



中華人民共和國香港特別行政區
Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China



立法會秘書處
LEGISLATIVE COUNCIL SECRETARIAT

來函檔號 YOUR REF:

本函檔號 OUR REF: AM12/03/03

電話 TELEPHONE: 2869 9203

圖文傳真 FACSIMILE: 2877 9600

香港中區
昃臣道8號
立法會大樓
立法會
政府帳目委員會主席
李家祥議員, JP

李議員:

衡工量值式審計：
立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

隨文附上今天送交立法會議員的函件副本，以供參閱。該函件有關立法會行政管理委員會就審計署署長在第四十號報告書的主要意見及建議所作的回應。

秘書長

(馮載祥)

連附件

2003年5月13日



立法會秘書處
LEGISLATIVE COUNCIL SECRETARIAT

來函檔號 YOUR FILE
本函檔號 OUR REF
電話 TELEPHONE
圖文傳真 FACSIMILE

AM 12/03/03
2869 9203
2877 9600

致：立法會全體議員

立法會行政管理委員會
衡工量值式審計：
立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

審計署署長（署長）於 2002 年就政府向立法會行政管理委員會（行政管理委員會）撥款安排進行了一項衡工量值的研究。署長曾提供研究報告的兩份擬稿，以徵詢行政管理委員會的意見。行政管理委員會就兩份擬稿分別作出回應。根據政府帳目委員會和行政當局的協議，上述回應在政府帳目委員會未進行公開聆訊前應被列為機密文件。

政府帳目委員會已於 2003 年 5 月 12 日就上述衡工量值研究進行公開聆訊。有鑑於報章對政府帳目委員會就該次聆訊作廣泛報導（有關報導及評論見附錄 I），行政管理委員會決定將上述回應，傳送給各立法會議員閱覽（附錄 II 及 III）。

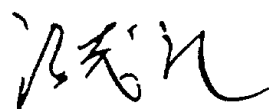
行政管理委員會亦製備了一份資料摘要，概述署長的主要意見及建議以及行政管理委員會的回應（附錄 IV）。為方便議員參閱，現重點提述下列論點：

- 一． 政府給予立法會行政管理委員會的撥款是完全按照《行政管理委員會條例》、與政府當局簽署的交換文本以及與政府協定的撥款機制行事，從 1994 年至今一直根據同一基礎以整筆撥款形式提供款項，故從來都不存在任何所謂「特權」或違背既定機制的情況。
- 二． 秘書處開支的盈餘是過去 9 年透過審慎理財累積所得的成果。由於每年的撥款是按照既定機制計算，故不能以出現盈餘為由，而將此當作為「多撥」或錯誤調撥，而需行政管理委員會「歸還」營運儲備其中部份。行政管理委員會一直有與政府檢討更有效運用撥款的安排，例如，行政管理委員會於 2002 年 10 月 24 日決定由 2003 年 4 月 1 日起自行承擔一些非經常性開支，包括專責委員會經費等，以減輕政府的承擔。

三． 行政管理委員會於 2000 年決定將秘書處新入職員工的約滿酬金從底薪總額的 25%減至 15%，是考慮到當時以「整筆撥款」運作的法定機構普遍採用 15%的計算方法。至於行政管理委員會可否自行制定其職員的薪酬及服務條件，立法會秘書處法律顧問認為行政管理委員會根據法律已獲此授權，而與政府的交換文本中，亦沒有訂明須先行取得當時的庫務局局長同意，在此方面政府的法律意見亦認同此說法。隨著環境的改變，行政管理委員會亦已察覺到上述的法定機構近期均逐漸將非專業及輔助人員的約滿酬金，定於其底薪的 10%的水平，故此正進行檢討，預計在短期內有所決定。

如各議員對此份函件有任何疑問或需要額外資料，可致電本人查詢。

秘書長



(馮載祥)

連附件

副本致：李家祥議員，JP
政府帳目委員會主席

2003 年 5 月 13 日

***委員會秘書附註：附錄 I 並無在此隨附。**

**立法會行政管理委員會就
“衡工量值式審計：立法會行政管理委員會
職員薪酬的資助金”報告作出的回應**

前言

1993立法局主席工作小組

1993年4月成立的“立法局主席處理有關擬議重組立法局秘書處事宜工作小組”(工作小組)，負責研究為獨立的立法機關提供支援服務的新立法局秘書處(秘書處)的各項重要事宜，並提出建議。該工作小組以立法局主席為首，成員包括當時的立法局議員和政府官員。工作小組曾研究的重要事項包括：新立法局秘書處的法律地位，以及立法機關若要獨立和有效地運作所需的財政和管理自主權限。工作小組的建議，是制定《立法會行政管理委員會條例》(第443章)(《行政管理委員會條例》)和交換文本(在制定《行政管理委員會條例》後由政府當局與立法局行政管理委員會(行政管理委員會)簽署)的基礎。就撥款安排而言，經考慮多項可能最適用於秘書處的方案後，工作小組決定為行政管理委員會特別設立一個新的開支總目，以整筆撥款形式提供款項。這安排的優點是既可在整筆撥款下靈活處理財務，亦認同立法機關的威望和地位。(請參閱工作小組報告第133段)

行政管理委員會的憲制和法律地位

2. 行政管理委員會是透過立法成立的法定法團。根據《行政管理委員會條例》第9條，行政管理委員會的其中一項職能，是“透過[立法會]秘書處向立法會提供行政支援及服務”。《行政管理委員會條例》第17條清楚訂明，“就[行政]管理委員會及秘書處的管理及財務政策的制訂及執行而言，[行政]管理委員會不受任何人的指示，亦不受任何人控制，但立法會的指示及控制則除外”。

3. 至於行政管理委員會及其秘書處的日常運作，除《行政管理委員會條例》一般條文外，行政管理委員會在制定《行政管理委員會條例》後，與政府當局簽定交換文本。交換文本載述有關適用於行政管理委員會的行政安排，以及行政管理委員會與政府當局之間的工作關係的一般原則和指引。雙方同意，制定交換文本各項規定時，所根據的原則是行政管理委員會在符合《行政管理委員會條例》的情況下，可於處理其行政安排及支援設施時，在管理及財政上獨立自主。此外，雙方亦同意，若交換文本與《行政管理委員會條例》的條文有任何不一致之處，則以後者為準。

行政管理委員會的財政和管理權

4. 《行政管理委員會條例》第12條訂明——

“(1) [行政]管理委員會的資源由以下各項組成——

(a) 所有——

(i) 經立法會撥作[行政]管理委員會用途並由政府付予[行政]管理委員會的款項；及

(ii) 由政府以其他方式提供予管理委員會的款項；及

(b) 所有其他款項及財產，包括[行政]管理委員會得收取的饋贈、捐贈、費用、租金、利息及累積的收益。”

5. 根據交換文本，當局將會以整筆撥款方式提供款項。交換文本第3.3及3.4段進而規定——

“3.3 行政管理委員會可酌情運用其節省所得款項及收入，惟未經庫務局局長^(註)事先批准，這些開支不得開立公帑的承擔。

3.4 在年度終結時已扣除開支的任何收入盈餘，均可存入行政管理委員會的儲備內。行政管理委員會可酌情運用該筆儲備，惟未經庫務局局長^(註)事先批准，這些開支不得開立公帑的承擔。”

6. 《行政管理委員會條例》第12條所提述的款項，是透過制定周年撥款條例及交換文本所載的行政安排的法律機制，由政府付予行政管理委員會。交換文本第4段概述擬備行政管理委員會周年開支預算草案的機制。該段訂明——

“4. 擬備預算的程序

4.1 就行政管理委員會的開支預算而言，立法會秘書處秘書長被指定為管制人員。秘書長會根據財政司司長為擬備開支預算草案而發出的一般指示或指令，擬備行政管理委員會的周年開支預算草案。經雙方討論和協議後，行政管理委員會的開支預算草案便會列入下一財政年度政府的開支預算草案內。

(註：庫務局局長現已改稱財經事務及庫務局局長)

4.2 將會列入政府開支預算草案內的撥款金額，會取決於以下因素 ——

- (a) 政府的整體財政預算狀況；
- (b) 行政管理委員會的基線開支及反映服務成本增加的價格調整；
- (c) 任何將會在該年度推行的核准基本工程項目所引發的經常開支；
- (d) 任何新設或已改善服務的成本，該等服務所需的款項，已透過資源分配計劃獲取；以及
- (e) 政府就先前免費提供予行政管理委員會的服務而向行政管理委員會收取的任何費用。”

根據交換文本第4.1段，秘書長會根據財政司司長為擬備開支預算草案而發出的一般指示或指令，擬備行政管理委員會的周年開支預算草案。經雙方討論和協議後，行政管理委員會的開支預算草案便將會列入政府的開支預算草案內。

7. 鑒於立法機關的地位和交換文本所述的撥款安排，行政管理委員會認為，將撥予行政管理委員會的款項形容為酌情補助金，並不正確。引用“管理及控制政府資助金的指引”亦不恰當，並有違《行政管理委員會條例》和交換文本的本意和精神。(請參閱審計署署長報告第1.6段)

總體回應

8. 行政管理委員會自1994年成立以來，一向按《管理委員會條例》所賦予的權力行事，並秉誠履行與政府當局互相協定的交換文本及所有撥款安排。因此，並不存在政府向行政管理委員會提供過多撥款的問題。

9. 根據交換文本，政府當局以整筆撥款方式向行政管理委員會提供撥款。在該制度下獲得的撥款，不會劃分作任何組成部分。行政管理委員會在過去數年因妥善管理資源而取得盈餘。該筆盈餘應根據交換文本第3.3及3.4段，保留在行政管理委員會的儲備內，若行政管理委員會決定動用儲備，可作出調撥。追回任何營運儲備有違交換文本的條文，因此不能接受。此外，此做法亦有違整筆撥款安排的前提，即培養機構管理人員當家作主的精神，從而鼓勵他們在善用資源方面有更創新的構思。基於同樣理由，行政管理委員會認為，就其營運儲

備設定上限的做法與該前提不相符。因此，行政管理委員會認為毫無須要修訂交換文本的條文。

10. 交換文本載述有關適用於行政管理委員會的行政安排，以及行政管理委員會與政府當局之間的工作關係的一般原則和指引。交換文本第4段概述擬備行政管理委員會周年開支預算草案的機制。該機制讓政府當局可主動與秘書長進行討論，以期就財政年度的撥款金額達成協議。該等討論可涉及對撥款安排的細則作出擬議修訂，惟有關建議不能與《行政管理委員會條例》及交換文本有抵觸。

11. 對審計署報告的更具體意見載於下文各段。

對報告第2部分的回應：立法會秘書處職員現金津貼的資助金

12. 行政管理委員會自成立以來，一直以整筆撥款制度運作，在該制度下獲得的撥款，並沒有分項列明或指定用作任何特定開支類別。然而，審計署假設撥款是指定用於某些特定職位和用於職員薪酬的某些特定組成部分。審計署更認為，該等撥款日後如何用於有關職位，是可以並應該按年追查的。此舉可識別在取得撥款後數年尚未動用的款項，即審計署所稱的多撥款項。似乎審計署並無考慮《行政管理委員會條例》賦予行政管理委員會的財政自主權，以及行政管理委員會有權在整筆撥款制度下調撥其資源。

退還未動用的現金津貼撥款

13. 關於審計署建議立法會秘書處秘書長應考慮向政府當局退還所謂的多撥的現金津貼撥款，行政管理委員會認為，由於當局以整筆撥款方式向行政管理委員會提供撥款，並無分項列明撥款的指定用途，因此並不存在多撥現金津貼的問題。故此，不能以聲稱政府當局曾向行政管理委員會多撥款項為理由，要求行政管理委員會退還撥款。

對報告第3部分的回應：就新職位及並非由合約職員出任的職位提供的約滿酬金資助金

14. 在此必須重申：以整筆撥款方式向行政管理委員會提供的撥款，並沒有將款項分項列明及指定用作支付薪酬、現金津貼或約滿酬金。此外，由於行政管理委員會可全權酌情調撥資源，因此財經事務及庫務局從沒要求追查職位的開設、刪除或填補的資料，用以計算3年約滿酬金撥款周期第三年的85%約滿酬金撥款。

1996-97至1998-99年度期間新設的職位

15. 基於現金流量的理由，15%約滿酬金的撥款，會以每年的正常撥款(基線)形式提供，而餘下的85%約滿酬金的撥款，則會在每個3年撥款周期的第三年提供，數額根據每個周期第二年的職員編制及預計薪酬計算。每個周期第一年和第三年的確實職員編制和應付的約滿酬金，並非用作推算85%約滿酬金撥款的因數。這項預計方法由政府當局與行政管理委員會互相協定。

16. 審計署對這項撥款方法有不同的理解。審計署假設，在每個3年期的第三年，第一年開設的職位會獲提供3 x 85%的約滿酬金餘額，至於第二和第三年開設的職位，則分別獲提供2 x 85%和1 x 85%的約滿酬金餘額。按審計署的理解，行政管理委員會須翻查每個職位的資料，包括在財政年度中期開設的職位，以及年內懸空了一段時間的職位，以計算所需的確實撥款。**這做法有違為行政管理委員會設立整筆撥款制度的精神。**

17. 行政管理委員會在資源分配計劃下提交的申請，均以每年約滿酬金的全數計算，以反映全面的財政影響。若按審計署的建議，以每年15%約滿酬金的款項來計算申請的金額，會誤導高層資源會議。行政管理委員會堅持認為，在每年資源分配計劃下，以新職位全部成本來顯示建議項目的所需金額，是適當的做法。

1994-95年度由非合約職員出任的職位

18. 行政管理委員會申請1996-97年度的約滿酬金撥款時，是按照與當時的財政科所協定的撥款方式計算款額。假如按審計署的建議，在申請1996-97年度的約滿酬金撥款時，並無計及在1994-95年度由公務員出任的職位，則行政管理委員會須翻查秘書處所有職位的資料，以確定哪些職位由公務員填補，哪些職位因種種原因而一直懸空。此做法有違為行政管理委員會設立整筆撥款制度的目的。

退還未動用的約滿酬金撥款

19. 基於上文第13段所述的理由，行政管理委員會認為向政府當局退還任何撥款的做法不能接受。

對報告第4部分的回應：向非專業及輔助人員提供的約滿酬金

20. 正如上文已提到，行政管理委員會是透過立法成立的法定法團，透過秘書處向立法機關提供行政支援和服務。行政管理委員會獲賦予獨立於政府的地位，並獲授權履行多項職能，包括處理所有涉及向立法會提供支援服務的財政及行政事宜。根據《行政管理委員會條例》第17條，**就行政管理委員會及秘書處的管理及財務政策的制訂及**

執行而言，行政管理委員會不受任何人的指示，亦不受任何人控制，但立法會的指示及控制則除外。

21. 《行政管理委員會條例》第10條授權行政管理委員會訂定其職員的服務條款及條件。然而，在行使此項權力時，行政管理委員會必須確保所決定的職員服務條款及條件，大致上與公務員適用的條款和條件相符，而行政管理委員會有酌情權在它認為合適的個案中作出例外的安排。

22. 行政管理委員會於2000年4月13日所作的決定，屬一項政策決定，經考慮公務員服務條款及條件的轉變(政府當局藉庫務局通函第10/99號通告秘書長)，以及秘書長提出的建議(立法會LCC34/99-00號文件)後而作出。秘書處法律顧問認為，《行政管理委員會條例》第10(2)條賦予行政管理委員會作出該項決定的法律權力。

23. 根據秘書處法律顧問的意見，庫務局通函第10/99號並沒有訂明行政管理委員會或秘書長有責任先行取得當時的庫務局局長同意，行政管理委員會才可作出2000年4月13日的決定。交換文本亦沒有訂明此項責任，因為行政管理委員會可酌情運用其儲備，條件是有關開支不會開立公帑的承擔。

24. 行政管理委員會察悉審計署署長的建議，即秘書長應因應當前的情況，檢討向立法會秘書處新入職的非專業及輔助人員提供的約滿酬金比率。

對報告第5部分的回應：行政管理委員會的營運儲備

25. 行政管理委員會希望重申，有關的盈餘是過去9年在**整筆撥款制度下透過審慎理財**累積所得的成果，而這個制度有助建立當家作主的精神及鼓勵靈活善用撥款。此外，行政管理委員會認為，**設定行政管理委員會儲備上限的做法，與為行政管理委員會設立整筆撥款安排的精神不相符**。交換文本的現行條文應保持不變。

2003年2月20日

**立法會行政管理委員會就
「審計署對立法會行政管理委員會就
“立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金”
審計報告擬稿作出的回應提出的意見」
作出的回應**

一般意見

立法會行政管理委員會(行政管理委員會)認為，儘管在2003年2月就審計署報告擬稿所作的回應中，行政管理委員會已作出解釋，但審計署未能理解立法機構的特殊憲制地位(該地位已在《立法會行政管理委員會條例》的條文及交換文本所訂明的行政管理委員會撥款安排予以反映)，行政管理委員會對此感到失望。行政管理委員會尤其不同意下述說法：“任何撥款制度(包括整筆撥款安排)的其中一項基本管制，是在擬訂安排初期，以及在情況有顯著改變時，控制實際的資助需求。”，反對的理由是此項管制措施令“整筆撥款”安排下所倡議的靈活調撥資源安排無法體現。雖然行政管理委員會不想重複早前提出的回應所闡述的意見，但會就審計署是次提出的兩項論點，作出評論。

現金津貼的資助金

2. 審計署表示，“[立法會]秘書處備存支付現金津貼的詳細紀錄，包括現金津貼比率的變動。因此，秘書處已具備所有詳盡的資料，足以避免獲政府多撥現金津貼撥款”。這說法並不正確。首先，根據政府當局和行政管理委員會互相協定的現金津貼撥款機制，現金津貼比率的變動並非一項須予調整的因素。其次，由於在整筆撥款安排下提供予行政管理委員會的款項，無須分項列明用途，秘書處因而不能決定有否就現金津貼多獲提供撥款，以及實在有否就其他特定的開支項目多獲提供撥款。

約滿酬金的資助金

3. 審計署聲稱，“政府當局向行政管理委員會多撥約滿酬金撥款，確實是秘書處計算錯誤所致”，“秘書處在計算1996-97至1998-99年度期間新設職位的約滿酬金時，方法並不正確”，以及“秘書處其後再度要求撥款”。該等聲稱並無理據支持，因為秘書處完全根據與政府當局商定的約滿酬金撥款機制作出計算。審計署建議，為擬備預算，應追查每項開支並作出調整，但這做法不單並非已商定的撥款安排下的要求，更有違為行政管理委員會設立整筆撥款的目的。

2003年3月31日

審計署署長第四十號報告書
衡工量值式審計結果 —— 二零零三年三月

“立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金”

資料摘要

審計署的主要意見及建議

- 就下述開支項目向立法會行政管理委員會(行政管理委員會)多撥 5,090 萬元：
 - ◆ 現金津貼(多撥 3,050 萬元)
 - 沒有因應現金津貼比率持續下調的趨勢，調整向行政管理委員會提供的資助金(多撥 2,270 萬元)
 - 部分職員選擇不領取現金津貼(多撥 780 萬元)
 - ◆ 約滿酬金(多撥 2,040 萬元)
 - 1996-97 至 1998-99 年度期間就新設職位提供的約滿酬金撥款，超出訂明的水平(多撥 1,530 萬元)
 - 在 1994-1995 期間，由政府借調人員而非合約職員出任的部分職位亦獲提供約滿酬金撥款(多撥 510 萬元)
- 行政管理委員會應考慮向政府當局退還多撥的款項
- 財經事務及庫務局應考慮修訂交換文本，以便向行政管理委員會收回多撥的款項
- 不遵從政府當局就向非專業及輔助人員提供約滿酬金所發出的指引：
 - ◆ 提供 15% 而非財經事務及庫務局指引所訂定的 10%約滿酬金
 - ◆ 財經事務及庫務局應就下述事宜徵詢律政司的意見：《立法會行政管理委員會條例》(《行政管理委員會條例》)有否賦予行政管理委員會權力，無須事先徵得財經事務及庫務局同意，向秘書處職員提供較財經事務及庫務局所訂比率為高的約滿酬金
 - ◆ 秘書長應檢討提供 15%約滿酬金的理據
- 應就行政管理委員會的儲備設定上限

行政管理委員會的回應

1. 行政管理委員會憲制及法律地位的背景

- ◆ 1993 年立法局主席工作小組的建議，是制定《行政管理委員會條例》及交換文本的基礎，交換文本由政府當局和行政管理委員會簽署，是行政管理委員會營運的依據。工作小組建議為行政管理委員會設定整筆撥款的安排，其優點是既可確保能靈活調撥資源，亦認同立法機構的威望和地位。
- ◆ 行政管理委員會是透過立法成立的法定法團，透過秘書處向立法機構提供行政支援及服務”。《行政管理委員會條例》第 17 條清楚訂明，“就[行政]管理委員會及秘書處的管理及財務政策的制訂及執行而言，[行政]管理委員會不受任何人的指示，亦不受任何人控制，但立法會的指示及控制則除外”。
- ◆ 制定交換文本各項規定時，所根據的原則是行政管理委員會處理其行政安排及支援設施和服務時，在管理和財政上獨立自主。

2. 一般回應

- ◆ 行政管理委員會自 1994 年成立以來，一直秉誠按照《行政管理委員會條例》所賦予的權力行事，並履行與政府當局互相協定的交換文本的撥款安排和其他撥款安排細則。

3. 向行政管理委員會提供過多撥款

- ◆ 就現金津貼及約滿酬金而言，並不存在提供過多撥款的問題。
- ◆ 審計署有關多撥現金津貼款項的聲稱並無事實根據，原因是在政府當局與行政管理委員會互相協定的撥款機制下，現金津貼比率的變動並非一項須予以調整撥款的因素。
- ◆ 審計署有關約滿酬金計算錯誤的聲稱並無理據支持，原因是撥款計算方式完全根據政府當局與行政管理委員會互相協定的撥款機制作出。根據審計署署長對撥款方式的闡釋，須查核每個職位的開支，才能擬備行政管理委員會的預算。

- ◆ 在整筆撥款安排下提供予行政管理委員會的撥款，不會分項列明用作現金津貼或約滿酬金，而且亦不會劃作任何其他特定的組成部分。根據交換文本，在年度終結時已扣除開支的所有收入盈餘，均可存入行政管理委員會的儲備內。
- ◆ 審計署建議，為擬備預算應追查每項開支並作出調整，這做法不單並非已商定的撥款機制下的要求，更有違為行政管理委員會設立整筆撥款的目的。

4. 向政府當局退還多撥的款項

- ◆ 由於有關的款項是根據商定的撥款機制提供予行政管理委員會，政府當局並沒有向行政管理委員會提供過多撥款。行政管理委員會因此無須向政府當局退還款項。
- ◆ 此舉有違整筆撥款的安排，即鼓勵以更創新及更符合經濟效益的方式善用資源。
- ◆ 行政管理委員會認為並無理據須修訂交換文本，以便追回行政管理委員會的儲備。

5. 不遵從有關向非專業及輔助人員提供約滿酬金的指引：

- ◆ 根據《行政管理委員會條例》第 17 條，“就[行政]管理委員會及秘書處的管理及財務政策的制訂及執行而言，[行政]管理委員會不受任何人的指示，亦不受任何人控制，但立法會的指示及控制則除外”。因此，向秘書處非專業及輔助人員提供較高比率的約滿酬金（即 15%而非 10%），並不存在不遵從指引規定的問題。
- ◆ 秘書處的法律顧問認為，《行政管理委員會條例》第 10(2)條賦予行政管理委員會法律權力作出上述的決定。第 10(2) 條訂明，“[行政管理委員會須確保秘書處職員的職級安排、薪酬及其他服務條款及條件，大致上與政府公務員的職級安排、薪酬及其他服務條款及條件相符，但[行政]管理委員會有酌情權在它認為合適的個案中作出例外的安排”。
- ◆ 行政管理委員會基於公平原則，而非根據就業及市場情況，決定向所有職員提供劃一的約滿酬金比率。

6. 為行政管理委員會的營運儲備設定上限

- ◆ 立法會行政管理委員會的儲備是在整筆撥款安排下透過審慎理財累積所得。設定行政管理委員會營運儲備上限的做法，與為行政管理委員會設立整筆撥款安排的精神(即 1993 年立法局主席工作小組報告所述者)並不相符。
- ◆ 行政管理委員會會利用其營運儲備，支付一些未可預計的開支，例如與專責委員會有關的開支。

2003 年 4 月 29 日