

二零零四年五月三日
會議文件

立法會財經事務委員會

授權政府從土地基金轉撥 400 億元 至政府一般收入帳目的決議

目的

政府建議根據《公共財政條例》(第 2 章)提出一項決議，授權政府從土地基金轉撥 400 億元至政府一般收入帳目，以應付該帳目在二零零四至零五年度內所預計的現金流量不足情況。本文件向議員簡介這建議，並邀請議員就我們對土地基金未來路向所作的初步建議，提供意見。

背景和論據

土地基金的成立及用途

2. 土地基金是由臨時立法會議決通過於一九九七年七月一日成立，以接收和持有香港特別行政區政府土地基金在扣除開支後的所有資產。該決議的副本載於附件 A。根據決議的意旨，土地基金只可用作投資，而不能用作提供政府服務。該決議亦沒有條文容許政府從土地基金轉撥款項至政府一般收入帳目或其他政府基金。

3. 安排在財政儲備內成立一個獨立的土地基金，主要是為了使有關資產與其它財政儲備得以分開及於政府帳目中清楚顯示。在決定資產的長遠用途方面，這項安排也可給予政府靈活性。有關土地基金的進一步背景資料，載於附件 B。

4. 為應付持續錄得的財政赤字，我們在二零零三年五月七日根據《公共財政條例》向立法會提出一項決議(見附件 C)，授權政府從土地基金轉撥 1,200 億元至政府一般收入帳目，以應付政府的開支需求。這筆於二零零三年五月轉撥的 1,200 億元款項，主要是應付先前預期二零零三／零四年度至二零零七／零八年度的財政赤字¹。我們在提出上述決議時，曾承諾在日後會就土地基金的長遠用途(包括應否撤銷土地基金及把基金結餘轉撥至政府一般收入帳目)進行研究，並徵詢立法會財經事務委員會的意見。

政府的財政狀況

5. 由於近年持續錄得財政赤字，財政儲備撇除土地基金的部分已大幅減少。截至二零零四年三月三十一日，財政儲備的預算結餘約為 2,660 億元，包括：

帳目及基金	截至二零零四年 三月三十一日的結餘 (百萬元)	%
政府一般收入帳目	69,243	26.0
土地基金	157,765	59.2
基本工程儲備基金	7,687	2.9
資本投資基金	3,927	1.5
貸款基金	4,442	1.7
公務員退休金儲備基金	14,523	5.4
賑災基金	38	0.0
創新及科技基金	4,634	1.7
獎券基金	4,189	1.6
總計	<u>266,448</u>	<u>100.0</u>

¹ 根據二零零三年預算案演詞中公布的二零零三／零四年度至二零零七／零八年度中期預測，二零零三至零四年度、二零零四至零五年度和二零零五至零六年度的綜合赤字分別為 679 億元、382 億元和 158 億元，合計 1,219 億元。

6. 政府一般收入帳目是政府日常部門開支及收取款項的主要帳目，也是提供資源的主要機制，讓政府按需要把資源轉撥到其他為特定目的而成立的基金。雖然一如上文第4段所述，政府曾在二零零三年五月從土地基金轉撥1,200億元至政府一般收入帳目，但正如上表所示，該帳目截至二零零三至零四年度的預算年終結餘僅約為690億元，相等於不足四個月的經常開支。

7. 我們原先預計在二零零三至零四年度從土地基金轉撥1,200億元至政府一般收入帳目，應足以應付中期現金流量需求，但去年所作的預測已不再適用，主要原因如下一

- (a) 本年財政預算案公布的資產出售／證券化計劃最新資料顯示，二零零四至零五年度資產出售／證券化計劃的收益合共只有170億元，較去年財政預算案預測的300億元少130億元。因此，我們有需要由政府一般收入帳目轉撥款項至基本工程儲備基金，以確保基本工程儲備基金有足夠現金結餘，應付在二零零四至零五年度資產出售／證券化計劃及200億元政府債券發行計劃落實前所需的非經營開支；以及
- (b) 我們需要確保政府一般收入帳目有足夠的現金結餘，以應付現金流量因二零零四至零五年度預測所得的120億元賣地收入可能在較後時間才入帳而受影響的情況，以及二零零四至零五年度及二零零五至零六年度初期出現的赤字。

8. 由於主要的收入包括稅款均在財政年度的後期收取，所以在財政年度初期出現赤字也屬正常。因此，如果不從財政儲備轉撥款項以填補不足之數，政府一般收入帳目可能會在二零零四至零五年度的第二和第三季出現現金流量不足的情況(如下表所示)：一

二零零四至零五年度政府一般收入帳目的現金流量預測
(假設沒有從土地基金轉撥款項)

	第一季 (百萬元)	第二季 (百萬元)	第三季 (百萬元)	第四季 (百萬元)
期初結餘	69,243	32,343	(13,157)	(34,357)
現金盈餘／(赤字) ² (包括各基金之間轉撥款項)	(36,900)	(45,500)	(21,200)	34,900
期終結餘	<u>32,343</u>	<u>(13,157)</u>	<u>(34,357)</u>	<u>543</u>

9. 另一方面，截至二零零四年三月底，土地基金的預算結餘為1,580 億元，約佔政府財政儲備的 59%。與其他根據《公共財政條例》第 29 條³ 設立的基金相類似，土地基金的用途受到一九九七年立法機關通過的決議所列明的條文規管。關於從土地基金支用款項的條文，該決議只規定，所有與土地基金有關的行政及管理費用(僅限於此)才可由該基金支付。因此，我們現時不能運用土地基金來為任何政府服務提供資金。基於這個原因，雖然土地基金佔了財政儲備的極大比重，但實際上卻不能用來填補政府一般收入帳目或其他政府基金的不足之數。

10. 財政儲備內的其他基金不能解決上述問題，部分原因是這些基金的用途已有所規限，部分則因為這些基金的結餘(如上文第 5 段所示)不足以填補不足之數。

² 政府一般收入帳目所示的現金盈餘／(赤字)狀況，與《二零零四至零五年度預算》所示的有別，因為我們假設沒有從土地基金轉撥款項以填補不足之數，所以需要對投資收益及轉撥其他基金的款項作出適當的調整。

³ 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。

建議

11. 為解決政府一般收入帳目預期在二零零四至零五年度出現現金流量不足的問題，我們**建議**從土地基金轉撥 400 億元至政府一般收入帳目。

12. 至於是是否有需要在未來數年再轉撥基金，我們會在考慮當時的財政狀況後才作決定。不過，倘若議員支持我們建議撤銷土地基金並將其結餘轉撥政府一般收入帳目的初步意見(詳見下文第 14 至 17 段)，我們會在稍後向立法會提出另一項決議，以落實有關建議。

13. 上述建議的目的，並非提供額外款項以應付政府開支。政府會繼續緊守理財紀律，嚴格控制開支。

檢討土地基金的長遠用途

14. 我們已初步評估土地基金的可能用途。根據評估結果及考慮到目前的財政狀況，我們認為可以考慮撤銷土地基金，並把其結餘轉撥至政府一般收入帳目。作出這個結論的主要考慮因素，載述於下文第 15 及 16 段。

15. 由於我們仍然面對龐大的財政赤字，並已計劃在二零零八至零九年度或之前恢復收支平衡，我們就土地基金的長遠用途作出決定時必須審慎。我們曾考慮在土地基金預留足夠款項，為基本工程計劃及徵用土地提供資金，以便進行基礎設施發展和市區重建的計劃。不過，政府也可動用基本工程儲備基金，或在有需要時將資產出售或證券化或發行債券以籌集資金，達到上述目的。至於日後可能會就運用土地基金而提出的其他指定用途，也可以運用其他方法提供資金，而無須動用該基金。舉例來說，如指定用途屬於其他有關基金的涵蓋範圍，我們就可向根據《公共財政條例》、其他成文法則或信託成立的各項基金尋求撥款。上述部分基金的目的及涵蓋範圍一覽表，載於附件 D。此外，我們亦可申請從政府一般收入帳目撥款。如在財政年度初提出，有關撥款要求須提交撥款法案並經立法會批准；如在年度內提出，則須經財務委員會批准。

16. 土地基金是政府財政儲備的一部分。政府持有這些儲備的目的，是應付公共財政方面的經營開支及應急費用需求。倘出現財政赤字，不論是由於財政年度中某幾個月的開支超出收入，還是由於經濟處於衰退時期所致，我們都會運用財政儲備來填補不足之數。在撤銷土地基金後，其結餘可轉撥至財政儲備的其他部分，以應付政府的現金流量需求。

17. 在跟進有關撤銷土地基金的建議前，我們想就上述的初步意見諮詢議員。

其他方案

短期舉債以應付經常開支

18. 我們可以向外舉債，以應付短期內經常開支的現金流量需求。不過，這會無可避免地引起國際信貸評級機構、國際貨幣基金組織和留意本港公共財政的其他機構的關注。這些機構或會懷疑政府對在二零零八至零九年度或之前達到收支平衡的決心和能力。我們亦可能需要支付高於財政儲備投資回報的利息。

從外匯基金轉撥款項

19. 有人建議我們運用外匯基金的累計盈餘，以應付政府經營開支及應急費用需求。不過，須注意的是，《外匯基金條例》(第 66 章)清楚訂明，外匯基金須用於捍衛港元匯價及維持香港貨幣金融體系的穩定健全。任意減少外匯基金可能會引起不必要的揣測，令人懷疑政府能否捍衛港元兌美元的聯繫匯率。因此，我們認為不宜從外匯基金轉撥款項以填補預期會出現的不足之數。

立法程序時間表

20. 我們計劃根據《公共財政條例》第 29 條，於二零零四年六月十六日立法會會議席上提出所建議的決議(見附件 E)。

徵詢意見

21. 請議員就授權政府在二零零四至零五年度從土地基金轉撥 400 億元至政府一般收入帳目的建議決議，以及我們對土地基金未來路向的初步建議，發表意見。

財經事務及庫務局
庫務科
二零零四年四月

[前一條文](#)[下一條文](#)[轉換語言](#)[返回法例名單](#)

條文內容

▼
章： 20 標題： 土地基金 憲報編號： L.N. 398 of
條： 條文標題： 版本日期： 1997 01/07/1997

臨時立法會於1997年7月23日根據《公共財政條例》(第2章)第29條提出和通過的決議。

議決通過由1997年7月1日香港特別行政區政府成立之日起—

1. 設立一基金，稱為土地基金；
2. 土地基金須接收和持有藉於1986年8月13日訂立的香港特別行政區政府土地基金信託的《信託聲明書》而設立的香港特別行政區政府土地基金在香港特別行政區政府成立時，按照本條例第3條及香港特別行政區政府土地基金信託的《信託聲明書》的條文，在扣除開支後移交予香港特別行政區政府，並已成為政府一般收入的一部分的所有資產，包括所有應收帳項；
3. 土地基金須由財政司司長管理和管控，而他可將其管理權和管控權轉授予其他公職人員；
4. 下列款項須記入土地基金的貸項下—
 - (a) 在扣除所有與香港特別行政區政府土地基金的管理和管控有關的開支後，所有與香港特別行政區政府土地基金的投資有關而賺得的利息、股息或其他投資收入的款項，及所有因出售或以其他方式處置任何香港特別行政區政府土地基金的全部或部分資產而賺得的款項；及
 - (b) 在扣除所有與土地基金的管理和管控有關的開支後，所有與土地基金的投資有關的應收帳項及賺得的利息、股息或其他投資收入的款項，及所有因出售或以其他方式處置任何土地基金的全部或部分資產而賺得的款項；
5. 所有與土地基金的管理和管控有關的開支，包括管理層員工成本的開支及由香港特別行政區政府土地基金信託的受託人在依據香港特別行政區政府土地基金信託的《信託聲明書》第29款結束信託時

招致的費用，及任何就香港特別行政區政府土地基金在1997年6月30日後須繳付的帳項，均須由土地基金支付；

6. 土地基金須—

- (a) 承擔香港特別行政區政府土地基金信託的受託人在按照香港特別行政區政府土地基金信託的《信託聲明書》第29款結束信託前招致及在結束時尚未了結的所有法律責任；及
- (b) 承擔財政司司長按照於1997年7月1日簽立的《香港特別行政區政府土地基金移交》契諾第9款，就所涉及的香港特別行政區政府土地基金信託的管理或由此而產生的所有訴訟、法律程序、申索及要求以及所有費用和開支而對各受託人及其各自的遺產代理人與遺產作出彌償的所有義務；

7. 財政司司長可行使其酌情決定權，授權和指示將土地基金在任何时候所持有而無須立即用以支付土地基金開支的任何資產，以財政司司長決定的方式投資。

註：

並請參閱2003年第117號法律公告內的立法會決議。該決議轉錄如下 -

“立法會於2003年5月7日根據《公共財政條例》(第2章)第29條提出和通過的決議。

議決就臨時立法會於1997年7月23日提出和通過並在憲報以1997年第398號法律公告刊登的決議所設立的土地基金，通過將\$12000000000從土地基金轉撥入政府一般收入內。”。

[前一條文](#)

[下一條文](#)

[轉換語言](#)

[返回法例名單](#)

有關土地基金的進一步背景資料

土地基金的成立

《中英聯合聲明》訂明，由一九八五年五月二十七日至一九九七年六月三十日止，香港政府從土地交易所得的地價收入，在扣除開發土地平均成本的款項後，均等平分，分別歸香港政府和日後的香港特別行政區政府(特區政府)所有。聯合聯絡小組的中方遂於一九八六年，透過信託契約，成立香港特區政府土地基金，以信託形式為日後成立的特區政府持有應佔的地價收入。

2. 一九九七年七月一日特區政府成立，淨值 1,970 億元的特區政府土地基金資產亦同時移交特區政府，而信託契約不再具有效力。此後，該基金的用途由特區政府決定。行政長官指派財政司司長為接收這些資產的公職人員，而這些資產亦成為特區政府財政儲備的一部分。根據《公共財政條例》第 3 條，這些資產成為政府一般收入¹ 的一部分。在特區政府成立後，所有地價收入都直接記入基本工程儲備基金項下，為基本工程計劃和徵用土地提供資金。
3. 由於特區政府尚未就信託基金所持資產的長遠用途作出決定，臨時立法會根據《公共財政條例》第 29 條制定及通過一項決議，於一九九七年七月一日另行設立一個基金，名為土地基金，以接收及持有特區政府土地基金的資產，並為該等資產進行投資。

土地基金的投資

4. 按財政司司長的指示，土地基金在一九九七年七月一日至一九九八年十月三十一日期間，由香港金融管理局(金管局)管理，作為一個獨立於外匯基金的投資組合。為了有效調配金管局內部的整體資源，達致行政效益和規模經濟，由一九九八年十一月一日起，土地基金的資產與外匯基金合併，並作為外匯基金投資組合的一部分管理。
5. 兩個基金合併後，土地基金仍是一個獨立的政府基金，與財政儲備中其他基金的管理方式完全相同，也存放於外匯基金內。

¹ 《公共財政條例》第 3 條訂明，除該條例或任何其他成文法則另有規定，或根據該條例或任何其他成文法則而另作規定外，所有為政府而籌集或收受的款項均為政府一般收入的一部分。

B1598 2003 年第 117 號法律公告

2003 年第 19 期憲報第二號法律副刊

2003 年第 117 號法律公告

《公共財政條例》

立法會決議

土地基金

立法會於 2003 年 5 月 7 日根據《公共財政條例》(第 2 章) 第 29 條提出和通過的決議。

議決就臨時立法會於 1997 年 7 月 23 日提出和通過並在憲報以 1997 年第 398 號法律公告刊登的決議所設立的土地基金，通過將 \$120,000,000,000 從土地基金轉撥入政府一般收入內。

立法會秘書

馮載祥

2003 年 5 月 7 日

附件 D

根據《公共財政條例》其他成文法則或信託成立的基金例子

(I) 根據《公共財政條例》第 29 條成立的基金(不包括土地基金)

基金名稱	目的
(a) 基本工程儲備基金	為工務計劃、徵用土地、非經常資助金及主要系統設備提供資金。
(b) 資本投資基金	為在政府架構以外的公營部門機構和財務委員會指定的其他機構所作的投資和貸款提供資金。
(c) 公務員退休金儲備基金	為在政府萬一未能自政府一般收入支付公務員退休金時，用以支付有關款項。
(d) 賑災基金	提供一個現成機制，以便香港能夠對國際間的人道援助要求作出迅速的回應，對在香港以外發生的災難提供賑濟。
(e) 創新及科技基金	為有助本港製造業和服務業創新及提升科技水平的各項計劃提供資金。
(f) 貸款基金	為財務委員會核准的計劃提供款項，包括為本港的發展計劃提供貸款及墊款，以及為選定人士提供貸款(例如為學生、學校和受訓教師提供貸款及為公務員提供房屋貸款)。
(g) 獎券基金	以補助金、貸款及墊款形式，為社會福利服務提供資助。

(II) 根據其他成文法則或信託成立的基金

基金名稱	目的
(a) 優質教育基金(信託基金)	<ul style="list-style-type: none">— 在香港推行優質學校教育— 向機構撥款
(b) 戴麟趾爵士康樂基金(信託基金)	<ul style="list-style-type: none">— 提供康樂、體育、文化和社會及相關活動設施— 向機構撥款
(c) 禁毒基金會	<ul style="list-style-type: none">— 推廣禁毒活動— 根據管理委員會的批准撥款
(d) 愛滋病信託基金(信託基金)	<ul style="list-style-type: none">— 推廣愛滋病教育及宣傳活動— 向機構撥款
(e) 語文基金(信託基金)	<ul style="list-style-type: none">— 提高使用中文(包括普通話)及英文的水平
(f) 環境及自然保育基金(信託基金)	<ul style="list-style-type: none">— 資助與環境及自然保育有關的教育、研究和其他項目及活動
(g) 法律援助輔助計劃基金	<ul style="list-style-type: none">— 根據法律援助輔助計劃向有需要進行民事法律訴訟的合資格人士提供法律援助
(h) 緊急救援基金(信託基金)	<ul style="list-style-type: none">— 向因火災、水災、颱風或其他事件而蒙受損傷或損失的有需要人士提供撥款及貸款
(i) 新科技培訓基金(信託基金)	<ul style="list-style-type: none">— 透過提供培訓補助金，協助那些欲給予其員工新科技訓練以助業務發展的公司

基金名稱	目的
(j) 消費者訴訟基金(信託基金)	— 讓消費者，尤其是在涉及重大公眾利益及不公平事件的情況中作出類似投訴的消費者，在經濟上及法律方面得到協助，讓他們可以更容易循法律途徑獲得補償。
(k) 健康護理及促進基金	<ul style="list-style-type: none">— 提供財政支援予：<ul style="list-style-type: none">(a) 促進健康活動；(b) 健康護理及促進研究；以及(c) 在香港不能獲得治療的罕有病症的患者
(l) 醫療服務研究基金	<ul style="list-style-type: none">— 為醫療服務研究計劃提供財政支援
(m) 伊利沙伯女皇弱智人士基金	<ul style="list-style-type: none">— 改善香港弱智人士的福利、教育、培訓及就業前景

《公共財政條例》

立法會決議

土地基金

立法會於 2004 年 月 日根據《公共財政條例》(第 2 章)第 29 條提出和通過的決議。

議決就臨時立法會於 1997 年 7 月 23 日提出和通過並在憲報以 1997 年第 398 號法律公告刊登的決議所設立的土地基金，通過將 \$40,000,000,000 從土地基金轉撥入政府一般收入內。

立法會秘書

2004 年 月 日