

政府就條例草案委員會委員
在 2001 年 6 月 19 日
對《行政長官選舉條例草案》所提問題的回應
(提交 2001 年 6 月 26 日的條例草案委員會會議)

條例草案第 4 條

問題 1： 請政府說明—

- (a) 中央人民政府可根據《基本法》那些條文及在何種情況下罷免行政長官；及
- (b) 歐禮義先生在會上表示除《基本法》第五十二及七十三（九）條以外，中央人民政府可根據《基本法》第二、十二、十五、四十三、四十五及四十七條罷免行政長官的原因。

答覆 1： 政府先前已向委員會提交文件(CB(2)1518/00-01(01)號文件、CB(2)1647/00-01(01)號文件及 CB(2)1782/00/-01(01)號文件)，解釋中央人民政府罷免行政長官的權力的法律依據。中央人民政府罷免行政長官的權力來自《基本法》。解釋《基本法》時，須採用考慮立法目的的方法(吳嘉玲(未成年人)及另一人訴入境事務處處長)。根據《基本法》第二條，香港特別行政區獲授權實行高度自治，享有行政管理權、立法權及獨立的司法權。《基本法》第十二條又規定，香港特別行政區享有高度自治權，並直轄於中央人民政府。

現時存在爭論的，是《基本法》第四十五條中“由中央人民政府任命”詞句的解釋問題。該條應與《基本法》第十五條一併理解。《基本法》第十五條為 —

“中央人民政府依照本法第四章的規定任命香港特別行政區行政長官和行政機關的主要官員。”

第十五條所提及的是行政長官及主要官員的任命，但卻沒有提及罷免的問題。不過，第四十八(五)條則賦予行政長官職權，使他可提名及報請任命主要官員，並可建議免除他們的職務。由此可見，第十五條所指的“任命”包含了罷免的權力。此外，《基本法》第七十三(九)條所訂定的彈劾機制亦支持以上的觀點。根據《基本法》第五十二條，在指定的情況下行政長官必須辭職。倘若行政長官拒絕辭職，最終所需採取的行動會是透過《基本法》第七十三(九)條所載的彈劾程序進行。立法會一旦通過彈劾案，便可“報請中央人民政府”決定。而這必然有的含意是中央人民政府可罷免行政長官。中央人民政府必須就行政長官的去留作出一個明確的決定。

罷免行政長官的權力並不只局限於《基本法》第五十二條或第七十三(九)條所指的情況。中央人民政府任命行政長官作為特別行政區的首長，是符合行政長官對中央人民政府負責的原則，更是主權的體現。作出任命與否是一個實質性的決定。罷免行政長官的權力亦非全無限制，而是與任命的權力相稱，並且是受多項約束的，例如憲法、法律和慣例等。《基本法》是全國性的法律，適用於中央人民政府，而源自《基本法》的權力，必須在顧及《基本法》條文的情況下行使。

《基本法》中並無單一條條文載有明文賦權罷免行政長官的條文。此權力是由多條條文的必然含意所產生。而政府的法律意見認為除《基本法》第五十二條及第七十三(九)條以外，《基本法》第二、十二、十五、四十三及四十七條亦與中央人民政府罷免行政長官的權力有關，正是基於上述的見解而作出的。

立法會法律顧問亦與政府持相同看法。在立法會法律顧問就此事發表的書面意見(附於 CB(2)1698/00-01 號文件的 LS102/00-01 號文件)中，他所作的結論是 —

“根據香港特區奉行“一國兩制”及實踐“高度自治”的基本原則，以及假定中央人民政府只應在極少情況下，合理地行使不作出任命的權力，似乎中央人民政府享有隱含的權

力，在有限情況下撤銷對行政長官的任命，而該等情況包括《基本法》第五十二條及第七十三(九)條所訂明的情況，以及該等不為《基本法》第五十二條及第七十三(九)條所涵蓋的情況，而在此等情況下有必要撤銷對行政長官的任命，以達到一些不抵觸《基本法》的目的，包括保持“香港的穩定和行政效率”此目的。”

香港律師會在其向草案委員會提出的書面意見 (CB(2)1786/00-01(02)號文件) 中，亦同意政府的看法，並提出以下意見—

- (a) “我們可從中華人民共和國的憲法條文推定一點，就是有權任命某官員的人或機構，會同時享有罷免該官員的權力。本會有合理理由相信全國人民代表大會在制定《基本法》時，應不會有違背這個原則之意。此外，《澳門特別行政區基本法》一方面訂明澳門享有高度自治，另一方面亦明確承認中央人民政府有權罷免澳門的行政長官（第十五條）”；及
- (b) “《基本法》第七十三（九）條清楚訂明，透過提出彈劾案而將行政長官免職的過程“最後”需有中央人民政府的參與。因此，中央人民政府顯然有權將行政長官免職”。

政府在 CB(2)1647/00-01(01)號文件中列舉了一些例子，說明在某些情況下會產生罷免行政長官的問題，而這些情況並不在《基本法》第五十二條及第七十三(九)條所涵蓋的範圍內。例如，行政長官身體或精神狀況令他不能履行其職務，而有關狀況亦令他無法辭職。另一個例子是行政長官失蹤，下落不明。儘管建議的草案第 4(c)(i)至(iv)條可涵蓋政府所列舉的例子，但仍有其他情況是不在該等條文的範圍內的。

就如立法會法律顧問所舉的例子，倘若行政長官在香港境外有嚴重違法行為，又或他作出了引起公憤的失德行為，他可被視為不適宜擔任香港特區的首長及代表香港特區。立法會法律顧問認為在此種情況下，中央人民政府可以以行政長官

不適宜擔任香港特區的首長及代表香港特區(《基本法》第四十三條第一款)為理由，或以行政長官並非廉潔奉公(《基本法》第四十七條)為理由而罷免行政長官。

由於無法預測將來可能出現的每一種情況，故條例必須能夠適用於任何情況，使選出新的行政長官的選舉得以進行。有鑑於此，我們建議加入一項涵蓋任何其他情況的條文(草案第 4(c)(v)條)。

政制事務局

2001 年 6 月 23 日