

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1818/11-12號文件

檔 號 : CB2/H/1

2012年4月27日內務委員會會議文件

背景資料簡介

香港特別行政區 行政長官更替的交接安排

目的

本文件概述政制事務委員會委員就香港特別行政區(下稱"香港特區")行政長官更替的交接安排所提出的關注事項，並提供背景資料，載述為第四屆政府設立候任行政長官辦公室(下稱"候任特首辦")的事宜。

背景

2. 在2012年4月20日的內務委員會會議上，議員關注到，當局並沒有提供資料，說明由現任行政長官過渡至新任行政長官的政府交接事宜，包括候任行政長官就重組政府總部提出的建議。在缺乏有關資料的情況下，立法會實難以審議可能跨越2012年7月1日的現有立法建議，亦難以研究由現屆政府提出的政策及財務建議，因為該等建議可能與候任行政長官擬提出的建議有所不同。議員認為政府當局應向立法會簡介有關交接安排。另一方面，由於立法會會期將於2012年7月18日中止，內務委員會亦應研究，該等交接安排會在何種程度上影響立法會在會期中止前的工作。如有需要，議員可成立小組委員會跟進有關事宜。

最近在事務委員會會議上所作的討論

3. 政制事務委員會於2012年1月16日的會議上討論政府當局為第四屆政府設立候任特首辦的計劃，期間曾提出有關交接

安排的事宜。據政府當局表示，現屆政府會致力在餘下任期內，按照時間表落實其所承諾的各項政策。各項立法建議的審議工作，並不會因行政長官及其主要官員的更替而受到影響。此外，主要官員得到經驗豐富的公務員協助其工作，而新獲委任的主要官員亦具識見，可向立法會解釋其政策範疇下的各項政策。現屆政府將繼續施政，直至2012年6月30日為止。然而，鑑於候任行政長官在2012年7月1日上任前不會有任何權力，加上現任和候任行政長官的政策取向不盡相同，當下的問題是如何確保順利交接。據政府當局表示，這將會是候任特首辦的工作，而候任特首辦在確保施政連貫方面會擔當重要角色，並會確保在更替期間順利交接。

4. 政府當局告知委員，當局曾就英國、法國及德國的相關做法進行研究，但這些國家的交接期相對較短。政府當局亦曾參考美國的做法，該國的交接期較長。美國訂有《總統交接法》(Presidential Transition Act)，規管由總統大選至新總統就職之間一段時期的交接事務(包括撥款)。總務署負責處理交接安排及相關的人事事宜。

設立候任特首辦

5. 在2011年10月28日立法會會議上就行政長官2011-2012年度施政報告致謝議案進行辯論期間，政務司司長告知立法會，為確保香港特區第三、四屆政府順利交接，政府當局會為候任行政長官設立臨時辦公室，這與1997年的安排相若。據政府當局表示，第二任及第三任行政長官均沒有在當選後設立候任特首辦，因為當時在運作上並沒有此需要。

6. 自第四任行政長官於2012年3月25日當選後，候任特首辦隨即於當日開始運作，至2012年6月30日為止。據政府當局所述，候任特首辦將會協助候任行政長官履行下述主要職務——

- (a) 組建新一屆政府的領導團隊，包括提名主要官員的人選，由中央人民政府任命，並物色行政會議成員和其他政治委任官員；
- (b) 根據候任行政長官的競選政綱，籌備制訂新政府的施政計劃；
- (c) 與現屆政府做好交接安排；及

(d) 廣泛聯繫社會各界，並出席各類官方活動。

7. 據政府當局表示，候任特首辦會有5名首長級人員及21名非首長級人員。有關人手編制的細節，載於**附錄I**。除候任特首辦主管及特別助理屬非公務員的特別任命外，其餘屬公務員職位，從政府內部調派人員出任。候任特首辦會獲提供合適的辦公地方、人力及財政資源，以支援其工作。設立候任特首辦所需的828.9萬元撥款，已列入2012-2013年度的開支預算。

8. 至於候任特首辦與現任特首辦的工作關係，據政府當局表示，最重要是透過候任特首辦的工作，做好交接安排，讓政府政策得以貫徹推行。若候任行政長官認為恰當，出任候任特首辦秘書長(首長級薪級表第6點)及候任行政長官私人秘書(首長級薪級表第4點)的人士，會在2012年7月1日後留任特首辦，以保持工作連貫，因為這些人士曾統籌交接事務及籌備制訂新一屆政府的施政計劃。特首辦將會是候任特首辦的對口單位，擔當候任特首辦與現屆政府之間的橋梁。

秘書處進行的研究

9. 應議員於2012年4月20日內務委員會會議上所提出的要 求，立法會秘書處資料研究部已擬備資料，載述澳門特別行政區、台灣、澳洲及美國在政府更替方面的交接安排，有關資料現載於**附錄II**。

10. 2007年政府總部政策局重組安排的時序表載於**附錄III**，供議員參閱。

11. 相關委員會文件(連同其在立法會網站的超連結)一覽表 載於**附錄IV**。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年4月26日

附錄I

候任行政長官辦公室的人手編制

5名首長級人員的詳情如下——

職級	數目	主要職務
相當於局長	1	候任行政長官辦公室(下稱"候任特首辦")的主管，負責督導候任特首辦的整體工作，聯繫政團及社會各界
甲級政務官 (首長級第六級)	1	候任特首辦的秘書長，協助統籌交接安排、籌備制訂新政府施政計劃
乙一級政務官 (首長級第四級)	1	候任行政長官的私人秘書，協助候任行政長官處理文書、日常公務活動等工作
丙級政務官 (首長級第二級)	1	候任行政長官的副私人秘書
丙級政務官 (首長級第二級)	1	候任行政長官的新聞秘書

21名非首長級人員的詳情如下——

職級	數目	主要職務
高級政務主任	2	候任行政長官的助理私人秘書
特別助理 (高級專業級別)	1	候任行政長官的特別助理，協助聯繫政團及社會各界
首席新聞主任	1	協助處理媒體及公關事務
新聞主任	1	協助處理媒體及公關事務
高級法定語文主任	1	翻譯工作
一級行政主任	1	辦公室的行政支援工作
高級私人助理	1	候任行政長官的私人助理
私人助理	1	候任特首辦主管的私人助理
高級私人秘書	2	秘書工作
一級私人秘書	2	秘書工作
二級私人秘書	2	秘書工作
貴賓車私人司機	1	候任行政長官的司機
貴賓車司機	1	候任特首辦主管的司機
司機	2	候任特首辦車輛的司機
助理文書主任	1	辦公室的文書支援工作
辦公室助理	1	辦公室的雜務支援工作

資料來源：政府當局就政制事務委員會2012年1月16日會議提供的文件[立法會CB(2)785/11-12(01)號文件]

資料摘要

選定地方的政府換屆交接安排

1. 背景

1.1 本資料摘要綜述澳門特別行政區(下稱"澳門")、台灣、澳洲及美國的政府換屆交接安排。下表比較所研究地方於交接前的預備工作，以及於交接後處理上屆政府未完成的政策工作的安排。

表——政府換屆交接安排

	澳門 ⁽¹⁾	台灣 ⁽²⁾	澳洲	美國
交接前的預備工作				
為協助下任政府的工作而採取的措施	<ul style="list-style-type: none"> 現任行政長官於2009年8月發布批示，要求所有司長辦公室、局及公共機構支援下任行政長官組成其團隊。從這些公共機關調派人員到下任行政長官辦公室任職，開支由現屆政府承擔。 	<ul style="list-style-type: none"> 候任總統可要求現屆政府借調人員，協助組成新一屆政府。 候任總統及其指定人員可要求現屆政府移交政府文件檔案及其他有關文件。 	<ul style="list-style-type: none"> 按照慣例，現屆政府會在"看守時期"擔當"看守政府角色"；"看守時期"由眾議院解散時開始，直至宣布選舉結果為止，或若出現政府更替，則直至新一屆政府獲任命為止。 	<ul style="list-style-type: none"> 在美國，總統交接事宜受經由《1998年總統有效交接法》、《2000年總統交接法》及《2010年總統大選前過渡法》等修訂的《1963年總統交接法》(下稱"《交接法》")所規管。 具體而言，《交接法》訂明： <ul style="list-style-type: none"> 由總務署⁽³⁾向候任總統所組成的交接團隊提供經費、設施、政府服務及各種支援；

- 註： (1) 何厚鏵為澳門首任及第二任行政長官。崔世安於2009年7月26日當選第三任行政長官。他於2009年8月10日獲任命為第三任行政長官，並於2009年12月20日正式宣誓就職。由於澳門並無關乎交接安排的法例，本表提供的資料僅載述2009年就交接安排所採取的做法。
- (2) 現時，台灣並無關乎總統交接安排的法例。本表提供的資料是根據2008年提交立法院的有關總統及副總統交接安排的草擬法案。該法案正待立法機關通過。
- (3) 總務署是聯邦政府機構，負責支援其他聯邦政府機構的運作，職責包括向政府辦事處提供各種物資及資訊設施，以及為聯邦政府僱員提供辦公地方。

表——政府換屆交接安排(續)

	澳門	台灣	澳洲	美國
交接前的預備工作(續)				
為協助下任政府的工作而採取的措施(續)	<ul style="list-style-type: none"> • 現任行政長官與下任行政長官就關乎2010-2011年度財政預算案的安排進行討論，並達成共識。他們同意，預算案的主要建議由現屆政府提出，而有關建議由來屆政府實施。 	<ul style="list-style-type: none"> • 由總統選舉投票日直至候任總統就職，未能當選連任的現任總統必須凍結主要政府官員的任用及／或調遷。 • 在上述期間，候任總統可凍結其認為具爭議性的政策、命令及預算建議的實施。 	<ul style="list-style-type: none"> • 現屆政府一般會遵循看守政府慣例，包括避免： <ul style="list-style-type: none"> (a) 作出任何對來屆政府很可能構成約束力的重大政策決定； (b) 作出重要的職位任命；及 (c) 訂立重大合約或承諾。 	<ul style="list-style-type: none"> (b) 向來屆政府人員提供培訓及簡介；及 (c) 現任總統須採取其認為屬必要及合宜的行動，以策劃及協調行政機關的工作，以便權力有效移交⁽⁴⁾。

註：(4) 有關行動包括設立一個交接協調局並維持其運作、就提供來屆政府所需的簡介資料編備行政部門及機構指引，以及為使總統交接安排更具成效和效率，擬備合適的刊物、培訓、計劃及其他項目資料，並將有關資料送交候任總統。交接協調局的組成人員可包括現任總統選派的行政機關高層官員，例如內閣人員、總統幕僚長及總務署署長等。

表——政府換屆交接安排(續)

	澳門	台灣	澳洲	美國
交接前的預備工作(續)				
成立辦公室或團隊以籌備交接的安排	<ul style="list-style-type: none"> 候任行政長官辦公室於2009年9月1日開始運作，其運作獲現屆政府支援。辦公室職員與政府各部門舉行會議，編製2010-2011年度施政報告。 	<ul style="list-style-type: none"> 候任總統將設立辦公室，負責處理現屆政府與來屆政府之間的重要文件移交等事宜。 	<ul style="list-style-type: none"> 工黨在2007年的國會選舉中勝出，至今一直在澳洲執政。在2004年，工黨發表了一套全面的政策綱領，名為《政府架構：工黨的取向》，為籌劃2007年選舉後的新政府提供施政基礎。 2004年的政策綱領涵蓋適用於部長及國會的各項標準、政府各部的規模及編制、內閣的職能，以及部長級人員的角色。 	<ul style="list-style-type: none"> 候任總統會組成交接團隊，為政府的有秩序交接進行籌備。籌備工作可包括： <ol style="list-style-type: none"> 物色人選出任新一屆政府的主要官員職位⁽⁵⁾； 向獲提名為行政部門首長的人士簡介相關部門的運作，以及新一屆政府的施政優先次序；及 檢視現任總統發出的行政命令⁽⁶⁾，以決定有否任何該等命令是下任總統擬予以撤消，或以其本身的命令取代，藉以即時確立新的行動方向。

- 註：(5) 聯邦政府行政機關及立法機關內超過9 000個公務員領導及支援職位，包括內閣人員及其他行政機關與機構的首長、副國務卿、助理國務卿，以及各局及各處的主任，在總統交接期間可能出現變動。該等職位載列於每4年應國會要求出版一次的《美國政府決策及支援職位》這份文件內。
- (6) 總行政命令是總統根據其法定或憲制權力，向聯邦政府機構、部門首長或聯邦政府僱員發出的指令。行政命令在《聯邦法規資料冊》刊登30日後，即成為法律。總統一般為行政機關、聯邦政府機構或聯邦政府僱員的運作管理需要，以及為履行其法定或總統憲制權力等目的，發出行政命令。

表——政府換屆交接安排(續)

	澳門	台灣	澳洲	美國
交接前的預備工作(續)				
現屆政府是否需要於交接前完成所有已提交的法案的立法程序	<ul style="list-style-type: none"> • 規則並無訂明。實際上，現屆政府提交的所有法案在來屆政府就職前已完成立法程序。 	<ul style="list-style-type: none"> • 草擬法案並無訂明。 	<ul style="list-style-type: none"> • 在以下情況，現屆政府會完成有關的立法程序： <ul style="list-style-type: none"> (a) 制定有關法案不會抵觸看守政府慣例；或 (b) 有關法案已獲國會兩院通過，在眾議院解散前將獲總督批准。 	<ul style="list-style-type: none"> • 《國會規則》並無對此事宜作出規定。

表——政府換屆交接安排(續)

	澳門	台灣	澳洲	美國
交接前的預備工作(續)				
有關任命主要官員的安排	<ul style="list-style-type: none"> 按照《澳門基本法》及下任行政長官的提名，國務院於 2009 年 11 月 24 日任命新一屆政府的主要官員及檢察長。 經國務院任命，現屆政府 6 名主要官員及檢察長於新一屆政府擔任原職，而一名主要官員則出任另一職位。換言之，現屆政府 10 名主要官員中有 8 名留任新一屆政府⁽⁷⁾。 	<ul style="list-style-type: none"> 《憲法》訂明候任總統負責任任命行政院院長，而其他內閣閣員由行政院院長提請總統任命。 	<ul style="list-style-type: none"> 若出現政府更替，在野黨於國會選舉中勝出，其影子部長預期會加入新一屆政府。 	<ul style="list-style-type: none"> 除副總統外⁽⁸⁾，內閣成員的任命須獲得參議院(即國會上議院)的確認。候任總統可在就職前提名，但參議院會在總統就職後，就獲提名的人選作表決。

註：(7) 至於現屆政府餘下的兩名主要官員，其中一名為下任行政長官，他原於現屆政府擔任社會文化司司長。而另一名現屆政府主要官員則未獲下任行政長官提名在新一屆政府任職。

(8) 美國的內閣包括副總統及 15 名政府行政部門的首長。副總統是在總統選舉中，與總統一併選出。

表——政府換屆交接安排(續)

	澳門	台灣	澳洲	美國
交接前的預備工作(續)				
如政府架構會進行重組所採取的安排	<ul style="list-style-type: none"> 政府架構並無重組。雖然曾有揣測指司長數目將由5名增至7名，但有關數目至今保持不變。 	<ul style="list-style-type: none"> 政府組織架構載於法例。任何架構重組須經立法院批准。總統交接時並無任何架構重組。 	<ul style="list-style-type: none"> 在新一屆政府的總理就職後，政府架構如有重組，總督將根據總理的意見簽署行政措施令，正式分配各部長的行政職責。 	<ul style="list-style-type: none"> 並無有關資料。

表——政府換屆交接安排(續)

	澳門	台灣	澳洲	美國
於交接後處理上屆政府未完成的政策工作				
處理未完成政策工作的安排	<ul style="list-style-type: none"> 從新任行政長官於 2010 年 3 月 16 日向立法會發表的首份施政報告可見，各項政策繼承自上屆政府。 新任行政長官的政策取向與上屆政府一致。新一屆政府繼續推行上屆政府已作承擔的政策措施⁽⁹⁾。 	<ul style="list-style-type: none"> 並無有關資料。 	<ul style="list-style-type: none"> 並無規則規管交接後如何處理上屆政府尚未完成的政策工作。是否繼續推行這些政策工作及有關的安排，由來屆政府決定。 	<ul style="list-style-type: none"> 並無有關資料。

註：(9) 舉例而言，新任行政長官宣布，政府將保留上屆政府執行的現金補貼及減稅措施。此外，卸任行政長官在其最後一份施政報告中表示，政府將推出中央儲蓄制度。新任行政長官重申這項承擔，並承諾設立雙層式社會保障制度，包括中央儲蓄制度。上屆政府承諾於未來數年提供 19 000 個公屋單位，新一屆政府亦會繼續致力落實。

資料研究部
2012年4月26日
電話：3919 3637

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱“行政管理委員會”)所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

參考資料

澳門

1. *Government Information Bureau.* (2012) Available from: <http://www.gcs.gov.mo/> [Accessed April 2012].
2. *Legislative Assembly.* (2012) Available from: <http://www.al.gov.mo/> [Accessed April 2012].
3. *Macao Special Administrative Region Government Portal.* (2012) Available from: <http://www.gov.mo/egi/Portal/index.htm> [Accessed April 2012].
4. Wisers Information Limited. *WiseNews electronic services*, 1 July 2009 to 31 March 2010.

台灣

5. 立法院：總統職務交接條例草案《立法院第 7 屆第 8 會期第 13 次會議議案關係文書》。網址：<http://lis.ly.gov.tw/lcgi/lgmeetimage?cfc8cfc7ceccc8cdc5cdced2cdc9> [於 2012 年 4 月登入]。

澳洲

6. Australian Prime Ministers Centre. (2007) *The Caretaker Conventions in Australia.* Available from: <http://static.moadoph.gov.au/ophgovau/media/images/apmc/docs/63-Caretaker-role.pdf> [Accessed April 2012].

-
-
7. Department of the Prime Minister and Cabinet. (2010) Guidance on Caretaker Conventions. Available from: http://www.dpmc.gov.au/guidelines/docs/caretaker_conventions.pdf [Accessed April 2012].
 8. Parliament of Australia. (2008) *The Rudd Transition. Continuity and Change in the Structures of Advice and Support to Australian Prime Ministers*. Available from: http://www.aph.gov.au/binaries/senate/pubs/pops/pop49/the_rudd_transition.pdf [Accessed April 2012].
 9. Parliamentary Education Office. (2012) *Fact Sheet – 21 Ministers and Shadow Ministers*. Available from: <http://www.peo.gov.au/students/fss/fss21.html> [Accessed April 2012].
 10. University College London. (2010) *A draft Caretaker Convention for the UK – Modelled on that in Australia and New Zealand*. Available from: <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/research-archive/CaretakerConvention> [Accessed April 2012].

美國

11. Burke, J. P. (2000) *Lessons from Past Presidential Transitions – Organization, Management, and Decision Making*. Available from: <http://whitehousetransitionproject.org/resources/briefing/WH2001Transitions.PDF> [Accessed April 2012].
12. Johnson, C. (2008) *Recommendations for an Effective 2008 Transition*. Available from: <http://whitehousetransitionproject.org/resources/briefing/PAR2009/johnson.pdf> [Accessed April 2012].
13. Kumar, M. J. (2008) *Getting Ready for Day One: Taking Advantage of the Opportunities and Minimizing the Hazards of a Presidential Transition*. Available from: <http://whitehousetransitionproject.org/resources/briefing/PAR2009/kumar.pdf> [Accessed April 2012].

-
-
14. The United States General Services Administration. (2012) *Presidential Transition – Laws and Regulations*. Available from: <http://www.gsa.gov/portal/content/315461> [Accessed April 2012].
 15. The United States General Services Administration. (2012) Available from: <http://www.gsa.gov/portal/category/100000> [Accessed April 2012].
 16. The White House Washington. (2012) Available from: <http://www.whitehouse.gov/> [Accessed April 2012].
 17. US Government Info. (2008) *The Presidential Transition Process – A Cornerstone of Free Democracy*. Available from: <http://usgovinfo.about.com/od/thepresidentandcabinet/a/pretrans.htm> [Accessed April 2012].
 18. Wellford, H. (2008) *Preparing to Be President on Day One*. Available from: <http://whitehousetransitionproject.org/resources/briefing/PAR2009/wellford.pdf> [Accessed April 2012].
 19. Wikipedia. (2011) *United States presidential transition*. Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_presidential_transition [Accessed April 2012].
 20. Wikipedia. (2012) *Presidential transition of Barack Obama*. Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/Presidential_transition_of_Barack_Obama [Accessed April 2012].

**2007年政府總部政策局
重組安排時序表**

日期	事件
2007年5月3日	行政長官宣布，計劃由2007年7月1日起重組政府總部政策局。
2007年5月8日至26日	政制事務委員會舉行了5次會議，就政策局重組建議及相關事宜進行討論及聽取意見。事務委員會曾考慮對公務員組織架構作出的改動、因應重組建議而對2007-2008年度開支預算作出的改動，以及為施行重組引致的法定職能移轉而提出的法例修訂的性質。
2007年5月18日	內務委員會在預期政府當局將會作出預告，以就政策局重組建議動議一項決議案的前提下，成立一個小組委員會，開始審議與重組建議相關的法例修訂。
2007年5月23日至31日	與政府總部政策局重組建議有關的法例修訂小組委員會(下稱"小組委員會")共舉行6次會議，以完成其審議工作。
2007年5月22日	人事編制小組委員會通過與重組有關的人手建議。
2007年5月23日	當時的政制事務局局長作出預告，表示擬於2007年6月13日的立法會會議席上，根據《釋義及通則條例》(第1章)第54A條動議一項決議案，將受影響局長的法定職能移轉給經重組的政策局的局長。
2007年6月1日	小組委員會主席就小組委員會的商議工作向內務委員會作口頭匯報。

日期	事件
2007年6月8日	小組委員會向內務委員會提交書面報告。
2007年6月12日	財務委員會批准與重組有關的人手建議。
2007年6月13日	立法會通過由當時的政制事務局局長動議的決議。
2007年6月23日	第三任行政長官宣布，中央人民政府已根據其提名，任命第三屆香港特別行政區政府的主要官員(包括3名司長及12名局長)。
2007年6月29日	在憲報刊登《2007年釋義及通則條例(替換附表6)令》，以修訂第1章附表6所列的公職人員，藉以反映重組後掌管相關決策局的局長在職稱上的變動。
2007年7月1日	第三屆香港特別行政區政府就職。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年4月26日

**香港特別行政區行政長官更替的交接安排
相關文件**

委員會	會議日期	文件
與政府總部政策局重組建議有關的法例修訂小組委員會	2007年5月23日	立法會參考資料摘要 [政府總部決策局的重組安排] [政府總部決策局的重組安排：法例修訂]
內務委員會	2007年6月8日	與政府總部政策局重組建議有關的法例修訂小組委員會報告
政制事務委員會	2012年1月16日 (議程項目III)	議程
財務委員會 (特別會議)	2012年3月5日至9日	審核 2012-13年度開支預算 [答覆編號CSO008] [第24頁] 審核 2012-13年度開支預算 [答覆編號CEO011] [第21頁] 審核 2012-13年度開支預算 [答覆編號S-CSO04] [第5頁]

立法會秘書處
議會事務部2
2012年4月26日