

政制事務委員會2002年3月18日會議紀要擬稿的摘錄

X X X X X X X X

III. 下次會議討論事項

(立法會CB(2)1344/01-02(01)號文件)

擬議的主要官員問責制度

4. 政制事務局局長回覆主席時表示，政府當局大概可以在2002年4月15日下次會議上，就擬議的主要官員問責制度向事務委員會作出匯報。他答允，如政府當局最後決定押後討論此事項，他會盡早通知秘書處。

5. 政制事務局局長建議，如該事項在2002年4月15日討論，事務委員會可考慮在當天與其他事務委員會(例如公務員及資助機構員工事務委員會)舉行聯席會議。經討論後，委員同意邀請立法會所有其他議員出席本事務委員會在2002年4月15日舉行的下次會議，而非舉行聯席會議。

6. 劉慧卿議員詢問，事務委員會就擬議的主要官員問責制度完成所需討論後，政府當局會否打算就此事動議議案辯論。政制事務局局長回覆時表示，政府當局正積極考慮此項建議。

IV. 有關“在選定國家中政府高級人員的任命程序”的研究報告

(RP05/01-02號文件 —— 由資料研究及圖書館服務部擬備、分別隨立法會CB(2)1345/01-02及1349/01-02號文件發出的研究報告英文本及中文本)

7. 主席表示，資料研究及圖書館服務部(“研究部”)已完成上述有關聯合王國(“英國”)、美利堅合眾國(“美國”)及新加坡共和國(“新加坡”)的研究報告。他告知委員，由於時間所限，未能就法國的做法取得足夠的相關資料，因此在現階段不會就法國的情況進行研究。

8. 主席請委員參閱有關“對離任政府首長及離任政府高級人員進行的活動所作的規限”的研究報告(隨立法會CB(2)887/01-02號文件發出，並於2002年1月21日向事務委員會提交的RP02/01-02號文件)。他表示，為方便討論擬議的主要官員問責制度，兩份研究報告應一併加以考慮。

9. 應主席所請，資料研究及圖書館服務部主管(“研究部主管”)向委員簡述研究報告的內容。研究範圍涵蓋下列各方面 ——

(a) 政府高級人員須具備的資格；

(b) 成為政府高級人員的途徑；

(c) 任命程序；

(d) 薪酬福利；

(e) 聘用條款；

(f) 利益衝突；及

(g) 政府高級人員的免職。

10. 研究部主管表示，研究報告第6部已列出事務委員會在研究擬議問責制度下聘用主要官員的事宜時可考慮的多個事項。該等事項為

- (a) 鑒於任命主要官員的是中央政府而非香港特別行政區政府，如立法會議員獲任命為主要官員，《基本法》第七十九條是否適用於他們；
- (b) 應否在任命主要官員之前對他們進行某形式的審查；
- (c) 主要官員的薪酬福利方案，以及是否有需要制定具體法例規管主要官員的薪酬；
- (d) 鑒於部分主要官員可能聘自公務員體制以外的機構，應否制訂制度，監察有關利益衝突及申報利益的情況；
- (e) 就行政長官與主要官員的關係訂立合約是否恰當的安排及相關事宜；
- (f) 如某名主要官員在政策上嚴重犯錯，但行政長官拒絕向中央政府建議免除有關官員的職務，在這種情況下可採取甚麼行動；及
- (g) 立法會在免除主要官員職務的程序中應否擔當某種角色。

11. 劉慧卿議員對研究報告的結果有下列意見——

- (a) 一如研究報告表12所顯示，與香港高級政府官員相比，英國大臣和美國部長的薪酬水平不算高。擬議問責制度下主要官員的薪酬問題必須審慎研究；

- (b) 應考慮採取英國和美國申報利益制度的優點，該兩國的政府高級人員在申報利益時不單申報個人利益，亦須申報配偶及子女的利益；
- (c) 在所研究的所有3個國家中，立法機關在大臣／部長的免職程序中均擔當一定角色。英國和新加坡採用信任表決，而美國則採用彈劾機制。香港應參考該等國家的經驗；及
- (d) 在英國、美國和新加坡，大臣／部長職位均由獲政治任命的人士擔任，他們並無簽訂僱傭合約，情況與擬議的問責制度有所不同，在擬議問責制度下，獲政治任命的主要官員將按合約條款受聘。

12. 研究主任5回應劉慧卿議員在上文第11(d)段所提出的意見時表示，在3個有關國家中，政府首長與擔任大臣／部長職位的人士的關係屬政治性而非合約性。獲政治任命的官員與同級公務員不同，前者並非按合約條款受聘。免職的情況由憲制慣例規管(正如英國的做法)，或循法律途徑規管(正如美國的做法)。他補充，就免除獲政治任命的官員的職務而言，沒有合約責任的好處在於具有彈性及盡量減少爭拗。

13. 楊森議員表示，在所研究的國家中，立法機關可通過不信任表決或進行彈劾程序，藉此把獲政治任命的官員免職。在美國，參議院委員會可舉行公開聆訊，考慮某名人選是否適合獲政治任命。透過回答質詢，各人選可藉此機會向公眾解釋其政策目標，以及他們將如何致力達致該等政策目標。他建議政府考慮就擬議問責制度作出類似的安排。

14. 楊森議員又認為應發展憲制慣例，立法會通過對某名主要官員作出的不信任表決時，行政長官應尊重立法會的一致意見，並建議免除

有關官員的職務。他表示，雖然《基本法》並無就立法會免除主要官員職務的機制作出規定，但發展此種憲制慣例不會抵觸《基本法》。

15. 主席贊同楊森議員的觀點，並指出事務委員會在2000年6月發表的《香港特別行政區政制發展報告》曾提出多項建議，其中包括“政府應探討可否發展憲制慣例，主要官員如在制訂或推行政府政策上嚴重犯錯，須按照慣例自動辭職”。

16. 主席補充，在差不多所有國會制政府當中，立法機關在罷免政府高級人員方面雖擔當某種角色，但在任命官員方面卻沒有擔當任何角色。然而，在美國的總統制下，情況則有所不同。

17. 政制事務局局長回應時表示，政府當局將於2002年4月15日會議上向立法會議員解釋經定稿的建議。政府當局的初步立場是，楊議員在上文第13段提出的建議未必是達致加強問責性這個真正目標的唯一方法。在擬議問責制度下，嚴重犯錯的主要官員將須承擔責任，而在極端的情況下，他們將須考慮自動辭職。

18. 張文光議員認為，政府當局應採取所需措施，以釋除公眾的疑慮，即擬議的主要官員問責制度可能過分擴大行政機關的權力，導致行政機關與立法機關的衝突加劇。他表示，政府當局在2002年4月15日會議上應解釋其對下列事宜的立場——

- (a) 鑒於部分主要官員可能聘自公務員體制以外的機構，當局如何制訂適當的制度，在作出任命前對主要官員的人選進行操守審查；
- (b) 把下列程序列為任命程序的一部分是否可取：主要官員的人選須到立法會席前回答議員向他們提出的質詢；

(c) 應否發展憲制慣例，立法會如通過不信任表決，有關官員須根據慣例辭職；及

(d) 如何實施對離任主要官員所進行的活動施加限制的制度，以防止出現利益衝突。

19. 吳靄儀議員詢問，政府當局會否需要制定新法例，以落實擬議問責制度；若然，當局如何可確保立法程序可以在2002年7月1日，即新問責制度的擬議生效日期之前完成。

20. 政制事務局局長回應時表示，政府當局現正進行詳細的內部研究。當局的初步構想是可能須作出一些法例修改，以落實擬議問責制度所帶來的改變，例如訂明在新制度生效後，獲政治任命的主要官員履行法定職能的法律依據。然而，他預期有關的立法程序並不複雜。

21. 主席認為，如把現時各政策局局長負責的政策範疇轉交新任命的主要官員，繼而由他們為各自負責的政策承擔最終責任，則未必需要制定新法例。

22. 吳靄儀議員指出，在政府為與訟一方的憲法訴訟個案中，主要官員將擔當重要角色。她以居港權的個案為例，指出入境事務處處長在有關的訴訟程序中是答辯人。她表示，當局一方面須及早完成澄清主要官員權力所需的法例修訂工作，但另一方面亦須讓立法會有足夠時間詳細審議有關的立法建議。

23. 吳靄儀議員又表示，立法會在一年多前已開始就擬議的主要官員問責制度進行討論，但當局至今只提供了非常粗略的資料。鑒於政府當局仍未透露該制度的詳情以進行諮詢，加上此事涉及複雜問題和法例修訂，她質疑在2002年7月1日實施如此重大的改革是否可行。

經辦人／部門

24. 楊森議員表示，擬議的問責制度或會加強主要官員在各自政策範疇內的權力，這可能影響一些法定機構(例如房屋委員會及醫院管理局)的架構和職能，因而令立法程序更加複雜和費時。

25. 劉慧卿議員及楊森議員提醒政府當局不應期望立法會像個“橡皮圖章”，只草率通過這個涉及財政及立法建議的擬議問責制度。他們表示，政府當局必須制訂切實可行的實施時間表，以便讓立法會及公眾有足夠時間進行全面徹底的討論，包括讓立法會就此事進行議案辯論。否則，當局將難以取得立法會的支持。

26. 政制事務局局長表示，政府當局會記下委員的關注，並會在下次會議上作出回應。他表示，他有信心政府及立法會在處理加強行政機關問責性這個重要事項上會攜手合作，正如雙方在以往許多事例中合作一樣。

X X X X X X X X