

二零零三年四月七日
會議文件

立法會財經事務委員會

修訂土地基金決議

目的

政府建議根據《公共財政條例》(第 2 章)第 29 條修訂土地基金決議，容許政府從土地基金轉撥款項至政府一般收入帳目，以支付政府開支。本文件旨在徵詢議員對這建議的意見。

背景和論據

土地基金的成立

2. 《中英聯合聲明》訂明，由一九八五年五月二十七日至一九九七年六月三十日止，香港政府從土地交易所的地價收入，在扣除開發土地平均成本的款項後，均等平分，分別歸香港政府和日後的香港特別行政區政府(特區政府)所有。聯合聯絡小組的中方遂於一九八六年，透過信託契約，成立香港特區政府土地基金，以信託形式為日後成立的特區政府持有應佔的地價收入。

3. 一九九七年七月一日特區政府成立，淨值 1,970 億元的特區政府土地基金資產亦同時移交特區政府，信託契約的效力即告終止。此後，特區政府可自行決定如何運用該基金的款項。行政長官指派財政司司長為接收該基金的公職人員，而該基金的資產亦成為特區政府財政儲備的一部分。這些資產自此根據《公共財政條例》第 3 條，成為政府一般收入¹的一部分。在特區政府成立後，所有地價收入直接記入基本工程儲備基金項下，為基本工程計劃和徵用土地提供資金。

¹ 《公共財政條例》第 3 條訂明，除該條例或任何其他成文法則另有規定，或根據該條例或任何其他成文法則而另作規定外，所有為政府而籌集或接受的款項均為政府一般收入的一部分。

4. 一九九七年七月，臨時立法會根據《公共財政條例》第 29 條制定及通過一項決議，成立土地基金，以接收及持有特區政府土地基金轉撥的資產，並為該等資產進行投資。該決議的副本載於附件 A。安排在財政儲備內成立一個獨立的土地基金，主要是為了使該資產與其它財政儲備得以分開及於政府帳目中清楚顯示，並可清楚反映該資產的投資表現及作出檢討。在決定資產的長遠用途方面，這項安排也可給予政府靈活性。

土地基金的投資

5. 按財政司司長的指示，土地基金在一九九七年七月一日至一九九八年十月三十一日期間，由香港金融管理局(金管局)管理，作為一個獨立於外匯基金的投資組合。為了有效地調配金管局內部的整體資源，達致行政效益和規模經濟，由一九九八年十一月一日起，土地基金的資產與外匯基金合併，並作為外匯基金投資組合的一部分管理。

6. 兩個基金合併後，土地基金仍是一個獨立的政府基金，與財政儲備中其他基金的管理方式完全相同，亦是存放於外匯基金內。

政府的財政狀況

7. 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²的累積結餘。政府持有這些儲備的目的，是應付公共財政方面的經營開支及應急費用需求。倘出現財政赤字，不論是由於財政年度中某幾個月的開支超出收入，還是由於經濟處於衰退時期所致，我們均會運用財政儲備來填補差額。

² 根據檢討政府帳目匯報政策專責小組於二零零二年六月提交的報告所建議，以及為使於一九六五年六月三十日成立的獎券基金與立法會藉通過決議成立的其他基金的會計方法一致，由二零零三年四月一日起，該基金會納入政府綜合帳目內，並成為財政儲備的一部分。

8. 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二零零二至零三年度的 3,030 億元下跌至二零零七至零八年度的 2,020 億元。政府一般收入帳目是政府日常部門開支及收取款項的主要帳目，其結餘在二零零二至零三年度會因此由期初的 870 億元，下跌 720 億元，至期終的 150 億元。如果不從財政儲備轉撥款項來填補所需，政府一般收入帳目便會在預測期內出現不足之數。基本工程儲備基金(為工務計劃、徵用土地及非經常資助金等提供資金)，以及資本投資基金(為貸款、墊款及投資提供資金)如不獲填補，亦會同樣有不足之數，儘管所涉數額遠較政府一般收入帳目所需為低。

土地基金運用的規限

9. 土地基金一直佔財政儲備的極大比重，這情況會持續下去。截至二零零三年三月底，土地基金的預算結餘為 2,590 億元，約佔政府財政儲備的 85%。與其他根據《公共財政條例》第 29 條³ 設立的基金相類似，土地基金的用途受到一九九七年立法通過的決議所列明的條文規管。關於從土地基金支用款項的條文，該決議只是規定，所有與土地基金有關的行政及管理費用(僅限於此)全部由該基金支付。因此，我們現時不能運用土地基金來為任何政府服務提供資金。該決議亦沒有訂明，容許政府把款項從土地基金轉撥政府一般收入帳目或其他政府基金。基於這個原因，雖然土地基金佔了財政儲備的極大比重，實際上卻不能運用來填補政府一般收入帳目或其他政府基金的不足之數。

其他基金的財政狀況

10. 至於財政儲備內預計在預測期末仍有結餘的其他基金(例如貸款基金)，並不能解決上述問題。部分原因是這些基金的用途已有所規限，部分則因為這些基金的結餘，比對政府一般收入帳目、基本工程儲備基金和資本投資基金預計的龐大不足之數來說，實屬微不足道。

³ 根據《公共財政條例》第 29 條，立法會可通過決議設立各種基金，為該決議所指明的用途而供基金用的撥款，以及為該決議所指明的政府用途而收受的其他款項，均可記入有關基金的帳戶的貸項，並且可在財政司司長發出的基金支付令授權下，按符合該決議所指明的條件、例外情況及限制的規定，為設立該基金的目的而予以支用。

建議修訂土地基金決議

11. 為解決政府一般收入帳目、基本工程儲備基金和資本投資基金預期會出現不足之數的問題，我們**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政府一般收入帳目，以應付政府一般收入帳目及其他政府基金的現金流量需求。鑑於現時財政緊絀，這項措施實屬必要，以便從財政儲備其中一部分提供款項，應付其他部分預期會有的不足之數。基於下文所述的理由，我們認為其他方案並不可取。

12. 一如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，政府每年會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。如修訂決議獲得通過，轉撥基金的預算款額會納入每年提交立法會的預算內。

13. 一如二零零三至零四年度財政預算所載，我們預計在二零零三至零四年度，有需要從土地基金轉撥 1,200 億元至政府一般收入帳目，以應付中期的現金流量需求。我們預計在隨後數年不須再作重大轉撥。

14. 我們強調有關建議旨在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。倘屬後者，我們必須在財政年度開始時透過《撥款條例草案》或在年內經財務委員會，向立法會申請批准。

15. 我們建議在立法會通過土地基金決議的修訂後，由財政司司長藉憲報公告，訂明該項修訂的生效日期。由於有需要儘早在二零零三年五月從土地基金轉撥款項至政府一般收入帳目，我們擬在二零零三年五月二日實施該項修訂。

其他方案

撤銷土地基金

16. 由於政府仍未決定土地基金的長遠用途，因此其中一個方案是撤銷土地基金，並將其所有結餘轉撥政府一般收入帳目或其他政府基金。然而，我們並不贊同一次過撤銷土地基金，因為我們的用意只是動用基金的部分結餘，以應付中期財政赤字；同時又使我們在制訂該基金未來長遠用途的政策上保持靈活性。我們歡迎議員和市民就動用土地基金的問題，提供意見。撤銷土地基金會使我們不能進一步研究該基金的長遠用途。

向外舉債

17. 另一個方案是向外舉債，以應付二零零三至零四年度政府一般收入帳目、基本工程儲備基金和資本投資基金的不足之數。不過，我們會因舉債而需要支付利息，其息率或許會高於財政儲備的投資回報。我們亦會無法維持現時不用舉債的狀況，今後須承擔償還巨額債務的責任，以及無可避免地引起國際信貸評級機構、國際貨幣基金組織和留意本港公共財政的其他機構的關注。這些機構或會懷疑政府對在二零零六至零七年度或之前達致收支平衡的決心。

由外匯基金轉撥款項

18. 有建議指我們可動用外匯基金的累積盈餘，以應付政府的經營開支和應急費用需求。但《外匯基金條例》(第 66 章)清楚訂明外匯基金在捍衛港元匯價及保持香港貨幣金融體系的穩定健全時可予應用的用途，而運用外匯基金來應付政府的經營開支和應急費用需求，並非該條例所界定的用途。這個方案對港元／美元的聯繫匯率能否繼續維持，亦可能會引起不必要的揣測。因此，我們認為由外匯基金轉撥款項，以填補預期的不足之數，並非可行或可取的方法。另一方面，正如財政司司長在二零零二年《財政預算案演詞》中所訂明，財政儲備的其中一項用途，是應付我們現時面對的經營開支及應急費用需求。

19. 我們認為，選取的方案應可讓政府動用土地基金部分款項應付中期財政赤字，又保持一定程度的靈活性，使我們能夠制訂有關該基金未來長遠用途的政策，並能避免政府負債。因此，我們建議保留土地基金，並在該基金決議中加入一項條文，以便在有需要時把基金結餘轉撥入政府一般收入內。

立法程序時間表

20. 我們擬在二零零三年四月三十日的立法會會議上，動議根據《公共財政條例》第 29 條提出修訂決議(載於附件 B)。

徵詢意見

21. 現就修訂土地基金決議的建議，徵詢議員的意見。

財經事務及庫務局
庫務科
二零零三年三月

雙語法例資料系統

Bilingual Laws Information System

附件 A

English

繁體

簡體

繁體 Gif

簡體 Gif

[前一條文](#)[下一條文](#)[轉換語言](#)[返回法例名單](#)

條文內容

▼

章：	20	標題：	土地基金	憲報編號：	L.N. 398 of 1997
條：		條文標題：		版本日期：	01/07/1997

臨時立法會於1997年7月23日根據《公共財政條例》(第2章)第29條提出和通過的決議。

議決通過由1997年7月1日香港特別行政區政府成立之日起—

1. 設立一基金，稱為土地基金；
2. 土地基金須接收和持有藉於1986年8月13日訂立的香港特別行政區政府土地基金信託的《信託聲明書》而設立的香港特別行政區政府土地基金在香港特別行政區政府成立時，按照本條例第3條及香港特別行政區政府土地基金信託的《信託聲明書》的條文，在扣除開支後移交予香港特別行政區政府，並已成為政府一般收入的一部分的所有資產，包括所有應收帳項；
3. 土地基金須由財政司司長管理和管控，而他可將其管理權和管控權轉授予其他公職人員；
4. 下列款項須記入土地基金的貸項下—
 - (a) 在扣除所有與香港特別行政區政府土地基金的管理和管控有關的開支後，所有與香港特別行政區政府土地基金的投資有關而賺得的利息、股息或其他投資收入的款項，及所有因出售或以其他方式處置任何香港特別行政區政府土地基金的全部或部分資產而賺得的款項；及
 - (b) 在扣除所有與土地基金的管理和管控有關的開支後，所有與土地基金的投資有關的應收帳項及賺得的利息、股息或其他投資收入的款項，及所有因出售或以其他方式處置任何土地基金的全部或部分資產而賺得的款項；
5. 所有與土地基金的管理和管控有關的開支，包括管理層員工成本的開支及由香港特別行政區政府土地基金信託的受託人在依據香港特別行政區政府土地基金信託的《信託聲明書》第29款結束信託時招致的費用，及任何就香港特別行政區政府土地基金在1997年6月30日後須繳付的帳項，均須由土地基金支付；
6. 土地基金須—
 - (a) 承擔香港特別行政區政府土地基金信託的受託人在按照香港特別行政區政府土地基金信託的《信託聲明書》第29款結束信託前招致及在結束時尚未了結的所有法律責任；及
 - (b) 承擔財政司司長按照於1997年7月1日簽立的《香港特別行

政區政府土地基金移交》契諾第9款，就所涉及的香港特別行政區政府土地基金信託的管理或由此而產生的所有訴訟、法律程序、申索及要求以及所有費用和開支而對各受託人及其各自的遺產代理人與遺產作出彌償的所有義務；

7. 財政司司長可行使其酌情決定權，授權和指示將土地基金在任何時候所持有而無須立即用以支付土地基金開支的任何資產，以財政司司長決定的方式投資。

[前一條文](#)[下一條文](#)[轉換語言](#)[返回法例名單](#)

《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。

議決將臨時立法會於 1997 年 7 月 23 日提出和通過並於憲報以 1997 年第 398 號法律公告刊登的決議修訂 —

(a) 在第 7 段中，廢除末處的句號而代以分號；

(b) 在第 7 段之後加入 —

“8. 財政司司長可不時將土地基金內他認為並非為土地基金的目的而合理所需的結餘，轉撥入政府一般收入。”。

立法會秘書

2003 年 月 日