

二零零一年三月七日
參考文件

立法會財經事務委員會
政府收費

目的

本文件是應立法會內務委員會在二零零一年一月五日會議上提出的要求而發出的，旨在向議員概述「用者自付」的原則、就受這項原則規管的政府收費進行成本計算工作時須考慮的因素、以及為各局和部門制訂的有關指引。

背景

2. 政府收取的各項收費主要分為以下五類－
 - (a) 受「用者自付」原則規管的收費，例如簽發狗隻牌照和無犯罪記錄證明書的收費等；
 - (b) 由納稅人津貼的服務收費，例如學費和醫療費用等；
 - (c) 含徵稅成分的費用，例如駕駛執照費和每年車輛登記費等；
 - (d) 由政府按商業原則經營的公用事業所提供的服務收費，例如隧道費；以及
 - (e) 與市場收費水平掛鈎的收費，例如在政府憲報刊登廣告的費用。
3. 現應議員的要求，發出本文件以闡明上文(a)項所述的收費。

「用者自付」原則的理據

4. 「用者自付」原則是一項行之已久的政府政策。政府在多項政府服務上實施這項政策，向服務使用者收取足以收回全部成本的費用。這項政策確保享用服務的人士自付服務成本，而非由一般納稅人承擔。因此，堅決落實「用者自付」原則亦能支持我們奉行低稅政策，以及協助我們在低稅制下力求收支平衡。

5. 根據「用者自付」原則，有關的收費水平須與成本掛鈎。為達到這項要求，最理想的做法是各局和部門每年進行詳盡的成本計算工作，以確定當時提供每項服務的成本，並把相關的收費調整至可收回全部成本的水平。然而，這樣做既花時間又耗資源。因此，各局和部門只須每四年就所提供的服務進行一次詳盡的成本計算工作。在這期間，各項收費的調整幅度會與每年的政府消費開支平減物價指數掛鈎。

6. 倘若受「用者自付」原則規管的收費已有一段長時間沒有調整，並須大幅調高收費以達到收回全部成本的目標，我們會考慮在數年間分期加費。這正是我們現在面對的情況。由於政府在一九九八年二月實施凍結收費安排，許多收費已經三年或以上未有調整。因此，我們最近幾個月來向議員提議，只是按合理的增幅調高多項與民生無關的收費，而不是一次過調高收費以收回全部成本。

成本計算

7. 我們計算政府所提供之全部成本時，會按照公認的會計及成本計算原則和慣例，計入用於提供有關服務的直接和間接開支，包括一

- (a) 完全用於提供有關服務而引致的開支，例如直接物料和員工成本；
- (b) 並非完全用於提供有關服務而引致的開支，但該等開支卻可按合理基準而由受惠的服務攤分，例如電費和租金；

- (c) 全部或部分用於提供有關服務，並會因折舊而在一段時間後註銷的非經常開支，例如電腦硬件；
- (d) 與提供服務有關的成本(但不涉及部門的現金開支)，例如在政府自置樓宇提供服務所需的名義辦公地方成本；
- (e) 其他政府機構執行與提供服務有直接關連的工作的成本，例如消防處及屋宇署為協助民政事務總署簽發會社牌照所提供的服務；以及
- (f) 提供服務的有關部門的部分行政開支及中央部門的部分成本⁽¹⁾，均統稱為行政間接成本。

8. 經審慎考慮後，部分成本，例如：與制訂政策、政策發展、執法和檢控等方面的成本，並不包括在成本計算內。我們認為這些工作的成本應由市民大眾承擔，因此應由一般納稅人繳付。

— 9. 有關特定牌照的成本計算示例，載於附件 A。

10. 按照常規，各局和部門應就各項服務進行成本計算工作。然而，對一些涉及大量收費項目的部門，例如司法機構、入境事務處和海事處而言，就個別服務計算成本，並不符合成本效益。因此，這幾個部門會採用整體成本計算法，列出有關部門所提供的各項服務的整體成本，並按比例分配成本。這個成本計算方法符合認可的會計及成本計算原則和慣例。

— 11. 有關入境事務處簽證管制科的成本計算示例，載於附件 B。

⁽¹⁾ 現時共有 12 個中央部門為其他部門提供支援服務。審計、法律、會計和翻譯等中央服務的全部成本，按專責部門所獲取的服務總額予以分配，作為中央行政間接成本。

向各局和部門提供的指引

12. 為確保各局和部門採用一致的方法調整收費，庫務局已就檢討政府收費的政策和安排，發出通告。庫務署亦發出成本計算手冊，臚列成本計算原則和方法，並附有示例，以確保成本計算工作按照公認的會計及成本計算原則和做法進行。此外，公務員培訓處定期舉辦有關政府收費和成本會計的研討會，讓負責該等工作的人員參加。

13. 我們規定所有成本計算須由高級庫務會計師審查及核證，或如該局或部門並未設有此職位，則由庫務署集中審查及核證，以確保成本計算工作符合專業水平。

提高生產力及效率的措施

14. 我們完全認同，政府有必要確保所提供的服務符合成本效益。因此，各局長和部門首長務須積極提高效率和控制成本，並檢討是否有需要繼續提供所有須繳費的服務。當各項服務(例如發牌)因時移勢易而變成非必要，我們會採取所需的措施(透過修改法例或採取行政措施)，停止提供有關服務，並取消有關收費。

政府總部
庫務局
二零零一年三月

(按個別服務成本計算的示例)

成本計算表

民政事務總署

根據《會社(房產安全)(費用)規例》須繳付的
牌照費用

按二零零零至零一年度價格計算的成本

會社面積少於 101 平方米

元

員工成本	354,736
部門開支	5,272
辦公地方的成本	22,924
折舊	118
其他政府部門提供服務的成本	67,400
中央行政間接成本	17,737
成本總額	468,187

二零零零至零一財政年度估計個案數目	90
按二零零零至零一年度價格計算的單位成本(元)	5,202
現行費用(元)	3,500
建議費用(元)	4,025
增幅(%)	15%

(註：有關部門會付上詳盡的成本資料及成本計算表，用以說明每項成本要素的性質和成本計算方法。)

(按整體成本計算的示例)

成本計算表

入境事務處 — 簽證管制科

根據《入境規例》須繳付的費用*

按二零零一至零二年度價格計算的成本

	千元
員工成本	308,176
部門開支	18,151
辦公地方的成本	37,942
折舊	2,462
其他政府部門提供服務的成本	1,991
中央行政間接成本	16,055
成本總額：	384,777
按現行收費水平計算的估計收入(千元)	134,938
現行收回成本比率	35.1%
假設現行費用調高 20%後的估計收入(千元)	161,926
調整費用後收回成本比率	42.1%

*根據《入境規例》須繳付的費用包括 —

(由簽證管制科提供的服務種類)

- (a) 普通簽證
- (b) 過境簽證
- (c) 改變逗留條件或延長逗留期限
- (d) 一次入境許可證
- (e) 多次入境許可證(有效期為 1 年)
- (f) 多次入境許可證(有效期為 3 年)

附件 B(2)

(按整體成本計算的示例)(續)

成本計算表

入境事務處 — 簽證管制科

根據《入境規例》須繳付的費用

(分配成本予個別服務)

	普通簽證	過境簽證	改變逗留 條件或延長 逗留期限	一次入境 許可證	多次入境 許可證 (有效期為 1 年)	多次入境 許可證 (有效期為 3 年)	總收入	收回成本 比率
現行收入(千元)								
(二零零一至零二年度估計收入)	19,466	130	33,192	9,628	8,532	63,990	134,938	
佔總收入的百分率 (a)	14.4%	0.1%	24.6%	7.2%	6.3%	47.4%	100%	
以(a)項作爲基礎，按二零零一至 零二年度價格分配成本(千元)	<u>55,408</u>	<u>385</u>	<u>94,655</u>	<u>27,704</u>	<u>24,241</u>	<u>182,384</u>	<u>384,777</u>	(從附件 B(1)結轉)
現行費用(元)	135	70	135	135	270	540		35.1%
建議費用(元) (假設增幅爲 20%)	162	84	162	162	324	648		42.1%