

立法會 *Legislative Council*

立法會LS102/00-01號文件

《行政長官選舉條例草案》

中央人民政府根據《基本法》 撤銷對行政長官的任命的權力

問題

《基本法》第十五條訂明，中央人民政府依照《基本法》第四章的規定任命行政長官。《基本法》第四十五條第一款訂明，行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。然而，《基本法》並無就中央人民政府撤銷對行政長官的任命作出明確規定。問題是中央人民政府是否有權撤銷對行政長官的任命；若然，此種權力的範圍為何。

文件目的

2. 本文件旨在研究 ——

- (a) 中央人民政府是否有權撤銷對行政長官的任命；及
- (b) 如中央人民政府有權撤銷對行政長官的任命，則此種權力的範圍為何。

在中華人民共和國擔任政制職位或行政職位的人員的任免

3. 根據《中華人民共和國憲法》（“憲法”）第六十二（四）、（六）、（七）及（八）條（**附件I**），全國人民代表大會（“全國人大”）有權選舉人員擔任政制職位，例如中華人民共和國主席和副主席。憲法第六十三（一）、（三）、（四）及（五）條（**附件II**）訂明，全國人大有權罷免該等人員。憲法第六十二（五）條訂明，全國人大有權根據提名，決定國務院總理和副總理等人員的人選。憲法第六十三（二）條訂明，全國人大有權罷免該等人員。憲法第八十九（十七）條（**附件III**）訂明，國務院有權任免人員。由此看來，根據憲法規定，任命某人擔任某個職位的權力似乎與罷免該人的權力並存。

4. 我們可否按上述情況類推，任命行政長官的權力與罷免行政長官的權力並存？基於下列理由，可否如此類推實成疑問。首先，行政長官通過選舉產生，由中央人民政府任命。根據憲法第八十五條，國務院便是中央人民政府。就憲法而言，憲法第六十二條關乎全國人大選舉人員擔任政制職位的事宜。然而，行政長官並非由立法會(即與全國人大大致相若的機關)選舉產生，而是由選舉委員會選舉產生。憲法第八十九(十七)條關乎國務院(即中央人民政府)任命人員的事宜，但有關人員無需經選舉產生。行政長官雖由中央人民政府任命，卻由選舉委員會選舉產生。其次，在憲法中，任命或選舉官員的權力與罷免該等官員的權力分別在不同條文訂明。罷免的權力並非隱含，而是明確訂明。舉例而言，憲法第六十二(五)條訂明全國人大有權決定國務院總理的人選，而憲法第六十三(二)條則訂明全國人大有權罷免總理。第三，任免人員的權力在《基本法》的有關係文內清楚訂明。舉例而言，行政長官有權提名並報請中央人民政府任命香港特區的主要官員，並建議中央人民政府免除該等官員職務(《基本法》第四十八(五)條)。另一例子是，行政長官有權依照法定程序任免各級法院法官(《基本法》第四十八(六)條)(**附件IV**)。

5. 所得結論是，憲法雖然同時訂明任命官員的權力與罷免官員的權力，但在詮釋《基本法》時未必可以按此類推。

《基本法》的詮釋

6. 根據《基本法》條文的目的而作出相應解釋是恰當的做法。在吳嘉玲(未成年人)及另一人訴入境事務處處長一案[1999]1HKC 291中，終審法院首席法官李國能先生表示，“《基本法》是為貫徹獨一無二的‘一國兩制’原則而制定的憲法性文件……制定憲法性文件時，一般都會採用涵義廣泛和概括性的語言。憲法是一份具有靈活性的文件，旨在配合時代轉變和適應環境的需要。”(第325頁)李國能首席法官又表示，“解釋《基本法》這樣的憲法時，法院均會採用考慮立法目的這種取向，而這方法亦已被廣泛接納。法院之所以有必要以這種取向來解釋憲法，是因為憲法只陳述一般原則及表明目的，而不會流於講究細節和界定詞義，故必然有不詳盡及含糊不清之處。在解決這些疑難時，法院必須根據憲法本身及憲法以外的其他有關資料確定憲法所宣示的原則及目的，並把這些原則和目的加以貫徹落實。因此，在確定文件的真正含義時，法院必須考慮文件的目的和有關條款，同時也須按文件的背景來考慮文本的字句，而文件的背景對解釋憲法性文件尤為重要。”(第325頁)李國能首席法官進一步表示，“有關文本所使用的字句，法院必須避免採用只從字面上的意義，或從技術層面，或狹義的角度，或以生搬硬套的處理方法詮釋文意。法院必須考慮文本的背景。《基本法》某項條款的文意可從《基本法》本身及包括《聯合聲明》在內的其他有關外來資料中找到。法院也可藉用語傳統及文字慣用法去了解所用的文字的意思。”(第326頁)

《基本法》第五十二條及第七十三(九)條的目的

7. 《基本法》第五十二條規定行政長官在何種情況下必須辭職(附件V)。如行政長官因嚴重疾病或其他原因無力履行職務，他必須辭職。倘若行政長官因兩次拒絕簽署立法會通過的法案而解散立法會，重選的立法會仍以全體議員三分之二多數通過所爭議的原案，而行政長官仍拒絕簽署，則行政長官必須辭職。倘若行政長官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，則行政長官必須辭職。然而，《基本法》並無條文訂明行政長官不辭職會有何後果。

8. 《基本法》第七十三(九)條訂明，如行政長官在作出嚴重違法或瀆職行為後拒絕辭職，經調查委員會調查後顯示有足夠證據構成上述指控，立法會可對行政長官提出彈劾案。立法會繼而可把該項彈劾案報請中央人民政府決定(附件VI)。然而，《基本法》並無訂明中央人民政府可就該項彈劾案作出何種決定。

9. 香港特區基本法起草委員會主任委員姬鵬飛先生於1990年3月28日在第七屆全國人大第三次會議上致辭時表示，“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”(附件VII)。姬先生繼而講述《基本法》所訂的該等權力及制約。該等制約包括《基本法》第五十二條及第七十三(九)條所訂明的情況。倘若按照條文的目的是訂明行政長官在何種情況下必須辭職或理應辭職，否則他所享有的權力及所受到的制約便會失衡。兩者一旦失衡，有可能會引致“香港的穩定和行政效率”受到損害。倘若我們把《基本法》第五十二條及第七十三(九)條與《基本法》第十五條及第四十五條第一款這兩組條文一併理解，似乎中央人民政府享有隱含權力，在行政長官未有根據《基本法》第五十二條辭職的情況下，又或在行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職的情況下撤銷對其的任命。

10. 由此看來，除非中央人民政府享有隱含權力，在行政長官拒絕辭職的情況下撤銷對其的任命，否則無法達到《基本法》第五十二條的目的。此外，除非中央人民政府的“決定”包括撤銷對行政長官的任命此一權力，否則無法達到《基本法》第七十三(九)條的目的。

《基本法》第十五條及第四十五條第一款的目的

11. 《基本法》第十五條及第四十五條第一款的目的顯然是訂明由中央人民政府任命行政長官。上文第7至10段的分析顯示，中央人民政府有權任命行政長官，暗示中央人民政府在《基本法》第五十二條及第七十三(九)條所訂明的情況下亦有權撤銷對行政長官的任命。是否還有其他情況中央人民政府亦可有權撤銷對行政長官的任命？

12. 正如《行政長官選舉條例草案》委員會部分委員(他們身兼基本法起草委員會委員)認為，又正如由王叔文先生主編的《香港特別行政區基本法導論》(2000年出版的英文本第365頁)(**附件VIII**)所述，行政長官的任命並不是一種形式，而是實質性的。此句的意思是，中央人民政府並非必然任命當選行政長官的人士，而中央人民政府可酌情決定是否作出任命。《基本法》並無訂明中央人民政府可在何種情況下行使此種酌情決定權。根據香港特區奉行“一國兩制”及實踐“高度自治”的基本原則(載述於《基本法》序言及第二條，以及《中英聯合聲明》第三段)，似乎中央人民政府只應在極少情況下及合理地行使酌情權，決定不任命當選行政長官的人士。我們論證中央人民政府在《基本法》第五十二條及第七十三(九)條所訂明的情況下，享有撤銷對行政長官的任命的隱含權力，而此論點進一步支持以下觀點，即行政長官的任命是實質性的，因而附帶撤銷任命的權力。此種撤銷任命的權力是否全無限制？在肖蔚雲先生主編的《一國兩制與香港特別行政區基本法》一書(1990年版)中，肖先生在176頁表示，香港特區是中華人民共和國不可分離的部分，是直轄於中央人民政府的地方行政區域，根據此一原則，中央人民政府有權任命行政長官，亦有權撤銷對其的任命。肖先生接着說，中央人民政府任命行政長官及撤銷對其的任命的權力，是中央人民政府與香港特區的關係的一個重要方面(**附件IX**)。然而，肖先生並無進一步談及撤銷任命的權力是否絕對及全無限制。我們可以辯稱，根據香港特區奉行“一國兩制”及實踐“高度自治”的基本原則，以及假定中央人民政府只應在極少情況下，合理地行使不作出任命的權力，似乎中央人民政府享有隱含權力，在有限情況下撤銷對行政長官的任命，而該等情況包括《基本法》第五十二條及第七十三(九)條所訂明的情況，以及該等不為《基本法》第五十二條及第七十三(九)條所涵蓋的情況，而在此等情況下有必要撤銷對行政長官的任命，以達到一些不抵觸《基本法》的目的，包括保持“香港的穩定和行政效率”此目的。舉例而言，倘若行政長官在香港境外有嚴重違法行為，又或他作出了引起公憤的失德行為，他可被視為不適宜擔任香港特區的首長及代表香港特區。但亦可辯稱，該等情況或許不屬《基本法》第五十二條及第七十三(九)條的涵蓋範圍，中央人民政府因而不能行使撤銷對行政長官的任命的權力。在此種情況下，根據《基本法》第十五條及第四十五條第一款，似乎中央人民政府享有隱含權力，以行政長官不適宜擔任香港特區的首長及代表香港特區(《基本法》第四十三條第一款)為理由，或以行政長官並非廉潔奉公(《基本法》第四十七條第一款)為理由而撤銷對其的任命。

13. 因此，《基本法》第十五條及第四十五條第一款的目的，似乎是賦權中央人民政府任命行政長官(明示權力)，以及賦權中央人民政府在以下情況下撤銷對行政長官的任命(隱含權力)：《基本法》第五十二條及第七十三(九)條所訂明的情況，以及為達到一些不抵觸《基本法》的目的(包括保持“香港的穩定和行政效率”此目的)而須撤銷對行政長官任命的其他情況。

結論

14. 倘若根據《基本法》條文的目的而作出相應解釋，似乎中央人民政府具有撤銷對行政長官的任命此種隱含權力。

15. 然而，撤銷任命的權力並非全無限制。如行政長官未有根據《基本法》第五十二條辭職，又或行政長官在作出嚴重違法或瀆職行為後拒絕根據《基本法》第七十三(九)條辭職，中央人民政府可撤銷對其的任命。在《基本法》第五十二條及第七十三(九)條沒有訂明的其他情況下，中央人民政府可為達到一些不抵觸《基本法》的目的(包括保持“香港的穩定和行政效率”此目的)，而撤銷對行政長官的任命。

連附件

立法會秘書處
法律事務部
2001年5月30日

人民代表大会的任期。在非常情况结束后一年内,必须完成下届全国人民代表大会代表的选举。

第六十一条 全国人民代表大会会议每年举行一次,由全国人民代表大会常务委员会召集。如果全国人民代表大会常务委员会认为必要,或者有 1/5 以上的全国人民代表大会代表提议,可以临时召集全国人民代表大会会议。

全国人民代表大会举行会议的时候,选举主席团主持会议。

✓ **第六十二条** 全国人民代表大会行使下列职权:

(一)修改宪法;
(二)监督宪法的实施;
(三)制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律;

(四)选举中华人民共和国主席、副主席;

(五)根据中华人民共和国主席的提名,决定国务院总理的人选;根据国务院总理的提名,决定国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长的人选;

(六)选举中央军事委员会主席;根据中央军事委员会主席的提名,决定中央军事委员会其他组成人员的人选;

(七)选举最高人民法院院长;

(八)选举最高人民检察院检察长;

(九)审查和批准国民经济和社会发展计划和计划执行情况的报告;

(十)审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告;

(十一)改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会不适当的决定;

(十二)批准省、自治区和直辖市的建置;

(十三)决定特别行政区的设立及其制度;

(十四)决定战争和和平的问题;

(十五)应当由最高国家权力机关行使的其他职权。

第六十三条 全国人民代表大会有权罢免下列人员:

(一)中华人民共和国主席、副主席;

(二)国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长;

(三)中央军事委员会主席和中央军事委员会其他组成人员;

(四)最高人民法院院长;

(五)最高人民检察院检察长。

第六十四条 宪法的修改,由全国人民代表大会常务委员会或者 1/5 以上的全国人民代表大会代表提

人民代表大会的任期。在非常情况结束后一年内，必须完成下届全国人民代表大会代表的选举。

第六十一条 全国人民代表大会会议每年举行一次，由全国人民代表大会常务委员会召集。如果全国人民代表大会常务委员会认为必要，或者有1/5以上的全国人民代表大会代表提议，可以临时召集全国人民代表大会会议。

全国人民代表大会举行会议的时候，选举主席团主持会议。

第六十二条 全国人民代表大会行使下列职权：

(一)修改宪法；

(二)监督宪法的实施；

(三)制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律；

(四)选举中华人民共和国主席、副主席；

(五)根据中华人民共和国主席的提名，决定国务院总理的人选；根据国务院总理的提名，决定国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长的人选；

(六)选举中央军事委员会主席；根据中央军事委员会主席的提名，决定中央军事委员会其他组成人员的人选；

(七)选举最高人民法院院长；

(八)选举最高人民检察院检察长；

(九)审查和批准国民经济和社会发展规划和计划执行情况的报告；

(十)审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告；

(十一)改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会不适当的决定；

(十二)批准省、自治区和直辖市的建置；

(十三)决定特别行政区的设立及其制度；

(十四)决定战争和和平的问题；

(十五)应当由最高国家权力机关行使的其他职权。

第六十三条 全国人民代表大会有权罢免下列人员：

(一)中华人民共和国主席、副主席；

(二)国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长；

(三)中央军事委员会主席和中央军事委员会其他组成人员；

(四)最高人民法院院长；

(五)最高人民检察院检察长。

第六十四条 宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者1/5以上的全国人民代表大会代表提

第八十三条 中华人民共和国主席、副主席行使职权到下届全国人民代表大会选出的主席、副主席就职为止。

第八十四条 中华人民共和国主席缺位的时候，由副主席继任主席的职位。

中华人民共和国副主席缺位的时候，由全国人民代表大会补选。

中华人民共和国主席、副主席都缺位的时候，由全国人民代表大会补选；在补选以前，由全国人民代表大会常务委员会委员长暂时代理主席职位。

第三节 国务院

第八十五条 中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。

第八十六条 国务院由下列人员组成：

总理，
副总理若干人，
国务委员若干人，
各部部长，
各委员会主任，
审计长，

28

秘书长。

国务院实行总理负责制。各部、各委员会实行部长、主任负责制。

国务院的组织由法律规定。

第八十七条 国务院每届任期同全国人民代表大会每届任期相同。

总理、副总理、国务委员连续任职不得超过两届。

第八十八条 总理领导国务院的工作。副总理、国务委员协助总理工作。

总理、副总理、国务委员、秘书长组成国务院常务会议。

总理召集和主持国务院常务会议和国务院全体会议。

第八十九条 国务院行使下列职权：

(一)根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令；

(二)向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出议案；

(三)规定各部和各委员会的任务和职责，统一领导各部和各委员会的工作，并且领导不属于各部和各委员会的全国性的行政工作；

(四)统一领导全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的

29

职权的具体划分；

(五)编制和执行国民经济和社会发展计划和国家预算；

(六)领导和管理经济工作和城乡建设；

(七)领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作；

(八)领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作；

(九)管理对外事务，同外国缔结条约和协定；

(十)领导和管理国防建设事业；

(十一)领导和管理民族事务，保障少数民族的平等权利和民族自治地方的自治权利；

(十二)保护华侨的正当的权利和利益，保护归侨和侨眷的合法的权利和利益；

(十三)改变或者撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章；

(十四)改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令；

(十五)批准省、自治区、直辖市的区域划分，批准自治州、县、自治县、市的建置和区域划分；

(十六)决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区的戒严；

(十七)审定行政机构的编制，依照法律规定任免、

培训、考核和奖惩行政人员；

(十八)全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会授予的其他职权。

第九十条 国务院各部部长、各委员会主任负责本部门的工作；召集和主持部务会议或者委员会会议、委务会议，讨论决定本部门工作的重大问题。

各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限内，发布命令、指示和规章。

第九十一条 国务院设立审计机关，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支，进行审计监督。

审计机关在国务院总理领导下，依照法律规定独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。

第九十二条 国务院对全国人民代表大会负责并报告工作；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。

第四节 中央军事委员会

第九十三条 中华人民共和国中央军事委员会领导全国武装力量。

中央军事委员会由下列人员组成：

第四章 政治體制

第一節 行政長官

第四十三條 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依照本法的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責。

第四十四條 香港特別行政區行政長官由年滿四十周歲，在香港通常居住連續滿二十年並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擔任。

第四十五條 香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。

行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至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產生的目標。

行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。

第四十六條 香港特別行政區行政長官任期五年，可連任一次。

第四十七條 香港特別行政區行政長官必須廉潔奉公、盡忠職守。

行政長官就任時應向香港特別行政區終審法院首席法官申報財產，記錄在案。

第四十八條 香港特別行政區行政長官行使下列職權：

- (一) 領導香港特別行政區政府；
- (二) 負責執行本法和依照本法適用於香港特別行政區的其他法律；
- (三) 簽署立法會通過的法案，公佈法律；
簽署立法會通過的財政預算案，將財政預算、決算報中央人民政府備案；
- (四) 決定政府政策和發佈行政命令；
- (五) 提名並報請中央人民政府任命下列主要官員：各司司長、副司長，各局局長，廉政專員，審計署署長，警務處處長，入境事務處處長，海關關長；建議中央人民政府免除上述官員職務；
- (六) 依照法定程序任免各級法院法官；
- (七) 依照法定程序任免公職人員；
- (八) 執行中央人民政府就本法規定的有關事務發出的指令；
- (九) 代表香港特別行政區政府處理中央授權的對外事務和其他事務；
- (十) 批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議；
- (十一) 根據安全和重大公共利益的考慮，決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否向立法會或其屬下的委員會作證和提供證據；
- (十二) 赦免或減輕刑事罪犯的刑罰；
- (十三) 處理請願、申訴事項。

第四十九條 香港特別行政區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議員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佈或按本法第五十條的規定處理。

第五十條 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。

第五十一條 香港特別行政區立法會如拒絕批准政府提出的財政預算案，行政長官可向立法會申請臨時撥款。如果由於立法會已被解散而不能批准撥款，行政長官可在選出新的立法會前的一段時期內，按上一財政年度的開支標準，批准臨時短期撥款。

✓ 第五十二條 香港特別行政區行政長官如有下列情況之一者必須辭職：

- (一) 因嚴重疾病或其他原因無力履行職務；
- (二) 因兩次拒絕簽署立法會通過的法案而解散立法會，重選的立法會仍以全體議員三分之二多數通過所爭議的原案，而行政長官仍拒絕簽署；
- (三) 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。

第五十三條 香港特別行政區行政長官短期不能履行職務時，由政務司長、財政司長、律政司長依次臨時代理其職務。

行政長官缺位時，應在六個月內依本法第四十五條的規定產生新的行政長官。行政長官缺位期間的職務代理，依照前款規定辦理。

第五十四條 香港特別行政區行政會議是協助行政長官決策的機構。

第五十五條 香港特別行政區行政會議的成員由行政長官從行政機關的主要官員、立法會議員和社會人士中委任，其任免由行政長官決定。行政會議成員的任期應不超過委任他的行政長官

的任期。

香港特別行政區行政會議成員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擔任。

行政長官認為必要時可邀請有關人士列席會議。

第五十六條 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。

第五十七條 香港特別行政區設立廉政公署，獨立工作，對行政長官負責。

第五十八條 香港特別行政區設立審計署，獨立工作，對行政長官負責。

第二節 行政機關

第五十九條 香港特別行政區政府是香港特別行政區行政機關。

第六十條 香港特別行政區政府的首長是香港特別行政區行政長官。

香港特別行政區政府設政務司、財政司、律政司和各局、處、署。

第六十一條 香港特別行政區的主要官員由在香港通常居住連續滿十五年並在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中

的中國公民擔任。

第六十二條 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。

第六十三條 香港特別行政區律政司主管刑事檢察工作，不受任何干涉。

第六十四條 香港特別行政區政府必須遵守法律，對香港特別行政區立法會負責；執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢；徵稅和公共開支須經立法會批准。

第六十五條 原由行政機關設立諮詢組織的制度繼續保留。

第三節 立法機關

第六十六條 香港特別行政區立法會是香港特別行政區的立法機關。

第六十七條 香港特別行政區立法會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也可以當選為香港特別行政區立法會議員，其所佔比例不得超過立法會全體議員的百分之二十。

第六十八條 香港特別行政區立法會由選舉產生。

立法會的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標。

立法會產生的具體辦法和法案、議案的表決程序由附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》規定。

第六十九條 香港特別行政區立法會除第一屆任期為兩年外，每屆任期四年。

第七十條 香港特別行政區立法會如經行政長官依本法規定解散，須於三個月內依本法第六十八條的規定，重行選舉產生。

第七十一條 香港特別行政區立法會主席由立法會議員互選產生。

香港特別行政區立法會主席由年滿四十周歲，在香港通常居住連續滿二十年並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擔任。

第七十二條 香港特別行政區立法會主席行使下列職權：

- (一) 主持會議；
- (二) 決定議程，政府提出的議案須優先列入議程；
- (三) 決定開會時間；
- (四) 在休會期間可召開特別會議；
- (五) 應行政長官的要求召開緊急會議；
- (六) 立法會議事規則所規定的其他職權。

第七十三條 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、通過財政預算；
- (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為而不辭職，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。

第七十四條 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。

第七十五條 香港特別行政區立法會舉行會議的法定人數為不少於全體議員的二分之一。

立法會議事規則由立法會自行制定，但不得與本法相抵觸。

第七十六條 香港特別行政區立法會通過的法案，須經行政長官簽署、公佈，方能生效。

第七十七條 香港特別行政區立法會議員在立法會的會議上發言，不受法律追究。

第七十八條 香港特別行政區立法會議員在出席會議時和赴會途中不受逮捕。

第七十九條 香港特別行政區立法會議員如有下列情況之一，由立法會主席宣告其喪失立法會議員的資格：

- (一) 因嚴重疾病或其他情況無力履行職務；
- (二) 未得到立法會主席的同意，連續三個月不出席會議而無合理解釋者；
- (三) 喪失或放棄香港特別行政區永久性居民的身份；
- (四) 接受政府的委任而出任公務人員；
- (五) 破產或經法庭裁定償還債務而不履行；
- (六) 在香港特別行政區區內或區外被判犯有刑事罪行，判處監禁一個月以上，並經立法會出席會議的議員三分之二通過解除其職務；
- (七) 行為不檢或違反誓言而經立法會出席會議的議員三分之二通過譴責。

第四節 司法機關

第八十條 香港特別行政區各級法院是香港特別行政區的司法機關，行使香港特別行政區的審判權。

第八十一條 香港特別行政區設立終審法院、高等法院、區域法院、裁判署法庭和其他專門法庭。高等法院設上訴法庭和原訟法庭。

原在香港實行的司法體制，除因設立香港特別行政區終審法院而產生變化外，予以保留。

第八十二條 香港特別行政區的終審權屬於香港特別行政區終審法院。終審法院可根據需要邀請其他普通法適用地區的法官參加審判。

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

and be accountable to the Region in accordance with the Basic Law.

Regarding selection of the Chief Executive, one question need be explained theoretically, that is, appointment of the Chief Executive by the Central People's Government. The provision that the Chief Executive of the HKSAR shall be selected by election or through consultations held locally and appointed by the Central People's Government prescribed by the Basic Law on the basis of the policy laid down in sub-paragraph (4) of Article 3 of the Sino-British Joint Declaration. Some people held that the Chief Executive should not be appointed by the Central People's Government but should only be elected by Hong Kong people. These people have overlooked the following basic facts: (a) The HKSAR is a local administrative region directly under the Central People's Government, which determines the relationship of the HKSAR with the Central People's Government and its status in this relationship. On the other hand, appointment of the head of the HKSAR by the Central People's Government on the one hand reflects the jurisdiction the Central People's Government exercises over the HKSAR and on the other hand, it makes concrete the legal status of the HKSAR, namely, it is under the jurisdiction of the Central People's Government, and ensures effective protection of such status by law and system. (b) The Chief Executive as the head of the HKSAR represents the Region and is accountable to both the Region and the Central People's Government. Such accountability, as mentioned earlier, is not accountability in form, but in substance. In order to ensure that the Chief Executive is accountable to the Central People's Government, the latter should have a certain kind of power over the former, so that the policies of the latter for the HKSAR are executed

through the former. Appointment of the Chief Executive by the Central People's Government is exactly such a substantive power. (c) The Chief Executive is appointed by the Central People's Government after he is selected through election or consultation instead of being appointed exclusively by the Central People's Government. Election or consultation is a democratic form of extensively soliciting people's opinions. According to Annex I to the Basic Law and the Decision of the National People's Congress on the Method for the Formation of the First Government and the First Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region, the measure of consultation only applies to selection of the first Chief Executive. The person selected to be the Chief Executive through election or consultation will be appointed by the Central People's Government, thus appointment of the Chief Executive by the Central People's Government is based on full development of democracy and full respect of the will of the masses of Hong Kong residents. Such appointment can ensure that the Chief Executive selected will be loyal to the Basic Law and the HKSAR. Like accountability of the Chief Executive to the Central People's Government, appointment of the Chief Executive by the Central People's Government is not appointment in form, but in substance. If the result of election or consultation does not truthfully reflect the will of the public or it contravenes the principle or the specific provisions of the Basic Law, the Central People's Government may veto the person selected, and the local residents will carry out election or consultation anew in accordance with law.

Article 45 of the Basic Law stipulates, "The method for selecting the Chief Executive shall be specified in the light of the actual

和繁榮的原則。首幾屆的行政長官不由普選產生，1997年對香港是一個根本的政治變化，在此以後的十幾年內盡可能不採用普選選舉行政長官，以保持社會的穩定。要實行普選，可以在第三任行政長官以後。第二，貫徹了循序漸進的原則。如果從第四任行政長官起開始實行由普選產生，要先經過全體選民投票等一系列程序，如果對行政長官的產生辦法要進行其他修改，則不必採取全體選民投票，而可採用另外較為容易的辦法。第三，兼顧了各個階層的願望和利益。這種行政長官產生辦法體現了以大選舉團、功能團體選舉的香港人士的意願，也體現了要求實行普選的一些人士的希望，儘管普選的時間在要2012年之後，但它兼顧了各階層的利益。如上所述，後來對此辦法又作了修改。

行政長官要由中央人民政府任命，有人認為這種任命是形式的，中央人民政府可以不任命。根據“中英聯合聲明”的精神，中央人民政府的任命應當是實質性的，它可以任命，也可以不任命，當然也可以免去行政長官的職務。這種任命和免職都不是單純的形式，而是體現我國是一個單一制國家，香港特別行政區是我國不可分離的享有高度自治權的一個地方行政區域，直轄於中央人民政府。雖然香港特別行政區享有高度自治權，行政長官在當地選舉或協商產生，但是任免權還在中央人民政府，這是中央與香港特別行政區的關係的一個重要方面，否認中央在這方面的實質權力，就等於取消了中央的這一權力。當然，行政長官在任命之前必須在當地選舉或協商，這是中央與香港特別行政區的關係的另一個重要方面，否認這一點，就是否認香港特別行政區在這方面的高度自治權。忽視這兩個重要方面的任何一面都是不對的。這兩個方面的正確結合，才是“一個國家、兩種制度”方針的體現。

為了兩個方面的正確結合，中央人民政府在任命行政長官時當然要充分考慮香港各界人士的意願和選舉、協商的合法性等情況，不輕易採取否定行政長官的選舉或協商結果，而不予任命。香港特別行政區在選舉或協商產生行政長官時，也將按照“基本法”規定的對行政長官的資格和其他要求，按照“基本法”規定的選舉或協商行政長官的程序，慎重地進行工作。

行政長官的產生，對香港特別行政區或中央人民政府來說，都是一件重大的事情。香港特別行政區應當與中央人民政府配合完成這件大事，而不會是互不通氣，在行政長官產生出來之前，中央人民政府竟一無所知，以致因人選不當而不任命。如果按照“基本法”的規定產生行政

長官，香港特別行政區與中央人民政府又能互相配合，產生與任命問題就能得到正確的解決。

二、行政長官的任期

“基本法”第46條規定，行政長官任期5年，可連任一次。在《英王制誥》和《王室訓令》中沒有規定港督的任期，近一個時期以來港督的任期都不少於5年。^①“中英聯合聲明”中沒有提到行政長官的任期，香港特別行政區基本法起草委員會政治體制專題小組在討論中認為應當規定任期，但對任期的長短有不同的看法。有的認為應當與立法機關每屆的任期聯繫起來考慮，立法機關一屆幾年，行政長官也是幾年，任期應當相同。有的認為行政長官每任應為5年，時間太長不好，容易產生專斷和助長官僚主義的弊端。時間太短，也不利於積累工作經驗，不利於工作的穩定，5年一任比較合適。有的認為任期4年較好，5年長了一些。

政治體制專題小組認為立法機關與行政長官不一定需要每屆任期相同，因為行政長官有解散立法機關的權力，立法機關有要求行政長官辭職的權力，而且行政長官還可能有不到一任滿期而缺位的。立法機關與行政長官的每屆任期即使相同，也沒有實際意義，而且也難以實現。後來沒有採用行政長官與立法機關每屆任期相同的規定。

政治體制專題小組多數委員認為，4年一任，時間短了一些，5年比較長短適宜，遂規定行政長官的任期為5年。

關於行政長官是否可以連任、能夠連任多久？在諮詢中香港各界人士有兩種不同意見：一種意見認為連任次數可以不限；另一種意見認為任期的次數應有限制，任期次數過多，容易產生弊端，連任不應超過兩任，每任5年，連續任職則不應超過10年。最後，第二種意見被採納，這一規定是合適的。

“基本法”還對行政長官職務的臨時代理及缺位代理作了規定。《英王制誥》中規定：港督職位空缺，或港督離港或不能行使職權時，其職位由王室任命一位官員取代，若無任命，則由現任布政司署理。“基本法”沒有規定設立副的行政長官，因此對於行政長官短期不能履行職務時必須作出有人臨時代理其職務的規定，以免影響工作。“基本法”第53條第1款規定：“香港特別行政區行政長官短期不能履行職務時，由政務司長、財政司長、律政司長依次臨時代理其職務。”這裏所說的短