

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1961/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/CA

立法會政制事務委員會 特別會議紀要

日 期：2000年4月1日(星期六)
時 間：上午9時至11時
地 點：立法會大樓會議室B

出席委員：黃宏發議員(主席)
劉慧卿議員(副主席)
李永達議員
吳靄儀議員
曾鈺成議員
楊孝華議員
楊 森議員
劉漢銓議員

缺席委員：夏佳理議員
張文光議員
程介南議員
司徒華議員

出席公職人員：政制事務局局長
孫明揚先生

署理政制事務局副局長(2)
蘇植良先生

政制事務局首席助理局長(4)
何珮玲女士

列席秘書：總主任(2)3
馬朱雪履女士

列席職員：高級助理法律顧問
李裕生先生

高級主任(2)3
胡錫謙先生

I. 政制事務局局長就台灣總統選舉所發表的言論

經主席同意，劉慧卿議員藉此機會要求政制事務局局長澄清傳媒所報道有關其最近就台灣總統選舉發表的言論。她表示，政制事務局局長以“黑金政治”在台灣十分普遍為理由，否定選舉取得高投票率，是有欠公允的做法。

2. 政制事務局局長解釋，傳媒當時問及香港可從台灣選舉中汲取甚麼經驗。他回覆時表示，香港所汲取的經驗將反映在2000年立法會選舉所採取的安排上。他亦曾表示，香港不應學習買票此類做法。不過，傳媒斷章取義，只從他的答覆中抽取部分報道。

3. 劉慧卿議員認為，某地方採取何種政治制度，將影響選舉的投票率，即影響當選候選人會否擁有實權。就此，她提述歷屆立法會選舉的投票率均屬偏低，並表示政府當局應考慮加快民主步伐，落實立法會議員由直選產生。

4. 楊森議員表示，香港應從台灣學習的，是完成點票所需的時間。在最近舉行的總統選舉中，選舉結果在投票結束數小時後便公布。政制事務局局長表示，政府當局事實上正考慮可否在即將舉行的立法會選舉中，參照台灣所採取的點票安排。

(政制事務局局長在此時離開會場)

II. 香港特別行政區(“香港特區”)的政制發展

5. 關於未來工作路向，議員討論及商定下列事宜——

- (a) 事務委員會在考慮所有意見書後，應擬備並提交報告，供立法會審議；
- (b) 鑒於可供事務委員會研究有關事項的時間有限，報告應反映事務委員會所接獲的意見，以及事務委員會對某些事項的建議及共識(如有的話)；
- (c) 事務委員會主席將動議一項議案，以便立法會於2000年6月14日就該份報告進行辯論。議案的措辭將於稍後決定；及
- (d) 事務委員會將徵求內務委員會同意編配一個辯論時段，以便提出該項議案(就2000年6月14日

立法會會議的辯論時段提交申請的限期是2000年5月20日)。

6. 與會各人繼而討論事務委員會所接獲的意見書。就此，主席請議員參閱秘書處擬備的意見書內容摘要(立法會CB(2)1498/99-00(01)號文件)。

張炳良博士提交的意見書
(立法會CB(2)1076/99-00(01)號文件)

部長制、按合約制聘任主要官員及行政立法關係

7. 楊森議員表示，他同意張炳良博士的意見，認為主要的政府政策諮詢委員會應公開讓立法會議員參與。此舉會有助立法會議員瞭解某些政策及立法事宜背後的用意，並方便政府當局收集公眾對該等事宜的意見。

8. 楊森議員亦同意張炳良博士的另一點意見，即政務司司長應定期與立法會內主要政黨的領袖舉行會議。他表示，在一些民主國家，執政黨與反對黨舉行定期會議的做法證實行之有效，兩個政黨之間的分歧往往在有關過程中得以化解。他察悉，昔日布政司與立法局議員舉行定期會議的安排，在回歸後已予停止，他希望該類會議得以恢復舉行。劉慧卿議員補充，倘若政府當局在制訂政策的初期與立法會議員進行商討，或可更容易取得立法會對某些事項的支持。

9. 曾鈺成議員表示，他原則上支持張炳良博士所建議的大部分短期和長期措施。不過，基本問題尚須解決。舉例而言，就行政會議成員應增加政治透明度的建議而言，行政會議成員與政策局局長在制訂和捍衛政府政策方面的職責應如何劃分。此外，關於在第二任行政長官任期開始之前，按政治合約聘任主要官員為“部長”的建議亦須深入研究，以決定集體負責的原則應否繼續實施，以及部長如在政策或行政上犯了嚴重過失，應否被免除職務等問題。

10. 楊森議員認為，鑒於可能出現利益衝突的問題，應盡量避免從商界聘任人選擔任部長。劉慧卿議員持不同見解。她表示，該等人士不應在此方面受到歧視。否則，最終只得公務員會獲得聘任。她表示，該項重要事宜的關鍵在於當局有否訂立有效機制，以防止出現濫用情況。主席贊同她的看法。

11. 主席表示，他不同意張炳良博士的意見，不認為行政會議成員與立法會議員的身份不應重疊。他指

出，《基本法》並無禁止身份重疊。應否接納聘任為行政會議成員，因而須受保密和集體負責等規則所約束的問題，應由有關人士決定。主席亦認為，作為過渡措施，在實行部長制之前，行政會議成員可負責掌管某些政策範疇。

12. 關於在第二任行政長官任期開始之前，按合約制聘任主要官員的建議，主席表示，須作出決定的一個重要事項是，有關合約應否訂明固定的任期及終止合約的補償。他表示，“政治任命”意味著可隨時免除獲委任者的職務而無需作出補償。

13. 吳靄儀議員提醒與會各人，“政治任命”一詞的涵義複雜。依她之見，政治任命的涵義不只是按固定或不按固定任期委聘政府官員，或設立制裁機制等的制度。該詞亦帶有另一涵義，即獲委任者與委任者具有相同的政治理念，當後者不再在任時，前者便應下台。吳議員建議事務委員會在報告內避免使用該詞。日後進行諮詢工作時如要使用該詞，便須澄清該詞的涵義，以免引起誤解。

14. 吳靄儀議員認為，主要政府官員應與私營機構的人員看齊，不應以永久任期委任。她同意，在按合約聘任主要官員的制度下，合約條款須訂明，如有充分理由，可即時免除獲委任者的職務而無需作出補償。

15. 曾鈺成議員表示，雖然合約制可提供隨時免除官員職務的機制，但問題是當局在制訂和實施政策方面奉行集體負責制，在此情況下，有關的免職是否公平。他亦認為，按合約制作出聘任對改善行政立法關係幫助不大。

16. 主席表示，有別於永久聘任制，合約聘任制可提供新的動力，促使行政機關向立法機關及公眾更積極作出回應和負責。劉慧卿議員贊同主席的意見，並表示在合約制下，政府官員面對被終止聘任的危機相對較大，他們對問責制的看法將有所不同。關於行政立法關係一事，劉議員認為，除非政府當局可穩奪立法會過半數議員的支持，否則問題可能繼續存在。她表示，要取得過半數議員的支持，聘任主要政黨的成員為部長是方法之一。

17. 曾鈺成議員指出，《基本法》第一百零三條訂明，“公務人員應根據其本人的資格、經驗和才能予以任用和提升，香港原有關於公務人員的招聘、僱用、考核、紀律、培訓和管理的制度，包括負責公務人員的任用、薪金、服務條件的專門機構……予以保留。”他認為按合約

制聘任主要官員的建議應從兩方面加以考慮：首先是《基本法》第一百零三條提述“香港原有.....制度.....予以保留”所施加的限制；其次是引入一套聘任主要官員的新制度會否構成抵觸《基本法》第一百零三條。此外，他指出，該條文使用“公務人員”而非“公務員”一詞，而“公務人員”是否包括《基本法》第六十一條所提述的“主要官員”，條文並不明確。

18. 劉慧卿議員要求高級助理法律顧問就根據合約制聘任主要官員的建議會否抵觸《基本法》第一百零三條發表意見。

19. 高級助理法律顧問表示，在考慮某項作為是否符合《基本法》時，可採取兩種主要的觀點。第一種觀點是把沒有明文禁止的行為視作合法。另一種觀點則認為有必要明文授權。原則上，鑒於《基本法》是香港特區的憲制文件，而且是中華人民共和國的一項國家法律，採取第二種觀點是較為審慎的做法。

20. 主席指出，香港大律師公會曾表示，凡法律並無明確禁止的，不應視作抵觸法律。他傾向支持大律師公會的意見。

21. 吳靄儀議員認為，根據香港特區享有高度自治的原則，應以靈活的方式詮釋《基本法》第一百零三條。她同意，應根據《基本法》的條文(包括第一百零三條)，研究某項具體建議是否抵觸《基本法》。

22. 李永達議員表示，他不太擔心《基本法》第一百零三條。他指出，以往亦有按合約從公務員體制以外聘任主要官員的先例，例如委任梁愛詩女士為律政司司長及楊永強醫生為衛生福利局局長。他表示贊成設立合約聘任制，就犯了嚴重過失或行為失當的獲委任者所得制裁作出規定。

23. 劉漢銓議員表示，《基本法》第一百零三條訂明保留公務員原先制度的一般原則，有關原則應獲得依循。對於某項就更更改原先制度提出的建議是否抵觸《基本法》，則須按個別情況加以研究。他補充，應研究按合約聘任公務員此個原先制度的細節，從而有助理解《基本法》第一百零三條的規定。

24. 楊孝華議員表示，儘管實施按合約制聘任主要官員的建議值得考慮，該建議應在進行香港特區政治制度整體檢討時一併研究，而非零碎地加以考慮。他補充，有關檢討應該全面，並及早在2007年前展開。

立法會議員的選舉

25. 曾鈺成議員表示，對於把立法會議席數目增加至例如100或120個，從而造就更多機會，讓社會中的“精英”分子當選加入立法會，可否釋除商界對全民普選此種直選方式的憂慮，他有所懷疑。他表示，商界人士如依然認為直選只會有利草根階層，並損害商界的利益，則他們的焦慮可能無法消除。

26. 楊森議員指出，台灣及一些西方民主國家採取比例代表制的直選方式。他表示，直選會導致草根階層不斷要求增加社會福利及導致加稅此一看法，並無在實施其他政治制度的國家的經驗中得到證實。他補充，《基本法》第五章的條文(例如第一百零七及一百零八條)就保障香港特區經濟持續發展所需採取的措施作出了規定。

27. 楊孝華議員表示，自由黨以往屬意採用《基本法》就立法會組成方式所訂的模式。不過，他同意長遠而言，可考慮增加立法會議席數目的建議，尤其是在兩個市政局解散之後。此外，有關建議在某程度上可釋除社會上某些界別的憂慮。

28. 劉慧卿議員表示，前綫並不贊成張炳良博士提出的其中一項方案，即立法會應包括30個在地方選區直接選舉產生的議席，以及30個全民普選產生的功能界別議席(每名合資格的選民同時在一個地方選區和一個功能界別投票)。她表示，功能界別選舉屬不公平的選舉，賦予社會某些階層的人士特權，因而應予廢除。

29. 劉慧卿議員同意張炳良博士的意見，認為行政長官及立法會均應透過全民普選產生，以便各自可聲稱獲得市民的政治認受及合法地位。她補充，加強立法會在制訂政策方面的角色會有助行政機關與立法機關的權力取得真正的平衡。

30. 主席認為，如按照張炳良博士的建議，透過功能界別以全民普選方式選出30個立法會議員，則難以界定某些功能界別的選民資格。此外，不同功能界別的合資格選民人數可能大有差別。主席表示，他先前曾建議一個類似但較為簡單的模式，以改革功能界別，方法是把30個議席歸入5個各由6個議席組成的界別內。選民有資格在所有5個功能界別投票。

31. 曾鈺成議員表示，他傾向支持的方案是，半數立法會議席在地方選區直選產生，而其餘半數則按照全港範圍的單一名單制產生，從而達致地區及全港層面的

利益均獲得代表的目的。他補充，該方案的優點將隨著立法會人數擴充而有所增加。

余堂先生提交的意見書
(立法會CB(2)1076/99-00(02)號文件)

行政主導的政府體制

32. 余堂先生在其意見書中表示，行政主導的政府體制欠缺成效，應予廢除。

33. 劉慧卿議員表示，《基本法》並無為香港特區訂定行政主導的政府體制。她認為應按照平衡行政機關與立法機關權力的精神來詮釋《基本法》。

香港基督徒學會提交的意見書
(立法會CB(2)1076/99-00(03)號文件)

行政長官及主要官員的問責性

34. 劉慧卿議員表示，她贊成意見書所載的意見，認為行政長官應更經常出席立法會會議，回答立法會議員提出的質詢。

35. 主席表示，《基本法》訂明，行政長官須向中央人民政府及香港特區負責，而香港特區政府(即行政機關)須向立法會負責，但當中並無明確訂明行政機關是否包括行政長官。主席認為，應由政務司司長而非行政長官出席立法會會議，以解釋政策及回答立法會議員的質詢。主席指出，在法國，由總統委任的總理須向法國國會負責。

36. 曾鈺成議員贊同主席的意見，並表示他亦懷疑由行政長官出席立法會會議以回答質詢，是否落實《基本法》所訂香港特區政府須向立法會負責此一規定的適當做法。

全民投票

37. 劉慧卿議員表示，她支持就香港的憲制改革進行全民投票。

鄭宇碩教授提交的意見書
(立法會CB(2)1111/99-00(02)號文件)

立法會議員的選舉

38. 關於鄭宇碩教授提出在2007年以後，把立法會議席數目增至90席，並把直選議席數目增至60席的建議，劉慧卿議員重申她的立場，即功能界別選舉應予廢除，所有立法會議席應透過直選產生。

39. 主席表示，他相信張炳良博士及鄭宇碩教授提出透過功能界別選舉選出某比例的立法會議員的建議，用意只是作為過渡性措施。他補充，上文第38段所載有關鄭教授的建議可有效增加精英分子當選立法會議員的機會。

40. 曾鈺成議員認為，“非草根”界別人士未必會覺得有關建議具有吸引力，因為建議不大可能保證他們的代表在立法會成為大多數。

部長制政府體系

41. 吳靄儀議員表示，只要行政長官在委聘和罷免部長方面有最終決定權，部長制並非提高政府問責性的萬應良方。她指出，在一些司法管轄區內，高級政府官員的請辭或罷免均按某些既定的議會傳統或“憲制常規”處理。她認為香港特區可採取類似的做法。

42. 曾鈺成議員表示，部長制有否成效，須視乎所需解決的具體問題而定。倘若問題的癥結在於行政長官與主要官員在重大政策事宜上出現分歧，實施在公務員架構以外聘任部長的制度未必能解決問題。

III. 下次會議日期

43. 事務委員會下次會議訂於2000年4月8日上午9時舉行，以便繼續討論意見書的內容。

44. 會議於上午11時35分結束。

立法會秘書處
2000年5月2日