

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1189/01-02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 : 2002年1月21日(星期一)
時 間 : 下午2時30分
地 點 : 立法會大樓會議室A

出席委員 : 葉國謙議員, JP (主席)
劉慧卿議員, JP (副主席)
田北俊議員, GBS, JP
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 : 何秀蘭議員

缺席委員 : 吳靄儀議員

出席公職人員 : 議程第III及IV項

政制事務局局長
孫明揚先生, GBS, JP

政制事務局副局長
麥清雄先生

政制事務局首席助理局長
梁何綺文女士

律政司
法律政策專員
區義國先生

律政司
副法律政策專員
歐禮義先生

議程第 V 項

副行政署長
張琼瑤女士

助理行政署長
黃少珠女士

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

議程第 III 項

資料研究及圖書館服務部主管
陳利華先生

研究主任2
張惠霖先生

研究主任4
黃麗菁女士

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要
(立法會CB(2)922/01-02號文件)

2001年12月17日會議的紀要獲確認通過。

II. 日後會議的討論事項

(立法會CB(2)921/01-02(01)及821/01-02(01)號文件)

2002年2月18日會議的討論事項

2. 委員同意在2002年2月18日下次會議討論以下項目 —

(a) 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；及

(b) 有關受資助機構的僱員擔任公職的事宜。

3. 委員同意事務委員會應邀請學者就上文(a)項提交意見書。秘書處會向有關學者提供資料研究及圖書館服務部(“研究部”)就“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”擬備的研究報告，以方便他們研究此事。

2002年3月18日會議的討論事項

4. 委員同意在2002年3月18日的會議討論以下兩個項目 —

(a) 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；及

(b) 《香港二〇〇一年人口普查 — 有關各選區的基本統計表》。

III. 資料研究及圖書館服務部進行的研究工作

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號文件發出的RP02/01-02號文件)

5. 應主席所請，資料研究及圖書館服務部主管(“研究部主管”)向委員簡述上述研究報告的內容，當中載述外國就離任政府首長及離任政府高級人員(包括部長、經政治任命的官員及高級公務員)進行的活動作出規限的安排。研究部選取了5個海外國家及地區(即法國、英國、美國、美國的加利福尼亞州及加拿大的安大略省)進行研究。研究結果綜述如下 —

對離任政府首長施加的限制

- (a) 法國及美國均無制定成文規則，規管離任政府首長所進行的活動。慣例、傳媒的批評及公眾的反應等似乎有阻嚇離任政府首長作出不誠信行為之效；
- (b) 英國的《大臣守則》規定，政府首長在離任後的兩年內如有意接受任何聘任，須向商業聘任諮詢委員會徵詢意見；
- (c) 在加利福尼亞州及安大略省，對離任政府首長施加的限制均以法規為依據；

對離任政府高級人員施加的限制

- (d) 法國雖然並無法例規管離任政府部長所進行的活動，卻有法令規管部長辦公廳成員在離任後5年內所進行的活動；
- (e) 在英國，對離任政府首長施加的限制亦適用於離任大臣。大臣一般按照《大臣守則》所訂的規則行事；
- (f) 美國、加利福尼亞州及安大略省均有法例訂定政府高級人員在離任後所受到的限制；
- (g) 所研究的大部分國家和地區均訂有成文規則，規管離任高級公務員所進行的活動；

與離任後限制有關的機制

- (h) 在法國，政府須就部長辦公廳成員及高級公務員在離職政府後5年內擬從事的工作是否適合一事，諮詢道德操守委員會。然而，最後決定由政府作出；
- (i) 在英國，離任政府首長及大臣會按照慣例，就離任後兩年內擬接受的聘任向商業聘任諮詢委員會徵詢意見。然而，即使他們不依從諮詢委員會的意見行事，諮詢委員會亦不會對他們採取任何行動。英國的高級公務員在離開政府後兩年內則須獲得政府批准，才可從事任何工作；

(j) 美國、安大略省及加利福尼亞州並無規定政府人員須就離任後的工作計劃申請批准。然而，對離任政府人員施加限制的法例亦有訂明有關的罪行條文。

6. 楊森議員詢問，政府當局會否考慮施加限制，規限離任行政長官的活動，以及規限日後在擬議新問責制度下獲政治任命的主要官員(於在任期間及離任後)所進行的活動。政制事務局局長答稱，政府當局現正就有關事宜進行研究。當局會考慮公眾意見，並會在得出某些建議時向事務委員會作出匯報。

7. 劉慧卿議員表示，她贊成實施法定機制，規管離任行政長官及離任政府高級人員的活動，以免出現利益衝突。她建議，除進行研究調查實況外，研究部亦可進行比較分析，評估是次研究所涵蓋的國家及地區採取不同制度所取得的成效，以及所遇到的問題，以協助事務委員會更深入研究各項事宜。

8. 研究主任4表示，根據英國總領事館的回覆，英國的現行做法行之有效。大臣一般依循《大臣守則》所訂的規則行事。離任大臣會按照慣例，就離任後兩年內擬接受的任何聘任向商業聘任諮詢委員會徵詢意見。離任大臣如接受了一個已由諮詢委員會審核的職位，諮詢委員會將會在該會的年報刊登所給予的意見。安大略省的有關主管當局亦表示當地的監察制度運作良好。

9. 研究主任4補充，如要就外國制度的相對成效進行評估，或須根據有關國家對不遵守限制的離任人員作出檢控或施加制裁的統計數據等資料才能進行。然而，該等數據不多，而且難以索取。

10. 主席認為，如按照劉慧卿議員的建議，就各個制度的成效進行比較研究，則會涉及更複雜的研究工作。他補充，即使研究部在總結研究工作後可得出任何意見或建議，有關意見或建議亦不大可能會獲得事務委員會所有委員的同意。

11. 研究主任4回應張文光議員時表示，就所研究的地區而言，對離任政府首長施加限制所採取的形式，主要是限制有關人士參選政府首長、日後從事的工作、與政府簽訂合約，或企圖影響政府的決定以獲取報酬等。是次研究涵蓋的地區所採取的做法各有不同，詳情載於研究報告表2及第5.2至5.13段。

12. 張文光議員注意到，與英國的情況不同，美國和法國均無制定成文規則或法例，限制離任政府首長所進行的活動。該兩個國家只透過公眾的期望、傳媒的批評及公眾不友善的反應發揮阻嚇作用。

13. 研究主任4表示，根據法國總領事館及美國政府道德操守規範局的回覆，該等國家均認為透過慣例規管離任政府首長的活動實屬有效。

14. 主席認為，各國採取不同做法，可能是因兩種主要制度(即總統制相對於國會制政府模式)之間有基本分別所致。

15. 研究主任4回應何秀蘭議員時表示，所研究的5個國家和地區並無訂立法定限制，規限政府高級人員在離任後接受委任擔任有政治實權的職位。

16. 許長青議員問及離任後所享有的福利，政制事務局局長回答時表示，政府當局並無考慮為根據新問責制度聘用的主要官員提供退休福利，例如退休金。至於有關行政長官的安排，則會在稍後作出考慮。

17. 主席表示，關於主要官員薪酬及聘用條款的事宜可在討論主要官員問責制度時再作研究。

研究部 18. 經進一步討論後，委員要求研究部主管就下列事宜提供補充資料，供事務委員會研究 ——

- (a) 美國及安大略省對離任政府人員施加限制的法定條文；
- (b) 該等海外國家及地區各規管或諮詢當局的任期，以及其他相關資料，例如該等機構的成員屬全職抑或兼職人員；
- (c) 如政府首長及政府高級人員在離任後擔任受薪公職，而該等公職可能被視為與其離任前所擔當的職務有利益衝突，所研究的國家和地區有否對此類離任政府首長及政府高級人員施加任何限制；
- (d) 載列有關國家和地區政府首長、大臣／經政治任命的官員／民選官員及高級公務員離任後所受到的限制及所享有的福利的對照表；及
- (e) 中華人民共和國有否對該等與行政長官職級相同的官員離任後所進行的活動施加任何限制。

有關“在選定國家中政府高級人員的任命程序”的研究大綱擬稿
(立法會CB(2)921/01-02(02)號文件)

- 研究部
19. 主席表示，政府當局先前曾表示，會否實施擬議的主要官員問責制度，以及若然實施，將於何時實施的問題將由第二任行政長官決定。當局將於未來數月擬訂問責制度的詳情。為方便事務委員會考慮，事務委員會曾要求研究部進行研究，探討美國、英國、法國和新加坡政府高級人員(即部長及部門首長此類獲政治任命的官員)的任命程序。
20. 委員通過研究部擬備的擬議研究大綱(隨立法會CB(2)921/01-02(02)號文件發出)。
21. 劉慧卿議員及楊森議員均認為，研究工作須在政府當局敲定問責制度的詳情之前盡早完成。
22. 鑑於預期有關法國的研究工作需要較長時間才可完成，委員同意研究部應先處理關乎美國、英國和新加坡的部分。委員要求研究部主管在2002年3月18日會議上提交報告，供事務委員會考慮。

IV. 主要官員問責制度

(立法會CB(2)194/01-02(01)；387/01-02(01)至(03)；421/01-02(01)至(05)；441/01-02(01)及(02)；675/01-02(03)；693/01-02(01)及921/01-02(03)號文件)

23. 委員察悉，為回應委員在2001年12月17日上次會議就律政司司長職位提出的事項，政府當局擬備了一份文件(即立法會CB(2)921/01-02(03)號文件)，供事務委員會研究。
24. 法律政策專員介紹該份文件的內容。簡要而言，政府當局表示已參考委員在上次會議所表達的意見及香港大律師公會(“大律師公會”)提交的意見書，重新考慮其在此事上的立場。政府當局依然認為，把律政司司長納入擬議的問責制度實屬恰當。當局並不建議就律政司司長一職採取一套類似澳洲或新西蘭的制度。依當局之見，新問責制度的擬議安排在法律上或實際上不會改變律政司司長須獨立行事(尤其是作出檢控決定時不受干預)的職能。

25. 法律政策專員補充，政府當局亦已研究當局的建議或大律師公會的建議會否抵觸《基本法》第六十三條的規定。他表示，當局認為其建議符合《基本法》第六十三條的規定。至於大律師公會的建議，即把律政司司長的法律職能(根據政府當局的詮釋，律政司司長的法律職能指作出檢控決定的職能及其他類似司法的職能)轉交另一律政專員履行，以便律政司司長只須負責法律政策，政府當局認為，律政司司長把權力轉授一名律政專員行使，而本身保留最終控制權和負上最終責任是可容許的做法。然而，律政司司長把該等權力和職責全部轉交他人，將等同放棄律政司此一部門首長的職責，這可能不符《基本法》第六十三條的規定，同時亦可能與加強問責的方向背道而馳。他補充，律政司司長現時已授權其他律政專員履行部分職能，包括授權刑事檢控專員履行作出檢控決定的職能，但律政司司長依然就該等決定承擔最終責任。

26. 劉慧卿議員表示，她不擔心行政長官揀選一些在政策目標方面與他有相同理念，而且願意支持他推行有關政策的人士。然而，從達致真正問責的角度而言，政府當局必須訂定一套制度，能夠確保主要官員最終會向公眾問責，而非只向行政長官問責。就此，她表示贊成採用一套類似美國的制度，讓立法機關在任免政府高級官員方面擔當某種角色。

27. 政制事務局局長表示，《基本法》已清楚規定，就任免主要官員作出建議的權力，全屬行政長官所有。然而，這並非意味主要官員在履行職務時可不理會公眾意見。他表示，擬議問責制度的目的，正是要令公眾的期望能有效發揮對主要官員行事操守的影響力。

28. 關於建立有關主要官員問責的慣例一事，政制事務局局長表示，《基本法》並無此類規定。沒有人可預知日後事情會如何發展，政府當局亦不能排除有此種發展的可能。慣例可能從連串實際先例發展而成。政府當局將須留意日後的發展。

29. 關於把律政司司長納入問責制度的事宜，劉慧卿議員表示，所關注的問題是，把律政司司長列為獲政治任命的官員，會令公眾感到律政司獨立持正的角色未必會有充分保障。她指出，政府當局處理胡仙一案的手法，已在公眾心中留下巨大陰影，以致懷疑律政司司長在該案中是否公平和獨立地作出不檢控的決定，而沒有受偏袒或徇私或其他考慮因素所影響。把律政司司長一職列為獲政治任命的職位，會進一步削弱公眾對香港法治的信心，因為公眾會憂慮日後將再次出現類似的爭議。

30. 法律政策專員表示，由於檢控事宜本質上相當複雜，因檢控決定而引起爭議實屬平常。律政司在一本供公眾參閱的刊物中，已清楚列明律政司在作出檢控決定時所遵守的原則、律政司如何獨立作出有關決定，以及所須依循的適當程序等。如在某些情況下，有人誤會當局並無獨立地作出檢控決定，當局會竭盡所能澄清有關的誤解。他補充，關鍵的問題是應如何就檢控決定承擔最終責任。鑑於律政司的檢控決定及其他類似司法的職能對公眾利益有重大影響，政府當局認為在新問責制度下，由律政司司長而非常額公務員承擔最終責任，是較為恰當的做法。

31. 劉慧卿議員表示，她並不認為公眾關注到律政司司長就胡仙一案所作的決定是否公正無私，純粹是由於誤解所致。她表示，她不會支持一個在公眾眼中可能引致不公義的制度。她認為當局應認真重新考慮是否適宜採取一套類似澳洲或新西蘭的制度。

32. 張文光議員提述政府當局文件的第10段，當中指出“……檢控決定將繼續由律政司而非由行政會議作出。鑑於行政會議不會作出檢控決定，故這些決定根本不涉及集體責任的問題……”。首先，他詢問在胡仙一案中，行政會議曾否討論律政司司長的決定，或就政府當局應如何回應公眾對該項決定的關注表達任何意見。其次，他詢問在集體責任的原則下，行政會議成員會否討論在社會上引起軒然大波的富爭議事宜，例如一宗導致在立法會進行不信任議案辯論的事件。

33. 政制事務局局長回應時表示，他並不知道行政會議有否就胡仙一案進行討論，因為他沒有參與行政會議的會議，而行政會議會議的討論內容均絕對保密。然而，政府當局文件第10段所說明的原則顯然應對所有情況適用。

34. 法律政策專員重申，就憲制立場而言，不論個案有否引起爭議，檢控決定依然是由律政司作出，不受任何干預。行政會議就該等事宜作出決定的情況不可能發生，因此根本不涉及行政會議的集體責任問題。

35. 葉國謙議員表示，立法會已詳細討論胡仙一案，他認為不宜在討論擬議的問責制度時，就該案作出任何推論。

36. 張文光議員表示，他只提出一些問題要求政府當局澄清，當中並無包含任何斷言或推論，指行政會議實際上曾就胡仙一案作出干預。楊森議員表示，立法會

議員有責任提出一些其認為與討論某事宜相關的問題。他認為，委員提述胡仙一案並無不恰當之處，因為該案是個好先例，說明公眾深切關注一點，就是律政司在檢控事宜上的獨立性，會否受到客觀公正的考慮原則以外的其他因素影響，以致有所損害。劉慧卿議員亦提出相若的意見。

37. 主席表示，他贊成把律政司在檢控事宜方面的職能轉授刑事檢控專員的建議。他補充，在草擬《基本法》時，他事實上曾建議設立一個獨立的刑事檢控專員職位，掌管檢控事宜。他又表示，他關注到政府當局在文件第12段中的說法，即律政司司長把有關檢控事宜的權力和職責轉交他人，可能抵觸《基本法》第六十三條的規定。此一說法暗示不會容許在日後建立某種形式的慣例，以落實權力的轉授。

38. 楊森議員詢問，政府當局會否重新考慮其在此事上的立場。法律政策專員答稱，在討論與問責制度有關的具體建議時，如委員就律政司司長職位提出新的問題，當局會樂於進一步考慮有關事宜。

政府當局

39. 劉慧卿議員建議，政府當局在實際敲定擬議的問責制度及付諸實施之前，應考慮在立法會就該制度動議一項議案辯論。政制事務局局長表示，他會向政府當局轉達有關建議，以供考慮。

V. 《防止賄賂條例》(第201章)若干條文對行政長官的適用問題

(立法會CB(2)921/01-02(04)及(05)號文件)

40. 有關把《防止賄賂條例》中適用於政府人員的一般防止賄賂標準的適用範圍擴大，使該等標準亦適用於行政長官的建議，副行政署長向委員簡述政府當局對該項建議的立場。她表示，當局曾研究該條例就防止賄賂所訂的規管架構，當中包括適用於公職人員及政府人員的所有條文，以及兩項較為嚴格並只適用於政府人員的條文(即該條例第3及10條)。此外，當局必須詳細研究若把現時適用於公職人員的罪行條文(即該條例第4(2)、4(3)及5(2)條)適用於行政長官的實施情況。政府當局的觀點載於當局的文件(立法會CB(2)921/01-02(05)號文件)。

41. 副行政署長又表示，在研究把防止賄賂條文適用於行政長官的可行安排時，政府當局需顧及行政長官獨特的憲制地位，以及《基本法》的規定。當局亦須兼顧在《防止賄賂條例》下行政長官的地位，即行政長官

並非該條例所界定的政府人員或公職人員。政府當局現正研究解決上述各項問題的最佳方法。視乎有關法例條文的最後方案，當局會研究應透過修訂《防止賄賂條例》或其他立法方式，使該等只適用於行政長官的法例條文生效。

政府當局

42. 楊孝華議員注意到，據政府當局所述，當局已制訂行政安排，確保行政長官在接受和處置禮物方面具透明度和問責性。根據現行安排，除非現任行政長官已付出禮物的市值，否則他不會保留所接受的禮物自用。他建議，政府當局可考慮把這項安排編纂為成文法則。副行政署長回應時表示，當局會考慮有關建議。

43. 張文光議員表示，行政長官在1999年已明確表明，他本人樂於受《防止賄賂條例》所訂的防止賄賂條文所約束。張議員表示，事隔數年，有關的法例修訂仍未草擬及提交立法會審議，此一情況極不理想。他又指出，一如政府當局在文件中指出，當局如決定以制定《防止賄賂(修訂)條例草案》的方式，實施令有關條文適用於行政長官的安排，當局或會藉此機會，在條例草案中一併處理就該條例提出的其他修訂。他提醒各人，此一做法可能會進一步拖延提交有關修訂的時間。他認為，當局應首先盡快提交該等只適用於行政長官的法例條文，以便有關的規管架構可於第二任行政長官就任時生效。

44. 副行政署長回應時表示，一如政府當局的文件所解釋，鑑於有關工作涉及複雜事宜，當局將需更多時間決定落實新安排的最佳方法。她表示，當局無意拖延該項工作。待當局就應透過修訂《防止賄賂條例》抑或以其他立法方式實施該等條文的問題作出最後決定，並完成草擬法例的工作後，便會向立法會提交有關的法例條文。

45. 副行政署長回應委員時表示，當局預期可於下一屆立法會會期提交有關的立法建議。

事務委員會

46. 大部分委員均不滿擬議的立法時間表。他們強調，政府當局應加快此方面的工作，務求在本屆立法會會期內提交有關的立法建議，以便有關建議可於第二任行政長官就任時生效。委員同意，事務委員會應就此事向內務委員會提交報告，並請內務委員會支持向政務司司長提出此事。

VI. 其他事項

2002年2月18日舉行的會議

47. 主席告知委員，他無法出席2002年2月18日舉行的下次會議。委員商定由副主席劉慧卿議員主持該次會議。

48. 議事完畢，會議於下午4時40分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年2月26日