

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1544/00-01號文件
(議程第II項的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 特別會議紀要

日 期：2001年3月3日(星期六)

時 間：上午9時

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)
吳靄儀議員
許長青議員
楊孝華議員, JP
楊森議員
余若薇議員, SC, JP

缺席委員：田北俊議員, JP
張文光議員
曾鈺成議員, JP
楊耀忠議員
司徒華議員

出席公職人員：議程第II項

政制事務局副局長
麥清雄先生

政制事務局首席助理局長
梁何綺文女士

應邀出席人士： 香港城市大學
公共及社會行政學系副教授
張炳良博士, JP

香港浸會大學
政治與國際關係學系副教授
戴高禮博士

香港科技大學
社會科學部助理教授
馬嶽博士

列席秘書： 總主任(2)3
馬朱雪履女士

列席職員： 高級主任(2)7
余寶琮小姐

經辦人／部門

I 主要官員問責制度

(立法會CB(2)972/00-01(01)號文件 —— 諮詢公眾
事項一覽表)

與學者會晤

主席歡迎各學者出席會議，並邀請他們發表
意見。

香港城市大學公共及社會行政學系副教授張炳良博士
(立法會CB(2)972/00-01(02)號文件)

2. 張炳良博士表示，根據《基本法》，主要官員
由行政長官提名，由中央人民政府(“中央政府”)任命。鑒
於行政長官及行政機關均對香港特別行政區(“香港特區”)
負責，而立法機關又是代表香港特區居民的機構，由此
推論，主要官員亦應對立法機關負責。張博士指出，如
何才有一個充分承擔責任的政府這個備受爭議的問題仍
會懸而未決。然而，不應以此項因素一再拖延推行任何
可以加強主要官員對公眾問責的制度。

3. 張博士表示，在香港特區現行制度下，“部長”(即司局級官員)的職位由終身制公務員擔任。此種制度有兩個主要缺點。首先，此種制度不必要地令高級公務員變得政治化。高級公務員不再擔當傳統的角色，他們的工作似是政客多於公務員。此外，由於行政長官並非以民主選舉方式產生，公眾對高層公務員寄予厚望，希望他們能對行政長官發揮制衡作用。其次，此種制度令政治問責性與政策問責性變得含糊不清。雖然司局級官員須擔當制訂政策的角色，但嚴格而言，他們仍是終身制公務員，即使犯上嚴重的政策錯誤，亦可規避他們在政治上須承擔的責任。更差的是，即使在1997年之後，行政長官委任了數名非公務員擔任司局級官員，而他們顯然是獲得政治任命而非按公務員條款受聘，他們在名義上依然是公務員，無須承擔政治責任。

4. 張博士表示，為了清楚界定政治問責性和政策問責性，較可取的做法是對司局級官員作出政治任命，使他們有別於終身制公務員。他就擬議主要官員問責制度提出以下各點——

- (a) 在擬議制度下，立法會應在提名主要官員並對他們作出政治任命的過程中發揮重要角色。鑒於《基本法》規定終審法院法官和高等法院首席法官的任命須經立法會同意，同一程序應適用於提名過程；
- (b) 當局應訂立憲制慣例，根據該等慣例，立法會作為一個代表機構，負起審查和監察政府運作的憲制職責，倘若某名獲政治任命的主要官員未能履行職責，立法會便可動議一項不信任議案，而行政長官應在立法會通過該項議案後罷免該名官員；
- (c) 在任何政治任命的制度下，任何人從私營機構轉往政府部門工作或從政府部門轉往私營機構工作，均可能出現利益衝突的問題。要解決利益衝突的問題，可就申報利益的事宜設立更完善的機制、在制訂政策時提高透明度，而更重要的是作出更嚴謹的政治審查和政策審核；
- (d) 由於終身制公務員必須效忠政府，當局應作出恰當的安排，確保獲政治任命的主要官員及終身制公務員互相尊重，合作無間；
- (e) 當局可與獲政治任命的官員簽訂一種新形式的合約，即“政治合約”。獲政治任命的官員的任期應與行政長官的任期相同。此外，鑒於該

等官員的工作並非屬永久性質，他們的支薪方式和服務條件應有別於公務員，他們應可領取退休福利，並在提早終止服務時獲得適當的補償；

- (f) 合適的高級公務員可獲得政治任命，但條件是他們必須離開公務員隊伍(他們如已按常額及可享退休金條款受聘，則可參與某類自願退休計劃)。
- (g) 政治任命應只適用於負責制訂政策的高層官員，政府部門及其他行政機構的所有首長應繼續按終身制公務員條款受聘。在政策局的層面，政策局局長應按政治任命條款受聘，而其副手可保留公務員身份。他亦提議參照一些其他國家(例如英國)的做法，實施“常任事務長”制度。在此種制度下，當局會委派一名高層公務員(即常任事務長)，負責統領每一政策局的公務員隊伍，並為獲政治任命的局長提供意見，作為他的主要顧問。張博士提到秘書處為他意見書擬備的中譯本，並指出將“permanent secretary”譯作“常任事務長”會更為貼切；
- (h) 當局應提升公務員敍用委員會的地位，並賦權該委員會成為維護公務員優良傳統的主要機構，以保障公務員體制。倘若政務司司長一職日後最終成為政治任命的職位，當局應考慮委任另一名高層公務員作為公務員權益的主要倡導者，負責表達公務員的關注及為他們爭取權益。此外，該名高層公務員亦可同時兼任政務司司長辦公室或行政長官辦公室的常任事務長；及
- (i) 行政會議應成為行政長官的諮詢議會。雖然行政長官仍可指派行政會議成員領導主要政策諮詢委員會或法定機構，但獲政治任命的官員最終應為各自政策範疇內的事宜負責，不應淪為一些扮演“政策超級老板”的行政會議成員的附庸。

香港浸會大學政治與國際關係學系副教授戴高禮博士
(立法會CB(2)972/00-01(03)號文件)

5. 戴高禮博士表示，他贊同張博士意見書所載的基本原則。他補充，應採取措施，盡快達致《基本法》所訂普選產生行政長官此一最終目標。

6. 戴高禮博士提到他的意見書時表示，在1998年及2000年兩次立法會選舉前後，香港過渡期研究計劃曾進行多次調查，所得結果顯示贊成以直接選舉取替功能界別選舉的市民人數有穩步上升的趨勢(表1)。另一方面，該等調查亦顯示，一直有很多受訪者大力支持透過直接選舉選出行政長官(表2)。

7. 戴高禮博士表示，香港是否一個良好的投資中心此一問題曾在香港電台某節目中討論。香港容許公開進行討論或辯論，該類討論或辯論遠較新加坡等地為多，因而使人以為香港的政局較為不穩定。然而，該節目的評論員指出情況並非如此，香港鼓勵而非壓制不同意見的表達，事實上使政局更加穩定。正如另一項調查顯示(表3)，大部分受訪者認為在香港進行的各類政治辯論均可接受。

香港科技大學社會科學部助理教授馬嶽博士
(立法會CB(2)972/00-01(04)號文件)

8. 馬嶽博士表示，他局限了自己意見書的研究範圍，專注探討在《基本法》所規定的範圍內，如何可加強主要官員的問責性。馬博士提出以下各點——

- (a) 對於部分立法會議員建議主要官員的命任應經立法會同意，他認為此項安排會抵觸《基本法》；
- (b) 一個推行政治問責制度的可行方法是與司局級官員簽訂“政治合約”。然而，此舉會加強“官僚問責性”而非“政治問責性”，因為主要官員由行政長官提名，並對行政長官負責；
- (c) 政治合約的年期應以兩至3年為限；合約各方可給予兩個月通知，然後終止合約，而所有此類合約的年期最好劃一；
- (d) 在新制度下，當局應設立補償計劃，為那些被認為不適宜獲政治任命或那些不願意接受政治任命的現任司局級官員提供補償。至於補償款額，則應等同該等官員累積至退休或終止合約時所應得薪酬加其他福利的總和。此等官員亦應有資格領取退休金；
- (e) 在新制度下，當局可與獲政治任命的官員簽訂一種特別合約或公務員合約。根據《基本法》第七十九(四)條，立法會議員如接受政府的委任而出任公務員，即喪失立法會議員的資格。

雖然立法會議員可按前一種合約獲委任為司局級官員，但為免令選民感到混淆，他建議在新制度下不應委任立法會議員為司局級官員；

- (f) 如日後所有司局級官員均獲政治任命，行政會議的架構便應重組。現行制度的主要問題是，雖然司局級官員負責制訂政策，最終決定卻由行政會議成員作出，此安排會導致職責劃分不清。獲政治任命的官員應取替行政會議成員，成為行政長官的內閣，這安排與一些西方國家的內閣制度相若；及
- (g) 鑒於行政長官並非由普選產生，馬博士對擬議問責制度的成效有所保留。他引述“王苗”事件為例，表示由於行政長官無須對市民負責，即使某名獲政治任命的官員嚴重犯錯，而公眾亦要求該名官員辭職，行政長官可選擇保護該名主要官員。然而，依他之見，為主要官員設立政治問責制度較維持現狀為佳。

實施主要官員政治任命制度是否可取

9. 劉慧卿議員表示，據張炳良博士所言，除非行政長官就政府政策和表現承擔最終責任，否則實施主要官員政治任命制度的結果可能只是加強行政長官對主要官員的控制，而非加強主要官員對公眾的問責性。她察悉馬博士曾表達類似的意見。劉議員詢問各學者，在行政長官並非以民主選舉方式產生的情況下，議員應否支持擬議的制度。

10. 馬嶽博士表示，在西方國家所實行的國會或總統制下，執政黨或政府首長不會為保護嚴重犯錯的部長而犧牲政黨的利益或損害尋求連任的機會。然而，此種外在問責制度在香港並不存在。行政長官在類似情況下並無罷免主要官員的誘因。馬博士表示，依他之見，擬議主要官員政治任命制度可取得部分西方民主國家在總統制下所取得約20%的成效。

11. 張炳良博士表示，他與劉慧卿議員有同樣的關注。儘管他認同問責必須與民意授權並存，但他認為兩項事宜無需同時處理，因為讓現行制度的不合理現象繼續存在，只會加劇公務員進一步政治化的危機。他認為擬議的問責制度即使並非完美，但作為第一步，也應實施。

12. 戴高禮博士表示，主要官員應獲政治任命及獨立於公務員體制。根據歷史遺留下來的傳統，昔日的終身制公務員是殖民地官員，無須承擔政治責任，殖民地

政府故意及企圖把他們與公眾壓力隔絕。當局有需要糾正這種情況，並有需要區別負責推行政策的公務員與獲政治任命並負責制訂政策的官員。

13. 戴高禮博士又表示，問責制度已在香港存在。首先，為顯示香港的問責制度，他促請議員發揮他們作為選舉委員的角色。其次，立法會議員有責任參與公共政策的討論和決策過程，藉此監察政府的表現。第三，傳媒擔當監察政府的角色。第四，奉行自由市場可能是確保問責制度在香港有效運作的最重要機制，因為投資者如認為問責制度並非有效運作，便可選擇撤離香港。第五，北京政府不會容許香港特區政府作出任何會影響香港特區繁榮穩定的事情。最後，市民可發揮人民的力量。他引述在二十年代和六十年代的罷工以闡明此點。他認為有需要改善已在香港運作的問責制度，香港無須借助任何災難或壓倒性的反對勢力，也可有一個更能體察民情及照顧人民需要的政府。

14. 關於戴高禮博士提出立法會議員應參與選舉委員會的言論，劉慧卿議員表示，部分議員不想令香港人誤以為某種真正的民主選舉正在進行。

15. 吳靄儀議員表示，設立問責制度的目的是加強主要官員向公眾而非行政長官的問責性。關於設立問責制度的機制，她認為主要官員可以合約形式獲政治任命。此外，當局應制訂憲制慣例，倘若立法會通過就某名獲政治任命的官員提出的不信任議案，該名官員應辭職或行政長官應要求他辭職。根據這種機制，獲政治任命的官員必須向立法會、行政長官及其本人負責。她認為，現行憲法制度的最大問題在於缺乏對行政機關的制衡。行政長官會同行政會議雖然掌握香港特區的最高行政權力，卻並不向公眾負責。

16. 吳靄儀議員又表示，許多實行民主政治體制的西方國家跟香港特區的情況不同，該等國家的人民最終可以在選舉中行使他們的權力。她認為，倘若立法機關在擬議的問責制度中無法擔當有意義的角色，實行此種制度實際上可能使行政長官有機會把權力集中。她希望各學者會反對這種欠缺所需制衡的制度。

17. 馬嶽博士表示，民主選舉是非常重要的監察機制。雖然香港在此方面未算是完全民主，但他並不感到過分憂慮，因為香港相對來說是一個自由的地方，香港居民享有言論和集會的自由，除立法會以外，還有其他組織(例如傳媒)監察政府的表現。他相信擬議的問責制度會令行政長官更加貫徹推行其政策。

18. 張炳良博士表示，擬議制度應具備3項元素。首先，擬議制度應以法例為依據。其次，當局應訂立憲制慣例以補足法例。舉例而言，即使立法會根據《基本法》無權罷免主要官員，但立法會如通過不信任議案，有關官員會自動辭職。第三，有關制度須有本身的文化和價值。舉例而言，新制度與現行制度恰好相反，在現行制度下，終身制公務員政治中立，無須為任何政策失誤負責，但在新制度下，獲政治任命的官員則應為他們的言行負上政治責任。

19. 張炳良博士表示，他在會議較早時已闡釋現行制度的不合理現象。因此，他會支持實施擬議問責制度，以改善有關情況。他補充，在任何政治任命制度中，政府首長難免會“任人唯親”，委任一些與自己看法相同的人士作為部長，以便順利推行政策。

20. 吳靄儀議員認為公務員體制可對行政長官作出所需的制約。倘若行政會議提出任何不切實際的政策，公務員會提出反對，有關建議因而無法實施或須作修改。擬議的問責制度一旦實施，她擔心獲政治任命的官員只會向行政長官負責，因而削弱公務員的制衡權力。

21. 主席表示曾出現部長無法令公務員按照他的指示行事的情況。舉例而言，在英國，一名部長無法令某名官員(相等於香港的管制人員)作出超過預算金額的開支。鑒於該名官員須為本身的行動負上個人責任，他可選擇不執行部長的指示。

22. 張炳良博士亦關注到，倘若所有主要官員職位均由獲政治任命的官員出任，則可能會對公務員體制施加過多政治干預。他籲請當局訂立機制，確保公務員保持政治中立。張博士表示，英國的《公務員守則》為全體公務員的工作訂明憲制規範，以及他們應當持守的價值觀。倘若在香港實施政治任命制度，當局應向終身制公務員提供足夠保障。公務員的晉升和轉職等人事事宜應由公務員而非獲政治任命的官員決定。因此，他建議公務員敍用委員會在此方面擔當重要角色。

23. 應委員的要求，張博士答允就此方面提供外國一些相關的資料，供委員參閱。

(會後補註：英國的《公務員守則》及《部長守則》，以及台灣的《公務人員基準法草案》、《公務人員行政中立立法草案》、《政務人員俸給條例草案》及《政務官退職酬勞金給與條例》已於2001年4月4日隨立法會CB(2)1236/00-01號文件送交委員參閱。)

24. 吳議員指出，她打算支持一項以法例為依據並由憲制慣例補足的新制度。她同意張博士的意見，認為在一些民主國家，政府首長“任人唯親”，委任一些與自己看法相同的人士作為部長此種情況很常見。然而，由於香港的政府並非由選舉產生，問題便會出現。她引述行政長官高級特別助理路祥安先生的個案，表示關注到擬議制度下，行政長官可繼續聘用一名犯了政策錯誤並備受辭職壓力的主要官員。

25. 楊森議員表示，雖然實施擬議制度只會向以普選產生立法會和行政長官此一最終憲制目標跨進一小步，但他同意應該踏出這一步。

立法會、法例和憲制慣例的角色

26. 楊孝華議員要求張博士闡述他的建議，即在新制度下，主要官員的任命應得到立法會同意。有關張博士所提及的美國及香港兩種制度，楊議員指出，立法會同意任命法官的程序與美國的做法大有差別，美國國會就總統作出的主要任命舉行聆訊。

27. 劉慧卿議員詢問是否須制定法例，賦權立法會審查或同意在擬議問責制度下獲政治任命的官員的任免，而這做法會否抵觸《基本法》。

28. 張炳良博士表示，依他之見，為使政治問責性制度化，政府當局應制定特別的法例，規管獲政治任命的官員的任命、轉職及免職等事宜。一些政治體制(例如台灣)已制定該類法例。張博士相信，在現行憲法制度下將不可能制定法例，以賦權立法會任免主要官員。然而，並無甚麼可以阻止訂立立法會審查該等任命的憲制慣例。舉例而言，立法會可要求獲提名的人士在立法會席前解釋他的政策範圍和承諾等。張博士認為，在制定所需法例，長遠為擬議制度提供法律依據之前，當局可訂立憲制慣例，作為臨時安排。

29. 馬嶽博士解釋，根據《基本法》第十一條，香港特區立法機關制定的任何法律，均不得與《基本法》相抵觸。根據《基本法》，任命香港特區主要官員的權力屬中央政府所有，立法會不得干預。因此，提出任何法例，藉以賦權立法會任免主要官員肯定會抵觸《基本法》。

30. 馬博士補充，如純粹賦權立法會“審查”獲政治任命的官員的提名，應不可能抵觸《基本法》。然而，他指出，雖然可以就此方面訂立憲制慣例，但此項慣例要成功，則有賴政府當局的合作。

31. 戴高禮博士同意，獲提名的人士在獲任命前回答立法會的質詢實屬合理，因為他們日後須提出政策建議，供立法會通過。這種做法只會改善行政機關與立法機關的關係。

32. 主席表示，或許可以制定法例，訂明中央政府所作的任命須由立法會同意。然而，他個人並不認為擬議的問責制度須以法例作為依據。

33. 楊森議員就立法會的角色提出兩點。首先，新制度下的主要官員應向立法會負責。立法會如通過就一名獲政治任命的主要官員提出的不信任議案，該名官員應按照慣例自動辭職。在此等情況下，行政長官必須尊重立法會的意見。其次，儘管立法會無權同意主要官員的任命，有關任命應由立法會“審查”。立法會應在任命過程中擔當某種角色，立法會可要求獲提名的人士在中央政府作出任命之前，到立法會席前回答質詢。

34. 楊森議員補充，雖然憲制慣例並無約束力，但就政治問責性而言，該等慣例實屬重要。憲制慣例可帶來改革，最終可納為法例，正如其他政治體制的情況。

就財政預算案進行表決

35. 戴高禮博士表示，立法會倘若有意迅速加強行政機關的問責性，只須否決財政預算案便可。

36. 主席指出，在現行憲法制度下，要否決財政預算案就須有過半數立法會議員表決反對。然而，議員必須首先否決臨時撥款。

37. 吳靄儀議員並不贊同戴高禮博士的意見。她表示，立法機關非常留意公眾的意向。倘若公眾認為財政預算案一般可以接受，而立法會又基於政治理由企圖否決財政預算案，則公眾會認為這種做法剝奪市民從財政預算案中得益。依她之見，立法會須按照香港的政治實況運作。

38. 戴高禮博士引述一個例子說明否決財政預算案在香港未必不可行。在1994年，在美國國會眾議院中屬多數黨的共和黨黨員否決了財政預算案，並成功迫使行政機關提出修訂。在1996年第二屆會期內，財政預算案亦成功被否決。

39. 吳議員回應時表示，使用此一方法監察行政機關是否具有成效，須視乎有關地區的政治和社會氣候而定。主席認為可以採用這種方法作為拖延時間的策略，並透過進一步諮詢，以期達致妥協。

可能存在的利益衝突

40. 許長青議員提述張博士的建議，即新制度下獲政治任命的官員可以是從公務員體制以外按合約條款聘任的官員。他詢問有否任何措施，以處理該等官員離職政府後因受僱於私營機構而引起的利益衝突問題。

41. 張炳良博士表示，政策局局長和公務員經常穿梭受僱於政府及私營機構的情況並非不普遍。他建議在考慮此事時，應借鑒其他政府的做法，參考該等國家就禁制期或離職後在私營機構工作的限制訂定的明確指引。

行政會議的角色

42. 馬嶽博士表示，根據他的建議，獲政治任命的主要官員應出任行政會議成員，情況與英國所實行的內閣制度頗為類似。這一做法亦可釋除吳靄儀議員的疑慮，即行政會議可能制訂公務員不能接受的不合理政策。

43. 張博士贊同馬博士的意見，認為行政會議的角色應有所改變。他表示，根據《基本法》第五十五條，行政會議成員由行政長官從主要官員、立法會議員和社會人士中委任。根據他所建議的制度，行政會議成員將只限由獲政治任命的主要官員出任。此種安排看來可能會抵觸《基本法》，但依他之見，《基本法》並無明文規定不可以這樣做。另一做法是容許行政會議的角色逐漸縮減，以致行政會議不再發揮作為行政長官內閣核心機關的功能。

44. 主席提醒與會各人，第二種做法未必可行，因為一如許多現行法例所規定，行政長官會同行政會議是一個行使大量權力的實體。關於張博士建議的第一種做法，他表示有意見認為行政會議應包括《基本法》第五十五條所提述的3組人士。吳靄儀議員表示，行政會議的角色和組成方式應審慎加以考慮。

45. 馬嶽博士表示，《基本法》雖然讓行政長官可彈性委任行政會議成員，但並無清楚交代行政會議的組成方式。

擬議制度的範圍

46. 吳靄儀議員關注到，擬議的政治任命制度會否影響廉政公署和證卷及期貨事務監察委員會此類機構的獨立運作。主席認為，廉政專員、審計署署長及香港金融管理局總裁此類人士不應獲政治任命。

47. 馬嶽博士認為，擬議的問責制度應只適用於擔任政策局局長的官員。審計署署長及廉政專員等主要官員應獲豁免，無須受擬議制度所規限。

48. 委員感謝各學者提出意見，該等意見會有助委員就此事再作商議。

II. 其他事項

49. 主席詢問政府當局在研究主要官員問責制度的過程中，會否前往一些外國國家進行訪問。

50. 政制事務局副局長表示，雖然香港的情況相當獨特，但政府當局認為值得研究外國的制度。政制事務局和公務員事務局的代表計劃在2001年3月底前往澳洲和新西蘭訪問。政府當局雖然仍未確定行程，但已計劃與該等國家的高級公務員和部長會晤。

51. 主席要求政府當局在作出任何具體建議之前，向事務委員會簡介訪問期間的觀察所得。政制事務局副局長表示同意。

政府當局

52. 會議於上午11時15分結束。

立法會秘書處
2001年5月17日