

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)773/02-03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：2002年11月18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, GBS, JP
吳亮星議員, JP
張文光議員
許長青議員, JP
楊孝華議員, JP
楊森議員
楊耀忠議員, BBS
司徒華議員
葉國謙議員, JP
劉炳章議員

缺席議員：吳靄儀議員
黃宜弘議員
譚耀宗議員, GBS, JP

出席公職人員：政制事務局局長
林瑞麟先生

署理政制事務局常任秘書長
麥清雄先生

政制事務局首席助理秘書長
梁何綺文女士

列席秘書 : 總主任(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 高級助理法律顧問2
張炳鑫先生

資料研究及圖書館服務部主管
陳利華先生

研究主任5
周栢均先生

高級主任(2)3
胡錫謙先生

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要
(立法會CB(2)379/02-03號文件)

2002年10月7日會議的紀要獲確認通過。

II. 自上次會議後發出的資料文件

2. 委員察悉自上次會議後向事務委員會發出的下列資料文件 ——

- (a) 立法會CB(2)248/02-03(01)及(02)號文件 ——
2002年10月9日立法會會議過程有關楊森議員就“削減政府營運開支”提出質詢的摘錄，以及政制事務局局長的回覆；及
- (b) 立法會CB(2)272/02-03號文件 —— 行政會議成員(包括14名主要官員)最新填報的《行政會議成員個人利益登記冊》。

III. 日後會議的討論事項

2002年12月16日舉行的會議

3. 委員同意在2002年12月16日事務委員會下次會議上討論下列事項 ——

- (a) 就“選定地方的政府與反對黨或少數黨的關係”的研究報告與團體代表舉行會議(請參閱下文第38至40段)；
- (b) 有關2003年區議會選舉選舉安排的建議；
- (c) 主要官員問責制及相關事宜 ——
 - (i) 主要官員暫時缺勤期間的安排；及
 - (ii) 主要官員出席立法會會議的事宜。

4. 主席告知政制事務局局長，討論上文(c)(i)及(ii)項所述事宜是因為近期發生兩宗事件，該兩宗事件分別為，教育事務委員會兩個議項因教育統籌局局長暫時缺勤而須押後討論，以及有關的政策局局長並無出席2002年10月16日工務小組委員會會議。政制事務委員會決定在下次會議討論主要官員問責制時研究該等事宜。政制事務局局長表示，他會向行政署長轉達事務委員會的決定。

5. 主席告知委員，他將由2002年12月10日起離港數天，未必能趕及出席2002年12月16日的會議。委員同意，如主席缺席，則由副主席劉慧卿議員主持會議。

檢討待議事項一覽表
(立法會CB(2)378/02-03(01)號文件)

6. 主席請政制事務局局長告知事務委員會，政府當局何時可匯報待議事項的進展。

《防止賄賂條例》(第201章)若干條文對行政長官的適用問題

7. 政制事務局局長答允轉告行政署長，事務委員會關注當局在實施適用於行政長官的規管架構一事上毫無進展，以及事務委員會認為政府當局應加快處理此事，並盡快向事務委員會作出匯報。

政府當局

修改《基本法》的機制

8. 政制事務局局長表示，他將於2002年12月把最新情況告知事務委員會。他預期此事可在2003年年初討論。

政府當局

香港特別行政區(“香港特區”)的政制發展

9. 政制事務局局長告知事務委員會，政府當局仍未決定全面檢討香港特區政制發展的時間表。他向事務委員會保證，2007年以後的政治制度如需修改，會根據《基本法》的規定落實，而政府當局會有足夠時間諮詢公眾，亦有足夠時間啟動《基本法》所述的有關機制和制定本地法例。

選舉管理委員會(“選管會”)主席的委任

10. 主席表示，鑒於現任選管會主席的任期將於2003年9月28日屆滿，事務委員會應在該日期約6個月之前討論此事，以便政府當局有充分時間考慮及回應事務委員會的意見。

區議會角色與職能的檢討

11. 政制事務局局長表示，政府當局將於2003年區議會選舉結束後檢討區議會，該項檢討會涵蓋區議會的角色與職能。

12. 主席表示，政府當局應確保日後進行的檢討是一項全面檢討。當局亦應研究的事宜包括區議會的組成、選區劃界，以及為區議會選舉採取比例代表制是否可取。

立法會選舉的投票和選民登記系統

政府當局 13. 政制事務局局長表示，政府當局將於2003年首季向事務委員會簡介有關2004年立法會選舉的擬議安排，內容會包括與投票和選民登記系統有關的事宜。

政黨法

政府當局 14. 政制事務局局長表示，政府當局簡介有關2004年立法會選舉的擬議安排時，會就此事向事務委員會作出匯報。

15. 對於一覽表所載的多項事宜毫無進展，以及政府當局未能提供明確的討論時間表，劉慧卿議員及張文光議員表示不滿。張議員指出，鑒於要等待政府當局匯報進展，部分議項已擱置超過一年。

16. 政制事務局局長回應時表示，政制事務局須訂定工作的緩急先後。他表示，政制事務局當務之急是籌備2003年年底舉行的區議會選舉和2004年舉行的立法會換屆選舉，以及檢討自2002年7月1日起實施的主要官員問責制。他告知委員，政府當局正為2003年區議會選舉制訂各項安排，包括擬備有關的附屬法例。該等附屬法例會在2003年年初《2002年選舉條文(雜項修訂)條例草案》通過後提交立法會。政制事務局將於2003年首季向事務委員會匯報有關2004年立法會選舉的擬議安排。此外，按照政府當局向立法會所作的承諾，政制事務局將於2003年年初，就主要官員問責制的運作向事務委員會提交中期檢討報告。

17. 政制事務局局長補充，待議事項一覽表所載的部分事項涉及其他政策局和部門。他向委員保證，他會盡快向事務委員會作出匯報。

主席／
副主席／
政府當局

18. 因應楊森議員的建議，委員同意，為方便籌劃事務委員會的工作，主席及副主席應與政制事務局局長就待議事項擬訂討論時間表。

就政黨法進行研究

19. 劉慧卿議員表示，鑒於政制事務局局長已答允在2003年年初就此事向事務委員會作出匯報，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部(“研究部”)如可就海外司法管轄區的政黨法進行研究，並擬備報告，供事務委員會審閱，將有助委員進行討論。

20. 主席表示，此事涉及複雜事宜。鑒於政府當局仍未向事務委員會解釋其意見及建議，要界定擬議的研究範圍實在困難。

21. 葉國謙議員表示，除搜集資料外，他不贊成在現階段進行詳細的研究。

22. 劉慧卿議員及楊森議員表示，研究範圍應只限於海外司法管轄區與政黨運作及活動有關的政黨法。

研究部主管

23. 研究部主管答允擬備擬議研究大綱，供委員考慮。

IV. 有關“選定地方的政府與反對黨或少數黨的關係”的研究報告

(分別隨立法會CB(2)376/02-03及389/02-03號文件發出的RP01/02-03號文件中、英文本)

研究部主管作出簡報

24. 研究部主管簡介研究報告(RP01/02-03號文件)的內容。研究報告集中探討反對黨或少數黨在英國、新西蘭及美國所擔當的角色及所享有的特權。研究報告主要涵蓋以下各方面——

- (a) 對反對黨或少數黨的確認；
- (b) 反對黨或少數黨在議會制度中所享有的特權，例如黨員成為議會轄下委員會的委員，以及議會分配若干時間處理反對黨或少數黨的事務；
- (c) 影子內閣制度的組成及運作；及
- (d) 政府與影子內閣的關係。

委員提出的事項

25. 劉炳章議員表示，由於他新加入事務委員會，因此並不清楚事務委員會決定進行研究的背景。他詢問進行該項研究可達致甚麼目的。

26. 劉慧卿議員答稱，她在上屆會期建議進行這項研究。她表示，隨着身兼兩個政黨黨魁的立法會議員在2002年7月獲委加入行政會議後，有意見認為一個支持政府的執政聯盟已在立法機關發展起來，令人關注這情況對其他立法會議員監察政府的職能有何影響。她認為，外國的政府與反對黨及少數黨的關係，對香港政制發展和政黨政治的討論具有參考價值。研究所得的資料亦可開展新的範疇，供公眾辯論和討論。

27. 吳亮星議員認為，劉議員所述的事宜，即有兩名立法會議員獲委任為行政會議成員一事，並無導致立法會出現“執政聯盟”。此外，在剛實施的問責制下，沒有主要官員是政黨成員。依他之見，就香港的政制發展而言，立法會在可見將來出現執政黨的機會不大。

28. 吳亮星議員又表示，在使用研究部的資源方面應訂定優先次序。鑒於有關事宜的性質，他質疑是否有迫切需要進行研究。葉國謙議員有類似的看法。

29. 楊森議員表示，香港政制發展這個議題有很多重要事宜須作詳細討論，該等事宜息息相關，不應單獨考慮。他又指出，一如《基本法》所訂，立法會議員最終由普選產生。他認為研究其他地方的反對黨或少數黨的角色，以及國會政黨制度的運作情況，會對日後的討論有幫助。

30. 主席表示，該項研究是一項客觀的資料搜集工作，集中探討在研究的地方中，反對黨或少數黨所享有的權力和獲得的確認，以及各政黨如何在立法機關發揮作用。研究報告並無就外國制度某些特點的利弊，或該等制度可供香港借鑒之處作出任何評論。

31. 張文光議員表示，該項研究顯示在研究的地方中，立法機關的不同政黨不論是多數黨、反對黨或少數黨，在監察政府方面均擔當一定角色。該等政黨享有某些權利和特權，而該等權利和特權均得到保障。他認為，海外民主司法管轄區所實施的制度顯示有需要確保政府的權力受到適當的制衡，以保障社會不同界別的利益。這應是討論香港政治和民主發展時須研究的主要事宜。

32. 田北俊議員表示，他是獲委任為行政會議成員的兩名立法會議員之一。他認為，是次委任對立法會事務並無帶來任何改變。舉例而言，立法會各委員會的運作及委員在新一屆會期大致上維持不變。他又表示，在行政會議的會議上，他經常反映立法會內的不同意見，供政府考慮。

33. 政制事務局局長表示，在香港的政治架構下沒有執政黨或執政團體。因此，立法會並無反對黨。然而，為使法例獲得通過，政府有時依賴某些議員的支持，因為該等議員所屬的政黨或參政團體在政策事宜上認同政府的看法。他補充，根據《基本法》，香港特區政府向立法會負責。

34. 張文光議員提述英國的制度，並指出政府帳目委員會的主席由反對黨議員出任。他詢問這做法是否控制公帑的運用，從而監察政府的方法之一。

35. 研究主任5回應時表示，英國政府帳目委員會由反對黨議員出任主席，所得效果是令人認為政府帳目委員會的運作獨立於政府。他補充，英國政府帳目委員會主席的人選安排是透過慣例而非法規訂立。

36. 主席表示，英國並無特定規則，訂明由誰出任政府帳目委員會的主席。政府帳目委員會主席通常由反

對黨內資深但並不積極參與政治的議員出任。由反對黨議員出任政府帳目委員會主席的安排由慣例訂立，並以各政黨互相尊重為基礎。

37. 劉慧卿議員詢問，“影子內閣”是否培育未來政治領袖的地方。研究部主管回應時表示，英國和新西蘭的制度可以稱得上有這種效果，因為主要反對黨的首要目標是爭取在下次選舉得勝，然後籌組政府。然而，在美國的總統制政府體系中，鑒於行政立法分家，情況則有所不同。是否籌組影子內閣根本並不重要，因為少數黨並不顯示本身有管治國家的實力。主席表示，雖然英國和新西蘭等國家的影子內閣制度實際上有培育政治領袖的作用，但該等制度的目的並非如此。

就研究報告諮詢公眾

38. 劉慧卿議員建議邀請學者出席事務委員會下次會議，就研究報告發表他們的意見。

39. 鑒於若干委員對劉議員的建議有所保留，主席把建議付諸表決。3名委員表決支持建議，另有兩名委員反對建議。

40. 楊耀忠議員建議亦邀請其他有關各方出席事務委員會會議及陳述他們的意見。委員同意在立法會網址作出通知，邀請公眾發表意見。

秘書

V. 問責制主要官員的責任

(立法會CB(2)110/02-03(02)及(03)；114/02-03(02)號文件)

41. 主席請委員參閱立法會秘書處擬備的背景資料簡介(立法會CB(2)110/02-03(02)號文件)，該文件講述財經事務委員會轉交政制事務委員會處理、關乎問責制主要官員責任評估的問題。

42. 主席表示，細價股事件調查小組在本身發表的報告中提出，為評估有關人士和官員在事件中的責任，調查小組把有關責任分為4大類，即政策上的責任、行政上的責任、制度上的責任，以及人事上的責任。由於在立法會討論問責制期間，政府當局似乎從來沒有提出和解釋這些責任分類，財經事務委員會的委員質疑採納這個分類方法是否恰當。財經事務委員會在2002年10月8日會議上，認為如何界定問責制主要官員責任一事，應交由政制事務委員會跟進。

43. 應主席邀請，政制事務局局長介紹政府當局的文件(立法會CB(2)114/02-03(02)號文件)，當中載述政府當局對問責制主要官員責任的意見。他表示，《細價股事件調查小組報告》所述的4大責任類別，反映調查小組對有關人士及官員在細價股這宗特別事件中的責任範圍的意見。政府當局接納調查小組在報告書中就此事提出的意見。至於問責制主要官員的責任，政府當局將繼續沿用已採納的原則，當局自2002年4月討論與實施問責制有關的事宜時，已向議員解釋有關原則。政制事務局局長請委員參閱政府當局文件第5及6段，該兩段綜述當局的立場。

44. 張文光議員認為，《基本法》和《問責制主要官員守則》是規管主要官員操守和責任的重要文件。他指出，在頒布守則之前，立法會議員與政府當局已就守則進行詳細討論。

45. 政制事務局局長告知委員，遵行守則是主要官員聘用合約所訂的規定，違反守則可視作違反合約。他又表示，政府當局認為，問責制主要官員須對其職責範圍內的所有事宜承擔責任，其中包括監督轄下執行部門。主要官員須對其政策的成敗向行政長官負責，在極端情況下，他們可能須為其政策範疇內嚴重的政策失誤辭職。

46. 劉慧卿議員表示，她接受政府當局的澄清，即當局不會採用《細價股事件調查小組報告》所指明的4大責任類別界定問責制主要官員的責任範圍。

47. 主席指出，政制事務局於2002年4月17日就“主要官員問責制”提交的立法會文件第12段載述，主要官員會就其政策範疇內各事宜的成敗，包括政策上的嚴重失誤和執行有關政策時的錯失，向行政長官負責。他表示，這表明主要官員將須承擔全部政治責任，包括為下屬所犯的錯誤負責。就有關人士及官員在細價股事件中的責任而言，主席認為調查小組似乎較為側重行政上的責任，把責任主要放在實際作出或執行決定的人士身上。

48. 劉慧卿議員表示，她得悉某些政策局局長關注他們須就與落實政策有關的所有事宜負責，包括就監察轄下執行機關提供服務的事宜負責。

49. 政制事務局局長表示，一般原則是主要官員應就政策的落實和效果承擔全部責任。至於這點實際上如何可反映出來，則會視乎個別情況而定。對於主要官員

經辦人／部門

應為個別事件負責到甚麼程度，市民可以有自己的看法，並作出本身的判斷。主席補充，所謂政治責任，並非指主要官員除辭職外，並無其他方法可為政策失誤負上責任。

50. 議事完畢，會議於下午4時25分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年12月30日