

CEOs meet CEOs Luncheon Series  
總裁對談午餐會系列

公營機構的績效審計「驗身報告」

審計署署長  
鄧國斌

2009年4月7日

## 內容大綱

1. 非政府組織的企業管治  
Corporate Governance of NGOs
2. 審計署的工作  
Work of the Audit Commission
3. 政府審計的特點  
Features of Government Audit
4. 衡工量值式審計(績效審計)方法  
Value for Money Audit  
(Performance Audit) Methodology
5. 非政府組織管治的審計個案  
Audit Cases on Governance of NGOs

## 內容大綱

1. 非政府組織的企業管治  
(Corporate Governance of NGOs)
2. 審計署的工作
3. 政府審計的特點
4. 衡工量值式審計(績效審計)方法
5. 非政府組織管治的審計個案

## 企業管治的基本原則

三個基本原則:

- 開誠布公 (Openness)
- 誠信 (Integrity)
- 問責 (Accountability)

## 非政府組織提供公共服務

- 一向以來，非政府組織(NGOs) / 公營機構在提供公共服務扮演重要角色
- 尤其在提供以下公共服務：
  - 教育；
  - 醫療；
  - 公共房屋；及
  - 社會福利

## 向非政府組織提供的資助金 Subventions to NGOs

- 政府總支出約佔本地生產總值(GDP)的**16%**
- 政府向非政府組織(NGOs)提供的資助金(subventions)由1997-98年度的約640億元增至2008-09年度的約850億元(增幅**33%**)
- 向非政府組織提供的資助金約佔政府總支出的**40%**

## 非政府組織向公眾問責 (Public Accountability)



- 非政府組織(NGOs)使用公帑為市民提供公共服務，**須向公眾問責**
- 公眾十分關注非政府組織提供的公共服務是否物有所值
- 近年立法會政府帳目委員會(Public Accounts Committee)尤其關注非政府組織的**企業管治問題**

## 監察政府及公營機構服務表現

- **立法會**：有權並有責任使政府對其管理的公共服務負責(包括由政府資助的非政府組織提供的公共服務)
- **審計署**：藉着分析及向立法會匯報政府的服務表現，提高公營機構的管治效益(Effectiveness)、效率(Efficiency)和節省程度(Economy)，找出可予改善的地方，可予汲取的教訓，並提倡良好的做法

## 審計署為公營機構「驗身」

審計署為受公帑資助的非政府組織 / 公營機構「驗身」(衡工量值式審計)，並發出「驗身報告」，旨在幫助它們推行**良好的企業管治**，協助其董事局及管理層：

- 依循有利於機構及利益相關者的目標營運；及
- 監察機構表現，鼓勵他們更有效率地運用資源

## 內容大綱

1. 非政府組織的企業管治
2. **審計署的工作**  
(Work of the Audit Commission)
3. 政府審計的特點
4. 衡工量值式審計(績效審計)方法
5. 非政府組織管治的審計個案

## 審計署的使命



審計署的使命，是向立法會及公營機構提供獨立、專業及優質的審計服務，以助政府提升香港公營部門的服務表現及問責性

## 為履行使命審計署進行的工作



- 審核帳目是否妥善的工作  
Regularity Audit



- 衡工量值式審計(績效審計)  
Value for Money (VFM) Audit  
(or Performance Audit)

## 審核帳目是否妥善的工作



- 旨在提供總體保證，確保政府的財政及會計帳項，均屬妥善，而且符合公認的會計標準
- 這類審計與私營機構審計師進行的財務審計相若

## 衡工量值式審計



- 衡工量值式審計旨在就任何政府決策局或部門、或受審核機構在履行職務時所達到的節省程度 (Economy)、效率 (Efficiency) 和效益 (Effectiveness)，提供獨立資料、意見及保證

## 衡工量值式審計

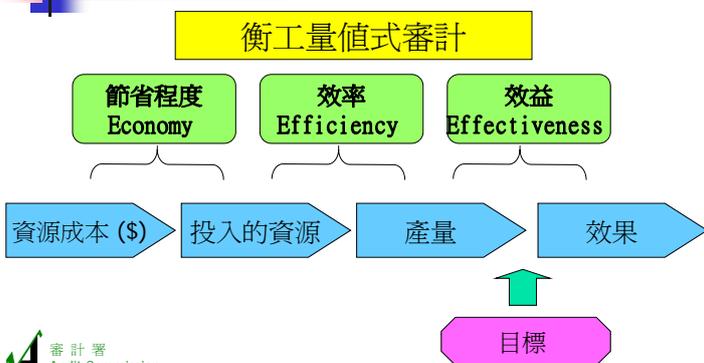
“受審核機構” (audited organisation) 包括:

- 審計署署長可根據任何有關條例所賦權力對其帳目加以審核的任何人、法人團體或其他團體
- 過半數收入來自公帑的機構 (審計署署長亦可根據補助條件的協議對少過半數收入來自公帑的機構進行審核)
- 行政長官為公眾利益授權審計署署長對其帳目及紀錄進行審核的機構

## 衡工量值式審計的 3 個 E

- 節省程度 (Economy): (資源) ↓
- 效率 (Efficiency): (產量) ↑  
(資源)
- 效益 (Effectiveness): (效果) ↑  
(目的)

## 衡工量值式審計的 3 個 E



## 審計署署長報告書

### Director of Audit's Report

- 每年向立法會主席提交三份報告(兩份衡工量值式審計結果報告及一份帳目審計結果報告)。報告提交立法會省覽
- 帳委會(Public Accounts Committee)舉行公開聆訊，審議選定的審計題目。帳委會邀請公職人員及有關各方出席聆訊並提供資料或作出解釋

## 內容大綱

1. 非政府組織的企業管治
2. 審計署的工作
- 3. 政府審計的特點**  
(Features of Government Audit)
4. 衡工量值式審計(績效審計)方法
5. 非政府組織管治的審計個案

## 政府審計的主要特點

- 獨立工作 (Independence)
- 審計的權限 (Authority)
- 審計方法 (Audit Methodology)
- 透明度 (Transparency)

## 獨立工作(Independence)

- **《基本法》 Basic Law**
  - 第58條: 香港特別行政區設立審計署**獨立工作**, 對行政長官負責
- **《核數條例》**  
Audit Ordinance (Cap. 122)
  - 第 9(3)條: 審計署署長執行法定職責和行使其權力時, 不受任何人或主管當局指示或控制



## 審計的權限(Authority)

- **《核數條例》 (Audit Ordinance)**
  - 訂明審計署署長的職責和權力, 規定他須以香港特別行政區政府帳目審計師的身分執行職務
- **《衡工量值式審計工作準則》**  
(VFM Audit Guidelines)
  - 該準則由帳委會、審計署及政府議定

## 審計方法(Audit Methodology)

- **高危風險評估**  
(High-level Risk Assessment):  
對政府有一個整體的認識, 並評估政府帳目存在重大錯誤陳述的風險
- **風險審計 (Risk Audits):**  
定期對選定的政府決策局及部門的工作進行評估, 以找出哪些方面有可能出現顯著的違規、不當或財務控制不足的情況



## 審計方法(Audit Methodology)

- **衡工量值式審計風險 (Risks to VFM):**  
是指節省程度、效率及效益不達標或未能達標的風險, 例如:
  - 開支高出預期或預算
  - 服務表現未能達標
  - 工程項目費用大幅增加並出現延誤
  - 利益相關者對服務質素表示關注

## 透明度(Transparency)

- 審計報告提交立法會省覽，報告全文亦上載審計署的網頁
- 帳委會 (Public Accounts Committee) 舉行公開聆訊
- 帳委會的報告也是公共文件，市民可到立法會的網頁查閱



## 內容大綱

1. 非政府組織的企業管治
2. 審計署的工作
3. 政府審計的特點
4. 衡工量值式審計(績效審計)方法  
Value for Money Audit  
(Performance Audit) Methodology
5. 非政府組織管治的審計個案

## 衡工量值式審計方法

- 衡工量值式審計的主要階段
- 挑選衡工量值式審計題目的準則

## 衡工量值式審計的主要階段

- 策劃
- 調查
- 報告



## 衡工量值式審計：策劃階段

一般性調查 (General Survey and Marking)



五年衡工量值式審計策略計劃  
(5-Year VFM Audit Strategic Plan)



每年工作計劃  
(Annual Programme of Work)

## 衡工量值式審計：調查階段

啟動會議 (Entry Meeting)



初步研究 (Preliminary Study)



全面調查 (Full Investigation)



終結會議 (Exit Meeting)

## 衡工量值式審計：報告階段

報告初稿交付受審核機構以徵詢其意見



向管制人員及有關各方發出正式報告初稿



把正式回應納入審計署署長報告書

## 挑選審計題目的準則

- 重要性 (Materiality)
- 風險 (Risk)
- 時間性 (Timeliness)
- 增值 (Value-added)
- 審核工作的可行性 (Auditability)

## 重要性(Materiality)

- 數量 (Materiality by amount)
- 性質 (Materiality by nature)  
例如：公眾關注 (public concern)



## 風險(Risk)

- 內在風險 (Inherent risk)
- 被識別出的風險 (Identified risk)



## 時間性(Timeliness)



- 如審計研究未獲優先處理，便會坐失就有關題目編製出良好審計報告的機會
- 如不盡快就有關題目進行審計，審計署會有被批評之風險 (例如公眾一直殷切期望審計署對某個審計題目進行研究)

## 增值(Value-added)

- 增值是指進行衡工量值式審計預期所取得的整體成果



## 審核工作的可行性(Auditability)

- 須以**證據為本**(即必須具有充分、可靠及相關的審計證據以支持審計結論及建議)



## 內容大綱

1. 非政府組織的企業管治
2. 審計署的工作
3. 政府審計的特點
4. 衡工量值式審計(績效審計)方法
5. **非政府組織管治的審計個案**  
(Audit Cases on Governance of NGOs)

## 非政府組織管治的審計個案

- 第49號報告書第5及6章:  
**香港旅遊發展局 (Tourism Board)**
- 第50號報告書第5章:  
**香港戒毒會 (SARDA)**
- 第51號報告書第3章:  
**消費者委員會 (Consumer Council)**



## 香港旅遊發展局 (Tourism Board)



- 當局於2001年4月1日根據《香港旅遊發展局條例》成立一個由政府資助的香港旅遊發展局(旅發局)
- 旅發局的宗旨是：  
(i) 向世界各地推廣香港為旅遊目的地；及  
(ii) 令訪港旅客的行程更添姿采



## 香港旅遊發展局

### 企業管治

- 旅發局業務計劃和財政預算均在相關年度開始後才獲得政府批核
- 理事會／委員會會議出席率偏低
- 未提交利益申報表格



## 香港旅遊發展局

### 服務表現報告

- 沒有直接衡量旅發局在市場推廣活動方面的表現
- 旅發局的2001-02至2005-06年度年報，是在相關年度結束的一年後才提交立法會省覽

## 香港旅遊發展局

### 薪酬及招聘

- 有員工的薪酬高於所屬薪幅頂點
- 關於為總幹事及其家人購買醫療保險計劃的事宜
- 沒有依從員工招聘程序

## 香港旅遊發展局

### 財務控制

- 酬酢開支超出每人開支限額
- 公幹於啓程前未取得批准



## 獲認同的良好做法



- 帳委會在2007年12月至2008年2月舉行了15次共46小時的公開聆訊
- 確認的良好做法包括：
  - 採用更高企業管治標準
  - 加強衡量服務表現準則
  - 改善招聘程序
  - 改善財務控制

## 香港戒毒會 (SARDA)



- 提供免費住院戒毒治療和康復服務
- 2006-07年度獲得的政府資助為7,450萬元



## 香港戒毒會

### 企業管治

- 一些委員在委員會會議的出席率偏低
- 財務狀況的最新資料沒有定期向執行委員會匯報



## 香港戒毒會

### 財務控制

- 沒有定期檢討常務財務指令
- 沒有制訂有關剩餘資金的政策和程序



## 香港戒毒會

### 策略管理

- 制定的策略計劃只是一次過的工作
- 香港戒毒會並沒有更新或制定新的策略計劃

## 香港戒毒會

### 政府資助的管理及控制

- 衛生署尚未與香港戒毒會訂立津貼及服務協議
- 香港戒毒會與衛生署發生多次糾紛，無助維持相互良好的工作關係
- 審計署建議衛生署署長應優先與香港戒毒會訂立津貼及服務協議

## 香港戒毒會

### 服務表現報告

- 需要訂立服務表現目標，並公布更多服務表現指標
- 需要徵詢使用者如何改善服務的意見



## 獲認同的良好做法



- 採用更高企業管治標準
- 更好的策略管理
- 訂立津貼及服務協議
- 監控政府資助的使用
- 收集使用者的意見

## 消費者委員會 (Consumer Council)



- 消委會於1974年4月成立，並於1997年7月通過《消費者委員會條例》(第216章)後，成為法人團體
- 職能主要是保障和促進貨品及服務的消費者權益
- 政府2007-08年度撥出的資助金為6,760萬元



## 消費者委員會

### 企業管治

- 2002至2007年間，14次的小組會議是在法定人數不足的情況下舉行
- 委員會／小組委員再獲委任時毋須再申報利益，也毋須每年申報



## 消費者委員會

### 財務控制

- 2003-04至2008-09年度的周年預算，沒有按照《消費者委員會條例》的規定獲委員會通過
- 自2005-06年度起，沒有擬備工作計劃書，並按《消費者委員會條例》的規定把計劃書提交政府



## 消費者委員會

### 策略管理

- 消委會沒有擬備周年業務計劃，推行策略目標



## 消費者委員會

### 人力資源管理

- 未向政府提交兩個年度高級人員的數目、職級和薪酬的周年檢討報告
- 在2007-08年進行的7次招聘工作中，一些重要資料(如負責的人員和篩選的準則)並未妥為記錄
- 有多宗個案，員工放取超過應享有的全薪病假

## 消費者委員會

### 保障和促進消費者權益

- 沒有在策略規劃過程中處理推行和擴大價格調查的事宜
- 在一些個案中，沒有遵循處理投訴的程序
- 沒有對消費者訴訟基金進行策略性檢討，以確定基金在達到預期目標方面的成效



## 消費者委員會

### 服務表現管理

- 消委會網頁和服務熱線的傳真資料的服務表現目標，兩者內容有所差異
- 並無文件證據證明如何計算櫃檯查詢服務的輪候時間
- 沒有對主要服務定期進行任何使用者滿意程度調查

## 獲認同的良好做法

- 採用更高企業管治標準
- 更好的策略管理
- 改善招聘程序及病假管理
- 監控政府資助的使用
- 提升服務表現管理



# Corporate Governance

## 企業管治

To Be a Company that Our Shareholders, Customers and Society Want

“企業管治涉及機構的管理層、董事局、股東及其他利益相關者之間的關係。企業管治也為定下機構的目標、如何達到該等目標和監察服務表現的方法提供框架。”

(經濟合作及發展組織 (OECD):  
《企業管治的原則》2004年)

多謝各位

