

檔號：L/M (8) to CSO/AW/GC/1(2008)

香港特別行政區政府
政府總部

總務通告第 8/2008 號

政府持有或資助法定機構的管治

(注意：這是丙級傳閱通告，應分發給決策局局長、常任秘書長、部門首長、管制人員、部門主任秘書及所有擔任政府持有或資助法定機構的管治組織成員的人員。)

引言

本通告就政府持有或資助法定機構的管治架構的大原則訂定指引，以供負責管理及監控這些機構的決策局局長及管制人員參考。這套指引應視作財務通告第 9/2004 號《有關管理及控制政府給予資助機構撥款的指引》的補充資料。一如財務通告第 9/2004 號，凡本通告所載指引與法定條文有抵觸者，應以有關法定條文為準。

2. 管治架構的規模和複雜程度很大程度視乎法定機構的大小、工作的性質及成立機構時條例所訂的法定規定而各有不同，但決策局局長及管制人員應設法確保在其政策／監控撥款範疇內的法定機構有妥善的管治架構。

涵蓋範圍

3. 本通告的涵蓋範圍包括政府持有或資助的法定機構。就本通告而言，政府資助法定機構指政府給予經常撥款的法定機構，並不包括獲政府一次過注資或提供其他形式的非經常性財政資助的法定機構(例如市區重建局及香港工業總會)，除非該等機構屬政府持有的法定法團。並非由政府持有或資助的法定機構(例如海洋公園公司及僱員再培訓局)亦不包括在內。

4. 本通告並不涵蓋上文第 3 段所述範圍以外的法定機構。不過，決策局及部門可因應個別情況，參考本通告的管治指引。

政府持有或資助法定機構的管治架構的要素

5. 政府十分重視完善的企業管治和良好的管理措施。加強政府持有／資助法定機構的企業管治，有助提高公營部門的整體效率及效益，這也是政府加強公營部門管理的重要一環。

6. 在擬定管治架構的大原則時，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。

7. 妥善的管治架構應包含三個要素：

- (a) 清晰的目標和優先次序；
- (b) 清楚劃分責任和職務；以及
- (c) 完善的內部監控及匯報／監察機制。

8. 有關訂定清晰目標的原則，與財務通告第 9/2004 號所載指引一致，該指引訂明，管制人員應正式訂明政府期望藉撥款達到的目標；此外，財務通告第 9/2004 號亦載述良好管治所需的多項內部監控和保持透明度的主要措施。除了上述一般監控措施外，財務通告第 9/2004 號亦鼓勵管制人員根據有關機構的獨特情況，與這些機構逐一訂立特備文書，例如行政措施備忘錄或類似的文書。這類特備文書訂明有關各方在提供及監察政府資助的服務及工程方面的責任。

9. 要實施良好管治，亦須清晰劃分政府、政府持有或資助法定機構的管治組織、其最高行政人員及行政管理層之間的角色和責任。國際管治指引一般載列的大原則是：政府有責任制訂清晰穩定的政策方針，並確保有關機構以具透明度和負責任的方式運作。國際管治指引也提出，管治組織必須有明確的權限。就這方面而言，管治組織的職責是根據政府訂明的目標提供策略方針，並監察管理層的表現。簡而言之，管治組織須對法定機構的表現負起全部責任。此外，管治組織的主席和最高行政人員應有不同的角色，這兩個職位不應由同一人擔任。

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，但亦可選擇不遵守。建議的最佳常規只供參考用。

10. 管治架構的主要原則和要點載述如下：

(I) 清晰目標

管制人員應有清晰的政策架構，根據法規所訂明的目標，界定其監控撥款範疇內每個法定機構的整體目標和優先次序。

(II) 清楚劃分管制人員、管治組織及最高行政人員的角色和責任

- (a) 如規管法定機構的法例沒有明確訂明如何劃分政府、管治組織及最高行政人員的角色和責任，決策局應研究是否需要清楚說明有關規定。另一做法是，決策局可把有關規定納入監控撥款協議或按其認為適合的其他方式訂明。
- (b) 如何具體劃分管制人員、管治組織及最高行政人員的角色和責任，會視乎情況而各有不同。有關條例可能已或多或少訂明這些規定。在擬定如何劃分各方的角色時，決策局應參考法例的詳細條文，確保有關規定與成立機構時條例所訂明者一致，同時適當顧及機構的需要及每個個案的獨特情況。
- (c) 有關如何劃分角色和責任的陳述書應載述多項安排，包括如何劃分管制人員、管治組織主席及最高行政人員的角色和責任；留待政府(即機構的持有人或主要資助者)作出決定的事宜；以及管治組織轉授權力予管理層的機制和留待管治組織作出決定的事宜。
- (d) 一般而言，各方的角色和責任大致如下：

管制人員

- ◊ 管制人員負責執行下列職務並就這些職務作出交代：妥善運用公帑；檢討和批核機構的計劃；確保有完善的匯報及監察制度以加強內部監控及增加透明度；根據法例訂明的公眾使命為機構制訂整體政策方針；評估機構的權限是否仍然適用及其作為一項政策工具的效用。
- ◊ 管制人員毋須為機構的日常行政及運作負責，但事實上，他們需就機構的工作及公帑的妥善運用向公眾交代。

- ◊ 個別決策局可與管制人員一同考慮，應否由管制人員在諮詢決策局局長後履行以上所述部分職責；以及應否明確劃分決策局局長和管制人員的角色和責任。

管治組織

- ◊ 管治組織應對機構的表現負責。管治組織應領導和監督機構的工作，機構的表現由管治組織的成員集體負責。管治組織也應負責確保機構有完善的企業管治，以及確保機構的工作與其權限及政府的政策指引(如有關條例容許政府給予指引)相符。
- ◊ 管治組織負責下列職務：制訂策略方針以履行法定機構的目標；確保有適當的問責制度和工作具透明度；監督最高行政人員和高層人員的委任及他們的表現；與最高行政人員議定轉授權力的安排；就表現、質素保證及衡工量值方面向相關人士匯報；確保能辨識機構面對的主要風險及設有適當制度管理有關風險。
- ◊ 管治組織應確保機構的資訊系統、管理措施(包括財務監控、招聘、薪酬及培訓)及採購程序適當。

最高行政人員

- ◊ 最高行政人員在機構的規劃、發展及管理工作上發揮關鍵作用。作為機構主管，最高行政人員須就機構的管理和表現向管治組織負責和作出匯報。
- ◊ 最高行政人員應直接負責所有行政管理事宜。一般而言，最高行政人員的責任包括：(a)制訂和實施策略以執行機構的公眾使命；(b)擬定和管理機構的工作計劃；(c)為確保資源運用得宜及管理良好，制訂和實施適當及有效的內部監控、財務規劃、採購及行政／遵行程序(這些程序是管治架構的重要元素)，供管治組織批准；(d)監督機構的日常運作；(e)擬定機構的組織架構和人手需求；(f)向管治組織建議新措施；以及(g)實施管治組織的決策，並按管治組織的指示或規定執行其他職責。

- ◊ 應以書面清楚列明管治組織與最高行政人員的分工。
- ◊ 為使這些機構的最高行政人員或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，根據財務通告第 9/2004 號，管制人員可在特備撥款監控文書中列明相關資料，並因應需要不時更新資料。雖然財務通告第 9/2004 號並無強制規定有關安排，但管制人員可按其認為適當的情況作出該等安排。

(III) 內部監控和透明度

- (a) 根據《公共財政條例》(第 2 章)，管制人員就其管制的公帑的妥善使用負責及交代。他們應確定其部門已訂立有效制度，確保公帑運用得宜。
- (b) 財務通告第 9/2004 號載列多種措施，管制人員可透過這些措施履行其管理和監控政府給予資助機構的撥款的角色和責任，以及執行其監控撥款的職責，確保公帑運用得宜並具成本效益。
- (c) 管制人員應確保：
 - (i) 設立制度，以設定具體目標及就該等目標達成協議；
 - (ii) 適時擬備每年機構計劃／工作計劃；
 - (iii) 透過既定機制設定服務表現指標及就該等指標達成協議，並按該等指標評估工作表現；
 - (iv) 設立適當的成本監控及監察制度，以確保遵行審慎的理財原則及措施；
 - (v) 適時向政府提交經審計帳目；
 - (vi) 訂立人力資源管理的規則和程序，遵守公平和具透明度的原則；
 - (vii) 採購政策具透明度、公平和符合成本效益；以及

(viii)審計署署長可隨時查閱資助機構的紀錄及帳目。

管制人員應參閱財務通告第 9/2004 號，詳細了解上述各項措施。管制人員應確保任何偏離指引的情況均理由充分及能夠向公眾交代。

為確保政府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而採取的措施

11. 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。另一做法是，管制人員可在特備撥款監控文書中加入相關資料，並因應需要更新資料。

12. 雖然管治組織中的政府代表通常充當政府與公帑資助機構之間的橋樑，但完善的企業管治不是、也不能單靠政府代表便可達致。政府代表與管治組織其他成員的角色一樣，都是致力執行個別法定機構成立時有關法規訂明的目標和公眾使命。法定機構的整體表現由政府代表及管治組織其他所有成員集體負責。清楚訂明各方的角色和責任如何劃分，將有助政府代表履行職責。決策局在委任政府官員加入其政策／撥款監控範疇內機構的管治組織時，應清楚說明預期他們將會履行的角色。

委任管治組織的非官方成員

13. 管治組織的非官方成員應當出席及參與管治組織的會議、仔細分析管治組織收到的所有建議，以及按照機構的法定目標提出建議和作出決定。他們有責任確保機構以高效率、具成效及合法的方式運作，以達至機構的目標。

14. 為使管治組織的非官方成員完全明白他們的角色和責任，決策局應在每名新加入管治組織的成員的委任書中，說明委任條款、根據相關法例的責任，以及根據普通法的受信責任。決策局也應採取措施，協助他們有效地履行其角色和責任。

15. 決策局應確保其政策／監控撥款範疇內法定機構的管治組織，其成員具備所需專業知識和時間協助管治組織妥善履行職責。

需要進行檢討以確保有關安排日後仍然適用

16. 相關的決策局局長有責任施行本通告所公布的指引。他們須讓轄下管制人員知悉本通告內容，並不時檢討管治架構及制度中的制衡措施，確保有關架構和措施日後仍然適用。
17. 各部門秘書須每年把本通告發給各決策局局長及管制人員傳閱一次，提醒他們為其政策／監控撥款範疇內的法定機構設立良好管治架構的重要。

查詢

18. 如對本通告所載指引有任何查詢，請與助理行政署長王明慧女士（電話號碼：2810 3503）聯絡。

行政署長麥綺明

副本送：
司法機構政務長
民事法律專員

二零零八年十二月十二日