

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)242/06-07號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會 非正式會議的紀要

日期：2006年7月26日(星期三)
時間：上午11時
地點：立法會會議廳

出席委員：呂明華議員, SBS, JP (主席)
何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP
李卓人議員
李柱銘議員, SC, JP
吳靄儀議員
張文光議員
劉江華議員, JP
劉慧卿議員, JP
石禮謙議員, JP
李永達議員
梁國雄議員
黃定光議員, BBS
劉秀成議員, SBS, JP

缺席委員：曾鈺成議員, GBS, JP (副主席)
田北俊議員, GBS, JP
何俊仁議員
李國寶議員, GBS, JP
周梁淑怡議員, GBS, JP
陳智思議員, GBS, JP
陳鑑林議員, SBS, JP
梁劉柔芬議員, SBS, JP
梁耀忠議員
黃宜弘議員, GBS
黃容根議員, JP
楊孝華議員, SBS, JP
楊森議員
劉千石議員, JP
劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
劉健儀議員, GBS, JP

蔡素玉議員, JP
霍震霆議員, GBS, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
李鳳英議員, BBS, JP
余若薇議員, SC, JP
林偉強議員, SBS, JP
馬力議員, GBS, JP
梁家傑議員, SC
郭家麒議員
張超雄議員
張學明議員, SBS, JP
湯家驊議員, SC
詹培忠議員
鄭志堅議員
譚香文議員

出席公職人員： 議程第I項

政制事務局局長
林瑞麟先生

署理政制事務局常任秘書長
何建華先生

政制事務局首席助理秘書長
陳穎韶女士

公務員事務局局長
俞宗怡女士

公務員事務局常任秘書長
黃灝玄先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 高級議會秘書(2)4
周封美君女士

議會事務助理(2)3
曾盧鳳儀女士

I. 進一步發展政治委任制度

(有關“進一步發展政治委任制度”的諮詢文件)

立法會CB(2)2858/05-06(01)號文件 —— 政府當局就“進一步發展政治委任制度”提供的文件)

由於在會議的指定開始時間起計15分鐘內，出席會議的委員不足法定人數，委員因而同意舉行非正式會議，讓政府當局向委員簡介有關“進一步發展政治委任制度”的諮詢文件(下稱“諮詢文件”)。

2. 委員認為，是次會議預告時間短促，導致出席會議的委員未能達到會議法定人數。政制事務局局長回應時解釋，政務司司長與內務委員會以往曾協定，政府當局向傳媒發表重大政策建議前，應向有關的事務委員會作出簡介。行政會議在2006年7月25日通過諮詢文件所載的建議。政府當局其後決定在翌日(即2006年7月26日下午)舉行記者招待會，公布發表諮詢文件。在此情況下，政府當局建議在2006年7月26日上午向事務委員會簡介諮詢文件。主席解釋，他為了配合政府當局的工作而決定召開是次會議，而這項決定是根據《議事規則》第77(11)條作出的。

3. 部分委員對會議安排表示不滿，他們的意見綜述如下 ——

- (a) 是次會議在不足3天前才給予預告，有違立法會《議事規則》第77(11)條的規定，因此政府當局要求事務委員會召開是次會議，既不合理，亦不尊重事務委員會；
- (b) 雖然《議事規則》第77(11)條訂明主席可酌情決定給予較短時間的預告，但主席只應在有充分理由的情況下行使其酌情決定權；
- (c) 委員支持政府當局向傳媒發表重大政策建議前，向有關的事務委員會作出簡介的原則，但由於諮詢文件的諮詢期為期4個月，因此無須急於2006年7月26日舉行會議；
- (d) 政府當局應修改舉行記者招待會的時間，以致可以按照《議事規則》第77(11)條，給予委員足夠時間的會議預告；

- (e) 這事件會為其他政策局創立不良先例，而事務委員會未能達到有關會議法定人數的要求，亦會損害立法會的形象；
- (f) 鑒於許多議員現時身在外地，要到2006年8月2日的立法會會議前才返回香港，向事務委員會簡介諮詢文件的會議，應安排在該次立法會會議之前或之後的某個時間舉行；及
- (g) 除非有特別的考慮，以致有理由不遵守《議事規則》第77(11)條，否則應按該規則就會議預告所作的規定行事。政府當局如要求舉行會議，並在不足3天前作出預告，便應以書面提出要求及提供理據。該項要求應送交事務委員會傳閱。除非達到會議法定人數，否則不應舉行會議。

4. 政制事務局局長重申，政府當局擬先向事務委員會簡介諮詢文件，然後在記者招待會公布文件詳情。如有需要，事務委員會可考慮再舉行會議討論諮詢文件。

簡介及討論

5. 政制事務局局長向委員簡介諮詢文件提出有關進一步發展政治委任制度的建議。當局建議在政府內增設兩個層級(即政策局副局長及局長助理)，藉此加強對主要官員的支援，以助他們處理政治工作。公眾諮詢期會在2006年11月30日結束。

6. 劉江華議員表示，根據建議，日後會有7個層級的官員，即主要官員、副局長、局長助理、常任秘書長、副秘書長、首席助理秘書長及助理秘書長。他關注到這情況會否更妥善地協調制訂政策的工作。劉議員補充，有關建議的一個主要目標是新的政治任命人員會協助執行政治工作。依他從目前情況觀察所得，舉例而言，每當立法會審議某項重要法案時，會議廳內便會有大量公務員把握最後一刻大力游說。劉議員認為，目前的問題是，政府當局只在最後階段(例如在發表本諮詢文件之後)，而非在早期(即在制訂政策建議之前)，就政策建議諮詢議員。他詢問，在開設兩個政治層級後，有關情況會否有所改善。對於進一步發展政治委任制度的建議會否令行政機關與立法機關的關係改善、管治質素提高，以及資源的運用更為有效，劉議員持懷疑態度。

7. 政制事務局局長表示，在建議下，常任秘書長及資深公務員會負責就政策方案進行研究和分析，以及作出政策建議，而政治任命人員則從政治的考慮角度提供意見，協助主要官員作出政策決定。此安排對於制訂政策是有幫助的。過去數年，政府當局在制訂政策均聽取公眾意見。政制事務局局長進一步表示，當立法會就某項重要法案進行辯論時，政府當局有實際需要調派公務員留意會議過程。政制事務局局長補充，雖然相對於政府每年2,000億元的預算，推行有關建議的成本(即約每年5,000萬至6,000萬元)並非十分龐大的款額，但政府當局會審慎運用公帑。

8. 劉慧卿議員表示，有關建議不會有助促進香港的民主發展。民主發展建基於多黨制及政黨的發展。政黨應以他日成為執政黨為目標，並派出成員參加區議會選舉、立法會選舉及行政長官選舉。雖然諮詢文件說明當局會考慮任命不同背景的人士擔任這些職位，但鑒於行政長官先前有關與各政黨“親疏有別”的言論，她認為新設的政治任命職位只為親政府的政黨而設。她又指出，鑒於行政長官的言論，公務員隊伍難以維持政治中立。

9. 公務員事務局局長回應時表示，資深公務員向來都有參與帶有政治成分的工作，例如為政府的政策和決定作出解釋和辯護，並為此向各方游說，爭取支持。政治委任制度於2002年實施後，這些政治工作由主要官員接掌，而資深公務員則擔當支援角色。然而，公務員不得參與某些政治工作，例如為政黨進行競選及籌款活動。當局現建議增設政治任命職位，為政治班子提供進一步的支援，讓他們在公務員的輔助下處理政治工作。公務員事務局局長又表示，在一些海外司法管轄區，公務員無須為政府的政策和決定作出解釋，與這些司法管轄區相比，香港基於歷史原因，情況獨特。然而，她認為公務員在這方面的角色，與秉持公務員隊伍政治中立的原則並無衝突。公務員事務局局長補充，資深公務員須爭取所有議員的支持，不論他們是獨立議員還是屬於哪一個政黨的議員。他們會繼續這方面的工作。

10. 政制事務局局長澄清，劉慧卿議員所指由行政長官提出的言論，並非源自行政長官，而是源自傳媒。行政長官在2005年10月發表的施政報告中清楚表明，政府當局會繼續開放政治制度，創造更多參與公共事務的空間，讓有志參與公共事務的人士服務社群。通過擴大政治委任制度，不同背景的人士都會有更廣闊的從政途徑。各政黨的成員及其他有志參與公共事務的人士除了可把握機會透過選舉晉身區議會和立法會外，亦可投身

政府，認識政府的實際運作及培養處理政治工作的技巧。這些政治任命人員須認同行政長官對政策方向的理念，才能有效施政。

11. 吳靄儀議員詢問，進一步發展政治委任制度的建議如何會促進政制發展向普選邁進。她亦詢問，除了政治任命人員應與行政長官政見一致外，有否任何客觀的任命準則。她進一步問及政治任命人員的薪酬條款，以及政治領導層及公務員隊伍之間的從屬關係。

12. 政制事務局局長表示，策略發展委員會將於2006年7月28日討論行政長官產生辦法的可能普選模式。不論行政長官日後會透過選舉委員會選舉還是普選產生，有關建議都會讓行政長官有機會招攬理念和使命與他相同，並願意在他領導下推行政府政策和政治議程的人士，組成本身的管治班子。政策局副局長會由行政長官按照局長的建議任免，局長助理則由局長在取得行政長官同意的情况下任免。鑒於行政長官的任期為5年，政治任命人員的任期不會超過任命他們的行政長官或主要官員的任期。雖然香港的政府制度較為近似美國的總統制，但政府當局無意每逢政府換屆，便重新作出數千項任命。政治領袖的更替帶來政府人員的大換班，會對管治的延續性造成影響。政制事務局局長補充，進一步發展政治委任制度，不會削弱公務員隊伍的重要性。為了讓公務員隊伍能履行其憲制角色，輔助在任的行政長官及其領導的政府，公務員隊伍會保留兩個特點，即常任和政治中立。

13. 政制事務局局長又表示，政治任命人員可來自政黨、學術界、專業界別、商界、公務員隊伍及其他背景。現時的《問責制主要官員守則》會按需要作出修訂，以致適用於兩個新設層級的政治任命人員。為了顧及各人選的不同專長及經驗，當局建議把副局長及局長助理的薪酬，分別定於財務委員會在2002年批准的局長酬薪條款65%至75%及35%至50%的範圍內。

14. 公務員事務局局長補充，有關建議的其中一項目標是揀選最合適的人士出任政治任命職位。就運作層面而言，政治領導層與公務員隊伍應發揮團隊精神，合力工作，為社群提供優質服務，提高管治質素。政治領導層與公務員隊伍之間的從屬關係會予以清晰界定，不容含糊，以免有損施政效率。在副局長及局長助理的職位開設後，公務員應繼續經所屬常任秘書長，直接向主要官員負責和請示。換言之，副局長及局長助理與公務員(包括常任秘書長)不應有直接的從屬關係，而常任秘書

長會繼續在組織架構上及其工作表現評核方面，向主要官員負責。

15. 張文光議員表示，在一個民主社會，透過普選產生的政府首長會在獲得人民授權的情況下任命本身的政治班子。他不會反對此種政治委任制度。然而，由透過小圈子選舉產生，並與政黨“親疏有別”的政府首長提出的政治委任制度，是不民主及完全不可接受的。

16. 政制事務局局長解釋，政府當局在推動政制發展方面正雙管齊下。一方面，當局正研究行政長官及立法會產生辦法的不同普選模式。另一方面，當局正探討如何為政治人才提供更多參與公共事務的機會。不論行政長官透過選舉委員會選舉還是普選產生，都是由他決定如何組成其政治班子。至於如何實施有關建議，則會由第三任行政長官決定。政制事務局局長又表示，雖然行政長官現時並非由普選產生，但鑒於香港是自由開放的社會，他須受立法會、傳媒及公眾的監察。主要官員和出任該等新職位的政治任命人員同樣會受到該等監察。

17. 李永達議員表示，透過發展政黨及普選培育政治人才，才是適當的方法。他認為，有關建議不會達到培育政治人才及為政治事業提供延續性的目標，因為每當新的行政長官就任，政治任命人員將須下台。李議員又表示，推行有關建議的成本足以用來增設200個區議會民選議席，此舉可為有志之士提供更多發展政治事業的機會。他的結論是，增設政治任命職位是為了報答親政府黨派，是為民主建港協進聯盟“度身訂造”的。

18. 李卓人議員表示，有關建議“非驢非馬”，因為一方面，這項建議提供途徑，讓有志從政的青年人可以擔任該等新的政治任命職位，另一方面，根據建議，政治任命人員須與不屬任何政黨的行政長官的理念相近。他詢問政府當局，立法會中哪個政黨的政治理念與行政長官的理念最為相近。

19. 政制事務局局長回應時表示，為任何政黨“度身訂造”一項建議是不可能的。進一步發展政治委任制度的建議會為政治人才提供更廣闊的從政機會，他們除了可以透過選舉成為區議會及立法會議員外，亦有機會參與政府的工作。新設的政治任命職位會開放予不同背景的人士。無論是有政黨背景還是沒有政黨背景的人士，當局都會考慮任命他們擔任這些新的職位。關於李永達議員提出為政治事業提供延續性的問題，政制事務局局長

表示，從政是沒有延續性的保證的。舉例而言，現任區議會及立法會議員在尋求連任時也可能落選。

20. 關於李卓人議員詢問哪些政黨與行政長官的政治理念相同一事，政制事務局局長表示，各政黨給予支持的程度可能因應不同事宜而有所不同。在大多數情況下，政府當局能就其立法建議取得立法會議員50%以上的支持。在某些情況下，例如就獲得民主黨支持的《撥款條例草案》及添馬艦發展計劃而言，當局更取得全體議員三分之二的支持。無論如何，政府都有必要竭盡所能，就各項政府措施爭取獨立議員及屬不同政黨的議員的支持。

21. 因應李永達議員的建議，委員同意安排舉行特別會議，讓委員進一步討論諮詢文件。

(會後補註：經主席同意，特別會議訂於2006年7月31日下午2時30分舉行。)

22. 會議於下午1時07分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年11月2日