

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2523/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱
並經主席核正)

檔 號：CB2/PL/CA

立法會政制事務委員會 會議紀要

日 期 : 2000年5月15日(星期一)
時 間 : 下午2時30分
地 點 : 立法會大樓會議室A

出席委員 : 黃宏發議員(主席)
劉慧卿議員(副主席)
張文光議員
程介南議員
曾鈺成議員
楊孝華議員
楊森議員
司徒華議員

缺席委員 : 李永達議員
吳靄儀議員
夏佳理議員
劉漢銓議員

出席公職人員 : 議程第V項

副行政署長
梁百忠先生

政制事務局副局長
葉文輝先生

助理行政署長
廖李可期女士

廉政公署
執行處助理處長(調查科四)
貝守樸先生

律政司
高級助理刑事檢控專員
麥偉德先生

律政司
高級助理法律政策專員
黃慶康先生

律政司
政府律師(基本法組)
曾強先生

議程第VI項

署理政制事務局局長
麥清雄先生

政制事務局副局長
葉文輝先生

政制事務局首席助理局長
陳美寶女士

政制事務局助理局長
鄧菲烈先生

列席秘書 : 總主任(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 法律顧問
馬耀添先生

高級主任(2)3
胡錫謙先生

經辦人／部門

- I. 確認通過會議紀要**
(立法會CB(2)1961/99-00號文件—— 2000年4月1日
會議的紀要)

上述會議的紀要獲確認通過。

II. 通過政制事務委員會向立法會提交的報告擬稿

(立法會CB(2)1929/99-00(01)號文件)

2. 議員通過政制事務委員會將於2000年6月21日向立法會提交的報告擬稿。與會各人授權秘書在徵詢主席的意見後對報告作出修改，以納入是次會議所討論的主要事項。

III. 自上次會議後發出的參考文件

3. 議員察悉以下自上次會議後發出的文件——

(a) 立法會CB(2)1806/99-00(01)號文件——政府當局的來函，當中按性別和年齡開列1999年區議會選舉投票人的分布概況；及

(b) 立法會CB(2)1807/99-00(01)及(02)號文件——事務委員會就“公帑資助機構僱員擔任受薪公職的問題”致衛生福利局局長的函件，以及政府當局的覆函。

4. 關於上文所述的立法會CB(2)1806/99-00(01)號文件，議員同意要求政府當局進一步按地方選區提供投票人的分項數字，如不可行，則按18個地方行政區提供有關數字。

(會後補註——政府當局其後按18個地方行政區提供分項數字。有關的資料已隨立法會CB(2)2170/99-00(01)號文件送交議員參閱。)

5. 關於立法會CB(2)1807/99-00(02)號文件，劉慧卿議員關注到文件所載的言論，即政府當局必須讓各個受資助福利機構靈活自主地決定如何處理僱員擔任公職的事宜，而此一做法與當局正向受資助福利機構推行一筆過撥款資助模式的精神一致。她質疑此一做法是否符合事務委員會先前討論此事時屢次強調審慎使用公帑的原則。她指出，醫院管理局及大學教育資助委員會資助院校已頒布指引，就僱員因擔任受薪公職而影響日常工作，其薪金及福利應如何調整的問題訂明一些一般指導原則。

6. 與會各人同意主席應代表事務委員會致函衛生福利局局長，重申議員的意見。鑒於當局現正草擬有關指引，供受資助福利機構參考，議員認為當局應在該份指引內加入條文，訂明如何調整擔任受薪公職的僱員的

薪金／福利。該等指引一經頒布，便應適用於福利界所有受資助的機構。議員亦要求政府當局提供預期可在本年下半年備妥的建議指引，供事務委員會參閱，以便決定在下一屆立法會會期需要採取甚麼措施跟進此事。

(會後補註——主席致政府當局的函件已隨立法會CB(2)2035/99-00(01)號文件送交議員參閱。)

IV. 2000年6月19日下次會議的討論事項

(立法會CB(2)1929/99-00(02)號文件——待議事項一覽表)

(立法會CB(2)1929/99-00(03)號文件——政府當局提供題為“2000年立法會選舉點票安排”的文件)

7. 議員同意在2000年6月19日下次會議上討論下列事項——

(a) 《基本法》第五十條所載“重要法案”一詞的問題

此議項原定於是次會議討論，但其後應政府當局的建議押後至6月舉行的會議上討論。

(b) 2000年立法會選舉的點票安排

政府當局的文件(立法會CB(2)1929/99-00(03)號文件)載述選舉管理委員會現時對整體點票安排的構思，以及該會為了加快點票程序而擬採取的一系列措施。議員同意要求政府當局向事務委員會簡述該份文件的內容，以及匯報選舉事務處將於2000年6月初進行模擬點票所得的結果。

V. 就《防止賄賂條例》若干條文對行政長官的適用問題所進行的檢討及有關事宜

(立法會CB(2)1929/99-00(04)號文件——政府當局擬備的文件)

8. 副行政署長向議員簡述政府當局的文件。文件解釋政府當局對《防止賄賂條例》若干條文適用於行政長官此一問題的最新看法。文件的要點綜述如下——

- (a) 法律意見已證實，鑒於《基本法》賦予行政長官獨特的憲制地位，行政長官不受《防止賄賂條例》中只適用於“政府人員”或“公職人員”的條文所約束。行政長官已表明他應受《防止賄賂條例》約束，並已指示當局擬定所需的安排，以便落實此事；
- (b) “公職人員”接受賄賂及任何人賄賂“公職人員”本身已屬普通法中一項罪行。法律意見認為，行政長官可屬普通法中“公職人員”一詞的定義範圍，因此即使未有對《防止賄賂條例》作出任何修訂，行政長官如接受賄賂，便會受到檢控；
- (c) 有鑒於此，政府當局認為在《防止賄賂條例》增訂一條適用於行政長官的條文已屬足夠。新條文會與現行《防止賄賂條例》第10條(即有關來歷不明財產的管有並適用於“政府人員”的條文)的精神相符。《防止賄賂條例》第12條及12AA條就犯了第10條所訂罪行訂定的罰則，將適用於建議的新條文。該項建議的新條文與普通法中規管賄賂公職人員罪行的原則一致；及
- (d) 政府當局打算在下一屆立法會會期就《防止賄賂條例》提交有關的法例修訂。

9. 劉慧卿議員認為，行政長官應受《防止賄賂條例》所約束，而為落實此事而作出的法例修訂應盡快實施。她回應政府當局闡述的各點，並詢問當局就《防止賄賂條例》建議的修訂是否具有令該條例現時適用於政府人員的所有條文，盡可能亦同時適用於行政長官的效力。她表示，鑒於行政長官享有特殊的憲制地位，加上《基本法》第五十七條規定廉政專員須向行政長官負責，政府當局應在法例上提供足夠的保障，以免行政長官濫用權力，干預廉政公署獨立的調查工作，包括可能牽涉行政長官本人的調查工作。

10. 廉政公署執行處助理處長表示，《總督特派廉政專員公署條例》(下稱“廉政公署條例”)第5條訂明，廉政專員可由總督(回歸後改為行政長官)委任，除行政長官外，廉政專員不受任何其他人指示和管轄。廉政公署條例並無訂明行政長官可或不可以甚麼方式指示廉政專員的行動。他認為，法例並無任何規定防止廉政專員根據廉政公署條例所賦予的權力，就行政長官進行調查。

11. 高級助理刑事檢控專員表示，根據普通法，任何人如企圖不恰當地干預某執法機關的調查工作，從而妨礙司法公正，即屬犯法。此點以無人可恰當地指示或授權他人作出非法行為此項基本法律原則為前提。倘若行政長官試圖指示廉政專員作出一些事情，以致他無法恰當地執行廉政公署條例第12條所訂的職責，則行政長官便屬作出不法行為，廉政專員因而有權不理會任何該等指示。他表示，廉政公署條例第5條應從保持廉政公署獨立運作的角度加以理解，不應從行政長官在廉政公署的指導和行政事務方面所享有的管轄權凌駕廉政專員此一角度加以理解。

12. 高級助理刑事檢控專員回應劉慧卿議員時表示，對於廉政專員在何種情況下須徵詢行政長官的意見，實在難以一概而論，因為此問題須按個別情況加以決定。

13. 法律顧問請議員注意《基本法》的有關係文，該等條文包括——

- (a) 廉政公署獨立工作，對行政長官負責(《基本法》第五十七條)；
- (b) 律政司主管刑事檢察工作，不受任何干涉(《基本法》第六十三條)；
- (c) 行政長官就任時應向香港特別行政區(“香港特區”)終審法院首席法官申報財產，記錄在案(《基本法》第四十七條)；
- (d) 行政長官負責執行所有適用於香港特區的法律，其中包括《基本法》(《基本法》第四十八(二)條)；及
- (e) 香港居民和在香港的其他人有遵守香港特區實行的法律的義務(《基本法》第四十二條)。

14. 張文光議員詢問，政府當局就《防止賄賂條例》建議的修訂旨在把行政長官納入該條例第10條的適用範圍，該項修訂會否具有追溯效力，以致可以涵蓋行政長官管有他在就任後及在有關法例修訂生效前所取得的來歷不明財產的情況。依他之見，建議的新條文應能規限該類情況。

15. 法律顧問表示，《防止賄賂條例》第10條所訂的罪行條文處理政府人員管有他於在任期間所取得的來歷不明財產的行為。

16. 高級助理法律政策專員表示，有關刑事罪行追溯效力的一般原則載於《公民權利和政治權利國際公約》第十五條，該條文訂明——

“任何人之行為或不行為，於發生當時依內國法及國際法均不成罪者，不為罪。刑罰不得重於犯罪時法律所規定……”

他贊同法律顧問的意見，並表示構成有關罪行的關鍵元素在於在建議的法例生效時，行政長官是否控制與他現在或過去的公職薪俸不相稱的金錢資源或財產；若然，他即屬犯罪。

17. 高級助理刑事檢控專員表示，《防止賄賂條例》第10條訂定兩項不同的罪行，即被告人維持的生活水準或控制的金錢資源或財產與他現在或過去的公職薪俸不相稱的罪行。為證明被告人犯了有關罪行，便需翻查他在擔任政府人員或公職人員此段期間的資料，以決定是否存在不相稱的情況。他補充，某人在成為政府人員之前管有的任何入息、資產或財產均屬相關的資料。就行政長官而言，正如《基本法》第四十七條所規定，他就任時須申報財產並記錄在案。

政府當局

18. 主席要求政府當局提供資料，說明當局過往曾否因政府人員管有他們在《防止賄賂條例》第10條生效前所取得的來歷不明財產而對他們提出檢控。

19. 劉慧卿議員指出，建議的罪行條文對行政長官的適用範圍，只會限於關乎生活水準或控制財產的事宜。關於賄賂的問題，她表示由於普通法中有關賄賂的罪行既不明確，又並非以法例字眼寫成，因此政府當局應考慮透過立法把有關罪行編纂為成文法則，以便《防止賄賂條例》中適用於政府人員或公職人員的規管及法律架構，亦同樣適用於行政長官。司徒華議員贊同她的看法。

20. 法律顧問回應主席時表示，雖然他無法判斷採用成文法抑或普通法的做法處理有關問題更為妥當，但他認為透過明文規定，把某些普通法原則編纂為成文法則，從而達致明確的論點有其可取之處。他補充，一如政府當局所指出，某人的行為會否受有關罪行條文所規限，須視乎該人在法例生效時是否管有來歷不明的財產

而定。此點顯示有需要盡早制定新法例，以盡量減少有人利用新法例獲通過之前的時間處置財產的機會。

21. 法律顧問又表示，除考慮政府當局在文件第4段所述的因素外，事務委員會委員可從較廣泛的層面研究此事，以便在掌握更充分的資料後就此事作出決定。議員或須更詳盡研究其他有關的範疇，例如關乎普通法下為檢控而搜集證據和承擔舉證責任的事宜，以及關乎公職人員作出不當行為此項範圍更廣泛的罪行的事宜。

法律顧問

22. 法律顧問提到，政府當局在文件第4段引述Whitaker(1914)的個案，以說明普通法中有關賄賂的罪行。他指出，就行政長官可否被視作公職人員的問題而言，英國在1996年的個案是有關此事較為近期的案例，對於議員研究構成普通法罪行的各個元素亦可能有參考價值。主席要求法律顧問提供該個案的詳情，供議員參閱。

23. 主席在總結時要求政府當局因應與會各人在席上所表達的意見，重新考慮本身的立場。議員同意，倘若政府當局可在6月舉行的下次會議前就此事作出書面回應，事務委員會可於該次會議上再次討論此事。

(會後補註——關於議員對把普通法中有關賄賂的罪行編纂為成文法則的意見，以及法律顧問在會上提述的R v Bowden (1996)個案，政府當局已作出回應。有關的回應已隨立法會CB(2)2370/99-00(01)號文件送交議員參閱。政府當局在回覆中表示需要更多時間考慮應否把該項普通法罪行編纂為成文法則。此外，政府當局會開始擬備所需的法例修訂，把行政長官納入《防止賄賂條例》第10條的適用範圍。政府當局希望盡快提交建議的法例。)

《選舉(舞弊及非法行為)條例》

24. 主席就選舉中的舞弊及非法行為提問，改制事務局副局長回答時表示，《選舉(舞弊及非法行為)條例》已經制定成為法例。新條例所訂的條文適用於多種情況，其中包括為選出行政長官而舉行的選舉。他補充，當局預期在2001年中向立法會提交建議的新選舉法例，就關乎選舉行政長官的事宜作出規定。

25. 楊森議員表示，社會關注到“小圈子”形式的選舉(例如由800人組成的選舉委員會選舉行政長官的安排)容易產生舞弊或非法行為。他促請政府當局盡快提交有關的選舉法例。

26. 政制事務局副局長回應時表示，《選舉(舞弊及非法行為)條例》具體處理屬該條例規管範圍並與選舉有關的舞弊及非法行為。該條例就當中所訂罪行訂定刑事罰則，以確保選舉得以廉潔而誠實地進行。

VI. 修改《基本法》的機制

(立法會 CB(2)1951/98-99(05)、2306/98-99(06)及 2558/98-99(04)號文件——政府當局分別在1999年5、6及7月發出的文件)

27. 主席向議員扼要重述事務委員會先前就修改《基本法》的機制所進行的討論。他表示，在1998至99年度立法會會期內，事務委員會曾舉行連串會議商議此事，其中包括在1999年3月舉行兩次會議，以聽取公眾對此事的意見。在1999年5月，政府當局表示已確定多個尚待深入研究的事項，並須徵詢有關各方的意見，以制訂落實《基本法》第一百五十九條的適當機制。據當局粗略估計，有關諮詢程序所涉及的步驟(包括草擬及制定本地法例，以落實建議定稿等工作)大約需時15至22個月，但當中不包括與中央進行討論的時間。事務委員會在2000年1月舉行的會議上跟進此事，但政府當局當時表示此方面並無進展可向議員匯報。

28. 主席請政府當局匯報最新情況。

29. 署理政制事務局局長表示，根據《基本法》第四十八(二)條，行政長官負責執行《基本法》，即包括《基本法》第一百五十九條。該條關乎修改《基本法》的事宜。然而，《基本法》第一百五十九條並沒有訂定就《基本法》提出修改建議的機制。政府當局確認有需要和有責任制訂一個妥善機制，以落實《基本法》第一百五十九條。政府當局一直朝著這個方向工作。去年，當局一直與政制事務委員會緊密合作，並正逐步取得進展。特別一提的是，政府當局先前與法律界人士、學者及其他有關團體和人士進行討論時，已確定各主要事項。當局已完成就該等事項進行的初步分析，並開列就修改《基本法》設立機制所涉及的程序。鑒於此事關係重大和性質複雜，當局必須充分討論及審慎處理。由於許多事宜牽涉《基本法》第一百五十九條所述三方(即行政長官、立法會及港區人大代表)的安排，而該等事宜又有互動關係，當局有必要諮詢有關各方，以便在制訂落實《基本法》第一百五十九條的妥善機制時可顧及他們的意見。在現階段，政府當局正繼續與中央人民政府討論已確定的事項，尤其是涉及全國人民代表大會常務委員會(“全國

人大常委會”)、國務院、港區人大代表及基本法委員會的事項。當局認為有需要給予中央充分時間就該等事項進行研究及提出意見。署理政制事務局局長表示，政府當局會在適當時候向事務委員會匯報進展。

30. 張文光議員對現時停滯不前的情況大表失望。他表示，事務委員會早在一年多前已提出此事討論，但事情至今仍毫無進展。他強調，政府當局在處理此事時不得“只說不幹”，必須竭盡所能取得一些實質成果。他又表示，從當局去年處理要求全國人大常委會解釋《基本法》某些條文一事看來，他認為當局當時處事的急切程度實在與現時處理制訂修改《基本法》的機制一事大相徑庭。他質疑《基本法》第一百五十九條是否可以實施，抑或只是一個神話。

31. 楊森議員詢問，就制訂修改《基本法》的機制而言，政府當局在現階段可否估計完成整個過程所需的時間。

32. 署理政制事務局局長回應時表示，《基本法》第一百五十九條訂明，《基本法》的修改提案權屬於全國人大常委會、國務院和香港特區。他強調，政府當局放慢腳步或拖延此事的情況不可能發生。當局已盡可能粗略估計制訂修改機制的過程所涉及的某些必要步驟需時多久，並已於1999年6月21日舉行的會議上，向事務委員會提交及解釋有關的時間表。從當局的角度而言，制訂一個完成整個過程的時間表並不可能，因為與許多事宜有關的安排不只牽涉香港特區，還牽涉中央人民政府。解釋《基本法》及修改《基本法》是兩件截然不同的事，應分開處理。

33. 劉慧卿議員批評此事毫無進展，並詢問政府當局在徵詢港區人大代表的意見時有否遇到困難。

34. 署理政制事務局局長表示，根據政府當局擬備的暫定時間表所載的程序，當局打算就涉及全國人大常委會、國務院、港區人大代表及基本法委員會的事宜諮詢中央人民政府。全國人大常委會辦公廳曾在1998年年底向港區人大代表頒布一套指引，當中訂明他們在香港應如何履行他們的職務。當局將需了解全國人大常委會會否就港區人大代表如何履行《基本法》第一百五十九條所訂的職務發出詳細的指引。

35. 司徒華議員詢問當局有何途徑諮詢中央人民政府，以及當局曾諮詢中央人民政府多少次。

36. 署理政制事務局局長答稱，政府當局是透過政制事務局與港澳事務辦公室之間的會議諮詢中央人民政府。他表示，自1999年5月以來，修改《基本法》的機制已成為該等會議的例行討論事項。由該時起，雙方總共舉行了4次會議。署理政制事務局局長回應主席的詢問時表示，他不會排除在有需要時與全國人大常委會討論此事的可能。

37. 主席詢問，政府當局有否就修改機制定出一個初步架構，作為與中央人民政府討論的基礎。

38. 署理政制事務局局長表示，雖然政府當局已研究此事，並就個別事項得出一些初步意見，但當局不宜在諮詢有關各方前單方面制訂一個機制。當局已與本事務委員會討論此事，並已聽取法律界人士、學者及其他有關方面的意見。當局現正就此事徵詢中央人民政府的意見。在諮詢有關各方後，政府當局會制訂初步建議，供議員研究。他向議員保證，當局會繼續向事務委員會匯報此方面的最新進展。

39. 議事完畢，會議於下午4時40分結束。

立法會秘書處
2000年7月26日