

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1334/01-02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2月18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 : 劉慧卿議員, JP(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
司徒華議員
葉國謙議員, JP

缺席委員 : 黃宏發議員, JP
楊耀忠議員, BBS

出席議員 : 何秀蘭議員

出席公職人員 : 議程第II項

署理政制事務局局長
麥清雄先生

政制事務局首席助理局長
梁何綺文女士

議程第III項

政制事務局副局長
葉文輝先生

選舉事務處
總選舉事務主任
李榮先生

議程第IV項

衛生福利局副局長3
喬樂平先生

社會福利署副署長
朱楊珀瑜女士

應邀出席人士：議程第II項

香港中文大學
政治與行政學系
黃錦就教授

香港中文大學
政治與行政學系
助理教授
黃偉豪先生

列席秘書 : 總主任(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 高級主任(2)3
胡錫謙先生

經辦人／部門

由於事務委員會主席黃宏發議員未能出席會議，因此由副主席劉慧卿議員主持是次會議。

I. 下次會議討論事項

(立法會 CB(2)1081/01-02(01)、821/01-02(01)及
1027/01-02(01)號文件)

2002年3月18日會議的討論事項

2. 委員同意在2002年3月18日下次會議討論以下項目 ——

經辦人／部門

- (a) 有關美國、英國及新加坡政府高級人員的任命程序的研究報告；
- (b) 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
- (c) 《香港二〇〇一年人口普查——有關各選區的基本統計表》。

增加一個區議會功能界別議席的建議

3. 主席向委員簡介上述事宜的背景。她表示，在立法會議員與沙田區議會議員2001年11月29日的會議上，沙田區議會曾建議增加一個區議會功能界別議席，藉以加強立法會與區議會的合作和聯繫(立法會CB(2)821/01-02(01)號文件)。按事務委員會主席的指示，該項建議已轉交政府當局置評。政府當局其後以書面作出回應(立法會CB(2)1027/01-02(01)號文件)。當局在覆函中表示，根據《基本法》的規定，在2004年立法會選舉中，功能界別的議席數目將維持不變，即30席。有鑑於此，如要額外增加一個區議會功能界別議席，則須在其他功能界別中減少一個議席。政府當局希望就此項改變是否合理徵詢事務委員會的意見。

4. 楊孝華議員認為，在沒有理據支持增加現有功能界別議席數目的情況下，不應在現階段跟進有關建議。

5. 司徒華議員表示有需要修改《基本法》，就31個功能界別議席作出規定。否則，如要為區議會功能界別增設一個議席，則須刪減一個現有的功能界別議席，以作抵銷。田北俊議員詢問，有關建議是否經所有18個區議會討論；若然，18個區議會是否就該項建議達成一致意見。

秘書

6. 委員同意，秘書處應致函請沙田區議會就政府當局的回覆及委員所提的各點置評。

(會後補註：秘書處已於2002年3月4日就此事致函沙田區議會。)

II. 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

(立法會CB(2)2042/00-01(04)、1081/01-02(02)至(04)及1186/01-02(01)號文件；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))

7. 主席歡迎香港中文大學政治與行政學系的黃錦就教授和黃偉豪先生出席會議。她亦請委員注意未能出席會議的浸會大學傅浩堅教授所提交的意見書(立法會CB(2)1081/01-02(03)號文件)。

8. 應主席所請，黃錦就教授及黃偉豪先生講述他們對此事的看法，詳情載於他們向事務委員會提交的意見書(分別載於立法會CB(2)1186/01-02(01)及1081/01-02(02)號文件)。

9. 主席接着請委員提出意見。

10. 楊森議員認為，政府當局應設立監察機制，以規管離任行政長官及主要官員的活動。他表示，雖然許多民主國家並無制定成文規則或法規，規管離任政府首長及離任政府高級人員所進行的活動，但該等國家實施全面的代議政制，並按既定的慣例行事，均有效防止政府官員濫用權力及在行使權力時出現利益衝突的情況。在民主選舉制度下，政府首長及政府高級人員所屬的執政黨如未能取得市民的支持，便會因選舉落敗而下台。然而，香港的行政長官並非由直選產生，除《基本法》第四十六條訂明行政長官只可連任一次外，行政長官的活動不受任何法例所規限。若把將會根據新問責制度獲政治任命的主要官員與常額公務員相比，前者的任期較為不穩。因此，他們在離任政府後可能會繼續從事其他工作。

11. 黃錦就教授認為，制訂有關限制以規管離任後的活動既有需要，又有迫切性。他補充，除行政長官及主要官員外，限制的適用範圍亦應擴大至包括其他曾獲悉政府敏感及機密資料的人士，以免他們利用該等資料謀取私利。

12. 何秀蘭議員表示，一個可能出現的情況是，擔任行政長官或主要官員職位的人士在離任香港特別行政區(“香港特區”)政府之後，可能獲委擔任中華人民共和國在內地的政治職位。有關官員在任期內如何履行職務，可能受他們日後可能獲聘擔任該類職位所影響。因此，

她認為限制的範圍亦應涵蓋離任後從事的政治活動。依她之見，曾任行政長官的人士在離任香港特區政府後，不宜獲委在香港以外地方擔任擁有政治實權的職位。

13. 楊森議員就政黨擔當的監察角色提出觀點，何秀蘭議員跟進此點時表示，現行法例中有關行政長官不得為任何政黨成員的規定應予檢討。

14. 黃偉豪先生亦認為，政府當局就離任政府官員的活動施加限制，以維持公眾對政府官員誠信的信心時，亦應考慮有需要實施措施，防止有很大政治動機的人士試圖謀取私利。他表示，就香港特區的獨特情況而言，此一考慮因素尤其相關，因為關乎香港特區利益及中央政府利益的事宜往往引起公眾極大關注。

15. 關於政黨擔當監察角色的事宜，黃偉豪先生認為只可從香港政黨的長遠發展考慮所造成的影響。現時，政黨在香港的政治舞台上只扮演低調的角色，其影響力實屬有限。

16. 楊孝華議員表示，制定法規及發展慣例均需時間。他詢問，設立獨立的監察機構(例如道德操守委員會)，是否為離任後活動制訂規管架構所需採取的第一步。

17. 黃錦就教授表示，設立規管機構有助在政府體制內外發展道德文化及推廣道德操守，故此應盡早設立。長遠而言，當局應採取全面和多管齊下的方法。他補充，應按每宗個案的情況施加限制(尤其是適用於行政長官的限制)，不應採取一項適用於所有情況的規則。當局應顧及個別離任後活動的情況和性質。他請委員參閱他在意見書第4頁第5項所提出的建議。

18. 黃偉豪先生表示，政府當局應從速多管齊下，同時透過制定法例、發展慣例或設立獨立監察機構等方法作出規管。他補充，以往曾有公職人員濫用權力，而此等先例曾引起莫大公憤和大量傳媒批評。依他之見，當局可在該基礎上開始發展某種形式的慣例。

19. 張文光議員表示，政府當局當務之急應是制訂限制規管離任後的活動。他指出，鑑於新的主要官員問責制度將於2002年7月第二任行政長官就任時實施，當局有需要在該時間前頒布有關的限制，並在新聘主要官員的合約內加以訂明。政府當局制定法例，對行政長官和主要官員施加具追溯效力的限制，是不公平的做法。他表示，當局應解釋會如何處理這個迫切的問題。

20. 何秀蘭議員表示，政府當局應在第二任行政長官和主要官員就任前公布有關的限制。
21. 黃錦就教授和黃偉豪先生同意，在2002年7月第二任行政長官就任前備妥所有規定和限制，並公布周知，是可取的做法。
22. 吳靄儀議員表示，某些法定條文應否具有追溯效力須視乎所涉事宜的性質而定。她指出，公法與私法有所不同，並以《防止賄賂條例》為例，該條例的條文制定為法例時適用於所有政府人員，並具有追溯效力。
23. 吳靄儀議員補充，根據新問責制度聘用主要官員時，應在僱傭合約內清楚訂明他們離任後所從事的活動須受到甚麼限制。她表示，鑑於行政長官及主要官員並非公務員，政府當局應就下列事宜作出澄清 ——
- (a) 主要官員將與誰訂立僱傭合約；
 - (b) 哪個主管當局適宜負責對離任後違反有關限制的行政長官及主要官員施加制裁；及
 - (c) 普通法中公職人員以權謀私的罪行是否適用於行政長官。
24. 何秀蘭議員表示，政府當局應澄清行政長官向誰負責，並解釋有何機制，調查離任行政長官涉嫌違反有關限制的個案。
25. 吳靄儀議員建議，政府當局在研究採取甚麼措施處理可能存在的利益衝突時，應檢討可從前任個人資料私隱專員的個案汲取何種教訓，前任個人資料私隱專員在離任後不久便接受一項與其工作有密切關係的聘任。
26. 司徒華議員詢問，根據新問責制度受聘的主要官員會否需要宣誓效忠香港特區。
27. 應主席所請，署理政制事務局局長作出下列初步評論及澄清 ——
- (a) 在研究報告所涵蓋的國家和地區當中，政府首長／經政治任命的官員／公務員在離任後進行的活動須受到限制，以免出現利益衝突的情況。該等國家和地區一般以法規、成文規則及指引、慣例、民意及傳媒壓力等形式施加有關

限制。政府當局在進行研究時會把以上各點納入考慮之列。就公務員而言，除非獲得政府批准，否則他們在離任政府之後的一段指定期間內不准接受聘任。香港採取了類似做法；

- (b) 政府當局明白有需要實施離任後限制，一方面有助維護公眾對行政長官和政府高級人員誠信的信心，另一方面保障他們在離任後接受聘任的權利。無論日後將實施何種限制，當局均會按照一項明確的原則行事，就是有關限制不應阻礙有才幹和有熱誠的人士加入政府工作及對香港作出貢獻。此事畢竟關乎為社會整體利益取得適當平衡的問題；
- (c) 擬議的問責制度將適用於《基本法》第四十八(五)條所訂的大部分主要官員職位。然而，某些主要官員的職位將不包括在問責制度內，並保留為公務員職位。主要官員須遵守《基本法》第一百零四條的規定，即他們必須宣誓擁護《香港特別行政區基本法》，並效忠香港特區。

政府當局

28. 署理政制事務局局長表示，政府當局在研究該份研究報告及事務委員會提出的各項事宜後，將於2002年3月18日事務委員會下次會議上提供整體回應。委員要求政府當局特別解釋，當局建議實施何種措施，限制前任行政長官及政府高級人員的活動，以及實施有關措施的時間表。

29. 主席表示，鑑於日後的討論可能觸及關乎新問責制度下僱傭事務及合約安排的問題，事務委員會應同時邀請政制事務局及公務員事務局的代表出席2002年3月18日舉行的下次會議，參與此議項的討論。

III. 選舉管理委員會2001年立法會補選報告書

(隨立法會CB(2)1035/01-02號文件發出的選舉管理委員會報告書，以及立法會CB(2)1081/01-02(05)號文件)

30. 政制事務局副局長告知委員，選舉管理委員會(“選管會”)已就2001年11月16日舉行的立法會補選發表報告書。在該次補選中，選舉委員會(“選委會”)選出了一名立法會議員，填補因吳清輝先生請辭而出現的席位。他向委員簡介政府當局擬備的文件(立法會CB(2)1081/01-02(05)號文件)，當中解釋選管會在報告書

提出的主要事項，即縮短投票時間，以及在投票結束後於投票站內點票。

31. 政制事務局副局長補充，該兩個事項並非新的建議，選管會就2000年立法會換屆選舉發表的報告書亦曾提出該等建議。選管會認為縮短投票時間，以及在投票結束後於投票站內點票的主要好處在於節省資源、提高安全程度及讓選舉結果提早公布。選管會將會在日後選舉中重新探討此等事項。

32. 楊森議員指出，地方選區選舉所涉及的選民人數遠較選委會選舉為多。此外，根據以往經驗，地方選區選舉在晚上7時30分至10時30分此段投票時間內的投票率最高。他提醒各人，選管會應審慎研究縮短投票時間的事宜。

33. 主席表示，當局應事先就該等事項廣泛諮詢公眾。她詢問政府當局進行諮詢工作的計劃。

34. 總選舉事務主任表示，選管會在籌備2000年立法會換屆選舉時，已就在投票站內點票的事宜諮詢公眾。選管會在得出具體建議後會進行廣泛的諮詢。他補充，與2003年11月區議會選舉選區分界有關的諮詢工作會在2003年的某段時間進行，而當局會在2002年9月就劃定選區分界的事宜諮詢公眾。

IV. 有關受資助機構的僱員擔任公職的事宜

(立法會CB(2)1081/01-02(06)、(07)及1186/01-02(02)號文件)

35. 主席請委員留意政府當局就此事擬備的文件(立法會CB(2)1081/01-02(07)號文件)，以及在會上提交的香港社會服務聯會的來函(立法會CB(2)1186/01-02(02)號文件)。

36. 衛生福利局副局長3(“衛生福利局副局長”)向委員簡述政府當局的文件，當中解釋此事的最新情況及政府當局的立場。他表示，社會福利署向整筆撥款督導委員會作出報告後，已發出一套沿用“最佳管理方法”模式而制訂的指引，供福利界受資助的非政府機構參考。該套指引的副本隨政府當局的文件提交，供事務委員會參閱。概括而言，政府當局依然認為，應否准許受資助機構僱員擔任公職，以及應否因而削減他們的薪酬，均屬受資助機構職管雙方之間的事情。根據政府的資助政策，受資助機構在運作方面需具彈性，並獨立於政府。

鑑於受政府資助的機構所提供的服務範圍廣泛，制訂政策，強制規定受資助機構遵行有關指引的做法會影響整個界別的機構。

37. 衛生福利局副局長補充，政府當局會觀察該套指引實際的實施情況，並在12至18個月後再研究此事。

38. 主席表示，事務委員會先前討論此事時，曾多番促請政府當局參照醫院管理局(“醫管局”)及大學教育資助委員會(“教資會”)資助的大專院校就調整擔任受薪公職人員薪酬的事宜所頒布的指引，為受資助非政府福利機構制訂指引，訂明僱員擔任受薪公職的各項安排。她表示，事務委員會先前討論此事時曾論述許多理由，認為應調整受資助非政府福利機構中擔任受薪公職的僱員的薪酬。她表示，對於政府當局的立場維持不變，她感到失望。

39. 衛生福利局副局長表示，政府當局已檢討此事，並諮詢了整筆撥款督導委員會的成員。所得的一般共識是，強制規定各機構遵守有關指引有違推行整筆撥款資助制度的精神。按照該制度的精神，當局給予非政府機構彈性，讓該等機構決定本身的運作方式，特別是人力及財政方面的管理方法。當局認為，處理此事的最佳方法，便是留待個別非政府機構的董事局自行制訂本身的安排，該等董事局負責管理屬下機構及僱員。他補充，有關指引已在兩方面取得適當的平衡，一方面確保有效地運用公帑，另一方面鼓勵福利機構的僱員參與公共事務。他指出，香港社會服務聯會致事務委員會的函件亦有表達類似的意見。

40. 衛生福利局副局長亦表示，大部分非政府福利機構並非政府全資的機構。許多機構亦接受其他團體所提供的資助，而資助額佔各機構總預算的百分率亦大有分別。因此，不能就非政府福利機構與醫管局和教資會資助院校作出直接比較。依政府當局之見，就非政府福利機構而言，有關指引已屬足夠。

41. 主席表示，雖然非政府福利機構並非由政府全數資助，但就恰當運用公帑的事宜而言，納稅人及公眾無法理解以下情況的理據：某名受資助機構僱員因同時擔任另一份受薪職位而不能全時間投入工作，他卻獲准支取兩份工作的全薪。她表示，公眾肯定不想給予受資助機構向僱員多付薪酬的彈性。她表示，醫管局、教資會資助院校及資助學校均已頒布指引，訂明如何調整擔任受薪公職的僱員的薪酬。她看不到為何受資助非政府

福利機構不應採取相同做法。楊孝華議員表達類似見解。

42. 楊森議員以本身的情況為例加以說明。他表示，他因從事立法會的工作而無法把所有時間投放在香港大學的教學工作上，根據他與大學商定的安排，他應從以立法會議員身份支取的薪酬抽取40%呈交大學。他表示，他不反對給予非政府福利機構彈性，讓其靈活管理本身的員工事務。然而，一旦涉及使用公帑以維持該等機構運作的事宜時，便應劃定底線，訂明該等機構應如何恰當地付薪予屬下僱員，不應令公眾以為受資助非政府福利機構的人員屬特權人士，有別於其他受資助機構的人員。

43. 司徒華議員表示，在處理此事時須考慮的主要事項是，就僱員擔任受薪公職的事宜而言，由公帑資助的所有機構應遵守相同的政策原則，對僱員實施任何規則及指引時不應採取雙重標準。張文光議員表示，如受資助機構的僱員因擔任另一份受薪公職而使其工作大受影響，調整他的薪酬是公平的做法。

44. 衛生福利局副局長及社會福利署副署長表示，鑑於有超過180個受資助的非政府機構提供多元化服務，要為福利界制訂硬性規定實屬困難。此外，自推行整筆撥款資助制度後，政府已不再採取“微觀管理模式”，對非政府機構的運作(包括員工事務)事事過問，因為該等事宜基本上屬僱主與僱員之間的事情。從政府的角度而言，在資助政策下，底線是非政府機構確實為市民提供了政府預期該等機構提供的服務(及質素)。如有關服務未能達到所訂的標準，政府會檢討有關的資助額。因此，政府正根據服務質素標準及《撥款及服務協議》所訂的某些基準，集中監察非政府機構所取得的“最後成果”。《撥款及服務協議》訂明政府作為撥款者和非政府機構作為服務提供者的責任。整筆撥款督導委員會運作後，已有助達致確保公帑用得物有所值的目標，而非政府機構所提供的服務並無受到負面影響。

45. 主席表示，非政府機構所提供的服務未有受到影響，原因可能是僱員因擔任其他公職而未能處理的工作已由其他僱員分擔。她質疑此項安排是否對後述僱員公平。另一方面，如服務受到負面影響，導致政府削減有關非政府機構所得的資助額，福利界及使用服務者整體上均會蒙受損失。依她之見，當局應制訂一套清晰明確的政策指引，訂明如何調整擔任受薪公職的僱員的薪酬，而此套政策指引應適用於所有受資助機構，並供該等機構遵守。

46. 吳靄儀議員表示，她原則上同意政府本身不應參與詳細監察及管理非政府福利機構僱傭事務的工作。然而，她認為政府既然是提供資助者，便應擔當某種角色，規定受資助機構訂立適當機制，確保為擔任受薪公職的僱員所作的某些安排公平合理。

47. 關於僱員擔任公職的事宜，吳靄儀議員表示應區分公職及私務。她表示，很多人認為公帑資助機構僱員如能擔任其正式實任職位所涉範圍以外的公職，可有助所屬機構達致本身的宗旨及使命。因此，雖然她同意政府應檢討為受資助機構實施劃一指引的做法是否可取，但她提醒應避免制訂過分嚴格僵硬的規則及規定，因為這會阻礙僱員參與公共事務。

48. 主席認為，鑑於此事自事務委員會在兩年多前討論以來仍沒有任何進展，事務委員會或許適宜在現階段向內務委員會作出報告，解釋事務委員會與政府當局在此事上的不同立場，並請內務委員會主席促請政務司司長重新考慮政府當局的立場。她建議事務委員會在2002年2月22日向內務委員會作出報告。

(會後補註：秘書處在會後就此事分別諮詢了事務委員會正副主席黃宏發議員及劉慧卿議員。鑑於內務委員會主席最近曾表示，內務委員會應避免處理顯然屬個別事務委員會職權範圍的事宜，主席已指示事務委員會在2002年3月下次會議討論應如何進一步跟進此事。)

V. 其他事項

49. 議事完畢，會議於下午4時25分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年3月13日