

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1520/00-01號文件

檔 號：CB1/R/3

2001年6月15日
內務委員會會議文件

議事規則委員會

有關推行措施
改善事務委員會及法案委員會
審議立法及財務建議的工作機制
的進度報告

目的

本文件旨在匯報推行議事規則委員會(下稱“委員會”)所建議的措施以改善事務委員會及法案委員會工作機制的進展情況。該等改善措施的目的是加強立法會委員會在審議立法及財務建議方面的工作成效。本文件亦概述委員會對現時情況觀察所得的意見，並就委員會進一步提出的建議徵詢議員意見。

背景

2. 委員會曾在2001年1月12日就其對事務委員會及法案委員會審議立法及財務建議的工作機制作出的建議，諮詢內務委員會的意見(立法會CB(1)442/00-01號文件)。隨後主席在2001年1月23日代表委員會致函行政署長，提出一系列改善措施(附錄I)。行政署長2001年4月3日的覆函載於附錄II。

3. 為方便監察有關措施的成效，委員會認為宜在3個月後進行檢討。為此，所有事務委員會秘書均獲請在2001年5月提供資料，匯報事務委員會在2001年2月至4月期間審議立法及財務建議的情況。有關統計數據載於附錄III(a)及(b)。

委員會對檢討結果的意見

更新立法議程

4. 委員會曾要求政府當局定期提供立法議程的最新資料。政府當局就此提供了今個會期的最新立法議程，該份文件已在2001年3月23日

送交議員參閱。至於委員會要求當局在立法議程中訂明預期把有關法案提交立法會的時間，政府當局表示，立法議程至多只顯示政府當局在會期內的立法意向。當局不能訂明提交法案的日期，因為法案在提交立法會前需經多項程序，包括須獲得行政會議的批准。

5. 委員會察悉，截至2001年5月22日，在3月發出的經更新立法議程所列的35項法案中，只有8項已提交立法會或已作出提交立法會的預告。當局似乎有需要提供現時最新的立法議程。

進行諮詢的時間

6. 委員會亦曾要求政府當局在切實可行範圍內，盡早就重大的立法及財務建議諮詢有關的事務委員會，最好能夠在政府當局對有關建議作最後定案前進行諮詢。為此，委員會認為，把諮詢時間定在有關法案提交立法會3至6個月前，是評估政府當局是否有盡早徵詢立法會意見的適當指標。

7. 委員會察悉，由於今次是檢討2001年2月至4月的情況，在該段期間政府當局向事務委員會提出的建議，有不少是尚未提交立法會或財務委員會的，故此在現階段未能確定事務委員會所討論的建議是否最後定案，以及當局有否在所要求的一段時間前進行諮詢。在檢討期內當局向事務委員會提出的33項立法建議中，最少有13項(39%)是在有關法案提交立法會至少3個月前向有關事務委員會提出的。在當局向財務委員會及工務小組委員會／人事編制小組委員會提出的50項財務建議中，有47項(94%)是經有關事務委員會討論或送交有關事務委員會傳閱後，才列入財務委員會及工務小組委員會／人事編制小組委員會的議程內。此外，在上述50項財務建議中，只有3項要再交由有關的事務委員會進行更詳細的討論，然後財務委員會及工務小組委員會／人事編制小組委員會才作進一步審議。在該3項建議提交財務委員會及工務小組委員會／人事編制小組委員會之前，其中一項曾由教育事務委員會討論，另一項經規劃地政及工程事務委員會討論，其餘一項則曾送交房屋事務委員會傳閱。

提供討論文件的時間

8. 委員會又要求政府當局在有關的事務委員會會議舉行前預早提供文件，最好能夠在會議日期至少一星期前提供文件。**附錄III(b)**載列的統計數據顯示，政府當局就2001年2月至4月期間在事務委員會會議上討論的179個事項合共提供了182份討論文件，其中約有53%(25.3%+28%)是在事務委員會舉行有關會議4個工作天或超過4個工作天前提提供的，另外約有10%則是在事務委員會舉行有關會議一個工作天或少於一個工作天前提提供的。在是次檢討的19個相應政策局／機構中，下列政策局所提供的討論文件有50%以上未能在事務委員會舉行會議4個工作天或超過4個工作天前送交有關的事務委員會：

教育統籌局
房屋局
環境食物局
(向食物安全及環境衛生事務委員會提供的文件)
工商局
衛生福利局
資訊科技及廣播局
經濟局

9. 委員會認為上述情況極不理想，因為政府當局遲交文件，實際上會令議員沒有機會在舉行會議前研究有關文件和徵詢所屬政黨的意見，因而妨礙議員與政府當局在會議上作有效的意見交流。為改善有關情況，委員會請議員考慮以下安排：

- (a) 應要求政府當局嚴格遵守在事務委員會舉行有關會議至少一星期前提供討論文件的規定。為使此項要求更加具體，該段時間應以工作日來講述，即在事務委員會舉行有關會議**至少6個工作日***前提供文件。若最後限期是公眾假日前一天，政府當局應最遲在當天上午11時提供文件，以便該等文件可即日派發給議員；及
- (b) 若到上文(a)項所述的最後限期，事務委員會秘書仍未接獲某一議程項目的討論文件，應將此情況告知事務委員會主席，由主席決定應否從議程中刪去有關項目；只有在非常特殊的情況下，事務委員會主席才會准許就該項目進行討論。

議員參加事務委員會會議

10. 委員會從行政署長的覆函中獲悉，政府當局期望立法會內各政黨、聯盟和組織會設法委派其議員成員出席事務委員會會議，並積極參與討論。委員會明白議員參加事務委員會會議的重要性，但認為政府當局若能及早提供資料詳盡的討論文件，定會有助議員參與會議。委員會察覺到，事務委員會會議其中一些關於財務建議的討論文件並未充分說明有關詳情(例如需要提出撥款建議的背景)，以供詳細討論。因此，事務委員會委員難以決定是否支持該等建議。

11. 委員會建議要求政府當局考慮在其就財務建議諮詢事務委員會時，在闡述有關建議的文件中提供更多資料。

* 根據現行條例(例如第124章、第127章及第130章)，“工作日”指既非公眾假日，亦非《釋義及通則條例》(第1章)第71(2)條所界定的烈風警告日或黑色暴雨警告日的任何日子。為按本文件第9段所載定出提供討論文件的最後限期，“工作日”指公眾假日以外的任何日子。

須在立法會參考資料摘要中提供的資料

12. 委員會向政府當局提出的建議之一，是政府當局經諮詢有關事務委員會後，如其立場有所改變，應在立法會參考資料摘要中說明，以及解釋其立場與議員普遍的觀點有何不同。考慮到在立法會參考資料摘要中加入該等資料所需的時間，秘書處審閱了政府當局在2001年4月至5月中提供的19份立法會參考資料摘要，其中6份簡要地提到諮詢有關事務委員會的事宜，例如——

“在本年四月十二日的特別會議上，立法會工商事務委員會一致同意暫停實施有關修訂的建議，以及加快進行立法程序，落實建議。”；

“我們於本年四月三日立法會保安事務委員會會議上徵詢委員的意見。委員原則上不反對法例修訂建議，但有部份委員提出不同意見，包括有關全身按摩定義，.....以及可能產生的執法困難。我們已在會上作出解釋，並適當地考慮委員的意見。”。

在此情況下可能需要一段較長時間，才能評定政府當局在何種程度上，在立法會參考資料摘要中提供了所需資料。

13. 委員會察悉政府當局的觀點，亦即有關的事務委員會在總結討論時必須已表達明確的意見，而該意見又在有關事務委員會會議的紀要中清楚載明，當局才能在立法會參考資料摘要中提供關於改變立場的資料。然而，事務委員會經扼要討論某事項後，不一定可以就該事項提出明確意見。

在事務委員會會議上分配足夠時間討論重大建議

14. 政府當局歡迎委員會提議事務委員會分配足夠時間討論重大的立法或財務建議，但關注到一點，就是這或會影響在每次事務委員會會議上可以處理的事項數目。因此，政府當局要求事務委員會參照立法會會議的事項編排，優先審議政府事項，尤其是那些時間緊迫的建議。

15. 委員會認為，在現時決定會議議程的安排下，政府當局關注的問題事實上是不會出現的。事務委員會會議的議程項目由事務委員會委員在舉行會議個多月前商定；事務委員會往往會徵詢相應政策局的意見，而有關政策局可建議事務委員會優先處理該局提出的事項。若事務委員會在例會上須處理的事項眾多，通常會舉行特別會議應付此情況。例如在檢討期內，政府當局以傳閱文件方式向交通事務委員會提出了8項財務建議以作諮詢，其中包括一項在4月提交工務小組委員會的建議、4項在5月提交工務小組委員會／人事編制小組委員會的建議，以及一項在6月提交工務小組委員會的建議。由於交通事務委員會每次例會只編排兩個討論事項，因此，該事務委員會在3月舉行了一次特別會議，並在5月舉行兩次特別會議，討論上述各項財務建

議。至於規劃地政及工程事務委員會，該事務委員會在2月至4月期間曾在會議上討論13項財務建議，並為此舉行了5次特別會議；相對而言，在2000年11月至2001年1月期間，該事務委員會討論了5項財務建議，並為此舉行了兩次特別會議。

16. 關於在2001年2月至4月期間事務委員會會議的時間分配情況，每項立法或財務建議獲分配的討論時間通常由20至45分鐘不等。某些較具爭議性的事項會獲分配較多時間進行討論。舉例而言，教育事務委員會在2月19日會議上討論有關校本管理的立法建議所涉及的政策事宜，便大概為時90分鐘。規劃地政及工程事務委員會在2月／3月舉行了3次特別會議，討論與收地進行市區重建項目的補償安排有關的財務建議。工商事務委員會則在4月舉行了兩次特別會議，討論《2001年版權(暫停實施修訂)條例草案》的擬本。

對法案提出的委員會審議階段修正案

17. 委員會察悉，政府當局答允在切實可行範圍內，盡量把對法案提出的任何委員會審議階段修正案提交有關的法案委員會討論。至今沒有法案委員會對政府當局的做法有意見。

議員的回應

18. 委員會察悉，議員普遍欣賞政府當局盡早就立法及財務建議進行諮詢，以及讓他們有機會研究該等建議在政策方面的事宜。然而，委員會亦察悉，規劃地政及工程事務委員會和另外一些議員關注到最近數月在事務委員會會議上討論的財務建議數目有所增加的情況。他們指出，這不但令事務委員會須舉行更多特別會議，更會造成有關建議在事務委員會及工務小組委員會／人事編制小組委員會會議上重複討論的情況。他們認為，只有重大的財務建議才應提交事務委員會以作諮詢，其他財務建議則應直接提交工務小組委員會／人事編制小組委員會。

19. 在此方面，委員會認為難以界定何謂“重大”財務建議。政府當局提出的某項財務建議應否列入事務委員會會議議程內，須由個別事務委員會自行決定。

徵詢意見

20. 謹請議員就上文第9及11段所載的委員會建議提出意見。視乎議員有何意見，委員會建議內務委員會主席及副主席向政務司司長轉達議員對當局遲交會議討論文件的關注。

立法會秘書處
議會事務部1
2001年6月12日

(譯文)

(中華人民共和國香港特別行政區立法會用箋)

本函檔號：CB1/R/5
電話：2869 9244
圖文傳真：2869 6794

專人送遞函件

香港中區政府合署
西座12樓
政務司司長辦公室
行政署
行政署長
黃灝玄先生, JP

黃先生：

議事規則委員會

檢討事務委員會及法案委員會 審議立法及財務建議的工作機制

閣下在2000年12月12日出席議事規則委員會(下稱“委員會”)的會議，就上述事宜與各委員交流意見，謹此致謝。

經考慮政府當局及各事務委員會主席的意見後，委員會向內務委員會提交了報告，作出若干建議。該等建議旨在改善現行工作機制，並已獲內務委員會通過。現附上有關報告，以供參閱。

閣下諒亦知悉，委員會的其中一些建議需要政府當局及政府所有政策局支持。在此方面，政府當局所須採取的行動如下：

更新立法議程

- (a) 在2001年3月左右向內務委員會提交最新的立法議程；
- (b) 考慮定期發出立法議程的最新資料；
- (c) 考慮在立法議程中訂明預期把有關法案提交立法會的時間；

盡早進行諮詢及提供討論文件

- (d) 在切實可行範圍內盡早就重大的立法及財務建議諮詢有關的事務委員會，最好能夠在政府當局對有關建議作最後定案前進行諮詢；
- (e) 在事務委員會舉行會議前預早提供有關文件，最好能夠在會議日期至少一星期前提供文件，以便不同政治黨派的委員有機會在出席會議前徵詢所屬政黨的意見；
- (f) 經諮詢有關事務委員會後，政府當局的立場如有所改變，應在立法會參考資料摘要中說明，以及解釋其立場與議員普遍的觀點有何不同；

加強法案委員會的工作成效

- (g) 對法案提出的任何委員會審議階段修正案最好能夠提交有關的法案委員會研究。

為監察上述安排的成效，委員會已請各事務委員會秘書在未來3個月密切留意此方面的進展，並會在2001年5月檢討有關情況。

本人謹代表委員會再次感謝閣下就上述事宜提出意見。

議事規則委員會主席

(曾鈺成)

連附件

2001年1月23日

電話：2810 3838
傳真：2877 0802

香港
中環昃臣道8號
立法會大樓
立法會議事規則委員會主席
曾鈺成議員，JP

曾議員：

議事規則委員會

**檢討事務委員會及法案委員會
審議立法及財務建議現行的工作機制**

繼於二月二十四日向你發出初步回覆之後，我已經就你在一月二十三日的來信中所載委員會的有關建議，諮詢了各政策局同事的意見。

諮詢立法會的事務委員會

我們一向重視事務委員會制度，以它為有效的議事渠道，讓我們諮詢議員的意見，以及向議員闡釋政策和交流意見。一如以往，我們會繼續就重大政策、立法及財務建議，設法盡早徵詢有關的事務委員會。此外，正如委員會所建議，我們會盡快提交與建議有關的文件，好讓議員在出席會議前徵詢其所代表的黨派。委員會亦建議，如我們向議員提交的建議與最後版本有所不同，以及/或建議的內容有別於議員的一般看法，我們會在立法會參考資料摘要中，指出和解釋有關的改動或不同之處。就此，我們希望議員了解，若政府要辦到上述第二點，則有關的事務委員會必須在會議上表達明確的意見，並將有關意見清楚列於會議記錄內。希望你能請議員注意這點。

為了使政府與各事務委員會的初步交流更為有效，我們歡迎委員會向事務委員會建議，分配充份時間討論重要的建議。不過，有關建議可能會影響事務委員會在每次會議所能處理事項的數目。根據我們的經驗，事務委員會會議的議程一般事項繁多。有見及此，我們希望事務委員會能採用立法會會議的安排，優先討論政府提出的事項，特別是一些有逼切性的政府建議（包括有關財務建議）。我們亦希望事務委員會能彈性處理其會議議程，讓其在有需要時能處理一些緊急的事項。此外，為了達到儘早與事務委員會交流的目的，我們期望立法會內各政黨、聯盟和組織會設法委派其議員成員出席事務委員會會議，並積極參與討論，好讓我們早日明白來自不同政治背景的議員的立場和意見，並加深這方面的了解。

更新立法議程

為了讓議員能更有效地計劃審議法案的工作，我們會定期更新每個立法年度的立法議程。為此，我們已於二零零一年三月二十日向立法會提交本立法年度的更新立法議程。不過，正如我們在二零零零年十二月十二日的會上所解釋，我們不能夠列明提交有關條例草案的具體時間，因為有關議程僅為政府計劃本年度立法工作之用，而條例草案在提交立法會前需要經過多項程序，包括須獲得行政會議的批准。

向法案委員會提交條例草案的修正案

我們將繼續與各議員攜手改善法案委員會的工作效益，並確保我們就條例草案所建議的修正案，在切實可行的情況下，預先提交有關的法案委員會審議。同時，我們希望議員也會確保他們所建議的修正案，預先提交有關的法案委員會審議。

我們期望與議員有更緊密的合作。

行政署長黃灝玄

二零零一年四月三日

諮詢事務委員會的時間
(2001年2月至4月的事務委員會會議)

事務委員會	在事務委員會會議上討論的立法／財務建議及其他事項的數目			以傳閱文件方式向事務委員會提出的立法／財務建議數目		向事務委員會提出的立法建議數目	
	綠色	紅色	藍色			在有關法案提交立法會3個月或超過3個月前提出的立法建議	在有關法案提交立法會少於3個月前提出的立法建議
人力	4		7			?	?
公務員及資助機構員工	1	1	6			1	
司法及法律	5	3	4			3	2
民政		1	10				
交通		7	5	1 [☺]	8 [△]		
房屋		2	7		1		
保安	2	1	6		3	2	
政制	1		4			1	
食物安全及環境衛生	1		7			1	
財經	5		5			?	?
教育	1	5	4			?	?
工商	5	1	7			?	?
規劃地政及工程	1	13	3		3	1	
福利	1	1	8			1	
資訊科技及廣播	2	1	5				2
經濟		3	9				
衛生	4		3			3	1
環境		3	4				
小計	33	42	104	1[☺]	15[△]	13	5
總計	179						

綠色數字代表與立法建議有關的事項。

紅色數字代表與財務建議有關的事項。

藍色數字代表其他討論事項。

? 有關法案提交立法會的日期尚未確定。

△ 其中兩項財務建議其後在2001年3月一次事務委員會特別會議上討論，有5項則在2001年5月兩次特別會議上討論。

☺ 有關立法建議其後在2001年5月一次事務委員會特別會議上討論。

政府當局提供討論文件的時間
(2001年2月至4月的事務委員會會議)

事務委員會	在事務委員會會議上討論的立法／財務建議及其他事項的數目			政府當局提供的討論文件數目											
				在事務委員會舉行會議6個工作天或超過6個工作天前提供的文件			在事務委員會舉行會議4個或5個工作天前提供的文件			在事務委員會舉行會議2個或3個工作天前提供的文件			在事務委員會舉行會議1個工作天或少於1個工作天前提供的文件		
人力	4		7 [#]			1	1		2	2		2	1		1
公務員及資助機構員工	1	1	6 ^{*#}			3	1	1				3			
司法及法律	5	3	4	5	3	3			1						
民政		1	10 [#]		1	4			1			2			2 [@]
交通		7	5		4	1		1	1			3			
房屋		2	7 [#]					2				6			
保安	2	1 [*]	6			3	2		1		2	2		2	
政制	1 [*]		4	2		4									
食物安全及環境衛生	1		7						2	1		5			
財經	5		5 [*]			3	2		4	2			1		4
教育	1	5	4 [#]					1		1	4	1			
工商	5 [#]	1	7				1		2		1	5	3		
規劃地政及工程	1	13 [*]	3		4	1		8	2	1	2			1	
福利	1	1	8				1		1		1	7			
資訊科技及廣播	2	1	5 [*]			1		1	3	1		3	1		1
經濟		3	9 [#]			1		1	1		2	5			
衛生	4		3	1		1	1			2		1			1
環境		3	4 [#]					3	3						
小計	33	42	104	8	12	26	9	18	24	10	12	45	6	3	9
討論事項總數	179			—			—			—			—		
討論文件總數	182			46 (25.3%)			51 (28%)			67 (36.8%)			18 (9.9%)		

綠色數字代表與立法建議有關的事項。

紅色數字代表與財務建議有關的事項。

藍色數字代表其他討論事項。

政府當局未有就其中一些討論事項提供文件。

* 政府當局就有關討論事項提供了超過一份文件。

@ 其中一個事項在極短時間通知下提出討論。