

政 府 帳 目 委 員 會
就
審 計 署 署 長
2020 — 2021 年 度
香 港 特 別 行 政 區 政 府
帳 目 審 計 結 果 報 告 書
提 交 的 報 告 書

2021 年 10 月

目錄

	<u>段落</u>	<u>頁數</u>
第 1 部 引言		
政府帳目委員會的成立	1	1
委員會的成員	2	1
第 2 部 委員會的研究工作		
研究審計署署長報告書	1 - 3	2
本報告書的特別安排	4	2 - 3
委員會的報告書	5	3
鳴謝	6	3
第 3 部 保密承諾書		
委員會委員的保密承諾書	1 - 2	4
第 4 部 政府帳目委員會對審計署署長 2020-2021 年度香港特別行政區 政府帳目審計結果報告書的觀察 所得	1 - 2	5 - 6
委員會主席、副主席及各委員署名		7
附錄 1 《香港特別行政區立法會議事規則》		8 - 9
附錄 2 1998 年 2 月 11 日臨時立法會會議 上政府帳目委員會主席提交臨時 立法會的文件：《香港特別行政區 政府帳目審計工作的範圍—— "衡工量值式審計"》		10 - 12

政府帳目委員會的成立 政府帳目委員會根據《香港特別行政區立法會議事規則》第 72 條的規定成立，這些規定載於本報告書附錄 1。

2. 委員會的成員 立法會主席根據《立法會議事規則》第 72(3)條任命下列議員為委員會成員：

主席 : 石禮謙議員, GBS, JP

副主席 : 謝偉俊議員, JP

委員 : 何俊賢議員, BBS, JP
邵家輝議員, JP
容海恩議員, JP
劉國勳議員, MH, JP
謝偉銓議員, BBS, JP

秘書 : 詹詠儀

法律顧問 : 曹志遠

研究審計署署長報告書 根據《核數條例》(第 122 章)

第 12 條，審計署署長須於財政年度完結後的 7 個月內(即 10 月 31 日或該日前)，或行政長官決定的較長期間內，就政府的帳目擬備報告，並將該報告呈交立法會主席。在收到審計署署長呈交的報告後的 1 個月內，或立法會主席決定的較長期間內，該報告的文本須提交立法會。

2. 此外，根據於 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的有關衡工量值式審計的文件(載於附錄 2)，審計署署長須將其“衡工量值式審計”研究的結果，每年向立法會報告兩次。¹ 審計署署長通常於每年 10 月底將其就政府帳目擬備的報告連同第一份衡工量值式審計結果報告書一併呈交立法會主席，而兩份報告書的文本均於每年 11 月提交立法會。

3. 根據《立法會議事規則》第 72(9)及(10)條(載於附錄 1)，政府帳目委員會通常須於審計署署長報告書提交立法會省覽之日起 3 個月內就該審計署署長的報告提交報告。

4. **本報告書的特別安排** 基於第六屆立法會會期將於 2021 年 10 月 30 日中止，審計署署長未能按上述慣例將其 2020-2021 年度政府帳目審計結果報告書("政府帳目審計結果報告書")及其第一份衡工量值式審計結果報告書(即第七十七號衡工量值式審計結果報告書)於 2021 年 10 月底呈交立法會主席，以便於 2021 年 11 月提交立法會省覽。在此情況下，審計署署長與立法會主席、政府帳目委員會和財經事務及庫務局達成協議，把呈交政府帳目審計結果報告書予立法會主席的日期提前至 2021 年 9 月 10 日，以便該報告書於 2021 年 9 月 15 日提交立法會省覽，讓政府帳目委員會可以在第六屆立法會中止前研究該政府帳目審計結果報告書。至於第七十七號衡工量值式審計結果報告書，審計署署長已尋求行政長官批准，將報告書呈交

¹ 第一份衡工量值式審計結果報告書須於每個財政年度完結後 7 個月內(即 10 月 31 日或該日前)，或行政長官另行規定的較長期間內，呈交立法會主席。報告書須在一個月內，或立法會主席另行規定的較長期間內，提交立法會。第二份衡工量值式審計結果報告書最遲須於每年 4 月 7 日或行政長官另行規定的日期之前，呈交立法會主席，並且最遲須於 4 月 30 日或立法會主席另行規定的日期之前，提交立法會。

予立法會主席的日期延至第七屆立法會但不遲於 2022 年 4 月 7 日(即提交第七十八號衡工量值式審計結果報告書的限期)。

5. **委員會的報告書** 本政府帳目委員會報告書對應於 2021 年 9 月 15 日提交立法會的審計署署長政府帳目審計結果報告書。

6. **鳴謝** 委員會衷心感謝法律顧問和秘書所提供的支援。審計署署長及其屬下人員發揮專業精神，致力在緊迫的時間內完成其報告書，委員會亦在此一併致謝。

委員會委員的保密承諾書 為加強委員會及其工作行事持正，政府帳目委員會的委員簽署保密承諾書。委員同意，就審計署署長報告書的研究工作，他們不會披露任何關涉委員會有關程序而被列為機密的事情，這些事情包括任何向委員會提供的證據或文件，以及任何與委員會在非公開會議上所作討論或商議有關的資料。委員亦同意採取所需步驟，防止這些事情在委員會向立法會提交報告之前或之後向外披露，但經委員會撤銷保密限制的事情，則不受這限制。

2. 委員會委員所簽署的保密承諾書已上載至立法會網站。

政府帳目委員會對審計署署長 2020-2021 年度
香港特別行政區政府帳目審計結果報告書的觀察所得

審計署就 2020-2021 年度香港特別行政區政府的帳目進行研究及審計工作。

2. 在研究審計署署長 2020-2021 年度香港特別行政區政府帳目(按現金收付制編製)審計結果報告書時，委員會察悉，審計署並無發現帳目中(不論是個別帳目或匯總起來)有重大錯誤陳述。委員會亦特別注意到：

政府一般收入帳目

- 在 2020-2021 年度，"總目 3——內部稅收"的收入(3,308 億元)主要包括利得稅、薪俸稅和印花稅，佔總收入的 60%；
- 年內從利得稅所得的內部稅收由 2019-2020 年度的 1,559 億元減少至 2020-2021 年度的 1,355 億元，跌幅為 13%；而從薪俸稅所得的內部稅收則由 2019-2020 年度的 504 億元增加至 2020-2021 年度的 750 億元，增幅達 49%；¹
- 在 2020-2021 年度，2,519 億元的非經常開支佔政府開支總額的最大部分(33%)，當中主要包括向防疫抗疫基金注資(1,323 億元)、現金發放計劃(650 億元)及"百分百擔保個人特惠貸款計劃"(80 億元)；
- 在 2020-2021 財政年度，政府當局繼續要求聯合國難民事務高級專員署償還約 12 億元的尚欠暫支款項，但至今並未收到任何還款。政府當局備悉委員會提出以撇帳方式處理欠款的建議，並會仔細作出考慮；

基本工程儲備基金

- 截至 2021 年 3 月 31 日，基本工程儲備基金的結餘為 1,307 億元，較上一年減少 461 億元或 26%，主因是地價收入減少了 530 億元；

¹ 薪俸稅增加 246 億元(49%)，主要由於 2019-2020 年度的稅款延至 2020-2021 年度徵收。

政府帳目委員會對審計署署長 2020-2021 年度
香港特別行政區政府帳目審計結果報告書的觀察所得

- 基本工程儲備基金下的"退還多繳地價"在 2020-2021 年度所增加的 1 億 180 萬元，主要涉及政府當局為短期豁免書持有人提供紓困措施而退還的款項；² 及

土地基金

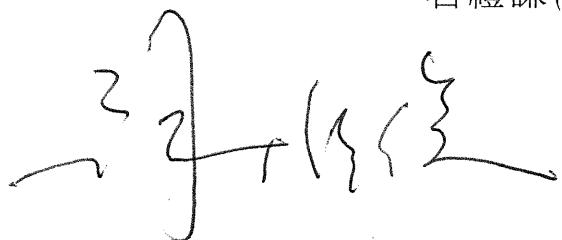
- 政府當局於 2020 年 6 月從土地基金(經未來基金)撥出 273 億元，用以投資國泰航空有限公司；繼而在 2020 年 8 月 12 日從存放在外匯基金的土地基金資產中撥取 195 億元，以投資國泰航空有限公司。餘下 78 億元已預留作為提供予國泰航空有限公司的過渡貸款；款項會按照貸款協議提取。

² 2019 年 10 月，政府當局推出措施，向社區和商業用途的短期豁免書的合資格持有人(例如零售和餐飲業者)提供 50% 費用寬免。已預繳費用(大多是整季的費用)的豁免書持有人，獲政府當局退還因寬免而多收的款額。紓困措施在 2020-2021 年度進一步加強。由 2020 年 4 月起，費用寬免幅度由 50% 提高至 75%，而寬免安排亦擴展至早前未受惠行業(例如公共運輸機構的車廠)。因與預防 2019 冠狀病毒病有關的強制關閉令而停業的豁免書持有人，亦由 2020 年 4 月起獲 100% 費用寬免。

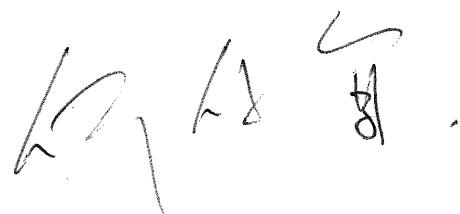
委員會主席、副主席及各委員署名

石禮謙

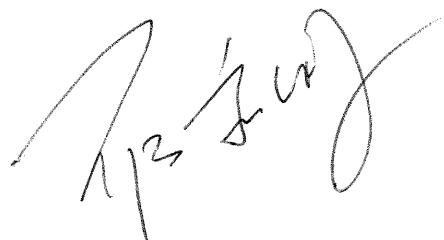
石禮謙(主席)



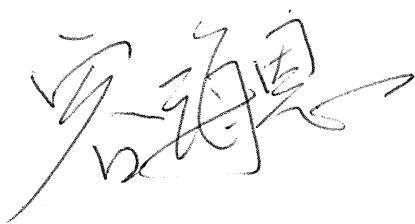
謝偉俊(副主席)



何俊賢



邵家輝



容海恩



劉國勳



謝偉銓

2021年9月15日

《香港特別行政區立法會議事規則》

72. 政府帳目委員會

(1) 立法會設有一個名為政府帳目委員會的常設委員會，負責研究審計署署長就以下各事宜提交的報告 ——

- (a) 政府的帳目；
- (b) 委員會認為須提交立法會省覽的其他帳目；及
- (c) 委員會認為與審計署署長履行職責或行使職權有關的事宜。

(2) 委員會亦須研究由審計署署長就其審計(衡工量值審計)工作而提交立法會省覽的報告。在該報告中，審計署署長就政府部門、憑藉任何條例審計署署長職權範圍所及的公共團體或組織或接受公帑補助的組織是否符合經濟原則及是否講求效率與效用，進行審計。

(3) 委員會由一名主席、副主席及 5 名委員組成，全部均須為立法會主席按內務委員會決定的選舉程序任命的議員。

(2005 年第 214 號法律公告)

(3A) 委員會的會議法定人數為主席加上兩名委員。

(2005 年第 214 號法律公告)

(3B) 如主席及副主席暫時缺席，委員會可在其缺席期間另選一委員代行主席之職。 (2005 年第 214 號法律公告)

(3C) 所有在委員會內討論的事宜，須以參與表決的委員贊成者及反對者的過半數決定。主席或主持會議的任何其他委員不得參與表決，但如其他委員贊成者及反對者數目相等，則在此情況下他須作決定性表決。 (2005 年第 214 號法律公告)

(4) 第(1)及(2)款所述的報告，一經提交立法會省覽，即當作已由立法會交付委員會研究。

(5) 除主席另有命令外，委員會根據第(8)款邀請任何人士列席的會議，新聞界及公眾人士得准進入會場旁聽。

(6) 委員會須在主席決定的日期、時間及地點舉行會議。會議的書面預告須在會議日期最少 5 整天前發給各委員及任何獲邀列席的人士；但主席可視個別情況指示給予較短時間的預告。

(7) (由 2005 年第 214 號法律公告廢除)

(8) 主席或委員會可邀請任何官員，或報告所指帳目所屬或與之有關的非政府團體或組織的成員或僱員，提供委員會在履行其職責時可能需要的資料，或作出解釋，或出示紀錄或文件；委員會亦可就該等資料、解釋、紀錄或文件邀請其他人士提供協助。

(9) 委員會須於審計署署長將政府帳目的審計報告提交立法會省覽之日起 3 個月內(或根據《核數條例》(第 122 章)第 12 條決定的較長時間內)就該審計署署長的報告提交報告。

(10) 委員會須於審計署署長將第(2)款所述的報告提交立法會省覽之日起 3 個月內(或立法會決定的較長時間內)，就審計署署長的報告提交報告。

(11) 除本議事規則另有規定外，委員會的行事方式及程序，由委員會自行決定。

**1998 年 2 月 11 日臨時立法會會議上
政府帳目委員會主席提交臨時立法會的文件：
《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍 —— "衡工量值式審計"》**

工作範圍

1. 審計署署長可就任何決策局、部門、機構、其他公眾團體、公共機構或受審核機構在履行其職務時所遵守的經濟原則、取得的效率和效益進行調查。
2. "受審核機構"一詞包括
 - (i) 審計署署長可根據任何有關條例所賦權力對其帳目加以審核的任何人士、法人團體或其他團體；
 - (ii) 過半數收入來自公帑的機構(但署長亦可根據補助條件中的一項協議對少過半數收入來自公帑的機構進行類似審核)；及
 - (iii) 行政長官為公眾利益計而根據《核數條例》(第 122 章)第 15 條的規定以書面授權署長對其帳目及紀錄進行審核的機構。

3. 上述工作範圍的定義，不應闡釋為給予審計署署長權利，使其可對審核中的任何決策局、部門、機構、其他公眾團體、公共機構或受審核機構的政策目標的優劣加以質詢，而依照下列準則，亦不得質詢求得此等政策目標的方法，但署長可對達到此等目標所用方法的經濟原則、效率和效益提出質詢。

準則

4. 審計署署長向立法會提交報告時，應享有很大自由。他可以促請立法會注意他在核數過程中所發現的任何情況，並指出所牽涉的財政問題。按照準則訂定的範圍，審計署署長不會評論行政會議及立法會的決策，但可指出此等決策對公帑的影響。

5. 審計署署長在審查政策目標如何執行的過程中，如有理由相信有關人員在制訂政策目標和作出決定時，可能缺乏足夠、有關和可靠的財政及其他資料作為制訂政策目標或作出決定的根據，而一些重要的基本假設亦可能不夠明確，他都可以進行調查，證實他的想法是否正確。調查結果如顯示他的想法正確，他便應把有關事項提交立法會，由政府帳目委員會提出進一步質詢。由於進行此類調查的程序，可能涉及審查政策目標的制訂方法，審計署署長向立法會作出報告時，不應對有關事項下任何判斷，而只應條陳事實，由政府帳目委員會根據此等事實提出質詢。

6. 審計署署長亦可 ——

- (i) 查核有關方面在釐定政策目標及作出決策時，是否有適當的權力；
- (ii) 查核有關方面有否作出令人滿意的安排，以期探討、揀選和評估其他推行政策的辦法；
- (iii) 查核既定的政策目標是否已明確界定；其後就推行政策所作的決定，是否符合核准的目標並由適當階層的人員運用適當權力作出；向執行人員發出的指示，又是否符合核准的政策目標和決定，並為有關人員清楚了解；
- (iv) 查核各項不同的政策目標，以及所選用的推行辦法，是否有衝突或可能有衝突；
- (v) 查核有關方面在將政策目標演繹為行動目標和成效標準方面，進展和效用如何；查核有關方面有否考慮其他服務水平成本及其他有關的因素，以及在成本變動時加以檢討；及
- (vi) 有權行使《核數條例》(第 122 章)第 9 條所授予的權力。

程序

7. 審計署署長須將其"衡工量值式審計"研究的結果，每年向立法會報告兩次。第一份報告書須於每個財政年度完結後 7 個月內，或行政長官另行規定的較長期間內，呈交立法會主席。報告書須在一個月內，或立法會主席另行規定的較長期間內，提交立法會。第二份報告書最遲須於每年 4 月 7 日或行政長官另行規定的日期之前，提交立法會主席，並且最遲須於 4 月 30 日或立法會主席另行規定的日期之前，提交立法會。

8. 審計署署長的報告書提交立法會後，須交付政府帳目委員會研究。政府帳目委員會研究審計署署長的報告書時，須依循立法會的《議事規則》。

9. 政府就本委員會報告書所提事項擬採取的行動，將在政府覆文內加以評論，政府覆文須在本委員會報告書提交立法會後 3 個月內，提交該會。

10. 本文所提及的立法會，在臨時立法會存在期間指臨時立法會。