

## 立法局會議過程正式紀錄

一九九三年七月十四日星期三

下午二時三十分開始會議

出席者：

施偉賢議員，C.B.E., LL.D., Q.C., J.P. (主席)

布政司霍德爵士議員，K.B.E., L.V.O., J.P.

財政司麥高樂議員，C.B.E., J.P.

律政司馬富善議員，C.M.G., J.P.

李鵬飛議員，C.B.E., J.P.

周梁淑怡議員，O.B.E., J.P.

許賢發議員，O.B.E., J.P.

李柱銘議員，Q.C., J.P.

李國寶議員，O.B.E., J.P.

倪少傑議員，O.B.E., J.P.

司徒華議員

譚耀宗議員

黃宏發議員，O.B.E., J.P.

何承天議員，O.B.E., J.P.

夏佳理議員，O.B.E., J.P.

鮑磊議員，O.B.E., J.P.

林貝聿嘉議員，O.B.E., J.P.

劉健儀議員，O.B.E., J.P.

劉華森議員，O.B.E., J.P.

梁智鴻議員，O.B.E., J.P.

麥理覺議員，O.B.E., I.S.O., J.P.

杜葉錫恩議員，C.B.E.

黃匡源議員，O.B.E., J.P.

陳偉業議員

鄭海泉議員，J.P.

鄭慕智議員

張建東議員，J.P.

張文光議員

詹培忠議員

馮智活議員

馮檢基議員

夏永豪議員，M.B.E., J.P.

何敏嘉議員

黃震遐議員

葉錫安議員，O.B.E., J.P.

林鉅津議員

林鉅成議員，J.P.

劉千石議員

劉慧卿議員

李永達議員

李家祥議員，J.P.

李華明議員

文世昌議員

唐英年議員，J.P.

狄志遠議員

涂謹申議員

黃秉槐議員，M.B.E., J.P.

黃宜弘議員

楊森議員

楊孝華議員，J.P.

黃偉賢議員

鄧兆棠議員，J.P.

陸恭蕙議員

陸觀豪議員

胡紅玉議員

田北俊議員，O.B.E., J.P.

**缺席者：**

彭震海議員，M.B.E.

劉皇發議員，O.B.E., J.P.

潘國濂議員

**列席者：**

教育統籌司梁文建先生，C.B.E., J.P.

運輸司楊啓彥先生，C.B.E., J.P.

政務司孫明揚先生，J.P.

保安司區士培先生，O.B.E., A.E., J.P.

衛生福利司黃錢其濂女士，I.S.O., J.P.

工商司周德熙先生，J.P.

文康廣播司蘇耀祖先生，O.B.E., J.P.

憲制事務司施祖祥議員，I.S.O., J.P.

規劃環境地政司伊信先生，J.P.

財經事務司簡德倫先生，J.P.

立法局秘書劉國康先生

立法局副秘書陳念德先生

## 文件

下列文件乃根據會議常規第 14(2)條的規定而呈交局方省覽：

## 項 目

附屬法例	法律公告編號
1993 年領港（修訂）規例 .....	252/93
1993 年領港（紀律程序）（修訂）規例 .....	253/93
香港機場（專用區及租戶專用區）令 .....	262/93
1993 年人民入境（越南船民）（羈留中心） （指定）（修訂）令 .....	263/93
1993 年公眾衛生及市政（公眾遊樂場） （修訂附表 4）（第 4 號）令 .....	264/93
1993 年人民入境（越南船民）（羈留中心） （修訂）規則 .....	265/93
1993 年遊樂場（區域市政局）（修訂）（第 2 號）附例 .....	266/93
1993 年香港中文大學規程（修訂）（第 2 號）規程 .....	267/93

## 一九九二至九三年度會期內省覽的文件

- (88) 香港康體發展局  
一九九二至九三年度年報
- (89) 警務處處長關於警察福利基金報告  
（一九九〇年四月一日至一九九一年三月三十一日）
- (90) 由社會福利署署長立案法團編撰的交通意外傷亡援助基金  
一九九一至九二年度年報
- (91) 戴麟趾康樂基金信託人  
一九九二至九三年度報告書

- (92) 星島基金貸款助學金  
截至一九九二年八月三十一日止的經審核週年帳目
- (93) 香港扶輪社貸款助學金  
截至一九九二年八月三十一日止的經審核週年帳目

## 雜項

促進健康 諮詢文件

## 致辭

### 香港康體發展局一九九二至九三年度年報

楊孝華議員致辭的譯文：

本人感到很榮幸能夠在這裏呈交一九九二至九三年香港康體發展局年報。康體發展局在成立第二年伊始，董事局成員即有所變動；但康體發展局仍會沿著一九九一至一九九五年整體發展規劃書所釐訂的路向前進。

康體發展宗旨之一，是提高體育水平和擴闊參與體育運動的層面。透過其整體撥款計劃，康體發展局撥出 2,750 萬港元，給與 52 個體育總會和香港業餘體育協會暨奧林匹克委員會支付員工薪金、辦公室一般開支、訓練及比賽經費，而整體撥款計劃，正是這些組織的主要經費來源。令人鼓舞的是香港運動員在幾項國際性大型賽事中都取得理想的成績，羽毛球、划艇、欖球、壁球、游泳和乒乓球就是當中的表表者；不僅如此，傷殘運動員在一九九二年巴塞隆拿傷殘人士奧運會中取得的成績，同樣令人留下深刻印象。現在，康體發展局撥款給傷殘運動員時，是與健全運動員一同看待的。

運動員的比賽表現，與教練的質素息息相關。一九九一年，康體發展局聯同香港業餘體育協會暨奧林匹克委員會和香港體育學院聯合舉辦香港教練培訓計劃，香港教練級別評定計劃是其中的一個主要項目。截至一九九三年三月，共有 23 個體育總會和一個教練協會參加了教練級別評定計劃。

康體發展局為加強體育總會的體育行政工作，為那些受資助的體育總會制訂了一套會務守則，目的是確保使用公帑的組織，維持其行政透明度和公正程度。康體發展局又向體育總會推出一套專業行政架構，提高和確認為這些機構服務的職員的地位和改善他們的待遇。

康體發展局另一個重要宗旨，是提高體育康樂活動在日常社群生活裏的形象，以及加強運動和健康生活的連繫。康體發展局相信，在香港各區設立體育會，以建立一遼闊的體育會網絡，對籌辦準備周詳的體育活動、提供參與機會，是很重要的。在市政局和區域市政局、體育總會、區域體育會的支持下，康體發展局在本港成立了 24 個社區體育會。

青年人對體育持恆久的興趣，實有賴學校的鼓勵和培育，學界在這方面擔當重要的角色，康體發展局繼續予以確認。去年，康體發展局舉行了一次研討會，與校長交換經驗，討論如何在不同類型學校推廣體育活動和重申體育活動是影響學童整體生活質素的重要因素。

政府繼續支持康體發展局，每年撥款都按通脹相應調整，一九九二至九三年度，政府撥予康體發展局的經費，達 5,500 萬港元。康體發展局為取得更多經費去發展體育，開展一項尋求贊助的活動。去年，康體發展局從商界籌得 900 萬港元，使過去 18 個月的累積贊助總額增至 2,000 萬港元。

值得感謝的是英皇御准香港賽馬會慷慨捐贈 2 億 6,500 萬港元，支持康體發展局的各項計劃。其中體育資助基金和傷殘人士體育資助基金更額外取得 2,500 萬港元，以支持香港優秀運動員參與各項訓練。此外，預算於一九九四年落成啓用的體育大樓，亦獲得 4,000 萬港元作為購置各項設備器材之用。而餘下的二億港元已撥入一個新成立的信託基金，資助康體發展局的整體發展計劃。

重建的政府大球場，毗鄰是正在興建中的體育大樓，該體育大樓樓高二層，將是康體發展局、大部份體育總會和其他體育組織的辦公室。政府作為體育大樓業主，已將體育大樓的管理事宜交由康體發展局全權負責，並只收取象徵式的租金。此舉，是希望體育大樓能為體育界建立一個新的崇高地位。

正如一九九三年香港康體發展局（修訂）條例草案所述，康體發展局和香港體育學院合併的事，已在一九九二至九三年奠下基石，希望兩個領導體育發展的組織合併後，推動體育活動發展的工作，變得更簡易、更有力和更有效率。計劃一經完成，將來呈交立法局省覽的將是一本合併了的年報。

## 促進健康 諮詢文件

衛生福利司致辭的譯文：

主席先生，今天我們發表「促進健康」這份文件，諮詢市民的意見。

### 政府在改善健康醫護服務方面的承擔

香港人是世界上最長壽的人士之一，平均壽命達 77.6 歲；而嬰兒夭折率則屬最低的地區之一，每 1000 名出生嬰兒中，只有 6.4 名夭折。本港的公共健康醫護體系以低廉的收費為市民提供優良的服務。

爲了確保政府繼續盡力承擔在公共健康服務方面的責任，總督去年十月在本局發表施政報告時，曾承諾「在一九九七年之前，將健康醫護服務的經常開支實質增加 22%」。病人是有權按自己負擔得起的費用獲得醫治的。這項權利受到醫院管理局條例第 4(d) 條保障，而且仍然是有關政策的基礎。一般人都認爲本港的公共健康醫護服務既廉宜又切實可行。我們的確建立了一個優良的體系，但仍須設法使這個體系更趨完善。過去醫護服務的重點是放在數量上，而現在我們必須進而確保服務的質素，特別是根據醫療和人口方面的轉變而加以改善。

### 改革的要求

早於一九九零年、一九九一年和一九九二年，以至最近在本年四月，都不斷有人要求當局就此事作出檢討和加以改革。梁智鴻議員曾表示，我們不應「躲在裙子後面」，而應拿出「勇氣」來探討健康醫護改革這個錯綜複雜的問題。主席先生，我們沒有躲藏在別人後面，而我深信各位議員必定贊同作出改革。

### 現有的體系

本港的健康醫護體系常常被人形容爲「雙重壟斷」。市民認爲公營體系收費低廉，但病人必須輪候；私營機構可隨時提供服務，但收費高昂。市民認爲病人只可選擇輪候或付款。這兩個平行的體系之間缺乏聯繫，更遑論互相配合。事實上，上星期我又收到一封來信，大聲疾呼要求更佳的服務和更多選擇；而另一封來信則呼籲當局在「醫院管理局的預算達到天文數字前」，着手「徹底重新檢討本港的健康醫護政策」。

### 何去何從及如何達到目標？

由於醫療成本不斷上升、人口逐漸老化和市民對服務水準的期望愈來愈高，本港的健康醫護體系所受的壓力愈來愈大。這並不是本港獨有的問題，其他許多國家都曾面對同樣的困難。

主席先生，在經濟合作及發展組織的 24 個成員國中，有 18 個現正着手進行健康醫護改革，而美國政府亦將這方面的改革工作列爲要務。如果我們認爲改革的道路是暢通無阻的，那便是愚不可及，雖然前路困難重重，仍值得我們奮力向目標邁進。我們已找出問題所在，並已擬訂可行的方案來解決這些問題，包括汲取其他國家的健康醫護體系的優點，選擇適合本港者加以運用。

### 重點放在基層健康服務上

這份諮詢文件的題目是「促進健康」。這四個淺易的字說明本港健康醫護政策的重點已作出重大的轉移。我們知道健康醫護的範圍遠遠超過醫院提供的治療服務。因此，我們將來的重點應放在預防疾病和促進健康上，因爲健康帶來美好的生活；有健康才有生產力；社會才會安定繁榮。在這方面，私營機構擔當非常重要的角色。在市民參與的基層健康服務方面，人人都可發揮作用。正如艾薩克·華頓(Izaak Walton)所說：「我們應注重健康，因爲健康是無價之寶」。



## 服務收費

這份諮詢文件讓社會人士有機會討論和決定未來發展的路向。這份文件所涉及的並非收費水平，而是關於結構上的改變。

然而，最近有一些有關增加收費的報導，這些報導雖純屬猜測，卻以論述實情的姿態出現，令市民產生恐懼。如果我們任由錯誤的報導所產生的誤解不斷擴散，整個諮詢過程便可能受到破壞。我們必須注意及致力解決市民所關心的問題。因此，我們須對醫院的收費政策特別加以解釋。

本港公營醫院的收費政策自戰後已經開始施行，收費是按膳食成本而釐定的，至於公營門診診療所近年的收費，則是根據經營成本的增幅而釐定。所有公營醫院，包括急症全科醫院、護養院及精神病院，均收取劃一數額的費用，而不論服務水平、經營成本和病人的負擔能力均有所分別。所有收費每年都會根據平均的經營成本和政府消費開支的平減物價指數的變動加以調整。

在醫院管理局成立以前，不同醫院採取不同的收費政策。前政府醫院向佔用普通病房病床的病人收取一項包括所有費用的劃一收費，亦即「標準收費」，但若干前補助醫院除收取基本費用外，還會「逐項收費」。有些醫院仍然沿用這些已實行多年的收費方法。例如，憲報曾刊載有些醫院除收取普通病房病床的每日收費 43 元外，還會另行收取入院費、外科手術費和藥費等。此外，就一些病症而言，院方亦可就特別療程所需的消耗品另行收費。因此，公營醫院現行的收費制度既不合乎常理、亦不統一和清晰易明。除非當局採用新的收費方法，否則現行的制度將會延續下去。

這些存在已久而不合乎常理的收費制度往往造成混亂，而需要加以合理化。

現行的收費辦法並沒有設立明確的豁免制度，只有公共援助受助人才可獲豁免繳費。這對經濟環境較差的人士、老人和長期留醫的病人造成不必要的憂慮。我們必須設法矯正這個現行豁免制度的缺點。

## 保障網

我們的衛生福利政策的一貫宗旨，是協助那些亟需援助及有特殊需要的人士。但在現行的健康醫護體系下，經濟環境較差的人士、老人以及長期留醫的病人都不一定獲得豁免收費。我們一定要保障他們的權益，讓他們知道自己的權利，知道社會人士會怎樣給與援手，以便他們需要接受健康醫療護理時，會因為對上述情況有所認識而感到安心。

現行體系有其不足之處，我們可否因為取得一些良好健康指標而感到心滿意足呢？我們可否安於現狀而不思進取呢？那些需要援助的人士都已獲得妥善照顧嗎？我們怎能苟且自滿呢？

這份諮詢文件臚列多個方案，就有關確實設立保障網而提出多項可行方法，讓市民有更多機會選擇他們所負擔得起的服務，而另一方面仍維持政府對資助健康醫護服務的承擔，並且作好準備，以應付未來在醫療和人口變化方面的挑戰。

舉例來說，目前在醫院管理局轄下部份醫院留醫的高齡病人，每天除須繳付 43 元的住院費外，還須支付多種現時仍然徵收的費用。目前並未設立自動豁免收費的制度。在實施改革後，病人便可預先明確知道他的權利。換言之，他們會知道院方將會收取多少費用和豁免多少費用。此外，市民將可以有更多機會選擇他們負擔得起的服務。

主席先生，這份文件並不是關於怎樣維持現狀的，因為我們相信維持現狀是最不可取的做法，我們也不需要為此發表一份諮詢文件。這份文件臚列改善現狀的各種可行方案。如果我們的發展路向是滿足社會人士的期望和切合未來的需要，我們便應該從種種建議中，選取最適合香港情況及最被社會人士接納的方案。

諮詢文件已清楚說明醫療政策的目標：確保現行的政策，即不應有人因應經濟原因而得不到適當的醫療服務，得以繼續推行；確保能夠提供更便利的服務，即縮短等候時間、提供更佳的服務和更多選擇、簡化行政和提高效率；而最重要的是，確保在提供服務和釐定服務的資助額兩者之間取得平衡。

在芸芸眾多的健康護理體系中，我們已找出五個可行的方案，作為未來的改革路向。我們希望已將每個方案的優點和缺點，用清楚易明的字句具體列出。這份諮詢文件是經徵詢兩個有關委員會和其他健康醫護專家的意見後而擬備的，我們不應辜負有關人士的心血。在諮詢過程中，我們希望市民能夠公開而坦誠地發表意見。我們要用大眾使用者的眼光來了解整體的需要。

我現提交這份審慎擬備的文件給各位客觀分析，以便向我們提供意見，我們必須致力制訂一個市民容易獲得、有能力負擔和同意接受的健康醫護體系。如何選擇是由你作出的。

謝謝，主席先生。

## 各項問題的口頭答覆

### 警民關係

一、 林鉅成議員問：政府可否告知本局，警方有何具體方法維持良好警民關係，以及有沒有定期檢討如何推廣各地區的警民關係？

保安司答覆的譯文：

主席先生，警方十分重視維持良好的警民關係。他們非常明白，如果要撲滅罪行，市民的合作及協助必不可少。

警務處警察公共關係科專門負責促進良好的警民關係，職責包括統籌社區關係活動、與傳播媒介保持良好關係、宣傳，以及策劃和推行諸如警員招募等工作。

在地區層面來說，各區指揮官會出席區議會及分區撲滅罪行委員會的會議，聽取他們對治安問題的意見，並解釋警方打擊罪案的政策及措施。警區的人員在各區警民關係主任組織之下參與多項為加強警民關係而設的計劃，例如少年警訊、鄰里守望計劃及學校聯絡計劃。他們並與分區委員會、互助委員會、多層樓宇的業主立案法團及同類組織保持密切聯繫。

所有警務人員在入職時及其後服務期間，均會接受警民關係方面的訓練。

警方經常檢討促進良好警民關係的方法。警方現正研究警察公共關係科的工作，作為整體警務管理檢討的一部份。

林鉅成議員問：主席先生，良好警民關係往往因為一些當值警員的粗魯行動及說話而遭破壞，例如不少市民投訴給警員無理毆打。請問政府到底做了些甚麼具體工作去改善警民關係？

保安司答（譯文）：主席先生，警務處處長向所有警務人員發出的指引，均重申及強調取得市民合作及諒解的重要性，以及良好警民關係對警隊的益處。各級警務人員在任各階段所接受訓練，均強調警務人員行為及對市民態度，以及警民關係的重要性。

鄧兆棠議員問：主席先生，答覆第三段提到「鄰里守望計劃」。政府可否告知本局，為何最近幾年並沒有推行這計劃？據聞屯門區預備在今年九月推行。請問政府，會否在其他地區重新推行這計劃？

保安司答（譯文）：主席先生，我們仍有鄰里守望計劃，現時還繼續推行。自一九八四年起，當局便實施這項計劃，旨在改善地區的警民關係。一般來說，員佐級警務人員（多數是警長級）或督察，會被調派到某些地方，通常是警崗，而他們的工作是透過互助委員會及其他社區組織，與當地社區建立良好關係。當局無意取消這項計劃。

唐英年議員問：主席先生，政府可否告知本局，在警民關係範圍內，如果一名市民因為某些原因而被恐嚇或多次受襲，並已報警求助，而警方在調查後，亦同意受害人是生命危險，則警方會在甚麼情況下，再為受害人提供某種程度上的保護？

主席（譯文）：保安司，你是否可以回答這問題？

保安司（譯文）：主席先生，我想我只能說，這須視乎情況而定。我相信我未能回答這個假設問題。警方若認為有需要，必會保護該名人士。

馮智活議員問：主席先生，答覆的第三段提到警民關係組會與地區團體密切聯繫，但根據我在地區工作的經驗，這些聯繫只是一般而已。請問保安司會否考慮要求警民關係組的警員主動（約兩三個月一次）邀約各委會的代表定期召開會議？另外，本人並不太了解警民關係組的工作，請問該組是否有工作指引，如有，可否公開？

保安司答（譯文）：主席先生，我不甚明白問題是根據甚麼而提出。我相信我在主要答覆內沒有說過，警察公共關係科會與地區組織定期舉行會議，以保持聯繫。事實上，我認為情況並非如此。警察公共關係科隸屬警察總部，負責社區關係活動及與傳媒建立良好關係，以及策劃和推行各類運動及宣傳活動。至於與地區組織維持聯繫的工作，無論是地區層面例如區議會及分區撲滅罪行委員會，或鄰里層面，一般均由各區警務人員，而非由總部人員負責。我相信這制度會維持不變。

至於第二部份的問題，我已在主要答覆第二段嘗試列出警察公共關係科的主要職責，但我會以書面提供更詳盡的答覆。（附件 I）

詹培忠議員問：主席先生，警民關係無可否認是隨着時代的進步而有很大的改善。政府是否有計算每年用於宣傳及推廣警民關係的費用為多少？政府有否評估及檢討這項花費是否「用有所值」及如何確保真的「用有所值」？

保安司答（譯文）：主席先生，正如我在主要答覆所說，當局會定期檢討警察公共關係科的工作，以及警隊及各區為促進警民關係所進行的工作。有關委員會如撲滅罪行委員會當然會經常討論及研究這方面的工作，而當局亦會經常考慮各項新建議，並將其列入警民關係的工作計劃內。此外，正如我在主要答覆所說，警方現正研究警察公共關係科及警隊其他單位的工作，作為整體警務管理檢討的一部份。

## 地積比率

二、林貝聿嘉議員問：根據建築物（設計）規例（第 123 章，附屬法例），住宅樓宇與非住宅樓宇的最大地積比率分別為 10 及 15。政府可否告知本局：

- (a) 以甚麼作為訂定現時地積比率的根據；
- (b) 基於甚麼理由准許非住宅樓宇有較大的地積比率；
- (c) 非住宅樓宇的地積比率較大是否已減低興建住宅樓宇方面的投資意欲；若然，現行有何措施或會制訂何種措施，以應付這情況；若否，理由何在；及
- (d) 會否檢討現時的地積比率；若會，檢討的時間表如何；若否，原因何在？

規劃環境地政司答覆的譯文：

主席先生，以地積比率管制建築密度的現行制度，在一九六二年開始實行；這個制度是根據當時適用於英國和美國的建築法例而訂立的。

問題(a)部的答覆是，地積比率是根據建築物（設計）規例的規定，按建築物的高度和工地的類別而訂定的。工地的類別是根據與其毗連街道的情況而劃分的。地積比率是根據按級調整辦法計算，建築物愈高及毗連街道數目愈多，比率亦會相應增加。

問題(b)部的答覆是，由於住宅樓宇是供人居住的，因此必須符合若干有關天然光線及通風的準則。至於住宅樓宇，例如供商業或倉庫用途的樓宇，卻可在較大程度上倚靠人工照明和通風設備，因而可有較高的發展密度。因此，當局准許非住宅樓宇有較大的地積比率。

問題(c)部的答覆是，現時並無跡象顯示，地積比率的差異減低了投資住宅樓宇發展計劃的意欲。工地作何種類別的發展，大都受到法定劃定用途和批地條件的限制。此外，市場情況和經濟前景亦對有關發展的決定有莫大影響。

問題(d)部的答覆是，地積比率制度自推行以來，從未引起大問題。這個制度十分清晰易明，而且行之有效，當局暫時並無打算予以檢討。不過，某些法定規劃圖則所規定的地積比率，可能會不時予以個別檢討，以配合情況的轉變。

林貝聿嘉議員問：主席先生，在一九六二年根據當時英國和美國的建築法例而訂立的制度，在今時今日在香港，是否仍切合時宜呢？規劃環境地政司提及這制度從未引起大問題。但我認為在很多地區已經引起大問題，因為每當住宅樓宇拆卸後，均全部改作商業樓宇，居民就要遷往別處，令他們感到非常不滿。政府可否解釋，為何會認為沒有問題及為何在 30 年前訂定的條例至今仍毋需檢討？

規劃環境地政司答（譯文）：主席先生，我認為就建築及發展業的性質來說，由於建築物的策劃、發展及使用前後涉及很長時間，有一點是必須的，就是須有很大程度的穩定性，以確保現時適用的規則和規例在可預見將來仍然適用。假如改動這些規則，即使是最簡單的改動，亦可能令情況變得相當複雜，除非政府花費大量金錢，進行最深入和最精密的研究，否則便很難預計和預測改動後的影響。我相信就這方面而言，不會有很大壓力令當局必須重新修訂其現行規劃及政策。

至於林貝聿嘉議員所提有關若干地區更改樓宇用途一事，我認為若進行調查，統計是否大部份住宅樓宇已改作商業樓宇，相信亦可能無法證明此說正確。關於更改樓宇用途方面，由於我們確需要住宅樓宇，亦需要商業樓宇，所以我們必須嘗試採取彈性方法，回應市場的需求，而我相信這正是城市規劃委員會設法做的事。政府和城市規劃委員會若不採用這種彈性方式，市民的反應會是認為當局沒有提供足夠的商業用地以滿足市場需求，或投訴商業樓宇租金加幅太大。

此外，我得重申 — 或許情況並非完全一樣，但可以簡單地說 — 我在答覆本年度會期較前一項問題時所給與答覆，其中提及近年來，因重建市區樓宇，已提供 40000 個住宅單位，而因而須清拆的住宅單位則為 8000 個，所以我認為，就實際情形來看，因重建而增加的住宅單位比率，已非常令人滿意。

田北俊議員問（譯文）：主席先生，在答覆的第五段，規劃環境地政司表示地積比率制度自推行以來，從未引起大問題，並認為這個制度十分清晰易明，而且行之有效，當局暫時並無打算予以檢討。若然，規劃環境地政司可否告知本局，為何工業用地的地積比率由 15 降至 9.5，以致工業樓宇的價格大幅增加，同時會否在短期內將地積比率調高至以往的 15 的水平？

規劃環境地政司答（譯文）：主席先生，我相信田議員所指的是個別情況，而非建築物（設計）規例的一般應用情況。建築物（設計）規例所訂的地積比率，一直沒有更改，也不會更改。不過，我在主要答覆最後部份確曾指出，某些法定規劃圖則所規定的地積比率，可能有需要不時予以檢討，以配合情況的轉變。我相信田議員所指情況存在於工業區，因為工業區的製造商會發覺很難透過現有街道系統到達其廠廈，而其他基本設施亦顯然負荷過重和不敷應用，所以如作出改動，可能會使情況更形惡劣。在這些情況下，城市規劃委員會而非建築事務監督可決定降低地積比率，以確保能繼續提供這些基本設施。

何承天議員問（譯文）：主席先生，鑑於住宅樓宇土地供應短缺，以及為盡量利用土地的發展潛力，規劃環境地政司可否告知本局，政府會否考慮將新市鎮的住宅樓宇地積比率提高至密度分區 1 的標準？

規劃環境地政司答（譯文）：主席先生，為新市鎮訂定適用於新市鎮地積比率的目的，是為使新市鎮不會成為另一個旺角或灣仔區。因此，我相信我們不會考慮將現時新市鎮的地積比率調高。然而，我們可能會，正如我們過去亦曾這樣做，按個別情況考慮是否適宜放寬某些地區的地積比率。

## 護養院服務

三、 馮檢基議員問：繼衛生福利司在一九九三年三月二十四日立法局會議就護養院服務而提供的書面答覆，政府可否告知本局：

- (a) 對於 4352 名界定為需要護養院服務，而現正居住在私營安老院及社會福利署資助的留宿照顧院舍的老人，有何計劃滿足他們對護養服務的需要；
- (b) 如何處理已登記在護養院服務中央輪候冊上的 5361 份申請書；及
- (c) 有何長遠計劃解決護養院病床不足的問題，例如會否考慮改善護養院的規劃標準，以增加並加速興建更多護養院？

衛生福利答覆的譯文：

主席先生，爲了應付需要醫療護養服務老人不斷增加的需求，我們不但需要提供住院照顧，而且亦需要在社區安排護理服務。當局除了增設護養院名額外，亦正着重提供外展護理服務。我們將會設立一項以社區爲本的老人服務，爲非在醫院留醫的老人進行登記入院前的評估及醫療護理，尤着重安排在資助護理安老院居住的老人接受專科診治。當局亦會設立社康護理服務及家居職業治療，爲社區內老人及關心老人的人士提供專業護理及支援服務。

此外，當局現正聯同社會福利署、非政府機構和衛生署成立以地區爲本的統籌委員會，負責統籌所需的服務。

投入服務的新護養院病床將有 1114 張。醫院管理局現正制訂計劃，重新指定約 500 張普通病床的用途，及更改部份醫院設施，以增加護養院病床的數目。

馮檢基議員問：主席先生，從衛生福利司的答覆來看，她只是想用兩種方法去解決問題，一是提供外展護理服務，二是將來準備提供 1600 張護養院病床。我想問，根據她在一九九三年三月二十四日給與立法局的書面答覆，謂其實已有 4352 名人士界定需要護理院的服務，那麼，即使用了這 1600 張病床，尚欠 2700 張。政府對該 2700 位老人家有何打算？其次，我在問題(b)項提及有 5000 多名輪候者，政府是否打算全部安排提供外展護理服務？若然，有否通知他們不要再等待？另外，所謂「社區護理外展服務」將於何時提供？如何服務？

衛生福利司答（譯文）：主席先生，關於護養病床方面，我想先講述一下醫院護養病床的規劃標準。一般醫院病床的規劃標準是每 1000 名 65 歲或以上人士設護養病床五張。按現時的人口比率計算，我們仍欠超過 1000 張護養病床。我們預計在設立社區護理外展服務後，這方面的需求將會下降，或可以提早滿足需求。我在主要答覆亦曾提及爲年老病人設立外展服務隊。我們計劃設立八支這類老人服務隊，專爲各類傷殘年老病人提供康復服務。我們的目的是及早爲那些在輪候冊上的病人進行醫療評估，因爲不是所有在輪候冊上的病人都需要醫療服務。在成立這些老人服務隊後，便可以早點爲這些老人進行醫療評估，而在家中或其他地方爲老人提供的康復服務，將可確保需要住院照顧的老人能盡早獲得所需宿位。

黃震遐議員問：主席先生，雖然衛生福利司闡述了這些計劃，但其實政府是很難應付目前的問題。我們知道香港人口逐漸老化，而慢性疾病增多，所以對護養院及社康護理的要求自然增加。政府可否告訴本局，究竟有否統計過這類病人數目的增加，以及病床與社康護理服務需求增加的趨勢，以便得知日後是否真正有機會改善？

衛生福利司答(譯文): 主席先生, 根據我們獲得的實際需求數字 — 這些數字不是以規劃標準為基礎, 而是已超逾規劃標準的數目 — 我們知道在本年年底, 當局可提供 1532 張這類病床, 而預計需求則為 3730 張。到二零零零年, 有關數字將分別增加至 2980 及 4450 張。這表示預計病床短缺數字將由一九九三年的 2198 張減至二零零零年的 1470 張。然而, 在設立以社區為本的老人服務及集中提供外展服務後, 預計需求將大為下降, 或可以提早滿足需求。

我還想特別一提公營部門以外的宿位供應情況。相信各位議員還記得, 數月前我在本局回答一項問題時曾說過, 安老院條例草案將於一九九三至九四年度會期初提交立法局審議。換言之, 距今只有幾個月。該條例草案旨在確保對老人護理有很大貢獻的私營安老院, 所提供的服務能達到本港社會可接納的合理優質水平。建議的管制計劃將包括透過發牌制度、上訴制度、以及視察安老院, 以確保符合最起碼的護理標準。我們希望透過這個計劃及透過立法, 能鼓勵更多各類型的私營安老院, 繼續照顧那些需要不同醫療或福利服務的老人。

狄志遠議員問: 主席先生, 現時很多老人院都住有需要護理的老人。政府會否增加一些老人院的資源及人手, 以加添護理名額? 這種做法, 一來可毋須常常將老人轉介; 二來可以增加名額。政府是否有這方面的具體計劃及能否提供有關數字予本局參考?

衛生福利司答(譯文): 主席先生, 目前, 13 間護理安老院共設有 18 個護理小組, 每個小組可照顧約 20 名老人。我們打算在一年內, 在本港護理安老院平均約增設三個護理小組。不過, 我必須強調這只是一項臨時安排。我們只可接納這是一項過渡措施。我想最終解決辦法還是提供更多療養院名額, 而不是在護理安老院設立一些臨時小組。相信各位議員會記得, 當局每年都增加受資助和非牟利安老院的宿位, 以及向私營安老院購買的宿位。目前, 受資助安老院的宿位共有 3789 個、私營安老院的宿位共有 500 個, 而非牟利安老院的宿床位則有 618 個。未來四年, 我們計劃宿位數目將增至 5972 個。每年增加的數目為: 今年增加 1607 個, 一九九四至九五年度增加 1568 個, 一九九五至九六年度增加 1134 個, 而一九九六至九七年度則增加 1663 個。增設這些宿位所需費用, 均來自政府獎券基金 23 億元的額外注資。

鄧兆棠議員問: 主席先生, 有關私營安老院的管制, 我沒有衛生福利司那麼樂觀。我覺得如果管制的法例真正通過時, 可能會促使某些安老院倒閉或提高收費。我想問, 政府是否有計劃去增加護理安老院的服務以及如何應付這種情況?

衛生福利司(譯文): 主席先生, 這個問題可否留待有關條例草案提交本局審議時, 才予辯論和考慮。



## 醫生和護士需求情況

四、 狄志遠議員問：政府可否告知本局：

- (a) 對未來五年每年的醫生和護士供求情況的預計；
- (b) 醫管局根據甚麼標準釐訂各間公立醫院的醫生及護士編制；及
- (c) 當局有何策略招聘足夠的醫生及護士，以配合醫院病床的增加？

衛生福利司答覆的譯文：

主席先生，將醫生和護士現時每年 7.4%和 9.6%的流失率計算在內，我們預計在未來五年每年平均約需聘請 255 名醫生及 1223 名註冊護士，以應付新服務的需要。另一方面，本地的高等教育院校和護士訓練學校每年可培育約 250 名醫生及 1200 名註冊護士，加入公營機構工作。

為應付新醫院計劃對護理人員的預計需求，當局現正計劃擴展基督教聯合醫院及大埔那打素醫院的護士訓練學校，以便每年可多培育 130 名註冊護士。其他人手來源還包括直接招聘，以及聘用高等教育院校的護理學位課程畢業生。

醫院管理局參照前醫務發展諮詢委員會訂定的人手比率外，並會因應醫療科技和新治療程序的發展，按公營醫院的實際運作需要和人手需求考慮這個問題。

將所有公營醫院交由醫院管理局統一管理之後，在人力策劃過程中，第一步的工作涉及各間醫院的經營計劃，目的是根據各間醫院的方針與目標而鑑定實際的需求及運作上的需要。隨後的工作是由醫院管理局就整體的人力需求情況進行統一評估，以及訂定每年的招聘人數。

東區尤德夫人那打素醫院及大埔那打素醫院業已採用這種人力策劃程序。至於現正計劃興建的北區醫院，當局已成立了一個委員會，由我出任主席，其他成員來自財政科、醫院管理局及衛生署。委員會負責策劃人力需求，確保所提供的訓練課程能夠與人力需求互相配合。

狄志遠議員問：主席先生，前醫務發展諮詢委員會曾制訂一套人手編制的指標。政府現時到底有否按照該指標去計劃人手的需求？若否，原因為何，以及是否有其他客觀的指標可供依循？

衛生福利司答（譯文）：主席先生，前醫務發展諮詢委員會所訂定的人手規劃比率，是策劃人手時所用的參考指引；有關比率是由中央制訂的。在醫務發展諮詢委員會訂定人手比

率那年的十一月，該會在會上就規劃比率問題曾這樣說：「規劃比率是作為預測日後所需人手和訓練的計算基礎，有關比率與獲准的人手編制比例未必一樣。後者不但須考慮規劃比率，還要顧及科技、臨床護理，以及醫務發展方面的複雜問題，以及個別地區在病床使用率、就診率、用途轉變，以及人口比例等方面的各種情形」。換句話說，規劃比率是參考用的規劃指南。不過，規劃指南始終是參考資料，實際考慮時還須顧及運作上的需要。

文世昌議員問：主席先生，衛生福利司答覆的第五段提到東區尤德夫人醫院會採用人力需求的評估去策劃招聘的程序。請問今年十月開始提供服務的東區醫院，未能按原定計劃全面提供 24 小時服務，尤其是午夜的急救服務，原因是否由於醫生及護士不能達到所需的數目？若然，是否說明現時的訓練課程未能與新醫院的人力需求互相配合？

衛生福利司答（譯文）：主席先生，我想這條問題是就東區醫院而言。我們知道該院是在去年十二月落成，而該院鑰匙則在本年四月移交醫院管理局。接着便是一段籌備啓用期，而該院將於本年十月啓用，設有病床 450 張，其中包括外科、內科、產科、婦科、骨科、兒科及 16 小時急症室服務。明年四月，該院將有病床 850 張，其中包括老人科、放射科、腫瘤科、耳鼻喉科、深切治療部，及 24 小時急症室服務。關於新醫院落成啓用的資料，請各議員翻閱我以往就這方面給與的答覆。誠然，醫院的啓用有別於電影院的啓用，因為電影院在第一天開幕可能已是座無虛設。我們必須確保醫院在啓用時，可為病人提供所需的護理服務。換句話說，我們認為東區醫院（將命名為東區尤德夫人那打素醫院）是按原定進度依時啓用。

何敏嘉議員問：主席先生，衛生福利司剛才答覆狄志遠議員時，謂以前的醫務發展諮詢委員會所制訂的比例是一個指引。我想指出的是，現時實際的人手嚴重偏離了醫務發展諮詢委員會的指引。請問該委員會的比例到底還有甚麼意義？衛生福利司在答覆的第四段又說到將人手編排的問題交由醫院管理局負責，而醫管局現時只不過是持着該筆錢，並視乎數額而招聘相應數目的人手，根本沒有方程式可言。請問政府會否要求醫院管理局須在某段時間提交人手計算的方程式？

主席（譯文）：何議員，你提出了兩條獨立問題。我認為你最好選擇其中一條發問，因為還有多位議員有意提問。

何敏嘉議員問：主席先生，我嘗試重組我的問題。政府可否告知本局，答覆第四段指出是由醫院管理局負責計算人手。政府會否要求醫院管理局在某段時間提交人手計算的方程式？

衛生福利司答（譯文）：主席先生，醫院管理局及衛生署快要完成有關日後人手需求的檢討，而健康及醫務發展諮詢委員會將於短期內討論這些檢討的結果。此外，另有一個統籌委員會專責處理護士需求問題及未來路向，而我將會是該委員會的主席。

鄧兆棠議員問：主席先生，衛生福利司在答覆的第一段謂，本港現時的機構每年可培育 1200 名註冊護士。請問本港護士學生每年的流失率是多少？如果流失率大，是否每年不能培育 1200 名註冊護士？

衛生福利司答（譯文）：主席先生，讓我提供一些數字，以供各議員考慮。目前，醫生的實際人數為 2372 人，而現時公立醫院的護士人數則為 16373 人。一九九三年首季招聘的醫生數目為 79 人而護士則為 695 人。事實上，我們在招聘護士方面，趕上得很快。在一年內，九間醫院共展開了三次招聘，取錄護士人數約為 3835 名，不過，獲取錄的護士當然仍須接受為期三年的訓練課程。我很高興告訴大家，今年護士訓練學校的招聘情況尤為理想，現有不少青年人報讀護士訓練課程。換句話說，我們已經「額滿」。儘管如此，我們在某方面的護理服務例如精神科護理服務，仍缺乏人手，這是我們須予解決的問題，而我們採取的措施有數項，例如為普通科護士提供為期 18 個月的精神科訓練課程。以往，我們在護理服務方面曾出現人手短缺問題，事緣在兩三年前，本港護士流失情況嚴重，不少護士轉赴世界其他地方工作。因此，東區醫院的籌備時間現已縮短。儘管可以說問題更趨嚴重，因為可用以處理問題的時間更見短促，但我們肯定已見到這問題初露曙光。

黃匡源議員問（譯文）：主席先生，政府的計劃是否包括招聘曾在海外受訓的專業人士，以確保我們的醫務人員有國際視野？因為這點對維持世界水準至為重要。

衛生福利司（譯文）：主席先生，我希望這問題沒有意味我們的水準並非太好。事實上，我們已達到國際水準，因此，主席先生，對於這問題，我並沒有答案。

## 裁決結果

五、 葉錫安議員問題的譯文：關於報導所稱，近期一宗在高等法院審訊的刑事案件中，該案的首席陪審員據稱曾向法院回報一項未經陪審團討論的裁決結果。政府當局曾否研究：

- (a) 如何避免日後發生同類的情況，此即如何確保陪審團明白被告人的全部控罪，以及如何糾正首席陪審員錯誤宣告的裁決結果；及
- (b) 如何確保陪審員徹底了解其權利和任務，特別是在聆訊期間遇到不瞭解的事情時，知道應該如何處理？

律政司答覆的譯文：

主席先生，在問題所述的事件發生後，司法機構曾審慎考慮應採取甚麼步驟，以防日後再發生同類事件。署理首席大法官本周曾向所有高等法院大法官發出指引範本以及表格各一份，促請各位大法官日後在所有有陪審團的審判中使用。在陪審團退庭商議裁決前，庭上

會發出指引範本，說明每名陪審員會獲發一張紙，內中臚列稍後向首席陪審員提出的問題。指引亦會建議，在陪審團集體決定後，每名陪審員應在紙上寫下議定的結果，然後攜回該紙返入法庭。假如在首席陪審員回答問題時，其他陪審員發覺其答覆有錯誤的地方，則應按指引範本的指示，立刻向大法官提出。

該張紙所載的內容，是根據署理首席大法官發出的表格擬定的；遇有特殊情況，內容或須作出修改。該紙臚列就每項罪名及每名被告人，以及倘陪審團裁定主要罪名不成立時可考慮的其他各項裁決提出的多項問題。

署理首席大法官已指示高等法院大法官在三個月後，向首席大法官就這項計劃的進展情況提供意見。

至於問題的第二部份，確保陪審員瞭解其權利和任務，是主審法官的基本責任。我剛才提及的新指引範本和表格，是用來協助陪審員瞭解他們須作出甚麼決定，以及在首席陪審員出錯時應採取甚麼行動。此外，在審訊開始前，陪審員亦會獲發一本闡釋其任務的小冊子，以協助他們執行工作。當局現正修訂該小冊子，而司法機構亦曾建議，除提供小冊子外，還應製備錄影帶，指導陪審員如何履行任務。

葉錫安議員問（譯文）：主席先生，普通陪審團制度雖然是普通法下備受推崇的制度，亦是應予保留的制度，但政府是否同意，陪審團履行職責的制度實在需要革新，以在人力所能範圍下，盡量避免審判不當？若然，政府在這方面有意採取何種行動？若否，原因何在？

律政司答（譯文）：主席先生，本局數年前一個專責委員會曾研究陪審團制度的問題。當然，這是當時研究複雜商業罪案時一併考慮的問題，但也提出了若干基本問題，而專責委員會的建議是應保留陪審團制度。我相信該項決定是正確的。我認為陪審團制度是維護個人自由的基本保障。目前，我並無計劃檢討陪審團制度，因為我們還要看署理首席大法官建議的指引範本實行後的實際情況，以及日後是否仍有這類事件。我們也希望不會有這類事件發生。

劉慧卿議員問：主席先生，我想請問政府，上述問題所涉及的情況，以前曾否發生過？律政司是否有這方面的資料？如發生過，可否告知本局有關次數及詳情？

律政司答（譯文）：主席先生，數星期前一名地方法院法官曾寫信給我和另外一兩名人士，列出三宗她所知的這類事件。她亦曾去函署理首席大法官。除此之外，我不知道還有其他案件有這類情況，也肯定沒有接獲有關報告，而我相信司法部也沒有收到這類報告。不過，署理首席大法官已去函大律師公會主席，要求她查詢會員是否知道曾有這類事件發生。

劉慧卿議員問：主席先生，我想再問，由於我們聽聞有些陪審員的英文程度不太好，請問律政司是否有這方面的資料？該等情況是否與陪審員的英文程度(有些甚至很差)有關？

律政司答(譯文)：主席先生，就這事件來說，並沒有人說有這種情形。

## 葵涌貨櫃港交通

六、黃偉賢議員問：鑑於過去曾發生多次因貨櫃車在同一時間駛往葵涌貨櫃碼頭上落貨，而導致九龍西及新界西交通陷於癱瘓，政府可否告知本局，會採取什麼有效措施防止上述情況再度出現？

運輸司答覆的譯文：

主席先生，葵涌貨櫃港一帶的交通擠塞問題，主要是由於貨櫃碼頭和其後勤地區達到飽和所致。雖然該區的道路系統可應付一般的交通需求，但遇到交通突然增加時便會出現問題，例如碼頭在颱風過後重開的時候。六月二十八日發生的交通大癱瘓，是由於除下八號風球後碼頭重開時路面的貨櫃車大增所致。

過去數年，當局已做了不少工作去改善葵涌的交通流量，其中包括擴闊葵涌道、更改貨櫃碼頭路的路線及提供更多貨車停車場和緊急停車處。此外，貨櫃碼頭公司和有關政府部門已採納一套應急計劃，以協助應付特殊情況下的交通需求。根據這套計劃，交通較平常繁忙時，當局便會協調各有關方面實行分階段的應變措施。舉例來說，在這些期間，車輛會疏導往緊急停車處，以便減少路面的交通量。

此外，當局亦會在短期內實施多項新措施，其中包括：

- (a) 首先，在未來六個月，撥出約 30 公頃土地，作為擴大碼頭後勤服務地區之用；
- (b) 其次，闢設第二個緊急停車處。該停車處可容納約 150 輛貨櫃車；
- (c) 第三，兩間貨櫃碼頭公司會採用車輛預約制度，以便車輛更有秩序地往來碼頭；及
- (d) 第四，預期出現交通過擠塞時，警方會加強葵青區交通隊的人手，以疏導區內的交通。

當局現正考慮多項其他建議，包括：

- (a) 檢討貨櫃碼頭的出入口，找出可改善的地方，使交通更為暢通；及
- (b) 在葵涌設立緊急控制中心，在交通特別繁忙時，由政府各部門、貨櫃碼頭公司及貨運業派代表處理有關情況。

主席先生，我深信這些措施短期內可有助紓緩葵涌在最繁忙時期的交通情況。我承認這些措施只是短期的權宜辦法，因此難免有其限制。由於我們遇見的擠塞問題是貨櫃碼頭達到飽和所致，因此真正的長遠解決辦法，有賴八號及九號貨櫃碼頭啓用，到時將會有共達 76 公頃的廣大後勤地區及經改善的道路設施。

黃偉賢議員問：主席先生，運輸司在答覆內提出一系列改善措施，但我懷疑這些新措施是否足以有效地疏導交通。運輸司可否詳細解釋，當實施了這些改善措施後，如果再遇上類似六月二十八日的大塞車情況，估計這一系列新措施可帶來多大程度的改善？

運輸司答（譯文）：主席先生，我認為全面實施這些短期措施，而又能切實執行的話，六月二十八日的塞車事件應不會再度發生。但遺憾的是，當日我們採取的應急安排未能達到預期效果。我們已與各有關方面商討，以確保日後實施這些應急計劃時，可達到預期效果。

劉健儀議員問（譯文）：主席先生，當局將會實施的其中一項新措施，是加強葵青區的交通隊人手。運輸司可否具體地告知本局，將會如何加強該區的交通隊人手？

運輸司答（譯文）：主席先生，關於如何加強該專責警隊人手的問題，我並無有關的具體資料，但運輸署和該區的警察指揮官已向我保證，除該專責警隊外，還有正常警隊在葵涌巡邏。在正常情況下，該專責警隊會執行指揮交通工作，但如有需要，亦可在短期內增加人手。

馮檢基議員問：主席先生，運輸司在答覆最後一段謂，當八號和九號貨櫃碼頭啓用時，將更能改善道路交通。但情況會否恰恰相反？由於多了兩個貨櫃碼頭的啓用，其實會令塞車更為嚴重。希望運輸司留意，塞車並非只限於葵涌，還包括整個西九龍和深水埗在內。我想問運輸司，在長期改善建議內，有否考慮將九號貨櫃碼頭的現時選址改在大嶼山？

主席（譯文）：運輸司，這已偏離主要問題頗遠。你能否回答第一部份的問題？

運輸司答（譯文）：主席先生，第一部份問題的答案是，正如我在主要答覆所說，增設停車處，並擴大貨櫃車的運作空間，即貨櫃上貨和堆疊貨櫃的地方，應可減少貨櫃車的行程次數。如提供更多地方，供貨櫃車進入碼頭前輪候之用，便可減少行程次數，因而可即時減少葵涌區一帶貨櫃車的行程次數。同樣，八號及九號貨櫃碼頭啓用後，如提供足夠地方，應可減少新界西部廣泛地區的貨櫃車行程次數。

李永達議員問：主席先生，剛才楊啓彥先生答覆黃偉賢議員時，認為對這些短期的措施具有信心，可減少塞車情況。但我卻更為擔心，因在每次颱風或大雨後，葵涌貨櫃碼頭都出

現嚴重塞車，其中一個原因，就是涉及貨櫃碼頭公司能否與政府部門充分協調和合作的問題。在法律上，政府是無權干預貨櫃碼頭公司內部的管理，究竟政府是怎樣去面對這種困難？政府又會否考慮參考其他國際海港的經驗，為長遠計而成立一個有法定權力的貨櫃碼頭管理局？

運輸司答（譯文）：主席先生，我恐怕這個問題已超越當下葵涌區的交通擠塞問題。關於成立海事或港口管理局方面，並不屬於我的職權範圍，但我會轉告我的同事經濟司，看他是否有意回答這個問題。

## 各項問題的書面答覆

### 居留權

七、詹培忠議員問：政府於本年六月二日在立法局回答詢問時指出，在出生時父母當中最少一人為香港永久居民的人士，可在一九九七年七月一日自動獲得本港居留權，政府可否告知本局：

- (a) 如何查證這些人士的身份；
- (b) 如何防止及杜絕藉虛報資料及使用非法證件的人士在一九九七年七月一日獲得本港居留權；及
- (c) 可以用何控罪檢控該等違法人士及刑罰為何？

保安司答覆的譯文：

主席先生，我們須要與中國當局擬定詳細的行政安排。我們會建議中國當局採取下列措施：

- (a) 核實每宗申請所聲稱的父母、子女關係；及
- (b) 提供有關父母的詳細資料，以便我們查證他們在其子女出生時是否具有永久居民身份。

我們定會在有關兒童進入香港時進一步查證，方法是與他們面談，藉以確定他們真正是申請書所述的兒童。

我們相信這些查核工作足以揭露任何以欺詐手段取得香港居留權的企圖。

現有法例已對這類欺詐定下嚴厲刑罰。根據人民入境條例第 42 條，任何人如向入境事務人員提供虛假陳述，即屬違法，可被判監禁最高達 14 年。

## 用水收費

八、 李華明議員問：政府可否告知本局：

- (a) 過去五年，供應住宅和工業用水的經營成本、收費和回報率各若干；又本年八月新收費實施後，預計未來一年的經營成本、收費和回報率分別有何變化；
- (b) 政府對供應用水的經營定下 7%回報率的指標，理由為何；有關的指標是否同時適用於住宅和工業用戶；及
- (c) 政府有何具體計劃及時間表達致上述回報指標？

工務司答覆的譯文：

主席先生，

- (a) 有關過去五年供應住宅和工業用水的經營成本、收費和實際回報率，以及新收費實施後，預計未來一年的經營成本、收費和回報率的轉變，詳列於附件。
- (b) 政府所定的 7%回報率的指標，是一個估計數字，以反映出財政費用及所動用的資本的機會成本。這個指標適用於住宅和工業用戶。

附件顯示實際回報率低於 7%的回報率指標。

- (c) 回報率指標只是釐定適當水費的考慮因素之一。當局會審慎評估其他因素，例如市民是否接受和通貨膨脹。當局現正整體檢討達致指標的時間和具體計劃。

附件

	預測	估計				
	一九九三 至九四年度	一九九二 至九三年度	一九九一 至九二年度	一九九零 至九一年度	一九八九 至九零年度	一九八八 至八九年度
	百萬元	百萬元	百萬元	百萬元	百萬元	百萬元

### 收費供水

住宅	848.8	730.0	669.3	566.6	435.9	365.9
非住宅	1,391.6	1,227.6	1,139.1	1,038.4	921.9	752.7
	<u>2,240.4</u>	<u>1,957.6</u>	<u>1,808.4</u>	<u>1,605.0</u>	<u>1,357.8</u>	<u>1,118.6</u>
總經營成本	3,667.8	3,286.0	3,065.4	2,727.1	2,158.9	1,902.8
實際回報率	5.3%	5.9%	4.5%	5.8%	4.7%	4.2%



註： 1. 除收費供水所得的收入外，該部門還從下列各方面獲得收入：

從差餉所得的款額  
政府資助  
費用、牌照及可獲發還款項的工作  
存款所得的利息

2. 一九九三至九四年度的預計回報率是假設 1993 年水務(修訂)規例所載有關一九九三至九四年度的建議加幅獲得通過而計算出來的。

## 化工廠選址

九、黃匡源議員問題的譯文：政府當局可否告知本局，位於屯門西北劃作興建化工廠及相關設施用地的目前發展情況如何；及當局是否打算把現行此類設施全部遷往該地？

規劃環境地政司答覆的譯文：

主席先生，政府將在屯門第 38 區發展一個面積 55 公頃的特別工業區。填海及敷設公用設施的工程會於一九九四年年中展開，分期進行，到一九九九年竣工。這個工業區中約 25 公頃土地會預留作化學工業用途，以便容納新發展的廠房及屆時會遷往該處的現有設施。政府並不打算主動提出或作出搬遷安排，只會讓廠戶自行決定是否遷往該處。

## 出口程序

十、黃震遐議員問：鑑於海外買家(尤其美國方面)要求迅速收貨的情況日益增加，政府可否告知本局，現在有何方法輔助本港廠商提高其生產、存貨及付運效率？政府會否加快出口文件的處理程序？

工商司答覆的譯文：

主席先生，政府的一貫政策，是提高本港廠商的生產、管理(包括存貨控制)及製成品付運效率。

工業署及其他工業支援機構，例如香港生產力促進局，提供廣泛的支援服務，包括後者為生產科技及改善存貨控制的管理系統提供的顧問服務。

工業署提供一項工業推廣服務，由該署職員探訪工廠，特別是中小型工廠，向廠方強調生產效率的重要性。如找到與管理系統及生產科技有關的問題，他們會提供意見，或把廠商轉介給適當的機構，例如香港生產力促進局。

工業署亦委託專家，對主要製造行業，定期進行技術經濟及市場調查顧問研究，鑑定可以進一步提高生產力的措施。

在處理出口文件方面，貿易署在不影響本港貿易管制制度健全運作的情況下，致力以最快速度處理出口證的申請及其他出口文件。我們為達致這個目標而付出的努力，可從貿易署所作的服務承諾反映出來。這項承諾，是將各類出口文件的目標處理時間，維持在一至三個工作天以內。

為進一步協助紡織商，貿易署已由一九九三年七月一日開始，實施一項自願的紡織商登記方案。根據這項方案登記的紡織商，可毋須簽證而進口紡織品、將紡織品出口至不受限制市場及轉口至所有市場。

長遠來說，實施電子資料聯通系統，將會進一步加快出口文件的處理。透過這個系統，貿易商可藉着傳遞電子訊息，完成出口文件證明的程序。電子資料聯通系統，使貿易商毋須親自申請出口文件，因而節省時間及費用，並使有關的文書工作顯著減少。目前的計劃，是由一九九五年起，分階段為貿易商提供這項服務。

### 為馬灣船道兩岸居民提供保障

十一、麥理覺議員問題的譯文：政府可否告知本局，將會採取甚麼措施，以保障馬灣航道兩岸臨海地區的居民，使他們免受穿梭該航道的眾多船隻（須知其中一些船隻或會載有危險品）可能構成的風險所威脅？

保安司答覆的譯文：

主席先生，馬灣航道是遠洋輪船進出香港的主要水道。海事處備有一套交通管理系統，以盡量減少可能發生的風險。為改善該系統，一個為該區而設的控制站將於本年稍後興建。

此外，所有總註冊重量超過 5000 噸的輪船，均必須由專人領航，而海事處亦特備船隻，引領途經馬灣附近的大型輪船。

所有本地船隻，以及在香港上落貨的遠洋輪船，均須受本地法例管制。具體來說，以船隻運載危險品，是受危險品（船運）規例所管制的。其他途經香港的船隻雖不受這條法例所規管，但卻必須遵守國際海事公約制定的所有安全標準。

### 延期居留

十二、譚耀宗議員問：政府可否告知本局：

- (a) 在過去三年內，大約有多少來自澳洲、紐西蘭、北美洲、西歐及北歐國家的旅遊人士，透過成功申請延期居留，在本港居留超過一年；及

- (b) 是否知悉部份上述人士在留港期間從事受僱或自僱活動，例如在街上販賣，當局有否採取適當措施禁止該等活動，及會否考慮收緊批准延期居留的準則？

保安司答覆的譯文：

主席先生，問題第一部份的答案是：沒有。我們的政策是不批准旅客延期居留超過一年。

旅客如被發現未經批准而在本港受僱，即屬違反居留條件。根據人民入境條例第 41 條的規定，他們可遭檢控，如罪名成立，可被判罰款 5,000 元及監禁兩年。人民入境事務處、市政總署及區域市政總署均有就所提及的那類活動採取行動。入境事務主任突擊巡視懷疑有外國人非法受僱為工人的地方；市政總署及區域市政總署人員負責掃蕩所有無牌小販。市政總署又特別在星期日及公眾假期，調派一般事務隊在一些外國人會聚集擺賣的地方巡邏。在一九九零年至一九九三年五月期間，當局合共約拘捕了 1000 名在街上擺賣的外國人。

如果遊客被控無牌擺賣罪名成立，人民入境事務處不大可能會批准他們延期居留。該處只在認為旅客有真正理由必須逗留較長時間並且能夠以合法的方法維持在港生計的情形下，才批准他們延期居留。這些準則已經足夠。

## 簽證政策

十三、彭震海議員問：鑑於持有中華人民共和國護照人士在香港過境時毋須簽證而獲准入境作七日逗留，政府可否告知本局：

- (a) 該項政策是基於甚麼因素而訂定；
- (b) 由於這類旅客可能較來自其他國家的旅客更容易在香港作延期或非法居留，政府可有任何監管措施以防止這類問題發生；若有，詳情為何；及
- (c) 政府會否考慮放寬該項政策，使台灣旅客過境香港時亦毋須簽證，若否，原因為何？

保安司答覆的譯文：

主席先生，近年來，中華人民共和國國民在香港過境很少造成問題。以一九九二年為例，只有 0.02% 逾期居留。因此，當局更改了政策，以便把負責簽證的人員抽調到羅湖，處理極需人手的櫃台工作。

我們會維持有效的入境前及入境後管制措施，以防旅客逾期居留。由中華人民共和國來的過境人士須證明他們持有有效的護照、簽證及前往目的地國家的機票，方獲准入境。人民入境事務處可憑其電腦旅客出入境紀錄找出逾期居留的過境人士。逾期居留者可被檢控及遣送離境。

當局並無計劃豁免台灣旅客過境的簽證規定。所有從非英國政府承認的地方（包括台灣）前來的旅客，必須持簽證或許可證。不過，對台灣旅客的簽證規定並不嚴苛。他們可申領多次通用旅遊許可證，並在上述許可證有效期間隨意前來香港。

## 英語教學

十四、李家祥議員問：關於教育統籌司在一九九三年五月二十六日就有關英語教師的立法局質詢所作的答覆，政府可否告知本局：

- (a) 教育署在甚麼情況及準則下，才准許非英國語文或英國文學系畢業生任教英文科；及
- (b) 教育署為這些非主修英國語文或英國文學的英文科教師提供甚麼入職訓練，以提高他們教授英語的語文能力？

教育統籌司答覆的譯文：

主席先生，

- (a) 根據教育規例，非主修英國語文或英國文學系的大學畢業生，只要是檢定教師，便可任教英文科，而符合下列條件的准用教師，亦可任教英文科：
  - (i) 香港中學會考英國語文（課程乙）一科考獲 E 級或以上程度；或
  - (ii) 香港英文中學會考英國語文一科考獲 E 級或以上程度；或
  - (iii) 香港英文中學畢業會考、香港中文中學高中畢業會考或香港中學畢業會考英國語文一科及格；或
  - (iv) 具備獲教育署署長認可為相等於香港中學會考英國語文（課程乙）E 級程度的英語水平。
- (b) 教育署輔導視學處和語文教育學院提供定期訓練課程，供所有英文科教師，無論是主修英文科或其他學科的英文科教師修讀，以增進和提高他們教授英語的知識和技巧。輔導視學處每年亦為非主修英文科的教師舉辦特別訓練課程和研習班，以提高他們的英語能力和教授這個科目的能力。在一九九二至九三學年，教育署為來自 119 間中學的 131 名非受過專科訓練的英文科教師開辦了四個訓練課程。類似的課程將於一九九三年九月和十月舉辦。科目督學亦為有需要的英文科教師提供其他輔導服務，包括諮詢等。

## 羅湖出入境手續

十五、馮智活議員問：鑑於很多市民投訴在羅湖關卡，特別在週末或假日，等候辦理出入境手續的時間很長，政府可否告知本局：

- (a) 人民入境事務處有何短期措施及長遠計劃，如增加人手或添置設備，以改善服務；及
- (b) 當局會否擴大使用落馬洲或其他通道，以紓緩羅湖關卡的擠迫情況？

保安司答覆的譯文：

主席先生，羅湖邊境站須處理的旅客人數不斷增加，現時大概是全球最繁忙的一個邊境站，平均每小時處理的旅客接近 9000 人。自一九八九年以來，出入境人數增加幾達 40%，這主要是由於華南地區經濟增長所致。儘管如此，人民入境事務處一直應付得很好，仍然可以在預算的 30 分鐘等候時間內為 90% 的旅客辦妥出入境手續，只有在繁忙的週末及公眾假期才需要較長的時間。過去兩年半，羅湖邊境站處理的出入境人數達 8400 萬人，但只接獲 52 宗正式投訴。

不過，我們同意仍有需要作出改善，以應付旅客增加的情況。改善措施包括大規模擴建羅湖關卡，預料工程可在一九九五年完成，屆時，辦理出入境手續的櫃檯數目便會增加 72 個，即較現時增加 82%。同年，當局亦會採用光學閱讀機。該儀器將可大大縮短為香港身份證持有人辦理出入境手續的時間，這類人士佔出入境旅客的大多數。

在這些重要改善措施實施之前，人民入境事務處會在情況最惡劣時，即週末及公眾假期，盡量調派更多人手為旅客辦理出入境手續。此外，該處亦採取了多項其他措施，紓緩擠迫情況及加快辦理出入境手續的時間：

- (a) 去年開始，分不同的櫃檯為居民和旅客辦理出入境手續；
- (b) 實施出入境簡化計劃，使永久性居民身份證持有人更快辦妥出入境手續；
- (c) 羅湖關卡的開放時間由去年開始延長個半小時。該關卡現時每日開放 16 小時，由上午七時至晚上 11 時；及
- (d) 由一九九三年八月一日開始，中國過境旅客可在本港逗留七日而毋須簽證。此舉可使現時在羅湖負責簽發簽證文件工作的人員調派至負責櫃檯的檢查工作，從而減少人龍的情況出現。

由於甄別越南船民的工作已告完成，我們今年稍後可重新調配更多入境處人員到羅湖關卡。

持往來港澳通行證的中國旅客現已獲准使用羅湖以外的其他出入境關卡。另外，大部份由香港出發的旅行團現時亦使用其他出入境關卡。由八月一日開始，經香港過境的中國旅客亦將可獲准使用其他海陸入境站。相信這將可進一步紓緩羅湖關卡的擠迫情況。

### 中國旅客的簽證規定

十六、鮑磊議員問題的譯文：根據一九九三年六月十七日公布的安排，過境中國旅客可毋須簽證而獲准留港七天。政府可否告知本局，是否亦可為那些於七天內返回中國的中國旅客作出同樣的安排？

保安司答覆的譯文：

主席先生，除了途經香港前往其他目的地的旅客外，幾乎所有在香港短暫逗留的中國旅客均是持往來港澳通行證來港的。他們毋須另外申請簽證。

### 病人須額外付款購買手術器材

十七、劉慧卿議員問：鑑於有市民投訴在公立醫院進行手術，病人須額外付款購買用於病人身上的手術器材。政府可否告知本局：

- (a) 市民須自費購買該等器材的準則為何；哪類手術器材須由病人額外付款購買；
- (b) 每間公立醫院需要病人自費購買該等器材的標準是否一致；
- (c) 假若市民沒有足夠金錢付款購買該等器材，政府會否給與資助；若會，資助的準則及限額如何？

衛生福利司答覆的譯文：

主席先生，醫院管理局轄下的前政府醫院及前補助醫院所訂的收費分別刊載於 1992 年第 13 期及 1992 年第 22 期憲報內。

在前政府醫院公眾病房留醫的大部份病人，每日須支付住院費 43 元。住院費包括臨床、生物化學及病理檢查、疫苗、一般護理及藥物費用在內。至於其他費用，例如若干外科植入物及特別儀器的收費，則按照 1992 年第 13 期憲報第 4 號特別公告內第 2.0(d) 段的規定，由病人的主診醫生決定。倘病人無力負擔特別儀器或外科植入物的費用，可經醫務社會工作者申請豁免收費。在醫務社會工作者的建議下，當局可從撒瑪利亞基金撥出補助金，以支付所涉及的全部或部份費用。

部份公營醫院（即以前的補助醫院）以往一直根據他們本身的收費辦法，收取不包括在每天住院費之內的醫療費用。這些收費包括逐項收取的入院費、手術費和藥費。醫院管理局成立後，全部 39 間公營醫院統歸醫管局管理，因此，當局需要統一收費辦法，使病人能夠預先明確知道他們所須支付的住院服務費用。在本年七月十四日舉行的立法局會議席上，當局已提交一份名為「促進健康」的諮詢文件給各位議員審議，該份文件清楚說明將公營醫院收費辦法加以合理化和統一化的需要。

## 香港法例第 221 章刑事上訴規則第 29 條

十八、唐英年議員問：政府會否檢討香港法例第 221 章刑事上訴規則第 29 條（有關暫緩取消資格的規定）應用於立法局／兩個市政局／區議會議員因選舉舞弊及非法行為而被判罪名成立的事宜上，須知道因任何罪行而判監三個月以上時，不論引致有關刑期的判罪其後是否在上訴時獲撤銷，此監禁刑期可立即使有關議員喪失其議員資格？

憲制事務司答覆的譯文：

主席先生，根據現行選舉法例，在任立法局／兩個市政局／區議會議員，如被判監禁三個月以上，便立即喪失其議員資格。政府當局並無計劃將喪失資格的觸發點，由以判刑為依據改為以定罪為依據。這是因為如容許正在服刑的在任議員，在等候上訴結果期間保留其議席，將會產生頗大的不明確情況，有損其選區／選舉組別及市民的利益。現行的取消資格條文，確保這些不明確情況不會出現，而對在任議員可能提出的任何上訴，亦非一項預先裁決。

## 病人死因報告

十九、何敏嘉議員問：就一名於去年四月在威爾斯親王醫院接受雙牛心瓣移植手術的病人於手術後死亡之事件，政府可否告知本局：

- (a) 該死因調查工作是否完成；若然，其結果為何；若否，原因何在；
- (b) 政府對於發表此等死因報告有何政策及會否公布上述死因調查的結果？

衛生福利司答覆的譯文：

主席先生，醫院管理局已委託一名訪港的心臟科醫生就所有在威爾斯親王醫院進行的雙牛心瓣移植手術作出獨立調查。此項調查結果顯示，有關病人均已獲得適當的照顧和醫治，而院方在施行手術前，業已取得病人的同意，並向他們詳細解釋可能涉及的危險。

至於有關的事件，當局已向死者家屬詳細解釋死因和提供驗屍報告。不過，為保障病人的權益和私隱權，當局不宜公布這些資料。

## 診所的運作

二十、劉華森議員問：政府可否告知本局：

- (a) 根據診療所條例第 8 條獲豁免的診所(即在一九六三年九月五日已存在的診所)現時有多少間，及獲准在這些診所主診的人士有多少；
- (b) 在過去三年，每年平均往這些診所求醫的人數為何；
- (c) 在過去三年，這些診所的平均收費(每一個求醫人計)為何；
- (d) 現時有何法例及措施監管這些診所的運作；在過往三年有多少診所主診人因觸犯該些法例而受檢控；及
- (e) 有否定期檢討這些診所及其主診人在本港醫務衛生服務中扮演的角色，尤其為低收入人士提供服務方面；若有，檢討結果為何？

衛生福利司答覆的譯文：

- (a) 目前，共有 149 名未能註冊的醫生在 137 間根據診療所條例(第 343 章)第 8 條獲豁免的診所主診。
- (b) 在過去三年，前往這些診所求診的人士每年平均約達 1235000 人次。
- (c) 過去三年，這些獲豁免的診所平均每次診症收費約為 35 元，包括供應兩天服用的藥物在內。
- (d) 診療所條例(第 343 章)授權診療所註冊主任(衛生署署長)准許一九六三年前開設的診所毋須遵守有關聘用註冊醫生的法定規定。未能註冊的醫生因而得以繼續受聘，但此機制亦同時使他們受到當局的管制，藉以保障病人的利益。在獲豁免診所主診的醫生須遵從註冊主任就工作模式、職責範圍及操守準則發出的工作守則。衛生署每年會派員視察每間獲豁免的診所最少兩次。過去三年，沒有任何獲豁免診所的主診醫生曾被當局檢控。
- (e) 自一九六三年起，當局每年均會就未能註冊的醫生進行檢討一次。不過，本局議員於一九八四年十二月通過了診療所(修訂)條例草案，豁免這些醫生註冊，以認同他們扮演的角色。診療所註冊主任在檢討應否繼續給與豁免時，最關注的是確保這些醫生遵從工作守則，以保障病人的利益。



## 聲明

### 外匯基金

財政司致辭的譯文：

主席先生，去年七月十五日，我打破保密的傳統，首次在本局公布外匯基金總額、基金所持有的外幣儲備額，以及累積盈利。我曾清楚表明，這種透明度會繼續及我打算每年公布外匯基金的結算表。

外匯基金一九九二年帳目的核數工作，現已完成，今天我向本局提交包括一九八七至一九九二年六年的結算表及補充說明。

我很高興說，截至一九九二年年底，外匯基金的總額達 2,870 億港元，一九九一年年底的總額為 2,360 億港元，即增加約 22%。同期內，累積盈利由 990 億港元增至 1,070 億港元，而外幣總資產則由 290 億美元增至 350 億美元。

我肯定各位議員都會同意，這些數字非常可觀。以 350 億美元計，本港的外幣持有量，佔世界第 10 位，而在一九九一年年底則為第 12 位。本港按人口平均計算的外幣持有量為 6,000 美元，一九九一年底則為 5,000 美元。各位議員可能有興趣知道，經濟合作及發展組織成員國的相對平均數，已由一九九一年年底的 740 美元，下跌至一九九二年年底的 700 美元。

為避免任何疑問，讓我如去年一樣強調，只有外匯基金的財政儲備部份，才可審慎動用，以應付公共開支。各位議員可能有興趣知道，截至一九九二年年底，我們的財政儲備達 1,040 億港元，其中 960 億港元存放在外匯基金。

我亦應指出，外匯基金的主要功用，一向是保障本港匯率的穩定。這項功用，日後仍會維持不變。

以後，外匯基金的年終結算表，將一定包括在本年四月一日成立的香港金融管理局的年報內。該局的年報，將提交本局省覽。

## 動議

### 公司條例

財經事務司提出動議。

（詳情請參閱會議過程正式紀錄英文本。）

財經事務司致辭的譯文：

主席先生，我謹依照議事程序表，提出我名下的第一項動議。

首席大法官於五月二十八日制訂的 1993 年公司（費用及百分率）（修訂）令，把公司註冊官收取的某些較次要費用提高，這些費用與查閱及影印根據公司條例交與公司註冊官的清盤人財務報表有關。上次檢討這些費用是在一九八八年。由於提供這些服務的成本自那時起已經增加，我們建議調整這些費用，平均增幅為 30%，由一九九三年八月一日起生效。

主席先生，我謹提出動議。

動議經向本局提出，付諸表決，並獲通過。

### 註冊受託人法團條例

財經事務司提出動議。

（詳情請參閱會議過程正式紀錄英文本。）

財經事務司致辭的譯文：

主席先生，我謹依照議事程序表，提出我名下的第二項動議。

總督會同行政局於六月二十二日制訂的 1993 年註冊受託人法團（修訂第二附表）令，把公司註冊官收取的某些費用提高，這些費用與根據註冊受託人法團條例成立受託人法團有關。這項費用調整，是顧及自上次一九八八年作出檢討後，提供這些服務成本的增加。我們建議把這些費用增加約 30%。增幅與一九九三年六月三十日提交本局審議的公司條例下相類費用的建議增幅一致。修訂費用將由一九九三年八月一起實施。

主席先生，我謹提出動議。

動議經向本局提出，付諸表決，並獲通過。

### 條例草案首讀

#### 1993 年刑事訴訟程序（修訂）條例草案

#### 槓桿式外匯買賣條例草案

條例草案經過首讀，並經按照會議常規第 41(3)條的規定，下令紀錄在案，以便二讀。

## 條例草案二讀

### 1993 年刑事訴訟程序（修訂）條例草案

律政司動議二讀：「一項修訂刑事訴訟程序條例的草案。」

律政司致辭的譯文：

主席先生，我謹動議二讀 1993 年刑事訴訟程序（修訂）條例草案。

本條例草案的目的，是實施法律改革委員會（法改會）在其刑事訴訟的保釋問題研究報告書內所作的建議。法改會建議訂立法定保釋權。

法庭多年來的做法是，除非有充分理由不批准保釋，否則都會批准被告人保釋外出候審。凡有理由相信被告人日後不會出庭應訊、或會在保釋期間犯罪、或會妨礙司法公正，以及在為保護被告人的人身安全而須將其還押的情況下，便有充分理由拒絕保釋。

條例草案建議使法庭的做法有法定效力，並會首次訂立盡可能批准保釋的正面推定。這樣絕不會削弱法庭在適當情況下拒絕保釋的權力，但可禁止任意或不合理拒絕保釋，並使法庭有責任解釋拒絕保釋所依據的理由。

條例草案強調法庭須要周詳考慮反對保釋所依據的陳述事實，並規定只得在法庭認為有必要時，才可施加保釋條件。

在絕大部份的案件中，法庭須確定的，是被告人是否不會自動歸押、是否會在保釋期間犯罪，或是否會妨礙司法公正。為界定控方反對保釋的證供標準，條例草案訂明，除非法庭認為被告人有上述一種或多於一種行為的可能性大至不可接受，否則必須批准保釋。

建議訂立的盡可能批准保釋的推定，只在判罪前作出。儘管法庭會保留其批准保釋的現有酌情權，然而該項推定將不適用於保釋等候上訴的情況。

條例草案建議撤銷法庭准許准予保釋人士具結以保證他們日後自動歸押的權力，另建議把不自動歸押訂為一項特定罪行，以作取代。至於法庭要被告人作出現金擔保及要被告人作出人事擔保的現有權力，將予保留。

對於有任何人士被裁判官或地方法院法官拒絕無條件保釋的情況，條例草案訂明，該名人士有權向高等法院大法官提出申請，由大法官重新考慮此事。本條例草案實際上重申現行法律的效力。

本條例草案保留警務人員在有合理理由認為任何人士已違反或可能違反其保釋條件時，毋須持有拘捕令而可進行拘捕的現有權力，並保留律政司可就裁判官或地方法院法官已批准的保釋要求覆核的權力。

法庭批准保釋的權力大部份並無改變。本條例草案旨在對法庭行使酌情權的方式進行規管，而唯一例外之處是，條例草案建議上訴法院應獲授權在控方或辯方向樞密院提出上訴期間，批准保釋或扣押被告人。目前上訴法院並無這樣的權力。

正如我在開始時提出，本條例草案把法改會的各项建議付諸實行。不過，我要解釋一點，雖然法改會所提出的建議涉及警方保釋和法庭保釋兩方面，但本條例草案只涉及後者，原因是當局現正積極考慮法改會於一九九二年十一月發表有關拘捕、拘留、搜查及檢取問題的研究報告書。這份報告書廣泛論述警察的權力，而有關警方保釋的問題，較宜從這個比較廣闊的角度加以考慮。

主席先生，我謹向本局推薦本條例草案，以便在維護個人自由權利和保障社會安寧兩者之間取得平衡。

條例草案獲按照會議常規第 42(3A)條的規定，提交內務委員會審議。

### 槓桿式外匯買賣條例草案

財經事務司動議二讀：「一項管制槓桿式外匯買賣的條例草案。」

財經事務司致辭的譯文：

主席先生，我謹動議二讀槓桿式外匯買賣條例草案。本條例草案的目的，在推行一套法律架構，規管香港的槓桿式外匯買賣合約的活動。

過去數年，向零售投資者提供槓桿式外匯買賣合約的公司數目大增。據估計，從事這種業務的公司，現時不少於 200 間。除了如其他所有公司，須於最初成立時根據公司條例履行註冊規定外，這些公司不受政府任何形式規管。公司所提供的合約，經常是有高度「槓桿」作用，這表示投資者只須付出一筆保證金，便有可能在結算合約時，賺取豐厚利潤或蒙受重大損失。提供這類合約時，這些公司通常會作為買賣的另一方，與客戶持相反立場，而不是作為代理人或經紀，雖然公司亦同時收取佣金及手續費。倘貨幣匯率對投資者有利，則客戶可把合約結算而獲取利潤，倘公司沒有為合約作套戩或對銷，便會蒙受相應損失。不當行為，加上差劣管理，已導致一些這類公司倒閉。以某些個案來說，有關公司似乎在一開始，便是以欺騙客戶為目的。

投資者經常對這些公司的不當行為作出投訴。大部份個案與客戶須簽署授權書，授權公司代其進行買賣有關。其中一項普遍的不當行為，是公司為客戶進行多次遠遠超過真正所需的交易，從而盡量增加佣金費用。有些公司據說以反市場走勢為客戶進行買賣，因而使客戶受損而本身則獲利。

當局雖然接獲這些投訴，但很難蒐集足夠證據，證明這些公司以不誠實或魯莽手法代客戶進行買賣。有些公司甚至將這些買賣轉交海外的連繫公司進行，使人實際上無法得到足夠證據，支持檢控或民事起訴。

基於上述情況，現認為有需要進行一個架構，規管本港的槓桿式外匯買賣。有關規定必須嚴格，使投資者得到足夠保障。

建議的制度，基本上仿照規管證券及期貨市場的制度。從事槓桿式外匯買賣業務的公司及代表，日後將須向證券及期貨事務監察委員會（證監會）申領牌照。除給與認可機構的某些豁免及在特定情況進行的交易外，任何人如未經註冊而從事這種業務，即屬犯刑事罪。違反這項規定的罰則，最高罰款為 1,000 萬元及最高監禁七年。

考慮牌照申請時，證監會所考慮的因素包括：申請人的財政狀況、教育程度、其他資歷、能否誠實和公正地行事，以及其信譽、品格和在財政上是否穩健可靠。證監會可暫停或撤銷牌照、監管及調查持牌人及在有需要時干預持牌交易商的業務。

證監會可制定規則或指引，對市場從業員的行為，訂立嚴格規定，並會實施最低股本規定。這項規定，預料將稍高於接受存款公司現時的 2,500 萬元水平，目的是限定只有具備合理財力的大規模經營者才有資格註冊。

由於現時已有公司提供槓桿式外匯買賣合約，這些公司將獲得寬限期以申請牌照。寬限期為條例草案生效後 30 日。在寬限期內申請牌照的公司，可在其申請辦理期間，繼續營業。申請牌照而被拒絕的公司，須立即停止業務，但可在 14 日內為客戶平倉。

我所描述的規定，是建議架構的主要特點。此外，條例草案亦加入其他保障投資者的措施，包括買賣商須將客戶的款項存入獨立的信託戶口、禁止兜售業務及證監會可委任核數師查核持牌買賣商的簿冊和紀錄。

本條例草案對應如何進行槓桿式外匯買賣，實施全面而嚴格的規定，以反映投資者所面對的風險。雖然槓桿式外匯買賣合約可以是一種合法的投資工具，但由於這類合約的性質，加上外匯市場的不穩定性，因此有作出嚴密規管的必要，以提供投資人士能夠信賴的較安全和較有秩序環境。

條例草案獲按照會議常規第 42(3A)條的規定，提交內務委員會審議。

## 1993 年追加撥款（1992-93 年度）條例草案

### 恢復於一九九三年六月三十日提出二讀的辯論

條例草案二讀動議經向本局提出，付諸表決，並獲通過。

條例草案經過二讀。

條例草案獲按照會議常規第 43(1)條的規定，提交全局委員會審議。

## 1993 年僱傭（修訂）條例草案

### 恢復於一九九三年六月二日提出二讀的辯論

二讀動議經向本局提出。

劉千石議員致辭：

主席先生，就 1993 年僱傭（修訂）條例草案內有關加強僱員權益保障的建議，本人表示歡迎，但我認為，有關的保障仍然十分不足夠，有必要盡快再加以檢討，徹底作出修訂。

#### 復職權沒有保障

首先，建議修訂將賦予法庭權力，裁決在訴訟中作供指控僱主而遭解僱的僱員可以得到補償。表面上，這會加強在訴訟中作證僱員的保障，使這些僱員得到補償，但是，這些勇於出庭作證的僱員無辜喪失工作權利，是根本沒法補償的。既然政府當局立法原意是要為作證僱員提供職業保障，法例就應該賦予法庭權力，在遇到這些「不公平」的解僱時，可以裁決僱員獲復職或者補償，而選擇權應該在僱員身上。

#### 保障範圍應擴大

另外，我要指出，條例草案所建議對作證僱員的保障，只可以保障僱員免受僱主解僱，但並無保障僱員免受「迫害」。迫害的方式可以包括調職、派「豬頭骨」工作、凍結薪酬調整等等。這些方法，往往可以成功迫使職員自動離職，僱主根本不需要作出補償。一到頭來，所謂「保障」，作用顯然非常有限。

除了保障不足的問題，我覺得政府同時應該檢討為何條例草案只是建議保障在訴訟中作證的僱員，但是對於參與工會活動而受迫害的僱員，卻又沒有類似的補償保障？這樣做法，對參與工會的僱員是極不合理的。

#### 制訂不公平解僱法

香港職工會聯盟認為，要有效落實對僱員免受僱主的不合理迫害或者解僱的保障（無論是對作證的僱員抑或參與工會活動的僱員來說），當局應該盡快制訂完善的「不公平解僱法」，保障有關僱員得到復職或補償的權利。

順帶一提，因應今年初國泰的工潮，政府曾經承諾會檢討本港的勞工法例、歧視職工會條例及不公平解僱法例等等。我希望，政府盡早完成有關檢討，提出進一步保障僱員權益的建議。

## 修訂開工不足定義

條例草案另一項修訂是有關「暫時停工」的定義，目的是避免僱主在開工不足時放年假，使僱員喪失年假權及不能夠以開工不足理由追討遣散費。現時的修訂堵塞「暫時停工」定義的灰色地帶，我認為值得本局支持。但是，要進一步保障工友的權益，我認為，政府應該考慮將四星期最少開工 12 日改為四星期最少 16 日，提高工人的最低開工日保障，以更有效保障僱員生活。

主席先生，本人謹此陳辭，希望政府積極考慮我的建議，謝謝。

教育統籌司致辭的譯文：

主席先生，我謹謝謝各位議員支持這項條例草案。

我已備悉劉千石議員就進一步保障工人的利益而提出的意見。劉議員要求應向曾作供指證僱主而遭解僱的工人提供更大的保障，例如增訂有關復職的條文，以及向因參與工會活動而被解僱的僱員，提供補償和復職安排。

我們重視這些意見，並會在現時的檢討中加以考慮。

有議員建議應規定僱主最低限度須提供的正常工作日數，以保障工人的利益，這是需要審慎考慮的另一個問題。我會確保政府當局將會進一步處理這個問題。

謝謝。

條例草案二讀動議付諸表決，並獲通過。

條例草案經過二讀。

條例草案獲按照會議常規第 43(1)條的規定，提交全局委員會審議。

## 遊戲機中心條例草案

恢復於一九九二年十月十四日提出二讀的辯論

二讀動議經向本局提出。

馮智活議員致辭：

主席先生，制訂遊戲機中心條例草案的目的，是訂定一個新的發牌制度，以處理遊戲機中心的發牌事宜。目前，經營遊戲機中心是受雜類牌照條例及雜類牌照規例的條文規管。影視及娛樂事務管理處處長是簽發遊戲機中心牌照的發牌當局。

雜類牌照條例第 3 條訂明，總督會同行政局可藉着制訂規例，對根據該條例所發出的任何牌照的形式及條件，作出規定。在一九九零年，上訴法院裁定一項發牌條件超越法定權限，由於該項發牌條件並不是以規例形式制訂，所以並無效力。鑑於該項裁決，當局發現大部份發牌條件均涉及越權問題，以致不能執行。因此，現有需要確立新制度，以便對遊戲機中心作出監管。

此條例草案是在一九九二年十月十四日提交立法局。一個由 11 名立法局議員組成的條例草案審議委員會其後宣告成立，並由一九九三年四月二十三日展開其審議此條例草案的工作。委員會先後舉行了六次會議，其中四次與政府當局會晤，並且曾與遊戲機中心商會有限公司的代表舉行會議。委員會曾參觀三間遊戲機中心，以及審議由該商會及香港民主同盟葵青支部提交的意見書。在此，我謹以委員會主席的身份，感謝委員會各成員付出大量時間和精力審議條例草案，同時亦向曾與委員會衷誠合作的政府官員，以及曾提交意見書及參與討論的關注團體致謝。

主席先生，我現在要論述委員會曾經審議的主要事項。

委員會曾懷疑自動售物機這一類機件是否屬條例草案的管制範圍。政府當局解釋，這類自動售物機是為售賣物品而設，並非提供娛樂，不涉及博彩或抽獎成份，故當局無意加以管制。然而，鑑於遊戲機不斷推陳出新，款式眾多，條例草案必須具有彈性，以涵蓋所有形式的新機器。故此，委員會已接納此項解釋。

另一方面，委員會認為，售賣電腦軟件並提供機會讓顧客玩電腦遊戲的店舖應受管制。政府當局證實，該類店舖須根據本條例領取牌照，惟其申請獲得批准的機會不大。

委員會提出的另一關注事項，是影視及娛樂事務管理處處長可暫時吊銷或撤銷牌照，又或不予續期的權力，為此，政府當局已擬訂指引，以消除委員會的憂慮。政府當局並且解釋說，任何人士如對處長的決定感到不滿，可向獨立的上訴委員會提出上訴。

委員會亦曾討論制訂的發牌政策及條款，包括地點方面的選擇、營業時間、面積的規定，以及一間遊戲機中心可容納的最高人數等等事項。然而，由於此等事項不屬條例草案的一部份，委員會建議交由有關的立法局議員常務小組跟進此事。

至於僱員及持牌人的法律責任問題，委員會認為該項可令任何僱員與經營者一樣受到檢控的條文並不合理。政府當局解釋說，條例草案的主要目標之一，是確保可對真正違法者提出檢控。當局已向委員會保證，只會在合理情況下及法定範圍內才向僱員採取法律行



動。雖然如此，委員會認為有關的條文過於概括，可能會使無辜的僱員受到不必要的困擾。經討論後，遂同意將有關條文刪除。政府當局將會在委員會審議階段提出這項的修訂。

此外，由於被檢控人士不能以「不知道」作為免責辯護，委員會亦憂慮違反兒童遊戲機中心年齡限制的罪行似乎過於嚴苛。經討論後，政府當局同意修訂有關條文，使誤闖兒童遊戲機中心的人士可提出合理的免責辯護。此外，當局亦已擬定該條文的執行指引，使執法人員在考慮檢控有關人士之前，須先行向他們發出忠告及警告。政府當局亦將會在委員會審議階段提出此項修訂。

委員會亦提出另一重要事項，就是兒童與成人遊戲機中心的年齡分界應否定為 18 歲而非 16 歲，以便與電影檢查條例貫徹一致，及使當局能對該等中心所提供的遊戲採用較寬鬆的審核準則。政府當局解釋，16 歲這個年齡限制已採用 10 年以上，公眾人士所反映的意見，包括中央青年事務委員會、香港社會服務聯會及區議會所表達的意見在內，均認為有需要保障 16 歲以下的青少年，使他們不致有機會接觸暴力及色情遊戲，以及免受年紀較大的不良份子滋擾。

此外，當局認為玩遊戲機是一種形式獨特的娛樂，基於其極易產生相互影響的特性，再加上遊戲機中心的實際環境，該類遊戲機會對玩者產生強烈的效果。電影分級制並不適用於此類形式的娛樂。

政府當局進一步解釋，政策的目標在禁制過於暴力及色情與賭博活動的遊戲，這取向獲得公眾人士與區議會大力支持。為此，當局在草擬成人及兒童遊戲機中心遊戲的審核準則時，會以這幾項為出發點。

經深入商討後，委員會同意應以 16 歲為兩類遊戲機中心的年齡分界。

此外，對於法庭在罪行輕微的案件中沒收財物的權力，委員會亦表關注。政府當局同意修訂有關條文，以「法庭可」取代「法庭須」的字眼，從而澄清法庭可視乎每宗個案的情況，酌情下令沒收財物，而不是一定必須這樣做。當局已擬訂指引，使沒收財物不會成為自動進行的步驟，而須由控方提出申請，以及只有在擺放非認可機器及裝置的情況下，申請才會獲得考慮。委員會贊成此項修訂，政府當局將會在委員會審議階段提出修訂事項。

主席先生，本局通過這條例草案後，本人相信遊戲機中心能夠回復應有的秩序，讓那些在中心內玩遊戲機的人士獲得更大的安全保障，亦讓 16 歲以下的兒童免受暴力和色情的不良影響，並降低兒童遊戲機對於附近鄰居的滋擾，也可堵截一些店舖無牌經營遊戲機的情況。

本人謹此陳辭，支持此條例草案。

葉錫安議員致辭的譯文：

主席先生，我想致辭反對本條例草案第 4(4)條。

第 4(4)條訂明，無牌經營遊戲機中心的初次違例者，如果於其定罪日期前三年內，另有人被裁定於同一有關樓宇內觸犯同一罪行，則可能被處以有如第二次違例般的刑罰，除非他能提出證據，證明他不知道，亦無理由懷疑，另有人已如此被定罪。

按照這種情況，本條文顯然會引起有關人權法案的問題。政府對這條文所提出的理由是，有關政策的目的，乃禁止無牌經營遊戲機中心，以及防止藉着利用不同人士作為經營者而非法經營。

儘管如此，如果這是政府企圖消弭弊端，那麼，我就認為第 4(4)條的觀點是錯誤的。應付這個問題的適當辦法，是要設法打擊那些非法場所背後的主腦人。嚴懲這些只權充「二打六」的「嘍囉」，並不能解決問題。

基於這些理由，我認為這擬議的條文，在務求達到禁止無牌經營遊戲機中心的政策目的方面，是不對稱及缺乏理性的。這項條文是不合邏輯、不公平及不合理。因此，我支持涂謹申議員在委員會審議階段所動議的修訂，即將第 4(4)條取消。

涂謹申議員致辭：

主席先生，我對於遊戲機中心條例草案有幾點意見。首先，正如剛才葉錫安議員指出，根據第 4(4)條規定，任何人觸犯無牌經營遊戲機中心條例後三年內，若有另一人在同一地點同樣無牌經營遊戲機中心，則現在觸犯條例的人就會被假設犯了第二次，可被判較高的刑罰，一如第二次觸犯同類罪行。問題在於一個人受到較嚴厲的刑罰，不是因為他重覆犯同樣的罪行，而只不過是其他人曾經在同一地點犯過同樣的罪行。我覺得這個政策是不公平的。

第二，第 4(4)條背後的精神其實差不多是假設這個人曾經犯了罪，也即是說現在是第二次犯罪。政府說這項條文背後的目的目的是打擊一些幕後人士。我想指出，政府若致力檢控、加強情報工作，以及透過特赦證人等等，可能有助那些觸犯無牌經營者指證一些幕後操縱的人士，或告發一些串謀罪行，或者教唆罪行，這樣收效反而更大。現行這項草擬條文實在很可能違反無罪假設的原則。

第三，規定一個首次觸犯無牌經營罪行的人，去證明他不知道或無理由去相信在三年內曾經有另一個人同一地點犯同一罪行，這使他要負相當沉重的舉證責任。最主要的是，我們沒有登記系統，紀錄某個地方曾經有人在上址犯了無牌經營遊戲機中心的罪行。換句話說，任何人犯法，做不對的事，應該得到應得的懲罰，但他實在無從得知，亦無法證明，如何會無理由相信或知否上址曾有人觸犯這罪行。

所以，根據這三點來說，我覺得應該把有關條文撤銷。我稍後將在委員會審議階段提出修訂，取消第 4(4)條。

另一方面，就懲罰而言，政府背後的精神可能假設這項條文能夠對幕後操縱人士施加較大的懲罰，我想詳細分析這點。第一，假設背後有大老板指派不同的人去無牌經營，即使他的手下第二次觸犯有關罪行，刑罰最高也只不過是罰款 20 萬元，但同一條第 4 節中的 C 項就說到，就算首次觸犯有關罪行，其實已可就他每天無牌經營處以罰款二萬元。換句話說，如果他已經在上址經營 10 天才被警方發現，其實他已可被判最高罰款，即 20 萬元，那根本毋須考慮這個假設。此外，幕後的老板被罰多點錢固然會有點心痛，但是，一個被人利用的人卻要因為別人曾在同一地址犯過同一罪行而要坐牢久一點，這在制度上是不公平的，因為幕後的大老板不會代這小卒去坐牢。

第二點我想說的是關於第 4 條及第 20 條在刑罰上的分別。第 4 條是針對無牌經營；第 20 條是針對違反發牌規定或條件的經營。我認為兩者嚴重性不同，罪行是不同的。在最高罰款額方面，第 4 條無牌經營為 20 萬元；第 20 條違反經營條件則為 10 萬元。但是，我們發現兩者在監禁方面的最高刑罰是一樣的，因為兩條條文都規定首次觸犯有關罪行的最高判刑是六個月監禁，第二次是一年。我覺得如果要真正因應不同嚴重程度的罪行而處以不同的刑罰，則不應只在罰款上不同，在最高的監禁刑罰方面亦應不同，我希望政府在推行有關條文後，認真檢討一下，看看究竟這兩項條文的最高監禁期日後是否須作出適當的修訂？

最後我想指出一點，我很高興這次能夠通過遊戲機中心條例，相信各位議員亦希望政府會盡力執行。不過，我有點擔心，希望政府在資源上能夠向我們作出保證。為甚麼？因為以往這些由影視及娛樂事務管理處配合地區性警方去打擊的罪行，包括色情刊物、遊戲機中心等等的問題，都叫我感到憂慮。就色情刊物而言，不少分區警官都不把打擊這類刊物列作優先處理的事項。我也不知為何會有這種情況，但我確實從間接渠道及兩位警官獲得同樣的訊息。影視處既然是負責執行色情刊物條例以及遊戲機中心條例的部門，希望該處盡力確保切實執行通過的新法例，保障社會的秩序，尤其是治安及青少年方面的問題。

謝謝。

政務司致辭的譯文：

主席先生，我非常感謝馮智活議員及遊戲機中心條例草案審議委員會的其他成員。他們花了不少時間詳細審議本條例草案，並且提出了精闢的見解。

遊戲機中心條例草案旨在為遊戲機中心的發牌事宜設立一個有效的監管制度。

條例草案審議委員會成員在審議本條例草案時，致力確保本條例草案的範圍足以管制其他外圍活動，例如物品售賣機的使用和電腦軟件的售賣等活動。

我們已向條例草案審議委員會解釋，物品售賣機的主要用途是售賣物品，而不是提供娛樂。此外，物品售賣機的使用亦不存在僥幸成份，我們因此並不打算透過本法例管制物品售賣機。

至於電腦軟件售賣商，倘若他們在其處所提供遊戲機遊戲，並收取費用，他們便須領取遊戲機中心牌照。不過，售賣電腦軟件供私人用途的商號則毋須領取此類牌照。

持牌遊戲機中心商會反對將獲准進入成人或兒童遊戲機中心的劃分年齡定為 16 歲（而不是 18 歲）的建議。他們建議採取一項類似影片分級的制度，以 18 歲為劃分年齡。

遊戲機與電影是兩種截然不同的娛樂形式。玩遊戲機的場地環境，玩遊戲機人士的參與程度，以及新式遊戲對人和機帶來的相互影響，均令到遊戲機成為一種獨特的娛樂形式，不應與電影及其他娛樂形式相提並論。同樣道理，我們有很好的理由為進入兒童遊戲機中心的人士提供特別保護，以及防止他們受到年紀較他們大的人士騷擾。我們已考慮過市民對劃分年齡的意見，我保證條例草案所訂的 16 歲規定，已得到條例草案審議委員會成員以及市民普遍贊同。

一些議員曾對條例草案內的執法條款可能被濫用表示關注。我可以向議員保證，發牌當局在提出檢控以前，會採取一連串的行政措施，包括發出勸誡信和警告信。在暫時吊銷或撤銷牌照之前，會請營辦商書面提出意見。此外，當局會與影視及娛樂事務管理處及警方制訂執法指引，並且會在付諸實行以前將有關詳情告知業內及其他有關人士。

主席先生，我謹此陳辭，並建議議員通過遊戲機中心條例草案，但須作出我稍後在委員會審議階段動議的修訂。

條例草案二讀動議付諸表決，並獲通過。

條例草案經過二讀。

條例草案獲按照會議常規第 43(1)條的規定，提交全局委員會審議。

## 1992 年進出口（修訂）條例草案

### 恢復於一九九二年十一月二十五日提出二讀的辯論

條例草案二讀動議經向本局提出，付諸表決，並獲通過。

條例草案經過二讀。

條例草案獲按照會議常規第 43(1)條的規定，提交全局委員會審議。

## 1993 年電影檢查（修訂）條例草案

### 恢復於一九九三年二月二十四日提出二讀的辯論

二讀動議經向本局提出。

夏永豪議員致辭的譯文：

主席先生，有關此項條例草案的沿革，負責審議 1991 年管制淫褻及不雅物品（修訂）條例草案的前立法局專案小組成員，一定瞭如指掌。當時，政府為堵塞現行法例的漏洞，建議凡按電影檢查條例而分級的影片，如以錄影帶及鐳射影碟形式公開發行時，須受管制淫褻及不雅物品條例的監管。前專案小組成員認為政府的建議可能會產生一個具有雙重標準的制度，因此建議那些由已分級的影片製成的錄影帶及鐳射影碟，亦應同樣受電影檢查條例的監管，令到同一影片，無論是供上映或發行，均採用同一套標準分級。

1993 年電影檢查（修訂）條例草案旨在達到上述目的。該條例草案建議若影片已根據電影檢查條例而獲發證明書，可以在戲院上映，即被視為已獲准以錄影帶或鐳射影碟形式發行。該條例草案亦建議提高各項違例的最高罰款額。

本局於是成立條例草案委員會，研究條例草案的建議條文。委員會共舉行四次會議，而政府亦有派員出席各次會議。委員會成員接獲香港戲院商會的陳情，反對將放映第三級影片讓 18 歲以下人士觀看的最高罰款額提高，以及現行條例第 20 條所訂，只單方面檢控及懲罰院商而不懲罰未成年的觀眾的規定。

條例草案委員會曾就最高罰款的適當水平進行詳細討論，並考慮到現時的罰款額所起的阻嚇作用、接獲的意見、刑罰自 1988 年開始實行的通脹因素，以及與其他性質相近各種罪行的罰款比較等等。條例草案委員會亦獲得律政署提供意見，有關方面指出，違例及檢控個案毫無下降跡象，事實上，在本港上映的三級影片愈來愈多。倘若不提高罰款，便可能會為電影業，甚至市民帶來錯誤的訊息。委員會一些成員贊成增加罰款的擬議，但另一些議員則認為增加罰款一事應押後進行，直至完成全面檢討為止。經過漫長討論後，條例草案委員會的成員最後同意政府的建議，將最高罰款由 10,000 元增至 50,000 元。

關於採取適當措施，防止未成年人士故意觀看三級影片，以及令協助及教唆未成年人士觀看三級影片的人士負上刑事責任的問題，政府的解釋是這條法例的主要目的之一，是保護青少年，以阻止入場觀看三級影片。因此，他們不應負上刑事責任。對未成年人士來說，可能被傳召上庭作證，本身已具阻嚇作用。當局會舉行宣傳運動來配合法例修訂事項的通過，以涵蓋成年人在各方面的一切責任。委員會成員亦同意政府的意見，認為任何針對未成年人士的阻嚇措施，必須極度小心處理。倘若明文規定向家長發出警告函件，便應認真考慮可能對青少年產生的不良心理影響。委員會成員亦明白到，將成年人購買三級影片戲票以供未成年人使用，在法律上列為罪行，是有實際的困難。

委員會成員亦關注到，戲院及劇院商人表示為遵守法律，縱使事實上他們已採取一切合理措施以防止 18 歲以下人士進場觀看三級影片，但現有法例的條文令他們在執行上遇到很多困難。就此方面，政府認為院商應有足夠能力辨認未成年人士。雖然理論上當局在發覺某戲院向未成年人士放映三級影片時，便可提出檢控；但事實上，影視及娛樂事務管理處只會在向同一戲院發出兩次警告函件後才考慮提出檢控。倘在發出兩次警告函件後的兩年內，當局再無發現戲院違例，則該等警告函件即視為無效。我很高興政府在委員會成員建議下，同意將這項現行的警告辦法正式訂定。

條例草案委員會一些成員亦提出現行條例第 10(2)(c)條所載有關政治性檢查的問題。他們認為這條文與人權法案條例不一致，應藉是次修訂機會，予以廢除。政府解釋當局曾就此問題多次深入地徵詢法律意見，結論是這項條文與公民權利和政治權利國際公約及人權法案條例均無抵觸。條例草案委員會大部份成員均認為應該在文康廣播小組和憲制發展小組進一步探討這問題。

我們期望政府進行一次全面檢討，以研究用業內自律制度來代替目前檢查制度的可行性及院商所面對的執行問題等等。我們衷誠希望隨着本條例草案的通過，本港的青少年能獲得最佳的保護，以免受到由三級影片製成的錄影帶及鐳射影碟的不良影響。

主席先生，我謹此陳辭，支持本條例草案。

周梁淑怡議員致辭：

主席先生，相信沒有人會反對電影三級制的立法精神：就是保護心智未成熟的青少年免受到意識不良的電影所影響。現行法例在八八年通過時，我已經對法例的執行可能造成的不公平，在本局表達意見。可惜今日法例在執行時所出現的問題，實在是給我當日不幸言中。當時的民政司口口聲聲說，如果電影院害怕播映三級片時執行有關條例的規定對他們構成問題，大可不上映三級片。最近在小組討論草案時，亦有對現況不瞭解的言論。一般以為三級片就是等於色情片，這是不確的。事實上所有專映色情三級片的戲院，都不是被檢控和警誡的戲院。問題是發生在放映粗口或暴力三級片的一般戲院。在今日影片少而戲院多的激烈競爭情況下，院商時常在別無選擇的情況下，要放映這類三級片。

法例基本上是有不公平的地方，因為 18 歲以下的青少年被發現入場看三級電影，他們是沒有任何法律上的責任，而責任是完全由該戲院的持牌人負上。我很明白不應對青少年進行刑事檢控是有道理的，尤其是法例目前旨在保護這些青少年。

至於目前督察一般的做法是大有值得商榷之處的。第一，督察並不是在入場時採取行動，而是在散場時專找那些離場的青少年，這個政策與法例的基本精神不符；第二，督察往往都是單獨地向青少年錄取口供。此舉一方面令人懷疑錄取口供過程是否客觀和公平，另一方面不禁令人覺得這種做法有否教育性或警惕意義，會否令事主知道他也是有一定的責任；第三，督察是用口供紙引導性地錄取院方管理人員的口供。不知此舉是否有法律根據？不過，卻可以用作呈堂證供。以上這些處理手法，加上實際環境所引致的困難，例如入座時觀眾一擁而入，查票的工作便不易進行，加上有些明知不夠年齡，而又要以身試法的青少年，他們往往比較反叛，令負責查票的工作人員遭受不禮貌的對待。所以，對院方來說，這是非常頭痛的事。戲院商曾經多次和政府接觸，務求用積極的方法阻止青少年入戲院觀看三級電影，例如自發性地拍了新的警告短片，去取代政府原來不大有效的短片，又設計海報去勸喻青少年不要入場，或者甚至提議用紙板的電檢督察防止青少年入場。然而，有關紙板電檢督察的建議都仍未得到政府的回應，可能我們有些同事覺得這種做法未必一定有效，但政府又似乎覺得好像有效，卻又未回答。

我認為有一個很重要的原則性問題，就是在執法程序中，一定要令觸犯條例的青少年知道，雖然他們是沒有刑事責任，但是有一定的責任，因為是他們選擇入場看這些電影。此外，督察錄取口供時，一定要有父母或監護人在場，這樣做肯定可以起阻嚇作用，也有預防重犯的效果。

鑑於以上種種情況，立法局的文康廣播小組將會作深入研究，看看怎樣可以改善。本來我並不贊成在未研究前，就將罰款額提高五倍，但因為錄影帶的罰款額高達 20 萬元，比較原來適用於電影院的一萬元，罰款的確是過低。所以，我接受小組多數同事的決定，但在接受的同時，我促請政府盡快檢討和改善有關做法，以消除這方面不公平的現象。

劉慧卿議員致辭的譯文：

主席先生，作為公民權利和政治權利國際公約第十九條的國際委員會成員，我要聲明對檢查制度表示反對。在電影檢查條例第 10 條內，我們可以看到一個絕佳的例子，顯示在一個自由開放、鼓吹放任政策的社會，政府當局如何承擔了一項其實它毋須履行的任務。

香港實行的電影檢查制度令成年人不能自由地作出抉擇。這制度基於一種看法，便是認為成年人不宜有這種自由或不可信任，而且無權為自己作出抉擇。主席先生，我們身為立法局議員，若說這些成年人沒有作出抉擇的能力，豈不是侮辱了我們代表的市民？若我們認為這些人沒有作出抉擇的能力，那我們這些被他們選出來的代表又算是甚麼？難道是表示由不負責任的選民選出來的一班喋喋不休的代表？主席先生，我們實在剝奪了成年人在個人選擇上為自己的行動負責的權利。究竟有何理據？主席先生，對於人權法案條例

第 16 條（即公民權利政治權利國際公約第 19 條）中，有關每名人士通過他所選擇的媒介接受各種消息和思想的權利，唯一可接納為予以限制的理由，就是：這些限制必須由法律規定，並須為尊重他人的權利或名譽、或保障國家安全或公共秩序及公共衛生或道德所必需的。

法律條文應清楚客觀地釐訂何者可視為符合或不符合人權法案的規定，亦應符合一個聲稱重視法治的社會所規定的，可是我們現有的制度反而完全取決於那些尊稱為「檢查員」的人士的主觀意見。被指派檢查某套電影的檢查員須就該套電影是否適宜上映提出意見，而電檢處便根據他的意見決定是否批准該套電影上映。檢查員主宰了我們應看些甚麼，不應看些甚麼。我們甚至要付出金錢，請這些檢查員代我們一揮利剪。主席先生，這是人治，不是法治。

人權法案條例只容許為保障我剛才提及的事宜而須施加的限制。根據規定，這條法例凌駕於香港通過的一切法律。但是，根據電影檢查條例第 10 條的規定，檢查員只須顧及公民權利和政治權利國際公約第 19 條而已。在決定是否批准或拒絕一套電影上映或決定刪剪甚麼部份時，檢查員甚至毋須以保障上述事宜所必須衡量者為依歸。

主席先生，政府當局希望說服我們相信電影檢查條例第 10 條是符合人權法案條例的規定。因此，政府已拒絕利用這次機會修訂第 10 條，特別是有關以政治理由檢查電影的第(2)(c)款。主席先生，我強烈反對政府這項決定。根據第(2)(c)款的規定，若上映某套電影可能嚴重影響香港與其他地區的良好關係，這套電影便可能會被禁映。眾所周知，這主要是指中華人民共和國。主席先生，這種憑一兩個人的主觀意見而作出決定的獨斷獨行電檢制度，試問怎能符合人權法案條例？檢查員須執行的任務荒謬怪誕，在第 10 條第(2)及(3)款便可見一斑。他是否一個集社會學家、心理學家、教師、藝術家、作家、科學家、專攻人權法的法律專家及外交家於一身的人？要打賭的話，我欣然說他不是，但這正是第 10 條要求他做的。主席先生，平情而論，檢查員毋須完全獨力負起這個重擔。第 10 條第(6)款要求他徵詢另一批俊彥，或者可能是那些在某個下雨的週日下午若沒有被委派觀看送檢電影便無所事事的人！然而，有關法例沒有規定檢查員對上述人士的意見至少要聽一點點，但當檢查員難於決定一套電影的上映，會否嚴重損害香港與其他地區的良好關係時，卻有一條特別條文容許他徵詢新華社。不過，在理論上，檢查員當然可以同樣不理會新華社的意見。

因此，主席先生，究竟甚麼類別的電影上映會嚴重損害香港與其他地區的良好關係？如果情況好像泰國政府對一本英文字典將曼谷及娼妓相提並論的反應，主席先生，答案也許至少道出了一點真理。當檢查員須作出結論，決定某套電影是否含有第(2)款中所指的一項或全部不雅或淫褻成份時，根本毋須理會電影描述的是否屬實。看來我們不能以「反映現實」作為送檢電影的一項補充條件，除非假借其他名目，則作別論，例如說其富於「藝術性」、「教育性」、「文學性」或「科學價值」或根據第(3)(a)款所指的各種「可能性」情況。主席先生，第 10 條標誌着一個害怕意見、害怕差異與分歧，以及最重要是害怕反映現實的社會。如果這是我們的意願，那麼就讓這項條文留存在法律內。但是，主席先生，請容我提出一點小小建議，相信財政司應感興趣。既然我們給與那些沒有適當資歷或專長



的人士高薪厚祿，讓他們執行檢查員的工作，為何政府當局沒有考慮設立每週檢查員這樣一個職位，讓價高者得，以發揮這個可以開拓財源的龐大潛力？我相信一定有市民願意付款擔任這項工作，而有關的電檢工作無疑會一樣有效率地完成，並且會對社會帶來財政上的利益。謝謝，主席先生。

涂謹申議員致辭：

主席先生，剛才劉慧卿議員的觀點是詳盡和有說服力的，我完全同意，並且希望政府仔細予以考慮和在文康小組中作出回應。

我曾諮詢法律顧問，希望可以修訂有關政治審查的條文。可是，得到的答案是，這項修訂不屬於本草案範圍，所以技術上是不可能的，因此不行。

其次，我想回應剛才周梁淑怡議員的一些觀點。她剛才提及一些督察在戲院後門拘捕未成年人，落口供，然後檢控院商。我不同意她的觀點。第一：現時法例的精神是，院商負責檢查和執行拒絕入場的責任，而影視處的督察則負責執行檢控，看看院商有否盡上檢查和拒絕未成年人入場的責任。所以，院商的職員和影視處的督察各有不同的責任。我們不能叫督察在戲院後門拘捕違例人士，這本身是屬於檢控和搜集證據的行為。我們不能提議在每間戲院都派一名督察幫助院商拒絕未成年人入場或是負責檢查的工作，這是本末倒置。我並不覺得影視處須要動員這麼龐大的人手，來幫助院商履行他們在法律上應盡的責任。因此，就這點而言，我和周梁淑怡議員在精神的層面上是有矛盾的。

我希望將來對執行這項條例的工作進行檢討時，有機會參與，能夠再把這方面的觀點闡釋。

謝謝主席先生。

文康廣播司致辭的譯文：

主席先生，夏永豪議員及其委員會的成員審閱 1993 年電影檢查（修訂）條例草案，巨細無遺，工作辛勤，我謹此向他們致謝。我在一九九三年二月二十四日動議二讀本條例草案時已指出，制訂本條例草案是為了切合議員的意願，將電影以及以該等電影製成的錄影帶及鐳射影碟交由同一監管當局，即電影檢查監督（電檢監督）負責檢查，以求處理方法及標準劃一。我很高興知道條例草案審議委員會經審慎及徹底研究後，現已認為條例草案可達致上述目的。

在審閱本條例草案時，條例草案審議委員會及政府當局都提出過多個相關的問題，我希望在此逐一討論。

第一個問題是關於條例草案第 11 條的建議，即將放映第三級影片讓 18 歲以下未成年人士觀看的罰款由 10,000 元增至 50,000 元。議員普遍同意這罪項的刑罰必須訂於現實的水平始會取得預期的阻嚇作用。在考慮過通脹、電檢監督在採取檢控行動前實施的警告辦法，以及過往的違例趨勢等多個因素後，我認為上述建議增幅既公道又合理，可以取得預期的阻嚇作用。不過，香港戲院商會卻提出強烈反對，論據是他們難以執行這項規定，以及青少年本身應負上部份責任。

對於該商會的反對意見，我想指出，電檢監督十分明白院商在執行上面對的問題。有鑑於此，電檢監督已採用警告辦法，在首次發現院商觸犯法例時發出警告信，提醒有關院商緊記其法律責任，而不會提出檢控。電檢監督只在第三次及其後再發現院商違例時，才會提出起訴。為確保這些警告信不會永遠對院商造成威脅，如果有關的院商在兩年內未有發現再犯，該等警告信將告失效。電檢監督將會正式訂定這項安排，使院商有清晰明確的規則可以遵從。

就香港戲院商會提出的第二點來說，我反對檢控觀看第三級影片的未成年人士。當局於一九八八年實施電影檢查三級制，其中一項基本原則是讓成年自由觀看更多不同類型的電影，而又使 18 歲以下的青少年不受這類電影的不良影響。這條法例的精神是保護年輕和心智尚未成熟的人士，使他們免受不良影響。法例的目的正是要保護這些人士，故處罰他們是不適當的。現時，未成年人士若被發現觀看第三級電影，會受到口頭警告，或須出庭作證；我認為這些做法對青少年已起到足夠的阻嚇作用。

條例草案審議委員會已非常仔細審議此事，我很感謝其支持。

包括劉慧卿議員在內的若干議員提出的另一個問題，是關乎電影檢查條例第 10(2)(c) 條的。他們要求廢除這項條文，理由是條文抵觸人權法案條例。條例第 10(2)(c) 條訂明，若影片嚴重損害與其他地區的良好關係，則可能會受到刪禁。其實，一九八八年最初制定電影檢查條例時，這問題已詳盡地討論過。此後當局經常檢討這項條文。根據檢討期間的法律意見，這項條文並無抵觸公民權利和政治權利國際公約或香港人權法案條例。因此沒有必要以人權法案的理由將其撤銷。儘管如此，我同意應檢討這項條文，亦很樂意在日後與本局的文康廣播小組進一步討論此事。

若干議員在條例草案審議委員會提出的第三個問題，是有關可否以電影業人士實行自律的制度代替現行的電影檢查制度。我個人認為在本港採用美國及日本實行的業內自律制度條件尚未成熟。本港電影業的發展雖然蓬教，但仍然欠缺團結及有力組織使其可肩負這項要非常小心處理、繁重及有時極具爭議的工作。再者，本港市民仍然指望政府擔當社會道德的守護人。不過，我很樂意與本局的文康廣播小組及電影業人士商議，進一步研究這項建議。

最後，若干議員對錄影帶及鐳射影碟封套出現相當露骨的照片及字眼所造成的不良影響表示關注，我亦有同感。我將會提出委員會審議階段修訂以解決此問題。我建議加入第 15AA 條新條文，規定所有以第三級影片製成的錄影帶及鐳射影碟封套必須呈交電檢監

督審閱。電檢監督在考慮封套的內容及性質後，可要求以不透明包裝套裝載錄影帶或鐳射影碟。對於已呈交審閱的封套，當局會發出證明書，任何人若沒有有效證明書而發行或展示封套便屬違法，可被罰款 50,000 元及入獄六個月。倘若被告人有合理理由相信展示或發行封套時是具備有效證明書，則可成為他法律上的辯護理由。

主席先生，我謹此陳辭，建議各位議員在我提出委員會審議階段的修訂動議後，通過本條例草案。

條例草案二讀動議付諸表決，並獲通過。

條例草案經過二讀。

條例草案獲按照會議常規第 43(1) 條的規定，提交全局委員會審議。

### **條例草案委員會審議階段**

本局進入委員會審議階段。

### **1993 年僱傭（修訂）條例草案**

第 1 至 9 條獲得通過。

### **遊戲機中心條例草案**

第 1 至 3、7、8、10 至 15、17、18、22 及 24 至 26 條獲得通過。

第 4 條

涂謹申議員致辭：

主席先生，本人動議修訂第 4 條，修訂內容一如提交各位議員傳閱的文件內所載。剛才在二讀時，我已解釋了修訂的理由，也獲悉政府不反對這項修訂。

## 建議修訂內容

### 第 4 條

第 4 條修訂如下：

- (a) 在第(3)款中，刪去“除第(4)款另有規定外，”。
- (b) 刪去第(4)款。

修訂動議經向委員會提出，付諸表決，並獲通過。

已修訂的第 4 條經向委員會提出，付諸表決，並獲通過。

### 第 5、6、9、16、19 至 21 及 23 條

政務司致辭的譯文：

主席先生，我動議修訂此等條文，修訂內容一如提交各位議員傳閱的文件所載。

草案第 16 條訂明遊戲機中心的持牌人及僱員經營遊戲機中心的法律責任。由於草案第 4(1)及 20(1)條已作出類似規定，即使沒有草案第 16 條這條文，亦可達到有關草案的目的，也可執行各項規定。因此，草案第 16 條可予刪除。

根據草案第 20(2)及 20(3)條，「提出證據」的詞句可被闡釋為抵觸人權法案第 11 條有關假定無罪的條文。因此，當局建議刪除此詞句，以免引起誤會。

草案第 21(3)條作出修訂，為因疏忽而誤入兒童遊戲機中心的 16 歲以上人士提供合理的辯論。

草案第 23 條的修訂主要是技術修訂，將條文內「法庭可」改為「法庭須」。

草案第 5(4)、5(5)、5(6)、6(2)、9(2)、19(3)及 20(3)(b)條的中文版亦作出修訂，使條文內的中文字句與其他法例所用的中文字句趨於一致。

主席先生，我謹提出動議。

建議修訂內容

**第 5 條**

第 5(4)條修訂如下：

刪去“確信”，而代以“信納”。

第 5(5)條修訂如下：

刪去“原則性的前提下”，而代以“概括性的原則下”。

第 5(6)條修訂如下：

刪去“確信”，而代以“信納”。

**第 6 條**

第 6(2)條修訂如下：

刪去“滿意”，而代以“信納”。

**第 9 條**

第 9(2)(b)-(f)條修訂如下：

刪去“確信”，而代以“信納”。

**第 16 條**

第 16 條修訂如下：

刪去該條。

## 第 19 條

第 19(3)條修訂如下：

刪去“原則性的前提下”，而代以“概括性的原則下”。

## 第 20 條

第 20 條修訂如下：

(a) 刪去第(2)款，而代以 —

“ (2) 凡有人被控犯第(1)(a)款所訂罪行，而有任何證據證明被告人曾作出涉及經營、料理、管理或以其他方式控制持牌遊戲機中心的作為，則在沒有任何證據證明被告人沒有經營、料理、管理或以其他方式控制持牌遊戲機中心的情況下，該等證據即為被告人經營、料理、管理或以其他方式控制持牌遊戲機中心的證明。”。

(b) 在第(3)款中，刪去“提出證據”。

第 20(3)(b)條修訂如下：

刪去“應盡的努力”，而代以“在合理範圍內盡了力”。

## 第 21 條

第 21 條修訂如下：

刪去第(3)款，而代以 —

“(3) 就第(1)款所訂罪行作出的檢控中，被控的人如顯示 —

- (a) 他不知道有關持牌遊戲機中心是根據第 5(7)(c)(ii)(A)條獲批准只供 16 歲以下的人玩遊戲的；及
- (b) 即使他在合理範圍內盡了力，亦不會知道該持牌遊戲機中心是如上述般獲授權的。”。

## 第 23 條

第 23 條修訂如下：

刪去“法庭須”，而代以“法庭可”。

修訂動議經向委員會提出，付諸表決，並獲通過。

已修訂的第 5、6、9、16、19 至 21 及 23 條經向委員會提出，付諸表決，並獲通過。

附表 1 至 3 獲得通過。

## 1992 年進出口（修訂）條例草案

第 1 至 17 條獲得通過。

## 1993 年電影檢查（修訂）條例草案

第 1、2、4 至 9、11、13、15、17、19 至 21 及 23 條獲得通過。

第 3、10、12、14、16、18 及 22 條

文康廣播司致辭的譯文：

主席先生，我動議修訂此等條文，修訂內容一如提交各位議員傳閱的文件所載。

草案第 10(b)條建議在條例內增訂第 15AA 條。新條文規定以第三級電影製成的錄影帶及鐳射影碟的封套必須呈交電影檢查監督。我較早前在恢復條例草案二讀致辭時已清楚解釋這項新條文的目的和性質。

草案第 10(d)條建議修訂條例草案第 15(G)(2)條，把該條的字眼「500 元費用」刪除，並以「根據第 29(1A)條制訂的規例所訂明的適當費用」代之。這項修訂讓總督會同行政局可以有彈性地透過規例修訂這項費用。這個做法與草擬條例的一般慣例一致。

草案第 14(a)條的修訂是擴大沒收的權力，除錄影帶和鐳射影碟本身外，還可沒收錄影帶和鐳射影碟的封套。此舉方便執行上文所述第 15AA 條的新規定。

草案第 18(d)條的修訂是澄清只有總督會同行政局才有權力訂定及修訂這條條例所載的費用及罰則。

最後，其他各項條文是澄清及整理這法例所需的文本字眼修訂及輕微的相應修訂。

主席先生，我謹此提出動議。

#### 建議修訂內容

(詳情請參閱會議過程正式紀錄英文本)

修訂動議經向委員會提出，付諸表決，並獲通過。

已修訂的第 3、10、12、14、16、18 及 22 條經向委員會提出，付諸表決，並獲通過。

本局會議隨即恢復。

#### 條例草案三讀

律政司報告謂：

##### 1993 年僱傭（修訂）條例草案及

##### 1992 年進出口（修訂）條例草案

已通過委員會審議階段，毋須修訂而

##### 遊戲機中心條例草案及

##### 1993 年電影檢查（修訂）條例草案

亦已通過委員會審議階段，但須予修訂。此外，

##### 1993 年追加撥款（1992-93 年度）條例草案

經予二讀通過，但根據會議常規第 59 條的規定，毋須提交委員會進行審議階段程序。他並動議三讀上述各項條例草案。

條例草案三讀動議經向本局提出，付諸表決，並獲通過。

條例草案經三讀通過。



## 議員動議

主席（譯文）：我已接納內務委員會就兩項動議辯論的發言時限作出的建議，而各位議員亦已於七月十日接獲有關通告。提出動議的議員可有 15 分鐘時間發言及致答辭，其他議員則有七分鐘時間發言。根據會議常規第 27A 條的規定，任何議員若發言超逾時限，我得着令他結束演辭。

## 人權委員會

胡紅玉議員提出下列動議：

「本局促請政府設立一個獨立的人權委員會，藉以採取各項措施，包括教育市民、評估各項法例及政策、監察政府措施及行事方式，以及透過調解或仲裁解決有關糾紛，從而協助促進及保障人權。」

胡紅玉議員致辭的譯文：

主席先生，我謹依照議事程序表，提出我名下的動議。

### 人權是甚麼

主席先生，在討論這項動議之前，我必須闡釋人權的定義及為何它們如此重要。人權是每個人都關注的問題。本局曾分別於一九九零及九一年討論人權，毫無疑問，本局在未來亦會再次研究這個問題。

我們要經常撫心自問：「我們是誰？我們的抱負是甚麼？」人權是關乎一個人在公民、政治、經濟、社會及文化生活的權利。這些權利是普及的，因為它們是全世界的人都應享有的。

人權包含了人們所渴望而且能達致的理想。人權與其他法律規範相異，後者是消極的，但人權則是積極的，有目的和主動的。透過懲罰去防止犯罪者重蹈覆轍是消極的。相反，推動我們的社會，使它成爲一個更公平的地方，則是積極的。

人權與「物競天擇、適者生存」的狹義理論是不同的。無論是強者和弱者、境況欠佳和擁有特權的、社會上的大多數和絕少數均享有人權。換句話說，人權是屬於每個人的。尊重人權更能保障社會上最無助的一群。此外，如果政府適當地尊重人權，便能消除濫用政治和其他權力的問題。

人權是最基本的權利。故此，縱使執行人權時會對大部份人造成不便，但仍有落實的必要。假如只將人權的原則包含在我們的法例中，而沒有將這些原則貫徹執行，或授權予其他機關和部門去執行，則只會將人權的價值貶低。人權應該是活生生的法例而非只是存在於法典之中。如果我們認真地處理人權的問題，則必須作出集體和政治的承諾去促進及保障人權。

## 歷史

《經濟、社會與文化權利國際公約》及《公民權利和政治權利國際公約》是於一九七六年引伸至本港。承認這兩項公約的地方，均有責任去採取必要的步驟去體現這兩項公約所承諾的權利。

本局亦非常清楚，香港政府在將以上兩條公約引伸至香港後，並沒有採取任何行動去促進或保障人權。事實上，政府更沒有告訴香港市民有關公約已引伸至香港，而他們應該享有公約所確立的權利。直至一九八四年，中英聯合聲明簽署後，市民才開始察覺到這兩條公約，至少在理論上，已經引伸至香港。

一九八八年，即《公民權利和政治權利國際公約》理論上在本港生效 12 年後，當聯合國人權委員會詢問英國代表團港府做了甚麼來令港人了解自己的權利時，所得到的答覆是：「沒有對公約作出任何宣傳」。

此外，英國政府交予聯合國人權委員會的報告，顯然有欠公允。英國政府並沒有向委員會報告本港一些富爭議性的事件，例如將發報虛假消息刑事化以及對電影作政治審查等，都有明顯而嚴重侵犯人權的含意。假如沒有香港民間團體的反映，國際人權委員會便無從知道以上的問題。

一九八九年六月發生的嚴重悲劇，促使港府制訂人權法案條例。從以上的紀錄看來，港府對促進及保障人權的承諾是令人懷疑的。故此，將促進及保障人權的責任交予一個獨立的委員會，至為重要。即使一些有決心積極促進人權的國家，尚且設立獨立的人權委員會，更遑論本港。

《公民權利和政治權利國際公約》第二條具體列明締約國須：

- 保證任何一個被侵犯了人權的人能得到有效的補救；
- 保證任何要求此種補救的人能由合格的司法，行政或立法當局去斷定其在這方面的權利；
- 發展司法補救的可能性；及
- 保證此等補救確能付諸實施。

大家都知道，中英聯合聲明及基本法均說明《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利國際公約》適用於香港的規定將繼續有效。

英國及香港政府在兩條公約引伸至香港 14 年後，在《中英聯合聲明》簽署六年後以及在《基本法》頒布一年後，才向立法局提交人權法案，而該法案於一九九一年獲得通過成為法例。

立法局在一九九零年及九一年，以及由周梁淑怡議員擔任主席的專案小組均對人權法案及有關的問題，包括成立人權委員會，進行了廣泛討論。專案小組最後建議設立人權委員會。

專案小組主席周梁淑怡議員曾於一九九零年六月二十七日的辯論中說：「經一番討論後，議員察覺顯然需要設立人權委員會」。小組認為倘設立人權委員會，其職能應如下：

- 負起教育的功能；
- 作為個別人士相互間訴訟權利事件的仲裁人；
- 覆檢法例，並就該等可能抵觸人權法案的法例提出修訂建議；
- 接受及調查申訴；及
- 就人權的定義發出指引。

本人大致上同意以上所建議的功能，但委員會的職權範圍應予擴大，以包括下列幾點：

- 對任何在香港有關保障人權的不足之處提出建議；
- 透過調解及仲裁去解決私人及公營機構的糾紛；
- 如某事件涉及重要的人權問題，在法庭或審裁處進行訴訟，或介入進行中的訴訟。

我必須清楚說明，我並非建議人權委員會在執行其仲裁職能時，可以享有絕對的裁判權。委員會的裁判權與法庭和審裁處所享有的相同，而法庭亦可基於特別理由覆檢委員會的決定。

假如當時並非憂慮人權法案會延遲執行，本局一定會堅持設立人權委員會。

政府對成立一個全面的人權委員會一直都是冷淡的，政府是傾向成立一個沒有執行權力的團體。假如今天的動議獲得通過，希望可以迫使政府認真地正視這個問題。

原來的人權法案適用於公營及私營機構。但當局刪去對私營機構採取行動的權利的條文，預備日後以其他法例補足。夏佳理議員在一九九一年六月五日的立法局會議席上清楚表明他反對在人權法案中刪除適用於私人機構的條文，他表示贊成人權法案的唯一原因是政府「答應將會提交特別法例以保障個人權利」。

兩年已經過去，我們與當初訂下的跟進目標，仍有一段距離。抵觸人權法案的法例仍未修改，當局沒有採取任何行動將人權法案的精神適當地推廣至私營機構。當局對立法局內外所提出，成立人權委員會的建議，仍未付諸實行。

## 結論

主席先生，布政司在一九九一年六月五日在本局的辯論中，曾作出以下回應：

「主席先生，我們所進行的，也不是甚麼獨特的冒險行動。很多司法地區，特別是普通法適用地區，都有自己的人權憲章。差不多所有的英聯邦地區，都有制訂人權法例。我相信，這種法例的價值是顯而易見的：它可作為一種衡量的標準、一項目標，也是一種極其重要的教育工具，能夠提醒個人和公職人員有關基本權利和自由的重要性；而在自由社會中，這些基本權利和自由是經常被我們視為理所當然的」。

本人不能比布政司表達得更好。我們不可以將人權視為理所當然的。這是一項社會事務，是需要社會人士的承擔和參與。要實踐這些權益，我們不可以，亦不應該只是倚賴立法及行政上的安排。同樣重要的，如果要體現這些權利，我們必須將其付諸實行。人權委員會正能做到以上的目標；它幫助我們去銘記，去集中我們的注意力，去尋求補救，並體現這些權利。

主席先生，我謹提出動議。

*動議經向本局提出。*

周梁淑怡議員致辭的譯文：

主席先生，由我擔任主席的專案小組在研究 1991 年人權法案條例草案時，已在報告書建議成立人權委員會，至於這個委員會的職權範圍，胡紅玉議員剛才在其演辭內已詳細論述。這項建議之所以獲本局原則上接納，是因為當時大家都認為有需要教育公眾認識該條例草案，以及就較廣義的人權概念進行研究。此外，由於該條例草案只規定政府須落實《公民權利及政治權利國際公約》，大家認為成立一個機構處理私人糾紛，可以為那些遭另一人或私營機構侵犯其人權而感到受屈的人士提供一個申訴制度，而不致對法庭造成沉重負擔。我當時的構思是一個類似消費者委員會，可協助排解糾紛的機構。對於任何這類要求，政府當局一直採取堅決抗拒的態度。政府當局更提出一項反建議，就是成立一個推廣人權的諮詢委員會。不過，當局最後卻將教育市民認識人權的工作委派公民教育委員會負責執行，取代原先的反建議。我必須強調我這樣說並非對公民教育委員會有所批評。但事實上，該委員會每年的經費只得區區 240 萬元，而撥給宣傳工作的經費僅得 80 萬元，況且其職權範圍包括廣泛的公民教育工作，倘若期待該委員會特別著重人權事項而犧牲了公民教育的其他重要範疇，既不切實際，亦不公平。在這情況下，也難期待該委員會能同時兼顧推廣人權的工作。

自由黨支持立法局在這項問題上的立場。我們認為現時就教育市民有關人權和推廣人權而進行的工作絕不足夠，況且人權法案對我們的日常生活有重大影響。最近進行的一項調查顯示，大部份被訪者將人權等同各種自由，他們對人權法案或有關事項所牽涉的複雜問題並無真正或深入的理解。此外，當局亦從未設法加強市民的公民意識，令他們認識到每

一個人均有責任維護及尊重他人的權利。有一點令我們亦感到不滿的，是當局現時處理或研究投訴及私人糾紛的態度，並不以決定進一步的行動或於有需要時進行立法為取向。於此，我必須強調自由黨在其黨綱內已頗為明確地表示支持確保本港法例符合人權法案的重要性，同時，亦表明有需要賦予本港執法機關適度而有效的權力，以確保治安不致因人權法案可能被濫用而受到損害。

主席先生，我們支持動議，但對於胡紅玉議員建議賦予人權委員會仲裁權力則稍有保留。我們認為該委員會初期毋須擔當仲裁的角色，不過，就長遠發展而言，則應具這項職能。主席先生，我們支持動議。

許賢發議員致辭：

主席先生，各位同事倘若並不善忘，定會清楚記得前任總督衛奕信勳爵領導的香港政府，在八九年六四事件後，決意將聯合國《公民權利和政治權利國際公約》引入本港法律，目的就是希望藉此發揮穩定民心，遏止移民潮的作用。雖然經過近兩年時間的醞釀和討論，香港人權法案終於在一九九一年六月五日在本局認為不大理想的情況下獲得通過。

可惜，再過兩年後的今日，我們發覺政府不但沒有聽取本局同事，在當年通過人權法案時所提出的意見和合理要求，即使政府曾作出承諾，例如布政司在二讀有關法案時表示，當局會研究保障權利不受個人侵犯的問題，以決定是否有需要設立特定的機構，處理公民相互間的權利糾紛，以及考慮成立人權教育諮詢委員會，但至今仍沒有執行，令人懷疑港府是否有誠意貫徹執行人權法案。究竟人權法案對本港而言是否只是民主社會的點綴品，抑或真正具有保障人權，藉此令市民恢復對前景信心的意義，本人認為政府今日有責任以實際行動向市民解釋清楚。

主席先生，人權法案的執行情況未如理想，與當局至今仍無意設立獨立的人權委員會有莫大的關係。根據外國經驗，人權委員會不論在推動人權教育、有系統地評估現有法律和政策是否與人權法有抵觸，以至排解公民相互間的糾紛等方面，都有非常大的貢獻。記得布政司當年在二讀該法案時曾清楚指出港府實施人權法案主要有四項目標，其中包括確保該法案是一項切實可行和行之有效的法例，以及確保該法案能充分顧及各有關事項。倘若政府撫心自問，認為在過去兩年，當局已完成上述兩項目標，大可不必理會本局今日的辯論。但事實上，政府的態度和表現卻是令人非常失望的。

本人認為，政府以巨額財政承擔，以及堅決不將公民互相間的權利糾紛納入人權法案的範圍，作為拒絕成立人權委員會的兩大理由，是愚民的手法。因為當局不用人權委員會推廣人權教育，普及人權意識，怎能推斷日後有幾多私人間的糾紛訴訟，以及政府需作出幾多財政承擔？本人認為，人權委員會與人權法案的作用是相輔相承的，如果政府真有誠意，決心令人權法案發揮至理想的效果，就不應斷然否定成立人權委員會的需要。

主席先生，本人謹此陳辭，支持動議。

李柱銘議員致辭：

主席先生，我站在這裏發言，好像踢足球時開角球一樣，但這樣不會影響我對這動議發言的熱忱。「人權」，是一個既熟悉而又抽象的概念。人權的標準一直隨着歷史的潮流而進步，約半個世紀前，全世界只有三個人權組織，其中兩個反對奴隸制度，另一個反對強迫勞工；到現在，全球已有超過 70 個國際人權組織，所涉及的範圍包括性別歧視、種族歧視、人身自由、私隱權等等。這個趨勢是令人鼓舞的，證明人類對自身尊嚴的要求愈來愈高。人類須要繼續提升人權的標準，每一個人、每一個政府都要積極地將「人權文化」——一種人人尊重人人的文化——滲入社會，令到人權好像陽光和空氣一樣，成爲我們生活不可缺少的一部份。

香港雖然已經在九一年六月通過了人權法，但很遺憾，許多市民對人權法一直存有負面的理解，他們誤以爲人權與治安是對立的，個人人權愈得到保障，社會治安便會變得愈壞。市民對人權存有誤解，責任應歸咎於誰呢？本人認爲，這個現象是由於政府從來沒有積極地推廣和落實人權法。

律政司表明，除非政府絕對肯定某項法例違反人權法，否則便不會主動修訂任何法例，只留待法庭作出裁決。這種態度其實是不負責任的。在刑事控訴方面，香港現時有關刑事的條例，有部份很可能違反人權法。如果律政署引用這些條例起訴罪犯，被告極可能引用人權法挑戰這些條例，而法庭亦可能因此而判被告無罪釋放。在這情況下，社會治安反而會因法例過份苛刻，而得不到應有的保障，市民亦會對司法制度失去信心。其實，只要政府主動作出少許修訂，這些條例就不會輕易被法庭裁決因爲違反人權法而失效，這樣才能更有效地保障社會治安以及市民的人權。

當然，市民亦可透過民事訴訟，要求法庭宣判某些法例因爲違反人權法而無效。但是，單靠法庭的判案去糾正違反人權法的法例，是緩慢而片面的。而且敗訴者須要支付堂費和勝訴者的律師費，當一個普通市民受到政府部門侵犯人權，而其入息超過申請法律援助的限額，大多數情況下他根本不會引用人權法挑戰政府。

主席先生，政府不單止不積極修訂法例，更對人權法做了不少負面的宣傳。舉例說，最近有一案件的被告人棄保潛逃，沒有出庭應訊，警方就借題發揮，大肆宣傳，散播人權法有礙警方維持治安的謬論。其實，即使沒有人權法，如以往一樣亦會有被告人棄保潛逃，警方何必誤導市民呢？

在推廣人權教育方面，憲制事務司曾經於九一年十月表示，政府正籌劃一個人權教育諮詢委員會，但卻在今年初放棄這個計劃，改而在公民教育委員會屬下增設一個人權教育小組。即使如此，政府亦沒有撥出足夠資源，加強人權教育的推廣工作。

從上述的事例，我們可以看到政府對落實人權法是毫不積極、全無誠意的。因此，我們極之需要成立一個獨立的人權委員會。只有人權委員會才是長期落實人權、推廣人權文化的最佳保證。我記得在九一年上半年，立法局審議人權法草案時，絕大部份的立法局議員都支持設立人權委員會的。人權委員會可以幫助那些支付不出律師費但又不符合申請法律援助資格的市民，提出人權訴訟，透過調停或仲裁，保障他們的人權。

港同盟亦促請政府修訂法例，規定當市民引用人權法挑戰政府部門而敗訴時，除非法官認為原訴人的起訴是輕浮及蓄意製造麻煩的(frivolous and vexatious)，否則法官不可以裁定敗訴人支付政府的律師費。只有這樣做，才可以減少政府部門侵犯公民權利的機會。

主席先生，如果今日這項動議獲立法局通過，港同盟促請總督會同行政局，盡快在下一個立法年度設立人權委員會。假若總督會同行政局繼續視立法局議員的聲音為「耳邊風」，就證明港府實際上不尊重香港市民的人權，港同盟會在下一年度提出非官方議員條例草案，設立人權委員會。主席先生，我想告知政府，你們不做，我們會做。

本人謹此陳辭，港同盟會全力支持動議。

倪少傑議員致辭：

主席先生，距離主權移交尚餘四年的今天，當大家在積極準備順利過渡之時，本局同事胡紅玉議員舊事重提，呼籲成立人權委員會，更希望擴大人權保障至私人範圍。美其名是安定民心。我恐怕只會弄巧反拙，動搖市民的信心，在未有問題發生之前，自我創造危機，正所謂「畫虎不成反類犬」，不但沒有建設，更可能對社會安定、法制運作構成嚴重的損害。

首先，香港市民的人權早已由普通法和國際人權公約所保障，由各執法機構執行。《人權法案》的制訂，在架床疊屋之餘，還有對法制衝擊的影響。假若政府另外設立一個獨立人權委員會，負責處理執行《人權法案》事宜，不可避免地會與其他執法機構，包括法庭有所衝突。究竟人權委員會的決定，抑或法庭的裁決才是最終的有效決定呢？

本人絕對支持政府應該致力保障市民人權的原則。正因如此，在目前獨立的司法制度下，統一執法觀念的精神，更應受到尊重及依循。假若人權委員會的決定是凌駕於司法裁判的話，難免會出現不同判決大混亂之局及權力矛盾衝突的情況。香港法律的獨立精神，不就蕩然無存？所謂以保障人權為目標的人權委員會，豈不是變成了一個挑戰保障人人權利平等的司法制度的破壞者？

另外，動議中提及委員會應該處理私人間的人權糾紛，以填補《人權法案》不足之處。對於這建議，本人不敢苟同。據本人所知，行使普通法制度的國家，人權法案只對政府或公共機構具約束力，人權條例並不能處理所有的人權問題，因為實際上不可行，甚或會引起不必要的濫用，徒然浪費司法制度的資源。

舉例來說，假如《人權法案》被擴大至私人範圍，一位工人亦可控告其僱主將其解僱的決定。難道《人權法案》的訂定原意，就是讓人把與其個人意願或利益有所違背的糾紛，訴諸於人權法執法機關麼？此舉徒然浪費社會資源、挑起人與人之間的糾紛、紛爭、影響社會安寧，市民何益之有？

人權是我們所珍惜的。但我們必須緊記香港在後過渡期以至永遠，社會安寧，資源善用，對我們是非常重要的。

主席先生，本人謹此陳辭，基於以上原因，反對當前動議。

黃宏發議員致辭：

主席先生，我發言支持胡紅玉議員要求設立人權委員會的動議。這動議的內容是本局歷來多數議員的立場。本局早在一九九零、九一年討論人權法白紙條例草案時，經已明確支持設立人權委員會的意見，於一九九一年通過人權法案條例時亦再次申明此立場。當時因為不欲拖延人權法案條例的通過，因此並沒有堅持對條例草案加以修訂，加上設立人權委員會的條款。當時即使議員堅持，亦不會有效，因為議員無權提出任何須增加公共開支的條例修訂，若果是有意提出的話，政府亦堅持當時暫不適宜設立人權委員會。

主席先生，現在就是設立人權委員會的時候了。支持的理由大家以前已說了很多，可以說是耳熟能詳了，今天各位可敬的議員也會再次將它說明，因此恕我在此不贅言。

主席先生，在支持胡紅玉議員設立人權委員會的動議的同時，我只想指出胡紅玉議員的動議欠缺了一項十分重要的人權委員會職能。我認為人權委員會應該有權興訟、有權在法庭挑戰政府任何侵犯人權的行動、有權挑戰任何侵犯人權的條例或附屬立法。具體來說，人權委員會應有權第一：免費在法庭代表個別市民挑戰政府任何可能侵犯人權的行動，挑戰政府行動背後可能侵犯人權法的法理依據，以及第二：代替整體市民，在個人並無任何法律地位，無任何 *locus standi* 的情況下，挑戰任何可能侵犯人權法的條例。這才可令人權委員會成爲一隻真正可以爲民請命的「有牙老虎」。

主席先生，我支持動議。

夏佳理議員致辭的譯文：

主席先生，一九九一年六月五日布政司在總結人權法案條例草案的二讀辯論時，曾否決根據該條例草案成立一個人權委員會，他所持的理由只有一個：首先，成立委員會的目的是協助減少須由法庭處理的公民相互間提出的訴訟數目，但由於公民相互間的權利不會納入條例草案的涵蓋範圍，因此亦毋須成立委員會。布政司繼而講述在取消有關公民相互間權利的條文後應採取的其他措施。他提到在大多數司法地區特別引起關注的問題，就是隱私權及遭受歧視的問題。當時，布政司認為隱私權的問題可以由法律改革委員會處理。至於歧視的問題，他表示政府已把該問題連同有關消除對婦女一切形式歧視的聯合國公約一併開始作出考慮。



在隱私權方面，法律改革委員會轄下的隱私權小組委員會曾於本年二月發表一份諮詢文件。我知道該會至今共接獲約 40 份意見書，而原定於一九九三年六月一日終結的諮詢期亦已延長兩個月。我希望公眾人士留意現時仍有超過兩星期的時間可遞交意見書。小組委員會預計會於本年十月完成有關報告，而法律改革委員會的最後報告則定於一九九四年二月完成。

主席先生，其實我們選擇透過人權法案條例抑或個別的有關條例來保障公民相互間的權利，對是否成立人權委員會根本關係不大，甚至是毫無關係，唯獨布政司卻認為因為香港人權法案條例內並沒有包括公民相互間權利的條文，所以毋須成立人權委員會。不過，若我們與政府對保障個人權利與自由是抱着認真態度的話，我認為政府沒有理由會希望在有關過程中製造障礙。政府亦知道，如果我們遲早都會訂立一些條例來保障個人權利，那麼就沒有理由延遲或甚至避免成立一個人權委員會。在我看來，成立一個人權委員會事實上還有好處，因為該會可以建議政府如何進行立法工作以保障公民相互間的權利。一九九一年，當布政司表示政府正考慮成立一個諮詢委員會時，他實際上曾考慮過這點。可惜，這個有崇高理想的計劃最後竟降級為一九九二年五月成立的一個在公民教育委員會轄下的人權教育小組。

主席先生，我相信現在應該是政府向香港市民及本局坦白交代的時候了。究竟政府是否有決心促進及保障香港人的人權？若有決心的話，政府則必須停止拖延，馬上成立一個人權委員會。

主席先生，總的來說，我相信有關人權委員會的成員組合、法律地位及職權範圍等問題都可以很容易解決，因為我們毋須事事重新摸索，其他地方已有足夠的先例可供參考。

主席先生，我謹此陳辭，支持動議。

張文光議員致辭：

主席先生，人權是人類生存的最根本、最起碼的權利。量度一個社會的文明和進步，不單在於經濟的富裕，民主的速度，更加在於社會中的人權是否得到法律的全面保障。

香港，即使是處於爭取民主如火如荼的八十年代，人權仍然是一個較為遙遠和陌生的課題。六四事件之後，港人目睹了中國政府種種踐踏人權的行為，才驚覺於爭取人權的重要性。人權法的制訂，只是一個開始。但法律不過是一紙空文，如果缺乏司法部門和行政機關的貫徹執行，如果缺乏社會大眾以至立法局的監察，如果缺乏對人權有着覺醒和警惕的民眾和傳媒，那麼，人權的實現，仍然是遙遙無期。

主席先生，既然是遙遙無期，唯有急起直追。在政府方面，對於人權的推動和教育工作，是放軟手腳，得過且過，毫不熱心。環顧我們身邊，清潔香港，肅貪倡廉的宣傳觸目皆是。最近，更通過撥款 3.5 億元成立愛滋病基金，其中 5,000 萬元用來作宣傳教

育。但是，主席先生，宣傳人權教育的經費呢？去年，就只有馬會捐出的 100 萬元，去支持公民教育委員會內的人權教育小組，去點綴人權的氣氛。主席先生，為什麼政府厚此而薄彼呢？理由很簡單，人權教育是一場使民眾覺醒的教育，人權意識高漲，就使政府及執法人員失去濫權的空間，使他們工作上失去了方便，儘管這方便是建築在人權的犧牲之上。

今天，胡紅玉議員提出的動議，要成立一個獨立的人權委員會，我是完全贊成的。這是因為，直至現在，我們缺乏一個專責的、獨立的機構去推廣人權教育，甚至連一個向公眾及有關機構提供各樣人權資料的中心也沒有。試問公眾對人權的概念毫無認識，又怎能自覺地保障和捍衛自己的權利呢？

主席先生，人權法，不僅市民毫無認識，連執法者也認識不深，更使人憂慮的，是在法律專業中，精通人權法的律師也是寥寥可數，市民是否可以得到足夠的諮詢和援助呢？何況，法律的費用高昂，市民亦缺乏尋求法律以伸張正義的傳統。如果有一個獨立的人權委員會，向市民提供免費的法律援助服務，甚至轉介法律援助署，這將大大有助於擴大人權法的效力，讓人權法在司法過程中得以普及和推廣。

主席先生，成立一個獨立的人權委員會，不單是為社會提供法律和教育的服務，更重要的，是監察政府的各個部門，各執法人員，以至法例本身，有沒有違反人權。現時，政府會透過英國向聯合國人權委員會就《公民權利及政治權利國際公約》提交報告。但我們又怎能天真地要求政府所作的報告會有力地指控自己違反人權呢？因此，我們需要一個獨立於政府的、帶有民間的批評和意見的人權報告，讓聯合國人權委員會從多個角度去了解香港的人權狀況，從而推動着香港的人權紀錄，走向進步，走向世界。

在九十年代，人權已經成為國際上新的爭持，成為國際上新的文化。在落後地方，人權可以挑戰獨裁的政權；在發展地區，人權可以防止政府的濫權。而最終的目標，是保障人的尊嚴和權利不受侵犯，尤其是對於那些怯弱無助的，不同政見的，以及那些被遺忘的，邊緣的社群，讓他們像人一樣生活着，沒有恐懼，也沒有歧視和壓迫。

要實現這個理想，我們還有很長的路要走。一個獨立的人權委員會，不過是在香港這個地方為人權而奮鬥的一個起點。千里之行，始於足下，沒有起點，人權是沒有基礎，因此亦沒有前途的。

主席先生，基於這個原因，我支持胡紅玉議員的動議。

詹培忠議員致辭：

主席先生，六月十四日，在全世界 183 個國家當中，有 170 多個國家的大概 5000 多名代表，在維也納參加由聯合國主持的人權會議。會議歷時 12 天，在六月二十五日閉幕，簽署的國家有 171 個。當然，上述的資料是從報章得回來的。在那次會議之前，有 59 個亞洲國家在曼谷舉行會議，目的是籌備這次在維也納舉行的人權會議，並達成「曼谷宣言」。有部份立法局議員對此宣言頗有微言，並不表示支持。

主席先生，我們要明白，作為一個世界機構的聯合國，尚且對人權有爭論，有不同的理解，何況是本局的議員。主席先生，「人」在每一個國家都是不同的，世界上有許多國家，有些是先進的，有些是落後的。各國的文化水平、地理環境和宗教，資源等等也是不同的。「人」亦是一樣，例如主席先生，你坐在這裏當主席，我站在這裏當議員，我們的代表性也不同。我們的學問和背景也不同。故此我同意很多議員所說，人權是我們基本擁有的。我們每個人都擁護人權，但另一方面，我們對人權的理解也各有不同。美國國務卿說他要讓光明大燈照到每一角落，使沒有人權的地方亦能看見。不過，試看看美國的表現，她要求香港收容越南船民，但對其境內的海地船民和福建船民，卻用不同的方法對付。在這種情形下，她能照耀的只是其國內黑暗的角落，因為她有許多不公平的事情存在。

主席先生，由於香港現在是英國的殖民地，而英國亦是人權宣言的締約國，我們的一切，原則上已獲得很大的尊重。香港的言論自由已獲得保證。換言之，人權亦得到確認。目前香港所爭論的是政制改革方案，我相信這個問題本年內應該獲得解決，而這個問題正是引起香港市民關注本身權利的問題。

主席先生，聯合國人權宣言共提出七點，其中最重要的是要求各國成立維護人權的組織，但這點沒有得到確認。換言之，在這次會議中，各國對人權的看法並不一致。尊重人權的首要條件是尊重別人。若利用人權來干預其他國家的內政、宗教、甚至利用人權作為武器，來影響國與國的貿易，身為議員，你們認為這是不是尊重人權的應有表現？這只不過是利用人權作為武器，是強權手段。這種做法是否值得我們支持？我們支持的人權應是平等、互惠、互相了解和互相支援。因此，美國政府所說的人權，我認為不值得我們有學問、有智慧的立法局議員支持。

主席先生，我們就這問題的發言只不過表達我們的另外一個意願。香港政府要知道，四年後我們便回歸中國。中英聯合聲明和基本法已清楚說明，當九七年香港回歸中國後，外交和軍事的管轄權便屬中國所有。我個人仍然認為在人權和民主方面，香港在目前的階段不應與中國正式進行磋商，而是令中國在人權和民主方面取得進展。當她對人權的理解與香港相當接近之時，才提出我們的意見，那麼未來主權國會更加體諒我們。

我對胡議員今天的動議，不是刻意反對，但我希望她明確界定這個組織的作用是甚麼。若這個組織是用作干預或評估他國的所作所為，甚至私人的人權糾紛，根本上便是步美國政府的後塵；若這個組織是提高市民對本身權利的認識，或遇有不明之處加以輔導，我是支持的。故此，對胡議員的動議，我保持中立，因為我不明白其作用。

主席先生，本人謹此陳辭。

馮智活議員致辭：

主席先生，本港的人權情況雖然並不太差，市民不會無故入獄或被濫用私刑，但很多不明顯的人權問題仍須大幅度地改善。

我想用自己的例子向大家談談香港人權的問題，雖然並不明顯，不是大眾所清楚知道，但是十分嚴重，一定要糾正的。在九零年一月，本人因參與「民主政制促進聯委會」一項活動，在公眾地方派發單張反對基本法的政制方案及同時進行募捐，其後，我被控三項罪名。第一項罪名是被控不出示身份證，其實當時警察在私人會所內要求我出示身份證，我表示我們的行動還未開始，我和他在幾分鐘後一同落到街上時我便出示身份證，更向警員提供我的地址及電話號碼。但後來我也被告不向警方提供身份證明文件。在審訊期間，我才明白原來警察可以在私人地方索取身份證明文件，即警察可以進入市民家內要求拿出身份證。這點顯然是有問題的，須要及早糾正。第二項罪名是我被告阻差辦公，控我阻止警員抄其他工作人員的身份證。其實當時我表示我是該活動的負責人，不必抄其他九名工作人員的身份證，抄我那張便夠了。主席先生，警方竟然在法庭上表示，要抄其他工作人員的身份證，目的是因為要確知在街上哪些是工作人員，但當時我們除了一人外，所有人都穿上一式一樣的白色 T 恤，並印有「民主政制」四個大字，根本很遠也看到哪些是工作人員。而且，當時有十多二十名警員緊緊隨在我們左右，一同沿彌敦道由旺角步行到尖沙咀。難道他們不知道哪些是工作人員？為什麼要抄所有工作人員的身份證呢？是出於實際有需要或是其他原因呢？如果這些社會行動的參加者事先知道會被警方抄身份證，他們會參加嗎？警方這樣做，明顯是濫用要求市民出示身份證的權力。

我被控的第三項罪名是非法籌款，告我事先未得社會福利署署長批准而在公眾地方籌款。社會福利署署長的代表在法庭上承認，由於該次是政治團體的籌款，社署是未曾批過這類籌款活動的，也不是屬於社署批准籌款的指示範圍。即是說，社署根本不會批准政治團體進行籌款，只會批准慈善性質的籌款活動。

公開籌款是市民的權利，當然要受到政府的監管，政府當時沒有程序去批准政治團體籌款，而我卻被控告行使應得的公民權，這點我覺得是侵犯人權的明顯事實，本人慶幸最近政府已開始批准政治團體可公開進行籌款活動。

本人的三項罪名，雖然上訴，也不成功。不知何時才可沉冤得雪？

不單本人受害，九零年中，五名民主派人士被控無牌使用揚聲器，其後上訴得直，推翻罪名。今年三名前學聯秘書長被控非法集會，二人被裁定罪名成立。

言論自由是極重要的人權，必須努力維護，否則，我們的社會，只會「一言堂」，不同意見受到壓抑，社會不會進步，只會退步。香港還有很多其他人權的問題有待改善，例如集會自由、組織工會而免受報復的權利，以及市民被檢控過程中的權利等等。

我們雖然有了人權法，但人權法只是硬繃繃的條文，要認真執行保障人權，必須在政府內有一個架構來處理人權事務及教育的工作。人權委員會實在非常重要，必須立即成立，否則在九七年後成立的機會更低。

香港是先進的都市，人權十分落後未能達到國際水準，為什麼政府官員在人權方面不積極一點呢？政府以前說沒有人手和金錢去成立人權聯委會，我希望這個是唯一的原因。這個因素現在已經不能夠再成為否決成立人權委員會的原因了。我希望政府稍後回覆本局時，能答覆究竟要用多少錢來成立這個人權聯委會，何時向本局的財務委員會申請這筆撥款？

本人謹此陳辭，希望政府及早成立人權委員會，不要把本局的要求當作「耳邊風」。

代理主席杜葉錫恩議員暫時代為主持會議。

林貝聿嘉議員致辭：

代理主席女士，在人權法草擬期間，不少團體要求政府成立一個獨立的人權委員會，負責諮詢教育，仲裁和監察本港的人權發展。雖然，這項建議並未得到政府的接納，但隨着人權法自九一年開始實施以來，本港的人權狀況已稍有改善。

首先，是整個社會風氣，已有正面作用。很多人已知道人權法的存在，明白到市民的本身權利受到法律的保障。

其次，是立法方面，目前立法局通過法例前，必先考慮該法例有否違反人權法，這樣，便可以促使法例保障人權，又可監察市民權利有否被侵犯。

人權法雖然已略有成績，但人權是否能長久建立，最基本和最主要的是市民對人權有否認識，若市民對人權缺乏了解，那就更說不上行使權利。

長遠來說，人權背後的精神和理念，必須成為社會文化的一部份，只有這樣，人權才可植根。故此，本港是需要有一套全面和長期推行的人權政策，去推廣人權這個概念。

一直以來，「人權」這詞的定義在法律及教育方面，都沒有清楚解釋，亦無一套「人權」定義的指引來給市民認識，因此，許多市民根本不明白人權所涉及的權利和義務。所以如果有一人權委員會，便可就「人權」一詞作出指引，以免被社會人士誤用和濫用，更不希望有人借用「人權」而影響警方和廉政公署的工作。

同時，人權委員會亦可以與教育團體，志願機構共同合作，將「人權」這項課題，推廣到基層、學校、區議會、分區委員會、業主立案法團、互助委員會及其他地區組織者，使市民，尤其是年青的一代，明白人權的概念，懂得運用法例給與的保障，同時學會尊重別人的權利。只有這樣，本港的人權發展才得到鞏固。

事實上，九一年五月立法局屬下的「一九九零年香港人權法案條例草案專案小組」在提交立法局議員內務會議的報告內，亦贊成設立人權委員會。不過，當時政府沒有接納此項建議。

所以，本人謹請政府就應否設立人權委員會之事再作詳細考慮，並審慎評估該委員會的權力劃分、成員組合、其與立法局和司法部門的關係、以至如何受市民監察等問題，以確保人權委員會能夠更有效保障人權。

最後，本人認為人權必須得到法律的保障。在保護個人的權利時，不應侵犯別人的權利，這樣才可以讓市民在法律面前人人平等和同樣受法律平等對待。

代理主席女士，本人謹此陳辭。

馮檢基議員致辭：

代理主席女士，本人及民協對胡紅玉議員所提的動議表示支持。我們覺得應該繼續深化討論人權委員會的職權範圍和組成方法。但是，人權委員會的設立是刻不容緩的，我們覺得人權委員會成立後，加上市民教育水平提高，可能令社會的問題及矛盾得以減少。

我嘗試用兩個例子來討論這個問題。如果設立人權委員會，該委員會又具有胡紅玉議員所提的那些職權範圍，那麼，這兩個例子所涉及的問題可能都變得不大，或者不再具很大的爭論。香港的法例其實很多都是與人權法有牴觸的，因而造成很多爭拗。

我想學的第一個例子是選舉條例有關功能組別的不平等選舉方式。現時的選舉條例中，有極少數的人士（少於全香港人口的 10%），除了可以在分區直選投票之外，還可透過所屬的功能組別再投票。就這類投票而言，有些甚至是用公司的名義作為選舉人投票的。即是說，任何人如擁有某一些公司的股份超過 50% 或以上的話，在某個程度上便可以指派或者控制這些公司的投票決定。另一方面，香港市民現在卻要年屆 21 歲，加上居港七年之後，才可以成為選民，有投票權。然而，另外一個情況可能出現，就是一個有錢的外國移民，如立刻買了一間公司，他擁有超過 50% 公司股份的話，則可能來了香港只有一天，明天便可去投票。所以我覺得功能團體的選舉，顯然是有問題的。

民協曾經在年半之前做了一個很仔細和詳盡的研究。我們把這份研究報告分別呈交總督和港澳辦的魯平主任。報告書詳細羅列有關人士的姓名，他們屬下的公司名稱，亦有載列控制的股份數目。有人（我在這裏不想點他的姓名）控制 24 間公司之多，而這 24 間公司都登記為選民，換一句話說，加上他自己一票，他便有 25 票。我們一般普羅大眾，即佔人口超過 90% 的市民，只有地區分區直選的一票。在此我也要申報利益，我也有兩票：市政局一票，作為地區選民一票。由這種情況看來，現時的功能團體選舉顯然是違反人權法的。這種不公平的情況往往造成政治團體、局內議員、市民大眾有不少爭議。究竟怎樣才算公平合理的選舉方式？怎樣才算符合人權法的功能組別選舉？

我想提出的第二個例子是涉及公安條例的。現時公安條例很多方面都與人權法有衝突。舉例來說，有些人只不過希望和平示威或者和平遊行，但卻受公安條例第 18 條的限制。該項條文的內容大概是說：當 30 個人聚集在一起時，若有意或有可能不守秩序，或者帶

有威脅性，或者侮辱性，或挑釁性的行為，而引起其他人有理由恐懼，且聚集的人群可能會破壞公眾的安寧，又或者會刺激其他人破壞公安，立即便會構成所謂非法集會罪。有些人認為這樣一條公安法例，可以把原本是合法的集會界定為非法集會。換句話說，如果有一群人想到總督府、布政司署、或新華社和平示威，但在前往目的地時，執法者或當權者就可以判斷究竟在遊行的過程中，他們有否違反公安條例。如果有的話，就是非法集會。這樣做會造成爭議。大家可能因為對公安條例、對人權法的理解不同而造成衝突，結果令集會人士被捕。

我覺得如果人權法能夠充分地獲得尊重和執行，相信上述那兩個例子都應該可以很溫和、和平地獲得處理。再不會有人爭議究竟應否設立功能團體和選舉方式為何，再不會有人為了公安條例而請願抗議。胡紅玉議員提到有關人權委員會所起的五種功能：教育市民、評估法例、監察政府、調解糾紛和仲裁的權力。在這五種功能中，我完全同意和全力支持前面所提到的四種，而我覺得其中教育市民和評估法例是最重要的，並且要優先處理。就評估法例而言，我覺得應盡快提出修改一些違反人權法的法例。

至於仲裁權力方面，我感到有點憂慮，希望在今次辯論提出，並希望政府予以考慮。究竟人權委員會應否有仲裁權呢？若有仲裁權，那麼會否變成現行法庭以外另一種的司法制度呢？又和現有的司法制度是否有矛盾和衝突呢？這要大家考慮。其次，究竟仲裁權的意思是指主要給意見(*opinion*)，還是有執行權呢？這兩者是很不同的，我們須加以考慮。如果委員會具有仲裁權時，我們要加倍審慎考慮它的成員。究竟成員應該是一般市民、民意代表、還是司法界的人士呢？如果委員會有仲裁權的話，仲裁權力除了來自立法局的立法之外，實際上如何執行，如何運用呢？這都可能會使人感到憂慮和擔心。我認為政府考慮成立委員會時，要就仲裁權力這方面認真考慮。

基於上述各點，特別是我基本上、原則上支持這個人權委員會的成立，我和民協都支持這個動議。

葉錫安議員致辭的譯文：

代理主席女士，許多人都認識到人權委員會對發展人權有重大貢獻，可惜香港政府卻不以為然。在一個像香港這樣立法歷史簡短而人權發展尚處孕育期的地方，人權委員會的貢獻尤其重要。該委員會其中一項最重要職能，是向立法機關提供法律專業知識，使其能根據國際間已接納的人權標準及因應本港的政策，撤銷、修訂及通過法例。

在檢討本港法例有否抵觸人權法案時，我發覺政府顯然一直採取「盡量少做」的對策。這即是說，在確保本港法例符合人權法案的工作上，政府一直所做的，只是最低限度的工作，現時亦如此。

當局將六項受凍結條例的修訂本提交本局之時，距離凍結期的屆滿，只有很少時間，以致本局缺乏時間進行全面檢討，只能對政府認為「差不多肯定抵觸」人權法案的法例條文

作出修訂。至於那些有可能抵觸人權法案的法例條文，儘管日後有可能受到質疑而令被告人勝訴，致令本港的法例出現司法及運作上的真空，當局也坐視不理。此外，政府現時亦全無行動嘗試積極而有目標地詮釋人權法案，及將法例相應地重新整理。

現正進行關於影響言論自由的法例的檢討，正顯示政府顛預的例子。政府矢言本港法例已保障新聞自由。故此，儘管香港記者協會指出有 17 項條例可能妨害新聞自由而須加以注視，政府只是挑選了七項條例進行檢討。

### 政府立場的謬誤

政府一直聲言毋須成立人權委員會，基本原因有三。首先，該委員會的職能可能與律政署及法庭有所重疊。其次，所需費用龐大。第三，在人權法案刪除「公民相互間的權利」後，人權委員會的調停或排解角色就變得多餘。但對我來說，此等似乎是藉口多於理由。且讓我逐一闡釋。

首先是職能重疊。政府「盡量少做」的對策，足證律政署嘗試扮演人權委員會的角色是心有餘而力不足。然而，更根本的問題是，既然人權委員會的首要目標是防止個人權利遭受政府侵擾，試問一個聽命於政府的部門又如何能達致這個目標？

此外，單靠法庭去發展人權也有其限制，因為法官往往受先前的判例所限制。反之，人權委員會卻可以兼顧政治及整體社會經濟等因素，較廣泛及全面地處理人權問題。

其次是費用。我同意保障人權的工作不應牽涉層層疊疊的官僚架構，以致對納稅人造成高昂的開支。不過，人權委員會卻可以減省消耗司法資源，減少以公帑進行的法庭訴訟，結果可能會是節省資源。

第三是公民相互間的權利。人權法案不包含公民相互間的權利，並不表示毋須成立人權委員會。根據人權法案，市民與權力當局之間會有衝突。假如全賴訴訟去解決這些衝突，會牽涉龐大費用而又將問題延遲解決。對經濟能力有限，而又急須尋求法律補救的一般市民來說，極之不利。市民所需的是一個費用廉宜及效率高的機制，以便他們可以申訴其冤情，並將冤案平反。

總括而言，假如政府繼續採取「盡量少做」的對策，那麼通過人權法案時所認定的許多益處就形同虛設。由於本港各階層、由決策者以至販夫走卒，都缺乏一個根深蒂固的人權文化，我們在人權法案內所確立的各項權利和自由，在將來局勢不明朗時，便會受到威脅。這正是我們為何如此急需一個人權委員會的其中一個基本原因。

我謹此陳辭，支持動議。

劉慧卿議員致辭：

代理主席女士，我發言支持胡紅玉議員的動議。



大約在兩年多前，當人權法案草擬期間，正如剛才很多議員也提過，曾有建議成立一個獨立、有仲裁、調停和調查執行權力的人權委員會，可惜當時被布政司否決了。但他承諾設立一個人權教育的諮詢組織。不過，在兩年多後的今天，政府並沒有做到。我希望政府稍後回應時，向我們解釋，為何說了不做？其實，我更想問政府，為甚麼議員這麼多年來要求成立一個人權委員會，政府也不肯做？這個不是錢的問題。請問政府是在迴避些甚麼？害怕甚麼？是不是北京反對，所以我們便不敢做？如果是的話，我請施祖祥先生稍後大膽些，在胸前掛個「勇」字，告訴我們是否真的害怕北京？

代理主席女士，雖然人權法案已通過了兩年多，但對普通市民而言，我相信政府自己也會承認，人權法案只是一個空泛和談不上對普通市民有切身關係的裝飾品，所以我相信，如果我們設立一個好像胡紅玉議員提出的人權委員會，會幫助市民認識到人權法案如何可以保障他們的權利，也會令他們明白尊重人權對一個自由社會的運作的重要性。政府自己不肯成立人權委員會，將人權教育的工作交給了公民教育委員會屬下一個小組去做，但這個小組的成績是怎樣？或者請政府稍後作出評論。對很多市民來說，我相信是產生不到甚麼作用。

代理主席女士，我特別要舉出一個例子，以證實這個委員會小組的工作可能十分失敗。大家可能知道，在 10 多個月前，有些團體曾兩次申請在太古城舉辦一些座談會，討論人權。但那些高高在上的太古集團「大班」，好像不太高興在他們的地方舉辦一些有關「人權」的活動。幾經交涉，後來才得以順利舉行。由此可見，推行人權教育是多麼困難。即使這些受過高深教育、財雄勢大的「大班」，原來對人權的認識也是這麼膚淺。因此我希望政府再次重新考慮成立一個人權委員會，盡快教育這些「大班」，令廣大市民認識到保護人權的重要性。

代理主席女士，頒布人權法案其實最重要的一個目的是讓市民知道他們的人權受到保障，不會受到歧視。但非常諷刺的是，香港人知道，不論貧富，他們都可以利用人權法案保障本身的權利和自由，如果發現本身的權利受到侵犯，可用法律途徑去解決。大家都知道，「打官司」是非常昂貴，並且是一個非常漫長的過程。人權法案所牽涉的爭議問題非常廣泛，聆訊可能需要很長的時間，試問有多少普羅大眾可以負擔聘請律師、大律師、御用大律師的費用，與政府「打官司」？如果敗訴，還要支付堂費，豈不是要傾家蕩產？希望政府不要敷衍說市民可申請法律援助。政府絕對了解法律援助的上限是非常低的。我相信很多市民沒有資格申請法律援助，利用這個途徑向政府挑戰。所以，政府要作出改變，不要令人權法案成為一些「有錢佬」的護身符，而其他市民卻沒有辦法用其他途徑去挑戰政府違反人權的紀錄。

代理主席女士，如果成立人權委員會，這個委員會可以協助審議法例，尤其是那些被議員指為違反人權法案的法例。雖然本局的憲制發展小組一直都十分盡力去做，但我們是沒有足夠資源，也沒有足夠法律知識去做。所以我希望日後的人權委員會能夠貫徹這方面的工作。

代理主席女士，還有不足四年，英國政府便要從香港撤退，我深深希望，我也相信廣大市民也希望，當英國撤退時，他們可以告訴全世界，香港所有法例都沒有違反人權法案。我知道英國政府，包括總督，很希望在九七年可以光榮撤退。但如果在撤退時，我們的法律書上仍然有很多違反人權法案的法例，備受立法局很多同事的譴責，在這種情況下，英國又如何能光榮撤退？

代理主席女士，我們知道中國政府對人權法案的立場，說要保留權利，在九七年後，把人權法案廢除。香港政府、英國政府在北京大屠殺後都可以拿出勇氣去頒布人權法案，我希望現在餘下來的三年多時間，政府可以拿出勇氣為我們成立一個人權委員會，令香港市民相信政府是真正尊重人權，並為他們將來人權的保障作出各方面的安排。

我謹此陳辭，支持動議。

唐英年議員致辭的譯文：

代理主席女士，我相信有一點對我們非常重要的，就是我們應竭盡所能去提倡一九九一年通過的人權法案，並付諸實行。

一九八六年成立的澳洲人權委員會負責處理澳洲境內所有人權事務。它的基本功能包括檢討法例、處理投訴、推行教育計劃及研究。委員會審查並檢討所有現行法律，以找出任何違反人權的地方。不但如此，委員會還就市民應享有的權利向他們提供法律意見，以能保障這些權利。委員會亦研究市民的投訴，並透過為雙方訂立補償條件而協助解決糾紛。此外，委員會亦透過教育和宣傳活動，提高澳洲人民對人權的意識。

雖然我們於一九九一年通過人權法案，但絕大多數的香港人對於這些權利，仍不甚瞭解。因此我相信，現在極需要舉行一些運動，向市民推廣人權，並且教育市民，使認識人權。

此外，當局應檢討所有現行法律和政策，以確保沒有抵觸人權法案。假如出現抵觸情況，人權委員會會建議並促請政府修改這些法律或政策。

這個人權委員會可以幫助英國向聯合國呈交有關香港情況的年報。目前，英國透過不同的政府部門搜集有關香港情況的資料，正因如此，報告只是非常籠統。如有這個委員會的協助，就可以搜集和整理由各部門提供的資料，然後直接向英國報告。因此，這份報告應該更為詳盡，並且對政府在各方面的運作，提供一個透明度更高和更佳的闡述與交代。

委員會最後的一個功能是排解紛爭。現時，假如某人的權利為另一人、公司或政府所侵犯，這個人只可以將他的個案交到法庭，以爭取補償。這過程會引發三個問題。第一，許多人害怕面對法庭的繁文縟節。其次，許多人對於法律程序或是一無所知，或是混淆不清。第三，進行訴訟需要花費金錢，並不是每個人都可以負擔得起。這個委員會的設立，

將有助於解決許多這些問題。首先，委員會可以提供輔導服務。香港社區組織協會聲稱，許多由最高法院審理的案件，均誤用了人權這個概念。透過輔導服務，委員會可以告知市民人權是否適用於某宗案件，使他們毋須因為把案件帶上法庭而浪費金錢。這樣做亦可讓市民認識到，人權在何種情況下可以發揮影響力。第二，委員會可以作為一個解決問題的非正式機構。它可以協助發生糾紛的雙方解決紛爭而毋須承擔大筆的法律費用。

展望一九九七及以後，中英聯合聲明向我們保證會推行高度自治的「一國兩制」。但是，我卻關心到香港與中國之間在社會經濟和政治上的差異。這種差異顯然大有可能導致對人權有不同的闡釋。我不希望，也不能夠要求中國方面對人權的闡釋與我們一樣，或是將我們對人權的闡釋強加於中國。由於我們獲得保證，可以享有高度自治，我們自然希望維持我們認為香港應該擁有的人權標準。因此，我相信現在便有需要妥善處理這個人權問題。

正如昨日的報章報導，行政局已決定放寬集會和示威的權利，同時限制警方在街上進行搜查和要求出示身份證明的權力。我歡迎這些修訂。但是，人權法案在兩年前通過時，這些問題已開始浮現，而直至昨天，有關修訂才得以通過。人權委員會將可以改善這方面的效率。一九九一年，政府為了某種理由而反對設立人權委員會的建議。但我認為現時是重新評估這項建議的時候。

我謹此陳辭，支持動議。

主席恢復主持會議。

涂謹申議員致辭：

主席先生，經濟發展並不是文明的唯一指標，即使一處地方的建築物愈來愈高，所開的路愈來愈多，人民吃的、穿的愈來愈好，亦不代表那個地方是文明的，因為即使物質有多豐富，亦不代表在這個地方生活的人的人權是受到尊重。他們可能沒有發表意見的自由；他們的個人資料可能隨時被政府盜用而無權過問；他們的人身自由分分鐘會因為一些空泛的法律而被剝奪；亦有可能，一些人會因為他們的性別或種族而受到歧視。我認為一個文明的地方是一定要高度重視和尊重人權的。

本港是需要有一個人權委員會，去落實與推廣人權法，並積極地向政府提出法例修訂的新建議。很可惜，布政司在九一年六月立法局會議上回應議員的要求時，已表示不會成立人權委員會，其中的理由主要有三個。第一，成立一個人權委員會，政府便須要作出額外的財政承擔。但是參看外國的例子，人權委員會未必會成為政府帶來龐大的支出，反而會為政府節省一大筆訴訟費，因為大部份的案件在未到達訴訟階段之前已在人權委員會獲得調解或裁決。這樣對當事人、對法庭、對政府都有裨益。以加拿大為例，在九一年，各省的人權委員會共接獲大約 52000 多個詢問，處理的投訴達 920 個，其中 360 多個

投訴是獲得調停或解決，只有 28 個需要在人權法庭處理。從這些數字看，每 24 宗投訴個案中，只有一個是需要人權法庭的裁決，表示人權委員會如果做得好的話，可為法庭省了不少時間，並扮演一個調解及仲裁的主要角色。九一年各省所動用的員工只是 220 多個，可見所花費的人力資源並不是想像中那麼多。

政府反對成立人權委員會的第二個理由，是由於人權法只涵蓋政府與公民之間的權利，而不干涉公民互相之間的權利糾紛，設立人權委員會以擔任調停或仲裁角色的理據便因此而被大大削弱。這個論點實在似是而非，難道政府覺得人權法的發展應該永遠停留在這個階段嗎？其實正因人權法本身的局限，我們更加需要一個人權委員會去研究，去提醒政府盡快草擬有關人權的新法例，並盡快將人權法擴展到公民與公民間的領域上。如果政府把目光放遠些，應該可預期日後會有更多涉及人權法的訴訟和法例，例如個人私隱權法、反性別及反種族歧視等等。這些法例都會涉及公民之間的權利，到時人權委員會不是可以大派用場嗎？

政府反對成立人權委員會的第三個理由，是香港現時已有組織負責推廣人權教育，例如公民教育委員會。但其實公民教育委員會本身是一個綜合性的組織，有很多其他問題要兼顧，又怎能與一個專門研究人權的人權委員會相提並論呢？如果政府認為要重視人權，又為何斤斤計較多用點資源去擴展人權教育呢？世界上有許多引入了「國際人權公約」的國家，亦要好幾十年才能把人權發展到現今的階段，若果我們不用多些資源把尊重人權的訊息灌輸給下一代，豈不是枉費了我們多年的心血？

另外本人有兩點想提的。第一點是關於現時政府在草擬及修訂有關人權的法例的工作進度。現今政府的做法，是由憲制事務科統籌但由個別部門及政策科去檢討現行法例，如果發覺有關條例有可能違反人權法，才考慮作出相應的修訂。但這種局部修改現行法例的工作方式，不單止是緩慢而且是相當被動的。如果交由人權委員會去做，就更快捷和積極了。由於人權委員會的地位比較獨立和超然，熟悉人權的專才亦比較多，因此可以更主動地提出一些較為進步、全面和有公信力的建議，例如草擬一些本港現時未有而可落實人權法的法例，如反歧視法，或者私隱權法等等；另外亦可引入人權法以外一些可以保障人權的國際公約的條文而具體立法，例如「經濟、社會、文化權利國際公約」及「聯合國消除對婦女一切形式歧視公約」等。因此若有足夠資源的話，人權委員會將會成為一個川流不息，積極發展本港人權的重要泉源。

此外，在落實人權法方面，如果法庭或人權委員會能夠累積有權威性的判例，以詮釋一些人權法的條文，對政府日後的法例制訂和建立人權文化是十分重要的。有些人認為人權委員會沒有必要擁有裁決權，他們覺得單靠擴大法律援助，便可以增加人權法的進展及解決糾紛。但我認為人權委員會的成立與法律援助的擴大必須同步進行，才能達到這個目的。因為對於一些較為明顯的爭議，牽涉事實例如執法人員毆打疑犯，可能較易得到法律援助；但對於一些不太明顯的爭議，尤其涉及概念上或程序上的爭議，則難以取得法律援助。例如在哪些情況下才算是無理禁止集會，在哪些情況下私隱權才算被侵犯，又或者在哪些情況下政府程序上的執行才算有違反公正的程序等。

剛才劉慧卿議員亦再引用官民訴訟的情況，闡明單靠法律援助制度去解決人權糾紛的不足地方。

另外，我想回應一下倪少傑議員剛才所說的一些憂慮。他談到私人間糾紛的問題。我想回應的是，其實私人之間的糾紛就是受人權法所約束，已經在很多地方實行過，包括反歧視及反種族隔離的地方。

另外，他亦擔心人權委員會會成爲一個令香港大亂的機構，相反，我認爲如果有一個有公信力的人權委員會機構，去扮演人權的調解及仲裁糾紛的角色，相信在這方面對穩定香港的情況更有幫助。

另一方面，他亦擔心人權委員會會凌駕司法機關。其實是不會的。

蜂音器發出持續的聲響。

主席（譯文）：涂議員，你必須停止發言。

涂謹申議員：本人謹此陳辭，支持動議。

黃宜弘議員致辭：

主席先生，人權既是一個歷史範疇，亦是一個社會範疇，受到一定的社會條件所制約。不同的時代、國家、民族，甚至不同的文化，宗教、階層，都可能產生不同的人權觀念。由於社會發達、科學昌明，人權的概念日趨廣泛。人權不單是個人的權利，也指社會的集體權利；不僅指政治、選舉或監察政府的權利，也指生存的權利，以及經濟、社會及文化各方面的基本權利；不僅指法定的權利，也指權利與義務的統一。人權的概念不可以割裂，如果片面強調個人權利與需要，漠視或甚至否定社會集體的權利，而只是關注政治權利，貶低其他基本權利，這樣並不是真正尊重人權，而是曲解人權。

兩年前通過的人權法案，受到市民及執法人員所詬病。我聽到很多批評，指人權法案成爲犯罪者的「避風塘」。道理很簡單，如果容許個人權利無限制地膨脹，必然會侵犯他人的權利，加劇社會的動盪，個人最終會自食其果。

大家都知道，由於文化背景等原因，東西方之間，在人權觀念上有很大的差別，東方國家的生活方式好似一個大家庭，比較著重國家統一、民族尊嚴、提倡和平相處、敬老尊嚴、道德良心等。西方國家比較著重個人主義，追求思想及言論自由，以法律管治社會。兩種人權觀其實可以求同存異，誰優誰劣，應由各個民族去判斷，不能夠，亦不應該將某種價值觀念或道德標準強加於人，要求所有的國家及地區「照辦煮碗」。

二次大戰後，隨著民族解放運動風起雲湧，聯合國通過了大約 70 多個涉及經濟、社會、文化方面的人權文件。最近爲了人權大會得以順利召開，第三世界國家分別通過三個宣言，將人權理論提升到一個新的層面，其特點就是生存權及發展權越來越受到重視，而利用人權攻擊、干涉或遏制他國的霸道行爲，愈來愈不得人心。

在世界人權大會上，不少代表指出，如果一個國家，喪失了主權，被外國侵略及統治，人權還有甚麼保障？在這方面，古今中外，有太多慘痛的教訓。昔日上海租界的公園「華人與狗不得入內」。這個告示牌我們記憶猶新，作爲炎黃子孫，我們應當深入了解及正視自己民族的歷史及現實，不應當盲目抄襲西方的模式。

有關香港的人權問題，最好用歷史發展的眼光，進行客觀公正的評估。英國統治香港 150 多年來，何時爲香港的真正利益提倡或實行真正的人權？我不相信當年的英國是爲中國人的健康而售賣鴉片。無人可以說服我，英國侵佔香港是爲了保障香港人的人權。對英國政府在面臨撤退的時候，忽然額外關懷港人的人權，市民心中自會明白究竟是甚麼一回事，正所謂「聽其言而觀其行」。

我曾經看過一套電影，講述一個貧窮的家庭，家長失業，子女失學。長子去偷取食物，令他們的弟妹亦可以飽食一餐。這件事受到家長的表揚。在家長的心目中，長子的所作所爲，是無可厚非。但從道德觀念或從法律觀念來看，都不應這樣做。如果深入研究一下，假如這個家庭是受過良好教育，生活富裕，是否會出此下策？我不是鼓吹「窮則偷」，而是用這個例子說明，人權不可能超過現實環境。發展經濟，加強教育，對保障人權確實是非常重要的。我贊成在本港推行公民教育，目前更須要加強基本法的宣傳、推廣，讓廣大市民、特別是青少年，充分了解個人的權利，不能夠脫離香港的現實環境，不能夠凌駕於社會集體之上，人權與安定繁榮互相依附，是互惠條件。只有社會安定，經濟繁榮，人權才可能得到保障，並且得到真正的發展。

主席先生，我贊成推廣人權教育，以促進及保障市民的基本權利，但如果企圖將西方的價值觀念移植到香港或借題發揮，影響香港的安定繁榮及平穩過渡，我便不敢苟同。

本人謹此陳辭。

黃偉賢議員致辭：

主席先生，自人權法在一九九一年通過後，涉及人權的訴訟不斷增加，但人權的概念仍然未能在市民心目中植根，甚至有負面效果。有些人以爲人權法的實施，是限制他們行使權利的自由。事實上，政府是有義務落實人權法和其精神。匯點認爲由不同部門負責推廣人權並不足夠，當局應設立一個中央、獨立的人權委員會。這個人權委員會在財政、人事和運作方面都應擁有自主權和控制權，而且應該有以下的幾項功能：

- (一) 人權委員會應該有教育宣傳的功能。教育宣傳是落實人權概念的重要方法，教育工作不單是出版一些刊物，印製一些書籍小冊子等，而是由教育制度入手，制訂人權課程，令本港中、小學生，從小便能接觸人權。再加上宣傳的配合，令普羅大眾可以透過不同途徑，獲得有關他們的權利和人權的訊息。
- (二) 人權委員會應該有審閱法例的功能。該委員會並非取代立法局，反而和立法局有相輔相承的關係，幫助審閱法例。委員會應有權力審閱與人權法相違背的現行法例，或對將來法例提出建議，俾能在立法局提出另類權威性專業意見，成為有效的輔助。
- (三) 人權委員會應該有仲裁的功能。首先，市民若果懷疑其人權受到侵害，可先到人權委員會作出諮詢，若有需要，那些問題可交由人權委員會作出仲裁和調解及作出一些有約束力的裁決。若是出現不服的情況，才提交法院審理。這樣不單止可減低法院的壓力，亦可避免高昂法律費用，對控辯雙方都有利。

社會上一直存在幾種意見，認為設立人權委員會是不必要的，認為教育宣傳工作已經有公民教育委員會負責，毋須另由一個組織來統籌。匯點認為公民教育委員會並非全部負責人權工作。人權作為香港憲法的一部份，是香港市民應有的權利，由一個中央、獨立委員會負責，除了資源集中外，在宣傳教育上亦可以互相配合，靈活調配。

另一種意見認為，現有司法保障已經足夠。換言之。設立仲裁性質委員會是不必要的。但匯點認為設立有仲裁權力的委員會是可以減低法院審理人權案件的壓力，亦可令控辯雙方在將案件訴諸法院之前有調解渠道，從而作為人權案件的中介。無論對控辯雙方來說，都有相當大的好處。基於以上理由，匯點認為成立人權委員會是必需的，是刻不容緩的。

最後，主席先生，在今天開會之前，在局外有不少市民請願，支持胡紅玉議員今日提出成立人權委員會的動議。他們作了一首南音來表達小市民的心聲，他們亦囑咐我在本局內反映他們的心聲。由於我不會唱，我現在將其讀出來：

「人權本應你我擁有，不過人權法保障就唔多足夠，以為人權法案好有效，人人受保就無話漏，點知受管制嘅只有公營機構，私人公司就唔駛旨意追究，政府嘅侵權行為經常有，加上法例又維護，難追究，想訴諸法庭，但費用唔夠，咁嘅情況可以點補救？法案權限應推至私營機構，要使處處受保有理由，人權委員會亦應該有，專責教育機構我哋要求，仲可俾啲專家意見政府研究，處理簡單訴訟代出頭，講真，侵權行為好難受，交由委員會去處理可補救，可補救。」

本人謹此陳辭，匯點支持動議。

陸恭蕙議員致辭的譯文：

主席先生，我促請本局留意中國外交部副部長劉華秋最近在維也納世界人權會議上所講的說話。劉先生說：

「每一名中國公民……均享有真正的民主及自由、公民及政治權利，以及全面的經濟、社會及文化權利。」

如果中國政府相信現時中國的情況已達到「真正的民主及自由」，又如果中國政府相信其國民正享有全面的「公民及政治權利」，那麼我認為香港有充分理由就九七年後其本身的權利及自由感到憂慮。

中國目前對宗教領袖大肆滋擾，並且拘捕或再拘捕工會份子及離心份子，這一切不禁令港人不寒而慄。

聯合聲明及基本法無疑令中國必須負上維護港人權利及自由的責任。但是，中國政府顯然對「權利」、「自由」及「民主」等字眼的定義非常局限。其實，以我們的標準來說，這些字眼可以有不同的意見。

為了使香港在九七年後能名符其實地真正保存現有的權利及自由，香港將要依賴本身的法律及行政機制。現在香港必須一心一意竭盡所能去確保這些機制在九七年來臨前已準備就緒，並且贏得社會的尊重。

一九九一年實施的人權法案，雖然是因天安門那次令人寒心的事件，使英國及香港政府大感震驚而採取早於多年前便應實行的一步，但這仍然是令人鼓舞及方向正確的。

但是，自人權法案實施以來，政府似乎不願充分體現這法案的精神及原則，尤其是在廢除或修訂那些與人權法案互相抵觸的較次要法例方面，進展極慢。對那些試圖引用人權法案條文的普通市民來說，現時香港的法庭實在太繁忙，而所需費用亦過高，以致不能為他們提供一個訴諸法律的實際途徑。

中國拒絕就維護九七年後的人權法案作出任何肯定的承諾，這是最令人擔心的。主席先生，相信你會記得一九九一年六月中國外交部官員曾揚言於九七年後廢除人權法案條例。

因此，人權法案仍然是非常不足、脆弱的保證。

聯合國人權委員會應可進一步保障香港人的權利及自由，因為這個委員會負責監察公民權利和政治權利國際公約的推行。中英聯合聲明指出，這項國際公約於九七年後繼續適用於香港，而在基本法內也有同樣的承諾。

但是，一些嚴重的政治及技術障礙令人質疑這項承諾的價值。因為中國並非上述國際公約的締約國。上星期外相韓達德向我們表示，當他訪問北京時已提出這個問題。他說中方已再次申明其在聯合聲明內的責任，但卻未能詳細說明會怎樣去履行這項責任。

中國可能聲稱在處理香港事務時會奉行這項公約的精神，但鑑於中方現時的言論及其過去表現，是極不可能以香港人理解這些責任的想法去理解這些責任。此外，我們必須預計中方極不可能接受向聯合國人權委員會報告香港人權狀況的規定。然而，這規定是構成上述公約的條款及保障的不可或缺部份。



基於上述理由，我相信設立人權委員會起碼可為香港做兩項重要的工作。其中一項與人權法案有關，而另一項則與國際監察有關。

人權委員會應負責監察人權法的施行。這委員會應該是一個提供專家意見的獨立機構，聽取市民的投訴及意見，並且可就新法例及現行法例向政府提供意見。

有關權力方面，我建議該委員會應獲賦予獨特及特定的基本權力，在本身相信有需要制訂法例或修訂現行香港法例以符合人權法案時，便可以有權起草法例，以及確保將法例直接提交本局。

至於這些法例能否獲得通過，當然要留待本局決定。然而，這樣便可以設立一條捷徑，以便在本局擁有酌情權的情況下，使本港法律的不足之處可盡快糾正。這將會是規模龐大的法定改革，但人權法案在基本上那麼重要，充分證明這做法是有理由的。

人權委員會應負責本港與聯合國人權委員會的聯繫，並應肩負報告香港人權狀況的任務。此外，人權委員會亦應獲委以法定責任，在其相信香港出現任何在系統上有違反人權的情況時，告知聯合國人權委員會。

現在擺在眼前有這樣一項工作，我們須要設立人權委員會去執行。這個機構的領導人須是一位意志堅強、具法律知識的行政專員，並由一個專業秘書處提供援助服務。我更建議，如要撤換上述專員，必須獲得本局三份之二票數支持方可實行。

透過這些方法，我們可以設立一個既有實權又有特定權力的機構。這個機構與本局緊密連繫，並可在關鍵時刻獲得本局提供保障。設立人權委員會耗費不多，況且我們可以將這筆金錢視作為保障權利及自由這些無價寶而須明智地支付的保費。

主席先生，我支持動議。

田北俊議員致辭的譯文：

主席先生，我們今天在此討論的是應否成立一個獨立的人權委員會，以促進及保障本港的人權。我肯定在座各位都希望自己的權利得到保障。不過，我們必須問問自己應怎樣做來達到這個目標。

一九九一年六月通過的人權法案條例無疑是這方面最顯著及重大的發展。我們承認在某些方面，本港對保障人權的觀念已有所改變。說香港人的人權意識增強了只是表面的看法。然而，社會上不同階層的人對人權的詮釋都有所不同。關於這點，我不打算將責任完全推卸在政府身上。但事實上，自一九九一年通過上述條例以來，政府對條例的執行一直欠缺決心，而且態度猶疑不決。儘管各政府部門之間有需要合作來執行該條例，但直至現在為止，仍沒有一個機構負責統籌及監察條例的整體執行情況。

過去兩年，人們不斷要求成立一個人權委員會。我相信現在應該是政府行動起來的時候了。不過，主席先生，在我們下結論前，我們必須先肯定自己需要一個怎樣的委員會。

我相信最可取的莫過於一個揉合法律改革委員會與廉政公署的人權委員會。換言之，這個獨立的人權委員會應負責評估有關的法例和政策，以及調查侵犯人權的案件。

很多人亦忽略了人權委員會的教育功能。現時，負責宣傳香港人權法案條例的是公民教育委員會。不過，當局對該委員會的撥款不但微薄，該會亦缺乏專業人才，而且工作量繁重，這些都降低了宣傳工作的效率。政府應決心努力向市民灌輸人權的意識。現在應該是調撥更多資源去教育大眾的時候了。

不過，主席先生，對於動議的後半部份，我實在無法給與支持。我深信要有效地保障人權就必須有一個獨立而公正的司法機關。一點不多也一點不少。如果這個人權委員會獲賦予仲裁的權力，無論這項權力的範圍是多麼有限，都會使該委員會變得權力過大，因為屆時該委員會將會集調查、檢控及裁判三種權力於一身。

因此，明智的做法是讓該委員會成爲一個像廉政公署那樣的獨立調查機構，負責調查侵犯人權的案件。若案件經調查屬實，該委員會則可將案件轉介法庭審理，並在法庭要求的情況下，派員出庭作證，以及提供資料和論據。

有些人亦指稱人們的注意力都集中在人權法案條例的執行問題上，絕少有人關注市民之間的人權糾紛。

我看不到有甚麼有力的理由，促使人權委員會應在這個很可能引起更多爭議及濫用情況的範疇上費心。值得注意的是，普通法其實已提供了廣泛的保障，防止個人的人權受到侵犯。例如僱傭條例已保障了僱主及僱員的基本權利。如果對有關問題加以不適當的強調，只會使勞資利益的問題政治化甚至兩極化。我們希望的是改善人權狀況，不是破壞良好的勞資關係。我們期望香港人權法案條例能爲我們帶來和諧與平等，而不是分化與離間。

現行的各項條例可能皆未臻完善或達到理想，但我們可以按需要加以改善。我們實在毋須製造另一個龐大的行政架構去執行有關工作，那樣只會增加政府的開支。

最後，我要強調我們必須審慎地決定須要成立一個怎樣的機構，去負責那樣複雜的工作。我們成立這個委員會是要解決有關人權的問題，而不是製造更多這類問題。我們不希望這個委員會在任何情況下削弱司法機構的公正及獨立性，或超逾行政或立法機構的權力。爲確保建議的委員會能有效地運作，我們理應讓該委員會成爲一個獨立機構，負責教育、資料搜集及調查工作，但不能賦予仲裁或排解私人糾紛的權力。

主席先生，除了在仲裁及排解私人糾紛方面有所保留外，我支持這個動議。

憲制事務司致辭的譯文：

主席先生，我很感謝各位議員對這論題發表精闢的意見。顯然，大部份議員十分支持設立人權委員會的建議，以便藉着各種措施協助促進及保障人權，其中包括：

- (a) 教育市民；
- (b) 評估各項法例及政策；
- (c) 監察政府措施及行事方式；及
- (d) 透過調解或仲裁解決有關糾紛。

政府雖然理解和尊重議員的想法，但並不認為有足夠的有力論據設立人權委員會執行上述工作。這並非表示政府並不全力支持落實及促進本港的人權。我們的思想亦沒有受到一位議員指出的非香港因素所影響。自去年十月以來，我們站起來為香港爭取應有權利的紀錄，已充分地表現出來。事實上，自人權法案條例制定以來，政府透過多種途徑設法配合其在實行方面遇到的要求。在若干情況下（由於緩急先後的考慮）實行起來或許未如我們所期望的一般迅速。儘管如此，有關的制度經已設立，我在以下論及每項擬議工作時將會加以說明。

#### 教育市民

在人權教育方面，公民教育委員會於一九九二年五月成立了人權教育小組，促進市民對人權的了解。

這一點是絕對合乎邏輯的。人權是公民教育的一部份，對於將人權納入公民教育的範疇內，我不感到有任何不妥。儘管一些議員對人權教育小組的效率表示懷疑，但我很高興向大家報導，該小組在成立至今的 14 個多月內，非常活躍，已成功地舉辦了多項活動，包括公民教育活動資助計劃、「資訊聆」訊息、電台節目及有關人權的大型展覽等。小組嘗試教育市民，讓他們知道應享有的人權，同時吸引他們對人權產生興趣。我相信我們的主要對象絕非香港的大班。他們對此事的了解應該更深。未來數月尚有多項活動計劃推行，例如，為教育工作者及青少年製作教材套及舉辦講座推廣其用途；安排各校校長舉行會議，促進學校的人權教育。主席先生，雖然公民教育委員會的工作不是經常為人理解，但我仍要藉此機會代表政府衷心感謝公民教育委員會所作的努力。

此外，政府已印製了香港人權法案條例簡介小冊子，幫助市民認識該條例的重要性。

#### 評估各項法例及政策

在評估法例方面，很多議員都清楚知道，政府現正根據人權法案不斷檢討法例。自一九九一年六月通過施行人權法案以來，當局已制定了 12 項修訂條例草案，使現行法例符合人權法案。其中一項修訂條例草案，即稅務（修訂）條例草案，已經提交本局（並預期在

下星期三（七月二十一日）進行三讀）。我們將會在未來數週完成修訂公安條例的準備工作，並會在下立法年度初對條例提出修訂。簡易程序治罪條例將會和公安條例一同修訂。在未來數月我們亦會要求總督會同行政局修訂監獄規則及精神健康規例。另有三條修訂條例草案預期會在一九九三至九四年度會期提交本局。

關於對可能影響新聞自由的法例進行獨立而又相關的檢討方面，政府已找到若干過時或似乎牴觸人權法案的法例條文，若立法程序時間表容許，即會撤銷或修訂。

我們明白議員希望檢討及修訂法例的步伐加快，但只有法庭才能判斷某項條文是否牴觸人權法案。除非有明顯牴觸的地方，否則我們不想在法庭作出裁決前先下結論。由於人權法例近年始在本港出現及發展，因此明顯地更須要審慎從事。樞密院力言應務實、理智及適度地處理人權法案問題，否則人權法案可能帶來的是不公正而不是公義。檢討法例的目的在於取得均衡。進行這種須要小心處理的工作是不宜過於倉卒的。此外，根據立法程序時間表，每年所能處理的工作是有限度的，而研究相應的政策及在運作上作出必需的更改亦會是很費時的工作。

在此我要談到議員的建議，就是人權委員會亦應執行評估政策的工作。我對這項建議的反應是，我們並無禁止外界團體評估政府政策——事實上，我們已經有很多諮詢組織向政府提供對政策的意見，法律改革委員會是其中一例，而檢討及提出修訂政策的責任，最終仍屬於政府。我們經常檢討政策，包括影響人權的政策；並就這些政策向市民負責，而本局則作出「制衡」。

#### 監察政府措施及行事方式

監察政府的措施及行事方式亦一樣。不過，這方面的工作卻多了一重保障。如果政府的行政措施涉嫌違反人權法案，受侵犯的人士可入稟法院，要求在法律上作出補救。此外，行政事務申訴專員獲授權在其職權範圍內，調查被指稱與行政失當有關的投訴。行政失當包括濫用權力，其中涉及任何不合理、不公平、壓迫或不當的歧視的行為。行政失當也包括影響人權法案的行政措施。關於這方面，相信各位議員已經知道，有關加強行政事務申訴專員申訴制度的各項立法建議，將於下周三提交本局。上述的建議之一是使市民更容易向行政事務申訴專員申訴。

目前，處理有關執法機關違反人權的申訴還有其他途徑，例如投訴警方事宜監察委員會及廉政公署事宜投訴委員會。

我們對人權委員會在解決糾紛方面的角色有所保留，至少就香港來說情況是如此。

調解是解決糾紛的一種不大正式方法，對處理私人之間的訴訟相當有用，因為這些糾紛並不包括在人權法案條例的範圍。另一方面，如果政府涉嫌違反人權法案，則往往必須全面的司法干預，因為案中的違反行為可能會對個人造成較大的影響。事實上，至今來說，大部份的糾紛都是由刑事訴訟引起，由人權委員會處理這些糾紛是難以想像的。

除此以外，還有其他複雜的情況。香港的人權法案糾紛主要與法律及法定釋義的問題有關。除非人權委員會的法律裁決已是最後裁決（這樣委員會便會擔當立法的角色），否則，法庭仍會是最後主持公正的機關。如果法庭仍然是最後主持公正的機關，而大部份委員會處理的案件最終均交由法庭審理，那麼，委員會作為獨立審裁組織的作用會頓成疑問。另一方面，如果大部份案件均由委員會最後定奪，不再轉交法庭審理，最少在最早的階段來說，本地法律體系的發展將會受到不利影響。

其他的困難包括界定委員會的權力及委任適當人選加入委員會。所有這些問題使我們更加相信，關於人權法案的爭議最適宜透過司法程序解決。而我必須說，法庭正在積極地這樣做。

有人關注到由於涉及的訴訟費令人難以負擔，以致有些人權法案問題未能訴諸法庭審理。檢討法律援助政策的跨部門工作小組已在現時正在諮詢公眾的法律援助諮詢文件中討論這點。工作小組初步認為，現有民事法律援助的範圍已十分廣闊，使那些以牴觸人權法案為理由而提出抗辯的案件亦包括在內。至於刑事案方面，即使申請人未能通過經濟狀況審查，法律援助署署長亦可在維護司法公正的情況下，酌情提供法律援助。

法律援助署署長這項酌情權連同自一九九一年起擴大的當值律師計劃，都顯示政府已充分履行人權法案條例第 11(2)(d)條所規定的責任。該條文規定如「法院認為審判有此必要時」，應向被控刑事罪的人提供法律援助，「如被告無資力酬償，得免付之」。

今天許多議員提到，人權委員會總會有辦法可以更有效、更容易和更迅速地解決一些問題。我希望我較早前所說的足以證明人權委員會並非靈丹妙藥。順帶一提，馮檢基議員提到的其中一個問題，政府明顯地沒有置諸不理。馮議員強調在功能組別選舉中以公司名義投票的做法有一些明顯的不足之處。我必須提醒馮議員，這個問題是政府承認的，亦是我們在一九九四至九五選舉安排的建議中準備糾正的。

主席先生，我們明白議員希望當局在人權方面多做些工夫，包括設立人權委員會，不過，我們必須承認，香港的人權紀錄確實良好，在亞洲亦算是最佳之一。我想市民都會同意，香港是一個自由的社會。我並不是說我們應該自滿，但議員應該明白，要執行他們所期望的工作，是不需設立人權委員會的，而委員會亦有其不足之處。我們看不到有強力的理由須於現時設立人權委員會，不過，我們定會繼續虛心接受意見，並會按未來的發展情況，決定是否再次研究此事。因此，本局的官方議員會對這項動議投棄權票。

主席（譯文）：胡紅玉議員，你有四分鐘時間致答辭。

胡紅玉議員致辭的譯文：

謝謝主席先生。人各有異，這是絕對正確的，但儘管有相異之處，我們仍有相同的基本需要。同樣，國際間對人權問題有爭議，亦是絕對真實的。但縱使那些從狹義角度看這個問題的國家，也不能不承認人權是人類所享有的。許多亞洲國家所簽署的《曼谷宣言》，足以證明這點。

我建議為香港設立一個獨立的人權委員會，因為我們有這個需要，因為我們須要把我們的事務納入正軌，而並非因為其他人有這個需要。我們應考慮私營機構需要那些相關的法例，例如其他國家所制訂有關隱私權和反對歧視的法例。我們需要一個人權委員會作為一股穩定的力量，以求在互相抵觸的要求中取得平衡。保障人權其實是保障我們，使我們的權利不會因行政當局在施政上或政治上的濫權而受到損害。一個有別於政府機構的組織，可以獲得市民的尊重和信賴，同時可以將崇高的理想變為事實。

人權委員會可就政府不能或不願意處理的問題提出意見，並解決這些問題。

加拿大、澳洲、紐西蘭、英國及其他地區的經驗顯示，人權委員會或有關組織是有效和符合成本效益的。人權委員會並不凌駕於法庭之上，反而補充了法庭權限不足之處。

我要提醒各位議員，我們有土地審裁處、勞資審裁處、證券及期貨事務監察委員會，及很多其他類似組織。這些組織沒有一個對司法部的獨立性構成威脅，也沒有一個侵佔了法庭的權力。有人說由於法庭是解決人權委員會的案件的最終途徑，結果會導致很多案件須由法庭審理，這是絕對不正確的。就以紐西蘭及澳洲這兩個國家為例，經由人權委員會及審裁處處理而最後須訴諸於法庭的案件為數不多，只有兩至三宗。相信不會有太多這類案件。

自一九九零年至今，立法局申訴組共收到七份意見書，促請當局設立人權委員會。連同我今天在立法局門外收到的請願書，意見書的數目有八份或甚至更多。政府當局一再重申，現時尚未有需要設立人權委員會，也沒有足夠的論據支持設立這個委員會。這與我所見所聞有所不同。設立人權委員會的需要是無可置疑的，這個要求非常清晰。但政府當局卻採取視而不見，聽而不聞的態度。

假如基於人權法案或其他人權理由在本局內外監察政府的施政，會被視為可能導致不公平，那麼，反過來說，這種形式的公義是怪異的，我們更加須要盡快在香港設立一個獨立的人權委員會。

謝謝主席先生。

動議付諸表決，並獲通過。

## 行政當局與立法機關的工作關係

鄭海泉議員提出下列動議：

「本局促請政府着手與立法局共同就目前行政當局與立法機關彼此的溝通及工作關係進行檢討，以期在行政當局與立法機關之間建立更具效率及成效的工作關係。」

鄭海泉議員致辭的譯文：

主席先生，我謹依照議事程序表，提出我名下的動議。

我很高興能夠在今天，本屆立法局會期結束前提出這項動議。提出這項動議辯論的理由很清楚而且簡單。我們在一九九一年宣誓為立法局議員至今差不多已有兩年，而我們的任期亦只剩下兩年，現正是檢討這重要事項的時候。過去兩年我們應汲取了豐富經驗，使我們可以明智地評估政府與本局之間的關係。

這是本港首次有一個有直選議員參與的立法機關。這對政府及香港的管治有何影響？我們從中學到些甚麼？我們亦曾有兩個背景不同及作風迥異的總督。我們亦於一九九一年試行聯盟政府。行政局與立法局現已完全分家。在架構上哪一制度較佳？這兩年的經驗應令我們對如何加強及改善行政及立法兩局的工作關係，使香港得益一事，有一些瞭解。在我就今後的路向作出建議之前，或許我應解釋我對現行政治架構所引起的問題或潛在問題的看法。

這些問題其實是眾所周知的，因為本局議員曾毫不猶疑地公開討論此等問題。第一個問題是政府並無任何保證，其政策會獲得本局支持。雖然有人說我們有一個行政主導的政府，但以政府在本局的影響力而言，我們可能有一個在香港歷史上最弱的政府。政府在本局只有三票，而這三票在一九九五年亦會取消。若本局決定不與政府合作，或完全不同意政府的政策，則會導致本港出現僵局、停滯不前的真正危機。終審庭一事便是一個好例子。

第二個問題是本局的權力及職責不平衡。雖然有些人聲稱本局只是一個諮詢機構，但事實上本局有很大權力，可透過這些權力批准撥款及通過法例。然而，在另一方面，由於我們不能主動制訂政策及沒有實際管治香港的責任，我們毋須作出難以取捨的抉擇及訂定先後次序。作出抉擇並不是一件簡單的事。於作出抉擇時，我們須考慮本港各界人士的需要及期望，及權衡這些需要及期望與我們須面對的資源限制及互相矛盾的界別利益的輕重。這不平衡對本局的表現會有影響。對某些人而言，它使立法局可以不理會政府須考慮的限制，使立法局可採取大眾人士的立場及譴責政府做得不足夠。議員對此等限制的性質及嚴重性有不同意見及不同的接納程度是可以理解的。不過，議員對實際限制的不同看法，令政府在爭取立法局支持方面所面對的困難加重。

第三個問題是行政局與立法局之間缺乏溝通。兩局分家，令這兩個機構完全失去正式溝通渠道。我們只可倚賴非正式的接觸。行政局的決定總是未經與立法局討論便作出，並以既成事實的形式提交本局，令本局處於進退兩難的局面。若我們通過該項決定，則會被視為橡皮圖章。但如果我們作出一些口頭抗議，然後才通過，則我們仍會被視為橡皮圖章，不過卻是一個能夠發出聲音的橡皮圖章。但如果我們否決行政局的決定，則會被指為不合作、破壞和阻礙香港的發展。最後，我們唯有作出一些技術上的修改，以改善有關的條例草案，或作一些門面的修訂，把條例草案包裝，然後聲稱已戰勝政府。這全是不健康的現象，會削弱立法機構與政府的權力。若我們在行政局作出及公布最後決定之前，能與該局有一些初步討論，則陷入僵局及對峙的機會應會減少。誠然，有些分歧主要是由於政治及經濟見解不同這個基本性質所致，而不是缺乏溝通所致。不過，較佳的溝通可令兩局在我們未被困在這情況前，討論我們所關注的問題。

凡此種種問題，有時難免會令人沮喪，並曾導致兩局透過報章互相指責，但總的來說，我們仍能做到令法例獲得通過及撥款獲得批准。我們要稱讚政府，儘管政府並無保證，其政策會獲得支持，儘管政府要回答一連串諷刺而又有時幼稚的問題，儘管社會不容許公務員以同樣諷刺的方式回應問題，但他們從來沒有鬆懈，不願意主動引進新政策，帶動香港邁步向前。大致上，我們所做的不算太差。

我所講的問題只是其中的一些例子，而我肯定本局議員在隨後的討論中，會找出更多問題。不過，我們在此的目的並不是要找尋問題，而是透過深思熟慮的討論，向政府提出建議。希望本局議員提出有意義及切實可行的建議，供政府考慮。

改善兩局的現有工作關係及溝通的方法很多，我謹建議兩項 ——

首先，恢復舉行於行政立法兩局議員辦事處解散時取消的行政／立法兩局會議。我們應每月舉行一次閉門會議，使兩局能共聚一起，討論重要的政策事宜。會議議程應由兩局聯合訂出，而會議則可由行政局的首席議員擔任主席。會議應以閉門形式進行，使行政及立法兩局的議員可暢所欲言。這會令議員有機會交換意見，而行政局亦可更準確探測本局對各事項的意見。

第二，應請行政局議員加入我們的小組。他們可揀選有興趣的範疇，以平等地位，參與討論。

我希望聆聽各位議員對上述建議的意見。

不過，我們一致認為，立法局與政府近期的意見分歧並不能完全歸咎於行政立法兩局的溝通不足。雖然有效的溝通制度有助減少誤會的機會及增加求同存異的可能性，但不一定會導致對每件事均達成共識。由於經濟、政治及社會見解有所不同，意見分歧的現象仍會存在。即使議員同時擔任行政、立法兩局議員的角色，亦不能解決這問題。我知道有些議員會在辯論中就身份重疊一事發表意見。為了節省時間，我不打算評論這點。

主席先生，沒有一個政治架構能解決所有問題。任何制度均需雙方有善意才行。民主並非只是投票。民主應是一個使我們可藉此理性地討論重要事項、容納不同意見及達成妥協或共識的制度。

我們的政治架構相當特別。然而，大致上本局一向與政府衷誠合作。每當政府向我們訂出審議某項條例草案的最後限期，我們都設法在指定的期限之內完成這項工作。很多時，當我們信納政府的解釋後，就不會成立條例草案委員會而讓有關條例草案通過。由此可見，本局很有善意及非常願意令這制度可行。



主席先生，暑假快到了，本局快將休會。我得承認我正熱切期待這個假期，並希望本局議員、總督及行政局的同事們躺在沙灘上時，認真思考過去兩年所得的經驗，及審慎地考慮我今天提出的建議。

主席先生，我謹提出動議。

動議經向本局提出。

李鵬飛議員致辭：

主席先生，自從彭定康總督去年決定將行政立法兩局分家後，這兩個機構所出現的溝通問題，正好在今日鄭海泉議員的動議：「行政立法兩局的關係」中充分反映出來。

在現時的情況下，行政機構所釐訂的政策，未必能夠得到立法機構的支持。相反地，立法機構有關政策辯論的結果，好像今天的辯論，亦未必得到行政機關的考慮和執行。可以預見在一九九五年選舉之後，這種情況將會愈趨嚴重。

自由黨認為，目前行政立法兩局分家的安排，令到兩局缺乏適當溝通，是不利於以行政為主導的政府架構，而協助釐訂政策的行政局議員，理應負上政治責任。我們認為總督應以促進行政、立法兩局的溝通和合作為大前提，重新檢討行政局的角色及行政與立法的關係。與此同時，尋求適當的途徑，使釐訂政策的人承擔政治責任，並且向市民負責。

主席先生，還有不足四年時間，香港就成為中國的特別行政區。現在彭督將行政立法兩局分家，令到兩局之間的溝通出現問題，又未能夠及時採取任何有效措施，加以改善。我們須要考慮的是，當特別行政區行政長官產生後，如何能夠成立一個以行政主導而又能夠有效管治香港的政府？自由黨認為應有政治人物來擔當釐訂政策的角色，並且對其所釐訂的政策承擔政治責任。公務員是行政的專才，其責任是執行所釐訂的政策，並向決策者提供意見，這就是我們認為值得探討和發展的香港模式部長制。

由於中國對部長制有所保留或者反對，有些社會人士因此認為我們的建議不可行，但又沒有提出其他切實可行的建議，令將來的特區政府可以維持有效管治。「行政主導」不能只是一個掛在口邊的口號，而是要實行和落實的。自由黨所提出的建議是符合基本法第四章「政治體制」的規定，所以我們認為應該深入探討和發展。

自由黨對政治體系的中心構思，在行政方面，決策者應當肩負政治責任。公務員架構是穩定政府和整個社會的一根支柱，不宜使其政治化。立法機關擁有審批法案和財政預算的權力，並且對行政機構產生制衡作用，以確保政策得到公眾的支持和符合市民的利益。

再者，立法局的成員亦可以透過質詢政府去反映市民的意見和實際情況，以期達到監察政府施政的成效。這一種行政與立法機關的關係，才能令政府更有透明度。

主席先生，本人謹此陳辭，支持鄭海泉議員的動議。

許賢發議員致辭：

主席先生，將行政和立法兩局分家，本來就是香港逐步邁向民主的必經過程，因此原則是應該沒有人反對的。不過，在沒有可行辦法解決分家後的溝通和工作關係前，便將兩局分開，不免令人懷疑這個決定是否過於輕率和魯莽。

事實上，在有關兩局分家的討論尚未成熟之際，總督在去年十月發表就任後的首份施政報告中，宣布將兩局分家，並以「政府及立法局事務委員會」的設立，意圖解決分家後的溝通和合作問題。然而，事後證實由於該委員會沒有明確的職權範圍，加上權力分配不均，總督的構想並不可行。現在要責難的，並不是本局的議員合作與否的問題，而是總督事前未經與本局討論，以為有關安排必定獲本局支持，才導致今次的尷尬局面。近期有關換領英國國民（海外）護照的安排，以及西區海底隧道專營權的合約問題，都可說是兩局分家後缺乏溝通的「後遺症」。

至於總督定期公開接受本局的質詢，以及三名最高級的司級官員定期與本局舉行簡報會，本人認為這些措施都不過是虛有其表，因為這類性質的接觸，只讓政府借機會重申現行或解釋新訂的政策，完全不涉及制訂決策前的溝通和意見諮詢。在此，本人要強調一點，就是本局大多數同事並不是倡議「立法主導」的政制模式，而是爭取政府及行政局的合理看待。

主席先生，所謂「亡羊補牢未為晚也」，本人認為，只要政府有誠意承認錯誤，以及尊重本局作為民意代表的權力機構，兩局的溝通和工作關係問題應不致於全無解決辦法。本人認為，雖然在可見的將來我們沒法改變「行政主導」的模式，但在政制日趨民主的大氣候下，政府的施政應漸趨開明和加強責任交代。因此在制訂決策過程中，除了涉及敏感問題外，本人實在看不出港府有任何理由不在事前徵詢本局的意見，尤其是備受市民關注的問題。

本人建議港府充分利用本局現有 17 個與決策科對口的常設小組，作為當局制訂有關政策前與本局保持溝通的渠道，有需要時甚至可以邀請行政局議員出席會議，直接聽取本局的意見。雖然總督會同行政局的最終決定，未必與本局看法一致，但只要讓本局明白意見不獲接納的原因，相信不難在互諒互讓的情況下，令有關政策最終獲本局通過或得到諒解。

主席先生，本人希望政府明白在後過渡期的施政，必須與本局緊密合作，才能加強政策的認受性。事實上，港府已逐漸失去殖民統治模式的強勢政權，倘若不順應大勢所趨，只會增加施政的困難。

本人謹此陳辭，支持動議。

司徒華議員致辭：

主席先生，《中英聯合聲明》規定：「行政機關必須遵守法律，對立法機關負責」。這是規定處理兩者關係的正確的最高原則。假如真正遵守和貫徹《中英聯合聲明》的話，在這後過渡期，兩局的關係，也應該逐步朝向這個正確的最高原則發展。

《中英聯合聲明》又規定：「立法機關由選舉產生」；「行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府委任」。由這樣的規定，我們可以見到，立法機關的產生是較民主的，能夠代表民意的，難於控制的；代表着行政機關的行政長官，其產生可能是不民主的，不能代表民意的，易於控制的。於是，口口聲聲「港人治港」，「高度自治」、但內心念念不忘「權力控制」「高度集中」的人，在制訂《基本法》的時候，千方百計去限制、削弱、甚至拋棄立法機關對行政機關的制衡，遠遠偏離了「行政機關必須對立法機關負責」的正確的最高原則。這實在是一個大倒退。

《基本法》的偏離和倒退，主要表現在下面幾方面：

首先，把政府必須遵守法律，對立法會負責的範圍，只規限在下面的範疇內：執行通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢；徵稅和公共開支必須經立法會批准。

其次，行政長官由一個選舉委員會產生，這並不是一個民主的方法。在立法會議員方面，則盡力壓制由直選產生的數目，削弱了整個立法機關的民意代表性。

再其次，在立法會中，還規定了一個特別的表決程序：立法會議員個人提案、法案和對政府法案的修訂案，均須分別經功能團體產生的議員和分區直接選舉、選舉委員會產生的議員兩部份出席全體會議議員各過半數通過。這就是曾經臭名昭著的所謂「一會兩局制」。

如果要一針見血說出要害來，就是：行政長官要由中央人民政府任命，這是可以控制的，於是盡力擴張他的權力；立法會是通過選舉產生的，較難控制，於是一方面壓制直選，削弱其民意代表性，另一方面又限制其對行政機關的制衡。這就是一些人所謂「行政主導」的潛台詞。

九七年後實施的《基本法》，既已作了這樣反民主的規定，我們對今天的、在九七年前的行政局，還能夠要求一些什麼呢？

解決問題的最根本方法，是建立一個民主的政治制度。在沒有民主政治制度，或在還未爭取得一個民主政治制度之前，我們除了繼續努力之外，目前就只能祈求一個好人的、發善心的、重視民意的、不想官迫民反的政府。

檢討也好，溝通也好，要有一個共同的基礎，否則只會「檢」而不「討」（只有表面的觀察，沒有深入的研究），「溝」而不「通」（只有表面的接觸，沒有深入的互相了解）。那一個共同的基礎，就是民意。假如行政立法兩局都重視民意，以民意為依歸，即使沒有什麼檢討溝通，也會不謀而合，雖然「身無彩鳳雙飛翼」，也會「心有靈犀一點通」的。

九一年直選後，本局除了加入了直選議員外，民選議員的數目，同時超過了半數。這是起了質的變化。有人無視這個質的變化，無視本局已具有的民意代表性，尤其是無視直選議員所反映的民意，仍然看著過去百多年的老皇曆去做事，於是兩局之間才產生了愈來愈多的分歧，出現了不協調的現象，引致了今天的動議辯論。

我再說一次：解決今天的動議所提出的問題，最根本的方法是爭取一個民主的政治制度。在這個目的達到之前，我們要求總督會同行政局，尊重、重視、接納本局所反映的民意，尤其是民選議員、直選議員所反映的民意，兩局在民意的基礎上進行溝通。

主席先生，我謹此陳辭。

黃宏發議員致辭：

主席先生，我發言支持鄭海泉議員的「行政立法關係」動議。我歷年來都指出，在政制發展過程中，正確界定行政立法關係是至為重要的，而其重要性有甚於直選議席多寡及增加速度的步伐等問題。因此歷年來，我不厭其煩，要求大家重視這問題。

現時出現的所謂溝通問題，正是源於行政立法關係，未能得到正確處理。我認為這不是協調的問題，而是立法局引進選舉後的必然結果。最大的問題不是行政立法欠缺溝通（兩者向來有溝通，現在同樣有溝通），現有的問題是由於立法局不是由某一派系組成，也非由某一派系連同其他人士組成，在立法局之中沒有穩定的大多數。這一切我已經在本星期一（七月十二日）某報章的自由論壇上闡述了，在此不再覆述。

我想引述和稍為論述兩局憲制發展小組在一九八八年研究基本法（草案）意見徵求稿報告書的一些意見，並告訴各位可敬的議員及全港市民，我們早在一九八八年已見到這問題，也提出了某些具體的建議。報告書關於政治體制的第五章中，載有數段說話是論及行政機關與立法機關的關係。容許我將其稍作引述，然後論述。

各議員均贊同保留現時的行政機關與立法機關關係的制度，但同時又注意到，倘行政長官是通過選舉或協商產生（這點反而不是太重要），而立法機關是由選舉產生，則會引發一些與現時制度迥然不同的情況。

透過選舉產生的議員當然是需要向選民交代，他們若要發揮本身的影響力，可能須要串連，須要組成派系等，情況自然會大為不同……

下午八時

主席（譯文）：現在已屆八時，根據會議常規第 8(2)條的規定，本局現應休會。

律政司（譯文）：主席先生，如果閣下同意，我謹動議暫停執行會議常規第 8(2)條的規定，以便本局可完成今晚的事務。

*動議經向本局提出，付諸表決，並獲通過。*

黃宏發議員：主席先生，容許我引述第 5.4 段。議員知道行政機關與立法機關主要有兩種模式，一是「議會式行政機關」模式，其特色是行政機關須向立法機關負責，行政機關不論整體或其個別成員，均須符合獲得立法機關的多數支持或不予反對此一準則。在立法局中，能夠有過半數的支持或不反對才能有一個行政與立法之間關係穩定的局面。在 5.4 段所述的第二類模式，是美國式模式，我不打算作深入剖析。第 5.4 段又指出：在「議會式行政機關」模式制度下，行政機關的組成有各種不同的辦法。英國制度規定所有稱為部長的主要官員，均須為上議院或下議院的議員。但法國制度禁止任何人兼任政府官員與立法議員，議員倘獲委任為主要官員（即部長），即須辭退其議會議員席位。其他政制（例如日本，可以加上德國），其規定則是介乎兩者之間。英國採用的是一個所謂「必須制」(Requirement System)，法國採用的是一個「不得兼任制」(Incompatibility System)，日本、德國和以前香港所採用的可稱為「可兼任制」(Compatibility System)。因此現時的問題不是行政立法兩局分家的問題，而是基本上得不到過半數支持的問題。

主席先生，容許我引述 5.5 段。議員同意未來的憲制改變，主要應以現行的政治制度為依據。議員傾向於支持一種密切的行政立法關係，辦法是例如從立法機關的成員中挑選行政長官及／或主要政府官員。然而，議員並不一定不可以接受「議會式行政機關」模式下的其他體制（不一定是西敏寺式的部長制，也可以行「不得兼任制」或「可兼任制」）。容許我繼續引述下去：議員認為「對立法機關負責」一詞，實質上是指行政機關內的主要官員，不應毋須（即是「應」）承受市民及立法機關政治意願所產生的力量的衝擊，而應在有立法機關多數支持下繼續任職（即是說沒有多數支持的話，請退席）。一言以蔽之，行政機關成員須以政治任命，但模式大可不同，但必定要能夠有穩定的多數支持。

主席先生，由於我們未能建立一個正確的行政立法關係的體制，立法局已經成爲一個清談館，只要說話，便有分。說對了當然有分，說錯了也有分。政府願意聽當然一定有分；不聽更加有分。政府變成了一個「獨裁局」。由於本局各位可敬的同事有相當強的責任感，以大局為重，罵過便算。根據剛才對人權委員會的討論來看，難保下屆立法局不會不通過一個不信任動議。

主席先生，現在正是檢討的時候，也是改革的時候。我謹此支持鄭海泉議員的動議。

夏佳理議員致辭的譯文：

主席先生，為方便今次的辯論，我認為了解一下政府當局如何形容行政局及立法局兩者的角色可能有所幫助。我會引述三個來源：首先是政府新聞處一九九三年四月出版的香港便覽《政府的結構》；第二及第三個資料來源是官方的年報《香港 1992》及《香港 1993》。根據香港便覽所載：

「目前，只有三位當然官守議員兼任立法局議員。非官方議員不得同時兼任兩局議員的制度有助於他們各司其職，盡量發揮議員的功能：行政局負責向總督提供中肯的意見，而立法局則負責制衡行政局。」

「立法局則負責制衡行政局」。多麼古怪的說法！似乎行政局確信本局會經常對行政局的中肯意見持不同的看法。從歷史的角度來看，情況可能更亂。我現從 1992 年的年鑑引述其對行政局的描述如下：

「議員均有豐富經驗，代表了社會各階層人士的利益，因此能夠在政府推行政策之前，詳細加以審閱。這樣，既可找出潛在問題並加以克服，又可以在提交制訂政策的法例予立法機關通過前，作出修改，以反映市民的意願和關注事項。」

自從行政立法兩局分家後，行政局的角色似乎已經改變，因為在《香港 1993》的年鑑內，我剛才所引述的一段已由下述字句替代：

「議員以個人身份提出意見，而總督會同行政局所作的決定，則由行政局集體負責。個別非官方議員本身不必因所討論的議事或政務負責，這是政府方面的責任。」

我假定這種轉變是由於彭定康總督將兩局分家所致。我們很容易會認為政府當局此舉等於承認所決定的政策不再符合市民的意願或關注，或是最低限度政府當局已不再有信心可達到同樣的目標。

主席先生，行政局與本局之間缺乏良好及有成效的工作關係，不僅本局須密切關注，政府當局及行政局也須密切關注。總督顯然相信將行政局非政治化是正確的做法。總督當時承認，這種關係並非不能回復舊觀。但是將行政局非政治化的同時，卻又將公務員政治化。目前的安排有兩大缺點：行政局是以決策的工作為主，又如何可以將其非政治化！據悉每位行政局的議員本身不必因所討論的議事或政務負責，因為這是政府方面的責任。對我來說，這顯然是一種象牙塔式的想法，完全罔顧實際的情況及政治。更糟的是，在不理我們公務員是否願意的情況下，把公務員推上政治舞台。令人驚奇的是我們的公務員在經過 150 年不涉政治的歲月後，竟發現自己有可能喪失「公僕」珍貴及備受尊重的特點。此舉為我們帶來甚麼？我認為是兩受其害的局面：一個不須負上政治責任的行政局和公務員政治化。

主席先生，現在要扭轉這種不幸的情況為時未晚。有鑑於此，自由黨乃提出一套香港式的部長制度。李鵬飛議員已談過這點，我也不打算重覆他的話，但我要強調一點，香港正在發展我們自己的一套民主體制，本局當然希望在政策的制度方面具影響力。行政及立法兩局的關係如有任何地方妨礙了這個進程，將不會獲本局繼續支持。

梁智鴻議員致辭的譯文：

主席先生，讓我引述邱吉爾曾經說過的話：「人們有時候會給真相絆倒，但大部份人都會站起來，若無其事地急步走開」。

今天擺在我們眼前的真相，是行政局與立法局之間的溝通中斷。遺憾的是，政府卻直指立法局，譴責帶來這種障礙。

主席先生，六月三十日，布政司在本局回答有關同一題目的問題時說：「我想在此一提，本局議員當時大力主張廢除行政立法兩局議員辦事處，其中以某一政黨的主張最為強烈。政府當局就是因應這樣的要求才成立一個獨立的立法局，而這亦是使兩局溝通較為困難的原因之一……」

主席先生，假如不把事件澄清，以正視聽，便會對本局不公平。本局大部份議員就確定這兩個組織在分工方面，是支持行政與立法兩局分家的，但沒有人要求將兩局議員分開，更肯定不是要求斷絕兩局的關係。

主席先生，有需要將行政立法兩局的職務分清，是合乎情理的，因為行政局所扮演的角色是直接向總督提供釐訂政策的意見，與此同時，立法局則負責審核及監察有關政策的功效。許多前行政立法兩局議員常務小組都由行政局議員擔任主席，這種做法既可笑、又失敗。成立這些小組的目的，是審核和監察政府政策，但獲挑選的主席又怎能妥善地監察他們自己所制訂的政策？因此，恕我直言，假如按照鄭海泉議員在數分鐘前所提出的建議，恢復已廢除的行政立法兩局議員常務小組制度，那可說是自尋末路。

行政局首席議員鄧蓮如勳爵，在星期日接受電視訪問時，如常地表現出色，她表示支持行政及立法兩局分家。報導引述她的話說：「行政局及立法局是兩個不同的機構，正因這兩個機構不同，才能達到互相制衡的作用」。如果這兩個權力架構之間缺乏持續對話，交往及諒解，那麼，一個怎樣「制」，一個又怎樣「衡」？缺少了上述任何一環，當立法局在最後一刻接到建議，須要在否決或蓋上橡皮圖章之間作出抉擇時，便會產生對峙的局面。

曾經有人說過，行政局議員受總督委任為他的私人顧問，故此毋須向立法局負責。我同意這個說法，但整個行政架構，包括行政長官（即總督）、行政局、各決策科及部門均須向立法局機關負責。這就是本港今天整個政府架構大致的運作情況，假如聯合聲明的精神能夠發揮任何意義的話，這亦是一九九七年後整個政府架構的模式。正如有關方面已特別強調，儘管未來的政府是以行政為主導，行政機關仍須向立法機關負責。

很多人指出，政府透過建議成立政府及立法局事務委員會，已盡力為行政及立法兩局之間建立有意義的關係。不過，主席先生，除非立法局是以政黨形式投票，否則，我懷疑建議的委員會是否可行。

主席先生，匯點希望見到行政及立法兩局能夠建立持久的關係，因為這樣會確保政府與市民之間可持續地對話、諒解及諮詢。

這亦可避免因立法局否決通過條例草案或制止政府的撥款建議，而在最後一分鐘引起衝突。讓我強調，沒有一個立法機構想令到政府癱瘓的。

故此，行政局秘秘密密的處事作風，就是問題所在，因為這樣極容易引起猜疑及誤解，甚至更惡劣的情況。

讓我轉談我自己和匯點認為可行的建議：

主席先生，行政局應納入一些立法局民選議員，並建立某種形式的「部長」制度，讓民選議員可擔任正式或非正式的部長職位。

讓我提醒政府，這個建議其實是源自政府，並載於《一九八四年代議政制綠皮書——代議政制在香港的進一步發展》內。

主席先生，這樣意味着，就算不是全部，最少也會有部份向市民負責，同時又可讓公務員以非政治的形式執行重要的政府職務。

匯點長期以來建議，重要的政府職位應由政治委任。決策科首長應對自己所制訂的決策負責。政府高層官員可選擇是否接受政治任命，使其下屬毋須遭受公眾壓力及面對公眾。

主席先生，這項建議亦確保政府在物色公務員以外的人選時，會有更廣泛的選擇。這種做法並非新穎。前任財政司彭勵治及工務司詹伯樂的委任，就是兩個極佳的例證。

我們的另一項建議，是成立一個清楚界定的立法局常務委員會制度，其屬下委員會的成立必須與決策科並駕齊驅。這些委員會由制訂政策的初期以至草擬條例草案的階段，都會與決策科同步工作。這才可確保雙方持續對話，互相諒解及諮詢。

不過，主席先生，制度上的改革只能解決部份問題。更重要的是兩局彼此間的合作、互相信任及尊重。這些都是訂立實質及健全的常規指引，使兩局得以遵守及跟從，而我的同事李華明議員將會代表匯點就這方面詳加論述。

主席先生，我的建議只能符合一個健全民主制度所要求的最低標準。這套溫和的改革建議倘有任何闕漏，都會令人對政府留下一個不可磨滅的印象，就是港府是一隻苟延殘喘的跛腳鴨，由現時起計不出 48 個月內就會被掐死，然後斬件上碟。

主席先生，我謹此陳辭，支持動議。



麥理覺議員致辭的譯文：

主席先生，在民主國家，政府由按照選民意願選出來的政黨組成。當選的政黨會主管制訂政策的機構，通常我們稱之為內閣；內閣會按着所屬政黨通過的政策來履行政府職責。政府最高層官員不單聽取執政政黨及其內閣有關政策上的指示，而且他們憑着本身的廣博知識，亦提出不少意見。此外，他們還有重要的任務——更可說是絕對必要的任務——便是確保不斷為市民提供各式各樣政府領導或施加影響的服務，並且當然還有推行那千變萬化的外交政策。

民主國家的政府是在既定的管理法則及程序下運作的，並在必需或適當時加以變化，但大體上仍會維持民主政府的一切要素。每隔四至五年，選民便會以不記名投票方式決定執政政黨是否稱職，還是應由承諾這樣做的另一個政黨取代。舉例來說，雖然英國政府的內閣掌握大權，但內閣成員必須有良好的工作表現，否則首相便會不予重用或甚至撤換。在政府的五年任期內，內閣總有變動，而且亦沒有任何內閣大臣可以敷衍塞責。

在香港，我們的情況迥然不同。我們的政府不是選舉產生的，總督不是選舉出來的，行政局不是選舉出來的，而很多立法局議員也不是選舉出來的。這不是民主政府，並且在可預見的未來，情況仍會如此。根據基本法的規定，在二零零七年，香港僅有一半立法局議員是由直接選舉產生，屆時無疑將會進行某些形式的投票，以決定立法局議員會否全部由香港人選舉出來。因此，就算到了那個時候，擔任政府核心內閣的行政局也不會由選舉產生的議員組成。因此，行政局及立法局在地位及組成方面仍會一樣不同。基於這個因素，試問兩局又怎能依靠制度上達致的互相理解及互相尊重，去建立正式的工作關係呢？

在香港殖民地時代及直至頗為近期的年代，行政立法兩局都是由委任議員組成，他們有些是由立法局晉身行政局，有些僅擔任其中一個局的議員，有些則身兼兩局議員，而他們都相處融洽，共同為公益服務。然而，無論他們是否真的如此，但普遍被視作集體橡皮圖章。這種制度不可能繼續下去，但同時我們又不能期望這種制度得到正常的替代，即由香港人選出來的內閣及國會取代其位置。就香港而言，民主僅是這個理想的一個淡淡陰影。我們不用為仍未能實現的事情嘀咕，而是要善用掌握在手的東西，使其能針對時需，行之有效。這包括立法局及行政局之間的關係。現時，兩局之間並沒有存在任何正式的關係，亦沒有任何非正式的關係。除了從傳媒得知有關情況之外，我們立法局議員不知道行政局討論了甚麼。我們既不知道任何行政局會議的議程，亦不知道任何沒有公布出來的決定。我們並無定期與行政局議員開會，通常亦不會向行政局提出亟須關注的事。行政立法兩局就像兩個處於不同軌道的星球，雖互有關聯，但相隔遙遠。

我這個樂於獨來獨往的人對這種情況並無感到不滿。我不贊成政府有關設立政府及立法局事務委員會的建議，因為我不希望由任何人代表我的意見，而且他們很可能歪曲了我的意見。同時，我覺得我亦不應該代表任何其他立法局議員的意見，因為很可能我也會歪曲了他們的意見。同樣地，我以往一向不贊成因行政局議員很可能比我知道更多關於政府政策的消息，而由他們領導兩局議員常務小組。我覺得這樣令他們較立法局議員處於優勢，是不公平的。如果他們是民選代表，我的看法則可能不同。

因此，我不支持再設立行政局／立法局委員會或常務小組。我也不支持在行政局實施部長制，因為這些所謂部長擁有的權力及影響力，將會比我認為合理的大得多。只要我能夠成為其中一個部長，我當然會表示贊同。此外，有關設立行政局／立法局聯絡委員會的建議，基於上述理由，我亦不敢苟同，而我已向大家講述有關原因。那麼，我們還可以做甚麼呢？由於鄭海泉議員希望兩局有更佳的聯繫，而我亦敬重他為一個表現出色，但有點古怪的銀行家（眾笑）——他的才幹毋庸置疑，本身亦具有成為部長的潛質——我會支持有關建議，即行政局及立法局所有議員每月一起舉行閉門會議，在自然的情況下，大家暢所欲言，事後亦不會有投訴、誤解、歪曲事實或洩漏消息的事情。

主席先生，我支持動議。

杜葉錫恩議員致辭的譯文：

主席先生，在一九八五年之前，香港政府一向是在一套不經選舉的殖民地式制度下運作。總督委任行政及立法兩局的議員，有些議員更獲委為兩局議員。對政府來說，事事推行順利，因為沒有反對的意見，但市民卻沒有代表他們的聲音。

一九八五年至一九九一年間，這套制度加入了間接選舉的議員，但行政及立法兩局議員的身份仍有重疊的情況。對政府來說，事情仍相當順利，因為反對的意見仍不多。市民的代表聲音仍是微不足道。

一九九二年推行的新制度是集殖民地主義及西方概念於一體，但兩者卻又格格不入。說它像西方的制度，因為立法局有直選的議員。說它不像西方制度，因為除了行政局的殖民地式委任議員外，我們並沒有執政的政黨，而這些行政局的委任議員又沒有立法機構在背後支持。因此，政府的運作像殖民地式的獨裁制度，而立法機關則構成潛在的主要反對力量。整套制度造成一種不協調的情況。

由於毋須對執政的行政局有政黨式的效忠，我們立法局議員覺得如需要時，有自由將政府所提交的任何法案否決。當然我們反對得政府愈多，便愈能吸引傳媒的注意，以至選民的注意，特別是討論到那些關乎納稅人錢包的問題。

我相信行政局會認為這種潛在的反對力量很洩氣。立法局也感到洩氣，因為在政策的問題上，我們只是空談罷了。我們可以盡情提出動議，但結果政府可能完全置之不理。

總督去年十月建議成立的政府及立法局事務委員會，可能旨在填補這個隔閡，但這是不切實際的想法，因為該委員會給人的印象是本局只有少數議員可與總督接觸；而我們所需要的是與行政局的一種聯繫。

今日的動議促請政府及立法局共同檢討有關情況。我歡迎這項動議，相信今日的辯論會有許多建議，而我亦希望提出兩項建議。

其中一種方法是與行政局每月私下舉行一至兩次會議，正如鄭海泉議員建議那樣——類似從前的兩局議員辦事處的內務會議，那時行政局議員往往會在會議上解釋討論中的問題，藉此取得一些意見，而又不會透露機密。這類會議容易安排，但雙方必須設法聆聽及討論，而不要只求爭論，會議才會成功。

另一項建議便是遵照基本法第五十五條的規定，而這建議有助我們為一九九七年作出準備。第五十五條規定行政局的成員由行政機關的主要官員、社會人士及立法會議員組成。立法局可以從本身的議員當中提名數位代表，盡量代表各派別及各方面的意見，當然也可以輪流出任。這些議員代表會由總督委任加入行政局。他們當然要遵守保密及集體負責的規定，但他們應有權就一些他們與行政局意見相左的事項，在立法局投棄權票。

現時的情況令行政局及立法局兩者都有挫敗感，政府當局無疑也是一樣。立法局議員感到他們在政策方面的意見不獲重視，而政府也發現部份條例草案很難獲得通過。從外表推斷，現時的行政局是一人的獨裁制度，但沒有人真正知道實情。在政策的問題上，這制度可能導致在一九九七年前後變成完全獨裁。在條例草案及財政方面，立法局則可能變成獨裁者。

主席先生，我懷疑本動議會像我們在本年度曾討論過的許多動議那樣——包括我們剛才討論過的上一個動議在內——獲得一貫的空洞答覆，然後靜悄悄地被遺忘。希望我在這方面的看法有誤。無論如何，我支持動議。

張文光議員致辭：

主席先生，今天，我們討論行政當局與立法局的關係，行政當局，主要是政府行政機構和行政局。在去年，儘管彭定康所建議的政府及立法局事務委員會被擱置，但政府與立法局及各黨派之間仍然有着各種溝通渠道。問題是，政府對於立法局的意見，從來都是：「啱聽就捧上天，視為民意；唔啱聽就掉落地，當作透明」。過去立法局通過的中央公積金決議，或者取消富戶政策的要求，就沒有被政府尊重和執行。撇開這個政治現實，而大談雙方的關係與溝通，實在是自欺欺人，於事無補。

因此，主席先生，今天的辯論，我希望集中在行政局與立法局的關係上。自從彭定康正式促使兩局分家之後，行政局與立法局變成河水不犯井水，各自獨立運作。兩局議員，除了在宴會中寒暄之外，就只能透過傳媒，在空氣中了解彼此的意見。而結果，就是總督會同行政局的決定，很多時與立法局的意願相違，出現對立。

於是出現了今天的辯論，而我們有着一個善良的願望，以為只要兩局重新建立各種直接溝通的渠道和機制之後，就能消除對立，使行政局更能考慮立法局的民意去制訂政策。這種想法，我以為是有點天真。主席先生，我不是說溝通不好，而是說如果我們要解決的，是一些小問題，或者技術問題，或者是一些普通問題，溝通應該是有用的。但是，我們所身處的，是一個大時代，所要解決的，很多都是過渡期的重大事務。這些事務，決策權名

義上是總督會同行政局，實際上卻是中英政府高層拍板，行政局是基於保密的原因，只能算是一個不能出聲的橡皮圖章，即使它加強了跟立法局的溝通，也不能扭轉乾坤，推翻中英的協議。

主席先生，這樣的例子實在太多了：終審庭、港台公司化、西區海底隧道、BNO 護照、兩局政制共識、新機場諒解備忘錄，所有這些重大的政治決定，其實完全操縱在中英雙方的手上，很坦白說，行政局根本扮演不到為港人爭取利益的角色。如果我們單方面對行政局抱有期望，也是另一種自欺欺人，於事無補。

同是天涯淪落人，相逢不妨多溝通。但不要以為溝通了，便萬事大吉。因為在我們背後有着中英雙方的無形之手，在主宰着我們的命運，在決定我們的未來。要抗衡這種力量，別無他法，只能靠我們老老實實地，鏗而不捨地，爭取一個全面普選的立法局，讓中英聯合聲明中所說：立法機關由選舉產生，行政機關對立法機關負責得到全面執行，才可以真正建立一個健康的行政立法關係。

主席先生，請恕我說了直率的話。無論如何，善良的願望總是值得欣賞的。

我支持鄭海泉議員的動議。

詹培忠議員致辭：

主席先生，今天我們這個動議也可以反映出總督在一九九二年十月七日發表的施政預告內有關政制的安排，是有點草率或瑕疵。不過，無論如何，我們現在所要討論的是行政立法兩局關係的問題。

我們知道，行政局從本質及事實而言，只是總督的私人顧問。總督現在權力那麼大，那麼權威，連英國整個內閣也給與多方面的方便及支持，在香港的權力自然大。目前，非官方的行政局議員有九位。香港市民，我們的立法局議員，如實際上對每名行政局議員逐個分析，那麼，誰對現任總督有說服力、有阻嚇力或可提供作用呢？大家對此「心照」，心知肚明。

就立法局而言，有很多人認為始終是另外一枚橡皮圖章。不過，無論如何，我們有些議員認為中英兩國政府有任何關於香港的事情都要知會立法局議員。我對這論調並不完全同意。中英政府對涉及兩國外交或者其他的有關事務，有權作出決定，甚至在必要時，可以在英國下議院或其他法定機構予以立法，然後要香港照單全收，予以執行，這是不容異議的。有關香港的其他問題是需要立法局立法處理的；立法局也負責修訂法例、對條例草案進行研究。這些問題自然一定要提交香港的立法局。因此，我們對每件事均須清楚了解，然後分辨是非。換言之，可以大膽說一句，目前的立法局並非一枚橡皮圖章——圖章蓋下去後，橡皮膠因有彈性而會反彈上來。（不明白這個意思？）故此，我們立法局議員很希望行政局方面以後遇有需要立法局立例的，應事先與立法局議員聯絡、溝通。就算看不起立法局議員也好，事實也必須這樣做。

剛才有些議員舉出很多例子，別的例子我不說，我只想談談西隧的問題。有人說不予以通過就不行。事實上，現時立法局議員所代表的利益與前不同：第一，有政黨的存在，黨員必定是服從政黨的。換句話說，政黨的利益大於市民。若政黨為市民服務，則市民利益大於政黨；第二，有關私人利益。坦白說，有部份議員為了九五選舉爭取選票，於是對很多事情都要做得積極一點或者有效應一點。無論如何，在未能改變目前安排的情況下，我認為行政局除向總督負責，處理一些毋須經立法局立例或修訂法例的有關行政事務之外，仍須與立法局議員多作溝通。對於要立法的事，應事先給立法局議員了解。這樣便不會造成大家對立或使工作受到阻礙。

我們作為立法局議員，是有各自表達意見的自由。但是，我對於司徒華議員剛才對基本法說得一無是處，表示很擔憂。我是替他擔憂。現在總督及港英方面正就基本法第 104 條為我們議員向中國方面爭取直通車的安排，期會不會受到其他法例挑戰而獲得確認。可是，基本法現在仍未實施已經對它批評得一文不值。我記得以往辯論有關問題時，司徒華議員多半投棄權票或反對票。不過，無論如何，須知少數要服從多數。他作為一個政治參與者，應該是絕對瞭解這個道理的。我並不是批評他。我只是藉此機會，提醒全港市民，不要受他的意見誤導，這是要知道的。當然，若市民受到誤導，這對香港日後是絕對不利的。

因此，我的意見是，在目前香港的政制環境下，我們毋須擔憂。只要各方面更了解自己所要面對的和自己本身的權力。立法局議員、行政局議員，甚至政府的官員都要了解自己要面對的問題。我認為，不論是九七年前還是九七年後，最重要的是依賴公務人員作為社會運作的支柱。因此，我對鄭議員的動議不表示意見。

代理主席杜葉錫恩議員暫時代為主持會議。

馮檢基議員致辭：

代理主席女士，這次動議辯論相信是因為近期一連串事件所引發的，例如 BNO 護照問題、富戶政策，西區海底隧道等。議員所擔心的是行政立法兩局關係不佳，會影響政府行事效率。這種憂慮雖然不是無的放矢，但若今次辯論只以加強效率出發，而不探究兩局之間背後存在着甚麼問題，那麼就算加強協調，加強溝通，亦未必能夠改善效率。除非行政局運用強迫方法，使立法局跟隨行政局的決定，令立法局基於不知何種原因通過所有法例，否則，我看不出僅靠溝通可以改善、解決兩局背後的根本問題。

我認為兩局背後的問題和矛盾，其實涉及多方面的因素，而我覺得出現矛盾，正正表示因為現時立法局正步向民主開放模式，雖然過程比較緩慢，但仍然朝着一個變的方向走。然而，行政局名義上是一個諮詢組織，實際上卻是一個制訂政策的機構，這種情況多年來基本上沒有改變。主持行政局會議的總督亦不是由直接選舉產生，亦沒有任何政黨背景，因此他委任人選時，我們估計他會考慮這些人對殖民地政府的順從程度和價值觀認同程

度，程度越高便越有機會入行政局。在這種變與不變之間，矛盾自然便會出現。行政局議員對選舉產生的立法局議員的看法，更加不理解。選舉制度有其客觀作用，就是令民選議員須從市民角度出發，對某些事件作出回應，以民意來制約政府做出一些不符合民意的事情，而當中並不涉及對與錯的問題。有些行政局議員比較少接近或表面地接近草根階層，但對市民的想法，只有片面了解。西隧事件和富戶政策正正是這些矛盾和片面理解的結果。

在短期內要解決這些問題，我和民協都覺得並不是一件容易的事情。因為改變的速度所產生的矛盾是結構性的，存在的差異是不可以從根本解決。總督在施政報告中曾經提出成立一個政府及立法局事務委員會。我覺得這並不可以解決問題，因為這個會議只有總督、財政司和一小撮立法局議員參與；此外，還充滿着小圈子的味道，很容易犧牲了其他小黨派議員和獨立議員的意見。我和民協一直反對行政立法兩局議員的會議只由一小撮人參加。我認為一個全體、正式和定期的兩局會議是必需的。此種方式亦有助行政機關與行政局議員掌握和了解立法局各派人士的不同意見，在制訂政策考慮不同意見時，找出一個多方面都可接受的平衡點。除了這個正式會議外，我覺得行政局議員可以考慮列席各個立法局政策常設小組會議，了解立法局議員對某些政策的態度，亦可非定期約見立法局議員。這樣至少不會因為誤會而增加爭吵，更可以因為了解而在不同之中互相尊重。

至於解決這個問題的長遠方法，前提必須是行政和立法機關負責人，即未來特別行政長官和立法會議員，都是由全民直選產生。行政長官可以根據自己意願委任行政機關人員，而成員的政治背景是不重要。在同期全民競選機制之下，相信選出來的行政長官和立法機關人選，兩者意識形態是不會「南轅北轍」的。行政長官亦因為有民選背景，委任出來的行政機關人選亦不會乖離市民意願太遠，因此在推行政策時便相對地沒有太多意見相左的情況出現。

一些成熟的自由經濟社會選舉產生的政府和議會，通常最大的兩、三個政黨，其實基本上沒有太大的分歧。放眼世界，例子很多。美國是這樣，甚至英國亦是這樣。

不過，最後我想說明一點，行政和立法機關立場不同有甚麼問題呢？在一個正常的行政和立法分立的政治實體中，行政和立法機關很容易出現意見不同的情況，除非行政和立法機關的人士都是同出一轍、同出一黨，這樣行政和立法機關才會沒有問題。我亦想告知大家，其實很多議會的行政機關和立法機關彼此意見有分歧的情況，是很常見的。美國的布殊政府年代，議會都是民主黨佔大多數，但議會和行政機關，或者立法機關和行政機關即使有磨擦、有矛盾，其實也一樣可以處理和解決問題。今時今日，美國克林頓政府執政，國會以民主黨佔大多數，也許有人會覺得他的議案會順利獲得通過。可是，你看他上一次須靠他的副總統多一票才能夠通過某一個議案。我們再看看近一些的日本。日本也有事例，可以告訴我們行政和立法的關係。自民黨執政這 30 多年來，無論行政和立法都是一黨獨大，一向都是由自民黨控制，30 多年如一日。不過，30 多年後的今日，亦有分裂的一日。所以一黨獨大，並不等於沒有矛盾。政治有矛盾、分分合合是很自然的。然而，日本給我們看到的例子，是產生金權政治和貪污政治。所以在資本主義社會內，一黨獨大的結果可能就是金權政治和貪污。事實上，沒有一個制度可保證行政和立法機關永永遠遠不分裂、不分歧，彼此看法一致，除非行政和立法機關首長是同一個人。

所以我認為要解決這問題，必須從根本着手。當行政和立法機構成員（即行政長官或立法局的成員）並不是全部由民主直接選舉產生時，我相信這個問題是不會解決的。

基於以上的陳辭，我支持動議。

葉錫安議員致辭的譯文：

代理主席女士，去年十月辯論總督施政報告的時候，我曾對行政局和立法局分家的事表示有所保留。在當時所傾向的情況下，我認為分家只是總督認為「在兩害而擇其較小者」所採用政治上的權宜之計。我所關注的是行政局對立法局負責的問題，以及兩者之間的溝通效率。倘有較完善的制度，則行政局與立法局近期就多項問題所出現的齟齬或可避免。我認為現在是檢討兩局間在憲制上的「夥伴關係」的適當時候。

我之所以說「夥伴關係」（此詞借用自衛奕信勳爵的最後一份施政報告），是因為並無理由可以解釋兩局之間的關係，除此之外尚可為何。雖然行政局和立法局在本港的憲制架構內各自扮演不同角色，但它們有着為香港謀福祉的相同目標。

鑑於香港正向高度自治演進，其決策機構的成員組織和責任承擔自是極端重要。由於將來的立法會和行政長官是由選舉產生，行政機關就變成唯一的委任機構。因此，確保其對香港市民的责任承擔須與其所擁有的極大權力和執行的重大職務互相稱合，是至為重要的。

近期的齟齬被歸咎於行政、立法兩局之間缺乏溝通。因此，一個有效率的溝通渠道是重要的。儘管這樣的渠道未必能排除意見出現分歧，但卻可以促進雙方更易理解不同的意見，有助互相包容相對的立場。同意容許有意見分歧，總比意見不合地互生齟齬為佳。但我認為問題不止在於溝通，而是有更深層的涵義。

問題的核心其實是民選機構與委任機構之間有難以避免的意見分歧。立法局議員之所以愈來愈有主見，是因為他們須向各自選區的選民表示負責；但另一方面，行政局卻只須向總督負責。這兩個機構的性質和成員組織既是如此不同，不時出現意見分歧，就毫不足為奇了。

我相信解決這個問題的方法就是委任立法局議員進入行政局。假如我們信納立法局是廣泛代表社會，那就絕無理由解釋為何一些立法局議員不應兼任行政局議員，以反映社會人士的觀點，並且確保行政局的決定獲得立法局支持。

對於議員兼任兩局有人曾表示憂慮立法局不能監察行政局以及分權不能維持等問題，但我認為這些憂慮言不成立。

另一項反對議員兼任兩局的論據，是認為這只不過將爭論由立法局提升至行政局。雖然這種說法在某程度上或許真確，但我們卻不能忽略本港的政治現實。我們的立法局，由多個黨派組成，代表了完全不同但多樣化的觀點，若謂總有法子蒙蔽行政局廣泛代表市民的觀點，未免流於幼稚。假如嚴禁行政局出現黨派政治，並且規定只有無黨派的「獨立人士」方能出任行政局議員，也屬不切實際之舉。鑑於本港日趨政治化，身居公務人士與政黨及政團有聯繫也是必然的。假如剝奪這些人士晉身行政局的機會，對於培育本港未來的領袖，毫無裨助。

其他反對議員兼任兩局的論據涉及保密和集體負責的規定。我贊成保密的規定。若要管治的事務得以有效率地進行，行政局所有議員必須遵守這項規定，假如不能在毋懼遭透露的情況下討論敏感的問題，任何政府也不能運作。然而，我並不認為集體負責的規定是神聖不可侵犯。假如一位行政局議員不贊同行政局所作的某項決定，他應有絕對自由公開表明其立場，不能單單由於他曾參與行政局作出一項他反對的決定，因而被孤立及阻止履行立法局議員的公職。

議員兼任兩局的人數，毋須按比例去反映立法局的成員組織，有中肯的立法局議員兼任比率就已足夠。至於委任人才進入行政局的選拔，則依然是總督唯一的特權。

基於上述各原因，我希望政府會檢討行政局的成員組織，並考慮委任本局議員進入行政局。事實上，在去年秋天行政局改組之前，我們一直就沿用這制度。該制度確保在本立法機關所享有的有限度民主，不致被最高層的決策所破壞。

代理主席女士，我謹此陳辭，支持動議。

李永達議員致辭：

代理主席女士，相信各位同事都明白，我們不能期望一個人都有相同的意見，而政治本身亦不是甚麼「烏托邦」，所以行政和立法部門對公共政策有不同意見是必然的。我們要重視的，不是去找代罪羔羊。我們須要認真處理這個問題，並採取一些措施去改善這個情況。

首先，我們清楚知道，行政部門要向立法局負責，這不單是一個基本民主憲制原則，而且對過渡期的香港特別重要。

香港從政治封閉的殖民地體制，發展為將來高度自治的特別行政區，當中必然經歷民主化的過程。我們當然希望行政長官能夠由普選產生，以實現民主治港，但現時的政制發展安排，仍然與此相距甚遠，市民仍難以向行政部門發揮直接的影響力。在這情況下，行政部門向一個較有廣泛民意代表性的立法局負責，就更加重要。



自從立法局引入直選後，更能掌握和反映市民的意見，令市民的意願得以有效地表達。因此，行政部門，無論是行政局議員或政府官員，都應充分利用這個渠道，更加積極地去諮詢民意和考慮他們的意見，但現實令人極之失望。港同盟的研究中心曾將本年立法局辯論的議決作出統計，以了解政府的執行情況。結果發現在 30 個獲得通過的議決之中，政府只執行了其中的十份之一。政府的態度無動於衷的，就有五份之一。政府更加對 13% 的議決公開表示反對，這些例子包括：公屋住戶資助政策、退休保障制度、投訴警察機構獨立及提高中英談判的透明度等。

如果說以上的情況是因為辯論題目太多，以致政府未有時間應付，行政部門的表現，可說情有可原，但如果是因為行政部門故步自封，不認真聽取和考慮本局意見的話，情況就極之嚴重。

立法局當然不希望見到議決不獲政府執行，不過若是透過互相尊重，詳細研究和理性的辯論，證明政府不執行決議是合理的，本局和市民會比較心悅誠服。最低限度我們可以更加了解問題所在和政府有甚麼困難。若政府只是認為辯論不外乎辯論，議決並無法律效力，也沒有道德約制，而不加以重視的話，那香港市民的意願，就是被硬生生的壓下來。這與政府經常強調要建立一個開放、負責任的政府，顯得言行不一致。

我們相信只有透過公開、理性和互相尊重的討論過程，民主的素質才能得以植根，香港市民才可以共同建立民主制度，推行民主。所以最重要的一點，不在於政府或行政局是否採納或全部採納立法局每一個意見和辯論的結果，而是當行政局或政府不同意立法局多數意見的時候，政府和行政局有否勇於公開解釋他們政策的取向及不斷透過公開的辯論贏取大多數市民的支持？政府和行政局議員是否有此勇氣，有盡一切力量，努力去公開申辯和維護自己的政策？我見不到。我所見到的，只是一些出現於電視機畫面的情影，或者某男士的影子，被記者追追逐逐，然後欲言又止，禮貌地回應記者的問題。莫非這就是政府首長和行政局權重人士向公眾負責和交代的方式嗎？莫非我們權重的政府首長和行政局議員真是這麼落後於整個社會政治發展的形勢嗎？

其實早在一九八七年時，港大政治科學系已有學者指出，在香港進行民主化過程中，必須培養行政部門和公務員的負責任態度，建立一個新的價值系統，這樣才可以令政府決策能夠配合政制民主化，發展成爲一個真正民主開放和負責的政府。再想深一層，時代已經有所轉變，市民對政府的要求和期望已經較前大爲提高，各級議員亦培養出要反映民意及影響公共政策的責任感。政府首長及權重的行政局議員豈能抗拒這個民主化過程的洗禮呢？

代理主席女士，本人謹此陳辭。

李家祥議員致辭：

代理主席女士，行政立法兩局分家，曾被譽爲香港政治史上的里程碑。但不到一年，不喜歡對抗政治的港人，已對這種強調制衡的政制安排顯得煩厭。

本人相信，兩局分家與否，套用港府慣用的說法，港人應該是「沒有強烈意見的」。反而一般人較為關心的是施政的效率。所以，可敬的鄭海泉議員從施政效率的角度去提出動議，是有積極的意義。在目前政制之下，透過溝通，是否可以提高行政當局施政的效率，以及改善行政當局與立法機關之間的工作關係呢？本人試從政府、行政局、立法局三個不同角度去分析。

假如行政當局是指行政局以及政府官員的話，其中政府官員和立法局朝夕相見，根本不存在溝通問題，要加強溝通的只是行政局與立法局的議員。不過，我們細心觀察之下，會發現目前的施政權力緊握在政府官員之手。行政局議員的權力實際上已差不多被完全架空，要立法局議員和行政局議員加強溝通，會有甚麼好結果？如果兩者經常溝通後，行政局仍次次要「交白卷」，達不到一些實質成果，那對行政局議員來說，倒不如不見也罷。事實上，行政局議員亦曾在公眾場合表示，樂於做些表面溝通功夫，這其實已反映出他們實在是滿足於現狀的態度，而他們的有責而無權，更可能反映他們是兩局分家的「最大受害者」。

立法局議員的取態亦是清晰的，不同派系的議員，在具體的行政局組合上，意見或有差異，但目的都是希望能有代表加入行政局，分享施政經驗。立法局議員都明瞭，選舉政治着重落實政綱，但目前議員卻無正當途徑去履行選舉或公開的諾言。因此，當局在制訂政策時，若不能吸納他們的意見，那無論任何意識型態的黨派，都只會剩下唯一的選擇，就是利用立法局的否決權，藉此施壓，迫政府就範。但經常這樣做，便會擺脫不了被市民認為只懂擔當對抗的反面角色。政府官員在這種安排下亦不好過。他們要擔當政治角色，去面對有權無責而又永遠不能滿足的立法局，顯得力不從心。在立法局只得三票的政府，在不少事項上都要與各派議員討價還價，甚至有時更被迫放下「買路錢」（政治本錢）後，才得過關。這種不合理的安排，或許令司級官員快要變成受保護的動物。

溝通只能消除不必要的誤會，絕不能解決政策上的嚴重分歧。要解決政策上的分歧，便需要、而且必須在政策制訂過程中，與立法局議員商討。

目前距離九七年不足四年，要實施港人治港，我們實在須要培育既有立法經驗又有施政經驗的人才。況且英國政府口口聲聲說，中國政府應該在九七年後還政於民，但反觀目前，施政權力仍緊緊掌握在他們手上，是否亦反映他們同樣擔心失控，不能維持所謂「行政主導」的有效管治呢？

本人認為，加強溝通至少可以紓緩表面的緊張氣氛，尤其可令市民不對爭爭吵吵的政治產生太大抗拒感。鄭海泉議員的建議是有用的，甚至很多是可以即時施行的。

- (1) 本人認為行政局議員要有清楚分工，贊成總督委任行政局議員擔當行政機關主席，令其有權有責，那麼他們與立法局議員商討時可以有實際價值。
- (2) 在重要政策制訂之前，雖然當局沒有設立正式的「政府及立法局事務委員會」，但總督或有關的政府官員及行政局議員，亦可邀請對該政策有明顯興趣的立法局議員會面，作出認真的商討。

- (3) 最遲在九五年前，立法局議席已經全面由選舉產生時，不少於半數的行政局議員應該為現任或前任立法局議員。

長遠而言，雖有過渡九七的困難，但港人也要開始考慮和研究推行部長制的適當時間，尤其是未來的行政首長必須由直選產生，如事前不推行部長制，屆時港人就不能從一些有實際施政經驗的人選之中，選舉賢能。

本人謹此陳辭，支持鄭海泉議員的動議。

主席恢復主持會議。

唐英年議員致辭：

主席先生，香港隨着社會政治化急劇發展，九一年引入直選，政黨政治的產生，加上行政與立法局分家之後，很明顯，行政局與立法局的關係，越趨緊張，從中央公積金到 BNO 事件，反映出類似的矛盾分歧如果持續下去的話，將會對整體社會有非常不良的影響。無可否認，自從行政局與立法局分家之後，彼此缺乏溝通渠道，單靠一些非正式場合去進行意見交流，已證明不足以維繫雙方的工作關係。所以，任何具建設性的溝通模式，都是值得研究和考慮的。其實最重要是要具有「誠意」的溝通，才是最有用的，否則，即使天天溝通，而各方又各持己見，也無濟於事。

總督過去一年經常掛在嘴邊的一句名言，相信大家都耳熟能詳，就是「要在香港推行一套開放、公平、為港人接受的政制方案」。我相信，如果政府和行政局不同步開放接受民意，立法局就算全面民主化，除了構成龐大的政治壓力之外，因為香港始終是行政主導，它可以發揮的制衡作用仍然是有限的。立法局固然可以否決或修訂一些被認為不合理的法例，但我們對於一些涉及政府財務的法例，或非法例式的政策，卻無能為力。例如老人退休保障問題，我們既不可以自行通過實施中央公積金，也不能修訂私人退休保障計劃為由政府承擔財務風險，因為這些都涉及政府額外開支。如果有人以為在這些事件上，政府或行政局與立法局溝通不足，而令立法局今日仍爭取不到中央公積金，我便覺得很奇怪了，政府其實對立法局的立場，再清楚不過。問題只是，政府似乎沒有隨着立法局，或應該是整個社會朝向民主發展，而重新調整自己的觀點與態度，接納民意。這是香港政治發展失去平衡的現象。

主席先生，總督本人三番四次的訴說立法局通過接納他提出的政制方案，所以有必要尊重和履行有關的建議。但立法局同樣通過設立中央公積金，以及很多其他具建設性的建議，政府如果不是堅拒執行，就是漠視它的存在，然後不了了之。這種選擇性的聽取民意，但凡不符合政府本身取向，就一概不受理，確無助行政機關與立法局關係正常化。

同時，目前香港的議會架構，基本上是出了問題，行政局理應有立法局代表在內，令立法局成員有權在政府制訂政策的早期，既有份參與討論和研究，亦負上支持政策的責任。但很可惜，亦是總督彭定康最失敗的地方，竟然將立法局議員擯出行政局。行政局由於只向總督負責，沒有立法局或政黨背景的成員參與，所以他們的着眼點，往往只在政府行政管理方面，忽視市民大眾的需要，從 BNO 事件的發生，可見一斑。

主席先生，基本法第五十五條明文規定，香港特別行政區行政會議的成員組成，將會由行政長官從行政機關的主要官員、立法局議員、和社會人士中委任。在今日政黨林立的政治環境中，竟然沒有一位立法局議員參與政策的制訂，若說這是香港民主進程的倒退，恐怕也不為過。我們追求的民主社會，應該是一個開放和負責任的政府，以行政為主導，立法為制衡，才可確保政策得到市民大眾接受。政府若不從速檢討改善目前行政局與立法局之間的矛盾，情況將肯定會惡化下去。

主席先生，本人謹此陳辭，支持動議。

楊森議員致辭：

主席先生，自九一年立法局引入直選成份，繼而總督彭定康上任後，實施了行政局與立法局分家的政策，將立法局議員排斥於行政局之外，行政與立法關係產生了很大變化。今個立法年度即將完結，所以現在檢討這個關係是最適當的時間。

自九一年推行直選和其後實行政治與立法分家之後，我觀察到以下數點的情況：

首先，行政局與立法局缺乏溝通和協議的途徑。從多次事件，例如富戶政策、換取 BNO 護照事件，行政局與立法局的意見是完全相違背的，可見行政局完全捉摸不到立法局議員及市民的脈搏。

行政局的運作予市民的印象仍然是缺乏透明度和缺乏代表性的，而行政局的認受性亦有很大問題。

第二，由於行政與立法缺乏溝通和協議，令行政局的決定和政府的政策，在立法局受到支持的機會大大減低。西方議會，由於執政黨通常在國會佔有大多數議席，而內閣成員又出席國會會議，行政方面的決定一般都得到國會的支持。以往，本局的委任議員，包括官守和非官守議員，往往聯成陣線支持政府政策。但現時環境改變，時移世易，行政方面的決定，未必一定受到立法局的支持。故此，行政方面的運作是受到一定影響的。在九五年，立法局的議席全部由選舉產生，港府對這個問題，相信會加倍關注。

布政司霍德在一九八七年政制檢討期間，曾公開指出本港公務員須要換上新的面孔，一改以往的家長主義，變成更加向市民交代，對市民的需求與意見，亦要提高敏感度。大家見到司級官員對議員的提問，大部份都作出積極的回應，只有小部份仍舊保持過往的官僚作風，仍未適應新的政治要求。無論如何，在行政與立法缺乏溝通和協調的情況下，司級官員面對的壓力是無可避免地大大提高了。

另一方面，由於議員對議會工作的投入，動議辯論和提問質詢都比以往大為踴躍。但港府一向奉行所謂「行政主導」，而司級官員又不用負上政治責任，所以對動議的議決，根本採取愛理不理的態度。在今年度超過 40 多項辯論中，超過兩成通過的動議辯論，政府仍未有任何積極的回應，有一成多的議決更受到政府的公開反對。這種情況在成熟的議會制度根本是不會出現的。

主席先生，以上的發言似乎集中本局引入直選和行政與立法分家後的問題，但我想清楚指出，自從本局引入直選後，市民對政府的關注和期望，都大為提高。我相信，市民的公民意識和社會團結精神亦愈來愈高。港人對前途是抱有一定期望的，他們亦會積極爭取參與的機會，以發揮港人治港及高度自治的精神。

面對前景，我們如何去改善行政與立法的關係呢？我想代表港同盟作出下列的建議：

- (一) 首先，總督應重新考慮委任直選產生的議員進入行政局。這種安排可以大大提高行政局的認受性、代表性和透明度。這些直選產生的議員可以將民意帶進行政局，影響政府的施政，更加能照顧廣大市民的利益及促進社會的團結。此外，亦可以加強行政政策決定在立法局獲得支持的程度。
- (二) 設立常設委員會。這些委員會與政府政策部門對口，既負責審議法案，亦討論政策。這些常設的委員會可以提高立法局在審議法案和監察政府的功能和效率。現時，政策委員會和法案小組分開運作，加上這些組織的成員的流動性很大，對上述工作的運作效率造成一定的影響。
- (三) 落實設立立法局事務委員會，加強政府、行政局與立法局的溝通。
- (四) 最後行政部門應加強向立法局及市民作出諮詢，慎重處理和尊重他們的意見。

主席先生，現在是改革的時間，我只是希望這個改革不要來得太遲。

本人謹此陳辭，支持動議。

陸恭蕙議員致辭的譯文：

主席先生，行政局作為神聖智慧的庫藏，縱其觀點崇高，但畢竟也與時代頗為脫節。

數年前，當立法局還是個橡皮圖章的機構時，行政局的角色着實比現時重要，似乎其非官方議員是為香港說話的。

可是，行政局從未有獲市民普遍授權。反之，它卻利用了一種普遍存在市民心目中的神秘感。

這神秘感一直以來建基於秘密。假如無人獲准得知行政局提供甚麼意見，那麼，就無人能夠反對其意見。撇開這神秘感，我們就可以看到行政局的真面目：是一群就近、有點隨意挑選、但不合時宜的兼職顧問。

假如我們開始嘗試去創立新的架構或繩規，藉以將行政局與立法局的運作及其他各項規管目標連結起來，那麼我們是指派行政局去擔當一個既無權力、也無要求的廣泛角色。

總督可指派任何他屬意的人士作其謀士，也可委派任何其喜歡的人出任行政局議員。他是否願意委任立法局議員進入行政局，自有其選擇。

根據英皇制誥的規定，行政局是要向總督「提供意見」，亦僅此而已。基本法亦規定將來的行政議會須「輔助」行政長官。

行政局與立法局之間達致滿意工作關係的重要先決條件，可極為簡單地申明。立法局，以至全港市民，必須知悉行政局所進行審議的事項，立法局必須知道行政局作出甚麼建議，並且可以在獲得充分資料的情況下，反駁行政局所作但不獲立法局贊成的建議。

假如立法局具備那些自由，行政局與立法局之間的意見是否一致就無足為慮了。屆時，則全由總督決定採納他所屬意的觀點。但我相信實際上，總督若要維護一少撮顧問的意見而凌駕於立法機關之上，是頗為困難的。

正如當前的動議亦認同溝通極其重要。

本局與行政局或任何其他人士的溝通是全無問題的，因為本局是個公開的機構。

任何人士如欲知道本局在說些甚麼、想些甚麼，只須走到公眾席坐下、開啓收聽器或者閱讀翌日的報章便可。

問題全出於另外一方。改變必需來自行政局。

行政局的保密，窒礙了公眾對各項決策、政策的選擇以至政策進程的討論。因此，行政局的保密削弱了立法局辯論、發揮影響力及有效干預政策的能力。

假如本局要在制訂政策和決策的過程中充分發揮其應扮演的角色，便須更直接和更公開地與政府合作。本局必須可以取得已訂政策的資料及獲悉各種論據。因此，只有打破行政局對這類資料的壟斷，本局才能達致這目標。

有關兩局及其他可能成立的新委員會兼任問題的辯論，實無關宏旨。立法局的利益是與普羅大眾的利益完全相同的。我們只不過要求行政局不再對那些它聲稱保障其利益的人隱藏其面貌。正因如此，將會議保密的建議誠為倒退的做法。

近 10 年來，行政局的地位持續下降，主要是因為立法局的地位不斷提升。這個重整平衡的過程，會隨着立法局引入更多直選議員和獲得更大程度的政治合法性而持續下去。

儘管憲制改革的步伐尚未明確，但其方向是清晰的。連基本法也預見立法局在二零零七年之後某些時日，將會完全由全民投票產生。對於我來說，我希望亦相信這目標可大大提早達致。

中英聯合聲明和基本法都贊成一九九七年後的立法會必須扮演一個超然的角色，被確認為是政府各行政部門應向其負責的機關。

單憑這點已足以爭取一個更開放的行政局。假如負責監督政府的機構 —— 即本局 —— 不能預先知悉參與秘密會議的高級決策者 —— 即行政局 —— 正在審議甚麼事項，以及假如本局亦不能在事後知悉行政局曾研究及摒棄過甚麼其他選擇，那麼，所謂「問責性」的概念就毫無意義。

我們亦必須注視行政局、立法局及高級階層公務員之間的關係。我們必須確定有關公務員認識到本港政治的重心，正從行政局轉移至立法局，並作出相應的調節。

政府整個上層架構都籠罩着秘密和內省的迷霧，因此，行政局的特權往往被用作便利的藉口多於具體的理由。

假如我們能使行政局更開放，接受評論、質詢和批評，那麼我們就會向開放的政府走近一大步。

管治者與立法者之間需要更大的諒解和更深的互信，要將他們之間的洪溝縮窄，實有賴雙方共同努力。

立法局在其運作中引入間選議員已有五年長，而引入直選議員則只有兩年，從運作中學習而汲取經驗是必然的，但也必須尊重民選議員代表市民的重要性。唯有香港市民才能判斷他們的代表的工作表現是否令人滿意，而香港政府則須接受市民的判斷。

作為邁向與行政局達致更良好工作關係的第一步，我建議預先公布行政局的議程。我更進一步建議行政局每次會議之後，公布一份會議紀錄，臚列出各項獲得通過的決定。然後，我希望見到一位行政局官方議員，或許是布政司，能夠定期與立法局議員會面，專門解答有關行政局各項決定背景實況的提問。當然，他毋須透露個別行政局議員的意見或如何投票。

採取這些步驟的責任直接操於總督手上，因為行政局的成員組織和運作常規全由總督一人決定，況且行政局的職責只是向他提供意見，而目前或將來的憲制安排亦無規定行政局的運作要保密。

假如總督選擇繼續背向廣大市民，並在秘密會議內作其最重要的決定，他雖然有憲制賦予的權力可如此做，但他斷不能期望本局議員，特別是民選議員，對這種情況處之泰然。

主席先生，我支持動議。

胡紅玉議員致辭的譯文：

主席先生，這個動議的核心，是行政機關及立法機關的憲制功能和整體政治制度的問題，要弄清楚這些，首先要知道平日經常提及的「行政主導政府」，「權力分立及制衡」，乃至「問責性」這些概念，在香港究竟有何實質含義。

首先，所謂「行政主導政府」，在香港具體來說是甚麼意思呢？

在今天，行政主導意味了法例和政策均由行政機關提出，立法局只能提出不影響公共財政的私人法案。行政主導亦代表了立法局透過動議辯論反映的意見和想法，不一定獲得行政當局接受。在行政主導下，總督亦可以隨時宣布解散立法局。

按照基本法的條文，行政主導意味着所有法例及政策須由行政機關提出。基本上幾乎所有議員獨立提出的法案都須經行政當局事先批准。同目前一樣，行政機關亦可以不理立法會在動議辯論中反映的看法。

行政長官可以將立法會通過的法案交回立法會重新審議。如果立法會兩度通過同一法案，但行政長官卻不欲簽署該法案，或者立法會拒絕通過行政當局提交的財政預算案或其他重要法案，行政長官可以解散立法會。

在這樣的行政主導底下，我們的權力分立及權力制衡又是甚麼樣子呢？

無論是目前立法局或是九七年後的立法會，都可以拒絕通過法案甚至財政預算案，但這權力背後卻負有沉重的代價，不是可以隨便行使的。尤其是九七年後，立法會的形勢更是不利。因為如果立法會拒絕通過法案，懲罰可以是被解散。行政長官只須事先徵詢行政會議，便可以解散立法會。但無論行政會議的非官方成員的地位如何高，將來的行政長官或今天的總督都沒有責任一定要遵從他們的意見。

根據基本法，立法會議員一旦獲得政府委任公職成為公務人員，便要辭去立法會的議席。

那行政局的角色又是甚麼？

目前來說，行政局在政策制訂的過程中，向政府提供意見。將來，基本法還規定了，當行政長官有意解散立法會時，須徵詢行政會議的意見，行政局肩負着這樣重要的諮詢角



色，但卻沒有跡象顯示，行政局或將來的行政會議將會有較高的透明度和代表性，我因此不能設想，這個機構如何可以得到公眾的信服。

行政長官是如何問責的呢？

在現行制度下，總督是向委任他的人負責。在某程度上，總督亦向立法局負責。按照基本法的規定，將來的行政長官會向中央人民政府和向特區負責，而特區政府則向立法會負責。基本法亦規定，在一些情況下行政長官必須辭職，但在這些情況出現之前，已經有一屆的立法會被行政長官解散。

基本法亦訂下了立法會彈劾行政長官違法或瀆職的程序，涉及的步驟非常迂迴，最後還要提交中央人民政府定案。

因此，一天我們還沒有全面民選的政府，無論是總督或是將來的行政長官，也不可能是直接向香港市民大眾負責。

我們有沒有可能發展某種部長制呢？

立法局議員雖然不能兼任公務人員，但無論是現行制度或是基本法，都沒有排除立法局議員獲委為行政局議員，或掌管特定的政策範疇。目前在行政和立法機關之間，以及行政局和立法局之間存在的緊張狀態，其實正正表示了發展某種部長制或半部長制政府，應是今後發展的方向。

現在每一個月或有特別需要時，總督都會來立法局接受質詢。但議員通常對他的答案都不滿意。列席會議的司級官員認為自己是公務員身份，對於經常要像外國的部長來接受議員接二連三的質詢，總覺得不應是他們份內的事。立法局議員目前可說是在政治體制內最稍具民意代表性的一群，亦因此享有較高的政治認受性。他們對經常被行政當局置諸不理，或者被看作行政局的第二把手，總感到不大稱心。行政局的非官方議員呢？他們亦不高興經常被指為跟大眾脫節，缺乏代表性和問責性，或被指作躲起來的橡皮圖章。集體負責制有效地塞着他們的嘴巴，亦不會受到歡迎。

如此的角色安排，只會不斷衍生僵局和分裂崩離。一方面，行政當局完全沒有把握，可以得到立法局內大多數的支持；立法局亦無力確保局中達成的決議，會獲得行政當局的尊重。行政局內的非官方議員過往一直為行政當局扮演說客的角色，這做法在今天已不復存在。

長話短說，我建議作為一個開端，政府應該考慮下列措施的可行性：

第一，建立起傳統，行政當局應與立法局討論後，方決定司級官員的委任。

第二，重新確立傳統，總督應在立法局議員中挑選委任行政局議員；或考慮由立法局或其內主要政黨提交推薦名單，由總督從中挑選委任。

第三，確立及清楚記錄行政當局分別對主權國家及對立法局的問責內容，以確保兩種問責之間不會出現衝突矛盾。

第四，考慮公開行政局會議全部或部份議程。

第五，考慮解除行政局的集體負責制，在一些備受公眾關注的事情上，如行政局非官方成員與行政長官出現主要意見不合時，可以向公眾表達他們的看法。

我提出這些，可能已經會被指為要求太多，不切實際。但我深信，假如我們要減少僵局出現的機會，要使香港最終邁向全面民選產生的政府和立法局，我今天提出的建議，只是一些非常有節制的步驟。

謝謝主席先生。

田北俊議員致辭：

主席先生，作為一個曾經離開兩年，而最近才重返立法局服務的議員來說，這兩年間立法局的變化實在很大，但這段期間，正好讓我能抽身以第三者的客觀身分，從觀察中冷靜分析這個關係的轉變。

我想先講立法局與行政局的關係。

九一年前的立法局，身兼行政局議員身分的立法局議員，慣常的做法是在行政局向總督作出建議之前，把立法局內的不同意見帶到行政局去討論。他們亦透過兩局內務會議，向立法局議員解釋行政局的取向。很明顯，兩局議員扮演着橋樑的角色，使一個閉門而內容保密的行政局，有一個對外開放的窗口。

現時的兩局關係，可謂已經完全中斷，建制之內兩者再沒有一個必然的連繫。其實行政局在現今情況之下，比以前任何時間都更政治化，更容易在缺乏政黨背景議員參與下，由總督主導了整個行政局。

主席先生，我想繼續講立法局與政府的關係。

這種關係在九一年前後亦起了很大變化，在行政缺乏有效渠道，向立法局講解他們所作決定的情況下，政策科官員更負起這個交代政策的責任。我們可以看到他們過去一年已作很大的努力來處理這方面工作，但客觀事例令我憂慮，擔心行政機關因忙於交代而減弱了工作效率，或者為減少差錯及免受議員責難而縮短規劃的眼光。

對於上述種種情況，很多人歸咎於行政當局與立法機關溝通不足所致，但我相信，現時的問題，根本就是一個憲制結構轉型的結果，行政立法兩者缺乏溝通渠道，只是問題的催化劑，把這個憲制轉變的不協調性加快顯露出來。

外國議會兩院出現不同意見是人之常情，但外國有憲制上的機制，使行政機關的政策獲得立法機關支持，英國實行的部長制正是這類機制的一個例子。

我想問，有悠久代議政制歷史的英國，在賦予香港政制民主化，增加立法局選舉成份的同時，怎會忽略這個憲制改變，而沒有作出相應的措施？

我必須強調，我是同意行政局與立法局溝通，不過，我更想指出，徹底解決問題的方法，還是在於行政機關，包括行政局，在憲制發展中要配合步伐演變，便不致落後於立法局的民主發展。

我們講求民主化，斷不應單單着眼於議會層面，隨着議會中政黨化的發展，在行政機關推行具有香港特色部長制的構思，似乎是促使行政與立法相配合發展的出路之一。

不過，在香港後過渡期不宜大變的前提下，我認爲香港適宜在九七年後才推行具有香港特色的部長制，中英兩國在未來數年可就具體安排從詳計議。我相信，行政與立法體制的雙線同步發展，才能真正令兩者建立更具效率及成效的關係。

現時中英雙方正就香港的選舉安排進行會談，我希望中英兩國把握這個機會，一併考慮這個在代議政制白皮書和基本法中均沒有多大觸及的行政與立法關係角色，否則這個問題只會是一條永遠拖着尾巴。

主席先生，本人謹此陳辭，支持動議。

憲制事務司致辭的譯文：

主席先生，我很感謝鄭海泉議員今天提出這個動議辯論。這是一個重要的課題，對香港政府的制度有很大影響。我可以預測，本局的當然議員會投票支持動議。

首先，我想說明政府的方針原則。總督去年十月向立法局提交施政報告時說，我們的目的是「確保我們有一個有魄力的、有效的、行政主導的政府，而這個政府又確實地向立法局負責。」爲達到這個目標，本年度立法局會期內有以下改變：

第一，我們將行政局和立法局的非官方議員分開，使兩局可各自扮演其角色。當時我們預計，本局內各政黨和政團毋須受制於行政局議員的身分後，便可自由擬訂計劃及政綱。現在，人人都可以看到，這點已經實現。在去年，本局內不單有一大政黨成立，其他政團亦有相當的發展，這是有目共睹的。本局的辯論亦因而變得更爲熱烈。同時，整體來說，本局亦能充分發揮作用，成爲表達民意的有效場所。

第二，本局已自行選出主席，使總督能夠以政府首長的身份向本局負責。事實上，總督已透過在本局舉行的答問會做到這點，年內已有八次答問會，明天便會舉行第九次。總督

曾以個別或小組形式，和本局議員舉行過很多次會議。此外，高級官員如布政司、財政司和律政司亦曾多次向本局議員簡報，而決策科司級官員則與立法局各小組議員保持定期和密切的接觸。這些諮詢和簡報，並非如某位議員所稱，是粗略浮淺的。舉例來說，許多議員認為財政司在去年發表預算案以前所進行的諮詢，在頗大程度上影響了預算案的內容。

第三，本局在如何處理本身的事務方面也作出了決定。例如，在程序和委員會結構方面都已實行了一連串的改革。我相信你們也快將有一個獨立的秘書處，有適當和法定的地位，為你們提供支援服務。

上述各種發展都是在現有憲制文件（即英皇制誥和皇室訓令）及將來香港特別行政區的憲法（即基本法）所制訂的香港政府架構範圍之內的，而且都是健康的發展。〔有議員提及現在或九七以後發展「部長制」或「類似部長制」的制度。不過，我要指出一點，現行憲制安排並無預期發展這個制度，而據我所知，基本法也沒有。有一點很重要，我們應在已證實運作良好的基礎上繼續發展，而不是將現行制度全部摒棄不用，改用一些未知是否適合本港的外國制度。〕

整體來說，我認為行政當局與立法機關的關係正朝着一個能達致我們的目標的路向發展，但有一點是同樣明顯的，就是我們應採取一些步驟，在這台機器上添些油，使它運作得更加順滑。總督在施政報告中提出的其中一項建議，便是成立政府及立法局事務委員會，以便政府能與本局議員商討有關處理立法及財務計劃的事宜。這個委員會仍未設立 —— 而我亦知道有不同意見 —— 若各位議員希望實行這項建議，我們十分樂意合作。

由於行政局對若干政策事宜的意見與立法局不同，本局部份議員認為，本局和行政局在溝通上出現了問題。我認為他們誤解了行政、立法兩局所擔當的角色。總督會根據行政局的意見，就各項政策及提交本局審議的立法及財務建議作出決定，而立法局則會辯論這些政策決定，以及決定應否通過有關的立法及財務建議。最理想的，當然是每個人對每一件事都有相同的看法。但世事往往不是這樣理想。舉例來說，本局議員也未必經常意見相同。一個像香港這樣的多元社會，這種情況必然會發生，而在香港這樣一個開放的社會，上述情況更會是十分公開。

行政局和立法局議員之間有很多非正式的溝通渠道。今天，有部份議員提議，兩局的議員之間亦應有正式的溝通渠道。他們定還記得，從前的兩局會議制度被取消，是由於當時有議員提議這樣做的。不過，如果這是各位現在的意願，我們當可研究可否在未來再作類似的安排。我可向各位議員保證，行政局在作出決定時，定會充分考慮他們的意見。不過，由於兩局現已分家，扮演的角色亦不同，如間中意見不一致，是不足為奇的。

話雖如此，我和行政局的同事完全明白必須與本局建立一個有效的工作關係。在今天的辯論當中，很多議員的建議十分發人深省。我向大家保證，我們定會認真研究這些建議，而我們亦期望與本局合作，攜手前進。

謝謝主席先生。

主席（譯文）：鄭議員，你是否打算致答辭？你有五分零二秒時間。

鄭海泉議員致辭的譯文：

謝謝主席先生，我不會花太多時間。我只想謝謝各位議員對這次討論貢獻良多。我可能是個古怪的銀行家 — 我不知道麥理覺議員何來這個想法 — 但我沒有錯覺，以為單靠溝通便可以解決政府與立法機關之間的分歧，而這些都是基本上的分歧。

這次辯論的目的，實際上是向本局獲取一些建議。我們有多項建議，是本局在不同程度上支持的。我不敢肯定我是否明白所有這些建議，不過，我希望政府會非常審慎考慮這些建議或意見，並且如有反建議的話，在不久後提出。我希望本局可在十月加以討論，以便立法機關和政府之間有更理想的工作關係和更佳的溝通。

謝謝主席先生。

動議付諸表決，並獲通過。

## 休會及下次會議

主席（譯文）：我現依照會議常規的規定，宣布休會。下次會議定於一九九三年七月十五日星期四下午二時三十分舉行。

會議遂於下午九時四十七分結束。

（附註：會議過程正式紀錄所列動議／條例草案簡稱的中文譯名，除槓桿式外匯買賣條例草案、1993年追加撥款（1992-93年度）條例草案及遊戲機中心條例草案外，僅作參考指南，並無權威效力。）

## 書面答覆

### 附件 I

#### 保安司就馮智活議員對第一項問題的補充提問所作書面答覆的譯文

警察公共關係科隸屬警務處總部，整體職責包括統籌警務處的全港性社區關係活動、策劃和推行警員招募工作及防止罪案宣傳運動，以及將傳媒的反應提供給警務處各單位。

在地區層面來說，聯絡及警民關係的工作，是透過警民關係主任進行。警民關係主任負責與社區組織建立及保持密切聯繫、籌辦少年警訊及愛丁堡獎勵計劃的活動、教育分區警務人員有關社區關係事宜，以及將區內人士對警察服務的意見告知該區的指揮官。

所有在警察公共關係科服務的人員及警民關係主任，均曾接受警民關係方面的專門訓練。

