

立法會財經事務委員會

根據《公共財政條例》(第 2 章) 第 7(1)條提出的決議案

目的

本文件就着當局根據《公共財政條例》(第 2 章)第 7(1)條提出決議案(臨時撥款決議案)而作出的有關安排，徵詢議員的意見。

建議

2. 我們建議對現行安排作出以下修改：

- (a) 政府當局會致力把議決通過臨時撥款決議案的日期訂在財政預算案發表日起計最少兩星期後；
- (b) 就分目 689 和分目 789 額外承擔而言，當局會按需要在臨時撥款決議案申請撥款；以及
- (c) 保留財政司司長更改個別分目在臨時撥款決議案內獲批准的金額的權力，但政府當局會就財政司司長批准的任何更改向立法會財務委員會提交報告。

背景

3. 《公共及財政條例》第 7(1)條訂明，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，但須按照這條例和符合該決議所指明的限制及條件而進行。根據這項安排，政府當局通常會在每年二月左右作出預告，要求立法會通過一項決議案，批准政府在四月一日財政年度開始至制定《撥款條例》這一段過渡期支用款項。這決議案一般稱為臨時撥款決議案。

4. 立法會在本年較早時成立了小組委員會，研究二零零八至零九財政年度的臨時撥款決議案，決議案的副本載於附件 A。雖然小組委員會不反對該項決議案，但就日後的臨時撥款決議案提出幾項意見(立

法會 CB(1)981/07-08 號文件)。政府當局答應考慮下列建議，以及在適當時候向有關的立法會事務委員會匯報：

- (a) 研究如何改善就動議該項決議案作出預告的安排；
- (b) 關於非經常開支分目，考慮只就具急切性或必要的項目申請臨時撥款，以及研究應否採用低於 100%的撥款百分比；以及
- (c) 提供更詳盡的資料，說明有關財政司司長可根據決議案的最後部分，將任何分目下的臨時撥款額更動的權力的背景、目的及效力，以及考慮日後是否有需要加入該條文。

考慮事項

就動議臨時撥款決議案作出預告的安排

- 5. 小組委員會關注到議員在撥款條例草案(下一財政年度的開支預算藉此提交立法會)刊登憲報後，只有七天時間審議臨時撥款決議案，因此要求政府當局檢討這方面的時間安排。
- 6. 我們就申請臨時撥款所採用的任何安排，必須切合以下需要：
 - (a) 確保在新財政年度開始前獲得臨時撥款。換言之，在一般情況下，我們最遲應在當前財政年度結束前倒數第二次立法會會議上提出動議，以便即使有關決議案因任何理由而未能在該次會議獲通過，我們仍可在最後一次會議上再提出動議；
 - (b) 在不少於 20 個曆日前就擬動議的議案作出預告¹；以及
 - (c) 撥款條例草案及其載列的財政預算案開支措施須在預算案公布前予以保密。這即表示，我們只可在財政預算案發表日公布有關根據臨時撥款決議案就每個開支總目／分目申請的撥款額的詳情；有關撥款額以在開支預算所示的總目／分目的撥款額所佔的百分率表示。

¹ 雖然《立法會議事規則》第 29(1)項規則訂明，如擬動議議案，只須在 12 整天前作出預告，但根據政府與立法會的一般協定，應在不少於 20 個曆日前作出預告，讓立法會的法律顧問有更多時間研究議案。

7. 如要符合上文第 6 段所載的全部要求，以及在開支預算提交立法會省覽後才就動議臨時撥款議案作出預告，我們便須把財政預算案發表日訂於財政年度結束前倒數第五次立法會會議當日。如倒數第五次會議當日是立法會的農曆新年假期，則須把財政預算案發表日訂於一個更早的日期。以二零零八至零九財政年度政府財政預算案為例，會出現以下情況：

二零零八至零九財政年度 政府財政預算案

在財政年度結束前倒數第二次
立法會會議

二零零八年三月五日

就動議臨時撥款決議案作出預
告的日期(假設在三月的倒數
第二次立法會會議前 20 天)

二零零八年二月十三日

立法會的農曆新年假期

二零零八年二月四日至
十七日

財政預算案發表日(在農曆新
年假期前最後一次立法會會議
當日)

二零零八年一月三十日
(當年實際的財政預算案發
表日是二零零八年二月二
十七日)

8. 如把財政預算案發表日訂在一月底，我們便須在一月初至一月中這段期間把預算案定稿。按照這個時間安排，政府當局在擬備由四月一日開始的下一財政年度的財政預算案時，將無法考慮最新的發展情況。這個安排甚不理想。雖然我們未必能夠把財政預算案發表日提前到就擬議臨時撥款決議案作出預告的同一日，我們仍希望提出建議改善有關安排，即致力在財政預算案發表日與實際動議通過臨時撥款決議案的當日預留 14 天的期間。這就可讓議員有多些時間參考在財政預算案發表日公布的開支預算，以便審議該決議案。換言之，我們會致力恢復在一九七六年至二零零三年期間的做法，在公布開支預算和通過臨時撥款決議案之間預留 12 至 14 天的期間(而非在過去數年的七天)。

9. 上述建議關乎時間安排的問題。我們會在以下部分論述兩項有關決議案內容的建議。

就非經常開支分目申請的款額

10. 議員曾建議政府當局檢討就非經常開支分目申請的款額。在經營帳目項下各個非經常開支分目的預算大致可分為以下兩類：

(a) 就同一分目項下的核准承擔項目列明所需撥款的分目；以及

(b) 在總目 106 ‘雜項服務’ 項下的分目 789 額外承擔。

11. 就屬於上文第 10(a)段所述的分目而言，在開支預算中所包括的撥款額，是相關分目項下承擔項目的現金流量需求。這些承擔項目都已獲財務委員會或政府當局根據該委員會轉授的權力批准。現把其中一個例子摘錄於附件 B²。由於這些分目項下各承擔項目的付款模式往往屬不定期及數筆過³，我們建議繼續在臨時撥款期間就有關分目申請撥款額的 100%。

12. 在分目 789 額外承擔項下的撥款，是用以應付年內可能出現的不可避免開支，而這些開支又超出其他總目及分目下的撥款，當中包括但不限於那些尚在計劃中的非經常措施所需的撥款。在有需要時，分目 789 項下的撥款額會轉撥至其他開支總目及／或分目，但有關安排必須獲財務委員會或政府當局根據該委員會轉授的權力批准。基於這分目的性質，我們同意議員的看法，認為在臨時撥款決議案中就這分目申請 100% 的款額的現行做法，過於審慎。由二零零九至一零年度財政預算起，我們會考慮計劃中的任何具體措施在新財政年度最初幾個月內推行的可能性，以及在這個短期間內提供應急撥款的需要，以評估這個特別分目在臨時撥款期間所需的款項，並會按需要建議一筆指定的金額。在提出以指定金額表列所需撥款，我們注意到，就應付非經常措施及突發情況而言，例如本年較早時在四川發生的地震⁴，

² 這個例子是衛生署分目 700 ‘一般非經常開支’，有關詳情載於截至二零零九年三月三十一日止的財政年度預算卷一甲部第 165 頁。在二零零八至零九年度預留的 3,350 萬元撥款額，會用以應付年內相關分目項下八個承擔項目(載列於第 168 頁)的現金流量需求，例如項目 481 項下的‘應付流感大流行的抗病毒藥物儲備量’。

³ 在二零零七至零八年度，‘應付流感大流行的抗病毒藥物儲備量’承擔項目的開支只在五月和六月支用。該兩個月的開支佔該分目年內的實際開支超過 70%。

⁴ 財務委員會在二零零八年五月十四日通過向賑災基金撥出的額外撥款額為 3.5 億元，這筆款項以分目 789 項下所節省的款項抵銷。

在臨時撥款期間所需的非經常款額可能與一般有規律的開支模式有異，因此可能不適宜像臨時撥款決議案內的其他經常開支分目一樣，以在分目的撥款額所佔的百分率表示。

13. 在臨時撥款決議案中，當局就資本帳分目 689 額外承擔項下申請的撥款額也是全年撥款額的 100%。有關的撥款主要用於應付有待審批的資本帳項目的需要。由於這個資本帳分目與經營帳分目 789 的性質相似，我們建議在為這個分目作出擬納入臨時撥款決議案的金額建議時，採用上文第 12 段所述的同一擬議安排。

更改臨時撥款的權力的需要

14. 自一九八三年起，臨時撥款決議案已訂明，財政司司長有權更改臨時撥款。根據這項權力，財政司司長可增加(或減少)任何分目的臨時撥款至某一金額，但該金額不得超逾開支預算就該分目顯示的撥款額，且更改後的臨時撥款總額不得超逾臨時撥款決議案指明的撥款總額。這項權力旨在讓政府在《撥款條例》獲通過前能夠應付未能預見和或有的開支。

15. 在過去 25 年，財政司司長曾援引這權力 13 次，所更改的臨時撥款款額由數百元至約 80 萬元不等，相當於有關年度的預算所示有關分目的撥款額的 0.01% 至 80%。對上兩次援引這項權力是二零零三至二零零四年度和二零零四至二零零五年度的事，兩次都與沙士爆發有關。二零零三年，社會福利署須向接受隔離檢疫的合資格人士緊急發放款項。二零零四年，該署須支付較預期為多的申索額予沙士康復者。在該兩年，財政司司長都曾援引這權力，把在臨時撥款期間有關分目下可支用的款額，由臨時撥款決議案原來批准的 20% 增至 100%，而增加的金額以社會福利署其他分目的節省款項抵銷。

16. 假如財政司司長更改臨時撥款的權力被撤銷，而政府必須在臨時撥款期間就某分目支用超過原來批准額的款項，那麼，即使無須修訂原來決議案所批准的臨時撥款總額，而有關分目涉及的額外開支可能很少，政府仍須另外提出動議，申請把有關分目的額外開支記在政府一般收入上(即根據《公共財政條例》(第 2 章)第 7(1)條提出另一決議案)。從以往的例子可以看到，政府當局在臨時撥款期間確有可能須處理突發情況，以及須迅速批准支用超過臨時撥款決議案就有關分目所批准的款額。一直以來，更改臨時撥款所涉的款額都很小，顯示政府當局在作出更改時非常審慎。畢竟，上述權力不是沒有限制的。任何更改都不得引致款額超過在審議中的撥款條例草案開支預算內該分目所列的撥款額。此外，臨時撥款決議案所指明的撥款總額，也是這

方面的上限。權衡之下，我們認為，保留靈活性，讓財政司司長能以有限制的方式更改臨時撥款，是恰當的做法。為了增加透明度，我們建議日後引用這項權力後，向財務委員會匯報根據決議案所作的各項更改詳情。

未來路向

17. 我們擬在二零零九年二月為二零零九年四月一日開始的財政年度提出臨時撥款決議案時，實施上文第 2 段所建議的安排。

財經事務及庫務局
二零零八年十一月

2008 年第 54 號法律公告

《公共財政條例》

立法會決議

立法會於 2008 年 3 月 5 日根據《公共財政條例》(第 2 章) 第 7(1) 條提出和通過的決議。

議決——

1. 現批准將一筆不超逾 \$90,989,010,000 的款項記在政府一般收入上，供作支付於 2008 年 4 月 1 日開始的財政年度政府服務開支之用。
2. 在本決議的規限下，如此記帳的款項可按照於 2008 年 2 月 27 日提交立法會省覽的《2008-09 年度開支預算案》所顯示的各開支總目而支用，如該預算案根據由《公共財政條例》(第 2 章) 第 7(2) 條施行的該條例的條文修改，則可按照經如此修改的該預算案所顯示的各開支總目而支用。
3. 關於任何開支總目的開支，不得超逾第 4 段所批准就該開支總目內各分目而支用的款額的總和。
4. 關於開支總目內每一分目的開支，不得超逾——
 - (a) (就經營帳目經常開支分目而言) 下述款額——
 - (i) (除在該分目是列於本決議的附表內的情況外) 相等於上述預算案就該分目顯示的備付款額的 20% 的款額；
 - (ii) (在該分目是列於本決議的附表內的情況下) 相等於上述預算案就該分目顯示的備付款額的某個百分率的款額，而該百分率在該附表中就該分目而指明；及
 - (b) (就經營帳目非經常開支分目或資本帳開支分目而言) 相等於上述預算案就該分目顯示的備付款額的 100% 的款額，

或財政司司長在任何情況下批准的其他款額，而該款額不得超逾相等於上述預算案就該分目顯示的備付款額的 100% 的款額。

		附表		[第 4 段]
				預算案所
				顯示的備
				付款額的
				百分率
開支總目		分目		
46	公務員一般開支	013	個人津貼	40
59	政府物流服務署	225	交通意外傷亡援助計劃——徵款	100
90	勞工處	280	給予職業安全健康局的撥款	30
		295	給予職業性失聰補償管理局的撥款	30
106	雜項服務	284	補償	40
120	退休金	021	特惠撫恤金、特惠金及津貼	50
		026	僱員補償、與僱員傷亡及喪失 工作能力有關的款項及開支	50
136	公務員絀用委員會	000	運作開支	25
152	政府總部：商務及經濟 發展局(工商及旅遊科)	000	運作開支	25

開支總目		分目		預算案所 顯示的備 付款額的 百分率
155	政府總部：創新科技署	000	運作開支	25
170	社會福利署	157	病人及家屬援助金	100
		176	暴力及執法傷亡賠償	25
		177	緊急救濟	100
		179	綜合社會保障援助計劃	30
		180	公共福利金計劃	45

立法會秘書
馮載祥

2008 年 3 月 5 日

註 釋

本決議批准在 2008 至 09 財政年度的《撥款條例》制定之前，支用一筆不超逾 \$90,989,010,000 的款項作為政府服務開支。

總目 37 - 衛生署

分目 (編號)		2006-07 實際開支	2007-08 核准預算	2007-08 修訂預算	2008-09 預算
	\$'000	\$'000	\$'000	\$'000	\$'000
經營帳					
經常開支					
000	運作開支.....	2,815,299	2,953,833	3,035,765	3,259,369
003	可收回的薪金及津貼 (一般).....1,145,000				
	減去發還款項..登記 1,145,000	—	—	—	—
	經常開支總額.....	2,815,299	2,953,833	3,035,765	3,259,369
非經常開支					
700	一般非經常開支	130,488	82,684	50,594	33,497
	非經常開支總額	130,488	82,684	50,594	33,497
	經營帳總額	2,945,787	3,036,517	3,086,359	3,292,866
資本帳					
機器、設備及工程					
603	機器、車輛及設備	746	16,130	4,744	14,510
661	小型機器、車輛及設備 (整體撥款).....	15,772	24,302	15,865	34,791
	機器、設備及工程開支 總額	16,518	40,432	20,609	49,301
資助金					
974	資助機構 - 保養、修葺及小規模 改善工程(整體撥款).....	100	624	1,182	1,280
975	資助機構 - 小型機器、車輛及 設備(整體撥款).....	450	—	—	764
	資助金總額	550	624	1,182	2,044
	資本帳總額	17,068	41,056	21,791	51,345
	開支總額	2,962,855	3,077,573	3,108,150	3,344,211

總目 37 - 衛生署

		承擔額			
分目	項目	核准	截至	2007-08	結餘
(編號)	(編號) 涵蓋的範圍	承擔額	31.3.2007止 的累積開支	修訂預算開支	
		\$'000	\$'000	\$'000	\$'000
經營帳					
700	一般非經常開支				
481	應付流感大流行的抗病毒藥物 儲備量.....	254,000	200,620	36,830	16,550
717	檢討和改善藥品管制規管制度 的顧問服務.....	500	302	100	98
718	放射性廢物處理工程.....	9,800	8,896	400	504
725	根據中醫藥條例實施法例 規定.....	9,200	4,640	1,000	3,560
726	進行人口健康普查.....	9,000	1,730	1,376	5,894
727	設立控煙辦公室.....	5,000	3,373	1,000	627
728	有關中藥材的研究.....	46,600	27,652	6,586	12,362
731	聘用資料輸入服務及採購中藥 材樣本以規管香港中醫藥 事務.....	975	24	345	606
		<u>335,075</u>	<u>247,237</u>	<u>47,637</u>	<u>40,201</u>
資本帳					
603	機器、車輛及設備				
844	購置 1 套自動血液分析系統 ...	3,080	—	—	3,080
857	為東涌胸肺科診所 X 光部置換 配備數碼 X 光、數碼放射 攝影、電腦放射攝影、圖 像存檔與通訊及放射學資 訊系統的一般檢查 X 光機 (平面檢查 X 光機和沖 印器).....	5,000	—	—	5,000
858	為滙源健康院臨牀病理化驗中 心的綜合化驗室置換免疫 測試分析系統.....	2,380	—	—	2,380
879	為臨牀病理化驗中心購置 1 套 生化分析系統.....	8,050	—	—	8,050
		<u>18,510</u>	<u>—</u>	<u>—</u>	<u>18,510</u>
總額.....		<u>353,585</u>	<u>247,237</u>	<u>47,637</u>	<u>58,711</u>