

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1802/99-00號文件

檔 號：CB2/PL/CA

立法會政制事務委員會 特別會議紀要

日 期：2000年4月8日(星期六)

時 間：上午9時

地 點：立法會大樓會議室B

出席委員：黃宏發議員(主席)
李永達議員
吳靄儀議員
張文光議員
曾鈺成議員
楊 森議員

缺席委員：劉慧卿議員(副主席)
程介南議員
楊孝華議員
劉漢銓議員
司徒華議員
夏佳理議員

列席秘書：總主任(2)3
馬朱雪履女士

列席職員：高級助理法律顧問
李裕生先生

高級主任(2)3
胡錫謙先生

I. 研究各界就“香港特別行政區的政制發展”提交的意見書

(立法會CB(2)1076、1111、1130、1133、1141、1151、1211、1284、1290、1405、1422、1432及1610/99-00號文件——事務委員會接獲的意見書)

(立法會CB(2)1624/99-00(01)號文件——事務委員會聽取的意見的摘要)

鄭宇碩教授提交的意見書

(立法會CB(2)1111/99-00(02)號文件)

以合約制聘任高級政府官員

議員討論了鄭教授在其意見書內就引入以合約聘任高級政府官員的制度所提出的論點。

2. 李永達議員、楊森議員及張文光議員均贊成高級政府官員應以合約制聘任，並訂明終止聘任的條款。他們的意見綜述如下——

- (a) 現行制度令以永久及可享退休金條款受聘的公務員的任期獲得保障，相比之下，合約制更具彈性，以及在達致提高政府問責性的目標方面的成效更為顯著。根據現行的聘任制度，主要官員即使犯了對社會造成重大損害(例如新機場事件及最近出現的公共房屋短樁醜聞等)的嚴重過失，亦無需負上責任及面對被撤換的危險。這樣的情況極不理想。事實上，有強而有力的論據指出，從公眾利益角度而言，涉及這些事件的高級政府官員如未能作出適當的判斷，並執行有效的監督以防止有關事件發生，他們應就其行為負上責任。
- (b) 《基本法》雖然訂明主要官員由中央人民政府任命，但這並不能成為不實施合約制的理據。事實上，《基本法》第四十八(五)條訂明，行政長官有權提名並報請中央人民政府任命主要官員，並建議中央人民政府免除該等官員的職務。應否以合約制聘任主要官員是由政府作出的政治決定；及
- (c) 在行政長官由民選產生及實行部長制之前的過渡期內，應以合約制聘任主要官員，以此作為過渡性安排。

3. 曾鈺成議員提及《基本法》第一百零三條，該條訂明“香港原有關於公務人員的招聘、僱用、考核、紀

律、培訓和管理的制度，包括負責公務人員的任用、薪金、服務條件的專門機構……予以保留……”。他表示，雖然《基本法》第一百零三條不應被詮釋為在適用範圍方面全無彈性，但就公務員的聘任制度提出根本性的更改建議時，應小心考慮，以確保有關改動不會抵觸《基本法》的原則和精神。

4. 吳靄儀議員認為，《基本法》內部分條文十分嚴格。不過，當中亦有一些不太嚴格及較具指導性質的條文，在詮釋時亦有一定的彈性。屬後者類別的條文包括《基本法》第四章第6節的部分條文，而《基本法》第一百零三條便是其中之一，該條文處理有關香港特別行政區（“香港特區”）的公務人員及其管理的問題。她表示，值得向政府當局探究其如何詮釋《基本法》第一百零三條中所載“原有制度”一詞的涵義，並要求當局就以合約制聘任主要官員會否違反《基本法》第一百零三條的立法原意的問題上表明立場。

5. 李永達議員認為，應寬鬆地詮釋《基本法》第一百零三條的涵義。他指出，根據新近提出的補償退休計劃，因表現平庸及欠缺潛質等具體理由而提早退休的首長級公務員會獲得補償，這是政府的一項新措施，《基本法》第一百零三條並無提及。張文光議員表示，據政府當局所述，該計劃並不適用於根據《基本法》獲中央人民政府任命的主要官員。主席指出，現行的《公務員事務規例》及昔日的《殖民地規例》均有訂明公務員基於公眾利益而退休的條文，不過該等條文甚少被引用。

6. 主席贊成以合約制聘任主要官員，因為這樣的制度具有可在必要時隨時終止聘任的彈性。他表示，公務員聘任制度若保障受聘者的職位，公務員不大可能願意為所犯的嚴重過失承擔責任。

7. 吳靄儀議員對於這樣的制度有所保留，因為這樣的制度可能導致人才急速流失，尤其是在一個奉行集體負責的政府體制之下。

8. 曾鈺成議員表示，為加強主要官員的問責性而推行可根據合約終止聘任的制度，這在香港屬前所未見。這樣的制度一旦實施，可能會引起公務員的擔憂。因此，至為重要的是清楚解釋採取有關制度的理由以及有關制度的實際運作情況。他補充，有意見認為，因某項政策失誤而要求公務員承擔責任並不公平，因為有關政策是由行政會議負責通過。

9. 曾鈺成議員進一步指出，英國所採用的制度是集體負責加上部長負責制的混合體。倘若出現政策失誤的情況，有關的內閣閣員未必須引咎辭職，最終是由執政黨就何為保存其公信力的最恰當方法作出政治決定。

10. 吳靄儀議員表示，加強主要官員的問責性一事亦可從憲制常規的層面加以考慮。她指出，在英國等司法管轄區，國會的舉動及公共事務的進行依循若干慣例和常規。舉例而言，憲制常規訂明由君主委任大多數黨的領袖出任首相，首相隨後會自行組織內閣及委任閣員。倘若內閣閣員在政策方面有嚴重過失，各方會預期有關的閣員會辭職。與遭撤換對比強烈的是，依照常規辭職是較有尊嚴地離職的做法。

11. 吳靄儀議員補充，根據香港特區高度自治的原則，並經香港特區政府與中央人民政府磋商後，建立一套與憲制常規相若的慣例亦屬可能之事，依照這樣的慣例，不論行政長官於何時向中央人民政府建議，撤換某名官員符合香港特區的公眾利益，中央人民政府應批准有關建議。

12. 楊森議員同意，根據以合約聘任主要官員的制度，所有合約權益和義務均應清晰明確，同時亦須詳細解釋在何種情況下可啟動撤換某名官員的機制。他提及吳靄儀議員在上文第10段所述的意見時認為，香港應考慮同時採用兩種制度的可行性。他認為有需要就此事進行更深入的研究。

13. 張文光議員認為，涉及問責性問題的根源在於根據目前集體負責及永久聘任的行政主導政府體制，最高層政府官員即使有嚴重過失，仍可繼續留任。他表示，可藉雙管齊下的方法擺脫這樣的困局，即——

- (a) 長遠而言推行一套更民主的政府體制，例如部長制，由接受政治任命的部長承擔所有政策方面的責任；及
- (b) 短期而言可實施過渡安排，以合約制聘任主要官員(例如政策局局長)，合約訂明主要官員可隨時被撤換。此一做法可加強公眾及立法會對政府表現的有效監察。

14. 吳靄儀議員指出，根據僱傭合約終止聘任牽涉僱主和僱員的合約權益。此事不應由立法會作出干預，即使涉及已被立法會已通過不信任投票的政府官員也應如此。

15. 主席補充，由立法機關通過的不信任投票或譴責議案並不一定產生由立法機關罷免某名部長或主要官員的憲制後果。不過，透過部長自願辭職或被行政長官撤換可演化為憲制常規，因而確保行政機關向立法機關負責。

16. 關於立法會的監察角色，楊森議員表示，問題的關鍵在於如何在行政當局與立法會兩者的權力之間取得適當的平衡。他認為，在實施以全民普選直接選出行政長官及立法會所有議員後，立法會議員所擔當的角色的原動力將有所改變，他們將承受來自公眾更大的壓力，並因而須更為審慎地關顧社會的整體利益。李永達議員亦有同感。

17. 吳靄儀議員認為，立法會應建立本身的常規，以加強公眾的信心。她表示此事可在改善行政立法關係及兩者之間的制衡制度如何運作的層面作進一步探討。

18. 主席請議員就以合約聘任的主要官員的任期可否在行政長官的任期屆滿後獲得延續一事表達意見。

19. 張文光議員傾向支持主要官員的任期應與行政長官的任期掛鉤。他表示此舉可避免當新任行政長官的政治理念與即將離任的行政長官有別時，有關官員所面對的困局。在任何情況下，若雙方同意，有關的合約可予延續。

20. 吳靄儀議員持不同見解。她表示，行政長官與主要官員的任期相同會構成上司與下屬的關係，如此一來，有關的主要官員可能不願就政策事宜提出大膽和獨立的意見。主席亦指出，部長制的主要特色是以公務員為終身職業的人士可保持政治中立和獨立。

21. 主席亦請議員發表意見，說明把合約聘任制的適用範圍延伸至包括行政會議成員及諮詢機構及其他公共機構的主席是否可取的做法。

22. 楊森議員及吳靄儀議員贊成有關建議。楊議員表示，若干諮詢機構及法定／公共機構在制訂政府政策方面擔當重要角色。因此，他們是香港政治制度的重要部分。吳靄儀議員補充，在日後就政制改革進行的討論可涵蓋該等機構的權力和責任以及如何履行預定職能等。

23. 主席在總結討論時指出，與會的議員一致認為，有需要在日後的諮詢工作進一步研究以合約聘任主要官員的制度。

李穎怡女士、K Y SHAW先生、香港地產行政學會、一名香港市民及民主黨提交的意見書
(立法會CB(2)1111/99-00(03)及(04); CB(2)1133/99-00(02)至(04)號文件)

24. 議員察悉上述意見書，並認為事務委員會較早前的討論內容超越該等意見書的範圍。

李彭廣博士提交的意見書
(立法會CB(2)1130/99-00(01)及1133/99-00(01)號文件)

吸納社會精英加入政府委員會及法定機構

25. 李永達議員認為有需要界定“精英”一詞的定義。

民權黨提交的意見書
(立法會CB(2)1141/99-00(01)號文件)

有關政制改革的制憲會議

26. 主席認為，民權黨所建議的一類制憲會議須由政府當局舉辦。立法會可就此事進行討論及探討，並向政府當局提出建議。他進一步指出，必須為建立制憲會議的機制制定法例。

27. 李永達議員表示，較為適當的做法應是待政府當局就香港的政治制度完成全港性的諮詢工作後，才考慮民權黨建議的制憲會議。

28. 議員同意有需要進行廣泛的公眾諮詢工作，以決定有否需要就政制改革舉行制憲會議。吳靄儀議員建議，立法會可在適當時候就此事進行議案辯論。事務委員會可把所接獲的意見書，以及就此事提交的報告派發予關注此事的相關團體和機構，以便它們進行本身的諮詢工作。

II. 下次會議日期

29. 議員同意在2000年4月17日舉行的下次事務委員會會議上，繼續討論其餘意見書。

經辦人／部門

30. 會議於上午11時15分結束。

立法會秘書處
2000年4月14日