

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2208/00-01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21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, JP(主席)
劉慧卿議員, JP(副主席)
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

缺席委員 : 田北俊議員, JP

出席公職人員 : 議程第III項

政制事務局副局長
葉文輝先生

政制事務局助理局長
孫玉菡先生

議程第IV項

公務員事務局局長
王永平先生, JP

公務員事務局首席助理局長
(聘任)(專責事務)2
陳松青先生

署理政制事務局局長
麥清雄先生

政制事務局首席助理局長
梁何綺文女士

議程第V及VI項

公務員事務局局長
王永平先生, JP

公務員事務局副局長(1)
王倩儀女士, JP

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

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)1544/00-01及CB(2)1542/00-01號文件)

2001年3月3日及3月19日兩次會議的紀要均獲
確認通過。

II. 2001年6月12日下次會議的討論事項
(立法會CB(2)1573/00-01(01)號文件)

2. 委員商定在2001年6月12日下次會議討論下列
事項——

(a) 選舉管理委員會就2000年12月10日舉行的2000
年立法會補選發表的報告書；

- (b) 修改《基本法》的機制；及
- (c) 香港特別行政區(“香港特區”)的政制發展。

III. 《基本法》第五十條所載“重要法案”一詞的問題

(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、立法會CB(2)1573/00-01(02)至(03)及CB(2)1601/00-01(01)號文件)

3. 主席覆述這個議程項目的背景。他表示，事務委員會先前曾討論《基本法》第五十和五十條中“財政預算案”一詞的釋義，引發委員關注到《基本法》第五十條中“重要法案”一詞的涵義。《基本法》第五十條訂明，香港特區行政長官如拒絕簽署立法會再次通過的法案，或立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或其他重要法案，經協商仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。事務委員會其後要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，就“國會對非普通法案的處理”擬備研究報告，該報告於2001年5月7日提交事務委員會。事務委員會之前曾先後在1999年12月19日及2000年6月19日兩次會議上與政府當局討論該議程項目。

4. 政制事務局副局長請委員參閱政府當局的文件(立法會CB(2)1601/00-01(01)號文件)。他表示，在訂立擬議安排以實施《基本法》第五十條中有關重要法案的條文時，政府當局會考慮委員的意見、《基本法》的整體安排及香港的實際情況，並在適當的情況下參考法國和英國的制度。鑑於《基本法》第五十條旨在訂明特別措施，以解決行政機關與立法機關之間出現的重大憲制困局，並具有深遠影響，政府當局將需更多時間研究此事，才可向事務委員會匯報。

5. 劉慧卿議員提出兩項問題。首先，她要求政府當局說明《基本法》第五十條的立法原意。其次，她詢問政府當局可否確定，在制訂實施《基本法》第五十條的程序安排之前不會援引該條文。關於第二個問題，主席補充，委員尤其關注到，行政長官可在立法會拒絕通過某項法案或對該法案提出的擬議修正案後，才把該法案宣布為“重要”法案。他促請政府當局作出承諾，在政府當局與立法會就實施《基本法》第五十條的機制達成協議之前，政府當局不會援引該條文。政制事務局副局長表示，他須先徵詢其他部門的意見，才可就委員提出的問題作出回覆。

6. 政府當局文件第10段載述，“我們須考慮的問題包括應否界定何謂重要法案，及就《基本法》第五十條而言，行政長官應在何時宣布把法案定為‘重要’”。張文光議員及司徒華議員均指出，該段令人以為只有行政長官才可酌情決定某項法案是否“重要”。他們擔心行政長官可採用《基本法》第五十條，作為解散立法會的有力武器。

7. 吳靄儀議員表示，政府當局與立法會務須盡快就實施《基本法》第五十條的機制達成共識，這點很重要。然而，在訂立有關機制前，政府當局未必不可援引《基本法》第五十條。在此情況下，她要求法律顧問就兩項問題提供法律意見。首先，她想知道在訂立經商定的機制以實施有關條文前，政府當局可否援引《基本法》第五十條。其次，倘若行政長官在經商定的機制訂立之前已把某項法案宣布為“重要法案”，他所作出的決定是否可由法庭審理。

8. 法律顧問表示，《基本法》屬憲制文件，因此只訂明一般原則。倘若有若干因素(例如立法會拒絕通過一項“重要法案”)，則可援引《基本法》第五十條。“重要法案”一詞的定義正是事務委員會現正討論的主題。依他之見，政府當局與立法會就“重要法案”此一問題達成的任何協議並非法律上可強制執行的安排。如違反有關協議，亦不會有任何法律制裁。在實施普選的地方，某人如違反此種協議，最終會在換屆選舉中受到制裁，因為他可能因落選而下台。

9. 張文光議員表示，就《基本法》第五十條而言，倘若單單由行政長官決定某項法案是否“重要”，是十分危險的做法，因為有關法案如不獲通過，可能導致立法會解散。張文光議員及劉慧卿議員均認為應制訂客觀準則和明確程序，以界定何謂“重要法案”。他們強調，在立法會與政府當局就實施有關重要法案的條文的機制達成協議之前，不應援引《基本法》第五十條。

政府當局

10. 主席表示，此議項曾在1999年12月19日及2000年6月19日兩次會議上討論，正如該兩次會議的紀要(立法會CB(2)1573/00-01(02)至(03)號文件)顯示，政府當局的初步看法是行政長官應“不受限制地靈活”決定某項法案是否“重要”。他要求政府當局考慮委員的意見，並以更開放的態度重新考慮此事。政制事務局副局長表示同意。

IV. 主要官員問責制度

(立法會 CB(2)1583/00-01(01)及 CB(2)1601/00-01(02) 號文件)

11. 公務員事務局局長告知委員，政府當局曾訪問分別位於惠靈頓、堪培拉和悉尼的新西蘭政府、澳洲聯邦政府和澳洲新南威爾士州政府，並向委員簡述在職務訪問期間的觀察所得(立法會 CB(2)1583/00-01(01)號文件)。署理政制事務局局長向委員簡述檢討主要官員問責制度的原則和範圍(立法會 CB(2)1601/00-01(02)號文件)。他表示，在進行檢討時，政府當局會堅守兩項重要原則，即任何轉變必須符合《基本法》的規定，以及現行公務員制度必須基本上保持不變。鑑於檢討仍在進行，他無法在現階段提供更多詳情。

主要官員保持政治中立

12. 張文光議員提到政府當局曾表示有需要保持公務員制度中立，並提出兩項問題——

- (a) 現時從公務員架構內聘任的主要官員是否政治中立，抑或一如保安局局長(葉劉淑儀女士)最近披露，公務員根本一直並非政治中立；及
- (b) 從公務員架構以外聘任分別擔任財政司司長及律政司司長的梁錦松先生和梁愛詩女士是否政治中立。在受聘擔任有關的司級職位之前，前者經常就教育政策發表言論，而後者則屬某政黨的成員。

13. 署理政制事務局局長表示，財政司司長和律政司司長均屬公務員，並非獲政治任命的官員。在進行主要官員問責制度的檢討時，政府當局會研究如何制訂一套妥善恰當的安排，以解決主要官員現時須承擔政治責任的問題，在其他政府體制中，政治責任是由獲政治任命的官員承擔。當局亦須考慮司局級主要官員的聘用制度、該等官員與公務員的工作關係，以及政府的架構和運作是否需要作出相應的調整。

14. 張議員表示，署理政制事務局局長並無回應他所提出的問題。依他之見，現行制度令人不滿之處是，政府當局把上文第12段所提述的兩類主要官員均視為政治中立。

15. 公務員事務局局長解釋，根據現行制度，主要官員屬公務員，在制訂政策方面擔當重要角色。他們會提出政策建議，供行政長官會同行政會議批准。完全獲行政長官會同行政會議批准或稍作修改後獲得批准的政策建議均會成為政府政策。有關的主要官員繼而須解釋和推銷經批准的政策。從這個角度來看，他們可算有某個政治立場。公務員事務局局長同意，有關制度並不理想，有需要予以檢討。他提到政府當局的職務訪問，並指出所訪問的3個政府都有一個共同特點，就是公務員隊伍均不問政治，並與政治層分隔。他補充，在進行檢討期間，政府當局會研究加強主要官員問責性的方法，並確保現行公務員制度保持政治中立。

16. 楊森議員表示，雖然政府當局現正考慮與主要官員簽訂政治合約，藉此加強他們的問責性，但由於該等主要官員只向行政長官而非公眾負責，情況依然並不理想。楊議員認為，加強主要官員問責性的最佳方法是盡快以普選產生行政長官和立法會。倘若與主要官員簽訂政治合約，政府當局便應訂立憲制慣例，在立法會對一名獲政治任命的官員通過不信任議案時，該名官員的合約便須終止。

17. 司徒華議員表示，政府當局應避免指主要官員屬“政治中立”，保安局局長已公開否定此種說法。此外，出現公務員政治中立這個概念，是因為在某些政治體制中單一政黨奪取了國會的多數議席，或不同政黨組成了聯合政府，公務員因而有需要保持政治中立。香港的情況卻非如此。關於主要官員問責制度，司徒議員表示，部分政策並非由主要官員制訂，而是由行政長官在施政報告中宣布。在這種情況下，要求有關的政策局局長就其施政結果承擔政治責任是不公平的做法。每年興建最少85 000個房屋單位的政策便是明顯的例子。他認為，除非政府首長須承擔政治責任，否則根本不會存在真正的問責制度。

18. 劉慧卿議員表示，她從不相信政策局局長政治中立。她認為，負責制訂政策的政務官不應視作政治中立。公務員事務局局長表示，公務員體制內有超過500名政務官，他們是按能力而非政治背景獲得聘任或晉升。公務員事務局局長進一步回應劉議員時表示，當局不准某些高層官員(包括政務官)參與任何形式的公共選舉競選活動，以確保他們會保持不偏不倚。

19. 主席表示，在研究擬議的主要官員問責制度時，部分委員認為憲法制度應有兩個層次，即政治層和終身制公務員。政治層會負責制訂政策，並承擔政治責

任。公務員雖然政治中立，但也會就政策建議和方案的制訂事宜向政治層提供持平公正的支援。理想的安排是政治層由直選產生的人士組成。另一安排是，政治層官員可由行政長官委任，但必須獲立法會大部分議員的支持。

政府當局

20. 政府當局感謝委員提出意見，當局在檢討主要官員問責制度時會加以考慮。

前往澳洲和新西蘭進行的職務訪問

21. 楊森議員表示，政府當局就職務訪問擬備的文件並無提述該兩個國家的政治體制，這點對於研究擬議的主要官員問責制度至為重要。劉慧卿議員表示，政府當局並無全面描述該等地方的政治體制。舉例而言，文件並無提及澳洲和新西蘭兩國的部長是經直選產生的國會議員。

22. 公務員事務局局長解釋，文件載述政府當局前往澳洲和新西蘭進行職務訪問的觀察所得。當局無意採用該等政治體制作為香港特區的藍本。作為公務員事務局的首長，他較有興趣知道該等政府在管理公務員隊伍和進行公營部門改革方面的情況。然而，代表團亦藉此機會了解當地公務員與獲政治任命的官員之間的工作關係。

23. 許長青議員及劉慧卿議員詢問，在澳洲和新西蘭進行的公營部門改革，例如下放人員管理責任、取消公務員永久聘用制和僱用期保障，以及採取靈活的退休福利制度以取代長俸計劃，是否獲公務員和市民大眾普遍接納。

24. 公務員事務局局長給予肯定的回覆。他表示，所有此等政府在八十年代已開始進行公務員改革。值得注意的是，該等改革亦獲得職工會的支持，當地的職工會認為，個別部門在聘任和管理屬下員工方面如享有高度自主權和彈性，員工將有較佳的晉升機會。

25. 主席詢問，根據只僱用職工會會員協議，員工是否必須加入職工會。公務員事務局局長表示，鑑於代表團在訪問期間沒有與任何職工會會晤，他並無有關資料。他進一步回應主席時表示，澳洲和新西蘭許多高級公務員空缺均透過公開招聘填補，當地大部分高級公務員現時均按開放式合約聘任。

V. 主要官員的聘任安排

VI. 公務員事務局局長對委員在2001年3月19日會議上就“主要官員的聘任安排”所提問題的回應 —— 由劉慧卿議員提出

(立法會CB(2)1079/00-01(04)、CB(2)1441/00-01(02)及CB(2)1573/00-01(04)至(05)號文件)

26. 主席表示，議程第V及VI項應一起討論。他表示，公務員事務局局長曾於2001年3月19日會議上，向事務委員會簡述主要官員的聘任安排。鑑於公務員事務局局長拒絕回答委員在該次會議上提出的部分問題，劉慧卿議員不滿他的態度。在2001年5月7日上次事務委員會會議上，她建議在內務委員會提出此事。事務委員會商定押後在今次會議上作出決定。

27. 公務員事務局局長表示，主要官員的任免由《基本法》第四十八(五)條所規管。目前，主要官員是以公務員身份受聘。根據現行的公務員聘用安排，所有在任的主要官員均須接受操守審查。為回應委員在2001年5月7日事務委員會會議上所表達的意見，他會在今次會議上就兩方面(即主要官員的操守審查制度和僱用合約)進一步提供資料。

28. 公務員事務局局長解釋，政府當局不願披露任何公務員(包括主要官員)進行操守審查的時間，是因為所涉及的資料和程序本身屬機密性質。根據現行做法，政府當局在完成操守審查後會銷毀所有有關資料。然而，他在2001年3月19日事務委員會會議上，已破例證實梁錦松先生的操守審查和體格檢驗已經完成。

29. 公務員事務局局長進一步解釋，他已在2001年4月27日發出的函件中表示，梁先生已簽訂僱用合約，合約所訂的條款是適用於首長級薪級表第9點人員的現行公務員聘用條款。他亦已提供適用於梁先生的服務條件說明書副本，供2001年3月19日事務委員會會議討論。公務員事務局局長補充，政府當局願意回答與適用於整體公務員的聘用事宜和服務條件有關的問題。然而，當局不會披露個別政府僱員的具體服務條款和條件，因為該等資料屬個人資料，是政府與僱員之間的協議。基於此點，政府當局不可披露與梁先生簽訂的僱用合約的具體詳情，包括簽訂合約的日期。依他之見，只要在簽訂合約時已辦妥所有招聘手續(包括操守審查和體格檢驗)，何時簽訂合約根本不重要。

30. 公務員事務局局長又告知委員，鑑於政府當局現正檢討主要官員問責制度，他歡迎委員就此事(包括操守審查制度)提出意見。

31. 張文光議員表示，政府當局仍正迴避此事的核心問題。事務委員會關注到梁先生的個案是否已偏離在聘任前進行操守審查這個既定的政府政策。倘若梁先生的個案處理失當，事務委員會亦關注到政府當局會否檢討有關程序，以確保日後不會再有類似事件發生。鑑於政府當局在此事上所持的立場，當局如何處理梁先生的個案根本無從得知。然而，他估計梁先生的操守審查是在中央人民政府作出任命之後完成。張議員認為，如政府當局能承認在處理按合約條款聘任主要官員方面因缺乏經驗而犯錯，並答允日後依循政府政策行事，則會更好。他指出，鑑於梁先生已通過操守審查，出錯的是聘任程序而非聘任本身。

32. 主席重申，委員所關注的是按公務員合約條款聘任主要官員的制度，而非聘任個別主要官員的事宜。主席表示，政府當局應考慮如何銜接聘任主要官員所涉及的各個程序，即行政長官及中央人民政府根據《基本法》第四十八(五)條分別提名和任命主要官員，以及他們獲香港特區聘任的程序。劉慧卿議員強調，政府當局為聘任而進行操守審查時必須依循政府政策行事。

33. 楊孝華議員認為，就梁先生的個案而言，政府當局可能基於政治或其他理由，必須盡早宣布有關的任命。然而，他指出，如某名獲中央人民政府任命的主要官員其後因未能通過操守審查或體格檢驗，而被認為不適合擔任有關職位，行政長官及中央人民政府將會處於困境。他認為可取的做法，是在完成所有必需的聘任程序之後才宣布有關的任命。

34. 劉慧卿議員請委員參閱2001年3月19日事務委員會會議討論此議項的逐字紀錄本(立法會CB(2)1573/00-01(05)號文件)。她表示，從有關的逐字紀錄本可見公務員事務局局長的態度實在不可接受。由於監察政府是立法會的職能之一，公職人員有責任回答委員提出的問題。公職人員如未能在會上作出答覆，可以在會後以書面回覆。然而，公職人員當場拒絕回答委員的問題是不可接受的。這做法會損害立法機關與行政機關的關係。政府當局務須認真考慮此事。

35. 公務員事務局局長多謝劉議員提出意見。他表示，一如政務司司長最近所作的承諾，所有公務員均會竭盡所能，以加強他們與立法會議員的溝通。他解釋，

當他在先前會議上向委員表示不會回答某些問題時，他的意思是他並無其他資料需要補充，或他不可披露有關資料。他希望委員明白他已向事務委員會進一步提供資料，並親自出席兩次事務委員會會議，以討論有關議程項目。劉慧卿議員表示，公務員事務局局長作為公務員的首長，應為公務員樹立良好榜樣。

VII. 其他事項

事務委員會就香港特區排名表提交的報告擬稿
(立法會CB(2)1573/00-01(06)號文件)

36. 事務委員會就香港特區排名表向內務委員會提交的報告擬稿獲得通過。

37. 會議於下午4時45分結束。

立法會秘書處
2001年8月24日