

## 主要官員問責制

### 建議研究次序及範疇

政制事務局在2002年4月17日立法會會議上向議員提供的文件  
向議員提供的文件  
(有關的段落數目)

<b>I.</b>	<b>一般事項</b>	
1.	符合《基本法》	8(a)
2.	推行擬議制度的方式及時間安排	2、3、附件一及附件二
<b>II.</b>	<b>擬議制度下聘用的主要官員</b>	
1.	主要官員的人數及政策範疇	11
2.	主要官員在行政會議的角色	13
3.	政務司司長的角色	14及15
4.	財政司司長的角色	14及16
5.	律政司司長的角色	14及17
6.	公務員事務局局長的角色	18至19
<b>III.</b>	<b>合併政策局</b>	24至25
1.	工商及人力	24(a)
2.	經濟事務及資訊科技	24(b)
3.	財經事務及庫務	24(c)
4.	環境食物及衛生福利	24(d)
5.	房屋及規劃地政	24(e)
6.	運輸及工務	24(f)

<b>IV.</b>	<b>行政長官辦公室</b>	26
<b>V.</b>	<b>擬議制度下的公務員體制</b>	
	1. 常任秘書長	20至21
	2. 公務員體制	23
<b>VI.</b>	<b>局署關係</b>	34至37
<b>VII.</b>	<b>諮詢及法定組織的檢討</b>	34至37
<b>VIII.</b>	<b>聘用事宜</b>	
	1. 品格審查及健康檢查	46
	2. 利益衝突	27至30
	3. 聘用條款	38至44
	4. 聘用條款及條件	9至10
	5. 局長的行政支援	45
<b>IX.</b>	<b>有關公務員獲聘任為問責制主要官員的安排</b>	47至48
<b>X.</b>	<b>法定職能的移轉</b>	31至33
	1. 根據《釋義及通則條例》(第1章)第54A條提出的決議	(附件一)
	2. 《2002年釋義及通則條例(代替附表6)令》草擬本	(附件二)
<b>XI.</b>	<b>對財政及人手的影響</b>	49至51

**立法會CB(2)1691/01-02(03)號文件**

**研究擬議主要官員問責制及相關事宜  
小組委員會**

**在2002年4月／5月可舉行會議的時段  
(截至2002年4月23日)**

日期	時間／地點	與下列會議撞期
2002年4月25日 (星期四)	上午8時30分至10時30分 會議廳	<u>上午9時至下午3時</u> 立法會議員前往沙頭角禁區參觀
2002年4月27日 (星期六)	上午8時30分至10時30分 會議廳	<u>上午8時45分至9時</u> 公營房屋建築問題專責委員會會議(內部)
	上午10時45分至下午12時45分 會議廳	<u>上午9時至下午1時45分</u> 公營房屋建築問題專責委員會會議(閉門)
2002年4月29日 (星期一)	上午8時30分至10時30分 會議廳	<u>上午8時30分至下午12時45分</u> 根據《證券及期貨條例》制定附屬法例的擬稿小組委員會會議
	上午10時45分至下午12時45分 會議廳	<u>上午9時至下午5時30分</u> 政府帳目委員會簡報會(內部)
	下午2時30分至4時30分 會議廳	<u>下午2時30分至4時30分</u> 《消防安全(建築物)條例草案》委員會會議
2002年4月30日 (星期二)	上午8時30分至10時30分 會議廳	<u>上午9時至下午5時30分</u> 政府帳目委員會簡報會(內部)
	上午10時45分至下午12時45分 會議廳	<u>上午10時45分至下午12時45分</u> 《2000年賭博(修訂)條例草案》委員會會議
2002年5月3日 (星期五)	上午8時30分至10時30分 會議廳	規劃地政及工程事務委員會會議

2002年5月6日 (星期一)	下午4時30分至6時30分 會議室A	環境事務委員會會議 議事規則委員會會議(閉門)
2002年5月7日 (星期二)	上午8時30分至10時30分 會議廳	<u>上午9時至下午12時30分</u> 政府帳目委員會會議(內部)
	上午10時45分至下午12時45分 會議廳	
2002年5月10日 (星期五)	上午8時30分至10時30分 會議室B	<u>上午8時30分至10時30分</u> 《消防安全(建築物)條例草案》 委員會會議
	上午10時45分至下午12時45分 會議室B	<u>上午9時30分至下午1時30分</u> 政府帳目委員會公開聆訊(內部)  <u>上午10時45分至下午12時45分</u> 民政事務委員會會議
2002年5月14日 (星期二)	上午8時30分至10時30分 會議廳	—
	上午10時45分至下午12時45分 會議廳	《建築物管理條例》檢討工作小組委員會會議
2002年5月15日 (星期三)	上午8時30分至10時30分 會議廳	<u>上午9時至10時30分</u> 政府帳目委員會會議(內部)  <u>上午9時至下午1時</u> 政府帳目委員會公開聆訊(內部)
2002年5月16日 (星期四)	上午8時30分至10時30分 會議廳	—
	下午4時30分至6時30分 會議廳	《2001年人體器官移植(修訂)條例草案》委員會會議

2002年5月17日 (星期五)	上午8時30分至10時30分 會議室B	《2001年業主與租客(綜合)(修訂)條例草案》委員會會議  上午9時至下午1時 政府帳目委員會公開聆訊(內部)
2002年5月21日 (星期二)	上午8時30分至10時30分 會議廳	—
	上午10時45分至下午12時45分 會議廳	上午11時至下午12時30分 立法會行政管理委員會會議
2002年5月23日 (星期四)	上午8時30分至10時30分 會議廳	—
2002年5月24日 (星期五)	上午8時30分至10時30分 會議廳	規劃地政及工程事務委員會會議(內部)
	上午10時45分至下午12時45分 會議廳	交通事務委員會會議
2002年5月27日 (星期一)	下午2時30分至4時30分 會議廳	環境事務委員會會議
2002年5月28日 (星期二)	上午8時30分至10時30分 會議廳	—
	上午10時45分至下午12時45分 會議廳	—
2002年5月29日 (星期三)	上午8時30分至10時30分 會議廳	政府帳目委員會會議(內部)

2002年5月30日 (星期四)	上午8時30分至10時30分 會議廳	—
	上午10時45分至下午12時45分 會議廳	研究與《斯里蘭卡令》有關問題小組委員會會議
	下午2時30分至4時30分 會議廳	政制事務委員會會議
2002年5月31日 (星期五)	上午8時30分至10時30分 會議廳	—

立法會秘書處  
議會事務部2  
2002年4月23日

在政制事務委員會會議上  
就推行主要官員問責制此項建議  
提出的關注及意見摘要

	主要事項	個別議員的關注／意見	團體代表的關注／意見
(1)	基本原則	<p>(a) 憲法制度應有兩個層次，即政治層和終身制公務員。政治層應由直選產生的人士，或由行政長官委任，但獲立法會大部分議員支持的人士組成。(2001年5月21日)</p> <p>(b) 擬議制度不會加強對公眾的問責性，只會擴大行政長官的權力，令主要官員向行政長官一人負責。(2001年11月19日)</p> <p>(c) 行政機關問責的事宜須從香港民主及政制發展的層面加以研究。(2001年11月19日)</p> <p>(d) 在行政長官並非以普選產生的情況下，擬議制度的成效成疑。(2002年2月18日)</p> <p>(e) 有效的問責制應以法例為依據，並由憲制慣例支持。(2001年3月3日)</p> <p>(f) 政府當局應解釋擬議制度會如何確保香港特區政府對立法會負責，並落實《基本法》中有關以循序漸進方式發展香港民主的原則。(2002年4月18日)</p>	<p>(i) 雖然問責必須與民意授權並存，但兩項事宜無需同時處理。擬議問責制即使並非完善，但作為第一步，也應推行。(2001年3月3日)</p> <p>(ii) 擬議制度不應導致行政長官的權力過分擴大及公務員體系政治化。(2001年11月19日)</p> <p>(iii) 除推行主要官員問責制外，亦需實施一套制度，加強行政長官對公眾的問責性。(2001年11月19日)</p> <p>(iv) 當局應以循序漸進的方式持續進行憲制改革，而擬議制度應是此過程的第一步。(2001年7月9日及11月19日)</p> <p>(v) 如制定法例賦權立法會任免主要官員，則會抵觸《基本法》。然而，當局可制訂立法會審查各項提名的憲制慣例。(2001年3月3日)</p> <p>(vi) 應就主要官員的任命、轉職及免職等事宜制定特別法例。(2001年3月3日)</p>

	主要事項	個別議員的關注／意見	團體代表的關注／意見
(2)	是否符合《基本法》	<p>(a) 規定獲提名的人士到立法會席前回答質詢不會抵觸《基本法》。(2001年8月27日)</p> <p>(b) 政府當局應澄清“公職人員”、“公務人員”與“公務員”的涵義，並澄清推行新聘用制度，按有別於公務員的條款聘用主要官員會否抵觸《基本法》。(2001年11月19日)</p> <p>(c) 鑒於以下各點，政府當局應解釋擬議制度會否抵觸《基本法》——</p> <p>(i) 擬議制度對公務人員仕途的限制；</p> <p>(ii) 公務人員的憲制角色由制訂政策改為協助主要官員制訂政策；及</p> <p>(iii) 現行由行政長官委任部分主要官員加入行政會議的制度，會改為所有主要官員自動成為行政會議成員的制度。(2002年4月18日)</p>	(i) 制定法例賦權立法會任免主要官員會抵觸《基本法》。(2001年3月3日)
(3)	立法會在任免主要官員方面的角色	<p>(a) 在正式作出任命之前，獲提名的人士應到立法會席前回答質詢及解釋其政策目標。在美國，參議院委員會可舉行公開聆訊，考慮某名人選是否適合獲政治任命。(2001年8月27日及2002年3月18日)</p> <p>(b) 立法會通過不信任表決後，有關的主要官員應辭職或行政長官應免除他的職務。此種憲制慣例最終應納為法例。在英國、美國及新加坡，立法機關在大臣／部長的免職程序中均擔當一</p>	<p>(i) 在作出任命之前，獲提名的人士回答立法會議員的質詢實屬合理。這種做法會改善行政機關與立法機關的關係。(2001年3月3日)</p> <p>(ii) 主要官員的任命只應在獲得多數立法會議員支持的情況下才作出。(2001年3月3日)</p>



	主要事項	個別議員的關注／意見	團體代表的關注／意見
		<p>定角色。英國及新加坡採用信任表決，而美國則採用彈劾機制。(2001年3月3日、7月27日、12月17日及2002年3月18日)</p> <p>(c) 在作出任命之前，立法會質詢主要官員並不恰當。此舉可能影響其他法定機構的委任制度。(2001年8月27日)</p>	<p>(iii) 當局應制訂憲制慣例，立法會通過不信任表決時，行政長官應免除有關主要官員的職務。(2001年3月3日)</p>
(4)	諮詢公眾及立法會	<p>(a) 政府應盡快就政制發展的檢討展開廣泛的諮詢工作。作為檢討工作的一部分，政府應研究實行更具彈性的合約制的建議，使主要官員或須為他們所作的決定承擔政治責任(政制事務委員會於2000年6月向立法會提交的《香港特別行政區政制發展報告》)。</p> <p>(b) 政府當局應就擬議制度提出具體建議，供立法會考慮，並廣泛諮詢公眾，然後作出決定。(2001年8月27日)</p> <p>(c) 一方面應盡早制定法例，就主要官員的權限及權力作出規定，但另一方面亦須讓立法會有足夠時間詳細審議有關的立法建議。(2002年3月18日)</p> <p>(d) 立法會並非“橡皮圖章”，不應草率通過涉及財政及立法事宜的擬議制度。政府當局應制訂切實可行的實施時間表，讓立法會及公眾有足夠時間進行全面徹底的討論。(2002年3月18日)</p>	<p>(i) 檢討政制發展是非常重要的事宜，無必要一如政府當局所建議，在2002年行政長官選舉及2004年立法會選舉之後才進行。(2001年6月12日)</p>

	主要事項	個別議員的關注／意見	團體代表的關注／意見
(5)	行政會議的角色及組成方式	<p>(a) 推行擬議制度後的行政會議角色及組成方式應審慎加以考慮。(2001年3月3日)</p> <p>(b) 就行政會議角色及組成方式提出的任何建議必須顧及一點，就是行政長官會同行政會議是一個行使大量權力的實體。(2001年3月3日)</p> <p>(c) 政府當局應解釋擬議制度為行政會議的職能及運作帶來甚麼改變(如有的話)。(2002年4月18日)</p>	<p>(i) 行政長官及主要官員應組成政府內閣。行政會議應成為行政長官的諮詢議會。(2001年3月3日)</p> <p>(ii) 行政會議的成員應只限由主要官員出任。(2001年3月3日)</p>
(6)	政務司司長、財政司司長及律政司司長的角色	<p>(a) 律政司司長一職不應由獲政治任命的官員擔任，以免影響該職位在伸張公義方面獨立而公正的角色。在英國，總檢察長並非內閣成員。(2001年11月19日、12月17日及2002年1月21日)</p> <p>(b) 在普通法司法管轄區，等同律政司司長的官員屬內閣閣員，內閣則向一個完全具代表性及經直選產生的立法機關負責。(2001年12月17日)</p>	<p>(i) 律政司司長一職不應納入擬議問責制內。如把該職位納入擬議問責制內，律政司司長類似司法性質的職能(例如獨立而公正地作出檢控決定的職能)，應轉由律政司另一名法律專員履行。(2001年12月17日)</p>
(7)	政策局合併	<p>(a) 政府當局應解釋建議合併政策局的原因。(2002年4月18日)</p>	

	主要事項	個別議員的關注／意見	團體代表的關注／意見
(8)	公務員體制	<p>(a) 當局應削減首長級薪級表第8點公務員的薪酬。(2001年11月19日)</p> <p>(b) 政府當局應澄清，常任秘書長如認為主要官員的指示不合法或按該等指示行事會違背良心，可否拒絕按該等指示行事；常任秘書長如拒絕按主要官員的指示行事，是否必須辭職；常任秘書長在離職後是否不得披露拒絕按有關指示行事的原因。(2002年4月18日)</p> <p>(c) 當局應頒布一份類似《英國公務員守則》的守則。(2002年4月18日)</p>	<p>(i) 主要官員與公務員之間的關係及職責分工應清楚界定及闡釋。(2001年3月3日)</p> <p>(ii) 當局應訂立機制，確保公務員政治中立，以及保障公務員不會被迫作出違背良心的事情。《英國公務員守則》是有用的參考資料。(2001年3月3日及11月19日)</p> <p>(iii) 當局應賦權公務員敘用委員會，使其成為維護公務員優良傳統的主要機構。如政務司司長一職成為獲政治任命的職位，另一高層公務員應充當公務員權益的主要倡導者。(2001年3月3日)</p> <p>(iv) 現有政策局的政策範疇將需重組。(2001年11月19日)</p>
(9)	諮詢及法定職能的檢討	<p>(a) 擬議制度會加強主要官員在各自政策範疇內的權力，這可能影響一些法定機構的架構和職能，因而令該制度更為複雜。(2002年3月18日)</p>	<p>(i) 現時各個諮詢委員會可予重組，為主要官員提供研究支援及政策方面的意見。某些法定諮詢組織或委員會主管的職位應由負責相關政策範疇的主要官員擔任。(2001年11月19日)</p>
(10)	品格審查	<p>(a) 當局應訂立制度，在任命主要官員前對他們進行品格審查。(2002年3月18日)</p>	

	主要事項	個別議員的關注／意見	團體代表的關注／意見
(11)	利益衝突	<p>(a) 當局應訂立制度，就離任行政長官及主要官員的活動施加限制，以免出現利益衝突的情況。(2002年3月18日)</p> <p>(b) 限制的範圍除包括離任後從事的工作外，亦應包括離任後從事的政治活動。(2002年2月18日)</p> <p>(c) 在實施擬議制度前，應頒布對離任主要官員施加的限制，並在主要官員的合約內加以訂明。當局應考慮就此事制定法例是否可取。(2002年2月18日及3月18日)</p> <p>(d) 當局應指明由哪個主管當局負責對離任後違反有關限制的主要官員施加制裁。(2002年2月18日)</p> <p>(e) 離任後的限制不應妨礙有承擔及有才幹的人士為香港服務。(2002年3月18日)</p> <p>(f) 當局應考慮採取英國和美國的申報利益制度，該兩國的政府高級人員在申報利益時不單申報個人利益，亦須申報配偶及子女的利益。(2002年3月18日)</p> <p>(g) 政府當局應解釋為何不提交法例，以處理利益衝突和保障“告發者”的事宜。(2002年4月18日)</p>	<p>(i) 當局有需要推行有效的制度，防止出現利益衝突的情況。(2002年2月18日)</p> <p>(ii) 當局就主要官員離任後從事的工作施加限制時，應借鑒其他司法管轄區的經驗，例如參考該等國家就離任後從事其他工作的禁制期訂定的明確指引。(2001年3月3日)</p> <p>(iii) 設立獨立監察機構(例如道德操守委員會)將有助在政府架構以內及以外推廣道德操守。(2002年2月18日)</p> <p>(iv) 規管離任後活動的限制應在任命主要官員之前頒布。(2002年2月18日)</p>

	主要事項	個別議員的關注／意見	團體代表的關注／意見
(12)	聘用條款	(a) 主要官員的薪酬問題必須加以審慎研究，並應顧及其他司法管轄區中職級相若官員的薪酬水平。與香港高級政府官員相比，英國大臣和美國部長的薪酬水平不算高。(2002年3月18日)	
(13)	聘用條款及條件	<p>(a) 僱傭合約應訂明可把主要官員免職的情況。(2001年12月17日)</p> <p>(b) 在英國、美國和新加坡，大臣／部長職位均由獲政治任命的人士擔任，他們並無簽訂僱傭合約，情況與擬議制度下的安排有所不同。(2002年3月18日)</p> <p>(c) 政府當局應界定何謂理應終止主要官員合約的嚴重失當或瀆職行為。(2001年12月17日)</p>	<p>(i) 主要官員應從公務員隊伍以內及以外聘任。合適的高級公務員可獲政治任命，但條件是他們必須離開公務員隊伍。(2001年3月3日及11月19日)</p> <p>(ii) 行政長官應考慮提名支持政府的政黨成員為主要官員。(2001年11月19日)</p> <p>(iii) 主要官員應按合約條款受聘。他們應可領取退休福利，並在提早終止服務時獲得補償。(2001年3月3日)</p> <p>(iv) 主要官員的任期應與行政長官的任期相同。(2001年3月3日)</p>
(14)	法定職能的轉移	(a) 政府當局應解釋為何建議由立法會根據《釋義及通則條例》(第1章)第54A條，藉決議將法定職能轉移，而非透過制定主體法例設立擬議制度。(2002年4月18日)	

括弧內的日期代表政制事務委員會會議的日期。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2002年4月23日