

資料文件

(中文譯本)

研究於 2012 年 1 月 20 日
刊登憲報的 6 項根據《公共巴士服務條例》
第 5(1)條作出的命令的小組委員會

回應委員索取資料的要求／提出的建議
補充資料

目的

本文就立法會可否根據《釋義及通則條例》(第 1 章)第 34(2)條，修訂上述六項命令，為有關指明路綫，增訂一個不符合服務詳情表的基準，提供當局的意見。

專營權與命令

2. 根據《公共巴士服務條例》(第 230 章)第 5(1) 條可訂定兩種不同的文書。其一是指明有關路綫的命令(路綫表令)，其二是批予經營公共巴士服務權利的專營權。

3. 當六個路綫表令(2012 年第 4-9 號法律公告)作出時(2012 年 1 月 10 日)，相關巴士公司早已(自 2003 年至 2007 年間的各個日期起)分別獲得六項經營巴士服務的專營權。專營權文件刊登於政府公告，亦上載於運輸署網站。每項專營權以 10 年為期，由行政長官會同行政會議按照專營權文件內訂明的條件批予專營公司。

4. 這些批予是憑藉第 230 章第 5(1)條賦予行政長官會同行政會議的法定權力而發出的。在發出這些批予時，行政長官會同行政會議有權向專營者施加有關條件(第 5(3)條)。

5. 該等專營權授予專營者經營巴士服務的權利，為期 10 年，但沒有指明特定巴士路綫。每項專營權都明文規定，行政長官會同行政會議會根據第 230 章第 5(1)條，藉命令指明專營者獲分配的特定路綫(其後或可根據第 14 或 15 條作出更改)。
6. 指明有關路綫讓專營者在該路綫經營巴士服務(如專營權所議定)的法律權力，與行政長官會同行政會議批予專營權的權力，同出一源；見第 230 章第 5(1)條。兩者的分別在於指明路綫的權力，無論何時均必須由行政長官會同行政會議藉命令行使。
7. 每項專營權的批予須受第 230 章規限。第 230 章第 III 部作出規限如下：
 - (a) 專營者須就指明路綫承擔額外責任(第 11、12 及 12A 條)；
 - (b) 行政長官會同行政會議有權規管指明路綫的車費(第 13 條)；
以及
 - (c) 運輸署署長(署長)有權(在諮詢專營者後)就指明路綫的服務班次、巴士種類和載運量作出指示(第 16 條)。
8. 專營權可在專營者的同意下，由行政長官會同行政會議予以修訂(第 230 章第 5(4)條)。除非在第 230 章第 5(5)條下的情況，行政長官會同行政會議不能單方面修改專營權的條款。在第 5(5)條適用的情況下，專營者可要求補償(第 230 章第 5(5)至(8)條)。

視命令為附屬法例

9. 雖然立法會秘書處法律事務部提出路綫表令是否屬第 1 章所定義的附屬法例的問題(見立法會 LS43/11-12 號文件第 5 段)，當局仍準備如以往的路綫表令一樣，將有關命令作附屬法例處理，按照第 1 章第 34(1)條所定，提交立法會。然而，當局願意與立法會在一個更合適的場合/事務委員會，就有關命令是否附屬法例的議題，以及現有做法應否更改進行討論。

立法會對附屬法例的權力

10. 藉第 1 章第 34(2)條，立法會對有關命令具有廣泛的修訂權。然而，有關的修訂，必須符合訂立“該附屬法例的權力”(第 1 章第 34(2)條)。

11. 當局的想法曾於「研究與立法會修訂附屬法例的權力有關的事宜小組委員會報告」(立法會 CB(2)975/11-12 號文件附錄 I) (“報告”)第 4.25 段概述如下:“政府當局指出，香港法例第 1 章第 34(2)條訂明，立法會可修訂某項附屬法例，而修訂方式不限，但須符合訂立該附屬法例的權力。香港法例第 1 章第 28(1)(c)條訂明，附屬法例可由訂立該附屬法例的同一人，以立例時所用的同一方式，隨時作出修訂。在與香港法例第 1 章第 28(1)(c)條一併閱讀的情況下，立法會根據第 34(2)條修訂某項附屬法例的權力，須符合獲轉授權力者訂立該項附屬法例的權力，一如主體法例所載。政府當局認為，立法會的修訂權限主要關乎在香港法例第 1 章第 28(1)條與主體法例的賦權條文(該條文限定訂立附屬法例者的權力)一併閱讀的情況下，對香港法例第 1 章第 34(2)條的效力的詮釋的問題。”正如報告第 4.27 段記述，大律師公會不認為上述理解有可遭非議之處。

李永達議員的建議

12. 李永達議員的建議，實質上是由立法會藉通過決議，修訂行政長官會同行政會議發出的路綫表令，為每條路綫“增訂一個不符合服務詳情表的基準”。

13. “服務詳情表”是運輸署擬備的“行政文書”，當中包含各家巴士公司經營指明路綫的相關安排，列明每條路綫的營運細節，包括獲批准的路綫、時間表、班次及巴士的調配。

李永達議員的建議是否符合行政長官會同行政會議發出路綫表命令的權力

14. 當局認為李永達議員的建議與行政長官會同行政會議根據第 230 章第 5(1)條發出路綫表令的權力不符，原因如下：

- (1) 根據第 1 章第 34(2)條，立法會不能作出一些行政長官會同行政會議行使獲授權力時不能作出的事情；
- (2) 行政長官會同行政會議是行使其法定權力發出路綫表令，指明各專營巴士公司經營的路綫；見第 230 章第 5(1)條；
- (3) 行政長官會同行政會議不是在 2012 年 1 月期間行使第 230 章第 5(1)條權力，批予巴士服務專營權；
- (4) 同樣地，行政長官會同行政會議不是行使第 230 章第 5(3)條所賦予的權力，指明專營權的條件。

15. 立法會秘書處法律事務部提出(見 2012 年 3 月 7 日立法會第 LS43/11-12 號文件)，在行使指明路綫的權力時，行政長官會同行政會議以至立法會均有權施加“合理條件”，而這項權力可伸延至涵蓋時間表、班次、巴士調配等事宜。

16. 提出這項意見，是以第 1 章第 40(2)(b)條為依據，該條的主要內容如下：

“凡條例授權力……(b)批給牌照、政府租契、許可證，授予權限，給予批准或豁免，該權力包括就該項牌照、政府租契、許可證、權限、批准或豁免而施加合理條件的權力”

17. 當局尊重立法會秘書處法律事務部提出的意見，但是基於本段(包括下述)的原因，當局不能認同該項意見：

- (1) 基於第 14 段所載的原因，行政長官會同行政會議在 2012 年作發出路綫表令，並非是批予任何屬牌照性質的許可。行政長官會同行政會議並沒有批予屬牌照性質的許可。
- (2) 行政長官會同行政會議在 2012 年發出路綫表令，純粹是爲了指明專營者可在哪些路綫經營巴士服務。
- (3) 行政長官會同行政會議在批予該等爲期 10 年的專營權時已行使其施加條件的權力(第 230 章第 5(3)條)，其後不得在未獲

專營者同意或未支付補償前，尋求就有關批予施加進一步條件(第 230 章第 5(4)至(8)條)。

- (4) 專營權受第 230 章規限，(a)專營者須經營達致署長滿意的程度的適當而有效率的公共巴士服務(第 12(1)條)；以及(b)署長只會在諮詢專營者後(第 16 條)，才就設定經營巴士服務(班次、載運量及巴士種類)的標準發出指示。
- (5) 在這些情況下，要行政長官會同行政會議或立法會在有關命令中施加經營巴士服務的條件或“基準”，不可能是“合理”的(因為這會違反主體法例的條款)。在未有諮詢專營者的情況下這樣做，也是不“合理”的。
- (6) 在本個案中，有關專營權是根據特定條例(第 230 章)所賦予的權力批予，而該條例已明文准許向專營者施加條件(第 5(1)條)。第 1 章第 40(2)(b)條的條文是為其他條例作補充(第 1 章第 2(1)條)，但就本個案而言並不適用。

18. 立法會議員就某些巴士路綫的服務班次數目不符合編定班次數目所錄得的數字和差幅，表達關注並促請署長留意有關情況，此舉完全正確和恰當。署長可在諮詢有關專營者後，就該等事宜(包括基準)作出正式指示，確保營運者提供適當而有效率的公共巴士服務。若有關方面沒有遵從指示，行政長官會同行政會議有權施加經濟罰則(第 230 章第 22 條)。

總結

19. 當局認為由於李永達議員的修訂建議與行政長官會同行政會議根據《公共巴士服務條例》(第 230 章)第 5(1)條作出命令指明有關路綫的權力不符，立法會不能根據第 1 章第 34(2)條作出該修訂。

運輸及房屋局
律政司
2012年3月