

營運基金的運作

2003年2月18日

林潔儀

立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道3號萬國寶通銀行大廈5樓
電話：(852) 2869 8343
圖文傳真：(852) 2509 9268
網址：<http://www.legco.gov.hk>
電子郵箱：library@legco.gov.hk

目錄

	頁
研究摘要	
第1部 —— 引言	1
背景	1
研究範圍	2
研究方法	2
第2部 —— 營運基金：來源及發展情況	3
營運基金作為聯合王國管理改革的其中一環	3
管理改革建議	3
創立執行機構及擴大營運基金制度	3
香港引入營運基金的情況	4
香港的公營部門改革	4
營運基金的性質及法律依據	5
設立營運基金的準則	6
聯合王國	6
香港	6
營運基金與傳統政府部門的分別	7
聯合王國	7
香港	8
第3部 —— 香港的土地註冊處營運基金	11
背景	11
人手安排	11
人手安排的彈性及私人機構的專業知識	11
員工人數及開支	12
市場結構	12
收費	13
財政目標及成果	13
服務目標及成果	14
目標及表現	14
員工獎勵計劃	15
客戶的意見	15
新增及改良的服務及產品	15
公眾問責性	16

第4部 —— 郵政署營運基金	18
背景	18
人手安排	18
<i>人手安排的彈性及私人機構的專業知識</i>	18
<i>員工人數及開支</i>	19
市場結構	19
收費	20
財政目標及成果	21
服務目標及成果	23
<i>目標及表現</i>	23
<i>員工獎勵計劃</i>	24
<i>客戶的意見</i>	24
<i>新增及改良的服務及產品</i>	24
公眾問責性	25
第5部 —— 機電工程營運基金	27
背景	27
人手安排	27
<i>人手安排的彈性及私人機構的專業知識</i>	27
<i>員工人數及開支</i>	28
市場結構	29
收費	29
財政目標及成果	30
服務目標及成果	31
<i>目標及表現</i>	31
<i>員工獎勵計劃</i>	31
<i>客戶的意見</i>	32
<i>新增及改良的服務及產品</i>	32
公眾問責性	33
第6部 —— 英國測繪處營運基金	35
背景	35
人手安排	35
<i>人手安排的彈性及私人機構的專業知識</i>	35
<i>員工人數及開支</i>	36
<i>提早退休計劃</i>	37
市場結構	37
收費	37
財政目標及成果	38
服務目標及成果	39
<i>目標及表現</i>	39
<i>員工獎勵計劃</i>	40
<i>客戶的意見</i>	40
<i>新增及改良的服務及產品</i>	40
公眾問責性	41
部長	41
處長	42
發表文件	42

第7部 —— 英國土地註冊處營運基金	43
背景	43
人手安排	43
人手安排的彈性及私人機構的專業知識	43
員工人數及開支	44
市場結構	44
收費	45
財政目標及成果	45
服務目標及成果	46
目標及表現	46
員工獎勵計劃	47
客戶的意見	47
新增及改良的服務及產品	47
公眾問責性	48
大法官	48
土地註冊處總處長	49
發表文件	49
第8部 —— 提高效率及服務質素的其他方法	50
英國的執行機構	50
英國在控制公共開支方面的新機制	51
香港在提高效率及控制公共開支方面的新機制	52
資源增值計劃	52
節用投資戶口	52
非公務員合約僱員計劃及自願退休計劃	53
整筆撥款	53
營運開支封套	54
第9部 —— 分析	55
提供服務的成本	55
員工人數	55
釐定薪酬及服務條件的權力	56
改善服務質素	56
私人機構的專業知識	56
服務目標及成果	57
衡量營運基金的成本效益	57
市場結構	57
收費	58
財政目標及成果	58
公眾問責性	58
向立法機關及公眾問責	58
成立營運基金以外的其他選擇	59
檢討運作模式	59
提高服務效率及成本效益的其他方法	59
須考慮的事項	60
附錄	62
參考資料	71

立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

研究摘要

營運基金的性質及目的

1. 營運基金的概念於70年代初源自聯合王國(英國)，而香港藉通過《營運基金條例》於1993年引入此概念。營運基金是一個根據法律設立的財務及會計架構，以便政府部門或部門其中部分可以採用私人機構經常使用的若干會計及管理方法。
2. 營運基金以自負盈虧的方式運作，並且無需就其成立後的日常運作經費，向立法機關要求撥款。在決定一個部門能否以營運基金的形式運作時，最主要的考慮準則是該部門的營運能在一段合理的時間內達致收支平衡。
3. 設立營運基金的用意在於透過體制上的轉變，使資源管理有適當的靈活性，從而孕育新的工作文化，以改善服務質素及提高成本效益。

選定營運基金的運作

4. 此項研究選定5個營運基金作為探討的對象，包括3個香港的營運基金(土地註冊處營運基金、郵政署營運基金及機電工程營運基金)以及兩個英國的營運基金(英國測繪處營運基金及英國土地註冊處營運基金)。
5. 在5個選定的營運基金當中，除郵政署以外，其餘均在使用營運基金形式運作以後，成功減少公務員人數及員工總人數。雖然此等部門已成功控制員工人數，但員工開支仍持續上升，並佔其運作開支一半以上。香港的公務員薪酬及服務條件由中央劃一釐定，而英國的營運基金總裁獲賦權訂定首長級以下公務員的薪酬及職級架構。
6. 為改善服務質素，英國的營運基金日漸趨向從私人機構引入商界經驗。在英國，營運基金的總裁及部分其他高級人員透過公開招聘委任，非執行董事亦從私人機構招攬。在香港，營運基金的總經理則從公務員隊伍中選拔。
7. 此項研究所探討的營運基金，均已達到及超越大部分的服務表現目標，並設有各種渠道與主要客戶溝通。然而，第三者或服務使用者沒有正式參與訂定此等服務表現目標。

8. 除了機電工程營運基金以外，選定營運基金所提供的服務及產品，在很大程度上壟斷市場。市場競爭並不存在。
9. 在香港，土地註冊處營運基金各項收費的調整須經立法會審議，而郵政署只有部分收費的釐定，須取得立法會的批准。其餘3項選定的營運基金(包括英國的營運基金)在釐定各項收費時均無須獲得立法機關批准。
10. 在選定的5個營運基金當中，有兩個營運基金在一段時間內未能達致收支平衡，以及未能達到有關的目標回報率。其餘3個營運基金均超出其目標回報率。
11. 營運基金的《概要協議》旨在清楚界定營運基金主管及有關的部／部門／政策局的主管各自承擔的責任。在英國，營運基金的《概要文件》備存於國會上、下議院的圖書館，而香港則沒有公開《概要協議》內容的安排。
12. 香港推行主要官員問責制以後，政策局就營運基金的政策工作，在局內有不同的分工。在工作的層面上，政策局局長負責整體的政策，而常任秘書長則掌管管理及行政性質的職務。營運基金的總經理向常任秘書長直接匯報有關運作方面的事宜，並透過常任秘書長要求政策局局長指示政策方向。
13. 此項研究所探討的兩個英國營運基金，每5年會進行一次檢討，以研究營運基金應以現行模式運作，還是應採用其他架構運作，以便更有效地達到部門的目標。香港則沒有進行類似性質的定期檢討。

提高效率的其他方法

14. 除設立營運基金以外，英國於80年代末期引入執行機構的運作模式，以提高效率及服務質素。執行機構享有營運基金大部分的靈活性，但執行機構並非財政自給，無須面對市場競爭。
15. 除了把部門分割出來，以成立營運基金及執行機構外，英國及香港政府均訂有其他提高效率的措施。近年來，政府部門可更靈活及自由地管理資源。在英國，當局制訂開支計劃及明確訂定向部門分配3年所需的資源，使政府部門在制訂財政預算方面有更明確的方向及更大的靈活性。香港推行的節用投資戶口、整筆撥款、非公務員合約僱員計劃及自願退休計劃亦可起類似的作用。

營運基金的運作

第1部 —— 引言

1. 背景

1.1 在財經事務委員會2002年6月3日的會議席上，政府就設立差餉物業估價署(下稱“估價署”)營運基金的建議進行簡介。政府相信，此項建議對估價署及社會均有利(表1)。政府當時的目標是讓擬議的營運基金於2003年7月1日開始運作。

表1 —— 政府認為擬議的估價署營運基金有以下的主要好處

對估價署而言	對社會而言
<ul style="list-style-type: none">• 能夠以較商業化的模式運作，提供優質、快捷和創新的服務及拓展新的服務。• 進一步推動以客為本的服務文化，以期在效率及成本效益方面取得顯著及持續的改善。• 提高效率及生產力。長遠而言，應能減省成本及人手。• 及早承擔所有成本的問責性。• 以共同的理想和身份，推動管理層和員工集中注意服務質素和持續改善服務。	<ul style="list-style-type: none">• 讓估價署可迅速及有效地回應，就改善現有服務及推出新服務與日俱增的需求。• 估價署可以利用其物業資料庫，為資訊流通更廣及日趨透明的物業市場提供支援。

1.2 在同一會議席上，財經事務委員會要求立法會資料研究及圖書館服務部就營運基金的運作情況進行一項研究，以便事務委員會就擬設的估價署營運基金進行討論。

2. 研究範圍

2.1 是項研究涵蓋香港下列的營運基金：

- 土地註冊處營運基金；
- 機電工程營運基金；及
- 郵政署營運基金。

2.2 由於營運基金的概念源自聯合王國(英國)，是項研究亦會探討英國的兩個營運基金：

- 英國土地註冊處；及
- 英國測繪處(大不列顛的國家測繪機關)。

2.3 選定的營運基金被視為可跟估價署相類比。香港的土地註冊處及英國的土地註冊處同樣提供支援服務，並備有完善的資料庫。這兩個營運基金的服務性質及競爭優勢與估價署相若。擬設的估價署營運基金與機電工程營運基金類似，大部分的收入會來自政府政策局、政府部門及公共機構。至於郵政署，該署積極利用營運基金財政上的靈活性，以拓展商機。英國測繪處是大不列顛負責官方測量及地形繪圖工作的政府部門，是營運基金在英國運作的另一例子。

2.4 本研究探討選定營運基金的下列範疇：

- 人手安排；
- 市場結構；
- 收費；
- 財政目標及成果；
- 服務目標及成果；及
- 公眾問責性。

3. 研究方法

3.1 是項研究採用案頭研究的方法，包括從互聯網上檢索資料、參考文獻及分析，以及與有關各方互通函件。本部亦曾約見部分有關當局的人員。

第2部 —— 營運基金：來源及發展情況

4. 營運基金作為聯合王國管理改革的其中一環

管理改革建議

4.1 營運基金的概念源自英國。《有關公務員事務的富爾頓委員會1968年報告書》(下稱“富爾頓報告”)(the 1968 Report of the Fulton Committee on the Civil Service)及保守黨政府1970年的《重組中央政府》(The Reorganization of Central Government)白皮書，均倡議單位問責管理的概念¹。富爾頓報告提出需否引入更具“問責性的管理”的問題，即盡量以客觀的量度標準，要求個人及單位就其表現負上責任。²

4.2 富爾頓報告預計，“當某項工作是在政府部門以外獨立進行，便可更有效地引入問責性管理...”³。此建議為創立營運基金及執行機構的工作奠下基礎。《政府營運基金法令》(《1973法令》)於1973年通過，但此法令實際上在70年代從未實施。

創立執行機構及擴大營運基金制度

4.3 70年代末期，提升公營部門的效率成為英國政府其中一項首要工作。1979年成立的效率促進部(Efficiency Unit)在1988年發表了一份題為《改善政府管理：下一步行動》(‘Improving Management in Government: The Next Steps’)的報告(下稱“下一步行動報告”)。該報告建議，“當局應成立一些機構，在一個政策及資源架構內執行政府的行政職能，而該等機構的職務範圍則由負責有關工作範疇的大臣審批。”

¹ 英國下議院就《政府營運法案》進行的二讀辯論，1990年1月8日，Col. 729。

² Richard Chapman, “The Experience of Public Sector Management in the United Kingdom in the 1980s and Implications for Hong Kong” in Jane C. Y. Lee and Anthony B. L. Cheung eds. *Public Sector Reform in Hong Kong*, Hong Kong: The Chinese University Press, 1995.

³ The Civil Service, Report of the Committee 1966-68, Chairman Lord Fulton, London: HM Stationery Office, 1986, paragraph 188, quoted by Chapman, Richard, “The Experience of Public Sector Management in the United Kingdom in the 1980s and Implications for Hong Kong” in Jane C. Y. Lee and Anthony B. L. Cheung eds. *Public Sector Reform in Hong Kong*, Hong Kong: The Chinese University Press, 1995.

4.4 根據下一步行動報告的建議，執行機構陸續成立，其用意是改善公務員的管理制度，以及向市民提供更物有所值和更佳的服務。執行機構在多方面均與營運基金相似，但經費仍來自立法機關投票通過的政府撥款。在營運方面，執行機構亦不會如營運基金般商業化。

4.5 英國政府相信，執行機構在營運基金的商業化制度下能更有效率地運作。在下一步行動報告發表兩年後，有關當局制定了修訂《1973年法令》的《1990年政府營運法令》(the Government Trading Act 1990)，以擴大原法令的涵蓋範圍，使營運基金的制度適用於更多機構。根據經修訂的《1973年法令》，按法規指示運作及按規例釐定收費的機構均可取得營運基金的地位。自《1973年法令》通過後，23個營運基金相繼成立。當中4個營運基金其後私有化，現有營運基金的數目為19個。⁴

5. 香港引入營運基金的情況

香港的公營部門改革

5.1 設立營運基金是本港推行公營部門改革的其中部分措施。在80年代末期，香港政府面對人力及財政資源需求不斷上升的情況，決定改革公營部門，以期達到使用較少成本實踐更多承諾的目標。財政科引入多項財政管理改革措施，而“物有所值”的概念其後擴展成為一項有系統的公營部門改革計劃。⁵

5.2 效率促進組是為制定改革計劃而成立。改革建議的其中一個重點，是找出適當的機構模式，以有效及有效率的方式提供服務。

5.3 1989年有關改革公營部門的討論，導致當局在1993年3月10日制定《營運基金條例》。香港引入營運基金的概念，旨在透過體制上的轉變，提供適當的渠道及孕育新的工作文化，以改善服務質素及提高成本效益。

⁴ 除了該19個營運基金以外，另設有兩個營運基金，分別由蘇格蘭行政事務部 (the Scottish Executive) 及北愛爾蘭議會 (Northern Ireland Assembly) 管轄。

⁵ 財政科，公營部門改革討論文件，1989年2月，載於效率促進組的網址：
http://www.info.gov.hk/eu/eng/aconsph/spch/info3/us6_con.htm.

營運基金的性質及法律依據

5.4 政府把營運基金界定為一個根據法律設立的財務及會計架構，以便政府部門或部門的其中部分可以採用私人機構經常使用的若干會計及管理方法。⁶營運基金以自負盈虧的方式運作，並且無需就其每年的運作經費，向立法會要求撥款。

5.5 《1993年營運基金條例》(下稱“該條例”)(第430章)訂明，營運基金是在政府內設立的一個會計單位，但並無獨立的法律地位。⁷營運基金仍屬政府的一部分，因為營運基金的資產仍屬政府資產，其員工仍然是公務員。

5.6 負責的局長及營運基金的總經理應就商業及非商業目的、財政目標、營運目標及其他令人關注的事項，例如定價機制，達成《概要協議》。

5.7 該條例使政府的若干服務可按財政司司長建議，在獲得立法會批准的情況下，以營運基金的形式提供資助。

5.8 根據該條例，營運基金由立法會通過決議設立。政府會把指定服務所動用的資金撥歸有關的營運基金，並可藉提供投資的資本及貸款的形式，分別從資本投資基金或貸款基金注入現金。

5.9 營運基金通常向政府繳付相等除稅後盈利約30%至50%作為紅利，以代替繳納利得稅。

⁶ 財政科及效率促進組，立法會參考資料摘要——《1992年營運基金條例草案》，1992年11月。

⁷ 《營運基金條例》第2條。

6. 設立營運基金的準則

6.1 無論是英國或香港，在決定一個政府部門能否以營運基金的模式運作時，主要的考慮準則是該部門應能透過銷售服務所取得的收入，資助全部的營運成本。⁸

聯合王國

6.2 一個營運基金得以在英國設立之前，必須符合多項法規及行政的測試。《政府營運基金法令》(the Government Trading Fund Act) 特別訂明，“有關營運包括主要在聯合王國提供貨物及服務，而並非只為政府部門提供貨物及服務”。財政部進一步闡明，此條文要求該部門“逾半”的貨物及服務須提供予政府部門以外的客戶。

6.3 此外，有關機構直屬的部門及財政部在決定某機構應否以營運基金的模式運作前，會考慮營運基金的模式可否引入最大程度的競爭及建立真正的客戶－承辦商關係。⁹

香港

6.4 營運基金的安排被視為適用於：¹⁰

- (a) 政府根據收回部分或十足成本的政策而提供的核心服務；
- (b) 通常向其他政府部門提供的政府支援服務，而這服務可收取費用；及
- (c) 向普羅大眾提供收費的商業性質服務。

⁸ 香港的效率促進組提供的回覆，以及英國財政部中央會計組，《營運基金的設立與營運指引》，2001年1月。

⁹ "The Financing and Accountability of Next Steps Agencies" 白皮書第4條所載的規定。

¹⁰ 請參閱註腳1。

6.5 在設立營運基金前，該部門必須符合以下多項條件，其中首兩項為法定要求：¹¹

- (a) 以營運基金的資助模式提供服務，將會提高營運管理的效率和成效，使有關服務符合適當的水準；¹²
- (b) 在合理的時間內，有關的營運應能達致收支平衡，而所涉及的收支可跨年計算；¹³
- (c) “基金的收入主要包括在營運過程中就提供服務獲得的收益”；¹⁴ 及
- (d) “指定設立營運基金是適當的做法(即有關部門從事類似商業活動的部門，而非提供需要使用大量公帑的社會服務)”¹⁵。

7. 營運基金與傳統政府部門的分別

7.1 營運基金與傳統政府部門的主要分別在於資源分配。

聯合王國

7.2 英國的營運基金的主要特點撮述如下¹⁶：

- (a) 營運基金並非以撥款營運。營運基金無需每年向國會尋求撥款以資助其營運；
- (b) 營運基金以自負盈虧的形式運作。有關部門有權保留某約定水平的現金結餘，並把有關款項撥入下一年的帳目，以累積儲備；

¹¹ 財政科及效率促進組，立法會參考資料摘要 —— 《1992年營運基金條例草案》，1992年11月。

¹² 《營運基金條例》(第430章)第3條。

¹³ 同上。

¹⁴ 財政科及效率促進組，立法會參考資料摘要 —— 《1992年營運基金條例草案》，1992年11月。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 英國財政部中央會計組，《營運基金的設立與營運指引》，2001年1月。

- (c) 營運基金按主要的財政目標釐定收費，有關財政目標通常定為賺取最少達資本額6%至8%的平均回報率，還要視乎有關費用是由法例規定，還是營運基金須與私人供應商競爭而定；
- (d) 除非另有協定，否則收取的費用將會是部門提供服務所需的十足成本，而營運基金通常並不旨在賺取“利潤”；
- (e) 在3年期間，跨年計算的收入須足以應付營運基金的開支及其他財政目標；
- (f) 預期營運基金會就政府投入的資本派發紅利；及
- (g) 營運基金無須就其利潤繳納公司稅。¹⁷

香港

傳統政府部門

7.3 根據撥款會計制度，政府部門須參與每年的資源分配工作，以競逐資源。政府部門推出新服務或改善服務等工作，均受每年可取得的“新款項”所限制。儘管政府推行了一個新的營運開支封套撥款方式¹⁸，以分配及控制未來4個財政年度營運開支的經常部分，非經常開支的資源分配工作仍會繼續如常進行。

7.4 各部門的支出不得超出其預算。一般而言，部門不能把撥款從一個分目撥入另一分目¹⁹，以應付變化不定及有時難以預計的服務需求。即使當局有額外的資源，有關的資源分配仍須得到立法會財務委員會批准。

7.5 以往當部門的開支低於預算時，節省所得的款項通常會被庫務局收回，以進行重新分配。²⁰ 部門無形中因為沒有用盡經核准的預算而受罰，皆因當局可能會在下一年度削減其開支款額。此做法往往引致部門在財政年度即將完結時大灑金錢花費，以致可能出現浪費資源的情況。²¹

¹⁷ 英國財政部提供的回覆。

¹⁸ 營運開支封套撥款方式的詳細資料載於第45.11段。

¹⁹ 分目是每個部門或政策局的預算內的個別項目。

²⁰ “節用投資戶口”是當局於1999年推行「資源增值計劃」時同時推出，以准許各政策局及部門保留一半未使用的部門開支。

²¹ 同上。

7.6 由於一個部門為另一部門提供輔助服務時通常不會收取費用，故此服務提供者沒有提高效率的意欲，而使用服務的部門亦不會以更符合經濟效益的方式使用有關服務。

營運基金

7.7 政府認為，設立營運基金的主要好處在於能提高效率及改善服務質素。這些好處由營運基金的3項元素促成：

(a) 人力及財政資源的管理工作可更具靈活性，包括：

- 營運基金按自負盈虧的基礎運作。員工成本及其他開支均由基金的收入支付；²²
- 營運基金可保留營運的盈餘作為儲備金，無需將有關款項交回政府再作中央分配。²³ 營運基金可使用其儲備金再作投資，以加強現有服務及探討新的商業機會；²⁴
- 只要收入足以支付成本所需，營運基金經理獲賦予自由度提供服務；及
- 適用於政府部門的某些人手編制控制措施，例如有關開設首長級職位的規定，仍會適用於營運基金。然而，只要符合財政及服務表現目標，當局並無就營運基金的非首長級編制設定上限。

(b) 新的顧客／服務提供者關係

- 營運基金按收回部分或十足成本的基礎向所有私人及公營機構的顧客提供服務，由此建立真正的顧客／服務提供者關係，繼而應可“推展一個由顧客帶動而非由生產者推動的體制”；²⁵ 及
- 營運基金的運作須與外間的價格及服務表現作直接比較，此情況預計可改善服務水準及提高成本效益。

²² 《營運基金條例》第5(2)條。

²³ 《營運基金條例》第5(3)條。

²⁴ 然而，《營運基金條例》第9條禁止總經理為營運基金向私人機構借入款項，除非是按照財政司司長批准的限額所作的暫時透支。

²⁵ 財政科及效率促進組，立法會參考資料摘要——《1992年營運基金條例草案》，1992年11月。

- (c) 法例規定，營運基金的總經理須按照下列目標管理營運基金：²⁶
- 進行有效率及有效的運作，使有關服務符合適當水準；
 - 在合理時間內，使該營運基金的收益，以跨年計算，足以應付開支及為應付該基金的債務而提供資本；及
 - 使所運用的固定資產取得財政司司長所釐定的合理回報。

²⁶ 《營運基金條例》第6條。

第3部 —— 香港的土地註冊處營運基金

8. 背景

8.1 土地註冊處營運基金按照立法會根據《營運基金條例》於1993年6月30日通過的一項決議案成立。土地註冊處營運基金於1993年8月1日開始運作，成為以營運基金形式運作的首兩個政府部門之一。

8.2 土地註冊處負責為土地文件進行註冊及提供查閱土地登記冊及有關紀錄的服務，以便土地交易有秩序地進行。

8.3 本身是公務員的土地註冊處處長(下稱“處長”)是土地註冊處營運基金的總經理。他須就土地註冊處業務的管理及運作，以及達致《概要協議》和整體及業務計劃所載列的服務指標及財政目標，透過常任秘書長(規劃及地政)向房屋及規劃地政局局長負責。

9. 人手安排

人手安排的彈性及私人機構的專業知識

9.1 處長獲授權決定土地註冊處的非首長級人員編制。他亦有權招聘非公務員合約員工²⁷，並在徵詢公務員事務局局長及財經事務及庫務局局長的意見後，把有關人員的薪酬及服務條件訂定在有別於現行規定的水平。

9.2 土地註冊處透過在市場上公開招聘，現時以非公務員合約的條件聘用5名資訊科技專業人員及一名會計助理。²⁸ 與此同時，土地註冊處並無就其他任何高級職位進行公開招聘。

9.3 處長與其他政府部門的主管一樣，以往僅具有對總薪級表14點以下的人員進行紀律處分的有限權力。由2002年11月1日起，常任秘書長及部門和營運基金的主管均獲賦權懲處(解僱除外)薪酬相等於總薪級表34點或以下的人員。

²⁷ 非公務員合約員工計劃在1999年引入。1999年之前，各營運基金可用非公務員的條款聘請臨時員工，讓營運基金可以更快回應營業額的變化。

²⁸ 當中3人的薪酬水平與高級政府職位的薪酬相同。

員工人數及開支

9.4 土地註冊處營運基金主要由公務員擔任職位，並以一般公務員條款及條件聘用。土地註冊處營運基金在最初運作時共聘用630名員工——591名公務員²⁹及39名非公務員臨時員工。³⁰員工總人數到2001至02年度減少了2.6%，減至613人³¹，而於同一期間，土地註冊處所僱用的公務員人數亦減少了11.2%，減至525人³²。

9.5 土地註冊處所定下的其中一個長遠目標，是以臨時或合約條件聘用15%的員工。在1996至97年度及1997至98年度期間，土地註冊處確曾為應付因物業市道興旺而驟增的服務需求，並為盡量降低員工成本而招聘大量非公務員臨時員工。截至2002年3月31日，該處所僱用的非公務員有88名，佔員工總人數的14.3%。

9.6 在擴大非公務員合約員工的比率方面，並非毫無限制。土地註冊處在一份《資源增值報告》內指出，由於公務員事務局無法吸納過剩的一般職系人員，土地註冊處不能進一步增加合約員工的比率。³³

9.7 自土地註冊處營運基金設立以來，員工開支一直佔基金運作開支的最大部分(持續超過60%)。2000至01年度的員工開支為2億2,100萬港元，較1994至95年度增加35.3%。

10. 市場結構

10.1 根據《土地註冊條例》(第128章)及《土地註冊規例》，土地註冊處負責為所有影響土地的文件進行註冊。土地註冊處亦負責按照《建築物管理條例》處理有關成立業主立案法團的申請。根據有關的法定條文，土地註冊處營運基金是進行土地註冊及成立業主立案法團的唯一專營機構。

10.2 土地註冊處亦是負責備存土地登記冊，以及就物業資料和土地紀錄提供完備資料庫的唯一法定組織。這使土地註冊處在提供該等資料予市民及政府部門和機構方面佔有壟斷的優勢。

²⁹ 雖然土地註冊處於1993年8月1日實際聘用了591名公務員，當時的編制為621人。

³⁰ 截至1993年8月1日。

³¹ 截至2002年3月31日。

³² 截至2002年3月31日，公務員的編制為553人。

³³ 財經事務及庫務局(前庫務局)，《二零零零至零一年度資源增值計劃》小冊子，《資源增值報告——土地註冊處營運基金》。

11. 收費

11.1 土地註冊處在擬備整體及業務計劃期間，均會就各項收費的水平進行每年一次的檢討，並與房屋及規劃地政局局長討論有關的建議。土地註冊處的定價政策，是根據收回十足成本，以及達到財政司司長釐定的訂明回報率，即固定資產平均淨值10%的目標回報率作為計算基礎。

表2 —— 價格的平均增幅

年份	土地註冊處營運基金 各項收費的平均增幅
1994	統一收費 ³⁴
1995	17%
1996 ³⁵	10%

11.2 各項收費的調整須由立法會透過先訂立後審議的程序，以附屬法例的形式提出。土地註冊處營運基金設立後，土地註冊處的各项收費曾三度作出調整(請參閱表2)，並自1996年起凍結。

12. 財政目標及成果

12.1 土地註冊處根據《營運基金條例》及《概要協議》的一般條文訂定下列財政目標：

- (a) 管理土地註冊處的財政事宜，使土地註冊處在合理時間內，有能力足以應付因提供服務而招致的開支，以及足以為應付債務而提供資本；
- (b) 達到財政司司長為固定資產平均淨值所釐定的合理每年回報率，所訂明的回報率為每年10%；及
- (c) 盡快償還成立營運基金時及為資本項目提供資金時向政府借貸的款項，以及向政府支付利息。

³⁴ 當局於1994年7月15日實施統一收費，以劃一新界區與市區土地註冊處的收費。當中多項收費有所提高。

³⁵ 註冊費用在收費架構簡化後相應調低。在其他收費調高的情況下，整體的收費淨額增幅為10%。

12.2 固定資產平均淨值回報率的計算方法是以運作所得的盈利加上利息收入，減去名義稅項，再除以平均固定資產淨值。計算此項回報率時，利息開支並無包括在內。

12.3 除了首8個月的營運以外³⁶，土地註冊處營運基金的回報率一直超逾固定資產平均淨值10%的目標回報率(請參閱表3)。土地註冊處解釋2000至01年度的高回報率是由於大部份資產已於2000至01年度完全折舊，因此，固定資產平均淨值較1997至98年度的高峰期下跌了1億5,700萬港元(29%)。

表3 —— 土地註冊處的回報率

	93/94 ³⁷	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
目標回報率	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
實際回報率	9%	10.3%	14.7%	29.1%	37.3%	14.8%	23.6%	25.7%

12.4 2000至01年度的運作開支較1994至95年度(以營運基金形式運作後首個完整的財政年度)增加1億1,200萬港元(49%)。與此同時，2000至01年度的運作所得盈利較1994至95年度增加4,500萬港元(106%)。

12.5 土地註冊處轉以營運基金形式運作後，除在首年度建議不派發紅利³⁸外，自1994至95年起便一直向政府派發相當於除稅後盈利30%的紅利。

13. 服務目標及成果

目標及表現

13.1 土地註冊處提供的主要服務包括：

- (a) 根據《土地註冊條例》(第128章)為影響土地的文件進行註冊；

³⁶ 1993至94年度的數字是按1993年8月1日至1994年3月31日8個月期間的營運表現計算。如按12個月的基礎評估該8個月的表現，1993至94年度的回報率應為13.5%。

³⁷ 同上。

³⁸ 鑒於龐大的資本開支及物業市道不明朗的因素，土地註冊處建議不派發紅利。

- (b) 提供查冊服務及土地登記冊和有關紀錄的副本；及
- (c) 根據《建築物管理條例》(第344章)為業主立案法團進行註冊。

13.2 土地註冊處營運基金於1993年8月成立以後，已就其主要服務作出服務承諾，並就服務承諾每年進行檢討。土地註冊處至今已實踐及超出其服務承諾所訂的大部分指標。舉例而言，1993至94年度，土地註冊處承諾在26天的時間內為土地文件完成註冊工作。2000至01年度，有關服務標準已提升至在20天內。

13.3 然而，小部分服務標準經多年才修訂至更高的水平。

員工獎勵計劃

13.4 自1997年1月1日起，土地註冊處便推行一項「工作表現獎勵計劃」，以獎品(而非獎金)獎勵員工。有關計劃鼓勵員工在兩個層面(包括部門層面及以小組作為基礎)進行競賽。根據該項計劃，達到服務指標、成功改善服務及節省開支的員工可獲得獎勵。獎勵的形式包括免費的周年晚宴及其他非現金獎勵(例如超級市場禮券)。

客戶的意見

13.5 設立營運基金其中一個目的是為加強培養以客為本的工作文化，以提高服務的質素。土地註冊處的3個客戶聯絡小組定期會面，就土地註冊處的表現提供意見，以及提出改善服務的建議。土地註冊處聯合常務委員會的成員包括土地註冊處及香港律師會的代表。委員定期舉行會議，就土地註冊事宜及土地註冊處向法律界人士提供的服務，進行討論及交換意見。

13.6 土地註冊處於1996年，2001年及2002年分別進行了客戶滿意程度調查，以評估客戶的需要和他們對土地註冊處工作表現的滿意程度。2001年的客戶滿意程度調查顯示，46.5%的使用者對土地註冊處的服務非常滿意，而41.9%則表示頗為滿意。

新增及改良的服務及產品

13.7 土地註冊處以營運基金的形式運作後，主要新增的服務包括：

- (a) 新界區的電腦土地登記冊；

- (b) 直接查冊服務 —— 客戶可利用其辦公室的電腦終端機查閱任何土地登記冊及土地文件，以及訂購土地文件的副本；
- (c) 文件影像處理系統 — 使用者可以經櫃位或傳真，透過聯機檢索取得土地文件；
- (d) 跨區查冊服務；
- (e) 街道索引光碟；
- (f) 新界地段／地址對照表光碟；及
- (g) 彩色圖則影像處理。

13.8 土地註冊處計劃在不久將來引入的服務包括：

- (a) 發展綜合註冊資訊系統，期望於2004年初不再受地域界限限制，可把土地文件送往一個中央註冊處辦理註冊，以及透過互聯網查冊；及
- (b) 在大約2005年年底引入土地業權註冊制度，提供明確的業權。

14. 公眾問責性

14.1 《概要協議》訂明政策局局長及處長各自承擔的職責。政策局局長通常會與處長磋商，每3年對《概要協議》進行一次檢討。房屋及規劃地政局局長負責：

- (a) 就土地註冊事宜制訂及檢討政府的政策及目標；
- (b) 訂定土地註冊處的政策目標；
- (c) 確保能適時地考慮及批准土地註冊處的「周年業務計劃」及「中期營運計劃」；及
- (d) 就有關土地註冊處的政策事宜代表政府發言。

14.2 自推行問責制以來，在《概要協議》下由前局長級公務員擔任的職責，均由政治任命的政策局局長接手負責。在工作的層面上，政治任命的政策局局長與常任秘書長（規劃及地政）分工合作。政策局局長負責整體的政策，而常任秘書長（規劃及地政）則掌管管理及行政性質的職務。處長直接向常任秘書長匯報有關運作方面的事宜，並透過常任秘書長向政策局局長尋求指示政策方向。

14.3 處長負責：

- (a) 管理及營運土地註冊處的業務，以及達到土地註冊處的服務指標；
- (b) 因應土地註冊處的業務目標，訂定土地註冊處的服務指標，以及在就此等指標作出擬議的更改前，知會政策局局長；
- (c) 擬備及向政策局局長提交「周年業務計劃」及「中期營運計劃」；
- (d) 擬備及向政策局局長提交年報及帳目；
- (e) 解答有關土地註冊處日常管理事宜的查詢；
- (f) 就有關土地註冊及土地業權註冊的政策及立法事宜提供意見；及
- (g) 應政策局局長可能提出的合理要求，提供任何有關土地註冊處的服務表現及計劃的資料。

14.4 土地註冊處每年須把帳目送交審計署署長進行審核。土地註冊處須每年向立法會提交其年報、經證明的財務報表及審計署署長的報告。土地註冊處亦須接受審計署署長進行任何衡工量值的審計工作，就土地註冊處履行職務時是否合符經濟原則、是否講求效率和效益進行審查。當立法會的政府帳目委員會研究審計署署長所擬備的衡工量值的審計報告時，處長及政策局局長均須就立法會的政府帳目委員會的質詢作出回應。

14.5 有關的立法會事務委員會亦負責監察土地註冊處的表現及任何相關的政策事宜。處長及政策局局長均須在有需要時出席事務委員會會議，向議員簡介公眾關注的事項及回答他們就土地註冊處營運基金的運作提出的質詢。

第4部 —— 郵政署營運基金

15. 背景

15.1 郵政署營運基金是按照立法會於1995年7月19日根據《營運基金條例》通過的決議案成立。郵政署營運基金於1995年8月1日開始運作。

15.2 郵政署負責提供郵政服務及支援電子商貿的服務。本身是公務員的郵政署署長擔任郵政署營運基金的總經理。郵政署署長與負責郵政署營運基金不同工作範疇的兩名政策局局長分別簽訂《概要協議》。有關的《概要協議》訂明郵政署營運基金的服務指標及財政目標。

16. 人手安排

人手安排的彈性及私人機構的專業知識

16.1 郵政署營運基金就人力資源管理擁有的彈性，與土地註冊處營運基金的安排相若。有關的詳細資料見第9.1及9.3段。

16.2 自1997至98年度起，郵政署已透過合約條款聘請9名具商界經驗的經理在業務發展部工作。總括而言，郵政署現時共僱用了45名經理級或同等職級的非公務員合約員工，他們都是透過公開招聘獲得取錄。³⁹ 在公開招聘員工時，所有應徵者，不論公務員與否，均須經過同樣的甄選步驟及符合相同的標準。

³⁹ 該45名非公務員合約員工當中，14名為業務發展部的經理；6名為核證機關的項目經理，負責業務發展及項目管理；4名為負責生產力服務的經理；3名為財務經理；3名為負責進行為期3年培訓計劃的訓練組人員；13名就各項目提供資訊科技支援的電腦經理及主任；以及2名分別負責公共關係和行政訓練的經理。

員工人數及開支

16.3 郵政署營運基金在最初運作時，員工總人數為6 114人，包括5 504名公務員，以及610名非公務員臨時員工⁴⁰。截至2002年 3月31日，郵政署的員工總人數為7 406人，較1995年的人數增加21.1%，公務員的人數則增至5 750人(增加4.5%)⁴¹，而在同一期間，郵政署處理的項目增加17%。

16.4 與此同時，自郵政署開始以營運基金的方式運作以來，非公務員的臨時及合約員工人數急升17%，佔2001至02年度員工總人數的22.3%。⁴²

16.5 自郵政署營運基金設立以來，員工開支佔運作開支的最大比率。在以營運基金方式運作後，除首年以外，員工開支在郵政署運作開支中所佔的比率持續超過60%。2000至01年度的員工開支為22億9,800萬港元，較1996至97年度(營運基金開始運作後的首個完整年度)增加14.3%。

17. 市場結構

17.1 根據《郵政署條例》，郵政署享有在香港提供本地及海外郵遞服務的專利。郵政署在享有此項專有特權的同時，亦須肩負一項社會責任，就是須在香港提供全面的郵政服務，以及向所有客戶收取基本上相同的郵費。

17.2 郵政署署長表示，郵政服務面對私人營辦商日趨激烈的競爭，私人營辦商“不但在送遞文件及貨物的商業服務範疇展開激烈競爭，競爭範圍亦包括國際速遞及空郵業務。”⁴³

17.3 審計署署長表示，近年來，郵政署在商業區及人口密集住宅區所佔的本地郵件量，不但須面對本地速遞公司的競爭，自行派遞帳單的公用事業公司亦影響郵政署派遞的本地郵件量。電子通訊及電子付款服務亦與郵政服務競爭。⁴⁴

⁴⁰ 截至1995年8月1日。自1999年起，郵政署營運基金獲准以非公務員合約員工的條款聘請人員。

⁴¹ 截至2002年3月31日的公務員編制有5 774人。

⁴² 截至2002年3月31日。

⁴³ P. C. Luk, “Post Office Trading Fund” in Anthony B. L. Cheung and Jane C. Y. Lee eds. *Public Sector Reform in Hong Kong into the 21st Century*, Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong, 2001.

⁴⁴ 《審計署署長第三十八號報告書》，2002年3月。

18. 收費

18.1 郵政署在釐定不同類別的收費方面設有不同的機制。根據《郵政署條例》(第98章)第4條，郵政署署長在行政長官會同行政會議所作的任何指示的規限下釐定郵費。根據《概要協議》，郵政署署長在決定郵費和各項收費的水平前，會先行與經濟發展及勞工局局長磋商。與此同時，《郵政署條例》(第98章)第3條載列的附設郵政服務的收費由附屬法例訂明，並須經立法會審議。

18.2 根據《電子交易條例》(第553章)第35條，郵政署署長可就提供核證機關服務或其他有關服務，釐定及收取費用。有關決定無須經立法會審議。

18.3 郵政署的定價政策是達到固定資產平均淨值10.5%的目標回報率，並以逐漸消除郵政服務之間互相補貼的情況作為長遠目標。

18.4 當政府於1995年動議成立郵政署營運基金的決議案時，曾承諾透過把郵費增幅維持跟通脹大致相若，將郵費釐定於合理及市民可負擔的水平。關於調整郵費時考慮的“通脹”因素，政府參考的指數是反映政府提供服務所需成本的政府消費開支平減物價指數，而非消費者物價指數。

18.5 在郵政署營運基金成立前兩個月，郵政署曾調高郵費14.7%。自郵政署開始以營運基金形式運作以來，曾兩度調高郵費。鑒於郵政署在1996至97年度及1997至98年度均有可觀的盈餘，郵政署於1996年9月至2002年3月期間凍結郵費。

表4 —— 郵費平均增幅

	郵費平均增幅	綜合消費物價指數 平均增幅 ⁴⁵	本地郵件(30克或 以下)的郵費(港元)
1995	14.7%	9.1%	1.2
1996	8.7%	6.3%	1.3
1997	-4% ⁴⁶	5.8%	1.3
1998	-17% ⁴⁷	2.8%	1.3
1999	無	-4.0%	1.3
2000	無	-3.8%	1.3
2001	無	-1.6%	1.3
2002	6.5%	-3.0%	1.4

18.6 郵政署原擬於2001年10月調高郵費6.5%，當中包括對不同服務的收費有所增減。郵政署顧及經濟狀況，以及市民和主要使用者的意見，把收費調整延至2002年4月1日實施。

19. 財政目標及成果

19.1 郵政署的財政目標與第12.1段所述的土地註冊處營運基金的財政目標相若。郵政署營運基金的訂明回報率在1995年定為每年12%，自1996年起則調低至10.5%。郵政署亦同時採用目標收入及目標支出，作為財政表現的指標。

19.2 自郵政署營運基金成立以來，只曾在1996至97年度及1997至98年度香港郵票的需求驟增時，達到及超越10.5%的訂明回報率。

⁴⁵ 請參閱註釋17。

⁴⁶ 於1997年實施新本地郵費結構後，本地郵件的郵費加權平均減幅為4%。

⁴⁷ 於1998年實施新的大量航空郵件郵費結構後，大量航空郵件的郵費加權平均減幅為17%。

表5 —— 郵政署營運基金的回報率

	95/96 ⁴⁸	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
目標回報率	10.5%	10.5%	10.5%	10.5%	10.5%	10.5%
實際回報率	9%	47.8%	41%	3.1%	2.1%	1.8%

19.3 由於郵件量下跌及集郵服務的收入減少，郵政署於1998至99年度、1999至2000年度及2000至01年度均錄得運作虧損。然而，由於利息收入較營運虧損的金額為高，郵政署營運基金仍能取得一個正數的回報率，基金整體仍薄有盈利。

19.4 不管是否出現運作虧損，郵政署仍向政府支付紅利，1995至96年度的紅利相等於除稅後盈利的30%，1996至97年度為40%，而自1997至98年起為50%。⁴⁹ 2000至01年度的運作開支較1996至97年度(營運基金開始運作後的首個完整年度)增加8.7%。

19.5 由1996至97年度至2000至01年度期間，郵政署成功把實際開支維持在目標水平。另一方面，郵政署只在1996至97年度及1997至98年度成功達到及超越有關的目標收入。儘管郵政署自此以後把目標收入調低，郵政署在隨後的3年仍未能達到有關的目標。

19.6 在1995至96年度最後8個月，處理每項本地郵件項目的單位成本為1.4港元，在2000至01年度則為1.59港元，上升13.6%。與此同時，生產力以每工時可處理項目來計算，由1995至96年度最後8個月的108個項目，增至2000至01年度的116個項目，增幅達7.4%。

19.7 根據2002年發表的《審計署署長第三十八號報告書》，郵政署3個服務範疇的財政表現有可作出改善之處。該3個範疇分別為郵趣廊服務、郵電通服務及匯款服務。

19.8 審計署署長亦建議郵政署正視海外郵政機關、本地速遞公司及電子通訊方式日益普及所構成的威脅。根據郵政署於2001年的估計，海外寄件人繞過國際郵件服務系統令郵政署每年損失達2,400萬港元的收入。⁵⁰

⁴⁸ 營運基金運作首8個月的數字。

⁴⁹ 由於郵政署仍有整體的盈利，該署須向政府支付紅利。

⁵⁰ 《審計署署長第三十八號報告書》，2002年3月。

20. 服務目標及成果

目標及表現

20.1 郵政署提供的主要服務包括：

- (a) 收取、收集、交付、分發及派遞《郵政署條例》(第98章)指明的郵件；
- (b) 提供特快專遞及其他速遞服務；
- (c) 透過櫃位或獲委任的代理人以零售形式售賣郵票或與郵政服務有關的產品；
- (d) 集郵服務；
- (e) 郵匯服務；
- (f) 由《萬國郵政聯盟法規》所訂明的其他服務；
- (g) 屬於或支援主要服務的附帶服務；
- (h) 為政府部門、公共機構及公用事業機構提供的不抵觸與郵政有關的服務的代理人服務；
- (i) 在不影響提供郵政服務的情況下，將並非即時需用於提供郵政服務的地方租出；
- (j) 提供公共核證服務；
- (k) 提供支援發展公開密碼匙基礎建設的應用程式所需的服務；及
- (l) 提供其他支援電子商貿的服務。

20.2 自郵政署開始以營運基金的形式運作以來，已就主要服務引入服務承諾，並每年進行檢討。郵政署至今已達到或超越定下的大部分目標。然而，部分服務承諾指標已多年沒有作出修訂。

員工獎勵計劃

20.3 郵政署於1998年成立了一項「員工嘉許基金」，以郵政署營運基金的收入資助。基金贊助嘉許員工的活動、員工比賽及向員工致送紀念品，以嘉許員工在提供有效及優質服務方面的努力及貢獻，以及加強以客為本的服務文化。員工可獲得包括禮券等非現金的獎品作為獎勵。

客戶的意見

20.4 郵政署設有多個收集客戶意見的渠道，當中包括顧客意見調查、客戶聯絡小組、造訪顧客、帳戶顧客管理、市場調查及喬裝顧客定期進行調查。

20.5 根據郵政署於2000至01年度就使用者對郵政服務觀感進行的每年調查，超過96%的受訪客戶認為郵政署提供的服務“滿意”及“非常滿意”，而在1996至97年度的調查，有關客戶的比率為超過94%。比較兩項調查結果後可以發現，在表示“非常滿意”者方面，一般市民由24%增至42%，商界使用者由23%增至40%，而集郵人士則由15%增至59%。

新增及改良的服務及產品

20.6 郵政署營運基金推出的主要新增服務包括：

- (a) 推出處理政府帳單及公用事業帳單的郵繳通服務；
- (b) 簡化郵寄包裹往海外的報關單；
- (c) 發行“我的祝願”郵票及壓印郵票；
- (d) 發展流動數碼證書，使流動電子商貿獲得安全穩當的支援；
- (e) 自2000年1月起成立本港首間公共核證機關及簽發電子證書；
- (f) 在空郵中心提供24小時接受投寄特快專遞服務；
- (g) 擴展本地郵政速遞的服務範圍；及
- (h) 推出特快專遞貨運服務。

21. 公眾問責性

21.1 郵政署營運基金簽訂了兩份《概要協議》。第一份《概要協議》列明經濟發展及勞工局局長與郵政署署長各自承擔的責任。他們須承擔的責任與房屋及規劃地政局局長及土地註冊處處長在土地註冊處營運基金《概要協議》所述的責任相似(請參閱第14.1及14.3段)，唯一分別在於郵政署營運基金的服務指標由政策局局長經諮詢郵政署署長後訂定。

21.2 郵政署署長與工商及科技局局長簽訂的《概要協議》訂明，政策局局長負責制訂政策架構，使郵政署可按照有關的架構提供支援電子商貿的服務。郵政署署長在提供支援電子商貿的服務方面負責下列職務：

- (a) 管理及營運郵政署的業務，以及達到郵政署的服務指標；
- (b) 解答有關郵政署日常管理事宜的查詢；及
- (c) 應政策局局長的合理要求，提供任何有關郵政署的服務表現及計劃的資料。

21.3 自推行問責制以來，在《概要協議》下由前局長級公務員擔任的職責，均由政治任命的政策局局長接手負責。在工作的層面上，政治任命的政策局局長與常任秘書長分工合作。⁵¹ 政策局局長負責整體的政策，而常任秘書長的職務則掌管管理及行政性質的職務。郵政署署長現時向常任秘書長直接匯報有關運作方面的事宜，並透過常任秘書長要求政策局局長指示政策方向。

21.4 每份《概要協議》均會由有關的政策局局長在諮詢郵政署署長後每3年檢討一次。如有需要更頻密地作出檢討，可在雙方同意的情況下進行。郵政署署長負責擬備及向有關的政策局局長提交「周年業務計劃」及「中期營運計劃」，訂明達到有關範疇的業務及政策目標的短期及長遠策略。

⁵¹ 經濟發展及勞工局常任秘書長及工商及科技局常任秘書長。

21.5 郵政署每年須把帳目送交審計署署長進行審核。郵政署須每年向立法會提交其年報、經證明的財務報表及審計署署長的報告。郵政署亦須接受審計署署長進行任何衡工量值的審計工作，就郵政署履行職務時是否符合經濟原則、是否講求效率和效益進行審查。當立法會的政府帳目委員會研究審計署署長所擬備的衡工量值的審計報告時，郵政署署長及政策局局長均須就立法會政府帳目委員會的質詢作出回應。

21.6 有關的立法會事務委員會亦負責監察郵政署的表現及任何相關的政策事宜。郵政署署長及政策局局長均須在有需要時出席事務委員會會議，向議員簡介公眾關注的事項及回答他們就郵政署運作提出的質詢。

第5部 —— 機電工程營運基金

22. 背景

22.1 機電工程營運基金是按照立法會於1996年6月26日根據《營運基金條例》通過的決議案成立。該營運基金於1996年8月1日起開始運作。

22.2 機電工程營運基金為機電工程署的營運機關，循商業路線為客戶提供機電服務。

22.3 機電工程署在規管職能和諮詢服務方面所需的經費仍來自政府撥款，而有關工作繼續屬於機電工程署署長(下稱“署長”)的職權範圍。與此同時，機電工程署亦繼續在電力、氣體、升降機及自動梯安全，以及多項有關機電安全的範疇，擔當規管機構及執法部門的角色。此外，機電工程署還負責提倡能源效益及節省能源的工作，以及在發展及落實能源效益政策時，向當局提供技術支援。

22.4 署長獲指派出任機電工程營運基金的總經理，就管理該營運基金的業務，以及達致《概要協議》所訂立的表現目標及財政目標，向環境運輸及工務局局長負責。

23. 人手安排

人手安排的彈性及私人機構的專業知識

23.1 機電工程營運基金就人力資源管理擁有的彈性，與土地註冊處營運基金的安排相若。有關詳情請參閱第9.1及9.3段。

23.2 獲調配往營運基金工作的機電工程署員工仍為按一般公務員條款及條件聘用的公務員。署長亦是公務員。

23.3 為釋除員工的疑慮，當時的工務司在《概要協議》中具體承諾，如因實施營運基金而出現超額人員的情況，署長會利用重行調派、再培訓和自然流失等途徑去處理問題。現有員工不會因實施營運基金而成為過剩的人員或被迫提早退休。

23.4 如取得公務員事務局局長同意，署長有酌情權以公開招聘方式委任人員，以填補全由該營運基金撥款設立的若干指定職位。《概要協議》訂明，在這些情況下，具備所需管理和作業技巧的在職人員，可獲優先考慮。有關的委任條件須與公務員事務局局長商定。

23.5 至今為止，所有高層管理職位均由透過內部晉升的人員出任，該營運基金認為他們在履行其職務方面絕對勝任。至於機電工程營運基金常務委員會⁵²和管理委員會⁵³的成員，則由機電工程署及環境運輸及工務局的高級人員出任，當中並無來自私營機構的非執行董事。

員工人數及開支

23.6 機電工程營運基金在最初運作時共有4 786名員工，全部均為公務員。於2001至02年度，員工人數減少3%至4 635名⁵⁴。在同一期間，所聘用的公務員人數減少16.5%，當中147人是透過自願退休計劃而減省的人手，減至2001至02年度的3 996名⁵⁵。營運基金聘用了大約600名臨時及合約員工，以取代透過自然流失的公務員及應付短期需要。截至2002年3月31日，他們佔整體員工人數超過13%。

23.7 為控制員工人數，該營運基金一直有將基層的服務工程外判予私營機構，並集中提供高增值服務。外判工程所佔的百分比由1996至97年度的26.1%增至2001至02年度的32.3%⁵⁶。

23.8 機電工程營運基金自成立以來，員工開支一直佔其運作成本的最大部分，持續佔60%左右。2000至01年度的員工開支為16億1,600萬港元，較1997至98年度上升8.5%。同一期間，營業額上升19.5%，由26億5,400萬港元，增至31億7,100萬港元。

⁵² 常務委員會由環境運輸及工務局常任秘書長(運輸及工務)出任主席，成員包括該局的副秘書長、機電工程署署長、副署長及主任秘書。常務委員會每季舉行會議一次，負責釐定該營運基金的政策及監察其運作。

⁵³ 管理委員會由署長出任主席，成員包括副署長、3位助理署長、財政經理、員工關係主任及主任秘書。管理委員會每月舉行會議一次，負責管理該營運基金的日常運作。

⁵⁴ 35名透過聘用服務合約僱用的臨時員工亦包括在4 635名員工總人數內。機電工程營運基金透過向人事顧問公司購買服務，聘用這35名臨時員工，而非直接聘用他們。在機電工程營運基金開始運作時，全部4 786名員工都是由基金直接聘用。

⁵⁵ 在同一期間，公務員編制由5 366人減少至4 571人，跌幅為14.8%。

⁵⁶ 機電工程營運基金提供的回覆。

24. 市場結構

24.1 在機電工程營運基金成立後的首3年內，政府部門及法定機構必須採用該營運基金所提供的服務。此項壟斷性安排旨在容許該營運基金提升能力，以便在公開市場上爭取客戶。

24.2 由1999年8月1日開始，政府各政策局、部門及自主機構於3年內，分4期逐步解除必須採用機電工程營運基金服務的約束。

24.3 開放市場計劃於2002年8月完成，機電工程營運基金的所有客戶可選擇採用私營供應商所提供的服務，或繼續採用營運基金所提供的服務，以應付其部分或全部需要。據機電工程營運基金表示，並無任何客戶完全停用其提供的服務。至今為止，因客戶停用部分服務而流失的業務，僅佔其總營業額略高於2%，而同期總營業額的增長已抵銷有關損失。

25. 收費

25.1 機電工程營運基金的定價政策是要使固定資產平均淨值的目標回報率達致13.5%。署長負責就各項營運服務制訂定價及收費政策。各項收費的修訂無須經行政會議或立法會批准，事前亦無須徵詢政策局局長的意見。

25.2 機電工程營運基金的收入主要來自為配合客戶需要而特別設計的服務計劃。該營運基金指出，其收費由市場決定，並通常視乎設備細節及客戶要求而定。⁵⁷營運基金亦會就每宗個案與個別客戶進行商議，並因應具體情況調整價格。

25.3 該營運基金指出，最近透過公開競投成功投得多份重要合約，顯示其收費在公開市場上具有競爭力。⁵⁸截至2002年為止，該營運基金的累積生產力提高了22.5%，而按實質計算的收費已累積19.4%的減幅。

⁵⁷ 該營運基金提供的回覆。

⁵⁸ 同上。

26. 財政目標及成果

26.1 根據《營運基金條例》及《概要協議》的一般條文，機電工程營運基金所訂定的財政目標如下：

- (a) 管理其財政事務，確保在合理時間內，有能力足以應付因提供服務而招致的開支，以及足以為應付債務而提供資本；
- (b) 達到財政司司長為固定資產平均淨值所釐定的每年合理回報率，所訂明的回報率為每年13.5%；及
- (c) 於營運基金開始運作的首3年內，每年提高5%生產力。

26.2 1997至98年度至2000至01年度期間，該營運基金的回報率一直維持於目標回報率的2至3倍。舉例而言，2000至01年度的實際回報率高達52.5%，而所預測的比率僅為30.1%。

表6 —— 機電工程營運基金的回報率

	96/97 ⁵⁹	97/98	98/99	99/00	00/01
目標回報率	13.5%	13.5%	13.5%	13.5%	13.5%
實際回報率	16.8%	28.8%	36.1%	37.1%	52.5%

26.3 機電工程營運基金解釋，預測與實際表現兩者之間出現差距，是由於服務需求不斷變動所致。舉例而言，政府在2000至01年度增加基礎設施方面的財政預算，因而為該營運基金締造更多商機。

26.4 除上述服務需求有所增加外，2000至01年度利息收入達1億400萬港元，數額較預期為高，亦是另一個導致回報率偏高的因素。

26.5 機電工程營運基金自成立後，截至2001至02年為止，提高的生產力已累積至22.5%的增長⁶⁰。與此同時，自營運基金開始運作以來，一直向政府派發相當於除稅後盈利30%的紅利。

⁵⁹ 有關數字為該營運基金運作以來首8個月的數字。

⁶⁰ 生產力是以無須增加資源並能妥善控制開支而吸納的新業務計算。

27. 服務目標及成果

目標及表現

27.1 機電工程營運基金提供的主要服務包括：

- (a) 操作、持續監察及維修諸如在辦公大樓、醫院、機場及文娛中心等大型裝置所使用的機電、電子及屋宇裝備系統及設備；
- (b) 按照獲接納的維修計劃，維修機電、電子及屋宇裝備系統及設備；
- (c) 按照獲接納的維修計劃，維修車隊；
- (d) 提供與機電、電子系統以及車隊有關的設計、採購、項目管理及其他技術顧問服務；及
- (e) 按照商定的運作範疇，操作及維修垃圾焚化爐廠。

27.2 機電工程營運基金與客戶訂立了多份《服務水平協議》。根據《服務水平協議》，客戶會向該營運基金支付一筆定額年費，以換取為其設於特定地點的所有系統或某組系統或設備提供全面的服務。

27.3 機電工程營運基金目前與不同客戶訂立了約91份主要《服務水平協議》。個別客戶、場地和設施可能會有不同的服務水平要求和表現指標。根據達致服務表現目標的整體情況顯示，實際表現於過往多年來一直高於所訂的目標。

員工獎勵計劃

27.4 機電工程營運基金於1996年成立時推行了一套員工激勵計劃，目的是為了激勵員工提高生產力。倘若該營運基金於某一年度內達到或超出13.5%的目標回報率、90%的服務表現目標，以及在客戶滿意程度方面有所改善⁶¹，每名合資格員工均可獲得獎勵。獎品為約值港幣450港元的超級市場禮券。

⁶¹ 客戶滿意程度指標高於或相等於過往3次調查所得的有關指標平均值，而在定期收集客戶意見時，錄得滿意程度達95%或以上。

客戶的意見

27.5 據客戶滿意調查結果顯示，客戶滿意程度持續上升。按照調查以8分為滿分計算，營運基金於1998年之前得分少於5分，而於2002年則錄得5.77分。

27.6 機電工程營運基金委聘屬助理署長級的客戶經理，照顧個別客戶的利益和關注。該營運基金的客戶經理會定期與客戶的高層管理人員舉行會議，檢討營運基金的服務表現及收集客戶的意見。該營運基金於1999年12月推出首份客戶通訊，向他們傳遞有關其運作的最新消息。

新增及改良的服務及產品

27.7 機電工程營運基金改善的主要服務包括：

- (a) 設立一站式的服務隊伍，讓客戶可以透過單一聯絡人，獲安排各種範疇的工程服務；
- (b) 在運作上落實各項國際的標準，包括ISO 9001品質管理系統、ISO 14001環境管理系統和OHSAS 18001職業安全及健康評審系統系列；
- (c) 把部門重組為策略業務單位，提供以客為本的服務；
- (d) 進行服務區域化計劃，設立新的服務站，讓員工直接在客戶所在地工作，減省交通時間；
- (e) 建立工作改善小組和業務流程改善小組，定期檢討及改善運作效率；及
- (f) 開始落實全面優質管理系統。

27.8 機電工程營運基金提供的新服務主要包括：

- (a) 推出能源管理計劃，透過分析客戶的用電模式，並選用電力公司所提供的最廉宜的電費，協助客戶節省電費開支；及
- (b) 推出資訊科技服務，向客戶提供一套完備的工程方案（total engineering solution）。

28. 公眾問責性

28.1 《概要協議》規管署長與環境運輸及工務局局長之間的關係及兩者各須承擔的責任，並訂明機電工程營運基金的目的和目標。政策局局長經諮詢署長或其他政府人員後，可隨時更改該協議的內容。

28.2 政策局局長監察營運基金的運作，並負責：

- (a) 就營運基金下的營運服務制訂及檢討政府政策及目標；
- (b) 檢討營運基金的策略性及財政目標；
- (c) 經與署長磋商後，訂明營運基金的表現目標；及
- (d) 審批及聯同署長檢討整體及業務計劃。

28.3 自主要官員問責制於2002年7月推行後，政策局局長在常任秘書長(運輸及工務)的協助下，監察機電工程營運基金的運作。據該營運基金表示，在工作層面上，常任秘書長已接手管理行政方面的工作，包括第28.2(c)及28.2(d)段所述的責任。

28.4 署長負責：

- (a) 有效地和有效率地管理及運作機電工程營運基金，以達到政策局局長所訂定的策略性及財政目標；
- (b) 管理撥歸機電工程營運基金的固定資產，並確保此等資產得到適當保養、更新、擴充或處置；
- (c) 製備並向政策局局長提交最新的整體及業務計劃，包括有關發展營運服務的方案；
- (d) 就營運服務制訂價格及收費政策、並發出帳單及收取服務費；
- (e) 管理從營運服務收費，營運基金資本及撥歸營運基金的其他資產所得的收入；

-
- (f) 按照《概要協議》的規定，製備並向政策局局長呈交周年報告及帳目報表；及
 - (g) 應政策局局長的要求，提供任何與營運基金運作有關的資料。

28.5 自推行問責制後，機電工程署署長須透過常任秘書長(運輸及工務)向環境運輸及工務局局長負責。署長會直接向常任秘書長匯報有關運作的事宜，並會透過常任秘書長向政策局局長匯報有關策略及政策的事宜。

28.6 機電工程營運基金每年須把帳目送交審計署署長進行審核。機電工程營運基金須每年向立法會提交其年報、經證明的財務報表及審計署署長的報告。機電工程營運基金亦須接受審計署署長進行任何衡工量值的審計工作，就該營運基金履行職務時是否符合經濟原則、是否講求效率和效益進行審查。當立法會的政府帳目委員會研究審計署署長所擬備的衡工量值的審計報告時，機電工程署署長及政策局局長均須就立法會政府帳目委員會的質詢作出回應。

28.7 有關的立法會事務委員會亦負責監察機電工程營運基金的表現及任何相關的政策事宜。機電工程署署長及政策局局長均須在有需要時出席事務委員會會議，向議員簡介公眾關注的事項及回答他們就機電工程營運基金的運作提出的質詢。

第6部 —— 英國測繪處營運基金

29. 背景

29.1 英國測繪處(下稱“測繪處”)是大不列顛的國家繪圖機構，負責記錄天然和建造環境的地形及多條官方分界綫，以及提供有關的精確紀錄。

29.2 測繪處於1990年成立為一個執行機構。國會於1999年3月通過《英國測繪處營運基金命令》(Ordnance Survey Trading Fund Order)後，測繪處於1999年4月1日開始以營運基金的形式運作。

29.3 測繪處處長(下稱“處長”)擔任測繪處營運基金的總裁。處長須根據《概要文件》及公司業務計劃，就測繪處的工作表現向副首相負責。副首相為測繪處承擔部長問責的責任。

29.4 2001年12月進行的第一階段《五年期檢討》(Quinquennial Review)建議，測繪處應改變其地位，成為一間政府全資擁有的公司，以享有更大的營運自由。英國政府經考慮後，於2002年7月宣布，測繪處不會轉為一間政府全資擁有的公共有限公司，但應獲賦予更多的自由，以便在營運基金的基礎上發展業務。

30. 人手安排

人手安排的彈性及私人機構的專業知識

30.1 副首相透過公開招聘委任測繪處處長。由12名成員組成的策略董事會(Strategy Board)，其中4名非執行董事亦來自私人機構。策略董事會⁶²負責為測繪處制訂長遠策略、監察外間的業務環境及內部的工作表現，以及監督測繪處有否成功履行部長指派的職務。策略委員會的成員包括處長、7名執行董事及4名非執行董事。

⁶² 測繪處設有兩個正式董事會，分別為策略董事會及營運董事會(Operating Board)。後者負責機構層面的所有運作事宜，以及推行策略董事會制定的策略。營運董事會的成員當中沒有非執行董事，但包括測繪處的全部7名執行董事及策略主管(Head of Strategy)。

30.2 測繪處從私人機構招攬非執行董事，以便他們為測繪處引入業務、商業及其他方面的技能。在通過小組面試後，他們由負責有關職責範疇的部長委任。有關人選透過刊登廣告、獵頭公司及查閱英國政府中央備存的人選名冊等多種途徑物色。

30.3 除處長的職位外外，測繪處亦透過獵頭公司及直接刊登廣告的方式招聘董事及高級經理，並向公營及私人機構羅致人才。現職人員亦可申請所有職級的職位，他們會和其他申請者一樣，獲一視同仁的對待。現時，在該處共1 850名僱員當中，有65名高級經理。

30.4 根據中央部門所授予的權力，處長有權就薪酬與工會進行談判，並就所有職級低於董事級的測繪處員工，釐定其服務條款及條件。

30.5 處長可全權處理有關所有僱員的操守及紀律事宜，包括解僱、扣薪及職位安排等事宜。員工亦有一套提出申訴及上訴程序的制度，當中包括向處長及公務員上訴委員會(Civil Service Appeals Board)提出上訴的權利。

30.6 測繪處聘用臨時經理、合約員工及臨時員工擔任銷售、市場推廣及資訊科技等職位，以協助推出特定的產品或項目。這些員工均非按全套的公務員條件，而是按市場的薪酬條件聘用。

30.7 測繪處發現，公務員薪酬及服務條件的限制使測繪處難以吸引及挽留重要的員工⁶³，特別是招聘經理級或以上的高級人員，以及招聘市場推廣和銷售，以及資訊科技人員。

員工人數及開支

30.8 測繪處的員工人數一直頗為穩定。由1999至2000年度至2001至02年度期間，全職僱員約有1 800人。⁶⁴ 過往兩年，測繪處曾聘請多達200名臨時員工輪班工作。

30.9 在測繪處的營運開支當中，員工開支所佔的比率最高。在測繪處以營運基金形式運作後的首年，員工開支佔運作開支57.3%。在2001至02年度，員工開支仍然佔總運作開支48.4%。2001至02年度的員工開支為5,600萬英鎊，較1999至2000年度增加5.8%，而同一期間的運作開支則上升25%。

⁶³ 英國測繪處的《五年期檢討》，2001年12月。

⁶⁴ 此數字是指身份等同全職僱員的每月平均人數。

提早退休計劃

30.10 在營運基金成立的最初3年期間，英國政府每年向測繪處提供600萬英鎊，以資助該處推行的提早退休計劃。⁶⁵ 此項新措施是為控制員工開支，使測繪處日後能維持足夠的盈利能力。

31. 市場結構

31.1 在根據物理測量方法提供國家地質參考的資料庫方面，測繪處沒有直接的競爭對手。然而，2001年12月完成的《五年期檢討》表示，隨着科技進步，在若干應用類別的產品及服務方面，使用者現時可選用較測繪處資料庫廉宜的選擇。因此，測繪處的壟斷地位會逐步削弱也是合理的假設。此外，測繪處在提供產品(例如地圖)方面亦正面對私人公司的競爭。

32. 收費

32.1 《庫務收費指引》(Treasury Fees and Charges Guide)容許部門根據市場規律來自由定價。測繪處根據該指引自行負責訂定價格及發牌政策。測繪處聲稱，市場力量是影響其定價及發牌政策的主要因素。然而，根據英國測繪處《五年期檢討》所作的總結，由於測繪處的運作近乎壟斷，故此測繪處一直難以就其服務釐定真正的市場價格。

32.2 測繪處於過往3年曾調整部分服務及產品的價格，當中的調整有增亦有減。⁶⁶ 測繪處就各項收費作出的修訂無須經國會批准。然而，測繪處的定價及發牌政策不能與《競爭法》(Competition Law)抵觸。測繪處尤其不能為打擊競爭對手而收取過低的價格，以致未能收回成本及取得投資回報。

32.3 國家文書出版署(Her Majesty's Stationery Office)最近就營運基金引入了一項“公平交易計劃”，定價及發牌政策須經該署進行審計。此外，若公平交易辦事處(Office of Fair Trading)所接獲及調查的投訴惹起該處的關注，亦可對測繪處的定價及發牌政策作出檢討。

32.4 測繪處以“用者自付”的商業模式經營。測繪處收回運作成本的比率，由1999年的93%穩步增加至2000年的98%。

⁶⁵ 此項計劃主要旨在鼓勵員工自願離職。被強制遣散的員工不多於5人。

⁶⁶ 測繪處沒有提供平均增幅或減幅的數字。

33. 財政目標及成果

33.1 測繪處同時從事商業及非商業性質的活動。為平衡公眾的利益，測繪處一方面須維持在大不列顛各地提供穩定及精確的地形測量服務，另一方面須在商業及市場競爭的環境下賺取收入，以減少對稅款的依賴。

33.2 為使測繪工作符合公眾利益，測繪處及中央政府簽訂了一項仔細訂明及受嚴格監督的協議，即當局於1999年4月頒布的《國家利益測繪服務協議》（下稱“測繪協議”）(National Interest Mapping Service Agreement)。根據測繪協議，政府每年會向測繪處提供款項，以資助測繪處進行一些被確定為關係國家利益，但不大可能為測繪處帶來商業收益的測繪工作。

33.3 關於測繪處進行的商業活動，長遠的財政目標是於1999年4月1日至2004年3月31日期間取得相當於資產淨值最少9%的平均每年資金回報率。⁶⁷

33.4 《概要文件》訂明，長遠目標亦可包括按年遞減一般業務間接成本佔總運作開支的比例。此外，把測繪處的業務的增長，與其他公營及私人機構的相關增長作一比較，例如與本地生產總值進行比較，也可列為其長遠目標之一。

33.5 除了長遠目標以外，亦有每年的主要目標：

- (a) 在跨年計算的情況下達到收支平衡；
- (b) 達到訂明的收入目標；及
- (c) 按年增加每名員工為機構賺取的收入。

33.6 測繪處的其中一項財政目標是於1999年4月1日至2004年3月31日期間取得最少9%的平均每年回報率。在最初3年，測繪處取得的平均每年資金回報率為10.7%。在測繪處以營運基金的形式開始運作以來的3年內，測繪處每年均成功取得及略為超越訂明的收入目標。（請參閱表7）。

33.7 然而，測繪處在2001至02年度卻錄得虧損，回報率為負9.1%。測繪處表示，2001至02年度錄得虧損是因為測繪處刻意決定為日後的發展作出投資，而非為求達到收支平衡而抑制開支。測繪處於2001至02年度的投資金額為3,500萬英鎊，而之前一年的投資金額則為1,900萬英鎊。

⁶⁷ 資金回報率是支付利息及紅利前的運作收益除以實質平均資產淨值的百分比。

表7 —— 測繪處的回報率及在其他財政目標的表現

	99/00	00/01	01/02
收入目標	8,340萬英鎊	8,230萬英鎊	8,560萬英鎊
取得收入	8,500萬英鎊	8,610萬英鎊	8,660萬英鎊
銷售的目標回報率	不少於5%	不少於5%	不適用 ⁶⁸
取得的銷售回報率	14.7%	9.4%	不適用
每1英鎊的員工開支賺取的收入	1.87英鎊	1.8英鎊	1.82英鎊
目標回報率 ⁶⁹	9%	9%	9%
取得的回報率	10.7% ⁷⁰		

33.8 測繪處無須就其盈利繳交公司所得稅。測繪處轉以營運基金形式運作後的最初5年亦無須就政府提供的資本支付紅利。

34. 服務目標及成果

目標及表現

34.1 測繪處提供的主要服務包括：

- (a) 以地圖及電腦檔案形式提供測繪及地理或空間數據；
- (b) 與私人機構的工作夥伴緊密合作，以提供增值的產品及服務；
- (c) 提供意見及技術服務，最廣為人知的是為支援英國援助計劃的國際開發部 (Department for International Development) 提供意見及服務，以及在海外為客戶提供服務，例如歐洲聯盟及世界銀行；及
- (d) 推出新的地理資料及與繪圖有關的產品及服務。

⁶⁸ 測繪處曾就營運基金投入運作的最初兩年設定銷售的目標回報率，但卻沒有就第三年的運作設定有關目標。

⁶⁹ 此等目標回報率是指於1999年4月1日至2004年3月31日期間取得最少9%的平均每年資金回報率。

⁷⁰ 於1999至2000年度及2001至02年度期間的平均資金回報率為10.7%。測繪處沒有提供該3年的每年資金回報率。

34.2 測繪處的長遠目標是因應客戶的要求，促進及提高國家地形資料庫(National Topographic Database)的質素及資料的流通性。每年的目標方面，測繪處已在產量、服務質素、效率、網址以至環境保護等方面設定目標。舉例而言，測繪處於2001至02年度推行減少測繪處總部碳排放量的計劃，目標是每年減低有關排放量最少1%。整體而言，測繪處營運基金開始運作以後，已成功達到及超越所有目標。

員工獎勵計劃

34.3 測繪處根據員工達到機構服務指標的情況，為所有員工設立一項工作表現獎金。如測繪處賺取的收入超越其目標，最高的獎金款額為超越收入目標的金額的20%。如員工未能達到其他服務指標的其中一項，可獲的獎金便會減至10%。如員工未能達到其他目標的其中兩項，便不能獲得獎金。

客戶的意見

34.4 8個特別利益委員會代表著各個有共同關注的使用者組別，每年舉行兩次會議，就測繪處的產品及服務提供意見。

34.5 測繪處每年一次進行客戶滿意程度調查。2001年的調查顯示，約85%的客戶把測繪處的服務評定為優良至良好。

新增及改良的服務及產品

34.6 測繪處提供的主要新增服務及產品包括：

- (a) 一項名為Get-a Map的免費在線地圖服務；
- (b) 使用測繪處的核心數據，為商業夥伴提供發展商業創意及軟件的網上支援計劃；
- (c) 新增的全球衛星定位系統服務；
- (d) 向英國每名11歲的兒童提供免費的本區地圖，為學校的國家課程提供支援；
- (e) 首創由兒童製作，以兒童為對象，名為“我們最喜愛的地方”(Our Favourite Places)的在線及互動國家旅遊指南；
- (f) 資料詳盡的郊區繪圖，以協助當局處理口蹄病蔓延的問題；

- (g) 發展名為測繪處總綱地圖(OS MasterMap)的電子地圖數據庫，以易於查閱及靈活的方式，提供渠道連結各機構(公營及私人機構)的資料；及
- (h) 使測繪處在技術上能作出改革，以進行電子業務的全國數碼綱要(Digital National Framework)。

35. 公眾問責性

35.1 《概要文件》載列測繪處的目的及目標，以及在政策及提供服務的職能之間的分界線。《概要文件》並闡述測繪處營運基金及副首相辦公室(Office of the Deputy Prime Minister)之間的監察、問責及匯報程序。當副首相或英國測繪處管理董事會(Ordnance Survey Management Board)認為《概要文件》的某些部分顯然不再適用時，處長便會擬備修訂文本，並與副首相辦公室、財政部及內閣辦公室(Cabinet Office)進行磋商，以達致共識。

部長

35.2 副首相負責訂定測繪處用作日常運作藍本的政策及財政架構，及批准其公司業務計劃。副首相授權處長負責測繪處的日常管理事宜。

35.3 副首相須就所有關於測繪處的事宜向國會作出交代，並且負責處理國會議員就政策提出的問題及查詢，以及歐洲議會議員特別要求由部長回應的事宜。

35.4 副首相決定應由誰代表他出席部門專責委員會(Departmental Select Committee)的聆訊。實際上，如委員會關注的問題只屬於測繪處的日常運作事宜，副首相通常會委派處長替他作答。

處長

35.5 處長負責測繪處的日常管理事宜，以及向副首相定期匯報營運基金的表現及進展情況。處長負責擬備公司的業務計劃，當中涵蓋為期最少3年的策略事宜。有關計劃須由副首相每年最少審閱一次。

35.6 有關當局鼓勵國會議員及歐洲議會議員就日常運作事宜直接與處長溝通。處長就國會質詢提供回覆的函件會在國會會議紀錄發表。

35.7 處長獲委任為測繪處的管制人員，並須負責妥善、有效及有效率地使用公帑。因此，處長可能須因應要求出席政府帳目委員會 (Public Accounts Committee) 的會議。

35.8 由於處長是英國政府在所有關乎測量、繪圖及地理資料事宜方面的官方顧問，任何政府部門均可要求處長提供此方面的意見。

發表文件

35.9 《概要文件》規定，《概要文件》的複本及其後的修訂須存放在英國國會的圖書館。任何人均可從測繪處的網址或測繪處的客戶資料服務線下載《概要文件》。

35.10 測繪處須向英國國會上、下兩院呈交年報及經審計的帳目。基於商業機密的原因，測繪處不會發表其公司業務計劃。

第7部 —— 英國土地註冊處營運基金

36. 背景

36.1 英國土地註冊處負責備存英格蘭及威爾斯的永久土地業權及租賃土地業權登記冊，目的主要是為英格蘭及威爾斯的土地業權進行註冊，以及記錄已註冊土地的交易。

36.2 英國土地註冊處的地位於1990年7月改為執行機構，並在國會通過《英國土地註冊處營運基金命令》後，在1993年4月開始以營運基金的形式運作。

36.3 土地註冊處總處長是英國土地註冊處的總裁，並根據《概要文件》載列的目的及目標，就該處表現，直接向大法官(Lord Chancellor)負責。大法官為英國土地註冊處承擔部長問責的責任。

36.4 根據英國土地註冊處於2001年6月完成的《五年期檢討》的結論，英國土地註冊處應繼續以營運基金的形式運作。

37. 人手安排

人手安排的彈性及私人機構的專業知識

37.1 大法官透過公開招聘，委任土地註冊處總處長。為引入商界的經驗及新思維，部分高級員工也是公開招聘。

37.2 土地註冊處委員會(Land Registry Board)的非執行董事亦來自私人機構。英國土地註冊處由一個管理董事會(Management Board)負責管理。該管理董事會由兩個部分組成：分別為負責制訂該處政策及策略的土地註冊處委員會，以及業務發展及資訊與通訊科技組(Business Development and Information, Communication and Technology Group)⁷¹。首名來自私人機構的非執行董事於2001年1月1日獲土地註冊處委員會委任。現時6名土地註冊處委員會成員當中，兩人為非執行董事。此外，該處的5名高級人員亦擔任土地註冊處委員會的附屬成員，出席委員會的會議。

⁷¹ 業務發展及資訊與通訊科技組由財務部主管及資訊系統主管共同擔任主席，負責促進英國土地註冊處的業務發展，以及就業務事宜向管理董事會進行匯報。

37.3 英國土地註冊處的員工是公務員，按符合《公務員管理守則》(Civil Service Management Code)所載規定及原則的條款及服務條件受聘。該處以超時工作的方式應付工作量，甚少聘用合約員工。

37.4 土地註冊處總處長負責聘任英國土地註冊處的員工，以及決定他們的任期及其他聘用條件。英國土地註冊處自行與工會就薪酬進行議價，並按部門的特定要求，制訂其薪酬及職級架構。土地註冊處總處長可全權處理所有僱員的操守及紀律事宜，包括解僱員工。

員工人數及開支

37.5 英國土地註冊處以營運基金形式運作的首年，僱用的員工平均為9 042人，其後多年持續減少。至2001至02年度，員工人數減至7 801人⁷² (較1993至94年度的人數減少13.7%)。

37.6 1989年的物業市道不景，導致英國土地註冊處暫停招聘員工。自1997年起，該處採取在員工離職或退休時才填補空缺的招聘政策。1989至1997年期間，該處每年因為員工辭職及退休而流失約400人。

37.7 過往多年，執行人員的人數削減了14.9%，而經理、行政和資訊科技的人員則有所增加。

37.8 根據2001年完成的《五年期檢討》，英國土地註冊處在招聘方面普遍並無困難，但招聘最高級和專家級人員，以及在倫敦地區的招聘工作則是例外。

37.9 在英國土地註冊處的運作開支當中，員工開支佔最大部分。過往多年來，員工開支一直持續佔約70%的運作開支。2000至01年度的員工開支為1億8,300萬英鎊，自1993至94年度以來已增加29%。

38. 市場結構

38.1 根據法規，英國土地註冊處是負責就英格蘭及威爾斯土地業權進行註冊的機構，並且負責為註冊土地記錄銷售及按揭等交易，其運作屬壟斷性質。

⁷² 此數字是英國土地註冊處聘請的全職公務員的平均數字。

39. 收費

39.1 《概要文件》訂明，英國土地註冊處其中一項策略目標是透過逐步減低單位成本，使市民須繳付的實質收費不斷減少。該處亦須確保收費反映提供服務的適當成本及達到其主要目標的所需開支。

39.2 英國土地註冊處的定價政策是收回十足成本及達到訂明的資金回報率。該處亦旨在透過減低收費，直接把盈餘回饋客戶，或透過提供新增服務或改良服務，間接達到回饋客戶的目的。該處於1996年達成一項三年期的協議，使1993年至1995年期間的收入盈餘可用於減低收費。與此同時，由1993至94年度至2000至01年度期間，該處收費的累積減幅為40.6%。

39.3 在修訂各項收費方面，英國土地註冊處需獲得財政部批准，並須顧及土地註冊規則委員會(Land Registration Rule Committee)的意見。該委員會是法定機構，由一名高等法院法官擔任主席，成員由大法官委任，而土地註冊處總處長為該委員會的常任委員。委員會就修訂向大法官提出建議。大法官會連同財政部的兩名政府特派專員(Lord Commissioner)⁷³ 簽署一項法定文件，以實施有關的修訂。

40. 財政目標及成果

40.1 大法官在財政部同意下，為英國土地註冊處制訂了一項目標，即英國土地註冊處的資金回報率⁷⁴每年平均須達到最少6%（在2000年4月1日至2005年3月31日期間）⁷⁵。該處自使用營運基金的形式運作以後，一直能達到目標的回報率。

40.2 1998至99年度的資金回報率為5%，是英國土地註冊處取得的最低回報率。該處解釋，這反映1997年減費後產生的影響。

⁷³ 政府特派專員的任務實際上是免除首相及財政部長簽署若干文件的任務。該等文件須經財政部批准或同意，例如國庫支付命令書(Treasury Warrants)、法定文件及若干國庫擔保等。

⁷⁴ 資金回報率是支付利息及紅利前的運作收益除以實質平均資產淨值的百分比。

⁷⁵ 1993年4月至1998年3月31日期間設定的目標回報率亦原為最少6%。然而，根據與財政部達成的協議，已把1996年4月1日至1999年3月31日期間的目標回報率調低，以容許收費作更大的減幅。

40.3 英國土地註冊處亦達到按實質及現金計算的單位成本目標。自1995至96年度以來，按實質計算的單位成本已減少15%。在同一期間，以現金計算的單位成本則減少3.5%。

表8 —— 英國土地註冊處的回報率

	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
按實質計算的目標單位成本	不適用		28.7英鎊	27.84英鎊	26.67英鎊	25.91英鎊	25.13英鎊	25.09英鎊
按實質計算的單位成本	不適用		27.48英鎊	27.08英鎊	26.52英鎊	25.66英鎊	22.40英鎊	23.45英鎊
按現金計算的目標單位成本	不適用		30.92英鎊	30.70英鎊	30.27英鎊	30.06英鎊	30.15英鎊	30.57英鎊
按現金計算的單位成本	不適用		29.60英鎊	29.87英鎊	30.10英鎊	29.77英鎊	26.88英鎊	28.57英鎊
目標回報率	6%	6%	6%	3%	2%	3%	6%	6%
實際回報率	29%	26%	12%	22%	12%	5%	19%	12%

41. 服務目標及成果

目標及表現

41.1 英國土地註冊處的主要職能包括：

- (a) 備存整個英格蘭及威爾斯的永久業權及租賃土地業權的登記冊；
- (b) 代表英國政府就已註冊產業及土地權益作出保證；
- (c) 根據《1972年土地權益法令》(Land Charges Act 1972)及《1928年農業信貸法令》(Agricultural Credits Act 1928)就若干第三者權利進行註冊；及
- (d) 提供途徑查閱最新及經保證的土地資料，加強物業交易方面的信心及保障業權。

41.2 英國土地註冊處已達到及超越了大部分的主要服務指標。雖然大部分服務標準在過往多年已逐漸提升，但有數項服務標準已有多多年沒有作出修訂。⁷⁶

⁷⁶ 舉例而言，“在25天內完成所有註冊程序的百分比”自1997至98年度起已設定為80%。

員工獎勵計劃

41.3 根據每年的獎金計劃，英國土地註冊處在員工達到單位成本的目標時，可給予員工最高達常額工資(包括國民保險)2.5%的獎勵。獎金的款額是根據員工達到個別主要服務指標的程度作出評估。

41.4 英國土地註冊處須根據內閣辦公室指引及為高級公務員訂定的新安排，制訂新的薪酬與表現掛鈎制度。

客戶的意見

41.5 在營運基金成立前，英國土地註冊處已每年進行客戶調查。2000至01年度的調查顯示，超過99%的客戶對該處提供的所有服務感到“非常滿意”或“滿意”，而95.2%的客戶對該處註冊工作的速度感到“非常滿意”或“滿意”。

41.6 英國土地註冊處每年均與主要的客戶舉行兩次使用者專題討論會，並與律師會(Law Society)、按揭貸款人委員會(Council of Mortgage Lenders)及其他代表團體定期舉行會議。

41.7 自1998年起委任一位獨立投訴覆核員(Independent Complaints Reviewer)，在投訴人不滿該處的內部投訴程序時調查有關行政失當的投訴。

新增及改良的服務及產品

41.8 英國土地註冊處提供的主要新增服務包括：

- (a) 定期發表《土地註冊處住宅物業價格報告》(Land Registry Residential Property Price Report)；
- (b) 接受透過電話提出的官方查冊申請；
- (c) 提供電腦物業資料庫，以便使用者透過輸入物業住址即時查閱登記冊；
- (d) “直達土地註冊處”(‘Land Registry Direct’)的服務容許使用者透過電子方式送遞若干申請，以及在網上訂購其他服務；
- (e) 電子業權轉易服務可“即時優先處理”所有申請及查冊要求；

- (f) 物業價格數據、土地註冊處表格及收費資料可透過無線應用通訊協定(WAP)閱覽及下載；
- (g) 索引地圖影像系統(Index Map Imaging System)；
- (h) 聯線電腦查冊系統；及
- (i) 以無紙化電子形式登記按揭交易後發出押記證明書。

42. 公眾問責性

42.1 《概要文件》載列英國土地註冊處的目的及目標，以及英國土地註冊處營運基金及大法官之間的問題及匯報模式。《概要文件》每5年檢討一次。若大法官或土地註冊處總處長因應運作經驗或環境轉變要求作出更改，檢討次數或會更為頻密。

大法官

42.2 大法官須就英國土地註冊處向國會負責。在下議院，大法官辦事處政務次官(Parliamentary Secretary to the Lord Chancellor's Department)擔任大法官的代表。大法官鼓勵國會議員就該處的日常運作事宜直接致函土地註冊處總處長，並且通常會就他從國會議員接獲的有關此等事宜的函件，要求土地註冊處總處長作出回覆。

42.3 大法官或其政務次官會就有關英國土地註冊處、並超越大法官授予土地註冊處總處長權力的事宜，具體回應國會的質詢及來函。

42.4 大法官會在大法官辦事處及英國土地註冊處提供意見及協助的情況下，訂定英國土地註冊處的公司及業務計劃所載列的財政及其他服務指標。大法官負責：

- (a) 制訂及檢討策略目標；
- (b) 制訂長遠及短期財政目標及其他服務指標；
- (c) 根據相關的法定條文，釐定英國土地註冊處的收費；

- (d) 批准英國土地註冊處向財政部提交有關《公共開支調查》(Public Expenditure Survey)的意見書；
- (e) 監察該處達到有關目標的情況；
- (f) 委聘土地註冊處總處長，以及批核有關的服務條件；及
- (g) 批准《概要文件》日後作出的任何修訂。

土地註冊處總處長

42.5 土地註冊處總處長為部門的主管及總裁。當國會的委員會討論該處的事務時，他通常會代表大法官作證。

42.6 土地註冊處總處長獲委任為英國土地註冊處營運基金的管制人員。作為該處的管制人員，政府帳目委員會可傳召土地註冊處總處長提出查詢。

42.7 土地註冊處總處長每年向大法官提交一份公司計劃及一份業務計劃，以取得批准。大法官的批准賦予土地註冊處總處長正式的權力，使土地註冊處總處長可按照有關計劃行事。土地註冊處總處長每年亦與大法官會面兩次，討論英國土地註冊處的策略及表現，以及在每次舉行會議前提供一份監察報告。

42.8 土地註冊處總處長負責管理該處的日常運作事宜，特別包括：

- (a) 確保英國土地註冊處達到《土地註冊法令》(Land Registration Acts)就該處制定的法定要求；
- (b) 為英國土地註冊處提供策略發展計劃、方向和領導，包括擬備該處的公司及業務計劃、年報及營運基金的帳目，並提交予大法官；及
- (c) 確保英國土地註冊處達到或超越大法官訂定的服務指標。

發表文件

42.9 國會上、下議院的圖書館會備存《概要文件》複本及其後的修訂本，並會因應要求向各界提供。此外，英國土地註冊處亦會發表其每年業務計劃及公司計劃。

第8部 —— 提高效率及服務質素的其他方法

43. 英國的執行機構

43.1 英國政府設立執行機構(executive agencies)的目的，是以可供使用的資源，提供更有效率及更有效的政府服務。英國政府會考慮選取有能力賺取足夠收入來應付開支的執行機構，作為轉以營運基金方式運作的對象。執行機構在多方面均與營運基金類似，但與營運基金不同的是，執行機構並非財政自給，他們仍須每年向國會申請撥款，並且無須達致一個訂明的財政回報率。此外，這些機構也無須面對市場競爭，因此亦不會從中受惠。

43.2 執行機構與營運基金有如下共同特點：

- (a) 執行機構仍隸屬公務員架構及政府體制，但他們在財政、薪酬及人事方面獲授予較大的權力；
- (b) 執行機構與其原屬部門之間協議的概要文件，列明該機構的財政及服務表現目標。執行機構須透過出版年報，匯報工作表現；
- (c) 提供獨立於政策性工作以外的服務；
- (d) 執行機構的總裁只要相信該服務的方式恰當，理論上有絕對酌情權決定提供服務的方式；
- (e) 總裁通常透過公開招聘程序以固定合約形式獲聘任。該合約通常訂有一項有關薪酬與表現掛鈎的條款⁷⁷；
- (f) 部長無須親自負責執行機構的日常職務，但仍須就機構的工作表現承擔最終責任，並向國會負責；及
- (g) 當局在設立執行機構前，已考慮有關把某些政府職能取消、私有化、外判及合併的所有方案。有關執行機構通常每5年就這些方案進行一次檢討⁷⁸。

⁷⁷ 根據內閣辦公廳提供的 Next Steps Briefing Note，在 1998 年 9 月進行的委任工作中，66.6%的執行機構總裁的委任是以公開招聘程序進行，有 31 名來自機構以外的申請人獲委任，佔獲委任總人數的 22.5%。

⁷⁸ UK 2002, The Official Yearbook of the UK。

44. 英國在控制公共開支方面的新機制

44.1 除了把部門或部門的職能分割出來，成立營運基金及執行機構外，英國政府亦訂有其他控制公共開支的措施，以提高效率。

44.2 1997年上任的工黨政府認為，周年資源分配工作並不理想，因為該項工作把重點放在投入資源的問題上討價還價，而不是放在分析工作成效及效率上。該政府認為，過度的本位主義及短期主義正是這項財政預算措施導致的後果。⁷⁹

44.3 工黨政府曾進行全面開支檢討 (Comprehensive Spending Review)，以深入研究如何善用公帑。

44.4 該項全面開支檢討為規劃及控制公共開支的架構帶來重大的改變，使各部門及執行機構在制訂財政預算方面有更明確的方向及更大的靈活性，因而使他們能進行中期的資源規劃及管理工作。主要的改變有：⁸⁰

- (a) 推行一項名為開支檢討 (Spending Reviews) 的3年開支計劃，當中包括詳細檢討部門的目標，以找出落實有關政策目標的最佳方法；
- (b) 透過釐定部門開支限額 (Departmental Expenditure Limits)，明確訂定向部門分配3年所需的資源，以取代由部門每年申請額外撥款的做法；⁸¹
- (c) 容許部門把某一年的部門開支限額未用款項轉撥至下一年度，以協助部門管理其財政預算，並避免在年終出現開支激增的浪費情況；
- (d) 容許部門保留及運用多項收入，這些收入目前須交回政府進行統一分配；及
- (e) 部門須擬備《新公共服務協議書》 (New Public Service Agreements)，列明部門以撥款所須達致的特定工作成效目標及效率指標。⁸²

⁷⁹ 財政大臣於1998年6月向國會提交的 *Stability and Investment for the Long Term- Economic and Fiscal Strategy Report 1998*。

⁸⁰ 同上。

⁸¹ 若有關開支不能作為期多年的規劃，例如社會保障福利開支，該項開支會被納入每年管理開支 (Annually Managed Expenditure) 的範圍。此開支項目須按財政預算的審核程序，每年進行審核。開支總額中，超過一半是透過釐訂部門開支限額進行管理，而其餘部分則透過每年管理開支項目進行管理。

⁸² 在2000年開支檢討中，三年效率指標定於由3至10個百分點不等。

45. 香港在提高效率及控制公共開支方面的新機制

資源增值計劃

45.1 香港特別行政區行政長官在《1998年施政報告》中宣布推行資源增值計劃。該項計劃規定，各局及部門必須在3年內藉提高生產力減低達運作成本5%的開支。

節用投資戶口

45.2 當局在推行資源增值計劃的同時，推行節用投資戶口，讓各局及部門可分享提高生產力的成果。現時，部門可把某年度設有現金支出限額的部門開支項目中未用款項的一半⁸³款額，儲存在一個獨立帳戶⁸⁴內，並可在其後3年內隨時取用該筆節省所得的款項⁸⁵，逾期作廢。

45.3 在下一個財政年度，政府會擴大未用開支可結轉至其他財政年度的適用範圍，把某一個百分比沒有現金支出限額及非部門開支的開支項目都包括在內。然而，某財政年度節省所得款項的使用期限將會縮短。某年度未用的經常開支，將在下一財政年度確認可結轉至再一下年度使用的百分比。換言之，2003至04年度經常開支所節省的款項的某個百分比，將會在2004至05年度確認可保留使用的百分比，並在2005至06年度的開支預算中反映出來。有關部門不可再在年中隨時提取該筆撥入戶口的節省款項，而是須在有關預算案中列明這些款項的建議用途。

45.4 設立節用投資戶口“可為各局和部門提供較確定的經費來源，因各局和部門毋須在每年的資源分配工作中互相競爭，以求取得非經常撥款”。⁸⁶除用作開設公務員職位及支付津貼外，只要有關支出屬相關開支總目及分目的範圍，各局和部門可從該戶口提取款項作任何用途⁸⁷。

⁸³ 2003至04年度未用開支可結轉的百分比尚待決定。

⁸⁴ 非因效率改善而得以節省的款項，以及顯然非因各局／部門致力節省所得的款項，均不會包括在可記入節用投資戶口的總額之內。

⁸⁵ 各局及部門須向財經事務及庫務局提出申請。任何動用超過1,000萬港元的項目須經立法會財務委員會批准。

⁸⁶ 《資源增值計劃通訊》第三期。

⁸⁷ 在節用投資戶口推行首年，節省所得款項的用途一度限於只可用作提高生產力的一次過工作。此項限制已經放寬。

非公務員合約僱員計劃及自願退休計劃

45.5 非公務員合約僱員計劃容許政府部門按非公務員條款聘請短期非首長級員工。在此項計劃下，政府部門可靈活訂定合約員工的數目、提供年期最長3年的合約，以及制訂其本身的招聘程序。這些部門亦可決定員工的薪酬水平，但有關水平不得高於相同職級公務員的最低薪酬。⁸⁸

45.6 當局訂立了一個中央人手重行配對機制，以重行調配因政府部門致力提高生產力及工作效率而產生的過剩人手。

45.7 當局在2000年6月推行第一輪的公務員自願退休計劃，為59個職系的員工提供補償計劃，讓他們可在退休年齡前離開政府。約有10 000名公務員參加這項計劃。政府承諾，最低限度在未來5年內，不會聘請公務員填補這10 000個職位空缺，但這些職位可由非公務員合約僱員填補。

整筆撥款

45.8 在整筆撥款計劃下，政府部門可在整體財政預算的範圍內，更靈活地調配其資源。

45.9 整筆撥款是指把部門運作所需的經常開支，撥入一項單一的新分目(即運作開支)，以設有現金支出限額的方式運作。管制人員可自行調配該單一分目下就各開支組成部分獲批的撥款，而無須財經事務及庫務局或立法會財務委員會批准。⁸⁹

45.10 當局於1999至2000年度以試驗方式在5個部門推行整筆撥款計劃，其後並把推行範圍擴大至23個部門。政府計劃在2003至04年度的預算案中，把整筆撥款的安排擴大至所有部門。⁹⁰

⁸⁸ 於1999年6月出版的《資源增值計劃通訊》第二期中撮錄的公務員事務局通告第2/99號。

⁸⁹ 同上。

⁹⁰ 效率促進組於2002年8月23日的覆函。

營運開支封套

45.11 在2002年的資源分配工作方面，政府採用了“封套”的撥款方式來編製下一個財政年度的預算案。在這方式下，政府會以暫定性質就經常營運開支向每名局長分發一個封套，列明該局獲分配的資源。這些資源已扣除因提高效益而在2003至04年度節省的1.8%開支，以及由2004至05年度至2006至07年度按年增加的一個百分點。在立法會財務委員會所訂明的限制下，每名收到封套的局長在擬備開支預算(即整筆撥款)時，均可在其轄下各政策範圍之間靈活調配資源。除此以外，其餘有關非經常開支的資源分配工作，將按一貫方式進行。⁹¹

⁹¹ 財經事務委員會，CB(1)2467/01-02(01)號文件。

第9部 —— 分析

46.1 為方便議員考慮差餉物業估價署轉為以營運基金形式運作的建議，是項研究藉檢討香港及英國選定的營運基金的運作情況(關於選定的營運基金在其特點方面的整體比較，請參閱附錄I)，探討兩項主要事宜：

- (a) 現有營運基金的運作經驗是否顯示有關部門能獲得預期的主要好處？
- (b) 在履行提高效率及改善服務的任務方面，成立營運基金是否唯一的辦法？

46.2 關於第二項事宜，這部分的分析會探討香港的政府部門及英國的執行機構⁹²近年在人事及財政方面引入的一些額外彈性安排。

47. 提供服務的成本

員工人數

47.1 在5個選定的營運基金當中，除郵政署以外，其餘部門在使用營運基金形式運作以後，均成功減少公務員人數及員工總人數。

47.2 在此項研究所探討的營運基金當中，除了英國土地註冊處以外，均有僱用合約及臨時員工，以應付業務量增加或提供新增服務的情況。英國土地註冊處則選擇要求現職僱員超時工作，以應付服務需求的轉變。

⁹² 執行機構(executive agencies)為執行政府行政任務的獨立單位，但仍然為公務員架構的一部分。根據個別《概要文件》，執行機構與營運基金相似，在財政、薪酬和人事安排方面獲授予較大的權力，並有更清楚界定的職責和目標。與營運基金不同，執行機構的財政預算仍然需要獲得國會通過，但無須以自負盈虧的方式營運。第8部載述了執行機構的詳細特點。

釐定薪酬及服務條件的權力

47.3 這項研究所探討的營運基金雖然已成功控制員工人數，但員工開支仍持續上升。所有營運基金的員工開支均屬營運開支的最大組成部分，佔營運開支一半以上。儘管營運基金可靈活聘用合約員工及臨時員工，各營運基金的職位仍主要由公務員出任。香港的公務員薪酬及服務條件由中央劃一釐定。正如郵政署署長指出，高昂的員工開支及在釐定員工服務條款及條件方面欠缺權力，或會對營運基金克服挑戰及面對競爭的能力造成掣肘。⁹³

47.4 對於非公務員合約員工，香港的營運基金總經理可靈活地釐定他們的薪酬及約滿酬金，但先決條件是有關的薪酬福利不能超越同等職級的公務員。然而，由於公務員事務局可能無法吸納或重新調配過剩的一般職系人員，營運基金在擴大合約員工比例方面受到限制。

47.5 英國測繪處及英國土地註冊處均有權訂定首長級以下公務員的薪酬及職級架構，但有關架構必須符合公務員規則的規定。英國所面對的問題與香港並不相同，由於英國公務員的薪酬及服務條件並不吸引，上述部門難以招聘高級員工及專家人員。

48. 改善服務質素

私人機構的專業知識

48.1 香港及英國的營運基金均由公務員掌管，員工亦主要為公務員。然而，為改善服務質素，英國的營運基金日漸趨向從私人機構引入商界經驗及技術。

48.2 在香港，營運基金的總經理從公務員隊伍中選拔，而英國的營運基金則公開招聘此類人員。英國測繪處營運基金及英國土地註冊處營運基金的總裁及部分其他高級人員均聘自私人機構。他們以定期合約方式加入公務員隊伍。

⁹³ P.C. Luk, "Post Office Trading Fund" in Anthony B. L. Cheung and Jane C. Y. Lee eds. *Public Sector Reform in Hong Kong Into the 21st Century*, Hong Kong: 2001, The Chinese University Press.

48.3 香港的郵政署及土地註冊處均從私人機構招聘若干經理級人員，從事業務發展、電子商貿及資訊科技等範疇的工作。

48.4 在英國，每項營運基金均由董事會負責制訂策略及監察營運基金的表現。英國測繪處及英國土地註冊處均從私人機構招攬非執行董事，以擔任董事會的成員。在香港，只有機電工程營運基金成立了正式的管理委員會及常務委員會，但委員會的所有委員均為營運基金及其所屬政策局的高級公務員。

服務目標及成果

48.5 此項研究探討的所有營運基金，均已達到及超越大部分的服務表現目標。然而，就服務承諾訂定的服務標準，有一部分已有多年未有修訂，或經多年才作修訂。雖然並無證據顯示第三者或服務使用者曾正式參與訂定此等標準及目標，但研究中的營運基金表示會考慮客戶就其表現提出的意見。

48.6 是項研究所探討的5個營運基金，均設有各種渠道與其主要客戶溝通及蒐集客戶的意見。營運基金每年或定期進行客戶滿意程度調查。客戶對營運基金的滿意程度普遍頗高。

49. 衡量營運基金的成本效益

市場結構

49.1 成立營運基金的其中一個目標，是透過為有關服務引入競爭或價格比較等元素，從而提高成本效益及控制成本的意識。然而，假如市場上並無其他服務提供者，以專營機構方式運作的營運基金不會面對任何市場競爭。

49.2 除了機電工程營運基金以外，此項研究所探討的其他選定營運基金所提供的服務及產品，在很大程度上壟斷市場。私人機構通常並沒有獲法例賦予提供相同服務的權力。

收費

49.3 營運基金的服務收費水平理論上應反映基金的成本效益。然而，由於研究中的營運基金所提供的服務，大多壟斷市場，其收費水平很大程度上不能作為量度成本效益的準則。舉例而言，英國測繪處的《五年期檢討》得出的結論是，由於測繪處的地位近乎獨家專營，因此難於訂定其服務的真正市價。

財政目標及成果

49.4 營運基金的財政目標及表現是成本效益及效率的指標。香港及英國均有法定條文規定營運基金須於合理時間內，在跨年計算的情況下達致收支平衡。然而，在選定的5個營運基金當中，有兩個營運基金在一段時間內未能達致收支平衡及達到有關的目標回報率。

49.5 營運基金的回報率或會有很大的波幅，尤其當回報率在某一年的內可能特別受到其他與提供貨品及服務方面的表現無關的因素影響。

49.6 在所探討的香港營運基金當中，郵政署曾使用其他財政指標，包括收支目標、處理每項本地郵件項目的單位成本及每工時可處理的項目。關於英國的營運基金，英國土地註冊處就按實質及現金計算的單位成本設定目標，英國測繪處則就每年的收入訂定目標。英國測繪處的《概要文件》訂明，長遠目標可把營運基金的業務增長與本地生產總值增長的比較包括在內。

50. 公眾問責性

向立法機關及公眾問責

50.1 營運基金的《概要協議》旨在清楚界定營運基金主管及有關的部／部門／政策局的主管各自負擔的責任，以及他們之間的關係。前者負責營運基金的日常運作，後者則負責政策方面的事宜。

50.2 香港自推行問責制以來，營運基金的總經理直接就運作方面的事宜向常任秘書長匯報，並透過常任秘書長要求政策局局長指示政策方向。

50.3 香港及英國的營運基金均不受立法機關的緊密監察，可自由及靈活地經營其業務。營運基金享有此項自主權的同時，是否會向市民及客戶直接負責，則須視乎營運基金在運作方面的透明度及市場競爭是否存在(請參閱第49.1至49.3段)。

50.4 部長／政策局局長及／或營運基金主管會主動或應要求出席會議，向立法機關簡報引起關注的事宜。與此同時，法例亦規定營運基金向立法機關提交年報及財務報表。

50.5 在英國，營運基金的《概要文件》及其後的修訂本均備存於國會上、下議院的圖書館，並會因應要求向各界提供。英國測繪處的《概要文件》亦可從該部門的網址取得。

50.6 雖然當立法會審議成立郵政署營運基金及機電工程營運基金的決議案時，議員獲提供《概要協議》的草擬本，但市民不能索閱香港營運基金的《概要協議》。香港並沒有公開《概要協議》內容的安排。

51. 成立營運基金以外的其他選擇

檢討運作模式

51.1 研究所探討的兩個英國營運基金，每5年會檢討一次營運基金應以現行模式運作，還是應採用其他架構運作，以更有效地達到部門的目標。在進行有關檢討時，客戶、員工、職工會及其他有關各方的意見及需要均會列入考慮。香港則沒有進行類似性質的定期檢討。

提高服務效率及成本效益的其他方法

51.2 英國執行機構的模式容許政府部門的運作有較大靈活性及更清晰的目標。執行機構除了必須繼續受到撥款會計制度規限，因而只能保留部分收入建立儲備以外，在靈活性方面與營運基金並無太大的差異。(請參閱附錄II)

51.3 為達到資源增值及控制公共開支的目的，香港的政府部門近年來已引入更靈活及自由的運作方式。非公務員合約僱員計劃容許營運基金及政府部門以非公務員條款聘請員工，並且在有關薪酬水平不超出公務員所取的大前提下，釐定該等員工的薪酬水平。此外，自願退休計劃使部門能縮減公務員人手，以及聘請非公務員的員工填補退休公務員的職位。

51.4 在節用投資戶口的計劃推行以後，政府部門可把節省所得或未用盡款額的一半⁹⁴撥入另一年度的帳目內。營運基金須使用盈餘支付名義稅款及紅利，才可保留其餘的款項作為儲備。正如郵政署營運基金指出，假設郵政署仍為政府部門，該署根據節用投資戶口所保留的盈餘，或會較以營運基金形式運作所保留的更多。⁹⁵

51.5 所有政府部門在2003-04財政年度推行整筆撥款安排以後，部門內部的資源調撥安排便無須經財經事務及庫務局事先批准。

51.6 傳統政府部門現時有更大的彈性及權力處理各項人事及財政事宜，以提高成本效益。營運基金的成立為部門引入“自負盈虧”及“收支平衡”等額外規定，為提高效率提供誘因。此外，成立營運基金為公營服務引入市場競爭元素，從而亦會對營運基金的成本控制及收費釐定造成影響。

52. 須考慮的事項

52.1 是項研究探討5個選定的香港及英國營運基金，就營運基金的運作提供了各方面的參考資料。

52.2 儘管選定的營運基金已成功控制員工的人數，以及超出許多服務表現及回報率的目標，大部分的營運基金以獨營機構的方式運作，因而難以評估營運基金有否提供了具成本效益的服務。議員或可考慮以下事項：除回報率以外，應否同時使用其他指標評估營運基金的成本效益。（這些另類指標的例子見於第49.6段。）議員亦可考慮差餉物業估價署若以營運基金的形式運作，會否面對市場競爭及從中得益。

⁹⁴ 於2003至04年度可撥入下一年度的節省款額比率會否維持在50%，政府仍未就此作出決定。

⁹⁵ 郵政署營運基金的回覆。

52.3 議員亦可檢討營運基金在人事安排方面的限制，並考慮此項限制會否繼續局限擬議的差餉物業估價署營運基金控制成本。

52.4 營運基金成立的其中一個目的，是以半商業性質的方式提供服務，以加強效率及成效。議員可考慮香港現時及日後的營運基金可否從私人機構聘請更多專業人員擔任首長級及經理級的職位，以便從私人機構汲取更多專業知識。

52.5 議員可考慮應否如英國的營運基金一樣，定期檢討香港營運基金的運作模式。

52.6 除了成立營運基金以外，議員可考慮香港現時及即將給予政府部門的靈活性或自由度，是否足以使他們加強效率及改善服務質素。

52.7 議員亦可考慮參考英國所推行的改革措施，以及考慮執行機構的若干特點是否適用於香港的政府部門。

附錄I

選定的香港及聯合王國營運基金各項特點的全面比較

營運基金的特點	香港			聯合王國	
	土地註冊處 營運基金	郵政署 營運基金	機電工程 營運基金	英國測繪處 營運基金	英國土地註冊處 營運基金
背景					
設立營運基金的年份	1993年	1995年	1996年	1999年	1993年
人手安排					
員工總人數在以營運基金形式運作後的轉變 ⁹⁶	1993年8月至2002年3月期間減少2.6%	1995年8月至2002年3月期間增加21.1%	1996年8月至2002年3月期間減少3%	1993年4月至2001年3月期間減少1.3%	1999年4月至2002年3月期間減少13.7%
受聘公務員總人數在以營運基金形式運作後的轉變	減少11.2%	增加4.5%	減少16.5%	與上述幅度大致相若 ⁹⁷	與上述幅度大致相若 ⁹⁸
營運基金主管是否有權決定人手編制	是，在非首長級人員的層面	是，在非首長級人員的層面	是，在非首長級人員的層面	是，在高級公務員以下的層面	是，在高級公務員以下的層面
有否聘用非公務員合約員工及臨時員工	有	有	有	有	甚少
非公務員僱員截至2002年3月31日的百分比	14.3%	22.3%	13.8% ⁹⁹	沒有資料	沒有資料

⁹⁶ 員工總人數是指部門僱用的公務員及非公務員臨時及合約僱員人數的總和。

⁹⁷ 沒有分別統計公務員及非公務員僱員的數字。

⁹⁸ 同上。

⁹⁹ 此處所指的非公務員僱員包括透過向人事顧問公司以僱用服務合約方式，聘用的臨時員工。

附錄I (續)

選定的香港及聯合王國營運基金各項特點的全面比較

營運基金的特點	香港			聯合王國	
	土地註冊處 營運基金	郵政署 營運基金	機電工程 營運基金	英國測繪處 營運基金	英國土地註冊處 營運基金
員工開支					
員工開支是否佔運作成本最大的部分	是	是	是	是	是
員工開支在2000至01年度運作成本所佔的百分比	64.4%	63.3%	59.6%	48.4%	68.3%
薪酬及條件					
主管是否有權釐定公務員僱員的薪酬及職級架構	否	否	否	是，但高級公務員除外	是，但高級公務員除外
私人機構專業知識					
主管是否公務員	是	是	是	是，但以合約條款聘任	是，但以合約條款聘任
主管的招聘	內部委任	內部委任	內部委任	透過公開招聘	透過公開招聘
其他高級職位是否透過公開招聘或從私人機構招募	是，6名專業人員 ¹⁰⁰ 透過公開招聘委任，當中3人的職級等同高級政府職位	是，45名經理級人員(職位低於首長級人員)透過公開招聘委任 ¹⁰¹	否	是，董事及高級經理透過獵頭公司及刊登廣告招聘	是，若干高級職位透過公開招聘委任
是否由董事會管理	否	否	是	是	是
有否委任非執行董事加入董事會	沒有	沒有	沒有	有，4名非執行董事來自私人機構	有，兩名非執行董事來自私人機構

¹⁰⁰ 6名人士均以非公務員合約的條款受聘，當中5人為資訊科技專業人員，而其餘一人為會計助理。

¹⁰¹ 他們均以非公務員合約的條款受聘。除了他們以外，郵政署亦不時按個別情況聘請顧問。

附錄I (續)

選定的香港及聯合王國營運基金各項特點的全面比較

營運基金的特點	香港			聯合王國	
	土地註冊處 營運基金	郵政署 營運基金	機電工程 營運基金	英國測繪處 營運基金	英國土地註冊處 營運基金
服務目標及成果					
實踐服務承諾的情況	達到及超出大部分的目標	達到及超出大部分的目標	實際表現整體超出目標 ¹⁰²	達到及超出所有目標	達到及超出大部分的目標
聽取主要客戶意見的機制	(a)3個客戶聯絡小組 (b)由土地註冊處及香港律師會代表組成的聯合常務委員會	(a)客戶聯絡小組 (b)市場調查及一項定期進行的喬裝顧客調查計劃	聘任客戶經理	8個代表使用者的特別利益委員會	(a)與主要客戶舉行兩次使用者專題討論會 (b)委任獨立投訴覆核員調查有關行政失當的投訴
有否進行客戶滿意程度調查	定期進行	每年進行	每隔一年進行	每年進行	每年進行
員工獎勵計劃					
有否推行員工獎勵計劃，以鼓勵員工改善服務質素	有，推行“工作表現獎勵計劃”，以獎品(而非獎金)獎勵員工	有，設立“員工嘉許基金”，透過舉行比賽及活動，以獎品(而非獎金)嘉許對部門作出貢獻的員工	有，推行員工激勵計劃，以超級市場禮券獎勵員工	有，向員工提供最高可達超越收入目標的金額20%的獎金	有，向員工提供最高可達工資2.5%的獎金

¹⁰² 機電工程營運基金為不同客戶制訂多套不同的服務指標及目標。

附錄I (續)

選定的香港及聯合王國營運基金各項特點的全面比較

營運基金的特點	香港			聯合王國	
	土地註冊處 營運基金	郵政署 營運基金	機電工程 營運基金	英國測繪處 營運基金	英國土地註冊處 營運基金
市場結構					
是否具壟斷性質	是，法定的註冊服務屬一項專營服務 搜尋土地資料的服務不屬專營服務，但土地註冊處完備的資料庫令該部門佔有優勢	是，在香港提供本地和海外郵件服務及發行郵票方面享有專營權 送遞包裹及速遞服務方面並無專營權	否，所有政府部門及公營機構自2000年8月起便可自由選擇服務提供者	是，在提供天然地質參考資料庫的服務方面享有專營權 在提供地圖方面並無專營權	是，是提供法定註冊服務的專營機構 在搜尋土地資料的服務方面並無壟斷
收費					
收費調整是否必須獲得立法機關批准	是，須由立法會透過先訂立後審議的程序進行	否，郵政署署長可釐定郵費及提供核證機關服務的收費 然而，附設的郵政服務的收費須經立法會審核	否，營運基金作出有關決定	否，營運基金自行制訂其定價政策 ¹⁰³	否，但需要獲得英國財政部及土地註冊規則委員會的批准，大法官才會連同財政部的兩名政府特派員簽署實施有關修訂的文件
以營運基金的形式運作後的收費調整	曾三度調高收費	曾三度調高及兩度調低收費	至2002年為止，按實質計算的收費下調了19.4%	資料不詳(價格曾有加有減)	由1993至94年度至2000至01年度期間累積40.6%的減幅

¹⁰³ 有關的定價政策所受到的規限包括：英國《庫務收費指引》的規定、由國家文書出版署進行的審計，以及由公平交易辦事處進行的調查。

附錄I (續)

選定的香港及聯合王國營運基金各項特點的全面比較

營運基金的特點	香港		聯合王國		
	土地註冊處 營運基金	郵政署 營運基金	機電工程 營運基金	英國測繪處 營運基金	英國土地註冊處 營運基金
財政目標及成果					
有否運作赤字	沒有	有，由1998至99年度至2000至01年度 ¹⁰⁴ 的3年期間錄得運作赤字	沒有	有，於2001至02年度錄得750萬英鎊的運作赤字 ¹⁰⁵	沒有
目標回報率	10%	10.5% ¹⁰⁶	13.5%	9% ¹⁰⁷	6% ¹⁰⁸
能否達到目標回報率	一直能達到目標回報率	有時能達到目標回報率。由1998至99年度至2000至01年度期間未能達到目標回報率	一直能達到目標回報率	由1993年4月1日至2002年3月31日期間平均能達到目標回報率，但在2001至02年度卻錄得虧損及出現負回報率	一直能達到目標回報率
實際回報率	介乎10.3%與37.3%之間	介乎1.8%與47.8%之間	介乎16.8%與52.5%之間	介乎-9.1%與39.4%之間	介乎5% ¹⁰⁹ 與29%之間
提高效率／生產力					
有否提高效率／生產力的指標	沒有	(a)處理每個本地郵件項目的單位成本自1995至96年度以來增加了13.6% (b)以每工時可處理項目計算的生產力自1995至96年度以來增加了7.4%	生產力增長累積達22.5%	(a)自1999至2000年度以來，每年均達到收入目標 (b)自1999至2000年度以來，每一英鎊的員工開支所賺取的收入減少2.7%	(a)按實質計算的單位成本較1995至96年度減少14.7%。 (b)按現金計算的單位成本較1995至96年度減少3.5%

¹⁰⁴ 1998至99年度、1999至2000年度及2000至01年度分別錄得1億4,980萬港元、7,600萬港元及3,150萬港元的運作赤字。

¹⁰⁵ 英國測繪處在其年報內解釋，錄得虧損是因為測繪處刻意決定為日後的發展作出投資，而非為求達到收支平衡而抑制開支所致。

¹⁰⁶ 訂明回報率在1995年定為每年12%，但於1996年調低至10.5%。

¹⁰⁷ 此目標回報率是指由1999年4月1日至2004年3月31日期間取得最少9%的平均每年回報率。

¹⁰⁸ 大法官最初為英國土地註冊處在1993年4月1日至1998年3月31日期間訂定達到平均每年最少6%的整體回報率的目標。然而，由1996至97年度至1998至99年度期間，為使英國土地註冊處能更大幅度地調低收費，目標回報率定為6%以下。自1999至2000年度至2005年3月31日為止的5年內，有關的目標定為平均6%。

¹⁰⁹ 低於6%的回報率反映英國土地註冊處及中央政府協定減費所產生的效果。

附錄I (續)

選定的香港及聯合王國營運基金各項特點的全面比較

營運基金的特點	香港			聯合王國	
	土地註冊處 營運基金	郵政署 營運基金	機電工程 營運基金	英國測繪處 營運基金	英國土地註冊處 營運基金
檢討					
有否定期檢討營運基金的運作模式	沒有	沒有	沒有	有，設立3年之後曾進行檢討，然後每5年會進行檢討一次	有，每5年進行檢討一次
就《架構協議》進行的檢討	通常每3年檢討一次	通常每3年檢討一次	可隨時更改《概要協議》的內容	在《概要協議》公布後3年作出檢討，並在有關文本不再適用時作出修訂	每5年進行檢討一次，檢討次數或會較為頻密

附錄I (續)

選定的香港及聯合王國營運基金各項特點的全面比較

營運基金的特點	香港			聯合王國	
	土地註冊處 營運基金	郵政署 營運基金	機電工程 營運基金	英國測繪處 營運基金	英國土地註冊處 營運基金
公眾問責性					
設立營運基金需否經立法機關批准	是	是	是	是	是
預算案需否經立法機關詳細審批	否	否	否	否	否
代表營運基金就政策事宜發言的官員	房屋及規劃地政局局長	經濟發展及勞工局局長以及工商及科技局局長	環境運輸及工務局局長	副首相	大法官及由大法官辦事處政務次官在下議院擔任大法官的代表。
是否由營運基金主管負責日常運作事宜，以及答覆有關此等事宜的質詢	是	是	是	是	是
有否向立法機關提交年報及財務報表	有	有	有	有	有
有否發表年報	有	有	有	有	有
有否向公眾公開《概要協議》	否	否	否	有，載於網址及存放在國會上、下議院的圖書館，並且會應要求向各界提供	有，存放在國會上、下議院的圖書館，並且會應要求向各界提供

附錄II

香港及聯合王國政府部門／執行機構及營運基金運作情況的比較

特點	香港		聯合王國	
	營運基金	政府部門	營運基金	執行機構
財政預算	不斷進行 須向所屬政策局提交一份“中期營運計劃”及一份“周年業務計劃”	每年進行	不斷進行 須向所屬部門提交一份涵蓋3年的中期公司計劃及一份短期的營運計劃	獲分配部門開支限額，作為期3年的開支計劃
收入／節省所得的款項	保留收入作為儲備，但須把部分收入交回給政府，以作為就政府的投資派發的紅利	通常撥作政府一般收入，但根據節用投資戶口的計劃，部門可保留部分未使用的撥款，供日後使用	保留收入作為儲備，但須把部分收入交回給政府，以作為就政府的投資派發的紅利	可把某年未用盡的部門開支限額內的款項撥入下一年度 可保留部分收入，但其餘的款項須退回作為政府一般收入，以供中央分配之用
在各分目間轉撥款項	無需事先獲得批准	可能須獲得財經事務及庫務局或立法會財務委員會批准 實施整筆撥款安排的部門可無需事先獲得批准，在各分目間轉撥款項	無需事先獲得批准	須經英國財政部同意

附錄II (續)

香港及聯合王國政府部門／執行機構及營運基金運作情況的比較

特點	香港		聯合王國	
	營運基金	政府部門	營運基金	執行機構
經費	以政府注資及貸款的方式獲撥資產 在運作收入方面自負盈虧	獲得撥款	以政府注資及貸款的方式獲撥資產 在營運收入方面自負盈虧	獲得撥款
財政目標	達到所投入資本的目標回報率	把開支控制在財政預算內	達到所投入資本的目標回報率	把開支控制在財政預算內，而部分機構訂有目標回報率
收費	收回部分或十足成本或賺取利潤	免費、補貼收費、收回部分或十足成本或包含徵稅成分	收回十足成本或賺取利潤	免費、補貼收費、收回部分或十足成本或包含徵稅成分
人手編制	主要是公務員	主要是公務員	主要是公務員，但營運基金主管及部分高級人員透過公開招聘委任	主要是公務員，但高級人員透過公開招聘委任
僱用非公務員員工的靈活性	可根據非公務員合約僱用計劃靈活聘請合約員工，以及僱用臨時員工	與營運基金相同	可靈活僱用合約及臨時員工	可靈活僱用合約及臨時員工
營運基金獨有的人手管理靈活性	不受按薪級中點估計的年薪值 (Notional Annual Mid-point Salary) 的限制、非首長級人員編制最高限額及整體撥款控制等規限	不適用	沒有	不適用

參考資料

書本及文章

1. Cheung, Anthony B. L. & Jane C.Y. Lee ed., *Public Sector Reform in Hong Kong, Key Concepts, Progress-to-Date & Future Directions*, Hong Kong: The Chinese University Press, 1995.
2. Cheung, Anthony B. L. & Jane C.Y. Lee ed., *Public Sector Reform in Hong Kong into the 21st Century*, Hong Kong: The Chinese University Press, 2001.
3. Daintith, Terence & Alan Page, *The Executive in the Constitution-Structure, Autonomy & Internal Control*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
4. Eliassen, Kjell A. & Jan Kooiman ed., *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, London: SAGE Publications, 1993.
5. Galligan, D. J. ed., *A Reader on Administrative Law*, Oxford: Oxford University Press, 1996.
6. Greenwood, John & David Wilson, *Public Administration in Britain Today*, London: Unwin Hyman, 1990.
7. Greer, Patricia, *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*, Buckingham: Open University Press, 1994.
8. Jones, B. ed., *Politics UK*, UK: Pearson Education Ltd, 2001.
9. Scott, Ian & Thynne, Ian ed., *Public Sector Reform - Critical Issues & Perspectives*, Hong Kong: Asian Journal of Public Administration, 1994.
10. Toole, B. J. & G. Jordan ed. *Next Steps: Improving Management in Government?* England: Dartmouth Publishing Company, 1995.
11. Zifcak, Spencer, *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall & Canberra*, Buckingham: Open University Press, 1994.

其他資料

英國

1. Central Accountancy Team, HM Treasury. *Guide to the establishment & operations of Trading Funds*, UK: Jan 2001.
2. Central Office of Information, *The British System of Government*, London: HMSO, 1994.

-
3. CMG Admiral, *Stage 1 Report-Quinquennial Review of Ordnance Survey*, December 2001, available at <http://www.ordsvy.gov.uk>
 4. Edwards, A. Principal Issues, *Summary & Main Conclusions extracted from the HM Land Registry Quinquennial Review*, June 2001, available at <http://www.landreg.gov.uk/qqr/>
 5. Foreign & Commonwealth Office, *Britain's System of Government*, UK: HMSO, 1990.
 6. HM Land Registry, *HM Land Registry Framework Document*, London: January 1996.
 7. HM Land Registry, Annual Report and Accounts, various years.
 8. The Office for National Statistics, *UK 2002, The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain & Northern Ireland*, London: The Stationery Office, 2001.
 9. Ordnance Survey, Annual Report and Accounts, various years.

香港

1. Electrical & Mechanical Services Trading Fund, *Framework Agreement*, October 1996.
2. Electrical & Mechanical Services Trading Fund, Annual Report, various years.
3. Finance Branch, Public Sector Reform discussion document, February 1989, available at http://www.info.gov.hk/eu/eng/aconsph/spch/info3/us6_con.htm.
4. Finance Branch and Efficient Unit, Legislative Council Brief - Trading Funds Bill 1992, November 1992.
5. Hongkong Post, Annual Report, various years.
6. Post Office Trading Fund, *Framework Agreement with the Economic Services Bureau*, August 1995.
7. Post Office Trading Fund, *Framework Agreement with the Information Technology & Broadcasting Bureau*, January 2000.
8. The Land Registry Trading Fund, *Framework Agreement*, 1993 as amended in April 2000.
9. The Land Registry Trading Fund, Annual Report, various years.