

立法會

立法會CB(1)45/98-99號文件

檔號：CB1/R/1/1

1998年7月24日內務委員會會議文件 議事規則委員會 《基本法》第七十四條所規定處理議員提出的法律草案的程序及 《基本法》第四十八(十)條的詮釋

目的

本文件簡述議事規則委員會就律政司認為立法會《議事規則》某些條文抵觸《基本法》第七十四條的意見進行商議的工作。文件並提供若干背景資料，以闡述在制訂規管議員提交法案和動議議案及修正案的規則時曾考慮的事項。

背景

2. 《基本法》第七十四條規定，立法會議員根據《基本法》規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作者，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。

3. 《基本法》第七十四條的規定在立法會《議事規則》第51條(提交法案的預告)，尤其是第(3)及(4)款的條文內予以反映。該規則轉載於附錄I。

4. 立法會在1998年7月2日制定的《議事規則》，是議員(當時為候任議員)在1998年6月進行了一連串研討會後草擬的。在該等研討會上，議員察悉須再行商議因《基本法》第七十四條的緣故，議員在提出法案、議案及修正案方面受到限制的範圍為何。但為了提供一套議事規則以供立法會即時運作之用，議員同意，就反映《基本法》第七十四條的規定而言，規則第51(3)及(4)條的條文已告足夠。議員又同意採納與前香港立法機關所訂者相同的規限，作為"自加"的限制，以規管"具有由公帑負擔的效力"的議案、法案修正案及議案修正案，藉此在不抵觸《基本法》的情況下，適當地平衡提出立法措施的權力。有關的規則，即規則第31、57(6)及69條，轉載於附錄II。

5. 立法會在1998年7月2日審議《議事規則》時，議員察悉律政司法律政策專員曾在1998年6月30日致函立法會秘書處法律顧問，表達律政司對《基本法》第七十四條的涵蓋範圍，以及《基本法》第四十八(十)條是否適用於限制議員提出議案一事的意見。該函件載於附錄III。議員又察悉，此問題會交由議事規則委員會再作研究。

6. 由於急需處理法律政策專員提出的事項，議員在1998年7月6日的內務委員會會議上同意，在委出議事規則委員會之前，應邀請法律政策專員向議員簡介其在1998年6月30日發出的函件。是次簡介會在1998年7月9日舉行，並在1998年7月15日議事規則委員會(下稱"委員會")首次會議上繼續進行。

7. 議員又察悉，立法會秘書處法律顧問已在立法會LS6/98-99號文件所載的書面意見內提出其見解。該文件載於附錄IV。

律政司的意見

8. 律政司認為，應從寬廣和切合制定目的的角度解釋《基本法》第七十四條。該條文所涵蓋的不應僅是法案，亦應包括委員會審議階段修正案。在此情況下，議員動議的任何修正案，無論就議員或政府提出的法案而動議，均須受《基本法》第七十四條約束。

9. 對於議員問及，根據《釋義及通則條例》(第1章)第34及35條提出、旨在修訂附屬法例的決議是否亦須受《基本法》第七十四條約束，法律政策專員表示《基本法》第七十四條不適用於該等決議。

10. 律政司認為，《基本法》第四十八(十)條應涵蓋議員動議的議案。該條文載列了行政長官的職權，當中第(十)款訂明，行政長官的職權之一是批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議。按法律政策專員所述，議員必須徵得行政長官同意方可提出該等議案，包括不具立法效力的議案。他又提出論點，指規則第31條把須徵得行政長官同意的規定限於"具有由公帑負擔的效力"的議案或修正案，與《基本法》的規定不符，因為該構寫方式較《基本法》第四十八(十)條所指明"有關財政收入或支出"的寫法狹窄。

11. 律政司強調，某些提案是否須受《基本法》第四十八(十)及七十四條約束，必須由行政長官裁定。律政司的看法是，雖然該兩項條文均沒有明確指出作出裁定者的身份，但從必然含意中看出該等裁定必須由行政長官作出。舉例而言，某法案是否涉及政府政策的問題，只有制訂該等政策的政府才可作出裁定，而行政長官便是就該等問題作出裁定的最適當的人。法律政策專員又補充，由於該等條文的目的是在行政長官的權限之下某些指定範疇內，限制立法會議員的權力，倘立法會主席獲賦權作出裁定，此目的便不能達到，特別是立法會主席的裁定可能有別於行政長官的裁定。

12. 總括來說，律政司認為規則第31、51(3)、57(6)及69條均抵觸《基本法》，並須予以修訂。

委員會的意見

13. 關於《基本法》第七十四條應涵蓋委員會審議階段修正案的詮釋，委員會認為該條文的寫法實在沒有任何提示，可資證明該條文除涵蓋議員提出的法律草案外，還另有所指。《基本法》在提述法案、議案及議員對政府法案的修正案時十分明確，在《基本法》附件二所規定的表決程序中便可見一斑。倘若《基本法》第七十四條是要涵蓋議員對政府法案的修正案，起初實在沒有理由不將之寫入條文之內。委員會認為，律政司把只管限議員所提法律草案的《基本法》第七十四條的涵蓋範圍擴大至包括議員對政府法案的修正案，並不恰當。

14. 委員會了解行政機關對此事的關注所在；從法律政策專員的意見可知，行政機關關注到，凡涉及《基本法》第七十四條所述各個範疇的提案，均應由行政機關而非立法會議員提出。此項原則在《基本法》第七十四條已清楚訂明，而在立法會的《議事規則》內亦予以反映。雖然《基本法》未有訂明立法過程中的具體程序，但從附件二所載的分組表決程序和各項條文對提出、修訂及通過法案的提述可知，《基本法》已預計議員會對政府法案提出修正案。委員會認為，必須繼續確保立法過程可讓議員就提交立法會的每項法案或議案進行透徹辯論，並充分考慮該等法案或議案的各方面事宜。立法會現時採用的三讀程序，是在香港行之有效的立法過程，亦廣為香港市民熟悉。在該過程中，全體委員會可在法案進行二讀和三讀之間，討論法案擬議修正案的具體規定。負責法案的議員(亦包括官員)可在法案進行二讀或三讀的程序開始之時，撤回該法案。若政府認為難以接受經修正的政府法案，負責該法案的官員可在三讀階段之前將之撤回。既有撤回法案的程序，政府便有方法決定由其提交的擬議法例的最終內容。在此情況下，把《基本法》第七十四條文意內"法律草案"一詞武斷地當作亦指"對法案的修正案"，實在不合邏輯，亦不合理，因為如此會令立法會沒有機會討論和通過一些有別於法案內所提的建議。《議事規則》所訂的機制確保行政機關與立法機關在某程度上互相制衡，並保留了行政主導的原則。

15. 至於《基本法》第四十八(十)條，委員會認為，該條文載於專就行政長官作出規定的部分，臚列了行政長官的各項職權。因此，《基本法》第四十八(十)條是指由政府向立法會提出有關財政收入或支出的議案，而不是指由立法會議員提出的議案。議員在立法會上提出事項的唯一限制，在《基本法》第七十四條已有所規定，而該條文是屬於立法機關的章節。此外，根據《基本法》第七十三(六)條，立法會的職權之一是就任何有關公共利益問題進行辯論；倘若未經行政長官批准，立法會即不得就有關財

政收入或支出的議案進行辯論，實在不合邏輯。

16. 對於有意見指行政長官應該是決定法案須否受《基本法》第七十四條約束的人，委員會認為，由於《基本法》第七十四條並無訂明應由誰人就該等事宜作出決定，加上《基本法》第七十五條賦權立法會自行制定議事規則，因此，該意見不能成立。立法會負責自行制定議事規則，該等規則一方面須符合《基本法》的規定，另一方面則有助立法會以最有效的方式處理事務。《議事規則》現時的有關係文並無抵觸《基本法》。假如《基本法》起草委員的意向是由行政長官作出該等決定，如此重要的規定便應有明文載述。委員會認為，把每項法案、議案及修正案提交行政長官作出裁定，不但會擾亂行政機關與立法機關之間的適當制衡，亦會嚴重影響立法會的日常運作。有一點亦須指出，就是若接納律政司的論點，《基本法》第四十八(十)條與第七十四條便會自相矛盾，因為前者授權行政長官"批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議"，但後者卻禁止提出涉及"公共開支或政治體制或政府運作"的法案。

17. 委員會已研究過《基本法》所規定行政機關、立法機關和司法機關的權力，以及三者之間的相互關係。從行政機關及立法機關的職能和《基本法》第四十九、五十、五十一及五十二條可見，《基本法》的規定使行政機關與立法機關得以互相規管和監察彼此的工作。根據《議事規則》，立法會主席獲賦權就法案、議案及對法案的修正案可否提交立法會作出裁定。該等規則是用來輔助《基本法》第七十二(二)及(六)條所訂，立法會主席決定立法會議程和行使《議事規則》所規定的其他權力和職能。倘若任何人，包括政府在內，因立法會主席的裁定感到受屈，或認為立法會有違法之舉，可尋求司法申訴。

18. 委員會亦察悉，立法會主席就法案是否屬於《基本法》第七十四條所訂的特定範疇作出裁定的程序，與前立法局《會議常規》所訂的條文相若。根據該等條文，立法局主席對擬議法案或法案的擬議修正案是否"具有由公帑負擔的效力"作出裁決。訂立該等有關具有由公帑負擔的效力的《會議常規》條文，是要實施《皇室訓令》第XXIV條的規定，當中並無指明誰人有權就該等事宜作出裁定。委員會又察悉，在立法局主席未由議員互選產生之前，香港總督是以立法局主席的身份，而非政府首長的身份作出有關裁決。由立法機關主席就某議題可否在會議上付諸表決作出裁決的程序，在其他普通法適用地區亦被廣泛採用。其他司法管轄區和前香港立法局的做法和程序載於附錄V，以供參考。

19. 委員會確認，規則第51(3)及(4)條並無抵觸《基本法》第七十四條。由立法會主席\就議員提出的法案是否涉及《基本法》第七十四條所訂的特定範疇作出裁定，此一程序並無問題。委員會認為該程序在規則第51(4)條內亦應清楚訂明。

20. 至於規則第31、57(6)及69條，委員會仍然認為該等規則是一些"自加"的限制，藉以規管由議員動議，並具有由公帑負擔的效力的議案及委員會審議階段修正案。從附錄V的闡述可見，該等規則與其他司法管轄區的財政程序相符。儘管該等規定並未載於《基本法》內，但沒有抵觸《基本法》。委員會認為保留該項程序是合理的，故此不會建議對該等規則作任何修改。

總結

21. 委員會已達成一致結論，認為《議事規則》沒有抵觸《基本法》第四十八(十)及七十四條，亦毋須予以修改。具體而言，委員會認為：

- a. 《基本法》第四十八(十)條(關於行政長官職權的條文)只規管由政府向立法會提出有關財政收入或支出的議案，而非由立法會議員提出的議案；
- b. 《基本法》第七十四條的限制只適用於議員提出的法案，而不適用於議員對政府法案所提的委員會審議階段修正案；
- c. 議員提出的法案是否在《基本法》第七十四條所訂的規限內，應由立法會

主席裁定；及

- d. 應保留規管由議員動議，並具有由公帑負擔的效力的議案及委員會審議階段修正案的自加限制。

22. 委員會雖然尚未完成對律政司所提各事項(如表決程序等)進行商議的工作，但委員會委員認為有必要就《基本法》第七十四條的有關事項向立法會全體議員提交中期報告，以供參考。倘議員對此事有任何意見，請直接向委員會提出。

立法會秘書處
1998年7月22日

附錄I

51. 提交法案的預告

1. 議員或獲委派官員可隨時作出預告，表明有意提交法案；該預告須送交立法會秘書辦事處，並須附有法案文本及本議事規則第50條(法案的格式)所規定的摘要說明；如作出預告者為議員，則須附有由法律草擬專員按第(2)款的規定簽署的證明書。
2. 對於由議員提交的法案，法律草擬專員如信納該法案符合本議事規則第50條(法案的格式)的規定及香港法例的一般格式，即須簽發證明書加以證明。
3. 由立法會議員個別或聯名提出的法案，如經立法會主席裁定為涉及公共開支或政治體制或政府運作者，不得提出。
4. 如法案涉及政府政策，則就該法案所作的預告須附有由行政長官對該法案的書面同意。
5. 如法案依據《法定語文條例》(第5章)第4(3)條所發出的指示，以一種法定語文提交，則預告須附有證明書，說明行政長官會同行政會議已指示該法案須以中文或英文(視乎所提交文本的語文而定)提交。
6. 由議員提交的法案如具有本議事規則第50(8)條(法案的格式)所述的意向，則預告須附有由該議員簽署的證明書，說明該法案已連續兩期在憲報刊登，並已在每日在本港出版的中英文報章各一份各刊登廣告兩次，就該法案作出預告。
7. (a)除本議事規則第66條(發回重議的法案)另有規定外，如立法會主席認為某法案載有與另一項在二讀時業經立法會表決的法案實質相同的條文，則該法案在同一會期內不得繼續進行立法程序，並須予撤回。

(b)如某法案在二讀後被撤回，則另一項載有實質相同條文的法案可在同一會期內提交，但該另一項法案必須符合本議事規則第50條(法案的格式)、本條及第52條(法案的提交及刊登)的規定。
8. 在其後就該法案所進行的整個過程中，提交法案的議員稱為負責該法案的議員。如法案由多於一名議員聯名提出，則該等議員須於提交法案時指定其中一人為負責該法案的議員，而該負責議員須在提交法案的預告上如此示明。
9. 在其後就該法案所進行的整個過程中，提交法案的官員稱為負責該法案的官員；而本議事規則所提述負責法案的議員，亦包括負責法案的官員。

31. 議案及修正案的規限

任何議案或修正案，如其目的或效力經立法會主席或全體委員會主席裁定為可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該議案或修正案只可由以下人士提出

- a. 行政長官；或
- b. 獲委派官員；或
- c. 任何議員，如行政長官書面同意該提案。

57. 法案的修正案

1. 本條適用於在全體委員會或專責委員會會議上，或再付委時，對法案所動議的修正案。
2. 動議法案修正案的預告，須於全體委員會審議該法案當天不少於7整天前作出；倘無如此作出預告，除獲全體委員會主席許可外，不得動議對法案作出修正。
3. 本議事規則第30條(議案及修正案的預告方式)適用於法案修正案的預告，但該條第(3)款中"立法會主席"一詞須以"全體委員會主席"代替。
4. 以下規定適用於與法案有關的修正案：
 - a. 修正案必須與法案的主題及有關條文的主題有關。
 - b. 修正案不得與已獲通過的條文或全體委員會就法案先前所作的決定不一致。
 - c. 修正案不得令建議修正的條文變得不能理解或不合語法。
 - d. 不可動議全體委員會主席認為瑣屑無聊或無意義的修正案。
 - e. 凡動議對具備兩個法定語文文本的法案作出修正，除非該修正案明顯地只影響其中一個文本，否則每一個文本均須作出修正；但不可動議令兩個文本相互抵觸或意義差歧的修正案。
5. 如一項修正案提述其後的修正案或附表，或該修正案會因欠缺其後的修正案或附表而變得不能理解，則須在動議第一項修正案前，就其後的修正案或附表作出預告，使整系列修正案在整體上可以理解。
6. 任何修正案，如其目的或效力經立法會主席或全體委員會主席裁定為可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該修正案只可由以下人士提出
 - a. 行政長官；或
 - b. 獲委派官員；或
 - c. 任何議員，如行政長官書面同意該提案。

69. 全體委員會處理撥款法案預算總目的修正案

1. 如全體委員會主席認為某項修正案會令任何開支總目所獲分配款額增加，不論增加的部分為子目、分目或總目本身，則該修正案只可由獲委派官員動議。
2. 增加總目款額的修正案，不論所涉者為子目、分目或總目本身，須較削減同一子目、分目或總目本身款額的修正案獲優先處理；如增加款額的修正案獲得通過，則不得動議就同一子目、分目或總目本身削減總目款額的修正案。
3. 任何議員均可動議藉削減開支總目內子目的款額以削減該總目所獲分配款額的修正案，動議格式如下："為削減(或刪除)分目.....子目.....而將總目.....削減.....元"。
4. 如分目已分列為子目，則為削減或刪除分目而削減某一總目款額的修正案，即不合乎規程。
5. 如總目已分列為分目，則只削減總目而不削減該總目的某一分目的修正案，即不合乎規程。
6. 刪除某一總目的修正案，即不合乎規程，不得列入立法會議程內。
7. 每一總目的子目或分目的修正案，均須列入立法會議程內，並按照各該子目及分目在預算案總目內的先後次序，逐一加以審議。
8. 如有多於一項就削減同一子目、分目或總目款額修正案的預告，該等修正案須按照建議削減款額的大小依次列入立法會議程內，以建議削減款額最大者居先。
9. 就每項修正案所進行的辯論，範圍只限於該項修正案有關的子目、分目或總目；某一子目或分目的修正案獲得處理後，不得修正或辯論任何前列的子目或分目。
10. 當所有列於立法會議程內而與某一開支總目有關的修正案獲得處理後，全體委員會主席須再次提出"總目.....的款額納入本附表"的待議議題，或提出"總目.....(經增加或削減)的款額納入本附表"的經修正待議議題，視乎情況所需。有關該等議題的辯論，須同樣受到本議事規則第68(3)條(全體委員會處理撥款法案的程序)適用於辯論的限制所規限。

律政司法律政策科法律政策專員的信頭

本司檔號 SJO 5012/3C III

電話號碼 (852) 2867 2003

香港昃臣道 8 號
立法會秘書處
法律顧問
馬耀添先生

馬先生：

《議事規則》擬稿

律政司已經仔細研究過《立法會議事規則》擬稿。我們認為若干草擬規則抵觸《基本法》，請你留意有關部分，從而作出適當修正。

第 74 條

《基本法》第 74 條禁止立法會議員提出若干法律草案（凡涉及公共開支或政治體制或政府運作的草案）；其他法律草案（凡涉及政府政策的草案），在提出前也必須得到行政長官的書面同意。你定當從各法律權威性詮釋，理解由於《基本法》是一份憲法性文件，所以必須從寬廣和切合制定目的的角度作出解釋，而不是從狹義和純字面詮釋，以免出現歧義。請參看 Wilberforce 大法官在內政大臣訴 Fisher [1980] AC319, at 328 一案，以及高等法院首席法官陳兆愷在香港特別行政區 訴 馬維<??> [1997] HKLRD761, at 772 一案中的判詞。

第 74 條的目的顯然是阻止立法會議員提出某些立法建議，並且規定在提出涉及政府政策的修定草案前，必須取得行政長官的書面同意。若從寬廣和切合制定目的的角度來解釋這條規定，第 74 條所指的實應不僅是法案，還包括委員會審議階段修訂。任何其他角度的解釋均會產生歧義，讓立法會議員可透過委員會審議階段修訂去達到一些他們不能透過法案達到的目的。

我們留意到第 57(6)條和第 69 條規則沒有反映《基本法》第 74 條的正確解釋，反而提及草案是否帶來由公帑負擔的影響（下文詳細解釋），這與討論的問題無關。因此，上述抵觸《基本法》的規定應該予以修訂。

第 48(10)條和 74 條的適用範圍

《基本法》第 48(10)條和 74 條已就若干決定該否受這些條文規管作出安排，雖然兩條條文都沒有明確指出作出決定者的身分，但從必然含意中清楚看出這些決定必須由行政長官作出。我們明白這些條文的目的，是要就若干屬於在行政長官權限的指定範疇，限制立法會議員的權力。如果授權立法會主席決定這些條文是否適用，特別是當主席所作決定可能不同於行政長官，則不能達到上述目的。

顯而易見，行政長官是決定上述問題的最適當人士。例如，第 74 條最後一句規定，凡涉及政府政策的法案，在提出前必須得到行政長官的書面同意。只有制訂政府政策的政府才最適合決定某條法案是否涉及其政策。在這種情況下，行政長官當然是就這問題作出決定的人士。

第 31 條規則擬稿並未反映《基本法》第 48(10)條的規定。這一點我們會在下文加以說明。但如果修訂這一條規則，使之反映《基本法》，必須避免規定由立法會主席或全體委員會主席來決定某項動議是否需要受上述規則規管。同樣，如果修訂規則第

51(3)條和 57(6)條的擬稿，以反映《基本法》第 74 條，也應該避免規定由立法會主席決定有關建議是否屬該條的規管範圍。

《基本法》第 48(10)條

《基本法》第 48(10)條規定，行政長官有權“批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議”。因此，議員只能在行政長官同意下才可提出這類動議。

我們注意到，《議事規則》擬稿內第 31 項載有須徵得行政長官同意的規定。不過，這項規定只適用於“立法會主席或全體委員會主席裁定其目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑”的動議或修正案。這項一般稱為“具有公帑負擔影響”要求的準則，與臨時立法會及 1997 年 7 月 1 日之前的立法局所採用的相同。這準則源於《皇室訓令》第 24 條，這條文規定，“任何目的或效力可導致動用政府任何部分收入的每項條例、表決、議案或提問……都必須由總督提議，除非這類提議已經獲得總督明確批准，或由總督下令提出則作別論。”這項規定較《基本法》第 48(10)條所述“關於財政收入或支出”的規定顯然更狹窄。

“具有公帑負擔影響”只包括那些導致收入減少或開支增加的動議或修正案。換言之，那些會導致收入增加或開支減少的動議便不會受到這項規定所限制。不過，“關於財收入或支出”顯然有較大適用範圍，包括任何會影響收入或開支（即：增減收入或增減開支）的動議，以及與收入或開支其他方面有關的動議。因此，第 31 項規則目前的擬稿與《基本法》的規定不符。

表決程序

我們從規則第 47 條的擬稿中看到，作出決定時須視乎是否有過半數出席議員贊成。我們同意議員私人條例草案和議員提

出的委員會審議階段修訂建議，須得到過半數出席議員支持才可通過。不過，我們經審慎考慮之後，認為政府提出的法案必須獲得出席議員過半數票，才可通過，而在點票時，不該把棄權者計算在內。有這樣的分別是由於《基本法》附件二訂明：

“政府提出的法案，如獲得出席會議的全體議員的過半數票，即為通過。

立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過。”

關於議員的提案，雖然在有關表決安排的英文文本提及"a simple majority vote of each of the two groups of members present"（兩部分出席會議議員各過半數票），但中文文本並沒有最重要的“票”字(votes)。因此，“過半數”這幾個中文字是形容“出席會議議員”，所指的不是過半數票，而是過半數出席會議議員。根據公認的權威解釋，“出席會議議員”包括出席但棄權的議員。由於中、英文文本有出入，鑑於《基本法》原文是中文，所以應以中文為準。

至於政府提出的提案，由於“過半數”這幾個中文字緊接在“票”字之前，用來形容“票”字，合成“過半數票”一個獨立的專用名詞。條文中的“過半數票”應該根據其慣常解釋，即投票的大多數，棄權並不算投票。條文雖有提及“出席會議議員”，但並不取締慣常解釋，只是表示不計算沒有出席會議議員的代表投票（如委派代表投票）。

立法會主席的地位

我們知道，你認為立法會主席應該政治中立，所以應該放棄投票。然而，就規則擬稿而言，可以假定立法會主席是當作‘出席會議議員’，具有決定出席會議議員是否過半數都贊成建議的作用。如果是這樣，即是說立法會主席不投票，就被算作出席會議而不贊成建議的議員。這樣一來，立法會主席必須中立的建議就變得毫無意義。

為避免這個矛盾產生，《議事規則》可以訂明，如果立法會主席不投票，在決定是否過半數出席會議議員都贊成建議時，就不算是出席會議議員。這項訂明符合《基本法》，也不會剝奪立法會主席投票的權利，也反映立法會主席根據《基本法》第 72 條所享有的特別地位。由於立法會主席必須‘主持會議’，所以不能選擇在投票過程中缺席。如果立法會主席的出席，會被詮釋為必然、堅定不移地反對每項需要過半數出席會議議員贊成才通過的建議，這種看法顯然荒謬。

因此，請考慮在規則中加入上述條文。《議事規則》擬稿的有關係文應該修訂，以反映上述《基本法》規定。

工作方針

我們相信，立法會議員都想確保《立法會議事規則》符合《基本法》。相信你也會認同，尋求行政和立法機關之間的憲制共識，是最重要的工作方針。我們相信你會審慎考慮上述論點，然後再向議員提供法律意見。我們更希望你將考慮結果告知。如有需要，我們樂意再作討論。

法律政策專員馮華健

1998 年 6 月 30 日

關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法 (草案)》及其有關文件的說明

——1990年3月28日在第七屆全國人民代表大會
第三次會議上

中華人民共和國香港特別行政區
基本法起草委員會主任委員 姬鵬飛

各位代表：

中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會經過四年零八個月的工作，業已完成起草基本法的任務。全國人大常委會已將《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》包括三個附件和香港特別行政區區旗、區徽圖案（草案），連同為全國人大代擬的《中華人民共和國全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定（草案）》和《香港特別行政區基本法起草委員會關於設立全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的建議》等文件提請全國人民代表大會審議。現在，我受香港特別行政區基本法起草委員會的委托就這部法律文件作如下說明。

根據《第六屆全國人民代表大會第三次會議關於成立中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會的決定》，第六屆全國人大常委會第十一次會議任命了起草委員。1985年7月1日，起草委員會正式成立並開始工作。在制定了工作規劃，確定了基本法結構之後，起草委員會設立了五個由內地和香港委員共同組成的專題小組，即中央和香港特別行政區的關係專題小

組，居民的基本權利和義務專題小組，政治體制專題小組，經濟專題小組，教育、科學、技術、文化、體育和宗教專題小組，負責具體起草工作。在各專題小組完成條文的初稿之後，成立了總體工作小組，從總體上對條文進行調整和修改。1988年4月，起草委員會第七次全體會議公佈了《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》徵求意見稿，用五個月的時間在香港和內地各省、自治區、直轄市及有關部門廣泛徵求了意見，並在這個基礎上對草案徵求意見稿作了一百多處修改。1989年1月，起草委員會第八次全體會議採取無記名投票方式，對準備提交全國人大常委會的基本法（草案）以及附件和有關文件逐條逐件地進行了表決，除草案第十九條外，所有條文、附件和有關文件均以全體委員三分之二多數贊成獲得通過。同年2月，第七屆全國人大常委會第六次會議決定公佈基本法（草案）包括附件及其有關文件，在香港和內地各省、自治區、直轄市以及中央各部門，各民主黨派、人民團體和有關專家，人民解放軍各總部中廣泛徵求意見。經過八個月的徵詢期，起草委員會各專題小組在研究了各方面的意見後，共提出了專題小組的修改提案二十四個，其中包括對第十九條的修正案。在今年2月舉行的起草委員會第九次全體會議上，對這些提案採取無記名投票的方式逐案進行了表決，均以全體委員三分之二以上多數贊成獲得通過，並以此取代了原條文。至此，基本法（草案）包括附件及其有關文件的起草工作全部完成。

香港特別行政區區旗、區徽圖案的徵集、評選工作，由起草委員五人以及內地和香港的專家六人共同組成的香港特別行政區區旗區徽圖案評選委員會負責。在評委會對7147件應徵稿進行初選和複選後，起草委員會對入選的圖案進行了審議、評選，由於未能選出上報全國人大審議的圖案，又由評委會在應

第四章政治體制主要規定了香港特別行政區的行政、立法以及司法機關的組成、職權和相互關係，規定了香港特別行政區行政長官、主要官員、行政會議和立法會成員、各級法院法官和其他司法人員以及公務人員的資格、職權及有關政策，還規定了香港特別行政區可設立非政權性的區域組織等等。

香港特別行政區的政治體制，要符合“一國兩制”的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發，以保障香港的穩定繁榮為目的。為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展；既保持原政治體制中之有效的部分，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。根據這一原則，本章以及附件一、附件二對香港特別行政區政治體制有以下一些主要規定：

(一) 關於行政機關和立法機關的關係。行政機關和立法機關之間的關係應該是既互相制衡又互相配合：為了保持香港的穩定和行政效率，行政長官應有實權，但同時也要受到制約。草案規定，行政長官是香港特別行政區的首長，對中央人民政府和香港特別行政區負責。行政長官領導香港特別行政區政府；簽署法案並公佈法律，簽署財政預算案；行政長官如認為立法會通過的法案不符合香港特別行政區的整體利益，可將法案發回立法會重議，如行政長官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預算案或其他重要法案，經協調仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。草案又規定，政府必須遵守法律，向立法會負責；執行立法會制定並已生效的法律，定期向立法會作施政報告，答覆有關質詢，徵稅和公共開支需經立法會批准；行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法規和解散立法會前，必須徵詢行政會議的意見。同時又規定，如立法會以不少於全體議員三分

之二多數再次通過被行政長官發回的法案，行政長官必須在一個月內簽署公佈，除非行政長官解散立法會；如被解散後重選的立法會仍以三分之二多數通過有爭議的原法案或繼續拒絕通過政府提出的財政預算案或其他重要法案，行政長官必須辭職；如行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，立法會通過一定程序可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。上述這些規定體現了行政和立法之間相互制衡、相互配合的關係。

(二) 關於行政長官的產生辦法。草案規定，行政長官在當地通過選舉或協商產生，報中央人民政府任命。行政長官的產生辦法要根據香港的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達到由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選的目標。據此，附件一對行政長官的產生辦法作了具體規定，在1997年至2007年的十年內由有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生，此後如要改變選舉辦法，由立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意並報全國人大常委會批准。行政長官的具體產生辦法由附件規定比較靈活，方便在必要時作出修改。

(三) 關於立法會的產生辦法和立法會對法案和議案的表決程序。草案規定，立法會由選舉產生，其產生辦法要根據香港的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達到全體議員由普選產生的目標。據此，附件二對立法會的產生辦法作了具體規定，第一、二屆立法會由功能團體選舉、選舉委員會選舉和分區直接選舉等三種方式產生的議員組成。在特別行政區成立的頭十年內，逐屆增加分區直選的議員席位，減少選舉委員會選舉的議員席位，到第三屆立法會，功能團體選舉和分區直選的議員各佔一半。這樣規定符合循序漸進地發展選舉制度的原則。附件二還規定，立法會對政府提出的法案和議員個人提出

的法案、議案採取不同的表決程序。政府提出的法案獲出席會議的議員過半數票即為通過；議員個人提出的法案、議案和對政府法案的修正案須分別獲功能團體選舉的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉的議員兩部分出席會議的議員的各過半數票，方為通過。這樣規定，有利於兼顧各階層的利益，同時又不至於使政府的法案陷入無休止的爭論，有利於政府施政的高效率。在特別行政區成立十年以後，立法會的產生辦法和對法案、議案的表決程序如需改進，由立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意並報全國人大常委會備案。立法會的具體產生辦法和對法案、議案的表決程序由附件規定，也是考慮到這樣比較靈活，方便必要時作出修改。

(四) 關於香港特別行政區行政長官、行政會議成員、立法會主席、政府主要官員、終審法院和高等法院首席法官以及基本法委員會香港委員的資格。草案的有關條文規定，擔任上述職務的人必須是在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民。這是體現國家主權的需要，也是體現由香港當地人管理香港的原則的需要，只有這樣才能使擔任上述職務的人切實對國家、對香港特別行政區以及香港居民負起責任。也正是基於這一考慮，有關條文還規定，特別行政區立法會必須由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民組成。但照顧到香港的具體情況，允許非中國籍的香港特別行政區永久性居民和在外國有居留權的香港特別行政區永久性居民可以當選為立法會議員，但其所佔比例不得超過立法會全體議員的20%。

(五) 關於香港特別行政區第一屆政府和立法會的產生辦法。根據體現國家主權、有利平穩過渡的原則，香港特別行政區的成立須由全國人大設立的香港特別行政區籌備委員會負責主持。考慮到籌備工作須在香港特別行政區第一屆政府和立法會成

立之前進行，而基本法要到1997年7月1日才開始實施，起草委員會建議，全國人大對第一屆政府和立法會的產生辦法作出專門決定，此項決定與基本法同時公佈。起草委員會為此起草了有關決定的代擬稿。規定香港特別行政區第一任行政長官，由香港人組成的推選委員會負責產生，報請中央人民政府任命；原香港最後一屆立法局的組成如符合全國人大關於特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定中的規定，其議員擁護基本法，願意效忠香港特別行政區並符合基本法規定條件者，經籌委會確認後可成為香港特別行政區第一屆立法會議員。這樣安排，是為了保證香港在整個過渡時期的穩定以及政權的平穩交接。

此外，還規定行政長官、主要官員、行政會議和立法會成員、各級法院法官和其他司法人員在就職時必須宣誓擁護基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區。

五、關於經濟和教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務。

第五章主要從財政、金融、貿易、工商業、土地契約、航運、民用航空等八個方面，就香港特別行政區的經濟制度和政策作了規定。這些規定對於保障香港的資本主義經濟機制的正常運行，保持香港的國際金融中心地位和自由港地位很有必要。如在金融貨幣方面規定，香港特別行政區不實行外匯管制政策，繼續開放外匯、黃金、證券、期貨等市場；保障一切資金的流動和進出自由；保障金融企業和金融市場的經營自由；確定港幣為特別行政區法定貨幣，可自由兌換，其發行權在特別行政區政府等等。又如在對外貿易方面規定，一切外來投資受法律保護；保障貨物、無形財產和資本的流動自由；除法律另有規定外，不徵收關稅；香港特別行政區為單獨的關稅地

就議員提出的法案作出裁決

本資料摘要載述普通法適用地區和前香港立法局在就議員提出的法案作出裁決一事上的做法。

其他普通法適用地區的做法和程序

英國

2. 在英國下議院，任何議員如已作出預告，並在每一會期內撥供就議員所提私人法案進行辯論的特定日期獲編配時間，均可提交法案。在每年一度的抽籤中入圍的議員(每一會期約有20人)，其提交的法案將獲安排在其所選定的日期進行二讀，並獲得印載。除了在財政程序(下文第3段另有說明)範圍內的法案外，議員可提出任何法案，包括與政府某方面政策有直接衝突的法案。然而，由反對黨議員提出，並且不獲政府支持的法案，料想不會獲得二讀，此等法案往往旨在喚起公眾關注某政治問題。但無論如何，這是後座議員就個人選擇的事項動議辯論的方法之一。

3. 議員提出法案或議案必須符合規管官方與下議院之間的財政關係的基本原則：官方要求撥款、下議院批准撥款，上議院同意撥款；但除非官方提出要求，否則下議院不會授權作出開支或尋求徵收稅項。該等規定在適用於整個國會的兩項財政規則內訂得更明確。第一，所有撥付款項要求(即開支或徵稅的建議)必須由官方提出或獲官方支持，然後才可予以考慮。第二，所有撥付款項要求必須由下議院先行審議，並載於法例之內，以供上下議院審批通過。

4. 國會授權各個開支項目及每個項目的款額，並授權徵收稅項。作出公共開支的授權一般稱為"由公共收入或公帑撥付款項"，而徵稅的授權則稱為"由人民撥付款項"。無論哪一類撥付款項要求，均須先以決議案的形式提交審議；倘獲下議院通過，該決議便會成為授權撥付款項的法案的必要引言部分或其中一項條文。

5. 下議院嚴格遵從有關財政程序的規則。詮釋該等規則的事宜由議長作決定；如該等事宜在全院大會上出現，則由主席作決定。主席在履行其職責而不准任何有違財政程序規則的程序進行時，最終可憑藉其獲賦權力，拒絕提出所需的待議議題。

加拿大

6. 在加拿大，眾議院的會議常規亦訂有程序，規管國會與官方之間的財政關係。簡而言之，兩者的關係如下：" 官方要求撥款而下議院批准撥款， 但除非有關稅項是提供公共服務所必需的，並由憲法規定就有關事務向官方提出意見的部長代表官方作出宣布，否則下議院不會給予撥款。 "

7. 在加拿大的議會政制下，英皇由總督代表，其職責是按負責有關事務的部長的建議，管理國家所有財政收入和支付所有公共開支。眾議院的會議常規規定："本議院不得採納或通過任何撥款、決議案、發言或法案，藉以為某目的撥用公共收入的任何部分，或任何稅項或關稅，而該目的是在提出有關撥款、決議案、發言或法案的會期內，未經總督藉提交咨文而事先表示支持提交本議院考慮的。如法案須撥用公共收入的任何部分，或任何稅項或關稅，總督的咨文和支持必須與法案一併印載，或隨附於法案。 "

8. 在立法以實施徵稅措施之前，必須通過一項賦稅議案。該類議案在提出後即須決定，不容修正或辯論。倘有違反該等程序的情況，議長有權就有關事宜作出裁定。在過去，歷任眾議院議長往往需要就是否"具有由公帑負擔"的效力作出裁決。至於

議員提出的私人法案，議長有時會在議員提交法案時主動裁定該法案不合乎規程，又或在法案進行較後期的程序時，例如在未獲"英皇首肯"的法案進行三讀時，議長可主動提出，或在有議員提出規程問題，指該法案在眾議院進行的程序並不妥當的情況下，裁定該法案不合乎規程。

澳洲

9. 在澳洲，國會對政府財政開支有最終操控權，因為任何賦稅及政府開支均須藉法例授權，而有關法例必須獲國會通過。

10. 根據憲法規定，撥用財政收入或公帑的法案，或徵稅的法案必須在眾議院內提出，而參議院不得修訂該等法案。但對於參議院本身不可能作出的修訂，它可要求由眾議院作出。倘眾議院認為合適，可提出有關修訂。至於應否接納參議院的要求一事，則並非純粹法律問題，可由法庭作出裁決。當中涉及的問題，是國會兩院之間有否按憲法規定合宜行事。若眾議院拒絕接納要求，則按憲法規定，參議院有權拒絕通過有關法案。

11. 在眾議院內並非擔任部長的獨立議員，不得提出任何徵稅、更改稅項或要求撥用財政收入或公帑的法案，因為此舉亦抵觸了官方在財政上作主導的憲制原則及議會原則，即除由政府提出外，不得對公帑構成任何負擔。徵稅法案必須由部長提出，而對法案作出修訂，藉以提高擬議稅項的稅率或擴闊稅項的課稅範圍，亦同樣地只可由部長提出。然而，值得注意的重要一點是，任何議員均可動議削減法案所建議的稅項。眾議院的會議常規反映了上述各項規定。

12. 議長負責主持眾議院的辯論，並獲賦權詮釋會議常規和過往的先例、處理議員提出的規程問題，以及在有議員提出要求時作出裁決。

香港在回歸之前的做法和程序

13. 適用於英國及其他大多數普通法適用地區的財政程序，在前香港立法局亦適用。議員不得動議"具有由公帑負擔的效力"的法案、議案或委員會審議階段修正案的限制，在《皇室訓令》和立法局《會議常規》內均有訂明。若議員提出的法案被視為具有由公帑負擔的效力，立法局主席會研究政府和提交法案的議員雙方提出的論據，並就該法案作出裁決。立法局主席一經作出裁決，即為最終決定。

14. 至於"由人民撥付款項"，前立法局的《會議常規》並無訂定條文，限制議員不得提交徵稅的法案。

15. 此外，議員可有另一機會在財政收入的事宜上採取主動，就是提出修正案，以調低藉總督作出公共收入保障令此一臨時措施而生效的法案或議案所載的稅收水平。

立法會秘書處
1998年7月22日