

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)545/02-03號文件

(此份會議紀要業經政府當局
審閱)

檔 號 : CB1/PS/2/00/1

交通事務委員會

研究和推行鐵路發展計劃 有關的事宜小組委員會會議紀要

日期 : 2002年7月22日(星期一)
時間 : 上午8時30分
地點 : 立法會會議廳

出席委員 : 劉健儀議員, JP (主席)
何鍾泰議員, JP
陳國強議員
劉江華議員
石禮謙議員, JP
張宇人議員, JP
陳偉業議員
黃成智議員
劉炳章議員

缺席委員 : 劉千石議員, JP
鄭家富議員
譚耀宗議員, GBS, JP
梁富華議員, MH, JP

其他出席議員 : 朱幼麟議員, JP
何秀蘭議員
李柱銘議員, SC, JP
吳靄儀議員
劉慧卿議員, JP
楊孝華議員, JP
鄧兆棠議員, JP
余若薇議員, SC, JP

出席公職人員：環境運輸及工務局

署理環境運輸及工務局局長
林瑞麟先生

環境運輸及工務局副秘書長(運輸及工務)
鄧國威先生

財經事務及庫務局

財經事務及庫務局副秘書長(庫務)
郭立誠先生

運輸署

總工程師／新界西
李欣明先生

路政署

署理路政署鐵路拓展處副處長／鐵路拓展
何聘權先生

律政司

副民事法律專員
賴應彌先生

高級政府律師
張文耀先生

列席秘書 : 總主任(1)2
劉國昌先生

列席法律顧問 : 法律顧問
馬耀添先生

列席職員 : 助理法律顧問3
馮秀娟小姐

高級主任(1)5
歐詠琴女士

I. 地下鐵路竹篙灣鐵路線的工程項目協議

(檔號：TBCR 3/5/511/98 —

有關地下鐵路
竹篙灣鐵路線
的工程項目協
議的立法會參
考資料摘要；

立法會CB(1)2279/01-02(01)號文件 —— 政府當局提交
的資料文件；

立法會CB(1)2297/01-02(01)號文件 —— 法律顧問於
2002年7月13日
致政府當局的
函件；

立法會CB(1)2297/01-02(02)號文件 —— 政府當局於
2002年7月15日
作出的回覆；

立法會LS133/01-02號文件 —— 法律事務部所
擬備有關政府
建議就地下鐵
路竹篙灣鐵路
線工程計劃訂
立豁免收取股
息的協議的文
件；及

立法會CB(1)2322/01-02(01)號文件 —— 政府當局提交
的資料文件)

主席請委員注意，因應小組委員會於2002年7
月16日上次會議席上提出的要求，政府當局已就法律事
務部擬備的分析文件(請參閱立法會LS133/01-02號文件)
作出書面回應，有關文件已隨立法會CB(1)2322/01-02(01)
號文件送交委員。

2. 署理環境運輸及工務局局長應主席所請，向委
員簡介上述文件的重點。他表示一如他在上次會議席上
所述，根據政府的法律意見，當局為了向竹篙灣鐵路線
工程計劃提供財政資助而提出的豁免收取股息方案，是
完全合法的。然而，由於委員對此表示關注，政府當局
已進一步諮詢律政司，並徵詢外界資深大律師馮華健先
生的意見。他們均認為有充分的法律根據支持採取該方
案。就此，當局已於會議席上提交一份題為“資深大律師
的法律意見摘錄”的補充資料。

(會後補註：該補充資料其後已隨立法會
CB(1)2334/01-02(01)號文件送交委員。)

豁免收取股息的法律根據

3. 副民事法律專員向委員簡述政府當局提交的文件附件A所載的解釋，並特別提出下列各點，供委員考慮：

- (a) 《公共財政條例》(第2章)第38(1)(a)條明確規定，財政司司長或獲其轉授權力的任何公職人員有權寬免政府所提出的或由他人代政府所提出的申索。
- (b) 根據《公共財政條例》，“申索”一詞的概念是寬義的。舉例而言，在一宗加拿大案件中，該詞曾被界定為“包含各種各樣的法律索求”。《公共財政條例》第38(1)(a)條中“申索”一詞，包括財政司司長法團以地鐵有限公司(下稱“地鐵公司”)股東身份收取股息的權利，這一點是毫無疑問的。此申索權利最遲於地鐵公司宣布派發股息時，即告產生。財政司司長屆時可作出指示，就其收取股息的權利作出寬免。不過，財政司司長絕對有權在其與地鐵公司達成的協議中，表明其有意在有關時候行使這項權力，只要這項意圖並非違反其作為財政司司長的職責和職能而且是符合公眾利益便可。
- (c) 根據《公共財政條例》第3(1)條，為政府籌集或收受的款項均為政府一般收入的一部分。《地下鐵路條例》(第556章)第58(1)條同樣訂明，“財政司司長法團……收到的款項……構成政府一般收入的一部分”。該等條文所訂的“收到的款項”，說的聲是字面上所明確表達的意思，那就是政府實際收到的款項，而不是政府有權收取但並未收到的款項。因此，該用語並不包括由地鐵公司宣布派發但經政府寬免的股息。財政司司長一旦根據《公共財政條例》第38(1)(a)條寬免申索，政府便不能就此收取任何款項，因此，《地下鐵路條例》第58(1)條便不適用。
- (d) 既然根據《公共財政條例》第38條獲得寬免的“申索”根本不構成政府一般收入的一部分而不在財務委員會(下稱“財委會”)的管轄範圍之內，因此，無論如何也不能形容財政司司長根據《公共財政條例》第38(1)(a)條行使權力或酌情決定權之舉，為繞過《公共財政條例》對政府一般收入的支出所作的控制或制衡而行事。

(e) 當局的結論是，財政司司長根據《公共財政條例》第38(1)(a)條行使權力或酌情權，既不會違犯《公共財政條例》任何條文的字面意義及精神，亦不會違反《地下鐵路條例》的有關條文。

4. 法律顧問應主席所請提出其意見，表示政府當局提交的文件提供了另一角度，讓委員考慮豁免收取股息建議所引起的法律問題。然而，他認為政府當局詮釋《公共財政條例》第38(1)(a)條的方式，猶如“將信封盡力推展”，意即將法定詮釋推至極限。

5. 何鍾泰議員認為由於在地鐵公司宣布派發股息後，政府差不多自動會收到有關股息而無需採取任何行動以提出索求，該等股息理應被視為“應收款項”，而非政府當局所說的“申索”。因此，地鐵公司宣布派發的股息應構成政府一般收入的一部分，並須經財委會審核。何議員認為如給予“申索”一詞如此廣泛的定義，立法會監察公共開支的權力將被嚴重削弱。由於地鐵公司股份由財政司司長法團以信託方式持有，任何與該等股份有關的豁免收取股息安排，均須經立法會／財委會批准。

6. 劉江華議員指出，《地下鐵路條例》第58(1)條的中文本所用的字眼為“而獲得”，其含義較“已獲得”廣泛，因此，對於政府當局解釋只有政府實際收到的款項才構成政府一般收入的一部分，他並不感到信服。此外，他表示如按照政府當局的論據作出詮釋，實際上並無任何東西需要寬免，因為政府並未收到任何款項，即沒有任何觸發點使財政司司長根據《公共財政條例》第38(1)(a)條行使寬免權力。

7. 余若薇議員堅持引用任何法律條文均應合理，她完全不信服有充分的法律根據作出擬議的豁免收取股息安排，而且沒有人會接納政府對有關條文的詮釋是合理的解釋。她表示從法律角度而言，財政司司長法團作為受託人將有責任採取一切合理及適當的措施，以獲得未交付信託財產的管有。此外，鑑於政府於地鐵公司宣布派發股息後即可隨時收到有關的股息，她極之懷疑擬議的豁免收取股息安排是否《公共財政條例》第38(1)(a)條預期出現的情況。她亦質疑財政司司長能否根據《公共財政條例》第38(1)(a)條行使酌情權，與地鐵公司訂立協議以豁免收取尚未累算的股息。

8. 余議員進一步表示，政府當局採取不合理的法律手段以繞過立法會／財委會的審議，實已立下極壞的先例。儘管政府當局提出了複雜的論據，但她表示問題其實非常簡單。以信託方式代政府持有地鐵股份的財政司司長法團，實有責任收取股息並將之撥入政府的一般收入，由政府一般收入支付的任何開支，則須經立法會／財委會批准。鑑於此事涉及鉅額公帑，余議員認為如政府信納對該工程計劃作出財政資助是符合公眾利益之舉，正確的做法是向財委會提交撥款申請及提出所有支持理據，以供審批。就此，她質疑政府當局為何在尚有時間時並無採取上述行動。

9. 吳靄儀議員贊同余若薇議員就擬議豁免收取股息安排的合法性所提出的質疑，並指出當中涉及另一同樣重要的問題。她表示根據《基本法》，立法機關其中一項權力及職能是批准公共開支。《公共財政條例》第3(1)條亦清楚訂明，“所有為政府而籌集或收受的款項均為政府一般收入的一部分”，所涵蓋的並不僅限於“收到的款項”。如財政司司長能夠藉着根據《公共財政條例》第38(1)(a)條行使酌情權，剔除任何應付予政府的款項，《公共財政條例》旨在訂立法律架構以控制及管理香港公共財政的整個目的，便會蕩然無存。更重要的是，此舉將有違《基本法》所訂定的憲法規則。立法會審核政府開支的範圍，實際上會受到《公共財政條例》第38(1)(a)條所訂的財政司司長酌情權局限。鑑於存在上述嚴重影響，吳議員表示律政司司長作為政府的首席法律顧問，有責任確保政府的行動合法、合憲、在有關情況下屬恰當之舉，而且符合公眾利益。在此方面，她詢問當局有否就此事徵詢律政司司長的意見，以及律政司司長是否亦支持擬議的豁免收取股息安排。若然，吳議員詢問如政府當局建議採取的行動在是否合法及符合憲法方面出現任何問題，律政司司長作為主要官員將須承擔何種責任。

10. 李柱銘議員亦認為財政司司長法團作為受託人，不但有責任收取地鐵公司宣布派發的股息，亦有責任採取所需行動以獲取未付的股息。政府當局就財政司司長可寬免未收到的款項而提出的論據薄弱無力，在信託法中顯然站不住腳，因為根據一般的原則，“衡平法把應完成的視為已告完成”。政府當局的論據容易引致濫用的情況，因為應構成政府一般收入一部分的款項將變得不知所終。李議員強調立法會與政府之間在公共開支方面須有一定的制衡，而政府亦有責任向立法會及公眾作出交代，因此，他認為擬議豁免收取股息的安排顯然既不正確，亦不可取。

11. 署理環境運輸及工務局局長回應時強調，行政當局及立法機關均須按照《基本法》及香港法律行事。就現時討論的事項而言，政府當局(包括律政司)已審慎研究擬議的豁免收取股息安排所引起的所有法律問題，所得結論是有充分的法律根據採取建議的豁免安排，而該項安排亦屬完全合法。為消除委員的疑慮，政府當局亦已清楚列明其理據，以供考慮。他重申當局提出豁免股息方案，是由於當局認為此方案是為該工程計劃提供所需財政資助的最適當方法。當局無意繞過立法會／財委會的審議。

12. 署理環境運輸及工務局局長補充，律政司司長作為行政會議的成員，亦有參與作出通過簽立工程項目協議草擬本的決定。作為一名主要官員，律政司司長將會就其職責範圍內的政策負責。吳靄儀議員對政府當局的回覆感到不滿，並建議小組委員會直接要求律政司司長作出澄清。

13. 關於與地鐵公司達成協議所需的时间，環境運輸及工務局副秘書長(運輸及工務)表示，竹篙灣鐵路線是地鐵公司私有化後進行的首項鐵路發展計劃。經過數輪冗長的談判後，雙方就工程項目協議的草擬本達成協議，包括彌補該項工程計劃因收入不足以抵銷成本而出現的差額的財務安排。在行政會議作出決定後，政府當局已立即作出安排，就有關事宜向委員作出簡報。

對“申索”及“收到的款項”的詮釋

14. 副民事法律專員回應委員就擬議豁免股息方案的法律根據提出的質疑時重申，“申索”一詞實際上含有寬義的概念。他引述加拿大一宗案件時表示，該詞曾被界定為“……包含各種各樣的法律索求”。因此，《公共財政條例》第38(1)(a)條所訂“申索”一詞，毫無疑問包括財政司司長法團以地鐵公司股東身份收取股息的權利。在此方面，他強調地鐵公司的股份雖由財政司司長法團持有，但財政司司長是根據《公共財政條例》第38(1)(a)條獲賦寬免申索的權力，且該權力與《地下鐵路條例》第58(1)條無關。根據擬議的豁免股息方案，財政司司長將與地鐵公司達成協議。財政司司長繼而會受到合約上的約束而須不時在地鐵公司宣布派發股息時，行使《公共財政條例》第38(1)(a)條所賦予的權力，寬免就該等股息提出任何申索。財政司司長一旦根據《公共財政條例》第38(1)(a)條寬免申索，政府便不能就此收取任何款項，因此，《地下鐵路條例》第58(1)條便不適用。

15. 法律顧問指出，由於《公共財政條例》並無界定“申索”一詞，因此應根據有關條文的文意賦予該詞通常及自然的涵義。法律顧問引述*Haydon v Lo & Lo*一案時表示，樞密院就保險單中“申索”一詞作出詮釋時，認為“申索”的核心涵義依存於所申索的對象，而申索與支持提出申索的訴因並不相同。鑑於法庭可能會因應相關文意對“申索”一詞作出廣義的詮釋，法律顧問難以明確地說，政府當局作出的釋義經不起法律上的質疑。

16. 關於《地下鐵路條例》第58(1)條中“而獲得”一語的涵義，法律顧問表示應根據文意理解該等字眼，亦即“將……股份出售或作其他方式交易而獲得的款項”，所指的是因為作出某些行動而得到的款項。在有關條文使用該等字眼與“應收款項”的概念並無關係。在此方面，法律顧問同意政府當局的分析，認為《地下鐵路條例》第58(1)條所訂“收到的款項”的法律含義，與應收款項並不相同。

17. 副民事法律專員表示，《地下鐵路條例》第58條的意旨，不應跟已經廢除的《地下鐵路公司條例》(第270章)第14A條混為一談，後者規定由地鐵公司“宣布的任何股息”，須撥入政府一般收入之內。他強調並無自動承續或轉移立法意圖的原則。《地下鐵路條例》第58(1)條所說的“收到的款項”，說的都是字面上所明確表達的意思，那就是政府實際收到的款項，而不是政府有權收取但並未收到的款項。因此，該用語並不包括由地鐵公司宣布派發但經政府寬免的股息，因為這些股息並非在《地下鐵路條例》第58(1)條所指的“收到的款項”。

18. 然而，陳偉業議員認為如《地下鐵路條例草案》確實有意就處理地鐵公司所派付股息的方式作出任何修改，政府當局有責任確保立法會議員完全得悉有關的修改。否則，政府當局似乎是刻意就此事誤導委員。

19. 財經事務及庫務局副秘書長(庫務)按其個人記憶所及，告知委員《地下鐵路條例》第58條的立法意圖。他表示，在審議條例草案的過程中，法案委員會委員明確知道訂定《地下鐵路條例》第58條的基本意向，是讓政府從出售股份所得的款項中，抵銷和出售地鐵公司股份有關而需要支付的支出。他相信委員亦清楚知道，政府能否規定一間已私有化並由私人持有股權的公司宣布派發股息的問題並不成立。因此，委員接納將條文的範圍由所宣布的股息擴大至收到的款項，而在所作的任何討論中，亦肯定沒有提及應收款項在概念上應否為該條文所涵蓋的問題。

《地下鐵路條例》所訂的財政司司長法團的責任

20. 至於《地下鐵路條例》第58條，法律顧問表示此條文應連同《地下鐵路條例》第42條一併考慮。就此，他提醒委員，法律事務部在其文件(立法會LS133/01-02號文件)中提出的疑問是以下述分析為根據，即法庭可能會傾向裁定《地下鐵路條例》第42條中“由財政司司長法團以信託方式代政府持有”一語，反映立法機關有意向財政司司長法團施加政府義務。此外，雖然《地下鐵路條例》第58條只提述“收到的款項”，但財政司司長法團或有責任收取地鐵公司宣布派發的任何股息。

21. 副民事法律專員回應時表示，財政司司長法團根據《地下鐵路條例》以地鐵公司股份受託人的身份行事，這是否已形成了實際的信託(有別於單純的政府義務)，其實沒有多大關係。即使形成了實際的信託，財政司司長和政府作為有關股份的受益人，也一樣有權行使法定權力寬免股息申索，藉以使地鐵公司無需支付股息。此舉與財政司司長法團根據《地下鐵路條例》而擔當的角色並無矛盾。

22. 陳偉業議員對於政府當局所作解釋仍不感信服。他提述立法會LS133/01-02號文件第8段，並重申就實際而論，地鐵公司派發的股息不應如政府當局所言被視為“申索”。反之，該等股息是財政司司長法團根據《地下鐵路條例》第58條有責任收取，並將之撥入政府一般收入的應收款項。他特別提出財政司司長法團根據《地下鐵路條例》所須承擔的法定責任，並同意法律顧問的意見，認為在此方面並不預期《公共財政條例》第38(1)(a)條將會適用。財政司司長根據《公共財政條例》第38條行使酌情權以寬免申索股息，既違反《地下鐵路條例》第58條，也不符合公眾利益。

23. 副民事法律專員回應時解釋，財政司司長法團是按照《財政司司長法團條例》(第1015章)成立的，該條例旨在規定該法團“永久延續”和賦予其持有各類財產的“能力”。該法團是“單一法團”，具有獨立於財政司司長的法律身份，俾能使財政司司長以最合宜的方式履行其財政司司長的職責(即就永久延續和對其職位繼任人有約束力所需而言)。財政司司長和財政司司長法團各有本身的職能和權力。根據第38(1)(a)條寬免股息申索的權力，是歸屬於財政司司長而非財政司司長法團的。財政司司長一經行使其寬免權力，便能隨即以財政司司長法團的身份執行這項決定，為以該法團的名稱持有的股份，訂立所需的正式協議。就《公共財政條例》及《地

下鐵路條例》的條文所規定的權力和職能而言，財政司司長與財政司司長法團兩者的身份並無衝突。

24. 劉慧卿議員提述法律事務部認為，“財政司司長法團如在沒有法律根據的情況下，沒有將股息撥入政府一般收入，將有可能受到司法覆核”，並就立法會是否有理據因應政府對現時討論的個案作出的決定申請司法覆核一事，徵詢法律顧問的意見。陳偉業議員亦詢問立法會可否就政府當局為該工程計劃提供財政資助的擬議行動的合法性，申請要求作出司法宣告。然而，劉江華議員對陳議員的建議表示有所保留。

25. 法律顧問回應時表示，在考慮政府當局的意見後，他認為並無穩固的法律基礎可以明確地說，政府當局得出的結論經不起法律上的質疑。一如法律事務部的分析文件所載，必須先行確立若干前設事項，才能尋求司法覆核。法律事務部認為，法庭或會認為法例已向財政司司長法團施加政府義務，規定其就所持有的股份收取地鐵公司宣布派發的股息，並將之撥入政府一般收入。然而，他表示在若干情況下，法庭或會認為上述政府義務不可交由法院裁決。關於陳偉業議員提出的問題，法律顧問表示當中涉及非常複雜的法律問題，其中之一是立法會是否有行為能力向法庭提出有關申請，而現時並無具約束力的司法權威直接與此相關。他會以書面提供意見，就此點作進一步的闡釋。

(會後補註：法律顧問擬備的文件已隨立法會 LS137/01-02號文件送交委員。)

寬免申索尚未累算的款項

26. 關於財政司司長可否就其日後行使《公共財政條例》第38(1)(a)條所訂酌情權訂立協議的問題，副民事法律專員引述 *Birkdale District Electric Supply Company v Corporation of Southport* [1926] AC 355一案，並表示獲賦予法定權力及職責的主管當局可訂立協議，特別是商業協議，對其日後行使酌情權作出限制，只要與其法定權力或職責並無抵觸便可。

27. 然而，余若薇議員認為上述案件與此問題無關，因為該案並非關乎寬免申索尚未累算款項的權力。

28. 劉炳章議員表示，若干保險單可能載有關於寬免日後權益的條文。

根據《公共財政條例》第38(1)(a)條行使財政司司長的酌情權

29. 法律顧問表示，政府當局聲稱以《公共財政條例》第38(1)(a)條作為建議豁免收取股息的法律根據。《公共財政條例》第38條的效力，是讓財政司司長擁有寬免政府所提出的或由他人代政府所提出的申索的酌情權，並先由他決定該條文的含義及涵蓋範圍。在法律上，獲賦予法定酌情權的公共機構可合法地採納某些總則或政策原則作為指引，以訂明在個別個案中行使本身酌情權的方式，惟必須符合某些準則。法院會研究該等規則或原則在法律上是否關乎該公共機構行使的權力、不抵觸賦權法例的目的，以及不屬於無理、任意或不公平，並會根據個別個案的事實作出決定。至於財政司司長根據《公共財政條例》第38(1)(a)條行使其權力以豁免收取地鐵公司將會宣布的股息，是否一項恰當決定的問題，則須由政府當局向委員及公眾作出令他們滿意的論證。

30. 在此方面，副民事法律專員證實政府當局在作出有關決定前，已審慎考慮和財政司司長根據《公共財政條例》第38(1)(a)條行使其權力有關的所有因素。此外，政府當局亦已評估可用以為該工程計劃提供財政資助的其他方案，所得結論是豁免收取股息是最合適的方案。無論如何，在行使《公共財政條例》第38(1)(a)條所訂的酌情權時，財政司司長及獲其轉授權力的任何公職人員均須就其所做事情負責。

31. 署理環境運輸及工務局局長亦向委員保證，在行使法例所訂的任何酌情權時，有關的公職人員均須受到約制，並由立法會及公眾監察。最重要的是，有關的公職人員需要令公眾信納行使上述權力是合理且符合公眾利益之舉。

32. 關於行政當局與立法機關之間的制衡，署理環境運輸及工務局局長表示，政府當局須就所有須經立法會批准的事宜向立法會作出交代。即使是在財委會審議範圍內的事務，政府當局亦會積極尋求機會，在其他層面如立法會事務委員會或小組委員會向委員作出匯報，一如就是次事件所採取的做法。

立法會與政府之間的制衡

33. 陳偉業議員認為政府當局“將信封盡力推展”的做法相當危險，並會對香港公共財政的控制及管理造成影響深遠的後果。他告誡謂，如財政司司長可繼續根據《公共財政條例》第38(1)(a)條，寬免政府所提出的或由

他人代政府所提出的申索，政府便能按本身意願任意行事。他尤其擔心政府會以同一手法，豁免其他公營機構(如機場管理局及金融管理局)支付應付予政府的其他款項。立法會如不能就此作出任何制衡，公眾便無從得知財政司司長是否有充分理據行使有關權力，以及公眾利益有否獲得保障。

34. 劉炳章議員表示，基於公眾利益，他會支持該工程計劃。然而，委員就財政司司長日後根據《公共財政條例》第38(1)(a)條行使其酌情權而提出的關注，確有必要另作詳細研究。如認為有需要，當局或可修訂法例，清楚列明財政司司長可按照甚麼條件根據《公共財政條例》第38(1)(a)條行使其酌情權。

35. 法律顧問認為如依循政府當局詮釋《公共財政條例》第38條的方式行事，原可構成政府一般收入一部分的款項便不能入帳，因而破壞《公共財政條例》為規管從政府一般收入撥出開支及處理收入的事宜而訂定的匯報機制及制衡措施。從較闊的層面來看，此舉亦可能妨礙了立法會行使其批准公共開支的憲制職能。他表示現時可能是適當時機，研究《公共財政條例》為控制及管理香港公共財政而訂定的法律架構是否切合香港目前的需要。

36. 主席表示，討論和其他公營機構有關的事宜，實已超越小組委員會的職權範圍。較恰當的做法是將陳偉業議員提出的重要政策問題，交由財經事務委員會處理。劉慧卿議員贊同將有關事宜轉交財經事務委員會討論。

37. 因應委員的要求，法律顧問答允提交文件，載述其對政府當局所提交文件的意見。

(會後補註：法律顧問擬備的文件已隨立法會LS137/01-02號文件送交委員。)

38. 何鍾泰議員提述政府當局表示，根據《公共財政條例》第38(1)(a)條寬免申索的權力，是賦予財政司司長作為公職人員的“自然人或個人身份”，並詢問財政司司長在主要官員問責制下，須就其對此事的決定承擔何種程度的責任。

39. 署理環境運輸及工務局局長答稱，財政司司長一如其他主要官員，須就其職權範圍內的政策向立法會及公眾負責，包括決定根據《公共財政條例》第38(1)(a)條行使其酌情權。財政司司長須確保公眾信納其根據《公

共財政條例》第38條行使權力之舉，是合理及符合公眾利益的做法。

豁免股息方案及其他財政資助方案

40. 財經事務及庫務局副秘書長(庫務)回應石禮謙議員時表示，在決定透過豁免收取政府所得的地鐵公司股息以資助竹篙灣鐵路線工程計劃之前，政府當局已審慎評估各種方案。基於實際環境所限，當局認為就是項工程計劃向地鐵公司批給物業發展權並不可行。至於股本投資，一般的期望是必須取得回報。然而，由於股本會令資金成本增加，進而擴大收入不足以抵銷成本的差額，當局認為該方案並不切實可行。由政府批出非經常補助金，等於對一家商業機構提供津貼，當局亦認為此做法不可接受。因此，政府當局得出的結論是，最佳方案是讓地鐵公司將其盈利中原應派付予政府的款項重新投資於新工程計劃中，以便取得預期的整體回報。

41. 然而，石禮謙議員表示，與其考慮採取由政府提供財政資助的方案，政府當局應向市場招手，私營機構或許能夠提出有助改善該工程計劃財政可行性的方案。他不滿政府當局現時試圖以迂迴的法律方式為其擬議的豁免股息方案辯護，藉以繞過立法會的審議。如此一來，政府當局已違反《公共財政條例》在行政當局與立法機關之間作出制衡的良好精神。在此情況下，他認為財政司司長根據《公共財政條例》第38條行使其權力，並非審慎之舉。

42. 陳偉業議員對於政府當局事前未有諮詢立法會或公眾，便決定採取擬議的豁免股息方案深感不滿。他亦詢問如工程項目的內部回報率未能達到11.25%，當局會否進一步豁免收取股息以彌補差額。署理環境運輸及工務局局長回應時表示，根據工程項目協議的草擬本，政府所提供的財政資助款額限定為7.98億元。工程項目協議一經簽立，與該工程計劃有關的所有商業風險將由地鐵公司承擔。

43. 作為旅遊界功能界別在立法會的代表，楊孝華議員對於興建竹篙灣鐵路線以連接香港迪士尼樂園(下稱“香港迪士尼”)表示支持。他表示，由於竹篙灣鐵路線所接載的大多屬單程乘客，加上其載客量將主要集中於早上及黃昏的繁忙時段，旅遊業一直明白單就該工程計劃而論，在財政上是不可行的。但楊議員亦指出，竹篙灣鐵路線可為整個地鐵網絡帶來額外收入，而且目前正處於低息環境，他質疑11.25%的工程項目內部回報率是否偏高。他認為政府當局應從政策上研究豁免收取股

息，是否為財政上不可行的鐵路發展計劃提供財政資助的最適當方法。就此，他詢問政府過往曾採取何種安排以達到該目的，例如就接駁馬場的東鐵支線所作的安排。

44. 署理環境運輸及工務局局長回應時表示，政府會因應個別情況考慮每項提供財政資助的要求。在研究是項工程計劃時，政府當局並無參考興建馬場站的做法。他同時強調，雖然政府是地鐵公司的大股東，但當局不能指示該公司進行任何鐵路發展計劃，除非該計劃能取得商業回報。作為按照商業原則營運的公司，地鐵公司應獲准就其投資取得合理比率的回報。否則，對該公司的財政狀況及前景以至小投資者的利益，均可能有不良影響。

45. 財經事務及庫務局副秘書長(庫務)補充，因本港居民及非本港居民乘搭該鐵路線而增加的乘客人次數目，以及因此而為整個地鐵網絡帶來的收入增幅，均已計算在內並撥入為該支線的收益。若非如此，收入不足以抵銷成本的差額將遠比現時大。

46. 關於資本成本的加權平均數及該數值與工程項目內部回報率的關係，財經事務及庫務局副秘書長(庫務)表示，工程項目的內部回報率定於11.25%的水平，該數值與地鐵股份初次公開招股章程中所作的承諾一致，即政府不會要求地鐵公司進行回報率介乎該公司資本成本的加權平均數值以上1%至3%之間的工程項目。他指出，公司的資本成本是由借貸成本及股本成本組成，並且受到其資本結構所影響。儘管現時的利率偏低，但卻須考慮長遠的借貸成本，因為該工程計劃需要作出長期的融資安排及營運。此外，當局亦須考慮與市場期望有關的股本成本。資本成本對上市公司而言屬敏感的商業資料，不宜在此披露，但財經事務及庫務局副秘書長(庫務)向委員保證，政府的財務顧問已審慎查核所有有關的計算結果及假設，而他亦可證實11.25%的比率，在地鐵公司資本成本的加權平均數值以上1%至3%的範圍內。

47. 何鍾泰議員對地鐵公司發展竹篙灣鐵路線表示支持，但他重申其認為擬議的豁免股息方案對政府不利，因為其他小投資者將無須承擔作出財務支持的成本。

委員提出的其他關注事項

48. 石禮謙議員支持當局及時興建竹篙灣鐵路線以連接香港迪士尼，因此舉符合公眾利益。然而，他對於

政府當局處理工程項目協議草擬本的方式表示失望。政府當局原應及早向委員解釋其豁免股息方案，並相應向立法會提出撥款申請，而不應將有關事宜拖延至最後階段，並以如此站不住腳的法律方式處理。他亦就政府當局將竹篙灣鐵路線的發展權批予地鐵公司的決定提出質疑，因為該公司已不再是政府全資擁有的公司。鑑於所作的財政資助涉及龐大金額，將竹篙灣鐵路線的發展權批予由政府全資擁有的九廣鐵路公司，或許較為恰當。

49. 署理環境運輸及工務局局長察悉石議員就諮詢委員的時間所提出的意見，並重申由於竹篙灣鐵路線是東涌線的自然延伸，因此由地鐵公司興建及營運，將較為符合成本效益及較具效率。當局早於1999年已決定將竹篙灣鐵路線的發展權批予地鐵公司。財經事務及庫務局副秘書長(庫務)補充，如將發展權批予新營辦商，新營辦商將須投資鉅額金錢進行基礎建設，並且在營運上必須配合東涌線。所涉費用實際上會遠較由地鐵公司進行該工程計劃為高。環境運輸及工務局副秘書長(運輸及工務)亦表示，將發展權批予地鐵公司，將令政府當局有較大信心可如期完成該工程計劃，以配合香港迪士尼的開幕日期。

50. 鑑於委員對擬議的豁免股息方案感到關注，余若薇議員詢問如該項建議不獲委員支持，政府當局將採取何種補救行動。

51. 署理環境運輸及工務局局長回應時表示，興建竹篙灣鐵路線的需要及時間安排是不容置疑的，而大部分委員亦表示支持興建竹篙灣鐵路線。關於委員就財政司司長根據《公共財政條例》第38(1)(a)條行使酌情權所提出的關注，他會將委員的意見轉達財政司司長及政府內部其他同事，以供考慮。一如主席所提建議，有關事宜可交由財經事務委員會進一步跟進。署理環境運輸及工務局局長亦強調，竹篙灣鐵路線的建造時間表非常緊湊。地鐵公司已就隧道及陰澳站的兩份關鍵性合約選定承建商。由於工程項目協議延遲簽立，上述兩份合約也因此延遲批出。如工程項目協議不能在極短時間內簽立，可能會對預計建造成本造成影響，更重要的是會影響該工程項目的完工日期。然而，政府當局會再作討論，然後才決定何時簽署該協議。

52. 陳偉業議員不滿署理環境運輸及工務局局長就委員支持該工程計劃作出假設性的言論。

53. 劉慧卿議員亦表示，她並不支持興建竹篙灣鐵路線，且贊同朱幼麟議員於先前會議上就鐵路線的成本效益所提出的質疑。根據最近的報章報道，另一迪士尼主題公園可能會於2006年在上海開幕，這令她更感憂心。在此情況下，她詢問政府當局在所提交文件(立法會CB(1)2279/01-02(01)號文件)第5段中提出的收入假設是否仍然有效。面對另一主題公園的直接競爭，她質疑香港迪士尼的入場人數能否達到預期約550萬的目標。如此情況導致竹篙灣鐵路線未能達到預計的11.25%工程項目內部回報率，她詢問政府是否需要進一步作出資助。

54. 署理環境運輸及工務局局長答稱，按照政府的理解，華特迪士尼公司並未排除日後在內地興建另一主題公園的可能性。然而，據政府所知，華特迪士尼公司並未就此作出任何決定或訂立任何協議。在訂立發展香港迪士尼的協議時，華特迪士尼公司已承諾在香港迪士尼啟用並運作成熟前，不會在內地開設另一主題公園。

55. 署理環境運輸及工務局局長進一步表示，鑑於香港其他旅遊景點如海洋公園亦能每年吸引逾300萬名旅客入場參觀，政府有信心香港迪士尼的入場人數可達到預期水平。此外，來自內地及其他國家的訪港旅客數目亦有上升的趨勢。然而，他強調能否達到竹篙灣鐵路線的內部回報率，是地鐵公司而非政府的問題。

56. 然而，劉慧卿議員認為香港迪士尼何時才“成熟運作”，將難以作出客觀的評估。在此方面，她詢問華特迪士尼公司作出的承諾是否一項合約責任，以及在香港迪士尼“成熟運作”之前，如有另一迪士尼主題公園在內地開幕，華特迪士尼公司是否需要作出賠償。

57. 署理環境運輸及工務局局長回應時強調，政府與華特迪士尼公司是發展香港迪士尼的合作夥伴。雙方均期望香港迪士尼能如期開幕並運作順利，從而為社會帶來經濟利益。他向委員保證，政府會根據與華特迪士尼公司訂立的協議推行香港迪士尼計劃。

58. 鑑於竹篙灣鐵路線的路程短，劉慧卿議員認為10元以下的票價水平實屬過高。環境運輸及工務局副秘書長(運輸及工務)回應時表示，確實的票價將由地鐵公司在鐵路線通車前釐定。由於預計的市場佔有率約為40%，地鐵公司在釐定竹篙灣鐵路線的票價時會考慮所有相關因素，特別是竹篙灣鐵路線啟用時的市場競爭情況。

未來路向

59. 劉江華議員表示支持興建竹篙灣鐵路線。劉議員並強調其對於政府當局所提建議的合法性極感關注，他曾仔細研究法律顧問及政府當局提出的意見，發現似乎並無不可推翻的證據顯示擬議的豁免股息方案確屬違法。在此情況下，他接納建議的安排。然而，對於豁免收取股息實際上是否最恰當的處理方法，他仍感懷疑。在此方面，對財政司司長日後根據《公共財政條例》第38(1)(a)條行使酌情權的規管原則，特別是為了就其他財政上並不可行的鐵路發展計劃提供財政資助一事，實值得作進一步的討論。他同時表示，小組委員會尚未討論就竹篙灣鐵路線工程計劃提供7.98億元財政資助之數是否恰當。在此方面，政府當局需要提供更多資料，說明其如何得出此數額，特別是票價收入假設，以及竹篙灣鐵路線估計會為地鐵網絡其他路線帶來的額外收入。

60. 陳偉業議員強烈認為，由於委員尚未接納擬議豁免股息協議的法律根據，政府不應與地鐵公司簽立工程項目協議的草擬本。鑑於此事涉及鉅額公帑，當局不應草率行事。

61. 陳偉業議員及劉慧卿議員均認為小組委員會應舉行另一次會議，繼續與政府當局進行討論。陳議員表示應邀請財政司司長出席會議，向委員匯報有關事宜。李柱銘議員表示，財委會或有需要舉行緊急會議討論此事。然而，張宇人議員表示，小組委員會已於過去數次會議詳細討論所涉及的法律問題。由於財經事務委員會將會跟進財政司司長根據《公共財政條例》第38(1)(a)條行使酌情權作出寬免的有關事宜，即使小組委員會再舉行會議，亦未必有太大幫助。劉江華議員表示，如政府當局提供更多資料，小組委員會或須舉行另一次會議，討論建議的財政資助款額是否合理。

62. 主席表示，根據小組委員會的職權範圍，它可討論和推行鐵路發展計劃有關的所有事宜，包括其財務安排。然而，現時討論的鐵路計劃引出了一項重要的政策問題，就是財政司司長根據《公共財政條例》第38(1)(a)條行使酌情權，是否繞過立法會就政府開支作出制衡的行為。此問題應在財經事務委員會跟進。然而，她同意劉江華議員的意見，認為小組委員會須研究建議的財政資助款額是否恰當。

63. 署理環境運輸及工務局局長回應時表示，對於地鐵公司而言，竹篙灣鐵路線的乘客量及收入是敏感的商業資料，政府當局不能在未經其同意下披露更多資

料。署理環境運輸及工務局局長重申該工程計劃的迫切性，並表示工程項目協議有需要在一至兩天內簽立。

議案

64. 陳偉業議員察悉政府當局的立場，並提出下述議案，籲請政府當局在小組委員會就建議豁免收取7.98億元股息一事作進一步商議前，不要簽立有關的工程項目協議：

“本小組委員會要求政府當局不會在小組委員會就政府建議豁免收取地鐵有限公司7.98億元的股息一事再進行討論前，與地鐵有限公司就地鐵竹篙灣鐵路線簽署任何協議。”

65. 委員同意處理上述議案；該議案並在席上付諸表決。議案獲小組委員會通過。

66. 為方便委員研究建議的7.98億元財政資助款額，劉江華議員提出下述議案，籲請地鐵公司就竹篙灣鐵路線的票價水平，以及該鐵路線估計會為地鐵網絡其他路線帶來的額外收入提供更多資料：

“本小組委員會要求地鐵有限公司向小組委員會就地鐵竹篙灣鐵路線的票價釐定及地鐵沿線的額外收益，進一步提供資料。”

67. 委員同意處理上述議案；該議案並在席上付諸表決。議案獲小組委員會通過。

68. 署理環境運輸及工務局局長就小組委員會通過的議案作出回應時表示，他不能於現階段向委員作出任何確切的承諾。然而，他會與地鐵公司進一步聯絡，研究能否提供任何額外資料。在此方面，劉炳章議員建議以限閱文件的方式把敏感的商業資料送交委員參閱。

69. 經商議後，委員同意一俟接獲政府當局進一步提交的資料，即會舉行另一次會議。委員要求小組委員會秘書就此與政府當局聯絡。

(會後補註：上述會議訂於2002年7月24日(星期三)下午5時舉行。)

II. 其他事項

70. 議事完畢，會議於上午11時05分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2002年12月19日