

2006年4月28日

西九龍文娛藝術區
核心文化藝術設施諮詢委員會

財務小組

公私營合作及公營部門比較基準

目的

本文件旨在向委員簡介公私營合作的形式、公營部門比較基準的建立及其對公私營合作項目的適用程度。

公私營合作

2. 公私營合作是公營部門讓私營機構參與提供公共服務的一種方式。顧名思義，公私營合作就是公營部門與私營機構以伙伴合作形式為基礎，共同承擔提供服務的責任，在企業中各自發揮專長，相輔相成。公私營合作形式通常具備下列一些特點 -

- (a) 政府指定服務的質和量，以及提供服務的時限；
- (b) 私營機構負責提供指定的服務，政府則主要承擔規管和採購服務的工作；
- (c) 雙方建立長期合作關係，一般由 10 至 30 年不等，視乎將會提供的設施、資產或服務的性質而定；
- (d) 雙方各按專長共同分擔責任和風險；以及
- (e) 鼓勵私營機構以創新和靈活的方法，在整段項目使用期內提供合乎成本效益的優質服務。

3. 公私營合作引入私營機構的管理方式，可以有效地把商業運作常規引入公共服務。與公營部門的傳統採購模式相比，私營機構向來有營商誘因的推動，加上市場競爭的壓力，因而可以提供更為優質、快捷和成本較低的服務。私營機構的管理工具較之公營部門的監控方法更為有效。公營部門無論如何努力，把同樣的基本誘因套用到本身的監控模式，亦難以企及。公私營合作也可引入私營機構的創新精神、創造力和效率，相對於在在受到財政、借貸，以及公務員聘用條件等限制的公營部門，這都是不能匹比的。

公私營合作的方式

4. 公私營合作可採用不同的方式。事實上，公營部門與私營機構合作還沒有確切的定義，不同的地區各有不同的詮釋。舉例來說，公私營合作的計劃可採用以下方式：

(a) 由私營機構提供資金

在這個安排下，公營部門以合約形式長期採購優質服務，並定下必須達到的成果。這包括由私營機構維修或建造基礎設施。合約亦涵蓋一些財政獨立的項目。這些項目的設施由私營服務供應商設計、建造和提供資金。其後，有關的供應商負責設施的運作，並直接向使用者收取費用，以收回成本。公營部門的參與只限於協助策劃、發牌和完成其他法定程序。英國目前有超過 600 個由私營機構提供資金的已簽約項目，其中包括多間學校、醫院和各類運輸項目，價值達數百億英鎊。本地例子則有由私營機構出資籌劃和發展的“前水警總部”項目。該座具歷史價值的建築物經重建和翻新後，會改建成為文物旅遊設施。

(b) 專營權

專營權指政府向提供公共服務的私營機構所批出的特許權，時限由雙方議定。期內，私營機構一般須就提供服務所得的收入(或部分收入)繳付費用。舉例來說，澳洲的省政府便是利用專營權

來提升 / 提供濾水設施和配水網絡。近期的本地例子則有“昂坪 360”(前稱“東涌吊車”)項目。政府已向地鐵公司批出為期 30 年的專營權，授權該公司在專營期內設計、建造、營運和保養有關吊車系統，而該公司則須向政府繳付專營權費。

(c) 合資經營

在這個合作方式下，公營部門和私營機構集合兩者的資產、資金和專業知識，以共同管理的方式為雙方帶來長遠的增值。位於香港國際機場的亞洲國際博覽館便是本地的例子，由聯營公司(組成單位包括政府與機場管理局、建築公司和管理公司三方協議，共同經營。

文化政策目標

5. 目前，政府傾向於採用公私營合作形式發展西九龍文娛藝術區(西九)，以期實現下列文化政策目標 -

- (a) 有助政府、私營機構與文化藝術團體藉著「西九」發展計劃，在發展文化藝術的過程中實踐「建立伙伴關係」的原則。這符合政府的文化政策，即由政府作為促進者，為發展文化藝術締造有利環境；和
- (b) 藉以下方式確保「西九」的可持續營運：
 - (i) 與私營機構分擔財務風險；
 - (ii) 以財政自給的非政府模式，讓市場享有更大的創作及創新空間。這正是許多文化藝術工作者的訴求；
 - (iii) 提供可靠的收入來源，以應付文化藝術活動的長遠規劃，使該等活動不需要和更具迫切社會需要的其他政策範疇競爭經常撥款；以及

- (iv) 減少政府與立法機關對文化事務的干預，讓文化藝術(包括「小眾」藝術)有更自由開放的空間和更多元的發展。

6. 然而，政府並無計劃邀請私人發展商發展「西九」的文化藝術設施，有關工作可交由日後為「西九」成立的法定機構負責。私營機構可按「公私營合作」的模式，為法定機構提供資本及經常資金，用以發展和營運這些設施。

公私營合作的詳細安排

7. 我們必須牢記，公私營合作的詳細安排可以因應，也應該因應個別個案的實際情況而制定。因此，上文第 4 段所述的一些公私營合作形式，很可能未必適用於西九的某些文化藝術設施。不同的設施或須採用不同的公私營合作形式。各項詳細安排必須慎加考慮，以確保我們的文化政策目標(見上文第 5 至 6 段)得以實現。在任何情況下，制定各項安排的過程必須高度透明，一如其他公私營合作項目。

確立公私營合作形式的經濟效益

8. 與其他公共項目一樣，我們必須確立公私營合作形式的經濟效益，而確立經濟效益涉及定量及定質分析。定量分析集中研究採用公私營合作形式的成本效益，客觀地比較公私營合作方案和公營部門方案的成本。定量分析往往需要建立一個公營部門比較基準(見第 11 至 12 段)。

9. 定質分析須考慮政策因素和採用公私營合作形式所帶來的無形利益。嚴格來說，當局如基於政策理由或有關項目屬財政獨立而不涉公帑，因而決定採用公私營合作形式，便無須建立公營部門比較基準。原先的西九發展建議邀請書程序便是屬於這個情況。

10. 正如上文第 5 至 6 段所述，政府傾向於採用公私營合作形式發展西九，以確保我們的文化政策目標得以實現。不過，由於不同的設

施或須採用不同的公私營合作形式，政府宜在財務顧問的協助下，就有待再度確認的西九核心文化藝術設施，建立公營部門比較基準。此舉讓我們日後可就不同的公私營合作形式進行定量評估，同時亦回應了立法會就為西九建立公營部門比較基準^{註1}一事提出的關注問題。

公營部門比較基準的組成部分

11. 公營部門比較基準旨在反映由政府自行推展發展計劃所需的假設成本，並已調整風險因素。公營部門比較基準是以政府按公共採購模式提供相關設施／服務的成本的淨現值表示，計算方法是以現金流轉折現法，調整某個共同參考日期的預期現金流轉的遠期價值，然後加以分析。公營部門比較基準包含三個主要組成部分：

- (a) 未加工的公營部門比較基準(指根據公共採購方法制定的項目計劃摘要所訂明有關提供服務的基準成本，而相關資產和有關服務由公營部門擁有和提供)；
- (b) 競爭力中立調整(因政府業務屬公眾擁有(例如稅務利益)而把其所得的實質有利條件或不利條件撇除)；以及
- (c) 可轉移風險的價值(政府須為公共採購承擔風險，但很可能把有關風險轉移給私營機構，例如設計及建造所涉的風險，以及其後有關使用量及賺取收入的風險)。

此外，計算在某個擬議合作模式下政府須承擔的實際成本時，須在私營機構的出價上加上保留風險的價值(即政府可能會保留的風險)這個組成部分。以焚化爐的設計、建造和營運合約為例，當局或會規定私營承辦商須符合某些排放標準。不過，在簽訂合約後，如果當局收緊排放標準，以致承辦商在遵守規定方面須承擔額外開支，則有關風險須由政府承擔。保留風險的價值或須把這些成本計算在內或將之加入，視乎實際情況而定。

^{註1} 立法會西九發展計劃小組委員會分別於 2005 年 7 月第一期研究報告及 2006 年 1 月第二期研究報告內提出。

公營部門比較基準的局限

12. 公營部門比較基準是根據參考項目的大綱作出的預算。海外經驗顯示，公營部門比較基準無法準確計算，因此應以一系列數值來表示，同時或須作更新以反映各項假設的變動。在英國和澳洲的現行慣例，愈來愈多人對於制定公營部門比較基準，只視之為一種參考工具。須知道公營部門比較基準不過是各類評估工具的其中一種，可用以制訂提供服務的公私營合作形式，而並非用以決定合格與否的測試。

財務小組秘書處

2006 年 4 月