

# 立法會 *Legislative Council*

立法會FC123/14-15(01)號文件

## 財務委員會

2015年3月16日的特別會議

### 立法會秘書處就財務委員會審核政府開支預算及 批准公共開支的行事方式擬備的資料摘要

#### 目的

本文件概述財務委員會(下稱"財委會")審核政府提交的開支預算及批准公共開支的行事方式。

#### 財務委員會的角色

2. 財委會是立法會屬下一個常設委員會，並根據《立法會議事規則》(下稱"《議事規則》")第71(1)條而成立。根據《議事規則》第71(4)條，財委會的職能為根據《公共財政條例》(第2章)、其他法例及《議事規則》所授予的職能，以及由立法會不時委予的其他職能。

3. 財委會的主要職能是 ——

- (a) 審核當局根據《議事規則》第67條提交，並由立法會主席根據《議事規則》第71(11)條交付予委員會的開支預算案；
- (b) 核准修改核准開支預算的建議，而有關的修改建議是由財政司司長根據《公共財政條例》第8(1)條的規定而提出的；及

- (c) 按照立法會根據《公共財政條例》第29條作出及通過的相關決議批准從各個基金<sup>1</sup>支用款項的建議。

## 財委會審核開支預算的行事方式

4. 《議事規則》第71(11)條規定，立法會主席可將按照《議事規則》第67條提交立法會的開支預算，在全體委員會審議《撥款條例草案》前，交由財委會審核。財委會則根據《財務委員會會議程序》(下稱"《財委會會議程序》")第49至53段所列的程序，召開特別會議審核開支預算。

5. 根據《財委會會議程序》第49段，財委會審核開支預算的目的，是確保開支預算所要求的撥款，不會超過執行核准政策所需的款項。

6. 在特別會議舉行前，各委員可就開支預算提出問題，由有關的管制人員<sup>2</sup>以書面作答，或透過其所屬政策局局長以書面答覆。委員通常會就開支預算的詳情發問，例如在不同總目或分目下要求的撥款、要求該等撥款的理據、主要表現目標及各工作範疇的資源分配。

7. 財委會就不同的政策範疇舉行一連串特別會議(現時合共20個環節)，審核開支預算。各政策局局長會帶同其主要管制人員列席，並可扼要說明其決策工作的範圍、來年工作的緩急次序和所尋求的撥款。委員可就有關人員陳述時提出的要點、就委員最初的問題給予的書面答覆，以及開支預算等事宜發問。相關的政策局局長或管制人員會回應委員的提問及提供所需資料。在有需要時，委員亦可要求當局在每次會議後以書面形式提供補充資料。

8. 在特別會議後，財委會主席會向立法會提交一份有關會議過程的報告。

---

<sup>1</sup> 這些基金包括：基本工程儲備基金、資本投資基金、貸款基金、賑災基金及創新及科技基金。

<sup>2</sup> 當局根據《公共財政條例》第12條就每一開支總目及分目指定管制人員，並對其所管制的總目或分目中的一切開支，以及其所負責的部門或服務的一切公帑及政府財產，須予負責及交代。

## 政府當局向財務委員會提出予以批准的公共開支建議類別

### 對核准開支預算作出修改的建議

9. 根據《公共財政條例》第8(2)條，向財務委員會提交的建議，旨在尋求委員會批准對核准開支預算的修改，有關修改可對以下全部或其中任何事項作出規定——

- (a) 開立新總目或分目(例如財委會於2015年2月審議FCR(2014-15)37的建議，該建議涉及開立新總目"政府總部：創新科技局"；財委會於2013年2月8日批准FCR(2012-13)69的建議，該建議是關於在總目106雜項服務下，開立非經常開支新分目「提供款項予亞洲開發基金第十次補充資金活動」)；
- (b) 在經核准的分目或新分目中的追加備付款項(例如於2015年1月16日批准FCR(2014-15)39的建議，當中包括在總目141勞工及福利局下，申請在2014-2015年度追加撥款，以推展低收入在職家庭津貼計劃)；
- (c) 變更職位編制(例如於2012年12月7日批准的文件FCR(2012-13)54及54A，當中包括在社會福利署開設90個非首長級職位，以推行長者生活津貼計劃的建議)；及
- (d) 提高對並非是每年經常出現的開支的承擔限額(例如於2013年6月14日批准FCR(2013-14)16的建議，該建議關於把鼓勵車主盡早把歐盟II期柴油商業車輛更換為符合現行法定廢氣排放標準的新車的一次過資助計劃的承擔額提高1億2,000萬元。)

### 從根據《公共財政條例》第29條成立的基金支用款項的建議

10. 根據《公共財政條例》第29條，立法會可通過決議設立各種基金，為該決議所指明的用途而供基金用的撥款，以及為該決議所指明的政府用途而收受的其他款項，均可記入有關基金的帳戶的貸項，並且可在財政司司長發出的基金支付令授權下，按符合該決議所指明的條件、例外情況及限制的規定，為設立該基金的目的而予以支用。該等條件可包括需得到財委會批准的情況。例如，就賑災基金而言，相關決議(第2L章)規定，超逾800萬元的撥款，財政司司長須先徵得財務委員會的同意及財務委員會可將財政司司長須先徵

得委員會同意的撥款限額修訂。根據此等條文，政府當局在2013年4月24日向財委會提交的FCR(2013-14)3文件中，尋求財委會批准授權財政司司長發放每宗超逾800萬元的撥款，為內地四川省地震災民提供緊急救援。

11. 由基本工程儲備基金資助的工務工程建議亦屬這一類別。當局不時向工務小組委員會<sup>3</sup>提交該等建議，以供建議財委會批准。據政府當局在FCRI(2013-14)15所解釋，一般而言，在基本工程儲備基金項下支款進行的工程項目，須按前立法局通過設立基本工程儲備基金的決議所訂定的條款，按個別情況逐一批核。為使財委會和工務小組的運作更有效率，以集中審批較重要和工程費用較高的項目，財委會授權政府當局在基本工程儲備基金整體撥款分目下批核個別工程項目的開支，但款額不得超過個別撥款上限，並需符合分目的涵蓋範圍。目前，在基本工程儲備基金項下26個整體撥款分目之中，21個撥款上限為每個項目的開支不得超過3,000萬元。所需費用超過上述限額的項目，須提交財委會按個別情況審批撥款。政府當局根據1983年以來的既定行事方式，每年向財委會就各整體撥款分目申請一筆過撥款。

#### 其他類別的公共開支建議

12. 政府當局可以問責性及維持財政紀律的理由，主動邀請財委會批准開支項目。例如，政府當局在2014年2月21日向財委會提交的FCR(2013-14)65<sup>4</sup>解釋，據《政府獎券條例》(第334章)所規定，財政司司長可由獎券基金撥出款項，資助香港的社會福利服務發展。如任何獎券基金撥款建議預計會涉及超過一定限額的額外經常開支(現時訂為每年1,000萬元)，便會按既定做法提交財委會審批。政府當局亦曾邀請委員會原則上通過擬計劃舉行的盛事須作出的財政承擔。例如，在2011年1月14日，政府當局透過FCR(2010-11)54邀請委員會原則上接納香港主辦2023年亞洲運動會及2023年殘疾人亞運會所須作出的財政負擔。該項目被委員會否決。

13. 此外，若批准有關開支項目的原則、條款或基礎有變，除非當局另獲授權，否則便會尋求財委會批准。舉例而言，政府當局於FCR(2013-14)33文件提出放寬基本工程儲備基金總目701下，目前向受政府因應發展項目而開展的清理土地工作所影響的人士而發放的

<sup>3</sup> 財委會根據《議事規則》第71(5)條委任的小組委員會是人事編制小組委員會及工務小組委員會。

<sup>4</sup> 本文件的撥款建議關乎向獎券基金注資100億元，尋求更靈活善用非政府機構擁有的土地，通過重建或擴建，提供多元化的津助和自負盈虧設施。

一般特惠津貼及安置安排，並尋求財委會批准。此項建議於2013年12月6日獲得批准。

## 財務委員會批准公共開支建議的行事方式

14. 財委會定期舉行會議(及視乎需要舉行特別會議)，審議財政司司長就修改核准開支預算提出的建議、從根據《公共財政條例》第29條成立的各個基金支用款項或接受新建議的財政影響(但無須即時對開支預算作出修改)。財委會亦會獲邀向財政司司長轉授權力，惟須符合指明的條件、例外情況及限制<sup>5</sup>。

15. 《議事規則》第9(2)條和《財委會會議程序》第21及22段訂明就財委會會議作出預告及分發議程文件的程序。根據《議事規則》第71(5B)條和《財委會會議程序》第45段的規定，財委會對這些議程項目作出的決定，均須以出席會議而又參與表決的委員過半數意見為依歸。由人事編制小組委員會及工務小組委員會分別審核及建議的人事編制建議及工務工程建議，一般會由財委會分批審議及表決<sup>6</sup>，但由政府當局直接向財委會提交的議程項目一般會由財委會個別討論，而且全都分開表決<sup>7</sup>。

16. 根據《財委會會議程序》第27段及憑藉《公共財政條例》第8條，修改核准開支預算的建議必須由財政司司長提出，而財委會委員不能對財政司司長的建議作出修改。委員會必須就原本提出的建議，進行討論及表決。倘若財委會不批准有關建議，財政司司長便須考慮是否作出修訂，以便能提出一個可令委員會接受的新建議。另一方面，根據《財委會會議程序》第26段，在委員會會議席上，財政司司長或在其缺席期間，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)或財經事務及庫務局副秘書長(庫務)可在下列情況下撤回文件：在文件提交表決前的任何時間，或在文件提交表決後但在主席宣布結果前，獲委員會委員一致批准撤回。

---

<sup>5</sup> 財政司司長已獲財委會轉授以下權力：

- (a) 就政府一般收入帳目項下的開支批准追加撥款，以及提高和開設資本承擔，其財政權力限額為每項1,000萬元；
- (b) 開立每項金額不超過3,000萬元的工務計劃丁級工程項目；
- (c) 在基本工程儲備基金下，開立每項金額不超過1,000萬元的主要系統設備及電腦化項目；
- (d) 開設及刪除非首長級職位，但不能超過編制上限；及
- (e) 開設為期不超過6個月的首長級編外職位。

<sup>6</sup> 如委員提出要求，人事編制／工務工程建議的個別項目可由財委會分開審議及表決。

<sup>7</sup> 財委會間歇會合併討論2至3個相關項目。

## 提交財務委員會的建議所包括的資料

17. 一如《財委會會議程序》第22段所載述，財務委員會議程文件屬於討論文件，內容是請求委員會批准修改核准開支預算、新建議的財政影響(只限無須即時對核准開支預算作出修改者)、有關授權予財政司司長的建議或其他由政府當局提出的建議，以及由財委會委員提出的議案。

18. 根據政府當局就各項撥款建議所提交的文件，可以歸納到財務委員會議程文件的呈列模式，一般由以下部分組成：

- (a) 標題：述明招致建議開支的相關總目及分目；
- (b) 前言：簡述政府當局尋求財委會批准或接受的事項；
- (c) "問題"：列出文件將要處理的事宜；
- (d) "建議"：描述當局的提議及任何尋求轉授的權力；
- (e) 理由：描述預期的益處或財委會不批准有關建議的後果；
- (f) 對財政的影響：本部分包括有關建議對其他政策局和部門的影響、任何提出追加撥款的需要及相關總目有否可省回的款項予以抵銷、評估有關建議對相關費用和收費的影響及就非經常承擔額相關開支所作的預期現金流；
- (g) 投資準則或管控機制：本部分一般適用於提議成立基金或為公共目的而額外注資現有基金的建議；
- (h) "對環境的影響"：本部分包括於涉及對環境帶來重大代價或益處的建議。文件會簡述政府當局為處理這些環境影響而提出的緩解措施類型；
- (i) 推行計劃、工作及預定完成日期：這些部分包括於涉及非經常帳項目和開支的財務建議，例如購置廠房、車輛、設備、主要系統及電腦化工作；
- (j) 其他方案：本部分可於適當情況下加入；及

- (k) 諮詢：本部分描述當局過往向立法會事務委員會、委員會、小組委員會、區議會等曾進行的諮詢。

## 徵詢意見

19. 謹請委員備悉本文件所載資料。

議會事務部1  
立法會秘書處  
2015年3月12日