

研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會

以往在立法會政制事務委員會所提出的事項

前言

在立法會政制事務委員會以往的會議上，委員曾提出多項有關主要官員問責制的意見。本文件旨在闡述政府對這些意見的回應。

立法會在任免主要官員方面所擔當的角色

2. 有委員認為立法會應參與決定主要官員的任免。
3. 我們認為《基本法》第四十八(五)條已有規定：主要官員由行政長官提名，中央人民政府任命，並由行政長官建議中央人民政府免除他們的職務。主要官員的任免事必須按照《基本法》的相關條文處理。
4. 若立法會通過對某位主要官員的不信任動議，行政長官已於 2002 年 4 月 17 日的立法會會議上表明，他會考慮多方面的因素，包括導致這項動議的有關情況。

由普選產生行政長官和立法會

5. 有委員建議，為加強主要官員的承擔，行政長官和立法會應盡快由普選產生。

6. 我們的立場是，《基本法》訂明香港民主發展的藍圖。《基本法》規定我們的民主化過程必須循序漸進。《基本法》已提供機制，以便就 2007 年之後立法會和行政長官的產生辦法作出決定。到 2004 年，立法機關的直選議席會增至 30 席，而最終的目標是所有立法會議員由普選產生。至於行政長官選舉，《基本法》規定最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。

主要官員向誰負責

7. 部分委員關注在問責制下，主要官員只會向行政長官一人負責，而非向立法會或市民負責。

8. 我們的立場是，問責制完全符合《基本法》。《基本法》的設置是一個互相制衡的制度。《基本法》第九十九(二)條訂明公務人員必須盡忠職守，對香港特別行政區政府負責。行政長官是香港特區政府的首長〔見《基本法》第六十條〕，領導特區政府〔見《基本法》第四十八(一)條〕。公務人員，包括主要官員在行政長官的領導下工作，並向後者負責。而香港特區政府會繼續按《基本法》第六十四條的規定對立法機關負責。

律政司司長職位

9. 有委員質疑應否把律政司司長納為問責制主要官員。

10. 此事已在 2001 年 12 月 17 日及 2002 年 1 月 21 日的政制事務委員會會議上詳細討論。我們的回應詳載於立法會 CB(2)675/01-02(03)和 CB(2)921/01-02(03)號文件。特別值得注意的是：

- (a) 現時所定的安排沒有對從公務員體系以外招聘的律政司司長的職位作出實質改變；
- (b) 現時所定的安排與其他多個普通法司法管轄區內相若職位的安排一致；
- (c) 律政司司長制訂並執行與法律制度和法律服務有關的政策，他／她須就制訂和執行的政策負責是恰當的；以及
- (d) 《基本法》第六十三條規定律政司主管刑事檢察工作，不受任何干涉。律政司司長在處理檢察工作時必須獨立行事，在問責制下亦如是。

利益衝突和離任後的限制

- 11. 有委員建議須訂立措施，防止主要官員有利益衝突。
- 12. 我們會在另一份文件闡明我們建議如何盡量減少利益衝突。

品格審查和健康檢查

- 13. 有委員建議須訂立正式的聘任前品格審查制度。
- 14. 我們同意有需要進行品格審查。正如有關主要官員問責制的立法會文件第 46 段所述，在有關人選獲提名出任主要官員前，需進行品格審查和健康檢查。

主要官員與公務員的工作關係

15. 有委員提出關於問責制主要官員與公務員工作關係的問題。

16. 問責制主要官員和常任秘書長的角色分別載述於有關主要官員問責制的立法會文件第 13 和 20 段。簡單地說，常任秘書長須向所屬的主要官員負責。他們會協助所屬主要官員管理有關決策局和部門。

常任秘書長的職級

17. 有委員認為，與首長級薪級第 8 點(D8)的現任局長相比，常任秘書長肩負的職責較少，因此建議他們的職級無須定在首長級薪級第 8 點(D8)。

18. 主要官員的工作在過去四年半已大幅增加。除了監督政策的制定和實施、監察執行部門的服務，以及履行各項法定和行政職能外，他們用於處理立法會事務及與傳媒接觸的時間愈來愈多。由於政府政策和工作愈來愈複雜，立法會和市民的要求也愈來愈高，故我們認為絕大部分決策局內最高級的公務員應繼續定在首長級薪級第 8 點(D8)的級別，以確保：

- (a) 出任有關職位的公務員有足夠經驗和權力，督導執行部門的服務，並在有需要時按政府在有關政策範疇的整體方針，排解各執行部門或各決策局優先工作項目之間的矛盾。他們會協助主要官員制定、介紹政策和為政策辯護；以及爭取公眾和立法會的支持。他們會協助所屬的主要官員管理有關決策局和部門。他們也會代表所屬的主要官員出席立法會事務委員會、草案委員會和其他公開場合。他們為主

要官員分擔內部協調、行政工作以及部分立法會事務，使主要官員可以專心處理最重要的政策工作；以及

- (b) 決策局公務員與執行部門公務員的對比關係會維持不變。值得注意的是，現時大多數部門首長的職位屬於首長級薪級第 5 點(D5)或第 6 點(D6)，另有兩個部門首長的職位屬第 7 點(D7)，一個屬第 8 點(D8)。

19. 儘管如此，我們認為現時決策局的架構和人手編排，包括首長級薪級第 8 點(D8)職位的數目，都有檢討的空間。最理想的做法是留待新的主要官員上任後，由他們進行有關檢討。我們的目標，是在十二個月內完成有關檢討。

維持公務員政治中立及其他

20. 有建議認為應設立適當的機制，確保公務員政治中立，並防止公務員被逼作出不恰當的行為。

21. 我們對公務員政治中立的立場載於有關主要官員問責制的立法會文件第 23 段。在問責制下，公務員仍會保持常任、誠實、任人唯才和政治中立。公務員事務局局長其中一項工作是維護這些公務員體系的原則。在公務員體系中有既定的公務員規例和指引，確保公務員在執行職務時剛正不阿。特別是遇上被視為刑事或貪污的事件，公務員有責任向執法部門舉報。如果公務員被要求作出有違公務員角色或政治中立原則的行為，他們應通過政府所定的投訴程序報告有關事件，以便作出適當的跟進行動。

22. 此外，根據主要官員的合約條款，他們須堅守有關原則，維持一支常任、誠實、任人唯才和政治中立的公務員隊伍。具體而言，合約規定主要官員須遵守一套工作行為守則，其中包括訂

明主要官員與公務員的關係，並保障公務員的核心價值觀。我們會以適當的方式在公務員隊伍中加強和闡明這些安排，以便公務員對於與主要官員的工作關係有清楚的認識。

23. 我們會擬備另一份文件，詳述這些安排。

公眾諮詢

24. 部分委員曾建議應給予足夠時間進行公眾諮詢，也有建議在立法會進行動議辯論。

25. 2000年10月，行政長官在《施政報告》中宣布進行研究，以檢討主要官員問責制。自那時開始，我們多次在政制事務委員會會議上與立法會議員交換意見；我們出席事務委員會所安排的公眾諮詢會；我們也曾多次與學者及評論者交換意見，此外，我們一直留意報章、雜誌、電台和電視台節目內所發表的意見。

26. 我們亦仔細考慮過政制事務委員會撰寫的報告內的建議，尤其是《香港特別行政區政制發展報告》及《政制事務委員會代表團研究英國、法國及德國行政機關問責制度的職務訪問報告》。

27. 2001年10月行政長官在《施政報告》中勾劃出問責制的框架後，我們繼續在政制事務委員會會議上就有關框架與立法會議員交換意見，以及出席事務委員會所安排的公眾諮詢會。我們亦繼續與學者及評論者交換意見。我們在制訂新制度時已仔細考慮這些意見。

28. 公眾仍有機會，就行政長官所公布有關問責制的細節發表意見。

29. 我們會就主要官員問責制向立法會提出動議辯論，就這個課題再作全面討論。

政制事務局

2002年4月23日

何秀蘭立法會議員辦事處
Office of Legislative Councillor Cyd Ho S.L.

Ref. No.

檔案編號： _____

傳真及郵遞（共兩頁）

中環昃臣道八號
立法會大樓
立法會研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會
小組委員會秘書
馬朱雪履女士
（傳真號碼：2509-9055）

馬女士：

就行政長官以政治任命委任主要官員，本人有以下提問，請納入委員會討論範圍：

〈一〉法理基礎

1. 由於《基本法》內主要官員是由公務員擔任，而在實行部長制後則變為政治委任官員，兩種不同方法產生的主要官員，是否具同樣的憲制地位？理據為何？由政治任命產生的主要官員是否有違《基本法》？
2. 政府計劃以「決議案」形式，將現行法例賦予局長的權力轉移給部長，有否超越 Cap.154A 賦予政府的權力，這又是否一個恰當的處理手法？

〈二〉制衡機制

1. 若立法會沒有任免部長的權力，有其他渠道落實部長向市民問責？
2. 現行法例、守則及指引，包括防止賄賂條例和公務員事務規例等，對部長的在職操守及離任安排是否有足夠制衡？當局有否考慮針對部長，訂定法例規管，例如類似英國《大臣守則》的法則及「以權謀私」的成文法例？
3. 行政會議大部分成員將由部長出任，與行政長官是從屬關係，請解釋行政會議角色的轉變，特首辦公室與行政會議的工作關係，及如何保持行政會議在制衡方面的職能？

〈三〉 公務員中立

1. 新制會否令公務員體系政治化，如何防止行政長官和部長的利益凌駕公眾利益之上？
2. 新制下律政司司長及公務員事務局局長將變為政治任命官員，如何確保檢控政策和公務員政策不受政治因素影響？
3. 若公務員發現部長向公眾隱瞞資料或發放虛假消息，而要向公眾披露真相，他們有否受任何法例保障？當局會否考慮參考外國經驗立法？
4. 公務員的考勤報告是否由部長撰寫或批核？若是，如何防止影響公務員的中立性？
5. 新設的特首辦主任的權責為何？若部長可向外招聘新聞主任，與政府新聞處有何等工作關係？

〈四〉 權力轉移

1. 行政長官於四月十七日的發言稿第三十六及三十七段述及，現行法定機構及諮詢組織和局署之間的關係角色將有改變，現行署長及處長，法定機構和諮詢組織的權力會否轉移給部長？理據為何？
2. 建議中十一個新政策局的合併有何理據？合併的結果是否合適？

何秀蘭
立法會議員

2002年4月23日