

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1951/00-01號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/FA/1

立法會財經事務委員會 會議紀要

日 期：2001年7月3日(星期二)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會會議廳

出席委員：劉漢銓議員, GBS, JP (主席)
胡經昌議員, BBS (副主席)
田北俊議員, GBS, JP
李卓人議員
李家祥議員, JP
李國寶議員, GBS, JP
吳亮星議員, JP
涂謹申議員
陳智思議員
陳鑑林議員
單仲偕議員
曾鈺成議員, JP
劉慧卿議員, JP

缺席委員：何俊仁議員
黃宜弘議員

出席公職人員：議程項目IV

庫務局局長
俞宗怡女士

庫務局副局長
應耀康先生

議程項目V

財經事務局首席助理局長
杜佩玲女士

保險業監理專員
鄧國賦先生

助理保險業監理專員
林家泰先生

應邀出席者 : 議程項目IV

香港大學經濟金融學院榮譽教授
饒餘慶教授

嶺南大學公共政策研究中心主任
何灝生教授

香港中文大學經濟系副教授
莊太量教授

香港浸會大學經濟學系系主任
鄧樹雄教授

香港中文大學政治與行政學系助理教授
黃偉豪教授

香港城市大學商學院經濟及金融系金融學講座教授
張仁良教授

香港科技大學經濟發展研究中心主任
雷鼎鳴教授

列席秘書 : 總主任(1)4
林葉慕菲女士

列席職員 : 高級主任(1)1
司徒少華女士

I 通過過往的會議紀要

(立法會CB(1)1460/00-01號文件)

事務委員會2001年3月7日會議的紀要獲確認通過。

II 自上次會議後發出的資料文件

(立法會CB(1)1540/00-01及1606/00-01號文件)

2. 委員察悉自上次會議後，秘書處共發出兩份資料文件。

有關英國及美國的金融制度的報告擬稿

(立法會CB(1)1570/00-01號文件)

3. 委員通過此份報告擬稿，並察悉此份擬稿將於2001年7月4日的立法會會議席上提交省覽。

4. 劉慧卿議員表示，在上述報告中，有關“保障消費者”的一章概述了兩國為保障消費者權益而採取的措施，資料十分有用。劉議員察悉，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部正就英美兩國如何保障銀行服務消費者的權益進行研究，應她的建議，委員同意事務委員會應在下一個會期跟進此課題。她又建議，待研究報告備妥後，應邀請政府當局作出回應。

採購大型房車

(立法會CB(1)1641/00-01號文件)

5. 根據政府當局提供的資料文件，劉慧卿議員察悉，採購大型房車的合約已於6月中截標，而評審工作則可於2001年8月或9月完成。她建議要求政府當局向事務委員會匯報招標結果。

中華人民共和國香港特別行政區參照《經濟、社會與文化權利的國際公約》提交的報告

(立法會CB(2)1930/00-01號文件)

6. 劉慧卿議員表示，聯合國經濟、社會與文化權利委員會在其發表的審議結論中提到香港特別行政區政府擁有龐大的財政儲備。她重申較早前提出的建議，指政府應考慮運用儲備資助推行新措施，以改善一般市民的生活。

III 事務委員會向立法會提交的2000至01年度報告 (立法會CB(1)1646/00-01(02)號文件)

7. 委員通過事務委員會2000至01年度報告的擬稿，並察悉此份擬稿將於2001年7月11日的立法會會議席上提交省覽。

IV 適當運用財政儲備 (立法會CB(1)1625/00-01(01)-(06)、1646/00-01(03)-(09)、1691/00-01(01)及1750/00-01號文件)

8. 主席歡迎學者出席會議，並邀請他們發表意見。委員察悉，各位學者提供的意見書在會議舉行前已送交委員參閱。委員的討論內容撮錄於下文各段。

(會後補註：(a) 張仁良教授提供的簡介資料已於2001年7月4日隨立法會CB(1)1691/00-01號文件送交委員。

(b) 雷鼎鳴教授提交的意見書已於2001年7月10日隨立法會CB(1)1750/00-01號文件送交委員。)

財政儲備的作用

9. 部分委員指出外匯基金的首要目的是維持港元穩定，他們質疑有否需要維持財政儲備於現水平，以捍衛港元。劉慧卿議員認為，既然香港金融管理局於1998實施的7項技術性措施已有助鞏固貨幣發行局制度，似乎沒有理由維持龐大的財政儲備以保衛港元。

10. 饒餘慶教授回應謂，由於香港屬於小規模開放經濟體系，因此很容易受到外來衝擊的影響。龐大的財政儲備具有緩衝器的作用，可以紓緩由未能預見的金融危機帶來的極端不利影響。香港在亞洲金融風暴期間的經驗，正好說明坐擁大量儲備的重要性。

11. 儘管其他學者認同饒教授的看法，但他們認為處於現水平的外匯基金應足以為港元提供十足支持。他們關注到，保留龐大的財政儲備以維持港元穩定要付出高昂的機會成本。何灝生教授表示，港元的穩定亦視乎聯繫匯率制度所釐定的匯率水平。過去兩年，港元匯價維持在1美元兌7.8港元的穩定水平，反映出市場對港元的信心。雷鼎鳴教授認為，與其保留財政儲備以維持港元

穩定，倒不如運用儲備來改善經濟環境，從而使匯率保持穩定。

足夠的財政儲備及釐定適當水平的公式

12. 部分委員認為，財政司司長於1998至99年度財政預算案演辭中宣布釐定財政儲備水平的指引(下稱“1998年指引”)，只不過是為財政儲備坐擁大量公帑的情況自圓其說。他們質疑有否實際必要訂明一條公式或指引，以釐定財政儲備的適當水平。

13. 雷教授表示，為財政儲備制訂指引可提高政府財政政策的透明度及公信力。但是，政府可能需要在財政政策上保留某程度的建設性不明確之處，以防止出現針對港元的投機活動。鄧樹雄教授同意，合理的指引可以防止政府在財政管理方面採取保守的政策。

14. 饒教授認為，1998年指引把財政儲備水平訂為12個月的政府開支及M1定義的港元供應的總和，是可以接受的。然而，由於指引容許25%的增減幅度，因此政府有相當大的酌情餘地。饒教授建議把增減幅度降低至5%，任何超過此上限的財政儲備，均可視為“可自由動用的財儲”。張仁良教授同意指引應有彈性。他建議，儲備與本地生產總值的比例可作為指標，用以計算財政儲備的適當水平，並訂出上下限以反映短期的經濟波動。額外的儲備應投資於有助香港經濟持續增長的項目。鄧教授認為1998年指引過於保守，他建議採用儲備與開支的比例作為財政儲備的指引。在每個財政年度開始時，儲備水平應該足以應付政府該年度開支的50%。黃偉豪教授表示，政府把財政儲備維持在相等於12個月公共開支的水平便已足夠。如有必要，政府可向市場貸款以應付開支不足之數。

15. 關於政府應否動用累積的財政儲備改善一般市民的生活及刺激經濟，何教授表示，政府應推行穩健的財政政策，並以維持收支平衡及全民就業為目標。然而，他支持政府應動用更多公帑作有意義的用途這觀點，例如投資於回報率高的社會項目。何教授續稱，政府應容許出現周期性預算赤字，而非結構性赤字。他擔心，近年政府預算連續出現的營運赤字，本質上是結構性赤字。他促請政府檢討房屋政策，以振興香港房地產市場及增加賣地收益，從而紓緩結構性赤字的問題。另一方面，鄧教授則認為，為了香港的長遠利益着想，政府應運用龐大的儲備改善經濟及投資項目。至於預算赤字的問題，鄧教授認為政府應檢討稅制，考慮應否擴闊稅基，以增加庫房的收入。

運用財政儲備的建議

16. 關於政府運用財政儲備作投資時應考慮哪些原則，黃教授表示，政府應避免作出長期的財政承擔，因為長遠而言，此舉可能會削弱公共財政的實力。其次，政府應運用額外的儲備，透過私營機構提供公共服務，這樣便可改善整體的成本效益。此外，開支應集中於投資項目，而非消費項目，因為前者才能為社會帶來回報。雷教授表示，政府應把儲備用於投資方面，以加強香港的生產力及競爭力。這些投資應有助紓解財富分配不均的問題，使整個社會均可受惠，而非局限於個別階層的人士。這些投資最適宜由私營機構進行。張教授認為，政府應投資於有助香港經濟持續增長的項目，這些項目的回報率應較外匯基金的投資回報率為高。舉例而言，基建項目可以改善經濟發展的軟硬件，吸引更多商人來香港投資。然而，他同意很難釐定投資項目的回報率，例如社會援助計劃為社會帶來的穩定便不能以金錢衡量。

17. 關於具體的投資計劃，莊太量教授建議，政府應運用額外的儲備成立扶貧基金，基金所得利息可用於援助低收入人士。雷教授建議，政府應撥出大約2,000億港元，成立高等教育基金，作為香港高等教育的長遠發展之用。黃教授同意，投資於教育計劃可為香港帶來長遠的好處。他建議創立資助基金，把香港的大學私營化。大學教育應該自負盈虧，不應依賴政府的經常性撥款。饒教授建議根據下列先後次序運用額外的儲備：為失業人士及就業不足人士提供培訓及再培訓課程、社會保障援助計劃、教育和發展高科技，以及減稅。

18. 主席多謝各位學者出席是次會議。

V 有關監察保險公司財政情況及保單持有人賠償安排的事宜

(立法會 CB(1)1646/00-01(10)及 1691/00-01(02)號文件)

19. 保險業監理專員向委員講述在會議席上提交的簡介資料。他解釋，保險業監理處的工作是監察保險公司的財政狀況，以及保單持有人在保險人清盤時的賠償安排。

20. 田北俊議員詢問獲授權保險人在香港的情況，保險業監理專員回應時表示，截至2001年5月31日為止，香港共有207名獲授權保險人，當中逾半數在海外成立為

法團。海外保險人數目眾多，是因為進入本地保險市場實在沒有任何障礙。根據《保險公司條例》(第41章)，任何有意在香港從事保險業務的公司均可向保險業監督提出申請。《保險公司條例》就獲授權保險人須符合的要求作出規定，包括最低實繳資本及最低償付準備金、適當的管理人選，以及足夠的再保險安排等。保險業監理專員補充，整固合併的趨勢在保險業界越來越普遍，過去數年間，獲授權保險人的數目已由超過300名減至現時的水平。

21. 李卓人議員提到在2001年4月，有3名本地保險人因澳洲母公司清盤而需要清盤，他擔心保險業監督難以監察本地保險人位於海外的母公司的財政狀況。

22. 保險業監理專員向委員表示，當局向法庭提出呈請，要求把保險人的業務清盤，是為了讓法庭能夠委任臨時清盤人，全面接管保險人的業務，確保其資產會保留作償還債務之用。保險業監督亦會和臨時清盤人合作，確保保險人的業務獲得妥善的管理，俾能最符合保單持有人的利益。自提交呈請後，保險業監督一直與有關的業界組織保持緊密聯繫，協助受影響的保單持有人處理關於換轉保單及賠償安排的事宜。

23. 至於監察海外保險人的財政狀況方面，保險業監理專員表示，保險業監督與海外監管當局經常保持緊密聯繫，雙方會交換有關本地保險人及其母公司的活動及財政狀況的資料。因此，當上述3名本地保險人的澳洲母公司於2001年3月中被臨時清盤時，保險業監督能夠迅速地於2001年4月初就該3名保險人採取行動。

24. 李家祥議員察悉本地保險業的競爭較前激烈，索償個案數目大幅攀升。他對於市場上的系統性風險不斷增加表示關注，並詢問保險業監督會否考慮檢討保險人須維持的最低償付準備金額。

25. 保險業監理專員表示，一般保險業務，例如財產損毀及一般法律責任等，近年的競爭漸趨激烈。保險業監督透過審核保險人的營業報表和報告，以及定期的實地巡查，對獲授權保險人持續進行審慎的監管。若保險業監督懷疑某保險人是否有能力遵守資本及償付準備金要求時，便會把該保險人列入“觀察名單”，對其作出更嚴密的監察及監管。在適當的時候，保險業監督可行使干預權力，包括限制保險人展開新業務，以及把保險人的資產交由信託人保管等。為了監察及應付市場的風險，保險業監督經常檢討對保險人的各項要求，以便追上市場的發展。保險業監督與業界組織一向保持緊密合

作，務求提高業界運作的透明度，以及宣傳保險中介人的專業操守。業界察悉，近年僱員補償保單的索償個案數目及支付的賠償金額大幅增加。香港保險業聯會已成立一個工作小組研究此事，並將於2001年年底前就如何應付此問題提出建議。

26. 李卓人議員指出，要求僱主資助僱員補償援助基金並不公平。該基金是在僱主已投保並已向僱員支付賠償後，卻因有關保險人無償付能力而不能按保單收回有關款項，對僱主作出補償。他詢問保險業監理專員會否考慮檢討這政策。

27. 保險業監理專員回應謂，與僱員補償援助基金性質相若，無償付能力賠償基金是用以補償因在交通意外中身體受傷而提出索償，但卻由於有關保險人無償付能力而未能獲得賠償的人士。該基金是根據用者自付的原則運作，其經費來自向汽車保費徵收的附加費，並由保單持有人繳付。教育統籌局現正檢討僱員補償援助基金，期間會以無償付能力賠償基金的融資安排等資料作參考，並會在稍後提出建議。

28. 胡經昌議員詢問為長期保險產品成立賠償基金是否可行，保險業監理專員回應時表示，長期保險產品的保單持有人已受到《保險公司條例》的條文保障。有關條文規定清盤人把無償付能力保險人的長期業務轉讓予另一保險人。不過，保險業監督已着手檢討需否為長期保險業務作出賠償安排。這項檢討會參考海外司法管轄區的做法。應主席要求，保險業監理專員答應不時向事務委員會匯報檢討的進度。

保險業監理處

VI 其他事項

29. 秘書提醒委員，事務委員會已定於2001年7月10日(星期二)下午5時在立法會大樓會議室B與德國國會金融事務委員會代表團舉行會議。

30. 會議於下午12時50分結束。

立法會秘書處

2001年9月4日