

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)928/02-03號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會 會議紀要

日期：2002年12月16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
吳靄儀議員
張文光議員
許長青議員, JP
楊孝華議員, JP
楊森議員
司徒華議員
譚耀宗議員, GBS, JP
葉國謙議員, JP

出席議員：何秀蘭議員
陳婉嫻議員, JP
麥國風議員

缺席委員：吳亮星議員, JP
黃宜弘議員
楊耀忠議員, BBS
劉炳章議員

出席公職人員：政制事務局局長
林瑞麟先生

署理政制事務局副秘書長
蘇植良先生

政制事務局首席助理秘書長
梁何綺文女士

應邀出席者：香港城市大學

公共及社會行政學系
政治學講座教授
鄭宇碩教授

社會科學部
講師
蔡子強先生

副教授
成名先生

香港浸會大學

政治及國際關係學系
助理教授
陳家洛博士

香港大學

政治與公共行政學系
副教授
盧兆興博士

政治與公共行政學系
高級研究助理
黃偉國先生

政治與公共行政學系
博士候選人
鄭錦鈞先生

政治與公共行政學系
碩士候選人
張逸峯先生

政治與公共行政學系
研究助理
蘇穎欣小姐

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

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)545/02-03號文件)

2002年10月21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

IN06/02-03號文件 —— 資料研究及圖書館服務部(“研究部”)就“與申報利益及避免利益衝突有關的事宜的專題探討”擬備的補充資料摘要

2. 委員察悉研究部已發出上述資料摘要，供事務委員會參閱。

III. 下次會議的討論事項
(立法會CB(2)661/02-03(01)及(02)、684/02-03(02)號文件)

3. 委員察悉，政制事務局提供了一份文件(立法會CB(2)684/02-03(02)號文件)，並附上最新的事務委員會待議事項一覽表。一覽表顯示討論某些事項的時間安排。政制事務局每季會更新一覽表一次。

2003年1月20日會議的議程

4. 主席請委員考慮應否請政制事務局局長在2003年1月20日事務委員會下次會議上，就2003年行政長官施政報告作出簡報。委員同意無需這樣做，因為與政制事務局政策範疇有關的事宜會由事務委員會跟進。

5. 委員同意在2003年1月20日會議上討論以下事項 ——

- (a) 有關2003年區議會選舉選舉安排的建議(請參閱下文第34段)；
- (b) 2004年立法會選舉(請參閱下文第34段)；
- (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；
 - (ii) 主要官員出席立法會會議的事宜(請參閱下文第34段)；
- (d) 有關主要官員問責制實施情況的報告。

政府人員在立法會的角色

6. 主席表示，討論上述事項，是因為議員曾探討一個具爭議性的事宜，就是應否由身兼行政會議成員的立法會議員擔任議事規則委員會主席。議事規則委員會及內務委員會曾分別討論此事。主席表示，在2002年11月22日內務委員會會議上，他曾建議從立法會轄下委員會主席人選這個範圍更廣的角度研究此事，並參照其他地方的經驗。在2002年12月2日議事規則委員會會議上，該委員會的委員同意可由本事務委員會討論此事。

7. 主席請委員提出意見，說明應否要求研究部就外國相關的做法進行研究，方便事務委員會討論此事。劉慧卿議員及吳靄儀議員同意進行研究。譚耀宗議員、葉國謙議員及許長青議員則對進行研究的需要有所保留。田北俊議員表示，其他國家似乎沒有與行政會議非官守成員相若的人員。他認為，研究部或需初步搜集一些資料，然後決定應否進行更深入的研究。

8. 主席提議在下次會議上就此事作出決定。

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

(RP01/02-03、立法會CB(2)661/02-03(03)、676/02-03(01)、692/02-03(01)至(03)、771/02-03(01)及(02)號文件)

9. 主席歡迎各學者出席會議，並邀請他們就研究部擬備的研究報告——“選定地方的政府與反對黨或少數黨的關係”(RP01/02-03號文件)發表意見。他們的主要意見載述於下文各段。

香港城市大學

政治學講座教授鄭宇碩教授

(立法會CB(2)711/02-03(01)號文件)

10. 鄭教授的意見綜述如下——

- (a) 要培育政黨發展，唯一做法是讓政黨有機會分享執政權力。然而，香港的政黨或參政團體不論是否支持政府，均無認可地位。在制訂政策的過程中，政黨的參與不大；
- (b) 政府沒有為香港的政黨提供足夠資源及財政資助，讓它們可以就政策事宜進行研究。政黨未能就政府政策提出有建設性的意見及建議，已嚴重削弱政黨的角色，並影響市民對它們的信心；及
- (c) 為協助代議政制的發展及改善政策的制訂，政府應為政黨及立法會議員(透過增加立法會秘書處的資源)提供額外資源，供進行政策研究之用。若政黨能就政府政策提出更多意見，並提出更多政策方案供市民考慮，則會有助香港得到良好管治。

講師蔡子強先生

(立法會CB(2)692/02-03(03)號文件)

11. 蔡子強先生的意見綜述如下——

- (a) 要政黨繼續發展，一個關鍵因素是讓政黨有機會執政。然而，若不進行重大的政制改革，香港出現政黨執政的情況相當渺茫。要促進香港的政制發展，政府便應為政黨提供更多協助。在一些海外的民主司法管轄區，成功贏取立法機關某比例議席的政黨有權獲得政府的財政資助。當局可考慮可否在香港採取類似的做法；
- (b) 政府若為候選人提供協助，會鼓勵更多人參與政事及促進政黨的發展。就此，蔡先生贊成政府當局最近提出的建議，即採取一系列措施協助2004年立法會選舉的候選人，包括根據候選人所得的票數，為他們提供財政資助。然而，鑒於只有取得5%或以上有效選票的候選人才可獲得資助，政府當局應考慮把這個得票率降

低至3%，以致與把發還選舉按金的最低得票率降低至3%的建議一致；

- (c) 政府當局應重新考慮把免費郵遞選舉廣告的服務由兩輪減為一輪的建議。另一個值得研究的做法是，每份地方選區名單的候選人可提供A4的選舉廣告，供政府向選民大批寄出；及
- (d) 當局應為區議會選舉的候選人提供類似的財政資助。

副教授成名先生

(立法會CB(2)676/02-03(01)號文件)

12. 成名先生的意見綜述如下——

- (a) 為促進香港的政制發展，當局應為政府以外的黨派提供更多資源，讓它們進行政策研究。當局亦應為立法會議員及／或立法會秘書處提供更多經費，供進行政策研究之用；
- (b) 香港的政策研究不及其他地方。舉例而言，南韓及台灣在研究專才方面較香港優勝，在研究報告的質和量方面亦超越香港。這情況削弱了政黨及參政團體研究政府政策及制訂其他建議的能力，以致難以打破單靠政府制訂政策的局面。至於立法會秘書處的研究部，由於研究工作日趨複雜，而研究人員及專業知識又不足夠，加上在擬定研究範圍時有需要平衡立法會議員互有矛盾的意見，似乎已影響研究部擬備研究報告的質素；及
- (c) 加快香港的民主步伐，會鼓勵政黨更積極就政策事宜提出嶄新意念及制訂其他政策。

香港浸會大學

助理教授陳家洛博士

(立法會CB(2)661/02-03(03)號文件)

13. 陳家洛博士的意見綜述如下——

- (a) 社會上存在種種不同的利益及意見。在代議民主政制下，政黨必然會發展起來。政府應以開放及積極的態度面對此等發展；

- (b) 立法會對香港民主及政黨政治的發展非常重要。支持政府的黨派及獨立／無政黨背景的議員可組成聯合陣營，為政府提供穩定的支持，並為立法會的工作提供領導人才。另一方面，反對派可組合起來，擔當制衡的角色；及
- (c) 立法會應制訂本身的議事規則或慣例，規管政府與各反對黨在立法過程的關係，以及規管支持政府的黨派與獨立／無政黨背景的議員的關係，確保各反對黨和支持政府的黨派和獨立／無政黨背景的議員能有足夠時間處理立法會的事務，而各政黨亦按所得的立法會議席比例獲得資源。

香港大學

副教授盧兆興博士及研究助理蘇穎欣小姐
(立法會CB(2)771/02-03(02)號文件)

14. 盧兆興博士及蘇穎欣小姐的意見綜述如下——

- (a) 香港雖然沒有執政黨，也可以說有一個執政聯盟，這個執政聯盟由無黨派的政府主要官員及行政會議非官守成員組成，包括自由黨及香港民主建港聯盟的兩名黨魁；
- (b) 香港並無正式的執政黨或反對黨／少數黨。“影子內閣”的職能可由在立法會充當反對黨的政黨非正式地履行；
- (c) 政府應定期與各政黨的成員舉行會議，加強彼此的溝通；及
- (d) 區議會是培訓本地從政人士的好地方，透過在區議會成立執行委員會管理區內事務，從政人士可體會執政黨／反對黨的運作。

高級研究助理黃偉國先生
(立法會CB(2)692/02-03(01)號文件)

15. 黃偉國先生的意見綜述如下——

- (a) 在香港，各政黨得不到法例(包括《基本法》)正式確認，而現時亦沒有政黨法。政府與反對黨／少數黨的關係視乎政府對各政黨的態度而定；

- (b) 在外國的民主國家，各反對黨擔當“忠誠批評者”的角色。反對黨為着公眾利益，監察政府的運作。因此，政府應確認反對黨／少數黨擔當有建設性的角色，能確保國家管治有方，政府亦應與各政黨建立夥伴關係；及
- (c) 另一方面，反對黨／少數黨應確定自己的立場及鞏固本身的影響力，加強監察政府角色。

博士候選人鄭錦鈞先生

(立法會CB(2)692/02-03(02)號文件)

16. 鄭錦鈞先生的意見綜述如下——

- (a) 立法機關若由選舉產生，政府在制訂政策時便應重視最大政黨的意見；
- (b) 在香港現行的憲制架構下，任何政黨均無法籌組政府。如此一來，各政黨與政府的對立情況只會有增無減。為解決此一問題，政府或需進行政制改革，給予反對黨／少數黨憲制角色，並讓政府與反對黨／少數黨建立正式關係；及
- (c) 此外，應盡快以普選選出立法會議員及行政長官，從而改善政府與立法會的關係。

碩士候選人張逸峯先生

17. 張逸峯先生的意見綜述如下——

- (a) 由於政黨的角色得不到正式確認，因此難以把其他司法管轄區所採用的反對黨／少數黨概念套用於香港；
- (b) 為促進香港的政黨發展，政府宜制定政黨法，正式確認政黨，並就政黨的活動訂立法定架構。政府可借鑒其他司法管轄區的經驗，例如新西蘭所採取的制度；及
- (c) 此外，政府應向政黨及參政團體提供財政資助，包括支付候選人選舉開支的資助，以及支付政黨辦事處運作經費及政策研究開支的資助等。

委員提出的事項

政黨的發展

18. 劉慧卿議員提述政制事務局局長撰寫並於2002年12月14日在報章刊登的文章，當中提及政府當局最近公布的多項措施，其中包括向2004年立法會選舉候選人提供財政資助的措施，將鼓勵更多人參選及促進政黨和參政團體的發展。她要求學者就有關言論發表意見。

19. 陳家洛博士表示，他同意政府當局建議的新措施可促進政黨或參政團體參選。他補充，在政府有制訂政策的權力，但在立法會沒有表決權的制度下，政府有需要加強在立法會支持政府的陣營，尤其是加強與該等在政策事宜上通常支持政府的政黨或參政團體的關係。政府亦應採取所需措施，改善與立法會內其他政黨或參政團體的關係。

20. 蔡子強先生認為，香港現時有些措施限制了政黨的發展。舉例而言，有政黨背景的候選人如在行政長官選舉中當選，則須退出所屬政黨。立法會選舉所採用的比例代表制令候選人不願以政黨成員的身分參選。此外，香港與部分其他司法管轄區的制度不同，政府並無提供撥款，資助政黨處理在立法機關的工作。

21. 吳靄儀議員表示，民主司法管轄區(例如英國)的經驗顯示，在立法機關中如有強大的反對黨，負責“反對”政府，則可發揮制衡政府和避免獨裁管治的重要作用。然而，反對黨的意見必須理由充分，有根有據和有建設性。

22. 陳家洛博士贊同吳靄儀議員的意見。他表示，在外國的民主司法管轄區，強大的反對黨可迫使執政黨管治得宜和負責，因為政府如未能這樣做，便會在下次選舉中落敗，繼而下台。他認為，政府應採取開放態度，並肯定立法機關內各反對黨／少數黨所提不同觀點及意見的價值。

23. 張文光議員表示，在地區事務管理方面，區議會履行行政機關的部分職能。區議會是培訓政治領袖的好地方，因為區議會議員可透過直接參與區議會事務，取得公共事務方面的寶貴經驗。他同意蔡子強先生的觀點，認為要促進政黨發展，政府當局應向區議會選舉候選人提供財政資助。

政策研究工作

24. 對於成名先生認為政制民主化會鼓勵各政黨更致力從事政策研究工作，劉慧卿議員請他闡述這點。

25. 成名先生回應時表示，目前並非所有立法會議員均由直選產生。立法會議員的權力(例如提交法案的權力)亦受到限制。他表示，加快民主步伐可消除部分制肘，因而更能激勵各政黨及參政團體進行政策研究工作。

26. 成名先生又表示，與中央政策組及香港其他研究機構相比，南韓的非牟利“智囊”機構(例如Sejong Institute)及台灣的Academia Sinica更積極進行政策研究工作。該等機構撰寫以政策為主要的研究報告，在質和量兩方面均超越香港。此外，研究結果的透明度甚高，公眾取閱研究資料亦很方便。

27. 何秀蘭議員認為，鑒於中央政策組由公帑資助，該組搜集所得的數據和資料應可供普羅市民及有關各方使用。成名先生表示，依他之見，中央政策組可公開非敏感的資料。

政府當局

28. 政制事務局局長回應委員時表示，他會把有關建議轉交中央政策組考慮。

29. 成名先生回答主席的提問時表示，並無跡象顯示Sejong Institute及Academia Sinica撰寫的研究報告受政府影響或有政黨政治取向。

30. 蔡子強先生表示，他贊同成名先生的觀點，認為研究部撰寫的研究報告大部分純屬資料搜集的工作。他認為，為激發政黨就政策事宜提出新構思，政府當局應向各政黨提供額外資源，讓它們加強政府政策研究的工作。

政府當局的回應

31. 應主席邀請，政制事務局局長就委員在會議上提出的事項作出以下回應——

- (a) 政府當局確認香港是一個多元文化的社會，市民可自由就關乎公眾利益和公眾關注的事宜表達意見。雖然香港並無反對黨，但政府當局注意到立法會內外種種不同的意見，並為着香港

的利益，謀求與立場有別於政府的人士達成更大共識；

- (b) 政府當局無意壓抑政黨的發展。當局肯定各政黨的角色越來越重要，尤其是各政黨可反映社會不同的利益，並協助各方在社會、經濟及民生等問題上盡量達致共識。就此，兩個政黨的黨魁已獲委任為行政會議非官守成員。此外，問責制實施後，有政黨背景的人士可獲委任為主要官員；
- (c) 儘管有部分人士質疑動用公帑向2004年立法會選舉候選人提供部分財政資助的理據，但公眾普遍支持政府當局的建議。當局亦認同區議會議員在管理地區層面的公共事務方面擔當重要角色。然而，向區議會選舉候選人提供類似財政資助實有困難，尤其是當局現正面對緊絀的財政狀況。然而，當局可因應2004年立法會選舉的經驗，在較後階段檢討此事；
- (d) 蔡子強先生提出免費為候選人郵寄競選資料的建議可進一步考慮；及
- (e) 政府當局同意，進行政策研究有助發掘有建設性的新構思，對香港的長遠發展有利。然而，能否加強政策研究工作，可能會受資源因素所影響，例如政府及私營機構提供的經費。政府當局近年對第三部門的重視正反映這個想法。

V. 有關2003年區議會選舉選舉安排的建議

VI. 主要官員問責制及相關事宜

- (a) 主要官員暫時缺勤期間的安排
- (b) 主要官員出席立法會會議的事宜

VII. 其他事項

- (a) 有關“德國、新西蘭和新加坡規管政黨的架構”的擬議研究大綱
- (b) 建議就“支持政黨發展的措施”進行的研究

(c) 2004年立法會選舉：功能界別及其他選舉安排

32. 鑒於議程第IV項的討論已超出預定時間，委員同意押後到2003年1月20日下次會議才討論上述議程第V、VI及VII項。

33. 會議於下午4時45分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2003年1月17日