



# 香港特別行政區 立法會歷史、規則及行事方式 參考手冊

---

## 第二部分

### 立法會及委員會處理事務的方式 (第11章至第12章)

---

立法會行政管理委員會印製  
並於2016年6月29日提交立法會省覽

# 就《立法會歷史、規則及行事方式參考手冊》 所作的報告

## 簡介

1. 經過歷時3年多的不懈工作才完成的《香港特別行政區立法會歷史、規則及行事方式參考手冊》(下稱"《參考手冊》"),是立法會一項重大成就,使立法會可與許多海外地區的議會媲美,擁有一部權威性的著作,論述立法機關本身的程序及行事慣例,以及有關的沿革演變。

## 格式及內容

2. 《參考手冊》的整體編撰格式及目的載於序言,當中對編纂方式亦作了一些解釋。在第一部分中,各個章節鋪排有序,有層次地論述現今和昔日立法機關的歷史,以至議會事務安排及會議規程、議員的角色、行政架構、與行政長官的關係及委員會制度。當中載述了這些安排背後的原則,同時與《基本法》的整體框架及香港的普通法傳統互為對照。

3. 第二部分進一步詳述立法機關及其委員會的運作,以及必然複雜的財務事項處理安排。此部分所載的資料準確地引用立法會主席及委員會主席的裁決,列舉有關處理議會事務的先例,並在適當時提述海外司法管轄區的行事方式,以作佐證。

4. 最後,第三部分論述公眾參與和對外聯繫,而現今所有立法機關都視這些活動為至為重要的工作。此部分載述了處理申訴的制度及推動社會各界(包括弱勢小眾)參與立法會工作的措施,並敘述和闡釋建立檔案紀錄制度的重要工作。

## 風格及語言

5. 鑒於《參考手冊》內容範圍涵蓋廣闊,會有不同的讀者羣,各部分之間和前後章節的若干細節難免會有所重複,但每一篇章自成一體,可用作獨立參考。

6. 文本通篇行文用語清晰直接，沒有術語，從文意清晰和內容顯明的角度而論，此編撰風格至為重要，讓專家及市民大眾可更易閱讀和明白。

7. 《參考手冊》編訂妥善的索引，以便讀者檢索程序及憲制資料，此點至為重要。讀者可以電子方式閱覽《參考手冊》。

## 編輯

8. 我認為沒有理由改變該本著作的整體結構。因此，我的工作重點只是令文本鋪陳和意思更為清楚，補充一些我認為可能相關或有用的資料，以及在適當範圍內修正文法和句式。

9. 《參考手冊》的各份附件和附錄載列了有用的資料，包括關乎立法會及其委員會運作的架構表及組織結構圖，以及行政架構、職員編制等詳情。

## 結論

10. 在《參考手冊》的編撰期間，我有幸參與其事，實在與有榮焉。要編撰這種性質的著作，還要準確引述《基本法》、各項條例、《議事規則》、《內務守則》，乃至可作為處理日常事務的指引的各項先例和行事方式，我作為厄斯金梅(Erskine May)所著的《議會慣例》(Parliamentary Practice)一書的編輯，深明過程中所涉及的龐大人力、物力和廣泛諮詢。毫無疑問，《參考手冊》現已成為立法會一本全面和有權威性的指南，在未來世代亦將成為專家、市民大眾和立法會議員的參考典籍。

Malcolm Jack爵士

2016年3月17日

	<u>頁碼</u>
<b>第二部分 立法會及委員會處理事務的方式</b>	
<b>第11章 立法程序</b>	
導論	11-1
立法會制定及修改法律的職權	11-1
法案	11-2
法案的分類	
公眾及私人法案	
《基本法》有關政府法案及議員法案的規定	
法案的格式	
法案的名稱	
詳題	
法例制定程式及弁言	
簡稱及生效日期	
語文	
法案的結構	
摘要說明	
"私人法案"的保留條文	
附屬法例、附屬法規及附屬立法	11-11
附屬法例的刊登及編號	
生效公告	
立法前的審議	11-14
符合《基本法》第七十四條	11-15
《基本法》第七十四條的目的	
第七十四條內個別用詞的詮釋	
"涉及"	
"公共開支"	
"政府運作"	
"政府政策"	
"政治體制"	
立法程序	11-24
刊憲及提交法案	
政府提交的法案	
議員提交的法案	
負責法案的議員或官員	
條文實質相同的法案	
三讀程序	
首讀	
二讀	
交付內務委員會處理	

	頁碼
<b>第11章 (續)</b>	
成立法案委員會	
法案委員會的輪候制度	
法案委員會研究法案	
恢復法案二讀辯論的預告	
恢復法案的二讀辯論	
全體委員會審議階段 —— 法案付委 予全體委員會或專責委員會	
全體委員會的程序	
向立法會就法案作出報告	
法案再付委	
三讀	
法案修正案	11-43
法案修正案的預告	
法案修正案的格式	
規限	
與法案及條文的相關性	
修正案與已獲通過的條文及全體委員 會先前所作的決定的一致性	
令條文變得不能理解的修正案	
全體委員會主席認為瑣屑無聊或無意 義的修正案	
修正案的語文	
取決於另一修正案的修正案	
具有由公帑負擔的效力的修正案	
法案的撤回或押後處理	11-53
行政長官簽署法案及公布法律	11-55
附屬法例	11-55
附屬法例的性質	
諮詢事務委員會	
內務委員會的審議	
立法會審議附屬法例的程序	
附屬法例的撤回	
在會議紀要內須予記錄的事項	11-59
 <b>第12章 財政程序</b>	
導論	12-1
財政程序	12-2
《基本法》下政府及立法機關的各自角色	
財政預算案	

## 第12章 (續)

頁碼

<i>撥款及臨時撥款</i>	
<i>收入建議</i>	
由公共收入或公帑負擔	
控制財政	
<i>管制人員</i>	
<i>政府一般收入帳目</i>	
<i>基金</i>	
<i>財政儲備</i>	
財政預算編製周期及相關財政程序	12-12
資源分配工作	
財政預算案的諮詢工作	
向立法會提交撥款法案	
<i>撥款法案的內容</i>	
<i>提交予立法會的批准</i>	
<i>提交開支預算的歷史背景</i>	
財政預算案會議日期	
財務委員會審核開支預算	
<i>在特別會議舉行前提交的書面問題</i>	
<i>舉行特別會議的時間</i>	
撥款法案二讀辯論	
全體委員會的程序	
<i>開支預算中開支總目的修正案</i>	
<i>全體委員會審議階段的辯論內容</i>	
撥款法案的三讀	
與拒絕通過財政預算案有關的程序	12-24
臨時撥款決議案	12-25
有關對核准預算作出修改的程序	12-27
財務委員會的角色	
<i>財務委員會議程文件</i>	
<i>施加條件、例外情況或限制的議案</i>	
財務委員會轄下小組委員會的角色	
<i>人事編制小組委員會</i>	
<i>工務小組委員會</i>	
基本工程儲備基金	12-32
基本工程計劃	
<i>工務計劃</i>	
<i>整體撥款</i>	
<i>就工務工程項目進行諮詢</i>	
重新提交已被否決的財務建議的程序	12-36
政府帳目委員會在管制公帑方面的角色	12-37

	頁碼
<b>第12章 (續)</b>	
政府的周年帳目	
嚴重不當事件	
衡工量值式審計工作	
政府帳目委員會的程序	
<i>聆訊前的安排</i>	
<i>聆訊</i>	
<i>委員會報告書</i>	
<i>政府覆文</i>	
<i>不獲揀選作詳細研究的事項進度報告</i>	
政府帳目委員會與審計署署長的關係	
 <b>第13章 委員會處理事務的方式</b>	
導論	13-1
委員會的職權	13-2
委員會行事方式及程序的性質	13-4
財務委員會	
政府帳目委員會	
議員個人利益監察委員會	
專責委員會	
內務委員會、法案委員會及事務委員會	
議事規則委員會	
調查委員會	
查閱立法機關文件及紀錄事宜委員會	
委員會的一般行事方式及規則	13-14
委員會的組成	13-15
委員會的職責及職權範圍	
委員會的成員組合	13-18
委員人數	
立法會主席不參與委員會的工作	
由立法會主席任命委員會的委員	
選舉委員加入委員會	
<i>查閱立法機關文件及紀錄事宜委員會</i>	
議員示明加入委員會	
<i>事務委員會</i>	
<i>財務委員會轄下的小組委員會</i>	
<i>法案委員會</i>	
<i>內務委員會、事務委員會及法案委員會轄下的小組委員會</i>	
逾期參加委員會	

# 目 錄

	頁碼
<b>第13章 (續)</b>	
委員會正副主席	13-28
選舉程序	
主席在決定會議時間及地點方面的角色	
延長會議時間	
會議編排	
財務委員會的會議時間	
內務委員會的會議時間	
書面會議預告	
主席在決定會議議程方面的角色	
財務委員會的行事方式	
主席在維持會議秩序方面的角色	
主席限制議程項目討論時間的權力	
主席的表決權	
提供文件	13-40
委員會的會議法定人數	13-41
議事模式	13-44
議案	
在事務委員會會議上動議議案	
《內務守則》第22(p)條	
《內務守則》第24A(e)及(f)條	
在財務委員會會議上動議議案	
背景	
人事編制小組委員會採納《內務守則》第22(p)條	
財務委員會採納新的第37A段	
根據《財務委員會會議程序》第37A段	
動議議案	
每名委員可動議的議案數目	
就根據第37A段動議的議案設定截止時間	
修訂第37A段及小組委員會會議程序相應條文的提案	
就根據第37A段動議的議案發言	
中止會議程序	
表決	13-58
"參與表決的過半數委員"的詮釋	
在委員會會議鳴響表決鐘	
職務訪問	13-60
會議紀要及報告	13-61
製備會議紀要	
提交報告	

# 目 錄

	頁碼
<b>第13章 (續)</b>	
將報告提交立法會省覽 向內務委員會提交報告	
依循《內務守則》行事的委員會的運作模式	13-65
內務委員會	
與政務司司長舉行的特別會議	
內務委員會轄下的小組委員會	
議會聯絡小組委員會	
立法會議員酬金及工作開支償還款額 小組委員會	
法案委員會	
事務委員會	
事務委員會聯席會議	
事務委員會轄下的小組委員會	
小組委員會展開工作	
<b>第14章 研訊工作</b>	
導論	14-1
研訊的目的	14-2
進行研訊的歷史背景	14-3
研訊的性質	
1997年7月前	
香港特區成立以後	
籌備工作	14-6
進行研訊的程序	14-7
研訊時間	
主席	
行事方式及程序	
工作計劃	
邀請公眾提供資料及表達意見	
會議編排	
會議法定人數	
表決	
其他議員的參與	
利益的披露	
會議的進行	
公開及閉門聆訊	
傳票的發出	
對證人的訊問	
內部討論	

# 目 錄

	頁碼
<b>第14章 (續)</b>	
文件的處理	
會議紀要	
研訊報告	
證據的過早發表	
對證人的權利的保障	14-20
證人在《權力及特權條例》下享有的權利及特權	
為保障證人在研訊過程中的權利所採取的做法	
以傳票命令出席會議的做法	
為免任何人在待決法律程序中的利益可能蒙受妨害所採取的措施	14-22
<b>第三部分 與市民的夥伴合作關係</b>	
<b>第15章 申訴制度</b>	
與市民的夥伴合作關係	15-1
立法會處理市民申訴的職權	15-2
申訴制度	15-2
歷史背景	
1963年前	
1963年至1985年	
1986年至1997年	
1997年至現在	
申訴制度處理的個案性質	
秘書處的支援服務	
當值議員制度	15-9
值勤制度	
與申訴團體會面	
處理申訴及意見書的程序	15-10
處理有關政府決定或措施的申訴	
處理有關政府政策及公眾關注事宜的意見	
處理與選區及個人事宜有關的投訴	
處理與立法會議員有關的投訴	
內務委員會的角色	15-14

# 目 錄

	頁碼
<b>第16章 公眾參與</b>	
導論	16-1
徵詢及代表公眾意見	16-2
歷史背景	
公聽會的進行	
<i>關乎公眾人士口頭申述意見的程序</i>	
<i>出席會議的公眾人士的不檢行為</i>	
與地區人士的整體聯繫活動	
提高立法機關的透明度	16-6
旁聽立法會及委員會會議過程	
利便傳媒報道立法會的工作	
廣播會議過程	
發放資訊	
網站	
網上廣播	
利用社交媒體	
累積機構的承傳經驗以促進了解和發展	16-11
立法會圖書館	
歷史背景	
轉變為憲制圖書館	
現有圖書館服務	
未來發展	
資訊及參考資料服務	
立法會檔案館	16-15
背景資料	
立法會檔案館的使命	
立法會的歷史檔案及檔案管理政策	
檔案館的服務	
公開資料政策	16-18
立法會行政管理委員會進行的檢討	
<i>議事規則委員會的建議</i>	
立法會就公開資料的決議	
<i>查閱立法機關文件及紀錄事宜委員會</i>	
<i>立法機關文件及紀錄查閱政策</i>	
<i>立法會秘書的責任</i>	
立法機關的持續發展	16-22
教育導賞團及教育設施	
殘疾人士設施	

# 目 錄

---

## 附錄一覽表

- 11-A 立法局主席就李卓人議員對《性別歧視條例(1995年第67號)1996年(生效日期)公告》、《殘疾歧視條例(1995年第86號)1996年(生效日期)公告》及《地方法院平等機會規則》提出的修訂所作的裁決
- 11-B 有關就李卓人議員所提出的《勞資關係(代表權、諮詢權及集體談判權)條例草案》立法會主席所作的裁決
- 11-C 有關就鄭家富議員所提出的《1999年僱傭(修訂)條例草案》立法會主席所作的裁決
- 11-D 就提交法案作出預告(表格編號CB(3)-12)
- 11-E 法案的三讀程序
- 11-F 立法會主席就議員就《2000年建築物管理(修訂)條例》所提全體委員會審議階段修正案的裁決
- 11-G 立法會主席就6位議員擬對《2013年撥款條例草案》提出的全體委員會審議階段修正案所作的裁決
- 11-H 立法會主席就14位議員擬對《2014年撥款條例草案》提出的全體委員會審議階段修正案所作的裁決
- 11-I 立法會主席就17位議員擬對《2015年撥款條例草案》提出的全體委員會審議階段修正案所作的裁決
- 12-A 《財務委員會會議程序》第49至53段 —— 為審核開支預算而舉行特別會議的程序
- 13-A 立法會轄下委員會的特點摘要
- 13-B 議員個人利益監察委員會處理投訴程序

## 目 錄

---

### 附錄一覽表 (續)

- 13-C 研究梁振英先生以西九龍填海區概念規劃比賽評審團成員身份在該比賽中的參與及相關事宜專責委員會的工作方式及程序
- 13-D 調查湯顯明先生任職廉政專員期間的外訪、酬酢、餽贈及收受禮物事宜專責委員會的工作方式及程序
- 13-E 就譴責甘乃威議員的議案而根據《議事規則》第49B(2A)條成立的調查委員會的行事方式及程序
- 13-F 選舉委員會主席及副主席的程序
- 13-G 時任秘書長於2010年1月14日致財務委員會主席的參考摘要，當中就財務委員會會議的一些程序安排提供意見
- 13-H 財務委員會主席就停止處理委員根據《財務委員會會議程序》第37A段向主席提交擬議議案所作的裁決
- 13-I 區慶祥法官就黃毓民議員申請司法覆核許可的申請(HCAL 78/2014)頒下的判決書摘要(由立法會秘書處法律事務部擬備)
- 13-J 《議事規則》第40條及《財務委員會會議程序》第39段
- 13-K 議員應邀以立法會或其轄下委員會的名義前往香港以外的地方進行訪問活動的處理機制
- 13-L 事務委員會的政策範圍
- 14-A 《議事規則》第79條 —— 專責委員會的程序
- 14-B 根據《立法會(權力及特權)條例》在1994年5月25日通過、並在1996年11月20日修正及1997年4月16日再修正的決議

# 目 錄

---

## 附錄一覽表 (續)

- 14-C 調查有關梁展文先生離職後從事工作的事宜專責委員會的工作方式及程序
- 14-D 公營房屋建築問題專責委員會的修訂工作計劃及時間表
- 14-E 傳票樣本
- 14-F 證人到委員會席前作證或出示任何文件可申領的津貼
- 14-G 公營房屋建築問題專責委員會所採納有關向證人及準證人提供證供紀錄本的程序範本
- 15-A 如何處理申訴？
- 15-B 立法會申訴制度 —— 申訴表格
- 16-A 《規限獲准進入立法會大樓的人士及其行為的行政指令》  
(第382章，附屬法例A)
- 16-B 新聞界代表在立法會綜合大樓的採訪指引及安排
- 16-C 立法會於2014年1月8日就有關報告通過的決議，該報告綜述立法會行政管理委員會就推出立法會流動應用程式及使用社交媒體發放立法會資訊的建議，以及相關法律問題所進行的商議
- 16-D 立法會歷史檔案及檔案管理政策
- 16-E 立法會檔案館服務使用守則
- 16-F 查閱立法機關文件及紀錄事宜委員會所建議的獲豁免類別文件及檔案一覽表

## 附錄一覽表 (續)

16-G 公開資料政策

16-H 查閱立法機關文件及紀錄事宜委員會的工作方式及程序

16-I 立法機關文件及紀錄查閱政策

參考資料

一般索引

關於香港特區《基本法》的索引

關於香港特區立法會《議事規則》的索引

關於香港特區立法會《內務守則》的索引

## 第11章

### 立法程序

11.1 立法會是香港特區的立法機關<sup>1</sup>。根據《基本法》第七十三條第(一)項，立法會具有職權根據《基本法》規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律。正如第2章所述<sup>2</sup>，此項職權包括通過新法律、修改或廢除現行法律。此等法律包括主體條例及附屬法例。本章解釋立法會審議立法建議(不論是法案或附屬法例)的過程，並說明立法建議在不同階段透過哪些程序，經由立法會及委員會審議及議決，最終連同任何提出的相關修訂獲通過成為法律。

11.2 本章亦闡述在立法程序中立法會各委員會的角色，以及在有關程序中可如何對法案或附屬法例作出修訂。此外，本章並論述提交議員法案的程序，以便讀者了解《基本法》第七十四條就議員提交法案所訂的限制，以及有關議員有責任確保所提交的法案符合《議事規則》第50及51條所訂有關議員法案格式和提交程序的規定。本章亦闡釋立法會主席以往就議員法案的草案及全體委員會階段修正案所作的裁決。

#### 立法會制定及修改法律的職權

11.3 香港自1843年由英國統治以來設立的立法制度，在香港特區於1997年7月成立後，根據《基本法》獲採納在立法機關沿用(包括1997年7月至1998年6月30日期間的臨時立法會，以及1998年7月1日以後的立法會)。《基本法》第八條規定，香港原有法律(除與《基本法》相抵觸外)，予以保留。此等法律即普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法，可由香港特區的立法機關修改。香港的成文法規(即法例)在香港法例活頁版印行

---

<sup>1</sup> 《基本法》第六十六條規定，"香港特別行政區立法會是香港特別行政區的立法機關。"

<sup>2</sup> 第2章第2.4至2.5段。

## 11. 立法程序

---

發布，當中包含條例(主體法例)及附屬法例(從屬法例)。在活頁版發布的法例具有重要的法律地位，因為除非證明情況相反，否則所發布法例中的條文須視為真確<sup>3</sup>。根據《釋義及通則條例》(第1章)第3條，附屬法例指根據或憑藉任何條例訂立並具有立法效力的文告、規則、規例、命令、決議、公告、法院規則、附例或其他文書。

11.4 立法會的主要立法權力，由《基本法》第七十三條第(一)項所賦予，而制定附屬法例的權力，則由個別條例的有關條文授予獲轉授權力的當局，包括行政長官和其他官員。

11.5 根據《基本法》，政府和立法會議員可按照該法的相關條文，向立法會提出立法建議<sup>4</sup>。立法會審議擬議法例，並按照《議事規則》所訂的立法程序，將之通過成為法律。

11.6 一如第7章解釋<sup>5</sup>，就附屬法例而言，立法會獲賦的權力，其一是根據第1章第35條按"先審議後訂立"的程序作出審批的權力，其二是根據第1章第34條按"先訂立後審議"的程序，行使審議和干預的權力。至於立法機關在何程度上有權修改提交立法會省覽的擬議決議案或附屬法例，在第10章中已有論述<sup>6</sup>。

### 法案

11.7 凡建議制定新法例的提案，無論是新的主體條例或對現行條例的修訂，均統稱為"法案"，而後者慣常會稱為"修訂法案"。

---

<sup>3</sup> 《1990年法例(活頁版)條例》第3條及有關香港法例電子資料庫的法律地位的立法條文，已在《法例發布條例》內制定，但至今尚未實施。

<sup>4</sup> 《基本法》第五十六條、第六十二條第(五)項及第七十四條。

<sup>5</sup> 第7章第7.81至7.83段。

<sup>6</sup> 第10章第10.36至10.44段。

## 法案的分類

### 公眾及私人法案

11.8 香港特區立法機關採用的立法程序，與1997年前的立法機關及其他普通法司法管轄區的立法機關所用者相同，但這些立法機關常用的法案分類，即分為公眾及私人法案，卻沒有在《議事規則》中訂明。根據厄斯金梅(Erskine May)<sup>7</sup>，英國國會下議院的公眾法案與公共政策事宜有關，由負責議員(可以是政府大臣，而在大部分情況下亦是如此)直接提出，而私人法案則是為任何個人、公營公司或法團或地方當局的某些權利或利益，由相關方面自行透過呈請書的方式提出。此一法案分類方式在1997年前的立法機關中較常採用。"私人條例草案"一詞首見於《1884年會議常規》，指涉及私人權利的擬議立法。<sup>8</sup>《1968年會議常規》採用了一個較概括的用詞。此類法案當時所指的是，"不屬政府法案，而旨在影響或惠及某些特定個人、社團或法團"的法案。<sup>9</sup>1991年7月3日，《1990年私人條例草案條例草案》獲得通過，訂明提出私人條例草案須繳付指定費用，除非有關條例草案為慈善目的或是一項政府法案。《私人條例草案條例》(第69章)第2條界定，"私人條例草案"是指主要是為個人、社團或法團的某些利益，而並非為公眾的利益，作出規定；及並非政府法案的條例草案。第69章是1997年6月30日後仍然生效的法例之一<sup>10</sup>。

<sup>7</sup> 厄斯金梅(第24版)，第525頁。

<sup>8</sup> 《1884年會議常規》規定，在任何可能影響個人財產的私人條例草案提出前，有關方面必須在憲報公布其有意申請提交該私人條例草案，並以通告方式在憲報刊登該條例草案建議最少一次。此規定在《1912年會議常規》已作修改，訂明如受影響各方是華人，須另於中文報章刊登公告。任何私人條例如沒有訂立保留條文，以保障官方及任何政治體或法人團體或任何其他人士(但條例所述者除外)的權利，一律不得通過(《議事規則》第50條)。

<sup>9</sup> 《1968年會議常規》第38(8)條。

<sup>10</sup> 《基本法》第一百六十條規定，"香港原有法律除由全國人民代表大會常務委員會宣佈為同本法[《基本法》]抵觸者外，採用為香港特別行政區法律"。

## 11. 立法程序

---

11.9 按沿用至今的慣例，關乎私人利益的法案，例如規管專上院校、慈善機構、銀行等的法例<sup>11</sup>，會由立法會個別議員提出。有關議員須依循適用於"由議員提交的法案"(常稱為"議員條例草案")的程序。本章稍後部分會闡述這些程序的詳情。

11.10 由於在1997年之前，議員法案僅受《會議常規》內有關"由公帑負擔的效力"的規定所規限<sup>12</sup>，在回歸前數年便有多項與公共政策有關的議員法案提出，而其中部分獲得通過成為法例。<sup>13</sup> 由議員提交與公共政策有關的法案，一般稱為"議員公眾條例草案"，因為該等法案關乎公共政策，而與私人利益有關的議員法案則稱為"議員私人條例草案"。這兩類法案在立法會審議及處理的程序並無分別，但政府提交的法案在議事程序表上，會列於個別議員動議的法案之前。<sup>14</sup>

### *《基本法》有關政府法案及議員法案的規定*

11.11 《基本法》於1997年7月1日生效後，雖然公眾及私人法案的概念繼續適用於法案的草擬<sup>15</sup>，但《議事規則》有關提交法案的程序作出了若干修訂，以確保有關程序符合《基本法》的規定。《基本法》並無提述"公眾法案"或"私人法案"，而只有提及"政府提出的法案"(亦稱"政府法案")及"議員提出的法案"。《基本法》在不同部分中提及"政府提出的法案"及"政府法案"，例如第五十條，當中提述可解散立法會的情況；第七十二條第(二)項，當中訂明政府提出的議案須優先列入議程；以及附件二，當中提及對法案的表決程序。另一方面，由於立法會議

---

<sup>11</sup> 在香港法例中，透過通過私人條例草案而制定的條例，由1002開始編排章號，例如《巴色差會法團條例》(第1002章)及《花旗銀行(香港)有限公司(合併)條例》(第1177章)。

<sup>12</sup> 《會議常規》第39(2)條規定，如立法局主席或全委會主席認為一項法案具有的任何目的或影響，可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，就提交法案作出通知時須出具載有總督授權或決定的證明書。

<sup>13</sup> 例如《1996年性別及殘疾歧視(雜項規定)條例草案》便是一項議員法案，於1997年6月11日獲1997年前的立法機關通過。此條例草案制定成為《1997年性別及殘疾歧視(雜項規定)條例》(1997年第71號條例)。

<sup>14</sup> 1997年前的立法機關《會議常規》第12(3)條。

<sup>15</sup> 請參閱律政司法律草擬科編印的《香港法律草擬文體及實務指引》(2012年)，第1.2.4段。

員可根據《基本法》第七十四條提出法案，《基本法》附件二亦提及"議員提出的法案"。

11.12 在與議員溝通的內部通訊中，當提述議員擬提交的法案所須遵從的規定時，"議員法案"是較常用的用詞，以便與官員所提交的法案有所區分。在1997年前立法機關內適用於"議員法案"的程序，繼續沿用至今，但根據《基本法》第七十四條的規定，有關法案不得涉及公共開支或政治體制或政府運作，而如果法案涉及政府政策，便須得到行政長官的書面同意。該條文所訂的限制及規定反映於《議事規則》第51(3)及(4)條。按照一貫做法，個別議員會先請立法會主席裁決其擬提出的議員法案有否違反《議事規則》，才進行提交法案的正式程序，有關程序會在本章稍後部分論述。<sup>16</sup>由於議員是在正式程序開展前尋求裁決，該等裁決亦稱為"正式程序前的裁決"，以區別立法會主席根據《議事規則》所賦予的具體權力作出的裁決。

### 法案的格式

11.13 法案獲立法會通過後，須由行政長官簽署，並公布成為法律。<sup>17</sup>這公布於憲報刊登，而有關法案隨即成為"條例"。<sup>18</sup>因此，提交立法會的法案須符合《議事規則》第50條(法案的格式)的規定<sup>19</sup>。就議員提交的法案而言，有關議員須從律政司法律草擬專員取得證明書，證明該法案符合《議事規則》第50條的規定及香港法例的一般格式，<sup>20</sup>而這由法律草擬專員簽署的證明書須隨附於向立法會秘書就提交該法案所作的預告。<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> 第11.44至11.65段。

<sup>17</sup> 《基本法》第四十八條第(三)項；《議事規則》第65條。

<sup>18</sup> 請參閱律政司法律草擬科編印的《香港法律草擬文體及實務指引》(2012年)，第1.2.1至1.2.2段。

<sup>19</sup> 這些規定沿襲自1997年前適用的《立法局會議常規》的規定，當中有部分規定屬《皇室訓令》內的規定，例如須訂定保留條文。有關就私人法案訂定保留條文的規定，於《1917年香港皇室訓令》第27(XXVII)條(於1993年2月17日修訂)中有所提述，而有關為條例編配號碼及條例內部編排的規定，則見於《皇室訓令》第25(XXV)條第2款。

<sup>20</sup> 《議事規則》第51(2)條。

<sup>21</sup> 《議事規則》第51(1)條。

## 11. 立法程序

---

### 法案的名稱

11.14 法案須有一簡稱，該簡稱須與該法案如通過成為法律所採用的名稱脗合，<sup>22</sup> 並通常引述於該法案的第一項條文內。法案的名稱應以直接的措辭描述該法案，並在該法案通過成為法律後，不得與任何現行條例的名稱有所重複。在通過該法案的過程中，該名稱保持不變。<sup>23</sup> 然而，如因對法案作出修正而須將法案的簡稱加以修正，則該簡稱可予修正，但有關修正會在全體委員會審議階段的程序完結時才處理。<sup>24</sup>

11.15 就擬議新訂的主體法例而言，法案的名稱不包含提交的年份。舉例而言，政府於2010年7月2日向立法會提交一項新的擬議法例，禁止妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的行為。該項新的擬議法例名為《競爭條例草案》。該條例草案於2012年6月14日獲立法會通過後，刊登於憲報第1號法律副刊，並按其在行政長官簽署及公布年份中的次序編號，即《競爭條例》(2012年第14號)。其後，該條例在香港法例活頁版發布，並獲編配章數。<sup>25</sup> 該項法例現稱為《競爭條例》(第619章)。<sup>26</sup>

11.16 至於修訂法案，法案名稱與其擬修正的條例的名稱相同，並包含刊登憲報的年份。舉例而言，《2012年印花稅(修訂)條例草案》於2012年12月28日刊登憲報。儘管該條例草案於2013年1月9日在立法會進行首讀，其名稱在整個立法過程中保持不變。該條例草案其後於2014年2月22日獲得通過，並於2014年2月28日在憲報刊登為《2014年印花稅(修訂)條例》(2014年第2號)。<sup>27</sup> 至於該等旨在修正多於一項條例的綜合法案，法案名稱或會載有一般說明字眼(例如"雜項修訂")，以反

---

<sup>22</sup> 《議事規則》第50(2)條。

<sup>23</sup> 《議事規則》第50(2)條。

<sup>24</sup> 《議事規則》第58(9)條。

<sup>25</sup> 根據《1990年法例(活頁版)條例》(文件A603)第2(2)條，律政司司長可在活頁版內編配章號予任何條例，以及修改其名稱、簡稱或引稱；及將法例按類集合及編排序列。

<sup>26</sup> 所有主體條例均可在政府的雙語法例資料系統以電子方式閱覽，但以電子方式載列的文本尚未具法律地位。

<sup>27</sup> 根據《議事規則》第58(10)條，法案成為法律後所引稱的名稱內所提述的年份或任何數字，無須予以修正；法律草擬專員可更改該所述年份或任何數字，以提述該法案成為法律的年份或反映其次序。

映法案的目的或性質<sup>28</sup>。由於修訂條例的內容會納入有關的主體條例，因此不會另行編配章數。<sup>29</sup>

11.17 凡某組織的英文名稱中"The"一詞屬法案標題一部分，例如"The Legislative Council Commission Bill"(《立法會行政管理委員會條例草案》)中"The"一詞，則每次提及法案的完整名稱時，須將之包括在內。舉例而言，若成立法案委員會，則法案委員會的英文名稱應為"Bills Committee on The Legislative Council Commission Bill"。

### 詳題

11.18 根據《議事規則》第50(3)條，法案須有一詳題，以一般性詞句說明該法案的主旨。此詳題置於有關的引述或簡稱條文之前。<sup>30</sup> 一直以來，法案詳題的目的只不過是就該法案主旨作出一般性陳述，不過，按英國慣例，詳題必須涵蓋法案的範圍，而這會影響法案可如何修訂。舉例而言，1998年12月11日提交立法會的《區議會條例草案》的詳題措辭如下：

*"本條例草案旨在就地方行政區的宣布、區議會的設立、組成及職能、選舉區議會議員的程序，以及就有關事宜訂定條文。"*

11.19 按現行的草擬做法，"詳題的涵蓋範圍須足以包羅條例草案的所有內容，而其草擬方式通常都甚為明確，足以令人清楚知悉條例草案的標的。"<sup>31</sup> 舉例而言，《2012年印花稅(修訂)條例草案》的詳題措辭如下：

---

<sup>28</sup> 舉例而言，根據《2008年成文法(雜項規定)條例草案》的詳題，該條例草案旨在為對不同條例作出雜項修訂，以及為相關目的訂定條文。條例草案於2008年7月2日獲得通過。

<sup>29</sup> 請參閱律政司法律草擬科編印的《香港法律草擬文體及實務指引》(2012年)，第1.2.15段。

<sup>30</sup> 《議事規則》第50(3)條。

<sup>31</sup> 請參閱律政司法律草擬科編印的《香港法律草擬文體及實務指引》(2012)，第2.1.7段。

## 11. 立法程序

---

"本條例草案旨在修訂《印花稅條例》，對某些在2012年10月27日或之後取得的住宅物業於取得後36個月內進行的交易，徵收較高的額外印花稅；並對某些在2012年10月27日或之後簽立的住宅物業買賣協議及售賣轉易契，徵收買家印花稅；以及就附帶及相關事宜，訂定條文。"

11.20 鑒於根據《議事規則》的規定，詳題是以一般性詞句說明法案的主旨，詳題的撰寫方式並無一成不變的規則。然而，詳題如包含過多法案的實質細節，則任何對條文的修改可能令法案的詳題因而須作出修正。一般而言，除非因對條文作出修正而須將詳題加以修正，述及法案的範圍，在全體委員會審議階段不可對詳題作出修正。不過，法案的範圍不可僅以修正詳題字眼的方式擴大。詳題的修正只是從屬於對法案主體條文作出的實質修正。此外，亦有可能因某些技術原因，例如為改善行文或澄清某些疑點而在法案的範圍內對詳題作出修正。<sup>32 33</sup>

### 法例制定程式及弁言

11.21 緊隨詳題之後及在法案條文之前，會以一項法例制定程式述明制定法例的當局。在回歸之後，法例制定程式的字眼更改為"由立法會制定"。法例制定程式是《皇室訓令》的一項規定，用以示明制定法例的當局。在此之前，一直沿用的寫法是"參照立法局意見並獲得該局同意後....."。在《基本法》實施以來，立法會通過的法案須根據《基本法》第七十六條，經行政長官簽署及公布後方成為法律。現行法例制定程式僅反映制定法例階段的完成。

11.22 在某些情況下，法案會在法例制定程式之前加入弁言，以述明訂立擬議法例的原因及擬達到的效果<sup>34</sup>，但此做法近年

---

<sup>32</sup> 《議事規則》第58(9)條。

<sup>33</sup> 請參閱《內地判決(交互強制執行)條例草案》委員會就詳題進行的商議工作(請參閱法案委員會報告 <http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc56/reports/bc560423cb2-1666-c.pdf>)。《2013年除害劑(修訂)條例草案》的詳題因對條例草案內容作出修正而須予以修正。

<sup>34</sup> 厄斯金梅(第24版)，第528頁。

已不常見。其中一例是《深圳灣口岸港方口岸區條例草案》<sup>35</sup>，當中載有弁言，述明第十屆全國人民代表大會常務委員會就有必要在深圳灣口岸設立港方口岸區，用於人員的通關查驗所作出的決定。

### 簡稱及生效日期

11.23 法案的簡稱載於第一項條文。如要列出的條例生效日期有別於條例在憲報刊登的日期，則通常會在簡稱條文以外，另以一款列出該日期或訂定該日期的機制。<sup>36</sup> 根據某條例的生效日期條文而指定該條例生效日期的公告，一般稱為生效日期公告。有關公告是附屬法例<sup>37</sup>，須由作出指定的主管當局發出，而有關主管當局一般是負責施行相關條例的當局。

### 語文

11.24 所有法案必須以中文及英文提交。然而，如行政長官會同行政會議認為某條例草案急須處理，而以兩種法定語文制定成為條例會引致不合理的延遲，則《議事規則》第50(4)條的規定，可受行政長官會同行政會議根據《法定語文條例》(第5章)第4(3)條發出的指示所規限。此規定不適用於附屬法例。<sup>38</sup>

### 法案的結構

11.25 法案分**條**(*clause*)陳述，各條順序編號。每項法案條文經制定後，即成為條例的**條**(*section*)。為便於閱讀，《議事規則》第50(6)條規定每條須有說明其性質的分條標題。如法案列有款，每**款**(*subclause*)經制定後，會稱為法例的**款**(*subsection*)。法案的款可細分為**段**，然後再細分為**節**。如法案

---

<sup>35</sup> 請參閱 <http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bills/b0702061.pdf>。

<sup>36</sup> 請參閱《釋義及通則條例》(第1章)第20條。

<sup>37</sup> 請參閱第11.36段。

<sup>38</sup> 《法定語文條例》(第5章)第4(5)條規定，本條的規定不得引伸應用於附屬法例。《議事規則》第30(2)條亦規定，如議案(可能包括批准或修訂一項附屬法例的議案)以中文撰寫，有關修正該議案的預告須以中文撰寫；如議案以英文撰寫，則有關修正該議案的預告須以英文撰寫。

## 11. 立法程序

---

篇幅頗長，而且內容複雜，常見做法是把條文組合成不同的**部**（而部可細分為**分部**）<sup>39</sup>。

11.26 如要訂明技術性事項或細節事宜，可以**附表**形式列出，置於法案正文之後<sup>40</sup>。附表是法案的一部分，但依附於法案內使該附表生效的特定條文。在條例內可由獲轉授權力的當局以附屬法例形式修訂的事宜，通常以附表訂定<sup>41</sup>。

11.27 就修訂法案而言，法案的條不會成為條例的條。修訂法案每一條文旨在於現有條例的特定條文刪減或增加字詞。有關法案如獲通過，獲通過法案的條文擬實施的修訂會相應納入現有條例。如增訂新條文，而新條文是在某條／款／段／節之後加入，則會採用阿拉伯數目序列的下一數字。如新增條文處於兩項現有條文之間，則採用英文字母，例如在第23條及第24條之間插入第23A條。

11.28 至於條文及附表的編號，政府原本於2011年建議在《公司條例草案》使用新編號系統。按照該系統，每一條文會以小數點連繫的兩組數字顯示，第一組數字代表條文在法案所屬部分的編號，第二組數字則代表該條文在該部內的排序。鑒於此項對編號系統的建議改動，當時的立法會秘書處秘書長（亦為立法會秘書）指出，《議事規則》第50(6)條規定法案“必須分條，各條順序編號”。按照新系統，條文將不會順序編號，而一部的最後一項條文，與下一部第一項條文之間的編號會有差距。因此，新編號系統被認為不符合第50(6)條的規定。因應此一意見，政府決定不在《公司條例草案》採用新編號系統。在2011年1月7日的內務委員會會議上，委員認為政府日後如計劃採用新編號系統，須諮詢立法會。<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> 典型例子是該等與金融及公司事宜有關的法案。《證券及期貨條例》(第571章)載有409條條文，組合成17部。某些部會細分多達13分部。於2013年重寫的新《公司條例》(第622章)載有921條條文，組合成21部，當中大部分細分為分部及次分部。

<sup>40</sup> 請參閱律政司法律草擬編印的《香港法律草擬文體及實務指引》(2012年)，第4.1.5段。

<sup>41</sup> 請參閱律政司法律草擬編印的《香港法律草擬文體及實務指引》(2012年)，第4.1.6段。

<sup>42</sup> 請參閱2011年1月7日內務委員會會議紀要，第4至9段。

### 摘要說明

11.29 法案須附有摘要說明，以非專門性文字，解釋法案的內容及目標。<sup>43</sup> 摘要說明應提供法案的撮要，包括制定法案的背景及各項條文的解釋。摘要說明不屬法案的一部分，但應與法案一併閱讀。摘要說明不會隨制定的法例刊登於憲報或香港法例活頁版。

### "私人法案"的保留條文

11.30 如議員法案屬《私人條例草案條例》(第69章)所界定的"私人條例草案"，則須包含以下保留條文<sup>44</sup>：

#### "保留條文"

本條例的條文不影響亦不得當作影響中央或香港特別行政區政府根據《基本法》和其他法律的規定所享有的權利或任何政治體或法人團體或任何其他人的權利，但本條例所述及者和經由、透過或藉著他們提出申索者除外。"

### 附屬法例、附屬法規及附屬立法

11.31 "附屬法例"、"附屬法規"及"附屬立法"被當作意義相同的用語。<sup>45</sup> 前者(附屬法例)是較常用的用語，涵蓋由公職人員或其他主管當局(獲轉授權力的當局)根據條例的賦權條文制定的各種附屬法例。正如第7章所述<sup>46</sup>，附屬法例可以文告、規則、規例、命令、決議、公告、法院規則或附例的形式訂立。附屬法例可由訂立該附屬法例的同一獲轉授權力的當局，以立例時所用的同一方式，隨時作出修訂。<sup>47</sup> 有關制定附屬法例的詳

---

<sup>43</sup> 《議事規則》第50(7)條。

<sup>44</sup> 《議事規則》第50(8)條。"私人條例草案"是指符合以下條件的條例草案：主要是為個人、社團或法團的某些利益，而並非為公眾的利益，作出規定；及並非政府法案(《私人條例草案條例》(第69章)第2條)。

<sup>45</sup> 《釋義及通則條例》(第1章)第3條。

<sup>46</sup> 請參閱第7章第7.81至7.83段。

<sup>47</sup> 《釋義及通則條例》(第1章)第28(1)(c)條。

## 11. 立法程序

---

情，載於《釋義及通則條例》(第1章)第V部，當中亦訂明立法會通過第1章第34及35條分別規定的"先訂立後審議"及"先審議後訂立"程序，並按照《議事規則》的條文作出審議及干預的權力。

### 附屬法例的刊登及編號

11.32 附屬法例必須在憲報刊登。<sup>48</sup>按"先訂立後審議"程序制定的附屬法例通常在星期五刊登憲報<sup>49</sup>，其後在緊接該星期五的立法會會議席上(一般在隨後的星期三)提交立法會省覽。附屬法例刊登於憲報第2號法律副刊。每項附屬法例在其刊登的年份順序獲編配一個法律公告編號，在每個公曆年以法律公告編號1為開始。舉例而言，在2015年按"先訂立後審議"程序制定的首項附屬法例為《〈2014年僱傭(修訂)條例〉(生效日期)公告》，該公告於2015年1月2日刊登於憲報第2號法律副刊，編號為2015年第1號法律公告。

11.33 按律政司的一貫做法，每項附屬法例會獲編配一個識別參考，形式是以其主體條例的章數為其章數，其後加上一個大寫字母，以示明該項附屬法例首次制定時在同一條例下訂立的其他附屬法例中排行的次序。舉例而言，《公共財政條例》(第2章)共有19項附屬法例，編號為第2A章至第2S章。修訂附屬法例的項目不會獲編配獨立的章數和字母，因為其內容會納入現有的附屬法例。<sup>50</sup>

11.34 按"先審議後訂立"程序制定的附屬法例，在批准議案獲通過後才刊登憲報。如擬動議該議案，應在不遲於審議該議案的立法會會議當天前12整天，向立法會秘書作出預告。<sup>51</sup>批准該附屬法例的議案一獲通過，有關議案即成為決議在憲報刊

---

<sup>48</sup> 《釋義及通則條例》(第1章)第28(2)條。

<sup>49</sup> 憲報亦可以號外形式在星期五以外的日子出版，例如根據《公共收入保障條例》(第120章)訂立的命令是在星期三刊登憲報，當天財政司司長在立法會會議上於《撥款條例草案》二讀辯論開始時發表財政預算案。

<sup>50</sup> 請參閱律政司法律草擬科編印的《香港法律草擬文體及實務指引》(2012年)，第1.3.4段至1.3.6段。

<sup>51</sup> 《議事規則》第29(1)條。

登。經此程序通過的附屬法例具有法律效力，並按其條文納入香港法例。

### 生效公告

11.35 附屬法例自刊登憲報當天起，或於附屬法例指明的另一天開始生效。<sup>52</sup> 如附屬法例的生效或撤銷日期是根據憲報通知所定，便須另發生效公告訂定生效或撤銷日期。公告可為不同的條款訂定不同的生效日期。<sup>53</sup> 生效公告刊登於第2號法律副刊，而除非主體條例或有關的附屬法例另有訂明外，該公告須根據第1章第34條的規定，按"先訂立後審議"程序經立法會審批。

11.36 生效公告是否附屬法例的問題，在1996年6月曾進行討論。在一項就議員對《性別歧視條例》兩項生效公告(1995年第67號及1995年第86號)提出的擬議修正案所作的裁決中，立法局主席黃宏發議員清楚表明，生效公告構成立法過程的一部分，因為該命令使法例生效，意即該公告屬具立法效力的獲轉授的立法行為。立法局主席又提到厄斯金梅(第21版第538頁)所述一點，即"一項法規於何時生效，由獲轉授的法例規定會較便利"，強調就香港情況而言，此安排較合宜。立法局主席的有關裁決載於**附錄11-A**。

11.37 凡某項已制定條例的生效日期有別於該條例於憲報刊登該日，便須另行刊登生效公告，指定該條例於何日生效。在此情況下，該法案會被視為已制定為條例，但尚未生效，直至生效公告指定某日期才開始生效。

---

<sup>52</sup> 《釋義及通則條例》(第1章)第28(3)條。

<sup>53</sup> 《釋義及通則條例》(第1章)第28(5)條。

### 立法前的審議

11.38 提出新法例或對現行法例提出修訂，主要是由政府負責。如某項政府措施須以法規制定，至關重要的是擬議法例須獲得市民大眾接受，而利益可能受到影響的各方，在新法例制定前可有機會表達意見及尋求糾正。鑒於向立法會正式提交法案或附屬法例後，可供進行審議的時間有限，香港立法機關的一貫做法是，早在決定擬議法例的最終形式前，便會就擬議法例的原則及優劣展開討論及諮詢市民。討論過程亦須以公開和具透明度的方式進行。

11.39 一如第5章所述<sup>54</sup>，政府與立法會的一項既有共識是，應讓立法機關有充分時間研究及審議法案或附屬法例。自第一屆立法會起，在每個新會期開始時，每位局長會通知相關的立法會事務委員會，擬於該會期內向立法會提交的主要立法建議。此安排可有助負責監察該政策局的相關事務委員會，計劃應如何及何時討論立法建議。立法機關鼓勵政府在草擬立法建議的過程中自行展開公眾諮詢，並在向立法會事務委員會介紹立法建議時，提供諮詢意見的摘要。此舉有助立法會議員全面了解有關建議對任何界別及市民大眾可能造成的影響。

11.40 在立法建議提交事務委員會討論時，政府一般會提供參考資料摘要，說明有關建議的目的及可取之處，並說明有關建議的一些細節，但不會載列擬議法例的文本。視乎立法建議的複雜程度，事務委員會會在例會上或舉行一連串專設會議進行初步討論。<sup>55</sup> 事務委員會可決定進行公聽會，讓受影響及關心有關建議的各方提出意見，以及建議可如何改善擬議法例。如事務委員會決定舉行公聽會，將透過立法會網站作出通知；如屬適當，亦會向相關團體及所有區議會發出邀請。事務委員會將邀請各方於公聽會前提交書面意見，並送交所有委員參閱。

---

<sup>54</sup> 第5章第5.88至5.93段。

<sup>55</sup> 舉例而言，有關條例草案在2006年3月提交立法會前，保安事務委員會曾於5次會議上討論規管執法機關截取通訊及進行秘密監察的擬議立法架構。另一例子是就成立獨立保險業監管局提出的法案，當中涉及對《保險公司條例》(第41章)作出多項立法修訂。在有關法案於2014年4月30日在立法會首讀前，財經事務委員會在2010年至2013年期間舉行連串會議討論相關的立法建議。

事務委員會亦可邀請已表示有興趣出席的任何團體或個人，在事務委員會席前口頭陳述意見。

11.41 在公聽會結束後，事務委員會將考慮所聽取的意見，然後告知政府擬議法例是否已可正式提交，抑或仍須作進一步研究。如擬議法例性質複雜，議員可要求當局擬備法案草稿(或附屬法例草稿)，在正式提交前先作進一步諮詢。一般稱為"白紙條例草案"的法案草稿，通常會交由在內務委員會下成立的小組委員會審議，以便不屬相關事務委員會委員的任何議員可參與研究"白紙條例草案"。<sup>56</sup> 然而，提供法案草稿以供在立法前進行審議的做法，近年已不常見。

### 符合《基本法》第七十四條

11.42 由於根據《會議常規》，關乎提出法案的規則同樣適用於議員及官員，1997年前立法機關的議員在提交法案方面不受限制，但立法局主席認為擬提交的法案有由公帑負擔的效力則除外，而在此情況下，必須得到總督的書面同意。關於由公帑負擔的原則，源自英國的憲制慣例，即政府(或行政機關)要求撥款，而下議院批准撥款。<sup>57</sup> 然而，須注意的是，根據《英皇制誥》，總督在獲得立法局同意下，有權制定法律。<sup>58</sup> 《英皇制誥》(1991年)第X條規定，"立法局通過的法案，須呈總督以供批准；總督依據經御筆簽署及御璽鈐印或通過皇室的一名重要國務大臣傳達於他的訓示而酌情決定，宣告對法案作出批准或拒絕批准，或留待皇室批准"。換言之，儘管由個別議員提出的法案內容不受任何限制，但如法案獲立法局通過，有關法例應否頒布最終由總督酌情決定。

---

<sup>56</sup> 一個例子是於1999年10月22日刊憲的市區重建局白紙條例草案，該條例草案旨在為成立市區重建局提供法律框架。當時在內務委員會下成立了一個小組委員會，詳細研究該白紙條例草案。另一例子是，內務委員會於2015年2月，應司法及法律事務委員會要求在其下成立一個小組委員會，研究有關競爭事務審裁處所用程序的4項附屬法例，讓議員在有關法例刊憲及提交立法會前，有更多時間進行審議。

<sup>57</sup> 厄斯金梅(第24版)，第711頁。

<sup>58</sup> 1991年《英皇制誥》第VII(1)條。

## 11. 立法程序

---

11.43 《基本法》第七十四條規定，立法會議員可提出不涉及公共開支或政治體制或政府運作的法律草案；凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。由於此範疇缺乏先例，行政機關和立法機關經過數年商議，就此項條文應如何應用達成共識。當時的法律政策專員曾一度認為，有關某些擬議議案或法案及相關的擬議修正案須否受《基本法》第四十八條第(十)項<sup>59</sup>及第七十四條所規限，應由行政長官決定。<sup>60</sup>此事曾在內務委員會討論，而內務委員會在商議後<sup>61</sup>認為，由於《基本法》第七十五條賦予立法會權力，可自行制定議事規則，因此，應由立法會自行訂定規則程序，一方面符合《基本法》的規定，另一方面有助議會以最有效的方式處理事務。考慮到行政機關和立法機關的職能，以及《基本法》各項賦權兩者互相制衡及監察彼此工作的條文後，內務委員會認為，由於立法會主席獲賦權決定法案、議案及法案的修正案可否列入議會議程，應由立法會主席決定議員提出的任何法案，是否與第七十四條所指明的特定範疇有關。<sup>62</sup>政府已察悉內務委員會的報告。

### 《基本法》第七十四條的目的

11.44 《基本法》第七十四條所訂的限制，不但對立法機關的議員是新概念，對政府亦然。當立法會主席請政府及向立法會提交法案的個別議員，就有關法案及彼此的回應提出意見時，政府及議員對該條文的用詞作出不同詮釋。經歷數年後，當時建立了一些關乎第七十四條應如何應用於議員法案的一般原則，該等原則載明於立法會主席作出的不同裁決。按照慣常做法，擬提交某項法案的議員，會在作出其擬提交法案的預告之前，請立法會主席作出正式程序前的裁決。立法會主席在顧及反映《基本法》第七十四條規定的《議事規則》第53(3)及(4)條下，給予他的意見。

---

<sup>59</sup> 第四十八條第(十)項規定，香港特別行政區行政長官可行使批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議的職權。

<sup>60</sup> 請參閱第10章第10.32段。

<sup>61</sup> 於1998年7月24日舉行的第一屆立法會內務委員會會議。

<sup>62</sup> 請參閱附錄10-B第16至22段。

11.45 立法會主席在考慮某項法案是否受《議事規則》第53(3)及(4)條圍制時所採用的原則，最早見於立法會主席范徐麗泰議員回應因鄭家富議員<sup>63</sup>及李卓人議員<sup>64</sup>擬提出兩項法案而尋求正式程序前的裁決，於1999年7月作出的兩項裁決。在這些裁決中，范徐麗泰議員提及《基本法》中關乎行政機關提出法案及財政預算的職權的各項條文，並研究在《基本法》下行政機關與立法機關互相制衡的方式。她注意到，就提出法案而言，《基本法》第六十二條規定，行政機關有擬定並提出法案、議案及附屬法規的職權。另一方面，雖然第七十四條規定立法會議員可提出法律草案，但亦訂明他們須根據《基本法》規定，並受限於此條文所訂的限制而提出法律草案。范徐麗泰議員的結論是，第七十四條是一項賦權條文，讓立法會議員可提出法律草案，但同時亦就此方面訂定條件及限制。在英國國會，上下兩院的非官守議員可提出法案(在下議院限時處理)，但法案內任何具有由公帑負擔效力的條文，必須有一項在下議院稱為"公帑決議"的政府賦權議案作為支持。若此項議案未獲列入議事程序表，該等具有由公帑負擔效力的條文不得動議，而有關係文須在"公帑決議"制定後方可予以通過。<sup>65</sup>

### 第七十四條內個別用詞的詮釋

11.46 立法會主席在作出正式程序前的裁決時，會先請政府就擬議法案提出意見，繼而請提出該法案的議員就政府的意見置評。如有需要時，立法會主席可再請政府澄清在其首次回應中未有清楚闡明的若干事項，例如為實施該法案建議的法例規定而可能招致的預算公共開支。立法會主席同時會請立法機關法律顧問就任何法律及憲制事宜，以及任何可適用於其他普通法司法管轄區的相關基本原則給予意見，以供其考慮。經參考立法會秘書就任何先例(如有的話)所給予的意見後，立法會主席會就有關法案是否受《議事規則》第51(3)及(4)條所圍制得出其意見。

---

<sup>63</sup> 由鄭家富議員提出的《1999年僱傭(修訂)條例草案》。

<sup>64</sup> 由李卓人議員提出的《勞資關係(代表權、諮詢權及集體談判權)條例草案》。

<sup>65</sup> 厄斯金梅(第24版)，第755頁。

## 11. 立法程序

---

11.47 在1999年諮詢政府及提出兩項法案的議員(請參閱上文第11.45段)的過程中，立法會主席范徐麗泰議員察悉，政府與兩位議員就第51(3)及(4)條中個別用詞的詮釋存有爭議，有關用詞包括"涉及"、"公共開支"、"政府運作"及"政府政策"。她藉此機會研究了這些用詞，並在1999年7月16日作出的裁決中，就她在得出有關該兩項法案的意見時，如何詮釋這些用詞提出其觀點。范徐麗泰議員認為，無論她對這些詞語有何意見，這些意見只可視作指引，並應按每宗個案的情況考慮是否適用。<sup>66</sup>此項有關第51(3)及(4)條中用詞的詮釋，在其後的立法會主席裁決中亦有提述，現列舉其他例子加以詳述。

### "涉及"

11.48 某項法案是否受《議事規則》第51(3)及(4)條所圍制，很視乎"涉及"一詞在多大程度上採用狹義或廣義方式予以詮釋。這用詞是直接源自《基本法》第七十四條。根據政府在1999年獲請提供意見時所提出的觀點，"涉及"一詞應詮釋為"對有關事宜具有直接、間接、相應或附帶影響"。擬提出法案的兩位議員就上述意見提出異議。經考慮雙方的觀點後，范徐麗泰議員認為，為免某項法案受第51(3)及(4)條的範圍所圍制，該法案的執行不得對這些條文所訂明的其中一個或多個範圍造成實質性的影響。

### "公共開支"

11.49 關於《議事規則》第51(3)條中"公共開支"一詞，立法會主席范徐麗泰議員認為，該詞涵義在範圍上廣闊過"動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔"，亦即《議事規則》第31及57(6)條所訂的"由公帑負擔的效力"原則。依立法會主席之見，第31及57(6)條中關乎"由公帑負擔的效力"的規定是"自加"的限制，與第七十四條並不相關。如某項

---

<sup>66</sup> 范徐麗泰議員提述了白禮治勳爵(Lord Bridge)在*Re Smalley* [1985] AC 622一案中，就決定某一事項以英國《1981年最高法院法令》第29(3)條的規定而言，是否涉及循公訴程序的審訊所作出的論述，有關論述如下："如法定語言並不明確，即如此處的情況，那麼便沒有可能抽象地指明一項明確的測試，據以決定任何個案應如何界定，因此，必須按每宗個案的情況逐一考慮。"

法案的執行會導致公共開支有所增減，而所增減的公共開支款額為數可觀，而且龐大至她不可忽視，則該法案便涉及《議事規則》第51(3)條所指的公共開支。<sup>67</sup>

11.50 在考慮李卓人議員擬提出的《勞資關係(代表權、諮詢權及集體談判權)條例草案》時，立法會主席范徐麗泰議員採用了上述詮釋。立法會主席察悉政府估計員工方面的額外費用為每年2,330萬元，並認為此數額本身為數可觀，而其程度是她不可忽視。她認為李議員擬提出的法案涉及公共開支，因此不可提出。立法會主席於1999年7月19日作出的裁決載於**附錄11-B**。

11.51 當時亦提出了一些相關問題：沒有對政府施加採取行動的責任或義務的賦權條文，應否被視為涉及公共開支。一項在2001年2月作出的裁決<sup>68</sup>解釋，即使某項賦權條文容許政府酌情決定是否根據該條文行使權力，但這與就某些事務提出費用可能相當高昂的民事訴訟，而酌情行使權力赦免或減少囚犯的刑期並不相同，因後者不會導致為數可觀的公共開支。如有關的酌情權一經行使，將會導致數額可觀的費用，而其程度屬不可忽視，則該法案將被視為涉及公共開支。

11.52 至於所招致的額外公共開支要達到何種程度，才可被視為數額可觀及不能忽視，立法會主席曾鈺成議員於2010年6月25日作出的裁決可說明此問題。在2010年，立法會主席獲請就梁家騮議員提出的《2010年醫生註冊(修訂)條例草案》作出正式程序前的裁決。該擬議法案旨在加入條文，規定經營醫療執業業務的公司的過半數董事須為註冊醫生，藉以對這些公司作出規管。有關的擬議條文是以《牙醫註冊條例》(第156章)的類似條文為藍本。在評估法案對公共開支造成的財政影響時，立法會主席曾研究政府為得出其成本預算而作出的假設，並參考了第156章所訂類似條文實施後的實際經驗。他認為政府的假設難以接受，反而接納了梁議員的有關假設。根據梁議員的假

---

<sup>67</sup> 立法會主席在1999年7月19日就李卓人議員提出的《1998年僱傭(修訂)(第2號)條例草案》所作的裁決，第21段。

<sup>68</sup> 請參閱立法會主席在2001年2月12日就李華明議員及單仲偕議員所提《公平競爭條例草案》作出的裁決，第15(b)及21段，[http://www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/pre\\_rul/c010212.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/pre_rul/c010212.pdf)。

## 11. 立法程序

---

設，每年的額外經常成本估計約為21,600元，與衛生署在2010-2011財政年度的45億元開支預算比較，不可視為重大的數額。<sup>69</sup>

### "政府運作"

11.53 儘管政府提出在《議事規則》第51(3)條中，"政府"一詞應涵蓋政府的三權機關，即行政機關、立法機關及司法機關，立法會主席范徐麗泰議員在1999年7月19日所作的裁決<sup>70</sup>中表明，在有關條文的文意中，"政府"一詞明顯並不包括立法機關和司法機關。如她信納一項擬議法案的執行會對行政機關的架構和程序構成明顯影響，而有關影響的性質亦非暫時，她會認為該法案是涉及政府運作。

11.54 2007年1月，立法會主席范徐麗泰議員裁定蔡素玉議員擬提出的《2006年林區及郊區(修訂)條例草案》涉及政府運作。范徐麗泰議員在其裁決中表明，她接納法律顧問的意見，即在評估該條例草案對政府運作的影響時，她應考慮的關鍵問題是在實施該條例草案所載的新規定時，擬議新訂的法定要求會否令政府的組織結構有所改變，包括各政府部門之間的職責分配，以及各部門本身的程序或工作流程。由於該條例草案建議就在樹木保護區內進行的挖掘或建築工程，引入須向漁農自然護理署署長取得特別許可證的新法定要求，立法會主席認為這是額外的法定要求。這項建議顯然會改變現時在政府土地上進行挖掘或建築工程的程序，而有關影響亦非暫時性，因為該項額外的法定要求一旦獲得通過，便會一直有效，直至被修改或廢除為止。<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> 請參閱立法會主席在2010年6月25日作出的裁決，第12至16段，[http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/pre\\_rul/pre0625-ref-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/pre_rul/pre0625-ref-c.pdf)。立法會主席裁定，擬議的《2010年醫生註冊(修訂)條例草案》並不涉及公共開支或政府運作。然而，他裁定就《議事規則》第51(4)條而言，該法案涉及政府政策，在得到行政長官的書面的同意後方可提交。

<sup>70</sup> 請參閱附錄11-B(第24段)。

<sup>71</sup> 立法會主席在2007年1月18日作出的裁決(第35及36段、第44至47段)，[http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/pre\\_rul/pre0118-ref-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/pre_rul/pre0118-ref-c.pdf)。

11.55 2009年5月，立法會主席曾鈺成議員在考慮陳偉業議員擬提出的《2009年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》時，採用在前任立法會主席所作裁決中確立的同一原則。陳議員擬提出的條例草案，旨在將若干場所(已列明於有關條例的附表6第2部)實施禁煙的日期延遲兩年，即由原先的2009年7月1日延至2011年7月1日。政府指出，延長禁煙豁免期會對政府的程序造成明顯或實質的影響，因為政府將無法在豁免期延長期間執行禁煙規定。鑒於沒有資料證明政府的任何程序會如何受到影響，立法會主席並不認為擬議條例草案涉及政府運作。但由於擬議條例草案被立法會主席裁定為涉及政府政策，因而須取得行政長官的書面同意方可提出。<sup>72</sup>

11.56 立法會主席曾鈺成議員亦就上文第11.51段所述，由梁家驩議員提出的《2010年醫生註冊(修訂)條例草案》作出相若的裁決。儘管政府辯稱，為協助擬議條例草案的執行，若干工作程序或須予以修訂，然而立法會主席未見政府提供任何資料，顯示此舉將對行政機關的架構或程序造成明顯的影響。<sup>73</sup>

### "政府政策"

11.57 立法會主席范徐麗泰議員在其就鄭家富議員擬提出的《1999年僱傭(修訂)條例草案》的裁決中，對《議事規則》第51(4)條中"政府政策"一詞的涵義作出詮釋。該條文反映《基本法》第七十四條後半部的規定，訂明立法會主席如認為任何法案涉及政府政策，就該法案所作的預告須附有由行政長官對該法案的書面同意。根據立法會主席的裁決，《基本法》第七十四條所述的政府政策，是指由行政長官或行政長官會同行政會議根據《基本法》第四十八條第(四)項及第五十六條所決定的政策，包括在《基本法》實施以前、由前總督或總督會同行政局決定而仍然生效的政策。她又認為，政府政策或須通過

---

<sup>72</sup> 立法會主席在2009年5月11日作出的裁決，[http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/pre\\_rul/pre0511-ref-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/pre_rul/pre0511-ref-c.pdf)。

<sup>73</sup> 立法會主席在2010年6月25日作出的裁決，[http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/pre\\_rul/pre0625-ref-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/pre_rul/pre0625-ref-c.pdf)。

## 11. 立法程序

---

法例執行，因此法例中所反映的政策，亦屬《議事規則》第51(4)條所指的政府政策。在此情況下，政府官員根據獲行政長官轉授權力決定的政策，以及由獲委派官員在立法會或立法會的委員會中公布的政策，亦被視為政府政策，但仍在擬訂中的政策則不屬此列。

11.58 就鄭家富議員擬提出的《1999年僱傭(修訂)條例草案》而言，立法會主席察悉，政府已採取行動，以達致鼓勵勞資雙方進行商討的目的，而非如鄭議員所指，政府有意透過立法規管雙方的商討。由於此事已在鄭議員提交其擬議條例草案前的一次立法會會議上公布，她認為該條例草案涉及政府政策，須取得行政長官的書面同意方可提出。立法會主席的有關裁決載於**附錄11-C**。

11.59 自2001年以來，為提高香港銀行業市場的競爭力，個別議員提出多項銀行合併法案，擬提交立法會審議。雖然鼓勵香港銀行業透過併購活動進行整合是政府政策<sup>74</sup>，但這些議員提出的法案仍屬《議事規則》第51(3)及(4)條涵蓋的範圍，而議員每次均會要求立法會主席就有關法案作出正式程序前的裁決。在這一系系列銀行合併法案中，最先提交的兩項法案分別為2001年5月李國寶議員提出的《中國銀行(香港)有限公司(合併)條例草案》及吳亮星議員提出的《東亞銀行有限公司條例草案》。政府認為兩項條例草案均涉及政府在銀行合併、發行法定紙幣、課稅及租務管制方面的政策。經考慮立法機關法律顧問的意見後，立法會主席范徐麗泰議員認為，兩項條例草案均涉及有關管制銀行、以法團利潤抵銷虧損及租務管制的政府政策。這些政策已在相關的法例內反映。她裁定，有關條例草案必須得到行政長官的書面同意方可提交。李國寶議員及吳亮星議員其後取得行政長官的書面同意，並於2001年6月13日分別向立法會提交其條例草案。兩項條例草案均於2001年7月12日獲得通過。<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> 請參閱香港金融管理局總裁在2000年1月3日向財經事務委員會作出的簡報，<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/panels/fa/minutes/fa030100.pdf>。

<sup>75</sup> 立法會主席在2001年5月25日作出的裁決，[http://www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/pre\\_rul/r010525ac.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/pre_rul/r010525ac.pdf) 及[http://www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/pre\\_rul/r010525bc.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/pre_rul/r010525bc.pdf)。

11.60 至於一項旨在修訂現行法例的法案是否可能涉及政府政策，立法會主席范徐麗泰議員在2004年3月4日就李家祥議員擬提出的《2004年專業會計師(修訂)條例草案》所作的裁決中，作出了進一步的解釋。該擬議條例草案旨在透過更改香港會計師公會(下稱"公會")的名稱和成員結構，以加強對會計專業的規管，以及訂定專業會計師接受專業進修的條文。范徐麗泰議員在裁決中提到立法機關法律顧問的意見，即用以測試某項法案是否對政府所闡明的政府政策有實質影響所適用的尺度，並不是高至要求該法案必須對該政策有極重要的影響，也不是低至法案只是與該政府政策有細微的關係；以及一項法案若純粹旨在修訂條例，以處理一項政府政策所附帶的問題，並不涉及政府政策。由於規管會計專業是政府政策，而李家祥議員擬提出的條例草案旨在在公會理事會及其調查委員會加入由行政長官委任的業外人士，范徐麗泰議員裁定擬議條例草案涉及政府政策。<sup>76</sup> 李家祥議員其後取得行政長官的書面同意，並於2001年3月24日向立法會提交條例草案。該條例草案於2004年7月9日獲得通過。<sup>77</sup>

11.61 立法會主席曾鈺成議員在2013年2月22日就梁繼昌議員所提《2013年專業會計師(修訂)條例草案》的裁決中，重申其就陳茂波議員所提一項內容近乎完全相同的法案(該法案在2012年7月立法會會期中止之前未能完成相關程序)的裁決中提出的觀點。曾鈺成議員提到《專業會計師條例》是由當局提交的政府法案，並於1972年制定成為法例，以規管會計師專業。他亦察悉擬議條例草案中擬修訂的條文先前經政府作出修訂。他認為整項《專業會計師條例》清楚反映政府政策，而且他要考慮的是擬議修訂會否對政府政策造成實質影響。經審議擬議條例草案中的擬修訂條文細節後，立法會主席裁定該條例草案涉及政府政策。梁繼昌議員其後取得行政長官的書面同意，並在

---

<sup>76</sup> 立法會主席的裁決，[http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/pre\\_rul/pre0304cb3-ref-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/pre_rul/pre0304cb3-ref-c.pdf)。

<sup>77</sup> 其他被立法會主席認為涉及委任院校校董會成員的政府政策的議員條例草案，例子包括《2006年香港城市大學(修訂)條例草案》、《2008年香港科技大學(修訂)條例草案》及《2010年香港理工大學(修訂)條例草案》。請參閱立法會主席的裁決，[http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/pre\\_rul/pre0502cb3-ref-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/pre_rul/pre0502cb3-ref-c.pdf)、[http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/pre\\_rul/pre0529-ref-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/pre_rul/pre0529-ref-c.pdf) 及 [http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/pre\\_rul/pre1215-ref-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/pre_rul/pre1215-ref-c.pdf)。這些條例草案均獲立法會通過。

## 11. 立法程序

---

2013年4月26日提交條例草案。該條例草案在2013年10月30日獲得通過。

### "政治體制"

11.62 1997年11月，立法會主席范徐麗泰議員就李家祥議員可否提交一項法案的事宜作出裁決，有關法案旨在更改《立法會條例》(第542章)中的社會福利界功能界別的組成，只讓註冊社工在這功能界別內投票。她在裁決中認為，該法案所載的建議涉及政治體制。她的解釋是儘管按法案建議作出修訂的社會福利界功能界別的組成，並不違反香港特別行政區籌備委員會(下稱"籌委會")就產生第一屆立法會所作的決定，但有關建議涉及第一屆立法會的具體產生辦法。她認為要決定法案有否涉及《議事規則》所指的"政治體制"，所考慮的問題並不關乎法案有否抵觸《基本法》第六十八條及附件二及／或籌委會的決定；而是若法案的確涉及這些條文，便已涉及政治體制，因此應受《議事規則》的限制<sup>78</sup>。

### 立法程序

11.63 至於制定、修改和廢除法律的方式，立法會須根據《基本法》規定並依照法定程序行使此等職權。<sup>79</sup>《基本法》賦權立法會自行制定《議事規則》，而根據法院判決<sup>80</sup>，《議事規則》獲確認為藉以規管立法會制定、修改或廢除法律的方式的"法定程序"。1998年7月2日，第一屆立法會通過採納其《議事規則》，而《議事規則》一直被歷屆香港特區立法機關採用。《議事規則》訂立的立法程序，沿自1997年前《會議常規》的立法程序，與普通法司法管轄區的立法機關普遍採用的立法程序相若。雖然部分有關規定已有所改變，以確保符合

---

<sup>78</sup> 請參閱立法會主席在1997年11月11日致李家祥議員的函件中作出的裁決，[http://www.legco.gov.hk/yr97-98/chinese/pre\\_rul/971114.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr97-98/chinese/pre_rul/971114.pdf)。

<sup>79</sup> 《基本法》第七十三條第(一)項。

<sup>80</sup> 舉例而言，請參閱高等法院就梁國雄議員訴香港特別行政區立法會主席一案[2007]1 HKLRD387所作的判決，第7段。

《基本法》，以及切合提高透明度及問責性的新發展，但立法程序各項步驟的原則大致上保持不變。

### 刊憲及提交法案

11.64 議員或獲委派官員可隨時作出預告，表明有意提交法案。標準預告表格載於**附錄 11-D**。為符合《議事規則》第50(7)條的規定<sup>81</sup>，該預告須連同一份法案副本並附有摘要說明(以非專門性文字解釋法案的內容及目的)，送達立法會秘書辦事處。法案須以中文及英文提交，但如法案以一種法定語文提交，則預告須附有證明書，說明行政長官會同行政會議已指示該法案須以提交文本的語文提交。<sup>82</sup>只有在條例草案急須處理，而以兩種法定語文制定成為條例會引致不合理延遲的情況下，此指示方會獲得考慮。<sup>83</sup>

### *政府提交的法案*

11.65 就政府提交的法案而言，提交法案的預告通常於行政長官會同行政會議批准法案可提交立法會後才收到。若法案的性質屬迫切重要，而事先未經事務委員會討論，則通常會安排於行政會議舉行有關會議後，在切實可行範圍內盡快向相關事務委員會簡介法案。按照慣常做法，政府向立法會秘書作出提交法案的預告時，會發出立法會參考資料摘要，並隨附法案全文。立法會參考資料摘要接獲後，通常於提交法案預告當天，隨即發送給全體議員。

11.66 立法會秘書接獲提交立法會的法案後，須安排在憲報刊登該法案及摘要說明，除非立法會主席指示在該法案首讀之前不須在憲報刊登。<sup>84</sup>此一指示只會在例外情況下作出。法案一般於接獲預告之後緊接的星期五在憲報刊登。

---

<sup>81</sup> 《議事規則》第51(1)條。

<sup>82</sup> 《議事規則》第51(5)條。

<sup>83</sup> 《法定語文條例》(第5章)第4(3)條。

<sup>84</sup> 《議事規則》第52(1)條。

## 11. 立法程序

---

### 議員提交的法案

11.67 至於議員提交的法案，提交法案的議員在作出預告以表明擬提交法案前，理應已請立法會主席作出正式程序前的裁決，並就立法建議的細節諮詢有關事務委員會。然而，請立法會主席作出正式程序前的裁決及諮詢事務委員會，此等安排並非提交法案的先決條件。任何議員可隨時向立法會秘書作出預告，表明擬提交法案，但立法會主席如認為法案違反《議事規則》第51(3)或(4)條，有關法案不會獲列入立法會的議程。立法會主席如認為法案涉及政府政策，預告須附有行政長官對該法案的書面同意。<sup>85</sup> 預告並須附有由法律草擬專員簽署的證明書，以確定該法案符合第50條的規定及香港法例的一般格式。<sup>86</sup>

11.68 法案如屬《私人條例草案條例》(第69章)所界定的"私人條例草案"<sup>87</sup>，有關議員須附有由該議員簽署的證明書，說明該法案已連續兩期在憲報刊登，並已在每日在本港出版的中英文報章各一份各刊登廣告兩次，就該法案作出預告。<sup>88</sup> 如有關議員已這樣做，立法會秘書便無須安排在憲報刊登該法案。<sup>89</sup> 依據第69章第3(1)條，提交"私人條例草案"的議員須向庫務署署長繳交條例附表的指明費用。根據第69章第3(2)條，政務司司長如信納該法案的目的是《註冊受託人法團條例》(第306章)第2條所指的慈善目的，或該法案有助於某項政府措施的施行，可於法案發起人提出申請時豁免該項費用。

---

<sup>85</sup> 《議事規則》第51(4)條。

<sup>86</sup> 《議事規則》第51(1)及(2)條。

<sup>87</sup> "私人條例草案"是指符合以下條件的條例草案：主要是為個人、社團或法團的某些利益，而並非為公眾的利益，作出規定；及並非政府法案(《私人條例草案條例》(第69章)第2條)。

<sup>88</sup> 《議事規則》第51(6)條。

<sup>89</sup> 《議事規則》第52(1)(b)條。

### 負責法案的議員或官員

11.69 提交法案的議員(或官員)稱為負責該法案的議員(或官員)。如法案由多於一名議員聯名提出，一同簽署提交法案預告的議員須指定其中一人為負責法案的議員，而該負責議員須在提交法案的預告上如此示明。<sup>90</sup>《議事規則》內有關負責法案的議員的提述，亦適用於負責法案的官員。<sup>91</sup>

### 條文實質相同的法案

11.70 一如議案，如法案所載條文與另一法案實質相同，立法會主席可准許該法案列於立法會的議程內，惟該法案須符合提交法案的所有規定。然而，當立法會已在二讀某一項法案時作出決定，則載有與該項法案實質相同的條文的另一項法案，在同一會期內不得繼續進行立法程序，並須予撤回。<sup>92</sup>如某法案在二讀後被撤回，則另一項載有實質相同條文的法案可在同一會期內提交。<sup>93</sup>

11.71 不過，為施行《基本法》若干條文，相關條文已納入《議事規則》第51條(提交法案的預告)及第66條，訂明某項獲立法會通過的法案可發回立法會重議(《基本法》第四十九條)，而立法會拒絕通過的預算案或任何其他重要法案(《基本法》第五十條)可在同一會期內再予審議。當第一屆立法會的議事規則委員會在1999-2000年度檢討此事時，委員會決定應訂立機制處理發回立法會重議的法案，以及立法會於同一會期作出決定後重新提交的《撥款條例草案》。2000年6月22日，立法會通過有關《議事規則》第51條的修訂，以便相關法案可在同一會期重新提交。<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> 《議事規則》第51(8)條。

<sup>91</sup> 《議事規則》第51(9)條。

<sup>92</sup> 《議事規則》第51(7)(a)條。

<sup>93</sup> 《議事規則》第51(7)(b)條。

<sup>94</sup> 《議事規則》第51(7)(a)及51(7A)條。另請參閱議事規則委員會1999年5月至2000年6月的工作進度報告，第2.1至2.19段。

## 11. 立法程序

---

### 三讀程序

11.72 "三讀程序"一詞，是指一項法案經由立法會審議的3個階段。這程序是沿用自英國下議院在討論法案時的主要階段<sup>95</sup>，基本上包括下列程序：

- 首讀(沒有實質程序的正式階段)
- 二讀
- 委員會審議階段
- 報告階段及三讀(經常一併進行)

11.73 在香港特別行政區立法機關，"三讀程序"一般指在立法會及全體委員會進行的程序。在實際運作上，早在法案正式提交立法會之前，有關法案所載的建議已在事務委員會進行討論。當該法案正式提交立法會後，亦會由內務委員會及法案委員會(如有需要)展開討論，方再恢復二讀辯論。詳情見下文及**附錄11-E**所載的立法程序。

### 首讀

11.74 當立法會秘書將某法案的文本送交每名議員後，該法案隨即當作已提交立法會。<sup>96</sup> 法案簡稱須列入負責該法案的議員向立法會秘書所指定會議的議程內，以進行首讀。<sup>97</sup> 一經立法會秘書讀出法案簡稱，該法案即當作已首讀。法案首讀時，不得進行辯論。<sup>98</sup>

11.75 法案首讀後，立法會即當作已命令安排將法案進行二讀。這項安排最初於1968年的《會議常規》<sup>99</sup>內訂明，亦載於現行的《議事規則》第53(3)條。換言之，法案首讀及動議法案

---

<sup>95</sup> 在14世紀，三讀法案已成為下議院的慣常程序。"所有法案須經三讀及討論，且於3個不同日期進行，隨後才提出議題。"引述自 *Sir Gilbert Campion (1950) An Introduction to the Procedure of the House of Commons*，第22頁。

<sup>96</sup> 《議事規則》第52(2)條。

<sup>97</sup> 《議事規則》第53(1)條。

<sup>98</sup> 《議事規則》第53(2)條。

<sup>99</sup> 1997年前立法機關的《會議常規》第41(3)條。

二讀議案會於同一立法會會議上進行。負責法案的議員或官員無須就二讀議案另作預告。

### 二讀

11.76 法案經首讀後，立法會即須進入二讀階段，負責該法案的議員或官員會被叫喚動議"現即二讀法案"的議案。根據《議事規則》第54(3)條，辯論的範圍為該法案的整體優劣及原則。如議員提交的法案須根據《議事規則》第51(4)條示明行政長官的書面同意，立法會主席須先請有關官員確認有關示明，然後負責法案的議員才可獲准動議二讀的議案。<sup>100</sup>有關的同意一經示明，須記錄在會議紀要內。<sup>101</sup>

11.77 議員不得動議修正"現即二讀法案"的議案。根據《議事規則》第54(4)條，在負責法案的議員或官員就議案發言，解釋法案的主旨後，辯論須中止待續，法案其後交付內務委員會處理。然而，任何議員可無經預告而動議辯論無須中止待續。如立法會通過該項議案，立法會隨後須就二讀法案進行辯論。

11.78 儘管《議事規則》未作明文規定，《議事規則》第54(4)條下的"二讀辯論無須中止待續"議案，不受根據《議事規則》第40條動議的中止待續議案所規限。在1992年以前，《會議常規》尚未訂立現行第54(4)條的條文，當時的做法是，在負責法案的議員於二讀時發言後，該議員會動議辯論中止待續，使法案可交付當時的立法局內務會議，以決定應否成立專案小組研究有關法案。立法局在1991至1992年就委員會制度進行的一次重大檢討中決定，所有前行政立法兩局議員辦事處(下稱"兩局議員辦事處")轄下的委員會，包括立法局內務會議(其後成為內務委員會)及專案小組(其後成為法案委員會)，應作為立法局的委員會。為免每次均須動議將二讀辯論中止待續的議案，當時訂定了一項新條文，規定除非立法局就議員無經預告而動議的一項議案另有命令，否則辯論將當作中止待續，而法案則交付內務委員會處理。這項條文獲通過納入《議事規

---

<sup>100</sup> 《議事規則》第54(1)條。

<sup>101</sup> 《議事規則》第54(2)條。

## 11. 立法程序

---

則》，並成為現行第54(4)條。換言之，第54(4)條本身是根據《議事規則》第40條將辯論中止待續的推定條文。

11.79 將二讀辯論中止待續及把法案交付內務委員會處理的推定條文，並不適用於《撥款條例草案》。就《撥款條例草案》而言，立法會主席可將載有政府服務的財政需求詳情的預算案，在全體委員會審議《撥款條例草案》前，交由財務委員會審核。<sup>102</sup>有關立法會財政程序的詳情會在第12章中闡述。

### 交付內務委員會處理

11.80 在法案交付內務委員會後，內務委員會下次會議的議程會加入一個相關項目，而該次會議通常在立法會會議舉行後同一星期的星期五舉行。為有助議員討論，立法會秘書處法律事務部會就法案擬備報告，當中包括簡介法案的目的、背景、主要條文、法律效力和擬生效日期，並載有由相關事務委員會秘書擬備的說明，概述政府當局對事務委員會作出的諮詢。<sup>103</sup>在內務委員會會議上，法律顧問亦會就法案的法律及草擬範疇，或有否任何法律或草擬的事宜須作進一步研究提供意見。內務委員會須表明是否支持法案恢復二讀辯論，或應否成立法案委員會研究法案。內務委員會亦可決定延至下次會議才作出決定，以待法律事務部就法案的法律和草擬事宜再作報告。<sup>104</sup>

### 成立法案委員會

11.81 是否須要成立法案委員會，由內務委員會決定，但若無議員提出異議，大多會成立法案委員會。若有議員提出異議，內務委員會主席會請議員發表意見，並將該議題付諸表決。在成立法案委員會時，內務委員會主席會請擬加入該法案委員會的議員舉手示意，而該等議員中排名最先者將負責召開該法案委員會的首次會議。在內務委員會會議之後，秘書處亦會向全體議員(立法會主席除外)發出通告，邀請議員加入該法案委員

---

<sup>102</sup> 《議事規則》第54(4)及71(11)條。

<sup>103</sup> 按照一貫安排，所有重要的立法建議應先由負責相關政策的事務委員會討論，才正式提交立法會審議。

<sup>104</sup> 請參閱《內務守則》第20(g)條。

會。議員如欲加入該法案委員會，可於該法案委員會秘書通知的限期前，將回條交回秘書處。<sup>105</sup>

11.82 根據《議事規則》第76(3)條，每一法案委員會須由不少於3名委員(包括主席)組成，因此，如在限期過後，示明加入法案委員會的議員人數少於3人，便須向內務委員會匯報此事。

### 法案委員會的輪候制度

11.83 將法案交付法案委員會的時間及次序，由內務委員會決定。內務委員會在作出決定時，可考慮當時根據《議事規則》第54(4)條交付的其他法案的數目及相對優先次序，並可隨時更改任何有關決定。<sup>106</sup>

11.84 根據《內務守則》第21條，法案委員會在同一時間運作的數目最多只限16個。<sup>107</sup> 當已成立的法案委員會數目超過16個，輪候制度便會自動實施。在正常情況下，輪候名單上的法案委員會按有關法案提交立法會的先後次序排列。如政府要求讓研究某項政府法案的法案委員會優先展開工作，內務委員會會考慮政府提供的資料、法律顧問給予的意見、運作中的法案委員會的工作進度，以及該法案與輪候名單上其他法案的相對急切程度等，然後決定有關法案委員會是否應獲得優先處理。<sup>108</sup> 若內務委員會答允該項要求，研究議員法案的法案委員會在輪候名單上的次序不會因此而受影響。在決定某議員法案應否優先展開工作時，亦採用同一原則，而輪候名單上的政府法案次序並不會受到影響。<sup>109</sup>

11.85 在一些情況下，鑒於正輪候展開工作的法案委員會名單有時頗長，議員或會要求改由事務委員會或小組委員會研究某項法案，理由是該法案相對簡單但性質急切，而須解決的事宜似乎不太複雜。儘管內務委員會可酌情決定應如何研究交付其

---

<sup>105</sup> 《內務守則》第21(c)條。

<sup>106</sup> 《議事規則》第75(5)條及《內務守則》第20(g)條。

<sup>107</sup> 同時運作的法案委員會限額於1994年由內務委員會訂定。

<sup>108</sup> 《內務守則》第21(f)及20(g)條。

<sup>109</sup> 《內務守則》第21(f)條。

## 11. 立法程序

---

處理的法案<sup>110</sup>，但內務委員會從未接納此類性質的要求。內務委員會一直嚴格遵循《議事規則》所載各類委員會的分工。有關內務委員會如何把法案交付法案委員會，以及法案委員會如何向內務委員會匯報其工作的機制，在《議事規則》內已清楚載明，並由《內務守則》加以補充。任何偏離常規安排的做法，或會導致立法會不同委員會的角色混淆不清。儘管如此，內務委員會在決定應否成立法案委員會前，亦會考慮其他替代做法，例如透過法律事務部以書面列出對有關法案的疑問，並向政府索取資料。<sup>111</sup>

11.86 法案委員會完成工作後，所騰空的名額可供輪候名單上的下一個法案委員會展開工作。任何法案委員會倘決定暫時擱置法案的研究工作，應通知內務委員會，由內務委員會決定輪候中的下一個法案委員會應否展開工作。至於暫時擱置工作的法案委員會，通常須待另有名額騰空時，方可重新展開其研究工作。<sup>112</sup> <sup>113</sup> 根據《議事規則》第75(6)條，內務委員會與有關法案委員會磋商後，可決定該法案委員會須完成研究該法案的日期。內務委員會亦可隨時在與該法案委員會磋商後，更改所決定的日期。<sup>114</sup>

### 法案委員會研究法案

11.87 法案委員會的程序載於《議事規則》第76條，而法案委員會的職權範圍載於第76(7)條，當中規定法案委員會須研究所獲交付法案的整體優劣、原則及詳細條文，亦可研究與該法案

---

<sup>110</sup> 《議事規則》第75(4)條。

<sup>111</sup> 就《2011年銀行業(修訂)條例草案》而言，在內務委員會決定無須成立法案委員會以研究該條例草案，並且不反對條例草案恢復二讀辯論後，一名議員對該條例草案提出關注。內務委員會請有關議員透過法律事務部與政府跟進其關注事項，以及在該條例草案進行二讀辯論時表達其關注。內務委員會其後察悉，政府已就該名議員對法案的關注事項，向法律事務部作覆。

<sup>112</sup> 《內務守則》第21(g)條。

<sup>113</sup> 2001年3月2日，內務委員會同意《2000年稅務(修訂)條例草案》委員會可暫時擱置條例草案的研究工作，待政府就法案委員會所指出的問題作出回應，而其名額將分配予輪候名單上的另一法案委員會。2003年10月24日，內務委員會察悉，政府確定已準備就緒，可與該法案委員會恢復討論，遂同意向該法案委員會編配尚餘名額，讓其重新展開工作。

<sup>114</sup> 《議事規則》第75(6)條。

有關的任何修正案。內務委員會可就法案委員會的程序提供指引，有關規定載於《內務守則》。<sup>115</sup> 概括而言，法案委員會須按照下列方式行事：

- (a) 法案的審議工作應從速進行，並盡可能在3個月內完成；若需要超過3個月進行研究，主席應向內務委員會報告<sup>116</sup>；
- (b) 在首次會議上當選的主席有責任密切監察審議工作的進度。若須暫時擱置法案的研究工作，應向內務委員會提交報告<sup>117</sup>；
- (c) 法案委員會的會議須公開舉行，但主席按照委員會的決定命令不公開舉行者除外。<sup>118</sup> 所有須由法案委員會決定的事宜，須以參與表決的委員贊成者及反對者的過半數決定<sup>119</sup>；
- (d) 在商議過程中，法案委員會可建議對法案的若干條文或附表作出修訂。如該等擬議修正案獲法案委員會過半數委員通過，有關修正案會由主席或法案委員會所決定的任何委員，以其名義代表法案委員會動議；
- (e) 法案委員會在完成研究所獲交付的法案後，須盡快通知內務委員會，以及以書面告知內務委員會法案委員會商議的結果，並視乎情況說明其多數委員及少數委員的意見，以及法案委員會是否支持該法案。<sup>120</sup> 如須急切恢復法案的二讀辯論，但又未能趕及在作出恢復二讀辯論預告的限期前，向內務委員會提交書面報告，主席可先向內務委

---

<sup>115</sup> 《議事規則》第75(8)條。

<sup>116</sup> 《內務守則》第21(h)條。

<sup>117</sup> 《內務守則》第21(i)條第(iv)款。

<sup>118</sup> 《議事規則》第76(6)條。

<sup>119</sup> 《議事規則》第76(8)條。

<sup>120</sup> 《議事規則》第76(9)條及《內務守則》第21(j)條。

## 11. 立法程序

---

員會作口頭報告，然後盡早提交書面報告，例如在下次內務委員會會議上提交；<sup>121</sup>

- (f) 內務委員會可討論法案委員會就某法案進行商議的結果，以便向委員提供資料，為恢復該法案在立法會二讀辯論作好準備。法案委員會的商議結果，包括由法案委員會主席或委員代表委員會就法案提出的任何修正案，無論在立法會、全體委員會或內務委員會中，對任何議員均無約束力；<sup>122</sup>
- (g) 在一些情況中，並非法案委員會委員的議員可就法案提出問題，或告知內務委員會他們有意就有關的法案動議修正案。如該等修正案未經法案委員會研究，而時間上容許的話，內務委員會可向法案委員會建議舉行多一次會議，以便在恢復二讀辯論前研究所提出的擬議修正案。然而，議員會獲提醒一點，就是已充分商議的事項不能重新展開討論。<sup>123</sup> 議員理應於較早階段在法案委員會中提出其擬議修正案，以作討論，以便法案委員會適當研究法案及任何就法案提出的擬議修正案；
- (h) 經內務委員會討論其商議結果後，法案委員會須向立法會提交報告，並安排報告在有關法案恢復二讀辯論的同一會議上提交。<sup>124</sup> 法案委員會主席或任何委員會獲立法會主要許可後，可在有關法案恢復二讀辯論開始之時，就該報告向立法會發言，並會在經恢復的辯論中首先發言。<sup>125</sup> 然而，如法案恢復二讀辯論的目的是為了宣布撤回該法案，則有關法案委員會主席或任何委員獲立法會主席許可後，可在該報告提交立法會省覽時向立

---

<sup>121</sup> 《法案委員會主席手冊》第8.18段。

<sup>122</sup> 《議事規則》第76(10)條。

<sup>123</sup> 《內務守則》第21(i)(iii)條。

<sup>124</sup> 《議事規則》第76(9)條及《內務守則》第21(1)條。

<sup>125</sup> 《內務守則》第21(k)、(m)及(o)條。

法會發言。<sup>126</sup> 就此向立法會作出的發言，並不受限於15分鐘的發言時限；<sup>127</sup>

- (i) 若無跡象顯示某法案將在有關的法案委員會完成工作後的一段合理時間內恢復二讀辯論，法案委員會可決定向立法會提交書面報告。法案委員會主席或法案委員會的任何委員可根據《議事規則》第21(3)條(文件的提交)請求立法會主席批准其向立法會發言；<sup>128</sup> 及
- (j) 經法案委員會研究的法案一旦獲立法會通過，或內務委員會決定解散有關的法案委員會時，該法案委員會即告解散。<sup>129</sup>

### 恢復法案二讀辯論的預告

11.88 在法案委員會完成工作後，內務委員會便會討論該法案是否繼續在立法會進行其他程序。內務委員會並非要決定支持法案與否，而是決定是否支持按負責該法案的議員或官員的要求，在某次立法會會議上恢復法案二讀辯論。《議事規則》第54(5)條已訂定機制及時限，以便安排在作出恢復二讀辯論的預告前，尋求內務委員會的支持。<sup>130</sup> 然而，在程序上，負責該法案的議員或官員亦可隨時在恢復二讀辯論當天不少於12整天前，向立法會秘書作出預告，或在立法會主席酌情免卻該預告時，在少於12整天前作出預告。<sup>131</sup>

11.89 根據《議事規則》第54(5)條，法案不得早於內務委員會會議後9整天恢復辯論。在理解這項規定時須注意的背景是，立法會於星期三舉行會議，而內務委員會則於星期五舉行會議，研究在立法會會議上處理的事項。當法案委員會於星期五向內務委員會匯報其商議工作後，法案最早可於該次內務委員

---

<sup>126</sup> 《內務守則》第21(n)條。

<sup>127</sup> 《內務守則》第21(p)條。

<sup>128</sup> 《內務守則》第21(q)條。

<sup>129</sup> 《內務守則》第21(r)條。

<sup>130</sup> 另請參閱附錄10-A的備註。

<sup>131</sup> 《議事規則》第54(5)(d)條。

## 11. 立法程序

---

會會議後的第二個星期三恢復二讀辯論。《議事規則》第54(5)(c)條確已提供彈性，讓內務委員會建議在下一次立法會會議(即緊接內務委員會的會議後的星期三)恢復該法案的二讀辯論，惟須獲立法會主席許可，而恢復二讀辯論的預告則最遲須在該次內務委員會會議後兩整天內作出<sup>132</sup>。

11.90 如內務委員會決定建議法案在多於9整天後才可恢復二讀辯論，則根據《議事規則》第54(5)(b)條，法案不得早於該次內務委員會會議後12整天恢復辯論。換言之，法案最早只可在上述內務委員會會議後的第三個星期恢復辯論。

11.91 《議事規則》第54(5)條亦規定，負責法案的議員或官員在與內務委員會主席磋商後，才可向立法會秘書作出恢復二讀辯論的預告。由於這是確認法案可在立法會繼續進行其他程序的重要一步，《議事規則》於2003年加入新訂的第54(5A)條，讓負責法案的議員或官員在內務委員會主席因不在香港或其他理由而未能與其磋商時，可與內務委員會副主席磋商。

### 恢復法案的二讀辯論

11.92 根據《議事規則》第54(7)條，立法會主席會先請就法案委員會研究法案的工作作出報告的議員(通常是法案委員會主席)，在經恢復的辯論中發言，而其他議員隨後會按第8章所述方式輪流發言<sup>133</sup>。辯論內容會圍繞法案的整體優劣及原則。當所有擬發言的議員皆已發言後，立法會主席會請負責法案的議員或官員作出回應，並提出"法案予以二讀"的待決議題進行表決。如議案被否決，便不得再就該法案進行其他程序。<sup>134</sup> 如二讀法案的議案獲立法會通過，該法案即告付委予全體委員會，除非立法會或立法會主席根據《議事規則》第55條命令或指示將該法案付委予一個專責委員會。

---

<sup>132</sup> 《議事規則》第54(5)(e)條。

<sup>133</sup> 第8章第8.9至8.10段(關於發言次序)；第8.16段(關於發言時間)。

<sup>134</sup> 《議事規則》第54(8)條。

11.93 如恢復二讀辯論的目的是為了撤回或押後處理法案，負責法案的議員或官員應在作出恢復二讀辯論的預告中述明該目的，以便立法會主席請他在開始恢復辯論時作出該項宣布，並隨其意願就與撤回或押後處理該法案有關的事宜發言。<sup>135</sup> 該等發言不容辯論，而在負責法案的議員或官員宣布撤回或押後處理該法案後，亦不會請其他議員發言。<sup>136</sup>

### 全體委員會審議階段 —— 法案付委予全體委員會或專責委員會

11.94 按照香港立法機關的慣常安排，法案在二讀後會付委予全體委員會，但《議事規則》第55條亦有條文，訂明法案可付委予一個專責委員會。自1858年以來的另一慣常安排是，全體委員會(成員與立法會相同)在法案二讀後會即時舉行會議，讓法案在二讀階段結束後即時進入全體委員會審議階段，而兼任全體委員會主席的立法會主席會隨即宣布立法會成為全體委員會或回復為立法會。

11.95 《議事規則》第55條訂有條文，讓立法會在議員未經預告而動議議案時，將法案付委予一個專責委員會，或在立法會主席認為該法案會特別惠及或影響某人、某社團或某法團時，指示將該法案付委予一個專責委員會。《議事規則》第55條的條文是採納自以往的《會議常規》相關條文，當中反映的情況是，只有常設委員會及專責委員會可對法案展開詳細研究工作。<sup>137</sup> 隨着兩局議員辦事處在1970年代初成立條例草案專案小組後，已不再需要把法案交付專責委員會處理，而條例草案委員會更於1992年成為立法局的正式委員會。儘管如此，立法會

---

<sup>135</sup> 《議事規則》第64條。

<sup>136</sup> 一個例子是，政府在2012年2月8日提交《2012年立法會(修訂)條例草案》後，於2012年2月22日的立法會會議上撤回《2011年立法會(修訂)條例草案》，以釋除社會對後一條例草案所載建議的疑慮。《立法會議事錄》，第4276至4278頁。

<sup>137</sup> 立法會上次把法案交付專責委員會處理，是在1968年3月27日向立法局作出報告的《1968年撥款(1968-69)條例草案》。在1985年，《1985年商業罪案審訊條例草案》中提出的原則及事宜，交付一個專責委員會研究(根據現行為第78(1)條的規定)。雖然該條例草案押後處理，其後並在當局按專責委員會的建議提交《1988年複雜商業罪行條例草案》後被撤回，但原本的條例草案因重要理由而未有付委予專責委員會，而此規則根據《議事規則》第56(1)條至今仍然適用，即專責委員會只可討論獲付委法案的細節，不得討論其原則。

## 11. 立法程序

---

仍然保留將法案付委予專責委員會的做法，讓立法會或立法會主席在其認為合適的情況下可彈性採用另一安排。

11.96 獲付委某法案的任何全體委員會或專責委員會，只可討論該法案的細則(即條文及附表)，不得討論其原則。此委員會有權對法案的條文及附表作出修正(包括加入新條文及新附表)，但修正案必須與法案的主題有關。<sup>138</sup>

### 全體委員會的程序

11.97 在全體委員會會議上，全體委員會主席須就"下述各條文納入本法案"的附帶議案<sup>139</sup>提出待議議題，並指示立法會秘書讀出各條文的編號。任何條文的編號(或一組條文的多個編號)一經讀出，將該條文(或該組條文)納入該法案的待議議題即當作已提出。<sup>140</sup>若某條文有擬議修正案，修正案的動議人應在命令將該條文納入該法案的待議議題提出後，才動議其修正案。上述程序亦適用於附表的修正案。任何委員(包括負責法案的議員或官員)均可對法案動議修正案，惟須符合《議事規則》第57條的規定。有關對法案提出修正案的詳情，在下文第11.112至11.133段再作闡明。

11.98 在全體委員會會議上，審議法案文本的次序基本如下：

- 條文
- 新條文
- 附表
- 新附表
- 弁言(如有的話)
- 法案名稱(如因對法案作出修正而須將法案名稱加以修正)

---

<sup>138</sup> 《議事規則》第56條。

<sup>139</sup> 請參閱第10章有關附帶議案的第10.11至10.13段。"下述各條文納入本法案"的附帶議案是從屬於有關法案的議案，而法案為實質提案。

<sup>140</sup> 《議事規則》第58(1)條。

11.99 嚴格來說，在審議法案條文時，應就各條文分別讀出其編號和提出獨立的附帶議案，待處理完一項條文後才處理下一項條文。然而，為節省時間及避免議論重複，全體委員會主席可提出"下述各條文納入本法案"的附帶議案，以涵蓋多項條文和互有關連的修正案，並准許同時討論該等條文和修正案。<sup>141</sup> 全體委員會主席如認為必要或較合理，亦可更改審議新條文和附表次序。按照一貫做法，全體委員會會先處理沒有修正案的條文，然後再處理其他條文。某項或多項條文的編號一經讀出，即相關的待議議題當作已提出後，全體委員會主席會請已就修正該條文或該等條文作出預告的委員，按議程所載的次序動議其修正案，詳情一如下文所述。委員和獲委派官員可就該等條文及修正案發言多於一次<sup>142</sup>，惟他們不得提出無關的事宜，或冗贅煩厭地重提本身或其他委員在討論中提出的論點<sup>143</sup>。如沒有其他委員想發言，又或如討論曠日持久地進行而全體委員會主席已就全體委員會階段的時限作出時間分配命令<sup>144</sup>，則在討論時間告終時，該附帶議案將付諸表決。

11.100 如"下述各條文納入本法案"的附帶議案所涵蓋各條文的修正案，全部不獲全體委員會通過，全體委員會主席須將議題付諸表決。若某條文經作修正，立法會秘書便會按指示再次讀出該條文的編號，並在條文編號前加入"經修正的"一詞。"經修正的條文納入本法案"的待議議題，即當作已提出。<sup>145</sup> 如議題獲得通過(無論所提述的是原有條文或經修正的條文)，該條文(或經修正的條文)即納入該法案。如議題被否決，該條文即被剔除而不獲納入該法案。<sup>146</sup>

---

<sup>141</sup> 《議事規則》第58(2)條。

<sup>142</sup> 《議事規則》第38(1)(a)條。

<sup>143</sup> 《議事規則》第45(1)條。

<sup>144</sup> 請參閱第8章第8.34至8.36段。

<sup>145</sup> 《議事規則》第58(1)條。

<sup>146</sup> 例子包括在2008年7月9日的立法會議議上被否決的《種族歧視條例草案》第58條，立法會議事錄，第7352至7353頁，以及在2010年7月15日的立法會議議上被否決的《最低工資條例草案》第5部的標題及第18條，立法會議事錄，第7990至8023頁。

## 11. 立法程序

---

11.101 在法案全部原有條文(無論經修正與否)處理完畢後，便會審議新條文。<sup>147</sup> 委員可對新條文動議修正案，但該等修正案只可在新條文業經二讀後提出。在全體委員會會議上，新條文的分條標題一經立法會秘書讀出，該新條文即當作已首讀。全體委員會主席隨後須提出"將此條文二讀"的待議議題。議題如獲通過，則可提出新條文的擬議修正案。全體委員會主席可命令就新條文及其擬議修正案進行合併辯論。各項修正案(如有的話)繼而會付諸表決。最後提出的待議議題為"本法案增補此條文(或經修正的條文)"。<sup>148</sup> 在待議議題提出前，新條文的動議人可隨時撤回該擬議條文，或如該待議議題已提出但未付諸表決，則可在沒有委員提出反對並獲全體委員會許可的情況下，予以撤回。

11.102 在法案全部條文和新條文處理完畢後，便會審議各附表，除非全體委員會主席已根據《議事規則》第58(2)條決定更改審議次序，藉以提高委員就互有關連的條文、附表和修正案進行討論的效率。處理附表的程序與處理條文者相同，而處理新附表的程序與處理新條文者相同。<sup>149</sup> 在待議議題提出前，新附表的動議人可隨時撤回該擬議附表，或如該待議議題已提出但未付諸表決，則可在沒有委員提出反對並獲全體委員會許可的情況下，予以撤回。

11.103 如法案載有弁言，則在法案全部條文及附表和新條文及新附表處理完畢後，才會審議弁言，並提出"此為本法案的弁言"的待議議題。除因先前對法案作出修正以致必須修正弁言外，否則便不得就弁言提出修正案。在修正案處理完畢後，該議題將付諸表決。<sup>150</sup>

11.104 法案名稱與弁言的情況相若，除因對法案的實效條文作出修正以致必須修正法案名稱外，否則便不得就法案名稱提出修正案。該等修正案須在完成處理法案的程序時作出。至於將

---

<sup>147</sup> 《議事規則》第58(5)條。

<sup>148</sup> 《議事規則》第58(6)條。

<sup>149</sup> 《議事規則》第58(7)條。

<sup>150</sup> 《議事規則》第58(8)條。

法案的名稱(或該經修正的名稱)納入該法案，便無須為此提出待決議題，而任何就法例制定程式的待決議題亦不得提出。<sup>151</sup> 法案成為法律後所引稱的名稱內提述的年份或任何數字，可由法律草擬專員作出更改。<sup>152</sup>

### 向立法會就法案作出報告

11.105 全體委員會於完成審議法案的所有程序後，須回復為立法會。《議事規則》第58(12)條規定，議員須就經修正或無經修正的法案(視屬何情況而定)，向立法會作出報告。根據第59條，全體委員會作出報告後，立法會即當作已命令將該法案進行三讀，而會議紀要內須記錄立法會作出此項命令。三讀議案無須作出預告。按照立法會一貫慣例，凡全體委員會獲交付一項法案，全體委員會主席須宣布有關審議法案的所有程序已完成。他不會叫喚議員就法案作出報告。全體委員會隨即回復為立法會，而立法會主席(他同時亦以全體委員會主席的身份主持會議)宣布立法會進行該法案的三讀程序。

11.106 如有法案付委予一個專責委員會，該專責委員會須按照《議事規則》第79條所訂程序，採取與全體委員會相同的方式，根據《議事規則》第58條的規定研究法案。<sup>153</sup> 任何獲專責委員會核准的法案修正案，須反映在經修正的法案全文內，並隨附於專責委員會報告作為其一部分印載。<sup>154</sup> 該報告須提交立法會省覽<sup>155</sup>，而專責委員會主席須動議議案，請立法會採納專責委員會就該法案提交的報告。<sup>156</sup> 如該議案未經修正而獲通過，立法會即當作已命令將該法案進行三讀，而會議紀要內須記錄立法會作出此項命令。法案三讀無須作出預告。<sup>157</sup> 然而，任何議員均可於議案後加入以下字句："但須將該法案(全部或部分)再付委予全體委員會"。如該議案獲立法會通過，有關法

---

<sup>151</sup> 《議事規則》第58(9)條。

<sup>152</sup> 《議事規則》第58(10)條。

<sup>153</sup> 《議事規則》第60(1)條。

<sup>154</sup> 《議事規則》第60(2)條。

<sup>155</sup> 《議事規則》第60(3)條。

<sup>156</sup> 《議事規則》第61(1)條。

<sup>157</sup> 《議事規則》第61(2)條。

## 11. 立法程序

---

案即告再付委，而立法會則須立即轉變為全體委員會審議該法案。<sup>158</sup>

### 法案再付委

11.107 如專責委員會已作報告的法案整條再付委，全體委員會須根據《議事規則》第58條的規定(即上文第11.97至11.104段所述程序)，研究法案。如再付委的只是該法案中的一部分、或某擬議新條文或擬議新附表，則全體委員會僅須審議再付委的事項，但如立法會主席認為將法案整條再付委全體委員會研究屬必要或可取則除外。<sup>159</sup>

11.108 全體委員會完成審議再付委的法案的所有程序後，須回復為立法會，並由負責該法案的議員或官員就該再付委並經修正(或未經修正)的法案，向立法會作出報告。<sup>160</sup>負責法案的議員以上述方式就再付委的法案作出報告後，除非該負責議員或官員表示希望押後三讀，否則立法會須隨即進行該法案的三讀程序。<sup>161</sup>

### 三讀

11.109 開始進行三讀時，立法會主席會叫喚負責法案的議員或官員動議"三讀並通過法案"的議案，繼而就議案提出待議議題，請議員就議案進行辯論，但《撥款條例草案》則除外。就《撥款條例草案》進行三讀程序時，立法會不會提出修訂或進行辯論，而直接進行表決。

11.110 法案二讀辯論是關乎法案的整體優劣及原則，而全體委員會審議階段的辯論是關於法案各項細則，但有關法案三讀議案的辯論，則僅限於法案(或如有修正，經修正的法案)的內容，議員不可動議修正該議案。<sup>162</sup>然而，立法會主席如認為法案中

---

<sup>158</sup> 《議事規則》第61(3)及(4)條。

<sup>159</sup> 《議事規則》第62(1)及(2)條。

<sup>160</sup> 《議事規則》第62(3)條。

<sup>161</sup> 《議事規則》第62(4)條。

<sup>162</sup> 《議事規則》第63(1)條。

錯誤或疏忽出錯之處並非屬技術性質，在法案頒布成為法例後法律草擬專員甚難加以更正，經他許可，立法會可對有關的錯誤或疏忽出錯之處作出草擬修正。<sup>163</sup> 此等修正案<sup>164</sup> 須在立法會主席提出三讀該法案的待決議題之前提出，且不得提出實質的修正。<sup>165</sup>

11.111 三讀法案的議案獲得通過後，立法會秘書須讀出該法案的簡稱，並在該法案末端寫上"由香港特別行政區立法會於今天通過"，並註明日期。<sup>166</sup> 如該議案遭否決，即不得就該法案再進行任何程序。<sup>167</sup> 立法會秘書須在立法會通過的每一條法案的一份文本上簽署核證其為真確本，並將之呈交行政長官簽署。<sup>168</sup>

### 法案修正案

#### 法案修正案的預告

11.112 提出法案修正案前須作出預告。動議法案修正案的預告，須於全體委員會審議該法案當天不少於7整天前作出；倘無如此作出預告，除獲全體委員會主席(即立法會主席)許可外，不得動議對法案作出修正。<sup>169</sup> 由於就新條文及新附表提出修正案，亦須於全體委員會審議有關法案當天不少於7整天前作出預告，立法會主席可准許提出修正案的議員給予較短時間的預告。<sup>170</sup>

---

<sup>163</sup> 《法例發布條例》(第614章)第4部第11至14條，以及該條例第17條規定，律政司司長有權對香港法例作出編輯修訂及修正。

<sup>164</sup> 根據厄斯金梅(2011年)(第24版)所述，在英國下議院，在法案三讀的程序中，只可就法案提出口頭修正，第595頁。

<sup>165</sup> 《議事規則》第63(2)條。

<sup>166</sup> 《議事規則》第63(3)條。

<sup>167</sup> 《議事規則》第63(4)條。

<sup>168</sup> 《議事規則》第65條。

<sup>169</sup> 《議事規則》第57(2)條。

<sup>170</sup> 立法會主席裁定梁國雄議員就《2014年撥款條例草案》提出的909項序列修正案不合乎規程，但給予許可讓梁議員可免卻預告，提出該909項不獲接納的序列修正案中的232項。在另一個案中，當一名議員就《2013年印花稅(修訂)條例草案》動議的修正案獲全體委員會通過後，立法會主席准許負責該法案的官員無須作出所需預告而就法案動議相應修正。

## 11. 立法程序

---

### 法案修正案的格式

11.113 香港立法機關沿用普通法司法管轄區的議會對法案作出修正的一般做法。修正案的預告應按擬議修正的法案條文的順序列明擬議修正案。與對議案<sup>171</sup>作出修正的做法相若，議員可刪除一字或多字，在條文或附表或在條文及附表加插一字或多字。<sup>172</sup> 議員亦可在法案加入新條文及新附表。<sup>173</sup> 一般來說，刪去某些字以加插其他字的修正案，須較僅加插其他字或加入新條文及新附表的修正案獲優先處理。<sup>174</sup> 如議員就同一條文動議兩項或更多的修正案，須依循《議事規則》第34(5)條的原則，即全體委員會主席須按條文中擬修正的字句的先後次序，順序叫喚修正案動議人；如對此次序有疑問，則由全體委員會主席決定叫喚修正案動議人的次序。全體委員會主席亦會考慮《議事規則》第30(4)條，以決定辯論實質相同的修正案的次序，亦即最早作出預告而未有撤回該預告的議員須動議修正案，但負責有關法案的議員或官員可較先動議修正案。雖然某些議會，例如英國及加拿大國會，不容許擬議修正案刪去整項條文，因為表決反對在法案中納入該項條文亦可達到相同效果，但香港立法機關的做法卻是容許此類擬議修正案。<sup>175</sup> 刪去整項條文但不以另一條文代替的修正案，較針對有關條文文本的其他擬議修正案獲優先處理。

### 規限

11.114 任何議員可就法案動議修正案。立法機關與行政機關對《基本法》第七十四條是否適用於法案的修正案存在異議，在第10章第10.31至10.35段已有論述。扼要而言，立法機關的立

---

<sup>171</sup> 第10章第10.63段。

<sup>172</sup> 《議事規則》第34(2)條。

<sup>173</sup> 《議事規則》第58條。

<sup>174</sup> 請參閱厄斯金梅(2011年)(第24版)，第572至573頁；以及加拿大眾議院《會議常規》(第2版)，第765頁。

<sup>175</sup> 立法會在2005年11月16日會議上通過的《婚姻(設立婚姻監禮人制度及一般修訂)條例草案》(第7條，立法會議事錄，第1294至1298頁)及立法會在2005年7月8日會議上通過的《電子健康紀錄互通系統條例草案》(第16條，立法會議事錄，第10436至10441頁)顯示一些例子，說明立法會主席准許保安局局長從有關條例草案刪去整項條文。

場是，把第七十四條的範圍擴大至包括議員對政府法案提出的修正案並不恰當。根據《議事規則》所載的立法程序，如負責有關法案的官員認為法案的經修正格式難以接受，可在三讀階段開始時撤回法案。這項程序提供一個方法，讓政府決定當局提出的擬議法例的最終格式。然而，立法機關在《議事規則》中沿用1977年前立法機關適用於法案修正案的規限<sup>176</sup>，包括秉持政府應在財政上作主導的原則，屬自我施加的規限，並在《議事規則》第57條列明。立法會主席也是全體委員會主席，他依據《議事規則》此項規定及多年以來就此項規定確立或演變的原則，決定任何擬議修正案可否提出。

### 與法案及條文的相關性

11.115 一如上文第11.96段所述，全體委員會有權對法案作出修正，但修正案(包括新條文及新附表)必須與法案的主題有關。<sup>177</sup>《議事規則》第57(4)(a)條規定，修正案必須與法案的主題及有關條文的主題有關。"主題"決定法案的範圍。如某項修正案超出法案的範圍或在該範圍以外，該修正案便不合乎規程。如修正案在法案的範圍以內，但與正在審議的條文無關，則可作為一項新條文予以動議。<sup>178</sup>

11.116 香港特區立法機關主席決定法案主題的方法，是根據從相關材料取得的資料，以確定法案的目的，包括法案詳題和摘要說明、立法會參考資料摘要，以及政府就擬議修正案提交的任何意見書和提出修正案的議員就該等意見書所提出的意見。<sup>179</sup>在1999年11月29日就《提供市政服務(重組)條例草案》作出的裁決中，立法會主席范徐麗泰議員考慮到條例草案的詳題及條例草案有關條文的法律效力，以決定擬議修正案是否關乎條例草案的基本原則，而非關乎條例草案的細節。

---

<sup>176</sup> 《會議常規》第45條。

<sup>177</sup> 《議事規則》第56(2)條。

<sup>178</sup> 厄斯金梅(2011年)(第24版)，第576頁。

<sup>179</sup> 法律事務部在向《兩鐵合併條例草案》委員會提交的資料文件中，說明立法會主席考慮擬議修正案是否與條例草案主題有關時所考慮的因素。請參閱<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/bc/bc03/papers/bc03ls-71-c.pdf>，第9至12段。

## 11. 立法程序

---

11.117 另一例子是，立法會主席范徐麗泰議員在裁定3名議員，即程介南議員、何俊仁議員及李永達議員，可否就《2000年建築物管理(修訂)條例》提出修正案時，在裁決中所採取的原則。立法會主席提到條例草案的目的，是旨在"修訂《建築物管理條例》使建築物獲得有效的管理"，而這也是條例草案的主題。她在作出裁決時，考慮了民政事務局局長及該3名議員提出的意見。她的關注純屬程序性質，即是說，假如某項擬議修正案所提出的事宜，在很大程度上是一項新事宜，與條例草案的主題無關，她會認為該修正案按照《議事規則》第57(4)(a)條，與條例草案的主題無關。她在裁定擬議修正案可否提出時，不會考慮修正案的優劣。立法會主席的有關裁決載於**附錄11-F**。

11.118 2013年7月，何秀蘭議員擬提出修正案，修訂《2013年香港藝術發展局(修訂)條例草案》。她在條例草案的擬議新條文中賦予"個人"一詞的涵義，目的是訂明行政長官指明的個人參與提名推選相關藝術範疇代表，須符合某些資格準則。政府質疑該議員擬提出的修正案與條例草案是否相關。立法會主席曾鈺成議員在2013年7月8日作出的裁決中解釋，在決定某項修正案是否與條例草案的主題有關時，他應考慮修正案的效力會否改變條例草案的主題(或基本原則)，或只是修訂條例草案的細節。他認為一項透過訂明定義或詮釋條文而施加某項條件的修正案，不可能被視為與相關法案的主題無關。修正案的效力關乎修正案的優劣，他不應予以考慮。由於何秀蘭議員的擬議修正案旨在就條例草案所載的建議提供實施細節，該修正案不會剝奪或根本地改變行政長官根據該條例指明個人的權力，立法會主席裁定修正案可以提出。

11.119 立法會主席亦確立了若干原則，以考慮擬議修正案是否與法案的主題有關：

- (a) 雖然法案的詳題和摘要說明提供有用的參考資料，以便立法會主席考慮法案的主題，但這些資料不具決定性，必要時可考慮其他相關因素。然而，這些資料例如立法會參考資料摘要所載的資

料，在多大程度上相關或有用，須視乎每宗個案的實際情況而定；<sup>180 181</sup>

- (b) 條文的標題不能決定法案的主題；應考慮的是條文的實質內容；<sup>182</sup> 及
- (c) 在考慮修正案與法案的主題是否相關時，不應考慮擬提出修正案的委員的本來目的<sup>183</sup>。

### *修正案與已獲通過的條文及全體委員會先前所作的決定的一致性*

11.120 修正案不得與已獲通過的條文或全體委員會就法案先前所作的決定不一致。<sup>184</sup> 若某項擬議修正案獲通過後，將與經全體委員會通過的另一修正案修正的條文不一致或互相抵觸，即使該擬議修正案已與就同一條文提出的其他擬議修正案同列於議程內，全體委員會主席亦不會准許動議該擬議修正案。<sup>185</sup> 若某修正案受已被全體委員會否決的另一修正案所管限或取決於該修正案，亦不可動議。<sup>186</sup>

---

<sup>180</sup> 就《地下鐵路條例草案》，立法會主席考慮了《地下鐵路條例草案》立法會參考資料摘要的附件所載，政府與地鐵有限公司簽訂的營運協議的主要條文摘要。該摘要屬《地下鐵路條例草案》以外的資料，但立法會主席認為摘要與條例草案相關。

<sup>181</sup> 立法會主席在2006年7月10日作出的裁決，[http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/pre\\_rul/pre0710cb3-ref-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/pre_rul/pre0710cb3-ref-c.pdf)。

<sup>182</sup> 立法會主席在2006年7月10日作出的裁決，[http://www.legco.gov.hk/yr05-06/english/pre\\_rul/pre0710cb3-ref-e.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr05-06/english/pre_rul/pre0710cb3-ref-e.pdf)。

<sup>183</sup> 立法會主席在2015年4月20日就《2015年撥款條例草案》所作出的裁決。

<sup>184</sup> 《議事規則》第57(4)(b)條。

<sup>185</sup> 在2012年6月27日的立法會會議上處理有關《2011年個人資料(私隱)(修訂)條例草案》的擬議修正案，是其中一例。負責該條例草案的政制及內地事務局局長及涂謹申議員兩人均預告會就條例草案第21條動議修正案。在全體委員會通過政制及內地事務局局長的修正案後，涂謹申議員不得動議其修正案。《立法會議事錄》，第12499至12551頁。

<sup>186</sup> 在2013年7月10日的立法會會議上處理何秀蘭議員擬就《2013年香港藝術發展局(修訂)條例草案》提出的修正案是其中一例。何議員的建議是增補新訂的第4條以及修正第2及3條，而有關第2及3條的修正案取決於新訂的第4條是否獲得通過。在增補新訂的第4條的建議遭否決後，何議員不得就第2及3條動議修正案。《立法會議事錄》，第10832至10842頁。

## 11. 立法程序

---

### 令條文變得不能理解的修正案

11.121 修正案不得令建議修正的條文變得不能理解或不合語法。<sup>187</sup> 對《2007年房屋(修訂)條例草案》提出的擬議修正案，便是其中一例。當時有4位議員作出預告，表示擬就該條例草案提出修正案，根據《議事規則》第57(4)(c)條，其中兩項擬議修正案被認為不合乎規程。其中一項是因為修正案會令條例草案的中、英文本不一致，而另一項是因為議員在錯誤的條款中加入擬議修正案，致令該條款如經修正，會變得不能理解。立法會主席范徐麗泰議員在其裁決中指出，關於上述第一項修正案，議員已按照立法會秘書處處理條例草案修正案的慣常做法把當中不一致之處更正，因此裁定該項修正案可以提出。至於第二項擬議修正案，立法會主席指出，從擬議條文的措辭看來，擬議修正案擬取得的效果十分清晰，而所指出的問題則純屬技術性質。因此，她指示立法會秘書處通知該位議員，並准許他在免卻所需預告的情況下，提交一份僅作文字上改動的經修改的修正案，以解決有關問題。<sup>188</sup>

### 全體委員會主席認為瑣屑無聊或無意義的修正案

11.122 委員不可動議全體委員會主席認為瑣屑無聊或無意義的修正案。<sup>189</sup> 這項限制規定載於《議事規則》第57(4)(d)條。此項規則的適用範圍自2012年5月以來不斷演變，當時立法會主席曾鈺成議員首次須考慮約720項以序列方式提出的修正案，是否可以提出<sup>190</sup>。立法會主席注意到，《議事規則》並無明確規定第57(4)(d)條是否亦適用於如一併來看，可被視作瑣屑無聊的"一系列修正案"。然而，他注意到，在其他立法機關的一個例子中，當某項適用於"一項議案"的規定亦適用於"一系列議案"時，《會議常規》便同時載述"一項議案"及"一系列議案"兩個用詞。由於《議事規則》沒有清楚訂明他可把第57(4)(d)條的

---

<sup>187</sup> 《議事規則》第57(4)(c)條。

<sup>188</sup> 請參閱立法會主席的裁決，[http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/pre\\_rul/pre0611-ref-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/pre_rul/pre0611-ref-c.pdf)。

<sup>189</sup> 《議事規則》第57(4)(d)條。

<sup>190</sup> 該等擬議修正案旨在規定已辭任立法會議員的人在補選中喪失參選資格。每項修正案指明一個喪失參選資格的因素，而各項因素是按照在各個系列的修正案中，以程度遞變的情況下出現的方式陳述。

規定套用於"一系列修正案"，他因此裁定該720項修正案可以提出。他亦認為如行使《議事規則》第92條<sup>191</sup>賦予他的權力，把該條文的適用範圍擴展，做法並不恰當。<sup>192</sup>

11.123 此事其後交付議事規則委員會研究。議事規則委員會在第四屆及第五屆立法會除研究該項獲交付的事宜外，亦曾研究應否賦權立法會主席選取修正案，以在法案的全體委員會審議階段進行辯論及表決。議事規則委員會曾請委員就此等事宜徵詢其所屬政黨及政團。直至目前為止，議事規則委員會委員尚未就任何建議達成共識。議事規則委員會的結論認為，現階段無需進一步研究此事。在此情況下，《議事規則》第57(4)(d)條的適用範圍將繼續由立法會主席根據現行規則，並以立法會主席過往裁決所確立的原則為指引，作出決定。

11.124 2012年6月，立法會主席曾鈺成議員在考慮有關167項擬就旨在重組政府總部的政府決議案提出的修正案時，注意到當中有59項屬序列修正案。他的看法是，即使該等修正案如每一項單獨而言或有其特定目的，但顯而易見，這59項修正案如一併來看，可被視作瑣屑無聊，而且可能造成一個效果，令立法會會議程序延長至超出為議員提供充分而有意義的選擇所需的程度。儘管如此，立法會主席裁定該59項修正案可以提出，理由是《議事規則》並無明確規則訂明，第57(4)(d)條所訂對瑣屑無聊或無意義的修正案的規限，是否亦適用於對議案提出的一系列修正案。<sup>193</sup>

11.125 2013年4月，立法會主席曾鈺成議員在考慮《2013年撥款條例草案》的740項擬議修正案時，注意到有大量由3位議員擬提出的修正案分成多個系列，當中每項修正案旨在按一個遞變的數額，削減某特定開支總目的撥款。就此，政府提出的意見是，《議事規則》第57(4)(d)條所述的"修正案"一詞，其含義應

---

<sup>191</sup> 《議事規則》第92條訂明，對於《議事規則》內未有作出規定的事宜，立法會所須遵循的方式及程序由立法會主席決定；如立法會主席認為適合，可參照其他立法機關的慣例及程序處理。

<sup>192</sup> 請參閱附錄8-A所載立法會主席曾鈺成議員的裁決。

<sup>193</sup> 請參閱立法會主席曾鈺成議員的裁決，[http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/pre\\_rul/pre0618-ref-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/pre_rul/pre0618-ref-c.pdf)。

## 11. 立法程序

---

包括"一系列修正案"，因此，該等修正案應被裁定為瑣屑無聊或無意義，不可提出。立法會主席在2013年4月22日作出的裁決中解釋，在裁斷以此種方式提出的修正案，是否屬於第57(4)(d)條所指的"瑣屑無聊"及"無意義"時，他要考慮下列問題：

- (a) 通過某一系列修正案中的任何一項修正案，會否達到任何實質的目的；及
- (b) 通過任何一項此等修正案，相對於通過同一系列另一項修正案，會否造成任何實質上的分別。

11.126 依立法會主席看來，通過任何一項有關的修正案，均會達致某個實質的結果，而通過任何一項此等修正案所造成的效果，均會實質上有別於通過同一系列另一項修正案所造成的效果。因此，無論把有關的修正案個別或一併來看，立法會主席都不能視之為瑣屑無聊或無意義。至於容許提出這些序列修正案會否產生明顯可證的效果，令立法程序延長至一個程度，致使立法會不能妥為行使及履行《基本法》所訂的職權，立法會主席不信納容許議員提出這些序列修正案會產生這種明顯可證的效果。請參閱**附錄11-G**所載的立法會主席裁決。

11.127 在2014年，同樣在處理《撥款條例草案》時，立法會主席注意到梁國雄議員擬提出的1 507項修正案，當中909項分成116組序列，每組序列由3項或以上的修正案組成，旨在按遞變的數額為特定目的而削減某個開支總目的撥款。他亦留意到立法會就《2013年撥款條例草案》提出的序列修正案進行辯論的經驗，該次辯論合共為時超過31小時。立法會主席認為在該次辯論中，議員鮮有解釋每組序列修正案中各項連序修訂之間有何分別，而且議員之間亦鮮有就該等序列修正案交流意見。他因此相信，動議該等序列修正案不可達致為議員提供有意義而真正的選擇的目的，但卻會產生明顯可證的效果，令立法程序延長至一個程度，致使立法會不能妥為行使及履行《基本法》所訂的職權。

11.128 立法會主席在2014年4月17日的裁決中表明，每項序列修正案當置於其他亦由同一議員就相同開支總目或分目提出的修正案下考慮，該等序列修正案屬於"瑣屑無聊"或"無意義"，因而違反《議事規則》第57(4)(d)條。他因此裁定梁國雄議員不可提出他分成116組序列的909項修正案。然而，他注意到，梁議員擬提出的26對修正案各自建議削減的款額之間有實質分別，該等修正案看來有理由可被認為是為議員提供一個有意義而真正的選擇，他因此容許梁議員動議該等修正案。立法會主席亦同意容許梁議員在他的116組序列中，每組選出不多於2項修正案，在委員會審議階段動議。請參閱**附錄11-H**所載的立法會主席裁決。

11.129 在2015年，對《2015年撥款條例草案》提出的修正案數目增至3 904項，其中3 280項組成1 640對的修正案亦是由梁國雄議員提出，旨在削減某個開支總目的撥款(而削減款額以月數作為乘數得出)。立法會主席曾鈺成議員在2015年4月20日的裁決中指出，梁議員顯然是利用他曾容許就《2014年撥款條例草案》提出一對一對的修正案，以相同形式就《2015年撥款條例草案》提出大量修正案，公開表明"拉布"的意圖。曾鈺成議員重申，作為立法會主席，他須根據《基本法》第七十二條行使及履行的其中一項憲制職權，就是主持會議，以確保立法會事務得以有序、有效及公平地處理。根據立法會2014年的經驗，以及他對完成3 280項修正案的程序所需大量時間的評估，他須在尊重個別議員提出修正案的權利，以及確保立法會作為立法機關須以有效率的方式運作之間，取得適當平衡。因此，他裁定3 280項擬議修正案屬於瑣屑無聊及無意義，並不符合《議事規則》第57(4)(d)條，因而不得動議。請參閱**附錄11-I**所載的立法會主席裁決。

### *修正案的語文*

11.130 凡動議對具備兩個法定語文文本的法案作出修正，除非該修正案明顯地只影響其中一個文本，否則每一個文本均須作

## 11. 立法程序

---

出修正；但不可動議令兩個文本相互抵觸或意義差歧的修正案。<sup>194</sup>

### *取決於另一修正案的修正案*

11.131 如一項修正案提述其後的修正案或附表，或該修正案會因欠缺其後的修正案或附表而變得不能理解，則須在就其後的修正案或附表作出預告後，方可動議該修正案。這是只有在第一項修正案及其後的修正案或附表作出預告後，整系列修正案在整體上才可得以理解。<sup>195</sup> 其中一個例子是張永森議員對《提供市政服務(重組)條例草案》所提出的擬議修正案。張議員的修正案旨在引入一局一署安排，並包含關乎市政局的組成、職能和權限，以及若干機構的營運的條文，而張議員認為，即使一局一署安排被裁定為超越條例草案的範圍，該等修正案亦可獲另行處理。立法會主席在1999年11月29日的裁決中指出，政府認為由於欠缺註釋，部分擬議修正案令人難以理解或感到毫無意義。她亦察悉張議員的解釋，即行政長官會同行政會議可根據條例草案制定相應、過渡性及保留條文，以處理條例草案存在的該等脫漏情況。立法會主席並不接納該解釋，因而根據《議事規則》第57(4)(c)條裁定部分修正案令人難以理解。<sup>196</sup>

### *具有由公帑負擔的效力的修正案*

11.132 《議事規則》第57(6)條的限制，與《議事規則》第31(1)條規管動議議案或修正案(即具有由公帑負擔的效力的議案及修正案)的限制相同。《議事規則》第57(6)條的條文如下：

"立法會主席或全體委員會主席如認為任何修正案的目的地或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，

---

<sup>194</sup> 在立法會主席曾鈺成議員於2008年7月10日所作的一項裁決中，涂謹申議員的擬議修正案被裁定為不合乎規程，因為"廉政專員"一詞的中文文本與英文文本存在差異。請參閱[http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/pre\\_rul/pre0710-ref-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/pre_rul/pre0710-ref-c.pdf)。

<sup>195</sup> 《議事規則》第57(5)條。

<sup>196</sup> 立法會主席的裁決，[http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/pre\\_rul/991129.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/pre_rul/991129.pdf)。

或須由該等收入或公帑負擔，則該修正案只可由以下人士提出——

- (a) 行政長官；或
- (b) 獲委派官員；或
- (c) 任何議員，如行政長官書面同意該提案。”

11.133 正如第10章闡釋<sup>197</sup>，《議事規則》保留此規定，是為了秉持任何具有由公帑負擔的效力的建議應由政府提出或獲政府授權的憲制原則。在決定有關修正案是否具有由公帑負擔的效力時，適用於《議事規則》第31(1)條的原則實際上是透過《議事規則》第57(6)條的應用發展而成。立法會主席通常會參考的指導性準則包括：該項擬議修正案會否施加一項新增而獨特的法定職能，而此項職能在現行法律中並沒有訂明；該項建議會否需要動用一筆為數並非象徵式或微不足道的公帑；以及該項建議會否令根據法定權限可收取的政府收入減少。該等指導性準則的詳細說明，以及該等原則如何應用的例子，在第10章中有所闡述。<sup>198</sup>

### 法案的撤回或押後處理

11.134 負責某法案的議員或官員，可在該法案提交立法會前的任何時間，撤回或押後處理該法案。須注意的是，立法會秘書將該法案及其摘要說明的文本一份送交每名議員後，該法案隨即當作已提交立法會。<sup>199</sup> 某法案提交立法會後，負責該法案的議員或官員，可在立法會開始就該法案進行二讀或三讀的程序時，宣布撤回或押後處理該法案。<sup>200</sup>

11.135 若在動議該法案二讀的議案及有關辯論中止待續後，決定撤回該法案，負責該法案的議員或官員可向立法會秘書作出

---

<sup>197</sup> 第10章第10.45段。

<sup>198</sup> 第10章第10.45至10.56段。

<sup>199</sup> 《議事規則》第52(2)條。

<sup>200</sup> 《議事規則》第64(1)條。

## 11. 立法程序

---

預告，說明恢復二讀辯論的目的是為了作出該項宣布。他作出宣布時，可就與撤回該法案有關的事宜向立法會發言。<sup>201</sup>

11.136 負責該法案的議員或官員可宣布撤回或押後處理該法案的另一場合，是在立法會開始就該法案進行三讀的程序時。全體委員會完成審議該法案的程序後，回復為立法會，進入三讀階段。負責該法案的議員或官員若決定撤回或押後處理該法案，應在被叫喚發言時作出宣布。由於三讀無須作出預告，該議員或官員應事先向立法會主席表明有關意圖。<sup>202</sup>

11.137 在三讀階段撤回法案的一個例子是，在1994年12月14日的立法局會議上，當時的教育統籌司在劉千石議員於條例草案委員會審議階段動議的一項修正案獲得通過後，撤回《1994年僱傭(修訂)條例草案》。<sup>203</sup> 另一例子是在1997年6月25日的立法局會議上審議的《1996年執業律師(修訂)條例草案》。吳靄儀議員作出預告，擬就該條例草案的第3條動議修正案，規定所有公證人必須為香港法律公證人協會的會員，以便協會繼續監察公證人的專業水平，使協會地位與香港大律師公會及香港律師會的地位看齊，亦與英格蘭法律公證人組織的地位相若。律政司(即負責該條例草案的官員)反對吳議員的修正案，因為政府認為，由於協會在該條例草案下沒有任何監管角色，故修正案既不合理亦無必要，且鑒於該規定對《公民權利和政治權利國際公約》所保障的結社自由構成限制，其法律效力亦會受到質疑。在全體委員會審議階段，吳議員的修正案獲得通過並納入該條例草案。當全體委員會回復為立法局後，律政司宣布政府無法接受上述有關會員資格規定的修正案，須撤回該條例草案。立法局主席宣布，隨着政府撤回該條例草案，立法局將不會就該條例草案進行任何程序。<sup>204</sup>

---

<sup>201</sup> 《議事規則》第64(2)及(3)條：舉例而言，請參閱有關在2012年2月22日立法會會議上撤回的《2011年立法會(修訂)條例草案》的會議紀錄，*立法會議事錄*，第4276至4278頁。

<sup>202</sup> 《議事規則》第64(1)條。

<sup>203</sup> 劉千石議員辭去立法局議員席位，以抗議政府在三讀階段撤回《1994年僱傭(修訂)條例草案》。當時的教育統籌司就撤回該條例草案所作的解釋載於該次立法局會議的議事錄，[http://www.legco.gov.hk/yr94-95/chinese/lc\\_sitg/hansard/h941214.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr94-95/chinese/lc_sitg/hansard/h941214.pdf)。

<sup>204</sup> 1997年6月25日的立法局會議，*立法局議事錄*，第626至633頁。

## 行政長官簽署法案及公布法律

11.138 立法會通過法案後，立法會秘書會安排將法案的經核證真實副本送交行政長官簽署。根據《基本法》第四十八條第(三)項，行政長官須簽署立法會通過的法案，公布法律。根據《基本法》第六十四條，香港特區政府必須執行立法會通過的法律。根據《基本法》第四十九條，行政長官如認為立法會通過的法案不符合香港特區的整體利益，可在3個月內將法案發回立法會重議。重議法案的程序詳情載於第5章。<sup>205</sup>

## 附屬法例

### 附屬法例的性質

11.139 法例的支援技術細節通常會在附屬法例中作出規定，其形式可以是文告、規則、規例、命令、決議、公告、法院規則、附例或其他文書。附屬法例根據或憑藉條例訂立，一般須經立法會審議。規限訂立附屬法例的程序載於《釋義及通則條例》(第1章)第V部。如屬根據第1章第34條訂立的附屬法例，在某條例下獲賦權訂立該附屬法例的主管當局須在憲報刊登該附屬法例，並將之提交立法會會議席上省覽。若立法會沒有在第1章第34(2)條指明的審議期內修訂(根據第1章第3條下的定義，"修訂"包括"廢除")該附屬法例<sup>206</sup>，該附屬法例會繼續按照其在憲報刊登的內容實施。此安排一般稱為"先訂立後審議"的程序。如屬根據第1章第35條訂立的附屬法例，則須經立法會以擬議決議案的形式批准，而立法會可將該附屬法例全部或部分修訂。此安排一般稱為"先審議後訂立"的程序。有關立法會如何處理附屬法例的詳情，已在先前章節中闡釋。<sup>207</sup>

---

<sup>205</sup> 第5章第5.75至5.78段。

<sup>206</sup> 根據第1章第34(2)條，在附屬法例提交立法會省覽之後28天內，立法會可藉決議修訂該附屬法例。這28天的審議期在屆滿前，可藉立法會決議延展至在這28天期限屆滿之日後第21天或之後舉行的首次立法會會議。

<sup>207</sup> 第6章第6.24至6.27段；第7章第7.81至7.87段；第10章第10.23至10.26段。

## 11. 立法程序

---

### 諮詢事務委員會

11.140 附屬法例或會載有具爭議性的細節，例如通常載於條例附表的費用及收費，有關附表可以附屬法例的形式修訂。按照慣常做法，凡認為擬議附屬法例或會引起公眾關注，會先把有關立法建議交由相關事務委員會作初步討論，並可就此舉行公聽會。事務委員會考慮公眾意見後，會向政府或有關當局提出其意見，包括述明擬議附屬法例是否已可提交立法會。

11.141 事務委員會如認為擬議附屬法例的細節性質複雜，或其主題極具爭議性，可向內務委員會作出報告，建議在內務委員會轄下成立小組委員會研究擬議附屬法例，然後才在憲報刊登擬議附屬法例，或在立法會就批准擬議附屬法例進行議案辯論。<sup>208</sup> 根據《議事規則》第75(10)(c)條，內務委員會須決定附屬法例或文書的任何擬稿的研究方式。如內務委員會接納上述建議並成立有關小組委員會，任何議員(立法會主席除外)均可加入該小組委員會。按照慣例，在該小組委員會完成工作並向內務委員會提交報告前，政府不會將擬議附屬法例提交立法會審議。內務委員會會討論該小組委員會的商議工作，並可就該小組委員會在其報告內提出的任何建議，與政府作出跟進。

### 內務委員會的審議

11.142 《議事規則》第75(10)條賦予內務委員會一項職能，即決定如何研究附屬法例或文書。凡須詳細研究附屬法例，通常會在內務委員會轄下成立小組委員會。此安排適用於須按"先審議後訂立"或"先訂立後審議"的程序處理的附屬法例。在某些情況下，先由小組委員會研究附屬法例，然後才在憲報刊登附屬

---

<sup>208</sup> 在2015年2月16日的司法及法律事務委員會會議上，當局就競爭事務審裁處於《競爭條例》制定後擬採納的規則擬稿，諮詢該事務委員會。鑒於規則擬稿篇幅浩繁，且屬須按"先訂立後審議"程序處理的附屬法例，該事務委員會遂於2015年2月27日的內務委員會會議上建議，在內務委員會之下委任小組委員會研究有關的擬議附屬法例，然後才將其刊憲及提交立法會。內務委員會同意這項建議。

法例或將其提交立法會，可能被視為必要之舉。成立小組委員會的建議可由事務委員會、法案委員會<sup>209</sup>或個別議員<sup>210</sup>提出，亦可因應政府的要求而作出<sup>211</sup>。

11.143 就根據第1章第35條訂立並須按"先審議後訂立"的程序處理的附屬法例而言，內務委員會可要求政府撤回有關附屬法例的擬議決議案的預告，讓議員有更多時間詳細研究該決議案。<sup>212</sup> 就根據第1章第34條訂立並須按"先訂立後審議"的程序處理的附屬法例而言，有關小組委員會須於審議期內工作，但如需要更多時間進行研究，可尋求延展審議期。<sup>213</sup> 內務委員會可於同一時間成立以研究附屬法例的小組委員會數目，並無限制。<sup>214</sup>

11.144 由內務委員會委任研究附屬法例的小組委員會，是內務委員會轄下的小組委員會。內務委員會任何委員均可加入該等小組委員會，參與審議附屬法例。該等小組委員會研究的事宜包括附屬法例是否由適當的主管當局訂立<sup>215</sup>，以及行使立法權力的恰當範圍。小組委員會亦研究立法會在修訂受第1章第34條規限的附屬法例方面的權力範圍。<sup>216</sup>

<sup>209</sup> 《2007年民事司法制度(雜項修訂)條例草案》委員會在2008年1月18日的內務委員會會議上匯報其工作時，建議設立小組委員會審議大量內容複雜的擬議修訂，當中涉及3套有關民事法律程序的附屬法例。請參閱 <http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/hc/papers/hc0118cb2-834-c.pdf>。

<sup>210</sup> 2007年5月18日，內務委員會決定成立小組委員會研究與政府總部政策局重組安排建議有關的法例修訂。請參閱內務委員會會議紀要，<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/hc/minutes/hc070518.pdf>。

<sup>211</sup> 另一例子是與兩鐵合併有關的附屬法例擬稿。請參閱2007年5月25日內務委員會會議的紀要，<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/hc/minutes/hc070525.pdf>。

<sup>212</sup> 一個例外情況是根據《強制性公積金計劃條例》動議的擬議決議案。議員在2011年6月17日的內務委員會會議上同意，不會要求政府撤回其就動議該擬議決議案所作的預告，但成立了小組委員會研究該擬議決議案。

<sup>213</sup> 《議事規則》第29(3)條。另請參閱第10章第10.25段。

<sup>214</sup> 內務委員會在2006年10月6日的會議上決定，《內務守則》第21(a)條應予修訂，以訂明適用於法案委員會的限額制度並不適用於研究附屬法例的小組委員會，因為就大部分附屬法例進行的工作均須在法定時限內完成。

<sup>215</sup> 在以往一些情況中，制定附屬法例的主管當局的適當性受到質疑。《2013年律師(一般)事務費(修訂)規則》便是一例。香港律師會事務費委員會其後在憲報刊登一套新的修訂規則，稱為《2014年律師(一般)事務費(修訂)規則》。

<sup>216</sup> 若有意見以越權為理由質疑修訂某項附屬法例的議案是否可以提出，立法會主席採用的慣常做法，是參照根據第1章及有關條例的相關條文賦予訂立該附屬法例的有關當局的權力。請參閱第10章第10.36至10.44段。2011年1月21日，內務委員會委任了一個小組委員會研究立法會修訂附屬法例的權力。該小組委員會的報告見於 <http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/hc/papers/hc0210cb2-975-appi-c.pdf>，當中載有兩個法律專業團體及3間大學法律學者的意見。

## 11. 立法程序

---

11.145 小組委員會在完成交予其進行的附屬法例研究工作後，可向內務委員會提交報告。<sup>217</sup> 鑒於作出預告的期限為在立法會審議該議案當天不少於5整天前<sup>218</sup>，研究附屬法例的小組委員會有必要在相關立法會會議前的第二個星期五，向內務委員會作出報告。此安排讓個別議員在作出預告的期限屆滿前，有時間考慮是否欲修訂相關附屬法例。有時，小組委員會或會先在內務委員會作口頭匯報，然後再提交書面報告。

### 立法會審議附屬法例的程序

11.146 當政府官員作出預告，擬就將由立法會根據第1章第35條審議的附屬法例提出決議案，有關的擬議決議案會按《議事規則》第18條列入議程內，並列於"政府法案"和"政府議案"之後。除非政府另有建議並經立法會主席同意，此類擬議決議案如多於一項，應按相關官員的年資排序。<sup>219</sup> 若擬就同一擬議決議案提出的修正案多於一項，此等修正案將按其各所修訂的擬議決議案文本的先後次序處理。立法會主席通常會命令進行合併辯論，讓議員一併就擬議決議案及其有關修正案發言。當所有擬發言的議員均已發言，立法會對擬議決議案作出決定前，會首先處理修正案。

11.147 根據第1章第34條提交的附屬法例如有任何修訂，必須於審議期內以擬議決議案形式動議。如就修訂同一條附屬法例而提出的擬議決議案多於一項，此等擬議決議案將會按其各所修訂的附屬法例文本的先後次序處理。立法會主席通常會命令進行合併辯論，讓議員一併就附屬法例及對其作出修訂的擬議決議案發言。在正常情況下，在擬議決議案的動議人發言後，立法會主席會請為研究有關附屬法例而成立的小組委員會的主席(如他本人非動議人)在辯論中首先發言。即使他的發言有部分是為了匯報小組委員會的工作，仍以慣常的15分鐘為限。

---

<sup>217</sup> 《議事規則》第75(10A)條。

<sup>218</sup> 《議事規則》第29(2)條。另請參閱第10章第10.24段。根據該條議事規則，立法會主席可酌情免卻所需預告。

<sup>219</sup> 請參閱第7章第7.86至7.87段。

### 附屬法例的撤回

11.148 根據第1章第34及35條提交的附屬法例，兩者的撤回步驟有所不同。就撤回根據第1章第35條提交的擬議決議案而言，通常都是在內務委員會決定成立小組委員會詳細研究有關附屬法例時撤回預告。<sup>220</sup> 若政府其後決定當時不應繼續處理該附屬法例，在政府方面無須進行進一步程序，因為預告已經撤回。然而，如同其他已完成工作的小組委員會一樣，有關的小組委員會仍須向內務委員會提交報告。然而，在2009年曾有一項擬根據第1章第54A條動議的決議案，旨在把若干法定職能由一個公職移轉至另一公職。在審議該擬議決議案期間，政府獲提醒決議案中的某些職能，在有關條例內並不存在。政府其後撤回原有決議案，並提交一項經修訂的決議案，而該修訂決議案於2009年7月9日獲立法會通過。

11.149 至於根據某一條例訂立及刊憲，並於其後依據第1章第34條提交立法會會議席上省覽的附屬法例，現時並無有關將其從立法會議程撤回的程序。如有理由說明某項經此形式訂立並提交立法會會議席上省覽的附屬法例，在刊憲當日或依據附屬法例中訂明生效機制所指的較後日期均不應開始實施，立法會可藉決議案將之廢除。

### **在會議紀要內須予記錄的事項**

11.150 《議事規則》訂明，下列有關立法過程的程序須記錄在會議紀要內：

- (a) 立法會在法案首讀後，命令安排將該法案進行二讀(第53(3)條)；

---

<sup>220</sup> 在內務委員會於2014年2月28日決定成立小組委員會研究擬議決議案後，當局應內務委員會要求，撤回在2014年3月4日立法會會議上根據《汽車(首次登記稅)條例》第5(4)條動議擬議決議案的預告。環境局局長於2014年3月14日致函立法會秘書，撤回該預告，讓小組委員會有足夠時間研究擬議決議案。擬議決議案其後在2014年3月26日立法會會議上獲得通過。請參閱相關小組委員會的報告，<http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/hc/papers/hc0314cb1-1078-c.pdf>。

## 11. 立法程序

---

- (b) 獲委派官員對議員提交涉及政府政策的法案示明行政長官的書面同意(第54(1)及(2)條)；
- (c) 立法會在全體委員會就法案作出報告後，命令將該法案進行三讀(第59條)；
- (d) 立法會在專責委員會就法案作出報告後，命令將該法案進行三讀(第61(2)條)；及
- (e) 立法會就行政長官發回重議的法案，命令安排動議"行政長官按照《基本法》第四十九條發回的.....(法案名稱)經重議後予以通過"的議案，該議案可由任何議員無經預告而動議。(第66(5)條)。

## 第12章

### 財政程序

12.1 一如其他司法管轄區的立法機關，香港立法機關的其中一項主要職能，是管控公共開支。"管控"包括審核、批准及監察的過程。香港立法機關在此方面的職權已列於《基本法》第七十三條第(二)及(三)項，條文涵蓋立法機關根據政府的提案，審核、通過財政預算，以及批准稅收和公共開支。要理解立法機關如何在立法會及其委員會架構內，以循規有序的方式履行此項主要職能，可先探討香港上世紀以來一貫採用的公共財政管理慣例，以及此等慣例如何塑造香港特區現行反映於《基本法》、香港有關法例及立法機關《議事規則》的公共財政管理機制。

12.2 本章闡述香港特區現行財政制度建基的哲學和原則、制衡政府運用公帑的權力的財政程序，以及立法機關在審議、批准及監察公帑運用方面所扮演的角色。財政預算編製周期的詳情及財務委員會在通過修訂核准開支預算方面的角色，亦會加以闡明。

12.3 本章亦會整體概述實施基本工程項目的不同階段，當中會特別提述立法會涉及的規劃及審批機制，以及立法會各委員會如何發揮其角色，以確保工程計劃按社會的需要進行規劃，並以符合立法會批准的條件(包括任何相關條件)落實推行。在此方面，本章亦會說明財務委員會、政府帳目委員會、事務委員會及就公帑運用事宜進行調查的專責委員會所扮演的不同角色。有關此等委員會的運作、行事方式及程序詳情，會在第13章中再作闡釋。

### 財政程序

#### 《基本法》下政府及立法機關的各自角色

12.4 香港特區的財政制度依循1997年前的原則，凡涉及公共開支、增加徵稅及向市民收費的建議，只可由政府提出並由立法機關通過。政府與立法機關此一關係，在《基本法》中訂明如下：

- (a) 香港特區政府須行使職權，編制並提出財政預算、決算(第六十二條第(四)項)；而徵稅和公共開支須經立法會批准(第六十四條)；
- (b) 香港特區政府行政長官具備職權，可批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議(第四十八條第(十)項)；
- (c) 立法會須行使職權，根據政府的提案，審核、通過財政預算(第七十三條第(二)項)，以及批准稅收和公共開支(第七十三條第(三)項)；
- (d) 如立法會拒絕通過政府提出的財政預算案，經協商仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會(第五十條)；
- (e) 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；如果由於立法會已被解散而不能批准撥款，行政長官可在選出新的立法會前的一段時期內，按上一財政年度的開支標準，批准臨時短期撥款(第五十一條)；及
- (f) 如因立法會拒絕通過財政預算案而解散立法會，重選的立法會繼續拒絕通過原財政預算案，則行政長官必須辭職(第五十二條第(三)項)。

## 財政預算案

12.5 香港採用的財政程序，自1843年以來沿用了170多年，並在香港特區按"一國兩制"的原則於1997年成立後，維持不變。<sup>1</sup> 有關財政程序主要載列於《公共財政條例》(第2章)<sup>2</sup>、立法會《議事規則》及政府管理公共財政的內部工作機制。此套程序與英國的公共及議會財政程序有很多共通之處<sup>3</sup>，在過去數十年經歷重大轉變，令立法機關可審核政府提交的詳細財政需求、藉通過撥款法案而核准開支預算所列的相關開支，以及批准透過個別立法建議增加徵稅及向市民收費。按照慣例，在撥款法案提交立法會的會議上，財政司司長會提交載列下一財政年度(由4月1日至翌年3月31日)收支預算及稅收新建議的"財政預算案"。

### 撥款及臨時撥款

12.6 載有香港特別行政區政府本財政年度或下一財政年度全部服務開支的財政需求預算的法案，稱為撥款法案。<sup>4</sup> 一如第6章解釋<sup>5</sup>，撥款法案旨在請立法會批准從政府一般收入帳目撥出一筆不多於指明款額的款項，以用作下一財政年度的政府服務開支。該法案須在所關乎的財政年度開始之前，或該年度開始之後的切實可行範圍內，提交立法會批准。<sup>6</sup> 根據厄斯金梅(Erskine May)，撥款原是"把預定款額撥予政府個別服務的制度(即顯示哪些款額撥予哪些服務)，以確定提交國會的預算有否反映於最終的開支模式"。<sup>7</sup> 香港仍然維持這項制度，並一直在此制度下依循相同的財務運作準則，意即某項服務的撥款是上限款額，除非得到立法機關或獲轉授權力當局授權，否則不可用於其他服務。<sup>8</sup>

<sup>1</sup> 第2章第2.10至2.11段。

<sup>2</sup> 《公共財政條例》(第2章)是全國人民代表大會常務委員會於1997年2月23日通過可在1997年7月1日香港特區成立後繼續生效的其中一項條例。

<sup>3</sup> 請參閱厄斯金梅編著的*Treatise on The Laws, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*，第24版，第711頁。

<sup>4</sup> 《議事規則》第67(1)條。

<sup>5</sup> 第6章第6.30段。

<sup>6</sup> 《公共財政條例》(第2章)第5(1)及6(1)條。

<sup>7</sup> 厄斯金梅，第24版，第714頁。

<sup>8</sup> 厄斯金梅，第24版，第714頁；《香港便覽》(2014年12月)。

## 12. 財政程序

---

12.7 《公共財政條例》(第2章)規定開支預算須按總目及分目將開支分類，且須說明每一總目所涵蓋的範圍。<sup>9</sup> 當中就每一總目，須顯示總目下所列所有項目範圍的預算開支總額、每一分目所需的備付款額、職位編制及非經常承擔的限額。<sup>10</sup>

12.8 在立法會通過某財政年度的撥款法案時，如某些開支仍未能預計，根據財政制度的規定，立法會財務委員會可在財政司司長建議下，在該財政年度內對核准開支預算作出修改。<sup>11</sup> 此等修改包括批准在經核准的分目或新分目中的追加備付款項、變更職位編制<sup>12</sup> 及提高對資本項目的承擔限額。<sup>13</sup> 財務委員會可將核准修改的權力轉授財政司司長，並在該項權力轉授中指明規限核准修改的條件、例外情況及限制。<sup>14</sup> 此項權力轉授可進一步轉授任何公職人員。<sup>15</sup> 財務委員會的權力及其權力的轉授安排，載列於《公共財政條例》(第2章)第8條。

12.9 經財務委員會批准的修改所導致的開支，會記在政府一般收入帳目的相關開支總目上。在結算任何財政年度的帳目時，記在任何總目上的開支如超逾撥款條例原撥予該總目的款額，有關的追加撥款條例草案須在出現該超額開支的財政年度終結後，於切實可行範圍內盡快提交立法會。<sup>16</sup>

---

<sup>9</sup> 《公共財政條例》(第2章)第5條。

<sup>10</sup> 《公共財政條例》(第2章)第5條。

<sup>11</sup> 《公共財政條例》(第2章)第8(1)條；《香港便覽》(2014年12月)。

<sup>12</sup> 根據周年開支預算中的簡介，政府自1980年起，已一直沿用此"編制"機制。在此機制下，如新增職位按薪級中點估計的額外年薪淨值不超過預算所顯示的部門編制上限，管制人員獲授權開設或刪除現行非首長級職位。如年度內部門編制上限有任何修改，則須獲得財務委員會批准。

<sup>13</sup> 《公共財政條例》(第2章)第8(2)條。

<sup>14</sup> 《公共財政條例》(第2章)第8(3)條。

<sup>15</sup> 《公共財政條例》(第2章)第8(4)條。

<sup>16</sup> 《公共財政條例》(第2章)第9條。

### 收入建議

12.10 香港有不同的收入來源。總體而言，政府約80%的收入是營運收入，當中包括利得稅、印花稅、薪俸稅、差餉、各項收費及費用、以及就若干類別商品徵收的消費稅。單是利得稅已為政府帶來約28%的總收入。餘下的20%收入則為資本收益，例如地價、資金貸款的還款及從香港房屋委員會就居者有其屋計劃售出單位所收回的土地成本等。2014-2015財政年度的實際收入為4,787億元，當中3,939億元來自營運收入(82.3%)，而847億元則來自資本收益(17.7%)。<sup>17</sup>

12.11 根據《基本法》<sup>18</sup>，香港特區的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。政府在此原則下的一貫政策，是開支預算以中期預測<sup>19</sup>為基礎，以確保充分顧及經濟的較長遠趨勢。<sup>20</sup>

12.12 如在顧及中期預測下，預料需要徵收額外收入，則有關收入建議會於財政司司長動議撥款法案進行議案二讀時，在其發表的財政預算案演辭內公布。課稅建議會經立法程序，提交立法會審批。如政府認為收入建議必須即時生效，有關的收入建議會經由行政長官按《公共收入保障條例》(第120章)第2條作出命令，使其即時生效。鑒於任何徵款收費的建議須透過制定相關法例，經立法機關批准，因此根據第120章所作出的命令，當立法會已否決或政府已撤回或自該命令生效日期起計的4個月已屆滿時(以上各種情況以最早發生者為準)，會根據《公共收入保障條例》第5(2)條期滿失效或停止生效。倘出現上述任何一種情況，根據有關命令而就相關稅收項目繳付的任何款額，如超過在緊接該命令有效期屆滿後須繳付的相關款額，則多付的款額須付還付款人，或倘有關命令有減低任何稅收項目

---

<sup>17</sup> 立法會秘書處資料研究組發表的《政府收入的主要來源》(於2015年9月7日更新)。

<sup>18</sup> 《基本法》第一百零七條。

<sup>19</sup> 根據《香港便覽》(2014年12月)，中期預測是一項5年的收支預測，集中推算政府的綜合財政狀況。

<sup>20</sup> 《香港便覽》(2014年12月)

## 12. 財政程序

---

的效力，而該命令已停止生效和沒有被取代，則在緊接該命令生效前須繳付的項目，在緊接該命令停止生效之後即變為須全數繳付。<sup>21</sup>

### 由公共收入或公帑負擔

12.13 "由政府收入負擔"或"由公帑負擔"會構成以公帑支付開支項目的責任。<sup>22</sup>當局在考慮新政策或立法建議時，或會向立法會提交一些提案涉及由政府收或公帑負擔的開支。為確認財政主導權應在於政府的原則，《議事規則》(以1997前的《會議常規》為本)訂有規定，立法會主席或全體委員會主席如認為任何議案或議案修正案或法案修正案的目的可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則只可由行政長官或獲委派官員提出，或如行政長官書面同意該提案，則任何議員亦可提出。<sup>23</sup>

### 控制財政

12.14 根據《公共財政條例》(第2章)，財政司司長負責管理政府的財政，並對與政府財政事務有關的一切事宜作出監管、控制及指示。<sup>24</sup>第2章亦規定，除任何條例或任何成文法則另有規定外，所有為政府而籌集或收受的款項均為政府一般收入的一部分。<sup>25</sup>任何由政府作出的退款，均從一般收入支付。<sup>26</sup>第2章亦訂明，庫務署署長須負責編製及監管政府的帳目和確保根據第2章訂立的規例或發出的指示或指令均獲遵從。<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> 《公共收入保障條例》(第120章)第6及7條。

<sup>22</sup> 厄斯金梅，第24版，第712頁。

<sup>23</sup> 《議事規則》第31(1)及57(6)條。

<sup>24</sup> 《公共財政條例》(第2章)第10條。

<sup>25</sup> 《公共財政條例》(第2章)第3(1)條。

<sup>26</sup> 《公共財政條例》(第2章)第3(2)條。

<sup>27</sup> 《公共財政條例》(第2章)第16條。

### 管制人員

12.15 在呈交立法會的開支預算中，載有多個開支總目。<sup>28</sup> 每一開支總目通常對應政府轄下的一個局、局之下的科或部門，<sup>29</sup> 並附有相關管制人員提交的報告。各開支總目的指定管制人員，對其總目下任何分目中的一切開支，以及其所負責的部門或服務的一切公帑及政府財產，須予負責及交代。<sup>30</sup> 每名管制人員須遵從財政司司長根據《公共財政條例》(第2章)第11條所訂立的一切規例及發出的一切指示或指令，並須在財政司司長要求下，向財政司司長交代其所執行的管制人員職責。<sup>31</sup> 在開支預算附有的管制人員報告中，管制人員會盡可能以單位成本或生產力指標，來衡量個別綱領建議投放資源的成績，是否能達到預期的效果，以及取得這些成績的成本效益。<sup>32</sup>

12.16 各開支總目的撥款額通常細分為不同開支組成項目及各式標準分目，例如分目000運作開支涵蓋的範圍包括部門全部經常性的開支，但另以獨立分目列出者除外。自1999年4月開始，此分目下的財政撥款以整筆撥款方式運作，管制人員有權靈活動用撥款，分配給此分目000<sup>33</sup> 項下的不同傳統分目。<sup>34</sup>

### 政府一般收入帳目

12.17 政府透過政府一般收入帳目，控制政府的財政。此帳目是記錄日常各部門開支及徵稅的主要帳目，亦是提供資源的主要機制，政府會在適當的情況下把資源從此帳目轉撥到9個根據《公共財政條例》(第2章)第29條經立法會批准為特定目的而

<sup>28</sup> 2015-2016預算的開支總目有83個。

<sup>29</sup> 2015-2016開支預算，卷一，簡介，第3段。

<sup>30</sup> 《公共財政條例》(第2章)第12(1)及(2)條。

<sup>31</sup> 《公共財政條例》(第2章)第13條。

<sup>32</sup> 2015-2016開支預算，卷一，簡介，第4段。

<sup>33</sup> 2015-2016開支預算，卷一，簡介，第6及9段。

<sup>34</sup> 分目000運作開支下的傳統分目，包括個人薪酬(員工薪金及津貼)；與員工有關連的開支(強制性公積金供款等)；部門開支(日常運作成本)；其他費用；及經常資助金(支付予外間或受資助機構的款項)。

## 12. 財政程序

---

設立的基金，以及從該些基金轉撥到政府一般收入帳目。<sup>35</sup> 在撥款條例實施或在立法會根據第2章第7條在撥款條例制定前作出決議批准開支後，財政司司長須分別以其簽發的普通撥款令或臨時撥款令，授權庫務署署長按照該條例或決議，由政府一般收入支付開支所需的數額。<sup>36</sup> 在財務委員會按照第2章第8條對核准開支預算中的個別總目作出修改後，財政司司長須以追加備付款項令，授權庫務署署長由政府一般收入帳目支付超逾有關撥款條例給予該總目的撥款的開支，以應付修改引致的所需開支。<sup>37</sup> 立法會就某財政年度的政府服務而從政府一般收入帳目所作的每項撥款，以及根據第2章條文發出的每項令狀，均在有關的財政年度終結時失效及停止生效。<sup>38</sup>

12.18 財政司司長可行使其酌情決定權，授權將任何存款以其決定的方式投資，而投資所得的或股息須成為政府一般收入一部分。<sup>39</sup>

### 基金

12.19 立法會可通過決議為特定目的設立基金。為該決議所指明供該等基金使用的撥款，或為該決議所指明的該等用途而收受的款項，均可記入有關基金的帳目內。財政司司長可發出基金支付令，按符合該決議所指明的條件、例外情況及限制的規定，為設立該基金的目的而支用款項。<sup>40</sup> 現設立的特定用途基金計有：

---

<sup>35</sup> 2015-2016開支預算，卷一，簡介，第1段。

<sup>36</sup> 《公共財政條例》(第2章)第19條。

<sup>37</sup> 《公共財政條例》(第2章)第19條。

<sup>38</sup> 《公共財政條例》(第2章)第31條。

<sup>39</sup> 《公共財政條例》(第2章)第23(2)條規定，根據第(2)款寄存的任何款項不得成為政府一般收入一部分，但如有關存款在5年內無人認領，根據第(4)款可視之為收受作政府用途的款項，並成為政府一般收入一部分。

<sup>40</sup> 《公共財政條例》(第2章)第29(1)條。

- (a) **基本工程儲備基金**，提供資金以供以下用途：政府工務計劃及必需的設備；發展、購置和安裝主要系統及設備；非經常補助金；收購土地等；<sup>41</sup>
- (b) **資本投資基金**，向獲財務委員會批准的人士提供資金，作為貸款、墊款及投資(包括以寬免地價、捐贈工程或其他非現金利益的形式作出的投資)之用；<sup>42</sup>
- (c) **公務員退休金儲備基金**，用途是財政司司長如相信，在顧及所有預期的收支後，政府一般收入帳目會於該財政年度終結時出現虧欠，則可從公務員退休金儲備基金支用款項，以應付根據各相關的退休金條例支付公務員及法官的退休金、酬金或其他津貼的法律責任；<sup>43</sup>
- (d) **賑災基金**，對在香港以外發生的災難提供援助；<sup>44</sup>
- (e) **創新及科技基金**，提供資金予有助製造及服務業的升級(包括提升創新及科技水平)及發展的項目；<sup>45</sup>
- (f) **土地基金**，接收和持有藉於 1986 年 8 月 13 日訂立的香港特區政府土地基金信託的《信託聲明書》而設立的香港特區政府土地基金在香港特區政府成立時，移交予香港特區政府的所有資產；<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> 第2A章是立法局就成立基本工程儲備基金於1982年1月20日根據《公共財政條例》(第2章)第29(1)條通過的一項決議，目的是為工務計劃及徵用土地提供資金。該項決議於1982年4月1日起生效，並不時作出修訂，將有關的改變納入決議，例如自1988年4月1日起，非經常資助金及主要系統設備的財政承擔由政府一般收入帳目轉撥到基本工程儲備基金帳目內。

<sup>42</sup> 第2B章。

<sup>43</sup> 第2E章。

<sup>44</sup> 第2L章。

<sup>45</sup> 第2Q章。

<sup>46</sup> 第2O章。

## 12. 財政程序

---

- (g) **貸款基金**，承擔在第 2C 章附表第 II 部下的學生貸款基金、發展貸款基金及其他計劃的法律責任；
- (h) **獎券基金**，由財政司司長管理，並可投資於財政司司長核准的證券；<sup>47</sup> 及
- (i) **債券基金**，償還或(如屬適當)支付根據《借款條例》(第 61 章)第 3 條為該基金借入的款項的本金和利息，以及償還或(如屬適當)支付就借入該款項而招致的費用。<sup>48</sup>

12.20 政府收入和政府開支，是指政府一般收入帳目和上述其中8個基金(不包括債券基金)的總收支，而其總結餘則是政府財政儲備。<sup>49</sup>

### 財政儲備

12.21 由於《基本法》第一百零七條規定，香港特區的財政預算應量入為出，力求收支平衡，因此政府應維持的財政儲備水平，一直是立法會的討論議題。議員往往所持的觀點是，政府所需維持的財政儲備水平，對在財政預算案建議的政府開支水平有莫大影響，因而影響到政府可為社會(特別是需要政府支援的人士)提供服務的範圍。

12.22 財政儲備是政府可動用的全部資金，以應付日常的運作開支和支付工務工程的開支。財政儲備是政府的現金結餘。自1976年起，政府大部分的財政儲備均存放於由香港金融管理局管理的外匯基金<sup>50</sup>，以取得投資收益。自香港特區成立以來，有關應維持多少財政儲備的政府政策屢經轉變。

---

<sup>47</sup> 第 2D 章。

<sup>48</sup> 第 2S 章。

<sup>49</sup> 《香港便覽》(2014年12月)。

<sup>50</sup> 外匯基金於1935年根據《貨幣條例》(其後易名為《外匯基金條例》(第 66 章))設立，以支持香港發行銀行紙幣。外匯基金的法定功能由第 66 章第 3(1)條規定，首要用作直接或間接影響港元匯價。外匯基金的法定功能於1992年藉在第 66 章加入第 3(1A)條而擴大，使其可作保持貨幣金融體系的穩定健全的次要用途，從而維持香港作為國際金融中心的地位。

12.23 關於財政儲備的用途，時任財政司司長曾蔭權先生於1998年2月18日向臨時立法會提交撥款條例草案時在預算案演辭中詳加解釋。<sup>51</sup> 曾先生表明，因應1997-1998年度的亞洲金融危機，政府有需要就以下3項用途把相當數額的公帑留作儲備：

- (a) 在日常財政運作方面，財政儲備可讓政府有足夠資金應付日常的現金流量需要；
- (b) 處變應急方面，當局需要預留款項讓政府作突發和緊急用途；及
- (c) 金融需求方面，當局利用儲備保持港元匯價穩定。

12.24 根據政府就上述每項用途所需持有的現金額而作出的評估，財政司司長表示，財政儲備應維持在政府15個月開支加上M1定義的港元貨幣供應的125%(即上限)，以及政府9個月開支加上M1定義的港元貨幣供應的75%(即下限)之間的水平。<sup>52</sup>

12.25 時任財政司司長梁錦松先生在2002年3月6日發表的預算案演辭中宣布，鑒於外匯基金有3,000億元的累積盈餘，財政儲備已無須與貨幣供應量掛鈎。他認為，只須預留一筆相等於政府12個月開支左右的儲備，以應付政府開支的日常和應急需要。<sup>53</sup> 統計數字顯示，財政儲備由1998-1999年度的24個月政府開支降至2002-2003年度的16個月政府開支。

12.26 政府於2003年3月5日發表的預算案演辭中進一步調整財政儲備的目標水平。因應赤字及經濟上的不明朗情況，時任財政司司長梁錦松先生宣布，在未來5年(由2003-2004年度至

---

<sup>51</sup> 1998年2月18日的臨時立法會會議，請參閱*立法會議事錄*，第35至38頁。

<sup>52</sup> 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部於2010年3月18日(於2010年3月19日更新)發表題為“外匯基金及財政儲備的管理”的資料便覽，第6.5段。

<sup>53</sup> 2002年3月6日的立法會會議，請參閱*立法會議事錄*，第2833頁。

## 12. 財政程序

---

2007-2008年度)，香港特區的財政儲備會維持在相等於9至11個月政府開支的水平。<sup>54</sup> 在該5年所維持的實際財政儲備水平，由2003-2004年度的16個月政府開支升至2007-2008年度的25個月政府開支。

12.27 在2007年的預算案演辭中，時任財政司司長唐英年先生(於2003年8月2日履任)強調，財政儲備無需不斷增加，但應保持在一個適當的水平，以提供足夠的資源，應付社會不時之需。由於社會人士對財政儲備的目標水平意見不一，政府會先聽取社會各界的意見，才作出決定。<sup>55</sup> 於2007年7月1日繼唐先生出任財政司司長的曾俊華先生強調，當局在編製財政預算案時有需要以中期財政預測為基礎，並需在長遠而言維持充足的財政儲備。同一準則也採用於其後2009-2010年度及2010-2011年度的財政預算案中。財政司司長於2010年2月25日的財務委員會會議上向議員作出簡報時表示，無須為財政儲備釐定目標水平，並預測未來5年(即至2014-2015年度)的財政儲備逐漸由20個月政府開支減至18個月政府開支。<sup>56</sup>

12.28 財經事務及庫務局局長於2013年12月4日的立法會會議上就一項書面質詢作出答覆時表示，"由於財政儲備有多項功能，外圍經濟存在隱憂，因此，為財政儲備訂定一個'適當水平'的指標，意義不大"。<sup>57</sup>

### 財政預算編製周期及相關財政程序

12.29 由於載有所有政府服務財政需求的撥款法案，須於關乎該法案的財政年度開始之前，或該年度開始之後的切實可行範圍內，盡快將之提交立法會通過<sup>58</sup>，政府一直採用周年規劃周期編製收支預算，此舉會使政府開支與基於中期財政預測的香港經濟表現保持一致。雖然規劃周期多年來亦有所改變，但有

---

<sup>54</sup> 2003年3月5日的立法會會議，請參閱立法會議事錄，第2920頁。

<sup>55</sup> 2007年2月28日的立法會會議，請參閱立法會議事錄，第3240至3242頁。

<sup>56</sup> <http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/sec/library/0910fs16-c.pdf>，第6頁。

<sup>57</sup> <http://www.info.gov.hk/gia/general/201312/04/P201312040322.htm>。

<sup>58</sup> 《公共財政條例》(第2章)第5(1)及6(1)條。

關過程的基本步驟大致相同。近年來的主要改變包括在2002年採用"營運開支封套"的撥款方式<sup>59</sup>，以及在2014年開始把新增資源主要分配給施政報告的指定項目。<sup>60</sup>

### 資源分配工作

12.30 財政預算編製周期在撥款法案獲通過後不久便展開，並由財經事務及庫務局向各政策局及部門發出內部通告，簡述政府為籌劃下一個財政年度的開支預算而進行的內部資源分配程序及有關事宜。資源分配工作涵蓋經常及非經常開支。<sup>61</sup> 同時，管制人員均須檢討在其核准開支預算下獲分配的基線開支，如可能的話，亦須確定可予節省的款項<sup>62</sup>及說明將會如何調配該等款項。高層資源會議<sup>63</sup>會對有關經常開支、基本工程開支及基本工程外的非經常開支的所有撥款申請作出考慮，並參考按財政司司長在該年的預算案演辭所公布的中期財政預測而推算的預測開支上限。<sup>64</sup> 每個財政年度資源分配工作一般在10月至12月之間完成。

### 財政預算案的諮詢工作

12.31 在1999年之前，財政司司長按照自1995年起的常設安排，在編製預算案的過程中諮詢立法會議員。在高層資源會議舉行會議並就新增開支作出決定前，有關開支建議的諮詢工作先在6月進行。有關收入建議的諮詢工作則在該年臨近第四季進行，屆時政策局及管制人員將要就其轄下有關範疇提交收入預算。此諮詢工作時間表讓財政司司長可在編製下一個財政年度預算案的過程中，在適當時候研究所有相關的建議。

---

<sup>59</sup> 政府於2002年8月宣布，會在該年度的資源分配工作中就經常開支採用"營運開支封套"的撥款方式。在該方式下，政府以暫定性質向每名局長分配一個"營運開支封套"，讓有關局長在擬備開支預算時，可在轄下各政策範圍之間靈活調配資源。至於非經常開支的撥款申請，則按一貫方式進行。

<sup>60</sup> 請參閱[http://www.fstb.gov.hk/tb/tc/docs/pr20141203a\\_c.pdf](http://www.fstb.gov.hk/tb/tc/docs/pr20141203a_c.pdf)。

<sup>61</sup> 請參閱[http://www.fstb.gov.hk/tb/tc/docs/pr20141203a\\_c.pdf](http://www.fstb.gov.hk/tb/tc/docs/pr20141203a_c.pdf)。

<sup>62</sup> 就2015年的資源分配工作而言，各政策局須於2016-2017年度及2017-2018年度節省1%的營運開支。

<sup>63</sup> 高層資源會議由政務司司長主持，成員包括財政司司長、財經事務及庫務局局長及公務員事務局局長。

<sup>64</sup> 關於2002年之前及之後的做法，請參閱<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/fc/fc/papers/f02-9c.pdf>，第7至10段。

## 12. 財政程序

---

12.32 1999年，鑒於出現亞洲金融危機及其對公共財政帶來的影響，財政司司長決定在10月進行的同一次諮詢工作中，以較完整的方式同時就開支及收入建議徵詢議員的意見。此做法一直維持至今。自2003年開始，政府就預算案進行諮詢工作時，在徵詢議員的意見之餘，亦同步開始諮詢學者、專家、商界和地區代表，隨後並諮詢市民大眾。<sup>65</sup> 2015年10月，預算案與施政報告的公眾諮詢工作一併進行。據政府所述，此安排可讓當局與社會人士作出更全面的討論。

### 向立法會提交撥款法案

#### *撥款法案的內容*

12.33 撥款法案旨在請立法會批准按法案附表所列分配方式，從政府一般收入撥出款項，以用作某財政年度的政府服務開支。法案本身一般只有兩項條文及一個附表。<sup>66</sup> 所有開支總目項下個別撥款額均載於附表。每個總目項下撥款詳情載於開支預算，而開支預算與撥款法案一同公布，但開支預算並非該法案的一部分。

#### *提交予立法會的批准*

12.34 在每年1月／2月或之前，財政司司長應已敲定下一財政年度的開支預算和收入建議。根據《基本法》第四十八條第(十)項，向立法會提出有關財政收入或支出的動議須得到行政長官批准。另一方面，行政長官在向立法會提交法案(包括撥款法案)前，亦須徵詢行政會議的意見。按照長久以來的慣例，行政會議在財政司司長向立法會提交撥款法案及發表其預算案演辭之前的同日上午舉行會議，同意提交該法案。

---

<sup>65</sup> 請參閱 <http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/counmtg/hansard/cm0305ti-translate-c.pdf>。

<sup>66</sup> 例子可參閱 <http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/bills/b201502251.pdf>。

12.35 按照慣例，撥款法案在2月提交立法會，並預期在4月1日下一財政年度開始前或開始後不久獲得通過。雖然現時提交撥款法案的時間大致不變，但要在下一財政年度開始前完成審核該法案的程序，已漸變得不大可能。本章後半部分會加以闡釋。

### *提交開支預算的歷史背景*

12.36 根據《議事規則》第67(1)條，載有政府全部服務開支的財政需求詳情的財政預算案，須在撥款法案列於立法會議程以進行首讀的會議開始之前，提交立法會。自2002年開始至今的現行做法，是在提交撥款法案的會議開始時及緊接財政司司長起立發表預算案演辭之前，向立法會議員提供該開支預算。

12.37 要了解為何撥款法案中的某些立法程序並不見於其他法案，實有需要概括探討撥款法案提交立法會批准的方法背後的歷史發展。香港特區立法會《議事規則》L部所載的財政程序最初見於1997年前立法機關在1968年訂立的《會議常規》。在1969年之前，撥款法案透過各種當時政府認為合適的方式提交立法局。在1956年以前的數十年間，財政預算案的工作由總督在3月初就環球經濟發展、香港經濟表現及財政需求發表施政報告後<sup>67</sup>開始，隨後由財政司提交撥款法案，並按照在同一立法局會議上提交的收支預算草案所載總目交代其收入及開支建議。該預算草案會交付專責委員會處理，而專責委員會由輔政司擔任主席，並由財政司及所有非官守議員組成。專責委員會於下次會議(約兩星期後舉行)提交報告。財政司動議就該法案進行二讀的議案，並由立法局展開辯論，當中會提述專責委員會的報告，並對報告內建議就該法案作出的修訂進行辯論。接下來是全體委員會審議階段及三讀法案。

---

<sup>67</sup> 在1948年之前，新立法會期開始時並無發表施政報告的安排。請參閱第5章第5.15至5.18段。

## 12. 財政程序

---

12.38 在1956年採用了新的程序。在總督發表施政報告後會動議決議案，將收支預算草案交付專責委員會處理。在約兩至三星期後(通常在3月底前不久舉行)的下次立法局會議上，會提交專責委員會報告，並提出採納報告的決議案，隨後就議案展開辯論。辯論的內容可涵蓋總督施政報告所提及的各個方面及預算草案的收入及開支建議。辯論時間可持續2至4天會議，撥款法案在決議案獲得通過後進行首讀，並在同一會議上完成三讀程序的餘下程序。此程序沿用了超過10年。

12.39 1969年2月，在1968年的《會議常規》經過重大檢討後，立法局便採用了《會議常規》所訂的財政程序。總督最後一次就財政預算案向立法局發言，並告知議員他日後將於10月新立法會期開始時發表施政報告。財政司在同一會議上動議撥款法案的二讀議案，並在其演辭中表示<sup>68</sup>：

"根據本局以往的財政預算案程序，本人今天會動議將收支預算交付專責委員會，然後就專責委員會報告進行財政預算案辯論，並在會期最後一天迅速完成撥款法案的所有階段。新的《會議常規》提出一套更趨向議會制的程序。今天的會議以撥款法案開始，本人的議案關乎就該法案進行二讀，並主要就此議案進行辯論，而根據《會議常規》第54(2)條，辯論內容嚴格來說應'僅限於殖民地的財政及經濟狀況，以及法案和預算所顯示政府政策和行政的一般原則'。當總督已將預算交付財務委員會的同時，財務委員會將於法案的全體委員會審議階段之前提交報告，而全體委員會審議階段將分別審議各開支總目及法案條文，而當分開審議此等總目時，議員有機會再作詳細辯論。新程序其中一個附帶效應，是必須在前一周公布撥款法案中每個總目項下的擬議開支詳情。這在其他地方亦是正常程序，而且不會違反財政預算案中關乎稅收建議或開支預算的保密規定。"

---

<sup>68</sup> 財政司在1969年2月26日會議上的演辭可參閱<http://www.legco.gov.hk/1969/h690226.pdf>。

12.40 根據此財政程序<sup>69</sup>，撥款法案及開支預算是同時提交立法局，但實際上卻在財政司動議該法案二讀議案的立法局會議舉行前的星期五，在憲報刊登該法案及預算。當財政司發表預算案演辭後，法案的二讀辯論便告中止待續，而該預算由立法會主席交付財務委員會審核。撥款法案的所有程序預期在3月底完成。這項安排在1990-1991年度開始正式確立，而相關的《會議常規》亦相應作出修訂。經修訂的財政程序獲臨時立法會及第一屆立法會採納列入《議事規則》。按照一貫做法，當時的庫務司亦會在預算刊憲當天，即撥款法案首讀前的星期五，向財務委員會簡介財政預算案的開支部分。該程序反映於財務委員會在1994年訂立的《財務委員會會議程序》，並獲第一屆立法會的財務委員會通過採納。<sup>70</sup>

12.41 2002年，鑒於議員認為上述做法不太理想，政府因而決定試用新安排。為使議員及公眾人士能一併考慮開支預算及其他只可在財政預算案中取得的重要資料，政府認為於財政司司長公布財政預算案當天，在憲報刊登撥款法案的做法更為可取。預算的文本及其他與財政預算案相關的文件，亦會於同日派發給議員。翌日財政司司長和財經事務及庫務局局長會向財務委員會簡介財政預算案及預算，並於數周後舉行連串特別會議審核預算的內容細節，然後立法會才恢復處理該法案的餘下程序。<sup>71</sup>

### 財政預算案會議日期

12.42 在新一個會期開始前，立法會已編定財政預算案會議的日期。按照慣例<sup>72</sup>，立法會舉行3次財政預算案會議以處理撥款法案：

---

<sup>69</sup> 1968年《會議常規》第54(1)條。

<sup>70</sup> 《財務委員會會議程序》第49段。

<sup>71</sup> 就議員問及此做法會否偏離《財務委員會會議程序》所訂的安排，財務委員會秘書在2002年2月22日發出的覆函中解釋，因應《財務委員會會議程序》第49至55段的歷史背景，第49段只可視為當時行事方式的敘述，並沒有對財政司司長施加一項程序上的責任。<http://www.legco.gov.hk/yr01-02/english/hc/papers/hc0222let-cfc.pdf>

<sup>72</sup> 編定3次獨立會議以處理撥款法案各階段的慣例可追溯至1969年(但在1973年至1990年期間，"第三次會議"通常分兩節會議進行)，相同安排獲香港特區第一屆立法會採納。

## 12. 財政程序

---

- (a) 第一次財政預算案會議：財政司司長提交撥款法案，並在動議該法案的二讀議案時發表其預算案演辭；
- (b) 第二次財政預算案會議：議員在撥款法案恢復二讀辯論時發言；及
- (c) 第三次財政預算案會議：完成該法案的餘下階段，包括官員就議員的發言作出回應、財政司司長作出答辯，以及立法會就法案二讀進行表決；全體委員會處理法案的所有擬議修正案，並就條文及附表納入法案進行表決；以及立法會就法案三讀進行表決。

12.43 在1996年之前，按照慣例，撥款法案的所有程序會在該法案相關的財政年度開始之前完成。1996年，立法會首度在4月舉行第三次財政預算案會議。自此之後，3次財政預算案會議均會編排在一段5至7周的期間內，一般由2月底或3月初開始，至不遲於4月底舉行。

12.44 到了2007-2008年度，為了讓議員有更多時間就開支預算提出書面問題，以及讓管制人員在財務委員會特別會議前，有更多時間提交書面回覆，在第一次及第二次財政預算案會議之間相隔較長的時間。結果，由2007年開始，第三次財政預算案會議便編排在第一次財政預算案會議後約兩個月舉行。

12.45 2013年，為處理710項獲准就《2013年撥款條例草案》提出的全體委員會審議階段修正案，法案的二讀辯論、全體委員會審議階段及三讀合共用了121個小時。當時立法會主席曾鈺成議員命令訂定時限，限定在2013年5月22日會議前完成該條例草案的餘下程序，結果條例草案法案最終在2013年5月21日獲得通過。<sup>73</sup> 詳情請參閱**附錄8-B**。至於《2014年撥款條例草案》，對條例草案提出的擬議修正案增至1 917項，其中1 192項

---

<sup>73</sup> 《2013年撥款條例草案》在2013年5月15日的立法會會議上獲得通過，該次會議共舉行了4天，分別是2013年5月15日、16日、20日及21日。

其後獲立法會主席批准提出，在5項合併辯論中進行審議。<sup>74</sup> 單單是第一項合併辯論便已歷時45小時，直至立法會主席在2014年5月21日作出命令，限定所有餘下程序在2014年6月4日會議的首天完成。詳情請參閱**附錄8-C**。該條例草案合計用了148小時始完成所有程序，最終於2014年6月4日進行三讀。

12.46 2015年，對《2015年撥款條例草案》提出的擬議修正案數目大幅飆升至3 904項，其中618項被裁定可以提出。該條例草案在2015年4月15日恢復二讀辯論，歷時19小時。條例草案再歷時101小時始完成全體委員會審議階段，並在2015年5月28日進行三讀。

### 財務委員會審核開支預算

12.47 預算開支(包括卷一和卷二)載有政府根據撥款法案就全部服務開支提出申請的財政需求詳細資料。卷一載有政府一般收入帳目的分析，包括"管制人員報告"、"按分目列出的開支"及"按支出總目列出的承擔額"的詳情。卷二提供9個為特定目的而設立的基金的法律背景、目的和詳情。按照《議事規則》第71(11)條，立法會主席可在全體委員會審議撥款法案前，把開支預算交由財務委員會在特別會議上審核。審核開支預算的目的，是確保當局所要求的撥款，不會超過執行已核准政策所需的款項。<sup>75</sup> 按照一貫做法，在財政司司長發表財政預算案演辭後，立法會主席會把開支預算交由財務委員會審核，而財務委員會在隨後一天舉行特別會議。財政司司長和財經事務及庫務局局長均會獲邀出席特別會議，向委員簡報有關經濟展望的一般事項、財政儲備的政策，以及回應委員就財政預算案中的收入及開支建議所提出的一般問題。財務委員會會在通常於撥款法案提交立法會3至4周後舉行的連串特別會議上，對開支預算進行詳細審核。

---

<sup>74</sup> 《2014年撥款條例草案》二讀通過後，立法會主席把會議休會待續，讓他有更多時間考慮數量龐大的全體委員會審議階段修正案。

<sup>75</sup> 《財務委員會會議程序》第49段。

## 12. 財政程序

---

### 在特別會議舉行前提交的書面問題

12.48 在舉行特別會議前，議員獲請在財務委員會主席訂定的限期前就開支預算提出書面問題。管制人員預期須在財務委員會舉行審核開支預算的特別會議前，就該等問題提供書面回覆。所有書面問題均應與開支預算直接相關，提問的目的是為了審核在開支預算每一總目和分目之下的撥款是否恰當。議員可就要求撥款的金額、要求撥款的理據、主要表現目標等提問。財務委員會主席會根據**附錄12-A**載列的指引審核這些問題，並會把這些問題送交政府，要求提供書面回覆。至於那些與預算草案並非直接相關的問題，仍會轉交政府當局在處理預算草案以外的情況下，以函件的方式作答。<sup>76</sup>

12.49 議員就開支預算提出書面問題的做法，在審議《2001年撥款條例草案》時成為正式程序。當時，政府首次同意優先處理1 200項最先提交的書面問題，此數量是政府在回覆限期(在舉行特別會議的一周時間內，於相關一節會議舉行的前一天)之前，可提供中、英文書面回覆的最理想數額。及至2015年，隨着提出及回覆書面問題的時間延長至約3周，優先處理書面問題的限額增至3 300項。<sup>77</sup> 在限期後收到的問題將不會送交政府作答，但議員可在特別會議舉行期間，把此等問題當作補充問題送交財務委員會秘書，以供政府在舉行第三次財政預算案會議前提供書面回覆。<sup>78</sup>

### 舉行特別會議的時間

12.50 財務委員會一般會在5天(3天全日及兩天半日)，舉行8次半天的特別會議。每次會議分成若干節，分別聚焦審核特定政策範疇的開支項目。雖然特別會議的數目多年來維持不變，但節數卻由2001年的18個，增至自2007年起的20個，並在創新及

---

<sup>76</sup> 《財務委員會會議程序》第50段。

<sup>77</sup> 3 300條問題的限額是在2011年進行檢討後釐定的，而議員在2011年提出了超過4 000條問題。自2012年以來，政府承諾在財務委員會特別會議相關會議舉行前，就最先提交的3 300條問題提供書面回覆。

<sup>78</sup> 《財務委員會會議程序》第50段。

科技局開設後於2015年再增至21個，而每節時間亦加長，讓議員有更多時間進行討論。該等會議均公開進行，讓市民旁聽。各政策局局長及管制人員(如沒有所屬的政策局局長)會獲邀出席審核其特定政策範疇的會議環節。每名局長或管制人員可帶同任何最能協助回應問題的公職人員，以助答覆關乎開支預算中其職權範圍內總目及分目開支的問題。

12.51 在每節會議開始時，負責相關政策範疇的局長可作簡短的序言，重點提述該局來年工作的緩急次序及所尋求的撥款。委員可就有關人員發言中提及的要點、當局對委員原先的問題所作的書面回覆及開支預算等提出問題。每次會議開始時及在指定的開會時間過後15分鐘內，均須有會議法定人數(即主席另加8名其他委員)出席。<sup>79</sup> 主席只在有人向他提出出席會議的委員不足法定人數的情況下，才會傳召委員到場。如15分鐘後仍不足法定人數，主席即須宣布休會待續。<sup>80</sup>

12.52 一份載有特別會議過程的紀要及會議中答問要點的報告會以中英文刊印，在特別會議後提交立法會。<sup>81</sup>

### 撥款法案二讀辯論

12.53 根據《議事規則》第67(2)條，撥款法案的二讀辯論範圍須限於香港的財政及經濟狀況，以及法案及開支預算內所顯示政府政策及行政的一般原則。由於財政司司長在動議撥款法案二讀議案的發言中公布有關的收入建議，立法會主席通常會容許議員就關乎該等建議的事項發言。每名議員只可在辯論中發言一次。

---

<sup>79</sup> 《財務委員會會議程序》第14至15段。

<sup>80</sup> 《財務委員會會議程序》第14至15段。

<sup>81</sup> 《財務委員會會議程序》第53段。

## 12. 財政程序

---

### 全體委員會的程序

12.54 在撥款法案中，每一開支總目的預算及擬轉帳至每項基金的款額均載列於法案的附表。在全體委員會審議階段，法案的條文須押後至審議附表後始予審議。<sup>82</sup> 全體委員會主席須提出"下述各總目的款額納入本附表"的待議議題，並指示立法會秘書讀出該等總目的編號。任何總目或一組總目的編號一經讀出，將該總目或該組總目的款額納入該附表的待議議題，即當作已提出。<sup>83</sup> 除非全體委員會主席容許委員根據《議事規則》第69條動議修正案，否則便會進行辯論。在委員對某總目或一組總目動議一項或多項修正案後，全體委員會便會就每項修正案進行辯論，或就原來的預算及各項修正案進行合併辯論。

### *開支預算中開支總目的修正案*

12.55 根據財政主導權應在於政府的原則，如全體委員會主席認為某項修正案會令任何開支總目所獲分配款額增加，則該修正案只可由獲委派官員動議。<sup>84</sup> 該等修正案，不論所涉者為子目、分目或總日本身，須較削減同一子目、分目或總日本身款額的修正案獲優先處理。如增加總目所獲分配款額的修正案獲得通過，則不得動議就該總目或同一總目的子目或分目削減款額的修正案。<sup>85</sup> 任何由並非獲委派官員的議員提交擬增加開支的修正案，屬不合乎規程，因而不可提出。

12.56 至於削減開支總目所獲分配款額的修正案，《議事規則》第69(3)條指明下述動議格式："為削減(或刪除)分目.....子目.....而將總目.....削減.....元"。就提出修正案而言，下列規則將予適用：

---

<sup>82</sup> 《議事規則》第68(1)條。

<sup>83</sup> 《議事規則》第68(3)條。

<sup>84</sup> 《議事規則》第69(1)條。

<sup>85</sup> 《議事規則》第69(2)條。

- (a) 提出刪除某一總目的修正案，屬不合乎規程；<sup>86</sup>
- (b) 如總目沒有分列為分目，提出只削減總目而不削減該總目的某一分目的修正案，屬合乎規程；<sup>87</sup> 及
- (c) 如分目沒有分列為子目，提出為削減或刪除分目而削減某一總目款額的修正案，屬合乎規程。<sup>88</sup>

12.57 對某一總目的子目及分目的修正案，須按照該等子目或分目在預算案總目內的先後次序列入立法會議程內。<sup>89</sup> 如有多於一項就削減同一子目、分目或總目款額提出的修正案，該等修正案須按照建議削減款額的大小依次列入立法會議程內，以建議削減款額最大者居先。<sup>90</sup>

12.58 某一子目或分目的修正案獲得處理後，不得修正或辯論任何前列的子目或分目。<sup>91</sup>

12.59 當所有與某一開支總目有關的修正案獲得處理後，全體委員會主席須再次提出"總目.....的款額納入本附表"的待議議題；或如有修正案獲得通過，提出"總目.....(經增加或削減)的款額納入本附表"的經修正待議議題。<sup>92</sup>

12.60 附表內所有總目獲得處理後，全體委員會主席須隨即提出"該附表(或該經修正的附表)納入本法案"的待決議題，付諸表決，該議題不容修正，不容辯論。<sup>93</sup> 每一附表獲得處理後，全體委員會主席須提出"下述各條文納入本法案"的待議議題，並指示立法會秘書讀出各條文的編號。任何條文編號一經讀出，將該條文納入該法案的待議議題，即當作已提出。同一程序亦適用於經修正的條文。<sup>94</sup>

---

<sup>86</sup> 《議事規則》第69(6)條。

<sup>87</sup> 《議事規則》第69(5)條。

<sup>88</sup> 《議事規則》第69(4)條。

<sup>89</sup> 《議事規則》第69(7)條。

<sup>90</sup> 《議事規則》第69(8)條。

<sup>91</sup> 《議事規則》第69(9)條。

<sup>92</sup> 《議事規則》第69(10)條。

<sup>93</sup> 《議事規則》第68(4)條。

<sup>94</sup> 《議事規則》第68(5)條。

## 12. 財政程序

---

12.61 除因附表的撥款總額改變而須由獲委派官員動議相應修正者外，不得對撥款法案的任何條文作出修正。此等修正案可無經預告而動議，有關議題須立即付諸表決，不容修正，不容辯論。當修正最後一條條文的議題表決後，全體委員會主席須提出"經修正條文納入本法案"的待決議題，付諸表決，該議題不容修正，不容辯論。<sup>95</sup> 法案各條文全部處理完後，全體委員會須回復為立法會，並由一名議員就該經修正或無經修正的法案(視屬何情況而定)，向立法會作出報告。<sup>96</sup>

### 全體委員會審議階段的辯論內容

12.62 關於全體委員會審議階段的辯論內容，有關原議題及在修正案獲處理後的議題的辯論，須同樣受《議事規則》第68(3)條訂明的限制所規限，即辯論的範圍只限於需要撥款服務的政策，而非任何子目或分目的詳情，但可提述該項服務所涉及的收入或款項的詳情。<sup>97</sup> 至於就每項修正案所進行的辯論，範圍只限於該項修正案有關的子目、分目或總目。<sup>98</sup>

### 撥款法案的三讀

12.63 撥款法案三讀議案不容辯論或修正。<sup>99</sup> 立法會主席近年採取的做法是，在立法會開始進行三讀法案的程序前，容許議員在條文納入法案的辯論中，發言述明他們是否支持整項法案。

### 與拒絕通過財政預算案有關的程序

12.64 第5章已有提述<sup>100</sup>，首屆立法會於2000年6月修訂《議事規則》第51條，就實施《基本法》第五十條的安排訂定條文。第五十條訂明，如立法會拒絕通過政府提出的財政預算案，經

---

<sup>95</sup> 《議事規則》第68(6)條。

<sup>96</sup> 《議事規則》第68(7)條。

<sup>97</sup> 亦見於《議事規則》第69(10)條。

<sup>98</sup> 《議事規則》第69(9)條。

<sup>99</sup> 《議事規則》第70條。

<sup>100</sup> 第5章第5.79至5.80段。

協商仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。經考慮在撥款法案被拒絕通過後，尋求在協商過程中取得一致意見的程序，議事規則委員會建議立法會應容許政府在同一會期內，向立法會提交另一項撥款法案。此舉可讓政府再有機會考慮提交一項立法機關較能接受的法案，並可在行政長官啟動解散立法會的程序之前，讓立法機關另有機會重新考慮應否通過撥款法案（不論經修訂與否）。此安排現反映於《議事規則》第51(7A)條。<sup>101</sup>

12.65 倘若沒有撥款法案獲得通過，第五十一條訂明，行政長官可向立法會申請臨時撥款。一如下文所述，根據《公共財政條例》(第2章)第7(1)條動議臨時撥款決議案的程序，或可處理此情況。只有在立法會已被解散的情況下，行政長官才須按上一財政年度的開支標準，批准臨時短期撥款。如政府將原撥款法案重新提交重選的立法會，而重選的立法會繼續拒絕通過該法案，行政長官必須辭職。<sup>102</sup>

### 臨時撥款決議案

12.66 為確保政府獲賦予法律權限，可在財政年度開始至《撥款條例》制定的一段期間支用款項，《公共財政條例》(第2章)第7(1)條訂明，立法會可藉決議作出此項批准，但須符合該決議所指明的限制及條件而進行。一如第6章所述<sup>103</sup>，此項臨時撥款決議案，通常在開支預算提交立法會後，於該開支預算所關乎的財政年度開始前動議。《公共財政條例》並無就將予記在政府一般收入上的開支訂定撥款上限，惟該等開支須按照開支預算所示的總目及分目記入，猶如該預算為核准預算一樣，並須符合該決議所指明的條件及限制而進行。<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> 《議事規則》第51(7A)條規定，凡撥款法案的二讀或三讀議案遭否決，可在同一會期內提交另一項所載條文相同或實質相同的撥款法案。

<sup>102</sup> 《基本法》第五十二條第(三)項。

<sup>103</sup> 第6章第6.32至第6.33段。

<sup>104</sup> 《公共財政條例》(第2章)第7(2)條。

## 12. 財政程序

---

12.67 2008年2月，內務委員會在轄下成立一個小組委員會，負責研究關於下述事宜的擬議臨時撥款決議案：尋求批准政府支用款項，款額以2008-2009年度開支預算所示經常開支帳目的20%，以及該預算所示資本帳不多於100%為限。該小組委員會察悉，香港所採用的安排有別於其他司法管轄區的安排，因為所申請的款額是以預算"草案"為基礎，而並非如其他司法管轄區的安排，以"核准"預算為基礎。有鑒於此，當局須待下一財政年度的開支預算公布後，才可動議擬議的臨時撥款決議案；而該擬議決議案的預告期則減至7天，可供立法機關進行審議的時間相當有限。此外，亦有是否須要申請款額達開支預算所示資本開支總額100%的問題。該小組委員會在報告內提出一系列建議，以期改善有關安排。<sup>105</sup>

12.68 2009年2月，內務委員會成立另一小組委員會，負責研究2009-2010財政年度的擬議臨時撥款決議案。該小組委員會察悉，因應先前成立的小組委員會所提出的意見，有關安排已在若干方面作出改善，當中包括將該決議案的預告期訂為14天(而非7天)，以及減少就資本開支申請的款額。<sup>106</sup>

12.69 在2009年之前，議員彼此的共識是，如成立小組委員會研究臨時撥款決議案，內務委員會將不會要求政府撤回動議該決議案的預告，以期該決議案可於下一財政年度開始前獲立法會審議。<sup>107</sup> 隨着在2009年延長就臨時撥款決議案作出預告的時間後，如內務委員會決定成立小組委員會研究該擬議決議案，則會要求政府撤回有關預告。由於臨時撥款決議案旨在尋求立法會批准，讓政府可在撥款法案獲通過之前，於下一財政年度內支用款項，故此該決議案必須在當前財政年度結束前獲得通過。

---

<sup>105</sup> 請參閱2008年小組委員會的報告第25段，<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/hc/papers/hccb1-981-c.pdf>。

<sup>106</sup> 請參閱2009年小組委員會的報告，<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/hc/papers/hccb1-1010-c.pdf>。

<sup>107</sup> 在2008年2月22日的內務委員會會議上，議員同意不要求政府撤回有關預告。然而，在2009年2月27日的內務委員會會議上，議員商定在內務委員會轄下成立小組委員會，負責研究擬議的臨時撥款決議案時，則要求政府撤回有關預告。

## 有關對核准預算作出修改的程序

12.70 一如上文第12.8段所述，根據《公共財政條例》(第2章)第8(1)條，對核准預算作出的修改，只可在財政司司長建議下由財務委員會核准。

### 財務委員會的角色

12.71 財務委員會的委員為全體議員，但立法會主席除外。<sup>108</sup> 財務委員會的職能為根據《公共財政條例》(第2章)、其他法例及《議事規則》所授予的職能，以及由立法會不時委予的其他職能。<sup>109</sup> 除了審核由立法會主席根據《議事規則》第71(11)條所交付的開支預算外，財務委員會亦負責核准由財政司司長根據第2章第8(1)條提出的修改核准開支預算建議。<sup>110</sup> 這些建議包括：

- (a) 開立新總目或分目<sup>111</sup>；
- (b) 在經核准的分目或新分目中的追加備付款項<sup>112</sup>；
- (c) 變更職位編制<sup>113</sup>；及
- (d) 提高對並非是每年經常出現的開支的承擔限額<sup>114</sup>。

---

<sup>108</sup> 《議事規則》第71(1)條。

<sup>109</sup> 《議事規則》第71(4)條。

<sup>110</sup> 《財務委員會會議程序》第1段。

<sup>111</sup> 例子是財務委員會於2015年2月審議FCR(2014-15)37所載有關開立新分目"政府總部：創新及科技局"的建議；以及於2013年2月8日通過FCR(2012-13)69所載有關在總目106雜項服務之下開立一個非經常開支新分目"提供款項予亞洲開發基金第十次補充資金活動"的建議。

<sup>112</sup> 例子是於2015年1月16日獲通過的FCR(2014-15)39所載的建議，當中包括在2014-15年度總目141勞工及福利局之下申請追加撥款，以推展低收入在職家庭津貼計劃。

<sup>113</sup> 例子是於2012年12月7日獲通過的FCR(2012-13)54及54A所載的建議，當中包括在社會福利署增設90個非首長級公務員職位，以推行長者生活津貼。

<sup>114</sup> 例子是於2013年6月14日獲通過的FCR(2013-14)16所載的建議，關乎把鼓勵車主盡早把歐盟II期柴油商業車輛更換為符合現行法定廢氣排放標準的新型號的一次過資助計劃的核准承擔額提高1億2,000萬元。

## 12. 財政程序

---

12.72 除上文所述外，立法會根據《公共財政條例》(第2章)訂立的各項決議，亦規定在若干情況下必須取得財務委員會的批准。舉例而言，根據有關設立賑災基金(第2L章)的決議，財務委員會可將財政司司長須先徵得其同意的撥款限額修訂。按照此條文，政府當局於2013年4月24日向財務委員會提交FCR(2013-14)3號文件，尋求委員會批准授權財政司司長發放每宗超逾800萬元的撥款，為內地四川省地震災民提供緊急救援。該項建議獲得批准。

12.73 根據臨時立法會於1997年12月通過有關管理基本工程儲備基金(第2A章)的決議第4(c)段，財政司司長可就多個目的由基金支用款項，但須"按照財務委員會所指明的條件、例外情況及限制行事"。當局不時向財務委員會提交有關由基本工程儲備基金支用款項的建議，以尋求委員會的批准。該等開支項目會按個別情況逐一批核。有關決議使財務委員會能訂定其認為對該等建議而言屬於恰當的任何條件、例外情況及限制。<sup>115</sup> 1983年3月9日，財務委員會批准建議，授權財政司司長可核准工務計劃中工程預算費每項不超過150萬元的丁級工程項目。財務委員會曾多次修訂授權上限，最近一次是於2012年7月13日批准將上限提高至3,000萬元，以維持有關授權的實際價值。<sup>116</sup>

12.74 有關設立資本投資基金(第2B章)的決議第5段亦訂明，財政司司長可自基金支用款項 ——

- (a) 以應付截至1990年3月31日，按照財務委員會已核准的條款及條件，根據第4條所須承擔的法律責任(即就地下鐵路基金、發展貸款基金及為認購股份而發出承付票予亞洲發展銀行而須承擔的法律責任)；

---

<sup>115</sup> 請參閱政府向財務委員會提交的資料文件 FCRI(2013-14)15，  
<http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/fc/fc/papers/fi13-15c.pdf>。

<sup>116</sup> 請參閱立法會PWSC33/13-14(01)號文件。

- (b) 以向獲財務委員會核准的人提供資金，作為貸款、墊款及投資之用，但須按照財務委員會指明的條款及條件行事<sup>117</sup>；或
- (c) 以償還或(視情況而定)支付根據《借款條例》(第61章)第3條借入並已記入基金帳戶貸項下的款項的本金和利息，以及償還或支付借入該筆款項所招致的費用。

12.75 設立《貸款基金》(第2C章)及《創新及科技基金》(第2Q章)的決議亦訂定類似的條文，規定有關自各基金支用款項的建議必須經財務委員會藉指明條款及條件的方式批准。

#### 財務委員會議程文件

12.76 就提交財務委員會審議的建議，政府根據《議事規則》第9(2)條委派的官員或任何委員，可就擬列入委員會會議議程內的事項，向秘書作出預告。這些獲委派的官員包括財政司司長、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)和財經事務及庫務局副秘書長(庫務)。<sup>118</sup> 預告應在有關的委員會會議舉行最少6整天前作出。<sup>119</sup> 除非基於緊急情況而經主席指示，否則應在會議舉行當日最少5整天前，將議程項目的討論文件分發予委員。<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> 例子是政府於1999年11月提交建議以尋求批准開立承擔額，用作注資股本；從資本投資基金撥款，借予香港國際主題公園有限公司；以及由資本投資基金以附屬股份的形式投資，作為第一期計劃所需土地的地價，以便該公司發展和營辦香港迪士尼樂園。為保障政府在該項計劃中的利益，政府在該項建議中說明，除了簽訂各項協議外，政府還會在擔當監督角色的香港主題公園公司董事局佔大多數席位，另會委任兩名獲政府與迪士尼公司雙方接納的獨立非執行董事加入董事局。該項計劃附加的條款於1999年11月26日獲財務委員會批准。

<sup>118</sup> 《財務委員會會議程序》第21段。

<sup>119</sup> 《財務委員會會議程序》第21段。如主席另有指示，可給予較短時間的預告

<sup>120</sup> 《財務委員會會議程序》第21及22段。

## 12. 財政程序

---

### 施加條件、例外情況或限制的議案

12.77 《財務委員會會議程序》第21段提及的議案，可包括有關修訂委員會及／或其轄下小組委員會的會議程序的議案、以及對根據《公共財政條例》(第2章)第8(3)條轉授予財政司司長的權力施加條件、例外情況或限制的議案，或就根據第2章第29條設立的各項基金的相關決議下的開支建議指明條款及條件的議案。在2007-2008年度檢討《財務委員會會議程序》期間，財務委員會認為，該等在同一會議上附屬其他議程項目的議案，例如一項對財務委員會會議程項目下的基本工程儲備基金項目施加條件的議案，不大可能在6整天前就該議案作出預告。因此，財務委員會在2007年11月2日的會議上修訂《財務委員會會議程序》第21段，訂明在這些情況下可給予較短時間的預告，即在考慮擬議條件、例外情況及限制的會議舉行最少2整天前。

12.78 關於處理議案的會議程序，《財務委員會會議程序》第37段訂明，除根據委員會不時作出的決定外，《議事規則》第29至35條經主席認為恰當的適應化後可予應用。這些條文涵蓋議案及修正案的預告方式、規限、有關先前所作決定的議案、議案及修正案的辯論方式，以及議案及修正案的撤回。議案及修正案的規限，包括規定必須得到行政長官同意，才可動議可能會引致由公帑負擔的效力的議案或修正案。<sup>121</sup> 有關由公帑負擔的效力的詳情載於第10章。<sup>122</sup>

### 財務委員會轄下小組委員會的角色

12.79 財務委員會可委任小組委員會，以協助委員會履行其職能。<sup>123</sup> 小組委員會的行事方式及程序，由財務委員會自行決定，並須符合《議事規則》的規定。財務委員會委任了兩個小組委員會：人事編制小組委員會及工務小組委員會。該兩個小

---

<sup>121</sup> 《議事規則》第31(1)條。

<sup>122</sup> 第10章第10.45至10.46段。

<sup>123</sup> 《議事規則》第71(5)條。

組委員會在1997年前立法機關中已存在，負責協助財務委員會審議特定類別的建議，以及就審批事宜向財務委員會提出建議。兩個小組委員會沒有獨立的職能或權力。<sup>124</sup> 第一屆立法會的財務委員會採用與1997年前立法機關相同的工作機制，同樣委任該兩個小組委員會。財務委員會任何委員均可選擇加入該兩個或其中一個小組委員會，並於會期開始時在指明的限期前將回條交回立法會秘書處。<sup>125</sup>

### 人事編制小組委員會

12.80 人事編制小組委員會負責審核有關更改公務員編制的請求。預算所載各份管制人員報告第1段均註明編制上限，並按薪級中點估計的年薪值列出，而該年薪值是根據提交預算該年1月30日適用的薪級表計算。<sup>126</sup> 更改編制上限須獲財務委員會批准。人事編制小組委員會的職責是審核更改編制的建議，並就應否批准該等建議向財務委員會提出建議。審核的建議亦包括更改部門組織架構，以及更改公務員職級和職系。開設編外職位以暫時填補按薪級中點薪額估計年薪值較低職級內的常額職位的建議，亦交由人事編制小組委員會審核。

12.81 人事編制小組委員會現時的職權範圍亦包括審核有關按首長級薪級表支薪的常額及編外職位的建議。首長級人員的編制(包括在開支總目下的現有職位及開設的新職位)，均在預算所載的管制人員報告內註明。任何開設、重行調配和刪除首長級職位及保留首長級編外職位的建議亦會在提交財務委員會審批前，先交由人事編制小組委員會考慮。1997年7月，人事編制小組委員會審核的職位的範圍獲擴大至開設為期超過1年的個別首長級顧問職位。<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> 《人事編制小組委員會會議程序》第1段及《工務小組委員會會議程序》第2段。

<sup>125</sup> 《人事編制小組委員會會議程序》第3段及《工務小組委員會會議程序》第4段。

<sup>126</sup> 請參閱註11。

<sup>127</sup> 《人事編制小組委員會會議程序》第2段。

## 12. 財政程序

---

### 工務小組委員會

12.82 工務小組委員會負責審核公共工程開支建議，其職權範圍是就以下事項向財務委員會提出建議：將工務計劃內的工程提升為甲級或由甲級降至較低級別事宜、批准由基本工程儲備基金其下總目708<sup>128</sup>所資助的非經常資助金項目的新承擔額，以及更改這些項目的規模及／或經批准的工程預算費用。獲准提升為工務計劃甲級工程的建議，將會納入為基本工程儲備基金的工務計劃項目。即使財務委員會已批准工程預算費用的金額，但就某項目在下一個財政年度納入基本工程儲備基金的款額，將會根據預測現金流及完成的工程實際進度決定。所有項目的撥款總額均納入為撥款條例草案附表總目184"轉撥各基金的款項"(包括將會由政府一般收入帳目轉撥予各基金的款項總額)的一部分。

### 基本工程儲備基金

12.83 1982年1月20日，立法局決議通過由同年4月1日起設立基本工程儲備基金(第2A章)，為工務計劃及徵用土地提供資金。該項決議在隨後多年幾經修訂，以新代舊作出更替，當中包括為落實聯合王國政府與中華人民共和國政府於1984年12月簽署的聯合聲明附件三第六款所規定的安排(即分攤地價收入)，而於1985年5月15日通過的修訂；<sup>129</sup> 1997年7月1日香港回歸後，有關條文已不適用，上述決議遂於1997年12月17日再經修訂，生效日期為1998年1月1日。由該日期起，所有來自土地交易的收入均已按決議條款存入基本工程儲備基金。

---

<sup>128</sup> 總目708之下的項目包括為受資助界別及私立學校興建校舍、大學的教學及研究設施、公立醫院，以及受資助機構的其他工程項目。

<sup>129</sup> <http://www.cmab.gov.hk/tc/issues/jd5.htm>。

## 基本工程計劃

12.84 基本工程計劃包括總目702至707、709及711之下的工務計劃，以及總目708之下以非經常資助金資助的工程計劃。總目708之下的工程計劃包括為受資助界別及私立學校興建校舍、為大學興建教學及研究設施、興建公立醫院，以及受資助機構的其他工程項目。

## 工務計劃

12.85 工務計劃是一個列表，內載所有屬非經常性質的工務工程項目，並按下列級別加以排列——

- 丙級：有關工程項目原則上獲得接納，以便按委託部門<sup>130</sup>的需要進行籌劃，例如提供概念設計、大概費用，以及就工程項目的技術可行性提供意見；
- 乙級：有關工程項目已在最近一次資源分配工作中獲得撥款，以進行工地勘測、詳細規劃、詳細設計、環境影響評估、交通影響研究及擬備標書工作<sup>131</sup>；
- 甲級：有關工程項目全部準備就緒，可批出合約及展開工程；
- 丁級：有關工程項目估計費用不超過丁級工程項目的現行開支上限(目前定為3,000萬元)，而且在為此用途而設的整體撥款分目下有款項可供動用的情況下，可以展開工作和承付開支。

---

<sup>130</sup> 委託部門是指最終對擬興建的設施擁有控制權的部門。

<sup>131</sup> 2001年11月，政府當局推行多項措施，藉以把一般土木工程或建築項目，由構思到開始施工所需的籌備時間，由6年縮短至4年以下。其中一項措施，是容許管制人員可選擇在取得撥款前，進行與工程有關的招標和顧問甄選工作，惟必須在撥款申請獲得批准的情況下，才可批出合約或標書。

## 12. 財政程序

---

12.86 雖然乙級工程項目可在工務計劃內獲配一個分目，但除非該工程項目獲財務委員會提升為甲級，否則不可承付任何開支。至於所有甲級工程項目，每個工程項目的核准項目預算，是財務委員會所批准的撥款或財政司司長按所獲授權力批准的撥款。每個工程項目的總承擔額不得超逾核准項目預算，而未徵得財務委員會批准前，核准項目預算不得改動。

### 整體撥款

12.87 乙級及丙級工程如在例外情況下需要支付工地勘測、可行性研究及詳細設計的開支，可由財務委員會批准把工程計劃的一部分提升為甲級，或將有關開支撥入適當的整體撥款項下支付(如有整體撥款的話)。

12.88 基本工程儲備基金項下的整體撥款，是指財務委員會核准的分目，以支付小型工程項目及研究、土地徵用、非經常資助金及電腦化計劃的開支。在這些整體撥款分目下(除下文提述的4個分目外)，財務委員會已轉授財政司司長權力，核准每項開支不超過3,000萬元的小型工程項目或獨立研究。該4個例外分目為：

- **總目 701 —— 土地徵用項下的分目 1004CA 及 1100CA**，以及**總目 705 —— 土木工程項下的分目 5001BX(防止山泥傾瀉計劃)**，財務委員會就這些分目轉授權力時，並沒有為每個項目設立撥款限額；
- **總目 710 —— 電腦化計劃項下為電腦化計劃提供撥款的分目 A007GX**，就這個分目，財務委員會已把核准每項開支不超過1,000萬元的項目的權力轉授財政司司長。<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> 財務委員會於1996年10月25日將此上限由800萬元提高至1,000萬元。

12.89 至於為支付與工程有關的項目的開支而開立的整體撥款分目，財務委員會每年均以一筆過的形式核准這些整體撥款。<sup>133</sup> 為此，政府向工務小組委員會提交下個財政年度整體撥款的年度撥款需求建議，包括申請撥款的詳情，以及擬納入每個整體撥款分目項下的所有工程項目總表，當中包括所有丁級項目，以及主要工務計劃項目的施工前期工作(如技術可行性研究等)。在討論整體撥款時，委員經常詢問就這些工程項目進行公眾諮詢的程度、收地程序及相關的賠償事宜、道路基建設施的興建進度及現有道路的噪音緩解措施等議題。

### *就工務工程項目進行諮詢*

12.90 為了讓立法會能有效處理及審議有關工務工程項目的財務建議，按照政府與立法會協定的慣例，有關建議會先提交相關的事務委員會，以初步討論政策方面的事宜。當某項建議工程項目已安排提交工務小組委員會以供薦議及提交財務委員會以供審批，負責該工程項目的政策局便須通知相關的事務委員會。為此，按照一貫做法，在每個新會期開始時，政府均向工務小組委員會提交預計會進行的基本工程項目一覽表。這份一覽表交由工務小組委員會討論，然後送交各事務委員會參閱，讓事務委員會表明是否有需要先就一覽表上任何工程項目進行討論。一般而言，除引起社會強烈反對的極具爭議性項目外，在處理工程項目方面，由相關的事務委員會秘書接獲預告至有關建議提交財務委員會審議作決，所需時間一般約3個月。如擬將這些項目納入事務委員會會議的議程，則須給予7個星期的預告。如有需要，相關的事務委員會或會諮詢可能受到該工程項目影響的人士或持份者。

12.91 事務委員會在會議上就工程項目展開討論時，一般會集中商議該項目的利弊(即其必要性、目的，以及有關建議能否有效達到所訂目的)及政策方面的事宜。然而，事務委員會應避免詳細討論有關建議在技術方面的問題，除非該等技術問題對該

---

<sup>133</sup> 在1982年以前，申請整體撥款的事宜是在政府預算的工作中處理。自基本工程儲備基金決議於1982年4月1日生效之後，政府每年尋求財務委員會批准整體撥款，已成為一貫做法。

建議本身的利弊有影響。在完成商議後，事務委員會會表明有關建議是否已可提交工務小組委員會審議。如可行的話，事務委員會在會議上商議過程的紀錄會在工務小組委員會審議該項目之前，提供予工務小組委員會委員。自2010年12月起，按照當時工務小組委員會主席的建議，事務委員會秘書會擬備載述事務委員會討論要點的書面報告，經事務委員會主席同意後，在工務小組委員會會議上提交，以供委員參閱。這是為了確保工務小組委員會不必在會議上重複討論已在事務委員會會議上商議過的事項。當有關建議獲得工務小組委員會支持，工務小組委員會的建議會載於一份文件內，通常在不早於工務小組委員會會議1個星期之後舉行的財務委員會會議上提交。<sup>134</sup> 工務小組委員會商議過程的紀錄亦會在財務委員會會議上提供，以供委員參閱。

12.92 已提交工務小組委員會或財務委員會的任何工程項目，一般不會再作公眾諮詢。然而，在一些情況下，工務小組委員會委員或認為財務委員會在決定是否核准該項目之前，或有需要就某些事項進一步考慮公眾或持份者的意見。在這些情況下，相關的事務委員會或會獲請在財務委員會舉行會議以審議該項目之前，舉行一次特別會議。

### 重新提交已被否決的財務建議的程序

12.93 《議事規則》、財務委員會或其轄下小組委員會的會議程序均沒有任何條文，規定不可把財務建議直接提交財務委員會審批。當某項建議被財務委員會轄下的小組委員會否決後，該建議可再提交相關小組委員會重新審議，或如有急切需要，直接向財務委員會再提交該建議，以供審批。<sup>135</sup> 因此，當某項建議被財務委員會轄下的小組委員會否決後將如何處理，完全

---

<sup>134</sup> 財務委員會審議工務小組委員會的建議的會議日期，與工務小組委員會會議日期一般相距3星期；如關乎緊急項目，則相距兩星期。

<sup>135</sup> 未經相關小組委員會審議而直接提交財務委員會的工務工程及人事編制建議，例子包括於1994年7月8日獲通過的FCR(94-95)51及FCR(94-95)52、於1995年12月1日獲通過的FCR(95-96)84，以及於1998年3月27日獲通過的FCR(97-98)115。

由相關的政策局局長酌情決定。在不少情況下，政策局局長尋求再與相關事務委員會會面，以期處理任何已提出的關注事項。財務委員會所有委員均獲邀參與相關討論。委員與政府商定的任何新安排可納入經修訂的建議內，或以原建議補充文件的方式，一併提交小組委員會再作考慮，又或者在緊急情況下，提交財務委員會審批。

### 政府帳目委員會在管制公帑方面的角色

12.94 政府帳目委員會是在1978年成立的常設委員會，其職能是研究審計署署長就以下各事宜提交的報告：政府的周年帳目；須提交立法會省覽的法定及其他機構的帳目；以及署長獲悉的嚴重不當事件。審計署署長在執行其職責時，須確定其信納所有公帑均按照恰當權限發放及支付<sup>136</sup>；所有付款均為恰當地可予徵收的款項，並有足夠付款憑單或付款證明作為佐證，或以其他方式經恰當地入帳<sup>137</sup>；適用於發放及支付公帑的規則及程序，足以確保有效控制支出，而有關的公職人員亦已妥為遵守該等規則及程序<sup>138</sup>；以及任何經立法會撥款作指明用途並由公職人員使用的公帑，已按照撥款所根據的權限運用並且妥為運用於該用途。<sup>139</sup>

### 政府的周年帳目

12.95 根據《核數條例》(第122章)，庫務署署長須於一個財政年度完結後的5個月內(或行政長官決定的較長期間內)，向審計署署長送交政府及各項法定基金(獎券基金除外)的資產負債表，以及政府及各項法定基金(獎券基金除外)的周年收支報表。<sup>140</sup> 審計署署長隨後須於財政年度完結後的7個月內(或行政長官決定的較長期間內)，就其對該等報表的審核及審計，擬備

---

<sup>136</sup> 《核數條例》(第122章)第8(2)(b)條。

<sup>137</sup> 《核數條例》(第122章)第8(2)(c)條。

<sup>138</sup> 《核數條例》(第122章)第8(2)(d)條。

<sup>139</sup> 《核數條例》(第122章)第8(2)(e)條。

<sup>140</sup> 《核數條例》(第122章)第11條。

## 12. 財政程序

---

報告，並呈交立法會主席。<sup>141</sup> 自1987年起，該報告一直於每年10月呈交立法會主席，當中亦涵蓋須提交立法會省覽的任何其他帳目。不過，署長可隨時就根據該條例執行其職責所附帶引起的任何事宜，向立法會主席呈交特別報告。<sup>142</sup>

12.96 在收到審計署署長呈交的報告後，立法會主席須於1個月內(或主席決定的較長期間內)，向立法會提交報告。<sup>143</sup> 在審計署署長呈交的報告提交立法會後的3個月內(或主席決定的較長期間內)，政府帳目委員會報告須提交立法會。<sup>144</sup> 在過往報告中提出的有待處理事項，如有需要，每年均會在10月提交的下一份報告中跟進。

### 嚴重不當事件

12.97 《核數條例》(第122章)第13條訂明，審計署署長須向立法會主席報告以下任何事宜：其認為對帳目內的公帑或基金的款項的收取、支出或保管的入帳構成嚴重不當事件者；或其認為對任何印花、證券、物料或任何其他政府財產的收取、發放、保管、售賣、轉讓或交付的入帳構成嚴重不當事件者；或在執行其職責時所獲悉者。立法會主席會安排把相關報告提交立法會，而政府帳目委員會報告亦須提交立法會，有關時限與政府帳目的報告相同。<sup>145</sup>

### 衡工量值式審計工作

12.98 自1987年開始，審計署署長一直就任何政府或公共機構在履行職務時所達到的節省程度、效率和效益，進行審查工作。此等稱為衡工量值式審計的審查，目的既非質詢政策目標的優劣，亦非質詢求得此等政策目標的方法，而是對達到此等目標所用方法的節省程度、效率和效益提出質詢。作為一項行政措施，審計署署長每年呈交兩份衡工量值式審計報告。首份

---

<sup>141</sup> 《核數條例》(第122章)第12(1)(b)條。

<sup>142</sup> 《核數條例》(第122章)第12(3)條。

<sup>143</sup> 《核數條例》(第122章)第12(2)條。

<sup>144</sup> 《核數條例》(第122章)第12(2A)條。

<sup>145</sup> 《核數條例》(第122章)第13(2)條。

衡工量值式審計報告原本是與政府帳目的周年報告合而為一，而第二份報告則在4月呈交，該兩份報告亦可在當時的總督所決定的較長期間內呈交。經參考其他普通法適用地區的国家審計署的做法，當時的核數署署長於1995年建議，帳目報告與衡工量值式審計報告應分開呈交，而該建議獲政府帳目委員會同意。<sup>146</sup> 自此以後，兩份獨立報告在每年11月提交立法會。政府會擬備政府覆文，匯報就該等衡工量值式審計工作中尚未處理的事宜所採取的跟進行動。

12.99 根據當時的核數署署長所述<sup>147</sup>，就衡工量值式審計工作而言，"節省程度"關乎以最低成本取得質與量均屬合宜的資源；"效率"關乎物品、服務或其他成果(成效)與生產、推出或取得前述者所用資源的關係；而"效益"則關乎預定目標與結果的關係。因此，衡工量值式審計是整體地檢視一間公共機構，嘗試藉此衡量其達標程度。這就是衡工量值式審計與着重機構財政表現的財務審計兩者的相異之處。當時的核數署署長認為，根據衡工量值的概念，一間機構須全面交代其所有活動，而非只交代其財務行為，從而大大加強及提高對公眾的問責。

### 政府帳目委員會的程序

#### 聆訊前的安排

12.100 在審計署署長報告書提交立法會省覽後，政府帳目委員會會隨即召開閉門會議，在審計署署長的協助下，研究審計署署長報告書中的所有審計事項，然後決定當中哪些事項為委員會擬詳細研究的項目。委員會接着會就公開聆訊的詳細訊問工作制訂程序表，並將舉行聆訊的時間表及被要求出席聆訊的人通知有關管制人員。

---

<sup>146</sup> 就《香港政府帳目審核工作的範圍——"衡工量值"的研究》文件作出的第二次修訂補充，於1995年7月26日的立法局會議上由政府帳目委員會主席提交。該文件是一份協議書，述明審計署署長在進行衡工量值式審計時的工作範圍及準則，並於1986年11月19日的前立法局會議上提交。憑藉政府帳目委員會主席於1997年11月19日向臨時立法會提交的報告，立法會察悉，審計署署長由1997年7月1日起呈交的衡工量值式審計報告，將繼續以1986年的協議書及其修訂為依據。

<sup>147</sup> 憲制事務委員會在1995年2月16日舉行的會議，以及政府帳目委員會在1995年5月19日舉行的會議。

## 12. 財政程序

---

12.101 政府帳目委員會雖然有權傳召證人，但通常都無須這樣做。哪些人員應出席聆訊回答委員會的提問，通常由管制人員或相關政策局局長決定。在一些情況下，委員會在研究審計署署長報告書後，或會表明哪位或哪些人員最適合回答委員會擬提出的問題。委員會亦可考慮發出傳票，要求某人出席聆訊。<sup>148</sup>

12.102 審計署署長和財經事務及庫務局局長(或其代表)會出席政府帳目委員會的所有聆訊。他們亦可應邀出席參與委員會的內部商議工作。

### 聆訊

12.103 政府帳目委員會通常以公開形式進行聆訊。聆訊的主要目的，是確定審計署署長所報告的事項的情況，並建議補救措施。委員會主要關注的是原則和制度，而非當中的細節。按照慣常做法，委員會在公開聆訊前一段短時間內會進行閉門會議，審閱有關各方在聆訊前向委員會提交的文件，然後根據該等文件的內容商定提問方向。在聆訊期間，委員會主席會邀請指定的主責提問委員先作訊問，然後由其他委員提問。在有需要的情况下，主席可宣布休會待續，讓委員可以私下討論。在有需要時，主席可請審計署署長或財經事務及庫務局的代表提出意見，而如管制人員或相關政策局局長有意就該等意見作出回應，則可請他們作出回應。

12.104 委員時刻獲提請注意，政府帳目委員會並非調查委員會。1978年5月10日，布政司就成立政府帳目委員會一事建議修訂《會議常規》時表示，"委員會將不會以調查委員會的形式成立，其目的並非要對犯錯的個別公務人員作出評價或紀律處分，儘管委員會或期望知悉有關各方採取了甚麼行動(包括紀律措施)，以防止再犯有關錯失。"<sup>149</sup> 為了讓委員會在處理事務時具有適當的行事彈性，《會議常規》容許委員會規管其本身

---

<sup>148</sup> 政府帳目委員會曾傳召前屋宇署署長梁展文先生及前廉政專員湯顯明先生作證。梁先生被傳召，是因為委員會認為必須強制要求梁先生出席聆訊接受訊問。在湯顯明先生的個案中，發出傳票是為了確保湯先生享有第382章第14及16條所訂的特權。

<sup>149</sup> 1978年5月10日的立法局會議，*立法局議事錄*，第903頁。

的會議程序，而預期以合理但較不拘形式的方式進行會議。這些規定一直維持至今。

12.105 在會議之後，委員會可舉行閉門會議商議所得證據，並考慮是否須要就同一事項再進行聆訊。

### *委員會報告書*

12.106 政府帳目委員會在完成所有聆訊後，會進行內部商議和編製委員會報告書。委員會報告書須在審計署署長報告書提交立法會省覽後3個月內提交立法會。由於委員會沒有權力命令有關各方採取任何特定的行動，如何處理報告書內的意見及建議便由政府自行考慮。

12.107 凡有政府覆文提交立法會，政府帳目委員會可重新召開會議，並在立法會會議上把其意見記錄在案。然而，按照慣常做法，政府帳目委員會如有需要，可要求審計署署長對有關審計事項進行跟進審查，以便委員會可在其認為合適的情況下，向立法會提交進一步的報告。

### *政府覆文*

12.108 按照常規做法，如政府認為宜提出意見，說明其就政府帳目委員會或審計署署長指出的不合規則事宜提出的糾正方法，並解釋政府不擬採取行動的理由(如有需要)，則政府須在委員會報告書提交立法會後3個月內，向立法會呈交有關的政府覆文。<sup>150</sup>

### *不獲揀選作詳細研究的事項進度報告*

12.109 關於在過往政府覆文中尚未解決的事項，政府在每年9月會就該等事項，向政府帳目委員會提交周年進度報告。委員會隨後會在通常於翌年2月發表的委員會報告書中，提出其對進

---

<sup>150</sup> 例子是政府於2015年10月28日向立法會呈交回應政府帳目委員會第63A號報告書(於2015年6月3日提交立法會)及第64號報告書(於2015年7月8日提交立法會)的政府覆文。

## 12. 財政程序

---

度報告的意見。至於不獲委員會揀選作詳細研究的事項，審計署署長會要求有關政策局及部門每半年(6月底及12月底)另行提交進度報告。

### 政府帳目委員會與審計署署長的關係

12.110 雖然審計署署長由行政長官委任，但他須根據《核數條例》(第122章)每年至少兩次向立法會主席提交報告書。立法會主席在接獲審計署署長報告書後，須將報告書提交立法會，使政府帳目委員會可就審計署署長報告書提交報告書。與專責委員會不同，政府帳目委員會研究審計署署長報告書時所須依循的程序，並沒有在《議事規則》內訂明，但委員會有權制訂本身的行事方式及程序。委員會現行採用的程序主要根據長久確立的慣例而制訂，而當年訂立該等慣例時，已考慮到其他普通法適用地區立法機關的慣例，當中包括執行與審計署署長相若職能的人員須向有關立法機關提交報告書。<sup>151</sup> 換言之，就程序而言，香港特區立法機關的政府帳目委員會是在審計署署長的協助下，獨立研究審計署署長報告書，但委員會不會單憑審計署署長報告書所述而提出建議。

12.111 在1997年之前及之後，政府與政府帳目委員會就審計署署長的角色曾進行廣泛討論，以確保審計署署長作為審查人員，能保持公正獨立，並有權直接向立法會主席作出報告。即使在委員會程序以外，政府帳目委員會一向亦有與審計署署長舉行非正式會議，以便委員會可就進行衡工量值式審計的範疇提出建議，供署長考慮。在此安排下，委員會和審計署署長便可各自獨立工作，履行本身在《基本法》<sup>152</sup> 及《核數條例》下所擔當的角色，確保公帑獲得適當有效地運用。

---

<sup>151</sup> 1994年10月，經考慮英國的國會慣例後，立法局修訂1997年前的《會議常規》第60A條，訂明所有須由委員會決定的事宜，須以參與表決的委員贊成者及反對者的過半數決定，以及主席或主持會議的任何其他委員不享有原有表決權，而只有決定性表決權。主席或主持會議的任何其他委員須按照英國議會的慣例(即使有關事項仍可續議或維持現況)，作決定性表決。

<sup>152</sup> 《基本法》第五十八條規定，"香港特別行政區設立審計署，獨立工作，對行政長官負責。"

**Urgent By Fax**

來函檔號 Your Ref:  
本函檔號 Our Ref:  
電話 Tel: 2869 9205  
圖文傳真 Fax: 2845 2444

立法局秘書處  
Legislative Council Secretariat  
25 June 1996

Hon LEE Cheuk-yan  
2/F, 101-107 Portland Street  
Yaumatei  
Kowloon  
[Fax number: 2332 3584]

Dear Mr LEE,

**President's Ruling  
on**

- (i) **The Sex Discrimination Ordinance (67 of 1995) (Commencement) Notice 1996, laid on the table of the Legislative Council on 15 May 1996**
- (ii) **The Disability Discrimination Ordinance (86 of 1995) (Commencement) Notice 1996, laid on the table of the Legislative Council on 15 May 1996; and**
- (iii) **The District Court Equal Opportunities Rules, laid on the table of the Legislative Council on 5 June 1996**

The President has directed me to send you a copy of his ruling on your above proposed amendments.

You have confirmed that you will proceed with the amendments to the District Court Equal Opportunities Rules which were laid on the table of the Legislative Council on 5 June 1996.

Yours sincerely,

[Signed]

( Ray CHAN )  
for Secretary General

Encl

cc: Mr Paul TANG (D of Admin) [Fax number: 2877 0802]  
Mrs Stella HUNG (SHA) [Fax number: 2834 6176]  
Ms Sarah WU (Judiciary Admin) [Fax number: 2869 0640]  
ASG2 (LegCo Secretariat)  
CPIO (LegCo Secretariat)

**President's Ruling**  
**on**  
**Hon LEE Cheuk-yan's proposed motions to amend:**

- (i) The Sex Discrimination Ordinance (67 of 1995) (Commencement) Notice 1996, laid on the table of the Legislative Council on 15 May 1996;**
  - (ii) The Disability Discrimination Ordinance (86 of 1995) (Commencement) Notice 1996, laid on the table of the Legislative Council on 15 May 1996; and**
  - (iii) The District Court Equal Opportunities Rules, laid on the table of the Legislative Council on 5 June 1996**
- 

Hon LEE Cheuk-yan gave notice, on 18 June 1996, of his intention to move the above motions at the Legislative Council sitting to be held on 26 June 1996.

2. I have directed, under Standing Order (SO) No 22(2)(c), that the notices of the proposed motions, with the exception of Mr LEE's proposed amendments to the District Court Equal Opportunities Rules, be returned to Mr LEE as, in my opinion, they are out of order.

3. I shall give reasons for my direction later in this ruling; it is appropriate, however, that I first set out the context in which Mr LEE seeks to amend the Notices and Rules.

**Government Notices and Rules**

4. On 4 May 1996, the Secretary for Home Affairs published in the Gazette, as Legal Notice 185 of 1996, the **Sex Discrimination Ordinance (67 of 1995) (Commencement) Notice 1996**, appointing 20

May 1996 as the day on which sections 63, 64, 67, 68 and 69 and Schedule 6 of the Ordinance shall come into operation. The Notice, made by the Secretary under section 1(2) of the Ordinance, was laid on the table of the Council on 15 May 1996.

5. On the same day, the Secretary for Health and Welfare also published on the Gazette, as Legal Notice 184 of 1996, the **Disability Discrimination Ordinance (86 of 1995) (Commencement) Notice 1996**, appointing 20 May 1996 as the day on which sections 62, 64 and 65 of the Ordinance shall come into operation. The Notice, made by the Secretary under section 1(2) of the Ordinance, was laid on the table of the Council on 15 May 1996.

6. According to the Administration, appointing the above date for the coming into operation of the particular specified provisions in the two Ordinances was for the sole purpose of enabling the Equal Opportunities Commission to start functioning under the Ordinances.

7. The rest of the provisions in the Sex and Disability Discrimination Ordinances, which were not brought into operation by the two Notices, form the body of substantive law relating to discrimination in matters of sex and disability. They create enforceable legal rights and obligations. It is the stated intention of the Administration to bring these provisions into operation when the Equal Opportunities Commission is fully operational, which should be in September this year. For the purposes of this ruling I am not concerned with the merits or otherwise of the Administration's proposed timetable for implementation of the Ordinance

by stages. But, as will be seen later, what is directly relevant to this ruling is that the Administration, through the two specified Secretaries, is lawfully empowered under the two Ordinances to appoint different days for different provisions of the two Ordinances.

8. On 31 May 1996, the **District Court Equal Opportunities Rules**, made by the District Court Rules Committee under section 73B and 73C of the District Court Ordinance, were published in the Gazette as Legal Notice 236 of 1996. The same were laid on the table of the Council on 5 June 1996. These Rules are for the purpose of regulating the practice of the District Court in the exercise of its jurisdiction under the Sex Discrimination Ordinance and the Disability Discrimination Ordinance; they also provide, by sub-delegation, that the Rules shall come into operation on a day to be appointed by the Chief Justice by notice in the Gazette.

**Proposed amendments sought by Mr LEE Cheuk-yan**

9. In regard to the Sex Discrimination Ordinance (67 of 1995) (Commencement) Notice 1996, Mr LEE seeks, in addition to the provisions in the Notice, to appoint 2 September 1996 as the day on which **all** the remaining provisions of the Ordinance shall come into operation.

10. In regard to the Discrimination Ordinance (86 of 1995) (Commencement) Notice 1996, Mr LEE seeks, in addition to the provisions in the Notice, to appoint 2 September 1996 as the day on

which **all** the remaining provisions of the Ordinance shall come into operation.

11. Lastly, in regard to the District Court Equal Opportunities Rules, Mr LEE seeks:

- (i) to appoint 2 September 1996 as the day on which those Rules shall come into operation; and
- (ii) to add a new section 7 to the Rules, as follows:

**"7. Application to proceedings by or against the Crown.**

For the purposes of section 73C(7) of the (District Court) Ordinance, these rules shall also apply to all proceedings by or against the Crown."

**Relevant Legislative Provisions**

12. Section 1(2) of the Sex Discrimination Ordinance provides that:

"(2) This Ordinance shall come into operation on a day to be appointed by the Secretary for Home Affairs by notice in the Gazette, and different days may be so appointed for different provisions."

13. Section 1(2) of the Disability Discrimination Ordinance provides that:

"(2) This Ordinance shall come into operation on a day to be appointed by the Secretary for Health and Welfare by notice in the Gazette, and different day may be so appointed for different provisions."

14. Section 3 of the Interpretation and General Clauses Ordinance (Cap 1) provides that:

"'subsidiary legislation' (附屬法例) and 'regulations'(規例) mean any proclamation, rule, regulation, order, resolution, **notice**, rule of court, bylaw or other instrument made under or by virtue of any Ordinance and having legislative effect;"

15. Section 34(2) of the same Ordinance provides that:

"(2) **Where subsidiary legislation has been laid on the table** of the Legislative Council under subsection (1), the Legislative Council may, by resolution passed at a sitting of the Legislative Council held not later than 28 days after the sitting at which it was so laid, provide that **such subsidiary legislation shall be amended in any manner whatsoever consistent with the power to make such subsidiary legislation**, and if any such resolution is so passed the subsidiary legislation shall, without prejudice to anything done thereunder, be deemed to be amended as from the date of

publication in the Gazette of such resolution."

**The Administration's views on Mr LEE's proposed amendments**

16. The Administration has offered the view that commencement notices are not subsidiary legislation but rather are simply administrative acts which have legal effect but not legislative effect. Hence, it argues that it is not in order for Mr LEE to seek to amend the commencement notices.

**Opinion**

*Are commencement notices subsidiary legislation?*

17. On the question of whether or not Commencement Notices are subsidiary legislation, Counsel to the Legislature has drawn my attention to the fact that, on the initiative of the Administration, such notices have been included in the items of subsidiary legislation laid on the table of the Council and shown as such for the past 29 years but that, so far as he is aware, until now the Council has never sought to take any legislative action on a Commencement Notice. He has also advised that in a recent judgment of the House of Lords (R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigade Union and others (1995 2 A11 ER 244)) the court held a Commencement Order, made under powers similar in all material respects to those under the Sex and Disability Discrimination Ordinances, to be part of the legislative process because such an order brings the legislation into effect, i.e. it is a delegated

legislative act which has legislative effect.

18. I am persuaded by the very careful analysis provided by the Counsel and am of the view that the Administration has not advanced compelling grounds to show that the long-standing practice of the Council treating commencement notices as subsidiary legislation (as defined in Cap 1) should be overturned.

19. I have taken account of the Administration's reference to The Legislation Handbook published by the Australian Public Service Board in 1975 which, in effect, offers the view that a Commencement Notice is executive rather than legislative in character. However, in my opinion, the view expressed in Erskine May (21st Ed p. 538) that "The commencement of a statute may more conveniently be provided for by delegated legislation" is to be preferred in the Hong Kong context. In addition it is also significant that Bennion (2nd Ed p. 171) classifies Commencement Orders (which are the equivalent of Hong Kong Commencement Notice) as delegated legislation.

*Whether Mr LEE Cheuk-yan's proposed amendments are in order under section 34(2) Cap 1*

20. Having decided on the question of whether commencement notices are subsidiary legislation, the question next follows whether Mr LEE's proposals are in order under section 34(2) of Cap 1. There are, in my view, two possible interpretations of section 34(2) as regards the scope of the Council's power of amendment of Commencement Notices:

(i) **First Interpretation**

This interpretation emphasises "**in any manner whatsoever consistent with the power ...**" and suggests that the Council's power of amendment is as extensive as the scope of the delegate's statutory power to make the commencement notice. Under this interpretation, since the scope of the delegate's power extends to appointing different days for different provisions of the Ordinance, so also does the Council's power of amendment. Hence the Council can properly amend a Commencement Notice by adding

commencement days for other provisions of the Ordinance even though those provisions were specifically excluded from the Commencement Notice by the delegate. It can properly amend the Notice to include other provisions because it is within the original power of the delegate to include them, so the argument runs.

(ii) **Second Interpretation**

This interpretation emphasises that "**consistent with the power to make such subsidiary legislation ...**" must be interpreted in the context of the making of the subsidiary legislation. Hence if the delegate has not exercised the power to appoint a commencement day for certain provisions of the Ordinance. It is not in order under section 34(2) for the Council to "amend" the Commencement Notice by adding those provisions to the Notice. The basis of this interpretation is that, when passing section 34(2), the Council consciously gave itself no powers to interfere with a commencement day for a provision in an Ordinance until a Commencement Notice is issued in respect of that provision. Therefore, if a Commencement Notice is issued in respect of

only some provisions in the Ordinance the Council does not thereby acquire the power under section 34(2) to extend the Commencement Notice to other provisions.

21. The Commencement Notices in respect of the Sex Discrimination Ordinance and the Disability Discrimination Ordinance, confined as they are to those provisions which seek to enable the Equal Opportunities Commission to start to operate, are clear in scope. On the other hand, Mr LEE seeks to amend them in order to bring all the provisions in the Ordinances into operations. This raises up the question of whether or not, by so proposing, Mr LEE is going beyond the scope of the original Notices which relate only to the coming into operation of the Equal Opportunities Commission.

22. I am of the opinion that the second interpretation of section 34(2) (paragraph 20(ii)) above is the correct one and therefore it is out of order for Mr LEE to move amendments to the Notices in respect of provisions in the Ordinances for which a commencement date has not been appointed. My view is not altered by the fact that "amend" is defined in Cap 1 (section 3) to include "add to".

23. As regards the District Court Equal Opportunities Rules, applying the same reasoning, I rule that it is in order for Mr LEE to seek to move his proposed amendments to these Rules.

**Conclusion**

24. In conclusion, I rule that the motions proposed by Mr LEE on the Sex Discrimination Ordinance (67 of 1995) (Commencement) Notice 1996 and the Disability Discrimination Ordinance (86 of 1995) (Commencement) Notice 1996 are out of order.

[Signed]

---

(Andrew WONG)  
President  
Legislative Council

25 June 1996

**有關就李卓人議員所提出的  
《勞資關係（代表權、諮詢權及集體談判權）條例草案》  
立法會主席所作的裁決**

李卓人議員要求我按照《議事規則》就他擬與劉千石議員及梁耀忠議員一起提交的《勞資關係（代表權、諮詢權及集體談判權）條例草案》作出裁決。為此，我請政府當局從第 51(3)及(4)條的角度，就條例草案提供意見，亦請李議員就政府當局的意見作出回應。政府當局及李議員均曾進一步評論了對方的回應，而李議員是最後作出評論的。他們提交意見書的日期載列於附件 I。我已仔細考慮了政府當局及李議員雙方的意見。這項裁決只會提述我認為是有關的意見。

**《議事規則》第 51(3)及(4)條**

2. 《香港特別行政區（“香港特區”）立法會議事規則》是依據《基本法》第七十五條制定。第 51(3)及(4)條的條文如下：

“51(3) 立法會主席如認為任何由立法會議員個別或聯名提出的法案涉及公共開支或政治體制或政府運作，該法案即不得提出。”

“51(4) 立法會主席如認為某法案涉及政府政策，則就該法案所作的預告須附有由行政長官對該法案的書面同意。”

作為立法會主席，我必須遵守《基本法》第七十二條（六）項的規定，執行《議事規則》。我會根據《議事規則》的條文及我對這些條文的理解，去考慮所有有關資料，包括各有關方面在合理的機會下所提供的意見，以及立法機關法律顧問的意見。

**我根據第 51(3)及(4)條作出決定的基礎**

3. 訂立《議事規則》第 51(3)及(4)條\*，旨在執行《基本法》第七十四條#（“第七十四條”），該條條文如下：

“香港特別行政區立法會議員根據本法規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作者，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。”

\* 《議事規則》的條文，以羅馬數字表述，例如：51(3)條，51(4)條

# 《基本法》的條文，以中文數字表述，例如：七十四條

4. 在作裁決時，我須考慮第七十四條的涵義及根據第 51 條下的兩款得出意見。在理解第七十四條時，我須緊記《基本法》的目的、第七十四條字面的涵義，以及該條與《基本法》其他有關係文的關係。為方便大家參考本裁決中所提述的各項條文，我把該等條文的文本載列於附件 II。

## 《基本法》第七十四條的目的

### 政府當局的意見

5. 政府當局意見書的中心點是，將第七十四條釋義時，應基於《基本法》的原意，即行政長官聯同行政機關領導香港特別行政區（“香港特區”），以維持一個“行政主導”的政府。香港特區行政機關的職能是制定及執行政策，以及提出法案及財政預算（《基本法》第六十二條），而行政長官則獲賦權拒絕接受經立法會通過的法案（《基本法》第四十九條）。因此，有關行政機關就提出法案而獲賦予的權力，明顯地是無約制的。至於立法機關，儘管根據《基本法》第六十四條、第七十三條（四）、（五）及（六）項，立法機關可以質詢及辯論政府政策及其他關乎公眾利益的事項，此等做法仍有別於制定政策或提出法案以執行政策。此外，《基本法》第七十三條並無提及立法會有職權制定政策。

6. 不過，政府當局接納香港特區的立法機關是獲賦予其本身的立法權力，但該項權力是受制於《基本法》所施加的條件、限制或程序。儘管第七十四條是一項賦權條文，賦權予議員提出法案，但這條文亦同時對這項權力施加了條件及限制。

### 李卓人議員的意見

7. 在回應政府當局對第七十四條的意見時，李議員指政府當局只是以字典意思解釋公共開支、政治體制、政府運作及政府政策，政府當局並無考慮到第七十四條更廣泛的意義，即授權立法會議員提出法案。立法會與行政機關是分立的，立法會亦獨立於行政機關，而有關其提出法案的權力的解釋應是盡量廣闊，至於解釋對該權力的任何限制時亦應是盡量把範圍收窄。政府當局在解釋《基本法》時，事實上可算是把立法會議員就公共事務提出有關法案的權力廢掉。指香港特區立法機關所享有的權力是少於殖民地時代的說法，是沒有充分理據的。第七十四條是要保存 1997 年主權移交前已存在的程序及行事方式。

8. 李議員提出了“生長中的樹”的論調("living tree" doctrine)，指立法會議員不應在現時被禁止提出法案，因為這是不利於行政立法關係的發展。

9. 他認為立法會的地位並不在行政機關之下，後者更是須向立法機關負責，因此，在向立法會提出法案時，是應享有與行政機關相同的權力。

## 我的觀點

10. 在探索第七十四條的涵義時，我注意到《基本法》第七十三條規定了立法會的職權。沒有第七十四條的存在，我們可以總結說立法會議員可不受限制提出法案。然而，第七十四條明確說明，“凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作的法案，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意”。因此，儘管立法會議員是可以向立法會提交法案，惟仍必須受制於《基本法》第七十四條所規定的限制。

11. 我亦參考了基本法起草委員會主任委員姬鵬飛先生在 1990 年 3 月 28 日向中華人民共和國第七屆全國人民代表大會第三次會議提交《基本法草案》時的演辭。當他在演辭中談及行政當局及立法機關的關係時，他說：“行政當局及立法機關之間的關係應該是既互相制衡及互相配合”。《基本法》第四章就香港特區的政治體制作出規定。這一章的其中一個主要目的是分配特區建制中各機關的職權，這是為了在行政機關及立法機關之間提供制衡，並提供架構以容許及方便各機關協調它們的活動。就提出法案而言，《基本法》第六十二條規定行政機關有職權擬定及提出法案、議案及附屬法例，並無約束的條文。另一方面，儘管第七十四條說明立法會議員可提出法案，但亦說明他們必須按照《基本法》的條文行事，並須受制於這項條文所施加的限制。

12. 因此，我認為第七十四條屬一項賦權條文，讓立法會議員可提出法案，但同時亦就此施加條件及限制。

## 對《議事規則》第 51(3)及(4)條的具體詞語的意見

13. 政府當局認為《勞資關係（代表權、諮詢權及集體談判權）條例草案》是“涉及”“公共開支”、“政府運作”及“政府政策”。在我就此表達意見前，我想在這裏表明，就第 51(3)及(4)條的內容而言，我在就這些詞語得出意見時所會採用的一般做法。

14. 有關一般做法，我認為如果我嘗試為這些詞語作出確切的定義，我便是低估了其難度。我察悉到英國國會上議院 1985 年就一宗個案所作的判決。在該個案中，法庭當時所研究的是，某一事項是否涉及循公訴程序的審訊。白禮治議員 (Lord Bridge) 在判決中說：“如果法定語言不夠明確，即如這裏的情況，那麼便沒有可能抽象地定出一項明確的測試，以決定任何個案是如何界定，因此，必須……按每宗個案的情況逐一作出考慮。”我認同這種說法。因此我就這些詞語所得出的意見會成為準則，而我會在考慮每宗個案時，視乎個案的實況予以應用。

“涉及”

## 政府當局的意見

15. 在評論李議員的條例草案時，政府當局說如法案對有關事宜具有直接、間接、相應或附帶影響，便應視之為涉及該事宜。

#### *李卓人議員的意見*

16. 不過，李議員認為“涉及”的解釋應是“按每項限制的內容而作出，而非給予一個廣闊的意義”，並且應只是作“對相關範疇有直接影響”解釋。舉例來說，他認為“只有是那些會有對行政機關運作方面帶來直接及有法律效力影響的法案，才應被視為‘涉及政府運作’”，而這些影響是關乎政府部門間的組織結構、職能、職責及分工的。”

#### *我的觀點*

17. 我認為如該法案的執行不會對第 51(3) 及 (4) 條內所訂明的任何一個範圍帶來實質影響，則不會被視為“涉及”。

#### *“公共開支”*

#### *政府當局的意見*

18. 政府當局認為根據第七十四條，“公共開支”的測試並不單止包括根據“由公帑負擔的效力”測試下（香港立法機關用以評估一項議案或就一項法案所動議的修正案，其目的或效力是否可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑的測試）所指的直接動用政府收入或公帑的情況，還包括附帶的增加，除非該法案所導致的行政工作，只是會極有限度地須持續動用公共開支。

#### *李卓人議員的意見*

19. 李議員回應時說，在評估一項法案是否涉及公共開支時，應保存立法機關在 1997 年之前的做法，並應只進行“由公帑負擔的效力”的測試。如果法案所涉及的公共開支是全新的及性質不同的，則該法案便會被視為是涉及公共開支。就第七十四條而言，“公共開支”應解釋為只包括直接動用政府收入或公帑，其中並不包括附帶增加。

#### *我的觀點*

20. 我其中一項考慮是決定應否以同一個“由公帑負擔的效力”的測試來決定一項法案會否涉及公共開支。我留意到“由公帑負擔的效力”這個概念已在議事規則中第 31 及 57(6) 條表達出來。而此原則是源自前立法局的會議常規。我亦留意到在議事規則委員會於 1999 年 4 月 28 日提交立法會的工作進度報告中，委員會指出：“至於規則第 31、57(6) 及 69 條，委員會仍然認為該等規則是一些“自加”的限制，藉以規管由議員動議而具

有由公帑負擔的效力的議案及委員會審議階段修正案。該等規則與其他司法管轄區的財政程序相符。儘管該等規定並未載於《基本法》內，但沒有抵觸《基本法》。委員會認為保留該項程序是合理的，故此不會建議對該等規則作任何修改。”因此，規則第 31 及 57(6)條與第七十四條並不相關，並且與我就規則第 51(3)條的“公共開支”所作的裁決，亦無關係。

21. 我認為第 51(3)條內“涉及公共開支”的措辭的範圍，是較“由公帑負擔的效力”的概念廣闊，而“由公帑負擔的效力”的測試，是不適用於評估一項法案是否涉及公共開支。我認為如果一項法案的執行是會導致公共開支有所增減，而所增減的公共開支款額為數可觀，而亦大至我不可忽視的，則該項法案便會是涉及公共開支。

政府的運作

#### *政府當局的意見*

22. 政府當局認為這項措辭指政府的日常行政及管理工作，而政府包括所有 3 個部分：行政機關、立法機關及司法機關。

#### *李卓人議員的意見*

23. 另一方面，李議員認為就此處的情況而言，“政府”一詞應只是指由行政長官領導的行政機關，而如果法案會導致例如改組政府部門等重大改變，則該法案便應視為是涉及政府運作。因此，只有是那些其主要目的或突顯的效力是更改行政機關運作的法案，才會被《基本法》第七十四條的範圍所圍制。

#### *我的觀點*

24. 根據《基本法》第五十九條，香港特區政府是香港特區的行政機關。因此，在這個情況下及按第 51(3)條的文意，“政府”明顯是不包括立法機關及司法機關，因此我不接受政府的論據。我的看法是，如果我信納執行一項擬議的法案，會對行政機關的架構或程序構成明顯影響，而該影響又不是暫時性質的，我便會認為該法案是涉及政府運作。

“政府政策”

#### *政府當局的意見*

25. 當局的意見是，政府政策並不單止是指行政長官根據《基本法》第四十八條(四)項及第五十六條制訂的決定或政策，同時亦包括政府正在制訂中的政策及政府不制訂任何決策的決定。

#### *李卓人議員的意見*

26. 不過，李議員認為政策應只包括由行政長官所決定的重大及現行政策，以及那些對政府及社會有重大影響的政策；政策不應包括次要政策、在制定中的政策及政府就不制定政策所作的決定。他認為在決定一項法案是否涉及公共政策時，應以該法案與現行法例作比較，看看該法案所建議的政策，有否違反或嚴重偏離現行法例中所訂明的政策。李議員又建議，由於立法會選舉是每 4 年舉行一次，“‘涉及政府政策’的限制或時限，應只包括在目前的立法會任期內所制定的現行法例”。

27. 李議員又認為，如果議員所提出的法案旨在執行根據《基本法》所制訂的政策，則應獲准予以提出。

### *我的觀點*

28. 我認為第七十四條所提述的政府政策，是由行政長官或行政長官會同行政會議根據《基本法》第四十八條（四）項及第五十六條決定的該等政策。在執行《基本法》以前，由前總督或前總督會同行政局決定而仍然生效的政策，亦屬此列。

29. 某些政府政策可能須透過法例執行。為此制定的法例，不能禁止行政長官決定一項新的政策，該政策可能有別於法例中所包含的政策。為了執行該項新政策，行政長官所須做的，是提出一項法律草案，用以修訂或廢除相關的法例。故此，我認為就《議事規則》第 51(4)條而言，法例中所反映的政策屬於政府政策。

30. 《議事規則》第 51(4)條所指的政府政策亦應包括：

- (a) 由行政長官授權的政府官員所決定的政策；及
- (b) 由行政長官或其指定的政府官員在立法會或立法會的委員會所公布的政策。

31. 就《議事規則》第 51(4)條而言，我不認為制定中的政策可視為政府政策。

32. 按照第 51(2)條，在向立法會主席要求提出法案前，議員須向法律草擬專員提交法案，要求簽發證明書。當我考慮一項法案是否涉及政府政策時，對於在議員提交法案給法律草擬專員之前已經決定的政府政策，我才視之為政府政策。

### **《勞資關係（代表權、諮詢權及集體談判權）條例草案》**

33. 在表達了對可能與條例草案有關的詞語的意見後，我現在談論條例草案本身。

34. 李議員的條例草案旨在規定僱員有代表權、諮詢權及集體談判權，並就違反諮詢權及集體談判權的補償作出規定。

條例草案是否涉及公共開支？

#### *政府當局的意見*

35. 政府當局認為李議員的條例草案涉及公共開支，因為勞工處將有需要動用額外資源，以提供《勞資審裁處條例》（第 25 章）所規定的聆訊前的調解服務。為了提供這項服務，以及執行條例草案內的其他條文，勞工處須共聘用 33 名員工，每年的費用為 2,330 萬元。

36. 政府當局又估計，須在勞資審裁處內設立 2 至 3 個法庭，處理根據這項條例草案及《1998 年僱傭（修訂）（第 2 號）條例草案》（即李議員亦打算向立法會提交者）而產生的新個案，每年的額外費用為 1,290 萬元。在這筆額外費用中，約有一半是由於執行這項條例草案而引致的。

#### *李卓人議員的意見*

37. 李議員就政府當局聲稱須動用額外開支以執行這項條例草案，加以反駁。他認為根據《勞資審裁處條例》（第 25 章）第 6(5)條所作的授權，其措辭是極廣闊及無約束，以授權可動用政府當局聲稱經增加的開支。他亦不認為條例草案會對政府當局施加全新的及性質不同的職能；勞資審裁處所須處理的個案數目增加，只是司法後帶來附帶的後果。政府當局聲稱會提供的服務，並沒有在條例草案內予以規定。

#### *我的意見*

38. 我察悉到按照政府當局的估計，為執行李議員的條例草案，員工方面的額外費用為 2,330 萬元。我認為這個數額本身為數可觀，而其程度是我不可忽視的。

39. 儘管李議員的條例草案並非旨在引致公共開支，我覺得執行這項條例草案無疑會在“公共開支”方面帶來實質影響。我認為這條例草案是涉及公共開支的。

條例草案是否涉及政府運作？

#### *政府當局的意見*

40. 政府當局說條例草案會對政府的日常行政及管理工作構成影響。由於“涉及”一詞應解釋為對“政府運作”構成直接及間接影響，故政府當局並不同意只有是會構成直接影響及具有法律效力的法案，才由“涉及政府運作”一詞所涵蓋。由於李議員的條例草案在組織架構、職能及職責，以

及政府部門之間的分工方面，對行政機關運作的改變會構成直接影響及具有法律效力，所以該條例草案應被視為“涉及政府運作”。

41. 政府當局聲稱，為達到條例草案的目的，勞工處將須成立一個科，提供新的調解及諮詢服務，而這個科應該是另設於勞工處的勞資關係組以外的。政府當局又進一步聲稱，條例草案將擴大及更改勞資審裁處的職能，而如此擴大及更改職能，是涉及司法上的施行及管理，而勞資審裁處便是其中一部分。

#### *李卓人議員的意見*

42. 李議員並不認為他的條例草案涉及政府運作，其原因有二。首先，當一名政府官員扮演獲授權人員的角色，其身份是司法機關的人員，而非由勞工處所指令。獲授權人員根據《勞資審裁處條例》而進行的“聆訊前調解”，不應視為“行政機關”的運作，而是“司法機關”的運作。再者，擬議的條例草案及《勞資審裁處條例》內均無載有明示或暗示的條文，規定須在勞工處內設立一個新的科。

#### *我的意見*

43. 由於我認為香港特區政府（根據《基本法》第五十九條所界定）是香港特區的行政機關，所以勞資審裁處不應被視為香港特區政府的一部分。即使執行了李議員的條例草案，會對勞資審裁處的架構或程序帶來明顯的影響，我也認為條例草案並不涉及政府運作。

44. 至於在制定條例草案後，勞工處會提供的諮詢及調解服務，我認為並無足夠理據支持政府的說法，即必須在勞工處內另外設立一個獨立於勞資關係組的單位，以提供該等服務。

45. 由於我並不認為執行這項條例草案，會對行政機關的架構或程序帶來明顯的影響，所以我認為條例草案並不涉及政府運作。

條例草案是否涉及政府政策？

#### *政府當局的意見*

46. 政府當局認為條例草案是涉及政府政策，並說行政長官會同行政會議在 1997 年 9 月 30 日決定政策後，政府透過在 1997 年 10 月 31 日制定《僱傭及勞資關係（雜項修訂）條例》，廢除《僱員代表權、諮詢權及集體談判權條例》。經廢除的條例亦是由李議員提交，其中載有與目前這項《勞資關係（代表權、諮詢權及集體談判權）條例草案》的條文相類似的條文。

#### *李卓人議員的意見*

47. 李議員指政府當局聲稱條例草案所涉及的政策，並非透過現有法律而制訂或執行的。他進一步爭辯說廢除《僱員代表權、諮詢權及集體談判權條例》的《僱傭及勞資關係(雜項修訂)條例》，並無附有任何法律效力或含意，要執行政策，不得訂立具體法例，容許僱員可享有代表權、諮詢權及集體談判權。他又認為條例草案並無偏離《僱傭及勞資關係(雜項修訂)條例》的政策含意。他並不認為條例草案是涉及政府政策。

48. 此外，他又提出，他認為條例草案是為了執行《1949年組織權利和集體談判權利公約》的第4條。他辯說由於執行該條例草案是《基本法》第三十九條明文規定的，所以該條例草案應視為“涉及憲法事宜”，不應為《基本法》第七十四條所圍制。

### *我的意見*

49. 我不接受李議員所提出的論據，謂《僱傭及勞資關係(雜項修訂)條例》並無任何法律效力來執行一項政策。由於政府提出《1997年僱傭及勞資關係(雜項修訂)條例草案》，導致《僱員代表權、諮詢權及集體談判權條例》被廢除，清楚顯示出在僱員代表權、諮詢權及集體談判權方面，政府是訂有現行政策的。由於執行了李議員的條例草案，將會對政府政策帶來重大影響，所以我認為李議員的條例草案是涉及在1998年8月10日之前已存在的政府政策，而該日正是李議員提交他的條例草案，要求法律草擬專員根據第51(2)條簽發證明書的那一天。

50. 至於政府政策是否可取或有理，並非主席職責內應該考慮的事務。

### **結論**

51. 總括而言，我認為李議員的條例草案是涉及公共開支及政府政策，但卻不涉及政府運作。這項條例草案是不可以提出的。

立法會主席范徐麗泰

1999年7月19日

政府當局及李卓人議員  
就李議員的《勞資關係（代表權、諮詢權及集體談判權）條例草案》  
提交意見的日期

- |                 |   |
|-----------------|---|
| 1998 年 11 月 6 日 | 李議員提交上述條例草案，並要求立法會主席根據第 51(3)及(4)條作出裁決。         |
| 1998 年 11 月 6 日 | 政府當局獲邀就李議員的條例草案是否涉及公共開支或政治體制或政府運作或政府政策提供意見。     |
| 1999 年 1 月 16 日 | 政府當局提交意見。                                       |
| 1999 年 1 月 19 日 | 政府當局獲邀就其意見書的若干方面提供進一步詳情。                        |
| 1999 年 2 月 15 日 | 政府當局就在 1999 年 1 月 19 日所提出的具體事項提交評論。             |
| 1999 年 4 月 26 日 | 李議員提交他就政府當局對他所提出的條例草案的意見而作的評論。                  |
| 1999 年 4 月 26 日 | 李議員的評論送予政府當局作進一步評論。                             |
| 1999 年 5 月 19 日 | 主席會見李卓人議員，討論條例草案。                               |
| 1999 年 6 月 14 日 | 政府當局提交就李議員在他於 1999 年 4 月 26 日的意見書中所載評論而作的進一步評論。 |
| 1999 年 6 月 14 日 | 政府當局的評論送予李議員作最後評論。                              |
| 1999 年 7 月 13 日 | 李議員提交就政府當局在他們於 1999 年 6 月 14 日的意見書中所載評論而作的評論。   |

有關就李卓人議員所提出的  
《勞資關係（代表權、諮詢權及集體談判權）條例草案》  
主席所作的裁決中提述的  
《基本法》及《議事規則》的條文

基本法

第 39 條 《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。

香港居民享有權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸。

第 43 條 香港特別行政區行政長官是香港特別行政區的首長，代表香港特別行政區。

香港特別行政區行政長官照本法的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責。

第 48(4)條 決定政府政策和發佈行政命令

第 56 條 香港特別行政區行政會議由行政長官主持。行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法規和解散立法會前，須徵詢行政會議的意見，但人事任免、紀律制裁和緊急情況下採取的措施除外。

行政長官如不採納行政會議多數成員的意見，應將具體理由記錄在案。

第 62 條 香港特別行政區政府行使下列職權：

- (一) 制定並執行政策；
- (二) 管理各項行政事務；
- (三) 辦理本法規定的中央人民政府授權的對外事務；
- (四) 編制並提出財政預算、決算；
- (五) 擬定並提出法案、議案、附屬法規；
- (六) 委派官員列席立法會並代表政府發言。

第 73 條 香港特別行政區立法會行使下列職權：

- (一) 根據本法規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律；
- (二) 根據政府的提案，審核、過財政預算；
- (三) 批准稅收和公共開支；
- (四) 聽取行政長官的施政報告並進行辯論；
- (五) 對政府的工作提出質詢；
- (六) 就任何有關公共利益問題進行辯論；
- (七) 同意終審法院法官和高等法院首席法官的任免；
- (八) 接受香港居民申訴並作出處理；
- (九) 如立法會全體議員的四分之一聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，經立法會通過進行調查，立法會可委托終審法院首席法官負責組成獨立的調查委員會，並擔任立席，調查委員會負責進行調查，並向立法會提出報告，如該調查委員會認為有足夠證據構成上述指控，立法會以全體議員三分之二多數通過，可提出彈劾案，報請中央人民政府決定；

- (十) 在行使上述各項職權時，如有需要，可傳召有關人士出席作證和提供證據。

第 74 條

香港特別行政區立法會議員根據本法規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作者，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。

議事規則

- 31 立法會主席或全體委員會主席如認為任何議案或修正案的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該議案或修正案只可由以下人士提出 -

- (a) 行政長官;或
- (b) 獲委派官員;或
- (c) 任何議員，如行政長官書面同意該提案。

- 57(6) 立法會主席或全體委員會主席如認為任何修正案的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該修正案只可由以下人士提出 -

- (a) 行政長官;或
- (b) 獲委派官員;或
- (c) 任何議員，如行政長官書面同意該提案。

- 69
- (1) 如全體委員會主席認為某項修正案會令任何開支總目所獲分配款額增加，不論增加的部分為子目、分目或總目本身，則該修正案只可由獲委派官員動議。
  - (2) 增加總目款額的修正案，不論所涉者為子目、分目或總目本身，須較削減同一子目、分目或總目本身款額的修正案獲優先處理；如增加款額的修正案獲得通過，則不得動議就同一子目、分目或總目本身削減總目款額的修正案。
  - (3) 任何議員均可動議藉削減開支總目內子目的款額以削減該總目所獲分配款額的修正案，動議格式如下：“為削減(或刪除)分目……子目……而將總目……削減……元”。
  - (4) 如分目已分列為子目，則為削減或刪除分目而削減某一總目款額的修正案，即不合乎規程。
  - (5) 如總目已分列為分目，則只削減總目而不削減該總目的某一分目的修正案，即不合乎規程。
  - (6) 刪除某一總目的修正案，即不合乎規程，不得列入立法會議程內。
  - (7) 每一總目的子目或分目的修正案，均須列入立法會議程內，並按照各該子目及分目在預算案總目內的先後次序，逐一加以審議。
  - (8) 如有多於一項就削減同一子目、分目或總目款額修正案的預告，該等修正案須按照建議削減款額的大小依次列入立法會議程內，以建議削減款額最大者居先。
  - (9) 就每項修正案所進行的辯論，範圍只限於該項修正案有關的子目、分目或總目；某一子目或分目的修正案獲得處理後，不得修正或辯論任何前列的子目或分目。

(10)當所有列於立法會議程內而與某一開支總目有關的修正案獲得處理後，全體委員會主席須再次提出“總目.....的款額納入本附表”的待議議題，或提出“總目.....(經增加或削減)的款額納入本附表”的經修正待議議題，視乎情況所需。有關該等議題的辯論，須同樣受到本議事規則第 68(3)(全體委員會處理撥款法案的程序)適用於辯論的限制所規限。

51(2) 對於由議員提交的法案，法律草擬專員如信納該法案符合本議事規則第 50 條(法案的格式)的規定及香港法例的一般格式，即須簽發證明書加以證明。

## 有關就鄭家富議員所提出的《1999年僱傭（修訂）條例草案》

### 主席所作的裁決

鄭家富議員要求我按照《議事規則》就他提交的《1999年僱傭（修訂）條例草案》作出議會議程外的裁決。為此，我請政府當局從第51(3)及(4)條的角度，就條例草案提供意見，亦請鄭議員就政府當局的意見作出回應。政府當局及鄭議員均曾進一步評論了對方的回應，而鄭議員是最後作出評論的。他們提交意見書的日期載列於**附件 I**。我已仔細考慮了政府當局及鄭議員雙方的意見。這項裁決只會提述我認為是有關的意見。

### 《議事規則》第51(3)及(4)條

2. 《香港特別行政區（“香港特區”）立法會議事規則》是依據《基本法》第七十五條制定。第51(3)及(4)條的條文如下：

“51(3) 立法會主席如認為任何由立法會議員個別或聯名提出的法案涉及公共開支或政治體制或政府運作，該法案即不得提出。”

“51(4) 立法會主席如認為某法案涉及政府政策，則就該法案所作的預告須附有由行政長官對該法案的書面同意。”

作為立法會主席，我必須遵守《基本法》第七十二條（六）項的規定，執行《議事規則》。我會根據《議事規則》的條文，我對這些條文的理解，去考慮所有有關資料，包括各有關方面在合理的機會下所提供的意見，以及立法會法律顧問的意見。

### 我根據第51(3)及(4)條作出決定的基礎

3. 訂立《議事規則》第51(3)及(4)條\*，旨在執行《基本法》第七十四條#（“第七十四條”），該條條文如下：

\* 《議事規則》的條文，以羅馬數字表述，例如：51(3)條，51(4)條

# 《基本法》的條文，以中文數字表述，例如：七十四條

“香港特別行政區立法會議員根據本法規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作者，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。”

4. 我在作出裁決時，我須考慮第七十四條的涵義及根據第 51 條下的兩款得出意見。在理解第七十四條時，我須緊記《基本法》的目的、第七十四條字面的涵義，以及該條與《基本法》其他有關條文的關係。為方便大家參考本裁決中所提述的各項條文，我把該等條文的文本載列於**附件 II**。

## 《基本法》第七十四條的目的

### 政府當局的意見

5. 政府當局意見書的中心點是，將第七十四條釋義時，應基於《基本法》的原意，即行政長官聯同行政機關領導香港特別行政區（“香港特區”），以維持一個“行政主導”的政府。香港特區行政機關的職能是制定及執行政策，以及提出法案及財政預算（《基本法》第六十二條），而行政長官則獲賦權拒絕接受經立法會通過的法案（《基本法》第四十九條）。因此，有關行政機關就提出法案而獲賦予的權力，明顯是無約制的。至於立法機關，儘管根據《基本法》第六十四條、第七十三條（四）、（五）及（六）項，立法會可以質詢及辯論政府政策及其他關乎公眾利益的事項，此等職能是有別於制訂政策或提出法案以執行政策。此外，《基本法》第七十三條並無提及立法會有職權制定政策。

6. 不過，政府當局接納香港特區的立法機關是獲賦予其本身的立法權力，但該項權力是受制於《基本法》所施加的條件、限制或程序。儘管第七十四條是一項賦權條文，賦權予議員提出法案，但這條文亦同時對這項權力施加了條件及限制。

### 鄭家富議員的意見

7. 在回應政府當局對第七十四條的意見時，鄭議員說必須以盡量不偏離

《聯合聲明》的精神來解釋第七十四條。他認為這條文對立法機關所施加的該類限制是前所未有的，是代表了與過往的憲制性慣例的重大偏離。任何該等改變，其意圖亦應推定為盡量不改變以前的慣例，除非在有明文確定的情況下才會引致相反的結果而已。按照他的分析，“第七十四條的行文結構顯示，只要行政長官可同意議員提出涉及政府政策的法案，即使該等法案是涉及公共開支、政治體制或政府運作，亦不應令該法案不可提出。”

## 我的意見

8. 在探索第七十四條的涵義時，我注意到《基本法》第七十三條就立法會職權作出規定。如果沒有第七十四條的規定，我們或許可以說立法會議員提出法案的權力是不受限制的。然而，第七十四條明確說明，“凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作的法案，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意”。因此，儘管立法會議員是可以向立法會提出法案，惟仍必須受制於第七十四條的規定。

9. 我亦參考了基本法起草委員會主任委員姬鵬飛先生在 1990 年 3 月 28 日向中華人民共和國第七屆全國人民代表大會第三次會議提交《基本法草案》時的演辭。當他在演辭中說明行政當局及立法機關的關係時，他說：“行政機關及立法機關之間的關係應該是既互相制衡及互相配合”。《基本法》第四章就香港特區的政治體制作出規定。這一章的其中一個主要目的是分配各個政府機關的職權，這是為了在行政機關及立法機關之間提供制衡，並提供架構，以容許及方便各機關協調它們的活動。就提出法案而言，《基本法》第六十二條規定行政機關的職權是擬定及提出法案、議案及附屬法例，並無約束的條文。另一方面，儘管第七十四條說明立法會議員可提出法案，但亦說明他們必須按照《基本法》的條文行事，並須受制於這項條文所施加的限制。

10. 因此，我認為第七十四條屬一項賦權條文，讓立法會議員可提出法案，但同時亦就此施加條件及限制。

## 對《議事規則》第 51(3)及(4)條的個別詞語的意見

11. 政府當局認為鄭議員提出的《1999 年僱傭（修訂）條例草案》是“涉及”“政府政策”，因此按第 51(4)條所規定，條例草案必須取得了行政

長官的書面同意才可予以提出。在我就此表達意見前，我想在這裏表明就第 51(4)條的內容而言，我在就“涉及”及“政府政策”這兩個詞語得出意見時所會採用的一般做法。

12. 有關一般做法，我認為如果我嘗試為這些詞語下定義，我便是低估了其難度。我察悉到英國國會上議院 1985 年就一宗個案所作的判決，法庭當時所研究的是，某一事項是否涉及循公訴程序的審訊。白禮治議員 (Lord Bridge) 在判決中說：“如果法定語言不夠明確，即如這裏的情況，那麼便沒有可能抽象地定出一項明確的測試，以決定任何個案是如何界定，因此，必須..... 按每宗個案的情況逐一作出考慮。”我認同這種說法。因此我就這些詞語所得出的意見會成為準則，而我會在考慮每宗個案時，視乎個案的實況予以應用。

### “涉及”

13. 在評論鄭議員的條例草案時，政府當局說如法案對有關事宜具有直接、間接、相應或附帶影響，便應視之為涉及該事宜。不過，鄭議員認為“循第七十四條有目的的釋義來看，該條是強烈建議法案必然是直接涉及該條文所指的 4 個範圍，該條的限制才可得以應用。”

14. 我認為如避免使有關的法案受第 51(3)及(4)條的範圍所圍制，該法案的執行必不能對該項條文所訂明的其中一個或多個範圍帶來實質影響。

### “政府政策”

15. 當局的意見是，政府政策並不單止是指行政長官根據《基本法》第四十八條第(四)項及第五十六條制定或決定的政策，同時亦包括政府正在制定中的政策及政府不制定任何政策的決定。

16. 另一方面，鄭議員認為“政府政策”的釋義應與《基本法》內“政策”一詞的一般用法有所不同。他認為一項政策應該是一系列為了達到某個目的而訂下的行動，而政府政策則純粹是就行政當局為達到一個目的而採取的行動提供指引及作出決定。他認為制定中的政策並不是政府政策。他並進一步指出如有關政策要達至政府政策的地位，便必須是由行政長官會同行政會議所作決定者。他又宣稱“一旦法案制定成法律後，

任何先前代替該法案而存在的政府政策即告取消..... 法例一旦生效，行政長官便不可再“決定”對政策作出任何改變。該法律的存在及政府必須遵守法例的規定，禁止了該等改變。”

17. 我認為第七十四條所指的政府政策，是由行政長官或行政長官會同行政會議根據《基本法》第四十八條第（四）項及第五十六條決定的政策。在執行《基本法》以前、由前總督或前總督會同行政局決定而仍然生效的政策，亦屬此列。

18. 依我的意見，制定法案不會令政府當局擬透過法例執行的政府政策被取消。任何條例所產生的法律效力，均不會禁止行政長官就一項與法例中反映的現行政策有別的新政府政策作出決定。行政長官為執行新的政策所須做的，便是提出一項修訂條例草案，或提出一項廢除相關法例的條例草案而已。故此，我認為法例中所反映的政策屬於政府政策。

19. 《議事規則》第 51(4)條所指的政府政策亦應包括：

- (a) 由行政長官授權的政府官員所決定的政策；及
- (b) 由行政長官指定的政府官員在立法會或立法會的委員會所公布的政策。

20. 就《議事規則》第 51(4)條而言，我不會把在制定中的政策視作政府政策。

21. 按照第 51(2)條，在向立法會主席要求提出法案前，議員須向法律草擬專員提交法案，要求簽發證明書。當我考慮一項法案是否涉及政府政策時，對於在議員提交法案給法律草擬專員之前獲決定的政府政策，我才視之為政府政策。

對鄭議員的條例草案的意見

22. 在提出了我對“涉及”和“政府政策”兩詞的意見後，我現在談談我對條例草案本身的意見。

23. 鄭議員提出這項條例草案的目的是施加規定，限定僱主在更改僱員的僱傭合約中的聘用條件時，必須以書面作出規定，並須徵得僱員的同意，以及准許僱員選擇在辭職或被解僱的日期前 24 個月內，未被扣減任何薪金以前，以其 12 個月的平均薪金來計算他們的遣散費及長期服務金。

24. 當局認為鄭議員提出這項條例草案的目的，是建議以立法形式規管減薪事宜，以改變有關勞資關係的現行政策。政府的現行政策是無須以立法形式來規管僱主怎樣處理減薪的事宜。此等事宜應由勞資雙方透過直接與自願的協商而非立法的方式來處理。當局認為政府對有關事宜的政策，已於 1998 年 11 月 18 日舉行的立法會會議席上就“修訂法例以規管減薪事宜”的議案辯論中，在教育統籌局局長的演辭中清楚作出公布。勞工處亦已發出一份名為《僱主與僱員指引—如何處理減薪及裁員》的文件，就如何處理減薪及裁員事宜，向僱主及僱員提供意見。

25. 當局亦指出，該條例草案旨在改變政府有關計算遣散費及長期服務金的現行政策，因為《僱傭條例》內已就此等計算方法有所規定。

26. 鄭議員認為雖然當局聲稱已有一項鼓勵僱主與僱員就減薪事宜直率及坦誠對話的政策，但他認為這項所謂政策，只是一項沒有實際效力的聲明，是一個缺乏實際行動的政府立場，多於一項訂明所會採取的行動的政策。他認為由於政府政策必須指明行政機關應採取的連串明確行動，因此，行政機關必須採取確實的行動執行有關政策，以期達到指定的目的。由於此項政府聲稱屬現行的政策並無指定須採取行動或要求有關政策獲得執行，因此，此政策只可以被視作政府的立場，而不是政府的政策。

27. 我察悉勞工處曾按照勞工顧問委員會的討論結果，就規管減薪事宜發出一份指引。勞工顧問委員會是由一個為了處理勞資關係的政策而組成的三方諮詢架構。政府當局很明顯已就此事件採取行動，以達到鼓勵勞資雙方商討而不採取立法規管的目的。教育統籌局局長在 1998 年 11 月 18 日的一次立法會會議上已公布了這項過程。

28. 鄭議員的條例草案旨在改變計算遣散費及長期服務金的方法。我信納政府就計算遣散費及長期服務金的方法在鄭議員於 1998 年 11 月 10 日要求法律草擬專員簽發證明書之前已有政府政策，而該政策可見於《僱傭條例》的有關條文。

29. 由於鄭議員的條例草案倘獲得執行，將對現行的政府政策帶來實質影響，因此，我認為鄭議員的條例草案涉及政府政策，而他倘擬提出，必須經行政長官的書面同意。

30. 關於《議事規則》第 51(3)條，政府當局並不認為有需要評論目前的條例草案是否涉及公共開支、政治體制或政府運作。因此，除了鄭議員所堅持他提交的條例草案與第 51(3)條規定的範圍並無關係的這一點之外，我並沒有得到任何其他意見。我認為無須就鄭議員的條例草案根據第 51(3)條作出裁決。

立法會主席范徐麗泰

1999年7月16日

政府當局及鄭家富議員  
就鄭議員的《1999 年僱傭（修訂）條例草案》  
提交意見的日期

1999 年 2 月 10 日	鄭議員提交上述條例草案，並要求立法會主席根據第 51(3)及(4)條作出私下裁決。
1999 年 2 月 11 日	政府當局獲邀就鄭議員的條例草案是否與公共開支或政治架構或政府的運作或政府政策有關提供意見。
1999 年 3 月 8 日	政府當局提交意見。
1999 年 3 月 8 日	鄭議員獲邀就政府當局的意見作出評論。
1999 年 4 月 24 日	鄭議員提交他就政府當局對他所提出的條例草案的意見而作的評論。（在 1999 年 4 月 26 日提交一份勘誤）
1999 年 4 月 24 日	鄭議員的評論送予政府當局作評論。
1999 年 6 月 14 日	政府當局提交就鄭議員在他於 1999 年 4 月 24 日的意見書中所載評論而作的評論。
1999 年 6 月 14 日	政府當局的評論送予鄭議員作最後評論。
1999 年 7 月 5 日	鄭議員提交就政府當局在他們於 1999 年 6 月 14 日的意見書中所載評論而作的評論。

**Articles in the Basic Law referred to in the  
Ruling of the President, Legislative Council on the  
Hon Andrew CHENG Kar-foo's  
Employment (Amendment) Bill 1999**

第 43 條 香港特別行政區行政長官是香港特別行政區的首長，代表香港特別行政區。

香港特別行政區行政長官照本法的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責。

Article 43 The Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region shall be the head of the Hong Kong Special Administrative Region and shall represent the Region.

The Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region shall be accountable to the Central People's Government and the Hong Kong Special Administrative Region in accordance with the provisions of this Law.

第 48(4)條 決定政府政策和發佈行政命令

Article 48(4) To decide on government policies and to issue executive orders.

第 56 條 香港特別行政區行政會議由行政長官主持。行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法規和解散立法會前，須徵詢行政會議的意見，但人事任免、紀律制裁和緊急情況下採取的措施除外。

行政長官如不採納行政會議多數成員的意見，應將具體理由記錄在案。

Article 56 The Executive Council of the Hong Kong Special Administrative Region shall be presided over by the Chief Executive.

Except for the appointment, removal and disciplining of officials and the adoption of measures in emergencies, the Chief Executive shall consult the Executive Council before making important policy decisions, introducing bills to the Legislative Council, making subordinate legislation, or dissolving the Legislative Council.

If the Chief Executive does not accept a majority opinion of the Executive Council, he or she shall put the specific reasons on record.

第 62 條 香港特別行政區政府行使下列職權：

- (一) 制定並執行政策；
- (二) 管理各項行政事務；
- (三) 辦理本法規定的中央人民政府授權的對外事務；
- (四) 編制並提出財政預算、決算；
- (五) 擬定並提出法案、議案、附屬法規；
- (六) 委派官員列席立法會並代表政府發言。

Article 62 The Government of the Hong Kong Special Administrative Region shall exercise the following powers and functions :

- (1) To formulate and implement policies;
- (2) To conduct administrative affairs;
- (3) To conduct external affairs as authorized by the Central People's Government under this Law;
- (4) To draw up and introduce budgets and final

accounts;

- (5) To draft and introduce bills, motions and subordinate legislation; and
- (6) To designate officials to sit in on the meetings of the Legislative Council and to speak on behalf of the government.

第 73 條 香港特別行政區立法會行使下列職權:

- (一) 根據本法規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律;
- (二) 根據政府的提案, 審核、過財政預算;
- (三) 批准稅收和公共開支;
- (四) 聽取行政長官的施政報告並進行辯論;
- (五) 對政府的工作提出質詢;
- (六) 就任何有關公共利益問題進行辯論;
- (七) 同意終審法院法官和高等法院首席法官的任免;
- (八) 接受香港居民申訴並作出處理;
- (九) 如立法會全體議員的四分之一聯合動議, 指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職, 經立法會通過進行調查, 立法會可委托終審法院首席法官負責組成獨立的調查委員會, 並擔任主席. 調查委員會負責進行調查, 並向立法會提出報告. 如該調查委員會認為有足夠證據構成上述指控, 立法會以全體議員三分之二多數通過, 可提出彈劾案, 報請中央人民政府決定;
- (十) 在行使上述各項職權時, 如有需要, 可傳召有關人士出席作證和提供證據.

## Article 73

The Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region shall exercise the following powers and functions :

- (1) To enact, amend or repeal laws in accordance with the provisions of this Law and legal procedures;
- (2) To examine and approve budgets introduced by the government;
- (3) To approve taxation and public expenditure;
- (4) To receive and debate the policy addresses of the Chief Executive;
- (5) To raise questions on the work of the government;
- (6) To debate any issue concerning public interests;
- (7) To endorse the appointment and removal of the judges of the Court of Final Appeal and the Chief Judge of the High Court;
- (8) To receive and handle complaints from Hong Kong residents;
- (9) If a motion initiated jointly by one-fourth of all the members of the Legislative Council charges the Chief Executive with serious breach of law or dereliction of duty and if he or she refuses to resign, the Council may, after passing a motion for investigation, give a mandate to the Chief Justice of the Court of Final Appeal to form and chair an independent investigation committee. The committee shall be responsible for carrying out the investigation and reporting its findings to the Council. If the committee considers the evidence sufficient to substantiate such charges, the Council may pass a motion of impeachment by a two-thirds majority of all its members and report it to the Central People's Government for decision; and
- (10) To summon, as required when exercising the

above-mentioned powers and functions, persons concerned to testify or give evidence.

第 74 條 香港特別行政區立法會議員根據本法規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作者，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。

Article 74 Members of the Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region may introduce bills in accordance with the provisions of this Law and legal procedures. Bills which do not relate to public expenditure or political structure or the operation of the government may be introduced individually or jointly by members of the Council. The written consent of the Chief Executive shall be required before bills relating to government policies are introduced.

# 立法會 Legislative Council

致 : 立法會秘書  
To : Clerk to the Legislative Council

(傳真號碼 Fax No : 2810 1691)

## 提交法案 Presentation of Bill

謹按照《議事規則》第 51(1)條作出預告，本人擬向立法會提交下列條例草案：

In accordance with Rule 51(1) of the Rules of Procedure, I hereby give notice of my intention to present the following bill to the Legislative Council:

(中文名稱) \_\_\_\_\_

(English title) \_\_\_\_\_

2. 請於議程內列明該條例草案將於 \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月 \_\_\_\_\_ 日首讀。

Please put the bill on the Agenda for first reading on \_\_\_\_\_  
(Date of meeting)

◆ 3.  \_\_\_\_\_ 事務委員會在下述日期舉行的會議上：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_，已得悉/已討論\* 該條例草案在政策方面的影響。

The policy aspects of the above bill have been noted/discussed \* by the  
\_\_\_\_\_ on \_\_\_\_\_

(Name of Panel)

(Date(s) of meeting(s))

該條例草案在政策方面的影響並未曾交付立法會任何事務委員會審議。

The policy aspects of the bill have not been referred to a LegCo Panel for discussion.

4. 附加資料(例如:立法會文件編號.....等):

Additional information (e.g. LC Paper No.....etc.):

簽署

Signature: \_\_\_\_\_

姓名

Name: \_\_\_\_\_

# 職位名稱

Post title: \_\_\_\_\_

聯絡人姓名

Name of contact person: \_\_\_\_\_

聯絡人的聯絡資料

Contact details of contact person:

\_\_\_\_\_  
(辦公室電話號碼)  
(office tel. no.)

\_\_\_\_\_  
(手提電話號碼)  
(mobile tel. no.)

\_\_\_\_\_  
(傳真號碼)  
(fax no.)

\_\_\_\_\_  
(電郵地址)  
(e-mail address)

日期

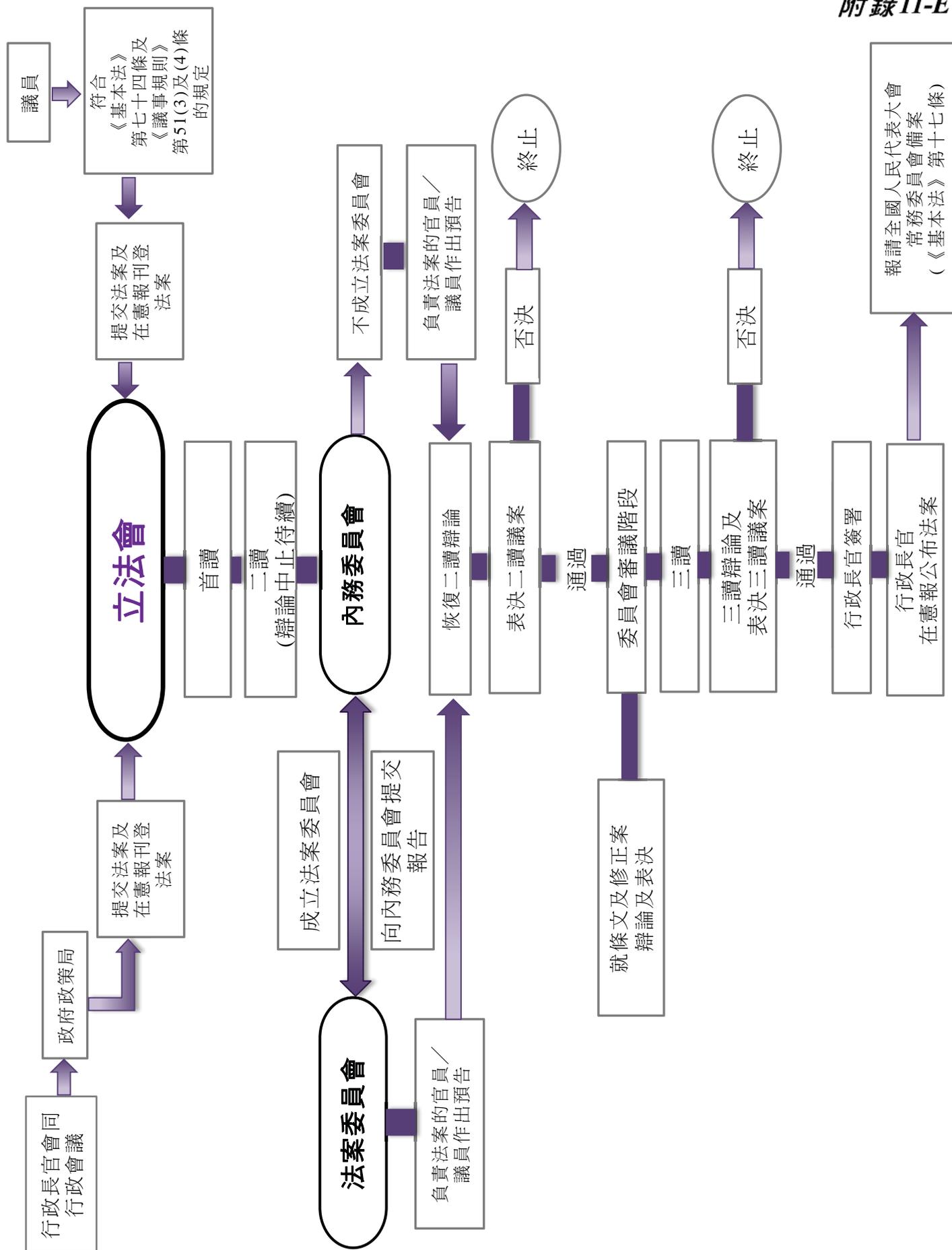
Date: \_\_\_\_\_

◆ 請在適當方格內加上 "√" Please "√" in the appropriate box.

\* 請將不適用者刪去 Please delete as appropriate.

# 獲委派官員須填寫職位名稱，議員無須填寫。

# Designated public officers, but not Members, are required to state their post titles.



**立法會主席就  
議員就《2000年建築物管理（修訂）條例》  
所提全體委員會審議階段修正案的裁決**

程介南議員、何俊仁議員及李永達議員分別擬就上述條例草案，提出全體委員會審議階段修正案（“全委會修正案”）。

2. 民政事務局局长（“局长”）獲邀就建議的修正案提供意見，各有關議員則獲邀回應。為方便閱覽，這些建議的修正案、局長就這些修正案所提供的意見及議員各自的回應等的摘要，現載列於隨附的**附錄**。

3. 以下為局長所提述，《議事規則》內與條例草案修正案有關的條款：

(a) 第 57(4)(a)條

修正案必須與法案的主題及有關係文的主題有關。

(b) 第 57(4)(c)條

修正案不得令建議修正的條文變得不能理解或不合語法。

(c) 第 57(4)(d)條

不可動議（全體委員會）主席認為瑣屑無聊或無意義的修正案；及

(d) 第 57(6)條

立法會主席或全體委員會主席如認為任何修正案的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該修正案只可由以下人士提出 —

(a) 行政長官；或

(b) 獲委派官員；或

(c) 任何議員，如行政長官書面同意該提案。

4. 局長反對建議的修正案的主要原因，是與第 57(4)(a)條有關，一如**附錄**內所詳述。

5. 為求完整，我應提及第 56(2)條，該條規定任何全體委員會均有權對法案作出其認為適當的修正，但修正案(包括新條文及新附表)必須與法案的主題有關。

## 立法機關法律顧問的意見

6. 立法機關法律顧問認為，在就《議事規則》第 57(4)(a)條作出裁決，為決定一項法案的主題為何，主席須先研究法案條文的預定效力、諸如法案的詳題及條例草案的摘要說明等的其他有關資料，以及提供給她的有關資料(例如立法會有關該法案的參考資料摘要、政府當局及有關議員的意見)，才決定有關的全委會修正案有否違反《議事規則》。

7. 按照條例草案的摘要說明，條例草案的目的旨在“修訂《建築物管理條例》，通過(說明內所述)條文使建築物獲得有效的管理”。一如條例的詳題所述明，《建築物管理條例》的目的，是“利便建築物或建築物羣的單位的業主成立法團，並就建築物或建築物羣的管理訂定條文”。立法會有關這項條例草案的參考資料摘要說明，提出這項條例草案是為了落實 1998 年《私人樓宇消防安全改善建議諮詢文件》所提出的有關建議，以及糾正《建築物管理條例》的若干缺點。

8. 在決定這類性質的法案的主題時，主席可能須從以下兩種方法中作取捨：一種是以法案的條文設定範圍，然後根據第 57(4)(a)條決定哪些修正案可獲准提出；第二種是確定法案條文所擬達致的主要目標為法案的主題，以測試建議的全委會修正案是否合乎該等目標。立法機關法律顧問認為，除非某項法案已狹隘地訂明其目標，否則第二種方法對大多數情況都會適用。

9. 立法機關法律顧問認為，摘要說明明確指出，條例草案的目的是修訂《建築物管理條例》，使建築物獲得有效的管理。“通過下述條文”一句似乎是為從條例草案內，辨別出哪些是為了該立法目的而訂定的條文(即條例草案內 15 項條文之中的 9 項)。這一句並無意圖把條例草案的範圍，只局限於被辨別出的條文所涵蓋的指定範圍。條例草案的詳題足以證明這一點。詳題以最為廣泛的措辭表明草案是要“修訂《建築物管理條例》”。這一看法與有關該條例草案的立法會參考資料摘要內所述明，提出該條例草案的政策理據是一致的，即條例草案是要落實 1998 年《私人樓宇消防安全改善建議諮詢文件》所提出的有關建議，以及糾正《建築物管理條例》的若干缺點。

## 我的意見

10. 我完全同意立法機關法律顧問在第 8 段內，就應採取甚麼方法決定某項法案的主題所提出的意見，以及他在第 9 段內，就條例草案的目的，即修訂《建築物管理條例》使建築物獲得有效的管理，而作的分析。

11. 在決定了條例草案的主題後，下一個須考慮的問題是某項建議的修正案是否在主題的範圍以內，以及是否與主題有關。要決定修正案是否與主題有關，通常需要仔細平衡各有關事項，然後作出判斷。我遵從的基本原則是，我只會在讓各有關方面有機會就事項提出意見，以及在考慮了所有提供給我的相關資料後，才會作出裁決。我關注的純屬程序性質，即某項建議的修正案的實質內容是否在條例草案的主題範圍以內，以及是否與條例草案的主題有關。換言之，如果某項建議的全委會修正案所提出來的事宜，在很大程度上是一項新的事宜，與條例草案的主題無關，便應將之視為根據第 56(2)及第 57(4)(a)條而言，該項全委會修正案與條例草案的主題無關。此外，在根據第 57(4)條作出裁決時，我所關注的並非是建議的修正案是否可取。

## 裁決

12. 經考慮了局長及各有關議員所提出的論據，以及立法機關法律顧問的意見後，我裁定：

- (a) 程介南議員可動議他就新訂的第 5A 條、第 14 條取代條文的 (b)至 (e)段及第 15 條取代條文所建議的修正案，因為這些修正案是與使建築物獲得有效的管理的主題有關的。
- (b) 程介南議員不可動議他就新訂的第 7D 條、新訂的第 16A 條及第 14 條取代條文的 (a)段所建議的修正案，因為提供機制讓業主立案法團可議決更改公契的條款並非條例或條例草案的主題。程議員擬提供該等機制，涉及在很大程度上是新的事宜，超越了條例草案的範圍。
- (c) 何俊仁議員可動議他就新訂的第 7BA 條、新訂的第 13B 條及第 15 條取代條文所建議的修正案，因為這些修正案與使建築物獲得有效的管理的主題有關。
- (d) 何俊仁議員不可動議他就第 2 條、新訂的第 9A 條及新訂的第 17 條所建議的修正案，因為這些修正案旨在把條例的適用範圍擴及一種新類型的建築物——洋房類物業，而條例及條例草案均沒有涵蓋這類建築物。這些修正案與條例所涵蓋、使分層建築物或分層建築物羣獲得有效的管理的主題無關，並超越了條例草案的範圍。

- (e) 李永達議員可動議他就第 3(b)條所建議的修正案，因為該修正案的意圖及措辭並非不能理解或無意義；修正案的目的是為利便在發出佔用許可證或臨時佔用許可證後，盡早委任法團的管理委員會，這亦與使建築物獲得有效的管理有關。
- (f) 李永達議員不可動議他所建議的新訂的第 7D 條及新訂的第 16A 條（這些條文提供一個不同於程介南議員所建議的方法，設立一個更改公契條文的機制——見以上(b)分段）。一如程議員擬提出的修正案，建議提供這個機制涉及在很大程度上是新的事宜，因此超越了條例草案的範圍。

立法會主席范徐麗泰

2000 年 6 月 21 日

## 《2000 年建築物管理（修訂）條例草案》

議員所提全體委員會審議階段修正案（“全委會修正案”）、  
民政事務局局長（“局長”）的意見及議員回應的摘要

提出全委會修正案的 議員	局長的意見	議員回應
<b>程介南議員</b>		
<p>新訂的第 5A 條 規定業主立案法團須設立及維持一項應急基金。</p>	<p>修正案超越了條例草案的主題，而所宣稱有關設立基金的強制性規定是無意義的，因為所建議的條文並無提供詳細資料，說明有關的規定或違反規定的罰則 — 即違反《議事規則》第 57(4) 條。</p>	<p>設立應急基金可有助於應付為進行建築物維修所需支付的非經常性開支，以及改善建築物管理；這與條例草案有關使建築物獲得有效的管理的建議是一致的。沒有就違反規定而定出罰則，與條例第 20(1) 條有關強制業主立案法團設立並維持一項常用基金的規定是一致的。</p>
<p>新訂的第 7D 條 新訂的第 16A 條 建議的第 14 條取代條文的(a)段 提供機制讓業主立案法團可議決更改公契的條款。</p>	<p>條例或條例草案均沒有就屬公契各方之間的合約的公契的修改程序作出規定。修正案超越了條例草案的主題，亦為土地審裁處帶來負擔，因為審裁處須就由業主建議對公契作出的更改進行仲裁 — 即違反第 57(4) 及 57(6) 條。</p>	<p>建議符合條例草案的目的，即藉幫助少數份數擁有人克服因公契中的不平等條款而引致的困難，使建築物獲得有效的管理。</p>
<p>建議的第 14 條取代條文的(b)至(e)段 修正附表 3 有關業主立案法團會議法定人數的計算方法。</p>	<p>修正案超越了條例草案的主題 — 即違反第 57(4) 條。</p>	<p>修正案使業主立團法團為作出決定而召開的法團會議，可較易達至法定人數，而這是關乎建築物管理的。</p>

提出全委會修正案的 議員	局長的意見	議員回應
<p>第 15 條取代條文 修正附表 7 有關終止經理人的委任的規定</p>	<p>新訂條文超越了條例草案及附表 7 的範圍；又與附表 3 作出相互參照，而由於附表 3 並非附表 7 所涵蓋的公契的強制性條款的一部分，故令修正案不能理解，亦無法實施 — 即違反第 57(4)條。</p>	<p>有關終止經理人的委任的程序是關乎建築物管理，故與條例草案有關。參照附表 3 是合乎規程，因為該附表訂明法團會議上所作的決定，包括終止經理人的委任，須經業主投票，並以多數票通過。</p>
<b>何俊仁議員</b>		
<p>第 2 條 新訂的第 9A 條 新訂的第 17 條，以 <u>增補新訂的附表 11</u> 修訂“業主”及“建築物”的定義，使條例亦可涵蓋洋房類物業及其業主，並就業主份數的釐定方法及業主人數的計算方法作出相應修改。</p>	<p>這些修正案旨在把條例的適用範圍擴及洋房類物業，而這已超越條例及條例草案的範圍 — 即違反《議事規則》第 57(4)條。</p>	<p>條例的詳題含義廣闊，足可涵蓋洋房類物業。政府當局採取過於狹隘的觀點來理解條例。為洋房類物業的業主設置成立業主立案法團的正式機制，是公平合理的。</p>
<p>新訂的第 7BA 條 規定擁有建築物公用部分不可分割份數，而又無須根據公契支付費用的業主，不可擁有投票權，亦不可構成為法定人數。</p>	<p>這項修正案超越條例草案的範圍，因為條例草案並不涵蓋議員要求修訂的條例第 34I 條 — 即違反《議事規則》第 57(4)條。</p>	<p>地政總署發出的有關公契的草擬指引已向草擬公契的律師委以責任，以確保公用部分的不可分割份數，如無須負上支付費用的責任，均不應獲分配投票權。這項修正案符合指引的原則。</p>
<p>新訂的第 13B 條 修訂有關管理委員會組織的附表 2，規定管理委員會的職位持有人須與委員會委員同時退職。</p>	<p>這項修正案超越條例草案的範圍 — 即違反《議事規則》第 57(4)條。</p>	<p>這項修正案述及條例的一項缺點，而且沒有超越條例草案的範圍，因為修正案與有效的管理有關。</p>

提出全委會修正案的 議員	局長的意見	議員回應
<p>新訂的第 15 條 修訂有關終止經理人的委任的附表 7。</p>	<p>這項修正案超越條例草案的範圍 — 即違反《議事規則》第 57(4) 條。</p>	<p>這項修正案述及條例的一項缺點，而且沒有超越條例草案的範圍。政府當局提出的一項新條文亦處理同樣的問題。</p>
<b>李永達議員</b>		
<p>第 3(b)條 為利便於發出佔用許可證或臨時佔用許可證後盡早委任法團的管理委員會。</p>	<p>此項修正案並不清晰，因為在修正案中，並沒有界定“單位”一詞，也沒有就“佔用單位”一詞下定義，這便會令人難以明白在修正案中，“40%的單位已被佔用”是如何計算出 — 即違反《議事規則》第 57 條(4)款的規定。</p>	<p>“單位”是日常用語中的一個普通詞語，“被佔用”及“佔用”也同樣是普通的詞語，因此用詞並非有欠清晰。</p>
<p>新訂的第 7D 條 新訂的第 16A 條 提供機制，讓業主立法法團可議決更改公契的條款。</p>	<p>這些修正案超越了條例或條例草案本身的範圍。將新職責指派予民政事務局局長及土地審裁處亦造成了由公帑負擔的效力 — 即違反《議事規則》第 57 條(4)款及第 57 條(6)款的規定。</p>	<p>這些修正案均旨在於公契中引入強制性條款以針對條例的缺點，其中一項缺點便是欠缺有關修訂公契條文的程序。</p>

**立法會主席就  
6位議員擬對《2013年撥款條例草案》  
提出的全體委員會審議階段修正案所作的裁決**

馮檢基議員、范國威議員、黃毓民議員、陳偉業議員、陳志全議員及梁國雄議員已分別作出預告，擬於2013年4月24日的立法會會議上，對《2013年撥款條例草案》(“條例草案”)的附表動議下列共762項全體委員會審議階段修正案(“修正案”)：

- (a) 1項由馮檢基議員提出，旨在削減1項開支總目的撥款的修正案；
- (b) 7項由范國威議員提出，旨在削減7項開支總目的撥款的修正案；
- (c) 81項由黃毓民議員提出，旨在削減22項開支總目的撥款的修正案；
- (d) 141項由陳偉業議員提出，旨在削減25項開支總目的撥款的修正案；
- (e) 154項由陳志全議員提出，旨在削減15項開支總目的撥款的修正案；及
- (f) 378項由梁國雄議員提出，旨在削減44項開支總目的撥款的修正案。

2. 為根據《議事規則》考慮6位議員擬提出的修正案是否合乎規程，我邀請了政府當局就該等修正案給予意見，並請有關議員就政府當局對其個別修正案的意見作出回應。政府當局就各項擬對條例草案提出的修正案的書面意見，已送交有關議員。

### **政府當局的意見**

3. 政府當局就各項擬對條例草案提出的修正案的意見載於**附錄**。簡要而言，政府當局提出兩項問題。第一，當一些議員公開表明他們提出多項修正案，是為阻礙條例草案的通過(即所謂“拉布”)

時，對於是否容許他們提出該等擬議修正案，應否考慮《基本法》第七十二(一)條所訂有關立法會主席主持立法會會議的憲制職權。第二，《議事規則》第57(4)(d)條所述的“修正案”一詞，其含義應否包括“一系列修正案”。政府當局表示，對於這兩項問題，答案都是肯定的。

4. 政府當局又指出：

- (a) 最少135項擬藉不同的組合計算削減某開支總目下若干開支的修正案，會造成互相抵觸，而且難以理解的結果；
- (b) 最少93項涉及削減開支的修正案，會導致相關部門完全無法運作。如該等修正案被裁定可以提出，並獲立法會通過，公共服務會陷入一片混亂；及
- (c) 51項修正案所提述的款項，似乎並未歸入條例草案或所引述的開支總目／分目項下。

5. 政府當局請我根據《議事規則》第57(4)(d)條，將議員公開表明為拖延立法程序而擬提出的修正案或各系列修正案，全部裁定為瑣屑無聊或無意義，不可提出。政府當局又認為，所有屬於上文第4段所述的修正案亦應被裁定不可提出，以確保立法會能妥為行使及履行《基本法》第七十三條所訂的職權。

6. 政府當局對馮檢基議員和范國威議員擬提出的修正案沒有意見。

## 議員的回應

### 馮檢基議員的回應

7. 馮檢基議員已撤回他就擬動議修正案作出的預告。

### 黃毓民議員的回應

8. 黃毓民議員撤回他就擬動議20項屬於上文第4(c)段所述的修正案作出的預告。他對政府當局的觀點未有提出意見。

## 陳偉業議員的回應

9. 陳偉業議員未有回應政府當局的觀點。

## 陳志全議員的回應

10. 陳志全議員撤回他就擬動議其中1項屬於上文第4(c)段所述的修正案作出的預告。他對政府當局的觀點未有提出意見。

## 梁國雄議員的回應

11. 30項由梁國雄議員提出的修正案所提述的款項，並未歸入條例草案或所引述的開支總目／分目項下。他請求我給予批准，讓他修改其中15項屬於這性質的修正案，以糾正當中不正確之處。他對政府當局的觀點未有提出意見。

## **我的意見**

12. 以撥款法案而言，有關的修正案為數之多屬前所未有，在裁定該等修正案可否提出之前，我重新審視我作為立法會主席獲《基本法》賦予，並經《議事規則》補充的職權。當中，我具有《基本法》第七十二(一)條所訂的主持會議的憲制職權。我一貫的理解是，這些權力必然涵蓋對會議施行適當權力或控制的職權，包括會議有秩序、公平及正當地進行。我一直按此理解行事，而此理解亦獲上訴法庭在*梁國雄訴香港特別行政區立法會主席*(CACV 123/2012)一案中獲得確認。

13. 《議事規則》所訂明我的其他職權，其中一項是裁定可否對某項法案提出某些擬議修正案。在行使此項權力時，我完全尊重議員參與立法程序的權利。就撥款法案而言，議員是以立法會按照《基本法》第七十三(二)條所訂，根據政府的提案審核和通過財政預算的權力為基礎，辯論撥款法案及須經立法會審核以作為制定撥款法案的立法程序必要部分的相關開支預算；以及按照《議事規則》的規定及有關慣例就撥款法案提出修正案。

14. 《議事規則》第69條規管議員可就撥款法案提出的修正案。立法機關法律顧問向我指出，該條文並未明確限制每位議員可就撥款

法案包括的每一開支總目動議多少項修正案，而過去亦沒有任何慣例，限制每位議員對每一開支總目動議的修正案的數目。除非有充分及具說服力的理由不依循此項慣例，否則似乎議員可提出多項修正案，削減撥款法案就某特定總目所分配的撥款。法律顧問亦向我指出，《議事規則》第57條應一般適用於法案的修正案，包括撥款法案。因此，在決定可否就條例草案提出該740項修正案時(在議員撤回動議762項修正案中22項修正案的預告後)，我必須斷定這些修正案是否符合第57及69條的規定。

15. 有大量由3位議員擬提出的修正案分成多個系列，當中每項修正案旨在按一個遞變的數額，削減某特定開支總目的撥款。第69條並不禁止提出此類修正案。在裁斷以此種方式提出的修正案，是否屬於第57(4)(d)條所指的“瑣屑無聊”及“無意義”時，我問了自己兩項問題。第一，通過某一系列修正案中的任何一項修正案，會否達到任何實質的目的；以及第二，通過任何一項此等修正案，相對於通過同一系列另一項修正案，會否造成任何實質上的分別。依我看來，通過任何一項有關的修正案，均會達致某個實質的結果，而通過任何一項此等修正案所造成的效果，均會實質上有別於通過同一系列另一項修正案所造成的效果。因此，無論把有關的修正案個別或一併來看，我都不能視之為瑣屑無聊或無意義。

16. 我察悉政府當局關注到一些議員公開表明他們對條例草案提出多項修正案是旨在拉布，但我必須強調，在我過往的裁決中，議員提出修正案的動機從來不是一項相關的考慮因素。我亦必須指出，在我過往的裁決中，以及之前各任立法會主席的裁決中，擬議修正案的優劣，包括它們對政府或政府的運作可能構成的影響，都不曾是考慮的因素。

17. 依我之見，除非容許提出某些擬議修正案會產生明顯可證的效果，令立法程序延長至一個程度，致使立法會不能妥為行使及履行《基本法》所訂的職權，我不應剝奪議員提出該等修正案的權利。在現階段，仍未有理據令我信納，容許該4位議員對條例草案提出該等擬議修正案，會導致上述情況。假如就條例草案進行的程序中可能出現如此情況，我會毫不猶豫地行使我的權力，確保會議有秩序、公平及正當地進行，包括採取所需的步驟終止有關的辯論，以及讓全體委員會就擬議修正案作出表決。

18. 梁國雄議員提交的其中30項修正案所提述的款項，並未歸入條例草案或所引述的開支總目／分目。由於所有就條例草案提出的修

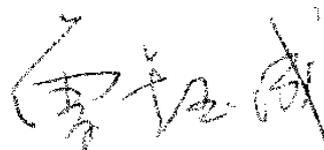
正案均旨在削減特定總目或分目的撥款，所引述的總目／分目是否正確對有關擬議修正案的完整性至關重要。梁國雄議員請求我批准他修改其中15項修正案，以糾正當中不正確之處。我認為沒有充分理據予以批准，因為除了在非常特殊的情況下，不應免卻預告規定。

## 我的裁決

19. 我裁定：

- (a) 梁國雄議員擬提出的30項屬上文第4(c)段所述的修正案不可提出；及
- (b) 5位議員擬提出的其他710項修正案可以提出。

立法會主席



(曾鈺成)

2013年4月22日

財經事務及庫務局局長

香港金鐘添美道二號  
政府總部二十四樓



SECRETARY FOR FINANCIAL  
SERVICES AND THE TREASURY

24/F, Central Government Offices,  
2 Tim Mei Avenue, Admiralty  
Hong Kong

[中文譯本]

電話號碼 Tel. No. : 2810 2280  
傳真號碼 Fax No. : 2537 1736  
本函檔號 Our Ref. : TsyB H 00/620-5/1/1 Pt. 3  
來函檔號 Your Ref. : CB(3)/B/FST/1 (12-13)

香港中區  
立法會道 1 號  
立法會綜合大樓  
立法會秘書長  
陳維安先生, SBS

陳秘書長：

### 〈2013 年撥款條例草案〉

四月九日、十一日、十二日、十五日及十六日來信收悉。來信提及議員就《2013 年撥款條例草案》提出委員會審議階段修正案一事，並請政府當局在考慮立法會《議事規則》第 57(4)、57(6) 及 69 條的規定後，提出對修正案的意見。

議員就上述條例草案合共提出了 762 項委員會審議階段修正案，藉此削減條例草案所涵蓋的 83 個開支總目的其中 57 個的撥款。下文闡述政府當局對此事的意見。

### 立法會主席對立法過程行使適當權力及控制的職權

在不影響政府當局對《基本法》第七十四條的立場的前提下，我們對議員就《撥款條例草案》提出的委員會審議階段修正案意見如下：

一些立法會議員公開表明，他們提出多項修訂，是為了阻礙《撥款條例草案》的通過(即所謂“拉布”)。對於是否容許他們提出該等委員會審議階段修正案這個問題，我們認為應考慮《基本法》第七十二(一)條所訂有關立法會主席主持會議的憲制職權。報章廣泛報道，某些議員提出數以百計的委員會審議階段修正案，目的只是為了阻延《撥款條例草案》的通過。

根據上訴法庭在梁國雄訴香港特別行政區立法會主席一案中(CACV 123/2012)的裁決，不論是詮釋條文本身的目的還是其必然含義，立法會主席在主持會議方面的職權都必定包括對立法過程行使適當的權力及控制權。立法會議事程序務須公平有序而又恰當地進行，這必定屬於主席的權力範疇。此外，上訴法庭也裁定，《基本法》第七十二(一)條所訂明的權力，會藉《議事規則》所規定的其他職權來補充。但不管《議事規則》的個別條文如何詮釋，都必須按《基本法》第七十二(一)條中有關主席主持會議的憲制職權的規定來理解。

根據《議事規則》第 57(4)(d)條，議員不可動議瑣屑無聊或無意義的修正案。我們注意到，主席曾裁定，第 57(4)(d)條只適用於個別修正案，但不適用於一系列修正案。就陳偉業議員及黃毓民議員擬對根據《釋義及通則條例》(第 1 章)第 54A 條動議的擬議決議案提出的修正案，立法會主席在二零一二年六月十八日作出裁決。他在裁決的第 9 段指出：

“關於陳議員擬提出的 59 項修正案，每項旨在把擬議決議案的生效日期分別更改為 2012 年 7 月之後的 59 個月的首日，這並非他首次以此方式提出修正案。陳議員解釋，他的修正案是讓議員可就擬議決議案最適當的生效日期作出選擇。**我的看法是，即使該等修正案如每一項單獨而言或有其特定目的，但顯而易見，這 59 項修正案如一併來看，可被視作瑣屑無聊，而且可能造成一個效果，令立法會會議程序延長至超出為議員提供充分而有意義的選擇所需的程度。**正如近期一個類似的情況，**我對這類一系列修正案是否應該完全不受任何限制而獲准提出，是極有保留的。**然而，除非及直至《議事規則》訂有明確規則，使第 57(4)(d)條所訂對瑣屑無聊或無意義的修正案的規限，亦適用於對議案提出的一系列

修正案，我別無選擇，只能按以往的裁決准許提出這 59 項修正案。”(粗斜體為後加，以示強調)

主席把《議事規則》第 57(4)(d)條詮釋為不適用於“一系列修正案”，是在上訴法庭就 CACV 123/2012 一案作出裁決之前。我們認為，根據最新的案例，可採用適切其訂立目的的方式來解釋第 57(4)(d)條所述的“修正案”，使其含義也包括“一系列修正案”。這樣，主席亦可否決那些一併來看時可視為瑣屑無聊或無意義的修正案。

根據一般釋義通則，“凡指單數的字及詞句亦指眾數，而指眾數的字及詞句亦指單數”(請參閱《釋義及通則條例》(第 1 章)第 7(2)條)。採用上文所述以適切其訂立目的的方式來解釋何謂“修正案”時，這通則也可資佐證。

上訴法庭裁定，不管《議事規則》的個別條文如何詮釋及其效力為何，都必須按《基本法》第七十二(一)條中有關主席主持會議的憲制職權的規定來理解。在審理同一宗案件(即梁國雄訴立法會主席 [2012] 3 HKLRD 470 at 471)時，原訟法庭也裁定，如以適切立法目的的方式詮釋《基本法》第七十三(一)條及第七十五(二)條，並不存在拉布的憲法權利。對於這一點，上訴法庭已予確認(見第 44 段)，並進一步指出：

“.....拉布行動持續，是違反了《基本法》第七十三條要求立法會妥為行使及履行職權的規定，也侵犯了其他議員.....以具建設性的方式參與立法過程的憲法權利。事實上，有無數理據支持這種看法。”(原文為英文，粗斜體為後加，以示強調)

因此，為確保立法會能妥為行使及履行《基本法》第七十三條所訂的職權，特別是立法會議事程序能公平有序而又恰當地進行，我們認為(除了上述按《基本法》第七十二(一)條解釋《議事規則》第 57(4)(d)條所訂的主席職權外)，《基本法》第七十二(一)條所訂主席的憲制職權(主持會議)，以及《議事規則》第 92 條所規定的主席應有的權力，也應包括：主席如認為任何一項委員會審議階段修正案(不論該修正案是單獨的還是與其他修正案一併

看來)屬(a)瑣屑無聊或無意義，或(b)有意或可能用來不必要地阻延立法過程，可否決有關修正案。

議員提出修正案的行為直接影響會議，也是會議的一部分。我們認為，主席就一系列不利會議進行的修正案作出裁定，是行使《基本法》賦予他主持會議的權力。某些議員已公開表明他們提出委員會審議階段修正案是為了“拉布”，因此，主席應按《議事規則》第 57(4)(d)條的規定，仔細審議該些議員提出的修正案，妥為行使其主持會議的職權。

修正案是否瑣屑無聊或無意義，也應視乎該修正案對立法過程有何影響，即該項修正案或一系列修正案是否旨在阻延立法過程。根據先前經驗，“拉布”會嚴重影響立法會的有效運作。

概括來說，根據(a)上述按《基本法》第七十二(一)條解釋的議事規則第 57(4)(d)條，以及／或(b)《基本法》第七十二(一)條所訂主席(主持會議)的憲法職權和《議事規則》第 92 條所規定的主席應有的權力，我們懇請主席否決那些瑣屑無聊／無意義及／或有意(或可能)用來不必要地阻延與通過《撥款條例草案》相關的立法過程的修正案，這樣做是考慮到有些議員表明有意藉有關修正案來阻礙條例草案的通過。財政司司長已在二零一三年四月十八日的信件中，解釋早日通過條例草案至為重要。

### **對公共開支及政府運作的影響**

擬議修正案旨在削減《2013 年撥款條例草案》中相關開支總目的撥款，此與部分立法會議員就過往《撥款條例草案》提出的修正案無異。政府當局在一九九九年三月二十三日的信中已就旨在削減撥款的類似修正案，闡述我們對《基本法》第七十四條的意見，我們的看法至今不變。

懇請立法會主席在考慮議員就《撥款條例草案》提出的委員會審議階段修正案時，同時斟酌政府當局的意見。有勞之處，謹申謝忱。

政府當局對個別修正案的其他意見，我們會另文闡述。

財經事務及庫務局局長  
陳家強教授

二零一三年四月十八日

**立法會主席就  
14位議員擬對《2014年撥款條例草案》  
提出的全體委員會審議階段修正案所作的裁決**

14位議員已分別作出預告，擬於2014年4月16日的立法會會議上<sup>1</sup>，對《2014年撥款條例草案》（“2014年條例草案”）的附表動議下列共1 917項全體委員會審議階段修正案（“修正案”）：

- (a) 單仲偕議員、李卓人議員及張國柱議員各自提出1項修正案，削減3個開支總目的撥款；
- (b) 涂謹申議員、張超雄議員及何秀蘭議員各自提出2項修正案，削減4個開支總目的撥款；
- (c) 黃碧雲議員及胡志偉議員各自提出3項修正案，削減5個開支總目的撥款；
- (d) 毛孟靜議員提出4項修正案，削減3個開支總目的撥款；
- (e) 范國威議員提出10項修正案，削減8個開支總目的撥款；
- (f) 黃毓民議員提出120項修正案，削減35個開支總目的撥款；
- (g) 陳偉業議員提出129項修正案，削減27個開支總目的撥款；
- (h) 陳志全議員提出132項修正案，削減23個開支總目的撥款；及
- (i) 梁國雄議員提出1 507項修正案，削減58個開支總目的撥款。

2. 為根據《議事規則》考慮該14位議員擬對2014年條例草案提出的修正案是否合乎規程，我邀請了政府當局就該等

---

<sup>1</sup> 立法會主席在2014年條例草案二讀的議案獲通過後，宣布2014年4月16日的立法會會議休會。條例草案的修正案將於2014年4月30日的立法會會議上動議。

修正案給予意見，並請有關議員就政府當局對其修正案的意見作出回應。政府當局就各項修正案的書面意見，已送交有關議員。

## 政府當局的意見

3. 政府當局就各項擬議修正案的意見載於**附錄I**。政府當局認為：

- (a) 一位議員擬提出的1 507項修正案，目的是藉不同的組合計算削減眾多開支總目下若干開支，當中多數屬瑣屑無聊；
- (b) 如果把個別議員提出的修正案一併來看，最少有148項會互相抵觸，而且難以理解；
- (c) 最少有206項削減開支的修正案會導致相關政策局和部門完全無法運作。如立法會決定容許議員提出該等修正案，而有關修正案又獲得通過，公共服務便會陷於一片混亂；
- (d) 最少有17項修正案所提述的款項，似乎並未歸入2014年條例草案或所引述的開支總目／分目下；及
- (e) 在一位議員提出的修正案中，最少有9對的修正案是完全相同的。

4. 考慮到《2013年撥款條例草案》（“2013年條例草案”）的程序、部分議員公開表明為“拉布”而擬提出修正案，以及擬對2014年條例草案提出的修正案數目大增，政府當局認為，容許提出該等修正案會產生明顯可證的效果，令立法程序延長至一個程度，致使立法會不能妥為行使及履行《基本法》第七十三條所訂的職權。鑒於適時通過2014年條例草案至關重要，確保政府能夠獲得撥款，用以提供已承諾的公共服務，政府當局請我行使《基本法》第七十二(一)條及《議事規則》第92條賦予我的權力，否決屬瑣屑無聊或沒有意義，或有意或可能用來不必要地阻延立法過程的修正案，以確保立法會能妥為行使及履行其職權。

## 議員的回應

5. 對於政府當局的觀點，除梁國雄議員外，其他13位議員未有提出意見或未有回應。

6. 梁國雄議員認為，他動議該等擬議修正案的目的，是為了履行《基本法》第七十三(一)、(二)及(六)條賦予立法會議員修改、審核、通過及辯論政府提出的撥款法案及財政預算案的職權，而他的擬議修正案主要是針對政績差勁的官員、政府部門不必要的經營開支、不必要的職位或新增職位，以及不必要的項目或活動。梁國雄議員又認為，他擬就2014年條例草案提出的修正案，與他就2013年條例草案擬提出的修正案幾乎一樣，而後者被裁定可以提出，因此，他擬就2014年條例草案提出的修正案並非瑣屑無聊或無意義。他認為，鑒於立法會根據《基本法》具有憲制地位，立法會不應受政府當局施壓而接納其意見，反之應一如既往，獨立行事。

## 我的意見

7. 我察悉梁國雄議員擬提出的1 507項修正案，當中909項分成116組序列，每組序列由3項或以上的修正案組成，旨在按遞變的數額為特定目的而削減某個開支總目的撥款(“序列修正案”)(附錄II)。個別議員已不是首次對法案或議案以此序列方式提出修正案。在過去兩年，我曾3次處理此類修正案。

8. 在2012年5月，一位議員對《2012年立法會(修訂)條例草案》提出一共1 232項的修正案，該條例草案旨在規定已辭任立法會議員的人，在其辭職後6個月內舉行的補選中喪失參選資格。該等修正案歸納為若干修訂組別，每個組別代表一類例外情況，而在該等情況下《2012年立法會(修訂)條例草案》所訂的喪失資格規定並不適用。在該等修正案中，約有720項的草擬方式是訂明喪失資格規定在某些指明因素出現程度遞變的情況下並不適用，例如倘若辭職的議員同意按某個遞變的百分比支付補選開支。我當時裁定，根據《議事規則》，該等修正案全部可以提出。

9. 不久之後，在2012年6月，政府根據《釋義及通則條例》(第1章)第54A條動議一項擬議決議案，以按照候任行政長官的政府總部重組建議，實施移轉相關的法定職能。當時一位議員對該擬議決議案提出167項修正案，而在他其中59項擬議

修正案中採用了同一方式，每項修正案均把擬議決議案的生效日期分別更改為2012年7月之後的59個月的首日。該位議員聲稱，該等修正案讓議員可選擇擬議架構重組最適當的生效日期。我在裁定該等修正案可以提出時述明，該59項擬議修正案如一併來看，可被視作瑣屑無聊，而且可能造成一個效果，令立法會會議程序延長至超出為議員提供充分而有意義的選擇所需的程度。然而，我決定該等擬議修正案應獲准提出以進行辯論，直至《議事規則》訂有明確規則，訂明應對瑣屑無聊或無意義的一系列擬議修正案有所規限。<sup>2</sup>

10. 去年，6位議員對2013年條例草案提出合共762項擬議修正案。同樣，當中約220項修正案分成22組序列，每組序列包括3項或以上的修正案，旨在按遞變的數額為特定目的而削減某個開支總目的撥款。我考慮了每一項該等修正案，並研究該等修正案擬達到的效果。我未能達致結論，斷定該等修正案屬於《議事規則》第57(4)(d)條所指的“瑣屑無聊”或“無意義”。<sup>3</sup>我亦評估了容許提出該等序列修正案會否產生明顯可證的效果，令立法程序延長至一個程度，致使立法會不能妥為行使及履行《基本法》所訂的職權。我當時的意見是，在那個階段，仍未有理據令我信納會產生此種明顯可證的效果。因此，該等序列修正案獲裁定可以提出。<sup>4</sup>

11. 今年，有909項序列修正案擬就2014年條例草案提出。在裁定該909項序列修正案可否提出前，我提醒自己，在首4項就2013年條例草案某個開支總目的134項擬議修正案所進行的辯論，有105項修正案是序列修正案。我注意到，在該4項合共為時超過31小時的辯論中，動議該等序列修正案的議員鮮有解釋序列修正案中各項連序修訂之間有何分別，而且議員之間亦沒有就該等序列修正案交流意見。除了動議的議員外，絕大部分議員表決反對所有序列修正案。這令我相信，動議該等序列修正案並非為議員提供有意義而真正的選擇，除了佔用立法會完成所需程序的時間外，並沒有達致任何目的。

12. 作為立法會主席，我須行使及履行的憲制職權，訂明於《基本法》第七十二條，包括主持會議、決定議程，以及行

---

<sup>2</sup> 立法會主席於2012年6月18日就陳偉業議員及黃毓民議員擬對根據《釋義及通則條例》(第1章)第54A條動議的擬議決議案提出的修正案所作的裁決第9段。

<sup>3</sup> 立法會主席於2013年4月22日就6位議員擬對《2013年撥款條例草案》提出的全體委員會審議階段修正案所作的裁決第15段。

<sup>4</sup> 立法會主席於2013年4月22日就6位議員擬對《2013年撥款條例草案》提出的全體委員會審議階段修正案所作的裁決第17段。

使其他在《議事規則》中訂明的職權。此等職權必然涵蓋對會議施行適當權力或控制的權力，包括確保會議有秩序、公平及正當地進行，以及就修正案可否提出作出裁決。因此，我認為自己有責任確保修正案獲准提出是符合《議事規則》，以及不會致使立法會不能妥為行使及履行《基本法》所訂的職權。

13. 立法會處理序列修正案的經驗令我確信，該位擬動議該等序列修正案的議員，並不是請全體委員會作為履行根據《議事規則》第56條討論法案細節的職能一部分，研究建議削減個別開支總目撥款所擬提供的任何有意義而真正的選擇。該909項序列修正案並不達致任何與全體委員會的職能有合理關連的目的。依我之見，每項該等序列修正案當放在其他亦由同一議員就相同開支總目或分目所提出的修正案，以及去年辯論2013年條例草案的序列修正案所得經驗的情況下來作考慮，該等序列修正案實屬“瑣屑無聊”或“無意義”，因而違反《議事規則》第57(4)(d)條。

14. 此外，鑒於上文第11段所述就2013年條例草案的序列修正案進行辯論的情況，我認為如容許就2014年條例草案提出該909項序列修正案，將會產生明顯可證的效果，令立法程序延長至一個程度，致使立法會不能妥為行使及履行《基本法》所訂的職權。因此，亦基於此原因，該等修正案不應獲准動議。

15. 我亦詳細研究了梁國雄議員擬就2014年條例草案提出的26對修正案，每對修正案旨在為特定目的而削減某個開支總目的撥款，削減款額分別相當於1個月及6個月或1個月及12個月的開支。考慮到組成一對的修正案各自建議削減的款額之間有實質分別，該等修正案看來有理由可被認為是為議員提供一個有意義而真正的選擇。因此，我會容許動議該等修正案。

16. 鑒於我決定不容許提出該909項序列修正案，如梁國雄議員擬從他的116組序列擬議修正案中，每組序列選出不多於2項動議，我會願意給予許可免卻預告，並考慮他所選的修正案可否提出，惟他必須在2014年4月22日中午前向我提交該等修正案。

17. 在作出上述決定時，我考慮的是要在尊重個別議員提出修正案的權利，以及立法會作為立法機關須以有效率的方式運作之間，取得適當平衡。

18. 我察悉政府當局關注到一些議員公開表明他們提出大量修正案是旨在“拉布”，而某些修正案如獲通過，可能會對政府或政府運作構成影響，但我維持在過往裁決中所述的觀點，就是議員提出修正案的動機和修正案的優劣，並非考慮修正案可否提出的相關因素。然而，一如我在上文第11至14段闡明，在考慮2014年條例草案的909項序列修正案可否提出時，我不能無視事態的新發展，包括立法會處理2013年條例草案的序列修正案所得的經驗。我確信，如容許就2014年條例草案提出該909項序列修正案，將會產生致使立法會不能妥為行使及履行其憲制職權的情況。

19. 有20項由梁國雄議員提出的擬議修正案所提述的款項，並未歸入2014年條例草案或相關的開支總目／分目，或當中所提述的用途，並無在截至2015年3月31日為止的財政年度預算中指明(附錄III)。由於此等資料的準確性對擬議修正案的完整性至關重要，該等修正案不可動議。梁國雄議員提交了28項內容重複的修正案，有關修正案亦不可動議(附錄IV)。

## 我的裁決

20. 我裁定：

- (a) 附錄II至IV(並未隨附)所載梁國雄議員擬提出的957項修正案不可提出；及
- (b) 梁國雄議員擬提出的其餘550項修正案，以及其他13位議員擬提出的全部410項修正案，均可提出。

立法會主席



(曾鈺成)

2014年4月17日

財經事務及庫務局局長



香港金鐘添美道二號  
政府總部二十四樓

**SECRETARY FOR FINANCIAL  
SERVICES AND THE TREASURY**

24/F, Central Government Offices,  
2 Tim Mei Avenue, Admiralty  
Hong Kong

電話號碼 Tel. No. : 2810 2280  
傳真號碼 Fax. No. : 2537 1736  
本函檔號 Our Ref. : TsyB H 00/620-5/1/1  
來函檔號 Your Ref. : CB(3)/B/FST/3 (13-14)

香港中區  
立法會道 1 號  
立法會綜合大樓  
立法會秘書長  
陳維安先生, SBS

陳秘書長：

### 《 2014 年撥款條例草案 》

三月三十一日、四月二日、四月四日及四月七日的來信收悉。信中提及《 2014 年撥款條例草案 》的擬議委員會審議階段修正案(“修正案”)，要求政府當局在考慮立法會《議事規則》第 57(4)、57(6)及 69 條的規定後，提出對修正案的意見。

議員擬對上述條例草案提出合共 1 917 項修正案，藉此削減條例草案所涵蓋的 83 個開支總目當中 69 個的撥款。下文闡述政府當局對此事的意見。

### 立法會主席就立法過程行使適當權力及控制的職權

在不影響政府當局對《基本法》第七十四條的立場的前提下，對於議員擬就《撥款條例草案》提出的修正案，我們的意見如下：

上訴法庭在*梁國雄訴香港特別行政區立法會主席*(CACV123/2012)一案中確定，就立法程序行使適當權力或控制，是立法會主席所具有的職權。確保立法會議事程序有秩序、公平及正當地進行，屬於主席的權力範疇。上訴法庭也裁定，議員發言或參與立法程序的權利，必須與主席根據《基本法》第七十二(一)條主持會議的權力一併理解，並受後者所規限。

二零一三年四月二十二日，主席就六名議員擬對《2013年撥款條例草案》提出的修正案作出裁決，認為假如容許提出某些修正案會產生明顯可證的效果，令立法程序延長至一個程度，致使立法會不能妥為行使及履行《基本法》所訂的職權，他會毫不猶豫地行使他的權力，確保會議有秩序、公平及正當地進行。

就《2014年撥款條例草案》而言，一名議員擬提出約1500項修正案，大多是內容近似而又互有關連，其目的是藉不同的組合計算削減某開支總目下的若干開支。政府當局認為，如果把這些修正案當作一系列就個別總目或眾多總目提出的修訂一併來看，當中多數修訂都是瑣屑無聊的。容許提出這些修正案，會令立法程序延長至一個程度，致使立法會不能妥為行使及履行其職權。該名議員與另外數名議員已公開表明，提出修正案的目的是要“拉布”，阻礙《撥款條例草案》的通過(他們過去一周所作的公開聲明已明言這個目的)。他們也曾在《2013年撥款條例草案》的立法程序中，提出類似的修正案，延長立法程序的效果前車可鑒。

如果把個別議員提出的修正案一併來看，其中多項會互相抵觸，而且難以理解。舉例來說，一名議員同時提出削減局長一個月、兩個月或三個月不等的薪金。顯然，假如削減局長一個月薪金的修正案獲得接納，便會與該名議員在同一系列中提出的其他修正案互相抵觸。把這些由個別議員提出的修正案一併來看，可見全屬瑣屑無聊及／或有意／可能不必要地阻延立法程序。其他涉及互不相容組合形式的修正案例子如下：

- (a) 三名議員提出 28 項修正案(附件一第 10、12 至 18、20、27、30、35、41、46、47、51、53、55、57、58、60、64、68、70、73、78、80 及 83 號)，藉以削減按不同組合(涉及不同成員人數及支付開支月數)計算的行政會議非官守成員的酬金；
- (b) 一名議員提出 12 項修正案(附件一第 349、352、359、363、365、368、374、377、382、393、402 及 411 號)，藉以削減民政事務局局长一至十二個月的薪金開支；
- (c) 一名議員提出 12 項修正案(附件一第 1204 至 1208、1212、1216、1219、1225、1231、1236 及 1242 號)，藉以削減政制及內地事務局局長一至十二個月的薪金開支；
- (d) 一名議員提出 12 項修正案(附件一第 1210、1211、1213、1217、1218、1222、1226、1229、1233、1237、1240 及 1244 號)，藉以削減政制及內地事務局副局長一至十二個月的薪金開支；
- (e) 一名議員提出 12 項修正案(附件一第 637 至 640、643、647、649、652、654、659、662 及 664 號)，藉以削減律政司司長一至十二個月的薪金開支；以及
- (f) 一名議員提出 72 項修正案(附件一第 1645、1648、1653、1657、1662、1667、1674、1686、1699、1708、1715、1720、1724、1727、1731、1737、1740、1744、1745、1748、1750、1754 至 1756、1764、1767、1779、1780、1782、1783、1785、1790 至 1793、1799、1800、1804 至 1806、1808、1820 至 1822、1825、1830、1831、1836、1838 至 1841、1846、1850 至 1853、1855 至 1857、1861 至 1863、1865、1869 至 1874、1876 及 1877 號)，藉以削減運輸署負責車輛登記工作的不同職級人員一至十二個月的薪金開支。

數名議員擬提出多項削減開支的修正案，涉及 69 個開支總目。這些修正案會導致相關決策局和部門(例如行政長官辦公室、香港警務處及教育局)完全無法運作。如立法會決定容許議員提出這些修正案，而修正案經審議後又獲得通過，公共服務便會陷入一片混亂。相關決策局和部門必須獲得有關撥款才可以持續運作，因此，這些關乎“政府運作”的修正案根本不應提出。這類修正案的例子如下：

- (a) 兩名議員提出 100 項修正案(附件一第 695 至 794 號)，藉以把康樂及文化事務署一系列主要開支所需的撥款全部削減，或削減至只餘一個月經營開支所需；
- (b) 五名議員提出 56 項修正案(附件一第 102 至 119、125 至 136、137 至 146 及 228 至 243 號)，藉以把建築署、懲教署、香港海關及環境保護署一系列主要開支所需的撥款全部削減，或削減至 1,000 元；
- (c) 兩名議員提出 21 項修正案(附件一第 795 至 815 號)，藉以把經濟貿易辦事處主要開支所需的撥款全數剔除；
- (d) 兩名議員提出 19 項修正案(附件一第 816 至 834 號)，藉以把海事處主要開支所需的撥款全部削減，或削減至 100 元；
- (e) 一名議員提出 9 項修正案(附件一第 430 至 438 號)，藉以把政府物流服務署主要開支所需的撥款削減至 10 元、100 元、1,000 元或 10,000 元；以及
- (f) 一名議員提出一項修正案(附件一第 1544 號)，藉以把政府總部：發展局(工務科)推行“起動九龍東”計劃所涉的開支全數剔除。該計劃是把九龍東轉型為具吸引力的優越商業區。

我們也注意到，部分修正案所提述的款項，似乎並未歸入《2014年撥款條例草案》或所引述的開支分目項下。舉例來說，有些修正案擬削減房屋署署長的薪金，但有關撥款卻並未歸入《撥款條例草案》；另有修正案擬把立法會行政管理委員會不同綱領的撥款全數由分目000項下削減，但有關撥款除歸入分目000項下之外，也歸入其他不同的分目項下。詳情載於附件二。此外，我們注意到，有15組一式一樣的修正案是由同一名議員提出的。我們認為這些修正案內容重複，瑣屑無聊，而且會令立法會的議事程序延長。詳情載於附件三。

在審議《2013年撥款條例草案》的過程中(尤其是在辯論修正案時)，“拉布”不必要地延長立法程序，以致主席須行使《基本法》第七十二(一)條所賦予的權力，引用《議事規則》第92條，為完成審議條例草案的餘下程序訂出時間表。這一點相信主席記憶猶新。二零一三年五月十六日，主席就分配時間處理《2013年撥款條例草案》餘下程序作出裁決，裁決書第11及13段提到，容許就《2013年撥款條例草案》提出710項修正案並進行辯論如何嚴重影響立法會的正常運作。主席認為，適當的做法是由他行使《基本法》第七十二(一)條所賦予的權力，確保會議有秩序、公平及正當地進行，免得立法會因而不能妥為行使及履行《基本法》所訂的職權。

我們注意到，就《2014年撥款條例草案》提出的修正案與就《2013年撥款條例草案》提出的修正案比較，兩者無論在提出修訂的議員，以至修訂項目的內容、性質和開支總目涵蓋的範疇等方面，都大同小異。考慮到《2013年撥款條例草案》在委員會審議階段的過程、相同的數名議員宣之於口的用意，以及這次提出的修正案數目大增，可以設想的，是今年立法會有關《2014年撥款條例草案》的辯論過程即使不比去年長，也會曠日持久。因此，我們認為，容許提出這些修正案會產生明顯可證的效果，令立法程序延長，致使立法會不能妥為行使及履行《基本法》所訂的職權。

## 適時通過《2014年撥款條例草案》的重要性

政府既有責任按照《基本法》第六十二條行使職權，也有責任向市民保證能夠有秩序、可預計及適時批出撥款，用以提供已承諾的公共服務。如立法會容許數名議員以明言在先的“拉布”方式不必要地阻礙《撥款條例草案》通過，政府便無法履行上述社會責任。

有見及此，為確保立法會能妥為行使及履行《基本法》第七十三條所訂的職權，特別是為確保立法會議事程序能有秩序、公平及正當地進行，我們認為，《基本法》第七十二(一)條所訂的主席憲制職權(主持會議)，以及《議事規則》第92條所訂的主席應有權力，也應包括：主席如認為任何一項修正案屬(a)瑣屑無聊或沒有意義，或(b)有意或可能用來不必要地阻延立法過程(即進行“拉布”)，便可將之否決。

謹請主席在按照《基本法》條文和《議事規則》考慮是否容許議員提出有關修正案時，也斟酌上述分析。

財經事務及庫務局局長

陳家強教授

二零一四年四月九日

(中文譯本)

財經事務及庫務局  
(庫務科)

香港添馬添美道二號  
政府總部二十四樓



FINANCIAL SERVICES AND  
THE TREASURY BUREAU  
(The Treasury Branch)  
24/F, Central Government Offices,  
2 Tim Mei Avenue, Tamar,  
Hong Kong

電話號碼 Tel. No. : 2810 3726  
傳真號碼 Fax. No. : 2525 9221  
本函檔號 Our Ref. : TsyB H 00/620-5/1/1  
來函檔號 Your Ref. : CB(3)/B/FST/3 (13-14)

香港中區  
立法會道 1 號  
立法會綜合大樓  
立法會秘書  
(經辦人：黃少健先生)

黃先生：

《 2014 年撥款條例草案 》

四月九日，財經事務及庫務局局長就上述議題致函立法會秘書長。

我們因應關於委員會審議階段修正案的進一步研究(特別是在四月七日下午較後時間收到最後一批共 1 445 項的修正案)，把上述信函的附件一和三更新如下：

- (a) 附件一 — 修訂 8 項修正案(第 93、700、717、726、789、794、820 和 1491 號)中“據了解的目的”一欄的文字；以及
- (b) 附件三 — 因應有關職位的職責說明和職銜，更改重複的修正案的數目，由 15 對改為 9 對。

煩請以之取代上述信函的附件一和三。

財經事務及庫務局局長

(黃成禧 代行)

二零一四年四月九日

**立法會主席就  
17位議員擬對《2015年撥款條例草案》  
提出的全體委員會審議階段修正案所作的裁決**

17位議員已分別作出預告，擬於2015年4月22日的立法會會議上，對《2015年撥款條例草案》（“2015年條例草案”）的附表動議下列共3 904項全體委員會審議階段修正案（“修正案”）：

- (a) 胡志偉議員提出1項修正案，削減1個開支總目的撥款；
- (b) 黃碧雲議員提出2項修正案，削減2個開支總目的撥款；
- (c) 何俊仁議員提出3項修正案，削減2個開支總目的撥款；
- (d) 劉慧卿議員及張國柱議員各自提出3項修正案，削減3個開支總目的撥款；
- (e) 涂謹申議員提出4項修正案，削減1個開支總目的撥款；
- (f) 毛孟靜議員提出4項修正案，削減3個開支總目的撥款；
- (g) 陳家洛議員及張超雄議員各自提出4項修正案，削減4個開支總目的撥款；
- (h) 郭家麒議員提出6項修正案，削減6個開支總目的撥款；
- (i) 李卓人議員提出9項修正案，削減4個開支總目的撥款；
- (j) 何秀蘭議員提出10項修正案，削減4個開支總目的撥款；
- (k) 范國威議員提出11項修正案，削減10個開支總目的撥款；

- (l) 黃毓民議員提出100項修正案，削減18個開支總目的撥款；
- (m) 陳志全議員提出191項修正案，削減35個開支總目的撥款；
- (n) 陳偉業議員提出200項修正案，削減42個開支總目的撥款；及
- (o) 梁國雄議員提出3 349項修正案，削減80個開支總目的撥款。

2. 為根據《議事規則》考慮該17位議員擬對2015年條例草案提出的修正案是否合乎規程，我邀請了政府當局就該等修正案給予意見，並請有關議員回應政府當局對其修正案的意見。政府當局就各項修正案的書面意見，已送交有關議員。

## 政府當局的意見

3. 政府當局就2015年條例草案的3 904項擬議修正案的意見載於**附錄I**。簡要而言，政府當局認為所有修正案均不應獲准提出，理由如下——

- (a) 若該等修正案獲准提出，會不必要地延長立法過程，致使立法會不能妥為行使及履行《基本法》第七十三條第(二)項所訂根據政府的提案，審核、通過財政預算的職能；
- (b) 梁國雄議員、陳偉業議員及陳志全議員擬提出的所有3 740項修正案的內容，全與他們聲稱的“拉布”目的無關，而他們聲稱的目的無一與2015年條例草案的主題有關，因此該等擬議修正案違反《議事規則》第57(4)(a)條；
- (c) 2 371項修正案的效力會妨礙政府履行《基本法》第六十四條所訂執行立法會通過的法律的責任，或會令政府承受違反作為僱主的合約責任的潛在風險，若立法會准許提出並審議該等修正案，即使並非完全不合憲，也屬原則上錯誤；

- (d) 28項修正案旨在不批撥已另獲立法會或財務委員會批准的相關計劃的撥款，若立法會審議該等修正案，便會自相矛盾；
- (e) 由一位議員擬提出的2 843項修正案旨在削減涉及69個政策局／部門的一系列主要開支撥款，若該等修正案獲准提出並通過，將嚴重影響政府運作。由於該等修正案涉及政府運作，故根據《基本法》第七十四條不可提出；及
- (f) 有240組由不同議員擬提出的修正案內容完全相同，而68項修正案技術上並不正確。

4. 政府當局亦認為，適時通過2015年條例草案至關重要，因為在等待2015年條例草案獲得通過期間透過臨時撥款決議案獲得的臨時撥款，只足以維持2015年4月及5月的公共服務。因此，政府當局請我行使《基本法》第七十二條第(一)項及《議事規則》賦予我的權力，裁定所有修正案不可提出，以符合更廣大的公眾利益。

## 議員的回應

5. 對於政府當局的意見，除陳家洛議員、郭家麒議員及梁國雄議員外，其他14位議員未有提出意見或未作回應。

### 陳家洛議員的回應

6. 陳家洛議員認為，政府當局就議員的擬議修正案所提出的意見，要求立法會按其所說的方式處理該等修正案，顯出政府當局驕橫跋扈，以及意圖強行令2015年條例草案在立法會盡快通過。他促請我提醒政府當局，在立法會如何籌劃2015年條例草案的程序方面，政府當局並無角色可言。

### 郭家麒議員的回應

7. 郭家麒議員對政府當局的意見表示強烈不滿。他希望我能夠捍衛議員監察政府施政的權利，並批准議員動議其修正案。

## 梁國雄議員的回應

8. 梁國雄議員不同意政府當局對擬議修正案的意見，理由如下——

- (a) 他的每項修正案均與2015年條例草案相關，旨在針對政績差勁的官員、政府部門不必要的經營開支、不必要的職位或新增職位，或不必要的項目或活動；
- (b) 在動議人於全體委員會審議階段解釋其修正案前，政府當局沒有任何理據判斷有關的修正案是否無意義；
- (c) 政府須向立法會負責，即使有修正案獲得通過，令政府未能按照《基本法》第六十四條所訂執行立法會通過的法律；
- (d) 修正案的優劣及其對公共服務的影響，並非考慮修正案可否提出的相關因素；
- (e) 他的修正案是參照我就《2014年撥款條例草案》（“2014年條例草案”）的修正案所作的裁決而提出，旨在為議員提供有意義而真正的選擇；及
- (f) 儘管他提出大量修正案，我可行使《基本法》第七十二條第(一)項賦予我的權力，控制辯論時間，以確保立法會不會發生不能妥為行使及履行其憲制職能的情況。

9. 簡要而言，梁國雄議員認為，他的擬議修正案並非瑣屑無聊或無意義。

## **我的意見**

10. 根據《基本法》第七十三條第(二)項，立法會獲賦職權，根據政府的提案，審核、通過財政預算。就撥款法案及須經立法會審核的相關開支預算提出修正案及進行辯論，是制定撥款法案的立法程序的必要部分。

11. 審核、商議及制定撥款法案的立法程序載列於《議事規則》第67至70條。財政司司長根據《議事規則》第52(2)條向立法會提交撥款法案及載有相關財政年度開支詳情的預算案後，法案的二讀辯論即告中止待續，而開支預算由我按照《議事規則》第71(11)條的規定，在全體委員會審議撥款法案前，交由財務委員會審核。財務委員會為此舉行連串特別會議，而議員提出書面質詢，索取有關公共開支詳情的資料。

12. 根據《議事規則》第69條，議員可就撥款法案所載列的任何開支總目動議修正案，藉削減開支總目內分目／子目的款額以削減該總目所獲分配款額，但修正案須按照訂明的格式提出。《議事規則》並無規定提出擬削減某個開支總目撥款的修正案的議員，須說明削減擬議款額旨在達致的目的。然而，過去多年來，立法會已確立了一個做法，提出修正案的議員在作出預告時，須明確述明其修正案的目的，以便議員在全體委員會審議階段聚焦討論有關的擬議修正案。儘管如此，擬議修正案獲通過後的效力，只限於削減有關指明開支總目的撥款額，而政府當局並非必須落實動議修正案的議員擬達致的目的。

13. 這是連續第三年有數位議員就撥款法案提出大量修正案。就撥款法案擬提出的修正案總數，由2013年的762項增至2014年的1 917項，今年再進一步增至3 904項。在決定應否容許就2015年條例草案提出如此大量的修正案之前，我必須先行回顧立法會在過去兩年處理擬議修正案的經驗。

14. 在2013年，我裁定就《2013年撥款條例草案》（“2013年條例草案”）可提出合共220項序列修正案，當中每項修正案旨在按一個遞變的數額，為特定目的而削減某個開支總目的撥款。我當時認為該等修正案不屬於《議事規則》第57(4)(d)條所指的“瑣屑無聊”及“無意義”。依我當時之見，通過某一系列此等修正案中的任何一項修正案，會達致一個實質目的，而通過任何一項此等修正案，相對於通過同一系列另一項修正案，會造成實質上的分別<sup>1</sup>。我在裁決中明確述明，除非容許提出某些擬議修正案會產生明顯可證的效果，令立法程序延長至一個程度，致使立法會不能妥為行使及履行《基本法》所訂的職權，我不應剝奪議員提出該等修正案的權利<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> 2013年4月22日發出的立法會主席就6位議員擬對《2013年撥款條例草案》提出的全體委員會審議階段修正案所作的裁決第15段。

<sup>2</sup> 出處同上，第17段。

15. 然而，立法會的經驗令我確信，動議序列修正案除了佔用立法會完成所需程序的時間外，並無達致任何目的。全體委員會就2013年條例草案的擬議修正案進行了長達67小時的持久辯論，其間提出修正案的議員鮮有解釋序列修正案中各項連序修訂之間有何分別，而且議員之間亦沒有就該等修正案交流意見。所有序列修正案在表決中遭絕大部分議員否決。

16. 鑒於立法會處理2013年條例草案的序列修正案所得的經驗，我認為提出序列修正案的議員，並不是請全體委員會研究建議削減個別開支總目撥款所擬提供的任何有意義而真正的選擇。動議該等修正案與全體委員會根據《議事規則》第56條討論法案細節的職能，並無合理的關連。我亦認為，如容許提出序列修正案，將會產生一個情況，致使立法會不能妥為行使及履行其在《基本法》下的憲制職權。因此，我裁定梁國雄議員擬就2014年條例草案提出的909項序列修正案全屬“瑣屑無聊”或“無意義”，因而違反《議事規則》第57(4)(d)條<sup>3</sup>。

17. 我當時注意到，梁國雄議員亦提出了26對修正案，每對修正案旨在為特定目的而削減某個開支總目的撥款，削減款額分別相當於1個月及6個月或1個月及12個月的開支。我容許動議該等修正案，是基於假設該等修正案或可被認為是為議員提供一個有意義而真正的選擇<sup>4</sup>。鑒於我決定所有909項序列修正案不可提出，我免卻預告規定，並讓梁國雄議員從每組序列修正案選出2項，合共232項修正案。我隨後裁定該等修正案可以提出。

18. 然而，其後在全體委員會審議階段就2014年條例草案的擬議修正案進行83小時漫長辯論的經驗令我確信，動議一對一對的修正案與動議序列修正案無異，除了佔用立法會完成所需程序的時間外，並無達致任何目的。在辯論期間，我觀察到議員之間甚少就該等一對一對的修正案交流意見。提出該等修正案的議員只籠統解釋為何為特定目的而建議削減某個開支總目的撥款，鮮有清楚說明提出兩項目的相同、只是削減款額不同的修正案的原因。參與擬議修正案辯論的議員為數不多，他們亦沒有清楚述明一對一對的修正案如何為議員提供有意義而真正的選擇。一如就2013年條例草案提出的序列修正案，就

---

<sup>3</sup> 2014年4月17日發出的立法會主席就14位議員擬對《2014年撥款條例草案》提出的全體委員會審議階段修正案所作的裁決第13及14段。

<sup>4</sup> 出處同上，第15段。

2014年條例草案提出的一對一對的修正案，全部在表決中遭絕大部分議員否決。

19. 在今年的3 904項擬議修正案中，共有3 349項修正案是由梁國雄議員提出。有5項由梁國雄議員提出的修正案所提述的款項，並無歸入2015年條例草案或相關的開支總目，或當中所提述的用途，並無在截至2016年3月31日為止的財政年度預算中指明(附錄II)。由於此等資料的準確性對擬議修正案的完整性至關重要，該等修正案不可動議。另有兩項由梁國雄議員提出的修正案並無實質分別，兩者之中擬議削減款額些微較少的一項不得動議。

20. 在餘下3 342項由梁國雄議員提出的修正案中，有3 280項組成為1 640對修正案，每對修正案旨在為特定目的而削減某個開支總目的撥款，削減款額分別相當於6個月及12個月或3個月及6個月的開支(附錄II)。梁國雄議員顯然是利用我曾容許他就2014年條例草案提出一對一對的修正案，以相同形式就2015年條例草案提出大量修正案。他曾公開表明，此舉旨在藉着“拉布”迫使政府當局答應他的要求。

21. 雖然議員提出修正案的動機並非我考慮修正案可否提出的相關因素，但容許提出某些修正案會否影響立法會作為立法機關以有效率的方式運作，卻必然是相關因素。作為立法會主席，我須根據《基本法》第七十二條行使及履行的其中一項憲制職權，就是主持會議，以確保立法會事務得以有序、有效及公平地處理<sup>5</sup>。我有責任確保修正案獲准提出，是符合《基本法》及《議事規則》。我在行使獲《基本法》及《議事規則》賦予的職權時，完全尊重議員參與立法過程的權利，而正如上訴法庭所確認<sup>6</sup>，這項權利必須與立法會主席根據《基本法》第七十二條(一)項主持會議的權力一併理解，並受制於後者。

---

<sup>5</sup> 參看 **梁國雄訴立法會主席** 一案(FACV 1/2014, CACV 123/2012的上訴案件)終審法院判決書第22段。在 **梁國雄訴立法會主席** 一案(CACV 123/2012)上訴法庭判決書第52段中，法庭裁定“有序、公平及恰當地進行會議程序必然屬於立法會主席的職權範圍。”

<sup>6</sup> 參看 **梁國雄訴立法會主席** 一案(CACV 123/2012)上訴法庭判決書第45段。在 **梁國雄訴立法會主席** 一案的終審法院判決書第25段，法院裁定“《基本法》第七十三條(一)項並不賦予立法會議員藉發言參與立法程序的憲制權利。我們同意上訴法庭就此點所作的結論，亦贊同審理 **梁國雄訴立法會主席** 一案的夏正民法官所言：“《基本法》第七十三條訂明的職權，並非賦予個別立法會議員，而是賦予作為立法機關的立法會。”

22. 立法會有責任在財政年度開始的一段合理時間內完成審核及表決撥款法案，以履行《基本法》第七十三條(二)項所訂的職權，這是考慮到政府當局根據《公共財政條例》(第2章)動議並經立法會通過的臨時撥款決議，撥款額大概足以應付約兩個月的政府經常開支。

23. 據我評估，若上述就2015年條例草案提出的3 280項修正案獲准動議，為完成所需程序將會佔用立法會大量的時間。除辯論該等修正案所需的時間外，立法會表決該等修正案亦需耗用大量時間。

24. 立法會的經驗證實，動議一對一對的修正案與全體委員會根據《議事規則》第56條履行的職能並不關連。該等修正案未能就削減個別開支總目撥款的建議，提供有意義而真正的選擇，供議員在全體委員會審議階段研究。依我之見，就2015條例草案提出的3 280項修正案屬於“瑣屑無聊”或“無意義”，因而違反《議事規則》第57(4)(d)條。容許提出該等修正案會產生明顯可證的效果，令立法程序延長至一個程度，致使立法會不能妥為行使及履行《基本法》所訂的職權。我不能容許動議該等修正案。

25. 在作出上述決定時，我已充分考慮立法會根據《基本法》審核並通過財政預算的憲制職權、撥款法案在時間上的緊迫性、議員參與立法過程的權利，以及立法會處理2013年條例草案及2014年條例草案的修正案的經驗。我已在尊重個別議員提出修正案的權利，以及確保立法會作為立法機關須以有效率的方式運作之間，取得適當平衡。

26. 我察悉政府當局關注到部分修正案一旦獲得通過，可能會影響政府運作或政府履行若干法律或合約責任，或先前已獲立法機關批准正進行的項目或計劃。2015年條例草案整體須經立法會批准。我不接受政府當局所指，即若立法會處理的某些修正案獲得通過，便會妨礙政府履行《基本法》第六十四條所訂執行立法會通過的法律的責任，則立法會的做法是(如政府所稱)“即使並非完全不合憲，也屬原則上錯誤”。我亦不接受政府所指，若某些修正案獲得通過，會令政府承受違反作為僱主的法定或合約責任的潛在風險，而立法會審議該等修正案，便有欠恰當。修正案的優劣並非考慮修正案可否提出的相關因素。

27. 此外，我不能同意政府當局對《議事規定》第57(4)(a)條的理解。該條規定擬議修正案必須與法案的主題及有關條文的主題有關，而不關乎提出修正案的議員聲稱的目的與法案的主題是否有關。

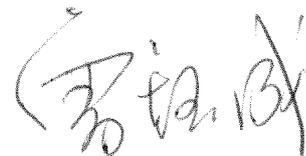
28. 我注意到立法機關與行政機關對《基本法》第七十四條的詮釋存在分歧。我作為立法會主席，有責任秉行立法會的觀點，即《基本法》第七十四條不適用於我根據《議事規則》考慮法案的擬議修正案可否提出。我已按照《基本法》第七十二條及《議事規則》行使我的職權，就2015年條例草案的修正案可否提出作出決定。

## 我的裁決

29. 我裁定：

- (a) 附錄II(並未隨附)所載梁國雄議員擬提出的3 286項修正案不可提出；及
- (b) 梁國雄議員擬提出的其餘63項修正案，以及其他16位議員擬提出的555項修正案，均可提出。

立法會主席



(曾鈺成)

2015年4月20日

財經事務及庫務局局長



香港添馬添美道二號  
政府總部二十四樓

SECRETARY FOR FINANCIAL  
SERVICES AND THE TREASURY

24/F, Central Government Offices  
2 Tim Mei Avenue, Tamar  
Hong Kong

電話號碼 Tel. No. : 2810 2280

傳真號碼 Fax. No. : 2537 1736

本函檔號 Our Ref. : TsyB H 00/620-5/1/1

來函檔號 Your Ref. : [CB(3)/B/FST/3 (14-15)]

香港中區  
立法會道 1 號  
立法會綜合大樓  
立法會秘書長  
陳維安先生, SBS

陳秘書長：

### 《2015 年撥款條例草案》

四月二日、十日及十三日的來信收悉。信中提及《2015 年撥款條例草案》(《2015 年條例草案》)的擬議委員會審議階段修正案(“修正案”),要求政府以立法會《議事規則》(《議事規則》)第 57(4)、57(6)及 69 條的規定為依據,提出對修正案的意見。

#### 政府和立法會的責任

2. 政府既有責任按照《基本法》第六十二條行使職權,也有責任向市民保證能夠有秩序及明確地適時批出撥款,用以提供承諾的公共服務。假如因為議員以明言在先的“拉布”方式,不合理地提出大量瑣屑無聊或無理取鬧的修正案,而阻礙《撥款條例草案》通過,政府便無法履行上述相信立法會也須肩負的社會責任。

3. 為確保立法會能妥為行使和履行《基本法》第七十三條所訂的職權,特別是為確保立法會議事程序能有秩序、公平及正當地進行,我們認為,主席如認為任何一項修正案屬瑣屑無聊或無意義,或有意用來或可能用來不必要地阻延立法過程(即進行“拉布”),或會妨礙立法會妥為行使和履行《基本法》所訂的職權,便可將之否決,這也符

合《基本法》第七十二(一)條所訂的立法會主席憲制職權(主持會議)，以及《議事規則》所訂的主席應有權力。

4. 此外，根據終審法院在審理梁國雄訴香港特別行政區立法會主席(終院民事上訴 2014 年第 1 號)一案時所訂的原則，立法會主席也有憲制權力，可採取堅定的方式，依據《議事規則》的相關條文裁定不容許提出上述修正案。終審法院所訂的原則包括：

……法院確認立法機關擁有管理本身在處理事務時適用的內部程序(特別是立法程序)的獨有權力。因此，法院必然不會干預立法機關就其內部程序是否符合規定所作的裁決，而會讓立法機關全權自行裁定這類事宜(“不干預原則”) (見判案書第 28 段)；以及

……法院會行使司法管轄權，裁定立法會擁有某權力、特權或豁免權。我們還推論，法院會行使司法管轄權，裁定立法會主席擁有某權力、特權或豁免權。我們這個結論，不但是以《基本法》第七十三(一)條的規定為依據，還基於《基本法》第七十二條的規定及該條賦予主席的重要權力及權能，尤其是“主持會議”的權力。然而，法院不會行使司法管轄權，裁定立法會或主席行使任何這類權力、特權或豁免權的情況或方式(見判案書第 43 段)。

我們認為，上述終審法院決定和原則，雖然是指主席有權對辯論設定限制和終結辯論(見判案書第 46 段)，但同樣適用於詮釋和應用相關《議事規則》，以處理“拉布”情況，即現時議員明言為了與《2015 年條例草案》主題無關的目的而發動“拉布”的情況。

5. 簡言之，依據上文概述的不干預原則，主席現時可行使職權，採取堅定的方式，根據《議事規則》的相關規則，裁定不容許議員提出有關的擬議修正案。這也是《基本法》第七十二(一)條及第七十二(六)條賦予主席的憲制權力(以主持會議和行使立法會議事規則所訂的其他職權)。我們認為，主席此舉符合廣大市民的利益。

## 政府對 3 904 項修正案的意見

6. 有議員擬就《2015 年條例草案》內 83 個開支總目中的 80 個提出合共 3 904 項修正案。經研究後，政府堅決認為，也清楚指出，不應容許議員動議與上文第 3 至 5 段所述性質相同的修正案。下文各段闡述政府所持的理由。

### (A) 妨礙立法會妥為行使和履行《基本法》第七十三(二)條所訂“根據政府的提案，審核、通過財政預算”的職能

7. 根據立法會處理議員就《2014 年撥款條例草案》(《2014 年條例草案》)提出的 1 192 項修正案的經驗，如容許審議就《2015 年條例草案》提出的 3 904 項修正案，假設立法會為此每星期開會三天，每天十小時，單是進行表決，已需時 **12 天**，橫跨**四個星期**。容許審議受質疑的修正案，會不必要地阻延立法程序，也顯然會妨礙立法會執行《基本法》第七十三(二)條所訂的職權。

8. 我們注意到，在不影響政府對《基本法》第七十四條的立場的前提下，主席已在二零一三年四月二十二日裁定，如修正案會產生明顯可證的效果，令立法程序延長至一個程度，致使立法會不能妥為行使和履行《基本法》所訂的職權，便不應容許動議。此外，主席在二零一四年四月十七日也裁定不容許提出 909 項序列修正案，理由如下：

- (a) 這些序列修正案不會達致任何與全體委員會的職能有合理關連的目的，實屬**瑣屑無聊或無意義**，因此違反《議事規則》第 57(4)條。在裁決書第 13 段中，主席述明“該 909 項序列修正案並不達致任何與全體委員會的職能有合理關連的目的。依我之見，每項該等序列修正案當放在其他亦由同一議員就相同開支總目或分目所提出的修正案，以及去年辯論 2013 年條例草案的序列修正案所得經驗的情況下來作考慮，該等序列修正案實屬‘瑣屑無聊’或‘無意義’，因而違反《議事規則》第 57(4)(d)條”；以及
- (b) 一如《2013 年撥款條例草案》(《2013 年條例草案》)委員會審議階段的商議過程，這些修正案難以解釋清楚，而且除了佔用立法會完成所需程序的時間外，毫無作用。在有關《2014 年條例草案》的裁決書第 14 段中，主席述明“鑑

於……就 2013 年條例草案的序列修正案進行辯論的情況，我認為如容許就 2014 年條例草案提出該 909 項序列修正案，將會產生明顯可證的效果，令立法程序延長至一個程度，致使立法會不能妥為行使及履行《基本法》所訂的職權”。

9. 政府認為，就《2015 年條例草案》進行辯論，情況如出一轍，同樣的原則理應適用於議員擬就《2015 年條例草案》提出的 3 904 項修正案，包括由同一名議員擬提出的 3 349 項修正案，因為這些修正案只會延長和阻礙《撥款條例草案》的立法程序，並妨礙立法會妥為行使和履行《基本法》第七十三條所訂的職權。絕大部分擬議修正案都以不同序列形式提出，此舉除了佔用和拖延立法會審批財政預算的時間外，不能達致任何與全體委員會的職能有合理關連的目的，而且其內容“瑣屑無聊或無意義”，違反《議事規則》第 57(4)(d)條的規定。為了貫徹執行主席的裁決，實不應容許提出下列的擬議修正案：

- (a) 為削減 1 至 15 名行政會議非官守成員的全年及半年酬金而提出的 30 項修正案(附件 A1)；以及
- (b) 為削減 78 個開支總目下多項不規則組合的開支的全年及半年撥款，或半年及季度撥款，分 1 627 組配對提出的 3 254 項修正案(附件 A2)。

10. 就上文第 9 段(b)項而言，我們注意到，在審議《2014 年條例草案》時，共有 1 192 項獲准提出的修正案，其內容是從 69 個開支總目中，不規則地抽取不同開支數字，配對成多個不同組合，再建議削減各個組合的開支撥款。當中約 280 項修正案內容相近，都是建議削減相同開支的全年及半年撥款。我們也注意到，一如主席在前述裁決書第 11 段所言，立法會全體委員會就《2014 年條例草案》進行辯論的情況已證明，毫無疑問，議員以這種模式提出這些無的放矢的擬議修正案，實屬瑣屑無聊，毫無意義——每組修正案分別要求削減全年和半年撥款，提出修正案的議員卻無法闡釋或交代當中意義有何不同，各人也未能就這些修正案在各個開支總目下的不同之處充分交換意見或詳細研究。因此，我們認為，與去年遭否決的序列式修正案一樣，今年這些擬議修正案(無論總數及所涉的總目數字都較去年大幅增加)全部只會拖延立法程序，妨礙立法會妥為行使和履行其職權，也應予以否決。

**(B) 明言為了與《2015年撥款條例草案》主題無關的目的而發動“拉布”**

11. 梁國雄議員、陳偉業議員和陳志全議員分別動議 3 349 項、200 項和 191 項修正案。該三名議員在四月十四日舉行的記者會上，承認有關修正案是用以阻礙通過《2015年條例草案》(即所謂“拉布”)的手段，目的是向政府施壓，力爭落實全民退休保障、檢討綜合社會保障制度、向每名市民派發 10,000 元現金津貼、立法訂立最高工時，以及撤回關於第三條跑道(三跑道系統)的計劃。有關他們所提意見的報刊報道摘要，載於**附件 B**。他們所稱的首四個目的，涉及政策的根本轉變，以及使政府開支明顯在二零一五至一六年度之後大幅增加，全部都與二零一五至一六年度的《撥款條例草案》無關。最後一個據稱關於第三條跑道的目的也是毫不相關，因為該跑道不會透過二零一五至一六年度撥款提供資金興建。無論如何，修正案的內容與“拉布”行動所稱的目的全無關係。這些修正案只會阻延《2015年條例草案》通過，別無作用。此舉基本上是重施辯論《2014年條例草案》時的故技，而事實證明除了阻延立法會議事程序外，不會帶來任何成效。我們注意到，主席就《2014年條例草案》擬議修正案作出裁決時述明，雖然議員提出修正案的動機和修正案的優劣，並非考慮修正案可否提出的相關因素，但在考慮序列修正案可否提出時，他不能無視事態的新發展，包括立法會處理序列修正案的經驗(見裁決書第 18 段)。根據過往類似辯論所得的經驗，一旦容許提出有關序列修正案，便會妨礙立法會妥為行使和履行憲制職權。我們要求主席不容許該三名議員動議有關修正案。

12. 此外，我們認為，主席衡量是否容許議員提出修正案時，應根據《議事規則》第 57(4)(a)條，考慮議員所宣稱動議有關的擬議修正案的目的，以及所稱目的與條例草案主題是否相關。就此而言，該三名議員所動議的修正案與《2015年條例草案》並不相關，因而不符合《議事規則》第 57(4)(a)條的規定。

**(C) 妨礙政府履行《基本法》第六十四條所訂“執行立法會通過的法律”的責任及履行合約責任**

13. 有 2 371 項修正案擬削減政府用於支付以下項目的全年或半年撥款：強制性公積金法定供款、退休公務員及司法人員退休金，以及多個開支總目下的公務人員薪金和津貼。具體而言：

- (a) 有 2 020 項修正案擬削減多個開支總目下，相關政策局或部門的個人薪酬(包括薪金、津貼及工作相關津貼)，以及／或某幾名或某幾類首長級或非首長級公務員或非公務員職位人員的個人薪酬(包括薪金、津貼及工作相關津貼)(**附件 C1**)；
- (b) 有 339 項修正案擬削減與員工有關連的開支，包括強制性公積金供款、公務員公積金供款及外調補助津貼(附件 C2)；以及
- (c) 有 12 項修正案擬削減有關退休金的撥款，包括公務人員及司法人員的退休金利益及賠償、約滿酬金、尚存配偶及子女撫恤金、孤寡撫恤金，以及義勇軍及防衛軍撫恤金(附件 C3)。

14. 有些修正案無疑會妨礙政府履行《基本法》第六十四條所訂“執行立法會通過的法律”這項責任。立法會如容許議員提出這些修正案，並予以審議，**即使並非完全違憲，也是原則上的錯誤**。此外，修正案如有可能令政府違反其作為僱主的法定和合約責任，立法會也不宜容許提出或審議。

#### **(D) 削減社會保障及其他基本公共服務，與立法會及財務委員會較早前的決定前後矛盾**

15. 有 28 項修正案針對綜合社會保障援助計劃、公共福利金計劃(包括長者生活津貼)、長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃，以及資助復康巴士服務、法律援助、購買食水等計劃／項目，擬取消其全數撥款或削減半年撥款(見**附件 D**)。一旦容許提出並通過這些修正案，足以令上述各項計劃／項目中止運作，有需要的人士和家庭便會大受影響。立法會及財務委員會早前已分別批准有關計劃的撥款建議，而這些擬議修正案卻會令這些計劃不獲撥款。原則上，除非立法會或財務委員會協定取消有關計劃，否則，立法會如審議這些撥款條例草案修正案，便與早前的決定互相**矛盾**。

### (E) 影響公共開支及政府運作

16. 有一名議員提出 2 843 項修正案(附件 E)，藉以削減 69 個政策局／部門(包括教育局、社會福利署、入境事務處、運輸署、水務署、消防處、康樂及文化事務署等)一系列主要開支所需的撥款，當中包括所有資助中小學、醫院管理局、所有受大學教育資助委員會資助的院校和所有非政府機構的全年資助撥款。要是容許提出並通過這些修正案，不但會令公共服務陷入一片混亂，也會嚴重影響政府運作。相關政策局和部門必須獲得這些撥款才可持續運作，因此，這些關乎“政府運作”的修正案根本不應提出。

17. 政府對《基本法》第七十四條的既定立場，在一九九九年三月二十三日致立法會的函件中已予述明。我們重申，就《撥款條例草案》的修正案而言，凡涉及公共開支或政府運作者，均不得提出。

### (F) 重複、難明或錯誤的修正案

18. 我們留意到，不同的議員提出了約 240 組相同的修正案，另有 68 項修正案有技術錯誤。為確保擬議修正案完整周全，其內容必須正確無誤，因此，我們認為這些擬議修正案應予否決。詳情見附件 F1 及附件 F2。

### 適時通過《2015 年撥款條例草案》

19. 適時通過《撥款條例草案》，攸關重要。如《撥款條例草案》不能在本年五月中之前獲得立法會通過，則原定須在六月初撥付的款項勢將受到影響。在《2015 年條例草案》通過前，透過臨時撥款決議案取得的撥款，僅足以維持二零一五年四月及五月份的公共服務。

20. 謹請主席在按照《基本法》條文和《議事規則》相關條文決定是否容許議員提出有關的擬議修正案時，也考慮上述意見及分析，一併斟酌。

財經事務及庫務局局長

陳家強教授

二零一五年四月十七日

## 節錄自《財務委員會會議程序》

### 為審核開支預算而舉行特別會議的程序

49. 財政司司長會在撥款法案首讀的會議上正式向立法會提交周年開支預算，並在該會議□行數天前，預先向各委員提交開支預算的文本。立法會主席在全體委員會考慮撥款法案之前，可先將開支預算交由委員會在特別會議上審核[議事規則第67及71(11)條]。審核開支預算的目的，是確保所要求的撥款，不會超過執行核准政策所需的款項。

50. 在特別會議□行前，各委員可就開支預算提出問題，由有關的管制人員以書面作答，或透過其所屬政策局局長以書面答覆。任何就書面答覆而提出的補充問題，有關的政策局局長及管制人員將會在特別會議上以口頭答覆或其後以書面回覆。  
(FCR(2003-04)17)

51. 在撥款法案首讀後，委員會通常會一連三天公開□行特別會議。各政策局局長及管制人員(如所屬部門未設有政策局局長，則由管制人員負責)會列席特別會議不同節數的會議。各政策局局長會帶同其主要管制人員列席。各政策局局長及管制人員(如所屬部門未設有政策局局長，則由管制人員負責)可扼要說明其決策工作的範圍、來年工作的緩急次序和所要求的資源。  
(FCR(2003-04)17)

52. 其後，各委員會就有關人員陳述時提出的要點、就委員最初的問題給予的書面答覆，以及開支預算等事宜發問。列席會議的政策局局長及管制人員會回答委員的問題，並在有需要時，在會議後以書面形式提供補充資料。  
(FCR(2003-04)17)

53. 在特別會議後，主席須向立法會提交一份有關特別會議會議過程的報告。

## 參考資料

Campion, Gilbert (1950) : *An Introduction to the Procedure of the House of Commons* 。

*Glory Success Transportation Limited 訴 Secretary for Justice* , HCAL 93/2006 。

*House of Commons Procedure and Practice* (加拿大) , 第2版 , 2009年 。

《1986年加拿大(安大略省)議員公職行為標準令》 。

《中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明》 , 1984年 。

《中華人民共和國憲法》第三十一條 。

《公司條例》(第622章) 。

《公共收入保障條例》(第120章) 。

《公共財政條例》(第2章) 。

《公眾娛樂場所條例》(第172章) 。

《巴色差會法團條例》(第1002章) 。

《牙醫註冊條例》(第156章) 。

《代議政制綠皮書 —— 代議政制在香港的進一步發展》 , 1984年 。

《加拿大部長及公職人員守則》 。

《外匯基金條例》(第66章) 。

《立法會(權力及特權)條例》(第382章) 。

《立法會(權力及特權)條例》 , 《規限獲准進入立法會大樓的人士及其行為的行政指令》(第382章 , 附屬法例A) 。

《立法會行政管理委員會條例》(第443章) 。

《立法會條例》(第542章) 。

《印度國會議員守則草擬本》。

《行政事務申訴專員條例》(第397章)。

《汽車(首次登記稅)條例》(第330章)。

《私人條例草案條例》(第69章)。

《房屋條例》(第283章)。

《法例發布條例》(第614章)。

《法定語文條例》(第5章)。

《版權條例》(第528章)。

《花旗銀行(香港)有限公司(合併)條例》(第1177章)。

《保險公司條例》(第41章)。

《宣誓及聲明條例》(第11章)。

《皇室訓令》。

《英皇制誥》。

《香港人權法案條例》(第383章)。

《香港出口信用保險局條例》(第1115章)。

《香港回歸條例草案》。

《個人資料(私隱)條例》(第486章)。

《核數條例》(第122章)。

《海魚(統營)條例》(第291章)。

《強制性公積金計劃條例》(第485章)。

《陪審團條例》(第3章)。

《註冊受託人法團條例》(第306章)。

《誹謗條例》(第21章)。

《調查委員會條例》(第86章)。

《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)

《選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)規例》(第541D章)。

《選舉管理委員會條例》(第541章)。

《藥劑業及毒藥條例》(第138章)。

《證券及期貨條例》(第571章)。

《競爭條例》(第619章)。

《釋義及通則條例》(第1章)。

厄斯金梅(1997)：*Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*，第22版，Limon, D及McKay, W.R.主編。

厄斯金梅(2011)：同上，第24版，Jack, M.主編。

加拿大安大略省《市政府利益衝突法令》(Municipal Conflict of Interest Act of Ontario, Canada, R.S.O. 1990, c. M. 50)

政制發展專責小組：《政制發展專責小組第五號報告：2007行政長官及2008年立法會產生辦法》，2005年。

政府憲報(2014年第155號政府公告)。

美國《眾議院規則》(第114屆國會)。

英國《1981年最高法院法令》。

英國下議院《會議常規》。

香港布政司署：部門常務訓令，1979年。

香港特別行政區籌備委員會：全國人大常務委員會在1996年3月24日通過的香港特別行政區籌備委員會工作報告。

姬鵬飛：第七屆全國人民代表大會第三次會議上的發言，1990年3月28日。

梁國雄訴立法會秘書[2004]H.K.E.C. 1242。

梁國雄訴香港特別行政區立法會主席，CACV 123/2012。載於  
[2013]2 HKLRD 1179。

梁國雄訴香港特別行政區立法會主席，FACV 1/2014。載於  
[2014]17 HKCFAR 689。

梁國雄訴香港特別行政區立法會主席，FACV 1/2014。載於  
[2014]17 HKCFAR 841。

梁國雄訴香港特別行政區立法會主席[2007]1 HKLRD 387。

新西蘭眾議院《會議常規》。

詹培忠訴香港特區立法會主席，HCAL 71/1998。載於  
[1998]2 HKLRD 552。

審計署：審計署署長第六十一號報告書，2013年。

審計署：審計署署長第四十號報告書，2003年。

鄭家純及另一人訴李鳳英及其他人士[2011]2 HKLRD 555。

鄭燕芳訴立法會，CACV 378/2008。

魯平(2009)：《魯平口述香港回歸》，錢亦蕉主編。香港：三聯書店。

選舉管理委員會：2008年立法會換屆選舉報告書。

選舉管理委員會：2012年立法會換屆選舉報告書。

## 一般索引

- 《內務守則》 1.48, 1.52 – 1.54, 6.16, 11.84 – 11.85, 11.87, 13.33 – 13.34, 15.40, 16.12
- 《公共收入保障令》 7.3
- 《代議政制綠皮書 —— 代議政制在香港的進一步發展》 1.22
- 《立法會議事錄》(請參閱"立法會會議過程正式紀錄")
- 《立法會議員申請發還工作開支的指引》 3.90, 4.66 – 4.80
- 《追加撥款法案》 6.35, 12.9
- 《規限獲准進入立法會大樓的人士及其行為的行政指令》 2.28, 4.51, 13.7, 16.18, 16.21
- 《會議常規》(1997年之前的立法機關採用) 1.6, 1.8, 1.17 – 1.27, 1.47 – 1.48, 11.10, 12.13, 12.39, 13.9, 14.6 – 14.7, 15.5, 16.2, 16.18
- 《會議常規及規則》(1997年之前的立法機關採用) 1.13 – 1.16
- 《撥款法案》 6.30 – 6.31, 7.3, 12.5 – 12.6 (另請參閱"開支預算")
- 二讀辯論 11.79, 12.53
  - 三讀 11.109, 12.63
  - 全體委員會的程序 12.54 – 12.62
  - 拒絕通過 12.64
  - 修正案 11.122 – 11.129, 12.45 – 12.46, 12.55 – 12.61
  - 財務委員會作出審核 12.47 – 12.52
  - 提交 7.3, 12.33 – 12.43
  - 編訂立法會會議日期 12.42
- 《議事規則》
- 目的 1.31
  - 條文 1.49 – 1.51
  - 規則的制訂 1.28, 1.37
- 人事編制小組委員會(請參閱"財務委員會")
- 口頭質詢(請參閱"質詢")
- 工務小組委員會(請參閱"財務委員會")
- 工務計劃(請參閱"財政程序")
- 不適宜在議會使用的言語(請參閱"具冒犯性及不適宜在議會使用的言詞")
- 中止立法會會期 2.40, 2.63 – 2.64, 13.132
- 中止待續
- 中止財務委員會會議程序 (請參閱"財務委員會會議程序")
  - 辯論中止待續 1.17, 10.15 – 10.16 (請參閱"議案類別 – 拖延議案")
- 內務委員會
- 內務委員會的設立 1.25, 1.48, 6.12, 11.78, 13.8
  - 角色 1.52, 5.94, 6.26 – 6.27, 11.77, 13.162, 14.10 – 14.11, 15.40
  - 運作模式 13.162 – 13.166

與其他委員會的關係	1.38, 1.40, 6.12, 6.25, 6.41 – 6.47, 6.49 – 6.51, 6.56, 6.58
審議立法建議	11.80 – 11.86, 11.88 – 11.91, 11.142 – 11.145
轄下小組委員會	6.26 – 6.27, 6.46 – 6.47, 6.55, 13.62, 13.169 – 13.171, 13.183 – 13.187, 14.13 – 14.15, 14.28, 15.12, 15.16
議會聯絡小組委員會	13.170
內務委員會主席	2.79, 4.11, 5.95, 11.91
公眾參與	
傳媒報道	16.20 – 16.21
網站及社交媒體	16.23 – 16.30
公開資料	13.32, 13.49, 16.51 – 16.60
公聽會	16.8 – 16.14
文件	
就文件發言	7.62 – 7.66
提交文件	6.27, 7.60 – 7.61
正式語文	7.34
申訴制度	15.4
申訴制度工作範圍以內的事宜	15.13 – 15.15
申訴制度工作範圍以外的事宜	15.17 – 15.18
處理申訴及意見書的程序	15.21 – 15.24, 15.25 – 15.39
與事務委員會的關係	15.31 – 15.32, 16.4 – 16.5
歷史背景	15.5 – 15.12
申訴專員	15.15 – 15.16
立法局副主席	1.25
立法建議	
立法前的審議	11.38 – 11.41, 11.140 – 11.141
類別	6.22 – 6.24, 11.3 – 11.6 (另請參閱"法案"; "附屬法例")
立法會人員	2.28, 2.89 – 2.90
立法會主席	1.33
主持會議	7.29 – 7.33, 8.59
任期	2.76
作為立法會行政管理委員會主席	2.72
表決權	2.77, 7.125
宣布	7.45 – 7.47
裁決	1.12, 1.33 – 1.36, 2.71
選舉	1.25, 2.73 – 2.75
職權	2.23, 2.68 – 2.72, 5.11, 7.35 – 7.36, 13.17, 13.45, 13.49 – 13.54
立法會代理主席	1.33, 2.79 – 2.80, 7.30 – 7.32
立法會各類事項的次序	1.18, 3.107, 5.13, 5.27, 5.51, 7.37 – 7.40, 9.6
立法會各類事項的預告	
為動議法案及法案修正案作出預告	2.83, 11.64, 11.112
為動議議案及修正案作出預告	10.20 – 10.26

為提出質詢作出預告	9.12 – 9.13, 9.45 – 9.47
議案及修正案的預告方式	10.27 – 10.30
立法會行政管理委員會	
正副主席	4.11 – 4.13, 4.29
成員組合	4.11 – 4.12
行政管理委員會的設立	4.1, 4.6 – 4.10
法律地位	4.55 – 4.56
財政安排	4.21 – 4.28
會議	4.29 – 4.33
轄下委員會	4.34 – 4.38, 4.67
職能與權力	4.14 – 4.20
立法會行政管理委員會主席(請參閱"立法會主席")	
立法會決議案	
旨在提供某項程序	1.45 – 1.46
臨時撥款決議案	(請參閱"臨時撥款")
立法會事務	
次序	7.37 – 7.40
周期	7.2 – 7.5
延擱	7.9
時間分配命令	8.34 – 8.35
時間編排	8.33
立法會的任期	2.55 – 2.58
立法會的決定	7.39, 7.106 – 7.108, 10.101
立法會的特權(請參閱"權力及特權")	
立法會的職權	2.3 – 2.14, 5.2 – 5.11
立法會秘書	1.26, 1.35, 2.81 – 2.85, 4.17 – 4.18, 4.20, 4.23, 11.28, 16.52, 16.56, 16.60
立法會秘書處	1.26, 4.6, 4.39 – 4.42 (另請參閱"兩局議員辦事處")
立法會秘書處的法律顧問(請參閱"立法機關法律顧問")	
立法會秘書處秘書長(請參閱"立法會秘書")	
立法會會議	
出席會議的公眾人士的不檢行為	16.14
休會待續(請參閱"立法會休會待續")	
各類事項的次序(請參閱"立法會各類事項的次序")	
使用的語文	7.34, 12.52
紀錄	4.17 – 4.18, 7.130 – 7.134
准許公眾人士進入會場	16.18 – 16.19
展示物件(請參閱"在立法會會議上展示物件")	
時間編排	2.59, 2.61, 7.6 – 7.10
暫停	2.62, 7.7
議員因行為不檢而須退席	8.66 – 8.72
議程(請參閱"立法會會議議程")	
立法會會議紀要	7.130 – 7.131, 11.150

- 立法會會議紀錄(請參閱"立法會會議")
- 立法會會議過程正式紀錄 2.81, 2.85, 4.17 – 4.18, 7.130 – 7.134
- 立法會會議議程 2.84, 7.35 – 7.36
- 立法會圖書館 4.48, 4.68, 14.59, 16.32 – 16.41
- 立法會綜合大樓 4.43 – 4.49, 16.20 – 16.22, 16.62 – 16.67
- 立法會檔案館 16.42 – 16.50
- 立法會轄下小組委員會(請參閱"委員會制度")
- 立法會議員酬金及工作開支償還款額小組委員會 4.61, 13.171
- 立法會議員選舉
  - 換屆選舉及補選 3.20 – 3.21
  - 資格 3.17 – 3.19
- 立法過程 1.15, 6.25 – 6.28, 7.3 – 7.4, 7.78 – 7.80 (另請參閱"法案處理程序"; "法案委員會"; "全體委員會")
- 立法機關法律顧問 1.26, 1.35, 2.86 – 2.88
- 休會
  - 立法會休會待續 1.17, 2.62
  - 全體委員會休會待續 10.15, 10.17 (請參閱"議案類別 – 拖延議案")
  - 休會辯論 1.20 – 1.21, 6.44, 7.97, 10.68 – 10.85, 13.113
- 休會期 2.60
- 先訂立後審議的程序(請參閱"附屬法例")
- 先審議後訂立的程序(請參閱"附屬法例")
- 全國人民代表大會
  - 所作決定 1.2, 2.39
  - 常務委員會 1.4, 1.42, 2.38, 2.46, 2.51, 3.3 – 3.4
- 全體委員會
  - 主席 2.70, 2.80, 7.11, 7.29 – 7.30, 11.94, 11.105, 12.13, 12.54, 14.40
  - 在全體委員會會議上發言 7.13, 8.25 – 8.37
  - 法案付委予全體委員會 11.94 – 11.96
  - 程序 11.97 – 11.104
  - 會議法定人數 7.15 – 7.21
  - 職能 6.28, 7.12
- 在立法會及委員會會議上行為不檢 1.18, 8.60 – 8.75, 16.14, 16.18 – 16.19
- 在立法會會議上的表決
  - 《基本法》下的表決規定 7.113 – 7.119
  - 不得參與表決 3.55
  - 在無議員提出異議的情況下作出同意 7.126
  - 表決方法 3.15 – 3.16, 7.113 – 7.114
  - 過半數票 7.121 – 7.124
  - 電子表決 4.46, 7.124
- 在立法會會議上展示物件 8.52 – 8.58
- 在立法會會議中不在發言時的舉止(請參閱"議員")
- 在立法會會議廳範圍內行為不檢 2.28

在全體委員會中的表決	7.127, 13.146
在委員會中的表決	7.128 – 7.129
過半數票	13.147
點名表決	13.148 – 13.151
收入建議	12.10 – 12.12
旨在表達意見並且不擬具立法效力的議案	
旨在表達不信任	5.68
察悉內務委員會就研究附屬法例所作的報告	10.96 – 10.98
察悉委員會報告	10.93 – 10.95
察悉政府諮詢文件	10.93 – 10.95
關於公眾利益事宜	7.93 – 7.97, 8.17 – 8.18, 10.68 – 10.72, 10.86 – 10.92
行政事務申訴專員公署	15.10, 15.14 – 15.15
行政長官	
出席委員會會議	5.54 – 5.59
提述行政長官的行為	5.70 – 5.74
發言及聲明	5.3, 5.12 – 5.14, 5.15 – 5.27, 5.50 – 5.53, 16.66 (另請參閱"施政報告")
答問會	5.41 – 5.49
彈劾案(請參閱"擬具立法效力的議案")	
衣飾	8.44 – 8.48
作出個人解釋	7.75 – 7.77
免遭逮捕	2.16, 2.29, 2.31
利益衝突(請參閱"議員個人利益")	
呈請書	1.14, 1.16 – 1.18, 1.21, 7.48 – 7.59, 13.23, 14.7, 15.5
私人法案(請參閱"議員法案")	
私人權利	1.16, 11.8
言論自由	2.16, 2.29 – 2.30, 14.69
事務委員會	
事務委員會聯席會議	13.179 – 13.180
事務委員會轄下小組委員會	13.181 – 13.187
運作模式	13.176 – 13.178
歷史背景	1.25, 1.48, 2.24, 6.13, 6.27, 16.4 – 16.7
職能	6.38, 6.40 – 6.43, 6.45 – 6.46, 6.52, 6.54, 6.57, 13.175, 14.10
兩局非官守議員辦事處	15.6 – 15.8 (另請參閱"兩局議員辦事處")
兩局議員辦事處	4.3 – 4.8, 6.53, 15.9
兩局議員辦事處的共識方案	1.25
兩局議員辦事處轄下委員會	1.25, 1.47 – 1.48, 6.8 – 6.13, 11.78
具冒犯性及不適宜在議會使用的言詞	8.42, 8.62 – 8.64, 16.13
取消議員的資格(請參閱"議員")	
委員會制度	
小組委員會	6.17
正副主席	13.69 – 13.95

成員組合	13.45 – 13.68
委員會行事方式及程序的性質	13.8 – 13.32
組成	13.35 – 13.44
發展	1.25, 6.1, 6.3 – 6.16, 13.25 – 13.27
職權	6.19 – 6.56, 13.3 – 13.7
委員會秘書	1.55, 2.85, 4.39
委員會程序	
中止會議程序	13.141 – 13.145
公聽會及與會團體	16.4 – 16.13
主席的表決權	13.96 – 13.100
正副主席選舉	13.69 – 13.75
在事務委員會會議上動議的議案	13.117 – 13.120
向內務委員會提交報告	13.160
向立法會提交報告	7.65 – 7.66, 13.158 – 13.159
行事方式及程序	13.8 – 13.9, 13.33 – 13.34
行為不檢	8.73 – 8.75, 13.89 – 13.92
表決	7.128 – 7.129, 13.146 – 13.151
准許公眾人士進入會場	16.18 – 16.19
提供文件	13.101 – 13.106
會議法定人數	13.107 – 13.112
會議紀要及報告	13.156 – 13.160
會議時間	13.76 – 13.81
會議規程	8.73 – 8.75
會議預告及議程	13.82 – 13.88
職務訪問	13.152 – 13.154
議案	13.115 – 13.120
委員會類別	6.17 – 6.18
內務委員會(請參閱"內務委員會")	
全體委員會(請參閱"全體委員會")	
事務委員會(請參閱"事務委員會")	
法案委員會(請參閱"法案委員會")	
政府帳目委員會(請參閱"政府帳目委員會")	
查閱立法機關文件及紀錄事宜委員會	13.32, 16.56 – 16.57
財務委員會(請參閱"財務委員會")	
專責委員會(請參閱"專責委員會")	
常設委員會	1.56, 6.4, 13.9
調查委員會(請參閱"調查委員會")	
議事規則委員會	1.38, 1.50, 6.57, 13.28 – 13.29
議員個人利益監察委員會(請參閱"議員個人利益監察委員會")	
官員	
角色	5.83 – 5.85
委派安排	5.10, 5.81 – 5.82, 11.57, 11.99, 14.65

發言次數	8.23 – 8.24
發言時間	8.21
官員發表的聲明	5.53, 7.72 – 7.74
服裝守則(請參閱"衣飾")	
法官的任免	2.13, 5.9, 6.49 – 6.51
法案委員會	1.25, 1.48, 2.24, 6.12, 6.26, 6.55
成立法案委員會	11.37, 11.81 – 11.82, 13.44, 13.61 – 13.62, 13.172 – 13.174
研究法案	11.87
輪候制度	11.83 – 11.86
法案的分類	11.8 – 11.12
政府法案	7.78 – 7.80, 11.11, 11.65 – 11.66
議員法案	(請參閱"議員法案")
法案的格式	
弁言	11.22
生效日期	11.23
名稱	11.14 – 11.17
私人法案的保留條文	11.30
制定程式	11.21
結構	11.25 – 11.28
詳題	11.18 – 11.20
摘要說明	11.29
語文	11.24
簡稱	11.23
法案修正案	
不能理解的修正案	11.121
相關性	11.115 – 11.119
修正案的格式	11.113
規限	11.114 – 11.133
須由公帑負擔的費用	11.132 – 11.133
預告	11.112
瑣屑無聊或無意義的修正案	11.122 – 11.129
法案處理程序	
二讀	11.76 – 11.79
三讀	11.109 – 11.111
公布法律	11.138
刊憲及提交法案	11.64 – 11.71
交付內務委員會處理	11.80
交付或再交付	1.14, 11.94 – 11.96, 11.107
向立法會作出報告	11.105 – 11.106, 11.108
拒絕通過重要法案	5.6, 5.79 – 5.80
恢復二讀辯論	11.92 – 11.93
重議	1.14, 2.6, 5.5, 5.75 – 5.78, 10.99, 11.71, 11.138, 11.150

首讀	11.74 – 11.75
修正案的預告	11.112
提交政府法案	6.22, 7.78 – 7.80, 11.65 – 11.66
提交議員法案	6.23, 7.88 – 7.89, 11.67 – 11.68
預告	2.83, 11.64
撤回或押後處理	7.105, 11.134 – 11.137
審議	5.92, 7.4
金錢利益(請參閱"議員個人利益")	
附屬法例	1.42, 11.6, 16.7
刊登及編號	11.32 – 11.34
生效公告	11.35 – 11.37
在立法會的程序	11.146 – 11.147
形式	11.31
性質	11.139
就附屬法例提出的議案	7.81 – 7.87
撤回	11.148 – 11.149
審議(先審議後訂立及先訂立後審議)	5.93, 6.24, 6.25 – 6.27, 7.82 – 7.84, 11.139 – 11.147
附屬法規(請參閱"附屬法例")	
信任議案(請參閱"旨在表達意見並且不擬具立法效力的議案")	
政府帳目委員會	1.22, 1.56, 4.28, 6.7, 6.36, 6.57, 14.2
角色	12.94
政府覆文及進度報告	12.108 – 12.109
報告書	12.106 – 12.107
程序	12.100 – 12.104, 13.9, 13.16 – 13.19
審計署署長報告書	12.95 – 12.99, 12.110 – 12.111
施政報告	1.21, 5.15 – 5.27, 7.3, 12.29, 12.32, 16.68
紀律處分	8.60 – 8.72
致謝議案	5.28 – 5.40, 6.40, 7.3
要求澄清	8.12 (另請參閱"辯論"; '插言')
香港特區立法機關的成立歷程	2.39 – 2.54
修訂《基本法》附件二	2.38, 2.46 – 2.49
時間分配命令(請參閱"立法會事務")	
財政程序	
工務計劃	12.82, 12.85
由公共收入負擔(請參閱"須由公帑負擔的費用"; '由公帑負擔的效力')	
立法會設立的基金	12.19
政府的財政控制	12.14 – 12.17
財政預算編製周期	12.29 – 12.30, 12.33 – 12.35, 12.42, 12.47 – 12.63
財政儲備	12.21 – 12.28
基本工程儲備基金	12.83 – 12.92

資源分配工作	12.30
整體撥款	12.87 – 12.89
財政預算案	
批准	2.10 – 2.11, 12.1
周期(請參閱"財政程序")	
拒絕通過財政預算案	5.79 – 5.80, 12.64 – 12.65
會議	12.42 – 12.46 (另請參閱"《撥款法案》")
撥款法案及收入建議	12.5 – 12.12 (另請參閱"《撥款法案》"; "開支預算")
諮詢	12.31
辯論	6.29 – 6.31, 7.3, 12.53
財務委員會	1.24, 1.56, 3.36 – 3.37, 6.6, 6.34, 6.57
人事編制小組委員會	3.38, 12.80 – 12.81
小組委員會	12.79 – 12.82, 13.60
工務小組委員會	3.38, 12.82 – 12.92
行事方式及程序	13.10 – 13.15
審核開支預算	12.47 – 12.52
職能	12.71
財務委員會會議程序	
中止會議程序	13.141 – 13.145
在財務委員會會議上動議的議案	12.77 – 12.78, 13.121 – 13.140
表決	13.151
限制討論時間	13.93 – 13.95
提交及重新提交財務建議	12.76, 12.93
議程項目	12.76, 13.85 – 13.88
迴避待決案件	14.68 – 14.71, 15.17
參照其他立法機關的做法	1.11 – 1.15, 1.18, 1.19, 1.21, 1.29, 1.30, 1.34
基本工程儲備基金(請參閱"財政程序")	
將文件及報告提交立法會省覽	7.38, 7.60 – 7.61
就所提交的文件及報告發言	7.62 – 7.66
專責委員會(另請參閱"進行研訊工作的委員會"; "委員會程序")	
行事方式及程序	1.57, 11.150, 13.9, 13.23, 14.18 – 14.22
交付專責委員會處理的呈請書	7.57 – 7.59, 13.22, 13.38, 13.40
表決	14.29
委員會的設立	1.57, 6.5, 6.28, 14.6 – 14.13
將法案付委予專責委員會	11.92, 11.94 – 11.96, 11.106 – 11.107
會議法定人數	14.28
職權	13.22 – 13.24, 14.8 – 14.9
職權範圍	13.42 – 13.43
悼辭	7.38, 7.42
惜別辭	7.109 – 7.112
條例的制定	2.4 – 2.7
規程問題	8.11 (請參閱"辯論 – 插言")

插言(請參閱"辯論")	
發言	
方式	8.4 – 8.10, 8.42, 8.65
在全體委員會會議上	8.25 – 8.37
時間(請參閱"辯論")	
就文件發言	7.62
就法案委員會報告發言	7.65 – 7.66
就附屬法例發言	7.63 – 7.64
插言(請參閱"辯論")	
答問會(請參閱"行政長官")	
結束辯論(請參閱"辯論")	
進行研訊工作的委員會	
小眾報告	14.58
工作計劃	14.23
內部討論	14.44
以傳票命令證人出席會議	14.36 – 14.37, 14.65 – 14.67
行事方式及程序	14.18 – 14.22
報告	14.53 – 14.59
職權範圍	13.43, 14.5, 14.13, 14.21
證人	14.33 – 14.43, 14.61 – 14.64
證據及文件	14.45 – 14.52
籌備工作	14.14 – 14.15
開支預算	
書面問題	12.48 – 12.49
財政預算案(請參閱"財政預算案")	
基金(請參閱"財政程序")	
開支總目的修正案(請參閱"《撥款法案》")	
對核准預算作出修改	12.6 – 12.9, 12.70 – 12.82
審核(請參閱"財務委員會")	
須由公帑負擔的費用；"由公帑負擔的效力"	2.8 – 2.9, 2.10, 10.45 – 10.56, 11.49, 11.132 – 11.133, 12.13, 12.78 (另請參閱"法案修正案")
傳召證人(請參閱"權力及特權"；"進行研訊工作的委員會")	
傳媒	
進入會議廳範圍	2.28, 4.52 – 4.54, 16.18 – 16.21
新聞界(請參閱"傳媒")	
會期	2.56 – 2.58
會議法定人數	1.49, 2.62
立法會會議	7.14, 7.22 – 7.28
全體委員會	7.15
委員會會議	12.51, 13.107 – 13.112, 14.26 – 14.28, 16.56
要求點算法定人數	7.16 – 7.21
會議廳及會議室內的座位安排	3.34 – 3.39
會議廳範圍	2.28, 4.50 – 4.54, 13.149, 16.20, 16.21

當值議員	15.21 – 15.24, 15.30 – 15.34
補選(請參閱"立法會議員選舉")	
解散立法會	2.65
誓言(或誓詞)	
方式及形式	3.31 – 3.33
宣誓	2.67, 3.34 – 3.39, 7.41
誓詞(請參閱"誓言")	
廣播會議過程	16.22
暫停執行議事規則	1.46
暫停會議(請參閱"立法會會議")	
調查委員會	1.58, 3.117 – 3.120, 6.15, 13.30
質詢	2.12, 5.81, 7.67, 9.1, 9.4 – 9.5
口頭質詢	7.68 – 7.70, 9.17, 9.23
可提出的質詢數目	7.68 – 7.69, 9.6 – 9.9
急切質詢	7.71, 9.48 – 9.49, 9.64
書面答覆	9.65
書面質詢	7.68 – 7.69, 9.18, 9.23 (另請參閱"開支預算"; '書面問題')
補充及跟進質詢	9.60 – 9.63
對質詢內容的規限	9.21, 9.22, 9.26 – 9.42
撤回質詢	9.54
編配質詢時段	9.10, 9.14 – 9.20, 9.21
質詢可否提出	7.99 – 7.103, 9.43 – 9.44
質詢時間	7.70, 9.55 – 9.63
質詢預告	9.12 – 9.13, 9.45 – 9.47
選民組別	3.6 – 3.14
功能界別	1.25, 2.46 – 2.49, 2.51 – 2.53
地方選區	1.25, 2.44, 2.46, 2.51
選舉委員會	2.42
默哀	7.43 – 7.44
擬具立法效力的議案	7.90 – 7.92
旨在制定或修訂附屬法例及其他文書	7.81 – 7.87
旨在取消議員的資格	1.41, 3.110 – 3.112, 3.114 – 3.116, 10.99
旨在重議行政長官發回的法案(請參閱"法案處理程序")	
旨在就附屬法例及其他文書發言	7.63 – 7.66, 7.81 – 7.87, 10.96 – 10.98
旨在提供某項程序(請參閱"立法會決議案")	
旨在彈劾行政長官	1.41, 5.60 – 5.66
檔案館(請參閱"立法會檔案館")	
聯合聲明	1.23, 12.83
臨時撥款	6.32 – 6.33, 12.66 – 12.69 (另請參閱"立法會決議案")
舉止	8.1 – 8.2
避免預議規則	1.18, 7.98 – 7.105, 9.50, 10.62

點名表決	7.124
關乎議員行為的《勸喻性質的指引》	3.46 – 3.54
議員	
干預議員	2.35
不再擔任席位	3.94 – 3.95
任期	3.22 – 3.24
在立法會會議中不在發言時的舉止	8.43 – 8.51
取消議員的資格	3.96 – 3.122
處分	3.91 – 3.93, 3.123
酬金及工作開支償還款額	3.90, 4.57 – 4.80
對議員的投訴	15.36 – 15.39
豁免出任陪審員	2.16, 2.32
豁免在法律程序中列席作為證人	2.16, 2.33 – 2.34
豁免權及權利	2.8, 2.15 – 2.16, 2.29 – 2.32, 14.8
職責及行為	3.43 – 3.54
議員的資格	3.17 – 3.19
議員稱呼	3.40 – 3.42
議員出席會議	3.43, 15.37
議員法案	
有待法案委員會審議	11.84
表決方法	7.113 – 7.114
格式(請參閱"法案的格式")	
符合《基本法》第七十四條	11.11 – 11.12, 11.42 – 11.62
程序	7.88 – 7.89
屬私人法案的議員法案	11.8 – 11.10, 11.67 – 11.68
議員的排名	2.66 – 2.67, 13.73 – 13.74
議員的豁免權(請參閱"權力及特權")	
議員個人利益	
利益衝突	3.63
金錢利益	3.79 – 3.89
登記及披露	1.25, 3.55 – 3.78
調查違規情況	3.91 – 3.93
議員個人利益監察委員會	
處理投訴的程序	1.56, 4.79 – 4.80, 13.21
職能	3.91 – 3.93, 6.7, 6.11, 13.20
議案	
《基本法》第七十四條是否適用於議案	10.31 – 10.35
一般議案	2.83, 10.3 – 10.6
議案程序	
規限	10.31 – 10.62
預告規定	10.20 – 10.26
辯論(請參閱"辯論")	
辯論次序	7.104, 10.101

議案類別	
拖延議案	10.9 – 10.11, 10.15 – 10.19
附屬議案	10.9 – 10.19
程序議案	10.99
實質議案	10.8
譴責議員	3.110 – 3.122, 3.123
辯論	1.14, 1.17 – 1.18, 8.4
插言	8.11 – 8.15
發言內容	8.38 – 8.42
發言次序	8.5 – 8.10
發言次數	8.22 – 8.24
發言時間	1.31, 8.16 – 8.21, 11.147
結束	8.28 – 8.32
過程	10.64 – 10.67
權力及特權	
立法會的權力及特權	1.24, 1.44, 2.15 – 2.36, 6.9
對議員的投訴	15.36
傳召證人及要求提供文件的權力	2.21 – 2.27, 13.24 (另請參閱 "進行研訊工作的委員會")
議員的特權(請參閱"免遭逮捕"; "言論自由")	

## 關於香港特區《基本法》的索引

條次	段落
一	10.57
五	10.57
八	1.1, 1.28, 6.21, 11.3
九	7.34
十二	10.57
十七	1.37, 2.7, 10.57
二十四	3.75
四十三	2.1
四十五	2.46
四十八	2.10, 2.21, 5.4 – 5.10, 5.55, 5.59, 10.32, 10.34, 11.13, 11.43, 11.57, 11.138, 12.4, 12.34, 14.12
四十九	1.41, 1.49, 2.6, 5.4 – 5.5, 5.75 – 5.78, 7.116, 10.5, 11.71, 11.138, 11.150
五十	1.49, 2.6, 5.4 – 5.6, 5.8, 5.75 – 5.78, 5.79 – 5.80, 6.30, 11.11, 11.71, 12.4, 12.64
五十一	5.8, 5.79 – 5.80, 6.30, 12.4, 12.65
五十二	1.49, 2.6, 5.4 – 5.6, 5.8, 5.75, 7.116, 12.4, 12.65
五十四	6.25
五十五	6.28
五十六	2.4, 5.4 – 5.5, 11.5, 11.57, 12.34
五十七	10.57
五十八	12.111
五十九	2.1
六十	2.1, 8.24
六十二	2.4, 2.10, 5.5 – 5.6, 5.8, 5.10, 5.81 – 5.87, 6.29, 7.37, 8.24, 9.5, 11.5, 11.45, 12.4
六十四	2.12, 5.3, 5.4 – 5.8, 5.15, 6.38 – 6.39, 7.67, 9.1, 9.5, 10.3, 11.138, 12.4
六十六	1.2, 2.1, 11.1
六十七	3.17
六十八	1.2, 2.37 – 2.38, 2.46, 3.3, 7.113, 11.62
六十九	1.2, 2.55, 3.22
七十	2.65
七十一	2.68
七十二	1.33, 2.69 – 2.70, 5.5, 5.7, 5.11, 7.6, 7.10, 7.29, 7.35, 7.37, 7.39, 8.29 – 8.32, 8.59, 11.11, 11.129
七十三	2.2 – 2.14, 5.3 – 5.7, 6.19, 8.32, 8.59, 9.1, 11.1, 13.4, 14.12, 15.17
七十三(一)	2.4 – 2.5, 5.5, 8.31 – 8.32, 10.57, 11.1, 11.4, 11.63, 13.5 – 13.6

<u>條次</u>	<u>段落</u>
七十三(二)	2.10 – 2.11, 5.8, 6.29 – 6.38, 12.1, 12.4, 13.6
七十三(三)	2.10 – 2.11, 5.8, 6.29 – 6.38, 12.1, 12.4, 13.6
七十三(四)	2.12, 5.3, 5.15, 5.19, 5.27, 5.29, 6.39 – 6.40, 6.43, 13.6
七十三(五)	2.12, 5.3, 6.39, 7.67, 9.4, 9.24, 9.55, 13.6
七十三(六)	2.12, 5.3, 6.39, 7.93, 10.2, 10.57, 13.6
七十三(七)	2.13, 5.9, 13.6
七十三(八)	2.12, 13.6, 15.3 – 15.4
七十三(九)	1.41, 1.49, 2.12, 5.60 – 5.66, 5.68, 5.71, 7.91, 7.117, 8.40, 13.6
七十三(十)	2.14, 2.21 – 2.27, 5.10, 5.58, 13.6, 14.12
七十四	1.49, 2.8 – 2.10, 5.5, 5.7, 6.23, 7.88, 7.90, 10.2, 10.31 – 10.35, 11.2, 11.5, 11.11 – 11.12, 11.42 – 11.62, 11.114
七十五	1.5, 1.28, 1.37 – 1.39, 1.49, 2.2, 7.14, 7.15, 7.22 – 7.28, 7.91, 7.120, 11.43, 13.4, 13.108
七十六	5.5, 11.21
七十七	2.29, 8.71
七十八	2.31, 8.71
七十九	1.41, 1.49, 1.58, 3.1, 3.24, 3.42, 3.44 – 3.70, 3.93 – 3.94, 3.96 – 3.102, 3.104, 3.106, 3.108 – 3.116, 3.120 – 3.123, 4.76, 5.64, 5.71, 6.15, 6.17, 7.77, 7.91, 7.108, 7.115, 8.22, 10.5, 10.99, 13.30
八十	2.1
八十八	5.9
八十九	5.9
九十	5.9, 6.50 – 6.51
一百零四	3.25, 3.27 – 3.28, 3.112, 3.115, 7.41
一百零七	12.11, 12.21
一百五十九	1.49, 7.87, 7.113
一百六十	11.8
附件一	1.49, 2.42, 2.46 – 2.49, 2.51 – 2.53, 7.24, 7.119, 11.62
附件二	1.2, 1.4, 1.37, 1.49, 2.38, 2.42, 2.44, 2.46 – 2.49, 2.51 – 2.53, 2.78, 3.3, 3.5, 3.15, 7.24, 7.113 – 7.114, 7.119, 7.122 – 7.123, 7.128, 11.11, 13.147

## 關於香港特區立法會《議事規則》的索引

規則編號	段落
1	2.67, 3.27 – 3.28, 3.32, 5.84, 7.41, 8.23
1A	2.67, 9.57, 10.98
2	4.40, 7.34
3	1.33, 2.70, 2.79 – 2.80, 5.73 – 5.84, 7.11, 7.29 – 7.33, 8.23
4	2.76
5	2.76, 2.79 – 2.80
6	2.81 – 2.85, 4.17 – 4.18, 4.39, 7.130, 13.32, 13.155, 16.60
7	2.86 – 2.88, 2.90
8	2.84, 5.10, 5.12 – 5.13, 5.19, 5.27, 5.42 – 5.49, 5.51 – 5.52, 5.55 – 5.58, 5.84, 7.38, 8.23, 9.3
9	5.83, 9.5, 12.76, 13.85
10	5.84 – 5.85, 8.23
11	1.43, 2.56, 7.2
12	3.27 – 3.28
13	5.19, 5.21, 5.28, 5.30 – 5.31, 6.40, 7.38
14	2.59, 2.84, 5.10, 5.13, 7.6 – 7.7
15	2.84, 7.10
16	2.80, 5.73, 6.44, 7.32, 7.36, 7.38, 7.43 – 7.44, 7.94, 7.97, 8.19 – 8.21, 10.2, 10.6, 10.59, 10.72 – 10.85, 10.87
17	1.49, 2.62, 5.84, 7.14 – 7.28, 8.23
18	2.62, 3.55, 3.107, 5.10, 5.13, 5.27, 5.51, 7.9, 7.11, 7.35, 7.37 – 7.40, 7.42, 7.47, 7.73, 7.92, 7.104, 10.1, 10.101, 11.146
19	5.51, 7.35
20	5.84, 6.48, 7.39, 7.54 – 7.59, 8.23, 13.23, 13.43
21	6.27, 7.60 – 7.66, 7.81, 7.85, 8.16, 11.87, 13.159
22	5.81, 7.67 – 7.68, 9.4, 9.24 – 9.25, 9.44, 9.60
23	5.25, 5.27, 5.81, 7.60 – 7.71, 9.9, 9.11, 9.48, 13.162
24	5.73, 7.68, 7.71, 7.99 – 7.100, 9.11 – 9.13, 9.16, 9.23, 9.45, 9.48 – 9.49, 9.51
25	5.27, 5.49, 9.26 – 9.29, 9.45, 9.60
(1)(a)	9.30
(1)(b)	9.31
(1)(c)	9.32
(1)(d)	9.33 – 9.34
(1)(f)	5.70 – 5.74, 9.35
(1)(g)	2.13, 9.36, 14.69
(1)(h)	9.37
(1)(i)	9.38
(1)(j)	9.39
(1)(k)	9.40
(1)(l)	9.41
(2)	9.22 – 9.23, 9.44
(3)	7.98 – 7.103, 9.50
26	7.126, 9.23, 9.45 – 9.46, 9.54, 9.56 – 9.57, 9.60, 9.65

<u>規則編號</u>	<u>段落</u>
27	5.27, 9.3
28	5.52, 7.73 – 7.74
28A	3.107, 7.75 – 7.77
29	1.42, 7.82, 7.90, 10.11, 10.65, 11.34, 12.78, 13.122
(1)	3.100, 3.115, 5.69, 10.20 – 10.23, 11.34, 14.14
(2)	7.82 – 7.85, 10.8, 10.24, 11.145
(3)	7.82, 10.25, 11.143
(4)	10.24 – 10.25
(6)	10.22, 10.63
30	3.57, 3.62, 3.100, 3.114, 7.90, 10.27 – 10.30, 11.24, 11.113, 12.78, 13.122
31	2.9, 7.90, 7.98, 10.45 – 10.56, 10.62, 11.49, 11.132 – 11.133, 12.13, 12.78, 13.122
32	3.109, 3.122, 7.104, 7.107 – 7.108, 10.3, 10.30, 10.100, 12.78, 13.122
33	5.64, 7.85, 8.10, 12.78, 13.122
34	10.63, 10.65, 11.113, 12.78, 13.122
35	7.126, 10.29, 12.78, 13.122
36	5.64, 8.4, 8.8, 8.14 – 8.16, 8.19, 8.21, 8.61, 8.65, 13.141
37	3.54, 3.106, 5.69, 6.41, 8.17 – 8.19, 10.2, 10.67, 10.95, 13.141, 13.162
38	3.54, 3.106, 7.13, 7.85, 8.16, 8.22 – 8.24, 8.25 – 8.27, 8.61, 11.99, 13.141
39	5.52, 8.11 – 8.12, 8.65, 13.141
40	3.51 – 3.52, 3.69, 3.103, 3.121, 8.22, 10.11, 10.15 – 10.19, 11.78, 13.141, 13.144 – 13.145
41	8.67
(1)	8.38
(2)	2.13, 3.105, 3.121, 8.41, 14.69
(3)	7.107
(4)	8.42
(5)	3.105, 3.121, 8.39
(6)	8.40
(7)	3.105, 3.121, 5.70 – 5.74, 9.39
(8)	2.13
42	8.1, 8.43, 8.44 – 8.51, 8.65, 8.67, 13.141
43	2.13, 13.113, 13.141, 14.69
44	2.30, 2.71, 8.59, 8.73 – 8.75, 13.89, 13.90, 14.40
45	3.43, 8.35, 8.46, 8.52, 8.60 – 8.62, 8.65 – 8.72, 8.73 – 8.75, 11.99, 13.89 – 13.90, 14.40
46	1.49, 5.64 – 5.66, 5.69, 7.114 – 7.119, 7.123 – 7.125, 13.147
47	1.45, 7.124
48	3.34, 7.124
49	1.45, 7.124, 8.19, 10.99, 11.8
49B	1.58, 3.45, 3.50, 3.66 – 3.68, 3.101 – 3.102, 3.115, 3.117 – 3.119, 3.121, 7.108, 7.115, 8.22, 10.5, 10.27, 10.99, 15.32, 15.37

<u>規則編號</u>	<u>段落</u>
49D	7.60, 7.63 – 7.64, 7.85, 10.26, 13.37
49E	7.63 – 7.64, 7.85 – 7.86, 8.22, 10.5 – 10.6, 10.26, 10.96 – 10.98
50	11.2, 11.67
(1)	11.13
(2)	11.14 – 11.17, 11.23
(3)	11.18 – 11.20
(4)	11.24, 11.64
(5)	11.21 – 11.22
(6)	11.25 – 11.28
(7)	11.29
(8)	11.8, 11.30, 11.67 – 11.68
51	11.2
(1)	7.102, 11.13, 11.67
(2)	11.13, 11.67
(3)	1.49, 10.31, 11.12, 11.44 – 11.56, 11.62, 11.67
(4)	1.49, 10.31, 11.12, 11.44 – 11.48, 11.57 – 11.61, 11.67
(5)	11.24
(6)	11.68
(7)	5.80, 7.105
(7A)	12.64
(8)	11.68
(9)	11.69
52	11.66 – 11.68, 11.74, 11.134
53	7.78, 7.130, 10.4, 11.75, 11.150, 11.74
54	11.83
(1)	6.23, 11.76, 11.150
(2)	7.88, 11.76, 11.150
(3)	7.78, 10.11, 11.76
(4)	6.25, 7.78, 7.80, 10.99, 11.77 – 11.79
(5)	7.103, 11.88 – 11.91
(5A)	11.91
(6)	10.11
(7)	7.65, 8.16, 8.22, 11.92 – 11.93
(8)	11.92
55	6.28, 7.12, 7.78, 8.26, 11.92, 11.94 – 11.95
56	7.12, 11.95 – 11.96, 11.115
57	7.12, 8.26, 8.37, 10.11, 11.97, 11.112, 11.114
(2)	10.13, 11.112
(3)	11.112
(4)(a)	11.115 – 11.119
(4)(b)	11.120
(4)(c)	11.121
(4)(d)	8.37, 11.122 – 11.129
(4)(e)	11.130
(5)	11.131
(6)	1.39, 10.45 – 10.56, 11.49 – 11.52, 11.132 – 11.133, 12.13

規則編號    段落

58	1.46, 7.78, 7.126, 8.31, 10.11, 11.14, 11.16, 11.20, 11.97, 11.99 – 11.107, 11.113
59	11.105, 11.150
60	1.57, 11.106, 13.22
61	1.57, 11.106, 11.150, 13.22
62	1.57, 11.107 – 11.108, 13.22
63	7.78, 10.11, 11.110 – 11.111
64	7.66, 11.93, 11.134 – 11.136
65	11.13, 11.111
66	1.49, 5.77 – 5.78, 7.116, 10.5, 10.99, 11.71, 11.150
67	6.29 – 6.31, 12.6, 12.53, 13.14
68	12.54, 12.60 – 12.62
69	12.54 – 12.59, 12.62
70	12.63
71	1.55, 5.84, 6.31, 6.34, 7.6, 8.23, 11.79, 12.47, 12.71, 12.79, 13.14 – 13.15, 13.37, 13.146
72	1.55, 6.36, 13.16, 13.45, 13.50, 13.110, 13.146, 13.158
73	1.55, 3.62 – 3.63, 3.92, 3.120, 4.79 – 4.80, 13.20, 13.45, 13.50, 13.110, 13.146, 13.158
73A	1.55, 1.58, 3.65 – 3.68, 3.113, 3.119, 6.15, 13.30, 13.45, 13.50, 13.110, 13.146, 13.158
74	1.55, 6.57, 13.28 – 13.29, 13.45, 13.50, 13.110, 13.146, 13.158
74A	13.32, 13.45, 13.110, 13.146, 13.158, 16.56
75	1.54, 1.55, 6.25 – 6.28, 6.33, 6.35, 6.38, 6.40 – 6.41, 6.43 – 6.45, 6.47 – 6.50, 6.53, 7.60, 11.83, 11.85 – 11.87, 11.141 – 11.142, 11.145, 13.27, 13.44, 13.46, 13.146, 13.158, 13.162, 13.169
76	6.26, 6.35, 6.38, 7.65, 8.22, 11.82, 11.87, 13.27, 13.35, 13.44, 13.46, 13.146, 13.158, 13.160, 13.173
77	6.27, 6.38, 6.43 – 6.45, 6.48 – 6.49, 6.54, 8.19, 8.74, 13.26 – 13.27, 13.35, 13.42, 13.46, 13.57, 13.71, 13.146, 13.158, 14.28
78	6.51, 11.95, 13.36, 13.50, 13.158, 14.15 – 14.16, 14.28
79	1.57, 2.25, 7.59, 11.106, 13.22, 14.17, 14.26, 14.29, 14.32, 14.44, 14.57
79A	7.128, 14.29
79B	13.76
80	1.44, 2.24, 13.26
81	2.25, 14.60
83	3.62, 3.64, 3.70, 3.91
83A	3.55, 3.61 – 3.62, 3.71, 3.82, 3.86, 3.89, 3.91, 14.31, 15.36
83AA	3.63, 3.71, 3.91, 4.79 – 4.80, 15.36
84	3.56, 3.61 – 3.62, 3.82, 3.87 – 3.88, 3.92, 3.108, 8.19, 14.31
85	3.62 – 3.63, 3.91 – 3.92, 3.123, 4.79, 10.3, 13.158
86	2.28, 16.18
87	2.28, 13.92
88	2.28
89	2.33 – 2.34, 7.126

<u>規則編號</u>	<u>段落</u>
90	2.26, 7.126
91	1.46, 7.40, 10.99
92	1.34, 2.71, 8.28 – 8.37, 11.122
93	2.13, 9.16
附表1	2.76
附表2	16.58

## 關於香港特區立法會《內務守則》的索引

<u>守則編號</u>	<u>段落</u>
1	2.67, 3.32
1A	2.73 – 2.75
2	7.62
3	8.19, 14.31
4	5.45, 5.47 – 5.49
5	9.17, 9.21
6	9.26, 9.33 – 9.34
7	7.69, 7.71, 9.10, 9.17, 9.18, 9.19 – 9.20, 9.47, 13.162
8	9.26, 9.60 – 9.61
9	9.63
9A	7.70, 9.59, 9.64
10	9.48, 13.162
11	9.10
12	9.58
13	5.69, 6.42, 6.44, 7.93, 7.94, 10.2, 10.72, 10.86 – 10.87, 13.162
14	5.69, 6.42, 7.93, 10.2, 10.72, 10.88 – 10.92
14A	6.43, 6.57, 10.93 – 10.95
15	7.95, 10.72, 10.101
16	10.70
17	5.69, 8.17 – 8.20, 10.11, 10.19, 10.67, 13.162
18	8.20, 10.81, 10.83
19	10.99
19A	10.30
20	11.80, 11.83, 11.84, 13.160, 13.163 – 13.164, 13.169
21	8.16, 11.81, 11.84, 11.86, 11.87, 11.143, 13.46, 13.61, 13.65
22	6.27, 13.46, 13.59, 13.63, 13.65, 13.114, 13.118 – 13.119, 13.121, 13.123 – 13.125, 13.160, 13.162, 13.179 – 13.182
23	13.66, 13.68
24	7.18, 13.77, 13.79, 13.82, 13.90, 13.107, 13.119 – 13.121, 13.149 – 13.150
24A	13.78, 13.82, 13.120
25	13.156 – 13.157
26	6.47, 13.37, 13.169, 13.182 – 13.185, 13.187
27	14.44
28	13.79
29	13.152
29A	13.153
30	5.95
31	13.176
32	16.15
33	13.170
34	13.162, 13.170
附錄I	2.73 – 2.75
附錄IV	2.66, 13.72

<u>守則編號</u>	<u>段落</u>
附錄VI	13.154