

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)360/99-00號文件  
(此份會議紀要業經政府當局  
審閱)

檔號：CB1/BC/15/98/2

### 《1999年收入條例草案》委員會 會議紀要

日期：1999年4月26日(星期一)

時間：上午8時30分

地點：立法會大樓會議室A

**出席委員：**吳靄儀議員(主席)  
何俊仁議員  
李卓人議員  
周梁淑怡議員  
陸恭蕙議員  
陳鑑林議員  
單仲偕議員  
黃宏發議員  
劉健儀議員  
鄭家富議員

**缺席委員：**李家祥議員  
夏佳理議員  
陳婉嫻議員

**出席公職人員：**庫務局局長  
俞宗怡小姐

律政司民事法律專員(署任)  
賴應彪先生

庫務局副局長  
郭立誠先生

庫務局首席助理局長  
謝雲珍女士

運輸署助理署長  
李樹榮博士

稅務局助理局長(署任)  
朱鑫源先生

稅務局高級評稅主任  
李耀權先生

律政司高級助理法律草擬專員  
陳子敏女士

**列席秘書** : 總主任(1)1  
梁慶儀小姐

**列席職員** : 助理法律顧問1  
黃思敏女士

高級主任(1)2  
鄧曾藹琪女士

---

經辦人／部門

**I 與政府當局舉行會議**  
(立法會CB(1)1196/98-99(01)及(02)號文件)

確認主席人選

吳靄儀議員請議員注意，內務委員會已在1999年4月23日會議席上確認，《1999年公共收入保障(收入)令》小組委員會(下稱“小組委員會”)的委員應成為《1999年收入條例草案》委員會(下稱“法案委員會”)的委員。她就法案委員會主席的人選徵詢委員的意見。按周梁淑怡議員的建議，委員同意由小組委員會主席吳靄儀議員出任法案委員會主席。

公眾諮詢

2. 主席詢問委員是否有需要邀請公眾人士就《1999年收入條例草案》(下稱“條例草案”)發表意見，因為政府當局並沒有進行任何公眾諮詢。周梁淑怡議員表示，她認為較宜待稍後視乎討論的進展，才決定是否有

需要進行諮詢。何俊仁議員表示，他知悉有部分商會曾接觸某些議員，就條例草案發表意見。他建議法案委員會接見代表團體。他表示可向委員提供一份運輸業團體的名單，該等團體曾反對提高泊車錶收費和隧道費。他並建議發出新聞稿，邀請公眾人士就條例草案發表意見。

3. 陳鑑林議員表示，他認為沒有需要進行公眾諮詢，因為條例草案的條文不屬技術性質。他表示，自財政司司長在1999年3月發表1999至2000財政年度政府財政預算案以來，已有很多關於收入建議的辯論。他擔心進行公眾諮詢會延誤條例草案的審議工作及影響委員的看法。

4. 陸恭蕙議員表示，她打算動議一項修正案，將排放過量黑煙車輛的定額罰款由450元提高至5,000元，而政府則建議提高至570元。她預料其建議會引起各種不同的意見。她認為有需要諮詢公眾人士，尤其是關於具爭議性的收入建議。鄭家富議員持相同見解，並贊成發出新聞稿或刊登廣告，邀請公眾人士就條例草案發表意見。

5. 周梁淑怡議員不贊成選擇性邀請某些團體發表意見。她表示，較佳的做法是先將收到的所有意見書送交委員傳閱，然後由法案委員會決定是否有需要邀請代表團體口頭申述其意見。

6. 至於審議條例草案的時間表，助理法律顧問1表示，由於《1999年公共收入保障(收入)令》會在生效日期起計的4個月屆滿後停止生效，預計法案委員會需於該命令的有效期內完成條例草案的審議工作。庫務局局長表示，政府當局希望條例草案的審議工作可在同一立法會會期內完成。議員察悉，如要在同一會期內恢復二讀辯論該條例草案，條例草案的審議工作便須在1999年6月底前完成。

7. 鑒於與會者意見不一，主席將有關公眾諮詢的各個方案歸納如下：

- (a) 制訂獲邀團體的名單；
- (b) 刊登廣告，邀請各界就條例草案發表意見；及
- (c) 發出新聞稿，邀請各界就條例草案發表意見，其後再考慮是否需要聽取口頭申述。

8. 主席將上述各個方案付諸表決。除陳鑑林議員外，所有與會委員均贊成發出新聞稿，邀請各界就條例草案發表意見。委員同意將收集意見書的截止日期定為1999年5月7日。

《1999年公共收入保障(收入)令》是否恰當

9. 主席提醒委員，就修訂上述命令的議案作出預告的期限是1999年5月5日。她請助理法律顧問1綜述有關該命令的條文與《公共收入保障條例》(第120章)的立法用意是否相符的各個論點。

10. 助理法律顧問1表示，行政長官作出該命令的權力已清楚載於《公共收入保障條例》第2條。按照Pepper v. Hart一案的原則，政府當局或立法局議員在1927年通過該條例或1974年作出修訂時就第2條的詮釋所作的發言，實無提述的必要。她認為當時的律政司在1974年恢復二讀辯論《1974年公共收入保障(修訂)條例草案》時所作的承諾，即除非確實為了保障稅收，否則不會使用該條例，是一項沒有法律效力的君子協定。至於“revenue”的意義應是“公共收入”抑或“稅收”，則須視乎法庭的釋義而定。然而，政府當局的詮釋忽略了中文本，依據《釋義及通則條例》(第1章)第10B條，中文本是同等真確的文本。再者，在其他條例中，“revenue”的中文譯法是“稅收”，而該詞並不包括各類罰款。

11. 助理法律顧問1表示，她對政府當局指各類罰款屬民事或刑事性質亦無關宏旨的說法有所保留。她指出，任何意味著刑事罰款具有追溯效力的建議都會違背《基本法》第39條及《香港人權法案條例》(第383章)第12條的精神。不過，現時所指的情況不會引起法律後果，因為條例草案中有關調高定額罰款的建議到1999年8月1日才會生效。

12. 主席指出，雖然政府當局有權根據《公共收入保障條例》第2條將所有收入建議納入該命令，但由於當時的律政司曾在1974年作出上述承諾，政府當局應否採用新做法，將所有收入建議併入一條綜合收入條例草案，已成了關乎政策的問題。由於政府當局可能會繼續採用此做法，委員必須決定應否給予支持。

13. 李卓人議員知悉法律上容許政府當局採用此種新做法，但他關注此做法有否違背《公共收入保障條例》的立法用意。他詢問政府當局日後是否打算採用此做

法；若有此打算，當局是否需要修訂《公共收入保障條例》。

14. 庫務局局長表示，政府當局需要較多時間考慮應否修訂《公共收入保障條例》。倘若只為涵蓋增加收入的建議而修訂該條例，政府當局將不能在條例草案中引入有關柴油稅及報關稅等的收入寬減建議。有鑒於現行條例第2條的擬寫方式十分嚴格，政府當局會考慮以“任何”取代“所有”一詞，使並非即時生效的收入建議無需納入收入命令的範圍。庫務局局長表示，由於1999年的命令經已生效，政府當局不打算修訂該命令。政府當局亦無意在現階段修訂條例草案。

15. 助理法律顧問1表示，根據《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條，立法會可以修訂已提交立法會會議席上省覽的附屬法例，修訂方式不限，但須符合訂立該附屬法例的權力。由於《公共收入保障條例》第2條授予行政長官可作出或不作出命令的權力，立法會可以支持或否決整項命令，但不能作出修訂。

16. 律政司民事法律專員(署任)(下稱“民事法律專員(署任)”)認同助理法律顧問1的看法，即立法會可根據第34(2)條，藉通過決議廢除該命令，但不能作出修訂。他強調，倘若廢除該命令，收入寬減措施亦會同時被刪除。

17. 李卓人議員查詢可否透過一項議員議案重新提出收入寬減措施，助理法律顧問1在回應時表示，議員在立法會動議議案的權利必須受《立法會議事規則》限制。她會提供書面意見，闡明議員可否動議一項或超過一項議案，以實施財政預算案公布的各項收入寬減建議。

18. 黃宏發議員對議員可否在同一立法會會期內重新提出已遭否決的建議表示懷疑。他亦請委員注意避免預議規則，該規則訂明，倘若議員要求就某事項進行商議，但與所涉及的議事程序比較，該事項日後會以更有效的議事程序方式進行討論，議員在此情況下不得商議該事項。因此，有關收入建議的辯論不應在該命令的範疇內進行，而應在條例草案的範疇內進行。主席請助理法律顧問1提供法律意見，闡明若議員動議一項議案以廢除該命令，會否違反避免預議規則。

(會後補註：助理法律顧問1已擬備一份有關避免預議規則及動議議員議案以實施收入寬減建議的文件，該文件已隨立法會CB(1)1318/98-99(01)號文件送交委員。)

政府當局就1999年4月21日會議席上所提的關注事項作出的回應

19. 應主席的要求，庫務局局長解釋政府當局就委員在1999年4月21日會議席上所提的關注事項作出的回應，該等關注事項載於立法會CB(1)1196/98-99(02)號文件。她特別提出以下重點：

- (a) 政府當局認為，將屬於稅收項目的“定額罰款”納入《1999年公共收入保障(收入)令》，是絕對恰當及符合法律規定的做法；
- (b) 調高交通違例定額罰款的建議並不存在刑事制裁追溯效力的問題，因為調高的款額不適用於生效日期前已觸犯的交通違例罪行；
- (c) 定額罰款額的調整過去一直是獨立進行，政府當局認為沒有需要作出全面調整，以涵蓋其他類別的罰款；
- (d) 條例草案必須加入相應修訂，使政府能夠在1999年9月1日開始收取調整後的海底隧道收費；及
- (e) 政府當局打算在日後繼續採用新做法，將所有收入建議併入一條綜合條例草案，提交立法會審議。

交通違例定額罰款的阻嚇作用

20. 鄭家富議員表示，自上一次在1994年調整罰款額後，交通違例的數字持續下降，故此他認為無需以調高定額罰款的方法維持阻嚇作用。他不同意阻嚇作用因通脹而減低的說法，因為香港在近期的經濟危機中正面對通縮的情況。

21. 庫務局局長在回應時表示，1994年至1998年的累積通脹約為26.4%，通縮情況只在1999年年初錄得，估計只有2%。調整定額罰款的建議旨在與1994年以來的淨通脹率相符，以維持阻嚇作用。運輸署助理署長解釋，過去數年發出的定額罰款通知書數目下降，不單因為罰款產生阻嚇作用，部分原因是運輸署實施靈活的檢控政策及一系列交通改善措施所致，其中包括提供更多泊車位。

22. 鄭家富議員關注到，職業司機已因目前經濟下調而受到嚴重打擊，提高定額罰款及交通違例罰款的建議會對他們造成更沉重的打擊。運輸署助理署長表示，1998年就違例停車及違例行車事項發出的定額罰款通知書的平均數字分別為每輛汽車1.1張和2.4張。按以上數字計算，一名的士司機及一名公共小型巴士司機每年平均收到的定額罰款通知書分別為2.5張和2.7張。庫務局局長補充，對上3次調整罰款金額是1983年、1989年及1994年，目的同樣是防止阻嚇作用因通脹而減低。罰款金額自上一次在1994年調整以來，的士司機和小巴司機的收入已有淨增長。當局期望在實施提高罰款的建議後，每名司機每年收到的定額罰款通知書會少於兩張。應委員的要求，政府當局將會以圖表方式，按車輛種類及年份，提供自1994年以來有關違例停車及違例行車事項的檢控個案數字。

(會後補註：政府當局已提供所需資料，該等資料已隨立法會CB(1)1251/98-99(02)號文件送交委員。)

23. 劉健儀議員查詢當局提出調高罰款的建議是為了達到甚麼阻嚇作用。她表示，已發出的定額罰款通知書的數字已由1997年的23萬張下降至1998年的17萬張。她認為將定額罰款訂於450元的水平已足以發揮阻嚇作用，此罰款額已較大部分的士司機一天的收入為多。她質詢在簽發定額罰款通知書方面是否有限額，以及當司機收到2.5張定額罰款通知書後是否不會再遭票控。

24. 庫務局局長向委員保證，庫務署從沒有就警方發出的定額罰款通知書數目施加限額，將來亦不會有任何限額。她重申，定額罰款通知書的數目下降，部分原因是運輸署實施了一系列交通改善措施所致，例如提供更多15分鐘的停車收費錶，令職業司機可以更容易找到泊車位稍作休息，有助減少違例停放車輛的情況。運輸署助理署長補充，雖然運輸署實施的一系列交通改善措施的成效難以實質數字表達，但該等措施確實有助減少定額罰款通知書的簽發數目。

25. 單仲偕議員質疑，提高定額罰款的建議是為了達到阻嚇作用抑或增加收入。庫務局局長在回應時表示，調整定額罰款的目的是遏止交通違例罪行，增加收入只是附帶的結果。

26. 周梁淑怡議員認為，條例草案中有不少收入建議均會嚴重影響司機和汽車零售商。經濟下調已對汽車零售商造成嚴重打擊，增加路旁泊車錶收費亦會引起連鎖反應，推高停車場收費。她留意並關注到有關的收入建議是

選擇性地針對司機及運輸行業。

27. 庫務局局長在回應時表示，政府當局無意以某一類人士為增加收入的對象。政府當局預測1999年至2001年的財政預算出現赤字，因此有需要推行增加收入的措施，使公共財政回復較健康的狀態。1999至2000財政年度政府財政預算案中凡與增加收入有關的措施，都是經過小心選擇才制訂，以期盡量減少對社會的影響，而另一項為增加收入而擴闊稅基的方案，則會對更多市民造成更嚴重的影響。海底隧道和獅子山隧道的收費多年來一直未有調整。政府當局在研究加費的項目和幅度時，已顧及受影響人士的負擔能力。

#### 有關交通違例罪行的檢控政策

28. 運輸署助理署長在回應李卓人議員就交通違例罪行的檢控政策作出的查詢時表示，檢控政策的目的是減少交通意外，維持交通流量，以及方便道路使用者。警方對沒有阻塞交通的違例泊車情況一直採取容忍態度。在回應劉健儀議員時，政府當局答允邀請警方的代表在下次會議席上解釋有關的檢控政策。

#### 放寬車速限制及其他交通措施

29. 何俊仁議員查詢，部分罪行如超速駕駛及違例停放車輛等的成因，是否泊車設施短缺或道路標誌和車速限制標誌模糊不清所致。他指出有需要放寬某些路段的車速限制及改善車速限制標誌。運輸署助理署長表示，道路安全是運輸署至為關注的問題。該署設有專責監察道路標誌的裝設和維修的工作小組，該小組一直與地政總署及路政署緊密合作，以確保道路標誌不會無意中被樹木或其他標誌阻擋。至於車速限制，現時正根據有關道路的設計而釐定，以確保道路安全。統計資料顯示，很多交通意外都是由超速駕駛引致。當局目前正就主要道路及快速公路的車速限制進行全面檢討。該項檢討是持續進行的工作，目的是訂定適當的車速限制。

30. 何俊仁議員進一步詢問，鑒於目前尚未實施所有有關交通改善措施，現階段是否適宜提高定額罰款費用。他指出，當局應該先實施所有有關的改善措施後，然後再考慮調整定額罰款的事宜，這樣才是公平的做法。運輸署助理署長表示，實施交通管理措施是持續進行的工作，並無確實的完成日期。每當有需要時，當局會制訂改善措施，以滿足社會的需要。運輸署助理署長補充，放寬某些道路的車速限制，並非如何議員所說由行政會議決



定，而是政府當局在諮詢運輸業及公眾人士後作出的決定。應議員的要求，政府當局會證實放寬車速限制一事是否由行政會議決定。

(會後補註：政府當局在其回應中證實放寬車速限制一事並非由行政會議決定，該文件已隨立法會CB(1)1251/98-99(02)號文件送交委員。)

### 採用綜合收入條例草案的新做法

31. 主席詢問，是否較適宜將調高定額罰款的事項視作有關法例的修訂來處理，而非納入《收入條例草案》一併處理。庫務局局長表示，政府當局認為將定額罰款金額的調整納入《收入條例草案》並無不妥。將各項收入建議合併為一條綜合條例草案的新做法的好處，是可以方便議員審議與財政預算案有關的法例。

32. 單仲偕議員關注到，新做法已引起很多爭論。他詢問政府當局會否在明年提交財政預算案前檢討上述的新做法，若會，檢討的時間表及諮詢議員的方式為何。庫務局局長表示，她無法在現階段提供明確的檢討時間表。政府當局需要更多時間仔細考慮此事。部分委員建議將收入條例草案與撥款條例草案合而為一，採取此做法便須修訂《公共財政條例》(第2章)。另一建議是在提交撥款條例草案前先提交收入條例草案，這做法不會違反《公共財政條例》的條文，但當局必須仔細研究有關安排。主席認為政府當局必須盡早決定此事，並在擬訂明年的財政預算案前告知委員。

33. 陸恭蕙議員詢問，倘若委員不支持將調高定額罰款的措施納入《收入條例草案》的範圍，政府當局會否考慮修訂有關法例，以實施上述的加費措施。庫務局局長表示，政府當局認為目前將所有收入建議合併為一條綜合的收入條例草案的做法是可以接受的安排，當局無意修訂條例草案。陸議員表示，她會考慮動議修正案，以提高《收入條例草案》對排放過量黑煙車輛徵收的定額罰款。倘若此做法不可行，她可能會考慮稍後在有關法例中獨立處理有關的加費事項。

34. 劉健儀議員表示，她所關注的不是處理提高定額罰款的方式，而是提高上述罰款的影響。

35. 李卓人議員詢問是否適宜將《行車隧道(政府)條例》(第368章)的相應修訂納入《收入條例草案》。庫務局局長強調，確有需要對《行車隧道(政府)條例》作出

修訂，以便將海底隧道納入該條例的範圍，並在1999年9月1日起收取較高的隧道費。以上均是必需的修訂，而非權宜之策。民事法律專員(署任)補充，當局必需作出相應修訂，使政府得以收取經調高的海底隧道收費。倘若不將此等修訂納入一籃子方案，便會引起混亂。

36. 在回應李卓人議員時，助理法律顧問1獲請提供法律意見，以說明《收入條例草案》第46、47及48條所載的相應修訂是否超出條例草案的範圍，以及立法會主席就《平等機會(家庭責任、性傾向及年齡)條例草案》和《平等機會(種族)條例草案》作出的裁決是否與此相關。

(會後補註：有關的法律意見載於助理法律顧問1擬備的文件，該文件已隨立法會CB(1)1318/98-99(01)號文件送交委員。)

37. 黃宏發議員澄清，他沒有建議在提交撥款條例草案前先提交收入條例草案。事實上，他是反對此建議的，因為某些具爭議性的收入建議需要長時間審議，這樣會延誤撥款條例草案獲通過的時間。他認為較宜沿用以往的安排。他同意，政府當局可以根據《公共收入保障條例》第2條所授予的權力，將所有收入建議併入《公共收入保障(收入)令》。問題在於該命令的範圍應否涵蓋所有收入建議，包括在4個月後才生效的收入建議。他認為不應將並非即時調整的稅收項目納入該命令。

38. 何俊仁議員詢問，有關的罰款條文若在1999年4月1日而非1999年8月1日開始實施，會否違反《人權法案條例》。民事法律專員(署任)證實，該等罰款條文即使在1999年4月1日開始實施，亦不會違反《人權法案條例》，因為該命令具有十足的法律效力，而且不會引起追溯效力的問題。

39. 主席及周梁淑怡議員查詢，藉行政命令提高刑事罪行罰款會否抵觸《基本法》。她們關注到，即使《基本法》容許作出此種命令，此做法又是否符合《基本法》的精神。主席認為可能需要另找機會詳細研究此種新做法。庫務局局長表示，政府當局在進行檢討時會考慮法案委員會提出的各項意見。

40. 委員同意在1999年5月4日上午10時45分及1999年5月11日下午2時30分舉行法案委員會的第二及第三次會議。

(會後補註：按主席的指示，第三次會議改於1999年5月13

經辦人／部門

日上午8時30分舉行。)

### **III 其他事項**

41. 議事完畢，會議於上午10時30分結束。

(會後補註：審議該命令的小組委員會已在1999年4月30日向內務委員會提交審議工作報告。)

立法會秘書處  
1999年11月8日