

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)273/08-09號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2008年12月1日會議

有關申請臨時撥款的安排的背景資料簡介

目的

本文件旨在提供背景資料，說明申請臨時撥款的安排，並重點闡述若干相關事宜。

背景

2. 根據《公共財政條例》第7(1)條，立法會可在《撥款條例》制定前藉決議批准某財政年度的政府服務開支。該決議一般稱為臨時撥款。臨時撥款用以支付記在政府一般收入帳目的開支，記在基本工程儲備基金上及其他基金上的開支，則不會以此撥款支付。該項決議旨在申請撥款，供政府在4月1日新財政年度開始至《撥款條例》¹於同一財政年度較後時間通過前的一段期間，繼續提供各項現有服務。

3. 根據長久以來的一貫做法，就每一開支分目申請的臨時撥款，均按照每個財政年度開支預算"草案"所顯示的備付款額的百分率計算，並根據決議案所訂明的百分率釐定。現時，除非決議案附表規定另一個百分率，否則就經營帳目經常開支分目²而言，最高的百分率為20%；就經營帳目非經常開支分目或資本帳開支分目而言，則為100%。任何總目的開支，不得超逾就該總目內各分目而支用的款額的總和。決議案亦訂明，財政司司長有權將任何分目下的臨時撥款額更動，但更動後的款額不得超逾在開支預算"草案"中為有關分目所預留的款額。根據《公共財政條例》第7(3)條，在《撥款條例》實施後，依據臨時撥款決議記在政府一般收入上的開支，須按《撥款條例》所規定的各項備付款額對照抵銷。

¹ 由1975年起，《撥款條例》通常在每年4月或5月通過，故有需要提供臨時撥款，以便政府能在《撥款條例》通過前的過渡期間繼續提供各項現有服務。

² 經常開支分目涵蓋個人薪酬、運作開支、資助金及社會保障開支等經常支付的款項。

4. 內務委員會在2008年2月22日會議上考慮政府就根據《公共財政條例》提出的決議案而動議的議案，藉以在《2008年撥款條例》通過前申請臨時撥款。其時，議員發現政府申請的臨時撥款額大幅增加³，因而就撥款方程式及相關安排提出關注。結果，議員決定成立小組委員會，研究財經事務及庫務局局長擬於2008年3月5日動議的決議案。

與申請臨時撥款的安排有關的事宜

5. 議員原則上不反對提供臨時撥款，使政府能在《撥款條例》通過前繼續提供各項現有服務。不過，在審議過程中，委員指出多項或會造成較長遠影響的事宜。因此，他們促請政府當局在考慮申請臨時撥款的日後安排時，一併研究這些事宜。

審議期

6. 就2008-2009財政年度的臨時撥款而言，小組委員會由2008年2月22日成立至2008年3月5日動議決議案期間，須於極其緊迫的時間內進行工作，而《2008-09年度開支預算案》更是在2008年2月27日才提交立法會會議席上省覽。委員僅有7天時間可參照預算案內所載列的資料審議決議案。一項比較研究顯示，由撥款條例草案刊登憲報至臨時撥款決議案獲通過的時間差距，由1975年的21天縮減至1970年代中期至1980年代期間的14天，在1990年代進一步減至12天，近年則減至7天。這意味着在1975至2001年間，有關決議案的審議期較長。

7. 委員並憶述，至少從1975年至1989年左右，政府當局就動議臨時撥款決議案作出預告時，實際上已備妥開支預算"草案"。在2008-2009財政年度，財經事務及庫務局局長於2008年2月13日作出動議臨時撥款決議案的預告，但《2008-09年度開支預算案》則要到2008年2月27日才提交立法會會議席上省覽。委員從一項比較研究中得悉，加拿大及新西蘭政府都是向立法機關提交開支預算"草案"後，才提出有關臨時財政預算安排的法案。委員促請政府當局檢討現行安排，以提供較長的審議期。

所需臨時撥款的計算方法

8. 根據現行安排，議員在開支預算案提交立法會會議席上省覽之前，無法確定當局在臨時撥款下申請的撥款金額詳情，以及有關分目的開支用途／性質。為提高透明度和方便進行審議，有委員建議，當局應仿效英國及澳洲的做法，以當年度的"核准"預算作為臨時撥款額的計算基礎。然而，委員知悉，《公共財政條例》第7(2)條訂明，根據決議而記在政府一般收入上的開支，須按照下一財政年度的開支預算所示的總目及分目編排。此外，參考核准開支預算未必能夠準確反映為應付新財政年度的變動(例如政府架構重組)而需要的撥款。

³ 就2008-2009年度申請的撥款總額為90,989,010,000元，就2007-2008年度申請的款額則為55,269,264,000元。

9. 委員亦曾研究現行的撥款方程式是否適當。政府當局一直以20%作為計算經常開支項目撥款的方程式，但在過去數年間，這百分率已放寬至涵蓋所有經營帳目經常開支分目，即包括開設首長級和非首長級新職位的撥款。至於非經常開支分目，當局已由就已核准承擔申請臨時撥款改為現行做法，即申請的撥款額為所有非經常開支分目的撥款的100%，當中亦包括為目前尚在計劃當中的措施預留的撥款。根據政府當局的解釋，由於非經常開支分目及資本帳開支分目屬不定期及數筆過的款項，故申請撥款額為預算草案所示備付款額的100%。鑑於並非所有新措施均會在新財政年度首數月實施，有委員建議政府當局考慮只就具急切性或必要的非經常項目申請臨時撥款，而不是在計算所有非經常開支分目的撥款時一律採用100%的方程式。

臨時撥款的使用

10. 在法律方面，政府當局已澄清，在該決議案通過後及在撥款條例制定前，財政司司長無須根據《公共財政條例》徵求財委會批准支用臨時撥款，除非他建議修改根據該決議獲批准的開支。《公共財政條例》第7(2)條規定，根據某項決議獲批准的預算，須視為猶如核准開支預算一樣。因此，《公共財政條例》第8條是適用的，而上述"核准"預算如有任何變動，必須獲財委會批准。

11. 委員關注到，倘若撥款已被列作相關分目下的"額外承擔"，藉以為新推行／已計劃的措施提供撥款，政府當局或會繞過財委會，動用總目106"雜項服務"下各分目的撥款。就此，政府當局已確認，有關開支不會直接記入總目106。反之，政府當局須把所需撥款從總目106轉撥至各有關總目和分目。因此，該等變動必須獲財委會批准。

12. 委員察悉，過多年，臨時撥款決議案通常包括一項條文，授權財政司司長將任何分目下的臨時撥款額更動，但條件是更動後的款額不得超逾預算案中為有關分目所預留的款額。委員質疑該項授權條文是否有必要和適當，因為該條文實際上或會令決議案所載列的百分率失去意義。

其後的發展

13. 立法會在2008年3月5日的會議上辯論財經事務及庫務局局長就臨時撥款決議案動議的議案。席上，議員重申小組委員會提出的關注及建議。此外，有意見認為，政府當局應研究臨時撥款的安排，以應付行政長官拒絕簽署《撥款條例草案》或立法會否決《撥款條例草案》的情況。

14. 為回應小組委員會提出的關注，政府當局答應考慮下列建議，並於2009-2010的下一財政年度前，在適當時機向財經事務委員會作出匯報：

- (a) 參考不斷演變的過往做法，並審慎檢討申請臨時撥款的現行安排，包括考慮按建議在下一財政年度的開支預算案提交立法會省覽後才就動議臨時撥款決議案的議案作出預告，以及在切實可行的範圍內盡量在決議案中加入須申請臨時撥款的分目的資料；
- (b) 檢討現行的撥款計算方程式；就非經常開支分目而言，考慮只就具急切性或必要的項目申請臨時撥款，以及研究應否採用低於100%的撥款百分比；及
- (c) 提供更詳盡的資料，說明臨時撥款決議案中有關財政司司長有權更動任何分目下的臨時撥款額的條文的背景、目的及效力，以及考慮是否需要在日後的決議案中保留該條文。

最新情況

15. 政府當局會在2008年12月1日會議上，就2009-2010財政年度臨時撥款決議案的安排諮詢事務委員會。

參考資料

16. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2008年11月26日

申請臨時撥款的安排

相關文件一覽表

委員會	文件	立法會文件編號
2008年2月22日 內務委員會會議	<p>◆ 會議紀要(第44至58段)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/hc/minutes/hc080222.pdf</p>	CB(2)1198/07-08
根據《公共財政條例》(第2章)第7(1)條提出的決議案小組委員會 2008年2月29日及3月3日會議	<p>◆ 政府當局有關決議案的文件</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/hc/sub_leg/sc06/papers/sc060229cb1-925-1-c.pdf</p> <p>◆ 財經事務及庫務局局長根據《公共財政條例》(第2章)動議的決議案</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/hc/papers/hc0222cb3-387-c.pdf</p> <p>◆ 小組委員會的背景資料簡介</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/hc/sub_leg/sc06/papers/sc060229cb1-926-c.pdf</p> <p>◆ 政府當局向小組委員會提供的補充資料</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/hc/sub_leg/sc06/papers/sc060229cb1-950-1-c.pdf</p> <p>◆ 政府當局就2008年2月29日會議所提事項作出的回應</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/hc/sub_leg/sc06/papers/sc060303cb1-959-1-c.pdf</p>	CB(1)925/07-08(01) CB(3)387/07-08 CB(1)926/07-08 CB(1)950/07-08(01) CB(1)959/07-08(01)

委員會	文件	立法會文件編號
	<p>✧ 資料研究及圖書館服務部就香港申請臨時撥款的情況擬備的資料便覽 <u>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/sec/library/0708fs14-c.pdf</u></p> <p>✧ 2008年2月29日會議紀要 <u>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/hc/sub_leg/sc06/minutes/sc060229.pdf</u></p> <p>✧ 2008年3月3日會議紀要 <u>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/hc/sub_leg/sc06/minutes/sc060303.pdf</u></p> <p>✧ 小組委員會報告 <u>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/hc/papers/hccb1-981-c.pdf</u></p>	FS14/07-08 CB(1)1126/07-08 CB(1)1165/07-08 CB(1)981/07-08
2008年2月29日內務委員會會議	<p>✧ 會議紀要(第18至22段) <u>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/hc/minutes/hc080229.pdf</u></p>	CB(2)1262/07-08
2008年3月5日立法會會議	<p>✧ 財經事務及庫務局局長動議通過臨時撥款決議案致辭全文 <u>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/hc/papers/hc0222cb3-387-c.pdf</u></p> <p>✧ 財經事務及庫務局局長動議通過臨時撥款決議案致辭全文的註釋 <u>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/hc/sub_leg/sc06/papers/sc060229cb1-925-2-c.pdf</u></p> <p>✧ 2008年3月5日立法會會議議事錄(第84至94頁) <u>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/floor/cm0305-confirm-ec.pdf</u></p>	CB(3)387/07-08 CB(1)925/07-08(02) --