

# 立法會

## Legislative Council

立法會LS106/01-02號文件

### 根據《釋義及通則條例》(第1章) 第54A條提出的立法會決議

本文件旨在載述法律顧問就下列與採用根據《釋義及通則條例》(第1章)第54A條提出的立法會決議，實施擬議主要官員問責制(下稱“擬議制度”)有關的各項問題所提供的意見：

- (a) 單憑根據第1章第54A條提出的決議，是否足以實施擬議制度；
- (b) 鑒於擬議主要官員問責制將會導致日後主要官員在職務性質上出現重大的改變，與現時擔任政策局局長的主要官員有所分別，建議中把現任政策局局長的法定職能轉移給擬議新制度下委任的局長此一做法，會否超越《釋義及通則條例》(第1章)第54A條在制定時的立法目標；及
- (c) 透過制定主體法例作出建議中的法定職能轉移，使議員得以透過全面的立法程序審議該建議，會否較為恰當及可取。

### 政府當局的意見

2. 政府當局就此等問題所作的書面回應載於兩份文件，即2002年5月6日發出的立法會CB(2)1822/01-02(01)號文件，以及2002年5月21日發出的立法會CB(2)2034/01-02(03)號文件。前一份文件載有當局實質的回應。

3. 政府當局在其文件內提出下列觀點：

- (a) 一般而言，政府可藉行政措施重組政府架構，無須透過立法規定。(有關文件第4段)
- (b) 根據第1章第54A條提出的決議是恰當的立法形式，可達致把相關法定職能移轉給主管重組後政策局的主要官員的目的。(有關文件第6段)
- (c) 根據第1章第54A條提出的決議足以達成目的，把現時局長的法定職能移轉給問責制主要官員。(有關文件第9段)

4. 為支持上文(a)項所述的論點，政府當局所引用的理據是在《基本法》或任何本地法律中，均未有就政府架構作出規定。(有關文件第4段)

5. 為支持上文(b)項所述的論點，政府當局提述過去曾多次因應政府架構重組而根據第1章第54A條提出決議，堅稱採用根據第1章第54A條提出的決議以達致現時的目的，是符合過往慣例。政府當局亦解釋，是次採用根據第1章第54A條提出決議的方式，完全符合既定的法律政策。據政府當局所述，“就法律政策而言，恰當的做法是如果能合法地透過附屬法例來修訂法例，則無需透過主體法例來達到同樣的目的”。(有關文件第3至8段)

6. 至於上文(c)項所述的論點，政府當局在有關文件第9段提出其意見如下：

“第54A條是就一名公職人員的法定職能移轉給另一名公職人員作出規定。毫無疑問，問責制主要官員符合第1章“公職人員”的定義。相關的條文是把法定權力賦予某些公職人員。有關法例並無規定這些公職人員的受聘條款，也沒有訂明某公職人員是否須以公務員條款聘用。因此，相關的主要官員不是公務員這個事實，不會影響第54A條的決議的合法性或效力。”

### **擬議制度及決議案擬稿**

7. 在擬議制度下，將會設有3位司長(政務司司長、財政司司長及律政司司長)及11位局長。在該11位局長的職稱中，有4個職稱將與現有主要官員的職稱相同，而其餘7個職稱則會因應現有的政策範疇併歸有關的7位局長負責而有所不同。決議案擬稿旨在把若干涉及政策範疇合併的局長的法定職能移轉。該決議案與政務司司長、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、保安局局長無關，因為使用該等職稱的新主要官員在職稱上並無任何改變，而所轄政策範疇亦未有重組。

### **法律顧問的意見**

8. 法律上並無規定，更改政府組織結構須透過立法方式實行，但有關更改若涉及對法例所規定者作出改變，則另作別論。舉例而言，如更改關乎法規所設立的政府部門或涉及個人的法定職能，便有需要修訂有關法例。此外，在現行憲制及法律安排下，獲政府聘用執行政府職能的人的服務條件，不受法例規管，但如涉及公共開支須獲得批准者除外。若非因當局有意合併若干政策範疇，以致部分新的主要官員須使用與現時所用者不同的職稱，便沒有修訂現行法例的需要。

9. 雖然政府整體上的用意是引入新的主要官員問責制，但政府當局把這次擬議的立法工作說成是法定職能的移轉，而這是因應實施問責制而重組若干個政策局所需作出的職能移轉。基於此點，政府當局認為，根據第1章第54A條提出決議，是達致此目的的適當立法方式。

10. 由於現有主要官員及在問責制下任命的官員，均屬第1章第3條所界定的公職人員，若符合職能的移轉人及承轉人均存在可作職能移轉此一條件，根據第1章第54A條提出的決議，在法律上應可落實有關的職能移轉。然而，單憑根據第1章第54A條提出的決議是否足以實施擬議制度此問題，可能涉及其他考慮因素。這些其他考慮因素應從提出決議的整體角度作出研究，而且亦須注意一點，就是可透過提出條例草案的方式來達到同樣的職能移轉目的。

11. 根據第54A條提出的決議的法律效力，只限於建議中的法定職能移轉，以及一如第54A(2)條所准許，“為施行上的需要或便利”，任何“附帶、相應及補充條文”所規定者，“以使移轉該決議能切實施行”。

12. 第54A(2)條授權立法會為切實施行移轉決議的需要或便利，而對現行條例作出修訂。就第54A(2)條的文意而言，關乎公職人員職稱的文字修訂，顯然屬必要條文。不容易肯定的是，有何其他條文(包括修訂)可列為或可便利職能移轉的切實施行。從法律觀點可以爭辯的是，與保留權利或程序有關的事項雖然均為應予處理的重要事宜，但未必可被視作是為了使職能移轉的決議能切實施行。如該等事宜不可列入根據第54A條提出的決議案，便應認真研究採用提交條例草案的另一立法方式。

13. 從擬議問責制的整體角度而言，某些事宜適宜透過立法來予以澄清，但該等事宜可能與移轉法定職能的決議無關。舉例而言，新的主要官員會否不屬各條例中所提述的公務員，便可能有混淆不清之處，因為公務人員的定義(新的主要官員屬公務人員)確認中文“公務員”一詞等同公務人員。此方面的混淆只可透過立法來予以澄清，而且應在任命新的主要官員前進行。若以條例草案的方式來作出法定職能的移轉，則可在有關條例草案內加入該等澄清條文。

14. 立法會通過決議與通過條例草案在立法程序上有所分別，最重要的分別在於辯論過程及使兩種立法文書生效的程序。條例草案會經過三讀階段，並由全體委員會逐一審議各項條文。就議案進行的辯論，則不會經過相同的階段，議員只可就議案發言一次。若有對議案提出的修正案，議員可分別就有關議案的各項修正案發言。若進行合併辯論，議員可就原議案及修訂議案各發言一次。條例草案獲立法會通過後，須經行政長官簽署並在憲報刊登後才告生效。至於獲得立法會通過的決議，則並無規定須由行政長官簽署，有關決議會在憲報刊登當日起生效。

## 結論

15. 若可符合落實建議中將法定職能在公職人員之間移轉及在擬議決議中訂立其他條文的條件，則透過根據第1章第54A條提出決議以達致修訂法例或訂定條文的目的是，此做法並非不合法。似乎沒有法律理據可作出如此結論，即在是次情況下引用第1章第54A條的做法不合法。然而，決議案擬稿第14段的條文是否屬於第54A(2)條所容許的範圍此問題，應待政府當局就回應法律事務部的疑問而提出其意見時詳加研究。

16. 關於引用第1章第54A條的做法是否恰當及可取的問題，不同的考慮因素可能適用。為支持引用第1章第54A條的做法，政府當局將有關情況說成是因應實施問責制而重組若干個政策局所需作出的法定職能移轉。從整體角度來審視此事，將該情況描述為在香港引入一套新的管治制度可能更為準確，而該套制度包括實施主要官員問責制。所有這些主要官員將是新的主要官員。他們將獲授予現有主要官員獲賦予的法定職能。故此，更改法例中所提述的公職人員的身份的實際工作本身，並不是移轉法定職能，而是一個涉及兩個步驟的程序。該程序首先將所有主要官員的職稱從有關條例中刪除，然後以新的主要官員的職稱填補刪除後留空之處；部分主要官員的職稱與被刪除的主要官員相同，而部分則有所不同。根據此另一觀點，政府當局按建議中的方式援用第1章第54A條，可能並不恰當，也不可取，因為辯論決議案的範圍不會擴展至涵蓋整個擬議制度。

17. 政府當局在決定援用第1章第54A條時，似乎只限於考慮移轉法定職能在法律方面的事宜，而並無顧及建議中的職能移轉在整體層面上的重要性。

立法會秘書處  
法律顧問  
馬耀添  
2002年5月27日