

立法會 *Legislative Council*

檔 號：CB2/PL/CA

立法會CB(2)2614/02-03號文件

2002至2003年度 政制事務委員會 向立法會提交的報告

目的

本報告旨在匯報政制事務委員會在2002至2003年度立法會會期內的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2003年6月25日立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

2. 立法會藉於1998年7月8日通過、及在2000年12月20日和2002年10月9日修訂的一項決議案，成立政制事務委員會，負責監察及研究關乎政制事宜的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。

3. 事務委員會由15名委員組成。黃宏發議員及劉慧卿議員分別獲選為事務委員會的正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

主要官員問責制

利益衝突及相關事宜

4. 自2002年7月1日實施主要官員問責制以來，事務委員會曾舉行3次會議，討論事項之一是防止利益衝突及相關事宜。委員特別集中討論《問責制主要官員守則》第五章的條文，當中具體處理防止利益衝突的事宜。該守則於2002年6月28日刊登憲報，載列主要官員在執行職務時須遵守的基本原則。

5. 政府當局應委員要求，提供了行政長官、主要官員及其他行政會議成員申報投資及利益的資料，供事務委員會參閱。政府當局就委員的建議作出回應時，同意主要官員及其他行政會議成員申報的資料，除包括所持物業的地點外，亦應包括物業的用途。如行政長官書面同意他們擔任公司董事職位，申報資料亦應包括有關公司的名稱及業務性質。政府當局其後提供了最新的申報資料，供委員參閱。

6. 部分委員建議政府當局採取措施，提高申報制度的透明度，例如要求主要官員披露負債情況及用來持有財務權益／資產的海外公司或英屬維爾京群島公司的合夥人和股東，以及辭去以私人名義持有的公司董事職位。該等委員亦關注到，部分主要官員成立了家庭信託而非《問責制主要官員守則》所規定的全權信託，以管理他們的資產。他們建議，就主要官員成立的信託而言，政府當局應確保所有涉及投資、管理和出售信託資產的事宜，均由受託人全權管理和操控。事務委員會在研究有關事宜時，曾參考立法會秘書處資料研究及圖書館服務部就美國和英國政府高級人員申報利益事宜提供的資料。

7. 政府當局雖然仍認為現行的申報制度恰當，但同意會根據經驗，在擬備主要官員問責制實施12個月的報告時檢討有關制度。

主要官員的替假人員安排及主要官員出席立法會會議的事宜

8. 鑒於議員關注主要官員在暫時缺勤期間的替假人員安排，以及代表政府出席事務委員會或其他委員會會議的人員，事務委員會曾與政府當局討論此等事宜。

9. 政府當局告知事務委員會，若政務司司長或財政司司長未能出席立法會全體會議，署理其職務的政策局局長會以署理政務司司長或署理財政司司長的身份出席該次會議，代表政府發言。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，政府當局會安排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。若其他政策局局長未能出席立法會全體會議，則會由另一位局長按其本身的職銜，代表政府就缺席局長工作範疇內的既定政策發言。

10. 至於事務委員會或其他委員會的會議，政府會視乎所討論的議題，委派代表出席該等會議。政府的一般原則是委派最適合的代表出席會議。政府當局向事務委員會保證，不論政府代表的職級為何，主要官員會對所轄政策範疇內的一切事宜負上全責。

11. 事務委員會同意有關安排大致上可以接受。部分委員建議政策局局長出席事務委員會每月的例會，與委員討論政策事宜，並以此為慣常做法。此外，局長出席法案委員會或研究附屬法例的小組委員會首數次會議，解釋擬議法例背後的政策，以及聽取委員的意見和關注，亦是適當的做法。

問責制主要官員的責任

12. 在討論細價股事件調查小組的報告時，財經事務委員會察悉，為評估有關人士和官員在事件中的責任，該份報告把責任分為4大類別，即政策上的責任、行政上的責任、制度上的責任及人事上的責任。由於在立法會討論問責制期間，政府當局從來沒有提出和解釋該等分類，財經事務委員會質疑把責任分為這4大類別是否恰當。如何界定問責制主要官員責任的事宜其後轉交政制事務委員會跟進。

13. 政府當局解釋，該4大類責任只是細價股事件調查小組所採用的分類。政府當局重申，問責制主要官員各自負責所轄範疇內的一切事宜，從政策目的和目標的釐定，以至政策的構思、制訂、落實和效果。較具體而言，他們的職責包括監督轄下執行部門，並確保有效落實各項政策及向公眾提供令人滿意的服務。他們須就所轄範疇內各項事宜向行政長官負責，並須為政策的成敗承擔全部責任，甚至在所轄範疇的事宜出現嚴重政策失誤時下台。

主要官員問責制實施情況的中期報告

14. 主要官員問責制於2002年7月1日推行，政府當局曾承諾在主要官員問責制實施後的12個月內檢討該制度的實施情況。在2002年6月14日的財務委員會會議上，當局承諾在6個月內向事務委員會提供檢討的進度報告。

15. 政府當局於2003年1月向事務委員會提供中期報告。關於政策局與部門之間工作關係的檢討，當局告知事務委員會，11名局長已就所轄政策範疇下各局署有否需要進行重組的事宜作出初步評估。在獲得財務委員會批准後，經重組的房屋及規劃地政局和教育統籌局於2003年1月1日開始運作。公務員事務局和財經事務及庫務局會在有需要時，就編制的變動向立法會提交建議。至於其餘7個政策局，當中政制事務局和保安局已決定不會有大規模的重組，另外5個政策局將於2003年年中就此事作出結論。

16. 關於16名常任秘書長的數目和職級的檢討，政府當局告知事務委員會，5名政策局局長已完成檢討工作。由2002年12月1日起，政制事務局常任秘書長和保安局常任秘書長的職位會降級為首長級薪級第6點的職位，並會根據經驗再作檢討。房屋及規劃地政局局長、教育統籌局局長及公務員事務局局長已決定把所轄政策局的常任秘書長職位繼續定在首長級薪級第8點的職級。其餘政策局局長會繼續進行檢討，並會在適當時候向立法會提交建議。

17. 若干委員指出，立法會內各政黨及政團已達成共識，認為面對龐大的財赤問題，政府當局在政府開支方面應審慎行事。他們認為，其餘常任秘書長的職位仍有進一步降級的空間。另一名委員認為，在主要官員問責制下，政治任命的主要官員屬下各常任秘書長的職級應定於足夠高的水平，以維持公務員體制完整。

18. 政府當局表示，在2002年7月實施問責制時，每年新增的開支淨額為4,222.8萬元。就員工開支而言，自實施問責制以來節省所得或確定可節省的開支已達7,565萬元。當局將於6個月內提交第二份進度報告，就問責制的實施情況作出整體評估。

財政司司長在提高汽車首次登記稅之前不久購買車輛的事件

19. 在2003年3月9日，一份報章報道，財政司司長在2003年3月5日發表財政預算案當日公布提高汽車首次登記稅之前，於2003年1月購

買一輛凌志LS430型號的汽車。鑒於公眾關注此事，事務委員會邀請了財政司司長就事件作出解釋。

20. 在2003年3月15日，政府當局提供了行政長官致財政司司長的函件副本，當中講述行政長官就事件作出的結論，供委員參閱。行政長官在函中作出的結論是，財政司司長的做法已構成嚴重疏忽。財政司司長已違反《問責制主要官員守則》的部分條文，而作為主要官員，他的行為極不恰當。行政長官認為，財政司司長請辭的做法是高尚情操的表現。經衡量該個案的所有情況後，行政長官得出結論，認為必須正式就財政司司長的錯失作出批評，但他無須請辭。

21. 在2003年3月17日及4月8日兩次事務委員會會議上，財政司司長交代事件的始末，以及提供財政預算案策略小組自2002年7月討論各個收入項目(其中包括汽車首次登記稅)的時序表。財政司司長告知事務委員會，他購買汽車是為了實際需要，而非有意避稅，而他已把一筆38萬元的款項捐贈予慈善機構，該金額是他所買汽車的零售價在調整首次登記稅前後的差價的兩倍。他接受行政長官就事件所作的結論，並因應行政長官的要求，撤回他的請辭。他會繼續竭盡所能，協助行政長官推動經濟成功轉型。

22. 部分委員質疑財政司司長的誠信，因為他在提交行政長官的首份報告中並無披露所有相關資料，即使衛生福利及食物局局長在行政會議2003年3月5日的會議上申報他已訂購一部私家車，財政司司長也無申報他亦已購買新車。該等委員又質疑財政司司長事實上有否在2003年3月10日提出辭職，因為在他向行政長官提交的第二份報告中並無提述這項重要資料。他們亦認為行政長官單憑財政司司長兩份書面報告便作出結論，是過於倉猝的做法。

23. 部分其他委員則認為，財政司司長出席事務委員會會議及向委員提供資料，一直相當合作。由於行政長官已作出結論，認為財政司司長的做法構成了嚴重疏忽，並已作出正式批評，因此此事應盡快了結。該等委員認為，現時首要工作應該是協助香港渡過難關，例如處理嚴重急性呼吸系統綜合症的爆發及解決財政赤字。

24. 財政司司長因應事務委員會的要求，提供了他於2003年3月10日及13日向行政長官提交的兩份報告、他的辭職信，以及他的政務助理和署理高級私人助理確認曾分別為他辭職信的英文及中文本進行打字的聲明，供委員參閱。

25. 在2003年3月17日會議上，一名委員建議動議一項議案，要求政府成立調查委員會，調查財政司司長買車事宜有否違反《問責制主要官員守則》。主席裁定，該名委員在內務委員會或立法會的會議上提出該項議案較為恰當，因為事務委員會應只處理問責制的政策事宜，不應處理與個別問責制主要官員操守有關的事宜。

任免問責制主要官員的程序

26. 在2003年4月30日的立法會會議上，有議員就主要官員請辭的程序提出口頭質詢，事務委員會其後討論了該項質詢所帶出的有關事宜。

27. 政府當局告知事務委員會，如行政長官原則上接納某名主要官員的辭職，行政長官會根據《基本法》第四十八(五)條的規定，向中央人民政府建議免除該名主要官員的職務。在中央人民政府同意免除該名主要官員的職務後，香港特別行政區政府(“香港特區政府”)便會接納該名主要官員的辭職，並根據聘用合約的條款終止他的聘用。委員曾問及即時終止聘用主要官員的程序，政府當局回應時解釋，行政長官會向中央人民政府建議免除該名主要官員的職務。在中央人民政府同意免除該名主要官員的職務後，香港特區政府會根據聘用合約的條款終止他的聘用，即給予該名主要官員一筆相等於一個月薪金的款項代替通知，或經香港特區政府與主要官員雙方同意解除聘用合約。

28. 鑒於最近涉及財政司司長買車的事件，一名委員認為應設立正式機制，處理涉及主要官員而未能預見的嚴重事故。舉例而言，當局應進行徹底及獨立的調查，並把調查報告公開。另一名委員則建議參照《基本法》第七十三(九)條所訂彈劾行政長官的程序，設立一個運作類似的正式彈劾程序，處理主要官員行為嚴重失當的個案。

29. 政府當局認為，雖然《基本法》並無就彈劾主要官員的程序作出規定，但問責制讓公眾、傳媒及立法會有效監察政府的表現。

2004年立法會選舉

30. 由於第三屆立法會選舉將於2004年舉行，政府當局向事務委員會簡介了多項有關選舉安排的建議。

31. 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部應事務委員會的要求，就多項相關的事項提供資料，供委員參考。該等事項包括加拿大、德國及澳洲就國會選舉開支提供的公共資助、該等國家的選舉開支上限，以及向候選人及政黨編配廣播時間的安排。

地方選區

32. 政府當局建議，2004年立法會選舉仍會有5個地方選區，每個選區各設4至8個議席。根據《基本法》，第三屆立法會透過直選產生的地方選區議席數目會由24個增至30個。

33. 部分委員關注到，就面積較大的地方選區(例如設有8個議席的選區)而言，候選人即使取得少量選票，也可當選。政府當局解釋，每個地方選區的議席數目會按人口分布的比例分配。

選舉開支上限

34. 政府當局建議沿用在2000年立法會選舉採用的選舉開支上限，即根據某地方選區人口每人1.5元計算，並把所得數字化為最接近50萬元的倍數。

35. 一名委員曾要求政府當局考慮撤銷選舉開支上限，以免對候選人的競選活動施加不必要的限制。然而，大部分委員認為此項建議會令經濟條件較差的候選人不願參選。

在提名書上簽署的提名人人數

36. 政府當局向事務委員會簡介了修訂有關法例條文的建議。該等修訂規定候選人提交的提名人簽署數目，不得超過某個指定數目另加100%後備提名人簽署的數目。就立法會地方選區的候選人名單而言，指定數目為100個。如提名人簽署的數目未達法例規定，則可以後備提名人的簽署補足所欠之數。這項擬議措施可解決選舉候選人在提名書上提交大量提名人簽署的問題。委員對此項建議並無提出異議。

資助計劃

37. 委員歡迎政府當局提出為立法會選舉候選人設立資助計劃的建議。根據擬議計劃，當局會向當選的候選人，或取得5%或以上有效選票的候選人提供資助。每張選票的資助額為10元，但每名候選人可得的最高資助額，相等於該名候選人實際選舉開支的50%。此外，候選人享有的免費郵遞服務會由兩輪減為一輪。

38. 政府當局應事務委員會的要求，解釋當局基於何種理據，在擬議計劃下把每張有效選票的資助額定為10元，以及把最高資助額定於候選人實際選舉開支的50%。關於擬議計劃對財政的影響，政府當局表示，若以2000年立法會選舉為例來說明，當局將須根據擬議計劃退還999萬元予候選人。然而，取消一輪免費郵遞服務會節省約902萬元。因此，推行擬議計劃的估計額外開支為97萬元。

39. 一名委員關注到，若候選人所得的選舉捐贈會用來抵銷部分選舉開支，則根據擬議計劃退還資助的安排為何。政府當局表示，該項計劃的詳情將在《2003年立法會(修訂)條例草案》及相關的附屬法例中載述。

40. 部分委員認為，政府當局向區議會選舉候選人提供類似資助，才是公平和合理的做法。政府當局認為應首先在2004年立法會選舉推行擬議的資助計劃。鑒於政府面對龐大的財政赤字，要在此時為區議會選舉推行類似計劃會有困難。然而，政府當局答允在2003年區議會選舉後進行區議會檢討時，會考慮委員的意見。

“平等時間”的原則

41. “平等時間”的原則適用於參與電視或電台競選節目的候選人。一名委員曾提出根據候選人在之前一次選舉所得的支持，按比例編配免費廣播時間的事宜。另一名委員提醒此舉會偏離“平等時間”的原則。政府當局認為應讓所有參選的候選人有機會在平等的基礎上競選。

在選票上印上政黨或政團的名稱和標誌或候選人的照片

42. 政府當局曾向事務委員會簡介此方面的初步建議。政府當局亦提供了可能採用的選票設計樣本，供事務委員會參閱。

43. 雖然委員原則上贊成該項建議，但他們要求政府當局在敲定實施建議的細節安排時，考慮他們的關注及意見。部分委員關注到，當局會否容許政黨或政團為不同的候選人名單登記不同的標誌，以及會否容許贊助候選人參選的商業機構登記其商標或名稱，並把其商標或名稱印在選票上。部分委員就選票的設計提出意見，供政府當局考慮。

醫學界功能界別

44. 政府當局建議在2004年立法會選舉中，把註冊中醫納入醫學界功能界別，並就此項建議諮詢有關專業及有關各方。當局其後向事務委員會簡介諮詢所得的結果。

45. 鑒於有關專業及有關各方對此事意見分歧，委員大多認為審慎的做法是在2007年之後政制發展的檢討工作完成前維持現狀。雖然一名委員本身反對“小圈子”選舉，但她認為應盡量增加功能界別的選民人數，以提高代表性。另一名委員則認為，最好的解決辦法是盡早以普選方式選出立法會全體議員。政府當局答允考慮委員的意見，然後才敲定最後建議。

2003年區議會選舉

46. 由於第二屆區議會選舉將於2003年11月23日舉行，政府當局向事務委員會簡介了該次選舉的選舉安排。

點票安排及問題選票的處理

47. 政府當局建議在投票結束後立即把點票工作分散在個別投票站進行，以及授權投票站主任決定某些類別的問題選票是否有效。

48. 部分委員支持政府當局把點票工作分散在個別投票站進行的建議。鑒於有些選區設有兩個或更多投票站，一名委員要求政府當局重新考慮在每個此等選區的其中一個投票站進行點票工作，因為候選人及其代理人將無法在所有票站觀看點票情況。另一名委員則關注到由投票站主任決定某些類別的問題選票是否有效的建議。此外，他認

為應維持在點票前把來自某選區各投票站的選票，尤其是細小投票地區的選票混在一起的原則。此項行之有效的安排可確保選民的資料保密，並盡量減低在選舉中出現恐嚇或其他非法行為的機會。

投票時間

49. 政府當局建議把現時由上午7時30分至晚上10時30分的投票時間縮短至12小時，即由上午7時30分至晚上7時30分，並就此建議徵詢事務委員會的意見。

50. 雖然部分委員支持政府當局的建議，但部分委員認為應因應選民的投票習慣訂定實際的投票時間。部分委員屬意保留現時的投票時間，並認為若縮短投票時間，則應盡量推遲投票結束的時間，例如晚上9時30分較晚上7時30分更為適合。

在提名書上簽署的提名人人數

51. 政府當局向事務委員會簡介了修訂有關法例條文的建議。該等修訂規定候選人提交的提名人簽署數目，不得超過某個指定數目另加100%後備提名人簽署的數目。就區議會選舉的候選人而言，指定數目為10個。如提名人簽署的數目未達法例規定，則可以後備提名人的簽署補足所欠之數。這項擬議措施可解決選舉候選人在提名書上提交大量提名人簽署的問題。委員對此項建議並無提出異議。

選民登記運動

52. 政府當局曾向事務委員會說明2003年選民登記運動的重點。選民登記運動於2003年6月1日至7月16日推行。

53. 據政府當局所述，在2002年5月發表的最新正式選民登記冊共記錄了290萬名立法會地方選區及區議會選區的登記選民，這數字佔合資格選民總數的65%。就1999年區議會選舉而言，約有9萬人新登記為選民。若有相同數目的人士在2003年新登記為選民，則整體登記率會增加3%。一名委員認為整體登記率過低，並建議政府當局把目標登記率定為75至80%。

自動選民登記

54. 政府當局向事務委員會簡介實施自動選民登記制度所涉及的兩大問題，包括把喪失選民資格的人士豁除於自動產生的登記冊之外的固有困難，以及有效維持選民登記冊載有準確和最新資料的實際困難。鑒於要維持自動選民登記冊所載資料準確，政府當局便需交互核對從各個來源獲得的香港永久性居民個人資料，當局亦充分了解這做法引起的侵犯私隱問題在社會上所產生的迴響。政府當局相信更可取的做法是繼續讓合資格的人士自行選擇是否登記為選民。政府當局所得結論是，暫時不應推行自動選民登記制度。

55. 部分委員贊同政府當局的意見。然而，一名委員認為所指出的問題並非難以克服，可透過立法和行政的途徑解決。另一名委員對政府當局就此事所作的決定感到失望，因為議員過往曾在多個場合討論此事。他建議政府當局在考慮應否實施自動選民登記制度時，應考慮在現行安排下，推行選民登記運動和更新選民登記冊所涉及的龐大行政費用。他亦建議當局日後進行政制發展檢討時，應徵詢公眾對此事的意見。

2007年之後香港特區政制發展的檢討

56. 在2003年1月15日的會議上，部分委員指出，立法會在2000年通過了兩項有關香港特區政制發展的議案，議員的共識是政府當局應從速進行全面檢討。他們對於檢討2007年之後香港特區政制發展的工作毫無進展表示關注。他們認為政府當局應盡快展開該項檢討，以便有足夠時間諮詢公眾，讓公眾進行討論，以及在有需要時修訂《基本法》的有關係文，以便就透過普選方式選出行政長官及立法會議員作出規定。

57. 政府當局告知事務委員會，有關政制發展的公眾諮詢可能會在2004或2005年間進行。關於檢討的範圍，政府當局正研究《基本法》附件一第七段中對“二〇〇七年以後各任行政長官的產生辦法”的提述，應否包括在2007年產生第三任行政長官的辦法。政府當局對《基本法》附件一第七段中有關提述的法律詮釋未有定論。

58. 事務委員會決定邀請公眾，特別是學者、法律界團體、主要僱主協會及政黨／政團出席2003年6月16日的會議，就以下事宜發表意見 ——

- (a) 《基本法》附件一第七段應如何詮釋，即“二〇〇七年以後各任行政長官”應否包括任期在2007年開始的第三任行政長官；及
- (b) 政府當局應否把在2007年產生第三任行政長官的辦法，納入在2004或2005年進行的政制發展檢討內。

59. 共有374個組織／人士曾向事務委員會提交意見書，當中35個組織／人士曾向事務委員會口頭申述意見。部分委員認為，由於事務委員會已多次討論政制發展此一議題，而團體代表在會議上也就檢討行政長官產生辦法的事宜表達了不少意見，事務委員會在政府當局分析所接獲的所有意見之前，不應再討論此事。一名委員動議以下議案 ——

“本人動議‘檢討《基本法》所訂行政長官的產生辦法’，待行政當局作出意見收集研究後，本委員會再續討論。”

該項議案獲付諸表決。7名委員投票贊成該議案，一名委員投票反對。

事務委員會會議

60. 在2002年10月至2003年6月期間，事務委員會共舉行了13次會議。

立法會秘書處
議會事務部2
2003年6月23日

政制事務委員會

職權範圍

1. 監察及研究有關《聯合聲明》及《基本法》的實施、香港特別行政區政府與中央人民政府和其他內地政府部門間的關係，選舉事務和區域組織的政府政策及公眾關注的事項。
2. 就上述政策事宜交換及發表意見。
3. 在上述政策範圍內的重要立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關的簡介，並提出對該等建議的意見。
4. 按事務委員會認為需要的程度，監察及研究由事務委員會或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。
5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。

**立法會
政制事務委員會**

委員名單

主席	黃宏發議員, JP
副主席	劉慧卿議員, JP
委員	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 (合共：15位議員)
秘書	馬朱雪履女士
法律顧問	張炳鑫先生
日期	2002年10月10日