

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)538/00-01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：2000年11月20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, JP(主席)
劉慧卿議員, JP(副主席)
田北俊議員, JP
張文光議員
許長青議員
曾鈺成議員, JP
楊孝華議員, JP
楊森議員
楊耀忠議員
司徒華議員

缺席委員：吳靄儀議員

出席公職人員：副行政署長
梁百忠先生

助理行政署長
廖李可期女士

廉政公署執行處助理處長(調查科四)
貝守樸先生

律政司高級助理刑事檢控專員
麥偉德先生

律政司署理高級助理法律政策專員
尹平笑女士

律政司政府律師(基本法組)
曾強先生

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)7
周封美君女士

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要
(立法會CB(2)239/00-01號文件)

2000年10月14日會議的紀要獲確認通過。

II. 自上次會議後發出的文件
(立法會CB(2)206/00-01(01)號文件)

2. 委員察悉政府當局的回覆，說明向上訴法庭提出涉及居留權訴訟的上訴個案數目。主席表示，人事編制小組委員會已通過當局的建議，即因應有關選舉管理委員會主席的委任事宜，開設一個高等法院上訴法庭法官的編外職位。

III. 《防止賄賂條例》(第201章) (“該條例”) 若干條文對行政長官的適用問題
(立法會CB(2)2523/99-00及288/00-01(01)號文件)

3. 副行政署長對於未能提供文件，供事務委員會在會上討論感到抱歉。他表示，把普通法中有關賄賂公職人員及公職人員受賄的罪行編纂為成文法則屬複雜的問題，並有深遠影響。政府當局將需約3至6個月時間，研究普通法中有關賄賂罪行的範圍和適用問題。副行政署長在會上提交的發言全文已隨立法會CB(2)288/00-01(01)號文件送交委員參閱。

4. 主席表示，鑒於政府當局需要一段時間研究將普通法中有關賄賂的罪行編纂為成文法則的事宜，較可取的做法是當局先提交立法修訂，把該條例現行第10條(即有關來歷不明財產的管有此項條文)的適用範圍擴展至包括行政長官。法律顧問表示，由於《公民權利和政治權利國際公約》第十五條訂明，任何人之行為或不行為，於發生當時均不成罪者，不為罪，因此當局應盡早提交有關的立法修訂建議。委員對此表示贊同。

政府當局

5. 副行政署長回應時表示，事務委員會曾在2000年6月20日要求政府當局在提交有關該條例第10條的立法修訂之前，先向委員說明當局對於將普通法中有關賄賂的罪行編纂為成文法則的看法，但他在現階段無法說明建議的法例可於何時提交立法會。鑒於委員在是次會議上所表達的意見，副行政署長答允在切實可行的範圍內，盡快提交有關的立法修訂。

6. 張文光議員對於此事自委員上次在2000年5月討論以來進展不大表示失望。副行政署長重申，政府當局認為，普通法中“公職人員”的定義可涵蓋行政長官，因此即使未有對該條例作出任何修訂，行政長官如接受賄賂，亦會受到檢控。

政府當局

7. 劉慧卿議員表示，政府當局仍未按照委員在2000年5月15日事務委員會會議上所提出的要求提供資料，說明當局過往曾否因政府人員管有他們在該條例第10條生效前所取得的來歷不明財產而對他們提出檢控(請參閱該份會議紀要第18段)。副行政署長答允跟進此事。劉議員要求政府當局亦提供資料，說明當局以往因政府人員涉嫌犯了普通法中有關賄賂的罪行而對他們提出檢控的數目。

8. 劉慧卿議員提到2000年5月15日會議的紀要第21段，並詢問立法會應否研究其他有關的範疇，例如關乎普通法下為檢控而搜集證據和承擔舉證責任的事宜，以及關乎公職人員作出不當行為此項範圍更廣泛的罪行的事宜，以便委員對此事有更充分的了解。主席表示，除非委員就研究的範圍和目標作出明確的指示，資料研究及圖書館服務部難以進行研究。

政府當局

9. 法律顧問解釋，他在該份會議紀要第21段提出的關注是，執法機構即使擬檢控某人犯了普通法中有關賄賂的罪行，亦未必一如廉政公署，具有進行調查的法定權力，而有關搜集證據的現行法定條文亦未必適用。副行政署長表示，政府當局將於是次研究中，處理法律顧問提出的問題。

10. 為釋除委員的疑慮，廉政公署執行處助理處長(調查科四)表示，在理論上，如廉政公署要調查某名公職人員有否犯了普通法中有關賄賂公職人員的罪行，而涉嫌或懷疑作出的貪污行為並無同時違反該條例，調查人員在此情況下則無法援引該條例及《總督特派廉政專員公署條例》賦予他們的特別調查權力。然而，任何人如涉嫌或懷疑犯了普通法中有關賄賂公職人員的罪行，實際上幾乎可以肯定他亦涉嫌犯了該條例所訂的罪行。在此情況下，廉政公署將可援引所具有的特別調查權力。

11. 主席表示，倘若將普通法的罪行編纂為成文法則會導致取消有關罪行，政府當局須確保適用於行政長官的法定賄賂罪行具有廣泛的涵蓋範圍，以免造成任何法律漏洞。

12. 律政司高級助理刑事檢控專員解釋，把某項罪行編纂為成文法則，一般指訂立法定罪行，以取代現行的普通法罪行。然而，當局亦可訂立另一罪行，以補足而非取代普通法的罪行。他指出，政府當局去年曾根據《盜竊罪條例》，在普通法現有串謀欺詐罪行以外訂立新的欺詐罪行。如現時已有一項普通法罪行，而當局又另行訂立新的罪行，則須決定新訂罪行旨在補足還是取代現有的普通法罪行。如屬後述情況，新訂罪行的範圍務須與現行普通法罪行的範圍相同，甚至更為廣泛，以確保取替普通法罪行後不會造成法律漏洞。

13. 副行政署長表示，此事既複雜又棘手。政府當局需要審慎和徹底研究把賄賂罪行編纂為成文法則的事宜，然後才可向事務委員會匯報當局對此事的立場。他答允在2001年3月舉行的會議上向事務委員會報告進展情況。

政府當局

內部討論

IV. 香港特別行政區(“香港特區”)政制發展 —— 主要官員問責制度

(立法會CB(2)270/00-01(04)至(06)及280/00-01號文件)

14. 主席請委員發表意見，說明事務委員會應如何推展擬議主要官員問責制度的研究工作。

15. 楊森議員表示，政府當局將需一年時間，才能完成就主要官員問責制度進行的研究。事務委員會應在政府當局就建議作最後定案之前，提出本身的建議。為

了推展研究工作，他建議事務委員會舉行公聽會，以聽取政治學學者及專家的意見。有關的諮詢過程可使公眾透過傳媒報道加深對此事的了解，同時亦令事務委員會得以確定哪些關注範疇與研究有關。

16. 楊森議員建議，為使研究工作周詳全面，主要官員問責制度應與普選行政長官一事一併討論。主席表示，雖然兩項事宜互有關連，但如要一併研究選舉行政長官的事宜，研究範圍可能過於廣泛。鑒於政府當局是因應上屆事務委員會的建議提出主要官員問責制度，他建議就現時的諮詢工作而言，事務委員會首先應集中研究此一問題。委員並無提出異議。

17. 為方便事務委員會的工作，並回應楊森議員較早前提出的建議，劉慧卿議員建議公眾諮詢的範圍應包括下列事項，委員對建議表示贊同 ——

- (a) 為即將離任的主要官員作出的安排；
- (b) 在新制度下主要官員／部長的聘任條款(即按可享退休金、合約或其他條款聘用、整套薪酬福利等)；
- (c) 在新制度下任免主要官員／部長的機制；
- (d) 為實施新制度而作出的行政和立法措施；及
- (e) 如行政長官由直選產生或由選舉委員會選出，則在其領導下實行的主要官員問責制度有何分別。

18. 主席告知委員，“邁向2007 —— 香港憲制的契機”研討會的其中一個主辦機構為香港過渡期研究計劃。據該機構的首席研究統籌表示，他現正整理各界就研討會提交的資料，以期編製一份綠皮書，當中會撮述研討會上討論的事項及提出的建議。他答允把有關文件連同該份綠皮書，一併提交事務委員會參閱。

V. 海外職務訪問

19. 主席表示，立法會行政管理委員會曾邀請各事務委員會提交撥款申請，讓委員前往外國進行職務訪問。事務委員會或許值得一去西歐國家進行訪問，考察該等國家行政機關的問責制度。他請委員就他的建議發

表初步意見。他希望所組成的代表團可包括屬不同政黨和團體的委員。

20. 楊森議員、劉慧卿議員及張文光議員均認為這類訪問對事務委員會的研究會有幫助。

21. 楊孝華議員對於擬議的訪問有所保留。他指出，澳門是唯一可供香港特區政府借鑒的城市，因為澳門亦是根據“一國兩制”的原則運作。他質疑委員前往實行不同政府體制的歐洲國家進行訪問是否有用，以及是否有迫切需要在本財政年度進行海外訪問。

22. 楊耀忠議員表示，事務委員會在決定下一步行動之前，先邀請學者向事務委員會簡介海外國家行政機關的問責制度，可能是較妥善的做法。許長青議員表示，事務委員會可採取的另一做法是邀請學者提交意見書。他亦指出，擬議的訪問無必要在2001年3月之前進行。

23. 司徒華議員表示，在進行海外訪問期間，委員無可能“目睹”行政機關問責制度如何運作。主席解釋，在訪問期間與外國立法人員進行討論，有助增進委員對此方面的認識。另一可行做法是透過各國駐香港的領事館，邀請各國立法機關的人員向委員簡介該等國家的制度。儘管他同意事務委員會可於2001年3月申請撥款，以便在下個財政年度進行訪問，他希望委員現在就有關建議作出決定。

24. 劉慧卿議員建議，秘書處應擬備建議書，載列訪問的目的、考察的範圍、擬訪問的國家、時間安排等。主席表示，秘書處會擬備一份文件，述明事務委員會應如何推展主要官員問責制度的研究工作(包括公眾諮詢及擬議海外訪問的詳情)，供委員在下次會議考慮。

秘書

VI. 2000年12月18日下次會議的討論事項

(立法會CB(2)270/00-01(01)至(03)、288/00-01(02)及(03)號文件)

25. 委員同意在2000年12月18日下次會議上討論下列事項——

- (a) 主要官員問責制度；
- (b) 加強區議會的角色和職能；
- (c) 與行政長官選舉有關的法例；及

- (d) 根據如不廢除或不提出修訂即屬通過的程序審議附屬法例的事宜。

26. 關於上文(c)項，主席表示，因應事務委員會的要求，內務委員會主席已於2000年11月6日與署理政務司司長會晤，促請政府當局就有關行政長官選舉的條例草案提供更具體的資料。當局答允在兩至3星期內提供資料。

27. 法律顧問應主席之請，向委員簡述上文(d)項的背景。他解釋，根據現行如不廢除或不提出修訂即屬通過的程序，附屬法例在憲報刊登後，須在隨後的一次立法會會議席上提交立法會省覽。附屬法例在憲報刊登後隨即生效，在法律上並無問題。任何議員如認為附屬法例有欠妥善，可動議修訂有關的附屬法例。議員須在附屬法例提交立法會省覽的會議之後28天內舉行的會議上動議修訂該附屬法例。然而，倘若議員決定藉決議延展審議期限，28天審議期限可延展一次立法會會議。

28. 法律顧問解釋，在1993年之前，立法局可藉議決將28天審議期限延展21天。當時的法律事務組認為有關程序過於僵化，因為延展期限如適逢立法會休會時間，議員便別無選擇，唯有在正常的28天期限內完成審議工作。有關程序其後修訂至目前的情況，審議期限可延展至下一次立法會會議而非21天。他表示，把審議期限定得過長並不理想，因為此舉無法確定附屬法例是否繼續有效，但把審議期限定得過短，則可能令議員在某些情況下沒有足夠時間審議附屬法例。

29. 主席表示，解決此問題的可行方法之一，是把審議期限延展至下一次立法會會議或21天，以時間較長者為準，從而令立法會在處理複雜和大篇幅的附屬法例時有更大彈性。主席建議，法律顧問應擬備資料文件，說明如不廢除或不提出修訂即屬通過此一程序的歷史背景。劉慧卿議員表示，法律顧問亦可在文件內提出改善現行程序的方案，供委員考慮。

法律顧問

30. 會議於下午3時45分結束。

立法會秘書處
2001年1月8日