

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2255/04-05(01)號文件

檔號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

2005年7月18日會議的背景資料簡介

《基本法》第五十條提述的“重要法案”一詞

目的

本文件旨在綜述立法會議員過往就《基本法》第五十條提述的“重要法案”一詞進行的討論。

背景

2. 事務委員會在1999年12月20日的會議上討論《基本法》第五十及五十一條所提述的“財政預算案”一詞的解釋時，對《基本法》第五十條提述的“重要法案”的涵義，以及行政長官可解散立法會的各种情況表示關注。事務委員會其後在2000年6月19日、2001年5月7日及21日的會議上討論有關問題。事務委員會在討論期間，曾參考法國及英國的做法，有關詳情載述於立法會秘書處資料研究及圖書館服務部就“國會對非普通法案的處理”擬備的研究報告(RP10/00-01)。

3. 在2005年6月20日的事務委員會會議上，委員同意在2005年7月18日舉行的下次會議上跟進有關問題。

《基本法》第五十條的目的

4. 《基本法》第五十條訂明 ——

“香港特別行政區行政長官如拒絕簽署立法會再次通過的法案或立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或其他重要法案，經協商仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。

行政長官在解散立法會前，須徵詢行政會議的意見。行政長官在其一任任期內只能解散立法會一次。”

5. 政府當局曾向事務委員會解釋，《基本法》第五十條的主要目的是提供特別措施，解決在行政機關與立法機關之間出現的嚴重憲

制困局。《基本法》第五十條並非為了方便行政長官解散立法會。相反，該條文的作用是保障立法機關的運作，使其免受不必要和不合理的干預。正如下述條文顯示，現時有措施防止出現濫權的情況 ——

- (a) 行政長官在其一任任期內只能引用《基本法》第五十條一次；
- (b) 《基本法》第五十條規定行政長官在決定解散立法會前，須經協商求取一致意見；
- (c) 《基本法》第五十條亦規定行政長官在決定解散立法會前，須徵詢行政會議的意見；及
- (d) 《基本法》第五十二(三)條規定，倘若重選的立法會就原先造成“困局”的議題所作的決定，與被解散的立法會相同，行政長官必須辭職。

議員提出的關注

“重要法案”的定義

6. 鑒於《基本法》第五十條在憲制方面的影響，事務委員會委員認為有必要界定何謂“重要法案”，以免出現憲制危機。

7. 政府當局曾解釋，由於《基本法》第五十條的文意是其中一個嚴重的憲制困局，在考慮某項法案是否“重要”時，不單須考慮法案本身，亦須考慮多個其他因素，例如憲制、政治、社會、法律、經濟因素等。在決定某項法案是否“重要”時需考慮哪些具體因素的問題，牽涉許多複雜事宜，包括提早解散立法機關對政府運作的影響。實際要決定某項法案是否“重要”時，有必要因應當時的特定情況作出決定。

8. 在2005年6月8日的立法會會議上，李永達議員提出了一項有關《基本法》第五十條的書面質詢。政府當局在回應時向議員表示，不宜在《基本法》現行條文以外就“重要法案”一詞附加額外規定或限制。當局預期行政長官在決定某項法案是否“重要法案”時，會考慮個別法案的情況及香港的整體利益。政府當局的書面回覆載於**附錄I**。

由誰決定某法案是否重要

9. 政府當局曾向事務委員會表示，鑒於《基本法》第五十條訂明，如經協商仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會，政府當局初步認為，可把《基本法》第五十條理解為讓行政長官不受限制地靈活決定某項法案是否“重要”。

10. 委員認為，由行政長官一人決定某項法案是否“重要”的安排危險，因為如有關法案未能制定成為法例，可能會引致立法會解散。他們認為，由於《基本法》在行政機關與立法機關之間設立了制衡機

制，因此政府當局有必要提供理據，支持本身的看法，即行政長官可“不受限制地靈活決定”。部分委員曾建議，某項法案是否重要，可由行政機關或立法機關決定，或由行政機關與立法機關在達成共識後決定，而在界定何謂“重要法案”時亦應遵循嚴格的程序。

11. 法律顧問向事務委員會表示，政府當局作出行政長官可“不受限制地靈活決定”的解釋，可能意味着行政長官的權力無需受司法覆核。倘若需要進行司法覆核，法庭會考慮行政長官曾如何行使《基本法》第五十條賦予他的權力。根據普通法，行政長官的權力不應抵觸賦權條文，或超越該條文的涵蓋範圍。

何時決定某項法案是否重要

12. 事務委員會部分委員曾指出，在修訂若干條文後，一項“不重要”的法案可成為一項“重要”法案。此外，倘若當局在立法會否決某項法案後宣布該法案為“重要”法案，可能會引致憲制危機。部分委員詢問，當局提出某項法案時可否標明該法案為“重要法案”。然而，另有部分委員認為此安排並不可行，因為此安排意味着其他並無指明的法案不重要。標明法案“重要”亦可能會被視為威脅立法機關通過有關法案之舉。

實施《基本法》第五十條的機制

13. 事務委員會部分委員認為，行政機構與立法機關有需要商定一套準則，以便實施《基本法》第五十條，又不損害兩者之間的制衡機制。此等委員認為，較可取的做法是行政機關與立法機關制訂一個確保公平實施《基本法》第五十條的機制。他們強調務須盡早設立一個機制，否則一旦立法會否決某項法案，便可能出現憲制危機。

14. 部分委員關注到，在實施《基本法》第五十條的程序安排訂立之前可否援引該條文。他們詢問，倘若行政長官在商定的機制訂立之前已把某項法案宣布為“重要法案”，他所作出的決定是否可交由法庭審理，以便作出明智的判決。

15. 法律顧問告知委員，政府當局與立法會就“重要法案”的問題達成的任何協議，並非法律上可強制執行的安排。如違反有關協議，亦不會有任何法律制裁。在實行普選的地方，某人如違反此種協議，最終會在換屆選舉中受到制裁，因為他可能因落選而下台。

16. 政府當局曾告知委員，在訂立擬議安排以實施《基本法》第五十條中有關重要法案的條文時，政府當局會考慮委員的意見、決定法案性質的基本原則、《基本法》的整體安排及香港的實際情況，並會在適當的情況下參考外國的制度。當局在原則問題上得出較成熟的意見後，便可處理程序和時間安排等其他相關問題。

17. 政府當局在回應李永達議員提出的書面質詢時表示，行政長官不會輕易行使解散立法會的權力。行政長官解散立法會或立法會引

致行政長官辭職的情況均受《基本法》條文嚴格規限，要啟動有關機制並不容易。行政長官在決定解散立法會時，須考慮到他最終可能因此而辭職（《基本法》第五十二(三)條）。倘若立法會再次通過行政長官發回重議的法案，或拒絕通過政府提出的財政預算案或其他重要法案，立法會亦要考慮到可能會被解散。此情況體現了《基本法》內行政機關與立法機關應互相配合，互相制衡的原則。

根據《基本法》第五十條進行協商所涉及的程序和人士

18. 李永達議員在書面質詢中亦要求當局澄清，根據《基本法》第五十條進行的協商涉及哪些程序和人士。

19. 政府當局答覆時表示，《基本法》第五十條並無訂明徵詢行政會議意見的程序規定。《基本法》第五十條亦沒有說明為達成共識而進行“協商”的過程會涉及哪些程序和人士。協商的目的是提供一個機會，讓行政機關與立法機關在行政長官決定是否行使解散立法會的權力之前，化解雙方對財政預算案或有關重要法案的分歧。當局相信，行政機關與立法機關會因應實際情況和需要，考慮使用雙方所有可行的溝通渠道進行協商。

有關文件

20. 有關文件的一覽表載於**附錄II**，這些文件可在立法會網址瀏覽。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年7月13日

附錄 I

立法會問題第 11 條
(書面答覆)

提問者：李永達議員

會議日期：2005 年 6 月 8 日

作答者：政制事務局局長

問題：

《基本法》第五十條訂明，香港特別行政區行政長官如拒絕簽署立法會再次通過的法案或立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或其他重要法案，經協商仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。就此，政府可否告知本會：

- (一) 上述條文中“其他重要法案”是指甚麼法案，以及如何界定“重要法案”；
- (二) 上述條文中的“協商”一詞是指甚麼程序和涉及哪些人士；及
- (三) 行政長官解散立法會時須遵循甚麼程序，是否只須在憲報刊登有關該項決定的公告？

答覆：

主席女士：

李永達議員的問題主要提及《基本法》第 50 條。如要更全面理解《基本法》內用以化解行政機關和立法機關之間的重大矛盾的憲制安排，我們應將第 50 條連同《基本法》第 49 和 52 條一併考慮。

《基本法》第 49 條訂明倘若行政長官認為立法會通過的法案不符合香港的整體利益，可在三個月內將法案發回立法會重議，立法會如以不少於全體三分之二多數再次通過原案，行政長官必須在一個月內簽署公布或按《基本法》第 50 條規定處理。



《基本法》第 50 條訂明行政長官如拒絕簽署立法會再次通過的法案或立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或其他重要法案，經協商仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。行政長官在解散立法會前，須徵詢行政會議的意見。行政長官在其一任任期只能解散立法會一次。

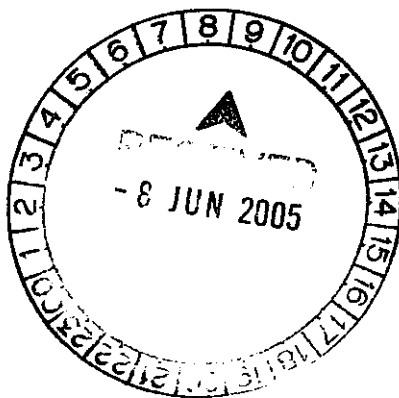
《基本法》第 52 條訂明行政長官必須在三個情況下辭職。當中的兩個情況是：(一)因兩次拒絕簽署立法會通過的法案而解散立法會，重選的立法會仍通過所爭議的原案，而行政長官仍拒絕簽署；(二)因立法會拒絕通過財政預算案或其他重要法案而解散立法會，重選的立法會繼續拒絕通過所爭議的原案。

根據上述的《基本法》條文，行政長官有權在某些特定情況下解散立法會，立法會在某些特定情況下可引至行政長官辭職。這體現《基本法》內行政機關和立法機關互相配合、互相制衡的原則。然而，行政長官要解散立法會，立法會要引至行政長官辭職，都受到《基本法》條文嚴格的限制，有關安排不輕易被啟動。行政長官決定解散立法會的時候，須考慮到最終引至必須辭職的可能性；立法會再次通過行政長官發回重議的法案或拒絕通過政府提出的財政預算案或其他重要法案的時候，亦要考慮到可能帶來被解散的可能性。這種互相制衡的安排確保行政長官不會輕易地行使解散立法會的權力，立法會不會輕易地通過發回重議的法案或拒絕通過財政預算案或其他重要法案。

就問題的第一部分，《基本法》第 50 條沒有就何謂“其他重要法案”作進一步的規定。因此不宜在《基本法》條文以外就“重要法案”一詞附加額外規定或限制。我們預期行政長官會考慮個別法案的情況及香港整體利益而決定該法案是否“重要法案”。

就問題的第二部分，《基本法》第 50 條沒有具體說明“協商”所涉及的程序和成員。協商的目的是提供一個機會，在行政長官決定是否行使解散立法會權力之前，讓行政機關和立法機關進行協調，盡力解決雙方對財政預算案或有關重要法案的矛盾。視乎實際情況和需要，我們相信屆時雙方會考慮使用所有行政機關和立法機關之間可行的溝通渠道，進行磋商，這可包括立法會議員和特區政府的官員均有參與的相關法案委員會。

就問題的第三部分，《基本法》第 50 條賦予行政長官在某些特定情況下可解散立法會。該條文規定行政長官在解散立法會前，須徵詢行政會議的意見。此外，《基本法》並無其他程序上的規定。



《基本法》第五十條提述的“重要法案”一詞

有關文件

立法會／委員會會議	會議日期	文件／議案／立法會質詢
政制事務委員會	1999年12月20日	會議紀要 [立法會CB(2)1394/99-00號文件]
政制事務委員會	2000年6月19日	政府當局就“《基本法》第五十條”提供的文件 [立法會CB(2)2383/99-00(01)號文件]
		會議紀要 [立法會CB(2)2565/99-00號文件]
政制事務委員會	2001年5月7日	資料研究及圖書館服務部就“國會對非普通法案的處理”擬備的研究報告 [RP10/00-01]
		會議紀要 [立法會CB(2)1978/00-01號文件]
政制事務委員會	2001年5月21日	政府當局就“《基本法》第五十條——重要法案的涵義”提供的文件 [立法會CB(2)1601/00-01(01)號文件]
		會議紀要 [立法會CB(2)2208/00-01號文件]
立法會	2005年6月8日	李永達議員就“《基本法》第五十條的實施”提出的書面質詢 [議事錄]