

[中譯本]

檔號：LM (2) to LD/HKMA Pt. 18

總裁

**關於立法會財經事務委員會文件
金融管理局辦事處的長遠選址事宜**

1. 我謹應有關徵詢就立法會秘書處法律顧問（「法律顧問」）的 2001 年 5 月 2 日的文件（「有關文件」）提供意見。

引言

2. 法律顧問表示：

「... 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。」¹

¹ 見有關文件第 15 段。

他又表示：

「...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。」²

法律顧問並非表示財政司司長動用外匯基金購置辦事處是越權行為，但鑑於《基本法》規定立法會對一般公共開支的職能，法律顧問是在提出一些有關《外匯基金條例》與《基本法》如何相互影響的問題。

3. 有關討論應以《基本法》第一百六十條作為起點。該條規定「香港特別行政區成立時，香港原有法律除由全國人民代表大會常務委員會宣佈為同本法抵觸者外，採用為香港特別行政區法律，如以後發現有的法律與本法抵觸，可依照本法規定的程序修改或停止生效...」。根據「全國人民代表大會常務委員會關於根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百六十條處理香港原有法律的決定」，《外匯基金條例》被採用為香港特別行政區（「香港特區」）的法律。鑑於全國人民代表大會常務委員會並無宣佈《外匯基金條例》與《基本法》抵觸，因此推定《外匯基金條例》與《基本法》相符。
4. 《基本法》第七十三（三）條規定，立法會有權：

「批准稅收和公共開支」。

但我設想有關文件第 7 段所稱這項權力「並無限制」的說法，是並無意單按其字面本義來理解；因為《基本法》尚有其他條款對第七十三（三）條構成影響，例如：

- (a) 第一百零六條規定，香港特區保持財政獨立，其財政收入「...全部用於自身需要，不上繳中央人民政府。」因此，若立法會批准動用香港特區的收入，以供中央人民政府項目之用，將會是不合法的。
- (b) 第一百零七條規定，香港特區「...財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。」
- (c) 第一百零八條規定，香港特區參照原在香港實行的低稅政策，自行訂立財政法例。

我不認為是有立法會可不理會這些限制下批准稅務及公共開支的說法。同樣地，若有任何公共開支的用途與適用於香港特區的全國法律抵觸，或與中央人民政府就有關香港特區的外交事務的職責抵觸時，不用說該等公共開支必然都不能被批准。

第七十三（三）條的背景文意 — 公共財政相對於貨幣事務

5. 以上說明在詮釋《基本法》的條款時，充分考慮這些條款的背景文意，以及在某特定情況下可能使某項一般性原則的適用範

² 見有關文件第 16 段。

圍受到限制的具體條款，是很重要的處理方法。終審法院曾清楚闡述法律條款的背景文意的重要性³，其中指出：

「解釋《基本法》這樣的憲法時，法院均會採用考慮立法目的這種取向，而這方法亦已被廣泛接納。法院之所以有必要以這種取向來解釋憲法，是因為憲法只陳述一般原則及表明目的，而不會流於講究細節和界定詞義，故必然有不詳盡及含糊不清之處。在解決這些疑難時，法院必須根據憲法本身及憲法以外的其他有關資料確定憲法所宣示的原則及目的，並把這些原則和目的加以貫徹落實。因此，在確定文件的真正含義時，法院必須考慮文件的目的和有關條款，同時也須按文件的背景來考慮文本的字句，而文件的背景對解釋憲法性文件尤為重要。」

...

在確定《基本法》某項條款的目的時，法院可考慮該條款的性質，或《基本法》的其他條款，或參照包括《聯合聲明》在內的其他有關外來資料。

有關文本所使用的字句，法院必須避免採用只從字面上的意義，或從技術層面，或狹義的角度，或以生搬硬套的處理方法詮釋文意。法院必須考慮文本的背景。《基本法》某項條款的文意可從《基本法》本身及包括《聯合聲明》在內的其他有關外來資料中找到。法院也可藉用語傳統及文字慣用法去了解所用的文字的意思。」（註：重點字款為後加處理）

³ 吳嘉玲（未成年人士）與其他人士對入境事務處處長 [1999] 1 HKC 291, 325-6。

6. 以法院以上所述作為參考，我對第七十三（三）條的詮釋有以下的看法。該條款是關於批准「稅務及公共開支」。《基本法》並無具體界定「公共開支」的涵義，但我們可以《基本法》整體為看待，以便得到理解該條款在該背景文意的含義的指引。第六十四條規定（除其他事物外）香港特區政府的「稅務和公共開支」須經立法會批准。這兩項條款的用語是相同的。
7. 第五章第一節與此有關聯的。這一節是關於「財政、金融、貿易和工商業」，其中有關財政與金融的條款可以幫助確定「公共開支」的涵義。正如上文所述，第一百零六條是關於「財政收入」及「徵稅」。第一百零七條是關於香港特區的財政預算以量「入」為「出」為原則，並力求收支平衡的目的。第一百零八條是關於香港特區的獨立稅制及自行制定稅務法律的權力。在所有這些條款中，有關字句的重點都是政府財政方面的開支，而不是金融方面的收支。第一百零六至一百零八條將有關責任施加於「香港特別行政區」，而不是「香港特別行政區政府」。第七十三（三）條肯定了立法會於回歸前在稅收及運用政府一般收入方面的角色。對比下，第一百零九至一百一十三條關於金融事務的條款，則施加有關責任及賦予有關權力予「香港特區政府」，即是香港特區行政機關，而不是香港特區。第五十九條規定「香港特別行政區政府是香港特別行政區行政機關。」《基本法》內各處（如上文第六十四條），立法會與「香港特別行政區政府」均視作個別的實體。
8. 第一百零九條規定政府須提供適當的經濟和法律環境，以保持香港特區的國際金融中心地位。第一百一十條規定政府自行制定貨幣金融政策，保障金融企業和金融市場的經營自由，並進行監督。第一百一十一條賦予政府發行港幣的權力，並規定港

幣的發行須有百分之百的準備金，更賦予政府權力在符合保持港幣穩定的目的的條件下，授權發鈔銀行。第一百一十二條規定香港特區內不得實行外匯管制政策，並規定政府保障資金在香港特區內的流動和進出自由。第一百一十三條具體上是關於在回歸之前和之後都獨立於政府一般收入以外的一項政府基金。第一百一十三條規定：

「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。」

這項條款毫不含糊地將外匯基金的管理及支配權授予「香港特別行政區政府」。所有這些職權，包括第一百一十三條所述者，都是關於香港特區的貨幣政策。由於外匯基金是推行貨幣政策的一項工具，因此涉及政府就這方面的權力應是載於第五章這個部分，是合乎邏輯的。

9. 第一百一十三條並無提及應以開支抑或其他須視乎稅收而定的方式動用外匯基金。基於財政與金融活動之間的劃分非常清楚，第五章的標題把「財政」區別於「金融」亦合乎邏輯。假使《基本法》的原意是把兩者視作等同，根本無必要作出這一區分。
10. 第一百一十三條內「管理」一詞是指對外匯基金的掌管，也就是對外匯基金的使用。「支配」是指對外匯基金的整體控制。「支配」是屬於負責監管外匯基金的機構的職能。因此，若以第一百一十三條字面的直接理解，則另一機關有權批准對外匯基金的使用的概念，便與第一百一十三條授予行政機關對該基金的管理及支配權不相符。第一百一十三條賦予「政府」權力的做法，與第一百零九至一百一十三條規定由「政府」負責「金融」

事務的政策是相符的。

聯合聲明

11. 《基本法》草擬時是以回歸前原有的行政管理制度為參考，以確保順利過渡。終審法院曾表示⁴，《中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府》關於香港問題的聯合聲明（「《聯合聲明》」）可用作協助詮釋《基本法》的工具。《聯合聲明》附件一第五節所處理的是財政，其中包括財政預算、徵稅及公共開支。該節是關於政府財政方面的收支。對比下，《聯合聲明》附件一第七節則獨立處理金融制度，即回歸前實行的貨幣金融制度。該節規定「...原在香港實行的貨幣金融制度...予以保留。」《聯合聲明》附件一第七節（見 104）亦明確規定「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。」

12. 《基本法》第五章反映了《聯合聲明》的此一區分。第一百零六至一百零八條所處理的是公共財政，並保留《聯合聲明》附件一第五節所載的原則。第一百零九至一百一十三條所處理的是金融事務，並反映《聯合聲明》附件一第七節的內容。由於在一九九七年七月一日前，外匯基金是一項為香港政府獨有管理及支配權的獨立基金，因此推定回歸後仍繼續維持這項安排。這種做法與上訴法庭在香港特別行政區對馬偉關（譯音）與其他人士⁵ 案件內確認《基本法》內的延續性原則相符。在回歸後關於《基本法》的首份裁決書中作出以下陳述：

⁴ 吳嘉玲（未成年人士）與其他人士對入境事務處處長 [1999] 1 HKC 291, 326。

⁵ HKSAR v Ma Wai Kwan David & Ors [1997] 2 HKC 315。

「《基本法》不但是從一項國際協議——《聯合聲明》——的構思產生而來的法律，也是中華人民共和國的全國法律及香港特區的憲法。它以較實際的條文落實《聯合聲明》所載的基本原則。這些原則的精神是香港現行的社會、經濟及法律制度將會維持 50 年不變。《基本法》的目的是確保這些基本原則獲得履行，香港特區可以繼續保持繁榮穩定。因此，回歸後香港制度的延續性是非常重要的。」⁶

基於以上陳述，我認為若有人認為現在外匯基金的使用是屬於須根據第七十三（三）條由立法會批准的「公共開支」的話，則他們須證明《基本法》已將外匯基金的管理及支配作出如此的改變。

13. 根據《基本法》生效前已制定的《公共財政條例》，政府每年度的收支預算須提交立法會省覽⁷。此外，財政年度的各開支預算總目須包括在撥款條例草案中，而條例草案須與該預算一同提交立法會⁸。若連同《基本法》第一百零六至一百零八條一起細讀，以上的職能已概括地確立於第七十三（二）及七十三（三）條內。
14. 但在制定《基本法》前，《外匯基金條例》並無相應的規定，而當時以及目前也只有在第 3(5)條提及立法會。根據該條款，立

⁶ 出處同上，323。此為譯本，英文原文為 “The Basic Law is not only a brainchild of an international treaty, the Joint Declaration. It is also a national law of the PRC and the constitution of the HKSAR. It translates the basic policies enshrined in the Joint Declaration into more practical terms. The essence of these policies is that the current social, economic and legal systems in Hong Kong will remain unchanged for 50 years. The purpose of the Basic Law is to ensure that these basic policies are implemented and that there can be continued stability and prosperity for the HKSAR. Continuity after the change of sovereignty is therefore of vital importance.”。

⁷ 《公共財政條例》第 5(1)條。

⁸ 《公共財政條例》第 6(1)條。

法會可定出以政府一般收入（而不是外匯基金）作為抵押，為外匯基金的帳戶借入款項的最高限額。這項規定與立法會就政府一般收入的整體職能相符。

15. 第一百一十三條指出政府管理和支配外匯基金，「主要」是用於調節港元匯價。但該條款並無指明外匯基金只可專用作調節港元匯價，任何次要的用途必須以「公共開支」形式經立法會批准。從字面的直接理解，第一百一十三條是考慮到外匯基金在回歸之前及之後可同時用作《外匯基金條例》內規定的主要及次要目的。《基本法》的起草人的用意很清楚，就是把運用外匯基金的權力賦予行政機關，唯限於《外匯基金條例》所定的各種制衡約束，當然亦須受限於法院本身的監管司法管轄權。

一般性相對於特定性條款

16. 第七十三(三)條處理立法會批准稅收和公共開支的一般權力。這項條款含有一般性的涵義。正如《基本法》第一百一十三條所定，外匯基金須由「香港特別行政區政府」管理和支配。既然外匯基金須由政府支配和管理，若須再經另一機關批准，則政府如何可以履行這些職能？肯定的是，在這情況下，該機關將會是支配人或管理人。第一百一十三條的字句毫不含糊，因而應按照直接的字面意思理解。
17. 《基本法》第八條規定普通法，其中包括有關詮釋法規的規則，予以保留。根據法規詮釋的規則，但凡在一套法規內，若以最廣泛的意思去理解某項一般性的條款時，該條款便會凌駕於同一套法規內某項特定性的條款；則該項特定性的條款必須仍被執行，而該一般性的條款只能視作影響該套法規內其他可應用

該條款的部分。⁹ 由此可見，作為一般性條款的第七十三（三）條不應凌駕於第一百一十三條。

立法會的最終批准

18. 為便於討論，我們假設以上的分析不被接納。在此情況下，可以強而有力地爭辯的說立法會在制定《外匯基金條例》時已經「批准」財政司司長在符合《外匯基金條例》所定的程序下，為達到《外匯基金條例》所規定的目的動用外匯基金；再者，立法會可按照《基本法》將《外匯基金條例》修訂或取代。第七十三（三）條並無規定立法會須如何行使這項「批准」的權力。根據詞語慣用法，「批准」一詞是指「具權威性地確認；認可」¹⁰。事先批准是批准的一種形式。
19. 以非制定法規的形式給予事先批准的另一個例子見於《公共財政條例》第 29 條。根據這項條款，立法會可通過決議設立各種基金，為該決議所指明用途的撥款及收款均可記入有關基金的帳戶的貸項，這些基金可在財政司司長發出的基金支付令授權下被支用。這些基金一經設立後，雖然立法會一般不會逐項批准這些基金的開支，但並不表示立法會沒有批准有關開支。
20. 正如法律顧問在有關文件第 7 段所說，「...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。」立法會既已通過《外匯基金條例》（包括其後所有修訂條款），並有權在符合基本法的方式下修訂該條例，因而立法會仍然保留對

⁹ 見《霍爾茲伯里英國法大全》（Halsbury's Laws of England）第 44(1)冊第 1486 段。

¹⁰ “Confirm authoritatively; sanction” 《The New Shorter Oxford English Dictionary》

運用外匯基金的「最終控制權」。

向立法會負責

21. 《基本法》第六十四條規定：

「香港特別行政區政府必須遵守法律，對香港特別行政區立法會負責；執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢；徵稅和公共開支須經立法會批准。」

22. 在有關文件第 9 段中，法律顧問指出「...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。」據我了解，政府已自行主動向立法會不時提供有關購置辦事處的最新資料，香港金融管理局總裁亦有出席立法會財經事務委員會會議，向議員介紹購置計劃的進展及回答議員的質詢。

第 6(a)條

23. 法律顧問對財政司司長引用《外匯基金條例》第 6(a)條的做法有疑問。《外匯基金條例》第 6 條規定：

「以下開支須由外匯基金支付—

(a) 為外匯基金事宜...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...」

《外匯基金條例》第 5A(4)條規定：

「...金融管理專員及根據第(3)款獲委任以協助金融管理專員的人，就所有目的而言，須視作為外匯基金事宜而受僱用。」

根據這些條款，與金融管理專員（「金管局」）及其職員有關的所有職員費用均須由外匯基金支付。第 6(a)條具體指明職員的薪酬（即薪金、酬金等），作為應由外匯基金支付的其中一類有關的「職員費用」，但它同時指明「其他職員費用」。《外匯基金條例》並無界定「費用」的涵義，因此應按照詞語慣用法理解這詞：

「為取得、產生或造成某物而必須給予的東西；為某物（須）付出的代價。」¹¹

24. 職員費用可以有不同的形式，包括為職員及其設備提供適當的空間，以進行為達到他們受僱目的所需的運作而涉及的費用。為職員提供設備是職員費用的另一例子。對職員的培訓，使他們能夠掌握履行職務所需的資訊及技能；以及支付需到海外公幹參加會議的職員的旅費及住宿費用，都是職員費用的例子。上述都是與職員有關但不屬於薪酬的費用，即並非職員因其獲僱用而直接得到的利潤或收益。第 6(a)條亦作出同樣的區分。
25. 根據上述分析，我認為為職員及其設備提供辦事處是屬於第 6(a)條的涵義範圍內的「職員費用」。只要有關支出為合理，並符合

¹¹ “What must be given in order to acquire, produce, or effect something; the price (to be) paid for a thing.”: 《The New Shorter Oxford English Dictionary》

誠信的原則，是可由外匯基金支付的。

26. 我的當事人提出關於購買長遠辦事處的理據的有關指示。要點如下：

(i) 目前，金管局的主要辦事處是向商業業主租用的。有關物業與一家國際商業銀行有密切的關聯，因為該銀行對有關物業具有命名權。《基本法》規定香港特區政府管理外匯基金，而金管局則負責外匯基金的日常管理工作。金管局亦被賦予《外匯基金條例》內有關維持港元及金融與貨幣體系穩定的職能。金管局作為銀行業監管機構，亦負責維持銀行體系的穩定。因此，有必要務使金管局履行這些職能的運作不受干擾，尤其當金融或經濟環節出現急劇波動時，持續的運作更為重要。很可惜，在目前的情況下，金管局在租約／續約權終止時，對能否繼續租用其現有辦事處並沒有保證。因此，金管局能否持續地在花園道 3 號運作，以及有關其辦事處的未來計劃，均受商業業主的業務計劃影響。與金管局往還的所有其他貨幣管理當局及中央銀行均被安排在它們擁有控制權的長遠辦事處內。就此而言，金管局並未能與當前的國際標準看齊。由此看來，財政司司長購買長遠辦事處作為金管局的辦公地點是合理的措施，特別是長遠辦事處位於中環商業區，鄰近直接受金管局運作影響的機構，以及金管局為行使其策略性及投資權力而經常聯絡及有合作的機構。

(ii) 金管局在作出長遠策略性計劃時，有必要預留足夠的辦公地方，確保能應付日後金管局職責有所增加的需要。有關監管獲豁免交易商、為銀行客戶提供消費者保障及設立存款保險計劃等事項都是目前可以預見的額外工作及需要

額外的地方，同時可能還有其他額外的工作。因此，財政司司長購入長遠辦事處時，預留合理空間以供擴展之用也是順理成章的，況且這些空間初時更可按商業條款出租，待至需用時才收回。

(iii) 至於保安問題已明顯地存在了一段時間，金管局目前的辦事處實有其不足之處，未能滿意地解決有關問題：

(a) 金管局年中會接待不少來自內地及海外的貴賓。當這些貴賓在金管局辦事處逗留期間，金管局是有責任確保他們的安全。目前，他們只能經由公共大堂及公眾升降機進出金管局的辦事處。在這些情況下，我們不可能為這些貴賓提供足夠的保安。又鑑於花園道 3 號的結構及其商業／公共用途，我們無法改變這種情況；及

(b) 金管局在花園道 3 號以電子方式儲存了大量機密及市場敏感的資料。與銀行體系的即時支付結算系統連接的債務工具中央結算系統亦位於這裏，金管局也是在這裏管理外匯基金的資產。在所有這些情況下，金管局都是運用電子儲存及通訊系統。在現有辦事處，金管局是無法將其電纜及電話線與大廈內的其他租客的電纜及電話線分開。若在新辦事處，金管局可以把所有電線及電話線鋪設在專用電線槽內。此外，據金管局所獲取的意見，由於附近沒有其他大廈高過新大廈或與其高度一樣，因此被「竊聽」的可能性會大大減低。

財政司司長利用這個機會購入物業，以一併解決保安方面

的問題看來是合理的做法。

- (iv) 購買辦事處長遠來說可能會比繼續向商業業主支付租金便宜得多。透過購入新辦事處，財政司司長會為外匯基金購入一項資產，而這項資產的價值可能保持在購入的水平，又或者會增值，亦可節省租金。因此，從為外匯基金保本及增值的角度來看，購買長遠辦事處是審慎的抉擇。

27. 法律顧問在有關文件第 5 段指出「...該用語[即“職員費用”]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。」第 6(a)條明示或默示的字眼規限“職員費用”一詞需具有上述「狹義」的詮釋。這是合情理的，原因是僱主需要支付的某些職員費用不一定會成為職員可以對僱主強制執行的僱傭合約的條款。例如，培訓及提供予職員的設備類型便可能不是僱員可強制執行的權利。

28. 此外，《釋義及通則條例》第 19 條規定「條例必須...按其真正用意、涵義及精神，並為了最能確保達致其目的而作出公正、廣泛及靈活的釋疑及釋義。」《外匯基金條例》第 6(a)條的「用意、涵義及精神」可以從當時的金融司就《1992 年外匯基金（修訂）條例草案》動議二讀辯論發言時所作的聲明得到確定（如法律顧問在有關文件第 13 段內引述）：

「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。」

29. 鑑於《外匯基金條例》第 6(a)條、《釋義及通則條例》第 19 條

及上述政策聲明的簡單清楚用詞，因此難以認同法律顧問提出的論點，也就是可給予「其他職員費用」一詞比《外匯基金條例》第 6(a)條簡單清楚用詞所包含的意義更狹窄的涵義。《外匯基金條例》的立法用意相當清楚，就是金管局的所有運作費用，無論是薪酬或其他職員費用都是由外匯基金支付，而《外匯基金條例》亦沒有以明示或默示的方式區分資本或其他性質的費用。因此，我雖然尊重法律顧問在有關文件第 15 段所表達的意見，但我並不同意：「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。」《外匯基金條例》內載有與所有各類職員費用均由外匯基金支付的明確政策聲明一致的條款。不過，為便於討論，我們假設這種狹義的詮釋是正確的。即使這樣，也可合理地爭辯的說與金管局訂立的僱傭合約包含一項默示條款，即職員會獲提供適當的辦事處以履行其職責。

30. 有關文件第 15 段在指出金管局不應引用《外匯基金條例》第 6(a)條作為其購買辦事處的依據時，論據重點的考慮因素是有關交易涉及的費用，並似乎是一項相當重要的考慮因素。在評定根據一項條例的有關開支是否過大而不可證明為根據該條例的合理開支時，該開支的款額只會在超越該條例所設立之限額的情況下成為一個相關的考慮因素。然而，無論《外匯基金條例》第 6 條或第 3 條均沒有包含任何明示的字眼，對外匯基金的運用限制於某個指定的數額，也沒有任何字眼可以合理地推論為對外匯基金的運用作出了類似的限制。當然，所有支出均須符合合理及誠信的原則。我們也可以把上述兩項條文與《外匯基金條例》第 3(4)條作對比，第 3(4)條對於以政府一般收入作為抵押的借款額有明確的限制。基於上述理由，我認為財政司司長可以以《外匯基金條例》第 6(a)條作為購置金管局辦事

處的依據。

第 3(1)條

31. 雖然有關購買辦事處的討論主要集中在《外匯基金條例》第 6(a) 條，但我也曾就第 3(1)條及 3(1A)條提出意見。¹² 根據《外匯基金條例》第 3(1)條，外匯基金交由財政司長長控制，

「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。」

金管局負責進行直接或間接影響港元匯價的操作。「間接」一詞在該條例中並沒有特定涵義，因此應參考該詞的通行用法：

「...並非以直接的力量採取行動或行事。」¹³

提供辦事處及有關系統，讓金管局可以有一個長遠基地而不受干擾的進行上述操作，可以合理地視為間接運用外匯基金以穩定港元匯價的一個例子。然而，第 3(1)條亦賦予財政司司長權力運用外匯基金以達到「附帶」於影響港元匯價的主要策略性目的的用途。同樣，「附帶」一詞的解釋也應參考其慣用法：

「偶然發生的或次要的、沒有直接關係的、隨後出現的從屬情況...，就開支或收費而言，指在所支付的主

¹² 請參考我在 2001 年 4 月 9 日給你的意見第 10 和 11 段。

¹³ “... not acting or exercise with direct force”: 《The New Shorter Oxford English Dictionary》

要款額以外支付的開支或收費。」¹⁴

即使說提供適當的辦事處及安全的系統的費用不會直接或甚至不會間接影響港元匯價，但提供適當的辦事處及安全的系統好讓金管局有一個基地進行上述操作，肯定是外匯基金策略性目的的「附帶」用途，只要財政司司長是合理及誠信地作出如此決定便可以了。

第 3(1A)條

32. 根據第 3(1A)條，財政司司長亦可進一步（或作為附屬行動）：

「...為保持香港作為國際金融中心的地位，按其認為適當而運用外匯基金以保持香港貨幣金融體系的穩定健全。」

同樣，財政司司長已根據《外匯基金條例》委任金管局負責與上述目的有關的運作，因此只要財政司司長是合理及誠信地行事，向金管局提供辦事處及有關系統以履行職責，絕對是在其權限之內。

33. 根據《外匯基金條例》的規定，財政司司長不僅如法律顧問所指，只就外匯基金的運用按第 3 條徵詢外匯基金諮詢委員會（「該委員會」）的意見¹⁵，而就外匯基金的整體控制諮詢該委員會。我得悉財政司司長就購買辦事處一事作出決定時，已就該

¹⁴ “Occurring as something causal or of secondary importance; not directly relevant to; following (up) on as a subordinate circumstance... of an expense or charge: incurred apart from the main sum disbursed.”: 《The New Shorter Oxford English Dictionary》

¹⁵ 見有關文件第 13 段。

事項的利弊諮詢該委員會。

34. 上述有關《外匯基金條例》及《基本法》關係的分析也同樣適用於《外匯基金條例》第 3(1)條及 3(1A)條。根據《基本法》第一百一十三條的規定，外匯基金以及為這些條文所載目的的支配和權力已清晰地賦予「香港特別行政區政府」。

總結

35. 很抱歉，這份法律意見篇幅這樣長，尤其在內文複述了較早前提出過的意見（見附件以作參考）。不過，一次過回應法律顧問提出的數個論點是較好的做法。基於上文提及的理由，我認為財政司司長運用外匯基金購買有關辦事處是在《外匯基金條例》許可的權限範圍內，而現行的《外匯基金條例》已包含《基本法》有關支配及管理外匯基金的字眼及精神。

簡賢亮

首席法律顧問

2001 年 5 月 18 日

抄送：

副總裁（銀行）、副總裁（金融）、副總裁（發展）、
助理總裁（機構拓展及營運）