

立法會政制事務委員會於2000年6月19日的會議摘錄

X X X X X X

IV. 《基本法》第五十條所載“重要法案”一詞的問題

(立法會CB(2)2383/99-00(01)號文件)

6. 應主席所請，政制事務局副局長介紹該份文件的內容。政制事務局副局長表示，文件旨在指出在有關《基本法》第五十條所載“重要法案”一詞的問題上須加以研究的事項。鑑於《基本法》第五十條在憲制方面的影響，政府當局需要更多時間研究此事，才可得出成熟的意見。他請委員就此事發表意見。

7. 楊森議員問及法國的做法。政制事務局副局長回應時解釋，法國的法案並無“重要”與否之分。根據法國的憲法，法國政府可要求議會在辯論結束時就整項法案進行表決，而非就每項條文進行表決。法國政府並可進一步把通過法案的程序變作對政府的信任表決。在這個情況下，除非反對者成功在24小時內提出譴責議案，並得到法國國民議會絕大多數議員支持，否則政府提出的法案會視作獲得通過。根據法國的制度，政府在行使這些權力方面不受限制。

8. 劉慧卿議員提述文件第9段，並質疑政府當局有何理由，在文中表示“提早解散立法機關對政府運作的影響”可以是決定某項法案是否“重要”的其中一項因素。政制事務局副局長解釋，該段旨在指出，根據《基本法》第五十條提早解散立法會將對政府運作造成影響。這是《基本法》第五十條被援引時政府必須解決的實際問題。主席補充，現時已設有在立法會解散期間召開緊急會議的機制。

9. 政府當局在第10段指出，《基本法》第五十條可被理解為讓行政長官“不受限制地靈活”決定某項法案是否重要。劉慧卿議員質疑當局提出此觀點所持的理據。主席詢問，當局的看法是否獲得法律意見的支持。部分委員認為政府當局就該項條文所作的詮釋並無根據。

10. 政制事務局副局長回應時表示，《基本法》並無訂明“重要法案”一詞的定義，而《基本法》第五十條又訂明，“如經協商仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會”。有鑑於此，政府當局初步認為行政長官可“不受限制地靈活”決定某項法案是否“重要”。一如文件第5

段所載，《基本法》所載的多項條文，肯定了立法機關擁有重要的憲制地位。《基本法》第五十條的主要目的是制訂特別措施，解決行政機關和立法機關之間出現的嚴重憲制困局。這個困局的嚴重程度，必須足以支持在立法機關的任期內將其解散。此外，程序上亦有訂明保障措施，以防止出現濫用權力的情況。

11. 法律顧問表示，政府當局的意見雖然只屬初步看法，但卻會影響日後討論的焦點。政府當局應提供更多理據，支持本身認為行政長官應可“不受限制地靈活行事”的看法。他指出，此種詮釋方法可能意味著行政長官的權力無需受制於司法覆核。

12. 法律顧問又表示，鑑於《基本法》第五十條屬一般條文，行政機構與立法機關有需要商定一套準則，以便落實該項條文，又不損害兩者之間的制衡機制。他同意政府當局的看法，認為《基本法》第五十條並非旨在方便行政長官解散立法會。相反而言，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。

13. 楊森議員表示，某項法案是否重要，可由行政機關、立法機關，或由行政機關與立法機關在達成共識後決定。他詢問政府當局傾向支持哪一做法。政制事務局副局長回應時表示，政府當局仍未就此事得出結論。

14. 法律顧問回應楊森議員時表示，倘若需要進行司法覆核，法庭會考慮行政長官曾如何行使《基本法》第五十條所賦予的權力。根據普通法，行政長官的權力不應與賦權條文有所抵觸或超越該條文的涵蓋範圍。他認為，較為可取的做法是行政機關與立法機關制訂一個可確保《基本法》第五十條得以公平實施的機制。

15. 劉慧卿議員並不同意把決定某項法案是否“重要”的權力賦予行政長官一人。鑑於《基本法》在行政機關與立法機關之間設立制衡制度，政府當局應制訂一套決定法案是否“重要”的客觀準則。主席指出，在修訂若干條文後，某項法案可成為“重要”法案。倘若當局在立法會否決某項法案後才宣布其為“重要”法案，則可引致憲制危機。劉慧卿議員建議政府當局在提交法案時，應向立法會說明有關法案是否“重要”。

16. 關於劉議員所提的最後一點，吳靄儀議員表示如此安排並不可行，因為此舉意味著除指定的法案外，其他法案並不重要。一些議員亦可能把當局標明法案“重要”之舉視為行政機關向立法機關施加威脅。她表示，倘

政府當局

若行政機關與立法機關就某項法案是否“重要”有所爭議，法庭可拒絕作出裁決，或會表示由行政長官決定某項法案是否重要。她個人認為制訂一套決定某項法案是否“重要”的客觀準則十分困難。她表示，政府當局認為行政長官可“不受限制地靈活”決定某項法案是否“重要”也不無道理。

17. 主席表示，對於讓行政長官“不受限制地靈活”決定某項法案是否“重要”一事，他並無強烈意見。然而，由於“不受限制地靈活行事”是主觀的做法，理應受到某些程序上的限制。當局或應制訂客觀準則，據以決定某項法案是否“重要”。無論如何，政府當局應及早向公眾交代法案的性質。主席提到在法國，通過法案的程序可變作對政府的信任表決。他並表示香港可考慮制訂類似的程序，以便譴責議案如獲通過，負責的政府官員(例如政務司司長)或負責某項“重要”法案的政策局局長必須辭職。就此，他建議請資料研究及圖書館服務部在夏季休會期間就此事進行研究，並參考外國的經驗。委員對此表示贊同。政制事務局副局長回應主席時答允就法國制度的背景進行更深入的研究。

(會後補註：事務委員會的要求已於2000年6月30日轉達資料研究及圖書館服務部。)

政府當局

18. 吳靄儀議員表示，倘若《基本法》第五十條並非以公平合理的方式實施，此事可能屬法庭的司法管轄範圍。她同意法律顧問較早前提出的意見，即法庭可就所涉及的程序及所行使的權力是否符合《基本法》第五十條的規定作出裁決。她亦同意主席的意見，認為政府當局應與立法機關協商，制訂一個決定法案性質的程序。她相信可透過慣例建立程序。

19. 政制事務局副局長表示，政府當局會充分考慮委員所表達的意見。他重申當局需要更多時間，研究決定法案性質的基本原則。當局在原則問題上得出較成熟的意見後，便可處理程序和時間安排等其他相關問題。他答允定期向委員匯報此事的最新進展。

20. 主席關注到政府當局並無在文件中處理一項問題，即倘若某項財政預算案或重要法案經立法會修訂後才獲得通過，則根據《基本法》第五十條，立法會會否被視作拒絕通過該項財政預算案或法案，因為該項財政預算案或法案並非以原來的形式獲得通過。法律顧問告知委員，議事規則委員會曾討論此事。該委員會察悉，根據三讀的程序，負責某項法案的官員有權在展開一讀、二讀及三讀程序之前撤回該項法案。倘若有關法案

已進行二讀，即意味著立法機關已同意有關法案的優點和原則，該項法案因而可進入委員會審議階段及進行三讀程序。該委員會認為，立法會就動議撥款法案進行二讀或三讀的議案作出否決決定，應視作立法會拒絕通過財政預算案。主席表示，同一理解方式應適用於“重要”法案。

21. 張文光議員表示，根據《基本法》，有3種情況可導致解散立法會：(a)立法會拒絕通過財政預算案；(b)立法會拒絕通過重要法案；及(c)行政長官拒絕簽署立法會再次通過的普通法案。他對於行政長官在(c)項所述情況下所享有的權力尤感關注。主席表示，張議員提出的事項雖然重要，但不屬事務委員會的討論範圍。

X X X X X X