

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1102/08-09號文件

檔號：CB2/A/14

2009年3月20日內務委員會會議文件

研究政策事宜的小組委員會

目的

本文件匯報秘書處檢討向研究政策事宜的小組委員會提供支援服務在資源方面的影響所得的結果，亦就利便立法會委員會自行或透過成立小組委員會對特定政策事宜進行詳細研究的安排提出有關建議。

背景

2. 自2008-2009年度立法會會期開始以來，在內務委員會及事務委員會轄下委任小組委員會，就特定政策事宜進行研究的需求一直不斷增加。在2008年10月17日內務委員會會議席上，議員察悉，根據《內務守則》第26(a)條，該等小組委員會在同一時間運作的數目，最多應為8個。雖然此限額若經內務委員會考慮《內務守則》第26(b)條所列多項因素後同意可以提高，但議員關注到此限制會令立法會未能迅速回應市民的關注及期望。議員認為，立法會的工作不應因該等小組委員會設有限額而受掣肘。鑒於撤除該限額可能會對人手需要造成影響，內務委員會要求秘書處檢討為該等小組委員會提供支援服務所需的人力資源，以及就該限額可作多大幅度的變動作出建議，以配合委任更多在同一時間運作的小組委員會的需要。

3. 在隨後於2008年11月13日舉行的立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")會議席上，行政管理委員會同意可暫時撤除該限額，這是考慮到在2009年4月1日前成立的法案委員會數目不大可能會多於16個，而即使有超過8個小組委員會在同一時間運作，秘書處也有能力吸納小組委員會的工作。行政管理委員會又同意應就各議會事務部的人手需要進行檢討，並就長遠的安

排提交建議，供行政管理委員會考慮。內務委員會在2008年12月12日的會議席上通過建議把該限額暫時撤除，直至2009年3月底為止，並在該段期間暫停執行《內務守則》第26(a)及(b)條。

檢討

4. 當事務委員會或內務委員會有需要就特定政策事宜進行研究時，通常會成立小組委員會進行有關工作。事務委員會有時會認為自行研究某項議題更為方便，為此會召開一連串特別會議，並在認為適當的情況下研究海外的做法。按一般的做法，當研究完成時便會擬備詳盡報告，載述研究結果並提出建議。有關報告通常會提交立法會省覽，或提交有關事務委員會或內務委員會。

5. 秘書處在進行檢討時，曾就下述事項諮詢為委員會擔任秘書的議會秘書職系職員：提供服務的工作在性質及服務範疇方面的改變；委員會小組的人手編制；為各類委員會提供服務涉及的工作量；以及未來的挑戰和職員發展策略方案。

提供服務的工作在性質及服務範疇方面的改變

6. 議會秘書職系的職員普遍認為，由於社會上要求政府提高透明度及問責性的訴求日高，事務委員會的運作模式已由純粹為備受關注的事項提供問答的平台，演變為對需要詳細研究的議題採取更積極主動、尋根究底的模式。這個運作模式為事務委員會提供靈活性，更能以全方位角度定期監察政府的政策；當有需要時，亦可對市民所關注的特定事宜進行更詳細的研究。經驗顯示，透過進行詳細研究，立法會能聚焦地監察特定的政府政策，讓議員可適時提出建議，處理市民關注的事宜。

7. 詳細研究有時是由事務委員會或內務委員會轄下成立的小組委員會進行，有時則由事務委員會本身進行。對於議會秘書職系來說，研究工作不論由哪個委員會進行，所涉及提供服務的工作大同小異。因此，在檢討人手需要時，考慮重點不在於為小組委員會提供服務，而在於為委員會進行的詳細研究提供服務。

8. 為了向事務委員會提供更高水平的研究和顧問支援服務，以助委員會進行詳細研究，秘書處近年亦曾更改委員會小組的人手編制。目前，議會事務部1及議會事務部2轄下共有12個委員會小組，負責為事務委員會、法案委員會，以及研究法例或政

策事宜的小組委員會提供服務。每個委員會小組除了為一個或兩個事務委員會及其各自政策範疇內的法案委員會／小組委員會提供服務外，亦須負責其他委員會工作，例如為內務委員會或財務委員會及其轄下兩個小組委員會，以及與外間組織(例如區議會及鄉議局)的成員舉行會議等提供服務。現時，每個委員會小組由一名總議會秘書、一名高級議會秘書及一名與另一個小組共用的議會秘書組成。

9. 秘書處為進行詳細研究所提供的支援服務包括以下各項——

- (a) 擬備背景資料簡介、討論文件、研究報告及資料摘要；
- (b) 整理及分析市民的意見；
- (c) 安排市民提出意見；
- (d) 為公開會議及內部討論提供服務；
- (e) 制定程序指引及工作方式；及
- (f) 草擬報告。

經考慮為詳細研究(一般由小組委員會進行)提供服務所涉及的工作，以及議會事務部1及議會事務部2現有的人手資源，內務委員會於2007年3月2日同意把研究政策事宜的小組委員會的限額定為8個，並在《內務守則》訂明有關規定。

10. 研究政策事宜小組委員會的限額定為8個的安排，導致出現爭先在事務委員會或內務委員會轄下成立小組委員會，這情況明確反映在今個立法會會期開始之初。在今個會期，於事務委員會成立後的5個星期內，便先後委任了4個小組委員會，另有3個則在考慮中。在此情況下，實有需要檢討限額的安排，以及一旦永久撤除該限額對人手造成的影響。在2008年12月暫時撤除該等小組委員會的限額後，截至2009年3月18日為止，該等小組委員會的數目已達到10個。該等小組委員會的一覽表載於**附錄**。

檢討的範圍

11. 基於上述情況，秘書處所進行的檢討旨在達到下述目標——

- (a) 各議會事務部的職員架構將能持續為現有數目的下述委員會提供令人滿意的服務：各個常設委員會、事務委員會和《議事規則》所訂明的屬長期性質的其他委員會，以及 16 個法案委員會、內務委員會轄下兩個分別處理議會聯絡及議員酬金的小組委員會，以及為研究擬議附屬法例而成立的任何數目的小組委員會；
- (b) 各議會事務部的職員架構將能為下述委員會提供令人滿意的服務：內務委員會為研究特定政策事宜而特別在轄下成立的最少兩個小組委員會，以及每個事務委員會為研究特定政策事宜而特別在轄下成立的最少一個小組委員會(或召開的連串特別會議)，並在按照內務委員會的意見成立該等小組委員會方面有足夠靈活性；
- (c) 在立法會認為有必要時，透過調配現有職員及聘請臨時職員，使各議會事務部有足夠數目的有經驗職員，為專責委員會或擁有行使傳召權力的權限的委員會提供服務；及
- (d) 即使在未來 5 至 10 年因職員自然流失及聘用臨時和替任職員而令秘書處的專門人才數目減少，秘書處仍會繼續提供高質素的服務。

檢討結果及建議

12. 該項檢討所得的結果顯示，各個議會事務部的人手架構需予加強，尤其要加強委員會小組的組成及助理秘書長層面的支援，並重新安排各議會事務部之間的工作，務求配合委任更多研究政策事宜小組委員會的需要。

13. 該檢討亦發現，不論研究工作是由事務委員會或內務委員會轄下委任的小組委員會進行，還是由事務委員會本身進行，負責監督為該政策範疇提供服務的助理秘書長，均須對支援服務保持緊密的監督，包括審核文件和報告的擬稿、列席內部商議(如有需要)，以及指導秘書如何就程序和策略事宜向主席提供意見。鑒於在同一時間進行的詳細研究的數目有所增加，實有需要將助理秘書長之間的監督工作分散。

14. 在此背景下，以及考慮到委員會小組需予加強，秘書處提出以下建議 ——

- (a) 加強議會事務部 1 和議會事務部 2 轄下的委員會小組，使每個小組均由一名總議會秘書、一名高級議會秘書及一名議會秘書(不是共用性質)組成；
- (b) 成立一個新的議會事務部，稱為議會事務部 4，由助理秘書長(特別職務)執掌，連同所需的支援職員職位，除了負責新立法會綜合大樓的啟用，以及新增議會外事服務的規劃和推行外，亦分別從議會事務部 1 及議會事務部 2 接掌一個事務委員會及相關的法案委員會和小組委員會，以及從議會事務部 3 接掌為政府帳目委員會提供服務的工作；
- (c) 臨時開設的助理秘書長(特別職務)一職(將於 2009 年 9 月刪除)，將轉為稱作助理秘書長 4 的常額職位；及
- (d) 在議會事務部 3 增設一個議會秘書職位，藉以加強向議事規則委員會及議員個人利益監察委員會提供在研究服務方面的支援。

15. 由 1 名總議會秘書+1 名高級議會秘書+1 名議會秘書組成的委員會小組標準架構，可讓秘書處更靈活調配人手為會議提供服務，並建立背景研究資料庫。這是最節省資源的解決方案，可提供所需的經受訓人員，以應付波動不定的委員會工作

16. 至於研究特定政策事宜的安排，秘書處認為研究市民關注的事宜是事務委員會的主要職能之一。事務委員會不應因為人手方面的限制而令其在執行職能時受到掣肘。因此，秘書處建議，每個事務委員會的資源，除足以履行定期監察政府政策的職務外，亦應足以在任何時間進行最少一項詳細研究。事務委員會如認為有需要進行多於一項研究，便應訂定其工作的優先次序。事務委員會如有需要在同一時間進行兩項或以上的詳細研究，便應就此徵詢內務委員會的意見，但是否進行有關研究，應由事務委員會決定。此舉與現時事務委員會在小組委員會限額未滿時，可決定委任小組委員會進行詳細研究的原則貫徹一致。

17. 至於內務委員會轄下的小組委員會，如需要詳細研究的議題涉及多個事務委員會，而由有關事務委員會聯合成立小組委員會並不可行，一般會建議在內務委員會轄下成立這些小組委員會。秘書處認為這種情況並不常見，而為人手規劃起見，秘書處假定於同一時間在內務委員會轄下運作的此等小組委員會數目不會超過兩個。

18. 至於事務委員會委任的聯合小組委員會，應否徵詢內務委員會的意見由有關事務委員會決定。在任何情況下，內務委員會均會保存此等小組委員會的整體數目紀錄。

19. 根據擬議的安排，在同一時間合共可進行20項研究(亦即18 + 2)，該等研究可由事務委員會本身，或由在事務委員會或內務委員會轄下委任的小組委員會進行。若所進行的研究超過20項，因而需要額外人手，秘書長會在考慮當時所服務的法案委員會數目及其他工作後，決定是否需要增聘臨時職員。

20. 秘書處亦建議，現時《內務守則》第20(k)、22(u)及26(c)條關乎委任該等小組委員會及其運作事宜等其他方面的條文規定，應維持不變。有關的條文規定包括：(a)該等小組委員會的職權範圍應關乎特定事宜或特定項目；(b)在委任小組委員會前，應向內務委員會或事務委員會提供有關其擬議職權範圍、工作時間表、工作計劃，以及涉及多少工作等各方面的充分資料；(c)該等小組委員會應向內務委員會或事務委員會(視乎何者適用而定)作出報告；及(d)該等小組委員會應在展開工作起計12個月內完成工作，或按需要徵求內務委員會同意延長工作的時間。

21. 行政管理委員會在2009年2月12日的會議席上，通過上文第14段所述的人手需求。秘書處將會在2009年資源分配計劃下，向行政管理委員會提交詳細的人手建議和撥款要求。倘若獲得撥款，謹建議在2009-2010年度立法會會期於2009年10月開始時實行新安排，並於2009年9月設立新的職員架構。

22. 秘書處進一步建議把定於2009年3月底期滿的暫時撤除研究政策事宜小組委員會的限額及暫停執行《內務守則》第26(a)及(b)條的安排，延展至今個立法會會期完結，以便配合由下個立法會會期起實施的新安排。至於附錄所載的小組委員會，秘書處建議，這些小組委員會應繼續運作，直至完成工作為止。若在其間有新委任的小組委員會，秘書長會於考慮正在運作的法案委員會數目及其他工作後，調配現有人手或增聘臨時職員，為這些小組委員會提供服務。

徵詢意見

23. 謹請議員通過上文第15至22段所載有關內務委員會及事務委員會就特定政策事宜進行研究，以及委任相關小組委員會的各項建議。視乎議員可能提出的任何意見，謹建議把有關建議轉交議事規則委員會，以便考慮對《內務守則》作出所需修訂。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年3月18日

**(a) 在內務委員會轄下委任研究政策事宜的小組委員會
(截至2009年3月18日為止的情況)**

小組委員會名稱	委任日期
1. 研究雷曼兄弟相關迷你債券及結構性金融產品所引起的事宜小組委員會	2008年10月17日
2. 研究在香港實施聯合國安全理事會就制裁事宜所作決議的小組委員會	2008年11月7日
3. 研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會	2009年1月2日

**(b) 在事務委員會轄下委任研究政策事宜的小組委員會
(截至2009年3月18日為止的情況)**

小組委員會名稱	事務委員會	委任日期
1. 鐵路事宜小組委員會	交通事務委員會	2008年10月24日
2. 研究警方處理性工作者及搜查被羈留者事宜小組委員會	保安事務委員會	2008年11月15日
3. 改善空氣質素小組委員會	環境事務委員會	2008年11月24日
4. 海濱規劃事宜小組委員會	發展事務委員會	2008年11月25日
5. 監察西九文化區計劃推行情況聯合小組委員會	民政事務委員會與 發展事務委員會	2008年12月10日
6. 減貧事宜小組委員會	福利事務委員會	2009年1月12日
7. 研究《土地業權條例》修訂建議聯合小組委員會	發展事務委員會與 司法及法律事務 委員會	2009年1月20日