

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(1)1095/03-04號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/FA/1

### 財經事務委員會 會議紀要

日 期：2004年1月5日(星期一)  
時 間：上午10時  
地 點：立法會會議廳

出席委員：劉漢銓議員, GBS, JP (主席)  
胡經昌議員, BBS, JP (副主席)  
田北俊議員, GBS, JP  
何俊仁議員  
李卓人議員  
李家祥議員, GBS, JP  
李國寶議員, GBS, JP  
吳亮星議員, JP  
涂謹申議員  
陳智思議員, JP  
陳鑑林議員, JP  
單仲偕議員  
曾鈺成議員, GBS, JP  
石禮謙議員, JP

出席的非委  
員的議員：余若薇議員, SC, JP

缺席委員：丁午壽議員, JP  
朱幼麟議員, JP  
黃宜弘議員, GBS  
劉慧卿議員, JP

**出席公職人員：** 議程第IV項

財經事務及庫務局局長  
馬時亨先生, JP

財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)  
黎年先生, GBS, JP

庫務署署長  
李李嘉麗女士, JP

庫務署副署長  
李國楚先生, JP

庫務署助理署長  
曾自鴻先生, JP

議程第V項

財經事務及庫務局副秘書長(庫務)  
郭立誠先生, JP

財經事務及庫務局首席助理秘書長(庫務)  
袁民忠先生

律政師高級助理民事法律專員  
霍尚義先生

議程第VI項

財經事務及庫務局副秘書長(庫務)  
郭立誠先生, JP

稅務局副局長(技術事宜)  
譚權壯先生

律政司高級政府律師(條約法律)  
李秀江女士

稅務局高級評稅主任  
梁林秀薇女士

議程第VII項

財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)  
黎年先生, GBS, JP

財經事務及庫務局副秘書長(庫務)1  
謝曼怡女士, JP

財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)  
苗學禮先生, JP

財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)1  
區璟智女士, JP

稅務局副局長  
陸乃文先生, JP

稅務局部門秘書  
梁藹瑤女士

**列席秘書** : 總議會秘書(1)5  
陳美卿小姐

**列席職員** : 助理秘書長1  
吳文華女士

高級議會秘書(1)4  
司徒少華女士

議會秘書(1)1  
羅偉志先生

議會事務助理  
梁美琮女士

議程第V項

助理法律顧問3  
馮秀娟女士

## 議程第VIII項

資料研究及圖書館服務部主管  
陳利華先生

研究主任1  
胡志華先生

---

### 經辦人／部門

#### **I. 確認通過會議紀要**

(立法會CB(1)672/03-04號文件 —— 2003年11月6日  
會議的紀要)

2003年11月6日會議的紀要獲確認通過。

#### **II. 自上次會議後發出的資料文件**

2. 委員察悉自2003年12月6日上次例會後發出的下列  
資料文件：

- (a) 有關在香港設立保單持有人保障基金的可行性的公眾諮詢文件及保險業監理專員於2003年12月16日發出的函件的複本(立法會CB(1)606/03-04(01)及(02)號文件)；
- (b) 香港金融管理局首份《貨幣與金融穩定情況半年度報告》(2003年12月)(立法會CB(1)651/03-04號文件)；
- (c) 有關“差餉物業估價署轉為營運基金的建議的進一步研究結果”的資料文件(立法會CB(1)681/03-04(01)號文件)；
- (d) 有關“香港人民幣業務清算行”的資料文件(立法會CB(1)682/03-04(01)號文件)；及
- (e) 有關“加強對個人信貸資料的保障”的資料文件(立法會CB(1)691/03-04(01)及(02)號文件)。

### III. 下次會議日期及討論事項

(立法會CB(1)671/03-04(01)號文件 —— 待議事項一覽表)

立法會CB(1)671/03-04(02)號文件 —— 跟進行動一覽表)

#### 2004年1月15日舉行的政策簡報會

3. 主席提醒委員，事務委員會已定於2004年1月15日(星期四)下午3時30分至4時30分舉行一次特別會議，由財經事務及庫務局局長就行政長官2004年施政報告所載的有關政策措施作出簡報。

#### 2004年2月2日的例會

4. 主席提醒委員，一如在2003年12月6日舉行的上次事務委員會會議席上所商定，下列3個項目已列入將於2004年2月2日(星期一)上午10時至下午1時舉行的例會的議程：

- (a) 香港金融管理局工作的簡報；
- (b) 香港金融管理局的管治；及
- (c) 財政司司長及金融管理專員在金融及財經事務方面的職能及責任。

(會後補註：應李國寶議員的要求，並經主席同意，2004年2月2日事務委員會會議的議程已加入一個項目 —— “《渣打[銀行](香港)有限公司(合併)條例草案》擬稿的簡介”。秘書處已於2004年1月15日向委員發出修訂議程。)

### IV. 以應計制編製的綜合政府帳目

(立法會CB(1)671/03-04(03)號文件 —— 政府當局提供的文件)

#### 政府當局作出簡報

5. 應主席邀請，財經事務及庫務局局長向委員簡介政府公布首份按應計制編製的帳目 —— 2002至03年度按應計制編製的帳目。財經事務及庫務局局長表示，政府當局已於2001年5月向委員簡報，當局將按檢討政府帳目匯報政策專責小組(下稱“專責小組”)的建議，公布兩套獨立的周年帳目，一套沿用現行的現金收付制編製，而另

一套則按應計制編製。當局隨後已公布專責小組的建議，以諮詢公眾意見。政府當局在2002年6月公布了專責小組的報告書，並告知委員公眾大致支持建議的意見，及政府帳目匯報政策未來擬循的路向。財經事務及庫務局局長亦指出，現行的現金收付制帳目，主要用以顯示政府遵守按現金收付制編製的財政預算案的情況，而應計制帳目的匯報重點，則在於政府及其擁有單位的整體財務表現和狀況。因此，應計制帳目將會提高政府財政狀況及表現的透明度，使社會人士對公共財政有更深的瞭解和認識。

6. 應主席邀請，庫務署署長利用投影片設施，向委員簡介2002至03年度按應計制編製的綜合帳目(下稱“2002至03年度應計制帳目”)，以及其後數年改良這些帳目的大方向。庫務署署長特別提到下列各點：

- (a) 根據專責小組的建議，政府當局會就2002至03財政年度公布首份按應計制編製的綜合財務報表，以匯報政府的整體財務表現和狀況。至於2002至03及2003至04財政年度應計制綜合財務報表中所載報的固定資產，則只會包括香港房屋委員會(下稱“房委會”)所擁有的固定資產。關於2004至05財政年度及其後的帳目，應計制綜合財務報表會包括政府擁有的其他固定資產和折舊。當局會公布資產保管報表，以匯報由政府負責管理的主要資源。當局會在2006至07年度進行實施後檢討，以確定所達致的成效，並研究可進一步改善的地方。
- (b) 現行的現金收付制帳目涵蓋政府一般收入帳目及根據《公共財政條例》(第2章)第29條所設立的各個基金，例如基本工程儲備基金及貸款基金。應計制帳目包括政府的其他帳目，如政府為特定目的設立的基金，例如優質教育基金；房委會；政府營商企業，例如營運基金及政府持有不少於20%控股投資並分享其淨收益的營商企業，例如九廣鐵路公司(下稱“九鐵”)及地下鐵路有限公司(下稱“地鐵”)；以及外匯基金。
- (c) 應計制帳目額外提供的資料包括：財務資產，例如政府營商企業的投資、貸款(例如首次置業貸款計劃下的貸款及公務員房屋貸款)；負債，例如公務員的退休金準備；按應計制計算的成本，例如每年的公務員退休金準備，以及政府擁有的固定資產的折舊(從2004至05年度的應計制帳目開始)。因此，應計制帳目會提供更全

面的政府財務資料，包括其資產及負債情況，以及有助當局制訂長遠的公共財政政策。

- (d) 2002至03年度應計制帳目包括下列資料——
- 按性質及按功能把營運開支分類的綜合財務表現表；
  - 綜合財務狀況表；
  - 綜合現金流量表；
  - 應計制下的一般儲備與現金收付制下的綜合結餘(財政儲備)對帳表；
  - 應計制與現金收付制下的盈餘／虧絀對帳表；及
  - 財務報表的附註。
- (e) 截至2003年3月31日為止，綜合財務表現表顯示，政府的淨赤字為434億元(簡介資料表11)，而按現金收付制計算的赤字為617億元(簡介資料表17)。
- (f) 截至2003年3月31日為止，綜合財務狀況表顯示，政府的資產淨值達6,605億元(簡介資料表13及14)，當中包括房委會1,126億元的固定資產(包括公屋及其他非住用設施，例如停車場)、外匯基金資產淨值3,304億元，以及2,175億元的一般儲備。
- (g) 一般儲備(簡介資料表16)為財務資產淨值，即財務資產總值(包括政府在外匯基金的投資(3,242億元)、在政府營商企業的投資及其他投資(1,851億元)，以及貸款及其他財務資產(615億元))減去負債(包括3,078億元退休金)、公務員尚餘假期準備(203億元)，以及其他負債(252億元))後得出的款額。按應計制匯報的一般儲備為2,175億元，而按現金收付制匯報的財政儲備為3,114億元(簡介資料表18)。
- (h) 政府當局原本計劃為2002至03年度應計制帳目有限度地公布部門服務成本報表，以反映11個中央行政部門的內部服務成本。然而，在編製有關數據的過程中，當局認為，所公布的部門服務成本報表如只顯示部分的內部服務成本，將不能充分反映個別決策局及部門的真實成

本。為免有關資料可能會被錯誤詮釋，政府當局會再研究公布部門服務成本報表的形式及內容，特別是與跨部門服務成本有關部分。

- (i) 政府當局的目標是由2004至05財政年度的應計制帳目開始，把政府擁有的其他固定資產和折舊的資料納入財務報表內，並公布資產保管報表，匯報政府為提供公共服務所動用的主要資源，例如土地、建築物和基建資產等實物數據。資產保管報表的匯報會就資源提供實物數據，例如分別匯報土地及街道的面積、長度等，但不會提供財務數據，因為提供後者數據所需的費用非常高昂，而有關數值的評估不免涉及一些主觀的因素。政府當局亦會在2006至07年度進行實施後檢討。

(會後補註：簡介資料及2002至03年度應計制帳目已於2004年1月6日隨立法會CB(1)713/03-04(01)及(02)號文件送交委員。)

## 討論

### 一般意見

7. 委員大致上歡迎當局透過公布應計制帳目提供更多政府帳目的資料，以加深公眾對政府財務狀況及表現的瞭解。就此，李家祥議員讚揚政府公布應計制帳目的做法。他亦表示，應計制帳目可更清楚反映政府進行的財務活動(例如發行債券、變賣政府資產及外判工作)對公共財政造成的影響。

### 應計制帳目及現金收付制帳目之間的差異

8. 陳鑑林議員察悉，按應計制計算的淨赤字較按現金收付制計算的赤字為少(簡介資料表11及17)，但按現金收付制匯報的財政儲備，卻多於按應計制匯報的一般儲備(簡介資料表18)。他認為政府有必要向公眾解釋有關差異，以免公眾對政府的財務狀況有所誤解。陳議員特別指出，儘管2002至03年度應計制帳目顯示政府擁有龐大的資產，但公眾需知道，此等資產大部分為固定資產，不易將之變賣以應付政府的開支。

9. 庫務署署長解釋，由於應計制帳目把外匯基金及政府營商企業的盈餘列為收入，因此按應計制計算的2002至03年度淨赤字較按現金收付制計算的淨赤字為少。關於政府的儲備，庫務署署長解釋，按應計制匯報的一般



儲備及按現金收付制匯報的財政儲備有所差異，主要是由於某些負債(例如退休金準備)按應計制須入帳，但按現金收付制則不須入帳所致。

10. 關於把政府的固定資產納入應計制帳目的問題，財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)指出，雖然2002至03年度應計制帳目所載的固定資產只包括房委會的資產，待政府完成有關確定及估值工作後，便會在2004至05財政年度開始，把政府本身的固定資產納入應計制帳目內。財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)向委員保證，政府當局會以審慎的態度進行有關工作。

11. 李家祥議員指出，有關公營機構的應計制會計的國際標準尚在發展中。他促請政府當局就帳目作出改善，以及在2006至07年度參照新發展的國際標準進行實施後檢討。財經事務及庫務局局長多謝李議員的意見，並同意2002至03年度應計制帳目有可改善之處。政府當局會致力在其後數年的帳目內提供更多財務及非財務資料，以及在2006至07年度進行實施後檢討。

#### *應計制財政預算*

12. 單仲偕議員詢問，政府有否計劃按應計制擬備財政預算案。財經事務及庫務局局長回應時表示，政府當局並無計劃採用應計制預算。當局會繼續按現金收付制擬備財政預算案，以符合《公共財政條例》訂明的法定規定。財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)補充，為了反映政府的財務表現，每年會將應計制帳目與政府周年帳目一起發表。關於其他司法管轄區的政府預算慣例，財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)表示，越來越多已發展國家已發表其應計制帳目，但只有加拿大、澳洲及新西蘭採用應計制擬備其財政預算案。應單議員的要求，財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)承諾會提供一份資料文件，說明上述3個司法管轄區在編製預算方面的慣例。

(會後補註：政府當局提供的資料文件已於2004年2月17日隨立法會CB(1)1006/03-04(01)號文件送交委員。)

#### *負債：退休金準備*

13. 委員十分關注2002至03年度應計制帳目所顯示政府在退休金準備方面的3,078億元龐大負債，該債項已成為政府的財務負擔。

14. 財經事務及庫務局局長回應時表示，退休金準備是政府一項長期負債，當局預期無須在短時間內悉數清還有關款項。庫務署署長進一步解釋，為採用應計制的會計模式，政府在4個主要退休金計劃下截至2002年3月31日及2003年3月31日為止的財政負債，已由獨立合資格精算師使用預計單位給付成本法作出評估。2002至03年度應計制帳目附註22載述了計算退休金負債時採用的主要精算假設。根據精算師的評估，預期政府須在一段超過30至40年的長時間內清還有關負債。庫務署署長補充，由於新的公務員公積金計劃已取代新退休金計劃，作為適用於按新入職條件在2000年6月1日或其後受聘的公務員的退休福利制度，因此，長遠而言，當這些公務員進而獲當局以長期聘用條款聘請時，預期政府在退休金方面的負債亦不會持續增加。

政府當局

15. 由於當局已推行該項新的公務員公積金計劃，田北俊議員認為，政府在退休金方面的負債日後將會減少。他詢問，政府當局有否評估退休金的負債何時會開始減少。財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)回應時表示，政府當局未有進行有關評估。然而，他承諾會研究在日後進行有關評估的可行性。

16. 財經事務及庫務局局長回應田北俊議員的進一步詢問時表示，政府基本上未有為退休金負債作出資金準備。根據退休金法例的規定，退休金福利須全數由政府一般收入支付。目前，當局每年支付的退休金福利約為120億元。財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)補充，為釋除公務員的疑慮，即萬一出現政府未能由政府一般收入支付公務員退休金的情況，政府自1995年起已設立公務員退休金儲備基金(金額相當於1年的退休金開支)。該基金於2003年3月31日的結餘為123億7,000萬元。

17. 吳亮星議員問及綜合財務狀況表所示的“其他負債”(簡介資料表16)的詳情。庫務署署長回應時表示，主要項目包括合約員工的約滿酬金、儲稅券存款及水費按金，以及應付帳款項目。

*負債：公務員尚餘假期*

18. 石禮謙議員察悉，政府已為公務員累積假期準備203億元，他對此感到詫異。他認為有關問題反映政府管理不善，並質疑為何公務員的年假可一直累積，而直至他們退休時，所累積的假期可按其最終薪金水平計算。田北俊議員亦提出同樣的質疑，並且指出，尚餘假期應按公務員賺取有關假期時的薪金水平計算，而非按有關公務員離職時的最終薪金水平計算。吳亮星議員建議，政

府當局應考慮要求公務員在離職前放取所有尚餘的假期，以代替當局就尚餘假期支付款項。

政府當局

19. 財經事務及庫務局局長解釋，當局就尚餘假期作出的準備，旨在顯示截至2003年3月31日為止，17萬在職公務員已賺取，但未放取的假期餘額的總值，金額以公務員目前的薪金水平計算。當公務員放取所有尚餘假期後，預期政府的此項負債會相應減少。若公務員離職時仍有未取假期，有關金額將在僱員所屬部門的薪金撥款內支付。財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)補充，由於在2000年5月後入職的公務員的假期賺取率及假期可積存額均已大幅下調，當局在公務員尚餘假期方面的負債會隨着時間減少。他承諾向公務員事務局反映委員關注的事項，以供該局考慮。

*資產：房委會的固定資產*

20. 吳亮星議員指出，管理及維修保養房委會1,126億元的固定資產會對政府造成成本方面的影響。他詢問，2002至03年度應計制帳目如何反映有關成本。庫務署署長回應時表示，房委會的住用及非住用設施被確認為政府的固定資產，並載列於綜合財務狀況表內。管理及維修保養的開支載錄於綜合財務表現表的“營運開支——房屋”一項下(簡介資料表12)。

*資產：政府或其企業擁有的其他固定資產*

21. 吳亮星議員詢問，政府當局會如何就其固定資產進行估值。庫務署署長表示，2002至03年度應計制帳目所載的房委會固定資產，除並未包括的土地外，是以成本值扣除累計折舊後匯報的。政府當局計劃在2004至05年度應計制帳目內開始加入政府擁有的固定資產，包括政府的樓宇、機器及設備，以及其折舊。關於政府的樓宇，當局只會在沒有其成本的資料時，方會就樓宇進行估值。

22. 吳亮星議員及李家祥議員關注到，如應計制帳目不匯報所涉的土地成本，便無法如實反映政府固定資產的價值。由於土地是政府的珍貴資產，而法定機構如房委會、地鐵及九鐵獲當局免費批地作發展公共房屋及交通基礎設施等用途，李議員建議當局在應計制帳目內加入此等固定資產土地成本的資料。庫務署署長回應時表示，根據政府會計的國際慣例，固定資產是以成本載錄。採取此項保守措施，是為免當局須經常進行估值。然而，政府當局在2006至07年度進行實施後檢討時會考慮委員的意見。

23. 李家祥議員重申其意見，認為當局須在應計制帳目內匯報有關政府向房委會批出土地的成本的資料。主席要求政府當局在會議後提供有關資料。

(會後補註：截至2003年3月31日房委會持有土地的價值的資料文件已於2004年2月17日隨立法會CB(1)1006/03-04(02)號文件送交委員。)

24. 胡經昌議員詢問，當局如何在2002至03年度應計制帳目內就香港金融管理局(下稱“金管局”)於2001年購置的新辦事處作出匯報。庫務署署長表示，為金管局的運作提供資金的外匯基金帳目，在應計制帳目內採用權益方式作綜合匯報。就外匯基金帳目的資產進行估值的工作由金管局進行。

25. 關於政府營商企業持有的固定資產，庫務署署長表示，估值工作由該等企業進行，估值結果會在有關單位公布的經審計帳目內匯報。在2002至03年度應計制帳目內，政府營商企業的帳目採用權益方式作綜合匯報。2002至03年度應計制帳目匯報的固定資產屬於房委會，其帳目採用分項總計法方式作綜合匯報。關於政府營商企業的財務匯報慣例，庫務署署長表示，該等企業(包括機場管理局、九鐵及地鐵)已採用應計制。

26. 涂謹申議員詢問，當局可否統一應計制帳目內作綜合匯報的各單位所採用的會計政策，以便公眾瞭解有關帳目。財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)指出，由於不同的單位已制訂本身的會計政策，以配合其個別需要，以及自行公布經審計的帳目，要求該等單位採取劃一的會計政策或許並不適當。

#### *提供部門服務成本報表*

27. 在提供部門服務成本報表方面，李家祥議員認為政府當局應提供公布有關資料的明確時間表。財經事務及庫務局局長回應時重申，政府當局原本計劃在2002至03年度公布部門服務成本報表及11個中央行政部門提供的服務的成本，例如審計署、庫務署及政府新聞處。這些部門已就每年為其他部門和決策局提供的服務計算成本。然而，由於政府當局關注到，只顯示部分的內部服務成本，將不能充分反映個別決策局及部門的真實成本，因此當局沒有在2002至03年度應計制帳目內提供任何部門服務成本報表。由於所涉的問題複雜，政府當局需要時間解決有關問題。財經事務及庫務局局長預期，當局可在兩年內解決有關問題。

28. 田北俊議員詢問，如決策局及部門的辦事處設於政府樓宇內，應計制帳目如何反映有關辦事處成本。庫務署署長回應時表示，部門服務成本報表會提供有關辦事處成本的資料。就此，田議員認為，政府辦事處應設於政府樓宇內，以盡量節省營運成本。財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)答稱，政府當局的既定政策是政府辦事處應盡量設於政府樓宇內。由於預計當局在未來數年將進一步削減公務員的編制，政府當局會在適當時把辦事處從租用地點遷往政府樓宇，以達致節省租金成本的目的。

**V. 授權政府藉着可從橋樑及隧道收費收取的政府收入的證券化借入款項的決議案**

(檔號：FIN CR1/4651/ 01

——財經事務及庫務局發出有關“授權將政府收費道路日後收入證券化的決議案”的立法會參考資料摘要

立法會CB(1)693/03-04(01)號文件 ——《借款條例》(第61章))

政府當局作出簡報

29. 應主席邀請，財經事務及庫務局副秘書長(庫務)向議員簡述政府當局的建議，即藉着向投資者出售有收費道路所得收入所支持的票據或其他財務工具，將政府可從橋樑及隧道收費收取的政府收入證券化。財經事務及庫務局副秘書長(庫務)特別提到以下各點：

- (a) 在2003至04年度財政預算案中，政府宣布擬於未來5個財政年度將價值1,120億元的資產出售或證券化，並訂下目標，在2003至04年度籌措大約210億元。視乎市場情況及與安排人商定的最終架構和條款，政府當局預期，建議的證券化計劃可為政府帶來最高60億元的一次過非經常收入。加上早前完成將政府貸款售予香港按揭證券有限公司的交易所得的大約160億元收益，將可達致政府當局籌措大約210億元非經常收入的目標。

- (b) 將政府資產出售或證券化所帶來的收入，會有助抵銷部分在2003至04年度用於基本工程項目的310億元預計開支。此外，證券化計劃亦會有助推動香港的資本市場、為市場參與者提供另一項投資選擇，以及有助香港維持國際金融中心的地位。
- (c) 當局將透過發行票據或其他財務工具(下稱“票據”)實施證券化計劃，而該等票據全部由未來一既定時段內，從來自香港仔隧道、海底隧道、青嶼幹線(包括青馬大橋、馬灣高架道路及汲水門大橋)、獅子山隧道、城門隧道及將軍澳隧道的收益支持。扼要而言，政府會透過全資擁有的特定目的發行人(下稱“發行人”)發行票據。各批票據的指示性平均年期為8至9年。持有該等票據的投資者每年或其他期限可獲發以營運上述收費橋樑及隧道所得淨收入支付的款項。建議的證券化架構及指示性條件載於立法會參考資料摘要附件B。有關架構及指示性條件，可於政府當局聘用執行計劃的安排人，以及未來數月與規管當局和信貸評級機構進行磋商後予以修訂。
- (d) 由於政府不會就投資者的回報和各收費橋樑及隧道的交通量作出保證，安排人及票據的最終投資者或會要求政府披露有關資料和作出某些承諾。立法會參考資料摘要第7(a)至(f)段及附件C載列政府當局或需考慮向投資者作出承諾的主要範疇。該等範疇包括運輸政策、調整收費風險、政府可能支付的項目及保險安排。當局在確認出售票據的架構的詳情，以及與規管當局和信貸評級機構完成磋商後，將會就該等事宜作出定案。
- (e) 視乎當時的市場情況而定，政府當局擬於2004年3月中或之前辦妥所有事宜、敲定有關架構及簽立所需法律文件，以便向投資者出售票據。

30. 財經事務及庫務局副秘書長(庫務)補充，為落實證券化計劃，政府計劃在2004年1月14日立法會會議席上根據《借款條例》(第61章)第3(1)條動議一項決議案。擬議決議案載於立法會參考資料摘要附件A。

討論

31. 主席請委員注意在會議席上提交的下列來往函件：

- (a) 助理法律顧問於2003年12月30日致政府當局的第一封函件；
- (b) 政府當局於2004年1月2日發出的覆函；及
- (c) 助理法律顧問於2004年1月2日致政府當局的第二封函件。

(會後補註：上述3封函件已於2004年1月6日隨立法會CB(1)713/03-04(05)號文件向委員及非委員的議員發出。)

32. 雖然部分委員原則上支持證券化計劃，以籌措用於基本工程項目的開支，作為解決財赤問題的措施，但他們關注到，政府當局尚未提供足夠資料，以供議員考慮該項計劃。

*證券化計劃的架構及目標投資者*

33. 胡經昌議員問及證券化計劃的細節，包括有關的架構及目標投資者。財經事務及庫務局副秘書長(庫務)表示，當局會與安排人商討這些事宜。他補充，政府當局已初步選出多間投資銀行，以從中篩選執行計劃的安排人。政府當局的目標是在2004年1月底前完成篩選工作。至於目標投資者，財經事務及庫務局副秘書長(庫務)表示，政府當局目前的構思是同時向散戶及機構投資者出售各批票據。然而，他強調，政府當局尚未就此問題作出決定，並會在研究安排人提交的建議後考慮此問題。由於散戶投資者對公共機構(例如香港按揭證券有限公司、地鐵有限公司及機場管理局)出售的債券極感興趣，政府當局預期，向散戶出售債券將會是該項計劃的主要部分，並會為公眾提供另一個投資渠道。

*將青嶼幹線納入證券化計劃*

34. 鑒於青嶼幹線現時帶來的收費收入偏低，陳鑑林議員對於將青嶼幹線納入證券化計劃是否恰當表示關注。陳議員理解由於青嶼幹線的交通量預計會因港珠澳大橋及東涌新市鎮的發展而增加，青嶼幹線日後賺取收費收入的前景良好，但他對於現時是否將青嶼幹線的收入證券化的最佳時機抱有疑問。

35. 財經事務及庫務局副秘書長(庫務)表示，政府當局現時仍在考慮應否將青嶼幹線納入證券化計劃之內。他提及立法會參考資料摘要第17(c)段及有關註釋時指出，政府當局正考慮將青嶼幹線包括在計劃內的財務效益。財經事務及庫務局副秘書長(庫務)同意，由於青嶼幹線仍處於其經濟壽命的早期階段，而且所帶來的收入不多，就經濟效益而言，將青嶼幹線包括在證券化計劃內仍可商榷。然而，隨着青嶼幹線的交通量預計會因大嶼山進一步發展而增加、香港國際機場的航空交通量增加、迪士尼主題公園開幕及港珠澳大橋的興建，青嶼幹線的財務表現將會改善。當局相信，鑒於該項設施是國際聞名的香港地標，將其包括在計劃內會大大提高票據對投資者(特別是海外投資者)的吸引力。財經事務及庫務局副秘書長(庫務)察悉陳鑑林議員的關注，並向議員保證，政府當局會審慎考慮此事，以期盡早作出決定。

政府當局

#### *票據的利率*

36. 田北俊議員指出，投資者主要關注到他們可從票據取得的回報水平。雖然田議員認為票據大約8至9年的建議平均年期可以接受，但他察悉，政府當局的建議並沒有界定票據的利率。財經事務及庫務局副秘書長(庫務)表示，實際利率很大程度上將取決於計劃定稿的詳細條款及發行票據時的市場情況。該等詳情將載於證券化計劃的文件、出售票據文件及發售票據時投資者可取得的資料之內。信貸評級機構給予票據的信貸評級亦會影響有關利率。倘若票據因政府承擔適當水平的風險而獲得較佳評級，即使票據所提供的利率偏低，仍能吸引投資者。他向議員保證，政府當局會在保障投資者利益的同時，盡力在藉證券化計劃措籌目標款額方面取得最佳成果。

#### *政府可能支付的項目*

37. 陳鑑林議員察悉，政府打算考慮就因不可抗力的情況發生導致服務受阻事件(例如收費道路未能提供服務)，直接向發行人支付款項，並從而惠及投資者(立法會參考資料摘要附件C第3(i)(a)項)。鑒於恐怖襲擊等事件是政府所不能控制的，他懷疑政府是否有需要這樣做。據他所知，就其他機構發行的票據而言，此做法並不常見。

38. 財經事務及庫務局副秘書長(庫務)解釋，目前，就因災難性事件或恐怖襲擊事件發生而導致收費橋樑及隧道長期停用的情況而言，有關風險會由政府承擔。在證券化計劃下，政府將保留收費橋樑及隧道的擁有權，但不會就投資者的回報或有關設施的交通量作出保證。倘



政府當局

若有關設施持續直接因政府所能控制的原因或其他原因引致不能正常運作及賺取預期收入，投資者要求政府作出若干賠償，亦甚為合理。因此，當局有需要在可能支付項目之下加入“因不可抗力的情況而發生服務受阻事件”。財經事務及庫務局副秘書長(庫務)亦證實，這是相同性質的證券化計劃的一般特徵。陳鑑林議員並不信服，並要求政府當局再次考慮此事。

39. 胡經昌議員從立法會參考資料摘要第7段得悉，政府不會就投資者的回報和收費橋樑及隧道的交通量作出保證，“但投資者或可向政府作出某些追索”。他要求當局澄清所涉及的追索責任。高級助理民事法律專員澄清，投資者並無絕對追索權。政府的追索責任是指直接或間接受政府所控制的事件／事宜。舉例而言，倘若因運輸政策的改變而引致收費收入減少，持有票據的投資者或可從政府收取款項作為賠償。

40. 陳鑑林議員提及立法會參考資料摘要附件C第3(iii)項，內容指政府會在票據發行首5年後行使選擇權，藉提早贖回票據將海底隧道剔出證券化架構。陳鑑林議員關注到，此條文或會削弱票據對投資者的吸引力。他認為，較恰當的做法是政府在發行票據前決定應否將海底隧道剔出證券化架構。財經事務及庫務局首席助理秘書長(庫務)回應時解釋，倘若政府在發行票據後認為將海底隧道剔出該架構的做法可取，此條文可給予政府靈活性，讓政府可行使選擇權，藉提早贖回票據將海底隧道完全剔出有關架構，或按交通量同意一項計算方式，向發行人直接支付有關款項，使政府無須向投資者支付從海底隧道所得的實際收入。

#### *政府向發行人作出的承諾*

41. 陳鑑林議員提及立法會參考資料摘要附件C第5(ii)項，內容指政府會承諾“在與營運者簽訂的協議中，不會批出任何與收費道路有關的其他權利或利益，或轉讓或放棄有關利益”。陳鑑林議員問及“收費道路”一詞的涵蓋範圍及此項承諾的目的。財經事務及庫務局首席助理秘書長(庫務)表示，“收費道路”一詞指證券化計劃涵蓋的橋樑及隧道，並不包括香港其他收費橋樑及隧道。此項承諾旨在向投資者保證，政府會保留有關設施的擁有權。

### 調整收費風險

42. 吳亮星議員從立法會參考資料摘要第7(b)段察悉，雖然政府不會就投資者的回報或最低交通量作出保證，但政府會與安排人和信貸評級機構商討他們在未來調整收費方面可接受的風險程度，以及若政府作出的收費調整令收費收入減少，政府或有必要向投資者作出賠償。對於政府因未來調整收費引致收費收入減少而向投資者作出賠償的做法，以及以公帑向投資者作出賠償是否恰當，吳議員表示懷疑。他關注到，倘若政府承諾承擔與調整收費有關的風險，在調整收費時便會受到牽制。

43. 財經事務及庫務局副秘書長(庫務)重申，政府就其所能控制並會對收費收入有負面影響的事宜向投資者提供保證，此做法是公平的。政府向票據投資者提供的保證越多，需向投資者提供的利率便會越低，發行票據的成本亦會因而減低。他向議員保證，政府當局會在保障投資者與公眾利益的需要之間作出適當平衡。當局會與安排人和信貸評級機構商討他們在未來調整收費方面可接受的風險程度，從而使投資者盡早得悉有關詳情。

### 對運輸政策的影響

44. 石禮謙議員對建議的證券化計劃表示支持。然而，鑒於政府或需就可能影響收費橋樑及隧道的交通量(特別是海底隧道的交通量)的運輸政策，向投資者作出承諾(立法會參考資料摘要第7(a)段)，石議員關注到，政府制訂運輸政策(例如充分善用海底隧道、東區海底隧道及西區海底隧道)的權力或會受到限制。關於此方面，他認為就發展基建設施而言，由私營機構參與興建及營運公共基建設施的“私營企業注資計劃”模式，或會較現時的建議優勝。

45. 財經事務及庫務局副秘書長(庫務)回覆時重申，政府將保留對收費橋樑和隧道的擁有權，包括與營運者作出安排的控制權，以及釐定收費和所有其他政策事宜的權力。他亦指出，財經事務及庫務局一直與環境運輸及工務局緊密合作，以共同制訂一項機制，給予政府足夠靈活性，讓當局日後可靈活制訂及推行運輸政策，並向投資者提供合理保障。財經事務及庫務局副秘書長(庫務)向議員保證，證券化計劃不會影響日後制訂運輸政策的工作，而環境運輸及工務局局長在制訂運輸政策方面亦會保留與現時一樣的權力。倘若政府日後認為有需要推行一項有關過海交通的運輸政策，以符合公眾利益，而該項政策會對海底隧道的收費收入造成負面影響，則政府可藉提早贖回票據將海底隧道剔出有關架構。

46. 財經事務及庫務局副秘書長(庫務)進一步指出，政府當局致力盡量讓私營機構參與提供公共基礎設施。雖然證券化計劃所包括的收費橋樑及隧道由政府擁有，但它們會由私人營運者管理及經營，而營運合約會以競爭性的投標方式批出。政府不會排除以私營企業注資計劃模式發展公共基礎設施，但由於該模式涉及出售政府資產，並須進行法例修訂，而有關修訂需要一段長時間才可完成，當局認為，現時的證券化計劃，是達致為2003至04年度工務計劃而籌措資金的目的的最佳方案。

47. 財經事務及庫務局副秘書長(庫務)回應石禮謙議員時表示，倘若有關的淨收費收入大幅增加，票據投資者可能會於一段較短的時間內，獲得相同的定額利息回報和償還本金。政府將會在證券化年期完結後收取多出的收入，而票據的還款期將會縮短。

#### *從證券化計劃措籌所得收入的用途*

48. 雖然吳亮星議員支持證券化計劃，以籌措用於基本工程項目的開支，但他認為，政府當局應承諾不會將證券化計劃籌措所得的收入用於支付政府的經常開支。財經事務及庫務局副秘書長(庫務)回應時表示，擬議決議案旨在授權政府為基本工程儲備基金的目的借入款項。政府當局  
財經事務及庫務局局長會在立法會會議上動議此項擬議決議案的演辭中確認此點。

政府當局

49. 石禮謙議員認為，藉着將政府資產出售及證券化而籌得預期收益後，政府當局應考慮在公共基礎設施方面投放更多資源。關於在2003至04年度用於基本工程項目的310億元承擔額，財經事務及庫務局副秘書長(庫務)表示，該款額是政府預期可於本年度內使用的款額。考慮到有關工務計劃下項目現時的情況，政府及其承建商未必可以在短時間內增加有關開支。

#### *有關橋樑及隧道所帶來的收入*

50. 胡經昌議員提及立法會參考資料摘要第18段，並要求政府當局提供有關橋樑及隧道在2002至03年度所帶來的15億元總收入的分項數字。財經事務及庫務局副秘書長(庫務)答應在會後提供有關資料。

(會後補註：政府當局就有關橋樑及隧道提供關於該筆15億元的總收入的分項數字及其他有關資料，已於2004年1月6日隨立法會CB(1)717/03-04(01)號文件送交委員及非委員的議員。)

### 證券化債券相對於政府債券

51. 財經事務及庫務局副秘書長(庫務)回應田北俊議員時表示，證券化債券及政府債券會獲得不同的信貸評級，但仍須視乎實際交易的條款而定。可以想像到，倘若票據或證券化債券獲得較佳的信貸評級，所涉及的利率成本或會低於發行政府債券。財經事務及庫務局副秘書長(庫務)亦指出，財政司司長正考慮政府應否發行傳統債券，這是外國政府及公共機構為基建設施投資籌措款項的常用方法。倘若當局決定政府應發行傳統債券，這將會是與現時的證券化計劃不同的另一項計劃。

### 其他司法管轄區所得的經驗

52. 胡經昌議員詢問，其他司法管轄區推行的類似證券化計劃是否成功。財經事務及庫務局副秘書長(庫務)表示，有多個將一般政府資產證券化，特別是將收費道路收入證券化的例子。若干已發展國家，包括美國、澳洲、法國及一些其他歐洲國家，其政府曾成功完成類似性質的證券化計劃。據觀察所得，將收費收入證券化是常用及有效的方法，讓政府及公共機構從金融市場措籌資金以應付發展基建設施的開支，從而有助改善其財政狀況。

### 未來路向

53. 鑒於當局未能提供證券化計劃的詳盡資料，單仲偕議員及胡經昌議員指出，議員難以決定應否支持該項決議案。胡議員認為，政府當局應提供進一步資料，包括票據的“特定目的發行人”及證券化計劃的估計費用的詳細資料。鑒於政府當局的目標是在2004年3月中之前發行票據，單議員關注，倘若內務委員會在2004年1月9日的會議上決定成立小組委員會研究擬議決議案，該項計劃的推行或會受到阻延。單議員促請政府當局回應議員的關注，並詢問政府當局何時可向立法會提供該項計劃的進一步資料。

54. 關於當局就證券化計劃提供的資料不足的關注，財經事務及庫務局副秘書長(庫務)表示，立法會參考資料摘要所載資料是政府當局的財務顧問過去兩個月的工作成果。由於計劃的詳細資料，例如實際交易規模及票據價格，會取決於當時市場情況，因而不受政府控制，政府當局現時未能就這些方面提供進一步資料。然而，政府當局會提供進一步資料，盡量回應議員在會議席上提出的關注事項。在決議案獲得通過後，政府當局會着手委任安排人，以擬備票據的招股章程及有關文件。當局

政府當局

預期，進一步詳細資料將於2004年3月初備妥，政府當局亦會在擬訂有關資料後，透過發出資料摘要向事務委員會匯報該項計劃的最新進展。財經事務及庫務局副秘書長(庫務)向議員保證，政府當局在過程中會盡量平衡公眾與投資者的利益。

(會後補註：政府當局為回應議員的關注事項而提供的進一步資料，已於2004年1月8日隨立法會CB(1)735/03-04(01)號文件發出。)

55. 至於擬議決議案的內容，財經事務及庫務局副秘書長(庫務)表示，雖然藉着將收費收入證券化籌措款項的計劃是首個同類型的計劃，但立法局曾於1975及1991年通過類似決議案，以授權政府為一般目的而借入款項。擬議決議案讓政府當局可聘用專家協助落實該項計劃，在市場情況容許時取得最佳成效。

#### VI. 中華人民共和國香港特別行政區與比利時王國之間有關避免雙重徵稅及防止入息及資本稅方面的逃稅行為的協議

(立法會CB(1)671/03-04(04)號文件 —— 政府當局提供的文件)

56. 應主席邀請，財經事務及庫務局副秘書長(庫務)向委員簡介香港與比利時訂立的一份全面性避免雙重徵稅協定(下稱“全面性協定”)，以及政府當局制定法例以實施該項協定的計劃。財經事務及庫務局副秘書長(庫務)指出，香港特別行政區與比利時王國就收入和資本避免雙重徵稅及防止逃稅協定，於2003年12月10日簽訂。這是香港與其他經濟體系訂立的首份全面性協定。該協定旨在消除香港與比利時投資者及僱員在跨境經濟活動方面可能遇到的雙重徵稅情況。除了可為比利時與香港納稅人節省實質稅款外，該協定亦有以下好處：

- (a) 為未來投資者提供一個更明確和穩定的投資環境，理由是雙邊協定明確劃分了香港及比利時的徵稅權，並訂明各類收入的稅務寬免／稅率上限，即使日後其中一方單方面改變稅務政策，亦不會凌駕於該協定的條款之上；及
- (b) 透過該協定與比利時稅局建立的正式關係及對話渠道，可用以解決在跨境徵稅方面可能產生的難題。

57. 財經事務及庫務局副秘書長(庫務)進一步指出，整體而言，該協定會有助投資者更準確地評估其經濟活動所須承擔的稅務負擔、有助加強兩地的經濟及貿易連繫，以及鼓勵比利時企業在港營商或投資及鼓勵香港企業在比利時營商或投資。政府當局現正根據《稅務條例》(第112章)第49條擬備命令，使該協定得以實施。該命令屬附屬法例，並須經立法會先訂立後審議的程序。在雙方批准程序完成後，該協定將自下一課稅年度起生效(香港稅項由2004年4月1日起適用，而比利時稅項則由2004年1月1日起適用)。

58. 主席請委員就該協定發表意見。委員並無提問。主席多謝政府當局就此課題向事務委員會作出簡報。

## **VII. 財經事務及庫務局及稅務局首長級職位編制的建議變更**

(立法會CB(1)671/03-04(05)號文件 —— 政府當局提供的文件)

### 政府當局作出簡報

59. 應主席邀請，財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)向委員簡介有關建議，即由2004年4月1日起調整財經事務及庫務局和稅務局的首長級編制，以配合政府施政方針。建議的變更撮錄如下：

- (a) 刪除一個在財經事務及庫務局庫務科的首長級職位(首長級薪級第2點)；
- (b) 刪除一個在稅務局的首長級職位(首長級薪級第1點)；
- (c) 提升一個在財經事務及庫務局庫務科的首長級職位(由首長級薪級第3點提升至首長級薪級第4點)；
- (d) 增設一個在財經事務及庫務局財經事務科的首長級職位(首長級薪級第2點)及重新分配其4個首長級職位(首長級薪級第2點)的職責；及
- (e) 在財經事務及庫務局內重行調配一個首長級職位(首長級薪級第1點)及在稅務局內重行調配一個首長級職位(首長級薪級第2點)。

60. 財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)補充，在擬議編制調整實施後，將會有一個首長級職位的淨刪除。政府當局計劃在2004年2月11日向人事編制小組委員會提交有關建議。

#### 討論

61. 關於增設一個在財經事務科的首長級職位的建議，胡經昌議員從文件附錄1第16段得悉，政府當局曾考慮增設一個編外職位，但已決定不採納有關方案，原因是開設有時限的職位不能應付持續的工作量。胡議員認為，按照一貫做法，政府當局應在有需要開設常額職位之前開設編外職位。

62. 財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)回應時解釋，財經事務科現有的4名首席助理秘書長的工作量已增至不能妥為兼顧新政策措施的水平。作為權宜措施，香港金融管理局自2002年12月開始將一名人員暫時借調至財經事務科，以執行屬首席助理秘書長職級的政策職能。然而，財經事務科不能倚賴這項臨時安排，應付長期的額外工作量。一項近期進行的內部人事編制檢討得出的結論是，鑒於所涉及的政策及法律問題日趨複雜，現有的4名首席助理秘書長無法吸納新增的工作量。當局因而建議以常額方式開設一個新的首席助理秘書長職位。擬議的第5個首席助理秘書長職位開設後，財經事務科現有的4名首席助理秘書長的職務亦會合理分配，使有關人員可更好地互相配合。財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)亦指出，雖然當局會增設該首席助理秘書長的職位，但上文第59段所述的人事編制建議仍可達致節省開支淨額。

63. 應主席邀請，秘書告知委員，田北俊議員離席前向主席遞交便條，表示自由黨議員支持有關的人事編制建議。主要原因是這些建議將可每年節省96萬6,060元的薪金開支淨額(按薪級中點估計)。

#### **VIII. 其他事項**

(立法會CB(1)671/03-04(06)號文件 —— 資料研究及圖書館服務部擬備的文件)

#### 有關政府投資收入的管理的擬議研究大綱

64. 主席請委員審閱立法會秘書處資料研究及圖書館服務部擬備的文件，並請委員就有關政府投資收入的管理

經辦人／部門

的擬議研究大綱發表意見。由於委員並無意見，研究大綱獲事務委員會通過。

65. 主席表示，預期整份研究報告將於2004年4月／5月完成。

66. 議事完畢，會議於下午12時35分結束。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2004年2月27日