

會議過程正式紀錄

2002 年 5 月 29 日星期三

下午 2 時 30 分會議開始

出席議員：

主席范徐麗泰議員，G.B.S., J.P.

丁午壽議員，J.P.

田北俊議員，G.B.S., J.P.

朱幼麟議員，J.P.

何秀蘭議員

何俊仁議員

何鍾泰議員，J.P.

李卓人議員

李柱銘議員，S.C., J.P.

李家祥議員，J.P.

李國寶議員，G.B.S., J.P.

李華明議員，J.P.

呂明華議員，J.P.

吳亮星議員，J.P.

吳靄儀議員

周梁淑怡議員，J.P.

涂謹申議員

張文光議員

許長青議員，J.P.

陳國強議員

陳智思議員

陳鑑林議員

梁劉柔芬議員，S.B.S., J.P.

梁耀忠議員

單仲偕議員

黃宏發議員，J.P.

黃宜弘議員

黃容根議員

曾鈺成議員，J.P.

楊孝華議員，J.P.

楊森議員

楊耀忠議員，B.B.S.

劉千石議員，J.P.

劉江華議員

劉皇發議員，G.B.S., J.P.

劉健儀議員，J.P.

劉漢銓議員，G.B.S., J.P.

劉慧卿議員，J.P.

蔡素玉議員

鄭家富議員

司徒華議員

羅致光議員，J.P.

譚耀宗議員，G.B.S., J.P.

鄧兆棠議員，J.P.

石禮謙議員，J.P.

李鳳英議員，J.P.

胡經昌議員，B.B.S.

張宇人議員，J.P.

麥國風議員

陳偉業議員

梁富華議員，M.H., J.P.

勞永樂議員

黃成智議員

馮檢基議員

葉國謙議員，J.P.

劉炳章議員

余若薇議員，S.C., J.P.

馬逢國議員

缺席議員：

陳婉嫻議員，J.P.

霍震霆議員，S.B.S., J.P.

出席政府官員：

政務司司長曾蔭權先生，J.P.

財政司司長梁錦松先生，G.B.S., J.P.

律政司司長梁愛詩女士，J.P.

政制事務局局長孫明揚先生，G.B.S., J.P.

公務員事務局局長王永平先生，G.B.S., J.P.

環境食物局局長任關佩英女士，J.P.

衛生福利局局長楊永強醫生，J.P.

保安局局長葉劉淑儀女士，J.P.

經濟局局長李淑儀女士，J.P.

房屋局局長鍾麗幗女士，J.P.

資訊科技及廣播局局長鄭汝樺女士，J.P.

工商局局長楊立門先生，J.P.

列席秘書：

秘書長馮載祥先生，J.P.

助理秘書長林鄭寶玲女士

助理秘書長陳欽茂先生

提交文件

下列文件是根據《議事規則》第 21 條第(2)款的規定提交：

附屬法例／文書

法律公告編號

《〈2001 年銀行業（修訂）條例〉（2001 年第 32 號）

2002 年（生效日期）公告》.....

85/2002

議員質詢的口頭答覆

主席：質詢。第一項質詢。

出售“時光共享”海外度假屋會籍的公司

1. 楊孝華議員：主席，本人接獲市民投訴，指一些出售“時光共享”海外度假屋會籍的公司的職員使用硬銷手法，在他們未完全清楚合約條款內容的情況下，催迫他們簽訂內容複雜的購買會籍合約，他們在事後才發覺被騙。就此，政府可否告知本會：

- (一) 現時在本港出售“時光共享”海外度假屋會籍的公司的數目；
- (二) 過去 3 年，一共接獲多少宗有關投訴及所涉及的金額；其中能終止合約及收回已付出費用的人士數目；及
- (三) 有否考慮規管這些公司的經營手法，又或仿效一些國家的做法，規定在合約內設有容許簽約雙方有冷靜考慮期的條款，以保障消費者的權益？

經濟局局長：主席，就楊孝華議員所提出質詢的 3 部分，我現答覆如下：

- (一) 我們並無出售“時光共享”海外度假屋會籍的公司數目的資料。這類公司只須作一般的商業登記便可營業。雖然他們須在商業登記的申請表上，填寫所經營業務的性質，但我們無法從現時的資料庫，辨別特定的商業種類，例如出售“時光共享”會籍這類別。

- (二) 過去 3 年，消費者委員會（“消委會”）收到有關“時光共享”會籍的投訴數字如下：

年份	投訴個案宗數	牽涉金額（港元）
1999 年	76	1,687,000
2000 年	74	1,585,000
2001 年	171	4,111,000
2002 年（截至 4 月）	65	1,345,000
總數	386	8,728,000

每個個案所牽涉的平均金額由 2 萬元至 24,000 元不等。在上述的投訴個案中，約有一半得到成功調解，即有關人士可以終止合約、獲得退還部分或全數款項、或得到有關公司提供額外的選擇或優惠。至於其他個案，消委會就個別情況，建議投訴人透過小額錢債審裁處向有關的公司追討。

- (三) 在考慮應否對出售“時光共享”會籍的經營作出規管時，我們應該清楚瞭解問題是甚麼，繼而評估作出規管是否最有效和最適當的解決問題的方法。

“時光共享”這個概念本身並無問題。在小額錢債審裁處審理一宗“時光共享”個案的審裁官，亦認同這個看法。因此，我們不應該把提供“時光共享”計劃等同於使用不當的經營手法看待。

同時，《不合情理合約條例》讓消費者有機會就不公平或不合情理的交易討回公道。如有關合約或其部分內容被裁定為不合情理，該合約或有關部分可能被撤銷或修正。過往亦有實例顯示消費者根據《不合情理合約條例》索償成功。

我們深信幫助消費者有效地行使權利和作出選擇，是有效的保障消費者權益的方法。因此，我們的着眼點在於增加消費者對有關產品的知識和警覺性。以“時光共享”計劃的投訴為例，如果消費者對該等計劃的性質有較清楚的認識和在交易時能堅持行使自己的權利，不愉快的經歷或許可以避免。比如，消費者會提高警覺，在有人以中獎為名，吸引他參加“計劃”時，會仔細考慮；在簽約前，會堅持先看清楚有關合約的條款；以及當感受到壓力時，會選擇離開。

消費者教育是消委會的法定職能中重要的一環。有關“時光共享”計劃的資訊和忠告，消委會已透過其《選擇》月刊及傳媒，向市民發布這資料。消委會各個諮詢中心亦備有一份宣傳小冊子，列出在參加這類計劃時須注意的事項以供市民參閱。

楊孝華議員：主席，我亦認同局長在第(三)部分答覆的第二段末中的說法，即我們不應該把提供“時光共享”計劃等同於使用不當的經營手法看待，因為其中有些是好的產品。根據我的經驗，我曾陪伴數人往銅鑼灣某間提供“時光共享”計劃的公司參觀，雖然沒有購買任何會籍，但我感到當中的壓迫感很大。我知道英國有些法例規定，消費者在簽署某種合約後可有 1 星期冷靜期，如果他認為不妥當，可以要求退出。

主席：楊議員，你的補充質詢是甚麼？

楊孝華議員：請問政府有否研究這種做法？我知道外國保險業有實行這種做法，背後的理據可能是針對不當的手法，或是為了保障消費者，讓他們清楚瞭解簽署合約後須承擔長久的供款。請問政府有否考慮在香港實施這種做法的利弊呢？

經濟局局長：主席，我們也有收集一些資料，有關世界其他國家對於“時光共享”計劃有否作出規管和訂立冷靜期等。歐洲共同體在 1994 年發出了一項指引，要求成員國對於為期達 3 年以上的“時光共享”合約訂立法例作出規管。在指引發出後，歐盟在 1999 年就成員國落實這項指引的進展發表報告。據我們理解，在 1999 年 10 月，有 15 個歐盟國家以不同形式作出一些規管。就冷靜期來說，在 15 個歐盟國家，大部分訂立為期 10 天的冷靜期，至於奧地利和英國，則訂立長達 14 天的冷靜期，不過，當中亦作出一些規範，例如有關方面要求提供更詳細資料（包括物業資料）時，可以將冷靜期延長至 3 個月或以上，而這須視乎每個國家的規管情況而定。

此外，我們亦有探討美國的情況。據我們所得的資料顯示，美國各州對“時光共享”合約的規管有所不同。在加利福尼亞州，當局是利用商業和專業法例作出規管，規定買方可在 3 天內取消合約，但我們沒有有關退款安排的詳細資料；而得克薩斯州亦有類似的監管，但取消期限訂為 6 個工作天內，

但我們亦沒有有關退款安排的詳細資料。在澳洲，“時光共享”計劃分為兩類，如屬“澳洲時光共享及度假屋議會”(非法定業界組織)的成員公司，它們的合約列明可以在 5 天內取消有關計劃。如不屬該組織的成員，便會受澳洲證券及投資委員會登記的條例所監管，冷靜期可長達 10 天，但有關其退款安排，我們則沒有詳細資料。

我們亦曾研究香港現時哪些行業設有冷靜期。其實，香港法例就買賣方面(包括物業買賣)並沒有訂立冷靜期條款，不過，在保險業方面，我們瞭解現時在簽訂保險合約後有兩至 3 星期的冷靜期，買方可以在冷靜期內要求取消合約，而一般情況下可獲得全數退還保費；冷靜期是以簽署保險合約後起計的 21 天內或發出保單 14 天內(以較短時間為準)計算，但這項冷靜期安排是保險業界自行訂立的一項工作指引和自律措施，不是法律規定。

主席：各位議員，現在有 7 位議員正在輪候，希望就這項質詢提問。

經濟局局長：……謝謝主席。

主席：對不起，局長，你是否還有補充？

經濟局局長：主席，我已回答有關香港和外國國家法例中有否訂立冷靜期的條款。

主席：局長，這表示你已回答完畢了。

經濟局局長：主席，我已回答完畢。

丁午壽議員：主席，局長在主體答覆中表示，最近兩年涉及“時光共享”海外度假屋會籍的投訴有增加趨勢。政府會否考慮對以旅遊公司名義註冊的公司作出特別監管呢？

經濟局局長：主席，首先，我們應瞭解這問題是否真的這麼嚴重。我在主體答覆中亦提過，自 1999 年至今，涉及金額總數為 8,728,000 元；投訴個案共有 386 宗，僅佔消委會同期所接獲投訴數目的 1%；我們也可從金額來看問題的嚴重性。其實，現時消費者對這方面的警覺性已提高，而經過消委會作出調停後，超過半數投訴個案的當事人已獲得補償，所以我們現時沒有計劃訂立法例以監管這類商業買賣。有關這類活動是否受《旅行代理商條例》監管的問題，我們亦曾作出研究，據我們理解，現時《旅行代理商條例》並不監管這類型的營商活動。

鄭家富議員：主席，局長剛才不斷解釋有關冷靜期的問題，我希望局長真的明白，現時有許多硬銷手法確實好像“困獸鬥”般，強迫顧客簽署合約。正如局長剛才亦表示，自 1994 年後，歐洲共同體和很多國家已對這方面着眼，訂立法例規定合約中設有冷靜期；在本港方面，消委會最近處理了一些個案，而據我所知，消委會亦與香港某些公司訂立協議，在合約中加入冷靜期的安排，不過，可能只是三、五天。既然消委會認為有這需要，而有關公司本身為了防止一些不法之徒令該行業蒙上污點，亦願意訂立冷靜期安排，為何政府仍覺得這問題不嚴重，而不考慮就這方面進行立法呢？

經濟局局長：主席，我們多謝有關公司在正當的營商情況下作出一些適當安排，我們歡迎業界作出自我規管和增強對消費者的保障。在現時來說，我們覺得不可能每樣事情也立法。立法會是一個很嚴肅的地方，立法是一項很嚴肅的程序，不可單靠立法來解決一切問題；因為除了資源問題外，我覺得立法是一個很重要的階段，必須從長計議作出檢討和考慮。

在保障消費者方面，最重要的，是我們須做好宣傳工作，讓消費者知道，如果他到某公司或在電話中，職員向他提供一些優惠或表示他已中獎可成為該公司的會員時，其警覺性便應立即提高。因此，很多事情並不是單靠立法便可解決的，消費者也須瞭解自己應該堅持的立場，這才是最徹底解決問題的方法。

主席：本會就這項質詢已用了超過 16 分鐘。現在是最後一項補充質詢。

張宇人議員：主席，剛才局長表示不會立法，但是，去年消委會建議政府修訂《商品說明條例》、《簡易程序治罪條例》和《不合情理合約條例》。局

長可否告知本會，究竟政府會否落實修訂這些條例的建議，讓消費者獲得更多保障呢？

經濟局局長：主席，現時我們的工作，是檢討現行有關法例在該範疇中可否解決消委會所提出的一些問題；其次，我們研究在執行方面，如何令現有法例配合消委會所關注的層面。我們正在檢討各有關工作的範疇，研究現行法例可以賦予消委會哪些權力。我們現正進行這些工作。

主席：第二項質詢。

蔡素玉議員：主席，我想先說一說，各位同事似乎尚未收到我這項主體質詢的主體答覆。

主席：蔡議員，請提出你的主體質詢。

保護大樹免受工程破壞

2. **蔡素玉議員**：主席，本月，在嘉道理道有一棵大榕樹倒下並壓死一人。據報，大樹倒下懷疑是由附近斜坡的維修工程所引致，因工程人員曾削除該棵大樹的部分主根，並用混凝土漿密封樹腳，以致大樹的根部枯萎。就此，政府可否告知本會：

- (一) 會否派員檢查全港可能受工程影響的大樹的情況，並在有需要時進行妥善護理；若有，詳情如何；若否，原因為何；及
- (二) 為確保在建築工地範圍內樹木的正常生長不受工程影響，會否制訂更有效的保育措施？

環境食物局局長：主席，由於警方仍在調查嘉道理道塌樹意外事件，政府在現階段不適宜就有關意外原因作任何評論。

- (一) 我們認為無須派員檢查全港可能受工程影響的大樹的情況。

現時，政府已有一套全面的措施保護樹木。就政府工程而言，工務局的技術通告清楚說明，政府人員有責任保護樹木及確保樹木

不會遭受不必要修剪、損害或砍伐。在設計及進行工程時，除了顧及工程及財政上的限制，有關部門仍須研究不同方案，以盡量保存樹木。

如果在政府工地上長有樹木，不論工程會否影響該些樹木，工程部門須在工程設計過程中，先記錄受影響的樹木及進行查勘。如果該些樹木須被移動或砍伐，有關部門會向地政總署提交一份“樹木調查報告”，以及處理樹木的方案及補償種植的建議。康樂及文化事務署（“康樂文化署”）和漁農自然護理署（“漁護署”）會負責研究有關方案，並提供專業意見，協助地政總署審批申請。

如果樹木保留在原址，但可能受工程影響，有關政府部門必須進行適當的存護措施，妥善護理可能受工程影響的樹木，以免樹木受損。康樂文化署及漁護署亦會向有關部門提供專業意見，協助其他部門有效地存護樹木。有關部門的工程監督亦須定期巡視地盤，確保樹木不受工程影響。

至於私人工程方面，負責該工程的認可人士有責任確保樹木不受工程影響。地政總署會定期巡視地盤，確保工程依照土地契約的規定執行。該署亦會根據市民的投訴作出跟進。在有存護樹木的條款的土地上，如果證實有擅自干擾樹木的情況，地政總署可根據租約條款，判處土地業權人罰款，亦可附加條件要求重植樹木或進行園景美化工程，以作補償。

(二) 政府現時已有一套有效措施，確保在工地範圍內的樹木不受工程影響。

蔡素玉議員：主席，局長在主體答覆的第(一)部分指出，政府已經有一套全面的措施保護樹木，確保樹木不會遭到不必要的修剪等。我想舉出一個例子，讓局長解釋一下。在鑽石山大礮村一幅由地政總署管理的土地上，有一棵古老大榕樹枯死了，倒了下來，但地政總署答覆說它們只管土地不管樹木。我們向漁護署查詢，該署說須得到地政總署轉介和授權，它們才可護理那些樹木。那棵倒下了的大榕樹現時仍在那個地方。我們曾找過康樂文化署，它們說那並不屬於其管轄範圍，因為並非路邊 5 米以內的樹木。請問局長，以這個例子而言，怎可說政府已經有一套全面的措施保護樹木，令樹木不會受到損害和砍伐呢？

環境食物局局長：主席，有關這宗個別事件，我會向有關部門瞭解，因為主要問題在於當樹木是生長在進行工程的工地上時，是否須訂立特別措施加以保護。我在主體答覆中其實已解釋了，在有關工程進行時，誰有責任存護那些生長在工地上、受工程影響的樹木。不過，對於剛才蔡素玉議員所講述的個別事件，我會向有關部門瞭解，然後以書面向議員解釋問題的癥結。(附件 I)

黃容根議員：主席，就着局長回應蔡素玉議員主體質詢第(二)部分所作的主體答覆，我想請問，在過去數年，曾有多少宗個案是承建商為了進行工程，礙於種種原因而在工地內外非法破壞或砍伐樹木的呢？當局又如何跟進這些情況？

環境食物局局長：主席，屋宇署並無存備有關承建商在進行工程時砍伐樹木的統計數字。不過，在私人工程進行時，如果土地契約內訂有存護樹木的條文，但有關方面卻沒有遵守條文，在進行工程時沒好好處理樹木，則地政總署是可以根據租約條款，判處土地業權人罰款的。據我瞭解，在 1992 年至 2001 年期間，共有 21 宗個案是涉及業權人在進行私人工程時沒有妥善處理工地上的樹木，因而被地政總署判處罰款的。

曾鈺成議員：主席，局長在主體答覆中提及政府部門在進行工程時要保護樹木，用了很多諸如政府“有責任”、“須研究”、“須在設計過程中”怎樣做、“必須進行”某些措施等的字眼。我想請問，對於政府“有責任”、“必須做”的事，究竟是訂有一個怎樣的監察制度呢？如果有關部門沒有做或有所疏忽，究竟會有甚麼後果呢？

環境食物局局長：主席，其實在進行這些防範措施時，不同的部門都有各自的責任。雖然審批的權力是在地政總署，但提交專業意見的則是漁護署和康樂文化署。如果有需要，亦可召開一個由地政總署內一位助理署長負責主持的地區地政會議。現時，我們已成立了一個機制，協調各有關部門進行綠化工作，包括種植及維修樹木，一旦出現問題，亦可提交一個跨部門的工作小組處理。這個工作小組的主席是現時的環境食物局局長，她是可以處理有關的事宜的。

主席：曾議員，你的補充質詢是否未獲答覆？

曾鈺成議員：主席，局長沒有回答我的補充質詢。我問如果有關部門沒有採取它們“必須”施行的保護樹木措施，那將有甚麼後果？

環境食物局局長：主席，在現行的機制下，可以說是各部門互相監察，亦有一個機制督導各部門履行它們的工作的。

劉健儀議員：主席，香港很多斜坡其實都是以混凝土漿密封，即以 "shotcreting" 的方式加以鞏固。不過，這個方式很多時候都是以混凝土漿蓋着樹根，而今次大榕樹倒下的事件，可能亦是這個原因所導致，但香港事實上有很多斜坡都是以這個方法來鞏固的。鑑於今次的事件，政府會否進行全面檢討，看看這種以混凝土漿密封來鞏固斜坡的方式，對環保和樹木保育是否會造成影響？

環境食物局局長：主席，根據我手邊的資料，土木工程署不斷研究以最新的方式鞏固香港的斜坡，而該署亦根據工務局的技術通告指示工務部門，在處理斜坡時應盡量避免使用噴漿方式。我相信有關的工務部門一定會採用最新的技術，以不影響已生長在斜坡上的樹木為原則。不過，我在此亦想解釋一點，一般而言，樹木如果是健康，它的根部會抓緊泥土，這對鞏固斜坡亦有一定作用；但如果樹木的健康出了問題，便反而可能影響了斜坡的安全性。

何鍾泰議員：主席，據我瞭解，在工程的設計階段，很多時候都須拍攝一些照片，記錄在哪些位置有樹木生長。局長可否告訴我們，有關的政府部門的負責人，或如果是外判工程，則有關的顧問公司的有關人士有沒有足夠資料，讓他們知道哪些樹木應該保護，又或讓他們知道所須保護的樹木，其根部的深度和闊度是多少呢？

環境食物局局長：主席，不論是政府或私人工程，在工程進行前，確實都要進行樹木調查報告，即使無須砍伐樹木，亦須詳細列出工地上哪些地方生長了樹木，以作為紀錄。在收到這些報告後，有關的工務部門會根據需要，向漁護署或康樂文化署尋求專業意見。

楊孝華議員：主席，上星期，灣仔區議會便曾提出在一些私人地盤內，有一些樹木是被砍伐了，但我們的印象是，基於法律問題，政府似乎是沒有任何辦法。所以，政府儘管說已有一套全面的措施，但可能真的不能全面保護樹木。如果有一些地段根本沒有存護規定，那麼政府在保護樹木方面是否便不能做任何事情？此外，這種情況佔了香港私人土地多大部分呢？

環境食物局局長：主席，就着這件事，我曾向地政總署瞭解有關情況。正如楊孝華議員指出，如果土地契約是在 1972 年之前訂立的，便不會有存護樹木的條款。不過，如果在進行發展時，須更改契約的任何條款，則地政總署亦會根據當時的情況，在可能的情況下加入有關存護樹木的條款。我亦曾就數目方面向地政總署瞭解。雖然地政總署不能提供任何數字，但從它們給我們的資料中可以得知，香港大部分的契約現已訂有存護樹木的條款。一般的情況是，即使地契內沒有存護樹木的條款，但在私人工程進行前，或當有關方面須向屋宇署提交申請書時，屋宇署會考慮能否以其他方法，例如在設計和高度限制方面，達到類似存護樹木的目標。當我說現時這些措施已經是全面性和有效時，我們亦不可以因為土地契約方面的限制，單方面修改這些契約的條款。

主席：本會就這項質詢已用了 16 分鐘。現在是最後一項補充質詢。

蔡素玉議員：主席，局長在主體答覆的最後一段強調，政府有一套機制，確保在工地範圍內的樹木不會受影響。我想告知局長，西環龍華街有一棵大樹，已被政府納入保護之列，不會受工程影響，但那棵樹現已被砍得七零八落。請問局長，單就此例子而言，那套有效的措施是如何運作的呢？為何那棵樹會變成現在的樣子呢？

環境食物局局長：主席，對於議員提出的個別事件，我是會逐一跟進的。我想說的是，我們已經有一套有效機制處理這些事情。此外，跨部門工作小組亦會逐一研究，現時內部指引中是否有地方須予以加強，以及是否須更清晰地列出部門的職責。最重要的是，我們會經常留意在執行上會否出現了一些問題或漏洞；如有的話，我們會看看如何能令現行機制更完善。

主席：第三項質詢。

協助本地公司成長

3. 單仲偕議員：主席，據悉，世界貿易組織（“世貿”）的一些成員會透過批出政府工程合約予外國公司，讓國內公司從中獲授當地欠缺的技術。就此，政府可否告知本會：

- (一) 在符合《世界貿易組織政府採購協定》(“《協定》”)的原則下，當局有否參考世貿其他成員的做法，制訂相關政策及鼓勵措施，協助以香港為主要業務基地的公司成長，使這些公司藉着參與由外國公司投得的政府工程，掌握本港欠缺的技術，從而提升其競爭力；若沒有制訂這些政策及措施，原因為何；
- (二) 當局在推行政府大型資訊科技應用項目時，有否以協助本地公司成長為目標；若否，原因為何；及
- (三) 有否評估在過去 3 年內批出的各項政府大型資訊科技應用項目（包括智能身份證計劃、更換警務處的指揮及控制通訊系統，以及消防處通訊及調派系統），在協助本地公司成長方面的成效；若有評估，評估準則及結果為何；若沒有評估，會否作出評估？

資訊科技及廣播局局長：主席，

- (一) 在世貿的一百四十多個成員中，到目前為止，共有 13 個成員簽署了《協定》¹，香港是其中之一。《協定》的目的，是確保締約成員基於“非歧視性”及“高透明度”的兩大原則進行政府採購，以取得最佳經濟效益。“非歧視性”的原則包括最惠國待遇和國民待遇，亦即香港政府在《協定》的涵蓋範圍內，向其他成員的供應商所提供的待遇，不應低於向任何一位成員或香港本地的供應商所提供的待遇。《協定》亦明確規定，締約成員進行採購工作，在選擇供應商、評估投標和批出合約時，不可以採取“技術許可”的措施，以推動本地發展。根據我們的理解，“技術許可”的措施，包括規定投得政府工程的外國公司，將技術轉移給參與該等工程的本地公司。

再者，香港一貫的政府採購政策，是不會優待或歧視任何供應商，並且會以公開、公平競爭及以取得最佳經濟效益為目標，選取最符合公眾利益的服務和產品。

基於上述理由，香港政府不會在政府採購中，訂立類似“技術許可”的規定。

¹ 《世界貿易組織政府採購協定》(“《協定》”)是一項諸邊貿易協議，目前有 13 個成員簽署，包括阿魯巴、加拿大、歐盟、中國香港、冰島、以色列、韓國、日本、列支敦士登、挪威、新加坡、瑞士及美國。

(二) “數碼 21” 資訊科技策略其中的一個重要目標，是促進本地資訊科技業的發展。為了達致這個目標，政府已積極推行外發政府資訊科技工程項目，以協助建立一個具規模的市場，推動本地資訊科技業的發展。

香港作為《協定》的締約成員，政府在推行大型資訊科技項目的招標工作時，必須遵守《協定》的條文，不能定出若干比例的工程項目只限本地公司參與投標，亦不會規定外地公司必須與本地公司合作才可參與投標。不過，政府會在不違反《協定》的原則下，作出彈性處理，以協助業界中小型公司參與競投政府的資訊科技工程項目。例如在實際可行的情況及不會影響整項工程的前提下，將較大型的工程項目分為多個規模較小的工程項目，以提供更多機會給有意成為政府外發服務供應商的公司參與競投。此外，政府亦已發放更多有關政府資訊科技項目的資訊，以及減輕工程項目承辦商的財務負擔（例如當承辦商能證明有足夠財力進行該項目時，無須再要求承辦商提供履約保證金等），目的是鼓勵更多業界中小型公司參與投標。

(三) 政府在推行個別資訊科技應用項目時，主要以符合使用部門的運作需求及成本效益為大前提，因此並未有訂出以協助本地公司成長為主要目標，亦沒有在這方面作出評估。不過，政府積極推行外發資訊科技工程項目，確實可以推動本地業界的發展。

過去 3 年的統計資料顯示，絕大多數政府批出的資訊科技項目均由本地註冊的公司所投得，當中包括以香港為主要業務基地的本地公司，以及在香港註冊的跨國公司的分公司。它們會因應有關項目的規模及複雜程度，獨自或夥拍其他公司合作承辦有關工程。它們亦可能會透過合作夥伴或其在外地的分公司，引入一些香港仍未能充分掌握的先進技術。

政府亦會因應個別項目的情況，要求承辦商在引進所需的先進技術時作出適當安排，包括規定負責有關工程項目的主要人員必須全職駐港工作，以確保工程符合合約要求，並且如期進行，以及確保其在香港擁有足夠支援有關先進技術的人員。我們在推行大型資訊科技應用項目，包括智能身份證計劃、警務處的指揮及控制通訊系統和消防處的通訊及調派系統等，均在工程合約中有類似的規定。

主席，我們相信，以上的安排除了可促進輸入先進技術，亦可鼓勵跨國公司與本地公司增加合作，以及引入外地先進的管理經驗。

單仲偕議員：主席，我很高興知悉有 13 個成員簽署了《協定》。我常常聽到諸如新加坡等成員國，因為這些措施而使當地的公司能夠獲得合約，或藉着政府的工程得以成長。那麼，政府有否比較過它們的投標合約與香港的有甚麼不同？為何大家同樣是《協定》的成員，它們的習慣或做法可行，但香港卻做不來呢？

資訊科技及廣播局局長：主席，據我們理解，新加坡其實亦是 13 個成員國之一。換言之，它們也要以同等待遇對待香港的資訊科技公司或其他競投的承辦商。一如我們現時那樣，在不影響有關項目的大前提下，即在符合最佳經濟效益的目標下，我們可能會作一些彈性處理。舉例來說，如果有關技術是要有一羣人員長駐香港，我們便會列明在競投條款內。為此，有關的公司可能要在香港聘請一大羣員工，甚至為他們提供培訓，先行將該技術轉移。不過，這並非我們的目的，我們其實是想有關項目可以順利地進行，以及符合我們的要求。在這方面，我們相信不同的國家可能會有不同的做法。至於單以香港跟新加坡比較，我們並沒有這方面的資料。

陳偉業議員：主席，局長在主體答覆的第(三)部分提到，政府在推行個別資訊科技應用項目時，並未有制訂以協助本地公司成長為主要目標。主席，當局近來不斷鼓吹本土經濟，但有關的政策局及部門，在政策或措施上卻完全沒有作出配合。換言之，政府只是說到“天下無敵”，但在進行時卻沒有任何具體措施配合。政府可否考慮一下，如果真的要推動本土經濟，特別是當政府推行個別資訊科技應用項目時，便應該制訂一些措施和方針，以協助本地公司成長為主要目標。政府可否加以考慮及進行檢討呢？

資訊科技及廣播局局長：主席，也許讓我再解釋一下這個部分。其實，我們上文下理的意思是，當推行個別資訊科技應用項目時，即當政府進行採購時，應否也將推動本地公司成長作為目標呢？我們現在的答案是，希望兩方面都能夠兼顧。可是，我們不可以摒除最佳經濟效益的採購目標，只是以協助本地公司成長作為主要目標，因為如果我們進行招標，當然希望所收回的服務或產品是物有所值的，這一點十分重要。同時，如果兩方面都能兼顧，我們也會有一些措施協助本地公司成長。例如有一項規模很大的工程項目，我們會盡量將它分為多個規模較小的工程項目，讓本地公司亦可參與競投。此外，我們亦會看看在財務方面會否有一些較具彈性的方式。即使這樣做，亦不等於不能達致我們最重要的目標，即採購時應該以物有所值為目標。

鄧兆棠議員：主席，局長在主體答覆第(一)部分說，有 13 個成員簽署了《協定》。在 140 個成員中，只有 13 個成員簽署了，即不足 10%。為何其他國家不簽署，香港卻簽署了呢？簽署後對我們有甚麼好處呢？我們會否是自己束縛了自己呢？

工商局局長：主席，在簽署了《協定》的 13 個成員中，主要已經包括了很多跟香港有主要貿易關係的國家，例如加拿大、歐盟、美國、新加坡及瑞士等。我亦知道歐盟包括了 15 個國家，它們都是香港的主要貿易夥伴。香港簽署了《協定》，對我們的自由貿易，是有莫大利益的，因為這些國家須把它們所有的貿易壁壘打開，讓香港的投標者競投。所以，我們認為簽署《協定》，對於促進香港的自由貿易是有很大幫助的。至於為何有很多其他的成員不簽署，我當然不能猜測它們的原因，但我想有很多國家，尤其是發展中的國家，要顧及本身的發展步伐，亦要考慮到需要一段時間才可追趕得上，所以在一定程度上須保護自己的工業；如果一下子完全開放，可能便會對它們帶來很大衝擊。有鑑於此，很多發展中的國家可能便不會考慮簽署《協定》了。

鄧兆棠議員：我想稍作跟進，我只是想詢問清楚，局長說.....

主席：鄧兆棠議員，你是不可以這樣提出跟進質詢的，你只能夠指出未獲答覆的部分。

鄧兆棠議員：我只是想詢問清楚，如果香港不簽署，對香港來說會否是很大的損失呢？局長沒有就此作答。

主席：鄧議員，這點是否你剛才補充質詢的一部分？在我記憶中，似乎是沒有這部分的問題的。

鄧兆棠議員：我剛才是問局長，簽署了有甚麼好處及壞處。

主席：鄧議員，請你坐下。

吳亮星議員：主席，局長在主體答覆第(二)部分提及，為了讓香港的中小型企業能夠參與這些項目，其中的做法便是將規模較大的項目拆細。就此，請問政府是否有一些更長遠、更有利的做法，讓本地的中小型企業得以參與呢？舉例來說，今後會否規定投得大規模項目的外國公司，必須將它們的技術轉移給本地的有關公司？

主席：請問哪位局長作答？資訊科技及廣播局局長。

資訊科技及廣播局局長：主席，如果我們在投標條款內規定必須作技術轉移，那麼據我們理解，此舉可能會與《協定》有所衝突，我們是不可能這樣做的。可是，我剛才已解釋過，我們可以作出一些較彈性的處理，即我們可要求有關公司須有一羣技術人員長駐香港。這樣，我們便可以達到技術轉移的目的，因為如果我們要求它必須在香港設立公司，那麼它可能會想夥拍一些本地公司。我們翻查了過去 3 年的紀錄，發覺有 78 份公開招標的資訊科技合約是批給本地註冊的公司的。由此可見，這些安排應該已起了作用，因為在數量方面是達到了 95%。我們這些規定，一方面可以讓我們滿足《協定》的要求，另一方面，也讓我們兼顧了技術轉移及協助本地公司盡量參與競投這些合約的目的。

劉炳章議員：主席，局長在主體答覆第(一)部分提到，有 13 個成員簽署了《協定》。我們作為其中一個最奉行自由貿易的締約成員，是否有機制監察其餘 12 個國家，有否在香港發放有關招標的信息呢？

工商局局長：主席，由於它們已簽署了《協定》，所以都應該以透明和公開的方式，讓全世界知悉所有關於政府招標的工程項目資料，包括將所有資料上網，以及通知當地其他國家的商會或國際公司的代表處，讓它們知道有這些機會。其實，香港的做法亦是相類似，但世貿並沒有規定必須以哪種方式公布這些資料。不過，我們知道其他締約成員大致上都是跟隨這種做法的。

主席：劉議員，你的補充質詢哪部分未獲答覆？

劉炳章議員：主席，局長似乎尚未回答我的補充質詢。我問局長香港政府是否有機制監察其他國家有沒有這樣做，但局長只回答說它們是應該這樣做。

那麼，政府實際上是否有設立機制監察它們有否這樣做呢？我的補充質詢是問有沒有，但局長只回答說“應該”，“應該”的意思只是指一般性而言。

工商局局長：主席，我想是應該分開兩個層面來看。第一個層面是，我認為最想知道其餘國家是否有跟隨這些步驟的，應該是那些投標者本身，這是因為有那麼多種行業，政府並沒有一個中央機制，監察外國究竟有哪些工程項目招標。如果其餘簽署了《協定》的國家發現有一些工程，是香港公司根本不知道的，便應該第一時間告知政府；如果我們知悉有這些情況，世貿也有所謂的解決爭端的機制。如果真的有這些爭端，那麼在第二個層面，即國際層面亦是可以解決的。不過，我們曾作瞭解，發現直至目前為止，這類個案為數不多。

主席：本會就這項質詢已用了超過 17 分鐘。現在進入第四項質詢。

處理性侵犯個案

4. **麥國風議員**：主席，就近日傳媒接二連三揭發關於天主教神父涉嫌性侵犯男童的事件，政府可否告知本會：

- (一) 除上述事件外，當局有否接獲屬其他宗教的人士涉及同類事件的報告；若有，詳情為何；
- (二) 會否展開研究及制訂措施，防止同類事件再次發生，以及在尊重宗教自由的原則下，會否為宗教團體興辦或管理的學校、宿舍或院舍等，制訂清晰的指引及投訴機制，處理性侵犯事件，以保障受害人的權益；及
- (三) 日後在調查涉及性侵犯的刑事案件時，會否要求有關宗教團體必須公開內部紀錄？

保安局局長：主席，

- (一) 政府設立了一個由社會福利署（“社署”）管理，名為“保護兒童資料系統”的中央系統，以收集虐待兒童（包括性侵犯）的個案。但是，該系統並沒有搜集施虐者的宗教背景，或是否從事與

宗教有關的職業等資料，而警方亦沒有對被捕者的職業作出分類統計。

(二) 社署在諮詢有關政府部門和非政府機構後，已制訂“處理虐待兒童個案程序指引”，並曾在 1998 年修訂有關的程序指引，為政府部門、非政府機構、學校、兒童院舍及其他有關專業人士，就如何合力處理各類懷疑虐待兒童個案（包括性侵犯個案）提供多方面的指引。該指引已被廣泛派發給各有關單位，其適用範圍亦包括學校及兒童院舍。

為確保所有小學和中學對虐待兒童個案提高警覺和及早辦別被虐兒童，教育署於 2001 年 10 月向各學校派發程序指引的中文版，並於同年 12 月 1 日及 2002 年 3 月 13 日舉行了兩場研討會，向學校教職員講解處理虐待兒童個案的程序，以及分享有關部門合作處理虐兒個案的經驗。此外，教育署已向全港學校發出通函，通知各校校長在處理虐待兒童個案時，如果有教職員涉嫌為性侵犯者，校長須參照程序指引以處理個案。

在預防工作方面，我們致力推行全港性和地區層面的公眾教育和宣傳活動。這些活動包括製作及播放電視宣傳短片及電台宣傳聲帶、派發宣傳海報和單張，以及舉辦一系列的訓練課程，目的在提高兒童對性侵犯的認識和保護自己免受性侵犯的技巧，促進家長和兒童照顧者對兒童性侵犯的意識，並鼓勵及早舉報懷疑虐兒個案，以便提供專業介入服務。

(三) 警方根據各有關條例賦予的權力，深入調查每宗刑事案件，並在有需要時徵詢法律意見。但是，在警方進行性侵犯案件調查時，宗教團體並沒有法定義務披露其內部紀錄。

麥國風議員：主席，在正常的情況下，預防工作的效用應該是不錯的。但是，在不正常的情況下，例如是對於變童癖這類刑事犯罪個案，則肯定會事倍功半；如果做得不妥當的話，後果堪虞。既然政府設立了收集虐待兒童（包括性侵犯）個案的系統，我想知道是否有備存我剛才提及的因患上變童癖而犯罪的個案？此外，最重要的是，這些受害者究竟會獲得甚麼專業的跟進服務？

保安局局長：主席，我會先回答這項補充質詢，楊局長也在我身旁，他稍後可能會作出補充。

據我瞭解，社署署長主持一個虐待兒童的專責委員會，負責統籌處理虐待兒童的個案，包括研究對性侵犯兒童這類個案應採取的適當措施。當然，要預防這類個案發生，必須在學校進行宣傳和教育工作。至於如何預防有這種癖好的人作出侵犯兒童的行為，由於這種罪行的成因非常複雜，政府不易在人羣中識別哪類人有變童癖，所以難以預防其作出這種罪行。因此，據我瞭解，到目前為止，政府的預防工作主要在於教導有關的專業部門、非政府團體和社工如何識別有可能受侵犯的兒童，並且為如何處理這些個案提供專業訓練。

至於政府部門有何措施處理這些個案，措施是有很多的。以警方為例，警隊很多“環頭”也有虐兒案件的調查組，換言之，各地區警署均有曾受特別訓練的警員專責處理虐兒個案。社署則有保護兒童特別調查組，會聯同警方的虐兒案件調查組一起工作。

此外，警方對如何向這類弱小兒童取證的工作，也作出了特別的安排。警方在 95 年開始便設有易受傷害證人會面家居錄影室，這是一項特別的錄影安排，好讓受害兒童無須到法庭或警署錄取口供，可以憑錄影帶作供，甚至憑錄影帶在法庭提供證據。

自 96 年開始，警方和社署實行支援證人計劃，為受害兒童提供支援人士陪同到法庭作供。此外，警方的保護婦孺組也設有一些特別的，或俗稱“避難所”的地方，讓受虐待兒童脫離對其不利的環境，並受警方保護。據我瞭解，律政司也設有無助證人組，有一組曾受特別訓練的檢察律政人員會向這類人士錄取口供，特別處理他們的案件。其實，自九十年代開始，有關的政府部門已採取了很多特別措施，以處理這類容易受傷害的證人。

不知楊局長有何補充？

衛生福利局局長：主席女士，在社署方面，如果有人舉報懷疑有兒童遭受性侵犯，社署會有跨專業小組討論個案，並提供適當服務或介入保護受害兒童。此外，對於被懷疑性侵犯者，社署也會為他提供轉介服務，包括作出輔導或轉介給心理學家；當然，社署須得到該人願意才可作轉介。如果涉案者是家長或家庭中的一分子，即使該人不願意，根據保護兒童和青少年的條例，社署也可以介入保護有關兒童。

主席：麥議員，你的補充質詢是否未獲答覆？

麥國風議員：主席，局長尚未回答我的補充質詢一部分，便是有沒有個案是有關變童癖的。

主席：局長，你是否有所補充？

保安局局長：主席，如有人侵犯兒童，我相信他一定是有變童癖的。我的推想是這樣。

楊耀忠議員：主席，有評論指神父變童風波是一場政治鬥爭，並且言之鑿鑿說警方因不滿天主教會高調介入居留權事件，所以將這些陳年舊事向傳媒公開，以打擊天主教會。請問局長是否有此事？

主席：楊議員，按照《議事規則》，你不可以要求局長證實傳媒所作的報道。請你以另一種方式提出你的補充質詢。

楊耀忠議員：主席，局長在主體答覆第(三)部分指出，宗教團體並沒有法定義務披露其內部紀錄。今次這件陳年舊事被傳媒公開，是否由於警方不滿天主教會做了我剛才所提及的事呢？

主席：局長，你是有權選擇如何回答的。

保安局局長：主席，首先，我要強調，政府絕對沒有以這種陰謀手法回應某方面的批評。再者，主力處理居留權的部門也不是警方，而是入境事務處。其實，警方也是在 5 月 2 日得悉某英文報章頭版報道有關神職人員侵犯兒童的個案後，才在 5 月 4 日成立熱線。由 5 月 4 日至今，也只接獲共 4 個來電，其中兩個是查詢，兩個是舉報。因此，完全不存在政府特意披露某些消息以打擊某方面的情況。

涂謹申議員：主席，我想跟進麥國風議員第(三)部分的主體質詢。據我瞭解，嚴格的法律原則是，除了律師和其當事人須遵守保密原則和尊重法律，以及要循特別程序向法庭申請取得某些新聞資料外，他們須在平衡公眾利益後才

可披露有關資料。至於宗教團體和其教眾進行例如告解的事情，則不受法律上有關資料保密方面的豁免。請問政府，一方面，我們須尊重宗教自由，但另一方面，法律上沒有就此特別作出豁免，那麼當局在執法時，如何平衡和以甚麼原則來取證；如果要取得的資料是涉及宗教團體進行例如告解或某些被宗教視為很重要的禮儀時，會怎麼辦呢？

保安局局長：主席，香港是沒有強迫一個人報案的法例的。據我瞭解，也沒有法例強迫神職人員將告解所得的資料提供予警方，以協助警方作出調查。此外，據我瞭解，告解所得的資料通常只是口頭資料，除非該名神職人員在聽取告解時，同時作筆記，那便有書面證據，否則，警方無從知道有何證據可供檢取。因此，我們並非特別優待某些神職人員，而是如只有一些口頭提供的資料，而沒有書面證據、錄音帶、筆記紀錄等，也沒有人向警方舉報，警方根本沒有可能知道該名神父聽了甚麼告解而向其索取資料。

儘管如此，根據《警隊條例》，警方當然有權向法庭申請入屋搜查令以搜集證據，或要求法庭頒令以檢取證物。如果警方在調查某宗個案時，有足夠資料證明在某地方存有證據的話，警方當然可以循法例規定的正常程序，到某個地方進行入屋搜查和檢取資料。

涂謹申議員：主席，我想跟進的是，除了局長剛才提及的書面證據外，警方會否詢問某些神職人員有關告解時聽到的口頭資料？政府如何在兩者間取得平衡，又或政府會否這樣做？這是我剛才提出的補充質詢的一部分。

保安局局長：主席，接獲報告調查罪案，將不法之徒繩之於法，是警務人員的天職。在接獲報告後，我們一定會向可能知道內情的人查詢，不過，除非法例有明確規定，否則，我們難以強迫某一方面提供證據。

至於法律上的問題，請律政司司長補充。

主席：律政司司長，你是否有所補充？

律政司司長：主席女士，正如保安局局長所說，如果被告人在告解時向神父承認曾性侵犯兒童，按照教庭的法律，神父須保密。但是，如果神父向警方披露有此坦白書，而該資料又對檢控有作用，該名神父是會被傳召作供的。

至於在傳召作供時，法庭會如何處理，容許我舉出兩宗案件作為例子。這裏指出："The Court has a discretion to excuse a witness from answering a question when to do so would involve a breach of confidence." 在 1974 年的 *Hunter v. Mann* 一案中，當時法官說："If a doctor, giving evidence....., is asked a question which he finds embarrassing because it involves him talking about things which he would normally regard as confidential, he can seek the protection of the Judge and ask the Judge if it is necessary for him to answer. The Judge, by virtue of the overriding discretion to control his court which all English judges have, can, if he thinks fit, tell the doctor that he need not answer the question. Whether or not the Judge would take that line, of course, depends largely on the importance of the potential answer to the issues being tried." 此外，在 1981 年的 *British Steel Corp. v. Granada Television Ltd.* 案件中，Lord WILBERFORCE 這樣說："Courts have an inherent wish to respect this confidence whether it arises between doctor and patient, priest and penitent (這裏特別說明是神父和告解者的關係)，banker and customer, between persons giving testimonials to employees, or in other relationships. A relationship of confidence between a journalist and his source is in no different category..... But in all these cases the Court may have to decide.....that the interest in preserving this confidence is outweighed by other interests to which the law attaches importance." 我相信有關的法律程序是這樣。

主席：本會就這項質詢已用了超過 18 分鐘。現在進入第五項質詢。

“火百合”掃黃行動

5. 劉江華議員：主席，據報，警方於本月 7 日展開的一項代號為“火百合”的掃黃行動中，與廣東省公安當局在中港兩地一共拘捕了 339 人，並向法庭申請凍結一個本港黑幫集團共值 8,600 萬元的資產。就此，政府可否告知本會：

- (一) 在上述行動中，內地公安提供了哪些協助及支援；
- (二) 兩地的執法部門在上述行動中有否在雙方同意下越境進行調查；及
- (三) 當局將如何處置上述被凍結的資產？

保安局局長：主席：

- (一) 在火百合行動中，廣東省公安廳成立專案小組，跟香港警方互相交換情報，並協助香港警方搜集證據。
- (二) 在行動中，兩地執法部門沒有進行越境調查，但雙方均互派聯絡員到對方的行動指揮中心，以協調是次跨境行動。
- (三) 被凍結的有關資產包括共值 8,600 萬元的房地產、車輛和銀行存款。這些資產屬於 12 名已被起訴的不同答辯人所有。

根據《有組織及嚴重罪行條例》(香港法例第 455 章)第 15 條，除法庭有特別指令外，有關的財產將會繼續被凍結，直至有關案件審訊完結為止。如被告被定罪，警方會根據有關條例第 8 條向法庭申請充公有關資產。

劉江華議員：主席，主體答覆第(二)部分提到，雙方互派聯絡員到對方的行動指揮中心，請問這是否第一次作出類似安排？這次行動相當成功，但也顯示中港兩地的跨境犯罪集團高度合作。請問局長會否就其他罪行採取同類的跨境合作行動，以打擊罪惡？

保安局局長：主席，就打擊跨境賣淫活動，類似火百合這樣大規模的聯合行動，今次是第一次，以往並沒有先例，而這次安排非常成功。當然，中港兩地還有不少跨境罪行，例如偷運“人蛇”、販毒和運毒等，所以本港警方非常重視與內地甚至澳門警方的合作。除了打擊賣淫活動外，在打擊運毒方面，本年 3 月，香港警方與廣東省公安廳也採取了一次聯合行動，拘捕了 24 人，並檢獲 1 667 公斤氯胺酮、9 000 粒“搖頭丸”、小量冰毒和大麻，以及兩支手槍和 133 發子彈。如果有需要，本港警方會繼續與內地或澳門警方合作，對付跨境犯罪活動。

劉江華議員：主席，局長沒有回答是否首次互派聯絡員到對方的行動指揮中心。

保安局局長：主席，類似這樣大型的合作行動，雙方是第一次互派聯絡員到對方的行動指揮中心，負責協調工作。

黃容根議員：主席，這次行動贏得社會好評，大家都加以讚賞。局長在主體答覆第(二)部分指出，雙方互派聯絡員到對方的行動指揮中心。我知道很多“人蛇”是從水路非法入境，請問局長如何加強這方面的聯繫？

主席：黃容根議員，這項質詢的主題是有關“火百合”掃黃行動，但你現在是否想問有關水路合作的問題？

黃容根議員：主席，我們從報章看到很多有關.....

主席：黃議員，請問你這項補充質詢跟主體質詢有何關連？

黃容根議員：主席，是與這項質詢有關的，因為很多來港賣淫的女子，都是從水路入境，政府如何堵截這類活動呢？（眾笑）

保安局局長：主席，乘坐“大飛”非法入境，便會由水警負責堵截。（眾笑）

或許我要解釋一下，火百合行動與堵截從水路入境賣淫女子兩者不同之處。我們有必要採取火百合掃黃行動，相信大家都知道，那麼多內地女子在香港島及九龍某些地區賣淫，是因為有人從內地搜羅這些女子，安排她們越境，在某些地區賣淫，她們會被帶往某些公寓做生意，背後是有集團經營的。這些集團必定是跨境運作，在內地物色女子，然後安排她們來港，由在香港的集團作出支援。因此，中港兩地須合作調查，特別是交換情報。事實上，主要的合作是交換情報，因為無論粵方或港方人員也不可以在對方的地方調查執法，所以有需要互派聯絡員。

至於以“大飛”運送女子來港賣淫，這只是整個集團式賣淫活動的其中一個環節。如果她們乘坐“大飛”入境，主要依靠香港水警進行堵截。我們如何把堵截工作做得更好呢？主要也是依靠情報，讓水警得知她們使用哪條路線，以及在哪裏“落腳”。

涂謹申議員：主席，在不會泄露機密行動資料的情況下，請問局長，雙方互派聯絡員到對方的行動指揮中心，以協調跨境行動，究竟具體的協調工作為何？

保安局局長：主席，我不能更具體回答這方面的問題，因為如果再具體一些的話，便可能會對類似行動的情報有影響。

劉江華議員：主席，過往進行掃黃行動後，賣淫活動往往會死灰復燃。局長會否考慮日後進行更多類似火百合的行動，令賣淫活動不會“一雞死，一雞鳴”？

保安局局長：主席，劉議員說得十分對。警方經常上樓掃黃，拘捕那些賣淫女子。這類行動並非沒有作用，但只是這樣做，效果未必最好，因為那些女子來港賣淫，幕後必定是有人進行搜羅，運送她們來港，安排在不同的場所賣淫。因此，兩地一定要合作，打擊幕後的犯罪集團，而且要針對凍結他們的資產，希望把他們的資產充公。我們認為這模式相當有效，所以會繼續這樣做。相信今次行動已瓦解了一個賣淫集團。如果他們死灰復燃，(因為有利可圖，我相信犯罪分子一定會使用新方法經營，)我們會繼續與內地合作，打擊這些犯罪集團。

主席：第六項質詢。

預留作興建公營房屋的土地減少

6. 何俊仁議員：主席，有關牛頭角、石硶尾、長沙灣和何文田 4 區的土地重整研究，根據政府本年 5 月向本會有關事務委員會提交的資料，預計在土地重建後每區的公營房屋佔整體土地的比率將大幅下降。以何文田區為例，公營房屋用地由原本佔整體土地的 24% 急跌至 6%。雖然有關資料顯示，該等區域的部分土地重整後的公營及私營房屋比例仍未決定，但有關建議已令受重整影響的公屋居民擔心，恐怕失去原區安置的機會。就此，政府可否告知本會：

- (一) 會按照甚麼理據來決定該 4 區每區的公營房屋比例，以及將於何時公布有關結果；
- (二) 鑑於每區的公營房屋供應會大幅減少，如何確保受影響的公屋居民可獲得原區安置，以及有否估計因無法獲得原區安置而須遷離原區的戶口數目；及

(三) 有否評估有關政策會否造成市區的公營房屋用地日漸減少，以及這情況所造成的影響？

房屋局局長：主席，政府在計劃各類型房屋的發展時，首先會以全港的房屋需求作為考慮基礎，從而制訂整體的房屋用地需要。在建議個別公營和私營房屋的用地時，規劃署和房屋署則須考慮其他因素，例如個別地區對某類型房屋的具體需求，以及有關土地是否適合發展等。在詳細規劃每個地區的土地用途時，政府會優先預留土地，讓受重建影響的公屋居民能獲得原區安置，這是房屋委員會（“房委會”）的一貫做法。

房屋署與規劃署聯手在牛頭角、何文田、石硶尾和長沙灣 4 個地區進行的重整研究計劃亦不會例外，我們會預留足夠的土地，安置受影響的公屋居民，然後考慮把餘下的土地撥供其他用途，包括私營房屋、學校和公園等。因此，雖然預計公營房屋用地會減少，但並不影響房委會原區安置受影響居民的政策。

有關這 4 個地區的具體土地發展用途，我們會在第二階段進行詳細研究。這階段的研究預計在 2003 年年中開始，大概到 2004 年年中便可為這 4 個地區制訂合適的公營和私營房屋比例。

在過去及未來數年，房委會在市區提供的公營房屋數量其實不斷增加。估計未來 8 年，房委會在市區提供的新房屋單位約共 15 萬個，其中 77 000 個在政府新撥給房委會的土地上興建，例如在西九龍及東南九龍等新闢的地區；其餘的 75 000 個市區單位則是房委會為繼續推行舊屋邨重建計劃而提供的新公屋單位。

何俊仁議員：主席，社區內很多居民在知悉政府土地重整會導致公營房屋的土地比例大幅下降後，都擔心政府會藉着這項重整計劃，收回很多市區優質用地，然後撥作私人發展用途，以增加政府的收入。在聽過政府剛才的答覆後，我想跟進的是，政府所保證的市區重建原區安置，原區的定義會否很闊，例如受影響的何文田區居民會被安置在九龍區，而不是真正的原區？又政府會否提供足夠的服務及設施，照顧老人家，例如興建更多老人宿舍及長者房屋，以照顧人口日漸老化所帶來的需求？

房屋局局長：主席，何俊仁議員問及原區安置的定義。有關安置受公屋重建計劃影響的居民，房委會在制訂具體計劃時，會把當時可以運用的公屋資源

集中一起，為受影響的居民在同區或鄰近地區作出安置的安排。舉例來說，九龍西區包括長沙灣、深水埗及九龍西填海區；而九龍東區屬另一區，其中有多個小區。具體的例子是，藍田邨第六期居民受重建影響須搬遷時，他們可以選擇搬往藍田邨較早期落成的公屋單位；秀茂坪邨、慈雲山邨或翠屏邨等新落成的屋邨單位；同區或其他他們願意遷往的地區的翻新公屋單位；又或購買居屋或參與貸款計劃，成為業主。自 1988 年房委會首次採取原區安置這安排後，這項政策行之有效，居民都可以找到合適的居所，改善他們的居住環境。

至於何俊仁議員提及的人口老化問題，政府其實也注意到這點。在原區安置方面，我們會根據預期的老人數目，提供足夠的房屋及支援設施。同時，為了配合香港長者人口逐漸增加，我們現時在興建新屋邨時，一般會採用通用設計(universal design)，即單位設計適合年輕及年老人士，使居民即使在年老或行動不便時，也可繼續在自己的單位居住。

朱幼麟議員：主席，有關政府的 4 區土地重整研究計劃，請問局長，這計劃與傳統的原地重建方式有何主要分別？又土地重整方式在具體規劃上有何優勢？

房屋局局長：主席，房委會傳統的重建方法通常只局限於個別屋邨的範圍，今次的土地重整重建模式，是透過利用公共屋邨用地及相連的政府用地進行整體的規劃。這模式的好處甚多。無論在質與量方面，我們都希望能透過這種方法，充分利用具有發展潛力的土地，以及改善不協調的土地用途，而且可以改善交通設施、改善區內的環境、提供多元化的設施及更多社區匯點，例如市區廣場，為社區帶來新動力及活力，從而達到提高居民生活質素的目的。

以這 4 區為例，實質好處甚多。在樓宇單位數量方面，我們可以提供 26 萬個居住單位，即增加了三萬四千八百多個單位，比率為 15%。在容納人口方面，可以增加 72 萬人，大約增加 12%。我們還可開闢一些土地增建學校，估計可以增建 13 所學校，其中 12 所為小學，1 所為中學。此外，也可增加 6 公頃休憩用地、3 個公共運輸總站、5 個行人通道系統、新增的地區中心，以及一些我剛才所說的市區廣場、地區標誌形象等。我們還可以保留歷史建築物，所以好處甚多。

馮檢基議員：主席，該 4 區土地重整研究報告並沒有訂明時間表，但每份報告均指出各區會有 8 至 12 個公共屋邨須進行重建清拆。這些報告令很多居

民擔心何時會清拆自己的屋邨，以及可否獲原區安置。在一些諮詢會上，有些居屋居民竟希望政府清拆他們的屋苑。這些報告挑起了種種問題，但卻完全沒有任何答案或時間表。請問局長是否知道居民這些情緒？如果知道的話，局方預算怎樣紓緩居民這些情緒，因為下一份報告要在兩年後才公布？

房屋局局長：主席，謝謝馮議員的提問。這 4 份報告屬概念性質，由 3 月底至 5 月底，我們已經不斷進行諮詢工作，而且也曾出席每一區議會，清楚解釋土地重整規劃這概念。

我藉此機會重申，已獲納入房委會整體重建計劃的 6 個屋邨，會根據五年重建計劃進行重建，例如山谷邨已經清拆，而牛頭角上邨第二期及第三期也會在年底完成有關清拆工程。至於 9 個房委會屋邨及 3 個房屋協會屋邨的重建時間表，會在下一階段，即第二階段進行研究，然後才列出哪些屋邨是優先處理項目。如果屋邨落實重建計劃，居民最少會有 18 至 24 個月的通知期，所以他們應該有足夠時間準備搬遷，實在無須擔憂。

胡經昌議員：主席，局長在主體答覆第二段提到，餘下的土地會撥供其他用途，她剛才也說會興建更多公園。可是，這計劃是 4 區一同進行的。我非常關心市區綠化的工作。請問局長，各區會否因實施這規劃而令該區原本一定比例的綠化地區，例如公園有所減少？整體的綠化地區可能沒有減少，反會增加，但某一地區的綠化地區會否減少呢？如果會的話，請問局長可否向我提供各區原來及將來綠化地區的有關數據呢？

房屋局局長：主席，謝謝胡議員的提問。事實上，我們在每一區都多做了綠化工作。由於這項計劃仍在第一階段，所以我們還有很多仍未決定用途的土地，我們會詳細考慮怎樣進行綠化工作。舉例來說，牛頭角區現時有 22 公頃土地還未決定用途；何文田區有 27 公頃；石硤尾區有 19 公頃，而長沙灣區有 19 公頃，總共是 87 公頃。我們希望能改善各區的環境，多做綠化工作。除了現時在第一階段已規劃的休憩地方外，我們在剛才所說的土地上也會考慮增加綠化地方。

陳鑑林議員：主席，局長在主體答覆提供了一些數字，令我們有些擔心未來的公營房屋供應會相當短缺。局長在主體答覆末段提到，未來 8 年會有 15 萬個單位，其中 77 000 個會在政府新撥給房委會的土地上興建，其餘的 75 000 個則為推行舊屋邨重建計劃而提供。未來 8 年只供應 75 000 個單位，

即每年的公營房屋單位供應量不足 1 萬個。請問在未來的公屋供應方面，政府會否保證有需要的人可以獲編配適合的房屋？

房屋局局長：主席，謝謝陳議員的提問。我剛才在主體答覆已提述，無論在過去或未來數年，市區的公屋單位數目一直有所增加，而且非常可觀。我們在考慮有關的供應時，一定要視乎居民的意願。除了市區外，我們的所謂擴展市區，例如沙田及荃灣區，還有新界地區都非常受公屋居民或輪候冊上市民的歡迎。正如我在主體答覆所說，政府在撥出土地時，主要的考慮是整體的房屋需求，然後才考慮個別地區的需求。我們覺得在市區撥地興建公屋的數量是足夠的，所以無須擔憂。

主席：本會就這項質詢已用了超過 16 分鐘。現在是最後一項補充質詢。

石禮謙議員：主席，請問局長，這 4 個地區如何取得平衡，一方面滿足該區居民的房屋需求；另一方面撥出一些黃金土地出售，以解決香港的財政問題？

主席：石議員，我不很明白所提出的補充質詢，你是否想問有關局長在答覆中提及的 4 個地區？

石禮謙議員：主席，是的，我的質詢是關於這 4 個地區。

房屋局局長：主席，我會給石禮謙議員一個簡短的回應。我們會考慮多撥土地，作私營房屋用途。政府訂有 4 項撥地準則，同樣適用於這 4 區及其他地區。第一，土地政策，我們須善用土地資源，以達致理想的經濟及社會效益；第二，在規劃方面，我們要為市區及新市鎮訂下一個合適的比例，以達致社會及視覺上的和諧；第三，在效益方面，為了達到更佳的發展效益，公屋一定要興建在密度高及面積較大的土地上；及第四，正如我剛才所說，還有一項重要因素，便是為受重建影響的居民安排原區安置。正如我剛才回答胡經昌議員的質詢時所說，政府在現階段的規劃中，這 4 區內還有 87 公頃土地仍未決定用途。我相信在第二階段可以預留更多土地，供私營房屋發展。

主席：口頭質詢時間到此為止。

議員質詢的書面答覆

侵犯知識產權

7. **田北俊議員**：主席，據報，在本港，侵犯商標或版權可被刑事起訴，但侵犯專利權卻須透過民事訴訟解決。就此，政府可否告知本會：

- (一) 侵犯哪些類別的知識產權可被刑事起訴；
- (二) 侵犯哪些類別的知識產權不能根據法例被刑事起訴，以及當局未有把這些行為定為刑事罪行的原因；及
- (三) 本港保障知識產權的法例與美國、英國和新加坡等普通法國家的相關法例如何比較？

工商局局長：主席，

- (一) 在香港，某些侵犯版權或商標的行為，涉及刑事責任，例如販賣侵犯版權複製品或偽冒商標的貨品，可能會被刑事起訴。
- (二) 涉及專利、註冊外觀設計，以及集成電路布圖設計的知識產權，有關法例只提供民事保障，產權擁有人可通過民事訴訟，例如向法庭申請禁制令，以及向侵權人索取賠償，以保護其產權。

現時涉及上述 3 類知識產權的侵權行為，在香港並不猖獗，總的來說，民事保障已經足夠。因此，我們沒有把該等侵權行為定為刑事罪行。

- (三) 本港保障知識產權的法例，完全符合世界貿易組織的《與貿易有關的知識產權協議》所訂立的國際標準。香港的法例，在為專利、註冊外觀設計，以及集成電路布圖設計提供補救方面，與美國、英國及新加坡等地的相關法例比較，大致相同。

成立人力發展委員會

8. **李鳳英議員**：主席，據悉，教育統籌局已抽調職業訓練局（“職訓局”）部分職員負責成立人力發展委員會的工作。就此，政府可否告知本會：

- (一) 預計該委員會會否在本年內成立；若會，將會邀請哪些人士作為成員；若否，原因為何；
- (二) 職訓局的日常運作有否因此受到影響；及
- (三) 有關職員在該委員會正式成立後將會被派往何處工作？

教育統籌局局長：主席，

- (一) 該委員會預計不會於本年內成立。政府原擬於 2002 年年初成立籌備委員會，然後於 2003 年 4 月成立該委員會，但由於人手所限，原訂計劃受到延誤。政府現計劃約於 2002 年年中組成籌備委員會，以便籌備成立該委員會。按照這個時間表，該委員會可能會於 2003 年年底或 2004 年年初才成立，好讓籌備委員會有足夠時間完成籌備工作。至於該委員會的成員則尚待決定。
- (二) 我們現已從職訓局借調 1 名職員，協助籌備成立該委員會的工作。這項安排並無影響職訓局的日常運作。
- (三) 該委員會正式成立後，有關職員會調回職訓局。

有關司機響號造成滋擾的投訴

9. **楊孝華議員（譯文）：**主席，本人接獲投訴，指每晚午夜左右，很多的士在記利佐治街皇室大廈及百德新街珠城大廈附近一帶排隊等候乘客。這些的士雙行停車及阻塞該區的交通，以致一些司機為求駛過該處而響號。這情況對附近居民造成滋擾，並可能會影響遊客對香港的整體印象。就此，政府當局可否告知本會，當局自本年起每月共接獲多少宗有關車輛在該區響號造成滋擾的投訴，以及將會採取何種措施以解決有關問題？

運輸局局長（譯文）：主席，自本年 1 月以來，運輸署共接獲 14 宗關於午夜後有的士在記利佐治街和百德新街珠城大廈附近造成滋擾的投訴。現把有關數字按月份表列如下：

2002 年	投訴數目
--------	------

1 月	5
2 月	4
3 月	1
4 月	3
5 月	1

(截至 5 月 22 日)

運輸署已採取以下行動，以解決在百德新街和記利佐治街所出現的有關問題：

- (i) 在午夜過後，延長交通燈綠燈亮着的時間，讓更多車輛可以由百德新街左轉入記利佐治街，以及由記利佐治街轉入告士打道；
- (ii) 要求警方加強執法行動；及
- (iii) 去信的士業界，要求他們促請的士司機自律，避免阻塞百德新街和記利佐治街的交通流通。

運輸署和警方會繼續聯手規管百德新街和記利佐治街的的士活動。運輸署亦計劃在諮詢有關人士後，於不久將來實施交通管理措施，以便更妥善規管上述街道的行人路旁空位的使用情況。在現階段，警方會對那些公然違反交通規例的人士加強執法行動，以確保上述地區的交通能保持暢順。

商業區內的交通安排

10. 鄭家富議員：主席，現時，長江集團中心外的一段皇后大道中屬 4 線西行車道，但最靠近該中心的一條行車線只容許駛進該中心的車輛使用，造成 4 條行車線變為 3 條的情況。因此，在繁忙時間內，該段道路非常擠塞。就此，政府可否告知本會：

- (一) 該段道路是否屬私家路；若然，當局於何時及根據甚麼理據把該段道路劃為私家路；若否，當局根據甚麼理據容許該段道路只供前往該中心的車輛使用；
- (二) 有否考慮將該行車線開放予所有車輛使用；若然，將於何時開始；若否，原因為何及當局又如何解決該段道路因 4 線變 3 線而造成的交通擠塞問題；及

- (三) 現時在其他商業區內（即中環、金鐘、銅鑼灣及尖沙咀）有否類似這模式的交通安排；若有，請列出有關街道及商業大廈的名稱？

運輸局局長：主席，該段皇后大道中是公用道路，並非只為使用長江集團中心的人士而設，同時也是前往一個臨時公眾停車場的通道。該臨時停車場日後會由一個永久的公眾停車場取代，而有關的永久停車場目前正在施工，預計會在本年稍後啟用，屆時可提供約 800 個公眾泊車位。

皇后大道中基本上是一條 3 線行車的道路，起點為匯豐總行大廈前的燈號控制過路處附近，從上述停車場往西行只有很短路程。有關的第四條行車線是為上述公眾停車場而設，因此不會對皇后大道中的容車量造成重大影響。為了紓緩皇后大道中的交通擠塞情況，運輸署已實施各種交通管理措施來改善交通流量。有關措施包括把新世界大廈外面的車輛上落乘客區稍向東移，並禁止私家巴士在該路段停車，以及擴闊畢打街與皇后大道中的交界處，以提高該處的容車量。

上述交通行車線安排其實很常見。在尖沙咀廣東道海運大廈停車場、灣仔會議道香港會議展覽中心停車場，以及堅尼地道合和中心外面，均有劃設類似的行車線。上述所有地點都涉及公眾停車場，而劃設該等行車線有助於避免因車輛擬進入停車場而造成主道上的交通阻塞。

渡輪服務

11. 陳偉業議員：主席，現時維多利亞港兩岸均有人口密度高的區域及不少商業中心，但往返兩岸的渡輪服務卻不足，以致市民來往實際距離頗近的地區，往往只能使用轉折的陸上交通工具，浪費時間及金錢。就此，政府可否告知本會：

- (一) 會否考慮提議渡輪公司提供接駁巴士或小巴服務，方便市民來往碼頭和碼頭附近的商業或住宅區，以吸引更多乘客乘搭渡輪；及
- (二) 由於維多利亞港兩岸的區域會在未來有新的發展計劃（例如灣仔區、東南九龍及西九龍等），當局有否計劃於該等地區增設碼頭，以提供便捷的渡輪服務；若有，詳情為何；若否，原因為何？

運輸局局長：主席，目前，各主要碼頭附近均設有公共交通交匯處，以提供設施讓巴士和小巴等交通工具運作。運輸署已鼓勵渡輪營辦商聯同其他公共交通服務營辦商提供轉乘計劃，以利便市民往來碼頭和附近的商業或住宅區。此外，政府亦會繼續致力改善連接各主要碼頭和附近活動中心的行人道系統。

至於可否開辦渡輪服務行走新發展計劃地區，運輸署在 2001 年年底完成的本地客運渡輪服務的未來發展的檢討顯示，預計在未來數年只有一條啟德至北角的渡輪服務或會在經營上可行。這檢討建議，日後當遷入這兩個發展區的人口逐漸增多時，應考慮邀請私營機構營辦該項服務，但亦須視乎是否有渡輪停泊設施可供使用。運輸署已與有關部門跟進此事，確保在落實東南九龍發展區的發展計劃時，會考慮到有可能須在啟德提供碼頭設施。

公共名冊所載的個人資料被濫用

12. 劉慧卿議員：主席，現時，市民可查閱不同政府部門（例如土地註冊處）的公共名冊。據報，有關名冊所載列的個人資料被人用作商業甚至不法用途。就此，行政機關可否告知本會：

- (一) 上述公開的公共名冊的種類和數目；
- (二) 有否評估個人資料在現行制度下是否被過度披露，以致市民的私隱和利益可能受損；及
- (三) 有何措施確保有關資料不會被濫用？

民政事務局局長：主席，

- (一) 我們的紀錄顯示，截至 2001 年年底的公共名冊數目為 126 份。它們大致可分為下列各類：
 - (i) 合資格人士／機構／計劃等名冊，例如登記護士名冊、強制性公積金計劃核准受託人紀錄冊；
 - (ii) 已登記人士／機構／物業／產品等名冊，例如地方選區臨時選民登記冊及正式選民登記冊、商業登記冊、土地登記冊、專利註冊紀錄冊；

- (iii) 已發出牌照／證書／通知的名冊，例如物業代理牌照登記冊、結婚證書紀錄冊；及
 - (iv) 雜類名冊，例如香港藝術發展局的核准撥款列表、《空氣污染管制條例》第 14(3)(a) 條訂明進行某指明工序的牌照申請登記冊。
- (二) 政府已要求有關的政策局及部門審核各份名冊，以確保名冊只搜集或披露達到其指明目的所需的個人資料。各局及部門確定有 117 份名冊（93%）沒有搜集或披露超出所需的個人資料，另會就 6 份名冊（5%）以立法修訂方式作出修正。此外，有 3 份名冊則正在審核中。
- (三) 民政事務局在 2000 年 12 月向各局及部門發出指引，說明處理公共名冊所須遵守的原則，當中包括：
- (i) 考慮是否有合理目的支持編製建議的新公共名冊；
 - (ii) 在有關法例訂明編製公共名冊目的；
 - (iii) 考慮在法例訂定保障措施，以免公共名冊被用作與預定目的無關的用途；
 - (iv) 向資料當事人說明名冊的指明目的；
 - (v) 不要搜集或披露超越名冊指明目的所需的個人資料；
 - (vi) 勸諭查閱公共名冊的人士不要把當中的個人資料用作與指明目的無關的用途；
 - (vii) 把搜尋功能限於查閱指明目的所概括的資料；及
 - (viii) 除非符合提供公共名冊資料的目的，否則不應以大批形式披露所載列的資料。

實施這些指引後，私隱專員公署可以根據《個人資料（私隱）條例》採取行動。

有關的政策局和部門已採取行政措施，確保公共名冊所載列的資料不會被用作無關的用途。這些措施包括向資料當事人發出收集個人資料聲明，告知他們有關名冊的指明目的，以及向查閱公共名冊的人士發出通知，勸諭他們不要把公共名冊所載列的資料用作與指明目的無關的用途。

現有公共名冊中，有 57 份（45%）已在相關法例訂明備有個人資料的指明目的。另 66 份（52%）公共名冊的有關政策局和部門已進行立法修訂程序，或是在日後有機會時進行立法修訂，在相關法例訂明指明目的。有兩份（2%）名冊無須作出立法修訂，另有 1 份名冊則正在審核中。民政事務局會繼續監察有關指引的實施情況，以決定是否有需要採取其他措施。

把明渠改建為地下水渠

13. 何鍾泰議員：主席，關於把明渠改建為地下水渠，政府可否告知本會：

- (一) 全港明渠的數目及其分布最多的地區；
- (二) 過去兩年，有多少條明渠被改建為地下水渠及進行改建的原因；及
- (三) 有否考慮將所有明渠改建為地下水渠；若有，詳情為何；若否，原因為何？

工務局局長：主席，

- (一) 目前，由渠務署轄下管理的主要明渠共有 45 條，而明渠最多的地區是元朗區，共有 9 條。
- (二) 至於改建明渠為地下水渠方面，當局在過去兩年曾把 3 條明渠部分改建為地下水渠，其位置及改建原因如下：
 - (i) 棠蔭街的一段大坑東明渠，已部分加蓋，以便配合大坑東蓄洪池計劃的工程；

- (ii) 屯門明渠已部分加蓋，以便興建西鐵工程在屯門區的新站；及
 - (iii) 元朗東渠及西渠亦已部分加蓋，以便興建西鐵工程在元朗區的新站。
- (三) 在防洪角度，現時我們並無計劃把所有明渠改建為地下水渠。一般來說，要維持相同的排洪量，密封的暗渠必須較明渠水道更為寬闊，因為覆蓋明渠而須設置的內柱和內牆，會阻礙水流。本港現有的明渠，很少有額外的排洪量，以應付加蓋所造成的不良影響。如果單單在水道上加蓋，結果必會令水浸風險大增。另一方面，為水道加蓋必須進行擴闊工程，而這樣做往往對市民造成諸多不便，需要額外土地，並且需要巨大的資本開支。然而，如有需要，我們會考慮為明渠加蓋，以配合周圍的發展。

醫院管理局處理財政赤字問題

14. 麥國風議員：主席，就醫院管理局（“醫管局”）如何解決在本財政年度估計會出現 5.8 億元財政赤字的問題，政府可否告知本會，是否知悉醫管局：

- (一) 會否考慮削減首長級的職位及薪酬和福利，調整其他員工的薪酬、合併職系或刪減職級；若會，詳情為何；
- (二) 有否評估降低護士的入職薪酬會否影響他們的士氣及新入職護士的質素；若評估為不會，理據為何；及
- (三) 除了節流外，醫管局會否考慮透過增加部分醫療服務的收費來彌補赤字；若會，詳情為何，以及預期可以增加多少收入？

衛生福利局局長：主席，

- (一) 醫管局多年來積極實施多項措施以降低成本，增加生產力和工作效率，以及改善服務質素。這些措施包括精簡執行非醫療職務首長級員工人手，由 1996-97 年度的 66 人減至 2001-02 年度的 57 人，以及在 2000 年 5 月引入新的醫療職系架構（包括檢討醫生的薪酬制度）。醫管局為解決短期財政赤字問題，一直在考慮所

有可行的措施，包括推行提高生產力的計劃，重整醫護服務以發展更具成本效益的日間及以社區為本服務，加強與私營機構的合作和協調，以及持續檢討人力資源政策。醫管局現正檢討其人力資源政策，以尋求更多善用資源的機會，並改進現有制度，以便更能迅速回應不斷轉變的境況。在檢討過程中，醫管局會研究所有可行的方案。與此同時，醫管局會動用多年來滾存的財政儲備，以填補在 2002-03 年度預計的財政預算赤字。

- (二) 醫管局現正全面檢討其護理職系架構，目的是重組護理職系架構，通過專責護理模式（即把每名住院病人交由 1 名專責護士照顧）及專業問責制度，把重點放在直接病人護理服務上，務求為病人提供優質的護理服務。此外，護士的事業發展會建基於他們的專業能力。醫管局目前仍未決定會否改變護理職系的薪級。醫管局會先諮詢有關的員工，然後才落實建議中的新護理職系架構。
- (三) 一如 2000 年 12 月發表的《醫護改革諮詢文件》所預示，政府現正檢討公共醫療服務的費用及收費，以期以最恰當的方式，為各項服務提供更合適的資助。這次檢討與醫管局目前面對的財赤狀況無關。我們正制訂這次收費改革的範疇、幅度和時間表，並會在本年下半年就未來路向徵詢立法會的意見。

於香港出生的兒童申請綜援

15. 蔡素玉議員：主席，按現行規定，在香港出生的兒童雖然雙親均非香港居民，但只要父或母是中國公民，便可在符合申請條件下，向社會福利署申領綜合社會保障援助（“綜援”）。就此，政府可否告知本會，在過去 3 年，每年這類在香港出生的兒童申請領取綜援的人數和涉及的援助金額？

衛生福利局局長：主席，根據現行的綜援計劃的規定，申請人必須是香港居民，並在香港居住不少於 1 年，才符合領取援助的資格。非法居留或以居留以外原因進入本港的人士，例如遊客、輸入勞工或外籍家庭傭工，並不符合領取援助的資格。如個案情況特殊，社會福利署署長可酌情考慮向未能符合居港規定的申請人發放援助。有關居港規定並不適用於在香港出生，並在出生時已享有永久居民身份的人士。

在香港特別行政區成立以前或之後，在香港出生的中國公民，不論其父母的居留身份，均屬香港永久居民。因此，如兒童的父或母為中國公民，而

兒童又在香港出生，該兒童在出生時已享有永久居民身份，在符合其他申請條件後，便享有領取綜援的資格。但該兒童的父母如未能符合綜援的居港規定，並不能領取綜援。社會福利署並沒有恆常地收集關於該類兒童（即雙親均非香港居民，但父或母是中國公民）申請綜援和涉及援助金額的統計數字。

拖欠償還信用卡貸款

16. 劉江華議員：主席，關於拖欠償還信用卡貸款的問題，政府可否告知本會，是否知悉：

- (一) 過去 3 年，每年拖欠償還信用卡貸款的個案數字及所涉金額；
- (二) 在上述個案當中，有多少名信用卡持有人是專上學院的學生，以及該等學生中有多少人因無法償還欠款而申請破產；及
- (三) 各銀行會否就專上學院學生的信用卡申請收緊審批準則？

財經事務局局長：主席，

- (一) 根據香港金融管理局（“金管局”）定期進行的信用卡應收帳款調查的結果，過去 3 年，每年逾期超過 90 天未償還的信用卡應收帳款的帳戶數目、所涉金額，以及拖欠比率¹的詳情如下：

截至	帳戶數目 ²	金額 (百萬港元)	逾期超過 90 天	拖欠比率 (%)
1999 年年底	16 402	369	369	0.92
2000 年年底	14 940	388	388	0.76
2001 年年底	28 978	796	796	1.28
2002 年 3 月底	38 775	1,147	1,147	1.90

¹ 拖欠比率指逾期超過 90 天而在申報當天仍未償還的信用卡應收帳款總額佔信用卡應收帳款總額的比率。

² 由於受訪機構數目有所增加，令截至 2001 年 12 月的統計數字出現中斷情況。因此，上述表列 2001 年及 2002 年 3 月底的數字不能與往年的數字作直接比較。

(二) 金管局曾對發出信用卡予專上學院學生或推出學生信用卡計劃的 14 家認可機構進行非正式調查，根據調查結果，截至 2002 年 3 月底，共有 178 個學生信用卡帳戶已逾期超過 90 天仍未還款。截至 2002 年 3 月 31 日為止的 12 個月期間，共有 47 個帳戶與牽涉個人破產的學生信用卡持有人有關。但在詮釋上述數字時應特別留意以下情況：(i)有些信用卡持有人可能擁有多過 1 張學生信用卡；及(ii)雖然信用卡持有人初時獲發卡時是學生，但有部分信用卡持有人在出現破產、負債或逾期未還款的情況時，可能已畢業而不再是學生。

至於因無法償還欠款而申請破產的專上學院學生有多少，政府並無統計數字。

(三) 金管局最近對本港多家發卡認可機構的信用卡業務進行了現場審查。審查內容包括多個範疇，主要涵蓋有關機構的發卡準則及政策，當中包括適用於發給學生的信用卡的準則及政策。金管局根據審查結果，向數家機構提出了改善發卡準則及政策的建議。作為日常監管工作的一部分，金管局會繼續密切監察認可機構的信用卡業務。

九號貨櫃碼頭延遲啟用

17. 陳偉業議員：主席，據報，九號貨櫃碼頭的首個泊位較預期延遲最少 8 個月才可投入使用，總工程費用亦可能超支數億元。就此，政府可否告知本會：

- (一) 該工程各個主要項目的原先預計完工日期與現時的預計相差為何；
- (二) 延誤的各個工程項目的延誤原因、估計超支、負責賠償的單位，以及補救措施等詳情；
- (三) 因該工程延遲落成而導致本港貨運業及整體經濟的損失分別為何；政府有何措施減低該等損失；及
- (四) 該工程的批地條款有否訂明各項目的完工日期，以及就延誤訂明懲罰性條款；若有，詳情為何；若否，原因為何？

經濟局局長：主席，

- (一) 九號貨櫃碼頭工程的主要項目包括發展 6 個貨櫃碼頭泊位。根據政府和發展商簽署的批地條款，第一至第六個泊位的指定完工日期依次為 2002 年 5 月、2003 年 3 月、2003 年 9 月、2004 年 1 月和 2004 年 11 月(第五及第六個泊位)。此外，發展商亦須於 2004 年 11 月前完成平整約 70 公頃土地並交回政府，用作發展道路及貨櫃後勤設施。根據發展商目前提供的資料，第一個泊位估計完工日期須延遲 14 個月，而須交回政府的後勤用地則可望於 2004 年 12 月全部完成。
- (二) 九號貨櫃碼頭整個工程項目由私人發展，如有任何工程延誤引致的損失及賠償，皆由發展商及其承建商自行承擔。根據發展商的解釋，延誤主要是由傾倒污泥所引致的環保問題和承建商在工程的關鍵時期進行重組而造成的。承建商已安排更多工程所需的設備和機械，以趕上延誤了的時間，現時工程進展良好。
- (三) 葵涌 8 個貨櫃碼頭的總處理量足以應付目前的貨運需求。此外，碼頭營運商亦致力增強貨櫃碼頭的處理能力。故此，九號貨櫃碼頭首個泊位延遲落成不會對本港整體貨運業造成影響。雖然如此，政府正密切留意工程進展，敦促發展商盡快趕上原定的完工日期。
- (四) 九號貨櫃碼頭的批地條款已詳細規定各項目的完工日期，詳情載於上文(一)。相關的懲罰性條款如下：

(1) **貨櫃碼頭泊位**

如發展商未能在指定日期內完工，地政總署會按照發展進度，考慮批准延續指定的完工日期並徵收罰款。若延誤非常嚴重，最終的制裁是根據批地條款收回土地。地政總署已批准第一個碼頭泊位延至 2003 年 7 月 6 日前完成，並徵收有關罰款。

(2) **後勤設施用地**

如後勤設施用地的平整工程有所延誤，政府可根據批地條款徵收清償。

搬遷域多利監獄

18. **劉慧卿議員**：主席，關於域多利監獄，行政機關可否告知本會：

- (一) 當局有否考慮域多利監獄的擠迫情況而計劃將其搬遷；若有，該監獄將於何時搬遷；
- (二) 有何短期措施紓緩該監獄的擠迫情況；及
- (三) 鑑於行政長官於 2001 年 10 月發表施政報告時指出，為了吸引更多遊客，政府會盡快落實 5 項中長期的旅遊發展重點項目，其中一項是發展中區文化旅遊，當局有否計劃將該所監獄改作與旅遊發展有關的用途？

保安局局長：主席，

- (一) 域多利監獄現時的認可收容額為 438 人，用於收押服監禁刑罰的男女犯人，以及羈留等候被遣返或遞解出境的違反入境條例的人士。過去 1 年（2001 年 5 月 1 日至 2002 年 4 月 30 日），域多利監獄的平均收容率為 131%。同期，全港的懲教機構的平均總收容率為 113%，鑑於整體懲教名額嚴重不足，當局現時並無計劃停用或搬遷域多利監獄。
- (二) 懲教署計劃於 2002 及 2003 年間，將喜靈洲戒毒所（附院）、芝麻灣戒毒所及馬坑監獄的部分建築物改建，以提供 520 個額外收容額，再配合調遷犯人的管理措施，這可有助減輕各監獄的擠迫情況。此外，當入境事務處位於屯門的羈留中心於 2004 年落成後，將會提供 400 個羈留名額，接收所有等候被遣返或遞解出境的違反入境條例的人士，屆時域多利監獄的擠迫情況可望進一步紓緩。
- (三) 中央警署、域多利監獄及前裁判司署的建築羣，是香港其中一個重要的歷史文物遺產。當局已聘請顧問，研究如何以富創意的方式，在保存其歷史價值的前提下，把該建築羣發展作為推動香港文化及旅遊之用，為市民及訪港旅客提供一個消閒的好去處。發展的先決條件，是要搬遷該址的政府機構，包括在他處重置域多利監獄的犯人收容額，當局正為此進行研究。當局會在考慮有關研究的結果後，訂定該建築羣未來的發展方向。

停車收費錶設定的泊車時限

19. **何鍾泰議員**：主席，關於停車收費錶設定的泊車時限，政府可否告知本會：

- (一) 按照甚麼理據設定該等泊車時限；
- (二) 過去 3 年，有否接獲市民投訴該等泊車時限過短；若有，投訴的數目為何；及
- (三) 有否計劃把位於郊遊地點的停車收費錶設定的泊車時限延長；若有，詳情為何；若否，原因為何？

運輸局局長：主席，在交通情況許可的地方，我們會闢設路旁泊車位，以應付市民對泊車的需求。為了達致交通管理的目的，我們會於使用率高的路旁泊車位裝設停車收費錶，把需求殷切的泊車設施更有效地分配，讓市民可以作短暫停泊車輛之用，同時確保泊車位的流轉率維持在合理水平，以減少因車輛兜圈找尋泊車位而造成的交通問題。現行法例下的停車收費錶分為 3 類：即半小時、1 小時及兩小時的收費錶；現有的 17 000 個停車收費錶中，大部分 (85%) 是兩小時的收費錶。若駕車人士須把車輛停泊一段較長時間，我們會鼓勵他們盡量使用為此而設的非路旁停車場。

過去 3 年，我們共接獲 10 宗投訴，全部都與郊區某些康樂場地停車收費錶的運作有關。為針對這些投訴，運輸署已把部分收費錶撤走及把部分改為只在平日收費。隨後進行的調查顯示，這些措施已解決了投訴人關注的問題。

目前，停車收費錶的最長時限為兩小時，這大致上已能有效地達致交通管理的目的，為短暫使用者提供方便的路旁泊車設施。延長該泊車時限將會削弱有關的交通管理效果，並可能會影響對路旁泊車設施和非路旁停車場的需求，以致日後出現使用不均的情況。然而，我們會繼續制訂類似以上第二段所述的其他適當措施，使能更有效地應付某些地點的泊車需求。

公務員因接受紀律聆訊而被停職

20. **李家祥議員**：主席，關於公務員因接受紀律聆訊而被停職的事宜，政府可否告知本會：

- (一) 就過去 5 年內完成的個案而言，從當局決定展開聆訊至聆訊有決定的平均及最長時間，以及需要該段時間的原因；
- (二) 會否考慮檢討有關程序，規定紀律聆訊必須在一段合理的時間內完成；
- (三) 有否評估員工被長期停職或因其故意拖延聆訊程序而被長期停職，而其間仍支取半薪或全薪的情況，對有關部門的正常運作有何影響；及
- (四) 由 2000 年 1 月至今，在紀律聆訊後被辭退或強迫退休的公務員人數，以及經司法覆核後獲得復職的人數和他們取得的補償金額？

公務員事務局局長：主席，個別公務員在面對刑事訴訟或紀律研訊期間，當局如認為有關人員在未裁定無罪之前繼續執行職務並不符合公眾利益，可飭令他停職（即暫時停止執行職務）。

我們不會輕率採取停職措施。在作出停職決定前，我們會考慮的因素包括：有關人員被控的刑事罪行或違紀行為的性質和嚴重程度；他如果獲准繼續執行職務，可能再犯同類不當行為的機會有多大；暫時將他調往其他職位是否可行，以及公眾的看法。只有在把該員調往其他職位並不可行或不合適時，我們才會採用停職措施。

停職公務員如果被控觸犯可導致免職的刑事罪行或違紀行為，一般會被扣發半數薪酬。該員一旦被裁定罪名成立，而有關罪行的嚴重程度可導致免職，當局即會扣發其全部薪金。

關於質詢提及的 4 點，謹答覆如下：

- (一) 由於擬備答覆的時間有限，我們只能提供過去兩年的數字。

在 2000-01 至 2001-02 年度，有 231 宗涉及停職的個案審結，完成紀律程序的時間平均約為九個半月。以需時最長的一宗個案而言，有關程序需時約 20 個月完成。審結這宗個案所需時間較一般情況長，主要由於案情複雜，而當中涉及的特殊情況包括：有關人員在其所作陳述內所援引的法律依據帶來冗長的爭議；大量證明文件須予整理，以及須要審議眾多證人的證供。

(二) 目前，紀律部隊員佐級及若干職級的人員受有關紀律部隊法例的紀律條文規管，其餘的公務員則受《公務人員(管理)命令》的紀律條文規管。

紀律個案的複雜程度，各不相同。於程序開始時便指定紀律研訊需時多久，並不可行。為確保程序恰當，有關人員必須得到公平聆訊，並有合理的機會為自己申辯。儘管如此，當局非常明白，市民普遍期望所有個案都會在合理的時間內完成。

作為公務員體制改革的一部分，當局在 2000 年 4 月成立了公務員紀律秘書處，集中處理所有按《公務人員(管理)命令》辦理的紀律處分個案。由於秘書處採用簡化了的程序，處理個案的時間已逐漸縮短。過去，須進行聆訊的個案視乎個別個案的情況而定，平均需時 7 至 18 個月完成。經驗顯示，自秘書處成立以來，紀律處分個案都可以加快處理，並能符合自然公正原則。現今須要進行聆訊的個案，所需時間有些已縮短 30% 即 3 個月以上，很多個案均可在 5 至 15 個月內完成。在 2001-02 年度，秘書處審結了 112 宗個案，當中超過 80% 是在 12 個月內完成的。

我們會繼續努力確保把完成紀律程序所需要的時間，保持在合理範圍內，並根據經驗，進一步引入精簡程序的措施。

(三) 員工停職對部門運作大致上不構成嚴重影響。當有員工被停職，有關方面定會另作安排，填補其空缺，不致引起重大問題。此外，停職可能造成的影響，應從以下角度着眼。我曾於上文強調，只有在不能或不適宜把有關人員調往其他職位，或不飭令該員停職則明顯有違公眾利益時，我們才會採用停職措施。在大多數情況下，被停職的人員都是由於涉嫌干犯性質和程度嚴重的刑事罪行或違紀行為，如果讓他們在未裁定無罪之前繼續執行職務，並不符合公眾利益。可以舉例引證這一點的是，在截至 2002 年 3 月的 12 個月內審結的個案所牽涉的 101 名被停職人員中，71 人 (70%) 最終被免職。

(四) 由 2000 年 1 月 1 日至 2002 年 3 月 31 日，193 名公務員經過紀律程序後遭撤職或被迫令退休。自 2000 年 1 月以來，並無任何人員經司法覆核後獲得復職。

法案

法案首讀

主席：法案：首讀。

《2002 年證據（雜項修訂）條例草案》

秘書：《2002 年證據（雜項修訂）條例草案》。

條例草案經過首讀，並依據《議事規則》第 53 條第(3)款的規定，受命安排二讀。

法案二讀

主席：法案：二讀。

《2002 年證據（雜項修訂）條例草案》

律政司司長（譯文）：主席女士，我謹動議二讀《2002 年證據（雜項修訂）條例草案》。條例草案分為兩部分。

條例草案第 I 部的目的，是實施法律改革委員會（“法改會”）在 1988 年發表有關“配偶的作證資格和可否強制作證問題”報告書內提出的建議。這部分涉及在刑事法律程序中，當局可合法地傳召某人為其配偶作證或指證其配偶的情況。

首先，讓我說明有關背景和我們要解決的問題。如果法律准許證人作證，證人便有資格作證；如果法律規定要證人作證，證人便可被強制作證。

在香港，刑事法律程序中配偶的作證資格和可否被強制作證問題，是受到普通法和法例所規管的。根據普通法，任何人均沒有資格為其配偶作證或指證其配偶，只果有極少數情況屬例外，例如該配偶被控對該人使用暴力。不過，多項法例已使某人有資格指證其配偶的範圍擴大，舉例來說，《刑事訴訟程序條例》訂明，如果某人的配偶是刑事審訊中的被告人，該人便有資格為其配偶作證。不過，根據現行法律，某人無論如何都不可被強制指證其配偶。

現行法律可能造成一些不公平和無理的結果，例如，如果有人目擊其配偶謀殺一個 16 歲以上的人，而該人卻沒有資格指證其配偶，則在缺乏其他證據的情況下，當局便無法啟動任何刑事法律程序，以致兇手得以逍遙法外。另一方面，即使一名證人有資格為刑事審訊中被指控的配偶作證，該人也可拒絕這樣做，拒絕的理由是否充分並非關鍵所在，無論其證供對被指控的配偶的辯護是何等重要，這項規定依然適用，結果可能對被告人造成不公平。

法改會對作證資格和可否被強制作證的法律，提出了一系列改善建議，務求既能維護司法公正，亦能符合盡量對夫妻和家庭關係作出最少干預的原則。

法改會提出 3 項主要建議：

- 第一，在某幾類有限的刑事訴訟中，某人應被強制為控方指證其配偶。
- 第二，在所有刑事訴訟中，某人應被強制為其配偶的辯護作證。
- 第三，在所有刑事案件中，某人應有資格為控方指證其配偶。

1990 年，政府曾提交落實這些建議的條例草案，但該條例草案卻被否決，主要的反對理由是考慮到妻子被強制指證丈夫，對妻子和華人社會的家庭關係可能造成的影響。不過，社會福利界則抨擊條例草案遭否決一事，認為議員是根據過時的觀念行事，因為家庭的情況已和以前不同，婦女也不再完全倚賴丈夫供養，以致要忍受丈夫的虐待。

1996 年，高等法院一位主審法官在裁定一名被告人謀殺岳母的罪名成立後致函律政司，指出如果被告人的妻子 — 她在證人陳述書內提供了寶貴資料 — 有資格為控方指證被告人，便較容易反駁被告人的申辯。

1999 年，區域法院一位法官指出夫妻任何一方均沒有資格、亦不可被強制指證對方的規定是 “歷史遺留的問題”，並建議律政司 “研究這方面的法律，以便作出修訂” 。

統計數字顯示，家庭暴力問題在過去 4 年日趨嚴重。虐待兒童個案(由 1998 年的 409 宗增至 2001 年的 535 宗)及虐待配偶個案(由 1998 年的 1 009 宗增至 2001 年的 2 433 宗)均有所增加。

政府同意應該修改法例，以便更有效地處理家庭暴力問題。2000 年 7 月，政府把一份擬落實有關建議的諮詢文件，送交法律專業團體、婦女團體、社會福利組織和其他有關的非政府機構，以徵詢意見。大部分作出回應的機構均支持這些建議。立法會司法及法律事務委員會亦支持建議的修訂。

政府曾考慮應否繼續讓配偶選擇是否為控方指證其配偶的問題。在某些普通法司法管轄區，法例規定妻子或丈夫必須在所有案件中指證其配偶。我們不建議依循這種做法。

政府認為宜在大部分案件中，讓配偶選擇是否為控方指證其配偶。政府亦認為在大多數情況下，宜把夫妻間通訊繼續保密。不過，就影響家庭的罪行來說，政府認為維護司法公正，應凌駕於婚姻的神聖、夫妻間通訊的保密、家庭和諧等利益之上。如果出現以上所指的這一類罪行，即顯示這些利益因素未能發揮作用，而有關家庭正需要法律的保護。

因此，政府建議，只有在某人的家庭受到其配偶威脅的特殊情況下，才應強制該人指證被控的配偶。為此，條例草案第 4 條訂明，假如某人的配偶被控襲擊、傷害或恐嚇傷害該人或年齡在 16 歲以下的家庭子女，則該人可被強制指證被控的配偶。這項規定同樣適用於侵犯這類子女的性罪行。如果被控人被控企圖或串謀干犯或協助、教唆、慇使、促致或煽惑干犯上述任何一項罪行，這類證人也可被強制指證其配偶。

此外，考慮到有關人士在諮詢過程中對“婚姻的神聖”表示關注，建議在《刑事訴訟程序條例》中新增的第 57A 條賦予法庭酌情權，可決定是否豁免配偶被強制為控方提供證據。這項條文使法庭既可保護配偶和子女免成為罪行受害人，亦可盡量對婚姻關係作出最少干擾，在這兩種對立的社會利益之間取得平衡。

擬議的第 57A(2) 條規定，法官在決定是否豁免配偶提供證據時，必須考慮多項因素，包括如不給予豁免時，對損害配偶及婚姻關係的危險；不過，即使有這種危險，在法庭考慮罪行的性質和嚴重性，以及配偶所能夠提供的證據的重要性後，如果仍認為仍有理由使配偶面對這種危險，則可拒絕給予豁免。

這些條文確認社會對家庭十分重視，因此，亦謀求阻遏和懲罰配偶作出損害家庭的行為。如果不修改法例，這些人所作出的損害行為，可能依舊不受公眾注視和法律制裁。因此，條例草案第 I 部在這個法律範疇和回應家庭暴力問題方面，踏出了重要的一步。

條例草案第 4 條亦落實法改會的其他主要建議，其要點是放棄普通法下配偶沒有資格提供證據的嚴格規定，改為令夫妻任何一方在所有案件中均有資格和可被強制為對方作證，並有資格指證對方。

主席女士，通過實施這些修訂條文，條例草案對控辯雙方都會有所幫助，因為根據維護司法公正的原則，所有證據都應該能夠在法庭上提供。

現在讓我談一談條例草案的第 II 部。這部分旨在讓香港以外地方的證人，可通過電視直播聯繫在香港的刑事法律程序中提出證據。

目前，在香港進行的刑事案件中，如果當局須向香港以外地方的證人取得證供，該證人通常有需要前來香港提出證據，不過，由於這會招致開支和引起不便，證人未必願意來港。在此情況下，目前唯一的做法是由原訟法庭或律政司司長依照相互法律協助程序發出請求書，從而向證人錄取證供。根據這個程序，被請求協助的司法管轄區的有關機關會向證人進行查問，而所取得的證供則會以書面方式在香港呈堂。這個程序的弊端是，除非律師親赴有關的司法管轄區盤問證人，否則便無從盤問證人以驗明證供是否真確，此外，香港法庭亦無法觀察證人在庭上的言行舉止。

因此，我們建議容許外地證人通過電視直播聯繫向香港法庭提出證據。允許在香港以外的證人通過這種途徑提出證據，可避免安排證人來港所帶來的不便，也可省卻旅費支出，此外，亦可讓法庭盤問證人和觀察證人的言行舉止。

目前，香港法庭無權批准在香港以外的證人通過電視直播聯繫，在香港的刑事法律程序中提出證據。有鑑於此，條例草案第 II 部現授權法庭，可准許刑事法律程序的任何一方，傳召香港以外地方的證人通過這種途徑提出證據，而以這種途徑提出的證據，與實質在香港法庭上提出的證據具有同等效力。

條例草案沒有訂明安排在香港以外的證人出庭提出證據的方法。不過，我們預料法律程序各方可能會使用香港和外地司法管轄區之間的相互法律協助安排，因此，我們有需要確保相互法律協助程序會包括通過電視直播聯繫提出證據這一方面。為此，條例草案授權原訟法庭和律政司司長，可請求海外機關或法院協助通過電視直播聯繫向海外證人取證。為使香港可作出相同安排，條例草案也授權原訟法庭和律政司司長在外地司法管轄區提出要求時，可提供同類的協助。

大部分普通法司法管轄區已制定類似的法例，而香港現已準備在這方面利用嶄新的科技。司法機構現正設立一個具備海外電視直播聯繫設施的法

庭，預計會在今年年底或之前投入服務。因此，我認為現在是適當時候修改法例，讓外地證人可通過電視直播聯繫向香港法庭提出證據。我促請議員支持這項建議。

主席女士，我謹向本會提交條例草案。謝謝。

主席：我現在向各位提出的待議議題是：《2002 年證據（雜項修訂）條例草案》予以二讀。

按照《議事規則》，這辯論現在押後，而條例草案則交由內務委員會處理。

恢復法案二讀辯論

主席：本會現在恢復《2002 年海魚養殖（修訂）條例草案》的二讀辯論。

《2002 年海魚養殖（修訂）條例草案》

恢復辯論經於 2002 年 4 月 17 日動議的條例草案二讀議案

主席：是否有議員想發言？

黃容根議員：主席，在我發言之前，我想申報一下自己的利益。我是香港水產養殖業總會的會長，亦是漁農業諮詢委員會的委員，兼水產養殖小組委員會的小組成員和主席。

在我出任立法會議員之前，業界在 96 年，在漁農業諮詢委員會上，已不斷向政府提出要求，修改現時《海魚養殖條例》之內的一些不合時宜的部分。為何業界會提出修改呢？主要是因為在 82 年，政府在修訂《海魚養殖條例》的時候，把全港五十幾個養魚點，立為 28 個養魚區，而這些養魚區，由於編排、環境與周圍容納魚排的大小，造成養魚戶在發展過程中，受到一種局限，不能隨便轉讓牌照，亦不能隨便增加牌照所規定魚排的大小，甚至連在魚排上蓋建更寮，都要受到很多規範。但是，就養魚發展而言，這個規範對業界當然造成一定困難。

經過一段長時間之後，海魚養殖的地方已經開始有逐步老化的情況，亦令這些經營者的年齡、時間，帶來很多問題。有些人說，現在從事海魚養殖的人，年齡稍大。但問題是，政府未能在《海魚養殖條例》裏提供空間，告訴業界如何發展這個行業。因為種種局限，年輕一輩想入行也沒有辦法。譬如說，我只有 200 平方米的魚排，我想再發展大一點也沒有可能。這些局限迫使年紀較大的老漁民把魚排棄置。政府當時又規定魚排的位置、編排不能隨意調動；一定要經過多方面的協調，甚至在政府指定的地方，才可以調動政府原來牌照指定的位置。一些漁民亦因此而在發展上遇到阻滯。

經過業界與政府不斷磋商，政府 99 年已經與業界商量，就如何轉讓魚排，如何有條理地整理養魚區，達成共識。最後，這項條例草案於今年提交立法會，業界是相當支持條例草案的。由於我身為總會的會長，與業界亦開過多次會議，因此我們甚至對於政府提出有關的修訂罰款，也會支持，不過，我在此所說的，政府當然要再作考慮。記得以前有一個說法，就是要搬動魚排，一定要得到漁農自然護理署署長批准，才可以拖離養魚區。98 年發生了紅潮，後來又發生了多次紅潮，卻無法搬動魚排，因為漁民除非違反政府訂立的條例，否則不能把魚排移離養魚區。

直至現在，我們仍希望政府能夠體諒漁民。由於養魚業經營困難，希望處方或局方都能容許漁民在發現紅潮時把魚排拖離養魚區。當然，紅潮過後，我們會遵守法例，再次把魚排拖回養魚區。

在此，水產業總會和我本人，以及業界、民建聯都很支持二讀條例草案。

主席：是否有其他議員想發言？

(沒有議員回應)

環境食物局局長：主席女士，《2002 年海魚養殖（修訂）條例草案》（“條例草案”）的目的，是容許魚類養殖牌照的持牌人將牌照轉讓，這項修訂讓海魚養殖行業可以在市場的機制下整合，鼓勵該行業向更現代化和環保的方向發展。

我十分感謝議員，特別是黃容根議員和業界一直支持這項條例草案。我稍後會在全體委員會審議階段提出一些技術性的修正，務求令這項條例草案更清晰和完整。

若這項條例草案在今天獲得通過，便會在下星期五刊憲當天正式實施。我相信有關的修訂可以令養魚戶獲益，有助該行業持續發展。我促請議員支持通過這項條例草案。

謝謝主席女士。

主席：我現在向各位提出的待決議題是：《2002年海魚養殖（修訂）條例草案》予以二讀。現在付諸表決，贊成的請舉手。

（議員舉手）

主席：反對的請舉手。

（沒有議員舉手）

主席：我認為議題獲得在席議員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

秘書：《2002年海魚養殖（修訂）條例草案》。

立法會進入全體委員會審議階段。

全體委員會審議階段

全委會主席：全體委員會審議階段。本會現在成為全體委員會。

《2002年海魚養殖（修訂）條例草案》

全委會主席：我現在向各位提出的待議議題是：以下條文納入《2002年海魚養殖（修訂）條例草案》。

秘書：第1、3、4及6至9條。

全委會主席：現在付諸表決，贊成的請舉手。

(委員舉手)

全委會主席：反對的請舉手。

(沒有委員舉手)

全委會主席：我認為議題獲得在席委員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

秘書：第 2 及 5 條。

環境食物局局長：主席女士，我動議修正第 2 及 5 條，修正案內容已載列於發送各位委員的文件內。這兩項均是技術性修正，修正第 2 條的目的，是明確列出持牌人，包括根據第 8A(3)(a)條獲轉讓牌照的人。修正第 5 條的目的，是劃一條例草案內有關條文的英文用字。謝謝主席女士。

擬議修正案內容

第 2 條（見附件 II）

第 5 條（見附件 II）

全委會主席：是否有委員想發言？

(沒有委員表示想發言)

全委會主席：我現在向各位提出的待決議題是：環境食物局局長動議的修正案，予以通過。現在付諸表決，贊成的請舉手。

(委員舉手)

全委會主席：反對的請舉手。

(沒有委員舉手)

全委會主席：我認為議題獲得在席委員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

秘書：經修正的第 2 及 5 條。

全委會主席：現在付諸表決，贊成的請舉手。

(委員舉手)

全委會主席：反對的請舉手。

(沒有委員舉手)

全委會主席：我認為議題獲得在席委員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

秘書：附表。

環境食物局局長：主席女士，我動議修正附表，修正案內容已載列於發送各位委員的文件內。這是一項技術性修正，目的是劃一條例草案內有關條文的英文用字。謝謝主席女士。

擬議修正案內容

附表（見附件 II ）

全委會主席：是否有委員想發言？

（沒有委員表示想發言）

全委會主席：我現在向各位提出的待決議題是：環境食物局局長動議的修正案，予以通過。現在付諸表決，贊成的請舉手。

（委員舉手）

全委會主席：反對的請舉手。

（沒有委員舉手）

全委會主席：我認為議題獲得在席委員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

秘書：經修正的附表。

全委會主席：現在付諸表決，贊成的請舉手。

（委員舉手）

全委會主席：反對的請舉手。

（沒有委員舉手）

全委會主席：我認為議題獲得在席委員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

全委會主席：全體委員會現在回復為立法會。

全體委員會隨而回復為立法會。

法案三讀

主席：法案：三讀。

《2002 年海魚養殖（修訂）條例草案》

環境食物局局長：主席女士，

《2002 年海魚養殖（修訂）條例草案》

經修正後已通過全體委員會審議階段。我動議此條例草案予以三讀並通過。

主席：我現在向各位提出的待議議題是：《2002 年海魚養殖（修訂）條例草案》予以三讀並通過。

主席：我現在向各位提出上述待決議題。現在付諸表決，贊成的請舉手。

（議員舉手）

主席：反對的請舉手。

（沒有議員舉手）

主席：我認為議題獲得在席議員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

秘書：《2002 年海魚養殖（修訂）條例草案》。

議案

主席：政府議案。

政府議案

政制事務局局長：主席，我謹動議立法會通過支持主要官員問責制（“問責制”）的議案。

自從行政長官在去年的施政報告中，勾劃出問責制的框架後，立法會及社會各界人士就問責制的討論從未間斷，可見市民大眾對推行問責制的關注。在這段期間，我們除了參與有關問責制的討論外，也聽取了很多各方面的意見。我們在制訂問責制的具體安排時，充分考慮並且吸納社會各界人士的意見，令問責制能夠更臻完善。

行政長官上月 17 日在立法會公布問責制的具體內容後，各方面更廣泛的討論隨之而來。立法會特別成立了小組委員會，每個星期開會兩次，每次 4 小時，就新制度的各項細節作出詳細的討論。此外，立法會並且安排了公聽會，聽取大眾的意見。

其他的政治團體、民間團體，都紛紛討論這個課題；這些討論是健康而有建設性的。透過這些討論我們得出大眾對問責制的意見、並得知他們的疑慮或誤解。不論是在立法會議事廳之內或之外，我們在參與討論及答覆問題的過程中，是有需要進行更深刻和透徹的思考的。我們一方面有機會向大眾解釋我們的構思，解除他們的疑慮；另一方面亦有機會參考大眾的意見，讓我們能採取適當的修正和改善建議中的新制度。除了在會議中提出意見外，小組委員會委員亦作出了很多書面提問。截至 5 月 27 日為止，小組委員會提出了超過 80 項的書面跟進問題。我們現時已全部予以書面答覆。至於公眾人士在公聽會上亦提出了很多問題和意見，我們亦已一一作出書面回應。

今天，我先將焦點從細節上拉開，從一個廣闊的角度看事情的整體，我會重申推行問責制的背景、目標及新制度的優點，以便記錄在案。

1997 年回歸後，我們按照《基本法》實行高度自治、港人治港的新局面，令香港市民更認識到有需要好好的管治香港。他們對政府有更高的期望，並且要求司、局級官員加強承擔責任，包括在有需要時引咎辭職。但是，這種要求與公務員既定的任免制度並不相符。

回歸後，立法機關和新聞界對政府的監察更進取、批評更尖銳。這些當然都是一個文明開放社會應有的特質。然而，另一方面，局長不但要負責制訂和落實政策，更有需要向立法會和公眾人士解釋政策，爭取支持。工作量越來越多，壓力越來越大，但工作成效未必盡如人意。

因應社會的演變，政府須與時並進，我們認為應該引進問責制，以滿足今天市民的要求和期望。問責制的具體目標有 6 項：

第一，是要加強主要官員對其政策承擔的責任；

第二，使政府高級官員更用心體察民情，確保政府能夠更好地回應社會的訴求；

第三，吸納社會上最優秀和最合適的人才出任主要官員，服務社會，完善管理；

第四，是要加強政府與立法會進一步合作；

第五，更好地協調政策的制訂和落實，確保有效推行政策和向市民提供優質的服務；及

第六，保持一支常任、專業、廉潔及政治中立的公務員隊伍。

要有效達致上述目標，我們認為問責制的設計須包括 7 個元素，缺一不可。

第一，問責制主要官員須為政策範疇內的事宜全面承擔責任，在極端情況下，甚至須辭職；

第二，問責制主要官員不能納入公務員編制，公務員的任免制度不適用於問責制主要官員；

第三，問責制主要官員的人選可以來自公務員隊伍或來自社會各界人士；

第四，問責制主要官員必須直接向行政長官負責；

第五，問責制主要官員應被委任為行政會議成員，參與最高層的決策過程；

第六，問責制主要官員必須更主動地接觸市民，體察民情，確保政府更好的回應社會的訴求；及

第七，問責制主要官員必須更積極與立法會議員溝通。

我們根據上述考慮，發展出問責制的具體安排，包括 3 個重點：

首先，新制度下的聘用安排更具彈性，讓行政長官可以從公務員隊伍內或從社會各界人士中挑選最合適的人選擔任主要官員。新的聘任制度可以廣納有才能、有承擔和有新思維的人士，出任問責制主要官員，為市民服務。

問責制主要官員不再是用公務員條款聘用，可以真正承擔政治責任，滿足市民在這方面的期望。

第二，問責制主要官員的權責分明。他們將分管各自的政策範疇，直接向行政長官負責。各主要官員分工明確，權責分明，可以更好的接受問責，向立法會和市民大眾交代，以爭取支持。

行政長官會向他們下放權力，委任他們成為行政會議成員，參與政府最高層的決策過程，可以更好地協調政策出台的先後緩急和資源的分配。

此外，主要官員須為其政策範疇內的事宜承擔責任，向市民和立法會交代，並且接受質詢。如有重大政策失誤，在極端情況下，他們可能須辭職。

第三，引入問責制將會強化重視民情、民意和承擔責任的文化。主要官員須主動接觸市民，制訂切合市民需要的政策，包括更多落區，直接和市民溝通，瞭解民情；積極透過傳媒發放資訊，解釋政策，讓市民瞭解其政策理念，凝聚社會共識。

問責制主要官員必須主動和立法會議員溝通，建立互信，加強合作，積極聽取和考慮立法會的意見，爭取立法會支持他所推行的政策。

接着，我想談一談政府在制訂問責制的基本原則。在制訂問責制的過程中，我們堅守以下兩個原則：

第一，問責制必須符合《基本法》的規定，必須合憲合法。我想指出，在小組委員會討論之中，有委員對問責制是否合憲合法提出質疑，我們已經清楚闡明問責制完全合憲合法。香港特別行政區（“特區”）政府是在符合《基本法》的基礎上制訂問責制，而問責制的各項安排，都絕對符合《基本法》上的規定。

第二，推行問責制的同時，我們確保公務員體系的完整，為香港保持一支常任、中立、廉潔和任人唯才的公務員隊伍。

行政長官在 4 月 17 日的立法會會議上已經清楚表明，這是政府的既定政策。公務員的招聘、考核、陞遷、調配和紀律處分的制度，不會因引進問責制而作改動。在問責制之下，公務員隊伍的固有優點將繼續保留，並發揮得更好。

李柱銘議員對政府的議案提出修正案，修訂為支持以民主普選政制為基礎，並向立法會問責的問責制。

眾所周知，目前只有部分立法會議員由普選產生，而行政長官的產生辦法，亦必須按《基本法》的規定，並且按照循序漸進這個原則，最後由普選產生。根據《基本法》的規定，由普選產生的立法會及行政長官都必然是 2007 年以後的事。這樣看來，我們現時，甚至短期內，當然是無法滿足李柱銘議員的要求。然則，李議員是否提出在進行全面普選之前，我們便不應該，我再強調是不應該推行問責制呢？修正案是否要求以全面普選作為推行問責制的先決條件呢？如果答案是肯定的話，那我覺得我們今天對修正案的辯論可在此結束，因為按照李議員修正案的建議，在進行全面普選以前，任何就問責制的討論都沒有大意義，我們亦無須花時間辯論修正案。

如果李議員的修正案的目的，並非是要求以全面普選作為推行問責制的先決條件，那李議員所指的民主普選政制為基礎的問責制應如何理解呢？為了要達到今天辯論的目的，我深信李議員稍後會向大家解釋清楚，否則我們為修正案進行的辯論便會變得毫無價值。

至於建立一個向立法會負責的問責制，我們認為行政機關按照《基本法》的規定向立法會負責已經是清楚不過的事，無須重複。事實上，《基本法》第六十四條訂明，香港特別行政區政府必須遵守法律，對香港特別行政區立法會負責：執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢；徵稅和公共開支是須得到立法會批准。在推行問責制後，特區政府會繼續按照《基本法》第六十四條的規定，更好的向立法會負責。

在過去個多月來，從各界在不同的討論中發表各種意見來看，我們可以說社會上的意見其實是相當一致的，就是大家都支持施行這個新制度，認同“主要官員問責制”的設計是有助政府達致精簡架構、加強效率，以及為市民提供更好服務的目標。

最近，民政事務局委託 AC Nielsen 公司就問責制所作的民意調查顯示，超過六成半的受訪者支持推行問責制，並且有接近六成的受訪者認同應該在今年 7 月 1 日實施問責制。此外，有超過六成的被訪者同意，行政長官須委任一羣理念相近的官員，協助他制訂及執行政策。更有接近八成的受訪者贊成日後行政長官將權力下放予問責制司長和局長，讓他們有權力制訂和執行政策。這說明些甚麼呢？這顯示一個客觀的事實，是市民大眾普遍認同特區政府盡快推行問責制。

主席，儘管政府與議員在數項有關問責制的安排上意見並不一致，但我們相信大家都有一個共同的目標，便是要加強特區政府的有效管治。只要大家先踏出第一步，在新一屆行政長官任期開始時實行問責制，我們便可以從實踐經驗這個基礎上進一步完善問責制，無須再停留在紙上談兵、在設計上糾纏的討論。為此，我懇請各位議員投票支持政府的議案。謝謝主席。

政制事務局局長動議的議案如下：

“本會支持主要官員問責制。”

主席：我現在向各位提出的待議議題是：政制事務局局長動議的議案，予以通過。

政務司司長：主席，自從行政長官於 4 月 17 日向各位議員公布主要官員問責制（“問責制”）的安排和具體內容之後，負責的政府官員已經在政制事務委員會和研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會（“小組委員會”）會議席上，就新制度的各項安排向該兩個委員會作出詳細的分析和解答議員的提問，並與議員進行了深入的討論。儘管政府和議員在個別課題上的意見不盡相同，但大家對推行完善的問責制的決心卻是一致的。我非常感謝政制事務委員會的委員和參加小組委員會的三十多位議員，他們提出了很多寶貴的意見，使問責制可如期於 7 月 1 日推行，並且盡量配合，在緊迫的時間內就各項重要的課題進行討論，務求使問責制更完善。我亦非常感謝小組委員會秘書的協助，為我們編排開會時間、分發文件和跟進討論事項，使會議的進程流暢，各課題的討論亦能夠如期進行。

截至今天，小組委員會總共召開了 12 次、共達 46 小時的會議，其中兩次是為了聽取公眾人士的意見而召開的。在小組委員會討論問責制期間，各委員提出了很多可取的意見。經過仔細考慮後，我們會作出若干修訂，務求使問責制更臻完善。稍後，我會作出詳細的解釋。在聽取公眾意見方面，共

有一百二十多個團體或個人向小組委員會提出意見，我們亦聽取了社會各界人士的意見，其中大部分是表示支持政府推行問責制的。

在小組委員會會議席上，政府官員與小組委員會委員分別就問責制下的安排進行了詳細討論，其內容可歸納為以下 10 點：

- (一) 問責制的合憲性；
- (二) 維護公務員的誠信及政治中立；
- (三) 律政司司長一職納入問責制的問題；
- (四) 將公務員事務局局長一職納入問責制的問題；
- (五) 行政會議將來的職能、組成及運作；
- (六) 常任秘書長的職級及角色；
- (七) 利益衝突及主要官員守則；
- (八) 各個政策局的分拆、合併及保留的問題；
- (九) 局與署的關係；及
- (十) 諮詢及法定組織的檢討。

就以上各項要點，小組委員會的委員提出了多方面的意見，我們亦聽取了社會各界人士對這些方面的意見。我們在綜合了這些意見和觀點，再三思量，反覆研究後，採納了部分意見。政制事務局局長剛才已經就一些課題作出解釋，接着下來，我會分 6 個部分，扼要地闡述政府在其中幾個重要課題上的立場。在討論的過程中，委員是比較關注這些課題的。稍後，政制事務局局長、律政司司長及公務員事務局局長會就其他課題再分別發言。

(I) 保持一支政治中立、廉潔守正、誠信不阿的公務員隊伍

推行問責制的其中一項重要原則，是要保持公務員體制的完整性。在小組委員會討論問責制的過程中，我們瞭解到一些委員的疑慮。他們很擔心在問責制下，公務員必須遵從問責制主要官員的指示行事，這會否對公務員體制帶來衝擊呢？

我們理解委員的疑慮，因為一支高效率、專業、公正、政治中立、廉潔誠實的公務員隊伍，是香港安定繁榮的支柱，也是香港賴以成功的重要資產之一。事實上，行政長官在 4 月 17 日向立法會介紹問責制的內容時，已清楚地強調，“我們一定要在確保現行公務員架構穩定、延續的大前提下，推行問責制。我們不但要做到這一點，而且，還要通過實行問責制，確保公務員體制的優點，包括常任、專業、中立和廉潔等，都得到保留和發揮得更好。”

所以，今天我想藉這個機會，再次重申香港特別行政區（“特區”）政府的立場是非常重視公務員隊伍現有的優點，以及我們決心致力維護這些優點。為釋解委員的疑慮，我們已採取一連串措施，確保公務員在執行職務時剛正不阿，以及避免公務員政治化。

我們已於為問責制主要官員訂定的守則內訂明條文，闡明主要官員與公務員的關係。有關條文訂明以下 5 點：

- (一) 主要官員必須維護，而且要推廣公務員隊伍的基本信念及政治中立、廉潔守正和不偏不倚的特質；
- (二) 主要官員不可直接或間接地要求或促使公務員作出有違公務員身份的不當行為，或與公務員政治中立的原則有矛盾的行為；
- (三) 主要官員必須注意公務員事務局局長身為主要官員，須就公務員的管理事宜，包括維護公務員隊伍的基本信念，向行政長官負責；
- (四) 主要官員必須注意公務員的聘任、管理和陞遷等各項事情須根據公平、公開的原則，以及當前適用於公務員隊伍的規例和規則辦理。他們亦須注意公務員敘用委員會在這方面的獨立角色；及
- (五) 主要官員必須注意公務員的紀律是根據當前的公務員紀律處分機制處理。在這個機制下，個別公務員如被指行為不當，有關個案會依循公正的程序，按事實和證據審理及裁決。

遵守守則內的規定，是問責制主要官員的聘用條件之一。任何問責制下的主要官員如違反守則內的規定，即屬違反聘用合約。

除此以外，我亦會向公務員發出通告，指出公務員在履行公職時，必須恪守的信念和高度誠信的準則，包括必須就政策方案提出詳細而坦誠的意見，以及一旦政府最高層作出決定後，便應切實地執行有關決定。

為保障公務員免受政治沖擊，通告又會訂明程序，以便公務員處理要求他們不依法辦事或作出有違公務員身份的不當行為的情況。為免除公務員的疑慮，有關投訴會以保密方式處理。

我們這一支以廉潔守正見稱的公務員隊伍，是經過多年努力而建立的。我們會堅決維護這個聲譽。

(II) 公務員事務局局長納入問責制的問題

與保持公務員政治中立相關的另一個課題，是應否將公務員事務局局長納入問責制。有部分人士反對將公務員事務局局長納入問責制，擔心問責制下的局長在處理公務員事務時，會失去獨立性，亦難以維護公務員的利益。有議員提出，公務員事務局局長應繼續由公務員出任，這樣才能保障公務員在政治上中立。我想指出，這些憂慮是毫無必要，而且亦沒有任何根據的。

行政長官是在經過仔細考慮後，才決定將公務員事務局局長納入問責制內。在問責制下，公務員事務局局長主要有兩方面的職責：第一方面是負責公務員的政策，第二方面是負責管理 18 萬名公務員。公務員政策是政府最重要的政策之一。政府的政策大多數是由公務員落實和執行的。負責公務員政策的局長與其他問責制局長無異，也應該負上全責，並負上高度的問責性，這樣才可完整地體現問責制的精神。作為行政會議的成員，他亦可確保政府在制訂政策的過程中，充分考慮政策可能對公務員體制帶來的影響。

事實上，公務員事務局局長的主要職責是，維護公務員體制的基本信念和原則，以確保公務員體制完整。他有責任落實行政長官已清楚表明的特區政府既定公務員政策，即是要維持一支常任、任人唯才、專業、廉潔及政治中立的公務員隊伍，更有責任按《基本法》的規定，保留現有公務員招聘、考核、陞遷、調配和紀律處分的制度。

我想指出，把公務員事務局局長納入問責制內，與公務員繼續保持政治中立並沒有任何矛盾。一如以往，公務員隊伍會盡忠職守，忠誠地協助在任的行政長官和問責制主要官員，並且會盡其所能，繼續就政策方案提出明確和誠實的意見。一旦行政長官或有關問責制主要官員作出決定後，不論公務員個人的信念為何，他們也會全力支持該項決定，並全面和切實地執行決定。他們會協助主要官員闡釋該項決定及為決定作出解釋，以爭取公眾人士和立法會的支持。公務員不會公開表達個人意見，以及會繼續遵守政治中立這項重要原則。

(III) 把律政司司長納入問責制的問題

有部分人士，包括大律師公會指出，把律政司司長納入問責制內，會令律政司司長一職政治化。他們對律政司司長在行使職權時，特別是在處理刑事檢控工作時，能否獨立行事和不偏不倚，存有疑慮。此外，也有人提議律政司司長可將刑事檢控的職能下放給刑事檢控專員。

我們聽取了各方面的意見後，仍然認為應把律政司司長一職納入問責制內。律政司司長負責制訂與法律有關的政策，並且和其他問責制主要官員一樣，須對其政策負責。因此，把律政司司長納入問責制內，是要求他為所主管的範疇承擔全面責任，這是合理的做法。稍後，律政司司長會就這一點作詳細的闡述。

(IV) 政策局的重組和合併

為配合問責制的推行，我們會把部分政策局重組，現時的 16 個政策局會減為 11 個。對於政策局重組的安排，小組委員會部分委員持不同意見。總括來說，委員認為政策範疇的分配並不平均：有些政策局所管轄的範疇實在過於廣泛（例如環境及衛生福利局），負責的局長未必能夠應付；相反，有些政策局卻只負責一個政策範疇，例如政制事務局。在政策範疇的重組和合併方面，部分委員對政府建議把環境食物局與衛生福利局合併，以及把人力資源政策範疇與工商政策範疇合併持比較強烈的意見。

我們在慎重考慮委員的觀點後，採納了部分建議，對原來的安排作出了一些修訂。

首先，我們會修訂原本把環境食物局及衛生福利局合併的安排，把環境食物局內有關環境保護和污染管制的範疇改為與運輸及工務範疇合併，由環境運輸及工務局局長掌管。我們作出這項安排，主要有兩個原因：

第一，道路網和鐵路網的建設，經常要徵用大量綠化土地，容易對環境及生態造成影響，由同一局長負責，可平衡兩方面的需要。

第二，保護環境和管制污染是政府的重要政策之一，當中尤其以控制污染的問題最為迫切。為配合這方面的政策，政府必須嚴格管制車輛排放的廢氣，鼓勵公共車輛使用環保燃料，以及建設完善的鐵路網。由同一位局長制訂這兩方面的政策，可以有協調的作用。

至於食物安全和環境衛生的範疇，政府會維持與衛生福利範疇合併的決定，由衛生福利及食物局局長負責，因為食物安全和環境衛生與醫療衛生服務的關係相當密切，由同一位局長負責，可促進和增加政策的協調程度。

另一項修訂是與勞工政策範疇的安排有關。有部分委員反對把人力資源的政策範疇與工商政策範疇合併，他們擔心勞工政策會受到忽視。

我們十分理解委員的疑慮。經過仔細考慮後，我們對原本的安排作出了修訂。首先，我們會撤銷原本把人力資源政策範疇與工商政策範疇合併的安排。另一方面，為凸顯政府對勞工政策的重視，我們會把勞工政策範疇與經濟發展範疇合併，由經濟發展及勞工局局長負責。至於有關人力資源需求評估、職能培訓及再培訓的政策，仍然繼續由教育統籌局局長負責。這個安排是基於以下的考慮：

第一，掌管經濟發展範疇的局長的職責，除了負責能源政策外，還要確保香港有良好的經濟基礎建設，這樣才能維持香港作為主要國際及區域性航空、海事、物流及旅遊業中心的地位。我們在發展香港的經濟基礎建設，以提升香港競爭力的同時，亦必須妥善處理勞工問題，因為良好的勞工政策和完善的經濟基礎建設，同樣是促進香港經濟發展的重要元素。

第二，香港重點發展旅遊業及物流業，會為勞工市場提供大量就業機會。負責的局長可在制訂有關發展旅遊業及物流業政策時，與勞工政策配合，這是相得益彰的做法。

至於資訊科技範疇，則會與工商範疇合併，因為工商業的發展，必須得到資訊科技的配合。同時，資訊科技政策與本地工業和商業的發展亦有緊密的關連，因此，由同一位局長負責，可促進緊密的協調。

總括而言，在我們作出上述的修訂後，政策局的數目依然不變，由 11 位局長掌管，分別為：

- * 公務員事務局局長 — 負責公務員政策及管理
- * 工商及科技局局長 — 負責工商及資訊科技政策
- * 政制事務局局長 — 負責政制事務政策
- * 經濟發展及勞工局局長 — 負責經濟事務及勞工事務政策

- * 教育統籌局局長 — 負責教育及人力資源政策
- * 環境運輸及工務局局長 — 負責環境保護、運輸及工務政策
- * 財經事務及庫務局局長 — 負責財經事務及庫務政策
- * 衛生福利及食物局局長 — 負責衛生福利及食物安全政策
- * 民政事務局局長 — 負責民政事務政策
- * 房屋及規劃地政局局長 — 負責房屋發展、規劃及土地政策
- * 保安局局長 — 負責保安政策

(V) 限制問責制主要官員離任後的活動

由於問責制主要官員在任期間經常會接觸到很多政府的內部機密資料，部分可能極具商業價值，因此為維持公眾對主要官員的信任，政府會在他們的聘用合約內訂明條文，規定他們如果在離職後 1 年內受聘於任何工作或投身任何業務，須事先徵求行政長官所委任的專責委員會的意見。專責委員會會將意見公開，讓公眾直接監察已離任的主要官員的活動。

有意見認為，專責委員會的意見並沒有約束力，不能有效阻止離任的主要官員從事可能與公眾利益有衝突的工作。有部分人士建議，應立法限制主要官員離任後的活動，也有意見認為，離任後的主要官員必須得到專責委員會的批准，才可以受聘於有關工作或投身有關業務。對於 1 年的限制，有議員認為是過於寬鬆；但亦有意見認為是過分嚴苛，使有興趣出任問責制主要官員的人士聞而卻步。

我們明白議員各方面的憂慮，亦同時明白防止利益衝突的重要性。事實上，政府訂立有關限制的原則，是要在公眾利益和個別主要官員的合理權益之間取得平衡。

首先，有關立法進行規管的建議，我們認為是沒有必要的。在現有的法制下，如果任何主要官員離任後違反《官方機密條例》有關的規定，即屬違反法例，可受到刑事檢控。至於其他對官員離任後的活動的規定，我們已在聘用合約內訂明。假如已離任的主要官員違反了合約條文，特區政府有權採取法律行動。

至於應否須獲得專責委員會批准才可投身工作或業務，我們認為並無必要。事實上，從外國的經驗可以看到，公眾的批評和輿論的壓力，已足以起強而有力的監察作用。英國便是一個實例。英國對離任大臣的規限也是採用相類似的機制，要求大臣向有關委員會徵詢意見，而委員會的意見也是不具任何約束力的。立法會秘書處所撰寫的報告亦指出：“即使任何人不依從委員會的意見行事，該會亦不會對該人採取任何行動。雖然如此，甚少證據顯示有人曾不依該會的意見行事。箇中原因之一是，如有關大臣重視個人利益，忽視對公眾的誠信，便可能會給公眾留下壞印象。另一個原因是，有關大臣若不依從諮詢委員會的意見行事，會令擬加入工作的公司與政府之間產生尷尬，進而影響雙方的關係”。由此可見，有關官員及擬聘用該官員的公司或僱主，同樣會受到公眾的監察。

對於 1 年的時限，我們認為是合適和合理的安排，在“寬與緊”之間取得平衡。

(VI) 行政與立法的關係

我想談一談行政與立法的關係。去年 5 月，在我接任為政務司司長時所定下的工作重點之一，便是要加強行政與立法機關之間的溝通。

在《基本法》的設計下，行政和立法機關既互相制衡，又互相配合。在問責制下，這個設計維持不變，特區政府會繼續按《基本法》第六十四條的規定，向立法會負責。問責制的主要官員也會主動加強與立法會議員的溝通，促進彼此間的合作。

政府明白要成功推行政策，絕對不能缺少立法會的支持。問責制的主要官員一定要在其管轄的政策範疇內負上全責，從上任起應立即有充分準備，必須與立法會議員積極溝通，建立互信，加強合作，確保成功地推展和落實他們負責的政策。

主席，特區政府為了更有效地施政和達致良好的管治，才推行問責制。我們相信，這個新制度會為我們帶來新的景象和管治模式，更好地回應市民的訴求。

我懇請各位議員投票支持政府的議案。謝謝主席。

主席：李柱銘議員會就這項議案動議修正案，修正案內容已印載於議程內。本會現就議案及修正案進行合併辯論。

李柱銘議員：主席女士，我動議修正政制事務局局長的議案，修正案內容已印載於議程內。

在 2000 年，當短樁事件被揭露時，面對洶湧民情，行政長官在 2000 年的施政報告內是這樣說的：“上屆立法會及現時社會上都有不少意見，認為公職人員既然參與制訂政策和擔任領導角色，理應對施政效果承擔責任。如今香港人當家作主，對特區政府期望殷切，要求高度問責，我是理解的，亦認同特區政府必須認真回應，深入研究，使問責制度更為完善。”

一年之後，在 2001 年的施政報告中，董建華先生提出建立問責制度，以達到“確保政府可以更好地回應社會的訴求，制訂全面協調的政策，加強行政機關與立法會的合作，有效地落實政策，以及提供優質的公共服務”的目標。

接着，在去年的 12 月 13 日，董建華先生在其連任大會上，以題為“施政與時並進，強化競爭優勢”的參選連任演說，表明“高級官員問責制在明年 7 月實行，通過問責制的建立，令高級官員更好地為市民服務，也令整個公務員系統培育出更加適應時勢的問責文化。”

“高度問責”、“更好地回應社會的訴求”、“更適應時勢的問責文化”等冠冕堂皇的理由，正是問責制的由來，可是，現在政府提交立法會審議的主要官員問責制（“問責制”）可以達到這些目標嗎？

我們先看一看行政長官提出的所謂問責制是怎麼一回事。簡單來說，這根本是“中央集權制” — 由行政長官一人獨攬大權。因為問責制下的問責官員是由行政長官欽點，由中央任命，然而，由於行政長官無須向立法會及市民負責，因此只是向中央負責，所以高官們基本上只須向行政長官一人負責。因此，若然在沒有以民主方式選舉行政長官的基礎之上，再建立一個只向行政長官負責的問責制，這不但無法達到高官向市民或立法會負責的目的，更只會進一步強化不民主的獨裁管治。

行政長官在介紹問責制及回答議員提問時，多番表明主要官員是向“他”個人負責，這代表著問責官員的任免，全看行政長官一人的情意，他只要簡單地說一句“要為施政失誤負責”，便可以將主要官員免職。因此，大家只要細心一想，便知道現時所謂的問責制根本是金玉其外，敗絮其中，實際不過是董建華先生加強其家長式管治的手段。

從另一個角度看，很多人，包括孫明揚局長，也認為既然民主化的進程受《基本法》所規限而未能加快，為何不先實行問責制，令人民可要求官員

為施政效果負責呢？可是，若然是實行董建華式的問責制的話，不但以上目標不能夠達成，對施政更只有壞影響，因為現時官員們的公職也是“鐵飯碗”，他們無須為政治失誤負上責任。所以，當遇上行政長官的施政決定有問題，而他們認為對社會不利時，他們必定會盡力阻止，因為他們不用擔心他們的地位不保。可是，在問責制實行後，在公務員制度政治化後，行政長官對主要官員將可以有更大的操控，問責制官員為保其位，一種阿諛奉承，唯馬首是瞻的文化必然會形成，這樣，對社會各方面又有甚麼益處呢？

當年短樁事件被揭發後，立法會議員提出了對房屋委員會主席王勗鳴及房屋署署長苗學禮不信任的議案，要求他們就公屋短樁的失誤負上責任。最後，王勗鳴在立法會及公眾輿論的壓力下，在審議議案前自行辭職，為官員問責開了先例。只要當時行政長官能把苗署長調職，香港特別行政區（“特區”）的問責文化便可以逐步確立。可惜，當時我們的行政長官卻要與立法會及民意對着幹，不肯回應市民和立法會合理的問責訴求，更表明要苗學禮先生留任房屋署署長，而苗署長亦延任至今。由此看來，實在難以令人相信在問責制實行後，當我們的行政長官獨攬大權時，反而會尊重市民或立法會的意見。

更嚴重的是，行政長官在立法會上回應議員的提問時，再三拒絕承諾為問責制局長的罷免，建立一套機制或慣例。他更強調即使立法會對問責局長通過不信任議案，他亦不一定會罷免有關局長，並強調立法會不信任議案的結果，只會是他其中的一項考慮，對他的決定並沒有必然的影響。其實，在按選舉方式分組進行表決的制度下，要通過議員議案實在不容易，若不信任議案真正能夠在立法會通過，公眾的訴求一定是非常強烈的。倘若行政長官在這樣的情況下仍然拒絕承諾會尊重立法會所反映的民意，那麼，他在 2000 年施政報告所承諾的“公職人員理應對施政效果承擔責任”的目標，如何可以體現呢？這徹底地表露了行政長官推行的問責制是一個騙人的假象，而他提出的堂皇理由，無非是騙取市民支持的謊言，他根本沒有打算實踐。

問責制為甚麼一定要立即及在未有向立法會和市民進行公開諮詢前推行呢？我認為這樣的問責制，根本無助於減低特區政府重犯以往 5 年的嚴重失誤的風險。類似“八萬五”建屋目標、胡仙案、數碼港、人大釋法、路祥安干預學術自由等事件，在這個體制下仍然會發生，更令人關注的是，以上提及的施政失誤，沒有一項是與董先生無關的，他在其競選連任大會上，公開承認過去的施政有三大不足之處：“在政策落實方面，確實存在問題；在推動改革方面，沒有充分評估社會的承受能力和平衡各方利益，以及未能妥善地安排各項改革的優先次序；在掌握民意民情方面，仍然須做得更加細緻。”隨後他上京述職，便得到中央三大領導人對他競選連任作公開支持。這令人懷疑他是為了博取領導人的支持，為了能夠再連任而把施政失誤的責

任推卸在公務員身上，並向中央領導人保證，只要推行問責制，未來 5 年的施政一定會改善。所以，他便得到領導人為他競選連任說好話。正因為此，現在他便急於在連任下屆行政長官之時，把問責制推出，以落實他對領導人的承諾。

根據《基本法》第一百零三條，現行的公務員制度應予以保留，這證明公務員的政治中立是極為受中央重視的。現在打算推行的問責制，對公務員體制，以至整個政治體制，也有重大的影響，所以在推行之前，必須詳細諮詢各方面的意見，訂立清晰的改革方向，以及制訂如何落實問責制的具體細節。正如我們想炮製一道美味佳餚，我們必須花上充分的時間選料，然後精心研究烹調手法，最終才可能有佳餚上桌，供人享用。但是，我們的政府已經有足夠的準備嗎？還是為了在第二屆任期開始之時，為着不想再被朱總理批評“議而不決，決而不行”，就反過來“決而不議”，促使問責制在 7 月 1 日實行呢？現在行政長官推出的所謂問責制，就好像一位餐館老闆朱先生要求董廚子為他炮製一隻炸子雞，可是朱老闆卻是一個急性子的人，不斷催促董廚子快點煮。董廚子為了向朱老闆展示其實力，便不顧選料是否配合，調味時間是否足夠，便匆匆地將雞丟入滾油裏炸，當然這樣可以令雞的表皮很快便又香又脆，匆匆上桌給朱老闆享用，但肉還是生的，根本就不能夠入口，徒勞無功，浪費資源。主席女士，其實我是不懂得煮餚的，所以以上的資料是得到太太的協助提供的。

其實，我們身處二十一世紀，所有民主、文明的地方談到政治問責，必然是指政府向人民負責，但是，香港政府現時想推行的問責制卻剛剛相反，竟然是高官向行政長官個人負責的一個所謂問責制，簡直貽笑大方。因此，我的修正案支持以民主普選政制為基礎，並向立法會問責的主要官員問責制，正正就是為着彌補問責制的不足，為達到董先生以前所提倡的目標而提出的，即“要求高度問責，更好地回應社會的訴求，更適應時勢的問責文化”。主席女士，我想用 6 個字作今次致辭的總結：“無民主，無問責”。

謝謝主席女士。

李柱銘議員動議的修正案如下：

“在“本會支持”之後加上“以民主普選政制為基礎，並向立法會問責的”。”

主席：我現在向各位提出的待議議題是：李柱銘議員就政制事務局局長的議案動議的修正案，予以通過。

葉國謙議員：主席女士，《基本法》規定在 2007 年後香港特別行政區（“特區”）可對行政長官及立法會選舉這兩大政制問題，進行討論及研究，甚至修改。正所謂“十年一大改，五年一小革”，既然可能在 2007 年進行這樣的政制大手術，在回歸 5 年後的今天，特區政府為了能夠與時並進和配合社會訴求，對行政架構進行小手術是應該的，只有這樣，才能以循序漸進的方式進行政制改革，避免引致任何不必要的震盪。

為何須進行行政改革這項手術？因為要回應市民的訴求。市民在較早前因為公屋的短樁事件、新機場啟用的混亂事件及數次的政策失誤等而要求政府官員受輿論及公眾的監察，並為施行失誤的政策而負上責任，甚至辭職。市民的訴求是明確的，便是要主要官員問責。問責與民主是兩碼子的事情，當然並不互相排斥，但如果有人把普選的狹義民主概念，說成是市民的問責訴求，便有點偷換概念，混淆視聽了。民主建港聯盟（“民建聯”）相信，市民的要求是清晰的，主要官員問責制（“問責制”）是要求行政機構為所推行的政策負責，至於其他涉及民選、普選之類的政制改革，應按《基本法》的規定進行。

在引入問責制後，行政長官與主要官員的工作關係加強，各司長及局長的職責亦會重新分配，政策局會進行重組，高層官員架構也會引入新的聘任及離職安排。我會就以上幾點表達民建聯的立場。

質疑問責制的開端，通常也是針對合憲性的問題。政府根據《釋義及通則條例》第 54A 條的規定，以決議案的形式進行有關的立法，而透過第 54 條的規定實行這樣的做法，民建聯認為是合法及適當的。我們注意到這次推行問責制，主要是進行政府架構重組。重組政策局涉及更改有關公職人員的法定職能，而第 54A 條是就把公職人員的法定職能轉移給另一名公職人員作出規定，故此，在這次推行問責制引用第 54A 條，將相關的法定權力轉移予重組後的政策局主要官員，是適當的做法。至於有議員認為以議案形式進行辯論，會剝削議員進行足夠討論的空間，民建聯對此不表同意。我身為立法會研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會（“小組委員會”）的主席，體會到在小組委員會所舉行的十多次會議席上，委員就問責制的各項大原則及小問題均進行了充分的質詢及討論，政府也對所有疑問及理據一一作出解答，委員的傾向及結論其實已相當明顯。故此，足夠的討論空間，其實已在十多次達四十多小時的小組委員會會議上得到體現。

至於政府計劃讓政府最高層的主要官員全部脫離公務員編制，不按公務員條款及條件聘任，民建聯認為是符合《基本法》的相關規定的，因為以非公務員條款聘任主要官員，並不影響有關憲制規定，亦不影響主要官員作為公務人員的身份。根據《基本法》第一百零一條，“公務人員”包括所有司

長及局長，而《釋義及通則條例》第 3 條指明，“公務人員”的涵義與“公職人員”相同，公職人員是指在特區政府擔任受薪職位的人。由此可見，以非公務員條款及條件聘任的主要官員，早已為《基本法》所容許。新任命的問責制司長及局長，並不會因為聘任制度更改而影響《基本法》對其角色及職務的規定。

此外，民建聯認為，以新聘任條款聘任司長及局長、將決定權力轉移予非公務員、重組 16 個政策局等決定，並沒有違反《基本法》第一百及一百零三條有關原有制度予以保留的規定。民建聯認為，為了香港的良好管治而引進新措施，不應因“制度予以保留”這 6 個字而受阻礙，條文本身的立法原意應充分獲得大家考慮和尊重。條文的原意只是為避免公務人員因回歸而受到影響，而不是要妨礙政制發展，亦不希望妨礙為實行良好管治而施行的措施。民建聯認為，特區政府須根據社會發展的具體情況，為改善管理職能而對行政架構進行適當的改革。

至於個別官員在問責制下的職務，例如律政司司長應否繼續負責檢控工作，民建聯認為，律政司司長作為問責制的主要官員之一，刑事檢控的最終決策權應由司長擁有，而非授予刑事檢控專員；只有這樣，才能體現《基本法》第六十三條的規定。若認為司長如果是問責官員，便會影響其作出檢控的決定，這是置《基本法》保障司長主管檢控工作、不受任何干預的條文於不顧。

至於行政會議的職能及角色，民建聯認為，在問責制下，其職能及角色並未改變。因推行問責制，以致行政會議內的官守議員增加的情況，應該不會影響行政會議履行協助行政長官作出決策的職責，亦不會影響制訂政策的過程。然而，民建聯認為，縱然問責制並未改變行政會議的職能，以及《基本法》並沒有規定行政長官委任行政會議成員的比例，但鑑於行政會議成員的官方成員人數因問責制而增加，民建聯建議行政長官應同時增加非官方成員的人數，以確保行政長官在制訂政策時，可以有不同的意見作為參考。

關於分拆和合併政策局等問題，最備受爭議的是把人力政策從教育部門撥入工商的範圍內，以及將環境食物局和衛生福利局合併為一個大政策局這兩項議題。民建聯認為，政府對原有 16 個局所進行的分拆及合併手術，似乎未盡完善。然而，政策重組的內容繁複，亦沒有對錯之分，世界各地也有各種不同的劃分方式，關鍵只在於是否最合乎當地民情。民建聯認為，由於民意對上述勞工及環境範疇的處理方式有如斯大反應，因此政府應再進行詳細的檢討及修訂。我聽到司長在剛才的講話中，表示政府在聽取了議員的意見後，作出了一些修訂，民建聯對政府這種從善如流的做法，表示歡迎。

在立法會討論問責制的小組委員會會議上，政府曾表明，在實行問責制後，局長在制訂其政策時，會因應和配合所負責的政策範疇，對轄下的部門及有關公營機構進行重組。民建聯認同局長應對轄下部門進行適當的改革，但同時注意到可能出現不同的政策局有不同部門架構的情況，這種情況可能會影響實行問責制初期的成效，甚至影響整個政府架構的運作。就此，民建聯促請行政長官在與未來的問責制局長商討有關內部改組的工作時，應以循序漸進的方式進行。

至於在問責制下官員任命的具體細節，鑑於政府提出了有關主要官員守則的草擬本，因此已回應了輿論提出的疑問，例如守則制訂了官員不能對公務員進行不恰當的干預，以確保公務員中立的規則、防止利益衝突的措施，以及向立法會問責的規定等，加上政府在與問責制官員所訂立的合約內，亦會訂立遵守守則的規定，因此，民建聯認為，有關守則對問責制官員已具有一定的約束力，並且同意政府提出的守則的大致內容。

對於備受爭議的離職安排，問責制官員在離職後的 1 年內如受聘於任何工作或投身任何業務時，必須事先徵詢行政長官所委任的專責委員會的意見。民建聯認為這項規定是可以接受的。民建聯相信，1 年的“過冷河”措施，已可平衡招募人才及保障公眾利益這兩方面的矛盾。民建聯認為，只要專責委員會將所提出的意見向公眾公開，已離職的問責制官員在輿論及社會的監督下，相信亦會尊重專責委員會的意見。現時英國的有關專責委員會，即“商業聘任諮詢委員會”所提出的意見，對離任的部長亦同樣不具約束力，但至今並沒有出現離任部長不遵從該委員會意見的情況。因此，民建聯有理由相信，離任官員在重視個人名譽及在社會監督的情況下，是應該會接受專責委員會的建議的。

最後，對於李柱銘議員提出的修正案，民建聯感到非常驚訝；一貫提倡變革運動的民主黨成員，沒有理由會採取保守的態度，死抱舊制，而抗拒改革。然而，人卻會因執迷信念，反而陷自己於不義。民主黨執迷其反對黨的理念，為反對而反對，對於政府提出的問責改革議案，強加不合理的修正，令修正案因違反《基本法》的規定，根本無從實行，變相阻攔改革，要令問責制胎死腹中，置市民要求政府推行問責制的訴求於不顧，亦令自己陷於罔顧社會利益的不義。民建聯反對李柱銘議員提出的修正案。

主席女士，我謹此陳辭，支持政府提出的議案。

劉千石議員：主席，對於主要官員問責制（“問責制”），我相信在表示過意見的人當中，意見較為中肯的要算是李鵬飛（飛哥）。飛哥是最早倡議要

實施部長制的少數人之一，他亦是當行政長官公布要推行問責制後第一時間站出來大力支持的人，因為飛哥認為任何政府領導人也應該有自己的“班底”，而且他相信實施部長制可以保障公務員的政治中立；不過，同樣也是飛哥在看清楚現時政府打算推行的問責制細節之後，態度即時由全力支持變成反對，理由是在推行問責制後，不單止問責制局長要負責政治工作，連屬於公務員的常任秘書長亦要公開為政府的決策“解畫”和“護航”，令常任秘書長也變得政治化。

主席，要推行問責制，官方的說法是因為政府的政策制訂及推行變得越來越政治化，因此繼續由理應保持政治中立的公務員文官擔任決策的高官並不理想。按照這個邏輯，問責制的一個極為重要的假設是，這個制度可以確保公務員政治中立；但結果卻是“一場遊戲一場夢”。現在要推行的問責制不但無助維護公務員政治中立，反而會進一步損害本港運作了超過 100 年的文官傳統。

今次推出問責制，過程是倉卒的，整個施政架構的改動對公務員體系可能造成的衝擊未經社會充分討論。這些觀點已經有不少人提出過，無須我重複，不過，連公務員系統對於即將推行的問責制亦顯得手忙腳亂，實在令我感到非常擔心。

主席，上星期曾蔭權司長一篇演辭的內容“擺烏龍”的事件，便是一個例子。我覺得這個例子正顯示出當局就整個問責制的構思、籌備時間表等，並無諮詢公務員，甚至受影響的人亦不知情，即使對何時落實問責官員的名單也不清不楚。如此的政策構思過程、如此的籌備方式，我難以想像到了 7 月 1 日，會出現一個怎樣的局面。

如果是為了改善政府施政而要推行問責制，為何連公務員亦“唔知董先生想搞乜”？是不是正如一些前來立法會小組委員會表達意見的團體所說，“推行問責制是因為公務員和董先生不合作，因而要作出重大改革，令董先生揀選和他理念相同的人來管公務員”？

但是，我覺得如果這是當局的想法，便應該堂堂正正說出來，而不是借問責的名義來建立自己的“班底”，甚至說得不好聽，是要清除異己。

今天，當董先生要一棍打爛由公務員文官主導政府施政的制度時，我們又可有想到，過去公務員統治的種種優良傳統，亦大有可能同時遭受徹底破壞呢？

主席，放眼古今中外的政治舞台，一個永遠解決不了的現象是“太子黨”的出現。在我們的祖國不在話下，最近南韓總統金大中的兒子亦被指利用父親的地位謀私；不過，我們從沒有聽過陳方安生的兒子在香港官場或在商界“嘈喧巴閉”，沒有聽過曾蔭權司長的兒子利用父親的權位獲取利益，亦沒有聽過葉劉淑儀局長的女兒向誰指指點點。

公務員文官制度的優良傳統消失，是不是香港市民所期望看到的發展呢？

主席，從一開始我就不支持一個沒有民主基礎的問責制，亦從來沒有對董先生提出的問責制存有任何幻想。

很明顯，在現時行政長官不是由香港市民普選產生、無須向立法會負責的情況下，所謂問責制便只是向行政長官一個人問責。董先生加強了自己的統治“班底”，自然可以較為有效地推行他心目中的政策。不過，由於完全沒有市民制衡的機制，甚至連公務員原來的運作模式也被破壞，將來政府的政策是不是真正能夠做到更貼近民意，以及能夠改善施政質素，我是相當懷疑的。

主席，九七回歸，我相信絕大多數香港人希望過去行之有效的制度能夠更好地得到保留，而不是動不動“破四舊、立四新”。公務員文官制度和司法獨立一樣，是香港賴以成功的重要基石，我完全看不到民意有一百八十度的轉變，要求摧毀由公務員主導政府施政的制度和安排。

所以，我的立場很清楚，我是反對表面問責，實質集權的制度，亦不會支持一個破壞公務員文官傳統的制度。

主席，由政制事務局局長代表政府提出的這項議案事關重大，因為問責制無論是為董先生建立內閣，或因應日趨政治化的環境而須政治任命高官，或正如部分支持問責制的團體所說，“公務員架構和理念已經不合時宜”也好，我相信政府也得承認這是一項重大變革。

主席，在董先生上月中到這個會議廳公布問責制的構思，以及回答本會同事的提問時，我曾經向董先生提出一項問題，當時我問董先生：“在制訂問責制的過程中，有否以任何方式諮詢公務員，特別是坐在他（董先生）右面的一眾（公務員高官）夥伴？如果他們有任何憂慮，請問有甚麼途徑可作處理？”我記得當時董先生的答覆並沒有正面提及有否就問責制的詳情諮詢現時的司、局級官員，董先生亦沒有回應公務員對問責制是否存在憂慮這項重要的問題。

差不多一個半月過去了，今天距離定下實施問責制的日期只剩下三十多天。我想問孫明揚局長，也想問在座的司長或不在場的局長：

他們哪一位可以清清楚楚地告訴我們，究竟董先生有沒有就問責制的構思和內容諮詢過他們的意見？是不是一如上月董先生所說，在制訂問責制的過程中，經常長時間和各主要官員，是各主要官員 — 包括在座的每一位，又或是不在座的每一位 — 研究這些問題，然後才得到這樣的結論？有沒有“傾”過？有，還是沒有呢？

他們可不可以告訴香港市民，在推行問責制後，政府的架構和運作有甚麼改變呢？例如，房屋局局長知不知道日後會不會仍然有房屋委員會、會不會有房屋協會呢？

教育統籌局局長，她可不可以告訴我，把人力事務由教育統籌局分拆出來，是不是經過她和她的同事詳細研究後提出來的？她可不可以說出分拆的利弊是甚麼呢？

周德熙局長或李淑儀局長雖然不在座，但他們可不可以告訴我們，把工商和人力事務合併，或把經濟和人力事務合併，究竟有甚麼分別呢？前後的構思，是不是由他們出主意的呢？是不是他們自己提議將人力政策“攬上身”的呢，還是“一時一樣”這般草率呢？

王永平局長，他可不可以告訴我們，為何公務員事務局局長有必要屬於政治任命呢？他究竟有沒有被諮詢過呢？他表示過甚麼意見呢？

楊永強局長也不在場，但在衛生和福利兩大政策範疇以外，還要加上食物安全衛生事務，他是不是深信他或他之後的下一任局長可以完全應付得來呢？

葉劉淑儀局長也不在場，現在她和警務處處長也是首長級薪級表第 8 點的官員，將來保安局局長高了一級後，是不是警務處處長也要完全聽她的話呢？警隊的專業服務守則和操守還可不可以有自主性呢？

各位司長、局長，他們當中有沒有一位能夠告訴我們，他們會是問責制下的司長、局長，還會是常任秘書長呢？

主席，我估計孫明揚局長在稍後的答覆中會說，新任的問責制主要官員名單要到 7 月 1 日才公布，今天只是議案辯論。我在此不是要知道這張名單的內容，我心裏面的疑問是：既然問責制是政府施政架構的重要改變，而他

們是行政長官的夥伴，亦是最受影響的一羣，究竟、究竟他們知道多少呢？有諮詢過他們嗎？他們是被蒙在鼓裏，還是有人黑箱作業呢？

過去 30 年，我和他們在不同的位置為香港服務。我們在許多問題上有不同的看法、有不同的立場，不過，我仍然會稱讚他們，因為他們也是為香港盡忠職守、廉潔奉公地工作。但是，為何、為何、為何現在只剩下 30 天便要出現制度上的大變革的時候，將來的人事、將來的架構、將來的運作、將來他們的前途和崗位，仍然是謎一樣呢？

立法會的小組委員會為了審議問責制的內容，累積了幾呎厚的文件，進行了幾十個小時的馬拉松會議；今天的辯論，相信亦會是馬拉松的辯論，最少要辯論到今晚深夜。在大家已經疲累不堪的時候，如果大家可以靜下來，自己認真的問問自己：究竟問責制是甚麼？問責制會帶給香港社會甚麼？問責制對公務員體系的衝擊會有多大？你究竟會不會支持問責制？

主席，我說的可能已經太多，是時候應該停一停了。謝謝主席。

黃宜弘議員（普通話）：主席女士，今天辯論的主要官員問責制（“問責制”），有論者形容為香港行政體制的一項重大改革，也是行政長官在未來 5 年的任期內，能否進一步落實“港人治港”、重振香港經濟的關鍵措施。對於這個觀點，我基本上是贊同的。我認為問責制的推行，大方向是正確的，符合香港的歷史情況和政治現實，值得肯定和支持。

其實，本會審議問責制的小組委員會到今天為止一共開了 12 次會議，加上進行公眾諮詢，前後用了差不多 50 個小時，我每次也有出席。在每次會議席上，我均很留心聆聽官員的發言，特別是官員對議員們所提出問題的回應。我認為官員對問責制的詳細解釋，是符合《基本法》規定的行政主導原則，而且十分周到。可惜，有些人好像打定了主意，無論官員的解釋如何完整，如何合情合理，他們也不願意接受，令人覺得會議的時間有所浪費。所以，我不打算在這裏用太多的篇幅，來說一些細節的問題。我只想着重談一談我對為何要推行問責制的個人看法。

在英國殖民管治時期，香港的行政體制長期因循守舊。即使新加坡、澳洲、紐西蘭、加拿大等國家，以及香港的周邊地區，也早已抓緊時機，實行改革，但香港的行政體制依然一成不變，這是不合時宜的。其中一個最大的弊端是，當時所有的政策，都是由倫敦政府有關部門負責研究、設計、審核和拍板，然後交給總督奉命行事。總督聽命於倫敦，主要官員和行政人員則聽命於總督。在港英政府裏面，絕大多數的主要官員和行政人員也無權參與

政策的制訂，可以說是非常欠缺制訂政策的經驗。但是，以往他們對政策的執行，的確做得很好，對領會倫敦的意圖、配合總督的施政很有本事。例如彭定康決定推行“三違反”的政改方案，有的官員心內可能不大認同，但也會認真執行，不會公開反對。香港人根本看不到他們對那個政改方案認同的程度究竟如何，更談不上要他們對政改方案負責任了。在這裏，我並非指他們不負責任，而是倫敦只會訓練他們執行政策，而不會培養他們制訂政策，不會讓他們為政策負上政治責任，只要他們在誠信等方面不出甚麼大的問題，他們便不會被撤換，更不會被迫下台。

香港回歸以後，主要官員和行政人員原班過渡，中央政府為了實踐“一國兩制”、“港人治港”和“高度自治”的方針，讓港人當家作主，從未插手干預香港特別行政區（“特區”）的內部事務，這是有目共睹的。例如，行政長官每次到北京述職，國務院港澳辦對特區政府的具體事務，從未事事過問，而是放手交給行政長官全權處理。回歸至今將近 5 年來，行政長官只能在缺乏自己班子的情況下，“朝七晚十一”，勞心勞力，事必躬親，還要承受“議而不決、決而不行、行而不果”等批評，的確是很辛苦的。世界上沒有一個負責任的政府，可以容許主要官員各自為政，各唱各調，互相推卸責任，甚至陽奉陰違。中央政府有極大的誠意，來實行“港人治港”、“高度自治”，但治港政策究竟要由誰來制訂呢？如何避免行政長官與主要官員各有各的施政理念呢？這是沒有先例，而且要在實踐中不斷試驗探索的事業。行政長官忙得很，每天要見很多貴賓，經常要到外地訪問，有很多重要的活動要他出席，除非他真的是一個全能的“超人”，否則難以抽出太多時間和精力，用於制訂政策，統攬全局。況且，我認為制訂政策這樣的事情，不能單靠一個人去做，最好是由一羣人去做，一羣人總比一個人更能集思廣益，作出比較科學、比較切合實際的決策。在亞洲金融風暴衝擊、全球經濟走向一體化、知識型經濟急速發展的背景下，為了保持國際金融貿易中心的地位，回應市民越來越強烈的呼聲，特區政府的施政亟需靈活應變，不斷改善提高，與時並進，才能得到市民及投資者的支持，在日趨激烈的競爭中，立於不敗之地。香港既然有眾多有辦事能力的官員，如果能夠引入問責制，便可以從社會上吸納一批有政治抱負、有創新思維、有駕馭能力、做事不怕批評、肯與行政長官同心同德建設好特區的優秀人才，與原有建制內的精英匯聚，組成方向明確、理念清晰的領導班子，建立權責分明和高效有為的管治架構，在未來數年輔助行政長官調查研究、制訂政策、面對大眾和承擔責任，讓特區政府更能提供優質的公共服務，推動產業轉型，突破經濟困境，提升市民的生活質素，增添市民對香港前景的信心。從這個角度來說，問責制最重要的特點，便是進一步體現“港人治港”和“高度自治”。問責制符合港人的根本利益，對特區的繁榮穩定和長治久安，乃至政治文化的進步，也有積極的意義。

行政體制的改革，從來不是一件容易的事，須周密部署，穩步實施。要確保改革能達到預期的目標，社會各階層和各方面也應該共同努力。香港中華總商會對問責制這個新事物所持的態度，是樂觀其成，全力支持。最近有不少會員參與討論，出謀獻策，提出了“選賢與能”、“掌握民意”、“精簡政府架構”、“提高施政效率”、“加強政策研究”、“增進公務員向心力”、“鼓勵媒體與政黨發表建設性的意見”、“改善行政立法關係”等建議。我相信這些建議對問責制的推行，將會起促進的作用。

主席女士，我謹此陳辭。

劉皇發議員：主席女士，有道是“法因時而變”，又謂“窮則變，變則通”，古今中外，管治者推行大大小小的變法改革，不知凡幾，這些或在政治體制，或在法制，或在管治模式的變革，有成功的，有失敗的。回望人類的歷史長河，改革是常態，是連綿不絕的。雖然有時候有所反覆，但總的來說，好的改革才能經得起時間的考驗。

香港特別行政區（“特區”）政府計劃推行的主要官員問責制（“問責制”），其着眼於改善施政的動機，毋庸置疑。由政府採取主動，加強主要官員在問責方面的承擔，從而達致更好的官民合作互動，此一舉措，應該予以支持和肯定。

香港回歸時，為了平穩過渡，特區政府全盤接收了港英遺留下來的制度和管治模式，事實證明，這種巨細無遺、照單全收、依樣葫蘆的做法，在面對新的形勢，新的管治理念，並不能收到預期的效果。為此之故，董先生在落實《基本法》的前提下，在其第二任任期內，推行他認為可以更好實踐其管治理念，提高施政質素的改革，是符合“法因時而變”，“窮則變，變則通”的原則。

問責制並非即興之作，也不可能取悅民眾的公關技倆，我相信確實是以董先生為首的領導班子，在經歷多年的鹹苦，總結經驗後，銳意變革圖強的做法。問責制的目標是鮮明的，其在具體的安排或在某些範疇上，容或有不足之處，不過，應無損新制度整體的可取性。況且，天下間根本不存在盡善盡美的制度，更不用說一項還未付諸實行的建議。中國搞開放改革，也是邊搞邊調整，鄧小平先生亦說過，要“摸着石頭過河”，這是實事求是，穩健的做法。

主席女士，我認為大家對問責制應抱持寬容積極的態度，協助催生有關的變革，靜觀其效，樂觀其成，並在實踐中履行監察的責任，使其變得更為完善。我謹此陳辭，支持原議案。

何鍾泰議員：主席女士，從過往四年多的經驗看來，現行本港的政府架構，已經追不上本港社會的需要。特區政府的局長既要負責制訂政策，又要負責執行這些政策。這些高級公務員亦扮演重要的政治角色，其中，包括要向本會及市民大眾推銷有關的政策，並不能貫徹公務員在政治上保持中立的原則，實在有改革的必要。

代理主席周梁淑怡議員代為主持會議。

主要官員問責制（“問責制”）正好能夠解決這方面的問題，將政治問責和推行政策兩方面分開，以維持公務員的政治中立。該制度除有助增加主要官員的問責性；亦可以使政策的推行更有效率。

在問責制下，行政長官將會擔當關鍵的角色。行政長官如能執行一個強勢的領導，將可避免過往政府在決策上的“議而不決，決而不行”陋習。

另一方面，主要官員的人選對問責制的推行將起決定性的影響。主要官員必須具備敏銳的政治觸覺及技巧，以爭取市民大眾、傳媒及本會對政府政策的支持。因此，人選也必須在性格及經驗上具有合適的條件。此外，一些涉及與內地合作政策範疇的主要官員，也必須對內地有一定的瞭解，並願意加強兩地的聯繫。過往，部分官員在兩地發展合作上顯得並不積極，希望將來有關的官員能夠作出改善。

對於主要官員所掌管的政策範疇，一些論者並不同意政府建議。他們所提出的一些擔憂是可以理解的，不過，本人認為最重要就是政府在各個主要官員的權責及政策範疇必須清楚界定，減少主要官員之間可能出現的矛盾。

然而，本人對公務員事務局局長作為“政治任命”問責局長的安排卻有不同的意見，該職位若由一位常任的長俸編制的公務員出任較為合適。公務員事務局所處理的事務，主要涉及政府內部的人事問題，包括聘用及服務條件、可享受的福利等，並非直接與市民有關。按照政府的計劃，問責制下的公務員事務局局長將負起兩項職責：（一）公務員的政策；及（二）公務員的管理。不過，有關官員在執行職務時，可能會遇到極大的困難。

正如本人在研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會的會議上，曾向政府官員提出以下疑問：公務員事務局局長在考慮到公務員的意見，就某項影響公務員的政策向行政會議作出建議，例如大量減薪或削減福利，又或大幅裁減公務員數目，如果行政會議沒有接受其反對意見而採納了

不為公務員所接受的決定，並引起公務員的極度不滿，雖然公務員事務局局長已經向行政會議作出適當的建議，但由於他轄下的政策範疇出現問題，他是否因此要負起政治責任？

此外，由於行政會議的保密制度，公務員亦可能以為該位公務員事務局局長並沒有照顧到他們的利益，沒有在行政會議表達公務員的強烈意見，堅持執行一些對他們不利的政策。在這情況下，這位公務員事務局局長在其“政治任命”期滿後，甚至在他要負起政治責任的時候，在公務員普遍的敵視下，他是否能夠返回到公務員隊伍？至今，本人仍未得到政府就這兩個疑問作出令人滿意的回應。

代理主席，雖然本人並不同意公務員事務局局長作為“政治任命”問責局長的安排，但從整體來說，本人是支持問責制的建議。本人謹此陳辭。謝謝。

張文光議員：代理主席，香港特別行政區（“特區”）主要官員問責制（“問責制”）的致命傷，是缺乏民主基礎。行政長官董建華是 800 人的小圈子選舉產生的，缺乏市民認受性，是民主的先天不足。此外，問責制的政治方向，是行政長官中央集權，將權力集於一身，委任“理念一致”的人做局長，向自己而不是向立法會問責。這是專權的制度，與民主政治南轅北轍。因此，民主黨對政府的議案作出原則性的修正，要求問責制，建基於普選的民主制度，並向民選的立法會問責。

回歸 5 年，董建華治港無方，市民怨聲載道。左派的一些輿論，將董建華的失誤歸咎於高官的不合作。問責制，就是政治權力轉移，換人換血換局長。這樣重大的政治體制變革，並沒有以立法的方式進行，只透過《釋義及通則條例》，以決議案的形式，快刀斬亂麻的方式，在保皇黨護航下，強行在 7 月 1 日前通過，為董建華連任、江澤民訪港沖喜。

由於時間倉卒，問責制漏洞百出，決議案粗疏草率，令人不忍卒睹。我特別要指出當中的十大缺點和隱憂：

第一，行政會議出現重大質變。過去，行政會議成員，由社會人士為主體。問責制令官員人數大幅增加，由 3 人升至 14 人，升幅接近五倍。行政會議的性質，也由傳統的諮詢體制，變成接近官員內閣制。官員是行政長官下屬，聽命於行政長官，難以集體提出相反的意見，更難以履行《基本法》第五十六條“行政長官如不採納行政會議多數成員的意見，應將具體理由記錄在案”的規定，變相取消了行政會議輕微地制衡行政長官的最後板斧，讓《基本法》第五十六條的行政會議功能名存實亡。

第二，公務員政治中立已成為神話。過去，政府經常標榜公務員的政治中立。然而，在問責制下，公務員事務局局長也是問責官員，政治毫不中立。在行政會議中，他究竟代表公務員，還是代表社會大眾，制訂公務員政策呢？他是否能“向政府清楚表達公務員的利益和關注”，並維護公務員的政治中立呢？公務員事務局局長，出任問責官員，成為政治雙面人，只能兩面不討好，得不到公務員的信任，更難以維持政治中立的神話。

第三，常任秘書長毫不政治中立。常任秘書長是公務員，理應政治中立。然而，將來常任秘書長的工作，包括“介紹政策，為政策辯解，爭取公眾和立法會的支持，回應立法會質詢，提出法案，參與議案辯論”，與問責官員毫無分別。在市民眼裏，政策制訂者和政策發言人，是你中有我，我中有你，難為中立定分界。所謂政治中立，究竟是早已消失的神話，還是自欺欺人的謊言？究竟謊言多說 10 次，是否便會變成神話呢？

第四，司長和局長權力混淆不清。問責官員理應有權有責，直接向行政長官負責。然而，問責制匆匆上馬，倉卒草率，沒有同時轉移司長與局長之間的權力。當前，涉及政務司司長權力的法例，有 120 條與各政策局有關，涉及財政司司長的法例更接近 500 條，均沒有在問責制權力轉移過程中得到處理。因此，司長仍然有權取代問責局長，行使各項指示、命令、批准、調查、上訴、通知、提供證據和獲得呈請等權力。如果司長局長權責不清，如何問責，誰來負責呢？

第五，部門分拆重組如亂點鴛鴦譜。問責制匆匆上馬，部門重組更未經深思熟慮，至今仍然在更改。先前，環境、食物、醫療、衛生的四併方案，讓新的局長管理近三分之一的政府資源，是超人式合併。讓勞工事務合併經濟事務或先前的工商事務合併，是商業式的合併。讓環境歸入運輸工務範疇，望原事件成為絕響，是鯨吞式合併。讓公務員事務局成為問責部門，是政治中立的再拆骨。讓政務司司長成為無兵司令，是分權政治的新拆骨。無論是拆骨還是合併，無論今天如何重新組合，都是商人主導下的盲婚啞嫁，是官員辦公室的亂點鴛鴦，暴露出問責制的糊塗混帳。

第六，局署合併有可能變成集體裁員。局署合併不單止在秘書長和署長、首長級官員之間出現人事重組，更可以導致基層的收縮裁員。當前，政府和公務員的關係極為緊張，矛盾一觸即發。公務員既要面對薪級檢討、資源增值、編制收縮的衝擊，再加上局署合併帶來的重組與裁員，“山雨欲來風滿樓，更能消幾番風雨”，公務員就像一件不斷修改的西裝，剪裁得肢離破碎。董建華連任不過 5 年，用一半時間來重組政府，用大量精力來磨合人事，而不能集中精力於改善經濟和失業問題，是政治上選擇錯誤。

第七，憲制慣例仍是空中樓閣。問責制缺乏民主基礎，是先天不足；缺乏憲制慣例，是後天失調。現時的問責官員，猶如空降部長，上任前無須到立法會接受質詢，離任時不一定要解釋理由，只須給 1 個月的通知。在任期間，即使出現重大的政治失誤和嚴重的操守問題，立法會通過不信任議案，行政長官也不一定要他下台。一個缺乏民主基礎的問責制，一個不受民意制衡的問責局長，只會將“問責”變成諷刺，有名無實，誤導市民。

第八，商界壟斷權力的政府黨。特區政府本來已是商界做莊，800 人的選舉團，工商金融界佔主導地位，勞工和基層早已淪為花瓶。過去的高官來自公務員，還能勉力平衡社會的階級利益。然而，問責制的設計，包括出入自由的“旋轉門”局長制，都刻意向商界大開綠燈，彷彿商界就是全世界，商界一出，誰與爭鋒？商界從來批評，基層愛吃免費午餐，然而，問責制卻讓商界精英，無須選舉而執政，無須組黨而成政府黨，無須出汗而吃政治免費大餐，為日後的階級衝突埋下伏線。

第九，官商勾結的利益衝突。香港商人大多是正直的人，不過即使是商人政府仍然要嚴防官商勾結、化公為私，尤其要防止官員離任後，利用自己制訂或掌握的資訊，包括影響巨大的財經和土地資訊，轉化為私人的利益。當前，問責制設計的離任受聘委員會，對離任官員受聘私人機構，甚至可能有明顯利益衝突的機構，也只有公開建議之責，而無禁止受聘之權，委員會成為最典型的無牙老虎。特區政府在防止利益衝突的清廉政治中，應該是公眾利益的捍衛者，而不是商界高官的大後台，設計一個引人犯罪的制度，等如打開潘朵拉的盒子，讓貪污的魔鬼飛出來為禍特區。

第十，現代社會的宮廷政治。向人民問責，是現代政府的責任，不過，特區政府卻反其道而行，變成向董建華問責，將民主政治變成宮廷政治，更因而設計了一個“三不像”的職位：行政長官辦公室主任。這個職位是政治任命，出席行政會議，不須政治中立，不是問責官員，不是公務員，卻擁有不受制約的權力：只要按照行政長官的指示，跟進有關行政長官辦公室的工作，向行政長官負責。這個行政長官辦公室主任，搖身一變，變成了行政長官的欽差大臣和傳話人，變成了一個高級的路祥安，可以狐假虎威，行走江湖，海闊天空。路祥安前車可鑒，港大醜聞記憶猶新，絕不能讓宮廷政治的幽靈，迴盪下亞里畢道的天空，行政長官辦公室主任，絕不能私下代行政長官傳話，指點江山，不受制約。

代理主席，我目前形容問責制有如一碟香港政治炒飯。這碟炒飯還有下文：沒有民主，是無米飯。沒有問責，是無料飯。亂點鴛鴦，是“炒糲飯”。

匆匆上馬，是生米飯。行政長官董建華是問責制的大廚，炒出一碟“四不像”的香港政治炒飯，卻無須問責，無須“炒魷”，還可連任。這就是特區問責制的最佳寫照，讓人欲哭無淚，欲語無言，欲救無門。

代理主席，民主黨對董建華的問責制，提出有力而實質的批評，絕非簡單地為反對而反對，而是有理有據的，因為我們的修正案是在問責制之上，增加了民主和問責的前提。民主就是普選的政治制度，問責就是向民選的立法會負責，這是問責制成功的基礎，也是我們與董建華和民建聯最大的分歧。今天，我們的修正案將會失敗，不過，我們的修正案將如黑白分明的歷史，如滔滔不絕的潮流，經得起時間的考驗，經得起時代的挑戰。

代理主席，我謹此陳辭，支持李柱銘議員的修正案。

梁耀忠議員：代理主席，我發言支持落實以民主普選為基礎，並向立法會問責的主要官員問責制（“問責制”）。

代理主席，在討論行政長官董建華提出的問責制前，我想與大家回顧八十多年前中國的一段憲政的黑暗歷史。1913年，袁世凱不甘自己只是一個民國的臨時大總統，於是四出收買各政黨人士及議會議員，支持其成為正式大總統，開始其復辟帝制的第一步。

袁世凱當選後，藉口當時的憲法，即《臨時約法》，對總統的工作束縛太大，對施政造成困難，遂要求修改《臨時約法》，希望進一步集權。不過，由於建議受到國會的阻力，袁世凱於是停止國會的運作，成立中央政治會議，修改《臨時約法》，徹底廢除限制總統權力的條款，賦予總統至高無上的權力。這項修訂從討論至通過僅僅是40天，於1914年5月1日正式公布。內容主要是建立總統集權制度，取消內閣總理，改為以大總統為行政首長。

袁世凱集大權於一身後，更貪得無厭，要求進一步集權，遂於1915年11月建立君主立憲制度，即位成為皇帝。

也許大家會覺得這段歷史似曾相識，不錯，今天的香港特別行政區（“特區”）正在經歷八十多年前中國憲政的黑暗歷程。董先生提出的問責制，不論在制訂過程及內容方面，都顯示其專制、獨裁的一面，與袁世凱同出一轍。董先生今天就是要重蹈中國歷史的覆轍，將香港帶進黑暗政治的深淵。

代理主席，問責制不單止在制訂過程已貫徹了董先生獨裁及以我為主的特性，董先生在未公布建議之前，已設下 7 月 1 日實施的最後限期，於是，董先生 4 月 17 日在立法會公布建議後，卻要求我們在 6 月 19 日通過有關的決議案。一個對香港未來政制有深遠影響的改革，審議的時間前後只有 64 天，也許我們要慶幸董先生比袁世凱慷慨，多給 14 天。不過，我想問：兩個月的時間是否足夠呢？記得以往，當我們提出任何政制改革的建議時，政府官員都表示從長計議，慢慢討論，甚至當我們談到 2003 年區議會選舉時，政府亦表示時間不足，無法進行任何改革。因此，我想問：為何問責制卻可以急就章，匆匆“上馬”呢？我相信原因很簡單，因為這是董先生的“聖旨”，官員一定要聽命，而市民不能有反對聲音。

董先生的做法比殖民地政府還要封閉。97 前任何重大變革，都會出版綠皮書及白皮書徵詢民意，雖然政府最後接受的可能不多，但最少可以在社會上形成討論。然而，今天董先生卻喜歡黑箱作業，三數個人把門關上便可“搞掂”一切，即使是一些直接受影響的官員亦是較市民早一兩天才知道有關內容，這種做法不單止不民主，更是對官員、下屬極大的不尊重。一個領導人專制獨裁至如此地步，試問香港的未來哪裏還有希望？

我們相信任何改革如果未經民主過程，未經市民討論，所謂改革只會是少數參與者的利益分配過程，而不會是以市民的福祉為依歸，也不會為整個社會帶來希望。我相信這樣的制度最終亦將會受到市民唾棄。

董先生推出問責制，正如袁世凱要進一步增加總統權力一樣，都是以現時制度“阻頭阻勢”，妨礙施政為藉口，實際上，是想加大本身的權力，進一步集權。董先生眼中的兩大阻力，一是立法會，二是殖民地遺留下的公務員制度。

對於立法會，政府一直強調在立法會有權無票，影響政策落實推行，於是希望利用部長制來改善這方面的情況，委任議會內親政府政黨的同事出任行政會議成員（甚至部長）也不為奇，參與決策，以保證政府的政策能夠在立法會得到順利通過。事實上，問責制只是使現時政府與部分政黨的關係更為密切。其實，在目前制度下，政府的決策已經常吸納個別親政府政黨的意見，而親政府的政黨即使開始時反對政府的建議，“到時到候”又會自動“轉軛”支持政府。最近，公務員減薪又是一個明顯的例子，大家是看到的。因此，所謂吸納政黨入政府，只是令支持政府的力量更明顯，可以更肆無忌憚地不作討論，說要通過的便要通過。

因此，部分同事期望確立問責制，可以引入類似其他民主國家行之有效的民主制度，政府當局向民選議會負責，只是一廂情願的想法。例如，我們

要求在立法會通過對某官員的不信任議案後，該官員便須即時下台。然而，董先生的回覆表示會考慮多項意見，才決定是否撤換這個職位。最後，他有否撤換職位，都是由他決定，所以我們要看看實際上如何進行監察。事實上，在目前不民主的政制下，立法會內的強而有力的保皇力量，加上《基本法》所訂，按獲選方式分組進行表決的限制，議員提出的不信任議案而想通過，可謂難上加難。然而，政府仍要處處設限，架空立法會。董先生集權於一身的所作所為，可能只是比袁世凱停止國會運作的做法好一點。怎樣好一點呢？就是袁世凱要停止國會運作；幸而今天這個立法會沒有讓行政長官停止我們運作，總算是不幸中的大幸了。

此外，董先生過去 5 年領導無方，導致管治不善而歸咎於殖民地留下的公務員系統不合作。這種說法實在使很多公務員表示不滿。無論如何，行政長官仍然堅定要改變這制度，把過往公務員以廉潔、忠誠見稱的形象完全抹掉。

代理主席，無論司長、局長將來可能會由非公務員出任，只向董先生問責，在這情況下，他們沒有公務員制度的保護，其晉陞、留任盡由董先生一人決定，問責高官要提出忠誠的意見，我相信亦會有所避忌，恐怕背上阻礙施政的罪名，被行政長官懲罰。過往公務員以中立角色，就市民的最大利益提出忠誠意見的傳統，將會淪為搏取董先生好感，對董先生唯命是從，這樣對香港未來的發展有甚麼好處呢？我擔心那必定會發展成未來的噩夢。

問責制破壞了公務員的政治中立原則，其影響不但是政策的質素，更重要的一些必須公正、中立的範疇亦受到影響。其中，小組委員會會議上便提過有關律政司司長應否是問責官員的問題，我們擔心律政司司長假如作為問責官員，便不能公平公正地決定對某人提出檢控，其決定會受到政治干預，或董先生的影響等。因此，我認為律政司司長應按現時做法，不列入問責官員名單內。也許有人認為在現有制度下也出現了“胡仙事件”，不過，市民要問，我們是否希望類似事件不斷發生，而新制度正正令我們有此擔心，這種情況會不斷發生。

除律政司司長外，公務員事務局局長亦是另一個引起關注的問題，公務員事務局局長負責公務員的陞遷、評核等工作，須有一定的中立性，假如被納入問責制局長之列，在處理陞遷安排時，加入更多政治及其他因素，將間接威脅公務員的中立性，破壞原來選賢予能的制度優點。

事實上，公務員的中立問題，不單止是以上提過的兩個職位，局長以下官員日後的角色及政治責任為何？政府仍然未有明確的答案。這些問題，不單止令立法會內質疑問責制的同事有此擔心，即使是一些支持問責制的社會人士亦提出同樣疑問，我覺得政府必須盡快給我們作交代。

代理主席，正如我在開始發言時指出，閉門造車，沒有經過民主討論的所謂改革，只會淪為既定者“分豬肉”的過程，這點在 3 司 11 局的組成上最為明顯。曾蔭權司長剛才說應我們的要求將有關勞工的部分從教育統籌局抽出，與經濟發展結合；即是說，日後所謂勞工事務只會是配合經濟發展的需要，而至於勞工權益等問題自然被放在次要位置。這種安排，可以想像得到，是為了討好工商界而設，完全合乎董先生商人治港、不顧民生的施政策略。

事實上，日後上至司長、局長的委任，下至各個諮詢委員會的組成，“益自己友”的做法必定比現時過分和嚴重，因為董先生獨攬大權，立法會的監察權被架空，局長不再是公務員，與社會人士有千絲萬縷的利益關係，自然會委任親信到各個委員會，建立本身的勢力。令人擔心的是，這種裙帶關係勢將加劇特區政治的腐化。

代理主席，董先生要搞專制獨裁，要效法八十多年前袁世凱，集權於一身，議案今天在保皇黨的大力支持下，肯定得到通過。不過，我請董先生及他的同路人不要沾沾自喜，因為歷史告訴我們，不民主、不得民心的政權，只有徒具權威的軀殼，而沒有實質的支持，必定遭到人民的唾棄。袁世凱只做了 83 天皇帝便被推翻，而當時被收買的政客，最後亦覺悟前非，希望各位同事汲取歷史的教訓。只有民主的制度，得到人民認受，才能夠長治久安。

代理主席，我謹此陳辭。

田北俊議員：代理主席，回歸前，在港英的年代，香港一直是由英國管治，方式是委派一位人員出任總督，加上香港的管治班子的輔助。當然，在管治班子裏，行政局的成員中有很多不同背景的人士，但主要的官員仍是由公務員出任，這模式已運作了百多年。

回歸後，在《基本法》的制定下，出現了“一國兩制”這概念，這概念是全世界也沒有的。奉行社會主義的中國、由共產黨執政的中央政府，跟香港這個多年來奉行資本主義的社會，如何能令香港的管治可行呢？是否按照以往的運作，完全不予修改，便可辦到？或應從另一個角度來考慮，實行部長制來進行管治呢？自由黨前主席李鵬飛先生在 97 至 98 年一直倡議這概念。當然，無論是採用部長制這個名稱抑或甚麼其他名稱，其實，最重要的概念在於主要官員必須問責。主要官員，當然不是指 18 萬公務員中的低級或中級人員，那些人員自然是要聽從上級的決定來執行政策的。

回歸後數年來，我們的主要官員便是現時的局長，他們夾縫在局與署之間，實在是很難做的。他們既是公務員，又是政策制訂者，如果政策出了問

題，他們是否應自行辭職，抑或應被行政長官辭退而不致令公務員的整體士氣受影響，或他們應負起我們一直談論的集體責任呢？自由黨覺得，董先生其實已談論這項改革數年了，特別是他於去年發表施政報告時，更提及要實施主要官員問責制（“問責制”）。當然，很多同事都以為那次只是說說罷了，不可作準的，政府近兩月才真真正正達成具體意見，準備予以實行。

然而，我們也要面對現實。如果行政長官早點建議實行問責制，在他競選連任第二屆行政長官的過程中，便會被人問到：一定會是你當選的嗎？你怎知道一定是你當選？你提出了那麼多建議，如果另外有人當選後他不支持問責制，屆時又如何呢？因此，儘管行政長官早存有這概念，也要等待整個行政長官選舉在 2、3 月間完畢後，才提出這項建議。

李柱銘議員覺得主要官員在任命方面有問題，認為這制度可會令行政長官變成獨裁者，因為獲行政長官任命的主要官員全部都會聽從他的“一言堂”。以我之見，全世界的國家，無論其總統或首相是如何產生，也會有內閣的，而內閣成員全部均由他自己委任。如果他在選舉中勝出（當然，李柱銘議員說最重要的是這點，我稍後會再作分析），或他所屬的政黨在選舉中勝出，他便會安排其政黨內的主要人員出任主要官員，人數不足的話，便會組成一個聯合政府，讓其他支持他的人出任成員。這個班子當然是“同聲同氣”的，而統治的理念也會相同。以此作比喻，“治港班子”當然也要以同一概念和模式來運作，否則，是絕對不行的。香港這樣做，也並沒有跟別的地方有何不同。

張文光議員剛才說了很多有關施行此制度會否令商界吃免費政治午餐的言論，如果真有此事，董先生所委任的 11 位問責的主要官員應該全部是商界人士，但依我看來，現時的情況又似乎並非如此。很多商界人士認為主要官員不好做，這未必跟三百多萬元年薪是否將他們現時的收入扣減了一大截有關，而是關乎其他很多的問題，即有關“難入難出、易入易出”的說法，我隨後會就此再作分析。

事實上，在問責制的實施下，可能會有數位商界人士出任主要官員，我相信市民大眾也會認同他們是應出任這些職位的。我絕對不認為這些工商界人士會出任公務員事務局局長、民政事務局局長、政制事務局局長，甚至有關社會福利事務那方面的局長。如果他們要出任的，應跟經濟發展，例如工商、經濟或財經等方面有關。如果這些局的局長是由工商界人士出任，他們真的可以看通香港未來數年的經濟發展，又或國際上的經濟發展會向哪方面走，而憑着這些資料，他們真的可以製造多點就業機會，我相信大眾市民對此做法是會支持的。我不認為有哪位工商界人士會有興趣出任不屬於他專長、不認識，或不感興趣的局的局長。因此，我覺得大家對此制度應持的概

念是，讓最適合的人選出任問責職位，而不應將人選分化為屬於商界、學術界，又或是非工商或非學術界，例如勞工界等。

此外，我想談的是有關政制事務局孫局長剛才提及的多項目標。他提及的第三項目標是，吸納社會上最優秀和最合適的人才出任主要官員。就這方面，自由黨跟其他很多黨派可能有不同的看法，現時各界的看法包括讓人選“易入易出”，或倒過來令他們“難入難出”。我們覺得如果讓他們“易入易出”，可以在社會上吸納較多精英替政府工作，那些精英不一定是來自商界，可以來自學術界或民主派的人士。

我覺得能產生利益衝突的最主要不在於時間，不在於離任後 1 年或 3 個月。那麼，最主要的利益衝突究竟是甚麼？我們且看看香港現時有多少個政策範疇，我不認為有甚麼資料或情況是機密或敏感到令有關的主要官員在離任時會引致很大的利益衝突的。舉例來說，如果某主要官員主管房屋或房地產時實施停售居屋的政策，誰知道在他離任後，接任的該位局長不會立即出售 2 萬個居屋單位？離任的主要官員即使知道這些資料又有甚麼用呢？又例如出任有關經濟事務的主要官員對銀行作出了監管，他也不能排除日後新任局長的做法跟他所做的完全不同的可能性。我反而要問他知道的資料是否沒有時間性呢？我覺得未必沒有。

我覺得最大可能出現利益衝突的情況，是該位離任的主要官員是否對其日後參與的商界企業存有很大的價值？其中一個特別敏感的課題便是，聯繫匯率會否終有一天脫鈎？政府的政策有否訂定聯繫匯率會在甚麼情況下，例如當儲備下跌至多少、失業率上升至多少、經濟增長至多少，才有可能脫鈎？脫鈎一旦發生，當中有人自然便會有利可圖，這情況絕對不是離任後 1 年的冷結期可以解決的，因為脫鈎的事可能會在 5 年或 10 年後才發生。因此，我反而認為政府應考慮處理的，是資料應不應該被運用的問題，就是說，不管經過了多少年，一旦發生類似上述的事件時，也規定離任主要官員不能運用這些資料來拋空港元或購買港元。我覺得政府應再考慮一下時間上的限制，例如離任的那 1 年並不是主要的，反而離任的主要官員知道些甚麼，以及他可不可以運用所知的資料，才是最重要的。如果可以將離任 1 年的冷結期縮短一些，我相信願意參加問責制的人士會多一些，這樣最少也可給政府多一些的選擇。

代理主席，我想再談一談的，是有關政府提到這些主要官員屆時的管治理念應如何。有很多同事說，政府的這項構思仍屬空談，我也認為是的，現時只是空談；主要官員上任後能否真的改善現時的施政、能否改善行政會議跟立法會的關係、能否改善政府跟市民的溝通，在現時來說，均屬未知之數，所以也可說只是空談。但是，自由黨覺得，政府既然真的想落實問責制，如

果我們支持政府這樣做，不管政府能否做得成功，最少我們也會知道；如果我們不支持政府這樣做，便真的只會讓這制度落得空談的地步。

當然，我們很希望問責制實施後，那些主要官員真的會到各地區跟市民詳細解釋其政策範疇、社會現時發生的問題、他們的構思、想推出甚麼新思維，以及如何實行各項構思等。如果主要官員真的能做到這點的話，我覺得也不應招致代表任何界別的立法會議員的妒忌。他們既然可接收民意，議員也是代表民意的，他們所做的是好事，議員應當予以支持，何須爭風呷醋呢？反過來說，他們這樣做，還可能令我們少做一點，省一點力。除非有關的主要官員不再出任這麼好的官職，轉而跟我們競爭下一屆的議員席位。我相信主要官員不會這樣的，因為議員每月的薪酬只有 6 萬元，年薪也只有七八十萬元，主要官員的年薪則高達 370 萬元，他們沒有理由倒過來這樣做的。因此，無論主要官員做到如何出色，如何得到市民的支持，我們也無須擔心他們會來搶議員的席位的。我覺得無論如何我們也應盡量支持政府作出此項嘗試，政府試得越成功，我們反而越容易進行我們的工作。況且，政府也明白，議員最看重的、最害怕的便是民意，如果民意支持政府所實行的政策，議員怎會加以否決？因此，屆時行政立法的關係一定會得以改善。

代理主席，世事當然沒有十全十美的，就政府今天的新建議而言，自由黨最初也認為設立 11 個局是過多的，不過，政府的看法是，如果現時開始實施此制度的話，他們想暫時先設 11 個局。這 11 個局包括了公務員事務局局長，至於其餘那 10 個局會如何分配，哪些局會合併，哪個局不合併，仍然是議論紛紛的。當然，我覺得無論如何合併與否，當中仍可能出現問題的。政府聽過議會、議員和市民的多方意見後，現時便說要將環境政策範疇跟運輸、工務等政策範疇合併，我們對此是支持的，因為自由黨曾經提出過這建議。

此外，有些建議是我們當初沒有強烈意見的，就是政府現時所決定實行的，將工商政策範疇和人力資源政策範疇分開，然後讓人力資源政策範疇合併經濟政策範疇，我們聽過剛才的解釋後，也接受了這做法。如果讓人力資源政策範疇獨立的話（這是另一種說法），又或再讓環境政策範疇獨立的話，我們擔心可能要將 11 個局加至 13 個局，在這種情況的運作下，即讓行政長官加 3 司 11 局的模式變為 3 司 13 局的話，便更難作出決策了。

政務司司長剛才提及將人力資源政策範疇與經濟發展範疇合併，我覺得也是可行的，因為現時的經濟發展，跟以往的工商（即工業和商業）方面的人力需求，可能不太配合。無論就製造業、貿易而言，多年來，工商業對人力的需求已很清楚了，“打工仔”、商界、政府都知道，現時仍然有擴充潛力的，是在經濟局的範疇，例如代理主席出任主席的旅遊業內、物流、機場或貨櫃碼頭方面，其實，該範疇內有新的就業機會和新的經濟發展潛力，如

果將人力資源政策列入該範疇，是大有可為的。我覺得最重要的，還是這新任的局長能否令就業機會增加，我們不應經常執拗於經濟範疇能否跟人力資源範疇合併，以及將但凡與勞資爭拗有關的問題全部都撥歸工商界，一切以經濟發展為主，而忽略了人力或勞工方面的需求。我相信新任的局長是可以平衡各方利益的。

至於將工商範疇與資訊科技範疇合併，也是合理的，我們舊有的、傳統的工業和貿易，現時很多也依賴科技來運作，如果可以與資訊科技範疇合併，便可能令傳統工業得以改善，甚至可促進其改革。

最後，我也同意公務員事務局局長真的很難做，因為在某程度上，他要維護公務員多年來的信念，但如果要維護那些信念，公務員的改革又如何進行呢？希望這位局長真的要多花心思了。

至於局和署的合併，自由黨覺得現時仍要進行精簡人手的，其中一個理由是，香港每年 70% 的政府支出，都花在公務員和資助機構員工的薪酬和福利上。不過，要進行這事當然一定要小心處理，不可以太急進，而引致公務員太多的不滿。

代理主席，自由黨是支持原議案的。謝謝代理主席。

吳靄儀議員（譯文）：代理主席，根據《基本法》第六十四條，香港特別行政區（“特區”）政府必須遵守法律及對立法會負責。當然，任何對現行制度的改變，只要是會提高政府對本會的問責，我們都應予以支持。不過，擬議的問責制並非如此。相反，其目的在於製造一層只向行政長官負責的官員。此舉與第六十四條完全無關。

那麼，有甚麼原因促使我們須支持這新制度？有人認為必須讓行政長官選擇自己的班子，人選則不應只局限於公務員，他應可在公務員體系以外選擇適當人選。這也無可厚非；但其實他已經可以這樣做，他亦可以按合約而非以退休金條款延聘人才。去年，在政制事務委員會的一次討論中，我曾建議在合約中加入條款，訂明如本會通過對某官員的不信任議案，行政長官有權要求該官員辭職。這將與第六十四條相符。可惜，我的建議不獲理會。

就現時擬議的制度來說，其分別似乎是：(1) 獲委任的主要官員是“政治任命官員”，由行政長官基於政治原因挑選出來；(2) 他們不是公務員，而是在公務員之上的一個超級階層；他們接收公務員的法定職能和權力，儘管他們除了獲行政長官信任外，未必有任何認受性或具備有關資歷；及(3)

他們的薪酬遠高於公務員，而有關的薪酬水平是參考私營機構最高級行政人員的薪酬而訂定的。據說為了吸引優秀人才，這是必須的；亦有說這是物有所值，因為新官員會帶來新的管理技巧和專業知識，有助提高效率和挽救經濟。

我們很快便知道誰會在新制度下獲得委任。然而，上述各項特徵斷不能令這些主要官員無須向立法會負責。有人說根據《基本法》，行政權力只賦予行政長官一人，故只有行政長官一人須向立法機關負責。我不敢苟同。行政長官以作為特區政府之首而獲賦予的行政權力，是由政府官員根據法例加以行使。這些官員可以、而且應該就他們所行使的權力向立法機關負責，只是行政長官無意加強他們對立法機關的問責，這實在令我難以支持擬議的制度。

代理主席，政府當局並無掩飾擬議制度會帶來重大改變。不少議員曾多次強烈抗議，鑑於改變如此重大，諮詢和商議的時間實在太短。在過去 6 星期近乎超現實的密集式研究中，大家清楚看見政府當局根本尚未準備妥當。很多重要的課題仍未經深思熟慮。當局只是倉卒作出決定，對於一些非常嚴重的問題，政府往往只給予極粗略的答覆。今天這項議案辯論的結果必須在該基礎上加以評估。

我們必須考慮的最基本問題，是擬議制度的合憲性。政府當局堅持制度是合憲的，政府所依據的，是對《基本法》的一種相當概括而寬鬆的解讀方法，並指出只要沒有明文禁止的，便應當作是准許的。我不知道這取向是否正確，但如果政府以此取向處理擬議制度，便須以同一取向處理我們所提出的民主化措施，例如建立慣例提高主要官員對立法會的問責。不過，即使採用寬闊的釋義，我發覺新制度中仍有某些建議與《基本法》不符。

最明顯的莫過於行政會議的角色。《基本法》第五十五條的確沒有指明行政會議成員中須由主要官員、立法會議員和社會人士各組別中委任的人數或比例，但從來毋庸置疑的是，行政會議中應有相當數目或比例的成員來自社會各不同界別，並應在某程度上獨立運作。否則，第五十條（解散立法會）及第五十六條（推翻行政會議多數成員就重要決策的意見）的規定便近乎沒有意義。

行政會議一旦幾乎全由主要官員組成，便會在實質上扭曲行政會議在法例下的現有職能。舉例而言，向行政長官會同行政會議提出上訴便會失去意義；更嚴重的是行政長官會同行政會議制定規則的權力，現時的運作尚能注入某程度的客觀性和外界的看法，但日後這保障將會消失。

另一問題是《基本法》第九十九至第一百零四條所訂的公務員角色，特別是第一百零三條訂明“公務人員”應繼續根據“其資格、經驗和才能”予以任用和提升，而“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”予以保留。政治任命官員完全不在此列，他們所具備的主要資格，是與行政長官的政治信念一致，當然，還有的是他們獲得中央任命。

雖然我完全認同憲制文件應促進而非阻礙發展，但我們有責任顧及《基本法》的條文和精神。我更反對的是儘管建議符合《基本法》，但只要牽涉對現行制度的重大改變，政府絕對有需要為此制定主體法例。由政治任命“公務人員”組成的新階層應藉法例確立，而“常任秘書長”這一新階層亦同樣應藉法例確立。他們的權力和職責、權利和義務，以至他們之間的關係，都應由法例界定和保障。政府當局無意為此制定任何法例，只是根據香港法例第1章《釋義及通則條例》第54A條提出一項決議案，目的只在於改變局長職銜，完全沒有處理實質的改變。

我反對的不單只是形式，還有具重要實質意義的事宜。過去香港的穩定和繁榮，在很大程度上有賴本港穩定、專業、廉潔和政治中立的公務員隊伍。我們必須繼續保持這一制度，否則很快便會出現混亂、不穩定，甚至貪污的情況，而香港的良好管治將永遠消失，繼而失去國際投資者的信心。如此將大大損害特區的利益。

即使政府當局堅持實施擬議制度，最低限度也應制訂守則，以規管政治任命官員的行為及維護公務員隊伍的信念，而有關的守則應藉全面的法例予以確立。政府現時只同意以提述方式把有關守則納入每名主要官員的合約內，這實在並不足夠。合約屬私人文件，欠缺透明度；是否履行合約條款亦純屬私人行為，不屬公眾監察的範圍。同樣地，以公務員通告取代由法例確立的公務員守則亦非穩妥做法，因為前者並非隨時公開讓公眾查閱。

此外，兩份文件的內容仍然有欠完整且流於粗疏，在某些方面亦未如理想。這實在令人十分擔憂，因為現在距離實施日期只有個多月的時間，但仍有這麼多問題尚未明朗化。合約一旦簽訂，如何能更改有關的要求？是否要把主要官員和常任秘書長蒙在鼓裏？政府怎能期望公眾對新制度有信心？

如果要公眾對新制度抱有信心，以及為防止濫用職權和貪污，設立完善制度處理利益衝突是十分重要的。制度必須規定前主要官員不得從事任何會合理地令人懷疑他會否利用其過去公職在私營機構謀取私利的工作。政府現時只規定他們須徵求由行政長官所委任的委員會的不具約束力的意見，為期1年，這實在是荒謬。前公務員在離職後的3年亦受制於同類委員會具約束力的決定。有人認為訂立嚴格規定會令優秀人才卻步。我不敢苟同。最好的

人才無須任何人游說也自會理解有關規定。寬鬆的制度只會令制度被濫用，以及敗壞政府聲譽。

代理主席，法律界強烈認為政府必須竭力維護律政司司長一職的獨立性，才能維持公眾對法治的信心。以政治任命方式委任律政司司長將損害其獨立性，不論在現實中或觀感上亦然。我曾在這會議廳詢問董建華先生依他之見，以政治任命方式委任律政司司長有何好處。他的回覆是這沒有壞處，而其他官員亦說日後律政司司長的職責與現時無異。如此一來，為何要改變呢？

如果政府不理反對意見，決定以政治任命方式委任律政司司長，那麼，為了維護司法獨立，律政司司長起碼必須停止出任司法人員推薦委員會的成員。此外，為維護刑事檢控獨立，當局必須以立法方式在律政司內設立獨立的檢控部門，由該刑事檢控部門主管行使《基本法》第六十三條下的權力，而這亦不會減損律政司司長就有關工作對立法會的問責性。政府當局辯稱，第六十三條並不容許這樣做，因為律政司司長不能“放棄”其職責。我不贊同此觀點。第六十三條訂明律政司而非律政司司長主管刑事檢察工作，不受任何干預。很多普通法司法管轄區亦已採用我以上講述的做法。

我還想提出很多其他重要問題，但時間並不容許我這樣做。不過，我必須清楚表達我的整體憂慮：政府提出這建議的方式，以及只因董先生一聲令下便不論是否準備充足都必須在 7 月 1 日付諸實行的決心，在在顯示制度的真正性質。這是邁向人治和遠離法治的一大步。正如麥克魯漢 (Marshall McLuhan) 在 1967 年所說，“媒介就是訊息”。 “問責制”的名稱本身便是一個謊言。行政長官也許有實踐良好管治的誠意，但所用的途徑並不足以支持所欲達致的目的，我更十分擔心今天建議的這個途徑，既不能達致良好管治的目的，更會適得其反。

謝謝代理主席。

馮檢基議員：代理主席，政府建議在 7 月推行的主要官員問責制（“問責制”），即坊間所說的“高官問責制”，預期將會成為香港未來政制發展，特別是施政部分的重要分水嶺。我和民協認為，我們在考慮這項重大的建制改革的得失時，應該務實地從現時本港由公務員集制訂政策與執行政策於一身的制度的角度出發作出比較，以衡量彼此的優劣。事實上，在 1998 年，民協已針對本港目前政治制度中權責不清的盲點，向行政長官及媒介倡議在本港實行“類部長制”，行政長官可藉着吸納擁有共同政治想法的人組成內

閣來施政，而公務員則轉為政治中立的執行政策的機制，不過，行政長官當時並沒有接受我們的建議。

在過往的英治年代，理論上香港的執政者只可以是英皇或其委派的代表，即是政治象徵意義大於實質意義的殖民地總督，但在日常政府運作及施政上，卻恆常地由熟悉本港環境與政情的政務官員掌握行政大權。他們有着制訂政策，解釋政策及執行政策的權力，成為了實質的執政者，而這種把官僚系統政治化的做法，其實跟傳統智慧中，公務員須恪守“政治中立”信條的模式相距甚遠。在以前的英治年代，公務員並不中立。

可是，這羣政務官員卻不是由普選產生，也不是由任何形式的選舉產生，而是基於一套封閉、幾乎是終身的編制選出的。這套行之有年的公務員制度雖能保障政策施行時的穩定性與可預期性，卻同時導致一個龐大的政治集團的出現，壟斷着大部分政治職位，其實，公務員為何可不經選舉而執政呢？在回歸後，這個管治實體未能夠、也不可以迅速回應迅速多變的社會訴求而顯得僵化。究其原因，由於現行的公務員制度完全缺乏個人承擔政治責任的概念，其次是公務員所接受的整個訓練都並非針對不同的政治工作的處理，例如他們未能就香港長遠發展前景制訂政策；對政治事件不敏感，更不願意面對社會羣眾，這些全部都是所有國家的政治領袖、政治決策者要發揮、面對的，但我們的公務員卻沒有做到。過去 5 年來，我們可輕易發現一宗又一宗施政失誤上的“無頭冤案”，政務官員即使明顯犯下決策上的錯誤 — 他可能沒有犯法，也可能沒有犯規，但他在決策上犯錯後，在聘用合約的保護傘下，他根本無須為政策失誤負責。剛才很多同事提及，在過去的公營房屋“短樁”事件，立法會通過不信任房屋署署長的議案，但署長仍可在公務員聘用合約的保護下繼續出任他的職位，盡顯這個“有權無責”制度的缺點。

另一方面，回歸後本港行政首長的產生辦法亦起了“質”的變化，先前提及在英治時期是由宗主國委派我們的總督。現在，九七之後，行政長官則是由選舉產生，姑勿論是由少數人選舉還是普選出來。總的來說，就不是由一個宗主國委派過來。競逐行政長官職位的候選人都會由透過其智囊協助，將自己的管治思想轉化成為競選政綱，藉以爭取認同，而我相信每一位當選的行政長官，都期望能夠在任內落實政綱，無論其他人同意或不同意也好。因此，行政長官在這樣的情況下是有需要得到一羣人跟他一起拼搏，以完成、落實和達致他的政綱，而這羣人（在座也有人選）必須是一羣與他有共同理念、默契的人，無論這羣人是全部從工商界或全部從基層市民中選任也好。行政長官就是要一個與他共同進退的執政團隊來作出管治。這純粹是一個管治的策略，是管治上、施政上的所須。其實，遲些時候他更須進一步在立法會內組成執政聯盟，使政府無論於行政機關或立法機關中均有足夠票數支持其政策，以建立他的政綱。我要再強調一點，這個政綱可能是我也不同

意的，但卻就是一般所謂管治集團發展的自然趨勢，美國如是，英國如是，日本也如是。為何香港不可如是呢？

代理主席，另一方面，行政長官的更替令政務官員出現尷尬與困局，舉例說，若甲行政長官推行某一政策，而乙行政長官卻反對，在我們現行的以公務員出任局長的制度下，同一位局長可能要推行正反兩面、完全矛盾的政策。其實，這樣會令局長很尷尬，亦可能會令他失去公信力。我相信孫明揚局長對此一定有親身的體驗了。94 年彭督要全面直選區議員，而 97 年後行政長官董先生則要加入委任制度。全部區議員由直選產生，當天是由孫明揚局長鼓吹的、推動的；九七之後，委任區議員的好處卻也是由孫明揚局長出來推銷的。大家不覺得這情況令孫明揚局長的公信力大受打擊嗎？這不是好的施政手法，不過，我說的是施政手法，不是其中所涉的民主制度。

亞洲金融風暴開始後，擁有雙重角色而高度政治化的公務員制度逐漸受到一連串強大的政治壓力挑戰，多項施政失誤令市民要求有關官員下台的呼聲越來越高，次數也越來越多。我和民協認為，部長制實行與否的其中一個關鍵，在於回歸後的公務員制度是否應該政治中立，如果他們真的是政治中立，便不要讓他們制訂政策；如果他們真的是政治中立，便不要讓他們捲入政治漩窩。公務員只是執行政策的行政核心，而政治與施政的工作則交由政治人 (politician)，即包括行政長官及其拍檔負責好了。這羣人 — 行政長官與其拍檔訂出政策，所以對得出來的後果，便應該全部承擔。

雖然有意見認為，現代社會的構成漸趨複雜，職務分工亦比以往來得細緻及專業，狹義的傳統行政概念其實未必完全適用於政務官員。另有意見認為新制度只會削弱目前政務官員的權力，令行政長官獨攬大權，形同獨裁管治。然而，我和民協則認為，這些論點並不足以推翻、取消、拒絕落實問責制。

首先，關於行政長官擁有的權力，《基本法》第四十八條其實早已說明其行政權力，如果行政長官要獨裁的話，他早已經獨裁了。情況已變成有《基本法》，就有獨裁，想要除去這獨裁，便要推翻或修改《基本法》。行政長官具有對公務人員的任免權。其實，他既然能委任所有公務員為局長，同樣當然也可以獨裁。因此，我和民協會把問責制理解成一個權力轉移的過程，在這制度下，行政長官可以委任包括非公務員在內的社會人士成為問責官員，改變了以往大部分只委任公務員擔當司長及局長的情況，而被委任的人將不會再有公務員的身份，縱使他以前是公務員，但他接受了這項委任之後，便不再屬於公務員。這項“質”的改變同時亦是一個權力開放的過程，權力只是賦予公務員，變成公務員或非公務員都可獲賦予。同時，以常任終身制聘用的政務官員在這個制度之下，則只會擔任常務的工作。換句話說，

他不會再擁有政治權、決策權、執政權等，日後的常任秘書長將全面退出政治工作，並以編訂政策施行程序及監督下屬執行政策為主要任務，而將來的問責官員則會擔任制訂及推銷政策的工作，我完全同意這些工作是不應該由常任秘書長這個職位的人來做，這樣才可令公務員完全中立。從行政長官的角度看，他是把權力分散給各司長和各部長；從公務員的角度看，他們是把執政權力交出，交由政治人負責。

由於主要官員任期最多只有 5 年，這批背負着政治責任的官員一般會期望施政順利，故此，在有限的時間內會力求擁有較高的政治觸覺，因此，我們覺得民意會比以前獲得重視。雖然我們不排除將來仍可能會有無人為施政失誤負責，又或行政長官不肯或不會撤換這些人的情況出現，但最低限度在這情況下，我們可知道哪些人（包括行政長官）有問題。將來所得的政治回響，一定超越“由於有公務員合約的存在，所以不能解僱他”的說法，沒有人可以再這樣說了。問責制把同一政策歸為一位政治任命官員負責，有另一個好處，就是不會像以往般，例如在房屋政策方面，行政會議、房屋局、房屋委員會及房屋署都可做決定，有了這個問責制之後，我相信一定不可以、亦不應再有政出多門、各自為政的情況了。

除此以外，我和民協亦關注到問責局長與常任秘書長的權責分工。政府的就問責制發出的文件指出，常任秘書長的職責包括執行問責官員制訂的政策、協助其在公開場合介紹政策及為政策護解、回應立法會質詢，以及爭取社會各界對政策的支持等。從制度層面看，此等游說及推銷政策的政治性工作實應完全交由政治人負責，而不應由公務員負責，以真正體現新制度中的問責精神。我們擔心假如日後在執行政策時出現失誤，問責局長仍可以常任秘書長有分參與，而很明顯，有分推銷政策為藉口，令常任秘書長成為代罪羔羊。

有見及此，我和民協希望政府制訂這項政策之前，可參考一下其他國家的制度。我嘗試以日本現行的制度向政府作出建議。長遠而言，政府應設立政治任命的副局長職位。日本現行的內閣行政系統運作模式中，有兩位副大臣。所謂副大臣即是次官，一位是協助大臣處理推銷政策及爭取民意等政治工作的政務次官，這亦是政治任命。另一位是負責省廳實際工作的事務次官。政務次官與大臣同樣是“政治人”，並與內閣連成一個政治生命共同體，而事務次官則處於官僚金字塔的頂峰，原則上對大臣意見持中立態度，只協助主管大臣管理與監督下屬的行政工作。我們認為在同一省廳中，“政治”“行政”並立的首腦制度對香港有一定參考價值。

代理主席，對於原議案及李柱銘議員提出的修正案，我和民協均表支持，因為我們肯定普選政制及向立法會問責的制度的確更好，更能體現問責制的精神。我們亦覺得施政上一定要改變，改變是問責制最基本的原則，

不過，我們希望並覺得改變之後，會變得更好。我們亦知道，很多人對現時提出的問責制，在細節上仍持有不同意見，我們甚至對於某些細節也是不同意的，但方向總算正確。我相信李柱銘議員的修正案是一個理想和目標，我更相信隨着立法會直選議員的數目和比例不斷增加，李柱銘議員所提出的修正案遲早會成為事實。

代理主席，我謹此陳辭。

司徒華議員：代理主席，行政長官董建華，霸王硬上弓，推行主要官員問責制（“問責制”）。立法會研究這個問題的小組委員會，會議尚未結束，討論還在繼續，政府今天就提出議案了。提出問責制，說出來的理由，其中有兩點：第一，搜羅物色“理念一致”的人，擔任決策的高官；第二，現在的政策局局長，因為是公務員，犯了錯誤，不必負政治責任；以後的決策高官，犯了錯誤是要負上政治責任而辭職的。言下之意，過去近 5 年管治上的錯失，完全是由於政策局局長與行政長官的“理念”不一致；因而犯了錯誤，又不負上政治責任而死賴着不肯辭職。這樣說，對決策的局長，是公道的嗎？

主席恢復主持會議。

我們且來看看，在行政長官董建華第一屆任期中，有哪些決策是最受到非議、詬病、責難、抨擊的呢？粗略地舉出有：“八萬五”建屋計劃，70% 市民要有自置居所；建立 13 個中心，數碼港未有公開投標，有私相授受之嫌；不起訴胡仙、在終審法院判決後，人大釋法，違反《基本法》，破壞香港司法獨立；母語教育政策下，教師考“基準試”，書記工友薪酬與公務員脫鉤；社會福利機構，一筆過撥款；頒發紫荊金章給 67 年暴動鬥委會主任楊光，為 67 年暴動平反；警權擴大，宣布政府總部門前為禁區，不准集會，以《公安條例》作選擇性的檢控；以至最近的公務員減薪 4.75% 的建議，教育商品化的改革高等教育建議，警隊與廉署的公開衝突等。請政府官員明確指出，上述這種種，有哪些決策，是與行政長官董建華“理念”不一致的呢？是哪一些政策局局長，要為這些失誤負上政治責任而賴着不肯辭職的呢？我以為，這些決策的基本理念，大致上是來自行政長官董建華本人，首先要負起政治責任的，應該是他本人。不要“顧左右而言他”，要別人為自己“預鑊”。

現在，要搜羅物色“理念一致”的高官，這所謂“理念”，是怎樣的理念呢？盡忠職守，剛正不阿，廉潔無私，不偏不倚，辛勤工作，傾聽民意，服務市民等，這些不是“理念”，而是道德。“理念”是屬於意識形態的，

所謂“理念一致”，就是思想統一，思維方法相同，甚至信仰無異，同一個鼻孔出氣的。我以為，假如特區的決策高官都是這樣的人，將會是很大的危險。

“水至清則無魚，人至察則無徒”，假如搞清一色的問責制，有如打麻將，鋪鋪都要食滿糊清一色，連混一色也不肯食，猛做牌，必然會輸到“甩褲”，即使食出一兩鋪，也無補大局的。

正確的決策剛巧相反，不是來自“理念一致”，而是有不同角度的意見，互相衝擊，互相制衡，互相交流，互補長短，然後整合而成。行政長官、3個司長、11個高官，假如說“理念一致”，便是15個腦袋，變成1個腦袋，無集思廣益之長，只有靈機一觸之便，不但會更易“撞板”，而“撞”起“板”來，會特別慘烈，目不忍睹。

由行政長官一人，搜羅物色與他“理念一致”的人，組成最高決策階層，這是一種“近親繁殖”。“近親繁殖”往往會產下弱智、弱能、畸形的嬰孩。這嬰孩可能是，由此而作出的決策；還有可能是，由此由上而下的各級公務員的轉變。“理念一致”，才能夠陞做高官，於是紛紛扮演“理念一致”，“理念一致”成為趨炎附勢的外衣。這樣，整個公務員隊伍，就會逐漸由上而下，一步一步地敗壞了。

毛澤東時代，就是中國最“理念一致”的時代。數以億計的人，只有一個腦袋；一句最高指示，全國上街；“理解的要服從，不理解的也要服從”。回顧歷史，就可知“理念一致”是多麼可怕。想不到，到了二十一世紀的2002年，還有人來這“一統就死”的這一套，忘記了慘痛的歷史教訓。

接着來談，要負政治責任，決策錯誤須辭職。

行政會議，是實行集體負責制的。這個“集體負責”，包不包括政治責任呢？所有決策，都是經過行政會議的討論和通過，才作出的。是否所有行政會議成員，都要為這決策的錯誤而負上政治責任呢？行政長官是行政會議的主席，任何決策非經他首肯，不能出籠。所以，他更要對所有決策的錯誤，負上政治責任。假如行政長官和其他行政會議成員都認為與其無關，全部責任都只由高官負上，那麼，只不過是找出一個替死鬼而已；這應該叫做“替死鬼制”，而不是問責制。

還有，由誰作判斷，哪個決策是失誤的，哪位高官須負政治責任而辭職的呢？是由行政長官一人，還是由立法會通過決議或全民投票呢？

提出“八萬五”建屋計劃，算不算是一個錯誤的決策？兩年多沒有提這個決策，是不是等於這決策的錯誤自動消失了？連要負上這個錯誤決策的政治責任也一起消失了？

又例如，今年的財政預算，提出公務員要減薪 4.75%，看來按此建議實行的減薪，已不大有可能，但已對整個公務員隊伍產生極大的衝擊。貿貿然提出這樣的建議，完全不顧既有機制，事前完全沒有諮詢過法律意見，到最近才說：通過立法是唯一途徑。我曾想過，這 4.75% 是怎樣計算出來的？原來方法很簡單，去年高級公務員加薪 4%，要把這加了 4% 扣回，就是現有薪酬的 4.75%。這的確是太簡單了，很有點計劃經濟的味道，還談甚麼自由市場呢？提出一個這樣的減薪率，算不算是一個錯誤決策？作出這個錯誤決策的人，要不要負上政治責任？

雖然，現在還沒有公布問責制的高官名單，但總可以猜想得：一些現任的局長必會被選中；另一些現任的局長，也必會落選的。對一些被選中的，我恭喜他們，並不單止是他們陞了官，更重要的是，他們被封為“理念一致”和過去沒有犯過決策的錯誤；但另一方面，又為他們擔憂，是否忽然有一天，他們會被判斷為犯了決策錯誤而要辭職，做替死鬼呢？對一些落選的，我替他們不值，因為他們被間接判斷為“理念不一致”的，而且過去曾犯過決策錯誤而死賴着不肯辭職；但另一方面，又為他們慶幸，他們不會忽然有一天要去做替死鬼。

公務員減薪的建議，對整體公務員所產生的離心作用，一時難於估計。高級公務員是整個公務員隊伍的核心，問責制對其士氣的打擊，也一時難於估計。在回歸前後，曾被譽為全世界最優秀的一支隊伍，曾幾何時，竟被推到了動搖的邊緣。孰令致之？愛護香港的人們，能不為此而感到沉重嗎？

今天，投票支持問責制的議員有否想到，投了贊成的一票，也須負上歷史上的政治責任的呢？

主席，我謹此陳辭，反對議案，支持修正案。

吳亮星議員：主席女士，隨着主權回歸，香港殖民統治已經變成“港人治港”，“高度自治”，與以往由英女皇委任的總督及其所領導的一個文官架構相比，市民對於現時香港特別行政區（“特區”）政府的期望有很大的不同。他們希望特區政府能夠有更大的承擔、更長遠的施政理念與規劃，能夠更快更準地回應社會的訴求。現時特區政府提出主要官員問責制（“問責制”），當然不等於問責制一旦落實，所有隨着主權回歸、憲制基礎改變而衍生的施政及管治等一切一切的需要便能夠迎刃而解，特區的整個政治制度仍然會繼續沿着《基本法》所規定的路向發展。前後相比，問責制的落實顯然能夠帶來某些積極的效果。首先一點，是可以跳出文官制度的框架，在全社會所有界別範圍挑選精英人才，為政府領導層注入新思維、新作風及新才

幹。其次，行政長官有完整、相互協調、目標理念一致的領導班子，改變政出多門、落實不力、效率不彰等現制弊端；行政長官可以集中精力處理重要事項，無須獨力承擔所有施政問題。再者，特區政府領導層能夠有更大的使命感與承擔，積極爭取社會支持，施政自然可以更進取、更順利。在政治任命之下主要官員再無公務員鐵飯碗的保障，可能須為錯誤下台，以回應民意取向，這顯示政治問責。最後，是隨着政治文化的發展，將會有更大空間在未來讓行政機關領導層與立法會內有相同理念的黨派，以及獨立議員等加強合作，甚至達致某種政治結合，從而促進兩個機關的相對合作，最終更有效反映議會主流意見及推行政府施政。

從憲制層面上來看，《基本法》的規範是允許特區政府改良發展一套更符合上述社會現實需要的管治模式的。《基本法》並無規定主要官員必須按公務員的聘用條款及條件聘用，也並無就政府架構作出具體規定，政策局並非不能重組。主要官員直接進入行政會議，可進一步強化行政會議的角色，確保決策與執行的一致性。《基本法》明確規定行政會議的功能是協助行政長官決策，透過問責制這個功能顯然可以得到強化。

就着問責制的問題，事實上，頗長時期以來在社會大眾已存在相當多的討論，專家、學者、從政人士等的意見也發表不少。單在首屆立法會會期，這個問題就最少有過兩次議員議案的辯論，一個是以“行政立法關係”為題，另一個是討論政制發展的報告。就着問責制的原則與具體設計，其實公眾的意見可謂常有發表，當然也可以繼續無窮無盡地討論下去。這些意見應該虛心傾聽，而不應像本會有些同事那樣，對於部分被邀請來立法會的公眾所表達的意見，聽得不耐煩，顯出虛火上升的樣子。大家不妨細想一下，如果要有一個全民百分之一百共識和完美無瑕的新方案，才能推行改革，則恐怕沒有一項改革是能夠實質推行。首先，改革在很多時候是不必也不可能一步到位，在改革的過程中同樣可以不斷因應實際情況和問題作出調整與修正。其次，正如古人所說：“智者千慮，必有一失；愚者千慮，必有一得；狂夫之言，聖人擇焉。”傾聽百家之言固然重要，但也不等於就可以無往而不利，因為最終仍須在紛紜意見之中作出抉擇。諮詢並不能取代政府在作出決策上所應有的承擔，作為民意代表，立法會議員也須就重大和有現實需要的議題表明立場，而不是藉諮詢而有所推搪。

對於修正案表明以普選和向立法會問責為前提，才能夠支持問責制，本人認為，問責制與選舉制度的發展是兩個可以完全不同的發展過程，問責制的主要目的是加強行政機關施政效率，進一步理順行政長官與官員，以及行政機關與立法機關之間的關係，並且能夠回應社會變化所帶來的問責需求。特區政治選舉制度的發展，則已經在《基本法》中有明確的規定。現時的行政架構模式既然存在缺點或問題，就應該在可能的範圍內盡快作出改革，而

不是守株待兔，等待普選來臨。如果因為現在未有普選就否定問責制，任由現存制度內的缺點或問題繼續存在，任由行政機關的施政效率得不到充分的發揮，這對香港社會的任何一方都沒有好處。事實上，問責制的落實，對政治選舉制度的發展不但沒有妨礙，反而相對有利，因為一個更現代化更適合未來社會需要的行政架構模式，可以由相關問責官員推行，更可以令未來整體民主政制的發展更合乎民意，更為順暢。

有人擔心行政長官在問責制下會大權獨攬，但行政長官的權力，我們都知道，是由《基本法》規定，推行問責制根本不可能改變《基本法》內的有關條文，又何來會將行政長官的權力擴大呢？反而從另一方面看，現時行政長官無論有怎樣的權力，在落實問責制之後既不會有任何改變，反而會透過問責制，他可以有更大空間將不同政策範疇的權責下放給予政治任命的官員。又有人擔心問責制會帶來所謂奉承文化，事實上，任何一個領導與被領導的關係中都有可能出現所謂阿諛奉承的情況，綜觀公營私營機構同樣出現，而外國實行多年的政治問責制也一樣有類似的情況出現。問責制只提供一個制度，至於具體領導班子的組合，則永遠是人的問題，自然須透過一個較為合適制度之下由行政長官考慮廣納賢能，令整個領導班子理念一致，發揮良好，而這也是他能否在任內施政取得成功的一個非常重要因素。

至於向立法會問責的問題，同樣地，行政機關以甚麼形式及以甚麼程度向立法會問責，凡此種種涉及行政立法機關關係的基本架構的問題，也由《基本法》規範，問責制不應該也不可能改變這些基本架構。例如特區主要官員由行政長官任免，在行使這個權力時，當然須考慮許多因素，但既然《基本法》規定權力落在行政長官身上，不管現在或未來，他都必須自己作最終決定，而絕不會違反憲制，以立法會的表決取態作為依據，代替自己的決定，以示對立法會問責。假如行政機關的決定權移交立法會，則肯定脫離《基本法》條文。因此，問責制的其中一個主旨，毫無疑問是政治任命的主要官員向行政長官負責，如果改變這個問責方向，要這些官員向立法會負責，那麼立法會與行政長官的角色豈非混淆不清？立法與行政權力又如何分立呢？從另一個角度看，在構想中的政治問責制下，特區領導層的組合、施政等將會更符合政治遊戲規則，更能夠從政府管治能力與社會認受性等方面作出權衡抉擇。因為在不斷開放的社會，有可能為施政失誤而下台，主要官員的任何違背主流民意的行為舉措都將承擔政治風險。在制訂政策的過程中，行政立法機關彼此合作的空間將可以更大。在增強行政機關內部的問責性之餘，行政機關向公眾與立法會的問責性也將自然會得到加強，這一方向是可以肯定的。

主席女士，本人謹此陳辭，支持議案。

黃容根議員：主席女士，1997 年 7 月 1 日，董建華先生隻身入行政長官辦公室，全面繼承並帶領港英留下的 18 萬公務員隊伍，平穩過渡至香港特別行政區（“特區”）政府。此舉當時就引起國際間廣泛關注，被視為一項重大挑戰。

董先生擔任特區政府首屆行政長官，開創了“港人治港”的先河。在成功連任第二屆行政長官後，他總結了首屆任內施政成敗的得失。今年 4 月 17 日，董先生向立法會公布擬於 7 月 1 日實施主要官員問責制（“問責制”）方案。這個方案的核心構思，將使以往捧着“鐵飯碗”的高級決策官員從公務員系統中脫離出來，改由政治任命，以合約制受聘。至於公務員則沿用舊制，負責執行政策，以及繼續保持政治中立的取態。

香港一百多年的公務員制度，在實施的過程中，雖然有過革新和演變，但自七十年代廉政公署成立後，尚無一項變革的推出，超越了問責制在社會各階層引起的巨大回響。有人擔心，問責制的實施將令行政長官大權獨攬，破壞了香港的民主，其實這種憂慮是無必要的。根據《基本法》的條文規定，立法會可向行政長官提出彈劾，行政長官因此會受到制衡。本港目前政制制衡的機制依然健全，未因此受到任何影響。本人以為，問責制並無增加行政長官新的權利，只是進一步梳理了行政長官職權內與其責任相等、應該行使權利的脈絡，並且是香港回歸後，繼行政長官經選舉產生，民主政制的又一顯著進步。公務員制度與時並進的革新演變，將有助政府更敏銳掌握民意，提高施政效率。

1997 年 7 月，前政務司司長陳方安生領導全體公務員留任過渡。市民及國際社會一度以為憑着公務員政治中立的“神話”、憑着對香港公務員體系應變力的信心，以為香港回歸果真只是換了一面旗幟那麼簡單。

從回歸後新機場啟用大混亂等連串事故開始，市民可以真正看到公務員體系在人們稱道的廉潔高效、政治中立之下，也有難以適應新局面的脆弱一面。房屋工程貪污及偷工減料醜聞；九鐵過億元“冤枉錢”奉送西門子；更有在新界遭居民斥責的鄉郊策略小型工程計劃：這項為時 10 年，政府撥款 16 億元，專為提升新界鄉郊地區的基礎設施、改善區內生活環境和衛生情況而設的工程，照理應在 2000 年全面竣工。可是，截至今年 3 月止，仍有 76 項工程有待完成、46 項處於規劃階段中，初步估計逾期工程要在 2006 年年底才可完成，政府須支付超支的 2 億元；政府屬下的一些部門包括公營部門的工作程序十分繁複，時限冗長，有些時候，工程從提出、諮詢、審批至動工，竟需時數年不等。從上述種種看來，政府確實存在“議而不決、決而不行”的官僚作風。不明就裏的市民，把氣出在行政長官身上。這種公務員保持“政治中立”，而政治責任全由行政長官承擔的不合理制度，是時候要變革了。

政府架構設計的缺陷，是上述冰山一角的問題的癥結所在。在現行的體制下，香港高官從公務員體系逐漸提拔，出身於政務官，其優點是講究程序、處事公正；不足之處是有些時候作風呆板、欠缺果斷。正如民間所譏，有高官一旦遇上問題便找顧問公司論證，論來論去，不僅誤了時機，更須支付大筆公帑作顧問費，更譏笑香港變成“顧問治港”。公務員有“終身制”的護身符，政務一旦出現差錯，也能在集體負責的機制下免於負上個人責任。至於高級官員，更有“刑不上大夫”式的庇護，即使反對的聲浪大，也能左右卸責，一聲“道歉”了事，無須為失職而負上政治責任。

綜合上述，本人認為不論是從高官結構、公務員體制及政府運作程序等方面分析，現行的公務員制度實在缺乏有效的監督和激勵機制，必須進行改革。民間近年紛紛要求董先生建立一個信念相近、步伐一致、共同進退的治港班底。唯有充分行使了職能，才能從根本上改善主要官員“有權無責”的積陋，才能向市民及立法機關作出交代。現時國際上規範的上市公司，享有高薪的行政總裁必須為公司業績負責。如果公司虧損，業績持續欠佳，行政總裁就必須鞠躬下台，向董事會及股東交代。行政長官構思的問責制，其實與大行其道的市場經濟——權責掛鉤管理之道，是同一原理的。

至於有人提議，問責制下的主要官員如經立法會通過投不信任票，行政長官必須將有關官員撤換。本人認為這並不可取，因為此舉干預了行政長官的人事任免權，並不符合《基本法》的規定。根據《基本法》第七十三條和第七十九條，立法會經過一定的法定程序，對特區公職人員的人事任免有權過問的，只限於終審法官和高等法院首席法官、立法會議員本身，甚至連行政長官都可以，唯獨對主要官員的人事任免則無權過問，所以立法會不宜務非本業的事。

綜觀本港實施問責制後，將為政府施政帶來兩種明顯的變化：一是由於問責官員要承擔責任，便要更體察民情和勇於面對大眾，不能再以終身制及所謂政治中立為擋箭牌。在政策失誤時，必須承擔責任，特區政府將變得更開放；二是通過問責制組成的特區政府決策團隊必須目標更明確，方向更一致，可避免及減少“議而不決、決而不行”的積弊。行政長官因而可政令通行，更有效率地為市民大眾服務。

建立了好的機制，餘下便是看如何選配適當的人才了。我們希望第二任行政長官能不拘一格任用人才，組織一個強勢的治港班底。既然問責與效率已成為問責制和政府未來施政的着眼點，我們期待第二屆特區政府啟動之日，便是問責制實施之時。

主席女士，本人謹此陳辭。

劉漢銓議員：主席，港進聯一向主張政府建立一個權責分明、架構精簡、富有效率和能夠迅速回應民情的制度。由行政長官建議的主要官員問責制（“問責制”），可說是回應了社會的訴求，是致力改善施政的體現。

一直以來，高官“鐵飯碗制”的存在，令高官無須因施政失誤而承擔責任，甚至令高官陷入敷衍塞責、因循苟且的怪現象。結果是，當政府出現施政失誤時，便由行政長官一人“預鑊”。問責制正是要糾正這種不良的現象。

新制度不是要令行政長官獨攬大權，反而是有助行政長官將更多實質決策權，以及相應的責任下放給行政會議的成員。根據《基本法》第五十四條，“行政會議是協助行政長官決策的機構”。《基本法》第五十六條進一步提到行政會議的權責，“行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法例和解散立法會前，須徵詢行政會議的意見，但人事任免、紀律制裁和緊急情況下採取的措施除外。”值得注意的是，“行政長官如不採納行政會議多數成員的意見，應將具體理由記錄在案。”

從《基本法》的規定可見行政長官會同行政會議決策的制度，既體現了行政主導的原則，以及行政長官的權威，同時亦容許行政會議對行政長官的決策作出某種程度的制衡，以免行政長官可以任意獨斷獨行，又或偏離集體問責制。故此，行政會議並不是被動地作為行政長官的決策顧問，而是較主動地協助行政長官穩妥地作出決策。

在問責制下，《基本法》賦予行政會議的功能並沒有改變；反之，當主要官員加入行政會議後，正如行政長官所說，他們各自要負責其範疇內的所有事宜，包括政策的構思、目標、落實和效果等，亦要直接參與政府資源分配的決定，可見行政會議成員將會較以往扮演更實質的決策角色。

儘管問責制有助加強政府向由選舉產生的立法會負責，但是，港進聯認為，問責制的推行，不適宜跟民主普選政制的問題混為一談。按照修正案的說法來推斷，在未有全民普選前，便不應該或不可以推行問責制。現時香港仍未有全民普選，修正案是否要政府先將問責制擱置呢？立法會部分同事經常批評政府政令不暢通；批評部分高官敷衍塞責，如今行政長官積極回應社會訴求，決意推行問責制，令高官在擁有權力的同時，亦要相應地承擔施政的責任，那麼，為何立法會某些同事又要節外生枝，阻撓問責制的推行呢？既然政府推行問責制，是社會普遍認同的好事，那麼，為何現在不可以立即推行問責制呢？

當然，問責制對政府施政的質素和效果，影響重大，港進聯期望政府在落實有關制度的時候，能夠盡量吸納社會各界的意見，平衡各方的利益，以便體現問責制的效果。此外，政府應履行承諾，在適當的時候檢討新制度的成效，包括問責官員的數目和政策局的組合，並根據實際經驗，不斷改善問責制的職能和運作的模式，務求使政府政令暢通，真正能夠做到“想市民所想、急市民所急”。

主席，本人謹此陳辭，支持原議案。

劉慧卿議員：主席，我發言支持李柱銘議員的修正案。剛才局長表示，對於今次提出的主要官員問責制（“問責制”），很多議員同事在回應時認為要使政府的施政有效，發揮良好的管治，以回應市民的訴求。局長起初表示，市民的回應是一致的，因為有調查公司指出，65%的人是支持這制度的。

主席，我相信如果我們問市民要否政府問責，而答案不是百分之一百的，也會令我感到奇怪。但是，有多少市民會明白，這項問責制是向他們問責，還是向行政長官董建華先生問責呢？因此，很多時候，民意調查得出的結果，要視乎問題是怎樣提出的。如果局長有膽色的話，應再去多做一次民意調查，問一下如果只是向行政長官一人問責，市民和立法會是無權撤換這些主要官員的話，他們會有何反應？我相信最能體現問責的是撤換。如果市民有權撤換或透過部分民選的立法會撤換主要官員，才能真正體現得到這制度的精神。如果制度內沒有可撤換的選擇，卻說市民會支持此制度，我認為實在很難要求我接受。

不過，我知道，很多市民認為行政機關從來沒有向市民負責，將來亦不會問責，7月1日以後亦不會，那有甚麼不了得？那是沒有甚麼新意的。現時無論你說多少，他們也不會聽。行政長官雖然在兩年多前曾提出這問責制，但真正、實質的內容是今年4月中才表達出來。現在要在兩個月內就此制度全部拍板，無數傳媒和外界的人都問我，為何一點公眾諮詢也沒有呢？

主席，我們在立法會開會就此制度進行討論時是沒有內容的，只是把問責制、部長制，全部歸納在一起作諮詢。如果以後也是照這樣的方式辦事的話，我相信你提出任何問責制都辦不來。其實，很多人懷疑行政長官在這麼多年的施政中，何以令這麼多人感到不滿，正由於推行政策的過程中沒有向市民諮詢，很多事情都是倉卒地推行，或做了很多事情，卻修改得很快。我們在兩次的公開聆訊中，聽到很多出席的團體指政策的落實或推行上的失誤，都是公務員的錯。當然，我不會說公務員盡是對的，但是否就應該這樣把全部罪狀都加諸公務員身上呢？行政長官其後是否便應該找一個方案，趕

走那些不能令人喜歡的公務員，保留那些願意追隨他的公務員？這樣做，便真的可以理順我們目前的管治問題嗎？

主席，我相信很快便會知道答案。市民也在問，這個制度是否真的能改善管治呢？市民更會說，以前的短樁事件，不是讓王䓪鳴下了台嗎？不過，行政長官在數星期後便給了我們立法會一個耳光 — 你們要趕走她嗎？我就要讓她當教育統籌委員會主席。行政長官現在還要說服她當部長，只不過是她不肯而已。苗學禮無須撤職，甚至連剛才所說的調職也沒有需要。路祥安更無須離去，很多高官私下告訴我，他們很想路祥安離開，更想即時把他撤職，但最後還是沒有對他做過甚麼。因此，市民便說，這麼多鐵證如山，反映了這麼多失誤，還不補救，只是把所有人或部分人撤換了便行嗎？市民只有教我們不要如此天真。

我同意剛才吳靄儀議員所說，行政長官現在只不過想讓外面的人進來，那麼，梁錦松司長便是來自外面，梁愛詩司長也來自外面，楊永強局長不也是來自外面嗎？這樣早已是可行的，為何還要做這麼多事情呢？是否為了迎合商界某些人，以為這樣做可精簡一點嗎？

精簡，我是最贊成的。我是政府帳目委員會的成員，但這樣做是否真的便能精簡得到呢？市民抱着懷疑的心情來看這制度，不知制度他日是否真能夠作出一些改善，還是將來弄得很多人從外間憑關係加入，為自己的生意、為將來謀出路。這是我們所感到絕對擔心的。為何我們要這般執着？不是不信任他人，正因為所涉及的是這麼多的權力、又有這麼多的資料，是一定不能讓他們濫用的。

主席，我是支持修訂的。政府表示他們曾參考外國，外國很多首相、總統等都有權選任他們的內閣，我也十分支持這項權力。我不單止支持行政長官有權選任他的內閣，我還支持他組織執政聯盟，這才是解決、理順行政立法關係的辦法。我不知是一年或兩年前已向他提出這建議，但他卻表示這行不通。為甚麼呢？因為《基本法》不容許。他說：你們立法會是要監察我們行政的，怎麼可以組成一團？我現在不知道新的制度是怎麼樣的，但問題是我們不可以作出不一致的選擇，喜歡外國的便採納，不喜歡的便不要。沒錯，外國的總統是可以揀選他的內閣，但美國的總統要諮詢過參議院、獲得他們的批准才可。英國首相雖然無須國會的批准，但絕大部分內閣的成員屬於下議院，他們是民選議員，也就是有這個基礎。別人有這些的，你卻不提；待我在某委員會中提出來的時候，又說這是“一國兩制”的緣故，香港的情況是十分獨特的云云。這做法是抄一些而不抄另一些，喜歡的便抄，不喜歡的便說是“一國兩制”。我覺得這做法很不一致。我們的很多同事以往都說，公務員的水準如此高超和專業，便是由於他們在很多事情上做法會很一致，

他們不會自相矛盾，不會喜歡的便選，不喜歡的便不要，否則，我覺得是不可接受的。

至於我為何支持李柱銘議員的修正案，正是由於我剛才所說，問責的體現，就是要辭退失職的官員。如果我們覺得某官員做得不好，我們便應有權辭退他。然而，現在這個問責制卻應將名稱改為“主要官員向董建華問責制”，這不是單純的問責制，因為別人會以為問責制，便是要向整個社會問責，事實卻不然，所以這種問責制是體現不了的，而且也沒設立機制。我曾就此建議，既然有這種缺憾，不如設立一個機制，那機制便是我們立法會，即是說，如果立法會對某位主要官員提出不信任議案，該主要官員便應辭職。

我明白《基本法》第四十八條(五)項列明主要官員須由中央委任和辭退，但立法會也可以在不修改《基本法》下扮演一個比較積極的角色，便是如果立法機關日後對某位主要官員通過一項不信任議案，行政長官便應向中央建議撤換他，這樣便會有機制存在了。但是，政府對此建議卻不肯接受，只說會作出考慮。我不禁要問，這樣怎能理順行政立法兩者的關係呢？然而，現實是 — 我希望局長稍後也會就此談一談 — 如果我們日後真的向某位主要官員提出不信任議案，並且以大比數獲得通過，局長自己也說，他也不會如此厚顏無耻地留下。有多位局長曾私下跟我說，他們一定會在議員提出不信任議案之前離去。既然這是現實，為何不大方一點說，儘管有《基本法》第四十八條(五)項的規定，立法會仍可扮演這個機制、角色，這總算還可體現一下所謂問責，如果連這樣做也不容許的話，我覺得我便不可接受了。

主席，我剛才說過我是支持組織執政聯盟的，我覺得這樣做會理順我們的關係。但是，我不知道行政長官在聽了這麼多意見後會怎樣做，我只覺得，我們立法會內，有部分議員是經由直選產生的 — 我希望很快便可以全部以直選產生 — 這些議員真正代表了香港市民，如果他們跟行政機關一起管治香港，我是接受的，不過，他們是要清晰地一起管治香港。不要說你是“保皇黨”、是執政黨，或我是反對黨；要達致壁壘分明，榮辱與共的地步。當然，如果透過直選，民建聯可以取得所有議員席位的話，我也會稱讚民建聯出色，但如果他們與行政機關一齊推行的政策不妥當，我相信他們在未來的選舉中會付上沉重的代價。其他地方的國會也是如此的。數年前，加拿大國會內百多位議員變為剩下兩位，當時國民無須開一槍，無須流一滴血，便可以將那些人全部趕走，這便是問責的體現了。即使現時不轉變，正如政府所說，2007 年之前不作轉變，有些事情也是可以做到的，但政府卻甚麼也不願意做。主席，因此，我是完全不會支持政府現時提出來的議案的。正如劉千石議員所說，這是騙人的，我們是不會協助政府、與它一起騙人的。

當這項建議最初提出來的時候，甚至騙倒了一些外國人。我聽說有些外國政府以為政府會進行兩件事，會令行政機關更向立法機關問責，以及會協助香港循序漸進地更為民主化。然而，局長透過文件回答了我們，兩者都不是，只是一場誤會。我相信全世界也知道，這事項的聲勢弄得如此大，我們的法律顧問也在文件中表示，這是自從主權移交以來在管治上最大的改變 — 不是改革，改革是好事，但這只是改變 — 而儘管改變是這麼大，但對於剛才提及的兩件事卻完全完封不動：改變後不會有更多的問責，只是根據《基本法》行事 — 正如局長剛才所唸了出來，也不會令政制循序漸進。所以，我希望香港市民和外國的朋友不要存有甚麼幻想，也不要再有甚麼誤會，因為政府是不會做這兩件事的。局長稍後回應時也要說清楚，請大家不要誤會，因為一旦聽到政制會有所改變，有些人便以為會進行改革。

然而，其中有一點我是贊成的，這是一件好事，便是容許政黨中人出任部長或局長，我覺得這真的是好事。我不明白為何有關選舉行政長官的那項法例，要求行政長官在當選後不得持有政黨黨員身份，我希望將來可以取消那項規限。但是，在此卻會引出一個問題，大家會問，共產黨或國民黨的黨員，或擁有類似黨籍的人，可不可以出任主要官員呢？局長昨天回答說是可以的，但人選日後會呈交行政長官作定奪，即是說不會因為該人選擁有共產黨籍或國民黨籍，甚至民進黨籍，便不讓其申請主要官員的職位 — 不是申請，是邀請他出任。不過，有些人可能是想申請的，我覺得也應開放該等職位讓人申請 — 我希望局長稍後會就此作答。不過，局長昨天也曾說過會有一張表格給有關人選填寫，因為昨天談及深入調查品格時，黃副局長說不會要求獲邀請出任主要官員的人在那張表格上填寫其政治連繫，但要填寫有關的社會連繫。孫明揚局長說可以擬出另一份表格，而我則覺得一定要有這樣的一份表格。

此外，局長昨天也說過，有關的連繫應予公布，有關的人也未必因此一定招致歧視的，我昨天也問，如果人選所屬的黨不是植根於香港，而是香港以外的，市民會否懷疑他對香港的忠誠？他是否最適合出任香港的主要官員、局長呢？不過，無論如何，我們最少也應知道其政黨背景，所以，他不單止要向行政長官作出申報，而且還要告知所有市民，例如他是共產黨黨員，又或是國民黨黨員，現在申請出任局長。我覺得這點也是很重要的。

主席，最後，我想談一談公務員事務局局長須屬於政治任命的問題。數天前，我也曾說過，紀律部隊評議會職方曾參與我們就此事項召開的聆訊，職方代表表示他們很擔心這事，他們說擔心將來，在很大程度上公務員的利益會成為政治角力的籌碼，公務員為了維護本身的權益，將被迫趨向政治化，他們在執行公務時能否不偏不倚，保持政治中立的態度，極成疑問。我也曾問職方代表我們應否擔心紀律部隊日後會成為替當權者打擊政敵的工

具，他的回答是，將來問責局長接獲行政長官指示執行一些政策時，局長是要承擔責任的，他也可能會偏袒某一方，紀律部隊是要執行這些有政治取向的決定的，但局長很可能會抹煞公務員和紀律部隊的意見。所以他們說對這些現象也感到非常憂慮。主席，如果紀律部隊也感到那麼憂慮，我相信我和你也很有理由感到憂慮了。如果只是我們說的話，你可能會認為這只是議員這樣說，但如今公務員也站出來這樣說了，我相信有些人是有需要正式作出回應的。

我謹此陳辭，支持李柱銘議員的修正案，反對局長的議案。

主席：各位議員，現在尚有 10 位議員正在輪候就這項議案發言，我相信稍後會有更多議員要求發言，所以我估計本會不可能在晚上 10 時完成本議案的辯論。現在我會繼續請其他議員發言，到了晚上 10 時，我便會宣布暫停會議。

石禮謙議員（譯文）：主席女士，我要為這好消息向你致謝。

主要官員問責制（“問責制”）是在過去兩年間制訂的。行政長官於 2002 年 4 月 17 日向本會提交問責制方案並致辭。這個方案將會對政府的行政架構進行重大改革。我在此給予問責制強烈的支持，因為這制度將會對社會帶來長遠的利益。

香港回歸中國已經差不多 5 年了。為了達致順利交接，新政府的行政架構一直沿用以往殖民地政府的模式，並沒有任何改變。雖然本港行政架構的運作程序在以往行之有效，但現在已經變得不合時宜了。過去數年間，由於本港經濟受外圍經濟環境拖累，失業率不斷攀升，而工人的薪酬水平則日趨下降，固定資產的價格亦在貶值。市民大眾已經對前景失卻信心。

至於我們的政府，香港特別行政區（“特區”）政府，則無法趕得上時代轉變的步伐。政府的架構層層重疊，不但流於臃腫，亦可能已經過時，而制訂政策的過程亦非常緩慢。政府已經發展出一套只懂聆聽、議而不決的文化。此外，也有一些情況是雖然已作出決定，但卻沒有採取足夠的跟進行動。因此，施政的果效並不能達到市民大眾的期望。假如政府無法解決這些行政問題，本港的經濟發展將會蒙受損害。鑑於以上的原因，政府遂推出這套嶄新的問責制方案。

市民對於這個問責制方案的意見可謂眾說紛紜，其中有些人擔憂行政長官在制訂政策方面有過大的權力。我認為他們未免杞人憂天了。事實上，除了《基本法》所授予的權力之外，行政長官同時亦是特區政府的行政總裁；不論是否推行新的問責制，他都擁有最高的行政權力。可是，假如從正面的角度來看，新的問責制度可讓行政長官把權力下放給主要官員，使他們在各自負責的政策範疇內能有較大的彈性和自主權。這樣又怎算得上是專權呢？有關官員將獲賦予較現時的政策局局長更大的權力，以制訂、解釋、協調及實施政策。這是因為此等主要官員須為其政策負全責，不論成敗。假如問責制官員不獲賦予較大的權力，誰會願意當有責無權的主要官員？

公眾人士的另一憂慮是公務員將不能如以往般保持政治中立，甚至“擦鞋文化”、“唯命是從”，以及人治等問題亦會在公務員隊伍中出現。雖然這憂慮亦不無道理，但卻反映出論者對特區的法治和現行的公務員制度缺乏認識和信心。在新的問責制下，公務員並不會改變他們的角色；他們將會繼續保持政治中立，因為他們只須支持有關的政策決定並盡心盡力地加以推行，但卻無須為這些政策的果效負責。

主席女士，這個新方案的成敗完全取決於其是否能加快社會經濟發展，以及能否改善民生。假如新的問責制下的計劃能夠全數推行，我深信必定能夠提升政府的能力、改善其表現，以及改良公務員的服務文化。

就現階段而言，我認為推行問責制的主要困難在於吸引有志的能者為香港服務。不然的話，“舊酒新瓶”的情況將會繼續存在。這樣，新的問責制將果效不彰，而特區政府的眾多問題亦無法解決。

問責制下主要官員的薪酬及服務條件不但並非如部分人士所指般吸引，還因為有不少其他的限制而削弱了這些公職的吸引力。因此，我相信在問責制下，第一批主要官員極有可能是從現時政策局內的公務員中挑選出來的。

我對現時的政策局局長在服務市民方面的表現，以及他們轉任主要官員的能力，絕不抱甚麼懷疑。只是，由於他們當了這麼多年的公務員，保守主義、絕對服從，以及強調一致性等思想，自然根深蒂固，並不容易改正過來，他們必須在這方面下一點苦功。另一方面，他們現時的身份為政策局局長，自然與公務員保持緊密的合作關係，但這點卻可能與他們日後的主要官員身份有所衝突。負責制訂政策的問責官員要是與負責推行政策的公務員出現意見不一致的情況，便可能會陷於兩難之局。假如問責制下的主要官員仍然由公務員出任而非政治任命，其實跟現行的制度沒有甚麼分別，只是政府卻要支付大筆的長俸給這些政策局局長，好讓他們轉任主要官員。此舉將會給公

眾人士一個負面的印象，認為政府在這財政緊絀的時間仍浪費公帑。政府必須就這問題詳加解釋，並且從速進行。

政府須克服的另一個難題，是如何在制訂和推行政策的時候平衡各方的利益。

政府就這個擬議制度所提出的其中一項支持論據，是政府有需要鼓勵主要官員在決策過程中更有效地回應市民的訴求。

我絕不懷疑政府推行更講求問責的制度的好意，可是，在某些情況下，在制訂政策時過分倚賴民意卻可能會隱藏着不少危機。

對於那些擅長發動民意以謀取一己私利的人來說，他們可以藉此打着民意的旗號來取得過多的權力。再者，假如主要官員只求盡量滿足民意而忽略了其他較為宏觀的社會及政治因素，最終市民都會蒙受損失。我們的最後一位總督彭定康先生的問題正是這樣。

上述的情況確實出現在目前的政治環境裏，而最明顯的例子莫過於政府的房屋政策盲目地受輿論所牽引。

為了取得市民的支持，政府不惜偏離其既定的房屋政策，就是只向有真正房屋需要的人提供緩助。

公屋單位以遠低於市值的價格出售予住戶，包括有能力購買私人樓宇單位的公屋富戶。政府此舉不但壓低了公屋的價格，更枉耗寶貴的公共資源。

此外，政府須興建更多公屋單位以填補租住公屋單位供應量因出售公屋而流失的部分。因此，長遠來說，政府在這方面的經濟負擔亦會有所增加。

另一方面，政府亦拒絕終止居者有其屋（“居屋”）計劃，即使這項計劃已經擾亂了地產市場的秩序。由於政府毫不理會居屋市場與私人樓宇市場嚴重重疊的問題，地產市場已經變得非常混亂，而私人樓宇單位的業主則要不公平地蒙受損失。

主席女士，我不禁擔憂上述的情況會在問責制於 7 月全面實施之後繼續存在甚至惡化。我當然期望日後的主要官員都是剛正不阿的賢德之士，並且在服務社羣的同時亦能顧及社會各方的利益；不過，我還是要促請政府制訂一個機制，以便在決策的過程中能夠有效地平衡各方的利益。

這制度另一教我憂慮的問題就是其對行政機構與立法機關之間的合作關係所造成的影响。至目前為止，政府並沒有就日後的主要官員如何向立法會更為負責作出回應。

政府應該很清楚知道取得立法會的支持對於這項擬議制度的成功推行有多重要，因為立法會是向政府反映民意和不同界別的聲音的渠道。因此，我促請政府向本會清楚解釋有關行政立法關係方面的政策。

問責制並不能即時完美地解決特區政府所有的先天問題，而在制度的推行過程中，亦可能會出現一些突如其來的問題。因此，問責制的推行是否成功，還須視乎政府能否不斷改進這制度。

擬議的制度絕對非如某些人所指般只是急就章的計劃或政治上的權宜之計，反而是經過深思熟慮才擬就的成果。

行政長官是在總結其過去 5 年按照“港人治港”的原則管治香港的經驗之後才推出這個擬議的問責制的。

香港現時所面對的挑戰是我們從來沒有經歷過的，我們現在努力尋求最佳的方法，一方面重整本港經濟，另一方面則促使我們的經濟與內地整合。我們應該採取新思維，並要去除政府內部的官僚習氣。

香港的行政制度就好像一個患有慢性心臟病的病人，所需要的並不是俗稱“通波仔”的小手術，而是複雜的心臟搭橋手術，好讓香港能有一個新的心臟去面對現時的社會經濟風暴的襲擊。

為了香港的長遠利益，我支持政府當局藉推行問責制所進行的改革。我謹此陳辭，支持政府議案。

楊耀忠議員：主席女士，對主要官員問責制（“問責制”）有最大的曲解和謬誤，並非社會上的一般市民，而是立法會一些反對問責制的議員。原因何在？十分簡單，只有 8 個字：“罔顧事實，逢董必反”。

首先，問責制可以有效解決過去那種局長“有權無責”的情況。公屋短樁、新機場大混亂、禽流感等事件，凸顯高官無須承擔政治責任的荒謬，令市民大為不滿，但這是公務員的輪換制度和主要高官的本位主義，各打各仗使然。高官只有行政責任，沒有政治責任。以政治任命方式聘用司局長，他們不再是公務員身份，要與行政長官共進退，為自己所負責的政策範疇承擔

全部責任，甚至在有需要時辭職下台。他們制訂政策、推銷政策，並全部加入行政會議，從而“有權有責”，權責相符。這回應了社會的訴求。

其次，問責制有利於確保和發揮公務員政治中立的傳統。絕大多數執行政策的公務員是可以政治中立的，但司局長這類高級公務員，因為要制訂政策，作出決策，是不可能政治中立的。因此，問責制可以解決主要官員似是而非的政治中立的尷尬身份，名正言順地從事落實行政長官施政理念和爭取民意的政治工作，同時又避免對公務員的穩定性、常任性、專業、中立和廉潔等造成衝擊。

第三，問責制有利於行政長官組成自己的班底，建立強勢政府，提高施政效率。特區政府 5 年來存在不少“議而不決，決而不行”的情況，關鍵在於行政長官缺乏一個有共同理念的政治班底。一個鬆散的組合又如何能做好工作呢？因此，本人認為在第二屆特區政府上任時實施問責制，是一個適當的時機。

第四，有議員批評問責制是行政長官獨攬大權，其實這是荒謬的。行政長官的權力，在《基本法》有清晰明確的規定。根據《基本法》的規定，行政長官是特區政府的首長，領導特區政府全體官員，包括公務員。按照《基本法》第四十三、四十八、六十條，特區政府所有官員的權力源於行政長官。行政長官如何調配權力，完全視乎他施政方面的需要。行政長官的權力既由《基本法》全部賦予，根本不存在也沒有必要通過新的制度來加強他的權力。恰恰相反，實施新的制度，行政長官不是集權，而是放權、分權。除了向 3 位司長之外，更進一步向 11 位局長下放權力，令問責制的局長在承擔責任的同時，有充分的權力制訂、統籌和執行政策。因此，擔心行政長官透過問責制而獨裁，純屬多慮，因為按照《基本法》的規定，立法會可以向行政長官提出彈劾，行政長官是受到制衡的。何況，實行問責制後，現有健全的政制制衡安排，並沒有改變或減少。

第五，有議員質疑問責制是向行政長官負責，不是向市民負責。這種將向行政長官負責和市民負責對立起來的觀點是錯誤的。問責制並沒有改變行政機關向立法機關負責的關係，依然要向市民負責；也沒有改變行政長官與司局長之間的上下級關係，原來的司局長要向行政長官負責，新的制度只不過是令司局長的權責關係更為清晰，出了差錯，容易找出要負責的官員，並追究主事官員的責任。局長不能再好像過去玩音樂椅遊戲那樣團團轉，有權無責，“好官我自為之”。可以預見，問責制將會促使主要官員深入民間，瞭解民情，爭取民意，更好地向市民問責。

第六，有議員認為行政長官不是普選產生，因此，問責制沒有認受性，本人絕對不同意這種看法。行政長官是按照《基本法》選舉產生，已有足夠的代表性和認受性。他有權提名司局長，報請中央政府任命。新的問責制只不過改變了司局長的聘任條件，選擇面更大、更為靈活和彈性，根本不是甚麼翻天覆地的改變。說到底，是有人想以高級官員的政治中立化來制衡行政長官，對行政司官採取一種不信任態度，這並不符合《基本法》行政主導的精神。這種懷疑心態也不健康，因為高官並非選舉產生，他們過往雖掌握政策制訂權，卻無須負上政治責任。寄望非選舉產生的官員來制衡選舉產生的行政長官，對民主制度不無諷刺。事實上，對行政機關作出制衡的，應是立法、司法機關及社會傳媒，而不是要求行政機關內部互相制衡、互相扯皮、互相內耗。再說，普選和問責制是兩回事。有普選，可以實施問責制；沒有普選，亦可以實施問責制。我們支持民主、支持普選的發展方向，《基本法》亦定出普選是最終的目標，但實現這目標要一個較長的過程，要循序漸進。問責制只不過是令司局長的權責更為清晰，是邁向民主、開放政府的重要進步。不能因為今天還沒有實現普選，便反對實施問責制。以普選為藉口，反對問責制，是拒絕民主、開放、進步的錯誤做法。

第七，本人認為問責制在主要官員承擔政治責任和維護公務員的穩定性之間，已取得適當的平衡。社會輿論對問責制的原則和方向，大部分持支持和肯定態度。民意調查亦顯示，支持問責制的人佔大多數。香港青年協會最新一項調查顯示，在超過 500 名受訪青年中，超過一半支持特區政府推行問責制，較反對的 4% 多十二倍。香港青年社團聯盟的一項調查結果顯示，56.4% 的青年會因推行問責制而對政府的施政增加信心，亦有 55.9% 的青年認為新制度能加快政府日後的決策過程。

第八，仍然有議員指摘問責制是倉卒提出，缺乏充分討論。其實，問責制的原則於行政長官 2000 年施政報告中早已提出，在 2001 年施政報告中，又作了較詳細的闡述。政制事務委員會亦在多次會議上討論過問責制的問題。今年 4 月 17 日，行政長官到立法會特別講解問責制，回答議員的提問。政務司司長和政府官員更多次接聽市民的電話，解釋問責制。本會亦就此成立專責小組委員會，至今舉行了 12 次會議，還邀請了很多團體和學者發表意見。不同的意見，在立法會都得到充分的表達，所有的觀點都是經過詳細討論的。明天立法會的表決，便是民意的表決，絕對不是橡皮圖章。

本人謹此陳辭，支持政府議案。謝謝主席女士。

呂明華議員：主席，行政長官董建華先生於 4 月 17 日在立法會宣布他的主要官員問責制（“問責制”）方案。在這新架構下，將設有 3 個司和 11 個

局。所有司長和局長全屬問責制職位，是合約式政治任命，任期與行政長官相同。司長和局長等所有問責高官，均向行政長官負責。司局長之間不再有從屬關係，他們都是行政會議成員。各局長有充分的權力制訂和推行政策，並為其政策負起責任。

自問責制方案公布後，社會上掀起熱烈的討論，立法會也即時成立特別委員會，向政府官員進行深入質詢。這些討論主要圍繞以下數方面：設立問責制的動機、問責制是否符合《基本法》、問責制下的司長和局長人選、背景和要求、離任後是否要過一年“冷河”、問責制官員與立法會的關係等。由於實行問責制是政府管理架構的重大改變，也是香港管治文化的重大改變，其成敗與香港未來的管治和社會福祉攸關，廣泛、深入和有建設性的討論，有利於完善問責制的內容和將來的執行，是有重大意義的。作為工業界的立法會議員，我想從務實的角度來討論問責制。

第一，我想談一談改革的必要性。行政長官決定在第二屆任期開始時推行問責制是有必要的。自從香港回歸後，特區的新機場搬遷混亂事件、“八萬五”建屋目標的消失、禽流感殺雞行動的混亂、居屋短樁等事件，都反映政府政策的連連失誤和管理有欠妥善。其次，港英時期延續下來的管理架構和管治文化，令行政長官未能在管治方面舒展抱負，所以決定另外挑選司局長高官，建立自己的班底，受其直接指揮。這些“問責制官員將分享共同目標和理念，主要官員負起責任，必要時下台。”

其實，改變管理架構在工商企業是改善營運效率和減低成本的重要手段。一個機構在擴張急速情況下須調整架構，在經濟衰退時營業額下降更須重組，尤其是近年網股暴跌後，很多大公司都要重組，精簡人手，增加效率，以維持競爭力。香港近 5 年經濟不振，失業率高企，消費市場疲弱，雖然成因不全是政府所能控制，但政府的“積極不干預”和缺乏政策性的有效措施，都令市民失望。如果行政長官因為建立問責制而能夠重新推動經濟發展和增加就業，則未來 5 年將有希望扭轉香港的經濟困局，是值得支持的。

第二，我認為高官必須積極和主動，但“同聲同氣”、方向一致的決策團隊，並不是成功的保證。改革的目的，是要得到高質量的政策措施和有效的行政管理。因此，在新制度下，問責高官能否突破以往的框架和意念、能否提高施政效率、能否提出有效的政策來振興經濟、能否紓解民困，便成為判斷這些高官甚至整個問責制成效的標準。以經濟為例，由於以往政府缺乏長遠的政策和目標，任憑市場自動調節，結果令本港長期依賴為支柱的製造業日漸外遷，經濟頓失動力，跌入了萬丈深淵。新制度下的問責官員必須從根本上改變眼光狹隘、處事被動的弊端，以宏觀、長遠、積極、主動的態度，制訂長遠的工業政策和措施，藉以推動經濟，否則，單見人事變更，但政策依舊，改革變成“換湯不換藥”，則問責制便沒有甚麼意義。

至於人選方面，行政長官原意是要從商界引入管理精英進入政府，協助其管理。現在看來，由於各種限制和條件，他心目中的人選願意捨身為社會服務的不多，因為除了政府高官的薪酬難與私人機構匹敵外，局長在制訂各種政策時可能與利益集團有所衝突，令這些問責局長憂慮任期完畢重返社會，可能對他們的個人發展造成阻礙，令有志於此的社會精英卻步。但是，如果大部分問責高官由現在的局長晉陞，有人會質疑這些問責高官能否達到行政長官的要求，因為如果現時工作表現未能“達標”，難道“問責”後該人將有神力相助，工作能力會突然提升？

第三，問責局長與公務員的關係，應該是不同崗位的協作關係。在新制度下，問責制局長握有實權，並非公務員，所以不再受有關公務員的法例所規限及保障，其任免權完全在行政長官手中。常任秘書長仍然是公務員，但只有執行政策的職責。如果現任局長改任秘書長，將失去制訂政策的權力，其任免仍按現行公務員慣例進行，不受問責局長支配。雖然兩者的職責不同，背景各異，但他們必須在日常運作保持緊密的協調，共同應付挑戰和壓力。沒有局長，就沒有政策的制訂；沒有公務員，則沒有政策可推行。由於局長與公務員隊伍相對獨立，況且，局長並沒有任免其部門人員的權力，因此，這種來自不同體系的官員在協作關係上，在實踐操作上，可能遇到相當大的技術困難。一旦處理不善，可能會拖慢施政的效率和質素，這是要注意的。

其實，一個部門的管理成敗和實效，雖然問責高官肩負制訂政策的責任，但常任秘書長和其助手是具體執行政策的公務員，也應對執行工作負責任。因此，問責制的精神不僅要在決策官員體現，更應貫徹到整個公務員體系，成為新的公務員管理文化，否則，“上熱下涼”，問責制將不會達到行政長官進行改革的最高目的。

第四，我想談一談政策的延續性。由於整個行政會議將隨着行政長官的出選而輪番更替，為維持政策和公共服務順利延續，政府必須注意和強化政策局秘書長的職能，確保政策和公共服務的延續性不會受到衝擊。事實上，這點正是昔日文官制度的優點，現在不應因改革而有所損蝕。

第五，我恐怕行政長官負荷過大。由於行政長官將統率 3 司 11 局，這樣雖然可以確保有效率指揮，但同時卻可能令行政長官因兼管太多而影響施政效率，甚至可能會影響其綜覽全局、運籌帷幄的能力。因此，政務司司長和財政司司長在制度下和實踐上如何發揮協調作用，分擔行政長官的負擔，這是另一個要注意的重點，否則，行政長官須不休不眠才可以了。

分析可見，香港現時政治方面的困境，絕大部分源自於經濟不振，而經濟不景，有外界因素的影響，但特區政府缺乏政策和遠見，都是在經濟不景時添加的致命因素。社會上缺乏凝聚力和努力方向感，民眾在經濟困難時，特別有需要強而有力的領導，團結一致，共度時艱。問責制在原則上較集體負責制進步，但願行政長官能夠藉此改革，一洗頹勢，建立強勢主導機制，促進經濟發展，此為港人所至盼。

黃宏發議員：主席，我今天的心情事實上十分沉重，因為在 1991 年，我參加立法會直選時的宣傳口號是“政府官員須負責，議員、市民齊監察”。在 1994 年，我亦曾動議一項有關政治任命主要官員的議案辯論，可惜該項議案未能獲得通過。我在 1997 年曾向董先生提及此事，至今已經歷 5 年時間，而現在他決定推行這政策了。本來我是應該感到高興才對，但事實上我卻不甚高興。

自從八十年代初起，我已一直在公開場合表示，即使在殖民地時代，也可以先以政治任命方式來任命某些人為立法會議員，當時所有委任議員皆屬這類，因為當時還未有直選。我想舉出譚惠珠議員為例，既然政府當時這麼重視譚惠珠議員，又委任她為行政局成員，為何不可以透過政治任命委任她為運輸司呢？（當然，在產生利益衝突時，她便應下台。）問責與普選是兩件完全不相關的事，我是一直持有這信念的。我們看到英國現今民主政制穩定，其並非源自古希臘時代的普決和普選體制，因為該等體制很快已末落。其實，英國是在十三世紀漸漸衍生出分權、施法獨立、行政立法分權、制約政府等，這些全是政治任命下產生出來的制約現象。

我很遺憾未能支持李柱銘議員的修正案，因為他表示要進行改革，如果不是先推行普選的話，一切改革都沒有意義。我記得李柱銘議員是曾經提出這論據的，因為他在 1994 年就我的議案進行辯論時，是持這理由來否決我的議案的。劉慧卿議員當時是持同樣理由，而李鵬飛議員當時亦反對了我的議案，他當時是基於其他原因，例如要平穩過渡，來作為他的論據，不過，那些根本不成問題的。如果某人出任為政治任命官員時，很明顯，他必須向委任他的人（即行政長官）問責，委任他的人固然可以將他辭退，但該名獲政治任命的官員亦可以向行政長官辭職，制約的力量便在於此，即是說，如果政府的決策是觸及某主要官員的政策範疇內，而該官員感到不滿意的話，他可以不發一言便提出辭職，往後如果該政策出現了問題，該官員便無須負責，反而行政長官和其他有關官員則須集體負責，屆時市民可能會對該名自行辭職的主要官員另眼相看，甚至會選他為行政長官也說不定。

我感到很奇怪，我不明白我們今天辯論的這議案，究竟是否辯論原則性問題，即是關乎在普選基礎之下向立法會負責的問責制的原則性問題。放在我們桌上的，是政務司司長剛才作出修改後的具體方案。說到這具體方案，我現在的心情真的十分沉重，恕我難以支持這項具體方案了。如果政府不聽取我的意見稍後在人事編制事務委員會內作出修訂，我會出席 6 月 6 日的會議來否決人事編制小組委員會的文書。原本我是不能出席 6 月 14 日的財務委員會的，因為我要飛往美國探望我女兒，她畢業了，不過，我現在已改乘深夜班機往美國，所以我可以出席該會議，亦會否決財務委員會的該文書。至於在 6 月 19 日舉行立法會會議，我會在凌晨回到香港，所以屆時我亦會出席該會議和否決該決議案。我現在公開宣布我是不支持今天的議案，這其實令我感到十分心痛的，不過，我現在仍想就放在我桌上的具體方案提出一些意見，希望政府會將它加以修改。我的意見共有 6 點如下：

第一點，我不滿意政治任命主要官員推行問責制同時推行改革行動，例如將人力統籌分拆，因為這基本上是完全不同的兩回事，如果不搞改組，只是將兩局合併，便十分簡單，可以任命某人出任為某局局長，兼任另一個局的局長，這便可收合併的功效，這只是行政措施，我完全同意行政長官可以有這做法。可惜搞了今次的事出來，現在變成政府搞出一個令傳媒分神的戰術，明天報章必定報道政務司司長又作出了讓步，東改西改變成另一個模樣了。事實不應如此。今次問責制的癥結，在於要找出這是一個怎樣的問責制？這問責制能否使公務員體制繼續獨立？我認為現行的 3 位司長加 16 位局長，其實可以繼續保留，不過，可以由一人兼任兩個局的局長，例如我曾提出，政務司司長為何不可兼任公務員事務局局長？我亦不反對公務員事務局局長是政治任命，這不過是等於英國首相同時兼任公務員事務部部長，一人兼兩職是可行的做法，可能無須設 3 司加 11 局長也未定。

其次，我想提出的是，為了讓公務員能夠保持中立，現時局長在分身不下的情況下，常任秘書長便要替他說話，要替他到立法會拉票，又要出來替他辯護，界線可能難以劃分，很多時候，由於只設有一位局長，所以便要有人替他分擔一些政治角色，這情況是很危險的，所以我寧願政府多花一些錢在每個局多設副局長一職，例如政務司司長兼任公務員事務局局長時，如果公務員事務局副局長也是政治任命的話，那麼便可有更多人分擔這政治任命角色。這是第二點。

剛才馮檢基議員提到日本的體制，我想告訴他最近日本進行改組，以前是一個省（即一個部門）有一位長官或大臣，其下有兩位次官，一位是政務次官，另一位是常任次官。不過，日本最近已將內閣組織的有關法例更改，成為可設多於一位政務次官。所以，很明顯地，馮檢基議員指出這點的意圖是跟我的想法一樣，認為應設有一位政治任命的副局長，甚至多於 1 位也可

以。這做法優勝過局長自行聘請一羣私人人馬進入該局替他辦事，那些人無須負上任何政治責任，但事實上對於局長的影響卻很大，那些人甚至可能在外面作威作福，這也是很危險的事。我寧願名正言順將有關人員作政治任命成為副局長，我認為這安排較為妥當，而日後甚至政治任命兩名副局長也無不可。這趨勢似乎與日本的發展相近。現時，從小道消息聽聞政府會考慮將副局長作政治任命，不過，這安排只會於稍後才再考慮。但是，我認為如果在開始推行制度時不將這安排納入正軌的話，以後才來發展，則可能會十分危險。

第三點，我十分同意吳靄儀議員剛才的分析，這是在以前的政制事務委員會和最近的研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會的會議上都討論過的。我認為既然對《基本法》持較為寬大和有利於政制發展的演繹法，為何權力不可授予別人？我不明白律政司司長為何不可將有關的刑事檢控權全部授予刑事檢控專員，這亦是我就此制度的推行所提出的條件之一。如果政府不願意這樣做，便會令我覺得政府只是喜歡放寬時便放寬，喜歡收緊時便收緊，即是說，冷暖是隨政府喜歡而作選擇。我覺得這是不大正確的。我亦同意刑事檢控專員的任命應獲得司法人員敍用委員會推薦，這項任命不是由該委員會提名，而是向該委員會提交名單，然後由該委員會考慮有關人選是否合適，這等於公務員敍用委員會的做法，同樣只是推薦某些人選和提供一些意見，不過，事實上，行政長官從未拒絕過公務員敍用委員會和司法人員敍用委員會所作的推薦。

第四點，我想提出的是，我同意可以政治任命公務員事務局局長，我剛才亦已說過此點。我認為政治任命的人選並不一定要是公務員，不過，他一旦不出任該職便容許他轉回原先的職位，是一項很累贅的安排。我剛才曾提議政務司司長可以兼任，如果他不可以兼任，而須另外政治任命另一人選出任公務員事務局局長時，我認為有必要在現有的公務員職級 D8 以後，還維持有 D9、D10 的職級，讓公務員理論上可有陞級期望。其實，為何不可保留一些 D9、D10 的原有職位呢？公務員的最高職級職位設於政務司司長辦事處內以後，可以將其名稱改為內閣秘書長或常任秘書長，很自然地，他便為公務員之首，如果公務員晉陞至這職位時，很明顯，他所掌的權力便相等於政治任命的局長和司長，不過，實際上，一切運作只會一如既往地如常進行，即好像現在般，而選拔出任此職的人選時，也照一般程序通過招募委員會、陞級委員會等，然後將入選者交由公務員敍用委員會考慮是否合適。

第五點，我對於行政長官辦公室主任的職位卻感到很擔心。現在有很多有關管制人員 (controlling officer) 的問題已獲解決，但行政長官辦公室私人秘書卻仍然繼續兼任管制人員。出掌此職的人既然可稱為行政長官辦公室主任，為何不是由他擔任管制人員呢？這人為何必一定要屬政治任命呢？這人

屬政治任命卻又有沒有任何政制範疇呢？如果他有所失誤時，是無須負責的。我覺得在行政長官辦公室內須設有相當高級人員，繼續替行政長官辦事，所以我認為繼續保留 D8 的職位，是沒有大問題的，而且可以繼續由公務員擔當。如果要由行政長官自行委任某些人士入內出掌該職的話，則問題可能頗大了，行政長官在第一任可能不敢這樣做，今次卻可名正言順說是政治任命。很明顯，如果某些人士獲委任入政府，他們對行政長官影響會很大，對其他局長的控制亦會相當大。屆時，人人也走向這扇門，等於以前人人也找路祥安一式一樣，只不過將來這人是政治任命而已。於是，我不禁要問，屆時會否出現類似朝廷充斥着太監和宦官般的現象，屆時究竟太監的權力大還是宦官的權力大呢？問題便出在這裏了。

第六點我想說的是，在去年 10 月的施政報告辯論中，我曾提出有需要建立 3 項憲制慣例。最重要的第一項憲制慣例是：“若有不信任議案，該名有關官員必須請辭。”剛才有議員提到彈劾行政長官，這是另一回事，這是關乎嚴重失職或違反法例的事故，但我現在提出的，不是說該官員在工作上有否犯錯，即使他是不受歡迎，我們也可提出不信任議案，這是第一個憲制慣例，是政府必須作出承諾的，但我知道政府一直在閃避着不願說明，因為害怕說得太清楚便會冒犯某些人的神經線似的。

我認為第二項憲制慣例是受命出任司長或局長的人必須獲得議會的支持或最少不會遭議會反對，只有在這前提下才能鞏固第一項慣例，從而符合“如果未能獲得支持，便必須請辭”的要求。

第三項憲制慣例是關乎政務司司長的。我認為現時放在桌上的整項方案，似乎有強烈奪權的嫌疑，就是政務司司長已差不多沒有工作要負責了。剛才呂明華議員作過一些分析，顯示如果以後每位司長和局長也直接向行政長官報告，便會出現瓶頸的現象，屆時一定更“議而不決，決而不行”。我認為行政長官須持寬大和有利政制發展的態度來理解《基本法》，他可以授權政務司司長組成政府，當然，政務司司長必須獲得行政長官的同意才行事。因此，行政長官必須首先選定出任政務司司長的人選，該人選必須獲得立法會大多數派的支持，在這情況下，獲任命為政務司司長的人便可再任命其他司長和局長。

我已提出上述 6 點建議，希望政府能夠從善如流，讓我有機會支持我心目中原本十分支持的議案。謝謝主席。

梁富華議員：主席女士，剛聽完黃宏發議員十多分鐘的發言。他每次發言時，我都會很留心聆聽，因為我會將之當作學習公共行政的一個機會。此外，剛

才也聽了楊耀忠議員十分精采的發言。主席女士，如果每次都是這樣精采，那麼，我亦有加入民建聯的衝動 —— 我指的是剛才的那一刻。（眾笑）

主席女士，行政長官董建華先生在去年年底宣布，如果成功連任，便會在本年 7 月落實推行主要官員問責制（“問責制”），相信此舉將有助加強政府部門之間的融合，一方面能夠提高主要官員的問責性，另一方面也可以改善政府架構內的矛盾和不配合，從而提高特區政府整體的行政和管理效率。

大家都知道，現時香港政府的架構，是在數十年前，即六十年代末期，為了當時的需要而逐步發展起來，逐步膨脹的。由於政府的架構日漸龐大，為了改善當時政府行政架構的管理效率，前港英政府根據當時《麥健時報告》的建議，開始在政府架構內引入數個政策科，即現時的政策局，使政府架構出現了一個中層管理層，以協助統籌各部門推行政府政策。不過，這個發展了數十年的政府架構，明顯是不適用於現今的社會，實在有必要加以改善。

事實上，政府部門之間、政策局之間，以至政策局與部門之間的不協調、不融合，已經成為了政府有效管理的一個障礙。例如數年前禽流感事件在香港發生時，便凸顯了這個問題。禽流感所牽涉的部門，包括衛生福利局、衛生署、當時的漁農處、兩個前市政局及前市政總署等，但由於當時部門與政策局的職責不清晰，無法進行統籌工作，所以整個事件便處理得相當不理想。我有些身處加拿大的親戚，從新聞片段看到有些雞隻在大型的黑膠袋裏掙扎，也覺得該情景十分難看。導致出現這種場面，正正是因為沒有一個政府部門能認真統籌，所以，政府後來成立了環境食物局。

讓我再多舉一個例子。大家都知道，香港正進行綠化工作。我們以為在路邊種草、種樹是一件很簡單的工作，但局長告訴我們，這項工作原來涉及 3 個政策局和 12 個署。既然這麼簡單的工作也牽涉 3 個政策局，那又怎會處理得好呢？這也是一個很大的問題。

如果我們與鄰近的城市比較，李光耀先生數天前表示，他每年都會到中國大陸訪問一次，每年都會看見一個驚喜，但似乎沒有人對我們表示過，每年到香港來都會有一個驚喜。

行政長官在過去 5 年的施政報告裏，提出了不少治港策略及新的發展方案。在提出來的時候，社會都普遍支持，更有些人表示早便應該那樣做了。可是，數年後，每年臨近發表施政報告時，不論傳媒或公眾都會作總結，大家不期然都會發現，雖然是發表了很多政策，但卻是“只聞樓梯響，不見人

下來”，有些甚至不了了之。這當中究竟出了甚麼問題？是行政長官的構思不可行，還是社會不接受，抑或在政府架構內推行得不理想呢？以現今社會着重的本土經濟為例，政府亦表示會研究及發展，以期創造就業職位，但如果是業界人士或曾經涉及其中，曾與相關的部門交手的人，便都會為政出多門、行政程序僵化而慨嘆。

問責制的其中一個重要功能，便是改善現時政府架構內“架牀疊屋”的情況，提高部門行政效率，有效施政。

問責制的精粹，便是問責制官員將分享共同目標和理念，主要官員負起責任，必要時下台。這並非如司徒華議員剛才重複了政務司司長早前說了很多的，公務員是保持政治中立、專業、高效、廉潔、誠實、公正不阿及不偏不倚等那樣；這些是用以形容公務員隊伍的，我不明白司徒華議員剛才為何會用了這些特質來形容問責制的主要官員。

殖民地政府延續下來的管理架構及管治文化，顯然令行政長官未能充分發揮其管治理念。設立機制讓行政長官挑選共同理念的司長及局長人選，組織自己的班底，便可使施政得以貫徹執行。當然，共同理念、同聲同氣並不保證一定成功，但如果決策的團隊沒有共識，便肯定會失敗。事實上，挑選共同理念者組成決策機構，不單止政府是這樣做，政黨組織又何嘗不是如此呢？當然，政黨的運作比較簡單，道不同者可以退黨。我們在座有些同事也退了黨。否則，當政府的矛盾表面化時，爭拗所影響及的不單止是整體。我們當然不希望龐大的政府架構會出現矛盾，所以貫徹執行行政主導是必需的。

在新的制度下，主要官員能否突破舊有的框架，引入新思維，以主動、宏觀、積極的態度設定政策目標，這是為人所關注的。按行政長官的原意，是希望從外界 — 尤其是商界 — 引入一些精英，但從我參與本會負責研究問責制的小組委員會四十多小時的會議情況來看，問責制官員的薪酬福利，顯然是沒有商界那麼吸引，其他的條件限制亦是令人遲疑的。更難堪的是，有關職位未上場已遭人抹黑、醜化。我們有一位已脫離公務員隊伍的同事，被別人說成是公公、太監，那人雖然不是我，但這種挖祖墳式的鞭打，我亦覺得很難過。如果外界的精英願意出任此職，則我們不單止要讚賞他願意放棄豐厚收入的犧牲精神，更要對其敢於面對幾近無理取鬧、言辭刻薄、上綱上線的勇氣表示佩服。

主席女士，對於李柱銘議員提出的修正案，我以為這不過是民主黨一個立場的宣示，跟政府所提出的議案及本港的現實情況脫節。現今社會普遍的聲音，是要求政府改善行政效率，官員要對施政失職負責。今天，民政事務局的調查正好說明了這一點。如果有人質疑這項調查，希望他能夠負責任地

提出具體的相關證據。我們不希望立法會成為個別人士隨心所欲、信口雌黃的地方。《基本法》對本港的民主政制進程有明文規定，最終目標是達致全部立法會議員由普選產生，但事實是，本港是否已到了這個階段？如果按照李柱銘議員的修正案，那麼政府提出的問責制，恐怕是一如孫局長在開始時所說的，無須再有甚麼討論了。

修正案要求主要官員向立法會問責，這無疑是想擴大立法會的職權，脫離了《基本法》的規定。其實，這亦是另一個脫離現實的“想像”。《基本法》並沒有賦予立法會這項權力。說到問責，問責制規定官員要為政策效果和執行部門提供的服務承擔全部責任。如果未來施政出現問題，我想在現時透明度高的社會裏，有關的官員很快便會下台；較諸我們這些 4 年一任的議員，即使選民不滿意我們的表現，亦要待 4 年後才可以選票懲罰我們，問責制的官員是很快便會見效的。

當前，香港正面對經濟困難，失業率高企，民間有不滿的情緒，政府着實須更準確、更及時地掌握民意。問責制的主要職責，是將此放於首位，我們應感到高興才對。工聯會期望行政長官以選賢任能的原則，不拘一格地挑選德才兼備、為市民所認同及願意出任問責制官員的人，亦希望本港有能之士會以承擔的精神接受這個挑戰，為本港的經濟闖出困境，解決勞工基層的失業問題。

主席女士，我們今天辯論中所說的內容，正如楊耀忠議員剛才所說，有很多其實是重複又重複的。說到底，我認為反對這項議案的議員是心虛、害怕，害怕一旦實施了問責制，施政如果有所改善，那麼他們便沒有甚麼可以再反，沒有甚麼可以再批評了。他們自稱代表民意，屆時還可代表誰呢？我覺得他們是不給予機會讓香港變好，不想“一國兩制”獲得成功。對不起，如果我真是說中了，請不要見怪。

顯而易見，任何制度的改變，其實都必須在《基本法》的框架下進行。這恰好進一步證明，那些反對問責制的人，簡單地說，便是反對《基本法》。於是，立法會內便經常出現一個很奇怪的現象，那便是我們拿着《基本法》反對《基本法》；自稱代表民意的人，便經常與民意對立。

主席女士，我謹此陳辭，反對修正案，支持原議案。

余若薇議員：主席，無論是立法會的同事或普羅市民，都要求一個問責的政府。劉千石議員剛才提及李鵬飛支持主要官員問責制（“問責制”），黃宏發議員亦表示他支持問責制，所以說民意調查顯示支持問責制，這是非常自

然的事。可惜的是，政府這次提出的問責制方案，是“空有問責之名，欠缺問責之實”。整套方案無論在宗旨、內容以至落實方法各方面，都未能真正體現問責精神。我對於政府這次推行的問責制，有以下意見。

第一，問責制絕對是一次影響政府管治架構和行政立法關係的憲制改革，茲事體大，政府理應進行廣泛而深入的諮詢，例如像前港英政府年代推出綠皮書及白皮書，甚至效法一些西方國家舉行憲制大會，邀請學者、民意代表及公眾共議，以求共識。可惜，政府完全拒絕進行這種像樣的諮詢。

第二，政府這次推行問責制是匆匆“上馬”，為了達致在 7 月 1 日推行新制，很多方面皆未經深思熟慮。舉例來說，政策局的整合問題，政府原先將工商及人力事務合併，另外又要一位局長兼顧食物、環境、衛生、福利 4 個重要範疇。到了今天辯論時，因為經過輿論和議員不斷批評，政府才表示接受改變。不過，環境應否跟運輸、工務合併，也是到了今天才提出，其中也會衍生很多問題，根本不會有充分時間討論這個合併方案。此外，政制及民政兩個相關的政策範疇應否合併，政府也不願意聽取議員的意見。其他還有很多例子，包括問責制官員在甚麼情況下可參加甚麼政治活動、可否支持其他人競選、出任行政長官辦公室主任的人將來如何問責，又或有關問責制官員的署任等種種問題，在討論中都充分顯示了政府未有作出妥善安排或充足考慮。

為了要在 7 月 1 日“上馬”，立法會要在短短 6 個星期內，馬拉松式地不停舉行了四十多小時會議。主席，這並非說議員懶惰，而是在這麼短的時間內加插那麼多新的會議，很多會議根本是“撞期”的，即使想召開也沒有辦法召開，更沒有辦法進行充分討論。主席，要在這麼短的時間內實行這樣重大的改革，我對於這種做法有很大保留。

第三，在問責制推行後，行政會議將由一個協助行政長官決策的諮詢架構，變為行政長官的內閣，日後行政會議內“官多民少”，有關安排其實已偏離了《基本法》第五十四和五十六條的原意。

日後行政會議如要繼續審理市民就政府行政決定提出的上訴 — 我們看到在法例下，有 53 類這類上訴 — 便可能出現“自己人審自己人”的情況。政府的問責制方案未有提及如何處理這類情況，直至議員提出質疑時，孫明揚局長才回應說，在可能出現角色衝突時，會就有關官員應否避席提供法律意見，即在每一次出現問題時才決定怎樣做。主席，我認為單靠政府官員避席，並不足以解決問題。政府應該考慮將行政會議的上訴職能，轉交法院或獨立的上訴委員會，以確保個案獲得獨立及公平處理。

第四，問責制的精粹之一，是政府官員就施政錯失承擔責任。然而，由董先生設計的問責制，無論是主要官員的任命及罷免權力，皆掌握在他一人手中，立法會無從置喙。政府解釋這是因為《基本法》規定主要官員由中央任免，因此不能讓立法會決定官員去留。在“一國兩制”、香港“高度自治”的大前提下，如果立法會真的通過罷免某官員，無論是中央政府或行政長官，皆應尊重立法會代表民意的意願。我認為政府最低限度也應設立憲制慣例，承諾被彈劾的官員必須免職，才能確保官員承擔政治責任。否則，無論政府強調多少次，日後問責制官員如果犯下錯誤，斷斷不會厚顏戀棧，亦難給予公眾信心。其實，在最初提出推行問責制時，我們從很多電台的 phone-in 節目可以知道，市民是同意問責的，但經過了胡仙、公屋短樁和路祥安等種種事件後，他們對於將來董先生會否順從民意，罷免主要官員，顯然是沒有信心的。

事實上，董先生亦已開宗明義表明，問責制官員是向他一人負責。令人憂慮的是，日後董先生手握主要官員的生殺大權，如果再發生類似干預民意調查或香港電台備受攻擊，又或董先生下令取締法輪功等事件，是否還有主要官員敢說出與行政長官不同的意見？

第五，據報，董先生將來會委任立法會內一些黨魁進入行政會議，我擔心這可能會將一些應在立法會內公開辯論的議題，移師至毫無進行公開辯論餘地的行政會議內作出決定。如果是這樣，將來立法會制衡政府的角色將會進一步被削弱，也會減低了政府向立法會問責的情況。

第六，除了立法會外，日後諮詢機構的監察功能亦會被進一步削弱。現時，有不少法定機構或諮詢機構，例如房屋委員會、平等機會委員會、環境諮詢委員會等，多少也有點實權，亦算是體現讓民間參與的民主原則。然而，政府已表明會檢討法定及諮詢組織的功能，而根據文件，政府亦強調“法定組織不應超越主要官員的角色、權力和責任”。如果法定及諮詢組織真的被削權，這將是繼取消兩個前市政局後，另一次收窄民間參與的行動，特區政府不斷走民主的回頭路，實在令人遺憾。

第七，所有人也會同意，如果沒有公務員的配合，政府政策是難以貫徹推行的。然而，問責制正正為公務員隊伍帶來很大衝擊。日後，問責制官員將會主理人手及架構檢討，再加上公務員事務局局長一職也是由政治任命，究竟日後推行改革時，會否充分照顧公務員的意見？公務員，特別是政務主任的陞遷，又會否變得政治化？

公務員隊伍面對體制改革，加上進行中的薪津制度檢討，以至近期因減薪問題而引發的爭拗，士氣已跌至新低點。可是，不知是有意或無意，政府似乎將過去 5 年的施政失誤，都歸咎於公務員未有與行政長官充分合作。

事實上，立法會曾邀請不同社團到來表達對問責制的意見。令我擔心的是，不少支持問責制的團體均槍口一致，認為現時的失誤也得歸咎於公務員，看來政府這場“民意戰”是非常成功。可是，我希望政府注意，這類“煽風點火”的做法，可能會燒傷自己。公務員的不滿情緒不斷累積，將成為一枚計時炸彈，一旦引爆，後果不堪設想。

問責制極有可能衝擊公務員一貫政治中立的傳統。令人失望的是，雖然議員多次建議政府訂立內部守則，在政治任命官員及公務員之間建築“防火牆”，當公務員被指令做一些違背良心或公眾利益的事情時，可有申訴渠道，可惜政府卻拒絕這樣做，完全缺乏應有的政治警覺。

第八，公務員的文化和官僚作風經常為人詬病，但他們有一定的傳統和習慣，例如每次作出決定，也是要有多於一位官員參與，並保留他們的書面紀錄，這可確保有一個公開、透明和廉潔的政府。我擔心將來推行問責制後，為了提高效率，便會有更多所謂的首長級工程 — 迪士尼樂園或數碼港便是典型的首長級工程例子，那些後遺症到了現在仍然存在。我擔心如果我們在公務員隊伍以外聘請一些人出任局長，那些人與外間有千絲萬縷的關係，但他們的任期只有 5 年，而最後只須 1 年“過冷河”，便又可以回到原來的界別。如果我們沒有足夠監察，很容易便會出現貪污或不當的行為。我認為政府應為新的問責制設立完全的法例，而不應單靠一些有關權力轉移的決議案。

第九，主席，我最後想談一談律政司司長由政治任命的問題。我已不止一次說過，律政司司長的工作性質非常敏感，特別是處理中港兩地法制之間的衝突，例如之前的張子強案、李少民事件、人大釋法等，在不久將來又要處理高度敏感的《基本法》第二十三條的立法問題，如果當中滲入政治考慮，是會影響法治，危及公眾利益的。

此外，律政司司長在檢控及特赦證人方面，擁有廣泛的權力，必須公正辦事，還要讓外間看得見她公正辦事。

律政司司長同時是公眾利益的守護者，但公眾利益跟行政機關的利益往往出現衝突，律政司司長的決定會受到質疑。如果將這個職位政治化，只會增加了司長的困難，特別是當董先生已表明，問責制官員是向他一人負責，如果出現諸如胡仙的事件，公眾難免會質疑行政長官有否過問司長的決定。縱使這個政府強調，實行普通法的其他國家，例如英國、加拿大和澳洲等，負責法律和檢控政策的官員也是由政治任命，但這些國家是有悠久的憲法傳統，如果行政機關干預司法決策，是要承擔嚴重的政治後果的。在 1924 年，英國工黨政府便是因為被揭發干預檢察總長的檢控工作而下台的。

因此，如果政府真的是一意孤行，要將律政司司長的任命政治化，我希望最低限度也應將檢控和維護公眾利益這兩項工作，轉交給有關的刑事檢控專員和律政專員，律政司司長只負責法律的政策，以加強市民的信心。

主席，香港的確須實行問責制，以確保政府向人民問責，但高官問責必須配合民主政制，只有普選行政長官及立法會，政府權力來自人民，才能確保真正的問責。事實上，民主政制是不會影響行政主導的，執政黨得到大多數支持，只會是如魚得水。謝謝主席。

麥國風議員：首先，謝謝主席女士的寬容安排，讓我提早發言，因為我明天下午的時間比較緊絀，但我一定會趕回來，表決支持民主問責制的。

主席女士，無可否認，香港在回歸後實行“港人治港”，市民對政府的要求越來越高。“八萬五”事件、人大釋法事件和短樁事件的出現，都使香港人明白到人治的可怕，進而反思問責性和透明度的可貴和重要。

一個地方要實行民主，設立問責制度監察施政者的施政，步向對人民負責，其理想原則不錯。行政長官在首 5 年任期過去後，提出了主要官員問責制（“問責制”），原則令人鼓舞。

可惜，這個由行政長官、他的親信及小部分官員一手炮製出來的“董式問責制”，人治的成分主宰一切。披上問責的外殼，卻掩不住內裏的千瘡百孔，醜陋非常。胡亂借用外國的問責概念，但卻不將制度的精神加以配合，可謂“金玉其外，敗絮其中”。

這個“董式問責制”，無論在先天和後天的成長，都與市民心目中所想的一套，有着極大的距離。“董式問責制”的提出，可謂董先生的“神來之筆”，但事前卻毫無諮詢可言。論其概念構思的過程，幾乎無人有機會參與；論其推行的計劃和人選安排，即使是高官們也丈八金剛，摸不着頭腦；論其政策局的合併原則，又是奇形怪狀，不倫不類，全無準則可言。最重要的，亦是最根本的一環，便是在“董式問責制”中，官員問責的對象是行政長官一人而非市民大眾；官員犯上嚴重錯誤，只不過是“可能”因此下台，但下台與否，又是董先生一人的主觀決定，而非長期支付公帑的市民大眾，可說是對代表民意的立法會極大漠視，更可說是對整個社會制度 — 我說的是整個社會制度 — 不尊重！

“董式問責制”的推行操之過急，更是史無前例。董先生要推行問責制，只容許大概兩個月的時間諮詢議員。當制度仍有很多問題還未解決時，

卻說因為要趕及在 7 月 1 日推行，所以要求立法會先行在財政上大開綠燈，作為給予局長的薪酬之用。那種倒行逆施而荒誕的理論，真是令人側目。這種家長式的處事手法，便好像某廚師或我家中的傭人那樣，煮了餸菜出來便要你吃，還要你吃光。將心比己，我相信大家都會覺得難受。

在兩次立法會議員聽取團體對問責制意見的場合中，我所聽到的聲音，幾乎完全是一面倒地支持政府的問責制方案。我曾公開質疑他們所謂“烏托邦”的“妄想”，他們無言以對；這更令我想起 1 年前某兒童合唱團和某肉雞協會就公安法表態，表示公安法無須修改。如此種種一言堂的言行，對政府近乎不理性的擁護，對討論整個問題的可行性、理想、理念，又有甚麼幫助呢？

綜觀整個“董式問責制”，是充滿神秘色彩的。董先生既然提出新制度，應該胸有成竹，一早已打好如意算盤，尤其是在理想人選方面，但董先生又再一次議而不決。如此想在 7 月 1 日急急“上馬”，局長們根本沒有時間向公眾交代將來的政策方向，市民的知情權亦因而再次受到剝削。我認為政府必須在這個問題上解釋清楚。

對於本次政制上的重大改變，我最關注的，是我的主要對口單位 — 環境及衛生福利局。雖然政務司司長今天指政府會將環境政策拆離環境及衛生福利局，但即使將環境政策抽出，新的衛生福利及食物局仍掌握 77 000 名員工，共 700 億元的財政，一旦合併，仍會是一個“超級大局”，我質疑政府會任用怎樣的一個“超人”，負責這一個“超級大局”。

新任的局長，似乎都可能由現任的公務員為主幹，這究竟是好是壞，是太早蓋棺定論了。就以我認識的某位官員為例，其政策作風一向唯我獨尊，從不理會我界別同業的聲音，更打破慣例，公然表示不會委任醫護界的兩位議員為醫院管理局的成員，意識形態上已斷絕和立法會有關議員的合作關係，如此獨行獨斷、黑箱作業和任人唯親的作風，又如何協調將來衛生福利及食物局中各大政策範疇的措施？難道每每也要常任秘書長擋駕，代為向立法會議員解釋，以及為政策辯論和游說？難道要一改政治中立的公務員而令其趨向政治化嗎？

以我的管理學的哲理來說，無論將來的新官員是新人事新作風、新人事舊作風、舊人事舊作風還是舊人事新作風也好，最重要的還是該官員本身是否有向市民問責及承擔的性格及勇氣。其次便是有否一個有效的監察機制，促使官員問責及下台。

最後，我想回應一下葉國謙議員剛才對民主派的批評。葉國謙議員剛才表示，民主派不支持政府提出的問責制，是阻撓民主的步伐，不按《基本法》關於政制改革的進程行事。我想告訴葉國謙議員，民主的推行，並非硬將名詞“搬字過紙”便是，而是要看清楚推出的政策是否一場只流於假象、徒具外形、誤導市民的遊戲。現在行政長官表明，問責只向他一人，最明顯不過的，便是收權而不是放權，根本是民主的大倒退。如果我們盲目地照單全收，不但出賣了全港市民，更出賣了香港的整體前途！

主席女士，我認為整個“董式問責制”明顯是不尊重立法會，提出後想匆匆“上馬”，又沒有充分諮詢，加上政策局部錯配等，雖然改革的精神可嘉，卻是策略欠奉。以我的管理學的哲理來說，這是一項欠缺全面策略及對策，極度失敗的機構改革方案；欠缺明確監察及下台機制的問責制，不要也罷！

只向行政長官一人問責而沒有下台機制的所謂問責制，根本便不是尊重基本民主精神，而是收權中央的“君主制”！我曾想過，將來問責制官員一旦失職，董先生大概會立即跑出來說，該局長已說了很多聲對不起(sorry)，對他已是最大的懲罰了，他其實已問責，為何還咄咄逼人要他下台？於是該失職官員便可以不了了之，逃之夭夭。這樣，問責的原意只會盪然無存！

主席女士，我謹此陳辭，並承諾明天一定回來，表決支持一個民主的問責制。

劉炳章議員：主席女士，我發言支持加強主要官員的問責性。自從回歸以來，行政長官在多次民意調查中，他的受支持程度，都落後於政務司司長和財政司司長；不過，本會作為民意的代表，在多次辯論和專責委員會的報告中，先後對多位主要官員提出嚴厲的指摘，甚至動議不信任。反而，在民意調查中落後的行政長官，卻從未受到本會動議不信任。

這種民意落差的現象是較為特殊的，因為在憲制上，本會有權啟動機制，罷免行政長官；但本會卻沒有權力要求政府免除一些本會認為不稱職的政府官員。對於這個現象，我們可以理解為：在個別事件中，例如新機場啟用時出現的混亂、公共房屋出現短樁等，本會認為個別官員須負責，但基於我剛才所提到的制度缺陷，便由行政長官承擔最終責任。

又例如，社會上有人認為“八萬五”這個房屋政策是失敗的，普遍歸咎於行政長官。不過，前房屋局局長黃星華先生在退休前透露，這項政策在回歸前已訂下來，行政長官只是同意執行，並且放在他首份施政報告之中，因而令人產生錯覺，以為是他一意孤行，以致萬千指摘在一身。

因此，我贊成政府推行主要官員問責制（“問責制”），由行政長官透過向中央提出任免的建議，讓主要官員承擔訂定和推行政策的責任。

有問責之名，一定要有問責之實。根據行政長官的建議，將現有的政策局合併為 3 司 11 局。對於這個劃分，社會上眾說紛紜。在行政長官第一次向本會介紹問責制時，我已指出，將環境政策與衛生福利合併，並不是一個理想的安排。當時，董先生亦承認這是沒有科學的劃分方法。我想強調，我提出這個意見，主要是基於權與責的衡量。

現時，環境保護署（“環保署”）的主要職責是執行《環境影響評估條例》（“《環評條例》”），它不須考慮社會上其他訴求，它只要被動地考慮政府或其他機構所提出的工務工程是否符合環保法例的規定。我知道曾鈺成議員下星期打算動議辯論過境通道的擠塞，我想趁這個機會指出，香港與深圳的陸路共同邊界很長，過境通道的選擇並不局限於現時該幾個。問題是，負責工務的部門只考慮工程的時間和成本，而環保署則本着《環評條例》辦事，彼此各自為政，沒有共同目標，往往可能因此令工程方案一再遭否決，費時失事。因此，我認為將環境與交通及工務政策合併，是可以在制訂政策階段，已取得合理平衡。對於政府今次能從善如流，接受建議，作出修改，我深表欣賞。

其次，我想談論在新制度之下，政策局長、常任秘書長與其原有公務員配合的意見。眾所周知，行政長官當天只是帶同兩名職員，就任為首任行政長官。可以預期，日後獲委任的局長，都會面對董先生當天相類似的情況，即使是由現任局長轉職為政治問責的局長，他亦會因身份轉變，不再是公務員，在管理下屬方面，會遇到相類似困難。

主席女士，我認為在新的問責制度之下，局長在選擇常任秘書長和直屬官員，以及對有關官員的獎罰陞遷，應該有較大的權力。當然，這是正在進行的公務員薪酬政策和制度檢討專責小組的工作範圍，具體的改革言之尚早，亦應該諮詢公務員團體的意見。總括而言，新的局長須有這方面的權力，才能夠讓他在訂定政策方向時，如臂使指。

事實上，現時的情況，兩方面都不討好。公務員為了保持政治中立，未能全力維護政府的政策，因而經常遭本會和市民批評；另一方面，公務員即使犯錯，管理層也不能將其解僱。我想引用政務司司長近兩次公開談話說明。在今年 1 月 20 日，政務司司長說：“有一少許人把公務員出於保持尊嚴的沉默，出於服從集體決定的紀律，懷疑為軟弱甚至是默認錯誤，我認為這些懷疑是不健康的。”在 4 月 25 日，他說得更明白：“我深信問責制可為公務員制度帶來重大、良好的改變。首先，現時擔任主要官員的常任公務

員，無須再身兼政治中立的公務員和半政治化的‘部長’這兩個角色。政治任命的主要官員和常任公務員之間，將有明確分工，彼此權責分明。”

我認為，新的局長在政治上，既然承擔了更大責任，他對常任秘書長和直屬官員應享有匹配的權力，尤其是在獎罰陞遷方面。在政策局所負責的撥款資源內，我認為可撥出一定的數目，由局長決定用途，亦可直接作為花紅，獎勵有突出表現的公務員，或資助他們負責的政策計劃，幫助他們實踐計劃，亦即是剛才所提到公務員薪酬檢討中，表現和獎賞制度的範圍。因為在新制度之下，常任秘書長和直屬官員可以繼續保持公務員的政治中立，無須再公開解釋政策，但他們在制訂政策背後的表現，只有相關局長最清楚，局長握有這方面的權力，才能令他與常任秘書長和直屬官員組成一個緊密的團隊。

此外，在現行制度之下，政策局是以政務官為主導，相對而言，專業官僚是不足夠的。推行問責制之後，我相信局長更為關注政策的推銷，以及爭取本會與整個社會對政策的認同；相對而言，政策的制訂和施行，可能會被削弱。

自從回歸以後，香港在建設和規劃上，更須有高瞻遠矚的眼光。例如，在過去兩年，香港與鄰近地區在規劃發展的磋商，不論在層次和次數，都較以往為高和頻密。在這方面，我們須有更多具備工程、建築、規劃、法律、會計等不同專業資格的專業官僚支援，以免在制訂政策時，因專業意見不足，往往令政策出現偏差，未能達到原來的設想。

主席女士，我謹此陳辭。

許長青議員：主席，行政長官在符合《基本法》行政主導的政制安排下，重組現行的決策架構，建議設立“三司十一局”的問責架構，問責局長直接向行政長官負責。本人認同問責制的原則和目標，也同意有關安排應可減少過往政府跨部門統籌能力不足、政令不通等問題。當然，問責制的意義不應只限於行政管理的改善，更重要的是提升政府的問責性。《基本法》第六十四條指出，政府須對立法會負責。政府的問責性雖然未必等同對立法會負責，但對立法會負責，肯定は政府問責制必不可少的一環。

本人認為，在問責制下，只要官員成為行政會議的成員，便應有助加強行政會議與立法會的溝通。雖然《基本法》沒有明文規定，行政會議要向市民問責，但行政會議作為協助行政長官決策的機構，間接上也應向作為民意代表機構的立法會負責。

一直以來，社會上有不少意見認為，行政會議成員作風不夠透明，對外界甚少闡述他們的治港理念；行政會議的保密制度令市民難以監察政府的最高決策層。立法會有議員批評行政立法兩會溝通不足；行政會議每次決策之前，不必與立法會溝通；決策之後也未必會積極游說立法會議員支持。現時行政立法兩會不致於完全缺乏溝通，但溝通確實有改善的餘地。行政會議成員雖然有定期與立法會議員聚餐和會面，就重大的公共事務交流意見，但深入討論政府政策的機會卻很有限。本人相信，實施問責制後，應有助改善有關問題。正如行政長官承諾，將來行政會議的成員作為主要問責官員，不單止要掌握民意，亦要就政策、立法、收費、公共開支的建議，爭取公眾和立法會的支持；如此，應可加強行政會議與立法會的溝通合作，並有助於令行政會議的工作合乎普遍市民的利益。

當然，問責制能否真正改善施政，還須視乎問責官員所屬的政策架構能否充分配合。政府現時的重組方案仍有改善餘地，但本人基本上認同重組傾向精簡的方向。事實上，現有政府架構經過幾十年來的不斷膨脹，有些機構已經不大需要，有些已嫌過時。政府應大刀闊斧，加以精簡重組，一方面可使負責該範疇的局長權力運用靈活，另一方面亦可設法大幅節省開支，紓減財政壓力。

我們必須正視現實，香港的競爭力已面臨前所未有的挑戰。雖然國家入WTO後，香港會有更大的商機，可是我們的營商成本亦使工商百業面對困難重重，所以政府絕不可自欺欺人，以為市民仍有無窮無盡的資源，可以動輒加稅以供政府運用。本人促請政府必須用一個新思維來改革政府架構，設計適合而有效率的新制度，使政令通行、運作暢順，不用把寶貴的時間及昂貴的人力作無謂的爭拗。

主席，問責制能否成功，制度設計是否妥善固然重要，但人才的招攬亦屬關鍵。根據《基本法》第五十五條，行政會議成員不僅來自行政機關的主要官員，亦包括立法會議員和社會人士。本人期望，隨着問責制在人事安排和資源運用上較舊架構更靈活，行政長官應該吸納更多具有專業知識和經驗的賢能之士加入政府，令政府有更多新思維應付新挑戰。

主席，本人謹此陳辭，支持原議案。謝謝主席。

暫停會議

主席：各位議員，現在已接近晚上 10 時。我現在宣布暫停會議，明天下午 2 時 30 分續會。

立法會遂於晚上 9 時 55 分暫停會議。

附件 I**書面答覆****環境食物局局長就蔡素玉議員對第二項質詢的補充質詢所作書面答覆**

九龍東區地政處（“地政處”）於 5 月 28 日例行巡視大磡村的空置政府土地時已發現有大樹塌下，並準備向漁農自然護理署（“漁護署”）徵求如何處理該樹的專業意見。地政處於同日接獲蔡議員的助理來電查詢有關事宜，該署表示已得悉有關事件，並會作出適當的跟進。

該處於 5 月 30 日聯同漁護署到塌樹現場視察，研究塌樹的原因及重植該樹的可行性。根據漁護署的專業意見，該樹倒下的原因是由於其根部受到生長環境限制，與其樹冠及樹身高度不成正比，以致該樹未能抓緊土壤。基於該樹的根部發育不健全，即使重植亦可能有再倒塌的情況。因此，漁護署認為並不適宜重植或移植該樹，以免危害行人及鄰近樹木的安全。地政處已於 6 月 7 日將肇事大樹搬走。

附件 II**《2002 年海魚養殖（修訂）條例草案》****全體委員會審議階段****由環境食物局局長動議的修正案****條次****建議修正案**

2 刪去 “，加入 —” 而代以 —

“—

(a) 在 “持牌人” 的定義中，廢除 “牌照持有人” 而代以 “獲批給牌照的人、獲轉讓牌照的人或持有已獲續期的牌照的中” ；

(b) 加入 —” 。

5 在建議的第 16(2)(c)條中，刪去 “grant” 而代以 “approve” 。

附表
第 6 條

在建議的第 59 項中，在 (b) 段中，刪去 “grant” 而代以 “approve” 。