

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)2484/99-00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4月17日(星期一)  
時 間：下午2時30分  
地 點：立法會會議廳

出席委員：黃宏發議員(主席)  
劉慧卿議員(副主席)  
李永達議員  
張文光議員  
程介南議員  
楊 森議員  
司徒華議員

缺席委員：吳靄儀議員  
夏佳理議員  
曾鈺成議員  
楊孝華議員  
劉漢銓議員

出席公職人員：議程第III及IV項

署理政制事務局副局長(2)  
蘇植良先生

政制事務局首席助理局長(4)  
何珮玲女士

選舉事務處總選舉事務主任  
李榮先生

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

高級主任(2)3  
胡錫謙先生

議程第V項

資料研究及圖書館服務部主管  
劉騏嘉女士

研究主任2  
鄭國惠先生

研究主任4  
黃麗菁女士

研究主任5  
周栢均先生

---

經辦人／部門

**I. 確認通過會議紀要**

(立法會CB(2)1684/99-00號文件)

2000年2月21日會議的紀要獲確認通過。

**II. 日後會議討論事項**

(立法會CB(2)1680/99-00(01)號文件)

2. 議員商定在2000年5月15日下次定期會議上討論下列事項——

- (a) 《基本法》第五十條所載“重要法案”一詞的問題；
- (b) 就《防止賄賂條例》(第201章)若干條文對行政長官的適用問題所進行的檢討及有關事宜；及
- (c) 修改《基本法》的機制。

宣布選舉結果的時間安排

(立法會CB(2)1680/99-00(02)號文件)

3. 主席告知議員，與2000年立法會選舉有關的附屬法例小組委員會，已於2000年3月31日向內務委員會匯

報其就《2000年選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)(修訂)規例》進行商議的結果。小組委員會建議，有關宣布2000年立法會選舉結果的時間安排應交由事務委員會跟進。

4. 對於小組委員會在報告第17段表示，期望當局在投票日翌日上午6時前公布所有選舉結果實屬合理，議員同意按照主席的建議，要求政府當局就此項意見提供書面回應。議員繼而會決定應否在2000年6月的定期會議上討論此事。

### III. 1999年區議會選舉的檢討

(立法會CB(2)1571/99-00號文件——選舉管理委員會發表的《1999年區議會選舉報告書》；及

立法會CB(2)1680/99-00(03)號文件——政府當局提供的文件)

5. 署理政制事務局副局長(2)(“署理政制事務局副局長”)簡介政府當局的文件。該文件載述選舉管理委員會(“選管會”)在《1999年區議會選舉報告書》提出的主要檢討結果和建議，以及政府當局對選管會所提主要建議的看法。

#### 點票

6. 李永達議員詢問，倘若當選的候選人與其他候選人所取得的選票數目大有差別，而有人又要求重新點票，當局有何機制處理此等要求。他表示，儘管有需要確保選舉公開和公平進行，但在該等情況下重新點票可能延誤宣布選舉結果的時間，因而並不理想。他認為當局應就此方面頒布更明確的選舉指引。

7. 署理政制事務局副局長回應時表示，應否重新進行點票，須由有關的選舉主任因應個案的情況作出決定。《選舉管理委員會(選舉程序)(區議會)規例》訂明具體的程序規定。他表示，倘若選舉主任認為重新點票的結果不大可能影響根據原來點票得出的選舉結果，他事實上可決定不重新進行點票。

8. 主席指出，某候選人所得的整批選票是否有效，可能是爭議所在。他同意當局應按照每一個案的情況，就重新點票的要求作出決定。

9. 劉慧卿議員表示，鑒於在區議會選舉中，選票的數目相對較少，政府當局可考慮採取台灣的做法，即口頭宣讀每一張選票的結果，以確保選舉公平和公開。

10. 政府當局察悉議員的意見。

### 投訴

11. 李永達議員詢問因在競選活動中使用揚聲器及進行電話拉票而引起的投訴，後者涉及指稱濫用個人資料，因而違反《個人資料(私隱)條例》的指控。

12. 總選舉事務主任表示，當局曾接獲及處理共114宗關乎在許可時段以內或以外，因使用揚聲器而造成噪音滋擾的投訴。選管會並無發出嚴重譴責或譴責。關於電話拉票，當局曾接獲大量與個人資料私隱有關的投訴。然而，根據《個人資料(私隱)條例》採取行動並不容易，因為要查明打出電話的人如何取得選民的個人資料實在困難。他又表示，以往曾發生某些個人資料連同選民登記冊所載資料一併在互聯網上出售的情況。該等個案已轉介警方調查，但警方並無提出檢控，因為根本無法追查該等資料的來源。

13. 總選舉事務主任補充，1999年區議會選舉的選民登記冊只載有選民的姓名和地址。

14. 李永達議員表示，隨著資訊科技日新月異，透過電子媒體(例如互聯網網站)取得資料並不困難，而當中有些資料屬個人性質，可能會被人濫用。主席亦指出，當局曾接獲有關在電話拉票中假冒別人的投訴。他認為政府當局應竭盡所能，向市民宣傳有需要保護個人資料的信息。

### 選舉事務處

15. 總選舉事務主任答允把議員的意見轉達個人資料私隱專員考慮。

16. 李永達議員又詢問有關候選人在進行拉票活動時遭受大廈管理組織不公平對待的投訴。

17. 總選舉事務主任答稱，該等投訴的數目與1994年選舉的有關數字相若。相反，大廈管理組織聲稱受到候選人或其代理人／助手不公平對待(例如未經同意進入私人地方)的指控卻有增加。他表示，政府當局曾舉辦簡報會及研討會，向業主立案法團及互助委員會此類大廈管理組織解釋，在私人地方進行拉票活動的候選人應獲得公平和平等的待遇。他指出，投訴大廈管理組織的

情況在區議會選舉很普遍，因為相當多參選的候選人是該等組織的主席及幹事。

18. 楊森議員表示，一些公共屋邨部分單位現已由業主自住，而該等自住業主亦已成立業主立案法團。在此情況下，該等屋邨並非完全由房屋署管理，而是由房屋署與有關業主立案法團共同管理。一些業主立案法團往往以不同方式對待在大廈內進行拉票活動的不同候選人。他表示，在一宗舉報個案中，儘管有關的大廈管理組織已決定不准在大廈範圍內進行拉票活動，但該組織的一名成員卻親自陪同一名候選人進行拉票性質的家訪。

19. 主席亦指出，指稱優待身為現任議員的候選人，因而對其他候選人不公平的投訴亦常有接獲。

政府當局 20. 為確保公平競選，議員促請政府當局採取所需的改善措施。

#### 選民登記

21. 張文光議員提述報告的附錄I時指出，18至20歲這個年齡組別的平均登記選民人數，較60至70歲這個年齡組別的人數為少。據他估計，每8名青年人只有3名已登記為選民，他認為當局應採取額外措施，提高青年人登記為選民的比率。就此，他建議在青年人向人事登記處申領成人身份證時，當局應鼓勵他們同時登記為選民。

22. 李永達議員表示，許多受歡迎的網站成功吸引大量市民上網瀏覽。他建議政府當局探討可否透過互聯網進行選民登記工作，以配合經常使用電腦的人士的需要。

政府當局 23. 總選舉事務主任表示，選民登記表格現時可於入境事務處各個辦事處索取，亦可從選舉事務處的選舉網頁下載。署理政制事務局副局長表示，政府當局會考慮議員提出的上述建議。

政府當局 24. 主席要求政府當局按年齡提供1999年區議會選舉的選民分布概況。

(會後補註——政府當局其後在覆函表示，雖然當局並無就1999年區議會選舉的選民分布概況進行正式調查，但當局已根據投票站人員在選民出示身份證以核實身份時記錄所得的資料，按性別和年齡編製

選民分布概況圖。政府當局提供的書面回應及有關的分布圖表已隨立法會CB(2)1806/99-00(01)號文件送交議員參閱。)

#### IV. 2000年立法會選舉的選民登記活動及宣傳計劃

(立法會CB(2)1680/99-00(04)及(05)號文件——政府當局提供的文件)

25. 署理政制事務局副局長向議員簡述政府當局的文件。兩份文件分別載述在2000年3月完成的2000年選民登記活動的結果，以及香港特別行政區(“香港特區”)第二屆立法會選舉的宣傳計劃重點。

##### 選民登記活動

##### *2000年選民登記活動*

26. 議員察悉，在選民登記活動結束時，政府當局共接獲約466 000份地方選區選民登記表格，其中包括21 000份於選民登記活動展開的前一年收到的表格。在該等表格中，約有249 000份是新選民遞交的登記表格，餘下的217 000份表格主要是更改地址通知。根據2000年地方選區臨時選民登記冊所載的紀錄，地方選區選民總數由283.2萬人增加至305.5萬人，即增加223 000人。這個數目已把249 000名新增選民和26 000名不再符合資格納入選民登記冊而遭剔除的舊選民計算在內。

27. 張文光議員提到從地方選區選民登記冊剔除的26 000名舊選民，並詢問政府當局曾採取何種措施，以確定該等人士不再符合資格納入選民登記冊內。

28. 總選舉事務主任回應時表示，透過在全港進行家訪，政府當局在2000年選民登記活動中已核實選民名冊內約188萬名選民的紀錄。在26 000名被刪除的選民當中，當局發現約有20 500人已去世，另有4 743名選民相信已遷居，但選舉事務處並不知道他們的新主要住址。就已遷居的選民而言，鑒於已進行家訪，而寄予有關人士的跟進信件又退回選舉事務處，該處基於此等合理理由，信納有關人士不應保留在選民登記冊內。

29. 總選舉事務主任續稱，政府當局在發表臨時選民登記冊時，會同時公布一份遭剔除者名單，載列從舊登記冊剔除的選民姓名和詳情。臨時選民登記冊與遭剔除者名單均可供市民查閱，任何市民均可就該登記冊或名單所載的任何記項提出反對。他補充，選民登記冊的

編製受有關的選舉法例所規管，有關法例規定，政府當局須按照選民載於根據《立法會條例》發表的現有地方選區正式選民登記冊的主要住址編配選區。

30. 張文光議員認為，“主要住址”一詞的涵義存在灰色地帶。他指出，為登記為選民，某些人士(例如在外國讀書的本地學生)或會使用父母或親屬的地址作為主要住址。

31. 主席詢問，不申報更改住址的行為會否構成種票。總選舉事務主任答稱，任何涉嫌種票的個案均會轉交廉政公署調查。在以往，關乎選舉郵件所載姓名有錯的投訴，大多由於選民登記冊的地址未有更新所致。

政府當局 32. 主席要求政府當局就“主要住址”一詞的詮釋提供法律意見，供議員考慮。

#### 自動選民登記

33. 議員認為，長遠而言，要解決選民登記方面的問題，便須實施自動選民登記制度。對於有關事宜早在大約10年前開始討論，而政府當局卻遲遲未有實施該制度，主席表示失望。

34. 政制事務局首席助理局長(4)(“政制事務局首席助理局長”)回應時表示，所須解決的重要問題關乎建立一個全面而準確的選民地址資料庫。據估計，合資格的選民總人數現時達450萬人，但當局最近完成選民登記工作後，把選民總人數修訂為300萬人。因此，當局有需要制訂辦法，令該150萬名尚未登記的合資格選民進行登記。她告知議員，入境事務處現正就加強電腦系統展開一項可行性研究，以配合日後在全港進行的換領身份證工作。在該項換證工作中，該處會記錄每名持有身份證的香港特區居民的住址。政府當局認為，在實施自動選民登記制度的初期，編製如此全面的紀錄將極之有用。政制事務局首席助理局長補充，政府當局會由現在直至下次在全港進行換領身份證工作的一段過渡期間，實施其他新措施。舉例而言，政制事務局會研究參照稅務局及差餉物業估價署所備存的資料，藉以更新選民詳情的做法是否可行和合法。資訊科技及廣播局亦打算在2000年10月前實施一個新系統，讓使用者可透過互聯網更新在各個政府部門的個人紀錄。此外，選舉事務處現正因應推行自動選民登記制度的問題檢討該處的電腦系統。

35. 李永達議員及楊森議員均表示，已登記的選民即使遷居而又未通知選舉事務處，仍可在舊住址所屬的選區投票。因此，他們認為當務之急是令更多合資格的選民登記。

政府當局

36. 主席表示，政府當局預期會遇到的部分困難事實上可透過立法途徑解決，例如強制規定市民在更改地址時，必須申報，以便當局更新正式紀錄。

37. 政制事務局首席助理局長表示，政府當局原則上支持推行自動選民登記制度，該事項是政府當局在完成2000年立法會選舉後所須檢討的主要事項之一。政府當局答允在適當時候匯報進展情況。

#### 2000年立法會選舉的宣傳計劃

38. 李永達議員表示，上次立法會選舉的經驗顯示，電視和電台撥作廣播選舉論壇等活動的時段，並不足以對選舉產生有效的影響。他認為應延長為該等宣傳活動提供的時間，尤其是考慮到即將在2000年立法會地方選區選舉參選的候選人數目不斷增加。他亦建議政府當局考慮可否在互聯網進行網上論壇，藉以鼓勵市民參與選舉。

39. 政制事務局首席助理局長表示，香港電台負責在電子傳媒舉辦連串活動，方便市民取得有關候選人的資料。該等活動包括舉辦論壇，以及在電視和電台撥出廣播時段，讓候選人介紹自己的政綱及向選民作出呼籲等。所有該等節目均會上載互聯網，以便把有關信息和資料進一步傳達市民大眾。此外，選舉事務處會為2000年立法會選舉特別設立選舉網頁，選民可上網瀏覽各候選人的政綱。

40. 政府當局察悉議員的意見，即有需要加強宣傳工作，以便在競選期間營造正面的選舉氣氛。

#### **V. 有關“若干海外國家的政府體制”的研究報告**

(立法會CB(2)1668及1694/99-00號文件—— 7份有關“若干海外國家的政府體制”的報告及整體比較一覽表)

41. 應主席所請，資料研究及圖書館服務部主管向議員講述“若干海外國家的政府體制：整體比較一覽表”(編號：RP10/99-00)。該一覽表以8個列表分述美國、英國、法國、德國、新加坡、日本及新西蘭政府體制的不同特色。

#### 立法機關的組成和特徵



42. 表1載列7個國家立法機關的成員組合、通常會期，以及選舉及委任制度的特徵。

43. 主席問及英國上議院的近期發展。研究主任4回應時告知議員，《1999年上議院法》(The House of Lords Act 1999)是英國政府全面改革上議院的第一步工作。在制定該法令後，現時及將來的世襲貴族不再有權出席上議院會議及參與表決。根據上議院議事規則的規定，有90名世襲貴族則屬例外。由2000年3月1日開始，共有670名貴族有權在上議院取得議席。

#### 國會的解散

44. 表2載列有關解散國會(任期屆滿)及提早解散國會的憲法條文／憲制慣例。

資料研究及  
圖書館服務  
部

45. 在參閱該表後，主席要求資料研究及圖書館服務部主管提供補充資料，說明該7個國家在解散國會後會在何時進行換屆選舉。

#### 國會在委任行政機關所扮演的角色

46. 表3就國會在委任國家元首和政府所扮演的角色、國家元首的任期，以及政府成員是否須為國會議員等方面，綜述該7個國家的情況。

#### 部長負責制

47. 表4指出政府如何向國會負責及如此負責的法律依據、確保行政機關問責的程序，以及政府必須辭職的情況。

48. 議員察悉，有別於議會制政府，美國的憲法並無訂明總統及內閣須個人或集體向立法機關直接負責，亦無指明政府在何種情況下必須辭職。在互相制衡的制度下，美國國會可透過進行國會聆訊及調查，監察行政機關的運作，並藉進行彈劾使行政機關下台。至於其他國家，國會主要透過提出質詢、進行辯論、成立調查委員會及專責委員會等途徑，達致行政機關問責的目的。立法機關通過對政府的不信任表決，或政府提出的主要法案不獲通過，均會導致政府辭職。

49. 李永達議員表示，圍繞《基本法》第五十條的爭議，主要關乎該條文所載“重要法案”一詞應如何詮釋的問題。他詢問其他國家的體制就此方面如何運作。

50. 資料研究及圖書館服務部主管請議員注意法國的情況。該國的憲法第50條訂明“當國民議會通過不信任動議，或表示不贊同政府的施政綱領或一般政策聲明時，總理必須向共和國總統提出政府辭職的要求”。英國並無成文憲法。按照慣例，內閣所有大臣均須向國會負上個人及集體責任。預算案的各項建議載於《財政法案》(the Finance Bill)內，倘若政府在《財政法案》進行二讀時落敗，便等同國會通過對政府的不信任表決，而政府則會辭職。

51. 李永達議員詢問英國大臣個人負責制所涉及的範圍。

52. 研究主任4回應時表示，才幹規則原先規定，倘若某大臣負責掌管某部門的一切事務，該大臣須就該部門的作為向國會負責。倘若該部門的公務員嚴重犯錯，按照慣例，公眾會期望該大臣辭職。她補充，英國曾發生兩宗個案，該等個案重新界定了此項規則，規定大臣本身須知道其屬下公務員所犯的重大錯誤。該兩宗個案分別為卡靈頓勳爵(Lord Carrington)在1982年辭職，以及詹姆斯普賴爾(James Prior)在1983年拒絕辭職的事件。在首宗個案中，卡靈頓勳爵由於低估了阿根廷侵襲福克蘭群島的嚴重程度而辭去外相一職。在另一個案中，愛爾蘭共和軍囚犯在美斯監獄(Maze prison)越獄，當時的北愛事務大臣詹姆斯普賴爾拒絕為此事辭職，他提出兩個理由：首先，他並無下令放寬監獄的保安措施；其次，就該事件進行的調查顯示，該次逃獄事件是由於監獄長在管理方面犯錯所致。有關的監獄長反而被革職。

53. 資料研究及圖書館服務部主管補充，根據道德規則，英國的大臣如作出傳統道德所不容的事情，可能需要辭職。他們亦是按照慣例提出辭職。

54. 主席表示，在大部分情況下，英國的大臣只會辭去其作為大臣而非國會議員的職務。

55. 李永達議員認為，香港可從其他實行部長集體及個人負責制的國家汲取經驗。他要求資料研究及圖書館服務部提供資料，說明在過去20年，有多少名英國大臣因個人為重大錯誤負責而辭職。

資料研究及  
圖書館服務  
部

56. 李永達議員亦建議搜集資料，補充說明其他國家立法機關所採用的議事規則如何協助立法機關透過各種程序(例如質詢時間，以及專責委員會的調查及聆訊等)監察行政機關的工作。

57. 關於李議員的建議，主席表示資料研究及圖書館服務部可從講述其他司法管轄區議會體制的參考資料，選取有用的部分，供議員參閱。

#### 立法提案

58. 表5載列具有立法提案權的有關各方，以及影響立法提案權的條件及特定要求。一般而言，在所研究的國家當中，提出議員私人法案或涉及公共開支的修正案均有限制。

59. 議員注意到，在美國，立法提案權屬參眾兩院議員而非總統所有，而有關稅收的法案須在眾議院提出。主席指出，美國總統每年均把財政預算案建議提交國會通過。克林頓政府曾與國會達成協議，國會同意不會否決財政預算案，只會在其認為適當的時候提出修正案。

60. 楊森議員表示，若與其他國家的體制相比，《基本法》第七十四條違背行政機關向立法機關負責的原則。該條文禁止提出涉及政治體制或政府運作的法律草案。

61. 資料研究及圖書館服務部主管指出，在法國，議會會先處理政府提出的法案，然後才處理議員提出的私人法案。政府亦可採用一個稱為“封堵表決”的程序，藉以有效排除議會就法案某些內容加入的意見。在該項程序下，政府就法案可供辯論的範圍、可供修正的條文，以及為審議法案某些指定條文而分配的時間等方面作出規定。國民議會獲請以單一表決方式，決定是否通過整項或部分正在討論的法案，並只能保留政府提出或接納的修正案。

62. 法律顧問表示，《基本法》第七十四條所施加的限制，與法國所採取的封堵表決此項帶有限制的程序，主要分別在於前者在憲制文件中明文規定，而後者則是政府在無法預計但須作政治決定的情況下引用的程序。

#### 對政黨的規管

63. 表6載列規管各政黨的法律依據及其他事宜，例如政黨的註冊、財務及公帑支持。議員察悉，只有新加坡並無就政黨財務及為政黨提供公帑支持的任何類別作出規定。

64. 楊森議員察悉，研究報告所涵蓋大部分國家的政黨均獲得以各種形式提供的公帑支持(例如發還選舉開支、捐款扣稅、政府資助，以及向參選的政黨提供捐獻等)。他指出，台灣亦採取類似的做法。此外，大部分國家已頒布有關政黨的法例。他認為，香港特區政府應研究可否採取類似措施，以促進政黨的發展。

65. 主席認為，制定規管政黨活動的法例，並非協助香港政黨發展的先決條件。他表示，制定選舉法例，從而訂明向政黨提供的具體協助及方便，亦可達致相若的效果。他認為，從香港的政治發展而言，值得考慮的問題是，相對於其他政治組織，政府應如何向政黨提供支援。

#### 近期選舉制度的改革

66. 表7指出英國、日本、新西蘭及新加坡近期就選舉制度進行的改革。法國、美國及德國近期並無進行任何改革。

67. 李永達議員詢問新加坡在1988年改革選舉制度後的情況。

68. 研究主任5答稱，在新加坡，選民只可一人一票。根據單議席選區(Single-Member Constituency)制度，得票最多的候選人將會當選。在1988年，當地實施團體代表選區(Group Representation Constituency)制度，該制度與多議席全票制相似。基本上，團體代表選區是3至6個單議席選區合併而成的一個較大選區，由3至6個候選人組成一隊競選。所有候選人必須屬於同一政黨或獨立人士。每個團體代表選區必須最少有一名候選人屬於少數民族。在選舉期間，團體代表選區的選民向一組候選人投票，而並非向個別候選人投票。得票最多的一組候選人會集體當選議員。他請議員參閱有關新加坡的報告(編號：RP03/99-00)第4部分的表3，該表顯示在1997年換屆選舉中單議席選區與團體代表選區的分布情況。

69. 研究主任5補充，就新加坡的團體代表選區制度而言，一項重大發展是團體代表選區的候選人數目有所增加。在1988年，每個團體代表選區的候選人數目為3名，但在1997年普選之前不久，有關數目增至最多6名。此一轉變對規模較小但須派出候選人在團體代表選區參選的政黨不利。一如1997年的選舉結果顯示，所有9個單議席選區均出現競逐議席的情況，但在15個團體代表選區當中，只有6個出現競逐議席的情況。人民行動黨贏得

所有團體代表選區的議席，但在單議席選區選舉中，該黨卻未能在其中兩個選區贏取議席。

### 憲法修改

70. 表8訂明7個國家的憲法性質、以及適用於修改憲法的修改程序及不能修改條文。

71. 與會各人向資料研究及圖書館服務部的職員致謝，感謝他們致力撰寫各份研究報告，供事務委員會審議。

## **VI. 香港特區的政制發展**

72. 鑒於會議已超時舉行，議員同意押後在2000年5月8日會議上，繼續討論事務委員會接獲有關香港特區政制發展的意見書(請參閱下文第74段)。

## **VII. 其他事項**

### 就“香港特區政制發展”提出的議案的措辭擬本

73. 議員商定在2000年6月14日立法會會議上動議議案，有關措辭的擬本如下——

“本會促請政府考慮本會議員就政制事務委員會提交省覽的‘香港特別行政區政制發展研究報告’及有關事宜所表達的意見”。

## **VIII. 特別會議**

74. 事務委員會商定舉行兩次特別會議，有關的安排如下：

(a) 2000年5月8日下午2時30分，討論——

(i) 中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室所擔當的角色(內務委員會在2000年4月14日會議上，商定把此議項交由事務委員會討論)；及

(ii) 香港特區的政制發展。

經辦人／部門

(b) 2000年5月13日上午9時，討論“香港特區的政制發展”。

(會後補註——上文所述有關2000年5月8日會議的議程第(i)項其後刪除。由於事務委員會已於2000年5月8日會議上完成商議有關此事的意見書，原定於2000年5月13日舉行的會議其後取消。)

75. 議事完畢，會議於下午4時50分結束。

立法會秘書處  
2000年6月12日