

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1178/02-03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：2003年1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, GBS, JP
吳亮星議員, JP
吳靄儀議員
張文光議員
許長青議員, JP
黃宜弘議員
楊孝華議員, JP
楊森議員
楊耀忠議員, BBS
司徒華議員
譚耀宗議員, GBS, JP
葉國謙議員, JP
劉炳章議員

其他出席議員：陳婉嫻議員, JP

出席公職人員：議程第V項

政制事務局局長
林瑞麟先生

政制事務局常任秘書長
麥清雄先生

署理政制事務局副秘書長
蘇植良先生

總選舉事務主任
李榮先生

議程第VI項

政制事務局局長
林瑞麟先生

政制事務局常任秘書長
麥清雄先生

署理政制事務局副秘書長
蘇植良先生

議程第VII項

政制事務局局長
林瑞麟先生

行政署長
黃灝玄先生
(只參與議程第VII(a)項的討論)

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 : 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

研究主任8
林潔儀小姐

高級主任(2)3
胡錫謙先生

I. 確認通過會議紀要

(立法會CB(2)773/02-03、927/02-03及928/02-03號文件)

2002年11月18日、12月10日及12月16日會議的紀要獲確認通過。

II. 上次會議後發出的資料文件

(立法會CB(2)726/02-03(01)及803/02-03號文件)

2. 委員察悉，上述文件已經發出，供事務委員會參閱。

3. 關於隨立法會CB(2)803/02-03號文件送交議員的“2003年區議會選舉暫定選區範圍分界說明及2003年區議會選舉選區分界建議圖公開諮詢市民意見”，主席提醒委員，公眾諮詢的限期為2003年2月4日。選舉管理委員會將於2003年1月23及24日舉行兩次公開論壇，以聽取公眾口頭申述意見。

III. 2002年12月16日上次會議的續議事項

(a) 資料研究及圖書館服務部(“研究部”)就“德國、新西蘭和新加坡規管政黨的架構”擬備的擬議研究大綱
(立法會CB(2)661/02-03(04)號文件)

(b) 建議就“支持政黨發展的措施”進行的研究
(立法會CB(2)661/02-03(05)號文件)

(c) 建議就“政府人員在立法會的角色”進行的研究
(立法會CB(2)661/02-03(02)及931/02-03(01)號文件)

4. 關於(a)項，資料研究及圖書館服務部主管(“研究部主管”)向委員簡介有關“德國、新西蘭和新加坡規管政黨的架構”的擬議研究大綱。事務委員會在2002年11月18日會議上要求研究部就海外地方的政黨法進行研究，研究部因而擬備了該份擬議研究大綱。

5. 主席請事務委員會通過(a)項所載的擬議研究大綱，以及就(b)及(c)項所載的擬議研究作出決定。他表示，劉慧卿議員建議進行的研究(即(b)項所述研究)可納入(a)項所述的研究內。關於(c)項，主席表示，討論此事是因為議員曾探討一項具爭議性的事宜，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。內務委員會及議事規則委員會曾分別討論此事。他表示，在2002年11月22日內務委員會會議上，他曾建議

從立法會委員會主席制度這個層面更廣的角度研究此事，並參考其他立法機關的經驗和做法。議事規則委員會同意，此項研究由本事務委員會進行會較為適當。

6. 劉慧卿議員及楊森議員認為，政黨發展是民主和政制改革的重要特色。他們支持進行一項涵蓋上文(a)及(b)項的研究。

7. 譚耀宗議員並不同意有需要就政黨進行研究。他表示，香港只有數個參政團體自稱為政黨。鑒於香港並非一個國家，其他司法管轄區的經驗不會有可供香港借鏡之處。

8. 吳靄儀議員、葉國謙議員及許長青議員認為，與其他兩項研究相比，應優先進行(c)項所述的研究。然而，葉國謙議員認為，研究範圍應以委員會主席制度為限，以便更準確反映議事規則委員會的決定。

9. 吳亮星議員表示，議事規則委員會所採用的主席制度，應由該委員會自行決定。早餐派所持的立場是無需進行(c)項所述的研究，或範圍以委員會主席制度為限的研究。他補充，鑒於多個委員會已要求研究部進行研究，他關注該部面對資源緊絀的問題。

10. 主席表示，各委員會均有權要求研究部就委員會關注的事宜進行研究。至於向研究部提供資源的問題，則由立法會秘書處或立法會行政管理委員會考慮，而非由個別委員會考慮。

11. 主席在總結時建議着手進行(c)項的研究，事務委員會對此表示贊同。研究部會擬備擬議研究大綱，供事務委員會在下次會議上考慮。至於是否就其他地方的政黨進行研究，則押後決定。

IV. 2003年2月17日下次會議的討論事項

12. 事務委員會同意在2003年2月17日下次會議上討論下列事項(請參閱第11、58及59段)——

- (a) 有關“部分選定地方的議會委員會主席制度”的擬議研究大綱；

(b) 主要官員問責制及相關事宜

(i) 主要官員出席立法會轄下委員會會議的事宜；

(ii) 政府當局就主要官員問責制的實施情況作出報告；及

(c) 2004年立法會選舉：對功能界別的選民範圍作出技術性調整。

(會後補註——因應政府當局的建議，上文(c)項加入了兩個與2004年立法會選舉有關的議項，即“把註冊中醫納入醫學界功能界別的建議”，以及“自動選民登記”。)

V. 有關2003年區議會選舉選舉安排的建議

(立法會CB(2)652/02-03(01)號文件)

13. 應主席邀請，政制事務局局長向委員簡述政府當局的文件(立法會CB(2)652/02-03(01)號文件)，該文件解釋政府當局就2003年區議會選舉的選舉開支限額和點票安排提出的建議。簡而言之，政府當局建議2003年區議會選舉的選舉開支限額維持在現時45,000元的水平，並把點票工作分散在各投票站進行。政制事務局局長表示，若委員並無其他意見，政府當局會把訂明新點票安排的附屬法例提交立法會審議。

委員提出的事項

向區議會候選人提供財政資助

14. 張文光議員表示，政府當局提出向2004年立法會選舉的候選人提供部分財政資助，每張有效選票的資助額為10元，但以實際選舉開支的50%為資助上限的建議，旨在鼓勵有志服務社會的人士參選。政府當局亦應向區議會選舉的候選人提供部分財政資助，才屬公平合理。劉慧卿議員及楊森議員贊同他的意見。

15. 政制事務局局長回應時表示，儘管市民大眾普遍支持向2004年立法會選舉候選人提供財政資助的建議，但亦有部分市民質疑政府現時正受龐大的財赤問題困擾，在此時運用公帑資助候選人是否恰當。他補充，政府當局曾考慮張議員的建議，但依然認為審慎的做法是現階段只限向2004年立法會選舉的候選人提供財政資

助。然而，政府當局會在2003年區議會選舉之後，就區議會選舉進行全面檢討，屆時會進一步研究此事。

政府當局

16. 張文光議員表示，一如政府當局在文件指出，在1999年區議會選舉中，競選開支介乎10,000元至40,000元之間的候選人有86%，花費超過40,000元的候選人則只有8.5%。他要求政府當局提供分析資料，說明如按照向2004年立法會選舉候選人提供資助的擬議程式計算，1999年區議會選舉的候選人理應獲得多少財政資助。政制事務局局長同意考慮可否進行該項分析。

點票安排

17. 劉慧卿議員及楊森議員支持政府當局的建議，即投票一旦結束，各投票站即會改為點票站。劉慧卿議員詢問，在點票站完成點票工作估計需要多少時間。

18. 政制事務局局長答稱，當局曾於2002年11月3日舉行區議會補選，以填補九龍城區議會一個懸空的議席，在該次補選中，點票工作按照擬議新安排，以試驗形式在啟德投票站進行。根據該次補選的經驗，點票工作(涉及約1 900張選票)大約在50分鐘內完成。他表示，新安排可大大節省點票時間。

19. 總選舉事務主任告知委員，就2003年區議會選舉而言，大部分選區(約300個)只會有一個投票站。政府當局預期在該等點票站進行的點票工作可在少於一小時內完成。對於有超過一個投票站的選區而言，點票工作會在個別投票站進行，但其中一個投票站將負責統籌點票結果和重新點票的要求，以及宣布選舉結果。點票工作預期在一至兩小時內完成。

20. 葉國謙議員指出，對於有超過一個投票站而各投票站相距頗遠的選區而言，候選人可能難以親臨各投票站觀察點票情況。主席表示，就有數個投票站的單議席選區而言，他預期點票工作應在其中一個投票站進行。政制事務局局長表示，政府當局會考慮委員的意見。

21. 政制事務局局長回答主席時表示，政府當局會就《選舉管理委員會(選舉程序)(區議會)規例》提出修訂，以落實擬議的新點票安排。

22. 劉慧卿議員詢問，政府當局會否考慮仿效台灣的選舉，採取“唱票”的做法(即在宣讀得票候選人的名字時逐張選票點算)，以確保準確無誤和增加透明度。

23. 總選舉事務主任回應時表示，在籌備鄉郊選舉時，民政事務總署曾進行試驗工作，以評估使用上述方法所需的點票時間。結果顯示，處理每張選票的過程需時8至10秒。因此，就較大的選區而言，點票工作將需數小時才能完成。政制事務局局長表示，根據擬議新安排，所有候選人及其代理人、市民及傳媒均可在點票站觀察點票情況。一如現行的做法，點票完畢後，候選人或其代理人可要求重新點票。如有此種要求，重點選票的工作會即場進行。政府當局相信此做法的透明度高。

投票時間

24. 葉國謙議員表示，他曾就擬議的點票安排諮詢他的選民，他們大部分支持有關安排。然而，有意見認為現時的投票時間(即由上午7時30分至下午10時30分)實在太長，可以縮短。政制事務局局長回應時表示，選舉管理委員會仍未就此作出任何決定，並會聽取各界就此事所表達的意見。

“冷靜”期

25. 楊森議員表示，民主黨一直主張設立“冷靜”期，禁止在投票日進行拉票活動。他認為，政府當局應再三考慮此項建議。

26. 政制事務局局長表示，政府當局以往曾考慮此項建議，當局現時的立場依然未變。

VI. 2004年立法會選舉

(立法會 CB(2)661/02-03(06)、660/02-03(01)、684/02-03(01)、931/02-03(03)及(04)、IN09/02-03、FS05/02-03號文件)

選舉開支限額

27. 張文光議員察悉，正如政府當局就2004年立法會選舉地方選區和選舉開支限額擬備的文件(立法會 CB(2)931/02-03(03)號文件)第12段所載，當局建議5個地方選區的選舉開支限額，須根據區內人口每人1.5元計算，並把所得數字化為最接近50萬元的整數。這個計算方法在2000年立法會選舉中亦有採用。他建議政府當局檢討計算方法，並考慮下列因素——

- (a) 為候選人提供的免費郵寄競選資料服務由兩輪減至一輪；及

- (b) 由於出現通縮情況，消費物價指數在過去數年已下跌約5%。

張議員認為應調低根據地方選區人口每人1.5元計算的選舉開支限額。

28. 政制事務局局長答稱，就2000年立法會選舉而言，每名候選人／每份名單上的候選人平均向選民寄出1.3份競選資料。因此，把免費郵寄服務由兩輪減至一輪的建議，未必會令候選人的郵件數目相應減少一半。政制事務局局長表示，消費物價指數自2000年9月以來已下跌4.7%，但人口在同期增加3.3%，因而抵銷了該指數下跌對選舉開支的部分影響。他表示，政府當局依然認為適宜沿用現有程式計算2004年立法會選舉的選舉開支限額。

29. 葉國謙議員贊成沿用現時計算選舉開支限額的方法，令候選人不會被迫縮細選舉活動的規模。

30. 田北俊議員表示，使用選舉開支的主要目的是改善候選人與選民之間的溝通，藉此讓選民充分理解候選人的競選政綱，並在投票時作出最佳選擇。為協助達致此一目的，部分國家(例如美國)已撤銷選舉開支限額。他表示，自由黨贊成撤銷選舉開支限額。

31. 政制事務局局長表示，確保選舉公平、公開和公正是政府當局的重要考慮因素。保留選舉開支限額將有助達致該目的。他表示，根據過往選舉的經驗，政府當局的立場是，就立法會選舉訂定選舉開支限額是適宜的。

32. 主席指出，美國雖然並無訂定選舉開支限額，卻限制個人或團體向候選人作出的選舉捐贈金額。

33. 劉慧卿議員關注到，撤銷選舉開支限額對經濟條件較差的候選人不利。她表示，此事有待進一步研究。

34. 主席表示，候選人可能使用從所屬政黨或其他來源取得的捐贈支付選舉開支。他詢問，在此等情況下，候選人是否須把政府提供的財政資助交予政黨或慈善團體。

35. 政制事務局局長回應時表示，將提交立法會審議的法案會處理所提出的事宜。他表示，基本原則是候選人不得從選舉謀取利益。

在電視和電台進行競選活動

36. 劉慧卿議員指出，事務委員會以往曾邀請一些學者參與討論選舉事宜，他們認為當局錯誤地應用“相等時間”的原則。根據該原則，候選人在參與電視和電台的競選節目時，應有相等的免費廣播時間。依他們之見，在以往選舉中取得較多選民支持的候選人，在該等節目中應有較多的廣播時間。她詢問應否檢討“相等時間”的原則。

37. 政制事務局局長表示，所有候選人應有機會在平等的基礎上競選。因此，向所有候選人一律提供相同程度的協助實屬公平，候選人在以往選舉中從選民取得的支持，不應作為考慮因素之一。

38. 葉國謙議員表示支持“相等時間”的原則。他補充，若偏離此一原則行事，便可能招惹指摘當局不公平對待候選人的投訴。

39. 楊森議員認為，反對實施“相等時間”原則的論據是，政府向候選人提供的協助，應與候選人在選舉中從選民取得的支持相稱。他認為，政府當局提出按照候選人所得票數，向候選人提供財政資助的建議，亦以同一論據作為基礎。

有關“加拿大、德國及澳洲就國會選舉開支提供的公共資助”的資料摘要(IN09/02-03號文件)

40. 研究部主管向委員簡介研究部擬備的資料摘要，當中提供資料，說明加拿大、德國及澳洲就候選人及政黨在國會選舉的開支提供的公共資助。

向候選人及政黨提供的公共資助

41. 劉慧卿議員詢問，所研究的3個司法管轄區向候選人或政黨提供公共資助的做法，是否反映該等司法管轄區的政府致力鼓勵和協助政黨發展。

42. 研究主任5表示，在有關的3個司法管轄區當中，候選人或政黨如能在選舉中取得某百分比的有效選票，則符合領取競選經費資助的資格。在德國，政黨獲憲法正式確認。政黨被視為國家與社會之間的重要聯繫，而向政黨提供公共資助的做法充分獲得認可。他表示，該3個司法管轄區的法例並無訂明向候選人及政黨提供資助的目的，但提供資助本身具有推廣政黨發展的作用。主席認為，各海外司法管轄區可基於不同理由，向候選人或政黨提供競選經費資助。

選舉開支限額

43. 研究部主管回答田北俊議員時表示，加拿大就選舉開支設定限額，德國和澳洲則沒有就選舉開支設定限額。

宣傳競選的廣播時間

44. 田北俊議員詢問，該3個司法管轄區的候選人或政黨可否為了拉票而購買電視的廣播時間。

45. 研究部主管表示，在加拿大，所有廣播機構在大選期間必須向註冊政黨提供指定數量的免費和收費廣播時間。在德國，政黨雖然可向私營機構購買廣播時間，卻不可向公營廣播機構購買電台或電視廣播時間，以宣傳參選的黨員及黨的政綱。在澳洲，根據法例，澳洲廣播事務委員會作為公共的廣播事務管理局，無須向參與選舉的黨派提供免費廣播時間。

46. 劉慧卿議員注意到，根據《加拿大選舉法令》，總選舉事務主任會委任一名廣播仲裁人，負責根據法例列明的程式，向各政黨編配廣播時段。研究部主管答允提供有關的法例條文，供事務委員會參考。

研究部

資料便覽——1998年及2000年立法會選舉的相關數據 (FS05/02-03號文件)

47. 主席表示，在2003年1月15日事務委員會特別會議上，政府當局曾建議2004年立法會選舉仍保留5個地方選區，每個地方選區各有4至8個議席。會上，部分委員關注到，就議席數目眾多的地方選區而言，候選人即使只取得數千張選票，也可當選。為方便委員考慮此事，事務委員會已要求研究部就1998年及2000年立法會選舉編製有關的資料，以供參閱。

48. 研究部主管向委員簡述資料便覽的內容，當中提供1998年及2000年立法會選舉的相關數據，其中包括個別候選人／名單所載候選人的選舉經費及所得票數。

VII. 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
(立法會CB(2)654/02-03(01)及(03)號文件)

49. 行政署長向委員簡述他在2002年10月28日致內務委員會主席的函件(立法會CB(2)654/02-03(01)號文

件)，當中載述在有關主要官員暫時缺席期間出席立法會全體會議的安排。有關的安排如下——

- (a) 若政務司司長或財政司司長未能出席立法會全體會議，署理其職務的問責局長會出席該次會議，代表政府發言；
- (b) 鑒於律政司司長及公務員事務局局長的職能和職責性質獨特，若他們未能出席立法會全體會議，則會分別由一名獲指派的法律專員及公務員事務局常任秘書長分別代表他們出席會議，以及就既定政策發言；及
- (c) 若其他問責局長未能出席立法會全體會議，會由另一位問責局長按其本身的職銜，代表政府就缺席局長之工作範疇內的既定政策發言。

委員提出的事項

50. 楊孝華議員詢問，政府當局有否檢討在負責的局長暫時缺勤期間，由有關的常任秘書長或另一位局長暫代職務及代表政府發言的優劣利弊。

51. 行政署長答稱，政府當局曾告知研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會，由於問責制主要官員須為所轄政策範疇內的政策承擔政治責任，因此不宜由本身是公務員的常任秘書長暫代職務及代表政府就政策事宜發言，律政司司長和公務員事務局局長的情況則屬例外。

52. 政制事務局局長回應主席時表示，若主要官員的職位懸空(例如因有關的主要官員辭職而懸空)，在此特殊情況下，政府當局會因應情況，作出特別安排。

53. 主席提述由另一位主要官員暫代職務，並按其本身的職銜，代表政府就缺勤主要官員工作範疇內的既定政策發言此一安排，並察悉政府當局以往所採取的安排並不一致。舉例而言，在2002年7月舉行的數次立法會會議上，由於有關的主要官員仍未上任，暫代職務的主要官員以署任有關主要官員的身份出席有關會議及回答質詢。政制事務局局長解釋，當局最初在2002年7月推行問責制時採取了臨時安排。然而，在立法會夏季休假後，當局已訂定長遠安排，並以書面告知內務委員會主席。

54. 政制事務局局長回答劉慧卿議員的詢問時表示，暫時缺勤的主要官員仍須為所轄政策範疇內的事宜負責。然而，暫代職務的主要官員應熟悉缺勤主要官員所轄政策範疇內的既定政策。

55. 吳亮星議員詢問，陪同暫代職務的主要官員出席立法會會議的常任秘書長，可否回答有關政策事宜的質詢。田北俊議員提到，在上星期舉行的連串立法會事務委員會會議上，各政策局局長向有關的事務委員會簡報行政長官施政報告，交代當中與所轄政策範疇有關的內容。他表示，據他觀察所得，部分局長與屬下的常任秘書長在會上有良好的溝通。部分常任秘書長曾代表局長回答一些問題。他詢問當局會否在立法會全體會議上採取此種做法。

56. 行政署長表示，政府當局認為在問責制下，由主要官員出席立法會全體會議，代表政府發言、就議員的質詢作出回應、提出法案及議案等是恰當的。他補充，除司長、局長、公務員事務局常任秘書長及指定的法律專員外，其他政府官員並無獲指派在立法會全體會議上代表政府發言。至於立法會轄下委員會的會議，主要官員將親自出席會議，或指派屬下的常任秘書長及其他高級官員出席會議。

57. 吳靄儀議員表示，問責制的基本特點是，主要官員與常任秘書長是政府架構內兩種不同的職位。主要官員屬政治任命官員，必須就所轄政策範疇內的政策承擔全部責任，而常任秘書長則屬政治中立的公務員，負責協助主要官員推行政策。她同意，若某委員會的會議涉及政策事宜的討論，有關的主要官員應出席會議，回答問題。另一方面，有關既定政策及政策實施的問題可由有關的常任秘書長或其他高級公務員回答。她補充，常任秘書長應避免擔當任何政治角色。政制事務局局長同意吳議員的觀點，並表示這正是問責制的大方向。

VII(b) 主要官員出席立法會轄下委員會會議的事宜

VIII. 主要官員問責制的實施情況

58. 鑒於先前議項的討論已超出預定時間，主席建議押後到2003年2月17日下次會議才討論上述議程第VII(b)及VIII項。委員對此表示贊同。

IX. 其他事項

59. 政制事務局局長告知與會各人，政府當局將可提供資料，說明對2004年立法會選舉功能界別選民範圍作出的技術性調整，供事務委員會考慮。委員同意在2003年2月17日下次會議上討論此事。

60. 議事完畢，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2月14日