

立法會 *Legislative Council*

立法會LS9/14-15號文件

工務小組委員會主席參考資料

主席編訂工務小組委員會會議議程上 議程項目次序的權力

背景

在工務小組委員會2014年10月22日的會議上，部分委員建議主席按其根據若干事宜(例如議程項目對民生的重要性、爭議程度、招標限期，以及工務小組委員會委員及政府當局的意見)就議程項目緩急優次所作的判斷，重新編排工務小組委員會議程上議程項目的次序。主席回應時表示，他相信其本人具有按上述建議重新編排議程項目所需的權力；但如果他行使此權力，或會偏離財務委員會(下稱"財委會")及其轄下小組委員會(包括工務小組委員會)各前任主席所遵循的既定做法，即尊重政府當局建議的議程項目次序。主席亦表示，他會先徵詢法律顧問的意見，然後才考慮有關建議。

2. 本文件旨在從法律角度分析工務小組委員會主席是否有權決定工務小組委員會的議程；若然，他在處理有關重新編排議程上議程項目的建議時，應如何行使此權力。

3. 關於研究財委會及其轄下兩個小組委員會會議的統籌及運作如何發展成為一些補充《立法會議事規則》及《工務小組委員會會議程序》的既定行事方式的相關資料，由財委會秘書劉國昌先生與他的團隊及前秘書長(2008年至2012年)吳文華女士(她自1994年至2008年曾擔任財委會秘書一職)提供。

工務小組委員會主席決定小組委員會議程的權力

4. 一如立法會所有其他委員會，《議事規則》訂有條文，授權財委會主席決定財委會會議的時間及地點(第71(6)條)，以及除《議事規則》另有規定外，授權財委會自行決定其及其轄下小組委員會(包括工務小組委員會)的行事方式及程序(第71(13)條)。

然而，在《議事規則》或財委會及其轄下兩個小組委員會的會議程序中，並無清楚訂明財委會及其轄下小組委員會的主席在決定會議議程方面的權力。

5. 工務小組委員會主席有權決定會議的日期。《工務小組委員會會議程序》第10段訂明，在會期開始時選出主席後，秘書須就在會期內的暫定會議日期，徵求主席同意。主席可決定舉行特別會議處理緊急事宜。政府當局會獲告知有關的會議日期，以便籌劃提交討論項目的事宜。

6. 根據《議事規則》第9(2)及(3)條，獲委派官員可就擬列入議程內的事項，向工務小組委員會秘書作出預告，而擬備議程的秘書如覺得某事項需要獲委派官員列席會議，須就該事項列明該官員的職位名稱。¹ 至於秘書在擬備工務小組委員會議程時所擔當的角色，已於2002年12月在有關政策局局長應否出席工務小組委員會會議的提問中予以研究及再次肯定。

7. 《工務小組委員會會議程序》第19及20段又訂明，財政司司長、財經事務及庫務局局長、財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)、財經事務及庫務局副秘書長(庫務)，或工務小組委員會任何委員，可就擬列入工務小組委員會議程內的事項，向工務小組委員會秘書作出預告。有關議程項目的預告應在有關的會議舉行最少6整天前送達秘書，而秘書應在會議舉行當日最少5整天前分發有關的討論文件。不過，主席有權容許就議程項目給予較短時間的預告，以及豁免須於5整天前發出討論文件的規定；上述權力通常會基於緊急情況而行使。

8. 有別於《議事規則》第18條訂明每次立法會會議處理各類事項須依照的次序，《公共財政條例》(第2章)、《議事規則》、《財務委員會會議程序》或《工務小組委員會會議程序》均無就財委會或工務小組委員會把議程項目列入議程的次序作出明文規定。按照既定做法，在尋求主席同意議程時，秘書會使用政府當局提交討論議程項目的同一次序。個別委員動議的議案會被編排在政府所提議程項目之後。

9. 法律顧問認為，儘管《議事規則》和《工務小組委員會會議程序》中沒有特定條文關乎工務小組委員會主席編訂議程的

¹ 根據《工務小組委員會會議程序》第16段，主席或工務小組委員會可邀請任何官員、非政府團體或組織的成員或僱員，或其他人士提供工務小組委員會在履行其職責時可能需要的資料，或作出解釋，或出示紀錄或文件。秘書會在議程內說明獲邀參與個別項目討論的官員和其他人士的職位名稱。

權力(包括重新編排議程項目次序的權力)，此權力應歸入《工務小組委員會會議程序》所訂下述權力合理附帶的範圍，即第10段所訂主席召開會議的權力、第11段所訂其指示秘書給予會議預告的權力，以及第12段所訂其主持會議的權力²。

10. 此外，根據終審法院在梁國雄訴立法會主席及律政司司長一案(*FACV 1/2014*)中提出的意見，立法會主席須根據《基本法》第七十二條行使其"主持會議"的權力，從而確保立法會事務得以有秩序、有效率及公正地處理。雖然上述案件關乎法院就主席行使其權力進行司法覆核的管轄權，但法院就立法會主席應如何行使權力所提出的意見，亦應適用於立法會轄下委員會(包括工務小組委員會)的主席。

11. 然而，一如《基本法》第六十二條第四款、第七十三條第二款及第七十三條第三款³和《公共財政條例》(第2章)第8(1)條⁴所示，公共財政的憲制原則是由政府提出要求，並由立法機關審批，因此應有若干限制規限主席在編訂議程時如何行使權力。該等限制不應致使主席在行使權力時會抵觸上述憲制原則。至於主席會如何行使其權力，將視乎每宗個案的個別情況而定。

12. 秘書(按照主席的指示)就容許多少時間討論政府各個議程項目與政府當局對話，結果主席可能會決定加開會議，以處理所有項目，又或政府當局會把部分項目押後至其他會議日期，此類對話並不罕見。政府當局了解到有關財務建議應由相關的事務委員會多作討論，然後才交由財委會或其轄下任何小組委員會討論，因而把議程項目撤回，此情況亦非鮮見。此類互動可涉及擬列入會議議程項目的次序及／或議項的數目。過往曾有主席對政府當局建議的討論項目次序持不同意見。主席的意見會透過秘書轉達予政府當局，而政府當局亦曾同意按主席的意見更改討論項目的次序。

² 採用會議法的一般性原則，我們應得出同一結論，就是在某公司的組織章程細則沒有明文規定的情況下，會議過程的細節必須由在席人士和主席規管(見 *Modern Law of Meetings*, Third Edition 第123頁援引的 *Wandsworth and Putney Gaslight Co v Wright* (1870) 22 LT 404)。

³ 根據《基本法》第六十二條第四款，政府須編制並提出財政預算及決算。《基本法》第七十三條第二款及第三款則訂明，立法會須根據政府的提案，審核、通過財政預算，以及批准稅收和公共開支。

⁴ 根據《公共財政條例》第8(1)條，核准開支預算不得修改，但在財政司司長建議下由財委會核准的，則不在此限。《財務委員會會議程序》第27段及《工務小組委員會會議程序》第25段訂明，修改核准開支預算的建議必須由財政司司長提出，而委員不能對財政司司長的建議作出修改，並須就原本提出的建議，進行討論及表決。

編訂議程時尊重政府當局意見的做法

13. 在過去兩個立法會會期，曾出現下述情況：財委會和工務小組委員會的主席被要求就已編定的會議重新編排議程上的項目。有關主席徵詢政府當局意見後，採取的立場是他們會遵循以往做法，尊重政府當局建議的議程項目次序。根據紀錄所載，過往沒有發生過不按政府當局的建議重新編排議程項目次序的情況。

14. 此做法不會引起任何合憲性問題，因為政府的建議沒有因此而改變。

委員建議重新編排議程上的議程項目

15. 委員所提有關重新編排議程上的議程項目的建議，應視乎個別情況予以處理。關於委員在2014年10月22日工務小組委員會會議上提出的建議，你已要求政府當局作出回應。因應政府當局的回應，你可考慮應否遵循既定做法，尊重政府當局的意見；又或若有理由須偏離既定做法，則先徵詢工務小組委員會委員的意見，然後才就此事作出決定。

16. 鑒於一旦重新編排議程上議程項目的次序具有重大憲制意義，在徵詢委員意見時，宜請他們留意《基本法》、《公共財政條例》(第2章)、《議事規則》及《工務小組委員會會議程序》在公共財政方面所訂的憲制框架。

立法會秘書處
法律事務部
2014年10月31日