須顯示所得的資源將會如何運用。財政預算應盡量配合中期發展計劃，包括附帶對機構的目標、政策、首要工作、達成目標的策略及資源架構的聲明。這樣可以鼓勵帶出更清晰的目標，幫助擬定正確的未來計劃，及如何在長期發展中善用資源。
128. 財政預算中要有理據解釋資源如何運作，因此，擬定機構的目標、工作次序與活動是很重要的。週年財政預算與中期計劃書都應經董事會批准。
129. 財政預算應與會計帳結合，財政預算及財務報表應盡量採用一致性或相類似的會計基礎。



130. 機構應定期對財政預算作出監察檢討。實際的收入與支出應與財政預算作比較，並在有需要時，要對預測項目作出修訂。
131. 董事會應同時確保機構有一套有效及具效率的財務管理系統。財務管理系統的作用，是支援管理層運用有限資源以達致最大的經濟效益，使機構能最有效率地提供服務。
132. 財務管理包括日常的現金管理，以及訂立長期財務目標與策略，範圍包括資本支出計劃、營運資本管理、資金及表現決策等。
133. 管理層需要有可靠及實用的資訊以評估機構的運作。資訊系統和它的負責人應確保所有關於機構的事務，都備存有完整及正確的記錄。

八. 問責、匯報及披露

內部報告

董事會轄下委員會的報告

134. 定期向董事會作出資訊性的報告，是一個有效的委員會（如審核委員會）的先決條件。若這些委員會未能將工作所見匯報予董事會，機構便無法從這些委員會的工作中獲益。
135. 委員會與董事會之間要設立正式的匯報程序，在一般情況下，都應列入在委員會的職權範圍內。委員會主席定期向董事會以書面報告委員會的工作及發現，是良好的實務。委員會應向董事會呈交會議記錄，並定期知會董事會有關委員會的活動及建議。
136. 委員會的會議記錄和呈遞給董事會的報告，應正式經有關委員會批准後，才提交董事會。

行政管理層的報告

137. 行政管理層有責任支援董事會，除了一般事務外，行政管理層應確保重要事項的所有相關資料，如發生可能影響機構整體表現的事項，即時清楚地及準確地向董事會匯報。行政管理層亦應定期向董事會報告財務及非財務表現和其他問責性的資訊。

對外報告

138. 當財政年度終結時，公營機構的董事會應及時發表包括財務報表的週年報告。比較大型及使用龐大公共資源的機構，應考慮半年一次或更經常地向公眾匯報某些主要資訊。該等資訊可在機構的網頁上發放及/或編印正式的報告書。
139. 週年報告應提供清晰及客觀的報導，並對機構的架構、活動、成就、財政狀況及業務表現前景作出評估。所披露的資料應盡量涵蓋以下範疇—
 - 經審核的帳目與核數師報告，包括持續經營聲明，及有關委任來年核數師的事項；
 - 機構的角色、功能、目的、目標與架構的聲明，把實際工作表現與去年訂立的工作表現指標作比較，及擬定來年的工作表現指標；
 - 董事會對機構的運作及整體表現的責任聲明；
 - 描述政府對機構的參與及支持；



- 董事會成員的委任方式及任期，及董事會成員與高層行政管理人員的薪酬政策；
 - 若董事會成員是根據特定的法例程序被委任，或他們是由特定的外界委任團體所委任，則須清楚說明。若這些特定委任的董事會成員，依據委任條件是有責任代表某些特定界別的利益，例如公眾利益，則應詳細披露；
 - 董事會在報告年度內舉行會議的次數，以及個別董事的會議出席率；
 - 董事會轄下委員會的資料，它們的職權範圍、會議次數、個別委員會成員的會議出席率，及委員會在報告年度內的主要工作；
 - 對機構的財務表現及財政狀況、其非財務表現和承擔未來債務與履行承諾的能力，作出誠實與客觀的報導；
 - 第153段所指的非財務表現獨立檢討報告；
 - 機構的企業管治政策聲明，及對實施該等政策的效用評估；
 - 內部監控與風險處理程序的聲明；
 - 會計政策與實務，包括所採用的會計準則；
 - 遵守法律與條例規則的聲明；及
 - 管理層對機構所提供服務的環境情況作討論與分析，及董事會在環境受到威脅或有所變動時所作出的反應。
140. 至於更詳盡的資料披露，週年報告內應披露董事會成員及高層管理人員整體薪酬的資料。機構有多少名董事會成員及高層管理人員的酬金超過了指定的金額，亦應以等級方式作披露。這些披露正符合管治原則中公開與誠實的原則，尤其是在董事會成員有權決定自己薪酬的情況下。
141. 由於董事會要對公共資源的保管及使用負責，所以董事會應正式批准及採納財務報表。此外，應在週年報告內作出聲明，表示董事會負責審批財政預算或財務計劃及年結財務報表，確保採用適當的會計政策和會計準則，和維持一個有效的監控架構。

142. 向公眾發表週年報告，是履行問責與保持透明度的一項良好實務。

143. 為了展示其奉行高水準企業管治的承諾，董事會應在週年報告中作出企業管治聲明，披露所採用的管治標準或守則，或註明董事會在這方面的目標，並說明董事會是否能完全符合有關標準或守則的要求，或只能在某程度上達到有關的要求。

採用適當的會計政策和會計準則

144. 要維持財務報表的透明度，以及加強財務上的問責性，採用清晰及一致的會計政策和會計準則來編製財務報表是很重要的。除非有相關的法例限制或有特別的要求，否則，一切帳目都應盡量採用公認的會計慣例編製。

145. 採用應計制會計法可幫助監管表現能否達到目標的要求，並可為現金管理提供所需資料。

衡量表現的方法

146. 公營機構董事會應訂立並公開財務與非財務表現的衡量方法，以確保及證明機構能有效地運用資源。

147. 非財務表現的計量對改善經營，及在以最低公共資源成本提供優質產品與服務方面，是重要的推動因素。

148. 關鍵表現指標(Key performance indicators) 對內部及對外界人士而言，都是一項有用的管理及問責工具。對機構內部來說，是需要運作效率方面的資料，以改善運作效率及素質。而資源提供者亦可利用機構表現的資料幫助作出決策，例如，決定在某界別內最適當的資源分配，或決定某項服務是否更適合外判予私營機構。

149. 對公眾負責並不限於機構是否能正確地運用所得資金，它同時包括機構能否有效率地使用現有的資源，以符合最大的經濟效益，及機構的表現能否達到既定目標的要求。

150. 由於許多公營機構屬非牟利性質，有別於私營企業，它們的表現指標需要以機構的既定目標及有關時間表作為量化的標準。表現指標亦應反映質與量兩方面。



151. 關鍵表現指標中最常用的比較基準包括－

- 與往年的表現作比較；
- 與本地及/或國際上相類似的機構作比較；
- 把實際表現與目標表現作比較。

152. 以世界上最佳同類機構的表現為指標作比較，是可以幫助機構改善及制訂更理想的表現計量系統，及肯定機構的運作定位。除外界指標外，內部指標亦可用以改善表現。

153. 由於某些特定的非財務表現對公營機構來說是很重要的，所以董事會應考慮對該等表現的衡量及素質進行定期性的獨立檢討，並向董事會提交檢討報告。有關的檢討結果須於週年報告內披露。

九. 參考書目

領導你的非政府機構 — 機構管治: 非政府機構董事會指引 (2002年6月)
社會福利署, 香港特別行政區政府

有關董事責任的非法定指引 (2004年1月)
公司註冊處, 香港特別行政區政府

獨立非執行董事指南 (2003年9月)
香港董事學會

公營機構的管治: 管治團體的透視 (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective), 第十三項研究報告 (2001年8月)
國際會計師聯會公營機構委員會

英國坎特伯里委員會報告 (Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance) (1992年)
Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance ("Cadbury Committee"), 英國

英國羅蘭委員會第一份報告 (First Report of the Committee on Standards in Public Life) (1995年5月)
Committee on Standards in Public Life ("Nolan Committee"), 英國

經濟合作及發展組織企業管治原則 (OECD Principles of Corporate Governance) (2004年4月)
經濟合作及發展組織

亞洲企業管治白皮書 (White Paper on Corporate Governance in Asia) (2003年)
經濟合作及發展組織

Corporate Governance in Local Government: A Keystone for Community Governance - Framework and Guidance Note (2001年)
The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) and the Society of local authority Chief Executives and Senior Managers (SOLACE), 英國

Internal Control: Guidance for Directors on the Combined Code ("Turnbull Guidance") (1999年)
英格蘭及威爾斯特許會計師公會



Internal Control - Integrated Framework (1992年)

Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission, 美國執業會計師公會

Guidance on Control (1995年)

The Risk Management and Governance Board (previously known as the Criteria of Control Board) , 加拿大特許會計師公會

Discussion Paper: Corporate Governance in Commonwealth Authorities and Companies (1999年)

Australian National Audit Office

附錄 I

香港會計師公會有關企業管治的刊物

公司管治工作小組報告 (1995年)

首份報告提出19項改善企業管治標準及實務的建議，涵蓋董事會的角色與責任、財務報告和會計/審核等範疇，及對有關資料的披露和企業管治的觀察等。

公司管治工作小組第二份報告 (1997年)

第二份報告包含一項對香港上市公司在年報內對董事、股東及審核委員會的資料披露作出詳細統計調查的結果。調查結果為企業管治未來的發展方向提供了一個事實基礎，幫助施行第一份報告書內提出的一些建議。

成立審核委員會指引 (1997年)

這本指引的主要建議為董事會應設立審核委員會，並以書面訂明審核委員會的職權範圍，清楚界定委員會的權力與職務。同時提供審核委員會的設立程序及組織的基本模式（包括架構、責任及匯報線等）。個別公司可根據自己的情況及需要採用指引中提出的建議。

香港聯合交易所（簡稱「聯交所」）在1998年正式認同上市公司應設立審核委員會的建議，並將設立審核委員會的要求，納入為上市規則內最佳應用守則的一部份。聯交所以公會的指引作為遵循這項守則的進一步參考資料。

董事撰寫年報「業務回顧」的指引 (1998年)

這本指引提出一個綜合架構，協助董事討論及分析公司的業務表現，以增強投資者及年報使用者對公司過去表現的瞭解，協助他們對公司業務未來的潛力作出評估。

董事酬金 — 提高透明度及問責水平的建議 (1999年)

這份報告提出進一步的建議，增強董事酬金的透明度與問責水平，並包含一份香港與其他主要金融市場，包括美國、英國、新加坡、及澳洲，關於董事酬金披露要求的比較研究報告。



年報內的企業管治資料披露 — 現有法規及提升水平建議之指引 (2001年)

這本指引提供實用的指引，及企業管治資料披露的例子，讓市場能夠掌握如何披露企業管治資料，以符合當時香港法例規則的要求。該指引並包括一些於當時法例規定以外的額外披露建議，及舉例說明如何披露此類自願性的資料。

審核委員會有效運作指引 (2002年)

這本指引修訂及取代1997年年底出版的《成立審核委員會指引》。這本指引強調審核委員會的成效，並集中說明怎樣才能最有效地達成目標及加強運作。內容包括審核委員會的角色、組織、關係、程序及實務等。

(如欲索取以上刊物，請參看香港會計師公會網址：
<http://www.hksa.org.hk/professionaltechnical/corporategov/index.php>)

附錄 II

企業管治的基本原則

A) 坎特伯里委員會 — 三大原則及其定義

公開性(透明度)：於企業而言，公開性是指在競爭環境限制下所作出有關的資料披露，並被視為「企業與所有權益相關人士之間必須建立的信心基礎」。

誠信：意思是指「坦誠行事與完整」。坎特伯里委員會的建議主要集中於財政報告，其報告內表明財政報告應該是「誠實的，及 …並須對公司的事務狀況作出持平的報導」。

問責性：坎特伯里委員會報告稱：「董事們需要向股東負責，而雙方均有責任維持有效的問責性」，前者是透過他們所提供資訊的素質，而後者則透過他們履行責任的熱忱。

(摘錄自《坎特伯里報告》第3.2至3.4段)

B) 《聯會研究報告》改編以上三項原則，使之適用於公營機構

公開性

「公開性是必須的，這樣才可確保權益相關者對公營機構的決策程序及實行有信心，對機構的業務管理以至機構內的個別負責人信任。公開性的實踐可透過與權益相關者作出有意義的諮詢及全面的溝通，正確及清晰的資訊能達致有效及合時的行動，而且無懼面對質疑。」

誠信

「誠信包含坦誠行事與完整的意思，以誠實和客觀為基礎，要求在公務與公共資源的保管及在機構事務管理方面，表現出高標準的操守和正直的品格。誠信的管治，有賴一個有效的監控架構，及機構每位成員的個人標準與專業精神。這些都會在機構的決策程序及它的財政報告與表現報告中反映出來。」

問責性

「問責是劃定公營機構與當中每位成員需要對他們的決策與行動負上責任的一項程序，包括他們對公務的保管及在各範疇的工作表現，須有預備承受適當的外界監察等。當所有相關人士都清楚瞭解他們的責任，並透過健全的架構，清晰地劃定他們的角色，問責性才能實現。實際上，問責即是指需要對所負的責任作出交代。」

(摘錄自《聯會研究報告》第.065段)



附錄 III

公職生涯七項原則

- 無私：** 公職人員在作出決策時，只能以公眾利益為依歸。他們不應藉此以替自己、家人或朋友獲取金錢或其他物質上的利益。
- 正直：** 公職人員不應對任何外界人士或機構負有財務上或其他責任上的承擔，足以影響他們履行職務的表現。
- 客觀：** 公職人員在履行公務時，包括委任公職、授予合約、或舉薦其他人士接受獎勵與津貼等，應以受惠人的成績和資格作為決定的指標。
- 問責：** 公職人員需對他們的決策與行動向公眾負責，並準備承受任何對於他們職務上的監察。
- 公開：** 公職人員在所有決策的工作及施行上，應盡量保持公開態度。他們應要提供理據解釋為何作出有關決定，同時只能在符合廣大公眾利益的前提下，才可限制資訊的發放。
- 誠實：** 公職人員有責任申報他們所有與公職有關的私人利益，並需要採取行動解決任何利益衝突，以保障公眾利益。
- 領導才能：** 公職人員應以身作則，在推廣及支持以上原則上起領導作用。

(摘錄自《公職人員行為標準委員會第一份報告書》，英國，1995年5月)

附錄 IV

有關董事責任的非法定指引

香港特別行政區政府公司註冊處發出了《有關董事責任的非法定指引》，幫助公司董事更能認識瞭解他們的角色。該指引的主旨是概述董事在執行職能和行使權力時應該遵守的一般原則。

董事責任的一般原則：

- 原則1： 有責任真誠地以公司的整體利益為前提行事
- 原則2： 有責任為公司成員的整體利益並為適當目的使用權力
- 原則3： 有責任不轉授權力（經正式授權者除外），並有責任作出獨立判斷
- 原則4： 有責任以應有的謹慎、技巧及努力行事
- 原則5： 有責任避免個人利益與公司利益發生衝突
- 原則6： 有責任不進行有利益關係的交易，但符合法律規定者除外
- 原則7： 有責任不利用董事職位謀取利益
- 原則8： 有責任不將公司的財產或資料作未經授權的用途
- 原則9： 有責任不接受第三者因該董事的職位而給予該董事的個人利益
- 原則10： 有責任遵守公司的組織章程大綱、章程細則及決議
- 原則11： 備存妥善帳簿的責任

（摘錄自《有關董事責任的非法定指引》，公司註冊處，2004年1月。該指引的原文可於公司註冊處的網頁下載，網址是：http://info.gov.hk/cr/download/list/director_guide_c.pdf）