

第2章

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

審計署曾就政府給予立法會行政管理委員會(行政管理委員會)職員薪酬的撥款進行審查。

2. 在公開聆訊上，**立法會秘書處秘書長馮載祥先生**在開場發言中提及審計署署長報告書第2.4(b)段，該段表明，管制人員如有理由相信某分目項下的備付款額超逾所需，便有責任立即通知財經事務及庫務局局長，以便保留多餘的款項。**立法會秘書處秘書長**表示：

——行政管理委員會是根據《立法會行政管理委員會條例》(《行政管理委員會條例》)成立的法定團體。除《行政管理委員會條例》一般條文外，行政管理委員會亦曾與政府當局簽訂交換文本。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。交換文本第3.4段已清楚述明，“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。”當時認為有需要訂立此項條文，因為預計在交換文本所訂有關行政管理委員會與政府當局協定的撥款安排下，向行政管理委員會撥付的款項可能間或出現盈餘。訂定交換文本的目的，是為執行《行政管理委員會條例》。假如規定秘書長必須就盈餘通知財經事務及庫務局局長才可保留盈餘，便會令他為難，因為根據《行政管理委員會條例》及交換文本，行政管理委員會有權決定是否將財政年度終結時已扣除開支的任何收入盈餘存入其儲備內；及

——在實際上，財經事務及庫務局亦了解行政管理委員會的財政狀況。行政管理委員會在擬備周年預算的過程中，會向該局提交經常帳分析表。從2003至04年度預算的分析表(附錄18)可見，當中設有“轉撥至／(撥自)營運儲備”一項。此外，行政管理委員會每年亦會把年報送交財經事務及庫務局局長。年報載有審計署署長就行政管理委員會帳目發表的報告。

3. 關於審計署的整體意見及建議，**立法會秘書處秘書長**表示：

——交換文本訂明向行政管理委員會作出的整筆撥款安排，反映出政府當局同意1993年立法局主席工作小組的建議。這項安排旨在確保行政管理委員會能靈活調撥資源，並認同

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

立法機關的威望和特殊地位，而並非旨在把行政管理委員會的地位等同那些根據政府資助政策獲政府撥款的其他非政府組織，那些組織被列為資助機構。行政管理委員會履行獨特的職能，透過立法會秘書處(秘書處)向立法機關提供行政支援及服務。制定《行政管理委員會條例》的目的，是確保行政管理委員會在財政及管理上獨立自主，使立法機關取得所需的支援，能有效、快捷及獨立地履行其憲制職能。因此，行政管理委員會不應被視為資助機構，須遵從政府的資助政策；及

——行政管理委員會自1994年成立以來，一向忠誠地按照《行政管理委員會條例》賦予的權力，執行交換文本所訂明的撥款安排。就此方面而言，行政管理委員會一直得到政府當局的充分合作，並不存在現金津貼及約滿酬金的計算誤差，或要求過多撥款的問題。

4. **立法會秘書處秘書長**在公開聆訊後提交一封函件(附錄19)，載述行政管理委員會就審計署署長報告書的主要意見及建議所作的回應。

非專業及輔助人員的約滿酬金

5. 委員會從審計署署長報告書第5.8段得悉，根據《庫務局通函第10/99號》訂明的指引，倘若管制人員向非專業及輔助人員提供的約滿酬金超過底薪的10%，基於所造成的財政承擔，他們必須先行取得財經事務及庫務局的同意。然而，立法會秘書處秘書長作為管制人員，向新入職的非專業及輔助人員提供相等於其底薪15%的約滿酬金時，並沒有先行取得財經事務及庫務局的同意。據第5.12段所載，行政管理委員會曾告知審計署，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立法會秘書處秘書長有責任先行取得財經事務及庫務局的同意。

6. 委員會從第5.14段進一步得悉，審計署建議財經事務及庫務局局長應尋求律政司的意見，以了解《行政管理委員會條例》是否賦予行政管理委員會酌情權，可向秘書處職員提供較財經事務及庫務局訂明水平為高的約滿酬金，而無須事先取得該局的同意。

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

7. 因應委員會的要求，**財經事務及庫務局局長**在2003年5月9日的函件(**附錄20**)中，告知委員會該局取得的法律意見。他表示，根據所得的法律意見：

行政管理委員會的權力

- 《行政管理委員會條例》第10條就行政管理委員會的權力作出規定。除其他權力外，行政管理委員會可“僱用秘書處職員，……及決定該等職員的數目、職級安排、職責、薪酬及其他服務條款及條件”(第10(1)(b)條)。行政管理委員會亦可“制訂及執行[行政]管理委員會認為有利於履行其職能的管理及財務政策”(第10(1)(e)條)，以及“收取及使用款項”(第10(1)(h)條)；
- 行政管理委員會是獨立於政府的法定機構(第19條)，就管理及財務政策的制訂及執行而言，“不受任何人的指示，亦不受任何人控制”(第17(1)條)，但立法會藉決議就行政管理委員會履行其職能或行使其權力之事，向行政管理委員會發出一般性或具體性指示，則作別論(第17(2)條)；
- 儘管行政管理委員會根據《行政管理委員會條例》具有頗大的法定權力，但其酌情權並非絕對或不受限制。就目前的問題而言，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**……”(第10(2)條)。不過，值得注意的是，《行政管理委員會條例》**並無**規定行政管理委員會須確保秘書處職員的薪酬及其他服務條款及條件，與公務員的薪酬及其他服務條款及條件相等，或不可較其優厚，所規定的只是必須與公務員“大致上相符”。關於“大致上相符”的釋義，《行政管理委員會條例》並未予以界定，而這基本上是事實問題。因此，行政管理委員會可將其職員的薪酬定於高出政府公務員的水平，只要超出的程度合理，便不會與第10(2)條相悖。此外，行政管理委員會亦可不遵從第10(2)條所施加的這項一般規定，原因是“[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”。簡言之，行政管理委員會在釐定秘書處職員的薪酬及其他服務條款及條件時，具有頗大權力；

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

- 然而，行政管理委員會預期應合理地行使法定酌情權。任意把工資定於某一數額而不顧及當前的勞工市場情況，可構成不當行使法定權力。不過，從現時的個案看來，行政管理委員會在作出決定前似乎已審慎考慮薪酬水平。雖然審計署認為，綜觀當前的就業市場情況，行政管理委員會並無“充分理據”支持作出有關決定(審計署署長報告書第5.13段)，但也不能說行政管理委員會的決定是任意或不合理的；

《庫務局通函第10/99號》的法律效力

- 《庫務局通函第10/99號》並不凌駕《行政管理委員會條例》的法定條文或行政管理委員會在《行政管理委員會條例》下所享有的法定權力。該通函由當時的庫務局局長於1999年5月27日發出，分發予各局局長及管制人員(注意：立法會秘書處秘書長獲指定為管制人員)。該通函看來是一項政策聲明，訂明“為政府資助的目的，就資助機構可向其職員發放的約滿酬金的水平，提供意見”(第1段)。該通函亦要求管制人員促請“其轄下資助機構注意通函的內容”(第1段)。此外，該通函亦規定“倘管制人員在個別個案中，支持資助機構作出的聘任提供較訂明水平為高的酬金，由於這樣做會對財政造成影響，管制人員須事先取得庫務局的同意”(第7段)；
- 《庫務局通函第10/99號》屬**行政**性質，不曾及不能凌駕**法定**條文，或否決行政管理委員會根據《行政管理委員會條例》享有的權力。更具體而言，行政管理委員會在釐定薪酬時，只須確保有關薪酬“**大致上**與適用於政府公務員的薪酬**相符**”(第10(2)條)。此外，《行政管理委員會條例》第16(2)條訂明，立法會秘書處秘書長無須遵從純粹與行政管理委員會的開支有關的規例、指示或指令，除非財政司司長在發出該等規例、指示或指令之前，已諮詢行政管理委員會的意見。財政司司長不曾就該通函諮詢行政管理委員會；及
- 行政管理委員會根據《行政管理委員會條例》獲賦予的法定權力，並未因該庫務局通函而被削弱或在其他方面受到影響。儘管如此，該庫務局通函在行政管理委員會行使其

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

法定權力時，或可提供指引，而行政管理委員會可能已考慮該通函，才決定給予非專業或輔助人員較高比率的約滿酬金。

8. 委員會提到財經事務及庫務局所得的法律意見，並詢問有否其他由公帑資助的機構享有與行政管理委員會同一程度的財政自主權。**財經事務及庫務局副秘書長(庫務)應耀康先生**在公開聆訊上及**財經事務及庫務局局長**在2003年5月29日的函件(**附錄21**)中表示：

——《行政管理委員會條例》載明行政管理委員會享有的法定財政和行政自主權。有關條文包括第10(1)(e)條，該條文訂明行政管理委員會可“制訂及執行其認為有利於履行其職能的管理及財務政策”。第16(2)條訂明，“就財政司司長根據《公共財政條例》(第2章)第11條所訂立或發出並純粹與[行政]管理委員會的開支有關的規例、指示或指令而言，除非財政司司長在訂立或發出該等規例、指示或指令之前，已諮詢[行政]管理委員會的意見，否則《公共財政條例》第13條不適用於秘書長”。第17(1)及17(2)條訂明，“就[行政]管理委員會或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”，但立法會藉決議就行政管理委員會履行其職能或行使其權力之事，向行政管理委員會發出指示，則作別論；及

——部分資助機構的法例訂明若干程度的財政自主權，但財經事務及庫務局並不知悉有任何資助機構，其法例所賦予的財政自主權，程度上與《行政管理委員會條例》所訂定的相同。

9. 委員會察悉財經事務及庫務局所得的法律意見，即《庫務局通函第10/99號》並不凌駕《行政管理委員會條例》的法定條文或行政管理委員會所享有的法定權力，委員會詢問庫務局通函載列的指引是否適用於行政管理委員會。

10. **財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)黎年先生及財經事務及庫務局副秘書長(庫務)**表示：

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

- 行政管理委員會根據《行政管理委員會條例》獲賦予法定權力，但許多資助機構並非根據本身的法例成立，因此不應將行政管理委員會視作其他資助機構看待。政府當局向資助機構發出的財務指引，並非均適用於行政管理委員會；及
- 另一方面，為執行財務管理，政府當局向所有接受政府撥款的機構(包括行政管理委員會)發出財務指引，並期望這些機構會遵從有關指引。若這些機構因特別理由未能依循指引，可與財經事務及庫務局商議。同樣地，若行政管理委員會認為應行使其法定權力及不應遵從這些指引，可述明理由，並與財經事務及庫務局商議。事實上，行政管理委員會過往均依循政府當局發出的大部分指引。

11. **財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)**回應委員會的詢問時補充，政府當局期望行政管理委員會遵從審計署署長報告書第2.3及2.4段提述的《常務會計指令》及《財務及會計規例》。行政管理委員會在依循有關指令及規例時如遇到困難，可諮詢財經事務及庫務局。行政管理委員會如能提出支持理據，通常可偏離有關規定。

12. 委員會詢問，行政管理委員會在依循財經事務及庫務局的指引時如遇到困難，或認為不應遵從有關指引，會採取甚麼行動。

13. **立法會秘書處秘書長**表示，一般而言，行政管理委員會會依循有關的財務指令及規例。不過，他無須遵從《財務及會計規例》第320條，即規定管制人員如有理由相信備付的款額超逾所需，便應通知財經事務及庫務局局長，以便保留多餘的款額，原因是根據《行政管理委員會條例》及交換文本，行政管理委員會可在儲備中保留剩餘的款額。事實上，財經事務及庫務局完全知悉行政管理委員會備有盈餘，因為行政管理委員會在每年提交予財經事務及庫務局的財務報告及報表中已匯報此事。

14. 委員會詢問，若秘書處認為不應遵從財經事務及庫務局的指引，會否提請行政管理委員會注意此事，並提出支持理據，供行政管理委員會作最終決定。**立法會秘書處秘書長**回答，他必定會就政策事宜，包括未能遵從財經事務及庫務局指引一事，諮詢行政管理委員會。

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

15. 關於行政管理委員會於2000年4月13日決定向新入職的非專業及輔助人員提供相等於底薪15%的約滿酬金，而非按照財經事務及庫務局的指引規定，發放不超過10%的約滿酬金，委員會提出以下問題：

- 行政管理委員會作出有關決定時，有否考慮就業市場情況的急劇轉變；
- 行政管理委員會當時有否向公眾解釋其決定；及
- 行政管理委員會會否考慮按審計署的建議，檢討該項決定。

16. **立法會秘書處秘書長**解釋：

- 行政管理委員會主要基於公平的原則，而非根據就業及市場情況，決定向1999年6月後招聘的所有秘書處職員發放劃一比率的約滿酬金(即底薪的15%)。舉例而言，正如審計署署長報告書第5.5(a)段所提及，所有秘書處職員(不論其職級)的服務條款及條件，應與根據可享退休金條款聘用的公務員相若；及
- 行政管理委員會現正檢討非專業及輔助人員的約滿酬金水平。

17. **立法會秘書處秘書長**在2003年5月22日的函件(**附錄22**)中，進一步告知委員會：

- 行政管理委員會會議屬閉門會議。會議的文件及紀錄皆不向外發放，因為行政管理委員會商議的事項，大部分涉及秘書處的內部管理事務。不過，若傳媒查詢有關行政管理委員會曾討論的事項，行政管理委員會主席定必作出回應，除非查詢的事項須予保密，例如審計署署長在立法會會議席上提交審計報告書前有關報告書擬稿內容的查詢；
- 行政管理委員會管理及財政自主權的其中一項特色，已在《行政管理委員會條例》內反映出來，就是行政管理委員會獲授權訂定其職員的服務條款及條件，惟一須遵守的規定，是這些服務條款及條款必須大致上與公務員適用的條

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

款及條件相符。所謂的“不優於”原則，是政府應用於資助機構的原則，但不適用於行政管理委員會。經考慮到公務員的服務條款及條件有所改變(當局藉《庫務局通函第10/99號》告知立法會秘書處秘書長)、秘書長在立法會LCC34/02-03號文件所述的理由(審計署署長報告書第5.5段已轉述)，以及在整筆撥款制度下運作的多個法定機構均向其非專業及輔助人員提供相等於其底薪15%的約滿酬金，行政管理委員會因而在2000年4月13日作出政策決定，向秘書處該等人員提供其底薪15%的約滿酬金；及

——由於2000年至今已相隔一段時間，行政管理委員會最近曾檢討有關決定。在2003年5月20日會議上，行政管理委員會經考慮以下因素後，決定調低新聘請非專業及輔助人員的約滿酬金比率至其底薪的10%：

- (a) 公眾關注香港緊絀的財政環境；
- (b) 鑒於現時的勞工市場情況，調低此類職員的約滿酬金比率，不會對服務質素造成明顯的負面影響，亦不會引致招聘困難；及
- (c) 上文提及的一些法定機構亦已調低提供予該等職員的約滿酬金比率。

行政管理委員會的儲備

18. 委員會提到立法會秘書處秘書長的發言。他表示，財經事務及庫務局可從行政管理委員會每年向該局提交的財務報告及報表中知悉行政管理委員會的財政狀況。委員會詢問，政府當局是否認為，向財經事務及庫務局提交的財務報告及報表，足以令當局注意到行政管理委員會的帳目出現盈餘。

19. 委員會進而提到審計署署長報告書第6.3段圖二，當中列出行政管理委員會的營運儲備帳目於1994-95至2001-02年度的結餘。從該圖表可見，行政管理委員會的儲備自1998至99年度終結後一直顯著增加。委員會詢問，根據行政管理委員會提供的資料，政府當局能否找出行政管理委員會儲備迅速累積的原因。

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

20. **財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)**回應時表示，財經事務及庫務局與秘書處討論行政管理委員會在下一財政年度的開支預算草案時，會知悉行政管理委員會備有盈餘及儲備。不過，由於行政管理委員會可自行調配所獲得的撥款，因此該局不會過問行政管理委員會如何達致盈餘。政府當局並不知道行政管理委員會自1998至99年度終結後儲備水平迅速上升的原因。

21. 關於政府當局是否知悉行政管理委員會帳目的詳細分項數字，**審計署署長陳彥達先生**表示：

——根據審計署的審查，秘書處已把其帳目的詳細分項數字送交財經事務及庫務局，因此並不存在秘書處隱瞞資料的問題。此事的癥結在於財經事務及庫務局有否分析提交予該局的資料；及

——審計署並非建議政府當局應微觀管理行政管理委員會的撥款。不過，財經事務及庫務局應行使基本的撥款管制，以確定行政管理委員會的實際需求，並在情況有顯著改變時，調整給予行政管理委員會的撥款。否則，整筆撥款安排可能失去控制。

22. 委員會詢問，行政管理委員會的收支情況是否具透明度。**財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)**及**立法會秘書處秘書長**回應時表示，根據《行政管理委員會條例》第13條，行政管理委員會必須安排將帳目報表審計，並將經審計的帳目報表及核數師報告提交立法會省覽。審計署署長實際上是行政管理委員會的核數師。行政管理委員會在帳目報表內清楚列明各項開支及盈餘，透明度甚高。

23. 委員會從審計署署長報告書第6.4段得悉，交換文本中並無訂明行政管理委員會的儲備上限。根據第6.8段，行政管理委員會認為，訂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符。交換文本的現行條文應保持不變。委員會從第6.10段進一步了解到，對於許多同樣獲整筆撥款的機構，政府均設定不同水平的儲備上限，這些機構可保留不超出這個上限的未動用款額。委員會因而詢問：

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

——獲准保留儲備及不獲准保留儲備的公帑資助機構的類別；
及

——就獲准保留儲備的機構而言，其儲備上限為何。

24. **財經事務及庫務局局長**在2003年5月29日的函件中表示，各間資助機構的儲備安排有所不同，他亦舉例說明不同的安排。部分機構，例如僱員再培訓局、香港旅遊發展局及醫院管理局，均設有儲備上限。另一方面，申訴專員公署、消費者委員會、香港貿易發展局、平等機會委員會及個人資料私隱專員公署，則不設儲備上限。

25. 委員會詢問，立法會秘書處秘書長有否將儲備數額龐大的情況告知行政管理委員會，以及行政管理委員會有否討論儲備水平是否適當，以及儲備的可能用途。

26. **立法會秘書處秘書長**回覆時表示：

——行政管理委員會和財經事務及庫務局均清楚知道行政管理委員會的儲備水平。政府一向完全依照協定的撥款機制，向行政管理委員會提供撥款。行政管理委員會的儲備是過去9年透過審慎理財累積所得；

——正如交換文本所載，“行政管理委員會可酌情運用儲備，惟若未經庫務局局長事先批准，這些開支不應導致政府作出新的財政承擔”。基於這項限制，行政管理委員會在過去9年並無動用儲備。不過，鑒於現時嚴峻的財政狀況，預期政府可能不會提供追加撥款以資助行政管理委員會的額外服務。在這情況下，行政管理委員會會利用營運儲備，應付未可預計的開支，例如與專責委員會有關的開支；及

——行政管理委員會未有考慮為儲備設定上限，因為這做法與為行政管理委員會設立整筆撥款安排的精神不符。

27. 委員會察悉，許多在整筆撥款安排下運作的機構，均設有儲備上限，委員會並詢問政府當局是否同意行政管理委員會的意見，即設定儲備上限有違整筆撥款安排的精神。

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

28. **財經事務及庫務局局長馬時亨先生及財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)**表示：

- 整筆撥款制度並無訂明應否就某機構的儲備設定上限或儲備的適當水平；及
- 視乎行政管理委員會的意見，政府當局不反對審計署的建議，為行政管理委員會的儲備設定上限。不過，若要落實該項建議，須修訂交換文本。雖然政府當局或行政管理委員會可提出交換文本的修訂建議，但必須在雙方同意下才可作出修訂。

29. 委員會進一步詢問：

- 若薪金大幅增加，行政管理委員會可否要求政府當局提供額外資助金，抑或須利用儲備支付增加的開支；
- 為何行政管理委員會過往無需利用儲備承擔專責委員會的運作經費，但日後卻須承擔有關經費；及
- 行政管理委員會在過去3個財政年度，每年用於專責委員會的開支為何。

30. **立法會秘書處秘書長**表示，政府當局會提供額外撥款，以應付因公務員薪酬調整而導致薪金增加的開支。至於專責委員會，政府當局過往會提供追加撥款以支付這些委員會的開支。不過，日後的情況可能會不同。

31. **立法會秘書處秘書長**在2003年6月14日的函件(**附錄23**)中，提供資料說明行政管理委員會用於專責委員會的開支，詳情如下：

<u>年度</u>	<u>百萬元</u>
2000-01	0.5
2001-02	6.8
2002-03	8.0
<u>總額</u>	<u>15.3</u>

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

32. 委員會詢問政府在這方面的政策。**財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)**回應時解釋，政府當局過往曾向行政管理委員會提供追加撥款，以應付行政管理委員會的額外開支。在審核撥款要求時，政府當局考慮每宗申請的情況，以及政府的整體財政狀況。政府當局不能保證必定會因專責委員會而給予行政管理委員會額外資源。反之，當局同意行政管理委員會應備有儲備，為一些不會引致經常開支的未可預計活動提供經費。

33. 關於行政管理委員會對其儲備的意見，**立法會秘書處秘書長**在2003年5月23日的函件(**附錄24**)中補充：

- 行政管理委員會獲《行政管理委員會條例》賦予管理及財政自主權。行政管理委員會在行使這些自主權時，一向都清楚明白有需要節約資源。自成立9年以來，行政管理委員會一直審慎管理其財政資源；
- 雖然行政管理委員會緊記《行政管理委員會條例》的規定，即秘書處職員的服務條款及條件應大致上與公務員適用的條款及條件相符，但行政管理委員會確實曾更改秘書處職員的服務條款及條件，使其在若干情況下較公務員的服務條款及條件遜色。舉例而言，職員須署任超過3個月才獲發放署任津貼(有別於政府要求署任期滿1個月便發放津貼的做法)，以及聘用期少於3年的臨時職員不獲發放約滿酬金(有別於政府向獲聘超過1年的臨時職員發放約滿酬金的一般做法)；及
- 行政管理委員會會利用其儲備，為不獲撥款的活動提供經費。行政管理委員會一向按此原則動用儲備，實際上，行政管理委員會已於2002年10月24日議決，將會自其儲備撥款資助日後專責委員會的運作，藉以減輕政府的開支。行政管理委員會無意只為擁有而保留儲備。

為現金津貼及約滿酬金提供撥款

34. 根據審計署署長報告書第3.14(a)段所述，審計署認為任何撥款制度，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。第4.17段披露，秘書處

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

在1995年5月提交的撥款申請中，包括1994年4月至1995年4月期間並非由合約職員出任的職位的約滿酬金。委員會詢問：

- 自1994年行政管理委員會成立以來的9年期間，有否出現任何促使行政管理委員會應提請財經事務及庫務局注意的顯著改變；
- 為何行政管理委員會沒有告知政府當局無須就並非由合約職員出任的職位，提供約滿酬金的撥款；及
- 政府當局當時是否知悉行政管理委員會以合約職員替代借調公務員的進度。

35. **立法會秘書處秘書長**回應時表示：

- 他不認為自1994年以來，情況曾有顯著改變；及
- 1994至95年度是行政管理委員會成立的首個年度。行政管理委員會當時不能準確預計在該年度期間最終替代公務員的進度。為1996至97年度申請的約滿酬金撥款，是根據當時的財政科與行政管理委員會互相協定的撥款方法而計算的。

36. **財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)**表示：

- 政府當局與行政管理委員會協定的整筆撥款安排是一項獨特的安排。在此項安排下，政府當局根據總體原則而非按特定的開支項目向行政管理委員會提供撥款。政府當局知悉行政管理委員會將會如何運用其資源，但不會以微觀管理的方式，監管向行政管理委員會發放的撥款。若要作出如此管理，便有違整筆撥款安排的精神；及
- 政府當局並無察覺行政管理委員會自成立以來情況曾有顯著改變。在1994至95年度，當局完全知悉行政管理委員會嘗試盡快在一年內以合約職員替代借調的公務員。政府當局是根據此項與行政管理委員會同意的總體原則，向行政管理委員會提供約滿酬金撥款。

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

37. 委員會察悉審計署的意見，認為財經事務及庫務局經考慮到情況有顯著改變後，應減少向行政管理委員會提供的現金津貼撥款，所指的顯著改變是指現金津貼率在1994-95至2002-03年度的9年期間大幅下調，以及秘書處部分職員選擇不領取現金津貼。

38. 委員會詢問：

——在整筆撥款安排下，政府當局有否設定調整機制，檢討行政管理委員會成立長時間後的實際撥款需求；及

——政府當局是否同意，現金津貼率下調及秘書處部分職員選擇不領取現金津貼，屬於顯著改變的情況，應促使政府當局進行檢討。

39. **財經事務及庫務局局長**在公開聆訊及2003年5月29日及2003年6月17日的函件(分別載於**附錄21**及**附錄25**)中表示：

——根據行政管理委員會與政府當局之間訂立並已知會財務委員會的協定，行政管理委員會以整筆撥款方式獲提供撥款，所得的款項不會分項列明開支的組成部分。在採用整筆撥款模式時，行政管理委員會及政府當局均明白，行政管理委員會享有自主權，可把款項靈活調撥往不同的開支類別，而其開支的組成部分亦不受政府當局管控。政府當局因而不會就某個開支組成部分(例如現金津貼)訂明撥款額，因此，並不存在政府當局就個別開支組成部分(例如現金津貼)向行政管理委員會“多撥”或“少撥”款項的問題；

——政府當局不會在現金津貼率上調時向行政管理委員會提供額外撥款，同樣地亦不會在比率下調時減少撥款；及

——由於政府當局與行政管理委員會同意的撥款安排，已預計行政管理委員會在現金津貼方面的撥款需求即使有所增減，亦不會影響整筆撥款的數額，因此現金津貼開支的增減，並非顯著改變的情況。

40. 委員會進一步詢問，財經事務及庫務局有否覺察，秘書處的撥款要求並無反映現金津貼率的下調，以及因部分職員選擇不領取現金津貼以致撥款需求有所減少。

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

41. **財經事務及庫務局局長**在2003年6月17日的函件中表示，財經事務及庫務局並無覺察上述與現金津貼有關的情況，主要原因是在行政管理委員會的既定整筆撥款安排下，並無需要按行政管理委員會在現金津貼方面的實際開支，調整政府的撥款。他進而表示，以下的考慮因素可能屬相關資料：

- 秘書處職員的現金津貼，是按其中點薪金乘以所屬類別的現金津貼率計算，而現金津貼額在整個合約期內(合約通常為期3年)保持不變。以2002至03年度為例，第I、II及III類職員的現金津貼調整率分別為-3.76%、-1.8%及+0.03%。假設秘書處三分之一職員獲續約或由新入職的人員取代，因而節省的款項將為746,000元，僅佔2002至03年度秘書處職員薪酬及一般開支核准預算(即2億4,655萬元)的0.3%；
- 假如政府當局須從行政管理委員會的撥款中扣除該筆節省的款項，便須追查行政管理委員會何時與職員續訂合約或聘用新職員。這並非整筆撥款模式的做法，而政府當局亦須仔細監察行政管理委員會與職員簽訂的合約；
- 根據行政管理委員會的資料，秘書處部分職員為遵從“避免雙重福利規定”而選擇不領取現金津貼。不過，每名職員的個人情況並非固定不變，隨着個人情況的改變(如婚姻狀況或配偶的職業轉變)，有關職員可能符合資格領取津貼。相反，一直領取津貼的職員可能因同樣理由而不符合領取津貼的資格。如政府當局須調整給予行政管理委員會的撥款，以反映每名職員個人情況的轉變，則亦須就有關事宜仔細監察行政管理委員會；及
- 為貫徹一致，政府當局需要把此類仔細監察的範圍擴大至包括行政管理委員會其他種類的人手及開支事宜，讓政府當局可根據這些其他開支組成部分的實際開支，調整給予行政管理委員會的撥款。不過，這做法將有違以整筆撥款模式向行政管理委員會提供撥款的目的。

42. 根據審計署署長報告書第3.9段的表一，在1994-95至2002-03年度期間，在現金津貼方面向行政管理委員會多撥了3,050萬元。委員會詢問，儘管一直出現顯著“多撥款項”的情況，為何財經事務及庫務局並無調整向行政管理委員會提供的撥款。

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

43. 委員會亦察悉，根據交換文本第3.2段，當局會向行政管理委員會提供額外撥款，以支付根據核准支付率及薪級而釐定的薪金和津貼。委員會詢問，儘管訂有該項條文，為何當現金津貼率上調時，財經事務及庫務局不會向行政管理委員會提供額外撥款。

44. **財經事務及庫務局局長**在2003年6月25日的函件(**附錄26**)中解釋：

- 倘若行政管理委員會並非採取整筆撥款安排，而是按逐一分目施加管控的方式或以補足撥款方式取得款項，則審計署署長報告書表一載列的數字便屬“多撥款項”。根據該等模式，一般安排是政府會收回多撥款項及填補不足之數。由於對政府的撥款需求可能會有變動，政府通常會對各開支組成部分施加管制；
- 交換文本第3.2段屬於一般條文，讓立法會秘書處秘書長在財政年度期內，若認為需要額外撥款以支付一些與指定項目(包括“薪金和津貼”)相關的額外開支，可向政府要求額外撥款；及
- 就現金津貼的特定情況而言，立法會秘書處秘書長在過往多年從沒有因為現金津貼率上調而認為需要額外撥款，也從沒有要求額外撥款。此外，根據行政管理委員會與政府的協定做法，行政管理委員會不會因應現金津貼率的上調而要求額外撥款，這是由於現金津貼額在合約期內保持不變及其他因素，因此，提高現金津貼率不會即時增加行政管理委員會在現金津貼方面的開支。

45. 委員會繼而詢問秘書處：

- 是否須承擔額外的的工作，以追查現金津貼的實際撥款需求；及
- 為何沒有特別促請財經事務及庫務局局長注意現金津貼的撥款一直出現顯著“多撥款項”的情況。

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

46. **立法會秘書處秘書長**在2003年6月24日的函件(**附錄27**)中告知委員會：

- 行政管理委員會備存每項現金津貼的付款紀錄，但沒有追查為每個職位支付或不支付現金津貼的原因；
- 即使在某段時間不支付現金津貼，亦不一定表示日後某段時間並不需要有關的撥款。舉例來說，秘書處某名職員可能今年選擇不領取現金津貼(即選擇放棄現金津貼)，以符合“雙重福利規則”，原因是其配偶享有他／她僱主提供的房屋及／或教育津貼等附帶福利。不過，該職員可能在明年、當其配偶不論因何種原因不再享有那些福利時，“選擇領取現金津貼”；
- 若要追查現金津貼的實際撥款需求，秘書處須找出所有支付及不支付現金津貼的原因，例如職員選擇不收取現金津貼、出現臨時職位空缺、凍結職位、放取無薪假期的職員不享有現金津貼、或聘用不享有現金津貼的臨時職員填補職位空缺。要追查各項原因會涉及額外工作；
- 若要使那些額外工作具意義，除須追查為每個職位支付或不支付現金津貼的原因外，亦須決定應否為撥款需求作出適當的調整。不過，將每個職位的現金津貼撥款額與該職位的現金津貼開支作出比較，在整筆撥款安排下既不適當，亦不必要。若須進行這些追查工作，開支的其他“組成部分”亦須加以追查，以確定每個組成部分有否獲多撥款項或撥款不足；
- 基本上，行政管理委員會在整筆撥款安排下，無須把分目367(行政管理委員會職員薪金及津貼以及其一般開支)項下每年所得的財政撥款，分項列作不同的組成部分。因此，“現金津貼的撥款”的獨立項目並不存在；及
- 撇除就有否多撥款項這概念上的爭議不談，所謂的3,050萬元“多撥款項”，只佔1994-95至2002-03年度9年期間，在分目367項下撥款總額的1.6%(撥款總額為18億6,340萬元)。由於並無分項列明現金津貼的撥款，因此不存在“多撥”現金津貼撥款的問題。

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

47. 因應財經事務及庫務局局長和立法會秘書處秘書長對現金津貼撥款的看法，審計署署長在2003年6月24日(附錄28)、2003年6月25日(附錄29)及2003年6月26日的函件(附錄30)中，提出詳盡的意見。簡要而言，**審計署署長**表示：

- 審計署的證據顯示，關於因現金津貼率下調，以及秘書處部分職員選擇不領取現金津貼而減少的撥款需求，秘書處備有全部相關的資料。行政管理委員會每年向財經事務及庫務局提交的預算，均包括分項開支，而現金津貼的實際撥款需求事實上已在有關預算反映出來。倘若財經事務及庫務局根據行政管理委員會的預算調整向行政管理委員會提供的現金津貼撥款，便不會出現多撥款項的情況；
- 由於秘書處備有現金津貼的實際撥款需求的全部資料，並且每年會向財經事務及庫務局提交這些資料，因此秘書處或財經事務及庫務局均無需承擔任何額外工作，以追查現金津貼的實際需求；
- 根據交換文本第3.2段，若行政管理委員會需要額外撥款，以應付根據現金津貼率計算在現金津貼方面所需的開支，當局會增加這方面的撥款額。不過，若提供的數額超出根據現金津貼率計算的現金津貼撥款需求，預期撥款將會扣減，是完全合情合理的。因此，財經事務及庫務局應顧及現金津貼率大幅下調，以及秘書處部分職員選擇不領取現金津貼以致撥款需求有所減少，因而相應調整向行政管理委員會提供的現金津貼撥款；及
- 在正常情況下，行政管理委員會或許無須將撥款分項列明或指定用於不同的開支組成部分。然而，當情況有顯著改變時，則須重新評估撥款需求。在這些時候，財經事務及庫務局需詳細審核開支的組成部分，以確保撥款充足合理。缺乏這項基本撥款管制，整筆撥款安排將有不足之處，而且可能不受控制。

48. 至於新職位及並非由合約職員出任的職位所得的約滿酬金撥款，委員會察悉，根據審計署署長報告第4.16段所載，審計署認為，就1996-97至1998-99年度開設的新職位而言，包括在撥款內的每年約滿酬金百分比，被錯誤計算，當局在大部分情況下就這些職位向行政管理

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

委員會作出雙重撥款(即每年多撥85%)。審計署亦在第4.17段表示，財經事務及庫務局不應向行政管理委員會提供並非由合約職員出任的職位在約滿酬金方面的撥款。

49. 基於上述背景，委員會詢問財經事務及庫務局有否察覺並提出以下情況與行政管理委員會討論：

- 秘書處自1997至98年度起每年提交的撥款申請中，包括1996-97至1998-99年度開設的新職位的100%(而非15%)約滿酬金；及
- 秘書處在1995年5月提交的撥款申請中，包括並非由合約職員出任的職位的約滿酬金。

50. 關於1996-97至1998-99年度期間開設的新職位，以及1994年4月至1995年4月期間並非由合約職員出任的職位，在計算約滿酬金撥款需求方面的問題，**財經事務及庫務局局長**在2003年6月17日及6月25日的函件中表示：

- 財經事務及庫務局沒有與秘書處討論此事的紀錄，原因亦在於整筆撥款的理念和模式。政府當局根據協定的“3年撥款周期”模式，計算約滿酬金的撥款額，以納入整筆撥款內。這是一項概括的計算方法，以預計的職員編制為基礎，推算納入整筆撥款內用以支付約滿酬金的撥款；
- 資源分配計劃下提供的撥款是另一項撥款程序。在資源分配計劃下獲分配的撥款，用以提供額外服務或改善現有服務。根據一般的做法，就行政管理委員會成功申請的資源而言，財經事務及庫務局會以全年薪金、現金津貼及每年約滿酬金的100%作為參照，以計算提供新設服務或需改善服務的資源。行政管理委員會在資源分配計劃下獲得的撥款，只要是用以提供資源申請所訂明的服務，便可按其認為是最具經濟效益的方式，隨意調配獲批核的資源；

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

——根據“3年撥款周期”的方式：

- (a) 1994至95年度及1995至96年度的約滿酬金撥款，同樣是根據1994至95年度的預計280人職員編制為基礎，以每年約滿酬金推算數額的15%計算得出；及
- (b) 除上文提及的15%外，亦根據1995至96年度的預計286人職員編制(1995年5月擬備1996至97年度基線撥款時的最新職員編制數字)，將一筆相等於推算約滿酬金255%的款額，加入撥款內；及

——在這個計算方式下，政府當局無須調整行政管理委員會的約滿酬金撥款，以反映實際需求的改變，例如是否由合約職員替代借調往行政管理委員會的公務員，或在1994至95年度有否出現職位空缺。若要作出調整，則有違整筆撥款的安排。若財經事務及庫務局將行政管理委員會特定項目的實際開支與撥款作比較，然後收回未用餘款，則可辯稱，當某個項目的實際開支較整筆撥款中該項目所得撥款為高時，財經事務及庫務局便應向行政管理委員會提供額外撥款。這做法有違整筆撥款的目的，即讓機構可把款項靈活調撥往不同的開支組成部分。

51. 委員會詢問，鑒於審計署就1996-97至1998-99年度新設職位向行政管理委員會提供約滿酬金撥款一事所提出的意見，行政管理委員會會否因應減少下一財政年度所要求的撥款，數額為審計署所指的“多撥款項”。

52. **立法會秘書處秘書長**在2003年6月14日的函件中回覆：

——行政管理委員會下一財政年度要求提供的撥款，不會按審計署的建議予以減少，原因是行政管理委員會一向根據與政府當局所協定的撥款方式獲提供撥款；及

——行政管理委員會申請的撥款數額，並非以將會開設的**職位**計算，而是以將會提供或需加強的**服務**為依據，而政府當局亦同意此計算方式。最終撥予行政管理委員會的款項，不會分項列明其指定用途，甚至不會劃分為職員薪酬及一般開支用途。因此，在某段期間開設的職位數目及聘用的

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

職員職級，與早前提出的撥款申請及其後獲得的撥款數額並無直接關係。因此，關於1996-67至1998-99年度開設的職位，錯誤計算撥款或多撥款項的問題並不存在。

53. 關於立法會秘書處秘書長的說法，即行政管理委員會申請的撥款數額，並非以將會開設的職位計算，而是以將會提供或需加強的服務為依據，委員會詢問：

——該說法的依據；

——行政管理委員會就現行及新增或需加強服務申請撥款時，向財經事務及庫務局提供以支持其申請的資料；及

——行政管理委員會就現行及新增或需加強服務申請撥款時，職員的現金津貼及約滿酬金是否屬相關的資料。

54. **立法會秘書處秘書長**在2003年6月19日的函件(**附錄31**)中解釋：

就服務申請撥款

——為確保行政管理委員會享有管理及財政自主權，政府當局不會管制行政管理委員會的職員編制或行政管理委員會提供服務的方式。行政管理委員會在每次資源分配計劃中，會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。此概念架構載於交換文本。特別相關的條文載於交換文本第4及5段；

——新增的撥款不會指明用於哪些職位，而行政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。財經事務及庫務局局長發出的撥款申請結果通知，足可說明這點；

為支持撥款申請而向財經事務及庫務局提供的資料

——為現行服務提供的撥款，是根據對上一年行政管理委員會經常開支的核准財政撥款(即基線開支)而釐定的；

——為支持就新設或需改善的服務而提出的撥款申請，行政管理委員會預計所須達致的服務水平，以及計劃如何提供該

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

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，在推行階段可予以更改；

撥款申請中現金津貼及約滿酬金是否屬相關的資料

- 為現行服務提供的撥款，不會參考行政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；及
- 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，會考慮所涉及的薪金、現金津貼及約滿酬金。不過，行政管理委員會是就新設或需改善的服務的整體成本，而非就其任何特定組成部分提出撥款申請。

55. 關於在資源分配計劃下分配予行政管理委員會的撥款，是否為提供／加強服務，或為開設職位，**審計署署長**在2003年6月19日的函件(**附錄32**)中表示：

- 高層資源會議每年考慮是否為**服務**提供額外資源，在決定撥款數額時，事實上會參考為提供有關服務而開設的**新職位**；及
- 雖然最終向行政管理委員會提供的撥款，不會分項列明特定的組成部分，但所提供的撥款數額，是將各特定組成部分相加後得出的總額，包括新職位約滿酬金的100%撥款。正如審計署署長報告書第4.20(c)段已指出，審計署認為，儘管新職位的約滿酬金撥款已全數包括在行政管理委員會的正常撥款內，但秘書處其後再為該等職位要求每年約滿酬金85%的撥款。

56. 委員會詢問財經事務及庫務局：

- 按職位抑或服務向行政管理委員會提供新設及需加強服務的撥款；及

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

- 在考慮行政管理委員會就現行及新設或需加強服務的撥款申請時，現金津貼及約滿酬金的組成部分是否屬相關的資料。

57. **財經事務及庫務局局長**在2003年6月19日的函件(**附錄33**)中表示：

- 在資源分配計劃程序中分配予行政管理委員會的撥款，會用以提供新服務或加強服務。獲分配的資源是整筆撥款的一部分，只要行政管理委員會提供其資源申請所訂明的服務，便可按其認為最具成本效益的方式，把款項靈活調撥往各開支的組成部分。此外，由於行政管理委員會的人事編制不受政府當局的管制，可酌情決定其職員的組合、職級及職系，以及職位的數目，並可靈活地開設或刪除職位，以配合運作的效益；及
- 當行政管理委員會申請新資源的撥款時，除提供支持申請的理據外，亦須備有成本預算，以支持所要求的新撥款額。成本預算可以是職員開支或其他日常運作開支。職員開支的數據包括薪酬及其他與薪酬有關的費用，例如現金津貼及約滿酬金。在評估獲分配的資源數額時，所有這些成本預算均會予以考慮。不過，一旦就某項新設或需加強的服務分配新資源後，該等資源便成為整筆撥款的一部分，當局並無規定行政管理委員會須按資源申請訂明的成本預算動用獲分配的資源。

58. 為確定行政管理委員會在申請有關新職位的約滿酬金撥款時有否採用適當的百分比，委員會詢問：

- 行政管理委員會認為，在行政管理委員會的正常撥款內應包括的約滿酬金正確百分比為何；及
- 行政管理委員會是否同意，當局根據預計職員開支提供新資源時，這些新資源已包括所需約滿酬金的撥款，因此，除資源分配計劃批核的新資源外，並無需要就約滿酬金要求撥款。

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

59. **立法會秘書處秘書長**在2003年6月24日的函件中回應時表示：

- 為反映新設服務對成本的真正影響，行政管理委員會認為在撥款申請中，應以預算費用總額作為計算基礎；
- 若計劃以增聘職員方式提供新資源申請所述的新設服務，所獲得的新資源會包括一筆涵蓋約滿酬金的撥款。不過，是否增聘職員以推行有關新服務，或應聘請甚麼職員以推行新服務，將視乎當時的情況而定。因此，獲提供的新資源會否用作支付約滿酬金，以及支付約滿酬金的數額，會視乎該項新設服務的推行方式而定；及
- 行政管理委員會根據與政府當局協定的撥款機制，申請支付約滿酬金的資源。根據協定的機制，行政管理委員會根據3年約滿酬金撥款周期第二年年初時秘書處的職員編制申請有關撥款，該筆撥款與資源分配計劃下批出的新資源並無**直接關係**。

60. 委員會察悉，在發給行政管理委員會的1997年資源分配計劃撥款申請(為1998至99年度提供的新資源)結果通知中，即當時的庫務局局長在1997年8月23日發出的函件(**附錄34**)，庫務局局長表示，若立法會秘書處秘書長“將高層資源會議贊同的撥款重新調配作其他用途，在一般情況下，閣下將不得在隨後年度就同一用途再度申請撥款”。另一方面，審計署署長報告書第4.3段披露，就1994至95年度後開設的新職位，政府當局將有關新職位一年約滿酬金的100%包括在給予行政管理委員會的正常撥款內，以及於撥款周期的第三年，根據秘書處於撥款周期第二個年度開始時的職員編制(包括第二個年度及以往年度開設的新職位)，額外提供相等於一年約滿酬金的255%的撥款。

61. 委員會詢問，行政管理委員會是否同意：

- 就新職位要求提供相等於一年約滿酬金的255%的撥款，屬於就同一用途而提出的撥款申請；及
- 審計署的意見，即行政管理委員會就1996-97至1998-99年度期開設的新職位要求每年約滿酬金85%的款項，是一項雙重撥款申請。

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

62. **立法會秘書處秘書長**在2003年6月24日的函件中回覆：

- 根據行政管理委員會與政府當局協定的職員約滿酬金撥款機制，每個3年期約滿酬金撥款周期第三年所要求的255%(85% + 85% + 85%)約滿酬金撥款，是整體地按撥款周期第二年職員編制的常額職位推算薪金總額而計算的。開設職位的年度，與計算此餘下撥款額並無關係，原因是職位的數目及職級，可能按情況所需於日後有所改變，或許與申請撥款時所擬備的推行計劃截然不同；
- 在約滿酬金撥款周期結束時領取255%撥款的安排，是根據行政管理委員會與政府當局協定的撥款機制。這並非一項新資源的申請，與某次資源分配計劃支持開設的任何特定職位無關。因此，行政管理委員會不接納那是就同一用途而提出的撥款申請。須指出的是，當時的庫務局局長所謂的不得在隨後年度就同一用途再度申請撥款，是指秘書處不得就提供**同一服務**而再度申請撥款；及
- 就過往數年開設的職位提出每年約滿酬金85%的撥款申請，是根據行政管理委員會與政府當局協定的撥款機制。因此，並不存在行政管理委員會就約滿酬金的撥款提出雙重申請的問題。

63. 關於行政管理委員會有否就約滿酬金的撥款提出雙重申請的問題，**審計署署長**在2003年6月24日及25日的函件中表示：

- 儘管行政管理委員會就新設或需改善服務的整體成本申請撥款，而並非就任何特定的組成部分申請撥款，但無可否認，在資源分配計劃下，就1996-97至1998-99年度期間新設職位提供的撥款，已包括一筆涵蓋該等新職位每年約滿酬金100%的款項。因此，當開設新職位的撥款申請獲通過後，秘書處應調整新資源的數額需求，使給予行政管理委員會的正常撥款中，只包括3年期撥款方式所採用的每年約滿酬金百分比(即15%)。秘書處未能作出調整，以致當局多撥約滿酬金的款項；及
- 審計署認為，除非新設職位的新資源數額已獲調整，使3年期撥款方式所採用的每年約滿酬金百分比(即15%)，得以包

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

括在行政管理委員會的正常撥款內，否則再為該等新職位要求每年約滿酬金85%的撥款，便是就同一用途提出的雙重撥款申請，因為有關職位所提供的服務，與在資源分配計劃下申請開設新職位以提供的服務相同。

64. 審計署署長在2003年6月24日、25日及26日的函件中，告知委員會有關審計署對整筆撥款安排，以及向行政管理委員會提供現金津貼及約滿酬金撥款的綜合意見。**審計署署長**表示：

- 審計署安全明白，在整筆撥款安排下，行政管理委員會能靈活調撥資源，而立法機關的特殊地位亦獲認同。審計署理解在此安排下靈活調撥資源的優點。不過，審計署仍然認為，不應為作出該項靈活安排而削弱對任何撥款計劃的基本管制。任何撥款計劃(包括整筆撥款安排)均應有一項基本管制，就是在擬訂安排初期，以及當情況有顯著改變時，控制實際的撥款需求。在那些時候，政府當局須對開支項目進行周詳審核，確保撥款合理及足夠，但不會超出行政管理委員會的需求；
- 在整筆撥款安排下：
 - (a) 所得的撥款不會分項列明及指定用於個別的開支組成部分，例如現金津貼及約滿酬金；及
 - (b) 政府每個財政年度就行政管理委員會的經常開支釐定所提供的資助金時，只是對行政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定的價格水平調整系數，調整所得的總額，當局並沒有確定個別開支組成部分的實際撥款需求；
- 確定實際撥款需求是一項主要管制，應納入任何撥款計劃內，包括整筆撥款安排。行政管理委員會的整筆撥款安排的不足之處，是政府當局沒有行使基本管制，確定行政管理委員會在現金津貼及約滿酬金方面的實際撥款需求，導致政府當局向行政管理委員會多撥款項；及
- 正如審計署署長報告書第1.14段所述，根據現行機制，若某個開支組成部分(例如現金津貼及約滿酬金)的撥款需求，超

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

出在整筆撥款安排下該組成部分可得的撥款，財經事務及庫務局會向行政管理委員會提供額外撥款。不過，當某個開支組成部分的撥款需求，低於整筆撥款下該組成部分可得的撥款，則並無機制可供財經事務及庫務局扣減給予行政管理委員會的撥款。這項撥款安排顯然未如理想。

65. 為能更清晰了解財經事務及庫務局在整筆撥款安排下如何執行基本管制，委員會詢問，在整筆撥款安排下：

- 財經事務及庫務局有否檢討行政管理委員會載有分項開支數據的預算，以確定行政管理委員會的個別開支組分部分的實際撥款需求有否任何顯著的改變；
- 財經事務及庫務局如何避免向行政管理委員會的個別開支組成部分多撥款項；及
- 財經事務及庫務局是否同意，若不定期檢討行政管理委員會提供的資料，便未能對行政管理委員會的撥款水平作出基本管制，而整筆撥款安排可能不受控制。

66. **財經事務及庫務局局長**在2003年6月25日的函件中表示：

- 根據交換文本，立法會秘書處秘書長負責擬備行政管理委員會的周年開支預算草案，以便納入政府的周年開支預算草案。就預算目的而言，由於在總目112立法會行政管理委員會項下的各有關分目(前稱分目367職員薪金及津貼以及一般開支，在2003至04年度預算內則改為分目000運作開支)，均不會細分為不同的組成部分，例如薪金或現金津貼，因此，嚴格來說，行政管理委員會無須向政府提供此類分項的預算。交換文本亦沒有明文規定要求提供這些資料。不過，實際運作上，行政管理委員會向政府提供各個開支組成部分的預算，以供參考；
- 在協定的撥款模式下，行政管理委員會並不受制於政府就各開支組成部分所作出的財務管制。因此，財經事務及庫務局沒有要求取得及使用行政管理委員會的財務資料(例如在行政管理委員會預算及／或每年提交予立法會的周年帳目所載的財務資料)，以達致避免向行政管理委員會的個

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

別開支組成部分“多撥款項”的**目的**。不過，在其他情況下，例如進行基線撥款或資源分配計劃(若行政管理委員會申請新資源)，財經事務及庫務局確實曾利用行政管理委員會的財務資料；

- 在適當情況下，財經事務及庫務局可能會使用行政管理委員會財務狀況的資料，例如處理行政管理委員會的資源分配計劃申請。在過去數年，政府曾決定不就行政管理委員會若干申請作出撥款，或只作出部分撥款；及
- 關於行政管理委員會的撥款安排會否出現失控的情況，財經事務及庫務局預計，根據該局對行政管理委員會財務狀況所掌握的資料，該局不會容許出現失控情況，如有需要，財經事務及庫務局定會在與行政管理委員會進行討論後，預先採取行動，加以防止。財經事務及庫務局亦預期，行政管理委員會亦會負責任地行使其法定的自主權，不會讓情況不受控制。相反，財經事務及庫務局認為政府無須為避免出現失控情況而對行政管理委員會的開支組成部分逐一加以管控。

67. 結論及建議 委員會：

——察悉以下事項：

- (a) 立法會行政管理委員會(行政管理委員會)根據《立法會行政管理委員會條例》獲賦予財政及管理自主權，而行政管理委員會的撥款安排則在政府當局與行政管理委員會簽署的交換文本中訂明；交換文本的任何修訂均須經雙方同意；
- (b) 根據行政管理委員會與政府當局之間的協定，行政管理委員會以整筆撥款方式獲提供撥款，所得的款項不會分項列明開支的組成部分。在此項安排下，行政管理委員會享有自主權，並可把款項靈活地調撥往不同的開支類別，而其開支的組成部分亦不受政府當局管控；及

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

- (c) 政府當局沒有訂明行政管理委員會的開支組成部分。行政管理委員會在某個組成部分的支出不論或多或少，政府當局不會提供額外款項填補不足之數或收回任何盈餘；

——對以下情況表示關注：

- (a) 自1994年以來，行政管理委員會職員薪酬及一般開支的撥款較實際的需求為多，引致行政管理委員會的儲備迅速累積；及
- (b) 行政管理委員會向非專業及輔助人員發放相等於其底薪15%的約滿酬金，而非按照財經事務及庫務局的指引規定，發放不超過10%的約滿酬金，是沒有考慮到在1999年進行上次檢討後不斷急劇轉變的就業市場情況；

——知悉現行所設計的整筆撥款安排是導致職員薪酬及一般開支的撥款出現盈餘的部分原因，因其未能顧及以下情況：

- (a) 1994-95至2002-03年度期間現金津貼率大幅下調，以及因立法會秘書處(秘書處)部分職員選擇不收取現金津貼以致行政管理委員會的撥款需求下降；
- (b) 秘書處自1997至98年度起每年提交的撥款申請中，包括1996-97至1998-99年度期間開設的新職位的100%(而非15%)約滿酬金；及
- (c) 秘書處在1995年5月提交的撥款申請中，包括1994年4月至1995年4月期間並非由合約僱員出任的職位的約滿酬金；

——認為：

- (a) 雖然行政管理委員會享有高度財政自主權，但亦應盡量嚴格遵循庫務局通函就最佳管理做法所訂定的指引，若決定偏離指引，應有充分理據支持；

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

- (b) 行政管理委員會的安排若重大偏離庫務局通函的指引，應明確通知財經事務及庫務局，並應考慮設立合適的渠道，向公眾解釋這些偏離指引的安排；
- (c) 在整筆撥款的安排下，當向行政管理委員會提供的撥款已超逾所需，而當局亦長時間沒有徹底檢討有關安排，以確定行政管理委員會的實際撥款需求，此情況可導致行政管理委員會累積相當數額的儲備，而相對其在合理時間內的開支需求，並無理據支持該儲備數額；及
- (d) 行政管理委員會應負責任地行使其法定自主權，使情況不致失控；

——察悉以下事項：

- (a) 行政管理委員會已於2003年5月20日決定調低新聘請非專業及輔助人員的約滿酬金至其底薪的10%；及
- (b) 行政管理委員會已於2002年10月24日決議，將會自其儲備撥款資助日後專責委員會的運作，以減少政府的開支；

——知悉以下事項：

- (a) 雖然部分資助機構的儲備設有上限，但當中亦有例外，例如申訴專員公署、消費者委員會、香港貿易發展局、平等機會委員會及個人資料私隱專員公署；及
- (b) 若為行政管理委員會的儲備設定上限，須在行政管理委員會與政府當局雙方同意下修訂交換文本；

——建議財經事務及庫務局局長與行政管理委員會商討應否為行政管理委員會的儲備設定上限，當中應考慮以下事項：

- (a) 立法機關的憲制地位；
- (b) 給予行政管理委員會財政自主權的一貫政策；

立法會行政管理委員會職員薪酬的資助金

- (c) 部分資助機構沒有設定儲備上限；及
- (d) 行政管理委員會的運作需要、過往的開支模式、自其儲備撥款資助日後專責委員會運作的決定，以及儲備的其他可能用途；

——建議行政管理委員會應採取以下行動：

- (a) 鑒於行政管理委員會擁有相當數額的儲備，應向財經事務及庫務局提出理據，解釋相對於行政管理委員會日後的開支需求而言，為何須保留此水平的儲備；
- (b) 若行政管理委員會同意設定儲備上限，則在財政年度結束時，倘儲備水平超逾上限，應把超出的數額退還政府；或
- (c) 若行政管理委員會不同意設定儲備上限，則在其儲備水平高於日後的開支及應急需求時，應考慮自願提出將超出的數額一次過交給政府；及

——希望有關方面將財經事務及庫務局與行政管理委員會就行政管理委員會設定儲備上限方面進行的討論，知會委員會。