

政府就條例草案委員會委員
在 2001 年 5 月 31 日
對《行政長官選舉條例草案》所提問題的回應
(提交 2001 年 6 月 12 日的條例草案委員會會議)

勝出的候選人須聲明他不是政黨的成員

問題 1： 政府認為建議既符合《基本法》又不違反《公民權利和政治權利國際公約》，法律理據為何？

答覆 1： 我們的法律意見確認建議符合《基本法》第二十七條和《公民權利和政治權利國際公約》第二十二條所保障的結社自由。

《公民權利和政治權利國際公約》中的結社自由並不是絕對的權利。《公約》第二十二條定明不應對行使這項權利作出任何限制 –

“除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要外，不得限制此種權利之行使。”

法律意見認為有關建議符合《公民權利和政治權利國際公約》所定的準則。

法律規定

所建議限制將採用法例形式，由法律規定。

合法目的

所建議限制是為達致一些合法目的而設，尤其是維護“公共秩序”及保障他人權利和自由這些目的。“公共秩序”一詞涵義並不局限於治安範疇內，該詞曾被形容為“為確保社會運作的規則的總體或建立社會的一套基本原則”。

終審法院認為這概念“必須隨著時間、地點以及環境的改變”而有所不同。

行政長官在《基本法》所建立的政治架構中，擔當一個獨特而具關鍵性的角色，而該限制的目的是確保該架構運作正常。該限制確保行政長官不從屬於任何政黨，從而令行政長官得以在擔當其憲制角色時，無需面對多重效忠問題或實際上或觀感上的利益衝突，並確保使所有政黨在一個公平的環境中運作。

屬民主社會所必要者

有關限制須“屬民主社會所必要者”，並非指有關限制須屬所有民主社會所需要，而是指有關限制須屬可被聲稱為源自“民主社會”。“民主社會”一詞具有特殊意義，它指一個以某些基本原則(包括言論自由、法律程序公開進行)為特徵的社會。其中一項原則是：政黨在確保多元主義及民主的妥善運作上擔當一個不可缺少的角色。歐洲人權法庭曾多次說明，沒有多元主義、容忍及開明思想，便不會有民主。

“必要”是一個相對詞語，但它的涵義不只於“適宜”。終審法院在國旗案中，已確認“必要”一詞在該情況下應獲給予一個一般的涵義，而以諸如“迫切社會需要”之類的用語代替“必要”一詞，並不見得在釋義上有甚麼幫助。

就香港本身的獨特政治境況而言，行政長官必需以一種鼓勵多元主義和促進各個政黨健康發展而非加以抑制的方式，履行他在憲制上的責任，只有不從屬於任何特定政黨，行政長官方可確保各個政黨能夠在公平環境中競爭和發展。

合理和相稱

為使對結社自由的限制屬有充分理據支持，限制須是達致合法目的的合理而相稱的方法，當中必須在社會的需求和個人基本權利的要求兩者之間取得適當平衡。

鑑於該項限制的目的是為了確保現行政治架構正常運作和鼓勵多元主義，禁止行政長官身為任何政黨的成員，是達致上述目的的一個合理而相稱的方法。

有關限制的範圍甚為有限，當中並不涉及限制 —

- (1) 行政長官候選人的入選；
- (2) 行政長官的思想和發表自由；
- (3) 行政長官制訂符合任何政黨要求的政策的能力；
- (4) 行政長官與任何政黨溝通的能力；
- (5) 任何政黨繼續從事政治活動。

香港獨特的憲制架構

香港特別行政區的行政長官的政治位階有別於民主國家的首相。行政長官亦非與以往的港督及澳洲、加拿大或紐西蘭等國家的總督處於相同位置。中華人民共和國香港特別行政區行政長官具有獨特的權力及責任。雖然《聯合聲明》及《基本法》保證香港有高度的自治權，然而，香港在地理上和法律上均屬中華人民共和國的一部分。行政長官必須同時對中央人民政府及香港特區負責。香港特區並不是一個單一國家的省份，而是其一部分；但有權在若干限制下，自行制定法律。行政長官必須作為特區與中央之間的管道及連繫，而這正是“一國兩制”概念所賦予的角色。行政長官必須於在“一國”之內落實“兩制”的前提下，維持兩者之間適當的關係。這項任務是中國全國性法

律、香港特區的法律、以至是透過《聯合聲明》而體現的國際法所設定的。沒有在任何其他民主國家中出現可與之比擬的情況，即一個處於一國某劃定的地理範圍內的政府，(在一段為時 50 年的期間內)持久不變地運作一個不單是有別於，甚至是實質上及根本地與該國其餘疆土所運作的相異的政治、社會及法律體系。

這種情形與美國及其他民主國家的情況不一樣。美國總統是某政黨所推舉的候選人。特區行政長官的位置與其他地方的首相及總統等領導人的位置是有區別的。

為何行政長官不能身為政黨的成員？答案來自一些特區獨有的特質與一些所有民主政體的共有的特質的融合。這個答案既抽象又實際，而且是由最高的法律——《基本法》內以循序漸進方式實現民主理想的具體規定加以確定。

《基本法》為一個與時並進的政治體制的發展勾劃藍圖，“最終達致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產生”行政長官的目的。《基本法》附件一亦訂定一個修改 2007 年以後各任行政長官的產生辦法的機制。政府會在適當時間，從香港的實際情況出發及按循序漸進的原則，對政治體制作出檢討，當處理有關發展至普選的進度的問題時，將會顧及當時的“實際情況”，而行政長官可否身為政黨成員的問題，亦會按當時的環境再作考慮。

特區的政治架構現今仍在演變的階段。在今時今日決定“根據香港的實際情況”決定行政長官產生辦法時，則不得不注意本地的政黨尚在發展的初期，它們的發展並未如西方民主社會的政黨的發展一般成熟。

行政長官在根據《基本法》執行他的職務及行使一系列賦予他的權力時，必須秉公行事，並為香港特區的整體利益着想。在香港現今所處的政治發展階段，規定行政長官放棄政黨的黨籍，可確保他在履行職責時會以社會的整體利益為念而行事。

規管拉票活動

問題 2： 一些國家對於現任元首競選連任的拉票活動有何規管？

答覆 2： 我們已去信有關的駐海外辦事處，要求他們蒐集這方面的資料。一俟收到海外資料，我們便會立刻向條例草案委員會報告。

政府高級官員參與行政長官選舉的拉票活動

問題 3： 政府官員可否在公開場合或其他場合中發表可被視作支持或不支持某個行政長官選舉候選人的言論？

答覆 3： 在《行政長官選舉條例草案》通過成為法律後，政府便會起草有關在行政長官選舉中政府官員所需遵守的指引。在公布指引前，政府會考慮選舉管理委員會的指引和議員的意見。

現夾附有關規管政府官員參與立法會選舉的現行指引，以供參考。

指引的基本原則是要在公務員需要保持公正及盡量避免利益衝突與公務員作為香港居民應享有的個人權利之間取得平衡。立法會選舉的指引尊重上述受限制的公務員私下發表意見的權利。他們可以像其他香港居民一樣作出評論，惟這些評論不能公開，包括不得向傳媒披露。

問題 4： 鑑於公務員事務局將會就公務員參與行政長官選舉拉票活動發出通告，政府會否就該通告徵詢議員的意見？

答覆 4： 政府會在適當時候把公務員參與行政長官選舉拉票活動的指引的內容要點提交立法會。

選舉經費限額

問題 5： 政府對於設定行政長官選舉的經費限額方面有何立場？其他民主國家有否對國家元首選舉加設經費上限，如有的話，有關上限為何？

答覆 5： 在《行政長官選舉條例草案》通過成為法律後，我們打算根據《選舉（舞弊及非法行為）條例》制定規例，定明行政長官選舉的經費限額，並以不否決或不提出修訂的議決程序請求立法會通過。

在多個海外國家中，總統選舉的經費限額如下：

國家	選舉經費限額
法國	候選人的經費限額 – (a) 首輪投票 : 9,000 萬法郎 (即 9,509 萬港元) (b) 第二輪投票 : 1 億 2,000 萬法郎 (即 1 億 2,678 萬港元)
葡萄牙	全國最低每月工資的 6 000 倍 – 3 億 4,200 萬葡萄牙士故度 (即 1,197 萬港元)
美國	選舉經費限額只適用於申請公帑進行選舉活動的候選人。候選人的開支不可超過政府提供的撥款。就 2000 年總統選舉而言，每名候選人可獲撥款約 1 億 800 萬美元 (即 8 億 4,240 萬港元)。候選人若放棄公帑資助，則在選舉開支上便沒有任何限制。

在奉行議會政體的國家，如英國和澳洲，其下議院的選舉經費限額如下：

國家	選舉制度	選舉經費限額
澳洲	按選擇次序 淘汰制	無
英國	以得票多者當選的選舉制度	<ul style="list-style-type: none"> • 候選人的經費限額 – <ul style="list-style-type: none"> (a) 在“享有自治特權的選區”（即人口稠密的市區）中，為 4,964 英鎊（即 56,068.38 港元） + 每名選民 4.2 便士（即 0.47 港元） (b) 在“郡縣的選區”（即郊外和農村地區）中為 4,964 英鎊（即 56,068.38 港元） + 每名選民 5.6 便士（即 0.63 港元） • 政黨的經費限額：28,500 英鎊（即 321,907.50 港元）乘以該黨參選的選區數目。

政制事務局

2001 年 6 月 8 日

節錄自公務員事務局通告第 8/2000 號

公務員參選及進行立法會選舉及 選舉委員會界別分組選舉的助選活動

本通告旨在提供指引，以供有意參與選舉委員會界別分組選舉，以及／或進行有關立法會選舉及／或選舉委員會界別分組選舉助選活動的公務員參閱。

一般原則

2. 政府對於公務員參與公共事務的政策是：我們要保障公務員可享市民應有的公民和政治權利，但同時又要保持公務員隊伍公正無私，以免出現利益衝突的情況。因此，我們已訂定防止利益衝突的規例，並規定公務員必須獲得批准，才可參與外間的活動。我們亦已公布指引，說明公務員參與政治活動應注意的事項。有關規例和指引、見載於附件。對公務員來說，尤其那些直接參與制定和推廣政策、維持法紀，以及有權決定政策的公務員，這些指引和規例可確保他們不會因為參與政治及／或助選活動而引致利益衝突。

立法會選舉及選舉委員會界別分組選舉

3. 根據《立法會條例》(第 542 章)，公務員不能在香港特別行政區的立法會選舉中作為候選人或被選。

4. 除下文第 5 段所列的公務員外，政府原則上不反對個別公務員報名成為選舉委員會成員，以及／或支持立法會選舉或選舉委員會界別分組選舉的助選活動，只要這些活動不會與該員的公務有任何利益衝突，而該員亦有遵守《公務員事務規例》有關外間工作的規定。舉例來說，倘一名非首長級的工程人員想為角逐立法會工程界功能界別席位的候選人助選，只要兩人在公務上並無交往，則該名工程人員可為該名候選人助選。同樣地，除下文第 5 段所列的公務員外，公務員協會及其幹事均可用協會代表的身分支持助選活動。

受限制組別

5. 某些高級人員或那些由於職務性質容易被指存有偏私的公務員，均不得成為選舉委員會成員，以及參與和香港有關的助選活動。受這項規定限制的人員包括：

- (a) 所有首長級人員；
- (b) 所有政務主任，不論職級；
- (c) 所有新聞主任，不論職級；
- (d) 香港警務處所有紀律人員（根據《警察通例》）；及
- (e) 署現以待實任上述(a)、(b)及(c)項職系或職級的人員。

上述限制同樣適用於屬常額及可享退休金編制的公務員，以及按合約條款僱用的人員。

6. 就上文第 5 段而言，與香港有關的助選活動包括：

- (a) 支持或參與一個政治組織的政治活動（例如簽名運動、公眾集會）；
- (b) 除在執行職務期間外，就政治問題公開（包括向傳播媒介）發表講話；
- (c) 派發有關政治的印刷品（例如傳單）；
- (d) 宣傳或鼓吹任何政見或任何候選人的競選政綱；以及
- (e) 為政治組織進行拉票或競選活動。

7. 第 5 段所列的人員請注意，容許個人資料或相片用於競選廣告或有關的助選資料，可被視作對候選人的政見或競選政綱默示支持。這類行為屬上文第 6 段所列的助選活動，受限制人員因此不得參與。

規管公務員參與公務以外活動的
《公務員事務規例》

- (a) 《公務員事務規例》第 410 條：紀律處分及懲處；
- (b) 《公務員事務規例》第 520 至 525 條：公務員與外界通訊；
- (c) 《公務員事務規例》第 550 至 559 條：兼任外間工作；
- (d) 公務員事務局通告第 26/90 號：公務員加入政治組織及參與政治活動；
- (e) 公務員事務局通告第 19/92 號：利益衝突；以及
- (f) 公務員事務局通告第 15/97 號：公務員參選及進行助選活動。