

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)530/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/BC/17/98

《選舉(舞弊及非法行為)條例草案》委員會

第10次會議紀要

日 期：1999年7月5日(星期一)

時 間：下午2時30分

地 點：立法會會議廳

出席委員：夏佳理議員(主席)
李永達議員
吳亮星議員
陳婉嫻議員
程介南議員
曾鈺成議員
劉漢銓議員
劉慧卿議員
蔡素玉議員

缺席委員：何秀蘭議員
周梁淑怡議員
黃宏發議員
鄧兆棠議員

出席公職人員：政制事務局副局長
葉文輝先生

政制事務局首席助理局長
蘇植良先生

署理副法律政策專員
高意潔女士

高級政府律師
鄭大雅女士

政府律師
林少忠先生

列席秘書 : 總主任(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 助理法律顧問5
張炳鑫先生

高級主任(2)3
胡錫謙先生

經辦人／部門

I. 與政府當局舉行會議

義務性質的服務

(立法會CB(2)1947/98-99(01)號文件 —— 秘書處就義務性質的服務擬備的文件擬稿;立法會CB(2)1805/98-99(01)號文件)

程介南議員及曾鈺成議員認為，政府當局建議加入一個與提供服務有關的時間元素，藉以將被當作選舉捐贈的義務性質服務的範圍收窄，此一建議並未解決議員所表達的關注。他們指出，在各行業當中，從事不定時工作的人並不罕見。對他們許多人來說，要決定哪些時間是用以賺取收入或利潤的“日常”工作時間是極之困難的事情。

2. 政制事務局副局長解釋，政府當局的建議是以選舉管理委員會(“選管會”)就1998年立法會選舉發表的指引為藍本，該指引訂明，某人向某候選人或某組候選人所提供的義務工作若屬於“在日常的工作時間內為賺取收入或利潤所進行的工作”，將被視作選舉捐贈。他表示，法例不可能如此具體地列出所有想象得到的情況，以決定某些服務是否符合選舉捐贈的定義。此事最終應由法院在考慮有關個案的具體情況後作出決定。

3. 主席及蔡素玉議員表示，法例應盡可能清晰明確，以避免出現灰色地帶，因而引致不必要的紛爭和訴訟。他們表示，倘若有關的義務性質服務並非在受到某

人的不適當影響或壓力下免費提供，便不應被視作選舉捐贈。

4. 劉慧卿議員重申她的關注，認為全面剔除對義務性質服務的限制可能會產生容易被利用的漏洞，無法達致設定選舉開支上限的目的。她表示，根據政府當局的建議，同時納入“職業”和“工作時間”這兩個元素，事實上已把多項義務性質服務豁除在選舉捐贈的定義外。她補充，有關選舉捐贈的義務性質服務的處理方法並非一項新的選舉安排，過去並無遇到嚴重問題。

5. 政制事務局副局長表示，把某些義務性質服務視作選舉捐贈旨在讓所有候選人在公平的基礎上競爭。倘若所有類別的義務性質服務均獲豁免，某些候選人如較易獲得從事不同行業的人所提供的義務性質服務，會較其他候選人有利，如此對其他候選人並不公平。

6. 主席認為，建議的義務性質服務的處理方法，會在不公平的情況下歧視某些候選人，該等候選人憑藉其在某些行業的經驗和見識，擁有一些願意在選舉中提供協助的朋友及同事。蔡素玉議員指出，就極端的情況而言，循功能界別參選的候選人如就如何爭取其界別選民的利益一事徵詢有關行業的專業人士的意見，此一做法可能會被視作接受選舉捐贈。此外，倘若提供該等服務的價值被計入選舉開支內，候選人的選舉開支會很容易超出限額。曾鈺成議員補充，電影名星或藝員如參與競選活動，亦可能被視作提供屬於選舉捐贈的服務。

7. 主席問及其他國家的做法（立法會CB(2)1805/98-99(01)號文件）。政制事務局首席助理局長表示，在澳洲、加拿大、德國、日本、新加坡及英國，義務性質的服務不會計入選舉開支內，但美國則對義務性質的服務訂定若干限制。

8. 由於法案委員會未能就此事達致共識，主席建議把此事押後至另一次會議上再作討論。

討論政府當局就法案委員會在1999年4月15、20及28日，以及5月5日會議上提出的關注事項所作的回應
(立法會CB(2)1947/98-99(02)、2053/98-99(01)及2053/98-99(02)號文件)

公帑資助機構的僱員擔任受薪或非受薪公職

9. 政制事務局副局長表示，由於各公帑資助機構（例如接受大學教育資助委員會資助的院校及福利界的

資助機構)提供的服務性質各有不同，以及該等機構在資源方面的考慮因素，它們現時所採取的措施並不統一。他表示，政府當局已把議員提出應為職員擔任公職一事採取劃一安排的建議，向各政策局及政府部門轉達，以供考慮。

10. 議員同意此事應轉交有關的立法會事務委員會跟進。

(會後補註：政制事務委員會於1999年10月25日及12月20日兩次會議上曾討論此事)

選舉廣告

11. 政制事務局副局長表示，鑒於議員所提出的意見，政府當局打算修訂條例草案第34(3)條，把提交法定聲明的規定由“在選舉廣告印刷品發布之前”更改為“不遲於選舉廣告印刷品發布之後七天內”，以便該條文與《舞弊及非法行為條例》第19(1A)條一致。議員贊同建議的修正案。

傳媒的評論文章

12. 政制事務局副局長表示，在考慮過議員對於條例草案第2條中有關選舉廣告的定義可能過於廣泛的關注後，政府當局建議修訂該定義，以“意圖”取代“效果”作為準則。該項修訂可更清楚地反映有關的政策，即選舉廣告只涵蓋為了促使或阻礙一名或多於一名候選人在選舉中當選而發布的物品。他表示，有關的“意圖”準則亦適用於傳媒的評論文章。然而，傳媒進行日常工作，以公正和客觀的態度報道和評論公共事務不會受到該定義的限制。建議的修訂定義是要在言論自由和公平選舉之間取得平衡。

13. 政府當局補充，現行的《舞弊及非法行為條例》並無訂明選舉廣告的定義，而只不過在第19條載列關於發言辭、招貼、通告和海報等就某項選舉而言的規定。現行建議可進一步澄清有關的政策目的。此外，此舉亦與選舉開支和選舉捐贈的定義一致，因為該兩項定義亦包括意圖的準則。

14. 助理法律顧問回應李永達議員時表示，要證實“意圖”的存在相對而言較為困難，因為當中涉及一個難以確定的主觀元素。他同意，根據意圖的準則訂明選舉廣告的定義，較根據效果的準則訂明的定義更有局限性。

15. 曾鈺成議員認為，政府當局建議修訂選舉廣告的定義，以納入一個以意圖為準則的做法並未能釋除議員的疑慮。他重申，在1998年立法會選舉中，部分報章的社評曾公開呼籲市民投票支持屬於某政黨的候選人。因此，在該等發布中存在促使某些候選人當選的意圖是明顯不過的事情。他指出，選管會就1999年區議會選舉發出的活動指引建議第八章附錄第5段申明“任何報章有絕對自由表明支持或不認同某候選人”。憑藉選管會此一指引，報章的評論文章或會獲豁除於選舉廣告的定義外。然而，在上述情況下，同一文章若在其他印刷品(例如工會或街坊聯會的期刊內)發布，便會因意圖準則而受選舉廣告的定義所規限。曾議員表示，倘若這是政府當局的政策目的，當局須提供意圖準則的論據以外的其他理據加以證明。他建議政府當局或可考慮透過在法例內明訂條文，完全豁除報章的評論文章受選舉廣告定義的規限。

16. 李永達議員表示，據悉並無本地報章由政黨經營或控制，亦無本地報章有任何政治取向。李永達議員及劉慧卿議員均支持採取寬鬆的做法，把傳媒的評論文章豁除於選舉廣告的定義以外。

17. 政制事務局首席助理局長回應李永達議員時表示，根據經修訂的選舉廣告定義，為促使一名或多於一名候選人當選而發表的傳媒評論文章將受到該定義的規限。某人在未經有關的候選人或候選人組合的同意或授權的情況下，為發布該等物品而招致費用，即屬獨犯未經授權而招致選舉開支的罪行。

政府當局

18. 主席認為，建議的選舉廣告定義在應用於傳媒評論文章時，與選管會的指引相互矛盾。他要求政府當局作出更詳細的解釋，說明為何有需要就選舉廣告訂明定義，以及此舉是否由以往選舉接獲的投訴所促成。

秘書

19. 劉慧卿議員建議法案委員會就選舉廣告的定義諮詢有關的傳媒機構。議員對此表示贊同。

村代表選舉

20. 政制事務局副局長告知議員，政府當局原則上同意條例草案的適用範圍亦應涵蓋村代表選舉。由於以往的村代表選舉是按照鄉議局頒布的規則範本進行，該規則範本並無法律根據，故此有需要為日後的村代表選舉提出新法例。政府當局會在適當時候，就此事向立法會提交條例草案。

21. 政制事務局副局長回應議員時表示，鑑於由民政事務局統領的工作小組仍未完成有關村代表選舉的檢討，而草擬法例需要一定時間，因此，就與村代表選舉有關的事宜作出規定的條例草案不大可能可於現正由議員審議的《選舉(舞弊及非法行為)條例草案》獲通過之前提交立法會。他解釋，這樣並不會構成問題，因為政府當局可於《選舉(舞弊及非法行為)條例》獲通過成為法例後提出相應修訂，以便在下一輪村代表選舉舉行之前，把該條例的適用範圍擴大至涵蓋村代表選舉。

逐一審議條例草案的條文

條例草案第2條 —— “利益”一詞的定義中的“有值代價”

22. 政制事務局副局長回答劉慧卿議員的詢問時表示，政府當局認為不宜在法例內武斷地規定價值低於某一款額的饋贈或實物支付獲豁除於“利益”一詞的定義之外。“利益”一詞的涵義不應單獨地理解，而應從使用該詞的有關條文的整體文意加以理解。舉例而言，要證明條例草案第11條所訂有關提供或接受利益的舞弊行為確實發生，便須證明某人獲提供某些東西，作為在選舉中投票予某名或某組別候選人的誘因，或作為已投票支持該名或該等候選人的報酬。

23. 政制事務局副局長補充，“有值代價”一詞見於《舞弊及非法行為條例》第27條中有關“金錢”的定義。

24. 李永達議員認為應盡可能消除法例中含糊不清之處。他指出，根據條例草案第11(1)(c)條所訂明的規定，在競選活動中向孩童派發氣球等紀念品可能屬於提供利益予另一人，作為“令第三者或試圖令第三者在選舉中投票的誘因”。

25. 應議員所請，政府當局答允向法案委員會作出匯報，說明選管會有否提供任何指引或例子，以澄清“利益”及“有值代價”的涵義。

政府當局

“候選人”的定義

26. 主席提到條例草案第2條中“候選人”一詞的定義時質疑是否有需要提述“候選人組合”，因為有關定義的(a)段已包括這些人士。

27. 政制事務局副局長答稱，加入“候選人組合”一詞旨在明確涵蓋立法會選舉中地方選區選舉的名單制

度。條例草案的某些規定，例如與選舉開支有關的規定，適用於同一份名單上的整個候選人組合。

28. 政制事務局副局長答允提供書面回應，以澄清主席提出的問題。

(會後補註：政府當局就議員提出的上述關注事項所作的回應已於1999年9月3日隨立法會CB(2)2729/98-99(01)號文件送交議員參閱。)

II. 下次會議日期

29. 下兩次會議的安排如下：

- 1999年9月6日下午2時30分
- 1999年9月8日下午2時30分

(會後補註：原定於1999年9月6日下午2時30分舉行的會議其後取消。)

30. 會議於下午4時30分結束。

立法會秘書處

1999年11月25日