

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(1) 813/03-04(01)號文件

### 擬議研究大綱： 海外地區對公私營機構合作的監管

## 1. 背景

1.1 立法會規劃地政及工程事務委員會與民政事務委員會在2003年11月25日舉行的聯席會議上，要求資料研究及圖書館服務部(下稱“研究部”)就海外地區利用私人機構資源進行公共工程(一般稱為“公私營機構合作”)的經驗進行研究。兩個事務委員會尤其希望瞭解，當地立法機關在監察以公私營機構合作形式進行的公共工程方面所擔當的角色。

## 2. 公私營機構合作形式的種類

2.1 公私營機構合作形式主要有下列數種——

- (a) 興建－擁有－經營：承建商興建並經營設施以提供公共服務，而不將設施的擁有權轉移給公營機構；
- (b) 興建－經營－轉移：私營機構按照與公營機構議定的規格建造設施，根據與該公營機構簽訂的合約或專營權協議經營設施一段指定期間，然後在指定期屆滿時將設施轉移給該公營機構。一般而言，私營機構會提供全部或部分資金，而合約期亦足以讓私營機構就投資取得合理回報；
- (c) 購買－興建－經營：這個安排是資產出售的一種形式，當中包括將現有設施修復或擴建。政府出售資產予私營機構，讓其在作出所需的改善後，以更具成本效益的方式經營；
- (d) 設計－興建－注資－經營(亦稱為“私營企業注資計劃”)：私營機構設計、興建及注資有關項目。公營機構員工或會調至私營機構任職，以提供有關服務。公營機構須根據長期的服務經營合約，向私營機構支付年費；
- (e) 設計－興建－經營：就公共設施的設計、建造及經營批出單一合約，而設施的業權仍歸屬公營機構；及

- (f) 興建－發展－經營：私營機構向公營機構租賃或購買現有設施，投入本身資本將設施整修、現代化或擴建，然後根據與公營機構簽訂的合約經營。

### 3. 擬研究的地區

3.1 在1997年，世界銀行發表了《1997年全球發展報告：在轉變中世界的國家》，當中說明了對公私營機構合作設立妥善監管制度的重要性：“監管可有助保障消費者、工人及環境。監管在限制使用壟斷權之餘，更可促進競爭和創新……要善用可供選擇的新方案，由私營機構興建基礎建設及提供社會服務，亦往往有賴良好的監管架構。”

3.2 就此，研究部建議研究聯合王國(下稱“英國”)、美利堅合眾國(下稱“美國”)及新西蘭對公私營機構合作所設立的監管架構。在英國，由個別公營機構進行的公私營機構合作項目，受個別監管機構監管，而該等監管機構的職責則由競爭委員會、國會專責委員會及法院監察。在美國，在基礎建設方面的公私營機構合作項目，受監管多類行業的機構(在州層面的公用事業委員會)監管，而至於關係緊切行業(例如氣體和電力)的公私營機構合作項目，則受單一監管機構(在聯邦層面的聯邦能源監管委員會)監管。該等監管機構向個別部門負責，因而間接受國會監察。新西蘭雖然並無為此目的設立任何特殊監管機構，但設有一個國家競爭機構(即商貿委員會)，負責根據國家的競爭規則，對基礎建設進行經濟規管。

### 4. 擬議大綱

4.1 引言

4.2 公私營機構合作的定義、目的和種類

4.3 公私營機構合作的監管架構

- 監管當局
- 訂明公私營機構合作合約的招標及批出事宜的指引
- 訂明公私營機構合作的財務安排(例如須經立法機關批准的直接撥款，或政府提供的其他形式財務支持，例如豁免地價等)及項目管理事宜的指引
- 提高公私營機構合作合約的透明度及強制履約的法規
- 公私營機構合作的監管制衡

4.4 立法機關在監察以公私營機構合作形式進行的公共工程方面所擔當的角色。

4.5 分析

4.6 可供香港參考之處

## 5. 擬議時間表

5.1 研究部建議於2004年4月前完成是項研究。

立法會秘書處  
資料研究及圖書館服務部  
2004年1月19日