

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1022/99-00號文件

檔 號：CB2/PL/CA

2000年2月11日內務委員會會議文件

政制事務委員會 就《基本法》第五十及五十一條提交的報告

背景

在1999年年初，議事規則委員會曾研究《基本法》第五十一條有關立法會如拒絕批准政府提出的財政預算案，行政長官向立法會申請臨時撥款的程序安排。鑑於《基本法》第五十一條是因應第五十條而制定，議事規則委員會認為必須先澄清“財政預算案”一詞在該兩項條文中的涵義範圍，才可詳細商議所涉及的程序。在1999年4月16日，議事規則委員會建議把此事交由政制事務委員會跟進，內務委員會同意此建議。

2. 經商議後，事務委員會同意政府當局的見解，即“財政預算案”一詞在《基本法》第五十及五十一條的文意中僅指《撥款條例草案》。事務委員會在1999年10月8日向內務委員會提交報告(立法會CB(2)17/99-00號文件)。然而，有些議員認為，鑑於此事涉及重要而複雜的憲制問題，應由政制事務委員會再作商議。內務委員會同意此建議。

目的

3. 事務委員會曾先後在1999年11月16日及12月21日討論此事。本文件旨在匯報事務委員會就如何詮釋《基本法》第五十及五十一條中“財政預算案”一詞及其他相關事宜進行商議的結果。

事務委員會的商議過程

《基本法》第五十及五十一條中“財政預算案”一詞

4. 有些議員認為，“財政預算案”一詞應包括開支和收入兩部分，而政府當局把該詞武斷地詮釋為只包括財政預算案的開支方面(即《撥款條例草案》)，無異於局限了立法會監察政府財政建議的權力。

5. 政府當局應事務委員會的要求，提供了詳盡的理據，用以支持其對該詞的詮釋。事務委員會注意到《基本法》及香港法例均沒有對“財政預算案”一詞作出明確界定，而《基本法》第五十及五十條所述的情況，至今從未發生。政府當局對“財政預算案”的解釋，已顧及該詞在《基本法》有關條文中與上下文之間的關係、有關條文的目的，以及政府尋求立法會批准收支建議的既定安排。

《基本法》第五十條的憲制目的

6. 據政府當局所述，當局採用了就《基本法》有關條文的目的而作出相應解釋的做法。政府當局認為，《基本法》第五十條在憲制方面的主要目的，是確保立法機關不會隨意被解散。立法會只有在非常罕有的情況下才會被解散，即立法會兩次通過一項行政長官認為不符合香港特別行政區(下稱“香港特區”)整體利益的法案(第二次通過時必須以不少於立法會全體議員三分之二多數通過)，或立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或任何其他重要的政府法案。儘管如此，解散立法會的做法，亦必須在政府已嘗試藉協商取得一致意見但不能成功的情況下方可採取。

立法會批准收支建議的既定安排

7. 政府當局亦曾根據規管公共財政管理的法律規定，以及歷年來尋求立法機關批准收支建議的既定安排分析此問題。

8. 政府當局解釋，政府在每一財政年度用以進行各項活動所需的開支，會逐年透過由立法會通過《撥款條例草案》的形式撥款備付。財政司司長在動議二讀《撥款條例草案》時，會發表其財政預算案演詞。根據《公共財政條例》第5及6條，財政司司長須把周年開支預算提交立法會省覽，而《撥款條例》一經制定，該條例所關乎的財政年度的開支預算即當作為已如該條例所規定的而核准。另一方面，《公共財政條例》並沒有條文規定須另行通過每年的收入預算。雖然收入預算會在財政預算案發表當日提交立法會省覽，但並非提交立法會通過。

9. 政府當局亦解釋，《撥款條例草案》如不獲通過，當局須作出若干過渡性安排，使政府可繼續提供各項服務。然而，就財政預算的收入部分而言，則無須作出類似的過渡性或應變安排。無論關乎收入的立法建議是否獲得通過，政府仍然有法定權力，根據當時有效的法例徵收稅款或收取費用，而現行的收入基礎通常佔政府每年收入的大部分。

10. 依政府當局之見，由於立法會所須通過的“預算”(“estimates”)其實只是《撥款條例草案》，就《基本法》第五十條而言，“財政預算案”(“budget”)一詞似乎是指《撥款條例草案》，而並不包括任何其他與收入有關的立法建議。《基本法》第五十一條的規定亦加強了此一解釋的理據，該條文訂明立法會如拒絕批准政府提出的“財政預算案”，行政長官可向立法會申請

臨時撥款。由此可見，《基本法》第五十一條的重點亦在於批撥公帑作開支用途的情況。

與收入有關的立法建議

11. 政府當局進一步解釋，各項收入建議(並非收入預算)的批准程序，是根據個別收入措施相關法例各自訂立的立法程序而進行。在制定1999年財政預算時，政府提出了一條綜合收入條例草案，使議員能同一時間全面考慮各項收入建議。在此之前，財政預算案中的收入建議是按有關法例訂立的規定，藉通過修訂條例草案、附屬法例或立法會決議的形式實施。

12. 政府當局指出，《基本法》第五十條中“財政預算案”一詞如被詮釋為包括《收入條例草案》，這意味著立法會一旦拒絕批准一項或多項立法建議，行政機關可能要啟動協商機制(而如果藉此仍未能取得一致意見，行政長官可解散立法會)。

結論

13. 基於上述考慮因素，政府當局堅持認為，在《基本法》第五十及五十一條中，“財政預算案”一詞是指《撥款條例草案》。當局亦向議員保證，採用此一解釋，並非為了局限立法會在審核政府收入建議方面的權力。

《基本法》各項條文的英文本中“budget”一詞

14. 事務委員會察悉，《基本法》各項條文英文本中“budget”一詞的中文對應詞存在差異。政府當局應議員的要求，提供了其根據該等條文的文意對“budget”一詞及其中文對應詞的詮釋。

《基本法》第四十八(三)條

15. 《基本法》第四十八(三)條的英文本曾兩度出現“budget”一詞。政府當局解釋，在《基本法》第四十八(三)條的中文本，“budget”一詞首次出現時的中文用詞是“財政預算案”，即行政長官簽署立法會通過的“財政預算案”，“budget”一詞在該處明顯是指現行安排下的《撥款條例草案》。該詞第二次出現在《基本法》第四十八(三)條的中文本時，所用的中文用詞是“財政預算”，並與“決算”(“final accounts”)一詞並列，因此，把“budget”一詞解釋為兼指收入和開支的財政預算是較恰當的做法。決算是指香港特區政府經審計的帳目，該帳目同時包括收入和開支兩部分。

《基本法》第五十、五十一及五十二(三)條

16. 在《基本法》第五十及五十條的中文本，“budget”的中文對應詞是“財政預算案”，這明顯是指立法會通過的一項法案。政府當局認為《基本法》第五十、五十一及五十二條互有關連。倘若立法會拒絕批准財政預算案，而有關方面根據《基本法》第五十條進行協商後仍未能取得一致意見，立法會可能會被解散。在此情況下，根據《基本法》第五十一條，政府為確保其運作得以繼續，便須採取相應行動，由行政長官向立法會申請臨時撥款，而有關撥款毫無疑問是指一般透過每年的《撥款條例草案》撥款備付政府開支。

《基本法》第六十二(四)、七十三(二)及一百零七條

17. 政府當局表示，《基本法》第六十二(四)、七十三(二)及一百零七條分別關乎行政長官把財政預算及決算報中央人民政府備案、行政機關與立法機關的職能，以及處理公共財政的原則。“budget”(中文用詞是“財政預算”)一詞在該等條文中明顯是指其一般和較廣泛的涵義，即政府每年的收支預算。

立法會拒絕通過財政預算案

18. 事務委員會亦曾討論《基本法》第五十條所述“立法會拒絕通過.....財政預算案”一句，是否涵蓋《撥款條例草案》經議員修正後獲得通過的情況。

19. 政府當局表示，雖然每宗個案須按其實際情況加以考慮，但值得留意的是，《基本法》第五十條所指的是“政府提出的財政預算案”。若根據訂立該條文的目的解釋該段說話，舉例而言，假如《撥款條例草案》中相當部分的開支總目被全體委員會否決，很明顯，此一情況實質上等同於立法會拒絕通過政府提出的財政預算案。

《基本法》第五十條所述的“重要法案”一詞

20. 事務委員會注意到，《基本法》第五十、五十一及五十二條所訂明的程序，亦適用於立法會拒絕通過任何其他重要法案的情況。議員曾要求政府當局澄清用以確定某項法案是否屬於《基本法》第五十條所述的“其他重要法案”的依據及權力，以及收入條例草案是否被視為重要法案。有些議員認為，所有收入條例草案均屬重要。

21. 政府當局表示，某項法案如不獲立法會通過，而有關各方根據《基本法》第五十條進行協商後仍未能取得一致意見，行政長官會考慮該項法案的重要性是否足以作為採取解散立法會行動的理據。行政長官在行使解散立法會的權力前，亦必須徵詢行政會議的意見。至於收入條例草案是否重要法案，則須視乎該法案的目的、效力和影響而定。對該法案的評估

未必只限於收入方面的影響，而應從更全面的角度，考慮該法案對香港特區的經濟、公共財政及金融事務等方面的影響，尤其須顧及《基本法》其他條文，例如有關力求避免赤字的第一百零七條、有關低稅政策的第一百零八條，以及有關保持香港的國際金融中心地位的第一百零九條等的規定。

22. 議員認為，政府當局在向立法會提交法案之前，便應決定和宣布其是否重要法案，而非在法案不獲立法會通過後才這樣做。鑑於《基本法》第五十條在憲制方面的影響，他們亦認為應制訂一套機制，用以界定某項法案是否屬“重要法案”，以免出現爭議或行政長官濫用權力。

23. 政府當局解釋，某項法案是否重要，在不同時間會有不同結論。就何謂重要法案提出具體的例子，會令各方無法作出靈活闡釋，這並非正確的做法。然而，有一點值得注意，就是有關法案的重要性，必須足以作為行政長官在任期內只可解散立法會一次的行動理據。鑑於議員對此事的關注，政府當局已同意考慮制訂若干指引，以協助議員了解當局如何處理何謂重要法案的事宜。

24. 事務委員會將會進一步商議有關《基本法》第五十條所述的重要法案的事宜。

事務委員會的建議

25. 事務委員會建議接納政府當局對《基本法》第五十及五十一條中“財政預算案”一詞的詮釋，即該詞僅指《撥款條例草案》。就此，事務委員會察悉法律顧問認同政府當局的見解。

徵詢意見

26. 謹請議員考慮上文第25段所載事務委員會的建議。

立法會秘書處

2000年2月9日