

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)487/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/CA

立法會政制事務委員會 會議紀要

日 期：1999年10月25日(星期一)

時 間：下午2時30分

地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：黃宏發議員(主席)
劉慧卿議員(副主席)
李永達議員
張文光議員
張永森議員
程介南議員
曾鈺成議員
楊孝華議員
楊 森議員
司徒華議員

缺席委員：吳靄儀議員
夏佳理議員
劉漢銓議員

其他出席議員：涂謹申議員

出席公職人員：議程第III項

行政署長
尤曾家麗女士

助理行政署長
林國強先生

大學教育資助委員會副秘書長
陳積志先生

醫院管理局副總監
賴福明醫生

社會福利署助理署長(津貼)
石施群英女士

議程第IV項

行政署長
尤曾家麗女士

助理行政署長
廖李可期女士

廉政公署
執行處助理處長(調查科四)
貝守樸先生

律政司
高級助理刑事檢控專員
麥偉德先生

律政司
副法律政策專員(憲政事務)
區禮義先生

律政司
署理高級政府律師(基本法組)
曾強先生

列席秘書 : 助理秘書長2
林鄭寶玲女士

列席職員 : 法律顧問
馬耀添先生

高級主任(2)7
周封美君女士

I. 確認通過會議紀要

(立法會CB(2)136及147/99-00號文件)

1999年6月25日及10月7日兩次會議的紀要獲確認通過。

II. 自上次會議後發出的資料文件

(立法會CB(2)115/99-00(01)及177/99-00(01)號文件)

2. 議員察悉CB(2)115/99-00(01)號文件是政制事務局局長簡報行政長官1999年施政報告的發言要點，該文件於會上提交。主席告知議員，CB(2)177/99-00(01)號文件載述政制事務局及選舉事務處為應付公元2000年數位問題所引發的故障而制訂的應變計劃。議員並無就該兩份文件提出疑問。

III. 大學教育資助委員會資助的高等教育院校及由公帑資助的機構的僱員擔任公職的現行處理方法

(立法會CB(2)168/99-00(02)號文件)

3. 行政署長表示，她就這個涉及不同政府部門和政策局的議項而言擔當統籌角色。行政署長向議員提述該文件時解釋，雖然政府當局認為應鼓勵僱主對員工擔任公職採取肯定的態度，但亦明白到各有關機構應可彈性處理有關安排上的細節，以切合其本身的需要。她邀請醫院管理局(“醫管局”)、大學教育資助委員會(“教資會”)及社會福利署(“社署”)的代表向議員簡述該等機構現時的做法。

4. 醫管局副總監表示，醫管局關於員工擔任公職安排的指引載列於該局的人力資源政策手冊。在草擬該指引時，醫管局曾參考過公務員事務局的相關政策。

5. 社署助理署長(津貼)表示，社署轄下有超過100間資助機構。其中許多機構均有規定員工在擔任公職前先知會管理層或取得管理層的批准。作為非政府機構主要統籌機構的香港社會服務聯會(“社聯”)已就非政府機構的僱員擔任公職訂定一套行政指引，供會員機構(包括受資助機構)參考。社署會監察資助機構的工作情況，以確保其服務不會因員工擔任公職而受到影響。社署助理署長(津貼)補充，社署的政策是鼓勵員工擔任公職。不過，擔任公職的受資助非政府機構僱員的實際人數不多。

6. 教資會副秘書長表示，所有8所獲教資會資助的高等教育院校(“大專院校”)均有制訂及向其員工公布用以規管屬下僱員擔任校外工作的清晰程序和指引，而各院校所訂的程序略有不同。教資會副秘書長解釋，一般而言，僱員如要從事校外工作(包括擔任公職)，須取得所屬學系系主任的批准。教資會副秘書長向議員提述文件第3段(載述現有安排)時指出，院校會否調整有關僱員的薪金和福利(如有的話)主要視乎該僱員的校外工作所佔用的時間而定。

一般性原則

7. 劉慧卿議員表示，基於原則問題，政府當局應為由公帑資助的機構訂明劃一指引以供依循，從而確保有關制度的透明度和公平。她關注到容許該等機構彈性決定本身的安排可能會導致僱主濫用職權。舉例而言，同一僱主可能給予擔任相同種類公職的僱員不同待遇。

8. 行政署長澄清，雖然政府當局認為有關機構應獲給予彈性，但這並不表示缺乏規管現行做法的機制。政府當局相信，有關的僱員和僱主是最適宜訂出最符合實際的安排的雙方。鑒於各機構、有關僱員的工作，以及有關公職在性質方面各有不同，制訂全面劃一的指引將難以實行，且並不可行。行政署長察悉劉議員的關注，並表示會考慮為性質相類似的機構訂明劃一的指引。

9. 主席表示，在制訂劃一的指引時，應把僱員的工作性質而非機構本身的性質作為主要的考慮因素。司徒華議員認為可以訂定若干套指引。然而，在性質類似的機構內擔任類似工作和職位，並擔任同類公職的僱員應受到相同的待遇。此外，有關指引應公布周知，以便有關僱員得知確實的安排。

10. 張永森議員對於處理涉及擔任公職安排的投訴機制表示關注。行政署長答稱，個別機構的管理層可設立上訴機制。教資會副秘書長表示，各大專院校的僱員可向個別大學的校董會作出投訴。主席關注到此舉可能對投訴人的職業前途造成不利影響。張永森議員認為應設立處理投訴的獨立機構。

11. 行政署長同意，任何指引均須公正及為有關僱員所接受。政府當局會考慮議員的意見，並有可能需成立跨部門工作小組跟進此事，唯此事須視乎有關決策局的意見而定。主席表示，有關政策局亦應獲邀出席日後的會議，參與此議項的討論。

政府當局

教育界的做法

12. 主席及楊森議員申報利益，表示他們分別為香港中文大學(“中大”)及香港大學(“港大”)的僱員。主席表示，由於他擔任立法會議員，他從中大獲得的薪金因而被扣減三分之一。楊森議員表示，就他的情況而言，他因擔任立法會議員而被港大徵收其議員酬金的40%。

政府當局

13. 主席表示，在部分大專院校(例如香港科技大學)約於5年前引入受薪公職的概念之前，各大專院校的僱員獲准同時保留其全職工作的薪金以及擔任公職所獲得的酬金。他要求政府當局提供資料，說明各中小學現時對屬下職員擔任公職的處理方法。他補充，政府當局應對教育界的各種不同做法作出合理化的改革。

14. 張文光議員告知議員，就擔任公職的中小學教師而言，校方會根據該等教師擔任公職所佔用的時間扣減其薪金。他本人則沒有從任教的學校支取薪金。他認為有關標準應根據教師為學校所付出的時間釐定。他亦問及政府當局現時就大專院校的校長擔任公職所訂定的安排。張議員關注到，大專院校的校長作為校董會的成員，會參與審批其就擔任公職提出申請的過程，這方面會有角色方面的衝突。

15. 楊孝華議員關注到，倘若僱員的全部或部分薪金被扣除，其公積金會受到影響。他認為僱員不應因擔任公職而受到懲罰。主席贊同楊孝華議員的意見，並指出，鑒於楊森議員對公積金的供款不受影響，他與港大所訂立的安排較主席與中大所訂立的安排更為有利。張文光議員表示，政府當局應考慮，即使僱員由於擔任公職而並無支取任何薪金，並因而停止對公積金供款，僱主應否亦停止對公積金供款。議員促請政府當局訂定合理並獲社會人士接納的劃一制度。

政府當局

16. 行政署長回應議員的提問時表示，教育界的現行做法是多年來不斷演變的結果。她進一步表示，教資會將搜集有關8所大專院校現行做法的資料，以確定它們之間所存在的差異。至於為教育界制訂劃一指引的問題，政府當局察悉議員就調整薪金和福利所提出的意見，但在向事務委員會匯報前須詳細研究此事。

17. 法律顧問回應主席的問題時表示，鑒於政府當局的政策是確保各院校擁有自主權，因此，向各所大專院校所提供的撥款並非直接由立法會批出。他補充，據他理解，有關院校並非完全由公帑資助。教資會副秘書長解釋，各院校獲提供整筆撥款後，可完全自行決定用

於行政、教育、研究和其他方面的款額。然而，根據資助原則，各院校的僱員的聘任條款須與公務員相若。

福利界的做法

18. 楊孝華議員詢問福利界如何處理屬下僱員擔任公職的情況。社署助理署長(津貼)答稱，福利界已訂立基本原則，規管非政府機構與擔任公職的僱員之間的安排。然而，社會工作者會否因擔任公職而被扣薪則由個別資助機構的管理層決定。她補充，社會工作者因擔任公職而被扣薪的情況非常罕見。

政府當局

19. 楊孝華議員建議，社會福利界就資助機構制訂劃一的指引時，應參考醫管局及教資會資助大專院校所頒布的指引。社署助理署長(津貼)答允考慮楊議員的建議。

政府當局

20. 議員問及政府當局對身為某資助機構總幹事並擔任多項公職的王葛鳴議員所採用的安排。議員亦要求政府當局提供詳細資料，說明社聯所頒布的行政指引，以及受資助機構現時在規管僱員擔任公職方面的做法。政府當局答允在不違反《個人資料(私隱)條例》的情況下提供有關資料。

IV. 有關《防止賄賂條例》若干條文對行政長官的適用問題的檢討進度

(立法會CB(2)1249/98-99(02)及168/99-00(03)號文件)

《防止賄賂條例》對行政長官的適用範圍

21. 行政署長表示，文件旨在告知議員，政府當局就《防止賄賂條例》若干條文對行政長官的適用問題所進行檢討的進展情況。自發表該份文件以來，有傳媒報道指政府當局無意把《防止賄賂條例》適用於行政長官。她澄清實情並非如此。相反，行政長官已表示非常樂於受到《防止賄賂條例》所規限。事實上，除《防止賄賂條例》中只適用於政府人員及公職人員的條文外，行政長官與香港其他市民一樣受《防止賄賂條例》所規限。

22. 行政署長進一步表示，為回應議員在1999年2月9日事務委員會會議上所表達的意見，政府當局已徵詢律政司的意見，並已檢討《防止賄賂條例》中適用於“政府人員”或“公職人員”的條文對行政長官的適用問題。現時，根據《防止賄賂條例》，有關索取或接受利益的罪行大致是以普通法中主事人／代理人關係的原則為基礎。鑒於香港特別行政區(“香港特區”)政府與行政

長官的關係並不構成主事人／代理人的關係，政府當局認為難以把香港特區政府與行政長官的關係納入《防止賄賂條例》的結構內。政府當局的解釋詳列於立法會CB(2)168/99-00(03)號文件第4至6段。

23. 劉慧卿議員詢問難以把行政長官納入《防止賄賂條例》的結構內屬技術問題抑或憲制問題。行政署長澄清，有關問題主要屬技術性質，政府當局現正探討在參照《基本法》有關條文的情況下，如何把《防止賄賂條例》的該等條文適用於行政長官。政府當局或有需要為此而在《防止賄賂條例》中另訂條文，亦會考慮應否另行草擬法例，又或循其他更有效的途徑達致同一效果。律政司副法律政策專員補充，如需對《防止賄賂條例》作出任何修訂，有關修訂須符合《基本法》的條文，並顧及行政長官在憲制上的身份。

24. 程介南議員詢問《防止賄賂條例》中有哪些適用於政府人員及公職人員但不適用於行政長官的條文。助理行政署長解釋，有關的條文為——

- (a) 第3條 — 政府人員索取或接受利益；
- (b) 第4(2)及(3)條，及第5(2)條 — 公職人員索取或接受利益；
- (c) 第10條 — 來歷不明財產的管有；
- (d) 第12條 — 罪行的罰則；
- (e) 第12AA條 — 資產的沒收；及
- (f) 第16條 — 公職人員須向廉政公署的調查人員提供協助的規定。

25. 行政署長表示，該等條文的摘錄載於政府當局為1999年2月9日事務委員會會議所擬備的文件(立法會CB(2)1249/98-99(02)號文件)的附件B。文件附件C載列並非只針對政府人員或公職人員但與刑事罪行有關的條文，行政長官與其他所有香港市民一樣須遵守該等條文。

26. 涂謹申議員詢問，把《防止賄賂條例》的若干條文的適用範圍應擴展至包括行政長官是行政長官本身還是香港特區政府的意見。行政署長回答稱，兩方面均有此見解。事實上，行政長官已促請盡早草擬立法建議。她向議員保證，政府當局現正積極跟進此事。

27. 主席提到政府當局較早前提出香港特區政府及行政長官並不構成主事人／代理人關係的意見時表示，任何人若存在文件第4(a)及4(b)段所載的兩種情況下即屬犯罪。第(a)段指作為主事人的代理人，而第(b)段則指作為公職人員。他認為行政長官就《防止賄賂條例》而言，可被視作公職人員。

28. 律政司署理高級政府律師(基本法組)回應時表示，根據普通法的精神，在確定某人是否公職人員時，須考慮多項因素，其中包括負責委聘／罷免該人的機構。然而，《基本法》並無賦予香港特區政府委任或罷免行政長官的權力。根據現行安排，行政長官由中央人民政府任命。此外，一如文件所討論，就根據《防止賄賂條例》的條文是否有適當的主管當局可批准行政長官本人接受利益一事已引起關注。

29. 主席認為，普通法關於公職人員的概念對所討論的事項應沒有影響。他亦指出，香港特區政府的主要官員雖然由中央人民政府任命，仍須向香港特區政府負責。

30. 法律顧問表示，他不知悉律政司署理高級政府律師所提述的普通法關於公職人員的概念。然而，《釋義及通則條例》(第1章)訂明“公職人員”一詞的定義。他認為主席在第27段所提的建議是可行的，如有問題，亦只屬技術性質，並可藉在有關法例內就行政長官訂明較狹窄的定義(諸如訂明“就本條例而言，行政長官被視作公職人員”)予以解決。行政長官根據《防止賄賂條例》，現時是負責批准公務員接受利益的主管當局，但並無適當主管當局批准行政長官接受利益，法律顧問就此項關注提出兩項建議。首先，可指定特定機構作為向行政長官作出批准的主管當局。此外，鑒於行政長官的特殊身份，可向行政長官實施較嚴格的規定，即禁止行政長官接受任何利益。

政府當局

31. 行政署長回應時表示，鑒於政府當局就《防止賄賂條例》所進行的檢討尚未完成，當局仍未決定未來路向。政府當局現正研究可否把《防止賄賂條例》現有條文的適用範圍擴大至包括行政長官。此外，當局亦會考慮對現時就行政長官接受和處置禮物的行政安排賦予法律效力。行政署長回應主席時答允考慮關於把行政長官就《防止賄賂條例》而言被視作公職人員此一建議。

政府當局
法律顧問

32. 楊森議員要求政府當局及法律顧問就如何實施把《防止賄賂條例》若干條文適用於行政長官的建議提供若干方案，供議員考慮。

就行政長官選舉制定法例

33. 鑒於行政長官既不受《防止賄賂條例》中適用於政府人員和公職人員的條文所規管，亦不受禁止若干與選舉有關的舞弊及非法行為的《舞弊及非法行為條例》

所規限，程介南議員對於沒有法例規管第二任行政長官的選舉表示關注。

34. 劉慧卿議員詢問《基本法》有否阻止香港特區制訂法例，以禁止在行政長官選舉中的舞弊行為。若否，她促請政府當局盡快制定有關法例，最好是在本屆立法會解散之前。涂謹申議員表示同意，認為有迫切需要制定法例，因為任何新法例對於先前觸犯的舞弊及非法行為均沒有追溯效力。

35. 張文光議員指出，雖然《基本法》第四十七條訂明，行政長官必須廉潔奉公和盡忠職守，否則，立法會可根據第七十三(九)條對其提出彈劾動議，但行政長官仍不受《防止賄賂條例》和《舞弊及非法行為條例》的某些條文所約束。他表示，“小圈子”形式的選舉(例如由800人的選舉委員會選舉行政長官)容易產生舞弊及非法行為。他關注到行政長官可藉向選舉委員會的委員提出委任其出任重要的公職而影響其投票取向。現時並無法例可防止行政長官濫用權力和地位以操控第二任行政長官選舉。鑒於行政長官所擁有的超然地位和權力，規管行政長官操守的機制應較規管其他選舉的候選人的機制更為嚴謹。他促請當局盡快提出有關的立法建議，以堵塞漏洞。

36. 律政司副法律政策專員回應議員時表示，可制定規管行政長官選舉的舞弊及非法行為的法律。行政署長表示，政府當局即將就《防止賄賂條例》某些條文對行政長官的適用情況草擬具體建議。至於就行政長官的選舉制定法例，在未徵詢律政司和政制事務局的意見前，她不便提供有關的時間表。

37. 涂謹申議員表示，政府當局的答覆顯示其並不重視此事。鑒於香港回歸已超過兩年時間，政府當局無藉口再拖延此事。他指出，政府當局曾在非常緊迫的時間表之下提交第一屆立法會選舉所需的法例。有見及此，政府當局應有能力盡快處理現時的問題。楊森議員贊同此一觀點，並表示，拖延此事會對香港特區政府造成負面影響，因為這樣做會令人覺得行政長官凌駕於法律之上。

38. 主席質疑，倘若行政長官的席位突告懸空，可否及時制定規管第二任行政長官選舉的法例。他要求政府當局考慮把《舞弊及非法行為條例》或其替代法例適用於行政長官選舉。涂謹申議員指出，《舞弊及非法行為條例》並不涵蓋非金錢上的利益，例如頒發榮譽名銜以換取選票。

政府當局

39. 行政署長回應議員時表示，政府當局察悉有迫切需要就行政長官選舉的安排和規管提交法例。她答允向政制事務局轉達議員的意見。行政署長回應主席時表示，雖然政府當局可同時考慮把行政長官納入《防止賄賂條例》及《舞弊及非法行為條例》的規管範圍的兩項建議，但她相信當局會首先提出前述建議(希望可在本立法會會期內)，然後才提交後述建議，供議員考慮。

行政長官的憲制身份

40. 張永森議員提到文件第5及6段時詢問可否就行政長官的憲制職責作出概括的定義，以便制定和落實適用於行政長官的法例。

41. 律政司署理高級政府律師回應時表示，必須研究《基本法》中所有關乎行政長官的條文，以便充分理解其憲制身份，他認為要概括描述行政長官的身份存在困難。律政司副法律政策專員表示，政府當局是在檢討行政長官根據《基本法》獲賦予的身份後擬備該文件，文件第5及6段是從如何把行政長官納入《防止賄賂條例》的結構內的角度加以論述。問題的癥結在於無法輕易把主事人／代理人關係套用於行政長官身上，因為行政長官具有多項不同的關係。描述行政長官的唯一方法是，行政長官根據《基本法》履行《基本法》所施加的所有職能、職責和規定。

政府當局

42. 行政署長進一步回應張永森議員時表示，基於行政長官的憲制身份，除《防止賄賂條例》外，她不排除現行法例中可能存在其他不適用於行政長官的條文。然而，該等情況為數不多，而就某些情況而言，把行政長官適用於有關條文並無意思。她答允考慮就此事進行檢討。

43. 涂謹申議員詢問，文件第5段是否暗示行政長官基於其憲制身份，可享有獲中央人民政府委任的官員所享有的相同豁免。行政署長對此予以否定：行政長官與其他香港市民一樣會遵守法律。

行政長官特別顧問

44. 劉慧卿議員提及政府當局的回覆，即由於行政長官特別顧問葉國華先生並沒有就有關任命獲得薪酬，因此他不被視作政府人員或公職人員。她表示有關安排極不完善。鑒於葉先生的身份甚具影響力，他應受到嚴格的規管。她促請政府當局避免設立不受有關法例規限的特殊職位。

45. 行政署長答稱，葉先生作為一個普通的香港市民，除《防止賄賂條例》中適用於政府人員和公職人員的條文外，仍須受該條例其他條文所規限。

46. 張文光議員回應時表示，葉先生並非普通市民，因為他較其他人有更多機會向行政長官提出意見。在此情況下，葉先生或任何其他獲得類似委任的人士亦應受對政府人員及公職人員作出規管的有關法例的條文所規限。政府當局獲請檢討此事，並在下次會議向事務委員會匯報。

V. 下次會議討論事項

(立法會CB(2)168/99-00(01)號文件)

47. 由於會議所剩的時間無多，議員同意把原定在是次會議討論的“委派官員出席立法會會議”的議項押後至1999年11月15日舉行的下次會議討論。議員亦商定在下次會議討論下述事項——

- (a) 大學教育資助委員會資助的高等教育院校及由公帑資助的機構的僱員擔任公職的現行處理方法
- (b) 就《防止賄賂條例》若干條文對行政長官的適用問題所進行的檢討及有關事宜；
- (c) 《基本法》第五十及五十一條；及
- (d) 修改《基本法》的機制(視乎政府當局是否已作好準備匯報進展情況)。

48. 會議於下午4時36分結束。

立法會秘書處

1999年12月3日