

# 立法會 *Legislative Council*

立法會LS50/14-15號文件

## 財務委員會

2015年3月16日的特別會議

### 法律事務部就有關 香港公共財政的控制及管理的法律及憲制框架 及有關事宜而擬備的資料摘要

#### 目的

本摘要旨在提供有關香港公共財政的控制及管理的法律及憲制框架的資料，以協助委員在2015年3月16日舉行的財務委員會特別會議中，就政府當局將某些開支項目納入《2015年撥款條例草案》中，而非尋求財務委員會核准的安排所引起的事宜作出考慮。

#### 法律事務部以往發出的摘要

2. 在由法律事務部擬備並於2011年3月17日隨立法會LS41/10-11號文件送交財務委員會委員的摘要(下稱"該摘要")中，本部載述有關修改撥款條例草案的相關法律條文，並分析立法會議員是否可以對撥款條例草案及開支預算提出修改建議。由於自該摘要發出以來，有關香港公共財政的控制及管理的法律框架並沒有作出任何更改，該摘要所述的內容仍然有效。就2015年3月16日舉行的財務委員會特別會議，現於該摘要輯錄下列段落供委員參考：

"2. 《基本法》第六十四條訂明，香港特別行政區政府必須遵守法律，對立法會負責；執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢；徵稅和公共開支須經立法會批准。

3. 《基本法》第七十三(一)條訂明立法會行使以下職權：根據《基本法》規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律。此外，根據第七十三(二)及(三)條，立法會擁有以下職權：

根據政府的提案，審核、通過財政預算；以及批准稅收和公共開支。

4. 根據《基本法》，政府藉公共開支須經立法會批准等規定，對立法會負責。實際上，立法會藉制定撥款條例，批准每年的財政預算案。《議事規則》的有關條文適用於制定條例。

5. 《公共財政條例》(第2章)就香港公共財政的控制及管理訂定條文。根據《公共財政條例》第5(1)條，財政司司長須在每一財政年度內，安排擬備下一財政年度的政府收支預算，並須安排在預算所關乎的財政年度開始之前，或該年度開始之後的切實可行範圍內，盡快將之提交立法會省覽。根據《公共財政條例》第5(3)條，開支預算須按總目及分目將開支分類，且須說明每一總目所涵蓋的範圍。開支預算須顯示每一總目的預算開支總額、每一分目所需的備付款額、職位編制(如有的話)，及對並非是每年經常出現的開支所作承擔的限額(如有的話)。

6. 根據《公共財政條例》第6(1)條，財政年度的各開支預算總目須包括在撥款條例草案中，而條例草案須與該預算一同提交立法會。第6(2)條訂明，撥款條例一經制定，該條例所關乎的財政年度的開支預算即當作為已如該條例所規定的而核准，並自該財政年度的首天起發生效力。根據第6(3)條，該財政年度的政府服務開支須按總目及分目編排，並須以經核准的或其後按第8條不時修改的開支預算所示的各分目備付款額為限。第8(1)條訂明，除第8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，則不在此限。”。

## 立法會與行政機關在《基本法》下各自的職權

3. 高等法院原訟法庭在梁國雄對立法會主席一案<sup>1</sup>中曾就立法會及行政機關在《基本法》下各自肩負的職權作出考慮。在該案中，當時為原訟法庭法官的夏正民法官認為，三權分立的原則已在《基本法》中確立，而細閱《基本法》，行政機關、行政當局及立法機關明顯地應以互相協調、彼此合作的方式，為香港的良好管治，各自履行其憲制上指定的角色<sup>2</sup>。據夏正民

---

<sup>1</sup> [2007] 1 HKLRD 387

<sup>2</sup> 同上，[2007] 1 HKLRD 387，第66段

法官表示，《基本法》所界定說明的是互動的方法；即是以一個具有啟動及作出相關反應功能的樞紐，把行政機關及行政當局的一方，與另一方的立法機關連繫起來。換一個說法，就是誰人要為這個互動是以甚麼方式執行，及怎樣管理有關的後果承擔責任，均屬《基本法》界定的基本問題<sup>3</sup>。就財政建議的情況而言，夏正民法官的意見是，根據《基本法》，行政機關及行政當局的職能是制訂政策，並以法例和財政建議的方式把政策表達出來，而立法會職能則是制定該法例及通過此等財政建議。立法會並不負責編制及提出財政預算<sup>4</sup>；也不營運任何形式的“鏡子”財政部。相反，立法會的職能是審核及通過行政機關提出的財政預算，以及批准(而非開立或決定)稅收及公共開支<sup>5</sup>。

## 在法律上是否容許在撥款條例草案中納入撥款建議

4. 根據《公共財政條例》第5及6條，假如在為某一財政年度擬備政府開支預算時，政府已知在該財政年度須招致相關開支，財政司司長似乎可以在將會納入撥款條例草案中的相關總目或分目之下納入某項開支。在某些情況下，假如政府沒有在開支預算中預留某些撥款，在該財政年度的撥款條例獲制定通過後，政府認為某項建議有必要招致開支，《公共財政條例》第8條便適用於此情況；政府有必要對核准開支預算作出修改，而此等修改須根據《公共財政條例》第8條獲得財務委員會核准。

## 有關審議預算總目的程序

5. 有關撥款條例草案的規則及程序載列於《議事規則》第67至70條。根據《議事規則》第67(1)條，載有政府全部服務開支的財政需求詳情的預算案(下稱“預算案”)，須在撥款法案進行首讀的會議開始之前，提交立法會。《議事規則》第67(2)條訂明，撥款法案二讀議案的待議議題提出後，有關辯論即告中止待續，不得早於其後第七天恢復辯論。《議事規則》第67(3)條進一步訂明，除第71(11)條另有規定外，預算案一經提交立法會，即告交付全體委員會，而撥款法案一經二讀，亦即告付委予該委員會。《議事規則》第71(11)條訂明，立法會主席可將按

<sup>3</sup> [2007] 1 HKLRD 387, 第68段

<sup>4</sup> 政府獲授予編制並提出財政預算的職能：《基本法》第六十二(四)條

<sup>5</sup> 《基本法》第七十三(二)及(三)條；梁國雄對立法會主席 [2007] 1 HKLRD 387, 第67及68段

照第67條提交的預算案，在全體委員會審議撥款法案前，交由財務委員會審核。財務委員會審核預算案的程序載於《財委會會議程序》第49至53段。

6. 該摘要亦有載述全體委員會處理有關開支預算總目修正案的程序。相關部分摘錄如下：

"9. 《公共財政條例》並無條文禁止或限制對撥款條例草案提出修正案。不過，《議事規則》第69條載有對撥款法案提出修正案的規則及程序。《議事規則》第69(1)條訂明，如全體委員會主席認為某項修正案會令任何開支總目所獲分配款額增加，不論增加的部分為子目、分目或總目本身，則該修正案只可由獲委派官員動議。《議事規則》第69(2)條進一步訂明，增加總目款額的修正案須較削減同一子目、分目或總目本身款額的修正案獲優先處理；如增加款額的修正案獲得通過，則不得動議就同一子目、分目或總目本身削減總目款額的修正案。

10. 《議事規則》第69(3)條訂明，任何議員均可動議藉削減開支總目內子目的款額以削減該總目所獲分配款額的修正案，動議格式如下："為削減(或刪除)分目.....子目.....而將總目.....削減.....元"。

11. 《議事規則》第69(4)至(6)條訂明就撥款法案提出修正案的進一步限制及條件：

- (a) 如分目已分列為子目，則為削減或刪除分目而削減某一總目款額的修正案，即不合乎規程；
- (b) 如總目已分列為分目，則只削減總目而不削減該目的某一分目的修正案，即不合乎規程；及
- (c) 刪除某一總目的修正案，即不合乎規程。"

7. 本部察悉，上述各規則提述"審議"及"審核"撥款法案，以及與法案一同提交立法會的開支預算。這其實反映了由立法會、全體委員會及財務委員會對撥款法案及其開支預算所進行的審議過程。立法會及全體委員會就撥款法案的程序是以下述方式進行：先進行辯論，然後將議案付諸表決，有關議案包括提出修正案的議案。另一方面，財務委員會亦有就財務委員會特別會議的舉行訂立程序及行事方式，讓財務委員會委員審議開支預算的詳情。根據《財委會會議程序》第50段，在特別會

議舉行前，各委員可就開支預算提出問題，由有關的管制人員以書面作答，而委員可在特別會議上或其後以書面方式就書面答覆提出補充問題。

## **審核及批准撥款建議的行事方式**

8. 《議事規則》及《財委會會議程序》中訂明的財政程序是透過經長時間發展及建立的行事方式予以執行。財務委員會秘書會向委員提供有關這些行事方式的資料。若有需要，法律事務部會從法律方面協助委員就這些行事方式作出考慮。

立法會秘書處  
法律事務部  
2015年3月12日