

致辞

财经事务及库务局局长在立法会财务委员会特别会议 有关基本工程储备基金整体拨款机制发言全文（只有中文）

2017年11月28日（星期二）

以下是财经事务及库务局局长刘怡翔今日（十一月二十八日）在立法会财务委员会特别会议上就基本工程储备基金整体拨款机制的发言全文：

主席：

就设立整体拨款机制的原意，我首先会谈大原则，然后再回应朱凯迪议员提出的问题。

政府一直致力推展工务工程，以推动经济发展，改善民生。整体拨款机制由来已久，让政府每年可以推展数以千计的小规模工程项目及工程前期工序，迅速回应社会不断演变的需求。

根据立法会通过成立基本工程储备基金的决议，财政司司长负责管理基金运作。整体拨款机制建基于基本工程储备基金，政府在基金下成立指定的分目，并取得立法机关的适当授权，从而使政府可以有效率地推展每年数以千计重要但规模较小的项目。

整体拨款机制的运作，涉及繁重而复杂的政府行政工作及公帑运用考量，包括评估项目优次、管理项目进度、管理合约帐目等等，所以从最初构思这个机制，到历年来开立新的分目和作出其他修订，都是由政府提出，再交由立法机关审议通过，以确保机制切实可行，不会对基本工程储备基金的运作构成负面影响，同时又充分尊重及体现立法机关审议和通过修订建议的职能。

另一方面，整体拨款安排也可以利便财务委员会（财委会）集中时间和资源，审批更重要和工程费用较高的项目，所以是务实而有效的做法。

政府在管理和支用基本工程储备基金款项时，一直严格按照财委会的授权行事。目前的授权安排明确清晰、行之有效，让政府在遵守财委会施加的所有条件或限制的同时，能有效管理基金，确保款项用得其所，达致以基金拨款进行基本工程计划的目的。

就朱凯迪议员对整体拨款机制的建议，政府已向财委会发出资料文件。我们乐意就当中的内容进一步解说。

机制检讨涉及的原则问题

按政府的理解，朱凯迪议员建议检讨和修订现行的整体拨款机制，藉此对政府如何使用在机制下获批准的款项，主动施加条件、限制或例外。我们认为这种做法偏离公共财政的宪制原则，因此不能接受。

《基本工程储备基金决议》虽然并无指明施加条件、限制或例外的建议必须由政府提出，但由于《决议》源自《公共财政条例》（香港法例第2章），而《公共财政条例》亦必须符合《基本法》的宪制性规定，所以《基本工程储备基金决议》有关条文的演绎，理应兼顾《基本法》及《公共财政条例》相关条文的规定。

根据《基本法》第六十四条第（四）款，特区政府的职权包括编制并提出财政预算、决算，而第七十三条第（二）及（三）项则订明，立法会的职权，是根据政府的提案，审核、通过财政预算，以及批准税收和公共开支。

根据《公共财政条例》第8（1）条，核准开支预算不得修改，但在财政司司长建议下由财委会核准的，则不在此限。

此外，《财务委员会会议程序》第27段及《工务小组委员会会议程序》第25段也清楚订明，修改核准开支预算的建议必须由财政司司长提出，而委员不能对财政司司长的建议作出修改，并须就原本提出的建议，进行讨论及表决。

上述条文及安排清晰而一致地反映香港特区的公共财政宪制原则，就是由政府提出建议，并由立法机关审批。这也正是立法会秘书处法律事务部提供的LS12/17-18号文件所述的原则。

由于整体拨款机制的运作涉及繁重而复杂的政府行政工作及公帑运用考量，任何改动，往往牵一发动全身，有可能严重影响基本工程储备基金的有效管理，以及基本工程计划的落实执行，因此有必要遵循上述原则，由政府提出，再交由财委会审批。事实上，一如前述，整体拨款机制由最初构思，到历年的修订，都是由政府提出，再交由立法机关审议通过，这种源远流长的常规和惯例，也完全切合上述原则。假如整体拨款机制的修

订可以由政府以外的其他人士或机构提出，便很难保证修订切实可行。《基本工程储备基金决议》规定财政司司长负责管理基金运作。如果在承担这项责任的同时，立法机关却可不时对已批准的授权做出改变，对负责管理的管理人员殊不公平，对基金的稳定和有效运作也绝无好处。

除了原则问题，政府亦认为现行的整体拨款安排明确清晰、行之有效，所以无意提出任何改动，因此不会考虑朱议员的建议。

朱议员建议财委会定期确认或修订向财政司司长转授权力的内容，换言之，转授权力有可能不时更改。

在不肯定转授权力会否更改及如何更改的情况下，政府将难以持续有效地管理基本工程储备基金的各个整体拨款分目。

转授权力如果存在不明朗因素，也会妨碍政府规划和开展每年数以千计的项目，进而可能影响建造业的业务规划，尤其是以承接整体拨款项目为主的中小型承建商，更是首当其冲。

如果承建商进行业务规划有困难，可能会影响其聘用工人的安排，因而令工人生计受到影响。

此外，朱议员又建议另立安排，审议所谓「具争议」的个别项目。我们认为这项建议有违设立整体拨款的原意。

整体拨款的安排，旨在让政府有合理的弹性，可在年内推展数以千计重要但规模较小的项目，同时也利便财委会集中时间和资源，审批更重要和工程费用较高的项目。政府在申请拨款时，会尽力向财委会列出来年在整体拨款分目下计划进行的项目，但同时可不时因应年内出现的合理需要，开立清单以外的新工程项目，或不开展原来计划的项目。

朱议员的建议，意味政府要在年内不断向财委会汇报项目清单的变化，否则财委会便难以讨论某些项目是否存在争议性。实际上，有关建议类近于要求财委会逐项复检政府按获授权力开立的项目，这不但有违机制的原意，在目前财委会议程长期「大排长龙」的状况下，亦并不切实可行，只会拖慢每年数以千计的小规模工程项目及工程前期工序，连带影响基本工程项目的推展，以致政府无法适时应对社会各种需要和需求。

综上所述，政府不同意朱议员的建议。

完