

立法會財經事務委員會
政府帳目匯報政策檢討

簡介

財政司司長於二〇〇一至〇二年度的財政預算案演詞中宣布，由二〇〇二至〇三年度的帳目開始，政府將會分別以現行的現金收付制及應計制會計發表政府周年帳目。這份文件旨在知會各委員有關建議的背景資料和實施計劃。

背景

2. 香港特別行政區(香港特區)政府的周年帳目是由庫務署署長編製，並由審計署署長審計。現時，這份周年帳目是以現金收付制編製。

3. 近年，一些已發展的經濟體系開始用應計制會計編製政府帳目，而本地會計界人士和一些立法會議員亦不時建議香港特區政府採用應計制會計。所以在一九九九年四月，我們成立了一個以庫務局局長為首的專責小組，檢討政府帳目匯報政策，在檢討過程中，專責小組參考了其他相類似的經濟體系的經驗，以及有關公營及政府帳目匯報的國際會計準則。

4. 專責小組已完成有關的檢討工作，報告書將以諮詢文件形式發表並隨本文件附上。在制定有關建議時，專責小組考慮了審計署署長在《第三十三號衡工量值式審計結果報告書》中所發表的建議，亦聽取了在二〇〇〇年三月庫務署為會計界人士和學者舉辦的研討會所收錄的意見。

檢討結果

5. 專責小組認為政府帳目匯報的主要目標如下：

- (a) 符合撥款預算規定及交代開支的管理情況；
- (b) 公允地匯報政府的收入、開支、及其財務表現；
- (c) 公允地匯報政府的資產、負債及其財務狀況；
- (d) 幫助決策的制定，加強成本控制和效益；以及

(e) 交代政府為提供公共服務而動用的資源的問責性。

6. 雖然現時以現金收付制編製的政府帳目能夠顯示政府的開支有否遵照立法會的撥款規定，但專責小組認為這些帳目未能全面反映政府的財務表現和狀況，以及政府為提供公共服務而動用的資源，因為有些主要的政府資產和負債並未在帳目內匯報。

7. 為了使現時以現金收付制編製的帳目更完善，專責小組建議：

(a) 政府繼續沿用現時以現金收付制為基準的帳目，以顯示政府的開支符合立法機關核准的撥款規定，並且交代現金開支的管理情況。預算案的編製，將會維持不變，繼續沿用現金收付制。

(b) 政府每年將額外編製一份包括財務狀況表、財務表現表及現金流量表的以應計制為基準的綜合財務表、一份資產保管報表和一份部門服務成本報表，以便能公允地匯報政府整體的財務表現和狀況，及顯示政府為提供公共服務而動用的資源。其形式將會如下：

- 主要的資產及負債(包括固定資產、債務、投資及退休金負債)將會在財務狀況表內匯報，而有關的開支如折舊及應計退休金福利亦會反映在財務表現表內。此外政府持有主要權益的單位，如外匯基金、地鐵有限公司、九廣鐵路公司、香港房屋委員會等，將會包括在這些財務報表內。
- 編製資產保管報表，提供政府為公共服務而動用的主要實物資產(即土地、建築物、道路、雨水渠等)的非財務性資料。
- 編製部門服務成本報表，匯報個別部門和決策局在提供服務方面的全部成本。這些成本包括其他部門所提供服務的成本、由中央總目及分目支付的員工附帶福利、應計費用如退休金和折舊、以及佔用物業的名義成本。

8. 建議中的政府周年帳目將包括 –
- (a) 卷一 – 大致與現行的政府帳目一樣，但會以部門服務成本報表取代現有的部門開支分析表；及
 - (b) 卷二 – 載列以應計制編製的綜合帳目，並計入政府在其他公營機構的權益。帳目內會包括兩份開支分析表，一份以性質分類，另一份則以功能分類。本卷亦會載列一份資產保管報表，匯報政府運用主要實物資產的情況，但不會包括有關金額。
9. 我們相信上述的建議不單可以補足現行的帳目，從而增加政府的透明度及問責性，更利於控制成本，提高效益。

建議的實施計劃

10. 專責小組將會公布隨本文件付上的報告書，於二〇〇一年五月七日至六月三十日期間作公開諮詢。我們將會向有關方面作出簡報、諮詢，當中包括此委員會成員、會計界人士及會計學學者等，然後才決定將來以應計制編製的周年帳目的確實匯報方式。

11. 公眾人士可向庫務署及政府刊物銷售處索取有關的報告書，亦可瀏覽庫務局、庫務署及政府資訊中心的網址，並提出意見。

12. 考慮到建議所涉及的範圍及其複雜性，專責小組認為需要分兩階段實施有關建議。除了有關匯報固定資產的建議外，專責小組的其他建議，將在二〇〇二至〇三年度的帳目開始實施。而有關固定資產的建議則會從二〇〇四至〇五年度的帳目開始實施，以便有足夠的時間對固定資產作出識別和釐定價值。此外，在二〇〇六至〇七年度，將會進行實施後的檢討，以評估成效及確定是否需要進一步作出改變。

實施建議所涉及的資源

13. 初步估計實施建議將涉及以下資源：

- 由二〇〇二至〇三年度，直至二〇〇四至〇五年度期間，動用大概六千八百萬元的一次過費用，主要是為固定資產進行識別及釐定價值。
- 由二〇〇二至〇三年度，直至二〇〇四至〇五年度期間，平均每年需要動用大概一千八百萬元的經常性費用。

14. 我們將與各決策局及部門詳細研究及協商有關的資源需求，並對上述的預算開支作出修訂。

庫務局及庫務署
二〇〇一年四月