

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2148/04-05號文件

檔 號：CB2/PL/CA

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2004至2005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2005年7月6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，負責監察及研究關於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58名委員組成。呂明華議員及曾鈺成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

2007年以後政制發展的檢討

政制發展專責小組(下稱“專責小組”)的工作進展

4. 在今個會期，事務委員會密切監察專責小組現正檢討2007年以後政制發展的進展，並在多次會議上討論相關的事宜。

5. 專責小組第三號報告在2004年5月11日發表，諮詢期在2004年10月15日結束。第三號報告羅列了在修改2007年行政長官及2008年立法會產生辦法(下稱“產生辦法”)時須考慮的9項因素，以及產生辦法可考慮予以修改的地方。在2004年10月18日，政府當局告知事務委員會，專責小組就第三號報告舉行了12場討論會，約有870名來自社會各界的人士出席。專責小組會根據在此等討論會收集所得的意見，擬定更具體的方案作進一步的諮詢。

6. 部分委員認為收集所得的意見沒有代表性，舉行公投是瞭解某方案是否廣為社會接納的最佳方法。張超雄議員動議一項議案，促請政府當局就2007年及2008年的政改方案(包括全民直選)進行公投。政府當局認為，該項議案不恰當、不符合既定法律程序、不切實際和誤導市民。任何有關政制發展的建議如背離《基本法》及全國人民代表大會常務委員會(下稱“全國人大常委會”)2004年4月26日有關2007年及2008年產生辦法的決定，當局都不會加以考慮。該項議案付諸表決，被事務委員會否決。

7. 專責小組第四號報告在2004年12月15日發表，諮詢期原先於2005年3月底結束，後來延至2005年5月底結束。政府當局解釋，第四號報告歸納了專責小組就第三號報告從各界收集的有關可如何修改2007年及2008年產生辦法的意見頻譜，以便作進一步的諮詢，藉此希望可以制訂一個主流方案。

8. 部分委員對第四號報告感到失望，因為該報告沒有處理公眾對在2007年及2008年實行普選的訴求，亦沒有就政制發展如何達致普選的最終目標提供路線圖。

9. 在2004年12月20日的事務委員會會議上，郭家麒議員動議一項議案，促請政府當局進行廣泛而深入的民意調查，並促請專責小組就第四號報告載列的具體方案(包括訂立普選時間表)諮詢全港市民。該項議案付諸表決，被事務委員會否決。

政黨的角色及發展

10. 事務委員會曾討論是否有需要制定政黨法的事宜。部分委員認為制定政黨法會限制而非鼓勵政黨發展。委員提出多個促進政黨發展的建議，包括按政黨在選舉中取得的選票數目向政黨提供資助、加強政黨在財政方面的透明度、向政黨批予稅務豁免、讓更多政黨成員加入諮詢及法定組織，以及廢除候任行政長官須退出所屬政黨的法定規定。

11. 政府當局的立場是制定政黨法會窒礙政黨的發展。政府當局在考慮2007年及2008年的產生辦法時，會研究如何拓展空間，讓政黨參與公共事務。政府當局亦會探討其他促進政黨發展的財政計劃。視乎為2004年立法會選舉候選人提供資助的計劃的檢討結果，政府當局於2005年年底檢討區議會時，會樂意聽取各界就日後的區議會選舉應否實行類似安排的問題發表意見。

舉行特別會議聽取公眾意見

12. 事務委員會於2005年1月及2月舉行了3次特別會議，聽取合共37個團體就下述與政制發展有關的議題發表意見 —

(a) 現行政治體制的利弊及對良好管治的影響；

- (b) 行政機關與立法機關的關係；
- (c) 公務員的制度和角色；
- (d) 2007年行政長官及2008年立法會的產生辦法；及
- (e) 政黨的角色及發展。

行政長官的選舉

新的行政長官的任期

13. 董建華先生請辭後，行政長官職位於2005年3月12日出缺。選舉新的行政長官的日期為2005年7月10日。在2005年3月22日的會議上，政府當局向事務委員會簡介在2005年4月6日提交立法會的法案，該法案旨在修訂《行政長官選舉條例》，規定新的行政長官的任期為原任行政長官任期的餘下部分。

14. 政府當局向事務委員會解釋，政府於2001年提交《行政長官選舉條例草案》時，認為如要選出新的行政長官填補中途出缺的職位，該名行政長官的任期應為重新起計的5年。當時，政府應用了普通法中的法例解釋原則，認為一般而言，行文清晰明確的條文應按字面意思解釋。政府在2004年5月5日的立法會會議上回答立法會質詢時，亦以書面形式申明這個立場。直至2005年3月，才出現有關行政長官任期的新資料及新論據。政府在考慮內地的法律意見、《基本法》的早期擬稿、一些顯示起草過程討論內容的文件、參與起草工作的人士的記憶，以及《基本法》的立法原意後，修正了對《基本法》條文的理解，認為新選出的行政長官的任期，應為原任行政長官任期的餘下部分。

15. 對於政府完全改變了本身就新的行政長官的任期所持的立場，部分委員表示遺憾。此等委員認為並無修訂《行政長官選舉條例》的法律依據，擬議修訂即使獲得通過，亦會受到法律質疑。為了盡量減低對香港法律制度造成的損害，他們要求政府游說全國人大常委會修訂《基本法》，就在行政長官職位於5年任期屆滿前出缺的情況下，為填補該空缺而選出的行政長官的任期作出明文規定。

16. 部分委員關注到，政府會提請全國人大常委會就新的行政長官的任期對《基本法》第五十三條作出解釋。事務委員會通過了一項由李永達議員動議，並經楊孝華議員修正的議案，促請政府在提請全國人大常委會釋法之前，向立法會作出交代。政務司司長隨後於2005年4月6日在立法會發表聲明，公布政府決定向國務院呈交報告，建議國務院提請全國人大常委會就新的行政長官的任期對《基本法》第五十三條作出解釋。

選舉委員會(下稱“選委會”)

17. 部分委員指出，現屆選委會的5年任期將於2005年7月13日屆滿。他們促請政府當局組成新的選委會，填補現屆選委會任期屆滿後出現的空檔，以免在2005年7月13日後一旦有必要舉行行政長官補選時會有法律難題。

18. 政府當局表示，鑑於2007年第三任行政長官的產生辦法或會有變，政府當局不會輕率地組成新的選委會接替現屆選委會。萬一在2005年7月13日後須組成新的選委會，以便選出行政長官填補在2007年7月1日前出現的空缺，該選委會的職能只會涵蓋在第二任行政長官任期內行政長官職位再度出缺時所餘下的任期。

19. 部分委員要求政府當局考慮修訂《行政長官選舉條例》，就提名行政長官候選人所需的提名人人數設定上限(例如150人)，讓更多候選人在行政長官選舉中競逐。政府當局解釋，在《行政長官選舉條例》中訂明行政長官候選人須由不少於100名選委會委員提名，是為了符合《基本法》的規定。就提名人人數設定上限的問題，會在現時就2007年行政長官產生辦法進行的檢討中處理。

選委會委員喪失在行政長官選舉中提名及投票的資格

20. 事務委員會察悉，部分屬於中國人民政治協商會議(下稱“全國政協”)、區議會及鄉議局界別分組的選委會委員，已不再是全國政協、區議會或鄉議局的成員。事務委員會要求政府當局澄清，此等委員是否已不再與所屬界別分組有密切聯繫，因而喪失在行政長官選舉中提名及投票的資格。

21. 政府當局解釋，為了在2005年5月1日進行選委會界別分組補選，當局發表了遭剔除者名單，載列33名已去世、已辭去席位或已不再登記為某地方選區的選民的選委會委員的姓名。由於失去區議會、全國政協及鄉議局成員資格並非列入遭剔除者名單的理由，該批有關的選委會委員繼續名列選委會正式委員登記冊。任何名列正式委員登記冊的選委會委員，只有在某些情況下，包括已不再與有關界別分組有密切聯繫，才會喪失在行政長官選舉中提名及投票的資格。

22. 政府當局認為，有關的選委會委員是否已不再與他們所屬的界別分組有密切聯繫的問題，將須按個別情況作出考慮。他們應徵詢法律意見。部分委員認為，政府不就此等選委會委員的法律地位向他們提供意見，是不公平、不合理及不負責任的做法，因為任何人明知自己無權在選舉中投票，卻仍在選舉中投票，即屬犯罪。

23. 政府當局告知事務委員會，提名表格中將加上標示，提醒候選人及提名人考慮有關喪失提名資格的法律條文。此外，選舉事務處會致函所有選委會委員，提醒他們留意有關喪失投票及提名資格的法律條文。政府當局樂於聽取委員的意見，並考慮日後應否檢討現行的安排。

行政長官選舉活動指引

24. 政府當局就《行政長官選舉活動指引的建議》(下稱“《建議指引》”)徵詢委員的意見。《建議指引》以2002年行政長官選舉活動的指引為基礎，並作出了適當的修訂，以反映從近期選舉取得的經驗，以及收到的改善建議。

25. 部分委員關注到主要官員參與選舉活動的事宜，以及主要官員在參與該等活動時，如何確保不會與本身的職務有實質或潛在的利益衝突。部分委員認為，《建議指引》應反映選舉論壇的好處，以及為候選人和舉辦者提供更明確的指引。鑑於法例規定，任何曾公開宣布有意參選，但沒有提交提名表格的人士，都須提交選舉開支及接收選舉捐贈之申報書及聲明書，部分委員要求政府當局澄清此項規定的立法原意。

立法會選舉

就2004年立法會選舉的進行作出檢討

26. 第三屆立法會選舉在2004年9月12日舉行。在投票當日及其後，傳媒廣泛報道有關投票和點票安排的投訴，包括地方選區選舉投票箱不足、使用紙箱充當臨時投票箱、開啟投票箱整理選票、延遲公布選舉結果，以及部分功能界別發出的選票數目與最後點票結果有差異。

27. 事務委員會曾討論選舉管理委員會(下稱“選管會”)分別在2004年11月8日及12月11日就2004年立法會選舉向行政長官呈交的中期報告書及最後報告書。兩份報告書雖然確定選舉過程是公開、公平及誠實地進行的，但亦指出一些與選舉實務安排有關的行政及策劃失誤。有鑑於此，行政長官於2004年12月15日委任了一個非法定的獨立專家委員會(下稱“專家委員會”)，檢討選舉的管理、策劃和進行，以及建議改善措施。

28. 對於兩份選管會的報告書把與選舉安排有關的失誤歸咎於工作人員身上，卻沒有處理責任承擔的問題，部分委員表示遺憾。他們認為，專家委員會亦應審視包括政制事務局局長、選管會主席和委員在內的人士在2004年立法會選舉中的表現及責任，因為2004年立法會選舉的問題反映管理層人員在策劃及作出決定的過程中有不足之處。

29. 事務委員會亦討論了選管會在最後報告書中提出的建議，即可以考慮把地方選區選票的點算工作分散到區域層面，5個地方選區各設一個點票站，又或分散到地區層面，18區各設一個點票站。部分委員表示支持繼續在地方選區選舉中採用投票兼點票安排，因為這會加快點票過程及使點票結果可盡早公布。鑑於與區議會選舉相比，立法會選舉規模更大及更加複雜，部分委員對採用投票兼點票安排則有保留。

30. 部分委員關注到投票兼點票站工作人員工作時間偏長，以及在選舉期間採取的應變措施(例如以紙箱充當投票箱)是否合法的事宜。

31. 專家委員會於2005年5月6日發表了報告書。政府當局向事務委員會簡介選管會及選舉事務處對如何跟進專家委員會所作建議的初步看法。事務委員會察悉，專家委員會並無發現現行的選舉制度及程序有任何基本或主要問題。專家委員會認為投票日發生的問題由多個執行問題所致，並提出了8項結論及13項建議。選管會及政府當局均接受該等結論及建議。部分委員依然認為，報告書未有交代投票日出現失誤的管理責任問題。

與選舉宣傳資料有關的事宜

32. 政府當局邀請事務委員會考慮當局提出的下述3個向選民分發選舉宣傳資料時節省紙張的方案 —

- (a) 方案A — 選民可選擇是否以郵遞方式收取選舉事務處為候選人印製的簡介單張。選民亦可在選舉事務處的網站瀏覽有關單張。
- (b) 方案B — 選舉事務處將不再印製候選人的簡介單張。有關單張只會上載選舉事務處的網站。此舉可將用紙量降至最低。
- (c) 方案C — 選舉事務處甚至不會製作電子形式的候選人簡介單張。

在上述3個方案下，選舉事務處會繼續印製和郵寄投票通知卡、投票站的位置圖和投票指引。

33. 事務委員會大部分委員支持方案B。部分委員亦建議，為進一步減少用紙量，應以住戶為單位或以電郵方式分發選舉宣傳資料。政府當局認為，由於部分住戶同時有屬於地方選區選民和功能界別選民的成員，以住戶為單位分發選舉宣傳資料會令選民感到混淆，對他們造成不便。至於使用電郵發送資料的方式，政府當局回應時表示，鑑於有340萬名登記選民，當局有需要評估首次登記及進一步更新電郵地址所涉及的工作量。

有關行政長官的事宜

《防止賄賂條例》若干條文對行政長官的適用問題

34. 委員察悉，事務委員會在1999年年初首次跟進《防止賄賂條例》若干條文對行政長官的適用問題。自此，事務委員會曾在多次會議上討論此事。政府當局在事務委員會2001年5月7日的會議上表示，當局正研究以另訂法例條文的方式，訂明只適用於行政長官的賄賂罪行是否可行及有何影響。事務委員會曾多次要求在第二任行政長官於

2002年7月就任前，實行有關的規管及法律架構。政府當局回應時表示會在2002至03年度會期提交立法建議。然而，當局並沒有提交有關的立法建議。

35. 事務委員會要求政府當局在2005年5月30日的會議上匯報檢討進展。政府當局重申其意見如下——

- (a) 由於行政長官在香港特別行政區(下稱“香港特區”)的憲制地位特殊，加上根據《防止賄賂條例》第2(1)條的涵義，行政長官並非香港特區政府的代理人，因此難以將行政長官納入《防止賄賂條例》現行罪行條文的規管架構內；
- (b) 法律意見認為，根據普通法，“公職人員”可包括行政長官；即使《防止賄賂條例》不作修訂，行政長官若接受賄賂，亦會受到檢控；及
- (c) 在檢討《防止賄賂條例》應否適用於行政長官的工作完成前，當局設有多項措施確保行政長官廉潔奉公，達到最高標準。

政府當局會進一步考慮應否透過修訂《防止賄賂條例》或其他立法方式，制訂只適用於行政長官的法例條文。

36. 部分委員認為，經過超過6年的時間，檢討仍然毫無進展，此情況完全不可接受。他們批評政府當局失職，未能制訂一個適當而又適用於行政長官的法定防止賄賂架構。事務委員會經討論後，同意在轄下成立小組委員會跟進此事。

行政長官的報酬及離職後安排

37. 政府在2005年4月7日委任由黃保欣先生擔任主席的香港特區行政長官報酬及離職後安排獨立委員會(下稱“獨立委員會”)。獨立委員會在2005年6月9日發表報告書。政府當局經諮詢行政會議後，決定原則上接納獨立委員會的報告書。

38. 事務委員會曾討論獨立委員會的建議。委員大致上支持新訂的行政長官薪酬安排。根據有關的安排，行政長官的薪酬水平以現有薪酬水平為上限(酬酢津貼、房屋及醫療牙科福利不計算在內)，並會在2007年7月推行，適用於第三任行政長官。

39. 事務委員會察悉獨立委員會建議在使用官方資料及參與政治和商業／專業活動方面，對日後各任行政長官所施加的規限。部分委員關注到，日後成立並負責就前任行政長官離職後的工作提供意見的委員會沒有權力，猶如“無牙老虎”，因為該委員會的意見對前任行政長官並無約束力。政府當局解釋，委員會的意見將會公開。舉例而言，一旦前任行政長官加入私營機構工作，而該委員會已就有關工作提供

意見，便會立即公開委員會的意見。然而，如前任行政長官在聽取委員會的意見後決定不接受某項聘任，便不會公布委員會的意見。

40. 獨立委員會建議每位行政長官在上任時，須以簽署協議的形式作出承諾，以示同意在離職後遵守適用於他們的規限。就此，委員已要求政府當局就有關協議的主要條文提供資料，以及解釋若有違規情況，在法律上如何執行有關協議。

41. 部分委員關注到獨立委員會建議向前任行政長官提供服務的範圍和期限。政府當局回應時解釋，為了向前任行政長官提供服務而設立的辦公室，是提供予任何願意擔任“推廣大使角色”的前任行政長官的。如前任行政長官在私營機構從事受薪工作或參與商業活動，並獲提供汽車連司機的服務，當局便會停止向他提供汽車連司機的服務。至於保鑣的服務，則會視乎警務處不時作出的保安評估而決定是否繼續提供。部分委員認為，前任行政長官不應終身享有這些服務，當局只應按需要(例如為了方便前任行政長官參與公共服務)提供該等服務。關於前任行政長官以推廣大使身份進行活動的事宜，部分委員關注到前任行政長官與現任行政長官之間會有角色衝突。部分委員亦指出，設立“前任行政長官”這個新的政治階級，可能會帶來“元老政治”。

與中止立法會會期有關的問題

42. 按照議事規則委員會的建議，內務委員會把有關中止立法會會期的下述問題轉交事務委員會研究 ——

- (a) 應否把中止立法會會期的權力由行政長官轉移給立法會主席；
- (b) 應否把決定立法會會期開始和結束日期的權力由行政長官轉移給立法會主席；及
- (c) 在立法會會期中止期間，立法會及轄下委員會除了可在行政長官要求召開立法會緊急會議的情況下恢復運作外，是否還可在其他情況下恢復運作。

43. 政府當局的立場是，《立法會條例》第6條賦權行政長官指明舉行立法會換屆選舉的日期及立法會會期中止的日期，而該條例第9(2)條則賦權行政長官決定立法會一般會期開始和結束的日期。現有法律條文和安排恰當，應維持不變。此外，在會期中止期間，立法會及轄下委員會只有根據《基本法》第七十二(五)條，在行政長官要求召開立法會緊急會議的情況下，才可恢復運作。

44. 部分委員認為，在回歸後，《基本法》所訂的新憲制架構清楚劃分了行政機關與立法機關的職權。根據《基本法》第七十二條，召開會議及決定開會時間的權力屬於立法會主席。《基本法》第七十三條進一步賦予立法會制定法律及自行處理立法會事務的權力。《基本法》第四十八條(有關行政長官職權的條文)或任何其他《基本法》條

文均無賦予行政長官該等權力。鑑於《立法會條例》沒有反映《基本法》第七十二及七十三條所訂立法會角色及職能的精神，《立法會條例》應作修訂，將與中止會期及決定立法會會期開始和結束日期有關的權力由行政長官轉移給立法會主席。

45. 事務委員會要求政府當局因應委員的意見，重新研究當局的立場。鑑於政府當局關注到由立法會主席訂定每個立法會任期首個會期的開始日期有實際困難，委員建議設立預先訂定會期開始日期的機制。為方便事務委員會進一步研究有關問題，委員決定邀請熟悉憲制法律的學者及法律界的專業團體就有關問題提供意見。

事務委員會會議

46. 在2004年10月至2005年6月期間，事務委員會共舉行了14次會議。

立法會秘書處

議會事務部2

2005年6月30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。

政制事務委員會
2004至2005年度委員名單

主席 呂明華議員, JP

副主席 曾鈺成議員, GBS, JP

委員 田北俊議員, GBS, JP
何俊仁議員
何鍾泰議員, S.B.St.J., JP
李卓人議員
李柱銘議員, SC, JP
李國寶議員, GBS, 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
梁耀忠議員
單仲偕議員, JP
黃宜弘議員, GBS
黃容根議員, JP
楊孝華議員, SBS, JP
楊森議員
劉千石議員, JP
劉江華議員, JP
劉皇發議員, GBS, 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

陳偉業議員
馮檢基議員, 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
李國麟議員
林偉強議員, BBS, JP
林健鋒議員, SBS, JP
馬力議員, JP
梁君彥議員, SBS, JP
梁家傑議員, SC
梁國雄議員
郭家麒議員
張超雄議員
張學明議員, SBS, JP
黃定光議員, BBS
湯家驥議員, SC
詹培忠議員
劉秀成議員, SBS, JP
鄭經翰議員
鄭志堅議員
譚香文議員

(合共： 58位委員)

秘書 馬朱雪履女士

法律顧問 張炳鑫先生

日期 2004年10月12日