

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)442/00-01號文件

檔 號：CB1/R/3

2001年1月12日
內務委員會會議文件

議事規則委員會

關於事務委員會及法案委員會
審議立法及財務建議的工作機制的
諮詢文件

目的

本文件旨在邀請議員就議事規則委員會(下稱“委員會”)對事務委員會及法案委員會審議立法及財務建議的工作機制所作建議提出意見。

背景

2. 內務委員會在2000年10月13日的會議上，曾討論吳靄儀議員就事務委員會及法案委員會審議立法及財務建議的工作機制提出的建議(附錄I)。內務委員會其後在2000年10月27日的會議上察悉，政務司司長亦希望研究一些途徑，以改善政府當局與立法會的溝通，包括把有關建議的各個方案提交立法會議員商議，然後才作最後定案。內務委員會決定將此事交由委員會詳加研究。

3. 在探討此事的過程中，委員會曾研究香港立法機關審議立法及財務建議的現行安排，並參考過海外國家包括英國、澳洲、加拿大及美國的立法機關在此方面的做法。對有關安排和做法的分析載於附錄II。委員會亦邀請了各個事務委員會的正副主席(以下統稱“事務委員會主席”)及政府當局的代表，對現行工作機制及吳靄儀議員的建議提出意見。

吳靄儀議員的建議

4. 簡要而言，吳靄儀議員建議：

(a) 政府當局應定期更新立法議程；

- (b) 政府當局應盡早邀請立法機關就重大的立法及財務建議提出意見，最好能夠在制訂該等建議時徵詢議員意見，而議員亦應有足夠時間在會議上進行詳細討論；
- (c) 委員會成員應包括各政黨的代表，以便政府當局在有關建議作最後定案前，可考慮各政黨就該等建議提出的不同意見；及
- (d) 法案委員會作出的決定在某程度上應對議員有一些約束力，而對法案提出的任何修正案，應由有關的法案委員會充分討論。

對吳靄儀議員所提建議的回應

5. 曾向委員會提出意見的事務委員會主席一致同意有必要改善現行機制。他們認為吳靄儀議員為改善諮詢過程而提出的建議原意很好，但亦發覺吳議員所建議的具體措施，其中一些可能會造成實際困難。各事務委員會主席及政府當局的意見載述於下文第6至15段。

更新立法議程

6. 各事務委員會主席及委員會委員均贊成，在立法會會期開始時提交立法會的立法議程應定期予以更新。他們認為訂定一個較切合實際的時間表，可讓有關的事務委員會更清楚知道擬議法案大概會在何時提交立法會，從而有助編定事務委員會會議的議程項目。為使有關的事務委員會更清楚知道擬議法案大概會在何時提交立法會，立法議程應訂明預期提交法案的時間。

7. 政府當局亦明白定期向立法會提供立法議程最新資料的好處，並答允考慮定期發出立法議程的最新資料。不過，當局已承諾在對目前擬備各項擬議法案的進度進行內部檢討後，於2001年3月左右向立法會提交最新的立法議程。至於預期把有關法案提交立法會的詳細時間安排，政府當局答應考慮提供有關資料，但強調至多只能是一項估計，因為擬議法案在提交立法會前要經過多項程序，包括須經由行政會議批准。

諮詢時間

8. 各事務委員會主席及政府當局均同意，政府當局在切實可行範圍內盡早就重大的立法及財務建議諮詢有關的事務委員會，是更有意義的做法。政府當局承諾會在可行情況下，把立法建議提交有關的事務委員會進行諮詢，然後才着手草擬法案。如此安排可讓議員與政府當局有機會更有效地交換意見，從而有助雙方在有關建議正式提交立法會前，至少就該等建議的原則達成共識。

9. 至於進行諮詢的最適當時間，吳靄儀議員提議把諮詢時間定於有關建議正式提交立法會3至6個月之前。政府當局預計，大部分立法建議會在正式提交立法會3個月前呈交有關的事務委員會。委員會注意到，除非有較具體的立法議程，否則個別事務委員會難以監察政府提交建議以進行諮詢的情況。

在事務委員會會議上討論立法及財務建議

10. 各事務委員會主席贊同吳靄儀議員的看法，認為在某項立法建議提交事務委員會時，應預留足夠時間討論該項建議。但部分事務委員會主席關注到，鑒於事務委員會會議通常要討論眾多事項，未必可以在事務委員會例會上預留足夠時間，對每項重大立法及財務建議詳加討論。在此方面，各事務委員會主席察悉，若每次會議安排較少討論項目，便可撥出更多時間進行該等討論。然而，若採取此項安排，事務委員會可能要舉行更多會議，才能處理眾多待議事項。若要在事務委員會會議上充分討論所有重大的立法及財務建議，便須為此舉行更多特別會議。在此情況下，事務委員會委員未必能夠出席所有特別會議，以致出現未有足夠法定人數舉行會議的問題。

11. 不過，事務委員會主席均同意，政府當局必須確保載述立法及財務建議的文件能盡早提交有關的事務委員會。當局在事務委員會舉行會議前及早提供有關文件，無論該等文件是在制訂建議還是草擬法案的階段提供，均有助事務委員會委員在事務委員會會議舉行前，與有關人士展開初步的磋商。在此方面，政府當局答應會竭盡所能，在有關文件備妥後即將之送交議員參閱。

各政治黨派參與委員會工作

12. 各事務委員會主席同意，事務委員會及法案委員會的成員盡量包括各政黨的代表有其好處。但由於立法會議員數目不多，加上有大量議會事務需要處理，較小的政治黨派或不屬任何政治黨派的議員實難參與所有事務委員會及法案委員會的工作。

加強法案委員會的工作成效

13. 各事務委員會主席認為，政府當局經諮詢有關事務委員會後如其立場有所改變，應在立法會參考資料摘要中說明。若當局能在立法會參考資料摘要中重點指出其立場與議員普遍的觀點有何不同，對議員亦會有幫助。在此方面，政府當局請委員會注意，立法會參考資料摘要一向載有關於諮詢有關事務委員會的資料。政府當局答允考慮在立法會參考資料摘要中提供更多詳細資料，以便議員了解原建議與最終建議的分別。

14. 吳靄儀議員察覺到，在某些情況下，曾在事務委員會會議上研究的事宜，其後會在法案委員會會議上再作討論。各事務委員會主席亦察覺到此現象。但他們認為此乃在所難免，因為事務委員會與法案委員會的成員組合並不相同，而且在事務委員會會議上提出的意

見，對議員亦無任何約束力。對於吳議員建議個別議員如關注某項立法或財務建議，應參與事務委員會就該建議進行的討論，以便政府當局能大致了解他們關注的問題和個人所持的立場，大部分事務委員會主席認為事務委員會委員難以在如此早的階段表明立場。各政黨亦須先行了解公眾意見，才能定出本身的立場。然而，為改善現行機制，在政府當局就有關建議作最後決定前，事務委員會委員可對該等建議提出意見，供政府當局考慮。此外，法案委員會委員可參考委員會秘書所提供立法會及有關事務委員會過往討論有關事項的紀錄。

15. 關於法案的委員會審議階段修正案，各事務委員會主席原則上贊成擬議修正案在全體委員會會議上動議前，應先提交有關的法案委員會討論；但他們不贊成規定在委員會審議階段不得提出未經有關法案委員會審議的修正案。各事務委員會主席察悉，吳靄儀議員建議規定議員須就其未有事先在有關法案委員會提出擬修正案的事宜，向立法會作出解釋，是為了防止議員提出先前未經法案委員會研究的修正案。他們認為，由於所有議員均有權動議委員會審議階段修正案，因此，即使有關的法案委員會已完成法案的審議工作，亦應容許議員提出該等修正案。考慮到沒有參加某法案委員會的議員，尤其是那些不屬任何政治黨派的議員，在該法案委員會向內務委員會提交報告前未必知悉有關法案所造成的影響，故此不宜對議員動議委員會審議階段修正案施加過多限制。

委員會的意見及建議

16. 委員會察覺到，儘管過去多年來已作出努力，以期在重大立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會之前，加強政府當局與立法會就有關建議所作的溝通，但諮詢的程度仍十分有限。大部分建議均在一個頗後的階段，亦即在已有最後定案並獲行政會議批准後，才提交立法會審議。在此情況下，把建議呈交有關的事務委員會是形式上的程序，多於是為了作有意義的意見交流。因此，委員會歡迎吳靄儀議員就如何改善現行機制提出的建議。雖然委員會不贊同吳議員所提建議中的某些細節，但委員認為其建議將可加強政府當局與立法機關在處理立法及財務建議方面的溝通和合作。

17. 委員會發覺各事務委員會主席及政府當局均贊同一個大方向，就是當局與議員應盡早就重大建議尤其是立法建議展開溝通，即在議員仍可對擬議事項提出建議時，雙方便應展開溝通。議員曾要求政府當局讓他們有機會在行政會議就有關事宜作出決定前，對所有可供考慮的方案提出意見。委員會歡迎政府當局對議員此項要求所作出的積極回應。雖然在事務委員會內提出的意見不一定代表有關議員所屬政治黨派的立場，但及早進行諮詢，可讓政府當局考慮各有關方面的意見，然後才把建議草擬成法案。

18. 委員會亦察悉，吳靄儀議員建議的事項之一，是盡量減少有關事務委員會及法案委員會重複討論的情況。但由於立法會議員數目不多，而不屬任何政治黨派的議員又佔頗大比例，因此實際上難以確保所有法案委員會的成員均包括各政治黨派的代表，亦很難在有關的事務委員會轄下成立法案委員會研究法案。

19. 經考慮各事務委員會主席及政府當局的意見後，委員會作出以下建議，並請立法會全體議員就該等建議提出意見：

(a) 更新及監察立法議程

要求政府當局定期向立法會提供立法議程的最新資料，列明預期提交有關法案的時間。立法議程包括的擬議法案會按情況列入各有關事務委員會的待議事項一覽表內。有關的事務委員會其後會監察擬議法案的最新情況，並會就諮詢時間與相應的政策局聯絡。

(b) 盡早就重大的立法及財務建議諮詢有關事務委員會

要求政府當局在切實可行範圍內，盡早就重大的立法及財務建議諮詢有關的事務委員會，並在事務委員會舉行會議前預早提供有關文件。政府當局經諮詢有關事務委員會後如其立場有所改變，應在立法會參考資料摘要中說明，以及解釋其立場與議員普遍的觀點有何不同。

(c) 在事務委員會會議上討論重大的立法及財務建議

在某項重大的立法或財務建議提交事務委員會研究時，有關事務委員會應在切實可行範圍內，盡量預留足夠時間討論該項建議。

(d) 加強法案委員會的工作成效

為了讓議員與政府當局有足夠時間研究法案的委員會審議階段修正案，以及就該等修正案交換意見，對法案提出的任何委員會審議階段修正案最好能夠提交有關的法案委員會討論。

徵詢意見

20. 本諮詢文件將提交2001年1月12日的內務委員會會議。謹請全體議員在**2001年1月19日(星期五)或該日前**，就有關事宜及上文第19段所載各項建議提出意見。

21. 如對本諮詢文件有任何查詢，請與下述人士聯絡：

助理秘書長1 吳文華女士（電話：2869 9220）；或
總主任(1)5 陳美卿小姐（電話：2869 9244）。

立法會秘書處
議會事務部1
2001年1月9日

關於立法會事務委員會及法案審議委員會的幾點建議

吳靄儀

目標：

- (1) 加強立法會監管政府政策及審議法案的工作。
- (2) 改善行政、立法機關的工作關係。

建議：

- (1) 加強事務委員會在監管施政方針所擔當的角色。使之成為有利行政立法機關就立法和財務建議交換意見的媒介。

措施：(a) 事務委員會應為每事項預留足夠時間，讓委員有充分討論的機會。

(b) 討論的形式應是雙向，而非單由委員發問，應預留時間，讓委員就已聽取的意見作出討論及提出立場。

(c) 如可能或需要的話，委員會秘書須就事務委員會特別關注的事宜提供背景資料，以便委員會在政府文件以外，更清楚須關注的地方。

(d) 事務委員會在就某公眾關注事宜進行諮詢和研究後，應向大會提交報告。如有需要，應由事務委員會提出動議辯論。

(e) 各政黨、派、線盡量分派議員參加各個事務委員會及主要法案審議委員會，使事務委員會及主要法案委員會有更全面的代表性。

- (2) 涉及改變政策或推行新政策的法案，事務委員會須有機會及有足夠時間作實質討論。

措施：(a) 要求政府每年在施政報告期間提交立法時間表，並每月更新。所有立法建議應在提交大會的3個月至6個月前向事務委員會提呈有關資料，以作諮詢。

(b) 各政黨、派、線，須在討論中表示立場。

- (c) 事務委員會的意見應包括在各政策局提交行政會議的文件中，為確保這個程序切實執行，有關文件須增設「立法會事務委員會諮詢」(“Consultation with LegCo Panel”)一項，簡報在事務委員會討論的日期及所得到的支持。此資料亦應列於立法會參考資料摘要內。
- (d) 行政當局如採取的立場與立法會的整體意見有異，或有異於先前提交事務委員會的諮詢文件時，交法案審議委員會的時候，須附說明文件，文件須就有出入之處一一指明及解釋。
- (e) 如法案所涉及的政策已獲得事務委員會的支持，除非情況已有改變，法案審議委員應原則上支持，不須重新討論，而只須就如何實施該政策、並就透過法案實施的政策及草擬問題，提出及討論需要作出的修訂。
- (f) 議員或政府官員擬在立法會全體委員會階段提出修訂案，原則上應事先在法案審議委員會提出討論。未經事先討論而提出修訂，有必要解釋未能事先提出的理由。

二零零零年十月十一日

對香港立法機關轄下事務委員會及法案委員會
審議立法及財務建議的現行安排
和海外立法機關此方面做法
所作的分析

香港

現時，政府當局一般會在有關法案提交立法會之前，或在財務建議安排列入財務委員會或其轄下小組委員會的會議議程時，把重大的立法或財務建議提交有關的事務委員會進行諮詢。經立法會議員屢次呼籲後，上述安排現已成為一項慣例。實行有關安排，用意是讓政府當局就重大的立法及財務建議作最後定案之前，能了解議員對該等建議的普遍看法。

2. 過往經驗顯示，若政策局在制訂建議的階段將建議提交有關的事務委員會，在該等建議作最後定案時，有關官員會較樂意接納議員的意見。然而，若某項建議的制訂工作已接近完成階段，又或有關法案已可提交立法會，政府當局便會較為不願意聽取議員的意見。在此情況下實難令議員積極提出意見，因為他們的意見在此階段已不能納入有關建議內。該等建議尤其是法案其後要由有關的委員會進行詳細審議。因此，法案委員會須用很多時間來研究法案的政策事宜，而且往往更要研究法案的基本原則，是相當常見的情況。

3. 由於事務委員會與法案委員會的成員組合不同，曾在事務委員會會議上研究的事宜，其後可能要在法案委員會會議上再作討論。鑒於法案委員會作出的決定對議員並無約束力，任何議員無論有否參與某法案委員會的工作，均可能對法案提出委員會審議階段修正案，甚至在該法案委員會已完成審議工作之後才提出。

海外立法機關的做法

4. 在普通法適用地區，立法機關的普遍做法是在法案進行二讀後，亦即在議院支持法案的原則時，把法案交付委員會詳加審議。有關委員會主要負責逐一審議法案各項條文，而較少討論法案的一般原則和優劣。大部分法案均由政府提交，而政府是由在立法機關內佔多數席位的政黨組成。參與委員會工作對個別議員來說也是一種特權和光榮，該等議員主要為後座議員，希望爭取機會證明本身的議事能力。

5. 若干海外立法機關目前正在進行議會程序現代化的工作。**英國**下議院及**加拿大**眾議院提出了一些措施或訂立了若干程序，以便議員在立法建議正式提交下議院或眾議院前，又或在法案進行二讀前，就有關建議或法案進行更詳細的討論。例如，**英國**下議院的議會程序

現代化專責委員會在1997年7月建議，下議院應把立法建議交付某一部門專責委員會或為處理立法前審議工作而委任的專責委員會，以便對立法建議正式進行研究。16個部門專責委員會的主要職能，是研究有關政府部門及相關公共機構的開支、行政及政策事宜。到2000年3月為止，有4項法案的擬稿經由有關的部門專責委員會研究。上述做法與政府當局就重大立法建議諮詢立法會有關事務委員會的做法相若。

6. **加拿大**眾議院在立法程序上有一特點。眾議院可在通過部長動議的議案後，把政府法案交付常設委員會或立法委員會審議，然後才進行二讀。眾議院在1994年開始實施此項安排，作為傳統的三讀程序以外另一種處理法案的方式。眾議院引進此項安排，是因為考慮到在通過法案進行二讀的議案後，法案的原則已經界定，因而限制了在委員會審議階段及報告階段可動議的修正案的範圍。在第36屆國會(1997年9月至2000年10月)，共有134條政府法案提交眾議院，其中5條在進行二讀前交付委員會研究。

7. 在**澳洲**、**加拿大**及**美國**，法案交由有關的常設委員會研究。該等委員會就個別政府部門或機構的政策和計劃，各有本身的職權範圍和職能。在美國，所有與某常設委員會職權範圍內事項有關的法案均交由該委員會處理。常設委員會其後可把有關法案交付適當的小組委員會詳加研究。