

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)367/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局
審閱)

檔號：CB1/SS/7/98/1

《1999年公共收入保障(收入)令》 小組委員會會議紀要

日期：1999年4月21日(星期三)

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
夏佳理議員
陳婉嫻議員
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
周梁淑怡議員

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)
賴應虎先生

律政司副法律政策專員
區禮義先生

庫務局副局長
郭立誠先生

庫務局首席助理局長
謝雲珍小姐

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 : 法律顧問
馬耀添先生

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 選舉主席

經夏佳理議員提名，李卓人議員附議，吳靄儀議員獲選為小組委員會主席。

II 與政府當局舉行會議

2. 應主席所請，法律顧問向委員簡介法律事務部報告，該報告已隨立法會LS149/98-99號文件送交委員。他解釋，《1999年公共收入保障(收入)令》(下稱“該命令”)是根據《公共收入保障條例》(第120章)(下稱“該條例”)第2條訂定。這是短暫措施，旨在實施1999至2000財政年度政府財政預算案的大部分收入建議。該命令已於1999年4月1日生效，並會在該條例第5(2)條所訂的特定情況下停止生效。

3. 關於該報告第8段，法律顧問解釋，當時的律政司在1974年二讀辯論《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，只是一項並無法律效力的保證。他進一步指出，《1999年收入條例草案》(下稱“該條例草案”)第23及25條建議增加根據《定額罰款(交通違例事項)條例》(第237章)及《定額罰款(刑事訴訟)條例》(第240章)徵收

的定額罰款，並不屬於該條例第2條所述的任何種類稅收。他表示，若將罰款作為一項稅收項目，它們便應受《公共財政條例》(第2章)第3條涵蓋，而規定各類罰款須撥入政府一般收入內的第17A條便無需存在。第17A條的制定，明確顯示各類罰款並不構成公共收入的一部分，因此有需要訂明將會安排該等罰款撥入甚麼帳戶。法律顧問進而請委員注意該條例第2條，該條文訂明如行政長官批准一條條例草案提交立法會，則他可作出命令，使該條例草案的所有條文具有十足法律效力。由於政府當局以此條文作為頒布該命令的法律依據，並採用綜合條例草案的形式，以期把長期法律效力賦予1999至2000財政年度政府財政預算案中的收入建議，因此政府當局別無選擇，必須將所有收入建議，包括調高定額罰款的建議，納入該條例草案。

4. 委員察悉，內務委員會主席已作出預告，表示擬動議決議案，將該命令的審議期延展至1999年5月5日，而該命令的附表載有該條例草案。

5. 主席請委員指出他們所關注的條例草案條文。夏佳理議員表示，他關注增加物業印花稅的建議。助理法律顧問1於1999年4月16日致政府當局的函件(已隨立法會CB(1)1153/98-99號文件的附錄IV送交委員)已綜述其關注。劉健儀議員關注調高交通違例定額罰款的措施。她表示，小組委員會需要討論將不在1999年4月1日生效的收入建議納入該命令的做法是否恰當，因為這樣並不能達到保障稅收的目的。單仲偕議員對劉議員的關注亦有同感。李卓人議員認為該命令與該條例的精神不相符，而政府當局亦沒有履行當時的律政司在1974年所作的保證，即除非確實為了保障稅收，否則不會使用該條例。他呼籲政府當局撤回該命令。何俊仁議員關注到追溯效力的問題，因為該命令在該條例草案獲通過前已訂定調高交通違例定額罰款。他認為在有關稅收的條例草案內處理刑事制裁是不恰當的。

6. 應主席所請，庫務局局長向委員簡介政府當局的文件，該文件已隨立法會CB(1)1163/98-99號文件送交委員。她解釋，該條例第2條為頒布命令以涵蓋載有增加收入及寬減稅收措施的條例草案，提供法律依據。該命令及該條例草案所載的收入建議與該條例的精神貫徹一致。關於1927年《保障收入條例草案》(Protection of Revenue Bill)的首讀，庫務局局長指出，當時的律政司已表明上述條例草案“是以非常概括的方式寫成，以便包括所有形式的收入”。庫務局局長表示，一如法律顧問正確地指出，當時的律政司在1974年所作的保證，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承諾。她強調，作出命令以實施財政預算案中的建議，是多年來一直沿用的做法。在1975年，當時的總督曾作出共15項命令，以實施1975至76財政年度政府財政預算案中的建議。其中6項命令與徵稅無關。當時的立法局並沒有質疑該等命令。自1975年至今，政府當局一直以貫徹一致的方式引用該條例。這些年來訂定的收入保障令均納入與增加收入及寬減稅收措施有關的修訂。制定《1999年公共收入保障(收入)令》的方式與過往制定收入保障令的方式是一致的，政府當局並沒有偏離以往的做法。

7. 主席查詢政府當局是否受當時的律政司在1974年所作的保證約束，以及當局是否認為該保證仍然有效。庫務局局長確實表示，該保證仍然有效，但政府當局在法律上不受該保證約束。政府當局認為1999年的命令與1974年的承諾並無抵觸。庫務局局長強調，政府當局自1974年以來所採取的各項行動，均絕對符合當時的律政司在1974年所作承諾的精神。無論如何，能否引用該保證須視乎該條例的有關條文而定，該等條文是作出收入保障令的法律依據。

8. 關於政府當局所作承諾的內容，法律顧問請委員參閱1974年6月23日的立法局議事錄，該條例在當日首次提交立法局。法律顧問表示，該條例的用意是“保障社會免受個別人士的逃稅行為影響，否則該等人士可能得以逃避社會透過本身的立法機關要求他們繳納的稅項”。該條例的目的是防止進口商以囤積應課稅品的手法逃避加稅。他亦請委員注意張奧偉議員於1974年11月27日恢復二讀辯論《1974年公共收入保障(修訂)條例草案》時的演詞。張議員當時表示“該條例的唯一目的，是確保政府不會在稅收方面蒙受損失，除此之外別無其他。其原意絕非替代立法局就稅率的擬議更改所作的決定，或方便負責徵稅的機關”。法律顧問表示，雖然該條例第2條採用了概括的擬寫方式，但其本質是避免繳付稅款。政府當局當年所作的保證有兩方面：當局會適當地使用該條例，以及該保證不會替代立法局的決定。

9. 主席同意法律顧問的見解，即該條例的狹義用途是保障稅收，並表示任何違背此目的的做法皆與立法用意不相符。

10. 庫務局局長重申，政府當局一直依據該條例第2條實施收入建議。律政司民事法律專員(署任)(下稱“民事法律專員(署任)”)表示，當時的律政司在1974年已清楚表示，該條例中的“收入”一詞包括所有種類的稅收，而不僅

是指酒稅。《1974年公共收入保障(修訂)條例草案》擬將新訂的第2(b)及(c)條納入該條例，其目的是擴闊收入建議的範圍，以涵蓋有關免稅額及其他條文的修訂。上述修訂條例草案在1974年獲通過後，政府當局曾提出多項公共收入保障令，當中包括調高利息稅及商業登記費的建議。

11. 關於1974年12月18日的立法局議事錄，李卓人議員認為，當時的律政司是因應當時的非官守議員所要求的保證而作出該項承諾，所指的保證就是除非確實為了保障稅收，否則不會使用該條例。他堅決認為1999年的命令已偏離1974年的承諾，即除非確實為了上述目的，否則不會使用該條例所授予的權力。

12. 庫務局局長指出，議員與政府當局在詮釋方面意見分歧是常見的情況。倘若保障收入的涵義確如部分議員所理解一般狹窄，那麼便無須制定載明可更改稅項寬免的第2(b)條。

13. 關於納入1999年4月1日後生效的收入建議一事，庫務局局長表示，由於根據該條例第2條作出的命令必須使“該條例草案……的**所有**條文……具有十足法律效力”，故政府當局必須在1999年的命令內列出《1999年收入條例草案》的所有條文，包括訂明在1999年9月1日起調高海底隧道收費的條文。

14. 主席詢問，政府當局認為將與公共收入並無直接關係的建議納入該條例草案的做法是否恰當。庫務局局長表示，該條例草案的條文均直接或間接與收入建議有關，同時亦涵蓋有關該等建議的相應修訂。以一條綜合條例草案涵蓋所有稅收入建議的做法，絕對符合該條例的規定。

15. 黃宏發議員表示，倘若該條例的用意僅是防止應課稅品的進口商逃稅，則其用途便十分狹窄。他同意，根據第2條的賦權條文，政府當局可以廣泛地應用有關條文，以涵蓋多種稅收項目。事實上，這是多年來一直沿用的做法。他不同意該條例可以替代立法會的決定，因為當政府當局就某條例草案作出某項命令後，立法會可以否決該條例草案。他認為關乎釋義的問題應由法庭決定，現時難以爭辯多年前的一項承諾是否有效。黃議員認為，假如政府當局選擇貫徹以往的做法，就不同的收入建議作出個別的命令，而非依賴一條綜合條例草案，便不會引起現時的混淆。他認為不在1999年4月1日生效的部分收入建議不應納入該命令，而應在稍後透過另一條例草案提交立法會。

16. 庫務局局長表示，提交綜合條例草案的好處，是可以讓議員將所有收入建議視作一套完整方案來考慮，並方便他們更全面地審議有關財政預算案的法例。

17. 至於鄭家富議員就退還多收稅項一事作出的查詢，庫務局局長同意在安排退還多收稅項方面確有困難。據她記憶所及，立法會曾於1998年否決有關增加柴油稅的條例草案，當時立法會通過一項修訂，免除需要依照該條例第6條退還多收稅項的規定。她表示，退還多收罰款較退還多收稅項容易。

18. 何俊仁議員與其他議員同樣關注該條例的適用範圍、1974年所作保證的效力，以及將所有收入建議納入一條綜合法條例草案的做法。關於第2條的“可”字，他詢問是否應理解為行政長官“可”選擇使該條例草案的所有條文生效或可選擇使其中的某些條文生效。民事法律專員(署任)表示，第2條的“可”字是指行政長官“可以”或“可以不”作出命令。只要該條例草案符合第2(a)、(b)及(c)條，該條例草案的所有條文便須納入該命令。庫務局局長補充，第2條的現有措詞十分嚴密，沒有預留彈性。政府當局會考慮修訂此條文，表明據此作出的命令可以只列出該條例草案的部分條文。

19. 鄭家富議員查詢將定額罰款納入該命令的做法是否恰當，庫務局局長在回應時表示，政府當局認為該條例第2條的“其他稅收項目”已涵蓋定額罰款。罰款屬於須根據《公共財政條例》第17A條撥入香港的一般收入內的“各類罰款”收入項目。

20. 主席詢問是否適宜在《1999年收入條例草案》內處理有關調高罰款額的事宜。庫務局局長表示，調整交通違例定額罰款額的目的，是抵銷1994年以來的累積通脹。主席指出，若是如此，該項調整應該適用於所有罰款，而不應限於根據《定額罰款(交通違例事項)條例》及《定額罰款(刑事訴訟)條例》徵收的罰款。庫務局局長表示，徵收每類罰款的目的，都是為了達到或保持預期的阻嚇作用。政府當局定期調整定額罰款的水平，以確保該等罰款的阻嚇作用不會因通脹而減少。她答應就交通違例定額罰款額的擬議調整提供更多資料，以供委員參考。對於該條例草案不應包括調高罰款額建議的說法，黃宏發議員並不同意。

政府當局

21. 劉健儀議員查詢將定額罰款額的調整納入一項收入保障令的做法是否有先例可援，庫務局局長在回應時

政府當局

請議員參閱1975年第88號法律公告所載的《1975年公共收入保障(商業登記)令》。該命令的其中一個目的，是調高欠繳商業登記費的罰款額。應委員的要求，政府當局答允提供1975年第88號法律公告的副本，以及過往曾將定額罰款納入收入保障令的補充資料。

22. 由於時間所限，主席請委員就該命令提出關注事項，以便政府當局在下次會議上提供綜合回應。

23. 李卓人議員詢問，將廢除《海底隧道條例》(第203章)(條例草案第46條)及《海底隧道(使用稅)條例》(第274章)(條例草案第47條)的條文，以及就相應修訂等訂立規例的賦權條文(條例草案第48條)納入該命令和該條例草案，是否符合保障公共收入的目的。

24. 何俊仁議員要求政府當局說明，就一般原則而言，規定刑事制裁具有追溯效力，會否違反《基本法》的人權條文及《香港人權法案條例》(第383章)的有關係文。他關注的是，《1999年收入條例草案》獲立法會通過前，該命令已規定調高交通違例定額罰款額。

25. 黃宏發議員要求政府當局澄清是否打算在日後將一個財政年度的所有收入建議納入一條綜合條例草案，並在提交撥款條例草案前先提交收入條例草案，或將兩者合併為一條條例草案，提交立法會審議。

政府當局

26. 庫務局局長答允就議員的關注提供書面回應。議員同意在1999年4月26日上午8時30分舉行下次會議。

III 其他事項

27. 議事完畢，會議於上午10時40分結束。

立法會秘書處
1999年11月8日