

立法會政制事務委員會於1999年12月20日的會議摘錄

X X X X X X

V. 《基本法》第五十及五十一條

(立法會CB(2)2558/98-99(03)及623/99-00(04)號文件)

20. 庫務局副局長解釋，政府當局對《基本法》第五十及五十一條所提及的“財政預算案”一詞作出詮釋時曾考慮三項主要因素。包括該詞與上下文之間的關係、有關條文的目的是以及政府尋求立法會批准收支建議的既定安排。政府當局堅持認為，“財政預算案”一詞在《基本法》第五十及五十一條的文意中僅指《撥款條例草案》但該詞在《基本法》其他條文出現時可能具有一般和較廣泛的收支方面的涵義。

21. 庫務局副局長向議員保證，政府當局絕無意圖如某些議員所指，藉以利用對“財政預算案”一詞所作的解釋局限立法會監察政府收入建議的權力。正如她在上次會議上所解釋，政府尋求立法會批准收支建議的既定安排有所不同。政府在每一財政年度所需的開支會逐年透過由立法會通過《撥款條例草案》的形式撥款備付。《撥款條例草案》如不獲通過，當局須作出若干過渡性安排，使政府可繼續提供各項服務。然而，就財政預算的收入部分而言，則無須作出類似的過渡性或應變安排。無論關乎收入的條例草案是否獲得通過，政府仍然有法定權力，根據先前制定的法例徵收稅款或收取費用，而現行的收入基礎通常佔政府每年收入的大部分。

22. 庫務局副局長續稱，政府當局採用了就《基本法》有關條文的目的是而作出相應解釋的做法。在此方面，《基本法》第五十條在憲制方面的主要目的，是確保立法機關不會隨意被解散。根據第五十條，立法會只有在非常罕有的情況下才會被解散，即立法會兩次通過一項行政長官認為不符合香港整體利益的法案或立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或任何其他重要的政府法案。儘管如此，解散立法會的做法，亦必須在政府已嘗試藉協商取得一致意見但不能成功的情況下方可採取。她表示，立法會CB(2)623/99-00(03)號文件第4至12段已詳細載述政府當局就其詮釋所持的理據。

23. 主席詢問，《基本法》第五十條所述“立法會拒絕通過……財政預算案”一句，是否涵蓋《撥款條例草案》經議員修正後獲得通過的情況。庫務局副局長答稱，每宗個案須按其實際情況加以考慮。舉例而言，假如《撥款條例草案》中相當部分的開支總目被修訂，以致某個

部門或受資助機構無法繼續運作，此一情況實質上等同於立法會拒絕通過政府提出的財政預算案。

24. 律政司法律顧問(立法事務)表示，對《撥款條例草案》所作的修訂是否等同拒絕通過是衡量《基本法》第五十條主要目的的指標。政府當局難以向議員列出肯定會觸發解散立法會行動的各種情況。第五十條的根本目的是確保立法會不會在沒有公正因由的情況下被解散。

25. 主席表示，政府當局的答覆似乎暗示，某項條例草案是否屬於《基本法》第五十條所述的“其他重要法案”將會在該條例草案被立法會否決之後而非之前決定。

26. 律政司法律顧問(立法事務)表示，某項法案是否重要，在不同時間會有不同結論。政府當局就何謂重要法案提出具體的例子，會令各方無法作出靈活闡釋，這並非正確的做法。

27. 張文光議員表示，當局應仔細考慮訂立一項用以決定某項條例草案是否重要的機制，並盡快訂立，否則，若立法會拒絕通過一項條例草案，這可能引發憲制危機。

28. 律政司法律顧問(立法事務)表示，依他之見，《基本法》第五十條的重點是行政長官有責任不應在沒有公正因由的情況下試圖解散立法會。何謂重要法案是由行政長官提供理據決定。即使某項重要法案不獲通過，《基本法》亦無規定必須解散立法會。律政司法律顧問(立法事務)提及《基本法》第五十條中“行政長官可解散立法會”一句時進一步表示，使用“可”字是經過深思熟慮的，因為行政長官須作出判斷及冒上風險。倘若行政長官作出錯誤判斷，可能導致他要辭職。行政長官並非可武斷地決定某項法案是否重要。第五十條是連串重要憲制條文中的一環。解散立法會的行動只可由行政長官作出，他決定採取此項行動時會冒上風險。主席認為，“可”字在《基本法》第五十條的文意中可理解為行政長官“獲授權”或“賦權”解散立法會。

29. 張文光議員表示，鑒於第五十條在憲制方面的影響，當局應制訂用於界定何謂“重要法案”的嚴謹程序，以防止出現濫用權力的情況。他關注到此問題若不及早處理，日後就對該詞的詮釋所引出的爭議可能導致類似政府當局尋求人大常委會解釋《基本法》有關居留權的定義時所引發的社會不穩定情況。

政府當局

30. 律政司法律顧問(立法事務)解釋，“重要”一詞在學術上並無定義。“重要法案”一詞的定義並非絕對。其中一個例子是有關法案的重要性，必須足以作為行政長官在任期內只可解散立法會一次的行動理據。他同意議員的看法，認為應對何謂“重要法案”一句作更詳細研究。他表示，政府當局應可制訂若干指引，以協助議員理解當局如何處理涉及重要法案的問題。不過，政府當局斷不能列出某項法案會被視為重要法案的各種情況，因而令自己無法作出靈活闡釋。律政司法律顧問(立法事務)答允擬備文件供議員參考。

31. 劉慧卿議員表示，政府當局應澄清某項法案何時會被視為“重要法案”。主席表示，某項“不重要”的法案經修訂後可能變得“重要”。他認為，行政機關與立法機關之間應相互制衡。他以法國為例指出，當政府提出一項重要的條例草案或議案時，國民議會會提出一項由十分之一議員聯署的譴責議案。譴責議案若遭否決，有關條例草案或議案的文本會被視為獲得採納，且不得作出修訂。倘若有關議案獲通過，執政黨便須下台。他認為，決定某項法案是否重要純屬政治決定，應在提出有關法案之前便作出。他表示，香港可考慮制訂一套類似法國的程序。

32. 律政司法律顧問(立法事務)表示，《基本法》第五十二(三)條已帶有行政機關與立法機關之間相互制衡的意味。在此方面，重選的立法會若仍然拒絕通過原先的法案，行政長官必須辭職。

33. 關於日後的工作路向，法律顧問表示，議員若接納政府當局對“財政預算案”一詞的詮釋，事務委員會應向內務委員會提交報告。內務委員會若接納事務委員會的建議，議事規則委員會將開始商議落實《基本法》第五十及五十一條的程序安排。法律顧問續稱，他認同政府當局對此事的見解。事實上，他曾向議事規則委員會提供相同的意見。

秘書

34. 議員接納政府當局對《基本法》第五十及五十一條中“財政預算案”一詞的詮釋，即該詞僅指《撥款條例草案》。事務委員會將向內務委員會提交報告。至於《基本法》第五十條所述的“重要法案”，事務委員會將在日後的會議繼續商議。

(會後補註：事務委員會已於2000年2月11日向內務委員會提交報告。)

X X X X X X