

# 非官方議員條例草案 對行政主導政府作出的考驗

周柏均

(原載《選舉與議會政治－政黨崛起後的  
香港嶄新政治面貌》)

1991年立法局引進直選，1992年行政立法分家，立法局對行政部門最大的挑戰，莫過於非官方議員條例草案。非官方議員條例草案一般稱為私人法案，按性質可分為私人條例草案和公共條例草案。1991年以前，非官方議員條例草案主要用來就個別人士、社團或法定團體的特定權益或利益作出規定，並不會涉及公共政策事務。在1991年，李柱銘曾在立法局提出對選舉法例作出修改，這是首次有議員提出屬於公共條例草案的非官方議員條例草案。

## 非官方議員條例草案的憲制角色

世界現有兩種主要的民主憲制安排，分別是英國內閣制式的議會制度和美國總統制下三權分立式的制度。這兩種制度中的行政與立法部門有著不同的關係。

在英國制度中，由議會內多數黨組成內閣，政府控制議會內的議事程序和決定。行政部門的角色是提案 (Proposes)，立法部門的角色是確認 (Legitimates)。在英國，絕大部分通過的條例草案都是由官方提出，但議會內亦容許非官方議員在指定的時間和方式提出條例草案。<sup>(1)</sup>

在美國，行政部門首長並不是國會議員，所有法案均須以議員的名義提出。行政部門祇能透過遊說工作，影響國會的立法程序。

在英國的議會制度中，非官方議員條例草案的提出已被接受為議會建制的一部分，這種安排主要給予後座議員 (Back-bench Members) 提出條例草案的機會。容許非官方議員條例草案的提出可達致以下幾種重要政治功能：首先是容許國會議員將公眾人仕或選民關注的社會問題帶到國會中進行討論；其次是補足行政部門政治觸覺不足的地方；另外亦可給予議員有機會在一些行政部門為保持中立，一般不願提出立法的範疇 (特別在道德方面) 內中提出立法建議；<sup>(2)</sup> 最後是提供訓練機會，讓議員體驗提出法例草案的程序和技巧。

香港立法局議員可以提出非官方議員條例草案的憲法權力是承襲英國議會的傳統。在英國，行政與立法部門互相重疊，執政黨的立法意圖，主要經由行政主導帶領立法部門進行立法這個方式得以落實。但香港議會是一個三不像的議會，一來它不是美國總統制的模式，二來不是內閣制的模式。在行政立法尚未分家前，政府透過同時委任議員進入行政局和立法局，實際上是利用兩局議員領導立法局，使港府的政策和法案能順利在立法局得到確認。

隨著立法局逐步民主化，立法局的權加來源逐漸脫離港督，立法局在代表民意監察行政部門的同時，會盡量爭取政策的主動權。但在現時的情況下，行政部門仍然是政策和法案的主導機構。即使某個政黨在立法局選舉中贏取大部分議席，亦缺乏機會以立法方式貫切本身的政綱。提出非官方議員條例草案雖然面對種種限制，但這是政黨與立法局議員倡議本身立法理念的唯一途徑。

### 非官方條例草案作為政治鬥爭的工具

自 1991年立法局出現直選議員至今，一共有6 條非官方議員條例草案成功在立法局提出（見表一）。至於其他未能成功提出及正在草擬中非官方議員條例草案的數目和內容，可參考表二。

從表一和表二，我們可以清楚看到在立法局擁有最多直選議員的政黨民主黨（前身港同盟），他們擬提出或成功提出非官方修例草案的數量是最多。除《中央公積金私人條例草案》和正在計劃草擬的《1995年就業保障條例草案》外，所有民主黨提出的非官方議員條例草案都祇是對現行的法例作出修訂。從成本效益的角度來看，修訂現行法例比草擬一整條全新的條例草案，更為簡單和節省資源。

表面看來，政黨擁有多名議員，資源較為集中，相對獨立議員，應該可以投入更多資源進行法例的草擬工作。但現實上，獨立議員如胡紅玉及陸恭蕙都花費大量資源聘請專業人士為其草擬非官方議員條例草案。而民主黨祇是依靠黨內的職員和有限法律人手草擬所有的條例草案。

在政黨的角度來看，非官方議員條例草案的主要目的是要表達一個政治訊息和姿態，內容還是其次。況且，很多這些條例草案，最終可能不會成功在立法局提出，或者在最後會面對遭否決的命運。

另一方面，議員在選擇條例草案提出和立法程序的時間性方面都充滿著政治性的考慮，何敏嘉的《1993年人民入境（修訂）修訂草案》，在 93年6月已完成條例草案審議委員會階段，卻選擇在 95年2月恢復二讀辯論，主要是為當時即將進行的市政局選舉造勢。李柱銘在 94年5月已完成提出《1994年電影檢查（修訂）條例草案》的預備工作，但卻選擇在 94年11月才正式提出，主要是考慮到當時中英為政制進行激烈爭議的局面。民主黨公佈計劃提出《1995就業保障條例草案》，正藉是本港失業率上升至九年來最高的水平的時候。

政黨提出非官方議員條例草案主要是作為向港府施壓的政治工具，直接挑戰行政部門的施政。

## 行政部門對非官方議員法案的回應

行政部門對非官方議員條例草案範圍的控制，主要是透過皇室訓令 XXIV 條和香港立法局會議常規第 23 條的限制，非官方議員不能提出目的或效果可能動用或支出香港任何部分政府收入或其他公帑的條例草案，除非該議員已獲總督認可或批准提出該建議。

但對於如何理解「涉及政府支出」的意義，一直是行政部門與立法局議員爭論的焦點。現時立法局的會議常規，並沒有明確界定議員提出的條例草案，可以影響政府支出的程度。議員提出的條例草案不可能對政府開支完全沒有影響，任何條例草案通過後，政府在執行時或多或少都會涉及政府開支。如果從最狹窄的角度解釋，差不多所有非官方議員條例草案的提出都須事前得到港督的批准。

在立法局成功提出的非官方議員條例草案的名單中，譚耀宗、李柱銘及李卓人的草案內容明顯不直接涉及政府支出。何敏嘉的條例草案涉及的祇是草擬附屬法例的行政費用。但劉慧卿及胡紅玉的草案如獲得通過，在一定程度上都會涉及政府支出。增加直選議席起碼會增加籌備直選的經費。胡紅玉的草案除涉及政府需要支付更改建築物道路建設，保障傷殘人士不受歧視等的費用外，更有因法案可能帶來額外法律訴訟費用開支。雖然如此，她們的條例草案最終仍能在立法局提出。

直至現時為止，港督從未批准任何直接涉及政府開支的非官方議員條例草案，包括胡紅玉的《人權及平等機會委員會條例草案》、民主黨的《中央公積金私人條例草案》和陸恭蕙的《資訊公開條例草案》。陸恭蕙當初在其條例草案中要求成立資訊專員的職位進行監察，其後改由行政申訴專員兼任，第三次修改是縮窄草案規管公營部門的範圍，最後更完全取消建立任何監察機制。但立法局主席仍認為草案涉及政府支出，不予批准在立法局提出。而港督亦拒絕批准陸恭蕙的草案在立法局提出。

政黨及議員明知有會議常規 23 條的限制，依然提出涉及政府支出的非官方議員條例草案，部分原因是希望行政部門承擔不批准條例草案提交立法局的政治後果。行政部門經常用立法困難，人手不足等理由拒絕立法，但當有議員已代為草擬好一條草案，行政部門便須提出充足的理由，拒絕批准條例草案提交立法局。

港督拒絕非官方議員條例草案提出的法理基礎是基於涉及政府支出，但真正的原因相信是出於政治上的考慮。中方已公開表明反對在港成立人權委員會和對現時港府資訊發放政策作出改變，而行政官僚架構亦未必支持這些建議。

議員面對的另一種限制是行政部門對非官條例草案的草擬完全缺乏資源上的協助。有評論認為這是由於議會的主要角色是制約政府，所以政府不提供足夠協助是理所當然的。其實在英國的下議院，頭十名透過抽籤方式決定可以優先提出非官方議員條例草案的議員，可申請相當 200 英鎊的公費用作草擬條例草案。另一方面，英國政府會遊說議員讓出在抽籤過程中獲取提出非官方條例草案的權利，替政府提出一些由政府部門草擬好的條例草案，原因是這些條例草案可能並不能擠進緊湊的政府立法日程表，這些條例草擬工作當然由政府負責。<sup>(3)</sup> 如前所述，本港非官方議員提出的條例草案主要針對的目標是政府，所以政府不會主動提供協助，這便直接增加非官方提出的條例草案的困難。

在立法局已進行表決的非官方議員條例草案，有兩條遭否決，有兩條獲得通過。譚耀宗的條例草案由於得到立法局內兩大政黨支持，雖然政府強烈反對，最終亦能順利通過。當然，港督是有權拒絕簽署立法局通過的有關法案，令它不能成為法例，但他沒有使用這個權力。李柱銘的條例草案，政府在表決時投棄權票，最後亦獲得通過。劉慧卿的條例草案投票時，已是早上五點鐘，在13 票缺席情況下，以1 票之差落敗。其後有議員透露是故意離開，讓60 席草案有機會通過，介時港督須在他獲得通過的政制方案和60 席的方案中作出選擇。

政府對何敏嘉在 1995年2月突然恢復二讀辯論其條例草案，反應最為激烈。布政司陳方安生去信立法局內務會議主席，公開質疑何敏嘉提出二讀辯論的時間過於倉猝。政府這種舉動，主要是希望提醒反對草案的議員，在當日要準時出席立法局會議，反對何敏嘉的條例草案。何敏嘉明知草案在正常情況下不能獲得通過，但由於政府高姿態作出回應，反而令何敏嘉的草案（民主黨）傳媒曝光率大為增加。

在 1994年立法局會期結束時，布政司陳方安生公開評論非官方議員提出的條例草案在一定程度打亂港府的立法日程表。在今年5月，布政司陳方安生特別去函內務委員會主席，促請議員認真研究是否真正有需要提交條例草案。

英國下議院在立法年度中指定某些日子進行審議非官方議員條例草案。由於時間的限制，英國的做法無形中限制了條例草案的數目。香港的立法局並沒有這種限制。況且，由於港府在立法局中沒有固定的支持者，而根據現時立法局會議常規的規定，提出條例草案的議員有很大自由度決定該草案的立法程序。港府需要步步為營，以防因時間不足，而不能進行有效的遊說及部署工作（正如何敏嘉草案的例子）。

### 非官方議條例草案的功效

議員提出非官條例草案帶有不同的政治目的，其產生的政治效果亦有所不同。非官方議員條例草案可用作政治表態、可用作推動選舉、可增加提出議員及政黨的知名度、可迫使政府主動提交法例或者提出替代性措施、可喚醒公眾人仕對某個社會問題的重視，從而向政府施壓作出改善、以及可透過立法過程，教育公眾對某個社會問題的認識。

雖然民主黨提出非官方議員條例草案的數量是最多，但實質的功效並不顯著。直至現時為止，只有李柱銘提出廢除電影檢查中有關政治審查的條例草案獲得通過。但 97年將至，在英國人的角度來看，廢除這條政治審查條文對他們影響不大，現時有議員肯自動提議廢除，可免除政府提出時需承受中方的政治壓力。香港政府在條例草案的審議的過程中，一直保持低調。英國對舞台劇審查的制度亦是透過非官方議員條例草案的方式在 1968年廢除。(4)

以譚耀宗名義提出的終止海外合約公務員轉制政策的條例草案，在 1993 年12月15日通過，並在 94年4月20日通過延長條例的有效期、凍結期延至 1994年的7月6日。港府最後放棄原來的轉制措施，轉而與員方就轉制推行方法取得共識，推行新的轉職方案。

胡紅玉的《平等機會條例草案》，一方面迫使政府主動提出《性別歧視條例草案》，而香港五大商會亦共同制訂《平等就業機會》指引。在此文定稿時，胡紅玉已決定將條例草案分拆為三條獨立條例草案，但還未在立法局進行表決。另一方面，政府雖然否決在港設立人權委員會，但仍答允增加對公民教育委員會撥款，加強人權教育和加強法律援助署的獨立性。

陸恭蕙的《資訊公開條例草案》雖未能成功在立法局提出，但港府在 1994年6月宣佈在 1995年初在九個政府部門實行《資訊公開守則》。

### 非官方議員條例草案對行政主導政府的制約和互補功能

在英國，非官方議員享有提出條例草案的機會，實際上令行政與立法部門過份緊密的關係得以鬆弛，容許立法議會及議員有不受黨派政治控制和有獨立思考的機會，促使議員主動提出一些跨政黨和跨階層的立法建議。

在香港，由於行政部並非由選舉產生，非官方議員條例草案的政治角色更形重要。行政部門需要承認，除本身權力缺乏認受性外，加上其他訊息和官僚架構的限制，很多時都不能充份照顧社會各方面的需要。議員提出立法建議除可加強行政部門公眾問責性外，更能促使行政部門對社會的需要作快速的回應，避免行政主導政府出現過份專橫的局面。非官方議員條例草案不應被視作異端，而應讓它發揮平衡現時政治架構權力不均的作用。行政主導政府的權力其實並不會因此而削弱，因為議員提出的條例草案最終是受到不能引致政府財政後果的限制。

非官方議員的提案權在97年將受到基本法的限制，根據基本法第74條的規定，立法會議員可提出不涉及公共開支或政治體制或政府運作範圍的條例草案；如涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。這是一種比現時更嚴格的限制。現時的限制祇集中在公共開支方面，而且並不是絕對不可以提出，祇需要得到港督的批准。現時亦沒有限制立法局議員在政治體制及政府政策範圍內不能提出條例草案。

另一方面，基本法附件二更規定，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。這會令議員提出的條例草案通過的機會更加困難。

95年所有立法局議員全部由選舉產生，議員如何利用非官方議員條例草案，與行政部門作出抗衡，還要拭目以待。

**表一：議員成功在立法局  
提出關乎公共政策事務的非官方議員條例草案**

議員 (政團)	法案名稱	內容	結果
何敏嘉 (港同盟)	《1993年人民入境 (修訂) 條例草案》	要求政府將執行輸入外勞政策的規則制定成爲附屬法例	否決
譚耀宗 (以立法局公務員事宜小組召集人名義提出)	《公職人員 (更改服務條件) (暫時性規定) 條例草案》	將海外合約公務員轉制政策凍結半年	通過
劉慧卿 (代表九五直選陣線提出)	《1994年選舉規定 (雜項修訂)(第3號) 條例草案》	立法局全部 60 個議席由直選產生	否決
李柱銘 (港同盟)	《1994 電影檢查 (修訂) 條例草案》	廢除電影檢查中有關政治審查的條文	通過
胡紅玉	《平等機會條例草案》	消除基於性別、種族、宗教、年齡等各方面對任何人士的歧視	正在審擬中
李卓人	《1995 年僱傭 (修訂) (第2號) 條例草案》 《1995年僱傭 (修訂) (第3號) 條例草案》	對長期服務金保障範圍作出修訂 分娩假期工資率由2/3增至全薪	正在審擬中

**表二：議員擬在立法局  
提出關乎公共政策事務的非官方議員條例草案**

議員(政團)	法案內容	結果／進度
許賢發	修改六合彩收益的分配，增加撥歸資助福利開支的獎券基金比率	
胡紅玉	《人權及平等機會委員會條例草案》	涉及公帑，不獲港督批准提出
何敏嘉 (民主黨)	《1995年僱傭(修訂)條例草案》 將遣散費及長期服務金的上限增加至 \$ 230,000	撤回
譚耀宗 (民建聯)	《1995年僱傭(修訂)條例草案》 取消計算遣散費及長期服務金以 12 個月工資為上限的條文	撤回
(民主黨)	《中央公積金私人條例草案》	涉及公帑，不獲港督批准提出
陸恭惠	《資訊公開條例草案》 賦予市民獲得資訊的法定權利	涉及公帑，不獲港督批准提出
黃偉賢 (民主黨)	《1995年區議會(修訂)條例草案》 鄉事委員會主席產生的程序須符合人權法	正向法律草擬專員領取證明書
李華明 (民主黨)	《1995年就業保障條例草案》 對輸入外勞政策作全面監管	草擬中

【註釋】：

- (1) 可參考 J. A. G. Griffith, Mickael Ryle and M. A. J. Wheeler-Booth, *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, London: Sweet & Maxwell, 1989, pp.385-400. 在英國，議員可以透過三種方式提出非官方議員條例草案。第一種方法是透過抽籤的方式決定議員提出條例草案的優先次序，通常頭 20 位議員可以成功提出草案；第二種方法是透過一種稱為十分鐘規則 (The Ten Minute Rule) 的方式提出，主要是在下議院問題質詢後一段短時間內提出；第三種方法是經一般議會程序向議會提出。用第二種及第三種方法提出的條例草案通常都不大可能在議會中獲得辯論和通過。
- (2) 英國很多重要涉及道德問題的法案都是由非官方議員提出的，例如廢除死刑，同性戀合法化以至墮胎合法化等。有關論述，可見 Peter G. Richards, *Parliament and Conscience*, London: George Allen & Unwin Ltd., 1971.
- (3) 有關在英國政府對非官方議員條例的介入資料，可參考 David Marsh & Melvyn Read, *Private Members' Bills*, Cambridge: Cambridge University Press 1988, Chapter 3.
- (4) 同註 (2)，Chapter (6)。
- (5) 中方對未來立法會議員提案權的見解，可參考肖蔚雲主編《一國兩制與香港特別行政區基本法》，香港：文化教育，1990，第八章，第三節。