

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)204/01-02號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/BC/13/00

立法會 《行政長官選舉條例草案》委員會

第八次會議紀要

日期：2001年5月22日(星期二)
時間：上午8時30分
地點：立法會大樓會議室A
出席委員：葉國謙議員, JP(主席)
朱幼麟議員
李柱銘議員, SC, JP
李家祥議員, JP
吳亮星議員
吳靄儀議員
張文光議員
許長青議員
陳婉嫻議員
曾鈺成議員, JP
楊孝華議員, JP
楊森議員
劉漢銓議員, JP
劉慧卿議員, JP
司徒華議員
霍震霆議員, SBS, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
石禮謙議員, JP
麥國風議員
梁富華議員, MH, JP
勞永樂議員
劉炳章議員
余若薇議員, SC, JP

缺席委員：黃宏發議員, JP(副主席)
何秀蘭議員
田北俊議員, JP
何鍾泰議員, JP

吳清輝議員
黃宜弘議員
蔡素玉議員
張宇人議員, JP

出席公席人員： 政制事務局副局長
葉文輝先生

政制事務局首席助理局長
何珮玲女士

政制事務局首席助理局長
蘇植良先生

副法律政策專員(憲政事務)
歐禮義先生

副法律草擬專員(雙語草擬及行政)
毛錫強先生

高級助理法律草擬專員
高意潔女士

高級政府律師
彭士印先生

列席秘書： 總主任(2)3
馬朱雪履女士

列席職員： 法律顧問
馬耀添先生

助理法律顧問4
林秉文先生

高級主任(2)3
胡錫謙先生

I. 與政府當局舉行會議

政府當局就2001年5月2日會議上所提事項的進一步回應
[立法會CB(2)1587/00-01(01)號文件]

李柱銘議員表示，政府當局提交的文件中建議的條例草案第4(c)條的修訂版本，較原來的版本更不可接受。把條例草案第4(c)(iii)條修訂為“在任何其他情況下”，將容許中央人民政府無須提出任何理由而把行政長官免職。這會損害香港特別行政區(“香港特區”)根據《基本法》享有的高度自治。

2. 政制事務局副局長回應時表示，條例草案第4(c)條的修訂版本是經考慮委員在以往會議上表達的意見後擬訂的。副法律草擬專員(雙語草擬及行政)補充，條例草案第4(c)(i)條關乎行政長官根據《基本法》第五十二條辭職的情況。條例草案第4(c)(ii)條與根據《基本法》第七十三(九)條將行政長官免職有關；而第4(c)(iii)條則關乎行政長官職位出缺的其他情況。他強調，條例草案第4(c)(iii)條只屬描述性質，並非賦權條文。

3. 李柱銘議員要求政府當局指明《基本法》中哪些條文賦予中央人民政府權力，使其可根據條例草案第4(c)(iii)條將行政長官免職。他表示，《基本法》已訂明將行政長官免職的種種情況。政府當局不應把《基本法》中沒有訂明的其他規定納入條例草案內。政制事務局副局長回應時表示，條例草案第4條並非賦權條文。政府當局在上次會議提交的文件中，已解釋政府當局認為中央人民政府有權撤銷行政長官任命的法律依據[立法會CB(2)1518/00-01(01)號文件]。

4. 李柱銘議員表示，政府當局的文件[立法會CB(2)1518/00-01(01)號文件]所引用的《基本法》條文關乎行政長官的任命而非免職。他詢問《基本法》中有否條文賦予中央人民政府權力，使其可根據條例草案第4(c)(iii)條把行政長官免職。

5. 政制事務局副局長表示，政制事務局局長在以往會議上已解釋，根據普通法的原則，任命權亦包含免職權。此外，應注意的一點是，根據《基本法》第七十三(九)條所作的決定，可以是撤銷對行政長官的任命。

6. 法律顧問指出，《基本法》中沒有明文授權中央人民政府把行政長官免職，故有必要以解釋《基本法》所普遍採用的原則，研究中央人民政府是否具有將行政長官免職的隱含權力。倘若有此隱含權力，便應同時研

究如何行使此項權力。他在上次會議已答應就此問題提供書面法律意見。

7. 張文光議員表示，如將行政長官免職，則應按照《基本法》的規定行事。由於條例草案第4(c)(iii)條的修訂版本把中央人民政府的權力擴展至超越《基本法》所訂的範圍，故該條文會損害《基本法》第十二條所訂的高度自治。他指出，《基本法》第十五條及《基本法》附件一第一段均採用“任命”一詞。該詞不應被解釋為“任命及免職”之意。即使中央人民政府有權將行政長官免職，亦應按照《基本法》的規定行事。經修訂的第4(c)(iii)條(該條文所訂的權力在《基本法》中沒有訂明)會賦予中央人民政府全無限制的權力撤銷對行政長官的任命。

8. 張文光議員表示，雖然《基本法》第十五條及《基本法》附件一第一段採用“任命”一詞，《基本法》第四十八(六)及(七)條卻採用“任免”一詞，顯示“任命”並不同“任免”。因此，任命權應不包含免職權。李柱銘議員、劉慧卿議員及吳靄儀議員持同一觀點。李議員指出，在《基本法》第五十五、五十六、七十三(七)、九十及九十一條中，除“任”字外，還有“免”字。他補充，在他出任香港特區基本法起草委員會委員期間，起草委員會研究如何草擬《基本法》第四十五條時，甚至沒有提起中央人民政府將行政長官免職的權力。

9. 政制事務局副局長強調，條例草案第4條並非賦權條文，該條文並無賦予中央人民政府額外權力，以罷免行政長官。中央人民政府罷免行政長官的權力來自《基本法》。他重申，根據《基本法》第七十三(九)條作出的決定包括撤銷對行政長官的任命。任命權同時包含免職權亦為普通法原則。

10. 楊森議員批評，條例草案第4(c)(iii)條的修訂版本，較原來的版本更不可接受，因為該條文會容許中央人民政府在任何情況下將行政長官免職，無須提出任何理由。他詢問，由於《基本法》為憲制文件，在詮釋《基本法》時引用普通法原則是否恰當的做法。

11. 政制事務局副局長重申，條例草案第4條並非賦權條文。副法律政策專員(憲政事務)補充，條例草案第4條及條例草案的詮釋和運作方式應與《基本法》相符。

12. 法律顧問表示，《基本法》為憲制性的法律文件。《行政長官選舉條例草案》如獲通過，將會是香港特區的憲制法例。在解釋只列出大原則的《基本法》時，

法院或會參考香港特區的法例。因此，條例草案第4(c)(iii)條的草擬工作應審慎進行。

13. 劉慧卿議員認為，條例草案第4條應只收納《基本法》所載的條文。因此，條例草案第4(c)(iii)條應予刪除。她請法律顧問就中央人民政府有否權力將行政長官免職的問題發表意見。

14. 法律顧問表示，其初步意見認為中央人民政府似乎有權將行政長官免職。不過，此一權力應根據《基本法》的規定行使。如以普通法原則解釋本身為一般條文的第4(c)(iii)條，則可察覺第4(c)(iii)條下的權力並非全無限制，而是須受到條例草案前部分所載較具體的條文所約束。然而，由於條文本屬憲制性質，此問題須作進一步研究。

15. 吳靄儀議員表示，雖然條例草案第4(c)(i)及(ii)條對《基本法》的具體條文有所提述，第4(c)(iii)條卻沒有提及《基本法》的任何條文，令人以為第4(c)(iii)條指《基本法》所列情況以外的任何情況。她認為，如有任何其他情況，便應具體將之列出。她補充，《基本法》為憲制文件，而當中一項基本原則是香港特區享有高度自治。在這項原則下，中央人民政府未必會在《基本法》第五十二及七十三(九)條所載情況以外的情況下將行政長官免職。條例草案第4(c)(iii)條與此項原則並不一致。她補充，如中央人民政府將行政長官免職的權力超越《基本法》所訂範圍，即使沒有條例草案第4(c)(iii)條，此項權力的行使亦不應受到影響。然而，若把條例草案第4(c)(iii)條刪除，中央人民政府如要將行政長官免職，便必須作出解釋。

16. 司徒華議員表示，通過條例草案第4(c)(iii)條相等於接受“任命”等同“任免”的觀點，亦相等於接受《基本法》第十五條授權中央人民政府將任何主要官員免職的觀點。他提到《基本法》第四十八(五)條時指出，如“任命”包含“任命”和“免職”，主要官員的任命和免職便不會在該條文中分開處理。

17. 梁富華議員詢問—

- (a) 可否視條例草案為憲制法例；
- (b) 可否就中央人民政府決定罷免現任行政長官一事在香港法院提出申訴；及

- (c) 可否把條例草案第4(c)(iii)條修訂為“根據《基本法》在任何情況下”？

18. 政制事務局副局長回應時表示，條例草案是按照《基本法》附件一制訂的，該附件訂明由香港特區根據民主、開放的原則制定選舉法加以規定。至於申訴的問題，副法律政策專員(憲政事務)表示，行政長官在法律上可向法院尋求作出有關其權利和身份的聲明。然而，法院對中央人民政府的行為並無管轄權。

19. 法律顧問表示，研究條例草案是否憲制法例，對條例草案第4(c)條的草擬工作或有幫助。至於申訴的問題，他建議政府當局提供其所持意見的法律依據。政制事務局副局長答應提供書面回應。

政府當局

20. 吳靄儀議員提到副法律政策專員(憲政事務)指法院無權管轄中央人民政府行為的說法時表示，法院對中央人民政府在香港特區的任何行為的效果有管轄權。她補充，在解釋中央人民政府是否有權在《基本法》第五十二及七十三(九)條範圍以外將行政長官免職時，有兩項原則或會有幫助。其一是法律文件如有任何含糊之處，應解釋為不利於授權人。如當中並無提及“免職”，便應嚴格解釋為除非在法律文件所述明的情況下，否則不得將行政長官免職。另一原則是在解釋憲制文件時，應根據文件的目的是作出盡量廣闊的詮釋。《基本法》是一份把若干權力和自治權授予香港特區的法律文件。如把中央人民政府的權力解釋為中央人民政府有權隨意地以《基本法》未有載明的理由把行政長官免職，將損害香港特區的自治。因此，可以得出的結論是，除非在訂明的情況下，否則當採用“任命”一詞時，不應假定該詞涉及免職權。

21. 吳亮星議員表示，如把《基本法》第四十五條與《基本法》第七十三(九)條一併閱讀，可察覺《基本法》第四十五條關乎行政長官的選舉和任命，而《基本法》第七十三(九)條則關乎通過彈劾案及報請中央人民政府決定。他建議政府當局考慮把條例草案第4條中的“將行政長官免職”修訂為“撤銷對行政長官的任命”。

22. 政制事務局副局長提到政府當局文件中的第六條問題。他答稱，條例草案第4(c)條原來採用“撤銷”一詞，而部分委員曾建議以其他用語取代“撤銷”。經研究《基本法》的條文後，政府當局建議以“免職”取代條例草案第4(c)條的“撤銷”，使其與《基本法》的用語一致，例如《基本法》第四十八(五)條、第四十八(六)條、第七十三(七)條、第八十九條及第九十條。

23. 曾鈺成議員表示，他並不認為條例草案第4條是賦權條文，目的在於授權中央人民政府在任何情況下將行政長官免職。然而，他認為條例草案第4(c)(iii)條並無必要，故應予刪除。他表示，如在草擬《基本法》的過程中認為有需要賦予中央人民政府在其認為恰當的情況下將行政長官免職的權力，《基本法》中應加入了有此效果的明確條文。

24. 劉慧卿議員表示，即使刪除條例草案第4(c)(iii)條，政府當局仍有必要解釋中央人民政府是否有權在《基本法》未有列明的情況下將行政長官免職。

政府當局

25. 政制事務局副局長答應考慮委員所表達的意見及提供書面回應。

政府當局就2001年5月15日會議上所提問題的回應
[立法會CB(2)1613/00-01(01)號文件]

26. 應主席所請，政制事務局副局長向委員簡述政府當局就2001年5月15日會議上所提問題的回應。

27. 李柱銘議員憶述，中英兩國政府對英國國民(海外)護照持有人的地位有不同意見。中國政府認為英國國民(海外)護照只屬旅行證件而非護照。他詢問，政府當局的文件指“英國國民(海外)護照持有人必須效忠英女王，並且不得觸犯有關叛國罪的法律”此一說法的來源為何。他認為必須澄清這是否純屬英國政府的意見，抑或中國政府亦持相同看法，此點相當重要。

28. 副法律政策專員(憲政事務)答稱，中英聯合聲明(“聯合聲明”)已處理前英國屬土公民護照持有人的身份問題。中國政府的決定是容許以前為英國屬土公民的中國公民使用由英國發出的旅行證件，到其他國家或地區旅遊。英國政府認為英國國民(海外)護照持有人為英聯邦公民，並須效忠英女王。英國國民(海外)護照持有人可在第三國家享有英國領使服務。有關叛國罪的評論來自前香港大學教授史維理(Peter Wesley-Smith)著寫名為《香港憲法和行政法》(Constitutional and Administrative Law in Hong Kong)一書第331至332頁。

29. 李柱銘議員表示，中央人民政府只視英國國民(海外)護照為旅行證件。政府當局所引述的純屬英方意見，並不反映中央人民政府的看法。

30. 政制事務局副局長表示，根據香港特區籌備委員會(“籌委會”)在1996年10月5日第五次會議上所作的決定，第一任行政長官必須放棄外國護照，包括英國屬土公民護照和英國國民(海外)護照。副法律政策專員(憲政事務)補充，根據中華人民共和國國籍法，所有香港中國同胞，不論其是否持有英國屬土公民護照，都是中國公民。然而，中華人民共和國政府主管部門自1997年7月1日起，允許原被稱為英國屬土公民的香港中國公民使用由英國政府簽發的旅行證件到其他國家和地區旅遊。

31. 李柱銘議員表示，中英兩國政府對英國國民(海外)護照持不同意見。中國政府認為該護照只是旅行證件，而且不承認任何賦予該護照持有人的身分或權利。他批評說籌委會就英國國民(海外)護照所作的決定既無必要亦不公平，因為該決定與中國政府先前表達的意見並不相符。

32. 主席要求政府當局提供在會議上曾引述各有關文件的摘錄。

政府當局

(會後備註：政府當局提供的文件摘錄已於2001年5月23日隨立法會CB(2)1618/00-01號文件送交議員參閱。)

33. 吳靄儀議員表示，中英兩國政府均認為英國國民(海外)護照持有人沒有英國居留權。根據中國法律，英國國民(海外)護照持有人在香港特區不可享有任何英國領使保護。任何中國公民均不得觸犯中華人民共和國有關叛國罪的法律。因此，可以得出的結論是持有英國國民(海外)護照並無違反《基本法》第四十四條所訂的客觀準則。她表示，現已解散的籌委會只涉足決定香港特區第一任行政長官的選舉方法。因此，政制事務局副局長引述的文件與條例草案無關。她補充，行政長官不得為英國國民(海外)護照持有人的規定可能違憲。

34. 政制事務局副局長回應時表示，當局引述籌委會就第一任行政長官所作的決定，只供議員作參考之用。正如政府當局文件所解釋，根據《基本法》第一百零四條，行政長官必須宣誓效忠香港特區。根據《基本法》第四十三條，行政長官是香港特區的首長，並代表香港特區。根據《基本法》第四十八(九)條，行政長官代表香港特區政府處理對外事務。若行政長官效忠另一個海外國家或履行對有關國家的義務，將與他作為香港特區代表的身分不符。因此，對英國國民(海外)護照持有人訂立有關規限是合理的。

35. 司徒華議員表示，英國國民(海外)護照持有人沒有英國居留權。因此，持有英國國民(海外)護照並無違反《基本法》第四十四條訂明行政長官不得有外國居留權的規定。他認為有關行政長官所持旅行證件的規定，應修訂為針對行政長官在外國有否居留權的規定。

36. 政制事務局副局長答稱，條例草案第13條關乎候選人不得在任何外國國家有居留權的規定，而條例草案第14(e)條則關乎候選人所持有的旅行證件。外國護照持有人須效忠外國。這會與行政長官作為香港特區代表的身份不符。

37. 吳靄儀議員表示，旅行證件有別於護照，前者對持有人的國籍並無影響。她補充，持有外國護照與效忠香港特區並無衝突。英國國民(海外)護照持有人不應被禁止獲提名。

38. 政制事務局副局長回應時表示，如把《基本法》第四十三、四十八(九)及一百零四條一併閱讀，便可察覺到有充分理據支持對持有英國國民(海外)護照的人士施加限制。

39. 陳婉嫻議員表示，政府當局應向公眾清楚解釋中英兩國政府對英國國民(海外)護照持有人身份的不同意見。

40. 政制事務局副局長表示，《基本法》就各類人士的國籍有不同的規定。根據《基本法》第六十七條，非中國籍或有外國居留權的立法會議員所佔比例，不得超過全體議員的20%。由於行政長官代表香港特區，對他的規定亦較為嚴格，故行政長官持有外國簽發的護照或類似文件並不恰當。就此方面，法律顧問請委員注意《基本法》第六十七條主要關乎外國居留權，而非持有外國護照。

41. 楊森議員表示，雖然《基本法》第四十四條只規定行政長官必須為沒有外國居留權的香港特區永久性居民，政府當局卻對候選人持有的旅行證件施加了額外規定。他補充，中國政府一向認為英國國民(海外)護照只是旅行證件而非護照。

42. 曾鈺成議員告知委員，他曾出席籌委會在1996年10月5日的會議。他憶述籌委會並無討論政府當局提及的效忠問題。他察覺到《基本法》第一百零四條並沒有就效忠問題在行政長官與其他類別人士之間作出區分。儘管中央人民政府表明英國屬土公民護照持有人不會在

香港特區及中華人民共和國其他地方享有英國領使保護，英國政府曾表示，英國屬土公民護照持有人在第三國家享有英國領使服務及保護。鑒於英國屬土公民護照持有人在第三國家會被視為英國公民，而行政長官又必須代表香港特區，籌委會所得結論是候選人應放棄其英國國民(海外)護照。

43. 政制事務局副局長同意曾鈺成議員的意見。他強調，條例草案內的條文完全符合《基本法》的規定。

44. 張文光議員表示，問題的癥結在於中英兩國政府對英國屬土公民護照的立場。有關的立場載於中英兩國政府因應聯合聲明的簽訂而交換的備忘錄。根據英方的備忘錄，在1997年6月30日前為英國屬土公民者，從1997年7月1日起不再是英國屬土公民，故根本不涉及效忠或叛國罪的問題。根據中方的備忘錄，所有香港中國公民，不論其是否持有英國屬土公民護照，都是中國公民。張議員表示，英國屬土公民護照持有人如符合《基本法》第四十四條的規定，應符合獲提名的資格。因此，政府當局提出英國國民(海外)護照持有人應被取消獲提名資格的建議，與中英雙方的備忘錄並不相符。

45. 政制事務局副局長重申，有關英國國民(海外)護照的規定有充分理據支持，並且符合《基本法》。

46. 吳亮星議員表示，如有例子證明某國家所簽發的旅行證件之持有人雖然不享有該國的居留權，但其後該國卻提出立法修訂賦予持有人有關權利，則政府當局的建議或有支持理據。

47. 劉慧卿議員表示，英國國民(海外)護照是基於歷史原因而簽發的。她認為條例草案不應施加一些在《基本法》中沒有訂明的規定。她要求政府當局重新考慮其建議。

政府當局

(會後補註：政府當局就委員所提事項提交的回覆已於2001年5月26日隨立法會CB(2)1647/00-01號文件發出。)

II. 下次會議日期

48. 主席提醒委員下次會議將於2001年5月29日上午8時30分舉行。

經辦人／部門

49. 委員同意在2001年5月31日上午8時30分加開一次會議。

50. 會議於上午10時50分結束。

立法會秘書處
2001年10月30日