

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1501/02-03號文件

檔號：CB1/SS/6/02

2003年4月25日內務委員會會議文件

根據《公共財政條例》(第2章)第29條 就修訂土地基金決議提出的議案小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報負責研究根據《公共財政條例》(第2章)第29條就修訂土地基金決議提出的議案的小組委員會的商議結果。

背景

2. 政府財政儲備包括政府一般收入帳目、土地基金、基本工程儲備基金、資本投資基金、貸款基金、公務員退休金儲備基金、賑災基金、創新及科技基金，以及獎券基金的累積結餘。政府持有這些儲備的主要目的，是應付公共財政方面的經營開支及應急費用需求。

3. 土地基金藉臨時立法會在1997年7月23日通過的一項決議，根據《公共財政條例》(第2章)第29條成立。截至2003年3月底，土地基金的預算結餘為2,590億元，約佔政府財政儲備的85%。關於從土地基金支用款項的條文，該項決議只規定：所有與土地基金有關的行政及管理費用全部由該基金支付。該項決議並無條文容許政府當局運用土地基金結餘來支付政府開支。

4. 政府當局預計，由於持續錄得財政赤字，根據最新的中期預測，財政儲備的結餘預計會由2002至03年度的3,030億元下跌至2007至08年度的2,020億元。政府一般收入帳目的結餘在2002至03年度會因而由期初的870億元，下跌720億元至期終的150億元。在中期預測期內隨後的數個年度，倘若不從財政儲備轉撥款項來填補所需，政府一般收入帳目將會繼續出現不足之數。基本工程儲備基金及資本投資基金如不獲填補，亦同樣會出現不足之數。

5. 為解決上述預期會出現不足之數的問題，政府當局建議在土地基金決議中加入一項條文，以便在有需要時可把基金結餘轉撥入政府一般收入帳目，以應付其現金流量需求，並在必要時把基金結餘轉撥入其他政府基金。政府當局預計，在2003至04年度將需要由土地基金轉撥1,200億元到政府一般收入帳目，以應付中期現金流量需求。政

府當局又特別指出，有迫切需要須盡早於2003年5月轉撥款項，以應付2003年5月份的現金流量需求。有鑒於此，財經事務及庫務局局長已作出預告，擬於2003年4月30日立法會會議席上動議一項議案，修訂土地基金決議。

小組委員會

6. 在2003年4月11日內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會，研究對土地基金決議的擬議修訂。應內務委員會的要求，財經事務及庫務局局長撤回先前就擬在2003年4月30日立法會會議席上動議該項議案作出的預告，讓小組委員會有時間研究對該項決議的擬議修訂。

7. 小組委員會由單仲偕議員擔任主席，曾與政府當局舉行兩次會議。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。

小組委員會的商議過程

轉撥機制

8. 小組委員會委員原則上支持建議將土地基金的款項轉撥入政府一般收入帳目，以應付政府的中期現金流量需求。部分委員亦十分希望能確保政府可應付其現金流量需求。

9. 關於政府當局就土地基金決議提出的擬議修訂，部分委員指出，鑒於該項決議案並無訂明擬轉撥的款額及可在甚麼情況下作出轉撥，擬議決議將會賦予財政司司長全無限制的權力，讓其可由土地基金轉撥款項到政府一般收入。這些委員察悉到政府當局是次打算由土地基金轉撥1,200億元到政府一般收入，因此認為擬議決議應訂明有關款額，否則，按照擬議決議現時的措辭，財政司司長將獲賦予遠遠超出擬由土地基金轉撥1,200億元到政府一般收入所需的權力。

10. 至於擬轉撥的款額，政府當局解釋，根據直至2007至08年度的最新中期預測，2003-04至2005-06年度將會持續出現財政赤字，待2006至07年度才能達致收支平衡。當局估計須於2003至04年度由土地基金轉撥1,200億元到政府一般收入，以應付現金流量需求及2003-04至2005-06年度的財政赤字。政府當局亦預計，在中期預測期內隨後的其餘各個年度，將無須再作重大轉撥。

11. 至於對決議作出擬議修訂的目的，政府當局表示，截至2003年3月底，土地基金的預算結餘達2,590億元，繼續佔政府財政儲備極大比重。不過，現行決議中並無條文容許政府由土地基金轉撥款項到政府一般收入帳目(即政府日常部門開支及收取款項的主要帳目)或其他政府基金。因此，雖然土地基金佔財政儲備極大比重，實際上卻不能用作填補政府一般收入帳目或其他政府基金的不足之數。鑒於現時財

政緊絀，政府當局認為此項措施實屬必要，以便從財政儲備其中一部分提供款項，以應付其他部分預期會出現的不足之數。

12. 委員認為，擬議決議應適當地反映由土地基金轉撥所需款項到政府一般收入以應付中期現金流量需求的目的。政府當局經考慮後，接納委員提出的建議，在擬議決議中訂明擬由土地基金轉撥到政府一般收入的款額為1,200億元。決議擬稿載於**附錄II**。

13. 小組委員會委員又關注到日後監管由土地基金轉撥款項到政府一般收入的問題。政府當局回應時表示，其他基金(如基本工程儲備基金、資本投資基金及貸款基金)亦有類似的轉撥安排。如擬議決議獲得通過，政府當局將會按照政府一般收入帳目總目184——轉撥各基金的款項項下在各基金之間轉撥款項的現行做法，每年根據政府一般收入帳目及其他基金的承擔額和預測現金流量需求，評估須從土地基金轉撥的款額，並將其納入周年預算內，供立法會考慮。政府當局又強調，所提建議旨在協助解決現金流量需求的問題，而非增加資金以應付某些政府開支。倘要增加政府開支，當局須透過《撥款條例草案》或於有關財政年度內經財務委員會，向立法會申請批准。

外匯基金

14. 在商議過程中，部分委員詢問政府當局有否考慮運用外匯基金的累計盈餘，以應付政府的現金流量需求預期會出現的不足之數。

15. 就此，政府當局表示，《外匯基金條例》(第66章)清楚訂明，外匯基金可應用於捍衛港元匯價及保持香港貨幣金融體系的穩定健全。當局不可運用外匯基金的任何資產以應付政府的經營開支或應急費用需求，原因是這並非該條例所訂明的用途之一。政府當局認為此方案或會引起不必要的揣測，令人懷疑政府能否捍衛港元兌美元的聯繫匯率。因此，政府當局認為，從外匯基金轉撥款項以填補預期會出現的不足之數，並非可行或可取的做法。

土地基金的未來路向

16. 小組委員會部分委員贊成一次過撤銷土地基金，以便財政司司長可把基金結餘當作財政儲備的一部分運用。透過將土地基金結餘一併轉撥到政府一般收入，政府將更充分具備所需資源，以應付財政赤字。與此同時，此舉亦可給予國際社會一個強烈信息，顯示香港已立定決心，並有能力應付財赤問題。

17. 另一方面，部分委員對藉此機會撤銷土地基金的建議表示有所保留。他們屬意採取一個分兩個階段進行的方案，先由小組委員會處理當局向其提交的擬議決議。至於應否取銷土地基金，由於此問題可能不屬於目前擬議決議的範圍，因此，有關土地基金的未來路向應透過其他渠道另行處理。委員亦關注到，日後或需向基本工程儲備基金注入足夠款項，以提供資金進行基本工程計劃及徵用土地，確保基建發展及市區重建計劃不會受到阻延。

18. 政府當局的立場是不贊同一次過撤銷土地基金，因其用意只是動用基金的部分結餘，以應付中期財政赤字，同時又保持靈活性，使其能夠制訂有關該基金未來長遠用途的政策。儘管如此，政府當局察悉委員的關注，並同意研究土地基金的未來路向，包括應否將基金撤銷，以及於適當時候諮詢財經事務委員會。

立法程序時間表

19. 政府當局擬於2003年5月7日立法會會議席上動議議案，以修訂土地基金決議。擬議決議的文本載於**附錄II**。鑒於有迫切需要須盡早於2003年5月由土地基金轉撥款項到政府一般收入帳目，政府當局有意待擬議決議獲立法會通過及於憲報刊登後，盡早實施擬議決議。

建議

20. 小組委員會支持載於**附錄II**的擬議決議，同時亦支持政府當局提出的下列建議 ——

- (a) 政府當局重新作出預告，在2003年5月7日立法會會議席上動議該項擬議決議；及
- (b) 政府當局要求立法會主席批准免卻根據《議事規則》第29(1)條動議議案所須作出的預告。

徵詢意見

21. 謹請議員支持小組委員會在上文第20段提出的建議。

立法會秘書處
議會事務部1
2003年4月24日

根據《公共財政條例》(第2章)第29條
就修訂土地基金決議提出的議案小組委員會

委員名單

主席	單仲偕議員
委員	朱幼麟議員, JP 何秀蘭議員 吳靄儀議員 周梁淑怡議員, GBS, JP 陳鑑林議員, JP 黃宏發議員, JP 劉健儀議員, JP 劉慧卿議員, JP 石禮謙議員, JP 梁富華議員, MH, JP

(總數：11位委員)

秘書 楊少紅小姐

法律顧問 顧建華先生

日期 2003年4月15日

《公共財政條例》

立法會決議

土地基金

立法會於 2003 年 月 日根據《公共財政條例》(第 2 章)第 29 條提出和通過的決議。

議決就臨時立法會於 1997 年 7 月 23 日提出和通過並在憲報以 1997 年第 398 號法律公告刊登的決議所設立的土地基金，通過將 \$120,000,000,000 從土地基金轉撥入政府一般收入。

立法會秘書

2003 年 月 日