

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1972/06-07(01)號文件

檔 號：CB2/HS/1/06

與政府總部政策局重組建議 有關的法例修訂小組委員會

背景資料簡介

目的

本文件旨在匯報政制事務委員會在2007年5月8日、11日、16日及18日的會議上，就有關政府總部政策局重組建議(下稱"重組建議")的事宜進行的商議工作及相關發展。

背景

2. 在2007年5月3日，行政長官宣布由2007年7月1日起重組政府總部政策局的計劃。行政長官解釋，因應香港自問責制於2002年實施以來所經歷的經濟、社會和其他發展，當局有需要進行檢討，以確定現行架構能否讓第三屆香港特區政府應付香港須面對的各項挑戰。此外，當局亦有需要確保政策局分工均衡。

3. 在2007年5月4日的內務委員會會議上，議員同意由政制事務委員會跟進重組建議。

事務委員會的商議工作

4. 事務委員會在2007年5月8日至18日期間舉行了4次會議，討論政策局職責分工的情況、因應重組建議而對公務員組織架構作出的改動，以及為施行重組引致的法定職能移轉而提出的法例修訂的性質。11個曾為事務委員會2007年5月18日的會議提出意見的團體／人士的名單載於**附錄**。事務委員會會在2007年5月26日的會議上進一步聽取公眾的意見。事務委員會討論的主要事宜綜述於下文各段。

時間表及公眾諮詢

5. 據政府當局所述，當局會在2007年5月22日向人事編制小組委員會提交因應重組建議而對公務員組織架構作出改動的建議，並會在2007年6月初把有關建議提交財務委員會。政府當局會在2007年5月23

日作出預告，表明會在2007年6月13日的立法會會議上，根據《釋義及通則條例》(第1章)第54A條動議決議案，施行重組引致的法定職能移轉。

6. 部分委員(包括劉慧卿議員、楊森議員、張超雄議員及何俊仁議員)曾批評政府當局建議的時間表緊迫，並質疑重組建議有否需要由2007年7月1日起實施。他們亦認為，政府當局應在重組建議實施前就建議諮詢公眾。張超雄議員認為，政務司司長應出席事務委員會的會議，向議員解釋重組建議的細節。

7. 政府當局解釋，在過去數年，當局在徵詢社會、議員及各諮詢組織時，均有收到意見，表示有需要檢討現時政策分工的情況，以顧及各政策局在工作量及涵蓋政策範疇上的轉變。行政長官在其競選政綱中強調有需要處理多項工作，包括確保政策局分工均衡。因應所得的意見，以及為了履行競選承諾，行政長官已決定由2007年7月1日起重組政府總部。

8. 政府當局又表示，行政長官選舉在2007年3月舉行後，當局用了數個星期敲定重組建議，行政長官到2007年5月3日才能正式作出宣布。政府當局的用意是由2007年7月1日起為第三屆政府實施重組建議。在完成立法程序後，行政長官便會提名第三屆政府的主要官員以供任命。

9. 事務委員會已決定邀請公眾出席2007年5月18日及26日的會議，就重組建議發表意見。

法例修訂

10. 政府當局表示，有關決議案會訂明，由2007年7月1日起，現時由某名局長憑藉決議案內所列的條例得以行使的職能，將移轉給指明的局長，而該名指明的局長會在政府總部重組後負責相關的政策範疇。決議案不會對有關條例所訂明的法定職能(包括權力和職責)作出任何實質修訂。決議案純粹會訂明把有關條文中局長的現有職稱，代以由2007年7月1日起負責相關政策範疇的局長的新職稱。

11. 在決議案通過後，行政長官會同行政會議將需訂立命令，修訂第1章附表6所指明的公職人員名單，以反映重組後各名掌管相關政策局的局長在職稱上的變動。政府當局打算在向事務委員會提交決議案時，一併提交該項命令的草擬本。為實施重組建議，有關的決議案及命令須由2007年7月1日起生效。

12. 事務委員會曾研究應否討論在2007年5月9日發出、題為"政府總部決策局的重組安排：法例修訂"的立法會參考資料摘要所夾附的決議案草擬本。部分委員(包括劉慧卿議員及楊森議員)認為，事務委員會的工作是討論重組建議在政策方面的事宜，由事務委員會同時負責審

議決議案並不恰當。他們堅持認為，政府當局應尊重及遵守在內務委員會轄下成立小組委員會審議附屬法例的既定程序。

13. 吳靄儀議員重申其以往所持的立場，認為在2002年實施的問責制違憲，因為在使用根據第1章第54A條提出的決議案移轉有關的法定職能之前，並沒有以立法途徑確立新一類別公職人員(即主要官員)的地位。

14. 內務委員會在2007年5月18日的會議上經討論劉慧卿議員的建議後，同意成立小組委員會研究與重組建議有關的法例修訂。

主要官員問責制

檢討問責制

15. 部分委員(包括李卓人議員、劉慧卿議員及何俊仁議員)曾指出，重組建議會導致部分主要官員的角色和職責改變，以及額外增加一個主要官員職位。他們認為，政府當局在提出任何重組政府總部政策局的建議之前，應檢討在2002年實施的問責制。

16. 政府當局解釋，當局在2006年7月發出了一份題為"進一步發展政治委任制度"的諮詢文件，諮詢文件第一章載述問責制自2002年7月以來的發展。政府當局會分析諮詢期內所得的意見，並會在2007年下半年公布當局就未來路向所作的決定。政府當局會在這次諮詢工作中，處理任何與問責制有關的事宜。

17. 劉慧卿議員曾要求政府當局檢討問責制下公務員事務局局長的職位，例如"不設旋轉門"的規定應否適用於這個職位。

18. 政府當局解釋，公務員事務局局長的職位頗為獨特。根據問責制，公務員事務局局長是行政長官提名以供任命的主要官員之一。公務員事務局局長的人選是從在職公務員中物色的。有關人員在接受該局長職位前，並不一定要透過辭職或退休脫離公務員隊伍。該人員可選擇在擔任公務員事務局局長期間脫離公務員隊伍，又或如他未達公務員的指明退休年齡，他亦可選擇在不擔任公務員事務局局長職位或任期屆滿後隨即返回公務員隊伍。政府當局會在有關進一步發展政治委任制度的諮詢工作中，處理任何有關公務員事務局局長職位的意見。

主要官員及公務員的角色和職責

19. 部分議員對問責制下主要官員與公務員的角色和職責劃分不清的情況表示關注。他們質疑，高級公務員往往須承擔政治工作(例如向議員解釋政府政策)，如何能保持政治中立。

20. 政府當局解釋，公務員應為主要官員的工作提供支援，向議員、市民和傳媒解釋在任政府所決定的政策，以及協助爭取市民和立

法會對政府政策的支持。承擔這種性質的政治工作與公務員政治中立並無衝突。

21. 田北俊議員及劉慧卿議員曾對出席事務委員會會議的公職人員代表的職級表示關注，並建議主要官員應更經常出席事務委員會會議，向議員解釋政府的政策。政府當局同意向各局長傳達議員的意見。

重組建議

建議的改動

22. 政府當局表示，目前，政府總部包括11個政策局，每個政策局由一位局長掌管。11個現有政策局如下 ——

公務員事務局
工商及科技局
政制事務局
經濟發展及勞工局
教育統籌局
環境運輸及工務局
財經事務及庫務局
衛生福利及食物局
民政事務局
房屋及規劃地政局
保安局

23. 落實重組建議對政府總部組織架構的主要影響如下 ——

- (a) 會設立一個新的政策局(即勞工及福利局)；
- (b) 現有的8個政策局(及政務司司長辦公室轄下的行政署)所負責的政策範疇將予重組；及
- (c) 現有3個政策局(即公務員事務局、財經事務及庫務局及保安局)不會受重組建議影響，其架構和名稱也會維持不變。

24. 重組後的12個政策局如下 ——

公務員事務局
商務及經濟發展局
政制及內地事務局
發展局
教育局
環境局
財經事務及庫務局

食物及衛生局
民政事務局
勞工及福利局
保安局
運輸及房屋局

政策局的職責分工

25. 部分議員及一些團體支持重組建議，重組建議的目的是合理分配各政策局的職責，以及有助行政長官推行他在行政長官選舉期間承諾推行的各項重點施政措施。

26. 部分議員及一些團體曾就政策局職責分工的情況提出下述關注 ——

- (a) 政制及內地事務局 —— 政制及內地事務局負責統籌香港特區與內地關係的事宜，把人權事宜轉交該局負責並不恰當，因為這安排可能會令人產生一個印象，認為內地會對香港特區的人權事宜有不適當的影響；
- (b) 發展局 —— 鑒於及早推行基建工程計劃與文物保育可能有衝突，把與發展有關的文物保育工作撥歸發展局並不恰當；
- (c) 環境局 —— 不應把可持續發展的事宜交由環境局負責，應撥歸另一政策局，因為有關可持續發展的政策橫跨不同政策範疇，不應只專注於環境保護；
- (d) 民政事務局 —— 把法律援助政策範疇由政務司司長辦公室轄下的行政署移轉給民政事務局這個政策局的建議，可能會令法律援助署降格，損害其獨立性。尋求司法公正的渠道，是司法的核心事宜，而在提供法律援助方面，實際及可見的獨立性，對法治信心至關重要；
- (e) 勞工及福利局 —— 部分議員歡迎把勞工及福利兩個政策範疇撥歸同一政策局的建議，但對於這項安排是否恰當，議員提出了一些疑慮，因為福利所涵蓋的不僅是透過就業提倡自力更生；及
- (f) 運輸及房屋局 —— 把對外交通及房屋事宜撥歸同一政策局或許並不恰當，因為航空服務及航運涉及國際協議，與本地房屋政策完全無關。

27. 政府當局的回應撮述於下文各段 ——

- (a) 政制及內地事務局 —— 香港居民的基本權利和自由，以及香港特區在有關國際公約下的義務，在《基本法》

中已有保障，而落實《基本法》正是政制事務範疇中不可或缺的一部分；

- (b) 發展局 —— 行政長官曾在其競選政綱中承諾整合推展公共工程的架構，以加快推動大型工程計劃和基建工程計劃，提升規劃及執行的效率。把相關職責撥歸同一政策局，可確保發展和文物保育在政策層面上有更緊密的配合。這安排除了提升推行發展工程計劃的效率外，亦可及早顧及文物保育的需要。
- (c) 環境局 —— 要做到可持續發展，便須加強各項與環境保護及能源有關的政策之間的聯繫，而加強這些政策之間的聯繫，會有助改善環境質素。為了建立一個更加專注的架構，處理這些關係緊密的政策範疇，以及更善用專才和資源，這些政策範疇會撥歸同一政策局；
- (d) 民政事務局 —— 由於法律援助是一個複雜而獨立的政策項目，並涉及向公眾提供服務，把這項目撥歸民政事務局負責，是恰當的做法。建議的移轉不會影響法律援助服務局的法定地位、法律援助署根據有關法例提供的法律援助服務，以及各項正在進行的檢討的進展；
- (e) 勞工及福利局 —— 現時衛生福利及食物局負責的政策範疇極其廣闊。當局認為把福利政策範疇轉交負責勞工及人力政策範疇的同一政策局，是恰當的安排。雖然透過就業提倡自力更生最適用於健全的失業人士，但這個概念亦適用於其他弱勢社群；及
- (f) 運輸及房屋局 —— 與香港對外對內交通有關的事宜，包括航空服務、航運、陸路交通及物流，均會撥歸同一局長負責，以便能更整合地加強香港作為亞洲首選國際運輸及物流樞紐和航運中心的地位。

28. 部分議員關注到統籌跨局政策事宜的安排。政府當局就此補充，所有局長會就轄下政策局的日常運作向政務司司長或財政司司長作出報告。兩位司長亦會為行政長官提供支援，確保政府有效施政。除此以外，當局內部設有機制，能快速調教跨局及部門的統籌工作，靈活運用資源，以便迅速和有效處理橫跨不同範疇的事宜。

商務及經濟發展局的名稱

29. 政府當局建議把現時工商及科技局局長所負責的政策範疇與現時經濟發展及勞工局局長所負責的有關旅遊、保護消費者及競爭政策的事宜合併。因應這個政策局的工作範圍有所擴大，其名稱亦會更改為商務及經濟發展局。

30. 鑒於工業及科技是香港兩個重要的經濟支柱，該局的名稱卻沒有反映這兩個政策範疇，呂明華議員及單仲偕議員感到失望。他們曾要求政府當局再考慮此事。政府當局解釋，該局的名稱若反映該局的所有職責，便會累贅及過長。政府當局依然認為建議的名稱恰當。單仲偕議員已表示會就決議案動議一項修正案。

某些公務員職位的職系及職級

31. 據政府當局所述，當局建議把環境運輸及工務局常任秘書長(環境)的職位，由現時的首長級薪級第6點提高至首長級薪級第8點。擔任該職位的人員會繼續採用環境保護署署長(下稱"環保署署長")的職稱。鑒於環境保護主任職系現時最高的職級是首長級薪級第3點，蔡素玉議員、余若薇議員及一些團體對刪除環保署署長一職後該職級的晉升前景表示關注。一些團體曾建議應重設環保署署長一職(首長級薪級第6點)，並由環境界合資格的專業人士擔任該職位。政府當局同意在2007年下半年處理有關事宜。

32. 王國興議員表示，他及一些其他屬於勞工界的議員關注到，政府當局提出重設勞工處處長一職(首長級薪級第6點)，負責掌管勞工處的建議，會降低該職位的重要性。

33. 政府當局解釋，現時的經濟發展及勞工局常任秘書長(勞工)除負責制訂政策外，還須執行行政職能，兼任勞工處處長。由於這個職位在重組後會同時負責勞工和福利兩個政策範疇，當局將須重設一個首長級薪級第6點的職位，接手執行他作為勞工處處長的職責。政府當局強調，在該建議下會有更多高層人員負責勞工範疇的工作。

常任秘書長職位的分配

34. 政府當局表示，重組後，每名局長屬下會有一名或兩名常任秘書長。17個常任秘書長職位的分配如下 ——

公務員事務局局長 —— 1個
商務及經濟發展局局長 —— 2個
政制及內地事務局局長 —— 1個
發展局局長 —— 2個
教育局局長 —— 1個
環境局局長 —— 1個
財經事務及庫務局局長 —— 2個
食物及衛生局局長 —— 2個
民政事務局局長 —— 1個
勞工及福利局局長 —— 1個
保安局局長 —— 1個
運輸及房屋局局長 —— 2個

行政長官辦公室主任

35. 政府當局建議利用這個機會把行政長官辦公室主任的僱用條款與局長看齊。余若薇議員曾要求政府當局為這項建議提供理據，並說明在這項建議之下，行政長官辦公室主任的薪酬增幅為何。

36. 政府當局解釋，行政長官辦公室主任既是行政長官的主要幕僚，亦是行政長官辦公室的主管。一如所有局長，行政長官辦公室主任是當局在2002年根據問責制開設的非公務員職位。他向行政長官負責，是行政長官所任命的政治委任官員。目前，行政長官辦公室主任的薪酬，等同首長級薪級第8點公務員的薪酬。擔任這個職位的人員雖然並非主要官員，但必須遵守適用於問責制主要官員的守則。一如主要官員的安排，行政長官辦公室主任的任期，會與任命他的行政長官的任期互相配合。

37. 由於行政長官辦公室主任是政治委任官員，擔當的角色及職責與問責制主要官員相若，政府當局認為，他的僱用條款與局長相同，既合理又合乎邏輯。額外開支為每年396,288元，意味行政長官辦公室主任的薪酬會增加超過一成。

主要官員在2007年7月1日後的薪酬

38. 政府當局建議，主要官員自2003年4月起減薪10%，這個減幅不再適用於由2007年7月1日開始就任的新一屆政府。李永達議員曾建議分階段把主要官員的薪酬回復至減薪前的水平。

39. 政府當局解釋，所有主要官員自願接受由2003年4月起減薪一成，與市民共渡時艱，解決財赤問題。現任政府的問責制主要官員的任期會在2007年6月30日屆滿。隨着新一屆政府的任期在2007年7月1日開展，與主要官員所訂的合約應以財務委員會在2002年批准的薪酬條款為根據。減薪一成是第二屆政府的主要官員自願接受的安排，這項安排會隨着第二屆政府任期屆滿而終止。

相關發展

40. 在2007年5月22日，人事編制小組委員會通過因應重組建議而對公務員組織架構作出的改動，以及把行政長官辦公室主任的僱用條款與局長看齊。

41. 司法及法律事務委員會將在2007年5月28日的會議上，討論把法律援助政策範疇移轉給民政事務局的建議。

有關文件

42. 有關文件的一覽表可在立法會網站瀏覽。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年5月25日

曾向政制事務委員會提出意見的團體／人士名單
List of organisations/individuals who have
submitted views to the Panel on Constitutional Affairs

- | | | |
|--------|-------------|--|
| (1) | 九龍社團聯會 | Kowloon Federation of Associations |
| (2) | 公民黨 | Civic Party |
| (3) | 民主黨 | The Democratic Party |
| (4) | 香港人權監察 | Hong Kong Human Rights Monitors |
| (5) | 香港工程師學會 | The Hong Kong Institution of Engineers |
| (6) | 香港中華廠商聯合會 | The Chinese Manufacturers' Association of Hong Kong |
| (7) | 香港建造商會有限公司 | The Hong Kong Construction Association Limited |
| (8) | 香港島各界聯合會 | The Hong Kong Island Federation Limited |
| (9) | 香港機電工程師商聯會 | The Hong Kong Federation of Electrical and Mechanical Contractors Limited |
| (10) | 華員會環境保護主任分會 | Hong Kong Chinese Civil Servants' Association, Environmental Protection Officer Branch |
| * (11) | | S K LAI |

* 只提供意見書
Written submission only