

立法會 *Legislative Council*

立法會 FC171/17-18 號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：FC/1/1

立法會財務委員會 特別會議紀要

日期：2017 年 11 月 28 日(星期二)
時間：上午 8 時 33 分
地點：立法會綜合大樓會議室 1

出席委員：

- 陳健波議員, GBS, JP (主席)
- 田北辰議員, BBS, JP (副主席)
- 梁耀忠議員
- 張宇人議員, GBS, JP
- 林健鋒議員, GBS, JP
- 黃定光議員, GBS, JP
- 李慧琼議員, SBS, JP
- 陳克勤議員, BBS, JP
- 梁美芬議員, SBS, JP
- 黃國健議員, SBS, JP
- 葉劉淑儀議員, GBS, JP
- 謝偉俊議員, JP
- 毛孟靜議員
- 何俊賢議員, BBS
- 易志明議員, SBS, JP
- 胡志偉議員, MH
- 姚思榮議員, BBS
- 馬逢國議員, SBS, JP
- 莫乃光議員, JP
- 陳志全議員
- 陳恒鑾議員, JP
- 梁志祥議員, SBS, MH, JP
- 梁繼昌議員

麥美娟議員, BBS, JP
郭偉强議員, JP
張華峰議員, SBS, JP
張超雄議員
葉建源議員
葛珮帆議員, BBS, JP
廖長江議員, SBS, JP
潘兆平議員, BBS, MH
蔣麗芸議員, JP
盧偉國議員, SBS, MH, JP
鍾國斌議員
楊岳橋議員
尹兆堅議員
朱凱廸議員
吳永嘉議員, JP
何君堯議員, JP
何啟明議員
林卓廷議員
周浩鼎議員
邵家輝議員
邵家臻議員
柯創盛議員, MH
容海恩議員
陳沛然議員
陳振英議員
張國鈞議員, JP
許智峯議員
陸頌雄議員
劉國勳議員, MH
劉業強議員, BBS, MH, JP
鄭松泰議員
譚文豪議員

缺席委員 : 涂謹申議員
石禮謙議員, GBS, JP
李國麟議員, SBS, JP
郭家麒議員
郭榮鏗議員
黃碧雲議員
陳淑莊議員
鄭俊宇議員

出席公職人員 : 劉怡翔先生, JP 財經事務及庫務局局長
劉焱女士, JP 財經事務及庫務局
常任秘書長(庫務)
劉震先生, JP 財經事務及庫務局副
秘書長(庫務)3
夏鎡琪女士 財經事務及庫務局
首席助理秘書長(庫
務)(工務)
何珮玲女士, JP 發展局副秘書長(規劃
及地政)1
鄭家陞先生 發展局項目成本管理專
員
陳松青先生, JP 地政總署署長
張家樂先生 署理地政總署助理署長
/專業事務3
林余家慧女士, JP 建築署副署長
羅家焯先生 建築署總物業事務經理
/3
林世雄先生, JP 土木工程拓展署署長
徐永華先生 路政署副署長
陳鳳群女士 助理政府資訊科技總監
(項目及資源管
理)(G&R)
林智萍女士 政府資訊科技總監辦公
室總管理參議主任
(G&R)6

列席秘書	： 薛鳳鳴女士	助理秘書長 1
列席職員	： 馮秀娟女士	法律顧問
	曹志遠先生	高級助理法律顧問1
	羅英偉先生	總議會秘書(1)5
	劉玉儀女士	高級議會秘書(1)7
	司徒曉宇先生	議會秘書(1)5
	胡清華先生	高級議會事務助理(1)3
	粘靜萍女士	議會事務助理(1)5

經辦人／部門

項目1 —— 朱凱迪議員提出檢討基本工程儲備基金 整體撥款機制的要求

主席表示，召開是次會議的目的，是就朱凱迪議員提出檢討基本工程儲備基金整體撥款("整體撥款")機制的要求進行討論，讓委員了解整體撥款機制的歷史背景、運作詳情及相關的法律事宜。委員會當前並無具體的建議或議案需要處理或作出決定。

2. 主席指出，有別於審議財務建議的會議，《財務委員會會議程序》第37A段和第39段的條文不適用於是次會議。

3. 應主席的邀請，財經事務及庫務局局長發言闡述政府對檢討整體撥款機制的立場。主席要求政府當局提供發言全文。

[會後補註：上述發言全文已於2018年2月28日隨立法會FC165/17-18(01)號文件發給委員。]

4. 應主席的邀請，法律顧問簡介"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"("資料摘要")(立法會LS12/17-18號文件)的要點。

5. 朱凱迪議員表示，是次會議非常重要，能讓政府當局及各委員就整體撥款的審議機制交換意見。他希望主席能在往後再次安排特別會議，繼續處理相關事宜。

6. 朱議員表示不同意政府當局就《基本法》及相關法例對公共財政憲制原則的演繹，以及修訂整體撥款機制的建議不應由政府以外的人士或機構提出的立場。他提述《公共財政條例》(第2章)及《基本工程儲備基金決議》(第2A章)的條文指，財政司司長須按照財務委員會("財委會")所指明的條件、例外情況及限制行事；換言之財委會有權主動對財政司司長如何支用公帑施加條件、例外情況及限制。

審議整體撥款的機制

7. 朱凱迪議員表示，他無意提出大幅修改現行整體撥款機制的運作模式，亦無意進行"拉布"。然而，整體撥款機制已運作多年，並且出現問題，因此有需要檢討及修改，令財委會能更有效審議項目，進而理順行政立法關係。他指出，現時政府當局把以千計的項目網綁在整體撥款建議內，一併提交財委會審議的做法並不理想。即使財委會大多數委員反對整體撥款建議中某項具爭議性的項目，亦無法就此表態，只能一體審議並通過整體撥款建議。而由於委員仍需就該等具爭議性項目提問，結果整個整體撥款建議內的其他數千個無爭議項目會受到拖延。以財委會於2017年2月及3月審議2017-18年度整體撥款建議的過程為例，由於數千個項目中有數項項目具爭議性，財委會因而需耗用更多時間審議，拖延整體撥款建議下所有項目的審批進度。

8. 朱議員認為，如訂立處理整體撥款機制中具爭議性項目的機制，並訂定門檻，容許財委會在若干數目的委員要求下抽出個別項目分開審議，將能有效解決上述問題，令整體撥款內其他項目能盡早通過，使財委會的運作更為暢順。他建議，門檻的具體委員數目可以定為財委會20位委員、半數委員甚或三分之二委員。如財委會能訂立機制，縱使門檻較高亦可以接受。

9. 朱議員進一步指，建制派委員亦曾要求政府於整體撥款建議中抽出個別項目。財委會於2013-2014立法年度審議2014-15年度整體撥款建議時，屬於建制的時任議員劉皇發及田北俊對整體撥款項目包含的數項堆填區擴建計劃表示保留，最終逼使政府把該等項目從2014-15年度整體撥款建議中抽出。

10. 胡志偉議員、陳志全議員、鄭松泰議員、許智峯議員、葉建源議員、梁耀忠議員、譚文豪議員、楊岳橋議員、毛孟靜議員及張超雄議員表示支持朱凱迪議員訂立處理整體撥款建議中具爭議性項目的機制的建議。他們認為，就抽出整體撥款中個別項目訂定門檻，能讓整體撥款建議中無爭議的大多數項目盡快通過，使審議進程不再因個別項目惹起爭議而遭到拖延，財委會運作將更為暢順。他們促請政府當局正面考慮。委員亦要求政府當局與委員會晤，討論抽出個別項目的安排。

11. 譚文豪議員及楊岳橋議員認為，除以委員數目作為門檻外，財委會亦可考慮根據個別項目的預算金額作為門檻，以決定抽出何等項目。

12. 胡志偉議員指出，監察政府的公共財政是《基本法》第73條賦予立法會的權力。

13. 陳志全議員表示認同朱凱迪議員所指，財委會有主動檢討整體撥款機制的權力。

14. 梁志祥議員、周浩鼎議員及蔣麗芸議員表示，審議整體撥款的機制已沿用數十年，應適時作出檢討。財委會確實可以探討應否訂立機制，抽出整體撥款建議中大多數委員反對的項目作分開審議，政府當局亦可循此方向進行檢討。然而，財委會亦需考慮有關改動對現時由政府提出建議供立法會審議的公共財政憲制原則所帶來的影響，故需審慎而為。此外，現時整體撥款建議內包含數千項工程項目，有需要採取有效率的方式處理。周議員、蔣議員及劉國勳議員表示擔憂如訂立讓委員從整體撥款建議中抽出具爭議項目的機制，或會遭到濫用；假若抽出的項目數量過多，將會窒礙財委會審議項目的進程。周議員亦指，財委會實難以釐清“具爭議項目”的定義，不同的委員有各自的解讀，徒令爭議沒完沒了。

15. 陳志全議員、胡志偉議員及張超雄議員表示，委員並不會要求逐項審議整體撥款建議中的數千個項目，令審議進度停滯不前；委員只是希望就少數具爭議性的項目訂立更合適的審議機制。為釋除政府當局及其他委員對濫用機制的疑慮，陳議員建議可考慮就抽出的項目數量設定上限。

16. 蔣麗芸議員表示，非建制派委員可就民生議題尋求與建制派委員合作，例如以聯署方式，逼使政府當局抽起不獲支持的項目。她籲請非建制派委員理性討論整體撥款機制的優劣，切勿盲目反對。

17. 盧偉國議員表示，現時審議整體撥款機制的爭議源於缺乏信任。他籲請委員理解，現時的機制規定政府須把預算達3,000萬元以上的工務工程項目提交至立法會的相關事務委員會、工務小組委員會及財委會審議，是合理的安排。此外，整體撥款建議內不同分目的項目預算上限各有緣由，如財委會普遍支持人人暢道通行計劃，相關分目6101TX的項目預算限額亦訂為較高的7,500萬元。此外，現行審議整體撥款的機制容許政府彈性處理工程的前期研究工作，使政府當局能提供更多資料予立法會了解政府的工程建議，做法務實。蔣麗芸議員表達相類的意見。

18. 梁耀忠議員質疑，若財委會盲目追求審議效率，只會淪為"橡皮圖章"。他認為，制訂處理整體撥款建議中具爭議的項目的機制，正可解決現時政府與立法會及大眾之間缺乏信任的問題。

19. 鄭松泰議員質疑，過往數年，政府當局把具爭議性的大型工程項目化整為零，從而規避財委會的監察。例如，受古洞北新發展區所影響的石仔嶺花園安老院舍重置項目(即第29區特建安老院舍綜合大樓)被分拆在2個不同分目(分目7100CX及3100GX)之下。此外，政府當局亦把具爭議性的小蠔灣發展項目的研究分拆為2個項目："擬議小蠔灣近岸填海的工程可行性研究"及"小蠔灣毗鄰地段發展技術性研究"。他認為財委會需要訂立機制，監察上述行為。許智峯議員及毛孟靜議員亦表達相類意見。

20. 胡志偉議員及許智峯議員質疑，整體撥款建議下各大型工程的前期研究工作透明度甚低，政府當局多不願意公開研究報告的內容，令議員及公眾無法知悉研究的範圍及結果，削弱公眾的知情權。毛孟靜議員亦提出相類質疑，並表示申訴專員公署曾指出，政府當局不應單以商業機密為由，拒絕公開內部文件。朱凱迪議員促請政府當局於往後整體撥款建議的議程文件內，述明各項目的研究報告會否公開，以供委員跟進。

21. 劉國勳議員表示，整體撥款建議內包括不同的地區小型工程及社區重點項目計劃，均已經由當區區議會詳細審議並且通過，但過往曾在財委會會議上遭到反對項目的委員阻撓而無法通過，此舉變相僭越區議會的決定權。盧偉國議員亦表達相類意見。

22. 許智峯議員對劉國勳議員的發言表示質疑。他表示整體撥款建議下有不少地區項目並無提交至區議會審議。陳志全議員指出，現時並無規定限制立法會必須通過區議會支持的項目。

23. 周浩鼎議員表示，受《基本法》所限，區議會的職能為區域諮詢組織，並無審批公共財政建議的實際權力。他認為，與其要求檢討整體撥款機制，朱凱迪議員應要求政府當局進一步下放審批公共財政建議的權力至區議會，惟周議員亦指出，下放權力的建議或會抵觸《基本法》的相關條文。朱凱迪議員回應指，他的建議涵蓋所有包含在整體撥款內不同類型的項目，並無針對與區議會相關工程的考慮。

24. 財經事務及庫務局局長在回應委員的提問及意見時表示——

- (a) 政府理解整體撥款機制需要平衡有效運作及監察的需要，亦不時對機制運作作出檢視。政府備悉委員的意見並會審慎分析有關意見；

- (b) 政府在提交財委會的文件中已就朱凱迪議員分開審議“爭議”項目的建議表達清晰立場。由於“具爭議”的定義因人而異，難以用劃一標準釐訂門檻。此外，不同委員的關注範疇或有所不同，就算不涉及濫用機制的情況，一旦要分開討論“具爭議”的項目，審議整體撥款建議的時間亦會顯着延長及令相關程序不必要地膨漲；
- (c) 根據現行機制，政府向財委會提交整體撥款申請建議前，會先將有關撥款申請建議提交發展事務委員會及其他相關事務委員會作討論，讓政府有充份機會通過正式途徑聆聽及收集議員的意見和關注。因此政府認為無需要特地就整體撥款中具爭議性的項目與委員進行非正式會晤；
- (d) 政府不允許為繞過相關的撥款上限而分拆工程項目，這項原則是清楚的。基本工程儲備基金下的分目各有具體而清楚的涵蓋範圍，因此同一個主體工程計劃下涉及不同性質的前期工序需要按不同的分目支用款項。此外，關乎同一地域的研究工作亦可能需要在不同時間開展，因而出現為同一主體工程計劃開立多於一項前期研究的情況。這是正常而合理的。就鄭松泰議員提述的例子，政府已在參考文件(FCRI(2017-18)13號文件)中的第31至33段回應；
- (e) 整體撥款建議內大部分前期工序的研究報告均可公開，只有少數報告因涉及敏感資料或其他特定情況而不予公開；及

- (f) 有區議會意見認為，現時整體撥款下總目707分目7016CX涉及地區小型工程計劃每個項目的撥款上限(即3,000萬元)過低，往往阻礙區議會推展不同的小型地區改善項目。

收地補償的分目應否設有撥款限額的討論

25. 朱凱迪議員指出，現時立法會有數個切入點，監察及審議政府提出的大型發展計劃。第一個切入點是財委會審批整體撥款建議，讓政府開展前期研究工作及諮詢工作的時候，而第二個切入點則為財委會審批整體撥款建議內收地補償分目撥款的時候。然而，財委會現時對財政司司長就收地補償的分目(即總目701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))的授權皆不設個別項目的預算限額，此安排不但有異於其他基本工程儲備基金轄下的分目，更會容許政府就大型且具爭議性的發展項目(如新界東北發展)，在缺乏立法會及公眾監管的情況下全權進行收地工作，所涉及的金額可能以數百億元計，甚至比整體撥款的核准撥款額更大。此外，政府當局亦可藉着收回相關土地及逼遷居民，製造不可逆轉的事實，逼使立法會支持發展項目。有見及此，財委會應就該等分目訂定個別項目的預算限額，如5億元、10億元或20億元；如收地補償項目的預算超出限額，則需分開提交財委會審議，方為合理的安排，對受收地影響的人士亦較為公平。就此建議，他欣悉法律事務部提出在法律上可行的方向，即探討財委會能否逐一分開議決每一個總目下的整體撥款建議。

26. 朱凱迪議員進一步指出，根據2013年至今的資料，只有1項收地補償項目的預算金額超過20億元。為平衡財委會監察政府公共財政的權利及議事效率，他建議財委會可考慮訂定相關分目下個別項目的預算限額為20億元，而超過20億元的項目則須另外提交至財委會審議。他希望政府當局能正面考慮。

27. 胡志偉議員、鄭松泰議員及張超雄議員表示支持朱議員就收地補償相關的分目訂定個別項目的預算限額的建議，並認為立法會應有充足機會就大型項目的收地工作表達其意見。胡議員擔憂，如不就該等整體撥款分目訂定個別項目的預算限額，政府當局或會"偷步"開展未經立法會審批的大型工程的收地工作，以營造"工程必須展開"的既定且不可逆轉的事實，逼使財委會批准該等項目。他認為，政府當局應釐清，在何等情況下，收地補償該納入大型發展項目的撥款建議內，或納入整體撥款建議的相關分目內。

28. 胡志偉議員亦關注到政府收地發展模式的演變。根據既有做法，政府一向先按照《收回土地條例》(第124章)把收地的範圍刊憲，並循既定機制處理賠償；然而，政府當局近期推出"加強版新市鎮發展模式"，偏離既定的收地程序，亦令立法會無從監察。

29. 梁志祥議員、劉國勳議員及周浩鼎議員認為，現時已有法定程序規範收地補償，需要時更會由法院作出決定，因此相關分目不設個別項目預算限額，能讓政府當局有足夠彈性處理收地工作，做法合理。梁議員亦質疑收地補償的開支是否必須歸屬基本工程儲備基金。盧偉國議員亦表達相類意見，他認為觀乎現時的社會環境，政府當局無視民意，"偷步"進行收地工作以強推大型發展項目的情況並不可能發生。如財委會就收地項目設立預算限額，反而會窒礙收地補償的法定程序。

30. 劉國勳議員表示，理解朱凱迪議員對政府當局收地模式的不滿，但解決問題的方向並非就相關分目訂定個別項目的預算限額，而是檢討處理收地補償的法定機制。劉議員表示，現時收地補償的法定機制未臻完善；舉例而言，根據收地補償法定機制的凍結登記制度，如大型發展計劃歷時多年，在政府開始收地工作前被迫遷離的受影響住戶，將不會獲得補償，對他們不公。他指出，如政府當局的收地補償機制得不到受影響人士的認同，將無法有效進行收地工作及推展工程。

31. 此外，劉議員亦認為，政府當局應就大型發展計劃一次過進行收地工作。鑒於現時政府當局擬分階段進行新界東北新發展區計劃的收地工作，他詢問，若政府當局順應當區村民的意見，就計劃改為一次過收地，需依循的程序為何。

32. 朱凱迪議員表示，他認同劉國勳議員所提出應檢討處理收地補償的法定機制的意見，但檢討與財委會討論是否就相關分目訂定個別項目的預算限額並無關聯。

33. 劉國勳議員詢問，假設財委會修改與收地補償相關的分目的授權，並訂定個別項目的撥款限額(如10億元)，政府當局需額外進行的工作及對受影響人士的影響為何。

34. 朱凱迪議員提述"資料摘要"中第19(b)段指，法律事務部建議財委會考慮是否有必要為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。他希望法律顧問能解釋，這是否意味着就該等分目下的個別項目訂定撥款限額的做法是可行並且具有效力。主席要求政府當局就"資料摘要"中第19(b)段建議提供書面回應。

[會後補註：上述發言全文已於2018年2月28日隨立法會FC165/17-18(01)號文件發給委員。]

35. 財經事務及庫務局局長及地政總署署長回應時表示——

- (a) 收地補償的相關分目不設項目預算上限並不代表政府可任意支用公帑進行收地。事實上，收地補償的機制及計算方式由財委會決定，有爭議時則由法院裁決。由於收地工作的流程複雜，亦會出現各種非常不同的情況，政府需要保留彈性，以不同的方法處理，因此訂定項目預算上限並不合適；

- (b) 現時財委會的授權已就個別分目訂定不同的項目預算上限，規範政府支用公帑；此外，政府亦需嚴格按照既定程序，就大型發展項目諮詢事務委員會、工務小組委員會及財委會，亦需就項目刊憲，不可能繞過立法會的監察，所謂"偷步"進行收地；及
- (c) 地政總署會根據工程項目的負責部門所要求，根據相關法例進行土地徵用及清理的工作。就收地補償的安排，政府需遵從法例的要求，需要時更會經由法院裁決，而特惠補償的安排則需遵照財委會批准的機制處理。整體撥款機制的相關分目只是為有關的收地補償提供財政承擔額。在處理法定補償或計算特惠補償方面，地政總署不存在任何酌情權的運用。

其他關注

36. 蔣麗芸議員關注到，近年工務工程項目經常出現超支，而立法會通常別無選擇，只能批准追加撥款，此情況或會產生立法會容許政府當局予取予攜的不良印象。據她了解，政府當局曾承諾會檢討工務工程項目超支的情況，包括考慮是否引入獨立監察機制，她詢問檢討的進度如何。她亦促請政府當局盡快向發展事務委員會匯報相關事宜。

37. 財經事務及庫務局局長答稱，政府已於2016年於發展局成立項目成本管理辦事處，研究大型工程的預算及成本管理並提出意見，以減少超支的風險，工作效果甚佳。

38. 會議於上午10時31分結束。

立法會秘書處

2018年3月8日