

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)1806/08-09號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/CA

### 政制事務委員會 會議紀要

日期：2009年2月16日(星期一)  
時間：下午2時30分  
地點：立法會會議廳

出席委員：

- 譚耀宗議員, GBS, JP (主席)
- 何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP(副主席)
- 何俊仁議員
- 吳靄儀議員
- 張文光議員
- 梁劉柔芬議員, GBS, JP
- 黃宜弘議員, GBS
- 黃容根議員, SBS, JP
- 劉江華議員, JP
- 劉健儀議員, GBS, JP
- 劉慧卿議員, JP
- 余若薇議員, SC, JP
- 王國興議員, MH
- 李永達議員
- 林健鋒議員, SBS, JP
- 梁國雄議員
- 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
- 何秀蘭議員
- 林大輝議員, BBS, JP
- 陳健波議員, JP
- 梁美芬議員

張國柱議員  
黃成智議員  
黃國健議員, BBS  
黃毓民議員  
葉偉明議員, MH  
葉國謙議員, GBS, JP  
葉劉淑儀議員, GBS, JP  
潘佩璆議員

**其他出席議員**：謝偉俊議員

**缺席委員**：劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP  
霍震霆議員, GBS, JP  
石禮謙議員, SBS, JP  
李鳳英議員, BBS, JP  
譚偉豪議員, JP

**出席公職人員**：議程項目IV

政府當局

政制及內地事務局局長  
林瑞麟先生

政制及內地事務局常任秘書長  
羅智光先生

政制及內地事務局副秘書長  
何健華先生

政制及內地事務局首席助理秘書長  
何珏珊女士

議程項目V

政府當局

政制及內地事務局局長  
林瑞麟先生

政制及內地事務局副局長  
譚志源先生

政制及內地事務局副秘書長  
何健華先生

政制及內地事務局首席助理秘書長  
蔣志豪先生

選舉事務處總選舉事務主任  
丁徐慧明女士

律政司副法律政策專員(憲制事務)  
區禮義先生

### 議程項目VI

#### 政府當局

政制及內地事務局副局長  
譚志源先生

政制及內地事務局副秘書長  
何健華先生

政制及內地事務局首席助理秘書長  
羅憲璋先生

#### 平等機會委員會

平等機會委員會法律總監  
潘力恆先生

**列席秘書** : 總議會秘書(2)3  
戴燕萍小姐

**列席職員** : 高級助理法律顧問2  
張炳鑫先生

助理法律顧問9  
譚淑芳女士

高級議會秘書(2)4  
周封美君女士

議會事務助理(2)3  
曾盧鳳儀女士

---

經辦人／部門

### **I. 確認通過會議紀要**

[立法會CB(2)827/08-09號文件]

2008年11月17日會議的紀要獲確認通過。

### **II. 自上次會議舉行至今發出的資料文件**

2. 委員察悉，自上次會議舉行至今並無發出任何資料文件。

### **III. 下次會議的討論事項**

[立法會CB(2)829/08-09(01)及(02)號文件]

3. 政制及內地事務局局長建議在2009年3月16日下次會議上討論《種族歧視條例僱傭實務守則》經修訂的草擬本。委員表示同意。

4. 劉慧卿議員建議在下次會議上討論票站調查的事宜，並邀請進行票站調查的人士／機構、學者和政黨發表意見。委員表示同意。

5. 劉江華議員建議政府當局匯報內地事務聯絡辦公室的工作進度。內地事務聯絡辦公室負責統籌香港與內地有關部門的地區性合作項目，以及總覽香港駐廣東、上海和成都經濟貿易辦事處(下稱"經貿辦")及香港特別行政區(下稱"香港特區")政府駐北京辦事處的工作。政制及內地事務局局長回應時表示，有關事宜較適宜在工商事務委員會處理。他解釋，雖然內地事務聯絡辦公室隸屬政制及內地事務局，但香港特區政府駐北京辦事處及香港駐內地經貿辦的工作主要屬商業性質，而這些辦事處均不時向工商事務委員會作出匯報。委員同意由工商事務委員會處理有關事宜。

#### IV. 有關2012年兩個選舉辦法的公眾諮詢及立法程序的總體工作時間表

[立法會CB(2)829/08-09(03)及(04)號文件]

6. 政制及內地事務局局長簡介文件 [立法會CB(2)829/08-09(03)號文件]。該文件闡述2012年行政長官和立法會產生辦法(下稱"兩個選舉辦法")的公眾諮詢及立法程序的工作時間表。委員察悉，立法會秘書處亦提供了一份有關政制發展的背景資料簡介[立法會CB(2)829/08-09(04)號文件]。

7. 李永達議員不同意，約一年時間便足夠處理公眾諮詢及修訂《基本法》附件一及附件二的立法程序。他指出，策略發展委員會曾經表示，鑒於2012年及2017年兩個選舉辦法屬備受爭議的議題，當局最少須進行兩輪諮詢，以收窄意見分歧。李議員關注到，行政長官在2009年1月15日宣布將有關2012年兩個選舉辦法的公眾諮詢由2009年上半年押後至2009年第四季後，會令諮詢期縮短。結果，可用以審議有關兩個選舉辦法的立法建議的時間將會受到壓縮。他詢問政府當局會否收回其決定。

8. 政制及內地事務局局長回應時表示，行政長官作出的宣布是一項深思熟慮的決定。政府當局理解到，2012年兩個選舉辦法，以及2017年行政長官及2020年立法會的普選模式，都是備受爭議的議題。當局認為，集中就2012年兩個選舉辦法進行為期數個月的公眾諮詢應該足夠。政府當局現時計劃進行為期約3個月的公眾諮詢，但會在展開公眾諮詢前決定諮詢期將為期多久。此外，當局向立法會提交修訂《基本法》附件一及附件二和修訂相關本地法例的立法建議時，議員和市民仍有機會進一步發表意見。

9. 李永達議員關注到，政府當局聚焦於2012年兩個選舉辦法的討論，等同將有關2017年及2020年普選行政長官和立法會選舉辦法的討論，排除於公眾諮詢之外。

10. 張文光議員表示，行政長官沒有履行他在2007年3月提出的競選承諾，即勉力在任期內爭取普選。行政長官似乎立場有變，現屆政府的目標只是將2012年的選舉辦法推到一個中轉站。他指出，若無法

確定中轉站會否指向達致普選的最終目標，到底香港最終會否實行普選也無從確定。他以選舉行政長官的提名門檻及功能界別的存廢為例，指出這些都是備受爭議的議題，而市民大眾都希望在討論2012年選舉辦法時處理並解決這些問題。市民亦擬知悉，為落實修改2012年兩個選舉辦法而就《基本法》附件一和附件二作出的修訂，會否觸及實施普選時的行政長官提名程序及功能界別的存廢問題。

11. 政制及內地事務局局長表示，中轉站並不是新的構思。政府於2005年提出2007年行政長官及2008年立法會選舉辦法的建議方案(下稱"2005年建議方案")時，政府當局已經表明，只要建議方案得到立法會通過，香港便可以朝着普選這最終目標，穩步向前邁進。根據全國人民代表大會常務委員會(下稱"全國人大常委會")於2007年12月29日所作決定(下稱"《2007年全國人大常委會決定》")定下的框架推動2012年的政制發展，是第三屆政府的憲制責任。《2007年全國人大常委會決定》清楚訂明，2017年行政長官的選舉可以按一人一票的制度實行由普選產生的辦法。因此，議員大可就提名委員會應如何組成，以及提名委員會應如何由現時的選舉委員會改組而成等事宜作出討論。若能就此等事宜達成共識，則有關2017年行政長官選舉辦法尚待處理的事項，便只剩下提名程序的問題。他認為，《2007年全國人大常委會決定》所定出的普選時間表已經十分清晰。

12. 劉慧卿議員表示，她不相信在2017年及2020年行政長官和立法會選舉中實施的普選，會符合"普及"而"平等"選舉的國際標準。她相信市民大眾的想法也是一樣。劉議員進而關注到，進行諮詢及修訂《基本法》和本地法例的工作時間表相當緊迫。她建議政府當局鼓勵立法會議員互相討論，以期就普選模式達成共識。

13. 政制及內地事務局局長回應時表示，根據全國人大常委會2004年4月的解釋，就兩個選舉辦法提出建議方案，是香港特區政府的憲制責任。政府當局會繼續在事務委員會會議上聽取委員對2012年兩個選舉辦法的意見。根據過往做法，政府當局會諮詢公眾，務求能收窄分歧，然後再將修訂兩個選舉辦法的立法建議提交立法會。他補充，根據一所大專院校進

行的民意調查，《2007年全國人大常委會決定》所頒布的普選時間表，得到超過七成市民支持。

14. 湯家驊議員表示，據傳媒報道，政制及內地事務局局長曾經表示，即使2012年兩個選舉辦法原地踏步，也不會影響實施普選的時間表。他詢問政制及內地事務局局長為何對2012年的發展持悲觀態度。湯議員認為，不論立法機關與行政機關之間的分歧多大，政府當局都應該盡力推動香港的政制發展。他又詢問政府當局曾經採取甚麼行動，以收窄各政黨與政府當局之間的分歧。

15. 政制及內地事務局局長回應時表示，政府當局熱切期待取得立法會內外的支持，讓2012年兩個選舉辦法進一步民主化。傳媒曾經詢問，若2012年兩個選舉辦法未能取得進展，實施普選的時間表會否受到影響，他回答時曾經表示，雖然2012年兩個選舉辦法的民主化，並非2017年普選行政長官的先決條件，但政府當局會盡力爭取，令2012年兩個選舉辦法進一步民主化。他歡迎各政黨以獨立或聯署方式，在諮詢期間發表意見和提交建議。至於就實施普選的模式收集所得的意見，政府當局會記錄在案，並將意見歸納，以供第四屆政府參考。

16. 黃毓民議員表示，他沒有興趣討論有關2012年兩個選舉辦法的公眾諮詢及立法程序的工作時間表。他批評行政長官及其政府朝令夕改。行政長官在2008-2009年度《施政報告》表明，會在2009年年初進行有關兩個選舉辦法的公眾諮詢，現在他又決定將有關諮詢押後至第四季。政制及內地事務局局長曾於2008年年初表示，假如2012年的兩個選舉辦法原地踏步，則未必能夠在2017年普選行政長官。由於這個說法與政制及內地事務局局長剛才的發言自相矛盾，他要求政制及內地事務局局長作出澄清。黃議員繼而表示，社會民主連線(下稱"社民連")不會支持2012年雙普選以外的任何其他方案。他不滿政府當局就修訂兩個選舉辦法的程序設下重重關卡。《基本法》規定，如對選舉辦法作出任何修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，經行政長官同意，並報全國人大常委會備案或批准。政府當局在上述規定以外再增添額外規定，就是行政長官在展開上述程序前須向全國人大常委會提交報告，並由全國人大常委會確認

有關選舉辦法的決定。黃議員認為政府當局按照中央人民政府(下稱"中央政府")的指示加添障礙，目的是拖慢民主發展步伐。

17. 政制及內地事務局局長澄清，他所要傳達的信息是：2012年兩個選舉辦法的進展並非2017年普選行政長官的先決條件，但若未能取得進展，會令實現2017年普選行政長官的難度更高。

18. 何秀蘭議員亦批評中央政府拖慢民主發展步伐。她表示，《基本法》起草委員會當年的原意，是在2007年及2008年實施普選，但這個理念從未實現。全國人大常委會副秘書長喬曉陽在2007年12月26日的說明中指出，行政長官普選將於2017年進行，而立法會普選將於2020年進行，這說法違反了《基本法》所規定的循序漸進的原則。她認為政府當局文件的附件所載的公眾諮詢及立法程序的工作時間表過於緊迫，不切實際。舉例說，當局未有預留足夠時間檢討有關2011年區議會選舉的法例，以及讓選舉管理委員會(下稱"選管會")為2011年選舉委員會界別分組選舉更新有關的投票人登記冊和修訂相關指引。對於政制及內地事務局局長指2012年兩個選舉辦法的進展並非2017年普選行政長官的先決條件，何議員指出，既然2017年普選能夠一步到位，雙普選也可以在2012年實施。

19. 政制及內地事務局局長回應時表示，有關在2011年11月進行的區議會選舉，政府當局會在適當時候向立法會提交所需的修訂法例。區議會選舉及相關法例完全不受《基本法》附件一及附件二的建議修訂所影響。政制及內地事務局局長認為，根據當局處理"2005年建議方案"的經驗，有關公眾諮詢及立法程序的工作時間表是務實的。儘管當時未能就2007年行政長官及2008年立法會兩個選舉辦法取得進展，但當時有足夠時間對《行政長官選舉條例》(第569章)及相關規例作出所需修訂，以及讓選管會修訂有關指引。政制及內地事務局局長補充，《2007年全國人大常委會決定》規定，2012年第四任行政長官選舉及第五屆立法會選舉不以普選方式進行。在2012年實施雙普選不符合上述決定所訂明的憲制框架。



20. 葉國謙議員認為，政府當局若能夠在2009年第四季提出有關2012年兩個選舉辦法的建議方案，有關的公眾諮詢及立法程序的工作時間表屬於可行。他促請政府當局認真聽取接獲的意見，盡可能謀求共識。然而，葉議員關注到，鑒於委員意見不一，要就兩個選舉辦法達成共識並就2012年的政制發展取得進展，將會十分困難。他進而表示，民主建港協進聯盟(下稱"民建聯")對功能界別議席存廢問題的立場，近日多番遭錯誤引述。他因此澄清，民建聯從來沒表示贊成取消功能界別，而是認為現行的功能界別選舉產生議員的方法未能符合"普及"而"平等"的選舉原則，因此不應在2020年予以採用實施。假如功能界別制度包含民主成分並且符合"普及"而"平等"的選舉原則，民建聯對功能界別制度持開放態度。

21. 政制及內地事務局局長回應時表示，政府當局不會低估為2012年兩個選舉辦法謀求共識而面對的挑戰。當局會盡力收窄各方面的意見分歧。據他記憶所及，有關2012年兩個選舉辦法的討論於2007年開展，當時沒有人預見得到，全國人大常委會會為實施普選定出時間表。政府當局會繼續致力推動香港的政制發展。他繼而表示，經過了一年時間的討論，有關2012年立法會選舉最棘手的問題是，立法會應否增加議席，以及若增加議席，可如何在《基本法》及《2007年全國人大常委會決定》所訂定的框架內，讓有關選舉辦法更加民主化。

22. 梁國雄議員認為，雖然政府當局對政制發展的立場搖擺不定，其實當局的最終目標，是跟隨中央政府的指示，普選要越遲越好、越假越好。他始終認為，要衡量市民大眾對兩個選舉辦法的接受程度，最佳方法是進行全民投票。他補充，普選是基本人權，他不會輕言放棄。

23. 政制及內地事務局局長回應時表示，《基本法》沒有就舉行全民投票的機制作出規定，但《基本法》卻訂明，香港的政制發展應該達致普選。《2007年全國人大常委會決定》定下了普選時間表，顯示中央政府重視並決意讓香港市民享有更多民主。

24. 葉劉淑儀議員認同委員對有關公眾諮詢及立法程序的工作時間表緊迫所表達的關注。她詢問可否提前於2009年第四季之前進行公眾諮詢，以及政府當局會否承諾，即使經濟環境惡化，也不會進一步押後有關的時間表。

25. 政制及內地事務局局長表示，政府當局文件所夾附的附件，旨在讓委員全面瞭解落實修訂兩個選舉辦法所涉及的步驟。政府當局必須不遲於2010年第四季將有關兩個選舉辦法的議案提交立法會表決。假如公眾諮詢工作進展順利，收窄意見分歧所需的時間可以縮短，政府當局便可提早進行有關工作。他向委員保證，政府當局會緊按該時間表辦事，不論2009年第四季當時的經濟情況如何，均會如期就2012年兩個選舉辦法諮詢公眾。

26. 吳靄儀議員表示，過去多年來，她多次就政制發展的事宜與政府當局商談，深知政府當局的伎倆。議員的努力總是徒勞無功，原因是政府官員的行為，受到推動香港政制發展以外的其他因素左右。然而，她仍然堅持發言，因為她要向公眾負責。吳議員強調，泛民主派議員會憑着良心，繼續爭取普選。他們否決"2005年建議方案"，原因是該套建議方案與民主方向背道而馳。自此之後，政制及內地事務局局長多番抨擊泛民主派議員。她表明，假如當局以任何形式保留功能界別議席，任何實施普選行政長官和普選立法會的模式，她都會投以反對票。吳議員表示，有人曾要求當局就達致普選的最終目標提出方案，以及界定"普選"的定義，但政府當局拒絕這樣做。由於中央政府及香港特區政府均拒絕聽取市民的訴求，市民大眾唯有自己積極爭取。

27. 政制及內地事務局局長表示，雖然不同政黨對普選持有不同意見，但他關注到，部分泛民主派議員的態度似乎是，即使當局尚未提出任何方案，他們早已預先決定會投以反對票。他明白議員關注民主進程，但政府當局亦同樣關注。實施普選的時間表已為香港日後的政制發展定出方向。雖然有意見認為功能界別應該取消，但亦有意見認為應以"一人兩票"的方式保留功能界別，讓每名登記選民擁有兩票，一票用以選出地方選區議員，另一票用以選出功能界別議員。政府當局察悉有關意見，並會探討這些方案。

28. 何俊仁議員表示，泛民主派議員否決"2005年建議方案"，是因為政府當局沒有提出實施普選的時間表和終極方案。他解釋，雖然《2007年全國人大常委會決定》提出了一個時間表，但與其說是一項決定，倒不如說是一項意見，因為該決定指2017年行政長官的選舉"可以"實行由普選產生的辦法。由於全國人大常委會的決定訂明，在行政長官由普選產生以後，立法會的選舉可以實行全部議員由普選產生的辦法，政府當局遂據此推斷，立法會普選可於2020年實施。他擔心就2017年行政長官選舉辦法動議的決議案萬一被否決，實施普選行政長官和立法會的時間表便會頓失所依，而立法會有可能否決有關決議案。因此，泛民主派議員一直強調，必須首先討論普選模式，就有關方向達成共識，然後才討論2012年兩個選舉辦法。若行政長官選舉的提名程序未能做到公開公正，或者立法會選舉中將會保留某種形式的功能界別制度，則以此模式推行的普選將無法符合國際標準。2012年的兩個選舉辦法也不能被視為邁向2017年普選行政長官及2020年普選立法會的中轉站。何議員認為，若確實如此的話，則當局所提出有關實施普選行政長官和立法會的時間表，只是旨在平息議員和市民大眾對民主的訴求，可能只是"幻影"而已。何議員進而表示，市民質疑中央政府及香港特區政府是否有誠意推動政制發展。若要落實重大的轉變，有關2012年兩個選舉辦法的公眾諮詢及立法程序的工作時間表是不切實際的。有關安排反映出，中央政府及香港特區政府早已有定案。他提出警告說，若當局建議的選舉辦法會拖慢民主發展步伐，政府當局千萬不要低估泛民主派議員投票反對有關選舉辦法的決心。他詢問，假如2012年的選舉方案被立法會否決，行政長官會否下台。

29. 政制及內地事務局局長回應時表示，《2007年全國人大常委會決定》清楚訂明，2017年行政長官的選舉可以實行由普選產生的辦法，而在2020年，立法會的選舉可以實行全部議員由普選產生的辦法，這是一項憲制決定。市民期望議員和政府通力合作，達致普選的最終目標。為此，政府當局與議員必須互相合作，謀求共識，推動香港政制發展向前邁進。

30. 梁美芬議員認為，除非推動政制發展的工作在2012年出現突破，否則難以在2017年普選行政長官及在2020年普選立法會。她關注公眾諮詢期過於短促；若議員對兩個選舉辦法意見不一，她質疑能否在3個月內達到共識。她建議政府當局考慮盡快提出有關兩個選舉辦法的方案，並盡快展開游說工作。

31. 政制及內地事務局局長表示，政府當局清楚知道，要就2012年兩個選舉辦法達到共識，是一項艱巨的工作。政府當局一直收集和總結各政黨和議員的意見，謀求共通之處，爭取達成共識。政府當局希望最終能夠找到路向，令2012年兩個選舉辦法取得進展，從而為2017年普選行政長官及2020年普選立法會帶來正面影響。

32. 劉江華議員表示，全國人大常委會公布普選時間表後，他對香港的政制發展感到樂觀。然而，聽到委員在會議上發表的意見，卻令他對2012年政制發展能否取得進展感到悲觀。據他觀察所得，在將2012年選舉辦法推向中轉站的工作上，委員設下了重重關卡，這些關卡包括——

- (a) 除了在2012年實施雙普選的方案外，社民連不會支持任何其他方案；
- (b) 除非政府當局提出2017年普選行政長官的方案，否則民主黨不會討論2012年兩個選舉辦法；及
- (c) 任何旨在保留或擴大功能界別制度的選舉方案，吳靄儀議員都不會支持。

33. 劉江華議員表示，儘管民建聯並不完全同意"2005年建議方案"，但考慮到市民大眾的期望，民建聯最終還是支持有關方案。他質疑在部分委員預設關卡的情況下，政府當局能否取得進展。他進而詢問，假如議員對2012年兩個選舉辦法拒絕讓步，政府當局將會採取甚麼行動。

34. 陳健波議員表示，若委員繼續採取對立的態度，對香港的政制發展沒有裨益。他促請委員放開成見，以友善的方式就2012年兩個選舉辦法進行討論，務求得出一套各方皆可接受的建議方案。

35. 政制及內地事務局局長表示，對於就2012年兩個選舉辦法達致主流意見，泛民主派議員的立場確實令這項工作的難度增加，但他對政制發展並不過分悲觀。他認為仍然可在共同關注的範疇取得進展，並對此保持樂觀。以立法會選舉為例，有意見認為應在2012年增加立法會議席。研究如何在功能界別選舉中增加民主成分，以及如何分配新增功能界別議席，會是議員所關注的事宜。政制及內地事務局局長表示，政府當局、各政黨及議員應在互相信任和互諒互讓的基礎上，推動政制發展的工作。他指出，若能就2012年兩個選舉辦法達到共識，行政和立法機關將會共同締造歷史。行政和立法機關可向廣大市民證明，他們既有能力，亦有決心，按照修改《基本法》附件一及附件二所規定的選舉辦法的機制推動政制發展。

#### V. 有關在囚人士投票權的公眾諮詢

[《有關在囚人士投票權的諮詢文件》、立法會CB(2)829/08-09(05)至(06)及IN04/08-09號文件]

#### 政府當局作簡介

36. 政制及內地事務局局長向委員簡介政府當局提供的文件[立法會CB(2)829/08-09(05)號文件]。該文件概述《有關在囚人士投票權的諮詢文件》(下稱"《諮詢文件》")的內容。他表示，由於高等法院裁定，在囚人士一律喪失登記和投票資格的現有規定違憲，政府當局就放寬有關限制制訂政策方案，諮詢公眾。在考慮過海外地方採用的在囚人士投票安排和香港的情況後，政府當局建議下列政策方案——

- (a) 方案一，是移除《立法會條例》(第542章)第53(5)(a)至(b)條有關喪失投票資格的現有規定，而法庭已裁定這些現有規定違憲。《立法會條例》第53(5)(c)條有關被裁定干犯與選舉有關罪行或賄賂罪行的人士喪失投票資格的規定將會保留。
- (b) 方案二，是取消長期服刑(例如10年或以上)的在囚人士的投票資格。以刑期長短作為區分嚴重罪行和較輕微罪行的準則。

- (c) 方案三，是取消長期服刑(例如10年或以上)的在囚人士的投票資格，但准許在囚人士在刑期最後數年(例如最後5年)恢復投票權。

37. 委員並察悉，立法會秘書處擬備了有關"在囚人士的投票權"的最新背景資料簡介[立法會CB(2)829/08-09(06)號文件]，供委員參閱。

### 討論

38. 張文光議員表示，若要施加限制，令在囚人士喪失登記為選民和投票的權利，當局必須提出充分理據。對於應在何處、如何及為何如此劃定分界線，政府當局必須以謹慎態度處理。舉例而言，他贊成政府當局建議，被裁定干犯與選舉有關罪行或賄賂罪行的人士，應在被定罪日期起計3年內喪失投票資格，因為有必要維持選舉制度持正不阿。然而，政府當局在文件中提出的部分理據，例如防止罪惡、提高公民責任及對法治的尊重等，卻流於空泛。政府當局應參考海外國家在施加限制時所提出的理據，並提出易為市民瞭解及接納的更具體理據。他關注到，若當局就施加限制所提出的理據欠缺說服力，將會引致更多司法覆核個案。

39. 政制及內地事務局局長表示，某些國家禁止干犯嚴重罪行的在囚人士投票，其理據是這些在囚人士違反了社會契約，未能履行公民的責任。至於被定罪人士所干犯的罪行嚴重至甚麼程度才會喪失投票權，政府當局研究過海外地方的有關做法後，並沒有在此方面提出任何建議。然而，政府當局曾參考一些在禁止在囚人士投票方面採取較寬鬆取態的國家的做法。在澳洲，被判監禁超過36個月的人士，沒有資格登記成為選民；這個刑期規定符合當地每3年舉行一次大選的周期。在希臘，被判監禁10年以上的人士喪失投票權。政制及內地事務局局長指出，以國際標準衡量，就香港提出的政策方案非常寬鬆。嚴重罪行和較輕微罪行，以刑期長短作為區分的準則。政府當局會聽取委員的意見，並繼續研究海外國家所採取的各種做法。

40. 湯家驊議員表示，在囚人士投票權在《基本法》第二十五條、第二十六條及第三十九條中有所規定。因此，政府當局應該取消對在囚人士投票權所施加的全部現有限制，包括《立法會條例》第53(5)(c)條有關被裁定干犯與選舉有關罪行或賄賂罪行的人士喪失投票資格的規定。他認為，政府當局提出的3項政策方案均缺乏理據。他指出，即使是在囚人士，亦有權獲得立法會議員提供的服務，並有權透過在選舉中投票，保障其家屬的利益。

41. 政制及內地事務局局長表示，政府當局亦奉行一項原則，就是當局若要就在囚人士的投票權施加任何限制，有關限制必須合憲。雖然法庭已裁定，在囚人士一律喪失登記和投票資格的現有規定屬違憲，但法庭並沒有表示不能向在囚人士施加若干形式的投票限制。施加何種合理限制(如有的話)，由行政機關與立法機關決定。由於此事涉及人權，政府當局提出了3項政策方案，諮詢公眾。政府當局沒有傾向採取其中任何方案。政制及內地事務局局長進而表示，政府當局認為《立法會條例》第53(5)(c)條有關喪失資格的規定應予保留，因為該項規定有助維持立法機關持正不阿。此外，有關的司法覆核個案並沒有挑戰此項規定。

42. 葉國謙議員詢問政府當局如何確保，3項政策方案對在囚人士登記成為選民和投票的權利所建議施加的限制，日後不會在法律上受到挑戰。

43. 政制及內地事務局局長表示，政府當局向立法會提交修訂條例草案時，將會清楚說明施加限制的理據所在。即使有人就這些限制提出司法覆核，政府當局將可向法庭提出理據。

44. 劉慧卿議員認為，不應對在囚人士的投票權施加任何限制。她表示，在囚人士既已就其所干犯的罪行服刑，沒有理由向他們施加額外的懲罰。若政府當局決定對在囚人士投票權施加限制，必須提出充分理據。她關注到進行公眾諮詢的時間緊迫，並詢問當局在諮詢在囚人士及其家屬方面採取了甚麼安排。她亦詢問政府當局會否考慮安排在囚人士在投票日之前一至兩天投票，以便調撥多些資源確保有關投票安排不會在公共安全及保安方面引致任何問題。

45. 政制及內地事務局局長表示，事務委員會在上次會議上討論有關放寬喪失資格規定的可行政策方案時，委員要求政府當局加快立法程序，令在囚人士可享有他們喪失已久的權利。政府當局曾解釋，公眾諮詢期約為6至8個星期。他進而表示，懲教署已按要求將《諮詢文件》派發予在囚人士，而政府當局亦曾邀請代表在囚人士或更生人士權益的團體發表意見。選舉事務處現正與相關執法機關磋商在囚人士投票的保安安排。至於讓在囚人士提前投票的安排，政制及內地事務局局長提醒，當局必須審慎考慮此舉對保安及投票保密的影響，因為保存選票的時間越長，保安及保密的風險越高。

46. 劉慧卿議員要求政府當局稍後提供資料，闡述懲教署所進行的諮詢工作及在囚人士所作的回應。

47. 余若薇議員問及在囚人士和遭羈押人士行使投票權的保安及投票安排。她並詢問當局有何措施，確保投票保密。

48. 政制及內地事務局局長表示，過去數個月來，選舉事務處一直與相關執法機關磋商在囚人士和遭羈押人士在選舉中投票的實務安排。不論是安排流動投票站，還是在監獄內設立投票站，選舉事務處都會確保，候選人及選舉代理人能夠觀察投票情況。為確保投票保密，當局會考慮作出安排，在點票前將在囚人士和遭羈押人士的選票移送到相關點票站，將該等選票與其他選票混合。

49. 何秀蘭議員表示，立法會當年審議《立法會條例》時忽略了在囚人士投票權的問題，她謹此向市民致歉。對於政府當局提出政策方案，建議依據刑期長短作為決定在囚人士是否喪失投票資格的準則，何議員認為，較理想的做法是依據特定罪行，作為在囚人士是否喪失投票資格的準則。她詢問海外地方這方面的做法。她表示，若當局為在囚人士安排流動投票站，亦應為醫院的病人及醫療人員作出相同安排。

50. 政制及內地事務局局長表示，在德國，法庭可基於叛國、選舉詐騙及恐嚇選民等罪行，判處喪失投票資格的懲罰；後者與《立法會條例》第53(5)(c)條有關喪失資格的規定類似。政府當局會考慮在公眾諮



詢期間接獲的所有意見，包括依據特定罪行決定在囚人士是否喪失投票權的建議。至於病人及醫療人員的投票安排，選舉事務處會在考慮選舉的實務安排時顧及此方面的需要。

51. 總選舉事務主任補充，選舉事務處在制訂在囚人士投票的實務安排時，會考慮市民大眾在這次公眾諮詢期間提出的意見。選舉事務處亦正與執法機關磋商有關投票的實務安排，包括在執法機關的處所內設立專用投票站，以便遭羈押及遭拘留人士在將於2009年3月29日舉行的沙田區議會補選中投票。

52. 梁美芬議員問及英國及美國在此方面所採取的做法。在德國，喪失投票資格的懲罰由法庭判處，她認為這做法值得考慮。

53. 政制及內地事務局局長回應時表示，在英國，大部分在囚人士均無權投票。歐洲人權法院大法庭於2005年10月6日裁定，英國對在囚人士投票權所採取的政策違反了《歐洲人權與基本自由公約》。為回應這項裁決，英國政府建議分兩階段進行諮詢後，再向國會提交修訂法案。第一階段諮詢期於2007年3月屆滿。至於第二階段諮詢工作將於何時展開，則無法確定。在美國，大部分州份都禁止在囚人士投票。政制及內地事務局局長表示，在香港，若對在囚人士的投票權施加任何限制，當局將會在法例中訂定客觀準則，以供法院依循，例如依據刑期長短或罪行性質，作為在囚人士是否喪失投票資格的準則。

54. 梁劉柔芬議員表示，在決定應否取消有關在囚人士投票權的限制時，委員如能瞭解海外地方的相關做法，將會十分有用，因為有關國家根據其經驗和社會及歷史發展情況制訂有關安排。

55. 劉健儀議員認為，由於法國及澳洲等自由開放的國家都對在囚人士的投票權作出若干限制，若政府當局可提供更多資料，說明英國和美國取消在囚人士投票權的理據，以及亞洲地方(如泰國、印尼、台灣等)所採取的做法，將會十分有用。她補充，選舉事務處必須確保為在囚人士擬定的投票安排，應以令投票人方便為主。

政府當局 56. 政制及內地事務局局長回應時表示，政府當局會就海外地方的做法及其發展歷程進行更多研究。若取得更多資料，當局會將有關資料送交事務委員會參閱。

57. 余若薇議員認為，事務委員會應聽取團體代表對在囚人士投票權的意見，並應將接獲的意見送交政府當局考慮。主席建議，由於當局就《諮詢文件》進行的公眾諮詢工作將於2009年3月23日結束，事務委員會將會邀請曾就此事向事務委員會發表意見的人士／團體，就《諮詢文件》提交意見書。委員表示同意。

(會後補註：遵照主席的指示，邀請公眾就《諮詢文件》發表意見的公告亦登載於立法會網頁。)

## VI. 根據《種族歧視條例》訂定的規則和規例

[立法會CB(2)829/08-09(07)及(08)號文件]

58. 政制及內地事務局副局長向委員簡介《種族歧視(平等機會委員會提起的法律程序)規例》(下稱"擬議規例")。該規例賦權平等機會委員會(下稱"平機會")根據《種族歧視條例》(第602章)以其本身名義提起法律程序[立法會CB(2)829/08-09(07)號文件]。政制及內地事務局副局長補充，《殘疾歧視條例》(第487章)之下的相應規例載列較多程序細則，包括平機會不能達致和解，並已確定受害人不打算以其名義提出法律程序，平機會才可提起法律程序。然而，平機會可根據擬議規例提起法律程序的情況與平機會可根據另外兩項反歧視條例之下的相應規例提起法律程序的情況是一致的。

59. 平等機會委員會法律總監向委員簡介將會根據《種族歧視條例》訂立的兩組規則，分別為《種族歧視(正式調查)規則》，以及《種族歧視(調查及調解)規則》；有關內容載列於由平機會提交的文件[立法會CB(2)829/08-09(08)號文件]。他表示，該兩組規則實質上與《性別歧視條例》(第480章)、《殘疾歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》(第527章)之下的相應規則相同。

擬議規例

60. 委員察悉，擬議規例旨在賦權平機會，在一名受到種族歧視、騷擾和中傷的受害人可根據《種族歧視條例》第70條提起法律程序但沒有這樣做的情況下，可提起法律程序，猶如平機會是該受害人一樣。擬議規例參照《性別歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》之下相應規例的模式訂定。

61. 張文光議員認為，平機會為有意根據各項反歧視條例提起法律程序的人士提供法律協助所設定的門檻過高。他表示曾經收到一名教師投訴，指一名校長三番四次向她作出警告，要求她在學校內只可穿裙，不得穿褲。為此，該名教師要求平機會協助，指控該名校長。他認為該名校長的行為已經違反《性別歧視條例》。然而，當雙方無法以調解方式解決爭議時，平機會仍拒絕提出法律訴訟。申索人最後要申請法律援助，在法庭上挑戰有關行為。張議員強調，市民對平機會寄望甚殷，希望平機會能夠將觸犯反歧視法例的人士繩之於法。他指出，法律援助署審批法律援助申請時，只要有關個案具備合理理據，即會予以批准。他進一步查詢向平機會申請法律協助的個案數字。

62. 平等機會委員會法律總監表示，平機會在2008年共接獲37宗法律協助申請，有關個案關乎由性別、殘疾及家庭崗位歧視引致的申索個案。約42%的申請個案獲得法律協助。大部分這些申索個案在獲提供法律協助後透過和解解決。據他記憶所及，在過去兩年，平機會從未根據《性別歧視條例》為任何受助人在審訊中提供協助。

63. 政制及內地事務局副局長向事務委員會解釋，擬議規例旨在賦權平機會，在一名受到種族歧視、騷擾和中傷的受害人可根據《種族歧視條例》第70條提起法律程序但沒有這樣做的情況下，可提起法律程序，猶如平機會是該受害人一樣。擬議規例參照各項反歧視條例之下相應規例的模式訂定。平機會向歧視受害人提供法律協助的職能，與平機會根據各項反歧視條例下的規例(包括生效後的擬議規例)提起法律程序(猶如平機會是該受害人一樣)的權力，是截然不同的。

64. 余若薇議員表示曾經接獲類似投訴，指平機會審批法律協助的門檻過高。她認同張文光議員提出的關注。擬議規例也出現同樣的問題，因為根據擬議規例，一項申索需要"具備充分理由"，平機會才會以其本身名義提起法律程序。余議員詢問，平機會是否只會在勝算甚高的情況下，才會向法庭提起法律程序，以及假如申訴人一開始已拒絕以調解方式解決爭議，平機會會否拒絕有關提供法律協助的申請。她又詢問法律開支的撥款來源。

65. 平等機會委員會法律總監解釋，平機會並無設立訴訟基金，用於提供法律協助。根據現行開支封套的撥款模式，平機會提供法律協助的法律開支，由經常帳支付。政制及內地事務局副局長補充，平機會2008-2009年度的經常撥款約為7,000萬元。假如經常帳中應付法律開支的資金不足，平機會可從儲備支取款項，儲備金額最高為全年經常撥款的25%。該儲備目前約有1,700萬元。政制及內地事務局副局長回應梁國雄議員時確認，平機會已獲撥額外撥款，用以應付於2009年實施《種族歧視條例》所需的準備工作。

66. 劉慧卿議員表示，她不反對擬議規例，但假如平機會在根據《種族歧視條例》提供法律協助方面繼續採用高門檻，則擬議規例無疑是形同虛設。她認為平機會應採用法律援助署審批法律援助申請的準則。劉議員建議事務委員會在日後的會議上跟進有關平機會提供法律協助的事宜。

67. 張文光議員表示，若平機會繼續在提供法律協助方面採用高門檻，他對支持擬議規例有所保留。他又表示，待擬議規例提交立法會時，他會建議成立小組委員會研究擬議規例。政制及內地事務局副局長建議委員在日後的事務委員會會議上跟進有關提供法律協助的事宜。

68. 主席要求平機會提供委員要求的下列資料

- 
- (a) 平機會為某宗個案提供法律協助時所考慮的因素；

- (b) 若申訴人一開始已拒絕以調解方式解決爭議，平機會會否考慮為有關個案提供法律協助；
- (c) 平機會曾提供法律協助的個案數目、整體成功率及所涉及的訴訟費用；及
- (d) 撥款應付法律開支的財務安排。

69. 主席總結時表示，待所需資料備妥後，委員可決定如何跟進有關事宜。

(會後補註：平機會提供的資料於2009年3月16日隨立法會CB(2)1093/08-09號文件送交委員。)

#### 兩組規則

70. 就《種族歧視(調查及調解)規則》第3條有關"代表申訴"的條文，湯家驊議員提出下列問題——

- (a) 指稱另一人已作出違法作為的代表申訴可否由代表另一名或另一些因該作為而感到受屈的人的法律代表提出；
- (b) 被指為已作出違法作為的答辯人可否延聘法律代表；
- (c) 為何有需要讓一名感到受屈的人代表另一些感到受屈的人提出申訴；
- (d) 第(1)(a)及(b)款可否合併，以涵蓋一名或另一些因答辯人的作為而感到受屈的人；及
- (e) 第(2)(a)款提述的"同一人"所指的是感到受屈的人還是答辯人。

湯家驊議員亦詢問，為何第8條(有關"會議的程序"的條文)沒有訂明舉證責任的準則。

71. 平等機會委員會法律總監作出以下回應

- (a) 在一宗申索個案中，感到受屈的人及答辯人均可延聘法律代表作為其代表；
- (b) 第(2)(a)款提述的"同一人"所指的是答辯人；
- (c) 一名感到受屈的人可代表其他一些感到受屈的人提出針對同一人的申訴，這與集體訴訟類似；及
- (d) 《種族歧視條例》下的不當行為屬於侵權行為，舉證責任採用民事水平，而《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》亦沒有訂明舉證責任的準則。

72. 會議於下午5時23分結束。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2009年6月12日