

第 5 章

香港特別行政區政府

政府一般收入帳目

政府總部

財經事務及庫務局

公共機構

立法會行政管理委員會

立法會行政管理委員會
職員薪酬的資助金

香港審計署

二零零三年三月三十一日

立法會行政管理委員會 職員薪酬的資助金

目 錄

	段數
撮要及主要審計結果	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.3
管理委員會的成員及權力	1.4
為管理委員會提供撥款的模式	1.5
在一九九四年改變撥款模式的背景	1.6 – 1.9
現行向管理委員會撥款的程序	1.10 – 1.20
帳目審查	1.21
<i>管理委員會的整體回應</i>	1.22
第 2 部分：管制人員及財經事務及庫務局的角色與職責	2.1
管制人員的角色及職責	2.2 – 2.4
財經事務及庫務局的角色及職責	2.5 – 2.7
<i>審計署對管制人員及財經事務及庫務局的角色與職責的意見</i>	2.8
第 3 部分：現金津貼的資助金	3.1
可享有的現金津貼	3.2 – 3.3
現金津貼率在 1994–95 至 2002–03 年度期間向下調	3.4 – 3.6
有些立法會秘書處職員選擇不領取現金津貼	3.7
資助金撥款超過管理委員會的預算	3.8 – 3.10
<i>審計署對現金津貼的資助金的意見</i>	3.11 – 3.12
管理委員會對審計署的意見的看法	3.13
<i>審計署對管理委員會的意見的意見</i>	3.14
<i>審計署對現金津貼的資助金的建議</i>	3.15
<i>當局的回應</i>	3.16
<i>審計署對當局的回應的意見</i>	3.17
第 4 部分：新職位及並非由合約職員出任的職位在約滿酬金方面的資助金	4.1
財經事務及庫務局就約滿酬金採用的撥款安排	4.2 – 4.4
1996–97 至 1998–99 年度開設的新職位	4.5

目 錄 (續)

	段數
1996–97 至 1998–99 年度開設的新職位的約滿酬金	4.6
1996–97 年度開設的新職位約在約滿酬金方面多撥資助金	4.7 – 4.10
1997–98 及 1998–99 年度開設的新職位約在約滿酬金方面多撥資助金	4.11
實際提供的約滿酬金超過需要水平	4.12 – 4.13
並非由合約職員出任的職位的約滿酬金	4.14 – 4.15
<i>審計署對新職位及並非由合約職員出任的職位在約滿酬金方面的資助金的意見</i>	4.16 – 4.18
管理委員會對審計署的意見的看法	4.19
<i>審計署對管理委員會的看法的意見</i>	4.20
<i>審計署對新職位及並非由合約職員出任的職位在約滿酬金方面的資助金的建議</i>	4.21
<i>當局的回應</i>	4.22
<i>審計署對當局的回應的意見</i>	4.23
第 5 部分：非專業及輔助人員的約滿酬金	5.1
財經事務及庫務局的約滿酬金指引	5.2
向立法會秘書處職員提供的約滿酬金高於訂明水平	5.3 – 5.6
合約公務員的約滿酬金	5.7
<i>審計署對非專業及輔助人員的約滿酬金的意見</i>	5.8 – 5.11
管理委員會對審計署的意見的看法	5.12
<i>審計署對管理委員會的看法的意見</i>	5.13
<i>審計署對非專業及輔助人員的約滿酬金的建議</i>	5.14
<i>當局的回應</i>	5.15
第 6 部分：管理委員會的儲備	6.1
管理委員會的經常帳分目	6.2
並無就儲備訂定上限	6.3 – 6.4
<i>審計署對管理委員會的儲備的意見</i>	6.5 – 6.7
管理委員會對審計署的意見的看法	6.8
<i>審計署對管理委員會的看法的意見</i>	6.9 – 6.10
<i>審計署對管理委員會的儲備的建議</i>	6.11
<i>當局的回應</i>	6.12
<i>審計署對當局的回應的意見</i>	6.13

目 錄 (續)

附錄 A：1994–95 至 2002–03 年度的資助金

附錄 B：1994–95 至 2001–02 年度的職員薪酬

附錄 C：在 1996–97 至 1998–99 年度開設的新職位

附錄 D：一九九四年四月至一九九五年四月期間由公務員出任的職位或懸空職位的數目

附錄 E：1996–97 至 1998–99 年度開設的新職位在約滿酬金方面多撥的資助金

附錄 F：中文版從略

立法會行政管理委員會 職員薪酬的資助金

撮要及主要審計結果

引言

A. 立法會秘書處在立法會行政管理委員會(管理委員會)轄下運作，管理委員會是根據一九九四年四月制定的《立法會行政管理委員會條例》成立。當局與管理委員會訂立的交換文本載列一般原則及指引，用以規管管理委員會的行政安排，以及管理委員會與當局的工作關係。政府每個財政年度會按照經核准額外分配予或扣減管理委員會的資源，調整上一財政年度的資助金，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，從而釐定該財政年度撥予管理委員會的資助金，作為其經常開支。管理委員會的開支從預算總目 112 項下撥付，為施行《公共財政條例》的條文，立法會秘書處秘書長被指定為管制人員。這個開支總目之下有兩項經常帳分目，分目366為立法會議員酬金及工作開支償還款額，分目367則為管理委員會職員薪酬及一般開支。在管理委員會提交財經事務及庫務局的開支預算草案內，職員薪酬及一般開支的撥款以整筆撥款提供，並以單一分目列出。在1994-95至2002-03年度期間，職員薪酬及一般開支佔政府資助金的63%。1994-95至2001-02年度期間，每個財政年度的職員薪酬佔職員薪酬及一般開支的開支總額近90% (第 1.3、1.10、1.11、1.13、1.15、1.16、1.17 及 1.20 段)。

帳目審查

B. 審計署最近就政府給予管理委員會作為職員薪酬的資助金進行了一項審查，以研究給予管理委員會作為現金津貼及約滿酬金的撥款。審計署的各項審計結果撮述於下文 C 至 N 段 (第 1.21 段)。

管制人員及財經事務及庫務局的角色與職責

C. 《財務及會計規例》清楚訂明，如管制人員有理由相信某分目項下的備付款額超逾所需，便須立即通知財經事務及庫務局局長，以便保留多餘的款項。財經事務及庫務局的職責主要包括監管周年資源分配計劃和編製政府開支預算、監管開支的年內管理工作，以及確保政府的財務往來及會計安排確實與恰當。由此可見，如管制人員並無將其分目項下的備付款額超逾所需的情況通知財經事務及庫務局，或財經事務及庫務局沒有適當監管管制人員所提交的開支預算時，多撥資源予政府部門(或類似管理委員會的資助機構)的情況便會出現(第 2.4(b)、2.6 及 2.8 段)。

在現金津貼方面多撥資助金

D. *作為現金津貼的資助金並未調整* 立法會秘書處職員每月均獲發現金津貼。審計署注意到，撥予管理委員會在現金津貼方面的資助金並沒有因應以下兩個因素而扣減：(a) 在 1994-95 至 2002-03 年度期間，薪點在總薪級表第 34 點或以上的在職職員的現金津貼率已大幅下調；及 (b) 資助金的需要減少，因有些立法會秘書處職員選擇不領取現金津貼。1994-95 至 2002-03 年度，在現金津貼方面的資助金多撥款項達3,050萬元。審計署認為，財經事務及庫務局應顧及這兩個因素導致資助金的需求減少，相應扣減在現金津貼方面給予管理委員會的資助金 (第 3.2 及 3.11 段)。

E. 管理委員會回應審計署在二零零三年一月的查詢時表示，管理委員會自成立以來，一直以整筆撥款安排運作，並沒有就所獲撥款分項列明或指定用作任何特定開支類別。故此，並不存在就現金津貼多撥資助金的問題，亦不能以曾向管理委員會多撥款項為理由，要求管理委員會向當局退還撥款。不過，審計署指出，任何撥款制度(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，管制實際的資助金需求。在這些時候，財經事務及庫務局需詳細審核開支項目，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。管理委員會的整筆撥款安排正是一例。審計署發現在現金津貼方面多撥的款項達3,050萬元，這筆款項並非如管理委員會聲稱，是真正由節省所得的款項。多撥款項的問題需予解決，因為這個情況會年復一年繼續下去，導致管理委員會的儲備不合理的累積起來(第 3.13 及 3.14 段)。

新職位及並非由合約職員出任的職位在約滿酬金方面多撥資助金

F. *新職位* 在 2000-01 年度以前，財經事務及庫務局採用為期三年的撥款方法，提供在約滿酬金方面的政府資助金予管理委員會。約滿酬金的撥款須待每個為期三年的撥款周期的第三個年度，才全數撥予管理委員會。審計署研究了給予管理委員會在約滿酬金方面的資助金，結果顯示，就 1996-97 至 1998-99 年度開設的新職位而言，包括在資助金內的每年約滿酬金百分比，被錯誤計算，在大部分情況下雙重撥款 (即每年多撥 85%) 給予管理委員會。審計署估計，由於這些計算上的錯誤，在 1997-98 至 2002-03 年度期間，就 1996-97 至 1998-99 年度開設的新職位的約滿酬金向管理委員會多撥了1,530萬元的資助金。審計署認為財經事務及庫務局應根據適當的百分比，向管理委員會提供這些新職位在約滿酬金方面的資助金 (第 4.3 及 4.16 段)。

G. 管理委員會在回應審計署在二零零三年一月的查詢時表示，管理委員會是在整筆撥款安排下獲得款額。根據審計署對為期三年的撥款方法的理解，管理委員會須追查每個職位的資料。這個做法有違為管理委員會設立整筆撥款安排的精神。在資源分配計劃下提交的撥款申請，均以每年約滿酬金的全數計算。不過，審計署指出，在整筆撥款安排下，需有一項基本管制，就是在擬定安排初期以及情況有顯著改變時，管制實際的資助金需求。開設新職位正屬於這類改變。立法會秘書處沒有依照為期三年的撥款方法的百分比去調整新職位的資源，導致在約滿酬金方面多撥資助金(第 4.19(a)、(b)、(c)及 4.20(a)、(b)、(c)段)。

H. *並非由合約職員出任的職位* 立法會秘書處只需向由合約職員出任的職位支付約滿酬金。在一九九四年四月至一九九五年四月期間，大量職位均由公務員出任或是懸空。立法會秘書處無須就這些職位支付約滿酬金。立法會秘書處在一九九五年五月，向財經事務及庫務局提交1996-97年度約滿酬金的撥款申請。立法會秘書處的計算是根據其職員編制，當中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。財經事務及庫務局根據立法會秘書處的計算所得，向管理委員會提供資助金。結果，管理委員會在第一個為期三年的撥款周期(1994-95至1996-97年度)在約滿酬金方面獲多撥資助金，因為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為數甚多。審計署估計，政府向管理委員會提供的資助金，包括了510萬元實際無須支付的約滿酬金。審計署認為，財經事務及庫務局不應向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資助金(第 4.15 及 4.17 段)。

I. 管理委員會在回應審計署在二零零三年一月的查詢時表示，假如在申請1996-97年度的約滿酬金撥款時，不計及由公務員出任的職位，則立法會秘書處須追查秘書處所有職位的資料。這個做法有違設立整筆撥款安排的目的。不過，審計署指出，將並非由合約職員出任的職位的約滿酬金亦計算在內，是不可接受的做法，因為管理委員會沒有支付這項開支(第 4.19(d) 及 4.20(d) 段)。

沒有就收回多撥資助金的情況訂立條文

J. 審計署曾審查交換文本，以確定財經事務及庫務局能否要求管理委員會向政府退還在現金津貼方面獲多撥的資助金和就1996-97至1998-99年度開設的新職位及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的約滿酬金獲多撥的資助金，或否能在2003-04年度給予管理委員會的經常資助金中扣減等額款項，以收回多撥的款項。審計署發現，根據交換文本，並無任何條文容許政府這樣做。審計署認為，交換文本中沒有訂立該項條文，情況並不理想。當局應考慮修訂交換文本，加入該項條文(第 3.12 及 4.18 段)。

未遵行就向非專業及輔助人員提供約滿酬金的指引

K. 《庫務局通函第 10/99 號》訂明資助機構向按合約條款受聘的職員提供約滿酬金的指引，根據該等指引，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，審計署發現，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，事先並沒有取得財經事務及庫務局的同意。假設立法會秘書處的全部現有職員由新入職人員所替代，以及他們已達薪級表頂薪點，立法會秘書處估計，假如所有職員（不論其職級）均獲支付相等於其底薪 15% 的約滿酬金，管理委員會每年需要支付的額外約滿酬金為 130 萬元。在一九九九年六月至二零零二年三月期間，管理委員會實際需支付的額外約滿酬金金額為 102,000 元（第 5.6 及 5.8 段）。

L. 管理委員會回應審計署在二零零三年一月的查詢時表示，根據立法會秘書處法律顧問的意見，《庫務局通函第 10/99 號》並沒有訂明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局長同意。審計署認為，綜觀當前的就業市場情況，管理委員會並無充分理據支持其決定向立法會秘書處的非專業及輔助人員提供相等於底薪 15% 的約滿酬金，而非財經事務及庫務局發出《庫務局通函第 10/99 號》的指引中規定不超過 10% 的約滿酬金。管理委員會未遵行政府的指引而向非專業及輔助人員提供約滿酬金，是有違政府的最佳管理做法。管理委員會得悉，審計署建議其檢討是否有充分理據向立法會秘書處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。無論在任何情況下，為了加強對公眾負責，管理委員會應採用政府的最佳管理做法（即為這類人員提供不超過其底薪 10% 的約滿酬金第 5.12 及 5.13 段）。

並無就管理委員會的儲備訂定上限

M. 分目 367 項下職員薪酬及一般開支的政府資助金餘額，可記入管理委員會的營運儲備帳目，供日後使用。在二零零二年三月三十一日，這個帳目的結餘為 1.016 億元，相等於 2002-03 年度職員薪酬及一般開支資助金 2.466 億元的 41%。根據《政府資助金的管理及管制指引》，在取得財經事務及庫務局的同意，以及符合有關法例條文規定的情況下，資助機構可設立應急儲備。資助機構如認為有需要設立儲備，必須在其預算內就所需的儲備金額，以及儲備的擬訂用途提出理據。倘若財政年度結束時儲備水平超逾核准水平，超出的金額須自下一財政年度的資助金扣除。儲備水平（如有的話）須透過預算草案獲得立法會批准。然而，審計署注意到，交換文本中並無訂明管理委員會的儲備上限。根據交換文本，管理委員會可酌情決定如何使用儲備。此外，只要在財政年度結束時，收入多於開支，管理委員會便可繼續累積額外儲備（第 6.3、6.4 及 6.7 段）。

N. 管理委員會在回應審計署在二零零三年一月的查詢時表示，管理委員會的盈餘是在整筆撥款安排下透過審慎理財累積所得的成果。管理委員會認為，訂定管理委員會儲備上限的做法，與設立整筆撥款安排的精神不符。不過，審計署指出，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，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及約滿酬金方面的資助金需求下降，但卻沒有相應調整資助金，結果導致管理委員會的儲備不合理的累積起來。許多同樣獲整筆撥款的資助機構 (例如醫院管理局)，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。審計署認為，為與《政府資助金的管理及管制指引》一致，財經事務及庫務局有需要設定管理委員會可保留的儲備上限 (第 6.8 至 6.10 段)。

審計署的建議

O. 審計署提出下列主要建議，認為財經事務及庫務局局長應：

在現金津貼方面和就新職位及並非由合約職員出任的職位在約滿酬金方面多撥資助金

- (a) 從速採取行動，減少管理委員會 2003–04 年度的資助金，糾正在現金津貼方面和就 1996–97 至 1998–99 年度開設的新職位的約滿酬金多撥資助金的情況 (第 3.15(a)及 4.21(a) 段)；
- (b) 考慮修訂交換文本，加入條文，容許當局調整隨後年度的資助金，以收回在現金津貼及約滿酬金方面多撥的資助金 (第 3.15(b)及 4.21(b) 段)；

未遵行向非專業及輔助人員提供約滿酬金的指引

- (c) 尋求律政司的意見，以了解《立法會行政管理委員會條例》是否賦予管理委員會酌情權，可向立法會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。無論在任何情況下，為了加強對公眾負責，財經事務及庫務局應促請管理委員會採用政府的最佳管理做法 (第 5.14 段)；及

並無就管理委員會的儲備訂定上限

- (d) 在顧及管理委員會在職員薪酬及一般開支方面的資助金的營運需要與過去開支模式的情況下，考慮就管理委員會可保留的儲備訂定上限 (第 6.11 段)。

當局的回應

P. 財經事務及庫務局局長同意上文 O(c) 段審計署的建議。至於上文 O(d) 段審計署的建議，他不認為有迫切和實際的需要就儲備設定上限以及視乎管理委員會的意見，財經事務及庫務局不反對在這方面設定上限。至於上文 O(a) 及 (b) 段審計署的建議，他指出，根據整筆撥款安排，財經事務及庫務局採用一個概括方法去計算分目 367 項下管理委員會每年的資助金預算，財經事務及庫務局並無按項目，例如薪金及現金津貼，決定管理委員會每年可得的資助金水平。財經事務及庫務局不同意給予管理委員會的資助金有多撥款項的情況 (第 3.16、4.22、5.15(b) 及 6.12 段)。

審計署對當局的回應的意見

Q. 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。由於財經事務及庫務局沒有行使基本的撥款管制，在情況出現轉變時 (即現金津貼率持續下調、開設新職位以及借調公務員出任立法會秘書處職位)，審核實際的撥款需求，導致管理委員會獲撥過多資助金。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的轉變時，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。此外，有見及管理委員會的儲備迅速飆升，財經事務及庫務局實有需要就管理委員會的儲備訂定上限 (第 3.17、4.23 及 6.13 段)。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述是次審查的背景，並概述其目的及其範圍。

背景

1.2 立法會(前稱立法局)是香港特別行政區立法機關。在一九九四年四月以前，立法局的行政支援及服務是由兩個不同的行政單位提供，即立法局秘書辦事處及立法局議員辦事處。立法局秘書辦事處是當時的布政司署轄下一個單位，由公務員負責運作。立法局議員辦事處則由立法局議員管理，並由借調的公務員，以及該辦事處直接聘用的合約職員共同運作，合約職員的薪酬福利條件與公務員隊伍中的對等人員相同。

1.3 一九九四年四月，為使向立法局提供的行政支援及服務達到最高效率與效益，立法局秘書辦事處及立法局議員辦事處合併為立法會秘書處。立法會秘書處在立法會行政管理委員會(管理委員會)轄下運作，管理委員會是根據一九九四年四月制定的《立法會行政管理委員會條例》(第 443 章)成立。該條例為管理委員會提供了法律架構，以指引立法會秘書處的運作。根據該條例第15條，管理委員會委任秘書長作為立法會秘書處的最高行政人員及立法會秘書。截至二零零三年一月一日，立法會秘書處的職員編制為 313 人，實際職員則為 306 人。

管理委員會的成員及權力

1.4 管理委員會由 13 名成員組成，包括：

- (a) 立法會主席，同時是管理委員會主席；
- (b) 立法會內務委員會主席，同時是管理委員會副主席；
- (c) 立法會內務委員會副主席；及
- (d) 其他十名由立法會議員互選產生的成員。

根據《立法會行政管理委員會條例》第 17 條，就管理委員會及立法會秘書處的管理及財務政策的制訂及執行而言，管理委員會不受任何人的指示，亦不受任何人控制。不過，立法會就管理委員會履行其職能或行使其權力之事，向管理委員會發出指示，而管理委員會須遵從該等指示。

為管理委員會提供撥款的模式

1.5 現行為管理委員會提供撥款的安排，載於下文第 1.10 至 1.20 段。然而，為了更了解現行撥款安排的背景，有需要在下文第 1.6 至 1.9 段匯報政府提供撥款的模式，是如何由前立法局議員辦事處的政府部門撥款模式，改為管理委員會的整筆撥款模式。

在一九九四年改變撥款模式的背景

1.6 一九九四年四月之前，前立法局議員辦事處秘書處與所有政府部門類似，是透過一個開支總目獲得撥款。在這種安排下，由政府撥款的部門或機構每年須自行擬備預算，用以與當局討論，然後達成協議，並納入每年的《撥款條例草案》中，其後由立法會財務委員會表決撥款。

1.7 一九九四年四月管理委員會成立之前，處理有關擬議重組立法會秘書處事宜的前立法局主席工作小組曾於一九九三年就日後的撥款模式考慮多個方案。該工作小組認為應採用整筆撥款的撥款模式。根據這項安排，日後的管理委員會會與當局議定其財政預算，並以一個分目的形式納入每年的《撥款條例草案》中。撥款獲立法會表決及批准後，日後的管理委員會在年內會定期獲得當局撥款，用以支付薪金及其他費用的開支。為施行《公共財政條例》(第2章)的條文，會指定一名管制人員。管制人員須就獲批准的撥款向立法會負責，並確保撥款是按所議定的方式支付予日後的管理委員會。

1.8 該工作小組注意到：

- (a) 政府擬備了一套全面的指引及程序，規管當局與部分採用上述撥款方式的資助機構之間的關係。這是管理和管制政府給予部分資助機構及公共機構(例如香港貿易發展局及醫院管理局)的撥款的一種常用方法；及
- (b) 這項安排的優點是可靈活運用有關開支分目項下的撥款，即在指引的既定準則下，容許開支與核准預算有差異。此外，亦有條文訂明，在適當情況下可豁免有關機構無須遵守某些指引。

1.9 該工作小組建議，應該特別為日後的管理委員會設立一個新的開支總目，而該總目項下則只設有兩個分目。一個分目用以支付立法會秘書處的開支，包括職員薪酬及津貼，另一個分目則用以支付立法會議員的薪金及津貼。

現行向管理委員會撥款的程序

當局與管理委員會訂立的交換文本

1.10 當局與管理委員會訂立的交換文本載列一般原則及指引，用以規管管理委員會的行政安排，以及管理委員會與當局的工作關係。交換文本條文是依據以下原則制訂的，就是管理委員會在本身的行政及支援設施方面擁有管理及財政自主權，而這項原則與《立法會行政管理委員會條例》的條文相符。交換文本亦列明：

- (a) 管理委員會可酌情運用管理委員會的節省款項及收入，但在未獲財經事務及庫務局局長事先批准前，該等開支不得在政府撥款項下開設承擔額；及

- (b) 在財政年度終結時，任何扣除開支後的剩餘收入，可撥歸管理委員會的儲備。管理委員會可酌情動用儲備，但在未獲財經事務及庫務局局長事先批准前，該等開支不得在政府撥款項下開設承擔額。

釐定撥予管理委員會的資助金

1.11 政府每個財政年度會按照經核准額外分配予或扣減管理委員會的資源，調整上一財政年度的資助金，然後根據財經事務及庫務局(註1)訂明的價格水平調整系數調整所得的總數額，從而釐定該財政年度撥予管理委員會的資助金，作為其經常開支。價格水平調整系數是按最新的公務員薪金調整及其他一般開支的價格變動預測(由統計處提供)計算。

管理委員會周年開支預算草案擬備工作

1.12 根據交換文本，立法會秘書處秘書長會根據財政司司長為擬備預算草案而發出的一般指示或指令擬備管理委員會的周年開支預算草案。管理委員會的周年開支預算草案須直接提交財經事務及庫務局，以供審議及處理。在當局同意下，有關預算會納入下一個財政年度的開支預算草案中。

給予管理委員會的開支撥款

1.13 管理委員會的開支從預算總目 112 項下撥付。這個開支總目之下有兩項經常帳分目，分目366為立法會議員酬金及工作開支償還款額，分目367則為管理委員會職員薪酬及一般開支。這個分目的撥款是以整筆撥款方式批出。由於每個分目的用途各有不同，因此分目之間不可轉帳。此外，又設有非經常帳分目，為特定用途的項目提供核准撥款承擔額。

1.14 假如因調整立法會議員的酬金及工作開支償還款額，導致分目 366 項下的撥款不敷應用，可申請追加撥款以補足差額。不過，在財政年度內，分目 367 項下的撥款不會增加，除非因下列項目的開支需要額外撥款：

- (a) 按核准支付率及薪級計算的薪金與津貼；
- (b) 選擇得到與公務員相同的權益的立法會秘書處職員因公死亡或受傷後應得的福利；
- (c) 立法會秘書處職員在離港進行職務訪問或訓練期間引致的醫療費用的償還款額；

註 1：隨着問責制於二零零二年七月一日起實施，財經事務及庫務局已接管庫務局的法定職能。

- (d) 履行法定或僱用責任需支付的款項；及
- (e) 管理委員會按當局要求而提供的新增或額外服務。

職員薪酬及一般開支以整筆撥款提供

1.15 在管理委員會提交財經事務及庫務局的開支預算草案內，職員薪酬及一般開支的撥款以整筆撥款提供，並以單一分目列出。分目項下沒有列出細項開支。管理委員會提交其細項開支(如薪金及津貼)給予財經事務及庫務局，是供參考而非作監管用途。整筆撥款下列出的細項開支並不規限管理委員會在不同項目的開支，只要所有開支沒有超出撥款總額便可。整筆撥款的安排有助管理委員會：

- (a) 加快其資源管理方面的決策過程，使其能夠對轉變更快作出反應；
- (b) 建立擁有權的意識，從而鼓勵更多有效運用資源的創新思維；及
- (c) 獲得靈活性，讓其決定工作上需投入的人力及其他資源的最佳結合。

職員薪酬的資助金

1.16 在1994-95至2002-03年度期間，撥作管理委員會不同類別開支的政府資助金實際數額，摘載於附錄A。從附錄A可見，在這段期間，職員薪酬及一般開支佔政府資助金的63%。

1.17 在1994-95至2001-02年度期間，管理委員會在職員薪酬方面的實際開支額，摘載於附錄B。從附錄B可見，在這段期間，每個財政年度的職員薪酬佔職員薪酬及一般開支的開支總額近90%。

新設或改善服務的撥款

1.18. 管理委員會倘需要額外撥款來推出新服務或改善服務，便會在周年資源分配計劃中提出撥款申請。當局會考慮這些撥款申請，而這些撥款申請會與其他撥款申請一同競取公帑撥款。

付予管理委員會的款項

1.19 政府周年撥款分為十二個等份，以每月分期付款方式由立法會秘書處秘書長預先提取。然而管理委員會能證明這項安排會對其造成現金周轉問題，可按管理委員會的要求而作出改變。

秘書長擔任管制人員

1.20 根據《立法會行政管理委員會條例》第 16 條，為施行《公共財政條例》的條文，立法會秘書處秘書長須就管理委員會的開支預算被指定為管制人員。《公共財政條例》第 13 條述明，每名管制人員須遵從財政司司長所訂立的一切規例及發出的一切指示或指令。然而，財政司司長僅能有限度地對管理委員會行使有關權力。這是因為《立法會行政管理委員會條例》第 16(2) 條規定，財政司司長憑藉《公共財政條例》賦予的權力，根據該條例第 11 條為公共財政管制及管理而訂立的行政規例或向管制人員發出純粹與管理委員會開支有關的行政指示及指令時，除非已事先諮詢管理委員會的意見，否則並不適用於立法會秘書處秘書長。

帳目審查

1.21 審計署最近就政府給予管理委員會作為職員薪酬的資助金進行了一項審查。這項審查的目的在於研究：

- (a) 管制人員及財經事務及庫務局的角色與職責 (見下文第 2 部分)
- (b) 給予管理委員會作為現金津貼的資助金 (見下文第 3 部分)；
- (c) 給予管理委員會作為開設新職位及並非由合約職員出任的職位在約滿酬金方面的資助金 (見下文第 4 部分)；
- (d) 給予非專業及輔助人員的約滿酬金水平 (見下文第 5 部分)；及
- (e) 管理委員會的儲備 (見下文第 6 部分)。

管理委員會的整體回應

1.22 管理委員會認為，審計署未能理解立法機構的特殊憲制地位，而該地位已在《立法會行政管理委員會條例》的條文及交換文本所訂明的管理委員會撥款安排予以反映，管理委員會對此感到失望。管理委員會尤其不同意下文第 3.14(a) 段所述，即“任何撥款制度，包括整筆撥款安排，均有一項基本管制，就是在擬訂安排初期以及在情況有顯著改變時，管制實際的資助金需求。”，因為此項管制措施令整筆撥款安排下所倡議的靈活調撥資源無法體現 (註 2)。

註 2：審計署理解在整筆撥款安排下可靈活調撥資源安排的優點。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。

第2部分：管制人員及財經事務及庫務局的角色與職責

2.1 本部分載述管制人員 (如立法會秘書處秘書長) 及財經事務及庫務局的角色及職責，以便更容易了解審計署在本報告第3至6部分指出的問題。

管制人員的角色及職責

2.2 根據《公共財政條例》，為求達到問責目的，必須為周年預算的每個開支總目及分目指定一名管制人員。管制人員須對其管制下的任何總目或分目的所有開支負責及作出交代。管制人員在履行職責時，須確保其部門提供優質、高效率、合乎經濟原則及高效益的服務。他亦須對與所負責部門及服務有關的政府物業及公帑作出交代。有關管制人員應如何履行職責的具體及詳細指引載於《財務及會計規例》及《常務會計指令》，財務通告及會計通告。

開支管制

2.3 《常務會計指令》 《常務會計指令》第600條訂明，管制人員在履行職責時，除了其他各項，必須確保：

- (a) 開支款額在所屬分目的核准上限內，而用途也在該分目的範圍內；
- (b) 在其管制下的開支，用途絕對符合經濟效益 (《財務及會計規例》第320(1)、(2) 及 (3) 條 見下文第2.4段)；及
- (c) 定期檢討開支，只有在不得已的情況下，才申請追加備付款項。

2.4 《財務及會計規例》 《財務及會計規例》第320條清楚訂明：

- (a) 管制人員有責任確保其控制的備付款項，用途絕對符合經濟效益；
- (b) 如管制人員有理由相信某分目項下的備付款額超逾所需，便須立即通知財經事務及庫務局局長，以便保留多餘的款項；及
- (c) 不論在何種情況下，均不可純粹因為剩餘款項可供使用，如不支取，將於財政年度終結時報銷，而將這些款項用於不必要的開支，例如提取超過合理需求的常備庫存物料。

財經事務及庫務局的角色及職責

2.5 財經事務及庫務局的主要職責為：

- (a) **策略角色** 包括在財政政策事宜上支援財政司司長、監察政府的投資及貸款組合、維持對開支的整體管制，以及向政府各局和部門推廣衡工量值的理念；及
- (b) **中央職能** 包括向各局和部門提供意見及指引、統籌周年資源分配計劃及預算籌備工作、制訂及公布有關財政事宜、會計、以及物品和服務採購的規例及通告。

2.6 財經事務及庫務局是協助財政司司長履行職責的行政機關。其工作包括：

- (a) 規劃及監管政府的整體財政；
- (b) 監管周年資源分配計劃，以及編製政府開支預算；
- (c) 確保徵集足夠的收入，以應付政府目前及可預見的需要；
- (d) 確保政府收取稅款及應收款項的制度盡可能簡單、有效及具生產力；
- (e) 監管開支的年內管理工作，以及確保政府的財務往來及會計安排確實與恰當；
- (f) 監管政府的投資組合；
- (g) 評估各項政策建議、基礎建設的建議及與土地有關的事宜在財務方面的影響；及
- (h) 就收入措施、財政及會計安排、政府採購、政府車輛管理、政府印務、政府資訊科技服務，以及政府物業的管理，釐定政策取向。

2.7 就以整筆撥款模式批出的撥款而言，財經事務及庫務局曾於一九九八年告知各部門首長：

- (a) 在整筆撥款的範圍內，各部門完全可靈活調撥款項。不過，由於《公共財政條例》規定須就“職位編制”取得批准，財經事務及庫務局將需繼續在周年預算中按薪級中點估計的年薪值尋求核准，並就開設首長級職位的事宜徵得財務委員會批准；
- (b) 財經事務及庫務局將繼續按照與現時相同的價格基準擬備預算草案，即採用現行薪級表，但對整筆撥款中的非個人薪俸部分，則採用結算價格。財經事務及庫務局將需在行政上議定整筆撥款中的個人薪俸部分，並承諾就這個部分給予追加撥款，以便與實際的公務員薪酬一致；及

- (c) 在議定整筆撥款中的個人薪酬部分時，財經事務及庫務局將需比現時更審慎研究所需的款項，並要特別注意可能出現的職位空缺水平，以及員工流失可能造成的影響 (例如有員工離職，並由薪級點較低的新聘用人員接替)。

審計署對管制人員及財經事務及庫務局的角色與職責的意見

2.8 在整筆撥款下，如管制人員並無將其分目項下的備付款額超逾所需的情況通知財經事務及庫務局，或財經事務及庫務局沒有適當監管管制人員所提交的開支預算時，多撥資源予政府部門 (或類似管理委員會的資助機構) 的情況便會出現。審計署在本報告特別指出在以下方面向管理委員會多撥款項：

- (a) 現金津貼 (見第 3 部分)；及
- (b) 新職位及並非由合約職員出任的職位的約滿酬金 (見第 4 部分)。

第3部分：現金津貼的資助金

3.1 本部分探討在現金津貼方面給予管理委員會的資助金，並建議改善措施。

可享有的現金津貼

3.2 立法會秘書處職員每月均獲發現金津貼，以代替房屋、旅費及教育津貼的福利(給予相類職級的公務員的福利)及補償被扣減可享有的假期。立法會秘書處職員按其職級的薪級，分為三大類別：

- (a) **第一類職員** 包括首長級人員及薪點介乎總薪級表第45至49點的職員；
- (b) **第二類職員** 包括薪點介乎總薪級表第34至44點的職員；及
- (c) **第三類職員** 包括薪點在總薪級表第34點以下的職員。

3.3 在每個職員類別中，設有兩種現金津貼率(見下文第3.4段)。這些現金津貼率參照庫務署《職工成本計算便覽》公布的各類別中各級職員的附帶福利間接成本的加權平均數而釐定。立法會秘書處個別職員的現金津貼，是按其職級的中點薪金，乘以所屬類別的現金津貼率計算所得。該現金津貼金額列明於職員的聘書上，並在合約期間(通常為三年)保持不變。現金津貼率會在庫務署每年調整《職工成本計算便覽》後，於每年四月檢討一次。在職人員在合約屆滿以前，不會即時受到新現金津貼率的影響。新現金津貼率只適用於續約的在職人員及新入職人員。

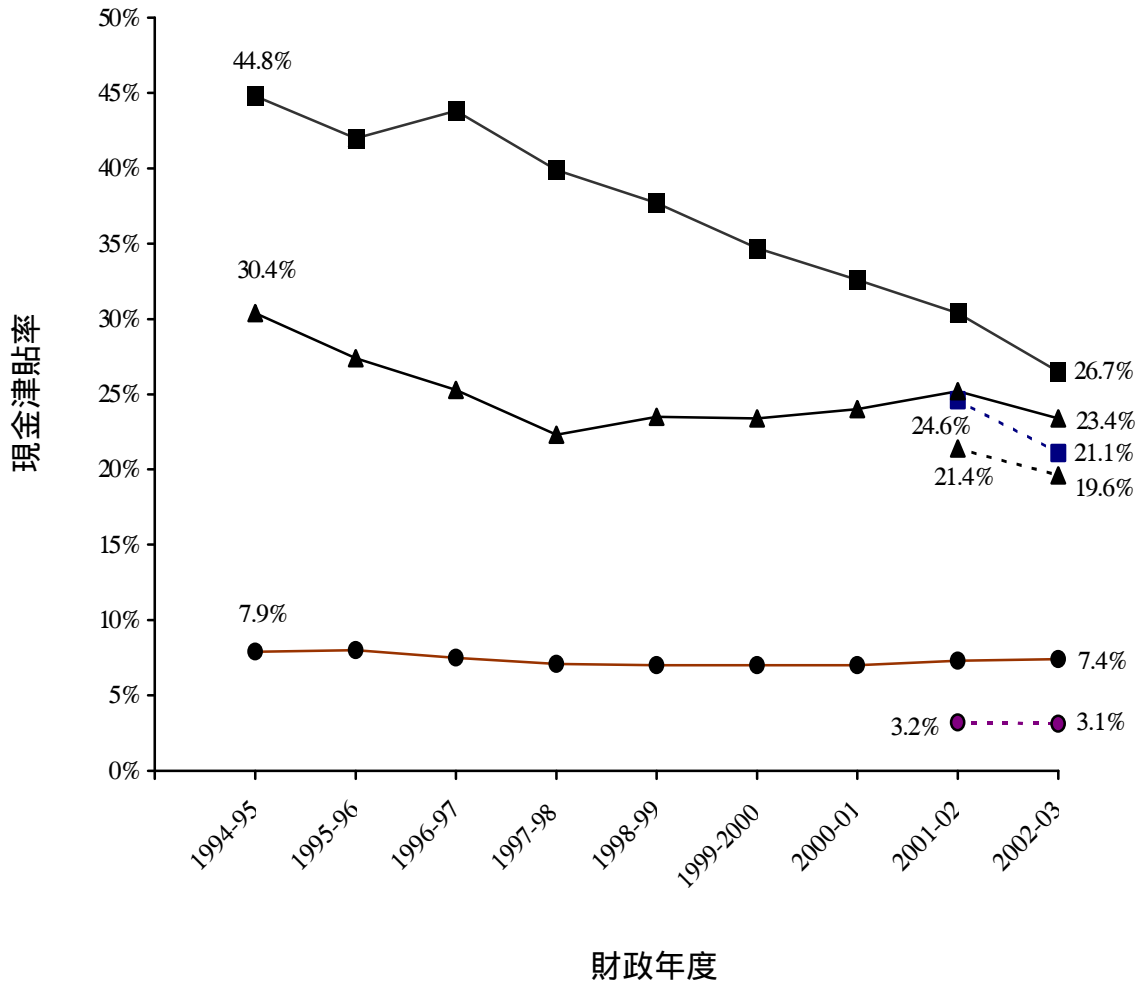
現金津貼率在1994-95至2002-03年度期間向下調

3.4 由於政府削減公務員的附帶福利開支，立法會秘書處職員的現金津貼率，在1994-95至2002-03年度期間向下調。此外，由二零零一年四月一日起，隨着政府實施公務員新入職制度，以及適用於新聘公務員的修訂附帶福利條件，管理委員會就新聘用人員採用一套獨立的現金津貼率。適用於新聘用人員的現金津貼率，較在二零零一年四月一日以前受聘的立法會秘書處職員的現金津貼率為低。自此以後，每個職員類別即施行兩套現金津貼率。較高的現金津貼率適用於在二零零一年四月一日以前受聘的職員，而較低的現金津貼率則適用於在二零零一年四月一日或以後受聘的職員。

3.5 下文圖一顯示立法會秘書處三個職員類別的現金津貼率，從圖一可以看到，在1994-95至2002-03年度期間，第一類與第二類職員的現金津貼率大幅下跌(這主要是通縮及削減附帶福利所致)。在二零零一年四月一日以前受聘的第一類職員，其現金津貼率已下跌40.4%(由44.8%跌至26.7%)，在二零零一年四月一日以前受聘的第二類職員，其現金津貼率則下跌23%(由30.4%跌至23.4%)。至於在二零零一年四月一日以前受聘的第三類職員，其現金津貼率亦下跌6.3%(由7.9%跌至7.4%)。

圖一

1994-95 至 2002-03 年度間的現金津貼率



說明：二零零一年四月一日以前受聘的職員

二零零一年四月一日或以後受聘的職員

—■— 第一類職員

- - ■ - - 第一類職員

—▲— 第二類職員

- - ▲ - - 第二類職員

—●— 第三類職員

- - ● - - 第三類職員

資料來源：審計署對立法會秘書處的記錄的分析

3.6 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。在2001-02及2002-03年度，由於在計算先前財政年度的總開支時，這方面的開支實際未有節省，故此資助金並沒有調整。

有些立法會秘書處職員選擇不領取現金津貼

3.7 立法會秘書處僱員可能選擇不領取現金津貼，以保留其配偶享有附帶福利的資格(有關房屋、旅費或教育)，如果其配偶是：

- (a) 公務員或政府資助機構的僱員；及
- (b) 正領取任何有關福利。

由於有些立法會秘書處職員選擇不領取現金津貼，故此管理委員會在現金津貼方面所需的資助金已經減少。

資助金撥款超過管理委員會的預算

3.8 一九九三年十二月，財經事務及庫務局在其給予管理委員會的資助金中，計及一項1,950萬元的撥款(見下文第3.9段表一)，用作支付1994-95年度的現金津貼。隨後多年，財經事務及庫務局按照上文第1.11段所述的資助金釐定機制，在計算給予管理委員會作為經常開支的政府資助金總額時，根據訂明的價格水平調整系數調整上一財政年度政府資助金總額及經核准撥予管理委員會的額外或扣減資源。然而，財經事務及庫務局並無考慮到：

- (a) 現金津貼率在1994-95至2002-03年度期間大幅下調；及
- (b) 有些立法會秘書處職員選擇不領取現金津貼。

3.9 審計署計算包括在政府給予管理委員會的資助金中的現金津貼撥款時，採用如上文第1.11段所述財經事務及庫務局計算給予管理委員會的政府資助金總額的類似方法。根據這個方法，審計署按撥予管理委員會發放現金津貼的核准額外資源，調整上一財政年度的資助金，然後根據由財經事務及庫務局訂明的價格水平調整系數調整上述所得總額，從而計算出每個財政年度在現金津貼方面的資助金。下文表一顯示政府在現金津貼方面給予管理委員會的資助金額(由審計署計算得出)，與管理委員會就現金津貼所作的預算之間的差額。1994-95至2002-03年度九年期間，給予管理委員會在現金津貼方面的資助金額，超出管理委員會為此目的所作的預算達3,050萬元(見下文表一 註3)。

註3：在1994-95至2001-02年度期間(尚未有2002-03年度的數額)，在每一財政年度，管理委員會就現金津貼所作的預算，亦超出管理委員會就現金津貼所支付的實際數額。

表一

在 1994-95 至 2002-03 年度的九年期間
在現金津貼方面多撥的資助金

年度	資助金 (註)	管理委員會的預算	多撥款項
	(a) (百萬元)	(b) (百萬元)	(c)=(a)-(b) (百萬元)
1994-95	19.5	19.5	
1995-96	22.1	21.0	1.1
1996-97	23.0	21.3	1.7
1997-98	25.7	22.8	2.9
1998-99	28.5	24.5	4.0
1999-2000	29.6	24.1	5.5
2000-01	29.6	24.3	5.3
2001-02	30.7	26.1	4.6
2002-03	31.7	26.3	5.4
總計	240.4	209.9	30.5

資料來源：審計署根據立法會秘書處的記錄計算所得

註：資助金 = (上一財政年度撥款 + 核准新職位的撥款) × (1 + 價格水平調整系數) + 追加撥款 (如有的話)

3.10 下文表二顯示在現金津貼方面多撥資助金的分析。在現金津貼方面的資助金多撥款項達 3,050 萬元，原因如下：

- (a) 由於現金津貼率已經下調，有 2,270 萬元的資助金無須動用；及
- (b) 由於有些立法會秘書處職員選擇不領取現金津貼，有 780 萬元的資助金無須動用。

表二

在 1994-95 至 2002-03 年度的九年期間
在現金津貼方面多撥資助金的分析

年度	因現金津貼率下調 而導致多撥款項	因有些職員選擇 不領取現金津貼 而導致多撥款項	多撥款項總額
	(a) (百萬元)	(b) (百萬元)	(c)=(a)+(b) (百萬元)
1994-95			
1995-96	1.1		1.1
1996-97	1.0	0.7	1.7
1997-98	1.9	1.0	2.9
1998-99	2.8	1.2	4.0
1999-2000	4.1	1.4	5.5
2000-01	3.5	1.8	5.3
2001-02	3.5	1.1	4.6
2002-03	4.8	0.6	5.4
總計	22.7	7.8	30.5

資料來源：審計署根據立法會秘書處的記錄計算所得

審計署對現金津貼的資助金的意見

3.11 審計署注意到，撥予管理委員會在現金津貼方面的資助金並沒有因應以下因素而扣減：

- (a) 在1994-95至2002-03年度的九年期間，在職的第一類及第二類職員的現金津貼率已大幅下調(見上文第3.4及3.5段)。就這方面而言，值得注意的是，二零零一年三月，財經事務及庫務局告知管理委員會，由於管理委員會就新聘用人員施行新一套已下調的現金津貼率，政府將因應所節省的款項(預計所涉款額將甚低)調整在現金津貼方面給予管理委員會的資助金；及
- (b) 資助金的需要減少，因有些立法會秘書處職員選擇不領取現金津貼(見上文第3.7段)。

如財經事務及庫務局這樣做，則在1994-95至2002-03年度的九年期間，在現金津貼方面給予管理委員會的資助金，當可減少3,050萬元(見上文第3.10段)。審計署認為，財經事務及庫務局應顧及現金津貼率大幅下調，以及有些立法會秘書處職員選擇不領取現金津貼導致所需要的資助金已減少，相應扣減在現金津貼方面給予管理委員會的資助金。

3.12 審計署審查交換文本，以確定財經事務及庫務局能否要求管理委員會向政府退還在1994-95至2002-03年度的九年期間在現金津貼方面獲多撥的資助金，或能否在2003-04年度給予管理委員會的經常資助金中扣減等額款項，以收回在現金津貼方面多撥的資助金。審計署發現，根據交換文本，並無任何條文容許政府這樣做。審計署認為，交換文本沒有條文容許財經事務及庫務局收回在現金津貼方面多撥的資助金，這個情況並不理想。當局應考慮修訂交換文本，以納入該項條文。

管理委員會對審計署的意見的看法

3.13 二零零三年一月，審計署就上文第3.11及3.12段所述意見詢問管理委員會的看法。管理委員會在二零零三年二月及三月回應審計署時表示：

- (a) 管理委員會自成立以來，一直以整筆撥款安排運作，在該安排下獲得的撥款，並沒有分項列明或指定用作任何特定開支類別。根據當局和管理委員會互相協定的現金津貼撥款機制，現金津貼率的變動並非一項調整因素。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，而這些款項在審計署看來便屬多撥款項(見下文第3.14(a)段審計署的意見)；

- (b) 似乎審計署並無考慮《立法會行政管理委員會條例》賦予管理委員會的財政自主權，以及管理委員會有權在整筆撥款安排下調撥其資源(見下文第3.14(b)段審計署的意見)；及
- (c) 有關向政府退還在1994–95至2002–03年度的九年期間在現金津貼方面多收的資助金的問題。管理委員會認為，由於當局以整筆撥款方式向管理委員會提供撥款，並無分項列明撥款的指定用途，因此並不存在就現金津貼多撥資助金的問題。故此，不能以聲稱當局曾向管理委員會多撥款項為理由，要求管理委員會退還撥款(見下文第3.14(c)段審計署的意見)。

審計署對管理委員會的看法的意見

3.14 對於管理委員會在上文第3.13段的看法，審計署的意見如下：

- (a) 根據一九九八年十一月當時庫務局向財務委員會發出題為“在1999–2000年度預算內給予選定的部門整筆撥款安排”的簡報文件所述，採用整筆撥款安排不會影響部門內部妥善管理公帑的使用和部門的承擔責任。當局將設定一些管制和保障措施。任何撥款制度(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，管制實際的資助金需求。在這些時候，財經事務及庫務局需詳細審核開支項目，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。管理委員會的整筆撥款安排正是一例。儘管情況有顯著改變(例如現金津貼率下調和立法會秘書處有職員選擇不領取現金津貼)，財經事務及庫務局卻沒有行使基本的撥款管制，在發生轉變以後確定實際的資助金需求，並調整以後各年度的資助金。此外，立法會秘書處秘書長作為撥款管制人員，亦有責任適當地管制在整筆撥款安排下獲得的公帑。立法會秘書處備存支付現金津貼的詳細記錄，包括現金津貼率的變動。因此，立法會秘書處可利用這些資料，告知財經事務及庫務局實際所需的撥款，從而避免在現金津貼方面獲多撥資助金的情況；
- (b) 審計署明白管理委員會享有財政自主權，但這並非爭論點。整件事的癥結是需在整筆撥款安排下，作出基本的撥款管制；及
- (c) 審計署發現在現金津貼方面多撥的款項達3,050萬元，這筆款項並非如管理委員會聲稱，是真正由節省所得的款項(見下文第6.8段)。多撥款項的問題需予解決，因為這個情況會年復一年繼續下去，導致管理委員會的儲備不合理的累積起來。

審計署對現金津貼的資助金的建議

3.15 審計署建議財經事務及庫務局局長應：

- (a) 從速採取行動，減少管理委員會2003–04年度的資助金，糾正在現金津貼方面多撥資助金；及
- (b) 考慮修訂交換文本，加入條文，容許當局調整隨後年度的資助金，以收回在現金津貼方面多撥的資助金。

當局的回應

3.16 財經事務及庫務局局長表示：

- (a) 根據當局和管理委員會協定的整筆撥款安排，政府為管理委員會提供的資助金既可超出其預算，亦可低於其預算。財經事務及庫務局並非按項目，例如現金津貼，決定管理委員會每年可得的資助金水平。當管理委員會在一個年度所得的資助金超出實際開支時，財經事務及庫務局不會收回多撥的資助金。反過來說，如管理委員會所得的資助金低於實際開支時，財經事務及庫務局亦不會調高資助金（見下文第3.17(a)段審計署的意見）；及
- (b) 在與管理委員會協定的整筆撥款安排下，根本不會出現在現金津貼方面為管理委員會提供資助金的情況，因為給予管理委員會的資助金是以整筆方式批出。財經事務及庫務局不同意在1994–95至2002–03年度的九年期間，在現金津貼方面給予管理委員會的資助金過多，以及在現金津貼方面給予管理委員會的資助金應該減少（見下文第3.17(b)段審計署的意見）。

審計署對當局的回應的意見

3.17 對於財經事務及庫務局局長在上文第3.16段的回應，審計署的意見如下：

- (a) 一如上文第3.14(a)段所述，財經事務及庫務局沒有行使基本的撥款管制，在情況有顯著改變時，審核實際的撥款需求。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。就這方面而言，值得注意的是，二零零一年三月，財經事務及庫務局告知管理委員會，由於新聘用人員將採用新一套已下調的現金津貼率，政府將根據所節省的款項（預計所涉的款額將甚低），相應調整給予管理委員會的資助金（見上文第3.11段）。然而，財經事務及庫務局卻未能因應較顯著的轉變（即現金津貼率下調，以及立法會秘書處有職員選擇不領取現金津貼），作出類似的調整；及

- (b) 一如上文第 3.14(c) 段所述，審計署發現多撥款項達 3,050 萬元。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，設立調整機制是必需的。

第4部分：新職位及並非由合約職員出任的職位在約滿酬金方面的資助金

4.1 本部分探討立法會秘書處在1996-97至1998-99年度期間開設的新職位在約滿酬金方面的資助金，以及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在約滿酬金方面的資助金，並建議改善措施。

財經事務及庫務局就約滿酬金採用的撥款安排

4.2 立法會秘書處大部分職員均以合約形式受聘(合約通常為期三年)，完成合約而表現令人滿意的職員可獲發放一筆約滿酬金。財經事務及庫務局就約滿酬金採用兩種撥款方法，即為期三年的撥款方法(見下文第4.3段)及隨付隨收方法(見下文第4.4段)。

為期三年的撥款方法

4.3 在2000-01年度以前，財經事務及庫務局採用為期三年的撥款方法，提供在約滿酬金方面的政府資助金予管理委員會。約滿酬金的撥款須待每個為期三年的撥款周期的第三個年度，才全數撥予管理委員會。財經事務及庫務局所採用為期三年的撥款方法詳情如下：

- (a) 於為期三年的撥款周期內的每個年度：
 - (i) 就管理委員會成立時已有的職位，根據立法會秘書處於一九九四年四月一日(即管理委員會成立的日期)的職員編制，將一年約滿酬金的15%包括在給予管理委員會的正常撥款內；及
 - (ii) 就1994-95年度後開設的新職位，將有關新職位一年約滿酬金的100%包括在給予管理委員會的正常撥款內(註4)；及
- (b) 於撥款周期的最後一個年度，根據立法會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%(即每年85%乘以3年)的撥款(見下文第4.4段表三)。

隨付隨收方法

4.4 一九九九年九月，財經事務及庫務局告知管理委員會，為避免約滿酬金的撥款不穩定，同時為鼓勵管理委員會更有效管理資源，政府將會採用隨付隨收方法，向管理委員會提供約滿酬金的撥款。自2000-01年度採用隨付隨收方法後，就某年度須承擔的約滿酬金，政府會於該年度以下列方式全數撥予管理委員會：

註4：值得注意的是，在1995-96年度開設的新職位，給予管理委員會的正常撥款所包括的約滿酬金資助金，是一年約滿酬金的15%。

- (a) *就 2000-01 年度：*
- (i) *就管理委員會成立時已有的職位，根據立法會秘書處於一九九四年四月一日 (即管理委員會成立的日期) 的職員編制，將一年約滿酬金的 15% 計算入給予管理委員會的資助金內；*
 - (ii) *就 1994-95 年度後開設的新職位，給予管理委員會的正常撥款已包括下列資助金；*
 - 就 1995-96 年度開設的新職位，一年約滿酬金的 15%；及*
 - 就其後各年度開設的新職位，一年約滿酬金的 100% (見上文第 4.3(a)(ii) 段)；及*
 - (iii) *就所有職位，根據立法會秘書處於一九九九年四月一日的職員編制，包括以往年度開設的新職位(在 1999-2000 及 2000-01 年度並沒有開設新職位)，額外提供相等於一年約滿酬金的 85% 的撥款；及*
- (b) *就 2001-02 年度及其後的年度：*
- (i) *就已有的職位，根據上一年度在約滿酬金方面提供的資助金 (已包括在給予管理委員會的正常撥款內)，按價格水平調整系數調整，從而計算出現年度在約滿酬金方面的資助金。因為給予管理委員會的正常撥款，是按價格水平調整系數在整筆撥款安排下作出調整；及*
 - (ii) *就現年度開設的新職位，一年約滿酬金的 100% 已包括在給予管理委員會的正常撥款內 (見上文第 4.3(a)(ii) 段)。*

約滿酬金的撥款安排撮述於下文表三。

表三

約滿酬金的撥款安排

年度	每年約滿酬金的百分比	根據下列日期的 職員編制	備註
(I) 為期三年的撥款方法：首個為期三年的撥款周期			
1994-95	15%	1.4.1994	
1995-96	15%	1.4.1994	註
1996-97	(a) 15%	1.4.1994	註
	(b) 255%	1.4.1995	
(II) 為期三年的撥款方法：第二個為期三年的撥款周期			
1997-98	15%	1.4.1994	註
1998-99	15%	1.4.1994	註
1999-2000	(a) 15%	1.4.1994	註
	(b) 255%	1.4.1998	
(III) 隨付隨收方法			
2000-01	(a) 15%	1.4.1994	註
	(b) 85%	1.4.1999	
2001-02 及隨後年度	(a) 上一年已有職位的約滿酬金撥款， 按物價水平調整系數作出調整		
	(b) 資源分配計劃開設的新職位約滿酬金的 100%		

資料來源：審計署對立法會秘書處的記錄的分析

註：一年約滿酬金的15%的資助金，是根據立法會秘書處於一九九四年四月一日的職員編制提供。就1995-96年度開設的新職位，一年約滿酬金的15%已包括在給予管理委員會的正常撥款內。不過，就1995-96年度後開設的新職位，提供的約滿酬金，卻是一年的100%而非15%（見上文第4.3(a)(ii)段）。就1996-97至1998-99年度開設的新職位，把一年約滿酬金的100%包括在給予管理委員會的正常撥款內，導致管理委員會獲多撥資助金（見下文表四及第4.6至4.12段）。

1996–97 至 1998–99 年度開設的新職位

4.5 在 1996–97 至 1998–99 年度期間，管理委員會獲得政府資助金開設 28 個新職位 (見附錄 C)，以加強下列範疇的工作：

- (a) 提供法律、圖書館、公共資訊、研究及即時傳譯服務；
- (b) 處理立法會議員的酬金及津貼事宜；
- (c) 為立法會轄下各委員會提供秘書服務；
- (d) 編製《香港議事錄》；及
- (e) 發展及操作電腦系統。

1996–97 至 1998–99 年度開設的新職位的約滿酬金

4.6 下文表四撮錄在 1996–97 至 1998–99 年度期間，在開設的新職位方面給予管理委員會的資助金中，每年約滿酬金的百分比。該表可以顯示到，實際提供的百分比，大部分都遠高於須提供的百分比。因此，在 1996–97 年度後的大部分年度，就那些開設的新職位的約滿酬金，每年多撥了 85% 的資助金 (見下文第 4.7 至 4.11 段)。

表四

1996-97 至 1998-99 年度間
開設的新職位在約滿酬金方面的資助金

每年約滿酬金的百分比

年度	1996-97 年度 開設的新職位		1997-98 年度 開設的新職位		1998-99 年度 開設的新職位	
	須提供的 百分比	實際 提供的 百分比	須提供的 百分比	實際 提供的 百分比	須提供的 百分比	實際 提供的 百分比
1997-98	15%	100%	15%	100%	—	—
1998-99	15%	100%	15%	100%	15%	100%
1999-2000	15% 加 255%	100% 加 255%	15% 加 255%	100% 加 255%	15% 加 170% (註)	100% 加 255%
2000-01	15% 加 85%	100% 加 85%	15% 加 85%	100% 加 85%	15% 加 85%	100% 加 85%
2001-02	15% 加 85%	100% 加 85%	15% 加 85%	100% 加 85%	15% 加 85%	100% 加 85%
2002-03	15% 加 85%	100% 加 85%	15% 加 85%	100% 加 85%	15% 加 85%	100% 加 85%

資料來源：審計署對立法會秘書處記錄的分析

註：這些新職位在為期三年的撥款周期 (1997-98 至 1999-2000 年度間) 內的第二年所開設。所以，須提供的約滿酬金的百分比應該是 15% 再額外加上兩年而每年為 85%。

1996–97 年度開設的新職位在約滿酬金方面多撥資助金

4.7 1996–97 年度的資助金 在這年度，在約滿酬金方面並無多撥資助金。

4.8 1997–98 及 1998–99 年度的資助金 1997–98 及 1998–99 年度，分別是第二個為期三年的撥款周期 (1997–98 至 1999–2000 年度) 的第一及第二年。然而，給予管理委員會的正常撥款內所包括的約滿酬金，沒有按照為期三年的撥款方法，將 1996–97 年度開設的新職位的約滿酬金減至一年約滿酬金的 15%。結果，就 1997–98 及 1998–99 年度而言，每個年度獲提供的約滿酬金是 100% 而非 15% (見上文第 4.6 段表四)。這基本上是一個計算錯誤，導致在約滿酬金方面多撥資助金。

4.9 1999–2000 年度的資助金 在 1999–2000 年度，即第二個為期三年的撥款周期 (1997–98 至 1999–2000 年度) 的第三年，立法會秘書處按照為期三年的撥款方法計算約滿酬金所需的資助金，在已包括 15% 約滿酬金的正常撥款內加上 1997–98 至 1999–2000 年度這三年的 255% (每年 85% × 3 年) 約滿酬金 (15% 加 255% 見上文第 4.3 段)。立法會秘書處的計算包括了 1996–97 年度開設的新職位。不過，就這些新職位，給予管理委員會正常撥款內所包括的約滿酬金，並沒有按照為期三年的撥款方法，減至一年約滿酬金的 15% (見上文第 4.8 段)。結果，給予管理委員會在約滿酬金方面的資助金，是一年約滿酬金的 100% 加 255% 而非 15% 加 255% (見上文第 4.6 段表四)。這基本上是一個計算錯誤，導致在約滿酬金方面多撥資助金。

4.10 2000–01 至 2002–03 年度的資助金 就 2000–01 至 2002–03 年度而言，立法會秘書處以隨付隨收方法計算在約滿酬金方面的資助金：管理委員會獲提供該年度須承擔的約滿酬金的全部撥款。由於正常撥款已包括立法會秘書處職員 15% 的約滿酬金，立法會秘書處計算一年約滿酬金的 85%，並在資助金內加上有關數額，從而計算出須承擔的約滿酬金的全部撥款 (15% 加 85%)。立法會秘書處的計算包括了 1996–97 年度開設的新職位。不過，就這些新職位，給予管理委員會正常撥款內所包括的約滿酬金，並沒有按照為期三年的撥款方法，減至一年約滿酬金的 15% (見上文第 4.8 段)。結果，在 2000–01 至 2002–03 年度期間，每年給予管理委員會在約滿酬金方面的資助金，是一年約滿酬金的 100% 加 85% 而非 15% 加 85% (見上文第 4.6 段表四)。這基本上是一個計算錯誤，導致在約滿酬金方面多撥資助金。

1997–98 及 1998–99 年度開設的新職位在約滿酬金方面多撥資助金

4.11 同樣地，就 1997–98 及 1998–99 年度每個年度開設的新職位而言，給予管理委員會的正常撥款已包括一年約滿酬金的 100% 而非 15%。結果，就 1997–98 年度開設的新職位而言，在約滿酬金方面每年多撥的資助金達 85%。就 1998–99 年度開設的新職位而言，在約滿酬金方面多撥的資助金，在 1998–99 年度達 85%，在 1999–2000 年度達 85% 加 85% 及在隨後各年度達 85% (見上文第 4.6 段表四)。

實際提供的約滿酬金超過需要水平

4.12 從上文第 4.6 段表四可見，就 1996–97 至 1998–99 年度開設的新職位多撥約滿酬金的原因如下：

- (a) 就 1997–98 及 1998–99 年度 (即分別為第二個為期三年的撥款周期的第一及第二年) 而言，每個年度向管理委員會提供 100% 而非 15% 的一年約滿酬金；
- (b) 就 1999–2000 年度 (即第二個為期三年的撥款周期的第三年) 而言，並非為 1996–97 及 1997–98 年度開設的職位在 15% 一年約滿酬金上額外提供三年每年為 85% 的約滿酬金 (15% 加 255%)，以及為 1998–99 年度開設的職位在 15% 一年約滿酬金上額外提供兩年每年為 85% 的約滿酬金 (15% 加 170%)，而是在 100% 一年約滿酬金上額外提供三年每年為 85% 的約滿酬金 (100% 加 255%)；及
- (c) 就 2000–01 至 2002–03 年度這三年而言，並非按隨付隨收方法提供每年 15% 加 85% 的約滿酬金，而是每年提供 100% 加 85% 的約滿酬金。

4.13 1999–2000 及 2000–01 年度沒有開設新職位。就 2001–02 年度或其隨後各年開設的新職位，將一年約滿酬金的 100% 包括在管理委員會的正常撥款內，不會導致多撥資助金，因為依照隨付隨收方法，每年提供的約滿酬金是 100%。

並非由合約職員出任的職位的約滿酬金

4.14 當管理委員會於一九九四年四月成立，以接管立法局秘書辦事處及立法局議員辦事處的工作時，立法會秘書處很多職位都是以借調方式，由曾為立法局秘書辦事處及立法局議員辦事處工作的公務員出任 (見上文第 1.2 及 1.3 段)。這些無權享有約滿酬金的公務員於 1994–95 年度逐漸被立法會秘書處聘用的合約職員取代。此外，一九九四年四月一日，管理委員會開設了 31 個新職位。這些新職位中，有許多懸空了一段時間才有合約職員出任。

立法會秘書處沒有就某些職位支付約滿酬金

4.15 立法會秘書處只需向由合約職員出任的職位支付約滿酬金。由公務員以借調方式出任的職位及懸空的職位，立法會秘書處無須支付約滿酬金。一九九四年四月至一九九五年四月期間，立法會秘書處中並非由合約職員出任的職位數目 (包括由公務員出任的職位或懸空的職位) 撮述於附錄 D。在這段時期，大量職位均由公務員出任或是懸空。立法會秘書處無須就這些職位支付約滿酬金。

審計署對新職位及並非由合約職員出任的職位在約滿酬金方面的資助金的意見

4.16 審計署研究了給予管理委員會在約滿酬金方面的資助金，結果顯示，就1996–97至1998–99年度開設的新職位而言，包括在資助金內的每年約滿酬金百分比，被錯誤計算，在大部分情況下雙重撥款（即每年多撥85%）給予管理委員會（見上文第4.6段表四及第4.8至4.11段）。審計署估計，由於這些計算上的錯誤，在1997–98至2002–03年度期間，就1996–97至1998–99年度開設的新職位的約滿酬金向管理委員會多撥了1,530萬元的資助金（見附錄E）。審計署認為財經事務及庫務局應根據適當的百分比，向管理委員會提供這些新職位在約滿酬金方面的資助金。

4.17 立法會秘書處在一九九五年五月就1994–95至1996–97年度間為期三年的撥款周期，向財經事務及庫務局提交1996–97年度約滿酬金的撥款申請。審計署發現，立法會秘書處的計算是根據其職員編制，當中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。財經事務及庫務局根據立法會秘書處的計算所得，向管理委員會提供資助金。結果，管理委員會在第一個為期三年的撥款周期（1994–95至1996–97年度）在約滿酬金方面獲多撥資助金，因為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為數甚多（見附錄D）。審計署估計，政府向管理委員會提供的資助金，包括了510萬元實際無須支付的約滿酬金。審計署認為，財經事務及庫務局不應向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資助金。

4.18 審計署審查交換文本，以確定財經事務及庫務局能否要求管理委員會向政府退還就1996–97至1998–99年度期間開設的新職位及並非由合約職員出任的職位在約滿酬金方面獲多撥的資助金，或能否在2003–04年度給予管理委員會的經常資助金中扣減等額款項，以收回在約滿酬金方面多撥的資助金。如上文第3.12段所述，根據交換文本，並無條文容許政府這樣做。審計署認為，當局應考慮修訂交換文本，加入該項條文，以收回多撥款項。

管理委員會對審計署的意見的看法

4.19 二零零三年一月，審計署就上文第4.16至4.17段所述的意見詢問管理委員會的看法。管理委員會在二零零三年二月及三月回應審計署時表示：

- (a) 管理委員會必須重申以整筆撥款方式向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。管理委員會的資助金需求，是完全依照與當局所協定在約滿酬金方面的撥款機制計算出來。此外，由於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來沒有要求追查職位的開設、刪除或填補的資料，用以計算為期三年的撥款周期第三年的255%（每年85% × 3年）的約滿酬金撥款（見下文第4.20(a)段審計署的意見）；

- (b) 基於現金流量的理由，15% 約滿酬金的撥款，包括在每年的正常撥款內，而餘下的 255% (每年 85% × 3 年) 約滿酬金的撥款，則在每個為期三年的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。每個周期第一和第三年的實際職員編制和須承擔的約滿酬金，並非用作推算 255% 約滿酬金撥款的因數。不過，根據審計署的理解，在每個為期三年的撥款周期的第三年，第一年開設的職位會獲提供 255% (85% × 3 年) 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 170% (每年 85% × 2 年) 和 85% 的約滿酬金。按審計署的理解，管理委員會須追查每個職位的資料，以計算所需的實際撥款。這個做法有違為管理委員會設立整筆撥款安排的精神 (見下文第 4.20(b) 段審計署的意見)；
- (c) 管理委員會在資源分配計劃下提交撥款申請，均以每年約滿酬金的全數計算，以反映全部的財政承擔。若按審計署的建議，以每年約滿酬金 15% 的款項來計算申請的金額，會使人誤解 (見下文第 4.20(c) 段審計署的意見)；
- (d) 申請 1996–97 年度的約滿酬金撥款時，是按照管理委員會與財經事務及庫務局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，不計及在 1994–95 年度由公務員出任的職位，則立法會秘書處須追查轄下所有職位的資料，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。這個做法有違為管理委員會設立整筆撥款安排的目的 (見下文第 4.20(d) 段審計署的意見)；及
- (e) 有關要求管理委員會將在 1996–97 至 1998–99 年度期間因開設的新職位及並非由合約職員出任的職位而獲多撥的約滿酬金退還政府的問題，基於上文第 3.13(c) 段所述理由，管理委員會認為向政府退還撥款的做法不能接受 (見下文第 4.20(e) 段審計署的意見)。

審計署對管理委員會的看法的意見

4.20 對於上文第 4.19 段所述管理委員會的看法，審計署的意見如下：

- (a) 在整筆撥款安排下，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 (見上文第 3.14(a) 段)，管制實際的資助金需求。審計署注意到，當局是以整筆撥款安排，向管理委員會提供資助金。在正常情況下，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，則必須準確地評估資助金的需求。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。審計署的證據顯示，在約滿酬金方面多撥資助金，事實上是由於立法會秘書處沒有採用正確的百分比計算管理委員會的資助金需求，導致為 1996–97 至 1998–99 年度開設的新職位 (在 1996–97 年度以後的

大部分年度)多提供了每年約滿酬金85%的撥款。立法會秘書處在計算管理委員會的資助金需求時，沒有將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撇除，亦導致在約滿酬金方面多撥資助金；

- (b) 這些基本上是由於計算上的錯誤。1996–97至1998–99年度開設的新職位大多在約滿酬金方面的資助金獲得雙重撥款(即每年多撥85%)。由於管理委員會事實上並未利用獲多撥的資助金支付約滿酬金，若容許在整筆撥款安排下採取這種做法，將引致管理委員會獲多撥資助金；
- (c) 當開設新職位的撥款申請獲通過後，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；
- (d) 立法會秘書處在一九九五年五月計算在約滿酬金方面的資助金需求時，把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的約滿酬金亦計算在內，是不可接受的做法，因為管理委員會沒有支付這項開支；及
- (e) 審計署發現在約滿酬金方面多撥款項達2,040萬元(1,530萬+510萬元)，這筆款項並非如管理委員會聲稱，是真正由節省所得的款項(見下文第6.8段)。多撥款項的問題需予解決，因為為新職位的約滿酬金多撥資助金的情況會年復一年繼續下去，導致管理委員會的儲備不合理的累積起來。

審計署對新職位及並非由合約職員出任的職位在約滿酬金方面的資助金的建議

4.21 審計署建議財經事務及庫務局局長應：

- (a) 從速採取行動，減少管理委員會2003–04年度的資助金，糾正為1996–97至1998–99年度開設的新職位的約滿酬金多撥款項的情況；及
- (b) 考慮修訂交換文本，加入條文，容許當局調整隨後年度的資助金，以收回在約滿酬金方面多撥的資助金。

當局的回應

4.22 財經事務及庫務局局長表示：

- (a) 在推算所需的資助金時，可採用的方法甚多。當局和管理委員會協定採用為期三年的撥款方法，因為這是一個概略和較簡單的方式，為管理委員會提供在約滿酬金方面的資助金，可免除須根據每年的最新編制，詳細地計算約滿酬金所需的資助金。自 2000-01 年度起，有關的撥款方法已改為隨付隨收方法。這是個概括的撥款安排，甚至較為期三年的撥款方法更為簡單。這個新方法讓管理委員會有更穩定的收入，方便其計劃調配資源（見下文第 4.23 (a) 段審計署的意見）；
- (b) 財經事務及庫務局認為，以一個年度 100% 的約滿酬金作參考，計算支援新服務或改善服務所需的資源，是合理的做法。管理委員會可自由調撥資源分配計劃下的新資源。舉例來說，管理委員會可利用新資源把服務外判，而無須開設職位以提供服務。審計署建議的方法實行起來既繁複，而且與財經事務及庫務局所採用的撥款方法不符。根據建議的方法，管理委員會和財經事務及庫務局將需要追查這類職位實際開設的數目。財經事務及庫務局不認為應對給予管理委員會的資助金作微觀管理。該局認為，管理委員會的員工招聘計劃適宜由其自行決定（見下文第 4.23(b) 段審計署的意見）；及
- (c) 1994-95 年度是管理委員會成立的首年。包括在資助金內的約滿酬金只是個估計數字，是根據協定職員編制（即 280）計算得出的。當時，據了解，管理委員會會盡快以合約職員取代借調的公務員。然而，要準確估計何時取代這些借調人員，並計算所需的約滿酬金相當困難，而這樣做亦與整筆撥款安排不符（見下文第 4.23(c) 段審計署的意見）。

審計署對當局的回應的意見

4.23 對於財經事務及庫務局局長在上文第 4.22 段的回應，審計署的意見如下：

- (a) 任何撥款制度（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當情況有顯著改變時（見上文第 3.14(a) 段），管制實際的資助金需求。由於財經事務及庫務局沒有行使基本的撥款管制，在情況出現轉變時（即開設新職位，以及以合約職員取代在立法會秘書處工作的公務員），確定實際的資助金需求。結果導致在 1996-97 至 1998-99 年度開設的新職位，以及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約滿酬金方面獲多撥資助金。財經事務及庫務局有需要調整每年的資助金，糾正多撥款項的情況；

- (b) 由於在1996–97至1998–99年度開設的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，立法會秘書處其後再為該等新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。因此，立法會秘書處應把新資源所包括的這些新職位的約滿酬金減至一年約滿酬金的15%，以免出現多撥款項的情況，就如立法會秘書處對1995–96年度開設的新職位採取的做法一樣；及
- (c) 立法會秘書處於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。當時，管理委員會和財經事務及庫務局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。

第 5 部分：非專業及輔助人員的約滿酬金

5.1 本部分探討提供予立法會秘書處非專業及輔助人員的約滿酬金水平，並建議改善措施。

財經事務及庫務局的約滿酬金指引

5.2 一九九九年五月，財經事務及庫務局顧及到當前的就業市場情況，發出《庫務局通函第 10/99 號》，就資助機構提供予按合約條款聘用的人員的約滿酬金公布一套新指引。財經事務及庫務局在該通函中列明：

- (a) 政府的資助政策規定，資助機構人員所享有的服務條款及條件，不得優於政府提供予公務員隊伍中相類職系的服務條款及條件；
- (b) 提供予按合約條款聘用的公務員的約滿酬金水平，是在考慮有關職系的招聘情況及整套薪酬福利條件的競爭力而釐定；
- (c) 鑑於就業市場情況，資助機構提供予：
 - (i) 按附帶酬金條款聘用的專業人員 (註 5) 的約滿酬金，定於不超過其底薪的 15% 的水平；及
 - (ii) 非專業及輔助人員 (註 5) 的約滿酬金，定於不超過其底薪的 10% 的水平；
- (d) 該等酬金水平應適用於新聘任人員。在續訂現行合約時，按照公務員體系的一貫做法，資助機構可繼續提供一如過往合約訂定的約滿酬金水平，只要有關金額不超過合約期間的底薪總額的 25%；及
- (e) 要是管制人員支持資助機構的個別聘任個案，提供高於訂明水平的約滿酬金，該人員須因應所涉的財政承擔事先取得財經事務及庫務局同意。

向立法會秘書處職員提供的約滿酬金高於訂明水平

5.3 一九九九年六月以前，立法會秘書處向所有合約職員提供相等於其底薪的 25% 的約滿酬金。一九九九年六月，立法會秘書處跟隨新訂指引，調低新聘任的專業人員的約滿酬金水平至其底薪的 15%。至於立法會秘書處新聘任的非專業及輔助人員，立法會秘書處則提供相等於其底薪 10% 的約滿酬金，惟有關水平或會因應進行中的約滿酬金檢討所得結果而調整。在續訂現行合約方面，立法會秘書處繼續提供一如現行合約的約滿酬金水平 (即底薪的 25%)。

註 5：專業人員指受僱以執行需要管理、專業、技術或其他專門技能的職能的員工。非專業及輔助人員指受僱以執行無需上述技能的職能的員工。

5.4 二零零零年四月，管理委員會完成約滿酬金檢討，並調高立法會秘書處自一九九九年六月以來聘任的非專業及輔助人員的約滿酬金水平，至相等於其底薪的15% (見上文第 5.3 段)。自此以後，立法會秘書處即為所有新入職人員提供相等於其底薪的 15% 的約滿酬金。

5.5 《立法會 LCC 34/99-00 號文件》“立法會秘書處職員約滿酬金檢討”中述明，所有職位 / 職級的新入職人員的約滿酬金比率應劃一在 15% 的水平，原因如下：

- (a) 所有立法會秘書處職員 (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，因為立法會秘書處職員儘管是按合約條款聘用，實際為常額人員；
- (b) “技術”及“非技術”工作承擔職責的輕重，已從不同薪金水平中反映出來。進一步擴大約滿酬金比率的差距實屬不合理，亦不公平；
- (c) “技術”及“非技術”工作的約滿酬金水平有別，只會帶來分化，無助於維持員工士氣；
- (d) 約滿酬金實際上為按比例計算的退休金。由於合資格職員均應用劃一的退休金因子，約滿酬金比率亦應同樣處理；及
- (e) 隨着強制性公積金 (公積金) 計劃在二零零零年年底實施，政府決定僱主按職員底薪所作的每月5%供款，可從立法會秘書處付予職員的約滿酬金中扣減相等款額以作抵銷。這項扣減的款項，連同初級人員本身須為公積金作出的每月5% 供款，意味着要是約滿酬金設定於底薪10%的水平，則他們便幾乎不能獲取任何約滿酬金。如此安排被人質疑是間接剝削職員。

5.6 假設立法會秘書處的全部現有職員會由新入職人員所替代，以及他們已達薪級表頂薪點，立法會秘書處估計，假若所有職員(不論其職級)均獲支付相等於其底薪 15% 的約滿酬金，立法會秘書處每年需要支付的額外約滿酬金為 130 萬元。在一九九九年六月至二零零二年三月期間，立法會秘書處實際需支付的額外約滿酬金金額為 102,000 元。

合約公務員的約滿酬金

5.7 在二零零二年七月以前，給予合約公務員的約滿酬金水平必須經公務員事務局批准。二零零二年六月，公務員事務局發出《公務員事務局通告第 9/2002 號》，公布部門首長及職系首長可以批准不超過底薪15%的約滿酬金水平。公務員事務局在通告內表明，部門首長及職系首長在訂定個別人員的約滿酬金時，應該考慮以下兩個因素：

- (a) **有關職位的技能要求** 對學歷、專業及 / 或專門技能或經驗有高要求的職位，可能需要訂定較高的約滿酬金水平，以吸引所需人才；及

- (b) *招聘情況* 如所需人才是市場渴求的，又或合適人選為數極少，可能需要訂定較高的約滿酬金水平，以吸引合適的應徵者。

審計署對非專業及輔助人員的約滿酬金的意見

5.8 《庫務局通函第 10/99 號》訂明資助機構向按合約條款受聘的職員提供約滿酬金的指引，根據該等指引，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（見上文第 5.2(e) 段）。然而，審計署發現，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，事先並沒有取得財經事務及庫務局的同意。二零零一年七月，審計署致函立法會秘書處，建議立法會秘書處應該徵求財經事務及庫務局的事後批准，以糾正這方面不依從指引的情況，而在未來則應該遵循財經事務及庫務局的指引。二零零一年七月，立法會秘書處回應審計署的建議，致函財經事務及庫務局，要求局方確認管理委員會有自主權，可向新入職的非專業及輔助人員提供較高水平的約滿酬金。

5.9 二零零二年六月，財經事務及庫務局回覆立法會秘書處，表示立法會秘書處應該：

- (a) 遵循財經事務及庫務局有關提供約滿酬金的指引，除非有非常充分的理據(例如招聘困難)；及
- (b) 取得財經事務及庫務局的批准，方可提供高於訂明水平的約滿酬金。

5.10 二零零二年七月初，立法會秘書處回覆財經事務及庫務局，認為立法會秘書處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，並不需要事先取得財經事務及庫務局的批准，原因是凌駕於政府資助政策的《立法會行政管理委員會條例》（見上文第 5.2(a) 段），已賦予管理委員會酌情權，可處理立法會秘書處職員的服務條款及條件事宜，只要該等服務條款及條件大致上與公務員的服務條款及條件相符。立法會秘書處的意見是以《立法會行政管理委員會條例》第 10(2) 條為依據，該條例規定管理委員會須確保立法會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。

5.11 二零零二年七月底，財經事務及庫務局知會立法會秘書處：

- (a) 政府提供資助金予一間機構時規定，該機構必須依循政府的資助政策，以資助金聘用的職員的服務條款及條件不得優於相若職級的公務員（見上文第 5.2(a) 段）；及

- (b) 鑑於《公務員事務局通告第 9/2002 號》公布，部門首長及職系首長可以批准不超過合約職員底薪 15% 的約滿酬金 (見上文第 5.7 段)，財經事務及庫務局目前正檢討有關資助機構職員的安排。

管理委員會對審計署的意見的看法

5.12 二零零三年一月，審計署向管理委員會查詢，管理委員會會否因應就業市場的情況，檢討是否有充分理據，向立法會秘書處新入職的非專業及輔助人員提供相等於底薪 15% 而非不超過 10% 的約滿酬金。在二零零三年二月，管理委員會得悉審計署建議其進行是項檢討。管理委員會在回應時告知審計署：

- (a) 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，包括處理涉及向立法會提供支援服務的財務及行政事宜。根據《立法會行政管理委員會條例》第 17 條，就管理委員會及立法會秘書處的管理及財務政策的制訂及執行而言，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除外。《立法會行政管理委員會條例》第 10 條授權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，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。管理委員會於二零零零年四月十三日所作的決定，屬一項政策決定，經考慮公務員服務條款及條件的轉變 (當局藉《庫務局通函第 10/99 號》通告立法會秘書處秘書長)，以及秘書長提出的建議 (《立法會 LCC 34/99-00 號文件》) 後而作出。立法會秘書處法律顧問認為，《立法會行政管理委員會條例》第 10(2) 條賦予管理委員會作出該項決定的法律權力 (見下文第 5.13 段審計署的意見)；及
- (b) 根據立法會秘書處法律顧問的意見，《庫務局通函第 10/99 號》並沒有訂明管理委員會或立法會秘書處秘書長有責任先行取得當時的庫務局局長同意，管理委員會才可作出二零零零年四月十三日的決定。交換文本亦沒訂明此項責任；因為管理委員會可酌情運用其儲備，條件是有關開支不會在政府撥款項下開設承擔額 (見下文第 5.13 段審計署的意見)。

審計署對管理委員會的看法的意見

5.13 審計署得悉管理委員會的看法，如上文第 5.12(a) 及 (b) 段所述，管理委員會有權自行決定其僱用員工的服務條款及條件。不過，如《庫務局通函第 10/99 號》所述，在訂定個別人員的約滿酬金水平時，應考慮到當前就業市場情況 (見上文第 5.2 段)。《公務員事務局通告第 9/2002 號》亦指出，個別人員的約滿酬金水平，需要考慮有關職位的技能要求及招聘情況這兩個因素而釐定 (見上文第 5.7 段)。審計署認為，綜觀當前的就業市場情況，管理委員會並無充分理據支持其決定向立法會秘書處的非專業及輔助人員提供相等

於底薪 15% 的約滿酬金，而非財經事務及庫務局發出《庫務局通函第 10/99 號》的指引中規定不超過 10% 的約滿酬金。管理委員會未遵行政府的指引而向非專業及輔助人員提供約滿酬金，是有違政府的最佳管理做法。財經事務及庫務局需要尋求法律意見以了解管理委員會是否獲賦予權力，可向立法會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，而無須先取得該局的同意。無論在任何情況下，為了加強對公眾負責，管理委員會應採用政府的最佳管理做法（即為這類人員提供不超過底薪 10% 的約滿酬金）。

審計署對非專業及輔助人員的約滿酬金的建議

5.14 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《立法會行政管理委員會條例》是否賦予管理委員會酌情權，可向立法會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。無論在任何情況下，為了加強對公眾負責，財經事務及庫務局應促請管理委員會採用政府的最佳管理做法（即為非專業及輔助人員提供不超過底薪 10% 的約滿酬金）。

當局的回應

5.15 財經事務及庫務局局長表示：

- (a) 財經事務及庫務局曾向管理委員會指出，根據《庫務局通函第 10/99 號》，管理委員會須就向新聘用的非專業和輔助人員提供相等於其底薪 15% 的約滿酬金一事，事先取得該局同意；及
- (b) 財經事務及庫務局現正按審計署的建議，尋求法律意見。

第6部分：管理委員會的儲備

6.1 本部分探討管理委員會的儲備水平，並建議改善措施。

管理委員會的經常帳分目

6.2 一如上文第1.13段所述，管理委員會的經常開支計入預算總目112項下的兩個經常帳分目，即：

- (a) *分目366立法會議員酬金及工作開支償還款額* 這個分目受制於傳統的開支管制。立法會議員的酬金及還款金額，是由政府提出建議，並經財務委員會批准。根據財務委員會的獲授權力，政府會於每年十月，按丙類消費物價指數的變動調整有關金額(註6)。這個分目項下的撥款如不足以應付因調整有關金額所致的需求，倘若管理委員會提出的話，政府或會批准給予追加撥款，以應付不足之數；及
- (b) *分目367管理委員會的職員薪酬及一般開支* 這個分目按整筆撥款方式及以設有現金支出限額的預算運作，在個別傳統開支分目(例如薪金、津貼、僱用服務、合約維修工作，以及一般部門開支的開支)並沒有預設撥款額。在運作開支的整體預算下，立法會秘書處秘書長擁有自主權，可在各開支類別、部分和項目之間靈活調配資金，以配合管理委員會的需要和不斷轉變的情況。

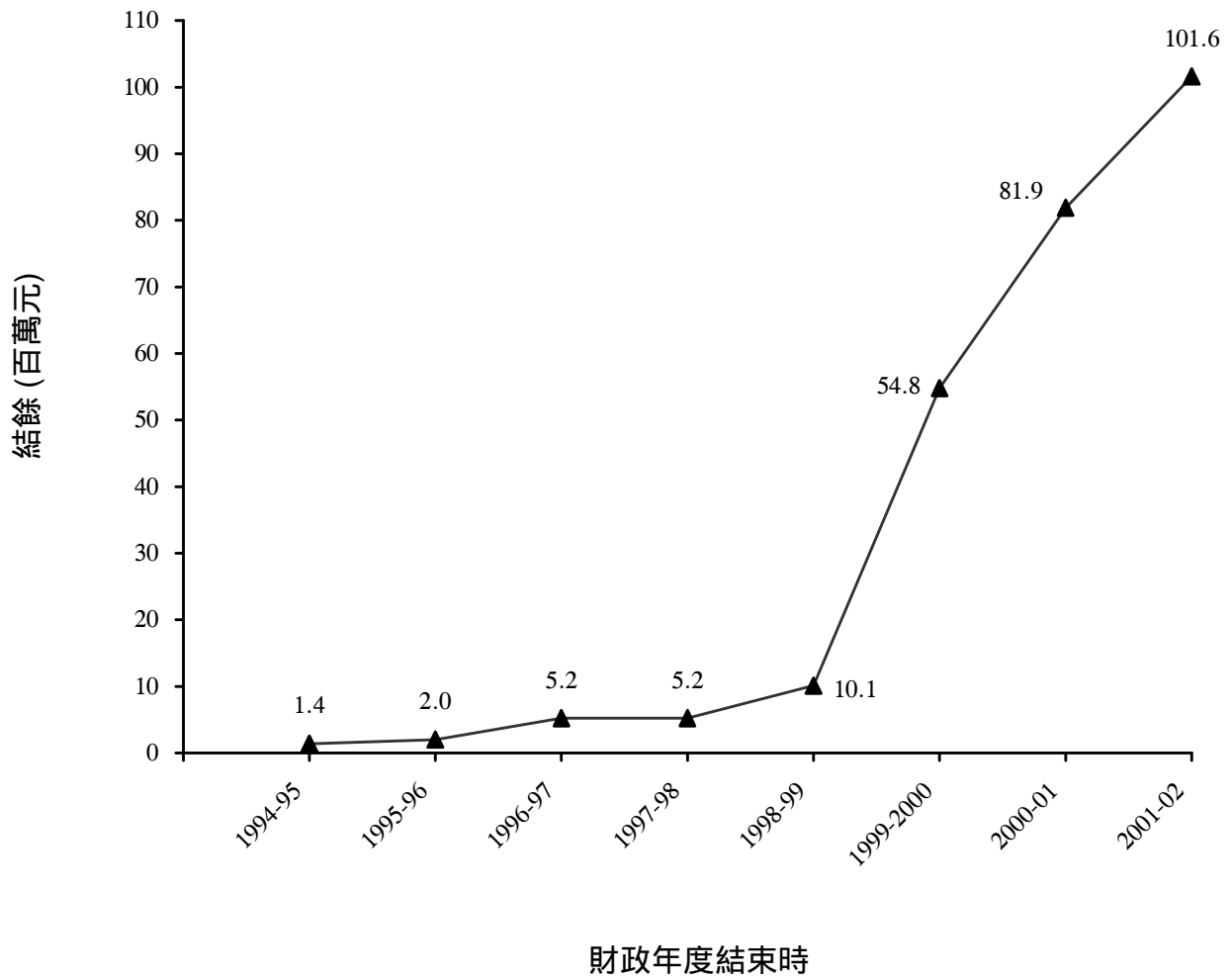
並無就儲備訂定上限

6.3 分目367項下職員薪酬及一般開支的政府資助金餘額，可記入管理委員會的營運儲備帳目，供日後使用。這個帳目在1994-95至2001-02年度期間的結餘載於下文圖二。在二零零二年三月三十一日，此帳目的結餘為1.016億元，相等於2002-03年度職員薪酬及一般開支資助金2.466億元的41%。

註6：丙類消費物價指數由政府統計處負責編製，用以反映每月開支範圍相對較高(即31,800元至64,600元)的住戶的消費物價變動所造成的影響。

圖二

營運儲備帳目於 1994-95 至 2001-02 年度的結餘



資料來源：立法會秘書處的記錄

註：營運儲備帳目在每個財政年度結束時的結餘或會少於給予管理委員會的超額資助金的累積結餘，原因是將超額資助金轉撥至營運儲備帳目的時間略有延遲。

6.4 根據《政府資助金的管理及管制指引》，在取得財經事務及庫務局的同意，以及符合有關法例條文規定的情況下，資助機構可設立應急儲備。資助機構如認為有需要設立儲備，必須在其預算內就所需的儲備金額，以及儲備的擬訂用途提出理據。倘若財政年度結束時儲備水平超逾核准水平，超出的金額須自下一財政年度的資助金扣除。儲備水平(如有的話)須透過預算草案獲得立法會批准。然而，審計署注意到，交換文本中並無訂明管理委員會的儲備上限。

審計署對管理委員會的儲備的意見

6.5 在上文第3及第4部分中，審計署發現，在1994-95至2002-03年度期間在職員薪酬方面給予管理委員會的資助金中，5,090萬元是多撥的(亦見下文表五)。

表五

1994-95至2002-03年度
在職員薪酬方面多撥資助金

資助金	多撥款項的期間	多撥款項 (百萬元)
現金津貼 (見第3.10段)	1994-95至 2002-03年度	30.5
新職位的約滿酬金 (見第4.16段)	1997-98至 2002-03年度	15.3
並非由合約職員出任 的職位的約滿酬金 (見第4.17段)	一九九四年四月至 一九九五年四月	5.1
		50.9
	總計	50.9

資料來源：審計署根據立法會秘書處的記錄計算所得

6.6 根據當局與管理委員會的交換文本，在財政年度結束時，收入較開支多出的餘額，可保留於管理委員會的儲備中。因此，上文所述的 5,090 萬元多撥的資助金，導致管理委員會的儲備顯著上升 (見上文第 6.3 段圖二)。

6.7 審計署的審查顯示，交換文本並無任何條文，容許政府要求管理委員會把上文第 6.5 段所述多撥的資助金退還政府，或在 2003-04 年度的經常資助金扣減等額款項，以收回多撥的資助金 (見上文第 3.12 及 4.18 段)。根據交換文本，管理委員會可酌情決定如何使用儲備。此外，只要在財政年度結束時，收入多於開支，管理委員會便可繼續累積額外儲備。

管理委員會對審計署的意見的看法

6.8 二零零三年一月，審計署就管理委員會為可保留的儲備，因應在職員薪酬及一般開支方面的資助金的營運需要與過去的開支模式，訂定上限一事，詢問管理委員會的意見。二零零三年二月，管理委員會在回應審計署時表示，管理委員會的盈餘是過去九年在整筆撥款安排下透過審慎理財累積所得，而這項安排有助建立擁有權的意識及鼓勵靈活善用撥款。管理委員會認為，訂定管理委員會儲備上限的做法，與為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 (見下文第 6.9 及 6.10 段審計署的意見)。

審計署對管理委員會的看法的意見

6.9 審計署同意整筆撥款安排的主要優點是 (前立法局主席工作小組亦知悉這點 見上文第 1.8(b) 段) 可靈活運用有關開支分目下的撥款。不過，如撥款未獲妥善管制，這項安排便會有不足之處。本章所述的情況足可證明這點。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 (見上文第 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。

6.10 值得注意的是，對於許多同樣獲整筆撥款的資助機構 (例如醫院管理局，其上限為預算周年經常開支的 5%)，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。審計署認為，為與《政府資助金的管理及管制指引》一致，財經事務及庫務局有需要設定管理委員會可保留的儲備上限。一如上文第 6.2(a) 段所述，若因調整立法會議員酬金及工作開支償還款項的金額以致沒有足夠撥款支付有關開支，不足之數可由政府補足。因此，在訂定管理委員會的儲備上限時，政府只需考慮職員薪酬及一般開支的每年資助金需求。

審計署對管理委員會的儲備的建議

6.11 審計署建議 財經事務及庫務局局長在顧及管理委員會在職員薪酬及一般開支方面的資助金的營運需要與過去開支模式的情況下，考慮就管理委員會可保留的儲備訂定上限。

當局的回應

6.12 財經事務及庫務局局長表示：

- (a) 考慮到管理委員會所接受的管治和現有的儲備水平，財經事務及庫務局不認為有迫切和實際的需要就儲備訂定上限 (見下文第6.13段審計署的意見)；及
- (b) 視乎管理委員會的意見，財經事務及庫務局不反對在這方面訂定上限。

審計署對當局的回應的意見

6.13 審計署明白財經事務及庫務局對管理委員會所接受的管治的看法。然而，有見及管理委員會的儲備在過去四個財政年度由 1,010 萬元飆升至 1.016 億元 (見上文第 6.3 段圖二)，以及許多資助機構的儲備均設有上限，財經事務及庫務局實有需要在這事上加快採取行動。

附錄 A
(參閱第 1.16 段)

1994-95 至 2002-03 年度的資助金

年度	立法會議 員酬金及 工作開支 償還款額	職員薪酬 及 一般開支	非經常 資助金	資助金 總額
	(a) (百萬元)	(b) (百萬元)	(c) (百萬元)	(d)=(a)+(b)+(c) (百萬元)
1994-95	78.5	123.0	7.6	209.1
1995-96	91.7	136.9	14.8	243.4
1996-97	107.8	214.7	21.4	343.9
1997-98	122.6	175.6	8.1	306.3
1998-99	112.6	198.5	17.9	329.0
1999-2000	122.2	286.5	13.3	422.0
2000-01	112.4	232.8	8.2	353.4
2001-02	120.7	248.8	6.2	375.7
2002-03	131.6	246.6	4.8	383.0
總計	1,000.1	1,863.4	102.3	2,965.8
百分比	34%	63%	3%	100%

資料來源：立法會秘書處的記錄

附錄 B
(參閱第 1.17 段)

1994-95 至 2001-02 年度的職員薪酬

年度	職員薪酬 開支	職員薪酬 及一般開支 的開支總額	百分比
	(a)	(b)	$(c) = \frac{(a)}{(b)} \times 100\%$
	(百萬元)	(百萬元)	
1994-95	109.7	122.5	89.6%
1995-96	121.7	137.3	88.6%
1996-97	177.2	198.8	89.1%
1997-98	166.8	188.9	88.3%
1998-99	178.4	200.7	88.9%
1999-2000	222.8	248.2	89.8%
2000-01	194.1	216.2	89.8%
2001-02	207.9	234.0	88.8%

資料來源：立法會秘書處的記錄

註：尚未有 2002-03 年度開支的數額。

附錄 C
(參閱第 4.5 段)

在 1996–97 至 1998–99 年度開設的新職位

年度	職位名稱	新職位數目
1996–97	會計文員	2
	傳譯主任	1
	圖書館主任	1
	研究主任	3
	翻譯主任	1
	打字員	2
	小計	10
1997–98	助理電腦主任	1
	總翻譯主任	1
	一級文員	3
	二級文員	3
	高級主任	2
	高級翻譯主任	1
	打字員	3
小計	14	
1998–99	助理法律顧問	1
	二級文員	1
	資訊科技經理	1
	公共資訊主任	1
小計	4	
總計	28	

資料來源：立法會秘書處的記錄

附錄 D
(參閱第 4.15 及 4.17 段)

一九九四年四月至一九九五年四月期間
由公務員出任的職位或懸空職位的數目

日期	由公務員出任的 職位數目 (a)	懸空的職位數目 (註 1) (b)	沒有支付約滿 酬金的職位總數 (註 2) (c) = (a) + (b)
於一九九四年四月一日	161	36	197
於一九九四年五月一日	154	40	194
於一九九四年六月一日	145	32	177
於一九九四年七月一日	137	33	170
於一九九四年八月一日	109	31	140
於一九九四年九月一日	100	27	127
於一九九四年十月一日	94	27	121
於一九九四年十一月一日	84	23	107
於一九九四年十二月一日	71	28	99
於一九九五年一月一日	57	26	83
於一九九五年二月一日	32	27	59
於一九九五年三月一日	22	27	49
於一九九五年四月一日	0	41	41

資料來源：立法會秘書處的記錄

註1：包括已存在的懸空的職位及新開設但懸空的職位。

註2：在這段期間，管理委員會無須支付約滿酬金的職位的平均數目為120個，佔立法會秘書處平均編制即280個的43%。

附錄 E
(參閱第 4.16 段)

1996–97 至 1998–99 年度
開設的新職位約滿酬金方面多撥的資助金

年度	1996–97 年度 開設 10 個職位 多撥的資助金	1997–98 年度 開設 14 個職位 多撥的資助金	1998–99 年度 開設 4 個職位 多撥的資助金	多撥的資助金 總額
	(a) (百萬元)	(b) (百萬元)	(c) (百萬元)	(d) = (a) + (b) + (c) (百萬元)
1997–98	0.9	0.8		1.7
1998–99	1.0	1.1	0.5	2.6
1999–2000	1.0	1.1	1.0	3.1
2000–01	1.0	1.1	0.5	2.6
2001–02	1.0	1.1	0.5	2.6
2002–03	1.1	1.1	0.5	2.7
總計	6.0	6.3	3.0	15.3

資料來源：審計署根據立法會秘書處的記錄計算所得