

立法會

Legislative Council

檔 號：CB2/PL/CA

立法會CB(2)2441/01-02號文件

政制事務委員會 向立法會提交的報告

目的

此報告旨在匯報政制事務委員會的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2002年7月3日立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

- 立法會藉於1998年7月8日通過、及在2000年12月20日修訂的一項決議案，成立政制事務委員會，負責監察及研究關乎政制事宜的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。
- 事務委員會由11名委員組成。黃宏發議員及劉慧卿議員分別獲選為事務委員會正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

主要官員問責制

背景

- 在1999至2000年度的立法會會期，事務委員會向立法會提交了《香港特別行政區政制發展報告》，並於2000年6月14日動議議案，促請政府考慮立法會議員對該份報告及有關事宜所表達的意見，該議案經辯論後獲得立法會通過。
- 在該報告內所提出的建議之一，是政府當局應研究在委任主要官員方面實行更具彈性的合約制，使他們須為其所作的決定承擔政治責任。
- 行政長官在2000年10月發表施政報告時公布，政府會研究如何為此等主要官員制訂一套相應的聘用制度，以加強司局級主要官員在不同政策範疇承擔的責任。行政長官在2001年10月發表的施政報告中，勾劃了擬議的問責制度，該制度將適用於3位司長及其他局長。在

擬議制度下，主要官員將按有別於公務員的條款獲得聘任，他們會各自負責行政長官所指派的政策範疇，並就其所轄範疇內的政策成敗承擔責任。

事務委員會的商議進展

7. 事務委員會曾舉行多次會議，與政府當局討論有關事宜，並徵詢公眾對此事的意見。由事務委員會主席黃宏發議員、許長青議員及楊耀忠議員組成的事務委員會代表團，亦曾於2001年6月13至24日期間前往英國、法國及德國進行職務訪問，以取得有關該等國家的行政機關問責制的第一手資料。代表團擬備的職務訪問報告已分別在2001年8月27日及2001年10月5日提交事務委員會及內務委員會。事務委員會亦把報告的文本送交政府當局考慮。

8. 把律政司司長一職納入擬議主要官員問責制是否恰當的問題，曾在事務委員會的會議上提出討論。部分委員與香港大律師公會同樣關注到，以政治任命的官員擔當律政司司長一職，會有損此職作為體制上維護公正的機關的獨立及公正角色。一位委員建議，律政司司長一職若由政治任命的官員擔任，律政司司長類似司法性質的職能，以及獨立和不受干預地作出檢控決定的權力，應轉移給刑事檢控專員。

9. 事務委員會亦要求資料研究及圖書館服務部進行兩項研究，一項是“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”，而另一項則是“在選定國家中政府高級人員的任命程序”。

10. 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”的研究報告在2002年1月21日會議上提交事務委員會。該報告探討及比較在法國、英國、美國、加利福尼亞州及安大略省適用於離任政府首長及離任政府高級人員(包括部長、政治任命官員及高級公務員)的安排。在2002年2月18日會議上，事務委員會聽取了學者對於設立適當的監察機制，以規管離任行政長官及主要官員的活動，從而避免可能出現利益衝突的意見。部分委員和學者認為，政府當局在實施問責制之前，應頒布主要官員在離任後從事的活動須受甚麼限制。當局亦應在主要官員的僱傭合約內清楚訂明該等限制。部分委員認為，政府當局應制定法例，以監察政府高級人員在離任後從事的活動。

11. 有關“在選定國家中政府高級人員的任命程序”的研究報告在2002年3月18日會議上提交事務委員會。該報告詳述英國、美國及新加坡的政府高級人員(例如內閣大臣和內閣部長)的任命程序。報告亦提出多項與主要官員任免有關的事宜，供事務委員會及政府當局考慮。

12. 事務委員會關注問責制的實施時間表，因為行政長官曾表示有意在2002年7月1日實施該制度。事務委員會要求政府當局在敲定擬議制度後，盡快提供有關詳情，並促請當局在實施該制度之前，確保立法會和市民有足夠時間詳細研究擬議制度，而各項建議亦有充分時間進行所需的程序。

13. 行政長官在2002年4月17日立法會會議上，宣布擬議問責制的詳情。政制事務局局長亦於2002年4月18日就擬議問責制向事務委員會作出簡報。不屬事務委員會委員的議員亦有出席會議。在會議上，事務委員會指出多項須予研究的具體事宜。在2002年4月19日內務委員會特別會議上，議員認為有關問題跨越多個政策範疇，故決定成立小組委員會，以研究擬議主要官員問責制及相關事宜。

《防止賄賂條例》(第201章)若干條文對行政長官的適用問題

14. 在1999年2月，事務委員會要求政府當局檢討《防止賄賂條例》的若干條文應否適用於行政長官。在與事務委員會舉行多次會議後，政府當局同意提出法例修訂，以另訂法例條文的方式，訂明只適用於行政長官的賄賂罪行。然而，儘管委員強烈認為，政府應把有關的修訂盡快提交立法會並制定成為法例，以便新的規管機制可適用於2002年3月舉行的行政長官選舉，政府當局未能提供立法時間表，供事務委員會考慮。

15. 內務委員會主席應事務委員會的要求，在2001年6月向政務司司長提出此事。行政署長其後在回覆中表示，政府當局會優先處理該項修訂法例的工作，有關建議一俟備妥，便會再行諮詢事務委員會。

16. 在2002年1月21日會議上，政府當局告知事務委員會，當局仍在研究《防止賄賂條例》所訂的規管架構，包括適用於公職人員及政府人員的所有條文。政府當局又表示，在研究把防止賄賂條文引用於行政長官時，須顧及行政長官獨特的憲制地位，以及《基本法》的有關規定。當局亦須兼顧在《防止賄賂條例》下行政長官的地位，即行政長官並非該條例所界定的政府人員或公職人員。政府當局解釋，鑒於當中涉及複雜事宜，當局需要更多時間研究如何解決上述各項問題，並決定應透過修訂《防止賄賂條例》或其他立法方式，使任何只適用於行政長官的法例條文生效。政府當局答允在下個立法會會期提交有關的立法建議。

17. 事務委員會大部分委員均對此情況表示不滿，他們認為，提出法例修訂應是當務之急，以便《防止賄賂條例》中適用於政府人員及公職人員的規管架構亦適用於行政長官。他們促請政府當局在本立法會會期內提交有關的立法建議。事務委員會已於2002年1月25日向內務委員會提交報告。應事務委員會的要求，內務委員會主席再度向政務司司長提出此事。

行政長官選舉的擬議選舉開支上限

18. 事務委員會曾討論政府當局把行政長官選舉的選舉開支上限定為950萬元的建議。據政府當局所述，鑒於行政長官選舉的候選人需進行全港性的宣傳工作，選舉開支上限的款額必須足以讓候選人可向市民大眾宣傳其競選政綱。

19. 事務委員會認為，選舉開支上限須因應實際情況訂立，因為如將限額定得過高，可能令資金不足的人士卻步，以致他們不敢參選。考慮到負責推選行政長官的選舉委員會只有800名委員，部分委員認為擬議選舉開支上限過高。此外，行政長官並非以普選的方式產生，政府當局以競選行政長官一職的候選人須向市民大眾宣傳其競選政綱此一論點不能成立。

20. 一位委員認為，在訂定行政長官選舉開支上限時，應考慮行政長官擔任香港特別行政區政府首長的憲制角色。鑒於行政長官的地位重要，把候選人的選舉開支限額，定在足以讓其進行全港性競選工作的水平，是可以接受的。另一位委員認為，只要設立一個有效機制，確保候選人申報選舉開支的做法具有足夠透明度，便無須訂立選舉開支上限。

21. 政府當局解釋，訂立選舉開支上限，是為了讓候選人盡量使用其有權使用的財政資源，為其參選作出宣傳，但須就他們預期合理招致的選舉開支作出一些實際估計。相對於實際的開支水平，擬議款額只代表候選人將會招致選舉開支的最高限額。再者，為防止出現濫用的情況，選舉管理委員會(下稱“選管會”)已頒布詳盡指引，就選舉事宜進行規管，而該等指引適用於所有候選人，包括競選連任的在任行政長官。

22. 立法會於2001年10月12日成立小組委員會，審議於2001年11月9日在憲報刊登的《選舉開支最高限額(行政長官選舉)規例》，並負責研究所有與行政長官選舉有關的附屬法例。

發展新的選民登記電腦系統

23. 政府當局向事務委員會簡介經提升的選民登記電腦系統(下稱“電腦系統”)，該系統預期在2003年年底前開始運作，並於2004年立法會選舉實施。新電腦系統是多用途系統，由於貯存量加大，該系統設有全面的資料庫，可以貯存選民紀錄及其他有關選舉安排的資料，例如候選人在選舉中所招致的選舉開支。此外，使用新系統後，選舉事務處與各部門(就目前而言，即入境事務處及房屋署)核對資料的現行安排可擴展至其他部門，例如運輸署及郵政署。

24. 至於新電腦系統的使用年限，政府當局表示，新系統預料可使用超過10年，但須視乎選舉制度在日後會否有重大改變而定。

25. 事務委員會贊成使用擬議系統，並促請政府當局盡快予以實施。

有關受資助機構的僱員擔任公職的事宜

26. 事務委員會在以往會議上曾討論此事，政府當局在2002年2月告知事務委員會，社會福利署已發出一套沿用“最佳管理方法”模式制訂的指引，供福利界受資助非政府機構參考。政府當局堅持其立場，

認為應否准許受資助非政府機構僱員擔任公職，以及應否因而削減他們的薪酬，均屬該等機構職管雙方之間的事情。政府的資助政策是給予該等機構彈性，讓其決定本身的運作方式，尤其是人力及財政方面的管理方法。政府當局亦指出，香港社會服務聯會亦曾就此事提出類似的意見。

27. 事務委員會曾多番促請政府當局參照醫院管理局(下稱“醫管局”)及大學教育資助委員會(下稱“教資會”)資助的大專院校所頒布的同類指引，向受資助非政府福利機構發出指引，訂明調整擔任受薪公職的人員的薪酬事宜。儘管如此，政府當局仍不願改變其立場，部分委員對此表示不滿。他們認為，由於此事與公帑的運用攸關，納稅人難以接受一種情況，就是受資助機構的僱員同時擔任兩份受薪職位，並獲准支取兩份工作的全薪。部分委員認為，雖然福利界受資助機構應可獨立管理其員工及財政事務，但不應令公眾以為該等機構的僱員屬特權人士，有別於其他受資助機構的僱員。

28. 另一位委員指出公職與私務應予區分。她認為，雖然政府應研究為受資助機構制訂指引的做法是否可取，但她提醒應避免制訂過分嚴格的規定，因為這會有礙僱員參與公共事務。

29. 政府當局回應時表示，大部分受資助非政府福利機構並非全由政府資助。因此，把該等機構與醫管局和教資會資助機構直接比較，是不恰當的。此外，非政府福利機構向市民提供廣泛多樣的專門服務。從政府當局的觀點而言，要達致的重要目標是，受資助機構確實向服務使用者提供政府預期它們須提供的服務，並確保服務質素符合標準。如所提供的服務未能達致既定標準，政府會檢討有關的資助政策。

30. 事務委員會將於下個會期與政府當局再商討此事。

第二屆區議會的組成方式

31. 在2002年6月4日，事務委員會與民政事務委員會舉行聯席會議，以研究政府當局就第二屆區議會的組成方式提出的建議。政府當局建議就第二屆區議會選舉保持現狀，待2003年第二屆區議會選舉完成後，才就區議會進行全面檢討。整體而言，當局建議保留18個區議會的現行地區分界，而18個區議會繼續由390位民選議員、102位委任議員及27位當然議員組成。由於整體人口有所上升，每個區議會選區的標準人口基數會由現時的17 000人上升至17 635人。每區的民選議席數目將維持在現有水平。在敲定各有關建議前，選管會將於2002年9月進行為期一個月的公眾諮詢，以蒐集市民對政府當局建議的意見。

32. 若干事務委員會委員認為，由於部分地區的人口急劇增加，為對有關地區的居民公平起見，該等地區的民選議席數目應予增加。如此亦會有助選管會根據有關的標準人口基數劃定選區分界。

33. 部分委員亦不滿政府當局拒絕刪除區議會所有委任議席、增加直選議席的數目，並給予區議會更大權力和較多職責，以加強區議會在管理地區事務方面的角色和職能。政府當局回應委員時表示，當局於2003年就區議會進行全面檢討時，將會研究該等事宜。

其他事項

34. 政府當局亦曾向事務委員會簡介選管會就2001年立法會補選所發表的報告書，以及香港2001年人口普查——區議會分區的地圖和統計表。

事務委員會會議

35. 在2001年10月至2002年6月期間，事務委員會共舉行了10次會議，包括一次與民政事務委員會舉行的聯席會議。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年6月28日

立法會政制事務委員會

委員名單

主席 黃宏發議員, JP

副主席 劉慧卿議員, JP

委員 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

楊耀忠議員, BBS

司徒華議員

葉國謙議員, JP

(合共：11名委員)

秘書 馬朱雪履女士

法律顧問 馬耀添先生

日期 2001年10月11日

**立法會
政制事務委員會**

1. 監察及研究有關《聯合聲明》及《基本法》的實施、香港特別行政區政府與中央人民政府和其他內地政府部門間的關係，選舉事務和區域組織的政府政策及公眾關注的事項。
2. 就上述政策事宜交換及發表意見。
3. 在上述政策範圍內的重要立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關的簡介，並提出對該等建議的意見。
4. 按事務委員會認為需要的程度，監察及研究由事務委員會或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。
5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。