

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)266/05-06號文件

檔號：CB2/PL/CA

2005年11月4日內務委員會會議文件

政制事務委員會就 與中止立法會會期有關的憲制問題提交的報告

目的

本報告匯報事務委員會就與中止立法會會期有關的問題進行的商議工作。

背景

2. 內務委員會在2004年4月23日的會議上，按照議事規則委員會的建議，把下述與中止立法會會期有關的憲制問題交付事務委員會研究——

- (a) 應否把中止立法會會期的權力由行政長官轉移給立法會主席；
- (b) 應否把決定立法會會期開始和結束日期的權力由行政長官轉移給立法會主席；及
- (c) 在會期中止期間，立法會及轄下委員會除了可在行政長官要求召開立法會緊急會議的情況下恢復運作外，是否還可在其他情況下恢復運作。

在憲制、法律及程序方面的規定

中止立法會會期及立法會會期開始和結束日期

3. 《立法會條例》第6條訂明，行政長官有權指明舉行立法會換屆選舉的日期。根據該條例第6(3)條，為使上述的換屆選舉得以舉行，行政長官可在立法會任期完結前中止立法會會期，以終止立法會的運作。第6(4)條進一步訂明，如立法會會期將會根據第6(3)條中止，行政長官必須指明立法會會期中止的日期，以及在憲報刊登關於該日期的公告。

4. 《立法會條例》第9(2)條亦訂明，行政長官必須在憲報公布立法會的一般會期開始及結束的日期。《基本法》第七十二(三)條訂明，立法會主席的職權包括決定開會時間。

立法會及轄下委員會在會期中止期間及在緊急情況下的運作

5. 關於在立法會會期中止時法案委員會和專責委員會情況如何，立法會《議事規則》未有作出任何規定。《立法會條例》第9(4)條及《議事規則》第11(4)條訂明，當立法會任期完結或解散時，任何未完成處理的法案或其他立法會事項即告失效。《議事規則》第78(5)條規定，立法會轄下各專責委員會，須於立法會的每屆任期完結時解散。

6. 《基本法》第七十二(五)條賦權立法會主席“應行政長官的要求召開緊急會議”。《立法會條例》第11(1)條訂明，“於立法會任期完結或解散後而於指明舉行選出立法會議員的換屆選舉的日期(如多於一日，則為首日)前的期間內，主席必須應行政長官的要求，召開立法會緊急會議”。

事務委員會的商議工作

中止會期的權力

7. 政府當局解釋，《立法會條例》的構思已考慮到回歸前的安排及回歸後的新憲制架構。在回歸前，正如《皇室訓令》指明，總督有權在換屆選舉的提名期開始前解散立法會。此項安排的理據是尋求連任的現任立法局議員不應以現任議員的身份進行競選，因而令人感到他們比非現任議員的對手享有不當有的優勢。在回歸後，為秉承“公平競爭”的原則，《立法會條例》訂立了中止會期的安排。根據此項安排，在換屆選舉之前的一段時間內，雖然立法會繼續存在，而所有在任議員仍然保留議員身份，但立法會事實上會停止處理所有公務。政府當局指出，實際上，立法會會期通常會在選舉提名期展開日期左右中止。

8. 政府當局亦考慮到，把中止會期的權力賦予行政長官，會有助保持立法會主席一職的中立性，因為立法會主席是在任議員，可就立法會議席尋求連任。

9. 委員認為，為符合《基本法》有關賦權立法會制定法律及自行處理立法會事務的規定，應修訂《立法會條例》，將中止立法會會期的權力轉移給立法會主席。

10. 政府當局指出，由於《立法會條例》第6(1)條訂明由行政長官指明選舉日期，因此理應也由他指明立法會會期中止的時期。

11. 部分委員質疑，政府當局為何必須參考舊憲制架構的安排，而不因應《基本法》的精神檢討《立法會條例》的有關係文。他們認

為，在回歸後，《基本法》所訂的新憲制架構清楚劃分了行政機關與立法機關的職權。

12. 此等委員指出，根據《基本法》第七十二條，召開會議及決定開會時間的權力屬於立法會主席。《基本法》第七十三條進一步賦權立法會制定法律及自行處理事務。《基本法》第四十八條(有關行政長官職權的條文)或任何其他《基本法》條文均無賦予行政長官該等權力。所有此等《基本法》條文反映行政機關與立法機關之間職責分明，兩者互相合作，互相制衡。此外，行政長官凌駕立法會的權力(例如解散立法會)在《基本法》中明確訂明。因此，賦予行政長官《基本法》並沒有訂明的額外權力是違憲的。鑒於《立法會條例》沒有反映《基本法》第七十二及七十三條所訂立法會角色及職能的精神，此等委員認為應修訂《立法會條例》，將中止立法會會期的權力由行政長官轉移給立法會主席。

指明開始和結束日期的權力

13. 政府當局解釋，在回歸前，正如《皇室訓令》指明，總督有權決定立法會會期開始及結束的日期。在回歸後，所採用的安排大致上沿用在回歸前採取的安排，即行政長官決定立法會會期開始及結束的日期，立法會主席則決定開會日期和時間。

14. 政府當局進一步解釋，從實際角度來看，新一屆立法會的主席要到第一次立法會會議舉行時才會選出，因此並沒有立法會主席為立法會每屆任期訂定首個會期的開始日期。至於在訂定立法會每屆任期最後一個會期的結束日期時，則需與中止會期的日期協調。把決定有關日期的權力賦予行政長官，可顧及這兩方面的考慮。

15. 部分委員認為，在回歸前，立法局每個會期的開始及結束日期均由總督指明，因為憲制上總督是英皇的代表，並負責制定法律，而立法局只擔當向總督提供意見的角色。然而，現在《基本法》賦予立法會制定法律及自行處理事務的權力。沒有充分理由規定立法會會期的開始和結束日期須由行政長官指明。既然《基本法》第七十二(三)條賦權立法會主席決定開會時間，立法會會期的開始和結束日期應可同樣由立法會主席決定。

16. 部分委員重申他們的意見，認為《立法會條例》沒有反映《基本法》第七十二及七十三條所訂立法會角色及職能的精神。他們認為應修訂《立法會條例》，將決定立法會會期開始及結束日期的權力由行政長官轉移給立法會主席。鑒於政府當局關注到由立法會主席訂定立法會每屆任期首個會期的開始日期有實際困難，一名委員建議設立預先訂定會期開始日期的機制。

17. 關於由立法會主席預先訂定立法會下屆任期開始日期的建議，政府當局認為在某些情況下(例如立法會換屆選舉的投票延期舉行，或會期因未能預知的情況而急須提早開始)，這種安排便可能過於僵化。

在會期中止期間召開緊急會議的權力

18. 政府當局解釋，根據《立法會條例》第6(3)條，為使換屆選舉得以舉行，行政長官可中止立法會會期，以終止立法會的運作。根據《基本法》第七十二(五)條，立法會主席須應行政長官的要求召開立法會緊急會議。此外，立法會可在會期中止期間舉行的緊急會議上，把特定事項交付相關的委員會研究，但有關事項的性質必須足以構成舉行該立法會緊急會議的理由。

19. 立法會主席分別根據《基本法》第七十二(四)及七十二(五)條在休會期間召開特別會議及在會期中止期間應行政長官的要求召開緊急會議的安排，與回歸前採取的安排相若。如在會期中止期間，立法會可自行決定恢復運作，便會有違中止會期的目的，即為選出立法會議員的換屆選舉提供公平競爭的環境。政府當局認為只有在行政長官要求的情況下才可舉行緊急會議是恰當的。

20. 部分委員指出，就召開緊急會議而言，行政長官的權力只限於向立法會主席提出要求。召開緊急會議的權力仍然屬於立法會主席。部分委員關注到，若不賦予立法會主席在會期中止期間召開緊急會議的權力，而在會期中止期間又有涉及重大公眾利益的事宜，立法會便不能履行本身的職能。他們認為，賦予行政長官召開緊急會議的權力，等同剝奪立法會主席此項權力。

21. 一名委員表示對賦權立法會主席在行政長官沒有要求的情況下召開緊急會議的做法有所保留，因為此項權力並沒有在《基本法》中訂明。

22. 政府當局不贊同現行安排剝奪了立法會主席某些權力。當局指出，會期中止的日期是行政長官在諮詢立法會後才決定的。此等安排反映行政機關與立法機關在處理香港事務時互相制衡、互相合作的制度。此外，行政長官只會在有理由的情況下召開緊急會議。在緊急時候賦予行政長官此項權力是恰當的，而且並無跡象顯示行政長官曾濫用或會濫用此項權力。

政府當局的立場

23. 政府當局的立場現概述如下 ——

- (a) 有關中止立法會會期的現有法律條文和安排恰當，應維持不變；
- (b) 有關決定立法會會期開始及結束日期的現有法律條文和安排恰當，應維持不變；及
- (c) 在會期中止期間，立法會及轄下委員會只有在行政長官要求召開立法會緊急會議的情況下才可恢復運作。

法律界專業團體和學者的意見及政府當局的回應

24. 為方便進一步研究，事務委員會邀請了法律界的專業團體及熟悉憲制法律的學者就有關問題提供意見。事務委員會已要求政府當局因應委員的意見，以及香港大學佳日思教授、香港大律師公會和香港律師會提交的意見書，重新研究當局的立場。

25. 佳日思教授的意見概述如下 ——

- (a) 應把中止會期的權力轉移給立法會主席，或可實行立法會在任期屆滿前一個月“自動中止會期”的安排；
- (b) 應把決定立法會會期開始和結束日期的權力轉移給立法會主席；及
- (c) 應授權立法會主席在會期中止期間再度召開立法會會議。

26. 香港律師會同意佳日思教授的建議，認為法律應就立法會在任期屆滿前一個指定時限內自動中止會期的安排作出規定。律師會認為，此安排使立法會的選舉安排明確一致，而且不會影響《基本法》所訂行政長官和立法會的憲制地位。

27. 香港大律師公會的意見概述如下 ——

- (a) 《基本法》條文並無以明示或默示的方式規定把指令立法會會期開始或中止立法會會期的權力賦予任何指定的人；
- (b) 現行有關中止會期和訂定立法會會期相關日期的法律條文，與《基本法》並無不一致之處。另一方面，立法會主席擁有該等權力(訂定立法會會期開始及結束日期及中止會期的權力)，亦可屬於立法會在立法過程中自我規管的範圍，不過最好透過主體法例來作出這樣的授權。大律師公會建議，立法會主席可預先訂定立法會下屆任期的開始日期；及
- (c) 鑒於《基本法》條文所施加的規限，在會期中止期間，立法會除了可在行政長官要求召開緊急會議的情況下恢復運作外，在其他情況下不得恢復運作。

28. 關於佳日思教授及律師會提出有關“自動中止會期”的構思，政府當局表示現行安排符合《基本法》。行政長官中止會期的權力受《立法會條例》第6條的條文所規限，即該項權力只能為使立法會的換屆選舉得以舉行而行使。此外，還有其他憲制和法律條文規管行政長

官和立法會的職權。儘管“自動中止會期”的擬議安排可能會更為明確，但實施起來卻可能過於僵化，以致未能應付在臨近任期屆滿時出現的未可預知或緊急的事務。

29. 關於大律師公會建議由立法會主席預先訂定立法會下屆任期的開始日期，政府當局重申其對此意見(請參閱上文第17段)。

30. 政府當局在考慮佳日思教授及法律界專業團體的意見書後，仍然認為現行安排恰當及符合《基本法》，因而無須更改當局對上文第23段所載各項問題的立場。

徵詢意見

31. 鑒於政府當局的立場，事務委員會同意向內務委員會匯報商議結果，並就事務委員會應否進一步跟進此事徵詢內務委員會的意見。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年11月2日