

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)72/98-99號文件

檔號：CB1/R/1/1

### 內務委員會參考文件

#### 議事規則委員會

#### 表決程序

#### 目的

本文件簡述議事規則委員會就律政司在立法會表決程序一事上對《基本法》附件二的詮釋，以及律政司對表決過程中立法會主席的地位的意見，進行商議的結果。

#### 背景

2. 香港特別行政區立法會的表決程序載於《基本法》附件二（轉載於**附錄I**）。在1998年6月，議員（當時為候任議員）在草擬立法會《議事規則》的過程中注意到，《基本法》的中、英文本內有關通過法案等的規定在措辭上有差異。議員察悉，全國人民代表大會常務委員會在1998年6月28日通過的決定訂明：“英文本中的用語的含義如果有與中文本有出入的，以中文本為準”，並決定按《基本法》中文本的措辭草擬有關的表決程序。

3. 依照《基本法》附件二的規定及參考前香港立法機關的表決慣例後，議員制訂了一套載於《議事規則》第46至49條的表決程序（轉載於**附錄II**），當中包括以舉手方式進行表決及點名表決的安排。現將該等程序撮錄如下：

- (a) 政府提出的法案須獲得出席會議的議員的過半數票，方為通過；
- (b) 議員提出的法案、議案及議員對任何議案或法案提出的修正案，須分別獲兩部分出席會議議員各過半數票，方為通過。兩部分出席會議的議員，是指功能界別選舉產生的議員，以

及分別由地方選區直接選舉和選舉委員會選舉產生的議員；  
及

- (c) 出席會議議員的過半數票，是指在出席會議的議員中，表決贊成的人數多於其他議員合計的人數，包括表決反對、放棄表決及出席會議但不作表決的議員。

4. 至於立法會主席的表決，議員在1998年6月舉行的研討會上已達成共識，就是立法會主席雖然與其他議員一樣，應有權按《基本法》規定作出表決，但不應行使其表決權，藉以保持其在立法會的中立性。此外，由於《基本法》沒有如此規定，而且任何議案如未獲過半數票亦不得通過，《議事規則》並未訂定由立法會主席作決定性表決的條文。

5. 在立法會舉行首次會議審議《議事規則》之前，律政司法律政策專員在1998年6月30日致函立法會秘書處法律顧問，對《基本法》附件二的條文提出了不同的詮釋。該函件載於**附錄III**。立法會秘書處法律顧問在立法會LS4/98-99號文件(**附錄IV**)內提出了他對此事的意見，以回應律政司的論點。法律政策專員的函件及法律顧問的意見已於1998年6月30日送交全體議員參閱。

6. 在1998年7月2日立法會首次會議上，議員在審議《議事規則》時察悉，議事規則委員會會進一步研究律政司提出的意見。鑑於此事急需處理，立法會邀請法律政策專員在1998年7月9日向議員簡介其在1998年6月30日發出的函件。在7月15日議事規則委員會首次會議上，法律政策專員繼續向議員作出簡介。

7. 法律顧問在其間發出了兩份文件：在1998年7月2日致法律政策專員的函件(**附錄V**)及立法會LS6/98-99號文件(**附錄VI**)，以回應法律政策專員提出的事項。

## 律政司的意見

8. 關於表決程序一事，法律政策專員提出了下列意見：

- (a) 就政府提出的法案而言，在決定表決結果時不應把棄權者計算在內。該論點的依據是，《基本法》附件二所訂有關通過政府法案的程序中有“票”字，但對議員提出的法案、議案及修正案的表決程序則沒有“票”字。
- (b) 立法會主席在放棄表決後，將被算作不贊成有關建議的出席會議議員之一。如此一來，立法會主席必須保持中立此點便變得毫無意義。因此，在決定是否有過半數出席會議議員贊成有關建議時，立法會主席不應被算作出席會議的議員。

9. 按法律政策專員所述，《基本法》附件二內有關通過議員提案的表決程序並沒有“票”字。“均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過”此句，是指該等提案必須獲得兩部分出席會議議員各過半數支持，方為通過。但有關政府法案的表決程序，卻有“票”字，所以按文意理解，“過半數票”實際上是指“有過半數票贊成議題”。由於棄權並不算投票，因此，通過政府法案所需的“過半數票”是指議員贊成或反對議題的實際票數，而不計棄權。

10. 為支持其論點，法律政策專員引述了《基本法》的一些例子，藉以指出《基本法》起草委員著意在語文運用及選詞方面力求貫徹一致。法律政策專員在1998年7月9日的簡介會上，提交了香港特別行政區基本法諮詢委員會在1989年研究過的一份文件的摘錄(副本載於**附錄VII**)，以證明在起草有關條文時使用“票”字確實有特定意思。雖然《基本法》1989年的草稿並沒有“票”字，但在最後定稿時有關就政府提案進行表決的條文卻加入了該字。法律政策專員認為，此舉反映出起草委員一個有意決定，就是表決政府提案及議員提案時採用不同方法來點算票數。

11. 至於立法會主席的地位，律政司建議《議事規則》應訂明，如立法會主席不作表決，則在決定是否有過半數出席會議的議員支持某提案時，立法會主席不被算作出席會議的議員。

## 法律顧問的意見

12. 根據立法會秘書處法律顧問的意見，《基本法》附件二所載的表決程序條文須按整體涵義理解。對於政府法案及議員的議案等的規定，唯一分別在於後者必須經兩部分議員各過半數通過。其他在用詞上的差別，包括法律政策專員特別指出的“票”字，均不可能僅僅因為文字或句式上有差異而造成意思上有實質分別。

13. 法律顧問認為，《基本法》附件二有關條文的措辭已相當明確，並無必要借助其他釋義工具。儘管如此，姬鵬飛先生在1990年3月28日全國人民代表大會上動議採納《基本法(草案)》的發言中有關表決程序的部分，亦可資參考。發言中提及：

“……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。”

14. 至於立法會主席的地位，法律顧問指出在表決程序中須把立法會主席算作出席會議的議員，是受《基本法》的規定所支配。法律政策專員所提在點算票數時，立法會主席不算作出席會議的議員的建議，亦會在會議法定人數方面引起問題。

## 委員會的意見

15. 由於法律政策專員對《基本法》附件二所載的表決程序的詮釋，與議員在草擬《議事規則》時所作的詮釋有分歧，委員會重新研究《基本法》的有關係文，以期解答下列問題：

- (a) 《基本法》對通過政府法案的規定和通過議員提出的法案、議案及對政府法案的修正案的規定，有否含糊不清之處，特別是“票”字對該等規定的意思有何影響；
- (b) 有否足夠證據顯示《基本法》有意規定兩種不同的點票方法，即在決定政府提出的法案是否獲得通過時，不把棄權算作投票，而在決定議員提出的法案、議案等是否獲得通過時，則把棄權算作投票；及
- (c) 立法會主席放棄表決會否對任何方面造成不公平的情況，而在點算票數時可否把立法會主席視為“並非出席會議”的議員。

16. 委員會認為，《基本法》附件二內有關表決程序的描述大致清晰明確。明顯可見，立法會是按照“少數服從多數”的原則作決定。儘管不同情況的規定各有分別，但此原則在《基本法》內獲得貫徹施行。《基本法》內有關通過該等議案的規定亦訂得十分具體。舉例而言，《基本法》第四十九條訂明，行政長官可將法案發回立法會重議，但如立法會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布；《基本法》第七十九條訂明，某立法會議員倘若行為不檢或違反誓言而經出席會議的議員三分之二通過譴責，可被宣告喪失立法會議員的資格；而《基本法》第一百五十九條亦訂明，修改《基本法》的提案須經香港特區的全國人民代表大會代表三分之二多數、立法會全體議員三分之二多數和行政長官同意，方可提出。

17. 在《基本法》附件二，有關的規定同樣訂得十分具體。政府提出的法案如獲得出席會議的全體議員的過半數票，即為通過。議員提出的法案、議案和對政府法案的修正案均須分別經兩部分出席會議議員各過半數通過。文中的“票”是指“贊成票”，表示立法會所作的決定須獲得條文所指的議員的過半數支持。在此情況下，就議題作出決定時只須考慮“贊成票”。委員會又確認，“出席會議議員”是指在立法會會議上進行表決時在席的議員。

18. 法律政策專員認為計算兩類提案是否獲得過半數票通過的基數應該有分別，他在論證其觀點時強調“票”字對於通過政府法案的影響，以及有關通過議員所提法案、議案等的規定沒有此字。他的論點是，前者既然提到“票”，則在決定有否出席會議議員的過半數票時，不應計算放棄表決或出席會議但不作投票的所有議員。換言之，計算票數時應只以表決贊成或反對議題的議員數目作基數。

19. 委員會並不認同法律政策專員的觀點。委員認為，以不同措辭描述有關政府法案的規定和有關議員提出的法案等的規定，純粹是行文問題。前文既然用了“獲”字，後面便必須加上“票”字；因此，該條文的寫法是：“政府提出的法案，如獲得出席會議的全體議員的過半數票，即為通過。”至於有關議員提出的法案等的一句，便無需加入“票”字，因為該句的寫法是：“立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過。”兩種寫法均清楚述明了有關規定。在《基本法》內，以不同行文方式描述內容相若的情況亦非鮮見。《基本法》起草經年方有定稿，而參與其中的顧問亦不計其數，他們不少未受過草擬法律的訓練。即使法律政策專員所引述的基本法諮詢委員會也許選擇了以不同的行文方式描述該兩項表決安排，但亦沒有證據顯示其用意是就該兩類提案訂出兩種不同的點算票數方式。《基本法》英文本描述兩類提案的表決規定的方式完全一致，足證除分組表決程序外，當中並無任何意圖要規定該兩類提案須採用不同安排點算票數，以決定提案是否獲得通過。此外，上文第13段提及姬鵬飛先生發言中的有關部分，應可消除任何可能與此問題有關的疑問。在姬先生的發言中，選擇了以同一行文方式描述該兩個情況，而兩者均有提及“票”字。另外值得一提的是，該發言是姬先生在全國人民代表大會上動議採納《基本法》時作出的，因此，它是了解《基本法》的一份重要參考文件。

20. 至於立法會主席的地位，委員會認為，既然《基本法》規定必須計算所有出席會議的議員，如立法會主席在立法會會議上未有就議題作出表決，而在點算數票時被視為“並非出席會議”的議員，便會違反《基本法》的規定，因為負責主持會議的立法會主席確實在席。《基本法》第七十五條所訂的會議法定人數，應把出席會議的立法會主席計算在內。立法會的《議事規則》並沒有剝奪立法會主席的表決權。因此，立法會主席可就某議題作出表決，但根據慣例，立法會主席會放棄表決，藉以保持中立。委員會認為，立法會主席時刻保持中立至為重要。法律政策專員建議立法會主席若不作表決，便不被算作出席會議的議員，在法理上純屬天馬行空的構想，嚴重偏離了所有議會的慣例，並會構成不良的先例，將議員任意視為並非出席會議者。委員會堅決認為，《基本法》的精神在於某議題獲得多少議員支持，而並非有多少議員反對或放棄表決。

## 結論

21. 根據上文所述，並依據賦權立法會自行制定議事規則的《基本法》第七十五條，委員會的結論是，《議事規則》所訂的表決程序並無抵觸《基本法》附件二，無須作出修訂。委員會並不接納法律政策專員在此事上提出的論點。然而，委員會認為有必要在《議事規則》內詳細闡釋如何確定“過半數票”的程序和步驟。委員會將會在《議事規則》現行檢討中跟進此事。

立法會秘書處  
1998年8月4日

**基本法**  
**Basic Law**

**附件二 香港特別行政區立法會的產生辦法  
和表決程序**

一、立法會的產生辦法

(一) 香港特別行政區立法會議員每屆60人，第一屆立法會按照《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》產生。第二屆、第三屆立法會的組成如下：

第二屆

功能團體選舉的議員	30人
選舉委員會選舉的議員	6人
分區直接選舉的議員	24人

第三屆

功能團體選舉的議員	30人
分區直接選舉的議員	30人

(二) 除第一屆立法會外，上述選舉委員會即本法附件一規定的選舉委員會。上述分區直接選舉的選區劃分、投票辦法，各個功能界別和法定團體的劃分、議員名額的分配、選舉辦法及選舉委員會選舉議員的辦法，由香港特別行政區政府提出並經立法會通過的選舉法加以規定。

二、立法會對法案、議案的表決程序

除本法另有規定外，香港特別行政區立法會對法案和議案的表決採取下列程序：

政府提出的法案，如獲得出席會議的全體議員的過半數票，即為通過。

立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過。

三、二〇〇七年以後立法會的產生辦法和表決程序

二〇〇七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，如需對本附件的規定進行修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。

#### 46. 就議案作出決定

(1) 除《基本法》第四十九條、第五十二(二)條、第七十三(九)條、第七十九(六)、(七)條及第一百五十九條另有規定外，所有提交立法會或全體委員會表決的議案，在符合第(2)款的規定下，均須獲得出席會議的議員的過半數票，方為通過。

(2) 由議員提出的議案（但本議事規則第66條（發回重議的法案）所提述的“行政長官按照《基本法》第四十九條發回的……（法案名稱）經重議後予以通過”的議案除外）或法案，或議員對任何議案或法案提出的修正案，須分別獲下列兩部分出席會議議員各過半數票，方為通過——

- (a) 功能界別選舉產生的議員（第I部分）；及
- (b) 分別由地方選區直接選舉和選舉委員會選舉產生的議員（第II部分）。

#### 47. 立法會及全體委員會的表決

(1) 除非屬第(2)款適用的情況，否則立法會主席或全體委員會主席將待決議題交由立法會或全體委員會表決時——

- (a) 立法會主席或全體委員會主席須先請贊成該議題的議員舉手，繼而請反對該議題的議員舉手；
- (b) 立法會主席或全體委員會主席繼而須根據其判斷，說出其是否認為出席會議的議員的過半數贊成該議題。如有議員對其判斷提出質疑，則在該質疑按(c)段的規定獲得處理後，立法會主席或全體委員會主席須宣布該議題就此決定；
- (c) 如有議員要求進行點名表決，以質疑立法會主席或全體委員會主席的判斷，則立法會主席或全體委員會主席須命令立法會或全體委員會進行點名表決。除本議事規則第49(4)至(7)條（點名表決）另有規定外，點名表決須在點名表決鐘聲響起3分鐘後立即進行。

(2) 立法會主席或全體委員會主席將議員提出的議案或法案，或議員對任何議案或法案提出的修正案的待決議題交由立法會或全體委員會表決時——



- (a) 立法會主席或全體委員會主席須先請贊成該議題的議員舉手，繼而請反對該議題的議員舉手；
- (b) 立法會主席或全體委員會主席繼而須根據其判斷，說出其是否認為本議事規則第46(2)條（就議案作出決定）所提述的兩部分出席會議議員均贊成該議題。如有議員對其判斷提出質疑，則在該質疑按(c)段的規定獲得處理後，立法會主席或全體委員會主席須宣布該議題就此決定；
- (c) 如有議員要求進行點名表決，以質疑立法會主席或全體委員會主席的判斷，則立法會主席或全體委員會主席須命令議員進行點名表決。除本議事規則第49(4)至(7)條（點名表決）另有規定外，點名表決須在點名表決鐘聲響起3分鐘後立即進行。

#### 48. 電子表決系統的使用

除立法會主席或全體委員會主席另有指示外，凡立法會或全體委員會會場內設有電子表決系統以供點名表決之用，出席而又參與表決的議員在進行點名表決時，須按照該電子系統操作的規定使用該系統進行表決，而立法會主席或全體委員會主席繼而須宣布點名表決的結果。

#### 49. 點名表決

(1) 除本議事規則第48條（電子表決系統的使用）另有規定外，在有命令進行點名表決時，贊成者及反對者數目須由立法會秘書記錄。立法會主席或全體委員會主席須先請贊成議題的議員舉手，由立法會秘書在座位表上記錄，然後交由立法會主席或全體委員會主席讀出有關議員的姓名及數目。立法會主席或全體委員會主席繼而請反對該議題的議員舉手，由立法會秘書在座位表上記錄，然後交由立法會主席或全體委員會主席讀出有關議員的姓名及數目。立法會主席或全體委員會主席再而請就該議題放棄表決的議員舉手，由立法會秘書在座位表上記錄，然後交由立法會主席或全體委員會主席讀出有關議員的姓名及數目。如無議員提出質疑，則主席須宣布點名表決的結果。

(2) 除本議事規則第48條（電子表決系統的使用）另有規定外，在有命令就議員提出的議案或法案，或議員對任何議案或法案提出的修正案進行點名表決時，須依照第(1)款規定的程序進行，但立法會主席或全體委員會主席須讀出本議事規則第46(2)條（就議案作出決定）所提述的兩部分議員中，贊成該議題、反對該議題及放棄表決的有關議員的姓名及數目。

(3) 議員如表示其表決有誤或其表決遭錯誤計算，可要求修改，但必須在立法會主席或全體委員會主席宣布點名表決的結果之前提出。

(4) 在緊接立法會主席宣布議案修正案的點名表決結果或全體委員會主席宣布法案修正案的點名表決結果後，議員可無經預告而立即動議於其後就該議案或該議案的任何修正案，或就法案的修正案進行點名表決時，立法會或全體委員會須在點名表決鐘聲響起一分鐘後立即進行各該點名表決。屆時立法會主席或全體委員會主席須就該議案提出待議議題。

(5) 如第(4)款的議案獲得通過，立法會主席或全體委員會主席須就其後進行的每項有關的點名表決（如有的話）作出相應的命令。

(6) 如有多於一項有關立法會議程所列附屬法例的議案（本議事規則第29(3)條（議案及修正案的預告）提述的議案除外），則在立法會主席宣布該議案或該議案的任何修正案的點名表決結果後，議員可無經預告而立即動議於其後就附屬法例提出的議案或該議案的任何修正案進行點名表決時，立法會須在點名表決鐘聲響起一分鐘後立即進行各該點名表決。屆時立法會主席須就該議案提出待議議題。

(7) 如第(6)款的議案獲得通過，立法會主席須就其後進行的每項有關的點名表決（如有的話）作出相應的命令。

律政司  
法律政策科  
法律政策專員

香港金鐘道 66 號  
金鐘道政府合署不座 4 樓  
圖文傳真: 852-2501 0371



DEPARTMENT OF JUSTICE  
Legal Policy Division  
Solicitor General 附錄 III

4/F, High Block  
Queensway Government Offices  
66 Queensway, Hong Kong  
Fax: 852-2501 0371

本司檔號 Our Ref.: SJO 5012/3C III  
承函檔號 Your Ref.:  
電話號碼 Tel. No.: (852) 2867 2003

香港民臣道 8 號  
立法會秘書處  
法律顧問  
馬麗添先生

馬先生：

#### 《議事規則》覆稿

律政司已經仔細研究過《立法會議事規則》覆稿。我們認為若干草案規則抵觸《基本法》，請你留意有關部分，從而作出適當修正。

#### 第 74 條

《基本法》第 74 條禁止立法會議員提出若干法律草案(凡涉及公共開支或政治體制或政府運作的草案)；其他法律草案(凡涉及政府政策的草案)，在提出前也必須得到行政長官的容面同意。你定當從各法律權威性詮釋，理解由於《基本法》是一份憲法性文件，所以必須從寬廣和切合制定目的的角度作出解釋，而不是從狹義和純字面詮釋，以免出現歧義。請參看 Wilberforce 大法官在內政大臣 訴 Fisher (1980) AC319, at 328 一案，以及高等法院首席法官陳兆愷在香港特別行政區 訴 馬麗添 (1997) HKLRD761, at 772 一案中的判詞。

第 74 條的目的顯然是阻止立法會議員提出某些立法建議，並且規定在提出涉及政府政策的修訂草案前，必須取得行政長官的書面同意。若從寬廣和切合制定目的的角度來解釋這條規定，第 74 條所指的實應不僅是法案，還包括委員會審議階段修訂。任何其他角度的解釋均會產生歧義，讓立法會議員可透過委員會審議階段修訂去達到一些他們不能透過法案達到的目的。

我們留意到第 57(6)條和第 69 條規則沒有反映《基本法》第 74 條的正確解釋，反而提及草案是否帶來由公帑負擔的影響(下文詳細解釋)，這與討論的問題無關。因此，上述抵觸《基本法》的規定應該予以修訂。

#### 第 48(10)條和 74 條的適用範圍

《基本法》第 48(10)條和 74 條已就若干決定該否受這些條文規管作出安排，雖然兩條條文都沒有明確指出作出決定者的身分，但從必然含意中清楚看出這些決定必須由行政長官作出。我們明白這些條文的目的，是要就若干屬於在行政長官權限的指定範疇，限制立法會議員的權力。如果授權立法會主席決定這些條文是否適用，特別是當主席所作決定可能不同於行政長官，則不能達到上述目的。

顯而易見，行政長官是決定上述問題的最適當人士。例如，第 74 條最後一句規定，凡涉及政府政策的法案，在提出前必須得到行政長官的書面同意。只有制訂政府政策的政府才最適合決定某條法案是否涉及其政策。在這情況下，行政長官當然是就這問題作出決定的人士。

第 31 條規則擬稿並未反映《基本法》第 48(10)條的規定。這一點我們會在下文加以說明。但如果修訂這一條規則，使之反映《基本法》，必須避免規定由立法會主席或全體委員會主席來決定某項動議是否需要受上述規則規管。同樣，如果修訂規則第

51(3)條和 57(6)條的擬稿，以反映《基本法》第 74 條，也應該避免規定由立法會主席決定有關建議是否屬該條的規管範圍。

#### 《基本法》第 48(10)條

《基本法》第 48(10)條規定，行政長官有權“批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議”。因此，議員只能在行政長官同意下才可提出這類動議。

我們注意到，《議事規則》擬稿內第 31 項載有須徵得行政長官同意的規定。不過，這項規定只適用於“立法會主席或全體委員會主席裁定其目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑”的動議或修正案。這項一般稱為“具有公帑負擔影響”要求的準則，與臨時立法會及 1997 年 7 月 1 日之前的立法局所採用的相同。這準則源於《皇室訓令》第 24 條，這條文規定，“任何目的或效力可導致動用政府任何部分收入的每項條例、表決、議案或提問……都必須由總督提議，除非這類提議已經獲得總督明確批准，或由總督下令提出則作別論。”這項規定較《基本法》第 48(10)條所述“關於財政收入或支出”的規定顯然更狹窄。

“具有公帑負擔影響”只包括那些導致收入減少或開支增加的動議或修正案。換言之，那些會導致收入增加或開支減少的動議便不會受到這項規定所限制。不過，“關於財收入或支出”顯然有較大適用範圍，包括任何會影響收入或開支（即：增減收入或增減開支）的動議，以及與收入或開支其他方面有關的動議。因此，第 31 項規則目前的擬稿與《基本法》的規定不符。

#### 表決程序

我們從規則第 47 條的擬稿中看到，作出決定時須視乎是否有過半數出席議員贊成。我們同意議員私人條例草案和議員提

出的委員會審議階段修訂建議，須得到過半數出席議員支持才可通過。不過，我們經審慎考慮之後，認為政府提出的法案必須獲得出席議員過半數票，才可通過，而在點票時，不該把棄權者計算在內。有這樣的分別是由於《基本法》附件二訂明：

“政府提出的法案，如獲得出席會議的全體議員的過半數票，即為通過。

立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過。”

關於議員的提案，雖然在有關表決安排的英文文本提及“a simple majority vote of each of the two groups of members present”（兩部分出席會議議員各過半數票），但中文文本並沒有最重要的“票”字(votes)。因此，“過半數”這幾個中文字是形容“出席會議議員”，所指的不是過半數票，而是過半數出席會議議員。根據公認的權威解釋，“出席會議議員”包括出席但棄權的議員。由於中、英文文本有出入，鑑於《基本法》原文是中文，所以應以中文為準。

至於政府提出的提案，由於“過半數”這幾個中文字緊接在“票”字之前，用來形容“票”字，合成“過半數票”一個獨立的專用名詞。條文中的“過半數票”應該根據其慣常解釋，即投票的大多數，棄權並不算投票。條文雖有提及“出席會議議員”，但並不取締慣常解釋，只是表示不計算沒有出席會議議員的代表投票(如委派代表投票)。

## 立法會主席的地位

我們知道，你認為立法會主席應該政治中立，所以應該放棄投票。然而，就規則擬稿而言，可以假定立法會主席是當作‘出席會議議員’，具有是決定出席會議議員是否過半數都贊成建議的作用。如果是這樣，即是說立法會主席不投票，就被算作出席會議而不贊成建議的議員。這樣一來，立法會主席必須中立的建議就變得毫無意義。

為避免這個矛盾產生，〈議事規則〉可以訂明，如果立法會主席不投票，在決定是否過半數出席會議議員都贊成建議時，就不算是出席會議議員。這項訂明符合〈基本法〉，也不會剝奪立法會主席投票的權利，也反映立法會主席根據〈基本法〉第72條所享有的特別地位。由於立法會主席必須‘主持會議’，所以不能選擇在投票過程中缺席。如果立法會主席的出席，會被詮釋為必然、堅定不移地反對每項需要過半數出席會議議員贊成才通過的建議，這種看法顯然荒謬。

因此，請考慮在規則中加入上述條文。〈議事規則〉擬稿的有關條文應該修訂，以反映上述〈基本法〉規定。

## 工作方針

我們相信，立法會議員都想確保〈立法會議事規則〉符合〈基本法〉。相信你也會認同，尋求行政和立法機關之間的憲制共識，是最重要的工作方針。我們相信你會審慎考慮上述論點，然後再向議員提供法律意見。我們更希望你會將考慮結果告知。如有需要，我們樂意再作討論。

法律政策專員馮華健

1998年6月30日

爲了協助候任議員考慮由梁智鴻候任議員主持的工作小組所建議的立法會議事規則有關表決程序的規定，法律顧問現就他對《基本法》附件二有關表決程序的規定的分析及意見提供給各候任議員參考。

法律依據

《基本法》第七十五條

2. 《基本法》第七十五條規定：

“第七十五條 香港特別行政區立法會舉行會議的法定人數爲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。”

3. “不得與本法相抵觸”，應當理解爲不得與《基本法》相衝突、相違背的意思。一方面是不得與《基本法》的具體條文的內容相違背；另一方面是不得與《基本法》的精神實質、基本原則相衝突、相違背。這項限制具備積極作用，提供給立法會明確的法律依據，就一些《基本法》沒有規範的或只作原則性規範的問題，制定議事規則，作出所需規定。

4. 就《基本法》第七十五條的精神實質，有以下二點是值得注意的：

- (a) 儘管基本法所載內容大部分都是所謂“憲制性”條文，本條的特徵是規範立法會舉行會議的法定人數及授權立法會自行制定議事規則，亦即是說，這條的規定並不是憲制性條文，不是用來規範香港特別行政區各主要權力機關的關係及各自的權力和義務。
- (b) 立法會以《基本法》第七十五條爲根據而自行制定的議事規則具法律地位，是以充份體現《基本法》第六十六條的規定，確認香港特別行政區立法會是香港特別行政區唯一的立法機關。除了基本法另有規定外，立法機關有絕對的自主權制定議事規則的內容。



《基本法》附件二  
法律地位

5. 根據全國人民代表大會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》在1990年4月4日通過《基本法》時所出的決定，附件一、附件二及附件三是《基本法》的一部分。根據附件二第三條的規定，附件二所規定的內容，包括表決程序，在2007年以後如需進行修改，可經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。《基本法》第一百五十九條規定的修改基本法程序是不適用的。這意味《基本法》對法案、議案的表決程序的規定預期需要修改的可能性較《基本法》主體條文的為高。附件二更明確了在2007年後修改這些規定的事宜，應由香港特別行政區自行處理。

附件二的有關條文

6. 《基本法》附件二第二條規定：

“二、立法會對法案、議案的表決程序

除本法另有規定外，香港特別行政區立法會對法案和議案的表決採取下列程序：

政府提出的法案，如獲得出席會議的全體議員的過半數票，即為通過。

立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過。”

7. 第一段的“另有規定”中的規定是《基本法》第四十九條、第五十二(二)條、第七十三(九)條、第七十九(六)、(七)條及附件二第三條的規定，這些規定對所指定事宜通過的要求是全體議員的三分之二多數通過（見第四十九條、第五十二(二)條、第七十三(九)條，及附件二第三條）或者是出席會議的議員三分之二通過（見第七十九(六)、(七)條）。這段第二分句是一概括性條文，規定在所有其他情況下，對法案和議案的表決，必須採取本條列出的表決程序。這些列出的程序，嚴格來說，是對通過法案或議案所需得到的支持程度的要求，並不是規範議員用什麼方式表達意向，或者怎樣檢算該些意向等。

8. 這裡要順帶一提，本條所述的事項類別不是沒有遺漏的。例如政府所提的議案及議員提出對議員提出的法案的修正案。後者可以當作包含在議員提出的議案類別，但前者則不可包在政府提出的法案內。其實香港立法機關，一向以來都是以議案為程序的根本形式，無論是通過法案或者對法案的修正案都是以議案形式提出，繼而展開辯論，進行表決。或者可以說任何需要立法議會作決定的事項都是以議案的形式提出，繼而辯論，然後作決的。

9. 附件二第二條羅列的程序分為兩大類：第一為政府所提出的法案，第二為議員提出的議案、法案和對政府法案的修正案。就政府提出的法案，規定明確了通過的要求是：“如獲得出席會議的全體議員的過半數票，即為通過”。這段文字沒有用有約束力的字眼，例如“必須獲得過半數票”，也沒有明確文中的“票”是指什麼“票”，是指“贊成票”、“反對票”、“贊成票及反對票”，還是“贊成票或反對票”？“棄權票”及“不作投票”亦不知是否包括在內？

10. 就約束力的問題，因為這條的作用是羅列表決程序（要求），其約束力是建基於第一句，所以這句的條文是有約束力的。有約束力的意思是，如要法案通過，必須獲得指定數目的議員表示同意通過才可，這指定數目是出席會議的全體議員的過半數。

11. 至於“票”字的涵義，我的見解是從語文的角度看，因為本分句前段用了“獲得”，句末一定要有相應的對象（即獲得什麼？）才能成句。而“票”字在這裡的意思，一定要連接隨後“即為通過”的片語才可看到。換句話說，既然這句子是設定通過法案的要求，所指的票必然是用以表示同意通過的泛稱（一般簡稱為“贊成票”）。

12. 第二條所列的第二類立法會處理的事項是議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案。對於這些事項的通過，“均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過。”這句的寫法與上句規範政府法案的通過的寫法不同：

- (a) 明顯用了約束性的文字草擬，即用“須”字作規定；
- (b) “出席會議”與“議員”之間沒有“全體”二字；

- (c) “過半數”後沒有“票”字；
- (d) 整句的句式有別，前者指出在什麼程度的支持下，政府的法案即為通過。後者規定議員的議案等須分別經兩部分出席會議議員各過半數通過。這規定沒有明確地通過的後果是什麼。但承接上句的意思及把附件二這條作整體的理解後，理應得出的結論是本句所規定的是如要通過議員的議案等，必須獲得兩部分出席會議議員各部分都有過半數議員贊成通過，才算通過。

上述所列的4點不同之處，除了是第12(d)段有關將議員分成兩部分表決的要求，其他的都不可能因為文字或句式的差異而造成這兩句的意思在實質上有分別，理由如下：

- (i) 雖然後者有約束性字眼而前者沒有，但因為這條首句的約束力適用於整條，對政府法案的規定無可能視為沒有約束力。
- (ii) 某些議員是否出席是一客觀事實，如果單看第二句中“全體”二字，可能可以看出草擬者是用這二字強調所指的過半數是以出席會議的所有議員為基數。無論當中是否有議員是不投票，或投棄權票，這些議員亦會計算在基數內。至於在第三句中，為什麼沒有用“全體”二字？我看與前句沒有實質分別。“兩部分出席會議議員各過半數”已經很清楚是指須要以兩部分出席議員的數目作基數。至於有“票”字相對沒有“票”字是否反映附件二對這兩類立法議會事項的決定，制定了不同的要求？上文第11段分析“票”字的採用主要是文法上的要求，意思亦清楚是指表達同意通過法案。又根據上文第12(d)段的分析，“票”字是放不進第三句的句子裡的，但意思卻清楚與上句規範政府法案的相同。即以每部分議員的出席會議議員的數目作基數，如果每部分各有多過一半的議員贊成，有關的議案等，才算通過。

## 結論

13. 綜合上述的分析，法律顧問認為《基本法》附件二第二條對通過政府法案所要求的支持程度，是出席會議議員人數的過半數。例如到會人數是40名議員（包括主席）通過法案便需要有21名議員表示支持法案，才會達到出席會議的全體議員過半數的要求。至於通過議員提出的議案、法案等所需的支持程度，可以說是相同的。唯一的分別，只是議員需要分組表決，而每組均須有過半數出席會議議員贊成，才算通過。

馬耀添  
法律顧問  
立法會秘書處  
1998年6月30日

(譯文)

來函檔號：SJO 5012/3C III

本函檔號：LS/S/2

電話：2869 9419

圖文傳真：2868 2813

香港金鐘道66號  
金鐘道政府合署高座4樓  
律政司  
法律政策專員  
馮華健先生

馮先生：

### 《議事規則》擬稿

在1998年6月30日下午，本人收到閣下於同日發出的函件。我們在當天並曾在電話上談及此事。

律政司對立法會將在1998年7月2日下午通過採納的《議事規則》擬稿中若干條文提出了寶貴意見，本人謹此致謝。礙於時間緊迫，實在未能邀請立法會議員舉行會議，以商討閣下所提出的事項；但立法會秘書處已將閣下1998年6月30日的來函副本送交全體立法會議員審閱。本人相信，各位議員在考慮採納《議事規則》擬稿的議案時，必會顧及閣下在函中所提的意見。

雖然議員未能在今天之前舉行會議，以商討有關事項，但他們已決定一俟《議事規則》擬稿獲得採納，立法會便會成立委員會，以便檢討《議事規則》，並就他們在討論《議事規則》擬稿時未及處理的事項進行商討。

本人在電話上曾要求閣下澄清，律政司是否認為《基本法》第四十八（十）條應涵蓋不擬具有立法效力的議案。閣下對此事所作的澄清，或會有助立法會主席決定議員擬在7月的立法會會議上提出的若干議案辯論可否列入有關的立法會議程內。

閣下又建議，就議員提出的法案或議案，如立法會主席決定不投票，則在點算票數時立法會主席可以不計算在內。就此，本人曾詢問閣下有否考慮該建議對《基本法》第七十五條所訂的會議法定人數規定有何影響。

至於我們舉行會議的建議，相信閣下亦明白，由於研究《議事規則》擬稿的工作小組副主席吳靄儀議員認為在目前的情況下此舉並不合適，故此本人將不能與閣下會晤。

法律顧問馬耀添

1998年7月2日

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會LS6/98-99號文件

### 《議事規則》 法律顧問對法律政策專員 1998年6月30日來函的意見

在1998年7月6日的內務委員會會議上，議員同意邀請法律政策專員在1998年7月9日出席會議，向議員簡介律政司對立法會《議事規則》的意見。該等意見載於法律政策專員在1998年6月30日致法律顧問的函件。為協助議員就該會議作準備，議員要求法律顧問就律政司的意見置評。

2. 法律顧問首先要指出的，是當中所涉及的事項殊不簡單，而議員已同意在立法會主席委任議事規則委員會的委員後，該委員會便應立即展開檢討《議事規則》的工作。

#### 《基本法》第七十四條

3. 法律政策專員提出的論點是，若從寬廣和切合制定目的的角度來解釋《基本法》第七十四條，當中所述的“法律草案”應包括對法案所提的委員會審議階段修正案。他提出：“任何其他角度的解釋均會產生歧義，讓立法會議員可透過委員會審議階段修訂去達到一些他們不能透過法案達到的目的。”

4. 法律顧問認為，對於法律政策專員所指的釋義原則，按 Mortimer VP 在 人民入境事務處處長 訴 Chan Kam Nga (一名幼年人) [1998]2 HKC 405 一案中的判詞第422至423頁所用的方法可能較易理解：“首要工作是決定該條文的措辭是否有清晰明顯的意思，當中不涉及任何不規則或荒謬之處。若有的話，便應以該意思為準，並且無需借助其他釋疑工具。”

5. 從字面上理解《基本法》第七十四條，並沒有引起任何不規則或荒謬之處。《基本法》第七十四條授權議員根據《基本法》的規定並依照法定程序提出法律草案。此項授權的例外情況是涉及公共開支或政治體制或政府運作的法律草案，該等法律草案不得由議員提出。另一例外情況是涉及政府政策的法律草案；如要提出該等法律草案，必須先得到行政長官的書面同意。顯而易見，《基本法》第七十

四條是針對提出法律草案的程序，而並非立法過程中可能進行的其他程序。從《基本法》附件二的有關提述可知，《基本法》已預計議員會對政府法案提出修正案。但處理法案修正案的程序細節，則留待立法會在《議事規則》內作出規定。

6. 至於法律政策專員指出可能產生歧義的問題，另一個論點可以是這樣：如相同的例外情況適用於委員會審議階段修正案，亦會產生相同程度甚或更大的歧義，因為(鑑於政府提出的大部分法案均屬於例外情況)這會使立法會沒有機會討論和通過一些有別於政府在法案中所提的建議。此外，這樣亦會令人強烈質疑立法會是否妥為履行《基本法》第七十三條所規定立法會在憲制上的職能，以制定、修改和廢除法律。法律政策專員所設想的歧義，可以理解為反映了《基本法》的用意，就是對法案的擬議修正案不作規定，以便立法機關可透過其議事規則決定行政機關與立法機關之間的適當制衡機制。

#### 規則第57(6)及69條

7. 法律政策專員來函中文本第2頁次段提到，規則第57(6)及69條沒有反映《基本法》第七十四條的正確解釋，並且與《基本法》的規定相抵觸。

8. 規則第57(6)條就委員會審議階段修正案訂定“具有由公帑負擔的效力”的限制。在該限制之下，任何委員會審議階段修正案，如其目的或效力為可導致動用香港任何部分的政府收入，或須由該等收入負擔，則該修正案只可由行政長官、獲委派官員或已獲行政長官書面同意該擬議修正案的議員提出。規則第69(3)條訂出程序，讓議員可藉削減某開支總目所獲分配款額的方式，對撥款法案提出修正案。

9. 規則第57(6)條並不是為施行《基本法》第七十四條而訂立的。前立法局的《會議常規》訂有一條措辭大致相同的常規，以實施《皇室訓令》施加的限制。臨時立法會(下稱“臨立會”)的《議事規則》亦採納了同一條文，這是議員認為有必要“自加”的限制，因為他們認為《基本法》第七十四條不適用於委員會審議階段修正案，而《基本法》內亦沒有就動議委員會審議階段修正案訂出任何限制。議員此一看法從未受到政府質疑。

10. 至於規則第69條，法律政策專員的來函並無明確指出應如何修訂該規則。如所建議的修訂會導致議員可藉削減某擬議款額以修正撥款法案的程序遭廢除，則立法會在履行其審核、通過財政預算及批准稅收和公共開支的職能時，便只能通過或不通過(經政府才可修正或未經政府修正的)撥款法案。如此界定立法會的角色，實在與包括臨立會在內的前立法機關的角色有很大分別。按籌委會關於設立臨立會的決定第5(2)及(3)條，臨立會須負責審核、通過財政預算及批准稅收和公共開支的職能；在此方面其任務與現時的立法會無異。這樣



亦可能令人懷疑會否擾亂了行政機關與立法機關在控制公共開支方面，在回歸之前直至回歸之後存在已久的制衡關係。

#### 《基本法》第四十八(十)及七十四條的適用範圍

11. 法律政策專員提出，某議案是否屬於《基本法》第四十八(十)條所訂“有關財政收入或支出”的範圍，以及某法案是否屬於涉及公共開支或政治體制或政府運作，或政府政策的範圍，應由行政長官決定。

12. 根據規則第31條(關於議案須受“具有由公帑負擔的效力”的限制)、第51(3)條(關於《基本法》第七十四條的限制)及第57(6)條(關於委員會審議階段修正案須受“具有由公帑負擔的效力”的限制)，某擬議議案、法案或委員會審議階段修正案是否受有關限制規管，須由立法會主席作出裁定。

13. 法律顧問認為，即使假設議員接納法律政策專員對《基本法》第四十八(十)及七十四條的作用所提的意見，規定由立法會主席就有關問題作出裁定的程序，並無問題，亦不會抵觸《基本法》。根據《基本法》第七十二(二)條，立法會主席獲賦權決定立法會議程。該項權力只受一個條件限制，就是政府提出的法案須優先列入議程。因此，立法會主席便有責任裁定某擬議議案、法案或委員會審議階段修正案是否在《基本法》所訂限制的範圍內，以便決定有關項目可否印載於議程內。

14. 法律政策專員雖然承認《基本法》第四十八(十)及七十四條均沒有明確指出作出裁定者的身份，但認為從必然含意中清楚看出該等裁定必須由行政長官作出。

15. 必然含意此一論點亦同樣可用來支持《議事規則》的規定，即應由立法會主席作出裁定。《基本法》所訂的該等限制是行政機關與立法機關互相制衡的機制中一個組成部分。鑑於《基本法》特別授權立法會自行制定議事規則，將立法會主席作出有關裁定的規定視為抵觸《基本法》並不合理。

16. 在互相制衡方面，如遇有情況須由立法會主席作出裁決，官員可向立法會主席作出陳述，而且亦可在立法會會議上提出規程問題。

17. 有一點雖非直接有關，但議員應予注意，就是根據前立法局的《會議常規》第23條，立法局主席有權裁定議案是否具有由公帑負擔的效力。該條常規旨在實施《皇室訓令》第XXIV條，而該條訓令亦沒有指明“作出裁定者”的身份。

## 《基本法》第四十八(十)條

18. 法律政策專員認為，《基本法》第四十八(十)條適用於會影響財政收入或支出的各類議案，以及與財政收入或支出的其他方面有關的議案。

19. 雖然法律政策專員提出，規則第31條的構寫方式(“具有由公帑負擔的效力”的限制)較《基本法》第四十八(十)條所述“有關財政收入或支出”的字眼更狹窄，但法律顧問要指出，雖然兩者在文字上有出入，但並不一定表示規則第31條與《基本法》第四十八(十)條相抵觸。要考慮的是，該規則是否準確地落實了“有關財政收入或支出”此一較為籠統的詞句。

20. 由於所有立法會事務均是以議案的方式進行，加上《基本法》對立法會職能的規定，議員提出的大多數議案均可能屬於“有關財政收入或支出”的範圍，例如促請政府減稅的議案，或修訂增收政府費用的附屬法例的議案。議員或可要求法律政策專員澄清，上文第19段所提述法律政策專員的意見(見其來函中文本第3頁第3段)是否足以反映《基本法》所擬設定的行政機關與立法機關之間的適當制衡。

## 表決程序

21. 法律顧問已就此事向議員提出意見。法律顧問認為，《基本法》附件二所載的表決程序條文應按整體涵義理解。把該等條文中某些字句斷章取義而忽略了該等字句與其他字句的相互關係，便很可能曲解原有的意思。

22. 法律顧問認為，《基本法》附件二有關條文的措辭已相當明確，並無必要借助其他釋義工具。儘管如此，議員亦請留意在1990年3月28日全國人民代表大會上，姬鵬飛先生在動議採納《基本法(草案)》的發言中有關表決程序的部分(隨附於本文件)。該部分對議員解讀有關條文，應有幫助。姬先生就《基本法》附件二有關條文的理據和施行所作的說明，證實了《議事規則》並沒有抵觸《基本法》。

## 立法會主席的地位

23. 議員已注意到法律政策專員指出的所謂“矛盾”情況，並決定立法會主席是否中立和公正一事只可從立法會主席本身的行為操守來判斷。在表決程序中須把立法會主席算作出席會議的議員，是受《基本法》的規定所支配。

24. 法律政策專員建議在《議事規則》內訂明，就議員提出的法案或議案，如立法會主席決定不投票，則在點算票數時立法會主席可以不算作出席會議的議員。法律顧問認為，議員應再深入研究法律政

策專員的提議。然而，如某次立法會會議只有29名議員及立法會主席出席而剛好達到會議法定人數，則在進行表決時，在符合《基本法》第七十五條所規定的會議法定人數方面可能會出現問題。

立法會秘書處  
法律顧問  
馬耀添  
1998年7月8日

連附件

## 關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法 (草案)》及其有關文件的說明

——1990年3月28日在第七屆全國人民代表大會  
第三次會議上

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法起草委員會主任委員 姬鵬飛

各位代表：

中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會經過四年零八個月的工作，業已完成起草基本法的任務。全國人大常委會已將《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》包括三個附件和香港特別行政區區旗、區徽圖案(草案)，連同為全國人大代擬的《中華人民共和國全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定(草案)》和《香港特別行政區基本法起草委員會關於設立全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的建議》等文件提請全國人民代表大會審議。現在，我受香港特別行政區基本法起草委員會的委托就這部法律文件作如下說明。

根據《第六屆全國人民代表大會第三次會議關於成立中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會的決定》，第六屆全國人大常委會第十一次會議任命了起草委員。1985年7月1日，起草委員會正式成立並開始工作。在制定了工作規劃，確定了基本法結構之後，起草委員會設立了五個由內地和香港委員共同組成的專題小組，即中央和香港特別行政區的關係專題小

組，居民的基本權利和義務專題小組，政治體制專題小組，經濟專題小組，教育、科學、技術、文化、體育和宗教專題小組，負責具體起草工作。在各專題小組完成條文的初稿之後，成立了總體工作小組，從總體上對條文進行調整和修改。1988年4月，起草委員會第七次全體會議公佈了《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》徵求意見稿，用五個月的時間在香港和內地各省、自治區、直轄市及有關部門廣泛徵求了意見，並在這個基礎上對草案徵求意見稿作了一百多處修改。1989年1月，起草委員會第八次全體會議採取無記名投票方式，對準備提交全國人大常委會的基本法(草案)以及附件和有關文件逐條逐件地進行了表決，除草案第十九條外，所有條文、附件和有關文件均以全體委員三分之二多數贊成獲得通過。同年2月，第七屆全國人大常委會第六次會議決定公佈基本法(草案)包括附件及其有關文件，在香港和內地各省、自治區、直轄市以及中央各部門，各民主黨派、人民團體和有關專家，人民解放軍各總部中廣泛徵求意見。經過八個月的徵詢期，起草委員會各專題小組在研究了各方面的意見後，共提出了專題小組的修改提案二十四個，其中包括對第十九條的修正案。在今年2月舉行的起草委員會第九次全體會議上，對這些提案採取無記名投票的方式逐案進行了表決，均以全體委員三分之二以上多數贊成獲得通過，並以此取代了原條文。至此，基本法(草案)包括附件及其有關文件的起草工作全部完成。

香港特別行政區區旗、區徽圖案的徵集、評選工作，由起草委員五人以及內地和香港的專家六人共同組成的香港特別行政區區旗區徽圖案評選委員會負責。在評委會對7147件應徵稿進行初選和複選後，起草委員會對入選的圖案進行了審議、評選，由於未能選出上報全國人大審議的圖案，又由評委會在應

第四章政治體制主要規定了香港特別行政區的行政、立法以及司法機關的組成、職權和相互關係，規定了香港特別行政區行政長官、主要官員、行政會議和立法會成員、各級法院法官和其他司法人員以及公務人員的資格、職權及有關政策，還規定了香港特別行政區可設立非政權性的區域組織等等。

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。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基本法委員會香港委員的資格。草案的有關條文規定，擔任上述職務的人必須是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。這是體現國家主權的需要，也是體現由香港當地人管理香港的原則的需要，只有這樣才能使擔任上述職務的人切實對國家、對香港特別行政區以及香港居民負起責任。也正是基於這一考慮，有關條文還規定，特別行政區立法會必須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。但照顧到香港的具體情況，允許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可以當選為立法會議員，但其所佔比例不得超過立法會全體議員的20%。

(五) 關於香港特別行政區第一屆政府和立法會的產生辦法。根據體現國家主權、有利平穩過渡的原則，香港特別行政區的成立須由全國人大設立的香港特別行政區籌備委員會負責主持。考慮到籌備工作須在香港特別行政區第一屆政府和立法會成

立之前進行，而基本法要到1997年7月1日才開始實施，起草委員會建議，全國人大對第一屆政府和立法會的產生辦法作出專門決定，此項決定與基本法同時公佈。起草委員會為此起草了有關決定的代擬稿。規定香港特別行政區第一任行政長官，由香港人組成的推選委員會負責產生，報請中央人民政府任命；原香港最後一屆立法局的組成如符合全國人大關於特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定中的規定，其議員擁護基本法，願意效忠香港特別行政區並符合基本法規定條件者，經籌委會確認後可成為香港特別行政區第一屆立法會議員。這樣安排，是為了保證香港在整個過渡時期的穩定以及政權的平穩銜接。

此外，還規定行政長官、主要官員、行政會議和立法會成員、各級法院法官和其他司法人員在就職時必須宣誓擁護基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區。

五、關於經濟和教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務。

第五章主要從財政、金融、貿易、工商業、土地契約、航運、民用航空等八個方面，就香港特別行政區的經濟制度和政策作了規定，這些規定對於保障香港的資本主義經濟機制的正常運行，保持香港的國際金融中心地位和自由港地位很有必要。如在金融貨幣方面規定，香港特別行政區不實行外匯管制政策，繼續開放外匯、黃金、證券、期貨等市場；保障一切資金的流動和進出自由；保障金融企業和金融市場的經營自由；確定港幣為特別行政區法定貨幣，可自由兌換，其發行權在特別行政區政府等等。又如在對外貿易方面規定，一切外來投資受法律保護；保障貨物、無形財產和資本的流動自由；除法律另有規定外，不徵收關稅；香港特別行政區為單獨的關稅地

一 此條應根據下述的兩個原則修改：

- (1) 凡涉及政府政策的草案，可由五個或十個議員聯名提出；
- (2) 凡涉及公共開支的草案，可由四分之一議員聯名提出。

理由：  
· 原文限制了立法機關所掌握的權力，立法機關其實沒有提案權。  
· 修改後可貫徹行政機關向立法機關負責的原則。

#### 4. 待澄清問題

- 一 此條文所指的“政府政策”是否等同“公共開支和政府的結構和管理運作”，這一點並不清楚，以字面上的意義來看前者包含的東西應比後者更為廣泛，兩者並不相同。

## 第七十四條

### 原文

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。

除本法另有規定外，香港特別行政區立法會對法案和議案的表決，須經出席會議的過半數議員通過。

立法會議事規則由立法會自行制定，但不得與本法相抵觸。

### 意見

- 一 要決定一個會議是否合法，法定人數便是一項主要的考慮因素。一般來說，除非是一些重要的會議規定必須有超過三分之二成員出席，否則，只要在超過一半的成員出席會議，便算有法定的人數。同時，在表決時，有過半數的成員出席時，便算通過該項議案。目前有很多會議也是實行這項安排。不過各成員仍同意要求草委會研究這項問題。
- 一 有可能出現通過一些法案獲得支持的議員人數只是全體議員的四分之一。

### 3. 建議

#### 3.1 修改

##### 3.1.1 第一款

- 一 “……不少於全體成員的二分之一。”改為“……不少於全體成員的三分之一。”

理由：  
· 當有很多成員有意避席時，不應使會議更難召開。

##### 3.1.2 第二款

- 一 “……過半數成員通過。”改為“……半數成員通過和投票。”

理由：  
· 於某種情況下，個別議員可能會投棄權票，但提案須有過半數議員的同意票才可通過。

- 一 “須經出席會議的過半數議員通過”改為“須經全體議員過半數通過”。

理由：·原文容許只需稍多於全體議員的四分之一便能通過法案和議案，這樣通過的法案和議案便不能肯定受到大多數香港居民的接納。

4. 待澄清問題

- 一 應明確“法定人數”是指在會議開始時，抑或整個會議過程中均需要達到。

## 第七十五條

1. 原文

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。

2. 建議

2.1 修改

- 一 改為：“行政長官可否決立法會通過之法案，但立法會可以三分之二多數票反否決。”

理由：·草案給與行政長官過大權力去否決由多數人通過的法案。

3. 待澄清問題

- 一 “須經行政長官簽署”可以有兩種意思：一、是指行政長官擁有對法案的絕對否決權，在拒絕簽署某法案後，該法案便無效。另一種可能的意思是指在行政長官拒絕簽署某法案後，該法案須交回立法會重議。此問題有待澄清。與此有關的另一問題，就是行政長官簽署或拒絕簽署某法案應否有時間限制。目前立法機關是由總督及立法局共同組成，所以沒有通過了的法案不能生效的情況，正如英國的立法機關也是由女皇會同議會組成的，至於將來香港的具體法案通過程序亦有待澄清。

## 第七十六條

1. 原文

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。

2. 對本條沒有任何意見或建議。