

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1737/17-18 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("事務委員會")在 2017-2018 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 2018 年 7 月 11 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、並於 2000 年 12 月 20 日、2002 年 10 月 9 日、2007 年 7 月 11 日及 2008 年 7 月 2 日修訂的決議，成立事務委員會，負責監察及研究有關《聯合聲明》及《基本法》的實施、香港特別行政區("香港特區")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、區域組織、人權、保障個人資料及新聞自由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 36 名委員組成。廖長江議員及周浩鼎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

選舉事務

2018 年立法會補選

4. 事務委員會曾討論在 2018 年 3 月 11 日舉行的 2018 年立法會香港島地方選區、九龍西地方選區、新界東地方選區，以及建築、測量、都市規劃及園境界功能界別的補選的實務安

排。部分委員促請政府當局避免再次出現在 2016 年立法會換屆選舉中，於晚上 10 時 30 分投票結束後，部分投票站仍有大量選民輪候投票的情況。政府當局表示已審慎檢討相關安排，而為免出現過分擁擠的情況，當局會在補選中，於若干投票站增設派發選票櫃檯及投票間。此外，選舉事務處會積極物色較寬敞而可容納較多投票人士的場地，取代部分面積細小的投票站；增設額外投票站；以及重新編配選民到其他投票站。

5. 部分委員詢問，因應從 2017 年 3 月選舉事務處電腦失竊事件汲取的經驗，當局會在補選中採取什麼改善措施。選舉事務處向委員保證，就處理個人資料而言，處方已加強培訓選舉工作人員。此外，在處理及保管在補選中使用的電腦設備和個人資料方面，選舉事務處會嚴格依循內部有關實體及技術保安要求的指引。個人資料只限職員使用，並會按"有需要知道"和"有需要使用"的原則使用。

6. 委員察悉，候選人需要簽署確認書，申明他們擁護《基本法》，部分委員要求政府當局解釋在補選中繼續使用確認書的法律基礎。政府當局解釋，選舉管理委員會("選管會")擬備確認書是為了利便選舉主任根據提名程序執行職責，以確保所有參選人充分明白法例規定，並在這個基礎上真誠地簽署提名表格內的聲明。選舉主任會行使他們的法定權力，按照法例規定及相關程序處理所有提名。視乎每宗個案的實際情況，選舉主任可尋求法律意見，並按需要根據法例向參選人要求提供額外資料。

選舉安排檢討

7. 2017 年 10 月，政府當局告知事務委員會，因應從 2015 年至 2017 年選舉周期舉行的不同選舉所得的經驗，當局已就各項選舉安排展開檢討。政府當局已發出一份有關選舉安排檢討的諮詢文件("諮詢文件")，以進行公眾諮詢，諮詢期由 2017 年 11 月 13 日至 12 月 29 日。事務委員會曾討論諮詢文件，並曾舉行一次特別會議以聽取公眾人士的意見。在 2018 年 5 月 21 日的會議上，政府當局向事務委員會簡介《有關選舉安排檢討的諮詢報告》及選舉法例的修訂建議。

8. 委員普遍支持引入針對性的豁免的建議，免除第三者(包括個人和團體，但被促使或被阻礙當選的候選人及其選舉開支代理人除外)因在互聯網(包括社交媒體)發布選舉廣告招致電費和上網費而須在《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)下承擔的刑事責任。然而，部分委員不滿政府當局建議不把對票

站調查的現行規管，延伸至涵蓋在投票日當天或之前於禁止拉票區外進行的選舉調查，以及維持立法會和區議會選舉現有的投票時間。這些委員認為，在 2016 年立法會換屆選舉期間，有機構意圖藉選舉調查結果不當地影響選民的投票選擇。政府當局表示，對於在 2016 年立法會換屆選舉期間進行選舉調查的涉嫌違規事項，執法機構現正跟進此方面的關注，以確立當中是否涉及違反《選舉(舞弊及非法行為)條例》下的規定。

9. 至於立法會和區議會選舉的投票時間，政府當局表示仍在研究多項相關事宜，該等事宜包括研究在點票過程中運用資訊科技，以及為因投票時間縮短而未能在投票日親身前往投票站投票的選民，制訂替代安排等。政府當局承諾跟進這些須予研究的事宜，務求最早在 2020 年立法會選舉中落實部分措施。

10. 委員察悉，為推行上述在《選舉(舞弊及非法行為)條例》中引入針對性豁免的建議，政府當局計劃於 2018 年下半年向立法會提交修訂條例草案，目標是在 2018 年內通過條例草案，以便有關修訂可在下一個選舉周期於 2019 年開始前生效。政府當局亦計劃在修訂條例草案納入有關選舉法例的其他修訂建議，包括提高《選舉管理委員會條例》(第 541 章)下有關就選民登記作出虛假聲明的罰則、完善選民登記反對機制，以及若干其他輕微技術性修訂。¹

推廣《基本法》

11. 政府當局曾向事務委員會簡介政府在推廣《基本法》方面的工作。部分委員極為關注，政府當局向學生推廣《基本法》，以及培養他們對國民身份的認同方面的工作是否足夠。政府當局表示，政制及內地事務局一直透過不同渠道，積極推廣《基本法》，讓市民對“一國兩制”及《基本法》有更全面和深入的認識。在不同的界別中，政府尤其注重向學生/年輕人及公職人員進行有關《基本法》的教育和推廣工作。政府當局進一步表示，有關《基本法》的學習內容已蘊含在相關學習領域及學科內。此外，學校亦透過各項學習活動，進一步促進學生學習《基本法》。據政府當局所述，學界十分支持《基本法》教育，而各項學習活動的參與率亦持續上升。

12. 部分委員強調，《中華人民共和國憲法》("《憲法》")和《基本法》構成香港特區的憲制基礎。他們要求政府當局加

¹ 在 2016-2017 年度立法會會期，政府當局曾就檢討選民登記反對機制和提高選民登記相關罪行的罰則的建議，諮詢事務委員會。

強工作，加深公眾對《憲法》和《基本法》的認識。他們亦促請政府當局加深公眾對中央與香港特區政府關係的認識。政府當局確保會持續進行有關工作，讓市民大眾對《憲法》和《基本法》有更全面的認識。就此，政制及內地事務局已在 2017-2018 財政年度預留 1,700 萬元，向不同界別推廣《基本法》，該筆款額超過 2004-2005 財政年度所預留的款額 5 倍。

國歌法的本地立法工作

13. 《中華人民共和國國歌法》("《國歌法》")於 2017 年 9 月 1 日第十二屆全國人民代表大會常務委員會("全國人大常委會")第二十九次會議通過，並於 2017 年 10 月 1 日起於全國施行。全國人大常委會在 2017 年 11 月 4 日通過決定，將《國歌法》列入《基本法》附件三。² 2017 年 11 月 4 日，政府宣布會根據《基本法》第十八條，透過本地立法工作，以符合香港特區的憲制和法律制度的方式，在香港特區實施《國歌法》。

14. 2018 年 3 月，政府當局就《國歌條例草案》("《條例草案》")的建議內容概要諮詢事務委員會，該概要綜述政府當局建議的立法方向。事務委員會曾舉行兩次特別會議，就此課題聽取公眾人士的意見。雖然委員普遍認為香港特區政府有憲制責任制定本地法例，藉以在香港實施《國歌法》，但部分委員關注到，政府當局未能就何謂貶損或侮辱國歌的行為，確立清晰定義。這些委員認為，《條例草案》已引起公眾關注，因為不少市民擔心可能會誤墮法網。

15. 政府當局強調，本地國歌法只會針對公開及故意侮辱國歌的行為。因此，《條例草案》會載有一項條文，指明"公開及故意篡改"國歌歌詞或曲譜，以"歪曲或貶損"的方式奏唱國歌，或以其他方式侮辱國歌，屬於刑事罪行。政府當局解釋，儘管《條例草案》不會界定何謂侮辱國歌，但法庭會基於客觀事實考慮每宗個案，並根據證據決定某個案是否違反法律。執法機關會收集證據及進行調查，並會視乎情況和證據提出檢控。政府當局強調，當局的立法原則是確保《國歌法》的立法原意和目的得以透過本地立法落實，同時兼顧香港的法律制度及情況。

16. 部分委員關注《條例草案》對香港市民享有的言論、創作和表達自由，以及教育界的影響。他們要求政府當局在提交《條例草案》前進行公眾諮詢工作。政府當局計劃在今個立法

² 根據《基本法》第十八條第二款，凡列於《基本法》附件三之全國性法律，由香港特區在當地公布或立法實施。

會會期內，將《條例草案》提交立法會審議。政府當局表示，在提交《條例草案》前，當局會有充足時間與立法會議員進行討論，並會善用各種渠道聽取公眾人士的意見。

平等機會委員會及反歧視工作

平等機會委員會主席就平等機會委員會的工作進行簡報

17. 事務委員會在 2018 年 2 月 14 日的會議上，聽取平等機會委員會("平機會")主席就平機會的工作進行簡報時，部分委員批評，平機會甚少安排律師接見投訴人或受歧視一方，而且往往沒有向投訴人詳細說明，為何他們尋求法律協助的要求會被拒絕。這些委員亦關注到，就平機會在 2017 年處理的投訴個案而言，大部分個案均被平機會以證據不足為理由駁回或不了了之。平機會主席解釋，平機會主要透過調停方式處理投訴，儘管平機會獲賦權在調停工作失敗後採取法律行動。平機會主席表示，平機會自 2017 年 12 月起就其投訴處理職能展開全面檢討，審視整個處理投訴和提供法律協助的程序，以期維持及提升平機會的服務質素。事務委員會通過一項議案，促請政府成立獨立委員會，對平機會的整體運作進行檢討，並提出改善建議。政府當局其後表示，平機會進行的兩項檢討(即處理投訴及法律協助程序的檢討及管理架構/管治檢討)預計在 2018 年年中完成。因此，政府當局認為現時無須另外成立獨立委員會，檢討平機會的運作。

18. 據平機會所述，平機會一直持續在各個範疇和界別推動防止性騷擾。委員要求平機會講述其就教育界展開的反性騷擾運動的最新進展。平機會主席表示，平機會一直透過與教育局合作，為學校校長及訓導主任舉辦工作坊和研討會，以鼓勵學校就制訂防止性騷擾的政策訂定指引。已訂定有關指引的學校的比例，由 2014 年的大約佔半數上升至現時的佔超過 90%。應委員的要求，平機會提供了補充資料，說明其就體育界和紀律部隊防止性騷擾所進行的工作，供委員參閱。

《歧視條例(雜項修訂)條例草案》

19. 2016 年 3 月 29 日，平機會向政府當局提交歧視條例檢討報告，供政府當局考慮。該報告載有合共 73 項建議，其中 27 項為平機會認為需要優先處理的建議。在 2018 年 6 月 22 日的會議上，政府當局就旨在落實歧視條例檢討中 8 項需要優先處理

的建議的立法建議，徵詢事務委員會的意見。³ 委員普遍支持有關的立法建議。政府當局計劃在 2018 年年底前向立法會提交《歧視條例(雜項修訂)條例草案》，並會在法例修訂工作中首先處理該 8 項需要優先處理的建議。

20. 關於在《性別歧視條例》(第 480 章)中明文禁止基於餵哺母乳的直接和間接歧視的建議，部分委員進一步建議政府當局應考慮在《性別歧視條例》中加入條文，以保障婦女在餵哺母乳時免受騷擾或中傷。事務委員會通過一項議案，促請政府在《性別歧視條例》中亦加入針對餵哺母乳的騷擾、中傷及冒犯行為，將該等行為列為違法，以進一步鼓勵母乳餵哺。

21. 事務委員會亦通過另一項議案，促請政府當局盡快制訂推行歧視條例檢討中與《種族歧視條例》(第 602 章)有關而需要優先處理的建議的時間表，並盡快研究把政府職能及職權納入下一階段修訂《種族歧視條例》的工作，以堵塞《種族歧視條例》的漏洞及協助促進種族平等。政府當局表示會諮詢相關政策局和部門，繼續研究歧視條例檢討中其他需要優先處理的建議。

個人資料私隱專員公署的工作

22. 事務委員會曾聽取個人資料私隱專員("私隱專員")簡報個人資料私隱專員公署("公署")的最新工作情況。事務委員會察悉，公署在 2017 年接獲 3 501 宗投訴，當中包括屬公營機構類別的 1 968 宗與選舉事務處據報遺失兩台手提電腦的事件有關的投訴，而在私營機構中，金融及財務行業所接獲的投訴數目最多(210 宗)。至於與私營界別有關的投訴的性質，大部分關於未經資料當事人同意而使用其個人資料、約 30%關於收集個人資料的目的和手法、15%關於個人資料保安，以及 8%關於查閱/改正個人資料的要求。

³ 該 8 項需要優先處理的建議包括：(a) 在《性別歧視條例》(第 480 章)中明文禁止基於餵哺母乳的歧視；(b) 在《種族歧視條例》(第 602 章)中，以禁止基於"有聯繫人士"的種族歧視，取代禁止基於"近親"的種族歧視；(c) 在《種族歧視條例》中，將種族歧視的保障範圍擴闊至涵蓋"被當作為"某種族的人時而受到的歧視；(d) 在《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》(第 487 章)及《種族歧視條例》中，擴闊性騷擾、殘疾騷擾和種族騷擾的保障範圍；以及(e) 廢除《性別歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》(第 527 章)和《種族歧視條例》中，規定在間接歧視的申索中追討賠償時須證明有歧視意圖的條文。

23. 部分委員關注到，銀行機構和金融財務機構已開始運用生物辨識科技(包括指紋辨識、語音認證、視網膜掃描、面相識別、手指靜脈識別)，此舉可能對其客戶的個人資料私隱構成保安風險。隨着在某些商業活動中借助先進資料處理及分析技術，收集客戶的資料和檔案，委員關注在推廣業務與保障個人資料私隱之間，應如何作出平衡。私隱專員表示，公署曾邀請相關持份者(包括監管機構、銀行機構及發卡公司)參與研究有何創新的解決方案，規管這些顛覆性的新科技。公署亦會加強與海外的資料保障機構的工作關係，並向本地持份者講解其他司法管轄區新近實施的保障資料規則和規例，從而協助持份者遵從相關要求。

24. 對於委員關注政府當局就實施《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)第 33 條委託進行的顧問研究的進度，政府當局回應時表示，顧問研究的行政摘要已接近完成。政府當局會因應顧問研究的結果，再擬訂下一步工作。

政府檔案的管理

25. 政府當局曾向事務委員會簡介政府和管理政府檔案方面的工作。部分委員認為，現行檔案管理制度有不足之處，未能確保政策局和部門遵從，並舉例指出政府當局未有為關於食水含鉛超標事件的跨部門會議，擬備會議紀錄。他們促請政府當局制定檔案法，以確保妥善管理政府檔案。政府當局解釋，當局已透過建立完善的行政架構，配以一套強制性的檔案管理規定，在香港落實國際上採用的重要檔案管理原則。與此同時，法律改革委員會("法改會")正研究現行檔案管理制度及其他司法管轄區的相關經驗，並會就其建議進行廣泛諮詢。政府會在接獲法改會的報告後跟進此課題。

26. 委員察悉，政府當局採用雙管齊下的方法，檢討政策局/部門的檔案管理作業方式，包括由政策局/部門進行自我評估，以及由政府檔案處("檔案處")為部門進行檔案管理檢討。部分委員質疑，政策局/部門採用的自我評估方法，能否有效確保妥善管理政府檔案。政府當局解釋，澳洲及英國等海外國家亦有採用此項方法，以監察政府機構遵行檔案管理規定的情況。政府當局表示，透過由檔案處進行深入的檢討，當局信納政策局/部門已普遍遵從檔案管理規定。

27. 部分委員促請政府當局加快在政策局/部門推行電子檔案保管系統，以盡量減少用紙量及方便公眾取閱資料。政府當局表示，電子檔案保管系統是一個複雜的系統，所涉及的軟件

牌照費用預計亦相當高昂。檔案處會在 2018 年先就 6 個政策局/部門新推行的電子檔案保管系統展開檢討，檢討結果會為電子政府督導委員會提供充分資料，以助政府全面推行電子檔案保管系統的長遠策略作出決定。

人權報告

聯合國人權理事會普遍定期審議機制

28. 關於中華人民共和國根據普遍定期審議機制向聯合國人權理事會("人權理事會")提交的第三次報告，事務委員會曾就納入該報告的香港特區部分擬涵蓋的項目大綱，聽取公眾人士的意見。部分委員促請政府當局立法保障性小眾免受歧視。然而，部分其他委員認為，就打擊這方面的歧視行為而言，採取行政措施和進行公眾教育同樣有效，並強調保障《基本法》第一百四十一條所訂的宗教信仰自由及相關原則，這點相當重要。除了消除性傾向及性別認同歧視，部分委員強調有需要保障在囚人士的基本人權。他們建議應成立一個獨立委員會，審視及監察本港的監獄、勞教中心和更生中心的運作情況。委員亦提出其他擬納入香港特區報告的事宜，包括少數族裔人士的權利、推廣在香港更廣泛地使用手語等。

29. 部分委員要求政府當局在向中央人民政府呈交香港特區的報告擬稿以納入國家報告前，公開該報告擬稿諮詢公眾，以及要求政府當局匯報跟進人權理事會的建議的工作進展。政府當局解釋，鑒於已進行廣泛的公眾諮詢，當局並無計劃在向中央人民政府呈交香港特區的報告以納入國家報告前，進行另一輪公眾諮詢。然而，當局會在人權理事會接獲香港特區的報告後發表該報告，並會把跟進報告上載到香港特區政府的網站。

《公民權利和政治權利國際公約》

30. 事務委員會曾就香港特區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第四次報告擬涵蓋的項目大綱，聽取公眾人士的意見。部分委員認為，全國人大常委會批准內地與香港實施"一地兩檢"合作安排的決定，違反《基本法》第十八條，而且有損香港特區的司法獨立。他們要求政府當局將此點納入第四次報告。然而，部分其他委員認為，全國人大常委會就"一地兩檢"安排作出的決定有穩固的法律基礎，而該項決定的合法性毋庸置疑。部分委員認為，對於人權理事會先前就香港特區沒有法例明文禁止性傾向歧視所表達的關注，香港特區的報告應作出回應。此外，部分委員要求政府當局在報告中涵蓋對下述各方

面的關注：被指出現政治檢控的情況；立法會議員被取消資格；以及保障在囚人士和少年犯的權利，令他們免受不公平對待和虐待。政府當局表示，與《公民權利和政治權利國際公約》第一至二十七條相關的事宜，會適當地納入第四次報告。

聯合國《殘疾人權利公約》

31. 事務委員會曾就香港特區根據聯合國《殘疾人權利公約》提交的第二次報告擬涵蓋的項目大綱，聽取公眾人士的意見。委員關注在庇護工場工作的殘疾僱員的情況，因為他們賺取微薄工資，卻須提供多項服務(例如清潔和包裝服務)，以及《香港康復計劃方案》在架構上有不足之處，未能應付殘疾人士的服務需要。政府當局表示會在報告中回應這些關注。就委員要求為殘疾人士照顧者提供更多支援，政府當局回應時表示，當局已在 2016 年 10 月透過關愛基金，推出一項為期兩年的"為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃"，旨在為低收入家庭的照顧者提供生活津貼。政府當局又答允在香港特區的報告中，納入有關改善實際環境無障礙通行情況的任何最新發展，並會就在先前的審議結論中對《設計手冊：暢通無阻的通道》所提的關注作出回應。政府當局承諾繼續加強社區照顧服務和增加資助宿位的供應，以應付服務需求。

《消除對婦女一切形式歧視公約》

32. 事務委員會曾就香港特區根據《消除對婦女一切形式歧視公約》提交的第四次報告擬涵蓋的項目大綱，聽取公眾人士的意見。事務委員會促請政府當局採取措施，以改善下述各個範疇：女性僱員的分娩保障、支援外籍家庭傭工、為女性家庭暴力受害人提供庇護地方、支援低收入家庭的少數族裔婦女，以及支援照顧者和幼兒照顧服務。部分委員建議，婦女事務委員會應撥歸政務司司長辦公室管轄，以便在政策制訂的過程中更有效地推廣性別觀點主流化的概念。

33. 部分委員要求政府當局處理販運人口(特別是婦女和兒童)的問題。政府當局表示，政府對打擊販運人口極為重視，而香港已藉不同的本地法例處理販運人口的問題。此外，當局已在 2018 年 3 月成立由政務司司長擔任主席的高層次跨政策局/部門督導委員會，透過採取多管齊下的措施，打擊販運人口及保障外籍家庭傭工。部分委員亦認為政府當局應採取措施，處理有關歧視女同性戀者、變性人和跨性別婦女的問題，以及加強對她們的保障。

其他事宜

34. 事務委員會曾聽取政制及內地事務局局長就行政長官 2017 年施政報告作出簡報，以及討論 2018 年選民登記。此外，政府當局曾就在選舉事務處開設一個首席行政主任常額職位的人員編制建議，諮詢事務委員會。

會議

35. 在 2017 年 10 月至 2018 年 6 月底期間，事務委員會合共舉行了 13 次會議。

立法會秘書處

議會事務部 2

2018 年 7 月 3 日

立法會

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、區域組織、人權、保障個人資料及新聞自由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委員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

2017-2018年度會期委員名單*

主席 廖長江議員, SBS, JP

副主席 周浩鼎議員

委員 林健鋒議員, GBS, JP
黃定光議員, GBS, JP
李慧琼議員, SBS, JP
陳健波議員, GBS, JP
梁美芬議員, SBS, JP
黃國健議員, SBS, JP
葉劉淑儀議員, GBS, JP
謝偉俊議員, JP
毛孟靜議員
何俊賢議員, BBS
馬逢國議員, SBS, JP
莫乃光議員, JP
陳志全議員
麥美娟議員, BBS, JP
郭榮鏗議員
張華峰議員, SBS, JP
張超雄議員
黃碧雲議員
葉建源議員
蔣麗芸議員, SBS, JP
盧偉國議員, SBS, MH, JP
鍾國斌議員
楊岳橋議員
朱凱迪議員
吳永嘉議員, JP
林卓廷議員
柯創盛議員, MH
陳淑莊議員
張國鈞議員, JP
許智峯議員
劉國勳議員, MH

劉業強議員, BBS, MH, JP
鄭松泰議員
區諾軒議員

(合共： 36位委員)

秘書 麥麗嫻女士

法律顧問 李家潤先生

日期 2018年7月3日

* 委員名單的變更載於附件。

政制事務委員會

委員名單的變更

議員	相關日期
鄭俊宇議員	至2017年10月15日
陳恒鑌議員, BBS, JP	至2017年10月23日
何啟明議員	至2017年10月23日
陳振英議員, JP	至2017年10月23日
陸頌雄議員, JP	至2017年10月23日
石禮謙議員, GBS, JP	至2017年10月24日
陳克勤議員, BBS, JP	至2017年11月16日
區諾軒議員	自2018年3月22日起