

立法會

Legislative Council

立法會ESC41/01-02號文件
(此份會議紀要業經政府當局
審閱)

檔號：CB1/F/3/2

立法會財務委員會轄下的人事編制小組委員會 第七次會議紀要

日期：2002年6月6日(星期四)
時間：下午4時30分
地點：立法會會議廳

出席委員：陳國強議員(主席)
吳亮星議員, JP(副主席)
何鍾泰議員, JP
吳靄儀議員
張文光議員
許長青議員, JP
陳智思議員
黃宏發議員, JP
曾鈺成議員, JP
楊孝華議員, JP
楊耀忠議員, BBS
劉慧卿議員, JP
蔡素玉議員
司徒華議員
石禮謙議員, JP
胡經昌議員, BBS
麥國風議員
梁富華議員, MH, JP
勞永樂議員
劉炳章議員

缺席委員：田北俊議員, GBS, JP
李家祥議員, JP
李國寶議員, GBS, JP
李鳳英議員, JP

其他出席議員：李華明議員, JP
葉國謙議員, JP

出席公職人員：應耀康先生, JP 庫務局副局長
林健強先生 庫務局首席行政主任(一般事務)
丁葉燕薇女士, JP 公務員事務局副局長(2)
孫明揚先生, GBS, JP 政制事務局局長
麥清雄先生, JP 政制事務局副局長
王永平先生, GBS, JP 公務員事務局局長
王倩儀女士, JP 公務員事務局副局長(1)
林瑞麟先生, JP 行政長官辦公室新聞統籌專員
鄭錦榮先生 行政長官副私人秘書
溫法德先生, GBS, JP 律政司民事法律專員

列席秘書：楊少紅小姐 總主任(1)3

列席職員：馬耀添先生 法律顧問
吳文華女士 助理秘書長1
歐詠琴女士 高級主任(1)5

經辦人／部門

EC(2002-03)2 建議由2002年7月1日起，開設14個問責制主要官員非公務員職位，並刪除政務司司長、財政司司長和律政司司長3個首長級公務員職位，以作抵銷；同時開設1個行政長官辦公室主任非公務員職位，並刪除新聞統籌專員公務員職位，以作抵銷，以便實施主要官員問責制

委員察悉，在內務委員會之下成立的研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會(下稱“問責制小組委員會”)曾舉行14次會議，討論主要官員問責制各方面的事項。立法會曾於2002年5月29日的會議上通過支持問責制的議案。

建議開設14個問責制主要官員非公務員職位

設立常任秘書長職位

2. 委員察悉，問責制小組委員會曾要求政府當局就支援各局長的16個常任秘書長職位提供更多資料。就此，政府當局提供了一份載列每位局長轄下常任秘書長

數目的列表(立法會CB(2)2147/01-02(01)號文件)，以及一份有關主要官員問責制下常任秘書長職位安排的補充資料(立法會CB(2)2185/01-02(01)號文件)。為方便委員考慮現時的建議，秘書處亦應委員要求擬備若干背景資料(立法會ESC37/01-02號文件，以及分別隨立法會CB(2)2217/01-02及CB(2)2220/01-02號文件發出的LS114號文件的中、英文本)。

3. 應主席所請，助理秘書長1向委員概述背景資料簡介(ESC37/01-02)的內容，當中闡明須交由人事編制小組委員會審議的人員編制建議的涵蓋範圍，其中重點是一些關乎大規模重新分配職務及重組政策局的建議。她亦請委員注意人事編制小組委員會的職權範圍以往曾作出的主要修訂，以及財政司司長向管制人員轉授權力，在符合財務委員會(下稱“財委會”)1983年3月9日所批准的若干條件下開設為期不超逾12個月的首長級編外職位的安排。

4. 法律顧問表示，他擬備了一份題為《與開設主要官員問責制下常任秘書長職位有關的法律問題》的文件(LS114/01-02)，就問責制小組委員會若干委員在2002年6月4日的會議席上，對當局透過把16個屬首長級薪級第8點的現有公務員職位由局長改稱為常任秘書長此方式設立常任秘書長職位的安排，以及開設編外職位的合法性所提出的質疑，提供意見。

5. 法律顧問向委員逐一介紹文件的重點，並表示就更改職稱而言，當局似乎無須尋求財委會的批准。無須經財委會批准，是因為核准開支預算中就開設職位提供的資料，只關乎整體職位的數目及每個開支總目項下個人薪俸開支的總額，而非職位的職系與職級及相關開支的詳細分項資料，因此更改職稱不會導致該預算有任何改變。然而，對於政府當局聲稱在推行問責制後，日後調派至有關政策局的11位新設常任秘書長在主要官員的指示下，仍會繼續執行與現時類同的工作和職務的觀點是否合理，則應由委員考慮。關於運用轉授權力開設為期不超逾12個月的首長級編外職位一事，法律顧問確認財委會在1983年3月9日批准的安排仍然有效。儘管如此，根據《公共財政條例》(第2章)的規定，財政司司長須在有關財政年度的每一季度終結時，向財委會匯報因行使獲轉授權力而對核准開支預算所作的修改。法律顧問雖然認為政府當局在問責制下為達致在政策局設立常任秘書長職位此政策目標而採取的建議措施，從法律觀點而言可以容許，但該等措施是否達致該政策目標的最恰當方法，則應由議員作出考慮。

6. 黃宏發議員對於是否需要運用獲轉授權力開設該5個編外職位，表示保留。劉慧卿議員堅持其意見，即使有關的轉授權力安排在1983年獲財委會批准，政府當局亦不適宜根據獲轉授權力開設該5個首長級編外職位，為期12個月，用作暫時填補5個首長級薪級第8點的懸空常額職位，以處理該5個首長級薪級第8點職位的臨時調動，因為在問責制下，該些職位的職能及職責會有實質改動。

7. 劉慧卿議員對於政府當局把有關常任秘書長的擬議安排視作更改職稱，藉以繞過財委會的審議感到極為不滿。她指出，在現時政府架構中，政策局局長負責制訂政策、領導及協調其轄下各政策範圍所有有關政府機構的工作。然而，在問責制下，這些首長級薪級第8點人員只需協助主要官員制訂政策、爭取公眾支持及回答立法會議員的質詢，所擔當的角色將會較小。她完全不信服這些人員在制訂政策方面的角色出現如此基本的改變，只屬職稱上的改變。她又重申，她認為常任秘書長的職位在公務員體制中是新生事物，必須經人事編制小組委員會／財委會審議。

8. 劉慧卿議員表明，當局應尋求人事編制小組委員會同意及財委會批准，刪除16個屬首長級薪級第8點的現有公務員職位，並開設問責制下所需的16個新設常任秘書長職位，以便為各局長提供支援。根據既定做法，政府當局亦應說明每位常任秘書長的職責，以及提供將所有16個職位一併保留並維持在首長級薪級第8點的職級的理據。若未能提出這些理據，建議中的問責制只會擴大而非精簡政府的架構，尤以首長級的層面為甚。她亦警告謂，若人事編制小組委員會通過政府當局以這個方式提交的人員編制建議，會樹立一個很壞的先例。

9. 公務員事務局局長回應時請委員參閱補充資料(立法會CB(2)2185/01-02(01)號文件)的附件A，當中列出常任秘書長的職務。他強調，主要官員問責制的精髓是在政府的最高層新設一層主要官員，而負責支援主要官員的常任秘書長則是政府架構內最高職級的公務員。他們會繼續擔當中樞角色，負責就議定的政策爭取支持、指導及協調執行部門推行該等政策、處理局內有關資源及人事管理的事宜，以及確保政府繼續為市民提供可靠及專業的公共服務。

10. 然而，劉慧卿議員不接納政府當局提出的理由，她並表示非常懷疑常任秘書長倘若需要履行十分政治化的職務，包括協助主要官員制訂和介紹政策及為政策辯解，他們如何能保持中立和客觀。

11. 公務員事務局局長回答時闡釋在擬議問責制下，主要官員會就其管轄範圍內各項政策的成敗負上政治責任。雖然常任秘書長無需如局長般承擔政治責任，但他們會繼續按公職的最高標準行事，並以專業、客觀和優秀的態度履行本身的職務。常任秘書長會繼續竭盡全力，向主要官員就不同的政策方案提供深思熟慮、不偏不倚及客觀的意見。然而，有關的政策決定一經作出，作為專職公務員的常任秘書長基於職責所在，須拋開個人的立場，盡力推動既定的政策。

常任秘書長的職級

12. 楊孝華議員重申，他對於一併保留16個現有的局長公務員職位並維持在首長級薪級第8點的水平有所保留。他認為恰當的做法是就常任秘書長職位的職級作出適當調整，以反映在問責制下，這些人員在制訂政策方面所承擔的責任有所減輕。儘管政府當局已承諾會在12個月內檢討有關情況，但他認為若日後的局長職位由現任局長出任，常任秘書長的職位便可能無需訂為首長級薪級第8點。有鑒於此，他建議政府當局應提前進行組織架構檢討，如能趕及在提交2003至04年度預算草案前完成便更理想。

13. 公務員事務局局長回應時解釋，將常任秘書長職位保留在首長級薪級第8點的水平是審慎的做法，可確保在問責制實施初期，主要官員獲得足夠的支援。由於常任秘書長的職責大致上與局長的現行職責相若，因此將這些職位的職級保留在首長級薪級第8點，並在隨後的12個月內予以檢討，是恰當的做法。他又提述外國的經驗，並指出常任秘書長的職位應足夠高級，以保持問責制下公務員的地位、專業及公正特質，而這點正是成功推行問責制的關鍵。公務員事務局局長表示雖然理解委員認為有需要盡早進行檢討的關注，但他指出該項檢討實際上並非易事，因為當中亦要考慮其他相關事宜，例如政策局與其執行部門之間的工作關係，以及政策局的人手編制及架構等。

14. 楊孝華議員關注到，即使日後檢討認為有此需要，但要在12個月後降低有關職位的職級可能會有困難。公務員事務局局長就此表示，一般而言，獲委任署任首長級薪級第8點職位的人員，不大可能在12個月內獲實際晉升。公務員事務局局長並再次明確表示，有關的檢討將會是實質性的檢討。即使常任秘書長的職位已由某些人員出任，檢討的結果亦絕不會因而受到影響。

主要官員非公務員職位的薪酬

15. 委員察悉，根據現時的建議，由2002年7月1日起，政府會開設3個司長職位及11個局長職位，並刪除政務司司長、財政司司長及律政司司長3個首長級公務員職位，以作抵銷。

16. 楊孝華議員認為，考慮到局長職位屬政治任命，擬議薪酬水平(即每月31萬1,900元)未必能夠吸引公務員以外的優秀人才出任這些職位。

17. 許長青議員認為，由於各局長的職責及負責管理的資源各有不同，11位局長不應劃一支取相同薪酬。他促請政府當局在檢討問責制的推行情況時，考慮他的意見。

18. 政制事務局局長回答時向委員保證，各局長所負責的政策範疇及工作編排雖然各有不同，但他們肩負着同樣重要的職責，確保政府維持有效的管治。鑒於政府的政策日趨複雜，而立法會及市民的要求亦越來越高，部分局長負責的政策範圍有時難免會較受公眾關注。至於14位主要官員的薪酬，政制事務局局長確認現行建議中並沒有預設的薪酬調整機制。

局長的行政支援

19. 黃宏發議員對於討論文件沒有載述任何資料，說明向每位局長提供行政支援人員的編制組合(即1名職級相等於首長級丙級政務官(首長級薪級第2點)的政務助理、1名新聞秘書、1名私人助理及1名司機)所需的預算員工開支，感到不滿。他指出，根據人事編制小組委員會現時的職權範圍，有關“開設、重行調配和刪除按首長級薪級表支薪的常額職位和編外職位”的建議均須提交人事編制小組委員會考慮。他據此質疑，政府當局行使獲轉授權力，暫時重行調配各政策局內的首長級薪級第2點職位，以填補擬設的政務助理職位，這做法是否恰當。

20. 政制事務局局長回應時確認，提供行政人員編制組合的開支會以現有的財政資源支付。當局並會根據獲轉授權力安排臨時調配職位；日後如有需要，當局會就長遠安排尋求人事編制小組委員會的同意及財委會的批准。公務員事務局局長繼而表示，向11位局長提供行政支援所需增加的每年平均員工開支總額預算約為5,700萬元。他向委員保證，主要官員在履新後會檢討政策局與屬下部門之間的工作關係，以及所管轄政策局的人手編制及架構。政府當局在匯報檢討結果時，亦會告知委員這些職位的長遠安排。

21. 黃宏發議員仍然認為，雖然所需增加的員工開支可以現有的財政資源支付，但政府當局仍然有責任按照既定的做法及程序，提交涉及重行調配首長級常額職位及編外職位的建議予人事編制小組委員會／財委會審議。

開設行政長官辦公室主任非公務員職位

22. 關於開設1個行政長官辦公室主任(下稱“特首辦主任”)職位，並刪除新聞統籌專員的公務員職位以作抵銷的建議，劉慧卿議員重申她對特首辦主任職位的特別地位感到關注。雖然該職位屬政治任命，但出任人員並不是主要官員，卻必須遵守適用於問責制主要官員的守則(下稱“主要官員守則”)，她質疑這項安排有何理據。

23. 政制事務局局長回答時表示，鑒於特首辦主任屬政治任命，地位特別，出任人員必須遵守主要官員守則，以及其他在問責下適用於主要官員的法例及規例。新聞統籌專員進一步指出，雖然特首辦主任並非問責制主要官員，但作為香港特別行政區(下稱“特區”)政府高層管理隊伍的一分子，他的主要職責往往涉及政治判斷。首先，特首辦主任必須確保行政會議的議程反映政府整體政策議程的優先次序；甚麼時候最適宜推出某些議題進行公眾討論的決定往往涉及政治判斷。其次，在進行新聞統籌工作時，特首辦主任須為政府的重大政策及措施制訂公關策略，爭取市民和社會的支持。第三，在協助行政長官監督其辦公室的日常工作時，特首辦主任要與社會各界保持聯繫，並安排行政長官聽取他們的意見。基於上述要求，政府當局認為，特首辦主任的職位較適宜設定為非公務員職位。特首辦主任須就其工作向行政長官負責，如在工作上嚴重犯錯或令公眾失去信心，便可能會被行政長官免職。新聞統籌專員向委員保證，特首辦主任職位的聘用安排與其他司法管轄區同類職位的有關安排相若。

24. 劉慧卿議員詢問，主要官員的任命人選須披露其所屬任何政治組織成員的身份，這項規定是否適用於特首辦主任。政制事務局局長回答時表示，正如他先前已解釋過，主要官員的任命人選均須向行政長官披露其政治背景，而行政長官會在考慮主要官員守則所載的原則後，決定是否向中央人民政府作出提名。該等披露的資料會按要求讓公眾查閱。政制事務局局長並確認，披露資料的規定同時適用於特首辦主任。劉慧卿議員關注未有遵守這項規定的處分為何，政制事務局局長就此解釋，在這種情況下，特首辦主任的誠信會受到質疑。在決定應否免除特首辦主任的職務時，行政長官會考慮多

項因素，包括該名人員是否已失去公眾的支持，以及立法會可能就其通過的不信任議案。

政府當局

25. 政制事務局局長回應劉慧卿議員時確認，政府當局已承諾在日後向公務員發出的綜合通告內，納入特首辦主任的提述。委員察悉，該通告述明主要官員與公務員的工作關係，目的是在主要官員與其公務員同事之間培養互信的精神。就此方面，劉慧卿議員要求當局在諮詢各公務員協會後備妥該份綜合通告時，提供通告的文本予委員參考。

政策範疇的合併

26. 李華明議員極為關注到，日後衛生福利及食物局局長的職責範圍極為廣泛，出任人員將負責管理約700億元的政府開支及龐大的人手編制，以便為社會提供服務。他尤其關注到該名局長只有1名常任秘書長支援，而根據政府當局有關建議先前的版本，該名局長之下設有2名常任秘書長。他質疑政府當局處理問責制下政策範疇的合併事宜，過於倉促草率。

27. 政制事務局局長回應時強調，個別政策局及執行部門的人手編制數目不會因實行問責制而有所增加。根據現時的人員編制建議，當局僅要求財委會批准在行政長官之下的政府最高層淨增加11名主要官員職位。為方便協調，相關的範疇會撥歸同一個政策局處理，因此政策局的數目會由現時的16個減至11個。政制事務局局長表示，在提出現時的安排時，當局已作出審慎考慮，務求在需要控制高級人員職位數目，以及確保每位主要官員的職責範圍合理且易於管理兩者之間取得平衡。至於他對常任秘書長的列表所作的修改，純粹是為更正文書上的錯誤。他重申，關於把16個政策局合併為11個範疇一事，政府當局曾研究多個方案，並認為目前的擬議安排最為合適。

28. 蔡素玉議員不贊成政府當局建議把環境事務、運輸及工務交由同一個主要官員負責，因為在進行基建發展時，環境保護方面的考慮可能要作出讓步。她又表示，她是否支持現時的安排主要取決於出任有關職位的人選，她因而促請政府當局盡早公布委任名單。在此事上，政制事務局局長同意向行政長官反映蔡議員的關注，並告知委員政府當局會在短期內公布局長的委任名單。

29. 另一方面，何鍾泰議員表示支持把環境事務、運輸及工務交由同一名局長負責，因為這個組合可以盡量減少衝突及加強協調，使工程項目得以更有效地推

行。然而，這個工作編排涉及繁重的職責，他認為政府當局應考慮在環境運輸及工務局局長之下多設1名常任秘書長。何鍾泰議員亦反對把公務員事務局局長列作政治任命官員，因為出任該職位的人員的主要職責只是管理公務員隊伍。

30. 劉慧卿議員不同意把負責勞工事務的常任秘書長的職級定於首長級薪級第8點，因為勞工事務只佔現時亦是按首長級薪級第8點支薪的教育統籌局局長職責的三分之一。由於該職位的職責大為減少，工作量亦相應下降，劉慧卿議員表示政府當局應審慎地重新研究該職位，以期盡早降低其職級。

政府當局

31. 政制事務局局長察悉委員的意見及關注，並向委員保證現時的安排會根據運作所得的經驗在12個月內進行檢討。如有需要，當局會建議作出調整，並就較長遠的安排尋求財委會的批准。

委員的立場

32. 楊耀忠議員代表民主建港聯盟(下稱“民建聯”)的議員表示支持現時的人員編制建議，以落實推行問責制。民建聯的議員認為，由於立法會已通過支持問責制的議案，該制度應按原定安排於2002年7月1日實施。

33. 楊孝華議員代表自由黨的議員表示支持現時的人員編制建議，並認為盡早推行問責制有助達致加強特區政府的管治及提高主要官員問責性的擬議目標。

34. 吳靄儀議員表示反對現時的建議。雖然她不會評論問責制下的擬議人手編制及財務安排在法律及程序上是否有問題，但卻認為在現時首長級薪級第8點的公務員職位由政策局局長轉為常任秘書長後，其職責明顯會有實質改變；因此，當局更改現時首長級薪級第8點公務員職位職稱的安排，實際上是迴避了人事編制小組委員會／財委會審議。她亦指出，在問責制下，律政司司長的薪酬(每月32萬2,850元)將會遠高於作為司法機構之首的首席大法官的薪酬(每月22萬7,450元)。政府當局既未能就此提出充分理據，亦沒有考慮高級司法人員職位與主要官員職位的薪酬水平對比關係，此舉將會對維持司法機構獨立這項重要原則造成損害。

35. 張文光議員贊同吳靄儀議員就政府當局推行擬議問責制的方式所提出的意見，並代表民主黨的議員表示反對現時的建議。他強烈認為，為確保審慎且有效地運用公帑，政府當局應嚴謹地重新研究16個常任秘書長職位職責分配不均、特首辦主任無需問責、一併保留現

有16個首長級薪級第8點的公務員職位，以及獲任命為主要官員的公務員有權領取退休金的安排等問題。就此，他告知委員民主黨會動議一項修正案，把局長的擬議數目由11名減至9名，以便進一步精簡政策局的架構。為確保真正具有民主基礎的問責制得以穩妥發展，張文光議員促請政府當局保持開放態度，多方面聽取議員及公眾人士的意見。

36. 黃宏發議員表示反對現時的建議。雖然他贊同主要官員應該問責，但他不能接受政府當局現時提議的問責制。就此，他認為應委任一名職級屬首長級薪級第9或10點的常任秘書長作為公務員之首。依他之見，與其開設擬議的政務助理職位，倒不如開設副局長職位協助主要官員。為維持問責制的完整性，黃宏發議員認為擬設的特首辦主任應由公務員出任，又或是透過政治任命的主要官員，情況與日本的內閣官防長官相若。他亦強調，為提高行政長官及問責制主要官員的問責性，建立及發展憲制慣例至為重要。

37. 主席把此項目付諸表決。12位委員贊成此項目，6位委員反對，沒有委員投棄權票 ——

贊成的委員：

何鍾泰議員	楊耀忠議員
吳亮星議員	石禮謙議員
許長青議員	胡經昌議員
陳智思議員	梁富華議員
曾鈺成議員	勞永樂議員
楊孝華議員	劉炳章議員

(12位委員)

反對的委員：

吳靄儀議員	劉慧卿議員
張文光議員	司徒華議員
黃宏發議員	麥國風議員

(6位委員)

38. 此項目獲得通過。

39. 小組委員會會議於下午6時30分結束。

立法會秘書處
2002年6月13日