

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1808/08-09(04)號文件

檔號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2009年6月15日會議
擬備的背景資料簡介

將平等機會委員會主席和行政總裁
兩個職位分拆的建議

目的

本文件概述民政事務委員會就將平等機會委員會(下稱"平機會")主席和行政總裁兩個職位分拆的建議進行的討論。

背景

平機會的組織架構

2. 平機會是在1996年5月20日根據《性別歧視條例》成立的法定機構，負責執行《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》及《種族歧視條例》。平機會由一名主席及不多於16名委員組成。委任平機會主席及委員的權力屬行政長官所有，而平機會主席的薪酬及委任條款和條件，亦由行政長官決定。根據《性別歧視條例》附表6第1條，平機會主席須為全職成員，而平機會的其他委員則可屬全職或非全職。現任主席鄧爾邦先生自2005年1月12日起獲委任為平機會主席，任期5年。

3. 平機會主席職位相等於公務員首長級薪級表第8點的職級。平機會過往設有行政總裁一職，其職位相等於首長級薪級表第3點。2000年年中，平機會管治委員會通過改變平機會組織架構的建議，以 ——

- (a) 刪除行政總裁職位；

- (b) 把當時的總監(行政事務)職位(首長級薪級表第1點)升格為總監(規劃及行政)職位(首長級薪級表第2點)；及
- (c) 把行政總裁的職務重新分配，由主席及總監(規劃及行政)分擔。

改變組織架構後每年可節省210萬元。行政總裁職位於2000年7月刪除。

4. 民政事務委員會在2002年2月8日的會議上聽取平機會的工作簡報時，部分委員關注到，刪除行政總裁一職與政府當局的立場似乎背道而馳，因為根據政府當局的立場，一個機構不應由同一人擔當主席及行政總裁的職能和職務。當時，平機會主席胡紅玉女士在回應時解釋，由於行政總裁的職務可由她本人與平機會規劃及行政科總監分擔，因此，她寧可節省有關資源以作其他用途，例如用於宣傳、教育及研究工作上。胡女士又認為，鑒於平機會主席是受薪職位，她理應兼任行政職務。

平機會事件獨立調查小組

5. 在2003年10月至12月期間，下列與平機會有關的事件引起公眾廣泛關注 ——

- (a) 平機會委聘和終止聘用余仲賢先生為行動科總監；
- (b) 王見秋先生辭去平機會主席職位；及
- (c) 針對平機會由胡紅玉女士擔任主席期間的情況而對該會提出"六宗罪"的公開指控。

6. 政府當局在2004年5月委任平機會事件獨立調查小組(下稱"獨立調查小組")，目的是調查影響平機會公信力的事件，並就恢復平機會的公信力提出建議。獨立調查小組在2005年2月發表報告，提出共70項建議。其中第15項建議指出：

"我們建議把平機會主席和行政總裁這兩個職位分拆，並重設行政總裁一職。主席最好為非全職和非執行成員。"

7. 政府當局贊成這項建議。政府當局並表示，下列有關加強機構管治的建議須作進一步考慮及／或需要修訂法例。這些建議為 ——

- (a) 第16項建議 —— 考慮修訂有關的法例條文，取消有關平機會主席須為全職成員的規定，以便在物色最佳主席人選時有更大的靈活度；
- (b) 第17項建議 —— 明文釐定平機會主席的責任，而主席和行政總裁亦應清楚分工；
- (c) 第18項建議 —— 如重設行政總裁一職，行政總裁應為平機會的管治組織(即管治委員會)的當然執行成員，他須向主席負責，並就平機會的表現，以及執行管治委員會所訂的政策，向管治委員會負責；
- (d) 第19項建議 —— 在考慮上文所述更改架構的建議期間，應清楚釐定平機會主席與管治委員會的權力和職責。具體來說，策略事務和其他主要事項(例如資源運用和聘任高層人員等事宜)應交由管治委員會作集體決定；
- (e) 第22項建議 —— 政府就諮詢及法定組織進行全面檢討時，應一併檢討平機會主席的薪酬福利條件；如重設行政總裁一職並擴大其職能，平機會也應檢討該職位的薪酬福利條件；
- (f) 第23項建議 —— 政府就諮詢及法定組織進行全面檢討時，可考慮設立提名委員會的做法是否可取和可行。這個委員會應包括政府官員和有關各方的代表，作用是協助平機會和其他主要委員會委任成員。政府亦可考慮在作出重要職位的委任時發出新聞稿，詳列獲委任人士的履歷，以表明其資歷和經驗完全切合平機會的工作，因而絕對勝任有關職位；
- (g) 第25項建議 —— 為確保運作平穩和方便作出較長遠的規劃，平機會主席的任期一般為3年，任期屆滿後可獲再度委任一次，任期不超過3年；及
- (h) 第30項建議 —— 為加強集體領導，政府可考慮為平機會設立副主席一職，如主席暫時缺席，又或當主席職位懸空時，可由副主席署任主席。

平機會於2004年進行的檢討

8. 自2003年發生多宗有關平機會的事件後，平機會着手進行兩項內部檢討，即架構檢討和人力資源管理檢討，並於2004年年底完成。這兩項檢討均建議重新開設行政總裁一職。至於主席一

職應否為非全職，第一項檢討表明須作進一步考慮。第二項檢討指出，在一名全職行政總裁的協助下，主席儘管是非全職，亦可有效管理平機會的事務。

民政事務局進行的檢討

9. 因應獨立調查小組就加強平機會機構管治提出的建議，民政事務局(即當時負責平機會內務管理的政策局)對平機會及另外14個非政府部門公共機構的機構管治進行了檢討。根據民政事務局進行的檢討，所有這些非政府部門公共機構都設有管理委員會，負責管理有關機構。管理委員會可分為兩類 ——

- (a) 由一名非全職主席及其他非全職成員所組成，支援工作則由一名行政總裁負責，該人同時是有關機構的行政主管；及
- (b) 由一名全職執行主席及其他非全職的非執行成員所組成，該名執行主席同時是有關機構的行政主管。

在全部15個公共機構當中，只有平機會設有執行主席一職。民政事務局表示，非政府部門公共機構設有一名非執行主席，以及一名擔任行政主管的行政總裁，明顯是良好機構管治的準則，因為這個模式提供了有效的制衡機制。由於平機會在機構管治方面並不符合這個模式，民政事務局提出將平機會主席和行政總裁兩個職位分拆的建議。

民政事務委員會的商議過程

政府當局提出的建議

10. 在2006年1月13日舉行的民政事務委員會會議上，政府當局就分拆平機會主席和行政總裁兩個職位的建議諮詢事務委員會。政府當局向民政事務委員會表示，如要改變平機會的組成和架構，以加強其機構管治，《性別歧視條例》須予修訂，以達到下列目的 ——

- (a) 使平機會的主席由執行主席改為非執行主席；
- (b) 一名平機會的非執行委員可獲委任為副主席；

- (c) 在主席及副主席缺席的情況下，一名平機會的非執行委員可獲指派暫代主席的職位；
- (d) 授權行政長官為平機會委任一名行政總裁；及
- (e) 委任該名行政總裁成為平機會的執行成員。

委員提出的問題及關注事項

11. 部分委員深切關注分拆職位建議對平機會的影響，以及會否影響公眾人士對平機會作為一個獨立機構的觀感。他們認為將平機會的管理架構與其他公共機構的管理架構比較並不適當，因為該等作比較的其他公共機構(如機場管理局及香港旅遊發展局)所負責的事務性質截然不同。這些委員並認為，政府當局未能理解平機會在捍衛人權方面的獨特性質和角色，而平機會最重要是保持獨立。他們進一步質疑，申訴專員公署及個人資料私隱專員公署(下稱"私隱專員公署")亦沒有設立管理委員會，分拆職位建議應否同時適用於該兩個公署。

12. 政府當局回應時表示，立法會於2003-2004年度討論平機會的事件時，立法會議員最常作出的批評是，有關的平機會主席獨斷獨行和"無王管"。為加強平機會的機構管治，以及作出更有效的制衡，平機會的決策工作應由一名非執行主席及其他成員組成的管理委員會負責，而行政職能則應由一名行政總裁負責，該名行政總裁須向管理委員會匯報工作情況。正如獨立調查小組的報告指出，自平機會成立以來，不同的公共機構已相繼更新管治架構，而獨立調查小組的報告及平機會兩份內部檢討報告均建議，平機會應重設行政總裁一職。

13. 政府當局並解釋，平機會有別於私隱專員公署及申訴專員公署，因為平機會的權力是由管治委員會行使，而在私隱專員公署及申訴專員公署，權力分別賦予私隱專員及申訴專員。就平機會而言，所有政策及決定須經管治委員會討論並通過，而非由主席一人獨自作出決定。然而，私隱專員公署及申訴專員公署的決策職能，則分別由私隱專員及申訴專員本人履行。舉例而言，即使是根據有關條例設立的個人資料(私隱)諮詢委員會，也只是擔當諮詢的角色，而不能行使私隱專員獲賦予的權力。由於分拆職位建議旨在加強一個機構的管治委員會對該機構的管治，因此該建議切合平機會的情況，但與私隱專員公署或申訴專員公署的情況卻不脛合。

14. 委員要求政府當局解釋為何在草擬《性別歧視條例草案》時建議為平機會委任一名全職的執行主席，以及為何現在卻有不同的看法，認為平機會主席應為非全職和非執行成員。

15. 政府當局回應時表示，立法會討論關於成立平機會的立法建議時，政府當局和立法機關均認為委任一名執行主席，對平機會來說是最後的管治模式。政府當局表示，當時建議委任全職主席是基於平機會工作的重要性和複雜性，以及當時正值平機會剛剛成立，各方面的工作均須從頭做起。然而，根據過去10年所得經驗，政府當局認為這並非最佳的管治模式。政府當局重申，基於以下理由提出分拆職位建議 ——

- (a) 有意見要求政府當局加強對平機會內部管治的制衡，擔心權力過分集中在全職執行主席身上；
- (b) 經驗證明把機構主席的職責與行政職務分開，是可取的做法，從香港鐵路有限公司及市區重建局的管治委員會現時的組成方式，便可印證此點；及
- (c) 獨立調查小組的報告及平機會兩份內部檢討報告均建議把平機會主席和行政總裁這兩個職位分拆，以及重設行政總裁一職。

16. 委員認為，一位有抱負和領導才能，並且具備卓越行政能力的執行主席，對平機會尤為重要。部分委員擔心，一旦按建議將兩個職位分拆，反而會造成一種情況，就是平機會會變成行政主導，而主席一職會被架空。他們認為，平機會事件反映出，問題癥結在於平機會主席的任命政治化，而政府當局應從中汲取教訓。至於上文第7(f)段所載的第23項建議，他們對現時委任平機會主席及委員的過程欠缺透明度表示關注。他們指出，設立提名委員會協助重要的公共機構委任成員，在外地是相當普遍的做法。

17. 政府當局回應時表示，採用設立提名委員會做法的海外國家為數不多。此做法在英國只採用了一段短時間，而這是否為諮詢及法定組織物色適合成員人選的最佳辦法，仍然有待證實。政府當局就外地的經驗收集了下列初步資料，而在有關研究所涵蓋的5個司法管轄區中，有兩個司法管轄區的人權機構設有非執行主席一職 ——

- (a) 英國和北愛爾蘭的人權機構均委任非執行主席；

(b) 加拿大和新西蘭均委任全職的人權執行專員；及

(c) 澳洲的人權機構委任執行主席。

為了提高透明度，政府當局會在公布平機會的新任命時發放新聞稿，當中會載列獲委任主席的背景資料。

18. 政府當局回應有關平機會主席一職會否轉為非全職的職位時澄清，當局只是建議修訂《性別歧視條例》，使平機會主席不再是一名執行主席，而轉為一名非執行主席。政府當局不是建議該職位須為一個非全職的職位。平機會在重設行政總裁一職後，是否仍然需要一名全職的非執行主席，這個問題可作進一步研究。

平機會對分拆職位建議所作的回應

19. 平機會主席向民政事務委員會表示，儘管他認同強化平機會的組織架構是正確的方向，但亦要慎重考慮該項建議對平機會的穩定性及職員士氣的影響。若重設行政總裁一職，則行政總裁很可能是與有關各方最常接觸的人，而理論上，在促進人權和平等機會的工作方面，行政總裁甚至可能比主席有更大程度的參與。若要落實有關建議，便須釐清主席與行政總裁各自擔當的角色及職能。

政府當局將會採取的跟進行動

20. 事務委員會要求政府當局在向立法會提交有關修訂法例前提供文件，闡釋分拆職位建議的理據、分析將兩個職位分拆的建議的利弊、闡述平機會主席與行政總裁的職能和權力將如何劃分，以及詳細分析有關建議在政策上帶來的影響。

21. 政府當局當時答允，在收集平機會和有關團體提出的意見後，會就有關建議提供文件，以諮詢民政事務委員會。政府當局亦承諾在適當時候向民政事務委員會提供時間表。

22. 2007年4月，政府當局向民政事務委員會表示，由於立法會當時正在審議《種族歧視條例草案》，而平機會將會是執行《種族歧視條例草案》的機關，政府當局因此認為當時並非研究分拆職位建議的合適時間。政府當局會因應《種族歧視條例草案》(該條例草案已於2008年7月獲制定成為法例)的實施情況，再考慮研究有關事宜。

最新發展

23. 自2007年7月起，政制及內地事務局成為負責平機會內務管理的政策局。2009年3月，審計署署長發表第五十二號報告書，報告書第3章關乎就平機會的工作進行的審查。在機構管治方面，審計署注意到，自2006年1月民政事務委員會會議後，此事至今沒有任何進展。審計署建議政制及內地事務局局長應加快推動此事，令事件得到圓滿解決。政府當局的有關回應(即審計署署長報告書第3章第2.13段)載於**附錄I**，供委員參閱。

有關文件

24. 委員可參閱相關事務委員會會議的紀要，以及由政府當局及平機會提供的有關文件；有關文件一覽表載於**附錄II**。這些文件的軟複本已上載於立法會網站：<http://www.legco.gov.hk>。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年6月10日

當局的回應

2.13 政制及內地事務局局長接納審計署的建議。他表示：

- (a) 政制及內地事務局會跟進事件，令事件得到解決；
- (b) 部分立法會議員於二零零六年一月對分拆職位的建議表示強烈保留，因此政府暫緩採取有關行動；
- (c) 因應審計署的建議，政制及內地事務局已檢討相關的考慮因素，包括立法會議員於二零零六年一月對分拆職位建議表示保留一事。以下各點值得注意：
 - (i) 平機會是十分重要的人權機構。由於該會性質獨特，當局必須評估哪種架構有助平機會履行這項重要職能，而非單純把平機會的架構與其他公共機構的架構作比較；
 - (ii) 分拆職位的建議可能會令平機會變為行政主導；
 - (iii) 平機會必須繼續由具有遠見和行政權力的主席領導；及
 - (iv) 政制及內地事務局必須留意，公眾或會認為分拆職位的建議可能削弱平機會在履行職能方面的獨立性；
- (d) 至於運作上的考慮，沒有迹象顯示平機會在現行架構下運作方面有重大困難。平機會在消除歧視和推廣平等機會方面，一直妥善履行職能；
- (e) 在管治方面，平機會的主要政策和決定由平機會管治委員會集體討論和通過，並非由平機會主席獨自制訂。平機會現有的互相制衡機制大致上已具成效；及
- (f) 立法會議員曾明確表示對分拆職位的建議有所保留。在繼續討論這事項時，政制及內地事務局會考慮立法會議員和社會相關界別提出的進一步意見。

有關文件一覽表

將平等機會委員會主席和行政總裁
兩個職位分拆的建議

會議	會議日期	文件
民政事務委員會	2005年3月21日	<p>平等機會委員會(下稱"平機會")提供題為"平機會二零零四年工作回顧及未來工作計劃"的文件 [立法會CB(2)773/04-05(01)號文件]</p> <p>政府當局提供題為"平機會主席的委任事宜"的文件 [立法會CB(2)777/04-05(01)號文件]</p> <p>2005年2月4日會議的紀要 [立法會CB(2)1081/04-05號文件]</p> <p>《平機會事件獨立調查小組報告》</p> <p>立法會秘書處擬備題為"平機會終止聘用候任行動科總監及其他相關事件"的背景資料簡介 [立法會CB(2)1003/04-05(01)號文件]</p> <p>政府當局提供題為"平機會事件獨立委員會的報告所作出的建議"的文件 [立法會CB(2)1083/04-05(07)號文件]</p> <p>平機會對《平機會事件獨立調查小組報告》所作建議之回應 [立法會CB(2)1083/04-05(08)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)1468/04-05號文件]</p>

會議	會議日期	文件
	2005年10月20日	會議紀要 [立法會CB(2)761/05-06號文件]
	2006年1月13日	<p>《平機會事件獨立調查小組報告》</p> <p>政府當局提供題為"關於(a)《平機會事件獨立調查小組報告》及(b)平機會兩份內部檢討報告所提建議的推行情況"的文件 [立法會CB(2)786/05-06(01)號文件]</p> <p>政府當局提供題為"第十五號中期報告——檢討平機會的機構管治情況"的文件 [立法會CB(2)786/05-06(02)號文件]</p> <p>平機會提供題為"《平機會事件獨立調查小組報告》及平機會進行內部檢討的另外兩份報告所提建議的推行情況"的文件 [立法會CB(2)786/05-06(03)號文件]</p> <p>立法會秘書處擬備題為"平機會事件獨立調查小組及平機會進行兩次內部檢討分別提出的建議的推行情況"的背景資料簡介 [立法會CB(2)786/05-06(04)號文件]</p> <p>2006年1月13日會議的紀要 [立法會CB(2)1012/05-06號文件]</p>
	2007年4月13日	跟進行動一覽表 [立法會CB(2)1493/06-07號文件 附錄II]

立法會秘書處
議會事務部2
2009年6月10日