

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)508/01-02號文件

檔號：CB1/BC/2/01

2001年12月7日內務委員會會議文件

《2001年九廣鐵路公司(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2001年九廣鐵路公司(修訂)條例草案》委員會的商議工作及結果。

背景

2. 九廣鐵路公司(下稱“九鐵公司”)於1982年根據《九廣鐵路公司條例》(第372章)(下稱“該條例”)成立。該條例第3(2)條規定，九鐵公司由香港特別行政區(下稱“香港特區”)行政長官委任的一名主席，以及由香港特區行政長官委任而人數不少於4名和不多於8名的其他成員組成。第3(2A)條則訂明，九鐵公司主席亦為該公司的行政總裁。

條例草案

3. 條例草案旨在設立九鐵公司行政總裁一職，藉以將該公司主席及行政總裁的職責與職能分開。

法案委員會

4. 在2001年11月2日內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究此條例草案。法案委員會由劉健儀議員擔任主席，並曾先後舉行共4次會議，就條例草案進行討論。法案委員會的委員名單載於**附錄 I**。

法案委員會的商議工作

5. 政府當局告知法案委員會，當局有需要在該公司現任主席兼行政總裁的聘用合約於2001年年底屆滿時，落實新的公司管治架構安排。法案委員會亦獲悉，建議的更改獲得九鐵公司董事局及行政人員的全力支持。

6. 法案委員會察悉，將九鐵公司主席及行政總裁的職能與職責分開，用意是訂定有效的管治架構，以確保公司管治的透明度、問責性及承擔責任的能力。隨着鐵路計劃不斷擴展，九鐵公司日趨需要將策略性規劃職能及日常鐵路營運職責分開。在加強九鐵公司董事局的獨立性，以及訂定明確的統屬關係後，對高層管理人員的制衡將會有所改善。

7. 法案委員會在商議過程中，曾研究將九鐵公司主席及行政總裁的職能與職責分開的建議，是否及如何有助達致上述目標。法案委員會亦曾檢討運輸局局長及庫務局局長在九鐵公司董事局內擔當的監察角色，以及屬董事局成員的政府官員是否及如何有助保障公眾利益，特別是在釐定票價的過程及監察九鐵公司如何運用公帑方面。法案委員會的商議要點綜述於下文各段。

加強九鐵公司的管治架構

8. 法案委員會曾研究將九鐵公司主席及行政總裁的職能與職責分開的建議，會帶來何種好處及改變。委員尤其集中研究透過訂立該個新架構，將可如何回應公眾對若干事宜的廣泛關注，包括九鐵公司高層職員的附帶福利開支缺乏監控，以及九鐵公司決定在紅磡站以北地段發展計劃中不採用公開投標制度。

9. 據政府當局所述，九鐵公司董事局一直致力維持高水平的公司管治。雖然法例並無規定，但該公司過去多年來一直遵照香港聯合交易所有限公司《證券上市規則》所列出的最佳應用守則(Code of Best Practice)行事。九鐵公司在過去數年間亦實行了一系列措施，以加強其公司管治。此等措施包括制訂一套指引守則，就各個主要範疇的活動作出規管；檢討公開投標及訂約管理的規則，以符合《世界貿易組織政府採購協定》中對由政府擁有的機構所作的規定；建立一套全新的收支預算理財制度；以及採用一套有助取得ISO 9001認證的品質管理制度。由於九鐵公司日後在服務及擴展鐵路網絡方面均須面對重大挑戰，因此實有需要進一步加強該公司的管治架構，以確保九鐵公司的策略性規劃及日常鐵路營運均得到充分的關注。將九鐵公司主席及行政總裁的職能與職責分開後，該公司將能更有效地督導各種範圍廣泛的職務。由非公司行政人員的人士出任該公司的主席，將會加強該公司董事局的獨立性，從而增強董事局履行監督職能的能力。該公司的行政總裁日後可更專注於處理日常的鐵路營運，以及推行已承擔鐵路工程計劃的工作。將該公司主席及行政總裁的職責與職能分開的建議，亦符合建立良好公司管治的全球趨勢。大部分公營機構如機場管理局及醫院管理局等，均採納了相同的公司管治模式。政府當局亦表明，作為一項政策方針，類似的管治架構將延伸至同時適用於地鐵有限公司，以加強其公司管治。

主席及行政總裁的職責劃分

10. 為確保擬議架構安排的問責性，法案委員會曾研究是否有需要在條例草案中界定主席及行政總裁的職責與職能。政府當局認為在

條例草案中訂明主席及行政總裁的職責與職能，未必是恰當之舉，因為九鐵公司一向按審慎商業原則經營，實有必要保留靈活性，以便因時制宜，決定及調節該公司董事局(由主席領導)與行政人員(由行政總裁領導)之間的關係，俾能配合公司運作需要及公司管治模式的發展。

11. 法案委員會察悉，除了該條例特別委予的法定職能外，主席及行政總裁的職能是董事局指派給他們的職能，情況一如任何其他一般商業機構。董事局負責執行多項職務，包括制訂公司的整體策略、收購及分拆業務政策、審批每年收支預算、重大融資安排、客運票價及貨運收費，並確保公司設有健全的行政制度及程序。此外，董事局每月均會檢討公司的營運業績、安全紀錄及實踐每年所訂指標的進展。董事局的職責及職能由董事局主席及成員集體履行。至於日常公司事務的管理工作，則由董事局轉授予行政人員(由行政總裁領導)處理，由他們執行公司的任務及策略。

主席的職位

12. 鑒於董事局責任重大，法案委員會曾研究由非全職的主席有效地監督九鐵公司高層管理人員，並就公司事務作出客觀判斷，實際上是否可行。法案委員會察悉，主席及行政總裁的職責與職能分開後，新任行政總裁的薪酬將會適當調低。為支付主席及行政總裁的薪酬而承擔的開支總額，將不會比現時支付予主席兼行政總裁的薪酬為高。政府當局打算向主席提供每月約30,000元的酬金，因為當局預期擔任該職位的人士將以非全職的身份執行其職務。

13. 法案委員會察悉，現行法例的草擬方式並不禁止香港特區行政長官委任以全職身份執行職務的公司主席。政府當局認為以主席的工作量及商界一般做法而言，委任非全職的主席已屬足夠。政府當局強調，董事局作為九鐵公司的管治當局，是公司內的最高權力機關，一切公司權力皆由董事局行使或按其授權而行使。為協助監察九鐵公司各個具體範疇的運作事宜，在董事局轄下設有5個委員會，分別是審計委員會、新鐵路工程督導委員會、高級行政人員薪酬委員會、物業發展委員會及財務委員會。此等委員會負責審核各種事宜，並向董事局提出建議。主席雖有權決定董事局會議的議程、批准發出董事局會議文件、主持董事局會議、召開董事局特別會議及主持每年一度的策略及規劃研討會，但董事局全體成員會集體履行董事局的職能。

14. 法案委員會察悉，主席在履行其職責時會獲得九鐵公司及政府的支援，而且現時亦訂有各種既定程序，避免出現高層管理人員濫用權力的情況。董事局亦可保留其權力，在其認為有充分理據支持的情況下，可在獲得香港特區行政長官批准後解僱行政總裁。然而，部分委員始終認為，非全職的主席可輕易為高層管理當局或政府操縱，使其不能就公司事務作出客觀的判斷，並有效地履行其監督職能。此外，亦有可能出現非全職主席在九鐵公司的公職與其私人利益出現衝突(或可能被認為出現衝突)的情況。該等委員向政府當局建議，控股股東(即政府，換言之是納稅人)應向主席提供專業支援，以便主席可因應控股股東的政策目標而非高層管理人員的利益獨立執行其職務。

15. 關於委任主席的準則，法案委員會察悉，政府當局會考慮獲委任人士的個人能力、專業知識、經驗、本地知識，以及是否能撥出足夠時間履行其職務。部分委員認為政府當局將難以找到有才幹的人士，願意以每月約30,000元的酬金承擔責任如此重大的委任職務。然而，部分委員卻認為，向主席提供全職薪酬福利並非恰當之舉，因為此做法將導致管理架構擴大。

行政總裁的薪酬

16. 條例草案訂明，委任行政總裁的條款及條件將由九鐵公司決定，但須經香港特區行政長官預先批准。法案委員會察悉九鐵公司在決定行政總裁的薪酬時，會考慮其工作表現及商界就類似職位支付的市場薪酬水平，從而確保委任有才幹的人士加入該公司工作。

17. 法案委員會要求政府當局考慮在條例草案中規定，九鐵公司必須披露新任行政總裁的薪酬，藉以提高透明度。政府當局認為九鐵公司在披露資料方面已達致頗高水平，可媲美在香港聯合交易所上市的公司。根據《上市規則》規定，上市公司必須披露僱員的薪酬總額，並按500,000元的倍數就最高薪酬的5名僱員作出概括薪酬分析。九鐵公司會在相同的基礎上披露新任行政總裁的薪酬資料。

18. 鄭家富議員對政府當局所作的解釋並不信服。為提高透明度，他會考慮動議委員會審議階段修正案，規定九鐵公司須向公眾披露行政總裁的薪酬。鄭議員亦表示，他或另一名屬於民主黨的議員會考慮動議委員會審議階段修正案，訂明九鐵公司就委任行政總裁的條款及條件所作出的任何決定，均須經立法會批准。此舉可確保公帑支出會受到立法機關的適當監管。政府當局的初步意見是，此項規定或會影響九鐵公司與商界競爭人才的能力。

出席立法會的會議

19. 因應法案委員會的要求，政府當局同意動議委員會審議階段修正案，規定主席及行政總裁須應立法會轄下委員會及小組委員會的要求出席會議，以提高其問責性。

董事局的成員組合

20. 法案委員會察悉九鐵公司董事局現時有9名成員，包括主席在內。條例草案建議增設行政總裁一職，並將之列為董事局成員之一。此項建議如獲得立法會通過，董事局的成員數目將增至10名。為了確保九鐵公司董事局具有均衡的成員組合，能夠處理該公司各項工作，政府當局接納法案委員會的建議，同意檢討董事局的成員數目及組合，並在進行檢討時考慮委任環保團體、基層組織及立法會的代表加入董事局。政府當局並答允於一年後就此向交通事務委員會作出匯報。

政府在九鐵公司擔當的角色

21. 法案委員會亦曾研究在出現嚴重的政策失誤或管理失當時，政府及九鐵公司分別須承擔何種具體責任。
22. 法案委員會察悉，政府的責任是確保適當訂定運輸政策及鐵路發展策略，以滿足社會大眾的交通需求。政府有責任監察九鐵公司負責執行的鐵路工程計劃，確保該公司能如期及在預算之內完成有關計劃。至於已投入服務並由九鐵公司經營的鐵路系統，政府的責任是根據有關的規則及規例，以規管者的身份對九鐵公司進行監察，確保該公司能作出所需安排，預防及解決可能產生的鐵路營運問題。作為新鐵路工程計劃的執行者，九鐵公司的責任是確保如期及在預算之內完成有關的工程計劃。此外，該公司亦須確保新鐵路系統於投入服務時在各方面均已準備就緒，能為公眾提供安全可靠的服務。就已投入服務的鐵路系統而言，九鐵公司須肩負營運及管理的責任，以確保向公眾提供安全可靠的列車服務。此外，九鐵公司亦負責處理該公司的物業發展事宜及商業活動。
23. 對於委任政策局局長加入董事局擔當監察角色的成效，部分法案委員會委員感到關注，特別是在釐定票價的過程及監察公司支出方面。政府當局表示，一如其他九鐵公司董事局成員，運輸局局長及庫務局局長必須忠實真誠地為謀求該公司的利益而服務，並運用合理水平的技能及採取合理的謹慎措施來行使其董事局成員的權力。九鐵公司董事局的職能由全體董事局成員履行，因此，運輸局局長及庫務局局長的角色及責任，與其他董事局成員並無兩樣。
24. 在平衡九鐵公司及公眾的利益方面，政府當局認為運輸業的劇烈競爭及市場的推動力將可對提高票價作出約制。在釐定票價的過程中，董事局須考慮一系列廣泛因素，包括整體經濟狀況、公眾的接受能力及負擔能力、九鐵公司在斥資進行計劃中的鐵路發展項目方面的財政狀況，以及維持所提供服務的質素及數量。董事局在考慮所有有關因素後會作出適當平衡的決定。關於九鐵公司花費過鉅的個別個案，將交由董事局處理。
25. 部分委員對政府當局所作的解釋並不信服。他們認為運輸局局長及庫務局局長作為政府在九鐵公司董事局的代表，應擔當監察該公司各種事務的角色，以達到保障公眾利益的目的。他們亦須就九鐵公司任何嚴重的政策失誤及管理失當向立法會負責。

過渡安排

26. 法案委員會察悉，為了保持九鐵公司現時的運作效率及維持該公司的穩定性，現任主席兼行政總裁已獲邀擔任新設的行政總裁一職，為期兩年，但須視乎條例草案是否獲立法會通過。建議的安排亦已獲得九鐵公司董事局接納。部分委員認為擬議的安排並不可取，因

為預先作此安排，將會局限了主席就委任行政總裁一事作出決定的權力，進而對其職權及與行政總裁的工作關係造成影響。

在條例草案範圍以外而須進一步研究的事項

27. 在審議條例草案的過程中，法案委員會發現有若干在條例草案的涵蓋範圍以外，但值得進一步研究的事項。該等事項包括：

- (a) 法定機構在釐定高層管理人員的薪酬及附帶福利時所考慮的因素；
- (b) 委任政策局局長加入法定機構的董事局以擔當監察角色的成效；
- (c) 法定機構應否接受審計署署長的審查；及
- (d) 成立專業小組監察政府在各法定機構所持權益的可行性。

委員會審議階段修正案

28. 法案委員會察悉政府當局已接納其建議，在條例草案中增訂條文，規定主席及行政總裁須應立法會轄下委員會及小組委員會的要求出席會議，以提高其問責性。由政府當局提出的全套委員會審議階段修正案載於**附錄II**。法案委員會並無提出任何委員會審議階段修正案，但個別委員已表明他們或會考慮以個人名義動議委員會審議階段修正案。

建議

29. 法案委員會建議於2001年12月19日恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢意見

30. 謹請議員察悉本報告的內容，並支持上文第29段所載的法案委員會建議。

立法會秘書處
議會事務部1
2001年12月6日

《2001年九廣鐵路公司(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席	劉健儀議員, JP
委員	何秀蘭議員 何鍾泰議員, JP 李家祥議員, JP 劉千石議員, JP 劉江華議員 劉慧卿議員, JP 鄭家富議員 鄧兆棠議員, JP 石禮謙議員, JP 李鳳英議員, JP 余若薇議員, SC, JP

(總數：12位議員)

秘書 劉國昌先生

法律顧問 馮秀娟小姐

日期 2001年11月15日

《2001年九廣鐵路公司(修訂)條例草案》

委員會審議階段

由運輸局局長動議的修正案

<u>條次</u>	<u>建議修正案</u>
3(3)	在建議的第3(2A)條中，刪去“所委予或”而代以“授予他們及”。
新條文	加入 — “3A. 加入條文 現加入 — “6A. 出席立法會 立法會轄下的委員會及小組委員會均可要求主席及行政總裁出席立法會委員會及小組委員會的會議，而他們須遵從該等要求。主席及行政總裁須回答立法會議員在會議上提出的問題。”。