

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1066/04-05號文件

檔號：CB2/PL/CA

## 2005年3月15日內務委員會特別會議文件

### 立法會秘書處擬備的背景資料簡介

#### 行政長官的選舉及相關事宜

#### 目的

本文件旨在就行政長官的選舉及相關事宜提供背景資料，並說明立法會議員就此等事宜提出的關注。

#### 行政長官的產生辦法

2. 根據《基本法》第四十五條，香港特別行政區(下稱“香港特區”)行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。

3. 行政長官的產生辦法根據香港特區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至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的目標。行政長官產生的具體辦法由《基本法》附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。

4. 根據全國人民代表大會(下稱“全國人大”)常務委員會在2004年4月26日作出的決定，2007年香港特區第三任行政長官的選舉，不實行由普選產生的辦法。在符合上述決定的前提下，2007年香港特區第三任行政長官的具體產生辦法，可按照《基本法》的規定作出符合循序漸進原則的適當修改。

5. 《政制發展專責小組第四號報告：社會人士對二零零七年行政長官及二零零八年立法會產生辦法的意見和建議》在2004年12月發表。第四號報告的諮詢期會在2005年3月31日結束。

#### 行政長官的任期

6. 《基本法》第四十六條訂明，“香港特別行政區行政長官任期五年，可連任一次。”

7. 《行政長官選舉條例》(第569章)第3條訂明，“行政長官的任期為5年；及由其就任行政長官的日期起計，而該日期為中央人民政府在任命文書中為此目的而指明的日期”。

8. 在《行政長官選舉條例草案》委員會的商議過程中，有議員提到在行政長官職位於5年任期屆滿之前出缺的情況下，當選以填補該行政長官空缺者的任問題。政府當局回答時表示，如行政長官的職位出缺，便應在6個月內選出新的行政長官。新任行政長官的任期應為期5年。

9. 在2004年5月5日的立法會會議上，劉慧卿議員就在行政長官職位於整個5年任期屆滿之前出缺的情況下，當選以填補該行政長官空缺者的任期提出質詢。政制事務局局長在答覆時表示，“《基本法》訂明，行政長官的任期為5年。這規定適用於任何行政長官，不得有例外情況。”

## 引致行政長官職位出缺的情況

### 《基本法》所訂條文

10. 根據《基本法》第五十二條，行政長官如有下列情況之一者必須辭職——

- (a) 因嚴重疾病或其他原因無力履行職務；
- (b) 因兩次拒絕簽署立法會通過的法案而解散立法會，重選的立法會仍以全體議員三分之二多數通過所爭議的原案，而行政長官仍拒絕簽署；及
- (c) 因立法會拒絕通過財政預算案或其他重要法案而解散立法會，重選的立法會繼續拒絕通過所爭議的原案。

11. 《基本法》第五十三條訂明——

“香港特別行政區行政長官短期不能履行職務時，由政務司長、財政司長、律政司長依次臨時代理其職務。

行政長官缺位時，應在六個月內依本法第四十五條的規定產生新的行政長官。行政長官缺位期間的職務代理，依照上款規定辦理。”

### 《行政長官選舉條例》所訂條文

12. 《行政長官選舉條例》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) 中央人民政府依照《基本法》免除行政長官職務。

13. 在《行政長官選舉條例草案》委員會的商議過程中，以及在該條例草案恢復二讀辯論期間，原先建議的第4(c)條與現時的文本曾引起不少爭辯。政府當局的立場是，該項條文並非一項賦權條文，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。政府當局認為有必要在條例草案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。要舉行新一任行政長官的選舉，就必須首先宣布行政長官職位出缺。

## 投票日

14. 在《行政長官選舉條例草案》委員會的商議過程中，議員曾表達意見，認為如果為了選出一名候選人待任命以填補行政長官職位空缺而舉行選舉，則在訂定該選舉的投票日期時，不應令競逐連任的在任行政長官取得額外優勢。議員又認為應在星期日舉行選舉。政府當局其後提出了現時訂定投票日期的方法，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。

15. 《行政長官選舉條例》第10條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。

## 選舉委員會的任期

16. 《基本法》附件一訂明，行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選出。選舉委員會每屆任期5年。

17. 《行政長官選舉條例》第7條規定，行政長官須如《基本法》附件一所訂明由選舉委員會選出。第8條訂明，在2000年7月14日根據《立法會條例》(第542章)組成的選舉委員會須繼續存在，並視作為根據《行政長官選舉條例》組成的首屆選舉委員會。在2000年7月14日組成的選舉委員會的委員，即為根據《行政長官選舉條例》組成的首屆選舉委員會的委員。第9條又訂明，選舉委員會的任期為5年，由其組成的日期起計。

18. 現屆選舉委員會的任期將於2005年7月13日屆滿。

## 選舉委員會委員席位的空缺

19. 《基本法》附件一訂明，負責選舉行政長官的選舉委員會由800名委員組成。

20. 鑒於行政長官選舉的選民人數不多，《行政長官選舉條例草案》委員會認為，選舉委員會委員的數目應盡量接近800人，並要求政府當局解決選舉委員會委員擁有雙重席位的問題。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會委員席位，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，因而成為選舉委員會的當然委員。

21. 政府當局認為難以妥善解決上文第20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。政府當局解釋不能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。雖然有關人士可能擁有選舉委員會兩個席位，但按照《行政長官選舉條例》第25(3)條的規定，該名人士在選舉中只可投一票。

22. 至於上文第20段(b)項所述情況引致的雙重席位問題，政府當局已設立機制，規定當選或獲提名的選舉委員會委員一旦成為當然委員，即當作已辭去循所屬界別分組選舉或提名而取得的席位(請參閱《行政長官選舉條例》附表第2部第3條)，因而出現的任何空缺會透過舉行選舉委員會界別分組補選或補充提名填補。

## 勝出的候選人須聲明他不是政黨的成員

23. 《行政長官選舉條例》在2001年制定，旨在就舉行2002年行政長官選舉提供法律架構。該條例第31條容許政黨的成員在行政長官選舉中參選。然而，政黨成員一經當選，必須退出所屬政黨，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。

24. 部分議員曾多次要求政府當局檢討政黨成員當選後須退出所屬政黨的規定。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，該項規定歧視政黨，並會妨礙政黨的發展。

25. 政府當局解釋，在1996年舉行的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。政黨或政治性組織的成員在宣布有意參選前，必須退出所屬政黨或政治性組織。現行《行政長官選舉條例》所訂的規定已有改善。《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。

## **選舉開支上限**

26. 《選舉開支最高限額(行政長官選舉)規例》訂明行政長官選舉的選舉開支最高限額為950萬元。該規例適用於2002年舉行的行政長官選舉。

27. 與行政長官選舉有關的附屬法例小組委員會在討論擬議的選舉開支上限時，議員意見紛紜。部分議員認為根本無須訂立選舉開支上限。部分議員反對擬設的上限。他們認為，如將上限定得過高，可使資金不足的人士卻步，以致他們不敢參選，亦可影響候選人當選的機會。他們又指出，就行政長官選舉訂立選舉開支上限時，應考慮首任行政長官選舉候選人所招致的選舉開支。部分議員認為擬設的上限合理，因為在設定該上限時已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，以及候選人需進行全港性的競選工作。

## **問責制主要官員：任期及獲提名為行政長官選舉候選人的資格**

28. 行政長官在2002年4月17日就主要官員問責制向立法會發言時表示，“政府最高層的官員，包括政務司司長、財政司司長、律政司司長，以及所有政策局的局長全部列入問責制範圍。這些官員……是以合約方式聘用的問責主要官員，任期為5年，但不超逾提名他們的行政長官的任期。”

29. 《行政長官選舉條例》第14條規定，某些人(例如訂明公職人員)喪失獲提名為候選人的資格。根據第2條“釋義”，“訂明公職人員”所指的，包括受僱於政府部門或政策局並在該政府部門或政策局任職(不論該職位屬永久性或臨時性的)的人。

30. 在2002年6月28日刊登憲報的《問責制主要官員守則》規定，根據《行政長官選舉條例》的定義，主要官員屬於指定的公職人員，在行政長官的選舉中，他們不合資格被提名為候選人。

## **行政會議**

31. 《基本法》第五十五條訂明，“香港特別行政區行政會議的成員由行政長官從行政機關的主員官員、立法會議員和社會人士中委任，其任免由行政長官決定。行政會議成員的任期應不超過委任他的行政長官的任期。”

32. 主要官員問責制在2002年7月1日推行，行政會議現由14名根據問責制任命的主要官員及7名非官守成員組成。

## 其他與行政長官有關的事項

33. 在過往數年，議員曾就下列與行政長官有關的事項提出關注 ——

- (a) 防止賄賂的法例對行政長官的適用問題；
- (b) 前任行政長官進行活動的規限；
- (c) 第三任行政長官薪酬的檢討；及
- (d) 為防止利益衝突而成立的信託。

### 防止賄賂的法例對行政長官的適用問題

34. 部分議員關注到防止賄賂的法例(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2002年行政長官選舉。政府當局的立場是，《選舉(舞弊及非法行為)條例》已適用於行政長官選舉，而行政長官亦受到普通法中有關賄賂罪行的條文所規管。

35. 政制事務委員會自1999年年初起，便一直跟進有關《防止賄賂條例》的條文對行政長官的適用問題。雖然政府當局答允制訂立法建議，使《防止賄賂條例》若干條文適用於行政長官，但這方面的工作無甚進展。政府當局最近向該事務委員會表示，當局仍在擬訂詳細方案，並會在完成有關工作後諮詢該事務委員會。該事務委員會已要求政府當局在2005年3月21日的會議上匯報這方面的進展。

### 前任行政長官進行活動的規限

36. 政制事務委員會在2001年3月首次提出此事項。政府當局向該事務委員會表示，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。政府當局現正研究此事，在有關過程中，當局會探討適用於政府高級官員的現行安排及海外做法。

37. 在2002年3月，該事務委員會審閱了立法會秘書處就“對離任政府首長及離任政府高級人員進行的活動所作的規限”擬備的研究報告，並聽取了學者對設立適當的監察機制，以規管離任行政長官及主要官員的活動，從而避免可能出現利益衝突的意見。部分議員和學者認為，政府當局在進行2002年行政長官選舉及實施主要官員問責制之前，應公布行政長官及主要官員離任後進行的活動須受甚麼限制。

38. 該事務委員會察悉，在2002年6月28日刊登憲報的《問責制主要官員守則》訂明，主要官員如欲在離職後一年內展開任何工作，在任何商業或專業機構出任董事或合夥人，或獨資或與他人合資經營任何業務或專業服務，必須事前徵詢行政長官所委任的專責委員會的意見。委員會的審議過程必須保密，但所提出的意見則會公開。

39. 政府當局同意一經準備就緒，便會就規管行政長官離任後進行的活動的機制向該事務委員會作出匯報。在2004年11月，政府當局向該事務委員會表示，當局目前的首要工作是處理2007年行政長官及2008年立法會的產生辦法。在2007年及2008年產生辦法的整體方向定出後，當局便會處理此事項。

### 第三任行政長官薪酬的檢討

40. 行政長官在2002年4月17日就主要官員問責制向立法會發言時表示，第二任行政長官在未來5年的薪酬基本上維持現時的水平，並會根據現有機制作出必需的調整。行政長官亦建議由一個獨立委員會負責研究第三任行政長官的薪酬和其他待遇。

41. 政府當局在2003年7月向政制事務委員會提交的《主要官員問責制實施一年後報告》中向議員表示，當局會跟進並適時向立法會交代第三任行政長官薪酬的檢討。此事項自此納入該事務委員會的待議事項一覽表內。

42. 政府當局在2004年11月向該事務委員會表示，當局目前的首要工作是處理2007年行政長官及2008年立法會的產生辦法。在2007年及2008年產生辦法的整體方向定出後，當局便會處理此事項。

### 為防止利益衝突而成立的信託

43. 在2004年5月19日的立法會會議上，劉慧卿議員提出質詢，內容是行政長官及主要官員為管理他們的資產而成立的信託應否為“保密信託”而非“家庭信託”，因為“保密信託”的受託人須為獨立人士，無須向委託人和受益人報告有關信託所作投資和所持具體資產的詳情。

44. 政府當局表示，行政長官和各主要官員所申報的投資和利益，均會公開讓公眾審查，公眾、傳媒及立法會亦會作出監察。行政長官和各主要官員可採取不同的措施，以防止利益衝突。成立“保密信託”只是其中一種可行的方法。政府當局認為無須規定行政長官及問責官員成立“保密信託”。

### **在立法會會議上提出／動議的有關質詢及議案**

45. 在立法會會議上提出／動議的有關質詢及議案的一覽表載於附錄。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2005年3月11日

## 在立法會會議上提出／動議的有關質詢及議案

<u>立法會會議日期</u>	<u>質詢／議案</u>
1999年1月13日	劉慧卿議員就“將行政長官納入《防止賄賂條例》的規管範圍”提出的書面質詢
2000年3月1日	何秀蘭議員就“爭取連任的在任行政長官的角色衝突問題”提出的口頭質詢
2001年3月7日	何秀蘭議員就“擔任行政長官一職的人士離職後的安排”提出的書面質詢
2002年3月13日	劉慧卿議員就“第二任行政長官選舉”動議的議案
2002年4月10日	張文光議員就“行政長官選舉的開支”提出的書面質詢
2003年5月21日	何俊仁議員就“盡快落實普選行政長官和全體立法會議員”動議的議案
2003年11月12日	涂謹申議員就“普選行政長官及全體立法會議員”動議的議案
2004年5月5日	劉慧卿議員就“獲選填補中途出缺的行政長官職位的人的任期”提出的書面質詢
2004年5月19日	劉慧卿議員就“以私人信託管理行政長官及主要官員的資產”提出的口頭質詢
2005年2月2日	張文光議員就“監管行政長官、問責官員及首長級公務員退休後任職私營機構”動議的議案