



法律彙編

財政儲備法律制度

澳門特別行政區立法會

法 律 彙 編
財 政 儲 備 法 律 制 度

澳門特別行政區立法會

書名：法律彙編 — 財政儲備法律制度

組織及出版：澳門特別行政區立法會

印刷及釘裝：印務局

封面設計：印務局

印刷量：500 本

二零一四年十一月

ISBN 978-99937-43-65-1

南灣湖畔立法會前地立法會大樓

電話：(853) 2872 8377 / 2872 8379

圖文傳真：(853) 2897 3753

電子郵箱：info@al.gov.mo

網址：<http://www.al.gov.mo>

目 錄

前言	3
第 8/2011 號法律《財政儲備法律制度》法律條目索引	5
第 8/2011 號法律《財政儲備法律制度》	7
理由陳述	13
法案	15
法案修改文本(26/07/2011)	19
第三常設委員會第 2/IV/2011 號意見書	25
2010 年 11 月 10 日全體會議摘錄	53
2011 年 8 月 12 日全體會議摘錄	67

在此刊載的資料僅供參考，如有差異，以特區公報
或立法會會刊公佈的正式文本為準。

前 言

立法會一直肩負著向廣大居民推廣法律的職責，並堅定不移地履行這一使命。為此，多年來陸續出版了不少法律彙編，為解釋和理解法律提供了一系列重要文獻和參考資料。目前，立法會將再次出版法律彙編。

一如既往，為了更好地認識和推廣法律，本彙編包含豐富的重要資訊和學術資料。特別是，其中以系統和科學的方式收錄了法律的最後文本、向立法會提交的法案最初文本、負責審議法案的委員會的意見書以及立法會全體會議對法案討論發言的記錄，以便讀者可即時了解立法原意。

法律彙編的出版可直接達到多個目的：向廣大居民推廣法律；為澳門法律各界人士提供豐富的技術性資料；對外推廣本地法律；以及將立法會為澳門及居民福祉而作的工作、努力及奉獻予以記錄和展示。雖然這些目的都非常重要，亦受到立法會的特別關注，但其中第一項向廣大居民推廣法律的目的顯然是重中之重，這也是本立法機關的使命。

事實上，立法會希望透過法律彙編的出版能夠在沒有任何例外及歧視的情況下將法律推廣至每一位澳門居民。因為，他們只有認識了法律才能意識到自己權利。

隨著本彙編的出版，這項工作又向前邁進了一步，也再次體現出立法會在確保《基本法》第三十六條確立的訴諸法律的基本權利方面所作的努力。同時，這項工作也使得“法治原則”和《基本法》第四條鄭重規定的澳門特別行政區有義務保障基本權利的原則得到加強。

澳門特別行政區立法會

**澳門特別行政區
第 8/2011 號法律
財政儲備法律制度**

法律條目索引

第一章 標的及目的	7
第一條 標的	7
第二條 目的	7
第二章 財政儲備	7
第三條 組成	7
第四條 基本儲備	7
第五條 超額儲備	8
第六條 財政儲備的資金來源及轉入	8
第七條 基本儲備金額的維持	8
第八條 財政儲備的使用	8
第九條 財政儲備的投資及管理	9
第十條 財政儲備諮詢委員會	9
第十一條 財政儲備監察委員會	9
第十二條 財政儲備資料的公佈	10
第三章 最後規定	10
第十三條 補充規範	10
第十四條 澳門特別行政區儲備基金及歷年財政年度預算 結餘	10
第十五條 生效	10

澳門特別行政區 第 8/2011 號法律 財政儲備法律制度

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項，制定本法律。

第一章 標的及目的

第一條 標的

本法律訂定澳門特別行政區財政儲備法律制度。

第二條 目的

財政儲備法律制度的設立旨在妥善管理澳門特別行政區的財政盈餘，以取得有關資源的最大效益及防範財政風險。

第二章 財政儲備

第三條 組成

財政儲備由基本儲備及超額儲備組成。

第四條 基本儲備

一、基本儲備是指為澳門特別行政區公共財政支付能力提供最後保障的財政儲備。

二、基本儲備的金額相當於經立法會審核並通過的最近一份財政預算所載的澳門特別行政區中央部門開支撥款總額的一倍半。

第五條

超額儲備

一、超額儲備是為配合澳門特別行政區公共財政政策的施行並為公共財政支付能力提供保障的財政儲備，尤其可為澳門特別行政區年度財政預算赤字及經濟社會發展的資金需求提供財政支持。

二、超額儲備的金額相當於滿足基本儲備後所剩餘的財政儲備結餘。

第六條

財政儲備的資金來源及轉入

一、財政儲備資金來源於：

（一）每一財政年度的中央預算結餘；

（二）財政儲備的投資回報。

二、政府須按照第四條第二款及第五條第二款的規定，將上款所指的資金轉入相關的財政儲備。

第七條

基本儲備金額的維持

應遵循下列規定，將基本儲備的金額維持於第四條第二款所定水平：

（一）如基本儲備金額未達第四條第二款規定的數額，政府應以超額儲備撥款補足有關差額；

（二）如基本儲備金額超過第四條第二款規定的數額，政府應將有關超出款項撥入超額儲備。

第八條

財政儲備的使用

一、如非基於對基本儲備及超額儲備作投資及管理的目的，而透過開

支、調撥或撥款的方式使用財政儲備的任何款項，並導致財政儲備減少，政府須提交相關財政預算案予立法會審核並通過。

二、在任何情況下，基本儲備僅在超額儲備完全耗盡時方可使用。

第九條 財政儲備的投資及管理

澳門金融管理局負責財政儲備的投資及管理。

第十條 財政儲備諮詢委員會

一、設立財政儲備諮詢委員會，其職權為輔助政府制定財政儲備的投資策略。

二、財政儲備諮詢委員會由下列人員組成：

- (一) 監督經濟財政領域的司長，並由其擔任主席；
- (二) 澳門金融管理局行政委員會主席，並由其擔任副主席；
- (三) 澳門金融管理局行政委員會委員；
- (四) 最多五名屬經濟及金融領域的專業人員。

三、上款（四）項所指委員會成員由行政長官透過公佈於《澳門特別行政區公報》的批示委任，任期為兩年，可續任。

第十一條 財政儲備監察委員會

一、設立財政儲備監察委員會，其職權為：

- (一) 審查財政儲備的會計賬目；
- (二) 就財政儲備的年度報告發表意見。

二、財政儲備監察委員會由最多五名屬財政及法律領域的專業人員組成，其中一人為主席。

三、上款所指委員會成員由行政長官透過公佈於《澳門特別行政區公

報》的批示委任，任期為兩年，可續任。

第十二條 財政儲備資料的公佈

須於《澳門特別行政區公報》公佈下列資料：

- (一) 財政儲備的每月結餘及營運結果，於隨後兩個月內公佈；
- (二) 財政儲備財務報表的年度報告，於下一曆年首季度內公佈。

第三章 最後規定

第十三條 補充規範

執行本法律所需的補充規範，尤其關於第六條所指的資金轉入及第七條所指的款項調動的期間規範，由行政長官制定。

第十四條 澳門特別行政區儲備基金及歷年財政年度預算結餘

一、本法律生效後四十五日內，須將結算後的澳門特別行政區儲備基金結餘及歷年財政年度預算結餘作如下調撥：

- (一) \$54,200,000,000.00（澳門幣五百四十二億元）轉入澳門特別行政區的外匯儲備；
- (二) 其餘款項按照第四條第二款及第五條第二款的規定轉入相應的基本儲備及超額儲備。

二、澳門特別行政區儲備基金結餘及歷年財政年度預算結餘，經結算並按上款規定將款項轉移後予以註銷。

第十五條 生效

本法律自二零一二年一月一日起生效。

二零一一年八月十二日通過。

立法會主席 劉焯華

二零一一年八月十九日簽署。

命令公佈。

行政長官 崔世安

財政儲備制度 (法案) 理由陳述

回歸以來，澳門特別行政區政府一直有序地修訂關於公共財政管理的法律法規，以期建立更高效、透明及規範的公共財政管理體系，而有關改革工作的其中一項重要組成部分是建立財政儲備制度。

為了更妥善管理澳門特別行政區的財政盈餘，以取得有關資源的最大效益和防範未來的財政風險，澳門特別行政區政府建議由本法案訂定符合澳門實際需要的財政儲備制度。隨着公共財政盈餘的逐漸增加，現在是適當時候透過立法程序建立財政儲備制度。

本法案設立的財政儲備分成兩部分，即基本儲備及超額儲備。其中基本儲備的金額相當於經立法會審核並通過的最近一份財政預算所載的澳門特別行政區非自治部門及行政自治部門開支總額的一倍半，其餘資金則撥入超額儲備。

應當說明的是，財政儲備是一整體概念。設立基本儲備的主要目的是為發揮警戒線或安全線的作用，從而讓管理者和公眾有所警惕。因此，對基本儲備金額的訂定主要是考慮在公共財政收入大幅減少的情況下，澳門特別行政區政府仍然具有一定的公共財政支付能力，以維持正常運作。

基本儲備是為澳門特別行政區公共財政支付能力提供最後保障的財政儲備，僅在超額儲備完全耗盡的情況下方可使用。超額儲備是指配合澳門特別行政區公共財政政策的施行並為公共財政支付能力提供保障的財政儲備，尤其可對澳門特別行政區年度財政預算赤字及有利於社會和經濟發展的資金需求提供財政支援，以及在發生自然災害及疫情時提供財政支援。

澳門特別行政區的所有財政結餘均為財政儲備的資金來源，當中包括

本法案生效後經結算及註銷的澳門特別行政區儲備基金及歷年財政年度結餘，以及其後每一財政年度的結餘及投資回報。財政儲備的資金由金融管理局負責投資及管理，其結餘及投資收益等資料須定期公佈，以便公眾知悉及監察。

本法案同時規定，無論是基本儲備還是超額儲備，僅在立法會審核並通過年度財政預算案或預算修正案後，方可使用。

澳門特別行政區
第 /2010 號法律
（ 法案 ）
財政儲備制度

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項，制定本法律。

第一章
標的及目的

第一條
標的

本法律訂定財政儲備制度。

第二條
目的

本法律旨在妥善管理澳門特別行政區的財政盈餘，以取得有關資源的最大效益及防範財政風險。

第二章
財政儲備

第三條
組成

財政儲備由基本儲備及超額儲備組成。

第四條
基本儲備

一、基本儲備是指為澳門特別行政區公共財政支付能力提供最後保障

的財政儲備。

二、基本儲備的金額相當於經立法會審核並通過的最近一份財政預算所載的澳門特別行政區非自治部門及行政自治部門開支總額的一倍半。

第五條 超額儲備

一、超額儲備是指配合澳門特別行政區公共財政政策的施行並為公共財政支付能力提供保障的財政儲備，尤其可對澳門特別行政區年度財政預算赤字及有利於社會和經濟發展的資金需求提供財政支援。

二、超額儲備的金額相當於滿足基本儲備後所剩餘的財政儲備結餘。

第六條 財政儲備的資金來源及轉入

一、澳門特別行政區的所有財政結餘為財政儲備的資金來源，尤其是：

- （一）每一財政年度的預算結餘；
- （二）財政儲備的投資回報。

二、政府須按照第四條第二款及第五條第二款的規定，將上款所指的資金轉入相關的財政儲備。

第七條 基本儲備金額的維持

基本儲備金額應維持於第四條第二款所指的水平，並應遵守下列規定：

- （一）如基本儲備金額未達第四條第二款規定的數額，政府應以超額儲備撥款補足有關差額；
- （二）如基本儲備金額超過第四條第二款規定的數額，政府應將有關超出款項撥入超額儲備。

第八條 財政儲備的使用

一、財政儲備僅在立法會審核並通過由政府提交的年度財政預算案或

預算修正案後，方可使用。

二、在任何情況下，基本儲備僅在超額儲備完全耗盡時方可使用。

第九條 財政儲備的投資及管理

澳門金融管理局負責財政儲備的投資及管理。

第十條 財政儲備資料的公佈

須於《澳門特別行政區公報》公佈下列資料：

- (一) 財政儲備的每月結餘及投資收益，於隨後兩個月內公佈；
- (二) 財政儲備的年度簡報，於下一曆年首季度內公佈。

第三章 最後規定

第十一條 補充規範

執行本法律所需的補充規範，尤其關於第六條所指的資金轉入及第七條所指的款項調動的期間規範，由行政長官制定。

第十二條 澳門特別行政區儲備基金及歷年財政年度結餘

一、於本法律生效後四十五日內，須結算澳門特別行政區儲備基金及歷年財政年度結餘。

二、結算後的款項為財政儲備的資金來源，並按照第四條第二款及第五條第二款的規定轉入相關的財政儲備。

三、澳門特別行政區儲備基金及歷年財政年度結餘，於結算後予以註銷。

第十三條 生效

本法律自二零一零年 月 日起生效。

二零一零年 月 日通過。

立法會主席 劉焯華

二零一零年 月 日簽署。

命令公佈。

行政長官 崔世安

澳門特別行政區
第 /2011 號法律
（ 法案 ）
財政儲備法律制度

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項，制定本法律。

第一章
標的及目的

第一條
標的

本法律訂定澳門特別行政區財政儲備法律制度。

第二條
目的

財政儲備法律制度的設立旨在妥善管理澳門特別行政區的財政盈餘，以取得有關資源的最大效益及防範財政風險。

第二章
財政儲備

第三條
組成

財政儲備由基本儲備及超額儲備組成。

第四條
基本儲備

一、基本儲備是指為澳門特別行政區公共財政支付能力提供最後保障

的財政儲備。

二、基本儲備的金額相當於經立法會審核並通過的最近一份財政預算所載的澳門特別行政區中央部門開支撥款總額的一倍半。

第五條 超額儲備

一、超額儲備是為配合澳門特別行政區公共財政政策的施行並為公共財政支付能力提供保障的財政儲備，尤其可為澳門特別行政區年度財政預算赤字及經濟社會發展的資金需求提供財政支持。

二、超額儲備的金額相當於滿足基本儲備後所剩餘的財政儲備結餘。

第六條 財政儲備的資金來源及轉入

一、財政儲備資金來源於：

- (一) 每一財政年度的中央預算結餘；
- (二) 財政儲備的投資回報。

二、政府須按照第四條第二款及第五條第二款的規定，將上款所指的資金轉入相關的財政儲備。

第七條 基本儲備金額的維持

應遵循下列規定，將基本儲備的金額維持於第四條第二款所定水平：

- (一) 如基本儲備金額未達第四條第二款規定的數額，政府應以超額儲備撥款補足有關差額；
- (二) 如基本儲備金額超過第四條第二款規定的數額，政府應將有關超出款項撥入超額儲備。

第八條 財政儲備的使用

一、如非基於對基本儲備及超額儲備作投資及管理的目的，而透過開

支、調撥或撥款的方式使用財政儲備的任何款項，並導致財政儲備減少，政府須提交相關財政預算案予立法會審核並通過。

二、在任何情況下，基本儲備僅在超額儲備完全耗盡時方可使用。

第九條 財政儲備的投資及管理

澳門金融管理局負責財政儲備的投資及管理。

第十條 財政儲備諮詢委員會

一、設立財政儲備諮詢委員會，其職權為輔助政府制定財政儲備的投資策略。

二、財政儲備諮詢委員會由下列人員組成：

- （一）監督經濟財政領域的司長，並由其擔任主席；
- （二）澳門金融管理局行政委員會主席，並由其擔任副主席；
- （三）澳門金融管理局行政委員會委員；
- （四）最多五名屬經濟及金融領域的專業人員。

三、上款（四）項所指委員會成員由行政長官透過公佈於《澳門特別行政區公報》的批示委任，任期為兩年，可續任。

第十一條 財政儲備監察委員會

一、設立財政儲備監察委員會，其職權為：

- （一）審查財政儲備的會計賬目；
- （二）就財政儲備的年度報告發表意見。

二、財政儲備監察委員會由最多五名屬財政及法律領域的專業人員組成，其中一人為主席。

三、上款所指委員會成員由行政長官透過公佈於《澳門特別行政區公

報》的批示委任，任期為兩年，可續任。

第十二條 財政儲備資料的公佈

須於《澳門特別行政區公報》公佈下列資料：

- (一) 財政儲備的每月結餘及營運結果，於隨後兩個月內公佈；
- (二) 財政儲備財務報表的年度報告，於下一曆年首季度內公佈。

第三章 最後規定

第十三條 補充規範

執行本法律所需的補充規範，尤其關於第六條所指的資金轉入及第七條所指的款項調動的期間規範，由行政長官制定。

第十四條 澳門特別行政區儲備基金及歷年財政年度預算結餘

一、本法律生效後四十五日內，須將結算後的澳門特別行政區儲備基金結餘及歷年財政年度預算結餘作如下調撥：

- (一) \$54,200,000,000.00（澳門幣五百四十二億元）轉入澳門特別行政區的外匯儲備；
- (二) 其餘款項按照第四條第二款及第五條第二款的規定轉入相應的基本儲備及超額儲備。

二、澳門特別行政區儲備基金結餘及歷年財政年度預算結餘，經結算並按上款規定將款項轉移後予以註銷。

第十五條 生效

本法律自二零一二年一月一日起生效。

二零一一年 月 日通過。

立法會主席 劉焯華

二零一一年 月 日簽署。

命令公佈。

行政長官 崔世安

第三常設委員會 第 2/IV/2011 號意見書

事由：《財政儲備法律制度》法案

引言

澳門特別行政區政府於 2010 年 10 月 29 日將《財政儲備制度》法案提交予立法會，立法會主席於同日根據議事規則接納了該法案。

上述法案經於 2010 年 11 月 10 日在全體會議引介，並作一般性討論後，獲一致通過。立法會主席透過第 945/IV/2010 號批示，於同日將上述法案派發予本常設委員會進行細則性分析，並完成意見書。

本委員會在政府代表的配合下，分別於 2010 年 11 月 18 日、2011 年 1 月 27 日、6 月 9 日及 16 日、7 月 28 日舉行了五次會議。非第三常設委員會成員的一些議員亦有參與會議。立法會顧問團與金融管理局和經濟財政司司長辦公室的顧問團在財政局的技術支持下，保持了密切的技術合作，執行了本委員會與政府就立法政策所達成的共同意向，使得法案最後文本得以確定。

在全體會議對法案作引介、一般性討論及通過時所提出的問題在細則性討論中亦體現出來。加之法案所涉及的技術問題複雜，故曾六次向立法會主席申請延長細則性審議期間，均獲得主席接納。

2011 年 7 月 26 日，政府提交了法案修改文本，將法案名稱改為《財政儲備法律制度》，其中部分反映了本委員會所表達的意見以及立法會顧問團所作的法律及財務分析。

經對法案條文進行討論及對法案所建議的立法取向和解決方案作出考慮後，委員會根據《立法會議事規則》第一百一十七條的規定發表意見並

製作意見書。為便於敘述及引述，本意見書以如下方式編列：

- I — 引介；
- II — 概括性審議；
- III — 細則性審議；
- IV — 結論；及
- V — 附件

I - 引介

在附隨於本法案的理由陳述中，提案人指出，“回歸以來，澳門特別行政區政府一直有序地修訂關於公共財政管理的法律法規，以期建立更高效、透明及規範的公共財政管理體系，而有關改革工作的其中一項重要組成部分是建立財政儲備制度”。

提案人稱，“為了更妥善管理澳門特別行政區的財政盈餘，以取得有關資源的最大效益和防範未來的財政風險，澳門特別行政區政府建議由本法案訂定符合澳門實際需要的財政儲備制度。隨着公共財政盈餘的逐漸增加，現在是適當時候透過立法程序建立財政儲備制度”。

政府解釋稱，“本法案設立的財政儲備分成兩部分，即基本儲備及超額儲備。其中基本儲備的金額相當於經立法會審核並通過的最近一份財政預算所載的澳門特別行政區非自治部門及行政自治部門開支總額的一倍半，其餘資金則撥入超額儲備”。

提案人還指出，“應當說明的是，財政儲備是一整體概念。設立基本儲備的主要目的是為發揮警戒線或安全線的作用，從而讓管理者和公眾有所警惕。因此，對基本儲備金額的訂定主要是考慮在公共財政收入大幅減少的情況下，澳門特別行政區政府仍然具有一定的公共財政支付能力，以維持正常運作。

基本儲備是為澳門特別行政區公共財政支付能力提供最後保障的財政儲備，僅在超額儲備完全耗盡的情況下方可使用。超額儲備是指配合澳門特別行政區公共財政政策的施行並為公共財政支付能力提供保障的財政儲備，尤其可對澳門特別行政區年度財政預算赤字及有利於社會和經濟發展的資金需求提供財政支援，以及在發生自然災害及疫情時提供財政支援”。

政府還在理由陳述內解釋稱，“澳門特別行政區的所有財政結餘均為財政儲備的資金來源，當中包括本法案生效後經結算及註銷的澳門特別行政區儲備基金及歷年財政年度結餘，以及其後每一財政年度的結餘及投資回報。財政儲備的資金由金融管理局負責投資及管理，其結餘及投資收益等資料須定期公佈，以便公眾知悉及監察”。

II - 概括性審議

一、法律分析

在 2000 年的施政方針內，特區政府首次宣告有意就設立財政儲備制度問題進行立法研究。在 2008 年的施政方針內，政府宣告先進行公開諮詢，而後落實設立財政儲備制度，並將提交一份法案。

本法案代表著這一政策意向的實現。

這是澳門特別行政區法律秩序中為了創設一個系統化的獨立財政儲備規範而就公共財政管理事宜首次進行立法。

事實上，《基本法》第一百零七條至第一百零九條規定了若干憲制性指標。這些指標雖然並非直接針對財政儲備，但可能會對相關問題產生一定影響。

經三月十一日第 14/96/M 號法令核准的《澳門金融管理局規章》，也載有關於中央銀行職責方面的規範，這也必定會對財政儲備法律制度的設立帶來影響。

應該指出，嚴格來說，澳門特別行政區已經有由 i)澳門特別行政區庫

房歷年累計結餘及 ii)澳門特別行政區儲備基金所組成的非正式財政儲備。

外匯儲備旨在落實貨幣及外匯政策、履行一系列由憲法和法律所規定的責任，而最重要的是維持金融體系的穩定和完整。這些均屬於行政長官、政府和金融管理局的專有權力。其憲法性依據為上述《基本法》第一百零七條至第一百零九條。在法律層面則體現了澳門金融管理局作為中央銀行的職責範圍，尤其是《澳門金融管理局規章》第七條的規定。

澳門特別行政區儲備基金，即原土地基金未納入外匯儲備，或許原來的設想是以之作為未來的主權財富基金。投資和管理該基金的權力落在澳門金融管理局身上。

本法案所要改變的正是這樣一種非正式財政儲備安排。

本法案的提出旨在設立一個獨立的法律制度，其內可以容納為財政儲備而設定的規範。

從法律的角度大致勾勒出值得強調的方面是有益處的。當然這並不妨礙隨後就本事宜從財務方面審慎地建立一些適當的概念，並對於財政儲備的關鍵性問題特別加以分析。

因此，這裏應該指出，本法案的立法政策取向是，將外匯儲備排除於財政儲備之外。不論法案最初文本還是替代文本均沒有提及外匯儲備為財政儲備的組成部分。

而且，法案最初文本也沒有對外匯儲備作任何提及。

只是在細則性審議時，才決定要在最後及過渡規定內規定將(結算後的澳門特別行政區儲備基金及存放於澳門金融管理局的特區庫房賬目中的歷年財政年度預算結餘的)澳門幣五百四十二億元轉入外匯儲備。

這一立法取向是相關財政框架的次級標的。

根據法案第八條規定賦予立法會的權限值得特別提及。這是特區公共財政管理上的一項重大革新。

法案第八條所定的機制讓立法會對財政儲備資源的動用或調撥有最終決定權。

因此應該解釋清楚，這一權限不包括第九條所規定的、賦予澳門金融管理局投資和管理財政儲備的行為在內。而且，對最初文本的第八條加以修改是出於一個審慎的決定，意圖明確劃定，立法會的權限不包括投資和管理行為。

劃歸議會的新權限首先是一個最終決定權，透過審議及通過由政府依專屬權限提交的預算法案，決定為了有別於金融管理局在其職權範圍內進行的投資及管理行為的目的而以劃撥款項的形式減少財政儲備結存。

要指出的是，納入財政儲備的歷年財政年度預算執行結餘的財政來源完全說明此一取向是合理的。

若是預算內容，立法會有權審議並通過預算法案，但若是應如何運用財政儲備的款項最終也由立法會決定則似乎有點單向思維。

這裡應該指出，第八條規定“政府須提交相關財政預算案予立法會審核並通過”方可使用財政儲備，透過這一規定，提出了嚴格的時間要求，而這樣一個立法決定充分體現了政府對使用財政儲備嚴謹的態度。

同時，委員會亦注意到，假如在預算外出現意外情況，政府仍可依照現行做法向立法會提交預算修訂案。

使用財政儲備應十分嚴謹，並受到預算約束。

在法案最初文本中新增第十條及第十一條亦需在此作出說明。基於財政儲備為核心重點問題，本委員會認為應對其投資策略的制定以及其帳目的監察給予加倍關注，故提出了有關建議，並獲得提案人接納。

因此，提案人設立了該兩個機構以滿足有關需要。財政儲備諮詢委員會顯然是一個在構思投資策略方面有權向政府提出意見的諮詢機構。

委員會認為具備這一背景的機構可在執行權力方面輔助決策者更好設

定投資策略，以為財政儲備謀取最佳的投資回報。財政儲備諮詢委員會無意替代按第十二條的規定交託於澳門金融管理局擔任的投資及管理職能。財政儲備諮詢委員會的職能較傾向於作為一個以擴大及豐富政府及澳門金融管理局在財政儲備的投資及管理方面應考慮的選擇的諮詢機構。

財政儲備監察委員會的設立正是為了回應加大監察力度的要求，這有利於分析財政儲備的表現。

在監察方面，應該指出，立法會議員保留著憲法性及規則性規範所賦予的一切特權及權力，這些成為政治監察的一般手段。

二、財務分析

澳門特別行政區(非正式)財政儲備的來源和組成

自 2002 年賭權開放以來，澳門特別行政區經濟增長率突飛猛進、公共收入節節攀升，且不斷錄得預算執行結餘（財政盈餘）。

由 2000 年澳門特別行政區首份預算執行完結至 2010 年澳門特別行政區預算執行完結之間，*澳門特別行政區庫房帳目的累積預算結餘*已從澳門幣二十八億元升至澳門幣一千三百九十九億元。

除了這些可供使用的財政資源外，還有 2000 年前被稱為*土地基金的澳門特別行政區儲備基金*的結餘，該基金於同一期間內透過投資回報的增值方式，已從澳門幣一百零五億元升至澳門幣一百三十一億元。

將*澳門特別行政區庫房帳目的累積預算結餘*與*澳門特別行政區儲備基金*的結餘合併在一起就得出，*澳門特別行政區(非正式¹)財政儲備*的總額為截止於 2010 年 12 月 31 日的澳門幣一千五百三十億元。

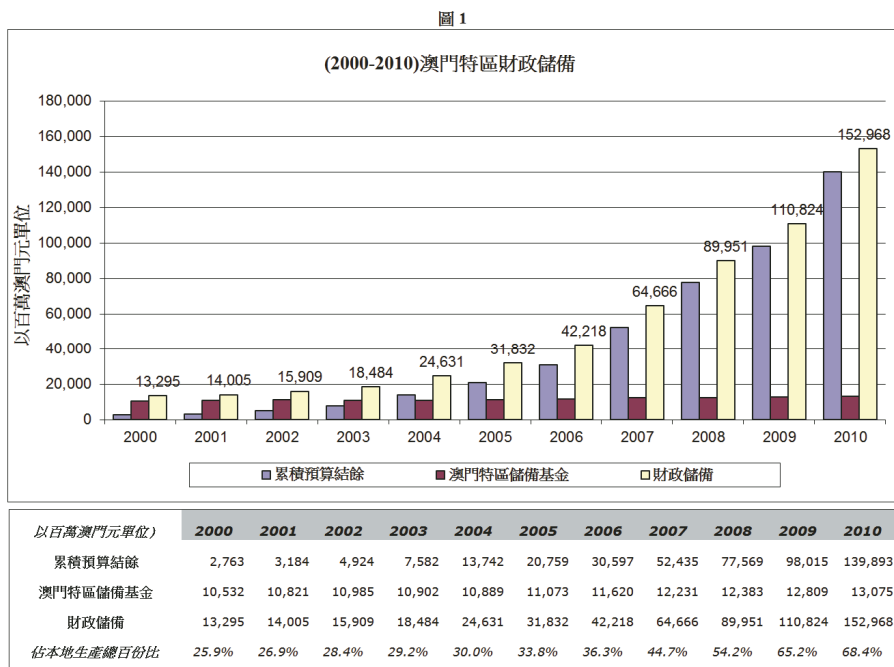
財政儲備的增長速度之所以高於本地生產總值的增長速度，是因為博彩稅收一直以來表現強勁，而公共開支的增長率則與本地生產總值的增長率相當(這符合《澳門特別行政區基本法》第一百零五條規定的、編制預算

¹ 非正式性是指，雖然政府經常在公共財政管理政策上表示有意設立及擴大澳門特別行政區的財政儲備，但仍未有其本身專有的法律制度。

的其中一個原則)。

因此，澳門特別行政區財政儲備在本地生產總值中所佔的相對值由 2000 年的 26% 增至 2010 年的 68%。毫無疑問，增幅顯著，而且澳門特別行政區並沒有公債。相反，美國及歐盟於同年的公債分別已佔其國內生產總值的 92% 及 79% (歐盟 2010 年 11 月經濟預測資料)。

下圖 1 將就澳門特別行政區 2000 年至 2010 年(非正式)財政儲備的動態增長情況及其構成情況提供一個總覽。



資料來源：財政局、金融管理局及統計暨普查局

財政儲備的性質及範圍

須明確的是，與外匯儲備相反，財政儲備具有財政性質(即已徵收的預算收入超出已支付的開支所得的結餘)，且其範圍並非局限於公共行政部門的整體公共帳目。

財政儲備是由澳門特區中央預算帳目的累積盈餘所形成，其範圍包括政府和非自治部門、行政自治部門、整個行政當局的共用開支和《行政當局投資與發展開支計劃》(PIDDA)的帳目。而在中央預算帳目中第十二章 – 共用開支 – 包括了向自治機構的轉移。

因此，在特區財政儲備的構成中並不包括自治機構過往年度管理帳目的結餘或保留的淨盈餘，以及其他具有自治機構性質的基金，如澳門基金會、退休基金、社會保障基金、工商發展基金、旅遊基金、郵政局及其他自治機構。

亦值得強調的是，最近五年的預算執行上，特區政府一直將中央帳目的收入大量轉移到自治基金的專有帳目內，用來設立如科學技術發展基金、漁業發展及援助基金、樓宇維修基金、教育發展基金等；此外還有社會保障基金大量增加的資本(由 2005 年的澳門幣八億五千九百萬元增至 2010 年的澳門幣七十億元²)。

由於自治基金的性質和目的不同，減少了其可能需要動用澳門特區財政儲備的機率。而且若確有需要，政府有權在最後核定相關財政年度預算執行結餘之前將中央帳目(庫房帳目)的資金轉移到自治基金的本身帳目內。

總的來說，若將自治基金本身的資金包括在內，澳門特區財政儲備的金額將遠遠高於本法案所定者。

財政儲備的定義

暫時還沒有一個獲國際公認的財政儲備的定義。然而，仍可在其概念

² 社會保障基金專有帳目中二零零五年末的澳門幣五十二億零七百萬元加上二零一零年澳門特別行政區預算中的澳門幣十七億五千萬元經常轉移。

的識別上找到一系列基本特徵，尤其是：

- 源自預算執行結餘(財政盈餘)，即核得的已徵收的預算收入高於已支付的預算開支；
- 這些財政盈餘不會在短期內(即在下一年度的預算內)花費；
- 財政盈餘是為了**某一或某些用途而預留的專用資本或基金**，以便在多少較長的期間內可能或偶然動用預定或不確定的金額。

按照對財政儲備概念的這一理解，自治機構，比如立法會過往年度的管理結餘，並不包含在這個概念之內，因為，按照法律規定，該等結餘必須用於支付正在執行中的年度預算的開支。特別是退休基金和社會保障基金，其結餘顯然不會為了支付因其職能或職責而產生的開支而在下一年度用盡。同樣的情況也出現在澳門基金會或郵政局身上。

總而言之，本法案的立法政策取向是不將澳門特別行政區財政儲備的概念和範圍延伸至自治基金或任何其他自治機構。財政儲備的構成及其擴充僅限於澳門特別行政區中央帳目的歷年財政年度預算結餘（將自治基金及其他自治機構的本身帳目排除在外）。

財政儲備(在法案之前)的管理及使用

澳門特別行政區財政儲備這兩個組成部分的管理，儘管有不同的制度和目的，但一直由澳門金融管理局負責。以澳門特別行政區財政儲備基金³為例，澳門金融管理局透過三月三十一日第 47/2000 號行政長官批示獲託管。自 2000 年起，澳門特別行政區財政儲備基金開始以澳門幣**特別負債**的形式出現在澳門金融管理局的資產負債表內(澳門金融管理局負債欄中)，並以澳門幣或外幣的**特別負債運用**(澳門金融管理局資產欄中)作為該債務的對等入帳。

要強調的是，與存放於澳門金融管理局的政府存款的運用情況相反，特別負債(澳門特別行政區財政儲備基金)的運用並未出現在澳門金融管理

³ 於 1987 年成立，按中葡聯合聲明的規定名為土地基金，其資本是來自批地合同的收益，目的是使將來的澳門特別行政區政府擁有一可用於發展土地及公共工程的儲備基金。

局資產欄的“外匯儲備”⁴項目內。這是由於澳門特區財政儲備基金的目的所致，金融管理局認為，“作為政府財政資源一部分的澳門特區財政儲備基金以在保持一合理風險水平下作投資增值為的目。”（《金融管理局成立二十周年特刊》第67頁）

澳門金融管理局所管理的澳門特別行政區財政儲備基金，由 2000 年 12 月的澳門幣一百零五億元已增至 2010 年底的澳門幣一百三十一億元，再加上於 2000 年至 2004 年期間轉移到澳門特區預算的約澳門幣十億元的投資回報，過去十年的投資回報算是合理。而自 2005 年起，該基金的投資回報已全數記入在其本身帳目，不再(全部或部分)撥入澳門特別行政區預算。

在 2000 至 2010 年期間，澳門特別行政區財政儲備基金的年度平均回報率約為 1.94%，而在同一期間，銀行同業拆息(HIBOR⁵)三個月平均息率為 2.5%，澳門平均年通脹率為 1.9%(見附件二)。澳門金融管理局 2000 至 2010 年的年度報告及帳目內，均載有對於該基金的年度管理結果的詳盡分析，而且有關的財務報表是按照類似於澳門金融管理局帳目的會計制度編製，特別是包括了營運年度的資產負債表和損益表。

另一方面，澳門金融管理局所管理的政府存款，即以活期形式存放於金融管理局的、澳門特別行政區庫房主要帳目中過往經濟年度的預算結餘以及當前年度的預算執行盈餘，一直都是以不同於澳門特別行政區財政儲備基金的管理方式運行，存放於金融管理局的政府存款以澳門幣負債的形式在其資產負債表內出現。該筆款項一直是全數投放於可兌換的外幣上，並列入澳門金融管理局資產負債表的“外匯儲備”一項。

在這一情況下，存放於澳門金融管理局的政府存款一直只擔當著使澳門特別行政區備有一定外匯儲備的角色。事實上，外匯儲備覆蓋澳門幣 M2⁶ 的比率由 1999 年的 82%增至 2010 年 10 月的 280%，這一比率在國際上公認為極高(於 2010 年香港特別行政區外匯儲備與港幣的覆蓋比率相當於

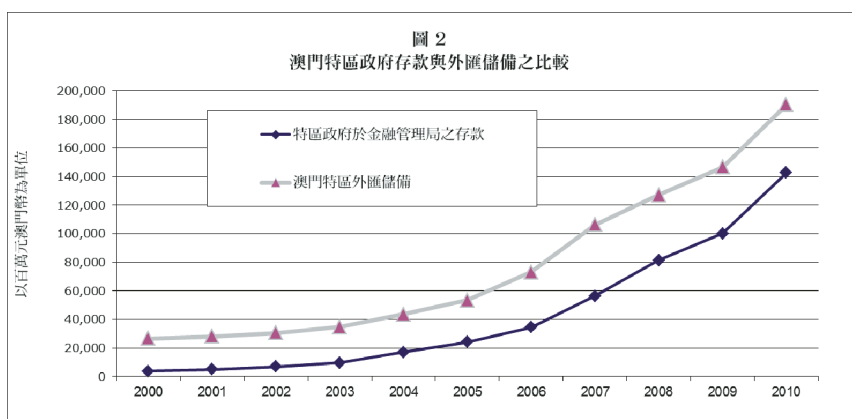
⁴ 此一基金的處理方法類似主權財富基金(Sovereign Wealth Fund)的處理方法，因為根據國際貨幣基金的規定，這不應將其與有關國家或行政區的金融管理局的官方外匯儲備相混淆。

⁵ HIBOR – (Hong Kong Inter Bank Offer Rate)港幣銀行同業拆息。這是亞洲金融市場的基準參考率。

⁶ 廣義總貨幣供應量 M2=紙幣和硬幣流通+活期存款+儲蓄存款+定期存款(全部均為澳門幣)。

54%⁷⁾。

自澳門特別行政區成立起，存放於金融管理局的政府存款在澳門特區官方外匯儲備中的比重顯著上升，由 2000 年底所佔的 15% 增至 2010 年底的 75%。從圖 2 可以觀察到，外匯儲備的增長與政府存放於金融管理局存款的增長一直密切相關。



上圖亦反映出，由於政府在澳門金融管理局的存款實際上與預算結餘相一致，累積的預算結餘(澳門特別行政區財政儲備的主要部分)對澳門特別行政區官方外匯儲備幾乎函數式的增長產生了重大影響。

由於在財政儲備的增長與外匯儲備的增長之間存在強烈關聯，會令人將前一個儲備(源於預算結餘)與後一個儲備(對預算結餘及澳門幣債務的相對貨幣的運用)相混淆。博彩主要收入均以港幣進行交收，並納入外匯儲備，以使澳門金融管理局行使中央儲備庫職能以及外匯、黃金及其他對外支付工具儲備之管理人職能⁸⁾，但這並不會改變這兩個儲備之間的來源/運用關係。

下表一也反映了澳門特區庫房帳目的累計預算結餘、政府於金融管理

⁷⁾ Major Economic Indicators – Annual Report 2010 Hong Kong Monetary Authority. (主要經濟指數 – 香港金融管理局 2010 年度報告)

⁸⁾ 澳門金融管理局通則第五條 e) 項。

局的存款、財政儲備總額、外匯儲備總額及金融管理局資本儲備總額相互間所存在的關係。

表 1
預算盈餘、可動用資金、財政儲備及外幣儲備於2003年至2010年之狀況
(以澳門幣百萬元為單位)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
澳門特區中央帳目								
1 累計預算結餘(a)	7,581.6	13,742.1	20,758.7	30,597.5	52,435.4	77,568.5	98,015.0	139,892.8
歷年結餘	4,923.9	7,581.6	13,742.1	20,758.7	30,597.5	52,435.4	77,568.5	98,015.0
轉入結餘的調整 #	..	..	..	..	..	..	(3,370.0)	0
預算執行結餘	2,657.7	6,160.5	7,016.6	9,838.8	21,837.9	25,133.2	23,816.5	41,877.8
2 澳門特區庫房帳目	7,602.1	13,760.3	20,770.9	30,634.7	52,446.0	77,804.4	98,202.6	139,892.8
澳門政府存於澳門金融管理局之存款 *	9,558.8	16,871.4	24,239.8	34,478.6	56,249.1	81,467.1	100,153.1	142,683.1
公庫帳目(中國銀行+ 大西洋銀行) 及其他帳目	(1,956.7)	(3,111.1)	(3,468.9)	(3,843.9)	(3,803.1)	(3,662.7)	(1,950.6)	(2,790.3)
3 澳門特區儲備基金	10,902.3	10,889.1	11,073.4	11,620.2	12,230.6	12,382.7	12,809.0	13,075.4
每年增值收益	167.7	111.8	184.3	546.8	610.4	152.1	426.3	266.4
年收益率	1.5%	1.0%	1.7%	4.9%	5.3%	1.2%	3.4%	2.1%
撥入澳門特區總帳目的收益	250.0	125.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4 澳門特區財政儲備[1+3]	18,483.9	24,631.2	31,832.1	42,217.7	64,666.0	89,951.2	110,824.0	152,968.2
佔本地生產總值的比率	29.2%	30.0%	33.8%	36.3%	44.7%	54.2%	65.2%	68.4%
可應付中央帳目開支之月數	20.0	23.4	24.6	29.9	42.7	41.6	39.3	..
5 公營部門之存款	14,244.8	22,348.5	31,314.0	42,488.7	66,625.1	93,117.3	116,459.7	165,625.5
特區政府存於澳門金融管理局之存款	9,558.8	16,871.4	24,239.8	34,478.6	56,249.1	81,467.1	100,153.1	142,683.1
澳門特區政府於其他金融機構之存款 (b)	4,686.0	5,477.1	7,074.2	8,010.1	10,376.0	11,650.2	16,306.6	22,942.4
6 正式外匯儲備	34,733.5	42,540.5	53,429.2	73,110.7	106,290.5	127,160.6	146,578.7	190,186.8
政府存款佔外匯儲備的比率	27.5%	39.7%	45.4%	47.2%	52.9%	64.1%	68.3%	75.0%
7 金融管理局本年度盈餘	361.0	455.3	490.5	1,890.1	2,654.3	1,829.7	2,065.4	2,335.7
撥予澳門特區政府	200.0	50.0	150.0	200.0	231.1	100.0	100.0	100.0
金融管理局資本滾存	161.0	405.3	340.5	1,690.1	2,423.2	1,729.7	1,965.4	2,235.7
8 金融管理局資本儲備	3,439.1	3,836.4	4,418.9	6,501.0	9,897.3	12,199.9	15,249.3	17,569.0
佔金融管理局總資產的比率	7.5%	6.9%	6.7%	7.6%	8.2%	8.7%	9.5%	8.6%
備忘錄								
9 按當年價格的本地生產總值	63,339.0	82,006.1	94,122.0	116,207.6	144,820.6	166,010.2	170,094.7	223,743.3
10 中央帳目開支 (c)	11,099.4	12,653.6	15,543.4	16,920.9	18,190.0	25,943.5	33,824.6	..
11 資產及勞務的進口	44,924.4	54,816.7	58,878.0	71,412.6	95,623.1	105,335.6	84,366.6	111,457.0
12 金融管理局的總資產	45,798.9	55,209.8	65,861.0	86,064.0	120,311.9	140,992.5	160,379.7	204,509.7

在2008年動用了澳門幣3 370 000 000 元的結餘以支付現金分享計劃及醫療券計劃的開支。
 * 特區公庫存款存於澳門金融管理局之儲金局存款。
 (a) 澳門特區中央帳目結餘：不包括歷年結餘及自治機構的其他專有基金。
 (b) 政府庫房的存款及自治機構的存款，但後者不包括郵政局、退休基金會及印務局以及非從事金融業務的公營企業的存款。
 (c) 不包括自治機構的本身開支，即不包括靠澳門特區中央帳目的轉移而支付的開支。

從觀察表 1 可得出的結論是，政府預算帳目極其理想從而使得政府於澳門金融管理局的存款額大大提升，因而增大了以外幣為單位且被歸類為外匯儲備的資本投放。

隨之而來的就是，大量的外匯儲備透過管理而增加了**營運盈餘**⁹，亦使得**澳門金融管理局**的淨年度盈餘及**資本儲備**¹⁰顯著增加。

與澳門特別行政區財政儲備基金相反，存放於澳門金融管理局的政府存款，其年度回報並沒有用作再投資增值，而是撥作澳門金融管理局的盈餘和資本儲備。自 2003 年至 2010 年 10 月期間，澳門金融管理局資本儲備由澳門幣三十四億元增至到澳門幣一百七十六億元(增加了澳門幣一百四十二億元)。

澳門特別行政區外匯儲備的管理

管理澳門特別行政區官方外匯儲備是澳門金融管理局主要職能的一部分。透過管理外匯儲備所要達到的目的與透過管理澳門特別行政區儲備基金所要達到的目的不同，如上所述，後者不會在財務上將其資金運用在澳門金融管理局稱之為外匯儲備的以外幣為單位的資產上，而是以外幣作其他運用(特別債務的運用)。

事實上，“外匯儲備投資管理的宗旨，首先要維持充裕流動性，以確保貨幣發行局機制¹¹順利運作；其次是保本。”（轉載自澳門金融管理局 2010 年度報告書及帳目第 18 頁）

在外匯儲備的管理上，為了達到這兩個目的，以及為了達至一個能夠保證基金的長期購買力的回報率，澳門金融管理局採用了將外匯儲備分為兩個不同組合的策略：即時可兌現組合(更安全及更易兌現者)及投資組合(更長期及更高回報率的財務運用)。

⁹ 營運盈餘即營運收入減營運開支。

¹⁰ 澳門金融管理局資本儲備=資本滾存+一般風險準備金+淨年度盈餘(未分配部分)。

¹¹ 貨幣發行局制度(CBA)主要指訂定本地貨幣(澳門元)兌港元的匯率(一港元=1.03 澳門元)，而港元兌美元的匯率則是(一美元=7.8 港元)。在貨幣發行局制度中因(利率的)貨幣政策的主要目的是保持澳門貨幣金融體系的穩定，這有賴於澳門元與港元保持固定的匯率，因此，該政策會受到一定的限制。

澳門金融管理局在管理外匯儲備上的角色及外匯儲備的重要性可以從澳門金融管理局¹²本身所作的回顧上得以了解：

“妥善管理外匯儲備是金管當局履行維護貨幣發行與匯率穩定職責的一項重要措施，充足的外匯儲備能保障貨幣的匯率穩定和可兌換性。澳門金融管理局自成立以來一直奉行貨幣發行局制度，並透過審慎和嚴格的投資策略，履行對外匯儲備的有效管理，保證澳門幣的定和對外支付能力。”

從以上所述的主要目的，可以更好理解澳門金融管理局管理外匯儲備的表現，以衡量其在 2000 至 2010 年期間的營運盈餘水平及平均年度回報率。

表 2 - 外匯儲備及結果：(2000 至 2010 年)平均年度回報率(附件二) 直接摘錄了澳門金融管理局多年來的報告及帳目中的資料，包括最近十一年的外匯儲備的每月結餘和平均值、營運盈餘及平均年度回報率。該表中也載有作為參考澳門特別行政區外匯儲備的表現的銀行同業拆息三個月的平均息率及澳門通脹率。

最近十一年(2000 至 2010 年)來，管理外匯儲備的平均年度回報率為 1.94%，這一數值相等於銀行同業拆息(三個月)參考率(1.94%)和澳門通脹率(1.90%)。與澳門特別行政區儲備基金相比，外匯儲備的管理近五年或十一年的表現低了約 1%。

表 2

(2000-2010) 外匯儲備管理總結					
年均投資回報率 (%)	最近 3 年的表現			平均表現	
	2008	2009	2010	2006-2010 (五年)	2000-2010 (十一年)
* 在外匯方面	1.78	1.98	0.92	2.05	1.94
** 在澳門特區儲備基金方面	1.24	3.44	2.08	3.22	3.04
參考指標 (%)					
3個月的(香港)銀行同業拆息 #	2.27	0.38	0.25	1.76	1.94
澳門通脹率	8.61	1.17	2.81	4.66	1.90

#銀行同業拆息在 2006 至 2010 年及 2000 至 2010 年期間的息率相等於資本量平均加權率

¹² 澳門金融管理局成立二十周年特刊。

財政儲備的管理及使用(在本法案生效之後)

透過上述比較分析，可得出的結論為，所有因素均表明，將財政儲備與外匯儲備分開管理是有利的，而這正是本法案的立法意向。本法案的目的載於第二條，其內規定，“財政儲備法律制度的設立旨在妥善管理澳門特別行政區的財政盈餘，以取得有關資源的最大效益及防範財政風險”。

事實上，若將資本為澳門幣一百三十一億元的澳門特別行政區儲備基金的回報率(2.08%)加上約澳門幣一千四百億元的財政儲備大部分的零回報率(0%)，可以得出，到 2010 年底，總額為澳門幣一千五百三十億元的財政儲備所得的回報率僅為 0.28%。

將財政儲備的管理獨立於外匯儲備的管理有利於提高基本儲備或超額儲備的投資回報率，因為相關投資不再受到澳門金融管理局慣常所秉承的策略立場以及償還力與風險管理的限制、同時亦不再受到澳門金融管理局作為外匯儲備管理人及負責穩定貨幣(維護澳門幣的流通、兌換及匯價)和金融體系(保障銀行存戶和整體平衡金融體系)的職責的限制。

還要注意管理外匯儲備與管理財政儲備兩者各自的財務風險的差異。這種財務風險(虧本的風險)的差異產生於這兩個儲備各自所追求的不同目的。

對於外匯儲備來說，國際貨幣基金組織已將其管理性質、目的及風險作出了明確界定。根據國際貨幣基金組織的定義，凡可被分類為官方外匯儲備或某國家或地區儲備資產的公共財政資源應符合一系列的要件，尤其是：(i)來自非本地居民並受有關的中央銀行或金融管理局監控的資產；(ii)可自由兌換的、以外幣為單位的資產；(iii)可用於資助對外支付的穩定性，以及貨幣體系的穩定性，或者金融管理局所追求的其他目的、具有高度流動性、可兌換性及風險安全性的資產。

例如，澳門特別行政區的官方外匯儲備的資產中均無任何以澳門幣(本

地貨幣)或以人民幣(在國際金融市場上非自由兌換的外幣)為單位的資產。載於《國際收支平衡手冊》(424 項)的國際貨幣基金將官方外匯儲備或**儲備資產**定義為：

“Reserve assets consist of those external assets that are readily available to and controlled by monetary authorities for direct financing of payments imbalances, for indirectly regulation the magnitude of such imbalances through intervention in exchange markets to affect the currency exchange rate, and/or for other purposes” [“儲備資產是由金融管理當局可以動用和控制的那些外部資產構成的，用以直接支付不平衡，以及透過干預外匯市場來影響貨幣匯率以及/或者為了其他目的而間接調控這種不平衡的規模。”(非官方譯文)]。

儲備資產的其他目的應理解為澳門金融管理局為穩定及維護澳門特別行政區的貨幣、外匯及金融體系的可持續性而肩負的固有職能。基於這些職能，當澳門金融管理局為了該等目的而介入金融市場，就要冒著財政風險，比如可能為了穩定澳門幣對港幣的匯率或一旦出現銀行擠提而需要穩定銀行體系，都可能會有管理上的虧損。

基本儲備及超額儲備的目的

一方面，按現審議的法案，**澳門特別行政區財政儲備的管理**旨在達至某些特定的主要目的，根據第四條及第五條的規定，這些目的與管理外匯儲備所要達到的目的不同。

例如，**基本儲備**(第四條) 是為澳門特別行政區公共財政支付能力提供最後保障的財政儲備(第一款)。基本儲備的金額，按法案的規定，相當於經立法會審核並通過的最近一份財政預算所載的澳門特別行政區中央部門開支總額的一倍半(第二款)。

一倍半的金額相等於澳門特別行政區中央行政部門十八月的開支，但不包括以自治機構本身的收入支付自治機構的開支在內。現時(2010 年)財政儲備的金額為澳門幣一千五百三十億元，可以支付中央部門約四十個月

的開支(假定在該期間內完全無任何收入)。

在**基本儲備金額核定表**(附件表 3)中按經濟分類的開支項目，並以經修訂的澳門特別行政區 2011 年財政年度預算作為計算基本儲備的方法。在經修訂的預算內中央部門的開支澳門幣四百九十七億元的基礎上，計出的(基本儲備)金額約澳門幣七百四十五億元。

另一方面，超額儲備(第五條)的目的是為配合澳門特別行政區公共財政政策的施行並為公共財政支付能力提供保障的財政儲備，尤其可為澳門特別行政區年度財政預算赤字及經濟社會發展的資金需求提供財政支持。超額儲備的金額相當於滿足基本儲備後所剩餘的財政儲備結餘。

外匯儲備的適當金額

立法政策取向是將管理財政儲備的目的與管理外匯儲備的目的相分離，這會涉及到澳門金融管理局的資產負債表，尤其是澳門特別行政區官方外匯儲備的水平。如上所述，外匯儲備的水平深受政府在澳門金融管理局的存款額的影響(2010 年底約為四分之三)。

澳門特別行政區外匯儲備適當金額的問題與以下問題相關：*(i)外匯儲備依賴累積預算結餘而繼續不斷增長，這種情況是否合理？(ii)澳門特別行政區外匯儲備是否應有一個適當(合理)的金額，與此同時是否容許以一個獨立於外匯儲備的方式去管理財政儲備？(iii)現時澳門幣一千五百三十億元的財政儲備金額中，可以(應該)撥出多少作為適當外匯儲備？*

雖然並沒有一個對世界所有經濟體系均有效的外匯儲備理想水平的標準，而且這屬於政策性決定(尤其是對本地銀行系統中的存款的保護等級方面)，在細則性審議本法案的工作中，立法會財經顧問對外匯儲備的適當水平問題進行了深入研究，該研究的基礎是一些科學或技術性的標準(指標)。

澳門金融管理局的專家團隊將這一研究進一步擴展，主要採用了以下專有標準(指標)：

- (1) 維持貨幣穩定的要件 - 外匯儲備的覆蓋率最小為澳門幣廣義貨

幣總供應量 M2 的 70%；

- (2) 維持金融穩定的要件 - 貨幣總供應量的覆蓋率最小為外幣(居民或非居民)存款保證¹³的 70%；
- (3) 維持貨幣及金融穩定的綜合要件 - 找出外匯儲備的適當水平。

應用上述標準得出的結論是，澳門金融管理局認為合適的外匯儲備水平應為澳門幣一千零四十四億元，即比 2010 年 12 月少了澳門幣八百五十八億元。要注意的是澳門幣一千零四十四億元的外匯儲備仍容許有 *高貨幣覆蓋指標*，尤其與 2011 年 3 月的貨幣指數相比較：

- a. 貨幣基礎¹⁴+金融票據...344%；
- b. 澳門幣的狹義貨幣供應量 M1...638%；
- c. 澳門幣的廣義貨幣供應量 M2...145%；
- d. (所有貨幣的) 貨幣總供應量 M2...40%；
- e. 2010 年本地生產總值...48%；
- f. (2010 年)總進口...11 月。

特別是 *外匯儲備的貨幣總供應量 M2* 大大超出國際貨幣基金組織的國際基準，即下限 15%，上限 20%。

財政儲備(於 2010 年 12 月 31 日)的分配情況

根據法案第十四條第一款(一)項的規定，將澳門幣五百四十二億元撥作澳門特別行政區外匯儲備後，於 2010 年 12 月 31 日的財政儲備將是如下分配情況：

¹³ 由澳門特別行政區政府向每一存戶在澳門特別行政區的每一銀行提供上限至澳門幣五十萬元的存戶存款保證。

¹⁴ 貨幣基礎=負債證明書+發行鈔票+其他貨幣機構在澳門金融管理局的存款。

表 3

2010 年 12 月 31 日澳門特區財政儲備分配摘要		
	(百萬元澳門幣)	百分率
歷年預算結餘*	139,892.8	
澳門特區儲備基金	13,075.4	
小結	152,968.2	100.0%
* 以外匯儲備管理為目的**	54,200.0	35.4%
* 基本財政儲備 #	74,562.6	48.7%
* 超額財政儲備	24,205.6	15.8%
* 差異在於政府增加存於金融管理局同一帳目內的活期存款。		
# 財政局按修訂的 2011 年澳門特區預算計算。		
** 希望(在 2011 年 3 月)確保 104,400,000,000 澳門元的外匯儲備，相等於 40%的廣義貨幣總供應量。		

財政儲備作此分配後，相對外匯儲備管理而言，財政儲備的管理更為獨立，但這並不會使外匯儲備低於對澳門特別行政區這個高度外向的經濟和貨幣體系來說適當的水平。

財政儲備的投資及管理將由澳門金融管理局透過特別負債制度的方式負責(第九條)，但須遵從財政儲備諮詢委員會提出的策略性指引，該委員會的設立正是為了保證政府能夠尋找到基本儲備及超額儲備更好的財務投資策略。

設立及擴充財政儲備的來源為歷年的預算結餘及基本儲備和超額儲備的投資回報(第六條)。值得注意的是，個別情況下，財務投資可能出現虧損，在這種情況下，最初的儲備投資金額會貶值。

在財政儲備的使用(結餘或結存減少)方面，若不涉及由澳門金融管理局負責的財政儲備的投資和管理時，須向立法會提交預算案。按照法案第五條的規定，尤其是當需要填補預算赤字(儘管可能不會出現)或者是基於其他任何尋求澳門特別行政區經濟社會發展的理由，均有可能發生使用財政儲備的情況。

按照法案第十二條的規定，財政儲備的資產、負債、淨資產及管理結果會向外公佈。財政儲備的狀況透過月簡報公佈，而更為詳盡的財務報表及經由財政儲備監察委員會(第十一條)審核的財政儲備報告及帳目於每年年終公佈。

總而言之，隨著本法的生效，已經具備條件使得澳門特別行政區財政儲備按照一個法律框架來運行，而該法律框架更為有利於以所投放的相關公共資源獲取最大的利益，並有利於防範在不確定的未來可能發生的預算失衡的風險，以及滿足為澳門特別行政區經濟社會的發展而額外出資的需要。

III - 細則性審議

在細則性審議中，本委員會與政府就最初提交予立法會的法案文本的一系列條款達成了修改協議，政府於本年度 7 月 26 日提交了該法案的替代文本。

其中一些修改只涉及規範行文上的改善，並不影響最初文本規範的意思。

應該強調的是，對法案標題加以了修改，以確認這是財政儲備的法律制度。此一修改導致了第一條的修改。

因此，以下以 2011 年 7 月 26 日提交的法案替代文本為準，逐一列出對法案最初文本引入的重大修改：

第四條 (基本儲備)

該條第二款意在解釋清楚基本儲備的金額為澳門特別行政區中央部門開支撥款總額的一倍半。

事實上，法案最初文本的行文規定，該儲備應相當於“澳門特別行政區非自治部門及行政自治部門開支總額的一倍半”。

該行文會引起一些疑問：基本儲備的計算是否包含投資計劃開支(第

40-00 章)、整個行政當局的共用開支(第 12-00 章)及透過指定之帳戶向自治機構進行的轉移的開支。

另一方面，葡文行文中的 *despesas realizadas* 改為 *dotações da despesa*，這樣更為正確，基本儲備的計算所針對的是登錄於預算中的開支撥款(*dotações*)金額，而非已經做出開支的(*realizadas*)金額。

概要而言，替代文本的行文完全符合第 121/2011 號行政長官批示的規定，尤其是行文中提及向立法會提交的澳門特別行政區總預算所載的中央部門開支表。

第六條 (財政儲備的資金來源及轉入)

法案最初文本在本條第一款規定“澳門特別行政區的所有財政儲備的資金來源，尤其是：……”

這一行文給人感覺是要包括澳門特別行政區的所有財政結餘，即除每一財政年度的中央預算結餘外，自治機構的結餘亦構成財政儲備的財政來源。

而提案人的立法用意是，自治機構的本身盈餘及其他資源並不包括在財政儲備的來源當中。

按政府所擬定的立法政策，每一財政年度的中央預算結餘及財政儲備的投資回報才為財政來源。

因此在本條第一款的行文上刪除了“澳門特別行政區的所有財政儲備的資金來源，尤其是”的句子，從而將本款的列舉變為封閉式列舉，僅限於中央預算結餘及財政儲備的投資回報。

第八條 (財政儲備的使用)

該條第一款的規定進行了修改，因為其最初文本的行文基本上會導致出現兩個問題。

首先，最初行文只是說“財政儲備的使用”。

其次，如上所述，該行文可能會使立法會議員被賦予的決定權的實際範圍產生疑問。

事實上，由於有法案第九條的行文，在第八條採用“財政儲備的使用”這一表述可能會令人就投資和管理行為是否被包括在內產生疑問。

因此決定在該條的新行文中更清楚標明立法會被賦予的新權限所涵蓋的範圍。

正如上文所指出的，第八條規定“政府須提交相關財政預算案予立法會審核並通過”方可使用財政儲備，透過這一規定，提出了嚴格的時間要求，而這樣一個立法決定體現了政府在使用財政儲備上的嚴謹態度。

從立法會全體大會中眾多議員所表達的對財政儲備管理與監察的重視，以及社會民眾對使用財政儲備的高度關注，委員會贊同政府的最後方案。

使用財政儲備應十分嚴謹，並受到預算約束。

第十條(財政儲備諮詢委員會)¹⁵

該條是在細則性審議時增加的，這是因為考慮到擴充財政儲備投資決策的諮詢機制只會為決策規劃帶來好處。除了澳門金融管理局的權能之外，認為應該透過設立一個諮詢機構，擴大財政儲備投資決定可能的範圍，而且管理財政儲備的主要目的與管理外匯儲備所追求的目的不同。

第十一條(財政儲備監察委員會)¹⁶

如上所述，在法案中增加了這一條文，以回應改善財政儲備監察機制的意向，尤其是基於立法會對預算及公帑的政治監察權限的機制。

¹⁵ 在附加第十條及第十一條後，所有其他條須重新編排。

¹⁶ 在附加第十條及第十一條後，所有其他條須重新編排。

第十二條(財政儲備資料的公布)

在細則性審議時，認為有必要明確定期公佈財政儲備資料應遵守的要件及用詞。這一規定原載於法案最初文本第十條，但因增設了新的第十條及第十一條而改為第十二條。

法案最初文本中所使用的*投資收益*改為*營運結果*，因為在財務投資中可能會出現虧損的情況，而除了作財務投資的部分外，一部分財務營運還可能採用銀行存款的形式。

第二項中最初文本使用的是財政儲備的年度簡報，但這一用詞應改為財政儲備財務報表的年度報告，以確保有更為完整的財政儲備管理資料。

第十四條(澳門特別行政區儲備基金及歷年財政年度結餘)

該條對應於最初文本第十二條¹⁷，但鑒於提案人在細則性審議時對立法政策作出了變更，因而進行了相應修改，規定將澳門幣五百四十二億元轉作外匯儲備的管理目的。

這一筆澳門幣五百四十二億元的金額以庫房帳目存放於澳門金融管理局(澳門金融管理局對澳門特別行政區庫房帳目的負債)由其單獨負責管理及悉數運用於澳門特別行政區外匯儲備上。

IV - 結論

經審議及分析後，第三常設委員會的結論如下：

- 1) 認為《財政儲備法律制度》法案已具備提交全體會議作細則性審議和表決的要件；
- 2) 建議政府代表列席細則性表決本法案的全體會議，以提供必需的解釋。

¹⁷ 在附加第十條及第十一條後，所有其他條須重新編排。

2011 年 7 月 28 日

委員會



鄭志強

(主席)



崔世平

(秘書)

張立群



高天賜



梁安琪



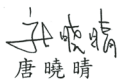
劉永誠



林香生



陳偉智



唐曉晴

表 1

預算盈餘、可動用資金、財政儲備及外幣儲備於2003年至2010年之狀況

(以澳門幣百萬元為單位)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
澳門特區中央帳目								
1 累計預算盈餘 (a)	7,581.6	13,742.1	20,758.7	30,597.5	52,435.4	77,568.5	98,015.0	139,892.8
歷年結餘	4,923.9	7,581.6	13,742.1	20,758.7	30,597.5	52,435.4	77,568.5	98,015.0
轉入結餘的調整 #	..	..	..	..	..	..	(3,370.0)	0
預算執行結餘	2,657.7	6,160.5	7,016.6	9,838.8	21,837.9	25,133.2	23,816.5	41,877.8
2 澳門特區庫房帳目	7,602.1	13,760.3	20,770.9	30,634.7	52,446.0	77,804.4	98,202.6	139,892.8
澳門政府存於澳門金融管理局的存款 *	9,558.8	16,871.4	24,239.8	34,478.6	56,249.1	81,467.1	100,153.1	142,683.1
公庫帳目(中國銀行+大西洋銀行)及其他帳目	(1,956.7)	(3,111.1)	(3,468.9)	(3,843.9)	(3,803.1)	(3,662.7)	(1,950.6)	(2,790.3)
3 澳門特區儲備基金	10,902.3	10,889.1	11,073.4	11,620.2	12,230.6	12,382.7	12,809.0	13,075.4
每年增前收益	167.7	111.8	184.3	546.8	610.4	152.1	426.3	266.4
年收益率	1.5%	1.0%	1.7%	4.9%	5.3%	1.2%	3.4%	2.1%
撥入澳門特區庫房帳目的收益	250.0	125.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4 澳門特區財政儲備[1+3]	18,483.9	24,631.2	31,832.1	42,217.7	64,666.0	89,951.2	110,824.0	152,968.2
佔本地生產總值的比率	29.2%	30.0%	33.8%	36.3%	44.7%	54.2%	65.2%	68.4%
可應付中央帳目開支之月數	20.0	23.4	24.6	29.9	42.7	41.6	39.3	48.6
5 公營部門之存款	14,244.8	22,348.5	31,314.0	42,488.7	66,625.1	93,117.3	116,459.7	165,625.5
特區政府存於澳門金融管理局之存款	9,558.8	16,871.4	24,239.8	34,478.6	56,249.1	81,467.1	100,153.1	142,683.1
澳門特區政府於其他金融機構之存款 (b)	4,686.0	5,477.1	7,074.2	8,010.1	10,376.0	11,650.2	16,306.6	22,942.4
6 正式外匯儲備	34,733.5	42,540.5	53,429.2	73,110.7	106,290.5	127,160.6	146,578.7	190,186.8
政府存款佔外匯儲備的比率	27.5%	39.7%	45.4%	47.2%	52.9%	64.1%	68.3%	75.0%
7 金融管理局本年度盈餘	361.0	455.3	490.5	1,890.1	2,654.3	1,829.7	2,065.4	2,335.7
撥予澳門特區政府	200.0	50.0	150.0	200.0	231.1	100.0	100.0	100.0
金融管理局資本溢存	161.0	405.3	340.5	1,690.1	2,423.2	1,729.7	1,965.4	2,235.7
8 金融管理局資本儲備	3,439.1	3,836.4	4,418.9	6,501.0	9,897.3	12,199.9	15,249.3	17,569.0
佔金融管理局總資產的比率	7.5%	6.9%	6.7%	7.6%	8.2%	8.7%	9.5%	8.6%
備忘錄								
9 按當年價格的本地生產總值	63,339.0	82,006.1	94,122.0	116,207.6	144,820.6	166,010.2	170,094.7	223,743.3
10 中央帳目開支 (c)	11,099.4	12,653.6	15,543.4	16,920.9	18,190.0	25,943.5	33,824.6	37,758.1
12 金融管理局的總資產	45,798.9	55,209.8	65,861.0	86,064.0	120,311.9	140,992.5	160,379.7	204,509.7

在2008年動用了澳門幣3 370 000 000元的結餘以支付現金分享計劃及醫療券計劃的開支。

* 特區公庫存款存於澳門金融管理局之儲金局存款。

(a) 澳門特區中央帳目結餘：不包括歷年結餘及自治機構的其他專有基金。

(b) 政府庫房的存款及自治機構的存款，但後者不包括郵政局、退休基金會及印務局以及非從事金融業的公營企業的存款。

(c) 不包括自治機構的本身開支，即不包括靠澳門特區中央帳目的轉移而支付的開支。

... 未能提供資料

資料來源：由金融管理局提供的年報及貨幣金融統計的資料；澳門特區帳目/財政局提供的歷年資料/及統計暨普查局提供的2011年第一季的本地生產總值估計。

表 2
(2000-2010) 外匯儲備及營運結餘：年均投資回報率

(以百萬元澳門幣為單位)											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
外匯儲備											
一月			28,351.4	31,216.3	35,225.1	43,747.3	54,593.5	76,130.9	108,927.2	129,205.2	147,538.0
二月			28,200.8	31,833.2	34,657.2	44,415.9	54,429.8	78,911.2	111,800.2	131,599.3	149,813.9
三月	23,212.5	27,363.6	28,384.6	31,873.6	34,093.1	44,530.6	56,434.7	82,096.8	114,923.4	134,384.1	156,225.2
四月			28,747.3	32,484.7	34,678.1	44,445.0	58,459.3	84,486.5	116,684.6	137,360.4	157,276.3
五月			28,847.1	32,773.0	34,948.7	44,967.4	60,684.5	86,592.6	116,398.2	140,627.7	158,258.4
六月	24,367.1	27,795.1	29,485.7	32,818.2	36,060.9	45,986.6	63,037.6	89,589.5	118,491.0	141,948.9	163,707.6
七月			29,751.0	33,015.2	37,202.6	47,119.8	63,539.3	91,394.5	120,328.4	140,759.3	165,520.8
八月			30,631.5	33,505.2	38,899.0	48,491.7	64,643.3	93,752.0	122,373.7	141,147.9	165,215.7
九月	25,432.4	29,116.8	30,643.0	34,025.9	40,108.0	49,194.6	66,304.2	96,632.3	124,495.1	142,228.4	169,670.1
十月			31,241.9	34,787.8	41,379.3	50,321.2	68,620.7	99,683.3	123,786.0	142,174.8	175,114.0
十一月			30,822.0	34,590.5	42,374.1	52,001.6	70,727.0	103,455.5	126,438.5	145,774.9	182,226.7
十二月		26,696.1	28,177.3	30,527.4	34,733.5	43,540.4	53,429.2	73,110.7	106,200.5	127,140.6	146,578.7
年均結餘	24,927.0	28,113.2	29,636.1	33,138.1	37,771.4	47,387.6	62,882.0	90,751.7	119,317.2	139,482.5	165,062.8
營運收益	1,784.6	1,470.3	1,192.3	921.5	852.8	1,418.5	3,275.3	5,132.2	4,627.9	3,174.4	2,172.4
營運開支	1,139.8	911.8	648.1	465.7	352.4	892.5	1,183.9	1,788.5	2,508.8	406.5	655.6
營運結餘	644.8	558.5	544.2	455.9	500.4	526.0	2,091.4	3,343.7	2,119.1	2,767.9	1,516.8
外匯儲備回報率	2.59	1.99	1.84	1.38	1.32	1.11	3.33	3.68	1.78	1.98	0.92
備忘錄	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
澳門特區政府存放金融管理局的存款											
年底結餘	3,787.6	4,940.2	6,861.8	9,740.7	17,000.9	24,272.8	34,478.6	56,310.0	81,467.7	100,153.1	142,083.1
年均結餘 #	3,618.7	4,048.3	5,602.9	7,945.8	13,067.8	20,146.9	29,146.3	46,730.3	73,432.8	91,635.2	126,361.6
佔外匯儲備的百分比	14.5%	14.4%	18.9%	24.0%	34.6%	42.5%	46.4%	51.5%	61.5%	65.7%	76.6%
澳門特區儲備基金 - 期末	10,531.9	10,821.2	10,984.6	10,902.3	10,889.1	11,073.4	11,620.2	12,230.6	12,382.7	12,809.0	13,075.4
年淨收益	546.9	589.4	266.5	167.7	111.8	184.3	546.8	610.4	152.1	426.4	264.4
轉至澳門特區帳目的款項	-200.0	-300.1	-103.1	-250.0	-125.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
澳門特區儲備基金的投資回報率 ##	5.37	5.60	2.46	1.53	1.03	1.69	4.94	5.25	1.24	3.44	2.00
3個月的香港銀行同業拆息* - 年均率	6.12	3.57	1.79	0.96	0.39	3.00	4.20	4.25	2.27	0.38	0.23
澳門通脹率 - 年均率	-1.61	-1.99	-2.64	-1.56	0.98	4.40	5.15	5.57	8.61	1.17	2.81

根據澳門金融管理局出版的刊物資料，三月、六月、九月及十二月各季期末結餘的平均值。

按本年淨收益及上年末基金結餘計算，和以澳門特區政府存放澳門金融管理局的存款本年度的基金結餘按年平均值計算。

* 香港銀行在同業市場港元拆借資金三個月利率。 "基準" 作為亞洲金融市場參考指標。

資料來源：(2000年至2010年)澳門金融管理局報告、帳目及月、(統計暨普查局資料綜合消費物價指數、(香港金融管理局資料)香港銀行同業拆息及
財政局投資(2008年及之前歷年財政年度)的澳門特區總帳目及預算執行情況報告。

表 3

基本儲備的核定

組織分類	組織分類	2011開支預算
編號	項目	金額
01-00	一般事務	989,248,000
01-01	澳門特別行政區政府	13,129,000
01-02	行政長官辦公室	222,972,000
01-03	行政會	20,011,300
01-06	行政法務司司長辦公室	30,881,100
01-07	經濟財政司司長辦公室	36,196,200
01-08	保安司司長辦公室	24,318,300
01-09	社會文化司司長辦公室	175,539,500
01-10	運輸工務司司長辦公室	52,147,500
01-12	澳門駐里斯本經濟貿易辦事處	16,865,000
01-13	澳門駐布魯塞爾歐盟經濟貿易辦事處	5,855,000
01-15	澳門特別行政區駐北京辦事處	21,251,700
01-17	澳門駐世界貿易組織經濟貿易辦事處	11,063,900
01-18	法律改革辦公室	24,798,000
01-19	個人資料保護辦公室	25,518,600
01-20	建設發展辦公室	76,392,700
01-21	能源發展辦公室	28,629,000
01-22	中國與葡語國家經貿合作論壇常設秘書處輔助辦公室	50,157,700
01-23	金融情報辦公室	17,252,100
01-24	人力資源辦公室	37,806,600
01-25	運輸基建辦公室	49,315,200
01-26	澳門特區政策研究辦公室籌備辦公室	15,808,000
01-27	中國藥科技園籌備辦公室	33,339,600
03-00	行政暨公職局	385,902,600
05-00	教育暨青年局	2,669,793,000
07-00	統計暨普查局	186,471,800
08-00	電信管理局	147,191,400
09-00	財政局	309,407,300
11-00	退休金及退伍金	6,618,500
12-00	共用開支	11,030,709,600
13-00	高等教育輔助辦公室	43,589,200
14-00	交通事務局	689,617,800
18-00	身份證明局	179,997,700
19-00	經濟局	151,247,100
20-00	澳門監獄	304,818,900
21-00	澳門特別行政區海關	394,955,600
22-00	地球物理暨氣象局	58,063,200
23-00	旅遊局	189,154,000
24-00	新聞局	97,607,900
25-00	警察總局	29,997,000
26-00	博彩監察協調局	182,604,000
27-00	港務局	314,928,700
28-00	澳門保安部隊事務局	2,398,865,000
29-00	勞工事務局	341,980,200
30-00	法官委員會	620,000
31-00	地圖繪製暨地籍局	59,623,100
32-00	司法警察局	638,442,700
33-00	環境保護局	111,792,600
34-00	法務局	219,659,500
35-00	土地工務運輸局	283,630,200
37-00	體育發展局	110,685,000
38-00	文化局	198,441,200
40-00	小結	22,725,662,800
40-00	投資計劃	11,370,000,000
50-00	指定之帳目	15,112,757,200
	經第14/2010號法律通過的預算	49,208,420,000
	經第3/2011號法律通過的追加預算	500,000,000
	修正預算	49,708,420,000
	基本儲備=修正預算150%	74,562,630,000

2010 年 11 月 10 日全體會議摘錄

主席劉焯華：各位議員：

繼續我們的會議，我們進入議程。第一項議程是引介、一般性討論及表決《財政儲備制度》的法案。多謝譚司長及官員列席今天會議，首先請譚司長作一個引介。

經濟財政司司長譚伯源：多謝主席。

主席、各位議員：

回歸以來，特區政府一直有序地修訂關於公共財政管理的法律法規，以期建立更高效、透明及規範的公共財政管理體系，而有關改革工作的其中一項重要組成部分就是建立財政儲備制度。

隨着特區近年公共財政盈餘逐漸增加，為了更妥善管理有關盈餘，以取得最大的資源效益和防範未來的財政風險，特區政府認為目前是適當時機透過立法方式建立符合澳門實際需要的財政儲備制度。

本法案的主要內容是：

設立財政儲備制度。

財政儲備分為兩部分，即基本儲備及超額儲備。

財政儲備的資金來源為特區的所有財政結餘，當中包括本法案生效後經結算及註銷的特區儲備基金及歷年財政年度結餘，以及其後每一財政年度的結餘及投資回報。

儲備的規模方面。基本儲備的金額相當於經立法會審核並通過的最近一份財政預算所載的特區非自治部門及行政自治部門開支總額的一倍半；

其餘資金則撥作超額儲備。

基本儲備是為特區公共財政支付能力提供最後保障的財政儲備，只有在超額儲備完全耗盡的情況下方可使用。

超額儲備是指配合特區公共財政政策的施行並為公共財政支付能力提供保障的財政儲備，尤其可對特區年度財政預算赤字及有利於社會和經濟發展的資金需求提供財政支援，以及在發生自然災害及疫情時提供財政支援。

財政儲備的資金由金融管理局負責投資及管理，其結餘及投資收益等資料須定期公佈，以便公眾知悉及監察。

使用規則方面。法案訂定無論是基本儲備還是超額儲備，只有在立法會審核並通過年度財政預算案或預算修正案後，才可使用。

按截至 2009 年 12 月 31 日的數據顯示，特區儲備基金及歷年財政年度結餘總額為 1,108.24 億澳門元，如以 2010 年財政年度預算為基礎，則有關的基本儲備金額約為 560 億澳門元。

主席、各位議員，我的引介完畢，多謝。

主席：吳國昌議員。

吳國昌：多謝主席。

司長閣下：

在這裏當然是會表達是支持財政儲備法案，本人一直都認為澳門特別行政區是應當正式設立財政儲備制度，裏面當然是有基本的財政儲備，亦都可以將是其餘的款項是及早規劃，用於支援長期的發展。這個法案裏面規定的我會覺得基本上是一個可以接受的範圍，但是作為一般性的討論都還是需要追問一些問題。就是如果我們能夠建立一個財政儲備制度，就估計即時之間我們會將過千億的財政儲備將它是大約一半是列入去那個基本儲備那裏，大約的另外一半就會是可以動用，估計 2011 年就我想未必需要一定動用到儲備，因為我們的現在近年的收入的發展的情況來說都相當可

觀，在這樣的情況之下，實際上我們社會是有急需，就我們不要做敗家仔，即是那幾年來一直政府儲埋儲埋的錢慢慢又散了去，而是說我們要將剩下來的好好規劃地來用在支援長期的發展，所以在這裏我亦都希望作為法案的一般性討論，希望知道在司長辦公室裏面的，譬如你的枱面，有沒有任何的一些計劃是可以將當法案一通過之後，就可以是計劃將那些非必要的財政儲備是撥入去，或者成立、或者是撥入去是既有的一些支援長期發展的基金，例如，司長轄下都知道，社會保障基金其實是不夠錢的，勞資雙方都傾不掂供款問題，一次過撥款或者是用某種方式注資入去社會保障基金來到令到這個基金變成是一個有信心是可以長期地是生存的一個基金，這是很有必須的，會否是需要動用到我們這個非必要財政儲備？如果要的時候，我們會怎樣做，是怎樣撥款入去？有沒有公開諮詢？

還有就是說我們的教育發展，無論高等或者非高等教育的發展，社會服務產業上的發展，以至到我們怎樣支援在職貧困或者鼓勵就業的長期各種措施，相信都需要是有長遠的支援性的款項，而不是依賴每年的財政撥款每年再考慮，這一些都是需要及早規劃的，在法案的通過或者處理的同時，特區政府有沒有任何計劃是進行公開的諮詢，就著這些非必要財政儲備更好的規劃去成立或者注資入去各種長期支援發展基金裏面作出管備，而在司長目前你辦公室案頭上有沒有這些計劃存在。

多謝。

主席：崔世昌議員。

崔世昌：多謝主席。

譚司長、各位官員：

看了這個法案，我覺得是適時的，以及是確實有需要的。但是只是有一點我覺得應該是提出來在今天應該要給司長帶回去考慮在這條文裏面，應該要有所增加的。我基本上是贊成由金融管理局是負責是作為一個執行者，但是這麼龐大的款項，以及關係到全澳市民的福祉，我覺得是責無旁貸，特區政府應該是要設立一個監督的機構、或者是一個決策的是幫助這個……如果是一個決策的，亦都是幫助這個金融管理局是作一些決定，作

為監督的機構亦都是，或者是一個監督的組織是由司長領導下、或者用其他的方式是對這筆龐大的儲備是做一個比較規範性的監督，以及是更好的管理，至於詳細的可以在細則性討論的時候大家再研究，但是這個只是我提出的意見，希望司長是帶回去，亦都我們希望我們的小組是到討論到這個問的時候，交落去小組的時候，是希望大家關注這個問題。

多謝。

主席：林香生議員……高開賢議員。

高開賢：多謝主席。

司長、各位官員、各位同事：

政府提交了有關的這個財政儲備，設立這個財政儲備制度這個法案，當然我亦都會表示支持。但是，同樣我亦都是關心一個方面就是有關的監管、運作，以及有關的未來的對於這個基金的處理，怎樣能夠是可以提高到他的回報率。因為當期時我們亦都知道，在回歸的時間，這個中途土地小組收入的總量是有九十九億多的，而裏面其中是有三十億八千一百萬是這個收益，即換句話來說，當期時就有關的這個收入拿了出來投資所得的回報，我們知道有百分之八到百分之十以上一個比較高的一個回報率，但是在現階段來說我們看回特區政府在現時來說這十年裏面，對有關的這個基金，它本身所得的回報率相對來說是比較低。同樣，在回歸前的時間，對於有關的這個土地基金方面的，投資方面，當期時亦都是遇著有金融風暴等等的各種因素存在，但是所得的回報率亦都能夠有這麼高，而現在來說我們本身的相對的回報率來說，是由這個一點幾到這個五點幾的一個數字，所以我們考慮就是設立這個財政儲備制度的時間，但是在裏面同樣好像剛才崔世昌議員所提到，我們是交給這個金管局去作為一個執行機構去管理，但是有沒有考慮到那個去監管，怎樣去監管有關的投資是應該怎樣去處理，有沒有考慮到好像這個回歸前的土地小組方面來說，亦都會邀請了一些社會的人士來到設立這個土地基金的投資委員會及諮詢委員會的這一些方式來到去給一些、提供一些投資的意見給到我們，使到我們在未來有關的土地基金裏面，有關的這個基金裏面，儲備基金裏面來說，能夠有更高的一些回報率，即在這方面我們在法案裏面是看不到，尤其這個金融

管理局，它只是作為一個執行的機構，究竟那個去監管他，他向那個負責等等方面來說，在法案我們是看不到，所以我們很希望，即除了我們是支持有關這個制度的設立，但是同時來說在法案討論的時間，我們希望能夠再進一步對有關的這個運作及管理方面能夠有更詳細的研究及討論。

多謝。

主席：林香生議員。

林香生：多謝主席。

司長、各位官員：

首先本人是非常支持這個法案，但是法案裏面是有些問題需要釐清，第一個就是一倍半那個來說，現在我們的寫法是非自治部門、行政自治部門，變相來說一些財政行政自治部門的開支不納入，這裏來說有幾件是，我不知有沒有理解錯的就是有些是大數來的，譬如衛生局，我們是不在這個，衛生局一年用幾十億，教育局用幾十億，即除了 6M、除了那個社會保障基金，除了這個退休基金會這些之外，這裏是有沒有一些東西是有沒有問題？是否？因為 6M 那個狀況。

第二個來說，確實剛才兩位議員都說過金融管理局的問題，在這裏來說我不是反對金融管理局去管理這筆數，但是在金融管理局本身的組織章程是要跟隨要改的，因為現在的組織章程是不具這個權力的，因為原來我們給那個土地基金轉為一個叫基本儲備那裏來說是用緊一個行政批示，一個行政命令去做緊這一件事，是否？但是現在來說我們這個法律那個狀況，變了來說，在整個金融管理局這個架構來說，因為這一次要管這筆錢的情況來說，剛才兩位議員都提到一個監管問題，一個制度問題，現在我們金融管理局那個組織章程它沒有好好在這裏有一個情況，是否需要補充回這一個很具體的章節，是否？因為有法可依，有法可跟，亦都有事可以做，是否？至於那個一倍半來說，我覺得是應該有某些的部門應該包回來，因為我們現在的財政自治部門，財政行政自治部門，有某種情況來說是一種組織怪胎，因為它有錢收，它有收入我們就叫做這個，完全撥那個就不算，它本身就是有一個不是這麼合理的制度性的問題，在這裏做財政預算的時候，有些東西是要考慮細一些。

另外一個來說，吳國昌議員所提緊的，要注入去的，在這裏來說除了社會保障基金那些問題之外，公務員的退休金亦是一個“窿”來的，因為我們現在來說一直調整，但是退休金是一個“窿”來的，它是後無來者，這裏是一個要預先我們要去籌謀的問題。

主席：高天賜議員。

高天賜：多謝主席。

司長及各位官員：

司長我有兩個問題希望得到明確解釋。首先對設立財政儲備以防將來不時之需的法案，我表示支持。

第一個問題是，司長在介紹法案時說：由金融管理局負責“財政儲備的投資”及“財政儲備的管理”，即金融管理局對管理這些財政儲備負有巨大責任。根我所知，金融管理局目前將其本身的資金進行投資，且其本身亦擁有一個對金融投資監督的架構。這問題剛才我的同事亦有提及。將來會採用內容監察機制還是設立另一種機制如我的同事崔議員剛才提到的監察方式呢？可否解釋一下這兩種機制實際上是如何運作的？

第二個問題是，由於儲備的資金龐大，其財政投資會否像退休基金會一樣對國際上的一些投資項目進行研究或由私人機構對這筆金額進行管理呢？如果會的話，會採用哪種方式？因為我也有興趣知道如何投資這筆款項，肯定不會作定期存款吧，因為現在的利率非常低。

多謝。

主席：吳在權。

吳在權：多謝主席。

司長、各位官員：

在今天這個法案裏面，我很高興見到特區政府在回歸十一年裏面，在

今天第三屆裏面這個陽光政府及科學決策這個情況之下，提到這個財政的儲備，而且看到這個金額可以說是令到整個社會市民應該是樂見的，在這個前提之下相應是支持，但整個在這個法案文本裏面，在三章十三條裏面來說，確實正如有些同事看到提到一個問題就是說，在這個機制上及監督上，確實是未看到有一個比較的條文而說到出來的，所以在這裏我亦都是提一提少少個人自己的一個意見，確實在這麼龐大的這個特區政府的財政儲備這個體系下來說，一個就是說怎樣 Set 一個機制，這裏基本上已經有兩個儲備的制度，但是怎樣去運行，怎樣去指導性，如果當然對金融管理局在澳門特區裏面去來到主管這個金融體系這方面，這點是沒有意見，但是對於一個財政的儲備這麼龐大的情況之下，是怎樣能夠運用得更妥善，能夠發揮得更大？如果在這個方面，單是一個金融管理局裏面，我覺得是一個體制及法律上都是仍然有一個空間去的，所以在這裏我都是建議是否說應該要審慎一些，再探討一下有沒有另外加以對這一個的財政儲備上一個運行及一個監督上去做多一些事情，否則的情況之下，正如所說的，權力越大，出問題可能相應就會出現，所以權力應該是為老百姓、為特區政府服務的。我在這裏今天這個是初步的引介，我給少少這樣的看法。

多謝。

主席：何少金議員。

何少金：多謝主席。

澳門的地方很細，那個經濟結構那個收入亦都是比較單一，我們都看到現在政府能夠設立這個財政儲備，的而且確對於澳門特區這個可持續發展是起到一個很積極的作用，這個是完全是認同及支持，但是正如剛才很多同事都說到，就是對於這一個財政儲備的一個管理制度方面，其實是很多的先進國家裏面都很講求一個就是專業性，以及一個就是要有一個透明度及要有這個問責的。但是，真的看回這一個法案裏面就是在這一方面似乎就是看不到，即這一個比較薄弱的，尤其是譬如議會的一個監察的一個這樣的功能的方面是否在這裏亦都是的作用看不到有多大的這樣；因此，都是比較關注回就是說那個財政儲備的管理的方面，應該真的要考慮了。

多謝。

主席：請譚司長，剛才很多位議員都提到那個關於管理的問題，當然還有其它問題，請譚司長作回應。

經濟財政司司長譚伯源：多謝主席，多謝各位議員的意見及一些提問。

或者先講講吳國昌議員的提問，就是當然對社會保障基金長遠的一個穩定及一個對它社保的基金將來的一個資源一個保證，這個特區政府一直都是非常關注，亦都是會根據未來的一些需求是作出一些，做緊一些的準備工作，我想這個同樣就是未來的教育發展等等各有關部門亦都為每一個這些的範疇的未來發展是做緊很多研究及一些的工作，但是現在暫時是未有甚麼的具體的計劃是需要馬上動用到我們現在所提出的超額儲備那部分，因為大家都明白在這幾年其實我們的財政方面的收入都比較有保證，而且在這三兩年都是有財政盈餘的方面，所以現在馬上手上或者我們的枱面上是沒有甚麼計劃是馬上需要動用到這個超額儲備的。但是對這些社保支援、對這些教育發展未來的支援，其實特區政府一直各有關部門都是非常關注的，以保證這些的，尤其是這些這樣的對市民比較關注或者比較關心的一些的這些這樣的發展我們是會特別留意。

我想關於到是當然我是很同意崔世昌議員及高開賢議員所提到的，在我們在委員會細則性大家去審議這個法案的時候，如果在那方面的不足，例如我們對這個投資方面的監督或者金管局將來在這方面行使那個管理權方面的有甚麼不足方面的一些條文方面的修改、或者條文的增加，這個我們是同意，我們是會繼續去傾。但是，如果基本上亦都請議員考慮，其實就是說，金管局本身，它本身在它架構裏面，它已經設有監察委員會及諮詢委員會，其實監察委員會及諮詢委員會，金管局的監察委員會及諮詢委員會已經是包含了是金融機構的很多的社會人士，亦都包括了是我們專業界的人士，包括了例如會計師方面的代表，亦都是包括了一些的專家、學者的代表等等，我們覺得基本上這個在架構裏面已經是有一個監察及有一個諮詢，但是當然將來是否需要再增加這個架構？這個我們可以去大家再進一步商討。

關於到那個金管局的本身在管理這些儲備這個職權或者對他們的職權

方面，或者我請丁主席在這裏補充一下。

金融管理局主席丁連星：主席、各位議員、譚司長、各位同事：

其實根據回金管局那個組織章程，即法令 14/96/M 批准的組織章程，我們是一向可以行使中央儲備庫職能，以及管理特區政府外匯儲備的，其實我們亦都根據有關那個規範去做好我們那些儲備管理工作，在局裏面那裏是會有一個專責部門是專是管理投資各方面，亦都是直屬行政委員會去具體負責那個投資那個情況，其實一向以來，因為現在隨著這個財政儲備制度那個設立，基本上一向作為特區那個歷年那個盈餘，將來那個制度成立之後，就會更加規範變了一個儲備，其實在我們的職能來說去管理那筆錢，基本上是與一直以來的做法應該是沒有沖突的，當然如果我們亦都會因應回那個儲備制度的設立及有關條文那些規範，將來譬如說有關那些業績的公佈或者有關數字那些東西會跟回有關的法律去定期公佈。

主席：剛才林香生議員問那個關於那個基本儲備那個 1.5 倍，涉及到的自治機構與及這個非自治機構的問題，因為你那個一倍半只是……

財政局代局長江麗莉：主席、各位議員、各位同事：

其實我們是用一倍半，我們就說非自治機構，以及這個行政自治的部門，其實在裏面已經包了就是說我們撥給自治機構，每年撥給自治機構的津貼的，都是會包括在這裏的，只是你說自治機構那裏，只是欠你說差額只是透過他們本身的收入來去支付開支，其實自治機構的整體那個最大那 Part 那個金額，其實已經包括了在這個數據裏面。

主席：崔世昌議員。

崔世昌：多謝主席。

譚司長、各位官員、各位同事：

對於剛才譚司長作出的回應我基本上是認同的，但是有一點我想政府方面應該帶回去研究一下的就是我剛才所提出的，是設這些的監督，我不排除，亦都很贊成金融管理局裏面現在的監督機構裏面推派代表在這個監

督機構裏面的成員，但不是全面由他們去監督，因為為甚麼？在今天來說這裏是一千一百億，但是如果大家都看到的，有數據看到至到現在這個月份，再過到年底的時候應該是去到一千四、五百億，這個是龐大及應該配合特區第三屆政府的陽光政府及這個科學決策，以及這個知情權是應該比市民多一些，我覺得是應該是有一個比較是更高層次的監督存在，我覺得如果以我個人意見這個是不成熟的意見，我覺得這個監督的委員會或者是甚它應該是司長作為這個主席，這樣變了我們的信心更加大，因為司長是主管及我們全面的是有關財政事宜，這個是一些的回應，亦都是一些的意見。

多謝。

主席：區錦新議員。

區錦新：是，多謝主席。

司長、各位官員：

就剛才提及到那個一倍半那個問題，這就現時在這裏裏面訂定一倍半就只是用一個財政年度那個財政開支來到訂，但是實際上我們在譬如以二零一零年的時候，這個今年這個財政的總的開支，當然都包括這個備用金的，這是五百二十億的，這時候，現在我就用一個三百七十多億作為一個基數來到去訂定那一點五倍的時候，是否、是否……即為甚麼用一個這樣的方式來到計算？為甚麼不是用回整個財政預算那個總體開支，當然包括備用金在內，總體開支來到計算，我想了解一下究竟那個這方面的考量是怎樣。

主席：高天賜議員。

高天賜：多謝主席。

司長、各位官員：

關於剛才的問題都答了我的了，即關於監督，剛才金融管理局的丁主席很清晰，雖然是這樣，但是仍然由於是一個龐大的資金，在運作的時候

我想了解有沒有研究究竟會否需要擴大這個委員會，或者好像有同事覺得需要另外一個委員會，這些是修改法例這個情況之下，但是我擔心一件事就是第一就是那個透明度，透明度裏面來自兩方面，第一就是怎樣去保值這筆龐大的資金，無理由放定期的，這應該就會投資，是否這個投資可否說少少，是裏面金融管理局的人士自己去做這個投資，還是運用市場裏面的公司，好像退休基金會那樣去要求他們投資，這一方面我們都想知道是怎樣去運作。第三就是在當是需要找這些這樣的公司，會否可以增加一些透明度，廣泛在國際性邀請一些有經驗的、有能力的，保障到這些龐大的資金是真真正正有一個保障，而使到我們將來是有一個真的運用到一些錢到需要的地方，所以我這裏可否說多少許是兩方面，有沒有研究擴大那個監督的委員會，或者既然丁主席都說到已經是運作得好，不需要這樣做，說給我們聽不需要，但是始終那個透明度是否他自己去做，還是找那些公司？可否說多少許。

唔該。

主席：請譚司長。

經濟財政司司長譚伯源：主席：

多謝幾位議員的意見及提問。

崔世昌議員的意見，我們同意去考慮的，我想在這個委員會的討論方面，我們可以大家再深入去大家作這方面的討論。關於區錦新議員的提問，就是我想作為這個以財政的實際開支去作一個計算的一倍半的那個水平，我覺得合適的，因為我們那個的基本儲備都是保證我們那個開支，支付開支那個能力，我們在今年，尤其是在制定一一年的預算的時候，我們是將那個所謂結餘的準備金是排除了在這個開支之外，因為這個結餘準備金不是，或者聽了各位議員的意見都不是預備是一個開支一部分來的，所以我想以保證那個開支的支付能力，這個這樣訂一倍半是適當的。或者在投資方面，我想請丁主席在這裏說明一下。

金融管理局主席丁連星：主席、各位議員、譚司長、各位同事：

或者我給大家簡單介紹一下我們現在目前那個做法，如果在外匯儲備

來說，我們第一是要確保我們的投資是要有高度的流動性，因為可以鞏固回現在那個所謂貨幣發行局那個運作；另外一個亦都是在這個大前提之下，亦都是追求一個，即比較合理的回報，其實我們的投資工具裏面，基本上是分開兩大類的：一大部分就是金管自己直接管理，另外，比較少的部分就是我們找國際性那些專業投資機構去幫我們管理。其中，當然那些現在國際上那些比較國際對換性的貨幣，例如美金、歐元、港紙這樣，我們都會有投資下去的，亦都是有回一定的規範，我們有內部的指引，譬如說我們投資債券的時候，那些有一定評級。舉幾個例，譬如在兩個兩大評級機構標準普爾及穆迪那些，我們都起碼要有兩個 A 以上那些債券我們才投資，即為了是要那個穩定性及謹慎性那個考慮。

另外一方面如果在那個儲備基金，基本上我們都是同樣那個策略，但是因為儲備基金就不需要說要去到很流動性那樣，因為筆錢基本上都不動的，所以我們就會，當然這個大前提要追到合理的回報的，但是亦都是有指引規範了我們投資那個取向，亦都一如外匯儲備方面，大部分是我們自己直接管理，少部分亦都是委託國際級那些投資經理幫我們去管理的，而在投資那個債券方面，亦都是跟回一定那個評級，基本上我們是……譬如最高評級有四級，我們是在那四級下最低其中那級，最少的，以及是一定的比例，不可以超過百分之幾多這樣。譬如說，在我們那個投資組合裏面，如果評級去到我們剛才說那個 AAA 級及 AA3 級那裏的時候，那些債券的組合就不可以超過百分之三十，這個只是舉一個例子給大家，當然我們指引那個內容會比較複雜少少。

主席：還有沒有議員要求發言？沒有，這我們就……關翠杏議員。

關翠杏：不好意思，我剛剛聽完丁主席那裏，我有少少都很膚淺的問題。第一個就講投資管理，現在我們大家都知道，丁主席說了我們會有一些國際貨幣的，這就美元、歐元、港元，這個是國際貨幣來的，但是最近我其實我們澳門大家都困擾說緊澳門元那個，由於與美元那個，即與港元那個直接對換，即間接就受了美元那個影響，其實我們又面對緊人民幣我們經常那個升值，即不斷那個升值其實這個壓力上都幾大，現時在這個管理上，當然人民幣暫時還未是國際的貨幣，但是到底現時在這個資金的管理上有沒有條件考慮一下轉一些人民幣的投資？這個就是講緊債券，因為我們國家有債券的，我不知這些有沒有考量？這個是我一個都幾膚淺疑

問。這個是第一個，我希望想了解。

第二個我就聽丁主席說，現在我們買國際債券都是 AA 級，但我現在經常經過金融風暴之後，似乎這些 AA 級真信不過，到底我們用甚麼去衡量一個即國際評級標準？現在越來越覺得實際那個令到我們大家有信心那個危機，我們怎樣去確保我們那個資源能夠真正，即是說可以去管理得好？這真的有些憂慮的，現在很多的出現問題都是說 AA 級來的，都說給你聽有多少個 A 的，那我們怎樣搞？我都想看一下，丁主席是否可以從那個專業的角度給回少許的信心我們的。

主席：陳偉智議員。

陳偉智：唔該主席。

都有一些事情想請教一下丁主席的，因為剛才丁主席都說過，金管局本身是有一個依據，是第 14/96/M 號法令，這個法令本身就金管局的成立應該的前身是澳門貨幣暨匯兌監理署，這在回歸法的時候就改了名，這條法例，這個法律的通則，即制定了已經差不多十四年了，我想。可能當時本身那個適應性及那個結構，我想問第一個問題就是丁主席覺得有沒有需要作一個調整或者是一個補充，因為現在金管局是負責這個財政儲備的投資及管理，它本身那個職責或者任務，我想已經是增大了，如果本身的通則有些條文，例如文件的存檔，你只是保存十年，這些會否有些適應性的調整，在這個通則方面會否考慮加以修正，因為我們些同事都很擔心金管局本身現時那個職能或者架構是否能夠承擔回這個這樣的管理我們那個財政儲備的責任。

唔該。

主席：請丁主席。

金融管理局主席丁連星：主席、各位議員、譚司長、各位同事：

或者首先我回應一下關於關議員那個提問，基本上我們那個……當然我們作為要管理那個投資，我們一向的取向都很謹慎，以及我們都會時刻留意住國際上那些金融消息各方面那些；另外一方面就是剛才我提及那些

債券那些評級，其實現在我們持有那些債券基本上都是那些政府國債來的，所以安全性是比較高一些。另外一個問題就是有關人民幣那個投資，因為八月份的時候，人民銀行那裏已經宣佈就可以境外的中央銀行或者是即是參加貿易結算那些銀行都可以通過一定的機制參與我們的投資，其實我們的同事就已經部署好的了，亦都要向人民銀行方面申請，希望會多一個渠道去將我們的投資是比較多元化。另外，有關我們那個組織章程那個問題，其實那個基本上有關那個法令已經是將 AMCM 作為一個監管機構、或者是管理儲備的機構比較詳細的規範，當然亦都是有可能隨著角色有所調整，或者將現在的責任可能會比以前更大的時候，會適當去調整一下，即我們都會再重新去看，或者怎樣配合回現在那個財政儲備那個法律制度，具體或者正如剛才譚司長提到可以在那個小組討論的時候再比較具體討論。

主席：好，如果……還有，吳在權議員。

吳在權：多謝主席。

本來剛才都聽到丁主席說了，之前都沒有甚麼提問的了，但我剛剛就聽到就說，回應的就說那個監管及那個執行的投資都同在監管在金融管理局的情況之下，當然更具體的通則裏面，我回去會再詳細看看。但是我都很認同我們有些同事所提出的，一個投資及一個監管，如果在過去這個通則裏面到今天，即我主觀一些說，都覺得有一個似乎仍然是有些修改的必要；第二的情況之下，一個投資及一個監管，如果同在一個部門裏面的，從善意去看，無問題時當然是無問題，但是實質剛才我對上說，當一個權力越大的問題情況出現，那個問題就出現了，所以在這裏我都覺得，亦都很高興聽到說，在小組裏面是有一個探討的這個可行性，我希望留回在小組裏面再詳盡一下，不過在這裏我需要補充的就是這點。

多謝。

主席：沒有了？好，我們進入一般性的表決。

（表決進行中）

主席：通過。

2011 年 8 月 12 日全體會議摘錄

主席劉焯華：以立法會名義歡迎各位官員。各位議員：

現在我們進入今天的第二項議程，是細則性討論及表決《財政儲備法律制度》的法案，首先我們請第三常設委員會主席鄭志強議員作出引介。

鄭志強：多謝主席。

主席、譚司長、各位官員、各位同事：

財政儲備制度法案是行政當局在舊年十月二十九日向立法會提交的，並且在舊年十一月十日在立法會的全體會議上一般性一致通過了的，立法會主席將細則性審議本法案的工作交了給第三常設委員會負責，委員會在政府代表的充分配合下，完成了法案的審議工作，政府在今年七月二十六日向立法會提交了法案的修改文本，而委員會亦於七月二十八日簽署了意見書，請各位議員審覽。

我在這裏要向大會作補充說明的有兩點：

一、基於本法案所涉及的技術問題十分複雜，委員會曾經六次向立法會主席申請延長細則性審議的時間，從 2010 年 11 月 18 日委員會第一次會議，細則性審議本法案至到 2011 年 7 月 28 日簽署意見書，整個審議時間耗費了八個多月。

我要說明的第二點是基於政府立法取向是將管理財政儲備的目的與管理外匯儲備的目的相分離，當然這樣就涉及到金管局的資產負債表，亦都會涉及到澳門特別行政區官方儲備的水平，故此立法會財經顧問對外匯儲備的適當水平進行了深入的研究，同時金管局亦採取了專有的指標進行了研究，政府最後確定從歷年財政結餘及儲備基金結餘中調撥出 542 億轉入澳門特別行政區外匯儲備。

主席、各位議員：

第三常設委員會經過細則性審議及分析之後認為本法案已經具備提交全體會議作細則性審議及表決的要件，提請大會審議及表決。

多謝。

主席：各位議員：

現在進入《財政儲備法律制度》法案的第一章第一及第二條的細則性的審議。如果沒有議員提問的，我們直接付於表決。

（表決進行中）

主席：通過。

現在進行第二章第三條到第五條的細則性審議。沒有議員提出提問，付於表決。

（表決進行中）

主席：通過。

現在進行第二章的第六條至第八條的細則性審議。陳偉智議員。

陳偉智：唔該主席。

譚司長：

這一個我又要著第六條有些問題都與譚司長反映一下的，因為我看到財政儲備的來源，其實就是來自財政年度的預算的結餘，換言之就與特區那個公共行政有很密切的關係，譚司長身為特區的大掌櫃，我都知道一向你那個理財都是量入為出的，近幾年賭稅這麼豐盛，入方面就沒有問題，當然出方面亦都是應付得綽綽有餘的，但是剛才我們的同事在議程前發言的時候都提及到，就是說我們現在政府的公共行政部門出現了一些柏金遜定律，或者一些部門人手不斷地增加、擴編，在這些這樣的情況之下，特

區政府的負擔是會越來越增大的，收入方面有升有跌，但人員的支出，增加了，你要再削減就會比較困難，包括其它的一些福利、一些建設方面，我想問一下譚司長，在每年度的財政結餘方面或者各個公共部門那個支出方面，那個擴展方面，你心裏面有沒有一盤帳，來到去預防將來萬一有甚麼逆轉的時候，除了我們的財政儲備可以是應付之外，亦都不會出現大規模的收縮，引起社會上的一些不穩定情況出現，類似現在歐洲有些國家就出現類似的問題，都是與公務員人數過大的增長有密切的關係，或者福利被削減而導致社會的不安定，這方面我希望譚司長你作為一個大掌櫃看著這盤數的同時，亦都看著個支出的同時，會不會都提醒一下，或者監督一下有關各個部門那個公共支出在一個合理的水平？

唔該。

主席：請譚司長。

經濟財政司司長譚伯源：多謝主席、多謝陳偉智議員的意見及提問。

我想公共行政方面的管理方面，是特區政府一貫以來都是聽取社會的意見，亦都因應社會的發展及這個管理方面的需求是作出適當的考慮，從這個角度，財政的管理方面會因應一個就是我們特區政府的施政理念，施政及政策取向是在這個財政管理方面，是作出一個配合及在管理方面是會提供適當的意見，我想主要在近期，大家看到在過往的一段時間，澳門的經濟發展那個速度是比較快，亦都對社會服務的要求，市民對社會服務的要求是近幾年來亦都有比較大的訴求，所以在公共行政管理方面，個支出，個增長可能亦都是因應了這些情況，是會有一個比較大的增幅，但我們相信這個管理的規模去到一定程度，已經是適應了這個經濟及社會發展的情況之下，這個增幅是會相應是會因應個實際情況是會相適應的，所以在這方面當然作為財政管理的部門，會時刻都會留意著、關注著那個公共行政方面的支出的增長，這個我們亦都會是不斷關注這個情況是會提醒有關的部門在這方面作出檢討，我們是會繼續聽取社會各方面的意見，無論是公共管理方面的支出、或者是公共管理方面的一些政策，我們特區政府是會不斷是聽取社會意見，在這裏是作出這個考慮。

多謝主席。

主席：沒有其他議員的提問。現在將第二章的第六至第八條付諸表決。

（表決進行中）

主席：通過。

現在是第二章第九至十二條的細則性討論及表決。有沒有人提問？吳在權議員。

吳在權：多謝主席。

司長、各位同事：

在今天對於這個法案的提上來這個細則性的表決裏面，我本人就第十條及第十一條裏面，提少少這樣的看法。在這個法案一般性的引介的時候，即我本人都提過，提請行政當局對於一個的財政儲備那個使用及這個怎樣投資，以及那個監管上，是應該要慎之及應該要輔助行政當局裏面是一個更好的使用，結果在今天這一個細則性的表決裏面，我見到個文本就增加了這個第十條及第十一條這兩條的條文，我覺得本人都覺得這個是行政當局及小組的同事是做得相當好的，而使到這個法案在特區政府的財政儲備，個投資管理及監察上是有個更加明確的法律賦予，但是這裏雖然是這樣說，但是我想提少少的技術性的我看法的問題，我是不是很明白為甚麼第十條及第十一條兩條的條文個裏面的撰寫好似有一些……以及個意義本來是近似，但是兩條個文本個撰寫裏面是有少許不一樣的，我不明白那個理解是怎樣解。例如好似第十一條是很清晰地說出了那個作用，以及等等，而且很明確說出個人數等等，但是在第十條裏面，就看下去我現在來說，我都不不是很清晰，是否究竟這一個的諮詢委員會的人數是怎樣的這樣？我只是想聽聽這裏的解說的。

多謝。

主席：請譚司長。

經濟財政司司長譚伯源：多謝主席，多謝吳在權議員的提問。

我想在第十條那裏就寫得比較清晰就是財政儲備諮詢委員會就由下列人員組成，就這個包括了司長、包括了這個金管局的主席，以及金管局的行政委員，現在的行政委員是有兩名的，另外就是最多有五名屬於經濟及金融領域的專業人士，如果是從這四款來到看，最多的人數是可以去到九名，基本上就是這個回覆了。

主席：請吳在權議員跟進。

吳在權：多謝司長的解說。剛才司長的解說裏面，即數一數，我們即是說第十條裏面第四款裏面，最多五名屬經濟及金融領域的專業人員五名，加上上面那裏，如果一下的錯覺的情況之下，就會覺得只是八名來的，剛才司長說這裏裏面，是九名，這好似第一這個表述上是有個計數之餘的，第二的情況之下，在個第十一條裏面就很清晰說出第二款裏面，就說最多這個財政儲備監察委員會是由最多五名，這個很清晰的了，這為甚麼兩個就是不明，剛才說為甚麼不明兩個的撰寫裏面是有些這樣的情況，即很容易一下子的領悟理解錯了的，主要的作用是這樣。

多謝。

主席：請司長。

經濟財政司司長譚伯源：主席：

多謝吳在權議員的補充意見。我想這裏主要那個可能有增減的就是這個金管局行政委員會的委員，金管行政委員會的委員這個數目是可以增減的，即這個他們都可以……譬如他某些情況之下可能會加多個行政委員，加了行政委員他仍然可以成為這個諮詢委員，所以在這方面我們是在這裏採取個彈性，所有的金管局的行政委員都可以成為諮詢委員，所以這裏我就沒有寫了個實數在這裏，因為這個行政委員是會根據金管局的章程是在這裏可以有所增減的。

主席：吳在權議員。

吳在權：多謝主席、多謝司長。

在這裏我再想清晰少少，究竟到底第十條裏面，那個人數總共加起來是多少人的，我主要只提這點的。

多謝。

經濟財政司司長譚伯源：因為現在金管局是有兩名，除了金管局的行政委員會是有一位主席，他已經是在這個第二款那裏已經是包含了在這個諮詢委員會裏面了，除了個主席之外，還有兩名行政委員，這兩名行政委員就會符合第三款的資格，是會成為諮詢委員會的委員，所以就會變成九名了。因為司長作為主席，金管局的主席作為副主席，然後就兩名執行委員，就作為第三款有兩名執行委員，加埋最多五名的各界人士，所以就會有是總共是九名的人。

主席：沒有其它議員的提問，就現在對第二章第九至十二條付諸於表決。

（表決進行中）

主席：通過。

現在對第三章第十三條到第十五條細則性討論。有沒有攞？有沒有議員提問？沒有是否？好。那我們現在付諸於表決第三章第十三條到第十五條。

（表決進行中）

主席：通過。

我們今天第二項的議程《財政儲備法律制度》的法案全部通過，多謝譚司長。

區錦新：表決聲明。

主席：表決後聲明。

區錦新：是，多謝主席。

本人與吳國昌、陳偉智議員就對財政儲備制度法案的作出表決聲明。

設立財政儲備制度是一個遲來的法律，經過了近十一年的特區政府，才終於完成這個立法，只是當前更迫切的是制訂預算執行綱要法，眾所周知，現時因為博彩業的稅收豐厚，政府的財政收入每年都大有盈餘，根本無需動用歷年的滾存，所以財儲與否都只是一個數字來的，也由於政府的收入財政豐厚，以所謂平衡預算方式來制訂預算的時候，往往多了收入，就增加了支出來到平衡，如果在財政預算中除了備用金增加之外，各部門的開支亦實質有大量的增加，造成了部份部門大手大腳使用，甚至浪費公帑，亦都易衍生貪腐的問題，近年來，特區政府架構膨脹，人員急速增加，從特區成立的時候一萬七千幾公務員急升到現時二萬三千幾人，而且這種惡性增長還方興未艾，所謂“由儉入奢易，由奢入儉難”，尤其是公共架構的膨脹及人員開支的增加是剛性的支出，少有彈性，今天財政豐厚時對膨脹不在意而少警惕，將如同為特區未來埋下一個計時炸彈，因此特區政府必需是端正思想，嚴格遵節開支，對架構及人員的增加是極為嚴謹，同時更加應該加強立法會對公共財政開支的監察，制訂符合基本法需要的預算法律制度，引用前立法會主席曹其真在“十年工作總結報告”裏面所說的說話，本來立法會既有權批准政府的財政預算案，包括當中每一項的開支的具體通過就完全有權對項目應否及為何追加開支，加以批准控制，但由於現行的制度為政府在項目開支調整及追加上打開了方便之門，因而立法會在財政批准及監察上的權限與政府在執行上所享有的自由度之間產生嚴重的背離及偏差，因此儘快制訂符合基本法需要的預算法，以消除現行制度中的弊端，並由此強化立法會批准監管力度是一項當務之急，可見制訂預算執行綱要法已經是刻不容緩，在完成財政儲備制度成立法之後，預算執行綱要法就應該立即進入立法日程。

多謝。

主席：譚司長有沒有補充？

經濟財政司司長譚伯源：沒有補充。多謝主席。

主席：好，我們多謝譚司長。各位議員：現在休息十五分鐘。