

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)87/06-07號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會 特別會議紀要

日 期：2006年7月31日(星期一)
時 間：下午2時30分
地 點：立法會會議廳

出席委員：呂明華議員, SBS, JP (主席)
曾鈺成議員, GBS, JP (副主席)
何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP
李國寶議員, GBS, JP
吳靄儀議員
張文光議員
陳智思議員, GBS, JP
陳鑑林議員, SBS, JP
梁耀忠議員
黃宜弘議員, GBS
楊孝華議員, SBS, JP
劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
劉慧卿議員, JP
蔡素玉議員, JP
霍震霆議員, GBS, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
石禮謙議員, JP
李鳳英議員, BBS, JP
李永達議員
林偉強議員, SBS, JP
梁國雄議員
郭家麒議員
張學明議員, SBS, JP
詹培忠議員
劉秀成議員, SBS, JP

缺席委員 : 田北俊議員, GBS, JP
何俊仁議員
李卓人議員
李柱銘議員, SC, JP
周梁淑怡議員, GBS, JP
梁劉柔芬議員, SBS, JP
黃容根議員, JP
楊森議員
劉千石議員, JP
劉江華議員, JP
劉健儀議員, GBS, JP
余若薇議員, SC, JP
馬力議員, GBS, JP
梁家傑議員, SC
張超雄議員
黃定光議員, BBS
湯家驊議員, SC
鄭志堅議員
譚香文議員

出席公職人員 : 議程第I項

政制事務局局長
林瑞麟先生

公務員事務局局長
俞宗怡女士

公務員事務局常任秘書長
黃灝玄先生

政制事務局首席助理秘書長
陳穎韶女士

列席秘書 : 總議會秘書(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 高級議會秘書(2)4
周封美君女士

議會事務助理(2)3
曾盧鳳儀女士

I. 進一步發展政治委任制度

(“進一步發展政治委任制度”諮詢文件)

立法會CB(2)2858/05-06(01)號文件 —— 政府當局就“進一步發展政治委任制度”提供的文件

立法會CB(2)2848/05-06(01)號文件 —— 就香港建議的政治委任制度與英國和加拿大的有關制度作比較的便覽)

會議安排

梁耀忠議員對於是次會議及2006年7月26日舉行的會議的安排如此匆忙，以致未能給予委員足夠的通知出席有關會議的情況表示不滿。他質疑，鑒於討論“進一步發展政治委任制度”的諮詢文件(下稱“諮詢文件”)一事並無急切性，主席在接受政府當局提出舉行該兩次會議的要求時所作的判斷是否明智。

2. 政制事務局局長解釋，政務司司長與內務委員會曾於早前協定，政府當局在向傳媒宣布重要政策事宜前，應先向相關的事務委員會作出簡報。因此，政府當局要求事務委員會在2006年7月26日先舉行會議，然後再由政府當局在同日下午舉行記者招待會，宣布發表諮詢文件。

3. 主席解釋，他作出在2006年7月26日召開會議的決定是要配合政府當局的工作。政府當局已在2006年7月26日的會議上，向事務委員會簡報如諮詢文件所載其就進一步發展政治委任制度提出的建議，該次會議由於出席的委員不足法定人數，故是一次非正式會議。今天的特別會議是應委員在該次會議上提出的要求而安排，以便讓委員繼續就諮詢文件進行討論。

加設政治任命官員職位的建議

4. 委員察悉，政府當局建議在政府內部開設新的職位，即副局長及局長助理，目的是加強給予主要官員的支援，以處理政治工作。原則上，每名局長將獲編配副局長及局長助理各一名。

5. 陳鑑林議員察悉，副局長主要負責協助主要官員處理各方面的政治工作，並在主要官員暫時缺席期間代理其職責，他詢問副局長的任命須否獲得中央人民政府同意。

6. 政制事務局局長解釋，《基本法》第四十八條第(五)款訂明，行政長官提名並報請中央人民政府任命主要官員，並建議中央人民政府免除主要官員職務。然而，有關條文並不涵蓋建議開設的新職位。副局長將由行政長官根據局長的建議任免。

7. 陳鑑林議員認為，目前的11個政策局的政策範疇分配不均。部分主要官員負責的政策範疇過寬。即使加入新的職位，有關的主要官員的工作仍會過於繁重。他詢問政府當局會否藉此機會將部分政策局(例如衛生福利及食物局)分拆為兩個局。

8. 政制事務局局長答稱，有關建議的目的是在政府內部開設專責政治事務的少量職位。就此進行的公眾諮詢將在2006年11月30日完結。當局會分析收集得來的意見，以期在2007年上半年公布政府就未來路向所作的決定。如何落實有關建議，以及應否對11個政策局的政策範疇作出調整，將由第三屆行政長官決定。

9. 楊孝華議員同意，現時主要官員在與立法會議員、傳媒及政黨聯繫，以便為政府政策措施爭取必要的支持方面所獲得的支援不足。他亦同意，加設政治任命職位將有助公務員隊伍維持政治中立。然而，他對落實有關建議所需的款項表示關注。鑒於這些新的政治任命官員將分擔部分原先由常任秘書長及高級公務員擔當的工作，他詢問有否節省人手的空間。他亦詢問，原先被任命擔任某個職位的人在任期間會否被調派到另一個職位。

10. 政制事務局局長表示，政府當局在使用公帑方面非常審慎。在2002年實施主要官員問責制時，當局強調要保留常任秘書長的職位，以保持常任而專業的公務員架構。根據現時的建議，預料政治任命官員會替高級公務員分擔部分帶有政治成分的工作，以便後者可就政策方案進行更深入的研究及分析。進一步發展政治委任制度不會減輕公務員的職責及工作量。

11. 政制事務局局長進一步表示，在以往4年曾有部分主要官員獲任命擔任其他職位，例如王永平先生(前任公務員事務局局長，現任工商及科技局局長)及唐英年先生(前任工商及科技局局長，現任財政司司長)。因此，他不排除某位政治任命官員在任期間被調派往另一個政策局的可能性。

12. 李鳳英議員詢問副局長的任期，以及若局長的副手失職，局長會否承擔政治責任。

13. 政制事務局局長答稱，副局長的任期不會超出委任他們的行政長官的任期，後者的任期通常為5年。現行載列有關利益申報、披露官方資料及離任後受聘等方面規定的《問責制主要官員守則》在作出必要的修改後，將適用於新的政治任命官員。鑒於副局長是依照有關局長的推薦任命，視乎情況，後者可能需為前者的政策失誤承擔一定程度的政治責任。

14. 梁國雄議員及郭家麒議員表示，只有透過直選選出及獲得人民授權的人才應獲任命擔任政治任命職位。郭議員補充，現行政治委任制度無助政黨發展，並缺乏透明度。加設政治任命官員的目的無非是要獎勵親政府政黨及財團。他不會支持這樣的制度。

15. 政制事務局局長表示，根據政治委任制度，行政長官及主要官員均向市民問責。在過去數年，主要官員的工作高度透明，因為他們須向立法會及市民交代他們的工作。若行政長官被指控有嚴重違法或瀆職行為，《基本法》第七十三條第(九)款訂明彈劾行政長官的程序。政制事務局局長進一步表示，雖然香港仍未達致普選，但其政府的制度與總統制較為相似。然而，政府當局無意以美國的制度作為其政治委任制度的藍本，美國每當出現政府變動時，據報會委任數千個政治任命職位。在政治領袖變更後作大規模的人手變動，可能會對施政的延續性帶來不良影響。

16. 劉慧卿議員表示，香港應發展多黨制，以推動政制發展。在直選中當選的主要政黨／團體的成員應成為管治團隊的成員。雖然她察悉，進一步發展政治委任制度的目的是改善施政、更好地服務市民、為政治人才提供一個更全面的事業發展途徑及改善行政機關與立法機關的關係，但她並不信服有關建議可達到該等目標。劉議員進一步表示，政府當局提供就香港建議的政治委任制度與英國和加拿大的有關制度作比較的便覽(立法會CB(2)2848/05-06(01)號文件)帶有誤導成分，因為該便覽只展示英國及加拿大的內閣大臣或部長轄下有兩組人員(即公務員及政治任命官員)為他們工作，但卻沒有提及作為該兩國政治委任制度基石的政黨制

度。劉議員指出，在英國及加拿大，在選舉中取得議會大多數議席的政黨可成為執政黨。執政黨的領袖會組織政府及委任其內閣的成員，後者再進一步委任政治任命官員。劉議員要求政府當局解釋，委任並非來自政黨／政團的人士出任政治任命官員如何可加強其確保立法會支持其政策措施的能力。

17. 政制事務局局長答稱，各國均會根據本身的需要及特點發展各自的政府制度。英國及加拿大在政黨發展方面已有悠久歷史。香港在選舉制度、政治傳統及政治人才的發展方面仍處於逐步發展階段。政府當局現正採取雙管齊下的方法來推動政制發展。一方面，當局正創造一個有利政黨發展及培養政治人才的環境；而另一方面，當局正探討行政長官及立法會普選制度的模式。不論行政長官是由選舉委員會選出還是透過普選產生，他都應有足夠空間組織其政治班子，以協助落實其競選政綱。建議增設的政治領導層旨在為行政長官提供更大的空間，從政黨、公務員、專業或商業界別中引入政治人才，參與政府的工作，並為他們提供機會，在從事政治工作時與各方面人士建立網絡。

18. 劉慧卿議員表示，部分市民對於動用6,000萬元開設新的政治領導層能否產生改善施政的效果表示嚴重關注。據政府當局所述，提出有關建議的一個主要理由是加強在政治工作方面對主要官員的支援。依她之見，政府當局沒有必要增設旨在游說議員支持其政策的政治任命職位。政府當局應做的是事先就任何政策方案諮詢各政黨，而此舉有助確保在立法會獲得必不可少的支持。劉議員以諮詢文件為例詢問，政府當局在擬備文件內的各項建議時有否參考任何政黨的意見。

19. 政制事務局局長表示，諮詢文件自發表以來，有關建議獲得市民、傳媒及學者的廣泛討論。所提出的主要關注涉及政治任命官員與公務員之間的職責劃分，以及有關建議的財政影響。他向委員保證，政府當局在使用公帑方面將非常審慎。在實施有關建議後，預料會改善政黨與政府當局之間的溝通及關係。至於在制定政策前諮詢政黨的問題，政制事務局局長表示，政府當局現時透過三個不同的渠道來蒐集各政黨的意見，即在行政長官發表施政報告前與行政長官的會面、在擬備財政預算案前與財政司司長的會面，以及就立法及財務建議向事務委員會作出的簡報。

20. 李永達議員贊成由來自不同政黨的成員組成執政聯盟，協助行政長官施政。他認為現時委任政黨成員擔任行政會議成員的安排無助政黨發展，因為此方面的人數甚少，而且他們只是以個人身份獲得委任。

21. 政制事務局局長表示，進一步發展政治委任制度會令高層政府職位向來自公務員隊伍以外(包括政黨成員)的人士開放，並有助為香港培養政治領袖。與一些由主要政黨組織政府的國家的情況所不同的是，香港並未出現一個在立法會主導的單一政黨。

22. 譚耀宗議員表示關注有關建議無助培養政治人才。他指出，建議由政治任命官員執行的政治工作範疇，例如在訂定政策目標和優先次序、制定政策和立法建議時從政治角度提供意見，以及為主要官員擬備政治性發言聲明，均要求獲任命的人員有極高才幹和豐富的政治工作經驗。他指出，如此人才即使在政黨成員當中亦罕有。

23. 梁耀忠議員對於政治任命官員從一開始便被要求工作而無需接受任何培訓的安排表示不滿。有關安排就如調派沒有受訓的士兵上戰場作戰，讓他們去送死。

24. 政制事務局局長回應時表示，有關建議的目的並非提供培訓政治人才的學校，獲委任的人士會被預期擔當實質性工作。有關建議將為年青有志從政人士提供一個除參選區議會及立法會以外投身政壇及服務社會的途徑。

25. 黃宜弘議員表示，當選的行政長官應有空間委任有相同理念的個別人士成為其政治班子的成員，以協助他實施政策及政治議程。黃議員對有關建議表示支持。

政治領導層與公務員之間的角色和職責及相關事宜

26. 陳鑑林議員詢問新的政治任命職位與公務員之間的職責和工作劃分。他關注此方面的劃分不清晰會對公務員隊伍造成混亂。

27. 譚耀宗議員察悉常任秘書長現時處理帶有政治成分的工作，例如解釋政府政策，為有關政策辯護，以及就此方面進行游說，爭取支持。倘若實

施有關建議，常任秘書長將會在保持政治中立的原則下就這些範疇的工作擔任支援角色。他關注常任秘書長可否在不損害政治中立原則的前提下擔當此類工作。他亦關注建議的政治任命官員的編制能否應付建議由他們擔當的各種政治工作。

28. 林偉強議員對有關建議表示支持，但又認為政府當局應評估有關建議的財政影響、有關建議在培養政治人才和推動政制朝向普選目標發展方面的成效。他表示應清楚劃分副局長與常任秘書長的角色及職責，以避免造成混淆不清及浪費資源的情況。

29. 何鍾泰議員詢問政府當局有否檢討在2002年實施的主要官員問責制。他察悉部分資深公務員由於職責的劃分欠清晰而對有關制度有所不滿，例如他們須代表主要官員出席立法會委員會的會議，解釋政府政策。現時建議增設多兩層的政治任命官員，他對於如何劃分政治領導層與公務員之間的角色和職責深表關注。一如政府當局文件第18段所述，此方面必須清晰明確地述明。

30. 吳靄儀議員表示，她看不到在2002年實施的制度如何加強主要官員的問責性，並讓公務員保持政治中立。據觀察，高級公務員在以往數年一直有參與政治工作，例如游說議員支持政府的政策及決定。

31. 政制事務局局長解釋，政治領導層與公務員隊伍在工作上的接合對良好管治至為重要。諮詢文件第4章載述了政治領導層與公務員之間的角色和職責的劃分。簡而言之，副局長將會在局長缺席期間代理其職責，並出席立法會大會會議，以回應議案辯論，回答立法會質詢和處理立法工作。公務員隊伍將維持常任、專業和政治中立的體制，以助有效管治香港。預期在每個立法會會期開始時，局長會與副局長及常任秘書長討論來年的工作分配問題。政府當局會設法在最後敲定的建議方案中清楚述明在進一步發展政治委任制度下政治領導層與公務員之間的角色和職責。

32. 政制事務局局長表示，2002年實施的問責制經過4年運作後，政府當局已從中汲取了一些經驗。問責制在實施初期的運作非完全暢順，因為主要官員(尤其是來自私人機構的主要官員)與公務員隊伍必須互相適應雙方新的工作關係。在最初推行

問責制時，所有主要官員均直接向行政長官匯報工作。由於行政長官直接管轄的範圍過寬，故最近已作出安排，訂明11位局長分別向財政司司長及政務司司長匯報工作。此項安排使重大政策在制定過程中最少有兩層的主要官員參與。

33. 政制事務局局長進一步表示，過往數年發生的多宗事件顯示，讓政治領導層脫離公務員隊伍有助維護公務員的政治中立。舉例而言，在細價股及沙士事件中的有關主要官員均要承擔最大的政治責任。

34. 公務員事務局局長表示，自2002年增設一個政治領導層級以來，公務員均有協助主要官員出席立法會會議，解釋政府政策。公務員隊伍保持政治中立的概念並非指公務員不應參與帶有政治成分的工作。尤其是高級公務員更是預期須協助主要官員處理某些政治工作，例如向政黨及傳媒解釋政府所決定的政策，並協助爭取市民及立法會支持這些政策。然而，他們應避免參與選舉政治及其他競選活動。

35. 公務員事務局局長補充，據她理解，公務員對於諮詢文件內的建議初步表達的主要關注如下：第一，應清晰劃分政治領導層與公務員之間的角色和職責。第二，不應削減公務員職位來抵銷增設的政治任命職位。第三，現行的公務員聘任、晉升及紀律制度應維持不變。政府當局歡迎公務員就諮詢文件所載列的建議提出意見。

36. 政制事務局局長亦向委員表示，諮詢文件載列的建議不會在第三任行政長官就任之前實施。實際的實施時間和步伐須視乎資源的配合及是否有具備合適才幹的人士可擔任新設的職位等因素而定。

37. 李永達議員提述行政長官有關與不同政黨的關係親疏有別的言論時表示關注，倘若新設的政治任命職位主要由親政府政黨的成員出任，公務員隊伍能否保持中立。他又進一步對強化後的政治領導層與公務員隊伍的從屬關係表示關注。他表示，雖然公務員與副局長並無直接的從屬關係，以及公務員將會繼續經由其常任秘書長直接向主要官員負責，但不容忽視的事實是，當副局長代理主要官員的職務時，前者的職級較常任秘書長為高。李議員要求政府當局考慮向政務主任進行不記名意見調

查，看看在實施有關建議後，公務員的中立有否因為政治壓力而受到損害。有關的意見調查可以每6個月或每年進行一次，其結果可供政府當局內部參考。

38. 政制事務局局長向委員保證，新增的政治領導層並非專為任何特定的政黨而設。只有具備合適才幹和能力的人士才可獲委任為政治任命官員。獲任命的人必須與行政長官有相同的理念和使命，以協助行政長官實踐其政治理念及達到有效管治。他預期只有少數政治任命官員是來自政黨，因為許多政治人才會參加分別在2007年及2008年舉行的區議會及立法會選舉。

39. 公務員事務局局長表示，她一直以正式及非正式的方式與公務員保持緊密聯繫。她亦與常任秘書長及部門首長定期舉行會議。她大約每隔10天便會探訪一個政府部門，期間會用約半小時與有關部門的高級官員就廣泛事宜交換意見，接着再用90分鐘左右與有關部門的公務員及職工會代表進行討論。而每隔兩星期左右，她亦會與約20至30名中層政務主任舉行兩小時的非正式會議，期間，有關政務主任可提出任何事項進行討論。在她擔任公務員事務局局長的任期內，這些安排將會繼續實行。

40. 李鳳英議員指出，政府當局在過去數年推行的多項不同的節省開支措施(例如暫停聘用公務員，推行自願退休計劃及凍結或削減公務員的薪金)均對員工的士氣造成打擊。她詢問有關建議會否對公務員的士氣和晉升機會造成負面影響。

41. 政制事務局局長在回應時表示，自1998年發生金融風暴以來，公務員編制已由18萬下降至16萬，以控制政府開支。儘管人員編制縮減及工作量不斷增加，但公務員隊伍仍然繼續為市民提供專業的服務。在落實有關建議時的其中一項指導原則是不會因為增加政治任命職位而削減公務員編制。由於政府今年會有盈餘，預計會為2006至07年度，甚至是2007至08年度預留撥款，增加人員編制，以紓緩相關部門的工作量。至於有關建議對員工士氣的影響，政府當局會在諮詢期間聽取公務員的意見。鑒於現行的常任秘書長架構和公務員編制將會維持不變，有關建議不會影響公務員的晉升機會。

防止利益衝突

42. 李永達議員及張文光議員表示，自諮詢文件公布後，社會上有意見認為，鑒於政治任命官員的委任程序只涉及由局長推薦及行政長官委任，大財團可輕易作出安排，安插其代表加入新的政治層級。大財團的代表一旦獲得任命，便可影響政府政策的制定方向，令其向有利大財團的方向傾斜。這樣可能會導致官商勾結，特別是在金融和土地發展方面。張議員詢問有何措施防止政治任命官員在任內及離任後出現利益衝突。

43. 政制事務局局長表示，政治委任制度已推行了4年，而該制度的核心價值是維持一個廉潔和對市民負責的政府。該制度十分重視主要官員的誠信和他們對公眾的問責性。兩位來自私人機構的現任主要官員(即馬時亨先生及唐英年先生)均以不偏不倚的態度制訂其所負責範疇內的政策。為了維持公眾對公職人員的信心，當局將會制訂類似適用於主要官員的規則，以防止出現實際利益衝突或被視為出現利益衝突的機會。主要官員須向行政長官申報他們的投資和利益及向立法會和公眾提供一套供查閱的申報書的規定，亦會適用於新的政治任命官員職位。根據有關建議，來自專業界或私人機構的人士一旦獲任命擔任政治任命職位，便應與有關機構或團體脫離關係，以確保不會出現實際利益衝突或被視為出現利益衝突。

44. 政制事務局局長進一步表示，根據現行的安排，主要官員在離任後的一年內，應就其接受聘用的計劃徵詢由高等法院原訟法庭法官擔任主席的問責制主要官員離職後工作諮詢委員會(下稱“諮詢委員會”)的意見。有關的主要官員應向諮詢委員會聲明，其先前的公職與受聘用的新工作沒有利益衝突。經研究有關個案後，諮詢委員會會告知有關主要官員應否依照其計劃行事，並可將諮詢委員會的意見公開。以往數年曾有數名主要官員離任，但沒有任何人作出違反公眾利益的行為。這證明現行制度維護了公開及公正原則。

45. 張文光議員論評道，諮詢委員會的意見並無約束力。他指出，主要官員或政治任命官員有可能會制定對其擬在離任後加入的大財團有利的政策。鑒於政治任命官員並非透過選舉產生，亦無須向市民問責，他詢問政府當局打算如何堵塞這些漏洞。

46. 政制事務局局長在回應時表示，政府當局會研究可如何改善現行制度。雖然主要官員須遵守在離任後12個月內不得在外間工作的規定，但當局無意全面禁止他們在離任後的12個月內重操故業或從事原先的業務。再者，主要官員在任時由政府制訂的任何政策，均須經由立法會審議及受到公眾的監察。

47. 會議於下午4時24分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年10月16日