

立法會

Legislative Council

立法會FC254/14-15號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：FC/1/1(1)

立法會財務委員會 特別會議紀要

日 期：2015年3月16日(星期一)
時 間：上午8時30分
地 點：立法會綜合大樓會議室1

出席委員：張宇人議員, SBS, JP (主席)
陳健波議員, BBS, JP (副主席)
何俊仁議員
李卓人議員
涂謹申議員
梁耀忠議員
劉慧卿議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
石禮謙議員, GBS, JP
方剛議員, SBS, JP
王國興議員, BBS, MH
李國麟議員, SBS, JP, PhD, RN
林健鋒議員, GBS, JP
梁君彥議員, GBS, JP
黃定光議員, SBS, JP
湯家驊議員, SC
李慧琼議員, JP
林大輝議員, SBS, JP
梁美芬議員, SBS, JP
張國柱議員
黃國健議員, SBS
葉國謙議員, GBS, JP
葉劉淑儀議員, GBS, JP

謝偉俊議員, JP
梁家傑議員, SC
陳偉業議員
黃毓民議員
毛孟靜議員
田北俊議員, GBS, JP
吳亮星議員, SBS, JP
何俊賢議員
易志明議員
胡志偉議員, MH
姚思榮議員
范國威議員
馬逢國議員, SBS, JP
莫乃光議員, JP
陳志全議員
陳恒鑾議員, JP
陳家洛議員
陳婉嫻議員, SBS, JP
梁志祥議員, BBS, MH, JP
梁繼昌議員
郭家麒議員
郭偉強議員
郭榮鏗議員
張華峰議員, SBS, JP
單仲偕議員, SBS, JP
葉建源議員
葛珮帆議員, JP
廖長江議員, SBS, JP
潘兆平議員, BBS, MH
鄧家彪議員, JP
蔣麗芸議員, JP
盧偉國議員, BBS, MH, JP
鍾國斌議員
鍾樹根議員, BBS, MH, JP
謝偉銓議員, BBS

缺席委員 : 陳鑑林議員, SBS, JP
劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
馮檢基議員, SBS, JP
何秀蘭議員, JP

陳克勤議員, JP
梁家騶議員
梁國雄議員
田北辰議員, BBS, JP
麥美娟議員, JP
張超雄議員
黃碧雲議員

出席公職人員： 陳家強教授, GBS, JP 財經事務及庫務局局長
謝曼怡女士, JP 財經事務及庫務局
常任秘書長(庫務)
梁悅賢女士, JP 財經事務及庫務局
副秘書長(庫務)1
支建宏先生 財經事務及庫務局(庫務
科)首席行政主任(G)

列席秘書： 薛鳳鳴女士 助理秘書長1

列席職員： 馬耀添先生, JP 法律顧問
馮秀娟女士 高級助理法律顧問1
羅英偉先生 總議會秘書(1)5
冼柏榮先生 高級議會秘書(1)7
司徒曉宇先生 議會秘書(1)5
胡清華先生 高級議會事務助理(1)3
粘靜萍女士 議會事務助理(1)5
何朗瑩女士 議會事務助理(1)6

經辦人／部門

項目1 —— 在2015-2016財政年度開支預算納入用以開立及增加承擔額的相關撥款，而非提交相關撥款建議供財務委員會批准的安排

主席表示，在2015年1月23日會議上，部分委員質疑政府當局把4個由2013-2014年度積壓而尚待處理的議程項目從財務委員會(下稱"財委會")會議議程上撤回，並把有關項目納入2015-2016年度的開支預算，供立法會審議《2015年撥款條例草案》時一併考

慮及通過的做法，是否恰當。為回應委員提出的質疑，政府當局在2015年2月4日提供了書面解釋(題為"財務委員會議程安排"，隨立法會FC98/14-15(1)號文件發出)。李卓人議員在2015年2月3日及26日致主席的信中，進一步質疑政府當局把上述4項及另外21項承擔項目納入2015-2016年度預算中所涉及的法律及程序事宜。郭榮鏗議員在2015年2月4日的信中提出相類的事宜，並要求舉行一次特別會議以跟進該等事宜。政府當局在2015年3月11日提供題為"二零一五至一六年度預算納入新的非經常開支撥款建議"的補充文件(立法會FC121/14-15(01)號文件)。主席表示，召開是次會議旨在讓委員討論相關事宜，而不影響委員會在例會討論撥款建議的進度。

2. 應主席邀請，財經事務及庫務局局長作出簡介。

3. 應主席邀請，高級助理法律顧問1介紹立法會LS50/14-15號文件。該文件提供有關控制及管理香港公共財政的法律及憲制框架資料，並載述法律事務部對於政府當局建議將某些開支項目納入《2015年撥款條例草案》中，而非尋求財委會核准該等項目的安排所引起的相關事宜的意見。

4. 高級助理法律顧問1表示，根據《公共財政條例》(第2章)第5及6條，假如在為某一財政年度擬備政府開支預算時，政府已知在該財政年度須招致相關開支，財政司司長似乎可以選擇把開支項目納入《撥款條例草案》的相關總目或分目。

5. 高級助理法律顧問1亦指出，立法會《議事規則》及《財務委員會會議程序》已列明立法會、全體委員會及財委會審核《撥款條例草案》及預算的程序。

6. 應主席邀請，秘書介紹立法會FC123/14-15(01)號文件。該文件概述財委會審核政府提交的開支預算及批准公共開支的角色和行事方式。

7. 主席邀請委員就議程項目發言，並指示委員每次的發言時間不得超過5分鐘。

授權公共財政的憲制慣例

8. 郭榮鏗議員提述《厄斯金梅議會慣例》內闡釋的一項英國國會憲制慣例¹，即英國國會除每年制定《撥款條例》外，應另設審批新撥款建議的過程。他表示，立法會(特別是議事規則委員會)一向也有借鏡英國國會的程序指引，因此英國國會的行事方式亦應屬相關的。郭議員質疑，法律事務部為何不在其文件內重點提述這項慣例。

9. 法律顧問表示，立法會處理立法及其他事宜的行事方式及程序隨着時間而有所演變。與違反法律條文的情況有所不同，偏離既定行事方式不會引致法律後果。法律顧問進一步解釋，管理香港公共財政的制度受《公共財政條例》規管，而且與英國的制度並不相同。

10. 對於郭榮鏗議員進一步質疑《厄斯金梅議會慣例》中所描述的授權公共財政的憲制慣例是否不適用於立法會，法律顧問回應時表示，在英國，任何牽涉運用公帑的情況均須得到下議院的財務決議授權；而香港卻沒有相若程序，而且開支是按《公共財政條例》第3及4條所述方式記入政府一般收入帳目。

11. 黃國健議員詢問，該項憲制慣例及委員會所訂立的行事方式可否改變，以及如有所偏離將有何影響。黃議員表示，由於有部分委員藉着"拉布"濫用程序，令大量議程項目積壓有待審批撥款，因此政府當局採取非常措施以加快撥款審批過程是合理的做法。鄧家彪議員、梁美芬議員、葉國謙議員及王國興議員表達相類意見。

12. 法律顧問表示，改變立法和行政機關之間既定的行事方式，雙方須隨着時間並因應當下情況及實際需要達成共識後才可達致，除此之外，並無明確程序以改變既定的行事方式。法例沒有訂明偏離既定行事方式有何後果。

¹ 郭榮鏗議員所引述的段落為："符合合憲的一般原則是，將持續進行並須透過每年的《撥款法》'由國會撥款'資助的新職能，須經由特定的法例加上財務決議授權，而不是單靠《撥款法》授權"。郭議員亦曾在其2015年2月4日的信中引用此段落。

13. 陳偉業議員表示，如部分委員藉着"拉布"及其他對抗性策略而令立法和行政機關的關係更趨緊張，政府當局應嘗試理解並解決衝突。政府當局不應為了令情況對自己有利而扭曲既定的行事方式，從而令衝突加劇，以及令立法機關未能妥為行使其職能。

14. 梁美芬議員表示，與遵守英國國會訂立的憲制慣例相比，立法會更應遵循相關的法規、《基本法》及《議事程序》。她同意法律顧問的意見，即違反任何憲制慣例，極其量只會帶來政治後果。

15. 吳亮星議員表示，根據《基本法》，立法會有責任通過政府當局提交的預算及公共開支建議。肆意拖延只會阻礙社會的進度，而立法會亦不能履行其憲制責任。吳議員亦批評，部分委員指責政府當局違反既定行事方式及傳統。他表示，如委員不同意某項撥款建議，便應投票表示反對。如建議被否決，政府當局便須適當修改建議以回應委員的關注。不過，如委員藉提出質詢及動議拖延議案，不斷拖延撥款過程，政府當局便無從推展相關項目，整個社會將蒙受損失。

16. 黃毓民議員表示，是政府當局拒絕與委員溝通及作出讓步，才致使部分委員須運用拉布策略。

17. 李慧琼議員表示，由於就撥款項目進行拉布的情況已變得普遍，她詢問政府當局有否更多應對措施，阻止委員進一步拖延撥款項目。

18. 財經事務及庫務局局長強調，政府當局目前就議程項目所作出的安排，並非用作抗衡部分委員進行拉布策略的措施。財經事務及庫務局局長表示，仍有許多工務工程項目和建議須得到基本工程儲備基金撥款，而且《施政報告》及財政預算案所公布的建議亦須由財委會通過。他促請委員盡快考慮該等建議，以便讓社會及早受惠於有關措施。財經事務及庫務局局長特別表示，進一步延遲通過基本工程儲備基金下的撥款項目，將會招致額外的施工開支及時間，因為有關項目或須重新招標，以及或會因通脹及其他因素而導致成本上漲。財經事務及庫務局局長補充，如委

員要求就此事作進一步討論，而有關討論如有助加快審議過程，他將樂意出席。

由立法會監察公共開支

19. 李卓人議員批評政府當局將承擔項目納入開支預算之中，待立法會審議《撥款條例草案》時一併通過的做法，是繞過立法會對行政機關進行的監察。他察悉政府當局的論點，即議員可透過提出書面質詢、在審議開支預算案的特別財委會會議上參與討論，以及在審議財政預算案的辯論上發表意見，審視各項載於預算案的開支建議。李議員表示，這些討論場合過於簡短，無法讓議員詳細審議該25項本應交由財委會通過，但現已被納入2015-2016年度預算案的建議。

20. 李卓人議員要求政府當局澄清，自1985年起，曾否再次使用把承擔項目納入《撥款條例草案》而非徵求財委會明確批准的行事方式。財經事務及庫務局局長確認，自1985年起，政府選擇經由財委會(或由財政司司長運用轉授的權力)審議和批准此等擬議的承擔項目。對於李議員批評政府當局偏離後者的行事方式的動機是繞過立法會對公共開支所進行的監察，財經事務及庫務局局長予以否認。

21. 陳偉業議員表示，如政府當局須採取一種在過去30年不曾使用的行事方式，便應適當諮詢委員後才實行。

22. 陳志全議員表示，政府當局須為財委會審批撥款項目的緩慢進展負責，因為當局刻意把財委會會議議程上所有具爭議的項目編排在其他與民生相關的議題之前。他亦批評政府當局改變規則、扭曲程序，以繞過立法會的監察。陳議員質疑政府當局會否推出更多據稱可以簡化現有撥款過程的措施。

23. 財經事務及庫務局局長認為，一直以來，政府根據《公共財政條例》第5條擬備並提交立法會在《撥款條例草案》中一併審議和通過的財政預算，均包含了不少在經營賬目下經常開支的建議。為簡化撥款過程，政府當局現正適度調整這套行事方式，使之同時

涵蓋經營賬目下不涉及政策改變的非經常開支項目(例如尋求委員會通過更換現有設備或進行安裝而不涉及政策改變的項目),因此無須逐項在財委會作個別討論。

24. 陳婉嫻議員表示,政府當局把新承擔項目納入2015-2016年度預算,並請立法會在審議《2015年撥款條例草案》時一併通過的做法並不尋常。雖然陳議員並不完全同意政府當局的做法,但她對當局所面對的困境表示理解。她表示,政府當局應與委員共同研究訂出未來路向,以便在維護行政主導體制與尊重立法會履行《基本法》訂明的監察角色之間取得平衡。

25. 陳婉嫻議員表示現已納入預算中的部分承擔項目應予詳細討論,並詢問是否有機制可達致這項目標。財經事務及庫務局局長表示,政府當局緊記需要為政策的實施問責。他強調有關承擔項目並不涉及新政策,而委員仍可透過在各個事務委員會進行討論以審議承擔項目。

26. 梁家傑議員提醒委員,召開這次會議是因為行政長官故意把尚待處理的撥款項目從委員會的會議議程上撤回,以便優先審議擬議的創新及科技局。為此,政府當局採用了一種在過去30多年未曾使用的安排。梁議員仍然認為,政府當局採用這種方法,聲稱可應對委員的拉布策略所造成的影響,並不合理。

27. 李卓人議員表示,既然政府當局已把25項本應由財委會審議的撥款項目納入預算之中,根本沒有機制讓委員可以反對這些項目。他表示,即使《議事規則》訂明,當全體委員會審議《撥款條例草案》時,議員可對預算提議修正案,但他們都只能提議從某個特定開支總目或其分目削減若干開支款額。李議員詢問,委員能否指明從某個總目或分目刪除特定的撥款項目。

28. 法律顧問表示,根據《議事規則》,議員可動議修正案,藉削減任何開支總目內的子目的款額以削減該總目所獲分配款額。不過,這個做法無法阻止相關的管制人員授權使用該開支總目下的剩餘分配款額,作為包括該特定子目在內的用途。因此,議員擬

透過對《撥款條例草案》提出修正案來限制政府用於某特定項目的開支，可能在法律上無法執行。

29. 財經事務及庫務局局長表示，儘管法律顧問的意見如此，但政府當局早於1999年已表明立場，即鑒於《基本法》第七十四條所訂明的限制，立法會議員就《撥款條例草案》動議修正案的做法並不合乎規程。

財務委員會處理撥款建議的進度

30. 鄧家彪議員詢問，財委會自今個立法會會期開始以來處理撥款建議的進度情況如何。財經事務及庫務局常任秘書長請委員參閱政府當局的文件(立法會FC121/14-15(01)號文件)，並表示財委會在2014-2015年度上半年舉行了38次兩小時會議，與近年相應的半年數字甚至全年數字相比，均屬歷史新高。財經事務及庫務局常任秘書長表示，財委會在這段期間只審議了15項撥款建議，是以往會期同一時段所處理的撥款建議數量的新低。她表示，政府當局對財委會審議撥款建議的進度表示關注，並認為有需要簡化現有程序。

決定何時尋求財務委員會通過撥款項目的準則

31. 郭家麒議員表示，根據《基本法》，立法會有責任監察政府的工作，以及通過稅收和公共開支。不過，由於政府當局無視既定的行事方式，從而令立法會未能有效行使其監察職能。郭議員要求政府當局詳細解釋有何準則以決定究竟向財委會提交撥款建議，抑或將撥款建議納入預算並待立法會審議《撥款條例草案》時一併通過。

32. 梁繼昌議員察悉，立法會FC121/14-15(01)號文件附件B所載列的承擔項目，在2015-2016年度預算中將由一般收入賬目支付。他表示，文件未能清楚顯示政府當局有何準則以決定某項目應否納入預算之內。他不同意這些項目無須經由財委會審議。梁議員表示，該些項目中有部分是由於政策改變導致規格有變而需要推行的。委員或會對那些政策改變有疑問，因此這些事宜應由財委會處理。

33. 財經事務及庫務局局長表示，當局設有清晰的準則，以決定何時須向財委會提交撥款建議。他解釋，逾3,000萬元的工務工程項目、獲某些根據《公共財政條例》第29條成立的基金資助的項目、開設首長級職位，以及委員關注的重大新措施所須開設的新職位，均須交由財委會通過。政府當局能迴避財委會的審視過程的情況並不多。

34. 梁家傑議員從政府當局的文件(立法會FC121/14-15(01)號文件)第9段察悉當局在決定將某承擔項目納入預算之內，抑或提交予財委會通過時考慮的因素。他憶述財經事務及庫務局局長曾表示，選擇何種安排時須要是合理和有充分理據支持的。梁議員表示該等因素相當隨意，並詢問政府當局會否採納較客觀的準則。

35. 財經事務及庫務局局長重申，政府當局正嘗試統一經常開支及非經常開支承擔項目的處理方法。非經常開支項目會否被納入預算之內，主要取決於所需開支是否因推行新政策而產生。如政府當局需要額外資源以改善持續提供的服務，或提升或取代現有設備或裝置而不涉及政策改變，政府當局便可能會將該等承擔項目納入預算之內，供立法會審議《撥款條例草案》時一併通過。

36. 劉慧卿議員詢問，政府當局會否從財委會撤回所有撥款項目，轉為把這些項目納入預算之內供立法會通過。財經事務及庫務局局長表示，政府當局已考慮該等項目是否涉及新政策等的多項因素，並須確保遵守《公共財政條例》。政府當局須參考處理承擔項目方面的既定行事方式。

37. 蔣麗芸議員詢問，與設立創新及科技局(下稱"創科局")相關的撥款建議可否亦納入預算之內。財經事務及庫務局局長表示，政府當局會跟隨既定的行事方式，把與創科局相關的建議提交予財委會審議及通過，因為該項目涉及設立一個新開支總目及開設首長級職位。

38. 主席指示，委員在第二輪質詢的發言時間，連同政府當局的回應，每人不得超過4分鐘。

39. 郭榮鏗議員表示，政府當局尚未提供客觀的準則，說明當局如何決定究竟應把撥款項目提交予財委會通過，抑或納入預算之內，以供立法會審議《撥款條例草案》時一併通過。郭議員察悉，政府當局會在相關的立法會事務委員會提交撥款建議，以供討論。他表示，各事務委員會無權通過撥款建議；事務委員會委員一般會被要求表明是否支持政府當局向財委會提交建議。郭議員表示，立法會設有妥善的既定機制以便將撥款項目提交予財委會考慮，因此政府當局不應隨意作決定。李卓人議員表達相類意見。

40. 財經事務及庫務局局長回應表示，當局究竟應該把撥款建議納入預算草案，還是交由委員會審批核准預算的修改，以尋求立法會通過撥款項目的行事方式，是透過議員與政府當局之間經過長時間的互動所訂立及逐漸演變而成。

41. 毛孟靜議員批評政府當局抱着財委會通過其撥款建議是理所當然的態度。

42. 上午10時29分，主席表示郭榮鏗議員剛剛向他提交了一項擬在會議上動議的議案，但由於會議已接近原定結束時間(上午10時30分)，委員會沒有足夠時間處理郭議員的擬議議案，故此他不會處理該擬議議案。

43. 主席請政府當局提供進一步資料，以回應郭榮鏗議員及李卓人議員分別在2015年2月4日及2015年2月26日的函件中提出的事宜，因為他發現政府當局並未就相關事宜作充分回應。

[會後補註：政府當局的書面回覆分別在2015年3月25日及2015年4月1日隨立法會FC134/14-15及FC138/14-15號文件向委員發出。]

44. 主席提醒委員，財委會已安排在2015年3月20日舉行兩次會議，以處理政府當局提交的撥款建議。

經辦人／部門

45. 上午10時32分，主席宣布會議結束。

立法會秘書處
2015年9月22日