

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)376/06-07(02)號文件

檔號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

2006年11月20日舉行的會議

有關《基本法》第五十條所訂"重要法案"的問題的 背景資料簡介

目的

本文件旨在綜述立法會議員以往就《基本法》第五十條所訂"重要法案"的問題進行的討論。

背景

2. 政制事務委員會(下稱"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種情況表示關注。事務委員會其後在2000年6月19日、2001年5月7日和21日，以及2005年7月18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)。

《基本法》第五十條的目的

3. 《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。"

4. 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) 解散立法會最終可導致行政長官辭職。《基本法》第五十二條訂明，行政長官在3個情況下必須辭職，其中兩個情況是 ——
 - (i) 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；及
 - (ii) 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。

事務委員會的討論

何謂"重要法案"

5. 鑒於《基本法》第五十條在憲制方面的影響，委員認為應有一套由行政機關與立法機關商定的準則，供行政長官在決定某項法案是否"重要法案"時作參考之用。

6. 政府當局解釋，鑒於緩引《基本法》第五十條可能的政治後果，加上該條文所訂的其他制衡措施，行政長官不會輕率緩引該條文。從實際層面來看，在決定某項法案是否"重要法案"時須考慮的因素，會因不同法案而有所不同。要事先訂立一套涵蓋所有可能情況的具體準則，實屬困難。政府當局認為不宜在《基本法》現有條文以外，就"重要法案"一詞附加額外規定或限制。

由誰決定某項法案是否重要

7. 委員認為不宜由行政長官一人決定某項法案是否"重要法案"，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。鑒於《基本法》在行政機關與立法機關之間設立了制衡機制，部分委員建議，某項法案是否"重要法案"，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。

8. 政府當局解釋，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"的涵義，某項法案是否重要，應由行政長官決定。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。政府當局告知事務委員會，政府當局是在諮詢律政司後得出這項意見的，而律政司曾仔細研究有關問題。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。

何時決定某項法案是否重要

9. 政府當局表示，《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。

10. 部分委員指出，某項法案經修訂某些條文後，可以成為"重要法案"。部分委員認為，鑒於立法會拒絕通過"重要法案"可導致被解散，若政府提出"重要法案"，應預先告知立法會。此外，該項法案是否重要，可以是議員決定是否通過該項法案的考慮因素。另有一些其他委員認為，預先標明某項法案"重要"，會令人感到當局威脅立法會通過該項法案。

11. 政府當局表示，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成為"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》第五十條進行協商所涉及的程序和人士

12. 委員亦曾要求政府當局澄清根據《基本法》第五十條進行的協商涉及哪些程序和人士。

13. 政府當局答覆時表示，雖然《基本法》第五十條訂明行政長官在解散立法會前，須徵詢行政會議的意見，但《基本法》並無就這方面訂明任何程序規定。《基本法》第五十條亦沒有說明為取得一致意見而進行"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。

行政長官任期所引起的法律問題

14. 《基本法》第五十條規定，行政長官在其一任任期內只能解散立法會一次。在2005年6月15日的立法會會議上，李永達議員提出書面質詢，要求當局澄清——

- (a) 上述條文中的"其一任任期"是指《基本法》第四十六條所規定的行政長官任期(即5年)，還是指任何人每次當選為行政長官的任期，還是有其他解釋；及
- (b) 當行政長官職位在5年任期屆滿之前出缺，當選以填補該空缺的行政長官是否有權根據上述條文解散立法會一次；若然，這項權力會否受在他之前但在同一任內的行政長官曾否解散立法會所影響。

政府當局答允就2007年行政長官產生辦法進行覆檢時，一併研究這些問題，並向立法會匯報當局的立場。

15. 政府當局曾研究有關問題，並在2005年10月發表的政制發展專責小組第五號報告"2007年行政長官及2008年立法會產生辦法建議方案"中，提出本身的看法如下——

- (a) 《基本法》第四十六條的立法原意是，行政長官只可連任一次，在位不超過10年。《基本法》第五十三條訂明，行政長官缺位時，應在6個月內依《基本法》第四十五條的規定產生新的行政長官。按照全國人民代表大會常務委員會(下稱"全國人大常委會")在2005年4月27日所作的解釋，根據《基本法》第五十三條產生以填補空缺的新的行政長官的任期，是原任行政長官的剩餘任期，而剩餘任期亦算為"一任"。為此，《行政長官選舉條例》在2005年5月作出修訂；及
- (b) 不論已離任的行政長官在其任期內曾否解散立法會，在《基本法》第五十三條第二款的情況下產生的新的行政長官，有權在其任期內(即在剩餘任期內)解散立法會一次。這是為了確保新的行政長官在《基本法》下所享的權力完整。

《基本法》附件一及附件二的修改

16. 在2005年7月18日的事務委員會會議上，委員提出有關2007年行政長官及2008年立法會產生辦法(下稱"兩個產生辦法")的修改，會否以法案的形式提出，以及會否把該項法案列為"重要法案"。政府當局回答時表示，《基本法》附件一及附件二的修改可以"特別法案"的形式提出，而政府當局會在諮詢律政司後向議員作出交代。

17. 在2005年10月發表的政制發展專責小組第五號報告就"兩個產生辦法"提出了建議方案。在2005年12月21日，有關"兩個產生辦法"的修改，以兩項議案的形式提交立法會。政府當局解釋，兩項議案所附載的修正案，為全國人大常委會2004年4月6日所作解釋提述的"法案"。該等修正案只有在立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報請全國人大常委會批准或備案後，才會生效。由於該等修正案是立法建議，須由全國人大常委會作出決定，才獲賦予立法效力，

因此該等修正案以議案的形式提出供立法會通過，是適當的做法。以本地法案的方式頒布或向立法會提出此等修正案並不恰當，理由是本地法案的目的，是藉本地條例制定法律。

事務委員會在2005年7月18日會議上所作的決定

18. 鑒於事務委員會已多次討論《基本法》第五十條的問題，而政府當局的立場亦非常清晰，事務委員會主席請委員就日後路向發表意見。

19. 余若薇議員認為，事務委員會未能就這項議題得出任何結論。委員同意她建議，把這項議題保留在事務委員會的待議事項一覽表上，日後事務委員會如認為有需要，應就此議題作出討論。

20. 政府當局為該次會議提供的文件，以及會議紀要中相關的節錄部分分別載於**附錄I及II**。

有關文件

21. 有關文件的一覽表載於**附錄III**，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
2006年11月15日

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；
- (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

政府當局

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

《基本法》第五十條所訂"重要法案"的問題

有關文件

會議	會議日期	文件／通過的議案
政制事務委員會	1999年12月20日	政府當局就"《基本法》第五十及五十一條"提供的文件 [立法會CB(2)623/99-00(03)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)1394/99-00號文件]
	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]
	2001年5月7日	有關"國會對非普通法案的處理"的研究報告 [RP10/00-01] 會議紀要 [立法會CB(2)1978/00-01號文件]
	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]
	2005年7月18日	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(01)號文件] 政府當局就"《基本法》第50條"提供的文件 [立法會CB(2)2255/04-05(02)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)2694/04-05號文件]

<u>會議</u>	<u>會議日期</u>	<u>文件／通過的議案</u>
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	2005年12月21日	小組委員會向立法會提交的報告 [立法會CB(2)673/05-06號文件]