

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)645/03-04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11月17日(星期一)
時 間：下午2時30分
地 點：立法會會議廳

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
朱幼麟議員, JP
何秀蘭議員
何俊仁議員
李柱銘議員, SC, JP
李華明議員, JP
呂明華議員, JP
吳亮星議員, JP
吳靄儀議員
張文光議員
許長青議員, JP
陳智思議員, JP
單仲偕議員
黃宜弘議員, GBS
黃容根議員
曾鈺成議員, GBS, JP
楊孝華議員, SBS, JP
楊森議員
楊耀忠議員, BBS
蔡素玉議員
鄭家富議員
司徒華議員
羅致光議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
石禮謙議員, JP
張宇人議員, JP

麥國風議員
梁富華議員, MH, JP
黃成智議員
葉國謙議員, JP
劉炳章議員
余若薇議員, SC, JP
馬逢國議員, JP

缺席委員 : 涂謹申議員
劉皇發議員, GBS, JP

出席公職人員 : 議程第I至VII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

政制事務局副秘書長
黎以德先生

政制事務局首席助理秘書長
譚志源先生

民政事務局首席助理秘書長
梁悅賢女士
(只參與議程第V項的討論)

總選舉事務主任
李榮先生
(只參與議程第VI項的討論)

行政署長
黃灝玄先生
(只參與議程第VII項的討論)

副行政署長
張琮瑤女士
(只參與議程第VII項的討論)

財經事務及庫務局副秘書長(庫務)
謝曼怡女士
(只參與議程第VII項的討論)

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

主管(資料研究及圖書館服務部)
陳利華先生
(只參與議程第III項的討論)

助理法律顧問5
鄭潔儀小姐

研究主任4
黃少健先生
(只參與議程第III項的討論)

高級主任(2)3
胡錫謙先生

高級主任(2)4
王劍菲小姐

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要
(立法會CB(2)316/03-04號文件)

2003年10月20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)121/03-04(01)及IN02/03-04號文件)

2. 委員察悉，以下資料文件在上次會議後送交事務委員會參閱 ——

(a) 立法會CB(2)121/03-04(01)號文件 ——
政府當局就委員在2003年7月21日事務委員會會議上提出與“2003年區議會選舉的宣傳計劃”有關的事宜所作的回應；及

(b) IN02/03-04 —— 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部(“研究部”)就“聯合王國國會法案委員會運作情況”擬備的資料摘要。

III. 下次會議的討論事項

(立法會CB(2)331/03-04(01)及(02)號文件)

3. 委員同意在2003年12月15日下次會議討論以下事項 ——

(a) 2004年立法會選舉的選舉開支上限(政府當局建議的事項)；及

(b) 選舉管理委員會發出的選舉活動指引(請參閱下文第29段)。

政府當局

4. 鑒於政制事務局局長在上次會議表示，政府會在2003年12月就政制發展公眾諮詢及檢討的時間表作出決定，主席詢問可否在2003年12月15日下次會議的議程加入此事項。政制事務局局長表示，政府當局就此事作出決定後會向事務委員會作出匯報。他未能說明他可否在2003年12月15日的會議向事務委員會交代情況，但答允如有需要在2003年12月舉行特別會議，向事務委員會匯報此事的進展，將會預先通知立法會秘書處。

IV. 上次會議的續議事項

(A) 2007年以後政制發展的檢討

(立法會CB(2)337/03-04(01)號文件)

政府當局作出簡介

5. 政制事務局局長向委員簡介政府當局提供的文件，當中說明 ——

(a) 自2003年6月以來曾與政制事務局會晤並討論政制發展事宜的團體；

(b) 上述討論的初步觀察所得；及

(c) 政府當局就政制發展進行內部研究所涵蓋的事項。

6. 政制事務局局長表示，政府當局就《基本法》附件一第七段進行詳細研究及徵詢律政司的法律意見後，所得結論是如有需要，2007年第三任行政長官的產生辦法是可以考慮修改的，但任何修改建議必須根據《基本法》循序漸進的原則、香港的實際情況，以及《基本法》第四十五條和附件一所訂的程序和規定處理。內部研究亦涵蓋《基本法》附件二有關立法會的產生辦法。

由於第四屆立法會將於2008年產生，“二〇〇七年以後”一語會包括第四屆立法會。政制事務局局長補充，內部研究涵蓋的其他範疇關乎選舉的實務安排，例如選民登記、分區直選選區的人口及投票安排。

政制事務局會晤的團體及該等團體的意見

7. 劉慧卿議員詢問，政府當局曾否與商界(例如香港總商會)會晤，而政府當局在文件載列的團體是否當局曾會晤的所有團體。她認為當局應向事務委員會提供政制事務局曾會晤的各團體就政制事宜提出的具體意見，而非提供該等團體的關注事項摘要。

8. 政制事務局局長表示，政制事務局曾與此等團體會晤，而其中一項討論事項便是政制發展。部分會晤是因應團體的要求而安排的，其餘則在政制事務局主動邀請有關團體後作出安排的。該等團體對政制發展的主要關注事項摘要載於政府當局的文件，以便委員參閱。政制事務局局長同意，政府當局會公開在進行政制發展公眾諮詢期間從各團體收到的意見。政制事務局局長補充，他是應香港總商會的邀請與該商會會晤的。然而，由於該商會在會晤期間沒有就政制發展提出任何意見，因此政府當局並沒有在文件列出該商會的名稱。

9. 許長青議員強調，政府當局就政制發展一事作出決定前，應仔細考慮及分析社會各界的意見。政制事務局局長回應時表示，政府當局會收集不同界別的意見，包括政黨及其他團體的意見。社會各界必須齊心合力，才可推展2007年以後的政制發展。

進行政制發展公眾諮詢及檢討的時間表

10. 劉慧卿議員關注到，在2007年之前有否足夠時間進行公眾諮詢及作出所需的籌備工作，以便落實因應檢討結果提出的各項建議。

11. 政制事務局局長表示，他在公布公眾諮詢的時間表時亦會提供資料，說明在不同階段會如何進行諮詢及當局會諮詢哪些人士或團體。

政制發展公眾諮詢及檢討的範圍

12. 關於政府當局現正進行內部研究所涵蓋的事項，何秀蘭議員對當局政制發展公眾諮詢的範圍表示關注。她表示，政府當局應在政制發展檢討中處理普選

行政長官及立法會議員等基本事項。至於立法會議席數目及投票安排等次要事項，則可另行處理。

13. 政制事務局局長同意，2007年以後行政長官及立法會的產生辦法將會是政制發展檢討所涵蓋的主要事項。政制事務局局長解釋，政府當局是因應立法會議員及其他方面先前提出的建議，承諾檢討某些選舉安排。根據慣常做法，政府當局在考慮是否須修訂選舉法例的過程中會檢討選舉安排。

14. 劉慧卿議員認為，該項內部研究應包括行政機關與立法機關的關係、立法會的執政黨、政黨法，以及普選行政長官及全體立法會議員的各個選舉制度方案。

15. 政制事務局局長表示，除了在2007年產生行政長官及在2008年產生立法會的辦法外，政制發展檢討亦會涵蓋選舉實務安排，例如地方選區的劃界工作。劉議員詢問，當局會否在該項檢討中探討行政機關與立法機關的關係，並提出多個方案諮詢公眾。政制事務局局長表示，2007年以後政制發展的檢討主要會集中研究《基本法》附件一及附件二。他重申，政府當局並無計劃修改《基本法》中有關行政機關與立法機關關係的條文。若就選舉制度作出的改動對行政機關與立法機關的關係造成影響，政府當局會仔細考慮該等影響。政制事務局局長補充，要加強兩個機關的關係，未必一定需要修改《基本法》或本地法例。他曾在其他場合建議，第三任行政長官可考慮委任有政黨背景的人士成為行政會議成員或提名該等人士以供委任為問責制主要官員。然而，此項建議有待第三任行政長官考慮。

16. 主席提到何秀蘭議員及劉慧卿議員分別就政制發展檢討的範圍表達的不同意見，並表示雖然他傾向支持何議員的意見，認為該項檢討應集中研究基本事項，並另行處理次要事項，但他亦贊同劉議員的意見，同意行政機關與立法機關的關係與該項檢討有關。

全民公決

17. 張文光議員表示，政制發展檢討可分為3個階段，即公眾諮詢、制訂政策決定及立法工作。任何政策決定應反映多數市民的意見，這點實屬重要。關於政府當局就落實《基本法》第二十三條的建議進行的公眾諮詢，當局理應已汲取重要的教訓，並應區分主流的公眾意見及為達致某些目的而經歪曲的意見。

18. 張議員又表示，根據《基本法》，除非經立法會全體議員三分之二多數通過，否則不得修改第三任行政長官及第四屆立法會的產生辦法。鑒於本屆及第三屆立法會民選議席所佔的百分率，實在不易經立法會通過，以回應公眾對民主發展的訴求。他認為舉行全民公決，是解決問題的方法之一。為了準確收集公眾的意見，張議員詢問政府當局在進行內部研究時會否亦探討就2007年以後的政制發展舉行全民公決的需要、可行性及方法。

19. 政制事務局局長重申，2007年以後的政制發展將會根據《基本法》處理。他補充，立法會全體議員不論是循地方選區還是循功能界別選舉產生，就關乎政制發展的事項作出決定時應以香港的整體利益為依歸。政制事務局局長表示，政府並無計劃就政制發展進行全民公決。

20. 主席表示，全民公決可以是一項諮詢性質及對政府不具約束力的表決。全民公決的結果可供政府及立法會參考。他要求政府當局不要排除採取該做法的可能。政制事務局局長表示，他察悉委員對全民公決的意見，但依然認為應根據《基本法》附件一及附件二所訂的程序處理2007年以後政制發展的檢討。

有否需要修改《基本法》附件一

21. 吳靄儀議員提到事務委員會就修改《基本法》附件一及附件二進行的討論，並告知委員，《基本法》第四十五條關注組（“關注組”）最近曾發出小冊子，解答《基本法》是否容許在2007年普選行政長官的法律問題。關注組的意見是無須修改《基本法》附件一，也可在2007年普選行政長官。她要求政府當局提供初步意見，並要求事務委員會考慮邀請法律界的人士及學者就此項意見發表意見。

（會後補註：《基本法》第四十五條關注組題為“第1號意見書”的小冊子的有關段落現轉載如下——

“要在2007年實行普選行政長官，是不是必須修改附件一？

不須。行政長官的產生辦法在《行政長官選舉條例》訂明；修改這項條例的條文，已能達到修改選舉辦法的效果，只要有關修訂經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准，就已符合附件一第七段的規定。”）

22. 政制事務局局長表示，他注意到關注組對此事的意見，該項意見在會議的數日前才發表。政制事務局希望先更深入研究此事，然後才提供進一步意見。然而，他希望提出一點以供關注組考慮。政制事務局局長指出，附件一第一、二及五段載述提名程序，以及行政長官必須由一個具有廣泛代表性並有800人的選舉委員會選出的規定。如透過修改《行政長官選舉條例》，更改由一個有800人的選舉委員會選出行政長官的辦法，而不修改附件一的行政長官產生辦法，則《行政長官選舉條例》在修訂後所訂的行政長官產生辦法，將與《基本法》附件一所訂的產生辦法不相符。

23. 吳靄儀議員表示，鑒於附件一包括第七段，只要符合第七段的規定，關注組認為無須修改附件一。她表示，關注組樂於與政府當局進一步討論此事。吳議員強調，這是關乎如何解釋《基本法》的技術問題，應該盡早處理，以免延誤政制發展檢討的進展。

(B) 事務委員會在2003至04年度會期討論的擬議議程項目
(立法會CB(2)124/03-04(01)及CB(2)331/03-04(03)號文件)

24. 主席請委員參閱劉慧卿議員的函件(立法會CB(2)124/03-04(01)號文件)，當中載述她建議事務委員會在2003至04年度會期討論的9個事項。主席亦請委員參閱研究部先前進行與事務委員會職權範圍有關的研究概覽(立法會CB(2)331/03-04(03)號文件)。主席表示，研究部亦已遵照他的指示，就劉慧卿議員在函中提出的以下兩個事項擬備了擬議研究大綱——

(a) 政黨法(第6項)；及

(b) 選舉管理委員會(“選管會”)的組成方式、職能及運作(第8項)。

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

(立法會CB(2)331/03-04(04)號文件)

25. 主席告知委員，事務委員會曾於2003年1月考慮此份擬議研究大綱，並押後決定是否着手進行此項研究。

26. 劉慧卿議員建議，該項研究亦應涵蓋聯合王國(“英國”)，因為就香港這個前英國殖民地而言，該國的經驗及做法可能具有參考價值。主管(研究部)表示，若把

研究部

英國納入研究範圍，完成研究的日期便會押後一個月至2004年2月。主席要求研究部在考慮是否把英國納入研究範圍時，應搜集有關英國的初步資料，例如英國的制度是否與新西蘭的制度相若。委員通過擬議的研究大綱。

有關“選定地區規管選舉事務的機構的運作”的擬議研究大綱

(立法會CB(2)331/03-04(05)及CB(2)331/03-04(06)號文件)

研究部

27. 吳靄儀議員表示，規定選管會主席必須是法官的目的，是確保獲委任的人選會公正無私及政治中立。然而，挑選一名法官擔任選管會主席已不再重要，因為選管會處理的工作性質越來越具爭議性。她要求研究部在進行研究時，亦應探討選定地區相若機構的主席是否必須是法官，以及訂定此種規定的理據及優劣利弊。

28. 委員通過擬議的研究大綱。

選舉管理委員會發出的選舉活動指引(劉慧卿議員函件第9項)

(立法會CB(2)331/03-04(07)號文件)

29. 主席請委員注意，近期一些報章報道載述了議員對選管會就2003年區議會選舉發出的指引的意見。他表示，委員可根據2003年區議會選舉的經驗，就規管2004年立法會選舉的選舉活動指引提出意見。委員同意在下次會議討論此事。

V. 政府諮詢公眾的守則

(立法會FS06/03-04、CB(2)323/03-04(01)至(04)、CB(2)331/03-04(08)及CB(2)337/03-04(02)號文件)

民主黨提出的建議

30. 主席表示，這個議項由楊森議員建議。他請委員參閱楊森議員提供的英國《書面諮詢守則》(立法會CB(2)323/03-04(01)號文件)，以及民主黨的立場書(立法會CB(2)331/03-04(08)號文件)。主席又表示，研究部已應他的要求，就選定地方的公眾諮詢守則／指引擬備資料便覽(立法會FS06/03-04號文件)，並提供加拿大、西澳洲及歐洲聯盟發出的公眾諮詢守則／指引副本(立法會CB(2)323/03-04(02)至(04)號文件)，供委員參閱。

31. 政制事務局局長表示，政府當局的文件由民政事務局擬備，並由政制事務局代為向立法會秘書處發出。民政事務局首席助理秘書長向委員講解政府當局的

文件(立法會CB(2)337/03-04(02)號文件)，當中載述政府現時在進行公眾諮詢時所採用的一般原則。

32. 由於楊森議員稍後才加入會議，張文光議員代表他向委員簡述民主黨的立場書。張議員表示，民主黨建議政府頒布公眾諮詢守則，確保諮詢過程公開、具透明度及向公眾負責。政府當局在草擬守則時，應參考英國《書面諮詢守則》所載的一般原則。

公眾諮詢的主要原則

33. 吳靄儀議員指出，根據政府當局的文件，要確保公眾諮詢有效，便應以若干主要原則作為依據。然而，據她觀察所得，當局在一些情況下並無遵守該等主要原則，例如向市民交代諮詢工作的結果(第3(g)段)，以及細閱和整理公眾在意見書提出的所有建議及意見(第5段)等原則。她引述兩個例子說明政府當局已偏離整理和分析公眾意見的原則。吳議員表示，首個例子是政府當局在編製《基本法》第二十三條的意見匯編時竟公然表示無法聽取所有意見。關於政府當局應否負責整理和分析公眾意見的問題，吳議員表示，在2003年6月17日保安事務委員會和司法及法律事務委員會的聯席會議上，《基本法》第二十三條公眾意見匯編研究組曾建議委任獨立機構負責有關工作。她建議把該次聯席會議的紀要送交本事務委員會及政府當局審閱。吳議員表示，第二個例子是政府當局就縮短2003年區議會選舉投票時間的建議進行諮詢的過程。諮詢文件涵蓋許多不同的事宜，卻沒有詳述該項建議。吳議員提到英國就類似建議進行的公眾諮詢，並指出英國政府付出了大量時間和努力，向不支持建議的人士提供詳細解釋。吳議員詢問是否容許各政策局／部門在進行公眾諮詢時偏離該等主要原則。

(會後補註：兩個事務委員會2003年6月17日聯席會議的紀要已隨立法會CB(2)376/03-04號文件送交本事務委員會參閱，並已送交政府當局參閱。)

34. 劉慧卿議員表示，她先前曾向政務司司長作出投訴，指政府當局處理《基本法》第二十三條公眾諮詢的方法，偏離了當局就如何進行公眾諮詢發出的通告所載的原則，但她的投訴徒勞無功。劉議員又表示，鑒於政制發展這個課題的爭議性，以及當局從《基本法》第二十三條公眾諮詢汲取的經驗，政府當局應審慎考慮如何就政制發展進行公眾諮詢。

35. 民政事務局首席助理秘書長回應時表示，有關的內部指引載列進行公眾諮詢時應考慮的主要原則。然而，至於實際上應如何進行諮詢，則由負責的政策局／部門因應諮詢事項的性質及情況而作出決定。主席詢問各政策局／部門是否須就偏離主要原則的做法作出解釋。民政事務局首席助理秘書長回應時表示，內部指引並無作出此種規定。然而，由於公眾諮詢的過程應該公開及具透明度，有關政策局／部門仍須就任何偏離指引所訂慣常做法的決定，向公眾負責。政制事務局局長補充，內部指引只供內部參考，並已沿用多年。如有重大的政策建議要諮詢公眾，政府當局的高層官員會事先討論諮詢方法。政制事務局局長表示，他會向政府當局的同事反映吳靄儀議員就該兩個例子提出的意見。

就政制發展進行的公眾諮詢

36. 張文光議員表示，《基本法》訂明，2007年以後行政長官和立法會的產生辦法如需修改，有關修訂必須經立法會議員通過及行政長官同意，然後才報全國人民代表大會（“全國人大”）常務委員會（“常委會”）批准或備案（視屬何情況而定）。就現時的情況而言，政制發展檢討屬香港的內部事務，中央人民政府（“中央政府”）駐香港的有關辦事處不應參與組織公眾就此事表達的意見。政制事務局局長同意政制發展檢討應按《基本法》進行。他表示，政府當局在進行檢討時會仔細聆聽立法會議員及社會各界的意見。

37. 何秀蘭議員表示，據前保安局局長表示，政府當局就落實《基本法》第二十三條的建議進行諮詢時，會先在本地進行諮詢，然後再諮詢中央政府。然而，政府當局其後被發現就基本問題取得中央政府的同意後，才在本地進行諮詢。她詢問，政府當局會否採用同一做法處理政制發展檢討。

38. 政制事務局局長回應時表示，關於如何進行2007年以後政制發展的檢討，政府當局並無既定方案，並歡迎議員提出意見。當局已從處理落實《基本法》第二十三條的立法建議汲取教訓，並明白要實施重大的政策建議，必須取得立法會內外的支持。

39. 何俊仁議員提出兩項要求，供政府當局考慮。他要求當局作出承諾，只要符合《基本法》中有關報全國人大常委會批准或備案的規定，政府當局不會就政制發展檢討這項屬香港內部事務的事宜諮詢中央政府。他亦要求當局考慮設立一個監察委員會監察檢討工作，而該委員會的成員應包括專家及不同政黨的代表。政府

當局應在發表政制檢討的諮詢文件之前，就諮詢文件徵詢監察委員會的意見，隨後亦應就整理和分析諮詢期間接獲的意見和檢討的結論諮詢監察委員會。

40. 關於何議員的首個要求，政制事務局局長解釋中央政府根據《基本法》所擔當的角色。他表示，《基本法》附件一和附件二分別訂明，2007年以後行政長官和立法會議員的產生辦法如需修改，須得到立法會全體議員三分之二多數支持及行政長官同意。涉及行政長官產生辦法的修訂須報全國人大常委會批准，涉及立法會產生辦法的修訂則須報全國人大常委會備案。此外，《基本法》訂明，行政長官由中央政府任命。

41. 關於何議員的第二個要求，政制事務局局長回應時表示，事務委員會是監察政制檢討進展的適當場合。在進行公開討論期間，傳媒及其他有關各方(例如學者及專業人士)亦可擔當監察的角色。何議員回應政制事務局局長的答覆時建議在本事務委員會轄下成立一個工作小組，以取代擬議的監察委員會。政制事務局局長表示，在發表諮詢文件之前，政府當局不能向事務委員會提供諮詢文件的擬稿。然而，他同意當局可就政制發展檢討與議員多作討論和溝通。

42. 政制事務局局長感謝民主黨提出這個議項，以及立法會秘書處就海外地區的安排提供資料。民主黨提出頒布公眾諮詢守則的建議會轉交民政事務局進一步考慮。民政事務局會向民政事務委員會匯報此方面的進展。

政府當局

VI. 有關資助計劃的附屬法例

(立法會CB(2)331/03-04(09)號文件)

43. 主席告知委員，《2003年立法會(修訂)條例》在2003年7月3日制定後，政府當局推出新計劃，向候選人提供資助，以支付他們的部分選舉開支。他請委員參閱政府當局就《選舉管理委員會(立法會選舉資助)(申請及付款程序)規例》(“該規例”)提供的文件(立法會CB(2)331/03-04(09)號文件)。該規例列明資助計劃的實施程序。

(會後補註：上述文件的修訂本在會上提交，並在會後隨立法會CB(2)360/03-04號文件送交委員)。

44. 總選舉事務主任向事務委員會簡介該規例擬稿的要點。該規例由選舉事務處擬備，並將由選管會根據

《選舉管理委員會條例》(第541章)制定。該規例將包括以下條文 ——

- (a) 提出申索及呈遞申索的手續；
- (b) 核實申索；
- (c) 撤回申索；
- (d) 經核實後支付申索的資助；及
- (e) 追討已付款項。

政府當局 45. 何秀蘭議員指出，規例規定候選人在提出申索時，須遞交核數師根據香港會計師公會所頒布的核證準則第200號 —— 高度核證工作(“該份準則”)進行審核後提交的報告。她質疑此項規定會否對候選人施加額外的財政負擔。她要求政府當局於2004年1月將該規例刊登憲報之前，向事務委員會提供該份準則的文本。

46. 政制事務局局長回應時表示，規定候選人遞交核數師報告，是為了確保有關程序具透明度和問責性，而各政策局／部門在分配公帑作資助用途時，亦會依據同一份準則行事。

VII. 政務司司長及財政司司長法定權力和職能的移轉 (立法會CB(2)331/03-04(10)號文件)

47. 行政署長向委員簡介文件的內容，當中載述政府當局就移轉現時賦予政務司司長和財政司司長的法定權力和職能給有關政策局局長的事宜進行內部檢討時所依循的一般原則及指引。移轉權力和職能的建議旨在反映有關政策局局長在問責制實施後的職責。政府當局將透過制訂附屬法例或修訂法例，落實所有移轉權力及職能的建議。

48. 行政署長回應主席時表示，政策局局長會按照既定做法，在提交相關修訂法案之前，就具體的移轉建議向有關立法會事務委員會作出匯報。

49. 會議於下午4時30分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2003年12月12日