

立法會財經事務委員會

政府帳目匯報政策檢討的公開諮詢結果報告

目的

我們曾就政府帳目匯報政策的建議改革進行公眾諮詢，本文件旨在向議員簡介這次諮詢結果及我們建議的未來路向。

背景

2. 我們曾在二〇〇一年五月七日的會議上向議員表示，政府根據檢討政府帳目匯報政策專責小組(專責小組)的建議，提出了改善會計政策的措施及計劃。我們隨即公布專責小組的建議，以諮詢公眾的意見，諮詢期在二〇〇一年六月三十日結束。

公開諮詢結果

3. 我們共收到 12 份意見書¹。李家祥議員和其他人士亦在香港會計師公會於二〇〇一年六月出版的一期刊物中發表意見和評論。所有意見均一致支持政府採用應計制會計。提出

¹ 提交意見書的包括審計署、消防處、地政總署、香港房屋委員會、香港城市大學、民權黨、香港銀行公會、香港民主促進會、香港董事學會、香港會計師公會、岳恩理先生(香港會計師公會理事會成員)及黃匡源先生(前立法會議員)。

意見人士普遍認為，應計制會計將有助提高政府的成本效益、改善決策、加強資源運用的管理和問責性，使公眾更容易了解政府的財務表現和狀況。部份人士認為政府應作出更多的改動，並步向應計制預算。下文撮錄各項主要意見以及我們的回應。

較高層次的理想和最終的目標

4. 部分意見認為，政府並無說出採用應計制會計所能達致的較高層次的理想，即促進公營機構的改革。有意見認為，雖然政府在現時可能無法完全符合國際會計師聯會發出的國際公共及政府機構會計準則，但應定下目標，在一定時間內使政府的會計政策逐步與該等準則趨於一致。亦有意見認為，符合公認會計原則(特別是國際公共及政府機構會計準則)是至為重要的。

我們的回應

5. 公營機構的改革並非僅是對會計基準作簡單的改變，其中所涉及的問題遠多於此。探討公營機構改革的內容和實施方式，並不屬於這次檢討的範圍。我們同意，政府按應計制編製的帳目，長遠來說，應符合國際公共及政府機構會計準則的規定，但亦要因應本港的情況作出修改。

以應計制編製預算

6. 有一意見認為，政府應以應計制編製預算。審計署署長則建議，在二〇〇六／〇七年進行的建議實施後檢討時，考慮採用應計制編製預算。

我們的回應

7. 以應計制編製預算之前須先實行應計制會計，我們同意可在二〇〇六／〇七年考慮這個問題。

應計制帳目與現金收付制帳目並存

8. 部分意見憂慮兩套帳目顯示不同的盈餘或赤字，會引致混淆。認為長遠而言，政府應有一套結合現金收付制帳目及應計制帳目的單一會計制度。更有一意見認為政府應只編製應計制帳目。

我們的回應

9. 我們相信，至少在實施建議的初期，有必要同時編製現金收付制帳目及應計制帳目。按現金收付制編製的帳目，可交代政府在運用立法會每年為政府服務所撥款項的情況，而應計制帳目則較著重顯示政府提供服務的成本。我們將在帳目中提供對帳表及解釋，以減低閱讀帳目人士可能遇到的困難。

修訂法例及審計

10. 審計署署長促請政府考慮修訂有關法例，為應計制帳目的編製和審計訂立法制規範，因為這可提高整個帳目匯報制度的可信性。此外，他認為政府應與審計署磋商，為早日正式審計應計制帳目定立日期，並在這以前，安排為應計制帳目作「試驗性審計」(即不公布審計結果)。

我們的回應

11. 我們將與審計署署長磋商，如何落實他就審計帳目提出的建議。至於修訂法例方面，我們認為在應計制會計成功實施後才予以考慮，會較為合適。在二〇〇六／〇七年進行的實施後的檢討，會研究這個問題。

土地

12. 部分意見認為，基於土地的重要性，必須以資產形式在財務狀況表內匯報。

我們的回應

13. 我們同意在財務狀況表內匯報所有的政府土地，在提高透明度和問責性方面有一定的好處，但卻認為這項建議並不可行。原因是大部分政府擁有的土地，其用途在政府以外並沒有可作估值參考的相若例子，例如基建設施用地(如道路、機場、填土區等)，公共設施用地(如公園、遊樂場、游泳池、公廁等)及政府設施用地(如警署、監獄等)。正如專責小組的報告書指出，除了撥作投資用途並已在資本投資基金內匯報的土地外，只有那些作一般用途(例如辦公室、倉庫、停車場等)的政府土地，才能取得客觀估值。專責小組不建議在現階段為這類土地估值，原因如下——

- 這類土地只屬政府所有土地的一小部分，將這類土地在財務狀況表中匯報而忽略其他政府土地，未免會有誤導成分；

- 是否替這類土地估值及作資產匯報，並不影響政府的財務表現，因為土地價值與其他固定資產不同，毋須折舊及在財務表現表內列作開支；以及
- 土地估值的工作耗費甚鉅，而且相當費時，當中涉及各種複雜問題和不明朗因素。一個較為可取的做法，是在二〇〇六／〇七年作實施後檢討，對固定資產在政府資產負債表中匯報的實際成本效益加以評估後，再作考慮。屆時或可更具體地從公共機構會計準則中找到指引，也可參考外國政府在這方面的實際經驗。現時，政府土地的匯報在國際間仍是一個問題，即使在一些已經採用了應計制會計的國家和地區，彼此間的做法也有很大的差異。

綜合匯報

14. 有一意見指出，專責小組就有關不遵從國際會計師聯會的綜合匯報準則所提出的理據（即不可行及所編製的綜合財務報表不會為使用者提供有意義的資料）不足。

我們的回應

15. 雖然專責小組建議的綜合匯報政策，在範圍及綜合匯報方法上，並不完全遵從國際會計師聯會的有關準則，但建議中的匯報範圍已遠比現時的綜合帳目為廣。專責小組建議使用的綜合匯報方法，亦足以反映政府和被綜合匯報的機構之間的關係。香港會計師公會就國際會計師聯會的有關準則所提出的意見中，亦質疑有關準則的可行性（因有太多機構要納

入綜合匯報範圍)，並指出即使完全遵從有關準則，也不一定可以更佳地反映整體機構的綜合狀況。

將收入及支出以現金收付制入帳

16. 一些意見認為，有必要遵從公認會計原則以應計制來將收入及支出入帳，從而增加透明度。

我們的回應

17. 就有關收入及支出所提議的會計政策是基於多項因素的。在成本方面，鑒於政府現時的會計系統缺乏應計制的有關功能，如要計算應計收入及開支，將需要可觀的費用和工作。在效益方面，縱使將收入及支出以應計制入帳，所得出的數字與現時的差異不大。在未來數年內使用新的政府財務管理資料系統後，為更多的收入及支出項目以應計制入帳，將更為可行。在二〇〇六／〇七年進行的建議實施後的檢討，會對這問題再作研究。

作固定資產匯報的最低金額

18. 部分意見認為，作固定資產匯報的最低金額定為 100 萬元是過高 — 最低金額即在此以下的固定資產將不會在資產負債表中匯報。有一意見提議，儘管專責小組的建議在於盡量減少對大量現有固定資產進行識別和估值所需的費用和工作，但對那些在實施應計制後才購置的固定資產，應採用一個較低的入帳金額。

我們的回應

19. 我們已修訂建議，對在二〇〇二／〇三年或以後購置的固定資產，採用一個較低的入帳金額(與非經常帳開支的最低金額相同，該金額目前為 10 萬元)。

對原建議的改動

20. 我們考慮過所有的意見後，敲定了專責小組的報告書。報告書(中英文本)隨本文件附上。我們已因應各項意見修改了諮詢文件內的原來建議 —

- 確認在適當及可行的情況下，編製符合國際公共及政府機構會計準則的應計制帳目，應屬政府的長遠目標；
- 同意與審計署磋商，以便為早日正式審計應計制帳目定立日期，以及就該署在此以前的參與達成共識；
- 對在二〇〇二／〇三年或以後購置的固定資產，採用一個較低的入帳金額(與非經常帳開支的最低金額相同，該金額目前為 10 萬元)；以及
- 同意在二〇〇六／〇七年進行的實施後的檢討中考慮以下事項 —
 - 可更符合國際公共及政府機構會計準則的範疇；
 - 以應計制編製預算的合適程度及可行性；以及
 - 是否需要修改法例。

宣傳安排

21. 我們將會發出新聞稿，並將夾附的專責小組報告書發送給關注團體及人士(主要是香港會計師公會及其理事會成員、各商會、本地大學的會計學學者，以及曾經就諮詢文件向我們提交意見的團體及人士)。公眾可透過庫務局(由二〇〇二年七月一日起稱為財經事務及庫務局(庫務科))、庫務署及政府資訊中心網頁瀏覽上述報告書。此外，公眾人士亦可向庫務局及庫務署索取報告書。

未來路向

22. 我們打算按照原定時間表實施經修訂的專責小組建議，在二〇〇三年十一月公布首份以應計制編製的政府帳目。於二〇〇六／〇七年進行的建議實施後的檢討，將評估取得的成果，以及找出可進一步改革的地方和機會。

23. 諮詢各部門後，我們將資源需求的估計修訂為 —

- (a) 在二〇〇二／〇三年至二〇〇四／〇五年的財政年度內，動用四千九百萬元的一次過費用(其中四千五百萬元是為建築物進行識別及釐定價值)；及
- (b) 在二〇〇二／〇三年至二〇〇四／〇五年的三個財政年度，平均每年需要動用大概九百萬元的經常費用。

24. 經常費用主要用在庫務署成立的中央諮詢及支援組(由七名人員組成)，負責統籌及支援整體建議的實施。有關的支出已包括在二〇〇二/〇三年度的預算內，並已獲立法會財務委員會通過。

庫務局及庫務署

二〇〇二年六月