

第 5 章

香港特別行政區政府

政府一般收入帳目

政府總部

庫務局
公務員事務局

政府部門

庫務署

部門會計組的人手配備

部門會計組的人手配備

目 錄

	段數
撮要及主要審計結果	
第 1 部分：引言	
部門會計組的職責	1.1 – 1.2
部門會計組的人手配備	1.3 – 1.6
帳目審查	1.7
第 2 部分：有關部門會計組人手編制的帳目審查	
背景	2.1 – 2.2
審查結果	2.3
部門會計組人員編制	2.4 – 2.9
<i>審計署對部門會計組人員編制的意見</i>	2.10 – 2.12
部門會計組開設職位和訂定職級	2.13 – 2.23
<i>審計署對部門會計組開設職位和訂定職級的意見</i>	2.24 – 2.29
部門會計組對會計專業知識的需求	2.30 – 2.43
<i>審計署對部門會計組對會計專業知識的需求的意見</i>	2.44 – 2.47
<i>審計署對部門會計組人手編制的建議</i>	2.48 – 2.49
<i>當局的回應</i>	2.50 – 2.56
第 3 部分：有關三個部門會計組的人手配備的個案研究	3.1
民航處	3.2 – 3.3
<i>審計署對民航處收入項目減少的意見</i>	3.4 – 3.6
<i>審計署對民航處收入項目減少的建議</i>	3.7
<i>當局的回應</i>	3.8 – 3.11
食物環境衛生署和康樂及文化事務署	3.12 – 3.15
<i>審計署對食環署和康樂文化署部門會計組人手編制的意見</i>	3.16 – 3.18
<i>審計署對食環署和康樂文化署部門會計組人手編制的建議</i>	3.19
<i>當局的回應</i>	3.20 – 3.24
第 4 部分：管理資料系統及衡量服務表現準則	
部門管理資料系統	4.1
<i>審計署對部門管理資料系統的意見</i>	4.2 – 4.3
服務表現準則及衡量服務表現準則的訂定	4.4

目 錄 (續)

	段數
<i>審計署對服務表現準則及衡量服務表現準則的訂定的意見</i>	4.5 – 4.6
<i>審計署對部門管理資料系統及衡量服務表現準則的建議</i>	4.7
<i>當局的回應</i>	4.8 – 4.9
附錄 A : 1997–98 年度及 1999–2000 年度民航處徵收的收入的比較	
附錄 B : 中文版從略	

部門會計組的人手配備

撮要及主要審計結果

A. 引言 部門會計組處理政府各局和部門的會計和財務管理事宜，並協助管制人員履行《公共財政條例》(第2章)所定的職責。審計署最近就部門會計組的人手配備進行審查，發現在多方面都有可以改善的地方(第1.2及1.7段)。

B. 根據客觀準則和生產力標準檢討部門會計組人手編制的需要 審計署審查部門會計組的人手編制時發現：

- (a) 檢討部門會計組人手編制的程序尚有可改善之處(第2.3(a)段)；
- (b) 在部門會計組開設職位及訂定職級時：
 - (i) 通常沒有考慮可供使用的庫務署支援服務(第2.3(b)(i)段)；及
 - (ii) 有需要訂立客觀準則和生產力標準，以便管制人員在評估部門會計組所需職位的數目和職級時，有所依循(第2.3(b)(ii)段)；及
- (c) 部門會計組對會計專業知識的需求，尚有進行更多檢討之處(第2.3(c)段)。

C. 有關三個會計工作量及工作的複雜程度有重大轉變的部門會計組的人手配備的個案研究 為闡明有需要向管制人員發出指引，用以釐定其轄下部門會計組人員的適當編制，審計署選出以下部門以審查其部門會計組的人手配備：

- (a) **民航處** 自新建的香港國際機場於一九九八年七月啟用後，民航處的收入大減。截至二零零零年九月三十日，該處會計組的常額編制減少6%(第3.1(a)段)；及
- (b) **食物環境衛生署(食環署)和康樂及文化事務署(康樂文化署)** 食環署和康樂文化署於二零零零年一月一日成立，負責接管當時的市政總署和區域市政總署的工作。截至二零零零年九月三十日，兩個部門的會計組的人手編制整體上減少18%(第3.1(b)段)。

雖然民航處、食環署和康樂文化署的部門會計組的會計工作量和工作的複雜程度大有轉變，但並無數據顯示這些部門會計組的人手編制處於適當水平。審計署認為，有需要根據客觀準則和生產力標準，檢討民航處、食環署和康樂文化署的部門會計組的人手編制(第3.6及3.18段)。

D. 設立管理資料系統及訂定衡量服務表現準則的需要 審計署在二零零年十一月就 72 個局和部門所進行的調查顯示，各局和部門均沒有管理資料系統，以記錄轄下部門會計組的會計工作量和有關的職工成本。審計署調查亦發現，各局和部門大部分均沒有任何服務表現目標及指標，以衡量部門會計組的生產力。審計署認為，各局及部門有需要設立管理資料系統和訂定衡量服務表現準則，以便客觀評估部門會計組的工作量及生產力 (第 4.2(a)、4.3、4.5 及 4.6 段)。

E. 審計署的建議 審計署的建議如下：

- (a) 庫務局局長應諮詢公務員事務局局長及庫務署署長，採取積極行動，滿足政府各局和部門，特別是管控大量財政資源的局和部門，在財務管理方面的需求 (第 2.48 段)；
- (b) 庫務局局長應考慮向管制人員發出指引：
 - (i) 訂明部門會計組的最新職能及職務，並提醒他們定期檢討轄下部門會計組的職能及工作產量。在檢討時，應適當考慮政府財務管理資料系統的檢討結果，以及政府財務報告政策檢討就政府採用應計制會計的需要所提出的建議 (第 2.49(a)(i) 段)；
 - (ii) 告知他們須確保部門會計組職位的數目和職級配合各局和部門現時的需要 (第 2.49(a)(ii) 段)；及
 - (iii) 提醒他們，一旦部門會計組的服務需求未能與現有人手互相配合，應從速採取行動，透過職位的開設、刪除或職級重訂，解決錯配問題 (第 2.49(a)(iii) 段)；
- (c) 庫務署署長應連同庫務局局長和公務員事務局局長，考慮訂立客觀準則 (例如部門管控的財政資源及部門會計組職位的特定工作要求) 和生產力標準，供管制人員在評估部門會計組所需職位的數目及職級時有所依循 (第 2.49(b) 段)；
- (d) 庫務署署長應將庫務署就財務管理及會計專業知識需求所作的持續檢討工作的範圍，因應各局和部門所管控的財政資源、會計工作的複雜程度及庫務署提供的支援服務，擴大至更多局和部門 (第 2.49(c) 段)；
- (e) 民航處處長應連同庫務署署長及公務員事務局局長，根據現時的會計工作量及工作的複雜程度，審慎檢討民航處部門會計組的人手編制，並須顧及民航處大部分以前的收入管理及收款職能已由機場管理局接管 (第 3.7 段)；

- (f) 食物環境衛生署署長和康樂及文化事務署署長應連同庫務署署長及公務員事務局局長，根據現時的會計工作量及工作的複雜程度，審慎檢討轄下部門會計組的人手編制，並須顧及其部門在工作量及工作的複雜程度的重大轉變(第 3.19 段)；及
- (g) 庫務署署長應連同庫務局局長考慮向管制人員發出指引：
 - (i) 發展管理資料系統，以便各局和部門記錄每類會計工作的工作量和有關的職工成本(第 4.7(a) 段)；及
 - (ii) 訂立服務表現目標和指標，以衡量會計人員處理不同類別會計工作的工作量和生產力(第 4.7(b) 段)。

F. 當局的回應 庫務署署長及庫務局局長同意審計署大部分的審計結果和建議。公務員事務局局長表示，對提高部門會計組生產力和成本效益的一般建議並無異議。民航處處長表示，毋須即時檢討民航處部門會計組的整體人手編制。食物環境衛生署署長表示，食環署會根據進一步汲取的經驗，就其部門會計組的人手編制進行檢討。康樂及文化事務署署長表示，康樂文化署會密切監察其部門會計組的運作，使該組能提供最有效率及合乎成本效益的服務。

第 1 部分：引言

部門會計組的職責

1.1 根據《公共財政條例》(第 2 章) 第 12 條，提交立法會省覽的開支預算須就每一總目及分目指定管制人員。管制人員對其所管制的總目或分目中的一切開支，以及其所負責的部門或服務的一切公帑及政府財產，須予負責及交代。

1.2 政府各局和部門均設有會計／財務組(下稱部門會計組)。部門會計組處理政府各局和部門的會計和財務管理事宜，並協助管制人員履行《公共財政條例》所定的職責。部門會計組主要負責執行下列職務：

- (a) 處理付款憑單、過戶憑單、薪酬記錄及津貼事宜；
- (b) 收取各項收入；
- (c) 就各項活動進行成本計算；
- (d) 檢討各項收費；
- (e) 製備收入及開支預算；
- (f) 分配資源及進行預算管制；及
- (g) 發展並維持會計系統。

部門會計組的人手配備

1.3 部門會計組的人員來自庫務職系(即庫務會計師及會計主任)、行政職系(即行政主任)和文書職系(即文書主任及文書助理)。

1.4 根據庫務署署長依照《公共財政條例》第 16 條規定而發出的《常務會計指令》，調任部門會計組的庫務職系人員，必須就下列事項向庫務署署長負責：

- (a) 確保在財務保安及備存記錄方面採取足夠的會計安排；
- (b) 就會計制度提出修訂；及
- (c) 確保政府各局或部門均遵守《財務及會計規例》(由財政司司長根據《公共財政條例》第 11(1)條規定制訂)及《常務會計指令》的所有規定。

在其他各項事宜，庫務職系人員須向所派駐的政府各局或部門的管制人員負責。

1.5 公務員事務局一般職系處長是行政職系和文書職系的首長。不過，就部門會計組的日常事務而言，組內的行政職系和文書職系人員，則須向管制人員／部門首長(而非一般職系處長)負責。

1.6 二零零零年十一月，審計署就 72 個部門會計組(17 個設於局及 55 個設於部門)進行調查。所有部門會計組均有回覆。在二零零零年九月三十日，該 72 個部門會計組共有 1 833 個職位，包括 211 名庫務職系人員、85 名行政職系人員和 1 537 名文書職系人員。1999–2000 年度，這些部門會計組的職工總成本估計為 8.42 億元。

帳目審查

1.7 審計署最近就部門會計組的人手配備進行審查(註1)。審查結果顯示，在多方面都有可以改善的地方。審查結果載於本報告書第 2 至 4 部分。

註 1：帳目審查的範圍，不包括負責內部審計和管理物料的人員，因為他們的職務與部門會計組不同。此外，營運基金(如公司註冊處營運基金)及財政自主的機構(如醫院管理局)的會計組也不在審查之列，因為該等會計組製備獨立的帳目，以及並非使用庫務署的電腦化會計系統。

第 2 部分：有關部門會計組人手編制的帳目審查

背景

2.1 調派行政和文書人員往各部門會計組工作，是四十年代末期以來的一貫安排。一九四七年，薪俸調查委員會考慮有關提供獨立會計服務(和獨立文書服務)的建議，從而使服務專業化，並提高會計工作的水平。不過，委員會認為應讓初級人員有機會執行文書和會計兩類職務，因此並無接納該項建議。

2.2 一九五三年，薪俸調查委員會考慮分流建議，研究應否把行政主任分為兩類，一類指定負責會計職務，另一類則指定執行一般職務。由於執行政府的會計職務一般毋須具備專業資格，而分流安排會影響部門的運作效率，因此該項建議並未獲得接納。一九五九年，薪俸調查委員會的看法並無改變，仍然認為受聘的行政職系人員應繼續兼顧行政和會計兩類職務。

審查結果

2.3 審計署審查部門會計組的人手編制時發現：

- (a) 檢討部門會計組人手編制的程序尚有可改善之處(見下文第 2.4 至 2.12 段)；
- (b) 在部門會計組開設職位及訂定職級時：
 - (i) 通常沒有考慮可供使用的庫務署支援服務(見下文第 2.16 至 2.20 段及第 2.24 至 2.25 段)；及
 - (ii) 有需要訂立客觀準則和生產力標準，以便管制人員在評估部門會計組所需職位的數目和職級時，有所依循(見下文第 2.23 段及第 2.26 至 2.29 段)；及
- (c) 部門會計組對會計專業知識的需求，尚有進行更多檢討之處(見下文第 2.30 至 2.47 段)。

部門會計組人員編制

八十年代實施會計及財務資料系統後的部門會計組員工職制

2.4 自一九八三年實施會計及財務資料系統以來，部門會計組的庫務職系人員有所增加。二零零零年九月三十日，在 72 個部門會計組中，有庫務職系人員派駐工作的共 38 個。

部門會計組人手編制的增長

2.5 在過去的年度，各局和部門開設會計人員職位的原因，是會計系統愈來愈複雜，以及管理資訊的需求不斷增加。部門會計組的人員編制由各局和部門根據財政資源決定。因此各部門的會計組人數有相當大差別，由1人至137人不等。二零零零年九月三十日，72個部門會計組的人員編制載於下文表一。

表一

二零零零年九月三十日
72個部門會計組的人員編制

部門會計組人數	局數目	部門數目
1 至 10	12	18
11 至 20	5	11
21 至 30	—	6
31 至 40	—	4
41 至 50	—	5
51 至 60	—	—
61 至 70	—	2
71 至 80	—	3
81 至 90	—	2
91 至 100	—	—
逾 100	—	4
總計	17 =	55 =

資料來源：庫務署的記錄，以及審計署於二零零零年十一月向各局和部門進行的調查

2.6 一九九二年四月一日(註2)至二零零零年九月三十日期間，72個部門會計組的庫務職系人員總數增加59%，而行政職系人員及文書職系人員的總數分別增加16%及18%。各局和部門開設多個庫務職系人員職位，以提供財務管理支援。下文表二比較一九九二年四月一日及二零零零年九月三十日的人手編制。

表二

一九九二年四月一日及二零零零年九月三十日
72個部門會計組人手編制比較

職系	人手編制			
	一九九二年 四月一日 (a)	二零零零年 九月三十日 (b)	增加的人員數目 (c) = (b) - (a)	增長百分率 (d) = $\frac{(c)}{(a)} \times 100\%$
庫務職系	133	211	78	59%
行政職系	73	85	12	16%
文書職系	1 300	1 537	237	18%
總計	1 506	1 833	327	22%

資料來源：庫務署的記錄，以及審計署於二零零零年十一月向各局和部門進行的調查

監察人員編制及進行編制檢討

2.7 一九八一年三月的財務通告第7/81號(註3)及一九八三年三月的財務通告第9/83號，訂定有關管制人員獲轉授權力對部門編制進行若干改動的安排。當局會就這項授權定期進行部門編制的深入檢討，檢討結果會提交財務委員會(財委會)人事編制小組委員會以徵求同意。

2.8 根據一九八一年三月的財務通告第7/81號及一九八三年四月的財務通告第11/83號，檢討編制的目的，是確定部門如要妥善有效履行職責所需的人手。檢討實際上會根據部門員額補充和職位的職級，評定部門的適當人手編制。一九八一年至一九八五年間，庫務局共進行23次編制檢討，涉及20個部門。

註2：一九九二年四月一日是最早有可供使用的部門會計組人手編制資料的日期。

註3：一九八三年三月財務通告第9/83號取代財務通告第7/81號。

2.9 一九八五年十二月，庫務局告知政府帳目委員會，該局建議用一個更有效的衡量值研究計劃取代編制檢討。一九八六年年初，財務通告第9/83號及11/83號已予取消。一九九三年九月，管理參議署成立，負責向政府各局和部門提供管理顧問服務，並會選取一些局和部門的若干工作進行衡量值研究。不過，根據一九八六年四月的財務通告第6/86號、一九九二年二月的財務通告第4/92號及一九九四年二月的財務通告第4/94號(註4)，管制人員仍須不時監察編制，以確保：

- (a) 在部門不需要一個職位，以及可安排目前出任該職者調往其他崗位時，刪除該職位；及
- (b) 充分善用所有重行調配人手的機會。

審計署對部門會計組人員編制的意見

由各局和部門進行的編制檢討

2.10 一如上文第2.6段表二所示，72個部門會計組的人手編制由一九九二年四月的1 506人，增至二零零零年九月的1 833人，增加了22%。審計署於二零零零年十一月進行調查，詢問管制人員有否根據財務通告第6/86號、4/92號及4/94號的規定，在1991-92年度至1999-2000年度對部門會計組進行編制檢討(見上文第2.9段)。調查結果如下：

- (a) 有52個局和部門(72%)表示已就開設及刪除部門會計組職位的事宜進行編制檢討。該52個局和部門的情況如下：
 - (i) 有16個局和部門(22%)進行過一次編制檢討；
 - (ii) 有9個局和部門(13%)進行過兩次編制檢討；及
 - (iii) 有27個局和部門(37%)進行過三次或以上編制檢討；及
- (b) 有20個局和部門(28%)表示並無進行過任何編制檢討。

2.11 審計署發現，所有這些局和部門在檢討和釐定轄下部門會計組的人手編制時，是以工作量和工作的複雜程度為主要準則，但審計署亦發現，各局和部門沒有採用可量化的衡量準則(例如服務表現目標及指標或人員編制比例)以評估轄下部門會計組的工作量，以及會計人員的職級和數目。審計署認為，編制檢討尚有可改善之處。此外，鑑於會計工作量的轉變、科技日新月異及會計程序可予簡化，管制人員亦須定期檢討其轄下部門會計組的人手編制。在這方面，審計署注意到一個簡化工序的例子，就是庫務署最近透

註4：財務通告第6/86號於一九九二年二月被財務通告第4/92號取代。財務通告第4/92號其後於一九九四年二月被財務通告第4/94號取代，財務通告第4/94號現時仍然有效。

過取消該署雙重檢查付款憑單的做法，重組轄下收據審查及付款處理組，因而每年節省職工成本 900 萬元。

2.12 審計署亦無法從有關部門編制委員會文件取得資料，以顯示部門會計組的庫務職系人員、行政職系人員及文書職系人員的職級及數目，與有關的局或部門所管控的財政資源在任何方面有關連。此外，各局或部門的部門編制委員會文件(見下文第 2.15 段)或周年《預算》的管制人員報告提供甚少資料，就部門會計組的所使用員工數目、工作產量，以及對達致部門目標所作貢獻等幾方面，衡量部門會計組的成本效益、生產力及服務表現。

部門會計組開設職位和訂定職級

開設職位的權力

2.13 在政府開設常額職位的權力屬立法會所有。作為立法會的其中一個常設委員會，財委會負責審核和批准所有動用公帑的開支建議。

2.14 財委會根據《公共財政條例》第 8 條授權財政司司長若干權力開設職位。財政司司長繼而向管制人員轉授權力，在人手未達編制限額時開設常額非首長級職位。開設常額首長級職位的建議須提交財委會以待批准。

2.15 為協助管制人員行使所獲轉授的權力，各部門均設有部門編制委員會，就任何有關部門編制的事宜向管制人員提出意見。根據財務通告第 4/94 號，部門編制委員會有關開設職位的文件須包括以下資料：

- (a) 工作量和服務表現準則的轉變；
- (b) 對成本及收入的影響；
- (c) 與局 / 部門及其他組織的諮詢；及
- (d) 曾考慮的其他方法。

庫務署提供的支援服務

2.16 庫務署負責向各局和部門提供會計及財務支援服務，主要通過以下兩項計劃：

- (a) *中央會計、收款及付款* 根據這項計劃，庫務署：
 - (i) 編製政府帳目，包括總帳目和若干特別基金；
 - (ii) 為政府支付所需的物資和服務費用，以及發放補助金；

- (iii) 提供集中收款服務，收取差餉、水費及排污費、地租、地價及其他以繳款通知書繳付的費用；及
 - (iv) 審查各部門的收款記錄及付款授權書，以確保一切公帑收支準時和適當地記入帳目內；及
- (b) 會計及財務資料系統 根據這項計劃，庫務署：
- (i) 負責維持政府財務管理資料系統，包括中央總分類帳(為政府收支的預算管制及政府帳目的編製工作提供財務資料)及其他會計系統，以協助各部門計算運作成本及更妥善地管理其轄下的資源；及
 - (ii) 負責操作為所有部門而設的會計系統，例如薪俸記錄系統及支付債權人記錄系統，並支援部門的財務系統。

財務管理服務

2.17 庫務署會計事務部，由一名庫務署助理署長掌管，負責為各局和部門提供各種財務支援服務，以確保政府的財務管理系統妥善。會計事務部在二零零零年九月三十日的編制為 74 人。

2.18 一九八五年一月，政府帳目委員會主席在向立法會提交政府帳目委員會第七號報告書的致辭中，敦促政府要令政府內的管理人員加強財務管理的意識。當時的布政司在回應時表示：

- (a) 政府一直有採取步驟加強政府內的財務管理，而力臻完善是政府的一貫目標；及
- (b) 政府的目的是，促使管制人員更認識其在財務方面的責任和應擔當的角色，並通過提供更完備的財務資料和更佳的专业會計支援，提高他們監察開支的能力。

2.19 一九八六年五月，庫務署在會計事務部之下開設財務管理事務分部。該分部的工作目的是：

- (a) 向部門的會計人員提供意見和支援，以發展其財務管理技巧，從而使他們對各部門的管理發揮更大作用；
- (b) 向政府部門提供“顧問”服務，用以實施經改善的財務系統；及
- (c) 連同公務員培訓處為首長級及其他高級人員開辦財務管理訓練課程。

系統支援服務

2.20 財務管理事務分部發展及維持多個會計及財務管理資料系統，供各局和部門使用，協助他們提供會計服務。1999–2000年度，提供系統支援服務的成本約為1.45億元。財務管理事務分部發展 / 維持的主要系統如下：

- (a) **會計及財務資料系統** 這個系統是政府的總分類帳，記錄、分析及匯報財務數據，以供財務會計、管理會計及預算管制之用；
- (b) **會計及財務資料系統下的部門匯報系統** 這是會計及財務資料系統下的子系統，其目的是透過以下安排加強各局和部門的預算管制：
 - (i) 令更多局和部門的人員可以得到電腦會計及財務管理方面的支援；及
 - (ii) 將更多財務職責下放給成本中心管理人員，而不是部門會計組人員；及
- (c) **部門財務管理系統** 協助部門執行財務管理職務，這個系統之下有三個子系統：
 - (i) **部門成本系統** 用於確定部門每年的運作成本，並可進一步分析以職能劃分的成本中心的成本。將這些成本加起來，便可得出使用者所訂綱領或活動的總成本。這個子系統主要應用於檢討各項收費；
 - (ii) **綱領管理系統** 協助部門擬備報告，以配合根據這個系統而進行的季度進度檢討。這個系統利便分析預算、實際開支及按綱領及活動劃分的服務表現統計數字；及
 - (iii) **資源管理系統** 令部門能夠更及時分析按綱領或活動劃分的預算及實際開支。

部門調查

2.21 1999–2000年度，財務管理事務分部展開一項計劃，到各局和部門進行調查。調查的目的是：

- (a) 確保各局和部門有適當的內部管制程序及系統；及
- (b) 向庫務署署長提供保證，其職務（《公共財政條例》所訂有關政府會計操作及程序管理，以及確保有關規例或指示獲得遵辦的職責）已妥善執行。

2.22 為達到調查目的，財務管理事務分部計劃全面及深入評估各局和部門的內部管制程序及系統，使能大致確定各局和部門已有適當內部管制，並按情況所需作出建議。1999–2000年度，財務管理事務分部已完成對資訊科技及廣播局、勞工處及公務員薪俸及

服務條件常務委員會的調查。該分部擬定於 2003-04 年度完成所有局和部門的調查。其後，每隔四年調查各局或部門一次。

公務員事務局及庫務署在職級審訂方面給予的支持

2.23 倘有任何開設職位的建議，或部門會計組內職位的職責有變，管制人員均須諮詢有關職系首長(公務員事務局的一般職系處長是行政及文書兩個職系人員的首長，而庫務署署長則是庫務職系人員的首長)，並須在職級審訂方面獲支持及事先同意。職系首長負責：

- (a) 確保建議的職位就有關職系及職級而言，實屬恰當；
- (b) 確保職系結構、在職人數及有關人員的經驗仍然恰當，並能勝任所需執行的任務；及
- (c) 在所定的職級獲得支持後，安排調派人員到各局或部門工作。

審計署對部門會計組開設職位和訂定職級的意見

通常沒有考慮庫務署的支援服務

2.24 審計署於二零零零年十一月進行調查時，邀請了72個局和部門提供檢討轄下部門會計組的人手編制的準則。在收到的答覆中，只有一個部門表示在檢討會計人員編制時，曾考慮庫務署提供的會計及財務支援服務。

2.25 審計署認為，由於庫務署已撥出大量資源提供支援服務(見上文第 2.16 至 2.20 段)，以協助各局和部門提供會計服務，因此，管制人員在釐定部門會計組的人手需求時，應考慮到有這些支援服務可供使用。庫務署及公務員事務局為部門會計組開設職位給予職級審訂方面的支持時，應適當計及庫務署的支援服務，這點亦是重要的。

需要訂立客觀準則及生產力標準

2.26 如上文第 2.23 段所述，要開設職位，須先在職級審訂方面獲得支持。庫務署及公務員事務局在職級審訂方面給予支持時，主要根據部門編制委員會或人事編制小組委員會的文件開列的理據。在這方面，審計署注意到，庫務署於一九八四年五月就房屋署開設一個一級會計主任及一個二級會計主任的職位，在職級審訂方面給予支持時，採用計分制，根據一套準則(即學歷、經驗、監督責任、決策、所需監督職責、工作的複雜程度、聯繫、創造性的工作及報告)評估職位的職級。庫務署於過去五年並沒有採用這個計分制評估會計職位的職級。

2.27 庫務署在回應審計署的查詢時告知審計署，庫務署已為所有庫務職系人員訂立一套全面的關鍵才能 (例如專業 / 會計才能及組織知識)。這套關鍵才能被用作為指引，用以決定是否支持部門會計組提出的庫務職系人員編制建議所訂的職級。

2.28 審計署認為，關鍵才能是一個人員的個人特質，主要用於評估其執行職務的表現。審計署亦認為，除了以庫務署所用的關鍵才能來決定是否支持所訂職級外，亦有需要訂立客觀準則和生產力標準，協助管制人員評估轄下部門會計組所需職位的數目和職級。在支持開設新會計職位所訂職級或將職位升格前，須審慎研究提出建議的理據，並要特別留意建議職位所訂的職級。此外，在評估給予部門會計組職位所訂職級的支持時，須考慮以下因素：

- (a) 各局或部門的收入及開支數額；
- (b) 部門會計組的員工職制及編制；
- (c) 會計工作的性質、種類及複雜程度；
- (d) 符合特定會計職能 (例如財務管理及成本會計) 的工作要求所需的專業技能、知識及經驗的種類及水平；及
- (e) 該職級人員在執行規定的職務時須承擔的責任的輕重。

2.29 審計署認為，為管制人員在開設部門會計組的職位時有所依循而訂立的客觀準則和生產力標準，有助確保：

- (a) 全部有關因素均已在考慮之列；及
- (b) 各局和部門會計組的人手建議均會採用一致的職級訂定準則。

部門會計組對會計專業知識的需求

公務員事務局就行政職系進行的檢討

2.30 一九九零年九月，公務員事務局委任一個工作小組，檢討行政職系的管理和發展。檢討範圍包括以行政職系人員執行會計職能的問題。工作小組建議：

- (a) 部門會計職務如是部門內部行政工作的一部分，應屬行政職系的功能和職能；
- (b) 須應用專業會計知識的會計職能 (如須與私營或受資助機構緊密配合的會計職能)，應交由庫務職系人員執行；及
- (c) 各部門首長如擬開設新的會計職位並重整現有職位，應遵守上述原則。若未能確定如何安排，則應先由行政主任填補有關職位，待日後有充分理據說明應由庫務職系人員擔任時，才另作安排。

2.31 庫務署署長不同意工作小組的建議。一九九一年五月，他向公務員事務局局長表示：

- (a) 工作小組認為“部門會計職務是部門內部行政工作的一部分”，這個觀點是狹隘而錯誤的；
- (b) 政府大部分專業人員均執行若干行政職務。建議庫務會計師只執行須運用專業知識的職務，而將“部門會計職務”交由行政主任處理，實在浪費資源；及
- (c) 庫務署署長須持續加強並改善各部門的會計工作，刻不容緩；政府帳目委員會和立法會也向這方面施壓。

2.32 由於公務員事務局與庫務署意見不一，因此並無就部門會計組員工職制發出正式的指引。部門會計組開設行政職系職位還是庫務職系職位，遂由各管制人員決定。下文表三摘錄在二零零零年九月三十日調配於 72 個部門會計組內不同職系的人員。

表三

二零零零年九月三十日
調配於 72 個部門會計組內
的庫務、行政及文書各職系人員

職系	部門會計組數目	佔部門會計組總數的百分比
庫務、行政及文書職系	16	22%
庫務及文書職系	22	31%
行政及文書職系	31	43%
文書職系	3	4%
總計	72	100%

資料來源：審計署於二零零零年十一月向各局和部門進行的調查

公務員事務局及庫務局近期的意見

2.33 一九九九年十二月，公務員事務局／庫務局聯絡小組舉行例會，討論以庫務職系職位取代行政主任職位的問題。以下資料載於庫務局送交聯絡小組審議的討論文件：

- (a) 從改善政府財務管理及會計準則的角度來看，庫務局認為，庫務職系人員具有專業資格，在入職後又接受訓練並積累經驗，若由他們一直管理部門財務和會計事務，成效會更大；
- (b) 政府提出兩項新措施，因而可能要求各部門加強會計知識和技能：
 - (i) 庫務署正在檢討政府財務管理資料系統，最終可能導致會計及財務資料系統被取代。未來的政府財務管理資料系統應該是一個集中還是分散處理系統，是檢討工作研究的一個主要課題。推出新系統的速度，以及是否採用處理方式上更為分散的系統，將取決於各部門是否兼備資訊科技和會計知識；及
 - (ii) 由庫務局局長擔任主席的專責小組，曾就政府財務報告政策進行檢討。專責小組的建議，可能會影響各部門在財務和會計工作能力方面的要求(見下文第 2.40 至 2.43 段)；
- (c) 上文 (b) 分段所提及的兩項發展不會即時帶來改變。不過，庫務局一直與庫務署討論有關問題，研究如何確保各部門均具備足夠的會計專業知識，以便推行上述新措施。部分局及部門並無庫務職系人員的情況，構成了限制因素；及
- (d) 就沒有庫務職系人員的局和部門而言，核對並批簽成本計算工作，由庫務署負責。由於該等局和部門缺乏財務和會計專業知識，因此，遇有調整收費的情況，庫務局往往須負責向立法會解釋並澄清成本計算問題。這項安排未盡完善。

2.34 討論文件建議：

- (a) 若以庫務職系職位取代行政主任職位，首要的工作便是調派庫務職系人員到沒有庫務職系人員的局和部門，出任財務組主管；
- (b) 就某些將綜合職務，包括會計職務，交由非庫務職系人員執行(因會計職務太少，不足以證明須另設會計人員)的局和部門而言，若日後推行部門資源會計或新財務管理資料系統等新措施，便可能需要庫務署支援；及
- (c) 就現已由庫務職系人員掌管的一些部門會計組而言，似乎毋須即時取代執行會計職務的行政職系人員。取代行政職系人員的安排日後可能會較為合宜，

這取決於有關職系的整體人手情況，以及財務報告政策和會計準則方面的發展。

2.35 一九九九年十二月，庫務局獲公務員事務局原則上同意，在沒有庫務職系職位的部門中，以庫務職系職位取代行政主任職位，惟取代安排必須以服務需要為根據，而非構成全面重整職系工作的一部分。庫務局局長要求庫務署署長主動與各部門進行討論，以評估部門對財務和會計專業知識的需求，並研究部門若須取代行政主任職位，則對庫務職系職位有何實際需求。

庫務署就部門會計組進行的檢討

2.36 一九九九年年底，庫務署致函政府產業署(產業署)、消防處、政府新聞處(新聞處)及入境事務處，徵求該等部門的同意，讓庫務署檢討該等部門在財務管理和會計專業知識方面的需求。

2.37 一九九九年十二月，產業署和消防處通知庫務署同意接納庫務署邀請進行檢討。不過，新聞處和入境事務處則拒絕庫務署的邀請，並提出以下意見：

- (a) 政府新聞處處長表示，新聞處負責管理政府刊物的零售收入。有關過程和程序頗為簡單直接，現由新聞主任／助理新聞主任及文書主任職級的人員管理。新聞處大概於數年後檢討宣傳科的工作，屆時可能需要庫務署的專家意見；及
- (b) 入境事務處處長表示，入境事務處過往的財務管理工作行之有效。他當時認為毋須借助庫務職系人員的專業知識。然而，他會檢討情況。若日後有此需要，便會徵求庫務署的意見。

2.38 到二零零零年八月，庫務署完成檢討產業署和消防處對會計專業知識需求的工作。結果發現，兩個部門的部門會計組可在提供財務意見和資料、制定有關人員所須遵循的準則方面，發揮更重要的作用。庫務署建議產業署和消防處考慮以庫務職系職位，取代部門會計組的行政職系職位。

2.39 二零零零年十一月，政府產業署署長同意考慮庫務署的建議。二零零一年二月，消防處處長表示，消防處將審議庫務署的建議，以改善該處的財務管理和控制。

由 2002-03 年度開始以應計制發表帳目

2.40 鑑於發達國家在改良政府財務報告方式上的發展，以及公眾人士要求加強政府對資源運用的問責性，審計署於一九九九年就政府財務報告機制進行審查。審計署於一九九九年十月發表的審計署署長第三十三號報告書內表示，政府以現金收付制報告財務狀況既不能反映各部門耗用的資源總額，亦不能顯示運用實物資產的情況或記錄日後的負

債。審計署建議庫務局局長應加速決定政府是否採用應計制會計，如決定採用，應訂立一個確切的推行時間表。

2.41 政府帳目委員會於二零零零年二月發表其第三十三號報告書，表示備悉政府於一九九九年四月成立專責小組，由庫務局局長擔任主席，負責檢討政府財務報告政策，以及重新研究政府是否採用應計制會計。專責小組在決定未來路向時，會徵求並考慮有關團體的意見。政府帳目委員會於其在二零零一年二月發表的第三十五號報告書中，要求政府向該委員會報告專責小組檢討工作的進度，以及就政府財務報告檢討所採取的行動。

2.42 專責小組於二零零零年向財政司司長提交檢討報告。財政司司長於二零零一年三月發表的《二零零一至零二財政年度政府財政預算案》演詞中，宣布由2002-03年度開始，政府會發表兩份獨立的政府周年帳目，一份以現行的現金記帳制度擬備，另一份則以應計制擬備。

2.43 由於應計制會計要求政府在帳目內計入資產及負債，並就政府在公營機構的投資、固定資產及財務承擔(如公務員退休金計劃)提供更多資料，因此部門會計組人員須具備更豐富的會計專業知識。

審計署對部門會計組對會計專業知識的需求的意見

2.44 審計署注意到，部門會計組的職責包括備存簿冊及帳目、收取及發放現金、製訂周年預算、為部門進行成本計算工作、調整各項收費、以及處理部門內其他一切會計事務。二零零零年九月三十日，在72個部門會計組中，有38個任用庫務職系人員。

2.45 於八十年代初期以前，政府的一貫做法，是調派行政職系人員及文書職系人員往部門會計組工作。自一九八三年實施會計及財務資料系統以來，隨著各局和部門漸多任用庫務職系人員，庫務局、公務員事務局及庫務署曾經研究，部門會計組任用行政職系人員及庫務職系人員有哪些相對優點。一九九九年十二月，公務員事務局原則上同意庫務局的建議，在那些沒有庫務職系職位的部門中，以庫務職系職位取代行政主任職位，但這項安排必須以服務需要為依據，而非構成全面重整職系工作的一部分。截至二零零零年十二月，在並無庫務職系人員的34個部門會計組中，庫務署已檢討了產業署和消防處部門會計組的人手需求。

2.46 鑑於政府現時推行的兩項主要措施(即檢討政府財務管理資料系統及政府財務報告政策的重大變動——見上文第2.33(b)段及2.42至2.43段)，均要求人員具有較佳的會計知識和技能，庫務署可能須肩負更重要職責，協助各局和部門評估他們對財務管理及會計專業知識的需求。

2.47 審計署認為，以行政職系人員取代庫務職系人員(反之亦然)，應以服務需要為依據。就具較佳財務及會計專業知識的人員而言，為使各局和部門能確定所需要的這類人員的職級和數目，管制人員有需要定期檢討，並清楚界定轄下部門會計組的職能和預期

工作產量。為協助管制人員進行檢討，庫務署就財務管理及會計專業知識需求所作的持續檢討工作的範圍，應擴大至更多局和部門，特別是管控大量財政資源，而其部門會計組並無庫務職系人員的局和部門。

審計署對部門會計組人手編制的建議

2.48 審計署建議，庫務局局長應諮詢公務員事務局局長及庫務署署長，採取積極行動，滿足政府各局和部門，特別是管控大量財政資源的局和部門，在財務管理方面的需求。

2.49 審計署亦建議：

- (a) 庫務局局長應考慮向管制人員發出指引：
 - (i) 訂明部門會計組的最新職能及職務，並提醒他們定期檢討轄下部門會計組的職能及工作產量。在檢討時，應適當考慮政府財務管理資料系統的檢討結果，以及政府財務報告政策檢討就政府採用應計制會計的需要所提出的建議（見上文第 2.42 段）；
 - (ii) 告知他們須確保部門會計組職位的數目和職級配合各局和部門現時的需要；及
 - (iii) 提醒他們，一旦部門會計組的服務需求未能與現有人手互相配合，應從速採取行動，透過職位的開設、刪除或職級重訂，解決錯配問題；
- (b) 庫務署署長應連同庫務局局長和公務員事務局局長，考慮訂立客觀準則（例如部門管控的財政資源及部門會計組職位的特定工作要求——見上文第 2.28 段）和生產力標準，供管制人員在評估部門會計組所需職位的數目及職級時有所依循；及
- (c) 庫務署署長應將庫務署就財務管理及會計專業知識需求所作的持續檢討工作的範圍，因應各局和部門所管控的財政資源、會計工作的複雜程度及庫務署提供的支援服務，擴大至更多局和部門。

當局的回應

2.50 庫務局局長表示，庫務署檢討部門會計組的目的，是改善政府的財務管理和會計準則。她根據去年的經驗，同意有需要採取更有系統和積極的做法。她並表示：

- (a) 要制定一套切合各個部門不同運作需要的劃一指引，是相當困難的。庫務署現時進行的部門調查可協助她根據所得資料，找出哪些部門的會計組需要深入檢討人手編制；

- (b) 她亦完全同意，鑑於庫務職系人員具備專業知識和經驗，他們在進行深入檢討時可以擔當更重要的角色，並在適當時提出改善建議；及
- (c) 管制人員須對其部門的運作，以及最妥善調配資源的決定負責。對於部門會計組職位，庫務署署長無權開設、刪除或重訂職級；這是管制人員的職責，管制人員會在考慮部門的全面運作需要及可動用資源後作出決定。

2.51 庫務署署長表示所有政府的局和部門均應有足夠的財務及會計專業知識管理財務及會計運作。他並表示：

- (a) 管制人員需對其部門運作成果負責，因此應獲授權力決定如何管理部門。部門會計組的職責應由有關部門的管制人員決定；
- (b) 他樂意給予意見，但最終如何調配部門內 (包括部門會計組) 的資源，則應由管制人員決定；
- (c) 庫務署進行的部門調查的其中一個目的，是評估政府的局和部門是否有適當的會計安排。如有需要加強個別部門會計組的人手，在評估過程中會相當容易察覺。在這些情況下，庫務署會接着進行人手檢討，然後向管制人員提出適當建議。庫務署打算造訪每個局及部門，預計每四年一次；
- (d) 各局和部門應進行檢討，評估部門會計組各會計職位的工作範圍，以確保職位的職級切合所需；及
- (e) 部門會計組職位的開設、刪除或職級重訂，是有關管制人員的責任。庫務署署長會在有需要時，就職級審訂提供意見和安排調配或重行調配庫務職系人員，給予管制人員支援。

2.52 公務員事務局局長表示，管制人員負責決定所需人員數目，因為管制人員是部門運作及其所管控資源的最終負責人。他並表示：

- (a) 現時 72 個部門會計組人員數目不同，清楚顯示其運作需要有別；及
- (b) 有關提出行政職系的職位由庫務職系取代的建議 (見上文第 2.35 段)，部分原因是當時房屋署重整架構令致庫務職系人員可能出現過剩，而該建議有助紓緩問題。不過，這已再非主要考慮因素。

2.53 政府產業署署長對於上文第 2.36 至 2.39 段所載審計署的意見，並無意見。

2.54 消防處處長表示，部門在進行若干會計工作，例如計算成本及調整收費時，會在有需要時徵詢庫務職系人員的專業意見。對於由適當職系人員擔任部門會計組職位的問題，消防處樂意聽取意見，並會在有需要時，檢討對庫務職系人員的長遠需求。

2.55 政府新聞處處長表示，對於部門會計組職位應由什麼人員擔任才可確保部門的財務及會計事宜合乎成本效益和得到妥善管理的問題，他樂意聽取意見。

2.56 入境事務處處長表示，他就該處會計組的工作表現所作的意見 (見上文第 2.37(b) 段)，不應視為不邀請庫務署署長進行檢討的原因，而應視為顯示行政職系人員有效管理一個大型部門財政資源的服務表現。他又表示，部門會計組的人手需求應由服務需求決定。各部門首長在顧及到本身的個別情況後，應可決定是否有需要就財務及會計專業知識的需求，向庫務署署長提出討論。

第 3 部分：有關三個部門會計組的人手配備的個案研究

3.1 為闡明有需要向管制人員發出指引，用以釐定其轄下部門會計組人員的適當編制，審計署選出以下部門以審查其部門會計組的人手配備：

- (a) *民航處* 自新建的香港國際機場於一九九八年七月啟用後，民航處的收入大減。截至二零零零年九月三十日，該處會計組的常額編制減少 6% (見下文第 3.2 至 3.7 段)；及
- (b) *食物環境衛生署 (食環署) 和康樂及文化事務署 (康樂文化署)* 食環署和康樂文化署於二零零零年一月一日成立，負責在臨時市政局 (臨市局) 及臨時區域市政局 (臨區局) 解散後，接管當時的市政總署 (市署) 和區域市政總署 (區署) 的工作。食環署及康樂文化署的會計組的工作量和工作複雜程度均大有轉變。截至二零零零年九月三十日，兩個部門的會計組的人手編制整體上減少 18% (見下文第 3.12 至 3.19 段)。

民航處

民航處收入項目減少

3.2 新建的香港國際機場 (位於赤鱗角) 於一九九八年七月六日啟用，在此之前，民航處部門會計組庫務職系人員除處理一般部門會計工作外，還須監察香港國際機場 (位於啟德) 各機場專營商的財務運作、審核有關機場商業特許權的標書，以及以民航處的財務顧問的身分，參與部門與民航界代表或機場專營商的會議。

3.3 自新建的香港國際機場於一九九八年七月六日啟用後，部門會計組有關徵收機場收費的工作，大部分移交機場管理局 (機管局) 負責。具體來說，民航處部門會計組負責的收入項目，由 1997-98 年度的 12 項減至 1999-2000 年度的 5 項，減幅為 58%。同期民航處徵收的收入數額減少 75%，由 51.02 億元減至 12.94 億元。目前民航處的收入項目，主要包括飛機過境導航費、飛機乘客離境稅和為機管局提供服務的費用 (見附錄 A)。

審計署對民航處收入項目減少的意見

3.4 雖然民航處收入項目大減，但截至二零零零年九月三十日，其部門會計組常額人手編制僅減少 6%，詳情見下文表四。

表四

一九九八年七月五日及二零零零年九月三十日
民航處部門會計組人手編制的比較

職系	部門會計組人手編制	
	一九九八年七月五日	二零零零年九月三十日
庫務職系	9 (註)	7
文書職系	23	23
總計	32	30
	==	==

資料來源：民航處的記錄

註：一名高級庫務會計師和一名一級會計主任負責處理與新香港國際機場計劃有關的財務及會計事宜。這兩個職位於二零零零年八月刪除。

3.5 審計署詢問民航處，為何其部門會計組人手編制只減少6%。民航處處長回應時表示，部門會計組仍須處理龐大的工作量，原因如下：

- (a) 民航處為新建的香港國際機場的監管機構，負責監察機場運作。民航處處長是機管局董事會成員，民航處部門會計組必須為處長提供支援，以便處長處理機管局董事會及財務和審計委員會會議席上提出的商業、財務、會計及審計事宜；
- (b) 民航處須與機管局和經濟局互相協調，就機管局的機場收費計劃向行政會議和立法會提交文件。自一九九八年七月新建的香港國際機場啟用以來，當局提交的這類文件共有四份，均需要民航處撥出額外人手進行審閱和協調工作；
- (c) 民航處須制訂提供航空交通管理服務的政策和編製有關的詳細帳目，以便透過機管局收回費用，並計算飛機過境導航費。其間民航處必須與航空公司聯絡和舉行諮詢會；
- (d) 民航處須不時就財務政策和有關機場收費的事宜，向機管局提供意見；及
- (e) 民航處須參與評審有關提供航空設施和發展航空活動的建議，以配合航空業的快速增長和蓬勃發展。

3.6 審計署注意到，刪除一個高級庫務會計師職位和一個一級會計主任職位後，民航處部門會計組的編制減少6%。這兩個職位負責處理與新香港國際機場計劃有關的財務及

會計事宜，並於二零零零年八月，即位於啟德的香港國際機場關閉後兩年刪除。不過，並無數據顯示於新機場啟用後，民航處部門會計組的人手編制是如何計算出來的。由於新機場啟用後，大部分由民航處處理的收入項目已由機管局接管，審計署認為，有需要根據客觀準則和生產力標準，檢討民航處部門會計組的人手編制。

審計署對民航處收入項目減少的建議

3.7 審計署建議，民航處處長應連同庫務署署長及公務員事務局局長，根據現時的會計工作量及工作的複雜程度，審慎檢討民航處部門會計組的人手編制，並須顧及民航處大部分以前的收入管理及收款職能已由機管局接管。

當局的回應

3.8 民航處處長表示，毋須即時檢討民航處部門會計組的整體人手編制。他並表示：

- (a) 自從新建的香港國際機場於一九九八年七月啟用後，民航處已擔當起機場監管者的角色，負責執行機場及航空安全及保安標準，以及監察機管局的工作。此外，民航處亦負責提供航空交通管制服務，監管本地航空公司，執行飛行及適航標準，以及協調定期及非定期航班服務。隨着過去兩年航空交通量激增，儘管管理機場的職能已移交機管局，民航處的工作及職責仍大幅增加；
- (b) 民航處亦須就提供航空交通管制服務、過境導航服務及《香港航空命令》所訂各項收費事宜，參加與航空伙伴(即國際航空運輸協會、航空公司代表協會及個別航空公司)舉行的會議。預計部門會計組日後在這些會議所扮演的角色不會減少；
- (c) 民航處部門會計組繼續為部門提供財務管理及管理會計服務。由於須為民航處各個組別提供服務，故工作量不但沒有下降而且是上升；
- (d) 就減少機場管理的收入 39.35 億元，其中約 14.87 億元(即 38%)是有關機場商業特許權費的收入，這些收入在位於啟德的香港國際機場關閉前，是每月透過三張繳款通知書收取的。因此縱使收入大幅減少，工作量亦未必相應下降；
- (e) 機場收入管理及收款職能只是民航處部門會計組的部分職能。機場收入管理工作量的下降，有部分被民航處部門會計組轄下收入組內的飛機乘客離境稅小組所增加的工作量抵銷。雖然飛機乘客離境稅收入減少了50%，由1997-98年度的10.02億元減至1999-2000年度的4.99億元(因為由一九九八年七月六日起離境稅由每名乘客100元減至每名乘客50元)，但日常工作並沒有減少。事實上，飛機乘客離境稅小組的工作量因收稅方法改變、豁免個案上升及飛機乘客增長率由一九九九年的3%上升至二零零零年的9%，而有所增加。由於工作量增加，部門已重行調派一名助理文書主任到飛機乘客離境稅小組工作；

- (f) 由於商業活動在啟德機場關閉後已經停止，而收入組的工作量亦已改變，部門已刪除一個高級庫務會計師和一個一級會計主任職位(註5)。此外，部門亦進行內部員工重行調配，將一個助理文書主任職位調配到飛機乘客離境稅小組，以及在二零零一年一月將收入組的一名文書助理調派到民航處行政部；及
- (g) 基於上述資料及上文第3.5段所述職責及工作量的增加，民航處認為，民航處部門會計組人手並無過剩(註6)。

3.9 庫務署署長表示他樂意協助民航處處長檢討民航處部門會計組的人手編制。

3.10 庫務局局長同意庫務署署長的意見。

3.11 公務員事務局局長表示，除重申每宗個案均須按其個別情況考慮外，並無特別意見，而整體目標是要確保制度更有效率及人力資源的運用更符合成本效益。

食物環境衛生署和康樂及文化事務署

食環署及康樂文化署部門會計組的人手編制

3.12 立法會於一九九九年十二月二日制定《提供市政服務(重組)條例》(第552章)後，財委會批准由二零零零年一月一日起，設立一個新的政府組織架構，以提供市政服務。在兩個臨時市政局及兩個執行部門(即臨市局、臨區局、市署及區署)解散後，新的架構組成，包括成立一個新決策局及兩個新部門(即環境食物局、食環署及康樂文化署)。

3.13 環境食物局、食環署及康樂文化署的職務如下：

- (a) 環境食物局負責制訂有關食品供應及食物安全、環境衛生、廢物管理、環境保護及自然護理政策。該局領導及統籌政府在這些範疇內的整體工作，並監督食環署、漁農自然護理署(前稱漁農處)及環境保護署的工作；
- (b) 食環署從市署及區署接管環境衛生事務的工作，從衛生署接管食物安全事務的工作，並從漁農自然護理署接管檢查食用牲口及禽畜衛生服務的工作；及

註5：民航處於1990-91年度開設一個高級庫務會計師職位和一個一級會計主任職位，以便就策劃、設計及興建赤鱗角新的香港國際機場，向新機場計劃工作組及新機場總綱計劃顧問公司提供分部操作支援。二零零零年八月，新建的香港國際機場啟用後，這兩個職位已經刪除。

註6：審計署認為，民航處處長未能提供足夠資料，顯示民航處部門會計組現有的人手編制處於適當水平。考慮到民航處已毋須收取八項費用，而該等項目於1997-98年度的收入達39.35億元，並無數據顯示人手編制減少的6%是如何計算出來的。民航處有需要根據客觀準則及生產力標準評估其部門會計組的人力需求。

- (c) 康樂文化署從市署及區署接管康樂及文化事務的工作。康樂文化署亦監督古物古蹟辦事處及書籍註冊組的工作。民政事務局是康樂文化署的決策局。

3.14 在臨市局及臨區局解散前，由庫務署助理署長掌管的市署部門會計組，人手編制有9名庫務職系人員、6名行政職系人員、83名文書職系人員及11名其他輔助人員。由總庫務會計師掌管的區署部門會計組，人手編制有14名庫務職系人員、52名文書職系人員及1名其他輔助人員。市署及區署的部門會計組執行以下主要會計職務：

- (a) 處理收款及付款工作；
- (b) 檢討收款及處理付款的程序；
- (c) 進行成本計算工作；
- (d) 編製成本計算資料，以協助檢討各項收費；
- (e) 擬備收支預算；
- (f) 維持及發展臨市局及臨區局本身的會計系統 (例如臨市局會計及財務資料系統、臨區局會計及財務資料系統、臨市局支付債權人記錄系統及臨區局支付債權人記錄系統)；
- (g) 監察建設工程開支及其他開支撥款；
- (h) 剩餘資金投資的管理；
- (i) 向臨市局及臨區局提供財務意見，包括為臨市局及臨區局擬備與會計及財務有關的委員會會議文件，並出席有關的臨市局和臨區局會議；及
- (j) 為臨市局及臨區局擬備獨立財務報表。

3.15 二零零零年一月一日，臨市局和臨區局解散後，市署和區署的會計人員調往食環署和康樂文化署。食環署和康樂文化署的部門會計組主管分別由總庫務會計師和庫務署助理署長出任。有關一九九九年十二月三十一日市署和區署部門會計組的人手編制與二零零零年九月三十日食環署和康樂文化署部門會計組人手編制的比較，載於下文表五。

表五

一九九九年十二月三十一日及二零零零年九月三十日
市署、區署、食環署和康樂文化署
部門會計組人手編制的比較

職系 / 職級	一九九九年十二月 三十一日人手編制			二零零零年九月 三十日人手編制			變動	
	市署	區署	總計	食環署	康樂 文化署	總計	數目	百分比
			(a)			(b)	(c) = (b) - (a)	(d) = $\frac{(c)}{(a)} \times 100\%$
高層管理人員								
庫務署助理署長	1	—	1	—	1	1	—	
總庫務會計師	—	1	1	1	—	1	—	
高級庫務會計師	2	1	3	1	1	2	(1)	
小計	3	2	5	2	2	4	(1)	(20%)
中層管理人員								
庫務會計師	3	4	7	2	5	7	—	
高級會計主任	—	1	1	1	—	1	—	
高級行政主任	1	—	1	—	—	—	(1)	(註 1)
小計	4	5	9	3	5	8	(1)	(11%)
基層管理人員								
一級會計主任	2	5	7	4	4	8	1	
一級行政主任	3	—	3	—	—	—	(3)	(註 1)
二級會計主任	1	2	3	2	1	3	—	
二級行政主任	2	—	2	—	—	—	(2)	(註 1)
高級文書主任	8	3	11	3	5	8	(3)	
小計	16	10	26	9	10	19	(7)	(27%)
輔助人員								
文書主任	75	49	124	53	56	109	(15)	
其他輔助人員 (註 2)	11	1	12	3	2	5	(7)	
小計	86	50	136	56	58	114	(22)	(16%)
總計	109	67	176	70	75	145	(31)	(18%)

資料來源：食環署和康樂文化署的記錄

註1：六個行政職系人員的職務轉由庫務職系人員負責。

註2：其他輔助人員包括私人秘書、辦公室助理員、資料處理員和工人職系人員。

審計署對食環署和康樂文化署部門會計組人手編制的意見

3.16 審計署注意到，市署和區署部門會計組的人員調往食環署和康樂文化署後，整體人手編制減少 18%。儘管刪除六個行政職系職位，庫務職系職位的總數仍維持不變。

3.17 審計署認為，市署和區署屬臨市局和臨區局的執行部門，食環署和康樂文化署則為政府部門，而非獨立會計機構。目前，食環署和康樂文化署提供會計服務時，可借助庫務署的支援服務(見上文第2.16至2.20段)。此外，該兩個部門轄下的部門會計組的工作量和工作複雜程度大有轉變，原因如下：

- (a) 由於食環署和康樂文化署採用庫務署的會計系統，再毋須維持及發展臨市局和臨區局本身的會計系統(例如臨市局會計及財務資料系統、臨區局會計及財務資料系統、臨市局支付債權人記錄系統及臨區局支付債權人記錄系統)；
- (b) 有關基本工程開支的財務監察工作轉由建築署負責。該署獲授權從基本工程儲備基金撥款支付市政服務的工程項目開支；
- (c) 毋須繼續為臨市局和臨區局進行財務管理和投資剩餘資金的工作；
- (d) 毋須向臨市局和臨區局提供財務意見，或為該兩個臨時市政局擬備與會計和財務有關的委員會會議文件；及
- (e) 食環署和康樂文化署的收支已納入政府一般收入帳目內，因此再毋須為臨市局和臨區局擬備獨立財務報表。

3.18 審計署注意到，並無數據顯示食環署及康樂文化署部門會計組的人手編制處於適當水平。由於會計工作量和工作的複雜程度，如上文第3.17段所述，大有轉變，審計署認為食環署及康樂文化署有需要根據客觀準則及生產力標準，評估這些變動對轄下部門會計組人員數目及職級的影響。

審計署對食環署和康樂文化署部門會計組人手編制的建議

3.19 審計署建議，食物環境衛生署署長和康樂及文化事務署署長應連同庫務署署長及公務員事務局局長，根據現時的會計工作量及工作的複雜程度，審慎檢討轄下部門會計組的人手編制，並須顧及其部門在工作量及工作的複雜程度的重大轉變。

當局的回應

3.20 食物環境衛生署署長表示，該署正進行多項檢討，目的是為市民提供更佳服務。其中部分檢討需要該署部門會計組提供協助，故對該組的人手需求可能有影響。此外，部門會計組正積極協助調整兩個前市政局各項收費、設立新系統以提高效率、檢討並設計會計程序以應付部門不斷轉變的需要。食環署會根據進一步汲取的經驗，就其部門會

計組的人手編制進行檢討。然而，不論現在進行檢討還是預先斷定檢討結果，均不屬恰當。她並表示：

- (a) 一九九九年研究食環署及康樂文化署部門會計組的人手編制時，首先考慮的是高層、中層及基層管理人員職位及文書支援職位的數目，其次是哪個職系適合擔任有關職位。結果，高層、中層級及基層管理人員職位及文書支援職位的數目，分別減少 20%、11%、27% 及 16%。至於管理階層的職位，則較適合由庫務職系人員填補；
- (b) 庫務署為市署和區署提供的支援服務，與為食環署提供的相若。有關涉及維持食環署會計及財務資料系統和支付債權人記錄系統的工作，與涉及維持臨市局會計及財務資料系統、臨區局會計及財務資料系統、臨市局支付債權人記錄系統及臨區局支付債權人記錄系統的工作大致上相同，但下列由庫務署執行的工作則除外：
 - (i) 更新支付債權人記錄系統的債權人名單 (部門債權人除外)；及
 - (ii) 印製及簽署支票；
- (c) 關於上文第3.15段表五註1所指的六個行政職系職位，其中三個職位的職責分別如下：一級行政主任 (會計部電腦組) 的職位負責監察發出街市檔位繳付租金通知書、印製牌照及許可證、及將資料輸入支付債權人記錄系統及其他收費系統；二級行政主任 (薪俸及政府收支會計) 的職位負責監督公務員薪俸及津貼的處理事宜，以及將這些開支退還政府；二級行政主任 (城市電腦售票網) 的職位則負責將款項退還租場者。儘管這些職位已被刪除，但有關職務仍須繼續履行；
- (d) 有關臨市局和臨區局建設工程的財務監察工作，分別屬於市署助理署長(策劃)及區署助理署長 (策劃) 的職責範圍之內。將這些工作轉由建築署執行，對食環署部門會計組的工作量影響輕微，原因是市署和區署就建設及小型工程項目與建築署分別進行的款項交易，通常每月只涉及兩宗；
- (e) 隨着臨市局和臨區局解散，已毋須為兩個市政局執行財務管理工作。不過，食環署及康樂文化署仍須執行財務管理工作；
- (f) 雖然食環署確實再毋須為臨市局和臨區局提供財務意見及擬備委員會會議文件，但該署部門會計組仍須為署內其他組別提供財務意見，以及為環境食物局、庫務局和立法會提供財務資料。這類資料需求不少於臨市局和臨區局的有關需求；

- (g) 現時確實再毋須為臨市局和臨區局投資剩餘資金及擬備獨立財務報表。根據一九九九年的估計，這會減省共 1.3 名庫務職系人員及 1.2 名文書職系人員。不過，這些工作的減省，卻被須在年底時向庫務署提供有關或有負債及未償付的繳款通知書等事宜的資料的工作所抵銷；
- (h) 由於食環署屬政府部門，該署部門會計組毋須處理與非營運基金部門的跨部門收費有關的交易。不過，該署和康樂文化署的職責範圍則較臨市局和臨區局大。食環署部門會計組須處理與食物安全、食用牲口的檢查及禽畜衛生服務有關的付款處理工作。(至於康樂文化署，則接管古物古蹟辦事處及書籍註冊組的付款處理工作。) 此外，現有需要處理與向其他部門發出或從其他部門接收的撥款令有關的交易；
- (i) 收入方面，由於食環署已毋須開設獨立銀行戶口，該署的工作量有所減少。不過，該署有需要發展新系統以應付最新需要，以及劃一市區和新界地區的程序；及
- (j) 根據上述資料，她認為食環署部門會計組人手編制的跌幅，遠較會計工作量及工作複雜程度的跌幅為大。她認為無法進一步減省人手(註 7)。

3.21 康樂及文化事務署署長表示，康樂文化署只運作了一年多，轄下部門會計組的人手編制是經審慎考慮工作量、工作複雜程度及運作需求而釐定的。康樂文化署會密切監察其部門會計組的運作，使該組能提供最有效率及合乎成本效益的服務。他並表示：

- (a) 由於康樂文化署推出加強及改善服務措施 (例如提供更多文化表演 / 節目及康樂節目、更佳顧客服務、更多收費途徑、更多新場地及設施、更多外判 / 外發工作，以及更佳合約管理)，轄下部門會計組的工作量大增及工作的複雜程度大大提高。康樂文化署部門會計組已簡化或修訂運作程序，以應付新增的工作量；
- (b) 隨着三個演藝團體 (即香港中樂團、香港舞蹈團及香港話劇團) 公司化，基本會計職務的工作量會相應減少。不過，部門會計組需要資源及專業知識以審查上述新公司的財務報表及報告，以評估其財政狀況；
- (c) 由二零零一年四月一日起，康樂文化署接替民政事務局提供撥款予香港藝術節協會 (1,580 萬元) 及香港管弦協會 (6,340 萬元) 的職責。康樂文化署部門會計組會積極參與有關撥款及監察大筆資金的會計工作；

註 7：審計署認為，食物環境衛生署署長未能提供足夠資料，顯示該署部門會計組現時的人手編制處於適當水平。雖然會計工作量及工作複雜程度大有轉變，卻無數據顯示如何計算出人手編制的減幅。食環署有需要根據客觀準則及生產力標準評估其部門會計組的人力需求。

- (d) 實施強制性公積金計劃為康樂文化署部門會計組帶來大量額外工作。部門會計組須從合資格的合約人員及兼職人員的薪金扣除款項，支付強制性公積金供款予服務供應商，並維持處理薪酬及強制性公積金供款的電腦系統；
- (e) 康樂文化署使用庫務署提供的各個系統 (例如會計及財務資料系統、支付債權人記錄系統、薪俸記錄系統，以及一般繳款單系統)。雖然庫務署提供硬件 (例如主機電腦及用戶終端機) 及軟件，康樂文化署仍須執行很多運作及維持系統的職能。康樂文化署部門會計組須確保所有付款要求均有正式支持文件證明獲正式授權。此外，部門會計組須將數據輸入電腦系統、審核認可系統發出的付款憑單，以及選定付款日期以確保準時付款。康樂文化署部門會計組並須詮釋會計及財務資料系統所發出的財務報告、提醒負責人員留意須關注問題、訂明新報告在分析及格式方面的規定、備存帳戶編碼、更新有關預算變動的資料，以及透過電腦終端機整理日記帳分錄。前市署及區署的部門會計組均使用不同系統執行同類工作；
- (f) 一九八八年六月的會計通告第 4/88 號公布，為了使會計工作進行得更快捷穩妥，個別部門制訂的會計指令和程序毋須再經由庫務署審批。康樂文化署部門會計組負責制訂及定期檢討會計指令和程序。引進新的收費機械裝置(例如泳池使用八達通)、引進新的收費表格，修訂現時的收費表格，申請預墊備用金及開立新銀行戶口，須先獲得庫務署批准。康樂文化署部門會計組須確保每項申請均理由充分，而建議的會計程序是有效及有適當的內部管制，然後才提交庫務署批核；
- (g) 解散臨市局及臨區局並沒有減輕康樂文化署轄下部門會計組的工作量，原因如下：
- (i) 臨市局的收費系統仍由康樂文化署部門會計組維持和操作，以便將大量收入資料記錄在庫務署的會計及財務資料系統內。雖然會計及預算管制職務可透過庫務署各個系統執行，但康樂文化署部門會計組須審查付款要求、處理付款憑單及津貼申請、發出繳款通知書、詮釋財務報告、訂明會計及財務資料系統的匯報規定，以及維持該系統的運作。部門會計組亦須向超過 160 名負責 720 個成本中心的預算管制人員提供財務及會計意見。康樂文化署現存有約 123 000 個須由其部門會計組監管的帳戶代號。康樂文化署部門會計組現時以庫務署系統執行的工作，與以臨市局及臨區局的會計及財務資料系統執行的工作幾乎相同；
- (ii) 在臨市局及臨區局解散之前，按照個別建設工程的核准預算而監察其開支的工作，是由市署及區署的規劃部負責的。市署及區署的部門會計組負責備存會計記錄，而每月只須在建築署的要求交收一份涉及多項工程

的繳款通知書；因此市署及區署的部門會計組在建設工程方面所涉及的工作實在有限；

- (iii) 市政服務重組後，康樂文化署部門會計組在處理基本工程項目方面的工作量更大。該組須監察由建築署發出以授權康樂文化署代其付款的撥款令。2000-01年度，該組共接獲362份撥款令。雖然基本工程預算已撥歸建築署處理，但該組仍舊需要繼續就基本工程的預測經常開支，向委託人提供意見；
 - (iv) 由於康樂文化署為一般政府部門，並無剩餘資金，因此區署收入組一個負責資金投資的二級會計主任職位已予刪除(註8)；
 - (v) 市署及區署的部門會計組只用很少時間擬備委員會會議文件(註9)。這些文件主要與五年預測、周年收支預算、剩餘資金的投資，以及帳目結算表有關。在臨市局及臨區局解散後，康樂文化署的部門會計組用較多時間向中央政府、立法會議員及區議員提供財務資料。該組亦須負責擬備詳細收支預算以提交民政事務局及庫務局；並向康樂文化署的首長級人員提供管理資料(例如每月財務摘要、定期開支報告，以及收費檢討)；及
 - (vi) 為製備政府的財務報表，康樂文化署仍須向庫務署提供很多有關資料，例如或有負債的詳細資料。雖然一些工作及職責已隨着臨市局及臨區局解散而再毋須執行，但卻被新的工作及職責取代。例如市署及區署以往獲轉授權力開設暫支及暫收款項戶口、開立新戶口，以及成立預墊備用金；但現在康樂文化署卻須就這些事宜取得庫務局或庫務署的批准；及
- (h) 由上述資料可見，康樂文化署部門會計組現時的人手編制，是應付該署運作需要和該部門會計組能有效運作的最低人員數目(註10)。

註8：審計署認為，剩餘資金的投資工作，在市署及區署部門會計組高層及中層管理人員工作中，佔相當大的比重。舉例來說，市署及區署的部門會計組主管其中一項主要職責，是確保投資取得最大回報。因此，剩餘資金的投資工作停止後，較高層人員的工作量應相應減少。減少人手不應限於該二級會計主任職位。

註9：康樂及文化事務署署長認為市署及區署轄下部門會計組只用很少時間擬備委員會會議文件，審計署對這點有所保留。該署長的意見與人事編制小組委員會有關文件所載資料並不一致，該等文件指出市署及區署轄下部門會計組主管須以財政及資源規劃顧問身分，參與兩個市政局會議；而這正是將這兩個職位分別升格為庫務署助理署長及總庫務會計師的主要理據之一。

註10：審計署認為，康樂及文化事務署署長未能提供足夠資料，顯示該署部門會計組現時的人手編制處於適當水平。雖然會計工作量及工作複雜程度大有轉變，卻無數據顯示如何計算出人手編制的減幅。康樂文化署有需要根據客觀準則及生產力標準評估其部門會計組的人力需求。

3.22 庫務署署長表示，食環署及康樂文化署運作只不過短短一年多，因此不足以評估其轄下部門會計組的人手編制，相對於是否配合兩個部門的新管制人員所要求執行的職務和職責而言，是否恰當。

3.23 庫務局局長同意庫務署署長的意見。

3.24 公務員事務局局長表示，除重申每宗個案均須按其個別情況考慮外，並無特別意見，而整體目標是要確保制度更有效率及人力資源的運用更符合成本效益。

第 4 部分：管理資料系統及衡量服務表現準則

部門管理資料系統

4.1 部門會計組負責提供多項會計服務。要評估各類會計工作的人手需求，必須掌握各類會計事務工作所需時間(和有關的職工成本)。對於整體政府，將這些資料綜合起來，用以編製管理報告，對釐定部門會計組人手編制，包括所需職系、職級和人員數目，有參考作用。

審計署對部門管理資料系統的意見

4.2 二零零零年十一月，審計署詢問72個局和部門的管制人員，其轄下部門會計組是否有管理資料系統，以記錄各類會計工作所涉的工作量、所需職工時間和成本。審計署得知：

- (a) 所有局和部門均沒有管理資料系統，以記錄轄下部門會計組的會計工作量(和有關的職工成本)，以及職工執行各類會計工作所需時間；
- (b) 各局和部門可藉查閱現存的會計記錄，提供1995–96及1999–2000年度的會計工作量數據；及
- (c) 關於上文(b)分段所提及的數據，12個局和部門未能向審計署提供1991–92年度會計工作量的數據，以資比較，理由是有關的會計記錄已經銷毀。另有23個局和部門只能向審計署提供若干不甚齊備的數據。

4.3 審計署認為，各局和部門有需要發展並維持管理資料系統，以便根據會計人員的工作產量、所需職工時間及成本，客觀評估這些人員的工作量及生產力。

服務表現準則及衡量服務表現準則的訂定

4.4 根據財務通告第4/94號(見上文第2.15段)，支持開設人員職位的主要理據之一，是服務表現準則有轉變。審計署認為，各局和部門訂定及採用適當的服務表現準則和衡量服務表現準則，以監察轄下部門會計組的生產力及衡量其取得多大成效，這是很重要的。

審計署對服務表現準則及衡量服務表現準則的訂定的意見

4.5 二零零零年十一月，審計署亦詢問管制人員是否有任何服務表現目標及指標，以衡量會計人員的生產力。72個局和部門的回覆顯示下列情況：

服務表現目標

- (a) 21 個局和部門 (29%) 就處理付款訂定服務表現目標，當中有一個部門更訂定有關擬完成的成本計算工作數目和擬調整收費項目的數目的服務表現目標；
- (b) 一個部門 (1%) 就轄下各收費辦事處的顧客輪候時間訂定服務表現目標；
- (c) 50 個局和部門 (70%) 並沒有任何服務表現目標；

服務表現指標

- (d) 三個局和部門 (4%) 就處理付款訂定服務表現指標；
- (e) 一個部門 (1%) 就處理收據的數目訂定服務表現指標；及
- (f) 68 個局和部門 (95%) 並沒有任何服務表現指標。

4.6 審計署認為，訂定衡量部門會計組生產力的服務表現目標和指標，十分重要。根據這些衡量服務表現準則，各局和部門可以更客觀評估部門會計組的工作，以及就員工編制和結構作出所需調整。

審計署對部門管理資料系統及衡量服務表現準則的建議

4.7 為更妥善監察部門會計組的工作，審計署建議庫務署署長應連同庫務局局長考慮向管制人員發出指引：

- (a) 發展管理資料系統，以便各局和部門記錄每類會計工作的工作量和有關的職工成本；及
- (b) 訂立服務表現目標和指標，以衡量會計人員處理不同類別會計工作的工作量和生產力。

當局的回應

4.8 庫務署署長表示他樂意就管理會計事宜，向管制人員提供意見，以及協助他們了解如何為可明確界定的工作訂定服務表現目標和指標。他並表示庫務署已在部門財務管理系統的一套程序下發展支援系統，藉以提供架構，讓管制人員更精密分析成本。庫務署財務管理事務分部會舉辦研討會和工作坊，協助部門會計組的人員加深了解這些系統的用途。

4.9 庫務局局長同意庫務署署長的意見。

附錄 A
(參閱第 3.3 段)

1997-98 年度及 1999-2000 年度
民航處徵收的收入的比較

收入項目	1997-98	1997-98 年度	1999-2000	1999-2000 年度
	年度	負責徵收的機構	年度	負責徵收的機構
	(百萬元)		(百萬元)	(註 1)
飛機乘客離境稅	1,002	民航處	499	民航處
飛機過境導航費	127	民航處	131	民航處
飛機着陸費	1,560	民航處		機管局
飛機停泊費	83	民航處		機管局
飛機升降繁忙時間附加費	27	民航處		機管局
機場泊車費	56	民航處		機管局
機場商業特許權費	1,753	民航處		機管局
機場租金	324	民航處		機管局
機場牌照	35	民航處	43	民航處
航空貨運吞吐量收費	127	民航處		機管局
機場加油栓及輸油管收費	5	民航處		機管局
向機管局提供的服務		不適用	620	民航處
其他	3	民航處	1	民航處
總計	5,102		1,294	
			(註 2 及 3)	

資料來源：機管局和庫務署的記錄

註 1：自新建的香港國際機場於一九九八年七月六日啟用後，機管局負責管理和徵收多個收入項目。

註 2：民航處於 1999-2000 年度徵收的收入，數額為 1997-98 年度的 25% (即 12.94 億元 ÷ 51.02 億元 × 100%)。

註 3：與 1997-98 年度比較，民航處於 1999-2000 年度不用徵收飛機着陸費、飛機停泊費、飛機升降繁忙時間附加費、機場泊車費、機場商業特許權費、機場租金、航空貨運吞吐量收費以及機場加油栓及輸油管收費。1997-98 年度，這八個項目的收入合共 39.35 億元。