

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(2)1959/09-10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2009-2010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2010年7月7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、並於2000年12月20日、2002年10月9日、2007年7月11日及2008年7月2日修訂的決議，成立政制事務委員會，負責監察及研究有關《聯合聲明》及《基本法》的實施、香港特別行政區(下稱"香港特區")政府與中央人民政府(下稱"中央政府")和其他內地政府部門間的關係、選舉事務、區域組織、人權、保障個人資料及新聞自由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39名委員組成。譚耀宗議員及何鍾泰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

#### 政制發展

4. 政務司司長在2009年11月18日的立法會會議上就《2012年行政長官及立法會產生辦法諮詢文件》(下稱"諮詢文件")發表聲明，並宣布展開為期3個月的公眾諮詢工作。事務委員會曾舉行一次特別會議，討論《諮詢文件》，並在另外3次特別會議上聽取156個代表團體／個別人士發表意見。

5. 政府當局雖然承認現行的功能界別制度不符合普及和平等的原則，卻建議新增5個功能界別議席，部分委員對此表示不滿。這些委員認為，這項建議只會就最終取消全部功能界別議席達成共識加添障礙。他們並認為，若限制被選舉權，即設有候選人必須來自某一界別的規定，則即使以"一人一票"的方式選出功能界別議席，功能界別制度仍然不會符合普及和平等的原則。

6. 政府當局解釋，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日作出的決定(下稱"《全國人大常委會決定》")已訂明，不會在2012年取消功能界別議席。任何取消功能界別的建議均須得到現任功能界別議員的支持，現階段極難就此事達成共識。然而，由現在至2020年間，有充足時間讓社會人士討論根據普及和平等的原則實行普選立法會的具體模式。

7. 部分其他委員認為，功能界別制度有助維持均衡參與，對香港具有價值，應在普選立法會時以若干其他形式保留功能界別制度，但可更改其選舉辦法。他們認為，功能界別制度不一定違反普及和平等的原則。

8. 政府當局表示，有意見認為應該一次過取消所有功能界別議席，由經普選產生的地區議席取代，即採用"一人一票"的模式。也有意見認為應保留功能界別議席，但改變選舉模式，例如以"一人兩票"模式，每名選民可在地方選區選舉中投一票，在功能界別選舉中投另一票。有人提出"一人三十一票"模式，即每名選民可在地方選區選舉中投一票，在功能界別選舉中投30票。然而，有人關注到，若被提名權受到限制，則以"一人多票"作為基礎的功能界別制度是否符合普及和平等的原則。這些問題都可以討論。

9. 部分委員不滿政府當局拒絕把"公司／團體票"轉為"個人票"。這些委員認為，為符合循序漸進的原則，政府當局應考慮於2012年擴闊功能界別的選民基礎。

10. 政府當局解釋，把"公司／團體票"轉為"董事／行政人員／屬會／個人票"的過程相當複雜。社會要就此達成共識並不容易。由於405個區議會選區的選民人數合共有330萬，因此政府當局建議將5個新增功能界別議席分配予區議員，將會增加立法會選舉的民主成分。

11. 部分委員對政府當局建議將5個新增功能界別議席分配予區議員表示有所保留，原因是部分區議員是在選民數目較少的選區當選，或在沒有競爭對手的情況下當選，以致有些區議員可能只着眼於本身地區的利益。此外，有意成為區議會功能界別議員的區議員或會在區議會上討論更多關乎立法會事務的事宜，導致區議會的職能變得模糊。

12. 政府當局解釋，該6名有意成為立法會議員的區議員理應具備較廣闊的視野，才能爭取到405名有民意基礎的民選區議員支持。雖然區議員或會在立法會提出地區事宜，但在處理與全港有關的事宜時，他們必須顧及香港市民的整體福祉。由於就重大政策事宜諮詢區議會是政府當局的一貫做法，所以增加5個區議會功能界別議席不會導致區議會的職能變得模糊。

13. 部分委員認為，政府當局建議透過增加由民選區議員互選產生的區議會代表人數來增加選舉委員會的民主成分，是極不理想的做法。他們認為應將405名民選區議員全數納入選舉委員會。這些委員進而要求政府當局保證，2017年的行政長官選舉會是有競爭的選舉。

14. 政府當局重申，其建議會提高選舉委員會的代表性，並能維持均衡參與的原則，有助於2017年普選行政長官時把選舉委員會轉化為提名委員會。根據《基本法》第四十五條，普選行政長官的提名機制必須按民主程序進行。《全國人大常委會決定》已清楚訂明，2017年行政長官的選舉將會按一人一票的制度以普選實行。

## 2010年立法會5個地方選區補選

15. 2010年1月29日，5個地方選區各有一名立法會議員辭職，透過補選發動所謂"公投運動"。政府當局向事務委員會解釋，《基本法》並沒有就公投機制作出任何規定。在香港進行任何形式的所謂"公投"，在《基本法》和香港法例下，都是沒有法律基礎和法律效力的，政府是不予承認的。然而，政府當局必須履行其法定職責，安排補選以填補立法會議席空缺。政府當局向事務委員會簡述進行2010年補選的計劃。事務委員會亦曾討論相關的實務安排。

16. 部分委員提出強烈意見，不認同5名地方選區議員辭職後藉補選策動所謂"公投運動"；他們認為是次補選浪費公帑和市民大眾的時間，亦濫用了選舉制度。這些委員指出，由多所大專院校進行的民意調查均顯示，社會人士對這5名立法會議員此項行動表示有所保留。根據香港大學進行的民意調查，約58%受訪者反對這做法。根據香港樹仁大學進行的調查，57%受訪者反對這做法，另73%受訪者認為舉行補選浪費公帑。他們強調，香港特區是中華人民共和國轄下一個特別行政區，無權自行決定或改變其政治制度，或創設公投機制。

17. 部分其他委員認為，5名地方選區議員辭職的目的，是發動"變相公投"，讓每名市民均可透過在補選中投票，就"盡快實現真

普選及取消功能界別"這個議題表達意見，藉此量化民意。由於《基本法》第四十五條及第六十八條分別規定，行政長官及立法會的產生辦法應根據香港的實際情況制訂，公投運動將會提供最科學的方法，以找出香港的實際情況。

18. 政府當局強調，政府有義務履行其法定職責，安排進行補選，以確保香港市民的意見在立法會內得到全面代表。《全國人大常委會決定》為香港特區提供了落實普選的時間表。就政制發展議題進行所謂"公投運動"，並不符合《基本法》中有關修改兩個產生辦法的規定，亦不符合全國人大常委會於2004年4月6日所作解釋和《全國人大常委會決定》。

19. 部分委員察悉，是次立法會補選的預算開支為1億5,900萬元，而有關撥款主要會在選舉事務處2010-2011年度財政預算內反映。他們不滿政府當局將舉行補選的開支與選舉事務處2010-2011年度財政預算捆綁處理，而不是提交獨立的財務建議供財務委員會審批。他們認為政府當局這做法既不恰當，亦不公平，因為此舉令議員沒有機會藉投票支持或反對有關建議，以表達議員及其選民的立場。

20. 部分其他委員認為，法例規定，立法會議席出現空缺時，即須舉行補選。在立法會議席出現空缺時，政府當局有憲制責任安排舉行補選。

21. 政府當局解釋，《選舉管理委員會條例》(第541章)第12條訂明，選舉管理委員會在執行職能時招致的所有開支須由政府一般收入支付。按照一貫做法，舉行選舉／補選的撥款會納入選舉事務處開支總目下的周年預算內。

22. 部分委員認為，為防止選舉制度遭濫用，有需要修訂《立法會條例》(第542章)第14條，就議員辭職後在為填補該空缺而舉行的補選中參選的條件施加限制。

23. 政府當局表示察悉委員的關注，並正研究有何方法防止選舉制度遭濫用。若2012年行政長官及立法會產生辦法建議方案獲得議員通過，而修改《基本法》附件一及附件二的立法程序可於本年度立法會會期完結前完成，待政府當局於2010年秋季提交有關落實兩個產生辦法的本地法例時，可考慮對《立法會條例》作出達致該效果的修訂(如有的話)。

24. 事務委員會通過一項議案，以表達下述意見：因5名立法會議員辭職而動用1億5,900萬元安排舉行補選屬浪費公帑；所謂"公投"不符合《基本法》關於修改行政長官及立法會產生辦法的程序；以及香港特區政府應修訂《立法會條例》，防止日後立法會議員的辭職和補選制度再被濫用。

25. 委員察悉，在2008年立法會選舉中設立的532個投票站，當中約50個場地由於各種原因(如場地正在進行修葺或在投票當日另有活動舉行)而不會在2010年立法會補選中用作投票站。部分委員關注到，是次立法會補選部分投票站與2008年立法會換屆選舉的投票站有所不同，會令選民感到混淆。此外，若新的指定投票站位置不方便，亦會降低選民的投票意欲。

26. 政府當局表示，選舉事務處已成功在鄰近地區覓得38個大致上方便公眾人士前往的場地。對於未能另覓場地的17個投票站而言，有大約5萬名選民受到影響。他們會獲編配到最接近的投票站，而寄給每名選民的投票通知卡上均會列明該名選民獲編配投票站的位置。

27. 由於是次立法會補選將是首次有在囚的登記選民在全港性選舉中投票，部分委員問及相關的投票安排，並促請政府當局確保投票安排運作暢順。政府當局解釋，每間有登記選民在囚的懲教院所都會各設立一個專用投票站。政府當局計劃在懲教署轄下懲教院所設立共23個專用投票站，供大約1 000名遭懲教署囚禁或羈押的登記選民投票。此外，亦會在全港各區警署設立4個專用投票站，以便在投票日遭執法機構羈押或拘留的登記選民投票。選舉事務處會與懲教署緊密合作，更新在囚選民的名單。

28. 在內務委員會2010年3月5日的會議上，部分議員關注到，政府當局通知現任立法會及區議會議員，他們須將原獲分配的公共展示位置上的街板移除，以便當局將這些位置闢為2010年立法會補選候選人展示選舉廣告的指定展示位置。事務委員會曾與政府當局進行討論，檢討有關移除安排。

29. 委員察悉，根據現行的移除安排，每次立法會換屆選舉或區議會一般選舉之前，選舉事務處都會請相關部門協助，撤回任何人士及組織在政府土地及處所(包括在政府土地上的路邊鐵欄)展示宣傳物品的一切許可，並要求相關人士及組織在政府部門指定日期前自費移除宣傳物品。這項安排亦適用於補選中各相關選區內的所有宣傳位置。

30. 部分委員重申，他們對因5名議員辭職而須舉行是次立法會補選表示不滿。他們認為，政府當局應考慮市民對是次立法會補選的情緒，一開始便不應採取有關移除安排。這些委員認為，當局應容許現任立法會及區議會議員在是次立法會補選期間保留使用獲分配的公共展示位置，但應施加所需規限，以確保是次補選公平進行。他們指出，與過往的補選不同，是次立法會補選覆蓋全部5個地方選區。如要現任立法會及區議會議員移除位於獲分配的公共展示位置的所有宣傳物品，會令他們在補選期間沒有渠道與市民溝通。移除宣傳物品會嚴重影響他們的正常工作，日後重裝宣傳物品亦會浪費資源。

31. 部分其他委員認為應維持現行移除安排，即繼續要求所有人士及組織，包括現任立法會及區議會議員，移除他們在原獲分配的公共展示位置展示的宣傳物品。他們表示，移除安排行之已久，過往所有補選一直沿用，無一例外，並經證實為公平的做法。政府當局不應貿然偏離行之已久的做法，因為此舉可能會在是次立法會補選是否公平的問題上受到法律上的挑戰。

32. 政府當局強調，問題癥結在於如何取得平衡，一方面維持現任立法會及區議會議員與其選民的定期溝通，另一方面容許是次立法會補選的候選人有足夠宣傳機會。對現行安排作出的任何改變，將適用於將來的補選。

33. 政府當局其後決定，容許希望繼續使用已獲分配的公共展示位置的現任立法會及區議會議員(在是次立法會補選中參選的現任議員除外)，在是次立法會補選期間繼續使用有關位置與公眾溝通。然而，有關位置不得用於在補選中促使或阻礙候選人當選。

## 政治委任制度

### 行政長官及政治委任官員申報利益的制度

34. 行政長官在2009-2010年度施政報告中宣布向電力公司住宅用戶派發慳電膽現金券的建議後，有傳媒報道指行政長官的姻親從事燈泡生意。由於社會人士關注可能構成潛在的利益衝突，事務委員會曾與政府當局討論行政長官及政治委任官員申報利益的制度。

35. 部分委員認為，雖然期望申報利益的制度涵蓋所有親屬並不合理，但行政長官應就其所知的任何潛在利益衝突向行政會議作出申報並記錄在案，以免令人懷疑他不誠實或不公正。他們認為有

必要改善申報制度，以及檢討有關申報應涵蓋的範圍。這些委員強調，即使政策的宗旨是維護公眾利益，但行政長官也必須保持警覺，注意有關政策是否可能會造成潛在利益衝突，以致需要作出申報。行政長官是政府首長，市民大眾對行政長官個人操守自然會有很高期望。然而，部分其他委員認為，雖然應設立申報制度以防止利益輸送並令政府高官問責，但若有關制度過份嚴苛，會令人對從政望而卻步。

36. 政府當局表示，一如其他行政會議成員，行政長官以行政會議主席的身份，在"行政會議成員個人利益登記冊"上申報利益，供公眾查閱。所有政治委任官員均須遵守《政治委任制度官員守則》(下稱"《守則》")，而根據《守則》，政治委任官員須申報其投資和利益。《守則》不單涵蓋"實際"利益衝突，亦包括"潛在"利益衝突。至於某項利益會否構成任何"潛在"利益衝突，很大程度上視乎個別個案的情況而定。政府當局強調，當局須在維持一套防止利益衝突的制度以及尊重政治委任官員和他們家庭成員私隱兩者之間作出平衡。現時關於申報投資和利益的制度行之有效，亦具備透明度。

### 副局長的委任

37. 當局委任兩名具有公務員背景的副局長後，部分委員質疑有關委任是否符合進一步發展政治委任制度的目的，因為該制度旨在提供更多機會讓來自不同背景的有志從政者，令他們從中汲取政府運作的經驗和知識。他們亦關注到，部分副局長的工作表現未如理想。這些委員認為政治委任官員的職位是以公帑開設的高薪職位，政府當局應提高政治委任官員的委任過程的透明度。他們建議政府當局應確保局長或副局長最低限度其中一人須具備相關政策範圍的專業知識。

38. 政府當局解釋，目前由主要官員、副局長及政治助理組成的政治班子，成員來自不同背景。雖然多名現任主要官員均具有公務員背景，但在18名現任副局長及政治助理當中，只有兩人曾任公務員，其他則來自不同背景，例如學術界、傳媒、商界和專業人士等。政府當局在委任政治委任官員時，會考慮從不同途徑接獲的提名、轉介及自薦。所有政治委任職位，均是根據有關職位的要求，按照用人唯才的原則作出委任。政府當局進而表示，各有關政策局局長會在2010年年中對副局長及政治助理的工作表現作出評核。當局會根據評核結果，決定會否調整個別副局長及政治助理的薪酬。任何薪酬調整均會公布周知。

## 根據各項國際人權公約提交的報告

### 《消除一切形式種族歧視國際公約》

39. 聯合國消除種族歧視委員會(下稱"消除種族歧視委員會")審議香港特區根據《消除一切形式種族歧視國際公約》提交的第二次報告後，於2009年8月28日發表審議結論。事務委員會曾與政府當局討論審議結論所提出的建議，並曾就此聽取團體代表的意見。

40. 部分委員對下述情況表示不滿：儘管消除種族歧視委員會建議香港特區政府將《種族歧視條例》(第602章)的適用範圍擴闊至涵蓋一切政府職能及職權，以及採納種族平等計劃以確保有效實施《種族歧視條例》，但政府當局卻拒絕落實這兩項建議。他們並認為，與《歐洲聯盟指引》在消除種族歧視方面所採用的定義及標準比較，《種族歧視條例》對種族歧視所界定的定義過於狹窄及過時。這些委員指出，由於沒有法例約束政府在《種族歧視條例》適用範圍以外的行為，若要根據《香港人權法案條例》(第383章)採取針對政府的法律行動，不但會相當昂貴及極為費時，而且勝算不高。

41. 政府當局表示，《基本法》相關條文及《香港人權法案條例》禁止政府及公共主管當局作出會導致任何形式歧視(包括種族歧視)的行為。《種族歧視條例》在該條例所指明的範疇內對政府及私營機構同等適用。《種族歧視條例》不會收窄《香港人權法案條例》對政府的適用範圍，亦不會免除政府和公共主管當局在《香港人權法案條例》下所須承擔的法律責任。政府當局始終認為，《消除一切形式種族歧視國際公約》並無任何明訂條文，要求締約國採納種族平等計劃。

42. 部分委員關注到，當局在協助非華語學生學習中文方面所採取的措施及分配的資源是否足夠，以及教育局為協助非華語學生融入本地教育制度所推行的措施是否卓具成效。政府當局告知事務委員會，當局向指定學校提供集中支援並發放經常特別津貼，以支援非華語學生。這些指定學校的數目已由2006-2007學年的15所增加至2009-2010學年共26所。透過設立更多學習中文支援中心，當局為非華語學生提供的課後支援服務已經加強。這些中心的所在地點已由最初5個，增加至2009-2010學年的10個。教育局曾探訪取錄較多非華語學生的學校，就學校課程及各項支援措施的成效收集資料。委員察悉，教育事務委員會將會進一步跟進為非華語學生提供的教育支援措施。

43. 部分委員指出，儘管內地新來港人士遭受歧視的問題嚴重，但此問題卻不在《種族歧視條例》的涵蓋範圍內，他們對此表



示遺憾。他們認為政府當局應加倍努力，解決這個問題，並應為這些新來港人士提供足夠的申訴渠道。政府當局解釋，《種族歧視條例》所提供的保障適用於內地新來港人士及香港所有其他人士。政府當局明白部分新來港人士在適應新環境下的生活方式遇到的困難，民政事務總署擔當統籌的角色，協調政府各部門為新來港人士提供不同的支援服務。

#### 《經濟、社會與文化權利的國際公約》

44. 事務委員會曾與政府當局討論香港特區根據《經濟、社會與文化權利的國際公約》提交的第三次報告的項目大綱。事務委員會進一步聽取公眾人士就項目大綱提出的意見。

45. 部分委員關注到，根據《基本法》第三十九條，《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特區的法律予以實施，但政府當局並沒有制定本地法例，以收納《經濟、社會與文化權利的國際公約》的條文。部分其他委員認為，既然《經濟、社會與文化權利的國際公約》第二條第一款沒有規定必須一步到位落實公約所保障的各種權利，政府當局應該因應市民的訴求及本港的情況，在有需要時才制定法例。政府當局表示，雖然香港特區沒有按照《公民權利和政治權利國際公約》的實施方式，為實施《經濟、社會與文化權利的國際公約》而制定一項特定法例，但《經濟、社會與文化權利的國際公約》所訂明的權利均得到《基本法》及其他本地法例的保障。

46. 部分委員關注到，儘管各工會一再提出要求，政府當局仍未提出集體談判法案。他們認為，政府當局應在香港特區第三次報告中反映這情況。政府當局表示，當局已向相關的聯合國委員會解釋，立法實施集體談判會對香港的勞資關係制度產生長遠的影響，同時會削弱香港經濟的競爭力。政府認為，由於香港以中小型企業為主導(佔香港公司的98%)，故並不適宜制定這類法例。政府當局會在香港特區第三次報告中涵蓋政府當局自上次提交報告以來取得的進展、各工會的訴求，以及政府當局如何採取措施，以促進僱主與僱員在企業層面的有效溝通。

47. 部分委員認為，政府當局亦應提出理據，說明當局為何拒絕立法禁止性傾向歧視，並應在第三次報告中反映本港收入差距越來越大的情況。政府當局答允在報告中反映當局對保障不同性傾向人士的立場。政府當局進而表示，當局一直採取務實和多管齊下的方式處理貧窮問題及協助弱勢社羣。除財政資助外，政府當局亦提供培訓及再培訓機會，以提升弱勢社羣的技能和競爭力。

## 聯合國《殘疾人權利公約》

48. 聯合國《殘疾人權利公約》自2008年8月31日起對中華人民共和國(包括香港特區)正式生效。香港特區將會提交首份報告，說明為履行《公約》規定的義務而採取的措施。事務委員會曾與政府當局討論首份報告的項目大綱，並聽取團體代表的意見。

49. 部分委員察悉，平等機會委員會(下稱"平機會")關注到《殘疾歧視條例》(第487章)中"殘疾"的定義相當廣泛，以致各政府政策局和部門為配合它們為殘疾人士提供服務的範圍，各自在本身的政策範疇內對殘疾採取不同定義。因此，政府的做法未能夠全面照顧殘疾人士的需要。他們詢問政府當局會否考慮採用由世界衛生組織推行的新訂《國際功能、殘疾和健康分類》，按身體、個人和社會角度對殘疾和健康進行分類。

50. 政府當局承認，在《殘疾歧視條例》之下，"殘疾"的定義的確十分廣泛，包括現在、曾經存在及將來可能存在的身體或心智方面的障礙。政府當局解釋，在《殘疾歧視條例》下對"殘疾"一詞採用廣泛的定義，其政策用意是為殘疾人士提供可能範圍內最廣泛的保障。由於涵蓋範圍廣泛，各政府政策局及部門均須在實際運作層面，在各自的政策範疇下，因應本身所提供服務的範圍及殘疾人士的需要，採用本身對"殘疾"的定義。勞工及福利局負責為整體落實《殘疾人權利公約》作出統籌，並會不時檢討各種為殘疾人士提供的康復措施及福利服務。政府當局進而表示，自世界衛生組織在約10年前倡議這套新訂的《國際功能、殘疾和健康分類》以來，由於技術上的困難及若干複雜情況，迄今未有任何國家成功將這套分類應用於法例之內。不過，政府當局會注意國際趨勢，按需要作出修訂。

51. 部分委員同意團體代表提出的關注，認為為殘疾人士提供的無障礙通道設施並不足夠。他們認為與已發展國家的設施相比，香港在為殘疾人士提供無障礙設施(尤其是提供醫護服務)方面較為落後。這些委員並關注到，無障礙投票站不足的問題良久未能解決。他們詢問，政府當局可否承諾，在日後的選舉中為殘疾人士提供100%無障礙投票站。

52. 政府當局告知事務委員會，醫院管理局近年進行了若干醫院改善工程，並為殘疾人士提供更方便的新設施和服務。財政司司長亦已預留撥款，將於明年添置4輛新的復康巴士。此外，政府當局會在觀塘及屯門推行嚴重殘疾人士家居照顧服務試驗計劃，以解決他們在交通方面遇到的問題。至於無障礙投票站的問題，政府當

局表示，選舉事務處一直推行多項措施，確保殘疾人士可在選舉中行使其投票權。選舉事務處物色場地作投票站用途時，會在切實可行的範圍內盡量安排一些方便殘疾人士進出的場地。若沒有其他適合的選擇而須使用一個不太方便殘疾人士進出的場地，選舉事務處會盡量在場地環境許可的情況下裝設臨時斜台，令有關投票站較適合殘疾人士進出。政府當局向委員保證，選舉事務處會竭盡所能，物色一些方便殘疾人士出入的地點作為投票站。

53. 部分委員關注到，以康復專員現時的職級，未必能夠領導各政府政策局及部門解決精神健康的問題。他們認為，政府當局應考慮設立精神健康議會。政府當局表示，促進精神健康的服務範圍包括住院服務、專科門診服務、日間醫院、社區外展服務，以及精神科社康護士跟進服務。社會福利署也提供協助，以照顧精神健康有問題人士在住屋、培訓及康復方面的需要。上述服務由食物及衛生局在食物及衛生局局長領導下，以跨界別和跨專業協調的方式提供。

#### 《公民權利和政治權利國際公約》

54. 事務委員會曾與政府當局討論香港特區將會參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第三次報告的項目大綱，並聽取公眾人士的意見。部分委員關注到，政府當局就2012年行政長官及立法會產生辦法提出的政制改革方案不符合《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條的規定。他們重申，聯合國人權事務委員會(下稱"人權事務委員會")已一再指出，經選舉產生的立法會一經設立，其選舉便須符合該公約第二十五條的規定。這些委員認為，政府當局依賴就第二十五條(丑)款作出的保留條文，作為立法會選舉制度不符合該條規定的理由，欠缺鞏固的法律基礎。此外，《公民權利和政治權利國際公約》的各項條文(包括第二十五條)已透過《香港人權法案條例》納入香港的法例之內。他們要求政府當局在第三次報告中解釋，當局對普及和平等原則的定義是否與人權事務委員會的定義有所不同。

55. 政府當局的立場是，中央政府於1997年6月通知聯合國秘書長由1997年7月1日起《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的有關規定繼續有效。換言之，該等條文(包括《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條(丑)款；英國政府於1976年就該款訂立保留條文)亦將不適用於香港特區。在2009年的陳裕南訴律政司司長案(HCAL32/2009及HCAL55/2009)中，高等法院裁定該項保留條文繼續適用於香港特區。至於立法會普選的具體模式，將會由社會人士進行討論。政府當局並解釋，《香港人權法案》第二十一條

與《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條一致，而《香港人權法案條例》第13條特別就第二十五條(丑)款訂立的保留條文作出規定。

56. 委員並提出多項關注事宜，包括政府當局拒絕設立獨立人權機構、擔任公職的婦女人數相對較少，以及為境外遇事港人提供的援助不足。有關成立獨立人權機構，政府當局認為，本港已設有廣泛的人權保障機制，而各項個人權利則在法例中作出清晰規定。此外，立法會及市民大眾(當中尤以傳媒為甚)持續並密切監察現有機制的成效及政府和這些機構的工作。政府當局認為沒有需要設立獨立人權機構。政府當局答允在第三次報告中反映相關範疇內的重要發展。

## 有關種族、性傾向及性別認同的平等機會

### 促進種族平等

57. 在上一年度立法會會期，政府當局曾就促進種族平等行政指引擬稿諮詢事務委員會。該指引旨在為有關的政策局、部門及公共主管當局提供指導，以在主要範疇促進種族平等和確保公眾有平等機會獲得公共服務。自此以後，事務委員會一直密切監察該指引的實施進展。政府當局亦向事務委員會匯報各有關政策局、部門及公共主管當局根據該行政指引擬訂措施清單擬稿的最新情況。這些清單的涵蓋範圍包括教育、職業訓練、醫療衛生、就業及社區服務。

58. 部分委員質疑該行政指引在促進種族平等方面的成效，原因是該指引擬稿只會以自願性質推行，其用字又相當抽象及概括，而且當局並未設立由政務司司長領導的高層次監察機制，確保政府內部遵守該行政指引。政府當局解釋，在由政務司司長領導的政策委員會之下，所有相關政策局局長均清楚瞭解，有需要推行該行政指引。有關政策局、部門及公共主管當局有責任遵守該行政指引，即使並非在法律上規定它們必須這樣做。若有關政策局及部門沒有遵行政府的行政指引，包括該行政指引，申訴專員獲賦權在《申訴專員條例》(第397章)的適用範圍內，調查有關政策局及部門行政失當的個案。政制及內地事務局會綜觀政府內部推行該行政指引的整體情況，並會按適當情況向事務委員會匯報推行進度。政府當局並答允，將會在完善該指引時考慮委員的意見。

59. 部分委員重申，由於推行該行政指引會涉及多個政策範疇，他們關注政制及內地事務局局長是否有權促使其他政策局局長採取促進種族平等的措施。他們始終認為，當局有需要設立由政務

司司長領導的高層次監察機制，以確保《種族歧視條例》(包括該行政指引)切實推行以達致成效。

60. 部分委員並關注到，當局會否向個別政策局及部門提供足夠資源，以推行該行政指引。他們認為，政府當局應檢討對推行《種族歧視條例》(包括該行政指引)的額外資源的整體需求，並應承諾作出相應的財政承擔。

61. 政府當局向事務委員會保證，若有關政策局／部門就2010-2011財政年度申請額外撥款，用以推行《種族歧視條例》及該行政指引，政府當局會盡力提供所需資源。應事務委員會的要求，政府當局答允諮詢各相關政策局及部門，瞭解它們為少數族裔人士提供支援服務的人手和撥款是否足夠，並會檢討該指引及各清單。事務委員會會繼續監察其實施進展。

62. 政府當局亦曾向事務委員會匯報少數族裔人士支援服務中心運作的最新情況，該4個中心分別位於觀塘、灣仔、屯門及元朗。委員察悉，該4個中心在2009年5月至9月相繼投入服務，均有為少數族裔人士提供廣東話及英語課程、舉辦文化及社區活動、提供輔導及轉介服務，以及舉行其他共融活動，以協助他們融入社會和獲取公共服務。委員並察悉，當中3個支援服務中心的營運機構在有關非政府機構的場地及宗教中心開辦課後輔導班。兩個支援服務中心的營運機構亦在屯門、元朗及天水圍等地區的非指定學校開辦課後輔導班。來自其他非指定學校或地區的非華語學生也可參加這些輔導班。

63. 部分委員指出，與少數族裔人士的人口相比，參加在4個支援服務中心及非指定學校開辦的課程的非華語學生為數不多。他們質疑，2009-2010學年最多撥款70萬元及2010-2011學年最多撥款140萬元作為課後輔導班的營運開支，是否足以應付所需。委員認為，政府當局應評估為少數族裔人士提供的服務是否足夠及具有成效，並應檢討日後可如何提供更切合其需要的服務。

64. 政府當局解釋，除了由支援服務中心為非華語學生開辦課後輔導班的撥款外，教育局已經預留足夠款項，以照顧非華語學生的教育需要，當中包括為每所指定學校每年提供30萬至60萬元的特別津貼。政府當局會收集社會人士的意見，並透過其他監察機制，監察該4個支援服務中心的運作及表現。政府當局亦向事務委員會保證，會對各項支援服務進行檢討，並因應運作經驗及少數族裔社羣的需要，考慮作出所需調整。

## 推廣有關性傾向及性別認同的平等機會

65. 事務委員會曾討論政府當局在推廣有關性傾向及性別認同的平等機會方面所採取的措施。政府當局告知事務委員會，當局為校長、教師和學生舉辦活動，確保學校教導學生以正確的價值觀和態度對待不同性傾向的同學。本港的學校課程業經修訂和更新，透過新的課程，學生有機會建立不歧視、平等機會、尊重他人及與其他人和諧共處的觀念和價值觀。

66. 部分委員不滿政府當局推行的教育和推廣計劃過於籠統，未能有效消除性傾向歧視。他們並認為校內的教育工作並不足夠。部分其他委員認為，雖然少數性傾向人士的權利應該得到保障，但社會上普遍秉持傳統的家庭觀念和道德標準。他們提出告誡時表示，應從消除性傾向歧視而非促進對性傾向瞭解的角度進行有關性傾向的教育工作。政府當局向委員保證，當局知悉，宗教團體、家長、傳媒和公眾人士均關注到，此課題的性質敏感。政府當局致力推廣人人皆應享有平等機會的觀念，而非鼓吹同性戀行為。

67. 關於政府當局在僱傭範疇為消除性傾向歧視而進行的工作，政府當局表示，當局鼓勵僱主遵循《消除性傾向歧視僱傭實務守則》所載的各項措施，以確保僱傭方面的平等機會。為僱主、公司及人力資源經理協會舉辦的研討會，有助促進各界瞭解僱主在確保僱傭平等機會方面的責任。部分委員認為，若僱主無權過問僱員的性取向，不同性傾向人士在僱傭方面將會獲得最佳保障。

68. 部分委員認為政府當局應提交禁止性傾向歧視的法例。他們強調，法例可作為教育工具，培養社會人士以正確態度對待少數性傾向人士。這些委員建議，雖然承認同性婚姻是極具爭議性的問題，但政府當局應在這方面邁出第一步，就是考慮立法禁止特定範疇內的性傾向歧視行為。部分其他委員認為，立法並非解決性傾向歧視問題的唯一方法。他們認為行政措施和公眾教育在消除性傾向歧視行為方面同樣有效。

69. 政府當局認為，對於是否有需要立法禁止基於性傾向而作出的歧視行為，社會人士意見不一，現時並非考慮立法的適當時候。政府當局會留意社會發展，並會加強行政措施，以消除社會上的性傾向歧視。

## 平等機會委員會的工作

70. 政府宣布委任林煥光先生擔任平機會新任主席後，事務委員會邀請新任主席向委員簡述其抱負及平機會的工作。委員指出，

平機會近年發生多宗事故，對平機會的聲望構成負面影響，而非政府機構也對平機會的工作感到失望，認為平機會把本身的工作規限於執行各項反歧視條例。委員詢問新任平機會主席，平機會如何可挽回市民對平機會推廣平等機會工作的信心。

71. 平機會主席強調，平機會不單是執法機構，更應是平等機會的倡議者。平機會應在社會上推廣及宣揚平等機會和反歧視的價值觀，這是一項長遠的工作，需要非政府機構及政府攜手合作。

72. 委員普遍支持平機會主席所述的平機會使命，即促進社會人士對平等機會和多元化的關注、認識和接納，以及透過進行教育，預防歧視。然而，他們指出，市民大眾關注到，由於平機會主席曾經是問責制下的政治任命主要官員，他能否真正獨立而公平地履行平機會的職能。委員並詢問平機會會否公開舉行會議，以提高透明度。

73. 平機會主席向委員保證，雖然平機會由政府提供撥款，但會獨立運作。作為平機會主席，他會無畏無懼、不偏不倚地履行職責。他表示，平機會下次舉行會議時，會討論應否公開舉行平機會會議的問題，以及若公開舉行會議，開放會議的程度為何。目前，平機會的會議紀錄均會上載於平機會網站，供市民閱覽。

74. 委員並關注到，平機會在提供法律協助方面的撥款不足以讓平機會有效履行其職責。平機會主席表示，根據過往的統計數字，不少個案在展開法律程序前已經透過調解獲得解決。至於交由法庭處理的個案，平機會所須支付的法律開支尚可負擔，而獲平機會協助的一方大多在審訊中獲得勝訴。他向委員保證，若有關個案涉及原則問題並屬有理據，只要有足夠證據，以及有需要加強和維持市民對有關事項的認識，平機會都會將有關個案訴諸法庭。

75. 平機會發出《殘疾歧視條例僱傭實務守則》修訂版(下稱"《僱傭實務守則》")草擬本進行公眾諮詢後，事務委員會聽取了平機會就此進行的簡報，並聽取公眾人士對《僱傭實務守則》修訂版草擬本的意見。部分委員關注在工作間為殘疾人士提供的無障礙設施是否足夠，並問及僱主在為殘疾僱員提供合理遷就方面的責任。

76. 平機會解釋，提供無障礙設施並非純粹是僱主的責任，商業樓宇的發展商及業主也擔當一定的角色。根據《僱傭實務守則》的規定，僱主有責任為殘疾僱員提供合理的遷就，以讓該僱員執行工作的固有要求。若僱主打算以僱員因其殘疾而不能執行工作的固有要求或為該僱員提供遷就會令僱主承受不合情理的困難作為抗

辯，法庭會審視僱主有否考慮或已合理地為殘疾僱員提供服務或設施。

77. 委員曾就《僱傭實務守則》修訂版草擬本提出多項意見，務求提高《僱傭實務守則》的可讀性及一致性。他們強調，《僱傭實務守則》已經沿用13年，其內容應令僱主及僱員易於瞭解，並應令使用者易於參考，從而令該套指引有效地為香港僱主提供指導，務求落實殘疾人士與健全人士享有平等機會的理念。平機會表示，《僱傭實務守則》修訂版草擬本羅列若干先例個案，有助使用者瞭解《殘疾歧視條例》內的重要概念，從而實踐《殘疾歧視條例》所倡導的平等機會精神。平機會期望每兩至三年更新《僱傭實務守則》一次，並會進一步完善該修訂版草擬本，令其內容更易於理解。

## 保障個人資料

78. 事務委員會繼續密切監察個人資料私隱專員公署(下稱"私隱專員公署")在保障個人資料私隱方面的工作。私隱專員向事務委員會報告其任內的工作，並闡述私隱專員公署因應政府帳目委員會第五十三號報告書中關乎私隱專員公署的結論及建議所採取的跟進工作的進度。

79. 部分委員重申，他們關注私隱專員公署資源短絀的問題。他們認為，由於缺乏人力資源及個案數目不斷增加，私隱專員公署未能處理政府政策局／部門、醫院管理局及銀行近年發生連串個人資料外洩事故所引致的大量投訴個案。

80. 政府當局表示，政府堅決保障個人資料私隱，並會盡力提供適當的資源，支援私隱專員公署有效執行《個人資料(私隱)條例》(第486章)。自政制及內地事務局由2007年7月起接替民政事務局負責私隱專員公署的內務管理以來，私隱專員公署的撥款由2007-2008年度的3,620萬元，增加至2010-2011年度的4,860萬元，期內撥款額增加了34%。在2010-2011年度，當局為私隱專員公署預留了457萬元的額外撥款，以加強執法和推廣工作。委員察悉，私隱專員公署亦會進行實施後的檢討，以精簡處理投訴個案的程序。

## 《公開資料守則》及政府檔案的管理

81. 申訴專員於2010年1月發表有關政府推行《公開資料守則》的成效的主動調查報告後，政府當局向事務委員會匯報當局就報告所載意見及建議採取的跟進行動。事務委員會亦藉此機會討論《公



開資料守則》及政府檔案的管理，以及聽取公眾人士對此課題的意見。

82. 委員察悉，當局於1995年3月推行《公開資料守則》，並以這套行政守則作為各政府政策局及部門提供資料的正式架構。《公開資料守則》界定各政策局及部門須按慣例或應要求提供的資料的範疇，並訂明提供所索取資料的程序及時限。在目前的政府架構下，政府檔案處負責監督整個政府的政府檔案管理工作。

83. 部分委員認為，現行的公開資料架構成效不彰。他們批評，《公開資料守則》所載列的可拒絕披露的資料範圍過於廣泛，而且有欠清晰。這些委員促請政府當局檢討並規限可拒絕披露的資料範圍。他們並認為，當局應設立獨立機制，以監察各政府政策局及部門遵循《公開資料守則》的情況。政府當局解釋，《公開資料守則》授權和規定各政策局及部門須應公眾的要求提供資料，除非有充分理由拒絕要求。可拒絕披露的資料種類包括涉及防務及保安、對外事務、國籍、出入境及領事事宜等方面的資料，這些規定與海外司法管轄區的規定相若。政府當局強調，《公開資料守則》的推行情況由申訴專員監察。政府當局十分重視申訴專員在監察《公開資料守則》推行情況方面的工作，並會確保就申訴專員提出的建議採取適當的跟進行動。

84. 部分委員關注到，政府檔案處是否有權確保各政策局及部門妥善管理政府檔案，以及政府檔案處是否具備有效執行職能的專業能力。政府當局表示，政府檔案處除設有行政職系人員負責執行有關管理政府檔案的政策外，該處的檔案保存及修復主任負責保存政府檔案，並提供設有保安及控制設備的環境，用以保護及永久保存具歷史價值的檔案；該處的檔案主任負責督導歷史檔案館的日常運作，以及鑒定和獲取具歷史價值的政府檔案。

85. 團體代表強烈認為政府當局應制定檔案法及資訊自由法，以確保檔案得到妥善管理，以及市民可索取這些檔案，部分委員認同上述意見。政府當局始終認為，由政府檔案處訂定的行政架構，已經包含海外司法管轄區所採用有關檔案管理的基本原則，而現有的檔案管理系統亦行之有效。當局認為現時沒有需要訂立檔案法。政府當局並認為，至今的經驗顯示，《公開資料守則》大致上提供了有效的架構，讓公眾索取政府所持有的各方面的資料。部分委員強調，社會上不少團體研究檔案法及資訊自由法已有多多年，政府當局應與這些團體保持溝通，並審慎研究這些團體提出的意見及建議。

## 事務委員會會議

86. 在2009年10月至2010年6月期間，事務委員會共舉行14次會議。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2010年6月30日

## 立法會

### 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、區域組織、人權、保障個人資料及新聞自由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委員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

委員名單

主席	譚耀宗議員, GBS, JP
副主席	何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP
委員	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 劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP 劉健儀議員, GBS, JP 劉慧卿議員, JP 霍震霆議員, GBS, JP 石禮謙議員, SBS, JP 李鳳英議員, SBS, 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 張學明議員, GBS, JP 黃定光議員, BBS, JP 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

黃國健議員, BBS  
葉國謙議員, GBS, JP  
葉劉淑儀議員, GBS, JP  
潘佩璆議員  
謝偉俊議員  
譚偉豪議員, JP  
梁家傑議員, SC (至2010年1月28日)  
(於2010年5月19日再次加入)  
梁國雄議員 (至2010年1月28日)  
(於2010年5月18日再次加入)  
陳淑莊議員 (至2010年1月28日)  
(於2010年5月18日再次加入)  
黃毓民議員 (至2010年1月28日)  
(於2010年5月26日再次加入)

(合共：39位委員)

**秘書** 戴燕萍小姐

**法律顧問** 張炳鑫先生  
譚淑芳小姐

**日期** 2010年5月26日