

## 與中止立法會會期有關的問題

### 向政制事務委員會提交的意見書

#### 《基本法》

本港的政治制度並不屬於議會制，因為立法會無權任免作為政府首長的行政長官。立法會任期為4年，行政長官無解散立法會的一般權力。本港的政治制度與美國的總統制較為接近，行政機關與立法機關分立。行政長官有權干預立法程序，如行政長官與立法會之間出現了不能解決的爭議，他有權解散立法會，但有關權力是受到限制的(第五十條)。另一方面，行政長官須向立法會負責，在稅收及公共開支方面須尋求立法會批准(第六十四條)。立法會的職能包括審議政府的政策及工作，並有權通過對行政長官提出的彈劾案(第七十三條)。與行政長官相比，立法會更能代表市民。

現行政治制度的設計令立法會與行政長官在某程度上關係緊張。兩者並非從屬，而是互相配合。立法會主席由議員互選產生，議員的責任是按照立法會主席所給予的指引或指示處理立法會的事務(第七十一及七十二條)。

現請委員注意上述政治制度的啟示。第一，現時的政治制度與本港殖民時期的制度及英國的議會傳統有頗大分別。召開及中止立法會會期的規則主要根據殖民時期及當時議會的傳統訂立，所假定的行政機關與立法機關關係與《基本法》所假定的關係大相逕庭。將該等規則應用於香港，可以嚴重扭曲行政機關與立法機關關係的性質。

第二，有關召開及中止立法會會期的規則必須因應行政機關與立法機關的關係重新研究。此等規則在調解行政機關與立法機關的關係方面擔當重要角色，對立法機關的獨立性及權力亦有重大影響。《立法會條例》及《議事規則》所載的規則使立法會從屬於行政長官。該等規則似乎假定行政長官中立，能確保各政黨及從政人士“公平競爭”。這個假定並無理據。行政長官的角色會日趨政治化；許多政改方案均主張廢除行政長官須退黨的規定，而政黨的領袖亦已顯示大有興趣參加行政長官選舉。

《基本法》訂明立法會的任期為4年(除非行政長官提早解散立法會，但這情況實屬罕見)。《基本法》假定立法會的換屆過程井然有序。然而，《議事規則》所提供的彈性可打亂《基本法》井然有序的4年設計。

眾所周知，根據《基本法》，行政長官對中央負有的義務較對立法會負有的義務為大。如《議事規則》令立法會從屬行政長官，香港的自治便可能會受到負面影響。

*召開及中止立法會會期的規則如何能影響行政機關與立法機關的關係*  
根據政府當局提交的文件，有關的規則行之有效。本人對此點並無質疑。然而，沒有人能保證此等規則日後會繼續有效。本人在上文曾提及立法會與行政長官可以關係緊張。舉例而言，倘若日後某任行政長官的作風較董建華先生硬朗進取，便可能會採取和立法會對立的做法。

此等規則可同時產生象徵性及實際性的後果。就象徵性的後果而言，市民大眾會認為行政長官凌駕立法會，而非按照《基本法》所設計的互相配合。這會有損立法會的聲譽及地位。

就實際性的後果而言，有關的規則可被濫用，以致削弱立法機關的職能。舉例而言，在某些國家，政府首長或國家元首因執政黨在立法機關中失勢而拒絕召開新一屆立法機關的會議。有時，爭取積極執行職務以致令政府感到尷尬的立法機關被要求休會待續或中止會期，其後經過長時間亦不重新召開會議或會期。

《基本法》及香港的法例雖然訂明規定限制了濫用的可能，卻未能完全加以杜絕。舉例而言，現時似乎沒有規則訂明立法會在每年或每個會期須最少舉行多少次會議。為了減少濫用情況，其中一個方法是建立自動機制，使有關規則的施行不受行政長官或立法會主席決定的左右。另一方法是把作出某些決定的責任交給一個獨立組織(例如賦權選舉管理委員會決定舉行選舉的日期)。

現在探討政制事務委員會提出的問題。

*(a) 中止立法會會期的權力應否由行政長官移轉給立法會主席*

中止會期的作用是終止立法會的事務，以準備選出新一屆立法會。因此，中止會期的情況只會在立法會任期第四年快將完結時出現。然而，《立法會條例》實際上沒有規定行政長官必須中止立法會會期，亦無訂明可中止會期的時限。倘若沒有中止會期，立法會便會在4年任期屆滿時解散。至於舉行選舉的確實日期，則留待行政長官酌情決定。

事務委員會可考慮下列建議。由於立法會有固定的任期，法例可規定立法會在4年任期屆滿前1個月自動中止會期。選舉須在接近該月底的日子進行，確實日期則由選舉管理委員會訂定。立法會主席也可有一些剩餘權力，若得到議員同意，可在有迫切需要的情況下稍作改動，但目的應是讓新一屆立法會能夠在對上一屆立法會正式會期屆滿後舉行會議。

如事務委員會不接受上述建議，本人則建議把中止立法會會期的權力交給立法會主席。

*(b) 決定立法會每個會期開始及結束日期的權力應否由行政長官移轉給立法會主席*

基於上述理由，此項權力應交給立法會主席。立法會主席較能因應議員的期望作出回應。立法會主席及全體議員更清楚了解需時多久才能

完成處理立法會事務。主席可徵詢行政長官的意見，但最終應由立法會主席領導的立法會自行作出決定。

(c) 在立法會會期中止期間，立法會及轄下委員會除了可在應行政長官的要求召開立法會緊急會議的情況下恢復運作外，可否在其他情況下恢復運作

根據《立法會條例》，中止會期是為了進行選舉。此情況只在立法會4年任期快將結束時出現，與某些國家的議會在解散前可多次中止會期的情況有別。就香港的情況而言，除非情況特殊，否則並無理據再度召開立法會及轄下委員會的會議。行政長官可基於此等特殊情況，行使要求召開立法會緊急會議的權力。政府可以有很多理由召開立法會緊急會議，例如要求立法會授權，但在某些立法會理應舉行會議的情況下，政府可能採用專橫的手段，不要求召開立法會緊急會議。因此，在立法會會期中止期間，立法會主席應有權主動或因應某指定數目的議員的要求，再度召開立法會會期。

### 結論

有關召開及中止會期的現行規則沿襲自殖民時期，在某程度上亦反映英國議會的做法。很多國家會讓立法機關自行決定議事計劃及程序。按固定的時間表處理召開及中止會期的事宜亦有極大好處。《基本法》訂定立法機關的任期，讓香港可按固定的時間表處理此等事宜。本人建議事務委員會就此作出考慮。

香港大學包玉剛公法學講座教授  
佳日思教授

2005年4月15日