

摘要

檢討

在一九九九年年初，庫務局局長成立專責小組，檢討香港特別行政區(香港特區)政府的帳目匯報方式。專責小組就政府現行的帳目匯報方式，參考了其他國家及國際會計準則在這方面的最新發展，並評估了不同帳目匯報方式的成本與效益。本報告書載述了專責小組的研究結果，當中已參考了透過公開諮詢所收到的意見。

2. 專責小組的檢討方法，是首先了解現行帳目匯報制度的背景，以及政府帳目匯報的目標，然後根據已確定的目標評估現行帳目匯報方式的優劣，從而提出改善建議。檢討所得的結論是，現時的政府帳目能夠有效地顯示政府遵照財政預算規定的情況，但卻未能公允地反映政府的財務表現和狀況，以及政府在提供公共服務方面所運用的資源。因此，專責小組提出了多項改善建議，主要包括：除繼續編製現時以現金收付制為基準的帳目外，額外編製一套以應計制為基準的綜合帳目，以及資產保管報表和部門服務成本報表。專責小組亦建議，在遵守國際會計師聯會發出的國際公共及政府機構會計準則時，須因應香港特區政府的獨特情況，作出調整。

公開諮詢

3. 在二〇〇一年五月至六月三十日期間，專責小組就有關的檢討結果及建議，公開諮詢公眾意見。諮詢結果顯示，社會各界人士均一致歡迎政府提出採用應計制會計。一般認為，專責小組的建議可提高政府的成本效益、改善決策、加強資源運用的管理及其問責性，以及有助公眾了解政府的財務表現和狀況。部分提出意見的人士贊成政府採取務實的做法，合理地制定一套儘管非完全依循國際公共及政府機構會計準則的帳目匯報政策。亦有部分意見認為，雖然現時未能完全符合公認會計原則，特別是國際公共及政府機構會計準則，政府應定下目標，在一定時間內逐步與該等準則趨於一致。此外，有建議指出政府應有一套結合現金收付制與應計制的單一會計制度，又或者只編製以應計制為基準的帳目。少數人士則促請政府按應計制編製財政預算。

4. 專責小組同意，特區政府按應計制編製的周年帳目，長遠來說應盡可能符合國際會計準則的規定及公認會計原則。專責小組相信，

編製這種帳目將有助立法會議員及評論人士更準確地評估香港特區政府的財務狀況和表現，並為管制人員提供有關資料，從而更有效地掌握及運用資源。

5. 現在提出的建議是香港特區政府邁向這些長遠目標的第一步，亦是一個在合理時間內以合理費用取得最大效益的務實方法。政府計劃於二〇〇六／〇七年度進行的實施後檢討，總結實施這些建議所帶來的成本效益，並定出未來路向。

6. 專責小組相信，至少在實施建議的初期，有必要同時編製現金收付制帳目及應計制帳目。按現金收付制編製的帳目，可交代政府在運用立法會每年為政府服務撥款的情況；按應計制編製的帳目則較着重顯示政府服務的成本。

7. 專責小組了解到，提供兩套帳目可能會引起混淆，故承諾政府會提供對帳表及解釋，以減低閱讀帳目人士可能遇到的困難。

建議

8. 專責小組建議，由二〇〇二／〇三年的財政年度開始，政府帳目將會包括兩卷 —

(1) 卷一

- 本卷的帳目只涵蓋核心政府(即政府一般收入帳目和根據《公共財政條例》第 29 條設立的各個基金)。
- 有關帳目主要按現金收付制編製，以顯示政府遵守財政預算的情況。這方法與現時的政府帳目的編製方法相同。
- 現有的開支總目及分目的分析報表將改稱為部門服務成本報表，並會包括主要應計成本(即折舊、尚餘假期、應計退休金福利及約滿酬金)及其他部門提供服務的成本，以匯報個別部門及決策局所提供服務的全部成本。折舊須待完成對固定資產的識別及估值後，在二〇〇四／〇五年度的帳目中開始匯報。

(2) 卷二

- 本卷的帳目涵蓋核心政府及按本報告書第 4.25 至 4.28 段所述的原則作綜合匯報的單位。
- 除下列項目外，有關帳目主要是按應計制編製，以匯報政府整體的財務表現及狀況 —
 - 除應計退休金福利、尚餘假期及約滿酬金外，應收收入及應付開支將暫不按應計制入帳。待政府新的財務管理資料系統使用後，會就應計制入帳的可行性再作檢討。
 - 政府土地將不作固定資產匯報，這是因為(一)缺乏客觀參考標準(例如市值)，為特殊用途的土地估值(如用作消防局、道路及污水渠等的土地)；以及(二)即使是可供出售的土地，若以市值入帳，勢須跟隨常變的物業市道而不斷重估，同時亦有違審慎的會計原則，因為這樣做等於將日後的收入包括在財務狀況表內。
 - 那些沒有從使用者收回大部分成本的基建資產(如道路及排水系統)，將不作固定資產匯報，否則等於為那些不會帶來收入但需不斷維修保養的開支延遲入帳。況且要將所有基建資產估值及包括在財務狀況表內，並不可行。
- 本卷將包括一份資產保管報表，以交代政府為提供公共服務所動用資源的問責性。資產保管報表會提供有關主要基建資產(即道路及排水系統)、政府用地及建築物，以及撥作發展公屋的土地的非財務資料。

實施時間表

9. 除下列項目外，所有建議將於二〇〇二／〇三年度的帳目內實施 —

- 匯報固定資產及折舊 — 須待固定資產的識別及釐定價

值等工作在二〇〇四／〇五年度完成後才能實施；以及

- 資產保管報表 — 亦須待有關的非財務資料的蒐集工作在二〇〇四／〇五年度完成後才能實施。

實施建議所需的費用

10. 實施有關建議，估計需要於二〇〇二／〇三年至二〇〇四／〇五年的財政年度內，動用大概四千九百萬元的一次過費用，以及在該三個財政年度內，平均每年動用大概九百萬元的經常費用。

建議實施後的檢討

11. 政府將於二〇〇六／〇七年度進行建議實施後的檢討，以評估取得的成果及進一步改變的需要，尤其是一

- 應計制帳目的有用程度及其認受性；
- 進一步符合公認會計原則特別是國際公共及政府機構會計準則的地方；
- 以應計制編製財政預算的合適程度及其可行性；以及
- 修訂法例的需要。