

立法會政制事務委員會
《基本法》第五十及五十一條

引言

本文件向委員提供政府當局就立法會憲制事務委員會委員所提出的問題的進一步回應，以便政府當局和立法會就《基本法》第五十及第五十一條的解釋交換意見。

背景

2. 在回應議員提出的問題前，我們把引起這次討論的前因後果扼要說明，相信會有助討論。在一九九九年三月，立法會議事規則委員會就如何解釋《基本法》第五十及第五十一條中“budget”(財政預算案)一詞，徵詢政府當局的意見。立法會秘書處在發給政府當局的信中解釋，議事規則委員會須研究《基本法》第五十一條關於立法會拒絕批准政府提出的財政預算案時，行政長官向立法會申請臨時撥款的程序安排。該信並提到由於《基本法》第五十一條與第五十條是互有關連的，因此在議事規則委員會開始研究上述程序前，似乎有需要先澄清該兩項條文中“財政預算案”一詞所涵蓋的範圍。

3. 基於上述要求，政府各有關方面就此事進行商議。我們必須注意到一點，就是《基本法》或香港法例都沒有就“財政預算案”一詞作出定義，而《基本法》第五十及第五十一條所述的情況，至今亦從未發生。因此，我們提供的意見，是根據該用詞在《基本法》有關條文中與上下文之間的關係、有關條文的目的(包括上訴法庭在David Ma 案件[1997]HKLRD 761所確立維持延續性的原則)、以及政府一向尋求立法會批准收支建議的既定安排而作出的。考慮過上述因素後，我們認為就《基本法》第五十及第五十一條而言，“財政預算案”是指財政預算的開支部分(即撥款條例草案)，但在《基本法》其他章節，則該用詞可包含慣常較寬廣的含意，即同時包括收入和開支。政府上述的意見，在立法會憲制事務委員會七月的會議上，顯然亦得到委員會的同意。但鑑於委員其後提出的關注，我們樂意就這個重要的課題繼續與立法會議員交換意見。不過，我們必須指出政府絕非如部分議員認為藉採用“財政預算案”一詞的解釋，以局限立法會監察政府收入建議的權力。

具體回應

政府當局提出更有力的理據支持其就《基本法》第五十及第五十一條內“財政預算案”一詞的解釋

4. 正如上文第 3 段所解釋，政府對“財政預算案”一詞的解釋，已考慮過該用詞在《基本法》有關條文中與上下文之間的關係、有關條文的目的是及政府一向尋求立法會批准收支建議的既定安排。我們相信，這個做法與香港特別行政區法院解釋《基本法》採用的方式是一致的。終審法院審理吳嘉玲對入境事務處處長一案[1999]1 HKLRD 315 at 339I-340J 時，認為就《基本法》條文的目的是而作出相應解釋的做法是恰當的。雖然《基本法》本身的條文是重要的，但我們應避免狹窄和僵化地單單按照字面作出解釋。有關《基本法》條文應按照其本身與上下文之間的關係來作出解釋。而《基本法》條文與上下文之間的關係，可從《基本法》本身或包括《中英聯合聲明》在內等外在材料中找到。就此而言，我們應該注意到《基本法》第五十條在憲制方面的目的是為了確保立法機關不會隨意受到解散。此目的可從以下各點反映出來—

- (1) 根據憲制上的安排，立法會的每屆任期為四年(《基本法》第六十九條)。
- (2) 《基本法》第七十條指明立法會遭解散後，須於三個月內重行選舉產生。這反映出憲制方面的安排，是為了維持一個有效運作的立法會。
- (3) 立法會遭解散的情況，只會在非常罕有的情況下發生，即立法會兩次通過一條行政長官認為不符合特區整體利益的法案(第二次通過時必須以不少於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其他重要法案。

此外，解散立法會的做法，亦必須在政府曾經嘗試經協商取得一致意見而又不能成功的情況下，方可採取。

5. 正如立法會憲制事務委員會主席在上次會議中指出，我們開始時先考慮曾經在《基本法》第四十八(三)條中出現兩次的“budget”一詞或會有所幫助。在《基本法》第四十八(三)條的中文文本中，“budget”一詞首次出現時，所用的字眼是行政長官簽署立法會通過的“財政預算案”。這明顯是指一項條例草案，而正如下文所述，我們認為是指現行安排下的撥款條例草案。“Budget”一詞在《基本法》第四十八(三)條的中文文本第二次出現時的對應字眼是“財政預算”，並與“final accounts”(決算)並列。這裏將該詞理解為指同時包括收入及開支的財政預算，將更為合適。決算是指香港特區政府同時包括收入及支出在內經審計的帳目。

6. 《基本法》第五十及第五十一條中文文本內的“budget”的對應字眼為“財政預算案”，這明顯是指立法會通過的一項條例草案。問題是該用詞所指的究竟是撥款條例草案，還是同時指撥款條例草案以及與收入有關的條例草案。我們採用就《基本法》有關條文的

目的而作出相應解釋的做法(如上文第 4 段所述)，認為《基本法》第五十、五十一及五十二條其實是互相關連的。換言之，我們在解釋《基本法》第五十條有關立法會“拒絕通過財政預算案”，以致需要透過協商尋求一致意見，甚至可能令立法會受到解散的時候，必須留意到《基本法》第五十一條所規定，為確保政府在這情況下能夠繼續運作而需採取的相應行動，即行政長官向立法會申請臨時撥款。這裏所提及的撥款，毫無疑問是指透過每年撥款條例草案進行表決而所通過的開支。

7. 為方便大家考慮，我們亦就這個課題在規管公共財政管理的法律規定方面，以及歷年來尋求立法機關批准收支建議的既定安排作出分析。

8. 政府在一個財政年度的開支，是通過每年的撥款條例草案進行表決的。而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，財政司司長向立法會提交撥款條例草案時，必須一併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，……”。條例第 5(1)條規定，財政司司長須在預算所關乎的財政年度開始之前或開始之後的切實可行範圍內，盡快將周年收入及開支預算提交立法會省覽。不過，《公共財政條例》並沒有條文規定須另行通過收入預算。而實際上，收入預算會於財政預算案發表當日提交立法會省覽，而並非提交予立法會通過。這些收入預算反映政府當局根據有關現行法定徵稅的基礎，並在考慮到財政預算案中公布的建議收入措施後，就財政收入所作出的最佳估計。而實行各項收入建議(並非收入預算)所需的批准，是另外根據各項收入措施相關法例中的立法程序所作出的。

9. 由於提交財政預算以後，立法會所通過的“預算”其實是撥款條例草案，因此，就《基本法》第五十條而言，“budget”(財政預算案)一詞似乎是指撥款條例草案，而並不包括其它與收入有關的立法建議。《基本法》第五十一條亦支持這解釋，因它規定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》第五十一條的重點同樣在於撥款／開支。

10. 直至一九九九年以前的財政預算編制及通過的程序，財政預算案中的收入建議是按有關法例訂下的規定，以修正案、附屬法例或立法會議決的形式實施。為說明上述情況，附件載列出實施一九九八年財政預算案中各項收入建議的立法文書。《基本法》第五十條中的“財政預算案”一詞的解釋如包括各有關收入條例草案在內，便意味着當立法會拒絕批准附件內的一項或多項立法建議時，行政機關便可能需要運用協商機制，而如果仍不能取得一致意見，行政長官根據這條文可解散立法會。在制定一九九九年財政預算時，政府提出了一條綜合收入條例草案，使議員能夠同一時間全面考慮各項收入建議。我們認為上述提交收入條例草案的做法並不應

該對我們現時就解釋《基本法》有關條文所進行的討論有特別影響。事實上，在採用綜合收入條例草案的做法下，立法會有權否決某項收入建議，正如一九九九年的收入條例草案便曾出現這種情況。

11. 此外，如果開支項目在每年的撥款條例草案付諸表決時不獲通過，我們必須作出過渡性安排，以繼續維持政府所提供的服務。但就財政預算的收入部分而言，則並沒有需要作出類似的過渡性或應變安排。收入條例草案旨在令財政預算案中的收入建議得以落實，該等條例草案對現行的徵稅安排並無影響。無論收入條例草案是否獲得通過，政府仍然有法律權力根據已制定的法例徵收稅款或收取費用，而現有的收入基礎通常會佔年內政府收入的大部分。

12. 基於以上論點，我們認為《基本法》第五十及第五十一條所述的“財政預算案”一詞是指撥款條例草案。

《基本法》第五十條所述的“立法會拒絕通過……財政預算案”是否涵蓋撥款條例草案經議員修正而獲得通過的情況

13. 每個個案將需要根據個別不同的情況作出考慮。但值得注意的是《基本法》第五十條所提到的是“政府提出的財政預算案”。根據這條文的目的是作出解釋的時候，舉例來說，假如在撥款條例草案中相當大量的開支總目受到全體委員會否決，這實質上可視為立法會拒絕通過政府提出的財政預算案。

確定某法案是否屬於《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

14. 根據《基本法》第五十條，當立法會拒絕通過政府提出的法案，而經協商仍不能取得一致意見，行政長官將考慮有關條例的重要性是否足以支持採取解散立法會的做法。行政長官在行使其解散立法會的權力前，必須徵詢行政會議的意見。就收入條例草案而言，該條例草案是否重要法案須視乎該條例草案的目標、效力及影響。有關評估不一定只局限於該條例對收入方面的影響，而應就其對香港特別行政區的經濟、公共財政及金融事務等各方面的影響，特別是就《基本法》其他條文中，如第一百零七條關於避免赤字、第一百零八條關於低稅政策及第一百零九條關於保持香港的國際金融中心地位等規定，作出更全面的考慮。

政府當局對《基本法》各條中“財政預算”或“財政預算案”(英文“budget”)一詞的解釋

15. 我們在上文已經指出，在《基本法》第四十八(三)條(該條首次出現的“財政預算案”一詞)、第五十條、第五十一條及第五十二(三)條中出現的“財政預算案”一詞(英文為“budget”)，是指撥款條例草案。然而，就《基本法》第四十八(三)條(第二度出現的“財政

預算”一詞)關於行政長官把財政預算及決算報中央人民政府備案、第六十二(四)關於行政機關的角色、第七十三(二)條關於立法機關的角色、以及第一百零七條關於公共財政原則的條文中，“財政預算”一詞(英文也是“budget”)則明顯是指該詞慣常較寬廣的含意，即政府每年的收入及開支預算。

政府當局對《基本法》第七十三(二)及(三)條的解釋。該兩條條文似乎涵蓋同樣的內容。前者是指“根據政府的提案，審核、通過財政預算”，後者則指“批准稅收和公共開支”

16. 我們認為《基本法》第七十三(三)條反映了《聯合聲明》中有關“徵稅和公共開支經立法機關批准……等制度，予以保留”的規定(《聯合聲明》83)。不過，我們亦希望指出，根據現行法律規定及慣常做法，該兩條條文所涵蓋的內容可能有所不同。首先，政府當局在每年財政預算案之外亦可以提出徵稅建議。此外，公共開支的涵蓋範圍要比政府開支範圍較大(一九九九至二零零零年度的公共開支的數額為 2,900 億元，當中 2,290 億元為政府開支。詳情請參閱《一九九九至二零零零年度財政預算簡介》)。每年提交予立法會的開支預算及撥款條例草案是為了尋求立法會批准政府開支。但有時候，我們亦需要就一些非政府而又屬於公共開支定義範圍內的開支，尋求立法會的批准。其中一個明顯的例子是獎券基金在某些訂明情況下涉及的開支。

庫務局/
律政司/
行政署

一九九九年十二月

落實財政司司長在一九九八年財政預算案中提出的各項收入建議的稅收法例－

- (1) 《1998 年稅務（修訂）條例》（以實施有關薪俸稅的修訂）；
- (2) 《1998 年稅務（修訂）（第 2 號）條例》（以實施有關利得稅的修訂）；
- (3) 《1998 年印花稅（修訂）條例》（以降低股票交易印花稅）；
- (4) 《1998 年印花稅（修訂）（第 2 號）條例》（以實施有關豁免徵收區內衍生工具印花稅，以及其他改善《印花稅條例》運作所作的修訂）；
- (5) 《1998 年應課稅品（修訂）條例》（以提高有關稅項）；^{1(註)}
- (6) 《1998 年遺產稅（修訂）條例》（以實施有關遺產稅的修訂）；
- (7) 《1998 年飛機乘客離境稅（修訂）條例》（以實施有關飛機乘客離境稅的修訂）；
- (8) 《安排指明（與中國內地訂立的關於對所得避免雙重徵稅的安排）令》（以便落實與內地達成的雙重課稅寬免安排）；
- (9) 《1998 年公司條例（修訂附表 8）令》（以實施有關從價費的修訂）；
- (10) 《1998 年船舶及港口管制（香港－中國及澳門渡輪終點碼頭）（修訂）規例》（以實施有關渡輪終點碼頭費的修訂）；
- (11) 臨時立法會根據《差餉條例》（第 116 章）第 18(1)條提出的決議（以便在一九九八至九九年度實施有關差餉徵收率的修訂）；以及
- (12) 臨時立法會根據《酒店房租稅條例》（第 348 章）第 3(2)條提出的決議（以實施有關酒店房租稅的修訂）。

^{1(註)} 財政司司長建議增加煙草、甲醇製品及碳氫油（包括汽油、柴油及飛機燃油）稅，但有關增加汽油及柴油稅的建議，不獲臨時立法會通過。