

有關就鄭家富議員所提出的《1999年僱傭（修訂）條例草案》
主席所作的裁決

鄭家富議員要求我按照《議事規則》就他提交的《1999年僱傭（修訂）條例草案》作出議會議程外的裁決。為此，我請政府當局從第51(3)及(4)條的角度，就條例草案提供意見，亦請鄭議員就政府當局的意見作出回應。政府當局及鄭議員均曾進一步評論了對方的回應，而鄭議員是最後作出評論的。他們提交意見書的日期載列於附件I。我已仔細考慮了政府當局及鄭議員雙方的意見。這項裁決只會提及我認為是有關的意見。

《議事規則》第51(3)及(4)條

2. 《香港特別行政區（“香港特區”）立法會議事規則》是依據《基本法》第七十五條制定。第51(3)及(4)條的條文如下：

“51(3) 立法會主席如認為任何由立法會議員個別或聯名提出的法案涉及公共開支或政治體制或政府運作，該法案即不得提出。”

“51(4) 立法會主席如認為某法案涉及政府政策，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。”

作為立法會主席，我必須遵守《基本法》第七十二條（六）項的規定，執行《議事規則》。我會根據《議事規則》的條文，我對這些條文的理解，去考慮所有有關資料，包括各有關方面在合理的機會下所提供的意見，以及立法會法律顧問的意見。

我根據第51(3)及(4)條作出決定的基礎

3. 訂立《議事規則》第51(3)及(4)條*，旨在執行《基本法》第七十四條#（“第七十四條”），該條條文如下：

* 《議事規則》的條文，以羅馬數字表述，例如：51(3)條，51(4)條

《基本法》的條文，以中文數字表述，例如：七十四條

“香港特別行政區立法會議員根據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。”

4. 我在作出裁決時，我須考慮第七十四條的涵義及根據第 51 條下的兩款得出意見。在理解第七十四條時，我須繫記《基本法》的目的、第七十四條字面的涵義，以及該條與《基本法》其他有關條文的關係。為方便大家參考本裁決中所提述的各項條文，我把該等條文的文本載列於附件 II。

《基本法》第七十四條的目的

政府當局的意見

5. 政府當局意見書的中心點是，將第七十四條釋義時，應基於《基本法》的原意，即行政長官聯同行政機關領導香港特別行政區（“香港特區”），以維持一個“行政主導”的政府。香港特區行政機關的職能是制定及執行政策，以及提出法案及財政預算（《基本法》第六十二條），而行政長官則獲賦權拒絕接受經立法會通過的法案（《基本法》第四十九條）。因此，有關行政機關就提出法案而獲賦予的權力，明顯是無約制的。至於立法機關，儘管根據《基本法》第六十四條、第七十三條(四)、(五)及(六)項，立法會可以質詢及辯論政府政策及其他關乎公眾利益的事項，此等職能是有別於制訂政策或提出法案以執行政策。此外，《基本法》第七十三條並無提及立法會有職權制定政策。

6. 不過，政府當局接納香港特區的立法機關是獲賦予其本身的立法權力，但該項權力是受制於《基本法》所施加的條件、限制或程序。儘管第七十四條是一項賦權條文，賦權予議員提出法案，但這條文亦同時對這項權力施加了條件及限制。

鄭家富議員的意見

7. 在回應政府當局對第七十四條的意見時，鄭議員說必須以盡量不偏離

《聯合聲明》的精神來解釋第七十四條。他認為這條文對立法機關所施加的該類限制是前所未有的，是代表了與過往的憲制性慣例的重大偏離。任何該等改變，其意圖亦應推定為盡量不改變以前的慣例，除非在有明文確定的情況下才會引致相反的結果而已。按照他的分析，“第七十四條的行文結構顯示，只要行政長官可同意議員提出涉及政府政策的法案，即使該等法案是涉及公共開支、政治體制或政府運作，亦不應令該法案不可提出。”

我的意見

8. 在探索第七十四條的涵義時，我注意到《基本法》第七十三條就立法會職權作出規定。如果沒有第七十四條的規定，我們或許可以說立法會議員提出法案的權力是不受限制的。然而，第七十四條明確說明，“凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作的法案，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”。因此，儘管立法會議員是可以向立法會提出法案，惟仍必須受制於第七十四條的規定。

9. 我亦參考了基本法起草委員會主任委員姬鵬飛先生在 1990 年 3 月 28 日向中華人民共和國第七屆全國人民代表大會第三次會議提交《基本法草案》時的演辭。當他在演辭中說明行政當局及立法機關的關係時，他說：“行政機關及立法機關之間的關係應該是既互相制衡及互相配合”。《基本法》第四章就香港特區的政治體制作出規定。這一章的其中一個主要目的是分配各個政府機關的職權，這是為了在行政機關及立法機關之間提供制衡，並提供架構，以容許及方便各機關協調它們的活動。就提出法案而言，《基本法》第六十二條規定行政機關的職權是擬定及提出法案、議案及附屬法例，並無約束的條文。另一方面，儘管第七十四條說明立法會議員可提出法案，但亦說明他們必須按照《基本法》的條文行事，並須受制於這項條文所施加的限制。

10. 因此，我認為第七十四條屬一項賦權條文，讓立法會議員可提出法案，但同時亦就此施加條件及限制。

對《議事規則》第 51(3)及(4)條的個別詞語的意見

11. 政府當局認為鄭議員提出的《1999 年僱傭（修訂）條例草案》是“涉及”“政府政策”，因此按第 51(4)條所規定，條例草案必須取得了行政

長官的書面同意才可予以提出。在我就此表達意見前，我想在這裏表明就第 51(4)條的內容而言，我在就“涉及”及“政府政策”這兩個詞語得出意見時所會採用的一般做法。

12. 有關一般做法，我認為如果我嘗試為這些詞語下定義，我便是低估了其難度。我察悉到英國國會上議院 1985 年就一宗個案所作的判決，法庭當時所研究的是，某一事項是否涉及循公訴程序的審訊。白禮治議員 (Lord Bridge) 在判決中說：“如果法定語言不夠明確，即如這裏的情況，那麼便沒有可能抽象地定出一項明確的測試，以決定任何個案是如何界定，因此，必須……按每宗個案的情況逐一作出考慮。”我認同這種說法。因此我就這些詞語所得出的意見會成為準則，而我會在考慮每宗個案時，視乎個案的實況予以應用。

“涉及”

13. 在評論鄭議員的條例草案時，政府當局說如法案對有關事宜具有直接、間接、相應或附帶影響，便應視之為涉及該事宜。不過，鄭議員認為“循第七十四條有目的的釋義來看，該條是強烈建議法案必然是直接涉及該條文所指的 4 個範圍，該條的限制才可得以應用。”

14. 我認為如避免使有關的法案受第 51(3)及(4)條的範圍所圈制，該法案的執行必不能對該項條文所訂明的其中一個或多個範圍帶來實質影響。

“政府政策”

15. 當局的意見是，政府政策並不單止是指行政長官根據《基本法》第四十八條第(四)項及第五十六條制定或決定的政策，同時亦包括政府正在制定中的政策及政府不制定任何政策的決定。

16. 另一方面，鄭議員認為“政府政策”的釋義應與《基本法》內“政策”一詞的一般用法有所不同。他認為一項政策應該是一系列為了達到某個目的而訂下的行動，而政府政策則純粹是就行政當局為達到一個目的而採取的行動提供指引及作出決定。他認為制定中的政策並不是政府政策。他並進一步指出如有關政策要達至政府政策的地位，便必須是由行政長官會同行政會議所作決定者。他又宣稱“一旦法案制定成法律後，

任何先前代替該法案而存在的政府政策即告取消.....法例一旦生效，行政長官便不可再“決定”對政策作出任何改變。該法律的存在及政府必須遵守法例的規定，禁止了該等改變。”

17. 我認為第七十四條所指的政府政策，是由行政長官或行政長官會同行政會議根據《基本法》第四十八條第（四）項及第五十六條決定的政策。在執行《基本法》以前、由前總督或前總督會同行政局決定而仍然生效的政策，亦屬此列。

18. 依我的意見，制定法案不會令政府當局擬透過法例執行的政府政策被取消。任何條例所產生的法律效力，均不會禁止行政長官就一項與法例中反映的現行政策有別的新政府政策作出決定。行政長官為執行新的政策所須做的，便是提出一項修訂條例草案，或提出一項廢除相關法例的條例草案而已。故此，我認為法例中所反映的政策屬於政府政策。

19. 《議事規則》第 51(4)條所指的政府政策亦應包括：

- (a) 由行政長官授權的政府官員所決定的政策；及
- (b) 由行政長官指定的政府官員在立法會或立法會的委員會所公布的政策。

20. 就《議事規則》第 51(4)條而言，我不會把在制定中的政策視作政府政策。

21. 按照第 51(2)條，在向立法會主席要求提出法案前，議員須向法律草擬專員提交法案，要求簽發證明書。當我考慮一項法案是否涉及政府政策時，對於在議員提交法案給法律草擬專員之前獲決定的政府政策，我才視之為政府政策。

對鄭議員的條例草案的意見

22. 在提出了我對“涉及”和“政府政策”兩詞的意見後，我現在談談我對條例草案本身的意見。

23. 鄭議員提出這項條例草案的目的是施加規定，限定僱主在更改僱員的僱傭合約中的聘用條件時，必須以書面作出規定，並須徵得僱員的同意，以及准許僱員選擇在辭職或被解僱的日期前 24 個月內，未被扣減任何薪金以前，以其 12 個月的平均薪金來計算他們的遣散費及長期服務金。
24. 當局認為鄭議員提出這項條例草案的目的，是建議以立法形式規管減薪事宜，以改變有關勞資關係的現行政策。政府的現行政策是無須以立法形式來規管僱主怎樣處理減薪的事宜。此等事宜應由勞資雙方透過直接與自願的協商而非立法的方式來處理。當局認為政府對有關事宜的政策，已於 1998 年 11 月 18 日舉行的立法會會議席上就“修訂法例以規管減薪事宜”的議案辯論中，在教育統籌局局長的演辭中清楚作出公布。勞工處亦已發出一份名為《僱主與僱員指引—如何處理減薪及裁員》的文件，就如何處理減薪及裁員事宜，向僱主及僱員提供意見。
25. 當局亦指出，該條例草案旨在改變政府有關計算遣散費及長期服務金的現行政策，因為《僱傭條例》內已就此等計算方法有所規定。
26. 鄭議員認為雖然當局聲稱已有一項鼓勵僱主與僱員就減薪事宜直率及坦誠對話的政策，但他認為這項所謂政策，只是一項沒有實際效力的聲明，是一個缺乏實際行動的政府立場，多於一項訂明所會採取的行動的政策。他認為由於政府政策必須指明行政機關應採取的連串明確行動，因此，行政機關必須採取確實的行動執行有關政策，以期達到指定的目的。由於此項政府聲稱屬現行的政策並無指定須採取行動或要求有關政策獲得執行，因此，此政策只可以被視作政府的立場，而不是政府的政策。
27. 我察悉勞工處曾按照勞工顧問委員會的討論結果，就規管減薪事宜發出一份指引。勞工顧問委員會是由一個為了處理勞資關係的政策而組成的三方諮詢架構。政府當局很明顯已就此事件採取行動，以達到鼓勵勞資雙方商討而不採取立法規管的目的。教育統籌局局長在 1998 年 11 月 18 日的一次立法會會議上已公布了這項過程。
28. 鄭議員的條例草案旨在改變計算遣散費及長期服務金的方法。我信納政府就計算遣散費及長期服務金的方法在鄭議員於 1998 年 11 月 10 日要求法律草擬專員簽發證明書之前已有政府政策，而該政策可見於《僱傭條例》的有關條文。

29. 由於鄭議員的條例草案倘獲得執行，將對現行的政府政策帶來實質影響，因此，我認為鄭議員的條例草案涉及政府政策，而他倘擬提出，必須經行政長官的書面同意。

30. 關於《議事規則》第 51(3)條，政府當局並不認為有需要評論目前的條例草案是否涉及公共開支、政治體制或政府運作。因此，除了鄭議員所堅持他提交的條例草案與第 51(3)條規定的範圍並無關係的這一點之外，我並沒有得到任何其他意見。我認為無須就鄭議員的條例草案根據第 51(3)條作出裁決。

立法會主席范徐麗泰

1999 年 7 月 16 日

附件 I

政府當局及鄭家富議員 就鄭議員的《1999 年僱傭（修訂）條例草案》 提交意見的日期

- 1999 年 2 月 10 日 鄭議員提交上述條例草案，並要求立法會主席根據第 51(3) 及 (4) 條作出私下裁決。
- 1999 年 2 月 11 日 政府當局獲邀就鄭議員的條例草案是否與公共開支或政治架構或政府的運作或政府政策有關提供意見。
- 1999 年 3 月 8 日 政府當局提交意見。
- 1999 年 3 月 8 日 鄭議員獲邀就政府當局的意見作出評論。
- 1999 年 4 月 24 日 鄭議員提交他就政府當局對他所提出的條例草案的意見而作的評論。（在 1999 年 4 月 26 日提交一份勘誤）
- 1999 年 4 月 24 日 鄭議員的評論送予政府當局作評論。
- 1999 年 6 月 14 日 政府當局提交就鄭議員在他於 1999 年 4 月 24 日的意見書中所載評論而作的評論。
- 1999 年 6 月 14 日 政府當局的評論送予鄭議員作最後評論。
- 1999 年 7 月 5 日 鄭議員提交就政府當局在他們於 1999 年 6 月 14 日的意見書中所載評論而作的評論。

Annex II

Articles in the Basic Law referred to in the Ruling of the President, Legislative Council on the Hon Andrew CHENG Kar-foo's Employment (Amendment) Bill 1999

第 43 條	香港特別行政區行政長官是香港特別行政區的首長，代表香港特別行政區。 香港特別行政區行政長官照本法的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責。
Article 43	<p>The Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region shall be the head of the Hong Kong Special Administrative Region and shall represent the Region.</p> <p>The Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region shall be accountable to the Central People's Government and the Hong Kong Special Administrative Region in accordance with the provisions of this Law.</p>
第 48(4)條	決定政府政策和發佈行政命令
Article 48(4)	To decide on government policies and to issue executive orders.
第 56 條	香港特別行政區行政會議由行政長官主持。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，須徵詢行政會議的意見，但人事任免、紀律制裁和緊急情況下採取的措施除外。 行政長官如不採納行政會議多數成員的意見，應將具體理由記錄在案。

Article 56

The Executive Council of the Hong Kong Special Administrative Region shall be presided over by the Chief Executive.

Except for the appointment, removal and disciplining of officials and the adoption of measures in emergencies, the Chief Executive shall consult the Executive Council before making important policy decisions, introducing bills to the Legislative Council, making subordinate legislation, or dissolving the Legislative Council.

If the Chief Executive does not accept a majority opinion of the Executive Council, he or she shall put the specific reasons on record.

第 62 條

香港特別行政區政府行使下列職權:

- (一) 制定並執行政策;
- (二) 管理各項行政事務;
- (三) 辦理本法規定的中央人民政府授權的對外事務;
- (四) 編制並提出財政預算、決算;
- (五) 擬定並提出法案、議案、附屬法規;
- (六) 委派官員列席立法會並代表政府發言.

Article 62

The Government of the Hong Kong Special Administrative Region shall exercise the following powers and functions :

- (1) To formulate and implement policies;
- (2) To conduct administrative affairs;
- (3) To conduct external affairs as authorized by the Central People's Government under this Law;
- (4) To draw up and introduce budgets and final

accounts;

- (5) To draft and introduce bills, motions and subordinate legislation; and
- (6) To designate officials to sit in on the meetings of the Legislative Council and to speak on behalf of the government.

第 73 條 香港特別行政區立法會行使下列職權:

- (一) 根據本法規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律;
- (二) 根據政府的提案，審核、過財政預算;
- (三) 批准稅收和公共開支;
- (四) 聽取行政長官的施政報告並進行辯論;
- (五) 對政府的工作提出質詢;
- (六) 就任何有關公共利益問題進行辯論;
- (七) 同意終審法院法官和高等法院首席法官的任免;
- (八) 接受香港居民申訴並作出處理;
- (九) 如立法會全體議員的四分之一聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行爲而不辭職，經立法會通過進行調查，立法會可委托終審法院首席法官負責組成獨立的調查委員會，並擔任主席。調查委員會負責進行調查，並向立法會提出報告。如該調查委員會認為有足夠證據構成上述指控，立法會以全體議員三分之二多數通過，可提出彈劾案，報請中央人民政府決定；
- (十) 在行使上述各項職權時，如有需要，可傳召有關人士出席作證和提供證據。

Article 73

The Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region shall exercise the following powers and functions :

- (1) To enact, amend or repeal laws in accordance with the provisions of this Law and legal procedures;
- (2) To examine and approve budgets introduced by the government;
- (3) To approve taxation and public expenditure;
- (4) To receive and debate the policy addresses of the Chief Executive;
- (5) To raise questions on the work of the government;
- (6) To debate any issue concerning public interests;
- (7) To endorse the appointment and removal of the judges of the Court of Final Appeal and the Chief Judge of the High Court;
- (8) To receive and handle complaints from Hong Kong residents;
- (9) If a motion initiated jointly by one-fourth of all the members of the Legislative Council charges the Chief Executive with serious breach of law or dereliction of duty and if he or she refuses to resign, the Council may, after passing a motion for investigation, give a mandate to the Chief Justice of the Court of Final Appeal to form and chair an independent investigation committee. The committee shall be responsible for carrying out the investigation and reporting its findings to the Council. If the committee considers the evidence sufficient to substantiate such charges, the Council may pass a motion of impeachment by a two-thirds majority of all its members and report it to the Central People's Government for decision; and
- (10) To summon, as required when exercising the

above-mentioned powers and functions, persons concerned to testify or give evidence.

第 74 條

香港特別行政區立法會議員根據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。

Article 74

Members of the Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region may introduce bills in accordance with the provisions of this Law and legal procedures. Bills which do not relate to public expenditure or political structure or the operation of the government may be introduced individually or jointly by members of the Council. The written consent of the Chief Executive shall be required before bills relating to government policies are introduced.