

立法會

Legislative Council

財經事務委員會文件

法律顧問就《外匯基金條例》(第66章)第6(a)條的詮釋 提出的意見

文件目的

本文件旨在載述法律顧問就《外匯基金條例》(第66章)第6(a)條的詮釋提出的意見。

背景

2. 財政司司長於2001年4月12日致財經事務委員會主席的函件中表明，根據《外匯基金條例》(第66章)第6(a)條的規定，動用外匯基金為香港金融管理局購置長期辦事處是合法的，亦在其權力範圍內。他已特別就此徵詢法律意見，而他獲悉的意見是，為職員及其設備提供辦公地方，顯然屬於該條文意中所指的一種“職員費用”。

分析

3. 《外匯基金條例》(第66章)第6(a)條的條文如下：

“以下開支須由外匯基金支付 ——

- (a) 為外匯基金事宜(包括為該基金作出投資)而僱用的人員所支取的薪酬，以及與這些人員有關的其他職員費用，包括以處理外匯基金事宜為其部分職責的受僱公職人員所提供服務的薪酬或職員費用的適當部分：

但委任該等職員的數目及其薪酬須已獲財政司司長批准；”。

4. 第6(a)條目前的條文，在1983年由《1983年外匯基金(修訂)條例》制定。表面來看，該條文屬於一項會計條文。該條文規定，當中指明的若干開支，須由外匯基金撥款支付。外匯基金是由《外匯基金條例》(第66章)利用公帑設立的基金。此外，根據該條文隱含的意思，財政司司長獲賦權作出所需的作為，支付根據該條文必須繳付的款項。

5. “薪酬”一詞的涵義頗為清晰。至於“職員費用”一詞，可涵蓋任何與職員履行職能有關的開支。舉例而言，一如香港金融管理局首席法律顧問在2001年4月19日的來函提出，“與職員有關的支出”如不屬於薪酬，便是“職員費用”。首席法律顧問列舉多個例子，以說明其論點，其中一個例子是“為職員提供辦公地方的費用”。另一方面，該用語亦可被賦予較狹窄的涵義，把該等費用局限於根據職員僱傭合約所訂的條款而須予支付的開支，又或該條款合理附帶的開支。

6. 為確定“職員費用”一詞的涵義或應用於詮釋此用語的原則，實有必要瞭解有關控制公共開支的憲制架構，以及政府設立金融管理專員一職背後的政策，使此用語可在條文中加以詮釋。

7. 根據《基本法》第七十三(三)條，“批准稅收和公共開支”是立法會的其中一項職權。此項權力並無限制。作為一項憲法規定，所有公共開支須經立法會批准。然而，倘若成文法則賦權一名指定人士動用公帑，只要立法會對該項公共開支有最終的控制權，該項成文法則應接納為不與《基本法》相抵觸。

8. 根據《基本法》第一百一十三條，“香港特別行政區的外匯基金，由香港特別行政區政府管理和支配，主要用於調節港元匯價。”此條的主要目的，是清楚訂明外匯基金由香港特別行政區政府負責管理及支配。此條亦清楚訂明，外匯基金的目的，主要用於調節港元匯價。

9. 雖然《基本法》第一百一十三條似乎排除了立法會干預外匯基金的管理及支配，但該條文並無抵觸第七十三(三)條，因為就《基本法》所指明的目的而動用外匯基金，並不屬於公共開支。有關立法會就管理及支配外匯基金方面所擔當的角色，《基本法》第六十四條有所規定。根據第六十四條，立法會向政府提出有關管理及支配外匯基金的質詢是完全合法的，此舉是使政府向立法會負責的其中一個方法。

10. 《公共財政條例》(第2章)第4條訂明，“除非按照或根據本條例或任何其他成文法則的規定，否則不得將任何開支記在政府一般收入上”。該條例第5(1)條進一步訂明，財政司司長“須在每一財政年度內，安排擬備下一財政年度的政府收支預算，並須安排將之提交立法會省覽”。根據該條例第6條，開支預算須包括在撥款條例草案中。有關的撥款條例一經制定，所包括的開支預算即當作已經立法會核准。為了提供一個機制，讓立法會可在撥款條例制定後，核准當局提出動用公帑的建議，該條例第8條賦權立法會財務委員會可在財政司司長建議下，核准對核准開支預算作出的修改。

11. 《外匯基金條例》(第66章)第3(1)條旨在設立外匯基金。該條文亦訂明，外匯基金“由財政司司長掌有控制權，並須主要運用於財政司司長認為適當而直接或間接影響港幣匯價的目的，以及運用於其他附帶的目的。財政司司長在行使控制權時，須諮詢外匯基金諮詢委員會，該委員會由財政司司長出任當然主席，其他委員則由行政長官委

任”。憑藉該條例第3(1A)及(1B)條，外匯基金亦可用作保持香港貨幣金融體系穩定健全此一次要目的，藉此保持香港作為國際金融中心的地位。

12. 當局在1992年制定《外匯基金條例》(第66章)第5A條，規定財政司司長須按其認為適當的條款及條件，委任一名人士為金融管理專員。獲委任的人士須承擔第5A(2)條訂明的職能，是協助財政司司長執行其根據《外匯基金條例》獲授予的職能；執行財政司司長所指示的職能；以及執行任何其他條例委予或指派予金融管理專員的職能。根據第5A(3)條，財政司司長可按其認為適當的條款及條件，委任其他人協助金融管理專員執行第5A(2)條指明的金融管理專員職能。獲委任以協助金融管理專員的人，須視作為外匯基金事宜而受僱用。

13. 《外匯基金條例》就財政司司長根據該條例第3條履行其職能所提供的體制架構，並不包括一個政府部門。財政司司長所獲提供的，是一名職銜為金融管理專員的人士、一些他可委任以協助金融管理專員的人士，以及一個名為外匯基金諮詢委員會的諮詢組織；財政司司長在履行他在第3條下的職能時，必須徵詢該組織的意見。然而，當時的金融司在就《1992年外匯基金(修訂)條例草案》動議二讀辯論發言時表明，“Monetary Authority”(“金融管理專員”)一詞實際上會被視為一所機構，並會“繼續成為政府其中一環”。他並表示，政府的原意是“管理局的人員費用及運作費用，將直接由外匯基金而非政府一般收入支付，因此管理局不會受適用於政府其他部門的資源分配限制所制肘”。

14. 《外匯基金條例》第6(a)條所反映的政府政策是，當香港金融管理局作為一個政府部門運作時，當局容許它運用資源，按有別於一般公務員的服務條件聘用人員，以吸引及保留具備適當經驗及專業知識的高質素人員。因此，當局為了推行該政策，有必要授權財政司司長委任公務員以外的人士，並從外匯基金支付這些人士的薪酬及有關他們的其他職員費用。

15. 從上文第12、13及14段的分析，似乎清楚顯示政府對香港金融管理局的運作，與它對其他政府部門一樣，繼續負有財政上的責任。在正常的情況下，此項責任會轉化為政府有責任從政府一般收入撥款，為部門運作的所有經常及非經常開支提供經費。不過，就香港金融管理局的情況而言，“管理局的人員費用及運作費用”均來自外匯基金。對比而言，此等費用以外的開支將須來自政府一般收入。雖然關乎香港金融管理局運作的所有公共開支，倘若可由外匯基金支付，似乎會較為方便，但《外匯基金條例》中並無清楚條文，以明示或默示的方式容許這樣做。此外，試圖把購置價值數十億元的長遠辦事處的開支納入“職員費用”涵義的做法，亦引起有關詮釋是否違反《基本法》的問題，因為這樣的詮釋實際上使立法會根據第七十三(三)條批准公共開支的憲制職能失去意義。

16. 法律顧問認為，由於根據《基本法》，公共開支須經立法會批准，基於這項憲制性的規定，以及動用外匯基金為某政府部門購置辦事處肯定屬公共開支，如果要以第6(a)條作為把該項開支記入外匯基金的依據，當局有需要提出強而有力的論據。簡單地辯稱“職員費用”是指與職員有關的支出，因此應包括為職員提供辦公地點的費用，此種說法可能並非絕對正確。此事應由議員決定要求有關的公職人員問責，直至議員滿意從外匯基金支付有關開支是恰當應用法例而有充分理由支持的。此外，本人建議，由於《外匯基金條例》(第66章)第6(a)條在多年前制定，現時或許是檢討及研究有關條文是否仍切合當前需要的時機。

立法會秘書處
法律事務部
馬耀添
2001年5月2日