立法會FC20/17-18(02)號文件
LC Paper No. FC20/17-18(02)

香港特別行政區
立法會財務委員會主席
陳健波議員

陳主席：

要求財務委員會主席就「主席指引」的法律觀點作回應

民主派議員日前發出聯署聲明，內容質疑 閣下提出的「主席指引」的合理性及合法性。我們在研究 閣下發送議員的「主席指引」擬稿後，一致認為當中的法律觀點仍未清晰，若干內容有違《議事規則》。

現隨函附上我們的對於 閣下提出的「主席指引」的法律觀點，希望 閣下能就我們提出的觀點作出回應。同時，我們認為 閣下在未釐清其「主席指引」的法律問題前，應暫緩執行實施「主席指引」內兩項修改財務委員會會議程序的行動。望盡早賜覆。

順祝
政祺！

立法會議員
許智峯 黃碧雲 胡志偉 尹兆堅 林卓廷
涂謹申 鄺俊宇 陳淑莊 譚文豪 郭家麒
楊岳橋 郭榮鏗 梁繼昌 莫乃光 葉建源
李國麟 邵家臻 毛孟靜 梁耀忠 張超雄
朱凱廸 陳志全

2017 年 10 月 18 日

民主派立法會議員就
財務委員會主席於 2017 年 10 月 12 日發出的
主席指示擬稿的回應

1. 財務委員會主席擬以「主席指示」的方式，在沒有修訂《財務委員會會議程序》的條文下，作出以下兩項會議安排：(1) 將「縮短記名表決響鐘時間」的議案辯論發言時限，由 3 分鐘縮短至 1 分鐘。(2) 取消每次財務委員會為時 2 小時的安排，凡於同日進行的財務委員會將當成是同一次會議。

「縮短記名表決響鐘時間」的議案辯論發言時限

財務委員會主席擬作出的指示是否合法？

2. 《財務委員會會議程序》第 38 條訂明：「《議事規則》第 36 至 42 條有關發言的規則適用於委員會的會議程序，惟主席另有命令者除外[議事規則第 43 條]。」儘管財務委員會主席似乎可根據此條文發出命令，決定會議的發言規則，包括發言時限，但《議事規則》第 71(13)條訂明：「除本議事規則另有規定外，委員會及其轄下小組委員會的行事方式及程序，由委員會自行決定。」

3. 由委員會自行決定的意思應被理解為「委員會的決定」，即透過在財務委員會會議席上藉決議的方式決定財務委員會的行事方式及程序。故此，若主席運用權力設立一項常設安排，即將「縮短記名表決響鐘時間」的議案辯論發言時限定為 1 分鐘，他應經委員會以決議的方式通過有關做法。否則他是違反《議事規則》第 71(13)條的要求。

4. 此外，立法會行政管理委員會編纂的《香港特別行政區立法會歷史、規則及行事方式參考手冊》第 13.15 段指出：

   「在檢討有關程序時，按一貫做法，財務委員會與兩個小組委員會的正副主席會以專責小組方式，在相關秘書的協助下研究程序規則。若須修訂《議事規則》，有關的修訂建議會先提交議事規則委員會以作諮詢，隨後由專責小組在適當情況下，諮詢財務委員會委員及政府成員。經過諮詢後，有關建議會作為議程項目，列入財務委員會的議程內，置於所有政府事項之後。」

5. 根據 1996 年立法局財務委員會的記錄，當時的立法局秘書在檢討財務委員會及其屬下兩個小組委員會的會議程序後，提出多項修訂建議。

然後財務委員會、人事編制小組委員會及工務小組委員會的主席和副主席進行會議，就各項擬議更改進行討論。其後財務委員會主席於將擬議的修訂列入會議議程，予財務委員會委員討論及決定是否通過有關的程序修訂。最終財務委員會通過有關的會議程序修訂本 (文件：FC38/96-97)。

6. 財務委員會主席單方面透過主席指示的方式決定「縮短記名表決響鐘時間」的議案辯論發言時限是違反過去財務委員會的行事慣例。

<u>編排財委會會議</u>

財務委員會主席擬作出的指示是否合法？

7. 財務委員會主席有權依據《議事規則》第 71(6)條決定會議的日期、時間及地點。然而財務委員會主席在行使該項權力時，他的目的必須與條文的目的相符。否則他是錯誤地或不當地行使主席權力，而他的決定亦會變得不合法[1]。

8. 《議事規則》第 45(2)條訂明：「如議員行為極不檢點，立法會主席、全體委員會主席或任何委員會主席即須命令其立即退席，不得繼續參與立法會或委員會的該次會議；立法會秘書或任何委員會的秘書須按照主席的命令採取行動，以確保該命令得以遵從。」

9. 財務委員會主席以現時財務委員會會議時間是 2 小時，令被主席命令退席的議員可在同日的下一次財務委員會出席會議，令《議事規則》第 45(2)條下對議員處分的阻嚇力大為削弱，故此他以這唯一的原因擬以「主席指示」規定同日內的財務委員會會議為同一次的會議，藉此令《議事規則》第 45(2)條的處分達到他認為應有的效果[2]。然而《議事規則》第 71(6)條的目的旨在賦予主席權力處理舉行會議時必需的行政事宜。若他依據此條文的目的用於加強處分議員的效力，是錯誤地或不當地運用有關的權力。

10. 同時，根據普通法及公共行政法律的原則，若遇有將條文用

[1] *Porter v Magill* [2002] 2 WLR 38 “Held…powers conferred on local authority councillors had to be used for the purposes for which they were conferred and use for unauthorised purposes amounted to misconduct.”

[2] 參見主席指示擬稿「有關主席就財務委員會會議編排事宜所作指示的摘要」的第 7 段

作限制權利的目的，應以狹義的方式詮釋及應用有關條文。故此,《議事規則》第 71(6)條的應用應只局限於決定會議日期、時間及地點的目的，而非用於加強對議員不當行為的懲罰及議事的限制。

11. 現時《議事規則》第 45(2)條已訂明如議員行為極不檢點，委員會主席在命令其退席後，該議員不得繼續參與該次會議。當現時的罰則已有一個清楚的程度，若財務委員會主席為了加強該條文的懲罰效力而決定改變自 1995 年至今的既有會議安排，他的決定可能是帶有錯誤或不當的動機，令他的決定因而變得不合法。同時，他擬作出的指示將會在未經議事規則委員會討論、議案動議表決的情況下，實質地加重了《議事規則》第 45(2)條對議員在財務委員會中行為不檢點的懲罰。這做法的合理性及合法性亦存有疑問。正如本文件第 2 段指出，財務委員會會議有既定做法修改財務委員會的會議程序。

12. 再者，若按現時財務委員會主席對《議事規則》第 71(6)條的理解，只要政府提出足夠的撥款申請項目供財務委員會審議，主席在他認為有需要的時候可再發出「主席指示」進一步將一個會議的長度延至多於一天，以達到他認為《議事規則》第 45(2)條下對議員處分的應有效果。這將令《議事規則》第 45(2)條的懲罰程度有不確定性。

財務委員會主席擬作出的指示是否符合財務委員會的行事慣例？

13. 根據財務委員會的會議記錄,財務委員會自 1995 年開始多次在會議上決定財務委員會議每次為兩小時及於星期五下午 2:30-4:30 舉行(見附件)。故此，現時財務委員會主席的「主席指示」是推翻了過去多年多屆財務委員會的決定。

14. 財務委員會主席聲稱他今次對編排會議的改動是依據《議事規則》第 71(6)條作出，故此可依據主席的權力直接實施。然而他的行事有別於過去財務委員會的一貫做法,他有必要就此交代理據。

15. 按照過去慣例，主席如要更改財委會的會議安排，即使有關安排不涉及修訂會議程序，皆會作出以下步驟：(1)指示秘書處發出文件諮詢議員的意見；(2)於正式及公開的財務委員會會議上討論有關安排；(3)於會議上詢問是否有議員反對新安排，或透過決議的方式作出決定。

例如：在 2006 年 1 月 6 日的內務委員會會議席上，議員同意應考慮把星期五的內務委員會與財委會會議的時間對調，以便內務委員會會議可於下午 2 時 30 分開始，而財委會會議的會議則會緊隨其後舉行。財務委員會秘書便就此於 2006 年 2 月 28 日發出諮詢文件 (文件：FC43/05-06)。其後，財務委員會於 2006 年 3 月 24 日的會議席上討論有關安排，並透過表決通過有關安排安排(文件：FCR(2005-06)50, FC100/05-06)。

新會議安排對內務委員會運作的影響

16. 根據《內務守則》第 20(e)條，若內務委員會會議與財務委員會會議安排於同一星期五下午舉行，在有需要時，內務委員會會議將於財委會會議預定開始的時間暫停，並於財務委員會會議結束後復會，以處理議程上的未完事項。若根據財務委員會主席建議的新會議安排，若財委會在同一星期五舉行為時 4 小時的會議，則根據《內務守則》第 20(e)條暫停的內務委員會會議將於該次為時 4 小時的財委會會議結束後復會。此做法將會影響內務委員會的會議時間及安排，然而財務委員會主席並沒有交代他是否已諮詢內務委員會的意見。

附件

(摘自財務委員會於 10 月 12 日發出的「有關主席就財務委員會會議編排事宜所作指示的摘要」的附錄)

以往就財務委員會會議時間所作檢討的內容摘要

會議日期/ 文件編號	建議	決定
1995 年 4 月 28 日 FCR(95-96)6	建議財務委員會("財委會")星期五下午的會議須於下午 4 時 30 分準時結束，並把開會時間提前至下午 2 時 15 分，讓內務委員會("內委會")會議可在下午 4 時 30 分後隨即開始，並約於下午 5 時 45 分完結。	委員同意，財委會日後於星期五下午舉行的會議應於下午 2 時 30 分開始，並準時於下午 4 時 30 分結束。
2006 年 3 月 24 日 FCR(2005-06)50	考慮應否把財委會與內委會的會議時間對調。	委員會同意： 財委會與內委會的會議時間應對調，以便內委會會議於下午 2 時 30 分舉行，而財委會會議則於下午 3 時舉行； 如果之前沒有內委會會議，財委會會議將於下午 2 時 30 分舉行； 上述安排將於 2006 年 10 月開始的下一個立法會會期實施；及 財委會會議的時間應設定為兩小時，任何未能在會議中審議完畢的項目，應根據《財務委員會會議程序》第 11 段的規定在下次會議繼續審議。

會議日期/ 文件編號	建議	決定
2008 年 5 月 23 日 FCR(2008-09)6	建議若預計之前的內委會會議的開會時間會超過下午 3 時，其後的財委會會議的開始時間會改為下午 3 時後的一個固定時間或緊接內委會會議後(以較後者為準)。	委員會同意擬議安排。註
2009 年 1 月 16 日 FCR(2008-09)59	建議繼續實施現行安排，詳情如下： 若在同日下午沒有安排舉行內委會會議，財委會會議將於下午 2 時 30 分開始； 若在同日下午已安排舉行內委會會議，財委會會議將於下午 3 時開始；及 若預計之前的內委會會議的開會時間會超過下午 3 時，財委會會議的開始時間會改為下午 3 時後的一個固定時間，而更改會議時間的預告須在星期三中午前送達財經事務及庫務局。 委員並獲邀決定，容許主席在有需要時把財委會會議延長最多 15 分鐘。	委員會同意應繼續實施有關財委會會議開始時間的現行安排，並同意主席可在有需要時把財委會會議延長最多 15 分鐘。

註 內委會於 2008 年 6 月 6 日進一步審議此事；為落實已商定的修訂安排，內委會同意修訂《內務守則》第 20(e)條，經修訂版本一直沿用至今。