

# 立法會

## Legislative Council

立法會LS37/13-14號文件

### 《2014年差餉(豁免)令》小組委員會文件

#### 目的

在2014年3月13日舉行的《2014年差餉(豁免)令》小組委員會(下稱"小組委員會")會議上，小組委員會委員曾討論在《議事規則》第31(1)條的規定下，可能就《2014年差餉(豁免)令》(2014年第26號法律公告)(下稱"差餉豁免令")提出的修正案。

2. 委員會要求法律事務部提供資料，說明以下事宜，協助小組委員會進行商議：

- (a) 《議事規則》第31(1)條的始末和來由，以及該項規則是否不符合《基本法》第七十四條；及
- (b) 若議員就差餉豁免令提出的擬議修正案對政府當局已預算將會少收的61億3,500萬元差餉款額並無影響，有關的擬議修正案會否具有第31(1)條所指"由公帑負擔"的效力。

#### 《議事規則》第31(1)條的始末和來由

3. 《議事規則》第31(1)條訂明對議案及附屬法例的修正案的規限。第31(1)條訂明 ——

"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。"

4. 本部察悉，《議事規則》第31(1)條與第57(6)條的內容實質相同，兩者的分別是第57(6)條適用於對法案所動議的修正案<sup>1</sup>。《議事規則》第31(1)條及第57(6)條有關由公帑負擔的效力的規限是從1997年前立法局的相關《會議常規》改編而成。該條文是一項程序上的工具，為保障政府的財政主動地位而設，反映出憲制上的安排是由政府作出要求，並由立法機關通過。此項安排反映於《基本法》第六十四條及第七十三條<sup>2</sup>。

5. 在梁國雄訴香港特別行政區立法會主席及律政司司長(高院憲法及行政訴訟2006年第87號) [2007] 1 HKLRD 387 一案中，《議事規則》第57(6)條受到挑戰，被指不符合《基本法》。原訟法庭在審理該案時曾對第57(6)條作出研究。當時的夏正民法官在判案書概述了該項規則的歷史源由，指有關規則反映出"英國的憲法原則是除非由官方主動提出，否則不能由公帑負擔"。夏正民法官認為，儘管第57(6)條令香港立法會議員的能力有所削弱，但這種做法由來已久，既承襲自殖民議會立法機關，亦建基於三權分立原則；其具體憲法原則是除非由行政機關或行政當局主動提出，否則不能由公帑負擔<sup>3</sup>。

### 第31(1)條是否不符合《基本法》第七十四條

6. 《基本法》第七十四條的規定包括："(法律草案)凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作者，可由立法會議員個別或聯名提出"。在梁國雄一案中曾經討論到，"法律草案"應否包括法案的全體委員會審議階段修正案(下稱"全委會修正案")，但法院認為無須為了裁定《議事規則》第57(6)條是否符合憲法而對《基本法》第七十四條的確實性質和涵蓋範圍作出裁定。

7. 就當前的個案而言，由於差餉豁免令是附屬法例，有關修訂是以議案方式提出，故此需要考慮的問題是《基本法》第七十四條內提述的"法律草案"是否包括附屬法例及／或議案在內。第七十四條只提述"法律草案"，而《基本法》其他條文則分別提述"法案"、"議案"及"附屬法規"。舉例而言：

<sup>1</sup> 根據《議事規則》第57(6)條，任何法案的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，則該修正案只可由議員在得到行政長官書面同意該提案的情況下提出。

<sup>2</sup> 《基本法》第六十四條訂明的內容包括：香港特別行政區政府的徵稅和公共開支須經立法會批准。《基本法》第七十三(三)條訂明，香港特別行政區立法會行使批准稅收和公共開支的職權。

<sup>3</sup> 判案書第84及87段：[2007] 1 HKLRD 387 [405頁]。

- (a) 第四十八條第(三)項及第(十)項提述行政長官有權"簽署立法會通過的法案"及"批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議";
- (b) 第六十二條第(五)項提述香港特別行政區政府"擬定並提出法案、議案、附屬法規"的職權;及
- (c) 附件二第二項提述"立法會對法案、議案的表決程序",並提述如何通過"立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案"。

8. 當《基本法》第七十四條是鑒於上文所列《基本法》其他條文的內容解釋時，本部認為《基本法》第七十四條僅適用於法案而不適用於附屬法例或議案(包括修訂附屬法例的議案)。若《基本法》第七十四條的用意是包括法案以及附屬法例或議案，則該用意應已在第七十四條明確訂明，一如《基本法》其他條文的做法一樣。在此基礎上，就考慮可否對差餉豁免令提出修訂而言，應不會出現《議事規則》第31(1)條不符合《基本法》第七十四條的問題。

9. 根據《基本法》第七十三條第(一)項，立法會有權"根據本法規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律"。在《基本法》第七十三條第(一)項的文意中，"依照法定程序"此句的意思被解釋為立法會不應僅按照《基本法》行事，亦應按照立法會《議事規則》行事。立法會有權自行擬訂《議事規則》，訂明立法會制定、修改和廢除法律的方式<sup>4</sup>。就修訂附屬法例而言，《議事規則》內的相關規管條文是第31(1)條。法院在梁國雄案中裁定，當《基本法》第七十四條的詮釋是按《基本法》其他有關條文的內容理解時，《議事規則》第57(6)條不會由於《基本法》第七十四條的應用而出現不符合《基本法》的情況<sup>5</sup>；而由於第31(1)條與第57(6)條基本相同，故此法院亦甚可能會對第31(1)條得出同一結論。

---

<sup>4</sup> 夏正民法官梁國雄案判案書第7段：[2007] 1 HKLRD 387 [391頁]。

<sup>5</sup> 判案書第69至72段：[2007] 1 HKLRD 387 [402頁]。

## 考慮某項修正案是否具有由公帑負擔的效力的原則

10. 議員就差餉豁免令提出的擬議修正案可否獲准提出，最終須由立法會主席決定。議員或許注意到，《議事規則》第31(1)條及第57(6)條的內容基本相同。事實上，前任及現任立法會主席均曾按照其在考慮某項條例草案的擬議全委會修正案是否具有《議事規則》第57(6)條所指的由公帑負擔的效力時所採用的相關原則，考慮擬就修訂附屬法例提出的擬議決議案是否具有《議事規則》第31(1)條所指的由公帑負擔的效力<sup>6</sup>。

11. 過往就議員更改政府收入建議而提出的擬議修正案進行討論時，也曾討論《議事規則》第31(1)條及第57(6)條的涵義和效力。就此，立法會主席過往曾裁定：

- (a) 《議事規則》第31(1)條及第57(6)條所規定的"由公帑負擔"的效力限制，適用於根據法定權力可收取的收入<sup>7</sup>；
- (b) 如根據擬議修正案收取的收入少於根據會受修正案影響的現行法例所收取的收入，則擬議修正案具有由公帑負擔的效力<sup>8</sup>；及
- (c) 如某項修正案對政府當局施加一項新增而獨特的職能，而履行該項新增而獨特的職能將需要動用一筆為數並非象徵式或微不足道的公帑，則該項修正案具有由公帑負擔的效力<sup>9</sup>。

12. 舉例而言，在2011年，何俊仁議員和楊森議員擬就《2001年稅務(修訂)條例草案》動議全委會修正案，以把居所貸款利息扣除額上限由該條例草案建議的15萬元提高至18萬元。該條例草案的原建議會導致政府收入每年減少5億2,000萬元，而該等議員提出的修正案，則會進一步導致政府每年損失

---

<sup>6</sup> 例如前任立法會主席就余若薇議員擬就修訂《2008年污水處理服務(工商業污水附加費)(修訂)規例》提出的擬議決議案所作出的裁決，以及現任立法會主席就李卓人議員擬就修訂《2010年〈最低工資條例〉(生效日期)(第2號)公告》提出的擬議決議案所作出的裁決。

<sup>7</sup> 可參閱立法會主席就劉千石議員擬就修訂《2001年公共收入保障(收入)令》提出的擬議決議案所作出的裁決(2001年3月27日)。

<sup>8</sup> 立法會主席就單仲偕議員擬就《2003年收入(第2號)條例草案》提出的全委會修正案所作出的裁決(2003年6月23日)。

<sup>9</sup> 可參閱立法會主席就陳偉業議員擬就修訂《2012年差餉(豁免)令》的擬議決議案所作出的裁決(2012年3月26日)。

2億1,000萬元收入。因此，主席認為，擬議的修正案具有第57(6)條所指的"由公帑負擔"的效力<sup>10</sup>。

13. 此外，在2012年，陳偉業議員提出擬議決議案，以限制任何一名擁有物業單位的人其可獲豁免繳交差餉的物業單位數目；該擬議決議案被裁定具有第31(1)條所指的"由公帑負擔"的效力，因為實施擬議修正案會對差餉物業估價署施加一項新增而獨特的職能，從而須核對所有物業單位的差餉繳納人紀錄；此舉會招致4,800萬元的額外開支，而此數額並非象徵式或微不足道<sup>11</sup>。

### 委員就差餉豁免令提出擬議修正案

14. 基於上文提到的各項裁決，可提出以下論點——議員就差餉豁免令提出修正案，倘不具有以下目的或效力，則有關修正案不會具有第31(1)條所指的"由公帑負擔"的效力：

- (a) 減少在現行法定權力下可予收取的差餉款額；或
- (b) 對政府當局施加一項新增而獨特的職能，而當局為履行該項職能所需動用公帑開支，並非象徵式或微不足道的款額。

15. 然則，就當前的個案而言，何謂"現行法定權力"？根據《差餉條例》(第116章)第22條，差餉須按季預先繳交，在每季第一個月內向差餉物業估價署署長(下稱"署長")繳交。然而，署長徵收差餉的法定權力卻受限於第116章第36(2)條賦予行政長官會同行政會議的權力。根據該項條文，行政長官會同行政會議有權發出命令，宣布任何類別或其部分的物業單位，或香港任何部分，獲豁免繳交全部或部分差餉。自2013年3月以來曾經訂立和在憲報刊登的此等命令共有兩項：

- (a) 《2013年差餉(豁免)令》(2013年第26號法律公告)(下稱"2013年豁免令")，該命令豁免所有物業單位繳交2013年4月1日至2014年3月31日期間內的差餉，最高豁免款額為每季度1,500元；及

<sup>10</sup> 參閱立法會主席就何俊仁議員和楊森議員擬就《2001年稅務(修訂)條例草案》提出的全委會修正案所作出的裁決(2001年11月19日)。

<sup>11</sup> 見附註9。

- (b) 差餉豁免令，該命令豁免所有物業單位繳交2014年4月1日至2014年9月30日期間內的差餉，最高豁免款額為每季度1,500元。

16. 2013年豁免令將於2014年3月31日午夜後喪失時效。由於差餉豁免令自2014年4月1日起開始實施時，署長根據第116章第22條徵收差餉的法定權力將會受限於差餉豁免令所作出的豁免，除非立法會按照《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條通過修訂或廢除差餉豁免令的決議，及直至該決議在憲報刊登為止。在沒有該決議的情況下，署長徵收2014-2015年度差餉的"現行法定權力"受限於差餉豁免令所作出的豁免，即預計會令到政府少收總共61億3,500萬元。

### **政府當局就委員提出的建議作出的回應**

17. 政府當局認為財政預算案所宣布的差餉寬免方案較為可取；再者：

- (a) 若把差餉豁免令提出的差餉寬免措施改為四季，每季上限定為600元至750元，則會令政府進一步少收7億6,400萬元至21億1,600萬元不等；
- (b) 若將政府的財政負擔維持在61億元作為前提，把差餉寬免安排改為四季，寬免金額上限則須進一步下調至每季600元以下；及
- (c) 若將差餉寬免措施改為四季，則物業估價署將需要動用約41萬元額外行政開支，重新印製夾附於差餉繳費通知書的單張，以解釋新的寬免安排。

### **總結**

18. 視乎政府當局有何意見，並視乎本部在取得議員提出的擬議修訂後對有關修訂有何考慮，可以提出以下論點——倘若對差餉豁免令提出的修訂不會出現下述情況，有關修訂不會具有《議事規則》第31(1)條所指的"由公帑負擔"的效力：

- (a) 在差餉豁免令已經預計的61億3,500萬元的差餉損失以外，再為政府帶來任何額外的差餉損失；或
- (b) 對政府當局施加一項新增而獨特的職能，而當局為履行該項職能所需動用的公帑開支，並非象徵式或微不足道的款額。

立法會秘書處  
法律事務部  
2014年3月21日