

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)2418/01-02號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/HS/1/01

### 立法會

#### 研究擬議主要官員問責制及相關事宜 小組委員會第二次會議紀要

日期：2002年4月29日(星期一)  
時間：上午8時30分  
地點：立法會會議廳

出席委員：

- 葉國謙議員, JP(主席)
- 楊森議員(副主席)
- 丁午壽議員, 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
- 吳亮星議員, JP
- 張文光議員
- 許長青議員, JP
- 陳鑑林議員
- 黃宏發議員, JP
- 黃宜弘議員
- 曾鈺成議員, JP
- 楊孝華議員, JP
- 楊耀忠議員, BBS
- 劉漢銓議員, GBS, JP
- 蔡素玉議員
- 司徒華議員
- 譚耀宗議員, GBS, JP
- 鄧兆棠議員, JP
- 李鳳英議員, JP
- 梁富華議員, MH, JP
- 勞永樂議員
- 余若薇議員, SC, JP
- 馬逢國議員

**缺席委員** : 田北俊議員, GBS, JP  
李家祥議員, JP  
吳靄儀議員  
劉慧卿議員, JP  
霍震霆議員, SBS, JP  
石禮謙議員, JP  
麥國風議員

**出席公職人員** : 政制事務局局長  
孫明揚先生

公務員事務局局長  
王永平先生

政制事務局副局長  
麥清雄先生

政制事務局副局長  
葉文輝先生

政制事務局首席助理局長  
梁何綺文女士

**列席秘書** : 署理總主任(2)6  
胡錫謙先生

**列席職員** : 法律顧問  
馬耀添先生, JP

助理秘書長2  
林鄭寶玲女士

助理法律顧問7  
黎順和小姐

高級主任(2)7  
石愛冰小姐

---

經辦人／部門

主席告知委員，鄭家富議員已退出小組委員會。

2. 余若薇議員對小組委員會因政府當局把推行擬議問責制的限期定在2002年7月1日，而須每星期舉行兩次會議提出抗議。

3. 主席亦告知委員，李卓人議員建議把每次會議的時間由4小時縮短至兩小時。主席表示，由於小組委員會的委員人數眾多，故應維持兩節的安排，但在適當時可視乎情況及討論進度而把每次會議的時間適當地縮短。

## I. 擬議主要官員問責制下聘用的主要官員

### 律政司司長一職

4. 余若薇議員表示，她強烈反對政府當局提出把律政司司長一職納入擬議主要官員問責制的建議。余議員進一步表示，她感到極為失望的是，政府當局忽視部分議員及香港大律師公會在過去討論中對由政治任命的官員擔任此職所表達的關注。余議員補充，在律政司司長決定不檢控某些人士，以及律政司司長決定請求全國人民代表大會常務委員會解釋《基本法》，而在社會引起的軒然大波中，政府當局仍未能汲取教訓。余議員重申，把律政司司長一職納入擬議制度內，會有損此職在體制上維護公義的獨立及公正角色。

5. 黃宏發議員表示，他可以接受政府當局所提出把律政司司長一職納入擬議制度的建議。不過，如律政司司長一職屬政治任命，便應把律政司司長類似司法的職能及獨立作出檢控決定的權力，賦予刑事檢控專員。黃議員亦建議，刑事檢控專員一職應由行政長官任命，而人選則由法律界人士組成的委員會提名。

### 公務員事務局局長及公務員

6. 部分委員對於政府當局提出由政治任命的官員擔任公務員事務局局長一職的建議表示關注。該等委員亦擔憂，公務員無法在擬議制度下保持政治中立。楊森議員表示，作為政治任命的官員，公務員事務局局長可能會將其政治事業置於公務員的利益之上。他亦建議由公務員出任公務員事務局局長一職，以便發揮“防火牆”的作用，避免公務員變得政治化。李鳳英議員關注到，由於政府當局建議主要官員對直接在其轄下工作的人員的調配安排在很大程度上有決定權，如此可能助長公務員隊伍中的“擦鞋”風氣。何鍾泰議員認為，當公務員的

利益(例如在公務員薪酬及人數等事宜上的利益)與政府當局及社會的利益有所不同時，政治任命的公務員事務局局長未必完全代表公務員的利益，或為他們說話。

7. 黃宏發議員表示關注到，由於公務員事務局局長會是政治任命官員，現時的職位安排及晉升制度將變得政治化。黃議員建議作出一項類似英國的安排。黃議員解釋，在英國，由作為公務員事務大臣的首相負責中央統籌及管理公務員事務。首相由本身是高級公務員的本土公務員主管協助工作。黃議員補充，應考慮委任首長級薪級第10點的常任秘書長為公務員事務局局長。

8. 公務員事務局局長表示，由於主要官員會就其政策的成敗負責，因此他們在選擇輔助人員及分配財政資源方面應有較大的影響力。公務員事務局局長進一步表示，他看不到有任何理由擔憂公務員的利益會受到擬議問責制影響。他指出，公務員隊伍訂有有效機制(包括確立已久的工作表現評核制度)，以確保委任及升遷選拔工作均以公平而公開的方式進行。公務員敘用委員會作為獨立的諮詢組織，負責監察公務員的委任、升遷及紀律事宜。此外，當局亦提供申訴渠道，讓受屈的公務員可就不公平的待遇，向部門首長或直接向公務員事務局局長作出投訴。公務員事務局局長補充，強迫公務員在履行其公職時作出不適當行為的做法會按照現行的法規處理。

9. 黃宏發議員要求政府當局解釋，在擬議問責制下，公務員敘用委員會在委任主要官員(包括公務員事務局局長)方面所擔當的角色(如有的話)為何。

政府當局

10. 張文光議員表示，公務員事務局局長應由一名在政務司司長之下的常任秘書長擔任。他指出，只有在如此安排下，公務員才覺得他們的首長是一個認同公務員價值及利益的人。

11. 公務員事務局局長回應時表示，行政長官已明確表示，公務員隊伍必須維持常任、任人唯才和政治中立，而在擬議問責制下，公務員的各項既定制度均會維持不變。公務員事務局局長的主要任務之一是維護公務員隊伍的基本信念。由於擔任公務員事務局局長的人是從公務員隊伍中任命的主要官員，而且是行政會議成員，他會借助他的公務員經驗和思想角度(包括對公務員利益和關注及公務員基本信念的認識)，在決策過程中發揮影響力。

12. 公務員事務局局長表示，他無法同意楊森議員所提出由公務員事務局局長發揮“防火牆”作用的概念。他進一步表示，公務員政治中立不應被“浪漫化”。公務員應在制訂政策的過程中提出意見及忠告。不過，當局一旦作出決策，公務員便有責任確保有關政策會成功實施，而他們亦不應再就有關政策表達個人意見。公務員事務局局長強調，新的問責制不會改變此方面的現況。公務員事務局局長指出，雖然某些公務員團體表示關注到擬議問責制對公務員的影響，但當中大部分均表示支持擬議制度。公務員事務局局長補充，當局會發出守則，清楚列明多項事宜，其中包括在擬議制度下主要官員與公務員的關係。

13. 政制事務局局長補充，公務員的角色並非制衡政府當局。公務員應了解到，政府一旦作出決策，公務員便有責任維護有關政策，並確保其得以順利施行。個別公務員如不依循既定政策，便屬違反內部規例，會受到紀律處分。

14. 李卓人議員認為，如公務員事務局局長負責制訂公務員的政策，並同時管理公務員隊伍及維護公務員的利益，便會出現角色衝突。

15. 公務員事務局局長表示，擔任公務員事務局局長的官員過往一直有參與制訂公務員政策，而在履行公務員事務局局長的職務上並沒有任何衝突。他表示，問責制應涵蓋所有政府政策。由於公務員政策是一項重要的政府政策，公務員事務局局長將會是問責制下的其中一位主要官員。他須就公務員政策及管理事宜向行政長官負責。公務員事務局局長表示，從個人經驗來說，如公務員事務局局長可平衡有關各方的利益，便不會有任何角色衝突。他進一步表示，在擬議制度下，公務員事務局局長會從公務員隊伍中任命，以便可充分代表公務員的利益及關注。

16. 何秀蘭議員詢問，已辭職或被免職的公務員事務局局長能否重返公務員行列；若然，如此安排實際上將如何運作。公務員事務局局長解釋，如發現有關公務員不適合擔任或未能勝任公務員事務局局長一職，便應容許其重返公務員行列。不過，公務員事務局局長如犯錯或瀆職，便可能會面對紀律處分。何秀蘭議員要求政府當局就其疑問作出書面回覆。

政府當局

17. 楊孝華議員表示，公務員事務局局長既然會是行政會議成員，因此即使行政會議的任何決策不符合公務員的利益，亦要加以推行。楊議員進一步詢問，在擬

議問責制下，公務員事務局局長會否替代政務司司長作為公務員首長。公務員事務局局長回應時表示，由於政務司司長現時是政府最高級公務員，故常被指為公務員首長。因此，“公務員首長”一詞只是一個概念，並非職銜。公務員事務局局長補充，在擬議問責制下，公務員事務局局長會就關乎公務員的政策事宜直接向行政長官負責。

#### 常任秘書長

18. 吳亮星議員表示，由於執行部門在運作上的實際管理工作由常任秘書長負責，但常任秘書長無須就任何政策失誤承擔個人責任，因此主要官員在確保成功推行政府政策方面可能會遇到困難。公務員事務局局長回應時表示，如此問題不大可能會出現，因為常任秘書長會繼續持守公共服務的最高標準，竭盡所能支持主要官員。

#### 行政會議的職能、組成方式及運作

19. 余若薇議員察悉，香港法例中對“行政長官會同行政會議”的提述共有689項之多，其中部分與公眾就主要官員的決定提出上訴及反對事宜有關。她表示關注的是，在實施擬議問責制後，由於主要官員將為行政會議成員，在行政長官會同行政會議考慮此等上訴或反對事宜時，可能會出現利益衝突的情況。

20. 公務員事務局局長回應時表示，現行安排可釋除此方面的疑慮，因為在行政長官會同行政會議聆訊針對身為行政會議成員的政策局局長所管轄的政策局或部門的決定所提出的上訴時，有關官員可能須就此等上訴避席。

21. 余若薇議員要求政府當局以書面解釋如何應用香港法例中689項對“行政長官會同行政會議”的提述，而由於日後擬議制度下聘用的主要官員同時亦是行政會議成員，現時由行政長官會同行政會議處理的針對主要官員的決定所提出的上訴，將來會如何處理。

政府當局

22. 張文光議員察悉，《基本法》第五十六條規定，行政長官在作出重要決策前，須徵詢行政會議的意見。行政長官如不採納行政會議多數成員的意見，應將具體理由記錄在案。他認為，《基本法》第五十六條此項規定使行政會議得以制衡行政長官的決策權。張議員表示關注的是，隨着擬議問責制的推行，行政會議大多數成員將為主要官員，他們直接向行政長官負責。因此，主

要官員在行政會議商議政策事宜時會否與行政長官持不同意見實令人懷疑。

23. 譚耀宗議員表示，他是前基本法起草委員會委員。他指出，《基本法》第五十四條述明，行政會議的職能是協助行政長官決策。《基本法》第五十六條訂明，行政長官有權不採納行政會議多數成員的意見，而在如此情況下，行政長官只須將理由記錄在案。他進一步表示，雖然《基本法》第五十五條訂明行政會議由那些成員組成，但行政長官獲賦予權力，決定行政會議成員的實際人數及組合。

24. 政制事務局局長同意，《基本法》第五十六條應與《基本法》第五十四及五十五條一併理解。他強調，行政會議的角色並非制衡行政長官的決策權，而問責制亦不會改變行政會議的現有角色及職能。

25. 張文光議員及何秀蘭議員要求政府當局就下列事宜以書面作覆 ——

- (a) 《基本法》第五十六條的立法目的為何，以及如何能達致有關的立法目的；
- (b) 在何種情況下會公開行政長官不採納行政會議多數成員的意見的有關紀錄；
- (c) 自1997年7月1日起，該等紀錄是如何保存的，以及由哪個公職人員／主管當局負責保存該等紀錄；及
- (d) 保存該等紀錄的現行安排會否予以檢討，以期令有關安排在擬議問責制下變得更具透明度。

政府當局

26. 司徒華議員詢問，在一些情況下，如行政長官不理會行政會議多數成員的相反意見，而作出重要的決策，他會否因政策失誤而負責。政制事務局局長回應時表示，在問責制下，行政會議會繼續按集體負責制運作。主要官員將會就政治失誤而承擔個人責任，因為他們負責在各自的職責範圍下制訂及實行政策。他補充，如行政會議表示不同意某項政策建議，有關主要官員便須再次詳細考慮有關事宜。

是否符合《基本法》的問題

27. 何俊仁議員認為，擬議問責制可能會抵觸《基本法》第四十八(五)及第一百零三條有關主要官員的任命

及公務人員的任用和提升的規定。主席表示，何議員提出的事項會在2002年5月3日下次會議上詳細討論。

28. 何秀蘭議員要求政府當局提供政府當局擬備的題為“問責制的合憲性”的文件(隨立法會CB(2)1735/01-02(01)號文件發出)提述的法庭判決全文，供小組委員會考慮。

政府當局

#### 各個政策局的分拆、合併及保留

29. 黃宏發議員表示，依他之見，每名主要官員均可監督超過一個政策範疇，從而把主要官員的人數減少。陳鑑林議員表示，例如工商及人力資源局和環境及衛生福利局等政策局的架構會在擬議合併下變得龐大，以致須承擔過多職責。陳議員亦質疑把工商及人力的政策範疇合併是否恰當，因為有關安排可能會被視為把商界的利益置於工人階級及較低收入人士的利益之上。他認為較宜把人力及教育的政策範疇撥歸一名主要官員掌管。

30. 政制事務局局長解釋，政府在考慮合併各個政策範疇時，一方面須控制新制度下局長的數目不至太多，另一方面須確保每位主要官員的職責範圍合理且易於管理，而兩者之間須作出平衡。擬議安排旨在把相關的政策範疇合併，以便各政策局的運作更具效率及成效。

31. 至於把人力的政策範疇與工商的政策範疇合併的建議，政制事務局局長表示，當局認為有關重組實屬恰當，因為有關促進就業、人力規劃和訓練及經濟發展的政策事宜，均有重大的相互影響。

32. 主席表示，與各個政策局的分拆、合併及保留有關的事宜，將會在較後的會議上詳細討論。

## II. 其他事項

33. 何俊仁議員要求政府當局就下列事項以書面作出澄清，以便小組委員會在2002年5月3日下次會議進行討論 ——

- (a) “公務員”與“公務人員”有何分別；他們在履行公職方面的操守，是否受現行法例(例如《防止賄賂條例》)的同類監管條文所規管，而兩者所受的規管程度亦是否相同；



政府當局

- (b) 該套當中訂明主要官員與公務員之間的關係，並維護公務員隊伍基本信念的守則的“地位”為何；守則是否一套內部指引，或是否會有法律理據支持；
- (c) 常任秘書長作為主要官員下屬的地位；該地位會透過立法方式還是行政措施予以確立；及
- (d) 政務司司長與財政司司長的權力及職權有何改變；此等改變會透過立法方式還是行政措施予以落實。

### **III. 下次會議日期**

34. 小組委員會下次會議將於2002年5月3日(星期五)上午8時30分至下午12時45分舉行。

35. 議事完畢，會議於下午12時12分結束。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2002年6月26日