

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2565/99-00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6月19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)
吳靄儀議員
張文光議員
程介南議員
楊孝華議員
楊森議員
司徒華議員

缺席委員：李永達議員
夏佳理議員
曾鈺成議員
劉漢銓議員

出席公職人員：議程第IV項

政制事務局副局長(2)
葉文輝先生

政制事務局首席助理局長(5)
蘇植良先生

助理行政署長(3)
林國強先生

議程第V項

政制事務局副局長(2)

葉文輝先生

政制事務局首席助理局長(4)

何珮玲女士

總選舉事務主任

李榮先生

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)7
周封美君女士

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要

(立法會CB(2)2339/99-00號文件)

2000年5月8日會議的紀要獲確認通過。

II. 自上次會議後發出的參考文件

(立法會CB(2)2035/99-00(01)、2170/99-00(01)及2370/99-00(01)號文件)

2. 委員察悉以下自上次會議後發出的文件——

(a) 立法會CB(2)2035/99-00(01)號文件——事務委員會主席就“公帑資助機構的僱員擔任公職的事宜”致衛生福利局局長的函件；

(b) 立法會CB(2)2170/99-00(01)號文件——政府當局就“1999年區議會選舉投票人性別及年齡分布”發出的覆函；及

(c) 立法會CB(2)2370/99-00(01)號文件——政府當局就“《防止賄賂條例》若干條文對行政長官的適用問題”發出的覆函。

關於上文(c)項，主席表示函中載述政府當局會開始擬備所需的法例修訂，使現行《防止賄賂條例》第10條(即有關來歷不明財產的管有的條文)同時適用於行政長官。關於委員建議將普通法中有關賄賂的罪行編纂為成文法則一事，政府當局已作回應，表示將需更多時間考慮此事。

3. 法律顧問表示，政府當局指出1914年的Whitaker案例為“公職人員”一詞提供定義。在5月舉行的事務委員會會議上，他曾引述一個較為近期的案例(即1996年的R v Bowden (1996) 1 WLR 98)，並要求政府當局加以研究。當局現已回覆，表示認為1996年的案例與事務委員會就普通法中有關賄賂的罪行所進行的討論並不相關。他希望指出，儘管就所犯罪行而言，該案例並不相關，但就有關“公職人員”定義的討論而言，該案例則屬相關，原因是Whitaker一案雖然已為“公職人員”提供定義，但英國的上訴法院在1996年獲請就某被告是否公職人員作出裁決。至於有關賄賂的罪行是否適用於行政長官的問題，委員可考慮是否適宜依據1914年案例所提供的定義，或應否把普通法罪行編纂為成文法則。

4. 經討論後，主席建議要求政府當局在下一屆立法會會期就《防止賄賂條例》提交所需的法例修訂前，先向事務委員會說明當局對於把普通法中有關賄賂的罪行編纂為成文法則的問題的意見，因為兩個問題互有關連。委員對此表示贊同。

(會後補註：事務委員會的要求已於2000年6月20日轉達政府當局。)

III. 待議事項

(立法會CB(2)2354/99-00(01)號文件)

5. 主席建議把待議事項轉交下一屆立法會新成立的事務委員會研究。委員對此表示贊同。

IV. 《基本法》第五十條所載“重要法案”一詞的問題

(立法會CB(2)2383/99-00(01)號文件)

6. 應主席所請，政制事務局副局長介紹該份文件的內容。政制事務局副局長表示，文件旨在指出在有關《基本法》第五十條所載“重要法案”一詞的問題上須加以研究的事項。鑒於《基本法》第五十條在憲制方面的影

響，政府當局需要更多時間研究此事，才可得出成熟的意見。他請委員就此事發表意見。

7. 楊森議員問及法國的做法。政制事務局副局長回應時解釋，法國的法案並無“重要”與否之分。根據法國的憲法，法國政府可要求議會在辯論結束時就整項法案進行表決，而非就每項條文進行表決。法國政府並可進一步把通過法案的程序變作對政府的信任表決。在這個情況下，除非反對者成功在24小時內提出譴責議案，並得到法國國民議會絕大多數議員支持，否則政府提出的法案會視作獲得通過。根據法國的制度，政府在行使這些權力方面不受限制。

8. 劉慧卿議員提述文件第9段，並質疑政府當局有何理由，在文中表示“提早解散立法機關對政府運作的影響”可以是決定某項法案是否“重要”的其中一項因素。政制事務局副局長解釋，該段旨在指出，根據《基本法》第五十條提早解散立法會將對政府運作造成影響。這是《基本法》第五十條被援引時政府必須解決的實際問題。主席補充，現時已設有在立法會解散期間召開緊急會議的機制。

9. 政府當局在第10段指出，《基本法》第五十條可被理解為讓行政長官“不受限制地靈活”決定某項法案是否重要。劉慧卿議員質疑當局提出此觀點所持的理據。主席詢問，當局的看法是否獲得法律意見的支持。部分委員認為政府當局就該項條文所作的詮釋並無根據。

10. 政制事務局副局長回應時表示，《基本法》並無訂明“重要法案”一詞的定義，而《基本法》第五十條又訂明，“如經協商仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會”。有鑒於此，政府當局初步認為行政長官可“不受限制地靈活”決定某項法案是否“重要”。一如文件第5段所載，《基本法》所載的多項條文，肯定了立法機關擁有重要的憲制地位。《基本法》第五十條的主要目的是制訂特別措施，解決行政機關和立法機關之間出現的嚴重憲制困局。這個困局的嚴重程度，必須足以支持在立法機關的任期內將其解散。此外，程序上亦有訂明保障措施，以防止出現濫用權力的情況。

11. 法律顧問表示，政府當局的意見雖然只屬初步看法，但卻會影響日後討論的焦點。政府當局應提供更多理據，支持本身認為行政長官應可“不受限制地靈活行事”的看法。他指出，此種詮釋方法可能意味著行政長官的權力無需受制於司法覆核。

12. 法律顧問又表示，鑒於《基本法》第五十條屬一般條文，行政機構與立法機關有需要商定一套準則，以便落實該項條文，又不損害兩者之間的制衡機制。他同意政府當局的想法，認為《基本法》第五十條並非旨在方便行政長官解散立法會。相反而言，該條文的作用是保障立法機關的運作，使其免受不必要和不合理的干預。

13. 楊森議員表示，某項法案是否重要，可由行政機關、立法機關，或由行政機關與立法機關在達成共識後決定。他詢問政府當局傾向支持哪一做法。政制事務局副局長回應時表示，政府當局仍未就此事得出結論。

14. 法律顧問回應楊森議員時表示，倘若需要進行司法覆核，法庭會考慮行政長官曾如何行使《基本法》第五十條所賦予的權力。根據普通法，行政長官的權力不應與賦權條文有所抵觸或超越該條文的涵蓋範圍。他認為，較為可取的做法是行政機關與立法機關制訂一個可確保《基本法》第五十條得以公平實施的機制。

15. 劉慧卿議員並不同意把決定某項法案是否“重要”的權力賦予行政長官一人。鑒於《基本法》在行政機關與立法機關之間設立制衡制度，政府當局應制訂一套決定法案是否“重要”的客觀準則。主席指出，在修訂若干條文後，某項法案可成為“重要”法案。倘若當局在立法會否決某項法案後才宣布其為“重要”法案，則可引致憲制危機。劉慧卿議員建議政府當局在提交法案時，應向立法會說明有關法案是否“重要”。

16. 關於劉議員所提的最後一點，吳靄儀議員表示如此安排並不可行，因為此舉意味著除指定的法案外，其他法案並不重要。一些議員亦可能把當局標明法案“重要”之舉視為行政機關向立法機關施加威脅。她表示，倘若行政機關與立法機關就某項法案是否“重要”有所爭議，法庭可拒絕作出裁決，或會表示由行政長官決定某項法案是否重要。她個人認為制訂一套決定某項法案是否“重要”的客觀準則十分困難。她表示，政府當局認為行政長官可“不受限制地靈活”決定某項法案是否“重要”也不無道理。

17. 主席表示，對於讓行政長官“不受限制地靈活”決定某項法案是否“重要”一事，他並無強烈意見。然而，由於“不受限制地靈活行事”是主觀的做法，理應受到某些程序上的限制。當局或應制訂客觀準則，據以決定某項法案是否“重要”。無論如何，政府當局應及早向公眾

政府當局

交代法案的性質。主席提到在法國，通過法案的程序可變作對政府的信任表決。他並表示香港可考慮制訂類似的程序，以便譴責議案如獲通過，負責的政府官員(例如政務司司長)或負責某項“重要”法案的政策局局長必須辭職。就此，他建議請資料研究及圖書館服務部在夏季休會期間就此事進行研究，並參考外國的經驗。委員對此表示贊同。政制事務局副局長回應主席時答允就法國制度的背景進行更深入的研究。

(會後補註：事務委員會的要求已於2000年6月30日轉達資料研究及圖書館服務部。)

18. 吳靄儀議員表示，倘若《基本法》第五十條並非以公平合理的方式實施，此事可能屬法庭的司法管轄範圍。她同意法律顧問較早前提出的意見，即法庭可就所涉及的程序及所行使的權力是否符合《基本法》第五十條的規定作出裁決。她亦同意主席的意見，認為政府當局應與立法機關協商，制訂一個決定法案性質的程序。她相信可透過慣例建立程序。

政府當局

19. 政制事務局副局長表示，政府當局會充分考慮委員所表達的意見。他重申當局需要更多時間，研究決定法案性質的基本原則。當局在原則問題上得出較成熟的意見後，便可處理程序和時間安排等其他相關問題。他答允定期向委員匯報此事的最新進展。

20. 主席關注到政府當局並無在文件中處理一項問題，即倘若某項財政預算案或重要法案經立法會修訂後才獲得通過，則根據《基本法》第五十條，立法會會否被視作拒絕通過該項財政預算案或法案，因為該項財政預算案或法案並非以原來的形式獲得通過。法律顧問告知委員，議事規則委員會曾討論此事。該委員會察悉，根據三讀的程序，負責某項法案的官員有權在展開一讀、二讀及三讀程序之前撤回該項法案。倘若有關法案已進行二讀，即意味著立法機關已同意有關法案的優點和原則，該項法案因而可進入委員會審議階段及進行三讀程序。該委員會認為，立法會就動議撥款法案進行二讀或三讀的議案作出否決決定，應視作立法會拒絕通過財政預算案。主席表示，同一理解方式應適用於“重要”法案。

21. 張文光議員表示，根據《基本法》，有3種情況可導致解散立法會：(a)立法會拒絕通過財政預算案；(b)立法會拒絕通過重要法案；及(c)行政長官拒絕簽署立法會再次通過的普通法案。他對於行政長官在(c)項所述情

況下所享有的權力尤感關注。主席表示，張議員提出的事項雖然重要，但不屬事務委員會的討論範圍。

V. 2000年立法會選舉點票安排

(立法會CB(2)2354/99-00(02)號文件)

22. 應主席所請，選舉事務處總選舉事務主任（“總選舉事務主任”）介紹文件的內容，講解2000年立法會換屆選舉和選舉委員會界別分組選舉的整體點票安排，以及當局為加快點票程序而採取的措施。

23. 總選舉事務主任回應楊孝華議員及劉慧卿議員的提問時表示，地方選區選舉及功能界別選舉將設有約530個投票站。與1998年立法會選舉所採取的做法相同，地方選區選舉與功能界別選舉將採用不同顏色的選票，以便當局可容易識別任何錯誤投放的選票。總選舉事務主任亦察悉劉議員的意見，即當局應在各個點票站內為候選人及其代理人提供足夠的坐椅、食物和飲料。

24. 劉慧卿議員認為，完成2000年換屆選舉點票工作所需的時間，預計較1998年選舉所需的時間減少約6小時，未能取得顯著的改善。在此情況下，她認為在1998年採取的中央點票安排更為可取，因為此項安排可為選舉營造更佳的氣氛。她詢問政府當局是否因為難以租用供中央點票的場地，因而採用設立分區點票站的方案。她亦詢問當局將實施何種新措施，以加快點票程序。

25. 總選舉事務主任回應時表示，採用建議的點票安排旨在加快點票程序。由5個地方選區點票站負責點算各自所得的選票，分工將更為妥善。把票箱由投票站運送到有關點票站所需的時間亦會有所改善，因為運送票箱的路綫會較為直接，效率亦會更高。政府當局亦制訂了改善處理問題選票的措施。鑒於在1998年立法會選舉中，用以決定問題選票是否有效的時間過長，在2000年立法會選舉中，選舉主任一旦得知有問題選票，便會即時分批決定選票是否有效。此項安排較在點票結束時一併處理全部問題選票的做法更具效率。使用印章填劃選票，會盡量避免有關人員以不同準則決定問題選票是否有效，而問題選票的數目預期亦會大大減少。

26. 政制事務局首席助理局長補充，在1998年立法會選舉中，來自約500個投票站的所有選票均須在大約同一時間運往中央點票站，此項安排曾造成“樽頸”。當局為地方選區設立5個分區點票站，以及實施全部票箱在送抵點票站後即時開啟的新安排，均會加快點票程序。

27. 程介南議員表示，在先前一次會議上，他曾表明本身亦認為中央點票較分區點票更為可取。然而，鑒於現時建議的點票安排是一項折衷辦法，他認為無須提出此事再作討論。他詢問為何建議設立的新界東及新界西地方選區分區點票站均設於所屬地區之外。

28. 總選舉事務主任解釋，政府當局認為原先在新界東和新界西物色作地方選區點票站的所有場地面積均過於狹窄。在此情況下，當局有需要在有關選區以外物色較為寬敞的場地。現時建議的選址(各佔2 500平方米)可容納更多點票工作人員，並提供更多空間，讓候選人及其代理人、市民大眾和傳媒可觀看點票過程。他補充，把兩個分區點票站設於有關選址，令投票站人員可以在前往中央點票站的途中，把地方選區票箱運往該兩個點票站。

29. 張文光議員建議，鑒於在2000年7月9日舉行的選舉委員會界別分組選舉所涉及的選民數目不多，政府當局應考慮利用該次選舉進行實地測試，從而確定在個別投票站進行點票的成效。總選舉事務主任回應時表示，選舉委員會界別分組選舉的點票安排受有關規例所規管，不可予以更改。此外，有關的點票安排複雜，因為當中須顧及編配予每一界別分組的議席數目。主席表示他並不贊成張議員的建議。他指出，由於選舉委員會界別分組選舉的投票人數目不多，如此安排容易披露他們的身份。

30. 議事完畢，會議於下午4時12分結束。

立法會秘書處

2000年8月28日