

立法會

Legislative Council

檔 號：CB2/PL/CA

立法會CB(2)3013/03-04號文件

2003至2004年度 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在2003至2004年度立法會會期內的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2004年7月7日立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

- 立法會藉於1998年7月8日通過、及在2000年12月20日和2002年10月9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**。
- 事務委員會由37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的正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

2007年以後政制發展的檢討

- 2007年以後香港特別行政區(“香港特區”)政制發展的檢討，是事務委員會在今個會期研究的最重要和最具爭議性的議題，而事務委員會曾先後在12次會議上討論此事。

成立政制發展專責小組(專責小組)

- 在2003年10月，政府當局告知事務委員會，當局會在2003年年底前，就政制發展檢討及公眾諮詢的時間表作出決定。部分委員要求政府當局頒布一套公眾諮詢守則，確保諮詢過程公開及向公眾負責，而在草擬守則時應參考《英國書面諮詢守則》所載的一般原則。
- 在2004年1月7日，行政長官公布成立由政務司司長領導、成員包括律政司司長和政制事務局局長的專責小組。專責小組負責深入研究《基本法》中有關政制發展的法律程序和原則問題，就此諮詢中央有關部門，以及聽取公眾對有關問題的意見。

7. 專責小組曾與香港特區各界人士會面，並收集香港社會對有關法律程序和原則問題的意見。專責小組亦曾在北京、深圳及香港，與全國人民代表大會常務委員會（“全國人大常委會”）和國務院港澳事務辦公室的官員會面，討論有關政制發展的問題。

8. 部分委員質疑是否需要就專責小組所認定的12個法律程序和原則問題諮詢中央，並批評專責小組故意糾纏在該等問題上，作為阻延檢討政制發展的策略。他們關注到，專責小組曾邀請各界發表意見，述明根據姬鵬飛主任在1990年所作的說明，政制發展如何可“兼顧社會各階層的利益”及“有利於資本主義經濟的發展”。他們亦關注到，部分原則問題，即“循序漸進”和“香港特區實際情況”，屬政治判斷的事情，與《基本法》的法律解釋毫無關係。試圖就此等原則問題諮詢中央，等同放棄香港的高度自治。部分其他委員亦指出，社會上曾就法律程序問題作廣泛討論，而大體上得出的共識是，此等所謂問題實際上並非問題。

9. 專責小組解釋，該等法律程序及原則問題應予透徹討論，為日後政制發展的工作奠定穩固的基礎。中央有審視香港特區政制發展的憲制權責。《中英聯合聲明》具體說明了中央對香港的基本方針政策。制定《基本法》的目的是確保該等基本方針政策得以落實，並就香港特區實行的制度作出規定。香港特區的政治體制是《基本法》一個重要的組成部分，香港不可單方面作出修改。任何影響香港政治體制的政制發展工作，例如修改行政長官及立法會的產生辦法（“產生辦法”），在未經中央同意的情況下不可進行。

專責小組第一號報告及全國人大常委會在2004年4月6日作出的解釋

10. 在2004年3月26日，中央正式通知香港特區政府，全國人大常委會將於2004年4月2日至6日舉行的會議上，考慮對《基本法》附件一第七條及附件二第三條作出解釋。專責小組在2004年3月30日就《基本法》中有關政制發展的法律程序問題發表了第一號報告後，全國人大常委會於2004年4月6日公布所作解釋。根據該解釋，行政長官應就是否需要修改“產生辦法”向全國人大常委會提出報告，由全國人大常委會依照《基本法》第四十五及六十八條的規定確定。

11. 部分委員贊同專責小組的說法，認為全國人大常委會行使憲法及《基本法》賦予的權力，就《基本法》的有關條文作出解釋，是合法和合憲的。全國人大常委會所作的解釋，有助終止香港社會對《基本法》有關條文的爭拗、避免不必要的訴訟，以及提供一套明確的立法程序，以便推展香港的政制發展。

12. 鑒於社會各界在立法問題上大致已有共識，部分委員質疑全國人大常委會就《基本法》作出解釋之舉有否需要及是否恰當。他們關注到全國人大常委會再一次對《基本法》作出解釋，對社會造成的負面影響。他們當中一些委員指出，根據《基本法》第一百五十八條，全國人大常委會已授權香港特區法院在審理案件時，對《基本法》關於香港特區自治範圍

內的條款自行解釋。此外，根據在香港實行的普通法，釋法的權力屬法院而非立法機關所有。

13. 事務委員會察悉，專責小組的立場是應從兩個層次修改“產生辦法”，首先按《基本法》有關附件的程序修改“產生辦法”，然後修改本地的選舉條例，落實細節安排。根據《基本法》第七十四條，凡涉及政治體制的法案，只可由香港特區政府提出。鑒於修改“產生辦法”涉及政治體制，從這兩個層次提出修改的權力應屬香港特區政府所有，不論有關修改以法案還是議案的形式提出。除非有關三方(即立法會全體議員三分之二多數、行政長官及全國人大常委會)就“產生辦法”的修改達成政治共識，香港特區政府不會展開法律程序。

14. 部分委員對專責小組的立場極表不滿。他們不同意香港特區先要得到中央同意，才可展開法律程序，因為這並非《基本法》的規定。規定要得到有關三方的共識，意味中央在可否啟動附件一及附件二所訂修改機制的問題上有“否決權”。他們指出，無論如何，全國人大常委會對各項修改都有最終決定權，因為正如附件一及附件二分別規定，任何修改都須報全國人大常委會批准或備案。

專責小組第二號報告及行政長官向全國人大常委會提交的報告

15. 專責小組在2004年4月15日就《基本法》中有關政制發展的原則問題發表了第二號報告。報告的結論是行政長官應向全國人大常委會提出報告，建議修改“產生辦法”。同日，行政長官向全國人大常委會提交報告，並提請全國人大常委會依照《基本法》第四十五及六十八條的規定，根據香港特區的實際情況和循序漸進的原則，確定是否可以修改“產生辦法”。專責小組第二號報告及行政長官的報告均羅列了各有關人士在考慮“產生辦法”如何確定時須顧及的9項因素。

16. 部分委員表示支持行政長官的報告。另有部分委員不接納該報告。此等委員指出，全國人大常委會的解釋只要求行政長官就是否需要修改“產生辦法”提交報告。行政長官無必要提出該9項因素，此舉等同設置關卡，阻礙香港實行普選，窒礙民主發展。此外，該9項因素不大重視市民的訴求，而部分因素又沒有在《基本法》中訂明。

17. 專責小組解釋，該9項因素以《基本法》的規定及“一國兩制”的原則為依據，是專責小組經考慮香港各界及中央的意見後歸納得出的。專責小組認為，方案越貼近該9項因素，便會越容易在有關三方中達致共識。

18. 一名委員動議議案，促請行政長官諮詢港人，以及提交一份補充報告，以全面反映港人要求分別在2007及2008年普選行政長官及立法會議員的期望。該議案被事務委員會否決。

全國人大常委會在2004年4月26日作出的決定

19. 全國人大常委會在2004年4月25日及26日的會議上審議了行政長官提交的報告。全國人大常委會在2004年4月26日公布的決定概述如下

- (a) 2007年第三任行政長官的選舉，以及2008年第四屆立法會的選舉，不實行由普選產生的辦法；
- (b) 就第四屆立法會而言，功能團體和分區直選產生的議員各佔半數的比例維持不變；
- (c) 立法會對法案及議案的表決程序維持不變；及
- (d) 在不違反上述決定的前提下，“產生辦法”可按照《基本法》第四十五和六十八條及附件一和附件二的規定作出適當修改。

20. 部分委員支持全國人大常委會的決定。他們認為，該決定定出了“產生辦法”的修改範圍，以便社會各界進一步討論各個修改方案，讓香港的民主制度循序漸進地發展。由於該決定只處理2007及2008年的“產生辦法”，他們亦認為應為香港政治體制日後的發展訂定時間表。

21. 另有部分委員對全國人大常委會否決在2007及2008年實行普選的決定深表失望，並認為修改“產生辦法”的空間所餘無多。由於專責小組先前就法律程序及原則問題進行的諮詢並沒有涵蓋“產生辦法”的具體修改方案，而在諮詢香港社會前，全國人大常委會又否決了普選，此等委員因而認為全國人大常委會的決定完全漠視了市民對民主的渴求。他們亦認為，全國人大常委會的決定違反了“一國兩制”及“高度自治”的原則，也違反了《基本法》附件一及附件二這兩個訂明修改“產生辦法”的適當程序的附件。若干名委員指出，全國人大常委會有關在2008年循功能團體和分區直選產生的議員各佔半數的比例維持不變的決定，不符合“循序漸進”達致普選這個最終目標的原則。

22. 專責小組解釋，社會上對於應否在2007及2008年普選行政長官及立法會議員的問題缺乏共識。全國人大常委會的決定已消除有關“產生辦法”修改範圍的不明確之處。至於“產生辦法”可考慮予以修改的具體範疇，則會在專責小組第三號報告中列明。

專責小組第三號報告

23. 在2004年5月11日，專責小組就2007年行政長官及2008年立法會產生辦法可考慮予以修改的地方發表了第三號報告。公眾可在2004年8月31日前就“產生辦法”發表意見及提出具體方案。

24. 專責小組應委員的要求，同意在較後階段考慮應否延長諮詢期，讓公眾有足夠時間就第三號報告提出意見。關於時間表的問題，事務委員會得悉專責小組會整理在諮詢期收集所得的意見，並於今年秋季歸納出一系列可行的方案，再向公眾作進一步諮詢，之後便可在2005至06年度進行本地立法的工作，以便在2007年實施新的選舉安排。

25. 部分委員認為，若不知道專責小組所定的界線，根本難以提出具體方案。若干名委員亦要求專責小組澄清，如方案所涉及的範疇並非第三

號報告所列明的事項，例如地方選區選舉的投票制度，專責小組會否予以考慮。事務委員會獲悉，第三號報告就“產生辦法”羅列的9個可考慮予以修改的地方，並非詳盡無遺。專責小組歡迎公眾按照《基本法》的有關規定，以及全國人大常委會所作的解釋和決定，就有關“產生辦法”的其他方面提出意見及具體方案。

26. 專責小組委託了中央政策組先後在2004年5月24日及6月11日舉辦兩場政制發展研討會，讓社會各界就第三號報告所載的議題進行理性及務實的討論。兩場研討會均以小組討論的形式進行，並由各小組的主持負責向大會匯報討論結果。研討會的開場和小組匯報環節都公開讓傳媒採訪。部分曾出席研討會的委員質疑，該等研討會是否具有成本效益及有助深入討論和辯論具體方案。部分委員亦關注到邀請各界人士參與研討會的準則，以及小組討論的匯報要點能否充分反映參與者的意見。專責小組表示會再舉辦一系列跨界別的小組討論，讓各界人士深入討論第三號報告提出的議題，而首場小組討論會在2004年6月底前舉行。

內地官員的言論

27. 部分委員對內地法律專家及官員在香港訪問期間，發表某些關乎香港特區政制發展的言論表示關注。他們尤感關注的是，港澳研究所所長朱育誠先生在2004年5月15日一個公開座談會上表示，民主派正透過提倡民主發展，企圖將香港變成獨立或半獨立的政治實體。此等委員指出，香港的民主派是根據“一國兩制”及“高度自治”的原則，以及《基本法》的規定爭取普選行政長官及立法會議員。他們認為朱所長的言論完全與事實不符，並要求政府當局向中央澄清此事。

28. 政府當局表示不可能向中央澄清個別議員所持的立場。然而，如議員對此事有任何意見，當局可向中央反映。事務委員會決定邀請朱所長出席事務委員會的會議，闡釋他在該次座談會上所作的言論，並與事務委員會的委員直接對話。主席在2004年5月21日代表事務委員會向朱所長發出了邀請信，並在2004年6月23日再代表事務委員會發出另一信件跟進此事。

2004年立法會選舉

選舉開支限額

29. 政府當局曾就2004年立法會選舉的選舉開支限額建議諮詢事務委員會。當局建議2000年功能界別選舉所採用的4級選舉開支限額繼續適用於2004年的選舉。

30. 就地方選區選舉而言，政府當局提出了以下3個方案：

- (a) 方案1基本上沿用2000年立法會選舉所採用的計算程式，即按某地方選區人口每人1.5元計算，然後把所得數字化為最接近50萬元的倍數；
- (b) 方案2顧及在2000年9月至2003年10月期間綜合消費物價指數已下調7.3%；及

- (c) 方案3是維持現狀的方案，即沿用2000年立法會選舉所採用的各個選舉開支限額。

31. 一名委員認為沒有必要為選舉開支設立上限，而且不會支持上述3個方案的任何一個。部分委員認為，政府當局在釐定開支限額時，應考慮到2000年立法會選舉候選人的實際選舉開支，以及有需要讓候選人靈活地進行競選活動。其他委員則認為所設的限額應讓所有候選人可以在公平的基礎上競爭。政府當局經考慮委員所表達的意見，又鑒於沒有強烈聲音要求調整現時的限額，決定現行的選舉開支限額應適用於2004年立法會地方選區選舉。

擬議的功能界別點票安排

32. 鑒於選舉管理委員會(“選管會”)建議在中央點票站使用光學標記閱讀器點算功能界別的選票，政府當局就此項建議諮詢事務委員會。使用光學標記閱讀器除預計可加快點票過程外，也可節省在點算前把所有選票按功能界別分組所需的時間，使整個點票過程的效率得以提高。

33. 政府當局為全體議員示範操作光學標記閱讀器後，部分議員對使用光學標記閱讀器點算功能界別選票的可靠程度表示關注。選管會考慮到議員的關注後，認為不宜進一步考慮推行有關使用光學標記閱讀器點算功能界別選票的建議，並提議在2004年立法會選舉中，沿用2000年立法會選舉以人手點算功能界別選票的安排。

地方選區選舉的擬議投票和點票安排

34. 選管會在檢討2003年區議會選舉的經驗後，又鑒於採用新選票所引致與運送投票箱有關的運作問題，建議在2004年立法會選舉中，將地方選區的點票工作分散至各個投票站進行。就2004年立法會選舉而言，估計會有逾500個點票站。

35. 部分委員表示支持上述建議，因為該建議可加快點票過程。部分其他委員則基於各種理由而不支持該建議。首先，由於點票站數目眾多，資源較少的候選人可能難以物色和調配足夠數目的代理人，在地方選區內每個點票站監察點票過程。其次，難以確保派駐各個點票站的500名投票站主任在處理問題選票時採用一致的標準。再者，鑒於2003年區議會選舉的經驗，委員關注到分散點票安排的成效，以及點票過程是否公開和具透明度。一名委員認為，在點票前將同一地方選區內各投票站的選票混合的原則，對確保選舉過程公平公正相當重要，此項原則應予維持。

36. 政府當局告知事務委員會，選管會已於2004年3月發表《立法會選舉活動指引的建議》(“《建議指引》”)，以便諮詢公眾，當中納入了2004年立法會選舉的擬議投票和點票安排。選管會將待《2004年選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)(修訂)規例》完成先訂立後審議的制定程序後，在2004年7月發表正式指引。

2004年選民登記運動

37. 政府當局向事務委員會簡介了在2004年4月3日至5月16日期間進行2004年選民登記運動的各個主要項目。當局因應委員建議，答允採取多項措施，向地方選區的選民作出呼籲。該等措施包括致函全港200萬戶家庭，呼籲合資格人士登記為地方選區的選民，並提醒已登記但遷居的選民向選舉事務處更新他們的住址紀錄。

38. 事務委員會察悉，根據2004年6月15日發表的臨時選民登記冊，地方選區及功能界別的登記選民總數分別約為3 206 000人及199 530人。與2003年的正式選民登記冊所載數字相比，地方選區的登記選民數目增加了約232 000人(或7.8%)。正式選民登記冊將最遲於2004年7月25日發表。

附屬法例

39. 政府當局亦向事務委員會簡介了下述兩項附屬法例，該等附屬法例其後交由與2004年立法會選舉有關的附屬法例小組委員會詳加研究

- (a) 《選票上關於候選人的詳情(立法會)規例》：該規例訂明在立法會選舉所使用的選票上印上關於候選人的指明詳情的程序。可以在選票上印上的指明詳情包括訂明團體的登記名稱和標誌、訂明人士的登記標誌、示明候選人是獨立候選人或無黨派候選人的字樣，以及候選人的個人照片；及
- (b) 《選舉管理委員會(立法會選舉資助)(申請及支付程序)規例》：該規例就為立法會選舉候選人及候選人名單設立的資助計劃作出規定，包括訂明作出及提交申索的程序。根據資助計劃，當選或取得5%或以上有效票的候選人或候選人名單會獲得資助，以抵銷部分選舉開支。

選管會發表的《立法會選舉活動指引》

40. 鑒於2003年區議會選舉的經驗，部分委員認為選管會在2003年9月發出的《區議會選舉活動指引》(“《區議會指引》”)中某些規定過於嚴苛。由於在編製《建議指引》時會以《區議會指引》為藍本，事務委員會曾在3次會議上與政府當局討論此事，並就《區議會指引》提出多項意見。事務委員會得悉，選管會已發表《建議指引》，並在2004年3月22日至4月20日期間進行了為期30天的公眾諮詢，而《建議指引》亦納入了委員提出的多項建議。

41. 一名委員認為，《建議指引》並無明確說明何謂《選舉(舞弊及非法行為)條例》第12條所指的“娛樂”，而邀請非專業人士(例如學生)在選舉活動中表演，不應視為“娛樂”。選管會表示，《選舉(舞弊及非法行為)條例》並無界定何謂娛樂。此項問題須按每宗個案的事實及情況作出考慮，而最終須由法院裁定。委員同意可能有必要檢討和修訂《選舉(舞弊及非法行為)條例》中的有關係文。

42. 一名委員曾建議，就立法會選舉而言，聯合發布選舉廣告的候選人為該廣告承擔的開支，應根據各人所屬選區或界別的選舉開支限額或登記選民數目按比例計算。選管會認為，該等候選人應平均分擔製作及展示有關選舉廣告的開支。上述建議可能有欠公平，因為雖然各候選人所得利益相同，但此種計算方法可能導致一名候選人變相補貼另一候選人的情況。

43. 鑒於部分委員對選管會規管選舉活動的權力表示關注，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研究，比較選管會與海外司法管轄區類似機構的職能和權力。有關“選定地區規管選舉活動的機構的運作”的研究報告，在2004年6月提交事務委員會。事務委員會同意在下屆立法會任期跟進有關事宜。

投票規則

44. 鑒於有市民致電電台節目，聲稱有內地官員及居民干預2004年立法會選舉，事務委員會曾在2004年5月的會議上討論有關事宜。

45. 部分委員關注到現行法例是否足以阻嚇對選民施用武力或脅迫手段，以期影響他們的投票意向，或使用配備攝影功能的流動電話在投票站內為選票拍照。他們亦關注到，如有關恐嚇選民的罪行涉及內地官員或居民，則可否執行規管此類罪行的法例。其他委員關注到針對內地官員的“傳聞”個案雖然流傳甚廣，卻屬未經證實，又未交由執法機關調查。他們認為，此等“傳聞”個案完全不公平，會對即將舉行的立法會選舉造成負面影響。

46. 事務委員會得悉，根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》，任何人誘使或賄賂另一人投票予某候選人，或對另一人施用武力或脅迫手段，或威脅對另一人施用武力或脅迫手段，以誘使該另一人投票予某候選人，即屬違法。《選舉(舞弊及非法行為)條例》適用於一切與選舉有關的行為，不論該行為是在香港境內或在其他地方作出的。此外，根據《選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)規例》，選民在投票站內使用流動電話進行電子通訊或拍照，即屬違法。

47. 事務委員會獲悉，政府致力確保公共選舉能公開、誠實及公平地進行，絕不容忍“黑金政治”。任何人如在投票事宜上受到威脅或脅迫，應向廉政公署舉報。該署與海外及內地的執法機關已就調查舉報個案的工作訂定安排。

48. 事務委員會要求政府當局及選管會考慮作出以下行動，挽回公眾對選舉公平公正的信心 ——

- (a) 加強宣傳措施，讓公眾更認識和更了解規管選舉中舞弊和非法行為及保障選票保密的法例條文；及
- (b) 加強措施，確保選票保密，例如禁止選民攜帶流動電話進入投票站、要求選民在進入投票間前繳存他們配備攝影功能的流動電話，以及拆除投票間前面的布簾。

49. 政府當局隨後向事務委員會簡介了為提倡誠實廉潔的選舉，而將會推行的一系列教育及宣傳措施。至於在2004年立法會選舉中為確保選票保密而進一步採取的措施，與2004年立法會選舉有關的附屬法例小組委員會已在審議《2004年選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)(修訂)規例》時作出討論。

區議會的委任議席

50. 根據《區議會條例》，第二屆區議會共有400名民選議員、最多102名由行政長官委任的委任議員，以及27名當然議員。

51. 事務委員會與民政事務委員會在2003年12月8日舉行特別聯席會議，討論第二屆區議會的委任議席。部分委員認為，行政長官無須委任102名這個最多數目的區議會議員，這個數目約佔區議會議員總數的五分之一。鑒於2003年區議會選舉的投票結果顯示公眾對全面民主化的強烈訴求，他們要求政府考慮委任最少數目的區議會議員，以回應公眾的訴求。他們認為政府不應違背公眾的意願，以行政長官作出委任的方式，更改區議會的組成。他們亦關注到，第一屆區議會有三分之一委任議員屬3個政黨的成員，這點反映政府有意委任親政府的人士，從而影響區議會的運作。

52. 部分其他議員支持區議會設立委任議席，並認為有才能的人士不應基於有政黨背景而不獲考慮委任為區議會議員。

53. 政府當局回應時表示，委任議員的數目是在1998年進行區域組織檢討期間經長時間商議後決定的。委任制度的精神是任人唯才。政府會在檢討區議會的角色、職能及組成時一併檢討委任議席的事宜。當局同意將議員在2003年12月3日立法會會議上進行議案辯論時所表達的意見，以及社會各界在過去數星期就區議會委任議席所表達的意見，向行政長官匯報，以供考慮。

事務委員會會議

54. 在2003年10月至2004年6月期間，事務委員會共舉行了14次會議及一次事務委員會聯席會議。

立法會秘書處
議會事務部2
2004年7月5日

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。

政制事務委員會

2003至2004年度委員名單

主席	黃宏發議員, JP
副主席	劉慧卿議員, JP
委員	田北俊議員, GBS, JP 朱幼麟議員, JP 何秀蘭議員 何俊仁議員 李柱銘議員, SC, JP 李華明議員, JP 呂明華議員, JP 吳亮星議員, SBS, JP 吳靄儀議員 涂謹申議員 張文光議員 許長青議員, SBS, JP 陳智思議員, JP 單仲偕議員, JP 黃宜弘議員, GBS 黃容根議員, JP 曾鈺成議員, GBS, JP 楊孝華議員, SBS, JP 楊森議員 楊耀忠議員, BBS, JP 劉皇發議員, GBS, JP 蔡素玉議員 鄭家富議員 司徒華議員 羅致光議員, 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 黃成智議員 葉國謙議員, GBS, JP 劉炳章議員, SBS 余若薇議員, SC, JP 馬逢國議員, SBS, JP

(合共：37名議員)

秘書

馬朱雪履女士

法律顧問

張炳鑫先生

日期

2004年7月2日