

立法會財經事務委員會

新《公司條例》下 查閱公司登記冊上個人資料的新安排

目的

本文件旨在就新《公司條例》下查閱公司登記冊上個人資料的新安排，闡述當局的擬議未來路向。

背景

2. 當局重寫《公司條例》，旨在為本港公司的成立及運作事宜提供一套現代化的法律制度。在二零一一年一月，當局向立法會提交《公司條例草案》，立法會並成立了法案委員會進行審議工作。《公司條例草案》於二零一二年七月十二日獲立法會通過，其後於二零一二年八月十日刊憲成為新《公司條例》。盡早實施新《公司條例》，對提升香港作為國際主要商業及金融中心的競爭力至為重要。當局的目標是在二零一四年第一季開始實施新《公司條例》。

新查冊安排

3. 除其他事宜外，新《公司條例》載有條文，就查閱公司登記冊上的個人資料訂立新安排（下稱「新安排」）。該新安排旨在就滿足公眾取得資料的需要和保障超過一百萬名董事及公司秘書的私隱兩者之間作出合理平衡，其主要特點如下——

- (a) 一如現行《公司條例》的情況，董事仍須向公司註冊處提交其通常住址及完整身分識別號碼，但該等個人資料將不會在公司登記冊上供公眾查閱。董事亦須向公司註冊處提

交其通訊地址，而公司登記冊將顯示董事的通訊地址及部分身分識別號碼；

- (b) 公司秘書將毋須再向公司註冊處提交其住址，但仍須提交其通訊地址及完整身分識別號碼。一如適用於董事的安排，公司登記冊只會提供公司秘書的通訊地址及部分身分識別號碼供公眾查閱；
- (c) 就已於新《公司條例》生效前提交予公司註冊處登記的文件而言，若文件載有董事或公司秘書的住址或完整身分識別號碼，該等資料仍會在公司登記冊上顯示並供公眾查閱，除非該董事或公司秘書向公司註冊處申請將其完整個人資料遮蓋。在此情況下，則該等公司文件上的完整個人資料將以通訊地址及部分身分識別號碼取代；及
- (d) 董事及公司秘書的完整個人資料將由公司註冊處保存。該等資料將不會載於公司登記冊上，但可供下列人士查閱：
 - (i)任何獲法院命令的人士；及(ii)任何在附屬法例中指明可向公司註冊處處長提出申請的人士。

4. 有關新安排的條文是經過所需的諮詢及立法程序後，始獲納入新《公司條例》內。具體而言，在二零零九年至二零一零年進行《公司條例草案》擬稿第一期諮詢時，從保障私隱的角度及有見其他國家修改其相關法例的經驗，我們特別在諮詢文件¹中徵詢公眾意見，是否應繼續將董事及公司秘書的完整個人資料提供予公眾查閱。我們亦詢問公眾，如認為不應再將該等資料供公眾查閱，則我們應採納英國還是澳洲的模式。公眾諮詢的結果顯示大多數回應者均支持不再在公司登記冊上披露完整個人資料，當中較多回應者支持採用英國模式，即把董事住址載於機密登記冊內，並只限公共主管當局等在提出申請後查閱。我們曾分別在二零一零年一月四日及二零一零年十一月一日向議員介紹諮詢文件及匯報諮詢總結²。

¹ 該份在二零零九年發表的諮詢文件可見於 —
http://www.fstb.gov.hk/fsb/co_rewrite/chi/pub-press/doc/CB_Consultation_Paper_Full_c.pdf

² 該份在二零一零年發表的諮詢總結可見於 —
http://www.fstb.gov.hk/fsb/co_rewrite/chi/pub-press/doc/ccfp_conclusion_c.pdf

5. 在新安排下，董事的中文及英文姓名，其部分身分識別號碼³以及通訊地址將公開予公眾查閱。在絕大多數情況下，該等資料應足以讓公眾人士核實是否正與某公司或某董事往來。正如上文第 3(d)段所述，指明人士及任何獲得法院命令的人士將可繼續查閱董事的完整個人資料。

6. 《公司條例草案》法案委員會曾在七次會議中審議新安排的相關條文。其中，正如法案委員會在其提交立法會的報告中指出，新安排下應制訂程序，讓有關人士在有合理需要的情況下可查閱董事個人資料。因應法案委員會的要求，我們曾提交擬議可向公司註冊處處長申請查閱完整個人資料的指明人士清單擬稿，並與法案委員會達成共識，該清單應包括資料當事人及獲其授權者、公司成員、公職人員及公共機構（包括勞工處及其他執法機構），以及清盤人與臨時清盤人。《公司條例草案》（包括有關新安排的條文）其後獲立法會通過成為新《公司條例》。

7. 為實施新《公司條例》，當局須訂立多項附屬法例，以訂明行政、程序及技術事宜。我們曾在二零一三年一月七日向議員介紹擬訂立的附屬法例。當中，就實施新安排方面，我們須訂立《公司(住址及身分識別號碼)規例》，以指明可查閱完整個人資料的人士類別及訂立相關程序。另有數項附屬法例亦載有與新安排有關的技術性條文。該等附屬法例原先預期將在本年五月下旬提交予立法會，進行先訂立後審議的程序。

與持分者溝通

8. 自當局於二零一三年一月向財經事務委員會介紹將會訂立的附屬法例後，部分公眾人士對查閱載於公司登記冊上公司董事個人資料的新安排表示關注。有見及此，我們在過去的三個月一直與各持分者溝通。除向他們闡釋新安排的理據和運作安排，以及制訂新《公司條例》相關條文前經過的所需諮詢和立法過程外，更重要是聽取他們就相關事宜的意見，而該等意見或未曾在早前的諮詢或法案委員會階段提出。我

³ 相關附屬法例建議字母或數字字元的一半會公開讓公眾查閱。就香港身分證而言，即顯示該號碼的英文字母及三個數字字元。

們曾與立法會議員、政黨、勞工團體、專業團體、傳媒機構、商會及工商組織，以及其他對新安排表示關注的界別代表會晤，及/或接獲他們提出的意見。在收集各持分者的意見後，我們亦曾與個人資料私隱專員(下稱「私隱專員」)會晤，並交流意見。

9. 我們留意到各持分者最新一輪的意見分歧。部分持分者表示反對新安排，或對此持保留態度。當中部分人士關注新安排可能窒礙記者進行偵查式報道，以及削弱對股東的保障。另有一些意見認為新安排或會增加清洗黑錢活動的風險。部分傳媒機構表明不接受擴闊指明人士範圍以包括傳媒及其他界別，因他們認為有關建議無法充分保障其他公眾人士查閱董事個人資料的權利。這些持分者認為現行制度的運作一向沒有出現問題，而現時也沒有證據清楚顯示載於公司登記冊上的董事個人資料有被濫用的情況，因此應維持現行制度。

10. 在這些持分者當中，部分建議在現行查冊制度下引入新的保障措施，以阻嚇濫用董事個人資料的情況，例如引入登記制度，要求所有進行公司查冊的人士均必須向公司註冊處提供個人資料，使當局在接獲投訴時可追查查閱者的身分，從而阻嚇不當的查冊行為。部分人士更進一步建議，若某名董事的個人資料被他人查閱時，該名董事可要求獲悉查閱者的身分。

11. 另一方面，部分持分者對新安排繼續表示支持，並強調保障董事個人資料私隱權的重要性。他們指出世界各地普遍十分重視私隱權，而保護董事個人資料並不代表公眾會喪失向有關董事或公司追索的途徑，例如公共主管當局在追查違法者時如有此需要，仍可繼續取得董事的完整個人資料。

12. 我們亦藉此機會向持分者解釋，新安排不會影響當局的規管和執法工作，也不會妨礙金融機構在反洗黑錢方面的工作。我們必須指出，當局於二零一二年四月已實施反清洗黑錢的新法例，訂明金融機構須採取的防範措施，並讓金融規管機構可更有效對付清洗黑錢及恐怖分子融資活動。在新安排下，金融機構除可利用通訊地址及部分身分識別號碼核實該名董事的身分外，亦可經資料當事人授權後，向公司註冊處申請查閱該人的住址及其完整身分識別號碼，以履行其在反洗黑錢的角色。如有需要，監管機構及執法機構可於公司註冊處查閱董事的完整個

人資料。我們亦解釋在新安排下，就公司登記冊上所披露的董事資料而言，香港仍屬透明度最高的司法管轄區之一。這是因為多數司法管轄區均不設個人身分識別號碼，不少地方的公司登記冊亦沒有披露董事的住址，甚至沒有收集該等資料。我們並無察覺這些司法管轄區因其公司登記冊不具備董事住址和個人身分識別號碼，而引起重大問題。

13. 我們得悉私隱專員的意見，指私隱權是個人基本權利，而現行公司查冊制度容許公眾查閱公司董事的完整個人資料屬侵犯私隱，情況並不理想。他更指出，從保障資料的角度看來，公共登記冊內的董事個人資料若被不法之徒毫無限制地查閱，確有可能令資料當事人蒙受困擾和傷害、身分被盜用或招致經濟損失。雖然現時未見有大量有關盜用身分的投訴，惟有關數字並不能夠全面反映實況，因為並不是所有私隱受侵犯的人都會作出投訴，而要將董事個人資料被濫用的情況歸因於不當查閱和使用公共登記冊的資料也有一定難度。另一方面，私隱專員也指出，私隱權並非絕對的權利，需與其他權利取得平衡。

14. 就此，我們留意到不少持分者並不反對新安排，惟認為應重新檢討落實細節，確保有合理需要者將來可繼續查閱公司登記冊上的董事完整個人資料。持分者向我們提供的例子包括僱員尋找公司董事追討欠薪，以及某些界別的專業人士和營商者需要核實和評估交易對手或客戶的狀況。他們建議在訂明新安排實施細節的附屬法例中，把可查閱公司登記冊上董事完整個人資料的指明人士涵蓋範圍予以擴闊，以包括傳媒和某些其他界別，如銀行、工會及某些專業人士類別（如律師和會計師等）。

相關考慮問題

15. 我們已仔細考慮過去數月所收集的意見。當中，我們留意到私隱專員所提出的意見，指現行的查冊機制對私隱構成侵犯，應予以改善。

16. 就上文第 10 及 14 段所述由不同持分者所提出的各項大體構思，我們持開放態度，並相信該等大體構思可作為下一步研究工作的基礎。

17. 在進一步考慮這些大體構思前，我們需解決多項複雜事宜，包括以下各項——

(a) 擴闊指明人士的涵蓋範圍

(i) *傳媒*

此項構思的關鍵問題在於如何界定傳媒的範圍。我們留意到在《個人資料(私隱)條例》第 61(2)條下，為「新聞活動」⁴而披露個人資料可獲豁免而不受資料保障第三原則⁵所管限，只要該名披露資料予傳媒的人士有合理理由相信（並合理地相信）發表及播放該等資料符合公眾利益。有建議認為當局可擴闊指明人士的涵蓋範圍，以包括從事「新聞活動」者。然而，這將引起會否最終令任何人均可藉宣稱自己從事「新聞活動」而可取得完整董事個人資料的關注。就此，私隱專員曾提出需同時引入有效的限制措施，以阻嚇濫用情況。

另一方面，如當局同時採納《個人資料(私隱)條例》第 61(2)條的「公眾利益」準則，則意味在處理每宗查閱董事完整個人資料的申請時，公司註冊處處長均須判斷該宗申請是否符合公眾利益。有人會懷疑，公司註冊處處長以其公職身分作出這方面的判斷是否恰當。這亦涉及時間方面的考慮，尤其是因為公司註冊處目前每天處理的查冊宗數數以千計。如公司註冊處

⁴ 在《個人資料(私隱)條例》下，「新聞活動」(news activity) 指任何新聞工作活動，並包括——

- (a) 為向公眾發布的目的而進行——
 - (i) 新聞的搜集；
 - (ii) 關於新聞的文章或節目的製備或編纂；或
 - (iii) 對新聞或時事所作的評析；或
- (b) 向公眾發布——
 - (i) 屬新聞的或關於新聞的文章或節目；或
 - (ii) 對新聞或時事所作的評析。

⁵ 此原則限制資料使用者將個人資料用於新目的，除非事先得到資料當事人的訂明同意。新目的有別於收集資料時述明之目的或其直接有關的目的。

需調配大量資源以應付這方面的申請，有關做法亦將引起關注。

(ii) *其他界別，包括如銀行、工會及某些專業界別*

正如《公司條例草案》法案委員會曾指出，新安排下應制訂程序，讓在有合理需要的情況下可查閱個人資料。此項建議的關鍵問題在於對某個界別而言，查閱董事的完整個人資料是否具必要性，抑或只是純粹為業界的運作提供方便。正如私隱專員所指出，保護私隱權是有社會代價的。如允許查閱董事完整個人資料純粹為滿足運作上的方便，則需要考慮如何與保障私隱作出平衡。

(b) 加設限制以阻嚇濫用情況

(i) *收集查閱公司登記冊上董事完整個人資料者的資料*

首要考慮的問題在於有關安排能否有效阻嚇濫用情況。事實上，普遍實質是受另一人所委託的代理人。再者，我們需考慮應收集該等查冊者的哪些個人資料，以及公司註冊處應保存該等個人資料的時限。我們亦須考慮公司註冊處處長在新《公司條例》下是否有足夠權限，收集查冊者的有關個人資料。

目前，公司登記冊每天處理的查冊宗數數以千計，因此根據有關安排，公司註冊處須大規模收集個人資料。這衍生一個重要的問題，就是會否出現過度收集個人資料的情況，因而在《個人資料(私隱)條例》下被視為不能接受。

18. 除上述考慮外，我們亦須指出，即使經研究後確認以上的構思是可行的，公司註冊處仍需檢討其工作流程和資訊系統。

擬議未來路向

19. 新安排旨在就滿足公眾取得資料及保障私隱兩者間取得合理平

衡。當局會致力尋求可達至此目標的最佳方案，並對議員及各持分者所提交的意見持開放態度。然而，正如上文第 17 及 18 條所闡述，有關事宜涉及複雜的法律、私隱及執行問題。我們相信不應在未給予社會更多時間就這些問題凝聚共識前倉促行事。

20. 實施新《公司條例》對提升本港作為國際主要商業及金融中心的競爭力至為重要。為使新條例能按預期在二零一四年第一季開始實施，政府當局、立法會及各相關團體未來數月須全力做好籌備工作。因此，我們建議優先處理實施新《公司條例》所需的籌備工作，其後才處理有關新安排的事宜。現階段我們不打算訂立有關新查冊安排的附屬法例，而擬於本年第四季訂立有關新《公司條例》生效日期的公告亦將不會包括該等相關條文。

21. 有見持分者的關注重點在於董事的個人資料方面，當局將繼續落實上文第 3(b)段所述就公司秘書在提交地址資料方面的新要求，即當新《公司條例》開始實施後，公司秘書毋須向公司註冊處提交其住址。然而，在新《公司條例》下，有關董事、公司秘書及其他人士（例如清盤人）完整身分識別號碼的披露安排是由相同條文所處理。在進一步考慮有關董事個人資料的新安排的同時，公司登記冊將繼續載有公司秘書及該等其他相關人士的完整身分識別號碼以供查閱。

22. 展望將來，我們將繼續聽取議員及各持分者就新安排提出的意見及建議。待新《公司條例》得以實施後，我們會就此方面擬訂建議，以進一步與議員及各持分者溝通。

財經事務及庫務局

二零一三年三月二十八日