

公私營機構合作

2005年3月8日

李敏儀

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號花旗銀行大廈5樓
電話：(852) 2869 9602
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章 —— 引言	1
背景	1
研究範圍	1
研究方法	1
第2章 —— 公私營機構合作概要	2
定義及一般特點	2
公私營機構合作的優點	3
公私營機構合作的缺點	4
公私營機構合作的種類	4
傳統政府採購方式	5
第3章 —— 香港	6
背景	6
私營機構參與公共服務的政府政策	6
負責機關	7
甄選公私營機構合作的合夥人	8
主動提出的建議的處理方法	9
公眾諮詢	9
財務安排	10
營運表現的監察及合約的執行	11
立法機關在監察以公私營機構合作提供的公共設施及服務方面所擔當的角色	12
第4章 —— 英國	13
背景	13
負責機關	14
財政部	14
英國合夥經營機關	15
公私營機構合作署	16
甄選公私營機構合作的合夥人	16
主動提出的建議的處理方法	19
公眾諮詢	20
財務安排	20
營運表現的監察及合約的執行	21
公私營機構合作的監管制衡	23
國會在監察以公私營機構合作提供的公共設施及服務方面所擔當的角色	24
鼓勵創新的獎勵	25
加強與私營機構的溝通	25
舉辦設計比賽	25
提供知識產權的擁有權	25

第5章 —— 美國	26
背景	26
負責機關	27
甄選公私營機構合作的合夥人	28
主動提出的建議的處理方法	30
公眾諮詢	30
財務安排	31
營運表現的監察及合約的執行	31
承建商報告	31
覆檢及審計工作	32
投訴	32
公私營機構合作的監管制衡	33
立法機關在監察以公私營機構合作提供的公共設施及服務方面所擔當的角色	33
鼓勵創新的獎勵	34
第6章 —— 新西蘭	36
背景	36
公私營機構合作政策	36
負責機關	37
公眾諮詢	37
財務安排	37
營運表現的監察及合約的執行	38
地方議會在監察以公私營機構合作提供的公共設施及服務方面所擔當的角色	38
第7章 —— 分析	39
引言	39
政府的監管範疇	39
表現	39
財務安排	40
立法機關的監管範疇	40
公私營機構合作政策	40
表現	41
財務安排	41
透明度	42
甄選公私營機構合作的合夥人	42
公眾諮詢	43
主動提出的建議的處理方法	43
鼓勵創新及參與公私營機構合作項目的獎勵	44
附錄	45
參考資料	57

研究報告為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等研究報告作為上述意見。研究報告的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製研究報告作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存

研究摘要

1. 根據政府效率促進組的定義，公私營機構合作是“一種由公營部門和私營機構共同提供公共服務或進行計劃項目的安排。在這種安排下，雙方透過不同程度的參與和承擔，各自發揮專長，收相輔相成之效”。最普遍的公私營機構合作模式包括興建－經營－轉移、興建－擁有一經營、購買－興建－經營、設計－興建－注資－經營（或稱為私營機構注資計劃），以及設計－興建－經營等模式。有關不同的公私營機構合作模式的詳細內容，請參閱附錄I。
2. 就實施公私營機構合作而言，香港現時正處於起步階段，而在發展數個大型基建項目(例如海底隧道及其他隧道)時，亦只曾採用興建－經營－轉移的模式。然而，多個正在發展的項目已採用其他形式的公私營機構合作，特別是私營機構注資計劃的模式。效率促進組是推廣採用公私營機構合作形式的負責機關，曾印製一份《公營部門與私營機構合作的簡易指引》，說明公私營機構合作的基本概念及提出有關公私營機構合作的主要問題。需要政府提供財政支援的公私營機構合作項目，必須取得政府及立法會的批准。公私營機構合作項目的監察工作是由採購機關成立的精明委託人小組 (Intelligent Client Team)負責。
3. 在英國，私營機構自1979年開始參與提供公共設施及服務。負責制訂及推廣公私營機構合作政策，以及協助地方議會實施該等政策的機關，分別為財政部、英國合夥經營機關 (Partnerships UK)及公私營機構合作署 (Public Private Partnership Programme)。有關為私營機構注資計劃項目採購以及提供獎勵的事宜亦有指引可供參照。需要政府提供財政支援的公私營機構合作項目，必須取得發起部門及跨部門項目覆檢小組 (Project Review Group)的批准。儘管公私營機構合作項目的監察工作是由採購機關負責，有關項目的發展及資源承擔方面的審核工作則由國會負責。
4. 在美國，以公私營機構合作提供公共設施及服務，已超過 200年。負責在聯邦政府、州政府及市政府層面提倡及協助組成公私營機構合作的機關是全國公私營機構合作委員會 (National Council for Public Private Partnerships)。雖然聯邦政府沒有就公私營機構合作發出指引，但某些州及政府機構已自行就公私營機構合作制訂指引。在美國，為公私營機構合作項目融資，必須制定相關法例，訂明採購機關可獲分配的資金上限。公私營機構合作項目的監察工作是由採購機關負責，而相關的立法機關則透過擬備財政預算案的過程監察項目的進展。各級的立法機關亦有責任審核公私營機構合作政策，以及公私營機構合作計劃的財務安排。

5. 在2002年，新西蘭通過了《地方政府法案》，規定個別地方議會須推行公私營機構合作的政策。有別於英、美兩國，新西蘭並未設有負責推廣公私營機構合作的專責機關。無論如何，《地方政府法案》賦權地方議會發展公私營機構合作項目，以及決定其投放於該項目的資源的性質及範疇。倘若公私營機構合作項目需要政府提供財政支援，有關的地方議會及私營機構必須簽訂一份協議書，清楚列明合夥經營的條款及規定。公私營機構合作項目的監察工作是由地方議會負責，而有關項目的進度則是透過地方議會就其長遠社區計劃的實施情況所提交的報告加以監察。

公私營機構合作

第1章 —— 引言

1.1 背景

1.1.1 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")就海外地區採用公營部門與私營機構合作模式(下稱"公私營機構合作")提供公共設施及服務的經驗進行研究。兩個事務委員會尤其希望瞭解海外立法機關在監察以公私營機構合作提供公共設施及服務方面所擔當的角色。

1.1.2 規劃地政及工程事務委員會在2004年1月27日舉行的會議上，委員察悉雖然研究部進行的研究是有關工務工程的採購政策，因而屬於規劃地政及工程事務委員會的職權範圍，但實際上有很多工務工程涉及不同的政策範疇，因此，規劃地政及工程事務委員會同意帶頭進行研究，並在有關研究報告呈遞事務委員會時，邀請該事務委員會以外的議員參與討論。

1.2 研究範圍

1.2.1 研究部建議研究英國、美國及新西蘭就公私營機構合作所制訂的監管綱領。是項研究探討的3個地區均未有就規管公私營機構合作設立專責機構。在英國，以公私營機構合作提供的公共設施及服務，由個別的發起部門負責監察，而該等部門的職責則由國會轄下的專責委員會監管。在美國，以公私營機構合作提供的基建項目，是由屬於州政府層面的公用事業委員會規管，而與氣體和電力供應有關的公私營機構合作項目，則由屬於聯邦政府層面的聯邦能源監管委員會(Federal Energy Regulatory Commission)負責監管。由於該等監管機構向個別部門問責，因此亦間接受國會的審查。新西蘭根據《地方政府法案》(Local Government Act)確立正式的公私營機構合作政策，而以公私營機構合作提供的地方設施及服務，則由地方議會負責監察。

1.3 研究方法

1.3.1 是項研究以資料閱覽方式進行，包括在互聯網上搜尋資料、閱覽文獻及分析，以及與有關機構通信。

第2章 —— 公私營機構合作概要

2. 定義及一般特點

2.1.1 根據政府效率促進組的定義，公私營機構合作是“一種由公營部門和私營機構共同提供公共服務或進行計劃項目的安排。在這種安排下，雙方透過不同程度的參與和承擔，各自發揮專長，收相輔相成之效。”¹

2.1.2 公私營機構合作一般具有以下全部或部分特點：

- (a) 由公營部門指定服務的質和量，以及提供服務的時限；
- (b) 由私營機構負責提供指定的服務，而公營部門則負責規管和採購該等服務；
- (c) 涉及由10至30年不等的長期關係；
- (d) 雙方各按專長共同分擔責任和風險；
- (e) 私營機構先為項目提供資金，然後從合約期內藉收取費用或款項以取回投資金額；
- (f) 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；及
- (g) 以一條龍方式提供項目設計、建造、營運和保養服務。

¹ Government of the Hong Kong Special Administrative Region, Efficiency Unit. (2004) Available from: http://www.info.gov.hk/eu/english/psi/psi_ppp/psi_ppp.html [Accessed 21 April 2004].

2.2 公私營機構合作的優點

2.2.1 公私營機構合作可以不同形式設立，以配合個別情況的需要。效率促進組認為公私營機構合作的優點包括²：

- (a) 讓公營部門全力發揮專長；
- (b) 促進經濟增長、創造就業及投資機會；
- (c) 更善用公共資產、數據及知識產權；
- (d) 降低項目使用期內的成本；
- (e) 開創新的收入來源；
- (f) 減低因超支及工程延誤所帶來的風險；
- (g) 大大提高公共設施及服務的質素；
- (h) 更有效地分散風險；
- (i) 公共資本投資可以在項目使用期內分段進行；
- (j) 借助私營機構的技術及經驗、科技知識及創新精神，以提供最佳的公共服務；
- (k) 在公共服務方面引入商業運作常規；
- (l) 維持一個小政府及精簡的公務員隊伍；及
- (m) 協調提供服務的責任。

² Government of the Hong Kong Special Administrative Region, Efficiency Unit. (2004) Available from: http://www.info.gov.hk/eu/english/psi/psi_ppp/psi_ppp_why.html [Accessed 21 April 2004].

2.3 公私營機構合作的缺點

2.3.1 效率促進組認為公私營機構合作有下列潛在問題³：

- (a) 政府失去控制權；
- (b) 私營機構對公眾的問責性不足；
- (c) 服務水平不可靠；
- (d) 缺乏靈活性，特別是就較長的年期而言；
- (e) 服務中斷，而公營部門在行使介入權時，會招致費用；
- (f) 未能平均分配公營部門及私營機構的風險；
- (g) 私營機構可透過清盤及利用有限公司的身份來逃避債務；
- (h) 在找不到合資格的公私營機構合作承建商時，會因競爭不足而導致成本增加；
- (i) 撤換表現欠佳的承建商時，會遇到更大困難及付出更高昂費用；
- (j) 私營機構融資的成本較高；及
- (k) 保密程度較高及缺乏透明度，導致公營部門無法分享利益。

2.4 公私營機構合作的種類

2.4.1 公私營機構合作可按現有的多種模式其中一種設立，包括興建－經營－轉移、興建－擁有一經營、購買－興建－經營、設計－興建－注資－經營（或稱為私營機構注資計劃）及設計－興建－經營的模式。附錄I提供了各類公私營機構合作的詳細內容。本報告主要討論私營機構注資計劃。這計劃涉及利用私營機構資金來建造設施及／或購買資產，以提供服務。

³ Government of the Hong Kong Special Administrative Region, Efficiency Unit. (2003) *An Introductory Guide to Public Private Partnerships*.

2.5 傳統政府採購方式

2.5.1 無論是採用傳統政府採購方式或公私營機構合作，公營部門都必須先：

- (a) 確定對某項設施及相關服務的需要；
- (b) 為該設施及相關服務選址；及
- (c) 考慮負擔能力及成本效益等事宜。

2.5.2 以傳統採購模式採購的公共設施是透過設計—投標—興建的模式進行。這個模式的設計工作與建造程序分開，建造部分會判給訂價最低的合資格投標者。公營部門則負責檢查及維修該公共設施的工作。

2.5.3 設計—投標—興建模式的目標是透過界定工程的所有要求及剔除大部分不明朗因素，從而減低承建商的風險。各項規劃中的錯漏或未能預計的工程均屬公營部門的責任。公營部門透過指定的規劃和工程規格，以及監督和視察建造工程來確保項目的質素，並透過競投程序，達致控制成本的目的。

第3章 —— 香港

3.1 背景

3.1.1 據效率促進組表示，就實施公私營機構合作而言，香港現時正處於剛起步的階段，而在發展數個大型基建項目(例如海底隧道及其他隧道)時，亦只曾採用興建—經營—轉移的模式。然而，多個正在發展的項目已採用其他形式的公私營機構合作，特別是私營機構注資計劃的模式。該等項目載列如下：

- (a) 與旅遊有關的項目，例如前水警總部、中區警署、域多利監獄、前中央裁判司署及東涌吊車工程項目⁴；
- (b) 數碼港⁵；
- (c) 亞洲國際博覽館⁶；及
- (d) 西九龍文娛藝術區⁷。

3.2 私營機構參與公共服務的政府政策

3.2.1 過去數年，行政長官在其《施政報告》及歷任財政司司長在他們的《財政預算案》演詞中均重申，政府的長遠政策是讓私營機構參與提供公共設施及服務，從而鼓勵創新、提高生產力，加快施工和提供服務速度，以改善服務質素和效率，以及增加投資香港的機會。為此，政府鼓勵各政策局／部門讓私營機構參與提供公共設施及服務。

⁴ 有關的集資安排及立法會在該等項目的參與情況，請參閱附錄II。

⁵ 有關的集資安排及立法會在該項目的參與情況，請參閱附錄III。

⁶ 有關的集資安排及立法會在該項目的參與情況，請參閱附錄IV。

⁷ 西九龍文娛藝術區是西九龍填海區南端海旁一幅用作發展表演場地的土地。有關立法會在該項目的參與情況，請參閱附錄V。

3.2.2 為了對政府及公眾帶來更多利益，政府現正積極覆檢及研究採用公私營機構合作，發展由工務部門管理的工務項目。舉例來說，政府已指定兩項文化及康樂項目⁸，以公私營機構合作發展，並已就這模式的特點向民政事務委員會作出簡介。此外，政府亦正研究採用公私營機構合作發展沙田瀘水廠原址重建的可行性。政府已完成該擬議項目的可行性研究，並已向規劃地政及工程事務委員會作出簡報，徵求事務委員會對未來工作的意見。

3.2.3 效率促進組在2003年8月印製了一份《公營部門與私營機構合作的簡易指引》(下稱“《簡易指引》”)，列出了公私營機構合作的基本概念及陳述有關公私營機構合作的主要問題，以加深公務員及私營機構對該模式的認識。

3.3 負責機關

3.3.1 一般來說，效率促進組負責協助各政策局及部門採用公私營機構合作以提供公共設施及服務。該組協助：

- (a) 解決在進行公私營機構合作項目時遇到的困難；
- (b) 透過採用合適的提供服務方法及程序，提高公私營機構合作項目的效果；及
- (c) 透過宣揚良好的工作方法，加快項目進度及減低成本。

⁸ 兩個項目為(a)位於官塘的文娛文化中心；及(b)位於將軍澳的冰上運動中心、保齡球中心及市鎮公園。

3.3.2 為協助政策局及部門發掘公私營機構合作的機會，並執行有關計劃，效率促進組提供下列服務：

- (a) 進行可行性研究及業務個案研究；
- (b) 提供有關重整工序／改進表現的服務，協助各局及部門就私營機構參與公共服務作出決定；
- (c) 策劃項目、進行項目範圍界定研究和部署進行方案；
- (d) 釐定服務規格；
- (e) 釐定投標評審準則；
- (f) 查證服務提供者是否稱職盡責；
- (g) 設立合約管理及關係管理制度；
- (h) 舉辦培訓課程、研討會及經驗交流會；及
- (i) 支援服務。

3.4 甄選公私營機構合作的合夥人

3.4.1 《簡易指引》為政策局或部門提供甄選合夥人的程序。該等程序包括：

- (a) 要求私營機構提交競投興趣表達書；
- (b) 對已提交競投興趣表達書的私營機構進行初步審核；
- (c) 在報章、憲報及在互聯網上刊登有關公私營機構合作機會的廣告，以邀請初步被視為合資格的私營機構提交建議書；
- (d) 就建議書進行初步評估；
- (e) 剔除未符合要求的建議書；
- (f) 與符合要求的投標者進行磋商，以提高在競爭壓力下標書的質素；
- (g) 選擇屬意的投標者參與擬備詳盡及經充分商議的合約文件；
- (h) 要求投標者作最好及最後的出價；及
- (i) 向有關的標書評估委員會推薦屬意的投標者⁹。

⁹ 標書評估委員會的成員包括有關部門的職員及技術和財經專家。

3.4.2 採購機關應制訂清晰的甄選及評估準則和程序指引，以減低貪污的風險。

3.5 主動提出的建議的處理方法

3.5.1 根據《簡易指引》，私營機構可主動向政府提出項目。不過，主動提出的建議必須通過招標程序，以證明建議符合成本效益準則及確保有關程序公正無私。

3.5.2 在某些情況下，政府可批准私營機構無須招標，全權發展主動向政府提出的項目。不過，此等情況十分罕有，例如，有關建議項目的知識產權具有特殊價值，而該項服務在市場上根本沒有競爭對手。遇有這種情況，採購機關必須證明該項目符合成本效益，以及沒有其他更佳方法提供同一項設施或服務。

3.6 公眾諮詢

3.6.1 《簡易指引》訂明公私營機構合作項目的諮詢層面應與傳統政府採購方式項目相同。採購機關應向有興趣及受影響各方解釋有關項目。諮詢工作亦應在區議會、其他法定及非法定機構進行。假如將現有服務以公私營機構合作提供，並由公營部門轉移至私營機構，政府應向相關利益者作出諮詢。

3.7 財務安排

3.7.1 《簡易指引》訂明如公私營機構合作項目須由政府提供財政支援，採購部門必須經由其所屬政策局，在資源分配工作¹⁰中提交撥款申請。有關建設費用，該政策局應向基本工程儲備金¹¹申請撥款。至於營運階段所需的費用，政策局須表明可否吸納有關經常開支。在考慮人手、土地及財政影響後，政策局應視乎情況，向政策委員會¹²或行政會議¹³遞交公私營機構合作項目的建議書，徵求批准。向政策委員會／行政會議提交的建議書，不單須列出所涉及的款項，並且須列出在諮詢財經事務及庫務局後，就該建議書是否及如何偏離財政預算開支指引的規定，以及會否把有關項目的收入，轉給私營機構或用作貸款抵押所進行的評估。

3.7.2 在取得政策委員會或行政會議的批准後，採購機關應就擬議項目諮詢立法會有關的事務委員會。其後，採購機關應將建議提交工務小組委員會¹⁴考慮，並向財務委員會¹⁵申請批准撥款。

3.7.3 屬於財政獨立的項目，則無須向立法會申請撥款。例如，第3.1.1段所述與旅遊業有關的項目及東涌吊車項目，都沒有向工務小組委員會及財務委員會提出任何申請撥款建議。另一方面，如果政府擬以低於實際市值的價錢批出土地，《簡易指引》訂明採購機關應諮詢立法會的意見。

¹⁰ 資源分配工作是一項每年一度的工作，這項工作決定向政策局局長增撥款項的數額。資源分配工作包括經常性開支及非經常性開支。

¹¹ 基本工程儲備基金為政府的工務計劃、發展、購置及安裝大型系統及設備，以及為非經常性建築項目，提供資金。該基金亦為購置土地及就換地權益支付的贖款提供撥款。從賣地所得的收入會撥入基本工程儲備基金的賬戶。

¹² 政策委員會由政務司司長出任主席，成員包括政策局的主要官員。其職責為考慮重大的政策事宜。

¹³ 行政會議是一個協助行政長官制訂政策的組織。

¹⁴ 工務小組委員會就政府為工務計劃下的項目及由受資助機構進行或代表資助機構進行的建築項目，向基本工程儲備基金申請撥款的開支建議，進行審查及向財務委員會提出建議。

¹⁵ 財務委員會負責審批政府提出的公共開支建議。

3.8 營運表現的監察及合約的執行

3.8.1 公私營機構合作項目的監察工作是由採購機關成立的精明委託人小組 (Intelligent Client Team) 負責。該小組的成員包括採購機關的職員、建築師、各行專業的工程師、律師及財務顧問。成員可包括政府內部及政府以外的個別人士。該小組的成員組合可按有關項目在不同階段的需要而作改動。據效率促進組表示，就實施公私營機構合作而言，香港現處於相對早期的階段，因此，仍未有任何項目達致成立精明委託人小組的階段。效率促進組表示，如情況需要，該組會參與精明委託人小組。

3.8.2 精明委託人小組亦應邀請相關的工務部門的職員加入。他們可以出任技術顧問，協助擬定成果規格，釐定表現標準，以及就工作方法提供意見。該等工務部門亦可於整段合約期內扮演規管及監察的角色。

3.8.3 在監察服務表現時，採購機關應：

- (a) 可在所有合理時段內，進入設施的範圍；
- (b) 可查閱所有帳目及其他紀錄；
- (c) 要求私營合夥人就用戶對服務的滿意程度進行調查；
- (d) 要求私營合夥人定期發表有關履行合約情況的報告；及
- (e) 進行審計工作。

3.8.4 採購機關應在整段合約期內，定期與私營合夥人保持緊密聯繫，及早找出潛在問題並加以處理。如果問題嚴重及／或持續出現，便應交由高層管理人員處理。如果問題仍然持續，便應知會向私營合夥人貸款的機構，因為持續出現的問題會危及該等機構的利益¹⁶。

¹⁶ 鑑於公私營機構合作項目所涉及的規模及風險較大，有關方面通常會組成財團，負責管理該項目及融資。雖然某些私營機構為了爭取主要的合約而投資在項目的資產上，項目的融資大部分來自屬於第三方的貸款人。

3.8.5 為確保表現符合標準，或就未達標準的表現提供保險，採購機關可要求私營合夥人提供業績債券、銀行或母公司的擔保或分包商的保證，以及在合約中加入清償損害的條文。如私營合夥人表現欠佳，或未能提供有關設施，採購機關在適當的情況下，有權削減須付予私營合夥人的款額。

3.8.6 如私營合夥人表現嚴重欠佳，採購機關可終止合約，並把私營合夥人逐離工地。不過，此等行動受合約訂明的介入權所規限，貸款人可按該等規限糾正問題及／或取替該私營合夥人。

3.8.7 採購機關應採取適當法律行動，向未能履行合約規定的私營合夥人追討就改善、維修及管理設施所招致的費用。

3.8.8 為了就私營合夥人破產及未能完成項目提供保障，公私營機構合作合約的條文應確保與項目相關的資產，會歸還採購機關。

3.9 立法機關在監察以公私營機構合作提供的公共設施及服務方面所擔當的角色

3.9.1 就招致長期財務承擔的公私營機構合作項目而言，採購機關須就該等項目的財務承擔，取得立法會財務委員會的批准。

3.9.2 至於政府擬以低於實際市值的價錢批出土地的項目，《簡易指引》規定採購機關應諮詢立法會。

3.9.3 《簡易指引》訂明雖然屬於財政獨立的項目無須取得立法會的正式立法或財務批准，但由於大部分公私營機構合作項目需時頗長，價值相對較高，建議採購機關應取得立法會的支持。

第4章 —— 英國

4.1 背景

4.1.1 在英國，私營機構在1979年開始，以私營化的形式參與提供公共設施及服務。在某些個案中，私營化取得成效，令成本和價格下降及效率提高。然而，在另一些個案中，私營化卻犧牲了他人的利益以達致保障相關利益者的利益。例如，以低於市值的價錢出售業務、價格並不是按公眾可負擔的水平來釐定，以及服務未能符合顧客的期望等。

4.1.2 為了解決私營化的問題及中央和地方政府未能為所有工務項目融資的問題，工黨(即當時的反對黨)在1994年發表了一份題為 *Financing Infrastructure Investment* 的文件，展示公私營機構之間的良好關係，有助英國提供優質及最具成本效益的公共設施及服務。工黨在1997年執政後不久，便委任了一位工業家 **Malcolm Bates** 爵士進行一項研究，探討就以公私營機構合作，特別是私營機構注資計劃(即由私營機構設計、興建、注資及經營的項目)提供的公共設施及服務所遇到的障礙，以及就精簡採購方式提出建議。以下是根據該項研究提出的建議：

- (a) 在財政部(HM Treasury)內成立專責小組，協助各部門在開始以私營機構注資計劃進行採購前，就項目進行評估；
- (b) 擬備私營機構注資計劃的標準合約，以節省商談合約所需的費用及時間；
- (c) 按照成本效益的原則，定出項目的先後次序；及
- (d) 分享這方面的經驗。

4.1.3 為此，財政部在1997年成立了一個專責小組，以監督下述事宜：

- (a) 透過採用私營機構注資計劃來達致成本效益的機會；
- (b) 採用該計劃所採購的設施及服務及其付款辦法；及
- (c) 在合理的時間內就交易達成協議的機會。

4.1.4 Malcolm Bates爵士在2000年就私營機構注資計劃再次進行覆檢，隨後財政部設立英國合夥經營機關(Partnerships UK)取代了專責小組。英國合夥經營機關繼續推行及發展專責小組的工作，並進一步支持公營部門推行私營機構注資計劃。

4.1.5 英國曾進行多項研究，以證明採用私營機構注資計劃的好處。例如，專責小組在1999年進行的覆檢顯示，透過採用私營機構注資計劃所帶來的成本效益及節省的金錢平均約為17%¹⁷。國家審計署(National Audit Office)¹⁸亦曾覆檢數個私營機構注資計劃項目，並發現這些項目能達致物有所值的標準。

4.1.6 在2003-04年，採用私營機構注資計劃的投資達11%，而採用其他採購模式則為89%¹⁹。私營機構注資計劃項目涵蓋一系列服務，例如公屋翻新、學校、警署、消防署及裁判司署的服務、護理院及暫住宿舍、資訊科技系統、康樂中心及廢物處理。

4.2 負責機關

財政部

4.2.1 財政部負責制訂公私營機構合作政策及批准綱領。該部成立了一個跨部門項目覆檢小組(Project Review Group)，監督由地方機關提出而需政府提供支援的私營機構注資計劃項目的審批程序，項目覆檢小組的主席由政府商貿辦事處(Office of Government Commerce)²⁰的人員擔任，成員則來自不同部門²¹。英國合夥經營機關及公私營機構合作署(Public Private Partnership Programme)均有派員參加項目覆檢小組的會議。

¹⁷ *Public Private Partnership Programme*. (2004) Available from: http://www.4ps.co.uk/general_faq.htm#Value%20for%20Money [Accessed 8 April 2004].

¹⁸ 國家審計署代表國會審核各項公共開支。國家審計署就所有政府部門及機構，以及其他各類公營團體的帳目進行審核，並且就該等機構使用公帑的經濟原則、效率及成效向國會匯報。

¹⁹ HM Treasury. (2003). *PFI: Meeting the Investment Challenge*.

²⁰ 政府商貿辦事處是財政部轄下的一個獨立辦事處，向財政部首席大臣問責。該署負責推行一項涵蓋範圍廣闊的計劃。該計劃的目標是提高中央政府採購工作的效率及成效。政府商貿辦事處在發展及推廣私營機構參與公營部門項目方面扮演了重要的角色。

²¹ 這些部門包括環境、運輸及區域司、教育及就業司、衛生司、內政部及大法官辦公室。

4.2.2 以下為項目覆檢小組所提供的服務：

- (a) 在地方機關開始採購之前，預早向他們提出可獲融資的保證及述明有關附帶條件；
- (b) 向私營機構發出清楚訊息，說明哪些項目可獲中央政府融資，以便他們集中研究具發展前景的項目；及
- (c) 提供發放地方機關項目資料的程序，讓地方機關從中汲取教訓，改善未來項目的發展。

項目覆檢小組亦負責監察已批出項目的進度。

英國合夥經營機關

4.2.3 財政部成立英國合夥經營機關，以接替財政部專責小組的工作，目的是利用私營機構的資源來增加公營服務方面的投資。英國合夥經營機關是一間私營公司，當中大部分的少數股權由財政部持有。該機關向公營部門提供私營機構的專門知識及資源，以建立更好的合夥人關係，以及協助公營部門落實：

- (a) 迅速和有效地發展及設立公私營機構合作；
- (b) 與私營機構建立具備穩健關係的有效公私營機構合作；
- (c) 節省發展成本；及
- (d) 最佳的成本效益。

4.2.4 英國合夥經營機關亦與公私營機構合作署一起參與地方機關的項目。該機構為有關項目提供發展及過渡性融資或其他形式的財務安排，而該等融資形式是現行的財務市場未能提供的。

公私營機構合作署

4.2.5 公私營機構合作署是一個由政府撥款成立的地方政府機關，該署向由地方政府協會(Local Government Association)委任的董事局問責，並為發展及進行公私營機構合作的地方機關提供支援。該署的職能如下：

- (a) 在主要的政策範疇發掘工程項目，並協助地方機關進行項目。透過發表合適的個案研究報告、最佳工作程序指引及相關資料，讓經驗較少的地方機關參考；
- (b) 游說政府撤銷限制公私營機構合作的法律及財務管制；
- (c) 協助地方機關及私營機構發掘投資機會，以及協助地方機關提出相關的公私營機構合作項目；
- (d) 建立及維持一個有關聯絡人、合約及工程項目的資料庫，有關人士可視該資料庫為中央資源中心；
- (e) 就公私營機構合作的原則及程序，為地方機關及私營機構提供培訓；及
- (f) 協助審計局(Audit Commission)²² 為外聘審計員提供公私營機構合作項目的清晰指引。

4.2.6 公私營機構合作署亦協助地方機關為其所負責的項目爭取政府撥款。該署為所有主要服務範疇製備採購資料匯編，並帶頭與政府部門一併為地方機關製備標準的私營機構注資計劃合約。該署同時就公私營機構合作項目制訂個案研究報告及指引須知。

4.3 甄選公私營機構合作的合夥人

4.3.1 在2001年，審計局在其管理文件*Building for the Future*內發表了一項有關管理私營機構注資計劃的特別指引。副首相辦公室(Office of the Deputy Prime Minister)²³亦於2003年發表了一份題為*National Procurement Strategy for Local Government in England*的文件。該兩份文件按照歐盟的公共項目採購指引，制訂了有關英國採購程序的基本綱領。

²² 審計局是一個獨立的公營機構，負責確保公帑的使用符合經濟原則，並且以快捷及有效的方式，用於地方政府、房屋、衛生及刑事司法服務之上。

²³ 副首相辦公室是中央政府部門，於2002年5月成立。該部門負責房屋、規劃、權力下放、區域及地方政府及消防等政策工作。該部門亦負責管理社會分隔組(Social Exclusion Unit)、鄰舍更新組(Neighbourhood Renewal Unit)及各區域政府辦事處(Government Offices for the Regions)。

4.3.2 以下為英國的採購過程所涉及的程序，特別適用於私營機構注資計劃。採購部門應：

- (a) 在歐洲共同體官方專刊 (Official Journal of the European Communities)²⁴ 及其他相關政府刊物上刊登有關項目的廣告；
- (b) 為有興趣的投標者舉辦行業簡報會，就項目提供有關資料，例如項目範圍、規格、融資及甄選準則等，以協助他們作出遞交標書的決定；
- (c) 擬備一份有機會入選的投標者名單；
- (d) 透過邀請有機會入選的投標者填寫一份資格審核問卷，以評估他們的能力，例如財政狀況及在進行項目方面的專業知識；及／或請他們提交一份業務計劃大綱 (Outline Business Case)²⁵，以評估他們的構思，以及他們對項目的認識，來甄選初步入選的投標者；
- (e) 就(d)部所述的甄選工作結果尋求採購部門管理層的批准；
- (f) 擬備一份條件說明，列出有關項目的一切成果規定及擬備一份草擬合約；
- (g) 向初步入選的投標者提供一份詳盡的公營機構對比參考 (Public Sector Comparator)²⁶，列出採購機關所提出的其他採購方式的技術特點及估計成本；
- (h) 向初步入選的投標者發出一份商談邀請書 (Invitation to Negotiate)，以及邀請他們遞交一份業務計劃書 (Final Business Case)²⁷；
- (i) 就業務計劃書進行評估，確保在項目一旦失敗時，採購機關的利益受到保障；
- (j) 揀選屬意的投標者；
- (k) 與獲選投標者就合約的最後定稿進行商談；
- (l) 與獲選投標者訂立合約；
- (m) 在訂立合約後48天內，把批約通知送交歐洲共同體官方專刊，以及在其他相關的政府刊物內公布訂立合約的事宜；及
- (n) 向落選的投標者解說結果。

²⁴ 歐洲共同體官方專刊載有關於特別資源的資料，並提供一個平台，讓買家刊登招標啟示及供應商尋找商機。

²⁵ 業務計劃大綱載有提供服務所衍生的事宜、經營有關業務的理據及項目成本的資料。按照一般慣例，投標者會聘請財務及技術顧問協助擬備該業務計劃大綱。

²⁶ 公營機構對比參考被界定為透過傳統融資的方式，根據成果規定，來提供適切可行及廉宜的服務的成本。對比參考載有最具成本效益的傳統採購辦法，加上持續營運、支援維修及最終處理的全部成本。

²⁷ 業務計劃書提供有關(a)提供者；(b)合約年期；(c)合約內所包括的預計投資規則；(d)有關項目的預計經濟利益及非經濟利益；(e)有關提供服務安排的質素；及(f)與提供者所達成有關服務水平及目標的摘要。在進行業務計劃書的評審工作時，應徵詢有關機構及國家審計署的意見。

4.3.3 上述過程可能須時12個月至兩年方能完成。²⁸ 由於在進行這些程序之前有一段投資評核期，而其後又有一段長達12個月至兩年的建造期，因此，整個項目可能須要3至4年才能完成並投入服務。

4.3.4 就此，英國政府製備了標準的私營機構注資計劃合約，以：

- (a) 縮短整個過程及節省商談的費用；
- (b) 推廣就標準私營機構注資計劃項目所面對的主要風險達成共識；及
- (c) 在一系列類似項目中，維持劃一的處理方法及訂價，而又無損該等項目可配合不同需要的特性。

4.3.5 政府承諾提高公營部門在各種採購工作上的成效，特別是以私營機構注資計劃進行採購。財政部在2003年發表一份題為 *PFI: Meeting the Investment Challenge* 的文件，當中承諾就以下事項進行研究：

- (a) 公營部門以私營機構注資計劃進行招標的評估工作；及
- (b) 私營機構注資計劃項目的管理，以確保(i)私營機構注資計劃的標準合約具靈活性；及(ii)有關機構具有有效管理合約的能力，尤其在需要終止合約或行使介入權的時候。

財政部預計這項研究及諮詢工作在2004年完成。

²⁸ Audit Commission. (2001) *Building for the Future, PFI Management Paper*. Available from: <http://www.audit-commission.gov.uk/reports/AC-REPORT.asp?CategoryID=&ProdID=2DEA4286-58A0-4d5a-A2DA-3DE70F2CEEC3&SectionID=toc#>. [Accessed 26 February 2004].

4.3.6 政府不但採取行動以改善採購程序，還就於2004年4月作出修訂的歐盟採購指引徵詢公眾意見，正如第4.3.1段所述，英國採購程序的基本綱領是受歐盟的相關指引影響。根據新訂的指引，合約批出的原則之一是具透明度。因此，個別社區須：

- (a) 擬訂批出合約的程序，以確保能符合相關的指導原則；
- (b) 保證開放公共項目予公眾競投；
- (c) 除採用電子通訊方式外，亦以傳統通訊方式公布採購過程；
- (d) 確保在個別城市採用的通訊方式可與在其他城市使用的通訊方式兼容。
- (e) 通知有機會入選的投標者有關的甄選準則及安排，以及各項準則所佔的比重；
- (f) 確保以具透明度的方式核實投標者是否合適；及
- (g) 提供足夠時間予有機會入選的投標者預備標書。

4.4 主動提出的建議的處理方法

4.4.1 私營機構可發掘或試圖創造對某些設施或服務的需求。某些建議可能仍在構思階段或已完全成熟，而另一些建議則可能只是天馬行空的概念。如某項建議就改善服務、降低成本及創造就業機會提供不同方案，採購機關可：

- (a) 把該建議視作提供者早期參與的一個重要部分，以及把有關發展的規定通知倡議者；
- (b) 邀請倡議者參加初期的設計比賽；
- (c) 刊登廣告，列出該項項目的規定，但確保倡議者的知識產權不會受到損害，以及鼓勵倡議者投標；或
- (d) 如該項建議屬獨一無二，在許可的情況下容許以洽談取代競投，並可採用單一投標安排。

4.4.2 如倡議者的業務規模較小或倡議者因資源緊絀而未能競投主要合約，採購機關可

- (a) 容許其他提供者參與項目，但倡議者可取得牌照權或共用知識產權；或
- (b) 在取得倡議者同意的情況下，透過刊登廣告列出以下兩項規定：(i)另覓具創意的合夥人一起合作；及(ii)支持一位規模較大的承建商取得主要合約。

4.4.3 如主動提出的建議的成本效益較現有合約為高，採購機關可鼓勵主要承建商考慮把工程分判予倡議者。

4.5 公眾諮詢

4.5.1 由於政府認為爭取所屬社區對擬議的公私營機構合作項目的支持甚為重要，因此通常會進行公眾諮詢。採購機關可參考審計局於2002年就公眾諮詢工作發表的指引*Connecting with Users and Citizens*，當中載有與公眾成功進行溝通及諮詢的要點。

4.6 財務安排

4.6.1 中央政府每年公布有可能在下個財政年度獲得財政支援的私營機構注資計劃項目總值。如某項目須政府提供財政支援，有關地方機關必須先取得發起部門的批准。這項財政支援包括建造費用及為經常性開支預留的款項。

4.6.2 採購機關須透過參考其他多種採購模式，為私營機構注資計劃項目進行評估。該機關亦應評估所有可供選擇的採購模式的成本及好處，並以公營機構對比參考作為該項目的基準。有關其他採購模式的評估報告，應被納入向發起部門呈遞的業務計劃大綱之內。

4.6.3 發起部門會審核業務計劃大綱及其他補充文件。如果業務計劃大綱符合下列準則：

- (a) 具成本效益；
- (b) 資本融資條例的規定；
- (c) 國家政策目標；及
- (d) 項目覆檢小組的項目評估規定，

發起部門會向項目覆檢小組提交有關項目。如果項目覆檢小組證實該項目具成本效益，便會給予財政支援。

4.6.4 這項評估工作可確保採購機關在參與採購活動前已獲得融資；同時亦向有興趣參與的私營機構顯示該項目已獲得中央政府撥款支持。

4.6.5 至於轉移政府資產(例如土地或物業)以供發展私營機構注資計劃項目，採購機關通常會要求其私營合夥人支付相關資產的面值。這方面的例子包括國防部在1997年出售 Devonport 及 Rosyth 的皇家船塢，以及社會保障事務署於1998年將其在英國各地所有物業房產轉讓予一個私營財團。

4.7 營運表現的監察及合約的執行

4.7.1 個別機構必須以5年為一周期，就其職能的成本效益進行覆檢。在進行有關覆檢時，該等機構必須：

- (a) 覆檢有關服務的基本概念；
- (b) 證明該項服務具競爭能力；
- (c) 諮詢所屬社區的意見，並確保在日後訂定改善服務的優先次序及目標時，反映他們對有關服務的期望；及
- (d) 把其服務表現與其他公私營機構所達致的水平作一比較。

4.7.2 採購機關應確保私營合夥人的服務表現符合有關法定服務的指標、目標及標準。採購機關可自行訂定當地的服務標準，並以同類機構的表現作為基準，比較私營合夥人的表現。採購機關亦應要求私營合夥人在合約期內，提供可量化的服務改善質素。

4.7.3 採購機關有責任確保持續提供公共服務。假如私營合夥人未能依期完成該項目，或未能提供原來指定的優質服務，採購機關應扣起應付予有關私營合夥人的款項。

4.7.4 如私營合夥人持續未能提供符合原來指定標準的服務，而又未能糾正這缺點，有關的私營機構注資計劃合約便會作毀約論，致令採購機關有權終止合約和介入，以維持服務的延續性。在此等情況下，有關項目的擁有權，包括提供有關服務所需的資產及人手，均會被收歸政府所有。私營合夥人只會獲得資產真正價值扣除任何糾正行動所需費用後的賠償額。在極端的情況下，私營合夥人或會完全不獲任何賠償。採購機關最終可以收回有關項目的擁有權或將項目再進行招標。

4.7.5 即使私營合夥人沒有毀約，採購機關依然保留介入的權利，在下述的情況發生時，接收私營合夥人所經營的設施或提供的服務：

- (a) 公眾健康及安全有可能受到嚴重損害；
- (b) 環境有可能受到嚴重損害；
- (c) 該項目有可能影響國家安全；或
- (d) 有需要行使其法定責任。

4.7.6 在題為 *PFI: Meeting the Investment Challenge* 一文中，政府表示就私營機構注資計劃的投資計劃進度的監察及匯報維持透明度是責無旁貸的。自1997年開始，財務報表及預算案報告 (Financial Statement and Budget) 已包括：

- (a) 按照合約規定，每個私營機構注資計劃項目日後須支付的款項紀錄；及
- (b) 截至撰寫報告的日期為止，已簽署及在採購階段的合約資本值。

4.7.7 政府計劃每年出版一份有關私營機構注資計劃的計劃進展情況的詳細報表。報表內容包括上一年所進行交易的全部紀錄、本年度完成項目的紀錄、他們的實際表現與預期表現的對比，及以界別劃分的準項目報表。

4.7.8 由於一份私營機構注資計劃合約的有效期通常為10至30年，採購機關有需要在提供服務方面保持其靈活性。根據*PFI: Meeting the Investment Challenge*，採購機關：

- (a) 有權就設施或提供服務的任何方面作出修改，但必須以與私營合夥人就成本所達成的協議為限；及
- (b) 應確保成本效益得以維持。如採購機關決定更改項目的成果規定，而有關更改所涉及的費用超過100,000英鎊(港幣1,273,000元)²⁹，採購機關應就有關工程進行競投，以確保有關更改具成本效益。

4.7.9 如因上述過程引起爭議，可透過現設的解決爭議程序解決。該程序涉及由一個經雙方同意的專家作出具約束性的決定。然而，如採購機關仍未感到滿意，或所作出更改的規模已超越合約原先訂明的範圍，採購機關可終止整項合約。

4.8 公私營機構合作的監管制衡

4.8.1 國家審計署及政府帳目委員會(Public Accounts Committee)³⁰均有就公私營機構合作政策及有關計劃的不同層面，進行有系統的覆檢。他們亦就重要的個別公私營機構合作項目進行調查、提交報告及作出建議。

²⁹ 在2003年，英鎊對港元的匯價是1英鎊對12.73港元。資料來源：*Government of the Hong Kong Special Administrative Region, Census and Statistics Department. (2004) Available from: http://www.info.gov.hk/censtatd/eng/hkstat/fas/money_finance/exrate_std_index.html [Accessed 4 May 2004].*

³⁰ 政府帳目委員會由下議院委任，以“審查載有由國會批出撥款，用作支付公共開支的帳目，以及其他該委員會認為有需要審核，並向國會提交的帳目”。

4.8.2 國家審計署是負責評估公私營機構合作計劃的主要機構。該署就採購政策、採購的進行情況及個別選定項目的成本效益進行審核。同時亦就個別部門所批出的公私營機構合作項目的資產負債表進行審核工作，並向國會提交有關成本效益的報告。

4.8.3 政府帳目委員會跟進國家審計署所提交的報告的方式，包括進行研訊及自行提交報告，由國會監察政府政策及活動，以及就政策範疇作出建議。在2003年，政府帳目委員會發表了一份題為 *Delivering Better Value for Money from the Private Finance Initiative* 的報告，綜合國家審計署和政府帳目委員會從若干重要私營機構注資計劃項目所取得的研究結果。有關該等研究結果的資料，請參閱附錄VI。

4.8.4 除國家審計署及政府帳目委員會外，審計局則負責就由地方機關、衛生組織及刑事司法組織委託進行的公私營機構合作項目所花的公帑進行審核。該項審核工作主要涉及決策程序的評估及圍繞採購決定的管制綱領。

4.9 國會在監察以公私營機構合作提供的公共設施及服務方面所擔當的角色

4.9.1 公私營機構合作項目全都涉及長期的開支承擔。該等項目會影響日後的公共開支計劃。為此，國會必須完全掌握預計作出承擔的程度。財政部每年兩次就預計的公私營機構合作項目所承擔的金額向國會提交一份摘要表。英國合夥經營機關製備多份指引，以確保國會充份察悉：

- (a) 現時的承擔金額；
- (b) 日後的承擔金額；
- (c) 付款機制；
- (d) 服務條款的修改；
- (e) 合約所載的終止服務安排；及
- (f) 或有負債的資料。

4.9.2 個別部門可與財政部一併發展適用於本身情況的公私營機構合作。在此等情況下，採購部門應在國會圖書館存放一份公私營機構合作的具體協議書樣本，以供公眾參考。

4.10 鼓勵創新的獎勵

4.10.1 根據由政府商貿辦事處所製備題為 *Capturing Innovation* 的指引，在整段採購及履行合約周期內，都應鼓勵私營機構創新，以下為一些鼓勵私營機構提出創新意念的措施：

加強與私營機構的溝通

4.10.2 為了令私營機構有信心在配合公營部門的長期需要的項目上作出投資，政府商貿辦事處在2003年發表的一份題為 *Increasing Competition and Improving Long-Term Capacity Planning* 的報告內建議，個別機構應改善與私營機構的雙向溝通。為了捕捉私營機構提出別具創意的辦法以提高效果質素，個別機構應諮詢私營機構的意見及向他們提供相關資料，以便他們：

- (a) 協助擬訂成果規定；
- (b) 就可行性及負擔能力作出回應；及
- (c) 為應付日後的採購準備就緒。

舉辦設計比賽

4.10.3 如採購機關正為一項設施徵求新設計，該機構可以舉辦初期的設計比賽。採購機關應試圖爭取或分享有關知識產權及建造該項設施的牌照審批權。在若干情況下，採購機關會就數個或全部參賽作品付款，以採納所有良好的構思。在另一些情況下，採購機關會批出一項服務合約，以鼓勵勝出者進一步發展其設計。

提供知識產權的擁有權

4.10.4 政府商貿辦事處在指引中建議，應由最具能力發揮該項知識產權的一方最終擁有知識產權。不過，這項建議可能會令有關人士對參賽失去興趣。無論如何，採購機關應制訂措施，保障主動提出建議者的知識產權，避免降低有關人士發揮創意的興趣。

第5章 —— 美國

5.1 背景

5.1.1 在美國，以公私營機構合作提供公共設施及服務，有超過200年的歷史。大部分早期的運輸及水電基建項目均利用私營機構的資源發展。然而，在大蕭條期間，很多私營機構宣告破產，導致由政府接手提供該些公共設施及服務與其保養。此外，政府在該段期間亦十分積極透過工務工程來振興經濟。

5.1.2 在80年代，共和黨政府從英國方面取得靈感，把私營化訂為一項合法的公共政策。在1992年，雖然政權由共和黨轉到民主黨的手上，政府的改革計劃仍然十分注重公私營機構合作。

5.1.3 在1998年，美國州政府議會(US Council of State Governments)就採用公私營機構合作提供公共設施及服務的原因進行了一項調查。調查結果如下³¹：

(a) 節省成本 ³²	41%
(b) 政府缺乏內部人手及專業知識	33%
(c) 計劃未能獲得州政治領導層的支持	31%
(d) 具靈活性及較少規條	24%
(e) 落實速度較快	21%
(f) 增加創意	20%
(g) 優質服務	19%

³¹ Seader, David L. (2002) *The United States' Experience with Outsourcing, Privatization and Public Private Partnerships*. Available from: http://www.ncppp.org/resources/papers/seader_usexperience.pdf [Accessed 2 April 2004].

³² 在美國，和傳統由政府採購制度比較，公私營機構合作一般會節省開支達10-20%。在若干情況下，節省的費用甚至高達40%。資料來源：Seader, David L. (2002) *The United States' Experience with Outsourcing, Privatization and Public Private Partnerships*. Available from: http://www.ncppp.org/resources/papers/seader_usexperience.pdf [Accessed 2 April 2004].

5.1.4 在2001年，共和黨再次入主白宮，並且宣布有意透過外判服務及公私營機構合作削減600 000名聯邦政府職員。³³ 政府亦下令對50%的聯邦機構所提供的商業活動作出覆檢，以考慮外判的可行性。³⁴

5.1.5 政府相信，由於公共設施及服務的需求遠超於政府的財政預算，故此採用公私營機構合作，幫助各級政府提供優質的公共設施及服務，而不用加稅或加費。

5.1.6 公私營機構合作已應用於多類計劃及工程項目之上。現時，65項由市政府提供的基本服務當中，有23項是以公私營機構合作提供。³⁵ 例如，學校區正與私營機構組成合夥人，在校舍失修及學校數目不足以應付增長的學生人口的社區內興建學校。各州亦傾向採用公私營機構合作來解決公路擠塞及日久失修的問題，以及發展公私營機構合作，把光纖線路延展至人口稀少的地區。地方政府採用公私營機構合作來改善及經營食水及污水處理設施，以符合聯邦的《安全食水法案》(Safe Drinking Water Act)的規定。市政府現正採用公私營機構合作來處理文書及與舉報罪案有關的工作。

5.2 負責機關

5.2.1 全國公私營機構合作委員會(National Council for Public Private Partnerships)負責在聯邦政府、州政府及市政府層面提倡及協助組成公私營機構合作。全國公私營機構合作委員會在1985年成立，是一個非牟利機構，其成員包括私營機構、公營部門、非牟利組織及市民大眾。以下為全國公私營機構合作委員會的主要職能：

- (a) 提倡及協助私營機構適當地參與及提供公共設施及服務；
- (b) 就公私營機構合作的應用，進行確認、資助、支援、參與及推廣研究；
- (c) 就有關公私營機構合作的應用，提供一個協商及交換資料的平台；
- (d) 分析相關法例；
- (e) 教育其成員及公眾認識公私營機構合作的好處；及
- (f) 參與公私營機構合作的推廣活動。

³³ Seader, David L. (2002) *The United States' Experience with Outsourcing, Privatization and Public Private Partnerships*. Available from: http://www.ncppp.org/resources/papers/seader_usexperience.pdf [Accessed 2 April 2004].

³⁴ National Council for Public Private Partnerships. (2002) *For the Good of the People: Using Public Private Partnerships to Meet America's Essential Needs*. Available from: <http://www.ncppp.org/presskit/ncpppwhitepaper.pdf> [Accessed 6 April 2004].

³⁵ National Council for Public Private Partnerships. (2004). Available from <http://www.ncppp.org/presskit/topten.html> [Accessed 6 April 2004].

5.2.2 全國公私營機構合作委員會以行業或立法事宜劃分組別，並按照該等組別成員的共同興趣，成立了多個專責學會。這些學會的例子包括地產學會(Real Estate Institute)³⁶、運輸學會(Transportation Institute)³⁷及水務學會(Water Institute)³⁸。

5.3 甄選公私營機構合作的合夥人

5.3.1 在美國，個別州在政府採購及訂定合約的程序上享有高度的自主權；並透過不同的方法提供公共設施及服務和進行有關融資活動，其中包括公私營機構合作。儘管聯邦政府支持及推動公私營機構合作，但只制訂了一般的採購方式政策及指引，而沒有就公私營機構合作發出特別指引。為此，某些州(例如維珍尼亞州)已自行就公私營機構合作制訂指引，而一些政府機構(例如供養子女政策執行署(Office of Child Support Enforcement))已就個別政策範圍或計劃制訂公私營機構合作的指引。

5.3.2 一般來說，在甄選合夥人時，採購機關應透過競投合約活員，讓私營機構進行公平競爭。招標及甄選合夥人的工作可採用徵求意見書(Request for Proposal)的程序進行。

5.3.3 徵求意見書程序是一個可進行磋商的採購程序，為採購機關及私營機構提供了靈活性。為釋除相關利益者的疑慮，以及貫徹有關項目的目標，採購機關會將徵求建議書擬稿送交有興趣參與的私營機構，並舉行投標預報會議，以期吸引更多機構提交建議。有鑑於此，採購機關透過徵求意見的過程中鼓勵競爭，而私營機構對徵求意見書的反應可視為市場能否滿足採購機關的規定的指標。

³⁶ 地產學會為對採用公私營機構合作發展地產項目及充份發展使用率不足的政府土地等事宜感興趣的成員提供一個討論平台。地產學會為政府官員提供了一項諮詢服務計劃，亦製作教材及參加研討會，以期在地產界推廣合作模式及最佳的工作程序。

³⁷ 運輸學會為對採用公私營機構合作發展運輸項目感興趣的成員提供一個討論平台。作為運輸業的主要資源，運輸學會根據與美國運輸部簽署的合約，舉辦了一系列工作坊。由於該學會亦扮演全國公私營機構合作委員會的喉舌，因此經常向聯邦、州及地方政府介紹有關運輸的政策概念，以提高各級政府採納公私營機構合作的機會。

³⁸ 水務學會為對採用公私營機構合作設計、興建、經營及／或保養食水及污水處理系統感興趣的成員提供一個討論平台。水務學會為公營部門的官員就成本會計、發展公私營機構合作的最佳工作程序及相關課題，舉辦研討會及工作坊。

5.3.4 雖然個別州或地方政府就個別項目有特定的要求，然而，他們在評估徵求意見書時，一般會考慮以下12項元素：

- (a) 有關設施或服務的性質及合約的整體目標；
- (b) 有關政策或計劃的概況、法例及行政架構和現存問題；
- (c) 須進行的具體工作及預計結果；
- (d) 合約期限及續約方式；
- (e) 擬向私營合夥人提供的相關資料列表及時間表；
- (f) 表現準則、監察機制及採取矯正行動的程序；
- (g) 付款條件、獎勵形式及／或表現欠佳或未能履約的罰則；
- (h) 一般合約規定；
- (i) 特別合約規定；
- (j) 投標者的技術專長及公司資料；
- (k) 採購機關的聯絡人名單及徵求意見書的時間表；及
- (l) 評估及批約程序。

5.3.5 採購機關通常會成立一個評估委員會，負責全面及詳細地評估透過徵求意見書所收集的意見。評估委員會會在提交意見書者當中挑選一個私營機構商談合約。如採購機關屬州政府機構，便必須在與獲選合夥人達成詳細協議前，徵得州長或相關的部長同意。

5.4 主動提出的建議的處理方法

5.4.1 公營機構不時會公布有需要發展的項目，並且鼓勵有興趣參與的人士提交建議書，但建議書必須符合某項法令或政策措施的條款及規定。如公營機構接受該等建議書，並在此階段考慮建議書提出的概念，則應在其採購網址、通常用以張貼政府通告的公眾地點，以及在受影響地區範圍內流通的報章或期刊內，上載、張貼或刊登通告³⁹，為期最少45天，以便有興趣參與競投者擬備建議書。該公營機構可能會向提交建議書的私營機構收取一項建議書覆檢費用⁴⁰。如該公營機構認為原來的建議未能入選，則可能會向有關的私營機構發還全部或部分覆檢程序招致的費用。

5.5 公眾諮詢

5.5.1 某些州以法例強制所有政府計劃必須有公眾參與，而公眾可就公營及私營發展項目的計劃及設計提出改善建議。某些地方政府會就其整體計劃，進行公眾諮詢。該等計劃載有一般發展目標及先後次序和為日後的發展項目選址。其他地方政府會在徵求私營合夥人之前與所屬社區緊密合作，就有關計劃訂定目標及為施工場地製訂設計指引。這項工作不單可確保建議能切合所屬社區的需要，並且可減少私營機構在覆檢設計及批核過程中所遇到的風險。無論在任何情況下，採購機關會經常以公告的形式，向公眾提供尚未進行的新公私營機構合作項目的資料，並舉行公聽會收集社區的意見。

³⁹ 通告應說明該公營機構(a)已根據一項特定法案接獲及接受一項主動提出的建議；(b)擬就建議進行評估；(c)可能與倡議者就有關建議的整體合約進行磋商；及(d)會同時接受及考慮由其他競爭者所提出，並符合公營機構所製訂的程序及有關法案規定的建議。該通告亦應載有合格建議項目的簡介，並確認擬議地點。公營機構應在符合《資訊自由法案》規定的情況下，向提出要求的人士派發主動提交的建議書的副本，但如建議書的內容是與下述情況有關者則除外：(a)在司法管轄區作出保密承諾下所提交的保密專有資料；或(b)如果公開與建議有關的便箋、工作報告或其他紀錄等資料，會對該州或私營機構的財政利益或任何一方的討價還價地位有不良影響。

⁴⁰ 例如維珍尼亞州的運輸部就價值5,000萬美元(港幣3.89億元)以上的項目收取50,000美元(港幣389,350元)及5,000萬美元(港幣3.89億元)以下的項目收取25,000美元(港幣194,675元)。約20%的款項是在提交概念性的建議時繳付，另80%的款項則在提交詳細建議時繳付。

5.6 財務安排

5.6.1 為公共計劃融資，無論是否採用公私營機構合作，都必須通過制定相關法例來執行，訂明採購機關可獲分配的資金上限。在若干情況下，訂明的金額無須通過進一步的立法程序，因為當局會設立一個財政預算專責機關，負責根據有關法例的條文批准撥款。不過，在另一些情況下，則有需要通過一項撥款法案。就此，國會會撥出有關計劃真正可使用的款額。該款額可能相等於或低於原先已批准的撥款水平。當撥款獲批准後，計劃便可以正式進行。

5.6.2 一般來說，政府認為公私營機構合作能提供具成本效益的優質設施及服務。私營機構可在有機會賺取其他收入來減少或支付經常性開支的情況下，以具成本效益的方式經營。其他用以支付公私營機構合作項目的經常性開支的資金來源為政府撥款、使用者繳付的費用、折舊及其他稅務優惠。舉例來說，首都華盛頓的聯合車站便是以從零售業所收取的租金來支付該設施的營運及債務管理費用。

5.6.3 採購機關如把政府資產(例如土地)的擁有權轉移予某私營機構，則須通過相關的法例或行政命令，訂明轉移價格的分配，以及取回有關金額的優先次序。一般而言，在資產轉移後，政府不會再就相關資產的財政支援、管理或監管方面扮演任何角色。然而，倘若相關資產是轉移至具有壟斷特色的行業內的私營機構，則政府可能對該有關業務的若干範疇(例如公用事業收費)施加規管。

5.7 營運表現的監察及合約的執行

5.7.1 公私營機構合作合約就成本、質素、履約及顧客服務訂立嚴格的表現準則。就此，採購機關應密切監察私營機構的表現，以確保私營機構遵照合約的條文辦事。採購機關可利用定期報告、覆檢、審計，以及所接獲的投訴數目來監察公私營機構合作項目的運作情況。

承建商報告

5.7.2 承建商的報告詳細列明項目的進度、以成果規定為基準來衡量有關工作、提供有關開支的資料、提出所遇到的問題及必須就合約作出的調整。

覆檢及審計工作

5.7.3 覆檢及審計工作包括視察公共設施或檢查私營合夥人的記錄。當局須就若干項目，例如公共設施的維修，進行突擊視察，而就其他例如收款及收費的項目，則須進行財務審計。

投訴

5.7.4 在若干情況下，採購機關會直接處理投訴。在其他情況下，私營合夥人會處理投訴，然後在承建商報告內作簡報。如屬後者，採購機關應就顧客對服務的滿意程度進行調查，以監察公私營機構合作項目的運作情況。

5.7.5 大部分公私營機構合作的合約載有私營合夥人如未能履行合約規定的罰則，罰款的形式是削減發還予合夥人的款項。如審計結果顯示項目出現問題，大部分州會要求私營合夥人在30至60天內提交一份矯正行動計劃。如私營合夥人未能依時遞交矯正行動計劃，當局會從其後每月付予私營合夥人的款項中扣起10%，直至私營合夥人遞交計劃為止。如私營合夥人未能於採取矯正行動限期內糾正有關問題，當局會採取進一步累積罰款行動。第一個月的罰款為15%，如持續未能矯正缺點，則其後每月多付10%。⁴¹

5.7.6 遇有私營合夥人未能提供服務，採購機關可採取以下一項或多項措施來預防或減少服務中斷的機會：

- (a) 在採購過程中議訂一項應急合約：合約訂明另一名承建商須在主要承建商未能或不提供服務的情況下，提供服務；
- (b) 與現有各承建商簽署一份局部工程合約：如某項服務的提供是以地區性劃分，並由不同的承建商負責，其他地區的承建商可在其中一名承建商未能提供服務時，擴展他們的服務；或
- (c) 由採購機關與私營合夥人共同提供服務：除其中部分服務是由採購機關提供外，此項安排與局部合約的形式相似。就此，採購機關內部可具備有關的專業知識及無須過份依賴私營合夥人提供服務。

⁴¹ US Department of Health and Human Services, Office of Child Support Enforcement. (1997) *A Guide to Developing Public Private Partnerships in Child Support Enforcement*. Available from: <http://www.acf.dhhs.gov/programs/cse/rpt/pvt/ch7.htm> [Accessed 24 March 2004].

5.8 公私營機構合作的監管制衡

5.8.1 參與公私營機構合作的私營機構必須向公眾高度問責。該機構必須向採購機關、多個規管機構、國會監察委員會、傳媒及公眾負責。

5.8.2 在美國，各級政府最感關注的是維持公眾的信心，而與公共服務質素下降比較，沒有其他事情會令公眾更快對政府失去信心。因此，各級政府為了本身的利益有責任確保其私營合夥人的表現滿意。而私營合夥人亦有強烈的理由維持採購機關的信心及保障本身良好的信譽。

5.9 立法機關在監察以公私營機構合作提供的公共設施及服務方面所擔當的角色

5.9.1 在美國，政策措施是以立法方式制訂，而有關措施的執行則有賴效率、成本效益、問責性及政治考慮等因素。因此，無論有關政策措施是否透過公私營機構合作推行，各級的立法機關都有責任審查該措施及有關的財務安排。

5.9.2 另外，立法機關亦可透過擬備財政預算案的過程監察公共設施及服務的營運情況。立法機關在有關過程中，參與資源分配，以及制定政策和評估的工作。

5.9.3 美國除三個州外，其他各州的立法機關均具有全權更改行政機關所提出預算案的權力。馬利蘭州、內布拉斯加州及西維珍尼亞州均限制立法機關增刪預算案項目的權力。馬利蘭州的立法機關可減少但不能增加行政機構建議的撥款額。立法機關亦不可重新分配各項計劃的撥款。至於內布拉斯加州，如立法機構要增加州長建議的撥款額，則須獲得五分之三的議員表決通過，但如要否決或減少該撥款額，則要大多數議員表決通過。在西維珍尼亞州，立法機關不可刪去預算案中的任何一個項目。

5.9.4 州立法機關亦可賦予相關的部長就私人活動債券的發行數量設置上限的權力，以及就這項工作發出指引。私人活動債券是公私營機構合作的融資方式之一。

5.9.5 雖然一項預算案在立法及行政機關批准後開始生效，但美國多個州均容許在無須立法機關全體參與的情況下，就預算案作出修改。由於大部分州的立法機關年中都會休會，而某些立法機關只是隔年才舉行數個月會議，故此如預算案中的每項修改均須立法機關批准，便會致令某項計劃的執行受到延誤。為此，多個立法機關均會視乎該財政年度衍生的財政需要而為有關年度的預算案作出額外撥款。超過半數的州已制定程序，以處理有關項目在立法機關休會期間的撥款需求。這些州可以預留不設限額或"足夠數目"的撥款，來為經常性或按照若干公式計算的財務負擔。例如，向州政府退休基金或學校基金所作出的捐款，提供資金。⁴²

5.10 鼓勵創新的獎勵

5.10.1 聯邦政府透過在法例內訂明提供財務獎勵，來鼓勵私營機構參與提供公共設施及服務。例如，《2003年安全、問責、靈活及有效運輸的公平法案》(Safe, Accountable, Flexible and Efficient Transportation Equity Act of 2003)就創新的融資方法作出規定。該法案：

- (a) 容許州及地方政府發行可獲豁免稅項的私人活動債券為符合資格的高速公路項目融資；
- (b) 透過把《1998年運輸基建融資及創新法案》(Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act 1998)計劃⁴³所設的限額由1億美元(港幣7.88億元)⁴⁴降低至5,000萬美元(港幣3.89億元)，令更多高速公路項目符合融資的資格；
- (c) 准許州政府向由聯邦政府資助興建的高速公路使用者徵收費用，但所收取的款項須重新投資於該項目之上，並把有關的收費訂為解決擠塞或改善空氣質素計劃的一部分；及
- (d) 容許引入一項非固定的道路收費定價計劃，以紓緩道路擠塞情況及減少廢氣排放。

⁴² National Conference of State Legislatures. (2004) *Legislative Budget Procedures: A Guide to Appropriations and Budget Processes in the States, Commonwealths and Territories*. Available from: <http://www.ncsl.org/programs/fiscal/lbp98sum.htm> [Accessed 7 April 2004].

⁴³ 《運輸基建融資及創新法案》計劃為全國及地區性的重要地面運輸基建項目提供由聯邦政府融資的抵押貸款、貸款保證及信用額。

⁴⁴ The average exchange rate of US Dollar to Hong Kong Dollar for 2003 was US\$1=HK\$7.787. Source: *Government of the Hong Kong Special Administrative Region, Census and Statistics Department*. (2004) Available from: http://www.info.gov.hk/censtatd/eng/hkstat/fas/money_finance/exrate_std_index.html [Accessed 4 May 2004].

5.10.2 公共機構或州政府可為履行合約規定提供財政上的獎勵。例如，美國教育部與17個追討欠款機構訂立合約，以討回逾期的學費貸款。該等私營承辦商可從討回的每項貸款中收取27%的劃一費用。⁴⁵

5.10.3 在若干個案中，例如，在第一條美國跨州鐵路的個案中，聯邦政府曾向私營機構批出土地作住宅及／或商業發展用途，並由國會准予成立私營公司。然後，由該私營公司發行股票，為興建鐵路的費用集資。在鐵路建成後，當局向該私營公司批出鐵路旁的聯邦政府用地作私人發展用途，以擴闊向投資者提供更佳回報率的財政基礎。

⁴⁵ National Council for Public Private Partnerships. (2002) *For the Good of the People: Using Public Private Partnerships to Meet America's Essential Needs*. Available from: <http://www.ncppp.org/presskit/ncpppwhitepaper.pdf> [Accessed 6 April 2004].

第6章 —— 新西蘭

6.1 背景

6.1.1 在現時的政府於1999年執政之前，新西蘭從沒有就公共基礎設施訂定正式的公私營機構合作政策。主要原因是在1999年以前，公營基礎設施投資計劃的規模不大，對私人資金的需求有限。

6.1.2 2002年，政府通過《地方政府法案》。根據該法案，由1名市長及選舉產生的市議員組成⁴⁶，負責當地行政及立法工作的個別地方議會，須推行採用公私營機構合作的政策，以推廣或實踐各地方議會訂下須優先處理的工作，希望達致的理想成果，並且善用資源。因此，各地方議會均將該項政策納入議會的長遠社區計劃內。根據《地方政府法案》，有關當局將於公私營機構合作政策推行3年後進行覆檢。

6.2 公私營機構合作政策

6.2.1 根據地方議會採用的公私營機構合作政策，為工務工程項目訂定的公私營機構合作應：

- (a) 通過招標競投⁴⁷，而其過程及結果應具透明度及公開給公眾參考，確認在有需要的情況下保障商業機密；
- (b) 從成效、問責性及透明度的角度進行評估，並有需要確保弱勢社羣獲得公平對待，便利公眾，符合有關消費者條例及保障私隱的權利；
- (c) 訂明可以量度的表現準則；
- (d) 由各合夥人分擔具有相應財政影響的風險；
- (e) 由公營及私營合夥人雙方監察成果；
- (f) 包括一套可不斷提供符合成本效益準則的服務的機制；及
- (g) 訂明退出合夥經營的規則。

⁴⁶ 地方議會的角色及職能包括：(a)訂定策略性的政策方向；(b)擬備周年計劃、財政預算案、財政策略、政策及計劃；(c)代表中央政府行事；及(d)監察提供服務的情況。

⁴⁷ 採購部門如有意購入價值超過50,000新西蘭元(即港幣245,000元)的公共設施或服務，必須通知由新西蘭貿易及企業局(New Zealand Trade and Enterprise)營辦的工業能力網絡(Industry Capability Network)數據庫。此外，所有招標或意向登記的公開邀請，必須載列於政府電子招標服務(Government Electronic Tenders Service)上。政府電子招標服務是一項為新西蘭及澳洲商業及地區經濟發展機關提供的網上工業能力網絡服務，向他們提供有關招標機會或登記意向的資料，以為該兩國政府機關供應物料或服務。

6.3 負責機關

6.3.1 有別於英、美兩國，新西蘭並未設有負責推廣公私營機構合作的專責機關。

6.4 公眾諮詢

6.4.1 地方議會就投放資金或其他資源於任何一項公私營機構合作項目作出最終決定前，應先諮詢主要的利益相關者及公眾。諮詢工作可視乎情況而定，透過電話調查、專題小組、公開會議、向差餉繳納人發出問卷，以及地方議會網站的意見收集欄等方式進行。

6.4.2 為加深公眾對擬議公私營機構合作項目的理解而提供的資料包括：

- (a) 擬議公私營機構合作項目的目的；
- (b) 擬取得的成果；
- (c) 所涉及的私營機構；
- (d) 合夥經營的財務安排；
- (e) 所涉及的風險分擔安排；及
- (f) 公私營機構合作項目的期限。

6.5 財務安排

6.5.1 一般而言，地方議會透過投資、貸款或貸款擔保的形式，向公私營機構合作項目提供資源。地方議會向公私營機構合作項目提供資金或其他資源的條件之一，是規定私營機構須簽訂一份協議書，將有關安排的條款記錄在案，並清楚列明：

- (a) 公私營機構合作項目的目的；
- (b) 所有合夥人的職責及責任；
- (c) 議會及私營機構雙方就為公私營機構合作項目提供資金或其他資源的協議的細則；
- (d) 地方議會對具體成果及計劃目標表現的期望；
- (e) 地方議會就監察及匯報表現所訂定的規定；及
- (f) 私營合夥人在未能履行合約時所須承擔的後果。

6.6 營運表現的監察及合約的執行

6.6.1 就地方設施及服務所組成的公私營機構合作由個別地方議會負責監察。地方議會負責評估、監察及滙報有關項目進度。有關項目進度的滙報，經由地方議會就其長遠社區計劃的實施情況提交的報告中反映。

6.7 地方議會在監察以公私營機構合作提供的公共設施及服務方面所擔當的角色

6.7.1 在新西蘭，地方議會須就其提出的計劃及活動承擔責任。根據《地方政府法案》，地方議會在規劃及管理方面必須遵守下列嚴格規定：

- (a) 在諮詢所屬社區後，擬備周年計劃及財政預算案；
- (b) 每年就有關計劃的表現作出滙報；及
- (c) 擬備長遠財政策略，包括資金安排、借貸管理及投資政策。

6.7.2 就此，假如地方議會認為公私營機構合作對社區有利，可自行採用以提供服務。地方議會亦可決定就公私營機構合作投放的資源的性質及範疇。

第7章 —— 分析

7.1 引言

7.1.1 以下分析將會探討政府及立法機關對公私營機構合作項目的表現及財政安排的監管範疇，並討論甄選公私營機構合作合夥人的透明度、公眾諮詢工作及對主動提出的建議的處理方法。此外，在提供公營設施及服務方面，亦會研究鼓勵創新及私人機構參與的獎勵計劃。

7.2 政府的監管範疇

表現

7.2.1 在英國及美國，採購機關均須就公私營機構合作項目的表現承擔責任。就此，採購機關負責釐訂有關項目的表現標準，確保成果符合既定標準。如私營合夥人的表現未達標準，採購機關可扣起或削減須付予私營合夥人的款額。如私營合夥人繼續表現欠佳，採購機關可接管有關項目，或任用其他私營機構提供項目。

7.2.2 在英國，採購機關會保留接管某項設施或服務的營辦權，一旦斷定公眾健康或安全受損害，便會接管該設施或服務。

7.2.3 在新西蘭，地方議會即採購機關，負責評估及監察公私營機構合作項目的表現，並在其議會長遠社區計劃中匯報項目的進度，以供公眾參考。

7.2.4 在香港，採購機關透過機關內部的精明委託人小組來監察公私營機構合作項目的表現。為確保表現符合標準，或就未達標準的表現提供保險，採購機關可要求私營合夥人提供表現債券、銀行或母公司的擔保或分包商的保證，以及在合約中加入清償損害的條文。如私營合夥人表現欠佳，採購機關可削減付予私營合夥人的款額，或在私營合夥人持續未能履行合約時終止合約。採購機關可採取法律行動，向私營合夥人追討因糾正問題、維修及管理設施所招致的費用。就實施公私營機構合作而言，香港現時處於相對地較早期的階段，因而並沒有任何研究可顯示政府就公私營機構合作項目採用的監察機制的成效。

財務安排

7.2.5 在是項研究探討的3個地區中，只有英國是由政府控制公私營機構合作項目的公共資源分配安排；而美國，則由州立法機關控制有關安排。在新西蘭，公私營機構合作項目的公共資源提供，則由身為採購機關的地方議會控制。

7.2.6 在英國，須由政府提供財政支援的公私營機構合作項目，必須先經發起部門批准。如發起部門確認項目的業務計劃大綱符合成本效益的準則、資本融資條例、國家政策目標，以及項目覆檢小組(財政部轄下的跨部門覆檢小組)的項目評估規定，發起部門便會將個案呈交項目覆檢小組。如項目覆檢小組確認有關項目符合成本效益準則，便會給予財務支援。至於財政獨立的公私營機構合作項目，則無須經項目覆檢小組審批。

7.2.7 在香港，須由政府提供財務支援的公私營機構合作項目，必須由採購機關經資源分配工作爭撥資金。有關項目取得政策委員會或行政會議的批准後，採購機構應就擬議項目諮詢立法會有關的事務委員會。其後，採購機構應將建議提交工務小組委員會考慮，以及提交財務委員會申請批准撥款。就此，須由政府提供財政支援的公私營機構合作項目必須經政府及立法會批准。

7.2.8 如公私營機構合作項目須政府提供其他形式的支援，尤其是實際用地，政府會於展開採購過程前預留用地。一旦有關公私營機構合作項目涉及土地分區重劃，便必須取得城市規劃委員會的批准。

7.3 立法機關的監管範疇

公私營機構合作政策

7.3.1 美國及新西蘭均透過立法確立政策措施。就此，所有政策措施均會提交有關的立法機關進行詳細審議。

7.3.2 在英國，由眾議院委任的政府帳目委員會負責審核指定的公私營機構合作項目的帳目，審議公私營機構合作的政策及活動，以及就有關政策提出建議。

7.3.3 在香港，立法會經行政長官的《施政報告》及財政司司長的《財政預算案》演詞，得悉私人機構參與公共服務，包括公私營機構合作的政策。儘管立法會民政事務委員會及規劃地政及工程事務委員會等相關事務委員會，曾討論公私營機構合作的各項特點，但對於以公私營機構合作作為政府採購模式的總體政策一事，立法會未曾深入討論。

表現

7.3.4 在英國，採購機關須就公私營機構合作項目承擔責任，而有關採購機關的表現則由國會監管。

7.3.5 在美國，州立法機關透過擬備財政預算案的過程，監察有關機構在提供公共設施及服務的表現。在擬備財政預算案時，當局會評估有關政策及計劃的效率及成效，而公私營機構合作的計劃亦包括在內。

7.3.6 在新西蘭，地方議會於其周年社區長遠計劃中，匯報所有公私營機構合作項目的進度，而有關計劃公開供公眾人士參考。

7.3.7 在香港，雖然財政獨立的項目無須取得立法會的正式立法或財務批准，但由於大部分公私營機構合作項目需時頗長，價值也相對較高，因此採購機關通常會向立法會的相關事務委員會匯報有關項目的安排及進度，務求獲得立法會支持。此一工作方式，與責任承擔及提高透明度的政策相符。

財務安排

7.3.8 在是項研究探討的3個海外地區中，對於須由政府提供支援的公私營機構合作項目，立法機關在分配項目所須的公共資源上擔當重要的角色。

7.3.9 在英國，英國合夥經營機關負責訂定指引，確保國會充分掌握現時及日後公私營機構合作計劃的承擔額、付款機制、服務條款修改、終止服務安排及或有負債的資料。該等資料由財政部每年向國會提供兩次。公私營機構合作的具體協議樣本則存放於國會圖書館，供公眾參考。

7.3.10 在美國，州立法機關全權控制有關公私營機構合作項目的資源分配，因為以公帑融資的項目必須通過立法，訂明採購機關可獲分配的資金上限。在若干情況下，當局會設立一個財政預算專責機關，負責根據有關法例的條文批准撥款。在另一些情況下，則有需要通過一項撥款法案。此外，州立法機關亦可透過本身擬備財政預算案的過程，控制公私營機構合作項目的資源分配。並已訂定多項程序，在立法機關休會期間處理不同的撥款申請。

7.3.11 在新西蘭，地方議會就所屬社區擬訂周年計劃及財政預算案，而有關公私營機構合作項目的資源承擔額亦由地方議會決定。

7.3.12 在香港，如公私營機構合作項目須由政府提供財政支援，採購機關必須經由其所屬政策局，在資源分配工作中提交撥款申請。採購機關必須取得財務委員會的批准，以支付有關項目的開支。不過，如有關公私營機構合作項目屬於財政獨立的項目，則無須經工務小組委員會及財務委員會批審。舉例而言，東涌吊車工程項目及保存建築物文物計劃的資金安排建議並沒有提交工務小組委員會及財務委員會批審。

7.4 透明度

甄選公私營機構合作的合夥人

7.4.1 在是項研究探討的3個海外地方中，有關當局會透過在相關刊物刊登廣告或舉行招標預報會，令公眾得悉所有參與公私營機構合作項目的機會。當局亦會列明項目的成果規定，以協助有興趣投標者擬備標書。

7.4.2 在英國，採購機關將公私營機構合作項目的廣告刊登於歐洲共同體官方專刊及其他有關政府刊物內。採購機關亦會舉行業界簡報會，向準投標者提供進一步資料，協助他們擬備標書。採購機關亦會擬備一份條件說明，列明有關項目的成果規定，並會向初步入選的投標者提供一份詳盡的公營機構對比參考，讓他們瞭解有關項目的細節。合約一旦判授，採購機關必須在歐洲共同體官方專刊及其他相關政府刊物公布結果。採購機關亦須向落選投標者解說結果。

7.4.3 在美國，採購機關在策劃公私營機構合作項目時，會將徵求建議書擬稿送交有興趣參與的私營機構，並舉行投標預報會，以期吸引更多機構提交建議。有關當局會透過不同渠道，釋除各利益相關者的疑慮，並向公眾傳達有關項目的目標。徵求建議書擬稿亦會訂明評審準則及判授合約的程序。

7.4.4 在新西蘭，有關公私營機構合作的政策訂明以公私營機構合作進行的工務工程計劃，必須通過競投，有關程序應着重提高透明度，以及公開有關程序及結果。

7.4.5 在香港，《簡易指引》規定政府應於報章、憲報及互聯網刊登公告，列明參與公私營機構合作的機會，並邀請有興趣的私營機構提交建議。另一方面，政府可邀請經初步評估或在提交競投興趣表達書中入選的私營機構提交建議書。根據《簡易指引》，採購機關應設定明確的甄選及評審準則，以及程序指引，以期減低出現貪污的風險。

公眾諮詢

7.4.6 在是項研究探討的所有地區，政府均會在展開採購程序前進行公眾諮詢。

7.4.7 在英國，審計局訂下有關政府項目(包括公私營機構合作項目)的公眾諮詢指引。

7.4.8 美國某些州，會以法例強制必須有公眾參與公私營機構合作項目的決策過程，而其他州則會就特定發展項目及設計指引諮詢所屬社區。採購機關須透過公告向公眾提供尚未展開的公私營機構合作項目的資料，並舉行公聽會收集公眾的意見。

7.4.9 在新西蘭，地方議會須就其建議的公私營機構合作項目諮詢利益相關者及公眾。地方議會應向公眾提供資料，說明有關項目的目標、成果、財務安排、合約年期，以及所涉及的私營機構。

7.4.10 在香港，《簡易指引》訂明採購機關應向有興趣及受影響各方解釋有關項目。諮詢工作亦應在區議會、法定及非法定機關內進行。

主動提出的建議的處理方法

7.4.11 在英、美兩國，基於成本效益的原則，大部分主動提出的公私營機構合作的項目建議均會公開，以便有興趣各方提交標書。兩國政府已採取措施，確保知識產權不會受到損害，特別是獨特及具非凡價值的主動提出的建議，以免影響日後的創意發揮。

7.4.12 在英國，採購機關可邀請主動提出建議的倡議者參加初期的設計比賽；或刊登廣告，列出準公私營機構合作項目的規定，鼓勵倡議者投標。如主動提出的建議屬獨一無二，當局可採用單一投標的安排。採購機關亦可容許業務規模較小的倡議者向其他提供者取得牌照權或共用知識產權。

7.4.13 在美國，採購機關如接納一項主動提出的建議作為構思階段的考慮，便須將個案在其採購網址、公眾地方及相關刊物公布，為期最少45天，以便準競爭者擬備建議書。

7.4.14 在香港，《簡易指引》訂明主動提出的建議必須通過競投程序，以證明建議符合成本效益準則，並確保有關程序公正無私。《簡易指引》訂明如有關建議的知識產權價值在於具新穎性，在市場並無競爭對手，政府可給予有關私營機構專有託管權，由其全權發展該項目。

7.5 鼓勵創新及參與公私營機構合作項目的獎勵

7.5.1 在英國，政府商貿辦事處就有關搜羅私營機構的創新構思製備指引，以提高在提供公共設施及服務方面的效率及成本效益。有關指引建議政府應改善與私營機構的溝通，以便私營機構協助擬訂成果規定，就可行性及負擔能力作出回應，以及為應付日後的採購準備就緒。當局亦建議政府舉辦設計比賽，以取得新穎的設計及概念。政府商貿辦事處建議採購機關制訂措施，以保障主動提出的建議的知識產權，以免影響日後的創意發揮。

7.5.2 在美國，各級政府均透過立法，鼓勵以公私營機構合作提供公共設施及服務。一些政府提供財政獎勵，如豁免發行私人活動債券稅項、降低資金融資的限額，以及批准釐定使用收費。一些政府亦會批出土地予私營機構作住宅及／或商業發展。

7.5.3 香港並沒有特定的政策鼓勵私營機構發揮創意，亦沒有類似美國獎勵公私營機構合作計劃的獎勵計劃。不過，政府曾就若干大型發展項目舉辦概念創作比賽，以期搜羅新的設計及構思，西九龍南端填海計劃便是一例。然而，勝出比賽與最終是否取得有關項目的發展權並沒有顯著的關係。

附錄I

公私營機構合作的種類

A.I.1 按照美國政府會計處(US Government Accounting Office)網址顯示的資料，公私營機構合作可按以下形式設立，包括：

興建－發展－經營

A.I.2 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。

興建－經營－轉移／興建－轉移－經營

A.I.3 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予該公營機構。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取得合理回報。

A.I.4 興建－經營－轉移的方法，對主辦項目的政府而言通常具吸引力，因為可讓政府：

- (a) 在有限的財政預算下減低成本；
- (b) 利用一般隨着私營機構參與而來的運作效率；及
- (c) 鼓勵外來投資及引入新的或經改良的技術。

A.I.5 興建－轉移－經營模式與興建－經營－轉移模式相若，除了是在建造工程完成後，而非在專營期完結時，把設施轉移予公營機構。

興建－擁有－經營

A.I.6 私營機構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予公營機構。當某項服務擁有一個強大而持續的市場，這類安排是運作良好的。一些私營機構會選擇不要轉移，以便能就投資賺取最大回報。

附錄I(續)**購買－興建－經營**

A.I.7 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。公營機構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。

設計－興建

A.I.8 私營機構替公營機構設計及興建公共設施。公營機構擁有資產，並負責營運及維修。一個簡單的設計-興建方式帶來單一的設計及興建責任，可加速項目的交付。

設計－興建－注資－經營

A.I.9 設計－興建－注資-經營模式在英國亦稱為私營企業注資計劃。私營機構會設計、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服務經營合約，向私營機構支付年費。

設計－興建－維修

A.I.10 設計－興建－維修與設計-興建相若，唯一不同的，是維修設施屬私營機構的責任。

設計－興建－經營

A.I.11 公營機構擁有設施的業權，並為項目提供經常性資金，私營機構則參與項目的設計、建造及經營。設計－興建－經營方式讓私營機構可持續參與。此外，這個方式亦利便私營機構以用者付費的形式集資。在美國，設計－興建－經營是提供食水及污水處理的其中一個較流行的公私營機構合作。

附錄I(續)**發展商融資**

A.I.12 私營機構為建造或擴建公共設施提供資金，以換取在該地點興建住宅樓宇、商舖及／或工業設施的權利。在政府監督下，私營機構提供資金並經營設施，並有權使用設施及從用者支付的費用中取得收入。

經營、維修及管理服務合約

A.I.13 當私營機構與公營機構簽訂服務合約，公營機構就控制該服務及設施保留最大權力。一般而言，合約期越長，私營機構投資的機會便越大，因為有更多時間讓私營機構賺取利潤。透過競投合約，公眾可藉着削減提供服務的成本及經改良的服務質素而得益。

免稅契約

A.I.14 公營機構藉着向私營機構或財務機構借貸而為其資產或設施集資。私營機構得到資產的業權，但會於契約年期開始或結束時將資產轉移予公營機構。在美國，用以支付資本投資利息部分的契約金是免稅的。

全包式交易

A.I.15 公營機構按照指明的作業標準及準則，就設施的設計及建造與私營機構簽訂合約。私營機構承諾以固定價格興建設施，並承受建造風險以達致該項價格承擔。為設施集資的責任及設施的擁有權，可屬於有關的公營機構或私營機構。

附錄II

**在與旅遊有關的項目及東涌吊車工程項目方面的
集資安排及立法會的參與**與旅遊有關的項目*前水警總部*

A.II.1 前水警總部的翻新工程，是首個讓私營機構參與，將具重要歷史價值的建築物保存，並發展為文物旅遊設施的項目。該項目於2003年5月批予Flying Snow Limited，土地契約為期50年。政府在項目進行投標前，已向經濟事務委員會作出簡報。由於項目無須政府提供資金，所以並無向立法會工務小組委員會及財務委員會提交建議。

中區警署、域多利監獄及前中央裁判司署

A.II.2 政府決定讓私營機構參與保存、修復及發展的其他文物旅遊項目，包括中區警署、域多利監獄及前中央裁判司署。政府計劃於2004年為項目進行投標。中標者將獲批為期50年的土地契約。政府亦已就項目向經濟事務委員會作出簡報。由於項目無須政府提供資金，所以並無向立法會工務小組委員會及財務委員會提交建議。

東涌吊車工程項目

A.II.3 東涌吊車工程項目為一項為期30年的專營項目，於2002年批予地鐵有限公司("地鐵公司")，按興建－經營－轉移的公私營機構合作，為該吊車系統提供融資、設計、建造、營運及維修。

A.II.4 根據獲行政會議批准的實施綱領，政府於2001年發出項目大綱，邀請有興趣的機構就該項目提交詳細的建議書。政府接獲3份建議書，然後選出兩家建議者，包括地鐵公司，於2002年1月作進一步洽談。

附錄II(續)

A.II.5 2002年7月，政府與地鐵公司簽訂臨時協議。臨時協議准許地鐵公司在政府給予該公司專營權之前，展開項目的工程。根據臨時協議，地鐵公司進行的初步工程包括為東涌吊車系統及其配套發展擬備合適的設計、進行必要的環境及技術研究，以及完成所需的法定程序。

A.II.6 《東涌吊車條例草案》於2003年2月12日提交立法會。該條例草案旨在為發出專營權提供法律綱領。條例草案亦訂出了專營者於專營期內的權責。條例草案於2003年5月28日通過。

A.II.7 有關建造及營運吊車系統的詳細規定，由地鐵公司與政府於2003年11月19日簽訂的計劃協議規管。

A.II.8 在2001年2月及2002年7月期間，政府就該項目曾數次諮詢經濟事務委員會，並於2002年11月25日向委員會簡介條例草案。由於建造吊車系統及相關的發展項目無須政府提供資金，所以並無向立法會工務小組委員會及財務委員會提交撥款建議。然而，就支持東涌吊車系統及位於昂平的相關發展，工務小組委員會已向財務委員會建議，而後者亦於2003年4月批准承擔港幣2.353億元，以興建各種基建設施。

資料來源：經濟發展及勞工局，旅遊事務署。(2002年) 立法會參考資料摘要：東涌吊車工程項目。
經濟發展及勞工局。(2003年) 立法會參考資料摘要：中區警署、域多利監獄和前中央裁判司署——文物旅遊概念。立法會CB(1)1495/02-03(01)號文件。
立法會秘書處。(2004年) 提交規劃地政及工程事務委員會與民政事務委員會的文件。立法會LS47/03-04號文件。

附錄III

數碼港計劃的財務安排及立法會在計劃中的參與

A.III.1 數碼港計劃包括數碼港部分及附屬的住宅發展部分。該計劃於1999年由政府與盈科拓展集團(下稱"盈科")合作進行。數碼港部分旨在吸引領先的資訊科技及資訊服務公司和專業人才匯聚香港，而住宅發展部分則會帶來收入，用以支持該項目。

A.III.2 根據有關計劃協議，發展商盈科負責提供及籌集資金，以應付項目的所有開支。而政府的資本付出額則為數碼港發展商獲批給發展權時住宅發展部分的地價。發展商須專為此而設立公司，透過該公司將已竣工的數碼港部分交回給政府，並將住宅部分推出市場公開發售。發展商有權獲取出售住宅單位所得的部分收入。而政府則取得從數碼港部分所收取的租金和其他收入。

A.III.3 政府在與發展商簽訂計劃協議前，曾就數碼港的發展項目諮詢立法會的有關事務委員會。當局並沒有就數碼港發展項目的設計及建造工程，向立法會的工務小組委員會及財務委員會提交申請撥款建議。不過，當局曾就用以支援數碼港發展項目的道路、渠務及水務建造工程，以及其他主要的基建設施，提交建議，並獲財務委員會批准，分別於1999年5月及2000年5月從基本工程儲備基金中取得港幣9.64億元及港幣2.318億元撥款。

資料來源： 立法會秘書處。(2003年) 數碼港。提交資訊科技及廣播事務委員會的背景資料簡介。立法會CB(1)2214/02-03(02)號文件。
立法會秘書處。(2004年) 提交規劃地政及工程事務委員會與民政事務委員會的文件。立法會LS47/03-04號文件。

附錄IV

**亞洲國際博覽館工程項目的財務安排
及立法會的參與**

A.IV.1 亞洲國際博覽館(下稱"博覽館")(前稱國際展覽中心)位於香港國際機場，由3個機構共同注資和擁有，該3個機構分別為政府、機場管理局(下稱"機管局")，以及一個私營財團⁴⁸。政府和私營財團負責支付建築費用，而機管局則負責提供場館用地。該私營財團亦須負責博覽館的設計、興建、管理和營運工作。

A.IV.2 博覽館首期設施將可提供66 000平方米的展覽空間，並會在2006年首季全面投入服務。博覽館可因應市場需求，將展覽空間進一步擴展至100 000平方米。博覽館已安排於2005年年底試業。

A.IV.3 博覽館首期工程的建築費用預計約為23億港元。政府會撥款20億港元以內的數目，以支付總建築費用的85%，其餘15%則由有關的私營財團負責。

A.IV.4 在2001年11月，工商事務委員會通過在赤鱸角建造新的國際展覽中心的建議。在2001年12月舉行的財委會會議上，議員就該項工程項目的若干事宜提出詢問，而政府則在2002年1月回應議員的關注事項。在2002年4月，政府向工商事務委員會匯報其於2002年首季巡迴世界各國與各主要展覽中心營辦商舉行多次會議的情況。同年7月，政府及機管局邀請私營機構就該工程項目提交意向書。政府當局共接獲超過10份意向書。在工商事務委員會於2002年12月9日舉行的會議上，議員對博覽館工程項目表示支持。2002年12月20日，財委會批准從資本投資基金撥出20億港元，用以支付博覽館的部分建造費用。2003年2月28日，政府及機管局就該項工程項目招標。2003年8月23日，政府、機管局及有關的私營財團就博覽館的設計、興建和營運工作簽訂合資企業協議。2004年7月12日，工商事務委員會與政府及團體代表會晤，討論參與營運博覽館的有關單位所擔當的角色。

⁴⁸ 該私營財團包括3個機構，分別為香港寶嘉建築有限公司、禹銘投資有限公司及禹銘投資管理有限公司。

附錄IV(續)

資料來源：立法會工商事務委員會的會議紀要。(2004年)7月12日的會議。
立法會CB(1)2489/03-04號文件。
立法會秘書處。(2004年)有關亞洲博覽館的更新資料摘要。
工商事務委員會的文件。立法會CB(1)2334/03-04號文件。
工商及科技局／投資推廣署。(2003年)在香港國際機場興建國際展覽中心。於2003年8月提交立法會工商事務委員會的文件。
立法會CB(1)2372/02-03(01)號文件。
工商及科技局／投資推廣署。(2002年)建議在赤鱸角興建國際展覽中心。於2002年11月提交立法會工商事務委員會的文件。
立法會CB(1)426/02-03(03)號文件。

附錄 V

立法會在西九龍文娛藝術區計劃的參與情況

A.V.1 西九龍文娛藝術區是西九龍填海區南端海旁一幅面積達40公頃的土地。

A.V.2 1998年10月，行政長官在《施政報告》中，宣布政府計劃在西九龍填海區興建一個設備先進的新表演場館。1999年11月，行政長官會同行政會議發出指令，西九龍填海區南端的用途應從根本覆檢，以便把該地發展為一個世界級藝術及文娛綜合區。政府決定舉行一項公開概念創作比賽，以期取得本地及海外專業人士的協助。

A.V.3 1999年11月，政府向規劃地政及工程事務委員會及民政事務委員會簡介該項計劃。1999年12月，政府向財務委員會提供參考文件，解釋西九龍填海區南端的土地用途覆檢之決定，以及撤銷道路及基建工程合約部分內容的事宜。

A.V.4 2000年3月9日，政府向規劃地政及工程事務委員會簡介有關舉辦西九龍填海區公開比賽的事宜，並指出該項比賽與填海區的最終發展權並無關連，而政府亦無須一定按得獎設計發展西九龍填海區。當局告知事務委員會，對於西九龍填海區的發展權應否批給單一發展商，地產界及有關專業人士意見不一。

A.V.5 2001年4月，政府舉辦公開概念創作比賽，邀請本地及海外參賽者提交發展西九龍填海區的概念計劃，結果接獲共161份參賽作品。比賽由Foster and Partners的設計奪取冠軍。規劃地政及工程事務委員會於2002年4月獲悉賽果。

A.V.6 2003年7月，政府向規劃地政及工程事務委員會簡介其就發展西九龍填海區發出建議邀請書的計劃。建議邀請書於2003年9月發出。獲採納建議的倡議者須負責為西九龍文娛藝術區進行規劃、設計、融資、建造、採購、裝修各項工作，以及把整項工程完成，並須在其後負責所有核心文化藝術設施的營運、保養及管理事宜，為期30年。待項目協議執行後，政府會在其認為適合的時間與獲採納建議的倡議者簽訂為期50年的西九龍文娛藝術區批地契約。西九龍文娛藝術區的發展建議書提交期限於2004年6月19日截止時，政府共收到五份建議書。

資料來源：立法會秘書處。(2003年) *西九龍文娛藝術區*。提交規劃地政及工程事務委員會與民政事務委員會的背景資料簡介。立法會CB(1)161/03-04號文件。

附錄VI

**從英國若干重要私營機構注資計劃項目所
取得的研究結果和吸取的教訓的摘要**

下文載述政府帳目委員會從英國若干重要私營機構注資計劃項目有關管理方面所取得的研究結果和吸取的教訓的摘要：

甄選公私營機構合作的合夥人*採購機關未必遵守相關指引和最佳應用守則*

A.VI.1 雖然當局已就私營機構注資計劃項目的採購事宜制訂管理指引，但採購機關不一定遵守該等指引。舉例而言，按當局觀察所得，若干私營機構注資計劃項目只有一名投標者。但根據相關的最佳應用守則和指引，競爭是達致成本效益的要素。因此，採購機關應對市場進行調查，發掘有機會入選的投標者。若太少投標者對相關項目表示興趣，可能是由於工程項目的設計出現問題，採購機關應考慮重新設計有關的工程項目。無論如何，當局不宜過早或在仍有問題須予解決前選定一個其屬意的投標者。

複雜的融資模式影響公營機構對比參考的準確程度

A.VI.2 在採購過程中，當局會向初步入選的投標者提供一份公營機構對比參考，列出採購機關所提出的其他採購方式的技術問題及預計成本。然而，公營機構對比參考的準確性備受關注，因為當中涉及的融資模式相當複雜，而所作預測又未知是否可靠。公營機構對比參考如有欠準確，或會扭曲投標結果。

財務安排*私營機構注資計劃項目可能較傳統融資計劃項目須支付較多現金*

A.VI.3 採購機關須透過參考其他多種採購模式，為私營機構注資計劃項目進行評估。由於無須提供現金支付初期的建設費用，又不會在公營機構的資產負債表上增添債項，採購機關均樂於採用私營機構注資計劃。然而，政府帳目委員會發現，在很多私營機構注資計劃項目中，其後須為項目融資支付的現金較傳統融資項目所須支付的更多。

附錄VI(續)*採購機關或會繼續接受成本效益欠佳的交易*

A.VI.4 政府帳目委員會表示，採購機關不應停止評核其他採購方案，以確保能符合成本效益的原則。採購機關不應只因為已花費時間精力進行採購工作，便繼續接受成本效益欠佳的交易。如果其他採購方式可達致更佳成本效益，採購機關應準備重新展開採購程序。

融資費用的分項數字不明確

A.VI.5 工程項目的融資費用是合約的重要元素，但政府帳目委員會發現，該等費用的分項數字通常有欠明確。採購機關應確保私營機構的融資費用具有透明度，以便可與其他融資方案的費用作出比較。

採購機關沒有制訂或並不遵守預算案

A.VI.6 鑒於私營機構注資計劃項目的性質複雜，採購機關應制訂務實的預算案，並將洽談合約及管理合約的費用計算在內。政府帳目委員會更發現，在某項私營機構注資計劃交易中，其採購費用為原來預算費用的11倍。採購機關如需要顧問協助評估某項私營機構注資計劃交易，便應確保會制訂及遵守合理的預算案。政府帳目委員會發現，在另一項私營機構注資計劃項目中，所支付的法律顧問費用由最初估計的70,000英鎊超支至230萬英鎊。

合約的執行*缺乏合約監察機制*

A.VI.7 當局應制訂一個適當的機制(例如訂立基準、市場測試或公開帳目)，以確保私營機構注資計劃項目在整個工程計劃內保持成本效益。政府帳目委員會表示，在其曾調查的工程項目中，只有一半設有該等機制，而每5個採購機關便有超過1個表示與私營合夥人簽訂合約後，相關私營機構注資計劃項目的成本效益便有所降低，而附加服務費用高昂尤其須予關注。

A.VI.8 政府帳目委員會建議，鑒於環境不斷改變，長期合約的條文應具備靈活性。有關的改變包括修訂原有規格所涵蓋的服務、引進新服務，或修訂衡量服務表現的安排。因此，採購機關應確保其私營合夥人不會濫用程序改變作為增加邊際利潤的秘密武器。

附錄VI(續)*採購機關或因害怕進行費用昂貴的訴訟而向其私營合夥人施以援手*

A.VI.9 採購機關雖然有權在私營合夥人持續未能提供符合原來指定標準的服務時終止合約，但由於害怕進行費用昂貴的訴訟及被私營合夥人提出反申索，採購機關往往會對其私營合夥人施以援手。

私營合夥人提供的服務未必達致規定的標準

A.VI.10 大部分合約容許採購機關在私營合夥人未能依期完成工程項目，或未能提供原來指定的優質服務時，扣起應付予有關私營合夥人的款項。政府帳目委員會發現，在曾進行服務表現檢討的採購機關中，有58%曾基於該原因而扣起應付予相關私營機構注資計劃項目合夥人的款項。此情況顯示不少採購機關未有獲得符合標準的服務。政府帳目委員會解釋，如果投標價已假設實際表現會低於規定的標準，私營合夥人未必有強烈誘因作出達致規定標準的表現。

採購機關未必有制訂符合當前情況的應變計劃

A.VI.11 就不可或缺的公共服務而言，即使私營合夥人未能提供服務，有關的公共服務仍需維持運作。因此，採購機關應顧及可能出現的各種後果而擬備應變計劃，以應付私營合夥人一旦不能提供有關服務。政府帳目委員會發現，在某些私營機構注資計劃項目中，採購機關並無制訂符合當前情況的應變計劃，以致本身陷入困境。

管理私營機構注資計劃項目的員工接受的訓練不足

A.VI.12 要作出有效率的管理，就必須對有關的工程計劃及各項合約安排有詳盡的了解，以及具備與私營合夥人建立良好關係的能力。然而，政府帳目委員會發現，某些採購機關在合約管理方面只為員工提供很少訓練或全無訓練。因此，即使已制訂適當的合約綱領，採購機關仍未必能夠從中取得最大的效益。

參考資料

歐盟

1. The European Parliament and the Council of the European Union. (2004) *Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council on the Coordination of Procedures for the Award of Public Works Contracts, Public Supply Contracts and Public Service Contracts.*

香港

1. *Census and Statistics Department.* (2004) Available from: <http://www.info.gov.hk/censtatd/> [Accessed 4 May 2004].
2. Economic Development and Labour Bureau, Tourism Commission. (2002) *Legislative Council Brief: Tung Chung Cable Car Project.*
3. Economic Development and Labour Bureau. (2003) *Legislative Council Brief: Central Police Station, Victoria Prison and the Former Central Magistracy - A Heritage and Tourism Concept.* LC Paper No. CB(1)1495/02-03(01).
4. Efficiency Unit. (2001) *Serving the Community By Using the Private Sector.*
5. Efficiency Unit. (2003) *An Introductory Guide to Public Private Partnerships.*
6. *Efficiency Unit.* (2003) Available from: <http://www.info.gov.hk/eu/> [Accessed 12 February 2004].
7. Environment, Transport and Works Bureau, Works Branch. (2004) *Reprovisioning of Sha Tin Water Treatment Works and Delivering of Water Supply Distribution and Customer Services Using Public Private Partnership.* Paper submitted to the Panel on Planning, Lands and works of the Legislative Council for discussion on 18 May 2004. LC Paper No. CB(1) 1823/03-04(03).
8. *Government of the Hong Kong Special Administrative Region, Efficiency Unit.* (2004) Available from: <http://www.info.gov.hk/eu/> [Accessed 12 April 2004].
9. Home Affairs Bureau. (2004) *Priority of the Provision of Leisure and Cultural Services Facilities.* Paper submitted to the Panel on Home Affairs of the Legislative Council for discussion on 16 April 2004. LC Paper No. CB(2)1977/03-04(01).
10. Information Services Department. (2002) *Hong Kong: The Facts: Public Finance.*
11. Legislative Council Secretariat. (2003) *Cyberport.* Background brief submitted to the Panel on Information Technology and Broadcasting of the Legislative Council. LC Paper No. CB(1) 2214/02-03(02).

12. Legislative Council Secretariat. (2003) *West Kowloon Cultural District*. Background brief submitted to the Panel on Planning, Lands and Works and the Panel on Home Affairs of the Legislative Council. LC Paper No. CB(1) 161/03-04.
13. Legislative Council Secretariat. (2004) Paper for the Panel on Planning, Lands and Works and the Panel on Home Affairs of the Legislative Council. LC Paper No. LS47/03-04.
14. *Minutes of Joint Meeting of the Panel on Planning, Lands and Works and Panel on Home Affairs*. (2004) 26 January. LC Paper No. CB(1)819/03-04.
15. *Minutes of Meeting of the Panel on Commerce and Industry of the Legislative Council*. (2004) 12 July. LC Paper No. CB(1)2489/03-04.
16. Legislative Council Secretariat. (2004) *Updated Information Note on the Asia World-Expo*. Paper for the Panel on Commerce and Industry. LC Paper No. CB(1)2334/03-04.
17. Commerce, Industry and Technology Bureau / Invest Hong Kong. (2003) *International Exhibition Centre at the Hong Kong International Airport*. Paper submitted to the Panel on Commerce and Industry of the Legislative Council in August 2003. LC Paper No. CB(1)2372/02-03(01).
18. Commerce, Industry and Technology Bureau / Invest Hong Kong. (2002) *Proposed International Exhibition Centre at Chek Lap Kok*. Paper submitted to the Panel on Commerce and Industry of the Legislative Council in November 2002. LC Paper No. CB(1)426/02-03(03).
19. *Minutes of Special Meeting of the Panel on Planning, Lands and Works*. (2004) 23 February. LC Paper No. CB(1)1025/03-04.
20. *Official Records of Proceedings of the Legislative Council*. (2002) 20 November.
21. *Tourism Commission*. (2004) Available from: <http://www.tourism.gov.hk/eindex.html> [Accessed 3 May 2004].

新西蘭

1. *Christchurch City Council*. (2004) Available from: <http://www.ccc.govt.nz/> [Accessed 15 April 2004].
2. Commerce Commission. (2004) *Briefing for Incoming Ministers*.
3. *Department of Internal Affairs*. (2004) Available from: <http://www.dia.govt.nz/diawebsite.nsf> [Accessed 13 March 2004].
4. *Greater Wellington, The Regional Council*. (2004) Available from: <http://www.wrc.govt.nz/> [Accessed 13 March 2004].
5. *Local Government Act 2002*.
6. *Local Government New Zealand*. (2004) Available from: <http://lgnz.co.nz/> [Accessed 15 April 2004].

-
7. New Plymouth District Council. (2003) *Corporate and Financial Policies as required under the Local Government Act 2002*.
 8. *Statutes of New Zealand*. (2004) Available from: http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes [Accessed 13 March 2004].
 9. Tararua District Council. (2004) *Annual Plan 2003/2004*.
 10. *Wellington City Council*. (2004) Available from: <http://www.wcc.govt.nz> [Accessed 6 May 2004].

英國

1. Audit Commission. (2001) *Building for the Future, PFI Management Paper*. Available from: <http://www.audit-commission.gov.uk/reports/MANAGEMENT-PAPER.asp?CategoryID=&ProdID=2DEA4286-58A0-4d5a-A2DA-3DE70F2CEEC3> [Accessed 24 February 2004].
2. Audit Commission. (2002) *Connecting with Users and Citizens. Public Sector Management Paper*.
3. *Audit Commission*. (2004) Available from: <http://www.audit-commission.gov.uk> [Accessed 24 February 2004].
4. *Cabinet Office*. (2004) Available from: <http://www.cabinet-office.gov.uk/> [Accessed 24 February 2004].
5. HM Treasury. (2000) *Public Private Partnerships, The Government's Approach*. London, The Stationery Office.
6. HM Treasury. (2003) *PFI: Meeting the Investment Challenge*.
7. *HM Treasury*. (2004) Available from: <http://www.hm-treasury.gov.uk/index.cfm> [Accessed 12 February 2004].
8. House of Commons. Select Committee on Public Accounts. (1999) *Eighth Report: Ministry of Defence: Sales of the Royal Dockyards*. Available from: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmpublicacc/548/54803.htm> [Accessed 6 August 2004].
9. House of Commons. Select Committee on Public Accounts. (1999) *Forty-first Report: The Prime Project: The Transfer of the Department of Social Security Estate to the Private Sector*. Available from: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmpublicacc/548/54803.htm> [Accessed 6 August 2004].
10. House of Commons. Select Committee on Public Accounts. (2003) *Twenty-eighth Report: Delivering Better Value for Money from the Private Finance Initiative*. Available from: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpublicacc/764/76402.htm> [Accessed 6 August 2004].

-
11. Ministry of Defence. (2003) *Public Private Partnerships, PFI Guidelines*. Available from: <http://www.mod.uk/business/ppp/guidelines/index.htm> [Accessed 24 February 2004].
 12. *Ministry of Defence*. (2004) Available from: <http://www.mod.uk/> [Accessed 8 January 2004].
 13. National Audit Office. (2001) *Managing the Relationship to Secure a Successful Partnership in PFI Projects*.
 14. *National Audit Office*. (2004) Available from: <http://www.nao.org.uk/> [Accessed 21 April 2004].
 15. Office of Government Commerce. (2002) *Best Practice, Forming Partnering Relationships with the Private Sector in an Uncertain World*.
 16. Office of Government Commerce. (2003) *Effective Partnering, An Overview for Customers and Suppliers*.
 17. *Office of Government Commerce*. (2004) Available from: <http://www.ogc.gov.uk> [Accessed 20 April 2004].
 18. Office of Government Commerce. (2004) *Capturing Innovation, Nurturing Suppliers' Ideas in the Public Sector*.
 19. Office of the Deputy Prime Minister. (2002) *Towards a National Strategy for Local Government Procurement, The Joint Response of the Government and the Local Government Association to the Local Government Procurement Taskforce Report Delivering Better Services for Citizens*.
 20. Office of the Deputy Prime Minister. (2003) *National Procurement Strategy for Local Government in England*.
 21. *Office of the Deputy Prime Minister*. (2004) Available from: <http://www.odpm.gov.uk/> [Accessed 12 February 2004].
 22. *OGC Private Finance Initiative*. (2004) Available from: <http://www.ogc.gov.uk> [Accessed 12 March 2004].
 23. *Partnerships UK*. (2004) Available from: <http://www.partnershipsuk.org.uk/> [Accessed 12 February 2004].
 24. *PFI Material*. (2004) Available from: http://www.ogc.gov.uk/sdtoolkit/reference/ogc_library/pfi_ppp.html [Accessed 12 March 2004].
 25. Public Private Partnerships Programme. (2002) *The Final Business Case*. Available from: <http://www.4ps.co.uk/publications/Final%20Business%20Case.pdf> [Accessed 12 February 2004].
 26. *Public Private Partnerships Programme*. (2004) Available from: <http://www.4ps.co.uk/> [Accessed 12 February 2004].
-

-
27. Public Private Partnerships Programme. *Options Appraisal and the Outline Business Case*. Available from: <http://www.4ps.co.uk/publications/Options%20Appraisal%20and%20the%20Outline%20Business%20Case.pdf> [Accessed 12 February 2004].
 28. *Public Private Partnerships*. (2004) Available from: http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm [Accessed 12 February 2004].
 29. *Public Private Partnerships*. (2004) Available from: http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm [Accessed 24 February 2004].

美國

1. *Commonwealth Competition Council*. (2000) Available from: <http://www.egovcompetition.com/home.htm> [Accessed 25 March 2004].
2. Commonwealth of Virginia. (2002) *Public Private Education Facilities and Infrastructure Act of 2002, Procedures*.
3. *Commonwealth of Virginia*. (2004) Available from: <http://www.virginia.gov/cmsportal/> [Accessed 25 March 2004].
4. Edwards, Scott. (2002) *The Road Less Traveled, Until Now*. Available from: http://ncppp.org/resources/papers/roadlesstraveled_usfilter.pdf [Accessed 15 March 2004].
5. *National Conference of State Legislatures*. (2004) Available from: <http://www.ncsl.org/> [Accessed 7 April 2004].
6. National Conference of State Legislatures. (2004) *Legislative Budget Procedures: A Guide to Appropriations and Budget Processes in the States, Commonwealths and Territories*. Available from: <http://www.ncsl.org/programs/fiscal/lbp98sum.htm> [Accessed 7 April 2004].
7. *National Council for Public Private Partnerships* (2004) Available from: <http://ncppp.org/> [Accessed 15 March 2004].
8. National Council for Public-Private Partnerships. (2002) *For the Good of the People: Using Public-Private Partnerships to Meet America's Essential Needs*. Available from: <http://ncppp.org/presskit/ncpppwhitepaper.pdf> [Accessed 6 April 2004].
9. National Council for Public-Private Partnerships. (2003) *Critical Choices: The Debate Over Public-Private Partnerships and What it Means for America's Future*. Available from: <http://ncppp.org/presskit/2003whitepaper.pdf> [Accessed 7 April 2004].
10. Normet, R. (2002) PPPs - American Style. *The PFI Journal*, 39 October, pp. 26-27.

-
11. Seader, David L. (2002) *The United States' Experience with Outsourcing, Privatization and Public-Private Partnerships*. Available from: http://ncppp.org/resources/papers/seader_usexperience.pdf [Accessed 2 April 2004].
 12. *US Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families*. (2004) Available from: <http://www.acf.dhhs.gov/> [Accessed 24 March 2004].
 13. US Department of Health and Human Services, Office of Child Support Enforcement. (1997) *A Guide to Developing Public Private Partnerships in Child Support Enforcement*. Available from: <http://www.acf.dhhs.gov/programs/cse/rpt/pvt/ch7.htm> [Accessed 24 March 2004].
 14. *US Department of Transportation, Federal Highway Administration*. (2003) Available from: <http://www.fhwa.dot.gov/> [Accessed 29 March 2004].
 15. US Department of Transportation. (2003) *Safe, Accountable, Flexible and Efficient Transportation Equity Act of 2003, Key Information*.