

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2534/01-02號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/HS/1/01

研究擬議主要官員問責制及相關事宜 小組委員會第四次會議紀要

日期：2002年5月7日(星期二)
時間：上午8時30分
地點：立法會大樓會議廳

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
- 田北俊議員, GBS, 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
- 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
- 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
- 譚耀宗議員, GBS, JP
- 鄧兆棠議員, JP
- 李鳳英議員, JP
- 勞永樂議員
- 梁富華議員, MH, JP
- 霍震霆議員, SBS, JP
- 石禮謙議員, JP
- 麥國風議員
- 余若薇議員, SC, JP

缺席委員 : 朱幼麟議員, JP
李家祥議員, JP
黃宜弘議員
劉漢銓議員, GBS, JP
馬逢國議員

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

I. 研究範疇一覽表第I至III項的續議事項

應主席邀請，法律政策專員引領委員參閱政府當局名為“根據《釋義及通則條例》(第1章)第54A條提出的決議”(立法會CB(2)1822/01-02(01)號文件)及“香港法例中有關行政長官會同行政會議的提述”(立法會CB(2)1822/01-02(02)號文件)的文件。

符合《基本法》的問題

2. 張文光議員表示，根據擬議問責制，新一層政治任命的主要官員將以合約形式獲得聘用，現時政策局首長級薪級第8點的主要官員將改稱為常任秘書長，在新的主要官員轄下工作。他質疑擬議安排是否符合《基本法》。

3. 政制事務局局長回應時表示，雖然問責制主要官員並非以公務員條款及條件聘用，但他們是《基本法》第四十八(五)條所指的主要官員。為了符合《基本法》第四十八(五)條及在2002年7月1日起實施問責制，行政長官將向中央人民政府(“中央政府”)建議免除現時擔任司局長的主要官員的職務，並在2002年7月1日前向中央政府提名人選，以便任命他們出任新制度下的主要官員。現任局長若不獲重新任命為新制度下的主要官員，將會留在公務員行列及保留原有職級。首長級薪級第8點的公務員職位將改稱為常任秘書長。政制事務局局長進一步指出，政府當局打算在2002年6月初，分別尋求人事編制小組委員會通過開設常任秘書長的永久職位及財務委員會批准約4,200萬元的額外開支，用作支付14個新設主要官員職位的開支。

4. 李卓人議員表示，擬議問責制不符合《基本法》第一百零三條，因為新制度下主要官員的聘用條款及條件與公務員有所不同。

5. 政制事務局局長回應時表示，《基本法》第一百零三條並沒有阻礙對公務人員體制進行發展和改善，只要這些變更是為香港的良好管治而作出。法律政策專員補充，即使《基本法》第一百零三條適用於主要官員，亦不阻礙他們的聘用條款及條件的發展。此外，亦有意見認為，《基本法》第一百零三條的目的根本不是要適用於主要官員。佳日思教授在《香港新憲制秩序》(1999年版)一書中指出，主要官員須經行政長官提名後由中央政府任命。因此，《基本法》第一百零三條應適用於其他公務人員。此番見解進一步鞏固《基本法》第一百零三條對實施新制度並不構成障礙的結論。

就擬議問責制制定主體法例的需要

6. 鑒於擬議問責制將帶來重要和基本的改變，何俊仁議員、吳靄儀議員及劉慧卿議員認為，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的立法程序，對有關建議詳加審議。

7. 政制事務局局長回應時表示，就法律政策而言，若可合法地透過附屬法例而非主體法例達致修訂法例的目的，則這樣做是恰當的。政制事務局局長指出，重組政策局的工作可透過行政措施落實，這是因為《基本法》或本港法例均無就政府架構作出規定。過往重組政府架構的工作均是透過行政措施落實。政制事務局局長補充，70年代因應《麥健時報告書》對政府的架構及制度作出的重大改變亦是透過行政措施落實。

8. 吳靄儀議員表示，她並不信服當局所說根據第1章第54A條提出決議，足以達致把法定職能由政策局局長移轉給新主要官員的目的，因為後者是一個新類別的公職人員，即不屬公務員的政治任命官員。她認為應先透過立法確定新制度下主要官員的地位，然後才採用根據第1章第54A條提出決議的方式移轉有關的法定職能。吳議員補充，若法定職能是移轉給身份屬公務員的常任秘書長，採用決議是恰當的方法。

9. 法律政策專員重申政府當局的意見，即根據第1章第54A條提出的決議是恰當的，因為問責制下的主要官員符合第1章有關“公職人員”的定義。

10. 何俊仁議員表示，假設根據第1章第54A條提出的決議落實因應推行問責制而需進行的法定職能移轉建議是恰當的，單憑根據第1章第54A條提出決議，是否足以推行問責制仍有疑問。他指出，第1章主要是釋義條例。此外，擬議問責制並非純屬政府架構的重組，而是在現行政府架構引入新的政治層面。

11. 法律政策專員表示，第1章並非只是釋義條例，因為該條例亦列明很多實質權力。例如，第1章包含規定附屬法例須經立法會批准，以及涉及公職人員權力和公共機構合約的條文。法律政策專員進一步表示，第1章第54A條是用以補充而不是為問責制提供法律基礎。推行新制度不需任何其他法例，因為，第一，新的主要官員的職責將以政府與其公職人員之間所訂的合約安排及聘用合約為基礎，其次，委任主要官員為行政會議成員毋須立法。

法律顧問

12. 法律顧問應委員的要求，承諾就單憑根據第1章第54A條提出決議，從法律觀點而言是否足以實施擬議問責制一事提交文件。

行政長官的權力和職能及其問責性

13. 何秀蘭議員表示，擬議問責制與《基本法》第四十五(二)及六十八(二)條所訂有關香港特別行政區(下稱“香港特區”)的民主發展背道而馳。何議員進一步表示，新制度下政府的問責性將會減低，因為行政長官有權建議免除主要官員的職務，導致主要官員會順從行政長官的意見。

14. 政制事務局局長回應時表示，並不存在問責制下主要官員順從行政長官意見的問題，因為他們須就各自政策範疇內事宜的成敗負責，而在極端情況下，他們可能因為犯了嚴重的政策失誤或在落實政策時嚴重犯錯而要下台。政制事務局局長解釋，推行新制度其中一個主要目標是加強主要官員的問責性，因為期望作為公務員的主要官員承擔全部責任，並在出現嚴重政策失誤時引咎辭職，與公務員的常任制和既定任免制度背後的理念並不相符。

15. 政制事務局局長進一步表示，並不存在新制度下政府的問責性減少的問題，因為新制度的另一目的是確保政府更好地回應社會的訴求、提高制定政策時的協調、加強行政機關與立法機關的合作，確保有效落實政策和向市民提供優質服務。政制事務局局長補充，問責制不會與香港特區的民主發展背道而馳，因為《基本法》已就如何決定2007年以後立法會的組成及行政長官的選舉辦法訂立機制。

16. 劉慧卿議員表示，她看不到擬議制度如何能加強政府的問責性及行政機關與立法機關的合作。她認為，推行新制度的唯一好處，是讓行政長官可對如何管治香港有更大的控制權，因為行政長官只會邀請思想理念相同的人，出任新制度下的主要官員。鑒於《基本法》第四十八(五)條已訂明行政長官有權免除現任主要官員的職務，政府當局為支持問責制而提出的理由(即在擬議制度下，主要官員若犯了嚴重的政策失誤或在落實政策時嚴重犯錯，會被要求辭職)並不成立。

17. 劉議員進一步表示，若政府真有誠意加強向公眾問責，便應由立法會審核獲提名出任主要官員的人

選，而主要官員在立法會通過對他的不信任議案時應辭職。

18. 政制事務局局長回應時表示，在問責制下，政府的問責性和行政機關與立法機關的合作將會改善。新的主要官員較現時的主要官員會更好地掌握市民的需要和期望，因為政治任命的主要官員職責之一是走向群眾，評估和蒐集他們對政府政策和運作的意見。

行政會議的職能、組成方式及運作

19. 余若薇議員要求政府當局提供有關當時的律政署於1995年就向行政局提出法定上訴及反對事宜所作檢討的文件，以及就下列問題提供書面回覆——

- (a) 就香港法例訂明行政長官會同行政會議考慮針對主要官員的決定提出上訴或反對的53項有關行政長官會同行政會議的提述，該等上訴的性質、有關的裁決、哪些政策局局長是上訴針對的對象、受屈一方可取得的補救；及
- (b) 會否考慮制訂機制，處理就問責制度下主要官員所作決定向行政會議提出的上訴，以確保透明度和一致性。

20. 余若薇議員、楊孝華議員及劉慧卿議員認為，鑒於問責制下的主要官員將在行政會議成員中佔大多數，政府當局應檢討53項就特定情況的上訴作出規定的對行政長官會同行政會議的提述，以及考慮可否將當中部分或全部上訴轉交給其他機構處理。

21. 吳靄儀議員亦質疑，鑒於行政會議制定的附屬法例屬重要事宜，行政會議在問責制下應否繼續獲賦權制定附屬法例。

22. 法律政策專員回應時表示，行政會議獲多項條例賦權制定附屬法例。選定行政會議而非政府官員就若干事宜制定附屬法例的原因正好引證該等事宜甚為重要，需由一群有識之士提供意見。法律政策專員進一步表示，政府當局認為行政會議在新制度下應繼續行使制定附屬法例的職能。並沒有理由憂慮新制度下的行政會議所制定的附屬法例不會受到制衡，因為立法會有權通過、修訂及廢除附屬法例。法律政策專員補充，主體法例賦權政府官員在符合某些規定的情況下制定附屬法例的做法在其他司法管轄區是常見之事。以他所知，立法

會審議附屬法例的權力比很多其他司法管轄區的立法機關大，因為後者的權力一般會局限於若干法定文書。

律政司司長一職

23. 吳靄儀議員及劉慧卿議員認為，若要把律政司司長一職納入問責制，便應把律政司司長作出檢控決定的權力全部轉交刑事檢控專員。吳議員進一步表示，讓刑事檢控專員全權主管檢控決定，在其他司法管轄區並非罕見。舉例而言，在英國，作出檢控決定的權力在於刑事檢控專員，而檢察總長的權力局限於委任刑事檢控專員及決定其薪酬，以及就某些類別案件作出檢控決定。

24. 法律政策專員回應時表示，政府當局認為律政司司長把權力轉授一名律政專員行使，而本身保留最終控制權和負上最終責任，這做法是可容許的。目前絕大多數的檢控決定實際上是由刑事檢控專員作出。不過，律政司司長把檢控權力和職責全部轉交他人，將等同放棄部門首長的職責，並會牴觸《基本法》第六十三條的規定。況且如此的移轉並不符合擬議問責制，因為律政司司長須就其部門處理的事宜，包括刑事檢控事宜的成敗負責。法律政策專員指出，即使在英國，刑事檢控專員掌管獨立的辦事處處理所有檢控事宜，但作為政治任命官員的檢察總長仍然擔任監督的角色及就某些案件親自作出檢控決定。

25. 黃宏發議員表示，他不明白律政司司長為何不可以把作出檢控決定的權力轉授予刑事檢控專員。他指出，問責制下的其他主要官員會將部分權力轉授予下屬。法律政策專員回應時表示，把律政司司長的位置與政策局局長相提並論並不適當，因為《基本法》第六十三條規定律政司司長除行政及政治責任外，亦主管刑事檢察工作。

26. 吳靄儀議員表示，為了使香港有良好的管治，政府當局應避免採用只從字面上的意義或狹義的角度詮釋《基本法》第六十三條，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。法律政策專員回應時表示，正是為了使香港有良好的管治，政府當局認為，作為律政司首長的律政司司長必須對檢控決定問責及負責。

公務員體制

27. 司徒華議員詢問下列問題——

- (a) 何以根據《基本法》第九十九(二)條，公務人員是對香港特區政府負責，而根據《基本法》第五十七及五十八條，廉政公署及審計署則向行政長官負責；
- (b) 問責制下的主要官員是向行政長官負責還是向香港特區政府負責；及
- (c) 常任秘書長是否向他們各自隸屬的新局長負責，及新局長是否可隨意指令及調配其負責的政策範疇的政策局及執行部門的人員。

28. 關於司徒議員的第一條問題，法律政策專員解釋，《基本法》第五十七及五十八條的用意是強調廉政公署及審計署的工作獨立於政府，而《基本法》第九十九(二)條則是一般適用條文，規定所有公職人員必須對香港特區政府負責。至於第二條問題，政制事務局局長表示，問責制下主要官員向行政長官負責此一事實無損他們亦對香港特區政府負責這樣的事實，而行政長官是香港特區政府的首長。至於司徒議員的第三條問題，政制事務局局長表示，由於新制度下的主要官員須就其各自政策範疇內事宜的成敗負責，因此，他們有必要對屬下人員的調配事宜擁有一定程度的決定權。

29. 政制事務局局長回應司徒華議員就維護公務員政治中立所表達的關注時表示，一如以往，公務員將竭盡所能就政策方案提出明確和忠實的意見。不過，上級人員一旦作出決定，公務員不論有何個人信念，均會充分和忠誠地執行有關決定。公務員將繼續持守政治中立的原則。

30. 司徒華議員表示，由於問責制下主要官員會對政策失誤負上責任，這點應同樣適用於行政長官，因為行政長官獲《基本法》第四十八(四)條賦權，就政府政策作出決定。政制事務局局長回應時表示，行政會議在新制度下會繼續以集體負責的基礎運作。不過，由於新制度下的主要官員負責制定及實施各自範疇內的政策，所以他們須為政策失誤負上個人責任。

31. 黃宏發議員詢問，為了維護公務員隊伍誠信、高效率、專業和任人唯才的基本信念，新制度下的公務

員事務局局長會否將更多權力轉授予其轄下的常任秘書長，尤其是涉及升遷的事宜。黃議員補充，另一個可行辦法是任命屬首長級薪級第9點或第10點的常任秘書長擔任公務員首長。

32. 政制事務局局長回應時表示，政策局局長把權力轉授其下屬是常見之事，問責制下仍會繼續類似的做法。政制事務局局長進一步表示，政府從來沒有公務員首長一職。政務司司長只因是最高職級的公務員而被視為公務員之首。政府當局相信新制度下的公務員事務局局長可維護公務員制度的基本信念，因為他是從公務員隊伍中挑選出來的，對公務員的制度和運作認識甚深。

政府當局

33. 政制事務局局長應何秀蘭議員的要求，承諾向小組委員會提供為問責制主要官員制訂的《守則》，以及政府當局將向公務員發出的綜合通告。政府當局亦會提供資料，述明新制度下主要官員的條款及服務條件，以及該等條款及服務條件與適用於現時主要官員的類似條款及條件有何分別。

常任秘書長

政府當局

34. 由於常任秘書長屬新的職位，何俊仁議員要求政府當局提供書面答覆，述明常任秘書長的法定地位將透過立法方式還是行政措施予以確立，以及常任秘書長會否在主要官員休假缺勤期間，署任主要官員的職位及履行他們的職能。

35. 議事完畢，會議於下午12時10分結束。

議會事務部2
立法會秘書處
2002年7月9日