

立法會2009年12月16日會議 有關「設立公營機構營運準則」的議案

進度報告

目的

立法會在2009年12月16日通過了由葉劉淑儀議員提出，經劉健儀議員及潘佩璆議員修正的上述議案(見附件)。本文件旨在向議員就議案所關注的事宜作出報告。

對公營機構的運作及財政的監管

2. 政府一向重視對各公營機構運作及財政的監管。一般而言，決策局可與受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。決策局在有需要時，會在管制人員報告內加入服務指標，以期更有效評核有關機構的工作成效及增加透明度。我們亦鼓勵公營機構在年報內，公布多項量度表現的目標及指標，以提高其運作透明度。此外，政府就公營機構撥款皆有相關的指引，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。

設立高透明度的利益申報機制

3. 政府除了為各諮詢及法定組織訂立利益申報指引外，我們了解不少法定組織已在法例中訂明利益申報機制的要求。此外，不少機構亦已採用廉政公署發出的「雙層申報利益制度」指引，以防止實質或潛在的利益衝突或利益輸送。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。此外，在僱傭合約內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。

定期接受審計署署長衡工量值式審計

4. 現時，大部份的公營機構，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。

5. 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，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政府部門或受資助機構有所不同，該等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。

恪守「大市場、小政府」及自由市場經濟運作的原則

6. 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。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。

有關納入公平競爭法的建議

7. 政府正全力進行草擬《競爭條例草案》。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，這有助競爭法監管當局日後有效運用資源以集中處理私營機構在市場的反競爭行為。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。我們會繼續聆聽議員在這方面的意見。

符合社會的整體利益及履行企業社會責任

8. 每一間公營機構皆有清晰的成立目的。機構的董事局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的目的推展工作。但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。事實上，不少公營機構都肩負企業公民的責任，不時參與和支持保護環境、個人成長及社會福祉等各種活動，

實行良好人事管理文化

9. 政府一向十分重視公營機構的企業管治及人事管理。我們會繼續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。

10. 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，包括為僱員提供合理的工資水平、制訂合理的工作時數、提供平等的僱傭機會及合適的培訓途徑等；並且履行對僱員及其家人的責任，於機構內實施家庭友善僱傭措施。

有關薪酬水平及人事去留問題

11. 公營機構在管理和監管本身的事務方面擁有自主權，加上個別公營機構的性質、運作需要及對人才的要求各有不同，硬性訂定一套標準，未必切合個別機構的需要，更有可能會妨礙機構的有效運作。不少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。

總結

12. 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。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，並不切實可行，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。

13. 我們理解市民關注受資助機構的企業管治表現，並期望政府能作有效的監察。效率促進組與有關的政策局及部門正合作編寫一本有關受資助機構企業管治的實務指引。該指引旨在就受資助機構的企業管治，提供最佳範例，供受資助機構參考採用。相信透過該指引的論述，受資助機構能加深了解企業管治的原則、系統和最佳做法，從而可以更一致及妥善地訂定各崗位所擔當的角色。

**2009年12月16日(星期三)開始舉行的
立法會會議席上
葉劉淑儀議員就
“設立公營機構營運準則”
動議的議案**

經劉健儀議員及潘佩璆議員修正的議案

政府過去基於不同政策目的成立了數十間公營機構，部分為法定團體，在包括房屋、運輸、商貿及金融服務等領域，向社會提供重要的公共服務；這些機構的經費多數由政府全部或部分支付，而一部分亦根據法例授權收取徵費或拓展其他業務以擴大其盈利能力；據瞭解，在釐定這些公營機構管理層薪金及花紅時，機構的盈利能力是衡量表現的其中一個重要準則，這導致一些公營機構極力擴張並與民爭利，而罔顧了其成立的目的、市場經濟的發展及公眾利益；有鑒於此，本會促請政府加強對各公營機構運作及財政的監管，包括確保它們審慎理財、善用公帑、設有高透明度的利益申報機制及定期接受審計署署長審核，而具盈利性質的公營機構則要兼顧追求利潤與公眾利益的平衡、納入公平競爭法的規管，並秉持‘大市場、小政府’及自由市場經濟的原則辦事；此外，不同的公營機構應根據各自的性質及以下 5 項準則，作為績效評分的依據：

- (一) 必須符合該機構成立時所定的目的；
- (二) 必須符合社會的整體利益；
- (三) 必須遵從嚴謹的企業社會責任指標；
- (四) 必須達至不時更新及可供衡量的公共服務水平；及
- (五) 具盈利性質的公營機構必須奉行審慎的商業運作原則；

並將公營機構受薪董事及高級行政人員的薪金／花紅，以及公營機構主席及管理局或管理委員會成員的去留，與以上的評分掛鉤；政府設立公營機構營運準則時，亦應確保公營機構必須實行良好人事管理文化，為僱員提供合理薪酬、工作穩定性和合理工作量，並讓他們在僱傭關係中得到公平的對待；此外，政府應加強各公營機構董事局的公眾參與、加入具認受性的員工代表，同時提升董事局對機構營運、管治和財務運作的監督能力。