

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會 CB(2)2306/98-99(01)號文件

檔號：CB2/PL/CA

### 政制事務委員會向立法會提交的報告擬稿

#### 目的

此份報告旨在匯報政制事務委員會的工作，並會根據立法會《議事規則》第 77(14)條的規定，在 1999 年 7 月 7 日立法會會議席上提交議員省覽。

#### 事務委員會

2. 立法會在 1998 年 7 月 8 日議決成立政制事務委員會，藉以監察及研究關乎政制事宜的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於附錄 I。
3. 事務委員會由 15 名議員組成。黃宏發議員及劉慧卿議員分別獲選為事務委員會正副主席。事務委員會的委員名單載於附錄 II。

#### 主要工作

##### 1998 年立法會選舉的檢討

4. 事務委員會察悉選舉管理委員會（簡稱“選管會”）向行政長官提交的《1998 年立法會選舉報告書》，以及政府當局就 1998 年立法會選舉的投票模式所進行的民意調查。議員要求選管會考慮在選票上加入候選人的照片及政黨的名稱和標誌，以及在 2000 年立法會選舉的投票日禁止進行拉票活動。

##### 區域組織檢討

5. 事務委員會曾於 7 次會議上討論區域組織（即兩個市政局及區議會）的檢討，並於其中一次會議聽取學者的意見。此外，事務委員會亦與其他事務委員會舉行了 4 次聯席會議。

6. 政府當局在不同階段向事務委員會匯報檢討的工作。當局在 1998 年 6 月 1 日發表諮詢文件，邀請公眾在 1998 年 7 月 31 日或之前提出意見。政府當局隨後在 1998 年 7 月 20 日向事務委員會匯報諮詢工作的進展。議員指出，政府當局對兩個市政局的未來架構已有預定的想法，加上建議諮詢公眾的方案數目有限，以及諮詢公眾的時間短促等等，實在令人懷疑當局是否有意進行真正的諮詢。他們要求政府因應議員於 1998 年 7 月 29 日立法會會議上就此事進行議案辯論所表達的意見，修改其對此事的立場及實施各項改變的時間安排。

7. 政府當局於 1998 年 9 月 8 日發表有關該項檢討的《區域組織檢討公眾意見匯編》。其後，當局在 1998 年 9 月 21 日的會議上告知事務委員會，根據當局初步評估收集所得意見的結果，雖然公眾對兩個市政局的未來發展有不同意見，但大多數人支持由政府直接負責食物安全和環境衛生的工作。由於該兩方面的工作構成了兩個市政局的主要職能，因此，問題在於所餘的市政職能會否足以支持保留兩個市政局或將之合併為一的做法。部分議員對政府進行公眾諮詢及陳述諮詢結果的方法極有保留。他們指出，政府當局試圖透過在諮詢期結束前公布一些支持政府的意見來影響市民的想法，以期令市民接受政府的建議。政府當局在陳述諮詢結果時，選擇性地公布在諮詢期內所取得的公眾意見，藉以誤導市民，令人以為民意贊成廢除兩個市政局。他們批評廢除兩個市政局及將其職能重新分配的建議，認為會摧毀一個存在已久的公眾參與社區事務的渠道，而且是民主的倒退。一位議員並要求政府就此事進行全民投票。

8. 按照事務委員會商定的安排，主席於 1998 年 9 月 22 日致函行政長官，促請行政長官在事務委員會與政府當局詳細討論此事之前，不要在施政報告中作出任何決定。行政長官私人秘書代行政長官作覆時表示當局會適當考慮議員的意見。

9. 行政長官在 1998 年 10 月 7 日發表施政報告，公布臨時市政局及臨時區域市政局的議員任期在 1999 年年底屆滿後，並無必要保留兩個市政局。政府當局於 1998 年 10 月 9 日向事務委員會講述區域組織檢討的諮詢報告，該份報告提出多項建議，其中包括政府應直接負責提供有關食物安全和環境衛生的服務，以及設立一個新架構以提供政策指引，並提供藝術、文化、體育和康樂方面的服務。部分議員建議政府當局重新考慮立法會在 1998 年 7 月 29 日議案辯論中予以支持的“一局一署”方案。就此，政府當局解釋該方案並不可行，因為把範圍如此廣泛的職能轉交合併後的市政局負責，將遠遠超越兩個市政局現時的職權和工作範圍。至於議員提出應確保市民在社區事務中的參與一點，政府當局解釋可透過加強區議會的角色和職責，以及增加區議會民選議員人數的建議來達致目的。部分議員不贊同當局的意見，他們指出，在建議的新架構下，兩個市政局的決策權既沒有移交予立法會，亦沒有轉交予區議會。

10. 在實施檢討所提出的建議方面，事務委員會察悉，為把兩個

市政局的權力或職能轉交政府或公共機構，當局有需要修訂或廢除約 150 條條例及附例。事務委員會委員關注當局能否在 1999 年年底前完成有關的立法工作，以實施建議的各項改變。部分議員要求政府當局考慮以綜合法案的形式，一併提交該項檢討所引致的所有立法建議，以方便立法會進行審議。

11. 事務委員會亦與衛生事務委員會及環境事務委員會舉行了 4 次會議，討論政府當局委託顧問就食物安全和環境衛生進行的研究及其他有關事宜。

#### 香港特別行政區（香港特區）政府與中央人民政府的關係

12. 政府當局曾向事務委員會講述香港特區政府與國務院港澳事務辦公室、外交部駐特區特派員公署及解放軍駐港部隊的工作關係。

13. 議員察悉新華通訊社香港分社（簡稱“新華社”）是 3 個“國家”駐港機關其中之一，而中國共產黨則不是。然而，新華社與香港特區政府在回歸後並不經常接觸，而雙方的聯繫亦屬一次過的性質。部分議員關注到新華社是否中國共產黨在香港的代表；若然，根據《釋義及通則條例》（第 1 章）而對作為“國家”機關的新華社適用的任何豁免條文，將適用於中國共產黨。政府當局表示並無資料顯示新華社是否代表中國共產黨，亦無證據顯示中國共產黨在香港有進行任何公開活動。政府當局向議員保證，中央在香港特區設立的任何機構必須按《基本法》第二十二條遵守香港特區的法律。

#### 憲制會議

14. 事務委員會要求政府當局考慮制訂一個公開議事過程，亦即舉行憲制會議，討論關乎本港政制發展的重大事項，以期與公眾達成共識。

15. 議員察悉政府當局表示《基本法》已訂定香港政制發展的藍圖。政府當局會遵照《基本法》的條文，擬出一個適合香港的模式，以邁向行政長官及立法會議員透過全面普選產生的最終目標。

#### “全面直選”和“部長制政府”

16. 儘管事務委員會多次提出要求，政府當局表示無法在 2000 年立法會選舉結束前，就上述兩項事宜擬備詳細的討論文件，供事務委員會研究，鑑於政府在現行制度下一直運作良好，當局並不認為推行部長制政府一事具有迫切性。關於香港特區未來的政制發展，《基本法》第六十八條訂明最終的目標是全部立法會議員由普選產生，而《基本法》附件二亦訂明在 2007 年後對立法會的產生辦法和表決程序提出修改的機制。政府當局認為宜在 2000 年開始討論此事。

17. 部分議員不贊同政府當局的觀點，認為應盡快就此事展開討論，以便有足夠時間為可能在 2007 年出現的政制改變作好安排。政府當局向議員保證，當局一直在蒐集有關不同政府制度的資料，並會在全面分析收集所得的資料後擬備討論文件。

### 2000 年立法會選舉的選舉安排

18. 政府當局向事務委員會講述 2000 年立法會選舉的各項選舉安排。關於容許候選人自費在電視及電台播放選舉廣告的建議，不少議員關注到該建議的影響，以及可能會導致金錢政治。他們指出，該建議會令財政資源較少的獨立候選人或政黨處於不利位置。事務委員會要求政府當局考慮議員的意見，然後才就有關建議作最後定案。

19. 鑑於《1999 年立法會（修訂）條例草案》建議市政局功能界別和區域市政局功能界別由兩個分別為 18 個區議會及飲食界而設的新功能界別所取代，部分議員堅持其意見，認為就程序而言，當局應在《提供市政服務（重組）條例草案》獲通過後才提交《1999 年立法會（修訂）條例草案》。

20. 事務委員會要求政府當局考慮議員提出的其他建議，例如由政府資助得票數目達某訂明基準的候選人的選舉開支、在投票日禁止所有拉票活動，以及設立選民自動登記制度。

### 修改《基本法》的機制

21. 議員察悉，政府當局定出了 8 項在制訂修改《基本法》的機制前須再詳加研究的問題。有見及此，議員同意事務委員會應就該等問題諮詢公眾，然後再與修改程序所涉及的其餘兩方，即行政長官（由政制事務局局長代表）及香港地區全國人民代表大會（全國人大）代表進行討論。

22. 事務委員會在 1999 年 3 月舉行了兩次會議，聽取個別人士／團體（包括學者及法律界專業人士）的意見。在 1999 年 5 月 17 日的會議上，政府當局講述了就其他國家修憲經驗進行比較研究所得的初步結果。關於研究的進度和時間表，政府當局告知事務委員會，事務委員會的公眾諮詢顯示了若干重要的新問題。為制訂落實《基本法》第一百五十九條的適當機制，當局須徵詢各有關方面（包括中央人民政府及全國人大常委會）的意見，以便在擬定有關機制時能顧及各方的意見。因此，政府當局現階段無法提供任何確實的時間表。議員不滿上述回覆，並促請政府當局在下次會議提供暫定的時間表。

（將於 1999 年 6 月 21 日會議後定稿）

## 提請全國人民代表大會常務委員會解釋《基本法》的條文

23. 政府當局請立法會支持行政長官的決定，提請國務院要求全國人民代表大會常務委員會就《基本法》第二十二條第四款及第二十四條第二款第（三）項作出解釋時，曾承諾把行政長官提交國務院的報告內容公開，以及考慮是否需要設立一套日後提請解釋《基本法》條文的正式機制。內務委員會要求事務委員會跟進有關事宜。

（將於 1999 年 6 月 15 日的特別會議後定稿）

## 行政機關與立法機關的關係

24. 議員提出多項建議，藉以加強行政機關和立法機關的溝通和合作，其中包括：政府落實立法會在議案辯論中通過的有關事宜、立法會與行政會議和行政長官舉行更多定期會議以討論特定議題和重要事項、檢討當局就立法建議諮詢事務委員會的工作程序，以及政府在重大政策事宜上必須考慮議員的意見和建議。一位議員並認為只有在行政長官及立法會議員由直選產生的情況下，才能落實《聯合聲明》所訂有關行政機關須向立法機關負責的條文。政府當局答允向行政長官反映議員的意見及建議，供行政長官考慮。

## 1999 年區議會選舉

### 選管會發出的建議指引

25. 政府當局向事務委員會講述選管會的建議指引內各項主要新措施。當局的建議之一是節目主持、經常參與節目的人士或定期撰稿的專欄作家，如本身是候選人或所屬的政黨或政治組織有其他成員是候選人，則他們在提名期開始後不得參與任何節目或為印刷傳媒撰稿。就此，出席會議的議員一致認為，如要實施上述規定，有關禁制亦只應對候選人適用。至於規定選民使用一個在投票間派發的標準印章（刻有“✓”號）在選票上蓋印的建議，出席會議的大部分議員認為新措施過於嚴格，而且無助於減少問題選票的數目。

### 選舉開支限額及提名所需的簽署人和選舉按金

26. 事務委員會察悉，有關 1999 年區議會選舉的選舉開支限額、提名所需的簽署人數目、簽署人資格、選舉按金款額，以及沒收選舉按金基準的初步建議，與 1994 年區議會選舉的有關安排相同。

## 其他事項

27. 事務委員會亦曾討論其他事項，包括法律適應化修改計劃、1998 至 99 年度選民登記工作、檢討《立法會條例》第 15(3) 及

40(1)(b)(iii)條中有關立法會議員喪失資格的規定，以及《防止賄賂條例》對行政長官的適用範圍。

### 事務委員會的會議

28. 往 1998 年 7 月至 1999 年 6 月期間，事務委員會共舉行了 25 次會議，其中 4 次是與其他事務委員會舉行的聯席會議。

立法會秘書處

1999 年 6 月 14 日

## 附錄 I

### 立法會

### 政制事務委員會

### 職權範圍

1. 監察及研究有關《聯合聲明》及《基本法》的實施、香港特別行政區政府與中央人民政府和其他內地政府部門間的關係，選舉事務和區域組織的政府政策及公眾關注的事項。
2. 就有關的政策事宜交換及發表意見。
3. 在各有關政策範圍內的重要立法和財政建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取對該等建議作出的簡介，並提供意見。
4. 就由立法會或內務委員會轉交，或由事務委員會本身提出的，在各有關政策範圍內廣受公眾關注的重大事項，進行研究及提交報告。

附錄 II

立法會  
政制事務委員會

委員名單

黃宏發議員（主席）  
劉慧卿議員（副主席）  
李永達議員  
李柱銘議員  
吳靄儀議員  
夏佳理議員  
張文光議員  
張永森議員  
陸恭蕙議員  
程介南議員  
曾鈺成議員  
楊孝華議員  
楊森議員  
劉漢銓議員  
司徒華議員

合共： 15 位議員

日期： 1998 年 9 月 9 日