

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)500/02-03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 小組委員會第十一次會議紀要

日期：2002年5月24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
朱幼麟議員, JP
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
黃宜弘議員
曾鈺成議員, JP
劉漢銓議員, GBS, JP
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
石禮謙議員, 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
馬逢國議員

缺席委員 : 何秀蘭議員
李家祥議員, JP
楊孝華議員, JP
楊耀忠議員, BBS
霍震霆議員, SBS, JP

出席公職人事 : 政制事務局局長
孫明揚先生

政制事務局副局長(特別職務)
麥清雄先生

政制事務局副局長1
葉文輝先生

公務員事務局副局長
王倩儀女士

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

高級政府律師
勵啟鵬先生

高級政府律師
張永良先生

高級政府律師
李月明女士

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

高級助理法律顧問1
李裕生先生

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. 續議事項

政府當局對委員在先前會議上所提事項的回應

政制事務局局長回應張文光議員及吳靄儀議員時表示，政府當局會在2002年5月28日前就委員在先前會議上所提出的事項，向小組委員會作出回應。

落實問責制的時間表

2. 張文光議員就政府當局落實問責制的時間表作出查詢。政制事務局局長回應時表示，為了要在2002年7月1日起推行新制度，有關問責制下14個主要官員職位的建議將於2002年6月6日提交人事編制小組委員會，以供通過並向財務委員會作出建議。申請4,200萬之額外承擔額，用作支付14個主要官員職位的開支的財務建議將於2002年6月14日提交財務委員會審議。其後，為落實將有關法定職能移轉給主要官員而根據《釋義及通則條例》(第1章)第54A條提出的決議，將於2002年6月19日立法會會議席上動議。

3. 張文光議員表示，政府當局落實問責制的擬議次序不可接受，因為如有關的人事編制／財務建議事前已獲人事編制小組委員會及財務委員會通過，議員修訂決議的權力便會大受限制。這並不符合《基本法》第七十三(一)條的規定，該條授權立法會根據《基本法》規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律。此外，根據《公共財政條例》(第2章)第8條，人事編制小組委員會及財務委員會不得修訂政府當局所提交的建議，只可討論原先的任何建議，並就有關建議進行表決。為使議員得以就決議作出經過深思熟慮的決定，並為問責制提供法律依據，張議員認為，當局應先把決議提交立法會處理，然

後才向人事編制小組委員會及財務委員會提交人事編制及財務建議。這樣將可避免出現殊不理想的情況，就是如立法會不通過決議，或通過對決議的任何修正案，導致決議的內容與獲批准的職位及撥款並不一致，政府當局便須向人事編制小組委員會及財務委員會提交新的人事編制及財務建議。楊森議員、劉慧卿議員及李卓人議員贊同張議員的意見。

4. 楊森議員對政府當局的擬議安排表示強烈不滿，並詢問法律顧問，政府當局把人事編制、財務及立法建議提交立法會通過的擬議次序是否不平常，偏離了慣常的做法。

5. 法律顧問回應時表示，過往曾有一些情況，當局先提交開設某些新職位的財務建議，然後才提出有關決議，把法定職能移轉給擔任該等職位的人員。然而，有關擬議問責制的決議，在範圍上遠較立法會以往處理的決議廣泛。法律顧問指出，若職能的移轉人及承轉人均會存在作職能移轉，該決議應可落實有關的法定職能移轉。由於政府當局建議該決議應在2002年7月1日起生效，因此，不論當局應先尋求通過財務方案抑或有關決議，在法律上應不會造成問題。

6. 法律顧問進一步表示，擬議問責制的優劣利弊，是議員所須考慮的政策事宜，而擬議問責制與有關決議未必有因果關係。他指出，根據決議作出的法定職能移轉，不會涵蓋問責制下的所有主要官員，因為該決議只是因應多個政策局重組而作出。不過，該決議並非涵蓋擬議問責制下的所有主要官員，即3位司長及11位局長。決議與政務司司長、財政司司長、律政司司長、公務員事務局局長、政制事務局局長、民政事務局局長及保安局局長無關。

7. 法律顧問亦指出，根據《公共財政條例》第8條，修改核准開支預算的建議必須由財政司司長提出。由於議員不能修訂財政司司長的建議，人事編制小組委員會及財務委員會只可討論原先的任何建議，並就有關建議進行表決。如人事編制小組委員會或財務委員會不通過有關建議，便會由財政司司長考慮應否提交新的建議。

8. 黃宏發議員同意法律顧問的意見，認為不論先申請批准財務方案，然後才尋求立法會通過決議，抑或反之先尋求立法會通過決議，然後才申請批准財務方案，兩種做法均屬可行。不過，黃議員認為，鑒於擬議問責制不單只是重組政府架構，亦是對政府架構引入新

的政制層面，先由立法會處理決議案，然後才向人事編制小組委員會及財務委員會提交人事編制／財務建議，是較為合理及合乎邏輯的做法。此外，立法會的地位亦較其轄下委員會為高。

9. 吳靄儀議員並不同意法律顧問的說法，即政府當局提出尋求立法會通過人事編制／財務建議及決議的擬議次序有先例可援，而與過往的情況比較，唯一分別在於決議的範圍。吳議員認為，根據第1章第54A條動議決議案，把法定職能從現有政策局局長移轉給問責制下主要官員的做法，並無先例可援，並偏離過往的做法，因為後者為一個新類別的公職人員(即並非公務員的政治任命官員)。吳議員認為，如把法定職能移轉給屬公務員的常任秘書長，則使用決議的方法便屬恰當。

10. 政制事務局局長表示，有必要先就該14個主要官員職位取得撥款，然後才根據第1章第54A條提出決議，請求立法會批准把法定職能從現有政策局局長移轉給有關的主要官員。法律政策專員補充，如非這樣做便不合乎邏輯，因為這意味把法定職能移轉給不存在的職位。

11. 劉慧卿議員詢問，若人事編制及財務建議已獲人事編制小組委員會／財務委員會通過，而該決議不獲立法會通過，或經議員修正的決議獲立法會通過，政府當局會有何行動。政制事務局局長表示，政府當局屆時便須提交新的建議，供人事編制小組委員會及財務委員會考慮。

12. 陳鑑林議員及曾鈺成議員認為政府當局的擬議安排恰當，因為如有關的財務建議獲財務委員會通過，他們不明白何以決議會不獲立法會通過。財務委員會如不支持任何建議，便有權投反對票。他們進一步表示，即使把有關次序倒轉，部分委員亦同樣會對政府當局的擬議安排提出與現時一樣的關注問題。他們補充，雖然人事編制小組委員會及財務委員會不能修改政府當局所提交的建議，但議員總可依仗他們的否決權，迫使政府當局答允他們的要求。他們不明白何以不能在此情況下採用同樣的做法。主席亦指出，人事編制和財務建議以及決議，均是實行問責制所需立法步驟的必要部分。議員就該等建議進行的表決應貫徹一致，才合乎邏輯。

13. 李卓人議員及劉慧卿議員詢問，議員對決議提出藉以增加主要官員職位數目的修正案，會否具有《立法會議事規則》第31(1)條所指的由公帑負擔的效力。

14. 政制事務局局長回應時表示，一般而言，委員在上文第12段所舉的例子，均具有由公帑負擔的效力。不過，政府當局須看過決議修正案的實際文本，才能肯定有關修正案是否具有由公帑負擔的效力。

15. 李卓人議員表示，如在提交有關的人事編制及財務建議之前處理該決議，便不會出現由公帑負擔的效力的問題。曾鈺成議員表示不同意，並指出，導致主要官員的職位數目較政府當局所建議的數目為多的任何修正案，均可被視為具有由公帑負擔的效力。

16. 法律顧問回覆劉慧卿議員時表示，作為一項概括原則，若落實某項擬議議案須招致公共開支，則該議案便相當可能會被視為具有《議事規則》第31(1)條所指由公帑負擔的效力。但他強調，根據《議事規則》，立法會主席會在考慮每宗個案的事實，並顧及先前裁決所確立的原則後作出其裁定。

17. 田北俊議員表示，對於政府當局的擬議安排，他沒有甚麼特別意見，因為不論先申請批准財務方案，然後才尋求立法會通過決議，抑或將次序調轉，兩種做法的分別不大。

18. 政制事務局局長表示，政府當局感謝委員提出的意見，但其立場維持不變，即有關的人事編制／財務及立法建議將分別於2002年6月6日、14日及19日由人事編制小組委員會、財務委員會及立法會審議。

引入問責制的合法權限

19. 何俊仁議員表示，如政府並非採用此種分拆式的做法，而是同意提交一項綜合條例草案，為問責制提供法律依據，則有關究竟應先申請通過人事編制／財務建議，還是先提出決議的一切爭議及混淆情況，理應可以避免。何議員進一步表示，政府當局拒絕正式頒布行政長官會同行政會議就問責制所作的決定，等於藐視立法程序。

20. 法律政策專員回應時表示，當局並無正式頒布行政長官會同行政會議就問責制所作的決定，應無損推行新制度的程序在憲制上的恰當性。從政府當局會就人事編制及財務建議，尋求人事編制小組委員會通過及財務委員會批准，以及提出立法修訂，把法定職能移轉給有關的主要官員的做法，便可證明此點。

品格審查

21. 張文光議員提出下列問題 ——

- (a) 如主要官員的任命由2002年7月1日起生效，有否足夠時間對主要官員的任命人選進行徹底的品格審查；
- (b) 適用於問責制下主要官員職位任命人選的品格審查制度，是否有別於極高級公務員職位人選的品格審查制度；及
- (c) 當局是否已開始對將獲任命為主要官員的人士進行品格審查。

22. 公務員事務局副局長回應時表示，主要官員任命人選的品格審查制度，會依從適用於極高級公務員職位人選的現行程序。她解釋，品格審查制度分為3層，分別是入職審查、一般審查和深入審查。問責制下主要官員職位的人選必須接受深入審查。此項審查是適用於極高級公務員的最高層次審查。鑒於該等人選將擔任不屬公務員的職位，而且直接向行政長官負責，有關他們的審查工作將由政務司司長提出，而有關政務司司長人選的審查工作，則由行政長官辦公室提出。公務員事務局副局長向委員保證，雖然不宜就審查工作定下時限，但當局會優先對主要官員任命人選進行品格審查，並會盡一切努力確保審查工作能徹底準確和及時完成。至於張議員的最後一項問題，政制事務局副局長(特別職務)表示，他不知道當局是否已開始對主要官員的任命人選進行品格審查。

23. 張文光議員並不相信當局可在一個月時間內完成對主要官員任命人選進行的品格審查工作，並要求政府當局述明相對於高級公務員職位人選的品格審查而言，對主要官員任命人選進行的品格審查所採用的標準及準則，以及落實問責制的一切必需步驟的時間表為何。

24. 政制事務局副局長(特別職務)向委員保證，落實問責制的一切必需步驟會在2002年7月1日之前完成。舉例而言，當局會分別在2002年6月6日、14日及19日向人事編制小組委員會、財務委員會及立法會提交人事編制／財務及立法建議。行政長官會在主要官員任命人選的品格審查及健康檢查工作完成後，向中央人民政府建議把有關人選任命為主要官員。在中央人民政府批准有關

任命後，政府當局便會與新任命的主要官員簽訂聘用合約。

25. 張文光議員詢問政府當局會否在主要官員任命人選通過品格審查後公布他們的姓名，政制事務局副局長(特別職務)回覆時表示，當局會在主要官員的任命獲中央人民政府批准後，公布他們的姓名。

26. 李卓人議員問及完成主要官員任命人選的品格審查平均所需的時間及審查工作的詳情。

27. 公務員事務局副局長回應時表示，所需的時間不一，視乎有關人選所參與活動的程度及範圍而定。公務員事務局副局長進一步表示，當局會把公務員現時使用的相同審查問卷或表格，發給將獲提名出任主要官員的人士。有關表格旨在獲取該等人士的個人資料、教育背景、社交活動、工作履歷和家庭成員資料，並會要求有關人士提供兩名諮詢人。警方仍會是負責進行審查工作的機構，並會在有需要時徵詢廉政公署的意見。審查工作包括會見受審查者、其諮詢人和上司，以及翻查有關紀錄。完成審查工作後，審查人員會提交報告，詳述審查所揭示和收集所得的資料，以供行政長官考慮。行政長官其後會決定有關人選所具備的誠信和品格，是否適合獲提名出任主要官員。

利益衝突及主要官員守則

28. 何俊仁議員提出下列問題 ——

- (a) 問責制下主要官員在任期內可否擔任牟利公司的董事；
- (b) 為何並無明文規定，如行政長官覺得主要官員的投資或利益跟他的公職有利益衝突，行政長官須要求有關主要官員採取主要官員守則(下稱“守則”)第5.6段所載列的一項或多項措施；及
- (c) 如主要官員被行政長官要求放棄所有或部分投資或利益，或把有關投資或利益交由他人全權託管，但在履任後卻沒有這樣做，則政府當局會採取甚麼措施。

政府當局 何議員進一步要求政府當局考慮在守則內規定，主要官員須申報其政治組織或政黨成員的身份。

政府當局

29. 政制事務局副局長(特別職務)回應時表示，主要官員不應在任期內擔任牟利公司的董事。然而，他可保留或接受非牟利機構或慈善團體的名譽職銜，但他在該等機構或團體的利益與其官職不得有任何實際或明顯的利益衝突。應何俊仁議員及劉慧卿議員的要求，政制事務局副局長(特別職務)答允考慮在守則內訂明該等規定。

30. 關於何議員的第二項問題，民事法律專員解釋，主要官員須否採取守則第5.6段所載列的任何措施，將視乎每宗個案的情況而定。

31. 至於何議員的第三項問題，政制事務局副局長(特別職務)表示，雖然主要官員在履任後可能需要時間處理其投資或利益，但守則第5.6(b)段規定，他須避免再購入或出售有關投資或利益。民事法律專員補充，主要官員有責任採取一切必需步驟，避免令人懷疑他們不誠實、不公正或有利益衝突。如某主要官員有需要行使任何可能會令公眾覺得存在利益衝突的法定職能，該名主要官員可把有關的法定職能轉授予其下屬行使，然後根據守則第5.6(b)段採取適當的行動。

32. 劉慧卿議員詢問，政府當局會否考慮向公眾披露行政長官曾要求主要官員根據守則第5.6(b)段採取的措施，並應要求公開已放棄及／或由他人全權託管的投資及利益，供公眾查閱。政制事務局副局長(特別職務)回應時表示，政府當局不打算這樣做。

贊助訪問

33. 何俊仁議員、劉慧卿議員及吳靄儀議員認為，為防止有人利用公職謀取私利，主要官員只可以官職身份接受外國政府或外間機構的邀請，進行贊助訪問。委員要求政府當局就此修訂主要官員守則。

34. 公務員事務局副局長回應時表示，守則第5.12段只反映現行安排，即容許司長或局長接受外國政府或外間機構的邀請，以私人身分進行贊助訪問，但須徵求行政長官批准。劉慧卿議員詢問是否需要訂立此項規定，政制事務局副局長(特別職務)回覆時解釋，此項規定可應付某些情況。舉例而言，某位主要官員若本身是某個與其所轄政策範疇無關的專家，他可能會獲邀以私人身份進行贊助訪問，例如出席研討會議。

35. 張文光議員詢問，主要官員可否接受與中央人民政府並無正式外交關係的外國政府的邀請，以官職身份進行贊助訪問。政制事務局副局長(特別職務)回應時表示，他並無此問題的答案，因為守則並無提述此點。不過，他相信主要官員在決定是否接受有關邀請時，會自行判斷。

36. 法律顧問表示，主要官員守則第5.10段是否符合《防止賄賂條例》的有關條文並不清晰，因為該段第二行申明，“倘若主要官員認為基於公眾利益進行訪問，則有關訪問可視作官式訪問”。

37. 民事法律專員回應時表示，如主要官員基於政府利益以官職身份進行贊助訪問，便不存在他從有關訪問中接受利益的問題。他進一步表示，主要官員須根據守則內訂明的原則自行判斷，應採取何種最有效的方法去達到個人操守和品格的最高標準。如有疑問，主要官員應徵詢行政長官的意見。應劉慧卿議員的要求，民事法律專員答允以書面證實，守則第5.10段是否符合《防止賄賂條例》的有關條文。

政府當局

聘用合約

38. 張文光議員請委員參閱政府當局就“聘用合約及利益衝突”提交的文件(立法會CB(2)1952/01-02(01)號文件)第2(i)至(k)段。該等段落申明，在不抵觸《基本法》相關條文的規定下，主要官員可辭職；政府可終止主要官員；以及政府和主要官員經雙方同意可隨時解除聘用合約。政制事務局副局長(特別職務)回覆張議員的查詢時表示，該文件所提述的《基本法》條文是《基本法》第四十八(五)條。如主要官員辭職或被革職，則須根據《基本法》獲中央人民政府批准把他們免職。

II. 就研究範疇一覽表第XIII項繼續進行討論

法定職能的移轉

39. 應主席之請，政制事務局副局長(特別職務)請委員參閱政府當局所提交題為“根據《釋義及通則條例》第54A條提出的決議——法定職能的移轉”的文件(立法會CB(2)1880/01-02(01)號文件)。該文件闡述提出所需進行的法例修訂，藉以移轉因重組部分決策局而需移轉的法定職能。

40. 吳靄儀議員表示，政府當局應解釋有關法定職能在移轉給問責制下的主要官員後將會如何行使。吳議員隨後詢問在問責制下，常任秘書長會否獲授予任何法定職能。

41. 政制事務局副局長(特別職務)回應時表示，問責制下的主要官員行使法定職能，將與現任政策局局長行使法定職能一樣，因為有關決議不會對法定職能的性質帶來任何改變。就此，政府當局看不到吳議員的要求有何必要。此外，政府當局就把法定職能由政策局局長移轉給有關主要官員一事向小組委員會提交的12份文件載述多項事宜，當中包括所需移轉的法定職能的描述，以及載列所移轉職能的有關條例的標明修訂文本。

42. 政制事務局副局長(特別職務)進一步表示，在實施問責制後，常任秘書長雖然不會獲授予任何法定職能，但卻可能會在日後的新法例中獲授予法定職能。法律政策專員補充，雖然常任秘書長不會有明確的法定權力(除非通過新法例向他們賦予此等權力)，但主要官員可根據第1章的規定把法定職能轉授予常任秘書長。

43. 劉慧卿議員、何俊仁議員、楊森議員及吳靄儀議員要求有關的政策局局長在小組委員會討論與他們相關的法定職能移轉時，出席有關的會議。這與審議法律適應化修改法案所採用的做法一致。他們指出，鑒於主要官員所管轄的政策範疇組合與現任政策局局長所管轄的政策範疇組合有所不同，擬議的法定職能移轉並非只涉及技術性修訂，在政策方面亦可能造成影響。

44. 政制事務局副局長(特別職務)認為委員的要求並無必要，因為決議不會對將會移轉的法定職能的性質帶來改變，況且當局已向委員提交決議的內容。此外，主要官員所管轄政策範疇的組合問題，與法定職能移轉的問題不同，而前者已在上次會議上詳加討論。儘管如此，政制事務局副局長(特別職務)同意對委員的要求再加考慮。

45. 議事完畢，會議於下午12時35分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年11月28日