

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1394/99-00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：1999年12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)
張文光議員
張永森議員
程介南議員
楊孝華議員
楊 森議員
司徒華議員

其他出席議員：吳亮星議員

缺席委員：吳靄儀議員
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

教育統籌局首席助理局長(一)
李美嫦女士

教育統籌局首席助理局長(二)
李百全先生

大學教育資助委員會副秘書長(一)
陳積志先生

教育署助理署長(學校行政)
鄭文耀先生

衛生福利局首席助理局長
鄧仲敏女士

社會福利署助理署長
石施群英女士

醫院管理局副總監
賴福明醫生

議程第V項

庫務局副局長
林鄭月娥女士

律政司法律顧問(立法事務)
杜俊能先生

律政司高級助理法律政策專員
黃慶康先生

助理行政署長
林國強先生

議程第VI至VIII項

政制事務局副局長
葉文輝先生

政制事務局首席助理局長(四)
何佩玲女士

政制事務局首席助理局長(五)
蘇植良先生

選舉事務處總選舉事務主任
李榮先生

列席秘書 : 總助理秘書長2
林鄭寶玲女士

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

I. 確認通過會議紀要

(立法會CB(2)416、487及626/99-00號文件)

1999年10月14日、10月25日及11月15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)472/99-00及620/99-00(01)號文件)

2. 議員察悉已發出以下文件——

- (a) 秘書處就委派官員列席立法會會議事宜擬備的文件；及
- (b) 政府當局就委派管制人員列席立法會會議事宜所作的回應。

III. 2000年1月17日舉行的下次會議的討論事項

(立法會CB(2)623/99-00(01)及(02)號文件)

3. 議員同意將在2000年1月17日舉行的下次會議上討論以下事項——

- (a) 修改《基本法》的機制；
- (b) 就《防止賄賂條例》(第210章)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；及
- (c) 立法會選舉的投票及選民登記制度。

(會後補註：應政府當局要求，第(b)項將押後至日後的會議討論。)

4. 劉慧卿議員表示，她將於2000年1月12日的立法會會議上就政治改革動議一項議案。該項議案的措辭在席上提交議員參考。劉議員建議邀請學術界人士在2月份的事務委員會會議上，就“部長制政府”及“行政機關與立法機關的關係”表達意見。主席表示，他將會考慮就“部長制政府”擬備一份文件，以方便進行討論。

主席

IV. 大學教育資助委員會資助的高等教育院校及由公帑資助的機構對屬下僱員擔任公職的現行處理方法
(立法會CB(2)168/99-00(02)、377/99-00(04)及(05)號文件)

5. 主席表示，在1999年10月25日的會議上，部分議員認為應制訂劃一指引，以確保由公帑資助的機構與屬下擔任公職的僱員之間所訂安排的公平性。政府當局則表示，鑒於各機構、有關僱員的工作以及有關公職在性質方面各有不同，制訂適用於醫療界、教育界及福利界情況的劃一指引將難以實施，而且並不可行。為回應議員提出的關注事項，政府當局已提供進一步資料，供議員在是次會議上討論。

福利界的處理方法

(立法會CB(2)377/99-00(04)號文件)

6. 楊孝華議員詢問為何文件第6段提及投訴程序。他相信，作為納稅人的市民更為關注的是，非政府機構的職員應專注他們受薪的工作，而非把所有時間均用於公共服務上。他表示，市民亦關注，受資助的非政府機構應就屬下僱員擔任公職採用一致的處理方法。他建議，福利界應參考大學教育資助委員會(“教資會”)資助院校所頒布的指引。

7. 社會福利署(“社署”)助理署長解釋，第6段是回應一位議員在1999年10月25日的會議所提出的問題。該位議員對於處理個別申請擔任公職但不獲僱主批准的僱員所提出投訴的上訴機構表示關注。她指出，一如第6段所解釋，當局已訂立一套投訴程序。

8. 衛生福利局首席助理局長表示，社署同意制訂一套指引，並將會參考醫院管理局(“醫管局”)及教資會資助院校所頒布的指引。社署計劃在所制訂的指引內訂明基本原則，個別機構可據此訂出最適合本身需要的細節安排。其中一項原則是有關僱員的正常工作受影響的程度將成為調整其薪金及福利(如認為有需要時)的基礎。此外，亦應制訂一套完善的機制，以便受資助機構的董事局及有關僱員之間訂出最符合實際情況的安排。

醫管局的處理方法

(立法會CB(2)377/99-00(04)號文件)

9. 醫管局副總監表示，醫管局已制訂一套適用於所有擔任公職的員工的劃一指引。如認為有需要，對有關員工的薪金及福利所作的調整將視乎該員工因擔任公職而佔用的正常工作時間的比例而定。局方若認為某名

僱員所擔任的公職嚴重妨礙其履行份內職責，該名僱員可能須申領無薪假期或根據《醫院管理局人力資源政策手冊》所訂明的指引，在其擔任公職期間更改其工作的性質。

教育界的處理方法

(立法會CB(2)377/99-00(05)號文件)

10. 教育統籌局首席助理局長(一)表示，教資會資助的院校均已制訂一般性指引，處理屬下員工擔任外間工作(包括公職或顧問服務)的事宜。雖然教資會資助的各所院校並無制訂劃一的指引，但部分院校採用類似的處理方法，因應本身的個別情況加以調整。文件附件1至8載列出8所教資會資助院校所採用的處理方法的詳情。教育統籌局首席助理局長(一)補充，關於資助學校方面，該等學校依照《資助則例》的條文採用相同的處理方法。教育統籌局首席助理局長(一)回應主席的詢問時表示，教育統籌局可能與其他界別一同考慮是否有需要檢討現行的做法。

11. 楊森議員表示，他和羅致光議員均須把他們40%的立法會議員酬金上繳香港大學。主席表示，他從香港中文大學所支取的薪金被扣減三分之一。張文光議員表示，他沒有從他所任教的學校支取薪金或享有任何福利。

非受薪公職

12. 主席詢問，現行安排是否適用於擔任非受薪公共服務(例如以酬金為基礎的職務或志願工作)的僱員。

13. 醫管局副總監回應時表示，醫管局同一套規則適用於擔任受薪及非受薪公共服務的員工。對有關員工的薪金及福利所作的調整，將視乎該員工因擔任公職而佔用的正常工作時間的比例而定。任何員工不論擔任任何種性質的公共服務，均須獲得醫院行政總監或醫管局行政總裁(視何種情況而定)的批准。

14. 教育統籌局首席助理局長表示，雖然各所高等教育院校所採用的安排有別，但有關的政策同樣適用於員工擔任受薪或非受薪公職的情況。雖然當局鼓勵大學職員把他們的知識和技能貢獻社會，但他們應首先履行他們在大學的職責，此點至為重要。

15. 社署助理署長表示，福利界通常不會扣減擔任公職的僱員的薪金及福利。她指出，社會工作者所從事的公共服務大多屬非受薪志願工作。

16. 張文光議員引述香港中文大學一位教授擔任香港考試局顧問的例子。雖然該名教授收取的1,000元酬金純屬車馬費，但大學方面仍根據有關規例扣除其部分酬金。由於該名教授把其專業知識貢獻予考試局，而所收取的酬金亦屬微不足道，張議員認為有關安排並不合理。他表示，大學所採用的某些處理方法應予檢討。

日後的工作路向

17. 張文光議員表示，政府當局並無指定某個政策局或部門負責在各有關部門及政策局之間統籌此方面的事宜，他對此表示失望。由於欠缺這樣一個統籌者，議員不知應向何方提出質詢。他指出，醫療界、教育界及福利界的政策和處理方法並不相同。在福利界方面，受資助福利機構通常不會扣減擔任公職的僱員的薪金及福利。而在醫管局，對有關員工的薪金所作的調整，將視乎該員工因擔任公職而佔用的正常工作時間的比例而定。至於教育界方面，中小學及教資會資助院校的處理方法並不一致。前者並無具體指引，而後者的處理方法則因不同的院校而異。他要求政府當局考慮制訂全面的政策，以便各個界別依循。舉例而言，對醫療界、教育界及福利界擔任相同受薪公職的僱員調整其薪金及福利的方法應一致。

18. 主席表示，此事可由政務司司長辦公室、庫務署、教育統籌局或政制事務局負責統籌。主席認為，此事可由政制事務局負責處理。

19. 劉慧卿議員表示，既然政府當局的政策是鼓勵僱主以積極的態度對待參與社會服務的僱員，便應制訂一致的政策，讓公帑資助的機構有所依循，以確保透明度及公平性。她認為福利界的情況最難以令人接受。以王葛鳴女士的情況為例，王女士身兼行政會議成員、房屋委員會主席及香港青年協會總幹事數職，但有關方面並無對其薪金和福利作出調整。劉議員建議，主席應致函政務司司長，敦促其指定某個政策局或部門擔當統籌角色，以便為公帑資助機構制訂劃一指引。議員同意此項建議。張文光議員建議把是次會議及1999年10月25日會議紀要的相關摘錄提供予有關決策局及部門。議員亦同意此項建議。

(會後補註：主席與政務司司長之間的往來函件已隨立法會 CB(2)1285/99-00(01)及(02)號文件送交議員。)

V. 《基本法》第五十及五十一條

(立法會 CB(2)2558/98-99(03)及623/99-00(04)號文件)

20. 庫務局副局長解釋，政府當局對《基本法》第五十及五十一條所提及的“財政預算案”一詞作出詮釋時曾考慮三項主要因素。包括該詞與上下文之間的關係、有關係文的目的以及政府尋求立法會批准收支建議的既定安排。政府當局堅持認為，“財政預算案”一詞在《基本法》第五十及五十一條的文意中僅指《撥款條例草案》但該詞在《基本法》其他條文出現時可能具有一般和較廣泛的收支方面的涵義。

21. 庫務局副局長向議員保證，政府當局絕無意圖如某些議員所指，藉以利用對“財政預算案”一詞所作的解釋局限立法會監察政府收入建議的權力。正如她在上次會議上所解釋，政府尋求立法會批准收支建議的既定安排有所不同。政府在每一財政年度所需的開支會逐年透過由立法會通過《撥款條例草案》的形式撥款備付。《撥款條例草案》如不獲通過，當局須作出若干過渡性安排，使政府可繼續提供各項服務。然而，就財政預算的收入部分而言，則無須作出類似的過渡性或應變安排。無論關乎收入的條例草案是否獲得通過，政府仍然有法定權力，根據先前制定的法例徵收稅款或收取費用，而現行的收入基礎通常佔政府每年收入的大部分。

22. 庫務局副局長續稱，政府當局採用了就《基本法》有關條文的目的而作出相應解釋的做法。在此方面，《基本法》第五十條在憲制方面的主要目的，是確保立法機關不會隨意被解散。根據第五十條，立法會只有在非常罕有的情況下才會被解散，即立法會兩次通過一項行政長官認為不符合香港整體利益的法案或立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或任何其他重要的政府法案。儘管如此，解散立法會的做法，亦必須在政府已嘗試藉協商取得一致意見但不能成功的情況下方可採取。她表示，立法會 CB(2)623/99-00(03)號文件第4至12段已詳細載述政府當局就其詮釋所持的理據。

23. 主席詢問，《基本法》第五十條所述“立法會拒絕通過……財政預算案”一句，是否涵蓋《撥款條例草案》經議員修正後獲得通過的情況。庫務局副局長答稱，每宗個案須按其實際情況加以考慮。舉例而言，假如《撥

款條例草案》中相當部分的開支總目被修訂，以致某個部門或受資助機構無法繼續運作，此一情況實質上等同於立法會拒絕通過政府提出的財政預算案。

24. 律政司法律顧問(立法事務)表示，對《撥款條例草案》所作的修訂是否等同拒絕通過是衡量《基本法》第五十條主要目的的指標。政府當局難以向議員列出肯定會觸發解散立法會行動的各種情況。第五十條的根本目的是確保立法會不會在沒有公正因由的情況下被解散。

25. 主席表示，政府當局的答覆似乎暗示，某項條例草案是否屬於《基本法》第五十條所述的“其他重要法案”將會在該條例草案被立法會否決之後而非之前決定。

26. 律政司法律顧問(立法事務)表示，某項法案是否重要，在不同時間會有不同結論。政府當局就何謂重要法案提出具體的例子，會令各方無法作出靈活闡釋，這並非正確的做法。

27. 張文光議員表示，當局應仔細考慮訂立一項用以決定某項條例草案是否重要的機制，並盡快訂立，否則，若立法會拒絕通過一項條例草案，這可能引發憲制危機。

28. 律政司法律顧問(立法事務)表示，依他之見，《基本法》第五十條的重點是行政長官有責任不應在沒有公正因由的情況下試圖解散立法會。何謂重要法案是由行政長官提供理據決定。即使某項重要法案不獲通過，《基本法》亦無規定必須解散立法會。律政司法律顧問(立法事務)提及《基本法》第五十條中“行政長官可解散立法會”一句時進一步表示，使用“可”字是經過深思熟慮的，因為行政長官須作出判斷及冒上風險。倘若行政長官作出錯誤判斷，可能導致他要辭職。行政長官並非可武斷地決定某項法案是否重要。第五十條是連串重要憲制條文中的一環。解散立法會的行動只可由行政長官作出，他決定採取此項行動時會冒上風險。主席認為，“可”字在《基本法》第五十條的文意中可理解為行政長官“獲授權”或“賦權”解散立法會。

29. 張文光議員表示，鑒於第五十條在憲制方面的影響，當局應制訂用於界定何謂“重要法案”的嚴謹程序，以防止出現濫用權力的情況。他關注到此問題若不及早處理，日後就對該詞的詮釋所引出的爭議可能導致

類似政府當局尋求人大常委會解釋《基本法》有關居留權的定義時所引發的社會不穩定情況。

政府當局

30. 律政司法律顧問(立法事務)解釋，“重要”一詞在學術上並無定義。“重要法案”一詞的定義並非絕對。其中一個例子是有關法案的重要性，必須足以作為行政長官在任期內只可解散立法會一次的行動理據。他同意議員的看法，認為應對何謂“重要法案”一句作更詳細研究。他表示，政府當局應可制訂若干指引，以協助議員理解當局如何處理涉及重要法案的問題。不過，政府當局斷不能列出某項法案會被視為重要法案的各種情況，因而令自己無法作出靈活闡釋。律政司法律顧問(立法事務)答允擬備文件供議員參考。

31. 劉慧卿議員表示，政府當局應澄清某項法案何時會被視為“重要法案”。主席表示，某項“不重要”的法案經修訂後可能變得“重要”。他認為，行政機關與立法機關之間應相互制衡。他以法國為例指出，當政府提出一項重要的條例草案或議案時，國民議會會提出一項由十分之一議員聯署的譴責議案。譴責議案若遭否決，有關條例草案或議案的文本會被視為獲得採納，且不得作出修訂。倘若有關議案獲通過，執政黨便須下台。他認為，決定某項法案是否重要純屬政治決定，應在提出有關法案之前便作出。他表示，香港可考慮制訂一套類似法國的程序。

32. 律政司法律顧問(立法事務)表示，《基本法》第五十二(三)條已帶有行政機關與立法機關之間相互制衡的意味。在此方面，重選的立法會若仍然拒絕通過原先的法案，行政長官必須辭職。

33. 關於日後的工作路向，法律顧問表示，議員若接納政府當局對“財政預算案”一詞的詮釋，事務委員會應向內務委員會提交報告。內務委員會若接納事務委員會的建議，議事規則委員會將開始商議落實《基本法》第五十及五十一條的程序安排。法律顧問續稱，他認同政府當局對此事的見解。事實上，他曾向議事規則委員會提供相同的意見。

秘書

34. 議員接納政府當局對《基本法》第五十及五十一條中“財政預算案”一詞的詮釋，即該詞僅指《撥款條例草案》。事務委員會將向內務委員會提交報告。至於《基本法》第五十條所述的“重要法案”，事務委員會將在日後的會議繼續商議。

(會後補註：事務委員會已於2000年2月11日向內務委員會提交報告。)

IV. 2000年選民登記活動

(立法會CB(3)623/99-00(04)號文件)

35. 政制事務局副局長表示，當局將由2000年1月17日至3月16日期間，為2000年立法會選舉舉行大規模的選民登記活動。2000年選民登記活動的重點包括全面的宣傳計劃，向市民傳達有關訊息，大規模的逐戶家訪，以及以合資格功能界別選民、選舉委員會界別分組投票人及青年人為對象的特別計劃。一份模擬海報及宣傳單張在席上提交議員參考。

36. 楊森議員關注到年齡在18至25歲的青年人登記為選民的比率相對偏低的情況。他詢問政府當局將會採取何種措施加以改善，以及政府當局有否為選民登記工作訂下目標登記率。

37. 政制事務局副局長回應時表示，由於選民登記屬自願性質，當局難以為青年人登記為選民的比率定下目標。截至1998年12月，在18至20歲及18至25歲年齡組合的青年人當中，分別有35%及47%已登記為選民。政府當局將為2000年選民登記活動採取多項措施，包括在大學學報、流行青少年雜誌和互聯網登載廣告，以及在青少年中心和青少年常到的商場設置流動選民登記站，希望藉此吸引更多青年人登記為選民。楊森議員問及在大學進行的選民登記活動，政制事務局副局長回應時表示，當局將會在大學圖書館及其他較多人聚集的地方設置流動選民登記站。民政事務總署聘用的臨時社區幹事亦會在選民登記活動期間前往大學宿舍家訪。

38. 張文光議員對於選民登記冊所載資料的準確性以及選民因更改地址而喪失投票資格的程序表示關注。他認為，選民喪失投票資格是嚴重的事情，在把某名選民的名字剔除於選民登記冊之前應經過嚴謹的核查程序。

39. 總選舉事務主任解釋，倘若郵寄予某名已登記選民的投票通知書未能送達，並退回選舉事務處，選舉事務處會在製備下一份臨時選民登記冊時向有關選民作出查訊，目的是確定現有正式選民登記冊內以該名選民的名字所登記的住址是否不再是該名選民的主要住址。該項查訊會以書面進行，並會以掛號郵遞方式送交予有關人士。若該信件未能送達並退回選舉事務處，選舉事

務處便有理由相信，該人不再居於選民登記冊所載的住址。該人的名字將被列入遭剔除者名單內。該遭剔除者名單將連同臨時選民登記冊一同公開讓公眾查閱。倘若在指定日期前，有關人士並無提出上訴，當局將會在正式選民登記內剔除其名字。

40. 張文光議員表示，新界鄉郊地區的村民使用同一住址的情況並不罕見。選舉事務處所寄出的投票通知書及掛號信可能永遠無法送達有關人士手中，因為有人可能已代其簽收。在此情況下，有關人士便到選舉日當日才知道自己的名字已從選民登記冊中被剔除。

41. 主席認為，不應草率剝奪合資格選民的投票資格。他表示該項查訊應直接向有關人士作出，而非利用書信進行。他亦詢問當局採用何種程序，以對付據稱利用他人的住址進行種票活動的選民。總選舉事務主任答稱，他在上文(第39段)所述的程序將會適用於投票通知書未能送達的情況。至於懷疑涉及種票的個案則會轉交廉政公署。

政府當局

42. 政制事務局副局長表示，選舉事務處將會就核查程序的詳情提供書面答覆。他進一步告知議員，向全港200萬個家庭進行逐戶家訪的工作將由臨時社區幹事執行。家訪的目的是協助所有合資格的人士登記為選民，以及核實名列於現有選民登記冊上已登記選民的紀錄，如有需要時作出更改。

(會後補註：載列選舉事務處就選民紀錄核查工作時所採用程序的文件已於2000年1月27日隨立法會CB(2)981/99-00(01)號文件送交議員。)

政府當局

43. 政制事務局副局長回應主席時表示，檢討1999年區議會選舉的工作將在3個月內完成。政府當局將在適當時向事務委員會作出簡報。

VII. 2000年立法會選舉開支限額

(立法會CB(3)623/99-00(05)號文件)

44. 政制事務局副局長表示，鑒於2000年立法會選舉的地方選區、功能界別及選舉委員會的安排基本上沒有改變，而1998年立法會選舉的選舉開支限額的規定運作良好，政府當局認為無需調整2000年立法會各類別選舉的選舉開支限額。

45. 劉慧卿議員表示，鑒於本港呈現通縮情況以及上屆選舉的候選人的選舉開支低於法定限額，當局應調低地方選區的選舉開支限額。她指出，把限額定得過高會對資源不甚充裕的候選人不利，並會導致金權政治。

46. 政制事務局副局長表示，政府當局曾檢討1998年立法會選舉的安排。就地方選區的選舉開支限額而言，有些候選人的開支較多，有些則較少。政府當局認為，不應把限額定於會局限候選人進行競選活動的方式的水平。

47. 劉慧卿議員不同意政府當局的意見。她指出，1998年立法會選舉的結果顯示，所花費的選舉開支低於限額的候選人亦可成功當選。有見及此，政府當局應調低限額，以確保候選人可在公平的環境之中競逐。

48. 張文光議員認同劉慧卿議員的見解。他並建議當局在制定2000年立法會選舉的選舉開支限額時，應參考1998年地方選區選舉的平均選舉開支。他要求政府當局提供有關資料，供議員參考。

(會後補註：有關1998年立法會選舉地方選區候選人實際選舉開支的資料已於2000年1月13日隨立法會CB(2)845/99-00(01)號文件送交議員。)

49. 政制事務局副局長表示，鑒於每個地方選區的人口超過100萬，政府當局認為建議的選舉開支限額(相等於在每人身上花費約1.5元)是合理的。

50. 張文光議員表示，印製宣傳單張佔選舉開支的主要部分。他詢問以家庭而非選民為單位派發單張在技術上是否可行，因為這樣做可減低成本和節省紙張。

51. 政制事務局副局長表示，當局會向每位候選人派發載有選民個人資料(例如姓名及住址)的唯讀光碟。在寄出競選資料時是否把相同住址的選民組合在一起乃由候選人決定。總選舉事務主任表示，1998年立法會選舉有部分候選人確曾這樣做。

52. 楊森議員表示，把地方選區的選舉開支限額調低是更為可取的做法。然而，鑒於建議的2000年立法會選舉地方選區的選舉開支限額是以候選人名單為基礎擬定，而本港的總人口估計只輕微增加，他並非強烈反對政府當局的建議。主席雖然認同楊議員的見解，但他認為，當局為1998年立法會選舉的地方選區所定的選舉開支限額過高，具政黨背景的候選人的花費不可能達到最

高限額，更遑論獨立候選人。劉慧卿議員表示，她反對建議的限額，因為該限額對財力雄厚的候選人有利。

53. 楊森議員指出，2004年立法會選舉地方選區的議席將會增加，他促請政府當局不要提高選舉開支限額，因為籌集選舉經費對於候選人而言非常吃力。政制事務局副局長表示，他察悉議員的關注事項，並將在2000年立法會選舉後作出檢討。

VIII. 2000年立法會選舉提名所需的簽署人和選舉按金 (立法會CB(3)623/99-00(06)號文件)

54. 政制事務局副局長表示，2000年立法會選舉提名所需的簽署人和選舉按金將維持不變。議員並無提出任何問題。

55. 會議於下午4時30分結束。

立法會秘書處
2000年3月16日