

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2419/01-02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 小組委員會第三次會議紀要

日期：2002年5月3日(星期五)
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
李家祥議員, JP
吳亮星議員, JP
吳靄儀議員
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
李鳳英議員, JP
梁富華議員, MH, JP
馬逢國議員

霍震霆議員, SBS, JP
石禮謙議員, JP
麥國風議員

缺席委員 : 田北俊議員, GBS, JP
劉慧卿議員, JP
鄧兆棠議員, JP
勞永樂議員
余若薇議員, SC, JP

其他出席委員 : 梁劉柔芬議員, SBS, JP
單仲偕議員

出席公職人員 : 政制事務局局長
孫明揚先生

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

公務員事務局局長
王永平先生

民事法律專員
溫法德先生

法律政策專員
區義國先生

高級助理法律政策專員
黃慶康先生

政制事務局首席助理局長
梁何綺文女士

列席秘書 : 總主任(2)3
馬朱雪履女士

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)8
蘇美利小姐

經辦人／部門

I. 繼續集中討論擬議主要官員問責制研究範疇一覽表中第1項的事宜(該一覽表已隨立法會CB(2)1728/01-02(01)號文件發出)

應主席之請，法律政策專員向委員闡述政府當局提交題為“問責制的合憲性”的文件(立法會CB(2)1735/01-02(01)號文件)。

符合《基本法》的問題

2. 何俊仁議員表示，政府當局改變其立場，由先前所說的“《基本法》中沒有明文規定的就是不合乎《基本法》”，變成現時所說的“《基本法》中沒有禁止的就是合乎《基本法》”。舉例而言，在探討擬議主要官員問責制是否合憲的問題時，政府採用了考慮立法目的的詮釋取向，但在考慮前總督彭定康先生在回歸前提出的政制改革方案，以及與居留權案件的有關事宜時，政府卻採用從字面上意義和狹義角度作詮釋的取向。何議員詢問以下的問題——

- (a) 《基本法》第四十八條第(五)項的立法目的是否規定主要官員必須由公務員擔任；及
- (b) 政策局內首長級薪級第8點的公務員職位改稱為常任秘書長，會否與《基本法》第一百零三條有抵觸，因為“常任秘書長”日後不再屬於主要官員，而是在工作上向其所屬的新局長負責。

3. 法律政策專員回應時表示，政府當局詮釋《基本法》所採用的原則，在終審法院就吳嘉玲及其他人對入境事務處處長[1999] 1 HKLRD一案所作的裁決中已有簡明敘述。判詞說明“憲法文件的詮釋跟其他文件的詮釋一樣，主要是針對具體問題。一旦出現詮釋問題時，法

院便會處理這些問題所帶來的疑難，並在有需要時訂立一些原則加以解決。”法律政策專員強調，政府當局在詮釋《基本法》方面，並不存在採用雙重標準的問題，因為何俊仁議員在上文第2段引述的情況，與主要涉及政府內部運作改變的擬議主要官員問責制截然不同。法律政策專員進一步表示，《基本法》並沒有訂明一成不變的政府架構。政府架構該如何設立及發展的事宜，由行政長官決定，只要所作的改變是為香港特別行政區(下稱“香港特區”)的良好管治及符合《基本法》便可。

4. 政制事務局局長表示，《基本法》第四十八(五)條沒有規定主要官員必須以公務員的身份受聘。他指出，廉政專員及審計署署長此兩位主要官員，也不屬公務員編制的人員。政制事務局局長進一步表示，政策局內的首長級薪級第8點公務員職位改稱為常任秘書長，絕不會與《基本法》第一百零三條有抵觸，因為《基本法》第一百零三條沒有阻礙政府發展和改善公務人員體制，只要所作的改變是為香港特區的良好管治便可。問責制帶來的得益符合“良好管治”的要求。公務員事務局局長補充，公務員因為政府架構的改變(例如部門重組)而令其角色及責任有所改變，這是常見的情況。

5. 張文光議員表示，政府當局為支持擬議主要官員問責制合乎憲法此論點而提出的理由，令人並不信服。為符合《基本法》第十一條的規定，張議員認為《基本法》中若干的條文有需要作出修改，才可實施擬議的制度，因為新制度會對現行的政府及政治架構帶來基本的改變。張議員解釋，當中的改變包括下列各項——

- (a) 日後會引入一套新的聘用制度，適用於行政長官之下最高層政府官員。在新制度下，此等主要官員將以有別於公務員的聘用條款聘任。公務員的招聘、僱用、考核、升遷、紀律處分及免職機制皆不適用於他們；
- (b) 現時在政策局內擔任首長級薪級第8點的公務員日後在新制度下不再是主要官員，他們制訂政策的權力將會移轉給獲政治任命並只向行政長官一人負責的新局長；及
- (c) 行政會議將會由諮詢性質變為一個內閣形式的機構。

6. 政制事務局局長表示，在問責制下，行政會議將繼續是協助行政長官制訂政策的機構。政制事務局局長重申，問責制基於政府當局文件中詳述的理由，是合

乎《基本法》的。法律政策專員澄清，現任政策局局長制訂政策的權力被奪去的問題根本不存在，因為此種權力歸屬整個香港特區政府，而非任何個別政府官員。

7. 司徒華議員詢問，主要官員須為其所轄政策範疇的事宜失誤而承擔責任的建議，會否與《基本法》第四十八(四)條有抵觸，因為該條文規定由行政長官決定政府政策。政制事務局局長給予否定的答案。他補充，主要官員將須要為嚴重的政策失誤或落實政策時出現的嚴重錯失承擔責任。司徒華議員認為，行政長官作為政府政策唯一的決策者，亦應為政策失誤而負上責任。

8. 吳靄儀議員表示，政府當局應就問責制的範疇(例如主要官員的任命及免職等)採用較寬鬆的取向來詮釋《基本法》，以提供一個較為民主的政治架構。舉例而言，在擬議制度下聘用的主要官員，人選事前須經立法會審核，或直接推選，或在立法會大部分議員的支持下由行政長官任命。政府應制訂某些憲制慣例，如立法會對某名主要官員通過不信任議案，有關官員便應辭職，而行政長官亦應接受該名官員辭職。

9. 政制事務局局長表示，政府當局不排除會發展一些慣例的可能性，只要該些慣例不會抵觸《基本法》或削弱行政主導的原則便可。不過，憲制慣例通常要經過一段時間累積先例而確立。政制事務局局長補充，在《基本法》的規定下，行政長官及中央人民政府分別有提名及任命主要官員的絕對權力。

10. 黃宏發議員認為，政府當局在詮釋《基本法》時必須採用一致的取向。吳靄儀議員提醒政府，若政府不這樣做，其誠信便會受損。他們認為政府不應在不同時候採用不同理據來切合不同的需要。

11. 黃宏發議員及吳靄儀議員指出，憲制慣例可以由單一先例或沒有先例但透過有關各方的協議而得以確立。吳議員並要求政府當局提供理據，支持其所稱憲制慣例要經過長時間累積先例才得以確立的說法。

12. 許長青議員詢問，副司長的職位會否包括在擬議主要官員問責制內，因為根據《基本法》第四十八(五)條，出任該等職位的人員是主要官員。政制事務局局長回應時表示，政府當局現階段並無打算這樣做。

政府當局

律政司司長一職

13. 吳靄儀議員表示，律政司司長一職若由獲政治任命的官員擔任，作出檢控決定的權力便應由律政司司長轉交予刑事檢控專員。

14. 法律政策專員表示，政府當局依然認為，在問責制下律政司司長應保留她作出檢控決定及若干其他類似司法決定的職能，原因如下——

- (a) 《基本法》第六十三條規定，律政司主管刑事檢察工作，不受任何干涉。在檢控工作方面，律政司司長必須獨立行事，並將會在新制度下繼續如此行事；
- (b) 擬議的安排與其他多個普通法司法管轄區內相若職位的安排一致。事實上，擔任總檢察長或司法部長一職的人按照憲法規定，履行部分政治及部分類似司法的雙重職能，在其他普通法司法管轄區屬普遍的做法；
- (c) 律政司司長負責制訂及執行與法律制度和法律服務有關的政策，並就所制訂和執行的政策負上政治責任是恰當的；
- (d) 有關若干職能(尤其是作出檢控決定的職能)，律政司司長須獨立行事，而擬議的安排在法律上或實際上不會改變律政司司長的立場；及
- (e) 至於檢控事宜方面，律政司司長把該等權力和職責全部轉交刑事檢控專員，將等同放棄律政司此一部門首長的職責，這會違反《基本法》第六十三條的規定。

15. 法律政策專員進一步表示，擬議官員問責制不會影響司法機構的獨立性，《基本法》第二條，以及《基本法》第八十至九十六條對此已有保證。

16. 吳靄儀議員表示，她仍不信服在問責制下，律政司司長應保留她作出檢控決定及其他類似司法決定的職能。吳議員指出，作出檢控決定的權力由律政司司長轉交予刑事檢控專員，不會與《基本法》有抵觸，因為《基本法》第六十三條規定“律政司”而非“律政司司長”主管刑事檢察工作。依她之見，律政司司長的角色是保障刑事檢控專員作出檢控決定的獨立性。

17. 何俊仁議員表示，此種權力的移轉更可體現《基本法》第六十三條的立法目的，就是刑事檢察工作必須不受任何干涉。何議員補充，部門首長把其職責下放予屬下擔任，是常見的事情。舉例而言，《基本法》第五十七及五十八條分別規定廉政公署及審計署獨立工作。

18. 法律政策專員重申，政府當局認為，律政司司長把作出檢控決定的權力轉授另一名律政專員行使，而本身保留最終控制權和負上最終責任是可容許的做法。然而，律政司司長把該等權力和職責全部轉交他人，將等同放棄律政司此一部門首長的職責，這會違反《基本法》第六十三條的規定，同時也會導致檢控官員“無須問責”的情況，因為刑事檢控專員為終身制公務員，並享有聘用保障。

19. 法律政策專員進一步指出，律政司司長確把作出檢控決定的權力轉授刑事檢控專員，而大部分該等決定都是由刑事檢控專員或其下屬親自作出。不過，此點不應令人忽略一個事實，就是律政司司長如希望索取有關檔案及親自作出決定，她是可以這樣做的。政府當局認為，現行的安排可容許律政司司長有效地履行她作為律政司此一部門首長的職責，並且符合《基本法》第六十三條的規定。法律政策專員補充，律政司司長把職責轉授刑事檢控專員與行政長官把職責轉授一個機構，兩者並不相同。律政司司長屬於執行部門的首長，她必須為該部門的工作承擔責任，反之顯然不可期望行政長官掌管政府所有工作機關的運作事務。

20. 吳靄儀議員表示，律政司司長把作出檢控決定的權力全部轉交刑事檢控專員會導致檢控官員“無須問責”的情況，應該不會發生，因為在有需要時可制訂一個刑事檢控專員問責制。此外，立法會可要求刑事檢控專員前來回答議員的質詢，而刑事檢控專員所作的檢控決定可能面對司法覆核。

21. 楊森議員表示，律政司司長的角色應被公眾視為獨立持正，此點至為重要。政府當局處理胡仙一案的手法，已在公眾心中留下巨大陰影，以致懷疑律政司司長在該案中是否公平和獨立地作出不檢控的決定，而沒有受偏袒或徇私或其他考慮因素所影響。把律政司司長一職列為獲政治任命的職位，會進一步削弱公眾對香港法治的信心，因為公眾會憂慮日後將再次出現類似的爭議。

22. 法律政策專員表示，由於檢控事宜本質上相當複雜，因檢控決定而引起爭議實屬平常。律政司在一本

供公眾查閱的刊物中，已清楚列明律政司在作出檢控決定時所遵守的原則、律政司如何獨立作出有關決定，以及所須依循的適當程序等。如在某些情況下，有人誤會當局並無獨立地作出檢控決定，當局會竭盡所能澄清有關的誤解。律政司司長曾數次出席立法會會議，以解釋律政司就胡仙一案所作的決定足以為證。舉例而言，律政司司長曾數度到立法會，解釋律政司就胡仙一案所作的決定。

23. 黃宏發議員表示，若刑事檢控專員一職定於首長級薪級表第8點，而刑事檢控專員的聘任由類似司法人員推薦委員會的獨立組織提名，並經律政司司長批准，則律政司司長一職可納入擬議問責制內。法律政策專員表示，他看不到有何理據支持該項建議。此外，據他所知，並無其他普通法司法管轄區的刑事檢控專員由負責司法任命的外間組織提名聘任。

常任秘書長

24. 許長青議員詢問，鑒於常任秘書長較政策局局長所須承擔的職責為輕，而且不再是主要官員，政府當局會否考慮把常任秘書長降級。楊孝華議員贊同常任秘書長一職無需定於首長級薪級表第8點的觀點。楊議員亦詢問，把常任秘書長的職級定於首長級薪級表第8點的理由是否符合《基本法》第一百條的規定。

25. 公務員事務局局長回應時表示，把常任秘書長一職定於首長級薪級表第8點並非為了符合《基本法》第一百條的規定，因為《基本法》第一百條只旨在確保公務員的條款和條件在香港回歸後不低於原來標準。然而，《基本法》第一百條並不適用於公務員因降職而導致條款和條件低於原來標準的情況。至於把常任秘書長一職定於首長級薪級表第8點的理由，公務員事務局局長請委員參閱政制事務局於2002年4月17日發出的有關主要官員問責制的立法會文件第20至21段。公務員事務局局長表示，儘管有文件所載的理據，政府當局同意有理由檢討政策局的人手編排和架構，包括政策局內屬首長級薪級表第8點職級的公務員職位數目。政府當局認為，最好把此項檢討交由新任的主要官員進行，而檢討工作應在約一年內完成。

26. 楊孝華議員希望政府當局在檢討政策局的人手編排和架構時，會參考私營機構的做法。楊議員指出，在公司重組後，向隨後出任須承擔較少職責的職位的僱員提供較少薪酬，是常見的情況。

公務員事務局局長及公務員體制

27. 黃宏發議員表示，公務員首長應由首長級薪級表第9點或第10點職級的常任秘書長出任。

28. 公務員事務局局長澄清，根本沒有公務員首長一職。政務司司長被視為公務員首長，是因為他是最高級的公務員。公務員事務局局長並不認為有需要設立一個首長級薪級表第9或第10點的常任秘書長職位，因為在新制度下聘任的公務員事務局局長，人選將從公務員隊伍中選拔。他將對公務員體制和運作有充分了解。作為行政會議成員之一，公務員事務局局長將處於適當位置，可確保充分代表公務員的利益和關注，並同時確保政府在作出重大決定前，會考慮公務員的利益和關注。

29. 吳靄儀議員認為，政府當局務須維護公務員體制、司法機構(尤其是法官)及行政會議，在擬議問責制下的獨立性。

30. 公務員事務局局長示，行政長官已公開表明，公務員制度會繼續保持常任、任人唯才及政治中立。為此，新任公務員事務局局長的其中一項工作，是維護該等公務員體制的價值觀。此外，政府內部已訂明既定規例和指引，用以確保公務員在履行公職時廉潔奉公和正直不阿。舉例而言，負責監察公務員聘任和晉升的公務員敍用委員會此一法定組織，會確保既定機制不會因推行問責制而受損。此外，主要官員將須維護公務員制度繼續保持常任、任人唯才及政治中立此項原則，作為所須遵守的合約條件之一。更具體而言，有關合約會訂明，主要官員須遵守一套守則，當中作出多項規定，其中包括主要官員與公務員之間的關係。政府當局不久便會向小組委員會提供一份文件，講述公務員保持廉潔奉公和正直不阿的事宜。

政府當局

31. 吳亮星議員詢問，《基本法》第九十九(二)條訂明公務人員必須盡忠職守，並對香港特區政府負責此一規定，會否在擬議問責制下得以落實。政制事務局局長回應時表示，所有公務人員，不論他們是按公務員條款還是非公務員條款獲得聘任，須向香港特區政府負責，此一規定將在新制度下繼續實行。

32. 吳亮星議員關注到，在問責制下，公務員可否繼續保持政治中立。公務員事務局局長回應時表示，公務員會一如以往竭盡所能，就政策方案提出明確和誠實的意見。不論個人有何信念，上級人員一旦作出決定，

公務員會予以支持，並毫無疑問地充分和忠誠地實行有關決定。公務員隊伍會繼續持守此項政治中立的原則。

就擬議問責制制定主體法例的需要

33. 何秀蘭議員及吳靄儀議員均認為，鑒於新制度將帶來重要和基本的改變，政府當局應就擬議問責制提交主體法例，以便議員可透過完整立法程序，對有關建議詳加審議。

34. 法律政策專員回應時表示，就法律政策而言，如無必要制定主體法例及／或透過附屬法例已可達致預期法律效力，則當局便不會提交主體法例。法律政策專員解釋，實施問責制只會涉及重組若干個政策局。政策局的重組可透過行政措施落實，因為一般而言，《基本法》或本港法例均無就政府架構作出規定。法定職能的移轉是因應架構重組而作出，並可透過根據《釋義及通則條例》(第1章)第54A條提出決議予以落實，而無需提交條例草案。

35. 吳靄儀議員詢問，考慮到擬議問責制下聘任的主要官員屬新一類的公職人員(即並非公務員的政治任命官員)，根據第1章第54A條提出決議，是否足以達致把法定職能由現任政策局局長移交主要官員的目的。法律政策專員答稱，採用決議形式是恰當的，因為在問責制下聘任的主要官員屬第1章所載“公職人員”一詞的定義範圍。

政府當局

36. 應吳靄儀議員提出的要求，法律政策專員答允提供更多資料，說明為何根據第1章第54A條以議決形式落在推行問責制的同時因重組政策局而須作出的法定職能轉移，是恰當的做法。

行政長官的權力和職能及其問責性

37. 何秀蘭議員表示，在擬議問責制下，行政長官的權力將會加強，因為主要官員在工作上須向行政長官負責，而行政長官有權免去他們的職務。何議員又表示，如此會不利於《基本法》所訂有關香港特區的民主發展。

38. 政制事務局局長回應時表示，行政長官的權力不會因實施問責制而增加，因為《基本法》已具體訂明行政長官的權力。政制事務局局長進一步表示，新制度不會妨礙香港特區的民主發展，因為《基本法》已訂立機制，訂明如何決定2007年以後立法會及行政長官的產生辦法。

39. 何秀蘭議員認為有需要訂明制衡機制，以防止行政長官按本身意願，隨意廢除和恢復有關的問責制度。政制事務局局長重申，《基本法》已具體訂明行政長官的問責性。法律政策專員補充，行政長官的權力受《基本法》及涵蓋主要政策事宜的本地法例所規限。

行政會議的職能、組成方式及運作

40. 曾鈺成議員詢問，在問責制下任命的主要官員會自動成為行政會議成員此一安排，會否違反《基本法》第五十五條的立法原意，並限制了行政長官委任行政會議成員的權力。政制事務局局長回應時表示，根據新制度任命主要官員加入行政會議的決定由行政長官作出。法律政策專員補充，鑒於《基本法》第五十五條並無訂明行政會議成員的數目及各類別成員所佔的比例，此項安排有別於香港回歸前的做法；在回歸前，《英皇制誥》訂明當時的布政司、財政司及律政司須出任行政局官守議員。《基本法》第五十五條的目的，明顯是賦予行政長官彈性，讓他決定各類成員在行政會議中各佔的比例。

41. 《基本法》第五十六(三)條訂明，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。張文光議員提述該條文時認為，《基本法》第五十六(三)條的立法原意是賦權行政會議制衡行政長官的權力。張議員認為，該項條文將會變成多餘或沒有效用，因為在新制度下，大部分行政會議成員將由主要官員出任，他們須向行政長官負責，並聽從行政長官的意見。

42. 政制事務局局長回應時表示，主要官員不大可能不向行政長官提出意見和建議，因為他們須就其職責範疇內的政策失誤或落實政策時出現的嚴重錯失承擔全部責任。政制事務局局長不同意張文光議員的觀點，即《基本法》第五十六(三)條的立法原意是賦權行政會議制衡行政長官的權力，因為此點抵觸《基本法》第五十四條就行政會議的憲制職能所作的清楚和明確規定，即行政會議是協助行政長官決策的機構。政制事務局局長表示，作為香港特區及香港特區政府的首長，行政長官領導香港特區政府。行政長官毫無疑問會審慎考慮行政會議成員的意見，包括多數成員可能提出的相反意見。行政長官如不採納行政會議多數成員的意見，他只須按照《基本法》第五十六(三)條的規定，把具體理由記錄在案便可。政制事務局局長進一步表示，在草擬《基本法》的過程中，有建議認為行政長官如不採納行政會議多數成員的意見，便須把具體理由記錄在案，並把有關紀錄呈報中央人民政府備案。《基本法》第五十六(三)條並無

經辦人／部門

採納此項建議，已一再肯定《基本法》第五十六(三)條的立法原意並非旨在讓行政會議成員制衡行政長官的權力。

43. 主席要求政府當局在下次會議前，以書面回應委員在是次會議和先前會議上提出的事項。

44. 議事完畢，會議於下午12時40分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年6月26日