

策略發展委員會  
管治及政治發展委員會

行政長官產生辦法及  
立法會產生辦法最終普選模式初探及相關議題

引言

根據香港實際情況，循序漸進發展政制，最終達至普選，是《基本法》確立的目標<sup>註1</sup>。

2. 專責小組第五號報告中提到，政府致力與社會各界攜手多方面為早日達至最終普選目標創造有利的條件。正如政務司司長在《施政報告》致謝議案動議辦論的致辭中提出，政府會在四個層次推動香港的政制發展：

(一) 提出二零零七年行政長官及二零零八年立法會產生辦法建議方案，增強兩個選舉辦法的民主元素。根據建議方案，將有超過四百名的選舉委員會委員是由直選產生的立法會及區議會議員。至於十個新增立法會議席，五個將由地區直選產生及五個由區議員互選產生。超過三百萬的登記選民將因而被納入兩個選舉產生辦法的選民基礎。各參政團體亦有更大空間讓更多新血參與選舉委員會和立法會的工作。

---

註1 《基本法》第四章及有關附件具體規定了特區的政治體制。《基本法》第四十五條規定“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。”《基本法》第六十八條規定“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。”

- (二) 在策略發展委員會之下成立管治及政治發展委員會，研究如何在符合《基本法》的原則和規定下實行普選。
- (三) 加強區議會的職能，以推動地方行政的發展。政府將在二零零六年第一季發出有關諮詢文件。
- (四) 政府亦會在二零零六年第二季發出有關進一步發展政治任命制的諮詢文件。

3. 本文件旨在提供背景資料，方便委員會探討在符合《基本法》的原則和規定下，行政長官及立法會產生辦法實行最終普選的可能模式。

### **行政長官產生辦法最終普選模式初探**

4. 《基本法》第四十五條規定：“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。”按此規定，當行政長官產生辦法實行普選方式時，行政長官的產生及任命涉及三個步驟：

- (一) 由有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名；
- (二) 提名後，候選人以普選方式產生；及
- (三) 由中央人民政府作出任命。

## **提名委員會的組成**

5. 根據上述規定，提名委員會的組成須具廣泛代表性，但《基本法》並未就提名委員會的具體組成作出規定。在考慮提名委員會的組成時，我們須考慮兼顧社會各階層的利益及有利於資本主義經濟的發展等原則<sup>註2</sup>。我們認為可考慮的大方向包括：

- (一) 以《基本法》附件一的規定的選舉委員會的組成作為未來提名委員會的組成的藍本。原因是《基本法》附件一所規定的選舉委員會，已包含兼顧社會各階層參與的元素；或
- (二) 以其他具廣泛代表性的方式組成提名委員會。

## **普選方式產生及中央任命**

6. 我們可以考慮行政長官候選人於提名委員會按民主方式提名後，以一人一票普選方式產生。產生後由中央人民政府任命。

7. 總體而言，行政長官產生辦法達致普選目標的模式，《基本法》已提供相對清晰的框架。

## **立法會產生辦法最終普選方式初探**

8. 《基本法》第六十八條規定：“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”。根據《基本法》附件二規定，第三屆立法會由 30 名功能團體選舉的議員和 30 名分區直接選舉的議員組成。倘若專責小組第

---

註2 姬鵬飛主任在一九九零年三月二十八日第七屆全國人民代表大會第三次會議上發表關於《基本法(草案)》及其有關文件的說明中指出，香港特別行政區的政治體制，要符合“一國兩制”的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發，以保障香港的穩定繁榮為目的。為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展；既保持原政治體制中行之有效的部分，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。

五號報告提出的建議方案獲得通過，二零零八年第四屆立法會將由 35 名功能團體選舉的議員和 35 名分區直接選舉的議員組成。

9. 自立法機關(即前立法局)在一九八五年首次引入選舉產生的議員以來，功能界別在過去二十年一直是香港政治體制組成的部分。功能界別讓社會上具分量、並對香港具有重要貢獻的不同界別能夠在立法會內有代表聲音。透過功能界別的形式，社會上不同階層及團體，包括勞工、教育界、各專業界別、以至各工商界團體，都可有機會參政，達到兼顧社會各階層利益的目標。

10. 在邁向立法會最終普選的過程中，我們其中一項須仔細研究的重點課題，是功能團體的未來路向。在專責小組所收集的意見當中，有意見建議應考慮設立「兩院制」(第五號報告第 5.31 段)，可讓功能團體的意見可透過第二議院得到反映，令立法工作的程序可更充份吸納社會上不同的聲音及利益。另一方面，有意見認為《基本法》第六十八條已規定立法會最終達至全部議員由普選產生的目標，而《基本法》的設計似乎是基於「單院制」的設計，而沒有考慮到「兩院制」的安排。

11. 在考慮立法會達至全面普選時，我們須顧及香港的特別需要、訴求及歷史現實。《基本法》附件二有關立法會對法案和議案的表決程序，對將來立法會最終實行普選的模式具有參考價值。姬鵬飛主任在 1990 年 3 月 28 日關於《基本法》(草案)及其有關文件的說明亦提及，附件二關於立法會對法案和議案的表決程序的規定“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”。

12. 事實上，世界各地亦採用了眾多不同的議會模式組成其立法機關。有不少民主歷史較悠久的地方採用兩院制。舉例來說，美國參議院的組成並不是按人口比例分配議席，而是以各州為代表，而眾議院議席則大致按人口比例分配議席。加拿大的眾議院由普選產生，但其具有立法權力的參議院是由委任產生的。另一方面，亦有西方民主國家，例如新西蘭，實行單院制。有關其他地方議會實行兩院制的方式，以及其兩院的權力分配的例子，載於附件供參考。

## 考慮議題

13. 立法會最終普選的模式應符合《基本法》所規定的“兼顧社會各階層利益”，與及“有利於資本主義經濟的發展”的原則。在這大前提下，委員會可考慮下列議題：

- (一) 《基本法》附件二規定，二零零七年以後香港特別行政區立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序，如需修改，須經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。由於任何修改須得到立法會全體議員三分之二多數通過，實際上必須同時得到地方分區直接選舉產生和功能團體產生的議員兩方面的支持，方可成事。為社會內部早日就立法會邁向全面普選達至共識，我們須考慮可如何維持「均衡參與」的原則。
- (二) 倘若立法會普選的最終模式實行「單院制」，所有議席由地方分區直接選舉產生，香港政治人才及參政團體的成熟程度可否達至發展跨階層的參政團體，以致可確保到時立法會的組成可兼顧各階層的利益？
- (三) 倘若將來立法會採用「兩院制」，須考慮以下課題：
  - (a) 第二院的組成：哪一種產生方式最符合香港的實際情況？如果由功能團體選出的議員組成第二院，功能團體代表的產生方法是否須作改變？
  - (b) 兩院的分權：第二院應否擁有修改、延遲、或否決第一院通過的議案或修正案的權力？應否根據議案或法案的內容採取不同的表決程序（例如法案是否由政府提出的，是否涉及中央與特區的關係，是否涉及公共開支等）？當用甚麼機制調解兩院意見的分歧？

(c) 行政效率：如果法案須由兩院通過，會否影響行政和立法效率？

## 總結

14. 政府就上述議題並未有任何既定看法立場。我們樂意聽取委員會成員對上述議題的看法。

政制事務局

2005 年 11 月

## 若干兩院制國家上議院的組成及權力 資料摘要

### 引言

本附件旨在介紹七個實行兩院制國家（美國、英國、法國、德國、日本、澳洲及加拿大）上議院的組成及權力，以及如何調解兩院之間的分歧。

### 兩院制的概況

2. 據統計，世界上約有三分之一的國家實行兩院制。雖然數目上不及單院制的國家，但是不少民主歷史較悠久的國家，都是實行兩院制的。學術上，實行兩院制的理據主要包括：

- (1) 反映不同利益：在一人一票普選產生的議會之上另加一個以不同方式產生的議院，使社會上不同的利益得到充份的反映。例如在實行聯邦制的國家，上下議院一般分別代表州政府和全國民眾的利益。在另一些國家，則可能代表不同社會階層的利益；
- (2) 互相制衡：兩院代表不同的利益，可使立法機關的權力受到內在的制衡；
- (3) 保持社會穩定：由於法律得到不同利益代表的同意，能夠提高法律的代表性和認受性，有助保持社會穩定。

3. 基於歷史和國情等因素，各國上議院的組成及權力各有不同，各具特點。

4. 在上議院的組成方面，主要有世襲制、委任制、間接選舉和直接選舉四種。有些國家的上議院議員以其中一種方式產生，有些則以多種的方式產生。亦有一些國家有其獨特的組成部份，以代表社會上不同的階層，例如愛爾蘭、斯洛文尼亞有以職業劃分的代表、比利時有不同語區（linguistic communities）代表，委內瑞拉有少數族裔的代表等。

5. 在權力方面，上議院擁有的權力與其以何種方式產生並無必然關係。如加拿大的參議院議員由委任產生，但其權力卻比由直選產生的日本參議院為大。不少國家都將較大或最終的權力賦予下議院或眾議院，可是下議院沒有最終權力亦非罕見，例如荷蘭、巴西、墨西哥等以上議院或負責覆議的議院擁有最終權力；美國、加拿大、挪威、瑞士等則以兩院聯席會議的方法處理分歧。

6. 下文將扼要介紹七個實行兩院制國家上議院的組成、權力和兩院協調分歧的機制。

## 美國

### 議會組成

7. 美國的國會由兩院組成，即眾議院（House of Representatives）及參議院（Senate）。眾議院共有435名議員，以「單議席單票制」選出，選舉每兩年一次；參議院共有100名議員，每州2人，由全民直接選舉，任期為六年，每兩年有三分之一的參議員任期屆滿，其議席須與眾議院一同進行改選。

### 參議院的權力

8. 與其他兩院制國家的立法機關不同，美國的參議院具有立法的實權，並與眾議院享有同等地位。

9. 美國的立法權由兩院共同行使。立法提案權屬於國會兩院議員，所有法案都必須由議員在他所屬的議院提出。政府官員（包括總統）都沒有提案權，行政部門草擬的法案，只能通過一位議員提出。

10. 《美國憲法》規定，任何一院通過的法案都必須送交另一院並以一致的文本通過，因此任何一院對另一院通過的法案都擁有絕對的否決權。雖然總統同樣可以否決經參眾兩院通過的法案，但如果兩院分別以三分之二多數再次通過，就可推翻總統否決。

11. 雖然美國參眾兩院的地位相若，但兩院的權力仍有一些分別：眾議院有提出財政議案的優先權，參議院有權批准總統與外國締結的條約、同意總統提名的高級官員。當發生彈劾案時，由眾議院提出彈劾，參議院進行聆訊。

### **兩院分歧的調解**

12. 參眾兩院通過的法案文本如有分歧，或者兩院有不同意見，只能通過協商解決。一般而言，如法案並無爭議性，兩院可以透過互相交換修正案來協調兩院文本之間的差異，直至達成一致的文本為止。如果法案具爭議性，或雙方的立場有很大的分歧，兩院會由同等數量的議員組成協商委員會（conference committee）行磋商，並提出妥協方案，再分別提交兩院通過。然而，若兩院堅持己見不願妥協，便會形成僵局，法案最終亦會因為得不到兩院的通過而變成廢案。

## **英國**

### **議會組成**

13. 英國國會由下議院（House of Commons）和上議院（House of Lords）組成。下議院共有 646 名議員，以「單議席單票制」由合資格公民以直接選舉選出。下議院多數黨黨魁出任首相，並組織政府。

14. 上議院議員在《1999 年上議院法》制定前並非由選舉產生，他們由世襲貴族、因傑出公共服務而獲英王冊封的終身貴族及主教所組成。為全面逐步改革上議院，英國制定了《1999 年上議院法》，世襲貴族不再自動成為上議院議員。但在法案審議期間通過的一項修訂建議，令 92 名世襲貴族可暫時保留上議院席位。但工黨政府一直強調會進一步改革上議院的組成<sup>1</sup>。92 名世襲貴族中，有 75 名由世襲貴族之間互選產生；另外 15 個議席則由整個現屆上議院的議員選出。其餘兩個議席分別由作為女皇代表的掌禮大臣（Lord Great Chamberlain）及負責儀仗事宜的英國皇室典禮大臣（Earl Marshall）出任。而大主教、主教，及其他終身貴族在上議院的議席則維持不變。此外，英國政府在 2000 年 5 月設立獨立委員會負責提名部分上議院終身貴族及審查所有上議院議員的提名<sup>2</sup>。在 2005 年 11 月，上議院共有 733 名議員，分別為 616 名終身貴族、92 名世襲貴族以及 25 名大主教及主教。

### **上議院的權力**

15. 上議院在立法、辯論及質詢行政當局方面的職能與下議院類同。所有的法案須經兩院通過才可生效，法案可在任何一院提出，上、下議院的議員均有權提出法案。然而受到《國會法》的制約，上議院的實際權力有限。這些制約包括：

- (1) 上議院只有「延擱權」而沒有「否決權」。換句話說，即任何法案經下議院通過後，上議院只可拖延但不能阻止這些法案成為法律。上議院可以把法案拖延大約一年，期滿後，下議院可以在下一立法年度再次通過法案，然後直接送君主批准。

1 英國工黨政府提出改革上議院的組成，建議日後上議院部份成員由直接選舉產生，並取消世襲制議席。建議目前正在諮詢階段，仍未落實。

2 除獨立委員會外，首相有權推薦政黨或其他人仕成為終身貴族，晉身上議院。

- (2) 上議院不能提出涉及財政或稅收的議案，這些議案只能由下議院提出；而且經由下議院通過的稅收議案，上議院不得修改和否決。不管上議院同意與否，這些議案都會在送交上議院後一個月內成為法律。

### **兩院分歧的調解**

16. 英國的兩院並沒有設立特別的機制或委員會去處理分歧。如兩者對法案有不同意見，上議院可以利用「延擋權」來達到修改或否決法案的目的。藉著拖延法案，上議院可以對議案進行充份的辯論和詳細的審議，並提出修改的意見。如果下議院不採納上議院的意見，上議院可繼續利用拖延議案生效的權力來對下議院施加壓力，促使下議院修改議案。實踐上，上議院的意見大部份都能被下議院和政府接受。自 1949 年以來，只有四項條例未得上議院的同意而成為法律。

### **法國**

#### **議會組成**

17. 法國議會由國民議會 (National Assembly) 及參議院 (Senate) 所組成。國民議會由577名代表組成，議員以「單議席單票制」直接選舉產生，選區按人口比例劃分。國民議會的多數黨負責組織政府。

18. 參議院現時共有331席，當中304席代表法國本土、15席代表海外各省、地方單位及領地，另外12席代表在海外的法國國民。根據2003年訂立的法例，參議員的人數將會逐步增至2010年的346席。參議員任期六年，成員每三年更新一半。參議員由選舉團通過間接選舉產生。選舉團以省市為單位，包括國民議會議員、來自各省市議會的代表，以及地方議員代表，議席數目按各省市的人口計算。選舉方法有兩種：在有四名或少於四名參議員的省市，其選舉以「簡單多數票」形式進行；而在有五名或多於五名參議員的省市，則以「比例代表制」分配議席。

## 參議院的權力

19. 根據《法國憲法》，參議院的職能與國民議會相若，但參議院的權力較國民議會為小，這主要反映在參議院無權否決國民議會經四讀通過的法案，以及參議院只可以對政府提出沒有約束力的不信任動議。
20. 參議院的議員與政府和國民議會的議員一樣擁有法案的提案權，但兩院議員提出的法案須接受所屬議會主席團委派的委員會進行「財政可接受性」審查，即其內容是否與國家的財政法有衝突。如果法案內容被裁定為不能接受，法案即不能提出。實踐上，被拒的法案不多；即使有問題，委員會亦會提出修改的建議，使之能通過審查。
21. 政府法案可以在兩院中任何一院提出。由於兩院的組織和程序大致相同，所以慣常的做法是考慮兩院處理中的法案數目，使兩院的工作量更為合理。
22. 《法國憲法》規定，所有法案必須在議會兩院之間依次審議，以通過一項一致的文本，因此形成「穿梭審議」的制度。當一項法案在任何一院完成一讀審議後，便轉往另一院進行一讀審議。如果第二院完全同意或沒有任何修訂並予以通過，法案便可呈交總統簽署生效。但如果第二院提出修訂，則經修訂的草案將送回第一院進行二讀，但只限涉及第二院的修正案內容。當第一院二讀通過後，草案會被再次送到第二院進行二讀。如果兩院對一項法案分別進行了兩次穿梭審議後仍無法達成一致意見，總理有權提議召集「聯合審議委員會」以調解和處理兩院的爭議（見下文 24-25 段）。
23. 在法國，財政預算的編制與決定權屬於政府，兩院對預算案均沒有否決權，而只有部分修正權，如不得提出增加國家支出或削減國家收入的修改。根據規定，在政府向議會提出財政議案後，如果國民議會在 40 天內不能通過財政議案，政府可提請參議院在 15 天內作出決定。如果參議院與國民議會的意見不一致，政府可組成兩院聯席會議擬定文本，交兩院通

過。如果兩院在 70 天內沒有作出決議，政府可以按預算議案的規定以法令的形式付諸實施。

### **兩院分歧的調解**

24. 如果總理按規定召開「聯合審議委員會」，兩院各派出相同數目的議員參加，以期找出一個兩院都能接受的妥協的文本。委員會最後通過的法案條款將分別被送到兩院三讀表決。此時除政府或得政府同意外，任何人不得再提出修正案。

25. 如果「聯合審議委員會」未能達成一項妥協方案，國民議會仍可進行三讀。當法案未能分別在兩院三讀通過，政府可以要求國民議會進行四讀表決，無須再徵得參議院的最後認可。

## **德國**

### **議會組成**

26. 根據德國的《基本法》(憲法)，德國的兩院分別為聯邦議院 (Bundestag) 和聯邦參議院 (Bundesrat)。

27. 聯邦議院的議員全部由普選產生，其中一半議席以「單議席單票制」選出，另一半以比例代表制選出，每名選民均擁有兩票。2005 年 9 月改選後聯邦議院共有 614 席，較前一屆的 603 席增加 11 席。聯邦首相由聯邦議院提名及通過後組織政府。

28. 聯邦參議院由各聯邦州政府的成員組成，每州按人口擁有 3 至 6 票，各州政府可以推選相同數目的正式代表。一般來說，各州的正式代表包括州長、州財政部長，及與聯邦事務有關的州部長等。現時聯邦參議院的正式成員共有 69 人。每州派出代表所投的票意向必須相同。聯邦參議院並無任期，各州政府可隨時召回和另派代表。

## 聯邦參議院的權力

29. 德國聯邦參議院的權力較英國的上議院為大。聯邦參議院的角色主要是透過參與聯邦的立法和審批聯邦政府的行政管理法規，保障各州的利益。除提出對聯邦政府質詢和聽取政府報告外，聯邦參議院並無其他監督聯邦政府的職責和權力。
30. 根據《基本法》，聯邦政府、聯邦議院議員及聯邦參議院成員均有權提出法案，但聯邦參議院不得提出涉及財政方面的法案。
31. 聯邦參議院在立法方面的權力視乎法案的類別。就憲法修正案、財政稅收、以及有關各州權利和利益的法案，必須得到聯邦參議院的通過才能生效，因此聯邦參議院對此等法案實質上擁有否決權。至於其他的法案，聯邦參議院雖然可以絕對多數或三分二多數否決聯邦議院通過的法案，但聯邦議院可以同樣的多數推翻聯邦參議院的決議。德國兩院就法案屬於那一類別常有爭議，往往要提呈聯邦最高法院裁決。
32. 此外，聯邦政府頒布的重要行政法規和行政法令，須經聯邦參議院批准方能生效，因為各州政府是這些法規和法令的主要執行機構。
33. 根據《基本法》，由聯邦政府提出的法律草案須要先呈交聯邦參議院進行第一輪審議。聯邦參議院須在 6 週之內（緊急法案 3 週之內）完成審議並提出報告及修改建議。其後聯邦政府便會將草案、聯邦參議院的議決和政府的解釋提交聯邦議院一併審議。在聯邦議院審議期間，聯邦參議院的代表須列席有關委員會及全體大會。在委員會審議階段，聯邦參議院的代表除可發言外，更可提出修改建議或動議修改，但無投票權。法案經聯邦議院三讀通過後，會再次被送到聯邦參議院進行第二輪審議。聯邦參議院必須在三個月內審議完畢。

## 兩院分歧的調解

34. 若聯邦參議院不同意聯邦議院通過的法案，聯邦參議院可以要求召開調解委員會，以消除和調解兩院對法案的分歧。委員會由 16 名聯邦議院議員及 16 名聯邦參議院成員（每州 1 人）組成。在委員會內，聯邦參議院的成員不受所屬州政府的指示約束。

35. 委員會的會議以閉門的形式進行，而且會議記錄至少 5 年以後才予以公開，使參與的議員免除各州政府和各自政黨的壓力，亦可以保障改變立場的議員。會議的結果會以「聯合建議」的形式公佈，建議內容有三種：一、建議取消聯邦議院已通過的法案，或提出具體修改建議，在此情況下，聯邦議院將重新審議法案；二、建議聯邦參議院確認聯邦議院已通過的法案；三、沒有一致建議，聯邦參議院須決定是否否決有關法案。

## 日本

### 議會組成

36. 日本的國會由眾議院（House of Representatives）及參議院（House of Councillors）組成，兩者都由全民普選產生。眾議院由 480 名民選議員組成，其中 300 個議席以「單議席單票制」選舉產生，其餘 180 個議席在全國 11 個選區內經「比例代表制」選出。議員的任期為 4 年，但如首相決定解散眾議院以提前舉行大選，其任期則於眾議院解散時結束。

37. 參議院共有 242 位議員，其中 146 人選自全國選區（以比例代表制選出），其餘 96 人則選自 47 個縣選區（以多議席單票制選出）。議員的任期為 6 年，半數每三年改選一次。兩院選舉中，每名選民均可投兩票，一票屬全國選區，另一票為選民所屬的選區。

## 參議院的權力

38. 雖然參議院和眾議院都是透過選舉產生，但參議院的權力和地位卻遜於眾議院。
39. 根據《憲法》，法案須經參眾兩院通過。《國會法》規定，立法提案權屬政府和國會議員所有。然而議員要提出議案，須得到 20 名眾議員及 10 名參議員贊成；若涉及預算的法案，則須得到 50 名眾議員及 20 名參議員贊成。政府法案可在任何一院首先提出，但《憲法》第 60 條規定，預算案須優先提交眾議院。按慣例，一切重要法案亦先須提交眾議院審議。
40. 《憲法》並沒有賦予參議院最終否決眾議院通過的法案的權力。若法案獲得眾議院通過，參議院否決，眾議院出席三分之二以上議員多數再次通過時，即成為法律。反之，參議院先議的法案，一旦被眾議院否決，便成為廢案。此外，若參議院接到眾議院通過的法案後 60 日不作決議，亦會被視為通過。至於預算案、確認條約、首相的提名、及內閣的信任議案上，眾議院的議決亦凌駕參議院。

41. 如當眾議院解散時遇上緊急情況，《憲法》規定內閣可以要求參議院召開緊急會議，並暫代行使國會全部權力。但其決議若在新一屆國會展開後十日內得不到眾議院同意，即告無效。

## 兩院分歧的調解

42. 若兩院對法案的意見不一，一般由兩院選出協調委員會處理，以尋求妥協方案。
43. 協調委員會由眾議院及參議院共 20 名議員組成（兩院各佔半數），並由兩院各自選出一名代表擔任協調委員會主席，兩名主席輪流主持會議。如果眾議院提出開會要求，參議院不得拒絕；相反，眾議院可以拒絕參議院的開會請求。惟對於財政預算案、承認條約和內閣總理大臣的提名等重要事項，只要參議院在指定的期間內沒有決議，協調委員會就必須召開

會議。如協調委員會達成妥協方案，兩院均不得再對此提出修訂；如委員會未能達成妥協方案，則兩名主席須向其所屬議院報告。

## 澳洲

### 議會組成

44. 澳洲國會既仿效了英國的議會模式，但在議會組織和運作上又參照了美國國會模式。

45. 澳洲聯邦議會由英國王室、眾議院（House of Representatives）和參議院（Senate）組成，眾議院議員和參議院議員都是由直接選舉產生。參議院議員為 76 人，以「比例代表制」產生，目的是使選舉結果能反映選民意向，和使細小政黨有較大機會取得議席。《澳洲憲法》規定，每州選舉 12 名參議員，澳洲首都領地和北領地各選參議員 2 人。

46. 《澳洲憲法》又規定，眾議院議員的人數應按照各州人口比例計算，而且應盡可能比參議員多一倍。每州的眾議員人數不得少於 5 人，首都地區和北部地區各為 2 人。現時眾議院共有 150 位議員，由「按選擇次序投票制」（preferential voting）產生。眾議院多數黨領袖將出任總理，並組織內閣。

### 參議院的權力

47. 澳洲參議院的權力較英國上議院為大，但較美國參議院為少。根據《澳洲憲法》，所有法案須經參眾兩院通過。參議員有權提出法案，但不得提出除罰款、執照費或服務費等以外有關財政或稅收的議案，亦不得提出任何法案及修正案導致國民負擔的增加。對於眾議院提交的有關財政的議案，參議院無權自行修改，只能向眾議院提出修改的建議和要求。然而眾議院拒絕修改，參議院有權拒絕三讀通過有關法案。

## 兩院分歧的調解

48. 澳洲兩院對解決兩院的分歧採取與其他國家截然不同的做法。根據《憲法》，若參議院兩次否決經眾議院通過的相同法案，則總督必須同時解散兩院，舉行大選。如新選出的兩院仍未能對該法案達成一致意見，總督須召集兩院聯席會議（joint sitting），經辯論後由出席會議的議員進行表決，議案或修正案須獲得絕對多數票才可通過。自澳洲立憲以來，曾有 6 次須根據《憲法》有關條文同時解散兩院，但只有在 1974 年的一次，才須要召開聯席會議進行表決<sup>3</sup>。

## 加拿大

### 議會組成

49. 加拿大的國會基本上仿效了英國的議會模式。根據《憲政法》( Constitution Act，或稱《英國北美法》，British North America Act)，加拿大國會由英國王室、眾議院 (House of Commons) 和參議院 (Senate) 組成。

50. 眾議院議員全部由民選產生，選舉採「單議席單票制」，全國按人口比例劃分選區。現時眾議院共有 308 名議員，總理由眾議院多數黨領袖出任。至於參議院議員與其他西方國家上議院的產生辦法不同：他們並非由選舉產生，而是由總督按總理的建議任命，參議員的數目可以根據總理建議而有所增減，惟總數不得超過 112 名。現時參議院共有 105 名議員。

### 參議院的權力

51. 雖然加拿大國會仿效英國的議會模式而建立，但其參議院的權力與英國的上議院不同。根據《憲政法》，加拿大兩院有同等的立法權力，所有的法案必須在兩院都獲得通過，任何一院都可以推翻另一院的否決或修正。政府的法案可在任何

---

<sup>3</sup> 1974 年經聯席會議通過的法案，最後卻被最高法院裁定不符合憲法有關條文的規定而宣佈無效。

一院提出。參議院議員和眾議院議員都有提案權，但參議員不得提出涉及財政的法案，參議院對有關法案只可修改而不可增加開支。

### 兩院分歧的調解

52. 若參議院對一項法案提出修改的建議，眾議院必須考慮。如果兩院仍存有歧見，便需要進行協商，以尋求雙方都可以接受的方案。然而在實際運作上，加拿大參議院甚少使用否決權和修正權。

政制事務局

二零零五年十一月