

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1825/01-02號文件
(此份會議紀要第I及II項業經政府
當局審閱)

檔號：CB2/H/5

立法會內務委員會 特別會議紀要

日期：2002年4月19日(星期五)
時間：下午2時30分
地點：立法會會議廳

出席議員：周梁淑怡議員, JP (內務委員會主席)
李華明議員, JP (內務委員會副主席)
丁午壽議員, JP
田北俊議員, GBS, JP
朱幼麟議員, JP
何秀蘭議員
何俊仁議員
何鍾泰議員, JP
李卓人議員
李家祥議員, JP
李國寶議員, GBS, JP
呂明華議員, JP
吳亮星議員, JP
吳靄儀議員
涂謹申議員
張文光議員
許長青議員, JP
陳國強議員
陳婉嫻議員, JP
陳智思議員
陳鑑林議員
梁劉柔芬議員, SBS, JP
梁耀忠議員
黃宜弘議員
曾鈺成議員, JP
楊孝華議員, JP
楊森議員
楊耀忠議員, BBS
劉皇發議員, GBS, JP

劉健儀議員, JP
劉漢銓議員, GBS, JP
劉慧卿議員, JP
蔡素玉議員
鄭家富議員
司徒華議員
霍震霆議員, SBS, JP
羅致光議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
鄧兆棠議員, JP
石禮謙議員, JP
李鳳英議員, JP
胡經昌議員, BBS
張宇人議員, JP
麥國風議員
梁富華議員, MH, JP
勞永樂議員
黃成智議員
馮檢基議員
葉國謙議員, JP
劉炳章議員
馬逢國議員

缺席議員 : 李柱銘議員, SC, JP
單仲偕議員
黃宏發議員, JP
黃容根議員
劉千石議員, JP
劉江華議員
陳偉業議員
余若薇議員, SC, JP

出席公職人員 : 議程第I及II項

政務司司長
曾蔭權先生, JP

行政署長
黃灝玄先生

粵港合作統籌小組組長
蔡潔如女士

政務司司長政務助理
蘇錦成先生

列席秘書 : 助理秘書長2
林鄭寶玲女士

列席職員 : 議程第I至III項

法律顧問
馬耀添先生, JP

總主任(2)5
李蔡若蓮女士

高級主任(2)8
蘇美利小姐

議程第III項

秘書長
馮載祥先生, JP

副秘書長
羅錦生先生, JP

助理秘書長1
吳文華女士

經辦人／部門

內務委員會主席歡迎政務司司長及其他政府代表出席會議。

I. 政務司司長訪京之行及粵港合作事宜

2. 政務司司長就此議題的發言稿載於附錄I。

3. 葉國謙議員表示，鑒於香港與深圳(下稱“港深”)之間的距離較短，有些人對興建來往港深兩地的磁懸浮列車運輸系統(下稱“磁浮列車系統”)的成本效益表示有所保留。他詢問政府當局會否重新考慮該項建議。

4. 政務司司長回應時表示，政府當局現正研究建造一條途經深圳來往香港與廣州的鐵路快線的

可行性及成本效益，包括可行路線及技術問題。政務司司長表示，磁浮列車系統只是所考慮的技術方案之一，而他對於磁浮列車系統是否具經濟效益亦有保留。他指出，在發展磁浮列車系統科技方面，德國及日本是最先進的國家，而全球第一條以磁浮列車系統運作的商營鐵路將位於上海，來往龍陽路至浦東國際機場。

5. 政務司司長進一步表示，由於興建鐵路快線並非可由香港單方面決定，香港有需要與廣東當局及鐵道部合作。政務司司長告知議員，日後會就此進行深入研究，而他預期稍後將有更多資料可供參考，以便決定應否採用磁浮列車系統。政務司司長補充，如要推行該鐵路項目，需要獲得財務委員會批准撥款，而政府當局會在適當時候向立法會作出匯報。

6. 劉健儀議員表示，運輸業已等候了頗長時間，探求與內地的合作範疇，尤其在物流業發展方面。劉議員詢問政務司司長，在他最近訪問內地期間，有否物色到及議定了任何此方面的合作範疇或商機。劉議員亦詢問，在粵港合作聯席會議框架以外，是否還有其他溝通渠道，可以跟進已商定項目的落實事宜。

7. 政務司司長回應時表示，聯席會議並非討論香港與內地合作範疇的唯一渠道。政務司司長告知議員，有關的政府官員(尤其是粵港合作統籌小組的官員)與內地官員緊密聯繫，跟進跨境發展項目的事宜。政務司司長指出，為提高香港物流業的競爭力，首要工作是改善邊境管制站的運作情況，減少車輛及旅客輪候過關的時間。該等改善措施包括在管制站實施出入境及海關聯檢、延長管制站運作時間，以及在落馬洲增設車輛過關通道。

8. 政務司司長進一步表示，第二項工作是爭取早日落實深港西部通道項目，使來往港深之間的交通更為快捷，車輛流量更多。至於合作發展物流業方面，政務司司長表示，當局一直有就設立物流服務網絡一事與內地進行商討。政務司司長補充，他歡迎有關行業提出意見及建議，並承諾會讓業界人士得悉他取得的任何有關與內地合作機會的資料。

9. 劉炳章議員詢問，香港各行業及專業參與發展內地基建項目的機會為何。

10. 政務司司長回應時表示，除他本人外，財政司司長亦有參與研究香港各行業及專業在世界貿易組織的框架下，參與內地基建項目的機會。政務司司長指出，香港及內地應研究有何合作範疇，可共同發展基建項目，而不應在規劃及投資基建項目方面重複投入資源。政務司司長引述南沙開發區及鹽田貨櫃碼頭為例，以資說明。他進一步表示，雙方曾在粵港合作聯席會議的框架下，就基建項目發展交換意見及資料。政務司司長強調，有關資料將會提供予香港各個行業及專業參考。

11. 關於香港國際機場與珠江三角洲地區其他機場的合作事宜，吳亮星議員詢問，在此方面將有何最適當的安排，亦即對香港有利，而又為內地所接受的安排。

12. 政務司司長回應時表示，任何此類合作均會為雙方帶來裨益，此點相當重要。他表示，雙方在改善多模式運輸連繫方面合作的空間很大，可藉此促進客貨運及物流業的運作。他指出，香港及珠江三角洲的機場在協作方面可互相配合。舉例而言，香港國際機場與深圳機場相距只有37公里，而兩者提供不同類型的服務。香港國際機場有定期航班前往超過130個目的地，而當中約有90個在海外國家。另一方面，深圳機場有定期航班前往56個目的地，而其中有55個為內地城市。在兩個機場之間提供海／陸／直升機運輸連繫，可增加兩地的客貨運量。

13. 政務司司長表示，香港機場管理局(下稱“機管局”)與珠江三角洲地區其他機場當局的合作模式，可包括訂立聯盟或作出其他安排。此方面的決定將由有關的機場當局作出。政府當局現時的建議，是擴大機管局可從事的業務範圍，以便機管局可在批租予該局的土地上或利用該土地從事任何與機場有關的商貿或工業活動。政務司司長強調，有需要加強香港國際機場與深圳機場的連繫，以提高香港作為主要國際及區域空運樞紐的地位。他希望議員會支持有關的立法建議，使機管局得以盡早從事此類業務。

14. 蔡素玉議員詢問，政務司司長有否就任何興建新的陸路跨界通道(例如伶仃洋大橋)的建議，與廣東當局進行商討，並達成共識。她指出，由於廣

東省設計和興建陸路跨界通道的步伐快得多，她關注到該等跨界通道與香港配套工程的銜接問題。

15. 政務司司長回應時表示，由於立法會已批准撥款，用作進行深港西部通道的詳細設計，該工程項目應盡快落實。政府當局現正物色深港西部通道在香港最適宜的銜接點。政務司司長指出，在深港西部通道落成後，港深之間未來數年的車輛交通不應有任何問題。

16. 至於是否需要興建另一條陸路跨界通道，政務司司長表示，政府當局有需要審慎研究此項建設可能會為香港帶來的經濟利益。他進一步表示，由於伶仃洋大橋大部分位於廣東省水域內，故須與廣東當局聯繫，商討有關的路線。

17. 政務司司長進一步表示，國家發展計劃委員會正協調各項有關陸路跨界通道項目的建議，而雙方會在內地與香港特區大型基礎建設協作會議中繼續進行磋商。

18. 石禮謙議員詢問，機管局在珠江三角洲地區機場所作的投資，如何會為香港帶來更多客貨運量。他認為應由航空公司、空運及貨物處理公司促進此等商機，而非機管局。

19. 政務司司長解釋，機管局所作的投資，將會在於提供軟件及輔助服務，以及改善香港國際機場與珠江三角洲地區其他機場的運輸連繫。在香港國際機場與深圳機場之間提供渡輪或直升機服務等接駁設施，會令客貨運量有所增加，並為香港帶來經濟利益。政務司司長補充，若要興建新的客運渡輪碼頭，連接香港國際機場與珠江三角洲地區的主要港口，便需要新的管制站提供出入境及海關設施。

20. 石禮謙議員認為，私營機構應參與提供運輸接駁設施，而無須賦權機管局擴大其業務範圍。政務司司長回應時表示，雖然私營機構可參與提供運輸接駁服務，但這可能會涉及使用已批租予機管局的土地。因此，最宜由機管局協調及進行該等業務。

21. 何秀蘭議員詢問政務司司長，如何在加強與內地合作的過程中，維護“一國兩制”的原則，以

及如何確保該過程保持透明度。她又詢問，持續發展的概念會否適用於發展跨境基建項目。

22. 政務司司長回應時表示，香港及內地當局在整個商討過程中，均十分重視堅守“一國兩制”的原則。政務司司長表示，雖然有需要就應用於跨境項目的科技達成共識，但兩地均會按照各自的行事方式，落實有關項目在其轄區內的部分。他補充，內地進行基建項目時，亦非常着重持續發展。至於發放資料方面，政務司司長向議員保證，他會盡早發出新聞稿及把資料簡介送交議員。他補充，有關該等項目的立法及財務建議，均須獲立法會批准，而當局會向議員全面解釋有關詳情。

23. 何秀蘭議員詢問會否有任何程序，讓立法會議員及公眾的意見可在香港與內地的商討過程中獲得反映和考慮。政務司司長回應時表示，他樂意向議員及公眾匯報商議中項目的進展情況。他亦歡迎任何有關政府當局可如何進一步改善資料發放及商討程序的意見。

24. 何鍾泰議員表示，據國家發展計劃委員會副主任張國寶先生所述，廣東省的基建發展已南移至南沙。由於香港正把港口發展西移，何議員詢問，香港港口發展策略與廣東省近期的發展是否有任何錯配情況，而此情況應否予以糾正。

25. 政務司司長回應時表示，他歡迎有關如何改善香港發展策略的意見及建議。他指出，廣東省不少發展計劃及項目(例如南沙開發區)，仍在初步階段。一旦有該等項目的具體詳情，他會提供更多資料。政務司司長表示，舉例而言，在科技及資訊科技發展方面，兩地其實已有更多的合作。

26. 何鍾泰議員詢問，政府當局會否考慮在屯門提供跨境客運渡輪服務，令新界區居民前往珠江三角洲地區更為方便。

27. 政務司司長回應時表示，現有的跨境渡輪服務使用量尚未飽和。他告知議員，政府當局有接獲有關在屯門增建一個跨境渡輪碼頭的建議。政務司司長強調，政府當局須審慎研究該項建議的經濟利益，以及操作擬議在屯門碼頭設置的新管制站所需的人手及資源。

II. 政府對立法及行政措施的政策

28. 政務司司長就此議題的發言稿載於附錄II。

29. 吳靄儀議員表示，她提出8條問題(立法會CB(2)1503/01-02號文件)，是希望要求政務司司長澄清實際上如何應用其在2002年2月17日的函件中所說的原則，即政府當局只會在確定有需要時才立法。吳議員進一步表示，政務司司長在函件中亦表明，每當一位政策局局長考慮應否制定某項新法例或修訂現行法例以落實某項政策時，會仔細研究多項事宜，包括有關政策在社會、政治及經濟方面對公眾帶來的影響；這意味如有關的影響越大，便越有需要立法。吳議員提及擬議的主要官員問責制時詢問，政府當局為何只是透過根據《釋義及通則條例》(第1章)提出的附屬法例，對若干主要官員的職稱作出更改，從而達致移轉有關法定職能的目的。

30. 政務司司長回應時表示，律政司就達致某項政策目的所用的立法方式提供意見時，會以十分嚴謹及穩妥的法律理據作為其意見的基礎，他對此極有信心。政務司司長進一步表示，由於吳議員在前一天舉行的政制事務委員會會議上，亦就擬議問責制提出相同疑問，當局會盡快向該事務委員會提交文件，解釋為何透過分別根據第1章第54A及62(3)條提出的決議及命令，移轉有關法定職能此一做法是合法、恰當及合理的。

31. 政務司司長強調，若有需要立法，律政司的法律專家會決定以何種方式立法才最為恰當，並會採用最簡單及最直接的方法，以免阻延立法的過程。政務司司長補充，若透過制定附屬法例能達致提供法律依據的目的，當局便會採用附屬法例；但若必須草擬新法例或修訂現行法例，當局便會向立法會提交條例草案。

32. 吳靄儀議員表示，她對於政務司司長的回應表示失望，因為她希望討論的並非立法的技術問題，而是政府對立法的政策。吳議員指出，每當律政司被問及由誰負責決定應否立法時，律政司便會解釋，該部門只負責提供“技術上”的法律意見，而此方面的決定由有關政策局作出。然而，當有關的政策局被問及同一問題時，卻又會答覆它是依照律政司所提供的意見行事。

33. 政務司司長回應時表示，吳靄儀議員事實上提出了兩個問題，即是否有需要立法；若然，應以何種方式立法。政務司司長指出，他先前解釋律政司會決定以何種方式立法才最為適當時，是在答覆後一個問題。政務司司長進一步表示，至於前一個問題，若現行法例已有足夠法律依據執行一項新政策，便沒有需要立法。不過，若對於現行法例所訂的權限是否足夠存有疑問，便會徵詢律政司的意見。

34. 政務司司長表示，若吳靄儀議員可在會後向他提供具體例子，證明律政司與有關政策局“互相推卸責任”，他很樂意要求雙方共同合作，致力解決有關事宜。

35. 何俊仁議員表示，雖然律政司可能提議了採用最簡單的方法，但鑒於擬議問責制會帶來非常重大及根本的改變，當局應就此制度提交一項全面的條例草案。該條例草案應涵蓋多項事宜，例如問責制的目的、在擬議問責制下委任的主要官員的角色及職責，以及將法定職能移轉予該等主要官員的事宜。

36. 何俊仁議員提及政制事務局於2002年4月17日向議員提交的文件時進一步表示，文件中有關利益衝突的第27至30段所述內容只屬指引，當局應考慮立法，對付公職人員濫用公職謀取私利的情況。何議員詢問，政府當局是否故意採用附屬法例的立法方式，而不提交條例草案，令立法會只有很少時間進行審議及諮詢公眾。

37. 政務司司長回應時表示，當局在引進一項新政策時，最重要的是向公眾及立法會解釋政策背後的目的，以及其在社會、政治及經濟方面的影響。至於採用何種立法方式達致有關的政策目的才最為適當，則是由律政司決定的技術問題。政務司司長進一步指出，沒有必要就某項政策背後的所有理念及構思立法，因為這樣做會過於缺乏彈性，並會導致政策在執行方面出現問題。政務司司長強調，根據擬議的決議及命令，政府當局只是旨在將現有的法定職能移轉，並非擴大或削減現有權力。

38. 政務司司長進一步表示，政府當局一向利用內部守則及僱傭合約所訂的條件，就利益衝突的事宜提供指引。政務司司長指出，有關的安排是恰

當的，而由於政府在此等事宜上的政策透明度極高，由公眾及傳媒進行監察，遠比立法有效。

39. 何俊仁議員不同意擬議問責制只涉及將現行法定職能移轉的說法，因為日後主要官員將不再是公務員，而是按合約條款獲政治任命的官員。何議員進一步表示，政府當局以往提出廢除兩個前市政局的建議，花了兩年時間諮詢公眾，以及爭取所需法例獲得通過。何議員詢問，若不必趕在2002年7月1日實施擬議問責制，政府當局會否就該制度諮詢公眾，並且提交一項全面的條例草案。

40. 政務司司長指出，許多公務員現時是按合約條款受聘，當中包括現任財政司司長及律政司司長。政務司司長表示，雖然正確地立法此點相當重要，但不同的律師對於採用何種立法方式達致某項政策目的才最為適當此點，卻有不同意見。政務司司長進一步表示，政府當局將向政制事務委員會提交文件，並會盡力向議員解釋，使他們信納採用根據第1章提出的決議及命令，是足夠及恰當的立法方式。政務司司長補充，當局以往曾採用制定附屬法例的方式，達致在政策局局長之間移轉法定職能的目的。

41. 劉慧卿議員表示，雖然議員認為擬議問責制非常重要，當局有必要提交條例草案以落實有關制度，但政府當局只把擬議制度視作純屬技術問題。事實上，部分政府高層官員認為，若不是有需要尋求批准撥款及更改若干主要官員的職稱，根本就不會“勞煩”立法會。劉議員詢問政務司司長，日後可如何避免政府當局與立法會就某項問題或事宜存在如此重大的歧見。

42. 政務司司長回應時表示，他只是說，採用何種立法方式達致移轉法定職能的目的才最為適當，是個技術問題。事實上，行政長官於2002年4月17日親自向立法會發言，足以證明政府當局高度重視該項建議。政務司司長表示，行政長官在2000年的施政報告中已承諾研究推行主要官員問責制的可行性。行政長官在其2001年的施政報告中更詳細地闡述了該制度的架構，並亦已表明該制度會在香港特別行政區第二屆政府的任期開始時實施。

43. 政務司司長進一步指出，政制事務委員會在過去兩年已做了大量工作，包括進行資料研究、舉行公聽會及進行海外職務訪問。鑒於市民普遍認

同引入問責制的構思，政務司司長希望擬議制度可如期在2002年7月1日實施，以便行政當局及立法機關能更有效率及更負責任地服務市民。劉慧卿議員表示，政府當局斷不能說透過政制事務委員會所做的工作，可當作政府已諮詢過公眾。政府當局應就擬議制度發出綠皮書或提交白紙條例草案，妥為徵詢公眾的意見。

44. 劉慧卿議員進一步質疑，若政府當局認為擬議制度是如此重要，便應提交條例草案，而非兩項附屬法例，因為立法會審議該兩項附屬法例的時間將非常有限。政務司司長回應時表示，採用簡單的方法來落實某項改變，並不代表改變本身並不重要。此外，簡單的方法會令公眾更易明白，而且在實施時產生問題的可能性較低。

45. 張文光議員詢問，是否由於中央人民政府已批准擬議制度及其在2002年7月1日的實施日期，故當局必須遵守2002年7月1日的限期。他進一步詢問，若不必遵守2002年7月1日的限期，政府當局會否就擬議制度提交條例草案。

46. 政務司司長重申，行政長官在2001年的施政報告中已表示會在2002年7月1日實施新的問責制。政務司司長進一步指出，決議亦屬立法建議，而立法會若有意否決建議，亦可不通過該決議。他表示，擬議決議案及命令的擬稿已送交議員，而政府當局會擬備文件，解釋為何透過制定該兩項附屬法例來達致移轉法定職能的目的，此做法是足夠及恰當的。

47. 吳靄儀議員重申，她主要關注的是政府對立法的政策。律政司經常告知議員，可以有多種方法為某項政策提供法律依據，而至於採用何種立法方式，則由有關的政策局決定。吳議員指出，在審議《化學武器(公約)條例草案》及《防止兒童色情物品條例草案》時，有關的法案委員會委員獲當局告知，雖然可採用修訂條例草案的方式，但鑒於所涉及的事宜非常重要，政府當局決定提交主體法例。

48. 政務司司長表示，政府當局可選擇採用何種方式立法的情況不多。政務司司長又表示，採用不同的方法會產生不同的結果，而當局應視乎當時的情況，選用最適當的方法。若因現有權限分別由多項不同法例訂立而產生不明確的情況，將所有相關條文集中納入單一項法例，可能更為恰當。不過，

若現行法例已有明確及足夠的法律依據，為同一目的而立法，便會浪費立法會的時間及為日後的執法工作帶來困難。

49. 吳靄儀議員詢問政務司司長，他是否同意制定法例最重要的是，立法必須經過適當的程序。政務司司長給予肯定的答案。

50. 吳靄儀議員進一步表示，為某項重要政策立法時，有關的原則應是必須界定權力及責任、平衡不同利益及諮詢公眾。吳議員詢問，這樣的原則是否代表政府當局的立場。政務司司長回應時表示，若現行法例未能為實施某項政策提供足夠的法律依據，他的答案亦會是肯定的。

51. 吳靄儀議員表示，她認為政府當局實際上並沒有嚴格依循此原則。不過，她不欲再跟進此事，因為這樣做需要引用具體個案詳加討論。

III. 研究政府當局建議的主要官員問責制所進行的跟進工作

52. 內務委員會主席表示，行政長官在2002年4月17日的立法會會議席上就擬議問責制發言，並表明他打算由2002年7月1日開始實施該制度。當局亦於2002年4月17日向議員提交文件，載列有關建議的詳情及立法建議擬稿。內務委員會主席進一步表示，她希望藉是次特別會議的機會，討論如何以最具成效及有效率的方式，進行研究擬議問責制的跟進工作。內務委員會主席補充，當局為落實將有關法定職能移轉給在該制度下任命的主要官員而提出的擬議決議案及命令，仍未正式向立法會提交。

53. 內務委員會主席告知議員，政制事務委員會在過去兩年，一直跟進主要官員問責制的事宜。政府當局亦已在該事務委員會2002年4月18日的會議上，向議員進一步簡介該擬議制度。內務委員會主席表示，鑒於擬議制度帶出多項涉及不同政策範疇的事宜及問題，例如日後在該制度下任命的主要官員的擬議職責範圍，部分議員曾詢問有關的事務委員會應否各自討論該等事宜。

54. 內務委員會主席進一步表示，議員在考慮研究擬議問責制所進行的跟進工作時，應顧及有需

要避免工作重複，並確保所有有興趣的議員有平等的參與機會。

55. 楊森議員表示，雖然政府當局打算在2002年7月1日實施擬議制度，但由於擬議制度對公務員制度帶來重大及根本的轉變，議員有責任審慎研究有關建議。他表示，議員不應為匆匆通過擬議制度，而犧牲審議工作的質素及忽略立法會其他事務。

56. 楊森議員進一步表示，政制事務委員會已做了大量的基礎工作，包括研究海外國家所實行的問責制，故適宜由政制事務委員會跟進有關擬議制度的討論，而該事務委員會就此事舉行的會議應讓所有議員出席。他補充，現時未必需要另外成立委員會，而待立法建議正式提交立法會時，議員或可考慮成立小組委員會，研究有關的建議。

57. 葉國謙議員同意有需要對擬議的主要官員問責制詳加研究。他認為該擬議制度應交由一個委員會集中討論，而所有有興趣的議員應可參與。他指出，在2002年4月18日政制事務委員會會議上進行的討論，沒有甚麼成效，因為會議花了個多小時爭論日後會議的安排及時間表。他表示，亦有批評指不屬政制事務委員會委員的議員，在該次會議上並無平等參與討論的機會。葉議員建議在內務委員會轄下成立小組委員會，就擬議問責制進行討論。他亦詢問以往是否有成立小組委員會研究某項重大事宜的先例。

58. 內務委員會主席表示，以往曾有先例，在有關重大事宜或問題的法例未正式提交立法會前，內務委員會在其轄下成立小組委員會先行作出討論。內務委員會主席補充，內務委員會於1994年在其轄下成立小組委員會，負責研究《機場公司白紙條例草案》，便是其中一個先例。

59. 劉慧卿議員對於2002年4月18日的政制事務委員會會議討論擬議問責制時出現混亂情況，表示感到遺憾。她表示，對於由哪個委員會(不論是政制事務委員會，抑或在內務委員會轄下成立的小組委員會)負責研究擬議問責制及相關事宜，她沒有特別意見。不過，她強調應就擬議制度諮詢公眾，而討論過程應是有系統和理性的。她建議應首先研究政策事宜，然後就有關此事的政府議案進行辯論。若政府議案獲得立法會通過，議員隨後便研究技術事宜，包括有關的立法建議及財政影響。劉議員進

一步表示，獲指派負責跟進工作的委員會或事務委員會，應討論政府當局文件涵蓋的所有事宜，包括以下各方面——

- (a) 新的局長各自的職責範圍；
- (b) 未來12個月合併及精簡政策局及部門職能及架構的情況；
- (c) 公務員獲任命為問責制主要官員的安排；
- (d) 對公務員制度的影響；及
- (e) 利益衝突問題。

60. 劉慧卿議員補充，按照2002年4月18日政制事務委員會會議上商定的做法，應擬備研究範圍一覽表，供指定負責跟進工作的委員會或事務委員會考慮。

61. 劉慧卿議員進一步表示，雖然議員對擬議問責制可能有不同意見，但她希望議員可就如何展開研究有關制度的跟進工作達成協議，而審議工作應在一段合理時間內完成。

62. 吳靄儀議員表示，她不贊成由不同的事務委員會各自進行討論。她支持由一個事務委員會或委員會“集中”討論問責制及相關事宜，而該個事務委員會或委員會應進行公眾諮詢，並讓所有有興趣的議員有平等機會參與委員會的工作。吳議員進一步建議，負責的委員會應討論問責制的政策及其他方面的事宜，包括落實移轉法定職能的附屬法例擬稿。

63. 楊孝華議員表示支持指定某個委員會負責跟進工作，因為這樣做較由不同的事務委員會各自討論擬議制度某方面的事宜更為有效。他建議若成立有關的小組委員會，該小組委員會應參考政制事務委員會以往有關此事的文件及報告。

64. 田北俊議員支持在內務委員會轄下成立小組委員會，接手進行研究擬議問責制的跟進工作。他指出，遲早需要成立小組委員會研究實施擬議問責制的立法建議。他表示，若立即成立小組委員會，便可讓所有有興趣的議員，參與討論擬議問責制的

各項事宜，包括附屬法例擬稿。田議員進一步表示，屬於自由黨及“八黨聯盟”的議員將會盡力，研究有關問責制的各項建議，但不會受政府當局定下的在2002年7月1日實施該制度的限期所限制。

65. 公務員及資助機構員工事務委員會主席譚耀宗議員表示，在擬議問責制公布前，他曾與政制事務委員會主席及公務員事務局局長商討，並且同意有關擬議制度的討論，應由政制事務委員會進行。不過，鑒於擬議制度帶出涉及不同政策範圍的事宜及問題，譚議員同意應在內務委員會轄下成立小組委員會，讓有興趣的議員加入。

66. 楊森議員表示，他同意有關問責制的討論應“集中”由一個委員會進行，而若議員屬意為此而成立小組委員會，他不會堅持認為應由政制事務委員會負責此方面工作。楊森議員補充，若成立小組委員會，該小組委員會應負責研究擬議制度各項事宜，包括政策問題、立法建議及財政影響。

67. 劉漢銓議員表示，若以往曾有先例，在有關法例正式提交立法會前成立小組委員會，討論重大的建議，他同意成立小組委員會研究擬議問責制的建議。

68. 內務委員會主席建議在內務委員會轄下成立小組委員會，負責研究擬議問責制，以及在2002年4月17日發給議員的政府當局文件所涵蓋的相關事宜。內務委員會主席表示，審議如此重要的建議應經過適當程序，此點至為重要，而議員不應在未經詳細研究的情況下，便匆匆通過有關建議。她進一步表示，待政府當局就有關決議及命令作出正式預告及刊登憲報後，將會由該小組委員會建議如何進行有關附屬法例的審議工作。

69. 議員同意成立小組委員會，負責研究擬議問責制及相關事宜。下列議員同意加入該小組委員會：田北俊議員、何秀蘭議員、何俊仁議員、何鍾泰議員、李卓人議員、吳亮星議員、張文光議員、許長青議員、曾鈺成議員、楊孝華議員、楊森議員、楊耀忠議員、劉慧卿議員、蔡素玉議員、鄭家富議員、司徒華議員、葉國謙議員及余若薇議員。

70. 內務委員會主席表示，小組委員會應盡快召開首次會議，並在完成工作後向內務委員會提交報告。應劉慧卿議員的建議，內務委員會主席要求

經辦人／部門

秘書處提供有關此事的以往文件及研究報告一覽，供議員參考。

71. 議事完畢，會議於下午4時35分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年5月8日

附錄I
Appendix I
(只有中文本)

政務司司長曾蔭權於2002年4月19日出席立法會內務委員會特別會議時的發言要點

訪京之行

我於今年一月尾及二月中先後兩次訪問北京。一月之行是出席「內地與香港特區大型基礎設施協作」會議，與內地有關當局，特別是國家發展計劃委員會，商討如何可以加強香港與內地的交通及大型基建項目的協調和合作，用以促進兩地經濟的共同發展。

在二月時我再訪問了北京，當時我拜會了國家領導人，特別是向朱鎔基總理及錢其琛副總理講述香港當時的社會狀況。我亦和港澳辦、人大法工委、國家計委及公安部等中央部委會晤，討論香港和內地共同關注的事項。

粵港合作

我現在介紹一下有關粵港合作方面我所做的工作。在三月十五日召開的第五次「粵港合作聯席會議」上，雙方就三個議題作出重點的討論，第一個是如何利用落馬洲皇崗口岸試行「一地兩檢」，第二是港粵旅遊合作，第三是開通香港機場至珠三角水上客運服務這三個課題。我在此簡單匯報一下。在中央政府和有關部委的支持下，粵港雙方原則上同意在皇崗／落馬洲和深港西部通道的口岸實行「一地兩檢」查驗模式，我們希望用這個方法可以進一步提升通關效率。現階段「一地兩檢」的構思是雙方有關部門共同利用皇崗方面的邊境場地，按各自的有關法律、規定辦理出入境查驗手續，即是香港有香港的手續，內地有內地的手續，我們是分別作查驗的。在實踐過程中，雙方必定恪守「一國兩制」的原則，和確保香港獨立關稅區的地位，以保存香港的出入境及出入口管制的完整性。初步構想的運作模式是利用落馬洲／皇崗口岸現有的硬件設施實行「一地兩檢」，我們會將大部分客車分流至皇崗口岸進行兩地清關手續，從而可以騰出車道供貨車使用。這安排不但會增加貨車通關的效率，更能改善客

運的顧客服務。兩地的專家小組已經為這件事碰頭多次，而且會繼續商討具體方案，並研究解決關於法律及司法管轄權等問題。我們會在適當時候向立法會報告進展及跟進有關法例修改的問題。

我們討論的第二個重點項目是旅遊，雙方在會上同意加強珠江三角洲的資訊合作，和交由專家小組研究進一步提升旅遊資訊交流和聯合推廣的工作。再者，雙方自今年一月起已採用增加「港澳遊」組團旅行社和取消「香港遊」配額限制等措施。實施這些措施後，內地來港旅客的數量在首兩個月較去年同期增加了43%，這的確促進了本地旅遊業的持續興旺的趨勢。

我們第三個重點討論的項目是開通珠三角主要口岸至香港機場水上客運航線，在這一方面，我們進行了討論並且達成共識。我們雙方認為開拓連接兩地的水上客運航線，可加強連接粵、港兩地不同運輸模式聯運的發展，是一個值得支持的項目。兩地政府將成立專責小組研究和跟進有關課題。

此外，我亦希望藉此機會向各位議員匯報第四次「粵港合作聯席會議」中所推動多項措施和進展。當中延長羅湖及落馬洲管制站旅檢通關的時間，大家都知道，以前我在文書上也報告了，在去年十二月一日已全面實施；而羅湖橋短期改善工程（加風扇的工程）亦已於本年二月初竣工。根據我們的調查，這些措施是深受使用這些設施的兩地市民和業界歡迎。下一階段就是羅湖橋改善工程，我們會安裝空調和其他工作。雙方正透過專家小組商討有關工程細節，我們希望在年底前展開有關工程。

在環境方面合作，粵港兩地負責研究區內空氣質素的顧問公司已完成了研究工作，兩地政府正努力共同制定長遠改善空氣質素的方案，我們計劃於本月底大家碰頭，希望可以達成共識。此外，雙方政府在其他環保合作項目，包括林業護理、城市規劃、海洋資源護理、大鵬灣及后海灣區域環境管理等方面的交流合作，均取得良好進展。在東江水質方面，雙方會繼續共同努力研究加強水質資料的發放，使香港市民對東江的水質有正面了解。

在基建協調方面，我們有關項目的進度都十分理想，例如就深港西部通道，工程方面雙方已達成了設計方法，我們的設計是會採用獨塔混凝土斜拉橋作為方案的共識；而落馬洲人行通道橋的設計也進行得相當順利，我們預期全部設計工程可以於明年中完成。

在發展南沙的項目上，我們認為可以由香港科技園與廣州市對外貿易經濟合作局，共同跟進有關「南沙資訊產業園」的事宜，雙方可通過組織互訪及交流活動，希望鼓勵兩地企業進入產業園，開展業務及進行合作。

關於物流合作方面，雙方會在粵港合作聯席會議的框架以外，繼續進行溝通。在發展香港與珠海機場合作的項目上，香港機場管理局和珠海機場管理局已就貨運合作方面聘請了顧問公司，研究發展珠海機場成為速遞貨運中心的可行性。

最後我介紹一下兩地的大型基建設施協調工作。在這個範疇上，有關的討論已經提升至中央的層次，我們的目標是協調港粵兩地的規劃，避免重覆建設，和發掘合作機會。由國家計委牽頭的「內地與香港特區大型基礎設施協作會議」已於一月在北京舉行首次會議。會議後，計委張國寶副主任已於三月初率團來港參觀香港的主要基建項目，其中包括交通項目、機場、港口及物流發展等，在這一方面我們進一步進行了交流及探討合作機會。此外，我亦率領特區政府代表團於三月底考察了廣東省重要城市的基建項目，我希望藉此機會了解珠江三角洲整體規劃佈局和發展策略。

這次考察給我很大的感受，就是內地經濟發展十分迅速，並且有龐大的基建規劃在後台。當中我認為這些基建會給香港帶來一些競爭是必然的，但這不等如是惡性競爭。由於香港與內地是處於不同的經濟發展階段，客源和貨源都迥異，所以我認為兩地的合作空間大於兩地的競爭，最重要的是協調雙方的基建發展，避免資源錯配及重覆建設。

我們看過內地基建之後，我們體會到香港的優勢在於高增值、高效率、可靠性和國際網絡。從區域角度出發，香港和珠江三角洲的城市可以考慮策略性的合作項目，範圍可涵蓋交通、機場和港口等。合作的大前提是互惠互利及以促進區域競爭力為目標，整個區域與其他區域競爭為目標。在「協作會議」的框架下，雙方成立了廣深港高速鐵路規劃小組和港口、物流專家組。有關廣州、深圳與香港之間的高速鐵路規劃小組所作的研究，是連接了廣州市、深圳市與香港之間

的高速鐵路，我們會研究它的必要性、功能、定線、過境位置和鐵路科技，特別是經濟效益等問題；而有關港口、物流專家組的工作，我們會就兩地港口和物流業的發展策略及規劃交換資料，而且有關專題，例如華南貨量增長及物流園發展規劃等會作出專題討論。我們希望在年中再召開協作會議，就珠江三角洲的基礎設施規劃作進一步討論。

各位議員，基建的規劃和完成都不是一朝一夕的事，這是一個經年的大事業，但肯定的是，我們多與腹地溝通和交流，是我們尋求兩地經濟繁榮的重要一步，這亦是粵港合作最終的宗旨。

政務司司長曾蔭權於2002年4月19日出席立法會內務委員會特別會議時的發言要點

政府對立法政策及行政措施

有關政府立法政策和行政措施，我們看這個問題，純粹是用政務方法、行政方法看這個問題；有關技術層面，有律政司司長幫我們做。有關我們的意見和看法，以前也與立法會交換，當然文件講及這事。

根據《基本法》，立法會是香港特別行政區的立法機關，行使包括制定、修改和廢除法律的功能。所以特區政府是絕對尊重立法會在制定法例方面的憲制功能，絕對無意以行政措施取代立法會或避開立法會的監察。

在這個原則之下，政府只會在我們覺得當有立法程序，立法開始時，一定要有一個首先的先決條件，就是我們需要何時才會立法。在這方面我十分感謝吳靄儀議員就這個課題提出很多寶貴的意見。我們在決定是否制定新法例或修訂現有法例時，要落實新的政策建議時，政府所考慮的因素已載於我在二月七日發給司法及法律事務委員會的函件。我知道有關的函件已分發給各位議員參閱。所以在這方面，我不想再重申或重述裏面的內容。

至於吳議員在會前提出的一系列具體的問題，我需要一些時間，因為裏面談及個別的法案及提議，希望給我充份時間考慮，我希望更詳細答吳議員。總體來說，我有以下的回應：

政府內部已有既定的程序，確保各政策局在制訂條例時，能夠維持透明度，確認個人權利和自由等各方面的考慮。有關的指引規定各政策局必須確定：

- 立法是為了公眾利益而必需的；
- 已考慮實施該等建議時會產生的一切主要影響，包括人權和《基本法》方面的影響；
- 建議與《基本法》有無任何抵觸；

- 我們一定會全盤考慮其他受影響人士的意見。這些意見包括它影響個別人士，是否要更多開支？會否增加多些責任？

現時，我們在部分提交立法會的法例內指明某項文書並不屬於附屬法例，完全純粹是文書的工作。有關安排是政制事務委員會於1999年討論的結果，目的是想在我們給立法會的文件釐清有關文書的處理方式，應該不是有關附屬法例，避免不需要的誤會，無其他意義。政府絕對無意以此迴避立法會的審議。議員可在審議有關條文時，因應具體情況作詳細的討論，我們是樂意作出解釋。

還有一些是關於授權行政長官的法例，均需經立法機關通過，至於回歸以前所制定的法律，同這類有關的，亦須符合《基本法》第八條規定才可予以保留。（即香港原有法律．．．除同基本法相抵觸或經立法機關作出修改外，予以保留。）

無可避免地，每項政策建議在社會、政治及經濟層面上，都會影響市民大眾，可能影響他們的生活、日常消閒方式、經濟條件及很多其他東西。有些亦都會影響政府的運作。正如我在回覆司法及法律事務委員會的函件中提及，我們會盡可能計算及量化所涉及的費用及影響，並適當地加以平衡。我們會在落實主要的政策建議前諮詢有關的事務委員會及有關人士。在這方面，我很歡迎任何議員向我們提供怎樣改善這制度的方法。我們覺得這個制度是可行的。

無容置疑，法例的質素是非常重要的。法例應有明確的宗旨，必須草擬得宜，並能有效執行。事實上，我們在落實政策前，都會詳細研究及進行詳細的諮詢工作，其中包括諮詢業界及立法會有關的事務委員會，使到我們在提出立法建議前，能深入研究有關政策的細節，並了解可能引致的各項影響。立法會在這方面一直都向政府提供十分寶貴的意見。每一條法例進行之前，提前在這個會討論之前，都經過這些手續及詳細工作。

吳議員向個別政策局的提問或意見，我已囑咐有關政策局在制定法案時仔細考慮。關於這方面，有關個別具體問題，另外一方面我會再進一步提供資料給吳議員和她的委員會。

最後，我想強調一下，政府必須依法辦事。如必須透過立法才可落實新的政策時，我們絕對不會以行政措施達到目標。