

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2737/01-02號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/HS/1/01

立法會 研究擬議主要官員問責制及相關事宜 小組委員會第十四次會議紀要

日 期 : 2002年6月4日(星期二)
時 間 : 上午8時30分
地 點 : 立法會會議廳

出席委員 : 葉國謙議員, JP(主席)
楊森議員(副主席)
丁午壽議員, JP
朱幼麟議員, JP
田北俊議員, GBS, JP
何秀蘭議員
何鍾泰議員, JP
李卓人議員
吳亮星議員, JP
張文光議員
許長青議員, JP
陳鑑林議員
黃宏發議員, JP
曾鈺成議員, JP
楊孝華議員, JP
楊耀忠議員, BBS
劉漢銓議員, GBS, JP
劉慧卿議員, JP
蔡素玉議員
司徒華議員
譚耀宗議員, GBS, JP
梁富華議員, MH, JP
勞永樂議員
馬逢國議員
石禮謙議員, JP
余若薇議員, SC, JP

列席議員 : 梁劉柔芬議員, SBS, JP

缺席委員 : 何俊仁議員
李家祥議員, JP
吳靄儀議員
黃宜弘議員
鄧兆棠議員, JP
霍震霆議員, SBS, JP
李鳳英議員, JP
麥國風議員

出席公職人員 : 政制事務局局長
孫明揚先生

政制事務局副局長
麥清雄先生

公務員事務局局長
王永平先生

公務員事務局副局長
王倩儀女士

民事法律專員
溫法德先生

法律政策專員
區義國先生

高級助理法律政策專員
黃慶康先生

政制事務局副局長
葉文輝先生

政制事務局首席助理局長
梁何綺文女士

高級政府律師
勵啟鵬先生

高級政府律師
張永良先生

高級政府律師
李月明女士

列席秘書 : 總主任(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 法律顧問
馬耀添先生, JP

助理秘書長1
吳文華女士

助理秘書長2
林鄭寶玲女士

助理法律顧問7
黎順和小姐

總主任(2)5
李蔡若蓮女士

高級主任(2)1
馬淑霞小姐

經辦人／部門

I. 續議事項

對財政和人手的影響

公務員事務局局長表示，因應委員就提交人事編制小組委員會的文件所提出的關注，政府當局就“主要官員問責制下的常任秘書長職位”(在會後隨立法會CB(2)2185/01-02(01)號文件送交委員)擬備了補充文件。公務員事務局局長表示，政府當局認為有需要保留各政策局現有的16個屬首長級薪級第8點的公務員職位。他指出，在問責制推行後，現時設在11個政策局的首長級薪級第8點的公務員職位仍會繼續執行與現時類同的工作及職務，而其職位毋須作出重新調動。對於餘下的5個職位，政府當局建議根據獲轉授權限開設5個編外職位，暫時填補5個屬首長級薪級第8點的常額職位空缺，為期一年，用作容納5位職責將與現時截然不同的常任秘書長。

2. 公務員事務局局長進一步表示，政府當局所得的法律意見確認，運用獲轉授權限臨時調配有關的5個屬首長級薪級第8點的職位，在法律上並無問題。他解釋，在財務委員會的授權下，財政司司長可每次開設為期不超越12個月的編外首長級職位，有關職位可用作暫時填補另一個懸空的常額職位，但該常額職位的薪級中點估計年薪值須相等於或高於新開設的編外職位。

3. 公務員事務局局長補充，較長遠而言，主要官員在履新後會檢討政策局與執行部門的工作關係，以及轄下政策局的人事編制及架構(包括首長級薪級第8點的公務員職位數目)。檢討結果將會向立法會有關的委員會作出報告，而就該等首長級薪級第8點公務員職位職務調配或改動的任何長遠安排，當局會向人事編制小組委員會或財務委員會提交有關建議。

常任秘書長職位的職級

4. 楊孝華議員表示，屬於自由黨的議員普遍支持問責制。不過，他們關注的是，保留各政策局全部16個現有首長級薪級第8點的職位，可能會令公眾覺得問責制只是開設多一層高級官員。劉慧卿議員表示，公眾亦會覺得，政府當局無意精簡公務員架構，尤其是首長級架構。張文光議員表示，在擬議安排下，高級官員職位的數目會增加超過60%。

5. 楊孝華議員亦質疑有否需要把常任秘書長的職位定在首長級薪級第8點。由於在問責制下，常任秘書長在制訂政策方面所須承擔的責任有所減輕，故應降低常任秘書長職位的職級。然而，若政府當局承諾新任主要官員所進行的檢討會包括常任秘書長職位的職級，他會接受作為一項臨時措施，把常任秘書長職位的職級定在首長級薪級第8點的現行建議，以輔助新任主要官員。

6. 張文光議員表示，政府當局應藉此機會研究常任秘書長職位的適當職級，因為其部分職責將由主要官員承擔。他看不到有何理由不可把部分常任秘書長定於首長級薪級第4或第6點，而日後如有充分理據，可將有關職位的職級提升。

7. 公務員事務局局長指出，擬議安排將會確保主要官員在履新時得到最全面的協助。公務員事務局局長強調，各主要官員所進行的檢討，將涵蓋常任秘書長職位的數目及職級。鑒於所涉及工作的複雜程度，公務員事務局亦會盡力協助主要官員進行有關檢討。

8. 政制事務局局長表示，在現階段把有關職位定於首長級薪級第8點的安排實屬恰當，以便向主要官員提供足夠支援，尤以來自從公務員隊伍以外的主要官員為然。政制事務局局長進一步表示，有關的4,200萬元額外員工開支，將於下一財政年度藉節省首長級員工開支所得的款額予以抵銷。

9. 張文光議員強調，問題的癥結並非該筆4,200萬元的額外開支最終會否予以抵銷，而是該等開支是否確有所需。張議員表示，倘若政府當局不同意重新考慮常任秘書長職位的職級，他或會考慮投票反對有關的撥款建議。楊森議員及劉慧卿議員認同張議員的意見，並且表示，政府當局應在出現龐大財政預算赤字的情況下審慎動用公共開支。鑒於現時的經濟環境，要納稅人負擔推行問責制的開支，實並不公平。

10. 黃宏發議員有不同的看法。黃議員認為，常任秘書長的職位應相當高級，足以保持問責制下公務員的地位、專業及公正特質。此外，亦應增設一個屬首長級薪級第10點職級的官員帶領公務員隊伍。黃議員表示，如議員希望減低開支，應削減主要官員的薪酬。他進一步表示，如委員認為某主要官員的工作量較輕，應檢討是否有需要設立有關職位，而非常任秘書長的職級。他亦指出，在某些國家，政治任命部長／大臣的薪金較高級公務員的薪金為低。

11. 政府當局重申，在現階段把常任秘書長職位定於首長級薪級第8點的安排實屬恰當及審慎，以便向主要官員提供足夠支援。有關的主要官員將會檢討和決定其所轄政策局及部門的架構及人事編制，其中包括在工作向上向其負責的常任秘書長的職級。

12. 田北俊議員要求當局澄清，署任首長級薪級第8點常任秘書長職位的人員，會否在未來12個月內獲晉升，因為當局會就該等職位的職級進行檢討。劉慧卿議員表示類似的關注。公務員事務局局長答稱，有關官員通常須署任最少12個月才獲考慮晉升。他向委員保證，如該等職位透過署任填補，純粹只為行政方便，而不會影響對有關職級的檢討。公務員事務局局長回應田北俊議員的進一步提問時表示，根據獲轉授權限，若未經人事編制小組委員會通過及財務委員會批准，該等編外職位的開設期不會延長至超過12個月。

13. 張文光議員依然認為，應從衡工量值的角度研究該等職位的職級。他關注到，即使在檢討後認為確有需要，當局亦難以把該等職位降級。

常任秘書長之間的職責分工

14. 李卓人議員、張文光議員及劉慧卿議員均認為，16個常任秘書長的職責分配非常不平均。舉例而言，負責與衛生、福利及食物安全有關事宜的常任秘書長的職責將會非常繁重，而負責政制及公務員事務的常任秘

書長的職責，則輕鬆得多。他們要求政府當局重新考慮常任秘書長職位的職級，以及他們之間的工作分配。李卓人議員亦詢問，職責分配不平均，是否反映某些政策範疇在日後資源分配中的優先次序將會較低。

15. 政制事務局局長回應時表示，在問責制下，不同政策局及部門的職員人數維持不變，只會增加11個主要官員職位。政制事務局局長表示，主要官員須因應每個工作範疇的具體需要，而各自決定其職權範圍內不同範疇工作的優先次序，以及資源的分配。關於負責執行衛生、福利及食物安全事務的常任秘書長的職責安排，該等事宜在工作上涉及執行部門多於政策局。

16. 劉慧卿議員表示，為回應委員要求提供資料，述明11個政策局內16位常任秘書長職位的分配情況，政府當局竟然在數小時內，向委員提供兩套不同的數字。這清楚反映問責制的細節並未經政府當局深思熟慮。

17. 田北俊議員察悉，一位常任秘書長會執行教育和人力統籌事務，而另一位常任秘書長則會執行勞工事務。田議員問及該兩位負責人力統籌及勞工事務的常任秘書長的職責分工。劉慧卿議員詢問，現任教育統籌局局長有否參與經修訂的政策範疇的決策過程。

18. 政制事務局局長回應時表示，由於教育統籌局局長下午會出席人力事務委員會特別會議，故由她直接回應委員的質詢較為妥當。公務員事務局局長補充，由於公眾非常重視勞工事務，負責的主要官員會屬意有一位專責而富經驗的常任秘書長協助他處理此方面的工作。至於人力培訓及發展，此等事宜與整體教育政策有較大關係。

19. 陳鑑林議員表示，他雖然支持問責制，但卻認為16個常任秘書長職位的建議職責分工不甚理想。舉例而言，若日後的公務員事務局局長來自公務員隊伍，便沒有需要由一位常任秘書長協助。然而，他接受擬議安排可以試行，然後在一段時間後予以審慎檢討。

20. 政制事務局局長補充，每個政策局均有實際需要設有一位常任秘書長，以便他擔當管制人員的角色。他向委員保證，常任秘書長職位的擬議調配只屬臨時安排，當局將於12個月內根據實際經驗進行檢討。

保留在政策局的16個首長級薪級第8點職位的安排

21. 劉慧卿議員詢問，政府當局繞過人事編制小組委員會及財務委員會提出開設編外職位，以保留在政策局的16個首長級薪級第8點職位的建議，是否符合規程。

22. 財務委員會秘書助理秘書長1表示，人事編制小組委員會負責研究政府當局就開設、重行調配和刪除首長級職位，對公務員職系及職級的架構作出改變，以及更改政府的組織架構提出的建議，並財務委員會作出建議。在1983年，當時的財務委員會轉授權力予財政司開設編制以外的首長級職位，以安排其他人員代替正在放取無薪假期的公務員，或用以填補薪酬水平相同或較高的懸空常額職位，為期不超過12個月。該等權力透過財政司進一步轉授予管制人員。助理秘書長1指出，在80年代初期，人事編制小組委員會的職權範圍並不具體。因此，1983年的權限轉授是否亦涵蓋重行調配首長級職位，此點並不明確。秘書處於是進行了一項研究。研究結果顯示，人事編制小組委員會在1983年以前，已審議通過與重行調配職位有關的建議。因此，轉授予財政司的權限，被視為涵蓋透過開設編外職位以填補懸空常額職位所進行的職務重新調配，但該等職位的開設期不得超過12個月。助理秘書長1強調，雖然政府當局可能具有開設該等編外職位的權限，但在此情況下，此特殊個案所建議的安排是否最為恰當，則還須進一步研究。助理秘書長1補充，委員或可要求政府當局證實，該等編外職位可否由實任人員出任。

23. 公務員事務局局長重申，擬議安排屬政府的轉授權限內。由於主要官員會檢討及決定其所轄政策局及部門的架構及人事編制，故保留政策局內全部16個首長級薪級第8點的職位屬適當之舉，以等待檢討的結果。公務員事務局局長證實，該5個編外職位不會由實任人員出任。

24. 法律顧問質疑當局把16個屬首長級薪級第8點的職位由局長改稱為常任秘書長，藉此方式開設常任秘書長職位的合法性。法律顧問表示，須加以考慮的是，擬議授權是否在轉授權限的範圍內。他需進一步研究政府當局運用有關的獲轉授權限，落實當局建議中問責制下的架構重組，在法律及程序上是否沒有問題。

25. 法律顧問指出，政府當局建議把該16個首長級薪級第8點的職位由局長改稱為常任秘書長，藉此方式開設16個常任秘書長職位，並根據獲轉授權限開設5個編外職位。一般而言，政府當局會根據《釋義及通則條例》(第1章)第55條藉憲報公告，而非根據第1章第54A條提出決議案更改職稱。根據政府當局現時建議的安排，更改有關職位的職稱，似乎無須財務委員會批准，因為這不會令核准的開支預算出現任何改變。法律顧問表示，政府當局可採用的另一做法，就是尋求財務委員會批准開設16個新的常任秘書長職任，並刪除16個現有局長職位以作抵銷。他補充，政府當局的擬議安排是否恰當將由委員考慮。

26. 應劉慧卿議員的要求，法律顧問答允就與開設問責制下常任秘書長職位有關的法律問題提供文件，供委員參閱。

27. 劉慧卿議員表示，開設編外首長級職位的獲轉授權限，似乎只可在有限制的情況下運用，例如替代放取無薪假期的人員。她懷疑政府當局的建議是否在轉授權限的範圍內。劉議員進一步表示，由於問責制下的常任秘書長屬嶄新概念，她無法同意政府當局的論點，即將現有的首長級薪級第8點的職位改稱常任秘書長職位便已足夠，因為他們執行大致相若的職能及職務。她認為，如無須財務委員會批准，便會剝奪議員考慮有關建議的機會。

28. 民事法律專員表示，政府當局認為，有關建議符合財政司司長所獲賦予的轉授權限。關於法律顧問對第1章第55條的提述，民事法律專員表示，該條的重點在於宣布改變任何條例所提述的公職人員的職稱，並將新職稱代入任何與有關公職人員有關的條例內。根據第1章第54A條提出決議案的目的，是訂明把法定職能從一位官員轉移給另一位官員。民事法律專員進一步表示，政府當局的文件清楚題示，常任秘書長會繼續執行大致相同的職務，但須聽從各有關主要官員的指示。

29. 劉慧卿議員依然認為，開設16個常任秘書長職位並非只是更改職稱這樣簡單，因為問責制下的主要官員及常任秘書長所執行的職務，將有別於現有首長級薪級第8點公務員職位的職務。

30. 黃宏發議員表示，無須根據轉授權限開設5個編外職位。依他之見，該16個首長級薪級第8點的職位為公務員常額職位。由公務員擔任常任秘書長職位的安排，應視為職位轉移。若然如此，政府當局只須在人事編制小組委員會的文件中，清楚述明各政策局內16個常任秘書長職位的調配及其相關職務。黃議員進一步表示，如沒有足夠的首長級薪級第8點的官員填補16個常任秘書長職位，當中部分職位可由署任人員填補。

31. 楊森議員表示，先尋求人事編制小組委員會通過重新調配所有16個職位的職務的建議，然後再向財務委員會申請批准，是更恰當的做法，以便委員可在審批每個職位時，顧及每個職位的優劣利弊。

32. 公務員事務局局長重申，政府當局認為，運用獲轉授權限臨時調配有關的5個屬首長級薪級第8點的職位，在法律及程序上均無問題。至於長遠安排方面，在主要官員就任後，將會由他們檢討政策局及部門的工作

關係，以及其所轄政策局的人事編制及架構，包括屬首長級薪級第8點的公務員職位數目。

33. 公務員事務局副局長補充，該16個首長級薪級第8點的公務員職位為常額職位，當局經考慮其責任的輕重及工作的複雜程度後將其職級定為首長級薪級第8點。根據財務委員會所轉授的權限，政府當局可開設首長級編外職位，用作暫時填補懸空的常額職位，但該等常額職位的薪級中點估計年薪值須相等於或高於所開設的編外職位。由於在推行問責制後，在現有16個屬首長級薪級第8點的職位中，11個會繼續負責相同的政策範疇，故該等職位只須更改職稱，而無須另行獲得批准。至於其他5個政策範疇會有若干變動的首長級薪級第8點的職位，當局會運用獲轉授權限對該等首長級職位進行臨時重新調配，為期12個月。

主要官員守則

政府當局

34. 劉慧卿議員提到政府當局對於2002年5月24日會議席上所提問題的回應，並要求政府當局在考慮容許主要官員以私人身份進行贊助訪問的安排(即使有關官員已徵得行政長官批准)時，參考英國的做法。她表示，英國《大臣守則》並無提述大臣可以私人身份進行贊助訪問。

35. 劉慧卿議員質疑為何主要官員可在行政長官同意下擔任公司董事。她表示，政府當局在考慮主要官員可否出任公司董事時，應參考英國《大臣守則》的規定。

政府當局

36. 政制事務局局長回應時表示，政府當局的用意是，主要官員在任期內不可擔任任何公營或私營公司的董事，不論是受薪與否。但例外的是，主要官員以官職身份獲委為有關董事會的成員，或事先已就該職獲行政長官的書面批准(例如與家族財產有關)，或是非牟利機構或慈善團體的名譽職銜。政制事務局局長表示，為免生疑問，政府當局會在聘用合約及主要官員守則中，清楚訂明有關安排。

根據《釋義及通則條例》第54A條提出的決議案

37. 政制事務局局長表示，決議案的目的是落實因應重組若干政策局而對法定職能作出的移轉。當局曾對於2002年4月17日送交議員的決議草案作出若干修訂。政制事務局局長進一步表示，政府當局已在2002年6月1日作出預告，表示擬於2002年6月19日的立法會會議席上動

議經修訂的決議案。政制事務局局長隨後解釋，當局已對先前的決議草案作出下列主要修訂——

- (a) 因調整政策局的政策範疇分工而作出的修訂；
- (b) 為涵蓋當局向立法會提交先前的決議草案後所制定的法例而加入的條文；及
- (c) 技術修訂。

38. 政制事務局局長指出，經修訂的決議案訂明，由2002年7月1日起，現時各有關局長憑藉決議內有關附表所指明的條例得以行使的職能，將於重組政策局後移轉給負責相關政策範疇的局長。為使決議能切實施行，決議案亦會訂明附帶、相應及補充條文。政制事務局局長進一步指出，現行法例所訂各有關政策局的主要法定職能摘要，以及在文字上對有關條例作出的修訂，均夾附在政府當局所提交的文件內。

39. 丁午壽議員表示，既然決議案涵蓋對現行法例作出的多項修訂，法律事務部便應就決議案提交報告，以便委員作出考慮。劉慧卿議員認同丁議員的意見，並且表示關注到，建議中把法定職能從一位局長移轉給一位新局長是否並無問題，尤其是有關的法定職能是否將繼續賦予問責制下的相同職位，以及有關修訂可否全面反映政策目的。

40. 法律顧問表示，法律事務部仍在研究有關決議案，因為法律事務部在2002年6月3日才收到經修訂決議案的文本。根據慣常做法，該部將會從法律及草擬兩方面就決議案擬備報告，供內務委員會在2002年6月7日考慮。至於所涉及的政策問題，這是由議員考慮的事宜。

41. 法律顧問請委員注意把庫務局局長的法定職能移轉給財經事務及庫務局局長的建議。他指出，根據第1章，“財政司司長”一詞同時指財政司司長及庫務局局長。庫務局局長現時向財政司司長負責。把庫務局局長的法定職能移轉給財經事務及庫務局局長後，財經事務及庫務局局長似乎可行使現時由財政司司長行使的部分法定職能。

42. 高級政府律師勵啟鵬先生解釋，經修訂的決議案第8(b)(ii)、(iii)、(iv)、(v)、(viii)、(ix)、(x)及(xi)段旨在廢除在有關條例中對“財經事務局局長”的提述。這會避免職能重疊的情況，鑒於對第1章財政司司長的定義建議作出的修訂，該等條例中對亦包括庫務局局長在內的財政司司長的提述，便會更改為包括新設的“財經事務

及庫務局局長”。決議旨在落實將指定政策局局長的法定職能移轉給指定主要官員，而不會改變有關條例所訂明法定職能的法律效力。他進一步表示，廢除第1章內財政司司長的定義中對庫務局局長(或財經事務及庫務局局長)的提述是一項政策事宜，超出現時決議的涵蓋範圍。由於第1章第54A條的限制，有關決議不能處理超逾純粹在公職人員之間移轉法定職能此一範圍的政策事宜。

43. 民事法律專員補充，所提出的事宜關乎第1章及其他條例內財政司司長的定義，而並不涉及財政司司長向庫務局局長轉授權力。依他之見，財政司司長一詞同時指財政司司長及庫務局局長，這在有關法例中已清楚訂明。

44. 法律顧問表示，此事涉及政策上的考慮，就是讓另一位主要官員可行使本身亦是問責制下主要官員的財政司司長的法定職能，而財政司司長對該另一主要官員並無督導角色，如此安排是否恰當。

45. 黃宏發議員贊同法律顧問的意見，認為此事涉及政策上的考慮。民事法律專員回應黃宏發議員時表示，庫務局局長一職在開設時的原意是作為財政司司長的副手，因此財政司司長的職能涵蓋庫務局局長的職能。不過，隨着問責制的推行，他們的工作關係便會有所改變。

對決議案的修訂

46. 劉慧卿議員詢問，可否就政策範疇的合併對決議提出修正案。法律顧問表示，議員可按照《議事規則》對決議案提出修正案。

47. 黃宏發議員關注的是，政府當局會否以議員提出的修正案與政府的運作有關為由提出反對。政制事務局局長表示，政府當局只可在看過有關文本後，才對任何修正案提出意見。

48. 劉議員表示，鑒於有關決議非常重要，立法會應就決議案及其修正案分別進行辯論。黃宏發議員有類似的看法，並且表示，應就有類似效力的修正案進行合併辯論。

49. 法律顧問解釋，將會就個別修正案及原決議案，或經修訂的決議案分別進行表決。按照現行做法，立法會會就議案修正案進行合併辯論。不過，立法會主席可命令就議案修正案分別進行辯論。應否向立法會主

席建議就有關決議案提出的修正案分別進行辯論，將由內務委員會作出考慮。

50. 楊孝華議員詢問，可否就移轉某些不在決議案涵蓋範圍內的政策局的法定職能提出修正案，例如把政制事務局與民政事務局合併的修正案。法律顧問表示，有關的擬議修正案可能不在決議案的涵蓋範圍內。但根據第1章第54A條動議決議的權利，並非僅限於政府當局享有。

51. 委員對經修訂的決議案並無進一步提問。

《2002年釋義及通則條例(替換附表6)令》

52. 政制事務局局長表示，第1章第62(1)條作出多項規定，包括凡條例向行政長官授予權力或委以職責，以訂立附屬法例、作出委任、發給指示、發出命令、授權作任何事情或事項、批給豁免、減免任何費用或刑罰，行使其他權力或執行其他職責，所授予的權力或委以的職責，可由第1章附表6指定的任何公職人員簽署示明行使或執行。因應在落實問責制後，主管重組後有關政策局的局長的職稱有所更改，有需要制訂新的命令，以修訂第1章附表6所指定的公職人員名單。政制事務局局長進一步表示，根據第1章第62(3)條，行政長官會同行政會議可藉憲報刊登的命令，修訂附表6。

53. 政制事務局局長回應法律顧問時表示，命令擬稿會在2002年7月1日前在憲報刊登。

54. 由於小組委員會已討論過各項與擬議問責制有關的主要政策問題，委員同意不會再舉行任何會議。委員亦同意，小組委員會應在2002年6月7日向內務委員會提交進一步報告。主席表示，由於政府當局已作出正式預告，表示會在2002年6月19日立法會會議上動議有關決議案，而法律顧問將於2002年6月7日內務委員會會議上就該決議案提交報告。將由內務委員會決定應如何處理該決議案。

政府當局

55. 主席要求政府當局在人事編制小組委員會及財務委員會考慮有關建議前，就委員提出的待議事項作出回應。

56. 政制事務局局長表示，他對於委員為應付研究與問責制有關事宜的緊迫時間表而付出的努力及時間表示謝意。

經辦人／部門

57. 主席及副主席亦感謝立法會秘書處職員對小組委員會的工作所給予的協助。

58. 議事完畢，會議於下午12時25分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年9月2日