

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)691/01-02號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號 : CB2/PL/CA

立法會政制事務委員會 會議紀要

日 期 : 2001年11月19日(星期一)
時 間 : 下午2時30分
地 點 : 立法會大樓會議室A

出席委員 : 黃宏發議員, JP(主席)
劉慧卿議員, JP(副主席)
田北俊議員, GBS, JP
吳靄儀議員
張文光議員
許長青議員, JP
楊孝華議員, JP
楊森議員
楊耀忠議員, BBS
司徒華議員
葉國謙議員, JP

其他出席議員 : 胡經昌議員, BBS

出席公職人員 : 署理政制事務局局長
麥清雄先生

政制事務局首席助理局長
梁何綺文女士

應邀出席人士 : 香港大學
政治與公共行政學系
副教授
盧兆興博士

香港大學
政治與公共行政學系
助教
張逸峰先生

香港大學
政治與公共行政學系
助教
尹國輝先生

香港大學
政治與公共行政學系
助教
鄺錦鈞先生

香港城市大學
社會科學部
講師
蔡子強先生

嶺南大學
政治學及社會學系
副教授
李彭廣博士

列席秘書 : 總主任(2)3
 馬朱雪履女士

列席職員 : 法律顧問
 馬耀添先生, JP

高級主任(2)3
胡錫謙先生

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要
(立法會CB(2)385及313/01-02號文件)

2001年8月27日及10月4日兩次會議的紀要
獲確認通過。

II. 主要官員問責制度

與團體代表會晤

(立法會 CB(2)421/01-02(01)至(05)及 441/01-02(01)號文件)

2. 主席歡迎嶺南大學、香港大學及香港城市大學的學者出席會議。

3. 主席請各學者說明他們對行政長官在2001年施政報告中描述的擬議主要官員問責制度有何看法，各學者的意見書已分別隨立法會 CB(2)421/01-02(01)至(05)及 441/01-02(01)號文件送交委員參閱。學者的意見綜述於附錄。

4. 劉慧卿議員指出，行政長官在施政報告中只就擬議的主要官員問責制度提供了一個非常粗略的模式和少量的資料。她認為，行政機關問責制度的事宜須從香港政治發展的層面(例如以普選產生行政長官)加以研究，這是原則問題。她表示，除了考慮在技術上如何實施擬議制度的建議外，她亦希望聽取學者的意見，以了解在香港的憲制架構和政治發展情況下，擬議的制度原則上是否可以接受。

5. 吳靄儀議員詢問學者，他們會否建議事務委員會接納以現有形式提出的擬議制度。

6. 盧兆興博士表示，實施主要官員問責制度的原則可以接納。然而，他同意政府當局應就擬議制度提供更多資料。他表示，一如他在意見書中指出，如要政治問責制度成功，則須處理一些重要的基本問題。他強調，首先需要做的，是發展任免主要官員方面的憲制慣例，其次是加強行政機關與立法機關之間的合作，這兩點實屬重要。他表示，雖然香港並非一如其他實行國會制的政府，具有由執政黨或政黨聯盟執政的特色，但當局應清楚界定政黨的角色，不論政黨是支持抑或反對政府。他補充，他對於行政長官應否具有政黨背景一事並無強烈意見。然而，為使日後的問責制度運作成功，行政長官應考慮有否需要提名屬支持政府的政黨的立法會議員成為獲政治任命的主要官員。

7. 關於憲制慣例，盧兆興博士表示，如獲政治任命的官員因嚴重的政策失誤或涉及個人誠信的事宜而有意辭職，行政長官應准許有關的官員下台，而這做法應成為一種認可的慣例。此外，倘若立法會通過對某名獲

政治任命的官員提出的不信任議案，該名官員應辭職，而行政長官亦應批准其辭職。

8. 李彭廣博士表示，行政長官所描述的擬議模式已令公眾對政府產生合理的期望，他們期望政府正認真處理問責的事宜，並為此制訂一套制度。他表示接納當局現時就問責制度提出的擬議架構，但前提是當局須以循序漸進的方式持續進行憲制改革，而該制度是此過程的第一步。他補充，在進行整體改革時亦應處理其他相關事宜，例如以普選產生行政長官及政黨發展等事宜，此等工作也是整體改革的重要環節。否則，他無法接納政府當局現時提出的建議是一個令人滿意的問責制度。

9. 蔡子強先生認為，擬議模式的整體架構原則上可以接納。該制度會改善行政機關的問責性，並達致其他目的，例如為公務員以外的其他人提供培訓機會，使他們成為從政人士。然而，倘若有關制度導致行政長官的權力過分擴大、公務員體系政治化，變為一些朋黨謀私的工具，他不會接納有關制度。因此，政府當局須同時加入有效的制衡機制。為防止出現濫權的情況，立法機關的監察角色應予加強。

10. 蔡子強先生補充，據他理解，政府當局現時提出的建議只屬初步建議，他無法在現階段得出應否接納該等建議的結論。

11. 李彭廣博士贊同蔡子強先生的觀點，並表示政府當局應就新制度提供更多資料，以及提出更多有遠見的建議，供有關各方考慮。他指出，對於應採取甚麼措施，以改善政府與立法機關之間缺乏互信的情況，政府當局應多加考慮。

12. 楊森議員表示，新制定成為法例的《行政長官選舉條例草案》規定，勝出的候選人須聲明他不是政黨成員，此點反映政府顯然不接納政黨擔當重要角色。他補充，他從一些來源得知，類似的規定亦會適用於日後獲政治任命的官員。他又表示，儘管立法會及社會其他界別的人士再三提出要求，政府當局並無承諾如何及何時會加快就香港的政治發展進行全面檢討，例如承諾盡早實施以普選選出行政長官的制度。雖然立法會因公共房屋的樁柱問題而通過了對房屋署署長提出的不信任表決，但房屋署署長依然在任，此事反映政府對發展憲制慣例以加強對公眾問責此項建議的態度。楊森議員表示，對於學者先前表明，問責制度如要運作成功，則須符合一些先決條件，他恐怕該等條件事實上不會實現。

13. 楊森議員補充，依他之見，擬議的問責制度只用來加強行政長官的權力，因為根據該制度聘用的主要官員只會向行政長官負責，而非向普羅大眾負責。

14. 司徒華議員表示，現任財政司司長、律政司司長及衛生福利局局長均是行政長官從公務員隊伍以外聘用的官員。他詢問學者，倘若新問責制度的目的只是把此種聘用做法擴展至包括所有主要官員，他們會否支持該制度。

15. 蔡子強先生回應時表示，聘用公務員體制以外的人士擔任高層公務員職位的做法已有先例可援。他認為新的問責制度應清楚界定獲政治任命的主要官員的特殊地位、他們與協助制訂和實施政策的公務員的關係，以及他們與立法機關的關係，這些實屬重要。

16. 主席表示，根據新制度，聘用主要官員的方法將有所不同，主要官員將按特別的合約條款而非公務員(不論是常額還是合約)條款受聘，而他們的任期不會超越提名他們的行政長官的任期。

與政府當局舉行會議

(立法會 CB(2)194/01-02(01) 及 CB(2)441/01-02(02) 號文件)

17. 署理政制事務局局長就學者所提事項作出的回應如下——

- (a) 行政長官提名主要官員及報請中央人民政府任命的權力已在《基本法》清楚訂明。擬議的問責制度並無削弱或擴展該項權力的效力；
- (b) 關於問責方面的憲制規定，《基本法》第四十三條訂明，行政長官對中央人民政府及香港特別行政區(“香港特區”)負責。《基本法》第六十四條訂明，香港特區政府對立法會負責。政府已嚴格遵守該等規定；
- (c) 公務員隊伍政治化是政府當局所關注的事宜。當局明白有需要保持公務員隊伍免受政治干預。根據擬議的問責制度，獲政治任命的主要官員將須就其政策範疇內各項政策的成敗承擔最終責任；及
- (d) 關於當局會否容許根據新制度受聘的主要官員有政黨背景的事宜，政府當局會加以考慮。

18. 對於在擬議的問責制度下，律政司司長一職會改由獲政治任命的官員擔任，吳靄儀議員表示有所保留。她指出，律政司司長有責任向政府提供法律意見，包括就政府的政策決定或作為是否合憲的問題提供意見。律政司司長亦決定是否提出、進行及終止刑事檢控。此等權力已在《基本法》第六十三條反映，該條文規定，香港特區律政司主管刑事檢察工作，不受任何干涉。律政司司長若要成功履行所有該等職責，便須享有最大程度的獨立性及不隸屬任何人。吳議員表示，鑑於律政司司長的憲制職能獨特，把律政司司長一職政治化並不恰當，此舉可能令公眾懷疑香港的刑事檢控工作是否公正，並削弱他們對法治的信心。

19. 楊森議員贊同吳靄儀議員的觀點。他表示，律政司司長既要獨立運作，又要遵守行政會議成員須集體負責的規定，兩者之間可能互有抵觸。

20. 關於吳靄儀議員所表達的關注，主席請委員注意在會上提交的香港大律師公會意見書(立法會CB(2)441/01-02(02)號文件)。據大律師公會表示，倘若律政司司長由獲政治任命的官員擔任，該職位在法律方面的職責須轉由律政司另一位法律專員履行。主席要求政府當局考慮大律師公會的建議。

21. 許長青議員提述政府當局文件(立法會CB(2)194/01-02(01)號文件)第14段，該段載述現時局長級(首長級薪級表第8點)的公務員職位將予保留，並由公務員擔任。出任這些職位的公務員將協助根據新制度受聘的主要官員制訂和執行政策。他詢問，由於該等公務員將會承擔較少職責，當局會否削減他們的薪酬。依他之見，他們的薪酬應向下調整。

22. 主席指出，在西歐國家，高級公務員的薪酬較部長為高的情況並非不常見。

23. 署理政制事務局局長回應時表示，政府當局會考慮委員的意見。

24. 司徒華議員提述政府當局文件第18段，當中述明“問責制主要官員會有強烈的誘因去掌握市民的脈搏……”。他詢問此等言論是否暗示現有的主要官員沒有這種誘因。

25. 署理政制事務局局長表示，新的問責制度會為現行制度帶來結構上的改變，按新制度受聘的主要官員將會是按合約條款受聘的公職人員而非公務員。鑑於他

們能否成功完成他們的任期須視乎所負責政策的成敗而定，該等官員相對而言會有較大的誘因，在制訂和執行政策時留意市民的需求，藉以爭取公眾支持其政策決定。他表示，政府當局文件第18段所載的言論絕對無意質疑現有主要官員所付出的努力。

26. 劉慧卿議員及張文光議員要求政府當局澄清“公職人員”與“公務員”的涵義有何分別。

27. 署理政制事務局局長回應時表示，“公職人員”涵蓋多類人士，其中包括“公務員”。

28. 張文光議員指出，就《基本法》中提述“public servants”的有關條文而言，該詞相應的中文本是“公務人員”，而非署理政制事務局局長所述的“公職人員”。劉慧卿議員表示，政府當局應澄清“公務人員”與“公職人員”的涵意是否有所不同，因為有關的涵義可能影響對《基本法》第七十九(四)條的詮釋，該條文訂明，立法會議員如接受政府的委任而出任公務人員，即喪失立法會議員的資格。

29. 委員要求政府當局以書面澄清，就擬議問責制度而言，該兩詞的涵義有何分別，以確定會否對《基本法》有任何影響。

III. 下次會議討論事項

政府當局

30. 鑑於會議已超時舉行，事務委員會決定在2001年12月17日下次會議上進一步討論主要官員問責制度這一議項。為方便進行討論，委員要求政府當局提供文件，以回應學者和委員所表達的意見。

31. 委員亦同意，倘若政府當局可就有待事務委員會研究的事項一覽表所載的其他事項作出匯報，事務委員會亦可在下次會議上討論該等事項。

(會後補註：應政府當局的要求，2001年12月17日會議的議程已加入“發展新的選民登記電腦系統”此議項。)

32. 議事完畢，會議於下午4時35分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2001年12月14日

立法會政制事務委員會

2001年11月19日舉行的會議

學者就主要官員問責制度提出的書面意見摘要

學者 立法會 文件編號	主要意見
(1) 香港大學 政治與公共 行政學系 副教授 盧兆興博士 CB(2)441/01- 02(01)	<ul style="list-style-type: none"> — 根據新問責制度獲政治任命的官員亦會成為行政會議成員，該等官員應對權力共享的原則(即一群內閣成員共同行事的原則)更為敏銳。然而，新制度將如何影響行政會議成員集體負責的現行做法則未能確定； — 現時各個諮詢委員會可予重組，為獲政治任命的官員提供研究支援及政策方面的意見。主要官員亦可成立與英國內閣委員會性質相若的委員會； — 行政長官辦公室及新聞統籌專員的角色將須予以檢討； — 獲政治任命的主要官員與轄下公務員之間的職責劃分依然含糊不清，主要官員與其他半政府機構及法定組織之間的關係亦不明確。在此等情況下，誰應就政策失誤負責此一問題變得更為複雜；及 — 在新問責制度下，行政長官應考慮提名一些立法會議員出任主要官員，以便組成支持政府政黨的聯盟或掌權的執政黨。此舉亦有助培訓香港特區的從政人士。
(2) 香港大學 政治與公共 行政學系 助教 張逸峰先生 CB(2)421/01- 02(01)	<ul style="list-style-type: none"> — 在新問責制度下，除政務司司長、財政司司長和律政司司長3個職位外，應重組現時各政策局局長的職位，將約7至8個該等職位改為政治任命的職位。重組後，公務員事務局應包括行政署，並由一名公務員統領；該人亦會成為公務員之首，並向政務司司長負責。公務員應保持政治中立； — 政務司司長應擔任副行政長官及行政會議召集人的角色。他亦可兼任現時新聞統籌專員的職務。如有需要，當局可開設一至兩個政務司副司長的職位，該等官員可由政治任命產生，但無須成為行政會議成員； — 某些法定諮詢組織或委員會主管的職位應由獲政治任命並負責相關政策範疇的官員擔任；

	<ul style="list-style-type: none"> – 現任行政會議非官守成員中應有兩至三名成員留任為全職的行政會議成員。其餘大部分行政會議非官守成員應獲委任加入中央政策組，成為行政長官的智囊；及 – 應訂立下列憲制慣例：候任主要官員在正式獲得提名以待任命前，須出席立法會會議以回答質詢；主要官員須定期向立法會提交工作進度報告，以及如立法會通過不信任表決，行政長官須向中央人民政府建議罷免某些主要官員。
(3) 香港大學 政治與公共 行政學系 助教 尹國輝先生 CB(2)421/01- 02(02)	<ul style="list-style-type: none"> – 政府的整體架構應予檢討，以便重新界定各政策局的角色和職責。鑑於在新的問責制度下，政務司司長的職能將會減少，其工作亦應予檢討； – 行政長官應考慮聘用公務員體制以外的人士出任主要官員； – 為加強官員向公眾問責的意識，政府當局應頒布詳細的指引，供獲政治任命的官員嚴格遵守。問責的精神應推廣至所有政府部門、法定組織和公共機構； – 憲制慣例在加強問責及改善行政機關與立法機關關係方面發揮重要角色；及 – 立法會如通過對某名主要官員提出的不信任表決，該名官員便應辭職。
(4) 香港大學 政治與公共 行政學系 助教 鄺錦鈞先生 CB(2)421/01- 02(03)	<ul style="list-style-type: none"> – 擬議的問責制度無法達致加強對公眾問責的目標，因為主要官員由行政長官提名及報請中央人民政府任命，並由行政長官建議中央人民政府罷免。該等官員最終會向中央人民政府負責。鑑於公眾和立法會在聘用主要官員方面並無擔當任何角色，該等官員缺乏民意授權和公眾支持； – 當局並無就罷免主要官員的事宜制訂正式的準則或機制。根據過去事例判斷，即使政策或行政方面出現嚴重失誤，行政長官亦不大可能會行使罷免主要官員的權力。此種情況會構成障礙，以致難以推行真正的問責制度；及 – 在聘用主要官員方面，立法會應擔當某種角色，例如在主要官員受聘前舉行公聽會。如立法會通過對某名主要官員提出的不信任表決，當局應要求該名官員辭職。

<p>(5) 香港城市大學社會科學部講師 蔡子強先生 CB(2)421/01-02(04)</p>	<ul style="list-style-type: none"> — 在新的問責制度下，主要官員人選的來源對香港特區政府與公務員、立法會及各政黨之間的關係會有重要影響，故此應加以審慎考慮； — 擬議的問責制度可令政府領導層政治化。為免公務員在涉及基本良心問題的事宜上被迫作出違背個人意願的行為，當局應設立一套機制，預防發生此種情況。英國的《公務員工作守則》及美國的《鳴笛示警者保障法令》便是此等機制的例子； — 當局需澄清一些事項，例如相對於其他獲政治任命的官員而言，政務司司長的地位和角色為何；就集體及個人承擔的責任而言，各主要官員之間的關係為何；個別主要官員會否籌組“部長個人內閣”等。此外，倘若容許主要官員加入政黨，亦應澄清有否任何規定規管該等官員與所屬政黨之間的關係； — 當局應制訂措施，提高行政長官任免主要官員的程序的透明度，以及避免主要官員在離開公務員隊伍及加入私營機構工作後出現利益衝突的情況；及 — 在大部分實行議會制的國家中，立法機關對政府的權力發揮重要的制衡作用。在擬議的問責制度下，當局應考慮給予立法會更大的監察權力，例如就主要官員舉行公聽會及進行彈劾程序的權力。
<p>(6) 嶺南大學政治學及社會學系副教授 李彭廣博士 CB(2)421/01-02(05)</p>	<ul style="list-style-type: none"> — 推行對主要官員作出政治任命的新制度後，行政長官便可揀選本身的管治班子，協助其制訂政策和達致政策目標。新制度可消除行政長官與高級行政官員之間不協調的情況，並紓緩行政機關與立法機關之間的緊張關係； — 除推行主要官員問責制度外，亦有需要實施一套制度，以加強行政長官對公眾的問責性。但凡公眾透過一套既定程序就行政長官的施政表現作出決定，任何該等決定均應對行政長官具有約束力；及 — 要達致真正的政治問責，則不免會出現政黨政治及執政黨冒起的情況。立法機關的監察角色亦應予以加強。政府當局在進行第二階段的憲制改革時應考慮該等事宜。

立法會秘書處
議會事務部2
2001年12月14日