

致辞

立法会：财经事务及库务局局长就「设立公营机构营运准则」 议案辩论 总结发言 (只有中文)

2009年12月17日(星期四)

以下为财经事务及库务局局长陈家强今日(十二月十七日)就「设立公营机构营运准则」议案辩论的总结发言全文：

主席：

首先我要再感谢叶刘淑仪议员提出这个议案辩论，让我们有宝贵的机会谈这个有趣而重要的议题。我亦要多谢各位议员就如何设立公营机构营运准则所提出的宝贵意见。今次的辩论涉及的范畴很广，我会就数项主要建议作出响应。

正如我在第一次发言指出，在成立一个公营机构前，政府必先考虑所有相关因素，并清楚厘定该等机构要达到的目的及应赋予的权限。在尊重个别公营机构运作自主的同时，相关的决策局会不时按需要，检讨个别机构提供服务的成效，包括是否有效达到该机构成立的目的。事实上，叶刘淑仪议员所提议的准则中，部分已经包括在政府一些指引内。但由于每个机构皆有其独特性，硬性将一套特定的准则加诸于所有公营机构身上，未必恰当。例如叶刘淑仪议员提出公平竞争、市场经济运作等准则，相信很难适用于平等机会委员会、艺术发展局等机构。

叶刘淑仪议员认为，有些公营机构以机构的盈利能力作为衡量管理层薪金及花红的准则，导致一些公营机构极力扩张并与民争利。我希望强调，每间机构均有其成立的目的，按照各机构不同的运作的需要，有些以政府资助机构的模式运作，有些则按审慎的商业原则营运，资助的比例及形式，以至营运资金的来源亦各有不同。按审慎的商业原则营运的机构，其董事会或管理委员会的组成、职权范围和营运原则由相关法例规管。相关的董事会或管理委员会在制订机构的营运策略时，除考虑机构的成立目的外，亦会鉴于本身是公营机构而兼顾公众利益。部分公营机构按本身的性质及运作需要，以机构的盈利能力作为衡量管理层表现的其中一项准则，以确保机构的运作效率及表现，我认为是可以理解的。

有关对公营机构的运作及财政的监管

刘健仪议员在修正议案中，促请加强政府对各公营机构运作及财政的监管。相信大家亦明白成立公营机构的一个重要原因，是这些机构能更有弹性地运作，以满足市民的需求。若政府过分监管，便会违反当时成立这些机构的原意。当然，这并不代表政府对这些机构完全放手不理。事实上，政府一向十分重视完善的企业管治和良好的管理措施。加强公营机构的企业管治，有助提高公营部门的整体效率及效益，是政府加强公营部门管理的重要一环。我们亦理解议员及公众人士对公营机构运作的关注，尤其是不少公营机构皆获政府资助或法例授权收费。

在成立公营机构前，有关决策局会仔细考虑甚么管治模式及架构最适当。例如，一般而言，决策局会与资助机构订定行政安排备忘录，透过定期报告、检讨进度会议等渠道，监察机构的财政状况及工作进度等事宜，确保公帑用得其所。

政府于二〇〇八年十二月颁布了一份有关公营机构管治的指引，阐释这些机构管治架构的大原则，以供负责管理及监控这些机构的决策局局长及管制人员参考。指引明确指出妥善的管治架构应包含三个要素，分别为：

- (一) 清晰的目标和优先事项；
- (二) 清楚划分责任和职务；以及
- (三) 完善的内部监控及汇报 / 监察机制。

有议员提出政府应加强对公营机构财政的监管，确保他们审慎理财及善用公帑。政府已于二〇〇四年九月就资助机构的拨款发出有关指引，让决策局和管制人员在履行其管理和监控资助机构的职责时作为参考。总括而言，指引列明有关机构需要拟备每年的财政预算供管制人员审阅，以及向政府提交经审计帐目。在使用政府拨款时，有关机构需设立适当的成本控制及监察制度，遵行审慎的理财原则，尽力提高经济效益，减低成本和提高生产力，以确保公帑运用得宜及符合成本效益。

符合社会的整体利益及履行企业社会责任

有议员提到公营机构必须符合社会的整体利益，这是毋庸置疑的。除了符合社会的整体利益之外，一个地区经济发展成熟，企业不论规模大小，是公营或是私营，都应该尽力履行社会责任，亦即是在决策和运作上须充分考虑对社会、环境、消费者、雇员和其它有关人士的影响；在业务发展、赚取利润与符合社会认同的道德标准之间作出合理的平衡。现时，不少公营机构都肩负企业公民的责任，不时参与和支持各种保护环境、个人成长及社会福祉的活动，希望对其他企业起带头的作用。例如，市区重建局便在二〇〇九年五月制订环保政策，并在项目中实施。

每一间公营机构皆有清晰的成立目的。作为公营机构，它们绝不会违背公众利益。机构的董事会或管理委员会必须按机构成立的目的制订其工作策略及计划，相关的决策局亦会不时检讨及监察该机构是否按照其成立之目的推展工作。然而，由于企业社会责任的概念较为空泛，全球亦未有一个公认的定义及标准，因此我们认为很难把这概念硬性定为公营机构的营运准则。较合适的做法是鼓励公营机构在制订其工作策略及计划时，应考虑各方面相关的因素，包括社会整体利益。

实行良好人事管理文化

潘佩璆议员提出公营机构必须实行良好人事管理文化。政府一向十分重视公营机构的企业管治，良好的人事管理便是其中重要的一环。我们鼓励各公营机构不断改善与员工的沟通渠道，设立机制让员工反映意见。

劳工处亦透过举办多元化的宣传及推广活动，鼓励不论公营或私营机构的雇主采取「以人为本」的良好人事管理措施及文化，并履行对雇员及其家人的责任；包括为雇员提供合理薪酬、工作稳定性、合理工作量、合适的培训机会及公平对待等。劳工处会继续把雇佣范畴内的企业社会责任的概念融入其不同的推广活动当中。

有关纳入公平竞争法的建议

刚才有数名议员提及竞争法。在过去的一年政府已跟进了去年就竞争法详细建议所进行的公众咨询期间收到的意见，并解决了《竞争条例草案》中主要的政策、法律和技术安排等问题，当中包括执行《条例草案》的组织安排，目标是在二〇〇九至二〇一〇年度立法会期内向立法会提交条例草案。

根据商务及经济发展局提供的资料，去年政府咨询公众有关竞争法的详细建议时，大部分响应者都接受在某些情况下，只要限制竞争的行为不严重损害经济效益或有助达致其它社会目标，在竞争法下给予豁免是适当的做法。正如多位议员指出，有很多公营及法定机构其实只提供必须及重要的公共服务，亦有很多扮演监管者角色或履行特定社会功能，这些不影响市场效率的活动并非竞争法应针对的对象。因此，现时竞争法的建议是除另有规定外，豁免法定机构受其规管，这亦有助竞争法监管当局日后有效运用资源集中处理私营机构在市场的反竞争行为。另一方面，政府在落实竞争政策时，会继续确保政府部门及法定机构的活动符合公平竞争的原则。

有关设有高透明度的利益申报机制

有议员质疑公营机构是否设有利益申报机制，事实上，不少法定组织已在法例中订明利益申报机制的要求。另外，民政事务局早于二〇〇五年八月已发出通知，为各咨询及法定组织订立利益申报的指引，不少机构亦已采用廉政公署发出的双层申报利益制度，以防止实质或潜在的利益冲突或输送。有关公营机构会就其运作需要设立利益申报机制，例如发出《员工守则》等，就利益冲突作出明确规定，要求员工在需要时申报利益，在雇佣合约上亦包括保密协议及有关离职安排的条文，订明员工在职期间或离职后，均不可向其它人士泄露机构的机密数据。

有关定期接受审计署署长冲工量值式审计

叶刘淑仪议员认为应将所有公营机构纳入审计署的审核范围，正如我在第一次发言所说，大部分的公营机构，包括那些过半数收入来自公帑、或按资助条件要求、或通过有关条例授权，均被纳入受审核机构范围，定期接受审计署署长衡工量值式的审计。

至于一些目前不受审计署署长衡工量值式审计的公营机构(例如市区重建局等),它们不少是以商业模式运作,并按照审慎的商业原则处理其业务。基于业务性质及营运模式与一般的政府部门或资助机构有所不同,这些公营机构会参考市场上该行业最佳营运常规,以制订公司管理守则及风险管理制度,务求达致有效及审慎的管理。它们一般会采用私人企业的内部管治审计模式,包括成立内部审计处进行定期内部监控的成效及效率的审计工作,并向董事局内特设的审计委员会汇报;或委任外部核数师每年对财务报告作独立审计等。有关的审计报告,会提交其董事局或管理委员会。

不可损「大市场、小政府」及自由市场经济运作的原则

刚才有很多关于「大市场、小政府」的讨论。至于要求公营机构不可损「大市场、小政府」及自由市场经济运作的原则,政府经济政策一向都恪守「市场主导、政府促进」以及「大市场、小政府」的理念。基本上市场可以做的让市场做,政府的角色是营造最有利环境,让私营企业可以发挥企业精神,推动经济发展,促进经济转型,走向高增值。不过,政府是本着务实的原则和客观的态度,应对经济的转变,而不是以任何教条作为主导,更不会盲目迷信自由市场经济。政府会确保公营机构和市场运作是相辅相成,为公众带来最大利益。事实上,有部分公营机构是要协助市场运作,促进市场效率,有部分是要弥补市场运作不足之处。

刚才的讨论提及,在促进市场发展的时候,政府的功能是甚么?有人希望市场有更大的角色,有人希望政府有更大的角色。我相信市民对政府期望是促进经济发展,协助企业转型,协助香港迎接新的挑战,市民对政府是有期望的。所以政府推进了经济发展,我认为合适的做法是通过公营机构在市场上的功能,推动市场的发展。

刚才的讨论多次提及贸易发展局(贸发局)的工作,贸发局多年来为了香港的中小企拓展海外市场,最近是拓展内地市场,通过内地及海外不同的拓展服务,加上在香港举办展览业务,以一条供应链的方式,帮助业界寻找商机。

最近我亦留意到贸发局为了推动香港的服务行业进入海外及内地市场亦做了很多转型的工作,甚至是金融业方面,贸发局及财经事务及库务局下月会联合举办亚洲金融论坛,这是符合政府政策的需要,推动服务业转型,加强香港市场推广的能力。我相信这方面的工作是符合了政府政策领导下,我们公营机构发展市场的功能,帮助业界发展其业务。

至于议员提到的香港按揭证券有限公司，我要指这家公司除了提供按揭保险计划，帮助更多人于市场自置居所的目的外，按揭证券公司成立的政策目标包括透过购买资产为银行提供可靠流动资金，加强香港银行及金融业的稳定性，以及推动香港债券及按揭证券市场的发展。这些功能并不是一间私人机构可以做到。在过去的金融风暴中，按揭证券公司发挥的功能亦令我们见到公营机构扮演的特殊角色。在二〇〇八年后期，经过雷曼事件，多间银行曾经洽售约三百亿港元按揭贷款给按揭证券公司。虽然随着后期市场稳定下来，按揭证券公司最终购入了一百一十五亿港元的按揭贷款，但这数目已比平均每年在银行购入的二十四亿港元资产增加约四倍。这反映了按揭证券公司在金融不稳定的时期为银行提供资金，减低了金融系统所面对的风险，达到其当时成为的政策目标。

有关薪酬水平及人事去留问题

最后，刘健仪议员建议把公营机构受薪董事及高级行政人员的薪金 / 花红，及公营机构主席及管理局或管理委员会成员的去留，跟一些准则挂钩。正如我多次重申，公营机构在管理和监管本身的事务方面拥有自主权，硬性订定一套标准，未必切合个别机构的情况，更有可能会妨碍机构的有效运作。但我们亦理解市民对公营机构管理人员的薪酬水平的关注。为加强监察及规管资助机构最高级三层管理人员的薪酬，政府于二〇〇三年三月就此颁布指引，规定受资助拨款占总收入五成以上的机构须就其最高级三层管理人员的详细薪酬安排，每年向负责其事务的决策局局长汇报。

由于个别公营机构的性质、运作需要及对人才的要求各有不同，我们很难亦不宜硬性设定一套薪酬安排的规定。其中一些公营机构属法定机构，有独立董事局或管理委员会，以监察其管理及运作，包括高层人员的薪酬政策和安排。董事局及管理委员会有责任根据机构的情况、市场的薪酬水平、个别人员的资历、办事能力和工作表现等，就薪酬事宜作出公平及适当的判断。我们必须尊重这些独立董事局及管理委员会在监察薪酬政策和人事安排的角色。

主席，由于公营机构的性质、功能各异，要试图制订一个符合所有机构需要的制度，既不切实可行，亦不恰当。整体而言，我们相信现有制度已发挥一定的制衡作用，政府亦会不时检讨，以配合社会的需要。

最后，我再次感谢各位议员提出的宝贵意见，各决策局局长会尽力确保在其政策范畴内的公营机构有妥善的管治架构，按照其成立的目的，恰当、有效地发挥其功能。

主席，我谨此陈辞。

完