

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1799/99-00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 會議紀要

日 期：2000年3月20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)
李永達議員
吳靄儀議員
張文光議員
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

其他出席議員：吳亮星議員

缺席委員：夏佳理議員

出席公職人員：議程第IV項

政制事務局局長
孫明揚先生

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)
何佩玲女士

議程第V項

庫務局副局長
謝曼怡女士

庫務局首席助理局長
王秀慧女士

應邀列席人士： 香港人權監察

創會主席
夏博義先生

總幹事
羅沃啟先生

基督徒團體關注選舉聯席

鄭鈺鈿先生

林潔紅小姐

植瑞琮小姐

合和實業有限公司主席
胡應湘先生

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1999年12月21日及2000年1月18日會議的紀要**
(立法會CB(2)1418/99-00及1419/99-00號文件)

上述兩次會議的紀要獲確認通過。

- II. 自上次會議後發出的資料文件**

(立法會CB(2)1285/99-00(01)及(02)號文件——政務司司長就“公帑資助機構的僱員擔任公職的問題”發出的覆函，以及主席致政務司司長的函件)

2. 議員察悉上述文件業已發出。

III. 2000年4月17日下次會議的討論事項

(立法會CB(2)1397/99-00(01)號文件)

3. 議員商定在2000年4月17日舉行的下次定期會議上討論下列事項——

- (a) 1999年區議會選舉的檢討；
- (b) 2000年立法會選舉的選民登記活動及宣傳工作；及
- (c) 有關“若干海外國家的政府體制”的研究報告。

IV. 香港特別行政區的政制發展

4. 主席歡迎各團體代表出席會議，並邀請他們發表意見。

5. 各團體代表的意見要點綜述於下文各段。

香港人權監察(“人權監察”)

(立法會CB(2)1432/99-00(01)號文件)

- (a) 在香港，主要政府官員現時擔當實施和捍衛政府政策的雙重角色，這令公務員處於困境。公務員本身可能未必贊成某一政策，而他們所接受的訓練亦未必令他們具備解釋政策所需的口才和技巧。雖然人權監察並不打算就哪一種制度較為可取提出具體意見，但該會認為當局應認真考慮有何方法擺脫現時並不理想的狀況，並有需要就香港應採取的政府模式進行廣泛的辯論；
- (b) 關於以全民普選選出立法會所有議員的事宜不應再作拖延；
- (c) 有充分的理據顯示，若與直選產生的行政長官相比，由立法會的多數黨間接選出的

行政長官，將可組成一個更穩定和更有效的政府；及

- (d) 香港應舉行制憲會議，參照南非當年舉行的制憲大會，或根據澳洲在1998年就未來的君主制度舉行的制憲會議定出日後的憲制安排。

基督徒團體關注選舉聯席

(立法會CB(2)1422/99-00(01)號文件)

- (a) 行政長官應在2002年由全民普選產生；
- (b) 所有立法會議員應在2004年或之前，以全民普選產生；
- (c) 應對《基本法》第四十五及六十八條、附件一及附件二作出相應修訂；及
- (d) 香港特別行政區(“香港特區”)政府應就政制的未來發展諮詢公眾，並在2000年公布有關的時間安排。有關事宜最終應透過全民投票作決定。

合和實業有限公司主席胡應湘先生

(立法會CB(2)1473/99-00(01)號文件——胡先生的演辭在會後送交議員參閱)

- (a) 在香港，大部分稅款由三分之一的人口繳納。若實施“一人一票”制度，納稅人將不獲擔保在立法會擁有代表。這種“納稅而未能擁有代表”的情況會打擊納稅人的信心，並損害香港以往所取得的經濟成就；及
- (b) 民主發展應以漸進而非革命性的程序進行，其他國家的經驗足以證明此點。香港應逐步實施“一人一票”制度，以便同時達致民主和經濟繁榮。

6. 與會各人隨後與團體代表進行討論。

7. 楊森議員、李永達議員及劉慧卿議員均感謝團體代表陳述意見。他們尤其欣賞胡應湘先生出席會議，因為事務委員會甚少有機會與具有商界背景的人士就香港的政治改革問題交換意見。他們希望有更多來自商界的人士就此事發表意見。

8. 關於“納稅而未能擁有代表”的論點，楊森議員表示，他並不同意以“一人一票”的普選方式進行的直接選舉會導致納稅人的利益備受忽略的觀點。他認為民主發展與經濟發展並無矛盾，此點從許多先進的民主國家的情況得以證明。該等國家的反對黨透過直選成功取得管治權力，並成為執政黨政府，但該等國家的經濟並無因此受到任何影響。他補充，其他國家的從政者刻意從實際層面關注福利事宜，以確保適當平衡各個界別之間的利益。此外，一個新的工作道德概念已形式，市民開始重新理解他們的權利和對社會的義務。楊議員表示，沒有理由相信，維護社會上大多數人的利益會損害某組別人士的利益。

9. 楊森議員進一步指出，以往的經驗顯示，立法會內不少民選議員事實上來自商界及其他專業界別。

10. 劉慧卿議員表示，倘若加快民主步伐是市民的共識，她不明白這樣如何會損害經濟。很難想像市民希望做出一些會“破壞大局”的事情。她進一步表示，鑒於直選在香港已有悠久歷史，可追溯至上一世紀八十年代，香港人在加快民主改革步伐方面應已作好充分準備。

11. 李永達議員認同楊森議員及劉慧卿議員的意見，並表示，在保存香港經濟賴以成功的根基方面，低收入階層與富有人士有共同的利益。一如胡應湘先生正確指出，該等重要元素包括法治、低稅制及政府極少干預等。李議員認為，只會當某一政策對某些組別或界別的利益產生不同影響時，社會上才會出現分歧。他認為，商界如在政治方面擔當更積極的角色，並自行組織政黨參選，這將最能釋除商界關於透過在立法會的代表保障其利益的關注，如此亦可讓市民作出選擇，以決定推選哪些人在立法會或其他民意機構代表他們的利益。

12. 對於商界擔心若實施普選，他們的利益可能會被較低收入的大部分人的利益所淹蓋，張文光議員認為這樣的擔心並不恰當。他表示，以“一人一票”方式進行的全民普選不應被視作洪水猛獸，而是一項基本人權。他補充，在民主的政府制度下，當權的政黨須同時負上政治責任和政治問責性。倘若當權的政黨所實施的政策未能符合人民的要求及維持社會的長遠利益，該政黨在下次選舉中會面對落選下台的危機。實施民主和“一人一票”的全民普選最終會令所有人得益。

13. 夏博義先生及羅沃啟先生有相同見解。夏博義先生補充，有人擔心透過民主選舉產生的政客會做出損

害經濟增長的事情，但這樣的憂慮在香港似乎並不成立，因為大部分由直選產生的立法會議員只擔當相等於立法機關內的反對黨角色。羅先生認為，民主選舉並非經濟發展的障礙，而政制改革的步伐亦不應再作拖延。

14. 鄭鈺鈿先生提出下列意見——

- (a) 與“納稅而未能擁有代表”有關的論調被某些人用來作為支持保留功能界別選舉及反對加快民主步伐的理據。然而，該等論調充滿誤解和過於籠統。在按“一人一票”進行的民主選舉制度下，納稅人與其他人擁有同等的投票和當選的權利。因此，他們的利益不會被犧牲。事實上，根據比例代表選舉制度，每一界別或團體有平等機會，自行組織起來參與選舉，以確保有人代表他們的利益；
- (b) 該等論調亦假設納稅人屬社會上獨有的類別，有獨特利益，這點未必真確。此外，把納稅人等同於功能界別選舉的選民並不正確，因為前者實際上比後者的人數為多；及
- (c) 有人關注到按“一人一票”進行的全民普選會壯大要求“免費午餐”的聲音，這樣的關注並沒有根據，因為事實證明，有很大比例符合申領綜合社會保障援助計劃的家庭拒絕申領。由佔少數的受薪階層繳付大比例稅款的情況實際上是因為富有人士與較低收入人士之間的入息差距擴大所致。

15. 主席請胡應湘先生就上述意見作出回應。

16. 胡應湘先生首先澄清，他是以一般市民而非商界代表的身份，就政制發展一事提出他的意見。他表示他的立場是，政制改革應以演變和漸進的方式進行，而在作出改動時必須小心行事，以確保有關改動不會損害香港的經濟利益。香港在過去幾十年所取得的經濟成就足以證明，香港一直以來所採取的制度行之有效。因此，香港應保存賴以成功的元素。他強調，他支持在香港實行和發展民主。不過，民主應從整體情況加以考慮，並充分顧及法治、高度自主及財產擁有權等多方面的問題。他希望藉提出“納稅而未能擁有代表”的問題說明一點，即以全民普選的直接選舉並非達致所有政治理想的萬應良方，而香港若即時實行“一人一票”選舉，可能為本港的經濟帶來不良後果。他表示，假如實施激進的改

動導致納稅人對經濟失去信心，則任何改革亦會以失敗告終。

17. 胡應湘先生補充，他是根據某些在推行急進民主改革後經濟受到重創的國家的經驗得出他的見解。他引述若干例子以支持他的看法。

18. 胡應湘先生亦提述前立法局在回歸之前不久通過的一些勞工法例。其中一項法例旨在為45歲或以上僱員提供更多保障。另一項法例旨在對僱用20名或以上員工的僱主作出規定，訂明僱主須就重組或更改公司的擁有權等事宜諮詢僱員。他認為該等法定措施一旦實施，會嚴重損害勞資關係，並窒礙經濟增長。

19. 司徒華議員指出，從歷史角度而言，香港所遭受的最嚴重的經濟動盪是外在而非內在因素所致，例如在上一世紀五十年代爆發的韓戰的餘波、在1967年發生的街頭暴動、中英兩國在上一世紀八十年代就香港的前途進行的談判期間的連串事件，以及近期發生的金融風暴等。他認為並無證據顯示政治和民主發展會動搖香港的經濟。

20. 楊森議員表示，鑒於香港現已進入作為中國享有高度自治的特別行政區的新紀元，香港應有決心和方法達致《基本法》所給予的保證，其中包括行政長官和所有立法會議員由全民普選產生的進程，這是港人自然和合理的期望。他表示，民主的政府架構跟任何其他因素一樣，是長遠發展的重要元素。他重申張文光議員較早前所發表的意見，即民選的政黨或議員如未能達致選民的期望，將無法繼續獲得市民的支持。

21. 吳亮星議員表示，他明白到一些商界人士擔心急速進行民主改革對經濟可能帶來不穩定的影響。有關的憂慮是可以理解的，因為僱主與僱員在人數方面有所差距。他詢問胡應湘先生是否認為有可能出現一個可代表商界和一般納稅人利益的政黨。

22. 胡應湘先生表示他對政治和政黨的認識不多，因而不便作出回應。他重申香港應汲取其他國家的經驗，謹慎地推行民主改革。

23. 主席表示，《基本法》第四十五條及六十八條已訂明憲制及政制改革的主要架構。最終達致全民普選的目標一語暗示功能界別選舉只屬臨時措施。他要求胡應湘先生就此點發表意見。

24. 胡應湘先生回應時表示，他對於功能界別選舉應否予以保留抑或最終被廢除並無特別意見。此外，他無法就行政長官和立法會所有議員何時由普選產生提出任何具體的時間表。他認為，有關各方有共同責任制定出一個最符合香港利益的最佳解決方案。

25. 劉慧卿議員指出，選舉委員會的成員組合包括宗教界別。應劉議員之請，鄭鈺鈿先生表示，基督徒團體關注選舉聯席的立場是不贊成選舉委員會選舉。

26. 主席表示，自由民主的最重要發展之一是行政、立法和司法三權分立。依他之見，行政立法關係對香港的政治制度構成主要的問題，並應在日後的討論中特別加以留意。

27. 吳靄儀議員提到夏博義先生較早前所表達的一項意見時表示，立法會議員的主要職能並非反對政府政策，而是就政策事宜向政府當局提出質詢和疑問，這是立法會的重要職能，以確保一個負責任及具有問責性和透明度的政府。她表示，法治如沒有民主的配合，基礎不會穩固。獨立運作的司法機構不足以為法治提供足夠的保障，因為司法機構須按照法律行事，而法律由立法機關制定。在立法機關並非完全和直接由民選產生的情況下，行政機關便擁有支配一切的權力。

28. 主席再次多謝各團體的代表出席會議。他提醒議員，事務委員會將於2000年4月1日舉行特別會議，審閱事務委員會接獲的其他意見書。

V. 審計署的獨立運作

(立法會CB(2)1397/99-00(02)及1397/99-00(03)號文件)

29. 應主席之請，庫務局副局長綜述政府當局文件(立法會CB(2)1397/99-00(03)號文件)的要點如下：

- (a) 審計署獨立運作。其獨立性已在《基本法》及《核數條例》得到保障，兩者分別作出以下規定——

《基本法》第五十八條

“香港特別行政區設立審計署，獨立工作，對行政長官負責。”

《核數條例》第9條

“署長在根據本條例執行其職責和行使其權力時，不受任何其他人或主管當局指示或控制。”；及

- (b) 《基本法》第四十八(五)條亦訂明，審計署署長屬行政長官任命的主要官員之一。在審計署進行的審計工作由專業人員(即屬審計師及審查主任職級的人員)負責。該等人員亦獲法例授權獨立執行工作。該等人員現時有169名，佔審計署人員編制的78%。鑒於該等人員獲專門聘任加入審計署工作，當中不存在因任何利益衝突或害怕報復而損害他們在履行職務時的獨立性的憂慮。

30. 劉慧卿議員詢問，《核數條例》(“該條例”)第9條所載的“任何其他人或主管當局”的提述是否包括行政長官。庫務局副局長回答時予以肯定。

31. 劉慧卿議員質疑，既然《基本法》第五十八條訂明審計署署長須向行政長官負責，如何可確保審計署的獨立運作。

32. 庫務局副局長回應時表示，一如該條例所規定，審計署署長在履行職務時須向行政長官負責。舉例而言，審計署署長須在財政年度終結之後的7個月內，就政府帳目擬備並提交審計報告予立法會。她表示，審計署署長須向行政長官負責此項規定並不影響其在履行該條例第9條所規定的法定職責時的獨立性。

33. 法律顧問指出，在回歸之前，以及在當時的香港總督亦同時擔任立法局主席一職時，制定《核數條例》的政策目的是當時的核數署署長須向當時的立法局負責，儘管法例並無就此作出規定。《基本法》第五十八條現時清楚訂明，審計署署長向行政長官負責。依他之見，政府當局在文件中就有關審計署的獨立性和問責性所作的解釋，與香港特別行政區的憲制架構相符。

34. 李永達議員表示，公眾曾就行政長官可能干預審計署的工作表示關注。他認為，行政長官這樣做是有可能的，他可透過暗示或明示的方法，就審計署署長工作範圍內的某些事宜提出意見。李議員建議，為確保審計署的透明度，行政長官與審計署署長的會面應有正式紀錄，而該等紀錄在某指定期限(例如在舉行有關會議的10或15年後)應予公開。

35. 庫務局副局長答稱，政府當局曾就此建議諮詢行政長官辦公室。行政長官辦公室認為，行政長官與主要政府官員、部門首長及法定和公共機構的主管舉行內部會議，以加強溝通和了解後者的工作，這是必要和恰當的。鑒於這些會議屬內部性質，政府當局認為不宜於任何時間公開有關的內容。

36. 李永達議員對這樣的解釋感到不滿。他強調，審計署及廉政公署等機構有別於其他機構，前兩者擔當監察政府部門和官員表現的獨特和重要的角色。因此，必須確保該兩個部門在運作方面的獨立性，以便其免受任何干預。然而，現行機制似乎並不足以消除公眾的疑慮。

37. 張文光議員認為，《基本法》第五十八條所訂的問責規定措詞含糊不清，可被詮釋為適用於行政長官與審計署署長之間的上師與下屬關係的情況，因而提供了作出干預的空間。

38. 張文光議員進一步認為，鑒於審計署的職責是獨立審計政府帳目，審計署署長一職不應由公職人員擔任。此外，審計署署長不應向行政長官負責。他認為《基本法》第五十八條應予修改，以便審計署署長向立法會負責。劉慧卿議員贊成張議員的意見，即《基本法》第五十八條應予修改。

39. 庫務局副局長重申，審計署署長有法定職責向立法會提交報告。當香港總督於1993年不再擔任當時的立法局主席一職時，該條例已予修訂，訂明《核數署署長報告書》應提交予立法局主席省覽。她表示，在回歸之前和之後，審計署署長或以往的核數署署長提交報告的實際安排並無改變。

40. 法律顧問指出，與現行條例所不同的是，該條例以往並無訂明任何條文，賦權以往的核數署署長就政府部門及一些政府資助機構進行衡工量值的審計工作。主席表示，衡工量值審計工作可能屬灰色地帶，該條例第9條可能並不適用於該等審計工作。

41. 劉慧卿議員認為，該條例第9條的範圍可予以擴大，以便該條文適用於審計署署長執行衡工量值的審計工作。

42. 庫務局副局長表示，政府當局與當時的立法局，已在1986年商定一套指引，規定當時的核數署署長

進行衡工量值的審計工作時，有權行使該條例第9條所賦予的權力。有關安排證明屬有效。政府當局認為，現行的架構安排令審計署可以有效和獨立運作，當局認為沒有任何理由於此時提出任何立法修訂。

43. 吳亮星議員詢問，審計署署長是否有責任向有關的政策局及政府部門解釋他所提出的任何建議。

44. 庫務局副局長答稱，根據現行的做法，審計署署長會就其在進行衡工量值審計工作後所提出的建議，直接和獨立地與有關的政策局和政府部門接觸。

VI. 下次會議日期

45. 下次定期會議定於2000年4月17日下午2時30分舉行。

46. 會議於下午4時45分結束。

立法會秘書處
2000年4月19日