

第二章 — 政府資產管理

(A) 概覽

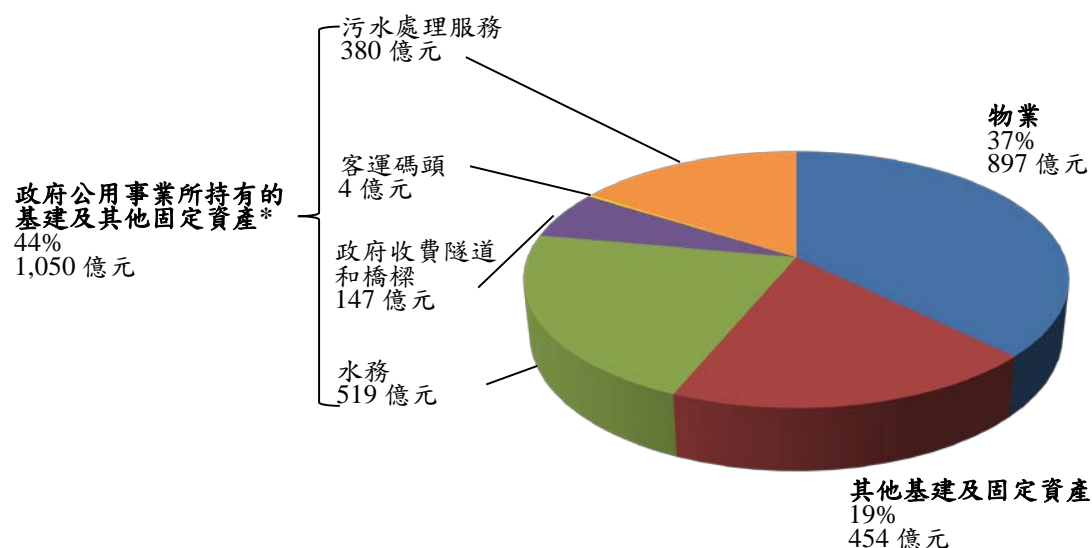
- 2.1 工作小組預計日後的公共開支龐大，因此，在二零一四年三月發表的報告中建議，政府應考慮更加積極主動地管理其資產組合，並善用財政回報，以紓緩未來數十年的財政壓力。工作小組強調，變賣資產所得的一次過收益，並不能解決結構性赤字的問題，只有助暫渡財政難關。
- 2.2 二零一四年七月，工作小組應財政司司長的邀請，檢討政府在固定資產和財務資產的性質及管治架構。工作小組的職權範圍不包括應計制綜合財務報表所反映由香港房屋委員會、香港五隧一橋有限公司和外匯基金持有的資產及投資。
- 2.3 截至二零一四年三月底，政府的固定資產估計總值 2,401 億元。以下的分析涵蓋：
- (a) 管理政府物業(估計總值 897 億元)，包括將會成為過剩物業的高級公務員宿舍；以及
 - (b) 管理四項政府公用事業(估計資產總值 1,050 億元)。
- 2.4 截至二零一四年三月底，政府的財務資產估計總值為 13,326 億元。分析涵蓋的政府企業(估計總值 3,002 億元)，當中九個並非政府機構，五個屬政府運作(即營運基金)。其餘的財務資產為存於外匯基金的財政儲備，以及現金、貸款及暫支款項等。

(B) 政府固定資產管理

固定資產

2.5 政府的固定資產包括政府持有的物業；四項“政府公用事業”為供水、污水處理、客運碼頭，以及其他有關使用收費隧道和橋樑的服務而持有的基建及固定資產；以及其他基建及固定資產，包括進行中的基本工程／項目、電腦資產及其他機器和設備。政府固定資產的分項數字如下：

圖 2.1 — 政府的固定資產[#]
(截至二零一四年三月三十一日的總值為
2,401 億元)



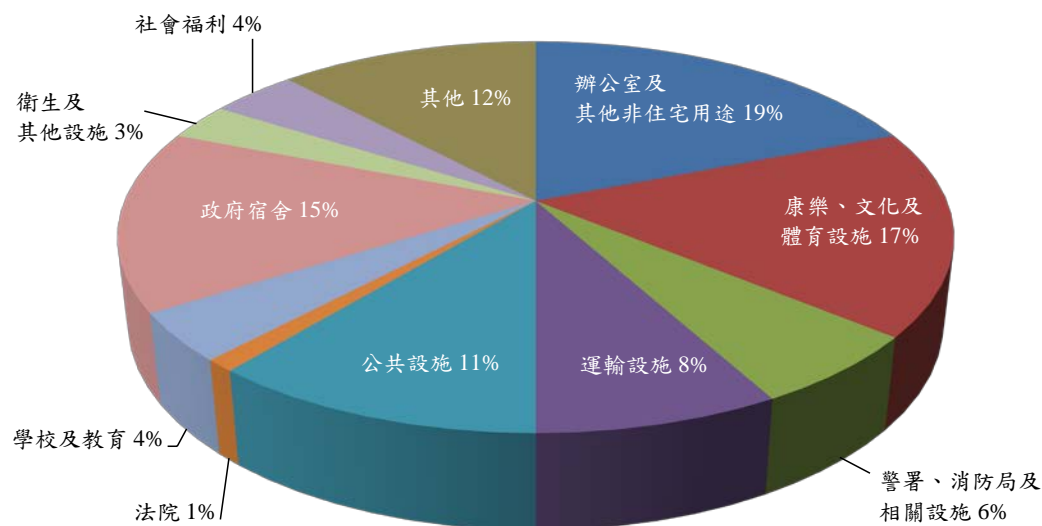
不包括由香港房屋委員會擁有和管理的建築物，當中主要是提供 748 605 個公共租住房屋單位的屋邨及其他設施，如零售設施及福利設施。工作小組的職權範圍不涉及這些資產。

* “其他固定資產”包括電腦資產、其他機器和設備，以及進行中的基本工程／項目。

政府物業(897億元)

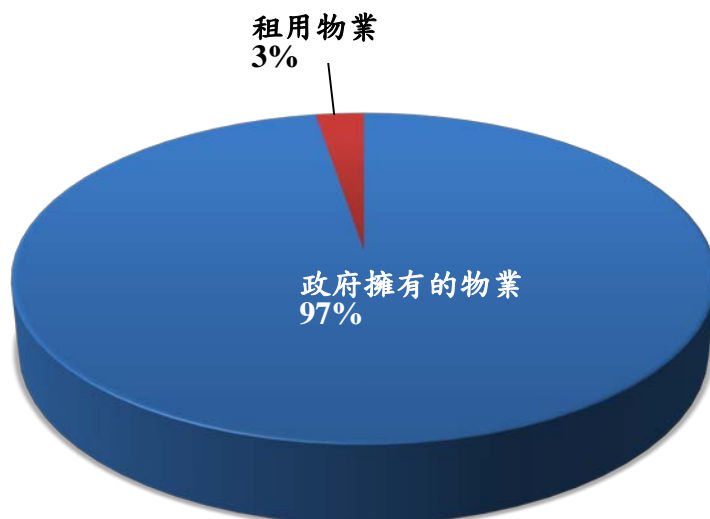
- 2.6 工作小組經研究可否及如何能適當調整現行管理政府物業的政策和策略，以獲取最大的財政回報。
- 2.7 政府物業主要用以支援政府運作和提供公共服務。根據現行政策，供政府運作的辦公地方會盡可能設於政府物業內，以確保使用權得到保障，也可盡量減少政府的租金開支。
- 2.8 目前，政府共有約 7 200 個物業，總樓面面積逾 1 086 萬平方米，當中包括辦公大樓、康樂及文化設施、運輸設施、衛生及福利設施、警署、消防局、法院、學校及政府宿舍。政府宿舍主要包括供合資格的已婚初級紀律部隊人員入住的“紀律人員宿舍”，以及供在一九九零年十月一日之前入職的高級公務員入住的“高級公務員宿舍”。

圖 2.2 — 按樓面面積列出政府物業的用途



- 2.9 當政府擁有的物業不足以應付個別政策局或部門的辦公地方或宿舍／運作需要時，政府會在私人市場租用物業。但如情況許可，便會停止租用物業，並將相關的辦公地方遷往政府擁有的物業。截至二零一三年年底，政府租用物業的總樓面面積約為 29 萬平方米。

圖 2.3 — 按樓面面積計算政府擁有及租用物業的百分比



- 2.10 為了地盡其用及賺取收入，政府會研究如何在適當時機，盡用政府的辦公地方／宿舍和土地，以及盡量發揮這些資產賺取收入的潛力，包括將有關用地撥作商業用途、重新發展及出售等。
- 2.11 **撥作商業用途。**政府會視乎情況，研究將名下物業內沒有運作上需要的過剩空間撥作商業用途的可行性，此舉有助全面發揮這些物業的潛力及賺取收入。政府可透過商業租約方式出租名下物業作不同用途，例如商舖、廣告空間、停車場、自動櫃員機和自動販賣機。
- 2.12 **重新發展。**政府定期檢討名下物業的使用情況，如發現未盡其用，會研究可否重置相關政策局／部門到其他地點繼續運作及辦公，以騰出土地作重新發展。此舉有助善用土地資源，也可帶來收入。例如政府近期騰出兩幅未盡其用的土地作重新發展，其中一幅位於長沙灣道 650 號(前身是一幢設有政府宿舍、郵局和貨倉的建築物)，另一幅位於尖沙咀中間道 15 號(前身是一幢多層停車場大廈)。長沙灣道用地已於二零一四年四月以 10.02 億元出售作商業／辦公室發展，而中間道用地則於二零一四年九月以 46.88 億元出售作“商業／辦公室／酒店”用途。

2.13 出售。如果所擁有的物業沒有運作上的需要，又沒有其他方法加以善用，政府或會出售有關物業以獲取收入。二零一四年，政府將下列的過剩物業出售，合共獲得4億元收入：

表 2.1 — 出售政府擁有的過剩物業

2014年	物業	所得收入
6月	透過公開招標出售三個高級公務員宿舍	8,800萬元
8月	透過公開拍賣出售九個高級公務員宿舍	2.81億元
11月	透過公開拍賣整批出售萬宜漁村11個單位	3,100萬元

另外，政府亦可以拆卸過剩的建築物，將土地交回地政總署作其他發展用途。

2.14 工作小組留意到政府物業的組合涵蓋多種類型的建築物，並商討如何以資產管理方式，利用部分較高價值的政府物業套現，以便在有需要時為政府提供現金來源。工作小組經商討以下方案：

- (a) 用發行債券的方式集資，以政府物業作為發債的相關資產。發債所得收益可用作投資以賺取收入，其中部分投資收入可用作向債券持有人支付利息。在過程中，該等物業的法定擁有權仍屬於政府，因此保障政府在該等物業的使用權並不受影響；及／或
- (b) 透過「售後租回」安排，藉出售政府物業取得一筆流動現金。政府須放棄物業的擁有權，使用權也再沒有保障，政府須定期繳交租金，而租金會隨市況波動；及／或

- (c) 利用能夠賺取收入的政府物業成立**房地產投資信託基金**。該基金是以能夠賺取收入的房地產組合營運，而有關收入會用作成為在市場買賣的流通證券。相比現時以出售方式處置政府物業的做法，此舉讓政府可在中期內持有這些物業作為投資也可享有長遠升值的潛力。在過程中，只有收入來源會證券化，政府仍可繼續擁有該等物業，但將用作投資用途，而不是用來應付政府的運作需要。

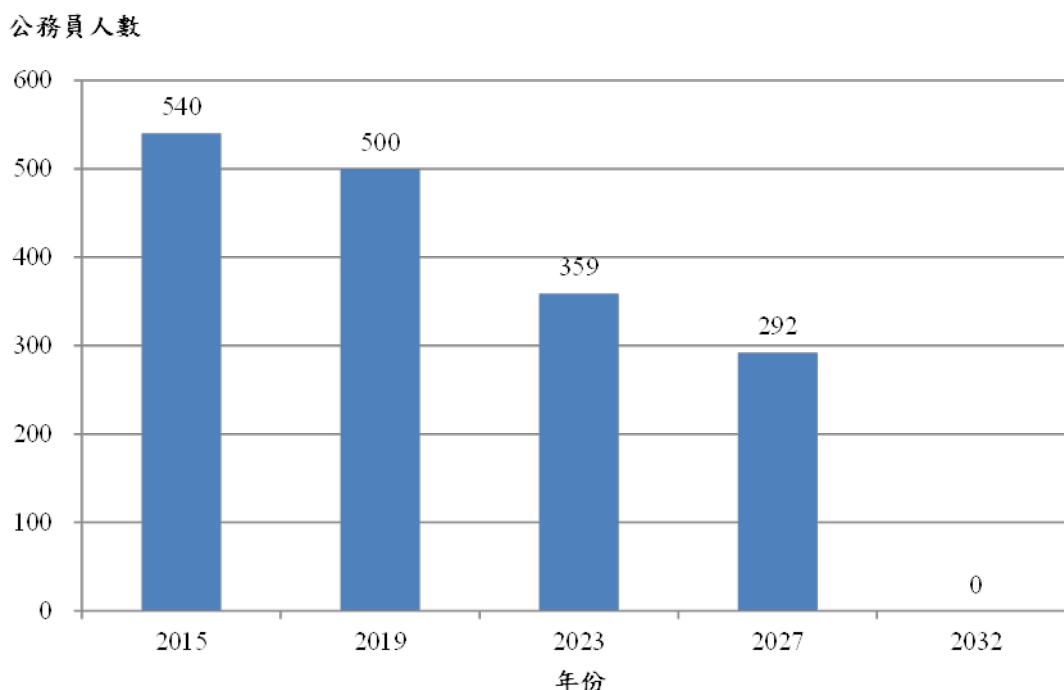
建議——政府物業

- 2.15 工作小組認為政府沒有即時的財政需要去實施上述方案，並關注到方案(c)與政府的角色並不相符。工作小組**建議**，當政府急切需要流動現金時，可研究採納方案(a)和方案(b)。

過剩的高級公務員宿舍

- 2.16 工作小組留意到，在一九九零年十月一日前入職的高級公務員將會陸續退休，這些合資格入住高級公務員宿舍的人員對宿舍的需求在未來 20 年會逐步下降，屆時政府擁有的大量住宅物業將會成為過剩物業。

圖 2.4 — 高級公務員宿舍預測需求



- 2.17 為處理過剩的高級公務員宿舍，政府在一九九六年推出處置高級公務員宿舍五年計劃。該項計劃列出擬於往後五個財政年度處置的宿舍用地，以便預早通知受影響的住客。由公務員事務局統領各相關政策局和部門代表組成的工作小組會每年就該項計劃作出檢討。
- 2.18 過剩的高級公務員宿舍大多位處黃金地段(例如大坑道、山頂和半山區)，而且對提供公共服務沒有直接影響。因此，工作小組認同處置過剩的高級公務員宿舍可為政府提供重要的收入，並就此研究如何獲取最大的回報。
- 2.19 截至二零一四年十一月，政府擁有 14 幅高級公務員宿舍用地(建有單位 631 個)，以及 220 個位於私人發展物業的高級公務員宿舍單位，單位總數 851 個。
- 2.20 政府高級公務員宿舍用地。根據政府現行政策，列入處置高級公務員宿舍計劃的高級公務員宿舍用地，一般會在所有單位騰空之後以賣地方式處置。上文第 2.19 段提及的高級公務員宿舍用地中，有部分已列入處置計劃，並擬訂了賣地日期。二零零九年至今，共有五幅高級公務員宿舍用地以賣地方式處置，為政府帶來合共 310 億元的可觀收入。

表 2.2 — 二零零九年至今售出的高級公務員宿舍用地

	高級公務員 宿舍用地	出售日期	所得收入
1.	聶歌信山道 103 號	2010 年 7 月	100 億元
2.	義德道 1 號	2010 年 8 月	10 億元
3.	義德道 3 及 5 號	2010 年 10 月	20 億元
4.	波老道 21、23 及 25 號	2011 年 6 月	120 億元
5.	深水灣徑 8、10 及 12 號青巒	2012 年 5 月	60 億元
		總計	310 億元

2.21 位於私人發展物業的高級公務員宿舍單位。位於私人發展物業的過剩高級公務員宿舍單位，會在公開市場以公開招標或拍賣方式處置。二零零九年至今，共有 165 個位於私人發展物業的過剩高級公務員宿舍單位售出，收入合共 42.05 億元。

表 2.3 — 二零零九年至今售出的高級公務員宿舍單位

年份	售出單位數目	所得收入
2009 年	102	24.95 億元
2010 年	16	3.81 億元
2011 年	15	3.97 億元
2012 年	20	5.63 億元
2013 年	-	-
2014 年	12	3.69 億元
總計	165	42.05 億元

2.22 為善用過剩的高級公務員宿舍單位及賺取收入，政府通常會將有待出售的單位租出，作為過渡安排。截至二零一四年十一月，共有 189 個過剩高級公務員宿舍單位租出，每年租金收入約 1.08 億元。

2.23 在研究高級公務員宿舍用地和單位是否應該出售，或是將過剩單位保留作長期出租以獲取最大回報時，工作小組經考慮以下相關因素：

- (a) **高級公務員宿舍的樓齡**。部分高級公務員宿舍單位的樓齡超過 30 年。如果選擇出租該等單位，政府便須負擔維修保養的經常開支；隨着樓齡續增，開支會愈來愈大。此外，為了盡量提高租值，政府或須動用大筆資本進行大規模翻新工程。
- (b) **政府的角色**。政府當初興建或購置高級公務員宿舍是為滿足該等宿舍的需求。政府若要擔當業主和租務代理的角色，必須深思熟慮，就該政策作出決定。

(c) **土地及房屋需要的緩急次序**。政府的首要政策是增加土地供應，以應付房屋及其他發展需要。有鑑於此，政府未必有充分的理據保留部分未盡其用的過剩高級公務員宿舍用地，以獲取收入。

2.24 一般而言，出租位於私人發展物業的高級公務員宿舍單位，相比出租政府興建的高級公務員宿舍單位，有較大的空間和靈活性。這些單位分散於不同的物業，可以在適當時候個別出售或出租，對準租戶也可能更具吸引力。政府選擇出售或出租這些過剩單位，將取決於每宗個案的成本效益評估結果。

2.25 工作小組經考慮在未來數年，可騰空或處置的高級公務員宿舍用地以及位於私人發展物業的高級公務員宿舍單位的估計售價和估計租值，有關分析載列於下表：

表 2.4 — 高級公務員宿舍用地及單位的估計售價和每年估計租值的比較

	估計售價 (截至 2014 年 9 月 1 日)	估計租值 (每年)	售價與租值 相抵的年期
九幅 高級公務員 宿舍用地*	510 億元	5.23 億元	97.5 年
220 個位於私 人發展物業的 高級公務員 宿舍單位	80 億元	1.44 億元	55.5 年

* 不包括已納入政府高級公務員宿舍處置計劃，並已擬訂了出售日期或已劃作其他政府用途的五幅宿舍用地。

建議——過剩的高級公務員宿舍

- 2.26 鑑於高級公務員宿舍單位每年的租金回報偏低，加上香港土地資源短缺，工作小組認為不值得將過剩的單位保留作出租。工作小組也認為，政府不宜為可能得到的資本增值而保留過剩的高級公務員宿舍，因為此舉可能令市民錯覺政府參與物業市場的投機活動。
- 2.27 基於上述考慮因素，工作小組**建議**政府繼續按照既定政策，出售騰空的高級公務員宿舍用地和單位，以賺取一筆過的收入，也可騰出土地，有助增加土地供應作房屋或其他發展用途。此舉估計可為政府帶來大約 590 億元收入，實際數額則視乎推售時間。
- 2.28 在如何處置這些過剩物業的問題上，工作小組**建議**採取務實的做法，讓處置機制更見靈活變通，確保不會在市道欠佳時出售有價值的政府物業。在釐定處置的優先次序時，應以高級公務員宿舍調遷計劃的進展、出售物業可能賺取的收入、重新發展後可優化土地應用的情況，以及市場氣氛為依歸。政府亦應繼續將有待出售的過剩宿舍單位出租，作為過渡安排。

政府公用事業(1,050 億元)

2.29 供水、污水處理及客運碼頭，以及其他有關使用收費隧道和橋樑的服務(通稱“政府公用事業”)，需要動用大量公帑，用作前期資本投資。為了收回投資成本及管理公用事業所耗用資源的成本，行政會議在一九九五年決定參照相關行業，並按固定資產原來成本計算的平均淨值，為政府公用事業釐定目標回報率。此外，行政會議決定，因應各項公用事業的實際表現，以及政策、經濟和投資市場情況的轉變，每隔五年檢討目標回報率一次。

2.30 現有的四項政府公用事業如下：

- (a) 水務設施(由水務署負責管理)
包括向全港各區供應食水及鹹水。
- (b) 政府收費隧道和橋樑(由運輸署負責管理)
包括營運五條由政府興建的收費隧道(即香港仔隧道、獅子山隧道、城門隧道、將軍澳隧道及八號幹線(九龍段 — 即沙田至長沙灣))及青嶼幹線。
- (c) 客運碼頭(由海事處負責管理)
包括營運兩個客運碼頭(即上環港澳碼頭和尖沙咀中國客運碼頭)。
- (d) 污水處理服務(由渠務署負責管理)
包括透過公共污水收集系統處理和排放污水。

2.31 自二零一二年最近一次檢討後，有關公用事業現時的目標回報率如下：

水務設施	3.4%
政府收費隧道和橋樑	6.6%
客運碼頭	7.5%
污水處理服務	收回成本

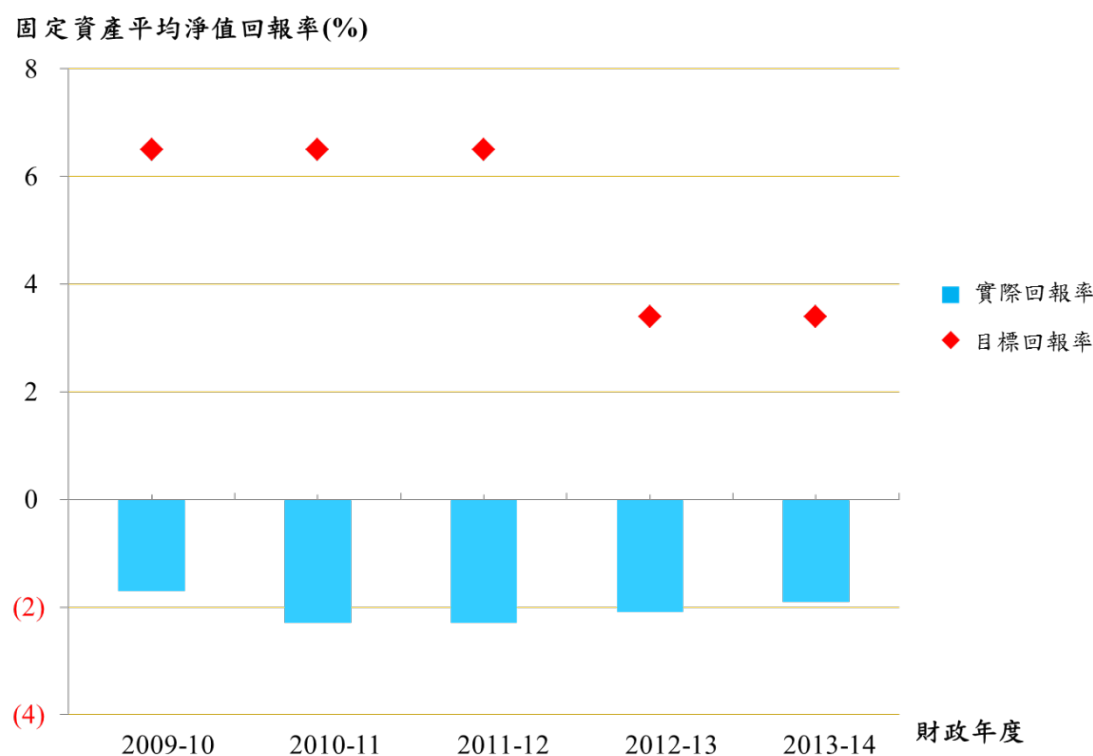
目標回報率以資本資產訂價模式釐定，並按固定資產原來成本計算的平均淨值，評估個別政府公用事業的資本成本。目標回報率每五年檢討一次，檢討時會考慮最新的經濟和投資市場情況，以及相關行業的公司風險回報特性。

2.32 過去五年(二零零九／一零年度至二零一三／一四年度)，上述四項政府公用事業的經營帳目顯示，客運碼頭的營運回報高於目標，其他三類則未達財政目標。

水務

- 2.33 鑑於水是基本生活所需，與水務有關的業務風險應由政府的一般收入承擔，故行政會議在一九九五年決定，水務營運的目標回報率應訂於無風險水平(概念上，無風險回報率，是肯定可賺取的回報率，如政府債券息率)。
- 2.34 過去五年(二零零九／一零年度至二零一三／一四年度)，水務營運的回報率遠低於目標。事實上，水務營運自一九九八／九九年度起已錄得赤字。
- 2.35 水務署已推行種種減省開支措施，包括外判工作、電腦化、精簡工序、廠房自動化和遙控運作、優化廠房的維修保養、重組和重整工作流程，以及推行節約用電措施。儘管如此，水務營運仍然入不敷支。在二零一三／一四年度，水費佔水務營運收入的 33%。由於水費自一九九五年以來從未調整，水務營運的成本未能全部收回。

圖 2.5 — 水務的目標回報率和實際回報率

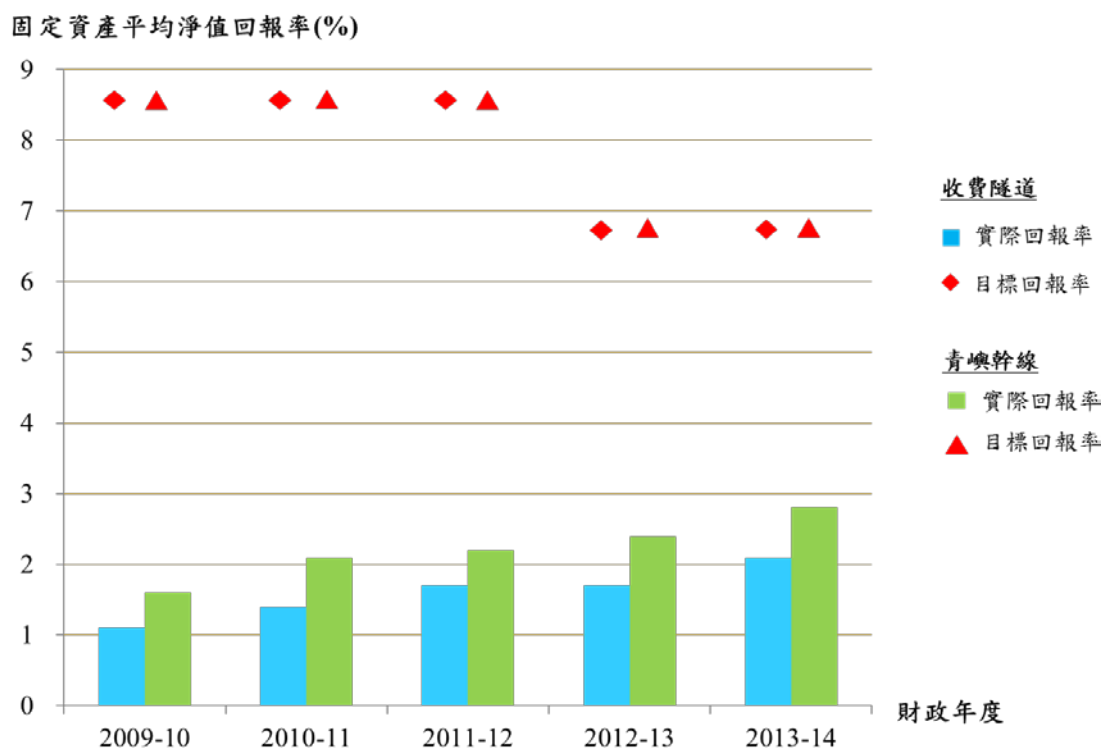


政府收費隧道和橋樑

2.36 過去五年(二零零九／一零年度至二零一三／一四年度)，政府收費隧道和橋樑的營運回報率未達目標。

2.37 五條政府收費隧道和青嶼幹線的日常營運已予外判，承辦商須承擔設施維修和營運的所有經常開支。儘管政府已通過公開投標方式批出管理合約，致力控制管理成本，但佔政府收費隧道和橋樑營運收入約 99% 的橋隧費卻多年沒有調整。香港仔隧道、城門隧道和將軍澳隧道最近一次是在一九九三年二月二十六日調整收費；獅子山隧道最近一次是在一九九九年四月一日調整收費；八號幹線(九龍段)和青嶼幹線自通車後從未調整收費(兩條幹線分別在二零零八年三月二十一日和一九九七年五月二十二日通車)。為回應立法會的關注，八號幹線(九龍段)的收費較政府原本建議以達到目標回報率的水平為低。

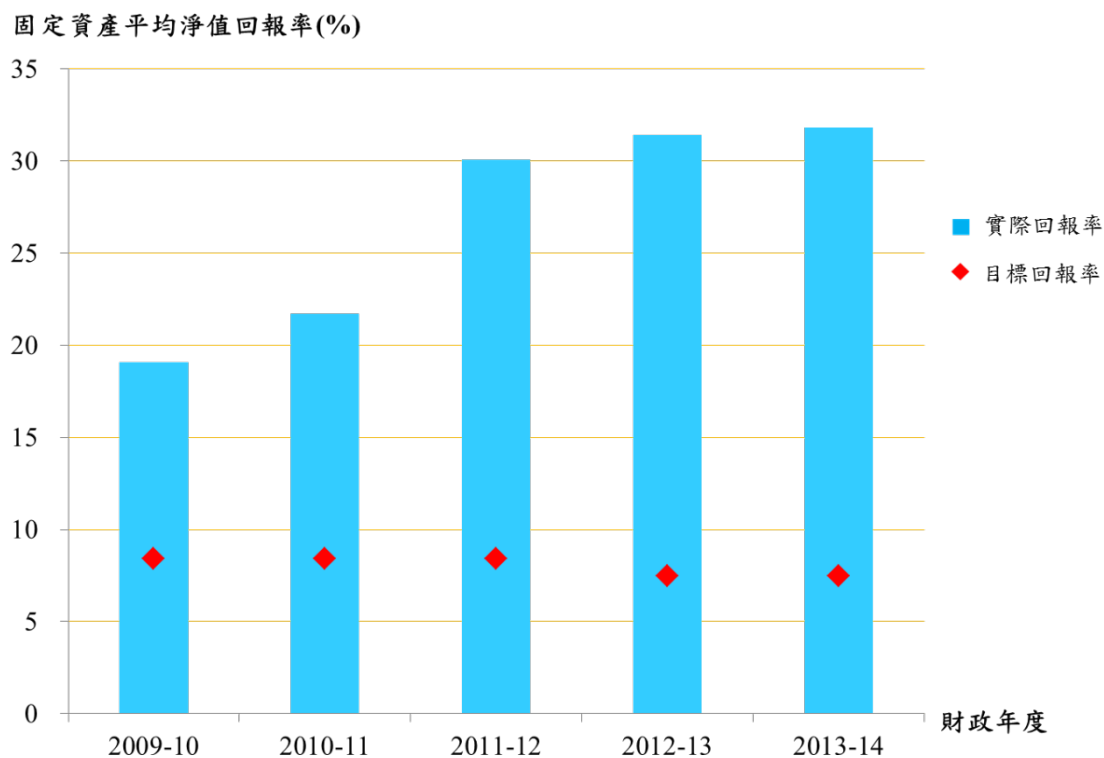
圖 2.6 — 政府收費隧道和橋樑的目標回報率和實際回報率



客運碼頭

2.38 過去五年，即由二零零九／一零年度至二零一三／一四年度，客運碼頭的營運回報高於目標回報率。由於預計乘客量持續增加，兩個客運碼頭在未來數年的營運回報預期仍會達到目標回報率。港珠澳大橋通車後，客運碼頭的乘客量或會縮減。

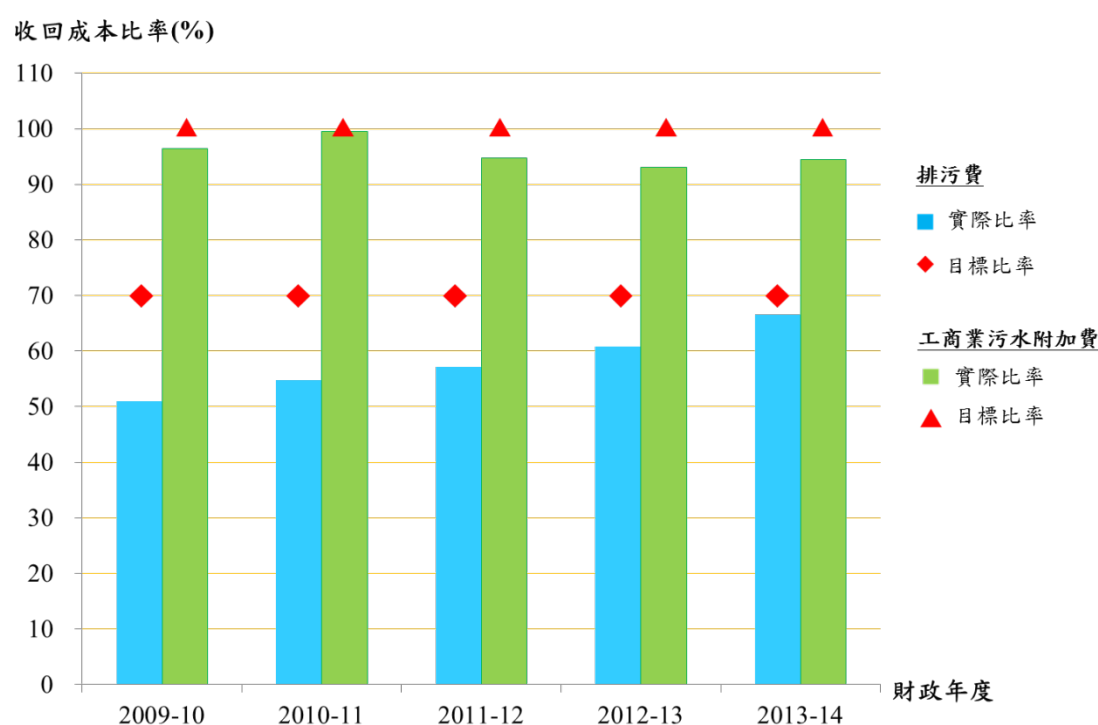
圖 2.7 — 客運碼頭的目標回報率和實際回報率



污水處理服務

- 2.39 污水處理服務收費計劃在一九九五年開始實施，當時為了令公眾易於接受，所釐定的排污費和工商業污水附加費都只收回污水處理服務的營運成本，並不包括資本成本。
- 2.40 污水處理服務的營運回報，仍未達到收回成本的目標比率——到了二零一七／一八年度，從排污費收回七成處理廢水的成本，從工商業污水附加費則全數(100%)收回處理污水的額外成本。然而，預計至二零一七／一八年度，排污費的收入仍會穩步上升，因為立法會已於二零零七年五月同意，在二零零八／零九年度至二零一七／一八年度，分十期按年增加排污費 9.3%。為確保污水處理服務可在二零一七／一八年度之後達到收回成本的目標比率，政府會在適當時候檢討排污費和工商業污水附加費。

圖 2.8 — 污水處理服務的收回成本目標比率和實際比率



政府公用事業監察機制

- 2.41 每項政府公用事業都設有經營帳目委員會，以監察其財務表現。各委員會由財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)擔任主席，成員包括相關決策局和部門的代表，職責如下：
- (a) 審核每年的經營帳目、五年預測，以及任何必要的開源節流措施；
 - (b) 審批收費調整建議；以及
 - (c) 定期檢討目標回報率。

建議——政府公用事業

- 2.42 工作小組同意，政府應沿用現時有系統的機制，定期監察政府公用事業的財務表現。
- 2.43 工作小組**建議**，政府公用事業應繼續探討節省成本的方法，並推行收費調整建議，致力改善財務表現。
- 2.44 水費的最近一次調整，是在一九九五年。工作小組**建議**應及時檢討水費，恪守“用者自付”的原則之餘，也有助水務設施的營運達到目標回報率。目前，每個家庭住戶每月平均水費僅約 50 元。工作小組認為住戶的負擔能力不是水費合理上調的實際阻力。水是珍貴的資源，市民厲行節約用水，便可減省所負擔的額外水費。
- 2.45 工作小組**建議**，政府應加緊鼓勵節約用水，同時繼續尋求更多方法，以高效快捷而又合乎經濟效益的方式，運作和保養水務設施。

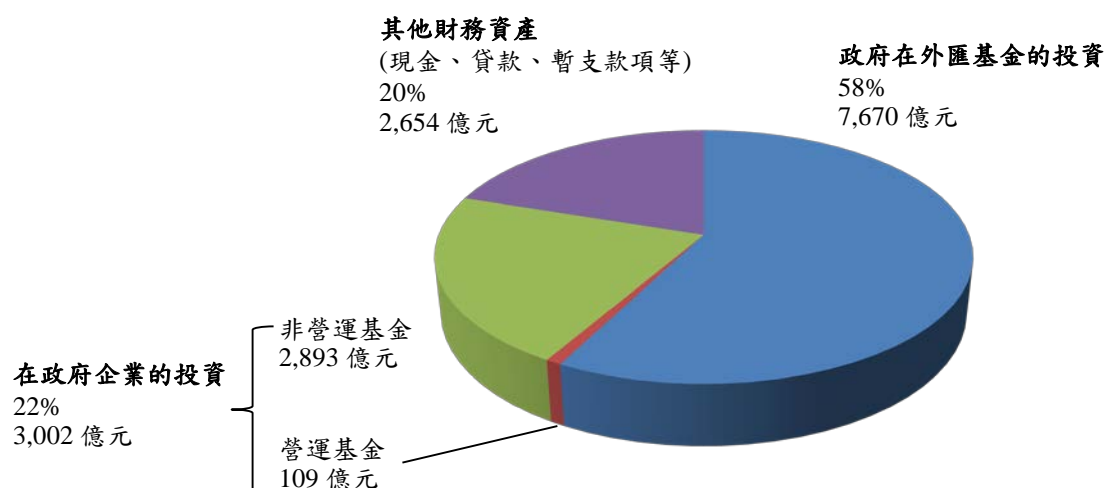
- 2.46 至於政府收費隧道和橋樑的營運，工作小組**建議**，政府應繼續監察政府收費隧道和青嶼幹線的交通情況，並待交通運輸理由確立時考慮調整收費。工作小組理解目前的政治現實，以及調整收費對香港整體發展計劃可能造成的影響，但始終認為，長遠而言，仍有需要改善政府收費隧道和青嶼幹線營運的財務表現，以達到目標回報率。
- 2.47 工作小組**建議**，政府應繼續與管理承辦商磋商，探討增加政府收費隧道和青嶼幹線的非隧橋費收入的方法，及探究推行節省成本措施的機會。

(C) 財務資產投資

財務資產

2.48 政府的財務資產包括存放在外匯基金的財政儲備；其他現金、貸款和暫支款項等；以及政府在一組“政府企業”的投資。其中，就工作小組目前的任務重點在於政府企業的投資。有關資產的分布概況如下：

圖 2.9 — 政府的財務資產*
(截至二零一四年三月三十一日的資產值為 13,326 億元)



* 不包括外匯基金、香港五隧一橋有限公司和香港房屋委員會所持有的財務資產。工作小組的職權範圍不涉及這些資產。

2.49 截至二零一四年三月底，政府的財務資產總值為 13,326 億元，其中 3,002 億元 (22%) 屬於在政府企業的投資。截至二零一四年三月三十一日政府持有不少於 20% 控股投資並分享其淨收益的政府企業名單如下：

表 2.5 — 政府企業

政府企業	政府控股投資
1. 機場管理局	100%
2. 公司註冊處營運基金	100%
3. 機電工程營運基金	100%
4. 香港數碼港發展控股有限公司	100%
5. 香港國際主題樂園有限公司	52.4%
6. 香港科技園公司	100%
7. 香港國際展覽中心有限公司	74.9%
8. 九廣鐵路公司	100%
9. 土地註冊處營運基金	100%
10. 香港鐵路有限公司	76.5%
11. 通訊事務管理局辦公室營運基金	100%
12. 郵政署營運基金	100%
13. 市區重建局	100%
14. 西鐵物業發展有限公司	100%

2.50 政府在 14 家政府企業持有股份，包括五個營運基金和九個政府架構以外的單位。

政府企業的管理(營運基金以外部分)(2,893 億元)

2.51 政府過往的投資，主要為了提供有價值的公共服務或實踐重要的政策目標，同時為政府提供合理的回報。這些政府企業的投資都是透過資本投資基金進行，以不同形式達到公共目的，分述如下：

(a) 具有股權結構的公共法定法團：

- (i) 香港鐵路有限公司——在香港興建並營運地下鐵路系統；
- (ii) 香港機場管理局——在赤鱗角一帶地區提供、營運、發展並維持一個民航機場；
- (iii) 九廣鐵路公司——持有鐵路系統，把服務經營權授予香港鐵路有限公司以營運其鐵路系統，並負責監督有關事宜；
- (iv) 香港科技園公司——監督並管理香港科學園、創新中心，以及分別位於大埔、將軍澳和元朗的三個工業邨；

(b) 根據《公司條例》(第 622 章)成立並具有股權結構的私人公司：

- (i) 香港國際主題樂園有限公司——營運香港迪士尼樂園度假區；
- (ii) 香港數碼港管理有限公司——營運包含四幢辦公室大樓、一間酒店和一個商場的數碼港；
- (iii) 香港國際展覽中心有限公司——發展並營運香港的亞洲國際博覽館；
- (iv) 西鐵物業發展有限公司——推展西鐵沿線的住宅發展項目；以及

(c) 不具股權結構的公共法定機構：

(i) **市區重建局**——推展、鼓勵、推廣並促進香港市區較舊地區的更生。

2.52 除了五個營運基金，其他政府企業都是獨立的法律實體，各自設有董事會監察業務運作，也各自執行企業管治，並接受董事會問責。因此，政府作為股東，目標是確保有關法團和公司：

(a) 以商業原則營運，並按本身的政策目標和監管安排，盡量創造和爭取最大股東價值；以及

(b) 為政府的投資提供合理財務回報，不論是派發指定水平的股息，還是優化有關企業的財政結構。

2.53 政府所投資的法團、公司和公共機構，全都肩負公共目的，並按嚴格的政策要求營運。因此，政府的投資主要是為實踐相關的公共政策目標，而非財務回報。除非政府投資的目標有變，否則商業回報不一定凌駕其他考慮因素。

2.54 各家政府企業(營運基金除外，下文另作分析)的財政表現不一，一些有會計盈利，可向政府(作為股東)派發股息；也有一些未必能派發股息，但仍有足夠現金收入，以履行任務和職能。政府企業的財務表現可以受多項因素影響。舉例來說，有些公司雖然有盈利，但可能一直在進行擴展計劃；另一些則要應付龐大的非現金開支，例如折舊。一些政府企業肩負公共政策任務，專責培育特定產業，盈利或會因而受到影響。

2.55 政府會委派人員擔任有關董事會的董事，藉以監察企業的財政表現。董事會的官方成員會考慮政府企業的個別任務、目標和財務表現，就如何制訂政府企業的業務計劃和財務預測提供意見。

建議——營運基金以外的政府企業

- 2.56 工作小組知悉，政府過往投資於營運基金以外的政府企業，主要是為了提供有價值的公共服務或實踐重要的政策目標。這樣，政府投資的主要目的也就是實踐有關的公共政策目標。工作小組也明白，政府企業各自執行企業的管治，並接受董事會問責。政府不宜直接干預這些企業的營運。工作小組集中探討的是政府作為股東，當面對結構性赤字時，應該考慮財政方案，即在考慮有關政府企業的財務表現和股東投資回報後，政府應否維持在該企業的持股量，或是出售部分或全部所持股份。
- 2.57 工作小組**建議**，如陷入嚴重財政困境，政府應考慮減持或出售其在政府企業所持有的股份。然而，出售資產所得的一次過收入，不能解決結構性赤字問題。在考慮調整在政府企業所持有的股份時，政府也應慎重考慮凌駕其他因素的公共政策目標，以及小股東的利益。工作小組認為，對於那些持有鐵路、機場等策略性資產的政府企業，政府應繼續保持大股東身份。至於其他政府企業，政府應定期檢討持股量是否仍然與公共政策目標相稱。
- 2.58 工作小組**建議**，政府應進行更有系統的檢討，涵蓋所有政府企業，加以監察。擬議的檢討並不是要監察個別政府企業的表現，而是旨在：
- (a) 評核各政府企業的相對財務表現；
 - (b) 把政府企業在歷來不同時期的表現相互比較及／或與業界基準比較；以及
 - (c) 評核政府的投資是否已見成果，能達到政策目標，而且仍然切合目標。

所建議的有系統檢討，每三年進行一次應已足夠。

營運基金的管理(109 億元)

2.59 營運基金是根據《營運基金條例》(第 430 章)設立的獨立會計單位，用以提供特定的政府服務。營運基金仍屬政府架構的一部分，但在財務和營運方面較為靈活，可以按營商方式運作，從而改善服務質素，回應客戶需求。

2.60 根據《營運基金條例》，營運基金須達到以下財政目標：

- (a) 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營運基金服務而招致的開支，並足以為應付該基金的債務而提供資本；及
- (b) 使所運用的固定資產產生財政司司長所釐定的合理回報(目標回報率)。

2.61 政府現時有五個營運基金，主要業務性質和各自的目標回報率如下：

表 2.6 — 營運基金的目標回報率

營運基金	目標回報率
(a) 公司註冊處營運基金 (公司註冊手續和附帶服務、公司查冊)	6.7%
(b) 土地註冊處營運基金 (查閱土地紀錄、契約註冊)	6.9%
(c) 通訊事務管理局辦公室營運基金 (規管電訊和廣播服務)	6.7%
(d) 郵政署營運基金 (郵政和附帶服務)	5.9%
(e) 機電工程營運基金 (機電工程服務)	7.8%

2.62 目標回報率以資本資產定價模式釐定，按固定資產原來成本計算的平均淨值評估個別營運基金的資本成本。目標回報率每五年檢討一次，檢討時會考慮最新的經濟和投資市場情況，以及相關行業的公司風險回報特性。

2.63 除郵政署營運基金自二零零九／一零年度以來一直未能達到目標回報率外，其餘營運基金在過去五年(二零零九／一零年度至二零一三／一四年度)的回報率都超越目標。

表 2.7 — 實際回報率(括號內為目標回報率)

營運基金	二零零九 ／ 一零年度	二零一零 ／ 一一年度	二零一一 ／ 一二年度	二零一二 ／ 一三年度	二零一三 ／ 一四年度
公司註冊處 營運基金	35.3% (8.3%)	59.4% (8.3%)	54.9% (8.3%)	63.6% (6.7%)	72.5% (6.7%)
土地註冊處 營運基金	38.5% (8.3%)	52.6% (8.3%)	19.7% (8.3%)	34.0% (6.9%)	15.8% (6.9%)
通訊事務管 理局辦公室 營運基金	32.2% (8.5%)	44.7% (8.5%)	48.8% (8.5%)	31.4% (6.7%)	26.0% (6.7%)
郵政署營運 基金	6.6% (8.4%)	3.8% (8.4%)	-1.9% (8.4%)	-3.9% (5.9%)	-0.5% (5.9%)
機電工程營 運基金	49.1% (8.5%)	58.1% (8.5%)	45.5% (8.5%)	38.1% (7.8%)	31.7% (7.8%)

2.64 按照現有常設機制，相關的決策局和財經事務及庫務局定期監察各營運基金的財政表現，包括：

- (a) 審批每年的業務計劃和公司計劃；
- (b) 審批調整收費建議和投資策略；及

(c) 每年進行兩次檢討和監察工作，分別審視中期和周年財政狀況。

2.65 為改善財政表現，郵政署營運基金會繼續推行開源節流措施，包括定期檢討並調整主要郵費及其他郵政費用；推出新服務，以配合網上商戶和顧客的送遞需要；提供特設的一站式集郵紀念品服務，以增加收入；同時推行郵政經營自動化、機械化和重整業務運作流程等措施，以節省開支。

建議——營運基金

2.66 工作小組同意政府應沿用有系統的機制，定期監察營運基金的財務表現。

2.67 工作小組**建議**營運基金應繼續提升運作效率，達到合理回報率，並同時維持應有的公共服務水平。

2.68 工作小組**建議**郵政署營運基金應繼續致力改善財務表現，包括探究外判機會和推行調整收費建議。

(D) 資產估值

- 2.69 政府固定資產的價值，在應計制政府綜合財務報表中，按有關資產的成本扣除累計折舊後匯報；至於在政府企業的投資則以政府應佔有關企業的資產淨值扣除已確認入帳的減值虧損後匯報。
- 2.70 土地一般不會列作固定資產入帳，原因是政府擁有的土地大多沒有私人市場對等例子(例如街道、警署、消防局或監獄的所在土地)，要為所有政府土地客觀地估值，並非易事，甚至無法做到。政府的土地成本不能可靠地衡量，因為當中可能牽涉不同程度的開拓土地成本，還有道路、渠道和其他社會基建等附屬設施的成本。為清楚交代資源的運用，政府在應計制政府綜合財務報表中已附載一份資產保管報表，列出政府為提供公共服務而使用的土地面積，及撥給房屋委員會供發展公共租住屋邨的土地面積。
- 2.71 工作小組認為，現行的資產估值方式基本上符合公認會計慣例，恰當合宜。為進一步提高透明度，工作小組建議政府考慮在可行的情況下，以附註形式在應計制政府綜合財務報表中披露更多關於政府企業（營運基金除外）市值的資料。

(E) 建議

固定資產

- 2.72 政府物業(截至二零一四年三月三十一日的資產值為 897 億元)。工作小組認為由於沒有即時財政需要，政府暫時無須考慮出售其擁有的多幢較高價值的政府物業。然而，工作小組**建議**，若政府需要流動現金時，可考慮利用一些較高價值的政府物業作為發行債券的相關資產，又或以「售後租回」方式出售這些物業，藉以集資。
- 2.73 高級公務員宿舍(政府物業的其中一類)。隨着在一九九零年十月一日之前加入政府的合資格公務員退休，預計未來 20 年，將有九幅宿舍用地及 220 個位於私人發展物業的宿舍單位陸續成為過剩物業。工作小組**建議**政府繼續按照既定政策，出售騰空的宿舍用地和單位，以賺取一筆過的收入。政府應採取務實的做法，靈活處理出售安排，及避免賤賣資產。在釐定出售的優先次序時，應以有關宿舍調遷計劃的進展、出售物業可能賺取的收入、重新發展後可優化土地應用的情況，以及市場氣氛為依歸。政府亦應繼續按照現時的做法，將有待出售的過剩宿舍單位出租，作為過渡安排。
- 2.74 政府公用事業(截至二零一四年三月三十一日的資產值為 1,050 億元)。在四項政府公用事業之中，只有一項(客運碼頭)的營運在二零零九／一零年度至二零一三／一四年度期間超逾目標回報率。工作小組**建議**，所有政府公用事業，尤其是其餘三項(即水務、政府收費隧道和橋樑、污水處理服務)應繼續探究節省成本方法，並適時調整收費，力求改善財政表現。

財務資產

2.75 **營運基金以外的政府企業**(截至二零一四年三月三十一日的資產值為 2,893 億元)。工作小組明白，多項政府企業的投資是以公共政策目標為依歸，而這些政策目標並不局限於財政考慮。工作小組**建議**，若陷入嚴重財政困境時，政府應考慮減持或出售一些政府企業股份。工作小組認為，對於那些持有鐵路、機場等策略性資產的政府企業，政府應繼續保持大股東身份。至於其他政府企業，政府應定期檢討持股量是否仍然與公共政策目標相稱。工作小組提醒，出售資產所得的一次過收入，不能解決結構性赤字問題；而凌駕其他因素的公共政策目標，以及小股東的利益，也須審慎加以考慮。

2.76 工作小組**建議**，政府應進行更有系統的檢討，涵蓋所有政府企業，加以監察。擬議的檢討並不是要監察個別政府企業的表現，而是旨在：

- (a) 評核各政府企業的相對財務表現；
- (b) 把政府企業在歷來不同時期的表現相互比較及／或與業界基準比較；以及
- (c) 評核政府的投資是否已見成果，能達到政策目標，並且仍然切合目標。

所建議的有系統檢討，每三年進行一次應已足夠。

2.77 **營運基金**(截至二零一四年三月三十一日的資產值為 109 億元)。工作小組留意在五個營運基金之中，有四個(公司註冊處、土地註冊處、通訊事務管理局辦公室、機電工程營運基金)已能達到目標回報率。工作小組**建議**，這些營運基金應繼續提升運作效率，維持合理的回報率。至於郵政署營運基金，工作小組明白該基金的運作有其歷史和法律方面的限制，**建議**該營運基金繼續致力改善財政表現，包括探究外判機會和推行調整收費建議。

