

香港特別行政區
立法會

政府帳目委員會
代表團

前往英國倫敦進行職務訪問的報告

2011年3月20日至25日

目錄

	頁數
鳴謝	1
章節	
1 前言	2
2 英國政府審計制度概覽	4
3 下議院政府帳目委員會的機制、運作、工作方式及程序	6
4 國家審計局及衡工量值式研究工作	18
5 財政部及內閣辦公室	29
6 英格蘭及威爾斯地方當局審計委員會審核地方政府及地方公營機構帳目的工作	38
7 與其他人士、委員會及機構會晤	47
8 代表團的觀察所得	54
附錄	
I. 訪問行程	60
II. 參考資料一覽表	63

鳴謝

代表團感謝英國國會下議院政府帳目委員會主席何蒂姬議員(Rt Hon Margaret Hodge)與代表團會晤，分享她在改善政府帳目委員會的程序和加強其職能方面的經驗。訪問期間，英國多位下議院議員、上議院議員、政府機關和公共機構代表、政府官員和國會職員曾分別與代表團會晤，向代表團詳細講解、並與代表團交流意見和分享見聞，令代表團獲益良多，代表團謹此向他們一併致謝。

代表團特別向審計署署長鄧國斌先生致謝，他參與整個訪問行程，為代表團提供專業協助及技術意見，協助委員會對英國與政府帳目委員會相關的政府審計制度進行研究。

香港駐倫敦經濟貿易辦事處協助編排內容充實的訪問行程並作出後勤安排，代表團尤為感激。

報告的目的

1.1 立法會政府帳目委員會("立法會帳委會")代表團於2011年3月20日至25日前往英國倫敦進行訪問，研究英國國會下議院政府帳目委員會("下議院帳委會")的機制、運作及工作方式，以及探討英國與下議院帳委會相關的政府審計制度。本報告闡述代表團的主要考察結果和觀察所得。

訪問的背景

1.2 立法會帳委會根據《立法會議事規則》第72條設立。立法會帳委會的職責之一，是研究審計署署長就審核政府及屬於政府審計範圍內的其他機構的帳目及衡工量值審計結果所提交的報告書。

1.3 在2010年12月1日的會議上，立法會帳委會曾考慮下述建議：由立法會帳委會進行海外職務訪問，造訪其他立法機關，以研究該等立法機關內與帳委會職責相當(即研究就政府部門及其他公營機構在履行職責時是否符合經濟原則和講求效率與效益所進行的衡工量值式審計報告)的國會委員會如何運作，以及汲取其經驗。立法會帳委會商議後決定訪問英國國會下議院帳委會，因其歷史悠久、制度完備。

訪問目的

1.4 訪問的目的是研究下議院帳委會的運作及工作方式、其就審計總長提交的衡工量值式報告書進行研究的機制，以及英國與下議院帳委會相關的政府審計制度，以取得第一手資料。代表團亦藉此機會進一步瞭解英國審議財政預算的程序，以及英國政府為提高接受政府補助的公營機構的效率而進行的工作。

代表團成員

1.5 代表團由以下5名立法會帳委會委員組成：

黃宜弘議員, GBS (帳委會主席兼代表團團長)

陳茂波議員, MH, JP (帳委會副主席兼代表團副團長)

湯家驊議員, SC

何秀蘭議員

李慧琼議員, JP

1.6 審計署署長鄧國斌先生應立法會帳委會邀請加入代表團，協助代表團研究英國的政府審計制度。

1.7 立法會帳委會秘書韓律科女士及立法會帳委會法律顧問顧建華先生亦隨團進行訪問。

訪問行程

1.8 訪問行程於2011年3月21日展開，並於2011年3月24日結束。訪問期間，代表團曾與多名英國國會下議院議員、上議院議員及英國國會職員會晤。此外，代表團亦曾與英格蘭及威爾斯地方當局審計委員會("審計委員會")、國家審計局、社區及地方政府署、財政部及內閣辦公室的代表會晤，聽取他們向代表團作出的簡介。

1.9 代表團亦曾到訪中華人民共和國駐英國大使館及香港駐倫敦經濟貿易辦事處("駐倫敦經貿辦")。訪問行程的細節載於**附錄I**。

第二章：英國政府審計制度概覽

2.1 在英國，政府須就公共開支向國會問責，程序如下：

- (a) 政府財政部將政府開支預算提交國會審批；
- (b) 下議院研究有關預算及批准撥款，而撥款批准須得到上議院正式同意；
- (c) 隸屬下議院並由國家審計局提供支援的審計總長負責對政府周年帳目和政府開支是否符合經濟原則及是否講求效率與效益進行審計及作出研究，並向國會呈交報告書；
- (d) 下議院帳委會就審計總長提交的審計報告展開研訊，並向下議院匯報研訊結果；及
- (e) 政府就下議院帳委會的報告書作出回應。

2.2 有關英國國會審計及研究公共帳目的程序早於1860年代已經正式確立。英國於1861年首次委出下議院帳委會，就政府帳目的審計報告書進行研究。《1866年財政及審計部法令》就設立審計總長一職及設立財政及審計部作出規定(審計總長的職能是審計政府帳目，而財政及審計部則負責為審計總長提供支援)。

2.3 現行的政府審計制度由1980年代通過的《1983年國家審計法令》確立。該法令就下述事宜作出規定：委任審計總長為隸屬下議院的人員；審計總長對政府帳目進行審計並就政府開支是否符合經濟原則及是否講求效率與效益進行研究的權力；以及設立國家審計局以取代財政及審計部，為審計總長提供支援。

2.4 審計總長和國家審計局主要負責審計英國中央政府的開支。審計委員會則負責對英格蘭境內的地方政府和當地公共機構的帳目進行審計。

第二章： 英國政府審計制度概覽

2.5 以下機構負責為蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭分權政府¹的公共開支進行審計工作：

- (a) 蘇格蘭 —— 蘇格蘭審計總長(由蘇格蘭審計署提供支援)；
- (b) 威爾斯 —— 威爾斯審計總長(由威爾斯審計署提供支援)；及
- (c) 北愛爾蘭 —— 北愛爾蘭審計總長(由北愛爾蘭審計署提供支援)。

¹ 英國政府分授權力予蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭政府，此等地方政府可就若干事宜(例如衛生、教育、交通運輸、農村事務、社會服務及文化等)制訂和執行其各自的政策。與此同時，英國政府保留權力，可對沒有分授權力的事宜(包括外交、國防、社會保障、宏觀經濟管理和貿易等)制訂國家政策。

第三章： 下議院政府帳目委員會的機制、運作、工作方式及程序

訪問行程

3.1 代表團與下議院帳委會主席何蒂姬議員、下議院帳委會委員麥圭爾議員 (Rt Hon Anne McGuire) 和史密斯議員 (Mr Nick Smith)，以及下議院帳委會秘書艾利特先生 (Mr Philip Aylett) 會晤，討論帳委會就審計總長所提交的衡工量值式審計報告書進行研究的工作。

3.2 此外，代表團亦與國家審計局及財政部相關官員會晤，探討他們與下議院帳委會的工作關係，以及就國家審計局及財政部如何支援下議院帳委會對衡工量值式審計報告進行研究取得相關資料。



代表團與下議院帳委會主席何蒂姬議員 (Rt Hon Margaret Hodge) (右四)、下議院帳委會委員麥圭爾議員 (Rt Hon Anne McGuire) (右二) 和史密斯議員 (Mr Nick Smith) (右三)，以及下議院帳委會秘書艾利特先生 (Mr Philip Aylett) (左一) 合照

第三章： 下議院政府帳目委員會的機制、運作、工作方式及程序

下議院政府帳目委員會的職能、權力和組成

3.3 下議院帳委會是按下議院《會議常規》第148(1)條成立的專責委員會²，"負責審查國會通過撥款的公共開支帳目，以及委員會認為應加以審查的其他呈交國會的帳目"。帳委會的主要職能為審核公帑是否用於國會指定的用途，有否盡量避免奢侈浪費，以及有否鼓勵以穩健理財方式進行預算、訂定合約及處理一般行政工作。

3.4 下議院帳委會擁有大部分下議院專責委員會的一般權力，包括"傳召人員、文件及紀錄"的權力(即要求或邀請任何人員或團體出席帳委會會議作口頭證供、提交書面證據、或呈交指定文件)，與其他專責委員會(包括上議院的委員會)交換文件及／或同時舉行會議，不時匯報在職權範圍內提出的意見及觀察，並就下議院須關注的事宜撰寫特別報告，以及在下議院以外的地方聽取證供。

3.5 代表團察悉，根據《會議常規》第148(1)條，下議院帳委會由不多於16名委員(包括主席在內)組成。現屆下議院帳委會於2010年7月12日成立，由14名委員組成，會議的法定人數為4人。下議院帳委會的委員中，8名委員來自保守黨、5名來自工黨、一名來自自由民主黨。按照慣例，財政部大臣為下議院帳委會委員之一，會收閱帳委會文件但不出席會議。

3.6 《會議常規》第122B(8)(f)條訂明下議院帳委會主席由反對黨的議員選出。根據2010年3月採納的《會議常規》第122B(9)條，下議院帳委會主席經不記名投票方式從獲提名的委員中選出。過去，帳委會的委員在每屆國會開始時由大臣動議提名產生。自2010年新一屆國會開始，下議院帳委會的委員由其所屬政黨的黨員選出，取代由黨鞭提名的方式。

² 英國國會下議院委任的專責委員會履行多方面的職能，包括審核政府部門的工作及下議院的行政運作。大多數的專責委員會是進行研訊的委員會，會先錄取證供、繼而進行審議，並向下議院匯報其研訊結果。大多數專責委員會按下議院《會議常規》成立，任期直至國會解散為止。

第三章： 下議院政府帳目委員會的機制、運作、工作方式及程序

3.7 代表團得悉，這是下議院首次為其專責委員會進行選舉。下議院帳委會認為，直接選舉專責委員會委員是一個十分重要的動力。由於下議院帳委會主席經由全體國會議員跨政黨選舉產生，而委員則由其所屬政黨的黨員選出，因此帳委會在國會內外均具較大的權威和公信力。下議院帳委會可憑藉這較大的權威和公信力，增加對行政機關的影響，提升行政機關向國會問責的程度，確保行政機關真正能夠善用納稅人的一分一毫。

3.8 代表團察悉，下議院帳委會的主席對該會的工作極具影響力。主席須分別按照法例及常規在多個範疇代表帳委會行事，並在適當時向帳委會匯報。在每屆國會開始時，下議院帳委會會獲邀通過決議案，以確認賦予主席的權力。此外，主席亦往往會就國家審計局報告披露的部門缺失公開發言，有關批評在下議院帳委會報告發表後常見於傳媒報道。

3.9 審計總長會向下議院帳委會提供意見，帳委會並獲得國家審計局龐大的資源和專業技術支援。

第三章： 下議院政府帳目委員會的機制、運作、工作方式及程序



代表團就下議院帳委會對衡工量值式審計報告進行研究的方式和程序與下議院帳委會主席和委員交換意見

第三章： 下議院政府帳目委員會的機制、運作、工作方式及程序

政府帳目委員會對衡工量值式審計報告進行研究

下議院帳委會的目標

3.10 自1983年，下議院帳委會的主要角色是對審計總長提交國會的衡工量值式審計報告進行研究。該等報告審核政府部門及其他公營團體在使用資源以推展服務目標時是否符合經濟原則，以及講求效率和效益。此外，帳委會亦審議提交國會的財務審計報告、審計總長自發或應帳委會要求提交的通函，以及政府就過去的帳委會報告書所作出的回應。

3.11 在審計總長提交的所有衡工量值式審計報告中，下議院帳委會為之舉行公開聆訊錄取證供者約佔三分之二，每次公開聆訊通常涵蓋一份報告。帳委會會不時致函有關的政府部門提出書面質詢。

3.12 代表團察悉，下議院帳委會對衡工量值式審計報告進行研究的目的，是汲取過去成功與失敗的經驗，以供涉及研究的部門在未來工作中借鏡，或作更廣泛的應用。帳委會不會審議政策如何制定及有何利弊，而會把焦點放於以下的衡工量值準則：

- (a) 經濟 —— 在符合一定質素下，以最低資源成本行事；
- (b) 效率 —— 以產品、服務或其他結果計算的成果與為達到此等成果而投入的資源之間的關係；及
- (c) 效益 —— 活動或產品的預期影響與其實質影響之間的關係。

3.13 代表團察悉，根據《1983年國家審計法令》，審計總長無權質疑施政方針的利弊，但不代表審計總長不得審閱與政策相關的文件，與此相反，國家審計局更須探討政策的本質，從而衡量有關政策是否行之有效。

第三章： 下議院政府帳目委員會的機制、運作、工作方式及程序

工作編排

3.14 代表團察悉，有別於下議院其他專責委員會一般每周開會一次的情況，下議院帳委會年內每周開會兩次(下議院休會期間除外)。除非另有決定，否則公開聆訊會於星期二上午9時及星期三下午2時30分舉行。聆訊需時一般最長為兩小時。每一會期內，帳委會一般開會50至60次。

3.15 根據《1983年國家審計法令》，審計總長可全權酌情決定如何履行其職責，特別是決定會否及如何展開衡工量值式的帳目審計工作。然而，由於審計總長的衡工量值研究是下議院帳委會聆訊的主要課題，《1983年國家審計法令》亦規定審計總長在擬訂工作編排時有責任一併考慮帳委會的申述。帳委會在有關年度內會不時提出要求，並會每年就審計總長未來兩年衡工量值研究的工作編排(第二年屬臨時性質)而正式呈交申述。審計總長所選取的一些課題可能源自下議院其他議員或外界人士的建議。代表團察悉，審計總長確會考慮下議院帳委會委員的建議，並在適當情況下對工作編排作出調整。

3.16 下議院帳委會表示，審計總長每年約3次向帳委會提交他預期未來3個月內將會備妥的報告及通函一覽表，並提出他認為帳委會應較深入研究的報告的建議。此外，審計總長亦會向帳委會建議應傳召哪些證人，帳委會繼而會就有關建議進行討論，並定出計劃，由秘書安排證人出席應訊。然而，有關工作編排並非一成不變，而是可按需要作出更改。審計總長亦會監察政府因應帳委會過往的建議以及政府就帳委會報告作出的回應曾採取甚麼行動，帳委會經常把這方面的研究納入工作計劃。

3.17 至於下議院帳委會與下議院其他專責委員會的工作關係，代表團察悉，鑒於時間緊迫和範疇各異，下議院帳委會與其他專責委員會的工作關係並不密切。下議院帳委會從衡工量值的角度進行研究，而各專責委員會則專注於政策範疇。再者，兩者的工作方式亦各有不同。舉例而言，專責委員會一般會邀請大臣出席會議，而下議院帳委會則不然。

第三章： 下議院政府帳目委員會的機制、運作、工作方式及程序

取證

3.18 下議院帳委會一般會向政府部門的相關帳目人員(由財政部指定負責所屬機構公帑管理的高級公務員)，以及其他高級政府官員錄取口頭證供。他們可帶同其他員工協助回答提問。若涉及公營機構撥款，則一般會帶同有關機構的行政總裁(或相若職級的人員)，此人通常獲委任為該機構的帳目人員。除非情況十分特殊，否則下議院帳委會不會向大臣取證。下議院帳委會認為，大臣是政治人物，他們向帳委會陳詞時，通常不會像身為公務員的帳目人員一般坦率直接，他們的證供質素一般亦不太理想。根據下議院帳委會的經驗，帳目人員所作的證供，可於日後為相關政策帶來影響。

3.19 審計總長(或其副手)及其屬下人員會出席下議院帳委會的公開聆訊。

3.20 代表團察悉，在英國政府內，處理與國會在財政方面的關係，主要是財政部的責任。帳目庫務主任會就此等事宜提供意見，其團隊是政府與下議院帳委會及國家審計局聯系的中心點。帳目庫務主任(或輪替主任)會出席下議院帳委會所有公開聆訊，並會在部分聆訊當中陳詞。帳目庫務主任亦會被問及有關財務管制的一般事宜。此做法給予委員會空間，讓委員會可以探討由聆訊的課題所帶出的更普遍適用的事宜。

3.21 代表團詢問，除了公開聆訊外，下議院帳委會會否舉行閉門聆訊；若會的話，考慮因素為何。下議院帳委會表示，自1978年起，除非牽涉國家安全或因商業機密考慮而須閉門進行部分或整個聆訊過程，否則均會公開聽取證供。若無法公開取證，帳委會其後會盡量公開有關資料。證人可在記錄文本中標示建議不予公開的內容，惟以帳委會的最終決定為準。

3.22 至於公開聆訊的進程序，代表團察悉，國家審計局的研究小組約在聆訊一星期前會提供簡介文件，下議院帳委會委員偶然會要求他們以口頭簡介作為補充。簡介內容包括就委員提出的問題及聆訊的取向提出建議。下議院帳委會委員表示，他們不一定依循國家審計局準備的提問方向。很多時，他們會在建議的提問當中作出篩選，然後自行提出本身的問題。

第三章： 下議院政府帳目委員會的機制、運作、工作方式及程序

此外，他們亦會舉行閉門會議，為進行聆訊作出準備。國家審計局的負責人員與帳委會的委員及秘書保持密切聯繫，委員亦會與國家審計局的人員直接聯絡。

3.23 此外，代表團亦獲悉，下議院帳委會委員不會就工作進行分工，而是以團隊方式展開工作。帳委會進行發問的方式一般是由主席開始發問，繼而由委員輪流各自提問。帳委會進行商議期間，審計總長及其屬下的相關人員均會在場。若證人未能在聆訊期間回答問題或希望詳加回應，可以在會後提供書面資料，這些資料會與口頭證供的記錄文本一併發表。

3.24 代表團察悉，所有由審計總長擬備並由下議院帳委會取證的報告及通函，事先均經審計總長與有關部門協商同意。此項有時相當費時的程序是為了確保下議院帳委會無須就關乎事實的爭議作出仲裁。若有關部門對國家審計局根據此等事實而作出的定論有爭議，其意見亦會在審計總長的報告或通函中載明，讓下議院帳委會得悉有關情況，並可作進一步調查。



財政部帳目庫務輪替主任賈拉夏先生(Mr Marius Gallaher)簡介財政部帳目庫務組如何為下議院帳委會提供支援。代表團向賈拉夏先生致送紀念品。

第三章： 下議院政府帳目委員會的機制、運作、工作方式及程序

下議院帳委會的報告

3.25 代表團察悉，下議院帳委會一般會就曾經研究的課題逐一撰寫報告，而每份報告一般以一天的口頭證供為依據。在2009-2010年度會期內，帳委會共發表了33份報告。若有關聆訊牽涉機密事宜以致不能發表公開報告，帳委會會向負責的政府大臣發信。然而，帳委會一般可在發表的報告中作出建議而不披露機密資料。

3.26 代表團察悉，在公開聆訊後，負責的國家審計局研究小組會為下議院帳委會主席擬備報告書擬稿，帳委會主席通常會就報告提出意見，其意見對報告如何撰寫有很大影響力。主席會將報告書擬稿送交帳委會委員研究。該份報告書會以國家審計局的報告書為基礎，並會採納所錄取的證供及有關部門或機構就帳委會委員提問進一步提交的資料；而以帳委會所作出的建議最具權威性。委員會就報告書進行辯論，以及提出修訂建議。

3.27 下議院帳委會主席強調，她會確保帳委會報告書載有帳委會錄取的證供，而帳委會所作出的結論及建議均以證供為依據。此外，其他委員表示，由於下議院帳委會每年發表多份報告，而有關報告均廣受傳媒關注和報道，故該委員會備受矚目，對政府的行事方式甚具影響力。此外，多年以來，帳委會提出了多項建議，對政府部門及公營機構的會計程序，以至較廣泛的財務行政工作，均有很大影響。

3.28 代表團察悉，國家審計局的衡工量值研究報告需要經過與部門協商的過程(見上文第3.24段)，但帳委會報告書則不受此限，因此帳委會報告書通常會作出較為直率的批評。

第三章： 下議院政府帳目委員會的機制、運作、工作方式及程序



國家審計局國會關係主任盧斯福先生(Mr Steve Luxford)簡介國家審計局為下議院帳委會提供支援方面的角色及職責

跟進下議院帳委會報告的工作

3.29 政府就下議院帳委會報告書所作出的回應及意見載於"財政部覆文"，該等覆文以敕書的形式在國會會期內分批發表。政府的目標是在帳委會發表報告書後兩個月內作出回覆。財政部的帳目庫務組負責財政部覆文的編撰過程，並指示各部門作出回應。此外，各部門亦會在其周年報告中發表對財政部覆文的回應，並發表摘要，就下議院帳委會提出的要點匯報自財政部覆文發表後的進展概況。

3.30 代表團察悉，下議院每隔約6個月進行辯論，以"省覽上一次辯論後呈交的報告及政府回覆"。辯論通常以主席發言開始，並由財政部部長代表政府提出回覆；其間會盡可能鼓勵更多議員參與辯論。由於動議只是"省覽"而並非審批報告，因此一般會在無須進行點名表決的情況下獲得通過。

3.31 在財政部覆文發表後，國家審計局會監察部門落實下議院帳委會建議的進度；若以往發現的問題似乎仍然存在，帳委會或會再度研究有關事項。

第三章： 下議院政府帳目委員會的機制、運作、工作方式及程序

3.32 下議院帳委會委員表示，帳委會的建議大部分會得到政府部門接納。然而，為確保公務員及大臣不會對建議陽奉陰違，下議院帳委會決定更嚴密監察建議落實的情況。國會已通過動議，要求大臣若未能在一年內落實帳委會報告書中已獲接納的建議，必須向國會匯報。帳委會每年會另設兩個時段，若帳委會認為部門未能落實雙方同意作出的改變，則會再度傳召證人。帳委會希望此項新安排會向政府部門施加更大的公眾壓力，令政府部門更為密切跟進各項已獲接納的建議。

保密要求

3.33 代表團察悉，下議院有關議會特權的規則對傳閱提交專責委員會的文件及發放會議曾討論的資料作出限制。該等文件及會議紀要在呈報下議院及發表前一概保密處理。不當公開尚未呈報的會議紀要屬違反議會特權之舉，而過早公開已呈報但未發表的會議紀要是對下議院不敬的行為。若出現此等披露行為，專責委員會自行展開正式調查程序。

3.34 專責委員會展開初步調查後，若認為涉及過早披露委員會文件的行為嚴重影響該委員會的工作(例如委員會報告擬稿曾被披露)，可向下議院提交特別報告。有關報告將會轉介予標準及特權委員會(Committee on Standards and Privileges)，以調查是否有人違反議會特權，並建議下議院應採取甚麼行動。

3.35 下議院帳委會委員表示，帳委會的報告擬稿在發表當天前須絕對保密，經商定的報告內文亦然。帳委會的審議程序亦須一概保密。下議院帳委會委員的一貫作風是遵循有關的保密要求。

下議院帳委會與國家審計局的關係

3.36 關於帳委會與國家審計局的關係，下議院帳委會主席表示，帳委會的工作質量十分視乎國家審計局報告的質量，而國家審計局報告的質量一般都十分出色。審計總長擁有索取文件的權力，保證了帳委會在探討公帑如何使用的工作上有無可比擬的能力。另一方面，帳委會若不舉行公開聆訊以跟進國家審計局的報告，國家審計局的報告則會失去影響力。因此，下

第三章： 下議院政府帳目委員會的機制、運作、工作方式及程序

議院帳委會及國家審計局必須緊密合作。她表示，審計總長及其職員盡力為她本人及帳委會其他成員提供支援，令她銘感於心。

3.37 據下議院帳委會委員表示，審計總長身為國會人員而獨立於帳委會，是適當的做法。他們認為，國家審計局應該進行甚麼工作，不應該由政治人物主導。同樣地，下議院帳委會亦不應完全倚賴國家審計局提供資料和意見。

3.38 下議院帳委會主席表示，基於上述原因，她已成功爭取對《會議常規》作出改變。下議院帳委會現在可以自行展開研究及自行招聘顧問人員。此舉並不反映國家審計局的工作質量，不過這有助帳委會聽取獨立的聲音和個別課題的專家的意見，而此等獨立聲音和專家的主要目的是為帳委會提供支援，而非為國家審計局工作。下議院帳委會已經開始就個別課題與專業人士舉行會議，並已開始向高級公務員以外的其他證人取證，包括普遍受到衡工量值式報告書影響的慈善團體、私營界別供應商及消費者等。這些措施均有助下議院帳委會更加獨立於國家審計局。審計總長亦同意此一做法。

第四章： 國家審計局及衡工量值式研究工作

訪問行程

4.1 代表團訪問國家審計局，聽取該局人員簡介其工作、如何籌劃及編排衡工量值式研究工作，以及該局為英國國會(包括為下議院帳委會及其他專責委員會)提供支援方面的角色和職責。

4.2 代表團亦聽取了國家審計局的人員簡介該局對政府帳目及審計工作的當前發展所作出的貢獻。

國家審計局

國家審計局的設立

4.3 國家審計局根據《1983年國家審計法令》第3條設立，由英國國會直接提供撥款，以便審計總長對公共開支進行監察。國家審計局聘用約900名員工。其職責是協助英國國會，令政府就如何使用公帑向其問責，並協助公共服務的管理人員提高服務表現。該局的願景是"從政府審計的專門角度，協助(英國)國會和政府追求精益求精的公共服務"。

4.4 國家審計局的工作由公共帳目委員會(Public Accounts Commission)監督。公共帳目委員會根據《1983年國家審計法令》第2條設立，是一個與下議院帳委會各自獨立的國會委員會，儘管兩者的成員有若干重疊³。公共帳目委員會的職能包括審核國家審計局每年提出的資源申請、為國家審計局委任外聘核數師，以及監察該局的工作表現。

4.5 審計總長是國家審計局的主管。他是下議院帳委會的首席顧問。現任審計總長莫爾斯先生(Mr Amyas Morse)於2009年6月獲委任。代表團察悉，直至2009年為止，審計總長的任期不設時限，可以一直在任，直至自行決定退任為止。繼公共帳目委員會於2007年就國家審計局的機構管治安排進行檢討後，審計總長的任期設限為10年一屆，不可續任。

³ 公共帳目委員會的成員包括下議院帳委會主席、下議院領袖，以及另外7位並非政府大臣的成員。公共帳目委員會主席在該7位成員當中選出。

第四章： 國家審計局及衡工量值式研究工作

- 4.6 以下安排使國家審計局的獨立性獲得保障：
- (a) 審計總長由英女皇委任，是隸屬下議院的人員。委任建議由英國首相提出，並須得到下議院帳委會主席同意及下議院批准；
 - (b) 審計總長負責委任國家審計局的專業人員。該等人員不屬公務員，並且獨立於政府；
 - (c) 審計總長及其職員擁有廣泛的法定權力，可向接受審計的機構索取資料；及
 - (d) 國家審計局開支預算由國會直接擬訂，而非由在任的政府擬訂。

國家審計局的工作

4.7 國家審計局為審計總長提供支援，協助履行其法定職能(即進行財務及衡工量值審計工作，及履行審計職能，把財政部的撥款發送給各個政府部門)；除此以外，國家審計局亦履行以下職能：

- (a) 為下議院帳委會、國會上議院及下議院的其他專責委員會，以及個別議員提供支援，協助他們就公共開支及所提供的服務進行研究；
- (b) 為審計客戶提供支援，以改善客戶的表現，方法包括以最佳做法為基準對比客戶的表現；提供最佳做法指引(例如開發工具套)；以及透過各種活動和刊物推廣最佳做法；及
- (c) 提供意見和訓練，支援其他國家有效監察公共財政。

4.8 國家審計局不會對地方政府的開支進行審計，有關的審計工作由審計委員會負責進行。

衡工量值式研究

4.9 國家審計局的宗旨是協助國會及政府追求精益求精的公共服務。為了達致這項整體目標，該局每年進行大約60個衡工量值式研究。國家審計局的衡工量值式研究以事實證據為依歸，並以審計分析為基礎作出結論。有關報告書會向國會呈交，並由下議院帳委會作出研究。

4.10 衡工量值工作計劃的涵蓋範圍包括所有政府部門及眾多其他公營機構。按照《1983年國家審計法令》，國家審計局可研究公共開支是否符合經濟原則及是否講求效率與效益，並呈交報告書，該局也擁有廣泛的權力，可索取相關文件和資料。

4.11 每項衡工量值式研究工作均以某個特定範圍的政府開支為焦點，目的是判定有關開支是否物有所值。物有所值的定義是指能夠把資源物盡其用，以達到原先預期的結果。國家審計局的角色並非對政府的政策目標提出質疑，而是向國會提供獨立而嚴謹的分析，闡釋當局如何運用公帑達致有關政策目標。

4.12 國家審計局除了就物有所值的問題作出總結，還會就所研究的事項，建議如何達致更物有所值及改善服務。下議院帳委會會以國家審計局的報告書為基礎進行聆訊，而接受審計的機構則會就下議院帳委會以報告書為基礎所提出的建議作出回應。在若干情況下，國家審計局會展開跟進研究，以該局提出的建議為基準，量度實施有關建議的進展情況。

4.13 據國家審計局人員表示，衡工量值式研究由多組員工負責，他們各有所長，當中包括會計、資料統計及資料研究等，並來自不同專業。有需要的話，國家審計局會聘用外界專才。研究小組經常使用的方法包括：財務分析、管理資料分析、文件審閱、與部門員工及其他員工進行會晤或小組會晤、文獻審閱、向負責人士或服務使用者進行調查，以及與其他機構或其他國家作出基準比較。有關研究由開始進行至報告書付梓，一般需時3至12個月。

籌劃及編排衡工量值式研究工作

4.14 據國家審計局人員表示，國家審計局每年均會擬訂衡工量值式研究的工作編排。國家審計局會考慮下議院帳委會提出的建議，但該局將就甚麼事項進行研究，概由審計總長決定。國家審計局在2010-2011年度總共製備了60份衡工量值式研究報告。該局會分析政府各部門未能達到物有所值的風險、所涉開支的規模，並計及下議院帳委會特別關注的事項，再選定研究課題。

4.15 研究建議由國家審計局專門負責個別部門的小組或跨政府部門小組提出，此舉是為了確保提出建議者對所審計的機構有深入認識並且素有聯絡，可提醒國家審計局應該優先注意的事項。各小組一般會提出80至90個建議，而審計總長會決定進行研究的課題和時間表。每年3月至12月期間完成的報告書大約有45份，並有15份報告書在其餘的月份完成。

4.16 為令其工作取得最大成效，國家審計局集中精力於如何提高公共機構的工作表現，該局的專門技能在這方面最能夠發揮所長，而該局提出的結論及建議也最有可能在這方面帶來額外裨益。

4.17 代表團察悉，國家審計局策略(NAO Strategy)訂出3個主題，為國家審計局的工作方向作出指示，並為該局選擇進行哪些衡工量值式研究提供指引。這3個主題是各個公共機構在服務表現方面的主要範疇，也是服務表現最經常出現問題的地方。這3個主題是：

- (a) 資訊充足的政府 —— 以優質資訊作出決策並對服務表現作出監察，是機構賴以成功的血脈根基。國家審計局會協助政府加倍善用資訊，藉以提高服務表現和生產力；
- (b) 財務管理和匯報 —— 國家審計局會協助各部門改善財務管理、更深入認識成本開支與服務之間的關係，並對服務表現進行基準測試，找出可以在更大程度上達到物有所值的地方，從而控制開支、摒除浪費；及

第四章： 國家審計局及衡工量值式研究工作

- (c) 以具成本效益的方式提供服務 —— 要有效提供服務，須有周詳策劃和優良的項目管理、卓越的商業技能、善用資訊科技作出卓有成效的業務轉變，以及深入透徹地瞭解客戶的需要。國家審計局會協助各部門在提供服務的安排方面作出更佳決策、摒除浪費。

4.18 代表團知悉，國家審計局選擇研究課題時主要着眼的範圍包括：主要政府部門、開支龐大的範疇、在物有所值方面的主要風險、時事議題，以及對各部門具有重大策略意義的事宜。在編排衡工量值工作時，每年的焦點各有不同，以反映這些主要範疇內不同事項在緩急輕重方面的變化。國家審計局目前的工作焦點包括：

- (a) 減省開支 —— 研究政府機構如何擬訂和執行計劃，有計劃地減省機構開支；
- (b) 問責 —— 研究重整架構對政府各部門的影響，以及研究為問責而採用新模式提供服務的情況；
- (c) 在地區層面提供服務 —— 研究提供服務的整體系統，並研究如何在地區層面為各項服務提供撥款、予以推行和作出管理；
- (d) 跨部門事宜 —— 研究政府各部門或某個組別的機構，總結常見教訓，並重點指出成功的做法；及
- (e) 應付主要經濟難題 —— 研究政府為改善現行經濟狀況而實施的各項主要措施。

4.19 國家審計局的衡工量值工作編排，刊載於該局網站。

第四章： 國家審計局及衡工量值式研究工作



衡工量值實務及質素組審計經理賀爾登女士(Ms Helen Holden)
向代表團簡介如何籌劃及編排衡工量值式研究工作

為國會提供支援

4.20 國家審計局為國會提供獨立意見，協助國會監察政府。該局為下議院帳委會、上下兩院的其他專責委員會和個別議員提供支援，協助他們監察公共開支和提供服務。該局亦處理由國會議員所提出林林總總的查詢，在若干情況下，這些查詢或會引發一份完整的衡工量值式報告。

4.21 代表團察悉，國家審計局與下議院帳委會的工作關係最為密切。一般而言，下議院帳委會每星期均會就新近發表的國家審計局報告舉行兩次聆訊。審計總長(或其副手)會出席所有下議院帳委會的聆訊，亦經常會以證人身份出席有關聆訊。在2010-2011年度，國家審計局曾為下議院帳委會舉行的43個聆訊提供支援。有關支援包括與國家審計局個別報告書並不直接相關的跨部門事宜進行聆訊，例如管治安排的改動對國會問責性帶來的影響、日漸興起的地方主義，以及新的部門業務計劃程序等。

第四章： 國家審計局及衡工量值式研究工作

4.22 代表團亦知悉，在2010-2011年度，國家審計局曾為19個其他專責委員會提供支援，協助他們監察政府。有關的專責委員會可以要求索取證據、研究資料和資料簡介，以及要求借調具有特別專長的國家審計局人員。專責委員會要求國家審計局提供更多支援已漸成趨勢，國家審計局必須要求增加開支預算，才能夠滿足這方面的需求。

研究2012年倫敦奧運會及殘疾人奧運會的籌備工作

4.23 代表團察悉，國家審計局已針對舉辦2012年倫敦奧運會及殘疾人奧運會(下稱"倫敦奧運會")的籌備工作進行了多項衡工量值式研究，首份研究結果已於2007年發表。由於倫敦奧運會在2012年才舉行，有關活動的工作仍在籌備中，代表團有興趣知道國家審計局為何會就此進行研究及如何進行有關研究。

4.24 國家審計局的人員表示，國家審計局對倫敦奧運會進行的研究，是該局首次進行的前瞻性研究。倫敦於2005年7月6日奪得2012年奧運會及殘疾人奧運會的主辦權。籌辦倫敦奧運會是英國公營部門所處理其中一項最大型和最受注目的項目，因此，下議院帳委會對有關籌備工作十分關注，一方面是保證為支付舉辦倫敦奧運會開支而撥出的龐大公帑用得其所，另一方面是克盡己任，確保充分善用舉辦倫敦奧運會為倫敦和英國所帶來的難得機遇。在下議院帳委會建議下，審計總長決定在相關部門和機構實際作出開支及在倫敦奧運會實際舉行前，就舉辦倫敦奧運會的事宜展開連串研究工作。

4.25 截至2011年3月，國家審計局已發表5份有關籌辦倫敦奧運會的報告書。每份報告均參考下議院帳委會和國家審計局早前所發表報告書的內容。下議院帳委每次均進行公開聆訊，聽取關於報告書的口頭證供。

4.26 代表團知悉，2007年2月發表的首份報告書，旨在就倫敦自獲選為奧運主辦城市以來，在籌備工作和財務安排方面所取得的進展進行早期審視。報告書的焦點在於風險評估和管理工作，以及找出日後工作的主要風險和困難。

第四章：國家審計局及衡工量值式研究工作

4.27 第二份報告書於2007年7月發表，旨在研究為主辦倫敦奧運會所需場地和基建設施制定開支預算(包括各項開支和撥款)的情況，並研究其他的相關開支(例如保安)。

4.28 國家審計局於2008年6月發表第三份報告書，研究倫敦奧運會籌備工作的進展。報告書涵蓋的範圍包括早前的報告書內指出存在風險的地方，並特別研究在管治和風險管理方面作出的安排、倫敦奧運會的開支預算管理、項目進展情況(重點是準備場地和基建設施的實質進展)，以及採購方式。

4.29 第四份報告書於2010年2月發表。由於距離倫敦奧運會只餘下不足兩年半時間，有關工作的焦點已由興建場地轉移至倫敦奧運會本身的策劃工作。該份報告書旨在研究此階段的工作進展。

4.30 2011年2月發表的第五份報告書，是截至目前為止最新的報告書，旨在研究奧運會籌辦管理局建造計劃的整體進展、政府統籌倫敦奧運會節目內容的進展、奧運會傳承工作的進展，以及倫敦奧運會的成本開支。

4.31 關於國家審計局如何審計奧運會傳承工作的事宜，代表團察悉，國家審計局的職責是確保政府為評定奧運會的傳承工作擬訂計劃。國家審計局不會評定奧運會的成效。在最新一份報告書中，國家審計局發覺，雖然下議院帳委會強調必須由奧運會中汲取經驗教訓，以供廣大公共機構借鑒，但政府尚未擬訂計劃，以便從各政府部門為籌辦奧運會所進行的工作中汲取和交流經驗，以及找出可以普遍適用於處理公共事務的經驗和教訓。

第四章： 國家審計局及衡工量值式研究工作



國家審計局文化、媒體及體育事務部主管(衡工量值)霍克維先生 (Mr Keith Hawkeswell)簡介國家審計局就倫敦奧運會籌備工作進行的研究



代表團向國家審計局文化、媒體及體育事務部主管(衡工量值)霍克維先生 (Mr Keith Hawkeswell)致送紀念品

對政府帳目及審計工作當前發展的貢獻

4.32 財務報表的審計工作是國家審計局工作的核心部分，此項工作令該局對為數接近470間須要問責機構的運作情況有深刻獨到的瞭解。該局的審計工作為國會提供獨立意見，保證中央政府的各個機構按照國會意向動用開支，並保證該等機構的帳目真實和公正地陳述有關機構的活動。這些工作使國家審計局能夠獲得不同的角度和理解，就中央政府的運作及中央政府應如何控制風險和管理財務提出意見。

4.33 除了提供審計方面的意見外，國家審計局亦向接受審計的機構發出管理函件，向該等機構提供如何改善機構管治、財務管理和運作等事宜的獨立外界意見。國家審計局藉着此等意見，向政府各部門就系統性事宜方面的良好做法傳遞訊息及指出該局找到的弱點。

4.34 代表團察悉國家審計局為協助英國政府落實清晰和一致的財務匯報所作出的貢獻。英國政府在2007年宣布，中央政府各部門和公營部門各機構將採用《國際財務匯報準則》編製帳目。在推行新準則的工作上，國家審計局擔當重要角色。該局為各部門製備工具套和指引，並與財政部和不同客戶攜手合作，確保有關工作順利推行。在該局作出的努力下，只有一套部門資源帳目被發現未能符合《國際財務匯報準則》的規定。政府帳目的質素現已提高，並且與私營機構所採用的最佳做法更為一致。

4.35 據國家審計局人員表示，他們與其他政府整體帳目機構的審計部門(包括審計委員會、蘇格蘭審計署、威爾斯審計署、北愛爾蘭審計署，以及其他私營機構)的審計人員合作，為政府整體帳目擬訂分組審計指示，以及為政府整體帳目機構轄下不同團體擬訂策略。政府整體帳目是由財政部為英國的公營機構擬備的綜合財務報表。

4.36 此外，國家審計局亦與財政部緊密合作，進行一個稱為 "Clear Line of Sight Project" 的計劃，簡稱 "協調計劃" (Alignment Project)。該計劃是英國政府於2007年7月推出的一項措施，目的是把策劃公共開支，以及把公共開支交由國會審批和向國會匯報的工作，以更為貫徹一致的方式進行。

第四章： 國家審計局及衡工量值式研究工作

4.37 本報告第5章會載述更多有關政府整體帳目及"協調計劃"的內容。



與國家審計局財務審計實務及質素組審計經理莫根先生(Mr Peter Morgan)會晤，討論國家審計局對政府帳目和審計工作當前發展所作出的貢獻

第五章： 財政部及內閣辦公室

訪問行程

5.1 代表團與財政部常務次官麥格遜爵士(Sir Nicholas Macpherson)及財政部與內閣辦公室的其他相關官員會晤並聽取簡介，內容包括英國在擬備政府帳目方面的近期發展，以及內閣辦公室為達致節省開支的目的而致力提高政府部門效率及對公營機構進行改革的工作。



代表團在財政部合照

財政部

5.2 財政部負責制定和推行英國財務及經濟政策。財政部的整體目標是提升可持續增長的速率，透過全面創造經濟及就業機會，使國家日益繁榮。財政部約有1 200名員工。財政部由財務委員會(Treasury Board)負責監管，財務委員會的目標是帶領財政部實現其目標，立足現在，邁向未來。

5.3 代表團察悉，在目前的聯合政府⁴下，財政部三大首要任務為：

- (a) 以公平和負責任的方式，帶領政府削減結構性赤字；
- (b) 創造有利條件，讓經濟可持續增長、有更強的適應力，並使公私營界別及各區的相互發展更為均衡；及
- (c) 改革金融界的規管架構，避免日後出現危機。

5.4 在英國國會審議公共開支的程序方面，財政部的角色包括：

- (a) 擬備主體預算(即載列每個政府部門所需資源的預算)，以及擬備修訂與補充預算(即對主體預算作出修訂的預算)，呈交國會審批；
- (b) 擬備並提交周年政府整體帳目供審計總長審核；並向國會呈交已核證的帳目及經審計總長審核的帳目的相關報告；
- (c) 向國會呈交已核證的周年部門帳目及經審計總長審核的帳目的相關報告⁵；及
- (d) 由帳目庫務主任出席下議院帳委會的所有聆訊，並在某些聆訊上作證。

⁴ 由保守黨及自由民主黨組成的聯合政府於2010年5月執政。

⁵ 政府部門根據財政部發出的指引擬備帳目，並提交審計總長審核。

第五章： 財政部及內閣辦公室



與財政部常務次官麥格遜爵士(Sir Nicholas Macpherson)會晤

在擬備政府帳目方面的近期發展

5.5 財政部表示，保持透明度是政府一項重要原則，因此財政部致力採用最佳的工作方式，鼓勵更為公開開明的風氣。為加強這方面的工作，所有與保持透明度有關的工作，均會在財務委員會的層次處理。

5.6 代表團察悉，財政部為支援體制改革方面的優先項目而採取的主要步驟包括於2010年5月成立臨時的預算責任辦公室(Office for Budget Responsibility)，編製官方的經濟及財政預測，作為編製預算案的基礎。這是歷來首次不涉及政府大臣而作出的預測。臨時的預算責任辦公室致力提高透明度，而有關設立常設預算責任辦公室的法案，則規定預算責任辦公室必須以具有透明度的方式履行其職責。

5.7 此外，財政部由2010年6月起把綜合線上資訊系統(Combined Online Information System)的歷史數據發表，這些數據是有關英國公共開支歷來最詳細的資料，包括計劃的部門開支、結算數字及預算的結算數字。代表團知悉，現時公布的歷史數據屬原始數據，有關方面正在展開工作，令綜合線上資訊系統的資料數據可讓一般市民更易理解。

5.8 財政部官員表示，當局正在考慮取代綜合線上資訊系統的不同方案。替代方案一經通過，將會提高公營部門在財務資料方面的透明度，亦會帶來其他好處，包括令資料數據更加細緻準確，以及能更深入分析政府的核心資料和進行模組計算。

5.9 代表團察悉，財政部推行的另一項措施是首次公布政府整體帳目。政府整體帳目是全面採取應計制編制的帳目，其涵蓋範圍包括整體公營部門，並且經由國家審計局進行審計。政府整體帳目是一套綜合財務報表，涵蓋的機構接近1 500個，包括中央政府部門、地方當局、分權行政當局、衛生服務和公營公司。綜合財務報表採用為公營部門改編和作出詮釋的《國際財務匯報準則》編製，其陳述方式與私人機構的帳目類似。政府整體帳目的目的是讓國會和人民更深入認識和監察當局如何使用納稅人的稅款。政府整體帳目用以陳述公共財務的框架，與商界和會計專業的框架類似，因而令公共財政的資訊具有更高透明度、更加易於掌握。

第五章： 財政部及內閣辦公室

5.10 首份截至2010年3月31日為止的年度政府整體帳目在2011年春季發表，並會於其後每年發表。

5.11 代表團亦聽取關於如何落實協調計劃的簡介。英國首相於2007年7月3日宣布，會致力把策劃公共開支，以及把公共開支交由國會審批和向國會匯報的工作，以更為貫徹一致的方式進行。當中的挑戰包括：令公共開支系統現代化，以加強問責性和提高透明度；簡化公共財政的匯報工作，使之讓人更易理解；以及讓各部門更易管理財政資源，加強衡工量值的動力。

5.12 具體來說，協調計劃的目的是藉着加強對預算案、預算及資源帳目的統籌，令政府的財政報告更加簡潔和具有更高透明度，以及令呈交國會的政府開支文件更加條理分明。

5.13 根據協調計劃提出的主要建議包括：國會就預算案限額作出撥款；擴大預算的涵蓋範圍以包括目前不經由國會撥款的開支；將非政府部門公營機構的開支綜合成為預算及資源帳目；為預算作出的撥款以扣除收入的淨額計算；預算案中將除去近現金及非現金限額；以及每年只會進行三次公布開支的活動。

5.14 代表團察悉，根據協調計劃提出的所有建議均獲國會支持，在各部門及持份者之間也普遍獲得認同。英國政府會由2011年4月起全面推行根據協調計劃提出的各項改革。



財政部副主管(財務匯報政策)及財務匯報諮詢委員會秘書白拉里先生
(Mr Larry Pinkney)作出簡介

提效省支的工作

效率及改革組

5.15 代表團察悉，設於內閣辦公室的效率及改革組於2010年成立，目的是確保所有政府部門均採用嶄新和進取的方式節省金錢，彼此合作，確保在購入貨品和服務時達致最大的規模經濟效益。此外，效率及改革組的目標是將私營界別運作的最佳工作方式首次帶入政府。

5.16 效率及改革組將政府內部的專業知識和能力(例如財政部、Directgov(專為英國市民而設的英國政府官方網站)及Buying Solutions(所有英國公營服務的全國採購夥伴，亦是效率及改革組其中一部分)集於一身，以處理兩個優先事項：

- (a) 令政府更有效率 —— 減省運作開支，為納稅人提供更佳價值，以及讓資源集中於主要的優先項目；及

第五章： 財政部及內閣辦公室

- (b) 大幅改革提供公營服務的方式，確保公營服務的提供符合市民日益殷切的期望 —— 以透明度提高問責性，將權力移交人民，締造"大社會"("Big Society")。

5.17 代表團亦獲悉，效率及改革組監察資訊及通訊科技的開支、採購、市場推廣及顧問開支，以及公務員的開支和招聘。效率及改革組大部分工作過往均未曾在政府推行，例如與政府所有主要供應商重新磋商合約內容以減省開支，以及凍結所有新的宣傳及市場推廣開支。

5.18 由效率及改革組率領展開的工作，已經由於效率提高而節省數以億計英鎊的開支。舉例而言，新規例訂明任何超過2萬英鎊的開支均須得內閣部門及常務次官批准。自這項新規定實施以來，在顧問及採購方面減省的款額已經超過1億英鎊。有關方面亦已展開工作，與政府的主要供應商重新磋商合約內容。這項工作完成以後，預計節省所得的金額會超過8億英鎊。

公營機構改革

5.19 代表團察悉，英國有數目甚多的非政府部門公營機構。非政府部門公營機構的定義是："在國家政府的事務當中擔當角色但本身並不屬於政府部門，亦非政府部門其中一部分的機構，此等機構的運作在某程度上與各大臣保持距離"。非政府部門公營機構可分為四類：

- (a) 行政性質的非政府部門公營機構 —— 一般是根據法例成立，履行行政、規管及／或商業職能。例子包括國家博物館及美術館；
- (b) 諮詢性質的非政府部門公營機構 —— 就廣泛的事宜向大臣提供獨立的專家意見；例子之一是低薪委員會；
- (c) 審裁性質的非政府部門公營機構 —— 就法律上某個專門範疇擁有司法管轄權；例子之一是估價審裁處；及

第五章： 財政部及內閣辦公室

(d) 監察監獄、入境遣離中心及入境拘留室的獨立委員會 —— 前稱訪客委員會。這些組織是監獄系統的監察機構。

5.20 截至2009年3月31日，獲英國政府資助的非政府部門公營機構共766個，包括192個行政性質的非政府部門公營機構、405個諮詢性質的非政府部門公營機構、19個審裁性質的非政府部門公營機構及150個監察監獄、入境遣離中心及入境拘留室的獨立監察委員會。在2008-2009年度，行政性質的非政府部門公營機構所招致的開支大約465億英鎊，其中384億英鎊由政府直接撥款資助，餘數則透過費用及徵費、徵款及其他資金來源等獲得款項。

5.21 代表團察悉，在2010年10月14日，內閣辦公室大臣宣布計劃大幅改革大批政府內的公營機構。改革工作的涵蓋範圍包括所有政府的非政府部門公營機構及其他機構，例如某些非部級的部門及公營公司，目的是重新燃起市民對民主的信心，並確保政府以更有效率和更為實是求是的方式運作。

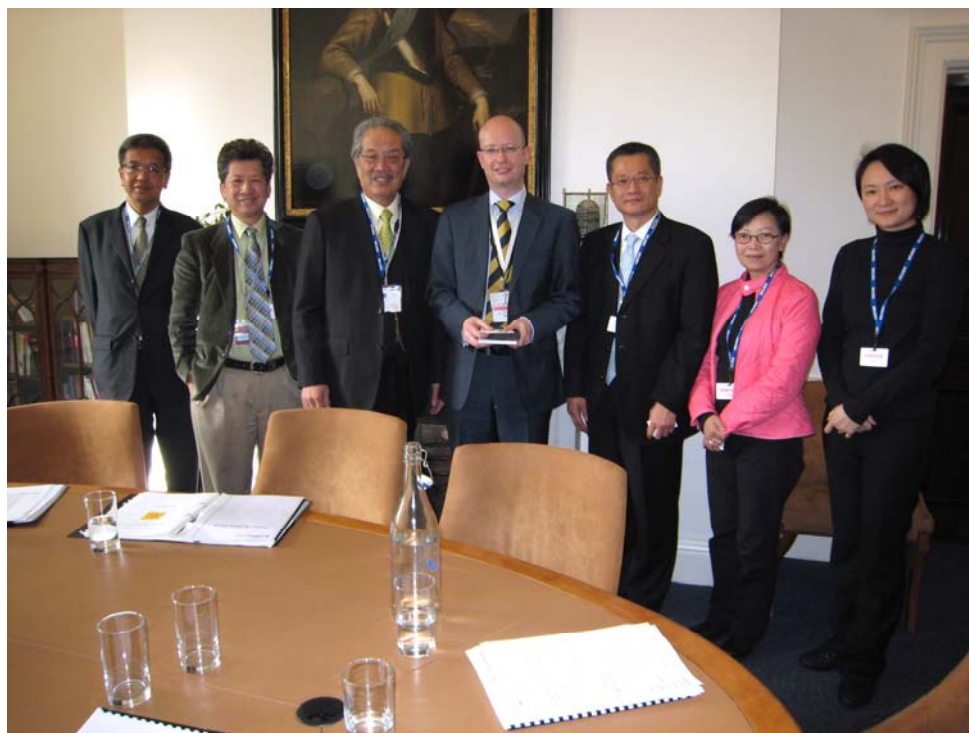
5.22 據內閣辦公室表示，英國政府承諾會將所有公營服務的透明度和問責性大幅提高，有關改革正是此項工作的其中一環。此項工作針對影響市民生活及如何使用納稅人款項的決定，恢復對有關決定的政治問責。根據以往的辦事方式，若遇到困難的決定，市民投票選出的大臣可以設立非政府部門公營機構並隱身其後，藉以逃避有關責任；新做法可以釋除市民這方面的疑慮。

5.23 政府建議對481個機構進行改革，當中192個將不再屬於公營機構，其職能則回歸政府、或下放至地方政府、脫離政府甚至完全取消。例子包括：將發展機構(Development Corporations)的工作責任下放至地方政府；令各類組織(例如兒童贍養及執行委員會(Child Maintenance and Enforcement Commission)受到政府各部更直接監管；以及令多類組織(例如設計委員會(Design Council)及國家科學、技術及藝術基金會(National Endowment for Science, Technology and the Arts)成為慈善組織。改革的內容亦包括，若某個公營機構顯然已經完成使命並且再無需要存在，則會被取消。

第五章： 財政部及內閣辦公室

5.24 政府已提出《公營機構條例草案》，以便政府的多項計劃能夠落實推行。

5.25 代表團察悉，有關舉措得到市民及非政府部門公營機構普遍支持。為推行改革，內閣辦公室已為政府部門發出指引，訂明政府部門應如何就非政府部門公營機構進行覆檢。若經議定某個非政府部門公營機構應予保留，有關部門應覆檢有關的監管及管治安排，以確保有關非政府部門公營機構的運作符合已獲確認的良好機構管治原則。內閣辦公室亦會訂明此等相關原則。



代表團向內閣辦公室主管(公共機構及公職任命)
華博先生(Mr Rob Wall)致送紀念品

第六章：英格蘭及威爾斯地方當局審計委員會審核地方政府及地方公營機構帳目的工作

訪問行程

6.1 代表團與審計委員會主席希堅斯先生、行政總監及副主席及審計委員會兩名委員會晤，就有關審計委員會為地方公營機構提供審計服務的工作及建議於2012年解散審計委員會的相關事宜進行討論。

6.2 代表團亦曾拜訪社區及地方政府署，聽取相關官員講解英國政府對地方政府審計工作前景的計劃。

英格蘭及威爾斯地方當局審計委員會

6.3 審計委員會根據《1982年地方政府財務法令》，於1983年成立為獨立公營機構，負責審核地方政府及其他公共機構的帳目，促使各地的公共服務更符合經濟原則，並更講求效率和效益。審計委員會的宗旨是確保"各地公共機構對其公帑管理負上責任，達致投入少而成效高，並改善地方狀況和人民的生活"的目標。該會的職權範圍涵蓋11 000間地方公共機構，該等機構每年的公共開支合計逾2,000億英鎊(港幣2萬4,300億元)。

6.4 代表團察悉，審計委員會的主要法定職能為：

- (a) 從審計委員會或私營核數公司中委任核數師，確保公帑受到保障並獲適當交代，並對地方政府、醫療、房屋、社區安全、消防救護，以及其他公共服務進行衡工量值評估；
- (b) 評估地方政府、國民保健系統下的基層護理信託、警務機構、消防及救護服務，以及房屋組織的服務表現，並發表有關結果；
- (c) 為了讓各地公共服務更物有所值而進行研究，並提供獨立分析；及
- (d) 比較薪酬或福利紀錄等一系列數據，從而協助公營機構監察有否存在欺詐和失誤。

第六章：英格蘭及威爾斯地方當局審計委員會審核地方政府及地方公營機構帳目的工作

6.5 審計委員會的工作由管治委員會負責監察。管治委員會由主席、副主席，以及多名委員組成。管治委員會的成員由社區及地方政府署經徵詢主要持份者意見後委任。

6.6 審計委員會的日常運作由行政總監及多名董事總經理組成的管理團隊掌管。

6.7 在地方公共機構的帳目審計方面，代表團知悉，大約30%的審計工作由審計委員會所委任的私營審計公司負責進行。審計委員會委任的核數師會向受審核機構發出相關的年度審計報告。此外，核數師會就核數過程中發現的重大事件發表公眾關注報告，喚起受審核機構及公眾人士的關注。所有報告均公開讓市民索閱。針對重大事宜的報告可在地方議會公開辯論。不過，大部分報告並沒有進行公開辯論。被審核的有關機構(醫療服務及港口衛生等機構除外)須考慮公眾關注報告及有關的建議，並公布將會採取的跟進行動。

6.8 審計委員會表示，委員會有權索取所有文件，但不享有國會特權及法律豁免。代表團察悉，在選出衡工量值式審計的課題方面，一般由審計委員會作出決定。不過，地方當局若想就某個特定課題展開審計工作，可向審計委員會提出。

6.9 代表團詢問審計委員會如何跟進其所作出建議的實施情況。審計委員會表示，委員會會通知主要持份者有關衡工量值式研究的結果，亦會把重大的研究結果通知相關的國會專責委員會。不過，審計委員會沒有正式程序確保相關的公營機構會考慮委員會衡工量值式研究所提出的建議。委員會亦沒有權力令有關建議落實執行。

第六章：英格蘭及威爾斯地方當局審計委員會審核地方政府及地方公營機構帳目的工作



代表團與審計委員會代表合照

社區及地方政府署

6.10 社區及地方政府署於2006年5月設立，負責就地方政府、房屋、市區重建、規劃及消防及救援等事宜制訂政策。該署亦負責英格蘭境內關於種族平等及社會融合，以及建築規例及消防安全等事宜。社區及地方政府署的主管是社區及地方政府大臣。

6.11 代表團察悉，根據《1998年審計委員會法令》，社區及地方政府署的職責包括：

- (a) 諮詢主要持份者意見，然後委任審計委員會管治委員會的成員，包括主席、副主席及委員；
- (b) 批准審計委員會審計監督的任命；

第六章：英格蘭及威爾斯地方當局審計委員會審核地方政府及地方公營機構帳目的工作

- (c) 諮詢審計委員會及主要持份者的意見，然後就如何履行審計委員會的職能(與受審計課題相關的事宜除外)作出指示；
- (d) 釐定審計委員會每位成員的薪酬及津貼；及
- (e) 如有需要，向審計委員會貸款以便履行其職能；此等貸款需要償還。



代表團團長黃宜弘議員向社區及地方政府署副總監(地方政府質素及表現)朱雅妮女士(Mrs Julie Carney)致送紀念品

地方政府審計工作的前景

建議作出改變的背景

6.12 代表團察悉，新聯合政府的社區及地方政府大臣於2010年8月宣布計劃解散審計委員會，並計劃於2012-2013財政年度前為英格蘭地區公營機構的審計工作推出新安排。

第六章：英格蘭及威爾斯地方當局審計委員會審核地方政府及地方公營機構帳目的工作

6.13 關於有關建議的理據，社區及地方政府署解釋，自1983年審計委員會成立以來，委員會的專業水準不斷提高、對地方政府進行審計工作的質素日益改善，其內部審計方式一直備受尊崇。但是，委員會亦變得過份集中於向中央政府作出匯報及支持白廳監管地方機構。政府認為這種中央化的監管方式，一方面對前線服務帶來不必要負擔，另一方面亦對真正的地方問責有害無益。地方服務必須能夠真正問責，才能夠有效率及配合地方社群的需要和期望。

6.14 政府亦認為，按照地區審計工作的現有安排，審計委員會這個單一機構，既是規管機構，亦是地區審計工作的進行者及提供者，此安排既缺乏效率，亦過份集中。因此，政府計劃把審計委員會的內部作業轉交私營機構進行。有關方面會擬訂新的安排，讓各議會自行委任本身的核數師，以及委任地方衛生機構的核數師，同時會有嚴格的保障措施，確保審計工作的獨立性。

6.15 因此，社區及地方政府大臣於2010年8月13日宣布解散審計委員會的計劃。當局計劃把權力由中央政府轉移至地方議會及地方社群，扭轉數十年來中央政府日益收緊的管制，有關決定正是這種權力大轉移的其中一項工作。社區及地方政府署預計，此一改變可以為納稅人每年節省5,000萬英鎊。

新的地方審計制度

6.16 至於基本原則方面，社區及地方政府署表示，地方機構(即地方議會及地方衛生機構)將會繼續受到政府嚴格及高效的審計，而有關的審計工作亦會依循政府審計的既定原則。任何新的地方審計制度均會全面和適當地問責，確保地方當局就本身的開支決定向地區社群有效問責。因此，地方審計工作會繼續包括廣泛的政府審計，內容包括財務報表、符規、達到標準，以及物有所值。

6.17 代表團亦獲悉，在政府建議的分散審計制度下，審計委員會不再負責監督和進行各地方的審計及服務評估，亦不會進行研究工作。地方政府可自由自行從公開市場委任獨立的外聘核數師，並為地方衛生機構設立新的審計架構。審計工作的

第六章：英格蘭及威爾斯地方當局審計委員會審核地方政府及地方公營機構帳目的工作

規管、監察及品質監控事宜將由專業會計機構負責，並由財務匯報局⁶獨立監察。

6.18 國家審計局會適度監察審計標準，包括編訂和管理審計代碼，以及提供指導支援，並向英國國會匯報地方政府及地方衛生機構在審計工作方面的質素。國家審計局對中央政府部門進行衡工量值研究時，亦會負責檢討各地公營機構在推行政策和提供服務時是否符合經濟原則和取得效率與效益。

6.19 根據政府的計劃，審計委員會將會負責2011-2012年度地方公營機構的審計工作，並預計在2012年12月左右解散。這個時間表尚未最後確定，須視乎所需法例是否獲得通過。

6.20 為解散審計委員會，政府正考慮把規模屬全國第五大的內部審計工作交由私營機構進行，而審計委員會的"全國打擊詐騙計劃"則交由另一公營機構推行。

6.21 據社區及地方政府署官員表示，政府正與審計委員會、國家審計局、財務匯報局、地方政府、審計公司及其他相關人士一起為新的地方審計制度擬訂建議。審計委員會將會緊密參與有關工作，因為必須有委員會的參與，才能夠保證過渡工作有效進行。政府亦會就有關建議廣泛徵詢意見。就新審計框架進行的首輪諮詢工作將於短期內展開，而政府預計可於其後發出條例草案擬稿，在向國會提交法例定稿前進行立法前的審議工作。在進行諮詢及審議後，政府打算盡早制訂所需的法例。

⁶ 財務匯報局是獨立的規管機構，負責為企業報告及精算實務制訂標準，並監察和落實英國的會計及審計標準。該局掌管專業會計機構的規管活動，並就涉及會計師及精算師的關乎公眾利益個案進行獨立的紀律行動。

第六章：英格蘭及威爾斯地方當局審計委員會審核地方政府及地方公營機構帳目的工作



社區及地方政府署官員
向代表團簡介英國改革地方審計制度的建議

審計委員會的關注事項

6.22 審計委員會認為政府的建議是一個旨在達到減省開支的政治決定，而政府在提出這個建議時未有充分考慮當中各種複雜的事宜。委員會向代表團表示，國會尚未有機會就有關建議及相關事宜進行辯論。

第六章：英格蘭及威爾斯地方當局審計委員會審核地方政府及地方公營機構帳目的工作

6.23 審計委員會向代表團進一步講解政府提出的建議當中尚待解決的重大事宜。

6.24 如何保證審計人員的獨立性是首要問題。在委任審計人員方面保持獨立，是政府審計的基本原則之一。在這方面不能掉以輕心。獨立地委任審計人員，可提供重要保障，令審計人員可以自由履行自己的工作，避免受到被審核機構的影響，以及可以客觀和不偏不倚地進行匯報。

6.25 審計委員會對地方公營機構應該有責任委任本身的審計人員這項建議有所保留，因為此舉會對審計人員的獨立性構成威脅。審計委員會認為，不應讓有責任徵收或使用稅款和解釋公帑開支的一方決定由誰審核他們的工作。這樣做會削減公眾對地方公共財政保管責任及推行地方公共事務的信心。此外，此舉亦威脅到審計人員能否對涉及公眾利益的事宜展開調查，以及能否以無畏無私的方式向公眾匯報。

6.26 另一個是費用問題。據審計委員會表示，如沒有中央機構管理委任過程，費用方面的問題會備受關注，特別是偏遠地區規模較小的地方當局，因為這些機構對審計公司的吸引力不大。在現行安排下，審計委員會可以對工作分布進行管理，確保市區及鄉郊地區的工作均勻分布，以及對各家公司甚至公司內部的不同小隊進行定期調配。反之，承辦一個或多個偏遠地區的合約，費用會高昂得多。因此，儘管平均審計費用未必會有所增減，但不同地區的費用或會相去甚遠。

6.27 此外，目前市場上對地方公營機構進行審計方面擁有專業知識的審計公司為數不多，可能會構成大審計行控制市場的問題。

6.28 審計委員會亦關注到，尚未有有效方法綜合整理地方審計工作的結果。目前，審計委員會在每年發表名為《審計帳目》的年刊中綜述地方審計的工作。雖然政府曾表示，關於某些較受廣泛關注的事項，例如地方機構如何使用資源或某些普遍受人關注的主題等，倘若在審計過程中發現有關事宜，國家審計局應該可以將之指出，並作出匯報，但政府並未有解釋國家審計局如何可以知悉此等事宜。政府有必要小心考慮審計委員會解散後如何填補因而出現的空隙。

第六章：英格蘭及威爾斯地方當局審計委員會審核地方政府及地方公營機構帳目的工作

6.29 審計委員會認為，在審計委員會解散及將委員會內部審計工作移交私營機構以後，有必要維持一個小規模的剩餘機構。此機構會保存現有安排的長處和實際優點，包括：確保審計人員可以無畏無私地獨立行事；將審計公司的現有合約轉交繼任機構，確保地方公營機構因而受惠；以及維持大宗採購的優點，盡量減省成本開支。



代表團與審計委員會主席希堅斯先生(Mr Michael O'Higgins)(右三)及審計委員會行政總監蘇理文先生(Mr Eugene Sullivan)(右一)就英國地方政府審計的前景交換意見

訪問行程

7.1 代表團聽取國會審議財政預算案的程序。代表團亦與跨政黨國會中國事務小組會晤及拜訪中國駐英國大使館和駐倫敦經貿辦。

國會審議財政預算案的程序

7.2 代表團察悉，財政大臣於每年3月／4月(或間中在其他時間⁷)向下議院發表財政預算案，包括經濟狀況摘要和籌集資金所需措施的詳細資料。財政預算案發表後，財政部會公布財政報告和財政預算報告(通常稱為"紅簿"(Red Book))及經濟和財政策略報告。該兩份預算案文件提供有關政策公告的更詳細分析，當中特別描述在全球化環境下國家經濟的特點和匯報一系列經濟及財政措施。

7.3 財政大臣發表預算案後會正式提出動議，立即暫行實施某些稅收建議(例如增加煙草稅、酒精飲品稅和汽油稅)。下一項正式動議的議案通常是修訂法例的決議案，此乃一般決議案，旨在授權修訂與財政事宜相關的法例。國會會就此議案進行財政預算案的一般性辯論，通常持續4天。

7.4 預算案辯論的最後一天終結時，下議院會就多項稱為"賦稅決議案"的財政預算決議進行投票，該等決議案會作為《財政法案》⁸的稅務部分。所有賦稅決議案一經通過，《財政法案》便會提交下議院，以將預算案中公布的稅收建議制定為法例。

⁷ 選舉年期間，不論前任財政大臣是否已發表財政預算案，政府換屆後，新任財政大臣通常會提交一份預算案。新一屆聯合政府於2010年5月的換屆選舉勝出後不久，即在2010年6月22日發表首份財政預算案。該預算案被稱為"緊急預算"，目的是減少工黨政府所累積的國債。

⁸ 財政部較早前在預算案發表後公布的多項財政預算決議均與擬納入《財政法案》的一項特定稅收建議有關。

第七章： 與其他人士、委員會及機構會晤

7.5 提出《財政法案》旨在使財政預算決議具有法律效力。該法案涉及政府財政的收入方面，包括改變稅額和稅種、修訂稅制的管理方式，以及繼續徵收既有稅項。

7.6 《財政法案》的二讀辯論通常持續一天，而該法案的基本原則一經批准，該法案便會進入全體委員會審議階段。在此階段，該法案會分成多個部分。全體委員會會先考慮最重要和最受爭議的條文。常設委員會其後會就該法案的其餘部分進行辯論。在此之後，該法案會進入報告階段，交回下議院進行三讀。法案經下議院通過後會提交上議院。按照常規，上議院不可修訂或否決法案，因此，上議院審議法案基本上只是例行手續。財政預算案編製周期中的最後步驟是將法案提交君主批准。

7.7 由於財政預算案和《財政法案》均在國會進行辯論，下議院理論上可否決或修訂政府的稅收建議。否決《財政法案》等同於對政府投下不信任票，可導致政府倒台。然而，代表團察悉，由於大部分國會議員均屬執政黨，這種情況實際上不大可能發生。

7.8 代表團進一步注意到，下議院的財政委員會亦會審核財政預算案。財政委員會會就財政預算案的影響向私營企業、獨立經濟學者、稅務專家、財政部官員和財政大臣等錄取書面證供和口頭證供，然後撰寫報告。其他部門專責委員會亦可能就本身的職責範圍(例如交通、商業、創新和技能)調查財政預算案的影響。

7.9 財政大臣於2011年3月23日向下議院提交2011年度財政預算案，代表團藉此機會旁聽財政大臣發表財政預算案。



下議院國會及委員會服務部審核組副主管(財務)艾德維先生(Mr David Ash)向代表團簡介財政預算案的審核程序

跨政黨國會中國事務小組

7.10 英國國會跨政黨小組均屬跨黨派關注組，在國會內並無正式地位，不具任何權力，亦不獲國會撥款。該等小組主要關注特定議題(主題組別)或特定國家或地區(國家組別)。跨政黨小組的主要成員包括上下兩院議員，有時亦包括大臣和國會以外人士。

7.11 跨政黨國會中國事務小組於1997年成立，作為國會的一個跨政黨小組。該小組負責與中國進行對話和協助全面發展英中雙邊關係。截至2010年6月，跨政黨國會中國事務小組共有350多名成員。

7.12 具體而言，跨政黨國會中國事務小組的職能是促進與中國全國人民代表大會的交流、與中國駐倫敦大使和大使館職員發展對話、與英國的華人社區建立密切關係，以及加強雙邊關係和就管治方式、法治、國會程序和民主等議題進行更多討論。

第七章： 與其他人士、委員會及機構會晤

7.13 代表團察悉，跨政黨國會中國事務小組於2006年1月與中國全國人民代表大會轄下中英友好小組簽訂諒解備忘錄。

7.14 代表團與英國國會跨政黨國會中國事務小組主席韓麥克議員和該小組其他成員會晤，就共同關注事項交換意見，當中包括人民幣的匯率和自由兌換、香港實行的聯繫匯率制度和英國大學增加學費等事宜。

第七章： 與其他人士、委員會及機構會晤

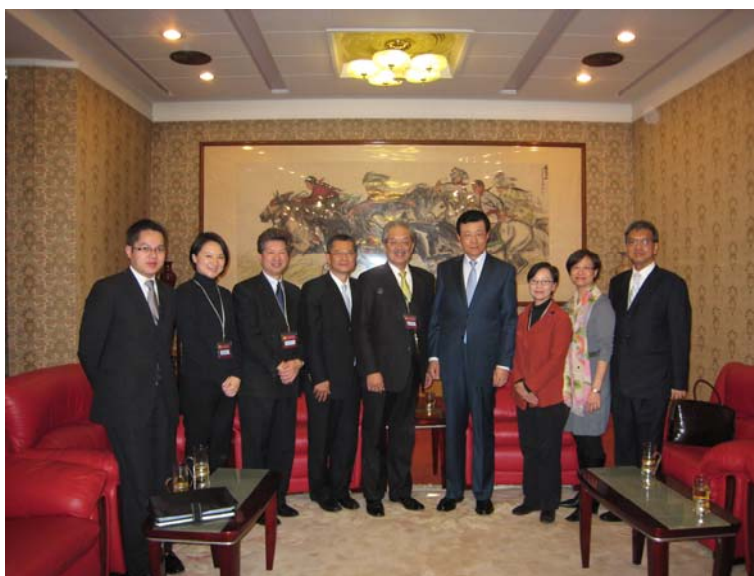


代表團與英國國會跨政黨國會中國事務小組會晤

第七章： 與其他人士、委員會及機構會晤

拜訪其他機構

7.15 代表團曾到中國駐英國大使館拜會中國駐英國大使劉曉明先生，聽取他簡介大使館的工作。代表團亦拜訪駐倫敦經貿辦，聽取處長鍾小玲女士簡介該辦事處的工作。



拜會中國駐英國大使劉曉明先生



代表團在中國駐英國大使館合照

第七章： 與其他人士、委員會及機構會晤



駐倫敦經貿辦處長鍾小玲女士作簡介

第八章： 代表團的觀察所得

緒言

8.1 代表團認為，為研究下議院帳委會的運作及工作方式及其就審計總長提交的衡工量值式報告進行研究的機制而進行的訪問活動所取得的資料，為香港的立法會帳委會提供了實用的經驗。兩個委員會的工作方式及程序既有不同，亦有相似之處。下文載述代表團的觀察所得。

觀察所得

兩個委員會的工作

8.2 立法會帳委會的職責是就審計署署長擬備的衡工量值式報告書進行研究。代表團察悉，下議院帳委會的主要工作是就審計總長向英國國會提交的衡工量值式報告書進行研究，這方面與立法會帳委會的工作類似。

8.3 在英國，《1983年國家審計法令》就國家審計局如何進行衡工量值式研究訂立法定框架。然而，在香港，審計署署長並非在法定框架下展開衡工量值式審計工作。審計署署長根據一套指引(審計工作準則)進行衡工量值式審計工作，該套審計工作準則經立法會帳委會與審計署署長同意並得到香港特別行政區政府接納。

8.4 與審計總長的情況相類似，審計署署長在進行衡工量值式審計工作時，無權質疑施政方針的利弊，但可以質疑為達致有關政策目標所採用的方法是否符合經濟原則、具有效率和效益。

8.5 在英國，審計總長的獨立性受到不同安排的保障，包括審計總長是下議院人員，並受《1983年國家審計法令》的保障。在香港，香港特別行政區《基本法》第五十八條訂明“香港特別行政區設立審計署，獨立工作，對行政長官負責”，此條文就審計署署長的獨立性作出規定。

8.6 代表團亦察悉，兩個委員會就衡工量值研究報告進行審議的工作過程十分相似。兩個委員會均會舉行公開聆訊，聽取相關人士的口頭證供。有時亦會向政府部門及相關機構提出

第八章： 代表團的觀察所得

書面質詢。兩個委員會亦會在完成審議工作後發表報告書，載列委員會所取得的證供及委員會提出的結論及建議。

工作編排

8.7 在英國，下議院帳委會全年均會定期舉行會議，以研究審計總長提交的衡工量值式報告書。下議院帳委會並無規定須於特定時限內完成及提交報告書。與下議院帳委會有別，立法會帳委會每年有兩個為期三個月的工作周期，工作周期由審計署署長報告書提交立法會省覽開始，至帳委會報告書提交立法會省覽結束。

8.8 代表團發現，下議院帳委會每年所研究的衡工量值式報告書數目較多，所發表的報告書同樣數目較多。

8.9 在英國，國家審計局每年進行大約60個衡工量值式研究，下議院帳委會為之舉行公開聆訊錄取證供者約佔三分之二。下議院帳委會會就曾經研究的課題逐一撰寫報告，而每份報告一般以一天的口頭證供為依據。在2009-2010年度會期內，下議院帳委會共發表了33份報告。

8.10 在香港，每年兩份審計署署長報告書通常載有合共19份衡工量值式審計報告，而該等報告以章節的形式載列。立法會帳委會不會就全部章節舉行公開聆訊，而只是選出其認為涉及較嚴重違反常規的指稱或弊端的章節進行詳細調查；委員會會就所有選定進行詳細調查的章節作出報告。

8.11 在2010-2011年度，立法會帳委會曾就兩份審計署署長報告書(第五十五及第五十六號報告書)合共6個章節進行公開聆訊，並在兩份報告書(帳委會第五十五及第五十六號報告書)內發表其研究結果。

8.12 下議院帳委會與立法會帳委會所提交的結論在表達方式方面有所不同，此差異值得注意。立法會帳委會作出的每個結論，一般都會加入某些關鍵字句，以表示對所找出的不當之處作出批評的程度，例如委員會對不當之處"表示失望"或"深表不滿"、"認為(有關不當之處)不可接受"、或對需要為嚴重違規情況負責的官員"予以譴責"等。委員會發表報告時，所選用

第八章： 代表團的觀察所得

的這些關鍵字句往往會成為傳媒報道的焦點。但下議院帳委會則並沒有採用類似做法。

取證

8.13 與下議院帳委會比較，立法會帳委會以更多時間進行公開聆訊以便向證人取得口頭證供。

8.14 下議院帳委會研究一份審計報告時，一般會舉行一次公開聆訊，為時大約兩個小時。而立法會帳委會則視乎審計署署長報告書所載列章節的複雜程度，通常會就每個章節舉行不少於兩次的公開聆訊，而每次聆訊為時兩個小時或以上。舉例而言，立法會帳委會為研究審計署署長第五十五號報告書"直接資助計劃的管理"和"直接資助計劃學校的管治及行政"這兩個章節而進行了4次公開聆訊，為時合共14小時。委員會為研究審計署署長第五十六號報告書"香港2009東亞運動會"這個章節而進行了兩次合共5.5小時的公開聆訊。

8.15 根據代表團的觀察，下議院帳委會邀請出席公開聆訊的證人，一般是屬於高級公務員的帳目人員，而非大臣等政治人物。下議院帳委會最近亦開始向公務員以外的其他證人取證，包括受到衡工量值研究報告影響的慈善團體、私營界別供應商及消費者等。

8.16 香港的做法並不完全相同。與下議院帳委會相同的是，立法會帳委會會向審計署署長在其審計報告書內提及的收支總目的管制人員取證，這些管制人員是高級公務員。不過，若所研究的事項涉及政策或原則問題，立法會帳委會亦會邀請本身是政治任命官員的相關政策局局長出席其公開聆訊。再者，立法會帳委會並不以個別人士或機構受到衡工量值研究報告影響為理由而向該等人士或機構取證。

8.17 代表團認為下議院帳委會的工作方式值得借鏡。日後決定邀請哪些證人出席公開聆訊時，立法會帳委會除了考慮邀請管制人員及有關的政策局局長以外，還可以考慮向受到衡工量值研究報告影響的人士或機構取證是否有用及是否適當的做法。

第八章： 代表團的觀察所得

對委員會的報告書作出跟進

8.18 關於跟進兩個委員會所發表報告書的事宜，在英國和香港，政府均透過政府覆文／財政部覆文作覆，述明政府已採取或建議採取甚麼行動，對被指出不合規則或在衡工量值方面有所不足的事宜提出糾正方法，如有需要，更解釋不擬採取行動的理由。此外，各部門亦會就政府覆文／財政部覆文內尚待處理的事項每年提交進度報告。

8.19 代表團察悉，下議院設有常設安排，每6個月進行一次動議辯論，省覽下議院帳委會的報告書及自對上一次辯論後由政府給予的回覆。立法會的安排則有所不同。在帳委會報告書提交立法會省覽時，帳委會主席會在立法會致辭，重點提述帳委會的主要結論及建議。在帳委會認為適當的情況下，帳委會主席可在立法會內就報告書的某個特定事項要求進行動議辯論。在2010-2011年度會期內，帳委會主席曾兩度動議議案，"察悉"帳委會報告書內某個章節。

8.20 下議院帳委會已決定更嚴密監察落實建議的情況。該委員會每年會另設兩個時段，若委員會認為部門未能落實雙方同意作出的改變，則會再度傳召證人。代表團對此項新措施印象深刻。立法會帳委會可參考這個經驗，找出方法，確保其所提出的建議獲更及時和認真地落實推行。

與審計人員的關係

8.21 下議院帳委會及立法會帳委會均與審計人員(即審計總長及審計署署長)保持緊密的工作關係。審計人員為兩個委員會對衡工量值式報告書進行研究的工作提供強大支援。舉例而言，他們會提供簡報文件並舉行簡報會，協助兩個委員會準備舉行公開聆訊，亦會出席所有公開聆訊，以便提供協助。他們亦協助監察政府政策局及部門在落實委員會建議方面的進展情況。

8.22 代表團察悉，與立法會的安排有所不同，審計總長亦協助下議院帳委會進行內部商議的工作，以及協助委員會擬備報告書。下議院帳委會進行商議時，審計總長及相關的國家審計局研究小組成員均會出席會議，研究小組亦負責擬備報告書擬稿，供下議院帳委會主席及成員考慮。但在香港，審計署署

第八章： 代表團的觀察所得

長及其職員並不參與立法會帳委會的內部商議工作，亦不協助委員會擬備報告書。

8.23 關於衡工量值工作的編排方面，代表團察悉，下議院帳委會能夠正式參與決定國家審計局的工作編排，代表團對此印象尤深。根據《1983年國家審計法令》，審計總長可全權酌情決定其衡工量值式審計工作的課題，該法例亦規定他編排審計工作時，需要考慮下議院帳委會的申述。審計總長就未來兩年衡工量值式研究的工作編排正式徵詢下議院帳委會意見，是一項既定安排。審計總長會把下議院帳委會的建議列為考慮因素。審計總長亦會在發表衡工量值式報告書3個月之前通知下議院帳委會即將發表的衡工量值式報告書。

8.24 在香港，根據審計工作準則，審計署署長無須就其工作編排諮詢立法會帳委會意見，儘管委員會成員(一如其他立法會議員一樣)有時會就研究事宜向他提出建議。按照立法會帳委會採用的行事方式，委員會會不時與審計署署長進行非正式磋商，向署長建議甚麼地方可進行有收穫的衡工量值研究。

8.25 代表團認為，立法會帳委會就審計署署長的衡工量值式研究的課題及其工作編排與署長保持緊密聯繫，有其好處。立法會帳委會及審計署署長可以探討如何在不影響審計署署長的獨立性(審計署署長的獨立性在《基本法》第五十八條訂明)的情況下，就上述事宜加強雙方的聯繫。

8.26 下議院帳委會最近成功爭取對《會議常規》作出改變，令委員會可以自行招聘顧問人員及就特定課題聘請專家，提供獨立於國家審計局的意見。儘管立法會帳委會至今都沒有需要就其研究工作徵詢專家意見，但代表團同意，有需要時，委員會應考慮聘用獨立的專家，為委員提供意見。

以前瞻方式進行衡工量值式研究

8.27 截至2011年3月，國家審計局已發表5份有關籌辦2012年倫敦奧運會的報告書。有關研究是在相關部門及機構實際作出開支之前進行。

8.28 國家審計局以前瞻方式，由不同角度對倫敦奧運會的籌備工作進行衡工量值式研究，代表團認為此經驗相當寶貴。

第八章： 代表團的觀察所得

委員同意，對於要動用巨額公共開支並且需要多年時間籌備和推行的大型活動或項目，在籌備期間每完成一個階段之際進行衡工量值式研究，會比在整個項目全部完成後再作檢討更有作用。這種方式可確保審計人員及委員會適時向負責的政府政策局及部門提出建議，以便從速改善及糾正。

8.29 代表團察悉，在香港，審計署署長亦已採取這種做法，在大型活動或項目完成前，在適當的進展里程中進行定期的審計工作。代表團期望審計署署長在適當時候更多進行此類審計工作。

總結

8.30 代表團認為是次訪問活動令他們獲益良多。訪問活動使委員能深入瞭解下議院帳委會的機制、運作、工作方式及程序。委員明白到，兩個委員會存在種種差異，原因是英國國會及立法會的政治傳統及政治處境各有不同。

8.31 聯合政府下議院帳委會提出種種新措施(特別在英國政府着手連串削減公共開支的情況下)，令委員會的研究結果及其所提出的建議更具成效，能夠更加有效確保公帑用其所並且具有成本效益，代表團對此印象尤深。委員認為該等措施既有啟發作用亦切實可行，值得立法會帳委會進一步探討。立法會帳委會在研究如何強化其工作方式及程序時，定當參考下議院帳委會的工作方式及經驗，以便確保有關機構在提供公共服務時，能夠在最大程度上達致物有所值的效果。

8.32 與國家審計局、財政部及審計委員會內的其他人士及機構會晤，令代表團取得有關英國政府審計制度及其所面對的日後挑戰的第一手資料。

8.33 最後，委員相信是次訪問活動令下議院帳委會及立法會帳委會的委員增進情誼，並開啟了雙方就彼此共同關注的事項進一步交換意見的先河。

政府帳目委員會
前往英國倫敦進行職務訪問
(2011年3月20至25日)

訪問行程

2011年3月20日(星期日)

凌晨1時05分 由香港啟程前往倫敦

早上6時20分 抵達倫敦

2011年3月21日(星期一)

上午9時30分 香港駐倫敦經濟貿易辦事處("駐倫敦經貿辦")
處長鍾小玲女士, JP作出簡介

上午11時 禮節性拜會中國駐英國大使劉曉明先生

正午12時 出席駐倫敦經貿辦處長鍾小玲女士宴請的
午宴

下午4時 旁聽下議院辯論由首相提出的下述議案：動
用英國武裝部隊及軍事資產在利比亞執行禁
飛區決議(聯合國安全理事會第1973號決議)

2011年3月22日(星期二)

上午9時10分 參觀國會大樓

上午10時45分 與英國國會下議院政府帳目委員會("下議院
帳委會")會晤

下午3時 與英國國會跨政黨國會中國事務小組會晤

下午4時 下議院國會及委員會服務部審核組副主管
(財務)艾德維先生(Mr David Ash)簡介審議
財政預算案的程序

2011年3月23日(星期三)

- 上午9時30分 與社區及地方政府署副總監(地方政府質素及表現)朱雅妮女士(Mrs Julie Carney)會晤
- 上午11時30分 旁聽下議院口頭質詢時段 —— 北愛爾蘭
- 正午12時 旁聽下議院首相答問時段
- 下午12時30分 旁聽財政大臣提交下議院的財政預算案
- 下午3時30分 與英格蘭及威爾斯地方當局審計委員會會晤
- 主席希堅斯先生(Mr Michael O'Higgins)
 - 行政總監蘇理文先生(Mr Eugene Sullivan)
 - 副主席博拉特先生(Mr Bharat Shah)
 - 委員貝嘉女士(Ms Janet Baker)
 - 委員凌達斯先生(Mr Brian Landers)

2011年3月24日(星期四)

與國家審計局會晤

- 上午9時30分 與國會關係主任盧斯福先生(Mr Steve Luxford)會晤及討論國家審計局在支援下議院帳委會及其他專責委員會方面的角色及職責
- 上午10時 與衡工量值實務及質素組審計經理賀爾登女士(Ms Helen Holden)會晤及討論有關衡工量值(表現審計)工作的策劃及編排事宜
- 上午10時30分 與財務審計實務及質素組審計經理莫根先生(Mr Peter Morgan)會晤及討論國家審計局對政府帳目和審計工作當前發展所作出的貢獻
- 上午11時 與文化、媒體及體育事務部主管(衡工量值)霍克維先生(Mr Keith Hawkeswell)會晤及討論國家審計局就2012年奧運會及殘疾人奧運會的籌備工作進行的研究

上午11時45分 出席由政府帳目委員會主席黃宜弘議員宴請的午宴

下午2時 與財政部及內閣辦公室的代表會晤

- 財政部常務次官麥格遜爵士 (Sir Nicholas Macpherson)
- 副主管(財務匯報政策)及財務匯報諮詢委員會秘書白拉里先生 (Mr Larry Pinkney)
- 內閣辦公室主管(公共機構及公職任命)華博先生 (Mr Rob Wall)
- 財政部帳目庫務輪替主任賈拉夏先生 (Mr Marius Gallaher)

晚上10時05分 由倫敦啟程回港

2011年3月25日(星期五)

下午5時45分 抵達香港

1. *Audit Commission*. (2011a) Available from:
<http://www.audit-commission.gov.uk/Pages/default.aspx> [Accessed July 2011].
2. *Audit Commission*. (2011b) *Future of local public audit – Department for Communities and Local Government consultation: Audit Commission detailed response*. Available from:
<http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/Downloads/DCLGresponosedetailedWEB.pdf> [Accessed September 2011].
3. *Cabinet Office*. (2009) *Public Bodies 2009*. Available from:
http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/PublicBodies2009_tcm6-35808.pdf [Accessed July 2011].
4. *Cabinet Office*. (2011) Available from:
<http://www.cabinetoffice.gov.uk/> [Accessed July 2011].
5. David Ash, Scrutiny Unit, House of Commons. (2011) *Parliamentary Scrutiny of the Budget Process*.
6. *Department for Communities and Local Government*. (2011) *The audit and inspection of local authorities*. Available from:
<http://www.communities.gov.uk/documents/corporate/pdf/1849074.pdf> [Accessed July 2011].
7. *Her Majesty's Treasury*. (2010a) *Business Plan 2011-2015*. Available from:
http://www.hm-treasury.gov.uk/d/hmt_dept_businessplan_081110.pdf [Accessed September 2011].
8. *Her Majesty's Treasury*. (2010b) *Clear Line of Sight (Alignment) Project*. Available from:
http://www.hm-treasury.gov.uk/d/clos_presentation_hmt_public_august_2010.pdf [Accessed September 2011].
9. *Her Majesty's Treasury*. (2011) *Managing Public Money*. Available from:
http://www.hm-treasury.gov.uk/psr_managingpublicmoney_publication.htm [Accessed July 2011].

10. Larry Pinkney, Deputy Head, Financial Reporting Policy, and Financial Reporting Advisory Board Secretary, Assurance and Financial Reporting Policy Team, Her Majesty's Treasury. (2011) *Recent developments in preparing government accounts.*
11. Legislative Council Secretariat. (2011a) *Information Note on Budget Procedure in the United Kingdom.* LC Paper No. INC12/10-11.
12. Legislative Council Secretariat. (2011b) *Information Note on Public Accounts Audit System in the United Kingdom.* LC Paper No. INC11/10-11.
13. National Audit Office. (2011a) *Annual Report 2011.* Available from: http://www.nao.org.uk/publications/1012/annual_report_2011.aspx [Accessed July 2011].
14. National Audit Office. (2011b) *Current developments in Government Accounting.*
15. National Audit Office. (2011c) *National Audit Office: The Value for Money programme.* Available from: http://www.nao.org.uk/about_us/what_we_do/value_for_money_audit.aspx [Accessed July 2011].
16. National Audit Office. (2011d) *Report by the Comptroller and Auditor General – Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games: Progress report February 2011* Available from: http://www.nao.org.uk/publications/1011/preparations_for_the_2012_olym.aspx [Accessed March 2011].
17. The Committee of Public Accounts. (2009) *The Committee of Public Accounts of the House of Commons – A short guide to the Committee's background, powers and responsibilities.*
18. The United Kingdom Parliament. (2011) *Commons Select Committee: Public Accounts Committee.* Available from: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/> [Accessed July 2011].