



立法會秘書處

LEGISLATIVE COUNCIL SECRETARIAT

來函檔號 YOUR REF :
本函檔號 OUR REF : CB1/F/1
電話 TELEPHONE : 3919 3100
圖文傳真 FACSIMILE : 2869 6794

香港中區
立法會道1號
立法會綜合大樓903室
朱凱迪議員

朱議員：

委員根據《財務委員會會議程序》第21段 提出的議案的處理方法

你於 2017 年 6 月 13 日、17 日及 20 日的來信(附錄 I、II 及 III)已收悉。在這些來信中，你向主席提出以下事項：(一)當主席邀請政府當局就委員擬根據《財務委員會會議程序》第 21 段提出的議案("第 21 段議案")表達意見時，應指明當局只就事實準確性和是否合法兩方面提供意見；(二)主席應第一時間向所有委員傳閱政府當局對委員提出的第 21 段議案表達意見的文件；(三)要求讓財務委員會("財委會")討論委員擬按《財務委員會會議程序》第 21 段就議程項目提出的議案是否合乎規程及委員應如何運用有關程序；及(四)讓委員討論主席處理第 21 段議案的方法。鑑於上述事宜互有關連，主席指示我綜合回覆你如下。

財委會個別委員就某一議程項目擬提出的第 21 段議案是否可以動議，是由財委會主席負責決定的事宜。這一類議案的法律依據是《公共財政條例》(香港法例第 2 章)第 29 條下作出的相關決議。若有關議案獲主席許可提出並獲財委會通過，它們對政府具法律約束力。為協助主席考慮此事，並為顧及程序公平的原則，主席認為適宜給予可能受其決定/裁決影響的各方表達意見的機會。主席會在考慮相關意見及財委會法律顧問和秘書的意見後，才就擬議議案是否合乎規程作出裁決。正如主席於 2017 年 4 月 25 日就兩項第 21 段議案所作的裁決(立法會 FC109/16-17(01)號文件)中指出，這做法與立法會處理議員就政府法案及附屬法例提出修正案/修訂建議的做法一致。

當主席收到政府當局就委員擬提出的第 21 段議案的意見後，會將當局的意見送交相關委員回應。政府當局的意見及相關委員的回應，均是主席在決定該等議案是否合乎規程時可予考慮的事項。主席並非必須亦不宜在他作出裁決前將政府當局的意見送交全部財委會委員討論，因為任何相關討論均可能會被視為就主席的決定施加不當影響。政府當局的意見及相關委員的回應會在主席發出書面裁決時夾附其中，主席的書面裁決亦會清楚表述他所考慮以達致有關裁決的事宜。這做法亦與立法會主席處理及裁決議員就政府法案及附屬法例提出修正案/修訂建議的做法一致。

你認為，當主席邀請政府當局就委員擬提出的第 21 段議案表達意見時，應指明當局只就事實準確性和是否合法兩方面提供意見。正如你所言，主席在裁決第 21 段議案時，只會考慮相關因素。該等因素包括憲制、法律、議事規則、事實基礎，及議案內的建議是否屬《公共財政條例》下相關決議中的條文的範圍。因此，主席在邀請政府當局提出意見時，會要求政府就議案是否合乎規程提出意見。不過，政府當局或會主動就其他方面提出意見。本着行政和立法機關應互相尊重的原則，主席認為他不適宜向政府當局作出指示，限制政府當局不可提出其他方面的意見。不過，主席在裁決第 21 段議案是否合乎規程時，只會考慮相關的因素。

至於你建議安排會議讓財委會討論議案是否合乎規程，主席欲向你指出，此建議有違議會的慣常做法及運作程序。根據《財務委員會會議程序》第 13 段，主席獲賦權主持會議。根據《財務委員會會議程序》第 37 段，《議事規則》第 29 至 35 條應用於財委會處理議案的會議程序。憑藉《議事規則》第 30(3)(c)條，主席如認為委員就議案所作出的預告不合乎規程，可將該預告退回相關委員。因此，某項議案是否可以動議是由主席負責決定。該決定是主席在考慮所有相關因素後獨立地作出的決定，而非委員或財委會的集體決定。因此，主席認為並不適宜安排會議，讓財委會討論議案是否合乎規程，以及主席處理第 21 段議案的方法。

財務委員會秘書



(薛鳳鳴)

連附件

2017年6月30日

副本致：財務委員會主席陳健波議員

敬啟者

關於：就啟德體育園項目按財委會程序第 21 段提出動議

(一) 提出動議

鑒於體育園不應淪為地產或商業主導項目，按《財務委員會會議程序》第 21 段，本人動議：

議案一

按《財務委員會會議程序》第 21 段及《基本工程儲備基金》(第 2 章，附屬法例 A) 立法局決議(C)款，就議程文件 FCR(2017-18)14 所載項目建議把 272RS 號工程計劃的餘下部分提升為甲級，稱為「啟德體育園—建造工程」，財政司司長可由基本工程儲備基金支用款項作為「啟德體育園—建造工程」的用途，但須按照財務委員會所指明的以下條件、例外情況及限制行事：

財政司司長支用是項撥款，只限用於以「設計—興建—政府營運」(DBG) 模式招標的工程開支。

議案二

按《財務委員會會議程序》第 21 段及《基本工程儲備基金》(第 2 章，附屬法例 A) 立法局決議(C)款，就議程文件 FCR(2017-18)14 所載項目建議把 272RS 號工程計劃的餘下部分提升為甲級，稱為「啟德體育園—建造工程」，財政司司長可由基本工程儲備基金支用款項作為「啟德體育園—建造工程」的用途，但須按照財務委員會所指明的以下條件、例外情況及限制行事：

財政司司長支用是項撥款時，與室內體育館大樓及公眾運動場相關的開支，只限用於以「設計—興建—政府營運」(DBG) 模式招標的工程開支。

議案三

按《財務委員會會議程序》第 21 段及《基本工程儲備基金》(第 2 章，附屬法例 A) 立法局決議(C)款，就議程文件 FCR(2017-18)14 所載項目建議把 272RS 號工程計劃的餘下部分提升為甲級，稱為「啟德體育園—建造工程」，財政司司長可由基本工程儲備基金支用款項作為「啟德體育園—建造工程」的用途，但須按照財務委員會所指明的以下條件、例外情況及限制行事：

在是項工務工程的招標過程中，政府須把「設計—興建—政府營運」(DBG) 模式列為正式選項，與「設計—興建—承辦商營運」(DBO) 的入標方案比對，並對前者予以優先考慮；即，財政司司長支用是項撥款，只限用於『政府優先考慮以「設計—興建—政府營運」(DBG) 模式營運』此一前提下之工程開支。

議案四

按《財務委員會會議程序》第 21 段及《基本工程儲備基金》(第 2 章, 附屬法例 A) 立法局決議(C)款, 就議程文件 FCR(2017-18)14 所載項目建議把 272RS 號工程計劃的餘下部分提升為甲級, 稱為「啟德體育園—建造工程」, 財政司司長可由基本工程儲備基金支用款項作為「啟德體育園—建造工程」的用途, 但須按照財務委員會所指明的以下條件、例外情況及限制行事:

政府於與承辦商簽訂之合約中, 須加入條款訂明, 要求承辦商每五年舉辦一次公眾意見諮詢及運動員意見諮詢; 若兩項調查中, 任何一項意見為對該承辦商滿意程度低於一半, 政府須考慮是否中止承辦合約; 即, 財政司司長支用是項撥款, 只限用於合約中加入上述條款之工程開支。

議案五

按《財務委員會會議程序》第 21 段及《基本工程儲備基金》(第 2 章, 附屬法例 A) 立法局決議(C)款, 就議程文件 FCR(2017-18)14 所載項目建議把 272RS 號工程計劃的餘下部分提升為甲級, 稱為「啟德體育園—建造工程」, 財政司司長可由基本工程儲備基金支用款項作為「啟德體育園—建造工程」的用途, 但須按照財務委員會所指明的以下條件、例外情況及限制行事:

政府於與承辦商簽訂之合約中, 須加入條款訂明, 園區中三個體育設施以外的所有地方, 皆須以公共空間方式管理, 並明文公布; 此管理方式, 即包括但不限於「不設門禁」, 「不設門禁時限」, 「不須付費」, 「不限衣著」, 「可自攜飲食」等; 此管理方式, 亦務須尊重第 383 章《香港人權法案》內保障之一切人權; 即, 財政司司長支用是項撥款, 只限用於合約中加入上述條款之工程開支。

議案六

按《財務委員會會議程序》第 21 段及《基本工程儲備基金》(第 2 章, 附屬法例 A) 立法局決議(C)款, 就議程文件 FCR(2017-18)14 所載項目建議把 272RS 號工程計劃的餘下部分提升為甲級, 稱為「啟德體育園—建造工程」, 財政司司長可由基本工程儲備基金支用款項作為啟德體育園—建造工程的用途, 但須按照財務委員會所指明的以下條件、例外情況及限制行事:

政府於與承辦商簽訂之合約中, 須加入條款訂明, 於完成工務工程後, 財政司司長只須將 85% 之設計及興建費付款予承辦商; 餘下之 15% 設計及興建費, 承辦商須於園區啟用首兩年內俱達致主要績效指標之八成 (見立法會文件 PWSC182/16-17(01)號第 12 段), 方可取得; 若無法達致主要績效指標八成, 財政司司長只須付出餘下未付款額之一半。

議案七

按《財務委員會會議程序》第 21 段及《基本工程儲備基金》(第 2 章, 附屬法例 A) 立法局決議(C)款, 就議程文件 FCR(2017-18)14 所載項目建議把 272RS 號工程計劃的餘下部分提升為甲級, 稱為「啟德體育園—建造工程」, 財政司司長可由基本工程儲備基金支用款項作為啟德體育園—建造工程的用途, 但須按照財務委員會所指明的以下條件、例外情況及限制行事:

財政司司長於 2018 年 7 月 1 日後, 方可支用撥款。

就以上七項動議, 請主席接納及跟進。

(二) 回應早前裁決

同時, 經本會法律顧問提示, 本人注意到, 主席閣下 4 月 25 日的裁決, 即立法會 FC109/16-1(01)7 號文件, 第 13 段述及:

「在考慮該兩項議案是否可以提出時, 我接納財委會法律顧問的意見, 即我需要考慮該等議案是否在香港法例第 2B 章第 5 (b) 條的範圍內。鑒於按法院的詮釋, 在《基本法》下, 立法會的財務建議方面的職權是審核及通過由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, 而行政機關的職權是制訂政策, 並以法例和財政建議的方式把政策表達出來, 因此, 我認為必須按上述情況詮釋財委會在香港法例第 2B 章第 5 (b) 條下的權力。依我之見, 由於該條訂明, 自資本投資基金支用款項作指明用途時, 須按財委會指明的條款及條件行事, 若要令某項條件在香港法例第 2B 章第 5 (b) 條的範圍內, 該條件須與財政司司長如何支用核准款項作有關用途相關。」

就此, 結合是次動議, 本人謹此指出:

(1) 對公共開支提出條件、例外或限制, 與開立或決定公共開支, 性質與內容皆不相同。前者按《公共財政條例》及附屬法例 (於今次情況即第 2A 章《基本工程儲備基金》), 屬財務委員會職權以內。

相類討論, 亦見諸法案修正案與法案的分別, 即立法機關提出法案修正案之權限爭議。事實上, 政府提出法案後由本會議員提出之修正案, 與本會議員直接提出法案, 在法律意涵上, 向有清楚區分。2007 年 1 月 22 日原訟庭夏正民法官就梁國雄訴立法會主席及律政司司長案的判詞中對《基本法》第 74 條之解釋中亦有述及。

本信件中提出之七項動議, 完全無損及無改 318 億工務工程內容, 不會帶來額外開支, 亦完全沒有影響政府於體育方面的政策施行。DBO、DBG、局部 DBO、有條件 DBO 等等, 亦只是「如何招標」, 即合約形式或委託形式的選項。一方面, 本人認為此等合約形式的選項, 固然與財政司司長如何支用款項深切相關; 但另一方面, 此等合約形式的選項, 亦只反映本會部分議員與政府, 對招標形式所帶來的成果及管理效率, 有不同預期、判斷與意見。因此, 此等議案顯然並不屬於開立或決定公共開支範疇, 不應出現「財委會有否越權」之爭議。

(2) 按第 2A 章《基本工程儲備基金》附註之 1997 年臨時立法會決議第 (c) 項，財政司司長可由基本工程儲備基金支用款項，以作為政府公共工程計劃的用途；但須按照財務委員會所指明的條件、例外情況及限制行事。

同時，按第 1 章《釋義及通則條例》第 39 條及第 40 條，對何謂法律上之賦權，有清楚定義。

如是，第 1 章、第 2A 章及《基本法》第 73 條，環環相扣，即，《基本法》第 73 條第 3 款中述及的，議會「批准稅收和公共開支」的權力，按確立以久的法律詮釋原則，必然包括就批准財政司司長支用基本工程儲備基金時，就該項目指明「條件、例外情況及限制」的權力。

(三) 按《財務委員會會議程序》第 21 段提出議案之裁決準則之悖論

本人注意到，若議案非直接牽涉該筆撥款，會很有可能以「與支用款項不相關」為由退回；若議案直接牽涉該筆撥款，則可能被視為「財委會干預政府施政角色」（即迪士尼撥款議案裁決第 13 段暗示之含義）。

本人期待主席閣下能善用今次機會，提供足夠討論時間，讓本委員會一眾委員，對議案是否符合規程，本會委員應如何運用《財務委員會會議程序》第 21 段，作出更深入透徹的正式討論。

(四) 提出修正案時限

盼請主席充分注意到，本人已在最早可能的情況提出議案。若主席接納任何一條議案，必須考慮容讓委員有充分時間提交修正議案。

本人亦注意到，民政局常任秘書長馮程淑儀小姐向議員口頭提及的，將營運合約年期由 25 年，改為「15 年 + 10 年」的形式，仍然未在上週四 6 月 8 日寄發予委員的文件 FCR(2017-18)14 中清晰反映（歡迎指正），可見是次審議十分動態，委員應得到更多時間提出議案或修正案。

就主席閣下 5 月 5 日於文件 FC129/16-17(01)提出之時限，本人表示反對，亦建議主席充分諮詢委員意見，再作決定，詳細理據容或另文再述。

盼請回覆，萬分感謝。

此致
財委會主席陳健波議員

立法會議員朱凱迪謹啟

2017 年 6 月 13 日

敬啟者

關於：就體育園項目按會議程序第 21 段提出議案及主席處理方法

昨天（6月16日）早上收到財委會秘書薛小姐來郵，提供財經事務及庫務局支建宏先生的來信（暫未有立法會文件編號），內容是政府回應本人日前提出的七項議案的「意見」（實質是又一次粗暴的行政干預立法事件）。

本人要求：

（一）主席閣下每次收到類似文件，應確保本會委員能第一時間收到相關文件，以便委員得到更多時間消化討論。

（二）對主席閣下如何處理按《財委會會議程序》第 21 段提出議案的方法，於財委會上容讓本會委員正式作一定討論。

盼請接納。感謝。

此致
財委會主席陳健波議員

立法會議員朱凱迪謹啟

2017年6月17日



敬啟者

關於：回應政府就本人體育園議案之意見

1. 政府回應的內容分類及主席應如何理解

1.1 總原則

本人注意到，主席閣下在之前幾次就是否接納本人及其他財委會委員按《財委會會議程序》第 21 段而提出的三次裁決中，均先向政府徵詢意見，及極大幅度採納政府意見。主席表示，因議案一旦通過便有約束力，所以得先徵詢政府；主席亦表示以委員會階段修正案作為處理方法的參照。

然而，本人已一再指出，及必須再次指出，三權分立乃立法會行事之重要原則。三權分立作為普通法之要義，近年最重要的解說，可見諸梁國雄議員就遞補機制剪布上訴至終審庭時之終院判詞第 28 段（終院民事上訴 2014 年第 1 號，FACV 1/2014），不贅。

循此三權分立原則，本人認為主席只可採納政府部分意見，其餘意見現階段應不予理會。

1.2 政府的四類意見

政府對本人議案提出的意見內容，可分作四類。

第一類內容，是對議案事實基礎是否準確的質疑。

第二類內容，是對議案是否合法或合憲的質疑。同時，因本會部分《議事規則》及部分《財委會會議程序》，直接援引自法例，即，不合該等規程，等如不合法，故此，說明議案是否合乎該等規程的意見，亦屬此類。

第三類內容，是對議案是否合乎其餘規程的質疑（即，所有並非直接援引自法例的議會規程）。此等規程的考慮，本人認為，屬於本會內部事宜。

第四類內容，是對議案內容的反對。本人姑且暫將此類內容，統稱為「政治意見」。

對於第一類內容及第二類內容，主席可予以恰當考慮。

對於第三類內容，即政府企圖影響本會財委會主席，如何處理議案是否合乎立法會規程一事，主席應不予理會，以體現上述之三權分立的原則。



對於第四類內容，即對議案本身的立場，主席暫時亦不必理會，而應於接納（rule in）委員的議案後，才將該類政府意見內容，轉達本會委員，讓本會委員得以了解政府對議案的想法。

1.3 財經事務及庫務局是次來信中的四類意見

在今次財經事務及庫務局來信中（下稱「信件」），一如以往，四類意見混合，明顯是行政干預議會。

故此，本人認為，下次遇有類似情況，主席閣下及本會法律顧問，應主動致函政府，就「事實準確性」及「是否合法」作針對性之準確徵詢，並向政府清楚說明，不宜提出第三類意見內容（是否合乎規程的分析），及現階段不必提出第四類意見內容（政府對議案之整體立場）。政府若有更多其他意見，應另文交付本委員會。

主席閣下，亦應持續諮詢本委員會委員，就如何徵詢政府之意見。在不久前的迪士尼樂園一期擴建撥款審議，本人及姚松炎議員、梁國雄議員按《財委會會議程序》第 21 段提出議案時，其他委員亦已對主席的處理方法，反映一定程度不滿。主席閣下宜廣納眾議，及再三思量。

2. 就「與事實不符」意見之回應

在信件附件的 11 段文字中，政府並無提出本人七項議案與事實不符之處。

3. 就法律意見之回應

信件附件第 2 至第 5 段，政府指出本人七項議案不合法之處，本人謹此簡單回應。

3.1 政府只有「不相關」結論，沒有理據

首先，政府只作結論式陳述，指議案與財政司司長如何支用基金款項「無關」。類似結論式陳述，完全無助討論。本人在同類議案的爭辯中，早已多次要求政府提供整全的法律意見（full legal arguments/advice），闡釋何謂「不相關」，及定義甚麼範圍才與「財政司司長如何支用款項」相關。

然而，政府再次漠視立法會財委會的法定角色與權力，亦漠視行政立法的長期緊張關係，單方面展現其「行政主導」的專橫無理，拒絕提供其結論式陳述背後的法律理據，令人極度遺憾。

本人認為，單憑信件附件第 2 至第 5 段中寥寥數語，主席閣下根本不可能理解政府對香港法例第 2 章《公共財政條例》、第 2A 章《基本工程儲備基金》、及《財委會會議程序》第 21 段的立場。主席閣下應不予理會。



3.2 合約形式必然相關

第二，是項撥款中，體育園項目的工務工程，必須透過招標去操作完成，故此，招標的方式，與合約的規範（即議案一至議案六），自然與「財政司司長如何支用撥款」有關，理至易明。政府的意見十分牽強，違背常識。

值得補充的是：DBG 模式或 DBO 模式的爭辯，雖然沒有影響到工程內容及工程質素，但卻絕不止單單關涉到完工後的營運，它同時關涉到哪種規模的公司有資格、有財力入標，並因此而直接影響到入標款額，即工程本身的款額。

因此，本人認為，招標方式（DBO／DBG／局部 DBG／優先 DBG，即議案一至議案三）與合約規範（議案四至議案六）與「財政司司長如何支用撥款」關係極其密切。

至於議案七，直接指涉支用撥款時間，與「財政司司長如何支用撥款」關係，更是清楚明確。

4. 就政治意見之回應

信件附件的第 7 至第 10 段，政府提出了大量對議案內容的意見，純屬政治意見，而非本議案是否合法之技術意見。正如上述所言，本人認為，主席閣下現階段應不予理會。若主席接納本人議案，才須理會。

無論如何，本人將於下文，信末第 6 點及第 7 點，對政府信件附件第 7 至第 10 段之意見，作簡短補充。

5. 就不符合議事規則意見之回應

信件附件中第 6 段及第 11 段（結論）分別重覆提到兩個觀點，都屬於不直接與「是否合法」相關的觀點。

兩個觀點分別是：

一．議案一至三，涉及「一般收入帳目」的撥款，不屬「基本工程儲備基金」的範疇；按立法會《議事規則》第 30(3)(c)條，應被裁定為不合乎規程。

二．議案一至三，具有由公帑負擔的效力，違反《議事規則》第 31(1)條的規定。

本人謹再次指出，即使政府認為議案合法但不合規程，其實政府必須克制及不應介入。因「合乎規程與否」乃立法會內部事宜，應由主席及本會法律顧問全權定奪。而主席閣下，亦不應理會。



同時，此兩項觀點於此的運用，是建基於政府提述的假設，即 DBG 必然招致公共開支或「一般收入帳目開支」。此假設乃來自政府委託的顧問，其性質為意見，且是有爭議性的意見，並非事實。

現逐一回應。

5.1 回應政府「議案超越基本工程儲備基金範疇論」

此觀點很可能是錯誤，或至少，政府的表達方式是誤導的。

5.1.1 「招致開支」與「引申可能開支」

政府混淆了「招致公共開支」與「引申可能出現的公共開支」兩個概念。

大量「基本工程儲備基金」的撥款建議，均會有潛在可能引申的「一般收入帳目」開支（implied probable expenses）。

例如，興建堆填區的工務工程撥款建議，最終招致了營運開支，即「總目 44 環境保護署分目 297 廢物處理設施營運費用」中，涵括的堆填區運作合約開支。

例如，目前討論的不少醫院重建或擴建工程撥款建議，將來亦可能會招致營運開支，即「總目 140—政府總部：食物及衛生局（衛生科）分目 000 運作開支」中，涵括的醫管局資助金開支。

但我們必須留意的是——這兩項撥款建議，沒有因為可能引申至「一般收入帳目」開支，而不合乎規程。因為，即使財委會批准了這些撥款建議，依然絲毫無損財政司司長就堆填區合約開支及醫管局資助金的決定權力；立法會議員亦可透過每年預算案的委員會階段修正案，對相關開支提出修訂。

每年的時任財政司司長可因事制宜，按當時情況處理問題。例如，在堆填區合約的運作上，財政司司長可選擇必須由承辦商自負盈虧的合約形式，可選擇並非向承辦商提供金錢的形式（其他利益形式），可選擇因污染過高或減廢政策極其有效而關閉或擱置使用堆填區。例如，在醫院運作上，財政司司長可選擇把部分醫管局資助轉嫁病人，可選擇外判部分醫院空間予醫療企業，調節當中的「一般收入帳目開支」。當中可能，實千變萬化，不一而足。

因此，任何於財委會提交的撥款建議及其相關議案，是否涉及「一般收入帳目」開支，絕非必然。是否動用「一般收入帳目」去體現撥款建議項目的預期功能，其法律權力歸屬每年的時任財政司司長，其修訂權力歸屬每年的立法會，按當時情況及事態作決定，而並非受約束於財委會的撥款建議或相關議案的表決結果。



財政司司長在政治上應要履行政府於財委會提出的承諾，但這不屬於規程或法律範疇，而是政治範疇。而且，在此政治承諾的限制下，司長仍有各種選擇。

5.1.2 DBG 招標對財政司司長之限制僅限於 272RS 之招標

同理，即使本人之議案通過，體育園項目以 **DBG** 模式招標，其具體營運，最終會否直接導致「一般收入帳目」的開支，其權力繫於當時的財政司司長，而非今天的財委會撥款建議及相關議案的表決結果。當中不同的因果關係組合，有遠多於一種可能。

即使本人的議案一至議案三若然通過，可能會限制了招標方式，並因此為財政司司長帶來**政治上的**限制，但其中可供財政司司長考慮及選擇的可能，亦必定遠超今天民政事務局描述的如此單一。

同時，要注意的是，即使議案一至議案三獲得通過，所帶來的條件或限制是輕微的。因為該等條件或限制只關涉**與工務工程 272RS 相關的招標**，並無限制財政司司長或政府，於工務工程完成後，在有需要的情況下，就體育園營運，作任何形式的獨立招標。

5.1.3 DBO 招標同樣可能引申至「一般收入帳目」開支

反過來說，本人亦必須指出，即使體育園項目以 **DBO** 模式招標，仍然有相當可能最終招致「一般收入帳目」的開支。

原因包括：體育園項目可能因保證金增加而流標，及中標企業以 **DBO** 模式營運不成功，導致雙方取消合約。這兩者均可能導致最終營運商與政府的談判條件及合作形式，與今天在財委會撥款建議文件中反映的有所區別。目前，政府顧問的評估，只是單方面低估或壓抑這種種可能。

所以，容許本人再次強調，信件附件第 6 段及第 11 段提出的兩個觀點，皆是建築於顧問評估之上，性質屬揣測性意見（speculation）。**以具爭議性的揣測性意見，作為基礎去判斷議案是否合乎規程，並不恰當。**主席閣下務須三思。

5.2 回應議案一至三有否違反《議事規則》第 31(1)條

5.2.1 《議事規則》第 31(1)條是否同時是法例抑或純粹是議事規則

1998 年，律政司司長認為立法會《議事規則》某些條文抵觸《基本法》第 74 條，議事規則委員會就此作出討論。立法會 **CB(1)45/98-99** 號文件整理了當中討論。當中第 4 段述及：



立法會在 1998 年 7 月 2 日制定的《議事規則》，是議員（當時為候任議員）在 1998 年 6 月進行了一連串研討會後草擬的。在該等研討會上，議員察悉須再行商議因《基本法》第七十四條的緣故，議員在提出法案、議案及修正案方面受到限制的範圍為何。但為了提供一套議事規則以供立法會即時運作之用，**議員同意，就反映《基本法》第七十四條的規定而言，規則第 51(3)及(4)條的條文已告足夠。**議員又同意採納與前香港立法機關所訂者相同的規限，作為「自加」的限制，以規管「具有由公帑負擔的效力」的議案、法案修正案及議案修正案，藉此在不抵觸《基本法》的情況下，適當地平衡提出立法措施的權力。有關的規則，即規則第 31、57(6)及 69 條，轉載於附錄 II。

本人深切期望，主席閣下及法律顧問，繼續沿用 1998 年立法會此一意見。即：《議事規則》第 31 條，包括第 31(1)條，並非反映《基本法》第 74 條規定而設的議事規則。

即，違反《議事規則》第 31(1)條，不等如違反《基本法》第 74 條或任何法例。

即，處理任何議案有否違反《議事規則》第 31(1)段，按本信件文首提及之三權分立普通法原則，不屬於行政機關及司法機關職權。主席閣下不應考慮政府意見，或，必須慎重理解，若採納政府意見，對三權分立的公信力帶來的考驗。

5.2.2 《議事規則》第 31(1)段於立法會大會修正案的裁決先例

就本人所知，大會主席運用《議事規則》第 31(1)段作出裁決，有 10 次紀錄。

當中，時任立法會主席曾鈺成多於一次於裁決中述及考慮《議事規則》第 31(1)段的裁決原則。

2011 年 11 月 29 日，〈立法會主席就甘乃威議員修訂《2011 年證券及期貨（專業投資者）（修訂）規則》的擬議決議案的裁決〉第 20 段述及：

過去的裁決已確立一項清楚的原則：只有某項修正案對政府當局施加一項新增的法定職能，而履行該項新增的法定職能將需要動用一筆為數並非象徵式或微不足道的公帑，就某項附屬法例提出的一項修訂才具有《議事規則》第 31(1)條所指由公帑負擔的效力。

2016 年 6 月 20 日，時任立法會主席曾鈺成就《2016 年公眾衛生（動物及禽鳥）（動物售賣商）（修訂）規例》致函予毛孟靜議員，亦述及：

過去的裁決已確立一項清晰原則：某項修訂附屬法例的擬議決議案如對政府當局施加一項新增而獨特的職能，即一項在現行法律中並沒有訂定條文且超出該等源於擬議法例的職能的法定職能，而履行該項新增而獨特的職能，將須要動用一筆為數並非象徵式或微不足道的公帑，則該擬議決議案便具有《議事規則》第 31(1)條所指由公帑負擔的效力。



從上述兩項例子中可見，大會裁決中展示，「議案對政府當局施加一項新增而獨特的法定職能」，為議案具有《議事規則》第 31(1)條所指由公帑負擔的效力之首要條件。

特別值得注意的是第二個例子。例子中，食衛局的意見述及，當局已透過即時向測量師行報價，指出議案可能招致政府開支額外付出 994 萬，並列出詳細算式，而時任立法會主席曾鈺成沒有否定那 994 萬，只是直接指出，該 994 萬是按照本來就有的法例而出現的開支。

若以此例的裁決準則為據，則我們首先須檢視議案有否招致政府新加一項新增而獨特的法定職能。

在啟德體育園的例子中，無論以 DBO 模式或 DBG 模式招標，業權仍屬於政府，啟德體育園之管理仍以《公眾衛生及市政條例》及《公眾娛樂場所條例》管理。

DBO 或 DBG 模式並非關鍵，即本人之議案一至議案三不會令政府新加一項新增而獨特的法定職能，增加公共開支。即便如同民政局所言，**DBG 牽涉 92 億公共開支(本人強烈反對此項估算)**——此等開支仍舊屬於本來的既有法例及既有政府法定職能下的應有公共開支，不是因本人議案而「招致」。故此並沒有違反《議事規則》第 31(1)條。

本人認為，議案有否招致政府「新加一項新增而獨特的法定職能」，為主席閣下判斷議案有否違反《議事規則》第 31(1)條的重要原則。

當然，若招標採用 DBG 模式，政府有條件考慮成立全資公司營運，並就此草擬特定法例 (ordinance)，發展出「新增而獨特的法定職能」，或由此而招致的公帑負擔。然而，現階段沒有這樣的跡象。體育園實為遊樂設施與表演場地之集合，現有法例已足以涵蓋，只須在相關附表中加入體育園。

5.2.3 《議事規則》第 31(1)段於財委會議案的裁決先例

就本人所知，財委會如何「適應化」後運用《議事規則》第 31(1)段作出裁決，未有紀錄。亦未有任何立法會文件曾經討論或提述，即，全無討論參照。

即，若運用《議事規則》第 31(1)段作裁決財委會議案，將為前所未有之先例決定。

就此，本人必須提出，主席閣下應對此沒有先例的「適應化」運作，抱持極謹慎的態度。



5.2.4 《議事規則》第 31(1)段於財委會議案的運用條件

《財務委員會會議程序》第 37 段，述及：

除根據委員會不時作出的決定外，議事規則第 29 至 35 條經適應化後，應用於委員會處理議案的會議程序。

結合上文（5.2.2），此段反映了，《議事規則》第 31(1)段於財委會議案的運用，應符合一個條件，及，須符合兩個條件：

（1）應參考大會裁決原則（前述之「施加一項新增而獨特的法定職能」），以保持議會的一致性（consistency）；

（2）須經過「適應化」；

（2）須在「財委會沒有就此運用作出其他決定」的前提下運用。

5.2.5 「適應化」之歧義

大會裁決中，曾鈺成提到兩項條件，即「施加一項新增而獨特的法定職能」，及新增職能要動用一筆公帑。第一項條件，本人已分析如上。

即便政府完成漠視第一項條件（5.2.2），只直接運用第二項條件，指出本人議案招致公帑開支，一旦考慮到財委會撥款建議的議案處境，第二項條件仍舊顯得難以直接引用。或至少，「適應化」一詞，會觸發爭議。

在撥款建議相關議案的情況下，本來的政府撥款建議，已往往有一項或多項引申的、可能的公共開支（如上述，其是否成為公共開支的實質權力屬於財政司司長）——本人暫稱之為「引申的可能開支 A」。

與撥款相關之議案，則可能會限制或改變本來撥款建議的一項或多項引申的、可能的公共開支的形式，導致引申的、可能的公共開支有所不同——本人暫稱之為「引申的可能開支 B」。

在這種情況下，《議事規則》第 31(1)段原文中的「為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」，放在財委會的處境，便變得十分複雜而充滿歧義。

「由公帑負擔」至少包括以下數種歧義：

（1）「引申的可能開支 B」將招致公共開支（無論會否同時招致公共收入）；



- (2) 「引申的可能開支 B」將招致的公共開支多於其將招致的公共收入；
- (3) 「引申的可能開支 B」（議案）將招致的公共開支多於「引申的可能開支 A」（撥款建議）；
- (4) 「引申的可能開支 B」將招致的公共開支與將招致的公共收入的差額，多於「引申的可能開支 A」將招致的公共開支與將招致的公共收入的差額。

本人暫時認為，放於體育園項目及本人議案的處境，或應以方式（4）理解。而政府信件附件第 6 段提到的 92 億，卻以方式（1）理解。

本人認為，政府的理解方式，不切合《議事規則》第 31(1)段之原意。必須留意的是，《議事規則》第 31(1)段並非為任何法例或憲法之直接反映，在法庭以外，其解釋權理應完全屬於本會。主席應從整體按語境（in context）判斷，多於按片言隻語（in isolation）判斷；同時，與本會的裁決先例保持一致性，為主要考慮原則。

但本人更加認為，在目前有限資料、變數極多、先例欠奉、沒有討論參照、規程有一定歧義、委員未被諮詢的情況下，「適應化」在此語境下的複雜性及歧義，實難以判斷。主席閣下不宜及不必作出《議事規則》第 31(1)段的「適應化」運用。

5.2.6 目前「DBG 由公帑負擔論」建基於顧問揣測

請主席閣下理解，DBG 是否相較 DBO 須付出更多額外公帑或公共開支，此一論調，為民政事務局委託顧問的片面之詞。

「引申的可能開支 A」與「引申的可能開支 B」，一來只屬「可能」，二來有甚多變數。

政府可能辯解，議案未生效，體育園未落成，公共開支考慮必屬評估性質，不可能是「事實」。

但本人必須指出，相對前述例子，即 2016 年 6 月 20 日，時任立法會主席曾鈺成就《2016 年公眾衛生（動物及禽鳥）（動物售賣商）（修訂）規例》致函予毛孟靜議員中，附錄一，食衛局提出的面積測量開支估算——食衛局於該例子的開支估算，遠較民政局於今次例子的開支估算，簡單而合理。

是次民政局估算，一方面是極大誤導，同時亦建基大量假設，幾可謂揣測（speculation）。原因簡述如下：

- (1) 目前民政局曾披露 DBG 模式估算，為立法會 PWSC182/16-17(01)號文件附



件「DBO 和 DBG 兩個採購模式在營運首五年的財務比較」的第一個表格（下稱表格一）。必須留意的是：**此表格是一個數學結論，所有數據均沒有說明輸入的假設數值及運算步驟**。即政府此項揣測性意見的分析基礎遠遠未有完整披露，遑論提供類似「報價」的核證方式。在這個環節上，政府實應負上舉證責任。否則，主席閣下、法律顧問及本人根本無法核證。

(2) 主席閣下身為資深專業人士，必然了解，信件附件第 6 段述及的「92 億」，其刻意不計算收入，實乃一種充滿政治企圖的表述。事實上，即使按此表格一（本人不同意當中假設），政府仍於第三年後開始轉虧為盈。即，以信件附件第 6 段述及的「20 年期」計，DBG 模式下體育園所帶來的公共收入，將多於其所招致的公共支出；亦因此，按此計算，DBG 招標方式不會招致「由公帑負擔」的狀況。（再三希望主席注意的是，《議事規則》第 31(1)段並非為任何法例或憲法之直接反映。）

(3) **表格一（DBG）最令人難以信服的地方，是假設營運方（政府）沒有量入為出的基本智慧**。事實上，若預期收入能達到表格一的水平，營運方（政府）絕對有一定可能，在少於三年的時間內，控制開支至達致收支平衡。

而表格二（DBO）之所以有盈餘，是假設了體育園若交由私人管理，將有比政府管理之雙倍收入。私人管理與政府管理表現相差之大，屬爭議性意見。主席閣下考慮時，務須謹慎。

(4) 按政府顧問意見，DBO 或 DBG 俱有盈利，DBO 較高但 DBG 不須蝕本。

(5) 按本人意見，顧問意見對 DBO 或 DBG 模式之收入估算俱遠遠過高。除非體育園淪為地產項目（體育淪為裝飾商場之概念），或室內體育館表演日數較預期大增，否則未必可達致收支平衡。

(6) 不論顧問之樂觀意見，抑或本人之悲觀意見，DBO 或 DBG 模式的收入俱是有關係的（correlated）。在顧問的角度，兩種模式以 20 年期計，俱是有盈利的；在本人或質疑者的角度，兩種模式以 20 年期計，俱是難以得到盈利的。不論哪一種角度，DBG 均不會比 DBO 帶來額外的公共開支——如果賺，DBG 只是賺得較少；如果蝕，DBO 隨時蝕得較多（中止合約、重新招標引發的推倒重來等等）。

(7) 啟德體育園的營運財務效績有一極複雜的變數，民政局由始至終沒有正式說明或交代，就是啟德區的整體發展進度及方向——即 5 至 7 年後當體育園落成之際，啟德區是否順利如政府期待般發展，住宅人口為何，階層為何，工作人口為何，階層為何，啟德跑道發展為何，毗鄰之九龍城舊區發展為何。雖然體育園為全港性設施，但體育園主要收入，即零售餐飲，其業績需視乎全年穩定的流動人口，社區參與及消費至關重要（事實上單就餐飲而言九龍城舊區已有廉宜及選



擇眾多的一系列食肆)。此一變數顯然會非常影響營運財務效績。然而政府未有披露顧問之評估與考慮，亦無法協助主席閣下及本人了解。

5.2.7 政府顧問嚴重出錯的先例

在過去多年，政府就基建效率委託顧問嚴重出錯的例子，並不罕見。

例如，2002年12月20日立法會 CB(1)527/02-03(05)號文件第5段，深港西部通道於2016年估算車流為每天80,000架次。按運輸署交通月報，2016年12月深港西部通道之車流為每天11,504架次。即本來估算之**14.38%**。

例如，郵輪碼頭方面，2017年4月《審計署長第六十八號報告書》第5章「啟德郵輪碼頭」摘要第3段指出：「審計署把船次數目、旅客數目和旅客人均消費金額的實際數字與預測採用的預計數字進行比較，發現：(a)2016年的實際船次數目為191船次，分別較低增長前景方案和高增長前景方案的預計數字低5%和31.3%。」；

第5段指出：「審計署留意到，截至2017年3月1日，在5601平方米附屬商業區中，2695平方米(48.1%)已租出及正在營業，其餘2906平方米(51.9%)沒有營業。在這2906平方米地方中，2196平方米(39.2%)已終止分租租約及正進行法律程序，355平方米(6.3%)仍未租出，另有355平方米(6.3%)在2017年1月首次租出及正進行裝修。」

要注意的是，郵輪碼頭交由私人營運，效率理應較高。

例如，迪士尼樂園方面，1999年11月11日立法會經濟發展事務委員會特別會議的文件 A321C04.DOC，提述到估計迪士尼首年入場人次為520萬，往後每年增加4.7%至第16年，即2016年估算入場人次為861萬人。現實上，迪士尼2016入場人次為610萬，相差29%，且正在下跌中。亦因此，才出現政府應否撥款擴建迪士尼之爭議。

凡此種種，可見大型基建中，政府顧問估算極不可靠。而政府正以此等極具揣測性（speculative）的顧問數據，及刻意誤導的表述形式，作為判斷DBG需動用92億公帑負擔的基礎。本人對此表示極不認同。

5.2.8 財委會如何「適應化」《議事規則》第31(1)段須諮詢委員

《議事規則》第31(1)段於財委會議案的應用，同時還有另一條件，即：「財委會沒有就此應用，作出決定」。

故此，若主席閣下堅持要運用《議事規則》第31(1)段裁決，須按照《財務委員會會議程序》第37段第1句，於財委會會議正式時間內，向本委員會查詢，委



員有否及有何意見，及／或處理委員嘗試提出的決定（議案）；該裁決方可作實。

6. DBO 與 DBG 的真正分別

政府不斷以絕對信心及有導向性的語言，操作是次啟德體育園的審議。

其實 DBO 與 DBG 的真正分別，其種種可能，遠比政府描述的複雜得多。

若營運財務效績稍遜預期，則 DBO 的好處，是承辦商負擔了更多財務風險；但 DBG 模式的話，政府亦應可以達收支平衡。

若營運財務效績遠遜預期，則 DBO 的風險為中止合約，政府須重新招標（條件上向主要潛在承辦商讓步）或研究營運模式。

若主要潛在承辦商比政府更早準確預測到營運財務效績可能遜於預期，而保證金又增至 10 億，則 DBO 的風險為流標及浪費時間。

若營運財務效績合乎預期，甚至優於預期，則 DBO 的風險為體育項目可能被地產和商業主導，或場館主要活動為表演而比運動比賽，遠遠偏離體育政策目標。

因此，DBO 與 DBG 的真正分別，乃風險的形式，而非直接的公帑負擔差異。兩種模式的引申可能公帑負擔，及公帑負擔差異，是在很多不同風險因素的組合下得出的動態發展的結果，不見得現在有足夠條件可以判斷。

7. DBO 與 DBG 之間

7.1 DBO 與 DBG 之間尚有不同可能

DBO 與 DBG 之間，不是非黑即白，尚有很多組合，包括局部 DBG，優先 DBG（與 DBO 投標對比）。甚至如前所述，政府可考慮 DBG 以政府全資擁有之公司形式，及比政府部門更大牟利意志營運，重新草擬專屬條例（ordinance）及權責，不必受既有康文署營運方式制約。

7.2 政府一概而論，相當粗糙

正因如此，議案一、議案二、議案三有不同考慮，及理應可能引申至不同程度之可能「公帑負擔」。唯政府信件附件第 6 段及第 11 段，沒有提供仔細分析，而以一概論之，可見並不準確。

8. 《議事規則》第 31(1)段的限制



如前所述，《議事規則》第 31 條，包括第 31(1)條，並非反映《基本法》第 74 條規定而設的議事規則。

即，《議事規則》第 31(1)條的憲制基礎為《基本法》第 75(2)條及僅為《基本法》第 75(2)條。

本人希望，主席閣下須慎重思考，一旦堅持要運用《議事規則》第 31(1)條，如何運用，能不抵觸《公共財政條例》及其附屬法例賦予立法會財委會之實權。

本人認為，整個《公共財政條例》及附屬法例，旨在體現《基本法》第 73(2)及 73(3)條賦予立法會的權責，主席閣下務須尊重。

9. 結論

「按《財務委員會會議程序》第 21 段提出議案之裁決準則之悖論」及「提出修正案時限」兩點，本人已於 6 月 13 日信件提出，相信主席已經注意到，不贅。

本人謹此要求：

- (1) 財委會須就主席處理方式，及裁決結果得到充分討論時間；
- (2) 主席閣下及法律顧問正視《公共財政條例》及其附屬法例對財委會之賦權，清楚定義甚或示範何謂合乎規程的按《財委會會議程序》第 21 段提出之議案；
- (3) 主席閣下公正對待政府及本人意見，並從中體現三權分立原則；
- (4) 主席務須極謹慎對待《議事規則》第 31(1)條，不必運用；即使不同意本人，也不必同意政府；一旦採用，須於會議中諮詢委員（《財委會會議程序》第 37 段第 1 句），裁決方可作實。

感謝。

此致
財委會主席陳健波議員
法律顧問馮秀娟

立法會議員朱凱迪謹啟

2017 年 6 月 20 日