

**立法會主席就
議員對《提供市政服務（重組）條例草案》
所提全體委員會審議階段修正案的裁決**

引言

有3位議員，即張永森議員、李永達議員及李華明議員，分別在預告限期前就《提供市政服務（重組）條例草案》（“條例草案”）提交了共6套全體委員會審議階段修正案（“修正案”）。

2. 按照本會依據《基本法》第七十五條制定的《議事規則》，我須裁決該等修正案是否合乎規程。本裁決所關涉的《議事規則》第57條的內容現轉載於**附錄**。

3. 提交條例草案的政制事務局局長（“局長”）曾獲請就修正案提供意見，而有關的議員亦已有機會就局長的意見，特別是涉及《議事規則》第57條的意見，作出回應。

政制事務局局長對各項涉及《議事規則》第57條的全委會修正案提出的意見

A. 關於張永森議員的所謂一局一署安排的兩套修正案

4. 張永森議員建議的修正案，旨在設立一個法定市政議會（名為市政局），並以市政總署署長及市政總署作為其主要的行政官員和行政部門。有關的修正案就多項事宜作出規定，其中涉及市政局的組成、市政局議員的選舉方法，以及市政局的職能和權限。

5. 局長認為修正案超越了條例草案的範圍。條例草案是當局主動採取的立法建議，特別是要提出由政府取代兩個臨時市政局所承擔提供市政服務的法律責任。既然撤銷兩個市政局所有的市政服務職能是條例草案目的不可或缺的部份，因此，若修正案把兩個市政局職能的主要部分恢復，並將之移交與一個市政局，則就法律用詞而言，是推翻了條例草案的原則，而非僅是對條例草案的細節作出修正。這樣便遠遠超出了修正案可處理條例草案“細節”的既定涵義。這些修正案直接涉及條例草案的“主題”。依局長之見，根據《議事規則》第56(1)條的規定，全體委員會的職能是討論條例草案的“細節”，而非條例草案的“主題”。儘管“一個市政局”方案可於二讀程序中辯論，但

在全體委員會階段中討論條例草案的“主題”是不合乎規程，因為那些主題已於二讀程序中經過辯論，並予以通過。

6. 局長亦認為該建議具有《議事規則》第57(6)條所指須由公帑負擔的效力。局長認為，在按照條例草案規定，廢除授權現存的兩個臨時市政局運作的各項法例後，該兩個臨時市政局將停止存在。該等法例以往所批撥予兩個局的任何款額（現時，支持兩個市政局運作的經費來自政府向物業徵收的差餉）將歸予政府一般收入。因此，如成立一個新市政局，當局須為此而重新另行撥款，以資助該新局的運作。

7. 此外，有關的建議涉及《臨時市政局條例》現時沒有涵蓋的新目的和新開支；修正案尤其規定，市政局的議員由香港所有合資格和已登記的選民在普選中選出。現有法例並無規定市政局議員由選舉產生。在這些情況下，現時的建議包含了一個嶄新和截然不同的目的，而所需的任何撥款將會構成一項額外和截然不同的開支項目。因此具有須由公帑負擔的效力。

8. 最後，局長亦認為在修正案中，有不少令人難以理解或感到毫無意義，主要是因為欠缺註釋，例如有關擬設立的市政上訴委員會（就附表4提出的建議）、酒牌局（就附表5提出的建議）、助手可繼承小販牌照（就附表3提出的建議），以及香港藝術中心、香港藝術發展局和香港康體發展局董事局等成員組合（就附表7提出的建議）的修正案。

B. 李永達議員同樣關於一局一署安排的一套修正案

9. 李永達議員建議的修正案基本上與張永森議員所建議的相同。兩者主要的分別在於它們對市政局的組成和市政局議員選舉程序有不同的建議。

10. 局長根據他就張議員建議的修正案所提出的相同原因，認為李議員的修正案超越了條例草案的範圍，並具有須由公帑負擔的效力。整體而言，有關的修正案亦令人難以理解。

C. 李永達議員就條例草案建議的食物環境衛生署的英文名稱（即“Food and Environmental Hygiene Department”）而建議的一套修正案

11. 李永達議員的修正案旨在把原來的名稱修正為“Food and Environmental Health Department”，以及把食物環境衛生署署長的英文職銜由條例草案原本建議的“Director of Food and Environmental Hygiene”修正為“Director of Food and Environmental Health”。

12. 局長認為有關的修正案與李議員本身就新市政局提出的建議既不一致亦不相符。

D. 李永達議員就條例草案建議的其他修正案

公眾街市攤檔的租金調整（附表3）

13. 有關的修正案旨在就公眾街市攤檔租金的調整提供不同方法，即按照差餉物業估價署署長評估的“公平市值租金”作出調整，或參考續訂租約前的甲類消費物價指數的變動。

14. 局長認為修正案具有須由公帑負擔的效力，原因是李議員建議街市攤檔須繳付的實際租金金額，為根據其程式計算所得的數額再減30%，這樣便會導致日後政府的收入減少。再者，計算租金調整的準則混淆不清，各項條文的內容和條文之間的關係亦不清晰，以致令人難以明白。

政府或署長須就物品的遺失或損毀負上法律責任

15. 有關的修正案旨在廢除條例草案內有關豁免政府承擔法律責任的條文。該條文原建議政府或官員無須承擔公眾墳場內任何墳墓之上、之內或附近放置的物品遺失或損毀所引起的法律責任。

16. 局長認為修正案具有須由公帑負擔的效力，因為根據該等修正案的規定，即使事件不涉及政府或其僱員的疏忽，仍有可能令政府須負上法律責任。

E. 李華明議員就條例草案建議的修正案

17. 李議員提出的修正案，主要涉及規定市民有權就街市攤檔租金調整的決定，向條例草案所建議的市政服務上訴委員會提出上訴、有權反對要求加入與焚化人類遺骸直接有關的設施的申請，以及有權就主管當局的決定提出上訴。

18. 局長未有就《議事規則》第57條的規定對上述修正案提出意見。

議員就局長所提意見作出的回應

19. 張永森議員提出下述回應：

(a) 條例草案的範圍

條例草案的主題是市政服務的重組，而有關的修正案與該主題是有關連的，因為該等修正案是提出一個他認為較佳的架構來提供市政服務，供議員選擇。修正案的主題和細節應可於全體委員會階段中討論。

(b) 須由公帑負擔的效力

“一個市政局”方案本身並非一個嶄新和截然不同的目的。它代表着現有架構的延續。倘方案獲得立法會支持，臨時區域市政局將停止存在，而市政局雖然收納了區域市政局轄區，仍會在職權經減少後的情況下（因為有關食物安全事宜的責任會移交政府負責）繼續運作。

此外，“一個市政局”的成員組合基本上沿用1997年之前兩個市政局的組織架構，即透過普選選出議員，並包括區議會和鄉議局的代表。《臨時市政局條例》及《臨時區域市政局條例》的原意是訂定條文，使兩個市政局能順利過渡1997年，直至可進行新的選舉為止。

“一個市政局”方案將不會招致額外開支或增加現有支出。所需的經費可繼續由差餉及其他收費提供。組織架構經過簡化後，會大幅減省公共開支。

(c) 可理解性

鑒於條例草案的內容複雜，故修正案可能存在輕微的脫漏情況，但行政長官會同行政會議可根據條例草案制定相應、過渡性及保留條文，以處理有關的情況。議員沒有足夠時間擬備修正案，因為政府當局設定的時間表對議員不公平，議員根本無法在指定時間內完成工作。

20. 對於局長就他提出有關“一局一署”的修正案的意見，**李永達議員**作出下述的回應。

(a) 條例草案的範圍

條例草案所處理的，明顯並非是簡單地移交服務。條例草案實際上是把現時由兩個臨時市政局負責提供的服務進行重組，方法之一是由政府部門完全承擔所有職責，而他建議的修正案則提供另一選擇——即設立一個新市政局，但有關食物安全的某些職責則交由政府部門負責。

因此，他的各項修正案均屬重組市政服務的範圍，亦即條例草案的明確主題。

(b) 須由公帑負擔的效力

在決定某項修正案會否引致新的開支時，必須參考現有條例

以作比較。根據《臨時市政局條例》（第101章）及《臨時區域市政局條例》（第385章），兩個臨時市政局的議員的任期應在1999年12月31日之前結束。不過，這並不表示兩個市政局會自動停止存在，而其撥款則會轉歸於政府一般收入所有。修正案所建議的新市政局，只會動用已獲法例認可兩個臨時市政局可以動用的撥款。有關架構是無須作出任何新的或截然不同的撥款以資助其運作。

政府當局沒有考慮草擬及通過《臨時市政局條例》的背景及歷史。《臨時市政局條例》大體上的條文，是來自回歸前已存在的《市政局條例》。《臨時市政局條例》製造出一個臨時組織，承接了之前由市政局承擔的權力及職能。因此，《臨時市政局條例》的原意是為之前的《市政局條例》提供延續性。

明顯地，就組織兩個市政局而舉行的選舉，在回歸之前已有進行，亦預計在回歸之後會進行。《臨時市政局條例》內沒有提及，只可解釋為那是過渡時期的安排。因此，修正案所建議的普選，只會動用已獲認可的撥款，並不會涉及任何新的開支。

修正案的目的是要重組現時由兩個臨時市政局所提供的服務。因此，在談及已獲認可的撥款時，必須是指目前臨時市政局及臨時區域市政局已獲認可動用的總撥款額。當局無須增加撥款以維持修正案所建議的新市政局提供的服務。

21. 李永達議員亦就局長對他所建議的其餘修正案提出的意見，作出了以下評論：

(a) **公眾街市攤檔的租金調整**

政府當局應該明白，以目前來說，公眾攤檔所帶來的租金，並不歸入政府一般收入，而屬兩個市政局的部分收入。因此，無論公眾攤檔所帶來的租金是有所增加或減少，均與政府一般收入無關。

(b) **政府或署長須就物品遺失或損毀負上法律責任**

政府當局所指出的可能須負上的責任，只適用於擺放在公眾墳場內任何墳墓之上、之內、近鄰或附近的物品遺失或被損毀。如果政府當局採取了足夠預防措施防止這

些情況發生，則不會對政府引致任何額外責任，亦不會引致任何額外開支。有關的修正案不會與須由公帑負擔的效力有直接的關係。

考慮因素

關於條例草案範圍的考慮

22. 條例草案的詳題說明，條例草案就由政府提供市政服務訂定條文；廢除《臨時區域市政局條例》及《臨時市政局條例》；訂定附帶、補充及相關條文，包括將兩個市政局的財產、權利及法律責任歸屬政府及移交兩局職能的條文……，以及對各成文法則作出相應及有關的修訂。

23. 局長認為張議員及李議員就設立“一局一署”系統所建議的修正案是超越了條例草案範圍的看法，似乎是基於他對《議事規則》第56(1)條的理解；而本會以前並未曾引用過該條，作為反對由議員所提出的修正案的理由。

《議事規則》第56(1)條說明： -

“獲付委某法案的任何全體委員會或專責委員會，只可討論該法案的細節，不得討論其原則。”

第56條包含兩款條文。為能對該條有一個完整的概念，以便正確地理解整條條文的內容，我應該亦提及第(2)款。該款說明-

“任何此類委員會均有權對法案作出其認為適當的修正，但修正案（包括新條文及新附表）必須與法案的主題有關。”

24. 條例草案的主要條文（即第3及4條）清楚說明，條例草案的目的在於要達致上文第22段所引述的詳題內所提出的各個事項。

25. 我亦注意到條例草案的摘要說明第1段首3行的字眼，清晰地指出：

“本條例草案的主要目的是將現時由臨時區域市政局及臨時市政局行使的職能移交政府讓指明公職人員行使或移交某些法定機構。”

26. 這些都令我毫無懷疑地相信，條例草案的主要主題是：

- (a) 廢除《臨時區域市政局條例》及《臨時市政局條例》；
- (b) 提供因須由政府而非任何其他團體提供的市政服務所必需的立法架構。

我認為條例草案詳題內的“重組”一詞，是指為了提供市政服務而在政府內部進行的重組。

27. 由於撤銷現存兩個臨時市政局的所有市政服務職能，是條例草案的目的不可或缺的部份，因此，任何修正案，若其實質法律概念是旨在回復由獨立於政府的市政局履行市政服務職能的話，便是關乎條例草案的基本主題，而非關乎條例草案的細節。

28. 一如《議事規則》第56(1)條規定，全體委員會的職能是討論法案的細節而非其主題。因此，有關設立“一局一署”模式的修正案亦因為超越了條例草案的範圍而不合乎規程。

29. 我察悉張永森議員論據是，只要修正案是與法案的主題有關，《議事規則》第56(2)條便容許就法案提出任何修正案。我認為在應用及執行關於修正案須與法案主題有關的規定時，亦應一致應用及執行關於修正案必須是在法案範圍以內的規定。在執行《議事規則》第57(4)(a)條內相同的條文時，亦應同樣處理。

30. 舉例來說，如果一項條例草案是旨在透過廢除某條例內的所有有效條文，以取消條例內容許增加某項活動收費的權力，若對這條例草案提出修正案，建議修改條例內的收費比率便是超越了該條例草案的範圍。

31. 關於“一局一署”的建議，誠然是在二讀辯論時一個合適的辯論課題。如果這建議獲得立法會接受，結果將可能會是，本會在就條例草案二讀進行表決時，否決條例草案應予二讀的議題。不過，基於有關的修正案是超越了條例草案範圍，容許全體委員會討論這些修正案，並不合乎規程。

關於有須由公帑負擔的效力的考慮

建議的新市政局

32. 兩個臨時市政局一直是憑藉兩項有關的條例而存在，而該兩項條例則屬本條例草案建議廢除的事項當中。兩個臨時市政局的議員均是被委任的，所以不曾為揀選這些議員進行過任何選舉。目前兩個臨時

市政局的撥款，均是來自現有法例所認可的政府差餉。

33. 張議員和李議員的修正案旨在建議成立一個新市政局，其地區覆蓋範圍和職能與兩個臨時市政局的範圍和職能截然不同。當局須特別作出新的安排，從政府一般收入撥款予這個新的市政局，因為履行該等職能所需的金錢，並不可來自先前根據現行法例所認可撥予兩個臨時市政局的款項。如果修正案獲得通過，便會對政府施加一項真正的責任，以履行該等修正案所規定的職責。此外，該等修正案分別提出的兩項建議，均規定要在2000年進行普選，由香港所有登記選民選出新市政局的議員。如果其中一項獲得通過，政府便有責任從政府一般收入中撥出款項，以進行選舉及有關的活動。若假設進行這些選舉將無須動用公帑，當然是不切實際的。

公眾街市攤檔的租金調整

34. 這些修正案，是李議員除就新市政局提交的修正案外，另外提出的。一如我較早前同意，本條例草案旨在製造一個新組織架構，其中包括安排撥款以便能更有效地管制街市的用途（包括收取及調整租金的權力），而該等權力目前是授予兩個臨時市政局的。在新的安排下，租金日後可以如何調整，應是立法機關現在可建議和討論的。修正案並無對政府一般收入構成負擔，因為到目前為止，政府的一般收入，並沒有是來自街市攤檔的。

政府或署長須就物件遺失或損毀負上法律責任

35. 有關的修正案旨在廢除《公眾墳場規例》第9條，使政府或署長不會獲得豁免，而須為擺放在公眾墳場內任何墳墓之上、之內、近鄰或附近的物品有所遺失或損毀負上法律責任。根據本條例草案，食物環境衛生署署長將會負責管理及管制公眾墳場。政府當局的論據是，修正案是具有須由公帑負擔的效力，“因為即使是並不涉及政府或政府僱員的疏忽，這項修正案亦令政府陷入可能須負上責任的境況之中。”李議員則謂“如果政府當局採取了足夠預防措施防止這些情況發生（物品有所遺失或損毀），則政府便無須負上任何額外責任，亦無須負擔任何額外開支”。立法機關法律顧問告訴我，即使是除去了這項豁免，如果遺失或損毀並不涉及政府或政府僱員的某些疏忽，政府或署長極不可能須要負責。我認為就考慮有關的修正案是否會具有須由公帑負擔的效力而言，政府須負上責任的可能性極低，因為如果屬政府當局能力範圍以外的事，不會對政府構成責任。

關於修正案的可理解性的考慮

36. 局長認為議員所建議的修正案，很多都是令人難以理解的，並應根據《議事規則》第57(4)(c)及(d)條裁定為不可動議；而如果是由於

中英文版本的差歧導致無法理解有關的意思及意圖，則應根據《議事規則》第57(4)(e)條裁定為不可動議。我同意這一觀點，並已根據有關的規則，裁定某些修正案不合乎規程。不過，如果修正案的意圖是明確，並可透過作出一些技術性修改而使之可以被理解的，我已准許予以接納。

裁決

37. 基於以上的考慮因素，我裁定：-

- (a) 張永森議員及李永達議員有關“一局一署”安排的修正案，超越了條例草案的範圍。此外，該等修正案的效力亦是具有可導致動用政府收入及其他公帑的效力（《議事規則》第57(6)條）。由於李議員已以書面通知立法會秘書他希望這些修正案可以一整套獲得考慮，所以我相信他是不想動議在該套修正案之內，沒有具有須由公帑負擔效力的其他條文。
- (b) 張永森議員較早前已通知立法會秘書，如果他就“一局一署”所提出的建議被裁定為不合乎規程，他仍希望動議一些可被獨立接納的修正案。張永森議員可動議有關附表5第6條，以及有關附表7第60、104及128條的修正案。不過，他不可動議有關附表3第327及617條，以及有關附表5第8A條的修正案，因為該等修正案是令人難以理解的（《議事規則》第57(4)(c)及(e)條）。
- (c) 李永達議員可動議有關附表3（關於公眾街市攤檔的租金調整）的修正案，以及其他那些沒有違反第57條的修正案。
- (d) 李議員可動議有關附表3第559條（關於政府須就物品遺失或損毀負責）的修正案。
- (e) 李華明議員可動議所有修正案，因為他的修正案並無違反《議事規則》第57條。

立法會主席范徐麗泰

1999年11月29日

《議事規則》第57條

57. 法案的修正案

(1) 本條適用於在全體委員會或專責委員會會議上，或再付委時，對法案所動議的修正案。

(2) 動議法案修正案的預告，須於全體委員會審議該法案當天不少於7整天前作出；倘無如此作出預告，除獲全體委員會主席許可外，不得動議對法案作出修正。

(3) 本議事規則第30條(議案及修正案的預告方式)適用於法案修正案的預告，但該條第(3)款中“立法會主席”一詞須以“全體委員會主席”代替。

(4) 以下規定適用於與法案有關的修正案：

- (a) 修正案必須與法案的主題及有關條文的主題有關。
- (b) 修正案不得與已獲通過的條文或全體委員會就法案先前所作的決定不一致。
- (c) 修正案不得令建議修正的條文變得不能理解或不合語法。
- (d) 不可動議全體委員會主席認為瑣屑無聊或無意義的修正案。
- (e) 凡動議對具備兩個法定語文文本的法案作出修正，除非該修正案明顯地只影響其中一個文本，否則每一個文本均須作出修正；但不可動議令兩個文本相互抵觸或意義差歧的修正案。

(5) 如一項修正案提述其後的修正案或附表，或該修正案會因欠缺其後的修正案或附表而變得不能理解，則須在動議第一項修正案前，就其後的修正案或附表作出預告，使整系列修正案在整體上可以理解。

(6) 立法會主席或全體委員會主席如認為任何修正案的目或效力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，則該修正案只可由以下人士提出 ——

(1999年第107號法律公告)

- (a) 行政長官；或
- (b) 獲委派官員；或
- (c) 任何議員，如行政長官書面同意該提案。