

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2106/11-12(03)號文件

檔 號 : CB2/SS/5/11

研究與政府總部架構重組有關的法例修訂建議 小組委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件綜述政制事務委員會在2012年5月9日及15日的特別會議上討論候任行政長官將於2012年7月1日實施的政府總部新架構建議(下稱"重組建議")時，委員所提出的主要關注事項，以及就此的相關發展情況。

背景

2. 根據《基本法》第四十八(五)條，香港特別行政區(下稱"香港特區")行政長官行使職權，提名並報請中央人民政府任命下列主要官員：各司司長、副司長、各局局長、廉政專員、審計署署長、警務處處長、入境事務處處長和海關關長；以及建議中央人民政府免除上述官員職務。

3. 候任行政長官在其競選政綱中建議開設兩個副司長職位，即副政務司司長及副財政司司長，分擔政務司司長及財政司司長的工作，負責督導和協調香港特區與內地的合作，以及處理多項跨越不同範疇的政策事宜¹。

重組建議

4. 候任行政長官建議重組政府總部架構如下——

¹ "設立副司長，分擔司長的工作，加大力度推動香港與內地在各領域的合作，策劃香港的經濟和社會發展，包括金融創新、推廣旅遊、人口政策和退休保障等問題，同時加強統籌協調各政策局政策制定和推行工作。"(候任行政長官《競選政綱》第53頁"行政及政治體制"一章中政綱第8點)

- (a) 增設兩個副司長職位，分擔政務司司長及財政司司長的工作。開設新的副司長職級，月薪訂於律政司司長與問責局長之間；
- (b) 增設文化局，從民政事務局接掌文化和西九龍文化區的政策職能；從商務及經濟發展局接掌電影和創意產業的政策職能；以及從發展局接掌文物保育的政策職能；
- (c) 把現時的商務及經濟發展局(除電影及創意產業的政策職能外)改組為兩個政策局，即工商及產業局和科技及通訊局。工商及產業局將接管現時運輸及房屋局轄下有關航運、民航及物流的政策職能；及
- (d) 把現時的發展局(除文物保育的政策職能外)和運輸及房屋局(除航運、民航、物流的政策職能外)改組為兩個新政策局，即房屋規劃及地政局與運輸及工務局。

5. 根據上文第4(c)及4(d)段的重組建議，有關房屋及運輸的政策職能將會由政務司司長轉移至財政司司長。其餘8個不受重組影響的政策局，其政策職能將維持不變。該8個政策局分別為公務員事務局、政制及內地事務局、教育局、環境局、財經事務及庫務局、食物及衛生局、勞工及福利局和保安局。

6. 行政會議於2012年5月4日通過候任行政長官辦公室提出的重組建議。

7. 根據《釋義及通則條例》(第1章)第54A條，立法會可藉決議，將某一公職人員的法定職能移轉給另一公職人員。政制及內地事務局局長於2012年5月8日作出預告，表示擬根據第1章第54A條動議議案，以施行根據重組所需的法定職能移轉。擬議決議案訂明由2012年7月1日起，現時由某位公職人員憑藉決議所列條例得以行使的職能，將移轉給於政府總部重組後負責相關政策範疇的公職人員。

8. 據政府當局表示，決議獲通過之後，行政長官會同行政會議將會頒布命令(須經過立法會先訂立後審議的程序)，修訂第1章附表6所載的公職人員名單，目的是加入兩個副司長的職稱，以及反映各公職人員在職稱上的改動。該命令將於2012年7月1日生效。

主要關注事項

9. 政制事務委員會至今曾先後在2012年5月9日及15日舉行兩次特別會議，與政府當局及候任行政長官辦公室主管討論重組建議。委員在這些會議上提出的主要關注事項，概述於下文各段。

時間表及公眾諮詢

10. 根據政府當局的時間表，當局將分別於2012年6月6日及15日提交重組建議所涉及的人手及財務建議予人事編制小組委員會及財務委員會(下稱"財委會")審批。當局亦已作出預告，表示將於2012年6月20日的立法會會議上動議決議案，以施行重組建議引致的法定職能移轉。

11. 部分委員關注到，政府當局建議的時間表緊迫，並質疑重組建議是否有需要由2012年7月1日起實施。考慮到建議改動的規模，且當中涉及龐大公帑，他們認為政府當局在提交建議予立法會審批之前，應已進行全面的公眾諮詢。

12. 據候任行政長官辦公室主管表示，候任行政長官在競選期間已廣泛聽取公眾和社會各界的意見及訴求。為回應各項關注，候任行政長官的政綱已提出包括房屋、扶貧、經濟發展等一系列重要計劃。要盡快落實這些計劃，必須要適時實施合適的政府架構。重組架構後，由現任和新任官員組成的新政治委任團隊將會在2012年7月1日就職，屆時便可立即合組工作，整合政府架構的價值及目標。

13. 候任行政長官辦公室主管補充，在過去數個月裏，候任行政長官辦公室通過行政長官辦公室與現屆政府及公務員團隊不斷磋商，完善有關的重組建議。候任行政長官的競選政綱(內載重組建議)是經過諮詢社會各界後制訂的，而從市民接獲的600多份回應中，未有一份對重組建議作出負面評價。候任行政長官歡迎透過各種渠道進一步聽取公眾意見的機會，包括由政制事務委員會安排的公聽會。

14. 然而，部分委員強調，雖然政制事務委員會會舉行特別會議，聽取公眾就重組建議發表意見，但行政機關不應免除其就具爭議的公眾關注議題諮詢公眾的職責。

15. 部分委員亦質疑，政府當局在相關決議案獲立法會通過之前便就重組建議提請審批撥款，做法並不妥當。

16. 政府當局表示，在決議案獲通過前先提請人事編制小組委員會／財委會審批撥款，此程序步驟在2007年的重組工作中亦有採用，這亦與最近在2009年開設創意香港總監一職的例子相似。委員又察悉政府當局所作的下述進一步解釋：重組工作涉及於2012年7月1日前開設新職位及職稱的改動(因而須移轉有關的法定職能)，以及修改受影響的政策局於2012-13年度的開支預算。在邏輯上來說，在移轉有關權力前已完成開設新職位的程序，是較合乎情理；否則，政府當局便會要求立法會通過決議案以移轉權力至尚未存在的職位，並同時取消現有公職人員的權力。在實際上，若當局未能透過決議移轉法定職能，修改開支預算的建議便不能實行。政府當局向人事編制小組委員會及財委會提交建議改動時，會清楚指明如財委會批准建議，有關改動只會於決議實施時才生效。

重組建議的理據

17. 部分委員對重組建議表示支持，以便候任行政長官能推行參選期間承諾推行的重點施政措施，而最終的目標是加強管治成效達致政通人和。他們普遍認同有需要組織候任行政長官展望的完備政府架構，使他能適時並有效地推行各項措施，以處理市民關心的民生議題。

18. 然而，部分其他委員指出，上兩次政府總部架構重組工作的結果強差人意。為推行目前的重組建議，納稅人每年要再多花7,200萬元支付新增的職位。他們質疑重組建議能否對重大的民生、經濟議題及公共服務帶來實質改善。舉例而言，公屋的輪候時間會否縮短、如何促進工商業界的發展，以及會否推出甚麼措施，支持香港的進一步發展和加強本港與內地之間的經貿合作。這些委員詢問，若在2012年7月1日實施重組建議，當局會否訂定具體的表現目標。

19. 據候任行政長官辦公室主管表示，重組建議的目的包括(a)提升政治委任團隊在體察和瞭解社會及持份者心意的能力，使施政更貼近公眾期望；(b)就跨範疇的政策項目而言，加強協調政策的制訂與推行工作，並發展長遠規劃；以及(c)藉利用內地經濟快速發展而出現的機遇，以及扶持有競爭能力的產業，加強擴展香港的經濟基礎。候任行政長官辦公室主管進一步表示，把現有的商務及經濟發展局改組為兩個政策局，即科技及通訊局與工商及產業局，是要肯定工商業及科技發展在經濟發展中的重要性，並為香港的貿易和主要服務業的發展提供更專注的高層次倡導。新的政策局會就工商界關注的事項提供協助。然而，由候任行政長官辦公室代表將於2012年7月1日上任的政治委任官員就其表現

目標作出任何承諾，並非恰當做法。新的管治班子需要在新政府上任後的首3個月內，整合政府當局各項政策的優先次序，務求使命一致。候任行政長官將於2012年10月發表2012-2013年度施政報告，屆時會解釋其施政綱領。

20. 候任行政長官辦公室主管進一步解釋，政治委任制度會得以優化，因為有關的政策局局長亦會參與招聘程序，負責物色具有合適能力和才華的人士出任副局長和政治助理的職位；當局亦鼓勵青年才俊透過自薦承擔政治任命，投身政界，藉此建立一個人才庫，讓有效管治得以持續。

有需要檢討政治委任制度

21. 部分委員認為，政府當局應首先檢討政治委任制度，並找出現行政府架構的缺失，然後才尋求進一步擴大政府架構。他們認為，應更清晰界定政治助理的角色。這些委員強調，當局未有就有關制度的效率及成效進行任何深入檢討，便在政治委任團隊內增設另一層政治委任官員，做法並不合理。

22. 候任行政長官辦公室主管表示，重組建議能加強施政的策劃與協調，藉此改善政治委任制度，有利香港的長遠發展。

23. 部分委員關注到，在政治委任制度之下，主要官員與公務員的角色和職責劃分不清。他們詢問，公務員在進行政治工作(例如解釋政府政策)時的角色為何。

24. 據候任行政長官辦公室主管表示，公務員會解釋政府的政策，藉以為主要官員的工作提供支援。承擔這種具政治內容的工作，與公務員政治中立並無衝突。

兩個新副司長的職責

25. 部分委員贊同有需要增設兩個副司長職位，負責在涉及不同範疇的政策事宜上協調各政策局的工作，以取得預期的工作效果。

26. 然而，部分其他委員質疑是否有需要在政務司司長和財政司司長之下分別開設這兩個新職位。他們認為，要妥善協調政府政策的制訂及推行工作，不一定需要增設多一個管理層級。另外，建議增設的兩個副司長的工作，無可避免會與政務司司長和財政司司長的工作造成某種程度的重疊，並且可能會在決策上造成延誤，因為局長的決策需要經過額外一個管理層級才能到達司長。

27. 據候任行政長官辦公室主管表示，政務司副司長和財政司副司長將會分別分擔政務司司長和財政司司長的工作，而該兩位司長的工作量多年來已大幅增加。本地政治和跨境事務耗用了政務司司長和財政司司長很多時間和精力，他們有時忙於應付緊急事務，以致關乎長遠發展的工作可能得不到優先處理。設立兩個副司長職位，能強化跨政策範疇事宜的協調，以制訂全面和長遠的計劃。鑑於政務司司長的管轄範圍相當廣泛，現建議由政務司副司長協助政務司司長統籌人力資源政策(包括教育、人力規劃與發展、福利規劃、退休保障)和文化政策的制訂與推行工作。政務司副司長會督導與這些政策範疇有密切關連的3個政策局，即教育局、勞工及福利局和文化局。在政務司副司長的協助下，政務司司長可以更專注於跨越不同範疇而須作較長遠規劃的政策(例如扶貧和可持續發展)，而同時繼續直接督導6個政策局。

28. 候任行政長官辦公室主管進一步解釋，為了進一步推動香港的經濟發展及提高其競爭力，現建議由財政司副司長協助財政司司長落實與內地當局簽訂的經濟合作協議；按照國家五年規劃綱要所載，統籌有關政策的制訂和推行工作，推動香港發展；支持工商與產業(包括航運、民航、物流和旅遊業)以及科技和通訊業進一步發展。財政司副司長會督導與這些政策範疇有緊密關連的兩個政策局，即工商及產業局與科技及通訊局。

各政策局之間的職責

地政規劃及房屋的政策範疇

29. 重組建議會把現時的發展局和運輸及房屋局改組成房屋規劃及地政局。據候任行政長官辦公室主管表示，把地政規劃和房屋的政策範疇結合起來的建議，是經諮詢有關政策局的高級管理層之後作出的，當中亦考慮了這些政策局的運作經驗，以便在制訂政策方面有最佳的協調。

30. 部分委員認為，把地政規劃和房屋歸入同一政策局之下，是合理的做法，以便協調工作得以暢順進行，透過全面規劃、增加房屋供應及加快公屋興建，讓當局可更集中和盡快解決房屋問題。

31. 然而，部分其他委員質疑候任行政長官的下述見解有何理據：若重組建議未能在2012年7月1日實施，香港的房屋發展便會受到不利的影響。他們指出，從過去20年公私營房屋供應的統計數字來看，房屋單位的供應，與地政規劃及房屋的政策範疇是否

歸入同一政策局還是分屬兩個政策局，並無關係或關係甚微。他們認為，過去多年來的房屋供應是政府的一個政策決定。因此，候任行政長官的言論，指重組工作若延遲實施便會對房屋供應造成不利影響，實在具有誤導成分。

32. 候任行政長官辦公室主管表示，地政規劃的政策範疇自2007年起從當時的房屋及規劃地政局(該局向政務司司長匯報)，轉移至向財政司司長匯報的發展局，而房屋的政策範疇，則保留在向政務司司長匯報的運輸及房屋局的權限之下。重組建議旨在把地政規劃與房屋的政策範疇合併，歸入新設的房屋規劃及地政局(該局向財政司司長匯報)之下，以便在土地供應的時間上作出更佳的協調，以迎合市民對公私營房屋的需求。房屋規劃及地政局亦會負責發展長遠房屋策略、市區重建，以及樓宇維修和安全等政策職能。

工商及產業的政策範疇

33. 重組建議會把現時的商務及經濟發展局改組為兩個新的政策局，即科技及通訊局和工商及產業局。新的科技及通訊局負責推動香港的創新科技及通訊。這個新的政策局由現有商務及經濟發展局的通訊及科技科(不包含創意香港辦公室)轉變而來。新的工商及產業局負責工商政策，以及航運、民航、物流及旅遊業的發展，因為民航、航運及物流與其他經濟環節(例如旅遊、進出口)密不可分。

34. 部分委員認為，航運、民航、物流產業一直以來沒有得到足夠的政策支持。他們問及新設的工商及產業局如何幫助促進"高增值物流業"的發展。他們並建議，這個新政策局的名稱應予修改，以反映在其政策範疇下的航運、民航及物流工作的重要性。

35. 政府當局表示，工商及產業局轄下的航運民航物流及旅遊科，會由一位常任秘書長領導，負責提供全方位支援，推動香港航運、民航、物流及旅遊業發展，以打入國際市場並提升在市場內的競爭力。

文化政策範疇

36. 重組建議將會設立一個新的文化局，從民政事務局接掌文化科和西九龍文化區工程策劃組，並從商務及經濟發展局接掌創意香港，以及從發展局接掌文物保育專員辦事處。委員普遍支持設立這個新政策局的建議。然而，委員關注到該局的政策範疇相當概括，並認為有需要為文化發展培育愛好者。

37. 據候任行政長官辦公室主管表示，文化局會在政府內部集結力量，引領發展方向，為推廣文化活動和交流、培養人才與文化團體、吸引社區參與等工作，制訂全面的政策。把文化事務一併納入新增的文化局，既可加強政策的一致性，又有助文化策略的規劃。

重組建議的財政影響

38. 按照香港特別行政區行政會議成員、立法會議員及政治委任制度官員薪津獨立委員會的建議，政府當局就第四屆政府政治委任官員提出了擬議薪酬條款，包括把局長的現金薪酬增加8.1%(即每月由298,115元，增加至322,260元)；把新增政務司副司長和新增財政司副司長的現金薪酬定於較局長現金薪酬高1.75%的水平；以及把副局長的現金薪酬定於局長現金薪酬的70%。另一方面，每名司長、副司長及局長聘用的政治助理²的現金薪酬總額上限定於每月10萬元。建議亦包括設立年度調整機制，按丙類消費物價指數的趨勢，為政治委任官員的薪酬作每年調整。

39. 委員詢問，因重組建議而引致的額外員工費用預計約為每年7,200萬元，而擬議的薪酬條款對員工費用造成的財政影響為何。政府當局表示，建議把政治助理的現金薪酬總額上限定為每年120萬元後，所節省的開支應該可以抵銷局長和副局長的現金薪酬增加，以及給予新設政務司副司長和財政司副司長的現金薪酬。政府當局承諾稍後會確定有關的財政影響。

相關發展情況

40. 政制事務委員會已於2012年5月19日的特別會議上聽取公眾的意見，並訂於2012年5月26日舉行另一次特別會議，進一步聽取公眾意見。

41. 在2012年5月21日的例會上，當局向政制事務委員會簡介政府總部架構重組建議的人事編制改動，以及第四屆政府政治委任官員的擬議薪酬條款。政府當局計劃分別在2012年6月6日及15日，把因應重組建議而作出的人事編制和財務建議，提交予人事編制小組委員會和財委會審批，並會在2012年6月就政治委任官員的薪酬條款向財委會提交財務建議。

² 律政司司長和公務員事務局局長現時並沒有政治助理。

相關文件

42. 政制事務委員會曾審閱的相關文件，可於立法會網站瀏覽，網址為：<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ca/general/ca1112.htm>。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年5月22日