

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1395/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/CA

立法會政制事務委員會 會議紀要

日 期：2000年1月17日(星期一)

時 間：下午2時30分

地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：黃宏發議員(主席)
劉慧卿議員(副主席)
李永達議員
吳靄儀議員
張文光議員
程介南議員
曾鈺成議員
楊孝華議員
楊 森議員
劉漢銓議員
司徒華議員

其他出席議員：梁耀忠議員

缺席委員：夏佳理議員

出席公職人員：所有議項

政制事務局局長
孫明揚先生

議程第III及IV項

政制事務局副局長
葉文輝先生

政制事務局首席助理局長(四)
何佩玲女士

選舉事務處總選舉事務主任
李榮先生

議程第V項

政制事務局首席助理局長(三)
陳美寶女士

列席秘書 : 總主任(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 法律顧問
馬耀添先生

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

主席表示，立法會每年均獲撥出款項，供委員會往海外進行公務訪問用途。為進行財務規劃起見，他詢問議員，政制事務委員會有否打算在本立法會會期的餘下時間往海外進行公務訪問。議員同意，事務委員會並無計劃在該段期間往海外進行公務訪問。

I. 自上次會議後發出的參考文件 (立法會CB(2)845/99-00號文件)

2. 議員察悉政府當局提供的文件，當中開列1998年立法會選舉地方選區各份候選人名單的實際選舉開支。

II. 2000年2月21日舉行的下次會議的討論事項

待議事項一覽表
(立法會CB(2)846/99-00(01)號文件)

香港特別行政區的政制發展

3. 楊森議員表示，劉慧卿議員促請政府當局盡快就行政與立法的關係、部長制和透過普選選出行政長官和立法會的議案，已於2000年1月12日獲立法會通過。政制事務委員會應主動發起對本港政制發展的討論，藉以跟進該議案。他建議，事務委員會應舉行連串會議，以

便聽取公眾對此事的意見。李永達議員贊同楊森議員的意見，他並指出，以往的立法局曾於1992年設立專責委員會，研究立法局選舉的安排。

4. 劉慧卿議員認為，事務委員會是討論此事的適當場合。她建議，除進行公眾諮詢外，亦應要求資料研究及圖書館服務部就海外國家的政府體制進行研究，以協助事務委員會考慮及討論此事。事務委員會可就商議情況向立法會提交報告，以供考慮。主席亦可在本年度會期臨近結束時，就此事動議議案辯論。

5. 主席表示，此事可由事務委員會、專責委員會或陸恭蕙議員先前提議的憲制會議跟進。雖然他認為，在舉行憲制會議方面應由政府當局採取主動，但他察悉政府當局以往對此事的回應。

6. 政制事務局局長表示，政制事務局目前正忙於2000年立法會選舉的籌備工作。政府當局只可在2000年立法會選舉之後，開始研究海外國家的政府體制。

7. 政制事務局局長回應劉慧卿議員的詢問時表示，有人建議，在探討本港的政府體制模式時，應研究南美洲國家(例如智利)的制度。李永達議員問及該項研究的目的，政制事務局局長回應時表示，政府當局在研究如何改善行政機關與立法機關的關係時，希望可參考外國的經驗。雖然有人正確指出目前行政機關與立法機關所面對的問題，但迄今並無人提出具體的解決辦法。劉慧卿議員指出，行政長官曾在2000年1月13日立法會行政長官答問會上表示，行政機關與立法機關的關係並不存在問題。政制事務局局長回應時指出，行政長官當時是基於過去兩年政府當局提出的重要立法建議均獲得立法會通過這一事實而作出上述表示。他認為，必須為將來行政機關與立法機關之間的關係可能變得緊張這樣的情況作好準備。

8. 鑒於本屆立法會任期所餘的時間有限，主席提醒謂，事務委員會可能並無足夠時間對劉慧卿議員的議案所涵蓋的三項問題進行深入細致的商議。此外，事務委員會各委員未必能就此事達成共識。然而，他與議員均認為應盡快展開有關香港政制發展的討論。他認為，事務委員會所達致的初步意見可供下一屆立法會的政制事務委員會參考。

9. 為方便事務委員會的工作，主席請求議員決定進行公眾諮詢的範圍和時間表，以及諮詢的對象。經商討後，議員同意以下各點——

秘書

- (a) 公眾諮詢的範圍應涵蓋——
 - (i) 部長制的政府體制，包括行政機關與立法機關之間的關係；
 - (ii) 透過普選選出行政長官；及
 - (iii) 透過普選選出立法會所有議員；
- (b) 經諮詢主席後，秘書應訂出進行公眾諮詢的時間表。事務委員會應盡量在例會上聽取團體的意見；

秘書

- (c) 在本地報刊刊登廣告，邀請公眾表達意見。此外，應邀請學者及兩個法律專業團體向事務委員會表達意見；及
- (d) 經諮詢主席後，秘書應與資料研究及圖書館服務部訂出擬進行研究的大綱，然後提交事務委員會通過。

審計署的獨立地位

10. 張文光議員表示，由於審計署嚴厲批評政府的管理政府帳目方面的表現，該署近年來受到來自政府越來越大的壓力，他認為事務委員會值得討論審計署保持獨立的益處。議員同意在日後的會議上討論此事。

11. 鑒於議員較早時決定跟進劉慧卿議員有關政制的議案，主席建議，除待議事項一覽表的事項以及政府當局建議的事項外，事務委員會在本屆會期的餘下時間不會處理其他額外的事項。議員同意此項建議。

須與政府當局跟進的工作一覽表

(立法會 CB(2)846/99-00(02)及867/99-00(01)號文件)

12. 議員察悉須與政府當局跟進的工作一覽表，以及政府當局對一覽表事項1涉及修改《基本法》有關立法會組成的條文的時機所作的答覆(立法會 CB(2)867/99-00(01)號文件)。

III. 就2000年立法會選舉的建議點票安排進行公眾諮詢 (立法會CB(2)797/99-00號文件)

13. 主席表示，選舉管理委員會(“選管會”)已就2000年立法會選舉的建議點票安排發出諮詢文件。任何有關的意見或建議應在2000年2月9日或該日前向選管會表達。他亦提醒議員，選管會已向事務委員會委員發出特別邀請，邀請他們出席定於2000年1月25日下午2時30分至3時30分在中區大會堂高座8樓演奏廳舉行的公聽會，與選管會就此事交換意見。有關的公開研討會將在緊接專門與立法會議員舉行的會議結束後，於下午3時30分展開。

14. 應主席所請，總選舉事務主任向議員介紹了選管會建議就2000年立法會選舉的點票安排採用的兩個方案——

- (a) 方案一 —— 5個地方選區各設立一個點票站，而功能界別及選舉委員會則另設一個中央點票站；及
- (b) 方案二 —— 各投票站自行點算本身的地方選區選票，而功能界別及選舉委員會的選票則在一個中央點票站點算。

15. 總選舉事務主任重點講述該二個方案的利弊如下 ——

方案一

好處

- (a) 由於地方選區的問題選票是由同一人作出決定，因此不會出現處理準則不一致的問題；
- (b) 可完全確保地方選區的投票保密；
- (c) 候選人及其代表可觀察所屬地方選區點票站的點票過程；及
- (d) 傳媒如就全部5個點票站及中央統籌中心進行報道，所需的人手會較少。

弊處

- (a) 點票工作的完成時間較方案二的時間為晚，因為根據1998年的數字，5個地方選區的點票站各需處理平均達300 000張選票；
- (b) 須從大約100個投票站把投票箱運送至5個地方選區點票站；
- (c) 在點票期間，公眾雖獲准進入點票站，但他們與點票枱距離太遠，無法看清選票上的投票選擇；及
- (d) 設置5個點票站所需的額外開支總額為2,600,000元。

方案二

好處

- (a) 點票過程及點票時間較方案一快。投票結束後便可即時展開點票工作，每個點票站只需處理3 000張選票；
- (b) 無須運送地方選區投票箱。這個方案是處理地方選區投票箱最快捷和安全的方法；
- (c) 點票過程的透明度較方案一為高，因為公眾人士獲准進入投票站兼點票站，在較近距離觀察點票情況；及
- (d) 由於投票站可作點票用途，故無須支付額外的設置費用。

弊處

- (a) 雖然候選人及其代表可觀察點票過程，但由於投票兼點票站的數目眾多，他們可能難以派出足夠人手觀察點票過程；
- (b) 可能有人懷疑投票站主任是否有能力和足夠經驗同時執行投票和點票兩項工作，但採用印章投票後，就問題選票作出決定應不會引起太大問題，可藉加強訓練投票站主任解決此問題；

- (c) 為求準確，投票站內所有選票會點算兩次。因此，須制定新規例不容許候選人要求在中央點票站重新點票；及
- (d) 如選票數目甚少，有人可能對於能否確保在地方選區投票保密有所保留。不過，發生這種情況的機會甚低，因為在1999年區議會選舉中，只有兩個投票站的選民人數少於50名。

16. 張文光議員表示，方案一未能解決議員在以往的選舉中多次提及的點票過程冗長的問題。他指出，方案一的運作模式與以往的點票安排沒有多大分別，兩者均須把地方選區投票箱由投票站運送到點票站。他表示，只要選舉是在公開、高透明度、廉潔及公平的情況下進行，方案二較為可取，因為點票過程快很多。

17. 劉慧卿議員表示，她原則上支持方案二。不過，她表示關注，獨立候選人可能難以調動足夠代表前往各個點票站，監察點票過程。她進一步詢問，可否訂立一套在候選人或其代表不在場的情況下處理問題選票的機制。根據以往的安排，任何問題選票均會放置一旁，容後由選舉主任在各候選人或其代表見證下，決定有關選票是否有效。她認為，倘若每一張選票均公開唱票，這將可提高透明度。她亦對投票站主任擔當點票職責方面的能力和經驗表示關注。

18. 總選舉事務主任回應時表示，選管會明白，候選人可能難以派出足夠人手監察點票過程。不過，由於公眾人士獲准在點票站內非常接近的距離觀察點票過程，因此，點票過程的透明度極高。選票會向在場人士展示。當出現問題選票時，候選人或其代表若在場，可即場就投票站主任所作的決定提出反對。若有關候選人或其代表不在現場，投票站主任會把問題選票向公眾人士展示，然後宣布其是否有效。倘若存有疑問，投票站主任可徵詢中央統籌中心的法律顧問的意見。至於投票站主任的能力，選管會會提供密集式訓練，務求令他們掌握所需的技能，以應付點票過程中可能出現的問題。

19. 梁耀忠議員表示，方案二可加強市民的參與，因為選民均希望知道他們所支持的候選人會否在選舉中當選。他指出，點票過程冗長會令人疲倦及容易出錯。司徒華議員表示，集中點票較易出錯，因為所牽涉的選票、人員及工作程序過多及繁複。

20. 李永達議員表示，他亦支持方案二，因為採用該方案可最快地向公眾公布選舉結果。在個別投票站各自進行點票的速度較快及易於控制。

21. 程介南議員指出，在點票前把來自同一選區不少於兩個投票站的選票混合在一起是一貫的做法。他希望知悉選管會因何提出明顯偏離既定做法的方案二。

22. 總選舉事務主任回應時表示，選管會非常關注以往的選舉在點票時所花的時間，並希望可縮短點票過程，以便可盡快向候選人及公眾公布選舉結果。租用與1998年相同的場地進行2000年立法會選舉的點票工作所遇到的困難並非是導致提出該兩個方案的主因。

23. 程介南議員表示，把不同投票站的選票混合在一起這種沿用已久的既定做法必有其優勝之處。他對於選管會為2000年立法會選舉制訂方案二時未有堅守這一原則表示驚訝。對於根據方案二，候選人將不獲准提出在中央點票站重新點票的要求，他亦有所保留。程議員指出，在以往的選舉中，個別選舉主任在點票過程中採用不同做法的情況並非罕見。從一致和公平的角度而言，他認為點票站數目越少，情況越理想。鑒於除了有需要加快點票過程外，並無很強的理據更改現行的點票安排，因此，他不會支持方案二。

24. 劉漢銓議員指出，候選人若因人手不足而未能監察點票過程，這對他們不公平。他表示對於方案二有所保留。

25. 吳靄儀議員表示，她對於兩個方案均沒有強烈取向，但認為集中點票有助國際傳媒進行監察。她建議，點票過程的每一個步驟均應有證人見證，以避免選舉結果在不必要的情況下被質疑。司徒華議員指出，根據方案二，地方選區每張候選人名單所獲得的票數會從投票兼點票站傳送至中央點票中心，並向傳媒公布。

26. 楊森議員表示，考慮到採用方案二有多項優點，包括無須花費額外的設置費用、可縮短點票時間、是處理地方選區投票箱最快捷及安全的方法以及可提高點票過程的透明度，故值得支持。他察悉，有人擔心，就選民人數較少的投票站而言，有關選民政治傾向若被透露，可能導致恐嚇及威迫情況出現。不過，他指出，最近舉行的區議會選舉顯示，進行票站調查及其他精密的投票調查便可輕易推算某個選民人數較少的區份的投票結果。

27. 司徒華議員表示，把兩個或以上投票站的選票混合在一起並不能確保不會披露有關投票站選民的投票取向。他質疑因何不可公開該等資料及公開該等資料有何弊處。他要求選管會及政府當局澄清各自對在點票前把來自兩個或以上投票站的選票混合在一起的原則所持的立場。

28. 總選舉事務主任表示，由於選管會認為，在點票前把選票混合在一起對於地方選區選舉而言並非絕對必要，因此提出方案二。政制事務局局長表示，由於正進行公眾諮詢，政府當局與選管會同樣希望聽取議員對該兩個方案的意見。

29. 張文光議員表示，2000年立法會選舉的點票工作實際上有3個方案，即方案一及方案二，再加上1998年立法會選舉所採用的點票安排。無論採用何種點票安排，只要選舉是在有高透明度、廉潔及公平的情況下進行，選舉結果均會一樣。多年來他曾參與多次選舉，覺得香港的選舉是廉潔的。他表示，現時商討的兩個方案是選管會因應議員一再提出加快點票過程的要求而提出。議員若認為點票所需的時間並不重要，日後便不應向選管會提出類似的抱怨。

30. 主席表示，選管會主席胡國興法官曾親自向他解釋，在點票前把選票混合在一起的目的是保護選民的身份。不過，他不同意胡法官的見解。他認為有關安排的目的是為個別投票站選民的政治傾向保守秘密，以防止在選舉時出現恐嚇及貪污情況。他指出，候選人若知道個別投票站選民的政治傾向，便可為其競選活動作策略性部署。就此，有政黨背景的候選人在動員資源方面會較獨立候選人有利。他憶述，政府早在設立選區分界及選舉事務委員會(選管會的前身)前，已提出把選票混合在一起的建議。然而，政府現在似乎罔顧此項重要原則。他向議員解釋，該項建議是參照英國的選舉安排而作出。雖然英國採用“單議席單票”的選舉制度，但仍會在點票前把數個投票站的選票混合在一起，以確保選民身份及投票意向不會外泄。他個人支持該項安排。

31. 主席要求總選舉事務主任把議員的意見及見解向選管會轉達，以供考慮。

32. 司徒華議員表示，把選票的尺寸加大較為可取，以便觀察人員在點票過程中較容易看見標示選民選擇的印記。總選舉事務主任回應司徒華議員時表示，在區議會選舉中，被選舉主任裁定因投票選擇不明確而作廢的問題選票數目已減少50%，由1994年時的1203張減

總選舉事務
主任

至1999年時的658張。該等問題選票雖有“✓”號，但沒有明確標示所選擇的候選人。不過，該等選票不包括印有“損壞”、“重複”及“使用過”字樣的選票。總選舉事務主任回應司徒華議員的進一步詢問時表示，由於沒有有關的資料，他無法提供有關該658張問題選票的分項數字。不過，他同意研究可否在日後的選舉中備存該等資料。

IV. 立法會選舉的投票及選民登記制度 (立法會CB(2)846/99-00(03)號文件)

33. 主席詢問，有否可能在2000年立法會選舉中採用電腦化投票，以方便選民跨站投票。

34. 政制事務局副局長表示，電腦化投票可能涉及通用投票站安排及／或引進電子投票設備。通用投票站安排(包括採用電子設備核對選民的身份)，可讓某個選區／選區界別的選民到任何一個投票站而非指定投票站投票。鑒於部分投票站位於電力供應不穩定或較易受到水浸的地方，因此必須解決這些問題，以確保投票活動不受影響。政制事務局副局長續稱，由於電腦化投票涉及使用電子投票裝置，單是為500個投票站購置、安裝及測試電腦設備的費用已很高，更遑論儲存、保養及維修所需的資源。必須在電腦化投票系統的費用與為選民所帶來的方便這兩者之間求取平衡。有見及此，選舉事務處將於短期內就發展新的選舉及登記系統進行可行性研究。該項研究除了探討可否推行自動選民登記制度外，亦會評估實施通用投票站安排、電腦化投票和點票的可行性。

35. 楊孝華議員表示，他同意電腦化投票將無法趕及在2000年立法會選舉時實施，但當局應從更長遠的角度探討和實施該項建議。

36. 劉慧卿議員表示，當局應把選民登記的限期定於盡可能接近選舉日的日子。她對於市民是否接受電子投票以及若實施電子投票，如何處理問題選票及重新點票等問題表示關注。

37. 政制事務局副局長向議員保證，鑒於2004年立法會選舉不需進行選舉委員會選舉，當局到時會把選民登記的限期定於較接近2004年立法會選舉的日子。關於劉議員提出的第二點關注，政制事務局副局長表示，政府當局亦關注市民對於電子投票的可靠性的信心，因為電子投票系統被認為在透明度方面不如現行的人手系統。

38. 吳靄儀議員詢問，可否為功能界別，尤其是專業團體成員的選民作自動登記。

39. 政制事務局副局長解釋，當局在實施自動選民登記時所遇到的其中一項主要困難是缺乏選民的最新資料，包括合資格選民的住址。就功能界別的情況而言，某些專業團體雖然可提供其屬下成員的該等資料，但另一些團體則未必能提供這些資料。功能界別團體選民的情況更為複雜，因為團體選民須委任獲授權代表，以便進行投票。政制事務局副局長回應吳議員進一步詢問時表示，根據其中一項法律規定，任何人必須已登記成為地方選區的選民，才符合資格登記成為功能界別的選民。以法律專業界別為例，香港大律師公會及香港律師會並非所有會員均符合資格成為有關功能界別的選民。舉例而言，某名律師若非本港永久性居民或並未登記成為地方選區的選民，便不符合資格登記成為功能界別的選民。此外，自動選民登記的概念有別於現行的登記制度，後者規定登記的人士須填妥選民登記表格。

40. 政制事務局副局長回應吳靄儀議員對於選民登記限期的關注時解釋，任何人可在任何時間登記成為選民。不過，任何人若要在2000年9月舉行的立法會選舉中投票，便須在2000年3月16日前申請登記成為選民。事實上，地方選區正式選民登記冊內若亦記錄某人的個人資料，而選管會認為該人符合資格登記成為功能界別的選民，便會向該人發出通知信。

41. 劉慧卿議員表示，她支持採用自動選民登記系統。她建議，政府當局考慮採用可選擇退出的安排，讓不欲登記成為選民的人士可申請獲得豁免。

42. 政制事務局副局長表示，當局只可在解決多個問題(例如設立載有所有合資格選民最新資料的電子資料庫及從自動登記系統中刪除不合資格的選民)後，才能採用自動選民登記系統。

43. 吳靄儀議員表示，問題在於如何防止已喪失資格的選民投票。主席表示，根據現行制度，投票站負責選舉工作的人員若得悉某名已登記選民喪失投票資格，便會提醒該選民有關的法律條文，但有關人員不能阻止該名選民投票，因為他們在當時無法確定該人是否符合投票資格。不過，他們可把個案轉交執法機關跟進。

44. 政制事務局副局長回應時表示，根據現行安排，任何人必須提出申請，才會獲登記成為選民。該人

須在登記申請書內作出陳述，表明其符合登記成為選民的資格。根據現行法律，任何人若在此方面作出虛假陳述，即屬犯法。《立法會條例》第53條訂明選民在選舉中喪失投票資格的情況。根據《舞弊及非法行為條例》第14(1)條，任何人若在知悉本身已喪失投票資格的情況下仍在選舉中投票，即屬犯法。

45. 政府當局表示，採用自動選民登記系統的其中一個問題是如何從自動選民登記冊內剔除不符合資格的選民，主席就此指出，這並非新的問題。根據現行的選民登記制度，已登記選民若其後喪失登記為選民或投票的資格，其名字仍可保留在選民登記冊內。政制事務局副局長表示，政府當局在研究自動選民登記系統時，會參考主席的意見。

V. 修改《基本法》的機制

(立法會CB(2)834/99-00號文件)

46. 政制事務局局長表示，鑒於修改《基本法》的機制事關重大，因此必須經過深入細致的討論及謹慎處理。過去一年，政府當局曾與議員交換意見，並向事務委員會簡報與中央政府有關當局商討此事的進展情況。由於此事甚為複雜，中央政府有關當局需要更多時間研究事務委員會所提出的各點問題。政府當局現階段並無此方面的進展可供匯報。

47. 部分議員對於政府當局處理此事的進展緩慢表示失望。張文光議員表示，考慮到對《基本法》提出修改建議所須克服的障礙或所須採取的步驟，《基本法》第一百五十九條實際上無法施行。

48. 劉慧卿議員詢問，若梁耀忠議員根據《基本法》第一百五十九條動議的決議案在2000年1月19日立法會會議上獲得通過，政府當局將如何就此事採取進一步行動。

49. 李永達議員表示，內地亦已訂立修改《憲法》的機制。鑒於《基本法》只屬“小憲法”，他不明白中央政府有關當局及政府當局因何就此事採取拖延手段。

50. 吳靄儀議員表示，《基本法》是中國的全國性法律，與憲制性法律無關。鑒於修改全國性法律的機制業已存在，由內地方面代表香港特區提出修改《基本法》的建議會簡單快捷得多。她詢問政府當局會否考慮這樣做。

51. 政制事務局局長回應議員時表示，根據《基本法》第一百五十九條，《基本法》的修改提案權屬於全國人民代表大會常務委員會、國務院和香港特區。不過，《基本法》並無明文規定提議修改的機制。對於梁議員的決議案若獲得通過後的法律效力及會否被視為已啟動修改《基本法》的機制，政府當局有所保留。政府當局認為，應從兩方面考慮此事。首先是通過該項決議案會否被視為已符合就《基本法》提出修改提案權的其中一項條件這個基本問題，其次是該項決議案的內容及效力。倘若未能確立基本前提，繼續研究此事並無意義。政制事務局局長表示，他將在2000年1月19日立法會會議上詳細闡述他的意見。

52. 鑒於政制事務局局長的言論，議員認為，政府當局對於梁耀忠議員的決議案已有立場，若政制事務局局長待所有議員發言後，在辯論臨近結束時才表述政府當局的立場，這將對議員極不公平。政制事務局局長表示，他將尋求立法會主席准許他在2000年1月19日的辯論時發言兩次，以便他可在梁耀忠議員動議議案後，首先解釋政府當局對於梁議員的決議案性質的立場。

53. 由於議員一再要求政制事務局局長在會議席上申述政府當局對於梁議員決議案的立場，政制事務局局長作出以下聲明——

“根據《基本法》第四十八條，行政長官負責執行《基本法》的規定和落實。修改《基本法》的機制是一件重大的事情，我們必須按照《基本法》第一百五十九條的規定制定一套妥善的機制。現階段在沒有經各有關方面商定修改《基本法》的機制的情况下，我們認為梁議員所提出的決議案只是他個人的建議。政府是無法接受梁議員所提出的動議。我們認為此做法是不成熟的，不是一個恰當地開展修改《基本法》程序的做法。我們對此動議表示反對。”

(會後補註：經主席同意，政制事務局局長的聲明已於2000年1月18日隨立法會CB(2)892/99-00號文件送交全體立法會議員。)

54. 會議於下午4時50分結束。

立法會秘書處
2000年3月16日