

致辭

立法會：財經事務及庫務局局長就「設立公營機構營運準則」 議案辯論 總結發言 (只有中文)

2009年12月17日(星期四)

以下為財經事務及庫務局局長陳家強今日(十二月十七日)就「設立公營機構營運準則」議案辯論的總結發言全文：

主席：

首先我要再感謝葉劉淑儀議員提出這個議案辯論，讓我們有寶貴的機會談這個有趣而重要的議題。我亦要多謝各位議員就如何設立公營機構營運準則所提出的寶貴意見。今次的辯論涉及的範疇很廣，我會就數項主要建議作出回應。

正如我在第一次發言指出，在成立一個公營機構前，政府必先考慮所有相關因素，並清楚釐定該等機構要達到的目的及應賦予的權限。在尊重個別公營機構運作自主的同時，相關的決策局會不時按需要，檢討個別機構提供服務的成效，包括是否有效達到該機構成立的目的。事實上，葉劉淑儀議員所提議的準則中，部分已經包括在政府一些指引內。但由於每個機構皆有其獨特性，硬性將一套特定的準則加諸於所有公營機構身上，未必恰當。例如葉劉淑儀議員提出公平競爭、市場經濟運作等準則，相信很難適用於平等機會委員會、藝術發展局等機構。

葉劉淑儀議員認為，有些公營機構以機構的盈利能力作為衡量管理層薪金及花紅的準則，導致一些公營機構極力擴張並與民爭利。我希望強調，每間機構都有其成立的目的，按照各機構不同的運作的需要，有些以政府資助機構的模式運作，有些則按審慎的商業原則營運，資助的比例及形式，以至營運資金的來源亦各有不同。按審慎的商業原則營運的機構，其董事會或管理委員會的組成、職權範圍和營運原則由相關法例規管。相關的董事會或管理委員會在制訂機構的營運策略時，除考慮機構的成立目的外，亦會鑑於本身是公營機構而兼顧公眾利益。部分公營機構按本身的性質及運作需要，以機構的盈利能力作為衡量管理層表現的其中一項準則，以確保機構的運作效率及表現，我認為是可以理解的。

有關對公營機構的運作及財政的監管

劉健儀議員在修正議案中，促請加強政府對各公營機構運作及財政的監管。相信大家亦明白成立公營機構的一個重要原因，是這些機構能更有彈性地運作，以滿足市民的需求。若政府過分監管，便會違反當時成立這些機構的原意。當然，這並不代表政府對這些機構完全放手不理。事實上，政府一向十分重視完善的企業管治和良好的管理措施。加強公營機構的企業管治，有助提高公營部門的整體效率及效益，是政府加強公營部門管理的重要一環。我們亦理解議員及公眾人士對公營機構運作的關注，尤其是不少公營機構皆獲政府資助或法例授權收費。

在成立公營機構前，有關決策局會仔細考慮甚麼管治模式及架構最適當。例如，一般而言，決策局會與資助機構訂定行政安排備忘錄，透過定期報告、檢討進度會議等渠道，監察機構的財政狀況及工作進度等事宜，確保公帑用得其所。

政府於二〇〇八年十二月頒布了一份有關公營機構管治的指引，闡釋這些機構管治架構的大原則，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。指引明確指出妥善的管治架構應包含三個要素，分別為：

- (一) 清晰的目標和優先事項；
- (二) 清楚劃分責任和職務；以及
- (三) 完善的內部監控及匯報／監察機制。

有議員提出政府應加強對公營機構財政的監管，確保他們審慎理財及善用公帑。政府已於二〇〇四年九月就資助機構的撥款發出有關指引，讓決策局和管制人員在履行其管理和監控資助機構的職責時作為參考。總括而言，指引列明有關機構需要擬備每年的財政預算供管制人員審閱，以及向政府提交經審計帳目。在使用政府撥款時，有關機構需設立適當的成本控制及監察制度，遵行審慎的理財原則，盡力提高經濟效益，減低成本和提高生產力，以確保公帑運用得宜及符合成本效益。

符合社會的整體利益及履行企業社會責任

有議員提到公營機構必須符合社會的整體利益，這是無庸置疑的。除了符合社會的整體利益之外，一個地區經濟發展成熟，企業不論規模大小，是公營或是私營，都應該盡力履行社會責任，亦即是在決策和運作上須充分考慮對社會、環境、消費者、僱員和其他有關人士的影響；在業務發展、賺取利潤與符合社會認同的道德標準之間作出合理的平衡。現時，不少公營機構都肩負企業公民的責任，不時參與和支持各種保護環境、個人成長及社會福祉的活動，希望對其他企業起帶頭的作用。例如，市區重建局便在二〇〇九年五月制訂環保政策，並在項目中實施。

每一間公營機構皆有清晰的成立目的。作為公營機構，它們絕不會違背公眾利益。機構的董事會或管理委員會必須按機構成立的目的制訂其工作策略及計劃，相關的決策局亦會不時檢討及監察該機構是否按照其成立之目的推展工作。然而，由於企業社會責任的概念較為空泛，全球亦未有一個公認的定義及標準，因此我們認為很難把這概念硬性定為公營機構的營運準則。較合適的做法是鼓勵公營機構在制訂其工作策略及計劃時，應考慮各方面相關的因素，包括社會整體利益。

實行良好人事管理文化

潘佩璆議員提出公營機構必須實行良好人事管理文化。政府一向十分重視公營機構的企業管治，良好的人事管理便是其中重要的一環。我們鼓勵各公營機構不斷改善與員工的溝通渠道，設立機制讓員工反映意見。

勞工處亦透過舉辦多元化的宣傳及推廣活動，鼓勵不論公營或私營機構的僱主採取「以人為本」的良好人事管理措施及文化，並履行對僱員及其家人的責任；包括為僱員提供合理薪酬、工作穩定性、合理工作量、合適的培訓機會及公平對待等。勞工處會繼續把僱傭範疇內的企業社會責任的概念融入其不同的推廣活動當中。

有關納入公平競爭法的建議

剛才有多名議員提及競爭法。在過去的一年政府已跟進了去年就競爭法詳細建議所進行的公眾諮詢期間收到的意見，並解決了《競爭條例草案》中主要的政策、法律和技術安排等問題，當中包括執行《條例草案》的組織安排，目標是在二〇〇九至二〇一〇年度立法會期內向立法會提交條例草案。

根據商務及經濟發展局提供的資料，去年政府諮詢公眾有關競爭法的詳細建議時，大部分回應者都接受在某些情況下，只要限制競爭的行為不嚴重損害經濟效益或有助達致其他社會目標，在競爭法下給予豁免是適當的做法。正如多位議員指出，有很多公營及法定機構其實只提供必須及重要的公共服務，亦有很多扮演監管者角色或履行特定社會功能，這些不影響市場效率的活動並非競爭法應針對的對象。因此，現時競爭法的建議是除另有規定外，豁免法定機構受其規管，這亦有助競爭法監管當局日後有效運用資源集中處理私營機構在市場的反競爭行為。另一方面，政府在落實競爭政策時，會繼續確保政府部門及法定機構的活動符合公平競爭的原則。

有關設有高透明度的利益申報機制

有議員質疑公營機構是否設有利益申報機制，事實上，不少法定組織已在法例中訂明利益申報機制的要求。另外，民政事務局早於二〇〇五年八月已發出通知，為各諮詢及法定組織訂立利益申報的指引，不少機構亦已採用廉政公署發出的雙層申報利益制度，以防止實質或潛在的利益衝突或輸送。有關公營機構會就其運作需要設立利益申報機制，例如發出《員工守則》等，就利益衝突作出明確規定，要求員工在需要時申報利益，在僱傭合約上亦包括保密協議及有關離職安排的條文，訂明員工在職期間或離職後，均不可向其他人士洩露機構的機密資料。

有關定期接受審計署署長衡工量值式審計

葉劉淑儀議員認為應將所有公營機構納入審計署的審核範圍，正如我在第一次發言所說，大部分的公營機構，包括那些過半數收入來自公帑、或按資助條件要求、或通過有關條例授權，均被納入受審核機構範圍，定期接受審計署署長衡工量值式的審計。

至於一些目前不受審計署署長衡工量值式審計的公營機構(例如市區重建局等),它們不少是以商業模式運作,並按照審慎的商業原則處理其業務。基於業務性質及營運模式與一般的政府部門或資助機構有所不同,這些公營機構會參考市場上該行業最佳營運常規,以制訂公司管理守則及風險管理制度,務求達致有效及審慎的管理。它們一般會採用私人企業的內部管治審計模式,包括成立內部審計處進行定期內部監控的成效及效率的審計工作,並向董事局內特設的審計委員會匯報;或委任外部核數師每年對財務報告作獨立審計等。有關的審計報告,會提交其董事局或管理委員會。

不可損「大市場、小政府」及自由市場經濟運作的原則

剛才有很多關於「大市場、小政府」的討論。至於要求公營機構不可損「大市場、小政府」及自由市場經濟運作的原則,政府經濟政策一向都恪守「市場主導、政府促進」以及「大市場、小政府」的理念。基本上市場可以做的讓市場做,政府的角色是營造最有利環境,讓私營企業可以發揮企業精神,推動經濟發展,促進經濟轉型,走向高增值。不過,政府是本着務實的原則和客觀的態度,應對經濟的轉變,而不是以任何教條作為主導,更不會盲目迷信自由市場經濟。政府會確保公營機構和市場運作是相輔相成,為公眾帶來最大利益。事實上,有部分公營機構是要協助市場運作,促進市場效率,有部分是要彌補市場運作不足之處。

剛才的討論提及,在促進市場發展的時候,政府的功能是甚麼?有人希望市場有更大的角色,有人希望政府有更大的角色。我相信市民對政府期望是促進經濟發展,協助企業轉型,協助香港迎接新的挑戰,市民對政府是有期望的。所以政府推進了經濟發展,我認為合適的做法是通過公營機構在市場上的功能,推動市場的發展。

剛才的討論多次提及貿易發展局(貿發局)的工作,貿發局多年來為了香港的中小企拓展海外市場,最近是拓展內地市場,通過內地及海外不同的拓展服務,加上在香港舉辦展覽業務,以一條供應鏈的方式,幫助業界尋找商機。

最近我亦留意到貿發局為了推動香港的服務行業進入海外及內地市場亦做了很多轉型的工作,甚至是金融業方面,貿發局及財經事務及庫務局下月會聯合舉辦亞洲金融論壇,這是符合政府政策的需要,推動服務業轉型,加強香港市場推廣的能力。我相信這方面的工作是符合了政府政策領導下,我們公營機構發展市場的功能,幫助業界發展其業務。

至於議員提到的香港按揭證券有限公司，我要指這公司除了提供按揭保險計劃，幫助更多人於市場自置居所的目的外，按揭證券公司成立的政策目標包括透過購買資產為銀行提供可靠流動資金，加強香港銀行及金融業的穩定性，以及推動香港債券及按揭證券市場的發展。這些功能並不是一間私人機構可以做到。在過去的金融風暴中，按揭證券公司發揮的功能亦令我們見到公營機構扮演的特殊角色。在二〇〇八年後期，經過雷曼事件，多間銀行曾經洽售約三百億港元按揭貸款給按揭證券公司。雖然隨着後期市場穩定下來，按揭證券公司最終購入了一百一十五億港元的按揭貸款，但這數目已比平均每年在銀行購入的二十四億港元資產增加約四倍。這反映了按揭證券公司在金融不穩定的時期為銀行提供資金，減低了金融系統所面對的風險，達到其當時成為的政策目標。

有關薪酬水平及人事去留問題

最後，劉健儀議員建議把公營機構受薪董事及高級行政人員的薪金／花紅，及公營機構主席及管理局或管理委員會成員的去留，跟一些準則掛鉤。正如我多次重申，公營機構在管理和監管本身的事務方面擁有自主權，硬性訂定一套標準，未必切合個別機構的情況，更有可能會妨礙機構的有效運作。但我們亦理解市民對公營機構管理人員的薪酬水平的關注。為加強監察及規管資助機構最高級三層管理人員的薪酬，政府於二〇〇三年三月就此頒布指引，規定受資助撥款佔總收入五成以上的機構須就其最高級三層管理人員的詳細薪酬安排，每年向負責其事務的決策局局長匯報。

由於個別公營機構的性質、運作需要及對人才的要求各有不同，我們很難亦不宜硬性設定一套薪酬安排的規定。其中一些公營機構屬法定機構，有獨立董事局或管理委員會，以監察其管理及運作，包括高層人員的薪酬政策和安排。董事局及管理委員會有責任根據機構的情況、市場的薪酬水平、個別人員的資歷、辦事能力和工作表現等，就薪酬事宜作出公平及適當的判斷。我們必須尊重這些獨立董事局及管理委員會在監察薪酬政策和人事安排的角色。

主席，由於公營機構的性質、功能各異，要試圖制訂一個符合所有機構需要的制度，既不切實可行，亦不恰當。整體而言，我們相信現有制度已發揮一定的制衡作用，政府亦會不時檢討，以配合社會的需要。

最後，我再次感謝各位議員提出的寶貴意見，各決策局局長會盡力確保在其政策範疇內的公營機構有妥善的管治架構，按照其成立的目的，恰當、有效地發揮其功能。

主席，我謹此陳辭。

完