

研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會

小組委員會五月三日議程第 I (4) 至 (6) 項

引言

本文件旨在闡述下列事項 –

- (一) 行政長官的權力和職能及其問責性；
- (二) 中央人民政府與主要官員之間的關係；及
- (三) 行政長官 / 主要官員 / 常任秘書長 / 立法會之間的憲制關係。

行政長官的權力和職能及其問責性

2. 行政長官的權力、職能和問責性，在《基本法》中有具體規定。
3. 根據《基本法》第十二條，香港特別行政區是中華人民共和國的一個地方行政區域，直轄於中央人民政府，並享有高度自治權。《基本法》第十五和四十五條訂明行政長官由中央人民政府任命。《基本法》第四十三（一）條規定，行政長官是香港特別行政區的首長，代表香港特別行政區。《基本法》第六十(一)條也規定，行政長官是香港特別行政區政府的首長。
4. 《基本法》第四十八條詳細訂明行政長官的職權，其中包括領導香港特別行政區政府、執行《基本法》、決定政府政策、簽署法案、公佈法律、簽署財政預算案、提名並報請中央人民政府任免主要官員，及代表香港特別行政區政府處理中央授權的對外事務和其他事務等。
5. 《基本法》第四十八（一）條規定行政長官領導特別行政區政府，而特別行政區政府也按《基本法》第六十二條行使所列的職權。
6. 《基本法》第四十三（二）條規定，行政長官依照《基本法》的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責。《基本法》第四十七條規定行政長官必須廉潔奉公、盡忠職守。《基本法》第一百零四條則規定行政長官必須宣誓效忠中華人民共和國香港特別行政區。

中央人民政府與主要官員之間的關係

7. 《基本法》第四十八（五）條訂明，主要官員由行政長官提名並報請中央人民政府任命；並由行政長官建議中央人民政府免除他們的職務。主要官員是香港特別行政區政府的成員。正如上文第 3 及 5 段所述，根據《基本法》，行政長官是香港特別行政區的首長[《基本法》第四十三(一)條]，也是香港特別行政區政府的首長[《基本法》第六十條]，領導香港特區政府[《基本法》第四十八(一)條]。行政長官依照《基本法》的規定，對中央人民政府和香港特別行政區負責[《基本法》第四十三(二)條]。

行政長官／主要官員／常任秘書長／立法會之間的憲制關係

8. 《基本法》第九十九（二）條規定公務人員必須盡忠職守，對香港特別行政區政府負責。根據《基本法》，行政長官是香港特別行政區政府的首長，領導香港特別行政區政府。問責制主要官員和常任秘書長是特區政府的成員，接受行政長官的領導。

9. 在《基本法》的設置下，行政和立法機關，既互相制衡，又互相配合。特區政府會繼續按《基本法》第六十四條的規定對立法會負責。

政制事務局

2002 年 5 月 2 日

研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會

行政會議

引言

本文件闡述在《基本法》的框架下，行政會議的職能、組成和運作。

行政會議的職能

2. 《基本法》第五十四條訂明，香港特別行政區行政會議是協助行政長官決策的機構。《基本法》第五十六(二)條規定，行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法規和解散立法會前，須徵詢行政會議的意見。

3. 由此可見，行政會議是一個接受行政長官諮詢和協助行政長官決策的機構。

行政會議的組成

4. 《基本法》第五十五條訂明行政會議的組成。《基本法》第五十五(一)條訂明，香港特別行政區行政會議由行政長官從行政機關的主要官員、立法會議員和社會人士中委任，其任免由行政長官決定。行政會議成員的任期應不超過委任他的行政長官的任期。《基本法》第五十五(二)條亦訂明，香港特別行政區行政會議成員由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。

5. 《基本法》並沒有訂明行政會議成員的數目，也沒有規定主要官員、立法會議員或社會人士各佔的比例。《基本法》規定

行政會議成員的任免由行政長官決定，各類成員在行政會議中各佔的比例問題，亦由行政長官決定。

行政會議的運作

6. 《基本法》第五十六(一)條規定，香港特別行政區行政會議由行政長官主持。假如行政長官短期不能履行職務時，根據《基本法》第五十三條的規定，由政務司司長、財政司司長、律政司司長依次臨時代理其職務，包括主持行政會議。

7. 如上文第二段所述，《基本法》第五十六(二)條規定，行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法規和解散立法會前，須徵詢行政會議的意見，但人事任免、紀律制裁和緊急情況下採取的措施除外。

8. 《基本法》第五十六(三)條規定，行政長官如不採納行政會議多數成員的意見，應將具體理由記錄在案。有意見認為，這條文的原意是要藉行政會議制衡行政長官。這種對《基本法》的銓釋與《基本法》第五十四至五十六條中明確及清楚訂明行政會議憲制上的職能是協助行政長官決策的規定完全相反。作為特區及特區政府的首長，行政長官領導特區政府，他定會慎重考慮行政會議成員的意見，包括多數成員所持的不同意見。但《基本法》清楚訂明，行政長官如不採納行政會議多數成員的意見，把具體理由記錄在案便可。由此可見，不存在行政會議制衡行政長官的問題。儘管如此，行政長官並不大可能會在沒有具體理由的情況下採取以上做法。此外，他須為經徵詢行政會議後所作的決策，對中央人民政府和特區負責。

研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會

“公務員”與“公務人員”

目的

本文件闡述香港法例對公務員和問責制主要官員的適用性。

背景

2. 在 2002 年 4 月 29 日的小組委員會會議上，有委員問及“公務員”與“公務人員”的分別，以及他們在執行公職時是否受到現行法例，例如《防止賄賂條例》下的同類和同等規管所約束。現把目前研究所得載列於下。

“公職人員”、“公務員”和“公務人員”

3. 香港法例並無使用“civil servant”這個英文名詞，反之，用了“public officer”（公職人員）、“public servant”（公務員、公務人員）和“Crown servant”（官方僱員）。

4. 在使用“公職人員”（public officer）和“公務員、公務人員”（public servant）的大部分條例中，均沒有在有關條例為這些名詞下定義。在這些情況下，便會採納《釋義及通則條例》（第 1 章）的釋義。

《釋義及通則條例》（第 1 章）

5. 根據《釋義及通則條例》（第 1 章），“公務員、公務人員”（public servant）與“公職人員”（public officer）是同義的，是指 –

“任何在特區政府擔任受薪職位的人，不論該職位屬長設或臨時性質。”

6. 在第 1 章，“公職人員”（public officer）和“公務員、公務人員”（public servant）的定義是包括公務員和問責制主要官員。換言之，

如有關條例沒有對“公職人員”和“公務員、公務人員”作出釋義，則適用於公務員的條文同樣適用於問責制主要官員。

其他條例

7. 下文載列所有已對“公職人員”、“公務員”和“公務人員”作出釋義的有關條例。

8. 根據《律政人員條例》(第 87 章)，“公務員”(public servant)的含義是－

“除指《釋義及通則條例》(第 1 章)給予該詞的涵義外，亦指本條例所界定的公共機構的任何僱員或成員，不論其職位屬臨時或永久、有酬或無酬。”

9. 根據《防止賄賂條例》(第 201 章)，“公職人員”(public servant)是指－

“官方僱員，及公共機構的僱員，如該公共機構－

(a) 不屬本定義(aa)、(b)或(c)段所指的公共機構，亦指其成員；

(aa) 屬附表 2 指明的公共機構，亦指－

(i) 該公共機構的幹事(名譽幹事除外)；

(ii) 該公共機構中獲委以處理或管理該公共機構事務的責任的各類委員會或其他團體的成員；

(b) 屬會社或協會，亦指該公共機構中－

(i) 擔任幹事的成員(名譽幹事除外)；或

(ii) 獲賦予責任處理或管理該機構事務的成員；

(c) 屬由條例設立或藉條例存續的教育院校，亦指該院校的人員，以及(除第(3)款另有規定外)指該院校轄下的各類委員會或其他團體的成員，而該委員會或團體本身亦屬公共機構，或是－

(i) 由或根據與該院校有關的條例設立者；

(ii) 獲賦予責任處理或管理該院校的事務者（純社群、康樂或文化性質的事務除外）；及

(iii) 未根據第(3)款列為例外者，

不論該僱員、人員或成員屬臨時或永久性質，或是否有酬勞，但任何人不會只因以下情況而成為公職人員 –

(A) 在一間屬公共機構的公司持有股份；或

(B) 在一個屬公共機構的會社或協會的會議上有投票資格。”

“公共機構”指 –

“政府、行政局、立法局、各區議會、由總督或總督會同行政局委出，或由他人代總督或總督會同行政局委出的各類委員會或其他機構，不論該委員會或機構是否獲得酬勞；及附表 1 指明的各類委員會或其他機構。”

“官方僱員”指 –

“在英皇香港政府轄下擔任受薪職位的人，不論該職位屬永久或臨時性質。”¹

“公職人員”及“官方僱員”的定義包括問責制主要官員，儘管他們並非公務員。

10. 根據《總督特派廉政專員公署條例》（第 204 章），“公職人員”（public servant）及“官方僱員”（Crown servant）的含義跟《防止賄賂條例》的相同。

11. 根據《官方機密條例》（第 521 章），“公務人員”（public servant）指 –

“(a) 在英皇香港政府下擔任受薪職位的人，不論該職位屬永久或臨時性質；

¹ 根據《2001 年法律適應化修改條例草案》，“官方僱員”會改為“訂明人員”。問責制主要官員仍屬這定義下的人員。

- (b) 任何受僱在英皇聯合王國政府公務員體制（包括女皇陛下外交部及女皇陛下海外公務員系統）內工作的人；
- (c) 武裝部隊任何成員；
- (d) 訂明團體或屬訂明類別的團體的成員或僱員，而他本身是為施行本段而被訂明的或是屬於任何該等團體的訂明成員或僱員類別的；
- (e) 擔任訂明職位人士或該等人士的僱員，而他本身是為施行本段而被訂明的或是屬於訂明僱員類別的。”

12. 根據《簡易程序治罪條例》（第 228 章），“公職人員”（public officer）或“公共機關”（public department）的含義 –

“可擴及並包括行政長官，以及獲授權負責公務或執行公務的每一人員或機關，不論該人員或機關是否直接由行政長官管轄。”

13. 根據《香港回歸條例》，“公職人員”（public officer）是指 –

“就 1997 年 7 月 1 日之前的期間而言，包括總督、總督會同行政局及香港政府任何僱員；而就 1997 年 6 月 30 日之後的期間而言，則包括行政長官、行政長官會同行政會議及特區政府任何僱員。”

14. 根據《尚存配偶及子女撫恤金條例》（第 79 章），“公職人員”（public officer）是指 –

“(a) 就指定日期前的任何時間而言，指按享有《退休金條例》（第 89 章）、《退休金利益條例》（第 99 章）或《退休金利益（司法人員）條例》（第 401 章）所指的退休金、酬金或其他利益的條款而受聘或再度按該等條款受聘擔任某個設定職位的人，不論他是否在試用期內；及

(b) 就指定日期或之後的任何時間而言，指 –

(i) 按享有《退休金條例》（第 89 章）、《退休金利益條例》（第 99 章）或《退休金利益（司法人員）條例》（第 401 章）所指的退休金、酬金或其他利益的條款而受聘或再度按該等條款受聘擔任某個設定職位的人員，不論他是否在試用期內；

- (i) 在政府服務而以合約以外的方式受聘或再度以該等方式受聘擔任某個非設定職位的人員。”

15. 根據《醫院管理局條例》(第 113 章)，“公務員”(public officer)是指

“政府公務員”。

16. 在上文第 8 至 13 段所載列的六項條例中，“公職人員”、“公務員”和“公務人員”的定義涵蓋公務員和問責制主要官員。換言之，適用於公務員的條文同樣適用於問責制主要官員。

17. 至於上文第 14 和 15 段所載列的兩項條例，《尚存配偶及子女撫恤金條例》(第 79 章)旨在將撫恤金批給已故公職人員(按條例所下定義)尚存配偶及子女。這條例不適用於問責制主要官員。《醫院管理局條例》(第 113 章)中的“公務員”定義並不包括問責制主要官員。有關條文也不適用於他們。

政制事務局

2002 年 5 月 2 日