

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2371/99-00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

此份報告旨在匯報政制事務委員會的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2000年6月21日立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

2. 立法會在1998年7月8日議決成立政制事務委員會，藉以監察及研究關乎政制事宜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12名議員組成。黃宏發議員及劉慧卿議員分別獲選為事務委員會正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

《防止賄賂條例》若干條文對行政長官的適用問題及有關事宜

4. 在1999年2月，事務委員會要求政府當局就《防止賄賂條例》若干條文應否適用於行政長官的問題進行檢討。在本會期內，事務委員會曾在3次會議上討論此事。

5. 事務委員會察悉，根據現行的《防止賄賂條例》，有關索取及接受利益的罪行大致是以普通法中主事人與代理人關係的原則為基礎。鑒於香港特別行政區（“香港特區”）政府與行政長官的關係並不構成主事人與代理人的關係，政府當局認為難以把香港特區政府與行政長官的關係納入《防止賄賂條例》的規管架構內。事務委員會要求當局研究就《防止賄賂條例》而言，可否將行政長官視為“政府人員”或“公職人員”，以便該條例適用於“政府人員”或“公職人員”的有關係文亦會適用於行政長官。經審慎研究，並考慮法律意見後，當局向事務委員會解釋此方案並不可行。

6. 政府當局建議以下述方法處理此事。首先，“公職人員”接受賄賂及任何人賄賂“公職人員”本身已為普通法中一項罪行。行政長官會屬於普通法中“公職人員”一詞的定義範圍內，而行政長官如接受賄賂，會受到檢控。因此，當局認為無須對《防止賄賂條例》作出任何修訂。其次，當局會在該條例增訂一條適用於行政長官的條文。新條文會與現行《防止賄賂條例》第10條(即有關來歷不明財產的管有並適用於該條例所訂“政府人員”的條文)的精神相符。事務委員會對首項建議有所保留，並認為應將普通法中有關賄賂的罪行編纂為成文法則。政府當局答允就此事有所決定後，便會向事務委員會作出匯報。

7. 部分議員提出另一相關事宜，就是他們關注到政府當局並無就第二任行政長官的選舉安排及規管事宜制定法例。他們指出，“小圈子”形式的選舉(例如由800人組成的推選委員會選舉行政長官的安排)容易產生舞弊及非法行為。他們促請當局盡快制定有關法例。當局察悉議員就此事所表達的意見。

修改《基本法》的機制

8. 在1998至99年度立法會會期內，事務委員會曾舉行多次會議，其中包括在1999年3月舉行兩次會議，以聽取公眾對此事的意見。在1999年5月，政府當局表示已確定多個尚待深入研究的事項，並須徵詢有關各方的意見，據以制訂落實《基本法》第一百五十九條的適當機制。據當局粗略估計，有關程序所涉及的步驟(包括草擬及制定本辦法例，以落實建議定稿等工作)大約需時15至22個月，但當中不包括與中央進行討論的時間。

9. 事務委員會曾分別在2000年1月及5月舉行的兩次會議上跟進此事。對於政府當局在此方面並無任何實質進展可向議員匯報，議員表示失望。

公帑資助機構的僱員擔任公職的問題

10. 有關公帑資助機構的僱員擔任公職的問題曾在多次會議上討論。負責就福利界受資助機構、大學教育資助委員會(“教資會”)資助的大專院校，以及醫院管理局(“醫管局”)制訂政策的有關政策局及政府部門，曾詳細解釋其政策範疇內各個機構就員工擔任公職一事所採取的安排。

11. 事務委員會關注到醫療界、教育界及福利界所採取的政策和做法各有不同。醫管局訂有一套劃一指引，適用於所有擔任公職的員工。該局如認為有需要調整員工的薪金及福利，會因應員工為擔任公職而佔用正常工作時間的比例作出調整。儘管教資會資助院校並無制訂劃一的指引，但有關院校須依循一般指引，處理員工從事校外工作(包括擔任公職)的事宜。在福利界方面，作為非政府組織主要統籌機構的香港社會服務聯會曾向會員機構發出一套指引，以供參考。然而，受資助福利機構通常不會基於員工擔任公職而扣減其薪金和福利。議員

認為，當局應訂明劃一的指引，供公帑資助機構依循，從而確保該等機構以公開及公平的方式處理有關事宜。議員亦關注到此方面欠缺協調，並認為有需要在行政當局架構內指定一個政策局或某個辦事處，負責統籌和積極跟進有關制訂劃一指引的事宜。主席已代表事務委員會與政務司司長跟進此事。

12. 政務司司長在回覆中表示，鑒於各機構所擔當的角色各有不同，而有關僱員從事的工作及擔任的公職在性質上亦互有差異，要實施一套適用於所有界別的劃一指引並不容易，而且未必可行。政府當局堅持認為，每個受資助機構既是獨立自主的組織，又是僱員的直接僱主，當局必須讓此等機構靈活行事，以便就員工擔任公職的事宜訂定最切合本身需要的安排。政府不應就此事發出中央指令。

13. 事務委員會尤其關注福利界的情況，並曾與政府當局進一步跟進此事。當局答允參照醫管局及教資會資助院校所頒布的指引，制訂一套指引，供擔任公職的受資助福利機構僱員參考。至於僱員因擔任受薪公職而影響日常工作，其薪酬及福利應否調整的問題，當局亦正考慮可否加入條文，就此方面訂明若干一般的概括指導原則。建議的指引將於2000年下半年備妥。

委派官員列席立法會會議

14. 行政長官作為香港特區的首長，會簽署文書根據《基本法》第六十二(六)條委派官員列席立法會會議。對於司法機構及法定機構的某些人士曾列入1998年6月26日簽署的文書，但卻不再列入1998年12月31日簽署的文書內，議員表示關注。有鑒於此，內務委員會要求事務委員會討論此事。

15. 政府當局解釋，根據《基本法》第六十二(六)條的規定委派官員，目的在於使有關官員能夠恰當地列席立法會會議，並代表政府發言。當局在訂出獲委派官員的名單時，絕對無意限制政府向立法會問責的範圍。行政長官在1998年12月31日訂定委派名單時，只包括隸屬行政當局架構內的官員。隸屬司法機構的官員沒有被列入名單內，是因為司法機構在憲制上獨立於行政當局。法定機構亦憑藉其獨立的法人資格或獨立地位，與行政當局互相分開和獨立。成立該等機構所依據的法例亦以明示或默示的方式，顯示該等機構獨立的法人資格或獨立地位。

16. 事務委員會認為，鑒於根據《基本法》第六十二(六)條作出的委派安排，旨在授權官員在立法會會議上處理政府的正式事務，有關的委任安排無礙立法會行使本身權力，在有需要時，邀請任何人士(包括獨立法定機構的負責人)列席立法會轄下各委員會及小組委員會的會議。若向某人發出邀請無法確保該人會列席會議，有關的委員會或小組委員會如獲立法會授權，可根據《立法局(權力及特權)條例》的條文傳召有關人士列席會議，而此規定亦反映在《議事規則》內。事務委員會已於1999年12月17日向內務委員會提交報告。

《基本法》第五十及五十一條

《基本法》第五十及五十一條中“財政預算案”一詞

17. 按議事規則委員會建議，並經內務委員會同意，事務委員會獲請討論“財政預算案”一詞在《基本法》第五十及五十一條中的涵義範圍。

18. 若干議員認為，政府當局把該詞武斷地詮釋為只包括財政預算案的開支部分(即《撥款條例草案》)，無異於局限了立法會監察政府財政建議的權力。他們認為該詞應包括開支和收入兩部分。政府當局提供了詳盡的理據，以支持其對該詞的詮釋。簡言之，政府當局對“財政預算案”的解釋，已顧及該詞在《基本法》有關條文中與上下文的關係、有關條文的目的，以及政府尋求立法會批准收支建議的既定安排。立法會法律顧問亦認同政府當局的見解。事務委員會接納了當局對《基本法》第五十及五十一條中“財政預算案”一詞的詮釋，即該詞僅指《撥款條例草案》，並已於2000年2月11日向內務委員會提交報告。

《基本法》第五十條中“重要法案”一詞

19. 在研究上述事宜時，事務委員會注意到，《基本法》第五十、五十一及五十二條所訂明的程序，亦適用於立法會拒絕通過任何其他重要法案的情況。議員認為，政府當局在向立法會提交法案之前，便應決定和宣布其是否重要法案，而非在法案不獲立法會通過後才這樣做。鑒於《基本法》第五十條在憲制方面的影響，他們亦認為應制訂一套機制，用以界定某項法案是否屬《基本法》第五十條所提述的“其他重要法案”，以免出現爭議或行政長官濫用權力的情況。事務委員會會與政府當局進一步討論此事。

2000年立法會選舉

建議的點票安排

20. 在2000年1月，政府當局就2000年立法會選舉點票安排的兩個建議方案諮詢事務委員會。根據方案一，5個地方選區會各設一個點票站，而功能界別及選舉委員會則另設一個中央點票站。根據方案二，各地方選區的選票會在區內各個投票站點算，而功能界別及選舉委員會的選票則會在一個中央點票站點算。

21. 議員對該兩個方案意見分歧。有些議員基於多項考慮因素，支持採用方案二。該等因素包括無須支付額外設置費用、點票時間較短、處理地方選區投票箱的方式更快捷和安全，以及點票過程更具透明度。另一些議員則指出，方案二明顯偏離沿用已久的既定做法，即把同一地方選區內最少兩個投票站的選票混雜一起，然後進行點票。有關安排旨在保障投票區內選民的政治取向免受影響，防止選舉中出現恐嚇及賄賂的情況。若干議員亦關注到，若採用方案二，候選人可能難以安排足夠人手，監察點票過程。

22. 選舉管理委員會隨後決定會在2000年立法會選舉採用方案一的點票安排。政府當局因應議員的要求，建議在即將舉行的選舉採用一系列措施，以加快點票程序。議員察悉，政府當局希望在投票日翌日上午9時及11時左右，分別完成選舉委員會界別分組選舉及換屆選舉的點票工作。

選舉開支限額

23. 事務委員會聽取了政府當局簡介此方面的建議，即2000年立法會選舉將沿用為1998年立法會選舉而設的同一選舉開支限額。部分議員認為，鑒於本港出現通縮情況，而上屆選舉候選人的實際選舉開支又低於法定限額，當局應調低地方選區的選舉開支限額。其他議員則考慮到有關選舉開支限額是以候選人名單為釐定基礎，而本港的總人口估計只有輕微增長，因而對建議的限額沒有強烈異議。

選民登記活動及宣傳計劃

24. 事務委員會察悉，根據2000年各份臨時選民登記冊的資料，地方選區的總選民人數由283.2萬人增加至305.5萬人。就功能界別和選舉委員會界別分組而言，總選民人數分別由13.8萬人和14.3萬人，增加至17.6萬人和17.9萬人。

25. 在選民登記工作在2000年3月16日結束後，事務委員會又聽取了政府當局簡介為分別在2000年7月9日及9月10日舉行的選舉委員會界別分組選舉及換屆選舉而推行的宣傳計劃重點。

立法會選舉的自動選民登記和電腦化投票制度

26. 在研究2000年立法會選舉的選舉安排過程中，事務委員會要求政府當局考慮在日後的立法會選舉中，實施自動選民登記及電腦化投票制度。

27. 據政府當局所述，當局須首先解決多個實際問題，方可實際推行自動選民登記制度。該等問題包括設立電子資料庫、儲存所有合資格選民的準確和最新個人紀錄(包括住址資料)，以及從自動選民登記冊剔除所有不符合資格的選民。至於推行電腦化投票制度方面，則可能涉及實施通用投票站安排及／或使用電子投票設備的事宜。在決定是否推行電腦化投票制度時，有需要仔細考慮多項因素，包括市民是否接受電子投票、電腦化投票的技術要求及成本效益。

28. 事務委員會察悉，政府當局會根據以下兩項研究的結果，進一步考慮該兩項建議。首先，入境事務處正進行一項顧問研究，為推行新一代人事登記系統作好準備。顧問在進行該項研究時，會一併探討可否改進人事登記系統，以儲存和更新身份證持有人的住址資料，從而編製自動選民登記冊。此外，選舉事務處會就發展新的選民登記

系統進行可行性研究。該兩項研究的結果可望於2000年下半年公布。事務委員會將於適當時候跟進此事。

審計署的獨立運作

29. 鑒於公眾關注審計署獨立運作的問題，事務委員會曾舉行一次會議，以討論此事。

30. 政府當局回應議員的意見時表示，審計署的獨立性在《基本法》第四十八(五)及五十八條，以及《核數條例》第9條中均得到保障。根據《核數條例》第9條，審計署署長在執行其職責和行使其權力時，不受任何其他人或主管當局指示或控制。因此，《基本法》第五十八條所訂有關審計署署長須向行政長官負責的規定，不會影響其在執行有關法定職責時的獨立性。為了向行政長官負責，審計署署長須執行工作之一是就政府帳目擬備並提交審計報告，供立法會審覽。

31. 審計署署長進行衡工量值審計工作的權力，似乎屬《核數條例》第9條的灰色地帶。就此，事務委員會注意到，政府當局與前立法局在1986年商定了一套指引，規定當時的核數署署長在進行衡工量值的審計工作時，有權行使該條例第9條所賦予的權力。一位議員建議，當局應就行政長官與審計署署長的會面備存紀錄，而該等紀錄在某指定期限後應予公開。就此，政府當局表示已就此事徵詢行政長官辦公室的意見，但行政長官辦公室認為這樣做並不恰當。

香港特區的政制發展

32. 事務委員會已就此事另行向立法會提交報告。在2000年6月14日，立法會就該份報告及相關事宜進行議案辯論。

事務委員會會議

33. 在1999年10月至2000年6月期間，事務委員會共舉行了16次會議。

立法會秘書處

2000年6月15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，選舉事務和區域組織的政府政策及公眾關注的事項。
2. 就有關的政策事宜交換及發表意見。
3. 在各有關政策範圍內的重要立法和財政建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取對該等建議作出的簡介，並提供意見。
4. 就由立法會或內務委員會轉交，或由事務委員會本身提出的，在各有關政策範圍內廣受公眾關注的重大事項，進行研究及提交報告。

立法會
政制事務委員會

委員名單

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
夏佳理議員
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

合共： 12位議員

日期： 1999年12月31日