

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)953/07-08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10月23日(星期二)
時 間：下午5時15分
地 點：立法會大樓會議廳

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
何俊仁議員
李卓人議員
吳靄儀議員
張文光議員
黃宜弘議員, GBS
黃容根議員, SBS, JP
曾鈺成議員, GBS, JP
楊孝華議員, SBS, JP
劉江華議員, JP
劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
劉慧卿議員, JP
石禮謙議員, SBS, 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
梁家傑議員, SC
梁國雄議員
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

缺席委員 : 何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP
李柱銘議員, SC, JP
周梁淑怡議員, GBS, JP
陳智思議員, GBS, JP
梁劉柔芬議員, GBS, JP
梁耀忠議員
楊森議員, JP
霍震霆議員, GBS, JP
林偉強議員, SBS, JP

出席公職人員 : 議程第I項

政府當局

政制及內地事務局局長
林瑞麟先生

公務員事務局局長
俞宗怡女士

政制及內地事務局常任秘書長
羅智光先生

政制及內地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. 《進一步發展政治委任制度報告書》**
(立法會CB(2)111/07-08(01)號文件 —— 政府當局
2007年10月17日的函件

有關"落實進一步發展政治委任制度"的立法會參考資料摘要

《進一步發展政治委任制度報告書》

政制及內地事務局局長在2007年10月17日立法會會議席上就《進一步發展政治委任制度報告書》發表的聲明

立法會CB(2)123/07-08(01)號文件 —— 立法會秘書處就"進一步發展政治委任制度"擬備的背景資料簡介)

政府當局的簡介

政制及內地事務局局長表示，他已在2007年10月17日的立法會會議席上就《進一步發展政治委任制度報告書》(下稱"報告書")發表聲明。他擬提出下述重點 ——

- (a) 當局建議進一步發展政治委任制度，增設兩層政治委任官員，即副局長(Under Secretary)(職級稱為副局長(Deputy Director of Bureau))和局長政治助理，旨在擴闊參政途徑；
- (b) 採用部長制的國家(如英國和加拿大)設有兩至三層政治委任官員的情況並不罕見；及
- (c) 這項建議旨在為本港政制進一步民主化鋪路。到行政長官是按照《基本法》的規定透過普選產生時，便會有一班政治人才協助參加行政長官選舉的候選人進行競選活動，以及在選舉後組成行政長官的政治班子。

討論

政治委任制度

2. 部分委員(包括張文光議員、梁國雄議員、劉慧卿議員、何俊仁議員和余若薇議員)表示，政治委任制度由一個透過"小圈子"選舉產生的行政長官推行。在採用政治委任制度的國家，國家元首是透過普選產生的，因此他們有民意授權委任其內閣成員。鑒於行政長官沒有民意授權，張文光議員質疑行政長官進一步擴大政治委任制度和其政治班子的基礎。

3. 政制及內地事務局局長表示，儘管現任行政長官並非透過普選產生，他是由廣泛代表社會不同界別的選舉委員會選出。此外，選舉是以公開、公平和有透明度的方式進行。在2007年3月舉行的行政長官選舉中，行政長官取得超過八成選舉委員會委員的支持，此結果與一項民意調查的結果相符。該項民意調查顯示，本港有超過七成市民支持曾蔭權先生擔任第三任行政長官。政制及內地事務局局長補充，行政長官管治香港的職權來自《基本法》。行政長官是香港特別行政區政府的首長，除了根據《基本法》須由行政長官提名及由中央人民政府任免的主要官員外，他有權任免政府官員。

4. 政制及內地事務局局長又表示，在憲制上，行政機關對立法會和香港市民負責。經驗已證明，由2002年7月起推行的政治委任制度，已更有效確保主要官員向立法會和社會大眾負責。行政長官和主要官員定期出席立法會會議，回答議員的質詢。他們亦主動積極接觸市民，解釋政策，令市民更深入瞭解政府政策和決定的用意、理據和影響。由於政治工作日趨重要，增設兩層政治委任官員，會為現有主要官員團隊進行的政治工作提供更強大的支援，使他們能配合以民為本的施政需要。相同的問責精神亦會適用於新設的兩個政治層級。

5. 王國興議員表示，除了區議會和立法會外，年青人的政治事業發展途徑應包括一個中層議會，例如市政局。政制及內地事務局局長回應時表示，在政府內增設兩個政治層級及加強區議會的職能，會為政治人才提供一個更全面的事業發展途徑。

6. 部分委員(包括何俊仁議員、湯家驊議員、劉慧卿議員、余若薇議員、郭家麒議員和梁國雄議員)表示，要培養處理政治工作的技巧，最佳方法是透過選舉程序而非政治任命。他們質疑，鑒於政治委任官員須與行政長官觀點相同，以及認同他的管治理念，政治委任制度能否達到培育政治人才，以及為年青人提供更全面的政治事業發展途徑的目標。如政府當局有誠意培育一班政治人才，政治委任制度便應容許不同背景的合適人士加入政治班子。這些委員認為，政治委任制度不會有助促進政黨發展和民主發展。他們認為，擴大政治委任制度會為那些與行政長官有密切關係的政黨開啟"政治分贓"之門。

7. 政制及內地事務局局長回應委員時提出下列各點

- (a) 由政府首長委任其內閣成員，以及組成其政治班子，是國際間常見的做法。內閣成員須認同政府首長的管治理念，以及願意與政治層級內的其他成員組成政治團隊，衷誠合作，令施政有成效和有效率，這是十分重要的。現任行政長官曾公開表示，他需要一些願意支持其參選政綱，以及有能力落實政綱內各項承擔和承諾的人士加入其班子；
- (b) 透過擴大政治委任制度，政治人才除了可參加區議會和立法會選舉的途徑外，亦會有機會投身政府，展開更廣闊的從政事業，以及進一步培養處理政治工作的技巧。政府當局認為，具有政黨、學術、專業、商界、公務員和其他背景的人士均可擔任新設的政治職位；及
- (c) 要為本港建立更民主的政制，進一步發展政治委任制度和選舉制度會相輔相成。政治委任制度讓日後透過普選產生的行政長官有足夠空間組成本身的政治班子或籌組管治聯盟，協助落實其參選政綱。

8. 湯家驊議員、劉慧卿議員和余若薇議員質疑，每年使用介乎5,000萬元至6,500萬元的公帑培育一些與行政長官觀點相同的政治人才是否恰當。湯家驊議員指出，在現時的政治環境下，屬於泛民主派的候選人要在行政長官選舉中勝出，或屬於泛民主派的從政人士要獲委任為政治委任官員，機會是微乎其微。把培育政治人才的範圍限於持有某些政治理念的人士並不公平。他建議，政府當局應擱置有關的建議，直至實行普選，選出一個有民意授權的行政長官。他又指出，如政治委任官員在離任後不繼續從事政治工作，便會白費所用的公帑。

9. 政制及內地事務局局長回應時表示，每名從政人士在離職後均有權決定日後從事的事業，無論他是政治委任官員、立法會議員還是區議員。新設的政治職位並非純粹為現任行政長官開設。擴大政治委任制度會建立一個3層的政治架構，為本港長遠的民主發展鋪路。

10. 政制及內地事務局局長又表示，反對陣營的立場應貫徹始終。反對陣營以往曾主張成立執政聯盟，以

及擴闊參政途徑。政府當局現已主動跨出一步，在政府內開設更多政治職位，但反對陣營又建議當局擱置這項建議，直至實行普選。政府認為，屆時才進一步發展政治委任制度，便會太遲。他指出，當局有必要培育政治人才，為實行普選創造有利條件。政制及內地事務局局長補充，在推動民主發展方面，政府當局正採取雙管齊下的做法。首先，政府當局正探討行政長官和立法會的普選模式。行政長官已承諾會盡最大努力在本任期內解決普選的問題。第二，政府當局正探索提供更多讓政治人才參與公共事務的機會，例如在政府內開設更多政治職位，以及增加立法會和區議會議席的數目。

11. 何俊仁議員表示，如領導人並非透過直選產生，成立執政聯盟亦沒有意義。鑒於高級政府官員現時為主要官員提供有效的支援，他質疑當局是否需增設有關的政治委任官員職位。他又關注到，副局長處理政治工作的技巧仍有待琢磨，他們是否有能力代表政府回答立法會議員和市民的質詢。

12. 政制及內地事務局局長回應時表示，有關建議並非旨在為政治委任官員開辦"培訓學校"。獲得委任的人士預期會承擔實質的工作，例如解釋政府政策，為這些政策辯護，以及游說各界支持當局的政策。政治委任官員的表現會受立法會、傳媒和市民監察。副局長預期會與主要官員一樣，須為其職責範疇內各項事宜的成敗承擔政治責任。

13. 劉慧卿議員表示，如政府當局希望為普選鋪路，便應發展多黨制及促進政黨發展。她指出，在英國和加拿大，在選舉中贏取多數議會議席的政黨可成為執政黨。執政黨的黨魁會籌組政府，並委任內閣成員，而這些內閣成員繼而亦會作進一步的政治委任。由透過"小圈子"選舉產生的行政長官組成的執政聯盟只會成為笑柄。

14. 政制及內地事務局局長表示，每個國家按本身的需要和特色發展政府體制。香港的選舉制度仍在發展中，有必要培育一班政治人才。進一步發展政治委任制度可配合政制逐步民主化。香港的政制在某些方面與總統制(例如美國的制度)相似，政府行政機關的首長和立法機關的成員是透過不同選舉渠道產生的。在此種總統制中，內閣成員通常是委任的，並非立法機關的民選成員。

15. 部分委員(包括劉慧卿議員、余若薇議員和張文光議員)表示，比較本港的政制與美國的制度並不恰當，因為美國總統是透過普選產生的。政制及內地事務局局長

長表示，香港仍未達至普選，但政府當局希望政治委任制度會為最終實行行政長官普選鋪路。

16. 石禮謙議員表示，有關建議會有助當局有效管治香港。從此角度而言，他支持這項建議。他認為，無論民主發展的步伐為何，行政長官都有權挑選本身的班子。香港奉行的"一國兩制"原則獨特，將本港的制度與世界各地的政制作比較並無意義。

17. 譚耀宗議員表示，屬於民主建港協進聯盟的議員支持這項建議。無論行政長官是由選舉委員會選出還是透過普選產生，他都需要有本身的班子落實他的參選政綱。鑒於公務員無須承擔政治責任，當局可擴大政治委任制度，以期進一步加強管治。香港亦需培育更多政治人才推動政制發展。

18. 楊孝華議員表示，屬於自由黨的議員以往對這項建議有保留。然而，他們亦明白，如行政長官沒有本身的班子，在管治香港方面會面對困難。儘管自由黨原則上支持這項建議，該黨不相信當局不能透過刪除部分公務員職位來抵銷新設的政治職位。自由黨又關注到，政治委任官員在離任後會否願意擔任立法會議員或區議員，因為前者的薪酬條款遠較後者的薪酬條款具吸引力。

19. 政制及內地事務局局長解釋，鑒於行政長官在2007-2008年施政報告內提出的實質措施，當局預期政治團隊和公務員隊伍的工作量會日益繁重。增設兩層政治委任官員，會為現時人手單薄的主要官員層級提供更強大的支援，協助主要官員進行政治工作，而公務員會主力就政策選項進行研究和分析，提出政策建議供主要官員考慮，協助主要官員解釋和實施政策等。進一步發展政治委任制度不會令公務員的職責和工作量減少。政制及內地事務局局長又表示，政治委任官員與議會議員在薪酬條款方面有差別，在其他國家亦非罕見。他知悉，當局現正檢討立法會議員的薪酬條款。

政治委任官員的薪酬、選拔和委任

20. 委員察悉，有關建議將涉及增設24個政治職位，包括11個副局長職級和13個政治助理職級的職位。當局會成立一個聘任委員會，由該委員會考慮擔任新增政治職位的提名和委任人選，以及評估和考慮這些人選是否適合擔任這些職位。聘任委員會會由行政長官主持，成員會包括各位司長、相關局長及行政長官辦公室主任。所有副局長和政治助理均由行政長官按聘任委員會的建議任免。

21. 余若薇議員表示，根據報告書第7.03段，政治委任官員應為愛國愛港的人士。她詢問，當局如何能就這兩項準則作出評估。

22. 政制及內地事務局局長解釋，愛國的人士應支持中國的發展，而愛港的人士則應支持香港按照"一國兩制"的原則和《基本法》發展。

23. 張文光議員詢問，當局為何沒有建議為各司長增設副手。政制及內地事務局局長表示，政府當局曾考慮此事。自政府總部在2007年7月重組後，一共有12名局長。他們須向政務司司長或財政司司長作出匯報。兩名司長可把職責轉授一名適當的局長，在他們暫時缺席期間處理有關事宜，因此現時無需副手。

24. 譚耀宗議員認為，在局長暫時缺席期間，由副局長代理其職務，較現時由另一名局長兼署理該名局長職位的安排更可取。然而，他關注到，要招聘有卓越才幹的人士擔任這些要求頗高的職位，是很困難的。他詢問填補這些職位的時限。

25. 政制及內地事務局局長回應時表示，政府當局審慎使用公帑。當局認為只應聘用有合適才幹的人士，這是很重要的。政府當局預期，擔任副局長職位的人士應在各自的領域內具有相當的地位、在公共服務，以及與傳媒往來方面有一定的經驗，以及具備處理政府工作所需的能力和溝通技巧。如有必要，當局會分階段填補這些職位。如開設這些職位的建議在2007年年底獲財務委員會批准，當局可望在2008年年中或之前完成招聘程序。

26. 鑒於政府當局無意硬性規定何謂所需"才幹"(請參閱報告書第7.15段)，劉慧卿議員詢問，在選拔政治委任官員時，如何能客觀地評估"在各自的領域內具有相當地位"、"所需要的能力和溝通技巧"及"具有相關的人脈網絡和連繫"等準則。她又詢問，當局會否透過公開招聘物色擔任政治職位的人選。

27. 政制及內地事務局局長表示，政府認為可委任具有政黨、學術、專業、商界、公務員和其他背景的人士擔任新的政治職位，以提供更多元化和更廣泛的參政機會。由於選拔政治委任官員的其中一項基本原則是，他們須支持行政長官的參選政綱，以及需共同承擔政治團隊所作決定的政治責任，因此公開招聘並不適當。根據建議的安排，主要官員可提名適當人選供聘任委員會考慮。支持行政長官的參選政綱的政黨成員可以是有關

人選的其中一個來源。關於"具有相關的人脈網絡和連繫"的準則，政制及內地事務局局長以商務及經濟發展局局長馬時亨先生和前環境運輸及工務局局長廖秀冬女士為例。他表示，他們兩人在加入政府成為主要官員之前，分別在財經和環保領域具有廣泛的人脈網絡和相當的地位。

28. 劉慧卿議員問及兩層政治委任官員的薪酬條款。政制及內地事務局局長解釋，副局長的薪酬會訂於等同立法會財務委員會在2002年批准的局長薪酬條款的65%至75%的範圍；而局長政治助理的薪酬則會訂於等同立法會財務委員會在2002年批准的局長薪酬條款的35%至55%的範圍。政制及內地事務局局長澄清，政治委任官員的薪酬已包括折算為現金的福利。副局長的薪酬條款並非高於常任秘書長的薪酬條款，而是大致上等同首長級薪級第4點至第6點的公務員的薪酬條款。

其他事宜

29. 王國興議員表示，市民認為政策局的名稱令人混淆，他們不能分辨政府政策局和公帑資助機構(如香港旅遊發展局和醫院管理局)。他促請政府當局加強宣傳，讓市民認識各政策局的職能。王議員又認為，"Secretary"(局長)、"Permanent Secretary"(常任秘書長)和"Deputy Secretary"(副局長)的職銜令人混淆。

30. 政制及內地事務局局長表示，當局在2007年5月處理政府總部政策局重組的工作時已考慮各政策局的名稱。政府當局認為，有關的名稱已十分清楚。他相信，市民可分辨政策局和公帑資助機構。政制及內地事務局局長又表示，"Deputy Director of Bureau"是職級上的英文稱謂。有關職位的英文職銜將會是"Under Secretary"，而中文職級與職銜則相同。

31. 梁國雄議員表示，在一些西方國家，反對黨會獲得公帑，作資助其運作之用。政府當局應考慮採取這種做法，以及制定政黨法，作為促進政黨發展的方法。

32. 政制及內地事務局局長表示，政府當局認為，在此時制定政黨法會阻礙政黨發展。部分政黨亦認同此看法。作為促進政黨發展的其中一個方法，政府當局已為立法會和區議會選舉的候選人推行資助計劃(每票10元)。政制及內地事務局局長又表示，除了一個政黨有超過一萬名成員外，本港的所有其他政黨只有數百名成員。市民會否願意支持使用公帑資助政黨運作，實屬疑問。

經辦人／部門

33. 政制及內地事務局局長回應劉慧卿議員就日後路向提出的問題時表示，政府當局會分別在2007年11月和12月徵求人事編制小組委員會和財務委員會通過和批准開設建議的副局長和政治助理職位。

34. 會議於下午7時結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2008年1月28日