

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1969/00-01號文件

檔號：CB2/PL/CA

政制事務委員會 向立法會提交的報告

目的

本報告旨在匯報政制事務委員會的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2001年7月4日立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

2. 立法會藉於1998年7月8日通過、及在2000年12月20日修訂的一項決議案，成立政制事務委員會，負責監察及研究關乎政制事宜的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。

3. 事務委員會由12名委員組成。黃宏發議員及劉慧卿議員分別獲選為事務委員會正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

根據“不廢除或不提出修訂即屬通過的程序”審議附屬法例

4. 根據香港法例第1章第34條所訂的不廢除或不提出修訂即屬通過的審議程序，就無須循正面議決程序審議的附屬法例而言，立法會可在該附屬法例提交省覽的會議之後28日內舉行的會議上，藉通過決議修訂該附屬法例。該條文亦規定，立法會可藉決議將修訂期限延展至下一次會議。

5. 事務委員會曾研究應否修訂現行“延展一次立法會會議”的條文，以便議員審議一些內容複雜及／或篇幅甚長，或對有關方面影響重大的附屬法例。在研究此事時，事務委員會認為應考慮多項因素，其中包括28日的審議期限可能因適逢假期而“變相縮短”、須就修訂附屬法例作出預告的規定，以及為研究附屬法例而成立的小組委員會需要在就動議修訂附屬法例作出預告的限期屆滿之前，向內務委員會作出報告。

6. 經考慮政府當局及立法會法律顧問分別提出的多個方案後，事務委員會建議將“延展期限”由現時“一次立法會會議”，修訂為“21日，但如在21日期限屆滿當日並無會議，則審議期限可當作延展至該21日期限後的下一次立法會會議”。政府當局同意修訂第1章第34條的有關條文，以實施經修改的延展期限。

選舉行政長官的安排

7. 政府當局應事務委員會的要求，在2000年10月31日會議上向委員簡介在2002年選舉第二任行政長官的安排。委員提出兩個主要關注事項。首先，委員認為政府當局應盡快向立法會提交有關的條例草案，讓議員有充分時間進行審議。其次，委員要求政府當局不要再拖延，應立即澄清在2000年7月為選出第二屆立法會6名議員而成立的選舉委員會（“選委會”），會否亦負責選舉第二任行政長官。

8. 在該次會議上，政府當局表明其目標是在2001年年中向立法會提交有關條例草案，而且亦會在條例草案中清楚訂明負責選出第二任行政長官的選委會；除此之外，政府當局並無透露進一步的資料。內務委員會主席應事務委員會的建議，將事務委員會關注的事項轉達政務司司長。

9. 在事務委員會隨後舉行的兩次會議上，政府當局向委員簡介《行政長官選舉條例草案》的初步立法建議。關於選委會的問題，政府當局表示，負責選舉第二任行政長官的選委會，是在2000年7月為選出第二屆立法會6名議員而成立的同一個選委會。部分委員批評政府當局不理委員以往多番提出的要求，未能及早澄清此事。政府當局重申，根據《基本法》附件一及二的字面意思，兩個選委會相同。然而，從程序方面而言，政府當局必須分兩個階段處理為立法會選舉及行政長官選舉制定本地法例的工作。政府當局為處理此事失當致歉，並表示會從事件汲取教訓。

10. 鑒於委員對立法時間表的意見，政府當局同意在2001年3月向立法會提交《行政長官選舉條例草案》，而非按先前建議，在2001年年中才提交條例草案。條例草案其後於2001年3月14日提交立法會。

香港特別行政區（“香港特區”）排名表

11. 應內務委員會的要求，事務委員會曾研究立法會議員在香港特區排名表中的排名事宜。事務委員會注意到，1997年7月1日之前立法局議員的排名與1997年7月1日之後立法會議員的排名主要有以下分別 ——

1997年之前 —— 立法局議員排名第十，在上訴法院大法官／高等法院大法官及其他司級人員和第1組部門首長之前（分別排名第十三及第十八）。

1997年之後 —— 立法會議員排名第九，在主要官員／局長級官員及終審法院法官／高等法院首席法官之後(分別排名第七及第八)。

12. 政府當局解釋，香港特區排名表的作用基本上是提供指引，以便當局籌辦政府及官方活動，特別是安排座位或接待賓客，以及方便處理政府間的事務。在訂定香港特區的排名次序時，政府當局已考慮到香港政治體制在1997年7月之前數年所經歷的改變，以及獲《基本法》承認的各類別人士的地位，即主要官員／局長級官員，以及香港特區終審法院法官和高等法院首席法官等人士的地位。

13. 雖然政府當局有此解釋，但部分委員依然認為，政府對1997年7月1日之後的排名次序作出了欠缺理據的重大改變。他們促請行政長官因應委員的意見重新考慮此事。就事務委員會的要求，政府當局隨後表示，事務委員會委員的意見已妥為轉達行政長官。

14. 在2001年5月25日，事務委員會向內務委員會匯報其商議此事所得的結果。議員同意由內務委員會主席向政務司司長提出此事。

香港特區的政制發展

15. 在1999至2000年度立法會會期，事務委員會向立法會提交了《香港特別行政區政制發展報告》。一項促請政府考慮立法會議員對事務委員會報告及有關事宜的意見的議案，在2000年6月14日立法會會議上動議進行辯論，並獲立法會通過。

主要官員問責制度

16. 事務委員會在上述報告中提出的建議之一，是政府當局應研究實行更具彈性的合約制，使主要官員須為他們所作的決定承擔政治責任。

17. 行政長官在2000年10月發表施政報告時公布，政府會研究如何加強司局級主要官員在不同政策範疇承擔的責任。事務委員會認為，行政長官公布推行新的問責制度，是回應事務委員會就香港特區政制發展所作建議的積極一步。事務委員會將就擬議的問責制度提出建議，供政府當局考慮。就此，事務委員會在2001年3月曾就擬議的問責制度徵詢公眾意見。事務委員會並派出由主席黃宏發議員、許長青議員及楊耀忠議員組成的代表團，在2001年6月13日至24日期間前往英國、法國及德國進行職務訪問，考察該等國家的問責制度。

18. 事務委員會關注到政府當局的研究進展，因為行政長官曾表明會在一年內完成研究工作。事務委員會要求政府當局加快研究工作，並擬備文件列載各項詳細建議，以便諮詢公眾。事務委員會亦促請政府當局確保在作出任何決定前，預留充裕的時間諮詢立法會。

19. 在2001年5月21日的會議上，政府當局向委員簡報最近前往新西蘭及澳洲訪問以了解當地公營部門改革的情況。當局認為此行所得的經驗很有參考價值，有助研究主要官員問責制度。至於當局就問責制度進行的研究進展，政府當局未能向事務委員會提供任何詳情，因為該項研究仍正進行中。

政制發展

20. 事務委員會在上述報告中提出的另一項建議是，政府應盡快就香港特區政制發展檢討進行廣泛的公眾諮詢工作。

21. 應事務委員會的要求，政府當局在2001年6月12日向事務委員會匯報該項檢討的工作進展。政府當局表示，《基本法》為香港特區的民主發展定下了藍圖，並提供一個機制，讓香港特區可在2007年後更改立法會的產生辦法。由現在至2007年期間，在政制發展方面會有兩個里程碑，分別是2002年的行政長官選舉及2004年的立法會選舉。政府當局會檢討這兩次選舉的經驗，然後才決定未來的路向。在檢討政制發展時，政府當局會給予市民大眾充分機會發表意見。

主要官員的聘任制度

22. 為協助事務委員會研究擬議的主要官員問責制度，政府當局獲請在2001年3月19日會議上向委員簡述主要官員的聘任制度。

23. 政府當局告知事務委員會，主要官員的任免由《基本法》第四十八(五)條所規管，該條文訂明由行政長官提名中央人民政府任命主要官員，以及建議中央人民政府免除主要官員的職務。關於聘任安排，所有主要官員和與他們職位的職級及支薪點相應的公務員，現時均按相同的條款受聘及支取薪酬福利。公務員的聘用程序(包括體格檢驗和操守審查)亦適用於主要官員。

24. 鑒於越來越多公務員體制以外的人士受聘為主要官員，部分委員關注到，主要官員的操守審查須在中央人民政府作出任命之前完成，是否政府政策所規定的做法。否則，如某名獲中央人民政府任命的主要官員其後被發現不適合獲委擔任有關職位，便可能造成嚴重的影響。

25. 委員引述梁錦松先生於2001年2月15日獲任命為財政司司長為例，要求政府當局說明梁先生的操守審查是在中央人民政府作出任命之前抑或之後完成。經委員多番提問，政府當局才證實梁先生的審查程序已經完成。然而，政府當局拒絕披露進行操守審查的時間、僱傭合約的詳情，以及簽訂合約的日期等資料。政府當局解釋，該等資料本身屬於機密或涉及個人資料，是政府與有關人員之間的事情。儘管委員認為所要求的資料關乎管理公務員及使用公帑聘任主要官員的事宜，政府當局仍堅持所持的立場。

26. 然而，政府當局表示，當局在研究主要官員問責制度時，會一併考慮主要官員的操守審查問題，而當局亦歡迎事務委員會提出意見。

《防止賄賂條例》若干條文對行政長官的適用問題

27. 在1999年2月，事務委員會要求政府當局就《防止賄賂條例》若干條文應否適用於行政長官的問題進行檢討。經事務委員會在多次會議上與政府當局就此事進行討論後，當局答允在切實可行的情況下盡快提出法例修訂，把《防止賄賂條例》第10條(即有關來歷不明財富和財產的管有此項條文)的適用範圍擴大至包括行政長官。政府當局認為無須對《防止賄賂條例》作出其他修訂。當局解釋，“公職人員”接受賄賂及任何人賄賂“公職人員”本身已為普通法中一項罪行。行政長官會屬於普通法中“公職人員”一詞的定義範圍內，而行政長官如接受賄賂，會受到檢控。

28. 對於政府當局除提出修訂《防止賄賂條例》第10條外，並不修訂該條例其他條文的做法，委員有所保留。他們要求政府當局考慮將該項普通法罪行適用於行政長官的情況，編纂為成文法則，以消除在執法方面任何不明確的情況。委員亦關注到廉政公署不能根據《防止賄賂條例》行使特別調查權，處理行政長官可能觸犯的賄賂罪行。政府當局在2000年11月表示需要更多時間研究此事。

29. 政府當局在2001年5月向事務委員會匯報研究結果時解釋，把普通法中有關賄賂的罪行編纂為成文法則此一建議所帶來的問題，可能較該建議擬解決的問題還要多。政府當局認為，較恰當的做法是在普通法之外另訂法例條文，訂明只適用於行政長官的賄賂罪行。當局亦認為應在同一套立法方案中，處理把《防止賄賂條例》第10條(即有關來歷不明財產的管有此項條文)的適用範圍擴大至包括行政長官的建議。政府當局一旦訂出該等立法建議的細則，便會徵詢事務委員會的意見。

30. 事務委員會要求政府當局盡快向立法會提交有關的立法建議，以便新的法律架構可於2002年3月舉行的第二任行政長官選舉之前設立。應事務委員會的建議，內務委員會同意向政務司司長提出此事。

《基本法》第五十條所載“重要法案”一詞的問題

31. 事務委員會在上一屆立法會會期曾討論《基本法》第五十和五十一條中“財政預算案”一詞的釋義，引發委員在今個會期研究此事。事務委員會察悉，根據《基本法》第五十條，如立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或其他重要法案，經協商仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。事務委員會認為，政府當局在向立法會提交法案之前，便應決定和宣布其是否重要法案。鑒於《基本法》第五十條在憲制方面的影響，他們亦認為應制訂一套機制，用以界定某項法案是否屬《基本法》第五十條所提述的“其他重要法案”，以免出現爭議或行政長官濫用權力的情況。

32. 在2000年6月，事務委員會要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部進行資料研究，以探討海外國家在處理重要法案方面的經驗。資料研究及圖書館服務部完成該項研究後，於2001年5月7日向事務委員會提交了題為《國會對非普通法案的處理》的研究報告。雖然研究的重點是法國的制度，但該份報告亦涵蓋英國在信任議案方面的做法。

33. 政府當局答允仔細審閱資料研究及圖書館服務部擬備的報告，並在研究此事時考慮委員的意見。待一切準備就緒，政府當局會就此事向事務委員會作出匯報。

對前任行政長官進行的活動所作的規限

34. 事務委員會察悉並關注到，現行法例並無就前任行政長官在香港特區境內或境外進行的商業或政治活動施加任何規限。

35. 應事務委員會的要求，政府當局答允研究此事，並探討適用於政府高級官員的現行安排及海外做法。政府當局答允在首任行政長官任期屆滿前的一段合理時間內完成有關研究。

立法會選舉制度的檢討

36. 政府當局向事務委員會匯報檢討選舉制度的最新進展時表示，由於下次立法會選舉將於2004年舉行，政府當局對此事仍未得出任何定論。當局會就該項檢討提出的任何建議諮詢事務委員會，然後才向立法會提交所需的法例修訂。

37. 政府當局告知委員，作為檢討的一部分，當局會考慮在某些情況下，容許候選人於提名期結束後退選的優劣利弊，並顧及有關安排對香港所有公共選舉的影響。委員對應否設立擬議的退選機制持不同意見。一名委員指出，當局現時對立法會選舉候選人退選施加限制是明智的，因為此項限制能有效防止候選人作出舞弊行為，透過向其他候選人提供利益，誘使他們退選。另一名委員認為，如設立有關機制，該機制應同時適用於行政長官選舉和立法會選舉。

38. 部分委員詢問政府當局會否檢討立法會地方選區選舉所採用的投票制度。他們建議政府當局考慮採用混合揀選法或“單議席、單票制”。混合揀選法是名單投票制的其中一種施行模式，如採用此種投票制度，選民便可投票支持多名候選人，而可投的票數最多可相等於所屬選區的議席數目。政府當局回應時表示，《立法會條例》訂明的名單投票制在以往兩屆立法會選舉中運作良好。該等委員指出，政府當局未能解釋為何立法會選舉採用名單投票制，而區議會選舉則採用“單議席、單票制”。

39. 委員亦就投票時間、點票安排、向候選人提供的協助、投票日的拉票活動，以及預先投票等事宜發表意見。政府當局答允在研究該等事宜時考慮委員的意見。

加強區議會的角色和職能

40. 在2001年1月，事務委員會舉行了一次會議，跟進政制事務局局長在《提供市政服務(重組)條例草案》恢復二讀辯論時所作的承諾，即當局會在新一屆區議會開始運作後，考慮如何加強區議會的角色和職能。

41. 政府當局表示，自新一屆區議會在2000年1月1日成立以來，當局已逐步加強區議會的角色和職能。此外，當局已成立跨部門工作小組，負責就此事進行全面檢討。政府當局歡迎議員、區議會及公眾就當局應下放哪些權力或職能予區議會的問題提出建議。

42. 事務委員會委員所關注的主要問題是，該項檢討可否涵蓋賦權區議會，使其在地區事務上成為財政自主的決策機構此類建議。政府當局表示，區議會憑藉《基本法》第九十七條而成為諮詢團體，檢討的範圍不應超出《基本法》所訂的範圍。一名委員指出，《基本法》第九十七條所訂的“區域組織”既指兩個前市政局，亦指前區議會。隨着兩個市政局被廢除後，其職能應轉移至餘下的區域組織，即區議會。該名委員認為，當局如不這樣做，便會抵觸《基本法》的規定。部分委員不滿政府當局在完成有關檢討之前，對某些事宜已有立場。

43. 政府當局向委員保證，當局會以開明及開放的方式進行檢討。雖然兩個市政局的職能原則上可轉移至區議會，但政府當局須要研究在地區事務方面應轉移哪些職能，以及如何轉移該等職能的問題。政府當局會在有關檢討中探討該等問題，而該項檢討將於2001年內完成。

修改《基本法》的機制

44. 事務委員會於1998年12月首次與政府當局討論設立修改《基本法》的適當機制此一問題。事務委員會隨後於1999年3月就此事徵詢公眾意見。政府當局告知委員，由於經確定須深入研究的部分事宜牽涉全國人民代表大會(“全國人大”)常務委員會、國務院、港區全國人大代表及基本法委員會，當局有必要與中央進行商討。

45. 在今個立法會會期，事務委員會繼續監察此事的發展，並關注到當局諮詢中央的進展緩慢。據政府當局所述，自1999年以來，當局曾在8次會議上向港澳事務辦公室(“港澳辦”)提出此事。政府當局亦向港澳辦轉達了事務委員會對此方面至今無甚進展所表達的關注。港澳辦表示，此事相當複雜，必須審慎研究。由於當中不少事項涉及與全國人大有關的安排，港澳辦亦認為有需要與全國人大共同研究此事。

事務委員會會議

46. 在2000年10月至2001年6月期間，事務委員會共舉行了12次會議。

立法會秘書處
議會事務部2
2001年6月28日

立法會
政制事務委員會

職權範圍

1. 監察及研究有關《聯合聲明》及《基本法》的實施、香港特別行政區政府與中央人民政府和其他內地政府部門間的關係、選舉事務和區域組織的政府政策及公眾關注的事項。
2. 就上述政策事宜交換及發表意見。
3. 在上述政策範圍內的重要立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關的簡介，並提出對該等建議的意見。
4. 按事務委員會認為需要的程度，監察及研究由事務委員會委員或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。
5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。

立法會
政制事務委員會

委員名單

主席	黃宏發議員, JP
副主席	劉慧卿議員, JP
委員	田北俊議員, JP 吳靄儀議員 張文光議員 許長青議員 曾鈺成議員, JP 楊孝華議員, JP 楊森議員 楊耀忠議員 司徒華議員 余若薇議員, SC, JP (合共：12位議員)
秘書	馬朱雪履女士
法律顧問	馬耀添先生
日期	2000年12月20日