

二零一五至一六年度預算 納入新的非經常開支撥款建議

1. 政府把新承擔項目納入二零一五至一六年度預算草案，讓立法會在審議《2015年撥款條例草案》時一併批核。有財務委員會(財委會)委員質疑政府的做法是否恰當。本文件闡述政府的回應。

《公共財政條例》的規定

2. 政府把一般收入帳目的開支撥款建議納入預算草案，讓立法會在審議《撥款條例草案》時一併批核，是合乎《公共財政條例》的安排。政府就處理財委會項目事宜的立場可見於附件A。

承擔項目

3. 《條例》第5(3)(b)條訂明，開支預算必須：

“顯示每一總目的預算開支總額、每一分目所需的備付款額、職位編制(如有的話)，及對並非是每年經常出現的開支所作承擔的限額(如有的話)。”

4. 《條例》第8條訂明，核准開支預算不得修改，但在財政司司長建議下由財委會核准的，則不在此限。根據《條例》第8(3)條，財委會可把核准修改的權力轉授財政司司長，並在該項權力轉授中指明規限核准修改的條件、例外情況及限制。財委會在一九九六年通過FCR(96-97)63號文件，授權財政司司長批核涉及1,000萬元或以下的修改。

5. 如果財委會或獲財委會授權的財政司司長批准開立新承擔項目，有關項目的“核准承擔額”便會成為控制金額。政府日後無須再為同一承擔額申請審批，即使隨後數個財政年度相應需要現金流量，也無須重新審批。承擔項目有別於經常開支項目，不會對政府造成恆常或長久的財政影響。

6. 把新承擔項目納入預算草案，讓立法會在審議《撥款條例草案》時一併批核，不會影響立法會根據《基本法》第七十三條行使有關審核和通過財政預算和公共開支的職權。一向以來，如要把重要的新撥款建議納入預算草案，政策局和部門都會適時諮詢相關的立法會事務委員會或其他委員會。政策局和部門會在各個相關開支總目和分目下列明建議所需的撥款額，在管制人員報告內適當備述詳情，以及視乎情況在財委會特別會議上提交相關資料。身兼財委會委員的立法會議員可藉書面提問，以及／或出席財委會特別會議、財政預算案的辯論、《撥款條例草案》二讀和三讀辯論，審議各項新撥款建議。

需要改變做法

7. 政府有責任提供公共服務，並確保有關方面能按恰當程序適時取得所需撥款。近年，政府通常根據《條例》第 8 條，提請財委會批核新承擔項目。雖然如此，我們並沒有排除可以根據《條例》第 5 及第 6 條，提請立法會批核撥款。政府基於下述考慮因素，認為確有必要改變近年的慣常做法：

- (a) 財委會在二零一四至一五立法年度上半年舉行的兩小時會議數目創新高，多達 38 次。單與最近各個立法會年度上半年的會議數目相比，已是歷來最多；即使與全年的會議總數相比，仍屬新高。

已舉行的會議數目	2008至2012年(平均)	2012-13年度	2013-14年度	2014-15年度
上半年 (十月至二月)	12	19	10	38
下半年 (三月至七月)	18	13	25	—
總計	30	32	35	38 (直至目前為止)

- (b) 然而，財委會在二零一四至一五立法年度上半年已審議的項目，數量卻錄得新低，只有 15 項，其中 11 項是上一年度延後的。

已審議的項目數量	2008至2012年(平均)	2012-13年度	2013-14年度	2014-15年度
上半年 (十月至二月)	22	21	34	15
下半年 (三月至七月)	44	36	31	—
總計	66	57	65	15 (直至目前為止)

- (c) 需要超過五次會議審議的財委會項目愈來愈多。

需要超過五次會議 審議的項目			
2008 至 2012 年 (平均)	2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度
1. 廣深港高速鐵路 [13 次會議] 2. 政府總部 架構重組 [20 次會議]	1. 長者生 活津貼 [15 次會 議]	1. 有關新界 東北發展 計劃的研 究 [15 次會 議]	1. 四個有關 堆填區及 綜合廢物 管理設施 的財委會 項目 [17 次會 議] 2. 設立新政 策局事宜 [至今舉 行了 8 次 會議]

(d) 綜觀而言，財委會在二零一四至一五立法年度審議項目的效率，已因非政府所能控制的因素而大受影響，確實值得關注。

(e) 政府有責任確保有關方面適時取得提供公共服務所需的撥款。由於財委會的工作流程已作調整，政府別無選擇，只能檢討如何簡化向財委會提交撥款申請的程序，並妥為訂定優次。

改變

8. 政府絕對尊重財委會委員審議所有撥款建議的權責。為了有充足時間審議所有財委會項目，政府選擇把多個新增的承擔項目納入二零一五至一六年度預算草案(見附件 B)。除了財委會在二零一三至一四立法年度積壓的四個議程項目，還包括 11 項有關在現行政府政策下提升服務的建議，這些建議已諮詢立法會相關事務委員會，並獲各事務委員會支持；以及 10 項有關替換陳舊設備或展品的建議，這些建議均不涉及政策改動。

9. 至於應該把撥款建議納入預算草案，還是交由財委會審批核准預算的修改，政府在作出決定時，會全面考慮各項因素，包括撥款的賬目、所涉款額、有關建議的具體細節及推行時間表等。無論最終決定為何，政府都會適時告知立法會議員有關撥款建議的要點。

計劃提交財委會審議的項目

10. 政府計劃在《撥款條例草案》通過後，要求財委會審議大約 40 個非工程項目。附件 C 列出其中部分主要項目，全屬為新增或改善公共服務而須推展的工作。

11. 此外，如工務小組委員會的工作進度理想，政府擬在本立法年度內，提交 50 多個工程項目供工務小組委員會審議，然後交由財委會考慮。在工務小組委員會審議後，如有委員要求就某些項目進行分開表決，則有關項目或會另行納入財委會的議程，各自成為獨立的議程項目。

財經事務及庫務局
二零一五年三月

財務委員會議程安排

1. 一月二十三日的財務委員會（下稱“財委會”）會議上，有委員要求政府就撤回四個由 2013-14 立法年度積壓而尚待處理的議程項目，並把有關撥款納入 2015-16 財政預算讓立法會審議《2015 年撥款條例草案》時一併處理的決定，作書面解釋。現闡述主要的考慮因素。

相關法例規定

2. 把「政府一般收入帳目」下的撥款建議納入財政預算，讓立法會審議撥款條例草案時一併處理是法例容許的。有關具體規定如下 -

- (a) 根據《公共財政條例》第 5 條，財政司司長須在每一財政年度內，安排擬備下一財政年度的政府收支預算，並須安排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，盡快將之提交立法會省覽。開支預算須按總目及分目將開支分類，且須說明每一總目的涵蓋範圍；及顯示預算開支總額、每一分目所需的備付款額、職位編制，以及並非是每年經常出現的開支所作承擔的限額等。
- (b) 根據《公共財政條例》第 6 條，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。撥款條例一經制定，有關的開支預算便即當作為條例所規定的核准開支預算，並在該財政年度的首天起生效。
- (c) 根據《公共財政條例》第 8 條，除該條另有規定外，核准開支預算不得修改，但在財政司司長建議下由財委會核准的，不在此限。根據第 8(3)條，財委會可將核准修改核准開支預算的權力轉授財政司司長，並在該項權力轉授中指明規限核准修改的條件、例外情況及限制。按照財委會 1996 年通過 FCR(96-97)63 時的決定，財委會已授權財政司司長批核涉及金額 1,000 萬元及以下的修改。

3. 按《公共財政條例》第 29 條設立的基金帳目下的撥款或財務建議，須按設立基金的決議案的規定，一般由財政司司長或財委會審批。例如，「基本工程儲備基金」、「貸款基金」、「創新及科技基金」、「賑災基金」下的注資或撥款建議，除已獲得授權外，須由財委會審批，不可納入財政預算中讓立法會審議撥款條例草案時一併審議。「獎券基金」的撥款建議，須按《政府獎券條例》第 6 條的規定，由財政司司長預留和批撥，以支持及發展社會福利服務。

一貫行事方式

4. 把「政府一般收入帳目」下的撥款建議納入財政預算，讓立法會審議撥款條例草案時一併處理，並非新的安排。一直以來，政府根據《公共財政條例》第 5 條擬備而提交給立法會在撥款條例草案中一併審議和通過的財政預算，均包含不少在「經營帳目」下增加經常開支的建議。例如，在 2014-15 年度的財政預算中，包含了三項惠及清貧學生的關愛基金措施恆常化的預算開支建議（5 億 2,900 萬元），也包含了長者醫療券計劃恆常化及將每年金額由 1,000 元增加至 2,000 元的開支建議（5 億 8,200 萬元）。

5. 按每年財政預算案的審議程序，政策局和部門向來均會就納入財政預算的主要新增開支建議，適時諮詢相關的事務委員會，並盡量在其開支總目和分目清晰列明、在管制人員報告內適當陳述，以及在特別財委會會議上提交相關資料。立法會兼財委會議員可透過書面提問、出席特別財委會會議、審議財政預算案的辯論，以及撥款條例二、三讀的辯論，審視各項新增的開支建議。

6. 經常開支以外，開立或增加承擔額的建議，1985-86 年前根據《公共財政條例》第 5 條納入撥款條例草案中一併審議和批准。政府近年則選擇根據條例第 8 條，經由財委會或由財政司司長運用轉授的權力（即涉及不超過 1,000 萬元）審議和批准。這類開支包括經營帳目下，用於一次過而不涉及購買或興建實質資產的「非經常開支」項目，例如參與或舉辦國際會議、推行有時限或特定目標的資助計劃；也包括非經營帳目下，為政府部門和資助機構購置或更換儀器、車輛及設備，和進行小型工程的開支。當中若涉及重大新政策而額外開支承擔額又超越 1,000 萬元，政府一般會先在立法會相關委員會作討論。

7. 政府會綜合考慮個別撥款建議涉及的帳目和金額、建議的具體內容、推行的時間、逼切性等因素後，決定把開支建議納入財政預算或提交財委會審批。

8. 即使《公共財政條例》沒有規定，政府也會參照財委會過往的決定，按一貫行事方式，邀請財委會批准某些財務建議，例如開設首長級公務員或相若職位。

撤回四個積壓項目的安排

9. 政府所撤回的四個財委會議程項目，原意是按《公共財政條例》第8條，要求財委會批准修改2014-15年度的核准開支預算，在相關開支總目下開立新的開支承擔額。惟2014-15立法年度已開展三個多月，財委會至今只能處理議程上部份由2013-14年度積壓的項目。其餘七個尚待處理的積壓項目，延誤超過六個月，既增加公帑壓力，又影響公共服務。期間多項待財委會審批的新項目亦已受拖延。情況令人擔憂。

10. 面對財委會「大塞車」的情況，政府無可奈何地要考慮如何與時間競賽，盡快爭取撥款申請能早日通過。把議程上部分積壓項目按《公共財政條例》第5條納入2015-16年度的開支預算，並由立法會透過《撥款條例草案》批准，是一個合法、合情和合理的安排，也有助紓緩財委會議程積壓的情況。

政府提交開支建議的安排

11. 自2011-12立法會年度以來，立法會審議《撥款條例草案》及財委會審議撥款項目的時數因「拉布」現象而不斷延長，但政府為回應社會訴求和運作需要而提交的撥款建議卻沒有減少。政府有責任全盤審視向立法會及財委會提交開支建議的安排，並按《公共財政條例》下的規定，確保有關機制持續有效率、有秩序地運作，以減少財委會「大塞車」對公共服務的不良影響。

12. 政府日後會繼續在嚴謹按照《公共財政條例》規定的前提下，小心審視每個項目的情況，檢視財委會項目大量積壓的影響，更審慎地擬定財委會提交審批的項目。政府也會適度調節對開立或改動承擔額的建議的安排，讓這類開支與經常開支的建議看齊，按需要根據《公共財政條例》第5條納入撥款條例草案一併處理。

13. 撥款條例通過後，如有修改核准開支預算而超越政府獲授權金額上限（即超越1,000萬元），或按一貫行事方式要提交財委會審議的額外撥款建議，政府會提交財委會審批。連同經過其下工務小組及人事編制小組完成討論的建議，我們預期2014-15年度的財委會仍須處理相當多的議程項目。

14. 由於財委會審議的輪候時間不斷延長，政府也會不時檢視財委會議程項目的序列，以及積壓項目和新項目間的整體緩急優次，並會實事求是，按照法例規定，爭取撥款建議早日通過。

財經事務及庫務局
二零一五年二月四日

納入《2015 年撥款條例草案》政府一般收入賬目的主要撥款建議

總目	局/部門	分目/項目	承擔額 (千元)	2015-16 年度 預算開支 (千元)	
A. 2013-14 立法年度財務委員會的積壓項目					
1.	47	政府總部： 政府資訊科技 總監辦公室	分目 700 一般非經常開支 項目 894 中學資訊科技增潤計劃	75,000	13,250
2.	156	政府總部： 教育局	分目 700 一般非經常開支 項目 848 推行第四個資訊科技教育策略	105,000	51,000
3.	122	香港警務處	分目 603 機器、車輛及設備 項目 89L 更換 18 艘警輪	658,410	9,100
4.	45	消防處	分目 603 機器、車輛及設備 項目 8EX 更換 1 部重型泡車 R12	15,000	6,187
B. 已獲相關立法會事務委員會支持的提升服務建議					
5.	44	環境保護署	分目 700 一般非經常開支 項目 880 優化及延展清潔生產伙伴計劃	150,000	30,000

總目		局/部門	分目/項目	承擔額 (千元)	2015-16 年度 預算開支 (千元)
6.	44	環境保護署	分目 700 一般非經常開支 項目 881 為活化已修復堆填區資助計劃 項目的營辦者提供資助	40,000	100
7.	53	政府總部： 民政事務局	分目 700 一般非經常開支 項目 897 啟德體育園區的營運顧問研究	40,000	14,000
8.	55	政府總部： 商務及經濟發 展局(通訊及 科技科)	分目 700 一般非經常開支 項目 480 電影發展基金	200,000	40,000
9.	55	政府總部： 商務及經濟發 展局(通訊及 科技科)	分目 700 一般非經常開支 項目 897 香港設計中心	80,000	20,000
10.	122	香港警務處	分目 603 機器、車輛及設備 項目 89M 為水警總區購置躉船行動平台	35,762	3,000
11.	141	政府總部： 勞工及福利局	分目 700 一般非經常開支 項目 876 兒童發展基金	300,000	52,604
12.	152	政府總部： 商務及經濟發 展局(工商及 旅遊科)	分目 700 一般非經常開支 項目 835 香港迪士尼樂園度假區的第二 階段發展計劃的顧問研究	27,300	4,368

總目		局/部門	分目/項目	承擔額 (千元)	2015-16 年度 預算開支 (千元)
13.	156	政府總部： 教育局	分目 700 一般非經常開支 項目 849 為有特殊學習困難及非華語中 學生提供與就業相關經歷先導 計劃	16,563	5,331
14.	170	社會福利署	分目 700 一般非經常開支 項目 470 攜手扶弱基金	400,000	70,700
15.	170	社會福利署	分目 700 一般非經常開支 項目 811 短期食物援助	200,000	89,244
C. 更替舊設備或設施項目					
16.	31	香港海關	分目 603 機器、車輛及設備 項目 833 更換 1 艘高速截擊艇(CE15)	26,294	2,290
17.	31	香港海關	分目 603 機器、車輛及設備 項目 834 更換 1 艘高速截擊艇(CE17)	26,293	100
18.	31	香港海關	分目 603 機器、車輛及設備 項目 835 更換 1 艘高速截擊艇(CE18)	26,293	100
19.	45	消防處	分目 603 機器、車輛及設備 項目 8EY 更換 1 部無積升降台 R34	13,862	4,159

總目		局/部門	分目/項目	承擔額 (千元)	2015-16 年度 預算開支 (千元)
20.	95	康樂及文化事務署	分目 700 一般非經常開支 項目 836 更新香港科學館常設展覽	76,000	4,000
21.	95	康樂及文化事務署	分目 700 一般非經常開支 項目 837 更新香港海防博物館常設展覽及古蹟徑	30,800	250
22.	95	康樂及文化事務署	分目 700 一般非經常開支 項目 838 更新香港歷史博物館常設展覽	466,000	7,350
23.	95	康樂及文化事務署	分目 700 一般非經常開支 項目 839 更新香港文化博物館常設展覽	43,500	4,400
24.	95	康樂及文化事務署	分目 603 機器、車輛及設備 項目 850 更換葵青劇院演藝廳自動化舞台系統	25,000	200
25.	100	海事處	分目 603 機器、車輛及設備 項目 832 更換海道測量船「水文 2 號」	43,500	4,500

計劃提交財務委員會審議的新項目(主要項目)

1. 建議成立創新及科技局(兩個再度提交的項目);
2. 公務員及司法人員薪酬調整的項目;
3. 改善區議會議員的酬津安排;
4. 設立基金,讓醫院管理局利用投資回報推行公私營協作計劃(100億元);
5. 推行一次性紓緩措施,包括向領取綜合社會保障援助(綜援)、高齡津貼、長者生活津貼和傷殘津貼的人士發放額外津貼,金額相當於兩個月的綜援標準金額/相關津貼額,以及為公屋住戶代繳一個月租金(66億元);
6. 設立“回收基金”(10億元);
7. 設立“農業持續發展基金”(5億元);
8. 成立獨立保險業監管局(5億元);
9. 向“創意智優計劃”注資(4億元);
10. 成立“青年發展基金”(3億元);
11. 推行“藝術發展配對資助試驗計劃”(3億元);
12. 推行試辦計劃,為與內地學校締結成姊妹學校的本地公營學校及直資學校提供資助及專業支援,進一步促進姊妹學校之間的專業交流(2億元);
13. 為建造業議會提供額外撥款,用以培訓半熟練工人,協助他們提升至熟練技術水平(1億元);以及
14. 推行先導計劃,加強保險和資產財富管理兩個界別的人才培訓(1億元)。