



審計署
香港灣仔
告士打道七號
入境事務大樓
二十六樓

Audit Commission
26th Floor
Immigration Tower
7 Gloucester Road
Wanchai, Hong Kong

圖文傳真 Facsimile : 2583 9063

電話 Telephone : 2829 4272

本署檔號 Our Ref. : **UB/PAC/VFM/40**

來函檔號 Your Ref. : **CB(3)/PAC/R40**

香港中環
昃臣道 8 號
立法會大樓
立法會
政府帳目委員會秘書
韓律科女士

韓女士：

**審計署署長報告書
衡工量值式審計結果（第四十號報告書）**

**第 5 章：立法會行政管理委員會
職員薪酬的資助金**

貴委員會曾於二零零三年六月二十日來函，要求本人就財經事務及庫務局局長及立法會秘書處秘書長的信件給予意見（包括提出建議問題）。

本人已於二零零三年六月二十一日把貴委員會要求的建議問題交予閣下。

本人對財經事務及庫務局局長二零零三年六月十七日及十九日的信件的意見，分別載於本信附錄 I 及 II。至於本人對立法會秘書處秘書長二零零三年六月十九日的信件的意見，則載於附錄 III。

在二零零三年六月二十日的會議上，貴委員會曾問及本署可否就標題所述事項提供綜合意見，以便委員會進行審議工作。現把本署的綜合意見載列於附錄 IV。

審計署署長

(梁鉅源



代行)

二零零三年六月二十四日

**審計署對二零零三年六月十七日財經事務及庫務局局長
致政府帳目委員會的信件的意見**

第 3 段

財經事務及庫務局的看法

根據立法會行政管理委員會(管理委員會)與當局的既有撥款安排，當局無需要按管理委員會現金津貼的實際開支，調整政府的撥款。

審計署的意見

二零零一年三月，財經事務及庫務局告知管理委員會，由於新聘用人員會採用新一套已下調的現金津貼率，政府給予管理委員會的資助金會因應實際可節省的開支而作出調整（預計所涉金額甚低）（見審計報告第 3.6 段）。審計署認為，這顯示，與管理委員會所訂立的既有撥款安排並未排除需調整政府的撥款，以反映管理委員會在現金津貼方面的實際開支。任何有效的撥款安排均應容許有關方面在情況有顯著改變時，調整撥款。

第 4(i)段

財經事務及庫務局的看法

在採用整筆撥款安排時，當局明白管理委員會擁有自主權，可在各開支項目之間靈活運用整筆撥款安排下的款項，並且不受當局就各開支項目的管制。

審計署的意見

審計署理解在整筆撥款安排下可靈活調撥資源的優點。不過，審計署認為，如果該靈活性會導致顯著多撥資助金的情況，則不應為提供該靈活性而削弱基本管制，特別是在現時的嚴重財赤下(見審計報告第 1.22 段註 2)。審計署注意到，管理委員會或許無須將撥款分項列明或指定用於不同開支項目。然而，當情況有顯著改變時，則必須重新評估個別開支項目的資助金需求。開設新職位，以及借調公務員到立法會秘書處工作正屬於這類改變。在這些時候，應準確地計算在約滿酬金方面實際的資助金需求(見審計報告第 4.20(a)段)。如

整筆撥款安排導致在有證據顯示在現金津貼方面的資助金需求出現重大和持續的轉變(在 1994-95 至 2002-03 年度期間)時，政府亦不能調整給予管理委員會的資助金，則有違審慎理財的原則。因此，設立調整機制是必須的(見審計報告第 3.17(b)段)。審計署的證據顯示，由於政府所提供的開支撥款並非管理委員會實際所需之數(見審計報告第 6.5 段表五)，結果，在過去九年，在整筆撥款安排下所多撥的資助金共達 5,090 萬元。儘管財經事務及庫務局察覺到在現金津貼方面的資助金需求下降，以及在約滿酬金方面多撥資助金，但卻沒有相應調整資助金額，結果導致管理委員會的儲備不合理的累積起來(見審計報告第 6.9 段)。

第 4(ii)段

財經事務及庫務局的看法

當現金津貼率向上調整時，財經事務及庫務局沒有向管理委員會提供額外的資助金，而當現金津貼率向下調整時，該局亦沒有減少資助金。

審計署的意見

根據交換文本，管理委員會可獲得額外撥款，以支付按核准支付率及薪級計算的薪金與津貼(見審計報告第 1.14(a)段)。事實上，自管理委員會於一九九四年四月成立以來，其預算所反映的資助金需求從未超逾其在現金津貼方面所獲得的資助金(見審計報告第 3.9 段表一)。

第 5(i)段

財經事務及庫務局的看法

以 2002-03 年度為例，第一、二及三類職員的現金津貼率的調整，分別是 -3.76%、-1.8%及 +0.03%。假設立法會秘書處有三分之一職員續約或由新入職人員取代，因而節省的款項將為 746,000 元，僅佔 2002-03 年度管理委員會職員薪酬及一般開支的核准預算(2.466 億元)的 0.3%。

審計署的意見

現金津貼率在 1994-95 至 2002-03 年度期間向下調整所帶

來的累積影響，導致在 2002-03 年度多撥的款項達 480 萬元，佔該年度管理委員會職員薪酬及一般開支的核准預算的 2%(見審計報告第 3.10 段表二)。由於現金津貼率大幅下調，以及立法會秘書處有職員選擇不領取現金津貼，結果，在 1994-95 至 2002-03 年度期間，在現金津貼方面多撥的資助金達 3,050 萬元(見審計報告第 3.9 段表一)。下表顯示多撥款項佔每年在現金津貼方面的資助金的百分比。

在 1994-95 至 2002-03 年度期間
在現金津貼方面多撥的資助金所佔的百分比

年度	資助金 (a)	多撥款項 (b)	多撥款項 所佔的百分比 $(c) = \frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
	(百萬元)	(百萬元)	(%)
1994-95	19.5	—	—
1995-96	22.1	1.1	5.0%
1996-97	23.0	1.7	7.4%
1997-98	25.7	2.9	11.3%
1998-99	28.5	4.0	14.0%
1999-2000	29.6	5.5	18.6%
2000-01	29.6	5.3	17.9%
2001-02	30.7	4.6	15.0%
2002-03	31.7	5.4	17.0%
整體計算	240.4	30.5	12.7%

從上表可見，多撥款項自 1997-98 年度起佔給予管理委員會在現金津貼方面的資助金逾 10%，自 1998-99 年度起，更佔有關資助金 14%或以上。審計署認為，以現金津貼率自 1994-95 年度起累積的下調幅度計算，因而節省的款項相當可觀。

第 5(ii)及 5(iii)段

財經事務及庫務局的看法

假如財經事務及庫務局要從管理委員會所得的撥款中扣除

因現金津貼率下調，以及立法會秘書處有職員選擇不領取現金津貼而節省的款項，政府便須就管理委員會與職員續約和聘用新職員的事宜，以及每名職員個人情況的轉變作出記錄。這樣做並不符合整筆撥款的安排，並且令政府須就管理委員會與職員之間所簽訂的合約進行仔細監察。

審計署的意見

審計署的證據顯示，關於因現金津貼率下調，以及立法會秘書處有職員選擇不領取現金津貼而減少的資助金需求，立法會秘書處備有全部相關的資料。每年向財經事務及庫務局提交的管理委員會預算均包括細項開支，而在現金津貼方面的實際資助金需求事實上已在有關預算內反映出來（見二零零三年六月二十一日審計署署長致政府帳目委員會的信件附錄的附件）。如財經事務及庫務局根據管理委員會的預算調整提供予管理委員會的資助金，便不會出現多撥款項的情況（見審計報告第 3.9 段表一）。由於立法會秘書處備有關於在現金津貼方面實際的資助金需求的全部資料，而且會每年向財經事務及庫務局提交這些資料，因此，就在現金津貼方面的實際資助金需求作出記錄應不會為立法會秘書處或財經事務及庫務局帶來額外的工作。

第 5(iv)段

財經事務及庫務局的看法

根據其他開支項目的實際開支調整給予管理委員會的款額，有違以整筆撥款安排為管理委員會提供撥款的目的。

審計署的意見

審計署認為，確定實際的資助金需求是一項必須的管制，應包括在所有撥款計劃內（特別是撥款全部來自政府的機構），包括整筆撥款安排（見審計報告第 3.17(a) 段）。如整筆撥款安排導致在有證據顯示資助金的需求出現重大和持續的轉變（在 1994-95 至 2002-03 年度期間）時，政府亦不能調整給予管理委員會的資助金，則有違審慎理財的原則。因此，設立調整機制是必須的（見審計報告第 3.17(b) 段）。

第 6 段

財經事務及庫務局的看法

為期三年的撥款方法是一個概括的計算模式，以預計的員工編制為基礎，推算支付約滿酬金所需的撥款。

審計署的意見

審計署的證據顯示，一九九五年五月，當財經事務及庫務局接納立法會秘書處就約滿酬金(包括在一九九四年四月至一九九五年四月期間並非由合約職員出任的職位所涉的約滿酬金)提出的撥款申請時，該局清楚知道管理委員會無須支付約滿酬金予大量非合約職員(見審計報告第 4.23(c)段及附錄 D)。

第 7 段

財經事務及庫務局的看法

就管理委員會成功獲批的資源撥款申請而言，財經事務及庫務局是以每年約滿酬金的全數作為計算支援新服務或改善服務所需資源的參照。這與財經事務及庫務局的一般做法一致。在資源分配計劃中獲分配資源後，只要有提供在資源申請內所訂明的服務，管理委員會可按其認為最具經濟效益的方法自由調配所獲分配的資源。

審計署的意見

審計署須指出，當開設新職位的撥款申請獲得通過後，立法會秘書處應調整新資源的數額，使為期三年的撥款方法所採用的每年約滿酬金百分比得以包括在管理委員會的正常撥款內。由於立法會秘書處未能做到這點，結果導致為新職位的約滿酬金多撥資助金。儘管新職位的約滿酬金已全數包括在管理委員會的正常撥款內，但立法會秘書處其後再為該等職位要求每年約滿酬金 85% 的撥款，以致出現多撥款項的問題(見審計報告第 4.20(c)段)。此外，雖然就如當時的庫務局局長在一九九七年八月二十三日(就一九九七年的資源分配計劃)致立法會秘書處秘書長的信中第 3 段所表示，在資源分配計劃中獲分配資源後，管理委員會可按其認為最具經濟效益的方法自由調配所獲分配的資源，但庫務局局長亦已述明，在一般情況下，秘書長不得在隨後年度就同一用途再度申請撥款(見二零零三年六月十九日立法會

秘書處秘書長致政府帳目委員會的信件附錄 II 第 3 段)。

審計署認為，除非就新職位提供的新資源的數額已予調整，使管理委員會的正常撥款只包括為期三年的撥款方法所採用的每年約滿酬金百分比(即 15%)，否則，再為該等職位要求每年約滿酬金 85% 的撥款便是就同一用途再度申請撥款。這個做法事實上違反了庫務局局長就新職位批出新資源的條件。

第 8 段

財經事務及庫務局的看法

在為期三年的撥款方法下，當局無須調整管理委員會的約滿酬金，以反映實際需求的改變。

審計署的意見

審計署認為，在約滿酬金方面給予管理委員會的資助金超出其在這方面的實際需求。審計署的證據顯示，由於政府所提供的開支撥款並非管理委員會實際所需之數(見審計報告第 6.5 段表五)，結果，在過去九年，在整筆撥款安排下，在約滿酬金方面所多撥的資助金共達 2,040 萬元。由於財經事務及庫務局沒有相應調整有關的資助金額，結果導致管理委員會的儲備不合理的累積起來(見審計報告第 6.9 段)。

審計署
二零零三年六月二十四日

**審計署對二零零三年六月十九日財經事務及庫務局局長
致政府帳目委員會的信件的意見**

第 2 及 3 段

財經事務及庫務局的看法

在資源分配計劃中分配予管理委員會的撥款，是用以提供新服務或改善服務的。獲分配的資源即成為整筆撥款的一部分，只要管理委員會有提供在資源申請內訂明的服務，它可以按其認為最具經濟效益的方法自由調配所獲分配的資源。此外，當局並無規定管理委員會須按資源申請時的成本預算運用獲分配的資源。

審計署的意見

審計署認同在資源分配計劃中分配予管理委員會的資源即成為整筆撥款的一部分，以及管理委員會可在各開支項目之間靈活調配款項。不過，審計署認為，儘管管理委員會可以用其認為適當的方式調配款項，但在資源分配計劃中為 1996-97 至 1998-99 年度開設的新職位提供的撥款，無可否認包括了撥供支付新職位每年全數約滿酬金的款項。有鑑於此，當開設新職位的撥款申請獲得通過後，立法會秘書處應調整新資源的數額，使管理委員會的正常撥款只包括為期三年的撥款方法所採用的每年約滿酬金百分比(即 15%)。由於立法會秘書處未能做到這點，結果導致為新職位的約滿酬金多撥資助金。儘管新職位的約滿酬金已全數包括在管理委員會的正常撥款內，但立法會秘書處其後再為該等職位要求每年約滿酬金 85% 的撥款，以致出現多撥款項的問題(見審計報告第 4.20(c)段)。

此外，就如當時的庫務局局長在一九九七年八月二十三日(就一九九七年的資源分配計劃)致立法會秘書處秘書長的信中第 3 段所表示，在一般情況下，管理委員會不得在隨後年度就同一用途再度申請撥款。審計署認為，除非就新職位提供的新資源的數額已予調整，使管理委員會的正常撥款只包括為期三年的撥款方法所採用的每年約滿酬金百分比(即 15%)，否則，再為

該等職位要求每年約滿酬金 85% 的撥款便是就同一用途再度申請撥款。這個做法事實上違反了庫務局局長就新職位批出新資源的條件。

審計署

二零零三年六月二十四日

**審計署對二零零三年六月十九日立法會秘書處秘書長
致政府帳目委員會的信件的意見**

就服務還是就職位申請撥款

管理委員會的看法

在每次資源分配計劃中，管理委員會均是就新設或需改善的服務申請額外撥款，而非為開設職位申請額外撥款。新增的撥款不會指明用於哪些職位，而管理委員會可隨意調配透過資源分配計劃所獲取的新資源。

審計署的意見

審計署需指出，每年，高層資源會議在考慮是否為某些服務增撥資源時，事實上是因應這些服務所需開設的新職位，決定撥出多少資源。從當時的庫務局局長發給立法會秘書處秘書長的下列文書中可顯示這點（見二零零三年六月十九日審計署署長致政府帳目委員會的信件附錄 IA、IB 及 II）：

- (a) 一九九六年九月十三日有關一九九六年資源分配計劃（關於 1997-98 年度擬開設的新職位）的信件及一九九六年九月二十日有關同一事宜的傳真文件；及
- (b) 一九九七年八月八日有關一九九七年資源分配計劃（關於 1998-99 年度擬開設的新職位）的信件。

此外，雖然就如當時的庫務局局長在一九九七年八月二十三日（就一九九七年的資源分配計劃）致立法會秘書處秘書長的信中第 3 段所表示，管理委員會可以自由調配在資源分配計劃中所獲分配的資源，但庫務局局長亦已述明，在一般情況下，管理委員會不得在隨後年度就同一用途再度申請撥款。審計署認為，除非就新職位提供的新資源的數額已予調整，使管理委員會

的正常撥款只包括為期三年的撥款方法所採用的每年約滿酬金百分比(即 15%)，否則，再為該等職位要求每年約滿酬金 85% 的撥款便是就同一用途再度申請撥款。這個做法事實上違反了庫務局局長就新職位批出新資源的條件。

為支持撥款申請而向財經事務及庫務局提供的資料

管理委員會的看法

為支持就新設或需改善的服務而提出的撥款申請，管理委員會會預計所須達致的服務水平，以及計劃如何提供該等服務。有關計劃可包括增聘職員、應用科技及/或僱用外間服務。該等資料供制訂預算之用，在推行階段可予更改。

審計署的意見

經審查立法會秘書處為支持資源分配計劃中的撥款申請而提供的資料後，審計署發現，撥款申請是因應有關服務所需開設的新職位而提出的。這可見於一九九七年六月十二日立法會秘書處秘書長就一九九七年的資源分配計劃致當時的庫務局局長的信件(關於 1998-99 年度擬開設的新職位一見附件)。

撥款申請中現金津貼和約滿酬金是否屬相關的資料

管理委員會的看法

為現行服務提供的撥款，不會參考管理委員會應支付的現金津貼及約滿酬金。撥款額是根據對上一年通過的財政撥款而釐定的。關於為新設或需改善的服務提供的撥款，若計劃增聘職員，便會將預計的職員開支作為所需的資源，在預計職員成本時，會考慮所涉的薪金、現金津貼及約滿酬金。不過，管理委員會是就新設或需改善的服務的整體成本，而非就其任何特別組成部分提出撥款申請。

審計署的意見

由於為現行服務提供的撥款未有顧及管理委員會在現金津貼及約滿酬金方面所需的款額，因此，政府提供予管理委員會的撥款並非其實際所需之數。在過去九年，在整筆撥款安排下所多撥的資助金共達 5,090 萬元(見審計報告第 6.9 段)。

管理委員會表示，管理委員會是就新設或需改善的服務的整體成本，而非就其任何特別組成部分提出撥款申請。不過，在資源分配計劃中為 1996-97 至 1998-99 年度開設的新職位提供的撥款，無可否認包括了擬供支付新職位每年全數約滿酬金的款項。有鑑於此，當開設新職位的撥款申請獲得通過後，立法會秘書處應調整新資源的數額，使管理委員會的正常撥款只包括為期三年的撥款方法所採用的每年約滿酬金百分比(即 15%)。由於立法會秘書處未能做到這點，結果導致為新職位的約滿酬金多撥資助金。儘管新職位的約滿酬金撥款已全數包括在管理委員會的正常撥款內，但立法會秘書處其後再為該等職位要求每年約滿酬金 85% 的撥款，以致出現多撥款項的問題(見審計報告第 4.20(c) 段)。

此外，就如當時的庫務局局長在一九九七年八月二十三日(就一九九七年的資源分配計劃)致立法會秘書處秘書長的信中第 3 段所表示，在一般情況下，管理委員會不得在隨後年度就同一用途再度申請撥款。審計署認為，除非就新職位提供的新資源的數額已予調整，使管理委員會的正常撥款只包括為期三年的撥款方法所採用的每年約滿酬金百分比(即 15%)，否則，再為該等職位要求每年約滿酬金 85% 的撥款便是就同一用途再度申請撥款。這個做法事實上違反了庫務局局長就新職位批出新資源的條件。

審計署

二零零三年六月二十四日

*委員會秘書附註：附錄 III 的附件並無在此隨附。

審計署的綜合意見

審計署完全知悉，交換文本所載列有關管理委員會與當局訂立的整筆撥款安排在認同立法會特殊地位的同時，為資源調配工作提供了靈活性。審計署理解在這種安排下可靈活調撥資源的優點。不過，審計署仍然認為不應為提供該靈活性而削弱對撥款計劃的基本管制。任何撥款計劃(特別是撥款全部來自政府的機構)，包括整筆撥款安排，均有一項基本管制，就是在擬定安排初期以及情況有顯著改變時，管制實際的撥款需求。

在擬定安排初期以及情況有顯著改變時，當局需詳細審核開支項目，以確保撥款充足合理，但不超逾管理委員會所需之數。審計署的證據顯示，儘管在 1994-95 至 2002-03 年度期間，立法會秘書處職員的現金津貼率大幅下調(見審計報告第 3.5 段圖一)，當局卻未有行使基本的撥款管制，確定管理委員會實際的資助金需求，並調整出現轉變之後的年度的資助金。根據審計署的計算，自 1997-98 年度起，每年因管理委員會實際的資助金需求減少而多撥的款項，佔給予管理委員會在現金津貼方面的資助金逾 10%，自 1998-99 年度起，每年多撥的款項更佔有關資助金 14%或以上。

審計署的證據亦顯示，不論以在 1996-97 至 1998-99 年度期間因推出新服務或加強服務而開設的新職位來說，或是以在一九九四年四月至一九九五年四月期間大量並非由合約職員出任的立法會秘書處職位(見審計報告附錄 D)來說，就立法會秘書處職員的約滿酬金提供的撥款均超出管理委員會實際的撥款需求。由於在 1996-97 至 1998-99 年度期間開設的新職位(見審計報告附錄 C)的約滿酬金已全數包括在管理委員會的正常撥款內，立法會秘書處再為該等職位要求每年約滿酬金 85%的撥款，顯然導致管理委員會獲多撥資助金。審計署認為，立法會秘書處應把為這些新職位提供的新資源所包括的約滿酬金減少至 **僅**為每年約滿酬金的 15%，從而避免出現多撥款項的情況。這正是管理委員會對 1995-96 年度開設的新職位採取的 **正確**做法。審計署又發現，當立法會秘書處在一九九五年五月就一九九四年四月至一

九九七年三月期間的 255%約滿酬金要求撥款時，管理委員會及當局均清楚知道，在一九九四年四月至一九九五年四月期間，有大量職位並非由合約職員出任。

在整筆撥款安排下：

- (a) 所獲得的撥款並沒有分項列明或指定用於個別開支項目，例如現金津貼及約滿酬金(見審計報告第 3.13(a)及 3.16(b)段)；及
- (b) 政府純粹通過對管理委員會獲額外分配或扣減的資源作出調整，然後根據財經事務及庫務局訂明的價格水平調整系數調整所得的總數額，釐定管理委員會於每個財政年度在經常開支方面可得的資助金，而沒有確定個別開支項目的實際撥款需求(見審計報告第 1.11 段)。

確定實際的資助金需求是一項必須的管制，應包括在所有撥款計劃內，包括整筆撥款安排。當局與管理委員會訂立的整筆撥款安排的不足之處是，當局未有行使基本的管制，確定管理委員會在現金津貼及約滿酬金方面的實際撥款需求，結果導致為管理委員會多撥資助金。**審計署認為，當局應行使基本的管制，確定管理委員會的實際撥款需求，以確保不會向管理委員會提供並非其所需的撥款。**

值得注意的是，正如立法會秘書處秘書長在二零零三年五月十二日的公開聆訊中向政府帳目委員會表示，管理委員會自一九九四年四月成立以來，從未需要動用儲備，以應付任何不可預見的需求。持續多撥資助金將導致管理委員會的儲備進一步增加。**有見及此，審計署認為，當局應迅速採取行動，與管理委員會磋商，以解決多撥款項並因而引致管理委員會儲備急升的問題。管理委員會的儲備在 1998-99 至 2001-02 這四個財政年度期間增加了十倍，由 1,010 萬元飆升至 1.016 億元。**如任由就現金津貼及新職位的約滿酬金多撥資助金的問題繼續下去，根據在 1999-2000 至 2002-03 這四個財政年度的數據，持續多撥的資助金將達每年 795 萬元。每年多撥的款項由下列項目組成：

附錄 IV
三之三

- (a) 現金津貼 520 萬元(見審計報告第 3.9 段表一)；及
- (b) 新職位的約滿酬金 275 萬元(見審計報告附錄 E)。

審計署認為，這筆多撥的款項應從每年撥予管理委員會的資助金中扣除。

審計署
二零零三年六月二十四日