

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)930/02-03(01)號文件

檔 號 : CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

主要官員問責制的實施情況

目的

新的主要官員問責制由2002年7月1日起實施，政府當局曾答允在12個內檢討該制度的實施情況。應議員的要求，政府當局已同意在6個月後提供檢討的進度報告，供政制事務委員會審閱。議員曾要求，進度報告應涵蓋問責制各方面的事宜，包括財務及人事編制事宜、新制度的運作，以及問責制下主要官員與公務員之間的工作關係。

2. 為協助議員討論政府當局就主要官員問責制實施情況進行的檢討，本文件說明議員先前提出而政府當局須跟進處理的事項。本文件亦綜述2002年7月1日問責制實施以來的發展。

問責制的主要特點

3. 在2002年4月17日立法會會議上，行政長官公布新主要官員問責制的框架。問責制的詳情載於政制事務局在同一日提交議員的文件內，該份文件的題目為“主要官員問責制”。在問責制下，共有14位主要官員(即3位司長及11位局長)以合約形式受聘。他們並非公務員，而他們的聘用條款及條件有別於公務員的聘用條款及條件。他們的合約期不超逾提名任命他們的行政長官的任期。他們獲委任加入行政會議，並就所轄政策範疇內各事宜的成敗向行政長官負責。他們負責制訂及解釋政府政策、為政府政策作推介，以及爭取立法會和市民大眾的支持。在極端情況下，他們甚至可能須為所轄政策範疇內的重大失誤而下台。

4. 14名主要官員的職稱如下 ——

司長

- (a) 政務司司長；
- (b) 財政司司長；
- (c) 律政司司長；

局長

- (d) 公務員事務局局長；
- (e) 工商及科技局局長；
- (f) 政制事務局局長；
- (g) 經濟發展及勞工局局長；
- (h) 教育統籌局局長；
- (i) 環境運輸及工務局局長；
- (j) 財經事務及庫務局局長；
- (k) 衛生福利及食物局局長；
- (l) 民政事務局局長；
- (m) 房屋及規劃地政局局長；及
- (n) 保安局局長。

5. 政策局內首長級薪級第8點的公務員在工作上向所屬的主要官員負責。他們協助局長管理政策局及部門。擔任此等職位的人員改稱為常任秘書長。每位局長屬下的常位秘書長數目如下 ——

	局長	常任秘書長數目 (政策範疇)
(a)	公務員事務局局長	1
(b)	工商及科技局局長	1(工商) 1(資訊科技及廣播)
(c)	政制事務局局長	1
(d)	經濟發展及勞工局局長	1(經濟發展) 1(勞工)
(e)	教育統籌局局長	1
(f)	環境運輸及工務局局長	1(環境) 1(運輸及工務)

(g)	財經事務及庫務局局長	1(財經事務) 1(庫務)
(h)	衛生福利及食物局局長	1
(i)	民政事務局局長	1
(j)	房屋及規劃地政局局長	1(房屋) 1(規劃及地政)
(k)	保安局局長	1

6. 在問責制下，公務員隊伍會繼續保持常任、任人唯才及政治中立。聘任、職位安排、升遷及紀律處分制度將維持不變。

立法會的審議

7. 內務委員會在2002年4月19日會議上成立了小組委員會，負責研究擬議問責制及相關事宜。該小組委員會定名為研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會。小組委員會曾舉行14次會議，討論問責制各方面的事宜，並收到128個團體及人士提交的意見書。小組委員會討論的主要事項一覽表載於**附錄**。小組委員會曾分別於2002年5月24日、6月7日及6月14日向內務委員會提交3份報告（請參閱立法會CB(2)2015/01-02、CB(2)2171/01-02及CB(2)2277/01-02號文件），詳細載述小組委員會的商議工作。

8. 在2002年5月29日展開的立法會會議上，政制事務局局長就“本會支持主要官員問責制”這項議案動議辯論。結果，34位議員支持議案，19位議員反對，一位議員棄權，該項議案獲立法會通過。

9. 在2002年6月6日，人事編制小組委員會通過了一項建議，以便實施主要官員問責制，該項建議包括 ——

- (a) 開設14個主要官員的非公務員職位，並刪除政務司司長、財政司司長和律政司司長3個首長級公務員職位，以作抵銷；及
- (b) 開設一個行政長官辦公室主任的非公務員職位，並刪除新聞統籌專員的公務員職位，以作抵銷。

為落實上述建議而需增加的每年平均員工開支淨總額（包括薪金及員工附帶福利開支）為42,228,000元。

10. 在2002年6月14日，財務委員會(“財委會”)批准的事項之一，是在2002至03年度，追加撥款37,642,000元，以便實施主要官員問責制。

11. 在2002年6月19日展開的立法會會議上，政制事務局局長動議一項根據第1章第54A條提出的決議案。該項決議案旨在由2002年7月1日起，把有關局長可行使的法定職能，移轉給在政策局重組後負責相關政策範疇的主要官員。結果，立法會在36位議員贊成、21位議員反對的情況下通過該項決議案。

12. 《2002年釋義及通則條例(替換附表6)令》在2002年6月28日刊登憲報，並在2002年7月3日提交立法會。該命令旨在廢除及替換第1章附表6，藉以在獲賦權簽署示明行使行政長官的法定權力或執行行政長官的法定職責的公職人員名單中，加入新委任的公職人員。該命令經立法會以先訂立後審議的程序審議後，由2002年7月1日起實施。

問責制對財政的影響

13. 在2002年4月17日立法會會議上，行政長官公布問責制的詳情時曾表示，“大家都關心到落實問責制對政府財政開支的影響。由於實行問責制造成的額外開支，特區政府將會在未來一年內通過內部架構的調整等方式還原。”

14. 政制事務局在同一日就“主要官員問責制”向議員提交的文件第49段載述，“我們需向財務委員會申請撥款約4,200萬元，以支付14位主要官員(即政務司司長、財政司司長、律政司司長及11位局長)的開支，其中部分開支會因刪除政務司司長、財政司司長和律政司司長3個公務員職位而得以抵銷。”

15. 政府當局曾承諾，設立問責制後，主要官員即會優先檢討轄下局署的角色。政制事務局的文件第36段載述，“有關檢討會在12個月內完成。我們進行是項檢討連同對決策局的人手分配及架構的檢討，包括決策局內首長級薪級第8點(D8)公務員的數目，預期可節省足夠的資源，使實施問責制不涉及任何成本增加。”政府當局在2002年6月6日及14日分別向人事編制小組委員會及財委會提交文件，當局再次在該兩份文件中作出相同的承諾。

16. 在2002年6月4日研究擬議主要官員問責制小組委員會會議上，政府當局告知議員，實施問責制所需的4,200萬元額外開支，將於下一財政年度透過節省首長級員工開支所得的款額抵銷。

界定問責制主要官員的責任

17. 在2002年4月17日立法會會議上，議員詢問，如立法會對某位主要官員通過不信任議案，他會如何處理。行政長官回應時表示，“……

我的大原則是，會詳細瞭解和考慮為何立法會提出這項議案，以及這項議案會怎樣獲得通過。這必定是我個人的其中一項考慮，但並不是作出最後決定的唯一考慮。”

18. 財經事務委員會在討論《細價股事件調查小組報告》時，注意到為評估有關人士和官員在事件中的責任，該份報告把有關責任分為4大類，即政策上的責任、行政上的責任、制度上的責任和人事上的責任。由於在立法會討論問責制期間，政府當局似乎從來沒有解釋這些責任分類，財經事務委員會質疑採用這4大責任分類是否恰當。財經事務委員會其後把如何界定問責制主要官員責任一事，交由政制事務委員會跟進。

19. 政制事務委員會在2002年11月18日會議上討論此事。政府當局表示，該4大責任分類只是細價股事件調查小組所採用的分類方法。政府當局重申本身的意見，認為問責制主要官員須對所轄政策範疇內的所有事宜承擔責任：從政策目的和目標的釐定，至政策的構思、制訂、落實和效果。更具體來說，他們的職責包括監督轄下執行部門，並確保政策能有效地落實和向公眾提供妥善的服務。他們須就所轄政策範疇內的事宜向行政長官負責。他們須對其政策的成敗承擔全部責任，在極端情況下，甚至可能須為所轄政策範疇內的嚴重政策失誤而辭職。政府當局為2002年11月18日政制事務委員會會議擬備的文件——“問責制主要官員的責任”(立法會CB(2)114/02-03(02)號文件)，已於2002年10月19日發出。

政府當局須跟進處理的事項

事項

20. 政府當局須跟進處理的事項包括 ——

- (a) 檢討政策局與部門之間的關係(下文第21至31段)；
- (b) 常任秘書長職位(下文第32至40段)；
- (c) 利益衝突(下文第41至44段)；
- (d) 主要官員的替假人員安排及主要官員出席委員會、小組委員會及事務委員會會議的事宜(下文第45至47段)；
- (e) 政策局的合併(下文第48至50段)；
- (f) 檢討諮詢／法定組織及委員會的角色及職能(下文第51至58段)；
- (g) 維護公務員的誠信及政治中立(下文第59至60段)；

- (h) 檢討政務司司長及財政司司長的法定職能(下文第61至62段)；及
- (i) 局長的行政支援(下文第63至66段)。

檢討政策局與部門之間的關係

目的及工作進度

21. 政府當局曾承諾在實施問責制後，主要官員其中一項優先處理的工作是檢討政策局的人手分配及架構，以及政策局和轄下執行部門之間的工作關係。整體方向是精簡兩者的架構及工作關係，將類似的職能整合，以便善用資源，在落實政策和向公眾提供服務方面更有效率及更具成效。有關檢討會在12個月內完成，以期節省足夠的資源，使實施問責制不涉及任何成本增加。

22. 實施問責制後，政府當局已檢討房屋局及房屋署的關係，以及教育統籌局(“教統局”)及教育署的關係。有關的重組建議已分別在2002年11月及12月提交人事編制小組委員會及財委會通過及批准。詳情載於下文第23至29段。

重組房屋局及房屋署

23. 政府當局建議由2003年1月1日起，重組房屋局及房屋署，把兩者合併為一個機構。人事編制小組委員會在2002年11月20日通過的其中一項建議，是設立3個首長級常額職位，並刪除7個首長級職位(當中包括房屋署署長一職)，以作抵銷(請參閱EC(2002-03)7號文件)。實施這項建議可節省的每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)為1,072萬元。實施這項建議亦可刪除20個非首長級職位，可節省的每年平均員工開支總額為1,526萬元。財委會於2002年12月6日批准人事編制小組委員會的有關建議(請參閱FCR(2002-03)42號文件)。

24. 在2002年11月20日人事編制小組委員會會議上，議員指出，雖然已確定7個首長級職位在重組後刪除，但當局又建議額外開設3個首長級職位，並重新調配另外3個職位，以抵銷在該局轄下規劃地政科所開設的3個首長級常額職位，這項建議於2002年11月8日獲財委會批准(請參閱FCR(2002-03)38號文件)。因此，有關建議只會導致淨刪除1個首長級職位。部分議員認為，房屋局及房屋署首長級架構龐大，合共約有78個首長級職位，只淨刪除1個首長級職位根本微不足道，亦不成比例。這些議員預期首長級及非首長級編制會進一步縮減。

25. 政府當局就議員的疑問作出以下回應 ——

- (a) 房屋局及房屋署目前的首長級架構龐大，因此有縮減的空間。在現時的建議下，局署這個層級將會取消，藉此精簡組織架構；

- (b) 重組工作會分階段進行。現時的建議是重組工作的第一階段，而第二階段的重組及檢討工作將於一年內完成，範圍會涵蓋房屋局及房屋署所有職級，包括首長級及非首長級在內；及
- (c) 政府當局會在6個月後向房屋事務委員會匯報進一步精簡架構的措施所取得的進展，但未必能夠提供具體的人手編制建議。

重組教統局及教育署

26. 政府當局曾建議由2003年1月1日起，把教統局及教育署合併為一個新的教統局。人事編制小組委員會在2002年11月20日通過的其中一項建議，是開設一個首長級職位，並刪除5個首長級職位(包括教育署署長一職)，以作抵銷(請參閱EC(2002-03)6號文件)。實施這項建議可節省的每年平均員工開支淨額(包括薪金和員工附帶福利開支)為12,194,000元。這項重組工作亦會每年節省約200萬元的部門開支。財委會於2002年12月6日批准人事編制小組委員會的有關建議(請參閱FCR(2002-03)42號文件)。

27. 在2002年11月20日人事編制小組委員會會議上，部分議員對削減職位的數目佔教統局／教育署編制總數的比例表示失望。他們尤其關注到有需要縮減非首長級的編制，從而減少教統局／教育署組織架構的層級，以提高行政效率。

28. 政府當局解釋，教統局和教育署共有36個首長級公務員常額職位。把教統局及教育署合併的建議已導致淨削減5個首長級職位，佔教統局及教育署首長級編制約14%。同時，自2000年推行一系列教育改革措施、設立人力發展委員會及管理持續教育基金等以來，工作量已大為增加。政府當局曾承諾根據實際運作經驗，在兩年後檢討首長級架構，並確定新的教統局在非首長級員工開支及其他運作開支方面可進一步節省的空間。

29. 《2002年教育重組(雜項修訂)條例草案》在2002年11月20日提交立法會。條例草案的目的包括把教育署署長的職能移轉給教統局常任秘書長，並把教育署的職能移轉給教統局。立法會已成立法案委員會研究條例草案。

財政影響

30. 正如上文第9段詳述，為實施問責制而需增加的每年平均員工開支淨總額(包括薪金及員工附帶福利開支)為42,228,000元。政府當局曾承諾會採取措施，使實施問責制不涉及任何成本增加(請參閱上文第13至16段)。

31. 關於至今透過重組房屋局／房屋署及重組教統局／教育署而節省的員工開支總額(以每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)計算)(請參閱上文第23及26段)，詳情如下 ——

重組	每年可節省的首長級員工開支(萬元)	每年可節省的非首長級員工開支(百萬元)	每年可節省的員工開支總額(百萬元)
房屋局／房屋署	1072*	1526	2598
教統局／教育署	1219.4	-	1219.4
	2291.4	1526	3817.4

* 節省所得的部分款額可能須用來抵銷在房屋局轄下規劃地政科開設3個首長級常額職位所需的開支，而這項建議於2002年11月8日獲財委會批准(請參閱上文第24段)

常任秘書長職位

開設常任秘書長職位

32. 在問責制下，政府當局保留掌管16個政策局的16個屬首長級薪級第8點的公務員職位，並將有關職稱更改為常任秘書長。政府當局認為在該16個屬首長級薪級第8點的公務員職位中，11個職位會繼續執行大致相同的職能及職責，因而無須重新調動職位。然而，當局須根據財務司司長轉授的權力開設5個首長級編外職位，為期12個月，用作暫時填補5個首長級薪級第8點的懸空常額職位，以處理該5個首長級薪級第8點職位的臨時調動，因為在問責制下，這些職位的職能及職責會有實質改動。詳情如下 ——

- (a) 一個現時屬首長級薪級第8點的職位會執行與教育和人力統籌有關的事務，但無須處理勞工事務；
- (b) 一個現時屬首長級薪級第8點的職位會執行與衛生、福利及食物安全有關的事務；
- (c) 一個現時屬首長級薪級第8點的職位會執行與運輸和工務有關的事務；
- (d) 一個現時屬首長級薪級第8點的職位會執行與環境保護及保育有關的事務；及
- (e) 一個現時屬首長級薪級第8點的職位會執行與勞工事務有關的職務。

33. 根據政制事務局於2002年6月24日就“問責制主要官員”發出的立法會參考資料摘要，議員得知問責制主要官員的委任及14位常任秘書長的委任，當中不包括政制事務局、公務員事務局及保安局的常任秘書長職位。議員亦獲悉該3個職位暫時未作責任安排，而有關職位的工作會由內部人員兼任處理。

34. 正如在2002年7月1日刊登的兩份憲報公告(2002年第25及27號號外公告)所公布，行政長官已批准以下常任秘書長的委任及方便行政的委任，各項委任由2002年7月1日起生效 ——

姓名及職級	由2002年7月1日起生效的委任職銜	備註
俞宗怡女士 首長級甲一級政務官 (首長級薪級第8點)	工商及科技局常任秘書長(工商)	
羅范椒芬女士 首長級甲一級政務官 (首長級薪級第8點)	教育統籌局常任秘書長	
黎年先生 首長級甲一級政務官 (首長級薪級第8點)	財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)	
李承仕先生 首長級甲一級政務官 (首長級薪級第8點) 路政署署長盧耀楨先生 獲委任由2002年9月1日起，署理首長級甲一級政務官職務(首長級薪級第8點)，以接替放取退休前休假的李承仕先生(請參閱第5413號公告)	環境運輸及工務局常任秘書長(運輸及工務)	
苗學禮先生 首長級甲級政務官 (首長級薪級第6點)	財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)	
李麗娟女士 首長級甲級政務官 (首長級薪級第6點)	民政事務局常任秘書長	
尤曾家麗女士 首長級甲級政務官 (首長級薪級第6點)	衛生福利及食物局常任秘書長	
劉吳惠蘭女士 首長級甲級政務官 (首長級薪級第6點)	環境運輸及工務局常任秘書長(環境)	

何宣威先生 首長級甲級政務官 (首長級薪級第6點)	工商及科技局常任秘書長(資訊科技及廣播)	
李淑儀女士 首長級甲級政務官 (首長級薪級第6點)	經濟發展及勞工局常任秘書長(經濟發展)	
張建宗先生 首長級甲級政務官 (首長級薪級第6點)	經濟發展及勞工局常任秘書長(勞工)	
梁展文先生 首長級甲級政務官 (首長級薪級第6點)	房屋及規劃地政局常任秘書長(房局)	
曾俊華先生 首長級甲級政務官 (首長級薪級第6點)	房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)	
麥清雄先生 首長級乙一級政務官 (首長級薪級第4點)	除任政制事務局副秘書長外，兼任政制事務局常任秘書長	除任本職外，兼署理較高職級的首長級甲一級政務官職務(首長級薪級第8點)
王倩儀女士 首長級乙一級政務官 (首長級薪級第4點)	除任公務員事務局副秘書長外，兼任公務員事務局常任秘書長	除任本職外，兼署理較高職級的首長級甲一級政務官職務(首長級薪級第8點)
湯顯明先生 首長級乙級政務官 (首長級薪級第3點)	除任保安局副秘書長外，兼任保安局常任秘書長	除署理首長級乙一級政務官職務外(首長級薪級第4點)，兼署理較高職級的首長級甲一級政務官職務(首長級薪級第8點)

議員先前提出的關注

35. 議員察悉，在問責制下，政府當局為達致在政策局設立常任秘書長職位此一政策目標而採取的措施，從法律觀點而言是可以容許的。然而，對於政府當局把有關常任秘書長的擬議安排視作更改職稱的工作，部分議員則有所保留。他們認為，常任秘書長的職位在公務員體制中是新開設的職位，必須經人事編制小組委員會及財委會審議。

36. 議員亦對常任秘書長職位的數目和職級表示關注。部分議員質疑應否把常任秘書長職位的數目減至11個，以便與問責制下政策局的數目相符。一位議員認為，常任秘書長的職位應相當高級，足以保持問責制下公務員的地位、專業及公正特質。然而，鑑於在新增一層主要官員後，常任秘書長的責任已有改變，部分其他議員質疑有否需要把常任秘書長的職位定在首長級薪級第8點的水平。

37. 部分議員認為，16個常任秘書長職位的職責分配非常不平均。他們注意到，負責監察不同政策範疇的政策局(例如經濟發展及勞工局、房屋及規劃地政局和財經事務及庫務局)將設有兩個常任秘書長職位。然而，每年開支超過7,000萬元而員工人數約有19 000人的衛生福利及食物局則只有一位常任秘書長。此外，分別負責政制事務和公務員事務兩個政策範疇的常任秘書長，職責則相對較輕。

政府當局的回應

38. 政府當局解釋，所有16個屬首長級薪級第8點的公務員職位均須保留，以確保主要官員就任時，在政策局獲得最大的支援。主要官員會檢討和決定所轄政策局及部門的架構及人事編制，其中包括在工作上向他們負責的常任秘書長的數目和職級。

39. 在2002年6月4日研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會會議上，政府當局向議員保證，署任首長級薪級第8點常任秘書長職位的人員，通常須署任最少12個月才獲考慮晉升。如該等職位透過署任填補，則純粹只為了方便行政，不會影響對有關職級的檢討。政府當局亦已證實，上文第32段詳述的5個編外職位不會由實任人員出任，若未經人事編制小組委員會通過及財委會批准，該等職位的開設期不會延長至超過12個月。

近期發展

40. 謹請議員注意下列發展 ——

- (a) 在重組房屋局和房屋署及刪除房屋局局長一職(首長級薪級第7點)後，房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)(首長級薪級第8點)亦會履行房屋署署長的職能；
- (b) 在合併教統局和教育署及刪除教育署署長一職(首長級薪級第7點)後，教統局常任秘書長(首長級薪級第8點)亦會履行教育署署長的職能；
- (c) 根據2002年11月20日的報章報道，擔任常任秘書長職位的下列政務官獲得晉升，職級升至首長級薪級第8點 ——
 - (i) 衛生福利及食物局常任秘書長尤曾家麗女士(上文第32段所述的5個編外職位之一)；

- (ii) 經濟發展及勞工局常任秘書長(經濟發展)李淑儀女士；
- (iii) 房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)曾俊華先生；
- (d) 根據2002年11月20日的報章報道，政制事務局常任秘書長麥清雄先生獲得晉升，職級由首長級薪級第4點升至首長級薪級第6點；及
- (e) 根據2003年1月3日的報章報道，保安局常任秘書長湯顯明先生獲得晉升，職級由首長級薪級第3點升至首長級薪級第4點。

利益衝突

41. 為釋除議員對主要官員可能有利益衝突的關注，政府當局表示，主要官員的聘用合約會規定主要官員須遵守《問責制主要官員守則》所載的規則和原則。守則會列明主要官員在執行職務時必須遵守的基本原則。守則擬稿的文本已提供予研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會參閱。

42. 議員曾就《問責制主要官員守則》擬稿中有關應採取的防止利益衝突措施提出意見。政府當局已因應議員的意見，把下列條文納入2002年6月28日在政府憲報刊登、供公眾參閱的《問責制主要官員守則》內——

- (a) 主要官員須申報他們是否任何政黨的成員。他們與任何政黨有關連的身份如有任何改變，亦須作出申報；
- (b) 主要官員不應利用公共資源，進行與政府無關的用途，包括與政黨活動有關的用途；
- (c) 主要官員在考慮加入成為任何政黨的黨員，或參與任何政治活動時，須確保不會與政府事務或主要官員的公職產生利益衝突，亦須確保不會抵觸他們在上任時宣誓擁護《基本法》和效忠香港特區政府的誓言；
- (d) 主要官員除以官方身份獲委任為有關董事會的成員，或出任非牟利機構或慈善團體的名譽職銜外，不得出任其他公司的董事；
- (e) 主要官員如欲接受任何機構或外國政府的邀請，進行贊助訪問，必須事先徵得行政長官的許可；及
- (f) 主要官員須遵守某些關於本地及外地交通安排的規定。

《問責制主要官員守則》的文本(立法會CB(2)2462/01-02(01)號文件)已於2002年6月29日送交議員參閱。

近期發展

43. 政制事務委員會曾在2002年7月9日、10月7日及10月21日舉行會議，討論事宜包括防止利益衝突及相關事宜。議員特別集中討論《問責制主要官員守則》第五章的條文，當中具體處理防止利益衝突的事宜。事務委員會研究的事宜包括公開利益申報的時間安排，須申報的利益、有關物業的資料、公司董事、以英屬維爾京群島公司持有資產、申報負債、保密信託、防止在參與處理行政會議事務時出現利益衝突，以及教統局局長與香港中文大學的聯繫。綜述議員就主要官員防止利益衝突及相關事宜提出的主要意見及關注的背景資料簡介，已於2002年12月19日隨立法會CB(2)726/02-03號文件送交議員參閱。

44. 謹請議員注意，劉慧卿議員亦曾在2002年12月11日立法會會議上，就“使用以出差公費所賺取的飛行獎賞”提出書面質詢。

主要官員的替假人員安排及主要官員出席立法會轄下委員會會議的事宜

45. 為回應議員的關注，政府當局已在《問責制主要官員守則》內列明主要官員的替假人員安排，以及主要官員與立法會有關的責任，例如出席立法會及轄下委員會的會議。

46. 根據2002年7月1日以來所得的經驗，部分議員曾就主要官員暫時缺勤期間的替假人員安排，以及主要官員出席立法會轄下委員會(例如工務小組委員會)會議的事宜提出關注。

47. 政制事務委員會將於2003年1月20日討論主要官員的替假人員安排，以及主要官員出席立法會轄下委員會會議的事宜。綜述議員以往就此事進行討論的背景資料簡介(立法會CB(2)654/02-03(03)號文件)，已於2002年12月12日送交議員參閱。

政策局的合併

48. 對於根據修訂建議合併某些政策範疇可能引起的問題，議員深表關注。他們指出，一些經重組的政策局(例如環境運輸及工務局和經濟發展及勞工局)政策範疇內的政策，可能影響互有利益衝突的不同界別。他們質疑有關的主要官員在制訂及推行所轄政策範疇內的政策時，如何可平衡各方的利益。部分議員關注到某些政策局會成為“超級政策局”，並指出衛生福利及食物局和環境運輸及工務局每年的開支將分別約為7,000萬元及5,000萬元，而員工人數則分別為25 000人及19 000人。

49. 儘管部分議員認為政府當局委任11位局長，人數稍嫌過多，但他們支持政府當局的決定。然而，他們要求政府當局就重組的政策局進行檢討，以期在2007年或之前精簡架構。

50. 政府當局回應時表示，當局就合併各個政策範疇的修訂方案作出決定時，已考慮議員及社會各界的意見。然而，政府當局不會排除日後在有需要時，對重組後政策局的職責範圍作出修改的可能。

檢討諮詢／法定組織及委員會的角色及職能

背景

51. 政府當局告知研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會，主要官員會檢討諮詢及法定組織的角色和職能。檢討的目的是確保諮詢組織有效運作，使政府當局可從社會各階層獲得最好的人才及意見，以及保持自由交流意見和創新意念的風氣。政府當局表示，一般而言，法定組織不應超越主要官員的角色、權力、職務和責任。

52. 在2001年年底，民政事務局完成了一項調查，並搜集了有關634個諮詢及法定組織(包括轄下小組委員會)的資料。民政事務局建議的其中一項改善措施是，各政策局及部門應認真檢討是否有諮詢及法定組織再也不能履行原有角色或職能、不能有效運作，或與其他諮詢及法定組織職能重疊，並研究是否有需要重組或解散這些諮詢及法定組織。民政事務委員會在2002年3月12日會議上，討論了調查結果及民政事務局建議的改善措施(請參閱立法會CB(2)1276/01-02(01)號文件)。事務委員會認為，政府當局應全面檢討諮詢及法定組織的制度，並就此項檢討提供詳盡報告，供議員日後討論。政府當局告知該事務委員會，報告可於2003年5月備妥，以供討論。

近期發展

房屋委員會(“房委會”)的檢討

53. 在2002年11月4日房屋事務委員會會議上，政府當局簡介前房屋局及房屋署的重組事宜(請參閱立法會CB(1)149/02-03(06)號文件)。一位議員藉該次機會詢問政府當局，當局就新組織進行第二階段檢討時，會否檢討房委會這個財政自主的法定組織的架構和角色。

54. 政府當局表示，檢討房委會需時甚長，而重組前房屋局及房屋署亦是一項重大的工作，兩者實不能同時進行。

55. 《2002年房屋(修訂)條例草案》於2002年12月4日提交立法會。該條例草案旨在使一名出任房委會委員的公職人員，亦有資格獲行政長官委任為房委會主席，以及將房屋及規劃地政局局長委任一個委員會聆訊租貸上訴的權力，移轉給行政長官。為研究該條例草案而成立的法案委員會已在輪候名單之列。

教育統籌委員會(“教統會”)與教育委員會(“教委會”)合併的建議

56. 在2002年11月18日，政府當局向教育事務委員會簡報教統會與教委會由2003年1月1日起合併的建議(請參閱立法會CB(2)296/02-03(01)號文件)。教委會於1920年成立，是一個法定組織，負責就教育事宜向

教育署署長提出意見。教統會則於1984年成立，是一個非法定組織，負責就教育目標和政策向政府提出意見，以及統籌有關各教育階段的建議。為配合政府透過合併教統局和教育署達致制訂和實施政策的工作互相融合的目標，又鑑於教育署署長一職已經刪除，政府當局建議把教統會與教委會合併，並成立新的教統會。

57. 據政府當局表示，根據問責制，新的教統會將向教統局局長而非行政長官提出意見。關於主要的政策事宜，教統局局長會繼續就教統會的建議諮詢行政長官和行政會議。教統局局長亦會作出彈性安排，在有需要時就教育事宜徵詢新教統會的意見。

58. 正如上文第29段所述，《2002年教育重組(雜項修訂)條例草案》在2002年11月20日提交立法會。該條例草案的目的之一是廢除教委會，以及將教委會的職能移轉給教統會這個非法定組織。立法會已成立法案委員會，負責研究該條例草案。

維護公務員的誠信及政治中立

59. 研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會曾對維護公務員誠信及政治中立的事宜表示關注。政府當局為回應小組委員會的關注，告知議員當局將會向公務員發出一份通告，述明問責制下公務員與主要官員有關的角色和責任，當局並向議員簡述該份通告擬稿的內容。該通告旨在訂明維護及促進公務員廉潔、公正和誠實等特質的機制。

60. 在2002年7月9日，政府當局告知政制事務委員會，當局已在2002年6月28日發出通告，供每名公務員傳閱。通告的文本(立法會CB(2)2467/01-02(01)號文件)亦於2002年6月29日送交議員參閱。政府當局考慮到議員先前提出的意見，已在通告內清楚述明公務員與行政長官辦公室主任的工作關係。此外，部分議員認為通告擬稿以下一段(第12段)並不恰當 ——

“公務員應憑其言行贏取獲任命的主要官員的信任。他們應遵守規管公務員參與政治活動的規則。公務員應盡忠職守，讓主要官員確信公務員隊伍會克盡厥職、公正無私地協助在任行政長官領導的香港特區政府，向其提出建議及執行其政策。”

該段現已改寫為 ——

“公務員不論任何時候都應以專業態度處事，並應遵守規管公務員參與政治活動的規則。公務員還應盡忠職守，令主要官員確信公務員隊伍定會克盡厥職、公正無私地協助由在任行政長官領導的香港特區政府，向其提出建議並執行其政策。”

檢討政務司司長及財政司司長的法定職能

61. 研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會在商議期間注意到，根據第1章，財政司司長一詞既指財政司司長，亦指庫務局局

長。把庫務局局長的法定職能移轉給財經事務及庫務局局長後，財經事務及庫務局局長可行使部分現時由財政司司長行使的法定職能。此點引起一個疑問，就是讓另一位主要官員能行使財政司司長(本身亦是主要官員)的法定職能，而財政司司長對該另一主要官員又無督導角色，是否恰當的安排。

62. 政府當局解釋，有關移轉法定職能的決議並不涵蓋政務司司長及財政司司長。他們兩人將繼續履行各自獲賦予的法定職能。政府當局已承諾檢討政務司司長和財政司司長現時獲賦予的法定職能，以確定應否把該等職能移轉給或轉授予有關局長。該項檢討會包括研究第1章第3條中財政司司長一詞的定義。

局長的行政支援

63. 政府當局建議向每位局長提供一組辦公室人員，包括一名政務助理(即職級相等於屬首長級薪級第2點的公務員)、一名新聞秘書、一名私人助理及一名司機(當局已為政務司司長、財政司司長及律政司司長提供一組類似的行政人員)。

64. 部分議員對於提供行政支援人員所需的員工開支，以及擬議安排對公務員的影響表示關注。

65. 政府當局解釋，向11位局長提供行政支援所需增加的每年平均員工開支總額預算約為5,700萬元，有關開支會以現有財政資源支付。

66. 在2002年8月1日，政府當局告知政制事務委員會，除下列6個職位由非公務員合約僱員出任外，各局長私人辦公室的所有職位均由公務員擔任(請參閱立法會CB(2)2684/01-02(01)號文件)——

<u>辦公室</u>	<u>職位</u>
(a) 教統局局長辦公室	(i) 新聞秘書 (ii) 私人助理
(b) 工商及科技局局長辦公室	(iii) 私人助理 (iv) 司機
(c) 環境運輸及工務局局長辦公室	(v) 私人助理
(d) 民政事務局局長辦公室	(vi) 司機

立法會秘書處
議會事務部2
2003年1月

**研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會
討論的主要事項一覽表**

1. 推行問責制的時間表及就問責制進行的公眾諮詢；
2. 有關問責制的人事編制、財務及立法建議提交立法會通過的次序；
3. 問責制對財政和人手的影響；
4. 行政長官的權力和職能及其問責性；
5. “公職人員”及“公務人員”的定義；
6. 問責制的合憲性；
7. 實施問責制的立法方式；
8. 行政會議的職能、組成及運作；
9. 新的主要官員聘用制度；
10. 主要官員的替假人員安排；
11. 把律政司司長一職納入問責制內；
12. 把公務員事務局局長一職納入問責制內；
13. 維護公務員的誠信及政治中立；
14. 常任秘書長的職級及其作為核准開支預算管制人員的角色；
15. 行政長官辦公室主任；
16. 憲制慣例的建立及發展；
17. 與主要官員的任命、聘用和免職有關的事宜；
18. 利益衝突及主要官員守則；
19. 各政策局的分拆、合併及保留；
20. 局署關係；
21. 諮詢及法定組織及其他公共機構的檢討；擬議制度對該等組織／機構的角色和職能的影響；

22. 向獲任命為主要官員的現職公務員支付退休金的安排；
23. 根據《釋義及通則條例》第54A條提出的決議；
24. 《2002年釋義及通則條例(替換附表6)令》；及
25. 行政長官轉授現有局長的權力及職責。