

立法會

Legislative Council

立法會LS153/00-01號文件

財經事務委員會文件

金管局辦事處的長遠選址

法律顧問就財政司司長政務助理的 函件中所載述的律政司法律意見提出的意見

本文件旨在就律政司的法律意見摘要所引起的法律問題，提供法律顧問的意見，供委員考慮。律政司的法律意見摘要載述於財政司司長政務助理於2001年7月19日發出的函件(下稱“該函件”)。

總論

2. 委員在接獲該函件前，前任財政司司長及金融管理專員一直宣稱，根據《外匯基金條例》(第66章)第6(a)條的規定，為香港金融管理局(下稱“金管局”)擬購置的長遠辦事處的開支，可合法地由外匯基金支付——金管局乃一政府部門。(本文件所提及的條次，除非另有述明，否則是指《外匯基金條例》的有關條文。)

3. 對於該項說法，法律顧問曾就與第6(a)條中“職員費用”一詞的詮釋有關的法律問題進行分析，並且指出，金管局首席法律顧問所建議的詮釋，即“職員費用”包括為金管局購置長遠辦事處的開支，是站不住腳的。(請參閱法律顧問向委員提交的文件，該文件隨立法會CB(1) 1518/00-01號文件發出。)

4. 從該函件第(1)段可見，關於提供辦公地方的費用可否適當地視作第6(a)條所訂，可由外匯基金支付的“職員費用”的問題，律政司似乎對此存疑，這與法律顧問的意見一致。

5. 根據該函件提供的資料，當局似乎已放棄上文第2段所述的說法。該函件第(k)段指出，“財政司司長獲轉授《外匯基金條例》第6(b)條的批准開支權力，而他信納有關辦公地方的開支是必需的，並已給予批准”(底線由法律顧問加上)。此項新資料當前帶出的法律問題包括：第6(b)條所涵蓋的恰當範圍及適用情況；以及第6(b)條賦予行政長官的批准權力可否轉授予財政司司長。

第6(b)條的涵蓋範圍及適用情況

6. 第6(b)條訂明，以下開支須由外匯基金支付：“行政長官所批准的任何附帶開支，而該等開支是財政司司長及諮詢委員會為適當地執行其與基金的運作有關連的職責而需要者”。《外匯基金條例》並無界定“諮詢委員會”一詞的定義。然而，從《外匯基金條例》的內容可清楚知道，“諮詢委員會”應該是指第3(1)條所提及的外匯基金諮詢委員會。

7. 第6(b)條是一項賦權條文。該條文賦權行政長官批准一些由外匯基金支付的開支，但條件是該等開支須屬附帶性質，而且是財政司司長及諮詢委員會為適當地執行其與基金的運作有關連的職責而需要者。雖然第6(b)條並無以更詳細及具體的措詞訂明此項批准權力如何行使，但所應採用的原則是，在行使該項法定權力時，應在符合有關條例所涵蓋的範圍及政策的前提下，按照一貫合理的準則，秉誠行事。

8. 關於《外匯基金條例》的涵蓋範圍及政策的問題，我們或可研究在第3(1)、6(a)及6(b)條下，哪類開支可合法地由外匯基金支付，以助瞭解有關規管及批准從外匯基金撥款支付開支而實施的法定制度。

9. 第3(1)條賦權財政司司長掌有外匯基金的控制權，並將外匯基金主要運用於影響港幣匯價的情況，以及運用於其他附帶的目的。在行使此項控制權時，須諮詢外匯基金諮詢委員會。雖然根據第3(1)條的內容，為此等其他目的從外匯基金撥款支付的開支，可合理地描述為附帶開支，但所需撥款支付的開支，應根據一項特定的決定而作出，而該項決定旨在達致外匯基金的主要目的。此類開支不應與第6(b)條所指的“附帶開支”混為一談。第6(b)條本身具體地說明何謂“附帶開支”。

10. 第6(a)條賦權財政司司長批准委任職員的數目及其薪酬。財政司司長在行使此項批准的權力時，無須諮詢外匯基金諮詢委員會。在財政司司長給予該項批准後，有關的薪酬及其他相關的職員費用須由外匯基金支付。根據第5B條的規定，財政司司長可將其權力轉授予金融管理專員，而金融管理專員亦可將有關權力再轉授。

11. 第6(b)條規定，行政長官所批准的任何附帶開支，如屬於財政司司長及外匯基金諮詢委員會為適當地執行其與外匯基金的運作有關連的職責而需要者，該等開支將須由外匯基金支付。

12. 倘若某項開支並不屬於第3(1)條的涵蓋範圍，但財政司司長認為第6(b)條所涵蓋的範圍可包括該項開支，他可根據第6(b)條，向行政長官提出有關建議，要求行政長官批准該項開支。然而，即使行政長官認為他有權根據第6(b)條批准該項擬議開支，他仍可根據《公共財政條例》(第2章)的規定，把該項建議提交立法會通過。

13. 基於載述於題為“金管局辦事處的長遠選址”的文件(2001年3月28日發出的立法會CB(1)905/00-01號文件)的原因，為金管局購置樓面總面積約34萬平方呎的長遠辦公地方所致的開支，可否合法地視作屬於第6(b)條的涵蓋範圍此一具體問題，純粹由行政長官作出判斷。行政長官須根據上文第7段所提及的原則，並在考慮所有相關的因素後，決定可否將該項擬議開支，合理地歸類為第6(b)條所指的“附帶”及“所需”的開支。行政長官須就該項可予司法覆核的決定對立法會負責。

行政長官可否合法地將批准權力轉授財政司司長

14. 《外匯基金條例》並無明文規定容許行政長官轉授第6(b)條所賦予他的權力。然而，倘若《釋義及通則條例》(第1章)第63條在有關情況下適用，而該條文的規定並沒有被第1章第2(1)條所凌駕，行政長官便可轉授該項權力。第1章第63條訂明，凡條例向行政長官授予權力或委以職責，他可指名轉授給任何人，亦可轉授給擔任他所指明職位的人，代他行使這些權力或執行這些職責。第1章第2(1)條訂明，“除非在本條例[即第1章]或其他條例[例如《外匯基金條例》].....的內容出現用意相反之處，否則本條例[第1章]的條文適用.....”。

15. 目前所需考慮的問題是，《外匯基金條例》的內容有否出現第1章第2(1)條所指的“用意相反之處”，以致第1章第63條的效力被凌駕，使聲稱根據第1章第63條作出的轉授的合法性存有疑問。根據本部的分析，下文提及的內容似乎構成該條文所指的“用意相反之處”。

16. 當第6(b)條與第6(a)條一併理解時，該兩項條文顯然有意將兩項批准的權力分立。根據第6(a)條，委任有關職員的數目及其薪酬須經財政司司長批准；根據第6(b)條，行政長官獲賦權批准附帶及所需的開支。有關的用意相當清晰，就是根據第6(b)條給予的任何批准，須由行政長官親自作出。

17. 根據上文第8至12段所載述的分析可清楚知道，第6(b)條的用意旨在訂明一項法定規定，任何可由外匯基金支付的擬議開支，如屬於財政司司長及諮詢委員會為適當地執行其職責而需要的附帶開支，須經較財政司司長高級的人員作獨立審核。該項機制使當局無需就此類經行政長官批准的附帶及所需開支，尋求立法會的批准。當局所宣稱行政長官把第6(b)條下的批准權力轉授予財政司司長的做法，實際上消除了該項由較財政司司長高級的人員作獨立審核的法定規定。

立法會秘書處
法律事務部
馬耀添
2001年8月31日