

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2857/01-02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 小組委員會第七次會議紀要

日期：2002年5月14日(星期二)
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
- 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
- 霍震霆議員, SBS, JP
- 譚耀宗議員, GBS, JP
- 鄧兆棠議員, JP
- 李鳳英議員, 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

列席議員： 李華明議員, JP

缺席委員： 司徒華議員
石禮謙議員, 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

公務員事務局副局長
王倩儀女士

新聞統籌專員
林瑞麟先生

行政長官副私人秘書
鄭錦榮先生

律政司民事法律專員
溫法德先生

律政司法律政策專員
區義國先生

律政司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)5
李蔡若蓮女士

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)1
馬淑霞小姐

經辦人／部門

I. 與政府當局舉行會議

行政會議的職能、組成及運作

張文光議員關注到行政會議在處理針對各政策局或部門所作決定提出的上訴及反對時，其獨立性及公正會被削弱，因為行政會議的成員大部分為主要官員，而他們是作出該等決定的官員。

2. 政制事務局局長表示，他預期在落實問責制之後，行政會議的職能不會有任何實質改變，而行政會議成員的變更不會影響行政會議在處理上訴及反對時的獨立性及威信。

3. 法律政策專員表示，行政會議一直是政府行政機關的組成部分，而行政會議並無聲稱屬於獨立的司法或類似司法的機構。他進一步表示，行政會議只是提供額外的渠道，處理針對當局的行政決定所提出的上訴，並不涉及在法律訴訟中就權利及義務作出決定。法律政策專員進一步表示，向行政會議提出的上訴須圍繞有關決定本身是否可取，而行政會議會可行使酌情權，糾正有關決定。他強調，向行政會議提出上訴有別於向法院提出法律訴訟。此外，擬議問責制下的行政會議成員組合有所變動，並不會改變現時所採用的準則以決定應否把有關上訴轉介行政長官會同行政會議。

4. 政制事務局局長回應何俊仁議員就更改行政會議的組成的權力所提出的詢問時指出，《基本法》規定，行政會議成員的委任由行政長官決定。

行政長官辦公室

5. 新聞統籌專員請委員參閱政府當局的文件(立法會CB(2)1929/01-02(01)號文件)，該文件述明在推行問責制後，行政長官辦公室的變化及行政長官辦公室主任的角色及職能。新聞統籌專員強調，更改新聞統籌專員一職及行政會議秘書處的角色和職能，是為了配合問責制的實施，而行政會議秘書處的架構不會有任何變動。

6. 楊孝華議員及劉慧卿議員詢問，把行政會議秘書處從政務司司長辦公室撥歸行政長官辦公室的理據為何。劉議員亦詢問，這是否因為政務司司長辦公室與行政會議秘書處以往的工作關係不甚暢順所致。楊森議員表示，若行政長官辦公室主任在行政長官轄下工作，他關注到行政長官辦公室主任與政務司司長日後的工作關係。

7. 丁午壽議員要求澄清，行政會議秘書處撥歸行政長官辦公室後，行政會議的議程會否由行政長官決定。張文光議員及劉慧卿議員詢問，行政長官辦公室主任會否參與擬訂行政會議議程，以及他是否有權決定提交行政會議討論的建議的優先次序及時間。張議員進一步詢問，行政會議秘書處由政務司司長辦公室撥歸行政長官辦公室，是否意味政務司司長不再擔當行政會議議程的統籌人。

8. 張文光議員亦要求澄清“辦公室內按照行政長官指示的其他工作”一語的意思為何。張議員及黃宏發議員關注行政長官辦公室主任可能成為行政長官的“特使”，這樣會使他對各政策局及部門以至非政府機構的工作擁有過大的權力或影響力。

9. 新聞統籌專員回應時表示，問責制下的主要官員將會負責發展及制訂各自政策範疇的政策。政務司司長將會協助行政長官督導各政策局的工作，並在協調制訂及實施政策方面擔當重要角色。新聞統籌專員進一步表示，行政會議的議程最終是由行政長官決定。行政長官會繼續倚重各司長的協助。新聞統籌專員補充，行政會議的議程會因應不同政策的優先次序來擬定，而這些次序可能會隨着時間而有所改變。根據目前的內部程序，任何緊急項目必須先經政務司司長批准方可加入行政會議的議程。在推行問責制後，會繼續採用這個安排。

他表示，現行的安排已證明甚為有效。新聞統籌專員進一步表示，行政會議秘書處由政務司司長辦公室撥歸行政長官辦公室是一項提高效率的行政安排。他補充，行政長官辦公室主任向行政長官負責，並須按照行政長官的指示行事。行政長官辦公室主任並非行政會議成員，但會列席行政會議，如新聞統籌專員現時的做法一樣。

10. 黃宜弘議員詢問，行政長官辦公室主任與行政長官私人秘書的職責分工如何。新聞統籌專員表示，行政長官私人秘書與行政長官高級特別助理會為行政長官安排約會、探訪，以及與本地和海外的要人會面；而行政長官辦公室主任則協助處理更為重要及涉及中央人民政府高層官員的事宜。行政長官辦公室主任將協助行政長官督導行政長官辦公室的運作。

11. 吳亮星議員詢問，行政長官辦公室主任在任期間，能否被調往公務員隊伍的另一個職位。吳議員亦詢問，行政長官辦公室主任是否屬政治任命人員，而適用於離任高級公務員的限制是否同樣適用於他。

12. 新聞統籌專員表示，行政長官辦公室主任屬於政治任命人員，而他的任期不會超逾挑選他出任該職位的行政長官的任期。公務員事務局局長表示，若行政長官從公務員隊伍中挑選現職人員為聘任人選，他將會以非公務員合約條款獲得聘用，並不會被調至公務員隊伍內的其他職位。新聞統籌專員進一步表示，雖然行政長官辦公室主任並非主要官員，但他會擔當重要角色及與各主要官員有緊密的工作關係。因此，他須依循公共服務的最高標準行事，在任期屆滿後，他會受到與主要官員相同的規管，以及須遵守有關“離任後禁止在某段期限內受聘”的規定。

13. 許長青議員問及行政長官辦公室與中央政策組之間的工作關係，以及政府當局有否考慮把中央政策組撥歸行政長官辦公室。新聞統籌專員回應時表示，政府當局沒有計劃把中央政策組撥歸行政長官辦公室。他表示，在推行問責制之後，中央政策組會繼續在制訂長遠政策方面提供意見。行政長官辦公室主任會集中進行與行政長官辦公室有關的中短期研究工作，並會與中央政策組保持緊密聯繫，尤其是在擬備行政長官一年一度的施政報告時。

14. 何俊仁議員指出，把行政會議秘書處撥歸行政長官辦公室後，行政權力便會集中在行政長官的手上。何議員認為，由於行政會議成員申報投資及利益的事宜

會由行政會議秘書處處理，因此行政長官辦公室主任一職由一位政治中立的公務員擔任會較為適合。

15. 新聞統籌專員表示，當局已有一套確立已久的行政會議成員申報投資及利益制度，而有關紀錄由行政會議秘書處備存，供公眾查閱。除了行政會議秘書現時是由一名職級為首長級薪級第2點的公務員擔任外，在行政長官辦公室工作的其他職員，大部分仍將會是公務員。若行政會議秘書因為休假或其他理由未能執行他的職務，便會安排在他缺勤時由另一位公務員署理其職位。

16. 吳靄儀議員要求澄清，行政長官辦公室主任是否要保持政治中立。新聞統籌專員表示，擔任該職位的人員會以非公務員合約的條款聘任，並且是問責制下政治任命的官員之一。政制事務局局長回應楊森議員時表示，行政長官辦公室主任並不屬於《基本法》所訂明的“主要官員”。

17. 吳靄儀議員表示，新聞統籌專員現時的職責及職能包括解釋公共政策，而這與行政會議保密運作的方式互相矛盾。她關注的是，若行政會議秘書處隸屬問責制下政治任命的行政長官辦公室主任，行政會議的獨立性便會被削弱。新聞統籌專員回應時表示，《基本法》規定行政會議須協助行政長官制訂政策，並不存在行政會議以獨立機構的形式運作的問題。新聞統籌專員進一步表示，他並不預期行政長官辦公室主任在履行新聞統籌專員目前的職責及督導行政會議秘書處的工作方面有任何衝突之處。他解釋，與新聞統籌專員現時的情況一樣，行政長官辦公室主任亦會列席行政會議，並會就重大事宜提供公關及傳媒方面的意見。行政長官辦公室主任亦須在適當時候，解釋行政會議所作的政策決定。

18. 為方便委員更了解行政長官辦公室主任一職的角色及職能，張文光議員要求政府當局提供該職位詳細的職責說明。吳靄儀議員促請當局盡快提供該份職責說明，供委員參閱。張議員認為，鑒於該職位舉足輕重，以及行政長官辦公室主任屬政治任命官員，擔任該職位的人員應向公眾負責，並應有制衡機制以避免可能濫用職權的情況。

19. 新聞統籌專員表示，與其他公務人員一樣，行政長官辦公室主任必須盡忠職守，對香港特別行政區政府負責。行政長官辦公室主任須依香港法律辦事，亦受到適用於公務人員的法例所規管。新聞統籌專員進一步表示，行政長官辦公室主任須向行政長官負責。此外，行政長官辦公室主任在有需要時須回答議員的質詢，並就

政府當局

行政長官辦公室的工作向公眾負責。因應委員的要求，新聞統籌專員同意在2002年5月29日的議案辯論之前，提供辦公室主任的職責說明，供委員參閱。

20. 何俊仁議員要求澄清，行政長官辦公室主任一職是否問責制的一部分，以及擔任該職位的人員雖然並非主要官員，但他需否為其工作負上政治責任。新聞統籌專員重申，擔任該職位的人員屬於政治任命的官員，而他必須遵守主要官員守則。何俊仁議員認為，行政長官辦公室主任不應由政治任命的人員擔任，因為他並非主要官員。

21. 吳靄儀議員詢問，行政長官辦公室主任會否負責為主要官員的人選進行品格審查的工作，以及此項工作能否在他們於2002年7月1日履新前完成。新聞統籌專員表示，當局會在有關人選獲提名出任主要官員之前，按照既定機制，為他們進行品格審查。

22. 主席詢問，將來行政長官辦公室主任會否獲授權根據第1章第62條代表行政長官簽署，目前行政會議秘書獲賦予該項權力。新聞統籌專員表示，在問責制下，行政會議秘書根據第1章第62條代表行政長官簽署的現行安排會繼續沿用。行政會議秘書的職責亦不會有改變。

23. 黃宏發議員認為，由於行政長官辦公室主任將督導行政會議秘書處的運作，該職位應由公務員出任。他對屬政治任命但卻無需負上政治責任的行政長官辦公室主任缺乏制衡表示關注。黃議員進一步詢問，建議對新聞統籌專員目前的職責及職能作出的更改會否提交人事編制小組委員會批准。政制事務局局長回應時表示，首長級的編制若有改動，當局會尋求人事編制小組委員會批准。

24. 吳靄儀議員詢問，行政長官辦公室主任將屬於政治任命的職位，其主要職責為何。新聞統籌專員重申，行政長官辦公室主任的職責是執行新聞統籌專員現時的職務和職能，並負責督導行政會議秘書處及行政長官辦公室的運作。新聞統籌專員解釋，行政長官辦公室主任的工作具政治性質。由於行政長官辦公室主任是由行政長官挑選接受政治任命的官員之一，他的任期不會超逾行政長官的任期。

25. 黃宏發議員詢問，在擬議問責制下誰將擔任行政長官辦公室的管制人員。政制事務局局長表示，目前行政長官辦公室的管制人員是行政長官私人秘書，在推行問責制之後，他仍會擔當這個角色。

各個政策局的分拆、合併及保留

- 政府當局
26. 李卓人議員要求政府當局提供組織大綱圖，展示各個政策局局長轄下的政策局、部門及主要諮詢委員會。政制事務局局長同意提供有關資料。
27. 張文光議員表示關注重新組合教育及人力政策範疇與工商政策範疇的建議。他表示，公眾得到的印象是，政府將商界的利益置於僱員的利益之上。依他之見，人力政策範疇不應由負責工商政策範疇的局長所管轄，因為這樣會造成而非解決這兩個界別之間的衝突。
28. 政制事務局局長表示，政府當局因應推行問責制而重組有關的政策範疇時，曾小心研究各項更改方案。當局建議的安排旨在把相關的範疇撥歸同一位局長管轄。
29. 政制事務局局長進一步表示，把人力政策範疇與工商政策範疇撥歸同一位政策局局長負責，可使該位局長在推動工商發展及吸引海外投資時，對就業機會作出更好的評估。他指出，工商政策範疇與人力政策範疇是互有關連的，因為人力規劃及發展應配合不同界別預期的發展及變化。政制事務局局長不同意擬議安排會犧牲勞工界的利益的說法。他表示，全球的趨勢是透過僱員、僱主及政府三方合作應付失業問題，而有關建議迎合這樣的趨勢。至於張文光議員要求提供有關海外在這方面的資料，政制事務局局長同意在會後提供答覆。
- 政府當局
30. 李卓人議員及李鳳英議員對工商及人力資源局局長可以平衡僱主及僱員兩者之間的利益衝突的說法並不信服，因為政府一向側重商界的利益。李卓人議員指出，人力政策範疇不獨涵蓋失業的問題，亦涉及保障僱員權益的事宜。
31. 政制事務局局長回應時表示，他不同意工商及人力資源局局長會把僱主的利益置於僱員利益之上的假設。
32. 黃宜弘議員詢問，由於建議分拆及合併各個政策局，是否有需要重新安排已根據核准開支預算各總目及分目分配予各局的資源。政制事務局局長回應時表示，政府當局預期在這方面的問題不大，因為涉及的改動主要是合併若干政策範疇，只須作輕微的技術調整便可。政府當局有信心可在實施問責制前解決各項技術問題。

33. 黃宏發議員詢問，當局會否把重組建議(例如把首長級薪級第8點的職位調配為常任秘書長)呈交人事編制小組委員會及財務委員會批核。

34. 政制事務局局長解釋，問責制下將會有11位局長。10個現有的政策局將會合併為5個政策局，由5位局長掌管。另外兩個政策局的政策範疇將會進行重組，並由兩位局長掌管；另外4個現有的政策局將會維持不變。他進一步表示，政策局內首長級薪級第8點的職位會予以保留，而其職稱會更改為常任秘書長，該等職位將會由資深的公務員擔任。政制事務局局長指出，各個政策局的人手及架構，包括首長級薪級第8點職位的數目及其職級，會在新的主要官員上任後進行檢討。

35. 田北俊議員表示，屬於自由黨的議員支持擬議問責制，但他們認為8名政策局局長已屬足夠，因為香港無須處理外交及國防事務。他認為，以往把人力培訓納入教育政策範疇的安排並不可取，因為人力培訓須與香港的經濟發展同步。田議員表示，把工商及勞工兩者的政策範疇合併的建議將會平衡僱主及僱員的利益，並有助創造就業機會。然而，田議員認為，把衛生福利政策範疇和環境食物政策範疇撥歸同一位政策局局長負責的做法未必恰當。他建議，當局應考慮把環境政策範疇撥歸負責運輸及工務的政策局局長管轄。

36. 政制事務局局長解釋，在研究合併不同政策範疇時，政府已試圖盡量減低各政策局及執行部門所受的影響。建議的安排旨在合併互有關係的政策範疇，使各政策局的運作更具效率和成效。他同意將田議員就分拆及合併各政策局的意見轉告政府當局研究。

37. 楊孝華議員表示，他支持推行主要官員問責制，以精簡政府架構。他進一步表示，他贊成把經濟政策範疇與資訊科技及廣播政策範疇合併，以及把財經事務與庫務的政策範疇合併的建議。然而，他質疑因何不能把政制事務與民政事務這兩個政策範疇合併。

38. 政制事務局局長回應時表示，鑒於政制發展非常重要，故有需要由一位專責局長負責此方面的政策範疇。他補充，民政事務局局長在徵集公眾對各項政策的意見方面將會擔當重要的角色，以確保政府當局充分了解市民的需要及期望。

39. 李鳳英議員表示關注首長級職位有所增加的情況，因為在問責制下，現有首長級薪級第8點的職位將會

保留。她擔心開設主要官員職位所需的額外開支將須透過刪除較低職級公務員的職位所節省的經費支付。

40. 政制事務局局長表示，政府當局會在小組委員會於較後舉行的會議上討論局署關係時，就有關安排提供更多資料。政制事務局局長進一步表示，當局會尋求財務委員會批准額外撥款淨額4,300萬元，用以支付開設3個司長及11個局長職位的開支，並取消政務司司長、財政司司長及律政司司長的職位以作抵銷。他補充，政府當局打算透過節省足夠的開支，以便不會因為推行問責制而增加開支。

41. 蔡素玉議員堅決認為，環境政策範疇不應由負責衛生福利的同一位局長掌管。她表示，環境政策範疇應由一位專責的局長掌管。若不可能的話，她建議改由負責規劃地政政策範疇的局長掌管環境政策範疇。

42. 何秀蘭議員不贊成環境政策範疇與任何其他政策範疇合併。她認為應由一位專責局長負責環境政策範疇，因為該政策範疇不僅包括污染問題，還涉及自然保育事宜。何議員表示關注，把衛生福利和環境食物此兩個政策範疇合併會產生一個超級政策局，負責近乎三分之一的公共開支。她質疑有關局長如何能爭取足夠的資源，提供其職責範疇內的所有服務。

43. 楊森議員表示，屬於民主黨的議員強烈反對把人力資源政策範疇撥歸工商政策範疇的建議，因為這樣可能會偏重商界的利益，因而犧牲僱員的利益。楊議員進一步表示，把環境政策範疇與衛生福利及食物安全的政策範疇合併的建議並不可取。他擔心有關局長因為要兼顧衛生福利及食物安全政策範疇眾多的政策措施，工作因而過於繁重，對保護環境的事宜未必能給予足夠的關注。他建議由專責的政策局局長負責環境政策範疇，以便各方對香港的環境重拾信心，並吸引海外投資。

44. 李卓人議員表示關注到主要官員之間出現政策範疇分配不均的情況。他指出，日後負責衛生、福利、環境及食物的政策局將會成為一個“超級政策局”，他亦懷疑一位主要官員是否可應付這樣的職責範圍。另一方面，他認為建議由政制事務局局長及財政司司長負責的職務相對較輕。

45. 政制事務局局長回應時表示，重組之後，局署的日常運作將會維持不變。然而，政制事務局局長同意考慮委員就重組各個政策範疇的建議所提出的意見，並會在較後時間就此向小組委員會作出回應。

擬議制度下的主要官員

46. 何俊仁議員詢問有關任命主要官員的程序，以及中央人民政府可否否決該等任命。他進一步詢問，擬議問責制度下的主要官員除了向行政長官負責外，是否還需要向中央人民政府負責，因為《基本法》第四十八條(五)項規定，主要官員由行政長官提名並報請中央人民政府任命。政制事務局局長解釋，推行問責制是行政長官會同行政會議所作的決定。行政長官已向中央人民政府通報擬推行的問責制，而中央人民政府已表示支持。行政長官會按照《基本法》，提名並報請中央人民政府任命主要官員。

47. 何議員亦表示關注到若干公務員職位的職級問題，例如入境事務處處長及審計署署長均屬《基本法》所列明的主要官員，但他們並非政治任命的官員。他指出，部分主要官員的職級比某些非主要官員的職級低。政制事務局局長解釋，何議員所提述的主要官員的核准職級不會因為推行問責制而有所改變。

諮詢及法定組織及其他公共機構的檢討

48. 吳靄儀議員表示，當法定職能移轉給主要官員後，他們將獲賦權委任其職責範疇內各個諮詢／法定組織及委員會的成員。她關注到主要官員或會傾向只委任屬於其“盟友”的人，而此舉將會影響公眾對這些諮詢／法定組織獨立性的信心。吳議員指出，有些諮詢／法定組織會作出重要的決定，因此有需要保持其獨立性及專業性。她詢問，政府當局有否小心研究每一項移轉法定職能建議的情況。她認為，就若干情況而言，把法定職能移轉給常任秘書長會更為恰當，以避免政策局局長的權力過於集中。

49. 政制事務局局長表示，他深信主要官員會小心行使他們的權力，只委任適當的人選加入這些諮詢組織及委員會。政制事務局局長進一步表示，雖然各局長須為他們所作的決定負上政治責任，但這並不意味他們會偏幫任何政治組織或黨派。

50. 黃宏發議員指出，市民關注各局長只會委任來自他們本身的“聯盟”或政黨或政治組合的人士。黃議員認為，為確保這些諮詢／法定組織的獨立性及專業性，政府當局應清楚訂明，這些組織的成員將來自社會不同界別，享有崇高社會地位，並且熟悉這些委員會的工作。政府當局察悉有關建議。

II. 其他事項

51. 主席提述香港南區聯盟主席2002年5月11日的來函，當中對劉慧卿議員於2002年5月11日小組委員會會議席上的言論表達不滿。主席表示，他將覆函解釋，個別議員在會議席上的言論並不代表小組委員會的意見，而小組委員會會聽取所有團體代表表達的意見。

52. 小組委員會將於2002年5月17日(星期五)舉行下次會議。

53. 議事完畢，會議於下午12時35分結束。

議會事務部2
立法會秘書處
2002年10月2日