

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)955/07-08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 特別會議紀要

日 期：2007年5月16日(星期三)
時 間：上午8時30分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：呂明華議員, SBS, JP (主席)
田北俊議員, GBS, JP
何俊仁議員
吳靄儀議員
周梁淑怡議員, GBS, JP
張文光議員
陳婉嫻議員, JP
陳智思議員, GBS, JP
黃宜弘議員, GBS
黃容根議員, JP
曾鈺成議員, GBS, JP
楊孝華議員, SBS, JP
楊森議員
劉慧卿議員, JP
蔡素玉議員, JP
霍震霆議員, GBS, JP
石禮謙議員, JP
李鳳英議員, BBS, JP
余若薇議員, SC, JP
王國興議員, MH
李永達議員
林偉強議員, SBS, JP
梁家傑議員, SC
郭家麒議員
張學明議員, SBS, JP
黃定光議員, BBS
湯家驊議員, SC
劉秀成議員, SBS, JP
鄭志堅議員

出席議員 : 張超雄議員
譚香文議員

缺席委員 : 譚耀宗議員, GBS, JP (副主席)
何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP
李卓人議員
李柱銘議員, SC, JP
梁劉柔芬議員, SBS, JP
梁耀忠議員
劉江華議員, JP
劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
馬力議員, GBS, JP
梁國雄議員
詹培忠議員

出席公職人員 : 議程第I項

政府當局

政制事務局局長
林瑞麟先生

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

政制事務局常任秘書長
謝凌潔貞女士

行政長官辦公室常任秘書長
張琮瑤女士

法律政策專員
溫法德先生

署理副法律草擬專員
(雙語草擬及行政)
葉鳳瓊女士

高級政府律師
李月明女士

政制事務局首席助理秘書長
潘偉榮先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 高級助理法律顧問2
張炳鑫先生

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

經辦人／部門

I. 政府總部政策局的重組安排建議

(CAB F19/6/3/2(2007) —— 立法會參考資料摘要
"政府總部決策局的重組安排：法例修訂"

立法會CB(2)1855/06-07(01)號文件 —— 政府當局
2007年5月14日有關康復專員一職職級的函件

立法會CB(2)1868/06-07(01)號文件 —— 根據第1章
第54A條提出的決議案草擬本的標明修訂文本)

政府當局的簡介

政制事務局局長表示，在上兩次特別會議上，政府當局已向議員解釋由2007年7月1日起重組政府總部政策局的建議，以及因應重組建議而對組織架構作出的改動。政府當局會進一步採取下列步驟 ——

- (a) 當局已發出一份文件供人事編制小組委員會在2007年5月22日的會議上考慮。如人事編制小組委員會通過因應重組建議而對組織架構作出的改動，當局便會把2007-2008年度開支預算的修訂建議提交財務委員會批准；
- (b) 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(下稱"決議案")；及
- (c) 在2007年5月4日的內務委員會會議上，委員贊同石禮謙議員的建議，由政制事務委

員會跟進重組建議。按照既定的做法，政府當局已在2007年5月9日提供決議案的草擬本，供事務委員會考慮。政府當局在2007年5月23日就決議案作出預告前，會聽取委員的意見。

2. 張超雄議員重申，他認為重組建議涉及在各政策局之間重新分配職責，政務司司長應是負責向議員解釋重組建議各項細節的公職人員。

3. 政制事務局局長解釋，當局已指派他及公務員事務局局長代表政府與議員討論與重組建議有關的事宜。在2002年，政制事務局亦負責與議員討論主要官員問責制(下稱"問責制")。

4. 部分委員(包括余若薇議員、楊森議員、吳靄儀議員、張超雄議員和劉慧卿議員)建議，訂於2007年5月18日和26日舉行的兩次特別會議應用來聽取市民的意見。委員表示贊成。

時間表和成立小組委員會

5. 劉慧卿議員表示，她已代表泛民主派議員致函要求內務委員會在2007年5月18日舉行的下次會議上考慮成立小組委員會審議決議案。楊森議員表示，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。屬於民主黨的議員支持成立小組委員會研究決議案。

6. 何俊仁議員質疑，當局為何要把限期訂於2007年7月1日。鑒於現任行政長官或許不會連任，他質疑現屆政府是否需要決定下屆政府的組織架構。他指出，議員需要時間深入討論重組建議，不會如橡皮圖章一樣通過建議。吳靄儀議員和湯家驊議員贊同他的意見，認為如此緊迫的時間表是不能接受的。

7. 政制事務局局長表示，行政長官在其競選政綱中已表示其中一項工作是檢討政策局之間的分工。政府當局希望立法會在2007年6月13日的會議上通過決議案，使行政長官可提名第三屆政府的主要官員以供任命，以及履行他在競選期間所作的承諾。現屆政府在新一屆政府任期開展前為重組作好準備，使有關的改動可在新一屆政府就職後生效，是一些海外國家常見的做法。他察悉，部分議員對重組建議應在何時實施的問題或許有不同的意見。政府當局的構思是由2007年7月1日起實施此項建議。

8. 政制事務局局長又表示，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，行政長官在2007年5月3日便已正式作出宣布。在過去兩星期，政府當局已遵照既定的程序，向事務委員會簡介重組建議。關於在決議案提交立法會時應否成立小組委員會審議決議案，則應由內務委員會決定。

檢討問責制和公眾諮詢

9. 部分委員(包括楊森議員、吳靄儀議員、劉慧卿議員、張超雄議員和何俊仁議員)認為，政府當局在提出任何重組政府總部政策局的建議前，應檢討在2002年實施的問責制。他們又認為，政府當局應就重組建議諮詢公眾。

10. 政制事務局局長回應時表示，在過去數年，政府當局在徵詢社會、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。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。

11. 政制事務局局長又表示，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。政府當局在處理有關問責制的事宜時，會考慮接獲所得的意見。

12. 吳靄儀議員和劉慧卿議員對政制事務局局長的答覆表示不滿。吳靄儀議員認為，事務委員會應在會議上討論問責制的成效。劉慧卿議員表示，公務員敘用委員會(下稱"敘用委員會")主席吳榮奎先生在2006年年報內說明敘用委員會對問責制有下列意見——

"概括而言，委員會認為現行問責制的成效應予認真檢討，而增設兩個層級的政治任命官員的建議，如要落實，則應採取循序漸進方式。在落實有關建議的過程中，當增設層級的政治任命官員上任後，公務員不應擔當任何政治角色。委員會認為，公務員事務局局長既負責公務員政策及管理事宜，應保持公務員身分，而不應納入"旋轉門"的適用範圍內。為此，委員會提出了具體建議。"

13. 劉慧卿議員要求政府當局就敘用委員會提出的關注作出回應，例如"不設旋轉門"的規定應否適用於公務員事務局局長的職位。她又質疑，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。

14. 政制事務局局長表示，當局在2002年已向議員徹底解釋問責制背後的原則。重組建議不會涉及修改問責制的基本原則，只是涉及重新分配各政策局的職責和增設一個政策局。他察悉，敘用委員會因應《進一步發展政治委任制度諮詢文件》，向政府當局提交了意見。敘用委員會的其中一項意見是，公務員應保持政治中立，政府當局對此表贊同。在2007年下半年，政府當局會回應早前就"進一步發展政治委任制度"進行諮詢時所接獲的意見。

15. 公務員事務局局長補充，敘用委員會提出的並非一些新的意見。自問責制於2002年推行以來，敘用委員會一直提倡公務員應保持政治中立。她認為，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。

16. 關於公務員事務局局長的職位，政制事務局局長表示，在問責制於2002年推行之前，政務司司長是公務員之首。自問責制推行後，政務司司長是政治任命官員，而他所負責的政策範疇已十分繁重，不能兼顧管理公務員的工作。公務員事務局局長補充，公務員事務局局長的職位頗為獨特。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。有關人員在擔任該局長職位前，並沒有必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。政府當局會處理在有關"進一步發展政治委任制度"的諮詢工作中，任何有關公務員事務局局長職位的意見。

17. 張超雄議員表示，如制度是建基於流沙，對制度作出任何改善亦不會有任何意義。他詢問，政府當局在過去5年汲取了甚麼教訓。

18. 政制事務局局長回應時表示，問責制的設計已顧及《基本法》所訂的憲制框架和西方國家的民主制度。

讓行政長官成立本身的管治班子，以及要求主要官員承擔政治責任，已使本港的政治制度更為近似民主國家的政治制度。問責制讓行政長官成立本身的班子，為普選行政長官鋪路，亦定下方向吸引更多具備合適才幹的人士擔任政治任命職位和參與公共行政的工作。在過去5年，在推行問責制方面取得的經驗顯示 ——

- (a) 每名主要官員處理的工作不宜涵蓋太多政策範疇；
- (b) 應更清楚劃分政治任命人員和公務員的職責；及
- (c) 為了加強與各政黨和社會不同界別的合作，應開設更多專責處理政治事務的政府職位。

19. 楊孝華議員表示，問責制已推行超過5年，市民沒有要求當局恢復以往的制度。檢討問責制是一項重要的事宜，可列為事務委員會日後會議的常設討論事項。

20. 吳靄儀議員要求把她的意見記錄在案。她認為在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。

21. 政制事務局局長不同意吳議員的意見。他表示，政治任命主要官員和他們行使的法定職能，均符合《基本法》和本地相關法例的規定。

法例修訂

22. 政制事務局局長向委員簡介決議案草擬本。決議案的草擬本訂明，由2007年7月1日起，現時由指明局長憑藉決議案草擬本內所列的條例得以行使的職能，將移轉給另一指明的局長，而該另一名指明的局長會在政府總部重組後負責相關的政策範疇。決議案草擬本沒有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。決議案草擬本純粹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。

23. 高級助理法律顧問2表示，遵照主席的指示，法律事務部擬備了決議案草擬本的標明修訂文本，供委員參閱。該標明修訂文本篇幅浩繁，建議的修訂主要屬技術性質。鑒於時間有限，法律事務部的法律顧問只能初

步審議了決議案草擬本。法律事務部已就至今發現的一些草擬問題與政府當局聯絡。如有需要，在決議案正式提交立法會時，法律事務部會擬備另一份標明修訂文本。高級助理法律顧問2表示，在是次的法例修訂工作中，政府當局採取的立法方式基本上與2002年為推行問責制所採取的方式相同。

24. 余若薇議員詢問，政府當局為何不向委員提供決議案的最終文本。政制事務局局長解釋，向立法會提交經定稿的決議案之前，政府當局會聽取委員的意見。政制事務局局長進一步回應余議員時表示，為了實施重組建議，當局有必要提出法例修訂，把8名現有局長的法定職能移轉給9名局長。3名局長(即公務員事務局局長、保安局局長和財經事務及庫務局局長)的法定職能不會受重組建議影響。政制事務局局長應余議員的要求，答允提供一份文件，列明重組後各政策局的法定職能。

(會後補註：有關文件在2007年5月30日隨立法會CB(2)2101/06-07(02)號文件發給議員。)

25. 吳靄儀議員指出，把一名主要官員的法定職能移轉給另一名主要官員，並不必然是草擬方面的事宜。當一名主要官員的現有職能與建議移轉給他的職能存在利益衝突，便會涉及政策考慮，議員應加以審慎研究。

重組建議

整體

26. 湯家驊議員表示，根據問責制，主要官員向行政長官而非市民負責。鑒於行政長官並非透過普選產生，他並不向市民負責。在此情況下，他對重組建議會否有助改善管治置疑。

27. 政制事務局局長回應時表示，行政長官向中央人民政府和香港人負責。在他的領導下，主要官員不但向香港特別行政區政府負責，亦向香港人負責。儘管香港的行政長官仍未透過普選產生，市民期望行政長官和主要官員回應市民的訴求。在過去5年，主要官員已公開向立法會、傳媒和市民解釋政府的政策。鑒於行政長官在近日進行的選舉中取得選舉委員會大部分委員的支持，民意調查亦反映他獲本港超過七成市民的支持，他獲民意授權，在未來5年制訂政策管治香港。重組建議旨在整合政府的架構，以期應付日後在經濟、社會及其他層面的挑戰。政制事務局局長以新成立的發展局和勞工及福利局為例。他表示，負責有關規劃、地政和工務事

宜的發展局局長會加快推動大型工程計劃，提升規劃及執行的效率。把勞工及福利的政策範疇合併，由一名主要官員負責，可加強兩者在政策上的配合，向有需要的人士提供更完善的支援。部分政黨已表示支持重組建議。

28. 楊孝華議員表示，自由黨的立場如下 ——

- (a) 政府當局有特權決定重組建議的最終架構；
- (b) 為改善管治，自由黨支持增加一個新局長的建議；及
- (c) 重新分配各政策局的職責和移轉主要官員和部分公務員職位的法定職能的事宜，屬技術性質。如時間許可，事務委員會可在下次會議考慮決議案的草擬本。

法律援助政策範疇

29. 吳靄儀議員關注到，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(下稱"法援署")降格，損害其獨立性。她關注到，政府當局事先沒有就這項建議諮詢法律援助服務局(下稱"法援局")、兩個法律專業團體和公眾。鑒於建議的移轉並不涉及開設新的政策局和額外的人手，她認為沒有迫切性在是次的重組工作考慮擬議的移轉。她要求政府當局提供文件，闡明政府總部內有關法律援助範疇事宜的人事及行政安排。

(會後補註：政府當局的回應於2007年5月23日隨立法會CB(2)1945/06-07(01)號文件發給委員。)

30. 政制事務局局長回應時表示，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。無論法律援助政策範疇在現行架構下由行政署長負責，還是在重組後由民政事務局局長負責，法援署行使的職權都不會受到影響。現時已有保障措施，確保法律援助署署長會繼續履行其法定職能，以及按照既定準則考慮法律援助申請。擬議的移轉不會影響法援局的法定角色、法援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。

31. 吳靄儀議員要求當局說明，移轉法律援助政策範疇的建議是否涉及移轉任何法定職能。高級助理法律顧問2回應時表示，他初步的意見是，把法律援助政策範疇移轉給民政事務局並不涉及移轉法定職能，因為有關法律援助的法例並沒有提述任何受是次重組工作影響的主要官員。

II. 其他事項

32. 主席告知委員，下次會議會在2007年5月18日內務委員會會議後舉行，屆時會聽取市民的意見。

33. 會議於上午10時40分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2008年1月28日