

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)607/07-08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18日(星期五)
時 間：下午3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)
譚耀宗議員, GBS, JP (副主席)
田北俊議員, GBS, JP
何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP
李柱銘議員, SC, JP
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
梁劉柔芬議員, SBS, JP
黃宜弘議員, GBS
曾鈺成議員, GBS, JP
楊孝華議員, SBS, JP
楊森議員
劉江華議員, JP
劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
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
詹培忠議員
劉秀成議員, SBS, JP
鄭志堅議員

出席議員 : 張超雄議員

缺席委員 : 何俊仁議員
李卓人議員
梁耀忠議員
黃容根議員, JP
馬力議員, GBS, JP
梁國雄議員

出席公職人員 : 議程第I項

政制事務局局長
林瑞麟先生

公務員事務局局長
俞宗怡女士

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

公務員事務局副秘書長
麥綺明女士

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

應邀出席人士 : 華員會環境保護主任分會

主席
嚴可亮先生

財政
李衍文先生

九龍社團聯會

秘書(政策研究)
招國偉先生

香港建造商會有限公司

會長
黃天祥先生

秘書長
謝子華先生

香港機電工程商聯會

理事
劉振麒先生

公民黨

憲制及管治支部召集人
陳淑莊女士

憲制及管治支部成員
李志喜女士

香港島各界聯合會

副秘書長
鄭成林先生

香港工程師學會

會長
黃國禮先生

民主黨

發言人
林子健先生

香港人權監察

總幹事
羅沃啟先生

香港中華廠商聯合會

常務會董
劉文煒先生

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建議及相關事宜

(立法會CB(2)1895/06-07(01)至(03)、2062/06-07(01)至(10)及(19)至(21)號文件 —— 團體提交的意見書)

團體代表陳述意見

主席歡迎團體代表出席會議。他表示，舉行是次會議，是為了聽取市民就政府總部政策局的重組建議及相關事宜表達意見。他邀請團體代表發表意見。

2. 華員會環境保護主任分會(下稱"環保主任分會")主席關注到環境保護署(下稱"環保署")環境保護主任(下稱"環保主任")職系在刪除環境保護署署長(下稱"環保署署長")一職(首長級薪級第6點)後的晉升前景。該會的意見詳載於立法會CB(2)1895/06-07(01)及2062/06-07(01)至(02)號文件。

3. 九龍社團聯會的代表表示大致上支持重組建議。該會的意見詳載於立法會CB(2)2062/06-07(03)號文件。

4. 香港建造商會有限公司(下稱"建造商會")會長表示大致上支持重組建議。該會的意見詳載於立法會CB(2)2062/06-07(04)號文件。

5. 香港機電工程商聯會(下稱"機電工程商聯會")的代表表示大致上支持重組建議。該會的意見詳載於立法會CB(2)1895/06-07(02)號文件。

6. 公民黨的代表就重組建議提出多項關注和建議。他們的意見詳載於立法會CB(2)2062/06-07(05)號文件。
7. 香港島各界聯合會的代表表示，他希望在會議上聽取其他組織就重組建議發表意見。
8. 香港工程師學會(下稱"工程師學會")的代表表示支持成立發展局，使基建工程計劃能以有效率的方式順利推行。工程師學會又建議，當局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。關於商務及經濟發展局的名稱，工程師學會建議加入"科技"一詞。該會的意見詳載於立法會CB(2)2062/06-07(06)及(07)號文件。
9. 民主黨的代表倡議檢討自2002年7月以來推行的主要官員問責制(下稱"問責制")。民主黨的意見詳載於立法會CB(2)2062/06-07(08)號文件。
10. 香港人權監察(下稱"人權監察")的代表認為，把人權事宜轉交政制及內地事務局負責並不恰當，因為這安排可能會令人以為內地會對香港的人權事宜有不適當的影響。把法律援助政策範疇移轉給民政事務局亦損害法律援助署(下稱"法援署")的獨立性。人權監察的意見詳載於立法會CB(2)2062/06-07(09)號文件。
11. 香港中華廠商聯合會的代表表示大致上支持重組建議。該會的意見詳載於立法會CB(2)2062/06-07(10)號文件。

與團體代表進行討論

問責制

12. 劉慧卿議員申報利益，表明前綫在2006年5月接受建造商會約44萬港元的捐款進行研究工作。她請團體代表就問責制有否改善管治及此制度應否繼續運作表達意見。
13. 公民黨一名代表表示，在研究任何制度時，均需考慮到整個憲制架構。問責制完全是本港創立的制度。由於問責制是一項實驗，沒有已經確立和經徹底測試的制度可供借鏡，當局應定期檢討此制度。關於問責制的問題，現時沒有資料說明各政策局和部門在協調方面遇到的問題，以及此制度應如何發展等。

14. 人權監察的代表表示，在欠缺足夠資料的情況下，不可能評估問責制的成效。

15. 楊森議員就問責制提出下列各點 ——

(a) 問責制建基於流沙。鑒於行政長官並非透過普選產生，他並不向市民負責。楊議員對進一步發展政治委任制度，透過增設若干層級的政治任命官員(即副局長和局長助理)的做法有保留；及

(b) 有必要評估問責制對公務員隊伍的影響。楊議員關注到，如任命公務員擔任增設的各級政治任命官員職位，"不設旋轉門"的規定會否適用於這些公務員。

16. 何鍾泰議員關注到主要官員和公務員在問責制下的角色和職責劃分不清的情況。他質疑政府當局會如何改善兩批公職人員之間的關係，因為一些高級公務員關注到他們須不時為主要官員執行政治工作。

環境保護署署長

17. 委員察悉，根據重組建議，環境運輸及工務局會分拆為環境局、發展局，以及運輸及房屋局。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保署署長的職稱。該首長級薪級第8點職位的職稱會定為環境局常任秘書長／環保署署長。

18. 部分委員(包括余若薇議員、陳婉嫻議員和何鍾泰議員)指出，環保主任職系現時最高的職級是首長級薪級第3點，把環保署署長的職位由首長級薪級第6點提高至首長級薪級第8點，會令環保主任的晉升機會減少。他們關注到此項建議對員工士氣所帶來的影響。他們又認為，環保署署長的職位應由專業職系人員擔任。余議員詢問團體代表，從環境的角度而言，他們認為重組建議是否一種改善。舉例來說，環境局常任秘書長／環保署署長很可能會由政務主任擔任，他根據《環境影響評估條例》(第499章)評核環境許可證的申請時，能否作出專業判斷。陳議員詢問，環保主任在環境界合資格的專業人士轄下工作和在非環境界合資格專業人士轄下工作的經驗有何不同。

19. 環保主任分會主席表示，當局另行設立環境局，使環境局局長可專注於環境政策，此做法較現行安

排完善。他關注到，環境局常任秘書長／環保署署長一職不會由環境界合資格的專業人士擔任。他建議，當局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。他告知委員，在過去兩年，當局曾調派3名人士擔任環保署署長的職位。首名環保署署長是政務主任職系人員，在該部門工作超過一年。在他離任後，一名首長級薪級第3點的環保主任署任環保署署長一職4個月。該職位其後由另一名政務主任擔任。為方便屬於政務主任職系的環保署署長瞭解每項工程計劃的環境關注事宜，環保主任須擬備多份資料摘要。反之，屬於專業職系的環保署署長可以輕易地掌握這些工程計劃的環境關注事宜和問題癥結。

20. 余若薇議員察悉，環境運輸及工務局的環境科在2005年4月1日和環保署合併。她詢問環保主任分會，政府當局是否未能恪守在合併時所作的承諾(如有的話)。

21. 環保主任分會主席表示，政府當局當時曾同意，只要證實有關人員確有才能及勝任能力，而部門亦有運作上的需要，部門職系人員及政務主任職系的人員日後都有機會擔任環保署署長的職位。然而，由於重組後由環保主任職系的人員擔任環境局常任秘書長／環保署署長一職(首長級薪級第8點)的機會甚微，將令專業職系人員無意加入環保署工作，環保署在未來數年會面對接任的問題。

22. 公民黨一名代表指出，根據《環境影響評估條例》，局長和環保署署長理應由不同的人士擔任。她引述《環境影響評估條例》第4條為例，該條規定，局長(Secretary)須就指定工程項目諮詢環保署署長。公民黨認為，環保署署長的職位不宜與局長一職重疊，亦不應由沒有所需專業和技術知識的人士擔任。

發展局

23. 余若薇議員請團體代表就環境保育與基建發展之間存在的利益衝突發表意見。工程師學會的代表表示，工程師學會曾建議，環境局和運輸及房屋局應借調專業人員到發展局，協助評估主要基建工程計劃所帶來的環境和交通影響。政府繼而便會根據這些評估決定是否和如何展開有關工程計劃。

24. 劉慧卿議員表示，建造商會曾指出，各政府部門之間進行的磋商令基建工程計劃遲遲未能推行。她詢問，建造商會為何認為重組建議會有助加快此方面的工作。

25. 建造商會會長表示，要順利推行基建工程計劃，取決於各政府部門之間的有效協調。有關各方須在規劃階段表明本身的需要和要求，並且在推行期間彼此磋商如何能化解分歧，這是很重要的。隨着環境運輸及工務局分拆為3個政策局，即環境局、發展局和運輸及房屋局，他預計運輸和環境政策與基建發展工程之間的矛盾，將需提升至局長級層面處理，以便早日解決。

26. 楊孝華議員要求機電工程商聯會就如何改善跨局工程計劃的統籌工作發表意見。機電工程商聯會的代表表示，機電工程商聯會對此問題未有對策。機電工程商聯會希望政府當局留意，當局有必要在文物保育和發展工作之間取得平衡。在興建公路方面，機電工程商聯會強調，運輸及房屋局與發展局須有效協調，才能確保工程計劃如期推行，不會受到延誤。

法律援助

27. 楊森議員和吳靄儀議員關注到，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(下稱"建議的移轉")，可能會令法援署降格，損害其獨立性。吳議員表示，由於高級助理法律顧問2曾表示，建議的移轉無須修訂法例，立法會不宜阻止建議的移轉。她關注到，民政事務局局長會否分配足夠的人手和財政資源給法援署。她要求公民黨和人權監察就建議的移轉對司法和提供法律援助服務的影響置評。

28. 公民黨一名代表表示，該黨認為從憲制的角度而言，令司法機構一類的部門或機構獨立，是可取或有必要的。以往曾有很多關於應如何令法援署完全獨立於政府的討論。設立法律援助服務局(下稱"法援局")，是為了就法律援助政策向行政長官提供意見。法援局一直倡議法律援助工作應獨立執行。公民黨認為，當局沒有理據進行建議的移轉。

29. 人權監察的代表支持公民黨的意見。他關注到，鑒於民政事務局的政策範疇廣泛，把法援署交由民政事務局管轄後，分配予法援署的資源會否足夠。此外，某些按民政事務局局長和民政事務總署署長法定權力作出的決定可予以司法覆核。如法援署拒絕就這些個案批予法律援助，便可能會引致利益衝突的問題。人權監察認為，建議的移轉並不恰當。政府當局應就這項建議諮詢法援局和兩個法律專業團體。

政府當局的回應

30. 政制事務局局長和公務員事務局局長多謝團體代表和委員表達意見。他們就席上提出的一些具體意見作出回應。

問責制

31. 政制事務局局長表示，當局在2002年已向議員充分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，只涉及重新分配各政策局的職責和增設一個政策局。政制事務局局長補充，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年下半年就諮詢文件所載的建議公布未來路向。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。

32. 政制事務局局長又表示，香港是一個開放和具透明度的社會。行政長官及其班子向市民、傳媒和立法會負責。問責制讓行政長官可以成立本身的班子，以吸引更多具備合適才幹的人士擔任政治任命官員和參與公共行政的工作。與此同時，由大約16萬名公務員組成的公務員隊伍仍會是一個專業和常任的編制，確保公共行政和向社會提供的服務穩定。

33. 公務員事務局局長補充，自問責制於2002年推行後，主要官員和公務員都需要時間適應。在過去5年，兩批公職人員已建立良好的合作關係，許多在問責制推行初期遇到的磨合問題亦已得到解決。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。承擔這種有政治成分的工作與公務員政治中立並無衝突。政府當局十分重視公務員隊伍須政治中立的基本信念。公務員隊伍的晉升和紀律制度不會因政治領導層有變動而受影響。

34. 公務員事務局局長又表示，公務員事務局局長是唯一直不受"不設旋轉門"規限的主要官員。她解釋，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。他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，但他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。當局建議，有關"進一步發展政治委任制度"的諮詢文件所提述的2個新設政治層級，須受"不設旋轉門"的原則規限。在現階段，她不知道有多少公務員可能有興趣成為政治任命官員。有意加入的公務員須辭職或退休脫離公務員隊伍。

環境保護署署長

35. 委員和團體代表對環保署署長一職表達關注。為釋除他們的疑慮，公務員事務局局長解釋，當環境運輸及工務局環境科與環保署由2005年4月1日起合併時，當局設立一個首長級薪級第6點的職位，職稱為環境運輸及工務局常任秘書長(環境)／環保署署長。由一名公務員擔任兩個職位並非新的安排，現時的房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)亦擔任房屋署署長，而教育統籌局常任秘書長以往亦擔任教育署署長。政府當局在2005年4月已就合併建議諮詢環保主任分會，該會當時支持由政務主任職系的人員擔任環境運輸及工務局常任秘書長／環保署署長的職位。公務員事務局局長表示，事隔兩年，環保主任分會的立場或許有改變，她是可以理解的。

36. 公務員事務局局長又解釋，根據重組建議，環境局亦會掌管兩個與環境有關的政策範疇(即能源及可持續發展)。鑒於職責增加，當局建議把環境局常任秘書長／環保署署長的職位提高至首長級薪級第8點。政府當局明白環保主任關注到重組建議對其晉升前景的影響，並會與環保署的管理層及部門職系人員商議，以期在2007年下半年跟進有關情況。她表示，在適當的情況下，首長級職位亦會開放給證實確有才能及勝任能力的部門職系人員擔任。

37. 公務員事務局局長就環保署署長一職經常出現人事調動的情況回應余若薇議員時解釋，在環境運輸及工務局常任秘書長(環境)和環保署署長的職位於2005年4月合併前，該兩個職位分別由兩個人擔任。由於環保署署長在2005年年初退休，在兩個職位合併後，屬政務主任職系人員的環境運輸及工務局常任秘書長(環境)亦同時擔任環保署署長一職。由於按既定的做法，政務主任職系人員每3至5年須調職一次，該名擔任環境運輸及工務局常任秘書長(環境)／環保署署長的人員在2006年5月左右被調離環保署，另一名政務主任在2006年9月履任該職位。在此期間，當局安排由環保署副署長(首長級薪級第3點的環保主任)署任環保署署長的職位。

38. 公務員事務局局長回應公民黨的意見(上文第22段)時澄清，《環境影響評估條例》所提述的"Secretary"(局

長)是一名主要官員(即現行架構下的環境運輸及工務局局長或重組建議下的環境局局長)，而非屬於公務員隊伍的常任秘書長。因此，局長和環境運輸及工務局常任秘書長(環境)／環保署署長會分別由兩個不同人員擔任，公民黨提出的情況不會出現。

發展局

39. 建造商會、機電工程商聯會和工程師學會期望重組會加快推行基建工程計劃，以及提升規劃及執行的效率。政制事務局局長就此作出回應時表示，成立發展局是希望可以達到此目的。政府當局會確保每年撥款290億元進行的基建工程計劃會盡快推行。發展局會負責與發展有關的文物保育工作，以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。關於對統籌跨局政策事宜的關注，政制事務局局長表示，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匯報。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，由政務司司長或財政司司長領導的政策委員會逢星期四會舉行會議，討論重要事宜及立法和財務建議，然後把這些事宜和建議提交行政會議和立法會考慮。

法律援助

40. 政制事務局局長表示，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。現時設有保障措施，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。建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。

政制及內地事務局

41. 人權監察認為，人權事宜不應交由政制及內地事務局負責。政制事務局局長就此作出回應時解釋，在八十年代末和九十年代初，當時的憲制事務科負責草擬和推動《人權法案》。這個政策範疇其後移轉到民政事務局負責。他指出，《基本法》保證香港居民享有基本權利和自由，以及香港特別行政區(下稱"香港特區")會履行國

際公約下的義務。落實這方面的工作，是與政制事務範疇緊密相連的一部分。

42. 政制事務局局長提到民主黨所作的評論時表示，在處理政制事宜時，香港特區政府依循"一國兩制"的原則和《基本法》所訂的框架。在政制及內地事務局下，內地事務和政制事務為兩個不同的政策範疇。前者專注統籌香港特區與內地關係的工作，例如透過更緊密經貿關係安排在貿易和經濟發展的範圍合作，以及透過在內地運作的香港經濟貿易辦事處，向那些在內地遇事的香港居民提供協助等。

其他事宜

43. 何鍾泰議員指出，"Secretary"(局長)、"Permanent Secretary"(常任秘書長)和"Deputy Secretary"(副秘書長)的職稱令人容易混淆。他要求政府當局檢討這些職稱，以及為"進一步發展政治委任制度"而增設的副局長的職稱。政制事務局局長回應時表示，政府當局會研究此事。現時，政府當局正考慮採用"Under Secretary"作為副局長的英文職稱。

44. 何鍾泰議員認為，把路政署撥歸負責工務政策範疇的政策局(即環境運輸及工務局)這個現行安排，較當局建議把路政署撥歸運輸及房屋局的安排更符合成本效益。政制事務局局長回應時表示，路政署一直隸屬運輸科。然而，就路政署的工程師而言，現行安排是由負責工務政策範疇的常任秘書長擔任其職系的首長。重組後的安排也會相同。政制事務局局長向委員保證，重組建議不會影響路政署與其他工務部門之間的合作。

45. 主席多謝團體代表發表意見。議事完畢，會議於下午5時55分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年12月13日