

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)2125/01-02號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會 向立法會提交的報告

目的

本報告旨在匯報財經事務委員會在2001至02年度立法會會期內的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，於2002年7月3日的立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

2. 立法會藉於1998年7月8日通過，及在2000年12月20日修訂的一項決議案，成立財經事務委員會，負責監察及研究與財經及財政事宜有關的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。

3. 事務委員會由16名委員組成，劉漢銓議員及胡經昌議員分別獲選為事務委員會正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

香港的經濟發展

4. 在2001至02年度會期內，事務委員會繼續為立法會議員與財政司司長提供討論有關香港經濟發展事宜的場合。事務委員會分別於2001年12月3日及2002年6月13日與財政司司長舉行兩次會議。根據內務委員會所作的決定，財政司司長亦曾在2001年12月3日的簡報會上向議員匯報他2001年10月底的北京訪問行程。

5. 議員與財政司司長會晤時，察悉香港最新的經濟情況，以及政府對經濟的短期展望及長遠前景的意見。財政司司長最近在2002年6月13日舉行的簡報會上特別提到，雖然香港仍處於經濟轉型的過渡時期，但一些重要的範疇，例如貨物出口及服務輸出，已初步有改善跡象，旅遊業亦有強勁的增長。他強調，香港經濟應朝着高增值經濟活動的方向發展。考慮到香港的競爭優勢，香港應集中發展金融服務、物流業、旅遊業和工商業支援服務。財政司司長亦認為，香港的首要

工作，是與珠江三角洲地區建立更緊密的經濟合作關係、培養及吸納人才，以及維持一個精簡但具高效率的政府。

6. 議員理解到，把握中國經濟開放所帶來的商機十分重要，因此促請財政司司長在顧及須遵守世界貿易組織(“世貿組織”)的規則及規定的同時，優先就內地與香港特別行政區建立更密切經濟連繫的問題，與內地有關當局進行討論。財政司司長向議員保證，為了讓本港公司可率先在內地拓展其業務，政府當局現正積極研究各種方法，在符合世貿組織的協定下，讓本地商業及專業服務早日進軍內地市場。政府當局會與中央政府，以及跟香港有密切經濟聯繫的省市的內地當局緊密聯繫，以促進雙方在經濟事宜上的合作。

7. 一些議員認為，財政司司長的當前急務，是紓緩失業的情況，以及恢復市民對經濟的信心。他們促請政府當局密切注意削減政府開支對經濟及社會可能造成的影響。議員亦要求當局澄清本土經濟發展方面的計劃。財政司司長回應這些關注事項時強調，政府在經濟方面擔當的角色，應是為市場發展創造條件。由於商界更擅長於推動創新及促進經濟，所以政府應避免與商界競爭資源。他亦澄清，推動本土經濟的發展，是他所倡議的其中一項策略，主要目的是要刺激內部消費及為較低技術的本地工人創造就業機會。他會繼續領導跨局工作小組，進行發展本土經濟的工作。

公共財政管理

財政儲備水平

8. 有關公共財政的管理，尤其是須維持的財政儲備水平，是事務委員會委員主要關注的事項。為跟進委員在2000至01年度會期就此議題進行的討論，以及協助委員更深入地研究此議題，事務委員會委託進行一項研究，探討海外司法管轄區如何管理及運用財政儲備。研究報告於2002年3月提交事務委員會。委員察悉，雖然一些海外司法管轄區就管理及運用財政儲備制定法規或指引，在所研究的司法管轄區當中，香港是唯一一個就釐定財政儲備的合適水平制訂指引的司法管轄區。委員認為，由於該指引是由前任的財政司司長在1998年制訂，本港當時的經濟狀況和政府的財政情況與現今截然不同，當局有必要審慎檢討該等指引是否仍適用於現今的情況，並為此檢討財政儲備的用途。

9. 事務委員會察悉，現任的財政司司長在其2002至03年度的財政預算案演詞中，公布重新釐定的財政儲備合適水平，即一筆相等於政府12個月開支左右的儲備，以應付政府開支的日常及應急需要。修訂指引免卻先前所訂的其中一項規定，即財政儲備須與貨幣供應量掛鉤。政府當局應事務委員會的要求作出澄清時表示，由於香港金融管理局(“金管局”)已採取多項技術性措施，以加強香港的貨幣發行局制度和面對投機衝擊的復原能力，加上外匯基金的外幣資產自亞洲金融危機發生後亦已大幅增加，政府當局不再認為，除其他因素外，財政儲備亦須與港元貨幣供應量(M1)的某個固定百分比掛鉤。然而，政府當

局認為，財政儲備必須繼續存放於外匯基金，以確保外匯基金有充足資源維持本地貨幣制度和金融體系的穩定性。

稅制

10. 因應政府當局在過去數年持續出現經營赤字，政府早前成立了檢討公共財政專責小組及稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會，分別研究香港是否面對結構性的財政困難，以及有哪些新稅項適合本港廣闊稅基之用。事務委員會已於2002年2月底及2002年3月初分別聽取專責小組及諮詢委員會匯報的研究結果及建議。事務委員會察悉，專責小組已找出本港在經濟和人口特色方面的多項轉變，該等轉變在過去嚴重影響政府的收支，並會繼續對政府的收支造成重大影響。事務委員會對於專責小組就直到2021至22年度的財政狀況作出的推算，持審慎的態度。雖然委員理解，倘若經濟狀況並無重大起色，政府難免須在未來數年增加稅收及／或削減開支，但他們指出，有關推算背後的多項假設，很容易會隨着時間過去而不再成立。庫務局局長承認，推算的時間長達20年，難免會有所限制，但她強調，所推算出的財政狀況雖然在不同經濟情況下有一定程度的分別，但均指向同一個大方向，即倘若當局繼續採用現行的開支政策，財政赤字會繼續出現。

11. 事務委員會察悉，稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會的建議認為，較長遠而言，當局開徵商品及服務稅以增加收入，有助解決香港的結構性財政赤字問題。由於實施商品及服務稅需時，諮詢委員會亦建議，在商品及服務稅實施前的一段期間，當局可調高物業差餉、削減薪俸稅個人免稅額及開徵陸路離境稅，以填補收入的不足。委員特別提到，當局在提出開徵新稅項的建議時，應審慎考慮香港的特殊情況，包括現行稅制的結構、社會上財富的分布及入息差距的情況。委員亦關注到商品及服務稅對較低收入家庭所造成的財政負擔，並建議研究海外司法管轄區所採取的措施，以減輕商品及服務稅對收入較低家庭的影響。就此，事務委員會要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部收集有關資料，供事務委員會就此課題作進一步研究。委員普遍認為，開徵新稅項會為整體社會造成深遠的影響，並促請政府當局在有意開徵任何新稅項前，進行廣泛的公眾諮詢。

香港金融管理局

12. 在本會期內，事務委員會曾3次聽取香港金融管理局（“金管局”）總裁作出簡報，就金管局透過妥善管理外匯基金維持港元穩定、確保銀行體系安全和穩定，以及促進金融體系的效率、穩健及發展等各項目標，概述金管局的工作。

13. 事務委員會跟進前任財政司司長決定從外匯基金動用36.99億元為金管局購置長期辦事處一事。關於動用外匯基金購置辦事處的合法性，委員察悉，政府當局原來以《外匯基金條例》(第66章)第6(a)條作為支持有關購置的合法性的依據，其後在應事務委員會要求徵詢律政司的意見後，轉為以《外匯基金條例》第6(b)條支持該項購置的合法性。然而，當局雖聲稱行政長官已轉授權力予財政司司長根據該條例

第6(b)條批准該項購置，但此說法受到秘書處法律顧問的質疑。財政司司長因而尋求律政司的進一步意見，並於其後要求行政長官根據《外匯基金條例》第6(b)條批准作出有關購置，而且取得其批准。對於政府當局在購置辦事處的合法性問題上處事混亂，委員深表不滿。

14. 委員亦察悉立法會秘書處法律顧問的意見，即《外匯基金條例》第6(b)條顯然賦權行政長官批准一些公共開支，但該等開支必須屬附帶性質，而且是財政司司長及外匯基金諮詢委員會為適當地執行其與基金的運作有關連的職責而需要者。根據《基本法》第六十四條，行政長官若批准購置辦事處，須就本身所作的決定對立法會負責，而這項決定可予司法覆核。考慮到此項意見，事務委員會要求政府當局就購置辦事處一事提供進一步資料，包括行政長官決定批准購置辦事處的理據。

15. 政府當局答覆時表示，除其他因素外，行政長官在考慮過金管局對辦公地方的特定需要及擬購物業是否符合這些需要後，認為購置上述單位屬於《外匯基金條例》第6(b)條訂明的附帶開支，而該等開支是財政司司長為適當地執行其與外匯基金的運作有關連的職責(包括金管局的職責)而需要的。政府當局亦表示，裝修辦事處的開支由外匯基金支付。

16. 事務委員會察悉政府當局的意見及法律顧問相應提出的意見，就行政長官決定購置辦事處的理據的事宜，政府當局的回覆透過以一般的用語提及行政長官所考慮的事項，包括“金管局對辦公地方的特別需要”及“擬購物業是否符合這些需要”，解答此問題。當局並無提供其他詳情。至於裝修長期辦事處的開支，事務委員會察悉法律顧問的意見，就是倘議員信納將為金管局購置辦公地方的開支視為是屬《外匯基金條例》第6(b)條所指的“附帶”及“有需要的”開支是有充份理由支持的，則裝修開支似乎亦可以同樣地視為是有充份理由支持的“附帶”及“有需要的”開支。然而，由政府當局向立法會或財務委員會要求批准由政府一般收入撥款支付有關開支，仍會是合法的做法。

17. 金管局購置長期辦事處一事亦令委員關注金局管的問責性及其管治的問題。委員察悉，前任財政司司長曾在2001年3月公布檢討金管局的權力和管理架構的計劃，事務委員會致函現任財政司司長，轉達委員對於有關檢討缺乏進展一事的關注，並提醒財政司司長有需要展開工作。

18. 事務委員會決定參考政府其他部門及海外司法管轄區其他相若規管機構的管治，研究金管局的管治情況。事務委員會亦將會探討主要官員問責制對金管局的政治中立和問責性所帶來的影響。事務委員會已要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部就此進行一項研究。

銀行界

負資產住宅按揭貸款

19. 由於很多業主因其按揭物業成為負資產而面對嚴重的財政困難，事務委員會與政府當局及銀行業進行討論，研究負資產問題的嚴重程度，以及可採取何種措施，以協助這些業主。事務委員會察悉香港銀行公會的立場，就是在可能的情況下，銀行願意向負資產業主提供協助，包括以較低的利率提供轉按揭貸款計劃、延長還款期及其他重組貸款的安排。不過，在採取這些安排時，銀行必須十分審慎，以免影響存戶的利益，以及銀行本身的信貸評級。另一方面，委員特別提出一些負資產業主在要求重組按揭貸款及減低其按揭利率時遇到的困難。委員促請金管局及銀行業與其他有關各方攜手合作，探討協助這些業主的可行措施。

20. 在金管局總裁就金管局的工作與事務委員會舉行的簡報會上，事務委員會透過提出此事，繼續監察負資產的情況及有關工作的進展。

銀行業對消費者權益的保障

21. 立法會議員過往曾多次在不同場合就保障銀行業消費者的問題提出關注，為跟進此事，事務委員會在2002年2月舉行特別會議，與銀行業的商會及消費者委員會研究此議題。事務委員會曾檢討對銀行業作出審慎監督及進行監管的法定及非法定機制，並曾研究這些機制可在何種程度上保障銀行業消費者。在進行商議期間，事務委員會參考了美國、英國及澳洲的有關規管架構及做法。考慮到海外經驗及本地的情況，事務委員會認為應就若干重要事項作更深入的研究。這些事項包括：金管局在保障消費者事宜上的職能及執法權力、現有的處理投訴機制的成效，以及《銀行營運守則》的執行機制。

22. 第二輪的討論於2002年6月進行，集中討論與銀行客戶投訴有關的事宜。鑒於銀行客戶投訴的數字有所增加，委員認為當局有需要監察有關情況，並要求金管局與有關方面進行討論，制訂發放銀行客戶投訴統計數字的適當機制。委員察悉政府當局及銀行業就加強保障消費者權益所採取的措施，並研究不同方案，以改善處理消費者投訴的現行安排。事務委員會決定約在6個月後，與所有有關各方再次討論上述問題及有關事宜。

有關共用客戶信貸資料的建議

23. 鑒於消費者拖欠債項及個人破產個案有持續上升的趨勢，銀行業建議擴大信貸提供者共用客戶信貸資料的範圍，以包括正面及負面的信貸資料。根據業界的建議，正面信貸資料包括借款人在所有個人信貸產品(即信用卡、其他無抵押個人貸款及有抵押個人貸款)的信貸額及還款紀錄。此項建議獲得金管局支持。

24. 事務委員會察悉政府當局及銀行業就該建議所提出的理據。有關方面認為，共用客戶資料可以改善銀行信貸評估的能力，有助控制壞帳的增長，繼而對銀行體系的穩定性會有幫助；而且由於信貸成本有所降低，在銀行相互競爭的環境下，消費者亦可能從中受惠。他們亦特別提到，業界提出的此項建議與其他具規模的金融中心所採用的共用信貸資料範圍相符，而香港對消費者信貸資料提供保障的架構，亦與准許共用正面信貸資料的其他司法管轄區相若。

25. 另一方面，事務委員會察悉消費者委員會的關注，即該項建議對個人資料私隱方面帶來的影響，以及有需要檢討信貸提供者所採用的推銷手法；該會認為，部分消費者負債過多的問題，在某程度上是由於這些推銷手法所致。事務委員會亦察悉，個人資料私隱專員對銀行業的建議未有表明立場，但私隱專員認為，有關方面應列舉充分的理由來證明擴大共用消費者信貸資料範圍的做法會對整體社會有利，並應加強保障措施，防止出現個人資料在未獲授權下被披露或濫用的情況。

26. 私隱專員表明，倘有理據支持應進一步擴大共用消費者個人信貸資料的範圍，公署將會就《個人信貸資料實務守則》提出的任何改變進行公眾諮詢。事務委員會已決定稍後再研究此問題。

企業管治

27. 以美國為基地的安然(Enron)公司的倒閉事件，引起全球各地對企業管治的問題的關注，包括核數師的獨立性、企業匯報及資料披露質素，以及企業審核委員會的問責性等問題。良好的企業管治是建立和維持一個成功的金融市場的要素，事務委員會因此舉行特別會議，檢討本地的企業管治制度，以及有關規管及專業團體就加強香港的企業管治而採取或將會採取的措施。

28. 事務委員會察悉，改善企業管治是一項持續的工作。企業管治成功與否取決於政府、監管機構、市場營運機構、專業人士及有關方面(即股東、公司董事及高級管理層)的共同努力。委員因此籲請政府當局與有關的規管及專業團體攜手合作，在加強本地的企業管治制度方面繼續努力不懈，以追上國際主要金融中心的步伐，並參考其他金融中心的經驗，以改善香港的企業管治制度。

其他事項

29. 事務委員會在會期內曾研究的其他事項，包括：保險公司財政狀況的監管及保單持有人的補償安排，以及香港零售債券市場的發展。事務委員會亦曾邀請政府當局向議員簡介2001年人口普查的結果，以及涵蓋期為2002至2031年的香港人口推算。

30. 當局亦曾就多項立法建議徵詢事務委員會的意見，這些建議關乎以下事項：強制性公積金計劃供款的最高及最低入息水平及有關計劃的運作；海外公司所須遵照的註冊制度的改革；就使用通行密碼

以電子形式及透過電話報稅提供法律架構；以及《財政資源規則》，這些規則是根據《證券及期貨事務監察委員會條例》(第24章)制定的附屬法例。除了這些由政府當局提出的立法建議外，事務委員會亦曾在3項議員私人條例草案正式提交立法會審議前，就該等條例草案的政策範疇進行檢討。

31. 事務委員會亦曾就以下事宜提出意見，包括：證券及期貨事務監察委員會2002/03年度收支預算；提供100億元的財務安排，為僱員補償保險提供的再保險安排的建議；替換政府財務管理資料系統的建議；以及成立差餉物業估價署營運基金的建議。關於最後一項建議，事務委員會要求政府當局提供進一步詳情，證明擬設營運基金的運作在財政上的可行性及闡述有關的人手調配，供事務委員會進一步考慮。

立法會秘書處
議會事務部1
2002年6月26日

立法會
財經事務委員會

職權範圍

1. 監察及研究與財經及財政事宜有關的政府政策及公眾關注的事項。
2. 就上述政策事宜交換及發表意見。
3. 在上述政策範圍內的重要立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關的簡介，並提出對該等建議的意見。
4. 按事務委員會認為需要的程度，監察及研究由事務委員會委員或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。
5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。

立法會
財經事務委員會

委員名單

主席 劉漢銓議員, GBS, JP

副主席 胡經昌議員, BBS, JP

委員 田北俊議員, GBS, JP

何俊仁議員

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, JP

陳鑑林議員, JP

單仲偕議員

黃宜弘議員

曾鈺成議員, GBS, JP

劉慧卿議員, JP

馬逢國議員, JP

(總數：16名議員)

秘書 薛鳳鳴女士

法律顧問 顧建華先生

日期 2002年7月3日