

**立法會主席就
李永達議員修訂根據《公共巴士服務條例》(第230章)第5(1)條作出
並於2012年1月20日刊登憲報的6項命令
的擬議決議案的裁決**

李永達議員已作出預告，在2012年3月21日的立法會會議上動議6項擬議決議案，分別修訂於2012年1月20日刊登憲報並於2012年2月1日提交立法會省覽的6項根據《公共巴士服務條例》(第230章)第5(1)條作出的命令。為根據《議事規則》考慮該等擬議決議案是否合乎規程，我邀請了政府當局就該等擬議決議案給予意見，並請李議員就政府當局的意見作出回應。

根據《公共巴士服務條例》(第230章)第5(1)條作出的6項命令

2. 根據《公共巴士服務條例》第5(1)條，行政長官會同行政會議可向任何已註冊的公司批予權利，以在行政長官會同行政會議藉命令指明的路綫經營公共巴士服務。經如此指明的路綫構成有關巴士服務專營權的專營巴士網絡。根據立法會參考資料摘要所述¹，當局制定該6項命令，使5家專營巴士公司²在2010年10月1日至2011年9月30日實施的巴士路綫改動得以正式確立。

3. 根據相關註釋，上述6項命令的目的如下：

- (a) 《2012年路綫表(城巴有限公司)令》(第4號法律公告)：該命令取代上次於2011年所作出的命令³，以列出該公司經營的非獨營巴士路綫(大嶼山北部及赤鱸角機場除外)的更新路綫表。該更新路綫表更改了16條港島和過海隧道巴士服務專營權的路綫；
- (b) 《2012年路綫表(城巴有限公司)(大嶼山北部及赤鱸角機場)令》(第5號法律公告)：該命令取代上次於2011年所作出的命令⁴，以列出該公司在大嶼山北部及赤鱸角機場經營的非獨營巴士路綫的更新路綫表。該更新路綫表更改了4條大嶼山北部及赤鱸角機場巴士服務專營權的路綫；

¹ 運輸及房屋局於2012年1月發出公共專營巴士公司路綫表令的立法會參考資料摘要。

² 該5家專營巴士公司為九龍巴士(1933)有限公司、城巴有限公司、新世界第一巴士服務有限公司、新大嶼山巴士(1973)有限公司及龍運巴士有限公司。

³ 上次的命令為《2011年路綫表(城巴有限公司)令》(2011年第12號法律公告)。

⁴ 上次的命令為《2011年路綫表(城巴有限公司)(大嶼山北部及赤鱸角機場)令》(2011年第13號法律公告)。

- (c) 《2012年路綫表(九龍巴士(1933)有限公司)令》(第6號法律公告): 該命令取代上次於2011年所作出的命令⁵, 以列出該公司經營的非獨營巴士路綫的更新路綫表。該更新路綫表取消了一條路綫, 並更改了56條路綫;
- (d) 《2012年路綫表(龍運巴士有限公司)令》(第7號法律公告): 該命令取代上次於2011年所作出的命令⁶, 以列出該公司經營的非獨營巴士路綫的更新路綫表。該更新路綫表更改了一條路綫;
- (e) 《2012年路綫表(新大嶼山巴士(1973)有限公司)令》(第8號法律公告): 該命令取代上次於2011年所作出的命令⁷, 以列出該公司經營的非獨營巴士路綫的更新路綫表。該更新路綫表更改了兩條路綫; 及
- (f) 《2012年路綫表(新世界第一巴士服務有限公司)令》(第9號法律公告): 該命令取代上次於2011年所作出的命令⁸, 以列出該公司經營的非獨營巴士路綫的更新路綫表。該更新路綫表開辦了一條新路綫, 並更改了18條路綫。

李永達議員的擬議決議案

4. 李永達議員的擬議決議案旨在分別修訂6項命令, 並按同樣方式就每項命令所指明的路綫增訂下列偏離相關服務詳情表或運輸署署長作出的任何相若指示的基準:

“由每年4月、7月、10月或1月的首日開始的任何季度, 若按照由署長所決定的基準, 計算任何指明巴士路綫的實際巴士服務班次數目低於根據服務詳情表所列的時間表所算得的該路綫的巴士服務班次數目或從根據條例第16(1)條所發出的任何其他此類適用於該路綫的指示所算得的巴士服務班次數目而所得的平均季度百分率, 超過3%, 該專營公司須就條例第24條的目的, 視為行政長官會同行政會議覺得沒有按照第12條就該指明路綫維持適當而有效率的公共巴士服務。”。

⁵ 上次的命令為《2011年路綫表(九龍巴士(1933)有限公司)令》(2011年第14號法律公告)。

⁶ 上次的命令為《2011年路綫表(龍運巴士有限公司)令》(2011年第15號法律公告)。

⁷ 上次的命令為《2011年路綫表(新大嶼山巴士(1973)有限公司)令》(2011年第16號法律公告)。

⁸ 上次的命令為《2011年路綫表(新世界第一巴士服務有限公司)令》(2011年第17號法律公告)。

5. 立法機關法律顧問解釋，如李議員的擬議決議案獲立法會通過，其效力是在相關命令內就當中指明的每條巴士路線，訂明一個偏離服務詳情表所訂巴士服務班次數目的3%基準。如偏離的程度超逾所建議的基準，便會觸動第24條(撤銷在指明路線經營服務的權利或撤銷專營權)，可讓行政長官會同行政會議啟動有關的法定撤銷機制，因為專營公司將被視為沒有按照《公共巴士服務條例》第12條(專營公司維持適當服務)維持適當而有效率的服務。因此，有關的建議基準實質上是一項寬限規定，因為違反此規定會被視為沒有維持達致運輸署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)，或沒有按照《公共巴士服務條例》的一項特定規定，維持適當而有效率的服務(第12(2)條)。

政府當局的意見

立法會對有關命令的權力

6. 《公共巴士服務條例》第5(1)條訂明，“在符合本條例的規定下，行政長官會同行政會議可向已根據《公司條例》(第32章)註冊的公司批予權利，以在行政長官會同行政會議藉命令指明的路線經營公共巴士服務”。我注意到負責審議該等命令的小組委員會曾考慮該6項命令的立法效力，並提出了有關該等命令是否符合附屬法例的定義的問題。政府當局在其意見書中要求現時將該6項命令當作附屬法例處理，但當局願意在一個更合適的場合或事務委員會，與立法會討論這議題，以及研究把有關命令當作附屬法例的現行做法應否更改。

7. 政府當局又認為，藉《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條，立法會對有關命令具有修訂權，但“須符合訂立該附屬法例的權力”。

政府當局對李永達議員的擬議決議案的意見

修訂有關命令的權力

8. 依政府當局之見，李永達議員的擬議決議案與行政長官會同行政會議根據《公共巴士服務條例》第5(1)條的權力不符，原因如下：

- (a) 訂立附屬法例的權力須受控於其主體法例的條文。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(《釋義及通則條例》第34(2)條)；

- (b) 行政長官會同行政會議指明各專營巴士公司經營的路綫是行使其法定權力作出路綫表令(見《公共巴士服務條例》第5(1)條)；
- (c) 在作出路綫表令時，行政長官會同行政會議批予巴士服務專營權並非行使權力；有關專營權早已根據行政長官會同行政會議，在早前透過行使《公共巴士服務條例》第5(1)條所賦予的權力而作出的批予而存在；及
- (d) 同樣地，行政長官會同行政會議指明專營權的條件並非行使《公共巴士服務條例》第5(3)條所賦予的權力；有關條件早已指明，並已納入專營權內。

9. 政府當局進一步提出，對於有意見指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根據《釋義及通則條例》第40(2)(b)條⁹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，鑒於以下原因，當局不能認同此項意見：

- (a) 基於上文第8(a)至(d)段所述的原因，行政長官會同行政會議作出該6項命令，並不是批予任何形式的牌照；
- (b) 行政長官會同行政會議早已憑藉《公共巴士服務條例》第5(1)及(3)條所賦予的權力，批予專營權和施加有關條件。行政長官會同行政會議作出該6項命令，純粹是為了指明專營公司可在特定路綫經營巴士服務；
- (c) 行政長官會同行政會議在批予該等為期10年的專營權時已行使其施加條件的權力(《公共巴士服務條例》第5(3)條)，其後不得在未獲專營公司同意或未支付補償前，尋求就有關批予施加進一步條件(《公共巴士服務條例》第5(4)至(8)條)；
- (d) 專營權受《公共巴士服務條例》規限。明顯可見，專營公司須經營達致運輸署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)，以及運輸署署長只會在諮詢專營公司後(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；

⁹《釋義及通則條例》第40(2)(b)條訂明，“凡條例授予權力……(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”。

- (e) 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”，並不“合理”(因為此舉會違反主體法例的條款)。在未有諮詢專營公司的情況下這樣做，亦不會“合理”；及
- (f) 公共巴士專營權是根據《公共巴士服務條例》所賦予的權力批予，而該條例已明文准許向專營公司施加條件(《公共巴士服務條例》第5(1)條)。《釋義及通則條例》第40(2)(b)條的條文就本個案而言並沒有作用。

10. 政府當局又認為，李永達議員的擬議決議案是試圖約束行政長官會同行政會議，要求其認定偏離建議基準本身已可確立有關專營公司沒有在指明路線維持適當而有效率的巴士服務。然而，主體法例(即《公共巴士服務條例》第12條)規定首先由運輸署署長判斷有關專營公司有否維持適當而有效率的公共巴士服務；《公共巴士服務條例》第24條則規定行政長官會同行政會議考慮一切有關情況，以決定有關專營公司是否“無良好因由”而沒有維持適當而有效率的公共巴士服務。在這兩方面，擬議修正案可能會抵觸附屬法例不能修改、控制或僭越主體法例這個原則，而據此而成的附屬法例會備受非議。

由公帑負擔的效力

11. 政府當局認為，李永達議員的擬議修正案會造成《議事規則》第31(1)條所指由公帑負擔的效力¹⁰。政府當局認為，李議員的建議會令當局須廣泛監察5間專營巴士公司經營的約570條路線，以查察每條路線脫班率有否超逾所建議的基準。除上述逐一監察路線和自動提交機制所可能產生的大量工作外，有關建議實際上亦或會提供一個渠道，讓專營巴士公司在其認為欠效率和無利可圖的個別路線有脫班情況時，不提出抗辯，讓行政長官會同行政會議撤銷該等路線。一旦出現上述情況，公共巴士服務便相當可能受影響，而當局須為被撤銷的路線逐一公開招標，而且不能肯定這些路線在此等情況下是否仍可運作。政府當局估計，執行上述新法定職責和應付所涉後果的總員工開支約為每年1,100萬元¹¹。

¹⁰ 《議事規則》第31(1)條訂明，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地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行政長官、獲委派官員或任何議員(如行政長官書面同意該提案)提出。

¹¹ 政府當局認為，如要落實有關的擬議決議案，運輸署將需開設新的分部。新分部會由一名運輸署助理署長主管，其下會有3名人員提供協助。預計每年員工費用總額為350萬元。此外，另需開設兩支各由5名人員組成的工作隊伍，分別負責監察和招標工作。預計每支隊伍每年的員工費用經常開支為377萬元。

李永達議員的回應

修訂有關命令的權力

12. 李永達議員認為：

- (a) 根據有關該6項命令的立法會參考資料摘要，“作出服務(路綫)改動的目的，是為了提升服務乘客的質素以及提高巴士營運的效率”。由於確保巴士服務時間的準確性，是加強服務質素及營運效率的重要一環，李議員認為該6項命令的涵蓋範疇不應只局限於更改巴士路綫表。他的擬議修正案旨在增訂一個不符合有關服務詳情表的基準；
- (b) 政府當局對該6項命令的涵蓋面的取態相對狹隘，因而未能藉該等命令改善公共巴士服務；及
- (c) 既然行政長官會同行政會議可根據《公共巴士服務條例》第5(1)條批予專營權，政府便有責任監管整體的服務質素。由於政府未有訂立任何有關不符合服務詳情表的基準，他的修正案旨在推動政府訂立有關基準，以充分監察整體的巴士服務質素。

由公帑負擔的效力

13. 李議員認為，由於政府當局已有責任監察巴士公司按照服務詳情表所載經核准的時間表提供公共巴士服務，因此應不會構成政府額外開支。至於修訂建議所帶來的額外工作量，李議員建議，政府當局應與巴士公司商討設立電子系統，在巴士總站收集實時資料，以便監察公共巴士服務，並改進現行運作模式，以提高服務效率及加強資源運用。

14. 李議員認為，據政府當局所述，專營巴士公司應設立本身的管理系統，確保巴士服務符合服務詳情表所載的時間表。李議員又指出，運輸署應鼓勵專營巴士公司視乎營運需要及系統成本效益，開發或擴展聯線電子系統，以助維持穩定和可靠的服務。

我的意見

15. 由於政府當局及李議員對有關命令是附屬法例並無爭議，我沒有需要就此問題作出考慮。

修訂範圍

16. 政府當局在其意見書中指出，有關的擬議修正案不符合行政長官會同行政會議根據《公共巴士服務條例》第5(1)條作出命令指明有關路綫的權力。有關論據主要是基於當局對《公共巴士服務條例》第5(1)條及《釋義及通則條例》第40(2)(b)條的詮釋。當局又指出，“建議的修訂亦違反有關附屬法例不能修改、控制或僭越主體法例這個原則”。

17. 根據立法機關法律顧問給我的意見，後者的原則事實上是反映《釋義及通則條例》第28(1)(b)條，即“附屬法例不得與任何條例的條文互相矛盾”。

有關的規管條文

18. 爲了在《公共巴士服務條例》的正當處境下考慮有關的擬議修正案，首先要列出各項有助我理解相關規管機制的條文：

- (a) *除非根據批予的專營權，否則禁止經營公共巴士服務*：除非根據一項專營權，否則不得經營公共巴士服務(第4(1)條)；
- (b) *專營權的批予*：行政長官會同行政會議可向任何已註冊的公司批予權利，以在行政長官會同行政會議藉命令指明的路綫經營公共巴士服務(第5(1)條)。“指明路綫”的涵義是指適用於某專營公司的路綫表令內所指明的路綫，以及該專營公司按照根據第15條作出的規定而經營的公共巴士服務的任何新路綫(第2條)；
- (c) *暫時更改路綫和提供新增路綫*：運輸署署長在諮詢巴士公司後，可規定巴士公司於適當情況下，暫時開辦新路綫和更改某些指明路綫。該等更改的有效期限最多只爲24個月，除非行政長官會同行政會議在上述期限屆滿前，藉命令指明有關更改(第15(1)條)。在作出該指示前，運輸署署長須令其本人信納，專營公司會有足夠數目的巴士供該路綫及所有其他路綫使用；以及能在該路綫及所有其他路綫維持適當而有效率的服務(第15(3)條)；
- (d) *專營公司維持適當服務*：專營公司須維持達致運輸署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)。專營公司除非按照其專營權、《公共巴士服務條例》、任何根據其專營權或根據《公共巴士服務條例》作

出的指示、要求或規定而維持和經營服務，否則不得被視為維持適當而有效率的公共巴士服務(第12(2)條)；

- (e) 由運輸署署長指明各項服務的班次和巴士的載運量及種類：運輸署署長須向專營公司發出書面通知，指示¹²須在某指明路線經營公共巴士服務的班次及每天須在某指明路線經營公共巴士服務的時間；以及在該路線所使用的巴士的載運量及種類(第16(1)條)；及
- (f) 撤銷在指明路線經營服務的權利或撤銷專營權：如行政長官會同行政會議覺得，某專營公司無良好因由而沒有或相當可能不按照第12條全面地或就任何指明路線維持適當而有效率的公共巴士服務，行政長官會同行政會議可指示運輸署署長向該專營公司送達書面通知，規定該專營公司在通知書送達後28天內，以書面提出因由，解釋為何不應撤銷其在通知書所列指明路線經營公共巴士服務的權利，或為何不應撤銷其全部專營權(第24(1)條)。

19. 從上文所列各項條文，我認為明顯可見：

- (a) 行政長官會同行政會議負責批予專營權、指明專營路線，以及撤銷專營權或其中一條或以上指明路線；及
- (b) 運輸署署長負責設定經營巴士服務的標準(服務班次、巴士載運量及巴士種類)、監察專營公司經營達致其滿意程度的適當而有效率的公共巴士服務，以及為此目的作出任何所需的行政指示和暫時更改指明路線或批准暫時改變有關路線。

20. 如擬議修正案獲得通過，我認為將會有以下效果。

- (a) 服務詳情表是就指明路線發出，當中載有時間表，述明準確的班次時間。由於服務詳情表是根據第16(1)條作出的指示，因此會構成一個不容變更的基準，任何違反此基準的情況均會根據第12(2)條被視為未能維持適當而有效率的公共巴士服務，並可觸發第24條，即引致行政長官會同行政會議認為是未能提供有關服務。擬議修正案會引入一個放寬的基準，而會與在服務詳情表內已訂出的基準不符，結果將會有兩個基準，但卻並無條文協調兩者。

¹² 根據政府當局的來函(檔號：CB(1)1257/11-12(01))，服務詳情表是運輸署根據《公共巴士服務條例》第16(1)條所批准，為每條指明巴士路線列明行車路線、班次時間表、車費、車輛調配、路程距離及行車時間等的行政文件。

- (b) 此舉會侵犯運輸署署長更改現有指示(例如服務詳情表)，或撤銷現有指示而代以新指示的法定權力，只要這是會影響建議基準的適用性的。這實質上會囿制運輸署署長的法定權力，因為建議基準是以附屬法例的方式訂立，而附屬法例顯然凌駕行政指示。
- (c) 既然建議基準會由行政長官會同行政會議藉命令訂立，行政長官會同行政會議便等於干預日常事務，但《公共巴士服務條例》的設計，是將日常事務置於運輸署署長的職權範圍之內。

21. 因此，我的結論是，對有關命令提出的擬議修正案如獲得通過，會與《公共巴士服務條例》矛盾，因而有違《釋義及通則條例》第28(1)(b)條。因此，李議員不可動議有關的擬議決議案，因為該等擬議決議案不符合行政長官會同行政會議作出該6項命令的權力。鑒於我就《釋義及通則條例》第28(1)(b)條的適用所作的結論，我不認為需就關乎立法會根據《釋義及通則條例》第34(2)條作出修訂的權力範圍的其他問題，表示意見。

由公帑負擔的效力

22. 由於我不認為李議員的擬議決議案合乎規程，我沒有需要處理擬議決議案是否具有《議事規則》第31(1)條所指由公帑負擔的效力。

裁決

23. 我裁定李永達議員的擬議決議案不合乎規程，而根據《議事規則》第30(3)(c)條¹³，該等擬議決議案的預告須退回李議員。

立法會主席

(曾鈺成)

2012年3月20日

¹³第30(3)(c)條規定，就議案或修正案所作預告，須呈交立法會主席，由其指示按以下方式處理——因其認為不合乎規程，將該預告退回簽署該預告的議員。