

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)2864/02-03(02)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

### 簡介

在2002年4月17日的立法會會議上，行政長官公布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發出、題為“主要官員問責制”的文件(下稱“政制事務局的文件”)。主要官員問責制由2002年7月1日起實施，而政府當局曾答允在12個月內就該制度的實施情況進行檢討及提供全面評估。

2. 政制事務局應議員的要求，在2003年1月向政制事務委員會提交了有關問責制實施情況的6個月報告(立法會CB(2)930/02-03(02)號文件，現載於**附錄**)。為協助議員研議政府當局提交的報告，秘書處擬備了一份背景資料簡介(立法會CB(2)930/02-03(01)號文件)，當中載述議員先前提出而政府當局須跟進處理的事項。該份資料簡介亦綜述自2002年7月1日實施問責制以來的發展。

3. 為協助議員研議有關問責制實施情況的12個月報告，本文件旨在載述——

- (a) 問責制的目標、主要官員的責任、角色及職責，以及政制事務局就問責制實施情況提交的報告；
- (b) 有關立法會委員會就4宗事件／事情進行的討論；
- (c) 議員就涉及問責制的其他事項進行的討論；及
- (d) 涉及問責制的立法會質詢及議案辯論。

## **問責制**

### **問責制的目標**

4. 行政長官在2002年4月17日就主要官員問責制向立法會發言時表示，“我們要推行問責制的原因，是要使特區政府的主要官員能為他們的施政承擔責任，使特區政府的領導層理念一致、方向明確、民情在心、民意在握，跟廣大市民、立法會和社會各界團體有密切的聯繫和溝通，使施政的優先次序更為明確，政策更能全面協調，為市民和社會提供更優質的公共服務”。

5. 正如政制事務局在有關主要官員問責制實施情況的6個月報告中闡述，問責制的目標在於 ——

- (a) 加強主要官員對其政策範疇承擔責任；
- (b) 讓高級政府官員深切理解社會的期望，並更好回應社會的需要；
- (c) 選拔最佳而又最合適的人選，出任主要官員之職，服務社會，並提高有效管治；
- (d) 加強行政立法機關的合作；
- (e) 更好協調政策制訂的工作，確保政策有效實施，並為市民提供優質服務；及
- (f) 維持一支常任、專業、任人唯才、廉潔而政治中立的公務員隊伍。

### **主要官員的責任、角色及職責**

6. 政制事務局的文件第12段載述，主要官員“須就各自範疇內事宜的成敗，向行政長官負責，並須為此承擔全部責任，甚至在其負責範疇的事宜出現嚴重失誤時下台。這包括重大的政策失誤和執行有關政策上的嚴重錯失。他們也可能因嚴重的個人操守問題或不再符合《基本法》的有關規定而離職”。

7. 正如政制事務局的文件第13段所載，主要官員的角色和職責包括 ——

- (a) 掌握民意，在服務社會時考慮到市民大眾的需要；
- (b) 設定政策目標和目的，構思、設計和調整政策；

- (c) 擔任行政會議成員，直接參與討論和決策，為行政會議的決定承擔集體責任；
- (d) 就政策、立法、收費和公共開支的建議，爭取公眾和立法會的支持；
- (e) 出席立法會全體會議，提出法律草案和動議辯論，參與議員提出的議案辯論和回應議員的質詢；
- (f) 出席立法會委員會、小組委員會及事務委員會會議，參與重要政策事項的討論；
- (g) 執行法例賦予他們的法定職能；
- (h) 監督屬下執行部門提供的服務，確保政策能有效地落實，以及達到理想的效果；及
- (i) 為政策的效果和執行部門提供的服務承擔全部責任。

8. 在2002年4月17日的立法會會議上，議員曾詢問有否客觀和具透明度的準則，以決定問責制主要官員的去留；若立法會通過不信任某名主要官員的議案，行政長官會如何處理。行政長官答稱，“我一定要按照《基本法》辦事”。行政長官又表示，“根據《基本法》，最終任免權在中央政府。無論問責官員做了甚麼，如果立法會對他提出不信任議案，而議案又獲得通過，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。”

9. 《問責制主要官員守則》於2002年6月28日刊登憲報，並於2002年6月29日隨立法會CB(2)2462/01-02號文件送交議員。

## **政制事務局就問責制實施情況提交的報告**

### 政制事務局提交的6個月報告

10. 政制事務委員會在2003年1月15日及2月17日的會議上討論了政制事務局提交的6個月報告。根據政制事務局提交的6個月報告，問責制帶來了多項主要變動，現把該等變動綜述於下文第11至16段，以便議員參閱。

### 新的有效管治文化

11. 問責制順利實施，且漸見成效。主要官員撥出相當時間與社會各階層溝通，努力深入了解民情、市民的期望和他們最關注的事項。這可確保所制訂的政策最能切合大多數市民的需要和期望。

## 更迅速回應和新措施

12. 主要官員對所轄政策範疇的事宜作出了迅速的回應。以下是一些例子——

- (a) 政務司司長應行政長官的要求，在2002年年底前完成了一份有關人口政策的報告；
- (b) 財政司司長已把2006至07年度的政府營運開支水平定為2,000億元，政府正因此制訂各項節省開支措施；
- (c) 通過工商及科技局局長和經濟發展及勞工局局長的努力，工商界在2002年7月底自發推出“一間公司一份工”運動，為新畢業生提供就業和訓練機會；
- (d) 經環境運輸及工務局局長呼籲後，各有關公營交通機構推出車費優惠計劃；
- (e) 政府帶頭鼓勵會計界加強自我規管理制度的透明度和問責性。
- (f) 政制事務局局長回應社會上的訴求，增加區議會民選議席的數目；
- (g) 政府發出一份房屋政策聲明，當中詳載一系列清晰全面的房屋政策，以及一套有助樓市順利運作的措施；及
- (h) 保安局局長已發表諮詢文件，聽取市民就立法落實《基本法》第二十三條的建議發表意見。

## 加強行政立法機關的合作

13. 問責制主要官員上任後，均有盡快向立法會議員介紹他們的政策目的和有關措施。他們積極主動與立法會議員溝通，以期加強合作。加強行政立法機關的合作對有效實施政府政策十分重要。

## 更佳的政策協調

14. 由於問責制主要官員均是行政會議成員，他們直接參與最高層的決策和訂定施政綱領緩急次序的工作。在行政會議的討論中，主要官員不會局限於考慮自己政策範疇的事宜。身為政府領導層一份子，他們會就整體政策的制訂和執行盡量提出有建設性的意見。主要官員對政府整體的政策目的和方針有更全面透徹的認識，政府繼而也更能釐定政策和資源分配的緩急次序。

## **維持公務員體制完整**

15. 政府一直十分重視公務員隊伍。行政長官曾多次強調維持一支常任、專業、任人唯才、廉潔而政治中立的公務員隊伍十分重要。在制訂主要官員問責制時，其中一項指導原則是要維持公務員體制完整。

16. 自實施問責制以來，主要官員一直與公務員緊密及有效合作。公務員在常任秘書長督導下協助主要官員。他們協助主要官員制訂、介紹政策和為政策辯解，以及推行政策和向市民提供優質服務。有了公務員的協助，主要官員可更集中精力，處理政策和政治事宜。

## **政制事務局提交的12個月報告**

17. 在政制事務委員會討論政制事務局提交的6個月報告時，一名議員曾詢問政府當局會採取何種準則，評估問責制的成敗，而日後提交政制事務委員會的12個月報告會否交代個別政策局的工作，以及個別主要官員的工作表現。

18. 政制事務局局長答稱，該份6個月及12個月報告集中講述問責制的實施情況和整體成效，以及政府當局答允向立法會匯報但尚未匯報的事項。該份12個月報告會就問責制的實施情況提供整體評估。關於個別政策局的工作，以及個別主要官員就所轄政策範疇的事宜向公眾負責一事，若議員認為有需要跟進，則由有關的事務委員會跟進會更為恰當。

## **有關立法會委員會就4宗事件／事情進行的討論**

19. 自2002年7月1日實施問責制以來，有關立法會委員會曾跟進以下4宗事件／事情——

- (a) “細價股”事件；
- (b) 財政司司長在公布提高汽車首次登記稅之前購買車輛的事件；
- (c) 嚴重急性呼吸系統綜合症(“急性綜合症”)的爆發；及
- (d) 《國家安全(立法條文)條例草案》。

有關委員會的討論綜述於下文第20至47段。

## “細價股”事件

20. 在2002年7月25日，香港交易及結算所有限公司(下稱“港交所”)發表了《首次上市及持續上市資格及除牌程序有關事宜之上市規則修訂建議諮詢文件》(下稱“諮詢文件”)，以徵詢公眾的意見。港交所提出的其中一項建議是，若上市公司在連續30個交易日的移動平均每日交投量加權股價在0.5港元以下，則該上市公司的股份價格便須合併，否則經過連串的程序，以及完成處理可能提出的上訴後，該上市公司或會遭除牌。在2002年7月26日，在主板上市的761隻股份中有577隻(即76%)的股價下跌。66隻股份(當中62隻為股價低於0.5元的股份(即細價股))的股價下跌20%或以上。

21. 財經事務委員會於2002年7月31日舉行特別會議，討論與港交所在2002年7月25日公布的除牌機制有關的上市規則修訂建議所引起的各項問題，以及細價股在2002年7月26日的不尋常市場波動。政府當局、證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)、港交所及4個業界團體的代表均有出席該次會議。財經事務及庫務局局長解釋，諮詢文件在2002年7月25日發表之前，證監會及港交所未有與他討論有關建議，也沒有給他一份諮詢文件。在“細價股”事件發生後，他方從屬下人員得悉，港交所在發表諮詢文件前曾把一份有關諮詢文件所載建議的摘要送往其辦公室。然而，由於他辦公桌上的文件堆積如山，因此他未有看過該份摘要。在3層的規管架構下，港交所有責任在諮詢文件發表前評估市場對諮詢文件所載建議的反應，這並非他的職責。然而，財經事務及庫務局局長同意，作為負責財經事務的主要官員，他應對有關建議所引起的問題承擔某程度的責任。

22. 鑑於公眾廣泛關注“細價股”事件，財政司司長告知財經事務委員會，他已決定委任一個獨立調查小組，專責調查“細價股”事件的前因後果，包括籌備和發表諮詢文件的安排，以及就改善措施提出建議。部分議員懷疑調查小組進行的調查是否可信，因為調查小組由財政司司長委任，而且須向他負責。該等議員要求委任一個法定的調查委員會調查事件。其他議員則認為，由於財政司司長須就金融事務向立法會負責，因此他委任獨立調查小組調查事件，是恰當的做法。

23. 財經事務委員會通過一項議案，促請行政長官設立法定的調查委員會調查事件。調查範圍應涵蓋有關政府官員(包括財政司司長和財經事務及庫務局局長)，以及證監會和港交所管理層及主要人員各自在籌備及發表諮詢文件方面的責任，以及有關人員／各方有否失職。

24. 行政長官於2002年8月1日獲悉財經事務委員會所通過的議案。行政長官私人秘書在2002年8月7日答稱，鑑於財政司司長肩負整體金融貨幣政策，他委任獨立調查小組，了解事件經過及建議改善措施，完全是恰當的做法。行政長官認為無須委任法定的調查委員會調查同一事件。

25. 細價股事件調查小組於2002年9月10日發表報告書。在報告書第十二章“個別人士角色”中，調查小組為了評估有關人士和官員在“細價股”事件中的責任，把責任分為4大類，即政策上的責任、行政上的責任、制度上的責任及人事上的責任。調查小組不能說財政司司長未有履行該等職責的任何一項。至於財經事務及庫務局局長，他除了在2002年7月31日的財經事務委員會會議上表現欠佳外，調查小組並不認為他失職。

26. 財政司司長和財經事務及庫務局局長在2002年9月16日的財經事務委員會會議上簡介上述報告書的內容。財政司司長對事件演變的過程表示難過，並承認該事件的處理手法有不足之處。他亦對自己在2002年7月29日向傳媒發表的言論感到遺憾，因為有關言論令人以為政府當局不願就這宗不幸事故承擔責任。他事後回顧，認為自己應可做得更好。鑑於報告書所載的調查結果顯示，政府、證監會與港交所之間的溝通及角色和職能分配(特別在規管上市事宜方面)有欠理想，財政司司長告知財經事務委員會，他已決定委任一個專家小組，檢討證券及期貨市場規管架構的運作。

27. 在同一會議上，財經事務及庫務局局長向財經事務委員會保證，財經事務及庫務局會與證監會和港交所合力研究報告書所載的各項建議，以期協調各方，制訂落實建議的具體計劃。財經事務及庫務局局長告知財經事務委員會，在報告書公布後，他已公開接受有關他在該次財經事務委員會會議上的表現的批評，並於2002年9月11日向公眾道歉。

### **財政司司長在公布提高汽車首次登記稅之前購買車輛的事件**

28. 在2003年3月9日，一份報章報道，財政司司長梁錦松先生在2003年3月5日發表財政預算案當日公布提高汽車首次登記稅之前，已於2003年1月購買一輛凌志LS430型號的汽車。財政司司長在2003年3月9日晚上會見傳媒，澄清他購買汽車是為了實際需要，而非有意避稅。財政司司長宣布會把一筆10萬元的款項捐贈予慈善機構，該金額是他所買汽車的零售價在調整首次登記稅前後的差價的兩倍。

29. 在2003年3月10日，財政司司長在得悉該輛凌志LS430型號汽車的零售價在調整首次登記稅前後的差價約為19萬之後，宣布決定把贈予慈善機構(公益金)的捐款金額由10萬元增至38萬元。同日，行政長官與傳媒會面時表示，財政司司長在處理利益衝突的事宜時應提高警惕，但他相信財政司司長在加稅前買車是無心之失，並非存心謀取私利。

30. 在2003年3月15日，行政長官公開了他就此事件向財政司司長發出的函件。行政長官作出結論，認為財政司司長的做法已構成嚴重疏忽。財政司司長已違反《問責制主要官員守則》的部分條文，而作為主要官員，他的行為極不恰當。行政長官認為，財政司司長請辭的做法是高尚情操的表現。經衡量該個案的所有情況後，行政長官得出結論，認為必須正式就財政司司長的錯失作出批評，但他無須請辭。

31. 在2003年3月17日及4月8日的政制事務委員會會議上，財政司司長交代事件的始末，以及提供財政預算案策略小組自2002年7月以來討論各個收入項目(其中包括汽車首次登記稅)的時序表。財政司司長告知政制事務委員會，雖然他無意避稅，但他不應買車，以免令人產生瓜田李下的感覺。他接受行政長官就事件所作的結論，並因應行政長官的要求，撤回他的請辭。

32. 財政司司長應政制事務委員會的要求，提供了他於2003年3月10日及13日向行政長官提交的兩份報告、他的辭職信，以及他的政務助理和高級私人助理確認曾分別為他辭職信的英文及中文本進行打字的聲明，供議員參閱。

33. 部分議員質疑財政司司長的誠信，因為他在提交行政長官的首份報告中並無披露所有相關資料，即使衛生福利及食物局局長在行政會議2003年3月5日的會議上申報他已訂購一輛私家車，財政司司長也沒有申報他亦已購買新車。該等議員又質疑財政司司長事實上有否在2003年3月10日提出辭職，因為在他向行政長官提交的第二份報告中並無提述這項重要資料。他們亦認為行政長官單憑財政司司長兩份書面報告，便在2003年3月15日就事件作出結論，是過於倉卒的做法。

34. 部分其他議員認為，財政司司長出席政制事務委員會會議及向議員提供資料，一直相當合作。由於行政長官已作出結論，認為財政司司長的做法構成了嚴重疏忽，並已作出正式批評，因此這事應盡快了結。該等議員認為，現時首要工作應該是協助香港渡過難關，例如處理爆發急性綜合症的事宜及解決財政赤字。

35. 在2003年3月21日的內務委員會會議上，議員亦討論兩項跟進有關事件的建議。該等建議分別為要求行政長官委任法定的調查委員會調查事件，以及邀請行政長官出席立法會會議，解釋他在有關事件上所採取的做法。在該次內務委員會會議上，兩項建議均不獲通過。

36. 在2003年4月9日的立法會會議上，楊森議員動議一項議案，要求立法會成立專責委員會，以及授權該專責委員會行使《立法會(權力及特權)條例》所賦予的權力，調查有關事件及相關事宜。該項議案被否決。

37. 在2003年5月7日的立法會會議上，吳靄儀議員動議進行議案辯論，議案的措辭為“本會不信任財政司司長梁錦松先生”。該項議案被否決。

38. 在2003年7月16日，梁錦松先生辭去財政司司長的職務，即時生效。行政長官已決定尊重他的意願，接受他的請辭。行政長官已根據《基本法》第四十八(五)條的規定，向中央人民政府建議免除梁先生的財政司司長職務。

## **急性綜合症的處理**

39. 繼傳媒報道廣東省在2002年年底爆發非典型肺炎個案後，衛生事務委員會於2003年2月與政府當局討論粵港兩地的傳染病通報機制。在2003年3月初，威爾斯親王醫院有43名醫護人員患上呼吸道感染，並出現肺炎病徵。衛生事務委員會其後一直每星期與政府當局舉行特別會議，監察政府及醫院管理局(下稱“醫管局”)處理急性綜合症爆發的工作。截至2003年6月23日，本港共有1 755宗急性綜合症個案，當中386人為醫院／診所的醫護人員及醫科學生，而在296名死者中，8人是醫護人員。

40. 在2003年5月14日，衛生事務委員會通過議案，建議立法會成立專責委員會，調查政府及醫管局處理急性綜合症爆發的事宜，並全面檢討整個過程。衛生事務委員會注意到，行政長官已委任急性綜合症專家委員會，就急性綜合症這種疫症進行調查，而醫管局亦會檢討急性綜合症爆發的事宜。然而，衛生事務委員會大部分議員認為，由衛生福利及食物局局長楊永強醫生領導的專家委員會欠缺獨立性，而楊醫生不應領導該項調查，因為當中涉及調查他本人在處理急性綜合症爆發一事時的角色。他們認為，立法會應履行監察的職能，就處理疫症爆發的事宜進行獨立調查。

41. 內務委員會在2003年5月30日考慮衛生事務委員會的建議。議員認為在專家委員會完成工作後，應由一個法定的調查委員會進行調查，追究責任。有關的調查委員會應由沒有參與處理急性綜合症爆發事宜的人士領導。內務委員會通過議案，要求政府在10月前委任獨立調查委員會，調查真相及追究責任；若政府拒絕成立，內務委員會將考慮成立專責委員會。在2003年6月9日，內務委員會主席致函告知行政長官內務委員會所通過的議案。

42. 行政長官在2003年6月28日答稱，政府的目標是在2003年9月完成有關檢討，並促請議員待專家委員會完成檢討後，才決定所需作出的跟進工作。

43. 行政長官在2003年7月17日宣布，為了消除公眾的疑慮，楊永強醫生不再擔任急性綜合症專家委員會的主席。該委員會將就本身的工作直接向行政長官負責，並在2003年9月直接向行政長官呈交報告，而報告所載的結果及建議會向公眾交代。

## **《國家安全(立法條文)條例草案》**

44. 《國家安全(立法條文)條例草案》委員會將於2003年7月23日舉行會議，與政府當局討論當局在2003年7月5日就條例草案提出的委員會審議階段修正案，以及當局就條例草案訂定的計劃。

45. 法案委員會於2003年6月27日向內務委員會匯報商議工作。政府當局作出預告，表明會在2003年7月9日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。在2003年7月1日的大遊行後，行政長官於2003年7月5日會見傳媒時宣布，行政會議已決定進一步就條例草案提出修正案，以消除公眾對實施《基本法》第二十三條的立法建議的疑慮。條例草案會如期在2003年7月9日的立法會會議上恢復二讀辯論。

46. 在2003年7月7日清早，行政長官發表聲明，宣布基於自由黨的立場，並經詳細討論，行政會議已決定押後恢復條例草案的二讀辯論。然而，行政長官重申，立法保障國家安全，是香港特別行政區(下稱“香港特區”)的憲制責任。(自由黨在2003年7月6日發表聲明，要求政府押後恢復條例草案的二讀辯論。自由黨主席田北俊議員於同日辭去行政會議成員一職)。行政長官於同日稍後會見傳媒時表示，為了進一步回應市民所表達的意見及關注，行政會議已決定押後恢復條例草案的二讀辯論。

47. 部分議員認為，保安局局長葉劉淑儀女士不應繼續擔任負責條例草案的公職人員。根據政府於2003年7月16日發出的新聞公報，葉太於2003年6月25日以私人理由辭去保安局局長的職務。行政長官曾嘗試挽留葉太，但未能勸服她改變初衷。經過詳細考慮後，行政長官已決定尊重她的意願，接受她的請辭。行政長官已根據《基本法》第四十八(五)條的規定，向中央人民政府建議免除葉太的保安局局長職務。

## **議員就涉及問責制的其他事項進行的討論**

48. 研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會在進行討論期間，政府當局曾答允向立法會匯報多項涉及問責制的事項。政府當局已在政制事務局提交的6個月報告中，就部分這些事項的進展作出匯報。自2002年7月1日實施問責制以來，議員亦曾就問責制提出多項關注事項。小組委員會及立法會其他委員會曾討論的主要範疇及關注事項包括——

- (a) 把主要官員免職的程序(第49至51段)；
- (b) 利益衝突及相關事宜(第52至55段)；
- (c) 主要官員問責制對財政的影響及檢討政策局與部門之間的關係(第56至62段)；
- (d) 常任秘書長的數目及職位(第63至69段)；
- (e) 檢討諮詢及法定組織的角色及職能(第70至72段)；

- (f) 主要官員的替假人員安排及代表政府出席立法會會議的人員(第73至77段)；及
- (g) 檢討政務司司長及財政司司長的法定職能(第78至83段)。

## **把主要官員免職的程序**

49. 鑑於財政司司長在公布提高汽車首次登記稅之前購買車輛的事件，政制事務委員會曾在2003年5月19日的會議上討論把問責制主要官員免職的程序。政府當局告知議員，如行政長官原則上接納某名主要官員的辭職，行政長官會根據《基本法》第四十八(五)條的規定，向中央人民政府建議免除該名主要官員的職務。在中央人民政府同意免除該名主要官員的職務後，香港特區政府便會接納該名主要官員的辭職，並根據聘用合約的條款終止他的聘用。議員曾問及即時終止聘用主要官員的程序，政府當局回應時解釋，行政長官會向中央人民政府建議免除有關主要官員的職務。在中央人民政府同意免除該名主要官員的職務後，香港特區政府會根據聘用合約的條款終止他的聘用，即給予該名主要官員一筆相等於一個月薪金的款項代替通知，或經香港特區政府與有關主要官員雙方同意解除聘用合約。

50. 一名議員認為應設立正式機制，處理涉及主要官員而未能預見的嚴重事故。舉例而言，當局應進行徹底及獨立的調查，並把調查報告公開。另一名議員則建議參照《基本法》第七十三(九)條所訂彈劾行政長官的程序，設立一個運作類似的正式彈劾程序，處理主要官員行為嚴重失當的個案。

51. 政府當局認為，雖然《基本法》並無就彈劾主要官員的程序作出規定，但問責制讓公眾、傳媒及立法會有效監察政府的表現。

## **利益衝突及相關事宜**

52. 自實施問責制以來，政制事務委員會曾舉行3次會議，討論事項之一是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。秘書處擬備了一份背景資料簡介，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。該份背景資料簡介已於2002年12月19日隨立法會CB(2)726/02-03號文件送交議員參閱。

53. 政府當局就議員的建議作出回應時，同意主要官員及其他行政會議成員申報的資料 ——

- (a) 除包括所持物業的地點外，亦應包括物業的用途；及
- (b) 如行政長官書面同意主要官員及其他行政會議成員擔任公司董事職位，則亦應包括有關公司的名稱及業務性質。

54. 部分議員建議政府當局採取措施，提高申報制度的透明度，例如要求主要官員披露負債情況及用來持有財務權益／資產的海外公司或英屬維爾京群島公司的合夥人和股東，以及辭去以私人名義持有的公司董事職位。該等議員亦關注到，部分主要官員成立了家庭信託而非《問責制主要官員守則》所規定的全權信託，以管理他們的資產。他們建議，就主要官員成立的信託而言，政府當局應確保所有涉及投資、管理及出售信託資產的事宜，均由受託人全權管理和操控。

55. 政府當局雖然仍認為現行的申報制度恰當，但同意會根據經驗，在擬備有關主要官員問責制實施情況的12個月報告時檢討該制度。

## **主要官員問責制對財政的影響及檢討政策局與部門之間的關係**

### 背景

56. 行政長官在2002年4月17日的立法會會議上公布問責制的框架時表示，政府當局將於未來一年，透過重整內部架構節省資源，使實施問責制的工作不涉及額外開支。政府當局曾承諾，主要官員會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。有關檢討會在12個月內完成，以期節省足夠資源，使實施問責制的工作不涉及額外開支。

57. 在研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會2002年6月4日的會議上，政府當局又表示，實施問責制所需的額外開支，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。

58. 在2002年7月1日實施問責制時，每年因實施問責制而新增的平均員工開支淨總額為42,228,000元。

### 在2003年1月的情況

59. 在政制事務局於2003年1月向政制事務委員會提交的6個月報告中，政府當局表示，11名政策局局長已就所轄政策範疇下各局署有否需要進行重組的事宜作出初步評估。在取得財務委員會(下稱“財委會”)的批准後，重組後的房屋及規劃地政局和教育統籌局於2003年1月1日開始運作。公務員事務局和財經事務及庫務局會在有需要時向立法會提交更改編制的建議。至於其餘7個政策局，當中政制事務局和保安局已決定不會有大規模的重組，而另外5個政策局將於2003年年中就此事作出結論。透過重組各個政策局及部門，政府當局至今已節省或確定可節省的員工開支淨額達75,650,000元。

### 隨後發展

60. 政制事務局局長應議員的要求，在2003年6月11日人事編制小組委員會開始考慮有關的人員編制建議之前，向該小組委員會簡介題為“問責制實施後首長級職位的增刪情況”的文件(ECI(2003-04)2)。

61. 自實施問責制以來進行的多項架構重組、精簡及節省開支工作包括 ——

- (a) 教育統籌局與教育署在2003年1月1日合併；
- (b) 在重組前房屋局與房屋署後，新的房屋署在2003年1月1日成立。政府當局正更全面檢討房屋署，以期減少該署的架構層級和精簡工作。該項檢討預期會在2003年年底前完成；
- (c) 財經事務及庫務局轄下的政府車輛管理處、政府物料供應處和政府印務局，在2003年7月1日合併為一個新的政府物流服務署；
- (d) 公務員事務局分別在2002年11月1日及2003年7月1日實施第一階段及第二階段的架構重組；
- (e) 工商及科技局轄下工商科和資訊科技及廣播科的工作由2003年7月1日起予以重整及精簡；
- (f) 經濟發展及勞工局轄下的勞工科與勞工署在2003年7月1日合併；及
- (g) 民政事務局、環境運輸及工務局、政制事務局、保安局和衛生福利及食物局檢討局內首長級人員的職責及編制。

62. 政府當局在完成上述工作後，淨刪減了18個首長級職位和146個非首長級職位。以每年平均員工開支計算，至今因刪減首長級職位而已節省或確定可節省的開支達46,398,000元，而因刪減非首長級職位而已節省或確定可節省的開支則達64,760,000元。因此，至今已節省或確定可節省的開支總額達111,158,000元。刪減首長級職位所節省的46,398,000元，已超出實施問責制所需的42,228,000元。

## **常任秘書長的數目及職級**

### **背景**

63. 根據由2002年7月1日起實施的問責制，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。該16個常任秘書長職位在11個政策局的分布情況如下 ——

<u>政策局局長</u>	<u>常任秘書長數目</u> (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

64. 在該16個常任秘書長職位中，以下5個職位是根據轉授權力以編外職位的形式開設的，為期12個月，以暫時填補5個首長級薪級第8點的常額職位——

- (a) 教育統籌局常任秘書長；
  - (b) 衛生福利及食物局常任秘書長；
  - (c) 經濟發展及勞工局常任秘書長(勞工)；

- (d) 環境運輸及工務局常任秘書長(環境)；及
- (e) 環境運輸及工務局常任秘書長(運輸及工務)。

政府當局曾承諾，除非獲得人事編制小組委員會通過及財委會批准，否則不會在12個期滿後延長該5個編外職位的開設期。

### 2003年1月的情況

65. 在政制事務局於2003年1月向政制事務委員會提交的6個月報告中，政府當局表示5名政策局局長已完成檢討常任秘書長數目及職級的工作。由2002年12月1日起，政制事務局常任秘書長和保安局常任秘書長的職位改定為首長級薪級第6點的職級，並會根據經驗再作檢討。房屋及規劃地政局局長、教育統籌局局長及公務員事務局局長已決定把所轄政策局的常任秘書長職位繼續定在首長級薪級第8點的職級。

66. 其餘政策局局長會繼續進行檢討，並會在適當時候向立法會提交建議。

67. 數名議員指出，立法會內各政黨及政團已達成共識，認為面對龐大的財赤問題，政府當局在政府開支方面應審慎行事。他們認為，其餘常任秘書長的職位仍有進一步降級的空間。另一名議員認為，在主要官員問責制下，政治任命的主要官員屬下各常任秘書長的職級應定於足夠高的水平，以維持公務員體制完整。

### 隨後發展

68. 上文第64段所述5個常任秘書長職位的目前情況如下 ——

- (a) 前教育統籌局與教育署於2003年1月1日合併後，教育統籌局常任秘書長的職位已開設為常額職位(在2002年11月20日獲人事編制小組委員會通過，並在2002年12月6日獲財委會批准)；
- (b) 把衛生福利及食物局常任秘書長的職位開設為常額職位的建議，在2003年6月11日獲人事編制小組委員會通過，並在2003年6月27日獲財委會批准；
- (c) 把經濟發展及勞工局常任秘書長(勞工)的職位開設為常額職位的建議，在2003年6月11日獲人事編制小組委員會通過，並在2003年6月27日獲財委會批准；
- (d) 經檢討環境運輸及工務局的組織架構和分工後，環境運輸及工務局常任秘書長(環境)由2002年8月起，也兼負運輸政策範疇的職務，而職銜已改為環境運輸及工務局常任秘書長(環境及運輸)。把該職位開設為常額職位的建議

在2003年6月11日獲人事編制小組委員會通過，並在2003年6月27日獲財委會批准；及

- (e) 按上文第68(d)段所述重新分配職務後，環境運輸及工務局常任秘書長(運輸及工務)的職銜已改為環境運輸及工務局常任秘書長(工務)，所負責的職務基本上與前工務局局長的職務相同。

69. 至於常任秘書長的職級，政府當局在2003年6月11日告知人事編制小組委員會，政制事務局常任秘書長和保安局常任秘書長的職位已暫定在首長級薪級第6點的職級。其餘9個政策局的常任秘書長職位會繼續定在首長級薪級第8點的職級。

## **檢討諮詢及法定組織的角色及職能**

### 背景

70. 政府當局曾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。

71. 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(包括該等組織轄下小組委員會)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任何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的職能重疊，並研究是否有需要重組或解散該等諮詢及法定組織。民政事務委員會在2002年3月12日的會議上，討論了調查結果及民政事務局建議的改善措施。民政事務委員會要求政府當局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，以供日後討論。政府當局告知民政事務委員會，報告應可於2003年5月備妥，以供討論。

### 隨後發展

72. 在2003年4月，民政事務局發出《公營架構內的諮詢及法定組織——角色及職能檢討諮詢文件》，邀請公眾在2003年5月31日或該日前發表意見。該次檢討會分兩個階段進行。在第一階段的檢討中，民政事務局會全面檢討現行的諮詢及法定組織制度，以便找出需要處理的事項和問題，然後加以研究，並向各政策局提出一套關於進行進一步檢討的主導原則。在第二階段，各政策局會根據所建議的主導原則，對轄下的諮詢及法定組織進行深入檢討。政府當局已答允在完成第一階段的檢討後，向民政事務委員會作出匯報。

## **主要官員的替假人員安排及代表政府出席立法會會議的人員**

73. 內務委員會曾討論有關主要官員沒有出席工務小組委員會2002年10月16日會議的事件。就此，政務司司長告知內務委員會主席，政府當局已討論在主要官員暫時缺勤期間出席立法會全體會議的安排，而且有所決定。有關安排詳載於行政署長2002年10月28日致內務委員會主席的函件(立法會CB(2)211/02-03號文件)。

74. 政制事務委員會在2003年1月20日及2月17日的會議上，討論在問責制主要官員暫時缺勤期間的替假人員安排，以及代表政府出席事務委員會或其他委員會會議的人員。

75. 政府當局告知政制事務委員會，若政務司司長或財政司司長未能出席立法會全體會議，署理其職務的政策局局長會以署理政務司司長或署理財政司司長的身份出席該次會議，代表政府發言。鑑於律政司司長及公務員事務局局長的職能和職責性質獨特，若他們未能出席立法會全體會議，政府當局會安排一名獲指派的法律專員及公務員事務局常任秘書長分別代表他們出席會議。若其他政策局局長未能出席立法會全體會議，則會由另一位局長按其本身的職銜，代表政府就缺席局長工作範疇內的既定政策發言。

76. 至於事務委員會或其他委員會的會議，政府會視乎所討論的議題，委派代表出席該等會議。政府的一般原則是委派最適合的代表出席會議。政府當局向政制事務委員會保證，不論政府代表的職級為何，主要官員會對所轄政策範疇內的一切事宜負上全責。

77. 部分議員建議，政策局局長應出席事務委員會每月的例會，與議員討論政策事宜，以及出席法案委員會或研究附屬法例的小組委員會首數次會議，向有關議員解釋擬議法例背後的政策和聽取他們的意見及關注，並且以此為慣常做法。一名議員亦指出，問責制的基本特點是，主要官員與常任秘書長是政府架構內兩種不同的職位。主要官員屬政治任命官員，必須就所轄政策範疇內的政策負上全責，而常任秘書長則屬政治中立的公務員，負責協助主要官員推行政策，並應避免擔當任何政治角色。若某委員會的會議涉及政策事宜的討論，有關的主要官員應出席會議，回答問題。另一方面，有關既定政策及政策實施的問題，則可由有關的常任秘書長或其他公務員回答。

## **檢討政務司司長及財政司司長的法定職能**

### **背景**

78. 在研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會進行商議期間，議員注意到在現行法例中，對政務司司長及財政司司長廣泛法定職能的描述，分別約有120及500項。此外，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(即問責制下的一個主要官員)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，是否恰當的做法。

79. 政府當局告知該小組委員會，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。他們兩人會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，以確定應否把任何該等職能移轉給或轉授予有關的政策局局長。該項檢討會包括研究第1章第3條中財政司司長的定義。

80. 細價股事件調查小組在2002年9月10日發表的報告書中提出一項建議，就是政府應優先完成檢討現時賦予財政司司長，但由財經事務及庫務局局長代其行使或履行的法定權力和職能的工作，並清楚釐定財政司司長和財經事務及庫務局局長之間的職責劃分及統屬關係。

### 在2003年1月的情況

81. 在政制事務局向政制事務委員會提交的6個月報告中，政府當局表示 ——

- (a) 當局仍正檢討賦予政務司司長和財政司司長的法定權力，如須修訂法例，有關政策局會把所需的法例修訂提交立法會審議；及
- (b) 至於財政司司長與財經事務及庫務局局長之間的職責分工，以及第1章第3條中財政司司長的定義這個相關問題，財經事務及庫務局已就涉及該局的法例進行檢討，並會在2003年首季向財經事務委員會匯報檢討的結果。

### 隨後發展

82. 財經事務及庫務局於2003年6月27日發出立法會參考資料摘要(檔號：G10/24/8C)。政府當局在該份摘要中告知議員國際貨幣基金組織轄下金融體系評估計劃代表團的主要評估結果和建議，以及當局對該等建議的回應。金融體系評估計劃是國際貨幣基金組織及世界銀行聯合舉辦的計劃。

83. 政府已採取措施，以釋除金融體系評估計劃代表團就某些金融市場監管機構的角色，以及金融穩定政策在統籌和透明度方面的問題所表達的關注。該等措施包括發出官方文件，清楚說明財政司司長和財經事務及庫務局局長在金融事務管理及公共財政方面的角色和職責。據政府當局表示，該份文件已上載財經事務及庫務局的網站 [<http://www.info.gov.hk/fstb/fsb/chinese/report/index.htm>]。對於政府當局曾因應細價股事件調查小組的建議，向財經事務委員會承諾會檢討財政司司長和財經事務及庫務局局長之間的職責劃分，以及第1章第3條中財政司司

長的定義這個相關問題一事，上述文件也可讓立法會知悉檢討的結果。此事未經有關的事務委員會討論。

## 涉及問責制的立法會質詢及議案辯論

84. 自2002年7月1日以來，議員曾提出以下涉及問責制的立法會質詢 ——

- (a) 在2002年10月23日的立法會會議上，張文光議員就“財經事務及庫務局局長有否遵守《問責制主要官員守則》”提出口頭質詢；
- (b) 在2002年12月11日的立法會會議上，劉慧卿議員就“使用從官方旅程所賺取的飛行獎賞”提出書面質詢；及
- (c) 在2003年4月30日的立法會會議上，張文光議員就“主要官員請辭及撤回請辭的程序”提出口頭質詢。

85. 在2003年5月7日的立法會會議上，吳靄儀議員動議進行議案辯論，議案的措辭為“本會不信任財政司司長梁錦松先生”。該項議案在22名議員表決贊成、31名議員表決反對及兩名議員棄權的情況下被否決。

86. 在2003年7月9日的立法會會議上，楊森議員動議進行議案辯論，議案的措辭為“本會認為行政長官董建華先生推行的主要官員問責制既不民主，又不問責，是一個失敗的制度”。該項議案在22名議員表決贊成及27名議員表決反對的情況下被否決。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2003年7月18日

## 立法會政制事務委員會

### 主要官員問責制實施成效報告

在問責制的討論過程中，政府承諾檢討多個涉及問責制或因問責制而起的事項。在二零零二年六月十四日舉行的立法會財務委員會會議上，政府承諾在主要官員問責制實施六個月後向立法會提交報告。

2. 主要官員問責制已實施六個月。政府已擬備報告，現夾附供議員參考。

政制事務局

二零零三年一月十五日

# **主要官員問責制實施成效報告**

## **目的**

本文件旨在提供有關主要官員問責制實施成效的中期報告。

## **背景**

2. 主要官員問責制自二零零二年七月一日開始實施，目標如下：
  - (a) 加強主要官員對其政策範疇承擔責任；
  - (b) 讓高級政府官員深切理解社會的期望，並更好回應社會的需要；
  - (c) 選拔最佳而又最合適的人選，出任主要官員之職，服務社會，並提高有效管治；
  - (d) 加強行政立法機關的合作；
  - (e) 更好協調政策制訂的工作，確保政策有效實施，並為市民提供優質服務；以及
  - (f) 維持一支常任、專業、任人唯才、廉潔而政治中立的公務員隊伍。
3. 在二零零二年六月十四日舉行的立法會財務委員會會議上，政府承諾在主要官員問責制實施六個月後向立法會提交報告。

## 改進之處

### 新的有效管治文化

4. 實施問責制，令香港的管治跨進一大步。在新制度下，行政長官可從公務員隊伍內或公務員以外挑選最佳而又最合適的人選出任主要官員。主要官員不再按公務員條款受聘，並可確切地承擔政治責任。他們會由一支常任、專業、任人唯才、廉潔而政治中立的公務員隊伍協助工作。
5. 問責制順利實施，且漸見成效。主要官員撥出相當時間與社會各階層溝通，努力深入了解民情、市民的期望和他們最關注的事項。這可確保所制定的政策最能切合大多數市民的需要和期望。

### 更迅速回應和新措施

6. 沒有一個制度可以自詡完美，在開始時更不能誇言無瑕。然而，我們很快上了軌道，適應了新制度，隨著形勢的發展迅速作出回應。問責制主要官員提出了新措施，並在六個月內發表《施政綱領》臚列未來 18 個月的工作重點。
7. 主要官員對有關他們政策範疇的事宜作出了迅速的回應。以下是其中一些例子：
  - (a) 政務司司長應行政長官的要求，在年底前完成一份有關人口政策的報告；

- (b) 財政司司長已把二零零六至零七年度的政府營運開支水平定為 2,000 億元，政府正因此制定各項節省開支措施；
  - (c) 通過工商及科技局局長和經濟發展及勞工局局長的努力，工商界在二零零二年七月底自發推出“一間公司一份工”運動，為新畢業生提供就業和訓練機會；
  - (d) 經環境運輸及工務局局長呼籲後，各有關公營交通機構推出車費優惠計劃；
  - (e) 政府帶頭鼓勵會計界加強自我規管制度的透明度和問責性。在二零零二年十二月初，財經事務及庫務局局長與會計界代表會面，討論改善有關制度的方法，特別是否有需要在香港會計師公會（下稱“公會”）紀律和調查委員會加入更多獨立成員。政府會繼續與公會聯手，循這個方向制訂建議；以及
  - (f) 政制事務局局長回應社會上的訴求，增加區議會民選議席的數目。
8. 鑑於樓市的情況廣受市民關注，故政府發出一份房屋政策聲明，詳載一系列清晰全面的房屋政策，以及一套有助樓市順利運作的措施。這一系列措施為社會所歡迎。
9. 此外，保安局局長已發出諮詢文件，聽取市民就《基本法》第二十三條的立法建議所發表的意見。

## **加強行政立法機關的合作**

10. 問責制主要官員上任後，均盡快向立法會議員介紹其政策目的和有關措施。他們積極主動與立法會議員溝通，以期加強合作。加強行政立法機關的合作對有效實施政府政策十分重要。

## **更佳的政策協調**

11. 由於問責制主要官員均是行政會議成員，他們直接參與最高層的決策和訂定施政綱領的緩急次序。在行政會議的討論中，主要官員不會局限於考慮自己政策範疇的事宜。身為政府領導層一份子，他們會就整體政策的制定和執行盡量提出有建設性的意見。主要官員對政府整體的政策目的和方針有更全面透徹的認識，從而政府也更能釐定政策和資源分配的緩急次序。

## **維持公務員體制完整**

12. 政府一直十分重視公務員隊伍。行政長官曾多次強調維持一支常任、專業、任人唯才、廉潔而政治中立的公務員隊伍十分重要。在制定主要官員問責制時，我們其中一個指導原則是要維持公務員體制完整。

13. 在問責制下，公務員制度基本不變，繼續維持一支常任、專業、任人唯才、廉潔而政治中立的公務員隊伍。原有的聘任、擢升、職位調派和紀律的公務員管理制度，以及公務員敍用委員會的獨立諮詢角色均保持不變。

14. 為表明政府對公務員的重視程度，當局已發出通函，告知公務員有關其角色和職責與主要官員的關係。通函所載述的事項包括指導公務員行為的核心價值。這些核心價值計有：

- (a) 堅守法治；
- (b) 守正忘私；
- (c) 對在履行公職時所作出的決定和行動負責；
- (d) 政治中立；
- (e) 在執行公務時不偏不倚；以及
- (f) 全心全意、竭盡所能、以專業精神服務市民。

在問責制下，公務員繼續堅守這些核心價值，而主要官員也須遵守《問責制主要官員守則》。《守則》其中一項規定，是要求他們推廣公務員的核心價值，公平考慮和重視公務員誠實無私的意見，並充分考慮適用於公務員或規管政府運作的《政府規例》。

15. 自實施問責制以來，主要官員一直與公務員緊密合作。公務員在常任秘書長督導下協助主要官員。他們協助主要官員制定、介紹政策和為政策辯解，以及推行政策和向市民提供優質服務。有了公務員的協助，主要官員可更集中精力，處理政策和政治事宜。

## **檢討事項**

16. 在討論問責制和有關事項的過程中，政府承諾檢討多個涉及問責制或因問責制而起的事項。這包括：
- (a) 局署的工作關係；
  - (b) 採取措施，使實施問責制不涉及額外開支；
  - (c) 常任秘書長的數目和職級；
  - (d) 法定及諮詢組織的角色和職能；
  - (e) 政務司司長和財政司司長的法定權力和職能；
  - (f) 財政司司長與財經事務及庫務局局長的職責分工，以及在《釋義及通則條例》(第1章)內有關“財政司司長”定義的相關問題；以及
  - (g) 利益申報制度。

## **局署的工作關係**

17. 政府承諾在實施問責制12個月內就局署的工作關係進行檢討。
18. 檢討的首要目的是確保各決策局局長在政策制定和執行方面，能更有效地履行其職責。在研究是否進行局署重組時，已經（及將會）充分考慮下列準則：
- (a) 能否精簡組織架構，例如，把局署的決策層級減少；

- (b) 能否把局署制定和執行政策的職能結合；以及
- (c) 能否提高效率，節省開支。
19. 在進行檢討時，局長須在考慮轄下局署的特殊架構和需要後，自行決定如何進行檢討和是否需要進行精簡或重組。有關方面已充分考慮（及將會考慮）任何重組建議對公務員的影響。
- 最新情況**
20. 11名局長已就轄下局署是否需要重組作出初步評估。在11個決策局中，房屋及規劃地政局、教育統籌局、公務員事務局和財經事務及庫務局在重組工作上已有進展。
- 前房屋局與房屋署重組**
21. 二零零二年六月，公營房屋架構檢討委員會（下稱“委員會”）發表報告，其中一項建議是把前房屋局和房屋署合併為一個新機構，目的是消除房屋局與房屋署之間職能重疊，並使之成為一個精簡高效的組織。
22. 房屋及規劃地政局局長在二零零二年七月上任後已詳細研究委員會報告書，並趁此機會檢討房屋局和房屋署的職能。其後他根據報告書所建議的三層架構，為合併後的組織提出一個更精簡的兩層架構。新組織稱為房屋署，繼續成為房屋委員會的執行機關。
23. 經財務委員會批准，新的房屋署已在二零零三年一月一日成立。

24. 根據合併後組織的新架構，房屋及規劃地政局常任秘書長（房屋）（職級為首長級甲一級政務官（首長級薪級第 8 點））也履行房屋署署長的職能。其職銜既是房屋及規劃地政局常任秘書長（房屋），又是房屋署署長。他屬下有六名副署長：兩名屬首長級薪級第 4 點和四名屬首長級薪級第 3 點。

25. 重組後，合共刪除 7 個首長級職位和 20 個非首長級職位，並在房屋署開設 3 個首長級新職位。以每年平均員工開支計算，節省淨額為 2,598 萬元。

26. 重組架構已達至下述幾個重要目標 –

- (a) 消除職務重疊的情況 – 徹底消除前房屋局和房屋署兩者職務重疊的情況；
- (b) 減少高層首長級架構的層級 – 新架構較為精簡，層級較少；
- (c) 把政策制定和執行兩方面的職能合而為一；以及
- (d) 大幅節省開支 – 按每年平均員工開支計算，重組架構已淨節省 2,598 萬元。

27. 上述架構重組只是房屋及規劃地政局局長第一階段的精簡措施。局長與他的管理層已着手檢討新組織的所有職級。預計檢討會在一年內完成。同時，局長認為無須急於把規劃及地政科與轄下部門合併。

## 教育統籌局與教育署重組

28. 教育統籌局局長檢討教育統籌局和教育署的職責範圍和人手編制後，決定把教育統籌局和教育署合併，既可使政策制定和執行兩方面的工作更加協調配合，又可減少工作上的重複。經財務委員會批准，編制上的變動和新的職務分配已於二零零三年一月一日生效。
29. 重組後，教育統籌局常任秘書長直接監督新局的運作。她負責局內日常管理工作，並直接監督政策和運作事宜。
30. 教育統籌局常任秘書長屬下有六名副秘書長：兩名屬首長級薪級第4點和四名屬首長級薪級第3點。每名副秘書長直接管轄兩至三個主要分部。
31. 新教育統籌局的組織架構較為精簡，層級減少，以便更有效地整合各方面的工作，避免重疊。同時，也具備所需的專業領袖人才和專業知識，為教育界提供支援服務。
32. 重組後，可節省的每年員工開支約為1,400萬元，主要由於刪除五個公務員首長級職位（但同時透過提升職級開設一個首長級職位），另刪除一個非公務員首長級職位。
33. 合併有下述四大目標：
- (a) 確保更能達到政策的原定目的；

- (b) 每個職級均有清楚劃分的職責和責任承擔；
- (c) 授權給員工，消除工作重疊；以及
- (d) 在各個分部之間加強溝通和促使各部工作目標一致。

34. 教育統籌局局長會根據實際運作經驗，在兩年後檢討新教育統籌局的首長級架構。估計通過重整工序和重新訂定工作優先次序的方法，應可進一步節省新教育統籌局非首長級人員的員工開支，以及其他運作成本。該局現正推行多項新措施，以改善本港的教育質素。同時該局有需要加強為學校提供的專業支援服務，以協助學校應付教育改革和課程改革帶來的考驗。局長打算把重組進一步節省所得的資源，用於這些項目。

### **公務員事務局重組**

35. 在第一期重組工作中，公務員事務局已檢討其策略角色；重組內部組織架構；並於二零零二年十一月一日把更多人力資源管理的職責下放給局署。連同簡化公務員管理規則和程序，以及減少決策程序的層級，整個重組計劃已令局署在屬下員工管理方面有更大自主權，加快決策過程，以及善用人力資源。與二零零二年三月的情況相比，到二零零三年三月底局方將可減少編制約 10%，等於 34 個職位，以每年平均員工開支計算，可淨節省約 920 萬元。局方正探討進一步精簡的空間，並會在有需要時向立法會提交編制上變動的建議。

## **財經事務及庫務局轄下物流統籌部門重組**

36. 財經事務及庫務局已提出建議，把政府車輛管理處、政府物料供應處和政府印務局合併。目前的計劃是把這三個部門合併為一個新部門，稱為政府物流統籌署。倘建議獲立法會人事編制小組委員會和財務委員會通過，新部門會在二零零三年七月一日成立。在進行合併的同時，也會採取措施，以精簡人手編制。預計建議可淨刪除 60 個職位（包括 1 個首長級職位），以每年平均員工開支計算，每年約可節省 2,647 萬元。

## **其他決策局**

37. 其餘七個決策局中，政制事務局和保安局已決定不會就其政策範疇內的決策局或執行部門作出任何大規模重組。

38. 就政制事務局來說，轄下唯一的執行部門是選舉事務處。選舉事務處負責協助選舉管理委員會（下稱“選管會”）有效執行《選舉管理委員會條例》所定的選管會法定職能，確保選舉是公開、公正及公平地進行。選舉事務處的工作是就下列方面執行選管會的決定：

- (a) 立法會地方選區和區議會選區的檢討和劃界；
- (b) 選民登記；以及
- (c) 選舉的進行和監管。

選舉事務處也負責有關功能界別投票人登記和行政長官選舉的工作。

39. 鑑於選舉事務處的角色和職能，政制事務局局長認為不宜考慮選舉事務處與政制事務局合併的方案。

40. 至於保安局，其轄下的執行部門包括醫療輔助隊、民眾安全服務處、懲教署、香港海關、消防處、政府飛行服務隊、香港警務處，以及入境事務處。鑑於這些部門的工作性質不同，且以行動職務為主，故保安局局長認為把其中任何一個部門與保安局合併均不恰當。

41. 其他五個決策局會進一步詳細考慮重組一事，並會在二零零三年年中有結論。至於任何影響局署工作關係的建議，個別局長會在適當時候向立法會提交建議。

### **諮詢職方**

42. 在正式推行重組計劃前，房屋及規劃地政局局長、教育統籌局局長和公務員事務局局長均徵詢過職方的意見。他們普遍接受建議。財經事務及庫務局局長現正諮詢日後政府物流統籌署各組成部門的員工。正在檢討轄下局署組織架構的局長也會在適當時間就任何重組計劃諮詢他們的員工。

### **不涉及額外開支**

43. 在二零零二年七月一日實施問責制時，所需的每年新增開支淨額為 4,222.8 萬元。在問責制的討論過程中，政府承諾會在 12 個月內節省足夠款項，使推行問責制不涉及額外開支。

44. 自二零零二年七月實施問責制後，問責制主要官員在物色可節省項目方面進展良好。例如房屋及規劃地政局局長、教育統籌局局長、公務員事務局局長和財經事務及庫務局局長通過重組轄下局署已節省開支，或已物色可節省項目。在員工開支方面，已節省的開支或已定為可節省的開支達 7,565 萬元。

### **常任秘書長的數目和職級**

45. 在二零零二年六月六日的人事編制小組委員會會議上，政府承諾檢討常任秘書長的數目和職級。

46. 在實施問責制後，共有 16 名屬首長級甲一級政務官（首長級薪級第 8 點）職級的常任秘書長。常任秘書長是局內最高級的公務員，協助所屬局長執行工作。一般而言，常任秘書長負責執行下述職務：

- (a) 協助局長制定、介紹政策和為政策辯解，爭取公眾和立法會支持政策，回應立法會質詢，提出條例草案及參與動議辯論；
- (b) 遵照所屬局長的指示，在公開場合（包括立法會事務委員會和其他委員會會議上），協助介紹政策及為政策辯解；
- (c) 指導和協調所屬局長轄下執行部門的工作，聯繫其他相關決策局，以確保已通過的政策和計劃能適時順利落實，並達到預期的成效；
- (d) 爭取及調配資源，以協助局長推行政策和服務；

- (e) 留意市民的需要和期望，並根據調查結果，適時進行檢討，並向局長提出修訂既定政策和更改現有服務的建議；
- (f) 確保轄下執行部門提供可靠而專業的服務；
- (g) 擔任有關開支總目和分目的管制人員，並確保妥善運用決策局的財政資源；以及
- (h) 管理局內的公務員和其他員工。

47. 局長在決定轄下決策局內常任秘書長的數目和職級時須考慮下列準則：

- (a) 職責範圍和政策範疇的複雜程度；
- (b) 該局的管轄範圍和所管理資源的多寡；以及
- (c) 政策制定工作和行政管理才能的需求。

48. 截至二零零二年十二月三十一日為止，五名局長，即公務員事務局局長、政制事務局局長、教育統籌局局長、房屋及規劃地政局局長和保安局局長，已根據上文第 47 段所列準則和個別職位的特殊需求，完成有關其決策局內常任秘書長數目、職級和職務的檢討，在這五名局長中，政制事務局局長和保安局局長決定其決策局的常任秘書長職位暫定在首長級甲級政務官（首長級薪級第 6 點）職級，並會根據經驗再作檢討。這兩個決策局已暫時把其常任秘書長職位的職級調低，並開設首長級甲級政務官編外職位，以暫時填補有關的首長級薪級第 8 點職位，由二零零二年十二月一日起生效。房屋及規劃地政局局長和教育統籌局局長已把他們的建議提

交人事編制小組委員會和財務委員會。房屋及規劃地政局設有兩名屬首長級甲一級政務官（首長級薪級第 8 點）職級的常任秘書長，而教育統籌局則設有一名屬首長級甲一級政務官（首長級薪級第 8 點）職級的常任秘書長。一如上文第 21 至 34 段所闡釋，在財務委員會通過建議後，有關更改已在二零零三年一月一日起生效。公務員事務局局長決定把公務員事務局常任秘書長的職位繼續定在首長級甲一級政務官（首長級薪級第 8 點）職級。其他局長會繼續進行檢討。如果局內常任秘書長職位的數目、職級或職務有任何變更，個別局長將在適當時候向立法會提交建議。

## 法定和諮詢組織的角色和職能

49. 在問責制的討論過程中，政府表示會在實施問責制後檢討法定和諮詢組織的角色和職能，並就檢討結果提交立法會。

50. 隨着教育統籌局和教育署合併及相應刪除教育署署長職位後，當局有需要精簡現行諮詢架構，確保在政策制定和推行兩方面有更緊密協調配合。目前，兩個主要由非官方成員組成的大規模組織，會就教育事項向政府提供意見。教育委員會（下稱“教委會”）是在一九二零年根據《教育條例》成立的法定組織，負責就學校方面的教育事宜向教育署署長提供意見。非法定的教育統籌委員會（下稱“教統會”）在一九八四年成立，就教育目標和政策向政府提供意見，以及協調有關各級院校教育的意見。自此之後，教委會的角色不時受到質疑。教統會和教委會的工作有不少重疊的地方，因為許多時候同一議題會分別在教委會和教統會的會議上討論。

51. 教育統籌局局長已檢討教統會和教委會的角色。在推行教育改革之後，工作重疊的情況更見嚴重。因此，教育統籌局局長贊成教委會與教統會合併。有關合併預期在二零零三年年初生效。隨着教統會和教委會合併，教統會除繼續擔當現時的角色外，更會就幼兒教育和學校教育的運作事宜提供意見。

52. 另一方面，房屋及規劃地政局局長已把《房屋條例》的修訂提交立法會審議，使局長可以成為房屋委員會（下稱“房委會”）主席，而局方也正檢討房委會的委員會架構。至於規劃及地政科職權範圍內的法定組織，局長認為其現行角色和職能恰當，無須在現階段作出更改。

53. 除教統會、教委會和房委會外，目前尚約有 600 個法定和諮詢組織。概括地說，法定和諮詢組織執行下列職能：

- (a) 就基本民生事宜（例如交通、社會福利、醫療服務）向政府提供意見和建議；
- (b) 就專門技術的議題（例如核幅射防護、高速船的安全運作和發展某類工業或職業）向政府提供意見和建議；
- (c) 根據相關條例所賦予的權力，執行有關提供公共財產和服務的行政職能（例如醫院管理局、房屋委員會）；
- (d) 作為某些專業和職業（例如工程師註冊管理局）的註冊／紀律委員會；
- (e) 根據相關條例簽發牌照（例如酒牌局）；

- (f) 審核撥款申請和其他有關慈善信託基金的事宜（例如尤德爵士紀念基金信託委員會）；
- (g) 根據相關條例處理上訴和投訴（例如行政上訴委員會）；以及
- (h) 擔當顧問和聯絡的角色，確保政府可盡量滿足地區的需要（例如分區委員會）。

54. 自實施問責制以來，我們銳意理順局／署與法定和諮詢組織的工作關係。同時也必須確保我們能招攬社會各階層的人才，邀請他們提供意見，以及維持意見和新意念的交流暢通無阻。這項檢討由民政事務局帶頭進行。

### **政務司司長和財政司司長的法定權力和職能**

55. 在問責制討論的過程中，政府承諾檢討目前賦予政務司司長和財政司司長的法定權力和職能，以探討其中部分職能應否繼續授予政務司司長或財政司司長，抑或有關職能應轉移給或轉授予負責相關政策範疇的局長。

56. 在進行檢討時，我們的基本原則是，如權力和職能明確界定屬於某局長的政策範疇，或在問責制下行使這些權力和職能有助相關局長更有效執行其職責，這些權力和職能便會轉移給有關局長。不然，權力和職能將繼續賦予政務司司長和財政司司長。

57. 檢討仍在進行中，並會由有關決策局提出所需立法修訂，徵求立法會通過。

58. 至於財政司司長與財經事務及庫務局局長之間的職責分工，以及《釋義及通則條例》（第 1 章）第 3 條有關“財政司司長”定義的相關問題，財經事務及庫務局已就涉及該局的法例進行檢討。目標是在二零零三年首季向立法會財經事務委員會報告有關檢討結果。

## 申報投資和利益

59. 在二零零二年七月一日實施問責制後，政制事務委員會曾討論問責制主要官員和行政會議成員的投資和利益申報制度，並就申報制度的有關事宜和政府代表交換意見。在討論過程中，部分議員建議政府執行措施，以提高申報制度的透明度，例如要求主要官員披露負債情況、旨在持有財務權益／資產的海外公司或英屬處女群島註冊公司的合夥人和股東，辭去以私人名義持有的公司董事職位，以及確保主要官員所成立的信託基金，其中所有涉及投資、管理和出售信託資產等事宜均由受託人全權管理和操控。

60. 目前的申報制度大致源自適用於首長級薪級第 8 點高級公務員的有關制度。現任行政會議成員的申報制度與適用於前行政會議成員的無異。這些申報制度已沿用多年，且證實行之有效。

61. 在決定哪些資料應公開給公眾查閱時，我們必須在公眾利益與個別主要官員的合法私隱權之間取得平衡。此外，對主要官員施加過於嚴苛的限制，可能令能者卻步，不願接受委任為主要官員，服務香港市民。

62. 政府在回應議員提問有關主要官員和行政會議成員的投資和利益申報時，已闡明當局的立場。我們認為現行申報制度恰當。我們會根據經驗，在擬定主要官員問責制實施 12 個月後的成效報告時檢討有關制度。

## 結論

63. 至今問責制已實施六個月。我們會繼續監察進展，不斷總結經驗，並按需要修訂有關安排，務求可將制度完善化。政府會在問責制實施 12 個月後提交另一份報告。

政制事務局

二零零三年一月