

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)926/07-08號文件

檔號：CB1/SS/6/07

根據《公共財政條例》(第2章) 第7(1)條提出的決議案小組委員會

背景資料簡介

目的

財經事務及庫務局局長將於2008年3月5日立法會會議席上動議通過本年度的臨時撥款決議案。本文件旨在提供該項決議案的背景資料，並重點提出若干相關事宜。

決議案¹

2. 財經事務及庫務局局長已作出預告，表示將會動議通過本年度的臨時撥款決議案。該項決議案旨在申請臨時撥款，以便政府能在2008年4月1日新財政年度開始至《2008年撥款條例》通過的一段期間，繼續提供各項現有服務。這項程序根據《公共財政條例》(第2章)第7(1)條確立。根據決議案第1段，本年度就所有總目申請的臨時撥款總額為90,989,010,000元，未經立法會批准，不得超逾此數。

3. 與過往年度的做法相若，就每一分目申請的臨時撥款，均按照將於2008年2月27日提交立法會省覽的《2008-2009年度開支預算案》所列的撥款的百分率計算，而有關百分率則根據決議案第4段釐定。第4段的規定所產生的效果是：除非決議案附表規定另一個百分率，否則就經營帳目經常開支分目而言，最高的百分率為20%；就經營帳目非經常開支分目或資本帳開支分目而言，則為100%。

4. 決議案第3段規定，任何總目的開支，不得超逾第4段所授權就該總目內各分目而支用的款額的總和。根據決議案第4段，財政司司長有權將任何分目下的臨時撥款額更動，但更動後的款額不得超逾在開支預算案中為有關分目所預留的款額。

¹ 有關決議案已於2008年2月14日隨立法會CB(3)387/07-08號文件送交議員。

5. 根據《公共財政條例》第7(3)條，在撥款條例實施後，依據本臨時撥款決議記在政府一般收入上的開支，須按《2008年撥款條例》所規定的各項備付款額對照抵銷。《公共財政條例》第7條的文本載於**附錄I**。

須予考慮的事宜

6. 在2008年2月22日內務委員會會議上，議員決定成立小組委員會，以研究該項決議案，並與政府當局跟進相關事宜。

申請的臨時撥款額

7. 議員察悉《公共財政條例》及該項決議案所訂的安排，但同時關注到，本年度申請的90,989,010,000元撥款總額，較2007-2008財政年度申請的55,269,264,000元大幅增加。在這方面，當局在過去5個財政年度根據《公共財政條例》第7(1)條申請的臨時撥款如下：

| 財政年度 | 2004-2005 | 2005-2006 | 2006-2007 | 2007-2008 | 2008-2009 |
|------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 申請的臨時撥款 (千港元) | 83,602,440 | 56,857,786 | 55,884,844 | 55,269,264 | 90,989,010 |

8. 鑒於過去數年申請的臨時撥款持續減少，而過去3年的數額維持在550億元左右，小組委員會會邀請政府當局解釋2008-2009財政年度申請的撥款額大幅增加的原因。

釐定所申請的臨時撥款額

9. 根據決議案第4段，就經營帳目經常開支分目而言，所申請的最高臨時撥款額為《2008-2009年度開支預算案》所顯示的有關備付款額的20%的款額；就經營帳目非經常開支分目或資本帳開支分目而言，則為有關備付款額的100%的款額。決議案附表就15個分目訂定多個不同的百分率，分別介乎25%至100%。

10. 據瞭解，其他司法管轄區的政府在預算案獲正式通過前，是以不同方法預先釐定臨時撥款額或暫定撥款額。根據現有資料編製、概述各地不同做法的列表載於**附錄II**。

11. 鑒於"20%"及"100%"是當局用以釐定所申請的臨時撥款水平的主要基準，委員希望知悉政府當局採用上述基準的依據(無論法定或非法定依據)及理由。

12. 應注意的是，根據決議案就各分目申請的撥款實際金額，須待《2008-2009年度開支預算案》於2月27日提交立法會後方可確定。在這方面，根據**附錄II**所載，各地政府可採用其他方法就臨時撥款尋求批

准。其中一個方法是把臨時撥款額定為"核准"預算的某個百分率而非"建議"開支預算的百分率，情況一如英國和澳洲。如臨時撥款額是按"建議"開支預算計算，如加拿大和新西蘭一般，該等國家的做法是先把"建議"開支預算提交立法機關，然後才提出有關臨時財政預算安排的法案。

立法時間表

13. 根據《公共財政條例》第7(1)條，該項決議案須經立法會批准，因此須按"先審議後訂立"的程序處理。財經事務及庫務局局長於2008年2月13日作出預告，表示將於2008年3月5日的立法會會議席上動議通過該項決議案。內務委員會已於2008年2月22日會議上考慮該項決議案，委員決定成立小組委員會研究該項決議案。按照現行做法，在小組委員會成立後，內務委員會通常會要求有關官員撤回其就議案作出的預告，以待小組委員會進行商議。在小組委員會完成審議工作並向內務委員會作出報告後，有關官員會就動議有關議案重新作出預告。

14. 然而，是項決議案的時限迫切，原因是需要取得該等臨時撥款，讓政府能在2008年4月1日起至《2008年撥款條例》通過前，繼續提供各項現有服務。內務委員會會議上亦同意不會要求政府當局撤回有關在2008年3月5日動議該項議案的預告。鑒於2008年3月份只有兩次立法會會議，審議過程無可避免地須於非常緊迫的時間內進行。在2008年3月5日或2008年3月12日處理該項決議案的立法時間表分別如下：

| 財經事務及庫務局局長根據《議事規則》第29(1)條就動議該項決議案作出預告的限期 | 內務委員會考慮該項決議案的會議 | 根據《議事規則》第29(6)條就修正案作出預告的限期 | 立法會會議日期 |
|--|-----------------|----------------------------|-------------------|
| 2008年2月19日 | 2008年2月22日 | 2008年2月27日 | 2008年3月5日 |
| 2008年2月26日 | 2008年2月29日 | 2008年3月5日 | 2008年3月12日 |

未來路向

15. 小組委員會將於2008年2月28日舉行首次會議。由於有關是項決議案的資料十分有限，故秘書處已要求政府當局以書面提供更詳細資料，以方便委員考慮。有關資料應包括但不限於以下各項：

- (a) 2008-2009財政年度申請的臨時撥款的顯著增幅(第8段)；

- (b) 以現行做法釐定所需撥款額(即按照將會提交立法會省覽的預算草案所列的撥款的百分率計算)的背景及理據，以及香港的現行做法與其他司法管轄區的做法如何比較(第11及12段)；及
- (c) 政府當局對有關決議案的審議需在時間非常緊迫的情況下進行有何評論(第14段)。

立法會秘書處
議會事務部1
2008年2月27日

《公共財政條例》(第2章)第7條

| | | | | | |
|----|---|-------|-----------------|-------|------------|
| 章： | 2 | 標題： | 公共財政條例 | 憲報編號： | 68 of 1999 |
| 條： | 7 | 條文標題： | 撥款前開支的批准 | 版本日期： | 01/07/1997 |

(1) 立法會可在撥款條例制定前藉決議批准將某財政年度的政府服務開支記在政府一般收入上，但須按照本條例和符合該決議所指明的限制及條件而進行。

(2) 依據經根據本條所作的決議而記在政府一般收入上的開支，須按照根據第5條呈交立法會省覽的開支預算所示的總目及分目編排，而為施行本款並在符合該決議所指明的條件及限制下，本條例的條文須適用於該預算，猶如該預算為核准開支預算一樣。

(3) 依據經根據本條所作的決議記在政府一般收入上的開支，須在撥款條例實施後，按該條例所規定的各項備付款額對照抵銷。(由1997年第80號第102條修訂)

(由1999年第68號第3條修訂)

資料摘要

選定地方的臨時財政預算案安排

1. 背景

1.1 香港的《公共財政條例》(第2章)訂明，政府須就新財政年度開始至《撥款條例》制定期間的服務開支尋求立法會批准。此份資料摘要旨在向根據《公共財政條例》(第2章)第7(1)條提出的決議案小組委員會提供資料，說明英國、澳洲、加拿大及新西蘭的相若安排。上述各地的相關臨時財政預算案安排撮述於下表。

表 —— 香港、英國、澳洲、加拿大及新西蘭的臨時財政預算案安排概覽表

| | 香港 | 英國 | 澳洲 | 加拿大 | 新西蘭 |
|---------------|--|---|--|--------------------|---------------------|
| 財政年度 | • 4月1日至3月31日。 | • 4月1日至3月31日。 | • 7月1日至6月30日。 | • 4月1日至3月31日。 | • 7月1日至6月30日。 |
| 向立法機關提交周年開支計劃 | • 在預算所關乎的財政年度開始之前，或該年度開始之後的切實可行範圍內，盡快將預算提交立法會省覽。 | • 主體預算 (Main Estimates) 大約在新財政年度開始時(財政大臣發表預算案演詞後5星期內)向國會提交預算。 | • 正常會在5月提交。 • 預算案可能在另一時間提交。傳統上，如因大選而不能在5月提交，會改於8月提交。 | • 主體預算須於3月1日或之前提交。 | • 正常會在5月提交。 |
| 通過撥款草案的時間 | • 通常不遲於4月或5月。 | • 《撥款法案》會在7月內獲得御准(Royal Assent)。 | • 若預算案在5月提交，撥款草案會在財政年度開始前通過。 • 若預算案在8月提交，撥款草案會在10月或11月通過。 | • 通常約於6月期間通過。 | • 正常會在提交預算案後3個月內通過。 |

表 —— 香港、英國、澳洲、加拿大及新西蘭的臨時財政預算案安排概覽表(續)

| | 香港 | 英國 | 澳洲 | 加拿大 | 新西蘭 |
|-----------------|---|---|--|--|---|
| 臨時預算案的安排 | <ul style="list-style-type: none"> 臨時撥款 (Vote on Account)。 | <ul style="list-style-type: none"> 臨時撥款 (Vote on Account)。 | <ul style="list-style-type: none"> 若預算案在5月提交，沒有任何安排。 若預算案在8月提交，須作出臨時預算案安排(《補充撥款草案》(Supply Bills))。 | <ul style="list-style-type: none"> 《臨時補充撥款草案》(Interim Supply Bill)⁽¹⁾。 | <ul style="list-style-type: none"> 首次《預支補充撥款草案》(First Imprest Supply Bill)⁽²⁾。 |
| 向立法機關提交臨時預算案的安排 | <ul style="list-style-type: none"> 在2月提交立法會，並在財政年度開始前通過。 | <ul style="list-style-type: none"> 須在4月1日財政年度開始前的11月提交國會。 臨時撥款必須在4月1日開始的新財政年度的2月6日或之前獲批准。 | <ul style="list-style-type: none"> 在4月或5月提交及通過。 | <ul style="list-style-type: none"> 《臨時補充撥款草案》會在主體預算於3月1日或以前提交省覽後提出，一般會在3月中提交。 根據《臨時補充撥款草案》提出的撥款須不遲於3月26日獲批准。 | <ul style="list-style-type: none"> 通常在5月預算案提交省覽後的6月提交。 根據首次《預支補充撥款草案》提出的撥款通常在6月獲批准。 |

註：(1) 主體預算提交眾議院省覽時，會轉交多個常設委員會審議，這些常設委員會須向眾議院匯報審議有關預算的工作。在議員審議主體預算期間，財務委員會秘書處(Treasury Board of Canada Secretariat)會擬備《臨時補充撥款草案》，以供政府繼續運作。請參閱Treasury Board of Canada Secretariat (2008c)。

(2) 《預支補充撥款草案》一般每年通過兩次。首次《預支補充撥款草案》涵蓋截至《撥款草案》獲通過前的所有開支範圍，第二次《預支補充撥款草案》涵蓋《撥款草案》獲通過後所有額外支出及資本開支。

表 —— 香港、英國、澳洲、加拿大及新西蘭的臨時財政預算案安排概覽表(續)

| | 香港 | 英國 | 澳洲 | 加拿大 | 新西蘭 |
|------------|--|---|--|---|--|
| 所需撥款額的計算方式 | <ul style="list-style-type: none"> 就 2008-2009 年度而言，在臨時撥款下提出的撥款，均按照《2008-2009 年度開支預算案》所列的撥款的百分率計算。 有關的最高百分率包括： <ul style="list-style-type: none"> (a) 經營帳目經常開支分目為 20%；及 (b) 經營帳目非經常開支分目或資本帳開支分目則為 100%。 | <ul style="list-style-type: none"> 臨時撥款涵蓋上一財政年度預算的淨資源 (net resources) 及淨現金 (net cash) 總額的大約 45%⁽³⁾。 就 2008-2009 年度而言，在臨時撥款下提出的撥款約為 2007-2008 年度預算的淨資源和淨現金總額的大約 45%。 淨資源指經常開支，而淨現金預算包括資本開支 (capital expenditure)，及有關處理長期債務 (long-term liabilities) 和經常開支的金額。 | <ul style="list-style-type: none"> 《補充撥款草案》載列的撥款，一般是基於上年度周年撥款額按比例計 5 個月的金額⁽⁴⁾。 《補充撥款(第 1 號)草案》處理薪酬和行政的開支。《補充撥款(第 2 號)草案》處理資本開支。 | <ul style="list-style-type: none"> 《臨時補充撥款草案》批撥的各筆款額，是將有關項目按主體預算中提出的數額的 12 分之 1 的倍數計算。⁽⁵⁾ 《臨時補充撥款草案》涉及營運及資本開支。 | <ul style="list-style-type: none"> 根據首次《預支補充撥款草案》提出的撥款，一般是現年度相關撥款經考慮時間及風險不勻等因素作出調整後，所訂定數額的 6 分之 1 (等於 2 個月所需) 的臨時撥款⁽⁶⁾。 首次《預支補充撥款草案》提供的經常和資本開支，會基於相關款項會預期在撥款案通過下批出。 |

註：(3) 金額應足夠提供在撥款草案通過前所須的資金，但又不曾過量地影響國會審批主體預算的決定。

(4) 在《補充撥款草案》下提供的撥款，須涵蓋由 7 月 1 日開始的新財政年度至 10 月或 11 月通過預算案期間的所需款項。

(5) 在《臨時補充撥款草案》下提出的撥款，須涵蓋由新財政年度開始至《撥款草案》獲通過當日的公共服務所需的金額。2007-2008 年度《臨時補充撥款草案》要求的撥款，以 2007-2008 年度主體預算為基礎。

(6) 舉例來說，2007-2008 年度首次《預支補充撥款草案》要求的撥款，以 2007-2008 年度預算所包含的周年撥款為基礎。

參考資料

香港

1. Financial Services and the Treasury Bureau. (2008) *Proposed Resolution to be Moved by the Secretary for Financial Services and the Treasury under the Public Finance Ordinance*. Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr07-08/english/hc/papers/hc0222cb3-387-e.pdf> [Accessed 26 February 2008].
2. Legislative Council Secretariat. (2008) *Legal Service Division Report on Proposed Resolution under Section 7(1) of the Public Finance Ordinance (Cap. 2)*. Paper for the House Committee Meeting on 22 February 2008. LC Paper No. LS52/07-08.

英國

3. 10 Downing Street. (2007) *Public Estimates Brief 2007*. Available from: <http://www.number10.gov.uk/files/pdf/28.Public%20Estimates%20Brief%202007.pdf> [Accessed 26 February 2008].
4. HM Treasury. (2007a) *Central Government Supply Estimates 2008-09 – Vote on Account*. Available from: http://www.hm-treasury.gov.uk/media/3/A/voteonaccount_201107.pdf [Accessed 26 February 2008].
5. HM Treasury. (2007b) *Main Estimates, 2007-08*. Available from: http://www.hm-treasury.gov.uk./documents/public_spending_reporting/estimates/psr_estimates_main07-08.cfm [Accessed 26 February 2008].
6. HM Treasury. (2008a) *Parliamentary Supply Estimates*. Available from: http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_reporting/estimates/psr_estimates_vote_on_account.cfm [Accessed 26 February 2008].
7. HM Treasury. (2008b) *Supply Estimates: A Guidance Manual*. Available from: http://www.hm-treasury.gov.uk/media/E/A/estimates_manual011007.pdf [Accessed 26 February 2008].
8. House of Commons Information Office. (2003) *Factsheet P6: Financial Procedure*. Available from: <http://www.parliament.uk/documents/upload/P06.pdf> [Accessed 26 February 2008].

-
9. May, E. (2004) *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings, and Usage of Parliament*. 23rd ed. LexisNexis UK.

澳洲

10. Evans, H. (2004) *Odgers' Australian Senate Practice*. 11th ed. Available from: <http://www.aph.gov.au/Senate/pubs/odgers/> [Accessed 26 February 2008].
11. House of Representatives. (2004) *Infosheet No. 10 – The Budget and Financial Legislation*. Available from: <http://www.aph.gov.au/HOUSE/info/infosheets/is10.pdf> [Accessed 26 February 2008].
12. House of Representatives. (2005) *House of Representatives Practice*. 5th ed. Available from: <http://www.aph.gov.au/house/pubs/PRACTICE/> [Accessed 26 February 2008].
13. *Parliamentary Education Office*. (2008) Available from: http://www.peo.gov.au/students/gloss_rs.html [Accessed 26 February 2008].

加拿大

14. House of Commons. (2007) *Standing Orders of the House of Commons*. Available from: <http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/toc-e.htm> [Accessed 26 February 2008].
15. House of Commons. (2008) *Compendium*. Available from: http://www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c_a_index-e.htm [Accessed 26 February 2008].
16. Library of Parliament. (2004) *Appropriations and the Business of Supply*. Available from: <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/estime.asp> [Accessed 26 February 2008].
17. Marleau, R. & Montpetit, C. (ed.) (2000) *House of Commons Procedure and Practice*. Available from: <http://www.parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?DocId=1001&Sec=Ch001&Seq=1&Lang=E> [Accessed 26 February 2008].
18. Office of the Auditor General of Canada. (2006) *An Overview of the Federal Government's Expenditure Management System*. Available from: <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/20061100ce.pdf> [Accessed 26 February 2008].

19. Treasury Board of Canada Secretariat. (2007) *Tabling of the Government of Canada's 2007-2008 Reports on Plans and Priorities*. Available from: http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2007/0329_e.asp [Accessed 26 February 2008].
20. Treasury Board of Canada Secretariat. (2008a) *Appropriation Acts (Supply Bills)*. Available from: <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/estime.asp> [Accessed 26 February 2008].
21. Treasury Board of Canada Secretariat. (2008b) *Main Estimates*. Available from: <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/estime.asp> [Accessed 26 February 2008].
22. Treasury Board of Canada Secretariat. (2008c) *Tools and Resources for Parliamentarians*. Available from: <http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/audience-audioire/parliamentarian-parlementaire-eng.asp> [Accessed 26 February 2008].

新西蘭

23. House of Representatives. (2005) *Standing Orders of the House of Representatives*. Available from: <http://www.parliament.nz/NR/rdonlyres/078D6043-9E03-4D87-93BA-A6BB84ACC063/6619/standingorders20095.pdf> [Accessed 26 February 2008].
24. *Imprest Supply (First for 2007/08) Bill*. Available from: http://www.parliament.nz/NR/rdonlyres/C4314130-C46A-4E8F-A2F4-5DE1E13F42BF/62679/DBHOH_BILL_7963_5145.pdf [Accessed 26 February 2008].
25. Parliamentary Library. (2007a) *Budget 2007: Overview of the Financial Cycle and Published Reports*. Available from: <http://www.parliament.nz/NR/rdonlyres/0C2C3401-9604-472B-9FEB-EAD48D728BC2/55255/Budget2007Part1rev1.pdf> [Accessed 26 February 2008].
26. Parliamentary Library. (2007b) *Budget 2007: Reading the Budget Documents*. Available from: <http://www.parliament.nz/NR/rdonlyres/0D037190-495A-413E-84A4-A617ACD5B023/54493/Budget2007part3.pdf> [Accessed 26 February 2008].
27. The Treasury. (2005) *A Guide to the Public Finance Act*. Available from: <http://treasury.govt.nz/publications/guidance/publicfinance/pfaguide/guide-pfa.pdf> [Accessed 26 February 2008].

-
28. The Treasury. (2007) *Budget Process – Overview for Departments and Ministerial Offices*. Available from: <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/budget/process/overview/bud-proc-overview08.pdf> [Accessed 26 February 2008].

余肇中
2008年2月27日
電話：2869 9372

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。