

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2535/01-02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 小組委員會第五次會議紀要

日期：2002年5月10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
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
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
劉慧卿議員, JP
蔡素玉議員
司徒華議員
霍震霆議員, SBS, JP
鄧兆棠議員, JP
石禮謙議員, JP
麥國風議員
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 : 朱幼麟議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
李鳳英議員, JP

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

公務員事務局副局長
麥綺明女士

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
黎順和小組

高級主任(2)1
馬淑霞小姐

經辦人／部門

I. 研究範疇一覽表中第I至III項的續議事項

政制事務局局長告知議員，政府當局將於2002年5月29日立法會會議席上就主要官員問責制動議議案辯論，並會在短期內就有關議案作出預告。

政務司司長及財政司司長的職能及角色

2. 張文光議員指出，在現行法例中，有關政務司司長及財政司司長廣泛的法定職能的提述，分別有約120及500項。由於問責制下主要官員要對其職責範疇內事務的成敗承擔責任，他認為現時由政務司司長及財政司司長行使的部分法定職能，應移轉給有關的主要官員。

3. 政制事務局局長回應時表示，根據第1章第54A條提出的決議，旨在處理須把法定職能由有關的政策局局長移轉給問責制下主要官員的事宜。政務司司長及財政司司長已獲現行法例授權把法定職能轉授給有關的政府官員，因此無須修訂法例。

就擬議制度制定主體法例的需要

4. 何俊仁議員表示，當局告知委員，根據第1章第54A條提出決議並非是就政策局重組訂立的法例，而是因應重組而作出。何議員詢問擬議問責制的法律依據為何。

5. 政制事務局局長表示，行政長官在2000年施政報告中宣布會進行研究，檢討主要官員問責制。行政長官在2001年施政報告中講述問責制的框架。政制事務局局長進一步表示，有關問責制的立法會文件介紹了有關框架，以及有關推行該制度的細節，而當局無須就推行問責制制定任何法例。政制事務局局長指出，除可透過行政方式重組政府架構外，將會採取的其他補充措施亦包括根據第1章第54A條提出決議，以及請求人事編制小組委員會及財務委員會通過所提交的撥款及人事編制建議。

6. 何俊仁議員表示關注的是，透過行政措施對政府架構引入改變，在法律上是否並無問題。何議員要求政制事務局局長解釋引入問責制所建議改變的合法權限。

7. 法律政策專員表示，《基本法》雖然並無就政府架構的產生作出規定，但卻賦權行政長官領導政府及決定政府政策。法律政策專員進一步表示，行政長官作出重大決策前，須徵詢行政會議的意見。引入問責制是根據《基本法》賦予行政長官的權力，由行政長官會同行政會議作出的政策決定。根據第1章第54A條提出決議，以及向財務委員會及人事編制小組委員會提交相關的財務建議，均為落實擬議問責制的法律步驟。

8. 何俊仁議員詢問，鑒於行政會議以保密方式運作，以行政會議的決定作為推行問責制的依據，此做法是否恰當。何議員認為，在當局沒有正式公布行政會議所作決定的情況下，立法會議員不能妥為履行職責，審議與問責制有關的擬議立法措施。何議員認為，議員需參閱行政會議所作決定的原文，才能了解行政會議如何作出該項決定、該項決定的基礎及涵蓋範圍，以及確保有關問責制的公開聲明完全符合行政會議所作決定的內容。

9. 法律政策專員回應時表示，《基本法》並無明文規定，行政長官會同行政會議的決定須予公布。就擬議問責制而言，行政會議的決定並非機密決定。當局曾在很多場合公開宣布擬議問責制，而有關詳情亦載於提交立法會的有關文件內。

政府當局

10. 因應吳靄儀議員的要求，政府當局答允以書面解答委員就改變政府架構的合法權限以及須否正式公布行政會議的有關決定提出的疑問。

擬議問責制下的公務員體制

11. 公務員事務局局長請委員參閱政府當局就“保持公務員隊伍廉潔守正、誠信不阿的特質”擬備的文件(立法會CB(2)1822/01-02(04)號文件)。公務員事務局局長強調，在新的主要官員問責制下，政府當局致力維護公務員制度的優點，包括常任、專業、中立和廉潔等。公務員事務局局長補充，政府當局與各個公務員協會保持密切對話。

12. 丁午壽議員詢問有何機制，確保公務員不會因相信有人要求他作出有違公務員身份的不當行為，而對主要官員作出無理的投訴。

13. 公務員事務局局長表示，當局會發出公務員通告，訂明公務員與主要官員合作的框架。通告的目的是在主要官員與他們轄下的公務員之間培養互信的精神，以及建立伙伴關係。公務員事務局局長進一步表示，在現行制度下，政府當局會對每宗投訴進行調查，以查明該等投訴是否屬實，並會採取適當的跟進行動。至於惡意投訴方面，當局可能會對投訴人作出紀律處分。公務員事務局局長補充，當局會在擬議問責制下採用類似的程序。

14. 吳亮星議員詢問，當局會否清楚訂明對公務員採取紀律處分的程序。公務員事務局局長回應時表示，現行的紀律處分機制將維持不變，包括成立獨立的研訊委員會，在考慮事實證據後對被指行為不當的個案作出裁決。

15. 許長青議員提到公務員被上司要求作出不當行為而作出投訴的既定程序時，要求當局澄清“不當行為”的涵義。公務員事務局局長解釋，“不當行為”指有損公務員的誠信及公正，或有違公務員身份的行為。

16. 吳靄儀議員表示，主要官員的聘用條件將會規定他們須遵守有關守則，當中載列主要官員維護公務員隊伍的基本信念和廉潔守正、不偏不倚的特質的責任。吳議員提出下列質詢——

- (a) 在主要官員的聘用條件中訂明如此要求的理據；
- (b) 有何機制確保公務員制度保持常任；及
- (c) 就常任及任期保障而言，公務員與擬議問責制下主要官員的聘用性質有何分別。

17. 公務員事務局局長表示，主要官員守則載列主要官員與公務員的關係，並會成為他們的聘用條件一部分。民事法律專員補充，就政府與主要官員的關係而言，政府與個別主要官員所簽定的聘用合約，對雙方均具法律約束力。

18. 至於吳議員的第二項質詢，公務員事務局局長表示，在現行制度下，公務員必須遵守處理與公務員操

守及紀律有關的事宜的《公務人員管理命令》及《公務員事務規例》。當局亦不時就特殊的重大事宜發出與《公務員事務規例》享有同等法律地位的公務員通告。公務員事務局局長補充，鑒於問責制對公務員影響重大，當局會發出綜合通告，以確保公務員清楚了解他們在主要官員問責制下的角色及責任。在擬議問責制下，公務員應一如既往，依政府規例執行職務。

19. 民事法律專員表示，就政府與公務員的合約關係而言，《公務員事務規例》及公務員通告雖然不具任何立法效力，但均具法律效力，且在法律上可予執行。民事法律專員進一步表示，雖然這並非憲制規定，但一如《退休金規例》所訂明，以可享有退休金條款聘用的公務員受到法定保障，除非操守有問題，否則有權留任。

20. 關於吳議員的第三項質詢，公務員事務局局長表示，主要官員的合約期不會超逾提名任命他們的行政長官的任期。問責制下主要官員並沒有任期保障，這顯示他們可隨時被免職。至於公務員(包括常任秘書長)方面，他們的聘用條款不會因政府高層出現任何變動而受到影響。

21. 吳靄儀議員表示，她並不相信，制訂作為聘用條件一部分的守則，是規定主要官員須保持公務員隊伍的誠信和公正的最佳方式。吳議員表示，政府當局如要在問責制下維持公務員隊伍常任的原則，便應考慮擬備一套類似英國《大臣守則》的主要官員守則。

22. 政制事務局局長表示，政府當局即將向小組委員會提交文件，述明主要官員守則的細節。政制事務局局長進一步表示，主要官員若違反守則，會被視為違反聘用合約。

23. 楊孝華議員表示，如公務員經常就政策方案向主要官員提出誠實但不同的意見，便會對政策的制訂及落實程序造成障礙。吳亮星議員詢問，公務員事務局局長會如何履行其在擬議問責制下的新角色。黃宜弘議員認為，問責制能否取得成功，很大程度上視乎公務員與主要官員之間的相互信任。黃議員對培養互信精神表示關注。

24. 田北俊議員表示關注的是，某公務員個人如不同意某項政策，便未必會全心全意加以落實。他亦建議主要官員在員工調配方面有最後決定權，與私營機構的做法相若。何鍾泰議員及石禮謙議員贊同田議員的意見。何議員表示，由於推行政策的日常工作由公務員負

責，主要官員在有效落實政府政策方面可能會遇到困難。石議員表示，由於主要官員須就其決策負責，故他們應獲賦權可把轄下公務員撤職，以確保既定政策能夠順利落實。

25. 政制事務局局長表示，公務員會盡忠職守，並向在任的政府負責及效忠。個別公務員如不適當地履行職務，便會受到紀律處分。公務員事務局局長進一步表示，問責制下的公務員事務局局長會與公務員保持聯繫，並會負責管理公務員隊伍，包括維護公務員的基本信念。有關的公務員通告將會清楚表明，公務員有責任支持推行問責制。公務員會繼續竭盡所能，就政策方案坦誠地提出明確意見。當局一旦作出決定，公務員便會毫無疑問支持有關決定，而不論其個人信念，並會切實貫徹執行決定。

26. 公務員事務局局長解釋，主要官員雖然無權把員工撤職，但對轄下人員的調配安排在很大程度上有決定權。就員工調配提出的任何要求，均會由公務員事務局局長考慮。公務員事務局局長指出，考慮到部分現任主要官員是來自公務員隊伍以外，他有信心，擬議問責制下的主要官員能夠與公務員融洽工作。

27. 田北俊議員關注到，擬議制度下的主要官員無權調配公務員及把他們撤職。他要求政府當局提供資料，述明海外地方在此方面的經驗。公務員事務局局長表示，政府當局曾參考海外經驗，但這些經驗未必適用於香港的獨特情況。然而，他答允考慮田議員的要求。

政府當局

28. 李卓人議員關注到，由於公務員事務局局長一職將納入問責制內，如常任秘書長與主要官員意見相左，當局可根據例如補償退休計劃予以撤換。李議員認為，公務員事務局局長應由公務員擔任，以維護公務員的利益。吳靄儀議員亦同意，職業公務員的利益應受保障。公務員事務局局長回應時表示，公務員制度設有針對可能出現的濫用情況的既定程序及保障措施。

29. 何秀蘭議員表示關注的是，當局可隨時對政府架構引入重大改變，因為有關改變可透過行政措施落實。政制事務局局長表示，政府當局只會按需要引入改變。政府當局在作出任何必要改變前，會充分解釋有關改變的理由。

30. 張文光議員對於如何執行主要官員守則表示關注，尤其是公務員事務局局長是否有能力就針對主要官員的投訴進行調查。張議員建議政府當局考慮設立類似英

國公務員事務專員制度的獨立調查委員會，調查針對主要官員的投訴。

31. 公務員事務局局長表示，政府當局現階段無意仿效英國的做法。公務員事務局局長強調，主要官員須遵守有關守則，而將來的公務員事務局局長會對接獲的投訴進行獨立調查，以維持公務員的誠信。公務員事務局局長指出，公務員敘用委員會為獨立的諮詢團體，負責監察公務員的委任、升遷及紀律事宜。此外，立法會、申訴專員及傳媒亦會有助防範或會出現的濫用情況。公務員事務局局長進一步表示，任何投訴人如對公務員事務局局長的決定感到受屈，可向行政長官提出上訴，或申請司法覆核。

32. 黃宏發議員詢問，在新的問責制下，誰人會是管制人員。公務員事務局局長表示，常任秘書長或部門首長(即公務員)將被指定為《公共財政條例》(第2章)所訂的管制人員。

33. 法律顧問指出，管制人員須遵守財政司司長根據《公共財政條例》發出的行政規例及行政指示。他表示，委員可考慮此項規定是否與擬議制度互相配合。

34. 劉慧卿議員要求政府當局提供更多資料，述明財政司司長根據《公共財政條例》向指定管制人員訂立的規例和發出的指令或指示。黃宏發議員要求政府當局提供書面回應，述明管制人員須遵守財政司司長發出的行政規例及行政指示，並向財政司司長交代其職責等規定會否與擬議制度互相配合。

政府當局

35. 政制事務局局長回應劉慧卿議員的提問時表示，負責使政策局及部門內的財政資源得到妥善運用的管制人員，會是出席審核財政預算草案的財務委員會特別會議及政府帳目委員會會議的適當人選。

36. 劉慧卿議員對有關安排表示有所保留，因為公共開支與主要官員所負責政策的推行直接相關。政制事務局局長表示，現時有很多途徑讓主要官員就政策事宜向議員作出解釋或回答他們的質詢。

37. 黃宏發議員表示，由公務員擔任管制人員，並出席政府帳目委員會會議及財務委員會特別會議，是適當的做法。由於主要官員可能會被指定為《公共財政條例》所訂的管制人員，黃議員要求政府當局以書面證實有關安排，公務員事務局局長答允該項要求。

政府當局

38. 吳靄儀議員察悉，根據英國《大臣守則》，會計主任如反對某項撥款建議，須以書面向審計主管及審計總長列明反對的理由。會計主任的意見如被駁回，公共帳目委員會會認為會計主任無須就有關的措施承擔個人責任。吳議員建議政府當局參考英國的經驗。黃宏發議員表示支持吳議員的建議。

39. 張文光議員請委員參閱民主黨提交的文件，當中載列維護公務員政治中立的建議方案，包括公務員及主要官員的守則擬稿(於會議席上提交，其後隨立法會CB(2)1910/01-02(01)號文件送交委員)。張議員表示，該文件第3.4段提出與吳靄儀議員在上文第38段建議的類似安排。

40. 政制事務局局長表示，政府當局並不認為英國的安排適用於本地情況，亦無意在現階段採用如此安排。公務員事務局局長進一步表示，各方在決策過程中所表達的任何意見，均會妥為記錄在政府的內部文件內。

擬議制度下的主要官員

41. 何鍾泰議員表示，如主要官員須對其獲委任加入的法定組織所作出的決定負上責任，便可能會令公務員隊伍以外的合適人選不願接受獲任命為主要官員。政制事務局局長表示，政策局局長的法定職能將會透過根據第1章第54A條提出決議的方式移轉給主要官員。主要官員無須就法定組織的集體決定負責，但卻須就其決策承擔個人責任。

42. 楊森議員詢問，擬議問責制下會否設有副局長。政制事務局局長答稱不會。政制事務局局長就主要官員的替假人員安排進一步回應楊森議員時表示，在主要官員暫時不在香港期間，當局會作出安排，由另一名主要官員兼任其職務。政制事務局局長補充，並不適宜由常任秘書長執行主要官員的職責。

43. 法律政策專員表示，就律政司司長的替假人員安排而言，根據實際工作的經驗，即使律政司司長不在香港，當局仍可聯絡她就緊急事項作決定。此外，律政司司長的部分權力已轉授予刑事檢控專員。法律政策專員預期，在律政司司長休假期間即使並無安排署任，亦不會出現任何問題。法律政策專員補充，當局認為不宜由公務員擔任主要官員的職務。

44. 黃宏發議員、何俊仁議員及余若薇議員認為，主要官員的替假人員安排是一項應予處理的重要問題。黃宏發議員表示，問責制下應設立副局長。劉慧卿議員表示，當局應把主要官員暫時缺勤期間，主要官員的職務暫代安排及其理據盡早告知委員。她補充，在主要官員守則內應訂明主要官員的替假人員安排。

45. 劉慧卿議員亦詢問，常任秘書長為何不能在局長缺勤期間署任其職。劉議員亦就海外國家的有關做法作出查詢。田北俊議員表示，如主要官員未能出席立法會會議回答議員就某項議題的提問，則較宜由有關的常任秘書長代其出席會議，因為常任秘書長較熟悉有關事宜。陳鑑林議員贊同田議員的意見。陳議員補充，由另一名主要官員出席會議的安排並不恰當，因為他未必能充分回答議員的提問。

46. 公務員事務局局長回應時表示，雖然在公務員制度中，由較低級人員署任較高級人員的職務是常見的做法，但政府當局認為，要求政治中立的公務員承擔政治任命的主要官員的職務並不恰當。政制事務局局長補充，當局只會在特殊情況下(例如需出席立法會會議回答議員的提問)，才就暫時缺勤的主要官員作出替假人員安排。鑒於公務員有行之有效的制度，日常運作不會在主要官員缺勤期間受到影響。

47. 何鍾泰議員及吳靄儀議員詢問，主要官員會在甚麼情況下出席立法會轄下委員會的會議。政制事務局局長表示，雖然根據聘用條件，主要官員須出席立法會會議，解釋其決策及回答議員的提問，但並無硬性規定他們須出席立法會轄下委員會的會議。政制事務局局長進一步表示，主要官員會盡可能出席立法會事務委員會會議，而常任秘書長及其下屬亦會協助有關的主要官員，出席事務委員會及法案委員會會議。

48. 張文光議員表示，根據擬議的職責分工安排，常任秘書長較主要官員須承擔較重的工作量。余若薇議員建議政府當局清楚述明主要官員與常任秘書長的職責分工。

49. 政制事務局局長回應時表示，此事並無任何含糊之處。主要官員會就政策局的工作表現承擔一切責任，並在公開場合中解釋政策決定，而常任秘書長則會協助主要官員管理政策局及部門。

II. 下次會議日期

50. 小組委員會下次會議將於2002年5月11日(星期六)舉行，與團體代表會晤。

51. 議事完畢，會議於下午12時20分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年7月9日