

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1318/01-02號文件

檔 號：CB2/H/1

2002年4月19日內務委員會特別會議 立法會秘書處擬備的背景資料文件

政府對立法及行政措施的政策

目的

本文件旨在綜述內務委員會近期就政府對立法及行政措施的政策所進行的討論，以及政務司司長所作的回應。

2001至02年度立法議程及議員在2001年11月9日內務委員會會議上提出的意見

2. 議員在2001年11月9日內務委員會會議上察悉，將於2001至02年度會期提交立法會的條例草案數目(只有32項)遠比以往會期為少(詳細數字載於附錄I)。部分議員指出，有報章報道，政府當局會考慮利用作出行政命令的方式來代替立法，從而“繞過”立法會，以及內務委員會主席曾要求政府當局提交數量較少的條例草案。

3. 內務委員會主席強調，她從沒有要求政府當局提交數量較少的條例草案，而政務司司長亦沒有向她提及利用作出行政命令的方式來代替立法一事。部分議員關注到，政府當局若藉作出行政命令的方式來代替立法，這將會削弱立法會在制定法律及監察政府工作方面的權力。另一位議員認為決定應否提出某項立法建議的準則，應是立法的需要，而非議員的工作量。

4. 議員同意，此事應由內務委員會主席向政務司司長提出。

政務司司長在2001年11月13日作出的回應

5. 因應議員的關注，政務司司長在2001年11月13日與內務委員會主席會面時提出下列各點 ——

- (a) 以往某些條例草案的目的及精神不夠清晰。他認為數量與質素同樣重要，不應因着重前者而忽視後者。以往曾有一些條

例草案在成為法律後產生問題，因此在草擬階段必須十分審慎；

- (b) 立法不應對社會造成不必要的財政負擔，亦不應帶來執法問題。其他考慮因素包括所涉及的行政成本，而且不損害政府當局的威信亦屬重要。此外，由於法案委員會的名額有限，在同一會期提交大量條例草案既不切實際，而亦不可行；
- (c) 政務司司長強調，他採用嚴格標準來審批納入立法議程內的項目。舉例而言，若現行的一般性法律條文已屬足夠，便無須提交更具體的條文；
- (d) 對於有意見指責政府當局的目的是避免立法，而代之以採取行政手段，政務司司長感到痛心。他指出，如制定法例是進行某項事情的唯一合法途徑，採用任何其他方法均不合法；及
- (e) 政務司司長證實，內務委員會主席從未向他投訴，指立法會要研究的條例草案太多。

議員在2001年11月16日內務委員會會議上進一步提出的意見

6. 政務司司長所提出的各點(詳載於上文第5段)已在2001年11月16日內務委員會會議上向議員轉述。司法及法律事務委員會主席吳靄儀議員要求澄清政務司司長下列說話的意思 ——

- (a) 提交的法例不應損害政府當局的威信；及
- (b) 若現行的一般性法律條文已屬足夠，便無須提交更具體的條文。

7. 吳靄儀議員亦指出，以往曾有些情況，政府當局聲稱提交某項立法建議，目的只是令現行某項法例的某些條文更為清晰，但該立法建議實際上卻旨在對有關的法例作出重大更改。吳議員亦關注到，政策局或政府部門可能採取了一些行政措施，而不知其沒有法律基礎或權限這樣做。

8. 吳靄儀議員告知議員，司法及法律事務委員會會跟進此等事宜，並會邀請政務司司長參與事務委員會就此等事宜進行的討論。

署理政務司司長在2001年11月19日作出的回應

9. 內務委員會主席向署理政務司司長孫明揚先生轉述議員在2001年11月16日內務委員會會議上進一步提出的意見。署理政務司司長在回應時提出下列各點 ——

- (a) 政府當局會根據《基本法》行事。有關的原則是，如必須立法才可以執行某項政策，政府絕不會透過行政措施以達致有關的政策目的；
- (b) 如現行法例已有足夠的法律依據，讓政府推行新的政策，政府會沿用現有法例所賦予的權力，而避免制定實際上並無必要的新法例；
- (c) 行政長官曾於1997年根據《基本法》第四十八(四)條發出行政命令，即《1997年公務人員(管理)命令》，以管理關於公務員的聘用、解僱、停職及紀律處分程序等事宜。到目前為止，該命令是行政長官根據該條文發出的唯一行政命令；及
- (d) 行政命令只適用於政府內部事宜，例如公務員體系，並不涉及影響社會大眾的事宜。行政命令有別於普通法及立法會制定的法例。此外，行政命令並不是香港特別行政區現行法律體系下的獨立法律根源。因此，行政命令不能取代法例或任何具法律效力的方法。

上述各點已在2001年11月23日內務委員會會議上向議員轉述。

司法及法律事務委員會於2002年3月1日內務委員會會議上提交的報告及政務司司長2002年2月7日的來函

10. 司法及法律事務委員會在2002年3月1日內務委員會會議上匯報，政務司司長起初同意出席事務委員會會議，日期則有待訂定。不過，他隨後於2002年2月7日致函事務委員會主席，表示除司法及法律事務委員會委員外，其他議員也許亦會有興趣了解政府當局對此事的看法，因此他提議在下次與內務委員會舉行定期會議時，與議員就有關問題交換意見，會是更恰當的安排。事務委員會及內務委員會均同意政務司司長的提議。

11. 政務司司長在來函(附錄II)中重申，政府絕無意以行政措施取代立法或避開立法會。如必須透過立法，才可落實新的政策建議，政府絕不會利用行政措施達成目標。若現行法例已提供足夠的基礎，讓政府落實新的政策建議，政府會運用現行法例已賦予的權力。政府在制定新法例的基本原則是，只會在確實有需要時才立法。

12. 政務司司長再次指出，在考慮應否制定某項新法例或修訂現行法例時，有關的政策局局長會提出以下3組問題，從而仔細研究有關的立法建議 ——

- (a) 就公眾利益而言，是否有必要制定有關法例、應採取何種形式方屬恰當，以及是否其他選擇，以達到同樣的政策目的；

- (b) 有關政策建議在各個方面的影響，以及其在社會、政治及經濟上對市民和政府的影響為何；及
- (c) 政府會否有能力徹底而有效地執行新法例。

13. 政務司司長進一步指出，政府的立法議程及優先次序由一個內部委員會決定，該委員會由他本人親自擔任主席。在審議某項立法申請時，該委員會會考慮多項因素，其中包括立法會當前的立法工作、建議法例的緩急輕重，以及如未能在現屆立法會會期內制定有關法例，會否帶來不良後果等。該等考慮使委員會可確保向立法會提交審議的法案，皆為絕對必要的法案。

立法會秘書處

議會事務部2

2002年3月

**已提交／將提交立法會的
政府法案的統計數字**
(截至2002年3月11日的情況)

| 任期 | 將提交的法案 | 已提交的法案 | 獲立法會通過的法案 |
|---------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 臨時立法會 | | 63 | 63 |
| 首屆立法會 | | 171 | 157 |
| 1998至1999年度會期 | | (122) | (65) |
| 1999至2000年度會期 | | (49) | (92) ^{註1} |
| 第二屆立法會 | | 69 | 35 |
| 2000至2001年度會期 | | (54) ^{註2} | (26) |
| 2001至2002年度會期 | (18) ^{註3} | (15) ^{註3} | (9) ^{註4} |

註

- 1 包括在1998至1999年度會期提交的52項法案。
- 2 在2000至2001年度會期提交的54項法案中：
 - 33項獲得通過；
 - 14項正由法案委員會研究；
 - 1項在輪候名單上；
 - 3項正待恢復二讀辯論；
 - 2項暫時擱置；及
 - 1項正待內務委員會作出決定。
- 3 在行政署長於2001年11月3日提交的2001至2002年度會期立法議程所列的32項法案中，有14項已予提交(於2002年3月6日提交的《2002年撥款條例草案》並無載列於立法議程內)，並會於2002年3月13日多提交一項法案。當局並無提供其餘17項法案的提交日期。
- 4 有7項法案在2000至2001年度會期提交。

譯本

電話：2810 2323

傳真：2524 5695

檔號：CSO/ADM CR 6/3221/93(02) Pt 21

香港中區
昃臣道8號
立法會大樓
立法會秘書處轉交
吳靄儀議員

吳議員：

立法會司法及法律事務委員會(司法事務委員會)

謝謝你二零零二年一月二十五日的便條，邀請我出席司法事務委員會會議，討論政府的立法政策及相關事宜。

我很抱歉會議日期仍待商定。至今仍未能定下會期，實在不是我的政務助理之過。他同時需要就政務司司長須於上半年進行的若干海外訪問活動作出安排，而該等活動的細節仍未敲定。在此情況下，要是他設法與你和事務委員會委員約定會期，而我可能最終不能赴會，則未免處事草率了。

作為彌補，容許我在此就司法事務委員會感興趣的事宜，即政府的立法和制定行政措施的政策，概述我們的想法。上述兩個議題互相關連，我會一併談及。

《基本法》訂明本港行政和立法機關在制定法例方面的職權。《基本法》規定，行政機關擬定和提出法案，並執行立法機關通過的法律，而立法機關則制定、修改和廢除法律。我和我的同事，即各局局長，都毫無異議地接受立法機關在制定法例方面的憲制功能。我們也認真地執行擬備法案的憲制責任。

與早前某些傳媒報道截然相反，我們絕對無意以行政措施取代立法或避開立法會。在香港，沒有人凌駕於法律之上。政府不能例外。我們必須依法行事，這是《基本法》明確規定的。如必須透過立法，才可落實新的政策建議，我們絕不會利用行政措施達到目標。若現行法例已提供足夠的基礎，讓我們落實新的政策建議，我們會運用現行法例已賦予的權力。

我已在不同場合向立法會內務委員會主席周梁淑怡議員提述這些極為重要的考慮因素，相信她已對此留有深刻印象。我亦不厭其煩地在這裏重申該等因素，以徹底消除任何人對此可能仍然存有的疑問。

那麼，我們在制定新法例時究竟依循甚麼原則？答案是這樣的：我們相信，制定法例是神聖而嚴肅的任務。法例會帶來新的責任，要遵守及執行。此外，社會往往也須為此付出額外費用。我們的基本原則是，我們只會在確定有需要時才立法。在這個過程中，政府會考慮整體社會的意見，包括立法會各有關事務委員會所表達的意見。

在這個前題下，每當一位政策局局長考慮應否制定某項新法例或修訂現行法例時，必須要求自己解答以下三組問題，並視乎情況，參考律政司的意見，從而仔細研究有關的立法建議。

第一，就公眾利益而言，是否有必要制定有關法例，以及應採取何種形式方屬恰當？是否有其他選擇(例如自願協議、非法定計劃或實務守則等)，以達到同樣的政策目的？

第二，有關政策建議在各個方面的影響為何？評估工作應包括全面而詳盡地分析建議在社會、政治及經濟上，對市民和政府的影響；盡可能計算及量化所涉及的費用及影響，並適當地加以平衡。如有關政策以立法方式落實，則預計的影響對公眾來說，會是難以承受的負擔，抑或是樂見其成的措施？

第三，是執行上的問題。我們是否有足夠理由，信納我們有能力徹底而有效地執行新法例？簡單來說，我們不應把一項無法執行的法案提交立法會。

政府的立法議程及其優先次序是由一個內部委員會決定的。這個委員會由我擔任主席，律政司司長為委員之一。委員會在審議各項立法建議以制定周年立法議程時，亦採用上述相同的準則。在審議某項立法申請時，委員會也會考慮到立法會當前的立法工作，建議法例的緩急輕重，以及如未能在該立法會年度內制定有關法例，會否帶來不良後果等因素。這些考量，使我們能更恰當地編排立法工作的優先次序，確保我們提交立法會審議的法案，皆為絕對必要的法案。

我希望以上所述能為你提供有用的資料。我再經考慮後，想到除司法事務委員會委員外，其他議員也許亦會有興趣了解政府對此問題的看法。因此，我建議，與其出席司法事務委員會會議，更恰當的安排，可能是在下一次我與內務委員會舉行定期會議時，就有關問題與議員交換意見。為此，我把本函抄送一份給內務委員會主席。

政務司司長曾蔭權

副本送：周梁淑怡議員，JP

二零零二年二月七日