

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)585/01-02號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/CA

立法會政制事務委員會 會議紀要

日 期：2001年10月30日(星期二)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：黃宏發議員, JP (主席)
劉慧卿議員, JP (副主席)
田北俊議員, GBS, JP
吳靄儀議員
張文光議員
許長青議員, JP
楊孝華議員, JP
楊耀忠議員, BBS
司徒華議員
葉國謙議員, JP

缺席委員：楊森議員

出席公職人員：議程第II、III及IV項

政制事務局局長
孫明揚先生, GBS, JP

政制事務局副局長
麥清雄先生

政制事務局副局長
鄒耀南先生

署理政制事務局副局長
蘇植良先生

列席秘書 : 總主任(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 法律顧問
馬耀添先生, JP

高級主任(2)3
胡錫謙先生

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要

(立法會CB(2)159/01-02號文件)

2001年10月11日會議的紀要獲確認通過。

II. 政制事務局局長就行政長官2001年施政報告舉行簡報會

(政制事務局施政方針小冊子；立法會CB(2)158/01-02(01)號文件)

2. 主席表示，在2001年10月11日上次會議上，委員同意邀請政府當局就行政長官2001年施政報告向事務委員會作出簡報，並討論當局建議的任何其他事項。政府當局其後建議事務委員會在是次會議上討論議程第III及IV項。

3. 政制事務局局長應主席邀請，向事務委員會簡介政制事務局的施政方針(政制事務局局長發言的全文已隨立法會CB(2)158/01-02(01)號文件送交委員參閱。)

4. 政制事務局局長表示，政制事務局的施政方針是鞏固對香港特別行政區(“香港特區”)政制安排的信心。為貫徹此項施政方針，政制事務局來年會致力做好以下各方面的工作 ——

- (a) 繼續協助落實和推廣認識《基本法》，確保社會人士對“一國兩制”的原則和全面切實執行《基本法》有信心；
- (b) 繼續協助香港特區政府與中央人民政府、其他內地部門及澳門特別行政區(“澳門特區”)政府維持良好而具建設性的工作關係；

- (c) 繼續協助香港特區積極參與國際事務；
- (d) 確保選舉制度持續發展；及
- (e) 研究問責制度。

5. 主席邀請委員提問。

與中央人民政府、其他內地部門及澳門特區政府維持良好而具建設性的工作關係

6. 許長青議員詢問香港特區政府曾在多少次場合上與澳門特區政府正式接觸。

政府當局

7. 政制事務局局長回覆時表示，他去年曾前往澳門進行訪問，並與澳門特區行政長官及澳門特區政府其他官員會晤，就共同關注的事宜交換意見。自此，雙方曾在多次場合上接觸。他答允以書面提供雙方接觸的次數，供事務委員會參閱。

(會後補註：政府當局的書面回應已隨立法會CB(2)406/01-02(01)號文件送交委員參閱。)

與駐港總領事接觸

8. 政制事務局局長回應楊孝華議員時表示，政制事務局在確保香港特區參與國際事務方面所擔當的角色，是就香港特區在符合《基本法》的規定下，積極參與國際組織、出席和主辦國際會議及與外國締結協議等事宜，向其他政策局及部門提供意見。如駐港總領事向香港特區政府提出要求協助的具體請求時，有關事宜會按所涉及的政策範疇交由相關的政策局及部門作出適當處理。

政黨法

9. 許長青議員詢問政府當局何時會就制定政黨法的事宜進公眾諮詢。

政府當局

10. 政制事務局局長回應時表示，政府當局正研究制定政黨法是否可行及可取。該項研究預期可在數月內完成。政府當局會在適當時候向事務委員會解釋政府的立場。

11. 主席表示，社會上對是否需要制定政黨法的問題意見分歧。他認為適宜早日就此議題進行一些初步的討論。他指出，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部

去年曾為事務委員會進行研究，探討7個海外國家的政府體制。該項研究涵蓋有關該等國家規管政黨的資料。他要求政府當局參閱有關的研究報告。

推廣對《基本法》的認識

12. 楊耀忠議員詢問，政府當局有否以哪些組別的人士為目標，加強他們對《基本法》的認識及理解。

13. 政制事務局局長回覆時表示，當局確定了4個主要組別，即本地社羣、教師與學生、公務員及海外社羣。當局去年曾進行調查，評估推廣《基本法》的工作成效，結果顯示約80%的受訪者對《基本法》有認識，當中據稱以公務員為最熟悉《基本法》的組別。在電視播放政府宣傳短片被視為推廣認識《基本法》條文的最有效方法。他表示，當局將於2002年進行下一次調查。

14. 政制事務局局長回應楊耀忠議員進一步提出的問題時表示，教育署一直與中小學緊密合作，協助教師提高本身對《基本法》的認識。

15. 主席認為，政府當局應確定《基本法》中哪些重要條文是市民感興趣的(例如修訂附件一及二的機制)、澄清某些可能被人誤解的用詞及條文，以及更竭力提高公眾對該等用詞及條文的認識。政制事務局局長察悉他的意見。

選民登記系統

政府當局

16. 政制事務局局長回應葉國謙議員時表示，政府當局可於2001年年底前，向事務委員會匯報自動選民登記系統的推行計劃。

政制發展檢討

17. 吳靄儀議員提述政制事務局局長發言全文第9段，當中載述政府當局在考慮2007年之後香港的政制架構時，會總結香港在政制發展方面兩個里程碑的經驗，該兩個里程碑分別是2002年的行政長官選舉及2004年的立法會選舉。她詢問，當局指2004年的立法會選舉是一個里程碑，是否暗示在2004年之前不會進行任何政制發展檢討。

18. 政制事務局局長回應時表示，《基本法》附件一及二訂明香港特區日後的政制發展藍圖。附件二訂明第一、二及三屆立法會的產生辦法。第三屆立法會的任

期將由2004年開始，至2008年結束。附件二並無訂明立法會在第三屆之後的產生辦法，只列出為了產生2007年之後的立法會而修改該附表條文所須符合的規定。換言之，香港特區可因應截至2004年第三屆立法會選舉為止的發展，自行決定2007年之後立法會的產生辦法。他表示，委員應從此方面理解他在發言時指2004年的立法會選舉是一個里程碑的言論。

19. 吳靄儀議員表示，鑒於《基本法》容許對2007年之後香港的政制架構作出改動，政府當局應在可行的範圍內，盡早就日後的政制發展方向展開公開討論和公眾諮詢。她詢問，當局是否已決定在2004年之前着手進行全面檢討。

20. 政制事務局局長答稱，政府當局已準備就一整套重要事項進行有系統的檢討。舉例而言，當局正考慮實施一套更完善的制度，以加強主要官員的問責性，以及採取其他措施，改善行政機關與立法機關的關係。

21. 張文光議員指出，與行政長官及立法會的產生辦法有所不同，《基本法》並無就區議會選舉施加任何具體限制，《基本法》第九十八條只訂明區域組織的組成方法由法律規定。他表示，政府當局重新推行區議會議員的委任制度，證明政府在民主進程中正走回頭路，並與當局公開宣布確保選舉制度持續發展的方針背道而馳。他詢問，政府當局會否考慮為2003年舉行的下屆區議會選舉刪除所有委任議席。

22. 政制事務局局長表示，政府當局正研究2003年區議會選舉的選舉制度，並會在數月內向事務委員會匯報研究結果。

政府當局

23. 劉慧卿議員表示，立法會先前在2000年1月及6月就政制發展通過的兩項議案，反映立法會一致認為政府當局應立即着手就香港的政制發展進行檢討。她表示，延至2004年之後才進行全面檢討，與公眾提出加快民主步伐的訴求並不一致。任何延誤亦可構成未能及時落實各項改動的問題。她認為，政府當局必須為完成該項全面檢討(包括就行政長官及立法會產生辦法進行的詳細檢討)的時間設定適當時限，以確保當局不可以時間所限為藉口，未能落實已答允在2007年之後不久便作出的任何改動。倘若政制事務局並不打算在2004年之前進行政制檢討，她質疑該局是否依然值得以現有的人力資源水平繼續運作。

24. 政制事務局局長表示，即使在2005年才進行檢討，也沒有理由相信不可準時完成該項檢討。他補充，政府當局及事務委員會事實上在過去兩年一直作出大量工作，為日後的全面檢討作好準備，例如就香港的政制發展進行討論和諮詢公眾，以及委派代表團前往外國研究當地行政機關的問責制度等。關於政制事務局的人力資源問題，政制事務局局長表示該局不時有因應工作量檢討此事。

25. 政制事務局局長又表示，正如《基本法》附件一和附件二分別所訂，對行政長官及立法會的產生辦法作出修改的程序有所不同。如屬前者，經立法會全體議員三分之二多數通過及行政長官同意的修改，須報全國人民代表大會常務委員會（“全國人大常委會”）批准。如屬後者，有關的修改只須報全國人大常委會備案。

26. 劉慧卿議員詢問，有關檢討會否同時涵蓋行政長官及立法會的產生辦法。政制事務局局長表示，政府當局承諾就2007年之後的立法會產生辦法進行檢討。然而，當局仍未決定是否着手檢討選舉行政長官的辦法。

27. 主席指出，有意見認為，就政制發展進行的全面檢討應涵蓋所有相關事宜，其中包括行政長官的產生辦法。劉慧卿議員對政制事務局局長所作的答覆表示遺憾。

28. 吳靄儀議員指出，就政策進行商議，以及為落實改動而制定法例的過程將會非常費時。她促請政府當局盡快諮詢立法會及市民大眾。她強調，在諮詢過程中應有公開和全面的討論。

29. 主席表示，為預期任何改動均可於2007年之後不久便實施，政府當局應進行研究，以了解在2007年之前完成立法程序及向全國人大常委會報告的程序是否可取及可行。他又認為，就作出《基本法》附件一和附件二所訂的修改，以實施各項經商定須進行的改動而言，政府當局應澄清本身對具體時間安排的立場。

30. 吳靄儀議員要求政府當局根據預測會發生的事件，以及假定根據檢討提出的任何決定會在2007年之後盡快落實，擬定時間表供事務委員會考慮。劉慧卿議員贊成有關建議。

31. 政制事務局局長認為，如按建議擬定時間表，政府當局則須就事情將如何發展作出某些假定，該等假定可能完全不準確。他在進一步回應委員時答允考慮該項建議，並在適當時候向事務委員會作出匯報。

III. 行政長官選舉的擬議選舉開支上限

(立法會CB(2)177/01-02(01)號文件)

32. 主席請委員參閱政府當局所擬備的文件，當中解釋當局將行政長官選舉的選舉開支上限定為950萬元的建議。

33. 張文光議員認為，擬設的上限過高。他指出，鑒於行政長官選舉的選民是組成選舉委員會（“選委會”）的800人，每票的選舉開支將會是12,000元。然而，就上次由同一個選委會選出6名議員的立法會選舉而言，每票的選舉開支最高限額只是200元。他表示，將選舉開支上限定於如此高的水平，會令行政長官選舉變為“有錢人的遊戲”。他又表示，日後如以普選產生行政長官，並採用同一標準，選舉開支款額將會是天文數字。

34. 政制事務局局長回應時表示，《基本法》賦予行政長官的職權涵蓋與香港特區有關的廣泛事務。由於行政長官的政策會影響香港特區所有市民的福祉，故此行政長官選舉的選舉開支上限必須足夠，讓候選人可以向市民大眾宣傳其競選政綱。以香港超過650萬名人口計算，用於每名市民的選舉開支僅約1.5元。

35. 政制事務局局長又解釋，行政長官選舉的候選人需進行全港性的宣傳工作，在此前提下，政府當局認為在訂立選舉開支上限時，應計入以下5類開支——

- (a) 設立競選辦事處的開支；
- (b) 聘請工作人員的開支；
- (c) 聘請顧問的開支；
- (d) 進行政策研究的開支；及
- (e) 宣傳及推廣方面的開支。

36. 政制事務局局長請委員留意政府當局文件的附件，當中分項列出上述各類開支的估計款額。他解釋，擬議的款額只代表競選行政長官一職的候選人將獲准使用的選舉開支上限，並不代表候選人必須用盡所有款項。他又指出，根據以往選舉的經驗，在選舉中有能力支付更多金錢的候選人未必一定較其他人佔優勢。許多勝出的候選人所花的開支，其實較其競選對手為少。其他地方(例如美國)亦有相同的現象，美國並無為選舉開支設定限額。

37. 吳靄儀議員表示，設定選舉開支上限的目的是防止一些資金充裕的候選人較其競選對手佔優勢，因而造成不公平的情況。選舉開支上限應因應實際情況而訂立，因為如將限額定得過高，可使資金不足的人士卻步，以致他們不敢參選。吳議員亦提到政府當局的文件第4段，當中載述立法會選舉5個地方選區的選舉開支限額合共1,000萬元。她認為就行政長官選舉建議選舉開支上限時，不應以此作為依據，因為地方選區的選舉是直接選舉，選民人數遠較行政長官選舉為多。此外，有別於地方選區的選舉，有許多候選人在行政長官選舉中競選的機會不大。

38. 劉慧卿議員表示，由於行政長官並非以普選產生，香港絕大部分市民被剝奪選舉行政長官的權利。因此，政府當局以競選行政長官一職的候選人須向市民大眾宣傳其競選政綱為理由事實上不能成立。當局誤導公眾，使他們誤以為他們在選舉行政長官方面擔當某種角色。她表示，如行政長官的政策確實影響香港特區所有市民的福祉，行政長官應以普選的方式直選產生。張文光議員提出類似見解。

39. 劉慧卿議員又認為，選舉開支限額雖然未必是決定候選人能否當選的因素，但也會影響候選人當選的機會。依她之見，擬議的950萬元選舉開支上限過高。

40. 葉國謙議員表示，民主建港聯盟支持設立選舉開支上限。他亦同意，在訂定開支上限時應考慮行政長官擔任香港特區政府首長此一重要的憲制角色，以及候選人需要進行全港性的競選工作。關於政府當局文件的附件，他詢問可否重新編配各類開支的款額。

41. 主席質疑政府當局在文件附件列出的某些開支限額(例如選舉辦事處的高昂租金及工作人員的高薪等)是否切合實際的估計。

42. 政制事務局局長表示，就選舉開支額限作出規定的目的是讓候選人盡量使用其有權使用的資金為其參選作出宣傳，但所作出的開支不得超出法例所訂的最高限額。他表示，有關文件的附件只描述行政長官選舉候選人有權作出的各類選舉開支，並就該等開支項目作出一些合理的估計。然而，該等資料並非旨在限定候選人實際上應如何分配其選舉開支。只要候選人的選舉開支不超出所訂的最高限額，他們可全權酌情決定選舉開支的款額及類別。

43. 吳靄儀議員指出，如一名在任的行政長官競選連任，則可能難以分辨行政長官的某些開支(例如政策研究及諮詢服務方面的開支)是為了競選而作出，還是與其公務有關。

44. 政制事務局局長表示，政府當局在文件列出的估計數字，代表所有候選人(包括競選連任的在任行政長官)預期可合理地作出的開支。當局認為該等開支類別是競選必要的開支項目。他又表示，選舉管理委員會已頒布詳盡指引，規管進行選舉的事宜，而該等指引適用於所有候選人，包括競選連任的在任行政長官。

45. 政制事務局局長回覆主席時表示，在任的行政長官如宣布了參選，則不可指示公務員進行一些會有助其競選的活動，例如進行政策研究。

46. 田北俊議員表示，他同意資源較充裕的候選人未必較其他候選人佔優勢。自由黨的立場是無須訂立選舉開支上限。然而，當局應設立有效的機制，確保在候選人申報選舉開支方面具有高透明度。關於擬設的選舉開支上限，他認為政府當局或需重新考慮擬議的950萬元上限是否恰當。他指出，他從一些未經證實的資料得悉，首屆行政長官選舉的實際開支約為200萬元。

47. 劉慧卿議員建議，為了可以作出有意義的比較，政府當局應就首屆行政長官選舉及選委會選出立法會議員的選舉所使用的選舉開支提供資料，供事務委員會考慮。

48. 政制事務局局長表示，政府當局並無該等有關首屆行政長官選舉的資料，因為候選人無須向政府當局申報其選舉開支。他答允如有相關資料，便會向委員提供，以協助委員考慮此事。

(會後補註：政府當局的書面回應已隨立法會CB(2)300/01-02號文件送交委員參閱。)

49. 主席認為，即使設立選舉開支上限，也不可杜絕選舉中的舞弊及非法行為。他指出，美國雖然並無為選舉開支設法定上限，卻有為個人及機構的選舉捐贈訂立上限。

50. 田北俊議員表示，即使為選舉捐贈設立規管制度，該制度亦可被人濫用。舉例而言，大公司或大機構為了規避所訂的上限，可將大筆選舉捐贈分拆，然後撥歸個別人士名下。

51. 關於宣傳推廣方面的開支，部分委員詢問政府當局會否檢討可否讓候選人在電視亮相，為其參選作出宣傳。政制事務局局長回覆時表示，根據《廣播條例》，現時不得在電視播放政治廣告。他表示，政府當局認為或許是時候進行檢討。政府當局如有任何新建議，會在適當時候向事務委員會作出匯報。

52. 主席在總結討論時表示，立法會已成立小組委員會，而該小組委員會正研究各項與2002年行政長官選舉有關的附屬法例。他表示，小組委員會稍後會討論與行政長官選舉的選舉開支上限有關的附屬法例。

53. 政制事務局局長表示，政府當局在敲定建議時，會考慮事務委員會所表達的意見。與行政長官選舉的選舉開支上限有關的附屬法例經行政會議通過後，會提交立法會進行不廢除或不提出修訂即屬通過的程序。

IV. 主要官員問責制度

54. 由於會議已超時舉行，委員同意押後至2001年11月19日下次會議才討論主要官員問責制度此一議項。

55. 為方便在下次會議討論此議項，委員同意邀請公眾向事務委員會提交／申述意見。

(會後補註：秘書處已於2001年11月1日在南華早報及明報刊登廣告，邀請各界向事務委員會提交意見書／口頭申述意見。)

56. 議事完畢，會議於下午12時50分結束。

立法會秘書處
2001年12月4日