

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2867/11-12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：2012年6月4日(星期一)
時 間：下午4時45分
地 點：立法會綜合大樓會議室1

出席委員：譚耀宗議員, GBS, JP (主席)
梁劉柔芬議員, GBS, JP (副主席)
何俊仁議員
何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP
吳靄儀議員
張文光議員
劉慧卿議員, JP
石禮謙議員, SBS, JP
余若薇議員, SC, JP
林健鋒議員, GBS, JP
黃定光議員, BBS, JP
湯家驊議員, SC
詹培忠議員
何秀蘭議員
林大輝議員, BBS, JP
陳健波議員, JP
梁美芬議員, JP
葉國謙議員, GBS, JP
葉劉淑儀議員, GBS, JP
梁家傑議員, SC
梁國雄議員

缺席委員 : 黃宜弘議員, GBS
黃容根議員, SBS, JP
劉江華議員, JP
劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
劉健儀議員, GBS, JP
霍震霆議員, GBS, JP
王國興議員, MH
李永達議員
張學明議員, GBS, JP
黃國健議員, BBS
謝偉俊議員, JP
譚偉豪議員, JP
黃毓民議員

出席公職人員 : 議程項目I

政制及內地事務局

政制及內地事務局局長
譚志源先生

政制及內地事務局首席助理秘書長
蔣志豪先生

行政長官辦公室

行政長官辦公室主任
梁卓偉教授

行政長官辦公室常任秘書長
麥靖宇先生

行政署

行政署長
麥綺明小姐

議程項目II

候任行政長官辦公室

候任行政長官辦公室主管
羅范椒芬女士

候任行政長官辦公室秘書長
劉焯女士

政制及內地事務局

政制及內地事務局局長
譚志源先生

政制及內地事務局常任秘書長
羅智光先生

政制及內地事務局首席助理秘書長
鄭琪先生

財經事務及庫務局

財經事務及庫務局副秘書長(庫務)
梁悅賢女士

財經事務及庫務局首席助理秘書長(庫務)
陳靜婉女士

列席秘書 : 總議會秘書(2)3
戴燕萍小姐

列席職員 : 高級助理法律顧問2
張炳鑫先生

高級議會秘書(2)3
何慧菁小姐

議會秘書(2)3
盧惠貞女士

議會事務助理(2)3
曾盧鳳儀女士

I. 防止及處理潛在利益衝突獨立檢討委員會報告
[立法會 IN13/11-12、CB(2)1239/11-12(02)、
CB(2)1669/11-12(03)、CB(2)1679/11-12(05)、
CB(2)2128/11-12(01)及CB(2)2233/11-12(01)號
文件]

主席表示，此次特別會議的目的，是讓委員就2012年5月31日發表的《防止及處理潛在利益衝突獨立檢討委員會報告》(下稱"《報告》")所提建議，與政府當局討論其須採取的跟進行動。

政府當局作簡報

2. 應主席之請，政制及內地事務局局長表示，防止及處理潛在利益衝突獨立檢討委員會(下稱"檢討委員會")已提出36項旨在改善現行制度的建議，包括加強《政治委任制度官員守則》(下稱"《守則》")內關乎接受利益和款待的指引，訂明處理政治委任官員利益衝突的準則，以及考慮政治委任官員申請特別許可以收受利益的準則，並且公布這些準則。行政長官已接納《報告》，政府當局會分短期、中期及長期方式，逐步落實各項建議。

3. 政制及內地事務局局長進而表示，《報告》發表後不久，有關各方即舉行了一次由行政長官辦公室主任主持的聯席會議，就《報告》所提建議進行討論，並制訂計劃分短期、中期和長期落實各項建議。政制及內地事務局局長和行政長官辦公室主任概述短期至中期內將會採取的措施，包括為增加透明度而即將推行的措施，例如把政治委任官員申報利益的資料及行政會議成員避席的統計數字上載至網站；以及把關乎行政長官、政治委任官員和行政會議成員的防止及處理利益衝突的監管制度的有關文件上載至相關網站(建議31至33)。就中期而言，政府當局會研究把規管政治委任官員和公務員索取和接受利益的法定制度，透過立法途徑使其適用於行政長官職位(建議16、17及22)；以及與候任行政長官辦公室磋商如何修訂《守則》的條文，以改善適用於政治委任官員的制度(建議4、6至8及11)。

4. 委員察悉，檢討委員會建議應制定法例，使《防止賄賂條例》(第201章)第3及第8條適用於行政長官；在此情況下，行政長官如要接受任何利益，必須獲得法定獨立委員會的許可，而向行政長官提供利益的人士或機構亦會受到規管。這個獨立委員會應由3名成員組成，並由終審法院首席法官及立法會主席共同委任。行政署長表示，已開始準備"法律草擬委託書"的初稿，並正探討各項相關事宜，包括成立獨立委員會，以及旨在提高透明度的公告和指引等。

討論

防止及處理利益衝突的現行制度

5. 劉慧卿議員表示，公眾對行政長官接受富豪款待的事件有強烈意見，但行政長官所須遵守的一套標準，卻不及相關公務員操守規則下所施行的標準嚴格。她表示，於2008年修訂《防止賄賂條例》時，政府當局提出多項理由，指該條例第3及第8條不應適用於行政長官，但《報告》的內容正好說明，當年所提出的理由毫無理據。劉議員詢問現任行政長官將如何對其所作所為負責，以及政府當局如何確保，《報告》建議對規管制度所作的改動將適用於新任行政長官及其政治團隊。

6. 政制及內地事務局局長表示，候任行政長官在2012年5月31日發出的新聞公報中表示歡迎《報告》的建議。候任行政長官已主動遵守與公務員隊伍一致的申報利益安排。政制及內地事務局局長承諾加快將對《守則》作出的擬議修訂送交候任行政長官辦公室，供其考慮向第四屆政府的政治委任官員實施。

7. 劉慧卿議員表示，政府當局應向委員保證，第四屆政府的政治委任官員會遵守《報告》所建議的規管措施；她補充，該等措施應包括經修訂的《守則》或政府當局經檢討而作出的任何改動。吳靄儀議員認為，政治委任官員應遵守適當的行為準則，若發覺自己未能符合所要求的準則，便不應

接受任命。行政長官辦公室主任表示，他會盡快將經修訂的《守則》送交候任行政長官辦公室，並會跟進候任行政長官辦公室提出的意見。行政長官辦公室主任回應劉議員時表示，由於行政長官個人處事不當，令市民對香港保持廉潔奉公的信心有所動搖，也令公務員同事感到失望，他已就此衷心向市民致歉。行政長官希望在2012年6月14日舉行的行政長官答問會上，親自向議員解釋。

8. 張文光議員建議，《守則》的修訂應包括以下各項：(a)行政長官就涉及政治委任官員的利益衝突問題作出決定時，所採用的處理方式應與適用於公務員隊伍的處理方式至少同樣嚴格(建議1)，而適用於政治委任官員離職後工作的管制期，應與適用於公務員隊伍相同職級人員的管制期一致；(b)須在紀律處分措施方面設中間地帶，包括警告、公開譴責、停職或免職(建議4)；(c)由於目前欠缺有效機制，可防止政治委任官員在離職後獲得延後報酬，政府當局在制訂、採納並公布指引以考慮政治委任官員就索取或接受利益提出的特別許可申請時(建議5)，應在指引中加入措施，以規管政治委任官員接受延後報酬；(d)前任行政長官及政治委任官員離職後工作諮詢委員會(下稱"諮詢委員會")的意見應具法律約束力(建議13)。張議員促請當局適時修訂《守則》，使其對2012年7月1日就任的新任行政長官和政治委任官員具有約束力。

9. 政制及內地事務局局長表示，當局修訂《守則》時，會加入《報告》建議4所指明的各項紀律懲處。然而，有一點尤應注意，雖然建議13指出，政府當局應檢討政治委任官員離職後工作的規管機制，但檢討委員會亦瞭解到政治委任官員和公務員在聘用性質上的差異(建議14)，並認為政府當局在檢討規管政治委任官員離職後工作的安排，以及考慮應否及如何修訂有關安排時，應顧及此情況。此外，根據建議15，在檢討政治委任官員離職後工作的規管機制時，可考慮以下可能性：(i)應否為不同職級和不同服務年資的政治委任官員訂定不同的管制期；及(ii)應否賦予諮詢委員會建議的規管限制法律約束力。政制及內地事務局局長指

出，建議1所指的，是行政長官就政治委任官員涉及利益衝突的問題作出決定時須採取的一般原則。他表示，按照建議1所述原則，就《守則》作出的修訂會令有關政治委任官員以私人身份接受利益的條文清晰明確。

10. 梁國雄議員認為，就短期措施而言，行政長官應立即辭職，以對人民問責。就中、長期而言，下任行政長官如對檢討委員會的建議有任何意見，亦應提出，整支管治團隊亦應受到《報告》建議的措施所規限。他指出，政府當局及部分議員認為，對行政長官施加任何規管都會損及其憲制地位，故此不宜把行政長官納入《防止賄賂條例》第3及第8條的法定規管制度之下，依他之見，政府當局及持上述意見的議員都犯了非常嚴重的錯誤，才會造成當前結果。

11. 吳靄儀議員表示，政府當局未有聽從泛民主派提出、將行政長官納入《防止賄賂條例》第3及第8條適用範圍的建議，而檢討委員會則認為該建議是適切的。余若薇議員補充，民主建港協進聯盟(下稱"民建聯")當時曾反對將行政長官納入第3及第8條適用範圍的建議。根據檢討委員會所述，規管索取和接受利益的嚴格制度適用於行政長官所領導的政治委任官員及公務員，而行政長官卻免受規管，實在並無理據可言；此外，行政長官並無任何明文記錄的內部規則及其所應用的個案，這種做法完全不恰當，實有違妥善行政的原則。

12. 主席澄清，民建聯當時的立場是，行政長官的憲制地位獨特，要將其納入《防止賄賂條例》所訂罪行條文的監管架構有一定困難。他表示，民建聯支持檢討委員會提出的建議，在無損行政長官特殊憲制地位的情況下採取適當方法以達致上述目的。

13. 吳靄儀議員促請政府當局在本屆立法會任期內提出立法建議，以便迅速就規管行政長官的行為立法。她補充，現在是立法的適當時候，並預期本屆立法會議員不大可能提出強烈反對意

見。政制及內地事務局局長請委員參閱《報告》第4.60段所載，政府當局以往對將行政長官納入《防止賄賂條例》第3及第8條適用範圍一事的立場。政府當局現經考慮過檢討委員會的建議後，已開始著手草擬法例，讓第四屆行政長官向立法會提交。另一方面，關乎政治委任官員的建議，以及增加透明度的建議，會由現屆政府推行。吳靄儀議員不滿政府當局不優先處理此事，而要留待下屆立法會處理。她認為政府當局應提供立法時間表。行政長官辦公室主任闡述修訂法例所涉的步驟詳情。他表示，當局正擬備"法律草擬委託書"的初稿，但現階段未能提供時間表。

14. 梁劉柔芬議員表示，有需要檢討可如何改善現行制度的不足之處。她提述《報告》第4.61段，並關注到，如何才能以更理想的方式處理行政長官的獨特憲制地位。她亦注意到，當局曾參考選定海外司法管轄區的做法，但看來規管制度的適用範圍主要是部長，而不包括政府首長。梁劉柔芬議員建議，政府當局應更透徹考慮此事，因其觸及憲制問題。政制及內地事務局局長和行政署長表示，政府當局會詳細考慮設立一個法定獨立委員會的建議，而律政司會特別考慮此事的憲制問題。

15. 吳靄儀議員和余若薇議員提述審計署署長在2012年5月31日發表的《行政長官離港職務訪問的酒店住宿安排報告》。對於政制及內地事務局局長曾向傳媒聲稱要對此事雙倍負責，她們詢問局長將如何雙倍負責，以及行政長官應否償付因住宿昂貴房間而花費的公帑。行政長官辦公室主任表示，審計署署長的報告提出了多項建議，令規劃和審批過程更嚴謹，當中包括對不同等級的住房作更透徹的評估，以及主動公開有關的外訪開支等。行政長官辦公室整體接納這些建議。政制及內地事務局局長表示，他已經在新聞公報中充分闡述其意見，沒有進一步的補充。

16. 余若薇議員不滿政府當局沒有提供文件，闡明當局會否及如何落實該36項建議，以及相關時間表。余議員亦呼籲，應啟動彈劾行政長官的程

政府當局

序，並請議員支持引用該程序。政制及內地事務局局長承諾在下周初將經修訂的《守則》送交候任行政長官辦公室，當中將納入關乎政治委任官員的建議，供候任行政長官辦公室考慮，並會按余議員的要求就有關事項提供文件。劉慧卿議員建議，事務委員會應在日後的會議上討論政府當局的文件。

17. 余若薇議員表示，新一屆政府應承諾落實與政治委任官員有關的建議，包括分別涉及紀律懲處和延後報酬的建議4和建議13，使相關的政治委任官員須受規管制度的規限，而經修訂的《守則》亦應成為聘用條款的一部分。余議員注意到，候任行政長官已承諾接受《報告》的所有建議，而現屆政府亦會致力爭取在本屆任期內落實有關建議，她詢問候任行政長官辦公室主管會否為落實建議定下時間表。候任行政長官辦公室主管表示，候任行政長官歡迎《報告》的建議，並會首先研究對《守則》作出的修訂。至於須經政府當局在適當時候予以檢討後方可落實的措施，例如離職後工作等措施，她承諾考慮可如何使相關規定對政治委任官員具有約束力，並在有需要時加入使合約內容可予更改的條款。政制及內地事務局局長回應余議員時表示，建議4所提及的不同形式的紀律懲處措施，與候任行政長官正在考慮的獎懲機制是一致的，亦會納入經修訂的《守則》中。

(會後補註：根據政府當局所述，候任行政長官辦公室決定由2012年7月1日開始採用經修訂的《守則》，其副本已於2012年6月25日隨立法會CB(2)2448/11-12(01)號文件送交議員。)

款待和利益的定義

18. 劉慧卿議員表示，政府當局應在經修訂的《守則》內清楚區分"利益"和"款待"。劉慧卿議員注意到，檢討委員會認為，行政長官須遵守的規則，應比政治委任官員及公務員至少同樣嚴格，她認為行政長官應遵循最高的操守標準，以孚衆望，而由於行政長官的憲制地位特殊，他尤其必須在操

守標準方面樹立楷模。劉議員提述《報告》第4.44段就規管接受款待的條文所提出的修訂，並詢問政府當局會否採納檢討委員會的建議。

19. 政制及內地事務局局長同意現行《守則》應該清晰說明有關"利益"和"款待"的規定。對劉議員所述的高級公職人員應遵循最高的操守標準，他亦有同感。他表示，當局將按照檢討委員會所作建議的方向修訂《守則》。

債務與法律責任及品格審查

20. 何俊仁議員關注到，根據現行機制，行政長官和政治委任官員作出定期投資和利益申報時，無須申報其個人債務和法律責任。他指出，在澳洲、加拿大和新西蘭有類似的機制。何議員認為，應該將這個做法定為額外的規定，以取代當潛在利益衝突出現時才申報的做法。《報告》第4.139段指出，政治委任制度下官員和公務員的債務和法律責任等資料，可能會在接受品格審查的過程中作為財務狀況的一部分受到審查。然而，何議員質疑，經選舉產生的行政長官，是否也要在獲得任命前接受品格審查。政制及內地事務局局長表示，現屆政府正在跟進檢討委員會的建議，而委員所提的任何進一步建議，將會轉交候任行政長官辦公室，供下任行政長官考慮。他表示，根據《行政長官選舉條例》(第569章)，當選的行政長官須作出一項法定聲明，表明他不是任何政黨的成員。政制及內地事務局局長指出，根據現行安排，公務員首長級職位和政治委任制度下官員的任命，均須進行深入審查，至於行政長官一職的有關安排，他會在查閱有關資料後向事務委員會匯報。

政府當局

其他事項

21. 對於候任行政長官指現任行政長官應留任至任期結束，以助交接安排，何秀蘭議員認為這說法並不恰當。依她之見，此舉會損及問責制度，她強調政府換屆工作應依賴制度而非個人。此外，何議員注意到，很多政府檔案被政府當局銷毀，當中

有一些雖被分類為日常檔案，卻可能載有政府開支的會計紀錄，例如外訪的開支。何議員呼籲制定檔案法，以確保載有政府政策及重大公共事務資料的政府歷史檔案得以保存和可供參閱。政制及內地事務局局長表示，此事不屬政制及內地事務局的政策範疇，但承諾會將此項關注轉達有關方面，供其考慮。

II. 政府總部架構重組：對2012-2013年度開支預算作出的改動

[立法會CB(2)2233/11-12(02)號文件]

政府當局作簡報

22. 政制及內地事務局局長表示，在2012年5月21日的事務委員會會議上，當局曾根據重組建議關乎人事編制的改動徵詢委員的意見，詳情載於隨立法會CB(2)2058/11-12(03)號文件送交全體議員的文件擬稿中。如建議獲得人事編制小組委員會通過，則須提供撥款，以因應政府總部架構重組而對2012-2013年度開支預算作出改動，並須就此提交財務建議供財務委員會(下稱"財委會")批准。相關文件擬稿已隨立法會CB(2)2233/11-12(02)號文件送交全體議員。

23. 財經事務及庫務局副秘書長(庫務)闡述重組建議所帶來的財政影響，包括開立新開支總目和分目、更改管制人員的職銜和開支總目的名稱、相應地重新轉授權力、轉撥承擔額，以及更改編制上限。政府當局建議對2012-2013年度開支預算作出的改動，生效日期與擬議重組的日期看齊，詳情載於政府當局的文件中。

討論

24. 劉慧卿議員表示，政府當局在2012年5月21日向事務委員會匯報時，就重組建議尋求的預算約為7,000萬元。劉議員要求政府當局澄清其擬申請的撥款總額，以及須尋求財委會批准的撥款申請文件數目。她亦詢問，當局擬申請的款額，會否包括

就第四屆政府公務員和政治委任官員提出的薪酬調整建議。

25. 政制及內地事務局局長和財經事務及庫務局副秘書長(庫務)表示，淨增加的43,952,000元，代表直至2013年3月的9個月內，6名新增政治委任官員(包括兩名副司長、兩名局長、兩名副局長)、兩名新增常任秘書長及其所需輔助人員的額外員工開支，而整年的額外開支約為6,000萬元。當局將會向財委會提出兩項撥款建議，供其考慮，包括上述的人員編制建議和現有的撥款建議。至於第四屆政府政治委任官員的薪酬調整建議，政制及內地事務局局長表示，當局將會向事務委員會進一步匯報最新情況。劉慧卿議員指出，政治委任官員的薪酬水平備受公眾關注，她希望新一屆政府會聽取公眾的意見。

26. 余若薇議員認為，為協助委員瞭解整體財務承擔，當局應提供一份標明文本，清楚示明對已批准的預算的相關改動、對預算的修訂(如有的話)，以及擬申請的相關款額。財經事務及庫務局副秘書長(庫務)提述政府當局文件第14段所載有關重組建議的財政影響、追加撥款的詳情，以及附件4所述的在預算中得以抵銷的款額。她補充，附件4的各項附錄，亦載列在相關總目下以預算格式載列的2012-2013年度撥款詳情連同闡釋。與會者察悉，政府當局將會在財委會2012年6月15日的會議上，向財委會提交有關建議，以待批准。

III. 其他事項

27. 議事完畢，會議於下午6時35分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年9月27日