

立法會政制事務委員會於2001年12月17日的會議摘錄

X X X X X X

IV. 主要官員問責制度

(立法會CB(2)194/01-02(01)、387/01-02(01)至(03)、421/01-02(01)至(05)、441/01-02(01)至(02)、675/01-02(03)、691/01-02及693/01-02(01)號文件)

11. 應主席所請，政制事務局局長口頭回應在2001年11月19日上次會議上就此事發表的意見，有關回應如下——

- (a) 政府當局察悉在上次會議上表達的意見。行政長官在2001年施政報告中鈎畫出新問責制度的框架，細節安排尚待充分商議及敲定。政府當局在適當時候會繼續就詳細的建議與社會各界(包括立法會)交換意見；
- (b) 政府當局知道有些人曾提出意見，認為在新問責制度下應任命部分有政黨背景的立法會議員為主要官員，藉此爭取立法會對政府政策更大的支持，以及改善行政機關／立法機關的關係。政府當局在現階段仍未作出任何決定。當局明白要爭取立法機關支持各項政策，這點實屬重要。然而，任命政黨成員為主要官員，未必是達致該目標的唯一方法；
- (c) 在新問責制度下任命的主要官員的具體人選由第二任行政長官決定。行政長官在作出提名時，將須根據《基本法》有關條文所訂的要求行事；及
- (d) 政府當局認為，推行新問責制度後，相等於首長級薪級表第8點的公務員職位應予以保留。鑒於香港的政治及政制發展，該等高層公務員的工作會日益繁複，要求也越來越高。他們在協助制訂和推行政策、解釋政策，以及爭取市民和立法會支持等方面會繼續擔當重要角色。該等工作將須由精明能幹及經驗豐富的公務員負責。此外，根據新問責制度任命的主要官員將會為數有限。當局不能期望他們承擔現任局長的所有工作。

12. 楊孝華議員詢問，新問責制度曾否遇到公務員的阻力。政制事務局局長回覆時表示，除了一些有關推行新制度的意見及建議外，他並無聽聞有公務員提出反對。他表示，一般而言，公務員的反應是正面的。

13. 張文光議員表示，新問責制度有兩大方面的問題必須清楚說明，即如何令主要官員對政策的成敗承擔個人責任，以及他們向誰負責。《基本法》在此方面並無具體規定。他表示，正如大律師公會在向事務委員會提交的意見書(立法會CB(2)441/01-02(02)號文件)中指出，如要實施一個對公眾問責並確實有效的制度，立法會尤應在行使罷免主要官員的權力方面擔當重要角色。他表示，倘若在新問責制度下，主要官員只對行政長官一人負責，而不對公眾和立法會負責，該制度其實是名不副實，無法符合公眾合理的期望，而當局提出達致問責的承諾只不過是騙人的空談。張議員表示，“主要官員問責制度”的名稱欺騙市民，因為該制度實際上只不過是一個“行政長官任命主要官員的制度”。

14. 楊森議員表示，公眾(包括部分立法會議員)普遍認為應制訂某些憲制慣例，如立法會對某名主要官員通過不信任議案，有關官員便應辭職，而行政長官亦應批准該名官員辭職。

15. 張文光議員及楊森議員認為，政府當局應考慮實施彈劾程序，如立法會對某名主要官員通過不信任議案，最終會導致有關官員被免職。

16. 政制事務局局長表示，《基本法》並無訂明立法會罷免主要官員的機制。立法會對主要官員通過的不信任議案並無法律約束力，不會導致有關官員被罷免。他又表示，有不同方法達致問責的目標。根據《基本法》，香港特別行政區政府(“香港特區政府”)對立法會負責，而提名主要官員及建議罷免主要官員的權力由行政長官所有。新問責制度的精神及目的是回應公眾的訴求，加強主要官員的問責性，使此等獲政治任命的官員為特定政策範疇內各項政策的成敗承擔個人責任。推行新問責制度會帶來有效的機制，一旦政策上有任何失誤，也可盡快發現及加以糾正，以免造成不可彌補的損害。某些官員因嚴重的政策失誤而最終被免職或辭職，並非引入新問責制度的目的。實質上，這是新問責制度旨在避免的事情。

17. 主席表示，政治任命帶有隨時可以特定理由將接受任命者免職的意思。依他之見，在罷免主要官員方

面，某些形式的憲制慣例會逐步發展。他補充，或許更可取的另一方案是在法定條文清楚訂明該等事宜。

18. 楊森議員詢問，主要官員的聘用合約會否訂明可將他們免職的情況，例如有嚴重瀆職行為或立法會通過不信任議案。

19. 政制事務局局長答稱，合約會載明終止聘用條款，但未必會非常詳細地載列導致終止聘用的情況。

20. 主席認為，政府當局或須界定何謂理應終止主要官員合約的嚴重失當或瀆職行為。

21. 政制事務局局長回應葉國謙議員時表示，新的問責制度提供彈性，可從公務員隊伍以內或以外選賢任能，出任主要官員職位。倘若從公務員隊伍內任命主要官員，接受任命的官員將須放棄公務員的身份。

22. 葉國謙議員認為，主要官員與屬下公務員之間必須有令人滿意的聯繫及工作關係，確保各項政策得以有效推行，而主要官員確實會對該等政策負上責任。

23. 主席指出，在英國，《公務員守則》訂明公務員雖然不是獲政治任命的官員，也有責任推行大臣制訂的政策。否則，他們會面對制裁或紀律處分。

24. 許長青議員表示，有報道指在新問責制度下將有11名主要官員，包括3位司長(即政務司司長、財政司司長及律政司司長)、6位從現任局長任命的官員及兩位從政黨任命的官員。政制事務局局長回應時表示，他本人從未聽聞此類決定。他補充，根據新制度任命的主要官員有多少人仍未決定，但新加的人數大概不會超過10人。

25. 主席表示，如限制主要官員的數目，某些司局級官員或會負責超過一個政策範圍。他指出，以英國首相為例，他亦負責所有公務員事務。政制事務局局長表示，政府當局會考慮此等意見。

律政司司長的職位

26. 主席表示，大律師公會曾在其意見書中提出疑問，質疑把律政司司長列為新問責制度下獲政治任命的官員是否恰當。大律師公會認為，鑒於律政司司長須履行某些類似司法性質的獨特職能，尤其是獨立和公正地作出檢控決定的職能，把律政司司長一職納入擬議的問

責制度並不恰當。大律師公會建議，如納入律政司司長一職，則律政司司長的法律職責應轉由另一名法律專員履行。

27. 應主席所請，法律政策專員向委員簡述政府當局就有關事宜所作的回應，詳情載於政府當局的文件(立法會CB(2)675/01-02(03)號文件)。有關的回應綜述如下——

- (a) 擬議的安排不會改變《基本法》所訂的基本憲制原則。舉例而言，《基本法》第四十八(五)條所訂的任免方法會維持不變。《基本法》第六十三條有關律政司主管刑事檢察工作，不受任何干涉的規定不會改變。擬議的安排亦不會對現時從公務員體系以外按合約條款招聘律政司司長的情況作出實質改變；
- (b) 律政司司長負責制訂及執行與法律制度和法律服務有關的政策，並就所制訂和執行的政策負上政治責任是恰當的；及
- (c) 擬議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。事實上，擔任總檢察長或司法部長一職的人按照憲法規定，履行部分政治及部分類似司法的雙重職能，在其他普通法司法管轄區屬普遍的做法。

28. 法律政策專員亦引述《每日電訊報》於2001年11月20日刊載近期一則對英格蘭現任總檢察長戈德史密斯勳爵的訪問，他表示“律政人員不難具備所需的雙重性格：決定是否檢控時須獨立於政府，同時又以政府內閣律師身份向各部大臣提供法律意見”。

29. 吳靄儀議員表示，問題並非關乎新安排會否改變《基本法》就律政司司長所訂的憲法地位。問題的關鍵在於新安排會否對履行律政司司長這個大公無私的角色造成不利影響。她提述從戈德史密斯勳爵的訪問轉載的其他描述，並指出戈德史密斯勳爵亦曾發表以下言論：“最難擔任的就是公眾利益的‘守護者’，向國會而不是向政府負責。... 市民對這個制度是否有信心，取決於當局有否按照案件的是非曲直和廣大市民的利益來作出[檢控]決定”。吳議員表示，香港的情況有所不同，因為根據新的問責制度，主要官員只會向行政長官一人負責，無須向立法會負責。此外，在英格蘭和威爾斯，總檢察長通常並非內閣成員，但在新問責制度下的律政司司長將會是行政會議成員。擬議的問責安排會令人關注

到獲政治任命的律政司司長能否履行作為公眾利益守護者的獨立職能。吳議員表示，依她之見，新的問責制度不應包括律政司司長，以免影響律政司司長的獨立性和不隸屬行政機關的性質。

30. 楊森議員表示，在許多普通法司法管轄區，身兼雙重角色(即政治及類似司法角色)的總檢察長或司法部長向根據民主制度全面直選產生的立法機關負責。

31. 法律政策專員表示，其他司法管轄區(包括英國)曾討論大律師公會提出的建議，即所有關乎刑事檢控的決定應由另一名法律專員而非律政司司長負責作出。他表示，檢控決定涉及兩方面的事宜。首先，有關人員須獨立作出類似司法的決定，這是眾所接受的。其次，在作出決定後，有關人員應為該等決定承擔責任。在其他司法管轄區普遍所得的意見是，為了彰顯政治問責性，總檢察長必須對檢控決定掌握某方面的控制權，以便他為所作的決定辯解，並對該等決定承擔個人責任。把律政司司長一職納入問責制度，應具有加強而非損害問責性的作用。

32. 法律政策專員又表示，儘管英格蘭和威爾斯的總檢察長並非內閣成員，部分其他普通法司法管轄區(例如加拿大、澳洲和新西蘭)的總檢察長均屬內閣成員。總檢察長擔任內閣成員的主要好處之一，是他們可以充分獲悉而非脫離現時所有與公眾利益有關的事宜，以及與該等事宜有關的背景資料。此種安排有助總檢察長履行他們的職務。他補充，英國近年曾就這方面進行一些討論，而最少有一名前任總檢察長認為英國應朝着這個方向發展。

33. 法律政策專員談及有意見認為主要官員只向行政長官負責，而不向立法會負責時表示，《基本法》規定香港特區政府整體上須向立法會負責。此外，前律政司及現任律政司司長事實上均有就具爭議的事宜及對公眾有重大影響的決定向立法會作出交代。

34. 吳靄儀議員表示，英國的情況是作出比較的最相關例子，因為在法律上，律政司司長是1997年7月之前的律政司的繼任人，而香港的前律政司反映英國總檢察長的地位。在英國，總檢察長並非內閣成員。

35. 法律政策專員表示，在整個殖民地年代中，香港的前律政司一律為前行政局議員。因此，擔任律政司司長一職的人士只不過延續此項安排，繼續出任為行政會議成員。

36. 田北俊議員表示，儘管香港可以參考其他海外國家的制度，但其他司法管轄區並無一個理想的制度可供香港直接仿效。依他之見，倘若律政司司長一職不包括在新問責制度內，並由一名終身制公務員擔任，可能會導致更嚴重的問責問題，因為公務員無須為其決定承擔政治責任。他補充，他有信心香港的法律和司法制度可以秉行公正，這點可從以下事實顯示：在政府作為與訟一方的所有訴訟個案中，政府實際上在接近半數個案中均被判敗訴。他表示，自由黨並不反對把3位司長納入新問責制度。

37. 吳靄儀議員表示，她仍不信服把律政司司長納入新政治任命制度可帶來益處，有關制度旨在消除主要官員的政治中立元素。她認為，鑒於在新制度下，行政長官會提名志同道合的人出任為主要官員，而新制度將令行政長官對獲任命的主要官員有更大控制，這會令人懷疑律政司司長能否在不受干涉的情況下獨立行使類似司法的職能，同時亦難以令人認為律政司司長公正地履行該等職能。她表示，在新問責制度下維護律政司司長獨立而公正的角色的重要性，以及香港法治可能受到的影響，是法律界極為關注的事宜。

38. 吳靄儀議員又表示，不可依賴司法制度作為避免出現不公平情況的最後防線。她指出，儘管法庭可為維護公平及公正而判處被告一方無罪，但假如律政司已決定不提出檢控，法庭根本無法就有關個案作出任何行動，因為作出不檢控決定的特權只屬律政司所有。她認為，把律政司司長一職納入新問責制度，因而令律政司司長的角色政治化，可能損害公眾對獨立而公正地履行《基本法》第六十三條所訂職務的看法。

39. 法律政策專員表示，作出類似司法的決定與其後就有關決定承擔責任有所不同。依他之見，把須承擔的最終責任放在律政司司長而非終身制公務員身上，是較理想的情況。他指出，英國近年有人提出關注，表示檢察長如不受總檢察長的管制和無須遵從總檢察長的指示，便會導致檢控官員無須負責的情況。英國的有關當局最後決定總檢察長有權向檢察長作出指示。

40. 楊森議員表示，在某些普通法司法管轄區，其總檢察長屬內閣成員，而其內閣須向一個完全具代表性和經直選產生的立法機關負責。然而，在香港，根據新問責制度任命的主要官員實際上只會向行政長官負責。從過去事件判斷，即使有嚴重的政策失誤，行政長官也不大可能會順應公眾的訴求，將有關的高級政府官員免

職。此外，行政會議成員(包括日後獲政治任命的主要官員)均須緊守集體負責和保密的原則。楊議員表示，依他之見，大律師公會提出在新問責制度下須維護律政司司長獨立而公正的角色，而此事確實是令人關注的事宜。

41. 法律政策專員回應時表示，應區別律政司司長兩個不同的角色。其中一個角色是制訂和實施關乎法律制度和法律服務等的司法和法律政策。另一個角色則是作出檢控和其他類似司法的決定。他認為，就純屬政策事宜而言，律政司司長一如所有其他主要官員，同樣須為該等政策事宜負責，似乎是完全恰當的做法。就類似司法的角色而言，律政司司長應為其在不受干涉的情況下行事而承擔個人責任，而非集體責任。

42. 政制事務局局長重申，律政司司長的角色應根據《基本法》第六十三條所訂的具體規定加以理解。

43. 主席認為，仿效其他司法管轄區(例如澳洲及新西蘭)所採取的制度，賦權律政司司長把作出檢控決定的權力轉授一名獨立的檢察長，不會抵觸《基本法》第六十三條。

44. 葉國謙議員表示，政府當局應澄清把律政司司長一職納入新問責制度的建議，是否符合《基本法》第六十三條。

45. 主席總結時表示，事務委員會應在2002年1月21日舉行的下次會議上，繼續討論主要官員問責制度。關於把律政司司長一職納入新問責制度的建議，委員要求政府當局 ——

- (a) 因應委員在會上表達的意見，再三考慮有關建議；
- (b) 考慮應否效法澳洲及新西蘭，在檢控決定方面實施類似的制度；及
- (c) 提供法律意見，說明政府當局的建議或大律師公會在其意見書所描述的建議是否會抵觸《基本法》第六十三條。

政府當局

46. 議事完畢，會議於下午4時35分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年1月18日