

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1848/15-16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(下稱"事務委員會")在2015-2016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2016年7月6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42名委員組成。譚耀宗議員及梁美芬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

選舉事務

2017年行政長官選舉

4. 第五任行政長官的選舉將於2017年3月26日舉行。政府當局曾就選舉管理委員會(下稱"選管會")發出的《行政長官選舉活動建議指引》(下稱"《行政長官選舉建議指引》")諮詢事務委員會。

部分委員關注當局有否制訂措施，以避免尋求連任的在任行政長官動用政府的公共資源進行競選活動，享有不公平的優勢。

5. 政府當局解釋，根據《行政長官選舉建議指引》第16.8段，候選人不得動用公共資源進行其競選活動。不過，候選人因其職位或工作關係而有權作私人用途的任何保安安排、交通工具、秘書服務及居所，均不會視作公共資源。儘管如此，上述任何服務／居所若用於候選人的競選活動，相關費用的其中一部分須計入該候選人的選舉開支。

6. 政府當局建議將2017年行政長官選舉的選舉開支限額由1,300萬元調高至大約1,630萬元¹，並曾就此建議諮詢事務委員會。政府當局解釋，建議調整該選舉開支限額，是因為考慮到2012年至2017年之間的物價水平變動估算，以及2012年行政長官選舉的候選人實際選舉開支。雖然部分委員支持上調選舉開支限額的建議，但亦有反對意見認為，鑒於選舉委員會(下稱"選委會")只由1 200人組成，有關的選舉開支不應太多，行政長官選舉開支限額亦應調低。政府當局解釋，行政長官選舉的選舉開支最高限額必須足以讓候選人進行全港性競選活動，從而向所有香港居民解釋其競選政綱。

7. 在諮詢事務委員會後，當局制定《2016年選舉開支最高限額(行政長官選舉)(修訂)規例》，把行政長官選舉開支限額調高至1,570萬元，自2017年3月的第五任行政長官選舉起生效。據政府當局所述，這項調整已計入2012年至2017年之間的預計累積通脹率，以及自上次相關檢討以來的租金變動。

2016年選委會界別分組選舉

8. 2016年選委會界別分組選舉將於2016年12月11日舉行。由於2016年選委會界別分組選舉的選民基礎將不會作出重大改變，而各選委會界別分組所產生的選委會委員數目亦將維持不變，政府當局考慮2011年選委會界別分組選舉的實際選舉開支水平後，建議無須調整2016年選委會界別分組選舉的選舉開支限額。委員普遍不反對這項建議，他們察悉，在過往選委會界別分組選舉中，實際選舉開支一直低於選舉開支限額。

9. 為籌備2016年選委會界別分組選舉，政府當局除處理選舉開支限額的事宜外，亦就規管各項公共選舉(包括選委會界別分組

¹ 政府當局表示，有關數字是按照2015年第三及第四季擷取的租金和物價變動預測數據作出計算。政府會在考慮委員的意見後，決定應否和如何調整選舉開支限額。如為了調整行政長官選舉開支限額而有需要提出法例修訂，政府當局會根據最新的租金和物價變動預測數據，計算相應的行政長官選舉開支限額。

選舉)的選舉法例和選委會各個界別分組的選民基礎劃分，提出技術性修訂建議²。政府當局曾就該些建議諮詢事務委員會。部分委員關注到，由哪些機關啟動選委會界別分組選舉和行政長官選舉的延遲或押後機制方為合適。政府當局表示，作為整體應變計劃的一部分，危機管理委員會會在有需要時成立，就處理與公共選舉有關的危機，包括延遲／押後選舉、投票或點票的相關事宜，向選管會提供意見。委員普遍不反對擬議技術修訂。2015年12月11日，政府當局向立法會提交《2015年選舉法例(雜項修訂)(第2號)條例草案》。該條例草案在2016年6月1日的立法會會議上獲得通過。

10. 事務委員會亦曾聽取當局簡介選管會發出的《選委會界別分組選舉活動建議指引》，以及2016年選委會界別分組選舉的實務安排。事務委員會察悉，在擬設立的110個投票站當中，九成會設於方便行動不便的投票人進出的場地，點票工作則計劃於赤鱸角亞洲國際博覽館進行。此外，當局會在懲教署院所設立最多21個專用投票站，另有兩個專用投票站將設於警署。選舉事務處亦將按照過往的做法，使用光學標記閱讀系統點票。相關選票在設計上最多可載列178名候選人。

2016年立法會換屆選舉

11. 2016年立法會換屆選舉將於2016年9月4日舉行。政府當局建議就2016年立法會換屆選舉調整候選人的資助額及選舉開支限額³，並曾就有關建議諮詢事務委員會。部分委員認為，政府當局應檢討可獲資助額的計算安排，及／或考慮進一步提高資助額，令每名合資格候選人獲得的資助至少能夠支付他們50%的選舉開支。至於選舉開支限額的調整建議，有委員提議，倘若資助額不可進一步調高，選舉開支限額便應下調，以免資源較為充裕的政黨可在選舉中享有優勢。政府當局解釋，由於資助計劃自2012年立法會換屆選舉起作出改善，讓候選人能有更多空間申領資助，現行的資助額計算安排應維持不變。然而，該計劃可因應2016年立法會換屆選舉的所得經驗加以檢討。

12. 在諮詢事務委員會後，當局制定《2015年立法會條例(修訂附表5)令》及《2015年選舉開支最高限額(立法會選舉)(修訂)規例》，以2013年至2016年之間的預計累積通脹率為基礎，調高立法

² 有關的修訂建議包括對選委會某些界別分組及相對應的功能界別的組成人士名單作出的技術性修訂。這些技術性修訂包括新增一個團體、更改11個團體的名稱，以及刪除7個自上次更新工作後已停止運作的團體。

³ 政府當局建議以2013年至2016年之間的預計累積通脹率為基礎，調高立法會選舉候選人資助計劃的資助額，即由每票12元增加至14元；以及同樣以2013年至2016年之間的預計累積通脹率為基礎，調整地方選區及功能界別選舉的選舉開支限額。

會選舉候選人的資助額及選舉開支限額，自2016年立法會換屆選舉起生效。

13. 當局亦曾就選管會發出的《立法會選舉活動建議指引》(下稱"《立法會選舉建議指引》")及2016年立法會換屆選舉實務安排諮詢事務委員會。部分委員關注到，根據《立法會選舉建議指引》，透過互聯網平台發布以促使或阻礙任何候選人當選的信息，將會被視為選舉廣告。部分委員認為，選管會有需要提供更詳細的指引，說明何謂"以促使或阻礙任何候選人當選"。政府當局表示，若網民只是為了發表意見而在互聯網平台分享或轉發不同候選人的競選宣傳，但沒有意圖促使或阻礙任何候選人當選，則上述分享或轉發通常不會被視為發布選舉廣告。

14. 政府當局進而解釋，《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)已訂明"選舉廣告"的定義。任何人如在未經相關候選人事先同意的情況下，發布任何屬於"選舉廣告"定義的材料並招致開支，可能已經觸犯《選舉(舞弊及非法行為)條例》第23條，因為根據該條例，只有候選人或獲候選人妥為授權作其選舉開支代理人的人士，才可招致選舉開支。事務委員會認為有需要參考海外司法管轄區的相關規管制度。因應事務委員會的要求，立法會秘書處的資料研究組已擬備題為"選定地方就選舉中運用社交媒體所作的規管"的資料摘要，供委員參閱。

15. 事務委員會曾討論2016年立法會換屆選舉的宣傳計劃。委員察悉，當局會預留3,300萬元的預算，用於2016年7月初起分階段展開的一系列宣傳活動。委員關注當局有何方法提高選舉日的投票率，政府當局回應時表示，當局會透過不同渠道積極宣傳，以鼓勵選民投票，而有關的宣傳渠道包括電視宣傳短片／電台宣傳聲帶及網上宣傳短片、廣告及海報等。此外，當局大約會設立580個投票站，數目為歷來最多。

2016年立法會新界東地方選區補選

16. 2016年立法會新界東地方選區補選於2016年2月28日舉行。事務委員會曾討論該補選的實務安排，並且關注政黨可能會在投票結束前把票站調查結果用於策劃其競選活動。他們促請政府當局訂立規管票站調查的有效措施，從而確保選舉公平進行。選舉事務處表示，擬進行票站調查的人士或機構須向選舉事務處提出申請。他們須遵守規管進行票站調查事宜的指引，亦須作出法定聲明，承諾不會在投票結束前直接或間接發放票站調查結果。倘若該等人士或機構違反承諾書／指引所載列的條款，選管會可發表公開聲明作出嚴厲譴責或譴責，並公布他們的姓名或名稱。

17. 部分委員要求政府當局說明，候選人如在其選舉廣告中刊載照片，是否需要事先取得相中人的同意書。政府當局解釋，根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第27條，若選舉廣告收納某人或某組織的姓名、名稱、標識或圖像，而有關的方式意味着候選人獲得該人或該組織的支持，或相當可能導致選民相信候選人獲得該人或該組織的支持，則該候選人必須取得該人或該組織的同意。為避免誤會，如選舉廣告載有顯示候選人與其他人士參加某項活動的照片，該候選人可考慮為照片加上標題，說明或解釋有關活動的具體性質。然而，若該照片相當可能導致選民相信候選人獲得相中人的支持，則候選人事先取得有關人士的支持同意書屬審慎之舉。

2015年區議會一般選舉

18. 2015年區議會一般選舉於2015年11月22日舉行。當局曾向事務委員會簡介《二零一五年區議會一般選舉報告書》所載述的主要檢討結果及建議。該報告書由選管會按法例規定向行政長官提交。部分委員認為，政府當局日後應探討如何借用更多方便選民使用的場地作為投票站，以便選民投票。他們又關注選舉點票需時過長的情況，並籲請政府當局在選舉過程中多加利用科技，以縮短點票及核實結果所需要的時間。

19. 政府當局解釋，由於大部分場地都是私人地方，當局須得到場地擁有人或管理團體同意，方可借用有關場地作投票站。為求及早預留合適的場地，選舉事務處早在2014年年底已開始物色和實地視察場地。選管會主席亦曾於2015年3月上旬親自去信部分主要辦學團體的負責人，呼籲他們借出校舍用作投票站，但仍有多間學校回覆表示未能借出校舍作投票站之用。政府當局承諾會繼續致力物色合適場地設置投票站，包括在切實可行的情況下盡早與有關場地的擁有人／管理團體聯絡。至於2015年區議會一般選舉的點票工作，政府當局表示，絕大部分的點票站均能於4個半小時內完成點票程序，若計及是次選舉投票率上升的因素，點票所需的時間與2011年區議會一般選舉的4小時相若。儘管如此，政府當局承諾日後會探討有何可行措施可改善點票安排。

20. 部分委員關注到，在發現一名候選人的參選政綱載有被認為與《基本法》有根本性抵觸的字句後，選舉事務處處理此事所採取的行動。在事件中，選舉事務處在印製"候選人簡介"時刪除了相關字句。部分委員認為，候選人應有自由決定其參選政綱。政府當局解釋，由於印刷和派發"候選人簡介"是選舉事務處的職責，該處有責任確保刊物內容合法。相關"候選人簡介"中的字句被認為與《基本法》有根本性抵觸，是基於律政司的法律意見。

選民登記制度

優化選民登記制度

21. 在2015年選民登記周期，選舉事務處接獲的反對通知書較往年大幅增加。為跟進相關事宜，事務委員會在2015年9月舉行特別會議，討論選民登記相關事宜及檢討方向。因應公眾的關注及事務委員會的強烈要求，政府當局就既有的選民登記制度及相關安排展開檢討工作，並在2015年11月26日發表《優化選民登記制度諮詢文件》(下稱"《諮詢文件》")，就一系列優化選民登記制度的建議措施⁴蒐集公眾意見。

22. 事務委員會曾討論《諮詢文件》中的建議。委員普遍支持以下兩項建議：將更改登記資料的法定限期提前至與新登記申請的法定限期一致；以及以平郵方式發出所有與選民登記有關的查訊信件及通知書。在事務委員會的支持下，選管會於2016年1月就《選舉管理委員會條例》(第541章)下的3項規例提出修訂(下稱"《修訂規例》")，以落實上述兩項立法建議。《修訂規例》在2016年1月22日刊登憲報，並於2016年3月18日生效。

23. 對於當局建議就涉及選民登記的提供虛假資料罪行加重刑罰，從而加強阻嚇作用，多名委員亦表示支持。政府當局表示會在適當時候提出具體的立法建議。至於要求提供住址證明的建議，雖有部分委員支持，但部分其他委員則對此表示保留，並認為這項要求可能會影響合資格人士申請登記成為選民的意欲。在檢討反對機制的建議方面，部分委員反對在選舉事務處網站上載反對個案資訊(例如反對者的姓名)。他們認為，這項安排可能會對反對者造成壓力，令人對提出反對卻步。政府當局表示會小心考慮委員的意見，並會在下一屆立法會跟進上述建議。因應委員關注優化選民登記制度的需要，政府當局承諾，選舉事務處會與其他政府部門合作和使用其他資料來源，以加強核對地址資料的工作，亦會多用其他通訊渠道與選民溝通，以及加強選民登記的公眾教育和宣傳。

⁴ 優化選民登記制度的建議措施與下列事項有關：

- (a) 選民登記及查核安排(包括把更改登記資料的法定限期提前，以及改以平郵方式發出所有查訊信件及通知書)；
- (b) 選民登記罪行的刑罰；
- (c) 檢討反對機制；
- (d) 處理反對個案的時限；及
- (e) 在申請人提交新登記或更改登記資料申請時，要求申請人須同時提供住址證明。

2016年選民登記運動

24. 為配合2016年立法會選舉及2016年選委會界別分組選舉，政府當局曾向事務委員會簡介2016年選民登記運動的宣傳計劃。委員察悉，政府當局會舉行大型選民登記運動，以鼓勵合資格人士登記成為選民，並會提醒選民更新其登記資料。選舉事務處會鼓勵選民使用"選民資料網上查閱系統"，以核實其登記狀況及個人資料。部分委員建議，應探討以更創新的方式，吸引18至30歲的年輕人登記成為選民。政府當局表示已致力利用新興社交媒體平台接觸年輕人，鼓勵更多年輕人登記成為選民。部分委員要求選舉事務處藉其選民登記宣傳措施，廣泛宣傳新訂的更新登記資料法定限期。委員亦要求政府當局採取措施，宣傳功能界別的選民登記，因為2015年的正式選民登記冊顯示功能界別選民減少了3 200人。政府當局表示，當局會為功能界別採取多項鼓勵選民登記的措施。

平等機會委員會(下稱"平機會")

25. 事務委員會在平機會於2016年1月發表《有關立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的研究報告》(下稱"平機會報告")後不久，便邀請時任平機會主席周一嶽醫生向委員簡介平機會報告。時任平機會主席表示，研究顯示公眾在過去10年對立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的支持率顯著增加，由28.7%提升至55.7%。平機會建議政府考慮就立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視一事進行公眾諮詢。

26. 在同一次的事務委員會會議上，消除歧視性小眾諮詢小組(下稱"諮詢小組")主席張妙清教授亦獲邀向委員簡介諮詢小組的報告。諮詢小組的其中一項建議，是應深入研究其他司法管轄區推行立法和非立法措施的經驗，並在研究中探討立法對宗教自由的影響。

27. 部分委員考慮平機會報告的研究結果後，促請政府當局立法禁止基於上述理由的歧視。然而，部分其他委員認為，保障父母有自由為子女選擇宗教和道德教育，以及維護宗教信仰自由，同樣重要。這些委員認為，立法禁止性傾向歧視可能造成"逆向歧視"。政府當局表示會研究以上兩份報告，並會諮詢不同的持份者，以制訂未來路向。

28. 在2016年6月20日的會議上，事務委員會聽取2016年4月11日履新的平機會主席陳章明教授簡介平機會的工作。事務委員會察悉，平機會將重點優先處理以下6項工作：(a)歧視條例檢討；(b)立法保障性小眾免受歧視；(c)少數族裔的教育與就業機會；(d)有特殊教育需要學生的融合教育及其對就業機會的影響；(e)政府執行職能時，對"殘疾"採用最新且統一的定義；及(f)反性騷擾運動。

29. 部分委員認為，歧視內地新來港人士的情況十分普遍，因而促請平機會優先處理此事。平機會主席表示，現行的《種族歧視條例》(第602章)並不涵蓋基於國籍、公民身份和居民身份的歧視。因此，歧視條例檢討的其中一項課題，是研究擴大《種族歧視條例》的保障範圍，以涵蓋基於這些理由的歧視。他告知委員，平機會已在2016年3月29日向政府當局提交歧視條例檢討報告。報告臚列73項建議，廣泛觸及多項有關消除歧視及促進平等的事宜。政府當局表示會仔細研究報告，並會與平機會保持溝通，考慮如何跟進報告的建議。

30. 委員亦就平機會2016-2017年度針對不同弱勢少數羣體的主要工作重點，與平機會主席交流意見。部分委員促請政府向平機會增撥資源，以確保平機會有足夠撥款應付其經常性支出，並且保持運作暢順。

個人資料私隱專員公署(下稱"公署")的工作

31. 事務委員會曾聽取2015年8月4日上任的個人資料私隱專員(下稱"私隱專員")黃繼兒先生簡介公署的最新工作情況。部分委員關注到，公署在2015年接獲的投訴大多關乎金融及財務行業，並主要涉及貸款機構和其他中介公司未獲准許而使用個人資料進行詐騙活動。私隱專員表示，公署就所有上述投訴進行初步調查後發現，有關的金融及財務機構已採取所需的糾正及／或改善措施。私隱專員認為無須展開正式調查。此外，公署已加強公眾教育和宣傳，從而提高市民保障個人資料的意識。公署亦已與警方加強聯絡和合作，以便調查未獲准許而使用個人資料的詐騙活動。

32. 部分委員關注到，公署於2015年接獲322宗有關直銷的投訴，較2014年增加16%。私隱專員表示，《2012年個人資料(私隱)(修訂)條例》已大幅重整直銷活動的規管機制，就使用及提供個人資料作直銷用途的事宜訂立更嚴格的規定。自2013年起，公署已把涉嫌違規使用個人資料作直銷用途的個案轉交警方作刑事調查和考慮提出檢控。公署會繼續致力協助資料使用者在規管直銷的新機制下遵從新規定。

33. 委員察悉，公署已就加強人對人促銷電話的規管向政府當局提出建議，亦已就政府備存的10個常用公共登記冊提交檢視報告，供當局考慮。政府當局表示正在就人對人促銷電話的規管進行研究和分析，以及跟進公署在檢視報告提出的建議。政府當局承諾會在取得進展時向事務委員會提供進一步資料。

人權報告

34. 政府將會就實施《消除一切形式種族歧視國際公約》的情況提交其第三份報告，以供納入中華人民共和國的報告內。事務委員會曾與團體代表及政府當局討論香港特區第三份報告的項目大綱。

35. 部分委員促請政府當局加強支援措施，以協助非華語學生融入社會。他們強調，在學前階段加強支援非華語學生有其重要性。政府當局表示會繼續加強幼稚園的專業支援服務，協助非華語學生由幼稚園順利銜接小學。當局鼓勵取錄較多非華語學生的學校安排學生加入學習網絡或參與社區活動，以期增進他們與華語學生的交流，增加他們使用中文的機會。當局相信，多項支援措施會對非華語學生的學習有所助益，並可幫助他們早日融入本地的教育環境。

36. 部分委員強調，《促進種族平等行政指引》(下稱"《行政指引》")十分重要，並敦促政府當局監察其推行情況。政府當局表示，《行政指引》的適用範圍已由2010年的14個政策局／部門及公共機關擴展至現時的23個。根據《行政指引》，有關的政策局／部門及公共機關已制訂措施清單，協助促進種族平等和確保公眾有平等機會使用主要公共服務，從而加強其工作的透明度。政府當局表示，從相關政策局／部門的回應所見，《行政指引》一直運作暢順。

37. 對於委員關注有何措施保障因家庭暴力而受害的外籍家庭傭工(下稱"外傭")，政府當局回應時表示，受虐的外傭應向入境事務處(下稱"入境處")舉報。如有證據顯示外傭曾受苛待，又或外傭須留港處理勞資糾紛，入境處會彈性處理，延長該外傭的逗留期限，以便他／她等候案件審結或裁決。入境處已以多種少數族裔語言印製相關措施的宣傳單張。

會議

38. 在2015年10月至2016年6月底期間，事務委員會合共舉行了10次會議。

立法會秘書處
議會事務部2
2016年6月29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

2015-2016年度委員名單

主席	譚耀宗議員, GBS, JP
副主席	梁美芬議員, SBS, JP
委員	李卓人議員 陳鑑林議員, SBS, JP 劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP 劉慧卿議員, JP 石禮謙議員, GBS, JP 王國興議員, BBS, MH 林健鋒議員, GBS, JP 黃定光議員, SBS, JP 何秀蘭議員, JP 李慧琼議員, JP 林大輝議員, SBS, JP 陳克勤議員, JP 陳健波議員, BBS, JP 黃國健議員, SBS 葉國謙議員, GBS, JP 葉劉淑儀議員, GBS, JP 謝偉俊議員, JP 梁家傑議員, SC 梁國雄議員 黃毓民議員 毛孟靜議員 田北俊議員, GBS, JP 吳亮星議員, SBS, JP 何俊賢議員, BBS 馬逢國議員, SBS, JP 陳志全議員 陳恒鑾議員, JP 陳家洛議員

陳婉嫻議員, SBS, JP
麥美娟議員, BBS, JP
郭榮鏗議員
張華峰議員, SBS, JP
單仲偕議員, SBS, JP
黃碧雲議員
葉建源議員
廖長江議員, SBS, JP
蔣麗芸議員, JP
鍾國斌議員
謝偉銓議員, BBS
楊岳橋議員(自2016年3月4日起)

(合共：42位委員)

秘書 麥麗嫻女士

法律顧問 李家潤先生

日期 2016年3月4日