

立法會 *Legislative Council*

立法會LS137/01-02號文件

研究和推行鐵路發展計劃 有關的事宜小組委員會文件

法律顧問就2002年7月22日會議席上 研究的政府當局文件所提出的意見

文件目的

在研究和推行鐵路發展計劃有關的事宜小組委員會(下稱“小組委員會”)2002年7月22日會議席上，政府當局提交一份文件，說明為地鐵竹篙灣鐵路線工程計劃提供財務支持的法律依據(立法會CB(1)2322/01-02(01)號文件)。本文件旨在載述法律顧問就政府當局文件所提出的意見。

根據《公共財政條例》第38(1)(a)條寬免申索的權力是否涵蓋就尚待宣布派發的股息所提出的申索

2. 政府當局辯稱“申索”一詞的概念是寬義的，並引述加拿大安大略省上訴法院在一宗案件的判決中所採用的“申索”(“claim”)一詞的定義為例，支持其作出的結論，即“《公共財政條例》(第2章)第38(1)(a)條中“申索”一詞，包括財政司司長法團以地鐵有限公司(下稱“地鐵公司”)股東身份收取股息的權利，這一點是毫無疑問的”。法律事務部已在其就2002年7月16日的會議送交議員參閱的文件中，就“申索”一詞的適當釋義提出意見¹。由於對此事的分析必然涉及某程度的主觀成分，因此，法律顧問難以明確地說，政府當局就“申索”²一詞作出的釋義經不起法律上的質疑。

¹ 請參閱立法會LS133/01-02號文件第12段：無論如何，鑒於有《地下鐵路條例》第58條的規定，所作“豁免”是否屬《公共財政條例》第38條預期之內的情況，實成疑問。如有意圖使政府有權豁免收取股息，因而令股息無需撥入政府一般收入，似乎便應在《地下鐵路條例》中作出明文規定。《地下鐵路條例》既未有訂定明確的賦權條文，即意味有關股息須按照《公共財政條例》第3條訂定的一般規定撥入政府一般收入。

² 根據 *New Shorter Oxford English Dictionary*，“claim”(“申索”)是指就應得事物提出的要求；某人對某事物享有權利的聲明、根據法例、保險單等要求支付款項；向某人提出要求的權利等。在 *Haydon v Lo & Lo (a firm)*, [1997] 1 HKC 124一案中，樞密院在就保險單中的“申索”一詞作出詮釋時，認為“申索”的核心涵義依存於所申索的對象，而申索與支持提出申索的訴因並不相同。

3. 政府當局文件的附件第8段，似乎反映出向政府當局提供意見的人，明白到把“申索”的涵義範圍擴闊，辯稱該詞可包括“或有申索”³，存在法律上的問題。當局現時所採用的做法，似乎是表明在地鐵公司宣布派發股息時，財政司司長將會行使權力，就財政司司長法團以地鐵公司股東身份收取股息的權利作出寬免。根據政府當局的文件，財政司司長將藉着與地鐵公司訂立協議，使其本身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《公共財政條例》第38(1)(a)條所賦予的權力。至於有關協議的合法性，政府當局在提交的文件中說明，“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”。

4. 鑒於上文第3段所述當局的做法，小組委員會或須研究政府與地鐵公司訂立有關協議，會否導致財政司司長根據《公共財政條例》第38(1)(a)條行使其權力的酌情權受到限制，並因而令其行使的權力變為無效。此問題可從所簽訂的協議，以及向地鐵公司提供財務支持的政策兩方面作出研究。有關採取可能影響公共機構行使酌情權的政策的一般原則，在立法會LS126/01-02號文件⁴中已有解釋。至於與公共主管當局簽訂合約的事宜，一般的原則是公共主管當局不可藉訂立合約對其本身作出限制，使其不能按法例規定行使酌情權。公共主管當局的首要職責是維護本身的自由，以便根據當時公眾利益所需，就每宗個案作出決定。但與此同時，其權力亦包括簽訂具約束力的合約。重要的問題是，賦予法定權力的目的與簽訂合約的目的是否互相抵觸⁵。法律顧問未能找到任何司法的權威依據，可據以深信不疑地說，政府與地鐵公司所訂立的協議必然會令財政司司長根據《公共財政條例》第38(1)(a)條行使的權力變為無效。在小組委員會上次會議席上，署理民事法律專員曾提述英國上議院就 *Birkdale District Electric Supply Company v Corporation of Southport* [1926] AC 355一案所作的裁決，並以此作為權威依據來支持一項原則，就是獲賦予法定權力及職責的主管當局可訂立協議，特別是商業協議，對其日後行使酌情權作出限制，只要與其法定權力或職責並無抵觸便可。該項原則是否適用，須視乎每宗個案的事實，而小組委員會所關注的情況，正因有關協議是由地鐵公司與政府訂立而變得複雜。

³ 政府當局在2002年7月15日的函件(立法會CB(1)2297/01-02(02)號文件)中表明，“《公共財政條例》第38(1)(a)條訂明，財政司司長可行使酌情權寬免政府所提出的或由他人代政府所提出的申索，而我們認為這涵蓋就地鐵公司應派發的股息所提出的任何或有申索”。

⁴ 為方便參考，在此概述立法會LS126/01-02號文件所載述的一般原則：在法律上，獲賦予法定酌情權的公共機構可合法地採納某些總則或政策原則作為指引，以訂明在個別個案中行使本身酌情權的方式，惟必須符合某些準則。法院會研究該等規則或原則在法律上是否關乎行使該公共機構的權力、不抵觸賦權法例的目的，以及不屬於無理、任意或不公平，並會根據個別個案的事實就此事作出決定。

⁵ Wade & Forsyth, *Administrative Law*, 第七版, 第366至367頁

與財政司司長法團根據《地下鐵路條例》所擔當的角色及職能有關的事宜

5. 政府當局文件的附件第9至13段旨在闡述《地下鐵路條例》(第556章)第58(1)條對《公共財政條例》第38(1)(a)條的效力，以回應法律事務部文件所提出的部分疑問⁶。

6. 大家認同的一點是，財政司司長法團為單一法團，具有獨立於財政司司長的法律身份。財政司司長和財政司司長法團各有本身的職能及權力。根據 *Financial Secretary Incorporated v Chan Po Kee* [1988] HKSC 59一案，裁決中清楚說明，財政司司長法團是為行政上的方便而使用，並應視作代表官方行事⁷。依法律顧問之見，就現時情況而言，“官方”一詞可適應化修改為“政府”。

7. 法律事務部所提出的疑問是以其分析為根據，即法庭可能會傾向裁定《地下鐵路條例》第42條中“由財政司司長法團以信託方式代政府持有”一語，反映立法機關有意向財政司司長法團施加政府責任。此外，雖然《地下鐵路條例》第58(1)條只提述“收到的款項”，但財政司司長法團或有責任收取地鐵公司宣布的任何股息。法律事務部的分析亦指出，在議員審議《地下鐵路條例草案》的過程中，並沒有就如何根據《地下鐵路條例》第58條處理所宣布的股息進行詳細討論，從此點便得知該條文的用意是將地鐵公司所宣布的所有股息均撥入一般收入，並構成其中一部分，而且並不預期《公共財政條例》第38(1)(a)條將會適用。

8. 從法律事務部的分析應清楚可見，《地下鐵路條例》第42及58條和《公共財政條例》的一般條文，儘管屬於不同的範疇，但均與控制及管理香港公共財政的公共政策有關。可以作為辯論依據的是，若法庭認為從控制及管理香港公共財政的整體角度而言，限制《公共財政條例》第38(1)(a)條的適用範圍是合理做法，則法庭便會考慮此點。然而，若以字面詮釋《地下鐵路條例》第58(1)條，條文的涵義確實是財政司司長法團僅用作法定渠道，讓所宣布的股息在成為收到的款項時，構成政府一般收入的一部分。

結論

9. 法律顧問在上次會議席上曾提出意見，指政府當局詮釋《公共財政條例》第38(1)(a)條的做法，猶如“將信封盡力推展”，意即將法定詮釋推至極限。他亦指出，現時或許是適當時候考慮《公共財政條

⁶ 立法會LS133/01-02號文件。

⁷ 上訴庭在 *Financial Secretary Incorporated v Chan Po Kee* [1988] HKSC 59一案中裁定，屬財政司司長法團前身的香港財庫管理法團的法律地位是並且一直“源自官方”，而儘管在法例中提述香港財庫管理法團，香港財庫管理法團是為行政上的方便而使用，並且過去及在所有關鍵時刻均一直以官方的身份行事。

例》⁸所提供的用作控制及管理香港公共財政的法律架構，是否切合香港的現今需要。經審慎考慮政府當局的意見後，法律顧問認為並無穩固的法律基礎可以明確地說，政府當局得出的結論經不起法律上的質疑。不過，財政司司長擬議根據《公共財政條例》第38(1)(a)條行使權力寬免收取地鐵公司將會宣布的股息，此做法是否恰當，則須由政府當局向議員作出令其滿意的論證。

10. 部分議員質疑立法會可否就向地鐵公司提供地鐵竹篙灣鐵路線工程計劃財務支持的擬議安排的合法性，申請要求作出司法宣告。決定立法會是否有行為能力向法庭提出有關申請，涉及非常複雜的法律問題，而且並無具約束力的司法權威直接與此相關。正反雙方的論點均各有理據。不認為立法會有此行為能力提出申請的論據，會是根據較正統的法律分析而提出。另一方面，另一方的論據是否獲得接納，將視乎法庭會否採用較寬鬆的方式來詮釋《基本法》，或會否裁定在有關提起法律訴訟的行為能力的一般法律原則中，存在例外情況。

立法會秘書處

法律顧問

馬耀添

2002年7月23日

⁸ 《公共財政條例》(第2章)於1983年制定。根據當時財政司的二讀發言，《1982年公共財政條例草案》是“為了提供用作控制及管理香港公共財政的法定架構，其條文與《英皇制誥》及《皇室訓令》的條文一致。…… 條例草案將可簡化授權制度及方法，利便財政權力的轉授。鑒於政府事務日益複雜，步伐加快，無疑有需要將轉授權力的限度擴大。”