

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2339/99-00號文件

檔 號：CB2/PL/CA

## 立法會政制事務委員會 特別會議紀要

日 期 : 2000年5月8日(星期一)  
時 間 : 下午4時30分  
地 點 : 立法會大樓會議室B

出席委員 : 黃宏發議員(主席)  
劉慧卿議員(副主席)  
程介南議員  
曾鈺成議員  
楊孝華議員  
楊 森議員  
劉漢銓議員  
司徒華議員

缺席委員 : 李永達議員  
吳靄儀議員  
夏佳理議員  
張文光議員

列席秘書 : 總主任(2)3  
馬朱雪履女士

列席職員 : 法律顧問  
馬耀添先生  
  
高級主任(2)3  
胡錫謙先生

---

## I. 確認通過會議紀要

(立法會CB(2)1798、1799及1802/99-00號文件)

2000年3月4日、3月20日及4月8日會議的紀要獲確認通過。

## II. 公帑資助機構的僱員擔任公職的事宜

2. 劉慧卿議員提述衛生福利局局長於2000年4月20日發出的函件(立法會CB(2)1807/99-00(02)號文件)，當中講述福利界受資助機構的員工擔任受薪公職的安排。對於信中提到每個受資助機構均可利用一筆過的撥款資助，以靈活自主的方式處理此事，她表示關注。與會各人商定在2000年5月15日下次定期會議上跟進此事。

## III. 有關“香港特別行政區政制發展”的意見書

(立法會CB(2)1076、1111、1130、1133、1141、1151、1211、1284、1290、1405、1422、1432、1610/99-00號文件 —— 事務委員會接獲的意見書)

(立法會CB(2)1624/99-00(01)號文件 —— 事務委員會接獲的意見摘要)

3. 與會各人繼續討論事務委員會接獲的意見書。

### 觀塘民聯會提交的意見書

(立法會CB(2)1141/99-00(07)號文件)

4. 觀塘民聯會在意見書表示，實施部長制或執政黨制會抵觸《基本法》。楊森議員要求法律顧問就此提供意見。

5. 法律顧問表示就此事給予肯定的答案極為困難。他指出，該聯會並無在憲制基礎上提出理據，以支持其意見，只是表示部長制和執政黨制為主權國家而設，香港作為中華人民共和國轄下的一個特別行政區，不應採用該等制度。倘若香港實施該等制度，會令人以為香港是一個獨立或半獨立的政治實體，因而損害“一國兩制”的原則。法律顧問表示，某種政治制度是否符合《基本法》，將須從有關制度的具體形式和內容，相對於《基本法》各項條文的字面意義和實質精神作出判斷。

6. 主席表示，他記得在先前一次會議上，香港大律師公會（“大律師公會”）一名代表曾發表有別於觀塘民聯會的意見。據大律師公會所述，《基本法》就香港政治和憲制發展所訂的規定並非全無彈性。大律師公會亦認為，根據基本的法律原則，凡法律並無禁止者，即屬合法，而《基本法》並無偏離此項原則。

7. 主席補充，在美國，某些州可自行透過直選選出州長。在英國，市長亦是由直選產生。他認為觀塘民聯會的憂慮可能來自政治而非憲制方面的考慮因素，該聯會害怕由普選產生部長及執政黨的制度會導致出現與羅得西亞在六十年代單方面宣布獨立類似的情況。

8. 社會上某些界別的人士曾表示，如以普選方式選出行政長官及立法會議員，可使香港特別行政區（“香港特區”）成為獨立的政治實體。楊森議員又詢問法律顧問對此等意見的看法。法律顧問回應時表示，他看不到兩者之間有何關連。事實上，《基本法》第四十五及六十八條均訂明行政長官及立法會議員最終應由普選產生。

香港城市大學法律學院講師羅敏威先生提交的意見書  
(立法會CB(2)1155/99-00(02)號文件)

9. 楊森議員認為，鑒於立法會議員來自不同政黨，並代表社會上不同界別的利益，輪選立法會議員加入行政會議並不可行。劉慧卿議員亦不贊成該項構思。

10. 主席認為應由行政長官委任行政會議的成員。

香港大學政治與公共行政學系系主任鄧特抗博士提交的意見書  
(立法會CB(2)1155/99-00(03)號文件)

直選

11. 楊森議員表示，他大致上贊成鄧特抗博士提出的意見。他表示，由普選產生行政長官，可取得市民的認受，因而加強行政長官的管治能力。他補充，各個政黨和政治團體均普遍認為，政府的行政機關遇到問題及困難，皆因缺乏高度政治認受所致。

12. 曾鈺成議員表示，他並不完全明白鄧博士所表達的意見，即行政機關如缺乏有組織的政治支持及更大的認受性，便會越來越難做到既能維持行政主導的管治模式，又無須承受喪失公信力的風險。

13. 楊森議員表示，有組織的政治支持應指在立法機關內取得多數議員的支持。他補充，隨著立法會的直選議席數目日漸增加，行政機關將越來越難以在立法會取得多數議員的支持。

14. 主席表示，政治認受性與市民大眾對政府政策的接受程度息息相關。他認為，香港特區政府如繼續依賴循功能界別和選舉委員會選出的立法會議員給予支持，以推行各項政策，其公信力可能因而蒙受損害。

#### *部長制*

15. 劉慧卿議員同意推行部長制會有助加強政治問責性和改善行政機關與立法機關的關係。

16. 主席表示，香港特區政府在實施主要政策方面，一直成功取得立法會的支持，原因是無人想“破壞大局”。他表示，行政機關與立法機關的關係現時所出現的一個問題，可能是立法會只有少數經常扮演“反對者”角色的議員。他認為實施部長制未必能完全消除此種衝突情況。不過，按照一些西方國家的經驗，獲委任的部長須承擔政治責任並為其工作問責的制度，可有助促使政府更為穩定。

香港大學政治與公共行政學系副教授盧兆興博士提交的  
意見書

(立法會CB(2)1155/99-00(04)號文件)

17. 議員察悉，盧博士主張賦予區議會議員(“區議員”)更多權力和責任。他認為，容許區議員成為18個地區的“部長”，負責管理某個地區的事務，可從中培訓他們的政治領導才能。

18. 司徒華議員認為，在研究應否於地區層面實施此類部長制時，將須考慮該制度會對現行制度造成何種結構上的改變。主席指出，實施此類制度可能抵觸《基本法》第九十七條。

香港大律師公會提交的意見書  
(立法會CB(2)1284/99-00(02)號文件)

行政機關與立法機關的關係

19. 楊森議員表示，他贊成大律師公會的意見，即《基本法》並無就行政主導的政府給予憲法上的支持。相反，《基本法》第六十四條訂明香港特區政府須向立法會負責。

20. 曾鈺成議員認為，“行政主導政府”的涵意或可從香港特區政府根據《基本法》第六十二條行使的職權加以理解。不過，他看不到該等職權帶有任何行政機關應凌駕立法機關的含義。

21. 關於香港特區政府向立法會負責一事，主席請議員注意《基本法》第六十四條，該條訂明——

“香港特別行政區政府必須遵守法律，對香港特別行政區立法會負責；執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢；徵稅和公共開支須經立法會批准。”

主席表示，大律師公會曾指出，雖然《基本法》第四十三條訂明行政長官須向香港特區負責，但該條文並無訂明行政長官應如何向香港特區負責。鑒於《基本法》第四十三條並無就行政長官的問責範圍施加限制，大律師公會據此作出結論，認為《基本法》第六十四條所載的情況，並非詳盡無遺地訂明香港特區行政機關向立法會負責的範圍。主席要求議員就大律師公會的意見置評。

22. 曾鈺成議員並不贊同大律師公會的看法。他指出，《基本法》第四十三條訂明——

“.....香港特別行政區行政長官依照本法的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責。”

《基本法》第四十三條清楚訂明行政長官須“依照本法的規定”向香港特區負責。換言之，與大律師公會的意見正好相反，《基本法》第四十三條並非沒有就行政長官的問責範圍施加限制。因此，大律師公會以《基本法》第四十三條作為理據，證明《基本法》第六十四條所載的事宜並非詳盡無遺地訂明香港特區政府的問責範圍，此一說法並不正確。曾議員又認為，《基本法》第四十三條和六十四條分別載於《基本法》第四章中處理不同事宜的兩節內。他

懷疑一項條文的詮釋實際上與另一條文的詮釋有否任何相關之處。

23. 程介南議員及劉漢銓議員亦有類似的見解。程議員補充，《基本法》第六十四條就香港特區政府訂定的4個職責範疇，緊接該條文第一句後的冒號。依他之見，此種句式似乎表明該等範疇已詳盡無遺地列出香港特區政府向立法會問責的範圍。

24. 司徒華議員表示，《基本法》第四十三條提述“依照本法的規定”等字眼，意思是行政長官的問責範圍廣泛，須根據《基本法》的所有條文作出判斷。主席認為，與《基本法》第四十三條的情況相若，香港特區政府根據《基本法》第六十四條向立法會問責的範圍，亦不應從狹隘的觀點加以詮釋。

25. 法律顧問表示，《基本法》作為一份憲制文件，無可能巨細無遺地訂明每項細節。根據終審法院就詮釋《基本法》所發出的指導原則，《基本法》的每項條文須因應基本法的整體目的，根據上文下理加以考慮。在某些情況下，如涉及有關香港居民基本權利的事宜，便需採取“寬大”的做法。

26. 法律顧問回應主席時表示，法例的序言並無法律效力。然而，法庭可引用序言，以協助詮釋有關法例，尤其是當法例條文的涵意含糊不清或難以確定，法庭可這樣做。

#### 懲罰或任免主要官員

27. 劉慧卿議員贊成大律師公會的意見，認為要訂立有效的主要官員問責制度，便須設立有效的懲罰或任免機制，在公眾對某一官員失去信心時，懲罰有關官員或免除他的職務。

28. 主席表示，在終身聘任制下，政府官員於任何情況下均不大可能會辭職。他同意值得審慎研究設立懲罰或任免主要官員機制的事宜。他補充，在代議政制下，行政機關向立法機關問責所指的是兩者在政治上的關係，而非從屬的關係。因此，在立法機關進行不信任或譴責投票未必會導致部長或高級政府官員被免除職務。他認為，或許可由公眾討論應否因立法會進行不信任投票而強制規定須免除有關主要官員的職務。

29. 主席提醒議員，事務委員會在先前會議上曾討論有關制訂議會習俗或傳統或憲制慣例的方案。根據該項方案，如有充分理由證明部長或高級官員本人或在政策上嚴重犯錯，他會引咎辭職。

30. 法律顧問指出，憲制慣例有別於法律制裁，前者對有關人士並無法律約束力。他表示，在普選和部長制度下，有關人士最終會在新一屆選舉中受到懲罰，因為他可能因落選而須下台。

#### 前綫提交的意見書

(立法會CB(2)1405/99-00(01)號文件)

31. 劉慧卿議員表示，前綫建議立法會議員應有權否決行政長官就委任政策局局長所作的提名，此一建議有助加強行政機關的問責性。此外，實施該項建議並不涉及修改《基本法》。

32. 主席對該項建議的長遠後果表示關注。他指出，根據美國所奉行的制度，只要經參議院過半數議員通過，便可否決總統所作的委任。倘若總統所屬政黨以外的政黨在立法機關內佔多數議席，總統在作出委任時可能基於種種政治理由而面對重大的挑戰。

33. 主席補充，前綫所建議的否決權不應適用於法官的委任，以免把有關事宜政治化。

34. 楊森議員及司徒華議員均表示，倘若行政長官及所有立法會議員均由普選產生，兩者在任命主要官員方面的爭拗將減至最少。

#### 行政長官及立法會議員的選舉

35. 關於行政長官及立法會議員由普選產生的問題，劉慧卿議員認為應就下列事宜廣泛徵詢公眾意見——

- (a) 應否嚴格依循《基本法》附件一及二所載的時間表；
- (b) 應否修改《基本法》，以便提早在2007年之前實施普選；及
- (c) 應否在2007年之前早已進行檢討，藉以研究2007年以後各任行政長官和各屆立法會的產生辦法。

36. 楊孝華議員認為應最遲在2006年以前完成全面檢討，以便有足夠時間作出所需的安排，實施任何根據該項檢討作出的決定，例如擬備所有必要的立法修訂等。楊森議員亦有類似見解。他表示，為克服時間不足的問題，政府當局應立即進行全面的檢討，不應一拖再拖。

37. 主席要求法律顧問發表意見，說明可否在2007年之前修訂《基本法》附表二所載有關立法會產生辦法的條文，但在2007年以後才落實有關的修訂。

38. 法律顧問回應時表示，附件二具體訂明第二屆和第三屆立法會的組成。從實際角度而言，就第四屆立法會產生辦法作出規定的任何立法修訂，均須在2008年新一屆立法會開始之前早已制定。

39. 楊孝華議員表示，在1997至98年度如沒有出現臨時立法會此一始料不及的“中斷期”，《基本法》附件二對2007年以後立法會產生辦法的提述，應指適用於由2007年開始的第四屆立法會的產生辦法。

40. 劉漢銓議員指出，《基本法》附件二第三條訂明“如需對本附件的規定進行修改”。倘若未能證實有需要進行修改，附件二第二條所訂的第三屆立法會產生辦法便應繼續有效。

#### IV. 未來工作路向

41. 與會各人同意，秘書處應擬備報告擬稿，載述事務委員會接獲有關香港特區政制發展的意見，以及事務委員會曾討論的主要事項。報告擬稿將於2000年5月底前送交議員參閱。

42. 鑒於事務委員會現正安排舉行特別會議，以討論報告擬稿的內容，議員同意，原定於2000年5月13日舉行的會議再無必要，應予取消。

(會後補註 —— 兩次閉門會議分別定於2000年5月29日下午2時30分及2000年5月30日上午8時30分舉行。)

43. 議事完畢，會議於下午6時35分結束。

立法會秘書處  
2000年5月23日