

政務司司長致辭全文

\*\*\*\*\*

以下為政務司司長曾蔭權今日（五月二十九日）在立法會會議席上就「主要官員問責制」動議辯論的致辭全文：

主席：

自從行政長官於四月十七日向各位議員公布主要官員問責制的安排和具體內容之後，負責的政府官員在政制事務委員會和專責研究主要官員問責制的小組委員會，就新制度的各項安排，已經向委員會作出詳細的分析、解答議員的提問，並與議員作出深入的討論。儘管政府和委員在個別課題上的意見不盡相同，但大家對完善的問責制的決心卻是一致的認同。我非常感謝政制事務委員會的成員和參加小組委員會的三十多位議員，他們提出了很多寶貴的意見，使問責制可如期於七月一日推行，他們亦盡量配合，在緊迫的時間內就各項重要的課題作出討論，務求令問責制更加完善。我亦非常感謝小組委員會秘書處的協助，為我們編排開會時間、分發文件及跟進討論事項，使會議進程流暢，各課題的討論能如期進行。

截至今日為止，小組委員會總共召開了十二次一共是 46 小時的會議，其中兩次是聽取公眾人士的意見。在小組委員會討論主要官員問責制期間，各委員提出了很多可取的意見。經過仔細考慮後，我們會作出若干修訂，務求使主要官員問責制更臻完善。稍後，我會作詳細解釋。在聽取公眾意見方面，共有一百二十多個團體或個人向小組委員會提出意見，我們亦聽取了社會各界人士的意見，其中大部份都是表示支持政府推行主要官員問責制。

在小組委員會會議上，政府官員與委員會成員分別就問責制以下的安排作出詳細討論，內容可歸納為以下的十點：

- (一) 問責制的合憲性
- (二) 維護公務員的誠信及政治中立
- (三) 將律政司司長一職納入問責制的問題
- (四) 將公務員事務局局長一職納入問責制的問題
- (五) 行政會議將來的職能、組成及運作
- (六) 常任秘書長的職級及角色
- (七) 利益衝突及主要官員守則

(八) 各個政策局的分拆、合併及保留的問題

(九) 局與署的關係

(十) 諮詢及法定組織的檢討

就著以上的各項要點，小組委員會的委員提出了多方面的意見，我們亦聽取了社會各界人士對這方面的意見。我們綜合了這些意見和觀點，再三思量，反覆研究，採納了部份意見。政制事務局局長就一些課題剛才已經作出解釋，接着，我會重點分開六個部分闡述政府在有關其中幾個重要課題上的立場。這些課題是討論過程中委員比較關注的。稍後，政制事務局局長、律政司司長及公務員事務局局長會就其它的課題分別再發言。

(I) 保持一支政治中立、廉潔守正、誠信不阿的公務員隊伍

推行問責制的其中一項重要原則，就是要保持公務員體制的完整性。在小組委員會討論主要官員問責制的過程中，我們了解到一些議員的疑慮：他們很擔心在問責制下，公務員需要遵從問責制主要官員的指示行事，會否對公務員體制帶來衝擊呢？

我們理解議員的疑慮，因為一支高效率、專業、公正，政治中立、廉潔誠實的公務員隊伍，是香港安定繁榮的支柱，也是香港賴以成功的重要資產之一。事實上，行政長官在四月十七日向立法會介紹問責制的內容時已清楚強調，以下是他所說的：「我們一定要在確保現行公務員架構穩定、延續的大前提下，推行問責制。我們不但要做到這一點，而且，還要通過實行問責制，確保公務員體制的優點，包括常任、專業、中立和廉潔等，都得到保留和發揮得更好。」

所以今天，我想藉這個機會，再次重申特區政府非常重視公務員隊伍現有的優點的立場，以及我們致力維護這些優點的決心。以釋解議員的疑慮，我們已採取一連串的措施，確保公務員在執行職務時剛正不阿，以及避免公務員政治化。

我們已於問責制主要官員的守則內訂明條文，闡明主要官員與公務員的關係。有關條文訂明以下五點：

(一) 主要官員必須維護而且要推廣公務員隊伍的基本信念，政治中立、廉潔守正和不偏不倚的特質；

(二) 主要官員不可直接或間接要求或促使公務員作出有違公務員身分的不當行為或與公務員政治中立的原則有矛盾的行為；

(三) 主要官員必須注意公務員事務局局長身為主要官員，必須就公務員的管理事宜，包括維護公務員隊伍的基本信念，向行政長官負責；

(四) 主要官員必須注意公務員的聘任、管理和升遷事宜等各項是根據公平、公開的原則，以及當前適用於公務員隊伍的規例和規則辦理。他們亦須注意公務員敘用委員會在這方面的獨立角色；

(五) 主要官員必須注意公務員的紀律這方面是根據當前的公務員紀律處分機制處理。在這個機制下，個別公務員如被指行為不當，有關個案會依循公正的程序按事實證據審理裁決；

遵守守則內的規定是問責制主要官員聘用條件之一。任何問責制主要官員如違反守則內的規定，即屬違反聘用合約。

除此之外，我們亦會向公務員發出通告，訂明公務員在履行公職時，必須恪守的信念和高度誠信的準則，包括必須就政策方案提出詳細而坦誠的意見，一旦政府最高層作出決定後，便應切實執行有關決定。

為保障公務員免受政治衝擊，通告又會訂明程序，以便公務員處理若有要求他不依法辦事或作出有違公務員身份的不當行為的情況。為免除公務員的疑慮，有關投訴會保密處理。

我們這一支以廉潔守正見稱的公務員隊伍，是經過多年努力建立而成的。我們堅決維護這個聲譽。

## (II) 將公務員事務局局長納入問責制的問題

與保持公務員政治中立相關的另一個課題，就是應否將公務員事務局局長納入問責制。有部份人士反對將公務員事務局局長納入問責制，因為擔心一個問責制的局長在處理公務員事務時會失去獨立性，亦難以維護公務員的利益。有議員提出，公務員事務局局長應繼續由公務員出任，以保障公務員的政治中立。我想指出，這些憂慮毫無必要，亦沒有任何根據。

行政長官經過仔細考慮，才決定將公務員事務局局長納入問責制中。在問責制下，公務員事務局局長主要有兩方面的職責：一方面是負責公務員政策，第二方面是負責管理十八萬公務員。公務員政策是政府最重要的政策之一。政府的政策，大多由公務員落實和執行。負責公務員政策的局長，與其他問責制局長無異，都應負上全責，並接受高度問責，這樣才可完整地體現問責制的精神。作為行政會議的成員，他亦可確保政府在制定政策的過程中充份考慮政策對公務員體制可能帶來的影響。

事實上，公務員事務局局長的主要職責，便是要維護公務員體制的基本信念和原則，以及確保公務員體制的完整。他有責任落實行政長官已清楚表明了的特區政府既定公務員政策，即是保持一支常任、任人唯才、專業、廉潔及政治中立的公務員隊伍。他更有責任按基本法的規定，保留現有的公務員招聘、考核、升遷、調配和紀律處分制度。

我想指出，將公務員事務局局長納入問責制與公務員繼續保持政治中立並沒有任何矛盾。一如以往，公務員隊伍都會盡忠職守，忠誠協助在任的行政長官和問責制主要官員，並會盡其所能，繼續就政策方案提出明確和誠實的意見。一旦行政長官或有關問責制主要官員作出決定後，不論公務員個人的信念為何，他們都會全力支持該決定，並全面切實地執行。他們會協助主要官員闡明該決定及為決定作解

釋，以爭取公眾和立法會的支持。公務員不會公開表達個人意見。公務員會繼續遵守這個政治中立的重要原則。

### (III) 將律政司司長納入問責制的問題

有部份人士包括大律師公會指出，將律政司司長納入問責制中，會將律政司司長一職政治化，對律政司司長在行使其職能時，特別是在處理刑事檢控工作時，是否能夠獨立行事、不偏不倚存有疑慮。有人提議，律政司司長可將刑事檢控的職能下放予刑事檢控專員。

我們聽取過各方面的意見後，依然認為應把律政司司長一職納入問責制中。律政司司長負責制訂和法律有關的政策，並和其他問責制主要官員一樣須為其政策負責。因此，把律政司司長納入問責制，要求他為主管範疇承擔全面責任，這是合理的做法。稍後，律政司司長會就這一點作詳細的闡述。

### (IV) 決策局的重組和合併

為配合問責制的推行，我們將會在部份決策局重組，現時 16 個決策局將減至 11 個。有關於決策局重組的安排，立法會小組委員會的部份委員有不同的意見。總的來說，委員認為政策範疇的分配並不平均：有些決策局所管轄的範疇實在過多（例如環境及衛生福利局），負責的局長未必能夠應付；相反，有些決策局卻只負責一個政策範疇（如政制事務局）。在政策範疇的重組和合併方面，部份議員對政府建議將環境食物局與衛生福利局合併，以及將人力資源政策範疇與工商政策範疇合併所持的意見比較強烈。

我們慎重考慮過議員的觀點後，採納了部份建議，將原來的安排作出了一些修訂。

首先，我們會修訂原先將環境食物局及衛生福利局合併的安排，改為環境食物局有關環境保護和污染管制的範疇與運輸及工務範疇合併，由環境運輸及工務局局長掌管。我們作出這個安排，主要考慮兩個原因：

第一，道路網和鐵路網的建設，經常要徵用大量綠化土地，容易對環境及生態造成影響，由同一局長負責，可平衡兩方面的需要；

第二，保護環境和管制污染是政府的重要政策之一，當中尤以管制污染問題最為迫切。為配合這方面的政策，政府必須嚴格管制車輛放出的廢氣，鼓勵公共車輛使用環保燃料，以及制定完善的鐵路網。由同一個局長制訂這兩方面的政策，可有助協調的作用。

至於有關食物安全和環境衛生福利範疇，將維持與衛生福利範疇合併，由衛生福利及食物局局長負責，因為食物安全和環境衛生福利與醫療衛生福利服務關係相當密切，由同一個局長負責，可促進緊密政策的協調。

另一項修訂是有關勞工政策範疇的安排。有部份議員反對將人力資源的政策範疇與工商政策範疇合併，他們擔心勞工政策會受到忽視。

我們理解議員的疑慮。經過仔細的考慮後，我們對原先的安排作出修訂。首先，我們會撤銷原先將人力資源政策範疇與工商政策範疇合併的安排。另一方面為突顯政府對勞工政策的重視，我們會將有關勞工政策範疇與經濟發展範疇合併，由經濟發展及勞工局局長負責。至於有關人力資源需求評估、職能培訓及再培訓的政策，仍然繼續由教育統籌局局長負責。這個安排是基於以下的考慮：

第一，掌管經濟發展範疇局長的職責，除負責能源政策外，是要確保香港有良好的經濟基礎建設，這樣才能維持香港作為主要的國際及區域性的航空、海事與物流及旅遊業中心的地位。在發展香港的經濟基礎建設以提升香港競爭力的同時，我們亦必須妥善處理勞工問題，因為良好的勞工政策與完善的經濟基礎建設同樣是促進香港經濟發展的重要元素。

第二，香港重點發展旅遊業及物流業，將為勞工市場提供大量的就業機會。負責的局長可在制定有關發展旅遊業及物流業務政策的同時，配合勞工政策，相得益彰。

至於資訊科技範疇則會與工商範疇合併，因為工商業的發展，必須得到資訊科技的配合；同時，資訊科技政策與本地工業和商業的發展亦有緊密的關連，故由同一位局長負責，可促進緊密的協調。

總括而言，我們作出上述的修訂後，決策局的數目依然不變，由 11 位局長掌管，分別是：

- \* 公務員事務局局長 - 負責公務員政策及管理
- \* 工商及科技局局長 - 負責工商及資訊科技政策
- \* 政制事務局局長 - 負責政制事務政策
- \* 經濟發展及勞工局局長 - 負責經濟事務及勞工事務政策
- \* 教育統籌局局長 - 負責教育及人力資源政策
- \* 環境運輸及工務局局長 - 負責環境保護、運輸及工務政策
- \* 財經事務及庫務局局長 - 負責財經事務及庫務政策
- \* 衛生福利及食物局局長 - 負責衛生福利及食物安全政策
- \* 民政事務局局長 - 負責民政事務政策
- \* 房屋及規劃地政局局長 - 負責房屋發展、規劃及土地政策
- \* 保安局局長 - 負責保安政策

#### (V) 限制問責制主要官員離任後的活動

由於問責制主要官員在任期間經常接觸到很多政府內部的機密資料，部份可能極具商業價值，為維持公眾對主要官員的信任，政府會

在他們的聘用合約訂明條文，規定他們若在離職後一年內受聘於任何工作或投身任何業務，一定需要事先徵求行政長官所委任的專責委員會的意見。委員會會將意見公開，讓公眾直接監察離任主要官員的活動。

有意見認為委員會的意見並沒有約束力，不能有效阻止離任主要官員從事可能與公眾利益有衝突的工作。有部份人士建議，應立法限制主要官員離任後的活動，也有意見認為，離任主要官員必須得到委員會的批准方可受聘於有關工作或投身有關業務。對於一年的限制，有議員認為過於寬鬆；但亦有意見認為過份嚴苛，使有興趣出任問責制主要官員的人士聞而卻步。

我們明白議員各方面的憂慮，亦認同防止利益衝突的重要。事實上，政府訂立有關限制的原則，就是要在公眾利益和個別主要官員的合理權益之間取得平衡。

首先，有關立法進行規管的建議，我們認為並沒有這個必要。在現有的法制下，若任何主要官員離任後違反《官方機密條例》的有關規定，即屬違反法例，可受到刑事檢控。至於其他對離任後活動的規定，我們已在聘用合約訂明。假如前任主要官員違反合約條文，特區政府有權採取法律行動。

至於是否需要獲得委員會批准方可投身工作或業務，我們認為並無必要。事實上，從外國經驗看到，公眾的批評和輿論的壓力，已足以起強而有力的監察作用。英國是一實例，英國對離任大臣的規限也是採用相類似的機制，要求大臣向有關委員會徵詢意見，而委員會的意見亦不具任何約束力。立法會秘書處所撰寫的報告亦指出，以下為秘書處的條文：「即使任何人不依從委員會的意見行事，該會亦不會對該人採取任何行動。雖然如此，甚少證據顯示有人曾不依該會的意見行事。箇中原因之一是，如有關大臣重視個人利益，忽視對公眾的誠信，便可能會給公眾留下壞印象。另一個原因是，有關大臣若不依從諮詢委員會的意見行事，會令擬加入工作的公司與政府之間產生尷尬，進而影響雙方的關係」。由此可見，有關官員及擬聘用該官員的公司或僱主，同樣會受到公眾的監察。

對於一年的時限，我們認為是合適和合理的安排，在寬、緊中取得平衡。

## (VI) 行政立法關係

最後，我想講講行政立法關係。去年五月，當我接任為政務司司長的時候，所定的工作重點之一，便是要加強行政立法關係的溝通。

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。在問責制下，這個設計維持不變，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。問責制主要官員也會主動加強和立法會議員的溝通，促進彼此的合作。

政府明白要成功推行政策，絕不能缺少立法會的支持。問責制主要官員一定要為其分管的政策範疇負上全責，從上任起即應有準備，須要和立法會議員積極溝通，建立互信，加強合作，確保成功推展和

落實他們負責的政策。

主席，特區政府為更有效施政和達致良好的管治推行主要官員問責制。我們相信，這個新制度會為我們帶來新的景象和管治模式，更好地回應市民的訴求。

我懇請各位議員投票支持政府的議案。多謝主席。

完

二〇〇二年五月二十九日（星期三）