

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1646/00-01(03)號文件

檔號：CB1/PL/FA

**立法會財經事務委員會
2001年7月3日會議文件**

有關適當運用財政儲備的背景資料

目的

本資料摘要概述議員在財務委員會、財經事務委員會及立法會會議上就運用財政儲備問題的商議結果，並特別提到議員就適當運用財政儲備問題提出的建議。

背景

2. 有關運用財政儲備的近期討論，始於財務委員會就2001至02年度財政預算案舉行的兩個簡報會，即庫務局局長2001年3月2日的簡報會及財政司司長2001年3月9日的簡報會。據政府當局表示，財政儲備的作用是應付政府的運作需要、抵消經濟周期回落時出現的任何財政赤字，以及應付區內或世界大事等對本港經濟造成嚴重財政影響的突發事件。由於香港採用了貨幣發行局制度以維持貨幣穩定，根據政府的政策，財政儲備的作用，亦應該是在出現不能預見的情況時，用以保障金融制度穩定。政府在釐定財政儲備適當水平所採用的指引，是維持12個月的政府開支及M1定義的港元供應的總和，並容許25%的增減幅度。

3. 關於政府的理財原則，當局仍認為，在制訂財政預算案時，必須恪守《基本法》第一百零七條所訂明的兩項限制，即財政預算須以量入為出為原則，力求收支平衡，並在一段時間內與本地生產總值的增長率相適應。政府現時要達致收支平衡的時間表，是中期預測採用以5年為準的預測期。

4. 議員繼續質疑採用釐定財政儲備水平指引的理據、財政儲備的作用，以及對《基本法》第一百零七條所奉行理財原則的詮釋。就此，財經事務委員會(“事務委員會”)在2001年5月7日的會議上再討論此議題。劉慧卿議員亦在2001年6月13日的立法會會議上提出一項有關外匯儲備的質詢。

5. 為了使事務委員會可從不同角度考慮適當運用財政儲備的問題，事務委員會決定邀請有關範疇的學者及專家出席事務委員會2001年7月3日的會議，聽取他們對此課題的意見。

關注事項摘要

6. 為方便委員在事務委員會2001年7月3日的會議上進行討論，在各會議上提出的關注事項及政府當局所作回應的摘要載於**附錄**。

議會事務部1
立法會秘書處
2001年6月29日

議員就適當運用財政儲備問題提出的關注事項摘要

關注事項	政府當局的回應
<p>《基本法》第一百零七條所奉行的理財原則</p> <ul style="list-style-type: none"> 在公共財政管理方面，特別是管理財政儲備，財政司司長應在《基本法》第一百零七條下享有酌情權。 政府應在每年的財政預算中預留更多公帑來推行新措施，以改善一般市民的生活及刺激經濟。 	<ul style="list-style-type: none"> 政府在公共財政管理方面必須緊守審慎理財的原則，並須奉行《基本法》第一百零七條所列明的兩項理財原則： <ul style="list-style-type: none"> (a) 量入為出的原則；及 (b) 保持財政預算與本地生產總值的增長率相適應。 政府可作出靈活安排，以期在一段適當的時間內達到有關規定。目前政府採用以5年為準的預測期以達到收支平衡。
<p>釐定財政儲備適當水平的公式 (12個月的政府開支及M1定義的港元供應的總和，並容許25%的增減幅度)</p> <ul style="list-style-type: none"> 政府應動用超過4,400億元的龐大財政儲備資助公共項目。 	<ul style="list-style-type: none"> 財政司司長在1998至99年度的財政預算案演辭中宣布有關釐定財政儲備適當水平的指引。他認為財政儲備是用作應付政府在日常運作、處變應急及金融等3方面的需要。

關注事項	政府當局的回應
<ul style="list-style-type: none"> 當局並無就1998年指引進行公眾諮詢。一些著名的學者／專家已指出該指引並不恰當。 制訂1998年指引的理據令人質疑。有議員指出，當局透過在1997至98年度成立土地基金，把香港特別行政區政府土地基金前託管人所持的巨額投資項目轉撥入財政儲備。有關指引的目的是為此做法提供理據。 該指引並無實際用途。政府並無清楚指出在財政儲備達到其上限或下限水平時會採取何種行動。 	<ul style="list-style-type: none"> 政府提醒，財政儲備的不健康情況，會損害國際信心，並降低香港的信貸評級，令業務的信貸成本增加，對經濟增長帶來不利影響。 權威的經濟學家及國際組織(例如國際貨幣基金)迄今對1998年指引一直作出正面評價，亦無提出其他更佳方案。此外，社會各界對該指引亦無提出強烈反對。 當局會不斷檢討該指引。政府會持開放態度，並歡迎立法會議員及公眾提出意見。 政府預測，到2004至05年財政年度完結前，財政儲備將達4,275億港元。根據上述指引，這個數額接近財政儲備水平的下限。但當局仍未清楚近年出現的營運赤字究竟屬周期性或結構性。政府的檢討公共財政專責小組會繼續研究此問題，而稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會將研究哪些新稅項適合本港擴闊稅基之用。 理論上來說，當財政儲備水平達到其上限時，政府會考慮提供稅項寬減及減低收費，使市民大眾可享受經濟繁榮的成果。

關注事項	政府當局的回應
<p>可動用財政儲備的情況及外匯基金與財政儲備的關係</p> <ul style="list-style-type: none"> • 外匯基金現時達10,000億港元，遠足以為現時2,200億港元的貨幣基礎提供最低理論水平的外匯儲備支持。因此，利用財政儲備保持貨幣穩定的需要甚微。 • 鑑於外匯基金的數額龐大，政府應檢討外匯儲備的現行水平。外匯基金及財政儲備均屬公帑，應用於為港人謀取利益。外匯基金的投資回報應視為政府的經常性收入。 	<ul style="list-style-type: none"> • 財政儲備是用作填補財政赤字。舉例來說，1998至99年度為數232億元的赤字，是從儲備提取款項支付的。財政儲備也是收入的來源之一，因儲備每年的投資收益會用以支付政府開支。 • 由於香港是一個市場完全開放的小型經濟體系，把外匯儲備維持在遠超最低理論水平的款額，以加強外匯基金的財政穩健狀況來應付可能出現的影響及風險，是審慎的做法。 • 把財政儲備存入外匯基金的決定完全取決於政府。外匯基金與財政儲備雖由金管局集中投資，但兩者屬兩個截然不同的獨立項目。財政儲備與整個外匯基金在一年內所享有的投資回報率相同。 • 外匯基金的運用受到《外匯基金條例》(第66章)的管限。《外匯基金條例》下訂有條文，財政司司長作為外匯基金的管制人員，若能符合某些條件，可以把外匯基金轉撥入政府一般收入內，但他須信納該等做法不會對根據《外匯基金條例》運用外匯基金的目的帶來不利影響。

關注事項	政府當局的回應
<p>海外地區維持財政儲備的做法</p> <ul style="list-style-type: none"> 一些司法管轄區透過累積財政預算盈餘成立穩定基金，以便在政府收入減少時支付政府開支。這個做法較根據並不科學化的指引維持適當財政儲備水平的做法具靈活性。穩定基金將有助政府因應經濟情況的轉變及收入水平的波動而調節政府開支。 	<ul style="list-style-type: none"> 雖然在大多數情況下，穩定基金可減低預算開支受收入多少的影響，因而使財政政策更有效。但有一點很清楚的是，穩定基金不能取代穩健的財政管理。

立法會秘書處
2001年6月29日