

# 服務市民 — 善用私營機構服務 政策與實踐

二零零七年一月  
(第二版)



# 效率促進組 願景及使命

## 願景

成為政府所有決策局和部門的首選顧問夥伴，協力推動為香港市民提供世界級的公共服務。

## 使命

為客戶制訂策略性和切實可行的方案，提供以民為本的公共服務。我們會憑藉對政策的深入了解、專業知識以及在政府內部與私營機構廣泛的聯繫網絡，以達致使命。據此，我們與各局和部門攜手推動社會進步，亦為組內成員帶來富滿足感的事業。

### 效率促進組其他文件

效率促進組制訂了一系列詳盡的指引，其中包括外判及公營部門與私營機構合作（公私合營）等課題。這些指引可在效率促進組網頁 [www.eu.gov.hk](http://www.eu.gov.hk) 下載。

下文「部門」一詞泛指所有政府部門。

# 序言

近年，香港面對前所未有的困難，導致政府出現財赤，各部門須削減預算，以及暫停招聘人手。與此同時，部門亦面對由社會人士提出開展新服務和擴大現有服務範疇的要求。許多部門已認識到，善用私營機構(有些更是首次試用)，能為他們解決一部分難題。

這些經驗得來不易。外判計劃偶爾會遭遇挫折。我們有時面對官商勾結的指控。我們從中明白到，與私營機構公事往來時，不但要保持廉潔、不偏不倚，更重要的是能被察看到這種處事態度。此外，有些言論認為外判存在先天性的不足，引致非技術工人受剝削和工作待遇欠佳。非技術工人是特別容易受剝削，我們必須小心確保他們的權益得到足夠的保障。我們雖然面對上述挑戰，但整體經驗仍是正面的。把適當的服務交由私營機構承辦，能開拓商機、創造財富和增加職位。這些發展機會是很難在公營部門的運作環境下出現。部門已認識到，私營機構一般能以較低的成本及較佳服務質素為公眾提供服務。

現時經濟已經復蘇，各部門在財政預算和人手方面的壓力逐漸紓緩。縱然如此，我們應該善用近年累積的經驗和知識；必須盡量利用私營機構的技巧、創意和靈活性，為公眾提供更多和更佳的服务。只有那些私營機構不能承辦或必須由公務員處理的工作，才應由政府部門自行提供。

這小冊子更新及重申政府有關如何善用私營機構的政策和做法，以協助部門服務市民。我懇請各位把握機會，與私營機構攜手提供公共服務。

政務司司長

# 目錄

	頁
服務市民 – 善用私營機構服務	4
私營機構參與改善香港公共服務	5
採用私營機構的企業架構模式	7
善用私營機構的運作和讓私營機構參與公共服務	8
讓私營機構參與公共服務的最佳做法	9
私營機構運作及參與公共服務的方式	20
意見與指引	24

# 服務市民一 善用私營機構服務

## 政府的目標

因應實際情況採用私營機構的運作，以及盡量讓私營機構參與公共服務，務求以最效率和成效的方式，滿足社會需求。

## 本文主旨

為部門提供指引，說明善用私營機構提供公共服務的政策和方式。

## 政府的政策

為了精益求精，部門應主動地詳細研究私營機構的運作和能力，探討可善加利用之處，以改善公共服務。部門應視乎情況，不時考慮採用私營機構的運作，讓更多私營機構參與提供新增及現有服務。除了在某些情況下，一些服務由公營部門提供可能較為可取，決策人員應假定原則上所有公共服務均可由私營機構提供。

# 私營機構參與改善 香港公共服務

香港公營部門持續進行改革，推動改革的原動力包括：提升顧客服務質素；維持「小政府、大市場」政策；讓私營機構參與提供公共服務，以及採用私營機構的企業架構。

有幾項公共服務例如公共房屋建設，政府一向倚重私營機構的資源推行，而私營機構參與公共服務的模式亦漸漸融入眾多改革計劃中，尤其是引入新科技和提高生產力的計劃。

部分公共服務一直以來或從開始時，都是由政府擁有的公司提供。而在九十年代，其他服務例如郵政和公司註冊，則已轉以營運基金經營。

我們需要不斷監察和調校私營機構參與公共服務的安排和運作，以確保服務維持物有所值。

有明確迹象顯示，公營部門聯同私營機構提供公共服務，可互相借鑑，互補不足，符合社會利益。政府有責任善用兩者，以確保以公帑提供的服務所用的資源佔本地生產總值的比率不會超出適當的水平。

公營部門不論直接或間接提供公共服務，都作出積極的貢獻。他們具備：

- 經驗豐富、盡忠職守的員工；
- 重要的公共政策知識和技巧；
- 以詳盡研究為基礎的獨有數據和知識產權；以及
- 香港以至外地均認同的信譽及信任。

另一方面，私營機構憑藉熟悉市場的運作規律和善用有效的管理方式，不斷提高營運效率。他們擁有：

- 以富想像力和創意的方式提供服務的經驗；
- 辨識和管理風險的文化；以及
- 拓展市場的敏銳觸覺，尤其是資本市場。

只要公營部門與私營機構攜手合作，共同發揮所長，便能為社會提供最具效率和成效的服務。這樣，我們便可把稅務收益集中用於指定優先項目，為社會創造財富，保障公眾安全及健康。

香港公營部門改革早期的例子包括採用私營機構的企業架構及讓私營機構參與提供公共服務

公營部門聯同私營機構提供公共服務，可以互補不足—公營部門具備有關服務市民的豐富資源和經驗

市場的力量為私營機構管理提供強大的推動力和規律

與私營機構訂立的現行合約，在服務範圍或規模均有所不足

各部門應首先考慮利用私營機構的運作模式和資源，同時探求新的安排

政府讓私營機構參與提供公共服務，特別是透過外判方式進行，由來已久。自二零零零年起，我們定期對各政府部門進行外判調查。最近一次調查在二零零六年七月進行，調查結果已上載效率促進組網頁 [www.eu.gov.hk](http://www.eu.gov.hk)。雖有明確迹象顯示，政府外判服務合約的規模較前為大、性質也越趨複雜和精密，但仍有很多合約因規模太小、合約年期太短，以致政府和承辦商均未能從外判項目中充分得益。

善用私營機構的運作和資源提供公共服務，可讓政府更有效運用有限資源，集中投放於指定的優先項目，本港經濟體系也可充分把握在地區以至全球市場不斷出現的新機遇。因此，政府的政策，是首先考慮善用私營機構推行新項目；如有令人信服的證據顯示某項目不宜依循此既定政策，則作別論。

為貫徹這項政策，各部門有責任定期檢討轄下的服務，以決定服務可否由私營機構提供，如屬可行，則應研究以甚麼方式提供。如有證據顯示由私營機構提供服務會帶來好處，部門便應落實此新安排。同時，如部門現時與私營機構訂有合約，亦應致力改善相關採購安排和合約管理。

# 採用私營機構的企業架構模式 (Corporate Structure)

以私營機構的企業架構模式提供公共服務，在很多地區都發揮了重要作用。香港主要採用兩種架構模式：營運基金和政府擁有的公司。

根據《營運基金條例》(第 430 章)，立法會可通過決議設立**營運基金**，以管理及負責政府服務的運作，以便向政府、公共機構或其他人仕提供服務。立法會訂明營運基金可提供的服務和基金須自負盈虧。營運基金是一項會計安排，免除部門（或其部分單位）受一般撥款程序約束。因此，營運基金通常仿效私營機構的商業行為，尤其是它與顧客的關係，不論這些顧客是其他政府部門、商業機構抑或廣大市民。不過，營運基金基本上仍屬政府一部分，在按照商業方式運作的同時，自由度仍受到掣肘。

在某情況下，政府可能需要把某項公共服務**公司化**，以達到雙重目標：提供有效的公共服務，以及增加具商業價值的政府資產的回報。

把服務公司化的目的，在於讓成立的公司按照商業原則經營指定的公共服務。雖然政府是唯一或主要股東，但該公司不屬於政府部門架構。該公司一般可按照私營機構的運作原則，自行管理員工和其他資源，開拓商機，並因應市場需求調整收費。

設立營運基金或推行公司化，可能會產生不少效益。除此以外，部門亦可決定採用另類私營機構參與公共服務模式，理由包括：

- 私營機構中，有現成和有能力的服務提供者；
- 公營部門無法招聘或挽留足夠人才，因而無法保留相關技能；
- 設立營運基金或把服務公司化，所涉的法例草擬和制訂工作需要一段長時間完成。

在某些情況下，公營部門採用私營機構的企業架構及／或讓私營機構參與提供服務時，可能需要放棄原來服務提供者的角色，而變成服務採購者或規管者。有關公營部門可能需要改變現有的組織架構，以配合角色轉變。部門如需要這方面的指引，可與效率促進組聯絡。

營運基金通常仿效私營機構的商業行為

如要達到提供服務和提高效率的目標，某些公共服務可能需要公司化

部門可能需要調整服務提供者與服務採購者／規管者的角色



# 善用私營機構的運作和讓私營機構參與公共服務

要符合公眾利益，  
必須採取最合適做法

採用私營機構的運作，以及讓私營機構參與公共服務，可提高服務成效，同時減低政府開支。私營企業茁壯成長，有助推動經濟增長和社會發展，從而惠及市民。

不過，純粹採用新運作模式，或急於把公共服務盡量交由私營機構提供，卻未必是上策。經驗顯示，如對競爭、規管或服務標準的關注不足，可能會產生很多問題。部門在執行計劃時，必須確保在不同環節均採用最合適的做法。

如欲發揮私營機構的潛力以服務市民，部門必須密切留意各項行之有效的做法。下列做法應按個別情況酌情採用：

- 了解法例上的限制
- 奉行公正原則
- 消除私營機構參與公共服務的障礙
- 保密
- 選用最適合的模式
- 以民為本
- 合作採購
- 擬備周詳和具效益的業務計劃（Business Case）
- 諮詢相關利益者
- 妥善訂立合約
- 鼓勵競爭、推動市場發展及防止出現壟斷
- 按物有所值的原則訂立合約
- 土地事宜
- 評估／減低／轉移風險
- 鼓勵具創意的標書
- 妥善的合約管理
- 公平待遇
- 保障工人權益的良好措施
- 監察成效
- 長遠評核

# 讓私營機構參與公共服務的最佳做法

## 了解法例上的限制

部門很少在草擬法例時，考慮公營部門與私營機構合作(公私合營)及外判等概念。本港法例往往沒有顧及由私營機構提供公共服務，或擁有及營運相關設施的情況。法例條文通常規定，某些職責及職能只可由公共機構履行，或某些權力只可由公職人員行使。

《公共財政條例》(第2章)規定：「除本條例或任何其他成文法則另有規定，或根據本條例或任何其他成文法則而另作規定外，所有為政府而籌集或收受的款項均為政府一般收入的一部分」。這項規定限制私營機構直接利用參與項目所產生的收入抵銷項目的開支，亦不容許政府從上述收入中「扣除」款項以支付私營夥伴的費用。

部門應在審議項目初期，徵求律政司的意見。

## 奉行公正原則

部門應時刻全面考慮公正問題，這是極其重要的。任何私營機構參與公共服務的計劃，部門均須視乎情況，根據《物料供應及採購規例》、財務通告、《世界貿易組織政府採購協定》、廉政公署的意見等，以公開、公平和具透明度的方式進行。參與採購和合約管理的公務員必須提高警覺，慎防任何可能引致實質的、潛在的或被視為存在的利益衝突的情況，而部門亦須確保已採取足夠保障措施，以免出現上述情況。

此外，私營機構參與政府工作，必須符合政府的公正標準。部門應按照項目的規模、價值和狀況，選取適當措施，以維護公正。

## 消除私營機構參與公共服務的障礙

由於公營部門需履行多項政策目標，而這些目標往往互有牴觸，因此公營部門的工作通常較私營機構複雜。不過，部門不應因而放棄探討借助私營機構提供更優質公共服務的機會。

私營機構參與公共服務的一個主要障礙，就是假定了某些服務必須由公營部門提供。舉例來說，以往所有警務工作都被公認為政府的專職。時至今日，社會普遍認同，保安公司能有效地保障私人財產，而其他地區的交通管理工作，不少環節亦多已外判。不過，現時確仍存在不少實際障礙，阻礙私營機構參與公共服務（見下文方格）。部門採購服務時，應在項目初期盡早辨識有關障礙，設法處理。

政府有責任確保任何勝任的服務提供者能以最具效率和成效的方式提供服務

很少服務是必須由公營部門提供的

### 處理私營機構參與公共服務的常見障礙

- 城市規劃及土地用途：視乎土地的劃定和預定用途，更改劃土地用途可能須根據《城市規劃條例》向城市規劃委員會申請批准及／或授予規劃許可
- 時間：相比傳統模式，有些私營機構參與公共服務的項目，需要較長時間籌備；不過，其後的採購工作會更具效率，最終會縮短開展服務所需的時間
- 人手安排：目前並無訂明公務員調任私營機構的既定安排；部門須按個別情況加以考慮
- 透明度及問責：社會上或會有人認為，政府讓更多私營機構參與提供服務，背後的動機是縮減對立法會負責和接受其審查的範圍。事實並非如此，部門可從諮詢各相關利益者入手，消除上述疑慮
- 信心：部門熟知各種傳統採購模式，但未必了解一些讓私營機構參與公共服務的模式（例如公私合營），結果基於「駕輕就熟」的想法來主導決定。部門應向中央政府機構尋求協助，以加強對採用較為陌生模式的信心
- 專業知識和經驗：部門可能擔心，部門內部、政府，甚至本港私營機構對某範疇缺乏專業知識和經驗，未能擬備和落實建議項目。效率促進組可針對這方面的關注和上述其他問題提出意見

此外，部門須審慎處理社會人士對可能出現官商勾結的關注。把各類政府服務轉由私營機構提供是絕對恰當的安排，但有關安排須通過競投，以公平和具透明度的方式進行。除非政策上有理可據，否則任何政府資產必須以公平市值轉讓。

### 保密

政府交給承辦商，或承辦商交給政府的某些資料，可能屬於敏感資料。處理這類資料時，各部門應採用符合資料敏感程度的相應措施，包括按「需要知道」原則處理查閱資料的要求，以及為這類資料制訂具體的保安措施。

### 選用最適合的模式

政府曾採納各種私營機構參與公共服務的模式，但多數部門只使用較為直接的外判方式。事實上，各部門可視乎情況考慮採用其他模式。

部門應考慮每個模式的優點，研究可否適用於特定的項目或工作上。部門確定某項服務或設施的策略性需要後，在進行可行性研究或擬備業務計劃時，應包括對各個方案的分析。部門應一視同仁地考慮各種私營機構參與公共服務的模式，選取能提供最物有所值服務和最具效益的方案。舉例來說，如計劃涉及大規模的投資，需要有效管理興建設施和提供服務的風險，部門可考慮採用公私合營的模式。

某些工作（例如興建公共建築物）向來是外判予私營機構承辦，因為政府內部並無相關的能力興建

部門制訂私營機構參與公共服務的建議時，應顧及多項公眾利益的準則，包括：問責、透明度、平等、公眾使用服務權、消費者權益、保安、私隱，以及受影響人士和社群的權利。

### 私營機構參與公共服務的良好做法

各部門應設法：

- 進行市場意向測試，了解私營機構是否願意及具相關能力執行所需的工作；
- 提供機會，讓準合作夥伴對擬議計劃提出意見；
- 進行足夠的宣傳及讓準投標者有充裕時間擬備建議書；
- 按產量／成效釐定服務規格，清楚說明服務要求；
- 為確保準投標者在遞交建議書前清楚明瞭服務要求，盡可能安排簡介會和實地考察；
- 作出協調，務求令私營夥伴的價值觀和信念與委託部門達成一致；
- 訂立客觀公正的投標評審程序；
- 進行盡職審查，以確定所選投標者的各項聲言（能力、經驗、專門知識、財政狀況等）是否屬實；以及
- 採用客觀公正的方法，甄選一個能在項目全期與部門衷誠合作的私營機構夥伴。

### 以民為本

政府為市民提供形形色色的服務，而政府架構主要是按工作範疇組織而成。政府服務由多個不同的政策局和部門提供，而這些局和部門各有本身的使命、運作模式和程序。雖然各部門近年致力改善與市民的溝通，但這方面仍有改善餘地，尤其是政府應以更協調的方式提供服務。

舉例來說，提供一站式服務以代替過往由多個部門分別提供服務，可節省市民尋求和申請政府服務的時間和精神。政府亦可善用資源，久而久之，便可大幅減省成本和經常性開支。

以這個方式整合不同部門的服務，亦可締造機會，讓私營機構參與提供公共服務，例如提供適當的基礎設施，甚或在一些情況下提供整套服務。

### 合作採購

不同部門以合作形式採購服務，可大幅提高私營機構參與公共服務計劃的效益；有相同職能的部門應探討可否聯合採購。

設計服務時以公眾利益為先，可大大提高服務質素

不少事項超出單一部門的負責範圍

此外，部門之間的合作可包括共享有用的採購資訊，例如準服務提供者或供應商的服務表現記錄。

部門認識到政府是單一的實體，是成功推行跨部門項目（例如設立共用服務中心及綜合電話查詢中心）的關鍵。此外，要成功批出某些私營機構合約，往往需要非直接參與服務部門的支持。舉例來說，地政總署通常會參與發展項目的審批工作。

### 擬備周詳和具效益的業務計劃

在探討應由公營部門抑或私營機構負責提供服務時，部門須制訂以總體成本為計算基礎的業務計劃，藉以充分比較兩者所需的服務成本。

在興建和維修設施及推行服務時，公營部門通常未有全面考慮有關設施和服務在其生命週期所需的成本。在評估推行基本工程項目的替代方案時，現時一般做法是分開考慮建設成本與營運成本，很少會權衡兩者的相互關係。

一份考慮周詳的業務計劃，應確定適當的外判服務組合或以一籃子方式外判多項服務，以達致成本效益。若合約的範圍能涵蓋「由始至終」的服務，可降低交易成本，以及鼓勵私營機構採用創新的運作和營運方法。

舉例來說，假如承建商同時獲批維修設施的保養合約，可促使承建商更審慎選取物料及設備，施工時加倍認真，從而降低建築和維修保養的總成本。現時不少項目及計劃都分為多份「零碎」的合約，分別負責項目中不同的環節。

若合約所涉及的計劃規模較大，會較容易鼓勵私營機構提供具創意及符合成本效益的服務，讓市民最終受惠。舉例來說，假如承建商負責興建多所學校、道路、醫院或監獄，他們自會更樂意投放資源，研究創新的設計，並把大量採購物料和採用預製組件的好處應用在項目中。

### 私營機構融資

此外，各部門應考慮利用私營機構融資。越來越多證據顯示，善用私營機構資金，可更緊密監察有關項目，較能保證成果和更佳的功效。

在進行項目可行性／業務效益研究時，部門應探討金融界是否有興趣為該項目提供資金。如金融界表示有興趣為項目融資，並足以產生合理競爭，部門便應向所屬的政策局／財經事務及庫務局建議採用私營機構融資方法。

### 諮詢相關利益者

相對傳統採購模式，採用私營機構參與提供服務的項目，可能需要更廣泛的諮詢。在高透明度及問責的原則下，委託部門須向對項目關注和受影響各方解釋項目內容。舉例來說，採用公私合營模式提供監獄服務，私營機構的參與程度或許僅限於興建監獄設施和提供輔助服務，而政府仍然繼續負責羈押服務。不過，市民和員工可能會因此而擔心政府會把保障公眾安全的工作轉交私營機構處理。部門及早與有關各方充分溝通，可盡量減少產生誤解的機會。

計算整個項目的成本，可節省長遠開支

把多項服務集合外判，可為承辦商及市民節省開支

零碎的合約增加交易成本，局限創意

若能充份諮詢相關利益者並不時為他們提供最新資料，會有較大機會取得公眾對創新的項目和採購模式的支持



- 如把現時由公營部門提供的服務交由私營機構承辦，需要特別處理與各方面的溝通問題。
- 應在項目開展時制訂全面的溝通策略。
- 管理人員應預先考慮員工問題，然後才公開討論。
- 管理人員應盡早及定期知會員工最新的發展。
- 應讓員工有機會參與訂立計劃的建議。

### 諮詢相關利益者

項目能夠成功完成，部分因素在於確保與項目有直接利害關係的個人或團體在項目的各個階段能獲得充足資料，並能適當表達他們的意見。因此，諮詢有關各方的工作應：

- 全面並涉及所有相關利益者；
- 公開且具透明度，盡量提供所需資料；
- 盡早進行；
- 持續進行，在整個擬備和落實過程中維持有效對話；
- 全面，涵蓋有關各方所關注的項目事項。

相關利益者泛指：

- 相關決策局／部門；
- 服務使用者；
- 員工；
- 政界、關注團體／壓力團體；
- 受項目影響的社區。

### 妥善訂立合約

項目如準備充足，妥善推行，有較大機會避免及／或應付可能發生的問題。據經驗顯示，任何採購工作，如草率擬訂的合約／服務表現要求欠完備及／或合約管理和監管不善，均會導致工作後期出現問題。因此，部門留心可能出現上述情況的可能性，聽取專家意見，並相應監控合約批出和磋商的過程，是訂立有效合約（不論任何類型）的關鍵所在。此外，在批出合約過程進行的盡職審查，風險分配及與承辦商進行磋商，均可讓部門在合約定稿前發現並解決潛在問題。

只有妥善訂立並批出合約，才能達到提供卓越服務的目標

公營部門與私營機構建立圓滿的關係，成功要素在於：

- 選定的夥伴要對重大事項持相若的態度與取向；
- 視對方為夥伴，輔以適當的合約架構；
- 雙方能適時提供恰當的技能組合；
- 力求夥伴關係發揮實際效用。

合約須清楚訂明表現監察方法、表現檢討制度，訂明條款規定承辦商提供指定的服務水平，並視乎情況訂明及遵守有關僱傭的規定。此外，合約內容可包括責任範圍上限、審計要求、政府查閱資料權，以及磋商更改條款的條文。合約亦可加入獎勵計劃或其他類似計劃，以分享因提高效率而節省的款項，從而鼓勵服務提供者提高服務質素。另外，部門應把服務費與服務的改變掛鉤。

### 外判做法的例子

按成效為本的清掃街道服務規格，以及採用評分制度評審標書，已證實是良好的做法。其他可借鏡的做法包括：

- 審察投標者承諾的非技術工人每月工資；
- 確定與僱傭有關的規定是否全部遵從，缺一不可；
- 評核投標者過去十年提供同類服務的經驗及表現；以及
- 評審投標者提出的建議：公司架構、人力資源、員工培訓、緊急應變計劃、運作及管理計劃、過渡安排等。

### 鼓勵競爭、推動市場發展及防止出現壟斷

政府希望鼓勵市場能進一步發展及提供高質素的公共服務。為此，各部門須採用具競爭性的遴選程序；強調投標者必須提供優質服務、能信守社會責任的條款和條件，以及符合高度健康和 safety 標準。如政府能定下合理的期望，貫徹執行，以及提供公平競爭的環境，自然會吸引高質素的公司加入市場，使那些欠缺社會責任感的服務提供者難以生存。經驗顯示，競爭才是產生效益的主因，而非單靠轉由私營機構營運。

確定每個方案是否可行的其中一個重要步驟，是評估市場的競爭狀況。如市場不乏服務提供者，相關方案會更加可行。如服務提供者數目有限，市場缺少競爭，部門在評估風險時必須加以考慮。本地市場偶爾只有少數或完全沒有公司可提供某項服務，原因是政府原本是該項服務唯一的提供者。在此情況下，部門需要考慮所需的技能可否從外輸入，或以其他方式提供。

政府的外判服務合約，普遍採用熟識本港情況、具備所需經驗和專門知識的本地承辦商。一些規模較小的公司未必能領導大型項目，他們可加入競投的集團或擔任分判商。

在確定合約的性質、規模和年期或其他私營機構參與提供公共服務的安排時，各部門應平衡下列各方面的需要：在合約期內獲取最物有所值的服務（例如把多項服務或多個地區一併納入合約）、維持長期具競爭力的市場，以及確保不時引入創新意念和嶄新科技。

要達致物有所值，  
需要具備充滿競爭  
的市場

## 按物有所值的原則訂立合約

最低的標價並不一定是最佳合約定價。各部門甄選承辦商時，應按物有所值的原則衡量；這項原則並非單指標價，還須考慮投標者是否符合用戶要求、表現是否可靠、服務質素是否卓越、項目的全期成本及售後支援。如合約條款內沒有訂明指定成果及訂立相關的管理措施，偏低的標價最終可能因承辦商為求保障利潤幅度而導致服務質素欠佳。合約和夥伴合作的安排建基於雙方認同物有所值的原則，較諸以成本為主導的安排，往往有更大機會讓社會獲得長遠利益。

就非政府機構和慈善組織而言，擬訂其他合約安排有時可能會更為適合。不過，以往一些個案中，由於撥款以投入資源和產量的詳細規格為依據，導致很多非政府機構的人員與公務員的編制和僱用條款相若，因而增加的營運成本，窒礙了這些機構發展本身的獨特文化和特色——正是這些元素吸引一些人享用所提供的服務。這亦限制了它們的創意。

最佳的做法是，政府與非政府機構和慈善組織訂立類似與私營機構訂立的合約，讓對方有靈活變化的空間，使服務可以變化和創新。

機會往往涉及風險。公營部門與私營機構訂立合約時，部門可能是首次認識和量化某類風險。舉例來說，公營部門很少考慮有關服務需求量的風險，但與私營機構訂立合約時，則須考慮這類風險，因為該合約是否可行，關鍵可能在於需求量能否達到一定的水平。

## 土地事宜

香港地少價高。如某項目涉及土地移交私營機構，各部門應確保清楚界定核准的發展範圍，並在合約或其他安排中反映私營機構可利用的任何土地價值。在鼓勵承建商提供指定設施時，各部門不應以豁免地價或授予發展權作為主要方法，否則會損及行之有效的招標政策，相關項目可能受到抨擊，被指繞過正當的程序，土地收益亦可能被用作貸款抵押。有關土地事宜，各部門應及早徵詢地政總署的意見。

## 評估／減低／轉移風險

風險源於事故的發生，而其結果可能對項目的成果造成正面或負面影響。所有項目，不論採用何種模式，均會承受風險。採用私營機構參與公共服務的模式，可提供機會在公營部門與私營機構之間適當分配風險，從而更妥善管理風險。重要的是，合約應清楚訂明風險如何分配，列明項目涉及哪種風險、由誰人承擔，以及風險一旦發生，有何後果及需要採取哪些相應行動。

在考慮讓私營機構參與項目時，各部門務須防範政府可能最終需要承擔大部分風險，而只可獲取小部分得益。私營機構在參與提供服務時，有時假定政府會承擔相關風險。就私營機構參與的項目而言，鑑定、分配和管理有關的風險，仍是各部門的主要責任。各部門應作好準備，與私營機構商討，務求能更平均地分擔風險。不論任何風險，善於管理風險的一方應負責承擔該項風險。就大部分項目而言，委託

力求物有所值，不應只着眼於最低標價

為非政府機構提供靈活撥款，好讓他們有空間成為另類服務提供者

認識風險

確保政府不會承擔大部分風險而只享有部分得益



部門須承擔一部分風險，私營夥伴承擔另一些風險，其餘風險則由雙方分擔。一般而言，委託部門需要承擔因應政府更改要求或作出帶有針對性或特定的法律修訂而引致的風險。私營機構則需承擔或分擔大部分其他風險，包括一般商業上的風險。投標者是否願意承擔風險及各項有關減低風險的建議，可列為評審及評定標書排名的考慮因素。

不論服務模式為何，市民和政界往往要求政府對公共服務承擔責任。有時政府的政治失誤風險及其他由政府承擔的風險，亦可能令私營機構招致損失。但有些風險並不一定可以轉移給私營機構，因這些風險會令有關項目無利可圖，亦可能導致財務機構不願為項目融資。舉例來說，市民或委託部門對某項服務的需求必須達到一定數量，使提供服務的私營機構得到足夠收益，以支付成本開支，以及獲得資本回報。如服務需求量極不明確、私營機構在製造需求方面受到掣肘，或委託部門能夠限制需求，私營機構是絕不能承擔這類「需求」風險的。

### 鼓勵具創意的標書

部門必須自行判定投標者的標書是否符合部門所需及達到規定的標準。不過，部門如要利用私營機構的創意，必須著眼於服務的目的。在標書中具體釐定服務成效，而非投入的資源，可讓投標者提出不同建議，說明如何達至服務的目的。

此外，以成效為重點招標，可使標書不論是否符合傳統採購模式的規範，都能獲得公平考慮。若新承辦商能提出具創意的標書，以嶄新的方法提供服務，新承辦商可能會對現時承辦商構成競爭，最終令採購部門受惠。

各部門招標時，一方面希望把細節詳列於合約上，以確保服務表現，另一方面又希望投標者盡量提出不同的服務方案。為此，部門應在兩者之間取得平衡，以便投標者不但在價格上競爭，還要注意創意。

一般而言，細節較少的投標規格，往往可令標價下降。

### 妥善的合約管理

如能妥善推行有效的合約管理及監督措施，便可在項目的整段合約期內鑑定、監察和管理各種風險，從而達到推行項目的各項目。這方面的工作包括：

- 鑑定實際及潛在的風險，並量化這些風險可能造成的影響，以便在合約期內妥善管理；以及
- 制訂管理策略，以便假定、控制並設法減低或杜絕可能出現的風險。

部門的關注集中在招標、採購、評審和商議合約各個階段，但往往不大重視合約管理事宜。要推動承辦商提供優質服務，部門固然可推行合適的服務表現獎勵計劃或因未達標而「扣減」服務費的制度，但與此同時，部門亦需要實施妥善的合約管理安排，以確保承辦商在整段合約期內提供符合指定水平的服務，如超出要求，則更加理想。

政治責任是不能轉移的

應清楚釐定擬取得的成果

容許訂立與傳統規範有別的合約

合約細節與容許創新的自由度

合約管理是一門獨立技巧，需要敏銳的觸角，在監控與下放權力之間取得平衡

管理大型、複雜和價值高昂的項目，若期望非工務部門的人員能迅速掌握所需的合約／項目管理技巧，實屬不合情理。僱用具備這類技巧的人士負責，通常更切實可行及合理，而且更具成本效益。為此，部門往往需要僱用非公務員的人士負責有關工作。除了在項目文件訂明如何分配項目風險，部門還須有效地管理合約。部門如未能為項目制訂並實施有效的合約管理策略，便會構成項目風險，必須加以正視。

為了監察服務提供者的表現，確保他們遵守僱傭規定，各部門應與承辦商進行服務表現檢討會議，審閱他們提交的服務表現報告，並進行實地視察／監督。合約管理的主要工作包括：監察提供服務和履行規定的情況；執行不符合指定的服務水平的合約條款，以及評估及匯報服務表現。管理合約應建基於夥伴框架，並應循關係管理着手，而不應過份嚴格地執行各項合約細則。

合約經理必須清楚了解合約各項規定，包括當中政府的權利與義務，以及訂立這些規定的理據。各部門須備存合約訂定前後與承辦商的公事往來的詳盡記錄，因為簽訂合約後，項目小組會在某程度上解散，若欠缺詳盡記錄，在餘下合約期內，主管當局便會無從全面掌握各項合約規定，以及當初訂立規定的理據。

妥善管理合約，並非等同須要時刻干預應由承辦商負責的決定。

效率促進組的網頁（[www.eu.gov.hk](http://www.eu.gov.hk)）載有《合約管理用者指引》，提供更詳盡的說明。

## 公平待遇

近幾年來，政府在各部門推行了多項措施，保障非技術工人的權益，以免他們受到剝削。大部分措施適用於外判合約。

由二零零四年三月起，政府對以僱用非技術工人為主的政府服務合約（下稱相關合約）的標書，實施標書評審強制規定及扣分制度。由二零零六年五月起，政府收緊有關的強制規定。在標書評審方面，如投標者在二零零六年五月一日或以後因違反《僱傭條例》、《僱員補償條例》、《入境條例》、《強制性公積金計劃條例》或《刑事訴訟程序條例》內某些指明罪行而被定罪，其標書在定罪日期起計五年內將不獲考慮。此外，根據扣分制度，採購部門如發現承辦商沒有對非技術工人（臨時替假人員除外）履行有關工資、每天准予工作時數上限、簽訂標準僱傭合約，以及以自動轉帳方式支付工資的合約責任，採購部門須就每次違規向有關承辦商發出一份失責通知書。每發出一次失責通知書，有關承辦商會被扣一分。如投標者在緊接截標日期所屬月份之前的36個月指定期內，在二零零六年五月一日當日或之後被一個或多個部門扣滿三分，其標書在由扣滿三分當日起計的五年內將不獲考慮。實施扣分制度對承辦商起實質的阻嚇作用，防止承辦商違規而損害非技術工人的權益。

由二零零四年五月起，政府對相關合約的標書實施強制工資水平規定。投標者在標書中所承諾付予受其僱用的非技術工人的每月工資，如低於招標時政府統計處最新發表的《工資及薪金總額按季統計報告》內相關行業／職業的平均每月工資，則標書將不會被考慮。

政府有決心受僱於  
公共服務合約的僱  
員可獲僱主公平對  
待

在二零零五年四月後簽定的合約，政府規定相關合約的承辦商須與受其僱用的非技術工人簽訂標準僱傭合約。合約條文的主要特點包括：非技術工人的每月工資不得少於承辦商在相關標書內所承諾的每月工資；清楚列明工人的工作時數；任何津貼將會是所承諾每月工資以外的收入；承辦商不得向受其僱用的非技術工人收取任何費用或按金；所有工資須以自動轉帳方式直接存入個別僱員的銀行戶口；清楚訂明工人的工作地點；以及承辦商、個別工人及有關的採購部門必須各自備存一份簽妥的標準僱傭合約副本。

### 保障工人權益的良好措施

實施下列措施有助保障工人權益，但採用時應權衡輕重，洞察風險：

- 在工作地方的當眼處張貼告示，傳達有關僱傭的資訊，如承諾的每月工資及電話查詢熱線等；
- 隨機抽查僱傭及值勤記錄；
- 突擊會見員工；
- 如發現／接報違規情況，迅速採取相應行動；
- 向執法機關舉報需查究的個案；
- 在合約屆滿／終止時，密切注視承辦商替換時的安排，並提供適當協助。

部門應避免動用過量資源執行上述的工作，重點應放在紀錄欠佳的承辦商。部門在核實付款或取用其他資料時，須留意員工的私隱問題。

任何部門在考慮制訂法例、公共政策或計劃時，必須提倡消除對婦女的歧視。以公私合營的範疇為例，部門或須確保承辦商的女性僱員獲得與男性僱員同等的機會及報酬。勞工及福利局的第一分科第二組（即前衛生福利及食物局婦女事務組）可提供性別觀點主流化規定的詳情。

### 監察成效

實施適當的監察，可確保公眾利益受到保障，合約條款及服務標準得以落實。部門應制定完善的機制，以具效率和成效的方式監察承辦商的工作及成果，以便必要時盡早採取補救措施。慣常的做法是由承辦商自行匯報其服務表現，而報告內容和準確程度應經獨立審核。

監察過於仔細會像標書或合約規條過多一樣，令服務因繁瑣規則而受到窒礙。過於狹義地詮釋合約條款，則會令具彈性的合約失卻原意，而一些非以書面訂明的細節，反變成實際的合約。這樣可能令提供服務成本出乎意料的增加。

監察過於頻密，同樣會增加成本。過分監管會妨礙供應商的運作，降低供應商靈活運作的程度及所賺取的利潤。監察合約所訂明的要求無疑重要，但最重要的莫過於審察服務是否取得成效。服務表現的優劣，並非取決於承辦商是否嚴格地遵照合約規定投入指定數量的資源。

監察與效率之間須  
保持平衡

監察應針對成果而  
非投入的資源

承辦商主要根據服務水平協議所載的服務產量／成效為本的服務規格提供服務。委託部門應避免訂立昂貴而又複雜的監管程序，但應確保每個項目均由一名具備適合技能及經驗豐富的合約經理負責，以及向合約經理提供必要的支援。在某些情況下，私營夥伴或須申請營運牌照以便提供服務。當局亦可利用牌照申請、續期／撤銷，作為監察私營夥伴營運表現的另一途徑。

### 查閱監察資料

為方便合約經理工作，合約應規定私營夥伴須制訂適當的服務表現指標，並加以監察。私營夥伴應定期向委託部門提交服務表現指標報告，而部門可就報告進行獨立檢討及／或審核。為此，合約條文應准許部門：

- 在任何合理時間進入有關設施
- 查閱有關項目的帳目及其他紀錄
- 要求進行顧客滿意程度調查
- 要求定期就履行合約的表現發表報告
- 委聘核數師

### 長遠評核

調查顯示，減低成本並非各部門使用私營機構服務的主要考慮因素。對一些部門來說，由於從未負責直接提供所外判的服務項目，部門對外判所能節省的成本實在難以計算。其他部門也未必能即時提供有關資料。

部門在可行的情況下應估計部門自行提供某項服務的成本（對應的公營部門成本）（public sector comparator），藉此制訂項目預算，並定出衡量標價的基準。項目展開後，部門應監察項目的開支，以評估預期財政成效的達標程度，並在未能達標時作出補救。

評核項目工作與監察項目工作不同之處，在於前者是按周期進行，而後者則須持續進行。正是由於這個原因，評核工作往往不受部門重視。每次再批出合約或重新考慮一項政策時，均應進行評核。評核範圍應涵蓋服務各個環節，不應只局限於私營機構負責提供的服務。評核應較監察更加深入——不單要問「我們的方法是否妥當？」，還應問「我們所做的是否正確？」評核工作應審視項目是否已取得預期的成效，以及部門應否把這些成效定為持續改善服務的目標。

由於評核工作的範圍較監察更深入，評核工作一般應考慮項目長期來說是否物有所值，以及在處理當前事宜和開支方面的效益。此外，政府有責任在評核時考慮新一代市民可能有的期望、價值觀念和需要。因此，評核工作的開支一般由政府承擔，不能轉嫁供應商。

評核這個步驟往往會被忽略——評核重視整體的成效，並審視有關目標是否仍然切合時宜

評核著眼於長遠問題，並由政府承擔評核費用



# 私營機構運作及參與公共服務的方式

## 買家／服務提供者協議包括：

- 內判 (Contracting-in)
- 外判 (Outsourcing / Contracting out)
- 補助及資助金 (Grants and Subventions)

## 公營部門與私營機構合作模式包括：

- 私營機構融資計劃 (Private Finance Initiatives)  
一般簡稱包括：BOOT [Build Own Operate Transfer (建造、擁有、營運、轉移)，或DBFO [Design Build Finance Operate (設計、建造、融資、營運)]，以及BOT [Build Operate Transfer (建造、營運、轉移)] 等
- 特許經營權 (Franchises)
- 合資經營 (Joint ventures)
- 合夥公司 (Partnership companies)
- 合夥投資 (Partnership investments)

## 私營化計劃／由私營機構提供服務包括：

- 出售資產 (Asset sales)
- 出售政府企業股本 (Sales of shares in government owned enterprises)
- 管理層收購 (Management Buy Outs)
- 由市場提供服務 (Market provision of services)
- 停止提供某些公共服務 (Withdrawal of public services)

下列多項讓私營機構參與公共服務的策略或計劃之間並不是互不相容的，可以重疊或互換採用。

<b>買家／服務提供者協議包括：</b>		
<b>內判</b>		
<p><b>定義：</b>部門負責管理由私營機構提供的員工或專業知識，以補充部門的內部資源。</p>	<p><b>機遇：</b>當部門承受沉重壓力時，可提升部門即時提供服務的能力。當部門資源不足以應付無法預料或不斷增加的服務需求，可以利用內判安排管理上述風險。</p>	<p><b>挑戰：</b>須確保部門不會忽略內部員工和專門知識，以及通過妥善管理的合約維持未來的供應。</p>
<b>外判</b>		
<p><b>定義：</b>與外間機構訂立合約，按照議定的時間框架提供指定服務。</p>	<p><b>機遇：</b>借助私營機構的技能、創新和技術，提高服務質素；讓政府可集中處理優先項目；更迅速地為市民提供新服務，及把握新機遇。</p>	<p><b>挑戰：</b>外判合約須根據成效和物有所值的原則批出，不只取決於投入的資源和最低標價；在充分監管合約成效的同時，應避免窒礙承辦商積極提供建議。</p>
<b>補助及資助金</b>		
<p><b>定義：</b>發給私營機構或非政府組織一筆過撥款或可續批的整筆撥款，藉以提供某項服務。</p>	<p><b>機遇：</b>借助代理人以加強部門提供某項服務的能力。這些代理人須具備服務同類客戶的專業知識。</p>	<p><b>挑戰：</b>須確保補助條件可讓外間機構維持品牌特色和運作模式，例如任用義工。同時應訂明具體條件，以便監察服務產量或成效。</p>

<b>公營部門與私營機構合作模式包括：</b>		
<b>私營機構融資計劃</b>		
<p>定義：利用私營機構的技能和資金開展新的服務計劃，從而善用公營部門的資產，包括有形資產及知識。</p>	<p>機遇：發掘不易變賣資產的潛力和分享所得的回報。</p>	<p>挑戰：發掘潛在機會，加以發展，並確保納稅人得到應有的回報。</p>
<b>特許經營權</b>		
<p>定義：政府給予私營機構特許經營權，以便按議定的期間提供公共服務。相關私營機構需在此段期間支付特定費用，以賺取就服務所得的全部或部分收益。</p>	<p>機遇：借助私營機構提供高效率的服務，但政府仍保留服務的擁有權。</p>	<p>挑戰：訂明服務標準，以確保提供覆蓋範圍廣泛的優質服務，同時讓私營機構有機會藉創新方法提高效率，從中獲利。此外，讓私營機構分擔表現欠佳的風險，政府便不致既要承受大部分風險但所得回報卻較少。</p>
<b>合資經營</b>		
<p>定義：公營部門與私營機構建立夥伴關係，共同管理雙方湊合的資產、資金和專門知識，讓雙方利益得以長期增長。</p>	<p>機遇：充分利用政府資產的潛力，分擔履行政策方針和實現商業目標的風險。合資經營可包括特許、利潤及分攤收入的協議或成立法團企業等合約協議。</p>	<p>挑戰：判斷何時採用合資經營，取代傳統的合夥經營，並適當地平衡公營部門和私營機構的風險及回報。運作的結構須符合商業原則，但須保持穩健，以便能經得起公眾監察。</p>
<b>合夥公司</b>		
<p>定義：在政府擁有的業務引進私營機構的擁有權，同時藉法例、規管、合夥協議，或保留特定的政府股份，以維護公眾利益和公共政策目標。</p>	<p>機遇：引進私營機構擁有權的好處，包括私營機構在投資和管理方面的技巧。</p>	<p>挑戰：保障公營部門就有關資產的持續利益，並確保納稅人的付出可以物有所值。</p>
<b>合夥投資</b>		
<p>定義：公營部門與私營機構建立夥伴關係，公營部門為私營機構的投資項目提供資金，目的是確保公營部門可分享項目的投資回報。</p>	<p>機遇：為具商業潛力的項目提供資金，以克服市場運的融資問題。由於受投資的規模、風險或項目年期，或政治環境的影響，資本市場往往無法提供足以承擔項目所需全部成本的資金。合夥投資能讓納稅人可分享項目日後的回報。</p>	<p>挑戰：確保相關投資物有所值，特別是根據投資條款，公營部門所得的回報與所承受的風險相稱。</p>

<b>私營化計劃包括：</b>		
<b>出售或轉讓資產</b>		
定義：出售或轉讓過剩的公營部門資產。	機遇：利用私營機構的資金、管理及其他技巧和能力，發揮公營部門資產的潛力。	挑戰：保障公營部門就有關資產的持續利益，並確保納稅人的付出可以物有所值。
<b>出售政府企業股本</b>		
定義：透過上市或出售公司的方式，出售政府企業的小部分或大部分股本。	機遇：利用私營機構投資和資本市場的規律提升業務管理的表現，從而發揮政府業務的潛能。	挑戰：憑藉競爭、規管或其他保障公眾利益的機制，確保僱員、顧客及納稅人從計劃中公平分享利益；配合實踐股本增值的目標，訂定出售股本的日期；以及設立獎勵，鼓勵企業在出售股本前及往後日子，致力改善服務表現。
<b>管理層收購</b>		
定義：某部門的僱員自行集資購買政府部門的資產，並自組公司負責提供服務。這類計劃一般由管理層領導，但亦可讓全體員工參與。	機遇：可繼續利用現有員工的專門知識、運作程序和顧客歸屬感，但轉由私營機構提供服務。私營市場因此增添多一名成員，而員工亦不會失去工作。	挑戰：新公司為了增強競爭力，或須改變現行運作模式及員工的僱用條件。市民可能認為政府會為新公司承保業務風險，部門必須妥善管理這項風險。
<b>由私營機構提供服務包括：</b>		
<b>由市場提供服務</b>		
定義：私營機構能夠滿足明確社會需要，無須動用公帑或其他公共資源提供服務。	機遇：透過撤除規管、制訂社會撥款安排或改變競爭環境等常用方法，鼓勵或容許私營機構直接提供服務，滿足社會需要。	挑戰：透過適當規管保障服務使用者及維護競爭環境，而又不致阻礙私營機構發展高效率及創新的服務。
<b>停止提供某些公共服務</b>		
定義：如私營服務提供者能充分滿足社會需求，政府可以即時停止提供相關的公共服務。	機遇：削減公共開支，並減輕公營部門管理人員的負擔。	挑戰：重行調配現有員工和資產。



# 意見與指引

**效率促進組**可就組織架構改革，以及公私合營和其他私營機構參與公共服務的機會，向各部門提供一般意見，並介紹外間機構提供專業意見。若有需要，效率促進組可為部門進行業務計劃／可行性研究，藉此提供顧問意見，以及：

- 協助擬備採購文件
- 就外判和公私合營事宜提出意見

**效率促進組**亦：

- 制定外判及公私合營指引和參考資料，籌辦和提供相關培訓和研討會
- 提供諮詢服務（電話：2165 7255）

**公務員事務局**可就影響公務員的事宜提出意見。

**律政司**可協助籌備和草擬採購文件。

關於撥款和向立法會財務委員會／工務小組委員會申請批准的程序，部門應徵詢**財經事務及庫務局（庫務科）**的意見。該局亦負責：

- 就財務／撥款事宜提出意見
- 審核經常撥款以及由非經常開支項目引致的經常開支撥款申請，並在資源分配工作中為項目預留撥款
- 提供向財務委員會申請批准撥款所需的支援
- 就招標事宜提出意見，審核標書評審方法

**政府物流服務署**根據《物料供應及採購規例》可就一般採購事宜向各部門提出意見。

**勞工及福利局的第一分科第二組（即前衛生福利及食物局婦女事務組）**可就性別觀點主流化的規定提供意見。

**廉政公署**可協助處理廉潔誠信問題和管理貪污風險。

**勞工處**可就減低僱傭風險的措施提出意見（尤其是如何避免承辦商剝削非技術工人的措施）。

**政府資訊科技總監辦公室**可就涉及提供資訊科技基礎設施和服務的項目提出意見。

香港中環  
雪廠街 11 號  
中區政府合署西座 13 樓  
效率促進組

電郵： [euwm@eu.gov.hk](mailto:euwm@eu.gov.hk)  
電話： 2165 7255  
傳真： 2881 8447  
網址： [www.eu.gov.hk](http://www.eu.gov.hk)

