

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)385/01-02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：2001年8月27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, JP (主席)
劉慧卿議員, JP (副主席)
田北俊議員, GBS, JP
許長青議員, JP
楊孝華議員, JP
楊森議員
楊耀忠議員, BBS
司徒華議員
余若薇議員, SC, JP

缺席委員：吳靄儀議員
張文光議員
曾鈺成議員, JP

其他出席議員：吳亮星議員, JP
蔡素玉議員
葉國謙議員, JP

出席公職人員：議程第II及III項

署理政制事務局局長
麥清雄先生

署理政制事務局副局長(1)
蘇植良先生

政制事務局首席助理局長
梁何綺文女士

議程第V項

民政事務局局长
林煥光先生, JP

民政事務局副局長
馮程淑儀女士

署理政制事務局副局長(1)
蘇植良先生

政制事務局首席助理局長
何珮玲女士

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, JP

研究主任4
黃麗菁女士

高級主任(2)3
胡錫謙先生

高級主任(2)7
余寶琮小姐

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要
(立法會CB(2)2208及2209/00-01號文件)

2001年5月21日及6月12日兩次會議的紀要獲確認通過。

II. 政制事務委員會代表團研究英國、法國及德國行政機關問責制度的職務訪問報告

2. 主席表示，事務委員會代表團曾進行職務訪問，研究英國、法國及德國行政機關的問責制度，並已就此行擬備報告。鑒於英國、法國和德國的政制發展各有不同，政府架構亦互有差異，這些國家的部長制度和公務員體制各有本身獨特之處。他指出，報告第6章載述代表團考察結果及觀察所得的摘要。

3. 主席又表示，他希望代表團擬備的報告可提供有用的參考資料，供議員進一步研究擬議的主要官員問責制度。代表團成員之一的許長青議員贊同主席的觀點。

4. 劉慧卿議員表示，報告就行政機關問責制度提供了有用的資料。她提述報告時指出，英國採用的《大臣守則》訂明大臣的行為守則，亦就大臣的行事程序給予指引。在德國，行政機關的問責關係體現在聯邦議院可進行建設性的不信任表決，迫使失去聯邦議院支持的總理下台。當總理下台，各部部長亦會隨之離任。劉議員認為，這些正是可供香港特別行政區（“香港特區”）借鑒之處。她相信，立法會在任命主要官員方面應擔當某種角色。

5. 楊森議員認為，英國的《大臣守則》讓公眾可以監察大臣的表現。政府當局在研究如何加強主要官員問責時應參考這項安排。楊議員表示，Max Planck外國公法及國際法學院院長Rudiger WOLFRUM教授與代表團會晤時認為，香港特區如實施政治任命制度，獲政治任命的官員須脫離公務員架構。在問責方面，獲政治任命的官員與公務員兩者應有區別。楊議員贊同WOLFRUM教授的意見。

6. 主席指出，根據《基本法》第六十四條，香港特區政府必須遵守法律，並對立法會負責。此外，根據《基本法》第七十三(六)條，立法會須行使職權，就任何有關公共利益問題進行辯論。他認為，在立法會對主要官員動議不信任議案屬《基本法》的涵蓋範圍。

7. 楊孝華議員請代表團澄清大臣問責制如何在蘇格蘭實施。主席回應時表示，在蘇格蘭，大臣須承擔的責任分為兩方面，大臣既須就政府的政策承擔集體責任，同時亦須就轄下部門的工作承擔個人責任。有關安排與英國的情況相似。他補充，在蘇格蘭，《1998年蘇

格蘭法令》規定，如議會議決不再信任蘇格蘭行政機關，大臣便須辭職。

8. 田北俊議員關注到如在香港特區實施問責制度，公務員與獲政治任命的官員之間的工作關係將會如何的問題。他表示，政府當局應為獲政治任命的官員實施合約聘用制，並清楚訂明獲任命的官員與公務員之間的關係。他強調，政府當局在採納為香港特區主要官員問責制度制訂的藍圖前，應就此事進行全面研究。

9. 劉慧卿議員及楊森議員詢問，鑒於行政長官既非由普選產生，亦不屬政黨成員，代表團有否就在香港特區實施行政機關問責制度是否可行的問題，與所會晤的人士交換意見。

10. 主席回應時表示，代表團在訪問期間並無提出此事。代表團此行的目的是取得有關英國、法國和德國行政機關問責制度的第一手資料，而非討論香港特區的行政機關問責制度。依他之見，行政機關問責制度將會是加強行政機關向立法機關問責的第一步。

III. 主要官員問責制度

(立法會 CB(2)2207/00-01 及 CB(2)2211/00-01(01) 號文件)

11. 署理政制事務局局長向委員簡述政府當局研究擬議主要官員問責制度的進展。他表示，在2000年施政報告中，行政長官曾承諾研究在行政長官領導下，如何加強主要官員在不同政策範疇承擔的責任。政府需要考慮的，包括為此等主要官員制訂一套相應的聘用制度，訂明他們的權責，同時清楚界定他們在新制度下制訂和執行政府政策所擔當的角色。自施政報告公布後，行政長官親自領導一個督導小組，進行有關的研究。督導小組的成員包括政務司司長、財政司司長、律政司司長、政制事務局局長、公務員事務局局長、中央政策組首席顧問及新聞統籌專員。

12. 署理政制事務局局長表示，督導小組已仔細考慮過社會各界所發表的意見，包括事務委員會向立法會提交的《香港特別行政區政制發展報告》，以及立法會其後在2000年6月就該報告進行的辯論。督導小組亦有留意事務委員會在2月進行公眾諮詢期間學者所提出的意見，以及事務委員會在2001年3月和5月會議上所討論的事宜。督導小組亦留意到傳媒的報道，以及學者和論者的意見。他又表示，督導小組留意到各方面的意見大體

上都認同政府尋求改善制度的努力。對於需要為高層官員設立新職系和聘用制度的事宜，各界大致上均有共識，但在細節安排方面則有不同的意見。政府當局會繼續留意社會上的討論。

13. 署理政制事務局局長表示，督導小組的主要研究範疇包括——

- (a) 現行制度和安排在迅速變化的社會環境中出現何種問題；
- (b) 市民大眾及立法會對加強官員問責的具體要求和理念；
- (c) 香港特區成立以來，政府的運作能否配合香港人當家作主的訴求，而現行制度是否需要作出相應調整；
- (d) 如引入任何新的安排，對政府的運作會產生何種影響，須作何種調節改動以配合適應；及
- (e) 鑒於市民大眾要求高層官員對制訂政策與執行政策的成效承擔責任，應如何處理市民大眾此方面的訴求。

14. 署理政制事務局局長強調，由於此項工作牽涉重要及複雜的事情，政府當局需小心和詳細考慮。當局已有一些初步看法，但方案仍未完善。他表示，政府當局很感謝事務委員會提交的考察報告。當局會研究報告的內容，並樂意聽取事務委員會提出的任何具體建議。

15. 署理政制事務局局長補充，視乎2001年10月前所得的進展，行政長官會在施政報告中作出交代。鑒於此項工作涉及多個層面和許多複雜問題，並有深遠影響，當局在2001年10月後會繼續研究及探討各方面的事宜。

16. 應主席的要求，署理政制事務局局長答允提供其發言全文，供委員參閱。

(會後補註：署理政制事務局局長的發言全文已於2001年9月10日隨立法會CB(2)2261/00-01(01)號文件送交委員參閱。)

擬議的主要官員問責制度

17. 劉慧卿議員認為，政府當局應就香港特區的政治體制進行全面檢討。因此，她對當局“斬件式”研究主要官員問責制度的做法有所保留。儘管她同意主要官員問責制度是複雜和重要的事宜，她認為當局應提出具體建議，供立法會考慮，並廣泛諮詢公眾，然後就此事作出決定。她表示，既然政府當局沒有提出具體方案，只好由立法會及公眾就此事提出一般意見。她知道賦權立法會任免主要官員會抵觸《基本法》。然而，她依然認為，立法會在任命過程中應擔當某種角色，立法會可要求獲提名的人在獲任命之前到立法會席前回答質詢。她相信此一安排不可能抵觸《基本法》。劉議員強調，政府當局應向委員保證，當局在作出決定前會就各項建議諮詢立法會。

18. 司徒華議員表示，他在現階段不會就主要官員問責制度提出任何建議。政府當局應進行全面研究，探討香港的政治體制，而非只局限於研究主要官員問責制度。他關注到，政治體制牽涉多個層面，而且互有關連，就其中一個層面進行研究，根本無法得出任何有意義的方案。依他之見，政府當局在2002年之前不大可能提出具體建議。

19. 署理政制事務局局長向委員表示，政府當局在現階段只得出一些初步意見，當局會就擬議制度的框架與委員交換意見。當局會考慮委員提出的任何意見。

20. 主席表示，為加強行政機關與立法機關之間的夥伴關係，政府當局應在檢討擬議主要官員問責制度的每個階段，向事務委員會匯報研究進展。他表示，為方便就此事交流初步意見，事務委員會可考慮舉行閉門會議。他指出，此種安排在其他議會並非不常見。司徒華議員不支持在閉門會議討論此事的構想。田北俊議員屬意在公開場合討論此事。

21. 楊森議員表示，在《香港特別行政區政制發展報告》中，事務委員會提出了多項建議，其中包括政府應實行更具彈性的合約制度，使主要官員或須為他們所作的決定承擔政治責任。因此，主要官員應成為獲政治任命的官員，並脫離公務員架構。他表示，政府當局應就擬議的制度進行公眾諮詢，然後由立法會進行議案辯論。他強調，屬民主黨的議員依然認為，主要官員應向公眾而非行政長官負責。立法會在任命政治官員方面應擔當某種角色。此外，立法會應擔當監察角色，當立法

會對某名主要官員通過不信任議案時，該名官員必須辭職。

22. 主席表示，代表團觀察所得之一是，英國、法國和德國的國會在任命部長方面並無擔當任何角色。

23. 田北俊議員表示，政府當局須在擬議的問責制度中，處理公務員(尤其是高級政府官員)的角色問題。他認為，在推行主要官員問責制度後，應保留按常額條款聘用公務員的安排。公務員雖然應該保持政治中立，但在制訂政策建議的過程中應向獲政治任命的官員提供不偏不倚的支援。田議員又表示，他認為在任命政治官員前，由立法會向該等官員提出質詢並不恰當。然而，立法會如對某名獲政治任命的官員通過不信任議案，行政長官應採取所需行動，例如把該官員免職或調職。

24. 署理政制事務局局長表示，他無意重新討論有關公務員政治中立的事宜。公務員有責任推行既定的政策。他又表示，督導小組會研究如何解決參與制訂政策的高級政府官員角色衝突的問題。

25. 主席表示，倘若將高級政府官員轉為獲政治任命的官員，問題便可解決，須承擔政治責任的是獲政治任命的官員而非公務員。

26. 葉國謙議員表示，鑒於擬議的主要官員問責制度已引起公眾的廣泛關注，政府當局應盡快提出具體建議以諮詢公眾。葉議員表示，對於立法會在任命主要官員方面擔當某種角色的建議，他有所保留。此舉會影響其他公共機構的委任制度。他又表示，外國的經驗和做法均顯示，在委任部長方面，國會通常並無擔當任何角色。

委員的建議就《基本法》而言是否合法

27. 署理政制事務局局長表示，主要官員的任免受《基本法》規管。原則上，政府當局會充分考慮任何符合《基本法》的建議。

28. 楊森議員表示，根據《基本法》第六十四條，香港特區政府須對立法會負責。基於此點，他促請政府當局如有關乎主要官員問責制度的任何建議，應向立法會提供全部詳情。

29. 署理政制事務局局長回應時表示，除《基本法》第六十四條外，《基本法》亦有就問責問題訂明其他相

關條文，例如《基本法》第四十三條訂明行政長官對香港特區負責，而《基本法》第九十九條則訂明公務人員須對香港特區政府負責。

政府當局

30. 主席認為，“符合《基本法》”有別於“不抵觸《基本法》”。他要求政府當局提供法律意見，說明在研究為制訂主要官員問責制度而提出的建議就《基本法》而言是否合法時，適當的做法是研究有關建議是否抵觸《基本法》，而非研究有關建議是否符合《基本法》。政府當局答允徵詢法律意見。

未來工作路向

31. 委員同意待政府當局提出建議諮詢立法會時，才繼續就此事進行討論。原定於2001年9月3日舉行的會議將會取消。

IV. 對前任行政長官進行的活動所作的規限

[立法會CB(2)2211/00-01(02)號文件]

32. 主席表示，在2001年7月17日事務委員會會議上，委員同意立法會秘書處應就“對離任政府首長及離任政府高級人員進行的活動所作的規限”進行獨立研究。

33. 研究主任4表示，在考慮過委員對研究範圍提出的意見後，資料研究及圖書館服務部已擬備研究大綱擬稿，供委員考慮。她接着向委員簡述擬議研究大綱的內容。研究工作預期在2001年年底前完成。委員通過擬議的研究大綱。

V. 成立專責委員會檢討區議會角色和職能的建議

(立法會CB(2)2213/00-01(01)、2220/00-01、2213/00-01(02)、2211/00-01(03)及2221/00-01(01)號文件)

34. 主席表示，民政事務委員會及政制事務委員會曾分別在2001年7月16日及7月17日討論《區議會檢討工作小組報告》。出席該兩次會議的委員均不滿政府當局在發表報告之前沒有諮詢立法會。他又表示，雖然有部分委員曾建議舉行若干次事務委員會聯席會議以討論此事，但他考慮到此事的重要性，便在該次民政事務委員會會議上建議成立專責委員會，負責檢討區議會在現行憲法制度下的角色和職能。在上次政制事務委員會會議上，委員同意在是次會議上討論成立專責委員會檢討區

議會角色和職能的建議。他補充，倘若委員認為不應成立專責委員會，事務委員會將於2001年10月4日與民政事務委員會舉行聯席會議。

35. 民政事務局局長表示，一如政府當局在該次民政事務委員會會議上所解釋，立法會在1999年恢復《提供市政服務(重組)條例草案》的二讀辯論時，當局曾答允考慮如何加強區議會的角色和職能。他指出，鑒於香港面積細小，如把行政職能轉授予18個區議會，恐怕會使職責過於分散，並減低效率。因此，政府當局正採取循序漸進的方法，確保加強區議會角色的建議措施不會導致在地區層面的行政機關數目激增。鑒於新一屆區議會運作不夠兩年，當局無意在現階段檢討區議會的憲制角色。他表示，政府當局認為事務委員會會議是雙方就此事交換意見的適當場合，無需成立專責委員會就區議會的角色和職能進行檢討及提出建議。

36. 劉慧卿議員表示，她支持成立專責委員會就區議會角色和職能進行檢討及提出建議的提議。政府當局應考慮賦予區議會在地區管理方面的行政權力，而非加強區議會的諮詢職能。她認為，政府當局有需要界定區議會在整個憲制架構中所擔當的角色。劉議員指出，根據政府當局提供的法律意見(立法會CB(2)2221/00-01(01)號文件)，《基本法》第九十七條並無對香港特區施加必須設立區域組織的憲制責任。依她之見，《基本法》第九十七條所訂的原則並無禁止政府當局給予區議會行政權力。她又表示，前立法局在1992年曾成立立法局選舉專責委員會，就當時立法局選舉的安排進行檢討及提出建議。

37. 葉國謙議員表示，他已在切實可行的範圍內盡量出席區議會為討論該報告而舉行的會議。區議會的意見大致上可歸納為兩類，第一類關乎根據《基本法》第九十七條，區議會是否政權性區域組織的問題，第二類意見則關乎報告提出的建議。他指出，有關區議會在憲制架構中的職能和角色等事宜可由政制事務委員會跟進，而有關地區管理的事宜則可由民政事務委員會討論。因此，政制事務委員會與民政事務委員會適宜盡早一起討論該報告及相關事宜。葉議員又表示，屬民主建港聯盟的議員並不支持成立專責委員會的建議。就該報告進行的諮詢與政府當局處理諮詢工作的一貫做法一致。

38. 田北俊議員表示，屬民主黨的議員同意有需要檢討區議會的角色和職能，以加強區議會的地區管理工作。然而，他認為暫時由兩個事務委員會舉行聯席會議

以跟進此事較為適當。如在舉行聯席會議後並無任何進展，則可再次討論成立專責委員會檢討區議會角色和職能的建議。

39. 主席表示，一如劉慧卿議員指出，專責委員會的職能未必只限於就某一事件進行調查。為研究某一主題而成立專責委員會的做法亦有先例可援。依他之見，檢討區議會的角色和職能是十分重要的事宜。

40. 楊森議員同意主席的觀點。楊議員表示，鑒於政府當局無意檢討區議會在憲制架構中的角色，他認為值得成立專責委員會以跟進此事。

41. 主席把成立專責委員會檢討區議會角色和職能的建議付諸表決。3名委員投票贊成該項建議，4名委員則投票反對該項建議。主席宣布有關建議被否決。他表示，事務委員會將於2001年10月4日與民政事務委員會舉行聯席會議，繼續討論此事。

42. 會議於下午4時30分結束。

立法會秘書處

2001年11月19日