

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)145/99-00號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/FA/1

### 立法會 財經事務委員會會議紀要

日 期：1999年6月8日(星期二)  
時 間：下午2時30分  
地 點：立法會會議廳

出席委員：劉漢銓議員(主席)  
李家祥議員(副主席)  
丁午壽議員  
田北俊議員  
何秀蘭議員  
何俊仁議員  
李柱銘議員  
吳亮星議員  
吳靄儀議員  
張文光議員  
張永森議員  
許長青議員  
陳智思議員  
單仲偕議員  
黃宜弘議員  
霍震霆議員  
馮志堅議員

其他出席議員：李卓人議員  
李華明議員  
陳鑑林議員  
劉千石議員

缺席委員：朱幼麟議員  
李國寶議員

夏佳理議員  
涂謹申議員  
曾鈺成議員

**出席公職人員：** 議程第IV項

財經事務局局長  
許仕仁先生

財經事務局副局長(1)  
黎高穎怡女士

財經事務局首席助理局長(證券)  
陳秉強先生

議程第V項

財經事務局副局長(2)  
區璟智女士

財經事務局首席助理局長(公司)  
陳煥兒女士

議程第VI項

庫務局局長  
俞宗怡小姐

庫務局首席助理局長  
黃徐玉娟女士

議程第VII及VIII項

庫務局副局長  
郭立誠先生

議程第VII項

工商服務業推廣署署長  
盧維思先生

運輸局首席助理局長  
鄧忍光先生

**應邀出席者** : 議程第IV項

證券及期貨事務監察委員會主席  
沈聯濤先生

證券及期貨事務監察委員會副主席  
查史美倫女士

**列席秘書** : 總主任(1)4  
陳慶菱女士

**列席職員** : 高級主任(1)1  
司徒少華女士

---

經辦人／部門

**I 確認通過會議紀要及續議事項**  
(立法會CB(1)1266及1428/98-99號文件)

1998年12月7日及1999年1月7日的會議紀要獲  
確認通過。

**II 自上次會議後發出的資料文件**  
(立法會CB(1)1369/98-99號文件—— 振興日本經濟  
策略的總結報  
告)

(立法會CB(1)1401/98-99號文件—— 香港聯合交易  
所的刊物)

2. 委員察悉自上次會議後發出的上述資料文件。

**III 下次會議的討論事項**  
(立法會CB(1)1429/98-99(01)及(02)號文件)

3. 委員同意在1999年7月5日(星期一)舉行的下次  
例會席上，討論以下事項——

- (a) 設立創業板市場的進展；
- (b) 《銀行業顧問研究報告》；
- (c) 《證券及期貨綜合條例草案》；及
- (d) 對核數師的規管機制。

鑒於議程項目眾多，委員同意該次會議將提早於上午9時45分開始。

(會後補註：該次會議其後加入了“外匯基金投資有限公司就出售1998年8月入市行動中所購入股票的建議”的新議題。該次會議進一步提前於上午9時正開始。)

4. 主席提醒委員，事務委員會已訂於1999年6月11日上午9時30分舉行特別會議，聽取財政司司長就香港整體經濟的發展作出匯報。

5. 委員察悉秘書處擬備的跟進行動一覽表。該份文件旨在方便事務委員會監察政府當局答應進行，但仍未處理的工作。

#### IV 證券及期貨市場改革

(立法會CB(1)1427/98-99(03)號文件)

6. 財經事務局局長向委員概述財政司司長在1999至2000財政年度政府財政預算案演詞中，宣布從三方面著手改革證券及期貨市場的進展。關於改革市場的規管制度，他表示這會以證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)較早時提出的《證券及期貨綜合條例草案》(下稱“條例草案”)擬本為基礎。政府當局會在財經事務委員會7月5日的會議席上向事務委員會講解條例草案的詳情，並會諮詢業界的意見。政府當局的目標，是在1999年年底前將條例草案提交立法會審議。至於市場架構改革(即是將兩間交易所及其相關的結算公司股份化，並合併為一家新控股公司(下稱“新公司”))的進展，財經事務局局長告知與會者，市場架構改革統籌委員會已召開會議，討論各項重要事項，包括新公司的公共功能、管治架構、交易權及證監會與新公司之間監管功能的合理化處理等。雖然政府當局認為估值工作屬商業程序，日後留待兩間交易所及其他有關各方進行，但當局現正仔細考慮

是項改革在公共政策方面的因素，以期保障市民大眾的利益及鞏固香港的整體經濟。

7. 證監會主席表示，金融基礎設施督導委員會一直研究各項主要事宜，包括統一的結算安排、在整個金融體系內發展直通式交易的可行性和技術要求及引進無紙化證券市場。該督導委員會轄下成立了市場使用者及金融市場科技小組委員會。該兩個小組委員會已分別舉行4次及6次會議，討論他們所關注的事項。金融基礎設施督導委員會將於1999年9月中前，向財政司司長提交建議及實施時間表。

8. 李家祥議員認為，為了令市場使用者信服他們會從各項市場改革中獲益，政府當局需要將利益量化，例如說明在交易成本方面實際可節省的款項、新公司可供作公開發售的股票數目和價格等。

9. 證監會主席回應時強調，改善金融市場基礎設施會對市場有利。舉例而言，提升金融市場架構的科技水平會改善股票買賣的交收效率及減低風險。本港目前的交收規定是在交易日後2天，即T+2完成交收，大部分海外市場的交收規定是T+3。由於很多海外市場正計劃在2001年將交收規定改為T+1，這暗示香港或有需要將交收規定改為T+0。他表示，金融基礎設施督導委員會會參考國際經驗，以便金融市場基礎設施改革可對市場及其使用者發揮最大效益。

10. 財經事務局局長重申，透過改善新公司的管治架構、將新公司的所有權和交易權分開及將新公司在股票交易所上市，市場架構改革對本港、兩間交易所及其會員均有利。政府當局在進行改革時，會制訂上述各方面的細節。

11. 根據政府當局的時間表，新公司將於2000年9月前上市。鑒於立法會必須在2000年6月底任期完結前詳細審議各項複雜的立法建議，而爭取兩間交易所會員支持該項合併建議亦存在困難，張文光議員擔心，市場架構改革或會未能按照政府當局的時間表進行。他詢問一旦兩間交易所的會員投票反對該項建議，政府當局會採取甚麼行動。張永森議員以澳洲交易所的情況為例，指出該交易所花了超過兩年時間才完成上市程序，他認為政府當局的時間表過於倉促及不切實際。

12. 財經事務局局長表示，兩間交易所及證券業均普遍支持市場架構改革的原則。立法會議員在1999年5月

5日就此事進行的動議辯論中，亦表示熱烈支持是項改革。政府當局明白到倘若不推行策略性改革，這對香港來說絕非可行之策，因為香港的競爭優勢很快會被其他金融中心及其他即將推出的交易技術所取代，並會對香港作為地區性和世界性金融中心的地位構成負面影響。另一方面，合併建議自1999年3月公布後，進展一直理想。政府當局對於複雜的問題可望及時解決，以及該項改革會按原定時間推行感到樂觀。財經事務局局長表示，他並非預先判斷兩間交易所的投票結果，但倘若有關程序未能取得預期的結果，政府當局會作好準備，採取其他行動以達致策略性改革的基本目標。他指出，政府當局在3月發表的《證券及期貨市場改革政策文件》(下稱“政策文件”)已特別提到若干可行的方法。

13. 吳亮星議員察悉新公司必須是商業主導，並獲准圖利。他詢問有關新公司的擬議架構及規管事宜，以便在公司盈利能力與市民的整體利益兩者之間保持適當的平衡。

14. 財經事務局局長表示，政府當局會制訂適當的管治架構及監管計劃，確保新公司在履行公共職能及爭取商業利益兩者之間取得適當的平衡。董事局作為新公司制訂政策及最高決策機構，成員將包括股東、市場使用者、投資者、與該行業有關的專業團體及社會各界的代表。此外，亦包括由政府委任的代表。雖然新公司最初的股東是兩間交易所的會員，但由於該公司的股份在股票市場上市及進行買賣，新公司的所有權會在一段時間後得以分散，董事局內代表股東利益的成員人數亦會增加。由於新公司將可保留香港聯合交易所(下稱“聯交所”)現時在股票市場獨家專營的地位，因此該公司的運作必須受到證監會監管。有關監管會在基於公眾利益而需要施加的限制，以及有需要達致新公司的商業目標兩者之間取得適當的平衡。市場架構改革統籌委員會現正討論新公司所擔當的重要公共職能，以及新市場架構的監管架構。有關細節會納入立法建議內，以便該項改革得以推行。

15. 對於聯交所的建議，在評估聯交所在新公司獲配的股份時，應將香港中央結算有限公司(下稱“中央結算公司”)適量的資產計算在內，許長青議員詢問政府當局對此事的意見。財經事務局副局長(1)表示，政策文件已清楚說明中央結算公司在是次評估工作中的情況。她強調，雖然會將中央結算公司納入新公司內，但中央結算公司在有關過程中不會獲配新公司的股份。她並澄清，雖然聯交所和5家銀行均為中央結算公司的成員，但現時

中央結算公司是一家非牟利，沒有發行股份的擔保有限公司，所以該公司並沒有股東或所有人。一旦中央結算公司清盤，其資產將須轉往一家新的結算所或捐贈予慈善機構。中央結算公司的成員無權收取任何紅利或資產及利潤分派。雖然聯交所和5家銀行曾分別提供1億5,000萬元的貸款，以便為成立中央結算公司提供資金，但所有貸款已在1993至1994年度全數付還，亦即是說，在中央結算公司成立的首5年內，連同利息(以當時的最優惠利率加2%計算)一併付還。聯交所從儲備中撥出款項以提供貸款，其儲備部分來自交易徵費的收入。

16. 雖然新公司在本地證券市場中享有獨家專營的地位，但馮志堅議員擔心，金融活動全球化使投資者可透過各個金融市場，以及迅速發展的新交易模式，例如透過互聯網分散買賣，這會有損新公司獨家專營的地位。為確保新公司得以經營，他建議當局研究可否規定本港上市的股票在海外進行買賣時，必須在香港進行結算及交收。李柱銘議員亦詢問政府當局對於來自亞洲區內其他主要金融中心，例如新加坡的競爭有何意見。

17. 財經事務局局長回應謂，政府當局明白到有需要讓新公司保留聯交所獨家專營的地位，以便新公司可在富競爭性的國際環境中得以營運。然而，新公司必須發展及制訂適當的策略，降低交易成本、提高效率及發展新產品和服務，藉此與其他金融中心及新交易模式競爭。他並表示，雖然新交易系統的模式所帶來的競爭或會對傳統的金融市場構成威脅，但交易所不大可能會被全面取替，因為交易所仍然有其吸引之處，包括高流通性、更佳的風險管理及投資者保障制度。證監會主席補充，新公司能否成功保持其獨家專營的地位，以及與其他金融市場比較，新公司能否保持競爭力，將取決於該公司能否研製及使其產品多元化，以便可吸引全球投資者。倘若國際社會對新公司的產品有需求，這會確保該公司得以繼續經營。

18. 關於來自新加坡的競爭，財經事務局局長表示，香港和新加坡的金融市場各有優點，兩地的經濟體系及市場監管架構亦各有不同，因此不宜將兩者的競爭優勢作直接比較。雖然新加坡位於東南亞的中心，享有地理上的優勢，但中國內地作為香港的腹地，為本港市場的發展提供了很多機會。此外，香港是一個真正國際化的城市，符合世界標準，並致力保持市場自由開放，以及維持一個公平的競爭環境。事實上，隨著全球投資者日漸渴望可24小時進行買賣，美國及歐洲的大型金融市場會因其高流通性及廣闊的涵蓋範圍而爭取到大部分

的業務。因此，為了共同的利益起見，在同一時區內運作的亞洲金融市場應彼此合作，而不是互相競爭，並締結策略性聯盟，這會有利於發展一個暢旺的亞洲金融市場。

19. 關於將香港證券及期貨市場定位以迎接新紀元這較廣泛層面的問題，張永森議員詢問政府當局的目標，是否旨在提高香港作為主要國際金融中心或亞洲區內金融中心的地位。

20. 證監會主席表示，香港證券及期貨市場所肩負的使命，包括擔當3個互相關連的角色，即作為中國內地的集資中心，超越其他金融市場成為亞洲區內的主要金融中心，以及鞏固其作為全球金融中心的地位。為實現這些願望，香港將需要加強各方面的工作，以吸引內地發行人在本港市場上市、發展債務市場及貨幣市場，並推廣及提供多元化產品，吸引全球投資者。

21. 何俊仁議員強調，提供培訓以改善從事金融服務業專業人員的水平，以及使新加入該行業的人士作好準備，十分重要。證監會主席表示，證監會瞭解確保為金融服務業提供足夠的適當人材十分重要，並一直在教育及培訓市場參與者方面作出龐大投資，以及參與成立財經學院。

## V 匯報就建議設立的法定企業拯救程序所進行的諮詢工作

(立法會CB(1)1427/98-99(04)號文件)

22. 委員察悉政府當局曾在財經事務委員會1999年2月1日的會議席上，就當拖欠僱員債項的公司進行企業拯救程序時，應如何處理尚欠的僱員權益，諮詢事務委員會的意見。該項程序由法律改革委員會(下稱“法改會”)提出，對有關公司實行法定的“臨時監管”，容許有關方面訂定自願償債安排，協助一間可生存的公司繼續經營，從而避免直接清盤。在“臨時監管”期間，將會實施為期30天暫停進行法律程序的措施，以防止個別債權人(包括僱員)行使正常申索權而採取程序將公司清盤。倘若獲得債權人或法庭同意，可將暫停期延長。諮詢文件共提出了4個方案，即方案A(法改會的建議)：由破產欠薪保障基金(下稱“破欠基金”)發放款項，支付僱員的未償付申索；方案B：規定公司在進行企業拯救安排前，僱主必須付清被解僱僱員所有欠薪／法定應得款項；方案C：即使已進行企業拯救，僱員仍有權提出呈請將公司清盤，並容許他們向破欠基金申索；以及方案D：從破欠基金撥出款項，支付被解



僱的僱員，並在與債權人訂立的自願償債安排中，將該筆款項列作優先償付債項，悉數向公司討回。

23. 財經事務局副局長(2)表示，經考慮所有接獲的意見後，政府當局決定採納方案B。當局會著手草擬推行企業拯救程序的所需法例，並會在1999年年底將條例草案提交立法會審議。

24. 李家祥議員轉達香港會計師公會的意見，表示該會對方案B有所保留。他們認為該方案並不可行，因為要求一間出現財政困難的公司先行支付一筆款項，以付清拖欠僱員的債項，是不切實際的做法。這項規定會對成功拯救有關公司構成影響，其他司法管轄區的企業拯救計劃亦沒有該項規定。他要求政府當局列舉曾成功推行設有這項安排的拯救計劃的本地及海外例子。

25. 關於採納方案B的理據，財經事務局副局長(2)解釋，所接獲的26份意見書，一致支持企業拯救計劃的原則，認為與清盤程序比較，此舉會對出現財政困難的公司、其僱員及債權人更為有利。處理無力償債的專業人員及業界人士大體上支持方案A或支持對其作出若干修改，財經界則支持方案D。然而，在擬議的拯救程序下，將受到最直接影響的受訪僱主及僱員團體，一致反對全部4個方案，並強烈反對將破欠基金的用途擴大至法定企業拯救，因為他們擔心這會對破欠基金造成額外壓力，以及出現濫用破欠基金的情況。這實際上表示，他們拒絕接受方案A、C及D，因為該等方案均涉及更改破欠基金的適用範圍。諮詢結果促使政府當局再考慮方案B。財經事務局副局長(2)補充，方案B是唯一全面保障僱員權利的方案，與現行勞工法例貫徹一致。該方案可防止無良僱主藉企業拯救而逃避對僱員負上法定責任。此外，由於解僱行動所需的開支會由臨時監管人所接管的公司資產承擔，因此這會有助確保解僱行動合乎成本效益，而且裁員人數適度。雖然政府當局明白方案B會使臨時監管人拯救公司的工作更具挑戰性，但當局有信心這是實切可行的解決辦法，以便企業拯救計劃可開始付諸實行，並使有關的業界人士可累積所需的專門知識及經驗。

26. 至於本港推行自願企業拯救計劃的經驗，財經事務局副局長(2)表示，有關的專業人員在過去兩年曾成功為本港的公司進行約60項非正式的“償債安排”計劃。這些計劃的當事人大部分為在本港上市的公共公司，僱員數目介乎50名至200名左右，資本市值由1億元至1億5,000萬元不等。有關的專業人員指出，鑒於有潛力繼續經營並進行企業拯救的公司具有一定的規模，因此預期該等

公司能支付僱員應得的款額。由於與公司拖欠的債項比較，這些款項屬小數目，所以不大可能會對償債安排能否順利進行構成任何重大影響。倘若公司連僱員的薪津也無法支付，將令人極為質疑企業拯救計劃對該公司能否奏效。

27. 關於其他司法管轄區有否類似安排的企業拯救計劃，財經事務局副局長(2)表示，法改會曾研究多個普通法司法管轄區的做法，並發現每個地方的企業拯救安排各有不同，該等司法管轄區亦沒有特定條文訂明當公司由臨時監管人接管時，如何解決拖欠僱員的款項。

28. 李家祥議員指出，政府當局提及的本地經驗，其實是有關公司提出“自動清盤”的做法。然而，法改會建議的企業拯救程序，主要旨在協助那些出現財政困難，很可能面臨被法院勒令清盤的公司。他質疑政府當局的建議會否解決這些公司所面對的問題。關於這方面，財經事務局副局長(2)澄清，該計劃將適用於能否償還其債務或是否很可能面臨自動清盤或遭勒令清盤的公司。

29. 何俊仁議員認為，由於政府當局所引述的例子中，有關公司擁有豐厚的資本，而企業拯救程序亦涉及龐大的專業費用，加上在展開拯救前，僱主必須先行付清所有欠薪，因此中小型企業將不大可能從擬議的企業拯救計劃中受惠；但本港大部分業務由中小型企業經營，他們是最需要此方面的協助。他建議政府當局考慮另行設立基金，或將目前的中小型企業援助計劃的適用範圍擴大，一如特別信貸計劃等的情況，以便為小規模企業提供資金，進行企業拯救計劃。

30. 財經事務局副局長(2)回應時謂，擬議的企業拯救計劃將不會對所涵蓋的公司的資本多寡有任何限制。由於小規模公司的財政問題相對較簡單，所涉的債權人數目亦十分少，因此該等公司使用該計劃的可能性的確較低。鑒於所涉及的專業費用龐大，中小型企業聘用臨時監管人，或不符合成本效益。至於另行設立“企業拯救基金”，該項建議得到一些受訪者的支持。不過，這建議涉及的融資安排會是主要考慮的因素。商界固然反對增加經營成本，政府當局亦考慮到動用公帑協助出現財政困難的企業渡過難關，是不適當的做法。關於現時協助中小型企業的計劃的適應範圍可否擴大，財經事務局副局長(2)承諾就有關建議諮詢相關的決策局，並向事務委員會匯報此事。

31. 委員察悉，臨時監管人會在解僱僱員方面獲賦廣泛權力，並會決定公司能否繼續經營及是否值得拯救。法院亦會主要根據臨時監管人的意見，決定應否延長為期30天的暫停進行法律程序的期限，以免債權人提出將公司清盤。部分委員關注到當局應制訂足夠的制衡措施，以確保從事臨時監管人一職的專業人員表現合乎標準及適當。李柱銘議員建議應訂明決定“有關企業為可生存及值得拯救”的準則。李卓人議員關注到對留任僱員權益方面的保障。丁午壽議員認為臨時監管人所收取的費用應受到適當的監察。

32. 財經事務局副局長(2)回應時表示，政府當局理解議員關注到臨時監管人所擔當的把關角色，並會加以留意，以免無法繼續經營的公司和無良僱主濫用拯救程序。如有需要，法院可審批負責某一拯救計劃的臨時監管人的委任。臨時監管人會在首30天暫停進行法律程序的限期屆滿後，向法院提交有關拯救計劃的詳情。臨時監管人亦可請求法院批准延長暫停進行法律程序的期限。她補充，當局會與專業團體進一步討論對臨時監管人的要求、其職責及權利等細節。有關的立法建議會包括清楚界定這些專業人員的責任及將會制訂的專業水平守則等詳情。有關公司應在聘用臨時監管人前先行商定費用。臨時監管人倘若收取不合理的服務費，便違反其專業操守。

## VI 政府服務暫停調整收費的期間於1999年9月30日屆滿後的擬議安排

(立法會CB(1)1427/98-99(06)號文件)

33. 委員察悉在會議席上有兩份文件提交他們參閱。該兩份文件是政府當局提交關於政府調整收費的例子，以及香港酒店業主聯會的意見書。(該兩份文件在會後透過立法會CB(1)1484(01)及1484(02)/98-99號文件送交委員。)

34. 庫務局局長介紹有關文件，該文件旨在就政府當局建議在凍結收費期於1999年9月30日屆滿後，在未來12個月內分4期調整政府服務收費一事徵詢議員的意見。她解釋，有關建議與政府行之已久的政策貫徹一致。政府當局在釐定大部分政府服務的收費時，是奉行“用者自付”及“收回全部成本”的原則，並對受資助服務維持於實質價值的資助水平。自1998年2月18日起實施為期18個月的凍結收費安排後，已不能再做到這兩項重要原則。事實上，部分項目的收費在過去3年或5年一直沒有

調整。該份資料文件所載收費調整的比率，是參考政府消費開支平減物價指數的變動而訂定的。擬議3%或5%的加幅相當溫和。在制訂收費建議時，政府當局已考慮到所有有關的因素，包括“用者自付”原則、現時收回成本的水平及目前和預測的經濟情況等。

35. 委員強烈反對政府當局建議增加政府服務收費的計劃。他們批評政府沒有體恤市民大眾和商界在目前經濟逆轉的情況下所面對的經濟困境。屬於民主黨的立法會議員中，李柱銘議員和劉千石議員認為，由於香港仍然飽受本地生產總值下跌和嚴重失業問題所困擾，有關建議實在是不可接受。李華明議員擔心此舉亦會促使其他公用事業公司提高收費。前綫何秀蘭議員表示，她特別關注到這對草根階層造成的額外經濟負擔。在經濟衰退期間，草根階層是最受影響的一群。田北俊議員表示，自由黨支持“用者自付”的原則，但反對該項加費建議，因為這會阻礙本港經濟的復甦。陳鑑林議員表示民主建港聯盟反對該項建議，並指出這與經濟調整的目標背道而馳，經濟調整過程旨在透過降低本地成本和價格，令香港恢復競爭力。馮志堅議員亦表示香港協進聯盟反對該項建議。

36. 雖然庫務局局長深知在經濟逆轉期間，社會人士所面對的種種經濟困境，但她強調調整收費是十分重要，以便政府可望在中期再次達致收支平衡，並堅守“用者自付”和“收回全部成本”的原則。儘管最近發表的《1999年第一季經濟報告》在本地生產總值方面錄得了3.5%的實質跌幅，但其他指標顯示本港經濟正有所改善。政府經濟顧問亦預期，本港經濟的復甦速度會在1999年下半年趨向穩定，因此將1999年本地生產總值的預計增長率維持在0.5%的水平。至於有議員關注到對草根階層造成的經濟負擔，庫務局局長表示，大部分加費項目與民生沒有直接關係。政府亦考慮到資助基本服務的政策，並為成本收回比率定下較低目標，例如在教育及供水服務方面，成本收回比率的目標為18%及50%。根據是次加費建議，大部分住戶在高中教育方面的開支每月會增加15元至25元，水費則增加0.1元至1元。

37. 由於政府當局預期立法會會強烈反對有關建議，李卓人議員質疑當局提出有關建議背後的動機。他擔心政府當局或會以此作為加稅的藉口。張永森議員詢問有否其他方法，以賺回在全面推行上述建議後所帶來的2億5,000萬元預計收益。

38. 庫務局局長強調，該項建議背後並沒有隱藏任何動機。她澄清，目前的諮詢工作乃根據財政司司長在1999至2000財政年度政府財政預算案演詞中所作決定而進行的。財政司司長決定將凍結政府收費的安排延長6個月，並承諾政府當局會就凍結期後調整收費的幅度及優先次序，諮詢立法會議員，以期在這問題上達成共識。她重申，進一步延長凍結期除了對財政狀況構成負面影響外，亦會令當局有必要在日後更大幅調整收費，這並非政府的意願，亦不會為社會人士所接受。關於賺回2億5,000萬元預計收益的其他方法，庫務局局長澄清，是次調整收費的工作並不是堅持從收費中取得某水平的收入，而是堅守管理公共財政方面“用者自付”的重要原則。雖然政府當局在未能調整收費的情況下，會繼續研究其他增加收入的措施，並致力提高服務的質素及使有關服務更具成本效益，但增加稅收亦會是賺取額外收入的一個可行方法。

39. 由於通脹率下跌至零，私營機構的營運成本又有下降趨勢，田北俊議員詢問為何在提供政府服務方面的成本會有所增加，這從1999年政府消費開支平減物價指數預測有0.03%的增幅反映出來。吳靄儀議員對此亦表贊同，並關注到資源增值計劃及公務員體制改革等措施在提高公營機構的效率及成本效益方面的成效。李家祥議員認為，政府消費開支平減物價指數的數據或未能準確反映政府的營運成本，並指出倘若政府當局加強控制經常開支方面的增長，增加收費的壓力或會得以紓緩。

40. 庫務局局長回應時強調，政府當局定必竭盡所能，在提供政府服務方面提高效率，並控制開支增長。因此，政府當局已決定在1999年凍結公務員的薪酬，並推行資源增值計劃，目標是在2002至2003年度達致5%的資源增值。此外，當局計劃推行公務員體制改革，這將包括檢討新入職公務員的薪酬及附帶福利、公務員的聘任政策及評核制度。

41. 至於有議員關注到在經濟逆轉期間，提供公營服務的成本有所增加的問題，庫務局局長解釋，政府與私營機構控制開支增長的方法本質上有所不同。她並表示，政府當局每4年就所有政府服務進行成本檢討，藉此評估在這段期間成本的變化，並參考政府消費開支平減物價指數的變動，以釐定在兩次成本檢討之間每年調整收費的比率。政府當局預測政府消費開支平減物價指數在1999年有0.03%的增長，與過去兩年比較，增幅顯著較低。在經常開支的項目中，公務員薪酬的開支有所增加，這是導致政府消費開支平減物價指數出現增長的主要原

因。雖然在1999年實施凍薪措施，但超過半數的現職公務員仍然會享有每年的增薪點。關於透過各項提高效率的措施所節省的款項可否抵銷在開支方面的增長，庫務局局長表示，增值計劃所帶來的好處需要在一段時間後才能體現。雖然政府當局會針對既定目標，盡可能致力透過資源增值計劃提高生產力，但當局會分階段達致5%的目標，由2000至2001年度的1%開始，至2001至2002年度的3%，並在2002至2003年度達致5%。同樣，公務員體制改革在中期的結果可能並不明顯。因此，政府當局預期在未來幾年，政府消費開支平減物價指數仍然會出現輕微增長。政府當局倘若要完全限制在經常開支方面的增長，除在未來幾年凍結公務員的薪酬外，亦需要採取其他措施。

42. 單仲偕議員指出，立法會已開始審議《收入條例草案》，該條例草案關乎在1999至2000財政年度政府財政預算案中的收入寬減建議及增加收入建議。他認為政府當局應將目前增加收費的建議一併納入《收入條例草案》內。此外，他察悉很多司法管轄區普遍需要較長時間進行規劃預算案的程序，並同時研究收入和開支建議，他提議政府當局參考海外的做法及經驗，以期改善香港制訂預算案的程序。

43. 庫務局局長澄清，將目前的建議與《收入條例草案》分開，原因是該條例草案旨在修訂多條條例，以實施1999至2000財政年度政府財政預算案中的各項收入建議。政府當局採用嶄新的方式，將必須通過修改法例來實施的各項收入建議，綜合為一條條例草案，這做法會有助立法會考慮有關建議。然而，由於有關政府服務收費的規例載於多條條例，調整收費一般又通過修訂附屬法例來實施，因此要草擬一條達致上述目的的綜合條例草案在技術上並不可行。另一方面，現時制訂預算案的程序包括審議《撥款條例草案》，此條例草案載列所有開支建議；收入建議則另行載於其他條例草案內，以便在較後時間提交立法會審議。倘若要修改現時制訂預算案的做法，這會是一項重大轉變，當中涉及複雜的法律問題。不過，庫務局局長察悉單仲偕議員就改善在擬備預算案方面進行的諮詢程序所提出的意見。

44. 至於調整收費的適當時間，委員認為凍結期應進一步延長，直至經濟情況顯著改善為止。單仲偕議員表示，當局在2000年年中前不應考慮調整收費，馮志堅議員則認為凍結收費安排最少應延長多6個月。

45. 庫務局局長回應時答應向財政司司長轉達委員的意見，財政司司長會就此事作出決定。

## VII 政府服務私營化 (立法會CB(1)1427/98-99(05)號文件)

46. 工商服務業推廣署署長表示，鼓勵私營機構參與提供公營服務的政策，為政府當局致力成為小規模的政府奠下基礎，並為整個社會帶來很多好處，例如提高成本效益及服務質素，以及透過增加競爭使服務的收費下降。

47. 單仲偕議員察悉，對香港而言，該項政策並不是新措施，海外亦成功推行很多私有化計劃，他要求政府當局提供資料，說明在這方面所進行的詳細分析，特別是提供定量數據，說明在改善服務質素及成本效益這兩方面為社會帶來的好處。

48. 工商服務業推廣署署長回應時表示，根據海外推行私有化計劃的經驗，私有化一般使生產力有所提高、價格下降及服務水平得以改善。舉例而言，雖然私有化過程使效率增加了多少不得而知，因為私有化計劃是在科技急速發展期間推行，但根據澳洲政府將電訊部門私有化的經驗，電訊部門在公司化後效率增加了40%。該項服務全面私有化時，效率再增加40%。關於本港將公營服務交予私營機構承辦的經驗，工商服務業推廣署署長指出，安老院的買位計劃一直十分成功，因為與向自願團體提供資助以營辦該項服務比較，政府可從非政府機構提供的服務中，以相若甚或較低的費用為老人提供質素更佳的住宿和服務。此外，讓發展商承造先前由政府負責的工程，此舉使建築成本下降及工程的完工日期提前1至3個月。他承諾在會後就資料文件第3段所提及的例子，提供更多資料，包括有關財政收益的資料。

工商服務業  
推廣署

(會後補註：有關資料已於1999年7月15日隨立法會CB(1)1711/98-99號文件送交委員。)

49. 雖然張永森議員表示支持公營服務私有化政策的精神，但他詢問政府當局在推行該項政策方面的日後路向，以及私營機構參與供水服務與將香港地下鐵路公司(下稱“地鐵公司”)上市這兩項計劃的進展。

50. 工商服務業推廣署署長重申，根據政府當局過去將公營服務交予私營機構承辦的經驗，以及海外在這

方面的做法，此舉取得更高的成本效益，這加強了政府當局推行私有化政策的決心。該署在5月增設了一個首長級薪級第2點的職位，負責制訂這方面的政策。有關工作現正進行，以物色有潛質及適合改由私營機構參與的部門或服務。雖然涵蓋範圍將包括整個公營機構，但若干部門如紀律部隊，因他們的情況特殊故很快便不在考慮之列。他向委員保證，在推行該項政策時，政府當局會考慮各項重要事宜，包括在不會影響服務水準的情況下提高效率、建立妥善的基礎架構以確保服務提供者及有關員工的問責性和表現，以及參考本地的經驗和海外的做法。

51. 關於將供水服務私有化的問題，工商服務業推廣署署長澄清，現時並沒有將水務署私有化的建議。將於6月底完成的顧問研究會確定邀請私營機構參與提供該項服務的形式。該項研究所涵蓋的事項將包括此項計劃的最終及長遠目標，以及在過渡期內所採取的適當步驟。政府當局會審慎研究該份顧問報告，評估有關建議的影響及在著手推行任何計劃時，與部門的管理當局密切合作，並諮詢員工的意見。政府當局亦會邀請立法會參與有關過程，並諮詢立法會的意見。

52. 關於通過公開招股的形式，將地鐵公司部分股權私有化的建議，庫務局副局長表示，由於該項建議涉及將一家成功營運的商業機構轉為一家局部上市的公司，所需處理的問題有別於邀請更多私營機構參與提供公營服務的計劃。一旦該項計劃成功推行，在合適的情況下，將成為其他由政府擁有的公營公司私有化的基準。工商服務業推廣署署長補充，地鐵公司私有化計劃闡明將公營服務的擁有權與其管理事宜分開的可能性。在考慮將政府服務私有化的形式時，政府當局會研究兩種運作模式的可能性，並進行適當的諮詢工作。政府當局現正草擬實行地鐵公司局部私有化的所需法例，並計劃在1999至2000年度的會期內，將條例草案提交立法會審議。關於這方面，主席向委員表示，交通事務委員會將於1999年6月25日的會議席上進一步討論地鐵公司私有化的詳情。

53. 李卓人議員指出，在公營服務交予私營機構承辦時，政府必須解決各項重要問題，包括設立適當的監管架構以監察服務提供者的表現、設立檢討服務收費的機制，以及消除公務員對其福利和有可能面對裁員威脅的憂慮。他引述英國政府於1990年未能成功將其人手培訓服務外判的例子。另一個引起公務員極度關注的例子，是房屋署打算將其屋邨管理服務私有化的計劃。



54. 對於有議員關注到檢討服務收費的機制，工商服務業推廣署署長強調，私有化過程不會更改現行檢討收費的制度。除非立法會同意作出更改，否則立法會獲賦權通過調整收費的做法將維持不變。至於有議員擔心員工的福利，有關部門實行公司化時，其人手架構可由借調的公務員及從外間聘請的僱員組成。因此，現職員工的薪酬及福利不會減少。但當公司全面私有化後，情況會有所不同，因為這將涉及個別員工與私營公司之間不同的法律關係。至於裁員的問題，他表示並不知道有任何涉及大規模裁員的公司化建議。房屋署的個案情況特殊，並不適用於任何其他公營服務機構的情況。該事件涉及租者置其屋計劃的業主有權選擇其屋苑的管理安排。有關的建議是以6年時間，分階段取替房屋署現時的管理隊。他並指出，倘若公司化計劃可循序漸進地進行，有關問題便可避免發生。雖然將會在一段時間後才可從節省員工成本中獲益，但如情況有此需要，這或會是有充分理據支持的。

55. 對於有議員關注到在實行公司化後機構的問責性，工商服務業推廣署署長表示，加強市場富競爭性會是確保機構問責性的最佳辦法，因為服務營辦商將直接向消費者負責，從而對他們的需求作出回應。至於地鐵公司私有化方面，他表示即使地鐵公司局部私有化後，運輸局局長仍然需要就與地鐵公司有關的交通事宜向市民負責。

56. 何俊仁議員同意實行私有化政策會對公務員造成重大影響，並認為政府當局亦應就該項政策諮詢員方的意見，作為公務員體制改革諮詢工作的一部分。他亦詢問當局會否就政府服務私有化的事宜擬備諮詢文件。

57. 工商服務業推廣署署長回應時澄清，公營部門改革與公務員體制改革應加以區分。公營部門改革是一項實施了多年的行之已久政策。這是公營部門內的體制及架構改革，旨在提高政府服務的效率、質素及成本效益，並檢討提供服務的最適當方法。公務員體制改革則關乎改革公務員制度，涵蓋範圍包括薪酬及服務條件，以及紀律處分制度等。政府當局最近發表了有關公務員體制改革的諮詢文件，並正積極諮詢有關各方的意見。

58. 鑒於在提供公營服務時，通常須要在先進科技系統及人力資源培訓兩方面作出龐大投資，李家祥議員詢問海外在這方面的成功經驗，以及香港可以參考的例子。工商服務業推廣署署長回應時謂，政府當局在制訂

其工作計劃時，會適當參考海外的做法。雖然英國和新西蘭一直出現缺乏充足資金投資在資訊科技系統的問題，但這種情況應不會在香港出現。此外，營商者必須在基本的基礎架構方面作出適當的投資，因為這會進一步提高生產力。

## VIII 其他事項

### 在抵港區售賣免稅品

(立法會CB(1)1388/98-99(01)號文件)

59. 委員表示支持准許在羅湖火車站及香港國際機場售賣免稅品予抵港人士的建議。

60. 單仲偕議員認為有需要確保免稅品的銷售具競爭性。庫務局副局長察悉單議員的意見，並表示他希望九廣鐵路公司及機場管理局會透過富競爭性的招標方法，批出新的免稅品特許專營權，即與目前在離境區售賣免稅品的安排一致。

61. 議事完畢，會議於下午5時50分結束。

立法會秘書處

1999年10月19日