

立法會交通事務委員會

研究和推行鐵路發展計劃有關的事宜小組委員會

地鐵竹篙灣鐵路線一二程項目協議

引言

在本小組委員會二零零二年七月十六日的特別會議上，我們承諾會就立法會秘書處法律事務部就政府以豁免地鐵有限公司股息的方法為地鐵竹篙灣鐵路線工程提供財務支持所擬備的分析報告，作出書面回應。本文件現進一步闡釋政府的立場。

豁免股息的法律依據

2. 正如我們在上次會議所表明，豁免股息方案是完全合法的。顧及到議員的關注，我們再徵詢律政司，與及向外面的資深大律師取得進一步法律意見。我們維持原有結論，即豁免股息方案是有充分法理依據的。有關解釋請詳見附件。

豁免收取九廣鐵路公司的股息

3. 立法會秘書處法律事務部建議，議員應就過往豁免收取九廣鐵路公司(九鐵)的股息的做法是否符合《九廣鐵路公司條例》(第372章)第14條的規定，以及現時為竹篙灣鐵路線豁免收取股息的方案是否與庫務局局長在二零零二年五月十六日信中所述情況有所偏離，要求當局作出解釋。我們想澄清的是，根據第372章第14(2)條，財政司司長可指示九鐵公司宣布款額為公司在任何財政年度的全部或部分利潤的股息。由於財政司司長並無行使其權力，指示九鐵宣布分派股息，而九鐵亦無宣布分派股息，因此，關於九鐵所宣布的股息應否撥入政府一般收入的問題並不存在。至於二零零二年五月十六日的信件，我們希望澄清一點，就是只有實際支付予政府的股息才會撥入政府一般收入。倘若政府採用豁免收取股息的方案，則不會從地鐵公司收到任何股息。這與我們較早前向立法會所說一致。

豁免股息對已股本注資的優點

4. 政府過去曾注資兩家鐵路公司，以進行多項鐵路工程項目。然而，注入股本本身並非沒有成本，原因是接受股本一方有需要就此賺取合適的回報。像地鐵公司這樣的公眾上市公司，投資者都會要求他們的股本投資回報達到一定水平，尤其要與該公司的業務風險相稱，

以及與一般股票市場的風險相稱。一如二零零二年七月十二日提交小組委員會的文件所述，一家公司的資金成本，包括借貸成本及股本成本。由於貸款附有較高的優先償還權，故此股本所涉及的風險會較高。而股本成本通常均高於借貸成本。因此，注入地鐵公司的股本越多，其資金成本就越高，新的項目便須取得更高回報。事實上這會令項目的財務差額擴大。所以，只有當項目回報達可接受幅度時，注入股本才獲考慮。

工程項目的迫切性

5. 竹篙灣鐵路線的建造時間表非常緊湊。地鐵有限公司已就隧道和陰澳站的兩份關鍵性合約選定承建商。由於工程項目協議延遲簽立，上述兩份合約也因此延遲批出。假如不簽訂工程項目協議，建造工程便不能展開。

6. 在預算竹篙灣鐵路線目前的預定啟用日期，與及估計其預算建造成本時，我們是以二零零二年七月初動工為假設。假如不馬上簽訂工程項目協議，便可能因需要加緊興建速度而影響建造成本預算，更重要的是，增加成本也不一定能夠彌補所損失的時間，因而導致竹篙灣鐵路線的啟用日期需相應延遲。

7. 由於竹篙灣鐵路線是香港迪士尼樂園整體發展的重要部分，這條鐵路線的工程與由土木工程署進行的有關香港迪士尼樂園發展的工程有很多事宜需互相配合。雙方有些工程實際上是在同一幅土地但不同期間進行。因此，假如竹篙灣鐵路線的工程有所延遲，便可能影響香港迪士尼樂園的成本和其他工程的時間表。

總結

8. 相信上述解釋可以向議員清楚顯示，有關工程項目協議的財務安排是合法的，而且在當前的情況下，是最恰當的做法。

環境運輸及工務局

二零零二年七月十九日

1. 正如我們在上一次會議上說過，寬免股息的選擇是完全合法的。但由於本小組委員會的議員對此事表示關注，我們除進一步徵詢律政司的意見外，並特別徵求資深的私人執業大律師的觀點。這個選擇是有充分法律依據的。相信以下的解釋可以消除各議員的疑慮。關於這方面，我們有需要考慮兩條有關的條例，即《公共財務條例》（第2章）和《地下鐵路條例》（第556章）。

《公共財務條例》

2. 《公共財務條例》第3(1)條訂明：

“除本條例或任何其他成文法則另有規定，或根據本條例或任何其他成文法則而另作規定外，所有為政府而籌集或收受的款項均為政府一般收入的一部分”。

《公共財務條例》第4條訂明：

“除非按照或根據本條例或任何其他成文法則的規定，否則不得將任何開支記在政府一般收入上”。

《公共財務條例》第8(1)條訂明：

“除本條另有規定外，核准開支預算不得修改，但在財政司司長建議下由財務委員會核准的，不在此限”。

3. 因此，政府一般收入並不包括那些不屬於第3(1)條所指的“籌集或收受”款項。

4. 《公共財政條例》第 10 條訂明：

“財政司司長須在符合本條例及任何其他成立法則的規定下，管理政府的財政，並對與政府財政事務有關的一切事宜作出監管、控制及指示”。

5. 《公共財政條例》內對財政司司長的權限作出規定的條文，其中一條是第 38(1)條：

“……財政司司長可 —

(a) 放棄、免除或寬免政府所提出的或由他人代政府所提出的印索”。

6. 因此，那些雖然特區政府可以提出印索的但已由財政司司長根據《公共財政條例》第 38 條“寬免”的款項，並不歸於財務委員會的權力範圍之內。

7. 既然按照定義，根據《公共財政條例》第 38 條獲得寬免的“印索”根本不構成政府一般收入的一部分而不在財務委員會的管轄範圍之內，因此，無論如何也不能形容財政司司長根據《公共財政條例》第 38 條行使權力和酌情決定權之舉，為繞過《公共財政條例》對政府一般收入的支出所作的控制或制衡而行事。再者，《公共財政條例》第 38(1A)條訂明在涉及“欺詐或疏忽”的情況下，財政司司長要符合財務委員會所指明的條件，才可寬免任何印索。在不涉及欺詐或疏忽的情況下，財政司司長不受制於這些條件。

8. 另一個疑問是《公共財產條例》第 38(1)(a)條賦權特區政府寬免對股息的“申索”，是否包括那些尚待地鐵公司宣布派發的股息。首先，“申索”一詞的概念是寬義的。例如“申索”一詞就曾經有如下的定義：“……包含各種各樣的法律索求，而不局限於金錢方面的索求；尤其是用於與產權有關連的情況時，“申索”一詞僅用來表示索求的意思而已”。（見 **Re Prudential Assurance Co Ltd v Walwyn, Stodgell, Cochran, Murray Ltd** 50 OR (2d) 609）《公共財產條例》第 38(1)(a)條中“申索”一詞，包括財政司司長法團以地鐵公司股東身分收取股息的權利，這一點是毫無疑問的。這申索權利最遲於地鐵公司宣布派發股息時，即告產生。財政司司長屆時可作出指示，就其收取股息的權利作出寬免。不過，財政司司長絕對有權在其與地鐵公司達成的協議中，表明其有意在有關時候行使這項權力，只要這項意圖並非違反其作為財政司司長的職責和職能而且是符合公眾利益便可。至於地鐵公司是否接納這項協議，以便財政司司長行使上述權力，則是地鐵公司的商業決定。如果雙方在這個基礎上訂立協議，財政司司長便受到合約上的約束而須不時在地鐵公司宣布派發股息時，行使第 38(1)(a)條所賦予的權力。
9. 財政司司長法團既是股份持有人，有人懷疑其能否行使《公共財產條例》第 38(1)條所賦予的權力，代特區政府寬免股息申索。這個疑慮是沒有根據的。財政司司長法團是按照《財政司司長法團條例》（第 1015 章）成立的，該條例旨在規定該法團“永久延續”和賦予其持有各類財產的“能力”。財政司司長法團是“單一法團”，具有獨立於財政司司長的法律身分，俾能使財政司司長以最合宜的方式履行其財政司司長的職責（即就永久延續和對其職位繼任人有約束力所需而言）。財政司司長和財政司司長法團各有本身的職能和權力。根據《公共財產條例》第 38(1)(a)條寬免股息申索的權力，是歸屬於財

政司司長而非財政司司長法團的，因為那是財政司司長以其作為公職人員的“自然人或個人身分”所能夠作出的事情。要求財政司司長法團宣稱行使**第 38(1)(a)條**所規定的權力，是沒有需要的。財政司司長一經行使其寬免權力，便能隨即以財政司司長法團的身分執行這項決定，為以該法團的名稱持有的股份，訂立所需的正式協議。就《公共財政條例》和《地下鐵路條例》的條文所規定的權力和職能而言，財政司司長與財政司司長法團兩者的身分並無衝突。

《地下鐵路條例》

10. 《地下鐵路條例》第 58(1)條規定：

“除第(2)款另有規定外，財政司司長法團以地鐵公司股份持有人身分收到的款項，或將其持有的地鐵公司股份出售或作其他方式的交易而獲得的款項，均構成政府一般收入的一部分”。

11. “收到的款項”一詞，與《公共財政條例》第 3(1)條所用的“籌集或收受的款項”一詞是相對應的。第 58(1)條沒有向財政司司長法團施加任何職責，使其規定地鐵公司支付股息，或將任何根據《地下鐵路條例》宣布派發的股息撥入政府一般收入之中。由財政司司長法團“收到的款項”，不論其是否已經撥入政府一般收入之內，均會構成政府一般收入的一部分。

12. 我們不要將《地下鐵路條例》第 58(1)條的意旨跟已經廢除的《地下鐵路公司條例》(第 270 章)第 14A 條混為一談；後者規定由地鐵公司“宣布的任何股息”，須撥入政府一般收入之內。有人認為因為第 14A 條規定由前地下鐵路公司宣布派發的股息須撥入政府一般收入之內，而由於第 58(1)條並無明文減損這個意圖，所以儘管第 14A

條予以廢除，這個意圖仍必定有效的，這個看法是錯誤的。法理上沒有自動承續或搬移立法意圖的原則。不管是《公共財產條例》第 3(1)條所說的“接受的款項”，還是《地下鐵路條例》第 58(1)條所說的“收到的款項”，說的都是字面上所明確表達的意思，那就是：特區政府實際收到的款項，而不是特區政府有權收取但並未收到的款項。因此，“接受的款項”或“收到的款項”並不包括由地鐵公司宣布派發但經特區政府寬免的股息，因為這些股息並非在《地下鐵路條例》第 58(1)條所指的“收到的款項”。

13. 亦有這樣的疑問提出：財政司司長法團既然根據《地下鐵路條例》以地鐵有限公司股份受託人的身分行事，這是否已形成了實際的信託（有別於單純的特區政府義務）。這個問題其實沒有多大關係。如果沒有形成實際的信託，根本就不存在一般受託人義務的問題。即使假定形成了實際的信託，財政司司長和特區政府作為有關股份的受益人，也一樣有權行使其法定權力寬免股息申索，藉以使地鐵公司無需支付股息。此舉與財政司司長法團根據《地下鐵路條例》而擔當的角色並無矛盾。