

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2274/00-01號文件  
(此份會議紀要的第V項業經政府  
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7月9日(星期一)  
時 間：上午8時30分  
地 點：立法會大樓會議室B

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  
吳靄儀議員  
張文光議員  
曾鈺成議員, 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：許長青議員, JP

出席公職人員：議程第IV項

政制事務局副局長(1)  
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

衛生福利局首席助理局長  
黃淑嫻女士

社會福利署助理署長  
李永偉先生

**應邀出席人士：**香港城市大學  
公共及社會行政學系  
政策研究教授  
何立仁教授

香港民主促進會  
副主席  
高德禮先生

思匯  
執行總監  
陸恭蕙女士

香港過渡期研究計劃首席研究統籌  
兼香港浸會大學  
政治及國際關係學系副教授  
戴高禮教授

**列席秘書：**總主任(2)3(署任)  
胡錫謙先生

**列席職員：**法律顧問  
馬耀添先生

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)1978/00-01號文件)

2001年5月7日會議的紀要獲確認通過。

**II. 上次會議後發出的文件**  
(立法會CB(2)1815/00-01號文件)

2. 主席表示，立法會議員曾與南區區議會議員舉行會議，並把區議會的角色及給予區議會的支援等事宜轉交事務委員會跟進，有關詳情載於立法會CB(2)1815/

00-01號文件。在2001年1月15日，事務委員會曾就檢討區議會角色及職能一事進行討論。當時，政府當局表示正進行檢討，檢討工作可望於2001年內完成。事務委員會自2001年1月後一直未有討論此事，目前正等待當局公布該項檢討的結果。他請委員注意，民政事務委員會已安排在2001年7月16日下午4時30分舉行特別會議討論此事，並邀請了本事務委員會的委員及所有其他立法會議員出席該次會議。

3. 主席表示，根據一些報章報道，當局將於本星期五就檢討工作發表報告。他認為政府當局不宜在本立法會會期臨近結束的時候，並在向立法會議員匯報此事之前發表有關報告。由於政制事務局有參與該項檢討工作，他請政制事務局副局長(1)向民政事務局轉達委員的意見。

### III. 下次會議討論事項

(立法會CB(2)2042/00-01(01)號文件)

#### 主要官員問責制度

4. 主席提醒委員，事務委員會已訂於2001年8月27日及9月3日舉行兩次會議，以研究代表團的職務訪問報告及討論主要官員問責制度的事宜。

5. 委員認為，政府當局如對擬議的主要官員問責制度有任何建議，在落實該等建議之前應諮詢事務委員會。經討論後，委員同意主席應代表事務委員會，就以下事宜致函政制事務局局長——

- (a) 政府當局現時就主要官員問責制度進行檢討的進展；及
- (b) 政府當局能否在2001年8月中前向事務委員會匯報該項研究所得的任何建議，並與事務委員會進行討論；若否，何時可這樣做。

### IV. 香港特別行政區政制發展

(立法會CB(2)1772/00-01(01)、CB(2)2042/00-01(02)及CB(2)1767/00-01(01)號文件)

6. 主席歡迎各學者及非政府機構的代表(“團體代表”)出席會議，並邀請他們就香港特區的政制發展發表意見。主席請委員參閱先前隨立法會CB(2)1772/00-01(01)

號文件送交委員的綠皮書擬稿，題為“2007年的思慮”，以及團體代表提交的意見書(立法會CB(2)2042/00-01(02)號文件)。

7. 高德禮先生、何立仁教授、陸恭蕙女士及戴高禮教授向委員口頭申述意見。他們致辭的逐字紀錄本載於**附錄**。

8. 余若薇議員表示，就香港的憲制改革而論，何立仁教授似乎認為，首先應增加直接選舉的立法會議員數目，然後才直選產生行政長官。她希望何立仁教授就他的看法提出理由。她亦詢問何立仁教授根據甚麼理由，建議增加30名直接選舉的立法會議員。對於陸恭蕙女士提出立法會在促進社會討論及辯論方面應擔當積極角色的建議，余議員請陸女士說明個別立法會議員及整個立法會應透過甚麼具體模式，推展這方面的工作。

9. 何立仁教授表示，對於應該先實行直選選出立法會議員還是先實行直選選出行政長官的問題，“2007年的思慮”工作坊仍未有任何定論。然而，他認為要令現行制度更加平衡，方法之一是增加直接選舉的立法會議員數目。有關增加30名直選立法會議員的建議已顧及2004年的情況，屆時將分別有30名議員循地方選區選舉及功能界別選舉產生。

10. 陸恭蕙女士提出3項提倡及促進良好管治香港的建議。首先，她建議每當政府當局進行各種諮詢工作，立法會可向當局施加更大壓力，要求政府當局使有關過程更加公開。她表示，教育署及規劃署在這方面表現出色。第二，立法會議員應考慮是否需要要求政府當局在制訂政策時進行更多社會影響評估，這點相當有用。社會影響評估的過程需要有關各方作出更大參與，從而在社區層面上激發更熱烈的討論。這亦有助立法會及制訂政策的官員制訂政策。第三，根據她先前作為立法會議員的經驗，調解選區或界別層面的糾紛非常重要。立法會議員及為其處理立法會事務的助理學習衝突管理技巧會相當有用，這些技巧有助他們更妥善調解糾紛。

11. 劉慧卿議員請團體代表就香港的憲制發展步伐發表意見。她指出，本港在1985年開始舉行間接選舉，到1991年才透過直接選舉選出立法機關的議員，有些人因而認為香港憲制發展的步伐太快。鑒於工作坊在2000年10月舉行後一直無甚進展，她又詢問團體代表是否缺乏資源或支援。

12. 戴高禮教授認為，香港的憲制發展步伐過慢，有必要在2007年之前或在2004年之前展開研究及諮詢工作，因為改革政府架構是複雜的工作，牽涉最低層的區議會至最高層的行政長官，而各環節的改革又息息相關。

13. 陸恭蕙女士表示，根據其他國家(例如南非、蘇格蘭、澳洲及台灣)的經驗，一個社會若注重憲制事宜，可使整個社會變得積極活躍。關於香港的憲制發展，她認為步伐可以大大加快，因為香港資訊發達，香港人相對來說又有良好教育。如設立機制培養香港人參與憲制事宜的討論，香港人便可更易討論及掌握有關事宜。然而，香港現時並未設立此種機制。

14. 楊森議員贊同戴高禮教授的看法，認為應盡早展開憲制檢討。他促請政府當局早日就憲制改革進行諮詢工作。鑒於行政長官會在下一份施政報告中定出主要官員問責制度的藍圖，楊議員詢問在行政長官及立法會並非由普選產生的情況下，公務員體制及憲制會如何受到影響。

15. 陸恭蕙女士同意全面的憲制改革制度需要通過連串複雜過程。行政長官或須首先設立政治任命制度，作為邁向更大規模改革的第一階段。依她之見，立法會議員應確保擬議的問責制度是連串長遠改革的一環，而不同階段之間應有適當的连接。

16. 關於公眾是否已為進一步的民主作好準備，高德禮先生表示，可以參考公眾對香港過渡期研究計劃多年來進行的調查所作出的回應。很多時，公眾相當成熟，足以分辨社會的利益及他們的個人利益。依他之見，公眾已為民主作好準備。

17. 田北俊議員表示，在經濟衰退時，普羅市民及部分議員對香港經濟發展的關注更勝對政治發展的關注。他認為香港政制發展的主要問題，並非關乎選民是否作好準備的問題，而是關乎提供予選民的選擇有限的問題。各大政黨在安排人選參加選舉方面面對越來越大的困難。他詢問，如在2007年之後實施立法會議席全面直選，應如何解決上述問題。

18. 關於田北俊議員提出的第一點，戴高禮教授認為不可能只注重政制或經濟發展，因為兩者是同一事宜的兩面。依他之見，兩者不可分開。舉例而言，國泰機師近日的勞資糾紛不單是經濟問題，亦是影響香港形象的政治問題。

19. 關於田北俊議員提出的第二點，陸恭蕙女士同意就培育政治領袖而言，現正參與公共事務的人士將需經過若干時間，最終才能參選。然而，她對情況並不感到氣餒，因為她在上屆立法會選舉中見到一些新面孔。她認為可安排有志投身政界的年輕人參選，經過適當時間後，他們會在選舉中得勝。此外，在公共事務有廣泛經驗的人士(包括功能界別的立法會議員)亦可在直接選舉中參選。

20. 主席表示，為了吸引更多人參政，以政治為事業(例如擔任立法會議員或區議會議員)，他們必須獲賦予更大權力。

21. 高德禮先生補充，政黨缺乏認受性亦可能令人卻步，不願加入政黨。當局有需要為香港的政黨制度設立適當的法律架構，這方面的工作刻不容緩。

22. 關於向事務委員會提交的意見書(立法會CB(2)2042/00-01(02)號文件)，吳靄儀議員贊同當中提出的意見，即立法會雖有極大實權，立法會的組成方式卻確保立法會只會在罕有的情況下行使該等權力。依她之見，行政機關與立法機關的權力嚴重失衡，行政機關與司法機構的權力也是一樣。行政機關往往不受制約，而立法機關則權力不足。她指出，雖然根據《基本法》，立法會是香港特區的立法機關，是組成政府的3個部分之一，但為立法會作出的總預算只相等於為一個中小型政府部門作出的預算。陸恭蕙女士曾建議立法會應擔當更積極主動的角色，吳議員詢問在目前情況下如何達致這個目標。

23. 陸恭蕙女士表示，除政府及公民社會外，立法會在激發政治討論方面亦可發揮功能。關於吳議員提到立法會所得的撥款及權力不足，陸女士表示，為使政府解決此等問題，立法會必須得到市民的支持。由於有些人認為市民不想花大量時間、精力及金錢在正式的政治程序上，在此方面，如立法會議員及各政黨可思考如何獲得市民的支持，則會有幫助。

24. 何立仁教授表示，正如一些海外政治體制所顯示，國會的民主基礎與國會本身的認受性及權力互有關連。他認為有必要加強立法會的民主基礎，藉此加強立法會的認受性及權力。他表示，工作坊曾建議改革功能界別，把功能界別的選民範圍擴大，或增加地方選區席位至60個，從而淡化功能界別的勢力。

25. 吳靄儀議員表示應廢除立法會中的功能界別席位及其他並非由直選產生的席位。雖然公眾未必易於明白有需要增加立法會的直選議席，公眾卻明白有急切需要以普選選出行政長官。這可能是真正的起點。她建議團體代表進行研究時，首先應集中探討透過普選產生行政長官是否可取的問題，並以此為研究方向。她亦建議研究立法會的架構、運作方式、所獲撥款，以探討立法會如何以立法機關而非議會的形式改善運作。吳議員亦詢問，任何團體在促進公眾諮詢時可否考慮加入立法會議員或整個立法會的參與，以致諮詢過程並非單單牽涉政府部門及市民。

26. 陸恭蕙女士以肯定的答覆回應吳靄儀議員提出的最後問題。關於就立法會需要進行的資料研究，陸女士表示，委員可考慮要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部提供協助，該部以往進行的研究工作成績斐然。

27. 主席多謝團體代表提出意見，該等意見會有助委員進一步商議此事。

#### V. 有關受資助福利機構的僱員擔任公職的事宜 (立法會CB(2)2042/00-01(03)號文件)

28. 應主席所請，社會福利署助理署長(下稱“社署助理署長”)向委員簡介政府當局的文件，當中附有一份關於福利界受資助非政府機構僱員擔任公職的指引擬本。

##### 鼓勵僱員擔任公職

29. 余若薇議員詢問，政府當局有否就屬下僱員擔任公職及不獲批准擔任公職的人數備存任何統計資料。就後一類個案而言，她詢問有否任何渠道就不准擔任公職的決定提出上訴。她提述指引擬本，並指出規定僱員確定參與公職不會對其工作表現造成“負面影響”，是不切實際的做法。為鼓勵及方便僱員擔任公職，余議員建議在指引中訂明除非有特殊原因，否則董事局主席／機構負責人應批准屬下僱員擔任公職。

30. 社署助理署長解釋，制訂指引擬本的目的是供非政府機構的管理層作參考之用，該份指引會有助該等機構就屬下僱員擔任公職的事宜訂立守則。事實上，每項公職的性質及對獲委任者的要求往往大有分別。政府當局不希望訂立僵化的規則或設置障礙，阻撓或禁止任

何人接受公職任命。董事局主席／機構負責人須考慮僱員參與公職可能造成的不良影響。

31. 社署助理署長表示，根據現行政策，並無規則規定須調整擔任受薪公職的僱員的薪酬／福利。因此，非政府機構無須就屬下僱員擔任公職的事宜向政府當局提交報告。關於上訴機制，社署助理署長解釋，政府當局無意充當非政府機構與其屬下僱員之間的仲裁人。隨着整筆撥款制度在非政府福利機構推行，當局正提倡一個更開放及更具問責性的政府。政府當局若接獲受屈僱員提出的投訴，便會考慮向有關的非政府機構作出跟進。他補充，醫院管理局(下稱“醫管局”)及專上學院在制訂同類指引後，並無遇到任何特別問題。

32. 衛生福利局首席助理局長補充，當局訂定指引擬稿，一方面是鼓勵和容許僱員盡公民責任參與社區事務，另一方面則顧及由公帑支付的津貼須運用得宜，務求實事求是，在兩者之間取得平衡。

33. 吳靄儀議員贊同余若薇議員的意見。她要求政府當局考慮修訂該份指引擬稿，鼓勵僱員擔任公職，而非令他們卻步。她表示，擔任公職的僱員應視為對任職的機構作出貢獻。

#### 非受薪公職

34. 張文光議員表示，參與公職不但是一項榮譽，而且是一項公民責任。就公帑資助機構中擔任受薪公職的僱員而言，他同意應為他們制訂一套調整薪酬／福利的制度。他要求政府當局一併處理僱員擔任非受薪公職的情況。據他所知，有些員工在非受薪公職上除了付出本身的專業知識及技能外，亦付出了大量時間。他表示，政府應考慮發放津貼予有關機構，讓該等機構能夠聘請員工，替擔任非受薪公職的僱員分擔部分工作。

35. 社署助理署長表示，按照在非政府福利機構推行的整筆撥款制度，每間受資助的非政府機構均有自主權和彈性，以決定如何調配本身的財政和人力資源，並在受聘擔任受資助職位的僱員出任公職時，決定應採取何種實際行動。

36. 張文光議員不滿政府當局的答覆，該答覆未能解決他所提出的問題。司徒華議員表示，部分公職有酬金，部分公職卻沒有酬金，此情況有欠公平。他認為，擔任公職的僱員應獲發酬金，並須從所得酬金中撥出某



個百分率捐予所任職的機構，以作補償，因為他們如非擔任公職，便會把所有工作時間處理該機構的工作。如有需要，有關機構可運用該等款項增聘人手。

#### 調整非政府機構僱員的薪酬／福利

37. 劉慧卿議員表示，根據指引擬稿所載，當局只大力建議而非規定非政府機構的董事局主席／機構負責人為擔任受薪公職的僱員訂立調整薪酬／福利的程序。此舉有別於醫管局及專上學院所採用的做法。受資助非政府福利機構的僱員在擔任受薪公職後，其薪酬／福利若無須調整，社會人士實難以接受。

38. 社署助理署長表示，建議的指引應成為發給非政府機構的行政指引的一部分，旨在推動和促進最佳管理方法和人力資源管理措施。當局預期各非政府機構會根據該份指引，就此方面制訂本身的內部程序。如有需要，政府當局會在有關過程中向該等機關提供意見。他補充，政府當局在評核非政府機構的表現時，會考慮有關機構如何遵行該份指引行事，日後在決定資源分配時，這點亦是一個重要的考慮因素。

39. 劉慧卿議員表示，根據建議的指引，非政府機構若決定無須調整屬下擔任受薪公職的僱員的薪酬／福利，政府當局亦無可奈何。她表示，在此種情況下，政府當局應規定有關的非政府機構作出解釋。社署助理署長答應在諮詢整筆撥款督導委員會時，亦會徵詢非政府機構對此方面的意見。

40. 主席表示，事務委員會所關注的，是一些受資助福利機構並無因屬下僱員擔任公職而扣減他們的薪酬／福利。經事務委員會討論後，政府當局答應就此方面制訂一些指引，供非政府機構遵從。然而，政府當局現時建議的指引並無就調整薪酬／福利的問題提供任何具體指引。由於此方面的安排仍由非政府機構自行決定，委員並不滿意建議的指引。

#### 結論

41. 主席要求政府當局考慮委員在會上提出的意見，然後提供該份指引的修訂本，供事務委員會審閱。劉慧卿議員表示，政府當局應制訂明確政策，以規管非政府福利機構僱員擔任公職的事宜。政府當局答應在發出指引前會諮詢整筆撥款督導委員會，並會向事務委員會匯報所得進展。

政府當局

**VI. 對前任行政長官進行的活動所作的規限**

(立法會CB(2)2042/00-01(04)號文件)

**VII. 修改《基本法》的機制**

(立法會CB(2)2047/00-01(01)、CB(2)1763/00-01(04)  
及CB(2)2058/00-01(01)號文件)

42. 由於會議超時舉行，委員同意於2001年7月17日上午8時30分舉行會議，討論以上兩個議項。

43. 會議於上午10時50分結束。

立法會秘書處

2001年9月13日