

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)493/05-06號文件

檔 號：CB2/HS/1/05
電 話：2869 9253
日 期：2005年11月24日
發 文 者：小組委員會秘書
受 文 者：譚耀宗議員, GBS, JP (主席)
楊孝華議員, SBS, JP (副主席)
田北俊議員, GBS, JP
何俊仁議員
何鍾泰議員, S.B.St.J., JP
李卓人議員
李柱銘議員, SC, JP
李國寶議員, GBS, JP
李華明議員, JP
呂明華議員, SBS, JP
吳靄儀議員
周梁淑怡議員, GBS, JP
涂謹申議員
張文光議員
陳婉嫻議員, JP
陳智思議員, JP
陳鑑林議員, SBS, JP
梁劉柔芬議員, SBS, JP
梁耀忠議員
單仲偕議員, JP
黃宜弘議員, GBS
黃容根議員, JP
曾鈺成議員, GBS, JP
楊森議員
劉江華議員, JP
劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
劉健儀議員, GBS, JP
劉慧卿議員, JP
蔡素玉議員, JP
鄭家富議員
霍震霆議員, GBS, JP
石禮謙議員, JP
李鳳英議員, BBS, JP
張宇人議員, JP
馮檢基議員, JP
余若薇議員, SC, JP
方剛議員, JP
王國興議員, MH
李永達議員
李國英議員, MH
林偉強議員, BBS, JP
林健鋒議員, SBS, JP

馬力議員, GBS, JP
梁君彥議員, SBS, JP
梁家傑議員, SC
梁國雄議員
張超雄議員
張學明議員, SBS, JP
黃定光議員, BBS
湯家驊議員, SC
詹培忠議員
劉秀成議員, SBS, JP
鄭志堅議員
譚香文議員

研究政府當局就2007年行政長官及
2008年立法會產生辦法提出的建議
小組委員會

跟進2005年11月22日的會議

與政制事務委員會在2005年7月18日會議上研究的
《基本法》第五十條中“重要法案”一詞有關的文件

在2005年11月22日上次會議上，委員關注到政府當局日後提出的《行政長官選舉(修訂)條例草案》會否列為《基本法》第五十條所訂的“重要法案”，以及決定某法案是否“重要法案”的準則。

2. 政制事務委員會在2005年7月18日的會議上，最後一次討論政府當局對《基本法》第五十條中“重要法案”一詞的涵蓋範圍的立場。現遵小組委員會主席的指示，附上下述有關文件，供委員參閱——

- (a) **附錄I** —— 政府當局就李永達議員在2005年6月8日立法會會議上提出的書面質詢作出的回應；
- (b) **附錄II** —— 政府當局為2005年7月18日政制事務委員會會議提供的文件；及
- (c) **附錄III** —— 2005年7月18日政制事務委員會會議紀要的相關節錄部分。

小組委員會秘書

(馬朱雪履女士)

連附件

副本致：法律顧問
高級助理法律顧問2

《基本法》第五十條
Article 50 of Basic Law

11. 李永達議員：主席，《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？

政制事務局局長：主席，李永達議員的質詢主要提及《基本法》第五十條。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，我們應將第五十條連同《基本法》第四十九和五十二條一併考慮。

《基本法》第四十九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 3 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 1 個月內簽署公布或按《基本法》第五十條規定處理。

《基本法》第五十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 1 次。

《基本法》第五十二條訂明行政長官必須在 3 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致行政長官辭職。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，立法會要引致行政長官辭職，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，須考慮到最終引致必須辭職的可能性；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。

就質詢的第(一)部分，《基本法》第五十條沒有就何謂“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”。

就質詢的第(二)部分，《基本法》第五十條沒有具體說明“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。

就質詢的第(三)部分，《基本法》第五十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。

實施整筆撥款資助安排

Introduction of Lump Sum Grant Subvention Arrangement

12. 張超雄議員：主席，社會福利署（“社署”）在 2001 年 1 月 1 日開始推行整筆撥款資助安排（“撥款安排”），向非政府福利機構（“受資助機構”）提供資助，並在 5 年過渡期內，向受資助機構提供補助金，以便他們可按照合約規定，發放薪津予現職員工。當局並成立整筆撥款督導委員會（“督導委員會”），處理員工的有關投訴。本人近日接獲很多社會工作者的投訴，指社署未有妥善處理員工遭削減薪酬待遇的投訴。督導委員會亦無

立法會政制事務委員會

《基本法》第 50 條

目的

此文件旨在說明政府就《基本法》第 50 條有關“重要法案”涵蓋範圍的立場。

背景

2. 《基本法》第 50 條表示 —

“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。”

3. 在政制事務委員會早前的會議上，委員和政府當局就何謂「重要法案」交換意見。政府當局承諾會進一步研究這事項，並在適當時候向委員會匯報情況。

解決行政立法機關之間的矛盾的憲制安排

4. 《基本法》第 50 條是數條為化解行政和立法機關之間的重大矛盾的憲制條文之一。如要更全面理解整套安排的運作，我們應該將《基本法》第 50 條與《基本法》第 49 和 52 條一併考慮。

5. 《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。

6. 《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。

7. 《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。

8. 根據上述的《基本法》條文，一方面行政長官有權在某些特定情況下解散立法會，另一方面立法會在某些特定情況下可引致行政長官辭職。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，立法會要引致行政長官辭職，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，須考慮到最終引致必須辭職的可能性；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。

何謂「重要法案」

9. 有建議表示應有一套準則供行政長官決定個別法案是否「重要法案」時作參考之用。

10. 執行《基本法》是行政長官的憲制責任。由於《基本法》第 50 條沒有就「重要法案」的含義有進一步的規定，某項法案是否「重要法案」應由行政長官決定。然而，行政長官不會輕率啟動《基本法》第 50 條的機制，因為他要顧及上述可能會出現的政治後果和條文內的其他制衡措施，即事先須徵詢行政會議，以及法案的重要性須足以作為解散立法會的理據，而行政長官在其一任任期內只可解散立法會一次。從實際層面來看，決定個別法案是否「重要法案」所涉及的考慮因素會因不同法案而異。要事先訂立一套涵蓋所有可能情況的具體準則，具相當的難度。因此，我們認為不宜在《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」。

政制事務局
2005 年 7 月

政制事務委員會於2005年7月18日的會議摘錄

X X X X X X X X X

II. 《基本法》第五十條提述的“重要法案”一詞

(立法會CB(2)2255/04-05(01)號文件 —— 立法會秘書處就“《基本法》第五十條提述的“重要法案”一詞”擬備的背景資料簡介

立法會CB(2)2255/04-05(02)號文件 —— 政府當局就“《基本法》第五十條”提供的文件)

6. 政制事務局局長向委員簡述政府當局的文件所載，政府對《基本法》第五十條中“重要法案”一詞涵蓋範圍的立場。

由誰及如何決定某項法案是否“重要”

7. 李永達議員表示，政府當局的文件第10段綜述了當局對由誰及如何決定某項法案是否“重要”的立場，但當局的立場空泛。他詢問，在第10段作出的結論是否政府當局與中央討論的結果。他亦詢問，雙方有否交換意見及有否書信／文件往來。

8. 政制事務局局長表示，行政長官有執行《基本法》的憲制責任。由於《基本法》第五十條沒有進一步闡述“重要法案”的含義，某項法案是否重要，應由行政長官決定。從實際層面來看，在決定個別法案是否“重要法案”時須考慮的因素會因不同法案而異。當局預期行政長官在決定某項法案是否“重要法案”時，會考慮個別的情況及香港的整體利益。政制事務局局長又表示，上述意見是政府當局在諮詢律政司後得出的，而律政司已仔細研究此事。政府當局已把研究的進展及結果告知中央。中央同意政府當局就《基本法》第五十條得出的意見。政制事務局局長補充，按照以往的做法，政府當局不會透露香港特區政府與中央溝通的詳情。

9. 何俊仁議員詢問政府當局有何根據，認為應由行政長官而非其他當局(例如立法會及法院)決定某項法案是否重要。他對此項意見有所保留。他亦詢問，行政長官的任期為前任行政長官任期的餘下部分，若立法會拒絕通過某項“重要法案”，他可否解散立法會。

10. 政制事務局局長解釋，行政長官是香港特區政府的首長，必須領導政府履行職能，而其中一項職能便是提出法

案供立法會審議及通過。根據這個理解，並鑒於《基本法》第五十條沒有進一步闡述“重要法案”的含義，政府當局得出結論，認為應由行政長官決定某項法案是否“重要法案”。

11. 政制事務局局長又表示，對於《基本法》第四十六條及第五十條提述的行政長官“任期”有何含意，有待政府當局進一步研究。《基本法》第五十條訂明，行政長官在其一任任期內只能解散立法會一次。由於前任行政長官董建華先生在其第二任任期內沒有援引《基本法》第五十條，而新的行政長官的任期又是第二任任期的餘下部分，因此如立法會拒絕通過某項“重要法案”，新的行政長官無論如何都可不受限制而行使解散立法會的權力。然而，行政長官不會輕易援引《基本法》第五十條，因為此舉最終可能導致他必須辭職。

何時決定某項法案是否重要

12. 劉江華議員指出，鑒於立法會拒絕通過“重要法案”可導致被解散，若政府不預先告知立法會提交予立法會的某項法案是“重要法案”，會對立法會不公平。此外，該項法案是否重要，可以是議員決定是否通過該法案的考慮因素。劉議員詢問，行政會議會否預先知道某項擬提交立法會的法案是“重要法案”。

13. 何俊仁議員表示，雖然部分人可能認為，預先把某項法案標籤為“重要法案”，會令人感到當局威脅立法會通過有關法案，但他屬意該項安排，因為議員應從一開始便知道遊戲規則。他表示，在一些國家，政府會預先宣布某法案或決議案的性質，因為通過該法案或決議案可視為對政府投下信任票。

14. 政制事務局局長表示，香港特區政府在作出任何重大決定前都會諮詢行政會議。如行政長官認為某項法案非常“重要”，以致可以援引《基本法》第五十條，預期行政長官會諮詢行政會議。如行政長官決定某項法案是“重要法案”，或某項法案經修訂某些條文後變為“重要法案”，政府當局會盡早把本身的立場告知立法會。

根據《基本法》第五十條進行協商的程序和涉及的各方

15. 張超雄議員詢問，根據《基本法》第五十條為取得一致意見而進行協商的機制為何。政制事務局局長解釋，《基本法》第五十條沒有條文訂明為取得一致意見而進行“協商”的程序及涉及的各方。協商是為了提供機會，讓行政機關與立法機關透過達成一致意見而解決嚴重的憲制僵局。當局預計，視乎實際需要及當時的情況，雙方會考慮使用所有可行

的溝通渠道達成一致意見。這可能包括有關的法案委員會，當中有議員及政府官員的參與。

16. 政制事務局局長又指出，現時有以下措施防止濫用解散立法會的權力 ——

- (a) 行政長官在其一任任期內只能引用《基本法》第五十條賦予的有關權力一次；
- (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) 解散立法會最終可能導致行政長官根據《基本法》第五十二條辭職。

對《基本法》附件一及附件二作出的修改會否列為“重要法案”

17. 余若薇議員表示，2007年以後行政長官及立法會的產生辦法(下稱“產生辦法”)如需修改，便會分別對《基本法》附件一及附件二作出修改。該等修改須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並分別報全國人民代表大會常務委員會(下稱“全國人大常委會”)批准及備案。余議員請當局澄清以下各點 ——

- (a) 《基本法》第五十條中“法案(bill)”一詞所指的是法案還是其他立法文書，例如決議案；
- (b) 對《基本法》附件一及附件二作出的修改會以法案還是決議案的形式提出；
- (c) 如修改“產生辦法”的立法建議以法案的形式提出，該法案會否列為“重要法案”；及
- (d) 修改本地選舉法，訂明修訂“產生辦法”的細節安排的立法建議會否以法案的形式提出。

18. 政制事務局局長回應時提出下述意見 ——

- (a) 《基本法》第五十條提述的“法案(bill)”一詞，涵蓋政府提出的一般法案，以及按委員會審議階段修正案修正的法案；

政府當局

- (b) 全國人大常委會在2004年4月6日公布的解釋訂明，修改“產生辦法”的法案應由香港特區政府向立法會提出。然而，此等法案將須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意及中央認可。對《基本法》附件一及附件二作出的修改可以特別法案的形式提出，但政府當局會在諮詢律政司後向議員作出匯報；
- (c) 政府當局仍未為“產生辦法”訂出主流方案。主流方案一經定出，便會由行政長官決定有關的法案是否“重要法案”。然而，政制事務局局長認為《基本法》第五十條不會被輕易援引。政府當局會致力爭取議員支持主流方案，不會輕率決定把有關法案列為“重要法案”；及
- (d) 修改本地選舉法以訂定修訂“產生辦法”的細節安排的立法建議，會以修訂法案的形式向立法會提出。

日後路向

19. 主席表示，事務委員會已多次討論《基本法》第五十條提述的“重要法案”問題，而政府當局的立場亦非常清晰。他請委員就日後路向發表意見。

20. 余若薇議員表示，事務委員會未有就此議題得出任何結論。部分委員不同意行政長官是決定某項法案是否“重要”的當局。部分委員要求，如行政長官決定某項法案是“重要法案”，政府當局應預先告知立法會。然而，政制事務局局長並沒有就此作出任何承諾。她建議，此議題應保留在事務委員會的待議事項一覽表上，日後如認為有需要，事務委員會應作進一步的討論。委員對建議表示贊同。

X X X X X X X X X