

**立法會主席就
葉劉淑儀議員及李永達議員就修訂
《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)(第2號)公告》
提出的擬議決議案的裁決**

葉劉淑儀議員及李永達議員已作出預告，擬於2008年12月10日的立法會會議上為修訂《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)(第2號)公告》("第2號公告")提出擬議決議案。在我考慮擬議決議案是否可以提出供立法會審議之前，我邀請了政府當局就擬議決議案作出評論，並請有關議員就政府當局的評論作回應。政府當局的意見及議員的回應，以摘要方式載列於**附錄**。

2. 在政府當局的兩份意見書中，我注意到政府當局用了若干篇幅討論議員的擬議決議案是否"合法"的問題。我想重申，立法會主席是按照《立法會議事規則》("《議事規則》")來決定擬議決議案是否可以提出。我所作的裁決屬程序性質。當法律或憲制方面的事宜屬我所考慮的程序問題不可或缺的部分時，我才會考慮該等事宜。我在得出結論時，會考慮所有相關的因素及相關規定的目的。

3. 在我考慮的過程中，我曾參考立法機關法律顧問對立法會修改附屬法例的權力的意見，他對"公帑"在《議事規則》第31(1)條下的涵義的分析，以及立法會過往提述越權行為及由公帑負擔效力的原則的裁決。

《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)(第2號)公告》

4. 《僱員再培訓條例》(第423章)("再培訓條例")設立一個法團，名為僱員再培訓局("再培訓局")，以管理僱員再培訓基金("基金")，用作培訓及再培訓本地工人。

5. 根據再培訓條例第14條，每一名僱主須就每一名他擬按照輸入僱員計劃，藉僱傭合約僱用而又已獲發給簽證的外來僱員繳付一項徵款，名為"僱員再培訓徵款"("徵款")。徵款的數額為再培訓條例附表3所指明的款額乘以有關僱主與外來僱員所訂立的僱傭合約內指明的月數所得的數額。第31(1)條訂明，行政長官會同行政會議可藉憲報公告修訂附表3。

6. 在 2008 年 8 月 1 日，《2008 年僱員再培訓條例(修訂附表 3) 公告》("《修訂公告》")刊登憲報，把附表 3 所指明的 400 元款額自該日起減至 0 元，為期兩年。《修訂公告》於 2008 年 10 月 8 日提交立法會省覽。

7. 在 2008 年 11 月 11 日，第 2 號公告刊登憲報，以廢除《修訂公告》，以及把減免徵款數額至 0 元的時間延長，為期 5 年，並且把徵款數額於 2013 年 8 月 1 日起回復至 400 元。第 2 號公告於 2008 年 11 月 12 日提交立法會省覽。

葉劉淑儀議員的擬議決議案

擬議決議案

8. 葉議員的擬議決議案旨在修訂第 2 號公告，使就每一名僱主擬按照行政長官會同行政會議在 2003 年 2 月 25 日批准的"輸入外籍家庭傭工計劃"僱用的外來僱員所作的徵款，由 2013 年 8 月 1 日起將維持為 0 元，而就根據任何其他輸入僱員計劃的所有其他外來僱員的僱主而徵收的徵款而言，將回復至 400 元。

越權行為的問題

9. 政府當局提述《釋義及通則條例》(第 1 章)第 34(2)條，並認為葉議員的擬議決議案與訂立第 2 號公告的權力"不符"，因而超越了《再培訓條例》第 31(1)條的權力。政府當局提出的論據是，在制定第 2 號公告時，行政長官會同行政會議只是擬提供暫時的紓緩措施。由於葉議員的擬議決議案旨在無限期完全豁免向外傭的僱主徵款，此舉與《再培訓條例》本身有抵觸，擬議決議案因而超越行政長官會同行政會議作出第 2 號公告所行使的權力。政府當局並辯稱，《再培訓條例》中並無註明可同時訂出多個數額的徵款。

10. 葉議員不同意政府當局的意見。葉議員認為，如果行政長官會同行政會議可暫時豁免 400 元的徵款，為期一段固定時間，則行政長官會同行政會議亦必然有權延展暫時豁免徵款期，直至另行通告為止。葉議員並認為，沒有條文禁止行政長官會同行政會議訂定不同的徵款數額。

11. 法律顧問給我的意見是，某個指明徵款數額(包括"0元"的數額)所應適用於根據《再培訓條例》第31(1)條對該條例附表3所作出的修訂的徵收時限，並無明訂或隱含的限制。該等時限的長短基本上是一項政策問題。法律顧問認為擬議修正案屬行政長官會同行政會議的權力範圍，並且跟依據第1章第34(2)條擬提出的修正案必須按符合根據《再培訓條例》第31(1)條訂立第2號公告的權力的方式的規定，並無衝突。

12. 至於不同數額的徵款，法律顧問指出，第1章第7(2)條的實效是，凡指單數的字及詞句亦指眾數，而指眾數的字及詞句亦指單數。同一條例的第2(1)條則規定，除非出現用意相反之處，否則第7(2)條適用於《再培訓條例》。後者第14(2)條中有關"徵款的數額"及"附表3所指明的款額"的提述所以用單數表達，可輕易解作是為因應有關"僱主須就每一名他擬藉僱傭合約僱用"的提述。把該等措辭解釋為不容許有不同數額的徵款，實屬限制過嚴，因為可批准的輸入僱員計劃，可屬不同類別，或須因應個別情況而需要不同的徵款數額。法律顧問認為，條例中並無出現任何用意相反之處而致使有關條文不容許指明不同數額。

13. 經考慮第1章及《再培訓條例》的相關條文，以及政府當局、葉議員及法律顧問的意見後，我認為《再培訓條例》並無條文限制行政長官會同行政會議修訂附表3的權力，使豁免徵款期須有一個明確期限。這完全是公共政策的問題，可藉附表3反映。《再培訓條例》並無就指明徵款數額應適用的時限施加任何該等限制，因此，擬議修正案並非與《再培訓條例》不符，以致與第1章第34(2)條相悖。

14. 至於不同數額的徵款，政府當局的意見書未能說服我《再培訓條例》所訂明的徵款只能有一個數額。我因此認為葉議員為根據輸入外籍家庭傭工計劃的僱員提供一個不同數額而提出的擬議修正案，並非不合乎規程。

由公帑負擔的效力的問題

15. 政府當局認為葉議員的擬議修正案具有由公帑負擔的效力，並因此受《議事規則》第31(1)條規限。該規則訂明：

"立法會主席或全體委員會主席如認為任何議案或修正案的目的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，則該議案或修正案只可由以下人士提出 ——

(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。"

16. 政府當局認為，基金的資產明顯屬"政府收入或其他公帑"的概括描述範圍。不論是來自僱主的法定徵費，還是來自政府一般收入的資助金，基金的資產只能視為公帑而非私人財產。政府當局認為，該擬議修正案是"一種沒有尊重行政機關財務主導權的越界行為"，並且"干預行政長官的憲制責任，也就是他須確保基金在任何時間都足以讓再培訓局能履行其法定職務"。政府當局並認為，如不再需要使用基金的資產，該等資產屆時可根據《再培訓條例》第 27(2)條轉入政府一般收入。

17. 政府當局進一步指出，擬議修正案的目的或效力是由 2013 年 8 月 1 日起動用(即取消)該項就外傭徵收的徵款。該修訂勢必將會減少該基金以後的收入，以致其資產也因而減少。

18. 政府當局提及前任主席在 1998 年就肺塵埃沉着病補償基金¹作出的裁決，並認為在該裁決中立法會主席對"政府收入或其他公帑"涵義的看法過於狹窄。政府當局並辯稱，政府除了在 1980 年作出初步貸款融通(已於 1983 年悉數清還)外，過去並沒有對肺塵埃沉着病補償基金提供任何財政資助，如果在 2013 年以後就外傭採取零徵款的做法，則政府很有可能需要恢復向再培訓基金提供資助金，使它能繼續履行《再培訓條例》的目的。

19. 葉議員認為，從基金如何根據《再培訓條例》設立、歸屬、維持、使用及運作的方式所判斷得到，基金獨立於政府，而且不屬"公帑"定義的範圍。葉議員並指出，政府當局的意見書並無就何謂"公帑"提供確切的描述。

¹ 立法會主席在 1998 年 7 月 20 日就李卓人議員就修訂《肺塵埃沉着病(補償)條例》(第 360 章)的擬議決議案所作出的裁決。

20. 法律顧問表示，再培訓局作為一個法團，本身有明確的法人地位。它獲賦權履行再培訓局的職能及行使本身的權力，除非根據該條例第 27 條，行政長官可就再培訓局履行其職能或行使其權力的事宜，向再培訓局發出他認為合適的指示，而再培訓局須遵從該等指示。儘管如此，即使出現此情況，仍是由再培訓局（亦只有該局）履行其職責或行使其權力。就此，該條例附表 1 第 2 條特別訂明再培訓局"不得被視為政府的僱員或代理人，亦不得被視為享有政府的地位、豁免權或特權"。

21. 法律顧問指出，在《公共財政條例》（第 2 章）及《核數條例》（第 122 章）內的"公帑"一詞的定義，是該詞唯一的法定定義，而有關定義不單在這兩項處理公共財政的主要條例中出現，且帶有同樣狹窄的涵義。法律顧問的意見是，就香港現今的公共財政制度而言，屬"公帑"涵義的基金包括例如基本工程儲備基金、資本投資基金及各政府部門的營運基金。關於《再培訓條例》第 27(2)條，法律顧問指出，其他條例中亦有類似的機制（例如在《遺囑認證及遺產管理條例》（第 10 章）第 23C 條），以處理由公共主管當局持有非屬公帑的款額。

22. 基於法律顧問在上文第 21 段的意見，我同意法律顧問的見解，認為有很強的論據顯示僱員再培訓基金不屬於《議事規則》第 31(1)條中"公帑"的涵義。法律顧問進一步指出，《再培訓條例》並無向政府施加任何法定責任，要求政府基於任何原因向基金注資。

23. 我從前任主席所作的裁決察悉，就引用第 31(1)條而言，已確立以下原則：

- (a) 對一項法定基金（而該基金並非政府收入或香港的其他公帑）引致需增加任何附帶或直接開支的任何後果，不屬具有在《議事規則》第 31(1)條所指的由公帑負擔的效力；及
- (b) 除非有所相關的責任，是令政府受法律約束，否則，一項修正案對政府收入造成的任何影響，並不會構成由公帑負擔的效力。

24. 政府當局的意見書並無任何論據說服我上述原則不應適用於這次裁決。政府當局所提出的論點，不論是個別或整體的，均無法令我信納僱員再培訓基金屬《議事規則》第 31(1)條所指的"公帑"涵

義。我別無其他選擇，只能得出基金並非公帑的一部分的結論，因此，葉議員的擬議決議案並沒有《議事規則》第 31(1)條所指的由公帑負擔的效力。

李永達議員的擬議決議案

擬議決議案

25. 李議員的擬議決議案旨在規定徵款的數額回復至 400 元的實施日期，須由勞工及福利局局長（"局長"）指定並經立法會批准。

26. 政府當局提交了意見書，反對李議員的擬議修正案，理由為越權及具有由公帑負擔的效力。我稍後會處理該等反對理由。李議員的擬議修正案亦存在一個草擬上的問題，因而須研究其擬議修正案是否符合第 1 章第 28(4)條。在我考慮的過程中，得到立法機關法律顧問的協助，研究擬議修正案的草擬方式是否合乎規程。根據《議事規則》第 30(3)(c)條，如果我認為不合乎規程，我有責任指示將就議案作出的預告退回簽署該預告的議員。

越權行為的問題

27. 李議員的擬議修正案是廢除第 2 號公告的第 1(1)條，並以下列條文取代：

"(1) 第 2 條自勞工及福利局局長指定，並經立法會所批准的日期實施。"

第 2 條將徵款的數額回復至 400 元。第 1(1)條是使第 2 條得以於 2013 年 8 月 1 日實施，其效力是將 0 元的徵款由 2008 年 8 月 1 日起生效 5 年。

28. 李議員的擬議修正案包括 3 個執行部分：

(a) 第 2 條於指定日期實施；

(b) 該日期由局長指定；及

(c) 第 2 條的實施日期須經立法會批准後才生效。

29. 法律顧問向我指出，李議員的擬議修正案並無規定該指定日期須"藉公告"作出，而該項規定總是會在指定生效日期的生效條款中出現。按照法律顧問的意見，規管附屬法例生效事宜的法定條文是第 1 章第 28(3)及(4)條。適用於這次裁決的條文是第(4)款，此條文規定：

"任何人訂立附屬法例，均可規定該附屬法例在該人或在該附屬法例所指定的其他人藉其發出公告所訂定的日期生效。"

第(4)款的效力是授權訂立附屬法例的人押後訂定生效日期，至另一個藉公告指定的日期，而該公告可由他本人或其他人發出。這項押後訂定生效日期的權力，明顯地是須按規定行使的，即藉發出公告以指定實施日期。

30. 我仔細地研究了相關條文在第 1 章第 28 條中的意義，並得悉"公告"的規定與附屬法例定義的關係。我同意法律顧問所指，"藉公告"來指定生效日期的此項規定，對該指定權力是否有效行使至關重要。因此，李議員的擬議決議案是超越了所述的第(4)款作為管限條文的權力。

31. 政府當局亦是以越權理由反對李議員的擬議修正案，但其根據卻與上文各段所述者不同。政府當局的意見書提述李議員的擬議修正案的第 3 部分，即回復徵收 400 元的徵款的生效日期須經立法會批准。政府當局指出根據《再培訓條例》第 31(1)條訂立的公告（包括載於第 2 號公告第 1 條的生效日期條文）屬附屬法例的一種，須按第 1 章第 34 條的規定提交立法會會議席上省覽，即先訂立後審議的程序²。李議員的擬議修正案具有令生效日期須符合第 1 章第 35 條的效力，即先審議後訂立的程序³。《再培訓條例》第 31(1)條無須符合第 1 章第 35 條的規定，而擬議施加或引入這樣的要求，會具有將第 1 章第 35 條的要求適用於根據《再培訓條例》第 31(1)條來訂立附屬法例的效果。政府當局認為作出此修訂屬超越了第 31(1)條的權

² 根據第 1 章第 34 條規定的先訂立後審議的程序，所有附屬法例在憲報刊登後均須於隨後的一次立法會會議席上提交該會省覽。立法會可於提交附屬法例的會議後不遲於 28 日舉行的立法會會議上，藉通過決議案修訂一項附屬法例。立法會亦可將審議期限延展 21 日，或如果在第 21 日沒有立法會會議，便延展至緊隨 21 日後舉行的立法會會議。

³ 根據第 1 章第 35 條規定的先審議後訂立的程序，凡條例訂定附屬法例須經立法會批准，該附屬法例必須呈交立法會批准。

力範圍，若要作此修訂，則只可以通過修訂條例的方式予以實行。

32. 在李議員的意見書中，他辯稱第 35 條或第 1 章其他部分並無規定就某項條文作出修訂，而令該條文須呈交立法會批准，只可在條文本身是須符合第 1 章第 35 條的規定時才可作出。李議員並指出以往並無裁決裁定該類修正案是"超越了權力範圍"。

33. 我接受政府當局的意見，就根據《再培訓條例》第 31(1)條制定附屬法例，即生效日期公告，施加第 1 章第 35 條的規定，是超越《再培訓條例》第 31(1)條賦予行政長官會同行政會議的權力。因此，我裁定李議員擬議修正案不合乎規程。

由公帑負擔的效力的問題

34. 由於我已有結論認為李議員的擬議修正案是越權，我不會處理有關其是否具有《議事規則》第 31(1)條所指的由公帑負擔的效力的問題。

我的裁決

35. 我裁定：

- (a) 葉劉淑儀議員可在 2008 年 12 月 10 日的立法會會議上，就第 2 號公告動議她的擬議決議案；及
- (b) 李永達議員的擬議決議案不合乎規程，根據《議事規則》第 30(3)(c)條，把有關預告退回給他。

立法會主席曾鈺成

2008 年 12 月 8 日