

第 5 章

香港特别行政区政府

政府一般收入帐目

政府总部

库务局
公务员事务局

政府部门

库务署

部门会计组的人手配备

香港审计署
二零零一年三月十三日

声明

此简体版本只供网上阅览或下载。
如内容与繁体版本有任何差别，概以繁体版本为准。

部门会计组的人手配备

目录

	段数
撮要及主要审计结果	
第 1 部分：引言	
部门会计组的职责	1.1 – 1.2
部门会计组的人手配备	1.3 – 1.6
帐目审查	1.7
第 2 部分：有关部门会计组人手编制的帐目审查	
背景	2.1 – 2.2
审查结果	2.3
部门会计组人员编制	2.4 – 2.9
<i>审计署对部门会计组人员编制的意见</i>	2.10 – 2.12
部门会计组开设职位和订定职级	2.13 – 2.23
<i>审计署对部门会计组开设职位和订定职级的意见</i>	2.24 – 2.29
部门会计组对会计专业知识的需求	2.30 – 2.43
<i>审计署对部门会计组对会计专业知识的需求的意见</i>	2.44 – 2.47
<i>审计署对部门会计组人手编制的建议</i>	2.48 – 2.49
<i>当局的回应</i>	2.50 – 2.56
第 3 部分：有关三个部门会计组的人手配备的个案研究	3.1
民航处	3.2 – 3.3
<i>审计署对民航处收入项目减少的意见</i>	3.4 – 3.6
<i>审计署对民航处收入项目减少的建议</i>	3.7
<i>当局的回应</i>	3.8 – 3.11
食物环境卫生署和康乐及文化事务署	3.12 – 3.15
<i>审计署对食环署和康乐文化署部门会计组人手编制的意见</i>	3.16 – 3.18
<i>审计署对食环署和康乐文化署部门会计组人手编制的建议</i>	3.19
<i>当局的回应</i>	3.20 – 3.24
第 4 部分：管理资料系统及衡量服务表现准则	
部门管理资料系统	4.1
<i>审计署对部门管理资料系统的意见</i>	4.2 – 4.3
服务表现准则及衡量服务表现准则的订定	4.4

目录 (续)

	段数
审计署对服务表现准则及衡量服务表现准则的订定的意见	4.5 – 4.6
审计署对部门管理资料系统及衡量服务表现准则的建议	4.7
当局回应	4.8 – 4.9
附录A: 1997-98 年度及1999-2000 年度民航处征收的收入比较	
附录B: 中文版从略	

部门会计组的人手配备

撮要及主要审计结果

A. **引言** 部门会计组处理政府各局和部门的会计和财务管理事宜，并协助管制人员履行《公共财政条例》(第2章)所定的职责。审计署最近就部门会计组的人手配备进行审查，发现在多方面都有可以改善的地方(第1.2及1.7段)。

B. **根据客观准则和生产力标准检讨部门会计组人手编制的需要** 审计署审查部门会计组的人手编制时发现：

- (a) 检讨部门会计组人手编制的程序尚有可改善之处(第2.3(a)段)；
- (b) 在部门会计组开设职位及订定职级时：
 - (i) 通常没有考虑可供使用的库务署支援服务(第2.3(b)(i)段)；及
 - (ii) 有需要订立客观准则和生产力标准，以便管制人员在评估部门会计组所需职位的数目和职级时，有所依循(第2.3(b)(ii)段)；及
- (c) 部门会计组对会计专业知识的需求，尚有进行更多检讨之处(第2.3(c)段)。

C. **有关三个会计工作量及工作的复杂程度有重大转变的部门会计组的人手配备的个案研究** 为阐明有需要向管制人员发出指引，用以厘定其辖下部门会计组人员的适当编制，审计署选出以下部门以审查其部门会计组的人手配备：

- (a) **民航处** 自新建的香港国际机场于一九九八年七月启用后，民航处的收入大减。截至二零零零年九月三十日，该处会计组的常额编制减少6%(第3.1(a)段)；及
- (b) **食物环境卫生署(食环署)和康乐及文化事务署(康乐文化署)** 食环署和康乐文化署于二零零零年一月一日成立，负责接管当时的市政总署和区域市政总署的工作。截至二零零零年九月三十日，两个部门的会计组的人手编制整体上减少18%(第3.1(b)段)。

虽然民航处、食环署和康乐文化署的部门会计组的会计工作量和工作的复杂程度大有转变，但并无数据显示这些部门会计组的人手编制处于适当水平。审计署认为，有需要根据客观准则和生产力标准，检讨民航处、食环署和康乐文化署的部门会计组的人手编制(第3.6及3.18段)。

D. 设立管理资料系统及订定衡量服务表现准则的需要 审计署在二零零零年十一月就72个局和部门所进行的调查显示，各局和部门均没有管理资料系统，以记录辖下部门会计组的会计工作量和有关的职工成本。审计署调查亦发现，各局和部门大部分均没有任何服务表现目标及指标，以衡量部门会计组的生产力。审计署认为，各局及部门有需要设立管理资料系统和订定衡量服务表现准则，以便客观评估部门会计组的工作量及生产力(第4.2(a)、4.3、4.5及4.6段)。

E. 审计署的建议 审计署的建议如下：

- (a) 库务局局长应谘询公务员事务局局长及库务署署长，采取积极行动，满足政府各局和部门，特别是管控大量财政资源的局和部门，在财务管理方面的需求(第2.48段)；
- (b) 库务局局长应考虑向管制人员发出指引：
 - (i) 订明部门会计组的最新职能及职务，并提醒他们定期检讨辖下部门会计组的职能及工作产量。在检讨时，应适当考虑政府财务管理资料系统的检讨结果，以及政府财务报告政策检讨就政府采用应计制会计的需要所提出的建议(第2.49(a)(i)段)；
 - (ii) 告知他们须确保部门会计组职位的数目和职级配合各局和部门现时的需要(第2.49(a)(ii)段)；及
 - (iii) 提醒他们，一旦部门会计组的服务需求未能与现有人手互相配合，应从速采取行动，透过职位的开设、删除或职级重订，解决错配问题(第2.49(a)(iii)段)；
- (c) 库务署署长应连同库务局局长和公务员事务局局长，考虑订立客观准则(例如部门管控的财政资源及部门会计组职位的特定工作要求)和生产标准，供管制人员在评估部门会计组所需职位的数目及职级时有所依循(第2.49(b)段)；
- (d) 库务署署长应将库务署就财务管理及会计专业知识需求所作的持续检讨工作的范围，因应各局和部门所管控的财政资源、会计工作的复杂程度及库务署提供的支援服务，扩大至更多局和部门(第2.49(c)段)；
- (e) 民航处处长应连同库务署署长及公务员事务局局长，根据现时的会计工作量及工作的复杂程度，审慎检讨民航处部门会计组的人手编制，并须顾及民航处大部分以前的收入管理及收款职能已由机场管理局接管(第3.7段)；

- (f) 食物环境卫生署署长和康乐及文化事务署署长应连同库务署署长及公务员事务局局长，根据现时的会计工作量及工作的复杂程度，审慎检讨辖下部门会计组的人手编制，并须顾及其部门在工作量及工作的复杂程度的重大转变(第3.19 段)；及
- (g) 库务署署长应连同库务局局长考虑向管制人员发出指引：
 - (i) 发展管理资料系统，以便各局和部门记录每类会计工作的工作量和有关的职工成本(第4.7(a) 段)；及
 - (ii) 订立服务表现目标和指标，以衡量会计人员处理不同类别会计工作的工作量和生产力(第4.7(b) 段)。

F. **当局的回应** 库务署署长及库务局局长同意审计署大部分的审计结果和建议。公务员事务局局长表示，对提高部门会计组生产力和成本效益的一般建议并无异议。民航处处长表示，毋须即时检讨民航处部门会计组的整体人手编制。食物环境卫生署署长表示，食环署会根据进一步汲取的经验，就其部门会计组的人手编制进行讨论。康乐及文化事务署署长表示，康乐文化署会密切监察其部门会计组的运作，使该组能提供最有效率及合乎成本效益的服务。

第 1 部分：引言

部门会计组的职责

1.1 根据《公共财政条例》(第2 章) 第12条，提交立法会省览的开支预算须就每一总目及分目指定管制人员。管制人员对其所管制的总目或分目中的一切开支，以及其所负责的部门或服务的一切公帑及政府财产，须予负责及交代。

1.2 政府各局和部门均设有会计 / 财务组(下称部门会计组) 。部门会计组处理政府各局和部门的会计和财务管理事宜，并协助管制人员履行 《公共财政条例》 所定的职责。部门会计组主要负责执行下列职务：

- (a) 处理付款凭单、过户凭单、薪酬记录及津贴事宜；
- (b) 收取各项收入；
- (c) 就各项活动进行成本计算；
- (d) 检讨各项收费；
- (e) 制备收入及开支预算；
- (f) 分配资源及进行预算管制；及
- (g) 发展并维持会计系统。

部门会计组的人手配备

1.3 部门会计组的人员来自库务职系(即库务会计师及会计主任)、行政职系(即行政主任) 和文书职系(即文书主任及文书助理)。

1.4 根据库务署署长依照《公共财政条例》第 16 条规定而发出的《常务会计指令》，调任部门会计组的库务职系人员，必须就下列事项向库务署署长负责：

- (a) 确保在财务保安及备存记录方面采取足够的会计安排；
- (b) 就会计制度提出修订；及
- (c) 确保政府各局或部门均遵守《财务及会计规例》(由财政司司长根据《公共财政条例》第11(1)条规定制订)及《常务会计指令》的所有规定。

在其他各项事宜，库务职系人员须向所派驻的政府各局或部门的管制人员负责。

1.5 公务员事务局一般职系处长是行政职系和文书职系的首长。不过，就部门会计组的日常事务而言，组内的行政职系和文书职系人员，则须向管制人员 / 部门首长(而非一般职系处长) 负责。

1.6 二零零零年十一月，审计署就72个部门会计组 (17个设于局及55个设于部门) 进行调查。所有部门会计组均有回复。在二零零零年九月三十日，该72个部门会计组共有 1 833个职位，包括 211名库务职系人员、85名行政职系人员和 1 537名文书职系人员。1999 -2000 年度，这些部门会计组的职工总成本估计为 8.42亿元。

帐目审查

1.7 审计署最近就部门会计组的人手配备进行审查(注1)。审查结果显示，在多方面都有可以改善的地方。审查结果载于本报告书第2 至4 部分。

注1: 帐目审查的范围，不包括负责内部审计和管理物料的人员，因为他们的职务与部门会计组不同。此外，营运基金(如公司注册处营运基金) 及财政自主的机构(如医院管理局) 的会计组也不在审查之列，因为该等会计组制备独立的帐目，以及并非使用库务署的电脑化会计系统。

第 2 部分：有关部门会计组人手编制的帐目审查

背景

2.1 调派行政和文书人员往各部门会计组工作，是四十年代末期以来的一贯安排。一九四七年，薪俸调查委员会考虑有关提供独立会计服务(和独立文书服务)的建议，从而使服务专业化，并提高会计工作的水平。不过，委员会认为应让初级人员有机会执行文书和会计两类职务，因此并无接纳该项建议。

2.2 一九五三年，薪俸调查委员会考虑分流建议，研究应否把行政主任分为两类，一类指定负责会计职务，另一类则指定执行一般职务。由于执行政府的会计职务一般毋须具备专业资格，而分流安排会影响部门的运作效率，因此该项建议并未获得接纳。一九五九年，薪俸调查委员会的看法并无改变，仍然认为受聘的行政职系人员应继续兼顾行政和会计两类职务。

审查结果

2.3 审计署审查部门会计组的人手编制时发现：

- (a) 检讨部门会计组人手编制的程序尚有可改善之处 (见下文第2.4至2.12段)；
- (b) 在部门会计组开设职位及订定职级时：
 - (i) 通常没有考虑可供使用的库务署支援服务(见下文第2.16至2.20段及第2.24至2.25段)；及
 - (ii) 有需要订立客观准则和生产标准，以便管制人员在评估部门会计组所需职位的数目和职级时，有所依循(见下文第2.23段及第2.26至2.29段)；及
- (c) 部门会计组对会计专业知识的需求，尚有进行更多检讨之处(见下文第2.30至2.47段)。

部门会计组人员编制

八十年代实施会计及财务资料系统后的部门会计组员工职制

2.4 自一九八三年实施会计及财务资料系统以来，部门会计组的库务职系人员有所增加。二零零零年九月三十日，在72个部门会计组中，有库务职系人员派驻工作的共38个。

部门会计组人手编制的增长

2.5 在过去的年度，各局和部门开设会计人员职位的原因，是会计系统愈来愈复杂，以及管理资讯的需求不断增加。部门会计组的人员编制由各局和部门根据财政资源决定。因此各部门的会计组人数有相当大差别，由1人至137人不等。二零零零年九月三十日，72 个部门会计组的人员编制载于下文表一。

表一

二零零零年九月三十日

72 个部门会计组的人员编制

部门会计组人数	局数目	部门数目
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
	—	—
总计	17	55
	==	==

资料来源： 库务署的记录，以及审计署于二零零零年十一月向各局和部门进行的调查

2.6 一九九二年四月一日(注2) 至二零零零年九月三十日期间, 72 个部门会计组的库务职系人员总数增加59% , 而行政职系人员及文书职系人员的总数分别增加16% 及18%。各局和部门开设多个库务职系人员职位, 以提供财务管理支援。下文表二比较一九九二年四月一日及二零零零年九月三十日的人手编制。

表二

一九九二年四月一日及二零零零年九月三十日
72 个部门会计组人手编制比较

职系	人手编制			
	一九九二年 四月一日	二零零零年 九月三十日	增加的人员数目	增长百分率
	(a)	(b)	(c)=(b)-(a)	(d)= $\frac{(c)}{(a)} \times 100\%$
库务职系	133	211	78	59%
行政职系	73	85	12	16%
文书职系	1 300	1 537	237	18%
总计	1 506	1 833	327	22%

资料来源: 库务署的记录, 以及审计署于二零零零年十一月向各局和部门进行的调查

监察人员编制及进行编制检讨

2.7 一九八一年三月的财务通告第7/81 号(注3) 及一九八三年三月的财务通告第9/83 号, 订定有关管制人员获转授权力对部门编制进行若干改动的安排。当局会就这项授权定期进行部门编制的深入检讨, 检讨结果会提交财务委员会(财委会) 人事编制小组委员会以征求同意。

2.8 根据一九八一年三月的财务通告第7/81 号及一九八三年四月的财务通告第11/83 号, 检讨编制的目的, 是确定部门如要妥善有效履行职责所需的人手。检讨实际上会根据部门员额补充和职位的职级, 评定部门的适当人手编制。一九八一年至一九八五年间, 库务局共进行23 次编制检讨, 涉及20 个部门。

注2: 一九九二年四月一日是最早有可供使用的部门会计组人手编制资料的日期。

注3: 一九八三年三月财务通告第 9/83 号取代财务通告第 7/81 号。

2.9 一九八五年十二月，库务局告知政府帐目委员会，该局建议用一个更有效的衡量值研究计划取代编制检讨。一九八六年年初，财务通告第9/83号及11/83号已予取消。一九九三年九月，管理参议署成立，负责向政府各局和部门提供管理顾问服务，并会选取一些局和部门的若干工作进行衡量值研究。不过，根据一九八六年四月的财务通告第6/86号、一九九二年二月的财务通告第4/92号及一九九四年二月的财务通告第4/94号(注4)，管制人员仍须不时监察编制，以确保：

- (a) 在部门不需要一个职位，以及可安排目前出任该职者调往其他岗位时，删除该职位；及
- (b) 充分善用所有重行调配人手的机会。

审计署对部门会计组人员编制的意见

由各局和部门进行的编制检讨

2.10 一如上文第2.6段表二所示，72个部门会计组的人手编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%。审计署于二零零零年十一月进行调查，询问管制人员有否根据财务通告第6/86号、4/92号及4/94号的规定，在1991-92年度至1999-2000年度对部门会计组进行编制检讨(见上文第2.9段)。调查结果如下：

- (a) 有52个局和部门(72%)表示已就开设及删除部门会计组职位的事宜进行编制检讨。该52个局和部门的情况如下：
 - (i) 有16个局和部门(22%)进行过一次编制检讨；
 - (ii) 有9个局和部门(13%)进行过两次编制检讨；及
 - (iii) 有27个局和部门(37%)进行过三次或以上编制检讨；及
- (b) 有20个局和部门(28%)表示并无进行过任何编制检讨。

2.11 审计署发现，所有这些局和部门在检讨和厘定辖下部门会计组的人手编制时，是以工作量和工作的复杂程度为主要准则，但审计署亦发现，各局和部门没有采用可量化的衡量准则(例如服务表现目标及指标或人员编制比例)以评估辖下部门会计组的工作量，以及会计人员的职级和数目。审计署认为，编制检讨尚有可改善之处。此外，鉴于会计工作量的转变、科技日新月异及会计程序可予简化，管制人员亦须定期检讨其辖下部门会计组的人手编制。在这方面，审计署注意到一个简化工序的例子，就是库务署最近透

注4：财务通告第6/86号于一九九二年二月被财务通告第4/92号取代。财务通告第4/92号其后于一九九四年二月被财务通告第4/94号取代，财务通告第4/94号现时仍然有效。

过取消该署双重检查付款凭单的做法，重组辖下收据审查及付款处理组，因而每年节省职工成本900 万元。

2.12 审计署亦无法从有关部门编制委员会文件取得资料，以显示部门会计组的库务职系人员、行政职系人员及文书职系人员的职级及数目，与有关的局或部门所管控的财政资源在任何方面有关连。此外，各局或部门的部门编制委员会文件(见下文第2.15 段) 或周年《预算》的管制人员报告提供甚少资料，就部门会计组的所使用员工数目、工作产量，以及对达致部门目标所作贡献等几方面，衡量部门会计组的成本效益、生产力及服务表现。

部门会计组开设职位和订定职级

开设职位的权力

2.13 在政府开设常额职位的权力属立法会所有。作为立法会的其中一个常设委员会，财委会负责审核和批准所有动用公帑的开支建议。

2.14 财委会根据《公共财政条例》第8 条授权财政司司长若干权力开设职位。财政司司长继而向管制人员转授权力，在人手未达编制限额时开设常额非首长级职位。开设常额首长级职位的建议须提交财委会以待批准。

2.15 为协助管制人员行使所获转授的权力，各部门均设有部门编制委员会，就任何有关部门编制的事宜向管制人员提出意见。根据财务通告第4/94 号，部门编制委员会有关开设职位的文件须包括以下资料：

- (a) 工作量和表现表现准则的转变；
- (b) 对成本及收入的影响；
- (c) 与局 / 部门及其他组织的谘询；及
- (d) 曾考虑的其他方法。

库务署提供的支援服务

2.16 库务署负责向各局和部门提供会计及财务支援服务，主要通过以下两项计划：

- (a) **中央会计、收款及付款** 根据这项计划，库务署：
 - (i) 编制政府帐目，包括总帐目和若干特别基金；
 - (ii) 为政府支付所需的物资和服务费用，以及发放补助金；

- (iii) 提供集中收款服务，收取差饷、水费及排污费、地租、地价及其他以缴款通知书缴付的费用；及
 - (iv) 审查各部门的收款记录及付款授权书，以确保一切公帑收支准时和适当地记入帐目内；及
- (b) **会计及财务资料系统** 根据这项计划，库务署：
- (i) 负责维持政府财务管理资料系统，包括中央总分类帐(为政府收支的预算管制及政府帐目的编制工作提供财务资料)及其他会计系统，以协助各部门计算运作成本及更妥善地管理其辖下的资源；及
 - (ii) 负责操作为所有部门而设的会计系统，例如薪俸记录系统及支付债权人记录系统，并支援部门的财务系统。

财务管理服务

2.17 库务署会计事务部，由一名库务署助理署长掌管，负责为各局和部门提供各种财务支援服务，以确保政府的财务管理系统妥善。会计事务部在二零零零年九月三十日的编制为74人。

2.18 一九八五年一月，政府帐目委员会主席在向立法会提交政府帐目委员会第七号报告书的致辞中，敦促政府要令政府内的管理人员加强财务管理的意识。当时的布政司在回应时表示：

- (a) 政府一直有采取步骤加强政府内的财务管理，而力臻完善是政府的一贯目标；及
- (b) 政府的目的是，促使管制人员更认识其在财务方面的责任和应担当的角色，并通过提供更完备的财务资料和更佳的专业会计支援，提高他们监察开支的能力。

2.19 一九八六年五月，库务署在会计事务部之下开设财务管理事务分部。该分部的工作目的是：

- (a) 向部门的会计人员提供意见和支援，以发展其财务管理技巧，从而使他们对各部门的管理发挥更大作用；
- (b) 向政府部门提供“顾问”服务，用以实施经改善的财务系统；及
- (c) 连同公务员培训处为首长级及其他高级人员开办财务管理训练课程。

系统支援服务

2.20 财务管理事务分部发展及维持多个会计及财务管理资料系统，供各局和部门使用，协助他们提供会计服务。1999–2000年度，提供系统支援服务的成本约为1.45亿元。财务管理事务分部发展 / 维持的主要系统如下：

- (a) **会计及财务资料系统** 这个系统是政府的总分类帐，记录、分析及汇报财务数据，以供财务会计、管理会计及预算管制之用；
- (b) **会计及财务资料系统下的部门汇报系统** 这是会计及财务资料系统下的子系统，其目的是透过以下安排加强各局和部门的预算管制：
 - (i) 令更多局和部门的人员可以得到电脑会计及财务管理方面的支援；及
 - (ii) 将更多财务职责下放给成本中心管理人员，而不是部门会计组人员；及
- (c) **部门财务管理系统** 协助部门执行财务管理职务，这个系统之下有三个子系统：
 - (i) **部门成本系统** 用于确定部门每年的运作成本，并可进一步分析以职能划分的成本中心的成本。将这些成本加起来，便可得出使用者所订纲领或活动的总成本。这个子系统主要应用于检讨各项收费；
 - (ii) **纲领管理系统** 协助部门拟备报告，以配合根据这个系统而进行的季度进度检讨。这个系统利便分析预算、实际开支及按纲领及活动划分的服务表现统计数字；及
 - (iii) **资源管理系统** 令部门能够更及时分析按纲领或活动划分的预算及实际开支。

部门调查

2.21 1999–2000年度，财务管理事务分部展开一项计划，到各局和部门进行调查。调查的目的是：

- (a) 确保各局和部门有适当的内部管制程序及系统；及
- (b) 向库务署署长提供保证，其职务(《公共财政条例》所订有关政府会计操作及程序管理，以及确保有关规例或指示获得遵办的职责) 已妥善执行。

2.22 为达到调查目的，财务管理事务分部计划全面及深入评估各局和部门的内部管制程序及系统，使能大致确定各局和部门已有适当内部管制，并按情况所需作出建议。1999–2000年度，财务管理事务分部已完成对资讯科技及广播局、劳工处及公务员薪俸及

服务条件常务委员会的调查。该分部拟定于2003-04 年度完成所有局和部门的调查。其后，每隔四年调查各局或部门一次。

公务员事务局及库务署在职级审订方面给予的支持

2.23 倘有任何开设职位的建议，或部门会计组内职位的职责有变，管制人员均须谘询有关职系首长(公务员事务局的一般职系处长是行政及文书两个职系人员的首长，而库务署署长则是库务职系人员的首长)，并须在职级审订方面获支持及事先同意。职系首长负责：

- (a) 确保建议的职位就有关职系及职级而言，实属恰当；
- (b) 确保职系结构、在职人数及有关人员的经验仍然恰当，并能胜任所需执行的任务；及
- (c) 在所定的职级获得支持后，安排调派人员到各局或部门工作。

审计署对部门会计组开设职位和订定职级的意见

通常没有考虑库务署的支援服务

2.24 审计署于二零零零年十一月进行调查时，邀请了72个局和部门提供检讨辖下部门会计组的人手编制的准则。在收到的答复中，只有一个部门表示在检讨会计人员编制时，曾考虑库务署提供的会计及财务支援服务。

2.25 审计署认为，由于库务署已拨出大量资源提供支援服务(见上文第2.16 至2.20 段)，以协助各局和部门提供会计服务，因此，管制人员在厘定部门会计组的人手需求时，应考虑到有这些支援服务可供使用。库务署及公务员事务局为部门会计组开设职位给予职级审订方面的支持时，应适当计及库务署的支援服务，这点亦是重要的。

需要订立客观准则及生产力标准

2.26 如上文第2.23 段所述，要开设职位，须先在职级审订方面获得支持。库务署及公务员事务局在职级审订方面给予支持时，主要根据部门编制委员会或人事编制小组委员会的文件开列的理据。在这方面，审计署注意到，库务署于一九八四年五月就房屋署开设一个一级会计主任及一个二级会计主任的职位，在职级审订方面给予支持时，采用计分制，根据一套准则(即学历、经验、监督责任、决策、所需监督职责、工作的复杂程度、联系、创造性的工作及报告)评估职位的职级。库务署于过去五年并没有采用这个计分制评估会计职位的职级。

2.27 库务署在回应审计署的查询时告知审计署，库务署已为所有库务职系人员订立一套全面的关键才能(例如专业 / 会计才能及组织知识)。这套关键才能被用作为指引，用以决定是否支持部门会计组提出的库务职系人员编制建议所订的职级。

2.28 审计署认为，关键才能是一个人员的个人特质，主要用于评估其执行职务的表现。审计署亦认为，除了以库务署所用的关键才能来决定是否支持所订职级外，亦有需要订立客观准则和生产标准，协助管制人员评估辖下部门会计组所需职位的数目和职级。在支持开设新会计职位所订职级或将职位升格前，须审慎研究提出建议的理据，并要特别留意建议职位所订的职级。此外，在评估给予部门会计组职位所订职级的支持时，须考虑以下因素：

- (a) 各局或部门的收入及开支数额；
- (b) 部门会计组的员工职制及编制；
- (c) 会计工作的性质、种类及复杂程度；
- (d) 符合特定会计职能(例如财务管理及成本会计) 的工作要求所需的专业技能、知识及经验的种类及水平；及
- (e) 该职级人员在执行规定的职务时须承担的责任的轻重。

2.29 审计署认为，为管制人员在开设部门会计组的职位时有所依循而订立的客观准则和生产标准，有助确保：

- (a) 全部有关因素均已在考虑之列；及
- (b) 各局和部门会计组的人手建议均会采用一致的职级订定准则。

部门会计组对会计专业知识的需求

公务员事务局就行政职系进行的检讨

2.30 一九九零年九月，公务员事务局委任一个工作小组，检讨行政职系的管理和发展。检讨范围包括以行政职系人员执行会计职能的问题。工作小组建议：

- (a) 部门会计职务如是部门内部行政工作的一部分，应属行政职系的功能和职能；
- (b) 须应用专业会计知识的会计职能(如须与私营或受资助机构紧密配合的会计职能)，应交由库务职系人员执行；及
- (c) 各部门首长如拟开设新的会计职位并重整现有职位，应遵守上述原则。若未能确定如何安排，则应先由行政主任填补有关职位，待日后有充分理据说明应由库务职系人员担任时，才另作安排。

2.31 库务署署长不同意工作小组的建议。一九九一年五月，他向公务员事务局局长表示：

- (a) 工作小组认为“部门会计职务是部门内部行政工作的一部分”，这个观点是狭隘而错误的；
- (b) 政府大部分专业人员均执行若干行政职务。建议库务会计师只执行须运用专业知识的职务，而将“部门会计职务”交由行政主任处理，实在浪费资源；及
- (c) 库务署署长须持续加强并改善各部门的会计工作，刻不容缓；政府帐目委员会和立法会也向这方面施压。

2.32 由于公务员事务局与库务署意见不一，因此并无就部门会计组员工职制发出正式的指引。部门会计组开设行政职系职位还是库务职系职位，遂由各管制人员决定。下文表三摘录在二零零零年九月三十日调配于72个部门会计组内不同职系的人员。

表三

二零零零年九月三十日
调配于72个部门会计组内
的库务、行政及文书各职系人员

职系	部门会计组数目	占部门会计组总数的百分比
库务、行政及文书职系	16	22%
库务及文书职系	22	31%
行政及文书职系	31	43%
文书职系	3	4%
总计	<u>72</u> ====	<u>100%</u> =====

资料来源：审计署于二零零零年十一月向各局和部门进行的调查

公务员事务局及库务局近期的意见

2.33 一九九九年十二月，公务员事务局 / 库务局联络小组举行例会，讨论以库务职系职位取代行政主任职位的问题。以下资料载于库务局送交联络小组审议的讨论文件：

- (a) 从改善政府财务管理及会计准则的角度来看，库务局认为，库务职系人员具有专业资格，在入职后又接受训练并积累经验，若由他们一直管理部门财务和会计事务，成效会更大；
- (b) 政府提出两项新措施，因而可能要求各部门加强会计知识和技能：
 - (i) 库务署正在检讨政府财务管理资料系统，最终可能导致会计及财务资料系统被取代。未来的政府财务管理资料系统应该是一个集中还是分散处理系统，是检讨工作研究的一个主要课题。推出新系统的速度，以及是否采用处理方式上更为分散的系统，将取决于各部门是否兼备资讯科技和会计知识；及
 - (ii) 由库务局局长担任主席的专责小组，曾就政府财务报告政策进行检讨。专责小组的建议，可能会影响各部门在财务和会计工作能力方面的要求(见下文第2.40 至2.43 段)；
- (c) 上文(b) 分段所提及的两项发展不会即时带来改变。不过，库务局一直与库务署讨论有关问题，研究如何确保各部门均具备足够的会计专业知识，以便推行上述新措施。部分局及部门并无库务职系人员的情况，构成了限制因素；及
- (d) 就没有库务职系人员的局和部门而言，核对并批签成本计算工作，由库务署负责。由于该等局和部门缺乏财务和会计专业知识，因此，遇有调整收费的情况，库务局往往须负责向立法会解释并澄清成本计算问题。这项安排未尽完善。

2.34 讨论文件建议：

- (a) 若以库务职系职位取代行政主任职位，首要的工作便是调派库务职系人员到没有库务职系人员的局和部门，出任财务组主管；
- (b) 就某些将综合职务，包括会计职务，交由非库务职系人员执行(因会计职务太少，不足以证明须另设会计人员)的局和部门而言，若日后推行部门资源会计或新财务管理资料系统等新措施，便可能需要库务署支援；及
- (c) 就现已由库务职系人员掌管的一些部门会计组而言，似乎毋须即时取代执行会计职务的行政职系人员。取代行政职系人员的安排日后可能会较为合宜，

这取决于有关职系的整体人手情况，以及财务报告政策和会计准则方面的发展。

2.35 一九九九年十二月，库务局获公务员事务局原则上同意，在没有库务职系职位的部门中，以库务职系职位取代行政主任职位，惟取代安排必须以服务需要为根据，而非构成全面重整职系工作的一部分。库务局局长要求库务署署长主动与各部门进行讨论，以评估部门对财务和会计专业知识的需求，并研究部门若须取代行政主任职位，则对库务职系职位有何实际需求。

库务署就部门会计组进行的检讨

2.36 一九九九年年底，库务署致函政府产业署(产业署)、消防处、政府新闻处(新闻处)及入境事务处，征求该等部门的同意，让库务署检讨该等部门在财务管理和会计专业知识方面的需求。

2.37 一九九九年十二月，产业署和消防处通知库务署同意接纳库务署邀请进行检讨。不过，新闻处和入境事务处则拒绝库务署的邀请，并提出以下意见：

- (a) 政府新闻处处长表示，新闻处负责管理政府刊物的零售收入。有关过程和程序颇为简单直接，现由新闻主任 / 助理新闻主任及文书主任职级的人员管理。新闻处大概于数年后检讨宣传科的工作，届时可能需要库务署的专家意见；及
- (b) 入境事务处处长表示，入境事务处过往的财务管理工作行之有效。他当时认为毋须借助库务职系人员的专业知识。然而，他会检讨情况。若日后有此需要，便会征求库务署的意见。

2.38 到二零零零年八月，库务署完成检讨产业署和消防处对会计专业知识需求的工作。结果发现，两个部门的部门会计组可在提供财务意见和资料、制定有关人员所须遵循的准则方面，发挥更重要的作用。库务署建议产业署和消防处考虑以库务职系职位，取代部门会计组的行政职系职位。

2.39 二零零零年十一月，政府产业署署长同意考虑库务署的建议。二零零一年二月，消防处处长表示，消防处将审议库务署的建议，以改善该处的财务管理和控制。

由2002 - 03 年度开始以应计制发表帐目

2.40 鉴于发达国家在改良政府财务报告方式上的发展，以及公众人士要求加强政府对资源运用的问责性，审计署于一九九九年就政府财务报告机制进行审查。审计署于一九九九年十月发表的审计署署长第三十三号报告书内表示，政府以现金收付制报告财务状况既不能反映各部门耗用的资源总额，亦不能显示运用实物资产的情况或记录日后的负

债。审计署建议库务局局长应加速决定政府是否采用应计制会计，如决定采用，应订立一个确切的推行时间表。

2.41 政府帐目委员会于二零零零年二月发表其第三十三号报告书，表示备悉政府于一九九九年四月成立专责小组，由库务局局长担任主席，负责检讨政府财务报告政策，以及重新研究政府是否采用应计制会计。专责小组在决定未来路向时，会征求并考虑有关团体的意见。政府帐目委员会于其在二零零一年二月发表的第三十五号报告书中，要求政府向该委员会报告专责小组检讨工作的进度，以及就政府财务报告检讨所采取的行动。

2.42 专责小组于二零零零年向财政司司长提交检讨报告。财政司司长于二零零一年三月发表的《二零零一至零二财政年度政府财政预算案》演词中，宣布由2002-03 年度开始，政府会发表两份独立的政府周年帐目，一份以现行的现金记帐制度拟备，另一份则以应计制拟备。

2.43 由于应计制会计要求政府在帐目内计入资产及负债，并就政府在公营机构的投资、固定资产及财务承担(如公务员退休金计划) 提供更多资料，因此部门会计组人员须具备更丰富的会计专业知识。

审计署对部门会计组对会计专业知识的需求的意见

2.44 审计署注意到，部门会计组的职责包括备存簿册及帐目、收取及发放现金、制订周年预算、为部门进行成本计算工作、调整各项收费、以及处理部门内其他一切会计事务。二零零零年九月三十日，在72 个部门会计组中，有38 个任用库务职系人员。

2.45 于八十年代初期以前，政府的一贯做法，是调派行政职系人员及文书职系人员往部门会计组工作。自一九八三年实施会计及财务资料系统以来，随着各局和部门渐多任用库务职系人员，库务局、公务员事务局及库务署曾经研究，部门会计组任用行政职系人员及库务职系人员有哪些相对优点。一九九九年十二月，公务员事务局原则上同意库务局的建议，在那些没有库务职系职位的部门中，以库务职系职位取代行政主任职位，但这项安排必须以服务需要为依据，而非构成全面重整职系工作的一部分。截至二零零零年十二月，在并无库务职系人员的34个部门会计组中，库务署已检讨了产业署和消防处部门会计组的人手需求。

2.46 鉴于政府现时推行的两项主要措施(即检讨政府财务管理资料系统及政府财务报告政策的重大变动——见上文第2.33(b) 段及2.42至2.43段)，均要求人员具有较佳的会计知识和技能，库务署可能须肩负更重要职责，协助各局和部门评估他们对财务管理及会计专业知识的需求。

2.47 审计署认为，以行政职系人员取代库务职系人员(反之亦然)，应以服务需要为依据。就具较佳财务及会计专业知识的人员而言，为使各局和部门能确定所需要的这类人员的职级和数目，管制人员有需要定期检讨，并清楚界定辖下部门会计组的职能和预期

工作产量。为协助管制人员进行检讨，库务署就财务管理及会计专业知识需求所作的持续检讨工作的范围，应扩大至更多局和部门，特别是管控大量财政资源，而其部门会计组并无库务职系人员的局和部门。

审计署对部门会计组人手编制的建议

2.48 审计署建议，库务局局长应谘询公务员事务局局长及库务署署长，采取积极行动，满足政府各局和部门，特别是管控大量财政资源的局和部门，在财务管理方面的需求。

2.49 审计署亦建议：

(a) 库务局局长应考虑向管制人员发出指引：

- (i) 订明部门会计组的最新职能及职务，并提醒他们定期检讨辖下部门会计组的职能及工作产量。在检讨时，应适当考虑政府财务管理资料系统的检讨结果，以及政府财务报告政策检讨就政府采用应计制会计的需要所提出的建议(见上文第2.42段)；
- (ii) 告知他们须确保部门会计组职位的数目和职级配合各局和部门现时的需要；及
- (iii) 提醒他们，一旦部门会计组的服务需求未能与现有人手互相配合，应从速采取行动，透过职位的开设、删除或职级重订，解决错配问题；

(b) 库务署署长应连同库务局局长和公务员事务局局长，考虑订立客观准则(例如部门管控的财政资源及部门会计组职位的特定工作要求——见上文第2.28段)和生产标准，供管制人员在评估部门会计组所需职位的数目及职级时有所依循；及

(c) 库务署署长应将库务署就财务管理及会计专业知识需求所作的持续检讨工作的范围，因应各局和部门所管控的财政资源、会计工作的复杂程度及库务署提供的支援服务，扩大至更多局和部门。

当局的回应

2.50 库务局局长表示，库务署检讨部门会计组的目的，是改善政府的财务管理和会计准则。她根据去年的经验，同意有需要采取更有系统和积极的做法。她并表示：

- (a) 要制定一套切合各个部门不同运作需要的划一指引，是相当困难的。库务署现时进行的部门调查可协助她根据所得资料，找出哪些部门的会计组需要深入检讨人手编制；

- (b) 她亦完全同意，鉴于库务职系人员具备专业知识和经验，他们在进行深入检讨时可以担当更重要的角色，并在适当时提出改善建议；及
- (c) 管制人员须对其部门的运作，以及最妥善调配资源的决定负责。对于部门会计组职位，库务署署长无权开设、删除或重订职级；这是管制人员的职责，管制人员会在考虑部门的全面运作需要及可动用资源后作出决定。

2.51 库务署署长表示所有政府的局和部门均应有足够的财务及会计专业知识管理财务及会计运作。他并表示：

- (a) 管制人员需对其部门运作成果负责，因此应获授权力决定如何管理部门。部门会计组的职责应由有关部门的管制人员决定；
- (b) 他乐意给予意见，但最终如何调配部门内(包括部门会计组)的资源，则应由管制人员决定；
- (c) 库务署进行的部门调查的其中一个目的，是评估政府的局和部门是否有适当的会计安排。如有需要加强个别部门会计组的人手，在评估过程中会相当容易察觉。在这些情况下，库务署会接着进行人手检讨，然后向管制人员提出适当建议。库务署打算造访每个局及部门，预计每四年一次；
- (d) 各局和部门应进行检讨，评估部门会计组各会计职位的工作范围，以确保职位的职级切合所需；及
- (e) 部门会计组职位的开设、删除或职级重订，是有关管制人员的责任。库务署署长会在有需要时，就职级审订提供意见和安排调配或重行调配库务职系人员，给予管制人员支援。

2.52 公务员事务局局长表示，管制人员负责决定所需人员数目，因为管制人员是部门运作及其所管控资源的最终负责人。他并表示：

- (a) 现时72个部门会计组人员数目不同，清楚显示其运作需要有别；及
- (b) 有关提出行政职系的职位由库务职系取代的建议(见上文第2.35段)，部分原因是当时房屋署重整架构令致库务职系人员可能出现过剩，而该建议有助纾缓问题。不过，这已再非主要考虑因素。

2.53 政府产业署署长对于上文第2.36至2.39段所载审计署的意见，并无意见。

2.54 消防处处长表示，部门在进行若干会计工作，例如计算成本及调整收费时，会在有需要时征询库务职系人员的专业意见。对于由适当职系人员担任部门会计组职位的问题，消防处乐意听取意见，并会在有需要时，检讨对库务职系人员的长远需求。

2.55 政府新闻处处长表示，对于部门会计组职位应由什么人员担任才可确保部门的财务及会计事宜合乎成本效益和得到妥善管理的问题，他乐意听取意见。

2.56 入境事务处处长表示，他就该处会计组的工作表现所作的意见(见上文第2.37(b)段)，不应视为不邀请库务署署长进行检讨的原因，而应视为显示行政职系人员有效管理一个大型部门财政资源的服务表现。他又表示，部门会计组的人手需求应由服务需求决定。各部门首长在顾及到本身的个别情况后，应可决定是否需要就财务及会计专业知识的需求，向库务署署长提出讨论。

第 3 部分：有关三个部门会计组的人手配备的个案研究

3.1 为阐明有需要向管制人员发出指引,用以厘定其辖下部门会计组人员的适当编制,审计署选出以下部门以审查其部门会计组的人手配备:

- (a) **民航处** 自新建的香港国际机场于一九九八年七月启用后,民航处的收入大减。截至二零零零年九月三十日,该处会计组的常额编制减少6% (见下文第3.2 至3.7 段); 及
- (b) **食物环境卫生署(食环署)和康乐及文化事务署(康乐文化署)** 食环署和康乐文化署于二零零零年一月一日成立,负责在临时市政局(临市局) 及临时区域市政局(临区局) 解散后,接管当时的市政总署(市署) 和区域市政总署(区署) 的工作。食环署及康乐文化署的会计组的工作量和工作复杂程度均大有转变。截至二零零零年九月三十日,两个部门的会计组的人手编制整体上减少18% (见下文第3.12 至3.19 段)。

民航处

民航处收入项目减少

3.2 新建的香港国际机场(位于赤鱲角) 于一九九八年七月六日启用,在此之前,民航处部门会计组库务职系人员除处理一般部门会计工作外,还须监察香港国际机场(位于启德)各机场专营商的财务运作、审核有关机场商业特许权的标书,以及以民航处的财务顾问的身分,参与部门与民航界代表或机场专营商的会议。

3.3 自新建的香港国际机场于一九九八年七月六日启用后,部门会计组有关征收机场收费的工作,大部分移交机场管理局(机管局) 负责。具体来说,民航处部门会计组负责的收入项目,由1997-98 年度的12项减至1999-2000年度的5项,减幅为58%。同期民航处征收的收入数额减少75%,由51.02 亿元减至12.94 亿元。目前民航处的收入项目,主要包括飞机过境导航费、飞机乘客离境税和为机管局提供服务的费用(见附录A)。

审计署对民航处收入项目减少的意见

3.4 虽然民航处收入项目大减,但截至二零零零年九月三十日,其部门会计组常额人手编制仅减少6%,详情见下文表四。

表四

一九九八年七月五日及二零零零年九月三十日
民航处部门会计组人手编制的比较

职系	部门会计组人手编制	
	一九九八年七月五日	二零零零年九月三十日
库务职系	9 (注)	7
文书职系	23	23
总计	<u>32</u>	<u>30</u>

资料来源：民航处的记录

注：一名高级库务会计师和一名一级会计主任负责处理与新香港国际机场计划有关的财务及会计事宜。这两个职位于二零零零年八月删除。

3.5 审计署询问民航处，为何其部门会计组人手编制只减少6%。民航处处长回应时表示，部门会计组仍须处理庞大的工作量，原因如下：

- (a) 民航处为新建的香港国际机场的监管机构，负责监察机场运作。民航处处长是机管局董事会成员，民航处部门会计组必须为处长提供支援，以便处长处理机管局董事会及财务和审计委员会会议席上提出的商业、财务、会计及审计事宜；
- (b) 民航处须与机管局和经济局互相协调，就机管局的机场收费计划向行政会议和立法会提交文件。自一九九八年七月新建的香港国际机场启用以来，当局提交的这类文件共有四份，均需要民航处拨出额外人手进行审阅和协调工作；
- (c) 民航处须制订提供航空交通管理服务的政策和编制有关的详细帐目，以便透过机管局收回费用，并计算飞机过境导航费。其间民航处必须与航空公司联络和举行谘询会；
- (d) 民航处须不时就财务政策和有关机场收费的事宜，向机管局提供意见；及
- (e) 民航处须参与评审有关提供航空设施和发展航空活动的建议，以配合航空业的快速增长和蓬勃发展。

3.6 审计署注意到，删除一个高级库务会计师职位和一个一级会计主任职位后，民航处部门会计组的编制减少6%。这两个职位负责处理与新香港国际机场计划有关的财务及

会计事宜，并于二零零零年八月，即位于启德的香港国际机场关闭后两年删除。不过，并无数据显示于新机场启用后，民航处部门会计组的人手编制是如何计算出来的。由于新机场启用后，大部分由民航处处理的收入项目已由机管局接管，审计署认为，有需要根据客观准则和生产标准，检讨民航处部门会计组的人手编制。

审计署对民航处收入项目减少的建议

3.7 审计署建议，民航处处长应连同库务署署长及公务员事务局局长，根据现时的会计工作量及工作的复杂程度，审慎检讨民航处部门会计组的人手编制，并须顾及民航处大部分以前的收入管理及收款职能已由机管局接管。

当局的回应

3.8 民航处处长表示，毋须即时检讨民航处部门会计组的整体人手编制。他并表示：

- (a) 自从新建的香港国际机场于一九九八年七月启用后，民航处已担当起机场监管者的角色，负责执行机场及航空安全及保安标准，以及监察机管局的工作。此外，民航处亦负责提供航空交通管制服务，监管本地航空公司，执行飞行及适航标准，以及协调定期及非定期航班服务。随着过去两年航空交通量激增，尽管管理机场的职能已移交机管局，民航处的工作及职责仍大幅增加；
- (b) 民航处亦须就提供航空交通管制服务、过境导航服务及《香港航空命令》所订各项收费事宜，参加与航空伙伴(即国际航空运输协会、航空公司代表协会及个别航空公司)举行的会议。预计部门会计组日后在这些会议所扮演的角色不会减少；
- (c) 民航处部门会计组继续为部门提供财务管理及管理会计服务。由于须为民航处各个组别提供服务，故工作量不但没有下降而且是上升；
- (d) 就减少机场管理的收入39.35 亿元，其中约14.87 亿元(即38%)是有关机场商业特许权费收入，这些收入在位于启德的香港国际机场关闭前，是每月透过三张缴款通知书收取的。因此纵使收入大幅减少，工作量亦未必相应下降；
- (e) 机场收入管理及收款职能只是民航处部门会计组的部分职能。机场收入管理工作量的下降，有部分被民航处部门会计组辖下收入组内的飞机乘客离境税小组所增加的工作量抵销。虽然飞机乘客离境税收入减少了50%，由1997-98年度的10.02亿元减至1999-2000年度的4.99亿元(因为由一九九八年七月六日起离境税由每名乘客100元减至每名乘客50元)，但日常工作并没有减少。事实上，飞机乘客离境税小组的工作量因收税方法改变、豁免个案上升及飞机乘客增长率由一九九九年的3%上升至二零零零年的9%，而有所增加。由于工作量增加，部门已重行调派一名助理文书主任到飞机乘客离境税小组工作；

- (f) 由于商业活动在启德机场关闭后已经停止，而收入组的工作量亦已改变，部门已删除一个高级库务会计师和一个一级会计主任职位(注5)。此外，部门亦进行内部员工重行调配，将一个助理文书主任职位调配到飞机乘客离境税小组，以及在二零零一年一月将收入组的一名文书助理调派到民航处行政部；及
- (g) 基于上述资料及上文第3.5段所述职责及工作量的增加，民航处认为，民航处部门会计组人手并无过剩(注6)。

3.9 库务署署长表示他乐意协助民航处处长检讨民航处部门会计组的人手编制。

3.10 库务局局长同意库务署署长的意见。

3.11 公务员事务局局长表示，除重申每宗个案均须按其个别情况考虑外，并无特别意见，而整体目标是要确保制度更有效率及人力资源的运用更符合成本效益。

食物环境卫生署和康乐及文化事务署

食环署及康乐文化署部门会计组的人手编制

3.12 立法会于一九九九年十二月二日制定《提供市政服务(重组)条例》(第552章)后，财委会批准由二零零零年一月一日起，设立一个新的政府组织架构，以提供市政服务。在两个临时市政局及两个执行部门(即临市局、临区局、市署及区署)解散后，新的架构组成，包括成立一个新决策局及两个新部门(即环境食物局、食环署及康乐文化署)。

3.13 环境食物局、食环署及康乐文化署的职务如下：

- (a) 环境食物局负责制订有关食品供应及食物安全、环境卫生、废物管理、环境保护及自然护理政策。该局领导及统筹政府在这些范畴内的整体工作，并监督食环署、渔农自然护理署(前称渔农处)及环境保护署的工作；
- (b) 食环署从市署及区署接管环境卫生事务的工作，从卫生署接管食物安全事务的工作，并从渔农自然护理署接管检查食用牲口及禽畜卫生服务的工作；及

注5: 民航处于1990-91年度开设一个高级库务会计师职位和一个一级会计主任职位，以便就策划、设计及兴建赤鱘角新的香港国际机场，向新机场计划工作组及新机场总纲计划顾问公司提供分部操作支援。二零零零年八月，新建的香港国际机场启用后，这两个职位已经删除。

注6: 审计署认为，民航处处长未能提供足够资料，显示民航处部门会计组现有的人手编制处于适当水平。考虑到民航处已毋须收取八项费用，而该等项目于1997-98年度的收入达39.35亿元，并无数据显示人手编制减少的6%是如何计算出来的。民航处有需要根据客观准则及生产力标准评估其部门会计组的人力需求。

- (c) 康乐文化署从市署及区署接管康乐及文化事务的工作。康乐文化署亦监督古物古迹办事处及书籍注册组的工作。民政事务局是康乐文化署的决策局。

3.14 在临市局及临区局解散前，由库务署助理署长掌管的市署部门会计组，人手编制有9名库务职系人员、6名行政职系人员、83名文书职系人员及11名其他辅助人员。由总库务会计师掌管的区署部门会计组，人手编制有14名库务职系人员、52名文书职系人员及1名其他辅助人员。市署及区署的部门会计组执行以下主要会计职务：

- (a) 处理收款及付款工作；
- (b) 检讨收款及处理付款的程序；
- (c) 进行成本计算工作；
- (d) 编制成本计算资料，以协助检讨各项收费；
- (e) 拟备收支预算；
- (f) 维持及发展临市局及临区局本身的会计系统(例如临市局会计及财务资料系统、临区局会计及财务资料系统、临市局支付债权人记录系统及临区局支付债权人记录系统)；
- (g) 监察建设工程开支及其他开支拨款；
- (h) 剩余资金投资的管理；
- (i) 向临市局及临区局提供财务意见，包括为临市局及临区局拟备与会计及财务有关的委员会会议文件，并出席有关的临市局和临区局会议；及
- (j) 为临市局及临区局拟备独立财务报表。

3.15 二零零零年一月一日，临市局和临区局解散后，市署和区署的会计人员调往食环署和康乐文化署。食环署和康乐文化署的部门会计组主管分别由总库务会计师和库务署助理署长出任。有关一九九九年十二月三十一日市署和区署部门会计组的人手编制与二零零零年九月三十日食环署和康乐文化署部门会计组人手编制的比较，载于下文表五。

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、区署、食环署和康乐文化署
部门会计组人手编制的比较

职系 / 职级	一九九九年十二月三十一日人手编制			二零零零年九月三十日人手编制			变动	
	市署	区署	总计	食环署	康乐文化署	总计	数目	百分比
			(a)			(b)	(c)=(b)-(a)	(d)= $\frac{(c)}{(a)} \times 100\%$
高层管理人员								
库务署助理署长	1	—	1	—	1	1	—	
总库务会计师	—	1	1	1	—	1	—	
高级库务会计师	2	1	3	1	1	2	(1)	
小计	3	2	5	2	2	4	(1)	(20%)
中层管理人员								
库务会计师	3	4	7	2	5	7	—	
高级会计主任	—	1	1	1	—	1	—	
高级行政主任	1	—	1	—	—	—	(1)	(注1)
小计	4	5	9	3	5	8	(1)	(11%)
基层管理人员								
一级会计主任	2	5	7	4	4	8	1	
一级行政主任	3	—	3	—	—	—	(3)	(注1)
二级会计主任	1	2	3	2	1	3	—	
二级行政主任	2	—	2	—	—	—	(2)	(注1)
高级文书主任	8	3	11	3	5	8	(3)	
小计	16	10	26	9	10	19	(7)	(27%)
辅助人员								
文书主任	75	49	124	53	56	109	(15)	
其他辅助人员(注2)	11	1	12	3	2	5	(7)	
小计	86	50	136	56	58	114	(22)	(16%)
总计	109	67	176	70	75	145	(31)	(18%)

资料来源：食环署和康乐文化署的记录

注1：六个行政职系人员的职务转由库务职系人员负责。

注2：其他辅助人员包括私人秘书、办公室助理员、资料处理员和工人职系人员。

审计署对食环署和康乐文化署部门会计组人手编制的意见

3.16 审计署注意到，市署和区署部门会计组的人员调往食环署和康乐文化署后，整体人手编制减少18%。尽管删除六个行政职系职位，库务职系职位的总数仍维持不变。

3.17 审计署认为，市署和区署属临市局和临区局的执行部门，食环署和康乐文化署则为政府部门，而非独立会计机构。目前，食环署和康乐文化署提供会计服务时，可借助库务署的支援服务(见上文第2.16至2.20段)。此外，这两个部门辖下的部门会计组的工作量和工作复杂程度大有转变，原因如下：

- (a) 由于食环署和康乐文化署采用库务署的会计系统，再毋须维持及发展临市局和临区局本身的会计系统(例如临市局会计及财务资料系统、临区局会计及财务资料系统、临市局支付债权人记录系统及临区局支付债权人记录系统)；
- (b) 有关基本工程开支的财务监察工作转由建筑署负责。该署获授权从基本工程储备基金拨款支付市政服务的工程项目开支；
- (c) 毋须继续为临市局和临区局进行财务管理和投资剩余资金的工作；
- (d) 毋须向临市局和临区局提供财务意见，或为该两个临时市政局拟备与会计和财务有关的委员会会议文件；及
- (e) 食环署和康乐文化署的收支已纳入政府一般收入帐目内，因此再毋须为临市局和临区局拟备独立财务报表。

3.18 审计署注意到，并无数据显示食环署及康乐文化署部门会计组的人手编制处于适当水平。由于会计工作量和工作的复杂程度，如上文第3.17段所述，大有转变，审计署认为食环署及康乐文化署有需要根据客观准则及生产力标准，评估这些变动对辖下部门会计组人员数目及职级的影响。

审计署对食环署和康乐文化署部门会计组人手编制的建议

3.19 审计署**建议**，食物环境卫生署署长和康乐及文化事务署署长应连同库务署署长及公务员事务局局长，根据现时的会计工作量及工作的复杂程度，审慎检讨辖下部门会计组的人手编制，并须顾及其部门在工作量及工作的复杂程度的重大转变。

当局的回应

3.20 食物环境卫生署署长表示，该署正进行多项检讨，目的是为市民提供更佳服务。其中部分检讨需要该署部门会计组提供协助，故对该组的人手需求可能有影响。此外，部门会计组正积极协助调整两个前市政局各项收费、设立新系统以提高效率、检讨并设计会计程序以应付部门不断转变的需要。食环署会根据进一步汲取的经验，就其部门会

计组的人手编制进行检讨。然而，不论现在进行检讨还是预先断定检讨结果，均不属恰当。她并表示：

- (a) 一九九九年，在研究食环署及康乐文化署部门会计组的人手编制时，首先考虑的是高层、中层及基层管理人员职位及文书支援职位的数目，其次是哪个职系适合担任有关职位。结果，高层、中层级及基层管理人员职位及文书支援职位的数目，分别减少20%、11%、27%及16%。至于管理阶层的职位，则较适合由库务职系人员填补；
- (b) 库务署为市署和区署提供的支援服务，与为食环署提供的相若。有关涉及维持食环署会计及财务资料系统和支付债权人记录系统的工作，与涉及维持临市局会计及财务资料系统、临区局会计及财务资料系统、临市局支付债权人记录系统及临区局支付债权人记录系统的工作大致上相同，但下列由库务署执行的工作则除外：
 - (i) 更新支付债权人记录系统的债权人名单(部门债权人除外)；及
 - (ii) 印制及签署支票；
- (c) 关于上文第3.15段表五注1所指的六个行政职系职位，其中三个职位的职责分别如下：一级行政主任(会计部电脑组)的职位负责监察发出街市档位缴付租金通知书、印制牌照及许可证、及将资料输入支付债权人记录系统及其他收费系统；二级行政主任(薪俸及政府收支会计)的职位负责监督公务员薪俸及津贴的处理事宜，以及将这些开支退还政府；二级行政主任(城市电脑售票网)的职位则负责将款项退还租场者。尽管这些职位已被删除，但有关职务仍须继续履行；
- (d) 有关临市局和临区局建设工程的财务监察工作，分别属于市署助理署长(策划)及区署助理署长(策划)的职责范围之内。将这些工作转由建筑署执行，对食环署部门会计组的工作量影响轻微，原因是市署和区署就建设及小型工程项目与建筑署分别进行的款项交易，通常每月只涉及两宗；
- (e) 随着临市局和临区局解散，已毋须为两个市政局执行财务管理工作。不过，食环署及康乐文化署仍须执行财务管理工作；
- (f) 虽然食环署确实再毋须为临市局和临区局提供财务意见及拟备委员会会议文件，但该署部门会计组仍须为署内其他组别提供财务意见，以及为环境食物局、库务局和立法会提供财务资料。这类资料需求不少于临市局和临区局的有关需求；

- (g) 现时确实再毋须为临市局和临区局投资剩余资金及拟备独立财务报表。根据一九九九年的估计，这会减省共1.3名库务职系人员及1.2名文书职系人员。不过，这些工作的减省，却被须在年底时向库务署提供有关或有负债及未偿付的缴款通知书等事宜的资料的工作所抵销；
- (h) 由于食环署属政府部门，该署部门会计组毋须处理与非营运基金部门的跨部门收费有关的交易。不过，该署和康乐文化署的职责范围则较临市局和临区局大。食环署部门会计组须处理与食物安全、食用牲口的检查及禽畜卫生服务有关的付款处理工作。(至于康乐文化署，则接管古物古迹办事处及书籍注册组的付款处理工作。)此外，现有需要处理与向其他部门发出或从其他部门接收的拨款令有关的交易；
- (i) 收入方面，由于食环署已毋须开设独立银行户口，该署的工作量有所减少。不过，该署有需要发展新系统以应付最新需要，以及划一市区和新界地区的程序；及
- (j) 根据上述资料，她认为食环署部门会计组人手编制的跌幅，远较会计工作量及工作复杂程度的跌幅为大。她认为无法进一步减省人手(注7)。

3.21 康乐及文化事务署署长表示，康乐文化署只运作了一年多，辖下部门会计组的人手编制是经审慎考虑工作量、工作复杂程度及运作需求而厘定的。康乐文化署会密切监察其部门会计组的运作，使该组能提供最有效率及合乎成本效益的服务。他并表示：

- (a) 由于康乐文化署推出加强及改善服务措施(例如提供更多文化表演/节目及康乐节目、更佳顾客服务、更多收费途径、更多新场地及设施、更多外判/外发工作，以及更佳合约管理)，辖下部门会计组的工作量大增及工作的复杂程度大大提高。康乐文化署部门会计组已简化或修订运作程序，以应付新增的工作量；
- (b) 随着三个演艺团体(即香港中乐团、香港舞蹈团及香港话剧团)公司化，基本会计职务的工作量会相应减少。不过，部门会计组需要资源及专业知识以审查上述新公司的财务报表及报告，以评估其财政状况；
- (c) 由二零零一年四月一日起，康乐文化署接替民政事务局提供拨款予香港艺术节协会(1,580万元)及香港管弦协会(6,340万元)的职责。康乐文化署部门会计组会积极参与有关拨款及监察大笔资金的会计工作；

注7: 审计署认为，食物环境卫生署署长未能提供足够资料，显示该署部门会计组现时的人手编制处于适当水平。虽然会计工作量及工作复杂程度大有转变，却无数据显示如何计算出人手编制的减幅。食环署有需要根据客观准则及生产力标准评估其部门会计组的人力需求。

- (d) 实施强制性公积金计划为康乐文化署部门会计组带来大量额外工作。部门会计组须从合格的合约人员及兼职人员的薪金扣除款项，支付强制性公积金供款予服务供应商，并维持处理薪酬及强制性公积金供款的电脑系统；
- (e) 康乐文化署使用库务署提供的各个系统(例如会计及财务资料系统、支付债权人记录系统、薪俸记录系统，以及一般缴款单系统)。虽然库务署提供硬件(例如主机电脑及用户终端机)及软件，康乐文化署仍须执行很多运作及维持系统的职能。康乐文化署部门会计组须确保所有付款要求均有正式支持文件证明获正式授权。此外，部门会计组须将数据输入电脑系统、审核认可系统发出的付款凭单，以及选定付款日期以确保准时付款。康乐文化署部门会计组并须诠释会计及财务资料系统所发出的财务报告、提醒负责人员留意须关注问题、订明新报告在分析及格式方面的规定、备存帐户编码、更新有关预算变动的资料，以及透过电脑终端机整理日记帐分录。前市署及区署的部门会计组均使用不同系统执行同类工作；
- (f) 一九八八年六月的会计通告第4/88号公布，为了使会计工作进行得更快捷稳妥，个别部门制订的会计指令和程序毋须再经由库务署审批。康乐文化署部门会计组负责制订及定期检讨会计指令和程序。引进新的收费机械装置(例如泳池使用八达通)、引进新的收费表格，修订现时的收费表格，申请预垫备用金及开立新银行户口，须先获得库务署批准。康乐文化署部门会计组须确保每项申请均理由充分，而建议的会计程序是有效及有适当的内部管制，然后才提交库务署批核；
- (g) 解散临市局及临区局并没有减轻康乐文化署辖下部门会计组的工作量，原因如下：
- (i) 临市局的收费系统仍由康乐文化署部门会计组维持和操作，以便将大量收入资料记录在库务署的会计及财务资料系统内。虽然会计及预算管制职务可透过库务署各个系统执行，但康乐文化署部门会计组须审查付款要求、处理付款凭单及津贴申请、发出缴款通知书、诠释财务报告、订明会计及财务资料系统的汇报规定，以及维持该系统的运作。部门会计组亦须向超过160名负责720个成本中心的预算管制人员提供财务及会计意见。康乐文化署现存有约123 000个须由其部门会计组监管的帐户代号。康乐文化署部门会计组现时以库务署系统执行的工作，与以临市局及临区局的会计及财务资料系统执行的工作几乎相同；
- (ii) 在临市局及临区局解散之前，按照个别建设工程的核准预算而监察其开支的工作，是由市署及区署的规划部负责的。市署及区署的部门会计组负责备存会计记录，而每月只须在建筑署的要求交收一份涉及多项工程

的缴款通知书；因此市署及区署的部门会计组在建设工程方面所涉及的工作实在有限；

- (iii) 市政服务重组后，康乐文化署部门会计组在处理基本工程项目方面的工作量更大。该组须监察由建筑署发出以授权康乐文化署代其付款的拨款令。2000-01年度，该组共接获362份拨款令。虽然基本工程预算已拨归建筑署处理，但该组仍旧需要继续就基本工程的预测经常开支，向委托人提供意见；
 - (iv) 由于康乐文化署为一般政府部门，并无剩余资金，因此区署收入组一个负责资金投资的二级会计主任职位已予删除(注8)；
 - (v) 市署及区署的部门会计组只用很少时间拟备委员会会议文件(注9)。这些文件主要与五年预测、周年收支预算、剩余资金的投资，以及帐目结算表有关。在临市局及临区局解散后，康乐文化署的部门会计组用较多时间向中央政府、立法会议员及区议员提供财务资料。该组亦须负责拟备详细收支预算以提交民政事务局及库务局；并向康乐文化署的首长级人员提供管理资料(例如每月财务摘要、定期开支报告，以及收费检讨)；及
 - (vi) 为制备政府的财务报表，康乐文化署仍须向库务署提供很多有关资料，例如或有负债的详细资料。虽然一些工作及职责已随着临市局及临区局解散而再毋须执行，但却被新的工作及职责取代。例如市署及区署以往获转授权力开设暂支及暂收款项户口、开立新户口，以及成立预垫备用金；但现在康乐文化署却须就这些事宜取得库务局或库务署的批准；及
- (h) 由上述资料可见，康乐文化署部门会计组现时的人手编制，是应付该署运作需要和该部门会计组能有效运作的最低人员数目(注10)。

注8： 审计署认为，剩余资金的投资工作，在市署及区署部门会计组高层及中层管理人员工作中，占相当大的比重。举例来说，市署及区署的部门会计组主管其中一项主要职责，是确保投资取得最大回报。因此，剩余资金的投资工作停止后，较高层人员的工作量应相应减少。减少人手不应限于该二级会计主任职位。

注9： 康乐及文化事务署署长认为市署及区署辖下部门会计组只用很少时间拟备委员会会议文件，审计署对这点有所保留。该署长的意见与人事编制小组委员会有关文件所载资料并不一致，该等文件指出市署及区署辖下部门会计组主管须以财政及资源规划顾问身分，参与两个市政局会议；而这正是将这两个职位分别升格为库务署助理署长及总库务会计师的主要理据之一。

注10： 审计署认为，康乐及文化事务署署长未能提供足够资料，显示该署部门会计组现时的人手编制处于适当水平。虽然会计工作量及工作复杂程度大有转变，却无数据显示如何计算出人手编制的减幅。康乐文化署有需要根据客观准则及生产力标准评估其部门会计组的人力需求。

3.22 库务署署长表示，食环署及康乐文化署运作只不过短短一年多，因此不足以评估其辖下部门会计组的人手编制，相对于是否配合两个部门的新管制人员所要求执行的职务和职责而言，是否恰当。

3.23 库务局局长同意库务署署长的意见。

3.24 公务员事务局局长表示，除重申每宗个案均须按其个别情况考虑外，并无特别意见，而整体目标是要确保制度更有效率及人力资源的运用更符合成本效益。

第 4 部分：管理资料系统及衡量服务表现准则

部门管理资料系统

4.1 部门会计组负责提供多项会计服务。要评估各类会计工作的人手需求，必须掌握各类会计事务工作所需时间(和有关的职工成本)。对于整体政府，将这些资料综合起来，用以编制管理报告，对厘定部门会计组人手编制，包括所需职系、职级和人员数目，有参考作用。

审计署对部门管理资料系统的意见

4.2 二零零零年十一月，审计署询问72个局和部门的管制人员，其辖下部门会计组是否有管理资料系统，以记录各类会计工作所涉的工作量、所需职工时间和成本。审计署得知：

- (a) 所有局和部门均没有管理资料系统，以记录辖下部门会计组的会计工作量(和有关的职工成本)，以及职工执行各类会计工作所需时间；
- (b) 各局和部门可藉查阅现存的会计记录，提供1995-96及1999-2000年度的会计工作量数据；及
- (c) 关于上文(b)分段所提及的数据，12个局和部门未能向审计署提供1991-92年度会计工作量的数据，以资比较，理由是有关的会计记录已经销毁。另有23个局和部门只能向审计署提供若干不甚齐备的数据。

4.3 审计署认为，各局和部门有需要发展并维持管理资料系统，以便根据会计人员的工作产量、所需职工时间及成本，客观评估这些人员的工作量及生产力。

服务表现准则及衡量服务表现准则的订定

4.4 根据财务通告第4/94号(见上文第2.15段)，支持开设人员职位的主要理据之一，是服务表现准则有转变。审计署认为，各局和部门订定及采用适当的服务表现准则和衡量服务表现准则，以监察辖下部门会计组的生产力及衡量其取得多大成效，这是很重要的。

审计署对服务表现准则及衡量服务表现准则的订定的意见

4.5 二零零零年十一月，审计署亦询问管制人员是否有任何服务表现目标及指标，以衡量会计人员的生产力。72个局和部门的回复显示下列情况：

服务表现目标

- (a) 21 个局和部门(29%) 就处理付款订定服务表现目标，当中有一个部门更订定有关拟完成的成本计算工作数目和拟调整收费项目的数目的服务表现目标；
- (b) 一个部门(1%) 就辖下各收费办事处的顾客轮候时间订定服务表现目标；
- (c) 50 个局和部门(70%) 并没有任何服务表现目标；

服务表现指标

- (d) 三个局和部门(4%) 就处理付款订定服务表现指标；
- (e) 一个部门(1%) 就处理收据的数目订定服务表现指标；及
- (f) 68 个局和部门(95%) 并没有任何服务表现指标。

4.6 审计署认为，订定衡量部门会计组生产力的服务表现目标和指标，十分重要。根据这些衡量服务表现准则，各局和部门可以更客观评估部门会计组的工作，以及就员工编制和结构作出所需调整。

审计署对部门管理资料系统及衡量服务表现准则的建议

4.7 为更妥善监察部门会计组的工作，审计署建议库务署署长应连同库务局局长考虑向管制人员发出指引：

- (a) 发展管理资料系统，以便各局和部门记录每类会计工作的工作量和有关的职工成本；及
- (b) 订立服务表现目标和指标，以衡量会计人员处理不同类别会计工作的工作量和生产力。

当局的回应

4.8 库务署署长表示他乐意就管理会计事宜，向管制人员提供意见，以及协助他们了解如何为可明确界定的工作订定服务表现目标和指标。他并表示库务署已在部门财务管理系统的一套程序下发展支援系统，藉以提供架构，让管制人员更精密分析成本。库务署财务管理事务分部会举办研讨会和工作坊，协助部门会计组的人员加深了解这些系统的用途。

4.9 库务局局长同意库务署署长的意见。

附录A
(参阅第3.3 段)

1997-98 年度及1999-2000 年度
民航处征收的收入比较

收入项目	1997-98	1997-98年度	1999-2000	1999-2000年度
	年度	负责征收的机构	年度	负责征收的机构
	(百万元)		(百万元)	(注1)
飞机乘客离境税	1,002	民航处	499	民航处
飞机过境导航费	127	民航处	131	民航处
飞机着陆费	1,560	民航处	—	机管局
飞机停泊费	83	民航处	—	机管局
飞机升降繁忙时间附加费	27	民航处	—	机管局
机场泊车费	56	民航处	—	机管局
机场商业特许权费	1,753	民航处	—	机管局
机场租金	324	民航处	—	机管局
机场牌照	35	民航处	43	民航处
航空货运吞吐量收费	127	民航处	—	机管局
机场加油栓及输油管收费	5	民航处	—	机管局
向机管局提供的服务	—	不适用	620	民航处
其他	3	民航处	1	民航处
总计	5,102		1,294	

(注2及3)

资料来源：机管局和库务署的记录

注1：自新建的香港国际机场于一九九八年七月六日启用后，机管局负责管理和征收多个收入项目。

注2：民航处于1999-2000年度征收的收入，数额为1997-98年度的25% (即12.94亿元 ÷ 51.02亿元 × 100%)。

注3：与1997-98年度比较，民航处于1999-2000年度不用征收飞机着陆费、飞机停泊费、飞机升降繁忙时间附加费、机场泊车费、机场商业特许权费、机场租金、航空货运吞吐量收费以及机场加油栓及输油管收费。1997-98 年度，这八个项目的收入合共39.35 亿元。