

**效率向價？
香港營運基金檢討報告**

一九九六年十月

目 錄

	頁
前言	3
第一章 香港營運基金的源起 成立背景 營運基金的政策和法理依據	4
第二章 過往民主黨 就成立營運基金提出的質疑及建議	9
第三章 問題的剖析 檢討方向 營運基金的成本控制 營運基金服務收費的釐定 營運基金目標回報率的釐定 總結	11
第四章 建議	25
附錄 1 各營運基金基本資料	27

前 言

成立營運基金的精神原是可取的，即採納市場的經營方式，包括通過引入競爭，提高某些政府部門的營運效率，使它們面向市場，並尋求成本效益。

但在去年立法局會期快要結束時，機電工程營運基金的成立遭受員工方面強烈反對，而立法局更否決污水服務營運基金的加費申請。

公眾日漸對政府逐步將部門轉以營運基金模式經營產生很多疑慮，不少市民認為政府祇是透過成立營運基金，收取更高的服務費。

有鑑於此，在過去兩個月，進行了一項對現行營運基金運作的評估工作。我們除了蒐集各營運基金的基本運作資料及進行分析外，更曾與政府效率促進組及庫務署官員作出討論，並在 1996 年 10 月 19 日與各營運基金的業務代表舉行一次座談會。

民主黨在這報告中，提出對營運基金一系列的改善建議，我們希望政府能切實針對現時營運基金不足之處，進行檢討及作出改善。

撰寫人：張炳良議員
周柏均先生
王慧麟先生

1996 年 10 月

第一章 香港營運基金的源起

成立背景

- 1.1 香港營運基金政策始於 1989 年的公營部門改革。公營部門改革的目的是要加強公務員的效率，更有效地為市民服務。¹
- 1.2 根據 1989 年的公營部門改革報告書，營運基金是一個“根據法律而設的會計架構，以便政府部門在收回成本的基礎上以商業模式提供服務。實行營運基金的部門雖然沒有私人機構那樣的管理彈性，但其自主性比其他公營部門大，而員工仍屬公務員的身份。”²
- 1.3 根據公營部門改革所述，有三項服務適宜採用營運基金運作：
 - (a) 核心服務 (Core Services) : 若果某一項大規模的營運是可以通過使用者的費用來達到大部份成本可以收回的話，便可設立營運基金。
 - (b) 支援服務 (Support Service) , 假若成立營運基金可以做到任何以下三方面的話，便可以成立營運基金，當中包括：
 - (i) 該服務可以達到更佳的經濟效益，特別是那些先前不收取任何費用的服務；
 - (ii) 該服務可以通過競爭又或者競爭壓力而達到更高的效率；
 - (iii) 該服務的性質是顧客為主 (Customer-led) 的服務，而非生產者帶動的服務性質及文化。

政府指出可以提供上述服務的是印刷、住宿、建築、機電服務、物質採購及資訊處理的服務。

- (c) 商業性服務：成立營運基金可作為成立企業性公司 (Corporation) 的過渡措施。

¹ 對公營部門改革和營運基金概念的論述，可參考 Jane C. Y. Lee & Anthony B. L. Cheung (1995) *Public Sector Reform in Hong Kong*, The Chinese University Press.

² Finance Branch (1989) *Public Sector Reform*, Hong Kong Government, p. 13.

1.4 當時公營部門改革的建議，營運基金的會計安排，有以下幾個主要特色：

- (a) 實收資本 (Paid up Capital)：反映政府對該機構的投資，這是邁向商業化的第一步。
- (b) 補充撥款 (Additional Funding)：所需的營運資本淨額 (Net working capital) 由政府提供，通常會為此成立特別中央基金，以便由營運基金注資的機構取得其營運成本。
- (c) 紅利 (Dividend)：政府投資的利潤將由此帳戶以紅利形式支付。
- (d) 收入與支出 (Receipt & Expenditure)：提供貨物與服務所收到的款項均存進此帳戶；同樣一切支出均由此帳戶支付。
- (e) 現金結餘可予保留 (Cash Balances retained)：按跨年計算的基礎，營運基金最低限度需盈虧相抵。現金結餘會轉入下年度的帳目計算，可保留收益再行調用。
- (f) 撥款：倘有需要，應預留撥款作僱員的退休金，約滿酬金及其他類似的僱員福利用途。
- (g) 帳目結算表：每年的帳目結算表須由核數師審核。

營運基金的政策和法理依據

1.5 香港營運基金條例草案於 1992 年 11 月 18 日提交立法局，而在 1993 年 3 月 10 日獲得通過。

1.6 政府在當時向立法局提交一份有關草案的資料摘要中³，解釋設立營運基金的好處及準則。政府認為設立營運基金的好處，是提高予顧客的服務質素，這可透過下列方法達致：

- (a) 推展一個由顧客帶動而非生產者推動的制度；
- (b) 使有關服務需面對競爭或承受半商業性質的壓力，從而提高效率及成本意識；及

³ 《立法局參考資料摘要：1992 年營運基金條例草案》，財政科效率促進組 (EUCR 11/92)。

- (c) 消除在有關撥款的會計制度下的種種制肘；這些制肘阻礙政府部門因時制宜和作出有效的管理。

1.7 在同一分文件中，政府解釋如果服務的營運能符合下述四項主要條件，便可組成營運基金：

- (a) 基金的收入主要是在營運過程中提供貨品和服務所得的收益；
- (b) 由營運基金提供資本，會提高營運管理的效益和成效；
- (c) 指定設立營運基金是恰當的(當局通常會指定從事類似商業活動的部門設立營運基金，而不會把營運基金用於幾乎完全須由公帑提供資本的社會服)；及
- (d) 有關的營運可達致收支相抵，但所涉及的收支可跨年計算。

1.8 在立法局審議營運基金條例草案其間，政府就營運基金的實際運作，進一步的闡釋有關會計安方面，包括⁴：

- (a) 將計算所有支出包括職員薪金、資產和負債；
- (b) 收入是從撥款發出日期起計算，收入會包括向其他政府部門收取的服務費；
- (c) 借貨須繳付市場利率；
- (d) 政府由於對基金作出資金投資，將可從盈餘獲取分紅 (Dividend)；
- (e) 透過立法局的撥款，獲取一定數量固定資產和營運基金，撥款將由資本投資基金或借貸基金撥出，可以是屬公共資本投資或者貸款形式，或者兩者的組合。

⁴ Legco Paper No. 1160/92-93, Record of Meeting of the Bills Committee to study the Trading Funds Bill 1992 held on 23/12/92,.

- 1.9 有關赤字處理的方式，政府認為由於成立營運基金其中一個考慮要素是收回成本，故此出現的風險很低。而如基金由現金周轉問題出現短期赤字，可通過借貸方法解決。而如果赤字長期維持，將需要對業務計劃作出重新估計和作出調整。政府不會對基金設定特別的負債控制機制，而營運基金條例中，訂明有需要時，取消營運基金的運作。
- 1.10 政府會為每個營運基金委任一名總經理，負責控制和管理該基金。該總經理須制定周年業務計劃及中期公司計劃。除其他事情外，該等計劃須開列其部門希望達到的服務水準、投資及人手建議以及財政預測。業務計劃須取得有關決策科司級首長同意，同時將作為評估該總經理及該部門下一年度表現的基礎，使有關決策科級首長能夠信納該部門將以合理價格，提供良好標準的服務。
- 1.11 總經理將須制定適合營運基金的採購及財政規例，但須受財政司可能發出的任何指示限制。某些關於員工的現有限制，如開設首長級職位、開設新職級，則仍然適用。但是，只要已達到財政及業績目標，營運基金將不受編制最高限額的限制，而業務經理可自由調整其部門非首長級人員的編制，以應付運作的需要。
- 1.12 《營運基金條例》⁵ 的重要條文：
- (a) 條例第 3 條 (1) 規定，立法局可就財政司所作建議，通過決議設立營運基金；
 - (b) 條例第 3 條 (2) 訂明，「財政司在考慮應否建議為某項政府服務設立營運基金時，須考慮該項政府服務的提供者是否能夠
 - (i) 進行有效率及有效的運作，使有關服務符合適當水準；及
 - (ii) 在合理時間內，有能力使擬設立的營運基金的收益，足以應付因提供該項政府服務而招致的開支，及足以為應付有關決議所指明的債務而提供資本。」

⁵ 全文可參考附錄 2。

(c) 條例第 6 條 (6) 訂明營運基金總經理的權責：

「總經理須按照下列目標管理營運基金

- (i) 進行有效率及有效的運作，使有關服務符合適當的水準；
- (ii) 在合理時間內，使該營運基金的收益，以跨年計算，足以應付因提供有關的政府服務而招致的開支，及足以應付該基金的債務而提供資本；及
- (iii) 使所運用的固定資產產生財政司所釐定的合理回報。」

(d) 條例第 12 條 (1)，立法局可按財政司所作建議，通過決議將任何營運基金結束。

第二章 過往民主黨 就成立營運基金提出的質疑及建議

- 2.1 香港營運基金的發展相當迅速，在短短三數年間，已成立多個營運基金。雖然現時《營運基金條例》規定，營運基金的成立必須由立法局以決議的形式通過。立法局理應有機會對營運基金的成立作出監察。
- 2.2 過往民主黨在贊成設立營運基金決議案，曾多次就以下的問題提出質疑和作出建議：

	提出的質疑及建議
土地 / 公司註冊處營運基金 (1993年8月1日成立)	<ol style="list-style-type: none"> 1) 增加財務計劃的透明度； 2) 交待釐定目標回報率的方法； 3) 關注員工的安排； 4) 釐清部門首長與基金經理的權責。⁶
污水服務營運基金 (1994年3月11日成立)	<ol style="list-style-type: none"> 1) 反對將基本工程設施的折舊率計算在成本內； 2) 收費不能支付全部或成本時，政府需作注資； 3) 降低排污費水平，增加政府的承擔。⁷
電訊管理局營運基金 (1995年6月1日成立)	<ol style="list-style-type: none"> 1) 質疑目標回報率的釐定方法； 2) 成立收費穩定基金； 3) 質疑對政府作出過量分紅的安排。
郵政署營運基金 (1995年8月1日成立)	<ol style="list-style-type: none"> 1) 檢討目標回報率的計算方法； 2) 檢討郵費釐定的程序，引進立法局監察的機制； 3) 各項基本郵費增帳低於通脹。⁸
機電工程營運基金 (1996年8月1日成立)	<ol style="list-style-type: none"> 1) 由顧問公司對成立營運基金部門進行商業競爭和盈利條件評估； 2) 在實施營運基金前作充份過渡期安排； 3) 將目標回報率降低。⁹

⁶ 見 1993 年 6 月 30 日立法局會議紀錄，李華明議員就土地註冊處及公司註冊處營運基金成立決議案發表的演辭。

⁷ 見 1994 年 3 月 9 日立法局會議紀錄，馮智活議員就污水服務營運基金成立決議案發表的演辭。

⁸ 見 1995 年 7 月 19 日立法局會議紀錄，李永達議員和李華明議員就郵政署營運基金成立決議案發表的演辭。

⁹ 見 1996 年 6 月 16 日立法局會議紀錄，張炳良議員和單仲偕議員就機電工程營運基金成立決議案發表的演辭。

2.3 其實，並不是只有民主黨才對以上的問題提出質疑，多個立法局審議成立營運基金決議案的委員會報告均作出相類似的批評。¹⁰

2.4 總結這些問題，主要是圍繞以下三方面：

- (i) 要求加強立法局對基金運作上的監管；
- (ii) 要求對服務收費程序和收費水平作出檢討；
- (iii) 要求對現有釐定目標回報率的方法作出檢討。

2.5 但很可惜，政府對上述要求，只是敷衍了事。政府至今沒有提出具體方案，讓議員有機會在不妨礙基金商業運作下，作出監管。另外，政府並未就現時釐定目標回報率方法作出檢討。而在收費方面，政府並未提出任何措施，以加強公眾對個別基金收費釐定和收費水平的監管。政府不但拒絕更改郵政署加價的審批機制，而各基金向立法局提交申請加價的文件中亦沒有交代詳細的成本數據。政府與立法局的矛盾日漸加深，導致在去年，議員否決政府增加污水費的加價建議。

¹⁰ 見 Report of the subcommittee to study the Resolution under Sections, 3, 4, and 6 of the Trading Fund Ordinance, Legco paper No. HB/94-95. 及見 1995 年 7 月 19 日立法局會議紀錄，黃匡源議員匯報「研究郵政署設立營運基金決議案小組委員會」意見的演辭。

第三章 問題的剖析

檢討方向

- 3.1 現時政府部門成立的營運基金，大致可分成兩類；其一是壟斷性營運基金，其服務在市場上缺乏競爭對手；並二競爭性營運基金，其服務在市場上有同類服務互相競爭。各營運基金的分類如下：

基金名稱	性質
土地註冊處營運基金	壟斷性
公司註冊處營運基金	壟斷性
污水服務營運基金	壟斷性
電訊管理局營運基金	壟斷性
郵政署營運基金	壟斷性/競爭性
機電工程營運基金	壟斷性

- 3.2 現時政府成立的營運基金，大多屬壟斷性質，它們不能透過市場競爭的機制，提高效率和成本意識。
- 3.3 在缺乏市場競爭的機制下，政府有何措施，確保各營運基金的效率得以改善？這項研究試圖從成本控制，收費水平和目標回報率三方面，對迄今已成立了營運基金作出檢討。主要檢討的方向是衡量各營運基金在推行期間，是否存在明顯證據顯示有關服務，有提高效率和成本意識？

營運基金的成本控制

- 3.4 從各營運基金財務資料分析顯示，土地註冊處、公司註冊處、污水服務、電訊管理局和郵政署這些部門，在成立營運基金後，運作成本均有顯著的增長。由於污水處理是一項新服務，所以污水服務營運基金運作成本亦隨著服務開展而大幅增加。機電工程營運基金 1997/98 年的運成成本下降 9.7%，主要是機電工程署將於 1997/98 年度，關閉葵涌焚化爐廠和停止向英軍軍營提供服務。

- 3.5 在已成立的六個營運基金，絕大部份都屬勞工密集性質，土地註冊處、公司註冊處、電訊管理局營運基金員工費用佔經營成本的比率均超越七成，機電工程及郵政署營運基金的比率約佔六成，只有污水服務營運基金的心率是較低，只佔四成。

各營運基金運作成本及員工費用增長表¹¹ - (佰萬元計)

土地註冊處 營運基金 (1993年 8月1日成立)		1994*	1995	1996	1997
	運作成本	135.2	230.1	288.8	364.8
運作成本增長率(%)			13.5	25.5	26.3
員工費用	97.7	163.0	180.1	214.8	
員工費用增長率(%)			11.2	10.5	19.3
員工費用佔運作成本(%)	72.3	70.8	63.4	58.9	
公司註冊處 營運基金 (1993年 8月1日成立)	運作成本	77.1	140.5	162.6	194.1
	運作成本增長率(%)		21.5	15.7	19.4
	員工費用	58.9	102.9		
	員工費用增長率(%)		16.5		
	員工費用佔運作成本(%)	76.4	73.2		
*93年8月至94年3月					

各營運基金運作成本及員工費用增長表二 (佰萬元計)

污水服務 營運基金 (1995年 3月11日 成立)		1996	1997	1998	1999	2000
	運作成本	635.0	870.0	1460.0	1881.0	2146.0
運作成本增長率(%)			37.0	67.8	28.8	14.1
員工費用	275.0	355.0	439.0	522.0	595.0	
員工費用增長率(%)			29.1	23.7	18.9	14.0
員工費用佔運作成本(%)	43.3	40.8	30.1	27.8	27.7	
電訊管理局營 運基金 (1995年6月 1日 成立)	運作成本	150.3 ¹	217.6	251.1	286.5	325.1
	運作成本增長率(%)		20.6	15.4	14.1	13.5
	員工費用	118.4 ¹	170.0	199.1	227.8	260.6
	員工費用增長率(%)		19.7	17.1	14.4	14.4
	員工費用佔運作成本(%)	78.8	78.1	79.3	79.5	80.2
郵政署 營運基金 (1995年8月 1日 成立)	運作成本	2075.2 ²	3629.3	3963.9	4393.3	4890.7
	運作成本增長率(%)		16.6	9.2	10.8	11.3
	員工費用	1210.3 ²	2047.5	297.9	2565.5	2896.5
	員工費用增長率(%)		12.8	12.2	11.6	12.9
	員工費用佔運作成本(%)	58.3	56.4	58.0	58.4	59.2
機電工程 營運基金 (1996年8月 1日 成立)	運作成本		1703.9 ³	2307.0	2392.4	2595.9
	運作成本增長率(%)			-9.7	3.7	8.5
	員工費用		1075.2 ³	1427.2	1465.7	1603.9
	員工費用增長率(%)			-11.5	2.7	9.4
	員工費用佔運作成本(%)		63.1	61.9	61.3	61.8

¹ 95年6月至96年3月 ² 95年8月至96年3月 ³ 96年8月至97年3月

¹¹ 收據來自各營運基金年報，週年業務計劃，及中期業務計劃。

- 3.6 由於這些營運基金是屬勞工密集，運作成本的上升，很大程度是與人手不斷增長有關，各營運基金成立後的職位增長情況如下：

各營運基金員工職位增長						
營運基金	成立日期	成立時 職位數目	1996年 職位數目	平均增 長率%	預計2000 職位數目	平均增 長率%
土地註冊處	01/08/93	614	760	8.9		
公司註冊處	01/08/93	335	395	6.7		
污水服務	11/03/95	783	1,413	80.5	1,813	26.3
電訊管理局	01/06/95	243	258	6.2 ¹	307.0	5.4
郵政署	01/08/95	5,584	5,779	3.5 ²	6,695	7.5
機電工程	01/08/96	4,900	4,900		4,487	-2.3
		¹ 由06/95至03/96增長率		² 由08/98至03/96增長率		

- 3.7 較為顯著的例子，如土地註冊處由1993年成立時約614個職位數目增加至1996年的760個，每年平均增幅8.9%，增長佔整體職位平均四分之一。郵政署營運基金由1996年至2000年，計劃每年有超過200個職位的增長，總計5年的增長是1,126個，佔整體職位的六分之一。污水服務營運基金的職位數目亦由成立時783個，計劃在2000年增加至1,813個，每年平均增幅為26.3%。
- 3.8 況且，以上職位增長，並不包括營運基金聘用的合約或臨時員工。在過去幾年，土地註冊處營運基金臨時員工數目均維持10%；而公司註冊處營運基金臨時員工數目在1995年約佔20%。
- 3.9 當這些部門轉為營運基金後（除機電工程署外），發展的策略並不注重精簡人手結構，提高效率；而是透過保留收益，增加人手，大力拓展新服務。
- 3.10 土地註冊處及公司註冊營運基金在成立後，均致力開拓資訊系統服務，將部門運作自動化及資料電腦化。土地註冊處營運基金在成立後推出三項大型電腦化服務：(1)「直接查冊服務」；(2)在1994年5月開展「新界土地登記冊電腦化計劃」；及(3)在1996年1月18日開展「文件影像處理系統」計劃。
- 3.11 公司註冊處營運基金在成立後亦推出兩項新電腦索引服務，包括上市公司董事索引，以及來件索引。現時更積極推展電腦即時查閱公司註冊資料服務。

- 3.12 無可否認，如果要增加或者改善現有服務，增力人手在所難免。而土地註冊處及公司註冊處營運基金無論在服務質素和服務類型上，均有改進。但這些改進是透過投入大量的人力和財政資源，由於缺乏市場競爭的機制，這些營運基金如何保證他們投入的資源，是完全合乎成本效益？而在改善服務中沒有投入不成比例的資源？
- 3.13 現時營運基金財務管理的監察主要是透過架構協議（Framework Agreement）週年業務計劃及中期公司業務計劃。這是一種合約責任制的交待（Contractual Accountability）。根據資料顯示，現時該等作為評估營運基金的合約文件，評估標法包括：(i) 服務水平標準；(ii) 財務指標；及 (iii) 生產力指標。
- 3.14 服務水平指標通常只能顯示服務能否達致既定的水平，包括提供各項服務時間、服務輪候時間，回應服務投訴時間等。
- 3.15 現時各營運基金回報率的計算是以平均固定資產作基礎，財務指標只是簡單評估各營運基金每年回報率與目標回報率的差別。本來，要求營運基金需追逐某一水平的目標回報率，而且以固定資產釐定的回報率並不能顯示勞工密集業務的效率改善（見本章目標回報率部分）；單以現時財務指標作出評核標準，是不能直接促使基本在資源運用上達致成本效益。
- 3.16 由於政府不預期污水服務在運作上有盈餘，污水服務營運基金的回報率設定為零。在缺乏回報率作為改善效率的誘因下，政府如何確保污水服務成本能夠得以控制？
- 3.17 生產力指標應該可以反映基金在資源運用上的效率改善。雖然部分營運基金的業務計劃書曾有提及效率及生產力指標，例如公司註冊處計劃在 1996 / 1997 將生產力提高 3%，電訊管理局計劃將生產力每年提高 1%，郵政局計劃在 1996 / 1997 將生產力提高 0.5%。但遺憾的是計劃書並無詳細說明這些生產力指標的內容和計算方式，並且沒有交待生產力改善的途徑，基金生產力的改進是否是由於工序上的改善？或者員工生產力的改善？抑或者管理程序上的改善？
- 3.18 況且，現時以衡量整個機構生產力指標的做法是過於籠統，各營運基金應該按不同的服務種類，制訂不同的生產力和效率改善指標。

- 3.19 過往這些部門受制於政府整體財政資源分配政策，並不能充份發展服務的潛能。營運基金的財務安排給它們帶來資源運用的彈性，但這種彈性如處理不佳，可能會出現浪費和機構膨漲的現象。由於大部分現已成立的營運基金均屬勞工密集，人力成本適當控制是最能顯示服務資源的有效運用。公務員系統一直為人詬病的現象是人力成本不斷上升，以致效率降低。
- 3.20 效率的改善應該是以較少的資源，提供更多的服務。但現時各營運基金服務種類和投入的資源同時增加，公眾很難評估它們在資源運用的效率上是否有所改善。雖然很多時為追求長遠的效率改善，有需要作基本建設的投資。但各基金亦應訂定長遠的改善計劃，以顯示追求效率的決心。
- 3.21 由於絕大部分已成立的營運基金均屬壟斷性質，成本結構並不會受到市場競爭所監察；同時現時政府過份依賴以固定資產回報率作為衡量基金的業務的準則，並不能顯示員工效率及生產力的改善；再加上基金的業務計劃中並沒有設立嚴謹的效率和生產力指標，我們對基金能否適當控制成本，甚表懷疑。

營運基金服務收費的釐定

- 3.22 由於缺乏市場競爭機制，各營運基金如何確保服務收費的訂定是否合乎公平和合理的原則。現時個別基金只承襲過往相關部門的審批加價機制，土地註冊處、公司註冊處、污水服務和電訊管理局營運基金，加價均須由立法局批准。郵政署的加價只須由港督會同行政局決定。

營運基金	加價審批機制
土地註冊處	須由立法局批准
公司註冊處	須由立法局批准
污水服務	須由立法局批准
電訊管理局	須由立法局批准
郵政署	由港督會同行政局決定
機電工程	只服務政府部門和公共機構

- 3.23 民主黨在 1995 年同意郵政署轉以營運基金模式經營時，曾要求政府更改現時郵政署加費審批機制，引入立法局的監管。政府亦承諾會作出檢討。但政府其後以已承諾郵費中加幅與通脹大致看齊，須兼顧目標回報率，以及郵費交由立法局審批可能會出現延誤等理由，拒絕更改現時審批機制。但民主黨認為郵政署很多服務仍帶有壟斷性（例如大部分郵件和包裹服務，以致集郵服務），郵政署營運基金加價的審批機制，應與其他營運基金看齊，受到立法局的監管。

3.24 我們試圖將各營運基金服務近年收費加價幅度與通脹作一比較，發覺總體加價水平與通脹相差不遠，但這只是一個表像。

	加費日期	總體加費水平	同期通脹率
土地註冊處	1994年7月15日	統一新界區與市區 收費水平	
	1995年1月3日	17%	
	1996年6月1日	10%	9.1%
公司註冊處	1993年8月1日	30%	
	1994年8月1日	10%	8.1%
	1996年3月1日	9.2% (並加入三項收費)	10.7%
污水處理服務* (排污費)	1996年	15%	
	1997年	35%	
	1998年	35%	
	1999年	28%	
郵政署	1991年4月1日	30.0%	29.0%
	1993年11月1日	20.0%	23.5%
	1995年6月1日	14.7%	14.0%
	1996年9月2日	8.7%	9.1%

* 此乃政府在1996年5月提出的增幅，但遭立法局否決。

- 3.25 由於各項基金提供的服務類型種類繁多，整體加幅與個別服務收費加幅可以有很大的差別。例如 1996 年土地註冊處營運基金收費整體增幅雖然約為 10%，但其中「買賣或按揭合約的註冊費」增幅達 133%。土地註冊處一些主要服務收費增幅如下：

	1994 年 7 月	1995 年 1 月	1996 年 6 月
1. 任何有關產權轉易的文件			
甲) 不超過 10 萬元	\$60	\$90 +30%	\$230 +155%
乙) 超過 10 萬元但不超過 75 萬元	\$250	\$280 +12%	\$230 -18%
丙) 超過 75 萬元	\$500	\$530 +6%	\$450 -15%
2. 按《印花稅條約》獲豁免的文件，其註冊的最高收費為	\$60	\$90 +33%	\$210 +133%
3. 買賣或按揭合約的註冊費	\$60	\$90 +33%	\$210 +133%
4. 租約或與租約有關的註冊費	\$60	\$90 +33%	\$210 +133%

- 3.26 公司註冊處在轉為營運基金模式經營當日新收費亦同日生效，之後分別在 1994 年 8 月及 1996 年 3 月進行兩次加價，一些基本服務費增幅如下：

	1993 年 8 月	1994 年 8 月	1996 年 3 月
1. 有股本公司註冊費	\$1,300 (+23.1%) ¹	\$1,450 (+11.5%)	\$1,310* (-9.7%)
2. 每年註冊費用(42 天內交付周年報告)			
有股本的私人公司	\$70 (+40%) ²	\$75 (+7.1%)	\$95 (\$26.7%)
其他公司	\$70 (+40%) ²	\$75 (+7.1%)	\$130 (\$73.3%)
¹ 比較 1990 年加幅 ² 比較 1998 年加幅			
(* 在 1996 年起把上述收費一分為二，加上“提交文件費”，費用為\$270，若把提交文件費一併計算，註冊費應為\$1,580，實質費用提高 9%)			

- 3.27 土地及公司註冊處營運基金大部分主要服務收費近年加幅均高於通脹。兩個營運基金收費加幅除考慮通脹因素外，更會包括服務成本(包括資本成本)，以及提供更佳服務和新服務計劃的支出。
- 3.28 污水服務收費分排污費及工商業污水附加費。現時排污費的基礎是每立方米\$1.2，用戶每四個月用水量不超過 12 立方米無需繳費。政府在 1994 年時原估計排污費由現時 \$1.2 增加至 1999 年的 \$2.4。但政府在 1996 年 5 月提出加價申請，卻建議由 1996 年 8 月將排污費由 \$1.2 增加至 1999 年 4 月的 \$3.22，建議最後遭立法局否決。
- 3.29 電訊管理局由於財政收入相當豐厚(首年回報率已預計達 30.8%)，在轉為以營運基金模式運作後，曾承諾三年內不會提高任何電訊管理局發出牌照的費用，而之後二年的費用升幅預計與通脹看齊或低於通脹。
- 3.30 郵政署在 1993 年 11 月將郵費大幅提高 23.5%，其中一項主要目標是減低不同郵政服務間的相互補貼。1995 年立法局通郵政署成立營運基金時，政府承諾郵費的整體增幅大致與通脹看齊。如前所述，整體增幅與個別服務收費增幅並有必然關係，近年個別服務收費加幅如下：

	1993 年 11 月 1 日	1995 年 6 月 1 日	1996 年 9 月 2 日
本地郵件	+28.5%	+18.1%	+8.8%
平郵	+35.8%	+13.3%	+8.6%
空郵	+5.3%	+9.9%	+8.1%

- 3.31 分析各營運基金近年服務加價的趨勢，可歸納有三個特點：(i) 服務收費增加的次數較以往頻密，各營運基金計劃每年均將收費作出調整；(ii) 為著減低服務間互相補貼及增加盈利能力，部分服務收費在營運基金成立前後均有大幅的增長；(iii) 收費水平除受通脹的影響外，更受服務成本和新服務支出所主導。
- 3.32 政府不斷強調營運基金服務收費旨在收回提供服務全部成本(包括資本成本)在內。但最基本的問題是各營運基金能否有效全面衡量及顯示不這些成本，以及各種服務成本釐定的方法是否合乎公平和合理的原則？營運基金在過往申請加價時，都沒有清楚解釋各項服務收費的成本數據和成本控制的措施。

- 3.33 在土地及公司註冊處營運基金中，服務導向已由資料登記和核實工作推展至提供資訊性服務。資料登記者原則上不應該承擔額外處理資料的費用。電腦化及自動化的成本不應由資料登記者承擔。
- 3.34 另一方面，資訊性服務所產生的界外效益，例如公司資料透明度提高帶來經濟活動上的得益以及土地契約清晰化促進地產資訊的交流，都帶有公眾利益的性質，其成本不應由資料登記者單獨承擔。對於土地及公司註冊處登記費近年大幅提高，資料登記者的利益是否得到保障，有關當局需要進一步作出解釋。
- 3.35 土地註冊處、公司註冊處、電訊管理局和郵政署營運基金均有設立用戶及消費者的諮詢委員會，但部分委員會其實並未包括直接消費者及代表消費者利益的人士。例如土地註冊處成立的客戶聯絡小組，其常務委員會只包括律師、會計師公會及地產代理商的代表等。
- 3.36 為著使服務收回成本，政府經常強調應取消服務間的互相補貼情況。但如果以電訊管理局營運基金的收費來看，基金出現嚴重服務間互相補貼情況，該基金大部分收入均來自公共電訊傳呼及無線電訊服務牌照收入（佔所有牌照收入的 67.4%）。其實，政府在個別情況下，亦容許服務間的互相補貼情況。為著達致公平原則或者應付市場不穩定性，基金以高利潤服務津貼低利潤服務亦屬合理的做法，當然，最重要的問題是，何種服務應該容許補貼？
- 3.37 現時有些由營運基金提供的服務的主要對象的私營機構，但亦有不少服務是與民生有直接關係的（例如污水處理服務和部分郵政服務）。對於服務的受益者如果主要屬私營機構或工商業人士，以收回成本作為收費標準亦屬合理。但各基金亦須給予充足的數據，以證明成本得以控制，確保收費不會不斷提高。
- 3.38 對於與民生有直接關係的服務，目標不應要求服務即時收回全部成本，由於要顧及市民的負擔能力和接受程度，可採取分階段收回服務成本。
- 3.39 在污水處理服務營運基金中，政府將“污染者自付”與“收回成本”混為一談¹²。其實，在推行“污染者自付”原則之時，亦要同時考慮在該原則下的收費形式和水平，對公眾是否合理？是否有考慮市民的負擔和接受能力？過往，渠務服務的支出一直主要由政府一般開支承擔，但現時一下子改為全部由市民全部承擔。市民無論在收費的形式和水平，都不能即時接

¹² 見 1996 年 7 月 10 日立法局會議紀錄，張炳良議員就增加排污費的演辭。

受。所以，我們建議政應採取分階段收回服務成本的原則來釐定排污費的收費水平。

- 3.40 整體來說，設立營運基金的目的是改善服務、促進效率。但從現時基金的服務收費水平趨勢來看，服務提供者並未有訂定計劃，主動將由於促進效率節省下來的資源，回饋給消費者，使服務收費（特別是與民生相關的服務）得以維持在一個低水平。

營運基金目標回報率的釐定

- 3.41 土地註冊處及公司註冊處是政府最早成立的營運基金，兩者的目標回報率是固定資產平均淨值的 10%。
- 3.42 污水處理服務營運基金於 1994 年 3 月成立，由於政府並不預期在運作上有盈餘，所以將目標回報率訂為 0。
- 3.43 政府於 1994 年 10 月發表《政府公用事業檢討報告書》¹³，建議採用「資本資產訂價方法」，作為釐定政府公用事業回報率的方法。
- 3.44 簡單來說，「資本資產訂價方法」是指在釐定回報率時，是以債務成本及股本成本為基礎。投資回報公式是將無風險回報率加市場溢價乘風險因素。市場溢價是指無風險回報率外的本地市場投資組合平均回報。
- 3.45 政府其後成立的三個營運基金 電訊管理局營運基金 郵政署營運基金及機電工程服務營運基金，其回報率均採用「資本資產訂價方法」釐定。
- 3.46 電訊管理局營運基金回報率訂為 16%，郵政署營運基金的回報率起初訂為 12%，其後修訂為 10%，而機電工程署營運基金的回報率起初訂為 15%，後改為 13.5%。

	目標回報率	釐定方法	參考機構
土地註冊處營運基金	10%	不詳	
公司註冊處營運基金	10%	不詳	
污水服務營運基金	0		
電訊管理局營運基金	16%	資本資產訂價方法	香港電訊、訊聯網絡、星光電訊、ABC 佳訊
郵政署營運基金	12%（其後修訂為 10%）	資本資產訂價方法	美國聯邦速遞公司
機電工程服務營運基金	15%（其後修訂為 13.5%）	資本資產訂價方法	英國 Mitie Group PLC 及 Serco Group PLC

¹³ 民主黨已對報告書提出意見，見《1994 年 12 月對政府公用事業檢討報告書的立場書》。

- 3.47 立法局過去在每次審批政府提交成立營運基金的決議案時，均質疑政府釐定目標回報率的方法及水平。雖然政府多番承諾會作出檢討，但至今仍未重新訂出一個合理和合適釐定營運基金回報率的方法。
- 3.48 採用「資本資產訂價方法」釐定營運基金的目標回報率存在兩大主要問題，其一是把公共部門完全視作牟利機構看待，其二是缺乏相類似的機構作比較。
- 3.49 政府部門提供的各項服務，帶有公共服務的性質，雖然部份業務可以用純商業方式經營，但政府不能籠統地將某個政府部門的所有服務，劃一看待，像私營公司般定下回報率。最顯著的例子是郵政署，郵政署提供不同類型的服務，有些是市民必需的通訊服務，有些是促進商業發展的服務，另外有些是滿足個人集郵興趣的服務。
- 3.50 另外，如果是用「資本資產訂價方法」釐定回報率，需要找到相類似的私營服務機構，以計算投資風險。但在市場上，根本很難找到可以與基金部門可作比較的私營機構。我們發現政府在釐定相關營運基金目標回報率時，亦不能找到合適的私營機構，政府祇是很籠統的選擇了一些相關的私營機構作參考。例如美國聯邦速遞公司作為郵政署的參考機構，以香港電訊和星光電訊等一般電訊服務提供者作為主要從事發牌及政策監管的電訊管理局參考機構。
- 3.51 政府一直強調目標回報率主要是用作財務管理的工具，迫使營運基金降低運作成本，促進效率。但不可忽略的是，現時很多已成立的營運基金如土地註冊處、電訊管理局及郵政署，均屬勞工密集性質，如以固定資產回報率作為衡量標準，是不能反映部門的生產力和員工效率。
- 3.52 況且，目標回報的高低，與服務的收費有著直接的關係。假若回報率的制定未能反映現實的情況，在要達致收支平衡和賺錢的壓力下，大幅加價在所難免。
- 3.53 民主黨認為政府應該按照不同形式服務，不同服務對象，釐定合適的回報指標。對於與民生息息相關的基本服務，收費可作補貼或只從收回成本為目標；而對於一些商業性服務，公眾利益較低，可徵收一個合理的回報率。

總 結

- 3.54 營運基金的成立不單觸及部門的會計架構，更會改變部門內的成本結構、收費水平、組織架構、以至服務素質等。部門無論在財政收支，人事安排和業務發展方面都享有較大的彈性，而根據政府的解釋，這種改變不單可以推展一個由顧客帶動的服務生產模式，更能使有關服務面對市場競爭的壓力，從而提高效率及成本意識。
- 3.55 但我們發現，現時已成立的營運基金，除缺乏市場競爭機制外（不包括機電工程營運基金），以固定資產為基礎的回報率亦未能反映基金的效率狀況，再加上評核基金的工作指標只著重於服務效率，導致現時並沒有一套機制對基金資源效率改善作出監察。我們十分憂慮很多營運基金為追求目標回報率，只會傾向提供高利潤服務，並將服務收費維持在一個高水平，最終的結果是服務改善是由於部門可以向消費者收取更高的服務費，而並不是透過效率改善而達致，這是有違成立營運基金的原意。

第四章 建議

民主黨認為，營運基金的性質不應是以尋求「利潤極大化」(profit-maximizing)作為其運作目標，不應以尋求利潤，追逐利潤作為運作方法，因為政府擁有龐大的資源，以這種方法營運可能導致與民爭利。反之，營運基金的部門應以「成本效益」作為其運作目標，以達致有效率運作為主要目的，俾使政府部門能提供多快省的服務予廣大市民。就營運基金的未來運作，我們有以下的建議：

- 4.1 營運基金須定期向立法局有關事務委員會提交進度報告，報告內容應包括：1) 成本改善的方法及目標；2) 效率改善的方法及目標；及3) 服務質素改善的方法及目標等。
- 4.2 在各營運基金商業計劃中，必須設「如何改善基金效率計劃」部分。並且各基金亦應儘快訂立「效率指標」，使公眾人士能有效衡量基金運作效率及員工的生產力。
- 4.3 郵政署營運基金加價的審批機制，應與其他營運基金看齊，受到立法局的監管。
- 4.4 如果服務改善是由於效率得以提升，理應反映在收費層面上，消費者應可因基金部門生產力增長而受惠。我們建議對一些與民生直接有關係的服務收費（例如本地郵費），採用規定價格上限例如（CPI-X）方式釐定。而日後各基金向立法局提交服務收費加價申請時，應清楚解釋各項服務收費的成本數據和成本控制的措施。
- 4.5 我們認為現時以「綜合回報率」的做法缺乏彈性，建議就營運基金內的服務分類，並採用「分類回報率」的方法，與民生有關的服務收費的回報率應作適度的調低。
- 4.6 政府應要求未有成立消費者或用家評議會的營運基金從速設立有關組織，並且進一步推廣評議會的功能，成員必須包括直接消費者及代表消費者利益的人士，就營運基金的收費、服務類型和服務質素等問題提出意見，集思廣益，使到營運基金的運作能夠更為完善。

- 4.7 污水處理服務營運基金由於盈利能力有限，加上今年的加費受立法局反對凍結。由於未來排污工程的逐步開展，將來它們可能採用大幅加費來彌補開支，否則可能出現巨額虧損。我們重申，政府應考慮採用注資，或局部收回成本的方式使污水處理服務營運基金繼續有效運作，確保加幅不會脫離市民負擔。
- 4.8 要營運基金的運作得到善，就有必要訂立一套獨立完善的衡工量值的標準，我們建議應強化現時核數處監察的功能，以便能定期對各營運基金的成本效益和價格釐定準則進行檢討。

附錄 1 各營運基金基本資料

土地註冊處

(I) 成立背景

1993年6月30日立法局通過成立議決案。

1993年8月1日正式成立。

(II) 基本財務安排

2.1 撥歸營運基金的初期資產 3.55 億元中，2.37 億元為貸款。貸款分 10 期攤還，每年還款 2,366 萬元。

2.2 在 1993 年 7 月 16 日在資本投資基金再貸款 1.61 億元，用作進行中的發展計劃及營運基金首數年的經營資本。

(III) 回報率

目標回報率：固定資產平均淨值的 10%

	<u>1994/95</u>	<u>1995/96</u>	<u>1996/97</u>
目標回報率	10%	10%	10%
實質回報率	10.3%	14.7%	6.7% (預計)

(IV) 人力編制

	<u>編制職位</u>	<u>合約或臨時員工</u>
31/03/94	643	5 - 10%
31/03/05	768	9 - 11%
31/03/96	760	10%

(V) 主要收費

- 加價需立法局批准。
- 總體加價水平與通脹率的比較：

	加費日期	總體加費水平	同期通脹率
土地註冊處	1994年7月15日	統一新界區與市區收費水平	
	1995年1月3日	17%	
	1996年6月1日	10%	9.1%

c) 土地註冊處一些主要服務收費增幅如下：

	1994 年 7 月	1995 年 1 月	1996 年 6 月
1. 任何有關產權轉易的文件			
甲) 不超過 10 萬元	\$60	\$90 +30%	\$230 +155%
乙) 超過 10 萬元但不超過 75 萬元	\$250	\$280 +12%	\$230 -18%
丙) 超過 75 萬元	\$500	\$530 +60%	\$450 -15%
2. 按《印花稅條約》獲豁免的文件，其註冊的最高收費為	\$60	\$90 +33%	\$210 +133%
3. 買賣或按揭合約的註冊費	\$60	\$90 +33%	\$210 +133%
4. 租約或與租約有關的註冊費	\$60	\$90 +33%	\$210 +133%

(VI) 服務種類

6.1 現時主要服務:

- a) 辦理土地文件註冊；
- b) 查閱土地登記冊及土地紀錄；
- c) 提供土地紀錄副本；
- d) 辦理土地紀錄副本認證。

6.2 服務發展

- a) 05/94 展開「新界土地登記冊電腦化計劃」
- b) 09/94 推出「直接查冊服務」
- c) 01/96 開展「文件影像處理系統」計劃，將土地紀錄貯存在光碟內。

(VII) 表現指標

- 財務指標： 跨年計算達致收支平衡，達致目標回報率 10%。
 生產力指標： 96/97 年提高生產力 2%。
 服務指標： 包括文件登記，查冊，影印及認證等服務完成時間。

公司註冊處

(I) 成立背景

1993年6月30日立法局通過成立議決案。
1993年8月1日公司註冊處營運基金正式成立。

(II) 基本財務安排

- 2.1 在資本投資基金中撥出 4.15 億元的資產淨值予營運基金，當中有 2.77 億元為貸款，其餘為營運基金資本。
- 2.2 上述貸款須平均分作 10 期攤還，每期為 2,767 萬元。

(III) 回報率

- 3.1 目標回報率設定為固定資產平均淨值的 10%。
- 3.2 以下是目標回報率及實質回報率的比較：

	<u>1993/94</u>	<u>1994/95</u>	<u>1995/96</u>	<u>1996/97</u>
目標回報率	10%	10%	10%	10%
實質回報率	6.2%	8.1%	7.8%(預計)	6.8%(預計)

(IV) 人力編制

03/1995 全職公務員 350 名，臨時員工 73 名。
1995/96 職位數目：395 名。
1996/97 預計職位數目：404 名。

(V) 主要收費

- 5.1 公司註冊處加費需要立法局批准。
- 5.2 總體加價水平與通脹率的比較：

	加費日期	總體加費水平	同期通脹率
公司註冊處	1993年8月1日	30%	
	1994年8月1日	10%	8.1%
	1996年3月1日	9.2% (並加入三項收費)	10.7%

5.3 一些基本服務費增幅如下：

	1993 年 8 月	1994 年 8 月	1996 年 3 月
1. 有股本公司註冊費	\$1,300 (+23.1%) ¹	\$1,450 (+11.5%)	\$1,310* (-9.7%)
2. 每年註冊費用 (42 天內交付周年報告)			
有股本的私人公司	\$70 (+40%) ²	\$75 (+7.1%)	\$95 (+26.7%)
其他公司	\$70 (+40%)	\$75 (+7.1%)	\$130 (+73.3%)

¹比較 1990 年增幅 ²比較 1988 年增幅

(* 在 1996 年起把上述收費一分為二，加上“提文文件費”，費用為\$270，若把提交文件費一併計算，註冊費應為 1,580，實質費用提高 9%)

(VI) 服務種類

現時主要服務：

- a) 為新公司辦理註冊及登記。
- b) 為已成立的公司登記文件。
- c) 將一切公眾文件以微型縮影，並提供設施利便公眾人士查閱。

服務發展：

- a) 開展公司註冊服務資料，以提供遠程檢索服務。
- b) 改善現有文件處理及儲存服務。

(VII) 表現指標

財務指標 ： 跨年計算達致收支平衡，達致目標回報率 10%。
生產力指標 ： 96/97 年的生產指標為 3%。
服務指標 ： 包括文件登記，更改資料和查冊服務完成時間。

* 在 1993 年週年報告中曾有單位成本指標，其後的週年報告及業務計劃文件已無列出有關指標。

電訊管理局營運基金

(I) 成立背景

- 1.1 電訊管理局於 1993 年 7 月 1 日成立，是獨立的政府部門，接管所有原由郵政署電訊部履行的職務。其主要職責有監管電訊服務及簽發該等服務的牌照，並確保香港的電訊業能有效運作及不斷發展；
- 1.2 政府於 1995 年 1 月初向立法局經濟事務委員會發出文件，闡釋成立電訊管理局營運基金的建議；
- 1.3 政府於 1995 年 5 月 10 日，提出電訊管理局基金形式運作的決議案。電訊管理局營運基金於 1995 年 6 月 1 日正式成立。

(II) 成立理由

- 2.1 政府在解釋成立電訊管理局營運基金時，強調能提供予電訊業及市民大眾的服務將得以大為改善。而電訊管理局在下列方面有較靈活性：
 - a) 加聘員工，以應付因電訊市場迅速發展及配合新服務推出而增加的職務；
 - b) 引入所需的專才來提供技術、法律及會計方面的意見，以應付在履行該局的規管職能及為電訊業提供意見及協助時出現的短期特別需要；以及
 - c) 改善技術支援設施，例如電腦及測試設備等，以配合電訊科技的急速發展。

(III) 成立時的基本財務安排

電訊管理局獲 2 億 1 仟 2 佰 40 萬元資產，將載於資本投資基金中作為營運基金資本。

(IV) 回報率

- 4.1 電訊管理局營運基金目標回報率設定為固定資產平均淨值的 16%，根據財政預測，電訊管理局在 1995/1996 的財政已能完全自給，回報率更預計達致 30.8%。1995 至 2000 年回報率的預測如下：

	<u>1995/1996</u>	<u>1996/1997</u>	<u>1997/1998</u>	<u>1998/1999</u>	<u>1999/2000</u>
目標回報率	16.0%	16.0%	16.0%	16.0%	16.0%
回報率	30.8%	26.0	19.7%	16.0%	16.0%

- 4.2 電訊管理局營運基金最近公佈業績，95 年 6 月至 96 年 3 月回報率達 42.39%。

(V) 人力編制

電訊管理局的人力編制如下：

	<u>1994/95</u>	<u>1995/96</u>	<u>1996/97</u>	<u>1997/98</u>	<u>1998/99</u>	<u>1999/2000</u>
人數	246	258	273	284	295	307

(VI) 政府的承諾

6.1 立法局在審議電訊管理局營運基金決議案時，各政府提出三項要求，包括：

- a) 在合理時間檢討回報率；
- b) 改變分紅政策；及
- c) 成立收費穩定基金。

6.2 運輸司在提出決議案時，作出以下承諾：

- a) 在 2 年時間內，待基金有運作經驗後與議員商討回報率的水平；
- b) 將原先 50% 分紅的水平，改為頭三年，收取 30 - 40% 分紅；
- c) 將達致回報率後的盈餘，存入發展基金，減低日後加費的需要。

(VII) 主要收費

電訊管理局由於財政收入相當豐厚（首年回報率已預計達 30.8%），在轉為以營運基金模式運作後，曾承諾三年內不會提高任何電訊管理局發出牌照的費用，而之後二年的費用升幅預計與通脹看齊或低於通脹。

(VIII) 表現指標

財務指標：跨年計算達致收支平衡，達致目標回報率 16%。

生產力指標：每年提高生產力 1%。

服務指標：包括發牌和調查干擾服務完成時間。

污水處理服務營運基金

(I) 成立背景

污水處理服務營運基金於 1996 年 4 月 1 日成立。其後在 1994 年 10 月透過《污水服務條例》確立了收費原則，具體的收費在《1995 年污水服務（排污費）規例》及《污水服務（工商業附加費）規例》中釐定。

(II) 基本財務安排

2.1 資產調撥：政府首先注資 68 億元予營運基金作開展工作。隨著工程開展，帳目會分為兩部份：

- a) 資本支出（Capital Spending）
- b) 營運成本（Operating Costs）：只有此部份由收費作回成本。

(III) 回報率

回報率：0，原因：政府並不預期在運作會有盈餘。

(IV) 人力編制

4.1 根據污水處理服務的業務計劃，預計的人力成本及人數的增加趨勢如下：

	<u>1995/96</u>	<u>1996/97</u>	<u>1997/98</u>	<u>1998/99</u>	<u>1999/2000</u>
人數	1,413	1,549	1,700	1,756	1,813

(V) 政府的承諾

政府在 1994 年 2 月污水處理服務營運基金審議委員會中，曾列出多項的立法局監管權：

- a) 政府會向各立法局議員提供季度報告，內容包括重點工程計劃的合約及工程的進度。
- b) 就有關季度報告的內容向立法局有關的委員會報告及討論。
- c) 就重點工程計劃中，有關的污水處理的最新資料或最新的處理方法，向立法局的環境事務委員會報告及討論。
- d) 營運基金的年度報告會向立法局遞交。
- e) 任何污水收費的建議會以附屬法例的形式提交立法局審核。
- f) 在修訂任何框架協議的時候，會先諮詢立法局，並且框架協議每三年與工務司檢討。

(VI)收費

- 6.1 排污費增幅需立法局批准。
- 6.2 現時排污費的基礎是每一個立方米\$1.2，家庭用戶如果在四個月的收費期內，用水量不超過 12 立方米就無需繳費。
- 6.3 除排污費外，30 個行業需付工商業附加費。
- 6.4 在 1994 年時，政府建議污水費加幅如下：

01/01/1996	由\$1.2 加至\$1.32 (10%)
01/01/1997	由\$1.38 加至\$1.86 (35%)
01/04/1998	由 1.86 加至 2.52 (35%)
01/04/1999	由 2.52 加至 3.22 (28%)
- 6.6 這個 1996 年 5 月由政府提出的加幅於 1996 年 7 月立法局會議遭議員否決。
- 6.7 1996-97 年度污水處理服務營運基金各項收入的比重見下頁，大致如下：
 - a) 家庭用戶的排污費佔 31.6%；
 - b) 食肆的排污費佔 7.9%；
 - c) 食肆的工商業排污附加費佔 20.6%；
 - d) 其他行業的排污附加費為 5.7%；
 - e) 其他用戶的排污費為 34.2%。

(VII)主要服務

1. 檢查、設計及建造有關污水的重點工程計劃；
2. 定期檢查及維修有關的污水系統，污水處理及維修的工作；
3. 有效率、效益及維持污水處理及棄置的系統；
4. 檢查、批准及連接有關公共污水處理系統；
5. 在其他政府部門機構的要求下，向它們提供處理污水系統的服務；
6. 收取排污費及工商附加費；及
7. 提供顧客諮詢及上訴機制。

(VIII)表現指標

表現指標只有服務指標，並無列出有關的生產力或成本控制指標。

郵政署營運基金

(I) 成立背景

- 1.1 政府在 1995 年 4 月 4 日立法局經濟事務委員會，告知議員郵政署轉為營運基金運作的初步意見；
- 1.2 政府在 1995 年 6 月 13 日通知行政局，將於 1995 年 7 月 12 日向立法局提交決議案，建議郵政署由 1995 年 8 月 1 日起，以營運基金形式運作；
- 1.3 政府其後將決議案拖遲一週，決議案在 1995 年 7 月 19 日獲得通過。

(II) 成立理由

政府解釋成立的理由是：

- 2.1 郵政署長期受制政府每年資源分配計劃，缺乏資金擴展服務和改善生產力；
- 2.2 郵政署的開支更受政府財政的政策影響，影響服務質素；
- 2.3 透過營運基金的形式運作，郵政署將可：
 - a) 更有效地配合市場及營運環境的轉變；
 - b) 透過更具彈性的資源管理，改善生產效率、成本效益及服務水平；及
 - c) 利用盈餘來提高服務質素。

(III) 基本財務安排

郵政署獲 30 億 140 萬元固定資產，將載於資本投資基金內，其中 9 億 40 萬元為貸款，其餘 21 億 100 萬元為營運基金資本（政府作為對營運基金的投資）。貸款分十期，每年償還給政府。

(IV) 回報率

- 4.1 郵政署營運基金回報率原先為固定資產平均淨值的 12%，根據財政預測，郵政署營運基金在開始運作最初數年，應不能達致 12% 的目標回報率，但預計應可在第 5 個運作年度達致目標回報率：

	<u>1995/96</u>	<u>1996/97</u>	<u>1997/98</u>	<u>1998/99</u>	<u>1999/2000</u>
目標回報率	12%	12%	12%	12%	12%
預計回報率	6.5%	7.2%	6.8%	8.3%	12.1%

4.2 政府在 1996 年 5 月 22 日經濟事務委員會會議上，公布將目標回報率由 12% 修訂為 10%。而經修訂後的有關回報率預測如下：

	<u>1996/97</u>	<u>1997/98</u>	<u>1998/99</u>	<u>1999/2000</u>
目標回報率	10%	10%	10%	10%
預計回報率	7.6%	7.4%	9.6%	10.9%

目標回報率的修訂只是因計算回報率的其中一個組成部分 - - 無風險回報率，因利率下降而由 8.22% 下降至 6.5%。

(V) 人力編制

從 1996-2000 年，郵政署每年均增加約 200 多名員工：

	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>
員工人數	5,779	6,000	6,230	6,463	6,695
增加員工	210	221	230	233	232

(VI) 政府的承諾

6.1 經濟司在要求立法局通過郵政署營運基金決議案時，曾作出以下幾項承諾：

- a) 於 1995 年年底前，就立法局議員如何參與郵政署營運基金的一般監管工作，擬備建議書；
- b) 在未來數月內完成郵政署營運基金架構協議的檢討工作，以訂出釐定營運基金目標回報率最合適的方法；及
- c) 就透過規例以訂明郵政服務收費是否可行及適當進行研究。

(VII) 收費

7.1 根據郵政署條例（第 98 章）第 4 條，郵政署署長可釐定郵費，但須受總督會同行政局的任何指示限制。總督會同行政局可隨時頒令修訂郵政署署長所訂的任何郵費。在釐定郵費時，郵政署署長須依照擁有的公用設施所實行的一般收費政策進行；換言之，收費無須立法局批准。

7.2 雖然政府在成立郵政署營運基金時，承諾會研究透過法例以訂明郵費作可行性研究。但在今年年中，政府宣稱基於以下理由堅持維持現有郵費調整的程序：

- a) 已承諾未來郵費加幅大致上與通脹一致；
- b) 須兼顧目標回報率；
- c) 恐怕加幅受到立法局阻礙等因素。

- 7.3 1980 年代之前，郵政署以下定期方式修訂個別郵件項目的郵費。平郵的郵費修訂工作，通常是在萬國郵政聯盟改變基本郵費後進行。由於各次郵費修訂工作之間相隔時間太久，政府從郵費所得收入，追不上不斷上升的經費（主要為員工）費用，因而導致出現經常虧損的問題。1981 年，郵政署試圖增加郵費，藉以減少虧損，但這項建議受印刷公司及投寄大量郵件人士的強烈反對。1981 年 9 月，行政局考慮過他們的請願後建議，並由總督下令較頻密地檢討郵費。其後，郵政署在 1985 年 9 月 2 日，1988 年 9 月 1 日及 1991 年 4 月 1 日增加郵費，幅度與通脹配合以恢復郵費的實際價值；
- 7.4 郵政署在 1993 年 11 月將郵費大幅提高 23.5%，其中一項主要目標是減低不同郵政服務間的相互補貼。這主要是回應 1993 年 3 月核數署署長對郵政署本地郵件及平郵郵件收費策略的建議；
- 7.5 郵政署在 1995 年 6 月將郵費提高 14.5%，而在 1996 年 9 月，郵費將進一步提高 8.7%。各主要類別郵費的增加如下：

	<u>編制職位</u>	<u>合約或臨時員工</u>
平均增幅	14.7%	8.7%
*本地郵件	18.1%	8.4%
*寄往中國、澳門和台灣平郵	19.2%	7.1%
*海外平郵	9.6%	10.4%
*空郵	9.2%	7.1%

*只包括信件及明信片郵費的增幅

- 7.6 根據郵政署 1997-2001 年中期業務計劃資料顯示 1998-2001 年郵政費每年預計增幅為 7.0%

(VIII) 未來服務

- 7.1 發展特快專遞及相類服務。
- 7.2 繼續推出高質素的郵票及集郵用品，並擴展有關的售賣集郵用品的郵政局。
- 7.3 檢討現時的零售服務及發展新服務及產品。
- 7.4 在新界及中區推行包裹派送服務。
- 7.5 檢討及改善現時信件派遞的服務。
- 7.6 擴展現時的郵政局網絡予市民取回未能投遞信件。
- 7.7 發展代理物品的服務。

(VIII) 表現指標

財務指標：跨年計算達致收支平衡，達致目標回報率 10.5%。

生產力指標：未來的生產力的指標：

	<u>96/97</u>	<u>97/98</u>	<u>98/99</u>	<u>99/00</u>	<u>00/01</u>
目標生產力指標趨勢 (以 95-96 年為基數)	0.5%	1%	1.5%	2%	2.5%

服務指標：包括櫃位、信件及包裹服務完成時間。

機電工程署營運基金

(I) 成立背景

- 1.1 1992 年立法局通過決議，成立營運基金帳目，包括機電工程署的汽車維修服務。
- 1.2 1993 年 2 月 24 日，立法局決定擴充營運基金的業務範圍，1993 年 4 月 1 日開始，由與車輛有關服務的工場擴展至所有工場的服務。
- 1.3 1996 年 6 月 26 日立法局通過成立機電工程營運基金。
- 1.4 1996 年 8 月 1 日正式成立機電工程營運基金。

(II) 成立原因

政府解釋成立的不原因是：

- 2.1 需較大的財政及運作靈活來引進商業的形式的服務，令服務更物有所值。
- 2.2 來自署方顧客的壓力要署方提出更具成本效益的服務及「解除聯系」，即可僱請其他的供應商來提供由該署現時提供的服務。
- 2.3 為使機電署的高層有較大的靈活性以提高服務水平及最終給予現顧客有先由選擇服務。

(III) 基本財務安排

撥歸營運基金的資產淨值為\$1,009,400,000，在資本投資基金調撥，當中有\$302,800,000 為貸款，餘額支基金資本，貸款分十年攤還。

(IV) 回報率

- 4.1 政府原先訂為固定資產平均淨值的 15%，後來政府修訂為 13.5%

	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>
目標回報率	13.5%	13.5%	13.5%	13.5%	13.5%
預期回報率	10.3%	13.2%	13.0%	13.4%	13.8%

(V) 人力編制

員工的人數預計的發展如下：

	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>
人數	4898	4604	4440	4467	4487

(VI) 政府的承諾

- 6.1 設立三年保護期；政府規定在機電工程署的成立首三年，各政府部門須繼續選用其他供應商的服務。在此段期間後，各部門會逐步獲准就指定服務選用其他供應商服務。此項安排會分期「解除約束」的計劃進行，並另外需三年時間才完成。
- 6.2 在 2001 年提高生產力的 15%。
- 6.3 機電工程署制定有關的培訓課程。自 1994 年起已為機電署 70% 的員工舉辦過有關課程，並承諾會繼續提供有關課程，確保員工能提高生產力，使到機電署雖然其服務收費未能與其他定價最低的服務供應商競爭，但機電署仍有競爭力與其他服務供應商競爭。
- 6.4 政府工務司鄭漢生在 1996 年 6 月 245 日的一封向員工的函件中承諾不會因成立營運基金而被迫提早退休或遣散。
- 6.5 政府預期在營運基金成立後需重新調配員工，在若干服務停辦後需重新調配 620 名職員，由於在新設施的開展需 1 000 名員工負責，故可以吸納所有員工。員工的自然流失率每年 140 人。

(VII) 主要服務

- 7.1 負責諸如辦公室大樓、醫院及機場等大型建設內的機電。電子及屋宇設備系統及儀器的操作、監察及維修的工作；
- 7.2 負責屋宇設備系統及儀器的一般維修服務；
- 7.3 負責政府車隊的維修工作；
- 7.4 負責有關機電、電子系統及車輛的設計、採購、工程管理及顧問服務；及
- 7.5 負責焚化爐的操作及維修的工作。

(VIII) 機電工程服務營運基金的顧客

	主要顧客	佔收入百分比
1.	醫院管理局	19.3
2.	市政局	13.3
3.	皇家香港警務署	8.4
4.	政府產業署	7.1
5.	區域市政局	7.0
6.	建築署	4.9
7.	民航署	3.7
8.	運輸署	3.4
9.	軍部	3.3
10.	消防處	3.3
	其他	26.3
	合 共	100

機電工程營運基金估計頭十個顧客佔 75% 的收入，頭 5 名佔 50% 以上的收入。

(IX) 表現指標

財務指標：跨年計算達致收支平衡，達致目標回報率 13.5%；

生產力指標：在 2001 年改善生產力 15%；

服務指標：修理服務和服務回應時間。