

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1602/01-02號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/CA

立法會政制事務委員會 會議紀要

日 期：2002年3月18日(星期一)
時 間：下午2時30分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：黃宏發議員, JP(主席)
劉慧卿議員, JP(副主席)
田北俊議員, GBS, JP
吳靄儀議員
張文光議員
許長青議員, JP
楊孝華議員, JP
楊森議員
司徒華議員
楊耀忠議員, BBS
葉國謙議員, JP

出席議員：何秀蘭議員
梁劉柔芬議員, SBS, JP

出席公職人員：議程第III、IV及V項

政制事務局局長
孫明揚先生, GBS, JP

政制事務局副局長
麥清雄先生

政制事務局首席助理局長
梁何綺文女士

公務員事務局首席助理局長
黎志華先生

議程第VI項

政制事務局局長
孫明揚先生, GBS, JP

政制事務局副局長
葉文輝先生

選舉事務處
總選舉事務主任
李榮先生

政府統計處處長
何永煊先生

政府統計處助理處長
李榮光先生

列席秘書 : 總主任(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 高級主任(2)3
胡錫謙先生

議程第IV項

資料研究及圖書館服務部主管
陳利華先生

研究主任2
張惠霖先生

研究主任5
周栢均先生

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要
(立法會CB(2)1189/01-02及1334/01-02號文件)

2002年1月21日及2月18日兩次會議的紀要分別
獲確認通過。

II. 自上次會議後發出的資料文件

(立法會CB(2)1212/01-02(01)、1325/01-02(01)及(02)號文件)

2. 委員察悉上述文件已經發出。

3. 主席請委員注意立法會CB(2)1325/01-02號文件，當中附上立法會秘書處與沙田區議會主席就增加一個區議會功能界別議席的事宜往來的函件。他指出，沙田區議會主席曾表示，有關增加一個區議會功能界別議席的建議，是一名沙田區議會議員在2001年11月29日立法會議員與沙田區議會議員會議上提出的。沙田區議會主席已把政府當局就此項建議作出的回覆轉達有關的區議員。有鑒於此，事務委員會認為無須就此事採取任何進一步行動。

III. 下次會議討論事項

(立法會CB(2)1344/01-02(01)號文件)

擬議的主要官員問責制度

4. 政制事務局局長回覆主席時表示，政府當局大概可以在2002年4月15日下次會議上，就擬議的主要官員問責制度向事務委員會作出匯報。他答允，如政府當局最後決定押後討論此事項，他會盡早通知秘書處。

5. 政制事務局局長建議，如該事項在2002年4月15日討論，事務委員會可考慮在當天與其他事務委員會(例如公務員及資助機構員工事務委員會)舉行聯席會議。經討論後，委員同意邀請立法會所有其他議員出席本事務委員會在2002年4月15日舉行的下次會議，而非舉行聯席會議。

6. 劉慧卿議員詢問，事務委員會就擬議的主要官員問責制度完成所需討論後，政府當局會否打算就此事動議議案辯論。政制事務局局長回覆時表示，政府當局正積極考慮此項建議。

IV. 有關“在選定國家中政府高級人員的任命程序”的研究報告

(RP05/01-02號文件 —— 由資料研究及圖書館服務部擬備、分別隨立法會CB(2)1345/01-02及1349/01-02號文件發出的研究報告英文本及中文本)

7. 主席表示，資料研究及圖書館服務部(“研究部”)已完成上述有關聯合王國(“英國”)、美利堅合眾國(“美國”)

及新加坡共和國(“新加坡”)的研究報告。他告知委員，由於時間所限，未能就法國的做法取得足夠的相關資料，因此在現階段不會就法國的情況進行研究。

8. 主席請委員參閱有關“對離任政府首長及離任政府高級人員進行的活動所作的規限”的研究報告(隨立法會CB(2)887/01-02號文件發出，並於2002年1月21日向事務委員會提交的RP02/01-02號文件)。他表示，為方便討論擬議的主要官員問責制度，兩份研究報告應一併加以考慮。

9. 應主席所請，資料研究及圖書館服務部主管 (“研究部主管”)向委員簡述研究報告的內容。研究範圍涵蓋下列各方面 ——

- (a) 政府高級人員須具備的資格；
- (b) 成為政府高級人員的途徑；
- (c) 任命程序；
- (d) 薪酬福利；
- (e) 聘用條款；
- (f) 利益衝突；及
- (g) 政府高級人員的免職。

10. 研究部主管表示，研究報告第6部已列出事務委員會在研究擬議問責制度下聘用主要官員的事宜時可考慮的多個事項。該等事項為 ——

- (a) 鑒於任命主要官員的是中央政府而非香港特別行政區政府，如立法會議員獲任命為主要官員，《基本法》第七十九條是否適用於他們；
- (b) 應否在任命主要官員之前對他們進行某形式的審查；
- (c) 主要官員的薪酬福利方案，以及是否有需要制定具體法例規管主要官員的薪酬；
- (d) 鑒於部分主要官員可能聘自公務員體制以外的機構，應否制訂制度，監察有關利益衝突及申報利益的情況；

- (e) 就行政長官與主要官員的關係訂立合約是否恰當的安排及相關事宜；
- (f) 如某名主要官員在政策上嚴重犯錯，但行政長官拒絕向中央政府建議免除有關官員的職務，在這種情況下可採取甚麼行動；及
- (g) 立法會在免除主要官員職務的程序中應否擔當某種角色。

11. 劉慧卿議員對研究報告的結果有下列意見——

- (a) 一如研究報告表12所顯示，與香港高級政府官員相比，英國大臣和美國部長的薪酬水平不算高。擬議問責制度下主要官員的薪酬問題必須審慎研究；
- (b) 應考慮採取英國和美國申報利益制度的優點，該兩國的政府高級人員在申報利益時不單申報個人利益，亦須申報配偶及子女的利益；
- (c) 在所研究的所有3個國家中，立法機關在大臣／部長的免職程序中均擔當一定角色。英國和新加坡採用信任表決，而美國則採用彈劾機制。香港應參考該等國家的經驗；及
- (d) 在英國、美國和新加坡，大臣／部長職位均由獲政治任命的人士擔任，他們並無簽訂僱傭合約，情況與擬議的問責制度有所不同，在擬議問責制度下，獲政治任命的主要官員將按合約條款受聘。

12. 研究主任5回應劉慧卿議員在上文第11(d)段所提出的意見時表示，在3個有關國家中，政府首長與擔任大臣／部長職位的人士的關係屬政治性而非合約性。獲政治任命的官員與同級公務員不同，前者並非按合約條款受聘。免職的情況由憲制慣例規管(正如英國的做法)，或循法律途徑規管(正如美國的做法)。他補充，就免除獲政治任命的官員的職務而言，沒有合約責任的好處在於具有彈性及盡量減少爭拗。

13. 楊森議員表示，在所研究的國家中，立法機關可通過不信任表決或進行彈劾程序，藉此把獲政治任命的官員免職。在美國，參議院委員會可舉行公開聆訊，考慮某名人選是否適合獲政治任命。透過回答質詢，各人選可藉此機會向公眾解釋其政策目標，以及他們將如

何致力達致該等政策目標。他建議政府考慮就擬議問責制度作出類似的安排。

14. 楊森議員又認為應發展憲制慣例，立法會通過對某名主要官員作出的不信任表決時，行政長官應尊重立法會的一致意見，並建議免除有關官員的職務。他表示，雖然《基本法》並無就立法會免除主要官員職務的機制作出規定，但發展此種憲制慣例不會抵觸《基本法》。

15. 主席贊同楊森議員的觀點，並指出事務委員會在2000年6月發表的《香港特別行政區政制發展報告》曾提出多項建議，其中包括“政府應探討可否發展憲制慣例，主要官員如在制訂或推行政府政策上嚴重犯錯，須按照慣例自動辭職”。

16. 主席補充，在差不多所有國會制政府當中，立法機關在罷免政府高級人員方面雖擔當某種角色，但在任命官員方面卻沒有擔當任何角色。然而，在美國的總統制下，情況則有所不同。

17. 政制事務局局長回應時表示，政府當局將於2002年4月15日會議上向立法會議員解釋經定稿的建議。政府當局的初步立場是，楊議員在上文第13段提出的建議未必是達致加強問責性這個真正目標的唯一方法。在擬議問責制度下，嚴重犯錯的主要官員將須承擔責任，而在極端的情況下，他們將須考慮自動辭職。

18. 張文光議員認為，政府當局應採取所需措施，以釋除公眾的疑慮，即擬議的主要官員問責制度可能過分擴大行政機關的權力，導致行政機關與立法機關的衝突加劇。他表示，政府當局在2002年4月15日會議上應解釋其對下列事宜的立場——

- (a) 鑒於部分主要官員可能聘自公務員體制以外的機構，當局如何制訂適當的制度，在作出任命前對主要官員的人選進行操守審查；
- (b) 把下列程序列為任命程序的一部分是否可取：主要官員的人選須到立法會席前回答議員向他們提出的質詢；
- (c) 應否發展憲制慣例，立法會如通過不信任表決，有關官員須根據慣例辭職；及

- (d) 如何實施對離任主要官員所進行的活動施加限制的制度，以防止出現利益衝突。

19. 吳靄儀議員詢問，政府當局會否需要制定新法例，以落實擬議問責制度；若然，當局如何可確保立法程序可以在2002年7月1日，即新問責制度的擬議生效日期之前完成。

20. 政制事務局局長回應時表示，政府當局現正進行詳細的內部研究。當局的初步構想是可能須作出一些法例修改，以落實擬議問責制度所帶來的改變，例如訂明在新制度生效後，獲政治任命的主要官員履行法定職能的法律依據。然而，他預期有關的立法程序並不複雜。

21. 主席認為，如把現時各政策局局長負責的政策範疇轉交新任命的主要官員，繼而由他們為各自負責的政策承擔最終責任，則未必需要制定新法例。

22. 吳靄儀議員指出，在政府為與訟一方的憲法訴訟個案中，主要官員將擔當重要角色。她以居港權的個案為例，指出入境事務處處長在有關的訴訟程序中是答辯人。她表示，當局一方面須及早完成澄清主要官員權力所需的法例修訂工作，但另一方面亦須讓立法會有足夠時間詳細審議有關的立法建議。

23. 吳靄儀議員又表示，立法會在一年多前已開始就擬議的主要官員問責制度進行討論，但當局至今只提供了非常粗略的資料。鑒於政府當局仍未透露該制度的詳情以進行諮詢，加上此事涉及複雜問題和法例修訂，她質疑在2002年7月1日實施如此重大的改革是否可行。

24. 楊森議員表示，擬議的問責制度或會加強主要官員在各自政策範疇內的權力，這可能影響一些法定機構(例如房屋委員會及醫院管理局)的架構和職能，因而令立法程序更加複雜和費時。

25. 劉慧卿議員及楊森議員提醒政府當局不應期望立法會像個“橡皮圖章”，只草率通過這個涉及財政及立法建議的擬議問責制度。他們表示，政府當局必須制訂切實可行的實施時間表，以便讓立法會及公眾有足夠時間進行全面徹底的討論，包括讓立法會就此事進行議案辯論。否則，當局將難以取得立法會的支持。

26. 政制事務局局長表示，政府當局會記下委員的關注，並會在下次會議上作出回應。他表示，他有信心

政府及立法會在處理加強行政機關問責性這個重要事項上會攜手合作，正如雙方在以往許多事例中合作一樣。

V. 對離任政府首長及離任政府高級人員進行的活動所作的規限

(研究部就“對離任政府首長及離任政府高級人員進行的活動所作的規限”擬備的研究報告(RP02/01-02號文件)、就“在選定國家中政府高級人員的任命程序”擬備的研究報告(RP05/01-02號文件)，以及立法會CB(2)2042/00-01(04)號文件)

27. 政制事務局局長表示，政府當局曾擬備一份文件(立法會CB(2)2042/00-01(04)號文件)，供事務委員會在2001年7月9日會議上討論。該份文件載述政府當局就8個國家政府首長離任後的安排進行的研究。該8個國家分別為澳洲、比利時、加拿大、德國、日本、新西蘭、英國及美國。該項研究所得的結果與研究部研究報告所載的結果相若。舉例而言，研究結果顯示，立法並非對離任人員施加限制的唯一方法。在芸芸的方法中，公眾的負面反應和傳媒的批評可發揮強而有力的作用，足以令離任政府人員卻步，不會參與可能令人懷疑屬不恰當的活動。他表示，政府當局在研究就離任行政長官及政府高級人員的活動施加限制的事宜時，會考慮其他國家所採用的制度。

28. 政制事務局局長請委員留意研究部擬備的研究報告(RP05/01-02號文件)附錄II，即“前任政府大臣受聘或受僱出任非政府職位的指引”。政府當局在研究如何實施離任後的限制時，會審慎考慮不同的做法，以期在兩方面取得適當的平衡，一方面須避免離任人員出現利益衝突，另一方面又須保障他們從事其他範疇工作的權利。

29. 田北俊議員認為，無論採用何種制度，也不應妨礙有承擔及有才幹的人士為香港服務。他表示，政府當局應敲定本身的建議，並盡早(最好在2002年4月15日下次會議上)向事務委員會作出匯報。

30. 何秀蘭議員及劉慧卿議員表示，政府當局在進行研究時，不應排除為監察行政長官及政府高級人員離任後進行的活動而立法的可能。何秀蘭議員指出，鑒於香港及外國有不同的政治體制，例如香港並非以普選方式選舉政府首長，而香港又沒有執政黨等，或許不能就香港及其他海外國家作出直接比較。上述種種情況均可限制傳媒批評及公眾不友善的反應在阻嚇離任政府高級人員作出不誠信行為方面所發揮的效力。

31. 政制事務局局長表示，政府當局會考慮委員的意見。

32. 劉慧卿議員詢問，政府當局會否在2002年7月1日第二任行政長官就任前頒布限制，規限行政長官離任後進行的活動。她認為，為了對行政長官公平，當局應在2002年7月1日前公布該等限制。

33. 政制事務局局長回覆時表示，當局會分開考慮就離任行政長官的活動施加限制，以及就離任政府高級人員的活動施加限制的事宜。他表示，政府當局會竭盡所能，盡快敲定擬議的安排。

VI. 香港2001年人口普查 —— 區議會分區的地圖和統計表

(隨立法會CB(1)692/01-02及954/01-02號文件發出的《有關各區議會分區的基本統計表》、《區議會分區及選區統計表的附件 —— 區域分界地圖》、《有關(香港島、九龍、新界)各選區的基本統計表》、《有關各規劃統計小區的基本統計表》和《規劃統計小區統計表的附件 —— 區域分界地圖》，以及立法會CB(2)1344/01-02(02)號文件)

34. 政制事務局副局長簡介政府當局的文件(立法會CB(2)1344/01-02(02)號文件)，當中說明香港2001年人口普查(“普查”)中與18個區議會地方行政區有關的統計結果。正如文件中解釋，普查所得的人口統計數字是劃定區議會選舉中各選區分界的基礎，與政制事務的關係較為密切。

35. 政府當局解釋，《區議會條例》第6條訂明，行政長官會同行政會議可藉刊登於憲報的命令，宣布某地方行政區內任何地區為選區，以選出為該地方行政區設立的區議會的議員。在作出命令時，行政長官會同行政會議必須顧及選舉管理委員會(“選管會”)作出的建議。根據《選管會條例》第18條，選管會須於2002年11月27日或該日前，就2003年下屆區議會選舉向行政長官提交有關劃定區議會選區的建議。《選管會條例》第19條又規定，選管會向行政長官提交建議前，須就劃定選區的建議諮詢公眾。

36. 政府當局又表示，在擬定2003年區議會選舉的選區分界時，選管會將考慮2003年年中各地方行政區的人口變動，以及《選管會條例》所訂的法定要求。

37. 主席詢問，當局在考慮到普查的統計結果及2003年年中的人口變動後，會否建議更改2003年區議會選舉中須選出的民選區議員總數。

38. 葉國謙議員及楊森議員詢問，就2003年區議會選舉而言，地方行政區內的選區數目及選區分界會否更改。

39. 何秀蘭議員指出，地方行政區之間的人口與區議會民選議員人數不成比例。舉例而言，中西區與灣仔區的人口比例為5比3，但兩區區議會民選議員人數的比例為15比11。她認為應就此方面進行檢討。

40. 政府當局表示，《區議會條例》附表3第I部訂定18個區議會的民選議員及委任議員數目。每個地方行政區的選區數目等同該地方行政區的民選議員數目，因為《區議會條例》第7條規定，每個選區所須選出的民選議員人數為一名。目前，政府當局無意為2003年區議會選舉修訂附表3。

41. 政府當局又表示，在擬定區議會選區分界時，選管會將確保每個選區的人口在切實可行的範圍內盡量接近標準人口基數。按照定義，標準人口基數指香港人口總數除以某次選舉選出的民選議員總數所得之數。就1999年區議會選舉而言，標準人口基數為17 043。選管會須考慮的其他因素包括社會獨特性和地方聯繫的維持，以及有關地區的自然特徵，例如大小、形狀，以及交通方便程度和發展。在2003年區議會選舉中，某些地方行政區的選區分界可能有變。選管會將於2002年9月就2003年區議會選舉劃定選區分界的建議諮詢公眾。

42. 主席及楊森議員認為，當局或需因應某些地方行政區的人口變動而檢討區內的區議員人數。他們察悉，除部分位於新界的地方行政區外，其他地區(例如將軍澳及柴灣)的人口亦有激增的情況，導致該等地區的人口大幅偏離現時的標準人口基數(即17 043)。

43. 主席請委員注意，《區議會條例》第8條訂明，行政長官會同行政會議如經立法會批准，可修訂附表1、2或3。

44. 楊孝華議員亦察悉，雖然香港人口總數增加了約1%，但部分地區的人口變動大有分別。張文光議員指出，在1999年區議會選舉中，最細選區(即“南丫島及蒲台”)的人口為5 220人，而最大選區(即禾輦)的人口為23 004人，兩者均大幅偏離17 043這個標準人口基數。他

詢問當局有否為選區的人口設定上下限，而某些現有選區可否與其他選區合併或再拆分為其他選區。

45. 劉慧卿議員表示，她強烈反對現時委任若干人士成為區議員的制度，並認為應撤銷此種委任制度。她又指出，有意見認為現有區議會選區過小，以致助長狹窄的界別利益，因此應考慮擴大選區是否可取及可行。

46. 政府當局回應委員提出的以上事項時表示，在選管會就選區分界作出建議時，《選管會條例》第20條為其提供彈性，如遵從有關標準人口基數的規定並非切實可行，則選管會須確保每個選區的範圍，使其人口不多於標準人口基數的125%，亦不少於該基數的75%。此外，《選管會條例》第20(5)條賦權選管會在考慮有關某地區社區獨特性及維持地方聯繫的因素時，如認為有需要或適宜不按該等規定行事，在此等特殊情況下則可選擇不按該等規定行事。

47. 政府統計處處長補充，政府統計處會在2002年年中編製新一套全港人口推算數字。新的人口推算數字會用作規限總數，以推算細小地區的人口分布。當局屆時會考慮多項因素，例如新建屋工程計劃的竣工日期及舊區重建等事宜。該項工作應提供有用的資料，供選管會考慮。

48. 張文光議員察悉，住在“水上”的人口總數為5 895人。他詢問，就區議會選舉而言，當局如何為此等人士作出登記。總選舉事務主任表示，正如其他登記選民，當局是根據該等人士所報稱的主要居住地方(即其船艇停泊的地點)為他們作出登記。

49. 劉慧卿議員詢問應否檢討現時不把料理家務者納入勞動人口的做法。政府統計處處長回覆時表示，現時處理料理家務者的做法符合國際勞工組織所建議的分類方法，並為先進經濟體系所採用。當局有必要遵循國際間所採用的準則，才能與其他司法管轄區所得的統計數字作出有意義的比較。

50. 應劉慧卿議員的要求，政府當局同意根據現有選民登記冊，就區議會選區的選民人數提供分項數字，供委員參閱。

(會後補註 —— 有關分項數字已隨立法會CB(2)1454/01-02(01)號文件送交委員參閱。)

經辦人／部門

51. 議事完畢，會議於下午4時30分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年4月17日