

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2255/04-05(03)號文件

檔號：CB2/PL/CA

## 政制事務委員會

### 2005年7月18日會議的背景資料簡介

#### 與中止立法會會期有關的憲制問題

#### 目的

按照議事規則委員會的建議，內務委員會已把有關中止立法會會期的下述憲制問題轉交事務委員會研究 ——

- (a) 應否把中止立法會會期的權力由行政長官轉移給立法會主席；
- (b) 應否把決定立法會會期開始和結束日期的權力由行政長官轉移給立法會主席；及
- (c) 在會期中止期間，立法會及轄下委員會除了可在行政長官要求召開立法會緊急會議的情況下恢復運作外，是否還可在其他情況下恢復運作。

2. 本文件旨在綜述議事規則委員會及事務委員會就上述問題進行的商議工作。

#### 議事規則委員會的商議工作

##### 中止立法會會期及立法會會期開始和結束日期

##### *有關的法例規定*

3. 按照回歸前的選舉制度，慣常的做法是在換屆選舉的提名期開始前解散立法會。採取這個做法的理據是尋求連任的現任立法局議員不應以現任議員的身份進行競選，因而令人感到他們比非現任議員的對手享有不當有的優勢。回歸後，為秉承“公平競爭”的原則，《立法會條例》(第542章)訂立了中止會期的安排。根據此項安排，在選舉之前的一段時間內，雖然立法會繼續存在，而所有現任議員仍然在任，但立法會會停止處理任何公務。實際上，立法會會期通常在選舉提名期展開日期左右中止。

4. 《立法會條例》第6條訂明，行政長官有權指明舉行立法會換屆選舉的日期。根據該條例第6(3)條，為使上述的換屆選舉得以舉行，行政長官可在立法會任期完結前中止立法會會期，以終止立法會的運作。第6(4)條進一步訂明，如立法會會期將會根據第6(3)條中止，行政長官必須指明立法會會期中止的日期，並必須在憲報刊登關於該日期的公告。

5. 《立法會條例》第9(2)條亦訂明，行政長官必須在憲報公布立法會的一般會期開始及結束的日期。《基本法》第七十二(三)條訂明，立法會主席的職權包括決定開會時間。

#### *議事規則委員會的意見*

6. 議事規則委員會在研究與中止立法會會期有關的問題時，部分委員留意到在回歸前，立法局每個會期的開始及結束日期均由總督指明，因為憲制上總督是英皇的代表，並負責制定法律，而當時的立法局只是向總督提供意見。然而，現在《基本法》賦予立法會制定法律及自行處理立法會事務的權力。該等委員認為，沒有充分理由規定立法會會期的開始和結束日期須由行政長官指明。既然《基本法》第七十二(三)條賦予立法會主席決定開會時間的權力，立法會會期的開始及結束日期應可同樣由立法會主席決定。

7. 該等委員亦指出，《基本法》沒有訂明行政長官可在立法會任期完結前中止立法會會期，但《立法會條例》卻作出有關規定。該等委員認為，為符合《基本法》有關賦權立法會制定法律及自行處理立法會事務的規定，《立法會條例》應予修訂，將中止立法會會期的權力轉移給立法會主席。

#### 在會期中止期間及在緊急情況下立法會及轄下委員會的運作

##### *有關的法例及程序規定*

8. 關於在立法會會期中止時法案委員會和專責委員會情況如何，《議事規則》未有作出任何規定。《立法會條例》第9(4)條及《議事規則》第11(4)條訂明，當立法會任期完結或解散時，任何未完成處理的法案或其他立法會事項即告失效。《議事規則》第78(5)條規定，立法會轄下各專責委員會，須於立法會的每屆任期完結時解散。

9. 《基本法》第七十二(五)條賦權立法會主席“應行政長官的要求召開緊急會議”。《立法會條例》第11條訂明，“於立法會任期完結或解散後而於指明舉行選出立法會議員的換屆選舉的日期(如多於一日，則為首日)前的期間內，主席必須應行政長官的要求，召開立法會緊急會議”。

## 議事規則委員會的意見

10. 議事規則委員會在考慮立法會及轄下委員會應否在會期中止期間繼續運作時，曾參考外地的立法機關及轄下委員會在會期中止期間的運作方式與安排，並徵詢了政府當局的意見。政府當局認為，由於行政長官為使選出立法會議員的換屆選舉得以舉行，可在立法會任期完結前行使中止立法會會期的權力，因此終止立法會的運作必然包括終止立法會轄下委員會的運作。

11. 議事規則委員會在考慮到外地立法機關的運作方式與安排、政府當局的意見及有關的法例規定後，認為 ——

- (a) 雖然法案委員會或專責委員會的情況會因立法會任期尚未完結而不受會期中止所影響，但立法會及轄下委員會在立法會會期中止期間應停止運作，通常亦不應繼續進行法案委員會或專責委員會的工作；
- (b) 雖然立法會及轄下委員會在會期中止期間停止運作，但凡立法會主席根據《基本法》第七十二(五)條應行政長官的要求召開立法會緊急會議，立法會應可授權轄下委員會在有需要時繼續運作，例如若有法案須在立法會緊急會議上完成立法程序，有關的法案委員會便可繼續運作；及
- (c) 應考慮在會期中止期間，立法會及轄下委員會除了可在行政長官要求召開立法會緊急會議的情況下恢復運作外，是否還可在其他情況下恢復運作。

## 事務委員會在2005年2月21日會議上進行的商議工作

### 政府當局的立場

12. 政府當局就第1段所載的問題向事務委員會表明當局的下述立場 ——

- (a) 有關中止立法會會期的現有法律條文和安排恰當，應維持不變；
- (b) 有關決定立法會會期開始及結束日期的現有法律條文和安排恰當，應維持不變；及
- (c) 在會期中止期間，立法會及轄下委員會只可在行政長官要求召開立法會緊急會議的情況下恢復運作。

## 中止會期的權力

13. 政府當局解釋，《立法會條例》的構思已考慮到回歸前的安排及回歸後的新憲制架構。在回歸前，正如《皇室訓令》指明，總督有權在換屆選舉的提名期開始前解散立法會。在回歸後，《立法會條例》反映此項安排的精神。《立法會條例》第6條賦權行政長官指明舉行立法會換屆選舉的日期及立法會會期中止的日期。作出中止立法會會期的安排，是為了為換屆選舉提供公平競爭的環境，亦考慮到立法會主席是現任議員，也可就立法會議席尋求連任。讓行政長官保留中止會期的權力，有助保持立法會主席一職的中立性。

14. 部分委員質疑，政府當局為何必須參考舊憲制架構的安排，而不因應《基本法》的精神檢討《立法會條例》的有關係文。他們認為，在回歸後，《基本法》所訂的新憲制架構清楚劃分了行政機關與立法機關的職權。根據《基本法》第七十二條，召開會議及決定開會時間的權力屬於立法會主席。《基本法》第七十三條進一步賦予立法會制定法律及自行處理立法會事務的權力。《基本法》第四十八條(有關行政長官職權的條文)或任何其他《基本法》條文均無賦予行政長官該等權力。所有此等《基本法》條文反映行政機關與立法機關之間職責分明，兩者互相合作，互相制衡。如行政長官有某項駕御立法會的權力(例如解散立法會)，該項權力便會在《基本法》明確訂明。因此，賦予行政長官《基本法》並沒有訂明的額外權力是違憲的。鑒於《立法會條例》沒有反映《基本法》第七十二及七十三條所訂立法會角色及職能的精神，委員認為應修訂《立法會條例》，將與中止會期有關的權力由行政長官轉移給立法會主席。

## 指明開始和結束日期的權力

15. 政府當局解釋，在回歸前，正如《皇室訓令》指明，總督有權決定立法會會期開始及結束的日期。回歸後採用的安排大致上沿用回歸前採納的安排：行政長官決定立法會會期開始及結束的日期，立法會主席則決定開會時間。從實際安排來看，新一屆立法會的主席要到第一次立法會會議舉行時才會選出，因此並沒有立法會主席為新一屆立法會定出首個會期的開始日期。至於在訂定某屆立法會最後一個會期的結束日期時，則需與中止會期的日期協調。把決定有關日期的權力賦予行政長官，可顧及這兩方面的考慮。

16. 部分委員重申他們的意見，認為《立法會條例》沒有反映《基本法》第七十二及七十三條所訂立法會角色及職能的精神。他們認為應修訂《立法會條例》，將決定立法會會期開始及結束日期的權力由行政長官轉移給立法會主席。鑒於政府當局關注到由立法會主席訂定每屆立法會首個會期的開始日期有實際困難，委員建議設立預先訂定會期開始日期的機制。

## 在會期中止期間召開緊急會議的權力

17. 政府當局解釋，立法會主席分別根據《基本法》第七十二(四)及七十二(五)條在休會期間召開特別會議及在會期中止期間應行政長官的要求召開緊急會議的安排，與回歸前採取的安排相若。如在會期中止期間，立法會可自行決定恢復運作，便會有違中止會期的目的，即為選出立法會議員的換屆選舉提供公平競爭的環境。政府當局認為只有在行政長官要求的情況下才可舉行緊急會議，是恰當的安排。

18. 部分委員指出，就召開緊急會議而言，行政長官的權力限於向立法會主席提出要求。召開緊急會議的權力仍然屬於立法會主席。部分委員關注到，若不賦權立法會主席在會期中止期間召開緊急會議，而在會期中止期間又有涉及重大公眾利益的事宜，立法會便不能履行本身的職能。他們認為，召開緊急會議的權力只屬行政長官，等同剝奪立法會主席行使此項權力的權利。

19. 政府當局不贊同現行安排剝奪了立法會主席某些權力。當局指出，中止會期的日期是行政長官在諮詢立法會後才決定的。此等安排反映在處理香港事務時，行政機關與立法機關互相制衡、互相合作的制度。此外，行政長官只會在有理由的情況下召開緊急會議。在緊急時候賦予行政長官此項權力是恰當的，而且並無跡象顯示行政長官已濫用或會濫用此項權力。

## **日後路向**

20. 為方便事務委員會進一步研究有關問題，委員邀請了熟悉憲制法律的學者及法律界的專業團體就有關問題提供意見。香港大律師公會及佳日思教授分別提交的兩份意見書已送交事務委員會及政府當局考慮(在2005年5月6日發出的立法會CB(2)1477/04-05(01)及(02)號文件)。事務委員會要求政府當局因應委員的意見及上述兩份意見書，重新研究當局的立場。

## **有關文件**

21. 有關文件的一覽表載於**附錄**，這些文件可在立法會網址瀏覽。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2005年7月13日

## 與中止立法會會期有關的憲制問題

## 有關文件

立法會／委員會會議	會議日期	文件／議案／立法會質詢
內務委員會	2004年4月23日	議事規則委員會有關“在立法會會期中止期間召開緊急會議和立法會及轄下委員會的運作”的文件 [ <a href="#">立法會CROP30/03-04號文件</a> ]
		會議紀要 [ <a href="#">立法會CB(2)2156/03-04號文件</a> ]
政制事務委員會	2005年2月21日	政府當局就“與中止會期有關的問題”提供的文件 [ <a href="#">立法會CB(2)862/04-05(03)號文件</a> ]
		會議紀要 [ <a href="#">立法會CB(2)1245/04-05號文件</a> ]
政制事務委員會	2005年5月30日	香港大學包玉剛公法學講座教授佳日思教授就“與中止立法會會期有關的問題”提交的意見書 [ <a href="#">立法會CB(2)1477/04-05(01)號文件</a> ]
		香港大律師公會就“與中止立法會會期有關的問題”提交的意見書 [ <a href="#">立法會CB(2)1477/04-05(02)號文件</a> ]