

二零一四年一月六日
討論文件

立法會財經事務委員會

保留財經事務及庫務局財經事務科的兩個首長級編外職位
以領導有關公司破產、核數師監管制度改革、個人破產、
新《公司條例》(第 622 章)及改革後的信託法等事宜

目的

本文件徵詢委員對以下建議的意見—

(a) 保留財經事務及庫務局財經事務科(下稱財經事務科)一個首長級乙級政務官(首長級薪級第 3 點)編外職位，為期兩年五個月，由二零一四年八月一日起，至二零一六年十二月三十一日止；以及

(b) 保留財經事務科一個首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)編外職位，為期兩年六個月，由二零一四年七月一日起，至二零一六年十二月三十一日止，

以處理有關公司破產、核數師監管制度改革及《破產條例》(第 6 章)下潛逃者規管制度的立法工作，以及其他事宜。

背景

現有編外職位

2. 目前，上述立法工作由財經事務科一個首長級乙級政務官編外職位¹(職銜為副秘書長(財經事務)3)掌領。出任該職位的人員還負責其他職務，包括監督有關會計界、信託業、公司和個人破產，以及新《公司條例》(第 622 章)實施的政策事宜。除其他人員外，一個首長級丙級政務官編外職位²(職銜為首席助理秘書長(財經事務)6)也為

¹ 財務委員會(下稱財委會)在二零零六年一月批准開設該職位，並分別在二零一零年五月和二零一二年四月批准延長職位的開設期。

² 財委會在二零零六年一月批准開設該職位，並分別在二零一零年五月和二零一三年三月批准延長職位的開設期。

副秘書長(財經事務)³ 提供支援，特別是在檢討潛逃者規管制度，以及處理與新《公司條例》和改革後的信託法有關的事宜方面。

理據

3. 副秘書長(財經事務)³ 及首席助理秘書長(財經事務)⁶ 這兩個編外職位分別會在二零一四年八月一日及二零一四年七月一日到期撤銷。政府當局在檢討這兩個職位在運作上的需要後，認為有必要予以保留，就下文第 4 至 16 段所述的各項工作提供政策指導和支援。

優化公司破產法例和設立新的法定企業拯救程序

4. 我們已展開立法工作，優化現行《公司條例》(第 32 章) 中有關破產及清盤的條文(在二零一四年三月三日新《公司條例》生效後將改稱為《公司(清盤及雜項條文)條例》(第 32 章))。是次立法工作十分重要，我們會全面檢討本港破產制度的各個範疇，當中會參考其他主要普通法司法管轄區的破產法例發展。這項立法工作旨在鞏固香港作為主要國際商業及金融中心的地位；確保香港的公司破產及清盤制度與時並進，配合社會及經濟需要；以及加強對債權人的保障，以便更有效地管理清盤程序。我們早前就 46 項立法建議進行了為期三個月的公眾諮詢，諮詢期已於二零一三年七月結束。我們在二零一三年五月向委員簡介諮詢建議(見立法會 CB(1)876/12-13(01)號文件)。

5. 回應者對建議進行的立法工作大多表示支持。經考慮所收到有關諮詢建議的意見後，我們現正檢視建議的細節，並着手擬備法律草擬指示，以制訂所需的法例。在擬訂法例時，我們會繼續徵詢各持份者的意見。我們希望可於二零一四年第二季向委員會簡報諮詢總結，並在二零一四至一五立法年度把有關的修訂條例草案提交立法會審議。

6. 同時，我們正積極就在香港設立新的法定企業拯救程序，進一步制訂有關建議³。擬設立的程序旨在讓陷入短期財困的公司有機會扭轉困局或重整業務。其主要目的是盡量拯救公司或其業務，從而保留職位；或如果未能達到此主要目的，為公司債權人取得相比於公司即時清盤的情況下較佳的回報。二零零九年年底，我們就企業拯救程序的概念大綱及一些相關的具體事宜諮詢公眾，並在二零零九年十二月向委員簡介諮詢建議(見立法會 CB(1)191/09-10(01)號文件)。在概括建議下，若公司進行企業拯救程序，便須委任獨立的第三方(即臨時監管人)暫時接管公司，研究方案以拯救公司，以及在指明時限

³ 建議包括在香港引入在無力償債情況下營商的條文。

內擬備自願償債安排方案，供債權人審批。同時，爲了利便臨時監管人制訂自願償債安排方案以及提高過程的確定性，在有關公司接受臨時監管期間，一切針對公司的法律行動及程序將會受暫止期所約束而暫時停止。

7. 我們需要更仔細研究在上述諮詢中提出的部分重要議題，包括如何處理未償付的僱員應得款項、何人可以啓動企業拯救程序、出任臨時監管人須具備什麼資格，以及是否需要豁免任何合約或交易受暫止期規限等問題。我們亦需詳細研究在上次諮詢中並未討論的其他重要事項，例如臨時監管對相關各方現有的權利和合約有何影響、臨時監管人有哪些調查權力，以及對臨時監管人的行爲操守的制衡等。我們希望制訂詳細的立法建議，在二零一四年進一步徵詢各持份者的意見。

核數師監管制度改革

8. 就上市公司的企業管治而言，核數師在確保公司財務報告的內容的完整性和準確性方面，擔當着重要的把關角色。因此，我們需要完善健全的制度，用以監管上市公司核數師的專業操守及確保他們符合專業水準，使香港的資本市場維持穩健，保障投資大眾的利益。

9. 國際社會在監管證券市場方面採用了多項原則，其中一項是要求上市公司核數師的規管工作須受到獨立監督。有見及此，不少國際金融中心都已推行改革措施，以確保監督法定核數師的規管工作獨立於審計專業，而香港現時則未有同類安排。此外，由於缺乏獨立的核數師監管機構，香港並不符合國際獨立核數監管者聯會 (International Forum of Independent Audit Regulators) 的入會資格，而該會在監管核數師和制訂審計準則方面均深具影響力。香港的核數師監管制度也未能在海外獲得認同和得到等效地位，藉以進一步加強香港與其他主要金融中心在監管上的合作和聯繫。

10. 有鑑於此，我們一直與財務匯務局及香港會計師公會緊密聯繫，制訂方案使香港的核數師監管制度更爲獨立，確保制度符合國際標準，又能切合本地市場的需要。循這個方向進行的改革，將有助提高香港的競爭力，鞏固香港的國際金融中心及資本市場地位。這將會是自二零零六年成立財務匯報局，以負責包括就上市公司在審計和匯報方面可能存在的不當行爲進行獨立調查等工作以來，對核數師監管制度最重要的改革。我們有需要考慮審計專業，以及包括上市公司、有關金融監管機構和一般投資者等其他持份者的意見。我們計劃在二零一四年第二季左右提出改革方案，諮詢公眾。我們會因應公眾諮詢結果，擬備詳細的立法建議，以期在二零一四至一五年度立法會會期內把有關法案提交立法會審議。

檢討《破產條例》下的潛逃者規管制度

11. 《破產條例》訂定個人破產制度，協助把破產人的資產分發予債權人，同時讓破產人待指明的破產期屆滿後在財務上可以重新開始。就此，《破產條例》第 30A(3)條訂明，在破產令日期起計的有關期間完結後，破產人即自動獲解除破產。為確保破產制度穩健完善並能有效地執行，《破產條例》也訂有條文，應對破產人離港逃避責任的情況(即潛逃者規管制度)。根據《破產條例》，破產人如在破產令開始生效當日不在香港(第 30A(10)(a)條)、在破產期內離開香港而沒有通知受託人(第 30A(10)(b)(i)條)，或沒有按受託人的要求返回香港(第 30A(10)(b)(ii)條)，則有關期間會自動暫時終止計算，直至破產人返回香港並通知受託人為止。

12. 終審法院較早前在一宗訴訟案件⁴中裁定第 30A(10)(b)(i)條違憲，理由是該條條文不合理地限制《基本法》所保障的旅行權利。在另一宗正在審理的上訴案件⁵中，破產人就高等法院原訟法庭在二零一三年五月確認第 30A(10)(a)條合憲的裁決提出了上訴。鑑於這些案件，我們已着手檢討潛逃者規管制度，以制訂立法建議的大綱，以期在二零一四年年中向財經事務委員會作出簡報。

新《公司條例》

13. 《公司條例》是香港逾百萬家公司所依據的法律架構。我們已全面重寫《公司條例》，以加強企業管治、確保規管更為妥善、方便營商和把公司法例現代化，以期鞏固香港的國際商業及金融中心地位。新《公司條例》在二零一二年七月獲立法會通過，並會在二零一四年三月三日開始生效。我們正全力進行籌備工作，期使新條例能順利實施。

14. 我們需在新《公司條例》生效後，密切監察條例的實施情況。另一方面，因應立法會在審議《公司條例草案》及根據新《公司條例》訂立的各項附屬法例期間所作的討論，我們需就一些有關事項作出檢討。我們會因應檢討結果，考慮下一步的工作，在適當時間修訂新《公司條例》及/或其附屬法例。

與改革後的信託法有關的政策事宜

15. 我們已改革本港的信託法，而因應改革所制訂的《2013 年信託法律(修訂)條例》，已在二零一三年十二月一日生效。修訂條例旨在加強本港信託服務業的競爭力，吸引財產授予人在香港設立信

⁴ *Official Receiver & Trustee in Bankruptcy of Chan Wing Hing v Chan Wing Hing* FACV Nos. 7 and 8 of 2006.

⁵ *In the matter of CHANG HYUN CHI, the Bankrupt*, HCB 5227/2006.

託，從而提升香港的國際資產管理中心地位。政府當局和業界組織已舉辦了各項推廣活動，加強本港及海外的信託業界人士和財產授予人對新措施的認知，而有關推廣工作將會繼續進行。

16. 正如我們在相關法案委員會的討論中指出，我們會監察修訂條例的實施情況，在一段時間後加以檢討有關法例。在這方面，有關持份者曾提出一些進一步改善信託法的建議，惟當時我們仍需仔細評估有關建議是否可取和其影響，故修訂條例並未有採納該等建議。我們會就這些建議進行政策研究和分析，並會繼續徵詢各持份者的意見。

延長財經事務科副秘書長(財經事務)3 及首席助理秘書長(財經事務)6 職位的開設期

17. 由於上述的工作具備高度的複雜性和技術性，加上有需要廣泛諮詢持份者，因此須由專責的首長級人員提供持續的支援，以掌領有關立法工作和提供所需的高層次政策指導。目前，有關工作由副秘書長(財經事務)3 負責監督，而首席助理秘書長(財經事務)6 則提供支援，協助處理有關潛逃者規管制度的檢討工作，以及與新《公司條例》和改革後的信託法有關的事宜。由於這些工作將進入重要階段，我們必須維持相同架構，以確保政策指導得以延續和保持質素。我們的目標是在本屆立法會任期內進行有關立法工作。在有關法例制定後，我們需要首長級人員提供支援，使新法例能夠順利實施。為確保首長級人員的支援足以應付所需，我們建議保留這兩個職位，直至二零一六年十二月三十一日，即副秘書長(財經事務)3 職位的開設期由二零一四年八月一日起延長兩年五個月，而首席助理秘書長(財經事務)6 職位的開設期則由二零一四年七月一日起延長兩年六個月。有關副秘書長(財經事務)3 及首席助理秘書長(財經事務)6 的擬議職責說明，分別載於 **附件 A** 及 **附件 B**。

18. 我們會因應這些工作的進度及其他相關因素，檢討人力資源需求。如有需要，我們將透過現有機制尋求額外資源。

曾考慮的其他方案

19. 副秘書長(財經事務)3 及首席助理秘書長(財經事務)6 的職位會分別在二零一四年八月一日及二零一四年七月一日到期撤銷。我們曾考慮屆時這兩個職位的職務可否由財經事務科的其他人員兼顧。

20. 財經事務科現時另有兩名副秘書長及七名首席助理秘書長，負責監督不同的政策範疇，包括證券及期貨、銀行業、保險業、強制性公積金，以及與內地相關的金融服務措施。我們認為，如要重行調配其他副秘書長及首席助理秘書長，以兼顧副秘書長(財經事務)3 及

首席助理秘書長(財經事務)6 的職務，而又不影響在其各自職責範圍內繁重的工作，包括推行政策措施和立法，在運作上並不可行。財經事務科的組織圖載於附件 C，而其他副秘書長及首席助理秘書長的現行職責說明，則分別載於附件 D及附件 E。

21. 此外，財經事務科因應於二零一四年九月舉行的亞太區經濟合作組織財政部長會議，新增了一個會議統籌小組⁶，負責監督所有相關的策劃和執行工作。小組由一名首長級乙級政務官掌管，並由一名高級首席行政主任(首長級薪級第 2 點)及其他人員提供支援。由於會議統籌小組專責處理有關財政部長會議的工作，而且開設期只是至二零一四年九月三十日為止，如要重行調配該組人員，以兼顧副秘書長(財經事務)3 及首席助理秘書長(財經事務)6 的擬議職務，在運作上並不可行。

對財政的影響

22. 按薪級中點估計，建議保留這兩個首長級編外職位所需增加的年薪開支為 3,758,400 元，而所需增加的每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)則為 5,427,924 元。建議不會增加現有的支援職位。

23. 在得到財委會批准後，我們會在二零一四至一五、二零一五至一六及二零一六至一七年度的預算草案中預留足夠款項，以應付建議的開支。

徵詢意見

24. 請委員就上述建議提出意見。在徵詢委員的意見後，我們會在二零一四年二月徵求人事編制小組委員會推薦上述建議，並在二零一四年五月徵求財委會批准。

財經事務及庫務局
財經事務科
二零一三年十二月

⁶ 會議統籌小組已於二零一三年十二月六日，得到財委會批准撥款後正式成立(財委會文件 FCR(2013-14)36)。

**副秘書長(財經事務)3
擬議職責說明**

職級： 首長級乙級政務官(首長級薪級第 3 點)

直屬上司： 財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)

主要職務和職責一

1. 監督有關優化公司破產法例和設立法定企業拯救程序的工作。
2. 監督會計界的監管工作，包括檢討現行的核數師監察制度。
3. 監督《破產條例》(第 6 章)下潛逃者規管制度的檢討工作。
4. 監督有關新《公司條例》(第 622 章)和改革後的信託法的跟進事項。
5. 監督有關破產管理的其他政策事宜及破產管理署的內務管理事宜。
6. 監督有關公司註冊處的政策事宜及內務管理事宜。
7. 執行財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)所指派的其他工作。

**財經事務及庫務局首席助理秘書長(財經事務)6
擬議職責說明**

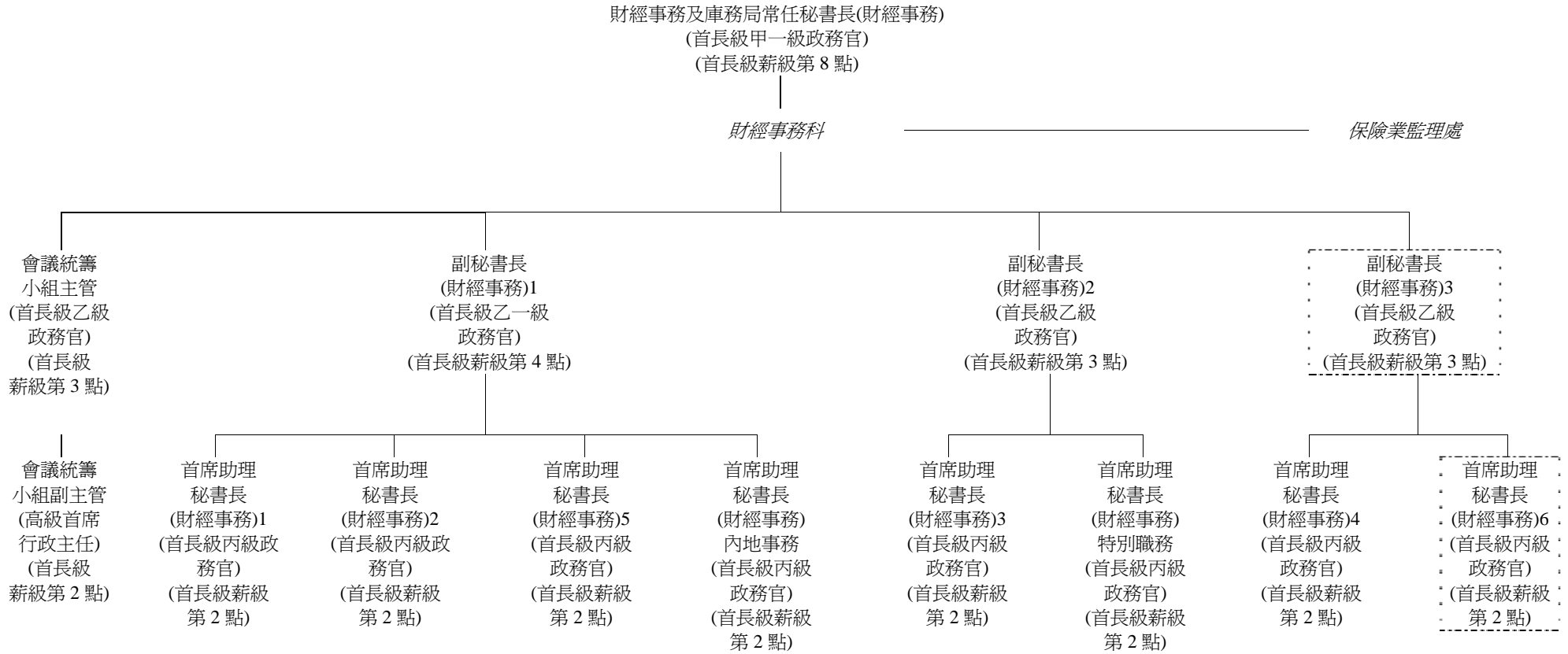
職級： 首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)

直屬上司： 財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)3

主要職務和職責－

1. 進行有關《破產條例》(第 6 章)下潛逃者規管制度的政策檢討，並制訂詳細的立法建議。
2. 監察新《公司條例》(第 622 章)的實施情況，並進行對條文作出所需修訂的工作。
3. 就有關改革後的信託法的跟進事項，提供政策方面的支援。
4. 處理公司註冊處的內務管理事宜。
5. 執行副秘書長(財經事務)3 所指派的其他工作。

財經事務及庫務局財經事務科組織圖



說明

擬設的首長級編外職位

現任副秘書長(財經事務)的主要職務和職責

副秘書長(財經事務)1 主要負責以下範疇的政策事宜及法例：證券及期貨市場、銀行及金融事務、金融市場發展(包括與內地的合作)，以及適用於金融業的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集活動。在上述政策範疇中，有多項重要措施現正推行，在未來數年仍須積極跟進。這些措施包括：進一步發展香港的離岸人民幣業務和資產管理業；推動本地債券市場(包括伊斯蘭債券市場)進一步和持續發展；推行規管改革措施，以加強對投資者的保障和改善市場質素；發展金融基礎建設，包括引入無紙證券制度；制訂立法建議，以推行二十國集團和巴塞爾銀行監管委員會等國際論壇所公布有關加強金融穩定的措施，例如監管場外衍生工具市場，以及建立一套有效的金融危機處理制度，以應付金融機構面臨倒閉的問題；以及實施適用於金融機構的打擊洗錢活動法例，並為打擊清洗黑錢財務特別行動組織下一次對香港進行的相互評核作準備。

2. 副秘書長(財經事務)2 主要負責有關保險界、強制性公積金(強積金)計劃及其他退休計劃的政策事宜及法例，以及政府統計處的內務管理事宜，同時推行多項重要措施，主要包括擬成立獨立保險業監管局及保單持有人保障基金、制訂法例以改進強積金制度，以及持續檢討強積金制度的運作。

現任首席助理秘書長(財經事務)的主要職務和職責

首席助理秘書長(財經事務)1 處理與證券及期貨市場投資者保障和資產管理業發展有關的政策及事宜，同時就中介人和市場運作的監管提供政策方面的意見，並處理證券及期貨事務監察委員會(證監會)的內務管理事宜。另外，還須統籌證券及期貨事務上訴審裁處和市場失當行為審裁處的運作，為證監會程序覆檢委員會提供秘書支援服務，以及協調金融監管機構的風險管理事宜。

2. 首席助理秘書長(財經事務)2 處理與上市和香港交易及結算所有限公司有關的政策事宜，並就監管場外衍生工具市場以落實二十國集團的承諾，以及在香港引入無紙證券制度，制訂立法建議。此外，也須處理與香港商品市場有關的事宜。

3. 首席助理秘書長(財經事務)3 監督與強制性公積金(強積金)計劃及職業退休計劃有關的政策及立法事宜。其職責範圍涵蓋所有與強積金有關的事宜，包括處理強制性公積金計劃管理局的內務管理事宜。此外，也須處理政府統計處的內務管理事宜。

4. 首席助理秘書長(財經事務)4 監督與個人破產、公司破產及會計有關的政策及立法事宜，並負責有關優化香港公司破產法例的工作，包括就建議設立新的法定企業拯救程序諮詢各持份者，同時跟進由核數專業以外的機構監察上市公司核數師的建議，以進一步加強監察制度的獨立性的有關工作。此外，也須處理破產管理署及財務匯報局的內務管理事宜，以及為財務匯報局的程序覆檢委員會提供秘書支援服務。

5. 首席助理秘書長(財經事務)5 負責檢討《銀行業條例》，包括落實《巴塞爾協定三》，確保條文切合時宜，並就銀行業事務及其他相關事務與香港金融管理局聯繫，同時負責監督與存款保障計劃、儲值電子支付工具與零售支付系統、適用於金融機構的打擊洗錢措施，以及債券市場發展和伊斯蘭金融業務有關的政策事宜及法例。此外，還須協調各方就香港參與相關國際及地區論壇(例如二十國集團、金融穩定委員會、國際貨幣基金組織、亞太區經濟合作組織、亞洲開發銀行、打擊清洗黑錢財務特別行動組織，以及亞洲／太平洋反清洗黑錢組織)而在金融服務政策層面上提出的意見。

6. 首席助理秘書長(財經事務)內地事務負責制訂政策和擔當協調角色，以鞏固和提升香港作為離岸人民幣業務中心的地位，以及透過《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》及其他合作平台推展香港和內地的金融合作。此外，也須監督與香港履行符合國際標準

的承諾有關的政策事宜及法例，例如建立一套有效的金融危機處理制度，以應付金融機構面臨倒閉的問題，並處理其他與金融事務有關的國際事務。

7. 首席助理秘書長(財經事務)特別職務監督有關保險業的政策及立法事宜。其職責範圍涵蓋所有與保險業有關的事宜，包括處理保險業監理處的內務管理事宜。所負責的各項工作，包括掌領擬成立獨立保險業監管局及保單持有人保障基金的立法和業界諮詢工作。