

財務通告第 1/2004 號

管制人員的職責

(注意：這是丙級傳閱通告，各局局長、管制人員、部門主任秘書及所有其他處理政府成立的各項基金的人員均應閱讀。)

引言

本通告旨在—

- (a) 提醒管制人員其根據《公共財政條例》(條例)所訂的職責；以及
- (b) 重點載述管制人員在處理變動時應注意的一些財政管理考慮事項。

2. 本通告取代財務通告第 14/84 及 16/96 號。

《公共財政條例》

3. 《公共財政條例》(第 2 章)及有關附屬法例和通告訂明香港公共財政的控制及管理架構。管制人員應熟悉條例各項條文的規定，並在有需要時安排指定人員為其講解。

—— 4. 與管制人員有關的重點，載於附件 A。該等重點並非詳盡無遺，並應與條例一併閱讀。

/變革管理.....

變革管理

適當程序

5. 為配合政府持續推動善用資源，各決策局及部門都致力探討各種方法，以重整工序、重訂工作優次、避免過度規管及精簡程序等等。在任何情況下，管制人員均應依循適當程序行事，確保各項相關因素(包括但不限於需要適當顧及節約及成本效益的原則)經慎重考慮後，才作出變動。

工作綱領及開支檢討

6. 如需要進行基本開支檢討及推行第 5 段所提及的各種善用資源措施，管制人員應考慮向效率促進組尋求協助。如需要取得開支／成本控制及監察的資料，管制人員可向庫務署署長徵求意見或尋求協助。

對財政有影響的變動

7. 各決策局或部門如欲更改其政策或提出撥款建議，管制人員須確保一切符合載於附件 B 的撥款建議內部審批規則。有關規則已另外分發給各局局長，但為清楚起見，現隨文再行附上。

對服務承諾的影響

8. 如決策局或部門需要更改其在開支預算的管制人員報告中所列載的基本職責及服務承諾，管制人員須確保在有需要時進行適當的諮詢及取得適當的授權(包括政府內外)。這可避免決策局及部門因服務承諾過時受到不公平的評價。

責任承擔

9. 管制人員須最終對其管制內的款項是否適當使用負責和交代。不論有關的公帑是以透過採購合約、資助、贊助或以其他方式支付，管制人員須顧及提供公共服務及使用公帑的經濟效益、效率及成效，並確保已實行一套恰當的成本控制或監察系統。

/適用範圍.....

適用範圍

10. 本通告適用於營運基金，並以有關營運基金的總經理為預算內的指定管制人員這個身分為適用範圍。

查詢

11. 如就本通告有任何查詢，請與庫務科轄下資源部聯絡。

財經事務及庫務局局長
馬時亨

分發名單：各局局長
管制人員
司法機構政務長(備考)

二零零四年二月二十三日

《公共財政條例》(條例)的重要條文

核準備付款額

1. 條例第 6(3)條規定開支須以各分目的核準備付款額為限。各管制人員須令其本人信納有足夠程序監察開支，以確保所承付的開支不超出獲授權的限額及範圍。

對核准預算作出修改

2. 條例第 8 條規定，只可在第 8(2)條所訂明的情況對核准開支預算作出修改，這些情況可包括 —

- (a) 開立新總目或分目；
- (b) 在經核准的分目或新分目中的追加備付款項；
- (c) 變更職位編制；以及
- (d) 提高對並非是每年經常出現的開支的承擔限額。

3. 此外，就開支分目或資本帳項目所適用的範圍和涵蓋的範圍作出重大修改，亦很可能須獲得財務委員會的核准。如有疑問，管制人員應諮詢庫務科的意見。

4. 基本上，除另有註明的分目外，每個分目的核準備付款額均是現金支出限額。除運作開支中的薪金及津貼部分由於公務員薪酬調整而須予增加的撥款，或極特殊情況外，追加備付款額不應獲得考慮。無論如何，追加備付款項必須獲得財務委員會或在獲授權情況下由庫務科或管制人員核准。

5. 所有有關追加備付款額或對核准預算作出其他修改的請求應適時提交，以便有關請求獲得適當的審查。尤其是如有關修改需要獲得財務委員會核准，管制人員更須適當顧及財務委員會的會議時間表、擬備財務委員會議程文件的籌備時間，以及可能需要諮詢立法會有關事務委員會。

6. 管制人員不得搶先在立法會的審議有結果之前便承付開支。根據條例，在這種情況下承付開支屬於違法。此外，對預算的修改亦不得以追溯方式給予核准，但如屬已按照條例第 15 及 21 條妥為處理的緊急及不可避免開支則屬例外(參閱下文第 11 至 13 段)。

管制人員

7. 根據條例第 12 條，“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。”

規例及指示

8. 條例第 13 條規定，每名管制人員須遵從根據條例第 11 條所訂立的一切行政規例及指示／指令，包括《財務及會計規例》、《物料供應及採購規例》，以及財務通告。管制人員應對主要條文熟悉，或確保他們可通過其輔助人員獲得適當講解及意見。

9. 管制人員應特別留意《財務及會計規例》第 320 條的規定—

- (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資本帳¹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。
- (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。

¹ 《財務及會計規例》第 320(2)條現予修訂，以便在“分目”前加入“資本帳”三字。在實施經營開支封套制度後，各局局長及掌管封套的人員現可在不抵觸有關更改預算的現行規則及規例的情況下，按照政策優先次序，將獲發的經營開支封套內剩餘的資源，靈活調配予其他總目及分目。

撥款令

10. 根據條例第 14(4)條，管制人員對於由其管制的分目，可以撥款令授權其他管制人員以該分目所示的備付款額承付開支。除非經撥款令的收受者同意發出更改書，否則管制人員不得假設可將這些撥款任何可能節省的款項，隨意重新調配。

緊急開支及付款

11. 條例第 15 及 21 條就追加備付款項或新增承擔限額獲核准前承付緊急開支及處理付款事宜，作出規定。根據第 15 條，凡因有緊急需要而須承付開支，而該項需要乃一

- (a) 須在經核准的分目或新分目中追加備付款項或提高非經常開支的承擔限額；以及
- (b) 管制人員認為若要避免對公眾利益造成損害，有關開支是不能遞延的，

管制人員可在該等追加備付款項或新增承擔限額獲核准前，承付有關開支，但該管制人員須負上個人責任。

12. 根據條例第 21 條，凡須作出緊急付款一

- (a) 以應付在核准開支預算中並沒有備付款額，或備付款額不足的開支；以及
- (b) 若要避免對公眾利益造成損害，有關付款是不能遞延的，

財政司司長可簽發緊急撥款令，授權庫務署署長支付款項。管制人員應注意，儘管他們可根據條例第 15 條承付開支，但該項緊急開支如屬追加備付款項獲核准前須墊付的款項，仍須先由財政司司長簽發緊急撥款令，庫務署署長才可支付有關款項。

13. 管制人員如擬引用條例第 15 及 21 條，則在承付任何有關開支前，必須一

- (a) 親自以書面向庫務科詳細解釋超額開支的原因，以及為何有關開支不能在可避免對公眾利益造成損害的情況下遞延；

- (b) 請求由財政司司長根據條例第 21 條發出緊急撥款令，准許庫務署署長作出有關付款；
- (c) 只在庫務科給予通知，財政司司長已向庫務署署長發出緊急撥款令後，才按本身的個人權限處理有關付款；以及
- (d) 事後申請補回所需追加備付款額的核准。

保證

14. 根據條例第 28 條，任何公職人員不得作出任何令政府在財務上承擔法律責任的保證，但若該保證是為施行某條例並按照其條文，或為施行立法會的決議並按照其條文，或先徵得財務委員會的核准，則不在此限。

附加費

15. 根據條例第 32 條，在下述情況下，公職人員可被徵收附加費 —

- (a) 負責收取應付予政府的款項但沒有收取；
- (b) 須對任何不當支付公帑行為負責；
- (c) 不當地承付開支；
- (d) 須對公帑或其他政府財產的短缺、遺失、毀滅或損壞負責；以及
- (e) 須對任何財物的遺失、毀滅或損壞負責，而政府得因該財物的遺失、毀滅或損壞而須負擔更換或修理的費用或支付賠償。

適用範圍

16. 雖然條例的部分管制規定只關乎政府一般收入帳目，但管制人員在控制根據條例第 29 條設立的各項基金的開支方面，亦應採用類似的準則。這些基金包括基本工程儲備基金、資本投資基金、賑災基金、創新及科技基金、貸款基金及獎券基金等。

17. 有關保證、附加費等的條文對所有“公職人員”²均具約束力。

18. 以上所載應與《公共財政條例》一併閱讀，而各管制人員須對條例的條文熟悉。

² 根據《釋義及通則條例》(第 1 章)第 3 條的釋義，“公職人員”指任何在政府擔任受薪職位的人，不論該職位屬長設或臨時性質。

撥款建議規則

1. 政府就所有新政策措施或撥款建議一向採取的做法，是在公開作出或應許任何承擔前，有關的新政策或撥款建議須先通過內部審核或資源分配程序。為加強這個內部制度，以及使內部審核程序與“經營開支封套”的撥款方式更為一致，我們有需要重申現行的基本規則。

基本規則

2. 各局局長及管制人員均須遵守下列各項一

(a) 如決策局或部門建議一項新政策，而該新政策對公共開支有所影響，並須經政策委員會或行政會議作內部審批，有關的決策局或部門須徵詢庫務科的意見。

(i) 如有關政策措施可從提出建議的決策局的“經營開支封套”之內的資源撥款推行，庫務科所提供的意見會把重點主要放在該等措施對政府或公營部門可能造成的全面影響，以及從“經濟效益”角度着眼。

(ii) 如有關政策措施得從提出建議的決策局或部門的“經營開支封套”以外的資源(即由中央)撥款推行，則必須在公開作出或應許任何承擔前取得庫務科的事先批准。無論如何，所提交的有關文件中“對財政的影響”一節須先由庫務科審批。

(b) 所有其他需要中央額外撥款的建議(不論是否涉及政策修訂，亦不論是經常或一次過性質)，必須先通過每年資源分配工作進行審核。在年度內提出的撥款申請，只會在特殊情況下才獲得考慮。

緊急情況

(c) 有時或會須作出緊急決定，在上文第(a)或(b)項既定規則的例外情況下，要求中央額外撥款。

- (i) 在這些特殊情況下，提出建議的決策局或部門在公開作出或應許任何承擔之前，仍有責任取得庫務科的確認，表示中央可以及將會就有關用途提供撥款，而這類確認必須以可跟查的形式記錄。
- (ii) 由於政府財政緊絀是已知事實，因此在通過內部撥款審批前，不應假定中央一定會就過早作出的承擔給予撥款。除非如上文所述事先得到庫務科的確認，否則提出建議的決策局或部門須從本身的資源之中撥款支付其已公開作出或應許的所有承擔。

全面影響

- (d) 有些政策措施或建議明顯屬局長或管制人員的職權範圍，並可由他們作出決定。這樣，雖然不需要通過中央的審批或取得其撥款核准，但有關局長或管制人員須注意有關措施或建議可能對公共開支或政府收入造成的全面影響，並在適當情況下徵詢庫務科的意見。

3. 為維持整體政府審慎理財的制度，並確保公開作出的承擔會先通過政府內部適當程序，上述規定是有必要實行的。
