

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1989/00-01號文件

檔號：CB2/BC/13/00

《行政長官選舉條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《行政長官選舉條例草案》委員會的商議工作。

條例草案

2. 《行政長官選舉條例草案》於2001年3月14日提交立法會，旨在就舉行行政長官選舉提供法律架構。

法案委員會

3. 在2001年3月16日內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。法案委員會由31名委員組成，葉國謙議員及黃宏發議員分別當選為法案委員會的正副主席。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

4. 法案委員會先後與政府當局舉行了15次會議(相等於20個兩小時會議時段)。法案委員會亦曾在本港兩份報章刊登廣告，邀請公眾就條例草案發表意見，其後接獲80個／名團體及人士提交的意見書，該等團體及人士的名單載於**附錄II**。此外，共有59個／名團體及人士出席法案委員會的會議，向委員申述意見。法案委員會亦邀請了香港大律師公會、香港律師會、香港大學法律學院及香港城市大學法律學院就條例草案第4條發表意見。

法案委員會的商議工作

5. 法案委員會的商議要點綜述於下文各段。

普選產生行政長官

6. 屬於民主黨及前綫的委員認為，由選舉委員會(“選委會”)選出行政長官此種“小圈子”形式的選舉並不民主，故此不可接受。他們原

則上反對條例草案。屬於民主黨的委員解釋，他們雖然原則上反對條例草案，但也會提出修正案，為行政長官選舉制訂一個更民主的選舉制度，因為他們認為應早日落實以普選產生行政長官的安排。他們亦會就條例草案提出其他修正案，藉以改善某些條文。

條例草案的生效日期

7. 條例草案第1條訂明，條例草案自政制事務局局長在憲報指定的日期起實施。鑒於由選委會產生的6個立法會議席預期有一個會出現空缺，委員詢問條例草案何時開始生效。

8. 政府當局解釋，條例草案一旦實施，有關更新選委會委員名單的新機制也會同時生效。然而，當局須先制訂新一套有關選委會界別分組補選及補充提名(若屬宗教界界別分組)的附屬法例，然後才可舉行選委會界別分組補選及其他涉及選委會的選舉。在條例草案制定及生效後，如選委會所產生的6個立法會議席之一出缺，便須舉行立法會補選，填補因而懸空的議席，但該次補選的投票日最早只可定於2002年3月。由於立法會議席長時間懸空會有礙立法會的有效運作，解決方案之一是在舉行可能出現的立法會補選後才實施條例草案。根據此個方案，當局可按照《立法會條例》所訂的現行安排進行立法會補選。由於無須進行選委會界別分組補選或補充提名，有關的立法會補選因而可在議席出缺後約兩至3個月舉行。政府當局亦曾研究另一方案，就是為條例草案的不同條文訂定不同的生效日期。由於條例草案大部分條文均會對立法會補選造成影響，政府當局認為此方案並不可取，因而不建議予以採納。

9. 一名委員認為不宜基於政府當局提出的理由而推遲條例草案的實施日期。她認為條例草案應在立法會通過後盡快實施，而任何立法會補選應按照條例草案的規定進行。另一名委員則認為，當局可選擇根據《立法會條例》所訂的安排進行立法會補選，或在條例草案實施後，根據當中所訂的安排進行補選，兩種做法均有法律依據。政府當局亦告知法案委員會，倘若由選委會產生的6個立法會議席有一個在2001年7月出缺，有關的立法會補選可於2001年9月中舉行，而條例草案可在舉行立法會補選後開始實施。

選委會

2000年7月14日成立的選委會

10. 條例草案第8條訂明，在2000年7月14日成立的選委會(即負責在2000年9月選出第二屆立法會6名議員的選委會)，亦負責在2002年選舉行政長官。

11. 部分委員批評，雖然議員以往多番要求政府當局作出澄清，但當局卻未能及早澄清在2000年7月成立的選委會，是負責推選第二任行政長官的同一個選委會。政府當局解釋，《基本法》附件一規定，

行政長官由一個具有廣泛代表性的選委會選出。《基本法》附件二訂明，負責選出第二屆立法會6名議員的選委會即附件一所指的那一個選委會。《基本法》的條文清楚明確。

選舉委員擁有雙重席位的問題

12. 《基本法》附件一訂明，負責選舉行政長官的選委會由800名委員組成。政府當局表示，自選委會在2000年7月組成以來，當局曾先後兩次就當然委員的變動修訂選委會委員登記冊，即在2000年9月10日舉行立法會換屆選舉之後及在2000年12月10日舉行立法會港島區補選之後。

13. 法案委員會對選舉委員擁有雙重席位的問題提出關注，而在以下任何一種情況下，均會出現雙重席位的問題——

- (a) 有關人士既為立法會議員，同時又是香港地區全國人民代表大會（“全國人大”）代表；或
- (b) 有關人士首先循所屬界別分組選舉或宗教界界別分組提名取得選舉委員席位，其後又透過選舉當選為立法會議員及／或香港地區全國人大代表，因而成為選委會的當然委員。

14. 政府當局表示，根據條例草案的建議，上文第13段(b)項所述的選舉委員可選擇向選舉登記主任發出通知，辭去循選舉或提名取得的席位。決定是否放棄循選舉或提名取得的席位，屬有關選舉委員的責任。然而，政府當局認為難以妥善解決上文第13段(a)項所述情況引致的雙重席位問題，因為所涉及的兩類席位均屬當然席位。

15. 鑒於行政長官選舉的選民人數不多，法案委員會大部分委員均認為選舉委員的數目應盡量接近800人。雖然此等委員同意政府當局對上文第13段(a)項所述情況引致的雙重席位問題提出的看法，但他們要求政府當局設立機制，規定擁有多於一個席位的選委會當然委員放棄循選舉或提名取得的席位，藉此解決上文第13段(b)項所述情況引致選舉委員擁有雙重席位的問題。

16. 經考慮委員的意見後，政府當局建議，當選或獲提名的選舉委員一旦在上文第13段(b)項所述的情況下成為當然委員，即當作已辭去循所屬界別分組選舉或提名而取得的席位。有關的空缺其後會透過舉行選委會界別分組補選或補充提名填補。政府當局會就條例草案附表第3條動議一項委員會審議階段修正案，以落實該項建議。

17. 法案委員會一名委員強烈反對政府當局的建議。他認為上文第13段(a)項所述的人士不受影響實有欠公平。政府當局解釋，立法會議員及香港地區全國人大代表應藉他們所擔當的職位而成為選委會當然委員。當然委員一旦不再擔任立法會議員或香港地區全國人大代表，其選委會當然委員的身份便應終止，而有關的席位應由新當選出任有關職位的人士擔任。政府當局已就2000年立法會選舉的情況，考慮過既是立法會議員，又是全國人大代表所引致的雙重席位問題。然

而，政府當局決定不將重疊的席位轉給其他界別分組，因為這樣做會有風險，日後雙重席位的情況一旦減少，便可能沒有足夠席位容納新當選的立法會議員和香港地區全國人大代表。政府當局亦指出，雖然一名選舉委員可能擁有兩個席位，但按照條例草案第24(3)條的規定，該名委員在選舉中只可投一票。

投票日期

投票日(條例草案第10條)

18. 根據條例草案第10條，由行政長官指定的行政長官選舉投票日期，須是在行政長官職位出缺前6個月內。

19. 政府當局解釋，條例草案的建議有其好處，能給予行政長官較大彈性，可按情況選擇一個合適的投票日。此外，所建議的做法是以立法會選舉及區議會選舉所採用的方法為藍本。該項建議亦以《基本法》第五十三條為依據，該條文規定，行政長官缺位時，應在6個月內產生新的行政長官。

20. 法案委員會部分委員關注到，擬議安排可令競逐連任的在任行政長官取得額外優勢，因為他可指定一個對他有利或不利對手的日子為投票日。為確保投票日期明確及避免可能令人感到不公，委員建議政府當局考慮指明訂定投票日期的方法。

21. 政府當局因應委員的關注，提出了一個訂定投票日期的方案，就是指定某一日為投票日，而該日子可從在任行政長官任期屆滿當日起倒數計算。根據政府當局的建議，第二任行政長官選舉的投票日期將定於2002年3月28日(星期四)。

22. 部分委員認為應在星期日舉行選舉。他們指出，部分選舉委員是普通僱員，如投票日定於周日，他們要請假投票或有困難。部分委員亦指出，公共選舉往往在星期日舉行，行政長官選舉應遵照此個傳統。

23. 政府當局經考慮後同意就條例草案第10條動議委員會審議階段修正案，訂明按下述方法訂定投票日期 ——

- (a) 屬正常5年任期屆滿的情況：如果在行政長官職位出缺前第九十五日為星期日，則該日為投票日，否則，投票日為其對上的星期日；或
- (b) 行政長官缺位的情況：如果在行政長官職位出缺後第一百二十日為星期日，則該日為投票日，否則，投票日為緊接其後的星期日。

根據政府當局的修訂建議，若以2002年行政長官選舉為例，投票日將定於2002年3月24日(星期日)。

指定另一投票日(條例草案第11條)

24. 條例草案第11條處理基於以下理由而有必要另定投票日期的情況——

- (a) 行政長官選舉無法舉行；或
- (b) 行政長官當選人未能就任。

25. 委員質疑在上文第24段(a)項所述的情況下，為何投票日期由選舉管理委員會(“選管會”)決定，但在上文第24段(b)項所述的情況下，則由行政長官或署理行政長官決定。他們亦認為應設立一項程序，以處理行政長官當選人未能就任的情況。

26. 政府當局已同意提出委員會審議階段修正案，以解決委員所關注的問題。就上文第24段(a)項所述的情況而言，當局建議在確定選舉無法舉行後42日的第一個星期日舉行新的選舉。當局建議設立42日限期，是因為條例草案第15條規定至少有14日的提名期及21日供進行拉票活動。此外，當局另需7日安排進行新的選舉。根據此項修訂建議，選管會不再有權指定新的投票日期。至於就上文第24段(b)項所述的情況而言，當局建議於在任行政長官任期屆滿後120日的第一個星期日舉行選舉，或自行政長官職位首次出缺起計6個月期限屆滿後120日的第一個星期日舉行選舉。

27. 部分委員認為，在兩種情況下舉行的選舉，之前均應有120日的時間。政府當局解釋，《基本法》第五十三條規定必須在行政長官缺位後6個月內產生新的行政長官。根據新建議的條例草案第10條，行政長官選舉會在行政長官缺位後120日的第一個星期日舉行。倘若該次選舉無法舉行(因而不能選出新的行政長官)，為了符合《基本法》第五十三條所訂6個月期限的規定，當局便只有約兩個月時間安排進行新的選舉。正因如此，當局不可能設定長於42日的限期。若干委員不贊同政府當局對《基本法》第五十三條的詮釋，並提醒當局，如第二任行政長官選舉再次無法舉行，根本不可能在6個月內進行另一次選舉。

行政長官職位空缺(條例草案第4條)

政府當局的建議

28. 條例草案第4條訂明，如有以下情況，行政長官職位即出缺——

- (a) 行政長官任期屆滿；
- (b) 行政長官去世；或
- (c) 中央人民政府撤銷對行政長官的任命。

29. 部分委員表示對條例草案第4(c)條有強烈保留。由於《基本法》並無訂明中央人民政府有權撤銷對行政長官的任命，他們質疑中央人民政府有此項權力的法律依據何在。

30. 為解決委員所關注的問題，政府當局先前曾就條例草案第4(c)條提出了以下修訂建議 ——

“(c) 中央人民政府 ——

- (i) 因行政長官根據《基本法》第五十二條或在其他情況下辭職；
 - (ii) 因有針對行政長官而根據《基本法》第七十三(九)條通過的彈劾案報請中央人民政府決定；或
 - (iii) 在任何其他情況下，
- 而將行政長官免職。”

31. 部分委員認為，新建議的條例草案第4(c)(iii)條令人以為中央人民政府擁有將行政長官免職的權力，而這項權力全無限制。他們指出，從《基本法》中其他訂明任命權的部分的文本編排來看，任命權和免職權均分別明確訂明；舉例而言，行政長官“任命”主要官員及法官和“免除”他們職務的權力，在《基本法》第四十八(五)及(六)條均清楚訂明。相反，《基本法》第四十五條第一款只訂明行政長官由中央人民政府任命，並無提及中央人民政府將行政長官免職的權力。

中央人民政府免職的權力

32. 政府當局解釋，中央人民政府將行政長官免職的權力來自《基本法》，而在解釋《基本法》時，須根據有關條文的目的而作出相應解釋。《基本法》第十五條及第四十五條訂明行政長官由中央人民政府任命。雖然《基本法》沒有明確訂明中央人民政府有權將行政長官免職，但根據《基本法》的釋義，特別是《基本法》第五十二條及第七十三(九)條，中央人民政府同時享有免職及任命的權力。《基本法》第七十三(九)條載列彈劾行政長官的程序，立法會若以全體議員三分之二多數通過彈劾案，則須報請中央人民政府決定。從文意看來，“決定”一詞應指是否將行政長官免職的決定。此外，根據《基本法》第五十二條，行政長官在指定情況下必須辭職。倘若行政長官拒絕辭職，最終所需採取的行動便是透過《基本法》第七十三(九)條所訂的彈劾程序，報請中央人民政府決定將行政長官免職。

33. 政府當局又表示，中央人民政府的地位源於《中華人民共和國憲法》（“中國憲法”），而中央人民政府亦是“最高國家權力機關的執行機關”（中國憲法第八十五條）。中央人民政府將行政長官免職的權力並非全無限制，而是可受多項約制，例如憲法、法律和慣例等方面的約制。政府當局指出，雖然中國憲法並無具體條文規定如何行使該項

權力，但與其他各級官員任免權有關的類似條文則規定該等權力必須依照法律行使，此點明確表明基本的憲法精神。從法律方面考慮，《基本法》是全國人大所通過的全國性法律，《基本法》的法律規定因而不單對香港特別行政區（“香港特區”）有效，也對全國有效，並適用於包括中央人民政府在內的國家機關。至於憲法慣例，政府當局解釋，《基本法》實施的時間尚短，此方面的有關慣例尚未形成。

條例草案第4條的目的

34. 政府當局強調，條例草案第4條並非一項賦權條文，並無將額外權力賦予中央人民政府，使其可以將行政長官免職。該條文只載列行政長官職位出缺的所有情況。要舉行新一任行政長官選舉，就必須首先宣布行政長官職位出缺。

35. 根據上文第30段所載政府當局的修訂建議，條例草案第4(c)(i)條訂明，倘若中央人民政府因行政長官根據《基本法》第五十二條或在其他情況下辭職而將行政長官免職，行政長官職位即會出缺。條例草案第4(c)(ii)條訂明，倘若中央人民政府根據《基本法》第七十三(九)條將行政長官免職，行政長官職位亦會出缺。條例草案第4(c)(iii)條進一步規定，倘若中央人民政府“在任何其他情況下”將行政長官免職，行政長官職位即會出缺。此項涵蓋任何其他情況的條文，是為處理不屬條例草案第4(c)(i)和(ii)條範圍的情況而設。政府當局引述以下兩種情況，證明有需要訂立條例草案第4(c)(iii)條——

- (a) 行政長官的身體或精神狀況令他不能履行職務，而阻礙他履行職務的有關狀況亦令他無法辭職；或
- (b) 行政長官失蹤，下落不明。

36. 若干委員認為，中央人民政府任命行政長官的權力是一項實權，同時附帶將其免職的權力。另一名委員認為，由於條例草案第4條的用意是處理行政長官職位出缺的情況，並非中央人民政府任免行政長官的權力，因此條例草案第4(c)(iii)條並無訂立必要，可予以刪除。

37. 部分委員對政府當局就其修訂建議所作的解釋仍不信服。他們所關注的問題是，根據擬議條例草案第4(c)(iii)條，中央人民政府可基於政治理由甚或不給予任何理由而將行政長官免職。他們認為，除在《基本法》訂明的情況下（即在《基本法》第五十二條及第七十三(九)條所訂的情況下），中央人民政府不應擁有免職的權力，否則便會嚴重損害香港特區奉行“一國兩制”及實踐“高度自治”的原則。關於政府當局所引述的兩種情況（請參閱上文第35段(a)及(b)項），此等委員認為《基本法》第五十二條及第七十三(九)條已足以涵蓋該等情況。

法律專業人士的意見

38. 法案委員會在進一步商議此事時，曾考慮立法會法律顧問、香港大律師公會、香港律師會及香港大學法律學院一位學者的意見。

39. 法律顧問認為，倘若根據《基本法》條文的目的而作出相應解釋，似乎中央人民政府具有將行政長官免職的隱含權力。然而，此項權力並非全無限制。中央人民政府可在《基本法》第五十二條及第七十三(九)條訂明的情況下將行政長官免職。在其他情況下，中央人民政府可為達到一些不抵觸《基本法》的目的而將行政長官免職。

40. 關於政府當局為處理中央人民政府或會“在任何其他情況下”將行政長官免職的情況而建議訂定的條例草案第4(c)(iii)條，大律師公會認為《基本法》及中國憲法均無提供理據，支持中央人民政府享有將行政長官免職的絕對權。假如確有隱含的權力，可在《基本法》第五十二條及第七十三(九)條沒有訂明的情況下將行政長官免職，則該項權力必須予以非常狹義的界定，並只可在非常緊急的情況下，為達到一些不抵觸《基本法》的目的才可行使。無論如何，此項權力須源自中國憲法及《基本法》而非條例草案。由於根據《基本法》任命行政長官的權力須受限制，因此有限制的任命權附帶不受限制的免職權此一論點難以成立。

41. 律師會同意政府當局的觀點，認為中央人民政府根據《基本法》第七十三(九)條行使將行政長官免職的權力，須受到憲法、法律及慣例等方面的制約。該會認為，中央人民政府行使權力將行政長官免職時，必須完全符合《基本法》第二條及第十二條有關香港特區享有高度自治的規定，以及《基本法》第四十三條有關行政長官對中央人民政府和香港特區負責的規定。律師會也注意到，《澳門特別行政區基本法》同樣訂明澳門特別行政區(“澳門特區”)享有高度自治，但亦明確承認中央人民政府將行政長官免職的權力。

政府當局的修訂建議

42. 經考慮法案委員會所接獲的意見後，政府當局再就條例草案第4(c)條提出以下修訂建議 ——

“(c) 中央人民政府 ——

- (i) 因行政長官根據《基本法》第五十二條辭職，而將行政長官免職；
- (ii) 因行政長官在並非根據《基本法》第五十二條行事的情況下辭職，而將行政長官免職；
- (iii) 在行政長官根據《基本法》第五十二條必須辭職但不能夠辭職的情況下，將行政長官免職；
- (iv) 因有針對行政長官並根據《基本法》第七十三(九)條通過的彈劾案報請中央人民政府決定，而將行政長官免職；或
- (v) 根據《基本法》在任何其他情況下將行政長官免職。”

政府當局認為，法例必須涵蓋所有可能出現的情況，此點至為重要。依當局之見，上述建議寫法已列出中央人民政府將行政長官免職的所有情況，使當局可着手進行選舉，選出新任行政長官。政府當局亦表示，《基本法》中並無單一項條文載有明文賦權將行政長官免職的規定。此項權力是從一併分析多項條文的必然含意所產生。除《基本法》第五十二條及第七十三(九)條外，該等條文亦包括《基本法》第二、十二、十五、四十三及四十七條。

43. 一名委員強烈批評政府當局所提出的論點欠缺理據，完全未能解釋中央人民政府為何可根據《基本法》第二、十二、十五、四十三及四十七條將行政長官免職。另有一些委員亦強烈反對政府當局的觀點。所有此等委員指出，《基本法》第二、十二、十五、四十三及四十七條所訂明的，正是體現了香港特區享有高度自治，而政府當局聲稱中央人民政府可根據此等條文將行政長官免職的意見，嚴重損害香港特區所享有的高度自治。他們亦強烈反對提述《澳門特別行政區基本法》第十五條。他們認為，以《澳門特別行政區基本法》明確承認中央人民政府將澳門特區行政長官免職的權力為理由，據此推論《香港特別行政區基本法》第十五條所訂的任命權可解釋作包含免職權，此一論點完全不可接受。

44. 對於立法會法律顧問就中央人民政府根據《基本法》撤銷對行政長官的任命此一權力所提供的法律意見，委員亦意見紛紜。一名委員認為法律顧問的結論(請參閱上文第39段)是錯誤的。部分委員亦質疑法律顧問引述香港特區基本法起草委員會主任委員姬鵬飛先生的一篇演辭，以支持其分析的做法。根據法律顧問的分析，倘若將《基本法》第五十二條及第七十三(九)條與《基本法》第十五條及第四十五條這兩組條文一併理解，中央人民政府享有一項撤銷對行政長官的任命的隱含權力，但在行使此項權力方面卻有限制，只可為達到一些不抵觸《基本法》的目的而行使此項權力。此等委員不認為姬先生的有關演辭對此有參考作用或與條例草案第4條的討論有關。

45. 部分委員則表示贊同法律顧問的分析。他們亦認為政府當局的修訂建議(見上文第42段)可以接受。他們又指出，中央人民政府任命行政長官的權力是一項實權，同時附帶將其免職的權力。然而，中央人民政府此項權力並非全無限制，而是須受《基本法》的條文所規限。此等委員不贊同指政府當局所持的立場等同損害香港特區高度自治此一說法。

46. 法律顧問解釋，他的意見旨在協助委員分析與討論條例草案第4條有關的各項事宜。他所得的結論是，中央人民政府似乎享有撤銷對行政長官的任命此種隱含權力，但在行使此項權力時，必須符合香港特區奉行“一國兩制”及實踐“高度自治”的原則。法律顧問亦認為，就制定行政長官選舉的選舉法而言，並無必要在該條例草案中明文訂明行政長官職位出缺的情況。條例草案只須清楚訂明當出現行政長官職位出缺的情況時，即須展開選舉的程序，便可達到條例草案的主要目的。在此前提下，條例草案第4條可適當地予以刪除。

47. 李柱銘議員已表示會就條例草案第4條動議委員會審議階段修正案。劉慧卿議員亦告知法案委員會，她會考慮對條例草案第4條提出修正案，因為政府當局建議的委員會審議階段修正案不可接受。

48. 政府當局重申本身的看法，即條例草案第4條並非一項賦權條文，而中央人民政府將行政長官免職的權力來自《基本法》而非條例草案。政府當局亦認為有必要在條例草案第4條載列行政長官職位出缺的各種情況，以配合條例草案中有關進行行政長官選舉的其他條文。政府當局其後決定將條例草案第4(c)條進一步修正為“中央人民政府依照《基本法》免去行政長官的職務。”。

喪失獲提名為候選人的資格(條例草案第14條)

英國國民(海外)護照持有人

49. 根據條例草案第14(e)條，任何人如持有外國簽發的護照或旅行證件，即喪失獲提名為行政長官選舉候選人的資格。政府當局應委員的要求作出澄清，表示英國國民(海外)護照持有人會因此項條文而喪失資格。

50. 部分委員批評此項準則是歧視英國國民(海外)護照持有人，並將300多萬名持有此種護照的人士當作次等公民。他們亦認為，該類別人士是基於歷史及政治理由取得此種護照，他們的政治權利因此而受到侵犯是不公平的。

51. 政府當局解釋，英國國民(海外)護照持有人如提出要求，可在第三國家享有英國領事服務和保護。他們必須效忠英女皇，並受到英國叛國罪法律所規限。根據《基本法》，行政長官必須宣誓效忠中國香港特區，而作為香港特區的首長，行政長官必須代表香港特區。行政長官亦須代表香港特區政府處理對外事務。政府當局認為，行政長官如效忠另一海外國家，或須履行對該國家的責任，將與他作為香港特區代表的身份不符。部分委員贊同政府當局的立場。

52. 一名委員認為，在研究此事時應考慮英國及中國兩國政府在1984年交換的備忘錄。備忘錄(中方)載述，所有香港中國同胞，不論是否持有英國屬土公民護照，都是中國公民，並獲准使用由英國政府簽發的旅行證件前往其他國家旅行。英國屬土公民後來獲簽發英國國民(海外)護照。該名委員指出，從中國政府的角度來看，英國國民(海外)護照屬旅行證件，不會影響持有人的國籍，因而不會出現效忠英女皇的問題。部分委員亦贊同此種看法。

53. 政府當局堅持本身的立場，認為基於上文第51段所述的理由，施加有關限制是合理有據的。

司法人員

54. 根據條例草案第14(b)及(c)條，所界定的司法人員及訂明公職

人員均喪失獲提名為行政長官選舉候選人的資格。此項規定旨在維持司法人員的獨立性及確保公務員政治中立。

55. 委員曾要求政府當局提供資料，說明海外國家的做法，政府當局為此進行了一項研究，結果顯示不同國家有不同的做法。當局探討了7個國家有關總統及／或國會選舉的規定，其中法國、德國及美國的司法人員均可參選，但在加拿大、新加坡及英國，司法人員一般不獲准參選。至於日本，司法人員一旦宣布成為候選人，即當作辭去司法機構的職務。然而，在法國、德國或美國，司法人員一經當選，亦須辭去司法機構的職務，方可就任當選的職任。就德國國會選舉而言，當選的司法人員則須暫時離職，才可就任新職。

56. 一名委員指出，政府當局探討的所有國家，情況均與香港特區不同，該等國家就選舉政府首長設立的制度較為民主。該名委員認為，獲任命為高級司法人員的人士應永遠喪失獲提名為行政長官選舉候選人的資格。此安排旨在確保司法獨立。該名委員認為，在行政長官透過普選產生時，可以覆檢是否有需要施加有關限制。

57. 政府當局認為，在沒有法律理據支持下，該名委員的建議會抵觸《基本法》中有關人權的條文對政治權利予以保障的規定，以及《香港人權法案》第二十一條(特別是第二十一(甲)條)的規定，因為在司法人員脫離司法機構後，仍限制他們參與政事的權利和機會，似乎於理不合。即使當局接納有關建議的目的正當，而有關建議是達成該目的的一個合理途徑，但實施禁令所帶來的影響與該目的並不相稱。

58. 吳靄儀議員已表明會動議委員會審議階段修正案，訂明司法人員永遠喪失獲提名為行政長官選舉候選人的資格。

被裁定犯叛逆罪或被判處死刑的人士

59. 條例草案建議，任何人在提名期前的5年內曾被裁定犯叛逆罪或被判處死刑，即喪失獲提名為候選人的資格。然而，根據《立法會條例》第39(1)(b)及(c)條，該名人士則永遠喪失獲提名為候選人的資格。

60. 政府當局告知法案委員會，當局經重新考慮後，會就條例草案第14條提出一項委員會審議階段修正案，使上述喪失資格的條文與《立法會條例》的規定一致。

61. 若干委員不同意條例草案中該項喪失資格的條文必須與《立法會條例》的規定一致，並反對擬議的修正案。他們引述外國的一些例子以資說明，並認為“良心犯”(即由於本身的政治或社會信念，或因爭取推翻某種政治或社會制度而被判入獄的人)應有機會在公共選舉中參選。

62. 屬於民主黨的委員表示，對於政府當局提出委員會審議階段修正案，規定曾被裁定犯叛逆罪的人士喪失獲提名為候選人的資格，他們會考慮投票反對此項修正案。

提名(條例草案第16及18條)

63. 任何行政長官選舉候選人的提名均須由最少100名選舉委員作出。政府當局建議，提名候選人的人士的姓名除須公開讓公眾查閱外，亦須在憲報刊登。

64. 部分委員表示支持公開提名人的姓名。另有若干委員對在行政長官選舉中採用有關建議卻有所保留。此等委員強調他們支持選舉必須具有透明度。他們主要關注的問題是，行政長官選舉是一種“小圈子”形式的選舉，其選民人數遠較其他選舉(例如立法會地方選區選舉)的選民人數為少。公開提名人姓名的規定會對選舉委員構成壓力，促使他們提名競選連任的在任行政長官，特別是當中央人民政府領導人已表明支持在任行政長官連任，選舉委員所受到的壓力更大。此等委員亦指出，首任行政長官選舉並無此項規定。

65. 政府當局回應時表示，公開提名候選人的人士的姓名以供公眾查閱，是香港特區本地選舉一貫的安排。鑒於行政長官選舉十分重要，加上有需要確保選舉具有透明度，當局建議提名人的姓名除須公開讓公眾查閱外，亦須在憲報刊登。

退選(條例草案第19條)

66. 條例草案建議候選人可在投票日前的最後一個工作日或之前退選，讓候選人在無法預料的情況下可考慮退選。雖然有候選人退選，但行政長官選舉會如期舉行。委員察悉，就立法會選舉而言，候選人在提名期結束後不得退選。

67. 鑒於行政長官選舉的選民人數不多，加上每項提名必須由最少100名選舉委員作出，若干委員曾表示關注到該項建議會引致選舉中出現不公平或舞弊行為。舉例而言，某名候選人可向其他候選人提供利益，或與他(們)達成協議，使他(們)在投票日前退選。一名委員提及2000年立法會選舉一名候選人在提名期結束後無法退選的事件，並認為此事件與現時考慮為行政長官選舉設立退選機制的問題無大關係，因為行政長官選舉的投票制度有異於立法會選舉所採用的名單投票制。

68. 鑒於委員提出關注，政府當局建議動議委員會審議階段修正案，訂明候選人只可在提名期結束前退選，即與立法會選舉的安排一致。

候選人去世或喪失資格(條例草案第27及28條)

69. 法案委員會委員察悉，在投票日當日但在任何一輪投票結束前，如有候選人去世或喪失當選資格，而餘下的候選人只有一名，該名候選人會獲宣布當選。委員關注到，公眾是否接受由該名餘下的候選人當選為行政長官。鑒於行政長官的地位相當重要，委員認為在此情況下應舉行新的選舉。

70. 經審慎考慮後，政府當局建議在提名期結束後但在選舉結果公布前，如有候選人去世或喪失當選資格，行政長官選舉應該終止，並重開提名期，而新一輪投票會在42日後第一個星期日舉行。政府當局會就此動議委員會審議階段修正案。

勝出的候選人須聲明並非政黨的成員(條例草案第32條)

71. 在首任行政長官選舉中，所有有意參選的人士均以個人身份接受提名。政黨或政治團體的成員在宣布有意參選前，必須退出所屬政黨或政治團體。條例草案建議容許政黨的成員在行政長官選舉中參選，但該等候選人必須聲明他們是以個人身份參選。政黨成員在當選時才須退出所屬政黨，或承諾不會在任期內加入任何政黨，也不會受任何政黨的黨紀所約束。

72. 據政府當局所述，在訂定屬政黨成員的候選人在勝出後必須退出所屬政黨此項規定時，當局已考慮到香港獨特的憲制架構。香港特區在地理及法律上均屬中國的一部分。行政長官必須同時對中央人民政府及香港特區負責，他具有獨特的權力及責任。行政長官必須在“一國”之內落實“兩制”，並在此一前提下維持兩者之間的適當關係。因此，行政長官必須不偏不倚，在行事時須時刻為香港特區的整體利益着想。

73. 政府當局解釋，在制訂此項建議時，當局亦曾考慮香港獨特的政治情況。香港特區的政治架構仍在演變的階段。香港的政黨尚在發展，仍未如西方國家的政黨一樣發展成熟。在香港現時所處的政治發展階段，規定行政長官不從屬於任何政黨，會使他在擔當其憲制角色時無須面對多重效忠的處境，或實際上或感覺上存有利益衝突的問題，並讓所有政黨在一個公平的環境中運作。

74. 政府當局回應委員的詢問時證實，建議的限制符合《基本法》第二十七條及《公民權利和政治權利國際公約》第二十二條有關保障結社自由的規定。政府當局解釋，該項限制旨在確保現有政治架構正常運作及鼓勵多元主義。因此，禁止行政長官成為任何政黨的成員，是達致上述目的的一個合理而相稱的方法。

75. 政府當局亦向委員保證，《基本法》為一個與時並進的政治體制勾劃了發展藍圖，而行政長官可否成為政黨成員的問題，會按當時的環境再作考慮。

76. 部分委員對政府當局的解釋仍不信服。他們指出，大部分海外國家的制度均無此項規定。此外，《基本法》亦沒有訂明此項規限。他們認為該項建議歧視政黨，並會妨礙政黨的發展。行政長官是否政黨成員的問題，與他會否秉行公正，以及行事會否合乎香港特區整體利益並無直接關係。是否投票支持屬政黨成員的候選人，最終須由選民決定。李柱銘議員會動議委員會審議階段修正案，將此項建議從條例草案中刪除。

防止賄選的法例對行政長官選舉的適用問題

77. 部分委員關注到防止賄選的法例(例如《選舉(舞弊及非法行為)條例》及《防止賄賂條例》)如何適用於行政長官選舉。

78. 政府當局解釋，《選舉(舞弊及非法行為)條例》已適用於行政長官選舉。條例草案已建議對該條例作出相應修訂，使其完全配合行政長官選舉的程序。為釋除委員對具體問題的疑慮，政府當局解釋，《選舉(舞弊及非法行為)條例》第11條規定，任何人如索取或接受利益，作為某選民投票支持某候選人的交換條件，即屬犯罪。該條例所界定的“利益”包括“行使或不行使權利或權力”、“履行或不履行職責”、“任何優待”及“任何其他服務”。該條例第7、8及9條有關賄賂候選人的罪行，特別針對準候選人的情況而訂立。此外，該條例所訂的舞弊罪行適用於在“選舉期間”之前、之內或之後作出的行為，而根據定義，“選舉期間”是由提名日計起，因此該條例的適用範圍也涵蓋提名前的行為。

79. 政府當局亦解釋，有關《防止賄賂條例》條文適用於行政長官的問題，應與條例草案分開考慮。政府當局正研究可行的方案，希望能以另訂法例條文的方式，設立一個適用於行政長官的規管架構，而此架構會類似《防止賄賂條例》中適用於政府人員的規管架構。現時，普通法中有關賄賂的罪行及《選舉(舞弊及非法行為)條例》中針對行政長官選舉的舞弊和非法行為的規管條文，會繼續對行政長官適用。

80. 部分委員認為有急切需要在2002年3月舉行行政長官選舉前，將《防止賄賂條例》的適用範圍擴大至包括行政長官。法案委員會建議將此事交由改制事務委員會跟進。

選舉開支限額

81. 委員詢問當局會否為行政長官選舉設立任何選舉開支上限。部分委員認為，設立選舉開支限額會確保所有候選人可公平競選，而在決定該限額的釐定準則時，應考慮行政長官選舉的選民人數。若干委員對此並無特別意見，並認為未必一定需要設立限額，因為許多民主國家並無此種限制。

82. 政府當局表示，有關選舉開支上限的問題，是由《選舉(舞弊及非法行為)條例》規管。該條例訂明行政長官會同行政會議可就本地各級公共選舉設立選舉開支上限。在條例草案獲得通過後，政府當局打算根據該條例訂立規例，就行政長官選舉訂定選舉開支限額。

83. 政府當局已應委員的要求提供資料，說明多個海外國家為總統選舉設立的選舉開支限額。

對行政長官選舉中競選活動的規管

84. 政府當局告知法案委員會，選管會將就如何進行行政長官選舉及候選人在選舉中的競選活動發出指引。選管會亦會就該等指引的內容諮詢公眾。此外，選管會將訂立多項附屬法例，並提交立法會審議。

85. 委員關注到政府高級官員參與競選活動的事宜。政府當局就此表示，公務員事務局會就行政長官選舉發出有關公務員參與競選活動的通告，內容與該局就立法會選舉發出的通告相若。

86. 部分委員尤感關注的是，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某名行政長官選舉候選人的言論。政府當局表示，選管會已在2000年立法會選舉的報告書中提出多項建議，其中包括日後在編製選舉指引時，應加入有關政府高級官員在選舉期間參與各項活動的指引。有關指引的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和盡量避免利益衝突，另一方面應享有作為香港居民所享有的權利。

87. 委員關注到如在任的行政長官競逐連任，則如何規管其競選活動。就此方面，政府當局認為有需要區分行政長官的職務與其以候選人身份進行的競選活動。政府當局認為不宜規管行政長官所進行的官方活動，否則會削弱行政長官履行憲法職責的能力。然而，政府當局同意應制訂措施，確保所有候選人在公平競爭的情況下進行競選活動。選管會將在行政長官選舉的指引中訂明有關原則及實際安排，確保選舉過程公平、公開和公正。

委員會審議階段修正案

88. 除上文所述各項主要的委員會審議階段修正案外，政府當局亦會就條例草案動議若干技術性修正案。法案委員會並無提出任何委員會審議階段修正案。

徵詢內務委員會的意見

89. 法案委員會已在2001年6月29日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處
議會事務部2
2001年6月30日

《行政長官選舉條例草案》委員會

委員名單

主席	葉國謙議員, JP
副主席	黃宏發議員, JP
委員	田北俊議員 朱幼麟議員 何秀蘭議員 何鍾泰議員, JP 李柱銘議員, SC, JP 李家祥議員, 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 陳婉嫻議員 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 石禮謙議員, JP 張宇人議員, JP 麥國風議員 梁富華議員, MH, JP 勞永樂議員 劉炳章議員 余若薇議員, SC, JP

(合共：31 位議員)

秘書 馬朱雪履女士

法律顧問 馬耀添先生
林秉文先生

日期 2001年3月28日

《行政長官選舉條例草案》委員會
Bills Committee on Chief Executive Election Bill

曾向法案委員會表達意見的團體／人士名單
List of organizations/persons who have
submitted views to the Bills Committee

團體／人士名稱	Name of organization/person
* 1. 九龍東區各界聯會	
* 2. 九龍社團聯會	Kowloon Federation of Associations
* 3. 九龍城區居民聯會	Kowloon City District Resident Association
* 4. 九龍婦女聯會	Kowloon Women's Organisations Federation
* 5. 大坑關注社	Tai Hang Concern Association
* 6. 工聯會社會政策委員會	The H.K. Federation of Trade Unions, Social Policy Committee
* 7. 中山大學法律系香港同學會	Zhongshan University Law Faculty Hong Kong Students Association
* 8. 文康服務中心	Cultural and Recreational Services Centre
* 9. 牛頭角社區協進會	Ngau Tau Kok Community Affairs Association
* 10. 汕尾市海陸豐同鄉會有限公司	Shan Wei City Hai Lu Feng Clansmen Association Ltd.
* 11. 西貢文化中心	Sai Kung Cultural Centre
* 12. 坊眾社會服務中心	Fong Chung Social Service Centre Limited
* 13. 汽車交通運輸業總工會	Motor Transport Workers General Union
* 14. 東九龍居民委員會	East Kowloon District Residents' Committee

15. 東區協進社	The Society for the Coordination & Promotion of Eastern District
* 16. 油尖旺社團聯會	Yau Tsim Mong Federation of Association
* 17. 社會民主論壇	Social Democratic Forum
18. 政府人員協會	Government Employees Association
* 19. 香港人權監察	Hong Kong Human Rights Monitor
* 20. 香港中文大學學生會	The Chinese University of Hong Kong Student Union
* 21. 香港中西區婦女會	Hong Kong Central and Western District Woman Association
* 22. 香港中華出入口商會	The Hong Kong Chinese Importers' & Exporters' Association
23. 香港中華總商會	The Chinese General Chamber of Commerce
24. 香港天主教正義和平委員會	Justice and Peace Commission of The Hong Kong Catholic Diocese
25. 香港印刷業工會	Hong Kong Printing Industry Workers Union
* 26. 香港各界婦女聯合協進會	Hong Kong Federation of Women
* 27. 香港行政管理文職人員協會	The Hong Kong Executive, Administrative & Clerical Staff Association
* 28. 香港佛山工商聯會有限公司	Hong Kong Foshan Trader Association Ltd.
* 29. 香港青年協進會	Hong Kong Youths Unified Association
* 30. 香港青年會	
* 31. 香港南區各界聯會	The Hong Kong Southern District Community Association Ltd.
* 32. 香港南區聯盟	The Hong Kong Southern District Alliance

* 33. 香港建造業總工會	The Hong Kong Construction Industry Employees General Union
34. 香港洋務工會	Hong Kong Union of Chinese Workers in Western Style Employment
* 35. 香港島各界聯合會	The Hong Kong Island Federation
36. 香港海員工會	Hong Kong Seamen's Union
* 37. 香港國際投資總商會	Hong Kong Association of International Investment
* 38. 香港婦女發展聯會	Hong Kong Women Development Association
* 39. 香港教育工作者聯會	Hong Kong Federation of Education Workers
* 40. 香港理工大學學生會	The Hong Kong Polytechnic University Students' Union
41. 香港造船機械鋼鐵業總工會	
* 42. 香港華人革新協會有限公司	Hong Kong Chinese Reform Association Limited
* 43. 香港廈門聯誼總會	The General Association of Xiamen (H.K.) Ltd.
44. 香港搬運裝修清潔總工會	Hong Kong Transportation, Decoration & Cleaning Workers General Union
45. 香港嘉應商會有限公司	Ka Ying Chow Commercial Association Limited
* 46. 香港漁民互助社	Hong Kong Fishermen's Association
* 47. 香港漁民團體聯席會議	Joint Committee of Hong Kong Fisherman's Organizations
* 48. 香港福建社團聯會	Hong Kong Federation of Fujian Associations

* 49. 香港廣東社團總會	Federation of Hong Kong Guangdong Community Organisations Ltd.
* 50. 香港衛生護理專業人員協會	The Association of Hong Kong Health Care Professionals
* 51. 香港福建體育會	Fukien Athletic Club Ltd.
* 52. 旅港福建商會	Fukien Chamber of Commerce
* 53. 海港運輸業總工會	Habour Transportation Workers General Union
54. 酒店及餐飲從業員協會	Hotels, Food & Beverage Employees Association
* 55. 深水埗居民聯會	Sham Shui Po Residents Association
56. 港九五金工業總工會	Hong Kong and Kowloon Metal Industry Workers General Union
* 57. 港九新界販商社團聯合會	Federation of Hong Kong Kowloon New Territories Hawker Associations
* 58. 華富服務中心	Wah Fu Services Centre
59. 飲食業潮粵籍職工會	Catering Trade Chiuchow and Cantonese Workers Union
60. 飲食業職工總會	Eating Establishment Employees General Union
* 61. 新界社團聯會	New Territories Association of Societies
* 62. 新界青年聯會	Federation of New Territories Youth
* 63. 葵青青年團	
64. 筲箕灣柴灣坊眾會	Shaukiwan and Chaiwan Residents Fraternal Association
* 65. 福州十邑旅港同鄉會有限公司	The Foochow Association Limited

66. 製衣業職工會	Garment-Making Trade Workers Union
67. 雞鴨業職工會	Poultry Trade Workers Union
68. 鰂魚涌居民協會	Quarry Bay Residents' Association
69. 一名市民	
* 70. 匡增意先生	
* 71. 吳民光先生	
72. 林淑芬女士	Ms LAM Suk-fun
* 73. 許葆真女士	Ms Janet HUI Po-chun
* 74. 麥正衡先生	Mr MAK Tsing-hang, John
* 75. 曾健成先生	
* 76. 楊佩芬小姐及朱潔儀小姐	
77. 選舉委員會勞工界別委員陳榮宗先生	
* 78. 董惠明先生	
* 79. 黎榮耀先生	Mr LAI Wing-yiu
* 80. 關康全先生	Mr KWAN Hong-chun

* 此等團體／人士曾出席法案委員會的會議
Organizations/persons who have attended meetings of the Bills Committee