

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(2)2407/06-07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在2006至2007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2007年7月11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**。

3. 事務委員會由40名委員組成。呂明華議員及譚耀宗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

##### 第三屆行政長官選舉

4. 政府當局向事務委員會簡介於2007年3月25日舉行的第三屆行政長官選舉的各項主要選舉安排。

##### 場地及投票時間

5. 委員要求政府當局解釋，赤鱘角香港國際機場附近的亞洲國際博覽館(下稱"博覽館")與市中心相距甚遠，不便乘搭公共交通工具前往，為何當局決定在博覽館而非香港會議展覽中心(下稱"會展")舉行行政長官選舉。據選舉事務處所述，該處在2005年7月已開始向會展查詢，在2007年3月25日前後6至7天的期間有否合適的場地可供預訂，但會展在該段期間沒有場地可供預訂。鑒於舉行行政長官選舉的場地應有足夠空間容納投票站、設有點票區的點票站、供選舉委員會(下稱"選委會")委員、候選人和代理人使用的休息區和座位區、傳媒的工作區，

以及供市民觀看點票的座位區，選舉事務處在2006年2月決定，博覽館是唯一可供使用的合適場地。

6. 鑒於事務委員會關注到，部分選委會委員或許並不熟悉博覽館的位置，而上午9時至10時的第一輪投票時間又過短，選舉管理委員會(下稱"選管會")同意把有競逐選舉的第一輪投票時間和無競逐選舉的投票時間，由一小時延長至兩小時(即上午9時至11時)。

#### 選舉論壇

7. 部分委員認為，政府當局應舉辦選舉論壇，讓市民有機會向各行政長官選舉候選人直接提問及瞭解他們的政綱。

8. 政府當局解釋，由於現任行政長官可以在行政長官選舉中競選連任，政府當局因而不宜舉行任何選舉論壇。然而，專業機構、商會、學術機構、媒體等組織或會為行政長官選舉舉辦選舉論壇，政府當局會就論壇場地的預訂事宜向有關組織提供協助。

#### 現任行政長官進行的競選活動

9. 曾蔭權先生在2007年1月22日的辦公時間，乘坐專用座駕"高調"到訪其新設的競選辦公室。事後，部分委員批評行政長官利用優勢，使用公共資源競選連任，造成不公平的情況。為免有利益衝突，他們建議行政長官應仿效澳門特別行政區行政長官的做法，在競選連任前休假。當局告知事務委員會，根據選管會發出的選舉指引，行政長官選舉候選人不可使用公共資源進行競選，但他憑藉其職位或工作關係而有權作私人用途的某些種類的服務，則屬例外。根據《基本法》，現任行政長官可競選連任一次，他無須休假。

10. 部分委員關注到，行政長官為該等活動而招致的開支會否計算為選舉開支。就此，事務委員會察悉，競選連任的行政長官必須把他以行政長官身份履行職務時所使用的資源，與其選舉開支分開。法例規定候選人須在選舉後向選舉主任提交選舉申報書，列明所有選舉開支及選舉捐贈的帳目，包括與選舉籌備工作有關的開支。

#### 簽署人和行政長官的政黨背景

11. 部分委員要求政府當局考慮應否把行政長官選舉有關簽署人的規定與其他選舉看齊。他們指出，行政長官選舉與立法會和區議會選舉不同，行政長官選舉候選人的簽署人姓名須刊登憲報，而簽署人的數目又無上限。至於立法會和區議會選舉，儘管簽署人的姓名會公開讓公眾查閱，但這些姓名無須刊登憲報。此外，簽署人的數目設有上限。

12. 部分委員重申，政府當局應檢討現時有關候任行政長官須退出所屬政黨的法定規定，以期促進政黨發展。事務委員會察悉，政府當局認為應保留這項規定，這項規定讓行政長官在作出重要的政策決

定時，能跨越黨派方面的考慮，並顧及立法會議員、政黨和政團，以及社會不同界別的意見。

### 問題選票

13. 部分委員關注到，在2007年3月25日舉行的行政長官選舉中，當局在決定問題選票是否有效的過程中使用了高影機。他們指出，進行不記名投票的目的，是防止在選舉中出現非法及舞弊行為。倘若與候選人作出了投票協議的選民以某方式填劃選票，而用意是使該名候選人可識別他，則透過高影機展示該選票供公眾檢查，會助長此種非法及舞弊行為。他們認為應把沒有妥為填劃的選票當作無效，並要求政府當局就行政長官選舉進行檢討時，處理他們提出的關注。

### **2007年以後的政制發展**

14. 自2005年以來，行政長官一直委託策略發展委員會(下稱"策發會")研究普選行政長官及立法會的可能模式。在2006-2007年度的會期內，事務委員會繼續監察策發會的討論進展，以及在多次會議上與政府當局商討有關的事宜。

### 策發會的角色

15. 部分委員在多個場合表示不滿政府當局委託策發會探討實施普選的模式，架空了立法會的角色。他們認為，策發會的組成沒有代表性，因為其成員均由行政長官委任，而策發會的運作亦欠缺透明度，討論以閉門形式進行。

16. 政府當局回應時表示，策發會的成員來自社會範圍廣泛的界別，當中包括立法會議員、有或沒有政治背景的人士、專業人員、商人，以及勞工界和傳媒界的傑出人士。策發會所進行的工作，旨在就如何達至普選廣泛收集意見、透過討論收窄歧見，以及致力就有關事宜達成共同意見，謀求建立共識。

### 公眾諮詢和政制發展綠皮書

17. 在2006年10月，部分委員促請政府當局就策發會的討論向中央呈交報告前，先就政制發展進行公眾諮詢。行政長官在競選期間，曾承諾在2007年年中第三屆政府於7月組成後發表政制發展綠皮書(下稱"綠皮書")。在為期3個月的諮詢期結束後，政府當局會向中央提交報告，反映在公眾諮詢期間提出的任何主流意見及接獲的其他意見。

18. 部分委員要求政府當局考慮延長該3個月的公眾諮詢期，因為諮詢期適逢立法會的夏季休會，以及很多市民會在夏季離港外遊。另有部分委員認為，3個月的公眾諮詢期與一貫的做法一致，可以接受。一名委員認為，由於立法會的組成在2008年的選舉後會改變，而公眾對普選的訴求亦可能隨着時間而改變，在2009年進行公眾諮詢會更為務實。政府當局解釋，行政長官已承諾會盡最大努力在其下個任期內

解決普選的問題。鑒於普選是複雜的事宜，及早展開討論是審慎的做法。透過綠皮書進行公眾諮詢，只是一個開始。公眾諮詢後會進入其他階段，屆時會進一步討論普選的問題。

19. 事務委員會察悉，政府當局會在綠皮書載列策發會和社會各界就實施普選的模式、路線圖和時間表提出的不同意見，並會把有關意見歸納為3種方案，以便公眾討論。22名泛民主派議員提出的有關普選行政長官和立法會的建議，會與當局在過去20個月所接獲的其他建議一同納入綠皮書。將會納入綠皮書的3種方案須符合4項準則，即符合《基本法》，以及不牽涉修改《基本法》的主體條文；獲大部分香港市民支持；有合理機會取得立法會全體議員三分之二多數支持，以及有機會獲中央政府審慎考慮。

20. 部分委員關注到政府當局只會在綠皮書的附件列出當局接獲的所有建議(包括22名泛民主派議員提出的建議)，而綠皮書正文列出的3種方案，則會透過糅合不同建議的組成部分制訂而成。他們強烈反對這種做法，並認為任何納入綠皮書作公眾諮詢的建議，均應完整列出。

#### 普選行政長官和立法會的模式

21. 事務委員會察悉政府當局和策發會從不同團體和人士接獲的有關普選行政長官和立法會的可能模式，當中包括部分政黨和22名泛民主派議員建議的模式。事務委員會亦在2007年5月的會議上，聽取21個團體／人士就普選行政長官和立法會的模式、路線圖及時間表所表達的意見。

22. 關於普選行政長官的可能模式，當局告知事務委員會，策發會的成員同意，在提名候選人後，應按"一人一票"普選行政長官。策發會的成員曾討論3項有關普選行政長官的可能模式的重點議題，即提名委員會的組成及人數、提名方法，以及提名後透過普選產生行政長官的方法。

23. 在提名規定方面，部分委員察悉，策發會曾討論的建議包括：應否規定候選人須在提名委員會每個界別取得一定數目的提名，以確保候選人在不同界別和階層都有一定程度的支持，以及當選的行政長官會是中央及香港市民均可接受的。這些委員深切關注到，候選人須經過初部篩選過程，而在這個過程中，提名委員會的委員可以有權否決候選人參選。他們要求政府當局確保普選行政長官的模式符合民主原則，即應該訂立一個低的提名門檻，讓更多候選人可以參選，而提名委員會應有廣泛代表性。

24. 部分委員認為，產生行政長官的模式應符合《基本法》第四十五條，當中清楚訂明設立一個有廣泛代表性的提名委員會，但該提名委員會的組成，則有待討論。

25. 關於產生立法會的可能模式，部分委員強烈反對由兩院組成立法機關的建議，因為基本法起草委員會曾否決這項建議，而《基本法》也沒有就兩院制作出任何規定。他們認為，兩院制旨在保留功能界別，違反平等而普及的選舉權原則。

26. 事務委員會察悉，部分策發會成員曾表示，要實行兩院制，便須修訂《基本法》。他們質疑，如實行兩院制純屬過渡安排，是否值得實行。策發會成員其後決定暫時擱置進一步討論實行兩院制的普選方案。

### 普選的路線圖及時間表

27. 一些事務委員會委員同意部分策發會成員的意見，認為應考慮循"先易後難"的方向推動政制發展。由於社會不同界別對普選立法會的模式，特別是功能界別應如何演變的問題仍有重大分歧，這些委員認為應先實施行政長官普選。然而，對於應在2012年還是以後實施行政長官普選一事，這些委員意見紛紜。另有部分事務委員會委員強烈反對在實施行政長官普選之後才實施立法會普選的建議，並認為應在2012年實行"雙普選"。

28. 關於普選立法會的模式，部分委員依然認為應在2012年達至普選時取消所有功能界別。另有部分委員認為，倘若可在2012年實施行政長官普選，可分3個階段，在2016年、2020年和2024年取消功能界別議席，以符合"循序漸進"的原則。

### **政府總部政策局的重組建議**

29. 在2007年5月3日，行政長官宣布由2007年7月1日起重組政府總部的政策局。事務委員會其後在2007年5月舉行了5次特別會議，討論政策局職責分工的情況、因應重組建議而對公務員組織架構作出的改動，以及為施行重組引致的法定職能移轉而提出的法例修訂的性質。截至2007年6月6日，共有772個組織／人士就重組建議及相關事宜向事務委員會提出意見(包括734名人士提交的相同意見書)。

30. 事務委員會察悉，落實重組建議對政府總部組織架構的主要影響如下 ——

- (a) 會設立一個新的政策局(即勞工及福利局)；
- (b) 現有8個政策局(及政務司司長辦公室轄下的行政署)所負責的政策範疇將予重組；及
- (c) 現有3個政策局(即公務員事務局、財經事務及庫務局和保安局)不會受重組建議影響，其架構和名稱也會維持不變。

事務委員會亦察悉，政府當局藉此機會，把行政長官辦公室主任一職的僱用條款與局長看齊。

31. 部分委員批評政府當局建議的時間表緊迫，並質疑重組建議有否需要由2007年7月1日起實施。這些委員指出，11個政策局是在主要官員問責制於2002年實施時設立的。政府當局先檢討問責制，然後提出任何重組現有政策局的建議，是合乎邏輯及合理的做法。部分這些委員認為，政府當局應在重組建議實施前，就建議的改動諮詢公眾。

32. 政府當局解釋，行政長官認為，因應香港自問責制於2002年實施以來所經歷的經濟、社會和其他發展，當局有需要進行檢討，以確定現行架構能否讓第三屆政府應付香港須面對的各項挑戰。此外，當局亦有需要確保政策局分工均衡。政府當局的用意是由2007年7月1日起為第三屆政府實施重組建議。政府當局表示，當局會分析就題為"進一步發展政治委任制度"的諮詢文件接獲的意見，然後在2007年下半年公布當局就未來路向所作的決定。政府當局會在這次諮詢工作中，處理任何與問責制有關的事宜，包括"不設旋轉門"的規定應否適用於公務員事務局局長的職位。

33. 部分委員支持重組建議，而重組建議的目的是合理分配各政策局的職責，以及有助行政長官實施他在行政長官選舉期間承諾推行的各項重點施政措施。部分委員提出多項與重組建議有關的事宜，包括數個職位的職系及職級、數個政策局的名稱，以及部分政策範疇在新架構下各政策局之間的分配。一些委員深切關注到，把法律援助政策範疇由政務司司長辦公室轄下的行政署移轉給民政事務局這個政策局的建議，會令法律援助署降格，損害其獨立性。他們認為，在提供法律援助方面具有實際和可見的獨立性，對維護香港法治至關重要。

34. 事務委員會曾考慮應否討論旨在實施政策局重組建議的法例修訂的草擬本。部分委員認為由事務委員會擔任這項工作並不恰當，事務委員會所負責的，是討論重組建議在政策方面的事宜。他們堅持認為，政府當局應尊重及遵守在內務委員會轄下成立小組委員會審議附屬法例的既定程序。在2007年5月18日，內務委員會成立了小組委員會研究有關的法例修訂。

## **2007年區議會選舉**

35. 2007年區議會選舉將於2007年11月18日舉行。事務委員會察悉，一如以往區議會選舉年的做法，政府當局會舉行選民登記運動。2007年的選民登記運動將於2007年6月初至7月16日舉行，為期6周。

### 選票及資助計劃

36. 政府當局曾就選管會提出的下述與區議會選舉有關的建議諮詢事務委員會 ——

- (a) 把由2004年起在立法會選舉實施的安排，即讓候選人在選票上印上名稱、標誌和照片的安排，延伸至區議會選舉；及
- (b) 為區議會選舉候選人推行資助計劃。根據該項計劃，當選或獲得5%或以上有效選票的區議會選舉候選人，符合資格獲得資助。資助款額定為每票10元，而須付予每名候選人的資助款額，以該名候選人實際選舉開支的50%為上限。

37. 事務委員會察悉，上述資助計劃與現時為立法會選舉候選人而設的資助計劃大致相同，但區議會選舉候選人將無須就其選舉申報書所載的帳目提交核數師報告。在這情況下，部分委員促請政府當局檢討應否繼續強制規定申領資助的立法會選舉候選人提交核數師報告。

38. 政府當局解釋，如強制規定區議會選舉候選人提交核數師報告，核數費用將佔須付予他們的資助的一大部分。為免削弱資助計劃的目的，區議會選舉候選人將無須就其選舉開支帳目提交核數師報告。然而，他們須向選舉事務處提交選舉申報書，以供查證。鑒於立法會選舉涉及的選舉開支款額龐大，當局有必要實施提交核數師報告的規定，確保有一個具透明度和公平的制度，保證公共開支用得其所。

#### 選舉開支限額

39. 政府當局曾就下述兩個有關2007年區議會選舉選舉開支限額的方案諮詢事務委員會 ——

- (a) "維持現狀"的方案：這個方案的前提是，就區議會選舉候選人的選舉開支所作的最新預算，仍不超過現時45,000元的限額，而自上次在2003年檢討選舉開支限額以來，社會上也沒有任何關於上調或下調該限額的明確要求；及
- (b) "按通脹調整"的方案：這個方案顧及現時45,000元的選舉開支限額自1994年以來從未修訂的情況。若按8.2%的累積通脹率計算，選舉開支限額會增至48,000元。

40. 部分委員支持"維持現狀"的方案，因為自上次選舉後，並無跡象顯示進行競選活動的費用大幅增加，而2003年區議會選舉候選人的選舉開支中位數只是26,764元。部分其他委員則支持"按通脹調整"的方案。他們的理由是，只要選舉開支不超過訂明限額，候選人可隨意決定其選舉費用多少。政府當局隨後決定按照第二個方案，採用48,000元為新的選舉開支限額。

## 2007年區議會選舉的實務安排

41. 在2007年6月，政府當局向事務委員會簡介選管會為2007年區議會選舉建議的主要選舉安排。由於當局會讓候選人把某些與他們有關的指明詳情印在選票上，新的選票將較2003年區議會選舉所採用的選票加大約70%。鑒於2004年立法會選舉投票日發生與投票箱有關的問題，事務委員會要求選舉事務處謹慎及徹底地測試2007年區議會選舉所使用的投票箱。

42. 部分委員重申他們支持設立"預先投票"及"禁止拉票日"。鑒於在投票日投票結束前公布預先投票的票站調查結果所造成的影響，以及立法禁止傳媒公布票站調查結果的實際困難，政府當局堅持認為不應引入"預先投票"安排。至於"禁止拉票日"，政府當局認為禁止進行拉票活動，會影響投票日的選舉氣氛。

## **區議會角色、職能及組成的檢討**

43. 在2006年10月中，政府當局向事務委員會簡介當局就題為"區議會角色、職能及組成的檢討"的諮詢文件進行公眾諮詢的結果，以及由2007年1月1日起在4個地區(即灣仔、黃大仙、西貢和屯門)推行先導計劃的推行方案。事務委員會察悉，政府當局經考慮收集所得的意見後，對在每個區議會轄下設立地區設施管理委員會的建議及區議會議員在薪津方面的新安排作出了數項輕微的修訂。推行先導計劃是為了測試各項規程和有關各方的合作關係，以準備在2008年1月下個區議會任期開始時，在全港18區暢順而有效地全面推行有關的安排。當局會委聘一所大專院校為顧問，就先導計劃的推行情況進行評估研究。

44. 政府當局告知事務委員會，雖然諮詢文件由民政事務局和政制事務局合力擬備，但推行先導計劃的工作主要由前者負責。有見及此，事務委員會同意日後應由民政事務委員會跟進這項議題。

## **主要官員問責制**

### 進一步發展政治委任制度

45. 政府當局在2006年7月發表題為"進一步發展政治委任制度"的諮詢文件，以諮詢公眾，諮詢期到2006年11月30日結束。諮詢文件所載的建議旨在於政府內部開設新的職位，即副局長及局長助理的職位，目的是加強對主要官員的支援，協助他們處理政治工作。

46. 事務委員會察悉，根據有關建議，政治任命人員可來自政黨、學術界、專業界別、商界、公務員隊伍及其他背景。現行的《問責制主要官員守則》在作出所需的修訂後，會適用於兩個新設層級的政治任命人員。為了顧及各人選的不同專長及經驗，當局建議把副局長及局長助理的薪酬，分別定於財務委員會在2002年批准的局長酬薪條款65%至75%及35%至50%的範圍內。



47. 政府當局回應了委員就諮詢文件所載建議提出的下述主要關注——

- (a) 有關建議會否促進香港的民主發展，而民主發展應建基於多黨制及政黨的發展；
- (b) 有關建議如何能達到改善施政、為社會提供更佳服務、為政治人才提供更全面的事業發展途徑，以及改善行政機關與立法機關關係的目標；
- (c) 委任並非來自政黨／政團的人士為政治任命人員，如何能加強政府當局爭取立法會支持其施政措施的能力；
- (d) 如何確保清晰劃分政治領導層與公務員隊伍之間的角色和職責；及
- (e) 如何防止政治任命人員在任內及離任後有利益衝突。

48. 事務委員會察悉，諮詢文件所載的建議不會在第三任行政長官就任之前實施。實際的實施時間和步伐會視乎多項因素而定，當中包括是否有資源配合，以及是否有具備合適才幹的人士可擔任新設的職位。

#### 《問責制主要官員守則》有關防止利益衝突的規定

49. 房屋及規劃地政局局長孫明揚先生曾與香港地產建設商會會長及其他人合資購買一匹競賽馬匹。事務委員會討論了這事件所引起的有關防止主要官員存在利益衝突的事宜。政府當局曾解釋主要官員在執行職務時必須遵守的原則和規定，包括各項旨在防止利益衝突的措施。

50. 鑒於政府當局表示，當局已研究孫先生的個案，而所得結論是，該項共同投資屬他所作的投資，與其公職並無利益衝突，部分委員不同意政府當局的立場。他們指出，市民大眾期望主要官員會與那些跟其政策範疇有密切關係的界別保持距離，以免他們的行為可看成有利益衝突。儘管孫先生所作的投資或許不構成利益衝突，市民卻認為他與地產發展商之間的緊密關係，會影響他在執行職務時所作的判斷。根據《問責制主要官員守則》，主要官員須避免令人懷疑他們不誠實、不公正或有利益衝突，以及須避免處理有實際利益衝突或潛在利益衝突的個案。這些委員認為，所提出的關注並非關乎這宗個案本身，而是現時主要官員申報投資和利益的制度是否有效，以及如何能改善這個制度，以免日後發生類似的事件。他們指出，根據現行制度，如主要官員選擇不向行政長官申報其投資，行政長官無從評估有關主要官員所作的投資是否構成利益衝突。他們認為，政府當局應採取客觀的準則，評估某宗個案是否有利益衝突。

51. 政府當局告知事務委員會，《問責制主要官員守則》在作出所需的修改後，會適用於在進一步發展政治委任制度的建議下新設立的政治職位。政府當局會藉此機會，在進行有關工作時檢討該守則。

### **事務委員會會議**

52. 由2006年10月至2007年6月，事務委員會共舉行了15次會議。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2007年7月6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

2006-2007年度委員名單

主席	呂明華議員, SBS, JP
副主席	譚耀宗議員, GBS, JP
委員	田北俊議員, GBS, JP 何俊仁議員 何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP 李卓人議員 李柱銘議員, SC, JP 吳靄儀議員 周梁淑怡議員, GBS, JP 張文光議員 陳婉嫻議員, SBS, JP 陳智思議員, GBS, JP 梁劉柔芬議員, GBS, JP 梁耀忠議員 黃宜弘議員, GBS 黃容根議員, SBS, JP 曾鈺成議員, GBS, JP 楊孝華議員, SBS, JP 楊森議員, JP 劉江華議員, JP 劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP 劉慧卿議員, JP 蔡素玉議員, JP 霍震霆議員, GBS, JP 石禮謙議員, SBS, JP 李鳳英議員, BBS, JP 余若薇議員, SC, JP 王國興議員, MH 李永達議員 林偉強議員, SBS, JP 馬力議員, GBS, JP 梁家傑議員, SC 梁國雄議員

郭家麒議員  
張學明議員, SBS, JP  
黃定光議員, BBS  
湯家驊議員, SC  
詹培忠議員  
劉秀成議員, SBS, JP  
鄭志堅議員

(合共： 40位委員)

**秘書** 馬朱雪履女士

**法律顧問** 張炳鑫先生

**日期** 2007年7月3日