

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)280/01-02號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/BC/13/00

立法會 《行政長官選舉條例草案》委員會

第十次會議紀要

日期：2001年5月31日(星期四)
時間：上午8時30分
地點：立法會會議廳

出席委員：葉國謙議員, JP (主席)
田北俊議員, JP
朱幼麟議員
李柱銘議員, SC, JP
吳亮星議員
吳清輝議員
吳靄儀議員
張文光議員
許長青議員
黃宜弘議員
曾鈺成議員, JP
楊孝華議員, JP
楊森議員
劉漢銓議員, JP
劉慧卿議員, JP
蔡素玉議員
司徒華議員
霍震霆議員, SBS, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
梁富華議員, MH, JP
劉炳章議員
余若薇議員, SC, JP

缺席委員 : 黃宏發議員, JP (副主席)
何秀蘭議員
何鍾泰議員, JP
李家祥議員, JP
陳婉嫻議員
麥國風議員
石禮謙議員, JP
張宇人議員, JP
勞永樂議員

出席公席人員 : 政制事務局局長
孫明揚先生, GBS, JP

政制事務局副局長
葉文輝先生

政制事務局首席助理局長
何珮玲女士

政制事務局首席助理局長
蘇植良先生

副法律政策專員(憲政事務)
歐禮義先生

副法律草擬專員(雙語草擬及行政)
毛錫強先生

高級助理法律草擬專員
高意潔女士

列席秘書 : 總主任(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 助理法律顧問4
林秉文先生

高級主任(2)3
胡錫謙先生

I. 與政府當局舉行會議

上次會議的續議事項 (立法會CB(2)1677/00-01號文件)

行政長官職位空缺(條例草案第4條)

主席告知委員，根據法案委員會在2001年5月29日上次會議上所作的決定，秘書處已致函法律界的專業團體及學者，就條例草案第4條的影響，尤其是條例草案第4(c)條(即有關中央人民政府撤銷對行政長官的任命此一條文)的影響徵詢他們的意見。秘書處已邀請該等團體及學者在2001年6月10日或該日前提交意見書，以便法案委員會可於2001年6月12日的會議上考慮他們的意見。

2. 吳靄儀議員提述立法會秘書處法律事務部就“中央人民政府根據《基本法》撤銷對行政長官的任命”擬備的文件(於2001年5月30日隨立法會CB(2)1677/00-01號文件送交委員參閱的LS102/00-01號文件)。她表示，她曾與一些法律專家討論該份文件，他們對文件所提出的論據和得出的結論有所保留。她認為應審慎討論該份文件。

3. 主席表示，較適當的做法是押後至2001年6月12日的會議才討論該份文件，以便法案委員會可集中研究就此事所接獲的全部意見。

4. 政制事務局局長回應委員時表示，政府當局會審慎考慮所有意見，並在有需要時就條例草案第4條提出修正案。

5. 因應劉慧卿議員的建議，主席要求政府當局提供一些海外國家的法例摘錄，指明國家元首職位出缺的各種情況。

退選

6. 部分委員表示，設立機制容許候選人在提名期結束後退選，所引起的關注主要是此舉可導致選舉中出現舞弊行為。張文光議員指出，設立退選機制，又訂立條例草案第22條(即容許唯一的候選人為選出者的條文)，可能導致有人作出舞弊或不公平的行為。

7. 譚耀宗議員認為，禁止候選人退選不會完全解決舞弊或不公平的問題。他表示，舉例而言，一名候選

政府當局

人可公開促請選民不要投票支持他，此舉實際上可促使另一候選人當選。

8. 政制事務局局長表示，現行的反貪污法例可防止選舉中出現舞弊及非法行為。副法律政策專員(憲政事務)(“副法律政策專員”)指出，《選舉(舞弊及非法行為)條例》就“利益”一詞訂明廣泛的定義。根據該定義，“利益”包括“任何有值代價、饋贈或借貸；任何職位、受僱工作或合約；履行或不履行職責；任何優待或任何其他服務”。此外，根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》，任何人如提供利益予一名候選人，作為該候選人不盡最大努力促使本身當選的誘因，即會被視作作出舞弊行為。

政府當局

9. 委員要求政府當局就外國在此方面的做法提供相關資料。政制事務局局長答稱，退選機制在外國並不常見，但他答允如有任何有用的資料，便會提供委員參考。

投票方法

10. 政制事務局局長表示，條例草案建議的投票方法，即首任行政長官選舉所採用的方法，是許多國家(例如法國、芬蘭、巴西、俄羅斯及秘魯)普遍採用的制度。他表示，條例草案所提出的程序和投票制度旨在處理在投票期間可能發生的所有可預見的情況。

11. 政制事務局局長回應委員時補充，鑒於在行政長官選舉中參選的候選人數目不多，選舉中出現多輪投票的機會不大。

12. 政制事務局局長回應劉慧卿議員時表示，當局是依循立法會選舉和區議會選舉的做法，在條例草案第22條訂明唯一的候選人為選出者。政府當局看不到有需要為行政長官選舉採用另一種制度。

13. 吳靄儀議員指出，條例草案第26(1)條訂明，如任何候選人從所投的有效票總數中取得過半票數，該候選人即為在有關的選舉中的選出者。她詢問，倘若一名候選人在選舉中當選，但在該次選舉中，所投的有效票數少得不成比例(例如少於400票)，從政策角度而言，此一情況可否接受。

14. 政制事務局局長回應時表示，條例草案第26(1)條的規定達到確保選舉可以順利進行的目的。他表示，出現投票率偏低的機會即使並非沒有可能，也是微乎其微。

選舉呈請及司法覆核

(立法會CB(2)1352/00-01(02)號文件)

15. 委員察悉政府當局提交的上述文件第2項，當中解釋條例草案所建議的越級上訴程序與即將提出的《終審法院(修訂)條例草案》所建議的有何不同之處。

選舉開支上限

(立法會CB(2)1235/00-01(01)號文件)

16. 政制事務局局長表示，經考慮收集所得的意見，政府當局會重新研究是否需要就選舉開支設立上限。他補充，倘若最終同意設立上限，則當局會在條例草案獲立法會通過後，藉規例訂明有關限額，有關的規例須提交立法會根據不廢除或不提出修訂即屬通過的程序審議。

17. 委員問及應否在主體法例訂明選舉開支上限。政制事務局局長回答時表示，有關的賦權條文是《選舉(舞弊及非法行為)條例》第45條，該條文規定選舉開支上限由附屬法例訂明。

18. 楊森議員及劉慧卿議員均贊成就選舉開支設立上限，以確保候選人當選的機會不會因資金有限而受到不公平的影響。田北俊議員認為，不設立選舉開支上限未必一定對經濟狀況較佳的候選人有利。他表示，立法會議員對此事未必有共識。吳亮星議員表示，如認為有需要設立選舉開支上限，則應客觀地訂定一個為公眾接納的限額。劉慧卿議員認為，在釐定上限金額時，應考慮選民人數(即選舉委員的人數)這個相關的因素。

19. 吳靄儀議員認為，如不設立選舉開支上限，當局更加需要訂明詳細指引規管競選活動，以確保選舉會公平進行。政制事務局局長回應時表示，選舉管理委員會(“選管會”)會就此方面頒布指引。

政府當局

20. 委員要求政府當局就下列事宜提供書面回應，供法案委員會作進一步的考慮 ——

- (a) 政府當局對應否為行政長官選舉設立選舉開支上限的問題所得的結論；及
- (b) 其他民主國家有否就國家元首的選舉設立選舉開支上限，若然，上限的金額為何。

防止賄選法例如何適用於行政長官選舉
(立法會CB(2)1217/00-01(03)號文件)

21. 政府當局表示，《選舉(舞弊及非法行為)條例》適用於行政長官選舉。該條例第11條特別訂明，任何人如無合理辯解而提供利益予另一人，作為投票(或不投票)予某候選人的誘因，或作為已投票(或不投票)予某候選人的報酬，即屬作出舞弊行為。任何人如索取或接受利益，亦屬違法。政府當局相信，《選舉(舞弊及非法行為)條例》連同《行政長官選舉條例草案》建議對該條例作出的技術修訂，將可提供有效措施，防止行政長官選舉出現舞弊及非法行為。

22. 助理法律顧問告知委員，稍後會就《行政長官選舉條例草案》第8部(相應修訂)提供標明修訂文本，供委員參閱。

(會後補註：有關的標明修訂文本已隨立法會CB(2)1711/00-01(01)號文件發出。)

23. 李柱銘議員表示，下列情況可能出現：若干選舉委員可接觸競選連任的在任行政長官，並暗示他若採取某些行動(例如就某項條例草案採取某些行動)，則有關行動可影響他在選舉中勝出的機會。他質疑現行的防止賄選法例可否規管此類行為。

24. 副法律政策專員認為，上述情況可根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》中“利益”一詞的定義加以處理。“利益”包括“行使或不行使權利或權力”，或“履行或不履行職責”。

25. 部分委員指出，鑒於行政長官的憲法地位，《防止賄賂條例》中某些特別適用於政府人員的條文並不適用於行政長官，這點可構成漏洞，以致行政長官選舉可能出現舞弊或非法行為。為堵塞可能出現的漏洞，政府當局應盡早修訂《防止賄賂條例》。

26. 政制事務局局長回應時表示，政府當局現正與立法會政制事務委員會詳細研究修訂《防止賄賂條例》，使該條例適用於行政長官的事宜。政府當局會加快草擬有關立法建議的工作。政制事務局局長補充，《防止賄賂條例》並非特別處理選舉中的舞弊行為。他看不到有何需要同時處理修改《防止賄賂條例》及《行政長官選舉條例草案》的事宜。

27. 政制事務局局長補充，《防止賄賂條例》的一般條文適用於所有人，包括行政長官。此外，《基本法》第四十七條第一段規定，行政長官必須廉潔奉公、盡忠職守。違反《基本法》第四十七條第一段可導致進行《基本法》第七十三(九)條所訂的彈劾程序。

28. 部分委員表示，鑒於《防止賄賂條例》某些條文現時並不適用於行政長官，而在任行政長官可能會在2002年的選舉參選，政府當局有迫切需要修訂《防止賄賂條例》，把該條例的適用範圍擴大至包括行政長官，以便新的法律架構可於下屆行政長官選舉之前生效。他們亦表示，行政長官只須受普通法或《防止賄賂條例》的一般條文所規限，是難以令人滿意的情況，因為有關規定較適用於政府人員的規定較為寬鬆。

29. 部分委員又指出，《選舉(舞弊及非法行為)條例》只規管選舉中的舞弊及非法行為，但不能規管仍未宣布是否參選的在任行政長官的作為。此外，《基本法》第四十七條第一段並非刑事罪行條文。執法機關(例如廉政公署)無法根據《基本法》第四十七條第一段進行調查或提出檢控。

30. 副法律政策專員表示，《選舉(舞弊及非法行為)條例》的罪行條文並非只涵蓋選舉期間的活動。他指出，該條例第6(2)條訂明，如任何人被裁斷在選舉期間前、在選舉期間內或在選舉期間後作出舞弊行為，則該人可被裁定犯了在選舉中作出舞弊行為的罪行。此外，該條例第7至9條並非只處理賄賂候選人的行為，同時亦處理賄賂準候選人(即仍未宣布參選的人)的行為。

政府當局

31. 政制事務局局長回應委員時表示，他無法就何時完成修訂《防止賄賂條例》的工作作出任何明確的承諾，因為有關工作亦涉及其他政策局。他答允將委員的關注轉達有關政策局考慮。

32. 主席建議，修訂《防止賄賂條例》的事宜可交由政制事務委員會跟進。

規管與選舉有關的活動

(立法會CB(2)1235/00-01(01)號文件)

33. 委員就規管在任行政長官競選活動一事提問，政制事務局局長回應時表示，基本原則是行政長官的官方職務，以及行政長官以行政長官選舉候選人身份進行的活動應有所區分。鑒於行政長官的憲法地位，在任行政長官在選舉期間必須繼續履行其官方職務。然而，為

公平起見，政府當局應制訂措施，確保所有候選人在公平競爭的情況下進行競選活動。他表示，倘若在任行政長官競選連任，他會考慮應否設立獨立的選舉辦事處，特別處理有關競選的事宜。

34. 政制事務局局長又表示，選管會致力確保選舉公平、公開和公正。該會將在行政長官選舉的指引中訂明各項實際安排，並會徵詢公眾對擬議指引的意見。

35. 劉慧卿議員及司徒華議員認為，政府當局應作出安排，讓行政長官選舉的候選人在電視廣播節目中就公眾關注或重要的事宜進行辯論。即使只有一名候選人參選，該名候選人亦應在公開論壇中亮相，以解釋他的選舉政綱，並回答公眾的提問。

政府當局

36. 委員要求政府當局提供資料，說明若干海外國家如何規管競選連任的在任國家元首所進行的競選活動。

高級政府官員在行政長官選舉中參與競選活動
(立法會CB(2)1235/00-01(01)號文件)

37. 劉慧卿議員指出，中華人民共和國高層領導人最近曾所作評論，而該等評論被視為明確信息，顯示他們支持在任行政長官競逐連任。她詢問政府當局會如何確保高級公務員充分知道他們在參與競選活動時所受到的限制，以免公眾誤以為該等官員利用其地位促使或影響某候選人當選。

38. 政制事務局局長表示，公務員事務局曾就立法會選舉發出有關公務員參與競選活動的通告。該份通告訂明某些高級人員，以及那些因本身職務的性質而特別容易招致他人指責偏私的人員均不得參與任何形式的競選活動。公務員事務局稍後會就行政長官選舉發出性質類似的通告。他補充，基本原則是在兩方面取得平衡，即公務員一方面需保持公正，另一方面應享有與其他人一樣的權利(例如表達自由)。

39. 政制事務局局長又表示，選管會曾建議，選舉指引的涵蓋範圍應擴大至包括高級政府官員在選舉期間參與的公開或非公開活動。選管會在頒布有關的指引之前會進行公眾諮詢。

40. 委員要求政府當局以書面解釋將如何規管政府官員在公開場合或其他場合發表可被視為支持或不支持某名行政長官選舉候選人的言論的情況，以及政府當局

政府當局 會否就公務員事務局即將發出有關公務員參與行政長官選舉競選活動的通告，徵詢立法會議員的意見。

勝出的候選人須聲明他不是政黨的成員
(條例草案第32條)

41. 楊森議員表示，民主黨認為條例草案第32條毫無意義，而且歧視政黨和貶低政黨的角色和職能。他認為應刪除條例草案第32條。劉慧卿議員表達類似的看法。她表示，條例草案第32條暗示政黨會操控行政長官，以謀取私利。此條文會阻礙香港政黨的發展。她亦質疑條例草案第32條的規定是否抵觸結社自由這項基本人權。

42. 政制事務局局長回應時表示，條例草案第32條旨在確保行政長官不從屬於任何政黨，使他在履行其獨特的憲法職能時可以不偏不倚。他表示，《基本法》為香港特別行政區(“香港特區”)的政治體制勾劃了發展藍圖，該發展藍圖預期香港特區的政制發展會根據香港特區當時的實際情況，按循序漸進的方式與時並進。他表示，香港特區的政治架構仍在演變階段，而政黨仍處於發展初期。為使行政長官在行事時符合整體社會的最佳利益，並無須面對多重效忠或存在利益衝突的情況，確保行政長官與任何政黨斷絕關係實屬必須。

43. 政制事務局局長又表示，政府當局會按照循序漸進的原則檢討香港的政治體制。當局會在適當時候因應當時的情況重新考慮行政長官可否成為政黨成員的問題。

44. 楊森議員表示，《基本法》第四十五條訂明香港民主發展的架構，以及行政長官最終由普選產生的程序。然而，《基本法》並無訂明與條例草案第32條類似的規定。他認為條例草案第32條絕無必要。

45. 楊森議員又指出，民主黨曾就此事進行民意調查，調查結果顯示大部分受訪者均認為，即使行政長官是政黨成員，也未必會影響他行事時以整體社會利益着想的承擔。田北俊議員亦認為兩者並無直接因果關係。

46. 李柱銘議員認為，條例草案第32條完全沒有作用。他表示，無人會相信一名在政黨支持下在行政長官選舉中勝出的人士一經當選，便與有關政黨斷絕任何關係。他又表示，行政長官可否成為政黨成員的問題應因應香港政黨發展的成熟程度加以考慮此一論據不能成

立。他質疑其他民主國家有否類似規定，供政府當局借鑒。

47. 委員要求政府當局提供法律意見，以證實規定勝出的候選人須聲明他並非政黨成員的建議，符合《基本法》和《公民權利和政治權利國際公約》的規定。

政府當局

II. 其他事項

2002年行政長官選舉時間表

(立法會CB(2)1677/00-01(01)號文件)

48. 委員察悉政府當局的文件，當中載列2002年行政長官選舉的各項工作，以及完成有關工作的時間表。政制事務局局長表示，政府當局希望在2001年7月11日的立法會會議(即夏季休會前最後一次立法會會議)上恢復條例草案的二讀辯論。

委員會審議階段修正案

49. 主席要求委員盡快提交委員會審議階段修正案，以便法案委員會有充分時間考慮有關建議。

III. 下次會議日期

50. 下次會議訂於2001年6月5日上午8時30分舉行。

51. 會議於下午12時40分結束。

(會後補註：政府當局為回應委員所提事項而提交的文件已隨立法會CB(2)1774/00-01(01)及1782/00-01(01)號文件送交委員參閱。)

立法會秘書處

2001年11月5日