

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2222/00-01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 : 2001年7月17日(星期二)
時 間 : 上午8時30分
地 點 : 立法會大樓會議室B

出席委員 : 黃宏發議員, JP(主席)
劉慧卿議員, JP(副主席)
吳靄儀議員
楊孝華議員, JP
司徒華議員
余若薇議員, SC, JP

其他出席議員 : 梁耀忠議員

缺席委員 : 田北俊議員, GBS, JP
張文光議員
許長青議員, JP
曾鈺成議員, JP
楊森議員
楊耀忠議員, BBS

出席公職人員 : 議程第II項

政制事務局副局長(專責事務)
麥清雄先生

政制事務局首席助理局長(專責事務)
梁何綺文女士

議程第 III 項

政制事務局副局長(專責事務)
麥清雄先生

政制事務局副局長(2)
鄒耀南先生

政制事務局首席助理局長(3)
陳美寶女士

列席秘書 : 總主任(2)3(署任)
胡錫謙先生

列席職員 : 法律顧問
馬耀添先生

資料研究及圖書館服務部主管
劉騏嘉女士

高級主任(2)7
余寶琼小姐

經辦人／部門

I. 2001年7月9日上次會議的續議事項

主要官員問責制度

主席表示，由於近期報章有不少關於主要官員問責制度的報道，他已按照委員在2001年7月9日事務委員會會議上所商定的安排，致函要求政制事務局局長匯報政府當局研究此事現時的進展，但至今仍未收到政制事務局局長的回覆。事務委員會將於2001年8月27日及2001年9月3日舉行的會議上，一併討論此議項及代表團的海外職務訪問報告。

II. 對前任行政長官進行的活動所作的規限 (立法會CB(2)2042/00-01(04)號文件)

2. 政制事務局副局長(專責事務)向委員簡述政府當局的文件(立法會CB(2)2042/00-01(04)號文件)。他表示，當局曾就澳洲、比利時、加拿大、德國、日本、新

政府當局

西蘭、英國及美國等國家政府首長離任後的安排進行初步研究，該文件載述研究所得的結果。在美國，總統如連任一次，離任後則不准在總統選舉中參選，但其他國家均無任何規則規管前任政府首長參與政治活動。至於參與商業活動的規限，除比利時、加拿大及英國外，其他國家在此方面均無特別規則。此等國家前任政府首長所享有的福利各有不同。政制事務局副局長(專責事務)補充，當局仍正研究適用於前任行政長官的安排。政府當局歡迎委員提出意見，待一切準備就緒，當局會向事務委員會作出匯報。

3. 司徒華議員表示，該文件並無提供任何資料，說明政府首長如被罷免(例如透過彈劾程序)，以致服務終止，情況又會如何。他要求政府當局進一步研究此方面的事宜，並向事務委員會匯報所得結果。政制事務局副局長(專責事務)表示同意。

4. 劉慧卿議員提出兩點。首先，她詢問政府當局是否認為有需要在首任行政長官任期屆滿前設立此種機制。其次，她詢問政府當局有否得出任何具體建議。

5. 政制事務局副局長(專責事務)表示，政府當局雖然並無特別為此事訂定任何時限，但會致力在首任行政長官任期屆滿前的一段合理時間內制訂一套機制。由於政府當局剛剛完成初步研究，故此仍未就此事得出任何意見。

6. 吳靄儀議員詢問，政府當局是根據何種準則，得出行政長官等同海外國家政府首長此一看法。她詢問，將行政長官與高級公務員作一比較是否更為適當。

7. 政制事務局副局長(專責事務)表示，行政長官並非公務人員，而是香港特區的首長。鑑於行政長官的憲法地位獨特，將現時適用於高級公務員的各項安排套用於行政長官未必恰當。在研究海外國家的做法時，政府當局注意到海外國家適用於政府首長的各項安排的背後精神及原則。外國政府對前任政府首長的某些活動施加規限，目的在於確保他不會參與任何可能與其先前職位出現利益衝突的事情。

8. 梁耀忠議員表示，由於行政長官為期5年的任期即將屆滿，他不明白此事為何無甚進展。鑑於現時距離行政長官任期屆滿的時間無多，他請政府當局說明諮詢立法會及公眾的時間安排及過程。政制事務局副局長(專責事務)重申，該項研究會在首任行政長官任期屆滿前完成。梁議員詢問，最終會由哪個主管當局負責批准該項

研究提出的各項建議。政制事務局副局長(專責事務)表示，雖然政府當局一般會就重要的政策事宜徵求行政會議批准，但當局仍未決定如何處理現正討論的事宜。

9. 司徒華議員詢問，擬議適用於行政長官的安排會否以立法形式實施。他又詢問，如政府當局打算為此目的向立法會提交法案，有關的立法程序可否在2002年3月舉行行政長官選舉之前完成。

10. 政制事務局副局長(專責事務)答稱，該項研究仍正進行，而政府當局並未就司徒議員提出的問題得出任何意見。即使並無立法，政府當局亦會頒布指引，有關過程會公開及具透明度，並受到立法會及公眾的監察。由於該等指引並無法律約束力，梁耀忠議員關注到執行指引的事宜。

11. 主席表示，最重要的是行政長官在離任後不應濫用其公職身份，或在執行公務期間獲取的資料，以謀取個人私利。然而，主席認為此事牽涉的範圍，遠較政府當局文件所涵蓋的範圍廣泛。依他之見，在研究主要官員問責制度時應一併探討此事，以致適用於行政長官的任何規限及福利，應同樣適用於在擬議問責制度下“獲政治任命的官員”及立法會議員。否則，立法會議員在憲法制度下所擔當的角色會全然受到忽視。由於政府當局的研究並無就適用於“獲政治任命的官員”及立法機關的各項安排提供資料，他認為當局的研究範圍過於狹窄，並只為董建華先生度身訂造。

12. 關於立法抑或訂定指引的問題，主席指出雖然美國並無規管前任總統參與商業活動的規則，但按照慣例，總統在離任後不會從事任何工作，因為他所享有的福利相當豐厚。

13. 劉慧卿議員指出，行政長官日後不應濫用其權力或職位，以謀取個人利益或好處，這點至為重要。她強調，政府當局必須確保建議設立的任何制度，均應限制前任行政長官從事任何可能與其先前職位出現利益衝突的活動。劉議員表示，無論擬議制度會以行政安排、慣例抑或立法的形式實施，政府當局必須獲得立法會的支持及批准。此外，政府當局應預留一段合理的時間，與立法會商討及徵詢該會的意見。政制事務局副局長(專責事務)同意應預留一段合理的時間與立法會交流意見。

政府當局

14. 主席表示，事務委員會先前曾考慮應否要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部就此課題進行研

究。他請委員發表意見。經討論後，委員同意資料研究及圖書館服務部應獨立進行研究。主席繼而請委員就擬議研究範圍提出意見。

15. 吳靄儀議員認為，將行政長官與透過普選直接選舉產生的外國政府首長作一比較並不恰當。依她之見，較適當的做法是參考現時適用於高級公務員的安排。當局亦可參照中華人民共和國的經驗。至於海外國家的經驗，該項研究除涵蓋法律規限外，亦應涵蓋其他形式的規限，例如約定俗成的慣例或政府首長所屬政黨施加的規限。為了訂立一套各方同意的制度，她認為有需要廣泛諮詢立法會、公眾及學者。

資料研究及
圖書館服務
部

16. 主席要求資料研究及圖書館服務部主管擬備研究大綱的擬稿，供委員考慮。

III. 修改《基本法》的機制

(立法會CB(2)2047/00-01(01)、CB(2)1763/00-01(04)
及CB(2)2058/00-01(01)號文件)

制訂修改《基本法》的機制的進度

17. 政制事務局副局長(2)向委員簡述政府當局在制訂修改《基本法》的機制方面的進展。他表示，政府當局正處於諮詢中央政府的階段。此一階段實屬必要，因為制訂修改《基本法》的機制所牽涉的事宜關乎立法會、港區全國人民代表大會(“全國人大”)代表及行政長官，而這些事宜亦互有關連。這些事宜並非香港特區單方面可以解決，政府當局須與有關各方充分討論該等事宜。政府當局會跟進此事，一有進一步的進展，便會向事務委員會作出匯報。

18. 梁耀忠議員對制訂修改機制的時間表表示關注。他表示，根據政府當局先前提供的時間表(立法會秘書處擬備的背景資料文件第8段及附錄III — 請參閱立法會CB(2)1763/00-01(04)號文件)，諮詢中央政府和全國人大常務委員會所需的時間並無限制。除此項諮詢程序外，就完全屬於香港特區範圍的事宜而言，所涉及的步驟和程序大約需時15至22個月。他對政府當局在過去兩年無甚進展表示遺憾，並質疑在可見的將來可否取得進一步的進展。梁議員又表示，雖然政府當局曾告知委員，當局與中央政府舉行了7次會議，但委員對有關會議的討論內容和政府當局的立場一無所知。他要求政府當局向事務委員會提供當局與中國政府舉行會議前為該等會議擬備的文件。

政府當局

政府當局

19. 政制事務局局長(2)表示，事務委員會及政府當局在過去兩年均做了多項工作。政府當局已就所確定的各個主要事項完成初步分析，並與中央政府舉行了若干次會議以討論此事。目前情況顯示，中央政府將需更多時間研究這項複雜的事宜。由於政府當局向中央政府提供的文件屬內部文件，當局不宜披露該等文件的內容。

20. 劉慧卿議員提出兩點。首先，她詢問政府當局會否主動與港區全國人大代表展開討論。其次，她詢問當局會否安排《基本法》第一百五十九條所提述的“有關三方”(即立法會、港區全國人大代表及行政長官)舉行非正式會議，以加快有關過程。

21. 關於第一點，政制事務局副局長(2)表示，全國人大常務委員會辦公廳曾於1998年年底向港區全國人大代表頒布一套指引，當中訂明多項事宜，其中包括港區全國人大代表應按照《基本法》第一百五十九條履行他們的職務。政府當局將需澄清全國人大常務委員會辦公廳會否就港區全國人大代表應如何履行《基本法》第一百五十九條所訂的職務發出更詳盡的指引，或港區全國人大代表會否制訂本身的議事規則。劉議員指出該等指引在1998年年底頒布，她詢問政府當局曾在何時要求中央政府就有關事宜作出澄清，例如當局致函中央政府的具體日期。政制事務局副局長(2)表示，當局不宜披露與中央政府商討的內容。政制事務局副局長(專責事務)進一步回應劉議員時，答允在下次與中央政府舉行會議時再次提出此事。

22. 關於劉議員建議安排“有關三方”舉行非正式會議一事，政府當局答允在下次與中央政府舉行會議時向中央政府傳達委員的意見。

23. 余若薇議員詢問，政府當局是否有責任盡快制訂修改《基本法》的機制，而當局是否認為處理此事的方法會影響其公信力。政制事務局副局長(2)表示，政制事務局已竭盡所能跟進此事，當局絕無拖延，因為政府當局必須就這項涉及多個複雜問題的事宜諮詢中央。他並不同意政府當局的公信力會因此受到負面影響。

24. 吳靄儀議員認為，根本無須另訂機制以實施《基本法》第一百五十九條。舉例而言，立法會及行政長官無須根據任何機制履行《基本法》第一百五十九條所訂的職務。至於港區全國人大代表應如何履行《基本法》第一百五十九條所訂的職務，則須由全國人大決定。她表示，倘若政府當局認為有需要制訂機制以實施《基本

法》第一百五十九條，當局可考慮徵求港澳辦提供指引，或在《基本法》第一百五十九條加入一項條款，以便重新解釋該條文。她提醒政府當局在採取進一步行動前必須審慎考慮。司徒華議員同意，“有關三方”的任何一方均可在沒有任何其他機制的情況下援引《基本法》第一百五十九條。以往已有兩個先例。

25. 楊孝華議員表示，自由黨的議員看不到有迫切需要修改《基本法》，並關注到修改《基本法》的要求會影響香港特區的穩定。儘管《基本法》第一百五十九條就修改《基本法》作出規定，他對於能否輕易取得港區全國人大代表三分之二多數的同意並不感到樂觀。雖然事務委員會可繼續就修改《基本法》的機制進行討論，但期望此事會迅速獲得解決是不切實際的。

26. 楊孝華議員請委員參閱立法會CB(2)2047/00-01(01)號文件英文本的第5段，該段載述“At a meeting with the Central Government to discuss certain issues in February 2001, the HKSAR Government raised this matter again in the margins of the meeting.”。他詢問“margins”一字的具體涵義為何。政制事務局副局長(2)答稱，有關事項既無納入該次會議的議程，亦沒有在會上提出討論。政府當局只把握該次機會提請中央留意此事。

27. 主席表示，委員在考慮是否支持修改《基本法》的建議時，應以該項建議的優點作為考慮依據。主席表示，他曾根據梁議員兩項議案的內容，就該等議案進行表決。他雖然投票支持第一項議案，卻投票反對第二項議案，因為他並不同意該項議案的內容。主席指出，就《基本法》第一百五十九條所述的“有關三方”而言，任何一方均可提出修改《基本法》的建議，倘真發生這種情況，其餘兩方則有責任作出回應。有關的建議可由港區全國人大代表提出，不一定由立法會議員提出。因此，他認為應盡快制訂一套機制。

署理政制事務局局長在2001年7月4日立法會會議上致辭的內容

28. 吳靄儀議員請委員參閱署理政制事務局局長麥清雄先生在2001年7月4日立法會會議上，就梁耀忠議員根據《基本法》第一百五十九條動議的議案致辭的逐字紀錄本(立法會CB(2)2058/00-01(01)號文件)。署理政制事務局局長當時曾表示，“梁耀忠議員.....聲稱根據《基本法》第一百五十九條將修改《基本法》的決議案提上議程...”，她對此表示強烈不滿。他致辭時曾多次使用“聲稱”一詞。由於立法會主席容許梁議員動議該項議案，她

認為署理政制事務局局長的言論不尊重立法會主席的決定。

29. 政制事務局副局長(專責事務)(即當時的署理政制事務局局長)表示，政府當局尊重立法會主席的決定。然而，這並不表示政府當局不可有不同的見解。他指出，梁議員在2000年1月29日立法會會議上，亦曾動議一項類似的議案。在2001年7月4日的立法會會議上，他致辭時重申了政府當局的立場，認為有關各方在現階段仍未商定一套機制，梁議員在此情況下提出該項議案，從政制角度而言未免過早，不能被視為一個恰當開展修改《基本法》程序的做法。政制事務局副局長(專責事務)又表示，根據多本常用的中文字典，“聲稱”一詞指“聲言”、“公開表示”或“公開地用語言或文字表示”。他強調，政府當局並無亦無意為該詞附加其他意思。

30. 吳靄儀議員詢問政府當局是否同意在2001年7月4日立法會會議上進行的辯論，關乎梁議員建議根據《基本法》第一百五十九條動議的決議案。政制事務局副局長(專責事務)答稱，這是法律問題，他將需徵詢法律意見，才可向事務委員會作覆。吳議員不滿他的回覆。鑑於此事嚴重，她建議提請內務委員會注意此事。

31. 劉慧卿議員詢問政府當局會否考慮建議立法會主席日後不准議員動議類似的議案。政制事務局副局長(專責事務)表示，就有關兩次情況而言，立法會主席作出決定前，並無就梁議員建議提出的議案諮詢政府當局，當局亦無給予任何意見。政制事務局副局長(專責事務)回應主席進一步提出的詢問時表示，立法會主席與政府當局之間在此事上並無任何書面文件往來。至於日後的做法，政府當局會考慮當時的情況決定應採取的行動。

32. 政制事務局副局長(專責事務)重申，此事的實情是，他代表了政府當局出席有關的立法會會議，並就有關的議案發言。政府當局尊重立法會主席容許在該次立法會會議議程加入有關議案的決定。然而，政府當局必須表明本身對該項議案的立場。他希望委員明白這是兩項不同的事情。

33. 主席認為，致辭時使用“聲稱”一詞，含有政府當局認為梁議員的議案“不合法”的意思。這等同質疑立法會主席的決定。正如吳靄儀議員在會議較早前所建議，委員同意提請內務委員會注意此事。

IV. 其他事項

區議會的角色和職能

34. 劉慧卿議員表示，她與主席曾出席2001年7月16日民政事務委員會的特別會議，以討論檢討區議會角色和職能的事宜。他們認為，政府當局根據在2001年7月發表的《區議會檢討工作小組報告》諮詢公眾並不恰當。他們不滿政府當局在發表報告之前並無諮詢立法會。主席曾建議成立專責委員會，檢討區議會在現行憲法制度下的角色和職能，她對有關建議表示支持。

35. 劉慧卿議員補充，在2001年7月16日該次特別會議上，政府當局曾同意把原定在2001年9月10日結束的諮詢期延長。儘管部分委員曾建議舉行若干次事務委員會聯席會議以討論此事，她認為主席建議處理這個重要事項的安排較為妥善。劉議員提議在2001年8月27日下次事務委員會會議上，就成立專責委員會檢討區議會角色和職能的建議進行討論。委員對此表示贊同。倘若事務委員會同意，便可向內務委員會提出建議。事務委員會亦應邀請政府當局就此建議發表意見。

36. 司徒華議員補充，區議員應有機會就此事發表意見。

V. 下次會議的討論事項

37. 委員商定在2001年8月27日下次會議討論下列事項——

- (a) 成立專責委員會檢討區議會角色和職能的建議；
- (b) 事務委員會代表團研究英國、法國及德國行政機關問責制度的職務訪問報告；及
- (c) 主要官員問責制度。

38. 會議於上午10時50分結束。

立法會秘書處
2001年8月27日