

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1166/04-05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 特別會議紀要

日 期 : 2005年1月15日(星期六)  
時 間 : 上午9時30分  
地 點 : 立法會會議廳

出席委員 : 曾鈺成議員, GBS, JP (副主席)  
田北俊議員, GBS, JP  
何俊仁議員  
何鍾泰議員, S.B.St.J., JP  
李柱銘議員, SC, JP  
李華明議員, JP  
吳靄儀議員  
周梁淑怡議員, GBS, JP  
涂謹申議員  
張文光議員  
陳婉嫻議員, JP  
陳智思議員, JP  
陳鑑林議員, JP  
梁劉柔芬議員, SBS, JP  
單仲偕議員, JP  
楊孝華議員, SBS, JP  
楊森議員  
劉江華議員, JP  
劉健儀議員, GBS, JP  
劉慧卿議員, JP  
蔡素玉議員  
鄭家富議員  
霍震霆議員, GBS, JP  
譚耀宗議員, GBS, JP  
石禮謙議員, JP  
張宇人議員, JP  
余若薇議員, SC, JP  
方剛議員, JP  
王國興議員, MH  
李永達議員  
李國英議員, MH

林健鋒議員, SBS, JP  
梁君彥議員, SBS, JP  
梁家傑議員, SC  
梁國雄議員  
郭家麒議員  
張學明議員, SBS, JP  
黃定光議員, BBS  
湯家驥議員, SC  
劉秀成議員, SBS, JP  
鄭經翰議員

**缺席委員** : 呂明華議員, JP (主席)  
李卓人議員  
李國寶議員, GBS, JP  
梁耀忠議員  
黃宜弘議員, GBS  
黃容根議員, JP  
劉千石議員, JP  
劉皇發議員, GBS, JP  
陳偉業議員  
馮檢基議員, JP  
李國麟議員  
林偉強議員, BBS, JP  
馬力議員, JP  
張超雄議員  
詹培忠議員  
鄺志堅議員  
譚香文議員

**出席公職人員** : 議程第I項

政制事務局局長  
林瑞麟先生

政制事務局首席助理秘書長  
譚志源先生

政制事務局首席助理秘書長  
陳煥兒女士

**應邀出席人士** : 香港機電工程商聯會

名譽秘書  
莊堅烈先生

新世紀論壇

成員  
曾廣海先生

葵青區議會議員

黃炳權先生

工程界社促會

副主席  
張仁康先生

九龍社團聯會

秘書(政策研究)  
招國偉先生

香港政府華員會

會長  
黃河先生

民主黨

民主黨政制副發言人  
范國威先生

民主動力

召集人  
蔡耀昌先生

街坊工友服務處

組織幹事  
黃潤達先生

前線福利從業員工會

總幹事  
譚亮英先生

離島區議會議員

梁兆棠先生

香港建築業承建商聯會

副會長

陳耀東先生

關心香港前途小組

召集人

林子健先生

香港人權監察

教育及項目幹事

呂青湖小姐

**列席秘書** : 總議會秘書(2)3  
馬朱雪履女士

**列席職員** : 高級議會秘書(2)4  
周封美君女士

議會事務助理(2)3  
盧鳳儀女士

---

經辦人／部門

**I. 現行政治體制的利弊及對良好管治的影響／行政機關與立法機關的關係／公務員的制度和角色**

(立法會 CB(2)613/04-05(01)、645/04-05(01)、658/04-05(01)至(05)、680/04-05(01)及 681/04-05(01)至(05)號文件)

與團體代表會晤

副主席主持會議，並向委員表示，主席因不在香港而未能出席是次會議。他表示，會議的目的是聽取團體代表就“現行政治體制的利弊及對良好管治的影響／行政機關與立法機關的關係／公務員的制度和角色”發表意見。事務委員會已安排在2005年2月19日及26日舉行另外兩次特別會議，就與政制發展有關的兩個其他議題

聽取意見，該等議題分別為“2007年行政長官及2008年立法會的產生辦法”(下稱“產生辦法”)，以及“政黨的角色及發展”。

2. 吳靄儀議員注意到團體代表中沒有學術界的代表，並詢問有否致函邀請他們。秘書向委員表示，秘書處已按委員的建議向8名學者發出邀請函，但他們當中沒有人表示會出席是次會議。吳靄儀議員表示，學者的專家意見是寶貴的參考資料，有助事務委員會進一步探討政制發展的事宜。她建議再致函邀請該8名學者出席日後的會議，就與政制發展有關的議題發表意見。

(會後補註：秘書處已於2005年1月18日向該8名學者發出邀請函。)

3. 團體代表應副主席所請，逐一口頭申述他們的意見。團體代表的意見摘要載於附錄。

4. 副主席向委員表示，事務委員會曾收到思匯政策研究所有關功能界別的意見書，該份意見書會在會議後送交委員參閱。

(會後補註：上述意見書已於2005年1月17日隨立法會CB(2)680/04-05號文件發出。)

### 政府當局的回應

5. 政制事務局局長表示，他希望先對團體代表作整體的回應。他表示，香港的政治體制以《基本法》訂定的框架為基礎。政府對公眾負責，並與立法會一同為香港市民謀求福祉。政府的工作透明度高，並受公眾、傳媒及獨立的司法制度監察。香港的政治制度與西方民主國家的政治制度相若，當中設有互相制衡的機制。政制事務局局長又表示希望就團體代表提出的一些具體意見作出回應。

香港機電工程商聯會(下稱“機電工程商聯會”)

6. 關於機電工程商聯會對外判服務過多的關注，政制事務局局長回應時表示，政府當局必須精簡工序及維持既精簡又有效率的公務員隊伍，務求減少財赤。當局在削減公務員編制時，以16萬個職位為編制的下限，以確保向市民提供的服務水平得以維持。

新世紀論壇

7. 新世紀論壇提出兩個主要問題，就是委任諮詢及法定組織成員的程序，以及就公共政策進行研究。就前者而言，政制事務局局長表示有指引規管諮詢及法定組織成員的委任事宜。舉例而言，任何人最多可擔任6個諮詢及法定組織的成員，而在同一諮詢及法定組織內最多可服務6年。就後者而言，政制事務局局長表示，正如行政長官在2005年施政報告中表明，政府當局會向大學教育資助委員會增撥2,000萬元，加強政策研究的能力。

葵青區議會議員黃炳權先生

8. 對於黃炳權先生認為分組表決制度已阻礙立法會履行本身的職能，政制事務局局長回應時解釋，功能界別是選舉制度的一部分，除了讓不同界別的人士透過參與立法會為社會作出貢獻，也實現了均衡參與的原則。為了維持社會穩定，立法會議員的提案必須同時取得地方選區及功能界別選舉產生的議員的支持，才可推展。

工程界社促會(下稱“社促會”)

9. 政制事務局局長表示，政制發展專責小組(下稱“專責小組”)就第三號報告進行諮詢期間，有意見認為功能界別選舉中的團體票應以個人票取代，而這點也是社促會所倡議的。政制事務局局長表示，專責小組會仔細考慮此項意見。關於社促會建議改革現行由行政主任、政務主任及其他職系人員組成的公務員制度，政制事務局局長表示，現行的公務員制度已沿用多年，而行政主任及政務主任是組成公務員隊伍的重要成員。他又表示，政府內有部分高級職位是由專業職系的人員擔任的。舉例而言，環境運輸及工務局常任秘書長(工務)、衛生福利及食物局局長及律政司司長均為專業人士。

九龍社團聯會

10. 政制事務局局長注意到九龍社團聯會關注行政機關與立法機關關係緊張的問題。政制事務局局長表示，在兩年前，為了配合推行主要官員問責制，政府當局邀請了兩名有政黨背景的立法會議員加入行政會議。在2004年10月，加入行政會議的議員數目更增至3名。他表示，政府當局會致力改善行政機關與立法機關的關係，但這並非可以在短期內辦到的事情，雙方也須共同努力。

香港政府華員會(下稱“華員會”)

11. 對於華員會認為公務員隊伍應保持政治中立，政制事務局局長表示支持。推行主要官員問責制的主要考慮之一，是由主要官員面對政治壓力及承擔政治責任，讓公務員可以維持政治中立，以致不論由誰擔任主要官員的職位，他們都可以繼續為主要官員提供支援和為社會服務。

民主黨

12. 政制事務局局長注意到民主黨關注政黨的發展。他認為，香港的政制發展與政黨的發展必須相輔相成。就此，政府當局會探討如何締造一個可以鼓勵獨立人士及有政黨及政團背景的人士參政的環境。其中一項建議是增加立法會議席數目，讓更多人可以參選。至於民主黨關注公務員退休後加入私營機構工作所引起的利益衝突，政制事務局局長表示，公務員事務局局長已在不同場合就此事作出回應。

民主動力

13. 政制事務局局長表示，政府當局與民主動力同樣關注專責小組所推展的政制改革能否取得成果。他表示，既然現時可以修改“產生辦法”，便應把握機會擴大公眾的參與。至於香港的政制發展會向前邁進，還是原地踏步的問題，便要視乎專責小組制訂的主流方案及立法會議員的回應。政府當局及立法會必須同心協力，互相配合，才能履行雙方在此方面的憲制責任。政制事務局局長表示，在未來數月，他會竭盡所能，就“產生辦法”的可行方案與立法會議員進行討論及交換意見。

14. 關於民主動力對普選的關注，政制事務局局長回應時解釋，普選必須公平及公開，並可以直接或簡接選舉的形式進行。他曾在不同場合引述部分市民(包括前立法會議員李家祥先生)曾提出的其中一種普選模式，就是由功能界別或專業團體提名候選人，然後由所有登記選民進行選舉。政府當局對這項意見未有任何立場，並樂於聽取有關普選的意見。

15. 政制事務局局長表示，對於民主動力認為政府當局在制訂政策時缺乏遠見，他並不贊同。他表示，政府當局在數年前建議推行的計劃，例如迪士尼樂園、更緊密經貿關係安排及港珠澳大橋等，都對香港的長遠發展有利。

街坊工友服務處

16. 對於街坊工友服務處認為地方選區選舉產生的立法會議席數目不足，政制事務局局長回應時表示，根據全國人民代表大會常務委員會在2004年4月26日作出的決定，若增加2008年立法會選舉的地方選區議席數目，便應相應增加功能界別議席數目，以維持兩者各佔半數的比例。因此，若增加地方選區議席的數目，便須研究及決定加入哪些新的功能界別及如何劃定新界別的選民範圍。

前線福利從業員工會

17. 政制事務局局長澄清，負責選出行政長官的選舉委員會並非只由商界人士組成。選舉委員會的選民來自4個界別，包括(a)工商、金融界；(b)專業界；(c)勞工、社會服務、宗教等界；及(d)立法會議員、區域性組織代表、香港地區全國人大代表、香港地區全國政協委員的代表。

離島區議會議員梁兆棠先生

18. 關於梁兆棠先生對行政機關與立法機關關係的關注，政制事務局局長回應時表示，一如較早前所解釋，3名有政黨或政團背景的立法會議員現已加入行政會議。至於加強透過傳媒講解推廣政府政策的建議，政制事務局局長表示已採取新的措施，包括安排主要官員透過電台，就政策事宜與公眾交換意見。

香港建築業承建商聯會(下稱“建築業承建商聯會”)

19. 政制事務局局長表示，建築業承建商聯會建議擴闊功能界別的選民範圍及增加功能界別議席的數目，包括把地產及建造界拆分為兩個功能界別，專責小組在考慮此等建議時會顧及均衡參與的原則，以及建議增設的功能界別有否代表性。

關心香港前途小組

20. 政制事務局局長表示，對於關心香港前途小組指數碼港計劃是一個“官商勾結”的例子，他不能接受此項指控。他表示，就政府建議的所有基建計劃(包括數碼港計劃)而言，推行之前都有諮詢立法會委員會。

香港人權監察(下稱“人權監察”)

21. 政制事務局局長解釋，行政機關與立法機關的職責分工是政府負責提出建議，立法會則負責處理建議。要通過法案及財政預算案，就須得到立法機關的支持。政府當局在得到立法機關的支持後，才能著手推行各項措施。功能界別是立法機關的一部分，功能界別的構思體現了均衡參與的原則。在香港，立法機關的組成方式旨在透過地方選區選舉產生的議員，反映普羅大眾的意見，同時亦透過功能界別產生的議員，反映不同界別人士的意見。採用分組表決制，是為了確保個別議員的提案必須同時取得地方選區及功能界別選舉產生的議員的支持，才可推展。此安排可保證在管治及施政方面有高度的穩定性。

22. 政制事務局局長又表示，對於功能界別的選舉安排是否符合《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的規定，這問題在1997年前已經過香港法院的驗證，而法院給予了一個肯定的答案。回歸後，一如《基本法》第四十五及六十八條所訂的規定，香港的選舉制度按照循序漸進的原則及香港的實際情況而演變。政制事務局局長強調，現行選舉制度及建議對該制度作出的任何修改，只要符合《基本法》的規定，都會合法和合憲。

23. 關於人權監察對議員私人法案的關注，政制事務局局長表示，香港並非唯一一個對提出該等法案施加某些限制的地方。在英國，國會議員每年都要為他們提出的私人法案抽籤。

#### 委員提出的事宜

##### 出席會議的政府當局代表

24. 梁國雄議員質疑，政務司司長及律政司司長身為專責小組的成員，為何沒有出席會議聽取團體代表就政制發展表達意見。

25. 副主席解釋，根據《基本法》及《立法會議事規則》，政府當局可酌情決定由哪人代表當局出席立法會轄下委員會的會議。政制事務局局長表示，政府當局已決定由他及政制事務局的同事出席是次會議。他表示，他會向專責小組的成員反映團體代表及議員在會議上表達的意見。

## 公務員的制度和角色

26. 余若薇議員及吳靄儀議員表示，華員會的代表已經離席，因而未能請他進一步表達意見。她們對此感到失望。吳靄儀議員表示，公務員隊伍保持中立及穩定(尤其是在過渡期間)，會有助政制發展及政府施政。她贊同華員會的意見，認為公務員制度除了要保持穩定外，亦應不時革新，與時並進，以應付時代的轉變。吳議員請團體代表發表意見，說明在過往數年對公務員制度作出的改變中，哪些改變曾令他們感到關注，以及他們期望公務員隊伍會推行甚麼改革措施。

27. 新世紀論壇的代表表示，公務員制度在回歸後作出的重大改變是推行問責制。部分主要官員先前並非公務員，沒有接受公共行政方面的培訓，並對政策周期一無所知。行政長官就是一個例子。他在制訂及施行政策方面的表現一直未如理想。該代表又表示，自問責制實施以來，當局在推行新政策前沒有諮詢公務員。公務員對急速轉變的政策感到無所適從，以致他們所面對的工作壓力亦不斷增加。

28. 社促會的代表表示，據他瞭解，根據現行的公務員制度，只有政務主任可晉升至高級及管理層的職位。他表示，當局應改善此制度，讓專業及紀律部隊職系中具備領導才能的人員有機會接受適當的培訓，以便晉升至高級及管理層的職位。

29. 機電工程商聯會的代表表示，他會從建造業的角度提出意見。他表示，在1997年後，他在工作上接觸公務員的經驗令他感到失望。首先，各項服務相繼外判後，公務員為了證實他們有存在價值，便製造了不必要的工作，令業界感到困擾。業界認為，許多額外工作只令公務員更為忙碌，根本沒有生產力，業界卻須投放更多資源，才可應付新的要求。他表示，要向公務員隊伍提出投訴並不容易，因為業界須承受此等行動所引致的各種後果。第二，由於建築工程涉及複雜事宜，專業職系的公務員應根據專業判斷，彈性處理施工期間出現的新發展及未能預計的轉變。然而，部分公務員為求公平公正，只按本子辦事。建造業相信公平及公正的原則必須維持，但公務員不應以該等原則作為推卸責任的藉口。該代表舉例說明，當局在批核不同階段的建築工程時若過分謹慎，便會對業界造成種種問題，例如逾期向工人支薪。該代表解釋，鑑於一項建築工程涉及多項工序，多層承建及分包是常見的情況。鑑於承建商及分包商待當局批准有關工程後才會向工人付款，在承建商及分包商等候當局批准期間，工人會擔心被拖欠薪金。市

民普遍同情工人，卻不明白承建商及分包商亦是現行審批程序的受害者。

30. 吳靄儀議員認為公務員事務局局長的表現令人失望，並請團體代表就公務員事務局局長的職能及角色發表意見。新世紀論壇的代表表示，當局應設立渠道，讓公務員向管理層反映意見。他不確定並非公務員的公務員事務局局長能否代表公務員的利益。

31. 劉江華議員提及機電工程商聯會代表的發言稿(立法會CB(2)681/04-05(06)號文件)。他要求該代表詳細解釋他對“病態環境”的意見。該代表表示，他會從建造業的角度闡釋。他表示，在建造業中，核心文件是建築合約。一份合約應體現承建商與政府彼此公平合作的原則。然而，建築合約所載列的條文非常嚴緊，以致扭曲了建造業的運作方式。

32. 劉江華議員指出公務員須為所屬的政策局推銷政策，並詢問公務員如何能保持中立。新世紀論壇的代表表示，公務員隊伍面對一個兩難的困局，一方面須保持中立，另一方面卻要為主要官員推銷政策。解決此困局的其中一個辦法，是容許主要官員設立一個政治任命的班子。此班子可由8至10人組成，負責為有關的主要官員積極推銷政策，而他們的任期則與主要官員的任期相同。組成此班子的人員亦會擔任與其政策範疇有關的諮詢及法定組織的主席。

### 官商勾結

33. 劉慧卿議員請團體代表發表意見，說明是否有“官商勾結”的情況；若有，應如何跟進。

34. 關心香港前途小組的代表表示，雖然政制事務局局長不接受有“官商勾結”的情況，但數碼港計劃及西九龍文娛藝術區發展計劃便是有此種情況的例子。他表示，政府當局可考慮成立一個特別委員會調查該等事件。此做法或可避免市民進行大規模示威，抗議政府向商界輸送利益。

35. 建築業承建商聯會的代表表示，任何社會均有“官商勾結”的情況，問題在於這種情況是否嚴重。他表示，這些事件可由一個特別委員會或立法會調查。

36. 新世紀論壇的代表表示，政府處理數碼港計劃及西九龍文娛藝術區發展計劃的方法，反映現行政治制度存在漏洞。就西九龍文娛藝術區發展計劃而言，政府

繞過了立法會的審議程序，因為該項計劃涉及向有關財團批地，作為換取有關用地發展權的條件，而當中並不涉及公帑資助。政府亦曾公開表示不宜拍賣有關用地，因為賣地收益會撥歸政府一般收入，可能不會用作發展文化設施。然而，若向中標財團批地而沒有進行拍賣，有關土地的售價便會低於市價，以致影響政府一般收入。該代表表示，立法會應重新討論“財政預算案”的定義，以及考慮加入法定規定，訂明若處理政府資產的方法(不論是涉及現金或非現金的方法)會影響政府一般收入，便須先經立法會批准。

37. 民主黨的代表表示，行政長官已把“官商勾結”的問題局限為法律問題。然而，這亦是一個政治及經濟問題。“官商勾結”是現行政治體制的一個固有特色。由於行政長官由選舉委員會選出，而組成該委員會的800人又主要是商界代表，他必然向選舉委員會負責。在這情況下，政府要繞過立法會的監察而向商界輸送利益，絕非難事。

38. 前線福利從業員工會的代表表示，官商勾結的例子俯拾皆是。舉例而言，提供基本服務滿足市民的需要是政府的責任，但政府把很多此類政府外判。結果，得益的並非市民，而是承辦商。另一官商勾結的例子是強制性公積金計劃的推行。設立公積金計劃的原意是保障草根階層工人退休後的生活，但最終從該項計劃賺取豐厚利潤的卻是營運該等基金的金融機構。

39. 街坊工友服務處的代表表示，為防止官商勾結，應在3方面作出改善。首先，招標及與財團洽商協議的過程欠缺透明度，當局應研究這個問題。第二，公共資產私營化已令商賈及財團而非普羅市民得益，當局應檢討私營化的政策。第三，當局應檢討批准退休公務員在私營機構就業的機制，以確保不會有利益衝突。

40. 楊森議員回應新世紀論壇代表的意見時表示，民主黨對政府處理數碼港計劃的方法向來都感到不滿。民主黨會就“財政預算案”的定義與財政司司長作出跟進，並會緊密監察西九龍文娛藝術區發展計劃，以免問題重現。

41. 何鍾泰議員澄清，社促會的意見書提及他的名字，但他並無參與撰寫該份意見書。他表示，政府當局若不採取私營化及外判政策，便難以達到削減公務員編制的目標。他請團體代表就該兩項政策如何能引致“官商勾結”進一步表達意見。

42. 街坊工友服務處的代表表示，財團及商賈可透過私營化取得有利可圖的公共資產。他表示，政府向富有的人士出售有利可圖的資產，是不合邏輯的做法。他又表示，外判可令工人遭受剝削，因為工人加入獲批外判合約的公司後被削減薪酬。他認為，政府可透過有效精簡運作程序，減少外判的幅度。

43. 機電工程商聯會的代表表示，雖然他支持外判的方向，但他關注到過度外判的情況。他表示，外判不一定會提高效率。另一方面，過度外判可引致公務員推卸責任的情況。

### 政治體制與管治表現的關係

44. 張文光議員要求機電工程商聯會解釋，為何該會認為“良好管治與政治體制並無必然關係”。張議員表示，如政治體制與管治表現息息相關，則在推展政制改革時便須正視政治體制的問題。他表示，儘管行政長官在第一屆任期的管治表現差劣，但他仍可連任，成為第二任行政長官，這是因為他透過“小圈子”選舉產生。香港人由於無權透過投票令行政長官下台，因此須忍受他差劣的管治表現。此例子可清楚說明，政治體制不足可如何導致差劣的管治表現。張議員表示，政府不在2007年及2008年實行普選，助長了差劣的管治表現。他建議改變現行政治體制，以免差劣的管治表現持續。

45. 機電工程商聯會的代表解釋，差劣的管治表現並不必然由政治體制直接引致，因為前者可能是由其他因素造成的。機電工程商聯會不希望給予政府一個信息，就是當局可以現行政治體制作為管治表現差劣的藉口。該聯會認為，管治表現差劣可能純粹是因為現任行政長官及／或其班子表現差劣所致。

46. 政制事務局局長表示，依他之見，現行的政治體制提供了有效管治的基礎，因為政府既廉潔又具透明度，而且由立法會、傳媒及獨立的司法制度監察。此外，香港是一個自由社會，香港人可就任何議題自由表達意見。政府希望開放2007年及2008年選舉的“產生辦法”，讓更多人參與，以及加強政府的管治。

47. 楊森議員、李永達議員及何俊仁議員認為，政治體制與管治表現之間有直接關係。何俊仁議員指出，有效的政治體制會為良好管治提供基礎，尤其是當社會並非由有能之士管治。

48. 機電工程商聯會的代表表示，機電工程商聯會認為，“良好管治與政治體制並無必然關係”，因為該會對現行政治體制並無特別意見。然而，他的個人意見或許與機電工程商聯會的意見有所不同。他解釋，機電工程商聯會並不反對就政治體制作出改變，但對任何激進的改變則有保留。該會所關注的主要是，建造業若不能應付激進的改變，便會蒙受損害。

#### 功能界別

49. 余若薇議員提到政制事務局局長就在功能界別選舉中以個人票取代團體票的建議所作的回應(上文第9段)。她指出，該項建議會擴闊有關功能界別的選民基礎，符合有更廣泛代表性及均衡參與的原則。她詢問，政制事務局局長還須小心考慮甚麼因素。政制事務局局長解釋，政府當局須與立法會議員進行討論，因為要推行任何修改選舉安排的建議，便須獲立法會全體議員三分之二多數的支持。

50. 余議員請團體代表就保留功能界別的團體票一事表達意見。

51. 社促會的代表認為，在功能界別選舉中，若以個人票取代團體票，便會增加選民的人數。個別功能界別應自行討論此項建議，然後提出方案供專責小組考慮。

52. 建築業承建商聯會的代表表示，他支持進一步發展功能界別。他解釋，地產及建造界功能界別的選民主要包括3個聯合組織的成員。各聯合組織專責為所代表的行業服務，選舉時會互相競爭。該代表亦質疑該3個聯合組織的代表性，並認為應擴闊功能界別的選民範圍，以加強代表性。

53. 街坊工友服務處的代表表示，長遠而言，他支持廢除功能界別，而短期而言，則應增加功能界別的數目，以涵蓋所有登記選民，例如家庭主婦、學生及少數族裔人士。

54. 九龍社團聯會的代表表示，功能界別日趨專業化，當局可考慮促進功能界別的發展，以反映現時的轉變。他支持增加功能界別的選民數目。

55. 前線福利從業員工會的代表表示，就功能界別選舉而言，前總督彭定康先生提出的建議，即透過增加9個功能界別，把選民範圍擴大至幾乎包括所有在職人士，是唯一一個香港人較為可以接受的建議。他又表示，

一些海外國家採納與功能界別相若的選舉方式，目的是讓當選的候選人代表弱勢界別(例如工人)的利益。在香港，功能界別所代表的是特權階層及專業團體。該代表表示，他不支持保留功能界別。

56. 人權監察的代表表示，她不同意政制事務局局長有關功能界別選舉符合《公民權利和政治權利國際公約》的說法。她表示，進行功能界別選舉的地方絕無僅有，香港是其中之一。她指出某些界別(例如主婦及工人)並沒有功能界別代表，因而不同意功能界別的構思體現了均衡參與的原則。她表示，政府當局應停止誤導市民，不應提倡功能界別可以是普選的其中一種模式。她亦促請政府當局提供時間表，說明何時會廢除功能界別選舉中的團體票，繼而又會在何時廢除功能界別。

57. 關心香港前途小組的代表表示，增加功能界別議席的建議是倒退的做法，不能推動民主發展向前邁進。功能界別的構思及團體票剝奪了部分界別及個人投票的權利。依他之見，“一人一票”是最公平的選舉制度。

58. 楊孝華議員請團體代表發表意見，說明如何改善功能界別選舉中現行團體投票的安排。

59. 社促會的代表表示，就地產及建造界功能界別而言，為了有更廣泛的代表性，可以增加團體選民的數目。他表示，關於團體票應否由個人票取代，社促會不宜代表其他功能界別表達意見。至於如何推動民主發展，以達致普選的最終目的，則應由各個功能界別自行討論。

60. 建築業承建商聯會的代表表示，就地產及建造界功能界別而言，要作出種票的安排十分容易。舉例而言，若一個財團成立多間公司，而該等公司繼而又成為其中一個有權在功能界別選舉中投票的聯會組織的成員，該財團便可輕易操控投票結果。當局應作出改善，以免這種情況扭曲功能界別的代表性。

61. 楊森議員表示，鑑於功能界別有許多缺點，當局應廢除功能界別制度。他表示，“一人一票”是解決上述所有問題的辦法。

#### 諮詢及法定組織

62. 關於新世紀論壇在意見書提述的諮詢及法定組織事宜，李永達議員表示，自回歸以來，獲邀擔任諮詢

及法定組織成員的民主黨成員數目有所減少。他要求團體代表就委任諮詢及法定組織成員的程序發表意見。

63. 新世紀論壇的代表表示，行政長官曾於2005年施政報告中表示，政府會吸納更多中產階層的代表加入諮詢及法定組織。他表示，這個信息並無新意。事實上，大約10年前，他已在當局擬邀請加入諮詢及法定組織的人士名單內，但政府多年來從未與他接觸。然而，他有一些朋友卻同時獲委任加入數個諮詢及法定組織。他表示，政府未有對中產階層的需要作出回應。他促請政府採取實際的措施，邀請中產階層的代表加入諮詢及法定組織。

64. 李永達議員表示，政府當局應進行一項調查，以了解有多少人同時兼任多個諮詢及法定組織的成員。他表示，兼任數個諮詢及法定組織成員的人士，不會有足夠時間參與每個諮詢及法定組織的工作。他促請政府當局考慮諮詢及法定組織的制度應否以此種方式運作。

65. 何俊仁議員表示，部分人才未有獲邀加入諮詢及法定組織，是因為他們所持的意見與政府當局不同。他表示，現行制度並不容許人才透過競爭參與諮詢及法定組織的工作。他認為問題的根源在於管治制度，並詢問新世紀論壇是否同意他的說法。

66. 新世紀論壇的代表表示，管治制度為複雜的問題，新世紀論壇需要進行更深入的研究，方可就此議題表達意見。關於2007年及2008年的選舉制度，新世紀論壇打算在事務委員會下次特別會議上發表意見。

#### 政府當局的回應

67. 政制事務局局長應副主席的邀請，就與會者在會議上所提事宜提出下列意見 —

政府當局

(a) 他會向環境運輸及工務局反映機電工程商聯會就外判安排及處理建築合約的方法提出的意見；

政府當局

(b) 他會向民政事務局反映新世紀論壇及李永達議員就諮詢及法定組織的組成及委任此等組織成員的程序提出的意見；

(c) 關於“官商勾結”的問題，政制事務局局長表示，撥地由政府負責，而主要基建項目須經過招標程序，以及須受立法會及傳媒

經辦人／部門

監察。此外，香港作為一個資本主義的社會，容許個人及企業透過合法途徑公平競爭及累積財富；及

(d) 他重申，本地法庭已於1995年裁定，功能界別的選舉安排在法律上沒有問題。

68. 副主席多謝團體及政府當局的代表出席會議。

69. 會議於下午1時25分結束。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2005年3月30日

**政制事務委員會 2005 年 1 月 15 日舉行的特別會議**  
**團體就有關 2007 年以後的政制發展的意見摘要**

團體/個人 (立法會文件)	現行政治體制的利弊及對良好管治的影響	行政機關與立法機關的關係	公務員的制度和角色
1. 香港機電工程商聯會 (CB(2)613/04-05(01) 和 CB(2)681/04-05(06))	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 對現時的政治體制意見為中性，但不希望見到倉促的劇變。</li> <li>• 良好管治和政治體制無必然關係。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 目前行政、立法及司法機關的獨立性應該維持。</li> <li>• 行政及立法機關應以香港整體利益而協作，但不必強求融洽。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 期望整個公務員隊伍能以市民整體福祉為依歸，去制訂政策，並有承擔地盡心施行。</li> <li>• 政府外判服務的大方向可以支持，但過多外判服務或會變成“公務員全體免責條文”。</li> </ul>
2. 新世紀論壇 (CB(2)658/04-05(01))	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 政府應改善諮詢及法定組織的運作，例如加強成員的代表性，訂明每人最多可擔任多少個諮詢組織的成員，公布委員的出席率，及在制訂政策過程中，更廣泛諮詢公眾、專家學者的意見。</li> <li>• 政府的決策系統需有一個科學化而全面分析討論的過程，透過加強政府及民間</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 立法會應更密切監察政府的施政。就施政報告所作的承諾，需作出分析及要求政府解釋進展。</li> <li>• 施政報告應提供具體計劃及可量度的指標。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 公務員應該保持政治中立，不受行政長官和主要官員的政治任命影響。</li> </ul>

團體/個人 (立法會文件)	現行政治體制的利弊及對良好管治的影響	行政機關與立法機關的關係	公務員的制度和角色
	<p>的公共政策研究，確保政策有足夠的科學理據及民意支持。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>加強政府的公共政策研究能力，措施包括在主要官員轄下設立研究班子，加強中央政策組的協調和統籌角色，利用研討會吸納各界及海外專家的意見，及將研究結案發表，藉此引起社會關注。</li> <li>加強民間的公共政策研究，措施包括推動民間智囊組織的發展，例如政府與民間組織合作，成立一個公共政策研究的機構，將研究成果公開給社會人士參考。</li> <li>問責官員應該擁有本身的班子，專責對外聯絡(包括立法會)、遊說、協調政策及政策研究的工作。</li> </ul>		

團體/個人 (立法會文件)	現行政治體制的利弊及對良好管治的影響	行政機關與立法機關的關係	公務員的制度和角色
	<ul style="list-style-type: none"> <li>目前的問責官員欠缺默契，以致他們的言論互相矛盾。當政府作出決策之後，官員便必須作出一致行動，協助政府推銷及落實政策。</li> <li>在推展任何政制改革時，必須充分考慮對公務員體系的影響，以免危及政府運作及社會穩定。</li> </ul>		
3. 黃炳權先生 議員 葵青區議會 (CB(2)645/04-05(01))	<ul style="list-style-type: none"> <li>執掌政權的政府領導層缺乏認受性，在制定政策時，閉門造車，與民眾脫節。</li> <li>得到大眾市民支持的直選議員則長期抗爭，在分組投票機制及立法會組成方法下，直選議員的職權受到限制。</li> <li>上述情況所引致的矛盾造成了政府施政失誤、與市民產生衝突、政府民望低落等</li> </ul>	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>延長退休年齡，以解決公務員退休後立刻任職於私人公司的問題。</li> <li>不要強迫已屆退休年歲但身體健康的公務員退休，以減輕長俸負擔。</li> </ul>

團體/個人 (立法會文件)	現行政治體制的利弊及對良好管治的影響	行政機關與立法機關的關係	公務員的制度和角色
	<p>種種不良後果。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>解決辦法是盡快全面推行行政長官、立法會議員雙普選。</li> </ul>		
4. 工程界社促會 (CB(2)658/04-05(02))	<ul style="list-style-type: none"> <li>選舉委員會現時由 800 人組成，委員數目可以增加，以提高代表性。</li> <li>檢討功能界別選舉中有關團體票的安排。</li> <li>功能界別的選民基礎應該擴闊，以期最終達致全面普選。</li> <li>行政會議應保持原有的諮詢性質。主要官員可以舉行內部會議，處理行政事宜。如此一來，便可邀請更多社會賢達及專業人士參加行政會議，專責協助制訂政策。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政與立法機關的關係有急切改善的必要，行政及立法機關關係緊張，因而令到雙方互信基礎薄弱，這個情況嚴重影響政府運作。</li> <li>要改善行政與立法機關的關係，主動權在行政機關。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>文官制度很有必要改革，甚或取消，使到政府其他職系有能之士，均有機會擢升到政府領導管治階層。</li> </ul>

團體/個人 (立法會文件)	現行政治體制的利弊及對良好管治的影響	行政機關與立法機關的關係	公務員的制度和角色
	<ul style="list-style-type: none"> <li>應該考慮增加立法會的功能，例如容許立法會議員就有關民生的議題提出條例草案。</li> </ul>		
5. 九龍社團聯會 (CB(2)658/04-05(03))	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政與立法關係高度緊張，令政府在推出政策時舉步維艱，嚴重削弱特區的管治威信。</li> <li>立法會內的事務委員會，是一個良好的平台，讓政府官員與議員進行溝通及辯論。</li> <li>議員應避免互相謾罵，避免影響市民對立法會的信任。</li> <li>政府亦可研究邀請立法會議員參與制訂政策的可行性。</li> </ul>	—

團體/個人 (立法會文件)	現行政治體制的利弊及對良好管治的影響	行政機關與立法機關的關係	公務員的制度和角色
		<ul style="list-style-type: none"> <li>政府亦應就行政會議的組成及職能進行檢討。</li> <li>政府各決策部門亦應加強與立法機關的溝通。</li> <li>要改善行政與立法之關係，必須雙方作出努力。</li> </ul>	
6. 香港政府華員會 (CB(2)681/04-05(01))	<ul style="list-style-type: none"> <li>本港的政治體制不論如何演變，應有利於特區政府根據《基本法》的規定，有效管理特別行政區，有利於全體公務人員有效扮演其協助行政長官施政、執政的角色。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政及立法機關的關係一直很緊張，愈來愈令人不安。</li> <li>立法會與政府應顧全香港的大局，建立建設性的關係，並視對方為社會夥伴。雙方應衷誠合作，促進經濟發展和建立和諧社會，增強香港在全球化挑戰下的競爭力。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>香港良好的公務員制度包括了幾個重要的元素，即中立性、法治性、公義性及專業性。其中最重要的是中立性，即政治、行政中立，以社會整體利益為最大考慮，不受黨派、政團及商業利益左右。</li> <li>這幾年來政府對公務員實行了一些措施，嚴重衝擊了良好的公務員制度。</li> </ul>

團體/個人 (立法會文件)	現行政治體制的利弊及對良好管治的影響	行政機關與立法機關的關係	公務員的制度和角色
			<ul style="list-style-type: none"> <li>政府應制定具時代氣息的、屬於特區的公務人員政策。</li> </ul>
7. 民主黨 (CB(2)658/04-05(04))	<ul style="list-style-type: none"> <li>特區首長缺乏認受性。現時特首是透過「小圈子」選舉產生，由一個缺乏民意基礎的領導去管治特區有很大困難。</li> <li>現時法例規定特首當選後須退出政黨，這制度窒礙政黨的發展之餘，亦使特首無法藉公眾支持他所屬政黨而得到市民支持，令特首在管治及推行政策時遇上困難。</li> <li>盡快建立一個民主開放的政制，以讓公眾能透過普選，來參與管治社會，令政府政策更符合社會整體利益。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>特區政府執意於仍維持一個殖民地時代的“行政主導”模式，再加上並不是向市民問責的“主要官員問責制”，故無助建立有效運作的行政立法關係。</li> <li>立法機關由選舉產生，代表民意，行政機關則缺乏民意基礎，造成制度失衡，互不協調。</li> <li>功能界別及分組點票的設立，令市民支持的議案被否決。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>公務員制度是政治中立，以防止任何利益衝突。</li> <li>回歸後，一些高級公務員在退休後紛紛轉到私人機構任高職，令人愈來愈擔心為避免利益衝突而在公務員體系實施的「過冷河」程序正頻臨崩潰。</li> </ul>

團體/個人 (立法會文件)	現行政治體制的利弊及對良好管治的影響	行政機關與立法機關的關係	公務員的制度和角色
8. 民主動力 (CB(2)681/04-05(02))	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 行政長官及立法會均非由民主普選產生，因此代表性及認受性均嚴重不足。多年來，政府始終未能有效掌握和回應民意，這是未能達至良好管治的核心問題。</li> <li>• 行政長官由只有 800 人的選舉委員會推選產生，當中不少是財團商賈的代表。在這情況下，特首無須向市民問責，而官商勾結的現象亦可能出現。</li> <li>• 問責制因沒有清晰確立問責機制而無法妥善運作。主要官員又缺乏團隊精神。在臨近行政長官小圈子式的選舉時，甚至會出現相互「勾心鬥角」，這種種令整體施政愈來愈混亂。</li> <li>• 由於沒有政黨制度，問責官員不知政治前景，在處理政</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 立法機關相對於行政機關無疑較具認受性和代表性。</li> <li>• 由於政府堅持以「行政主導」方式管治，導致行政機關和立法機關的關係出現不必要的緊張。</li> <li>• 盡快推動行政機關、首長及全體立法會議員均由普選產生，才能有效理順行政立法關係。</li> </ul>	—

團體/個人 (立法會文件)	現行政治體制的利弊及對良好管治的影響	行政機關與立法機關的關係	公務員的制度和角色
	<p>策時互相卸責，沒有長遠目標。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>功能界別的存在令社會及立法會分化，再加上分組投票的制度，以致立法會內難有共識，未能制衡政府。</li> <li>功能界別的選舉制度可加深官商勾結。</li> <li>功能界別的選舉違反普及平等的人權原則，質疑政府為何指功能界別的選舉制度可視為普選形式之一。</li> <li>盡快確立普及而平等的民主政制。</li> </ul>		
9. 街坊工友服務處 (CB(2)681/04-05(03))	<ul style="list-style-type: none"> <li>在行政主導的制度下，政府漠視民意，在未有全面諮詢及取得共識前，將很多涉及政策改革的法案交予立法會通過。</li> </ul>	—	—

團體/個人 (立法會文件)	現行政治體制的利弊及對良好管治的影響	行政機關與立法機關的關係	公務員的制度和角色
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 立法會分組點票的機制，令議員不容易修改法案及改善政府的施政，令議員反映民意的角色大被削弱。</li> <li>• 直選的議席不足，要增加議席，才更能反映民意和監察政府施政。</li> <li>• 功能界別議員的代表性不足。功能界別議員的角色已淪為政府把關，限制修訂法案的機器。</li> <li>• 區議會只是諮詢組織，在地方行政方面的權力只局限於推行小型改善工程。另外，有一百多名區議員被委任。此等因素令區議會發揮不了監察政府的角色。</li> <li>• 政府應尊重民意，在 2007 及 2008 年普選行政長官及立法會。此舉既可消除社會矛盾，又可確認行政長官及立法會的認受性。</li> </ul>		

團體/個人 (立法會文件)	現行政治體制的利弊及對良好管治的影響	行政機關與立法機關的關係	公務員的制度和角色
10. 前線福利從業員工會 (CB(2)681/04-05(04))	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 一方面，特區政府是行政主導。另一方面，立法會的議員只有半數是由直選產生，而立法會的運作又處處受到諸如「分組點票制度」等的制肘。因此，立法會無法擔當監察政府，改善施政的角色。</li> <li>• 行政長官主要是由商界代表的選舉委員會選舉出來，故此出現官商勾結，利益輸送的現象。</li> <li>• 政府的施政沒有兼顧基層的權益。</li> <li>• 支持立法會全面直選及普選行政長官。</li> </ul>	—	—

團體/個人 (立法會文件)	現行政治體制的利弊及對良好管治的影響	行政機關與立法機關的關係	公務員的制度和角色
11. 梁兆棠先生 議員 離島區議會 (CB(2)658/04-05(05))	<ul style="list-style-type: none"> <li>支持行政、立法及司法三權分立，互相制衡的政治體制。</li> <li>在落實政策前，多收集意見，訂下短、中、長期目標。</li> <li>在推行政策時，加強在媒體上的宣傳。</li> <li>多聽取民意，急市民所急，為特區的市民造福。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>要強化行政、立法機關的合作，透過會議、座談會等等，加強溝通，減少兩者之間的分歧。</li> <li>行政會議讓更多不同政見人士加入，擴大各黨派的參與。</li> </ul>	—
12. 香港建築業承建商聯會 (CB(2)716/04-05(01))	<ul style="list-style-type: none"> <li>不同意立法會議員全部以直選方法產生，應該根據基法以循序漸進方法改善現行制度。</li> <li>應該擴闊個別功能界別選舉的選民基礎及代表性，並增加議席。</li> </ul>	—	—

團體/個人 (立法會文件)	現行政治體制的利弊及對良好管治的影響	行政機關與立法機關的關係	公務員的制度和角色
13. 關心香港前途小組	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 欠缺民命的行政長官及認受性的政府，是造成社會矛盾日增，日趨分化的主因。支持普選行政長官、立法會及人大代表，以增加認受性，減少分化。</li> <li>• 在目前的政制下，立法會未能發揮全面代表民意和監察政府施政等職能，基層的權益和中層的要求被罔顧。</li> <li>• 功能界別選舉所產生的議員沒有認受性，而且此選舉形式可引致官商勾結。</li> <li>• 立法會的分組點票制度取巧地剝削民意，造成社會分化。</li> <li>• 反對比例代表制的選舉制度，支持單議席單票制的選舉制度。</li> </ul>	—	—

團體/個人 (立法會文件)	現行政治體制的利弊及對良好管治的影響	行政機關與立法機關的關係	公務員的制度和角色
	<ul style="list-style-type: none"> <li>普選行政長官後，將行政會議改為內閣制，以加強管治角色。</li> <li>支持在 2007/2008 年實行雙普選。</li> <li>制定政黨法，培訓更多政治人才。</li> <li>廢除區議員的委任制。</li> </ul>		
14. 香港人權監察 (CB(2)681/04-05(05))	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政長官由 800 人組成的選舉委員會推選產生，缺乏代表性，因此未能掌握民意。</li> <li>高官問責制並不成功，局長之間不協調及溝通有問題。</li> <li>功能界別的存在，立法會的分組投票制度及對議員提交私人法案的限制，嚴重削弱了立法會的代表性。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政立法機關在權力及認受性上的失衡令政府在推出政策時舉步維艱。</li> </ul>	—

團體/個人 (立法會文件)	現行政治體制的利弊及對良好管治的影響	行政機關與立法機關的關係	公務員的制度和角色
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 功能界別的選舉制度違反了《公民權利和政治權利國際公約》。</li> <li>• 廢除功能界別的選舉制度，並進行普選所有立法會議員。</li> <li>• 為增加行政長官的代表性，行政長官應由普選產生。提名行政長官的程序不應有所規限。</li> <li>• 改善民主空間以利政黨發展，這會有助解決行政長官缺乏政治經驗及局長之間溝通欠佳和不協調的問題。</li> <li>• 修改基本法以廢除對提交私人法案所設的限制，好讓立法會監察政府。</li> </ul>		