立法會
Legislative Council

立法會 LS12/17-18 號文件

檔號：LS/A/05B

財務委員會

法律事務部就有關批准撥款以作政府基本工程計劃用途的法律及憲制框架及相關事宜擬備的資料摘要

目的

本文件旨在提供資料，載述批准撥款以進行政府基本工程計劃的相關法律及憲制框架及相關事宜，以協助委員考慮朱凱廸議員在 2017 年 10 月 26 日、27 日及 30 日致財務委員會("財委會")主席的函件中所提出的法律事宜。

設立基本工程儲備基金

2. 立法局藉於 1982 年 1 月 20 日通過的決議("《基本工程儲備基金決議》")，根據《公共財政條例》(第 2 章)第 29 條，由 1982 年 4 月 1 日起設立基本工程儲備基金。該決議以在香港法例第 2 章之下訂立的附屬法例的形式制定。

3. 時任財政司於 1982 年 1 月 20 日在動議議案以尋求立法局批准設立基本工程儲備基金的發言(載於**附件**，只備英文本)中表示，在基本工程儲備基金設立之前，進行政府公共工程計劃及徵用土地所需撥款，列為周年開支預算中的直接撥款。然而，這項安排引致多項問題，例如難以準確估算每年所需的基本工程撥款，因為基本工程往往需時數年完成。為解決有關問題，政府當局設立基本工程儲備基金，將公共工程計劃的開支從周年開支預算中剔除。自基本工程儲備基金於 1982 年 4 月 1 日設立後，當局會從一般收入轉撥款項，透過基本工程儲備基金支付公共工程開支。由 1982-1983 年度的財政預算建議開始，每年的轉撥款額會在編製該年的財政預算案時予以考慮，並循正常途徑向立法局/立法會尋求撥款。現行的公共工程計劃程序將繼續適用，而財委會對基本工程開支的控制將維持不變。

4. 根據政府當局於 2014 年 1 月 6 日致工務小組委員會秘書的函件(立法會PWSC33/13-14(01)號文件)[1]，在基本工程儲備基金於 1982 年設立之前，有關的整體撥款是在制訂預算時撥付的。在基本工程儲備基金於 1982 年 4 月 1 日設立後，政府當局認為應按《基本工程儲備基金決議》，每年提請委員批撥每個整體撥款分目所需的款項，之後才把有關的款項載於預算內。根據上述函件，政府當局由 1983 年 12 月開始，每年提請財委會批准撥付基本工程儲備基金整體撥款[2]。自此，政府當局一直按既定做法，每年一次提請委員批准撥付基本工程儲備基金整體撥款。

基本工程儲備基金整體撥款分目項下的開支的審批機制

5. 根據《基本工程儲備基金決議》第(c)款，財政司/財政司司長可由基本工程儲備基金支用款項作多種用途，包括作為政府公共工程計劃的用途及用以收購土地，但須按照財委會所指明的條件、例外情況及限制行事。

6. 政府當局於 1983 年 3 月 9 日按《基本工程儲備基金決議》，提請財委會批准轉授權力予財政司，惟財政司須按照財委會所批准的指明條件、例外情況及限制行事。財委會於同日作出批准，而授權範圍包括授權財政司在有需要時就公共工程計劃內已獲批核的甲級工程項目開立新分目，以及授權財政司批准在公共工程計劃內開立工程預算費用不超過 150 萬元的丁級新項目。[3] 財委會其後曾數度批准提高此款額上限，最近一次是在 2012 年 7 月 13 日，把由基本工程儲備基金項下 21 個整體撥款分目所支付的丁級項目費用的授權上限，由 2,100 萬元提高至 3,000 萬元，以維持有關授權的實際價值(見PWSC(2012-13)19號文件)。所需費用超過上述限額的工程項目，須提交財委會按個別工程項目審批撥款。

7. 財委會亦曾批准在基本工程儲備基金項下開立新的整體撥款分目。最近一次是在 2013 年 5 月 10 日，財委會批准開立分目 7017CX(社區重點項目計劃)，以支援區議會推行社區重點項目，而每個項目的開支上限為 3,000 萬元(見PWSC(2012-13)59 號文件)。

---

[1] 該文件於 2017 年 10 月 4 日隨立法會 FC265/16-17 號文件再次發送予委員。

[2] 基本工程儲備基金項下的整體撥款，指經財委會批准的分目，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等方面的開支。

[3] 請參閱於 2017 年 10 月 4 日隨立法會 FC265/16-17 號文件再次發送予委員的立法會 PWSC33/13-14(01)號文件附錄 III 中 FC Item B.170 的第 16 段及第 20 段(只備英文本)。

8. 自加入分目 7017CX後，基本工程儲備基金項下目前共有 26 個整體撥款分目，其中 21 個分目之下每個項目開支的撥款上限為 3,000 萬元。就下述 3 個分目而言，即總目 701"土地徵用"項下的分目 1004CA(交地及收地補償：雜項)和分目 1100CA(就工務計劃工程而支付的補償金及特惠津貼)，以及總目 705"土木工程"項下的分目 5001BX(防止山泥傾瀉計劃)，財委會所作授權並沒有就每個項目設定撥款限額。[4] 就總目 708"非經常資助金和主要系統及設備"及總目 710"電腦化計劃"項下的整體撥款，根據日期為 1996 年 2 月 7 日的立法會PWSCI(95-96)35號文件，該兩個總目下的整體撥款皆不屬於工務計劃的一部分，故在技術上並非工務小組委員會審議的事項。不過，政府當局通常會以一份工務小組委員會文件，每年一次為基本工程儲備基金所有整體撥款申請批准款項，而為方便起見，政府當局一直採用將總目 708 及 710 項下的整體撥款視為基本工程儲備基金整體撥款建議的一部分的做法。據政府當局所述，議員可按其意願決定將上述兩個總目項下的整體撥款留待財委會作個別考慮。[5]

9. 《基本工程儲備基金決議》及財委會向財政司/財政司司長作出的權力轉授具有以下效力：雖然基本工程儲備基金項下的開支項目一般須由財委會按個別工程項目逐一批核，但財委會已授權財政司/財政司司長在基本工程儲備基金整體撥款分目下批准個別工程項目的開支，惟款額不得超過個別項目的授權上限，而有關項目亦須符合相關分目的涵蓋範圍。換言之，財政司/財政司司長可行使其獲授權力支用款項，而未必需要就個別項目諮詢工務小組委員會及財委會。根據立法局/立法會的紀錄，自 1983 年至今，財委會主要透過每年以一筆過的形式，批准基本工程儲備基金的整體撥款建議(當局將各項相關撥款建議匯集並編為一份文件)，以控制基本工程儲備基金整體撥款分目項下的公共工程開支。[6]

---

[4] 請參閱立法會 PWSC(2016-17)37 號文件第 19 及 20 段。

[5] 請參閱立法會 PWSCI(95-96)35 號文件第 41 段(該文件於 2017 年 10 月 4 日隨立法會 FC265/16-17 號文件再次發送予委員)。

[6] 根據立法局/立法會的紀錄，曾有兩次採取不同的安排：

(a) 1996 年 2 月，政府當局向工務小組委員會提交 11 項關乎整體撥款的建議，每項建議針對一個基本工程儲備基金開支總目(請參閱 PWSCI(95-96)35 號文件)；及

(b) 在 2014 年 1 月 10 日的財委會會議上，政府當局提交文件，建議修訂原本就 2014-2015 年度提出的基本工程儲備基金整體撥款建議，削減申請的款額。修訂建議的效果是把受到削減撥款建議影響的項目，從整體撥款建議中抽出(這些項目尚未招致開支及只會在主體建造工程的撥款建議獲財委會批准後才開展)。請參閱 2014 年 1 月 10 日財委會會議紀要(立法會 FC59/13-14 號文件)。

財務委員會在 1997 年 7 月 1 日前向財政司轉授權力的有效性

10. 財委會於 1995 年 1 月 6 日通過決議，把財政司就丁級工程項目獲授權力的授權上限提高至 1,500 萬元。由此而可能產生一項疑問，就是這項授權在 1997 年 7 月 1 日後是否繼續有效。

11. 正如上文第 6 段所述，財委會按《基本工程儲備基金決議》就丁級項目向財政司轉授權力。憑藉《基本法》第八條，香港原有法律，包括條例及附屬立法，予以保留。根據《香港回歸條例》第 26 條，所有轉授予公職人員並在緊接 1997 年 7 月 1 日之前是有效的權力及責任，在一項相應的轉授權力(不論是明訂的或隱含的)在該日及之後存在的情況下，當作已轉授予香港特別行政區("香港特區")的相應公職人員。

12. 基於《基本法》第八條及《香港回歸條例》第 26 條，香港法例第 2 章、《基本工程儲備基金決議》和財委會按該決議在 1997 年 7 月 1 日前作出的權力轉授，均於 1997 年 7 月 1 日後繼續有效。由於據此作出的授權具有法律效力，這項授權將持續有效，除非及直至財委會日後對此作出並批准更改。

丁級"工程"(works)的定義

13. 香港法例第 2 章或《基本工程儲備基金決議》均沒有界定"works"(工程)一詞的定義。雖然《基本工程儲備基金決議》提述"公共工程計劃"，但當中並無條文指明公共工程計劃包括哪些類別的工程。財委會於 1983 年 3 月 9 日按《基本工程儲備基金決議》批准向財政司轉授財政權力時，政府當局在為提請財委會批准轉授權力而向財委會提交的相關文件中[7]曾提述"projects"(工程項目)或"items"(項目)，但卻沒有提述"works"(工程)，亦沒有界定"projects"(工程項目)或"Category D projects"(丁級工程項目)"的定義。在政府當局為提請財委會批准 1984-1985 年度基本工程儲備基金項下的整體撥款而提交的文件中，當局將"Category D projects or items in Category D"(丁級工程項目或丁級項目)形容為"minor building works"(小型建築工程)。[8] 根據財經事務及庫務局於 2007 年 4 月向財委會發出的資料文件(FCRI(2007-08)2 號文件)，丁級工程項目主要是指在基本工程儲

[7] 請參閱立法會 PWSC33/13-14(01)號文件附錄 III (只備英文本)。

[8] 請參閱立法會 PWSC33/13-14(01)號文件附錄 IV 的第 9、12、18 及 22 段(只備英文本)。

備基金項下由 22 個與工程有關的整體撥款分目撥款進行的小型工程項目或獨立研究。[9]

立法會在《基本法》第七十三條第(二)及(三)項下的權力

14. 根據《基本法》第七十三條第(二)及(三)項，立法會的職權，是根據政府的提案，審核、通過財政預算，以及批准稅收和公共開支。《基本法》第六十四條訂明，香港特區政府徵稅和公共開支須經立法會批准。根據香港法例第 2 章第 8(1)條，核准開支預算不得修改，但在財政司司長建議下由財委會核准的，則不在此限。《財務委員會會議程序》第 27 段及《工務小組委員會會議程序》第 25 段訂明，修改核准開支預算的建議必須由財政司司長提出，而委員不能對財政司司長的建議作出修改，並須就原本提出的建議，進行討論及表決。上述條文反映公共財政的憲制原則，是由政府提出要求，並由立法機關審批。

15. 高等法院原訟法庭在*梁國雄 對 立法會主席*一案 [10]中曾就立法會及行政機關在《基本法》下各自肩負的職權作出考慮。在該案中，當時為原訟法庭法官的夏正民法官認為，三權分立的原則已載入《基本法》，而細閱《基本法》，行政機關、行政當局及立法機關明顯地應以互相協調、彼此合作的方式，為香港的良好管治，各自履行其憲制上指定的角色。[11] 據夏正民法官表示，《基本法》所界定說明的是互動的方法；即是以一個具有啟動及作出相關反應功能的樞紐，把行政機關及行政當局的一方，與另一方的立法機關連繫起來。換一個說法，就是誰人要為這個互動承擔責任、以甚麼方式執行這個互動，以及怎樣管理有關的後果，均屬《基本法》所界定的基本問題。[12] 就財務建議的情況而言，夏正民法官的意見是，根據《基本法》，行政機關及行政當局的職能是制訂政策，並以法例和財務建議的方式把政策表達出來，而立法會職能則是制定該等法例及通過此等財務建議。立法會既不編製及提出財政預算，[13] 也不營運任何形式的"鏡子"財政部。相反，立法會的職能是審核及通過行

---

[9] 除總目 705"土木工程"項下的分目 5001BX(防止山泥傾瀉計劃)外，另外 21 個與工程有關的整體撥款分目的授權上限為每個項目的開支不得超過 3,000 萬元。

[10] [2007] 1 HKLRD 387。

[11] 同上，第 66 段。

[12] 同上，第 68 段。

[13] 政府獲授予編製並提出財政預算的權力：《基本法》第六十二條第(四)項。

政機關提出的財政預算，以及批准(而非開立或決定)稅收及公共開支。[14]

16. 就基本工程儲備基金項下的整體撥款而言，從上文第 5 至 9 段可見，財政司司長一方面可根據財委會轉授的權力及其指明的條件支用款項，以推行基本工程儲備基金整體撥款分目項下的個別工程項目；另一方面，政府當局一直以來，每年均向財委會申請批准就整體撥款分目建議的撥款總額。因此，可以說，立法會是透過財委會以上述方式控制及批准基本工程開支，以履行《基本法》第七十三條授予立法會批准公共開支的職權。

財務委員會可否及如何修改基本工程儲備基金整體撥款分目項下的開支的審批機制

17. 《基本工程儲備基金決議》第(c)款訂明，財政司司長可按財委會指明的條件、例外情況及限制，由該基金支用款項以作該款指明的用途，而財委會有權指明該等條件、例外情況及限制。然而，該條並無訂明，何人可就該等條件、例外情況及限制提出建議。雖然根據《基本工程儲備基金決議》第(c)款的措辭，該款並沒有禁止個別財委會委員就該等條件、例外情況及/或限制提出建議，但按照一貫做法，過去多年來一向由政府當局按《基本工程儲備基金決議》第(c)款提出建議，而提出建議的方式，是提請財委會批准，按指明條件等轉授權力予財政司/財政司司長及更改相關授權。

18. 由於就整體撥款提出的撥款建議關乎公帑的運用，財委會在考慮如何處理個別委員根據《基本工程儲備基金決議》第 (c)款就指明條件等及更改向財政司司長作出的授權提出的建議時，由政府提出要求並由立法機關審批的公共財政憲制原則，應與財委會所作考慮攸關。按照一貫做法，《基本工程儲備基金決議》第(c)款下的建議一向由政府當局提出，如財委會認為因應現時情況有理由偏離一貫做法，則委員會或須考慮，由個別委員提出的建議，如獲財委會通過，會否及如何對財委會已批准的授權及／或訂立的條件等的繼續運作構成影響。

---

[14] 《基本法》第七十三條第(二)及(三)項；
梁國雄 對 立法會主席 [2007] 1 HKLRD 387，第 67 及 68 段。

檢討整體撥款機制的運作

19. 除考慮上文第 18 段所述的事宜外，財委會可考慮，因應整體撥款機制自 1982 年開始實施，現時是否適當時機，檢討該機制的運作。若然，委員或擬考慮的部分事宜如下：

(a) 有關整體撥款的撥款建議應如何提交：把所有整體撥款項目匯集並編為一份文件(即近年採取的做法)，還是為基本工程儲備基金每個開支總目逐一草擬個別文件(即 1996 年 2 月採取的做法)；

(b) 是否有必要為上文第 8 段所述關乎土地徵用及防止山泥傾瀉計劃的 3 個分目下的項目訂定撥款限額；及

(c) 有關總目 708"非經常資助金和主要系統及設備"及總目 710"電腦化計劃"項下的整體撥款，一如上文第 8 段所述，委員會會否檢討將上述兩個總目項下的整體撥款視為基本工程儲備基金整體撥款建議的一部分的做法，還是決定將有關總目下的整體撥款留待財委會作個別考慮。

未來路向

20. 朱凱廸議員已提交 10 項議案擬稿，尋求修改基本工程儲備基金整體撥款分目項下的開支的審批機制，以及修改財委會以往向財政司/財政司司長作出的授權。視乎委員會就如何處理該等建議所作的決定，法律事務部會按需要提供進一步的協助。

立法會秘書處
法律事務部
2017 年 11 月 22 日

PART 2

(Secretary for the New Territories to Regional Secretary, New Territories)

Air Armament Practice Ordinance (Cap. 194)
Defence (Firing Areas) Ordinance (Cap. 196)
Smuggling into China (Control) Ordinance (Cap. 242)

He said:—Sir, I rise to move the motion standing in my name in the Order Paper.

On 25 November last, I moved a motion in this Council to effect a transfer of certain principal statutory powers from the now defunct post of Secretary for the New Territories to the successor post of Secretary for City and New Territories Administration, in anticipation of the amalgamation of the Home Affairs Department and the New Territories Administration on 1st December.

Since that time, an exhaustive list of minor legal references to the defunct office of Secretary for the New Territories has been compiled. This motion proposes the transfer of these references to the Secretary for City and New Territories Administration or to the Regional Secretary, New Territories. Following the passage of this motion, all responsibilities previously devolving upon the Secretary for the New Territories by virtue of the laws of Hong Kong will have been at last redistributed.

Sir, I beg to move.

Question put and agreed to.

CAPITAL WORKS RESERVE FUND

THE FINANCIAL SECRETARY moved the following motion:—

(*a*) That there will, with effect from 1 April 1982, be established a fund styled the Capital Works Reserve Fund;
(*b*) that the Fund shall be administered by the Financial Secretary;
(*c*) that there shall be credited to the Fund such appropriations from the general revenue of Hong Kong as may be approved by this Council;
(*d*) that there shall accrue to the general revenue of Hong Kong all sums received by way of interest or dividends earned in respect of such unexpended balances as may be held in the Fund at any time;
(*e*) that the Financial Secretary may expend moneys from the Fund for the purposes of the Government's Public Works Programme and for the acquisition of land, in accordance with such terms and conditions as are approved by the Finance Committee; and
(*f*) that the Financial Secretary may from time to time transfer from the Fund to the general revenue of Hong Kong any balances in the Fund which are not required for the purposes of the Fund.

He said:—Sir, I move the motion standing in my name in the Order Paper.

At present funds for carrying out the Public Works Programme and for the acquisition of land are directly voted in the annual Estimates. This longstanding arrangement now creates problems because, unlike most other Government expenditure, capital works usually extend over several years, while due to the vagaries of the weather, the submission of bills, or a contractor's capacity to complete the work, it is difficult to estimate accurately the provision required for any particular year. Furthermore in the past the total approved provision in any year for capital works has been taken as the Government's declared intention to spend the full amount, and steps have thus been taken to counter any shortfall in expenditure by injecting new projects into the Programme to take up the slack. This procedure has helped to ensure that the total funds voted have been fully expended, but it has also led to an increase in the carry forward commitment for future years thereby reducing the opportunity to introduce new items into the Programme. Finally because of the sums involved, over or under-spending on the non-recurrent heads of expenditure can materially affect the Government's total surplus or deficit for a given year. This can be misleading if viewed in isolation, and not seen in relation to the size of the outstanding commitment in respect of capital works. At the end of March 1982, for instance, the overhang will be more than $22,000 millions covering works that will take more than four years to complete.

In order to overcome these problems I propose that expenditure on the Public Works Programme and on land acquisition should be removed from the annual Estimates, and in future should be financed through a Capital Works Reserve Fund to be funded by transfers from General Revenue. The amount to be transferred each year will be considered in the context of the budget for that year starting with my budget proposals for 1982-83, and appropriation will be sought from this Council in the normal way. The existing Public Works Programme procedures will continue to apply, and Finance Committee's control of expenditure on capital works will remain unchanged. We shall of course discipline starts, but otherwise ensure that work once begun proceeds expeditiously to completion. It is almost (though not quite) inconceivable that major works will need to be halted in mid-stream.

This proposed arrangement has been approved by the Public Works Sub-Committee and by Finance Committee. The purpose of the Motion is to establish the Capital Works Reserve Fund so that the arrangement may be reflected in the draft Estimates for 1982-83 and take effect from 1 April 1982.

I must draw particular attention to clause (*f*) of the motion which provides that the Financial Secretary may from time to time transfer from the Fund to General Revenue any balance in the Fund. The purpose of this clause is to allow any accumulated surplus in the Fund in excess of requirements to be credited back to General Revenue should the need at any time arise. I hope that the need will indeed never arise. But it is not the intention of the proposed

arrangement to hypothecate revenue: this clause is thus necessary to ensure that funds are not sterilized in the Capital Works Reserve Fund should (for reasons that cannot be anticipated) the recurrent budget run into difficulties. Of course no expenditure will still be possible without the approval of the Finance Committee.

I hope moreover that the public will view the sums appropriated for this reserve, most of which will come from land sales, as evidence that we are returning to investment in Hong Kong the surpluses that arise from land sales which are often lumpy and unpredictable. There is a ridiculous suspicion that General Revenue Account surpluses held in our reserves are not really intended for Hong Kong ends. I hope that the creation of this reserve fund will tell the true story and lead to a more businesslike procedure with regard to the huge Public Works Programme.

Sir, I beg to move.

Question put and agreed to.

RATING ORDINANCE

THE FINANCIAL SECRETARY moved the following motion:—In exercise of the powers conferred by section 18(1) of the Rating Ordinance that, for the period 1 April 1982 to 31 March 1983, for every tenement in a specified area set out in the first column of the Schedule, the general and Urban Council rates shall be computed on the basis of the respective percentage of the rateable value of such tenement set out opposite that area in the second and third columns of the Schedule.

SCHEDULE

Specified Area	*General Rates*	*Urban Council Rates*
A	3½%	8%
BC	3½%	8%

He said:—Sir, I move the motion standing in my name in the Order Paper.

Under section 18(1) of the Rating Ordinance, general rates and Urban Council rates are computed on the basis of such percentages of the rateable value of tenements as this Council may by resolution determine. The existing percentages are 7½% for the urban areas and 11% for the New Territories in respect of general rates, and 4% in respect of Urban Council rates.

These percentages have been in effect since 1 April 1977. There has been no change in rateable values or in the percentages since then. Thus the yield from rates has remained fairly static since 1977, apart from increases resulting from interim valuations of new properties. This has presented no particular problem