

立法會政制事務委員會

分拆平等機會委員會主席和行政總裁職位

目的

本文件旨在徵詢議員就分拆平等機會委員會（平機會）主席和行政總裁職位的可行方案的意見。

背景

2. 根據《性別歧視條例》（條例）第 63 條，行政長官須委任 1 名主席及不少於 4 名但不多於 16 名其他成員擔任委員會成員。平機會主席須為全職成員。條例沒有訂明設立行政總裁職位的條文，但第 64(2)(d)條訂明平機會可僱用委員會認為合適的人，以辦理與執行委員會職能或行使委員會權力有關的事宜。

3. 平機會在 1996 年 9 月成立時，主席（相等於公務員首長級薪級表第 8 點的職級）屬全職，負有平機會的整體運作及管理的行政責任。同時，平機會設有行政總裁（相等於公務員首長級薪級表第 3 點的職級），其角色較着重於監督服務水準、統籌和行政事務。行政總裁在某些行政事宜上（例如終止投訴及調解個案），並無權力。

4. 在 2000 年年中，平機會管治委員會通過修訂平機會組織架構，以精簡平機會的管理架構。其中一個主要改變為刪除行政總裁職位，原因是主席實際上已負責平機會的整體運作及管理，而其職責某程度上與行政總裁重疊。架構改變後平機會每年節省 210 萬元。行政總裁職位於 2000 年 7 月刪除。行政總裁職位的職責由主席和總監（規劃及行政）分擔。

平機會在 2004 年檢討

5. 平機會在 2004 年完成有關平機會的角色、組織和管理架構的檢討，以及另一項有關平機會的人力資源管理政策、程序及措施的檢討。這兩項檢討均建議重新開設行政總裁一職。至於主席一職應否轉為非全職，第一項檢討表明須作進一步考慮。第二項檢討指出，在一名全職行政總裁的協助下，非全職的主席亦應可對平機會事務維持有效管理。

獨立調查小組在 2005 年的建議

6. 由民政事務局局長於 2004 年 5 月委任的平等機會委員會事件獨立調查小組（獨立調查小組）在 2005 年 2 月發表報告，當中包括以下建議（建議 15）－

“我們建議把主席和行政總裁這兩個職位分拆，並重設行政總裁一職，而主席最好為非全職和非執行成員。”

當局在 2006 年的建議

7. 民政事務局在檢討類似公共機構的企業管治後，於 2006 年 1 月向立法會民政事務委員會提交建議，加強平機會的企業管治。當局認為“非執行主席及行政總裁”的模式為良好企業管治的常模，兩職位可有效地互相制衡。當局建議修改條例，以達到下列目的－

- (a) 平機會主席由執行主席改為非執行主席；
- (b) 一名平機會非執行成員可獲委任為副主席；
- (c) 在主席或副主席缺席的情況下，一名平機會的非執行成員可獲指派暫代主席的職位；

(d) 授權行政長官為平機會委任一名行政總裁；及

(e) 委任該名行政總裁成為平機會的執行成員。

8. 至於主席是否應獲委任為全職成員，當局認為此事宜可在重設行政總裁職位後進一步考慮。

9. 上述建議在 2006 年 1 月 13 日的民政事務委員會會議上討論，部份議員表示強烈保留。下列為他們表達的部份關注：

(a) 平機會是十分重要的人權機構。基於這項獨特的性質，當局必須評估哪種架構有助平機會履行這項重要職能，而並非僅把平機會的架構與其他公共機構的架構作比較；

(b) 分拆職位的建議可能會導致出現平機會變為行政主導的情況；

(c) 對平機會來說，繼續由具有遠見和行政權力的主席領導是相當重要的；及

(d) 當局必須留意可能產生的公眾觀感，認為分拆職位的建議或會削弱平機會在執行其職能方面的獨立性。

有鑒於上述對建議表達的保留意見，當局並未對建議採取跟進工作。

最新發展

10. 審計署署長第五十二號報告書第 3 章在 2009 年 4 月 22 日提交立法會省覽。就有關分拆主席和行政總裁職位的建議，審計署建議政制及內地事務局局長應加快推動此事，令事件得到圓滿解決（報告書第 3 章 2.12 段）。政制及內地事務局局長已接納建議，並會跟進事件，令事件得到解決。我們在這過程中考慮立法會議員及社會相關界別提出的進一步意見。

海外經驗

11. 我們就海外人權機構的組織架構進行比較。所得結果的摘要載於附件。

12. 簡單而言，這些人權機構的組織各有不同—

- (a) 在英國，委員會根據法例設有主席（Chairman）及行政總裁（Chief Executive）兩個分開的職位。主席屬非全職及非執行的職位；
- (b) 在紐西蘭，委員會根據法例設總專員（Chief Commissioner）及總經理（General Manager）兩個分開的職位。總專員是全職的執行職位，負責監督總經理就有關行政事宜的工作；及
- (c) 在加拿大及澳洲，規管委員會的相關法例沒有訂明分設主席和行政總裁的職位。但在加拿大的總專員（Chief Commissioner）和在澳洲的主席（President）均為執行職位。根據他們各自的架構圖，前者監督委員會的秘書長（Secretary General），而後者則監督委員會的總幹事（Executive Director）。

方案及評估

13. 我們認為有三個方案可跟進此事宜，簡述如下—

- (a) 保持現狀，即一名全職執行主席而不設行政總裁；
- (b) 一名非全職非執行主席及一名全職行政總裁；及
- (c) 一名全職執行主席及一名全職行政總裁。

方案(a)：一名全職執行主席而不設行政總裁

14. 這個保持現狀的方案對平機會架構將帶來最少改變。事實上，審計署指出的不少行政問題可透過檢討和修訂平機會行政上的機制、指引和程序而獲解決。

15. 另一方面，這個方案與社會部份界別對改善平機會管治架構和分拆職位的期望和訴求不一致。在這方案下，平機會不會增設一個可以為改善平機會內部行政作貢獻行政總裁的職位。

方案(b)：一名非全職非執行主席及一名全職行政總裁

16. 方案(b)即曾在 2006 年由民政事務局提出的建議。它與 2005 年獨立調查小組及平機會較早前的內部檢討的建議相符，亦與一些其他香港公共機構的做法一致。

17. 在此方案下，行政總裁將能紓減主席的行政職能，並能回應部份人士認為主席權力過份集中的問題。非全職非執行主席會被視為較獨立於行政總裁及職員。主席亦可聚焦在平機會的核心法定及規管功能，以及監督行政總裁的工作。這將有助平機會加強企業管治。

18. 另一方面，有意見關注這個方案會削弱主席的權力，使平機會變為行政主導。由於主席為非全職及非執行性質，此安排或可能將權力過份集中在行政總裁身上。正如上文第 9 段所述，亦有意見指此方案會影響公眾對平機會獨立性的信心。此外，由於主席和其他平機會成員均為非全職，他們能否充分監察平機會執行各反歧視條例的運作事宜，令人懷疑。

方案(c)：一名全職執行主席及一名全職行政總裁

19. 方案(c)跟平機會在 2000 年 7 月刪除行政總裁職位前的組織架構相似。在這方案下，主席（連同平機會的其他成員）將投放大部份時間和精神去履行法定職能，作為各反歧視條例的執行機構，而行政總裁則負責平機會的內部行政和管理事宜。因此，兩個全職職位的職務和責任將清楚劃分。由於主席屬全職執行職位，他／她可在行政總裁的支援下進一步加強平機會的行政事務。

20. 另一方面，從企業管治的角度，兩個職位在行政職務上仍有重疊的地方。由於主席具執行職能，他／她未必會被視為可獨立監察行政總裁的工作。此外，由於所有職員向行政總裁匯報工作，而行政總裁則向主席匯報工作，對於兩個職位能否達到所擬的內部制衡效果，或會生疑問。

21. 不過，相對方案(b)而言，這方案優勝之處，是可讓平機會繼續設有全職執行主席，讓他／她可更佳地領導平機會加強其核心職能。根據反歧視條例，平機會的職能及權力，屬由主席和其他成員組成的管治委員會。由於主席肩負重任，因此有充分理由維持主席作為全職職位。這個方案可以回應對方案(b)有關主席變成非全職職位會削弱平機會獨立性的關注。

22. 由於主席會保持為全職職位，因此毋須修訂法例。此方案可在相對短的時間內實施。

未來路向

23. 平機會是十分重要的人權機構。我們認為在推進此事宜上，讓平機會設有恰當的架構以協助執行其法定職能，是重要的考慮因素。此架構應有助加強企業管治。同時，平機會應繼續由一位有承擔及具所需執行權力的主席領導。我們亦應小心確保任何架構上的改變不會削弱平機會的獨立性，及避免讓公眾有此觀感。

24. 我們希望徵詢立法會議員及公眾對平機會管治架構的未來方向的意見。我們邀請議員就上述第 13 至 22 段載述的方案提出意見。

25. 在 2009 年 5 月 13 日的特別會議上，平機會成員要求政府盡快深入探討分拆主席及行政總裁職位的問題。我們正同步就上述第 13 至 22 段載述的方案諮詢平機會。我們會在考慮立法會議員及平機會的意見後，才就這議題作最終的決定。

政制及內地事務局

2009 年 6 月

在英國、加拿大、澳洲和紐西蘭的人權機構的架構

海外人權機構的架構各有不同。四個海外人權機構的架構資料摘要如下－

國家	英國	加拿大	澳洲	紐西蘭
機構名稱	平等及人權委員會 (Equality and Human Rights Commission)	加拿大人權委員會 (Canadian Human Rights Commission)	澳洲人權委員會 (Australian Human Rights Commission)	人權委員會 (Human Rights Commission)
成立年份	2007	1977	1986 (在 2008 年更改名稱)	1977
賦權的法例	平等法 2006 (Equality Act 2006)	加拿大人權法 (Canadian Human Rights Act)	人權及平等機會法 1986 (Human Rights and Equal Opportunity Commission Act 1986)	人權法 1993 (Human Rights Act 1993)

國家	英國	加拿大	澳洲	紐西蘭
委員會成員	<p>不少於 10 名但不多於 15 名專員(Commissioner)。其中一名專員委任為主席(Chairman)。此外，委員會的總裁(Chief Executive) (由委員會委任) 是當然專員(Commissioner <i>ex officio</i>)。</p>	<p>1 名總專員(Chief Commissioner)、1 名副總專員(Deputy Chief Commissioner)及不少於 3 名及不多於 6 名其他成員(Member)。</p>	<p>1 名主席(President)及 5 名專員(Commissioner)。</p>	<p>1 名總專員(Chief Commissioner)、1 名種族關係專員(Race Relations Commissioner)、1 名平等僱傭機會專員(Equal Employment Opportunities Commissioner)及最多 5 名其他非全職專員(Commissioner)。</p>
法例有否在委員會首長以外另設執行主管	<p>有。 委員會委任的行政總裁是委員會職員之一。行政總裁不可被委任為委員會的主席。</p>	<p>在法例中沒有訂明。 (根據委員會的組織圖，委員會設有秘書長(Secretary General)，向總專員匯報。)</p>	<p>在法例中沒有訂明。 (根據委員會的組織圖，委員會設總幹事(Executive Director)，向主席匯報。)</p>	<p>有。 總專員在諮詢委員會後委任總經理(General Manager)。總經理是委員會的職員，由總專員監督其執行委員會的行政及其他事宜。</p>

國家	英國	加拿大	澳洲	紐西蘭
委員會首長是全職或非全職	沒有在平等法 2006 中訂明，但現時的主席(Trevor Philips)屬非全職。他現為廣播從業員／記者，並在電視台擔任公共事務科的主管。	全職。	可為全職或非全職。	全職。
委員會首長是否執行職位及其職責	沒有在平等法 2006 中訂明。根據委員會的網頁，主席屬非執行性質。主席主持委員會會議及執行其聘用條款規定或委員會指定的職能。	是。 總專員是委員會的行政總裁，監管及督導委員會及其職員。總專員亦主持委員會會議。	是。 主席負責執行委員會在調查、調解及處理投訴方面的功能。主席負責管理委員會的行政事務，並主持委員會會議。	是。 總專員為委員會的主席，並負責委員會的行政事宜。他／她需確保委員會的活動符合委員會的策略性方向和其他決定。他／她亦分配各專員的職責範疇。