

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)330/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/BC/16/98

《1999年立法會(修訂)條例草案》委員會

第21次會議紀要

日 期 : 1999年6月17日(星期四)
時 間 : 下午2時30分
地 點 : 立法會大樓會議室A

出席委員 : 夏佳理議員(主席)
何秀蘭議員
李永達議員
吳亮星議員
吳靄儀議員
馬逢國議員
張文光議員
陳智思議員
陳榮燦議員
梁耀忠議員
程介南議員
單仲偕議員
黃宏發議員
黃容根議員
楊孝華議員
楊 森議員
楊耀忠議員
劉江華議員
劉健儀議員
劉漢銓議員
劉慧卿議員
鄧兆棠議員
蔡素玉議員
譚耀宗議員

缺席委員 : 何鍾泰議員
吳清輝議員
李啟明議員
周梁淑怡議員
陳鑑林議員
陸恭蕙議員
梁智鴻議員
劉皇發議員

出席公職人員 : 政制事務局副局長
葉文輝先生

政制事務局首席助理局長(4)
翁佩雯小姐

政制事務局首席助理局長(5)
蘇植良先生

副法律政策專員(憲制事務)
區禮義先生

署理副首席政府律師(選舉)
高意潔女士

列席秘書 : 總主任(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 助理法律顧問4
林秉文先生

高級主任(2)7
周封美君女士

經辦人／部門

I. 政府當局就法案委員會在1999年5月28及31日提出的事項所作回應
(立法會CB(2)2202/98-99(01)及2304/98-99(03)號文件)

會議繼續討論立法會CB(2)2202/98-99(01)號文件。

事項2 —— 社會福利界功能界別

2. 關於李家祥議員提出從社會福利界功能界別中剔除香港社會服務聯會的團體會員及獲豁免註冊的社團及非牟利公司的建議，主席提請議員參閱政府當局載於立法會CB(2)2304/98-99(03)號文件附件的答覆。議員察悉，政府當局曾就李家祥議員的建議諮詢已登記為社會福利界功能界別選民的獲豁免的社團及非牟利公司。對當局的諮詢作出回應的團體或公司均反對該項建議。政府當局認為，現行的選民劃分安排應予保留。

事項3 —— 《基本法》附件一及附件二分別訂明的選舉委員會

3. 議員察悉，政府當局並無改變就此事所持的立場。

事項4 —— 行政長官的補選

4. 議員察悉政府當局的答覆及載於立法會LS202/98-99號文件的法律顧問的意見。

事項5 —— 預先投票

5. 主席表示，政府當局已決定提出修正案，刪除條例草案中有關預先投票安排的條文(立法會CB(2)2304/98-99(03)號文件)。劉慧卿議員質疑政府當局的立場因何出現180度的改變。她表示，市民對於未能在2000年立法會選舉實施預先投票定會感到失望。

6. 政制事務局副局長表示，因應議員多番提出實施預先投票的要求，政府當局曾在條例草案提出有關的建議。其目的是容許未能在一般投票日投票的個別選民預先投票。議員在先前的會議上曾表示關注，傳媒可能在一般投票日的投票結束前公布在預先投票日所進行的票站調查的結果，經考慮此方面的關注以及確保選舉公平及公正地進行這點非常重要，政府當局認為，在有關問題未獲解決前，不應在2000年立法會選舉實施預先投票。他亦表示關注，以立法禁止傳媒在所有投票結束前公布票站調查結果的做法可能違反《基本法》第二十七條。該項條文訂明，香港居民享有言論、新聞、出版的自由。他告知議員，加拿大去年有一宗涉及此方面事宜的相關訴訟。

7. 劉慧卿議員回應時表示，澳洲及日本等國均已成功實施預先投票，但並無違反保障人權的國際公約。她表示，香港應學習該等國家的做法。主席表示，該等國家與香港的不同之處在於其幅員廣闊，傳媒要在預先投票日進行票站調查並非易事。

8. 楊森議員指出，從政府當局在先前會議的回應可以看出，票站調查的問題似乎令其措手不及。從政府當局完全改變立場這一點顯示，其在提出有關建議前，並沒有深思熟慮預先投票所帶來的影響。他指出，公布票站調查的結果對於以直選方式選出議員的地方選區選舉的影響輕微，但選民數目較少的功能界別選舉則可能受到影響。政府當局可能需考慮為功能界別的預先投票訂定不同的指引。他表示，選舉管理委員會（“選管會”）已根據現時有關選舉安排的指引，規定傳媒不得在投票結束前公布票站調查的結果，政府當局應與傳媒商討，以期達成非正式協議，把選管會的指引延伸至適用於預先投票。他表示，民主黨不支持透過立法禁止傳媒公布票站調查的結果。

9. 李永達議員贊同劉慧卿議員及楊森議員的意見。他敦促政府當局面對問題並解決問題，而非放棄有關的建議。他表示，鑒於票站調查的結果對某候選人有利還是不利須視乎觀點角度而定，他對於票站調查的結果會否影響選舉表示懷疑。關於加拿大的訴訟案，他詢問政府當局，現時由選管會發出規定傳媒不得在投票結束前公布票站調查的結果的指引，有否抵觸有關表達自由的條文。

10. 程介南議員不同意楊森議員的見解。他認為，政府當局不宜與傳媒商討有關票站調查的安排，因為政府當局若這樣做會被視為向傳媒施加影響及作出干涉傳媒的事務。他亦對於有關為功能界別選舉公布票站調查結果採用不同的安排的建議表示關注。他認為，票站調查的結果未必準確，若在投票結束前公布該等結果肯定會對選舉構成影響。

11. 政制事務局副局長及政制事務局首席助理局長(4)回應議員時答覆如下-

- (a) 政府當局曾考慮海外國家的經驗，並得悉加拿大、澳洲及日本等國設有預先投票安排。不過，並非所有舉行大選的國家(例如法國、美國及英國)均會舉行預先投票。部分國家雖然容許進行票站調查及在投票結

東前公布調查的結果，但其做法未必適用於香港，原因是香港的選舉安排並不相同。例如，立法會議員分別由地方選區、功能界別及選舉委員會選出，而各個選舉界別的選民數目有分別；

- (b) 為功能界別及地方選區的預先投票訂定不同指引的建議會制造混淆，因為有選民可能符合資格同時在地方選區及功能界別選舉中投票；
- (c) 與傳媒達成的任何非正式協議均難以執行。由於預先投票會先於一般選舉15日之前舉行，在該段期間公布票站調查的結果可能損害選舉的公平及公正。至於現時關於傳媒不得在投票結束前公布票站調查的結果的規定，投票結束與公布調查結果的時間只會相差(若有的話)數小時，其所造成的影響(如有的話)將會微不足道；及
- (d) 鑒於加拿大法院所作出的裁決，政府當局認為，立法禁止傳媒公布票站調查的結果可能違反《基本法》第二十七條。由於公平及公正對於選舉而言是至關重要，政府當局因而決定，在有關問題獲得解決前，不會在2000年立法會選舉引入預先投票。

12. 楊森議員及李永達議員指出，在上次立法會選舉中，傳媒頗為自律，並沒有提前公布票站調查結果，因此，政府當局不應假設傳媒在處理預先投票方面會有不同表現。他們認為，政府當局應以更為積極的態度處理此事，而當局就不實施有關建議所提出的理據並不充分。政制事務局首席助理局長(4)回應時表示，政府當局並非作出任何假設，而是關注與傳媒所達成的任何非正式協議將無法解決此方面的關注事項。

事項6 —— 黃宏發議員提出的修正案

13. 黃宏發議員建議把30個功能界別組合為5個功能界別，各自擁有6個席位；並容許地方選區的選民在該5個功能界別投票，黃議員就其建議表示，他對於政府當局指他的建議具有由公帑負擔的效力這樣的答覆表示失望。他的修正案的目的是防止出現小圈子選舉。此外，他表示會提出修正案，建議選舉委員會的選舉採用比例代表名單投票制。

II. 政府當局就法案委員會提出的待議事項所作回應 (立法會CB(2)2304/98-99(03)號文件)

事項1 ——“禁止拉票日”

14. 政府當局在答覆中表示關注，若在投票日禁止候選人進行拉票活動可能影響表達自由，而這是《公民權利和政治權利國際公約》所保障的基本權利，劉慧卿議員就此指出，部分國家已在選舉日作出這樣的禁制。

15. 政制事務局副局長回應時表示，不同國家在這方面有不同的做法。部分國家和地區(例如日本、台灣及新加坡)採用“禁止拉票日”的安排，但美國則容許在選舉日進行拉票活動。任何國家或地區若實施“禁止拉票日”，必須有充分理據證明，作出這樣的限制是必要的。

16. 副法律政策專員回應劉慧卿議員就何為適當比例的詢問時解釋，對獲得保障的自由所作的任何限制必須是絕對必要，以及必須與所針對的弊端成適當的比例。若有關限制旨在防止投票受到干擾或作為措施，以防止妨礙選民前往投票的行動，則該等限制可能不會被視為侵犯表達自由。香港的經驗顯示，並無必要在全港範圍實施有關的禁制，以處理上述的情況。當局目前所採用的有限度限制已在投票站一帶的範圍達到預期的效果。任何人若建議在選舉日限制拉票活動，因而對表達自由施加新的限制，便須提供可符合關乎必要性及適當比例條件的理據。

17. 劉慧卿議員詢問政府當局有否知悉任何先例，當中實施該等禁制的國家被指違反《公民權利和政治權利國際公約》。副法律政策專員答稱，加拿大的法院就禁止公布票站調查結果一案所採用的基本原則，同樣適用於在選舉日禁止拉票活動的情況。

18. 黃宏發議員表示，鑒於並無這方面的先例，政府當局的理據是脆弱的。他表示，若套用政府當局的原則，則對選舉開支施加限制亦有可能被視為侵犯表達的權利。他指出，美國及英國在規管選舉開支方面採用不同的制度。美國訂定向候選人作出捐助的限額，但並無限制候選人的選舉開支；英國則對選舉開支施加限制。主席察悉，美英兩國均採用普通法，且同為《公民權利和政治權利國際公約》締約國，他希望了解該兩國何以採用截然不同的制度。

19. 副法律政策專員答稱，上述安排顯示，不同國家的情況有所不同，而不同國家會根據當地的普遍情況，採用所適用的法律。對選舉開支施加限制是對候選人在表達政治訊息方面的能力的限制。因此肯定屬於對表達自由的限制。在英國，對選舉開支施加限制的理據是要確保在選舉競技場上有一個可進行公平競爭的環境。就他所理解，美國只對競選捐獻作出限制，但並沒有限制選舉開支。該等限制適用於聯邦層面，但在州的層面則可能採用不同的規則。

20. 黃宏發議員表示贊同英國的制度。他詢問在何種情況下，政府當局才會考慮在選舉日實施“禁止拉票日”。

21. 政制事務局副局長答稱，政府當局的立場是，候選人應獲准根據本身的需要，選擇於何時及如何進行拉票活動，唯該等活動不得損害選舉的公平或對選民構成過度的滋擾。以往的選舉經驗顯示，投票日的拉票活動普遍是在有秩序的情況下進行。政府當局不同意以某些候選人不想在投票日進行拉票活動為由，立法禁止該等活動。

22. 助理法律顧問回應議員時表示，除非社會上有迫切需要施加限制，否則在任何情況下均應保障表達自由。要立法禁止在投票日進行拉票必須有充分理據支持。

23. 楊森議員詢問政府當局，已實施該等禁制的海外國家是否知悉其可能侵犯《公民權利和政治權利國際公約》所保障的表達自由，以及有否針對施加該等禁制的國家的投訴。政制事務局副局長同意，由於時間有限，他會盡可能提供這方面的資料。

政府當局

24. 黃宏發議員指出，由於法院並無作出裁決，指出實施“禁止拉票日”違反《公民權利和政治權利國際公約》，政府當局不應以此作為不實施有關建議的藉口。否則，同樣的原則可能被引伸至涵蓋其他活動，例如禁止在禁止拉票區使用揚聲器以及業主及租戶不容許候選人在私人處所進行競選活動。他認為應從候選人可動用的全部資源這個角度看待此事。

25. 政制事務局副局長回應時表示，有充分理據支持在投票日把投票站以外的某個範圍指定為禁止拉票區。其目的是令選民可自由及安全地進出，並確保選民在前往投票站的途中不會受到過度的滋擾，因此，有關的限制有充分理據予以支持。而在禁止拉票區的範圍

內，只要不對選民構成阻礙，候選人可在住宅大廈進行逐家逐戶的拉票活動。

26. 梁耀忠議員質疑禁止拉票區的範圍近年來因何有所擴大，以及這樣會否違反《公民權利和政治權利國際公約》所保障的表達自由。政制事務局副局長表示，各個投票站的選舉主任負責在各自的投票站以外劃定禁止拉票區，目的是確保有關安排不會損害選舉的公平或對選民構成滋擾。

27. 政制事務局副局長補充，因應《區議會條例草案》委員會兩名委員所表達的意見，選管會正考慮是否有足夠理據調整1999年區議會選舉某些投票站的禁止拉票區範圍。數位議員對於這個新發展表示驚訝，認為這是倒退的做法。他們指出，法案委員會仍未就此事達成共識。主席補充，政府當局當初同意擴大禁止拉票區的範圍是回應議員多番提出訂定“禁止拉票日”的要求。議員促請政府當局這方面的政策若有改變，應告知議員。

28. 政制事務局首席助理局長(4)回應議員就在私人處所進行競選活動的意見時表示，選管會將會呼籲私人處所的業主為在同一選區競逐的所有候選人提供均等的機會。私人處所的業主及租戶應就是否容許在其大廈內進行競選活動作出決定。候選人應尊重該等決定。至於公共屋邨的公用地方，政制事務局首席助理局長(4)表示，在該等地方合法地進行的競選活動不會被禁止。

事項2及3 —— 預先投票

29. 議員察悉此事已在議項I下討論。

事項4 —— 地方選區選舉程序的終止

30. 議員察悉，政府當局已同意，在地方選區的提名期結束後，若有候選人的名定因其喪失資格或去世而被剔除出候選人名單，不得把多出的獲提名人的姓名加入有關的候選人名單內。

事項5 —— 功能界別選舉程序的終止

31. 議員察悉，政府當局已同意，就功能界別選舉而言，若有候選人在提名期結束後但在投票日之前喪失資格，將會舉行補選。

事項6—— 條例草案第45(1)條

32. 議員察悉當局的答覆。

事項7—— 市政局及區域市政局兩個功能界別在立法會的議席

33. 議員察悉當局的答覆。

事項8—— 選舉委員會的宗教界界別分組

34. 張文光議員問及挑選由6個指定宗教團體組成的宗教界界別分組的選舉委員會委員的方式。

35. 政制事務局副局長表示，鑒於宗教界界別分組的性質獨特，在1998年立法會選舉中，用作從該界別分組挑選40名選舉委員會委員的方式有別於其他界別分組。宗教界界別分組是以提名方式選出40名選舉委員會委員。每個指定團體可提名其所挑選的若干人士作為代表宗教界界別分組的委員。各個指定團體可以其認為恰當的方式挑選獲提名人。由於該6個團體無法平均分配40個席位，根據《立法會條例》，行政長官會同行政會議可藉發出命令，在考慮該6個團體的意見後，把該40個席位在該等團體之間分配。主席表示，據他理解，所採用的安排已顧及宗教團體不欲參與政治的願望。

36. 政制事務局首席助理局長(4)回應張文光議員時表示，由於若干宗教團體並沒有其信眾的完整名冊，因此不可能為宗教界界別分組的選舉製備選民登記冊。張文光議員關注，政府當局在有關的提名程序方面並無擔當任何角色。他亦質疑，在欠缺宗教信眾登記冊的情況下，有關的宗教團體如何決定某人符合資格獲提名為選舉委員會委員。政制事務局副局長表示，政府當局信賴宗教團體會採用妥善的提名安排。吳靄儀議員指出，有關的提名安排只能保障宗教團體而非其信眾的利益。根據現行安排，指定團體所採用的提名方式仍有可能變得政治化。

37. 政制事務局副局長表示，在1998年立法會選舉中，宗教團體的組成及提名安排均運作良好。應議員的要求，政府當局答允提供資料，說明6個指定宗教團體分別用作挑選選舉委員會委員的方式。

38. 劉慧卿議員詢問，政府當局為進一步改善提名程序而擬提出的委員會審議階段修正案是否專為天主教

政府當局

香港教區作出，該個宗教團體已決定不會為2000年立法會選舉指明獲優先挑選的獲提名人。

39. 政制事務局副局長作出否認。他解釋，《立法會條例》附表2第3(3)條訂明，如某指定團體所提名的人數超逾該團體的獲分配席位數目，則該團體必須示明獲優先挑選的獲提名人。不過，該項條文並無提及如何處理某指定團體未能明示獲優先挑選的獲提名人時的情況。政府當局因而提出委員會審議階段修正案，訂明某指定團體提名的人數若超逾其所獲配的席位數目，但未有示明應獲優先挑選的獲提名人，選舉主任應以抽籤方式決定那些獲提名人將成為選舉委員會委員。當局曾就擬議修正案諮詢該6個指定團體，並無接獲反對意見。

政府當局

40. 劉慧卿議員詢問天主教香港教區因何決定不會示明應獲優先挑選的獲提名人。她要求政府當局提供天主教香港教區致政府當局的信件，供議員參考。如政府當局認為不宜提供該信件，法案委員會秘書將會接觸該宗教團體，收集更多資料。政制事務局副局長表示，政府當局會就該項要求諮詢天主教香港教區，並會向議員匯報。

事項9——選舉委員會當然委員

41. 議員察悉，政府當局將會提出委員會審議階段修正案，藉以設立更新選舉委員會當然委員的機制。

事項10——功能界別選民的排列次序

42. 議員察悉，政府當局將會根據英文字母的排列次序，重新排列功能界別選民清單內的項目。

事項11——議員提出的修正案

43. 議員察悉載於文件附件的答覆。主席表示，劉健儀議員已知會他，表示她可能動議委員會審議階段修正案，擴大航運交通界功能界別的選民範圍。

(會後補註——政府當局就法案委員會在是次會議上提出的關注事項所作的回應已隨立法會CB(2)2389/98-99(01)號文件送交議員參閱。)

III. 下次會議日期

44. 主席表示，下次會議將於1999年6月22日上午10時45分舉行。會議的目的是討論議員提出並不涉及功能界別的修正案。他提醒議員應在1999年6月19日前把擬議修正案送交必書處，以趕及在下次會議前發送予議員。他亦要求政府當局提供擬就條例草案提出的委員會審議階段修正案的中英文本，供法案委員會考慮。

政府當局

45. 會議於下午4時20分結束。

立法會秘書處
1999年11月9日