

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)1900/00-01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5月7日(星期一)  
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, JP (主席)  
胡經昌議員, BBS (副主席)  
田北俊議員, JP  
何俊仁議員  
李卓人議員  
李家祥議員, JP  
吳亮星議員  
涂謹申議員  
陳鑑林議員  
單仲偕議員  
曾鈺成議員, JP  
劉慧卿議員, JP

出席的非委  
員的議員：陳婉嫻議員  
李鳳英議員, JP

缺席委員：李國寶議員, JP  
陳智思議員  
黃宜弘議員

出席公職人員：第III、IV及V項議題

庫務局局長  
俞宗怡女士

庫務局副局長  
應耀康先生

第III及V項議題

庫務局首席助理局長  
李國楚先生

第III項議題

庫務署署長  
沈文燾先生

庫務署助理署長  
曾自鴻先生

總庫務會計師  
林偉文先生

**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

---

經辦人／部門

**I 自上次會議後發出的資料文件**

(立法會CB(1)1069/00-01(01)號文件——強制性公積金  
計劃統計摘要)

委員察悉自上次會議後發出的上述資料文件。

**II 下次會議的日期及討論事項**

(立法會CB(1)1144/00-01(01)、(02)及(03)號文件)

2. 委員同意在事務委員會定於2001年6月4日(星期一)  
舉行的下次會議席上，討論下列事項：

- (a) 財政司司長就香港最新的經濟情況作出簡報；
- (b) 財經界人力資源諮詢委員會的工作；及
- (c) 與實施保險中介人質素保證計劃有關的事宜。

3. 關於議題(a)，委員察悉，在上述會議席上，委員除可聽取財政司司長就本港最新經濟情況作出簡報外，亦可藉此機會與最近履新的財政司司長就彼此感興趣及關注的事項交換意見。委員商定，與財政司司長進行討論時的焦點會環繞以下各點：他在處理其政策職責方面的抱負和大計、制訂預算案的過程和諮詢立法會議員的方式，以及財政儲備的管理事宜。

4. 由於2001年7月第一個星期一是公眾假期，委員同意改於2001年7月3日(星期二)上午10時45分舉行事務委員會例會。劉慧卿議員建議邀請有關範疇的學者及專家出席會議，與事務委員會委員討論運用財政儲備的適當方法。委員同意上述建議。

### III 政府財政報告檢討

(立法會CB(1)1134/00-01(01)及1178/00-01(01)號文件)

5. 庫務署署長利用電腦投影設備，向委員簡述政府為改善政府的會計方式而採取的各項措施和計劃。當局根據檢討政府帳目匯報政策專責小組(下稱“專責小組”)的建議而制訂該等措施和計劃。他特別指出下列與編製政府帳目有關的主要建議：

- (a) 政府會繼續沿用現時以現金收付制為基準的帳目，以顯示政府的開支符合立法機關核准的撥款規定，並且交代現金開支的管理情況。
- (b) 政府每年將額外編製一份包括財務狀況表、財務表現表及現金流量表的以應計制為基準的綜合帳目、一份資產保管報表和一份部門服務成本報表，以提供以下資料：
  - (i) 財務狀況表——政府主要的資產及負債，包括固定資產、債務、投資及退休金；
  - (ii) 財務表現表——與資產有關的開支，例如折舊及應計退休金福利。政府持有主要權益的單位，如外匯基金、地鐵有限公司、九廣鐵路公司、香港房屋委員會等，亦會包括在財務表現表內；
  - (iii) 資產保管報表——提供政府為公共服務而動用的主要實物資產(即土地、建築物、道路、雨水渠等)的非財務性資料；及

(iv) 部門服務成本報表——匯報個別部門和政策局在提供服務方面的全部成本。這些成本包括其他部門所提供服務的成本、退休金及假期成本，以及佔用物業的名義成本。

(c) 這些建議會分兩階段實施。除了有關匯報固定資產的建議會從2004至05年度的帳目開始實施外，上述所有建議會從2002至03年度的帳目開始實施。當局將會在2006至07年度進行實施後的檢討，以評估成效及確定是否需要進一步作出改變。

(d) 由2002至03年度，直至2004至05年度期間，當局將會動用大概6,800萬元的一次過開支，主要是用於清點固定資產並進行估價，而該段期間的平均每年經常開支約為1,800萬元。

(e) 專責小組將會公布報告書，徵詢公眾及有關各方的意見，包括立法會議員、會計界專業人士及會計學學者、政府部門首長等。諮詢期將於2001年6月底結束。

6. 委員普遍支持政府推行以應計制編製帳目的措施。他們察悉上述建議可補現時的現金收付制帳目的不足、增加政府的透明度及問責性，以及加強成本控制和效益。此項措施與先進經濟體系在會計慣例方面的最新發展一致。此外，會計界人士及會計學學者，以至政府帳目委員會於1999年就審計署署長第三十三號衡工量值式審計報告書提交的報告書內，亦曾提出類似的建議。

7. 對於委員問及上述建議對現時編製預算案的方法有何影響，庫務局局長明確表示，現時編製政府周年帳目的方式不會有任何改變，當局將會繼續沿用現金收付制。她強調以應計制編製的帳目會全面反映政府的財務狀況和表現，以及政府為提供公共服務而動用的資源，因此將可更全面地提供有關政府的財務資料。

8. 至於政府為何不與一些已發展經濟體系看齊，以應計制編製周年預算案，庫務局局長表示，若政府全面實施以應計制編製政府帳目預算，涉及對政府的財政管理作出根本的改變。此舉須經審慎考慮。政府當局於2006至07年度就實施上述建議後的情況進行檢討時，將會研究有關事項。

9. 對於委員問及當局開列有關財政儲備的財務資料的方式，庫務署署長回應時表示，在推行應計制會計制度後，財政儲備的定義將維持不變。在綜合帳目內，政府的資產淨值會以3種儲備的形式列出，即一般儲備、外匯基金儲備及資本開支儲備。一般儲備即政府的資產淨值(等於總資產值在扣除負債後的餘額)減去外匯基金的資產淨值及固定資產。外匯基金儲備為外匯基金的資產淨值，即資產總值(包括歷年來應計的投資收入)減去負債(主要包括外匯基金負債證明書及財政儲備)。外匯基金的用途受《外匯基金條例》(第66章)所限制。資本開支儲備即已用於購入或建造以固定資產形式入帳的資產累計金額，在扣除累計折舊後的淨值。庫務局局長補充，由於管理外匯基金並非庫務局的職責，因此她手邊沒有關於外匯基金現時財政狀況的資料。

10. 委員關注，與公務員退休金有關的負債會否在以應計制編製的帳目內顯示。庫務局局長強調，這些帳目會匯報政府的財政狀況，包括公務員退休金方面的負債。即使在這些帳目內，公務員退休金的負債真的超過政府總資產，政府亦無須在周年帳目之下承擔撥款額，以抵銷負債。她補充，已發展的經濟體系現時都會將退休金負債列入以應計制編製的帳目內。庫務局局長同時告知委員，根據公務員事務局於2000年進行的一項顧問研究，公務員退休金的負債總額約為2,500至3,000億元。

11. 庫務局局長就上述建議可能對信貸評級造成的影響作出回應時表示，政府當局預期上述建議不會對本港的評級有不利影響。事實上，當局相信，以應計制編製政府帳目，有助評級機構收集及匯編有關政府財政狀況的資料。她補充，當局亦會將該諮詢文件送交各主要國際評級機構，以供這些機構參考。

12. 至於如何為政府的固定資產估價，以便列入以應計制編製的帳目內，庫務署署長解釋，當局會因應固定資產的性質，採用不同的估價方式。一般而言，各項基建資產，以及成本為100萬元或以上的政府建築物及機器設備，其價值會以折舊後的歷史成本計算。若有關資產的歷史成本不詳(例如海底隧道)，其價值以折舊後的重置成本計算。

13. 至於政府為何採用不同的綜合匯報方法來匯報由公共單位持有的政府資產，庫務署署長解釋，此舉旨在反映資產的不同性質，以及政府與這些單位之間的關係。舉例而言，當局在綜合匯報由香港房屋委員會持有的政府資產時，會採用分項總計法。根據這個辦法，該機構的資產及負債會合併，在以應計制編製的帳目內列出。

另一方面，在評估根據商業原則運作的獨立機構，例如地鐵有限公司及九廣鐵路公司所持有的政府資產時，政府會採用權益法的綜合匯報方式。這些資產代表政府注入這些機構的股本投資。

14. 對於有委員問及當局沒有全面採用由國際會計師聯會發出的公共及政府機構會計準則的理據為何，庫務署署長回應時表示，專責小組在制訂建議時，曾考慮採用每項準則的成本與效益。專責小組的結論認為，應在適當情況下遵循及採用國際會計師聯會的各項主要準則，以切合香港特別行政區政府的獨特情況。專責小組亦得悉，國際會計師聯會會根據實際經驗及不斷轉變的情況，修訂其新近公布的準則。現時，極少司法管轄區可以符合所有準則。

15. 由於報告所載建議屬全新的帳目編製方式，市民大眾所知不多，因此委員建議政府應為有關人士，例如議員助理及新聞界等，舉辦簡報會及提供適當的訓練，以加深他們對新會計方式的認識。庫務局局長察悉委員的建議。

#### **IV 暫時改變一個庫務局副局長的職級**

(立法會CB(1)1144/00-01(04)號文件)

16. 委員察悉，政府當局建議把庫務局副局長(2)一職，由首長級乙級政務官職位(首長級薪級第三點)升格為首長級乙一級政務官職位(首長級薪級第四點)，為期3年，以反映該職位已擴大的職責範圍。

17. 田北俊議員支持該建議。對於庫務局副局長2在管理政府產業方面的職責，他詢問有關官員在與新成立的市區重建局(下稱“市建局”)舉行財務談判方面所須履行的額外職務，以及這項額外職務與一般的談判工作有何分別，例如與機場管理局等法定機構進行的談判。

18. 庫務局局長回應時表示，庫務局副局長(2)負責就關乎政府對有關機構的投資及貸款的安排，與各有關機構進行談判。有關財務談判所涉及的工作，會因應所考慮的計劃而有所不同。至於與市建局進行的談判，庫務局副局長(2)將會協助庫務局局長審議由市建局提交的業務計劃，商討為該局提供財務支持的形式和金額。庫務局副局長(2)亦負責處理複雜的財務問題，以及審核及評估市建局日後須進行的超過100項工程項目的詳情。

19. 庫務局局長在答覆胡經昌議員的提問時解釋，庫務局副局長職級的變更為期3年。待3年期即將完結時，當局將會進行檢討，以決定應否把該職位回復至首長級薪級第三點的職級，抑或讓其永久維持在首長級薪級第四點的職級。由於政務主任為一般職系人員，故此假如要將該職位回復至首長級薪級第三點的職級，該職位的首長級乙一級政務官將會調任公務員體系內的另一職位。

## V 適當運用財政儲備

(立法會CB(1)1144/00-01(05)號文件)

20. 委員普遍認為，香港已累積超過4,400億港元的龐大財政儲備，政府應可預留更多公帑推行有助改善民生及刺激經濟的計劃。然而，委員得悉，財政司司長在1998至99年度財政預算案演詞中訂明，政府有需要把公帑留作儲備，以應付公共財政在日常運作、處變應急及金融等3方面的需要。換言之，根據政府所奉行的指引，財政儲備的適當水平應相等於政府12個月的開支加上M1定義的港元貨幣供應，但容許25%的增減幅度。政府當局曾經在2001年3月舉行的財務委員會特別會議席上解釋，為了在管理公共財政方面奉行審慎的理財原則，政府必須保持財政儲備的水平符合該指引的規定。

21. 劉慧卿議員表示，當局在1998年制訂有關財政儲備的指引時，並沒有諮詢公眾的意見。若干著名的學者及專家均批評該指引並不恰當。她認為現時正是政府檢討該指引的大好時機。劉議員促請政府參考美國政府的做法，定期檢討財政儲備的水平。她又指出，美國國會確認，有必要利用財政儲備改善經濟、提升經濟效益及紓解民困。

22. 庫務局局長指出，財政儲備是用作填補財政赤字的。舉例來說，1998至99年度為數232億港元的赤字，以及2000至01年度78億元的估計赤字，都是調撥儲備支付的。此外，財政儲備每年的投資收益亦會用以支付政府開支。庫務局局長強調，必須透過維持充裕的財政儲備，來貫徹奉行審慎的理財原則。她提出警告，指假如香港的財政狀況不穩健，便會令國際社會對香港失去信心，因而調低香港的信貸評級。倘出現這種情況，商業機構的借貸成本便會增加，因而對經濟增長造成負面影響。

23. 至於在1998年訂立的指引，庫務局局長表示，在公布上述指引時，她並不知悉有經濟學家提出過任何批評，亦不知道有社會人士強烈反對上述指引。雖然如此，當局仍會不斷檢討這些指引。不過，用以釐定財政儲備

水平的指引不應經常改變，否則便會影響政府所奉行財政政策的認受性。鑒於在1998年採用上述指引後，經濟情況已有所改變，而且考慮到公眾人士最近提出的意見，政府將會就此進行檢討，並會保持開放的態度，歡迎各界人士就此提出任何意見。

24. 對於劉慧卿議員建議政府參考美國在維持財政儲備方面的做法，庫務局局長表示，由於美國和香港的經濟體系在性質及規模方面均有極大差異，故此不應將香港和美國的財政政策相提並論。

25. 田北俊議員問及，根據政府於1998年訂立的指引，財政儲備的適當水平為何。庫務局局長答稱，以2000年的情況為例，當香港的政府開支總額為2,500億港元，而港元的貨幣基礎為2,040億港元時，財政儲備的下限應約為3,400億港元。按照政府的預測，到了2004至05年度結束時，財政儲備應約為4,275億港元。因此，財政儲備的水平已經貼近下限。

26. 曾鈺成議員質疑當局訂立1998年指引的理據。曾議員得悉，由於當局於1997年7月1日將香港特別行政區土地基金的1,971億港元併入財政儲備，因而使香港的財政儲備在1997至98年度大幅增加。為此，他認為當局之所以於1998年訂定上述指引，只是為了對在財政儲備下積存的巨額公帑作“事後合理化”。他進而詢問，當財政儲備水平到達上限或下限時，政府會採取甚麼措施。

27. 有關政府在財政儲備水平達到上限時會採取甚麼措施，庫務局局長表示，當局可以考慮採取多項不同措施來還富於民，包括給予稅務優惠、減收各項政府收費等。然而，政府預計未來數年仍要面對營運赤字的問題，故此財政儲備的水平不大可能會達到上限。另一方面，當局現時仍未能確定營運赤字屬周期性還是結構性問題。由政府成立的檢討公共財政專責小組將會繼續研究此事。

28. 李家祥議員詢問，國際間有否訂定標準方法，以釐定各經濟體系所應維持的財政儲備的適當水平。庫務局局長答覆時表示，據她所知，國際間並沒有訂定這類標準。她補充，一直以來，國際貨幣基金組織都會每年就各經濟體系的財政情況進行研究。國際貨幣基金組織從來沒有提出批評，指香港的財政儲備水平過高。

29. 李卓人議員指出，為維持港元穩定，外匯基金須維持於一定水平，才足以支持現時為數2,200億港元的貨幣基礎。由於外匯基金現時已經高達10,000億港元，遠高於



支持貨幣基礎所需的水平，故此財政儲備須應付金融需求的目的已達。委員認為外匯基金也是公帑，因此應用作紓解民困。田北俊議員建議，將高達3,000億港元以上的外匯基金累計盈餘撥用於推行各項公共計劃。委員認為，當局應該靈活地將外匯基金的款項轉撥為一般收入。何俊仁議員特別問及，《外匯基金條例》內是否訂有相關的條文。

30. 庫務局局長表示，外匯基金和財政儲備一併交由香港金融管理局負責投資，但兩者屬兩筆分開的獨立款項。由1998年4月起，存入外匯基金的財政儲備一年內可享有的回報率，與外匯基金的整體回報率相同。將財政儲備存入外匯基金作投資用途事宜，完全由政府決定。庫務局局長進而解釋，如何運用外匯基金，受《外匯基金條例》所管限，而該條例訂明，財政司司長是外匯基金的管制人員。外匯基金的每年投資收入及其累計盈餘，並不會列作政府的經常收入計算。

31. 陳婉嫻議員提述政府當局提供的文件第14段時指出，部分司法管轄區利用成立穩定基金，透過累積財政預算盈餘來增加儲備，以便在政府收入減少時可以動用穩定基金，支付政府支出。相對於根據若干欠缺科學理據訂立的指引來維持某一水平的財政儲備而言，她認為成立穩定基金的做法較為靈活，而且有助政府因應經濟環境的轉變及收入水平的波動來調節政府開支。

32. 庫務局局長回應時表示，現時有關海外司法管轄區如何維持其財政儲備的資料少之又少。根據已發表的資料，很多國家都只有累積財政赤字，而沒有財政儲備。對於陳議員就穩定基金所發表的意見，庫務局局長表示，收入來源不穩定的經濟體系通常都會利用成立穩定基金的方法，來支付政府開支。根據國際貨幣基金組織的觀察，在大多數情況下，穩定基金可減低預算開支受收入多少的影響，因而使財政政策更有效。然而，這類基金卻顯然不能取代穩健的財政管理政策。

## **VII 其他事項**

33. 議事完畢，會議於下午1時05分結束。

立法會秘書處  
2001年9月7日