

立法會

Legislative Council

立法會LS12/08-09號文件

《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)公告》 小組委員會會議文件

就委員所提事項提供意見

背景

本文件載述小組委員會法律顧問對《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)公告》(下稱"《修訂公告》")小組委員會委員所提出的下列事項的意見：——

- (a) 刪除《修訂公告》第1(2)及2(2)條或延長暫時豁免僱員再培訓徵款(下稱"徵款")期會否具有由公帑負擔的效力；
- (b) 暫時豁免徵款期可否延長或廢除；及
- (c) 暫時豁免徵款措施可否局限於輸入外籍家庭傭工(下稱"外傭")。

由公帑負擔的效力

2. 《議事規則》第31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：行政長官；或獲委派官員；或任何議員(如行政長官書面同意該提案)。

3. 僱員再培訓局(下稱"再培訓局")根據《僱員再培訓條例》(第423章)(下稱"該條例")第3條設立成為法團。再培訓局的職能之一，是持有根據該條例第6條設立的僱員再培訓基金(下稱"再培訓基金")。該條例賦予再培訓局權力，以維持和管理再培訓基金。再培訓基金歸屬於再培訓局，由再培訓局接受的徵款及任何其他款項組成，包括政府提供的任何款項。再培訓局可自基金撥付就領取再培訓津貼的受訓僱員而發放予附屬培訓機構的款項，以及支付再培訓局的其他開支及作其他指定用途的開支等等。

4. 《修訂公告》的效力，類似李卓人議員在1998年7月擬動議的議案，目的是修訂當時的教育統籌局局長擬提出的議案，議案獲得通過並刊登憲報，編號為1998年第286號法律公告。李卓人議員的修正

案，其效力是將《肺塵埃沉着病(補償)條例》(第360章)(下稱"《補償條例》")第5A條下的親屬喪亡之痛的補償，按《補償條例》附表1第V部所訂明的補償，由7萬元提高至15萬元，而非如政府當局所建議將補償增加至10萬元。補償金由根據《補償條例》第27條設立的肺塵埃沉着病補償基金(下稱"補償基金")撥付。根據《補償條例》第27條，補償基金：——

- (a) 由多個款項組成，其中包括以徵款、附加費、罰款及另加罰款方式追討得來的任何款項，以及肺塵埃沉着病補償基金委員會為其目的而合法收到的任何其他款項；及
- (b) 須歸予肺塵埃沉着病補償基金委員會名下。

5. 政府當局反對接納該修正案供立法會考慮，辯稱《補償條例》下的補償是由根據《補償條例》第35條徵收的徵費撥付的。在某些情況下，政府有法律責任繳付徵費。李卓人議員的修正案可能會導致徵費增加，因而政府可能須承擔更大的支出。

6. 政府當局進一步申辯，修正案可能會導致補償基金枯竭，使政府別無選擇，惟有注入公帑。

7. 1998年7月20日，當時的立法會主席作出裁決(載於附件1)，拒絕接納政府當局的論據；她其中的一項裁決是：補償基金是一項法定基金，不是政府收入。如某項決定附有引致該項基金需增加任何附帶或直接開支的後果，均不會具有由政府一般收入負擔的效力。

8. 再培訓基金，如同補償基金，歸屬於一個法定法團。兩項基金均可撥付作指定法定用途，並由有關法定法團維持和管理。正如補償基金的情況，再培訓基金可能不會被視為香港的"政府收入或其他公帑"。鑒於上述裁決，根據《議事規則》第31條，就徵款提出對再培訓基金附有後果的修正案，同樣應該不會具有由政府一般收入負擔的效力。

9. 話雖如此，《議事規則》第31條規定，修正案是否具有由公帑負擔的效力，此一意見須由立法會主席得出。按照既定做法，立法會主席在得出其意見前，會徵詢政府當局和有關議員乃至立法機關法律顧問的意見。

延長或廢除暫時豁免徵款期

10. 《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條規定，附屬法例可以修訂，修訂方式不限，但須符合訂立該附屬法例的權力。

11. 《僱員再培訓條例草案》於1992年6月24日首讀時，當時的教育統籌司表示："設立法定再培訓基金，並把向輸入外地勞工的僱主徵

收得的款項撥入該基金，便可把額外資源用來擴展為本地工人而設的再培訓計劃。”。

12. 值得注意的是，該條例的詳題亦訂明：——

"本條例旨在設立一個名為'僱員再培訓委員會'的法團及一項'僱員再培訓基金'，並就向僱主徵收僱用外來僱員須繳付的徵款的事宜、入境事務處處長向外來僱員的僱主收集徵款的事宜、將徵款轉交予委員會作基金用途的事宜……訂定條文。"

13. 該條例第IV部明確處理徵款的徵收及繳付事宜。該條例第14(1)條強制規定，僱主須就每一名他擬僱用而又獲發給簽證的外來僱員，向入境事務處處長繳付徵款。徵款須為附表3指明的數額，該附表可由行政長官會同行政會議根據該條例第31條作出修訂。

14. 把徵款視為該條例所設基金的預定收入來源，看來符合該條例的立法原意。該條例第31條應從這角度予以詮釋。此舉可能令人聯想到一個論據，就是只可藉條例草案而非藉根據第31條訂立的附屬法例來修訂該條例，才可取消徵款。

15. 延長或廢除《修訂公告》所述的暫時豁免徵款期，其效力只是影響所指的年期。此舉並不是取消徵款。故此，延長或廢除暫時豁免徵款期未必與根據該條例訂立《修訂公告》的權力相抵觸。此修正案並不阻止行政長官會同行政會議根據該條例第31條訂立另一公告，以更改暫時豁免徵款期。

暫時豁免徵款可否局限於外籍家庭傭工

16. 該條例第14(1)條規定，僱主須就每一名他擬藉僱傭合約僱用而又獲發給簽證的外來僱員，向入境事務處處長繳付徵款。

17. 根據該條例第14(3)條，行政長官會同行政會議可不時批准某項計劃，而有關計劃須規定僱主必須繳付徵款。行政長官會同行政會議指定"輸入外傭"為此類輸入僱員計劃，由2003年10月1日起生效。議員可參閱經濟發展及勞工局(勞工科)於2003年2月26日發出的立法會參考資料摘要(檔案編號：EDLB/LB/C/36/02)。

18. 在 Julita F. Raza & others 訴行政長官會同行政會議及其他人(案件編號：CACV218/2005)一案中，第46段載述，上訴法庭裁定，行政長官會同行政會議所作的指定，是一項執行或行政行為。該項指定並不是一項立法計劃。

19. 一個暫時豁免向外傭僱主徵收徵款的途徑，是行政長官會同行政會議行使行政權力，撤銷指定"輸入外傭"為輸入僱員計劃，為期兩年。然而，此方案只可供行政長官會同行政會議採用。

20. 為藉着《修訂公告》而暫時豁免向外傭僱主徵收徵款，在草擬修正案時可指明《修訂公告》應只應用於關乎外傭的輸入僱員計劃。由於只是指明輸入僱員計劃的僱主須繳付徵款，故此只是暫時豁免有關外傭的徵款，相當可能不會與訂立《修訂公告》的權力相抵觸。

連附件

立法會秘書處
助理法律顧問
李家潤
2008年11月3日

對李卓人議員就
政府根據《肺塵埃沉着病（補償）條例》（第 360 章）提出的決議案
所動議的修正案是否具有由公帑負擔的效力
立法會主席的裁決

李卓人議員已作出預告，動議議案，以修正教育統籌局局長在 1998 年 7 月 22 日舉行的立法會會議上，根據《肺塵埃沉着病（補償）條例》（“該條例”）動議的決議案。李議員修正案的目的是把親屬喪亡之痛的補償由 7 萬元提升至 15 萬元，而政府則建議將金額提升至 10 萬元。

政府的意見

2. 教育統籌局局長聲稱，李議員的修正案會具有《立法會議事規則》第 31 條所述的由公帑負擔的效力。教育統籌局局長所持的理由載列於下文第 3 至 5 段。
3. 在該條例下發放的補償款項，是從徵款得來的。該等徵款是取於香港承辦的建造工程及在香港生產的石礦產品，價值在 100 萬元以上者。政府有責任就其建築工程，透過投標合約價向承建商及石礦場經營人支付徵款。李議員的修正案可能導致徵款增加，亦可能令政府因合約價格提高而須增加開支。
4. 政府的政策是修訂肺塵埃沉着病特惠金計劃下的補償水平，以配合該條例下經修訂的各項補償的水平。李議員的修正案可能導致計劃內出現資金缺乏的情況，使政府在無可選擇的情況下須額外向該計劃注入公帑。
5. 教育統籌局局長引述厄斯金·梅的議會常規內所說，除非官方有所要求或建議，否則立法機關不能考慮動用公帑（收入）或市民的金錢（稅收或徵款）。由於他認為，李議員的擬議修正案具有由公帑負擔的效力，因此他認為修正案必須得到政府的推薦。

立法機關法律顧問的意見

6. 立法機關法律顧問認為李議員的修正案倘獲得通過，其法律效果會是把親屬喪亡之痛的補償由 7 萬元提升至 15 萬元，而非原來決議案所建議的 10 萬元。支付補償是肺塵埃沉着病補償基金所須承擔的一項法定責任，惟該條例內並無法定機制把徵款與補償額掛鉤。

7. 他進一步說明該條例第 27(b)條並無具有法律效力，規定政府須為該有關基金提供資金。

我的分析

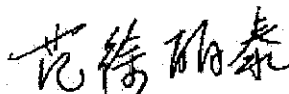
8. 在考慮了政府當局的意見及立法會法律顧問的意見後，我認為李議員的修正案並無具有《議事規則》第 31 條所指由公帑負擔的效力。我不能接納政府當局所稱如按李議員修正案所建議增加親屬喪亡之痛的補償，便得直接“增加”承建商及石礦場經營人所須支付的“徵款”。即使決定須增加承建商所須支付的徵款，承建商也不一定把徵款經增加的部分轉嫁予他們的客戶，其中包括政府。

9. 儘管政府的政策是要令肺塵埃沉着病特惠金計劃下的補償水平與該條例下的各項補償的水平看齊，我要指出法律並無約束政府必須這樣做。因此，我不認為李議員的修正案會具有導致政府須增加其關於肺塵埃沉着病特惠金計劃上的開支的立法效力。

10. 《議事規則》第 31 條所指的是香港政府的收入或其他公帑。基於肺塵埃沉着病補償基金屬於法定基金，並不是政府收入，因此，如某項決定附有引致該項基金需增加任何附帶或直接開支的效果（雖然我不認為會有任何直接開支後果），我認為該項決定並不會引起需由公帑負擔的效力。

裁決

11. 基於上文第 8 至 10 段所開列的理由，我裁定李議員的修正案不會具有《議事規則》第 31 條所指由公帑負擔的效力。



立法會主席范徐麗泰

1998 年 7 月 20 日