

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》的有關條文，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。”兩種寫法均清楚說明了有關規定。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

立法會

Legislative Council

立法會LS 6/98-99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份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

