

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)626/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號 : CB2/PL/CA

立法會政制事務委員會 會議紀要

日 期 : 1999年11月15日(星期一)

時 間 : 下午2時30分

地 點 : 立法會大樓會議室A

出席委員 : 葉宏發議員(主席)
劉慧卿議員(副主席)
吳靄儀議員
李永達議員
張文光議員
張永森議員
程介南議員
曾鈺成議員
楊孝華議員
楊 森議員
劉漢銓議員
司徒華議員

缺席委員 : 夏佳理議員

其他出席議員 : 吳亮星議員

出席公職人員 : 議程第I項

行政署長
尤曾家麗女士

庫務局副局長
林鄭月娥女士

律政司高級助理法律政策專員
黃慶康先生

助理行政署長
林國強先生

議程第II項

行政署長
尤曾家麗女士

律政司法律顧問(立法事務)
杜俊能先生

助理行政署長
林國強先生

議程第III項

行政署長
尤曾家麗女士

政制事務局副局長
葉文輝先生

助理行政署長
廖李可期女士

廉政公署執行處助理處長(調查科四)
貝守樸先生

律政司高級政府律師
杜浩成先生

律政司高級助理法律政策專員
黃慶康先生

律政司政府律師(基本法組)
曾強先生

列席秘書 : 總主任(2)3
 馬朱雪履女士

列席職員 : 法律顧問
 馬耀添先生

高級主任(2)7
周封美君女士

I. 《基本法》第五十及五十一條
(立法會CB(2)2558/98-99(03)及377/99-00(02)號文件)

主席表示，在1999年7月19日會議上，事務委員會同意政府當局對“財政預算案”一詞在《基本法》第五十及五十一條的文意中所作的詮釋，即該詞僅指《撥款條例草案》。事務委員會於1999年10月8日向內務委員會匯報商議結果。在該次會議上，李永達議員對於作這樣的詮釋將引起法律糾紛表示關注。鑑於此事涉及重要和複雜的事宜，內務委員會同意事務委員會應進一步就此事進行商議。

2. 庫務局副局長表示，政府當局並無改變其於先前提供的文件(立法會CB(2)2558/99-00(03)號文件)內所述的立場。她表示，考慮到規限公共財政管理的法律規定，以及當局在尋求立法機關核准開支方面多年來的既有慣常做法，“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開支部分而言(即《撥款條例草案》)。不過，須注意的是該詞在《基本法》其他條文中出現時，涵義可能更為廣泛，因此，該詞的詮釋須視其在個別條文出現時的文意而定。

3. 庫務局副局長指出，雖然《基本法》第四十八(三)、五十、五十一、五十二(三)、六十二(四)、七十三(二)及一百零七條的英文文本使用相同的“budget”一字，但該等條文的中文文本分別使用“財政預算”及“財政預算案”等不同的詞語。“財政預算案”一詞似乎指財政預算的開支部分，而“財政預算”則帶有較廣泛的涵義，包含收入和開支兩部分。舉例而言，就提及收支平衡的預算的第一百零七條而言，“財政預算”一詞應已具有較廣泛的涵義，包含收入和開支兩部分，因為平衡一項預算需由收入與開支產生互動作用。

4. 李永達議員表示，他不同意政府當局的詮釋，因為第五十和五十一條所使用的詞語是“財政預算案”而非“《撥款條例草案》”。他表示，政府當局的詮釋流於武斷，並具有限制立法會監察關乎收入的建議的權力此一作用。他認為第五十和五十一條中“財政預算案”一詞應包含《撥款條例草案》和《收入條例草案》。司徒華議員贊同此一說法，並表示沒有收入元素在內的財政預算案不能被視作財政預算案。他指出，政府當局的詮釋抵觸《基本法》。

5. 吳靄儀議員亦認為，第五十條所述的“財政預算案”一詞不應僅指開支部分。她指出，第五十和一百零七

條互不相關，因為前者處理法案，而後者則與草擬香港特別行政區財政預算案的政策有關。

6. 庫務局副局長回應時表示，政府當局並無意圖武斷地詮釋第五十和五十一條，或削弱立法會的權力。正如她較早前所述，有關的詮釋是根據多年來的既有慣常做法，以及規限公共財政管理的法律規定。至於為何第五十和五十一條使用“財政預算案”而非“《撥款條例草案》”一詞，她無法作出解釋。同樣地，她只可指出，中文“財政預算案”一詞在第五十和五十一條的文意中的涵義有別於該詞在第一百零七條的涵義。她表示，鑑於一項有關收入的法案在某些情況下可被視作第五十條所指的“任何其他重要法案”，把“財政預算案”一詞詮釋為《撥款條例草案》不會令第五十條無法適用於與收入有關的議案。倘若就某項與收入有關的法案是否屬重要法案引起紛爭，此事須交由法院裁決。

7. 李永達議員表示，第五十條所述的“任何其他重要法案”一詞具有爭議性。他詢問政府當局，由何人及如何確定某項法案是否重要。他認為所有與收入有關的法案均屬重要法案。他補充，財政司司長就每年的財政預算案進行諮詢時，同時聽取開支和收入兩方面的建議。財政司司長動議《撥款條例草案》的二讀辯論所發表的《財政預算案演辭》亦包括開支和收入兩方面的建議，雖然議員進行表決的議案是《撥款條例草案》。《撥款條例草案》獲立法會通過並不表示立法會會支持所有在日後提交與收入有關的建議。他建議政府當局考慮同時向立法會提交《收入條例草案》和《撥款條例草案》，以符合第五十條的規定。至於《基本法》內各項條文使用不同的中文用語，李議員詢問第七十三(二)條與第七十三(三)條有何分別，前者提述“政府的提案”，而後者則提述“稅收和公共開支”。

8. 庫務局副局長解釋了根據《公共財政條例》(第2章)處理收入及開支預算的不同程序。政府當局擬備下一財政年度的收入和開支預算的目的是供立法會審議。開支預算須與《撥款條例草案》一併提出。《撥款條例》一旦獲通過成為法例，凡在該財政年度內與該條例有關的開支預算會被視作獲得批准。然而，現時並無機制供立法會批准收入預算。事實上，除第3條和第5(1)條外，《公共財政條例》並無特別提述收入方面的問題。該條例亦無訂明一套類似為開支訂明的具體程序，用以控制和管理收入方面的事宜，理由是除新的收入建議外，政府無需就收入方面的事宜按年尋求立法會的批准，因為各項現行法例已訂明法律根據，讓政府可收取款項，以便

作為一般收入的一部分，例如《差餉條例》所訂明的差餉，以及《稅務條例》所訂明的薪俸稅和利得稅。

9. 庫務局副局長以1998年財政預算案為例指出，要落實各項收入建議共需要12項立法文書，包括修訂條例草案，決議案等。若把《基本法》第五十條所載的“財政預算案”一詞解釋為包含收入和開支兩部分，其實際影響是立法會可能因拒絕通過有關的12項立法建議中的任何一項而被解散。庫務局副局長補充，接續第五十條規定的五十一條僅指立法會如拒絕通過“財政預算案”，行政長官可申請臨時短期撥款的情況。關於李永達議員較早前所提的建議，她表示，鑑於現有的安排運作良好，政府當局仍未考慮提出同時包含收入和開支建議的綜合法案。從法律觀點而言，倘若採納該項構思，《公共財政條例》將須予以修訂。

10. 吳靄儀議員認為，財政預算案的收入和開支兩方面同樣重要。《基本法》第五十條中“財政預算案”一詞如被理解為同時指開支和收入，有關收入的法案便不會屬於第五十條所述的“任何其他重要法案”的範圍。她不同意立法會如拒絕通過任何與收入有關的法案便會被解散的觀點，因為第五十條已訂明可藉協商取得一致意見。

11. 律政司高級助理法律政策專員表示，政府當局對第五十條的詮釋是基於兩項重要的法律原則。首先是上訴法庭在David MA[HKL RD 761(1997)]一案中所確定的連貫原則，其次是對有關條文作出詮釋時應考慮其文意及目的而非只是字面意思。就香港的情況而言，某項法案是否重要須由法院在考慮該法案對政府的運作和財政狀況的影響等多項問題後作最後決定。倘若某項與收入有關的建議由若干法案組成，而其中一項不獲立法會通過，法院會確定其所帶來的影響，以決定有關法案是否重要。

12. 鑑於政府已藉尋求全國人民代表大會常務委員會作出解釋，推翻了終審法院就《基本法》中有關居留權問題的條文所作的解釋，吳靄儀議員質疑連貫原則是否仍然存在。她表示，保持連貫性固然重要，但並非至高無尚，因為政策應配合情況和時間作出改變。連貫原則不應僵化至連政府當局對其行事方式作出更改也受到限制。她認為法院不應被要求詮釋某項法案是否屬重要法案。某項法案是否重要反而應由政府加以證明。

13. 主席表示，《基本法》的草擬方式並不完善。他認為以“收入和開支預算”一詞形容財政預算案的性質更為恰當，而“開支預算法案”或《撥款條例草案》一詞

則應根據第五十、五十一及五十二條的文意使用。他建議政府當局考慮以第四十八(三)條作為其論據的依據，即通過“財政預算案”指通過《撥款條例草案》，而隨後提及的“財政預算、決算”則代表同時包含收入和開支部分的每年“財政預算案”及“決算”。

14. 主席進一步表示，他個人接納政府當局根據《基本法》第五十、五十一及五十二條的文意對“財政預算案”一詞所作的詮釋。不過，政府當局須令議員信服，其詮釋不會受到法院的質疑。他同意李永達議員的觀點，即所有關乎收入的法案均屬重要法案。他認為政府當局有關連貫原則的論據過於牽強。

15. 李永達議員表示，倘若立法會在拒絕通過一項與收入有關並被視為重要的法案後並無被行政長官解散，立法會可將個案交由法院審理，因為行政長官未有遵守《基本法》第五十條的規定。律政司高級助理法律政策專員表示，行政長官根據第五十條擁有解散立法會的憲制責任此一觀點有待進一步商議。李議員引述的例子未必會導致行政長官解散立法會，因為第五十條已訂明協商機制，供立法會與政府當局達成一致意見。

16. 吳靄儀議員表示，法院未必會處理因第五十條引起的法律糾紛，因為該條文本身帶有政治色彩。此外，該條文所使用的“重要”、“一致意見”及“協商”等詞並非屬法院可輕易作出詮釋的法律用語。她建議政府當局以務實的方法處理此事。

17. 庫務局副局長回應時表示，她懷疑可否把所有與收入有關的法案均視為重要法案，而不理會其內容及財政影響。她舉出在1999年提交的綜合收入法案的其中一項建議為例，該項建議涉及把泊車咪錶收費由2元增加至4元，但結果被立法會否決。由於政府的總收入高達2,000億元，而該建議只會帶來2億元額外收入，倘若把該建議以獨立收入法案的形式提交，這將難以令市民信服該法案的重要性足以啟動《基本法》第五十及五十二條所訂的程序。

18. 主席表示，政府當局就“財政預算案”一詞所作的詮釋未能令部分議員信服。他要求政府當局在下次會議上就下列疑問作出回應——

- (a) 提出更有力的理據，支持其對第五十、五十一及五十二條中“財政預算案”一詞所作的詮釋，即該詞僅指財政預算案中的開支部分；

- (b) 第五十條所提述的“立法會拒絕通過...的財政預算案”是否包括《撥款條例草案》經立法會修訂後獲得通過的情況；
- (c) 用以決定某項法案是否屬第五十及五十二條所提述的“任何其他重要法案”的基準和權威，例如政府何時會決定某項法案是重要的法案，即在提交法案之前，還是法案被否決之後，以及《收入條例草案》是否被視為重要法案；
- (d) 政府當局對於《基本法》各條文所提述的“budget”一詞及其中文用語“財政預算”或“財政預算案”的詮釋；及
- (e) 政府當局對第七十三(二)及(三)條的詮釋。

II. 委派官員列席立法會會議

(立法會CB(3)1216/98-99及168/99-00(04)號文件)

19. 《基本法》第六十二(二)條規定，香港特別行政區(“香港特區”)政府須委派官員列席立法會並代表政府發言，行政署長提及該項條文時表示，經徵詢法律意見後，曾被列入於1998年6月26日簽署的文書的若干人員已不再列入於1998年12月31日簽署的文書內，因為該等人員所代表的法定機構一般都有獨立於行政當局的法人資格，而其獨立性亦往往在成立這些機構的有關法例中，以明示或默示的方式表達出來。

20. 律政司法律顧問(立法事務)補充，《基本法》第六十二(六)條的真正用意是關乎立法會正式會議，而非其屬下的委員會及事務委員會的事務。有關的委派程序始於1994年，當時政府在立法局及其後的立法會不再擁有議席。當年所面對的問題是要設立一套機制，以確保官員獲授權在立法會處理政府的正式事務(例如提交法案及就議案作出答覆)。雖然就行政長官應否委派某些人員的問題上可能存在不同意見，但當局絕對無意利用獲委派官員的名單縮窄政府向立法會問責的範圍。律政司法律顧問(立法事務)補充，《基本法》其他條文及《立法會議事規則》均訂明，就所有公共事務而言均有適當程序確保參與處理公共事務的人士負有全面的問責責任。

21. 議員原則上同意律政司法律顧問(立法事務)的見解，即《基本法》第六十二(六)條只適用於立法會正式會議。楊森議員對於某些參與制定公共政策但並非公務

員的人士(例如醫院管理局及房屋委員會的主席)拒絕出席立法會屬下委員會會議的情況表示關注。

22. 主席指出，政府當局認為，房屋局局長負責房屋事務方面的政策事宜，因此是出席立法會及其屬下委員會會議並代表政府就房屋事務發言的適當人員。

23. 律政司法律顧問(立法事務)表示，根據《立法會議事規則》第80條，立法會擁有正式權力可傳召任何人士出席委員會會議。《立法局(權力及特權)條例》(第382章)亦賦予該項權力，而其適用範圍並非局限於公職人員。草擬及實施該項條文的設想是，在協助立法機關方面，被立法會邀請出席會議的某名與公共事務有關聯的人士大多數會接受邀請。倘若某人不願出席，亦無需即時引用強制性權力。中庸之道是政治平衡的過程。立法會最終擁有傳召的權力。

24. 法律顧問表示，《基本法》第七十三(十)條賦權立法會在行使其職權時，可傳召有關人士出席作證和提供證據。內務委員會在以往的會議上討論委派官員出席立法會會議一事時，議員認為，就某人應否被納入委派文書內的原則應一致。他指出，《基本法》第五十七及五十八條規定，廉政公署及審計署均對行政長官負責，他詢問因何廉政專員被納入獲委派人員名單內，但審計署署長卻沒有被納入該名單內。他亦詢問廉政專員及審計署署長以何身份出席立法會會議。

25. 行政署長回應時表示，行政長官獲授權決定獲委派人員的名單。該名單一般會包括各政策局局長，他們是就涉及各自政策範疇代表政府發言的最佳人選，雖然如此，但亦存在一般規則並不適用的其他因素。舉例而言，廉政專員對行政長官負責，因此廉政專員(而非保安局局長)是獲委派就涉及廉政公署的事宜發言的官員。另一個例子是基於立法會168/99-00(04)號文件第7段所述理由，把香港金融管理局總裁納入獲委派官員的名單內。

26. 主席認為，既然廉政公署是獨立機構，廉政專員不應代表政府或行政長官發言。他亦詢問，關於委派“管制人員”就關乎若干開支項目是否適當的問題出席立法會委員會會議一事有否法定條文，以及當局可否提供該等名單供議員參考。政府當局同意研究此事。

27. 法律顧問詢問，委派文書內因何附有兩項附表。行政署長解釋，附表1列出出席立法會委員會及小組委員會會議的獲委派官員，而附表2則列出獲行政長官授

權可指示獲委派官員出席立法會委員會及小組委員會會議的官員。她澄清，附表2只供內部傳閱，提供予立法會只作參考用途。

28. 吳靄儀議員表示，《基本法》第六十二(六)條並不適用於立法會委員會，而委派文書附表2對立法會並無約束力。立法會可藉《基本法》第七十三(一)至(九)條隨意邀請有關人士出席委員會會議。某人若拒絕出席，立法會可藉《基本法》第七十三(十)條傳召該人出席。她補充，在委派文書內加入與《基本法》第六十二(六)條無關的附表2頗有誤導成分。

29. 律政司法律顧問(立法事務)同意吳議員的見解。他向議員保證，就權力均衡而言，現行的獲委派官員名單在任何方面均沒有剝奪議員的憲制職能。他表示，參與公共事務的人士大多從立法會所通過的條例中獲得授權。政府無法亦無意否認，立法會有權邀請或傳召某名根據立法會所通過的某項條例獲授予法定職權的人士。

30. 劉慧卿議員認同楊森議員在上文第上第21段所表達的意見。她指出，除了政府帳目委員會以外，獨立法定機構的主席出席委員會會議的情況極為罕見。她表示，立法會屬下的委員會時常引用《基本法》第七十三(十)賦予的權力的做法並不可取。為公眾利益著想，各獨立法定機構的主席有責任就重要的政策事宜向議員匯報。事實上，該等人士出席立法會委員會會議的做法可成為慣例。她要求秘書搜集醫管局及房委會主席過去5年出席立法會委員會會議的統計數字。張文光議員表示，問題在於有關的委員會有否嘗試邀請該等人士出席會議。吳靄儀議員表示，為對該等人士公平起見，有關他們有否獲邀親身出席立法會委員會會議的資料亦應一併提供。

(會後補註：有關資料已隨立法會CB(2)472/99-00號文件送交議員)

III. 就《防止賄賂條例》(201章)若干條文對行政長官的適用問題所進行的檢討及有關事宜 (立法會 CB(2)1249/98-99(02)、168/99-00(03) 及 377/99-00(03)號文件)

31. 行政署長提請議員參閱當局應議員在上次會議上提出的要求而擬備的立法會CB(2)377/99-00號文件，當中載述行政長官獲豁免受其他條例現管的類似情況。至於檢討《防止賄賂條例》一事，行政署長表示，政府當

局現正制定各項可供選擇的方案，以便在尊重行政長官根據《基本法》所擁有的憲制身份的同時，把現時適用於政府人員及公職人員的《防止賄賂條例》的條文的適用範圍擴大，使其盡可能同樣適用於行政長官。政府當局將會盡快向事務委員會作出匯報。

32. 政制事務局副局長表示，政府當局察悉議員在上次會議上就規管行政長官選舉所表達的關注。他表示，《選舉(舞弊及非法行為)條例草案》委員會將在1999年12月7日及10日舉行的會議上，討論政府當局有關把《選舉(舞弊及非法行為)條例草案》的條文適用於行政長官選舉的建議。

33. 部分議員關注在《選舉(舞弊及非法行為)條例草案》及有關行政長官選舉的條例草案制定為法例前所出現的法律真空。他們指出，任何新法例對於以往所觸犯的舞弊及非法行為均沒有追溯效力。他們促請政府當局提供立法時間表，供議員參考。

34. 政制事務局副局長表示，政制事務局現正進行有關1999年區議會選舉及2000年立法會選舉安排的工作。他在現階段無法提供確切的時間表。然而，政府當局明白，提交關乎行政長官選舉的安排和規管事宜的法例具有迫切性。他向議員保證，當局將在適當時候提交所需的法例。

35. 部分議員不滿政府當局的答覆。他們指出，就此問題採取拖延手段可能會對香港特區的國際形象造成負面影響。為維護行政長官、香港特區及《基本法》的尊嚴，政府當局應從速優先處理此事。劉慧卿議員表示，若果純粹是人力資源方面的問題，她會考慮支持開設例如為期3個月的編外職位的建議，專門處理此事。主席建議政府當局採用捷徑，考慮藉立法會通過決議案，把《舞弊及非法行為條例》適用於行政長官選舉。

政府當局

36. 議員同意邀請政制事務局局長出席下次會議，以便就此事向議員作匯報，而屆時政府當局亦應已制定為議員接受的立法時間表。政制事務局副局長表示，必須審慎研究規管行政長官選舉的法例。他將會把議員的意見向政制事務局轉達。

IV. 下次會議討論事項
(立法會CB(2)377/99-00(01)號文件)

37. 由於會議所餘時間無多，議員同意把原訂於本次會議討論的有關擔任公職的事項押後至1999年12月20日舉行的下次會議上討論。議員亦同意在下次會議上討論以下事項 ——

- (a) 《基本法》第五十、五十一及五十二條；
- (b) 就《防止賄賂條例》若干條文對行政長官的適用問題所進行的檢討及有關事宜；及
- (c) 修改《基本法》的機制。

(會後補註：政府當局建議在下次會議上討論三項涉及2000年立法會選舉的緊急議項。經主席同意，上述(b)及(c)項將押後至日後的會議討論。)

38. 會議於下午4時27分結束。

立法會秘書處
1999年12月14日