

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)686/15-16(03)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會 2016年3月22日的會議

保留財經事務及庫務局財經事務科 兩個首長級編外職位

背景資料簡介

目的

本文件載述有關下述建議的背景資料：保留財經事務及庫務局財經事務科兩個首長級編外職位，以推行與企業拯救程序、核數師監管制度改革、放債人及相關中介活動、《公司條例》、金融科技，以及亞洲基礎設施投資銀行相關的措施。本文件並綜述在2011-2012年度至2014-2015年度議員在財經事務委員會及人事編制小組委員會會議上，討論保留上述職位的建議及相關事宜時，提出的主要意見和關注事項。

開設該兩個編外職位及過往延長有關職位的開設期

於2006年開設該兩個職位

2. 政府在2006年年中展開重寫《公司條例》的工作，有關工作分階段進行：第一階段處理影響香港營運中公司日常運作的核心公司條文，第二階段檢討主要由破產管理署執行的與清盤和無力償債有關的條文。考慮到該項工作所產生的工作量，財務委員會(下稱"財委會")於2006年1月批准開設一個首長級乙級政務官編外職位(職銜為副秘書長(財經事務)³)，為期5年，以督導重寫《公司條例》工作；以及一個首長級丙級政務官編外

職位(職銜為首席助理秘書長(財經事務)6)，為期4年，以協助副秘書長(財經事務)3。¹

於2010年、2012年及2013年延長該兩個職位的開設期

3. 自開設副秘書長(財經事務)3及首席助理秘書長(財經事務)6的職位以來，有關職位的開設期經數次延長。因應職位獲指派的主要工作的進度和財經事務及庫務局推展的新措施，兩個職位的職責亦作出了相應的改動。在2010年年初，政府當局提交建議，將副秘書長(財經事務)3及首席助理秘書長(財經事務)6職位的開設期分別延長16個月(直至2012年7月31日)及33個月(直至2013年6月30日)。² 除推展重寫《公司條例》的工作外，副秘書長(財經事務)3的職責範圍擴大至涵蓋有關改革《受託人條例》(第29章)和《財產恆繼及收益累積條例》(第257章)³，以及設立法定企業拯救程序的立法工作。首席助理秘書長(財經事務)6亦有額外的職務，負責擬備有關重寫《公司條例》工作的附屬法例，並就信託法改革向副秘書長(財經事務)3提供協助。該項人事編制建議於2010年5月14日獲財委會批准。

4. 《公司條例草案》是第一階段重寫《公司條例》工作的成果。政府在2011年1月26日將條例草案提交立法會。在2011年11月，政府展開重寫工作的第二階段，即把公司破產法例制度現代化。⁴ 政府當局預期，把公司破產法例現代化的工作，也跟《公司條例草案》相關工作一樣，需要高層次的政策督導，因此建議保留副秘書長(財經事務)3職位多兩年(即由2012年8月1日至2014年7月31日)。⁵ 該項建議於2012年4月13日獲財委會批准。

5. 《公司條例草案》其後於2012年7月12日獲立法會通過。為實施新的《公司條例》⁶，須擬備所需附屬法例，以訂明有關的行政、程序及技術事宜，而當中所牽涉的工作量相當繁

¹ 相關的人事編制建議載於EC(2005-06)9。副秘書長(財經事務)3及首席助理秘書長(財經事務)6職位分別於2006年3月及10月正式開設。

² 相關建議載於EC(2010-11)1。

³ 據政府當局所述，香港信託法制度主要以普通法為依據，輔以《受託人條例》和《財產恆繼及收益累積條例》。該兩條條例分別自1934年及1970年制定以來，一直未有重大檢討或修改。信託法改革旨在使《受託人條例》和《財產恆繼及收益累積條例》的條文現代化並擴大受託人的權力。

⁴ 公司破產法例現代化工作的目標是精簡和理順公司清盤程序，以更有效率地管理清盤程序，加強對債權人的保障；就新的法定企業拯救程序訂定條文，讓陷入短期財困的公司有機會扭轉困局或重整業務；以及加強有關清盤程序的監管。

⁵ 相關建議載於EC(2011-12)16。

⁶ 新《公司條例》(第622章)於2014年3月3日開始生效之時，載有清盤及無力償債條文的舊《公司條例》(第32章)改稱為《公司(清盤及雜項條文)條例》(第32章)。

重。有鑒於此，政府建議把首席助理秘書長(財經事務)6職位的開設期再延長一年(即由2013年7月1日至2014年6月30日)。⁷ 首席助理秘書長(財經事務)6的職責範圍擴大至涵蓋《破產條例》(第6章)下的潛逃者規管制度的政策檢討工作，以及制訂相關改革建議的工作。⁸ 該項人事編制建議於2013年3月15日獲財委會批准。

6. 反映信託法改革結果的《2013年信託法律(修訂)條例草案》於2013年2月20日提交立法會。《2013年信託法律(修訂)條例》(下稱"《信託法律修訂條例》")於2013年7月17日制定，並於2013年12月1日開始生效。新的《公司條例》於2014年3月3日開始生效。

於2014年再度延長該兩個職位的開設期

7. 於2014年年中，政府當局建議把副秘書長(財經事務)3及首席助理秘書長(財經事務)6的職位，分別再度延長2年5個月及2年6個月，以繼續專責為各項立法工作及其他事項提供首長級人員支援。⁹ 換言之，該兩個職位將於2017年1月1日到期撤銷。副秘書長(財經事務)3的主要職責是監督(a)優化公司破產法例和設立法定企業拯救程序的工作；(b)會計界的監管工作，包括檢討現行的核數師監察制度；(c)《破產條例》下潛逃者規管制度的檢討工作；(d)新的《公司條例》和改革後的信託法的跟進事宜；以及(e)破產管理的其他政策事宜及破產管理署和公司註冊處的內務管理事宜。首席助理秘書長(財經事務)6的主要職責是在上述工作範疇支援副秘書長(財經事務)3。該項建議於2014年6月6日獲財委會批准。

該兩個職位負責的立法工作的最新情況

《破產條例》下的潛逃者規管制度

8. 《2015年破產(修訂)條例草案》在2015年4月30日刊登憲報，並於2015年5月13日在立法會首讀。《破產條例》現時訂明，破產人在"有關期間"屆滿時，即獲自動解除破產。首次破產人的"有關期間"為4年，而非首次破產人的"有關期間"則為5年。《破產條例》第30A(10)條就潛逃者規管制度訂定條文，根據該制度，

⁷ 相關建議載於EC(2012-13)22。

⁸ 有關檢討旨在處理現行潛逃者規管制度下的合憲性事宜。本文件第8段討論該事宜。

⁹ 相關建議載於EC(2013-14)23。

在下述情況下，"有關期間"會自動暫停計算：有關破產人離開香港，而沒有把行程和聯絡方法通知破產案受託人。終審法院裁定潛逃者規管制度違憲。條例草案旨在處理潛逃者規管制度的合憲性事宜。根據條例草案提出的安排，"有關期間"自動暫停計算的安排將不復存在。法院可行使獲賦予的酌情權，決定"有關期間"應否視為從未開始，直至該名破產人遵守法院在不開始令所指明的相關條款為止。該項條例草案於2016年3月17日獲得通過。¹⁰

公司破產法制度

9. 政府當局於2013年4月至7月就旨在優化公司破產及清盤條文的立法建議展開公眾諮詢。諮詢總結已於2014年5月發表。據政府當局表示，諮詢文件中所載的立法建議全部得到大多數回應者支持。政府當局於2015年10月2日在憲報刊登《2015年公司(清盤及雜項條文)(修訂)條例草案》。條例草案於2015年10月14日的立法會會議上首讀。法案委員會現正審議該項條例草案。

新法定企業拯救程序

10. 政府當局於2009年10月就香港設立臨時監管制度作為企業拯救程序的概念架構及主要課題，進行為期3個月公眾諮詢。公眾諮詢的課題包括臨時監管的啟動、為陷入財政困難的公司提供的法律行動暫止期、處理未償付的僱員應得款項，以及有關在無力償債情況下營商的條文。諮詢總結於2010年7月公布。基於公眾諮詢的結果，政府當局制訂了一套詳細的建議，在2014年進一步徵詢持份者意見，並於2014年7月7日向財經事務委員會簡介建議詳情。政府當局現正擬備有關法定企業拯救程序的修訂條例草案的法律草擬指示，並會繼續徵詢相關各方對其中細節的意見。政府當局的目標是在2017-2018年度向立法會提交相關條例草案。

上市實體核數師的監管制度

11. 據政府當局所述，核數師監管制度須獨立於審計專業並受代表公眾利益的獨立監察機構監察，已成為國際標準。相對於國際趨勢，香港現時的監管制度被視為以自律規管為主。¹¹ 這

¹⁰ 《2015年破產(修訂)條例草案》委員會報告(立法會CB(1)280/15-16號文件)，於2015年12月16日立法會會議上提交。

¹¹ 目前，香港的核數師監管制度主要是由香港會計師公會執行。香港會計師公會是根據《專業會計師條例》(第50章)成立的法定專業團體。

令香港未能符合獨立審計監管機構國際論壇的成員資格，窒礙了香港監管機構與海外司法管轄區監管機構的協作。

12. 為應對上述問題，政府當局聯同財務匯報局(下稱"財匯局")及香港會計師公會(下稱"會計師公會")制訂改革建議，以提高現行上市實體核數師監管制度的獨立性，並確保制度符合國際標準。¹² 政府當局於2014年6月至9月就有關建議進行為期3個月公眾諮詢，並於2015年7月向財經事務委員會簡介諮詢結果。據政府當局所述，絕大部分回應者都支持改革的目的和方向。政府當局的目標是在2016-2017年度向立法會提交修訂條例草案。

議員提出的主要意見及關注事項

13. 下文各段綜述於2011-2012年度至2013-2014年度期間舉行的財經事務委員會和人事編制小組委員會會議上，議員就保留副秘書長(財經事務)3及首席助理秘書長(財經事務)6兩個編外職位的建議所提出的主要意見及關注事項。此外，政府當局分別於2013年5月3日、2014年7月7日及2015年7月6日的財經事務委員會會議上，向該委員會匯報有關公司破產法例、新法定企業拯救程序，以及核數師監管制度改革的立法工作的進度。下文亦綜述委員在該等會議上就有關事項所提出的主要意見及關注事項。

該兩個擬議職位的工作量

14. 在2013年1月7日的財經事務委員會會議及2013年2月20日的人事編制小組委員會會議上，部分議員關注到，鑒於首席助理秘書長(財經事務)6需要負責的職務範圍相當廣泛，建議將職位開設期延長一年，未必足夠完成全部工作。

15. 政府當局表示，當局制訂延長該編外職位的開設期的建議時，已採取審慎行事的方式，並已計及新《公司條例》預計於2014年首季度實施，以及信託法改革的立法工作最遲將於2014年年中完成。政府當局強調，當局會因應擔任有關職位的人員的工作進度，檢討日後是否仍有需要保留該個編外職位。有必要時，當局會提交建議，進一步延長該職位的開設期。

¹² 該等國際標準包括獨立審計監管機構國際論壇的《憲章》和《獨立審計監管機構核心規管原則》、歐洲聯盟的《法定審計指令》，以及國際證券事務監察委員會組織的《證券監管的目標及原則》和《核數師監察原則》。

16. 於2014年2月19日的人事編制小組委員會會議上，部分委員表示，《信託法律修訂條例》及新的《公司條例》分別在2013年12月及2014年3月生效，優化信託法及公司法制度的工作亦隨之完成，該兩個職位的工作量因而會大大減少。此外，公司註冊處及財匯局已積極參與擔任該兩個職位的人員尚未完成的工作(包括優化公司破產法例和核數師監管制度，以及引入法定企業拯救程序)，並提供不少意見。他們要求當局說明繼續保留該兩個職位的理據。

17. 政府當局指出，除上述立法工作外，擔任該兩個職位的人員亦須負責檢討《破產條例》下的潛逃者規管制度。雖然《信託法律修訂條例》已在2013年12月開始生效，但持份者曾提出進一步優化信託法的建議，這些建議尚未納入《信託法律修訂條例》中，並有待進一步評估及詳細研究。為此，政府當局會進行政策研究和分析，並繼續徵詢相關持份者意見。關於引入新的法定企業拯救程序的建議，政府當局回應時表示，此項工作繁複，牽涉多個複雜和備受爭議的問題，也牽涉多方持份者。有關事項需要首長級人員的督導及意見。

企業拯救程序需否設立及立法工作時間表

18. 在2011年11月7日、2013年5月3日、2014年1月6日及2014年7月7日的財經事務委員會會議上，部分委員就香港設立法定企業拯救程序的時間表作出提問，並促請政府當局盡快向立法會提交相關的立法建議。他們察悉，法定企業拯救程序對公司的相關方(例如公司的債權人和僱員)所構成的不利影響較少。對公司而言，該程序較清盤程序更為優勝，而且商界及相關專業界別亦普遍支持設立企業拯救程序。委員亦建議，政府當局擬備立法建議時應參考海外經驗，以便更深入了解企业拯救程序的成功要素。

19. 另有部分委員對擬議的企業拯救程序有所保留，並擔心只有大型企業才可從該程序中受惠，因為中小型企業(下稱"中小企")將無法負擔當中牽涉的昂貴專業費用。此外，委員擔心在擬議的企業拯救程序中加入有關公司在無力償債情況下營商的條文，或會對公司董事施加不公平的責任。該等委員指出，當有限公司無力償債，公司董事將會面對進退兩難的處境，原因是若董事宣布公司無力償債，銀行便不願意向該公司提供信貸融通。該等委員促請政府當局審慎研究有關企業拯救程序的建議。

20. 政府當局作出回應時表示，政府當局曾於2009年就企業拯救程序的概念架構及部分主要課題諮詢公眾，並已於2010年7月向財經事務委員會簡介有關的諮詢總結。政府當局曾經諮詢包括中小企在內的相關人士／團體的意見。政府當局表示，雖然大企業較有可能從擬議的企業拯救程序受惠，但法例條文將在企業無力償債時為僱員及供應商提供更大保障。為了保障董事的利益，政府當局可研究在擬議法例中訂立適當的安全港條文。鑒於當中涉及複雜的問題，當局需要更多時間才能夠擬訂詳細的法例條文，以進一步諮詢相關持份者，以及擬備有關的修訂條例草案。政府當局的目標是在2017-2018年度向立法會提交相關條例草案。

21. 在2014年2月19日的人事編制小組委員會會議上，委員關注政府當局如何確保立法會支持法定企業拯救程序制度的立法建議。政府當局回應時表示，最新的立法建議是根據2009年公眾諮詢期間接獲對一些主要事宜(例如處理欠薪問題)的主流意見而制訂，因此與《2001年公司(企業拯救)條例草案》(下稱"《2001年條例草案》")(由於當時議員對該條例草案涉及的問題表示憂慮，因此該條例草案在第二屆立法會於2004年結束時失效)相比，變動甚大。此外，有關建議亦較《2001年條例草案》更為詳細，並且包括某些未曾在2009年公眾諮詢中討論的重要議題，例如對臨時監管人行為操守的制衡。

就核數師監管制度改革與持份者溝通

22. 在2014年1月6日及2015年7月6日的財經事務委員會會議上，委員詢問政府當局將如何處理審計專業及商界就核數師監管制度改革提出的意見和關注事項。部分委員尤其強調，政府當局進行諮詢時，不應僅以會計師公會作為諮詢對象，原因是不同規模的核數師事務所的利益未必相同，會計／審計界別有其他相關的專業團體，而有關改革對上市實體亦會有影響。

23. 政府當局表示，改革建議涉及不同界別的持份者，包括審計專業、上市公司、相關的金融監管機構及投資大眾。政府當局會繼續利用現有的三方平台，與會計師公會及財匯局溝通，亦會與其他持份者團體(包括中小型核數師事務所及其他相關專業機構)保持聯繫。

最新發展

24. 副秘書長(財經事務)3及首席助理秘書長(財經事務)6的編外職位將於2017年1月1日到期撤銷。政府當局將於2016年3月22日舉行的財經事務委員會會議上，向事務委員會簡介有關保留該兩個職位的建議。

相關文件

25. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2016年3月18日

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2011年11月7日	政府當局向財經事務委員會簡介保留財經事務及庫務局財經事務科1個首長級乙級政務官編外職位的人員編制建議	政府當局提供的文件 (立法會 CB(1)237/11-12(05)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)614/11-12號文件)
2012年1月18日	人事編制小組委員會商討該項人員編制建議	政府當局提供的文件 (EC(2011-12)16) 會議紀要 (立法會 ESC34/11-12號文件)
2012年4月13日	財務委員會(下稱"財委會")批准該項人員編制建議	會議紀要 (立法會 FC175/11-12號文件)
2013年1月7日	政府當局向財經事務委員會簡介保留財經事務及庫務局財經事務科1個首長級丙級政務官編外職位的人員編制建議	政府當局提供的文件 (立法會 CB(1)358/12-13(06)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)782/12-13號文件)
2013年2月20日	人事編制小組委員會商討該項人員編制建議	政府當局提供的文件 (EC(2012-13)22) 會議紀要 (立法會 ESC30/12-13號文件)
2013年3月15日	財委會批准該項人員編制建議	會議紀要 (立法會 FC180/12-13號文件)

日期	事件	文件／會議紀要
2013年5月3日	政府當局向財經事務委員會簡介有關優化香港公司破產法例的立法建議	政府當局提供的文件 (立法會 CB(1)876/12-13(01)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1789/12-13 號文件)
2014年1月6日	政府當局向財經事務委員會簡介保留財經事務及庫務局財經事務科首長級乙級政務官及首長級丙級政務官編外職位的人員編制建議	政府當局提供的文件 (立法會 CB(1)625/13-14(08)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1310/13-14 號文件)
2014年2月19日	人事編制小組委員會商討該項人員編制建議	政府當局提供的文件 (EC(2013-14)23) 會議紀要 (立法會 ESC43/13-14號文件)
2014年6月6日	財委會批准該項人員編制建議	會議紀要 (立法會 FC55/14-15號文件)
2014年7月7日	政府當局向財經事務委員會簡介有關公司破產法例優化工作的諮詢總結和有關設立法定企業拯救程序的建議	政府當局提供的文件 (立法會 CB(1)1536/13-14(01)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1998/13-14 號文件)
2015年7月6日	政府當局向財經事務委員會簡介有關優化上市實體核數師監管制度建議的諮詢總結	政府當局提供的文件 (立法會 CB(1)1034/14-15(08)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1258/14-15 號文件)