

財務委員會討論文件

2008 年 7 月 18 日

總目53－政府總部：民政事務局

分目700一般非經常開支

新項目「支援四川地震災區重建工作信託基金」

請各委員批准開立為數 20 億元的新承擔額，用以注資「支援四川地震災區重建工作信託基金」，作為香港特別行政區投入支援四川地震災區重建工作首階段的財政承擔。

問題

四川汶川大地震導致超過 4 624 萬人受災，重災區面積達 12.5 萬平方公里。地震災區重建工作急需協助。

建議

2. 民政事務局局長建議開立為數 20 億元的新承擔額，在《民政事務局局長法團條例》(香港法例第 1044 章)下成立一個「支援四川地震災區重建工作信託基金」(下稱「基金」)，作為香港特別行政區(下稱「香港特區」)投入支援四川地震災區重建工作首階段的財政承擔。基金會由民政事務局局長法團出任其信託人，除政府撥款外，亦可接受機構／市民大眾的捐款。建議基金的目的及運作機制要點，載於附件 1。

附件1

理由

災區重建工作的需要

3. 據國務院抗震救災總指揮部報告，截至 7 月 10 日中午，四川汶川大地震已導致 69 197 人遇難，374 176 人受傷，18 377 人失蹤，累計受災人數超

過 4 624 萬人；地震影響範圍廣大，災區總面積 44 萬平方公里，重災區面積達 12.5 萬平方公里，四川、甘肅、陝西、重慶等省(區、市)的 417 個縣、4 656 個鄉(鎮)、47 789 個村莊受災。單在四川省的受災面積便達 25 萬平方公里，重災區面積 10 萬平方公里，倒塌房屋、嚴重損毀不能再居住和損毀房屋涉及近 450 萬戶，北川縣城、汶川縣及映秀鎮等部分城鎮幾乎夷為平地。損毀高速、幹線及農村公路 2.2 萬公里，損毀橋樑 940 座，震央中心地區周圍的 16 條國道省道幹線公路和寶成線等 6 條鐵路中斷¹。

4. 地震的災後重建是一項十分艱巨的任務，並且需時至少數年。評估和規劃正在進行中，由於受災情況嚴重，估計需要龐大的財政支援。整體財政安排是通過中央及地方的財政投入，支援有關的工作。初步估計四川地震災區重建所涉及的財政開支超過 1 萬億元人民幣，相當於該省 2007 年全省財政 12 年總收入。四川省政府初步計劃，在重建方面，優先重建關係民生的基本生活和公共服務設施，例如—

- (a) 重建 350 萬套農村居民住房、100 萬套城鎮居民住房；
- (b) 加快學校、醫院等公用設施的重建。全面恢復市縣鄉村四級基本醫療和公共衛生服務體系。全省將規劃重建校舍面積 1 800 萬平方米，規劃重建衛生機構 1.1 萬餘個，重建面積 700 多萬平方米；
- (c) 重建 15 條國省幹線公路 4 290 公里，其他重要經濟幹線 715 公里、農村公路 2.2 萬公里；以及
- (d) 重建市縣鄉村四級文康體育設施。

特區支援工作的初步建議內容

5. 香港特區回歸祖國 11 年，一直得到中央及各級政府的大力支持，成功落實「一國兩制」及保持特區安定繁榮。基於「一方有難，八方支援」的精神，香港特區會積極參與災後重建的工作，但會量力而為，從具體項目着眼。我們一直與中央政府保持緊密聯絡，並已向中央政府反映香港社會積極參與支援重建工作的熱切期望。行政長官剛於上月 27 至 29 日，率領特區政府代表團前往四川訪問災區，並與四川省有關部門商討香港特區參與災區重

¹ 四川省人民政府副省長魏宏於 2008 年 7 月 6 日會見香港特區立法會四川災區訪問團時談及的部分內容。

建工作的機制和相關安排。與中央和四川省溝通後，我們知悉四川省初步考慮邀請香港及澳門兩個特區－

- (a) 在四川省嚴重受災縣，協助重建公共服務設施，例如學校、醫院、殘疾人復康中心、敬老院、孤兒院、婦幼保健院以及文化體育等設施；
- (b) 重點援助四川省災區的基建，包括道路、橋樑等項目；以及
- (c) 參與臥龍大熊貓保育區的災後重建。

此外，特區在不同的災後支援服務方面，例如醫療和復康服務，情緒支援和輔導服務，以及其他專業培訓等，都可以按災區的實際需要提供協助。

6. 香港特區政府原則上同意四川省上述的建議，並會與四川省政府跟進具體工作的範圍、方式、內容及優先次序。就上文第 5(a)段提及的支援範疇，經初步溝通，較可行的方向是香港特區在四川省政府指定受災較嚴重的縣市，以個別項目的形式，分階段協助重建公共服務設施，重點包括醫院和學校等。我們會與四川省政府跟進相關的細節，包括具體項目的內容，地點和費用估算等。就上文第 5(b)及(c)段提及的支援工作範疇，我們會進一步與四川省政府商討具體的細節。

7. 初步估計，香港特區參與災後重建的時間約 3 至 5 年。重建項目越早動工完成，越能紓緩災區居民的迫切需要。香港特區宜儘早作好準備，早日落實香港特區參與重建的方案及成立基金，好讓香港特區的專業和非政府機構能夠及早了解特區政府在支援重建方面的政策方向，並考慮如何參與有關的工作。早日成立基金，亦有助香港特區儘早開始接受及考慮非政府機構就協助災區重建項目的申請，以配合整體重建計劃。

8. 為更有效統籌特區參與災後重建的工作，香港特區政府將會與四川省政府建立聯絡機制。四川省將會由一位副省長牽頭，由省發展改革委員會、省港澳辦等單位參加。而香港特區方面，則由政務司司長牽頭，聯同有關政策局／部門，與四川省政府一起組成「災後重建川港聯絡協調小組」，落實香港特區參與災後重建的具體項目。

香港特區支援四川地震災區重建督導委員會

9. 不少在香港特區的志願機構均已積極參與抗震救災的工作，服務包括緊急物資、醫療衛生援助、心理輔導、臨時住房、公共設施重建、協助恢復農業生產、社區備災和設立地區辦事處等。但長遠而言，特區參與災區重建的工作涉及不同範疇的專才及資源，需要設立一個統籌及協調機制，以便更有效調配工作及資源，配合災區重建的需要。為此，我們已成立一個由政務司司長主持的「香港特區支援四川地震災區重建督導委員會」(下稱「督導委員會」)，負責督導和統籌香港特區政府支援四川地震災區重建的工作；聯繫內地相關對口部門；以及參與災後重建川港聯絡協調小組工作。成員包括相關政策局和部門的首長。督導委員會的職權範圍和成員名單載於附件 2。

10. 支援重建涉及專業和繁重的具體執行工作。督導委員會將參照上文第 5 段四川省建議的具體支援重建安排和任務，以及受災地區的需要，設立專門的工作小組，以「政府牽頭，全民參與」的方式，凝聚社會各界的力量並具體推進個別專項的統籌和執行等方面的工作。初步計劃在督導委員會下設立 5 個工作小組，專責不同的工作範疇，最終的方案還需待香港特區支援重建的方式和內容進一步確定後才能決定—

- (a) 工程小組：由發展局牽頭，協助當地政府擬訂重建的規劃，並協助進行基礎和社區設施的重建工程，包括在規劃、工程、建築設計、環境生態復修、測量和施工等方面提供技術支援。

由發展局發起，連同建造界團體組成的「香港建造界 5·12 重建工程聯席會議」及多位相關專業界別的立法會議員²，已在 6 月 12 日召開會議，並已展開了開發網站，徵集專業人士做義工的前期工作。聯席會議亦邀請了幾位退休的前工務局局長／常任秘書長擔任顧問，為日後重建工作提供管理方面的意見；

- (b) 醫療衛生復康工作小組：由食物及衛生局牽頭，協助提供災後醫療和復康服務、義肢的提供／安裝和使用訓練、災區衛生設施、以及相關的技術支援等；

² 10 個參與的商會／專業團體分別為香港建造商會、香港機電工程商協會、香港機電工程商聯會、香港顧問工程師協會、香港建築師學會、香港工程師學會、香港規劃師學會、香港園境師學會、香港測量師學會和香港地產建設商會。參與聯席會議的包括 3 位現任來自工程；建築、測量及都市規劃；和地產及建造界別的立法會議員何鍾泰、劉秀成和石禮謙。

- (c) 民政工作小組：由民政事務局牽頭，主要負責接受和統籌來自社會團體／人士捐獻予受災地區的金錢和物資。來自社會團體／人士的捐款將注入擬議的基金，而有關捐款亦可在報稅時申請扣除。工作小組亦可為文化／體育服務設施提供適當的支援及協助；
- (d) 社會工作小組：由勞工及福利局牽頭，在有需要時，透過非政府機構，協助為災區有特別需要的居民，例如孤寡老弱者或傷殘人士提供情緒支援和輔導服務(主要是透過訓練內地有關同工或經驗分享)；以及
- (e) 教育及人才培訓小組：由教育局牽頭，按有關地區的需要，為災區學校提供教育上的支援和協助，包括為重建校舍提供支援和添置教育器材，與及加強香港學校與四川省災區學校在專業知識、技術支援，以及教師培訓等方面的交流。

11. 考慮到有關支援工作涉及的工作量和專業技術要求，督導委員會希望能夠盡量利用本港一些有組織和規模的專業團體及非政府機構，承辦個別項目的執行工作。各工作小組會由有關的政策局牽頭，成員可按需要包括政府有關部門、非官方人士例如有關界別的專業人士或機構代表。工作小組會聯繫內地相關對口的部門或機構，以推展香港特區支援重建工作。

12. 在支援重建基礎建設項目方面，我們建議引入香港特區的規劃和管理經驗，專業技術的意見和對項目的監督和驗收的安排。由香港特區政府斥資的重建項目，無論是經委託香港特區的專業和非政府機構執行，或與內地政府機關和有關機構合作落實，都應參考下列的原則－

- (a) 有明確的項目清單，表明個別工程的地點、規模、範圍、預算費用和受惠人數等；
- (b) 項目的技術標準要符合內地的法規及有適當的監察機制；以及
- (c) 項目撥款的發放將參考香港特區按工程進度的做法，但會靈活地滿足啓動工程所需的前期撥款。

上述工程項目的資料和進度將定期發布。

對財政的影響

13. 考慮到災區重建所需的整體開支、香港特區參與重建的方式及財政負擔能力，以及在不影響改善香港的經濟民生工作的大前提下，我們建議在首階段先開立 20 億元的新承擔額，注入基金以支援災區重建工作。以後的撥款和注資財政安排，特區政府會繼續量力而為，按實際情況，以及會視乎民間捐款的數額、重建工作的項目預算、進度和需要等因素，評估下一階段的撥款需要，並會定期向立法會提交報告，匯報最新的工作進度及基金運作情況。初步估計整體承擔不應超過 100 億元，而在計算民間捐款後，公帑的承擔會少於 100 億元。香港特區政府會與四川省政府跟進，進一步商討香港特區參與災區重建工作的具體工作的範圍、方式、內容及優先次序，以儘快落實基金支援項目的具體內容，地點和費用估算等。

14. 此外，有關政策局／部門會盡量調配內部資源，以應付因上述支援四川地震災區重建工作及設立基金而增加的工作量。我們會因應實際工作量進一步評估人手的需求；並在有額外人手需要時，按既定程序作出處理，而有關財政承擔將由基金支付。

15. 上文第 10 段所述的工作小組會就各項協助重建工作相關的基金撥款資助安排，向督導委員會作出建議，包括－

- (a) 直接從基金撥款給特區政府在個別大型重建項目的承辦單位，配合內地政府機關一起落實有關項目；
- (b) 委託專業團體及非政府機構，推行個別重建或支援項目；以及
- (c) 參考賑災基金的做法和撥款準則，容許本港個別專業團體及非政府機構就協助災區重建計劃向基金申請撥款。

督導委員會會就基金發放款項作支援災區重建用途的政策和行事方式作決定、議決撥款指定受助者的具體數額，以及監察使用撥款的情況。

16. 特區支援重建工作涉及的金額不少，為確保重建工作有效推行，基金的款項用得其所及到位，資金的使用需要嚴謹的監管。督導委員會將會負責整體支援工作的督導、統籌和監察，其下設的工作小組，會與相關的專業界別和非政府機構建立聯繫，協助處理個別支援項目的計劃、推行和監督等方面的具體工作。如工作小組委託或資助非政府機構協助推行個別的重建項目，有關機構須每年向工作小組提交獨立核數師報告及工作進度報告。有關的機構並須與四川省相關部門／機構簽訂合作協議，並依照內地相關法規和監管程序推展工作。督導委員會會與四川省相關的監管部門維持緊密聯繫，以及參考國務院於 2008 年 6 月 4 日公布的《汶川地震後恢復重建條例》，確保有關的工作項目能夠嚴格按照內地相關的監管制度管理。

17. 此外，按照《民政事務局局長法團條例》(香港法例第 1044 章)的規定，法團經審計的帳目報表一份，連同審計署署長的報告，以及法團就經審計帳目報表所涵蓋的期間的基金管理所作的報告，須不遲於法團從審計署署長接獲經審計的帳目報表及就該報表作出的報告後的 3 個月，呈交立法會會議席上省覽。有關報告會包括基金的審計帳目。

公眾諮詢

18. 為協助立法會議員掌握撥款的重要性及重建工作規模的龐大，我們安排了立法會組織考察團，於 7 月 4 至 6 日到四川災區考察。我們亦已在本年 7 月 14 日向財務委員會(下稱「財委會」)簡報香港特區政府參與支援重建工作的計劃和相關的財政安排，及徵詢委員的意見。會上，有委員要求政府－

- (a) 解釋申請撥款的迫切性及何時需動用款項；
- (b) 提供香港特區準備參與支援重建工作的具體項目及其詳情；
- (c) 提供從基金中分配給上文第 15 段所述機構的撥款比例；
- (d) 提供監察機制的詳情；
- (e) 考慮讓專業團體及非政府機構主導特區參與災後重建的工作；以及
- (f) 提供特區參與災後重建財政承擔對財政儲備及改善本港民生的影響。

19. 就上文第 18 段(a)至(c)項的提問，支援災後重建的工作刻不容緩。早日落實香港特區參與重建的方案及成立基金，能讓香港的專業和非政府機構及早了解香港特區在支援重建方面的政策方向，並考慮如何盡快參與有關的工作，以配合四川省整體重建計劃。早日成立基金，亦有助香港特區儘早開始接受民間的捐款，以及讓非政府機構早日就協助災區重建項目提出申請。由於內地相關部門目前還未就災區整體重建計劃定案，香港特區暫時未能落實參與支援重建工作的具體項目。但香港特區會在四川省政府指定受災較嚴重的縣市，以個別項目的形式，分階段協助四川省推行上文第 5 段所提及的項目。我們會透過「災後重建川港聯絡協調小組」儘快落實有關的具體項目。由於基金亦接受本港非政府機構就協助災區重建項目的申請，特區參與的重建項目會有一定的互動性。督導委員會會就基金發放的用途及個別項目的申請作決定(包括第 15 段(a)至(c)項所述機構的撥款)。我們會定時向立法會相關委員會匯報進展。

20. 就上文第 18 段(d)項的提問，特區政府會對基金的使用採取嚴謹的監管。詳情見上文第 16 至 17 段。我們會採取高度透明的運作模式，定時向公眾及立法會匯報計劃的詳情及進度。我們亦樂意考慮委員的建議，於政府設立特定網頁，以上載最新的工作進度和基金的運作資料。

21. 就上文第 18 段(e)項的提問，我們會以「政府牽頭、全民參與」的方式，積極推動特區民間參與災區重建的工作。除了成立基金接受民間捐獻外，督導委員會亦會鼓勵本港一些有組織和規模的專業團體及非政府機構，承辦個別項目的執行工作或向基金申請撥款推行個別的項目。將來按需要亦會考慮安排志願人士參與災區重建或災後支援服務。督導委員會下設的工作小組亦會按需要邀請非官方人士，例如有關界別的專業人士或機構代表參與小組工作。但香港特區參與災區重建的工作涉及不同範疇的專才及資源，香港特區政府會擔當統籌及協調的角色，以便更有效調配工作及資源，配合災區重建的需要。

22. 就上文第 18 段(f)項的提問，特區政府對支援災區重建工作的財政承擔會以不影響改善香港的經濟民生工作為大前提，按實際情況，量力而為。

背景

23. 四川汶川大地震發生後，特區政府於 2008 年 5 月 14 日獲立法會財委會批准追加撥款 3 億 5,000 萬元，向賑災基金注資。至 7 月 9 日止，賑災基金已累積撥款超過 3 億 3,300 萬元予中央抗震救災總指揮部、汶川縣映秀鎮抗震救災指揮部、愛德基金會、香港紅十字會、施達基金會、香港樂施會及香港世界宣明會，作為緊急救援之用。民政事務總署於本年 5 月中旬設立了一個渠道，讓市民將捐款存入「民政事務局局長法團－捐款」指定戶口，迄今共收到超過 2 億 600 萬元捐款，當中已撥款 1 億 9,800 萬元予 5 個救援機構，分別是香港紅十字會、香港世界宣明會、香港樂施會、香港聯合國兒童基金會以及救世軍，用於四川地震的緊急賑災工作。此外，據我們了解，中聯辦和香港 5 個主要非政府機構(即香港紅十字會、香港樂施會、香港世界宣明會、香港聯合國兒童基金會和救世軍)在同期共籌得超過 27 億 4,100 萬元賑災款項。

24. 賑災基金只用於賑濟在香港以外地區發生的災禍，並不包括災區重建。上文第 23 段提及的「民政事務局局長法團－捐款」指定戶口捐款也不容許本港個別非政府機構或專業團體就協助災區重建計劃申請撥款。鑑於支援四川地震災區重建工作的獨特性，我們認為在法團下成立特定的基金為最有效推展香港特區支援重建工作的方法。

25. 消防處、衛生署、政府飛行服務隊、食物環境衛生署、水務署及醫院管理局共 136 人，曾先後前往災區，在搜救和環境衛生控制方面提供支援，以及為災民提供醫療支援、手術、精神心理輔導及復康治療服務。

26. 在中央層面，除了早前安排的 250 億人民幣緊急救援資金外，中央財政擬額外安排 700 億人民幣，建立災後恢復重建基金，明後年繼續作出相應安排。在地區層面，根據本年 6 月 11 日國務院發布的《汶川地震災後恢復重建對口支援方案》(下稱《對口支援方案》)，中央將會建立對口支援機制，以加快重建工作。東部和中部地區共 18 個省市將會對口支援四川省 18 個重災縣市。而未納入對口支援的受災縣(市、區)，則由所在省政府組織本省範圍內的對口支援。按照《對口支援方案》的指示，各支援省市對口支援實物工作量按不低於本省市上年地方財政收入的 1% 考慮。然而，上述對口支援安排不適用於香港、澳門兩個特區。

27. 澳門特區政府表示，將於未來 5 年的財政預算中，列支專項資金，用於支援四川地震災區重建恢復工作，並會由社會文化司司長主持一個協調小組，與四川省政府對口，協調澳門對四川援助支援工作。

民政事務局
2008 年 7 月

「支援四川地震災區重建工作信託基金」 的目的和運作機制

基金的設立

「支援四川地震災區重建工作信託基金」(下稱「基金」)是香港特別行政區政府根據《民政事務局局長法團條例》(香港法例第 1044 章)(下稱《條例》)，以民政事務局局長法團(下稱「法團」)作為受託人，藉信託契約而成立的一個信託基金¹。基金由政府的撥款和民間的捐款組成。基金信託契約將列明基金的目的／用途和運作機制。

目的

2. 受託人須在「香港特區支援四川地震災區重建督導委員會」(下稱「督導委員會」)指示下，將基金用作以下支援四川汶川地震災區重建工作的用途－

- (a) 協助重建公共服務設施，例如學校、醫院、殘疾人復康中心、敬老院、孤兒院、婦幼保健院以及文化體育等設施；
- (b) 協助四川省災區的基建，包括道路、橋樑等項目；
- (c) 協助臥龍大熊貓保育區的災後重建；
- (d) 香港特區參與的支援服務，例如醫療和復康服務、情緒支援和輔導服務，以及其他專業包括教師培訓等；以及
- (e) 任何與四川地震災區重建工作相關，並經督導委員會同意推行的支援工作。

¹ 根據《民政事務局局長法團條例》第 8 條，法團如事先獲行政長官批准，則可接受信託。

基金的管理

3. 督導委員會會就基金發放款項作支援災區重建用途的政策和行事方式作決定、議決撥款指定資助單位(包括獲直接撥款的承辦單位，及受委託推行個別項目的專業團體及非政府機構)的具體數額，以及監察使用撥款的情況。基金可接受市民大眾的捐款²，並容許本港個別專業團體及非政府機構，就協助災區重建計劃向基金申請撥款。督導委員會下設立工作小組，專責不同的工作範疇。

管理費用

4. 香港特區支援四川地震災區重建工作涉及額外的人手支援需要和營運開支，可從基金或其收入的撥款支付。

帳目

5. 基金下設立多個專項帳目，分別發放經由各相關政策局牽頭的工作小組審核並由督導委員會批准的款項。各相關政策局將負責其牽頭的工作小組的專項帳目的管理、審核和滙報，以及回答立法會的提問和公眾查詢。

6. 按照《條例》的規定，法團經審計的帳目報表一份，連同審計署署長的報告，以及法團就經審計帳目報表所涵蓋的期間的基金管理所作的報告，須不遲於法團從審計署署長接獲經審計的帳目報表及就該報表作出的報告後的3個月，呈交立法會會議席上省覽。有關報告會包括基金的審計帳目。

² 有關的捐款可按《稅務條例》在課稅年度的評稅基期所作出認可慈善捐款申請扣除，總額最高可達應評稅入息或利潤(視屬何種情況而定)的35%，但捐款總額不得少於100元。

香港特區支援四川地震災區重建督導委員會

職權範圍

- (1) 督導和統籌香港特區政府支援四川地震災區重建的工作；以及
- (2) 聯繫內地相關對口的部門，以推展香港特區支援重建工作。

成員

政務司司長(召集人)

財政司司長

教育局局長

政制及內地事務局局長

食物及衛生局局長

民政事務局局長

勞工及福利局局長

發展局局長

公務員事務局局長／公務員事務局常任秘書長

財經事務及庫務局局長／財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)

政府新聞處處長

行政署長

備註：其他政策局／部門及增補委員的代表按需要出席。
