

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會 CP 1133/98-99號文件  
(此份會議紀要的英文本業經  
政府當局審閱)

檔 號 : CP/G 01/12

### 檢討立法會申訴制度運作事宜小組委員會 會議紀要

日 期 : 1999年2月11日(星期四)  
時 間 : 上午10時45分  
地 點 : 立法會大樓會議室B

出席議員 : 小組委員會成員  
梁智鴻議員(主席)  
何秀蘭議員  
李啟明議員  
梁劉柔芬議員  
曾鈺成議員  
蔡素玉議員

非小組委員會成員的議員  
吳亮星議員  
夏佳理議員  
黃宏發議員

缺席議員 : 李柱銘議員  
鄭家富議員

應邀出席者 : 政府當局的代表

行政署長  
尤曾家麗女士

副行政署長  
趙崇樞女士

**列席秘書** : 總主任(申訴)  
盧程燕佳女士

**列席職員** : 秘書長  
馮載祥先生

高級助理法律顧問  
李裕生先生

高級主任(申訴)5  
傅義生先生

---

**I. 通過1999年2月2日上次會議的紀要**  
(立法會CP 949/98-99號文件)

上次會議的紀要獲確認通過，無須修訂。

**II. 政府當局就小組委員會所提有關擴大《立法局(權力及特權)條例》的適用範圍以涵蓋在立法會申訴制度下舉行的會議的建議作出的回應**  
(立法會CP 938/98-99號文件)

2. 主席歡迎行政署長及副行政署長出席會議。他邀請行政署長就議員所提出由政府提交法案以擴大《立法局(權力及特權)條例》(下稱“該條例”)的適用範圍，以涵蓋在立法會申訴制度(下稱“申訴制度”)下舉行的會議的建議發表意見。

3. 行政署長感謝主席給她機會闡述政府當局在此事上的立場。她表示，她曾審閱立法會秘書處就此事擬備的所有文件及小組委員會所有會議的紀要，因此充分了解那些提出上述建議的議員的關注。政府當局的立場依然不變，一如她在1998年11月26日函件所述者。她重申，申訴制度自1963年開始實施，其不拘形式的現行安排在沒有特權及豁免權保障之下一直運作良好，而《基本法》第七十三(八)條亦沒有規定申訴制度必須受特權及豁免權所保障。如有需要，議員可透過委員會，在受到特權及豁免權保障之下以正規方式處理申訴，故此，政府當局認為沒有需要按建議提出法例修訂；若提出修訂，將無可避免地改變一個行之已久的制度的運作方式。再者，為出席此類會議的議員及公職人員提供特權及豁免權，而不為申訴人提供同樣的特權及豁免權，可能會令公眾人士覺得受到不公平對待。另一方面，若為申訴人提供特權及豁免權，結果可能會出現有人就瑣碎事情提出申訴或其他濫用申訴制度的情況，這樣會對該制度的成效造成負面影響。

4. 夏佳理議員贊同政府當局的意見，他又表示，現時由議員與政府當局舉行閉門個案會議以解決申訴的安排一直行之有效，若擴大該條例的適用範圍，使該等會議成為公開會議，有時甚至是申訴人士參與的三方會議，便會擾亂現時的有效安排，因為政府當局在披露資料時會傾向較為審慎，反之，在閉門會議上則會較願意披露資料。

5. 主席重申，該建議並非旨在改變現時的做法，或鼓勵舉行更多的三方個案會議，而非如目前一般只是偶然舉行該種會議。該建議純粹是擴大該條例的適用範圍以涵蓋在申訴制度下舉行的會議。建議為出席此等會議的議員及公職人員提供特權及豁免權，而不給予申訴人士同樣的待遇，與立法會及其轄下委員會的會議的現行安排是貫徹一致的。

6. 行政署長認為，接受及處理香港居民申訴的職權，在性質上與《基本法》第七十三條所訂的立法會其他職權有很大分別。再者，本地或海外國家均沒有證據顯示申訴制度若要有效運作，便必須獲得特權及豁免權。因此，她重申，在香港一直行之有效，而且為其服務對象所熟悉的立法會申訴制度，應當保留其行之已久及不拘形式的現行安排，無須作任何改變。

7. 夏佳理議員同意接受及處理個別申訴人士或申訴團體的申訴的職權與立法會的其他職權有很大分別，前者涉及某人或某一群人的利益，後者則涉及社會上更廣泛層面的利益。蔡素玉議員贊同夏佳理議員的見解，並補充說，當值議員無權選擇其所處理的個案，而討論的議題亦是申訴人所定。議員在未有機會深入研究有關事宜之前便向申訴團體提供未經深思熟慮的意見，對解決問題未必一定有幫助。她支持保留現行安排而無需提供特權及豁免權。

8. 曾鈺成議員同意，若議員在會晤申訴人時享有特權及豁免權，而申訴人卻沒有此等特權及豁免權，申訴人自然會覺得受到不公平對待，因為他們是此等會晤的主要發言人。倘若有關特權及豁免權伸延至申訴人士，便很可能出現濫用的情況，因為申訴人可以在會晤上公然抨擊任何人而無須顧慮會負上誹謗的法律責任。他同意應就此點審慎考慮此事。

9. 吳亮星議員表示，申訴個案很少會在議員會晤申訴人的階段獲得解決。在會晤上，議員只是聽取申訴，之後再與政府當局跟進。因此，議員在最初接受申訴時，無需作出評論。鑑於在該等會晤上很有可能出現濫用特權及豁免權的情況，他同意應審慎考慮擴大有關特權及豁免權的適用範圍以涵蓋該等會議的建議。

10. 主席轉達部分未能出席是次會議的議員的關注，就是議員若回應申訴人的陳述而發言，而不是覆述申訴人的陳述，仍有可

能須負上誹謗的法律責任。部分議員亦對在立法會之下成立委員會，在受到特權及豁免權保障下以正規方式處理申訴的建議表示關注，因為這樣會產生大量該類委員會。主席重申，目前討論的建議純粹是擴大該條例的適用範圍以涵蓋現時非正式的立法會申訴制度。

11. 行政署長表示，政府當局關注到該等會晤在受到特權及豁免權保障下會出現公開指控的情況。為公平起見，便需修改該制度，使受指控的有關各方有機會抗辯。如此一來，申訴制度將會成為一個供人作出指控及抗辯的渠道，而不是處理申訴的渠道。這樣對那些確實希望透過一個有建設性的申訴制度尋求解決方法的申訴人並無好處。

12. 何秀蘭議員指出，在不受特權及豁免權保障的現行安排下，申訴人仍可在會晤議員時公開指責政府、政府官員或其他人士，而有關人士並沒有機會在該等會晤上抗辯。行政署長回答說，到目前為止，政府當局仍認為現時的安排沒有任何問題，但若將有關特權及豁免權伸延，使其適用於該等會議，結果會難以預料。因此，政府當局不贊成對現行制度作出任何更改。

13. 夏佳理議員補充說，議員在立法會及其轄下委員會的會議上享有的特權及豁免權，其作用是方便議員討論及辯論關乎公眾利益的問題而無須顧慮因發表具爭議性的言論而被起訴。該等特權及豁免權的作用不是在議員聽取公眾人士的申訴及與之討論申訴個案時為議員提供保障。除非有充分理由及真正需要，否則議員應避免運用該等特權及豁免權。

14. 黃宏發議員重申，除了設立專責委員會就申訴個案進行調查外，在適當時，議員亦可將個案轉介予事務委員會跟進，該等事務委員會受到特權及豁免權所保障。他堅持他的看法，認為不應將有關特權及豁免權伸延至現時的申訴制度。他認為若要保留現行制度的優點，即靈活運作、無須硬性界定申訴及容許議員隨時參與及終止處理申訴等，就必須保留現時的形式而無需提供特權及豁免權。他同意夏佳理議員的見解，認為賦予議員有關特權及豁免權，是為了方便議員辯論政府政策及法例或進行正式調查，而不是方便議員接受及處理申訴。他憶述，該等特權及豁免權源於英國的普通法制度，屬於英國國會的傳統，其後亦為秉承這種傳統而納入英國法例。英國申訴專員聆聽申訴是以閉門方式進行的。在1984年，當《立法局(權力及特權)條例》在本港制定時，應否將該等特權及豁免權賦予立法局的問題曾引起熱烈辯論。當時他雖非立法局議員，但他個人贊成制定該條例，因為這樣可令香港保存英國國會的優良行事方式，直至超越1997年。然而，擴大該條例的適用範圍以涵蓋接受及處理申訴的工作，則絕對是毫無理據的。

15. 行政署長同意黃宏發議員的見解，認為有關特權及豁免權一旦伸延而適用於在申訴制度下舉行的會議，將無可避免地改變該制度的性質。她重申在上文第11段所述的意見，並預計涉及議員、申訴人士及被投訴人士(大多是政府官員)三方的會議數目會有所增加，而該等會議的焦點會由解決申訴轉移至作出指控及予以抗辯。為避免可能出現的所有不良影響，實事求是的做法是沿用行之已久及運作暢順的現行制度，不作任何改變。

(行政署長及副行政署長在此時離席。)

### 結論

16. 蔡素玉議員提出她的憂慮，認為有關特權及豁免權一旦伸延而適用於在申訴制度下舉行的會議，一些議員可能更經常及更普遍地利用該等會議以繼續處理不獲事務委員會支持的事項。

17. 吳亮星議員同意夏佳理議員的見解，認為現時以閉門方式舉行個案會議的安排一直行之有效。由於秘書處會將處理申訴個案的結果及政府當局在個案會議席上的解釋轉達申訴人，他認為沒有必要公開舉行此等會議，因此亦無需擴大該條例的適用範圍以涵蓋該等會議。至於與申訴人舉行的會議，他認為並無迫切需要將有關特權及豁免權伸延至該等會議，因為根據過往紀錄，從沒有議員因在申訴制度下處理申訴而被控以誹謗罪。

18. 曾鈺成議員認為，在擴大有關特權及豁免權後，現時申訴制度的既定行事方式將不會改變。

19. 黃宏發議員仍然認為，特權及豁免權的作用應是方便議員就公共政策及法例進行討論／辯論，而不是方便他們處理公眾的申訴。

20. 何秀蘭議員的意見是，倘若擴大有關特權及豁免權的適用範圍的建議，是為了加強現時的申訴制度，使議員可以更自由地發表意見，而不是純粹為了擴大議員的權力及特權，則該建議應予支持。

21. 主席在總結時表示，由於未能得出一致意見，小組委員會會將議員的各種不同意見提交內務委員會審議。

### **III. 涉及立法會申訴部的資源增值計劃** (立法會CP 868/98-99號文件)

22. 秘書長介紹該文件。他表示，為響應資源增值計劃，立法會行政管理委員會決定採取多項措施，其中包括刪除申訴部的一

個主任職位和一個二級文員職位。行政管理委員會的成員在考慮此事時曾提出以下意見，供小組委員會考慮：

- (a) 應鼓勵議員直接接受及處理市民的申訴，而無須將有關個案轉介申訴部。
- (b) 部分申訴人濫用申訴制度，例如向不同的議員及／或不同的申訴渠道提出同一申訴。行政管理委員會認為應盡量避免工作重複的情況。
- (c) 議員舉行個案會議的次數愈來愈多，其中一些是與政府當局及申訴團體一同舉行，因而令申訴部承擔龐大的工作量。
- (d) 應研究以輪候制度接受申訴的可行性。

23. 秘書長請議員注意，小組委員會的以下兩項建議或會增加申訴部的人手需求。該等建議是擴大申訴制度的工作範圍以涵蓋有關非政府組織的申訴，以及改變必須有新證據或事實才會答允申訴人就已有定論的個案多次要求與不同的議員會晤的現行做法。

24. 主席表示，行政管理委員會的意見旨在確保申訴部能夠以較少的人手應付現時的工作量。事實上，小組委員會在以往舉行的各次會議上曾經討論(a)項所述的意見。議員普遍贊同此意見，但他們希望申訴部繼續協助議員接受及處理一些比較複雜或涉及較大量申訴人的個案。

25. 關於(b)項，議員同意應盡可能採納此意見。對於該等申訴人所提出的要求，應視乎每宗個案是否有充分理據而作出靈活的處理。

26. 關於(c)項，議員普遍同意只應在有必要時或無其他更適當渠道(例如事務委員會)跟進有關個案的情況下，才舉行個案會議。

27. 關於(d)項，小組委員會不贊成以輪候制度接受申訴的構思。總主任(申訴)表示，一般而言，申訴部大約在一周內便可安排申訴人與當值議員會晤。視乎個案的迫切程度及議員能否出席有關會議而定，申訴部可於申訴人提出要求的當日舉行會議。除非申訴人表示其個案並非急需處理，而又堅持邀請某些在短期內沒有空檔的議員出席會晤時，才需要較長時間安排會晤。

28. 與會者同意將小組委員會就立法會行政管理委員會的意見進行討論的內容一併提交內務委員會。

29. 議事完畢，會議於下午12時40分結束。

立法會秘書處

1999年3月22日