

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1978/00-01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 : 2001年5月7日(星期一)
時 間 : 上午8時30分
地 點 : 立法會會議廳

出席委員 : 黃宏發議員, JP(主席)
劉慧卿議員, JP(副主席)
田北俊議員, JP
吳靄儀議員
張文光議員
許長青議員
曾鈺成議員, JP
楊孝華議員, JP
楊森議員
楊耀忠議員
司徒華議員
余若薇議員, SC, JP

出席公職人員 : 議程第VI項

副行政署長
張琼瑤女士

助理行政署長
黃少珠女士

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

律政司高級助理法律政策專員
黃慶康先生

律政司政府律師(基本法組)
曾強先生

議程第VII項

社會福利署助理署長(津貼)
李永偉先生

列席秘書 : 總主任(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 法律顧問
馬耀添先生

資料研究及圖書館服務部主管
劉騏嘉女士

高級主任(2)7
余寶琼小姐

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要
(立法會CB(2)1158/00-01號文件)

2001年2月19日會議的紀要獲確認通過。

II. 自上次會議後發出的文件

2. 委員察悉以下自上次會議後發出的文件 —
 - (a) 立法會CB(2)1236/00-01(01)至(03)號文件 — 張炳良博士就“主要官員問責制度”提供的補充資料；及
 - (b) 立法會CB(2)1290/00-01(01)號文件 — 行政署長就香港特別行政區(“香港特區”)排名表所作的回覆。

3. 有關上文(a)項，主席認為英國的《公務員守則》(Civil Service Code)及《部長守則》(Ministerial Code)甚有參考價值，有助事務委員會進一步商議香港特區主要官員的問責制度。

4. 有關上文(b)項，主席表示事務委員會曾在2001年1月15日討論香港特區排名表的事宜。雖然政府當局已作出解釋，但事務委員會並不信服更改排名表的理據，並已要求政府當局將委員的意見轉達行政長官。政府當局已向行政長官妥為反映委員的意見。主席建議向內務委員會提交報告，委員對此表示贊同。秘書處會擬備向內務委員會提交的報告擬稿，供委員在2001年5月21日下次會議上審閱。

III. 繢議事項

(立法會CB(2)1441/00-01(01)及(02)號文件)

主要官員的聘任安排

5. 主席請委員參閱政府當局的覆函(立法會CB(2)1441/00-01(02)號文件)。當局在函中答稱，無論是已離任還是仍然在職的公務員，都不宜披露他們的具體服務條件，因為有關詳情屬個人資料，是政府與僱員之間的協議。主席要求法律顧問就此提供意見。

6. 法律顧問表示，政府當局所描述的“個人資料”屬一般用語，並不涉及《個人資料(私隱)條例》所訂的法律限制。政府當局並無表示是基於該條例的條文而不可透露有關詳情。依他之見，委員要求當局提供該等資料實屬合理，因為該等資料關乎管理公務員及使用公帑聘用主要官員的事宜。

7. 許長青議員詢問法律顧問，如梁錦松先生不反對當局披露其僱傭合約的詳情，政府當局可否披露該等資料。由於聘任主要官員涉及公帑，他詢問公眾是否有權確保所使用的公帑用得合理及符合成本效益。

8. 有關許議員所提出的第一項問題，法律顧問回應時表示，根據政府當局，僱傭合約是政府與有關人員之間的協議。至於許議員所提出的第二項問題，法律顧問表示，根據《基本法》第六十四條，香港特區政府對立法會負責，公共開支須經立法會批准。

9. 張文光議員表示，政府當局正迴避此事的核心問題。委員明白操守審查屬公務員聘用程序，並非《基本法》第四十八(五)條所規定的安排，但他們認為不宜在中央人民政府作出任命之後才進行操守審查。關於僱傭合約的具體條款及條件，他認為不應當作個人資料。當局若能提供該等資料，則會有助委員確定主要官員的聘用條款及服務條件是否按照當時適用的公務員規定而訂定。

10. 劉慧卿議員同意操守審查並非《基本法》所規定的程序。她表示，政府當局在2001年3月19日事務委員會會議上所給予的答覆，令人以為梁錦松先生的操守審查是在中央人民政府作出任命後才進行。雖然她同意操守審查的詳情可能包含機密資料，但她不信服進行操守審查的時間及簽訂合約的日期等資料本身屬機密資料。

11. 楊森議員表示，行政長官打算推行主要官員問責制度，而越來越多公務員體制之外的人士受聘為主要官員。如政府當局有意或無意選擇了不遵從恰當的程序行事，即並無在中央人民政府作出任命之前進行操守審查，則可能會導致行政長官把權力集中，因為他可提名一些與自己看法相同的人士為主要官員。

12. 余若薇議員認為政府當局代表公眾聘任主要官員。政府當局就不作出披露提出的理由不能令人接受。

公務員事務局局長對委員在2001年3月19日會議上所提問題的回應

13. 劉慧卿議員表示，她不滿公務員事務局局長在2001年3月19日事務委員會會議上拒絕回答委員的問題。她先前曾建議在2001年3月23日內務委員會會議上提出此事。內務委員會主席建議將此事交回事務委員會決定。她就本身的建議徵詢委員的意見。張文光議員同意向內務委員會提交報告，說明事務委員會的不滿。若王委員屬意邀請公務員事務局局長出席下次會議，聽取他進一步作出的解釋，然後才決定下一步做法。主席總結時表示，事務委員會將於下次會議上與公務員事務局局長再作討論，然後考慮是否須採取任何跟進行動。

14. 劉慧卿議員要求秘書處提供在2001年3月19日會議上討論此議項的逐字紀錄本，以方便委員在下次會議研究此事。張文光議員表示應要求公務員事務局局長回應委員在是次會議上提出的意見。

IV. 2001年5月21日下次會議的討論事項
(立法會CB(2)1411/00-01(03)號文件)

15. 委員同意在2001年5月21日下次會議討論下列事項 —

- (a) 《基本法》第五十條所載“重要法案”一詞的問題；
- (b) 主要官員的聘任安排；及
- (c) 主要官員問責制度。

6月份的會議

16. 主席表示，鑑於事務委員會代表團將於2001年6月13日至24日前往歐洲進行訪問，原定在2001年6月18日舉行的例會須改期舉行。委員同意6月份的會議將於2001年6月12日(星期二)上午10時45分舉行。

V. 資料研究及圖書館服務部就“國會對非普通法案的處理”擬備的研究報告

(隨立法會CB(2)1437/00-01號文件發出的研究報告)

17. 應主席所請，資料研究及圖書館服務部主管向委員簡介研究報告的內容。劉慧卿議員表示，該項資料研究顯示英國及法國均無一類法案在不獲通過後，可導致撤換政府或解散國會。事務委員會在研究《基本法》第五十條所載“重要法案”一詞的問題時，似乎不能借鑒該兩個國家的經驗。

18. 主席表示，雖然根據《基本法》所訂的安排，不通過重要法案的後果是解散立法會，並非一如法國的情況，即提出不信任議案，但《基本法》第五十條很可能以法國的制度為藍本。他亦注意到，在法國的制度下，總理可隨時援引《法國憲法》第49(3)條。該條文訂明，總理可在國民議會席前聲明政府對通過某項法案承擔責任。正因如此，法國的制度可加強法國政府的問責性，因為不信任議案一旦獲得通過，政府便須辭職，而國民議會則無須解散。這方面的安排有助委員研究香港特區主要官員的問責制度。

19. 資料研究及圖書館服務部主管向委員簡述報告第6.15至6.19段的內容。她表示，從法國政府的角度來看，《法國憲法》第49(3)條有利有弊。該條文雖可加快立法程序，並確保法例可在短時間內獲得通過，卻令國會失去審議法例的職能。

VI. 《防止賄賂條例》(第201章)若干條文對行政長官的適用問題
(立法會CB(2)1448/00-01(01)及(02)號文件)

20. 副行政署長向委員簡述政府當局的文件(立法會CB(2)1448/00-01(02)號文件)。她表示，政府當局文件所提述的案例及法院判詞，均說明試圖將普通法中有關賄賂的罪行編纂為成文法則所涉及的複雜問題。鑑於編纂成文法則的工作有不少問題和困難，政府當局認為，較恰當的做法是在普通法之外另訂法例條文，訂明適用於行政長官的賄賂罪行。至於會透過修訂《防止賄賂條例》，抑或以另訂法例的方式提交有關的立法建議，政府當局仍未決定。目前，行政長官會繼續受普通法中有關賄賂的罪行所規管。

21. 法律顧問請委員注意政府當局在1999年2月提供的文件(立法會CB(2)1249/98-99(02)號文件)。當局在該文件中表示，行政長官並非《防止賄賂條例》所訂明的“政府人員”或“公職人員”，故此不受該條例中只適用於“政府人員”或“公職人員”的條文所規管。就該條例其餘條文而言，部分與刑事罪行有關，而行政長官與香港其他市民同樣受該等條文所規管。因此，行政長官與香港所有其他市民一樣，須受《防止賄賂條例》的有關條文所規管。

22. 對於行政長官只受《防止賄賂條例》某些條文所規管，而從未有公職人員因涉嫌犯了普通法中有關賄賂的罪行而被檢控，劉慧卿議員表示關注。

23. 主席表示，政府當局可修訂《防止賄賂條例》，使該條例適用於行政長官。為解決主人與代理人關係所引起的問題，他建議政府當局考慮就《防止賄賂條例》而言，把行政長官當作政府人員或公職人員。副行政署長表示，政府當局在2000年5月曾向事務委員會解釋，根據所得的法律意見，此方案不大可行。

24. 主席表示，政府當局先前曾答允提出法例修訂，把《防止賄賂條例》第10條(即有關來歷不明財產的管有此項條文)的適用範圍擴大至包括行政長官。他詢問政府當局何時會向立法會提交有關的立法建議。副行政署長表示，政府當局會另訂法例條文，訂明適用於行政長官的賄賂罪行，並參照《防止賄賂條例》中現時適用於政府人員的監管架構，包括該條例第10條的規定。

廉政公署根據《防止賄賂條例》行使的特別調查權力

25. 副行政署長回應劉慧卿議員的提問時表示，行政長官屬於普通法中“公職人員”一詞的定義範圍。行政長官如觸犯賄賂罪行，根據普通法，廉政公署將有法定權力進行調查。

26. 廉政公署執行處助理處長(調查科四)證實，雖然從沒有公職人員因涉嫌觸犯普通法中有關賄賂的罪行而被檢控，但如任何公職人員(包括行政長官在內)被指控犯了普通法中的貪污罪，廉政公署可就有關指控進行調查。從沒有公職人員被控以普通法中有關賄賂的罪行，是因為該等人員理應已受到《防止賄賂條例》的條文所規限。

27. 法律顧問詢問，廉政公署可否就普通法中有關賄賂的罪行行使《防止賄賂條例》所賦予的特別調查權力。廉政公署執行處助理處長表示，《防止賄賂條例》第13、14及17條訂明的特別調查權力並不適用於普通法中有關賄賂的罪行。然而，如有公職人員被指控或涉嫌觸犯普通法中有關賄賂的罪行，根據普通法，廉政專員有權就有關個案進行調查。因此，如行政長官被指控觸犯普通法中適用於公職人員的賄賂罪行，廉政公署有權對行政長官進行調查。

28. 法律顧問回應劉慧卿議員時補充，廉政公署所享有一些特別調查權力(例如調查銀行帳戶的權力)並無在普通法中訂明。

《防止賄賂條例》訂明的主事人與代理人關係

29. 副行政署長回應田北俊議員的提問時表示，《防止賄賂條例》所訂的索取及接受利益的罪行，一般是以主事人與代理人關係的原則為前提，該等罪行條文並非因應行政長官一職的情況而制定。儘管行政長官是批准公務員接受利益的主管當局，但《防止賄賂條例》並無訂明可批准行政長官本人收受利益的適當主管當局。政府當局在另訂法例條文，訂明只適用於行政長官的賄賂罪行時，將須顧及行政長官的獨特憲制地位，以及他並非《防止賄賂條例》所界定的“政府人員”或“公職人員”這一點。

30. 田北俊議員詢問，在主事人與代理人的關係中，倘若行政長官是“代理人”，哪個主管當局是“主事人”。副行政署長表示，普遍接納的觀點是，行政長官最低限度須受《防止賄賂條例》中現時適用於政府人員的

相同防止賄賂標準所規限，甚至受到更高標準所規限。根據接受和處理送贈予行政長官的禮物的現行行政安排，具商業價值的禮物將會經庫務署處理。至於行政長官希望保留的禮物，他會付款購買，而收益會捐贈予慈善機構。副行政署長補充，行政長官已接受有關安排，他不會申請批准接受禮物。

31. 田北俊議員表示，在適用於行政長官的賄賂法例中不訂明主人與代理人關係的做法，似乎是政策上的重大轉變。他提到政府當局所引述有關接受禮物的例子，並表示《防止賄賂條例》中“利益”一詞可包括禮物以外的無形事物。副行政署長表示，在訂出有關立法建議之前，政府當局仍未決定應把有關法例條文納入《防止賄賂條例》抑或以其他方式處理。

32. 吳靄儀議員表示，行政長官與任何其他香港市民一樣須遵守香港法律。把《防止賄賂條例》有關條文的適用範圍擴大至包括行政長官，只不過是法律草擬的工作。依她之見，訂立兩套分別適用於政府人員和行政長官的防止賄賂法例是不可接受的做法。主席表示，另行制定一項只適用於行政長官的防止賄賂法例既不恰當又不明智。

立法時間表

33. 張文光議員對政府當局研究此事所用的時間表示關注，並要求當局說明具體的立法時間表。對於此事自1999年首次提出以來一直進展不大，劉慧卿議員表示失望，並促請政府當局加快有關的立法程序。司徒華議員表示，立法程序必須在2002年3月24日舉行的第二任行政長官選舉之前完成。在此情況下，政府當局應在2001年10月下一屆立法會會期開始時，向立法會提交有關的立法建議。楊森議員同意司徒華議員的意見。田北俊議員贊成政府當局盡快向立法會提交有關的法例。

34. 副行政署長表示，鑑於政府當局須爭取一個立法檔期，以便在下一屆會期向立法會提交有關立法建議，她無法確定具體的時間表。按照現行做法，政府當局向立法會提交條例草案之前，亦須就有關的立法建議諮詢事務委員會。在此情況下，政府當局不能承諾條例草案可在2002年3月前獲立法會通過。委員多番要求早日制定條例草案，副行政署署長回應時表示，政府當局察悉委員的意見，並會致力盡快提交有關的立法建議。

VII. 受資助福利機構的僱員擔任公職的事宜

(立法會CB(2)1441/00-01(04)號文件)

35. 社會福利署助理署長(津貼)(“社署助理署長”)向委員簡述政府當局的文件。劉慧卿議員表示，受資助非政府機構的僱員一旦擔任受薪公職，其薪金和福利應予扣減，因為無人可以同時擔任不同職位而工作表現又同樣良好。她質疑為何政府當局只建議訂明臚列大原則的指引，供非政府機構參考，而非供該等機構遵守。她指出，各間專上學院雖是行政自主的機構，卻須遵守有關的指引。當局應參考醫院管理局(“醫管局”)及各間專上學院所採取的做法，規定各非政府機構遵守有關指引。

36. 社署助理署長回應劉議員的提問時解釋，政府當局並無特別優待任何人或機構。當局向非政府機構發出的指引，一方面是鼓勵和讓員工盡公民責任，另一方面則顧及須適當運用由公帑支付的津貼，並以務實的態度，希望在兩者之間取得平衡。當局應給予每間非政府機構自主權和彈性，以決定如何調配本身的財政和人力資源。

37. 主席引述以往同時兼任香港青年協會總幹事、房屋委員會主席和行政會議成員的王募鳴女士為例，並詢問政府當局建議如何處理該類個案。社署助理署長回應時表示，在制訂社會福利署(“社署”)的指引時，政府當局會加入條文，訂明如何調整擔任受薪公職的非政府機構僱員的薪金和福利。

38. 田北俊議員贊同劉慧卿議員的意見。他根據本身作為仁濟醫院主席的經驗，反對給予非政府機構全面的自主權，以決定如何調配本身的財政和人力資源，以及一旦僱員擔任受薪公職，實際上須採取甚麼行動。依他之見，社署在制訂指引時應參照醫管局所發出的指引。許長青議員贊同劉慧卿議員和田北俊議員的意見。他表示，扣減擔任受薪公職的受資助福利機構僱員的薪金和福利，才是公平和合理的做法。

39. 主席表示，現時有不同的標準處理公帑資助機構僱員擔任受薪公職的事宜。相對於醫管局和專上學院，受資助福利機構所受的限制較為寬鬆。他要求政府當局因應委員的意見再三考慮此事。他亦要求當局提供指引的擬稿，供委員審閱。劉慧卿議員強調，社署發出的指引應供非政府機構遵守而非參考。社署助理署長表示，政府當局會考慮委員的意見，並在適當時候向事務委員會匯報此事的進展。

經辦人／部門

40. 會議於上午10時45分結束。

立法會秘書處

2001年7月5日