

**立法會主席就
劉千石議員根據《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條
所提決議案以修訂《2001年公共收入保障(收入)令》所作的裁決**

引言

2001年3月7日，行政長官會同行政會議根據《公共收入保障條例》(第120章)第2條訂立《2001年公共收入保障(收入)令》(“保障令”)。保障令於同日刊登憲報後，按照《釋義及通則條例》(第1章)(“第1章條例”)第34(1)條，於2001年3月14日提交立法會。保障令的附表載列了一項條例草案，修訂若干條例，以實施2001-2002財政年度的財政預算案中的一些收入建議，包括：

- (a) 酒精濃度不超過30%的酒精飲品(葡萄酒除外)，稅率由目前的從價率30%增加至40%；
- (b) 煙草稅稅率調高5%；及
- (c) 私家車、電單車及機動三輪車的車輛牌照費及所有駕駛執照費一律增加10%。

保障令於2001年3月7日下午2時30分生效。

2. 《公共收入保障條例》第2條規定：

“如行政長官批准條例草案或決議提交立法會，而該條例草案或決議一旦成為法律，會使：

- (a) 任何稅項、費用、差餉或其他稅收項目得以徵收、撤銷或更改；或
- (b) 任何稅項、費用、差餉或其他稅收項目的寬免得以批准、更改或撤銷；或
- (c) 與稅項、費用、差餉或其他稅收項目有關的行政或一般條文得以制定、更改或撤銷，

則行政長官可作出命令，使該條例草案或決議的所有條文在該命令有效期內具有十足法律效力。”

3. 保障令為一項臨時措施。根據該條例第 5(2)條，該令在下列情況即告有效期屆滿並停止生效：

- (a) 該命令是就某條例草案作出的，而憲報公布立法會已否決該條例草案；或
- (b) 憲報公布該條例草案或命令已被撤回；或
- (c) 該條例草案按一般方式成為法律，不論有否修改；或
- (d) 自該命令生效日期起計的 4 個月屆滿，

以上各項以最早發生者為準。

4. 在 2001 年 3 月 21 日，庫務局局長通知立法會秘書處，她擬於 2001 年 4 月 25 日的立法會會議提出兩項條例草案：《2001 年收入條例草案》及《2001 年收入（第 2 號）條例草案》。將於 4 月 6 日刊登憲報的《2001 年收入條例草案》的內容，與載列於保障令附表的條例草案是完全相同的。

劉千石議員的決議案

5. 劉千石議員的決議案是根據第 1 章條例第 34(2)條提出，旨在廢除保障令。倘獲得通過，所帶來的實際影響是，由該決議刊登憲報當日起，政府會恢復徵收以往的稅率及收費。

政府當局的意見

6. 庫務局局長認為決議案會具有《議事規則》第 31(1)條所指可導致動用香港政府收入，或須由該等收入負擔的效力，並會預先進行了本會日後就《收入條例草案》內的政府收入建議將會進行的辯論。

由公帑負擔的效力

7. 第 31(1)條規定：

“立法會主席或全體委員會主席如認為任何議案或修正案的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該議案或修正案只可由以下人士提出：

- (a) 行政長官；或

(b) 獲委派官員；或

(c) 任何議員，如行政長官書面同意該提案。”

8. 局長認為，“收入”一詞並不限於已收取或累算應得的收入。“收入”的概念本身已清楚表明是指預期收入，而非過去已收取或累算應得的收入。因此，預計可從公眾人士方面收取的增加收入，可正當地被視為“香港的收入”，儘管這筆收入可能是尚未累算應得的收入。再者，由於行政長官的命令授權政府由 2001 年 3 月 7 日下午 2 時 30 分起，收取因收入建議所帶來的額外收入，因此劉千石議員建議廢除保障令，將會減少政府的收入。

9. 局長進一步指出，一位前立法局主席在 1994 年 5 月，否決了兩位議員擬就政府有關修訂《差餉條例》以實施 1994 年財政預算案的差餉措施的議案，而提出的修正案；否決的理由是議員的修正案會減少政府收入，因此是具有由公帑負擔的效力。局長認為就今次而言，政府的理據更加充份，因為憑藉保障令，政府已獲授權由 2001 年 3 月 7 日起，收取有關的額外收入。

預先進行有關《2001 年收入條例草案》的辯論

10. 局長指出就 2001-2002 年財政預算案收入建議 — 載於將提交本會的《2001 年收入條例草案》內 — 所進行的辯論，不得就保障令而預先進行。局長又指出保障令的目的只是在於對有關收入的法例作出臨時修訂，以保障公共收入。倘《2001 年收入條例草案》各部分均不獲制定為法律，則《公共收入保障條例》第 6 條規定付還根據該令所多付的任何款額。有鑒於此，廢除保障令的建議是過早提出，並且與該條例不相符。

劉千石議員的回應

11. 劉千石議員表示不同意，並辯稱倘財政司司長在他的財政預算案演辭內所公布所有擬增加的收入均被視為第 31(1) 條所指的“政府收入”，則議員亦不可在《收入條例草案》的全體委員會審議階段就該條例草案動議修正案，或就政府為實施該等收入建議而提出的決議案動議修正案。儘管根據保障令，政府已獲授權由 2001 年 3 月 7 日起暫時收取額外收入，但也不應阻止議員提出建議，修訂該令，因為憑藉第 1 章條例第 34(2) 條，議員是獲賦予權力那樣做的。

12. 劉千石議員又指出，保障令及《2001 年收入條例草案》各有不同目的，而該令亦非《2001 年收入條例草案》的附屬法例。因此，局長指決議案會預先進行了就《收入條例草案》所將會進行的辯論的說法，是沒有根據的。

立法機關法律顧問的意見

13. 立法機關法律顧問認為，作為大原則而言，《議事規則》第 31(1) 條所規定的“由公帑負擔的效力”限制，是適用於根據法定權力可收取的收入。鑒於《2001 年公共收入保障（收入）令》是附屬法例，廢除該令並不會減少在臨時及暫時性的措施生效前所收取的收入，因此便不應被視為是具有第 31(1) 條所指的由公帑負擔的效力。

14. 《議事規則》第 31(2) 條並不適用於現目的兩項事宜，因為決議案的主題是廢除《2001 年公共收入保障（收入）令》，而這是有別於與《2001 年收入條例草案》的程序有關的主題。再者，按照議事規則委員會的意見，擬具立法效力的議案，與條例草案具有同樣的立法效力，因此不受預議規則圍制。

我的意見

15. 一項根據《公共收入保障條例》第 2 條所訂立的命令是附屬法例，受第 1 章條例第 34 條的條文規管。該條亦有授權立法會可對有關命令作出修訂。而《議事規則》第 31(1) 條就這項權力的行使亦作出限制。

16. 局長指劉千石議員的決議案是受第 31(1) 條圍制的說法，所建基的前提似乎是：既然由行政長官訂立的保障令已授權收取經建議增加的稅項及收費——雖然只屬暫時性質，並須等待本會通過《2001 年收入條例草案》——那麼已收取的款項及預期在該令生效期間可收取的款項，便是香港的“收入”。我認為這一論據並不能成立。保障令是一項附屬法例，是可被立法會決議廢除的，而《公共收入保障條例》第 6 條亦有就付還根據該令所多付的任何款額，作出規定。因此，根據保障令所收取的款項是否可以成為政府收入，須視乎本會是否通過相關的條例草案或決議案。

17. 我就這方面的意見亦是建基於前律政司在 1927 年提交《公共收入保障條例草案》時所作的聲明：

“本條例草案建議，倘有增加稅項的任何建議，總督可以立即令該等擬增加的稅項生效。該項命令並非屬永久性，而屬暫時及臨時性質。但在該命令停止生效前，社會人士，以至在報章上或在本會內，是有充分時間就新建議進行全面討論。倘有關建議獲得採納，新的稅項當然持續生效。倘有關建議不獲採納，稅項便會回復原狀，而任何多付的稅項會獲付還。”

18. 局長所提述的 1994 年 5 月前立法局的前主席所作的“裁決”，只是該主席為了傳達他的決定而發給兩位有關的議員的兩封相同信件。這些信件並未能讓我明白達致該決定是基於甚麼理由。不過，在找出了有關檔案並加以細閱後，我的結論是該兩位議員擬修正的那項政府議案，不論在性質及立法架構方面，都有別於劉千石議員現在要求廢除的保障令。因此，我就這項決議案所作的決定，無須要與前主席所作的決定相同。

19. 關於局長聲稱決議案是預先進行了就將會提交本會的《2001 年收入條例草案》的收入建議所進行的辯論的說法，我們必須注意，《議事規則》第 32(2) 條只是對本會辯論不具立法效力的議案施加限制(而不能限制就具立法效力的議案進行辯論)。我認為討論中的決議案並沒有出現第 32(2) 條所指的預議問題 — 這不單是因為決議案若獲通過是具有立法效力的，也是因為決議案的主題是藉廢除保障令來修訂該令，所以與日後本會就《2001 年收入條例草案》進行辯論的主題頗為不同。局長自己亦承認，該令的目的只是在於藉臨時修訂與收入有關的法例，保障政府收入。

我的裁決

20. 基於以上理由，我裁定劉千石議員就修訂《2001 年公共收入保障(收入)令》而提出的決議案，其目的或效力不會導致動用香港政府的收入，或須由該等收入負擔；此外，決議案亦沒有導致預先進行有關《2001 年收入條例草案》的辯論。

立法會主席范徐麗泰

2001 年 3 月 27 日