

# **主要官員問責制**

## **實施一年後報告**

	段數
<b>A. 引言</b>	1 – 3
<b>B. 新管治制度</b>	4 – 7
政治領導層	8 – 9
加強問責	10
政治中立的公務員隊伍	11
擴大主要官員人選範圍	12
更有效協調	13 – 14
加強行政立法機關的合作	15
社會的期望	16
一個不斷演進的管治制度	17
<b>C. 公共行政新架構</b>	
施政綱領	18 – 19
政策委員會	20
資源的分配	21
施政報告及財政預算案	22
<b>D. 問責制的運作</b>	23 – 26
考慮公眾意見	27
嚴重急性呼吸系統綜合症和個別事件	28
(a) 細價股事件	29 – 31
(b) 買車事件	32 – 35
(c) 嚴重急性呼吸系統綜合症的爆發	36 – 39
(d) 就落實《基本法》第二十三條而提出的立法建議	40 – 43
(e) 主要官員的請辭	44 – 45

	段數
<b>E. 各項檢討的結果</b>	46
組織架構的檢討及節省開支	47 – 48
法定及諮詢組織的角色和職能的檢討	49
政務司司長和財政司司長的法定權力 和職能的檢討	50
財政司司長與財經事務及庫務局局長 職責分工的檢討	51
利益申報制度的檢討	52
需繼續跟進的事項	53
<b>F. 總結</b>	54 – 59
展望將來	60 – 63

## 附件 A 至 H

## A. 引言

本報告闡述主要官員問責制實施十二個月以來的情況。

2. 在 2002 年 6 月 14 日的財務委員會會議上，我們同意在問責制實施六個月後，向立法會政制事務委員會匯報落實問責制各方面的進展。我們亦同意除六個月報告之外，會在問責制實施十二個月後提交進一步報告。
3. 六個月報告已於 2003 年 1 月提交政制事務委員會，並在該委員會 2003 年 2 月 17 日的會議上進行討論。

## B. 新管治制度

4. 香港政制隨着回歸衍生重大轉變。在「一國兩制」的原則下，香港特別行政區（下稱“香港特區”）實行港人治港，高度自治，並按照《基本法》的規定，選出行政長官。從上任開始，他便擔當政治角色。對於一個百多年來主要由公務員組成的管理體制而言，這是一個嶄新的轉變，令香港市民對政府的表現有更高期望。
5. 市民不但期望政府高層官員負責制定和執行政策，更期望這些官員推介和解釋政策。高級公務員需要同時擔負政治和行政責任。公眾期望政府高層官員為他們的政策承擔全面責任。有政治評論員指出，高級公務員一方面需要代表政府解釋政策和為政府立場辯護，另一方面又需要保持政治中立，使他們陷於困境。
6. 因應這些轉變及公眾的關注和期望，我們意識到需要策動改革。我們亦了解公眾對主要官員問責的要求和期望，與公務員既定的任免制度並不相符，實需要列明主要官員的權責，釐清他們在制定和執行政策的角色，並引入一套合適的任命制度。
7. 基於以上的考慮，主要官員問責制在 2002 年 7 月 1 日實施，加強主要官員對其政策範疇承擔的責任。具體的目標如下：

- (a) 加強主要官員對其政策範疇承擔責任；
- (b) 保持一支常任、專業、任人唯才、廉潔及政治中立的公務員隊伍；
- (c) 吸納社會上最合適的人才出任主要官員，服務社會，完善管治；
- (d) 更好地協調政策的制定，確保有效推行政策和向市民提供優質的服務；
- (e) 加強行政立法機關的合作；以及
- (f) 使政府高級官員更加用心體察民情，確保能夠更好地回應社會的訴求。

## 政治領導層

8. 推行問責制是香港管治制度的一項重大改變，標誌着一個政治領導層在政府高層中成立。根據《基本法》，主要官員由行政長官提名，由中央人民政府任命。主要官員的任期與建議任命他們的行政長官的任期相同。在這制度下，主要官員班子盡忠職守，同心同德，與行政長官一起致力把香港發展成為國際都會，為香港整體利益而努力。他們需要共同回應市民的訴求，面對群眾壓力，確保各項政策符合市民的期望和香港的長遠利益。

9. 新制度符合《基本法》的有關規定。根據《基本法》，行政長官是香港特區的首長，他領導特區政府，依照《基本法》的規定對中央人民政府和香港特區負責。問責制下的主要官員接受行政長官的領導。香港特區政府會繼續按照《基本法》第六十四條對立法會負責：執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢；徵稅和公共開支須經立法會批准。

### 加強問責

10. 新領導階層成立後，政治任命的主要官員與政治中立的公務員有清晰的職責分工。目前，我們的架構上層有政治任命的主要官員，各局設有一支以常任秘書長為首的常任、專業、任人唯才、廉潔及政治中立的公務員隊伍，協助政治任命的主要官員。兩個階層各有其獨特的角色和職責。領導層的主要官員肩負政治責任；而公務員隊伍則集中協助主要官員制定和落實政策，向市民提供服務。公眾可清楚識別政府的政治班子和負責各政策範疇的個別主要官員，並可要求他們對施政的成敗和後果承擔責任。

### 政治中立的公務員隊伍

11. 就政治和行政職務作出分野後，公務員可專注履行公務員的職責，毋須再承擔政治責任。問責制亦進一步鞏固了香港公務員制度的基礎，並維持其體制完整，制

度以常任、專業、任人唯才、廉潔而政治中立見稱，值得珍留。

## 擴大主要官員人選範圍

12. 實行問責制擴闊了主要官員的人選範圍。現時的主要官員班子有來自公務員、學術界和商界的人士；某些主要官員更是所屬行業中有地位的專業人士，而擁有政黨背景的人選亦可在考慮之列。今後，每一任的行政長官必須組成他的主要官員班子，在他領導下共同承擔政治責任，服務香港市民。主要官員人選不再局限於公務員，只要是忠誠幹練、能勝任的，不論是否隸屬公務員隊伍，均有可能加入政府領導層。擴大人選範圍，只會使香港的管治更具活力。

## 更有效協調

13. 在實施問責制的同時，在委任行政會議成員方面亦引入了改變。全體主要官員獲委任為行政會議成員<sup>1</sup>。

14. 與 2002 年 7 月 1 日之前的情況相比，主要官員現在對政府的整體施政目標和方針有更直接、整體及透徹的認識，當中包括對其所負責範疇以外的政策目標和方針的認識。這個發展有助制定施政綱領的優次，亦可確

---

<sup>1</sup> 除全體問責制主要官員外，行政長官並在 2002 年 7 月 1 日委任兩大政黨黨魁、一位工會領袖，及兩位專業人士加入行政會議。其中一位因《基本法》第二十三條立法事宜而辭職。

保政府能妥善分配資源。由於主要官員直接參與決策，故在制定及推行涉及多個決策局的政策時，可以協調得更好。

### 加強行政立法機關的合作

15. 除了在行政會議內有更佳的合作和協調外，實施問責制也加強了行政與立法機關之間的合作。在重要政策方面，主要官員與立法會緊密合作，他們在多項重要政策和決定上均第一時間向立法會作公布。舉例說，政務司司長統領的人口政策專責小組所提出的建議；同是他統領的全城清潔策劃小組所構思的策略；以及政府有關土地和房屋供應的新政策，均是在第一時間先向立法會公布。這顯示主要官員重視與立法會的合作關係。除出席逢星期三舉行的立法會會議外，主要官員也盡量出席有關重要議題的立法會事務委員會會議。

### 社會的期望

16. 主要官員着重接觸市民，並因應時局就他們的政策作出適當的調整。（見下文第 27 段的例子。）主要官員亦與立法會議員緊密合作，確保政府政策盡量能切合選民的需要。雖然主要官員已盡了努力，但我們確認，還需進一步深入了解民情，以期在制定政策時能更好反映市民大眾的意願。

## 一個不斷演進的管治制度

17. 問責制的推行，鞏固了政府的整體架構，令我們可以更好地面對未來的挑戰。不過，作為一個全新的管治制度，問責制仍在不斷演進和改變。未來幾年，我們會根據經驗，完善問責制。我們相信，推行問責制是朝着正軌踏出重要的一步。然而，我們確切知道我們仍需努力，更全面與市民大眾溝通，務求在制定政策時，能更充分考慮社會人士的意見。同時，我們會繼續致力加強與立法會的合作，以便能更全面掌握民意(另見第 62 段)。

## C. 公行政新架構

### 施政綱領

18. 主要官員新班子在履新後不久便着手制定政策措施，並在六個月內發表施政綱領，訂立未來十八個月的工作優次，以配合本屆立法會的會期。施政綱領以簡明的理念，羅列新領導班子統籌各項工作的思維，以及政府與全體市民共同努力的方向。

19. 施政綱領羅列的具體政策措施，包括重整經濟，減低失業率，提升勞動人口的質素，改善環境，以及引進新的管治模式。具體而言，我們會強化香港在珠江三角洲地區的角色；促進高增值的經濟活動；創造就業機會；制定措施恢復財政收支平衡；解決污染問題和鼓勵善用資源；以及維持「小政府」的運作模式，回應社會訴求，對市民負責。這一系列措施代表新班子對社會期望和訴求作出的實質和主動的回應。

### 政策委員會

20. 由政務司司長及財政司司長共同主持的政策委員會在問責制實施後成立，成員包括所有政治任命的主要官員。政策委員會提供一個渠道，讓政策建議提交行政會議前先作討論，協調涉及多個政策範疇的建議，以及安排政策出台的先後次序。所有政治任命的主要官員參

與政策委員會，有助確保各項政策建議獲周詳考慮，且理據充分；而主要官員是在仔細研究政策建議可能帶來的影響後，才達成整體共識。主要官員在制定政策的過程中，亦同步諮詢行政會議非官方成員的意見。

## 資源的分配

21. 問責制實施後另一項重大轉變，是採納了“營運開支信封”的做法，向每名政治任命的主要官員分配營運資源，由他支配使用。這個做法可讓政治任命的主要官員清楚知悉有多少營運資源可供他們運用，同時讓他們可更靈活地管理他們“信封”內的資源。按這做法，主要官員可根據政策的先後緩急，配合政府整體工作步伐和方向，更有效地推行政策。

## 施政報告及財政預算案

22. 在過去一年，行政長官把發表施政報告的時間由10月轉為1月，縮短了施政報告與財政預算案公布的時間差距。施政報告與財政預算案的制定息息相關，拉近兩者的時間差距有助改善整體政策制定與編製財政預算案之間的協調和配合，使我們能夠與立法會和社會人士展開較全面的諮詢，並可令施政報告所列的優先項目和政策適時在財政預算案中反映。在新安排下，2003年施政報告重點措施已在2003-04年度預算案及至2007-08年度的中期預算中反映。

## D. 問責制的運作

23. 從我們推展經濟轉型和創造就業的措施中顯示，問責制下的政府新架構是能夠因應時局採取果斷行動，配合社會的需要。政府正推動一系列加強本港與內地經濟合作的長遠策略，並已在嚴重急性呼吸系統綜合症疫情減退後立刻推動經濟復甦。
24. 在長遠措施方面，內地與香港更緊密經貿關係安排的協議已經簽訂。
25. 因應嚴重急性呼吸系統綜合症而即時推行的措施方面，行政長官特指派政務司司長成立一個專責小組，負責制定和推動措施，令香港的公共和環境衛生達到高水平，使與其作為國際都會的地位相稱（另見第 37 段）。
26. 行政長官亦已指派財政司司長統籌一套緩解措施，協助市民渡過因爆發嚴重急性呼吸系統綜合症帶來的困難時期，並且振興本港經濟。這套總開支達 118 億元的措施，包括免收差餉，減收水費和排污費，減收工商業污水附加費，退回薪俸稅，商業租金優惠，創造新職位和設立培訓名額，實施一項貸款擔保計劃，以及進一步控制疾病和振興經濟的措施。就創造就業和培訓機會方面，已定出一項總值 4 億 3,200 萬元，可提供 21,500 個短期職位和培訓名額的計劃。另外，還有一整套總值 7 億 1,500 萬元，為青年和中年人創造 32,000 個臨時職位

和培訓名額的計劃。連同正在進行的青年職前綜合培訓 – 展翅計劃，青少年見習就業計劃和新的大學生就業培訓計劃所提供之約 19,000 個名額，將合共提供 72,500 個職位和培訓名額，以緩和失業情況。

## 考慮公眾意見

27. 在過去十二個月，主要官員在推展施政綱領和執行措施方面，與立法會緊密合作，考慮市民大眾的意見，回應社會訴求，並因應公眾意見適當地修訂有關政策，相關例子開列如下：

(a) 人口政策

2003 年年初，在考慮過各界，包括立法會議員的意見後，我們提出多項覆蓋範圍廣泛且涉及不同界別的建議，以提高香港人力資源的質素及生活水平，確保本港經濟的長遠競爭力。

(b) 跨境安排

經廣泛聽取市民對 24 小時客運通關的意見並詳細評估其社會經濟影響後，特區政府與內地方面於 2003 年 1 月 27 日開始在落馬洲 / 皇崗口岸實施客運 24 小時通關，此服務受市民歡迎。此外，透過與內地方面的積極配合，跨界貨流在過去一年得到大大改善。

(c) **財政預算案**

制定財政預算案建議前，我們徵詢各界，包括政黨的意見。3月公布的預算案反映他們的意見，並提出策略，在中期達至平衡預算，以及縮減政府的編制。

(d) **法律服務**

我們一直致力推廣香港成為一個法律服務中心，其中一項工作，是就與內地更緊密經貿關係安排的相關事宜，徵詢法律界的意見。

(e) **保安**

經過與立法會展開廣泛而全面的討論後，我們在過去十二個月已制定多項與保安有關的重要法例。這些法例包括《聯合國（反恐怖主義措施）條例》、《防止兒童色情物品條例》、以及為落實香港特區智能身分證計劃而訂立的《2003年人事登記（修訂）條例》。為配合政府振興經濟的整體計劃，我們在徵詢有關界別的意見後，已籌劃多項重要措施，包括自2003年7月15日起實施的「輸入內地人才計劃」，預計於2003年9月推出的「資本投資者入境計劃」，以及將於今年稍後時間，開放沙頭角碼頭，以發展旅遊業。

(f) **民政事務**

在考慮過公眾諮詢期內或與關注團體進行廣泛討論時所收集的意見後，我們已制定有關2003年鄉村選舉的安排、就規範足球博彩立法，並宣布會立法防止種族歧視。

(g) **衛生福利**

我們提出建議，按通縮調整綜合社會保障援助金。建議獲得市民廣泛支持。此外，我們也修訂了有關公共醫護系統的收費，以便更能為有真正需要的人士提供資助，減少公共醫療服務被濫用的機會。與此同時，我們已經實施一項經改善的收費豁免機制，確保不會有人因經濟困難而不能獲得所須的醫療服務。

(h) **教育及人力**

我們定期與有關機構，包括大學、主要辦學團體、學校議會和專業機構討論多方面事項，例如資源、有關校本管理法例，以及提升香港語文水平的行動方案。我們對建議進行最後定稿時已盡量考慮他們的意見。

(i) **環境運輸及工務**

我們正與廣東當局合作，為減少珠江三角洲空

氣污染而引入排污交易。此外，我們公布了香港自然保育政策，並就此徵詢公眾意見。在基建方面，后海灣幹線剛進入興建階段，我們並會爭取興建一條連接大嶼山、澳門和珠海的大橋。

(j) **公務員事務**

我們維護和推介一支完整、效率高、專業和政治中立的公務員隊伍。為配合政府在控制營運開支的工作，以及回應社會及立法會就推動公務員管理現代化的訴求，我們已推行措施，縮減公務員編制，將公務員的薪酬回復至 1997 年水平，以及檢討各項公務員津貼。

(k) **房屋及規劃地政**

因應公眾對地產市場的廣泛關注，我們在 2002 年 11 月公布一份全面的房屋政策聲明。這些措施在經廣泛諮詢有關團體（包括政黨和學術界）後制定，得到社會的廣泛支持。

(l) **財經事務及庫務**

我們與證券及期貨事務監察委員會，以及香港交易及結算所有限公司合作，草擬 2003 年企業管治行動綱領，以期提高香港企業管治的水準，藉此進一步提升香港作為國際金融中心的

地位。因應嚴重急性呼吸系統綜合症爆發對業界和消費者的經濟影響，我們調低擬對汽車徵收的首次登記稅的稅率，方案獲立法會支持。

(m) **經濟發展及勞工**

我們統籌創造 72,500 個就業職位和培訓名額，作為紓緩失業情況的措施之一。這項措施得到非政府機構和社區團體的參與，並得到職工會和立法會的支持。我們亦與旅遊業界緊密合作，舉辦旅遊推廣計劃，重振旅遊業和本地消費。

(n) **工商及科技**

在商討與內地更緊密經貿關係安排時，我們已徵詢製造業和其他服務行業的意見。2003 年 6 月底簽訂的協議獲得立法會議員和商會的廣泛支持。

(o) **政制事務**

為解決立法會和區議會對新市鎮人口激增的關注，我們提出建議，在 2003 年區議會選舉，為三個地區增加 10 個民選議席。此外，回應較早時各政黨和獨立候選人的建議，我們提出建議，向立法會選舉候選人提供每票 10 元的財政資助計劃。就 2007 年以後的政制發展，

我們現已展開內部研究，並聽取社會人士就這課題所發表的意見。

## **嚴重急性呼吸系統綜合症和個別事件**

28. 問責制推行至今，發生了一些甚具爭議性的事件，令問責制備受考驗。現於下文逐一講述，藉此對制度的實施作出更全面的交代。

### **(a) 細價股事件**

29. 細價股事件在問責制實施後不久發生，令該制度首次受到考驗。當市場對《首次上市及持續上市資格及除牌程序有關事宜之上市規則修訂建議諮詢文件》作出反應，政府隨即諮詢證券及期貨事務監察委員會和香港交易所，並採取迅速果斷的措施，撤回諮詢文件中具爭議的建議，以穩定股票市場。我們隨後亦就事件展開調查。

30. 儘管政府迅速採取上述補救辦法，而細價股事件調查小組最後也不認為財經事務及庫務局局長失職，但局長仍坦然接受應擔當的政治角色，承擔應負的政治責任。局長在審度問題後公開道歉，對於在他政策範疇下發生這事件表示遺憾。局長面對公眾壓力所作的回應，體現了問責制的實效。

31. 這事件亦顯示了主要官員和高級公務員彼此截然不同的角色和職責。高級公務員的角色和職責，是向主要官員提供最好的行政支援，而面對政治壓力和化解這些壓力，則是主要官員份內的事。

**(b) 買車事件**

32. 財政司司長在政府宣布增加汽車首次登記稅前購入一輛汽車，是問責制推行以來另一重要政治事件，引起了市民和立法會議員的廣泛討論，包括在政制事務委員會會議上的詳細討論，及在立法會中進行了兩次動議辯論。

33. 就問責制的運作而言，行政長官作出了決定，向財政司司長發出正式批評。財政司司長接受了批評，並為其嚴重疏忽向公眾致歉。當局能夠，並已迅速採取行動回應公眾的關注。事情的發展顯示了傳媒及公眾的監察力量。

34. 另外，廉政公署已完成就這事件的調查。律政司會根據《基本法》第六十三條及既定的檢控政策，決定是否應作出檢控。

35. 從細價股事件和買車事件中，有三點值得總結。首先，在上述兩宗事件中，有關的主要官員願意承擔政治責任，公開道歉，作出與其政治任命官員身分相稱的行動。其次，在細價股事件中，公務員毋須承擔政治責任。

第三，買車事件顯示公眾已接受《問責制主要官員守則》，並據此衡量主要官員的行為操守，是否與公眾期望相稱。《守則》為各有關方面提供了有效的衡量標準。

### (c) 嚴重急性呼吸系統綜合症的爆發

36. 過去數月，香港爆發嚴重急性呼吸系統綜合症，令政府面對重大的挑戰，令醫護界備受沉重打擊，並對經濟造成嚴重的衝擊。要對抗一種舉世全無認識的新病毒實在不容易。然而，能幹而專業的醫護專才、研究人員和護理人員攜手協助香港克服這巨大挑戰。衛生福利及食物局與本地及海外專家聯繫，找出病毒和感染源頭，並且制定措施控制病毒的擴散。醫院管理局協調轄下各醫院的運作，發出有關防止病毒擴散和拯救受感染者最有效辦法的指引。在全體市民、有關的公職人員，尤其是前線醫護人員攜手對抗病症的努力下，情況受到控制。世界衛生組織（下稱“世衛”）傳染病科行政總監海曼醫生就香港對付病毒及向世衛提供所需的最新資料方面的透明度，表示稱許。世衛於 2003 年 5 月 23 日撤銷對香港發出的旅遊警告。香港於 2003 年 6 月 23 日從疫區名單中除名。

37. 面對這樣的嚴峻挑戰，我們充分發揮團隊精神。在行政長官的領導下，各主要官員在其管轄範疇參與抗疫工作，共同應付危機。政務司司長辦公室制定一套應變措施，應付嚴重急性呼吸系統綜合症爆發時可能出現的情況和挑戰。司長辦公室也成立一個專責小組 – 全城清

潔策劃小組，並獲得各部門的支持。該小組已制定一套短期措施，以改善香港清潔情況。政務司司長會監督這些措施的效用，並會在專責小組的協助下，推行一項由各行各業參與的持續運動，使香港成為一個清潔而重視環境衛生的城市。一如第 26 段所說，財政司司長辦公室制定了一系列措施，協助市民渡過經濟困難，並重振本港的經濟。律政司則指派一組律師，專責協助全城清潔策劃小組的工作，並為《檢疫及防疫條例》的執行和對抗嚴重急性呼吸系統綜合症各方面事宜提供法律意見。

### 38. 其他決策局也各司其職：

- (a) 當某些海外國家以病毒為借口，實施種種歧視港商的措施，工商及科技局代表本港業界採取行動，維護港商的利益；
- (b) 房屋及規劃地政局迅速採取行動，派員視察私營和公營住宅大廈的排水系統；
- (c) 教育統籌局協調措施，防止學生在學校染病，並在部份海外院校採取歧視措施時，代表香港學生爭取權益；
- (d) 公務員事務局與各部門的管理層保持緊密聯繫，確保部門管理層採取適當的措施，防止員工受到感染；

- (e) 民政事務局和警方協助衛生署在淘大花園 E 座採取行動，包括協助隔離和撤走居民，以及大廈的消毒工作；另外，該局又統籌社區團體，在地區展開清潔行動，並成功取得愛爾蘭當局的同意，准許香港健兒參加 2003 特殊奧運會夏季世界比賽；
- (f) 保安局動員紀律部隊，後者聯同輔助部隊（醫療輔助隊和民眾安全服務處）提供支援，包括看守隔離營、在邊境管制站檢查旅客體溫，以及追查病人曾接觸的人士；
- (g) 經濟發展及勞工局除統籌一個短期職位和培訓計劃以減輕失業情況外，亦負責管理一個 35 億元的嚴重急性呼吸系統綜合症貸款擔保計劃，協助最影響的行業；
- (h) 環境運輸及工務局聯同衛生福利及食物局就有關淘大花園 E 座病毒傳播的途徑進行環境調查（據該局的調查結果，病毒是通過大廈的污水系統傳播，這項發現獲世衛調查員的認同）；
- (i) 財經事務及庫務局協助採購各種醫療物料，例如口罩等；以及
- (j) 政制事務局安排在台灣懷疑曾密切接觸病毒的香港旅客回港。

39. 行政長官表示在處理疫情的過程中，特區政府由初期的被動，轉為主動，最後轉為主導。他於 2003 年 5 月 15 日宣布成立專家委員會，邀請外國和本港的權威專家擔任成員。委員會負責檢討政府在處理和控制這次疫症的工作，並就政府在防治嚴重急性呼吸系統綜合症等傳染病的工作，研究和檢討本港醫護制度的能力和架構，以及衛生署和醫院管理局的體制和運作。此外，委員會將從最近嚴重急性呼吸系統綜合症爆發的經驗中，找出可汲取的教訓，並提出改進建議。為了進一步消除公眾的疑慮，行政政官在 7 月 17 日宣佈衛生福利及食物局局長楊永強醫生不再擔任專家委員會的主席。委員會的兩組專家會直接向行政長官負責，兩專家組主席將於九月直接向行政長官呈交報告，報告內容會向公眾交代。政府的工作目標是在冬季來臨前制定措施，使我們的醫療系統更加完善，應付日後可能出現的疫症。

#### **(d) 就落實《基本法》第二十三條而提出的立法建議**

40. 2002 年 9 月，我們就落實《基本法》第二十三條提出立法建議，保障國家安全，履行我們的憲制責任。2003 年 1 月，經仔細研究在諮詢期間收到的超過 100,000 份意見書後，我們對建議中的 9 個主要事項作出澄清，更嚴謹地界定罪行的範圍和加強對人權的保障。2003 年 2 月 26 日，我們向立法會提交了《國家安全（立法條文）條例草案》。在考慮過立法會議員、商界、法律界及其他專業、傳媒和社會大眾所發表的意見後，我們在 2003 年

6月公布修訂條例草案的多項條文，並得到草案委員會的接納。

41. 因應市民在 2003 年 7 月 1 日遊行中反映的關注，我們審慎檢討各主要事項。在 2003 年 7 月 5 日，行政長官宣布政府決定就草案中最具爭議的三個項目作出重要及大幅度的修訂，以進一步消除市民的疑慮。我們決定：

- (a) 原有條款賦予保安局局長權力，可在必要保障國家安全及相稱的情況下，取締一個從屬於內地已被中央政府禁制的內地組織的本地組織。這條文已被刪除；
- (b) 為減低公眾人士，特別是傳媒的疑慮，在有關未經許可及損害性地披露某些官方機密資料的條文中，加入以“公眾利益”作為豁免理由；以及
- (c) 取消容許警方在緊急情況下，即使沒有法庭手令，也可進入處所搜查的有關條文。

我們原來的建議，已符合在《公民權利和政治權利國際公約》下香港所需遵從的人權規定，與現有法例相比是重要改進。有關建議經上述的澄清後，更為嚴謹和寬鬆。在 2003 年 7 月 5 日建議 3 項修訂後，條例草案在保障基本權利和自由方面，較其他司法管轄區的類似法例更為溫和。

42. 很多社會人士認為政府已就他們的關注作出積極的回應。然而，社會上仍然有意見要求將恢復立法會的有關程序押後至 2003 年 7 月 9 日之後。在 2003 年 7 月 6 日，自由黨發表聲明，要求政府押後條例草案的二讀，同時宣布其黨魁已辭去行政會議成員一職。在 2003 年 7 月 7 日政府經審慎考慮後，決定押後條例草案的二讀辯論，並加強向市民解釋修訂案的內容。行政長官 7 月 17 日表示特區政府決定有必要將草案再次向全社會進行諮詢。這次諮詢工作，是在原來立法工作的基礎上，進行更為普遍的諮詢。我們會重新編印一份包括所有政府所提出的修訂建議的文本，在立法會草案委員會內，與議員繼續進行磋商；同時，與公眾、與有關團體重開對話，聆聽各界意見。這次諮詢的目的，是要做到條文法案內容盡可能得到最廣大公眾的理解和支持。整個立法的進程，要視諮詢情況再作考慮。

43. 這些發展顯示我們願意留心聽取市民的意見，並因應時局及經考慮立法會議員的意見後，調整我們的立場。

#### (e) 主要官員的請辭

44. 在 2003 年 6 月 25 日，保安局局長葉劉淑儀以私人理由向行政長官提出辭去保安局局長的職務。行政長官在 2003 年 7 月 16 日接受了她的請辭。行政長官並根據《基本法》第四十八條第（五）節向中央人民政府建議免除葉局長的職務。

45. 在 2003 年 7 月 16 日，財政司司長梁錦松向行政長官提出辭去財政司司長的職務。行政長官接受了他的請辭，並根據《基本法》第四十八條第（五）節向中央人民政府建議免除梁司長的職務。

## E. 各項檢討的結果

46. 在討論問責制的過程中，我們承諾進行多項檢討，包括：

- (a) 局署工作關係的檢討；
- (b) 常任秘書長數目和職級的檢討；
- (c) 政務助理職位的檢討；
- (d) 節省開支使實施問責制不涉及額外開支的檢討；
- (e) 法定及諮詢組織的角色和職能的檢討；
- (f) 政務司司長和財政司司長的法定權力和職能的檢討；
- (g) 財政司司長與財經事務及庫務局局長的職責分工，以及在《釋義及通則條例》（第1章）內有關“財政司司長”定義的相關問題的檢討；以及
- (h) 主要官員投資及利益申報制度的檢討。

大部份上文所載的檢討已經完成。詳情載列於附件 A 至 H。

## 組織架構的檢討及節省開支

47. 前教育署與教育統籌局的合併，以及前房屋局與房屋署的合併已於 2003 年 1 月 1 日生效。政府車輛管理處、政府物料供應處和政府印務局合併為一個新部門，稱為政府物流服務署；將法定語文事務署納入公務員事務局；以及經濟發展及勞工局轄下勞工科與勞工處的合併已於 2003 年 7 月 1 日生效。透過這些架構重組和其他精簡及節省開支計劃，我們已確定可淨刪除 18 個首長級職位和 146 個非首長級職位。以每年平均員工開支計算，因刪減首長級職位已經節省或確定可節省的開支達 4,639 萬 8,000 元，而刪減非首長級職位方面則可節省 6,476 萬元。到目前為止，已經節省或確定可節省的總額達 1 億 1,115 萬 8,000 元。單是刪除首長級職位所節省的開支，已超過問責制於 2002 年 7 月 1 日實施時所涉及的 4,222 萬 8,000 元的開支。

48. 除上述所列已經生效的重組計劃外，房屋署現正進行更全面的檢討，預計將於 2003 年年底前完成。環境運輸及工務局亦正計劃在 2004 年將土木工程署及拓展署合併。教育統籌局會在兩年後檢討其架構，研究是否有空間進一步節省開支。

## **法定及諮詢組織的角色和職能的檢討**

49. 2003 年 4 月 8 日，民政事務局發出諮詢文件，就檢討諮詢及法定組織的角色和職能，徵詢公眾意見。在考慮過諮詢期內所收集的意見後，民政事務局會在數月內，就檢討擬備並發表報告。

## **政務司司長和財政司司長的法定權力和職能的檢討**

50. 我們已進行檢討，研究目前賦予政務司司長和財政司司長的法定權力和職能，如明確界定屬於某局長的政策範疇，是否應轉移給後者，使相關局長可承擔全面責任及行使權力，以履行其法定職能和政策範疇內職責。相關的局長會制定實施時間表，並在適當時候向立法會提交建議。

## **財政司司長與財經事務及庫務局局長職責分工的檢討**

51. 有關財政司司長和財經事務及庫務局局長職責的資料，已於 2003 年 6 月 27 日公布，以便更清楚界定兩個職位在財經事務方面的角色和職責。這有助公眾了解財政司司長和財經事務及庫務局局長的職責分工。

## 利益申報制度的檢討

52. 因應各方面的意見，我們已檢討主要官員就投資和利益申報的規定，並引進一些變更。此後，主要官員需在履任後 14 日內完成有關申報，而其後每年的申報則須在 7 月 1 日起計的 14 日內完成。主要官員亦需要就其擁有的地產或房產申報更多的資料，供公眾查閱。假如他們在私人公司擁有權益，不論是本地或離岸公司，都需要申報公司的業務性質，供公眾查閱。如要在私人公司持有任何權益，必須取得行政長官的批准。迄今，行政長官批准主要官員在私人公司持有的權益，只包括擁有私人汽車、房屋、會所會籍，以及與公職並無利益衝突的個人投資項目。今後亦會依據這大方向處理有關權益。

## 需繼續跟進的事項

53. 我們會跟進並適時向立法會交代下列事項：

- (a) 法定及諮詢組織的角色和職能的檢討；
- (b) 政務司司長和財政司司長的法定權力和職能的檢討；以及
- (c) 第三屆行政長官的薪酬的檢討。

## F. 總結

54. 實施問責制是政制發展的重要里程碑，為政府引入一個新的管治制度，對香港的公共行政帶來根本的改變。
55. 在新制度下，一個由行政長官領導的政治班子就香港的管治向香港市民負責。社會人士可清楚識別政治班子和負責各政策範疇的主要官員。這些主要官員須掌握社會脈搏，並在制定政策時充分考慮社會的訴求。他們必須確保其政策反映市民的關注和期望，坦然接受社會人士的意見，迅速作出回應，並因應市民大眾的反應調整政府的政策。他們也需要有充分準備為施政的成敗承擔政治責任。
56. 在新安排下，高級公務員毋須如 2002 年 7 月 1 日前般承受政治壓力。將常任秘書長的委任制度化，使香港公務員隊伍的專業、任人唯才、廉潔和政治中立特質得以維持，並且更趨鞏固。
57. 問責制與公務員制度不同，前者的設計容許在有需要時，主要官員站出來承擔政治責任，這有助紓緩社會的壓力。相對昔日以公務員出任主要官員的制度，他們即使犯錯，也須按照公務員的懲處制度去處理，不可能由公務員去承擔政治責任，現時的制度是一個進步。

58. 根據《基本法》，行政長官既是香港特區的首長，也是香港特區政府的首長。這是《基本法》賦予他的憲制地位。每有重大政治事件發生，行政長官會考慮所有有關因素，包括香港的長遠利益、有關事情的整體因由及市民的反應，然後就政治任命的主要官員是否需要接受批評、向公眾致歉或離職作出決定。

59. 有意見表示應在普選行政長官之後才推行問責制會比較適合。然而，我們認為在香港當前的環境，進行政治任命的問責制是可行的。雖然我們仍然未有全面普選的選舉制度，但香港的建制是十分開放和具高透明度的。我們有一個由選舉產生的立法會，以及自由運作的傳媒。問責制的設計就是要所有主要官員接受立法會、傳媒和市民大眾的監察。另一方面，《基本法》訂立行政機關和立法機關互相制衡的機制，特區政府既不能，也不會獨斷獨行。我們必須得到立法會的支持和合作，才可以將我們的財政或立法建議，付諸實行。

## 展望將來

60. 環顧世界各地，在每一個開放社會，都需要有一班人願意站出來，肩負起管治地方的政治責任，面對社會的訴求，回應市民的需要。我們在 2002 年採納了問責制。從今以後，各任行政長官都需要籌組主要官員的政治班子，作為其行政會議成員，共同就香港特區的管治向香港市民負責。這是推行問責制最重要的長遠影響。

61. 總括而言，推行問責制的整體方向是正確的。不過，我們承認在過去一年，問責制的運作未能完全暢順。7月1日的遊行帶出幾個非常重要的訊息，清楚告訴我們市民對政府施政有不滿的地方，清楚告訴我們特區政府過去所做的與市民的期望有一段距離，以及清楚告訴我們在與市民和立法會溝通的工作，仍需要進一步改善。

62. 我們會從過去一年的事件中，汲取經驗，力求改善。特區政府會更好地掌握民意和與市民溝通的機制，務求加強與社會各界和立法會的溝通，確保我們所釐定的政策更能緊貼市民的訴求。為此，行政長官7月17日表示我們將會定期與各政黨、各主要界別、傳媒及輿論領袖等進行會晤；我們會透過不同的方式，保持與市民的緊密接觸。我們也會設法積極開放議政渠道，為眾多的諮詢及法定委員會及機構，注入具專業知識及有心人士，他們可以透過這些安排 - 制度化的有效途徑，對政府的施政作出積極的貢獻。

63. 一如其他新的管治制度，問責制的發展是一個演變和進化的過程。在調節和完善這個制度的過程中，我們會仔細聆聽政府內部和政府以外人士的意見，並總結經驗，確保我們的制度和管治與時並進。

## 附件 A

### 局署工作關係的檢討

政府承諾在實施問責制十二個月內檢討局署的工作關係，為此，我們也檢討了決策局和部門的組織架構。整體的方向是要精簡架構，整合決策局和部門所負責相類似的職能，善用資源，以及提高推行政策和向公眾提供服務的效率和效能。

2. 在研究是否進行局署重組時，我們會考慮下列準則：

- (a) 能否精簡組織架構，例如，把局署的決策層級減少；
- (b) 能否把局署制定和執行政策的職能結合；以及
- (c) 能否提高效率，節省開支。

3. 所有 11 個局長已經處理了相關的檢討，詳情載列於下文。

## 教育統籌局

4. 教育統籌局局長在檢討教育統籌局和前教育署的職責範圍和人手編制後，決定把教育統籌局和前教育署合併，既可使政策制定和執行兩方面的工作更加協調配合，又可減少工作上的重複。合併於 2003 年 1 月 1 日生效，並有下述四大目標：

- (a) 確保更能達到政策的原定目的；
- (b) 每個職級均有清楚劃分的職責和責任承擔；
- (c) 授權給員工，消除工作重疊；以及
- (d) 在各個分部之間加強溝通和促使各部工作目標一致。

5. 合併後，教育統籌局常任秘書長現直接監督該決策局和前教育署的運作。她負責局內日常管理工作，並直接監督政策和運作事宜。新教育統籌局的組織架構較為精簡，層級減少，以便更有效地整合各方面的工作，避免重疊。同時，也具備所需的專業領袖人才和專業知識，為教育界提供支援服務。根據有關的人事編制小組委員會文件，通過淨刪除 5 個首長級公務員及一個首長級非公務員職位（但同時透過提升職級開設一個首長級職位），使局署重組後每年可節省 1,419 萬 4,000 元的員工開支。

6. 教育統籌局局長會根據實際運作經驗，在兩年後檢討教育統籌局的首長級架構。估計通過重整工序和重新訂定工作優先次序的方法，應可進一步節省新教育統籌局非首長級人員的員工開支，以及其他運作成本。該局現正推行多項措施，以改善本港的教育質素。同時該局有需要因應教育改革和課程改革，加強為學校提供專業支援服務。局長打算把重組進一步節省所得的資源，用於這些項目。

## 房屋及規劃地政局

7. 前房屋局與房屋署重組後，新房屋署於 2003 年 1 月 1 日成立。自此，房屋及規劃地政局常任秘書長（房屋）同時承擔房屋署署長的職能。重組架構已達至下述幾個重要目標：

- (a) 消除職務重疊的情況 - 徹底消除前房屋局和房屋署兩者職務重疊的情況；
- (b) 減少高層首長級架構的層級 - 新架構較為精簡，層級較少；
- (c) 把政策制定和執行兩方面的職能合而為一；以及
- (d) 大幅節省開支。

根據有關的人事編制小組委員會文件，因重組架構已刪除 7 個首長級職位及 20 個非首長級職位，並開設 3 個首長級職位。即使把為市區重建、樓宇安全和土地註冊工作而在局內開設的另外 3 個首長級職位計算在內，仍可淨刪減一個首長級職位和 20 個非首長級職位。刪減首長級及非首長級職位可節省的每年平均員工開支淨額分別為 316 萬 7,000 元和 1,526 萬元。

8. 當局現正更全面地檢討房屋署，以期減少其架構層級和精簡工作。該檢討預計於 2003 年年底前完成<sup>2</sup>。

## 財經事務及庫務局

9. 財經事務及庫務局提出建議，把政府車輛管理處、政府物料供應處和政府印務局合併為一個新部門，稱為政府物流服務署，以提高工作效率及節省開支。新的政府物流服務署於 2003 年 7 月 1 日成立。在進行合併的同時，該局也採取措施，以精簡人手編制。這些措施包括按各部門對運輸服務的預計需求，相應調整政府車輛管理處車隊的規模，以及在推出智能身分證後，解散政府印務局身分證組。

10. 根據有關的人事編制小組委員會文件，實施合併建議和其他精簡架構措施，已刪除 8 個首長級職位，並開設 7 個首長級職位。另外亦會淨刪除 59 個非首長級職

---

<sup>2</sup> 2003 年 6 月 25 日，房屋署建議於未來幾年刪減 27 個首長級職位和將該署編制縮減 30%。

位。刪減首長級和非首長級職位可節省的每年平均員工開支淨額分別 354 萬元和 2,293 萬元。

11. 除上文第 9 段所述的合併計劃外，財經事務及庫務局亦已審慎檢討該局及其轄下部門的人手編制。經重組和重整差餉物業估價署租務科的工作程序，加上政府打算撤銷有關住宅租賃方面租住權保障的法例條文，該署已刪減出任該科主管的一個首席物業估價測量師職位（首長級薪級第 1 點）。另外，財經事務及庫務局已開設一個首長級職位，以便出任人員擔任財經事務及庫務局局長政務助理。根據有關的人事編制小組委員會文件，以每年平均員工開支計算，以上兩項變動共涉及的淨增開支為 24 萬 4,000 元。這 24 萬 4,000 元已從上文第 10 段所述因刪減首長級職位而節省的 354 萬元中扣減。因此，財經事務及庫務局因刪減首長級職位而節省的每年平均員工開支淨額為 329 萬 6,000 元。

## 公務員事務局

12. 公務員事務局在 2002 年 11 月 1 日進行第一階段的架構重組，重整內部組織結構，並把人力資源管理的權責進一步下放給各決策局和部門。重組計劃令局署在屬下員工管理方面有更大自主權，加快決策過程，以及善用人力資源。就 2003 年年中的情況而言，該局的編制較 2002 年 3 月已減少 10% 左右，當中涉及削減 34 個非首長級職位，可節省的每年平均員工開支淨額約為 950 萬 2,000 元。

13. 公務員事務局局長在檢討過公務員事務局和法定語文事務署的工作關係，以及可否進一步精簡組織架構後，認為可合理調整法定語文事務署的工作，以及該署與各決策局和部門內中文主任隊伍之間的工作。而且，透過把法定語文事務署納入公務員事務局，可進一步精簡兩者的架構，從而提高運作效率，節省開支，善用資源。

14. 這項轉變，在公務員事務局的第二階段架構重組下進行，並於 2003 年 7 月 1 日生效。根據有關的人事編制小組委員會文件，該項重組涉及刪除兩個首長級職位和 23 個非首長級職位，並開設一個首長級職位。刪減首長級和非首長級職位可節省的每年平均員工開支淨額分別為 214 萬 7,000 元和 1,057 萬元。

## 工商及科技局

15. 工商及科技局局長已檢討工商及科技局內兩個科別（即工商科和資訊科技及廣播科）與其轄下執行部門的工作關係。他認為局內兩個科別和其轄下部門的工作可予合理調整及精簡。因此，該局現已落實下列改變：

- (a) 把原先由工商科負責有關多邊和區域貿易關係的職責和其他相關職責移交工業貿易署，以避免職務和工作重疊；

- (b) 稍為修訂並重新分配工商科兩名副秘書長和四名首席助理秘書長的職責；以及
- (c) 刪除創新科技署一個首長級丙級政務官職位（首長級薪級第 2 點）（這個職位職銜為創新科技署助理署長（委員會））。

16. 上述組織變動於 2003 年 7 月 1 日實施。根據有關的人事編制小組委員會文件，該局已刪除一個首長級職位和 7 個非首長級職位。刪減首長級和非首長級職位可節省的每年平均員工開支淨額分別為 247 萬 2,000 元和 519 萬 1,000 元。

## 民政事務局

17. 民政事務局轄下的執行部門包括民政事務總署和康樂及文化事務署。民政事務總署主管地區行政，而康樂及文化事務署則提供康樂和文化服務。鑑於這兩個部門的工作性質，民政事務局局長認為不宜將這兩個部門與該局合併。

18. 儘管如此，民政事務局曾檢討局內各首席助理秘書長的職責，認為民政事務局可淨刪除一個首長級丙級政務官職位（首長級薪級第 2 點），而其職務經合理調整和重新分配後，可交由該局和民政事務總署其他首長級薪級第 2 點的人員負責。根據有關的人事編制小組委員會

文件，落實這安排可節省的每年平均員工開支為 247 萬 2,000 元。

## 經濟發展及勞工局

19. 經濟發展及勞工局局長曾檢討局內勞工科和勞工處的職責範圍和人手編制，決定把這兩個組織合併，以精簡架構。通過減少高層首長級人員在政策制定工作上的層級，合併計劃有助整合制定和執行勞工政策兩方面的工作，從而提高效率，節省資源。

20. 新的組織（仍稱為勞工處）於 2003 年 7 月 1 日成立。在新勞工處下，經濟發展及勞工局常任秘書長（勞工）同時承擔勞工處處長的角色和職能。根據有關的人事編制小組委員會文件，該局已開設 3 個首長級職位，並已刪除 3 個首長級職位，以抵銷所涉及的大部份開支。以每年平均員工開支計算，額外開支為 93,000 元。此外，該局已刪除 3 個非首長級職位，可節省的每年平均員工開支為 130 萬 7,000 元。

## 政制事務局

21. 政制事務局局長已檢討轄下的選舉事務處，認為不宜將該處與政制事務局合併。另外，該局亦已審慎檢討其人手編制及組織架構，以期更好運用資源。檢討結果顯示，透過重新分配局內部份人員的職責，該局的編制

有進一步精簡的空間，因此已淨刪減一個首席助理秘書長職位，可節省的每年平均員工開支為 247 萬 2,000 元。

## 保安局

22. 保安局已檢討轄下部門，認為不宜將任何一個部門與該局合併。不過，警務處處長為精簡員工架構及提高效率，已刪除 6 個總警司職位（警務人員薪級第 55 點），即在 6 個警區內各刪除一個總警司職位。這些職位的出任人員負責區內的行政職能，包括財務管理、社區關係及員工紀律。在試驗計劃期間，這些職位已懸空，而試驗計劃已運作了一段時間，並確定未有影響這 6 個警區的整體運作及效率。

23. 此外，入境事務處有需要保留一個總系統經理編外職位（首長級薪級第 1 點），為期三年，由 2003 年 11 月 1 日至 2006 年 10 月 31 日止，以便在首長職級層面，專責提供策劃、管理和統籌資訊科技工作，使全新資訊系統策略下各個項目得以落實推行。根據有關的人事編制小組委員會文件，這兩項變動共節省的每年平均員工開支淨額為 1,092 萬 8,000 元。

## 環境運輸及工務局

24. 環境運輸及工務局正就該局及與環境運輸範疇有關的部門，在制定政策和提供服務方面的職能分工和工

作關係進行評估。環境運輸及工務局目前並未提出任何改變建議。

25. 工務範疇方面，在考慮過工務部門的職能和工作量，以及香港未來幾年的發展模式後，環境運輸及工務局認為應將土木工程署和拓展署合併，以配合本港日後的發展需要。此外，由於兩個部門的行政與支援部份合二為一，將可節省可觀的開支，而這些節省主要來自高層和管理層。新部門將於 2004 年成立。

26. 與此同時，環境運輸及工務局已檢討局內的人力資源，決定可刪除 3 個首長級職位，另需開設兩個首長級職位。根據有關的人事編制小組委員會文件，以每年平均員工開支計算，節省淨額為 299 萬 1,000 元。

## 衛生福利及食物局

27. 衛生福利及食物局已展開檢討，以期在該局和相關執行部門的架構內找出可精簡的地方。鑑於過去數月嚴重急性呼吸系統綜合症在香港爆發，衛生福利及食物局局長認為需優先處理的事項，是採取適當的策略和措施，迅速和有效解決問題。雖然現階段並沒有任何涉及衛生福利及食物局和相關執行部門的大規模重組計劃，該局將繼續研究減少層級和重整方案的可行性，並在適當時候實施。

28. 同時，衛生福利及食物局已檢討該局的編制，認為一個已懸空一段時間的高級首席行政主任職位（首長級薪級第 2 點）可予刪除。出任該職位的人員負責老人服務，而有關職務早已由局內兩名首席助理秘書長承擔。由於這項安排運作良好，衛生福利及食物局局長決定該職位可以刪除。刪減職位可節省的每年平均員工開支為 235 萬 2,000 元。

## 附件 B

### 常任秘書長數目和職級的檢討

在推行問責制時，共設有 16 個職級定於首長級甲一級政務官（首長級薪級第 8 點）的常任秘書長職位。常任秘書長是決策局內協助局長的最高級公務員。其中 11 個常任秘書長職位的職責和工作範疇基本上與 2002 年 7 月 1 日前相關的局長的職責和工作範疇相同，而唯一的改變是更改這些職位的名稱，以反映在問責制下這些新職位的安排。其餘 5 個常任秘書長職位是根據獲轉授權力而開設的編外職位，為期十二個月，以便在重訂他們的職能和職務前暫時填補 5 個首長級薪級第 8 點的常額職位。這 5 個職位分別是：

- (a) 教育統籌局常任秘書長；
- (b) 衛生福利及食物局常任秘書長；
- (c) 環境運輸及工務局常任秘書長（運輸及工務）；
- (d) 環境運輸及工務局常任秘書長（環境）；以及
- (e) 經濟發展及勞工局常任秘書長（勞工）。

政府承諾，除非獲得人事編制小組委員會的同意及財務委員會的批准，否則，不會在十二個月期滿後延長該 5

個編外職位的開設期。在檢討局署的工作關係時，個別局長亦已進一步考慮其轄下常任秘書長的數目和職級。

2. 所有 11 個局長已根據公務員事務局局長開列的以下原則，檢討他們局內常任秘書長職位的數目和職級：

- (a) 職責範圍和政策範疇的複雜程度；
- (b) 該局的管轄範圍和所管理資源的多寡；以及
- (c) 政策制定工作和行政管理才能的需求。

3. 他們的結論是，有需要繼續保留全部 16 個常任秘書長職位。至於該等職位的職級，9 個局長已確定有需要把他們的常任秘書長職位維持在首長級甲一級政務官（首長級薪級第 8 點）職級。政制事務局局長和保安局局長已把他們的常任秘書長職位暫定在首長級甲級政務官（首長級薪級第 6 點）的職級，當局會根據經驗再作檢討，並在檢討過程中，徵詢公務員事務局局長的意見。

4. 至於根據獲轉授權力而開設的 5 個常任秘書長職位，目前情況如下：

- (a) 在教育統籌局與前教育署於 2003 年 1 月 1 日合併後，教育統籌局常任秘書長的職位已開設為常額職位；

- (b) 衛生福利及食物局已於 2003 年 6 月 11 日的人事編制小組委員會會議和 2003 年 6 月 27 日的財務委員會會議上獲得委員同意，把衛生福利及食物局常任秘書長的職位開設為常額職位；
- (c) 經濟發展及勞工局已於 2003 年 6 月 11 日的人事編制小組委員會會議和 2003 年 6 月 27 日的財務委員會會議上獲得委員同意，把經濟發展及勞工局常任秘書長（勞工）的職位開設為常額職位；
- (d) 環境運輸及工務局已於 2003 年 6 月 11 日的人事編制小組委員會會議和 2003 年 6 月 27 日的財務委員會會議上獲得委員同意，把環境運輸及工務局常任秘書長（環境及運輸）的職位開設為常額職位；（經檢討環境運輸及工務局的組織架構和分工後，環境運輸及工務局常任秘書長（環境）已自 2002 年 8 月開始，除承擔原有工作外，還負責運輸政策範疇的職務，而職銜已改為環境運輸及工務局常任秘書長（環境及運輸））；以及
- (e) 按上文(d)項所述重新分配職務後，環境運輸及工務局常任秘書長（運輸及工務）主要擔任前工務局局長的職務和職責。其職銜已改為環境運輸及工務局常任秘書長（工務）。

## 附件 C

### 政務助理職位的檢討

根據問責制下的安排，各局長會設有私人辦公室，職員包括一名政務助理（職級為首長級丙級政務官（首長級薪級第 2 點）／職級相等於首長級薪級第 2 點的非公務員職位）和其他非首長級人員。這些政務助理職位最初是根據獲轉授權力而開設的編外職位。

2. 所有局長已經獲得人事編制小組委員會和財務委員會的批准，開設政務助理的常額職位。有關決策局會重新調配局和部門內的人力資源，並把省下來的費用繼續支付這些職位和其他非首長級職位的開支。

## 附件 D

### 不涉及額外開支

在 2002 年 7 月 1 日推行問責制時，與問責制有關的每年員工開支淨增額為 4,222 萬 8,000 元。在討論問責制的過程中，我們承諾在十二個月內，節省足夠的開支，使實施問責制不涉及任何額外開支。我們亦承諾會透過節省首長職級的員工開支，以抵銷該筆 4,222 萬 8,000 元的員工開支。

2. 自推行問責制以來，我們在推動節省的開支項目方面進展良好。透過附件 A 所詳述的各項架構重組和其他精簡及節省開支計劃，我們已確定可淨刪除 18 個首長級職位和 146 個非首長級職位。以每年平均員工開支計算，在刪減首長級職位方面已節省或確定可節省的開支達 4,639 萬 8,000 元，而刪減非首長級職位方面則可節省 6,476 萬元。到目前為止，已經節省或確定可節省的總額達 1 億 1,115 萬 8,000 元。問責制實施後首長級職位的增刪情況載列於人事編制小組委員會第 ECI(2003-04)2 號文件內。

## 附件 E

# 法定及諮詢組織的 角色和職能的檢討

在討論問責制的過程中，政府表示會在實施問責制後檢討法定及諮詢組織的角色和職能，並就檢討結果提交立法會。

## 教育統籌委員會

2. 在六個月報告中，我們交代了教育統籌局局長已經檢討教育統籌委員會和教育委員會的角色，並決定將兩個組織合併，以發揮更好的協同作用。合併在《2002 年教育重組（雜項修訂）條例》刊憲當日（即 2003 年 2 月 28 日）生效。合併後，教育統籌委員會已同時就幼兒教育和學校教育的運作事宜提供意見。

## 房屋委員會

3. 《2003 年房屋（修訂）條例》制定後，房屋及規劃地政局局長於 2003 年 4 月 1 日被委任為房屋委員會主席兼當然委員。此舉令房屋委員會的運作與政府的整體政策過程結合。同時，這容許房屋及規劃地政局局長全權負責制定和執行房屋政策的所有事宜。

## 其他組織

4. 除教育統籌委員會、教育委員會和房屋委員會外，在公營架構內，現時有約 500 個諮詢及法定組織。在 2003 年 4 月 8 日，民政事務局發出文件，就檢討諮詢及法定組織的角色和職能，徵詢公眾意見。在考慮過公眾諮詢期間所收集的意見後，民政事務局會在數月內，就檢討擬備和發表報告。

## 附件 F

# 政務司司長和財政司司長的 法定權力和職能的檢討

在討論問責制的過程中，政府承諾檢討目前賦予政務司司長或財政司司長的法定權力和職能，以探討其中職能應否繼續授予政務司司長或財政司司長，抑或有關職能應轉移給或轉授予有關局長。

2. 在進行檢討時，我們的基本原則是，如權力和職能明顯屬於某局長的政策範疇，或在問責制下行使這權力和職能有助相關局長更有效執行其職責，這些權力和職能便會轉移給有關局長。不然，權力和職能將繼續賦予政務司司長或財政司司長。
3. 這項由行政署帶頭進行的檢討已經完成。現已確定哪些法定權力和職能需轉移給有關局長，哪些將繼續由政務司司長或財政司司長行使。由於這些法定權力和職能涉及多條法例和眾多政策範疇，負責的局長會各自與律政司制定實施時間表，以期盡快從政務司司長或財政司司長方面接管有關的權力和職能，並在各局長相關的立法計劃中就有關改變作適當處理。

## 附件 G

# 財政司司長與財經事務 及庫務局局長職責分工的檢討

我們承諾檢討財政司司長與財經事務及庫務局局長之間的職責分工，以及在《釋義及通則條例》(第1章)第3條內有關“財政司司長”定義的相關問題。

2. 檢討完成後，當局已於2003年6月27日公布有關財政司司長和財經事務及庫務局局長職責的資料，以便更清晰地界定這兩個職位在財經事務方面的角色和職責。

3. 財政司司長須負責以下範疇的工作 –

- (a) 貨幣制度；
- (b) 外匯基金；
- (c) 公共財政；
- (d) 金融體系；以及
- (e) 香港作為國際金融中心的地位。

4. 就首兩個範疇而言，財政司司長須負責訂定本港貨幣政策目標及貨幣體制，以及根據《外匯基金條例》(第

66 章) 行使對外匯基金的控制權。一如該條例所規定，財政司司長已委任金融管理專員協助他執行根據該條例獲賦予的職能。為求清晰及提高透明度起見，財政司司長與金融管理專員以互換函件的方式，已進一步界定在履行這兩方面及其他相關範疇的職責時，他與金融管理專員的關係。

5. 關於公共財政、金融體系及香港作為國際金融中心的地位方面，財政司司長須負責訂定宏觀政策目標，而財經事務及庫務局局長則負責制定具體政策，以達致該等目標，並適當地透過監管機構和其他組織落實這些具體政策，及監察有關的推行情況。

6. 因此，財經事務及庫務局局長的責任主要是確保政府有效履行上述第 5 段提及的 3 個範疇的具體政策。他應於履行職能時，與政府內部及外間其他有關方面聯繫和徵詢其意見。財經事務及庫務局局長作為該等範疇政策的託管者，應讓財政司司長知悉據他所知道財政司司長有必要依據獲賦予的法定或其他權力採取行動的事宜。當行使該等權力時，財政司司長可在認為適當的情況下，徵詢財經事務及庫務局局長的意見。

7. 財經事務及庫務局局長其中一項職責是確保本港金融體系有效運作。倘須加以規管，監管機構須根據有關法規，獨立行使本身的權力及履行有關職能。他應維護監管機構的獨立性。如法例規定監管機構須諮詢財政

司司長或向其申請批准，財經事務及庫務局局長須應財政司司長所請提供意見。

8. 在上述第 3 段提及的 5 個工作範疇下，假如需要向立法會提交立法建議，根據傳統的做法，除了以下第 9 段的情況外，皆由財經事務及庫務局局長負責向立法會提交。他在向立法會提交立法建議前，須按適當情況尋求財政司司長的政策指引及行政長官會同行政會議的批准。

9. 財政司司長有責任在財經事務及庫務局局長，其屬下人員，以及他認為合適的其他人員的協助下，擬備政府的財政預算案。這項職責亦包括向立法會提交撥款條例草案。至於其後的日常公共財政管理工作，則屬財經事務及庫務局局長的職責。

10. 根據《釋義及通則條例》(第 1 章)，除非相關法例另有相反用意，“財政司司長”一詞指財政司司長，亦指財經事務及庫務局局長。為提高透明度及免生疑問，實有需要載明財經事務及庫務局局長可在何種情況下憑藉這特別條文行使賦予財政司司長的法定權力。就此而言，政府的用意是財經事務及庫務局局長只可行使和執行與公共財政有關的法定權力和職能，包括《公共財政條例》(第 2 章)和《財政司司長法團條例》(第 1015 章)所訂明的法定權力和職能。這基本上與 2002 年 7 月 1 日前由前庫務局局長行使和執行該等權力和職能的情況相同。此舉主要是讓財經事務及庫務局局長在立法機關訂

明的條件、例外情況和限制下，發出行政指示和指令，以控制和管理公共財政，及更改核准開支預算。

11. 對於財經事務及庫務局局長負責的其他工作範疇，儘管香港法例第 1 章就“財政司司長”所定的廣義包括財經事務及庫務局局長在內，財政司司長應保留所有未明確轉授的權力和職能。然而，如上文所述，他可在認為適當的情況下，就行使該等權力或執行該等職能，徵詢財經事務及庫務局局長的意見。

## 附件 H

### 主要官員利益申報制度的檢討

政制事務委員會分別在 2002 年 7 月 9 日、10 月 7 日及 10 月 21 日的會議上，討論與防止利益衝突有關的事項。在討論過程中，部份議員表示現行問責制下主要官員申報投資和利益的安排在某些方面需作改善。我們已仔細考慮那些意見，並將我們的檢討結果載列於下文。

2. 目前，主要官員在上任後及其後每年，須申報他們的投資和利益，該等申報會應要求公開讓公眾查閱<sup>3</sup>。所需申報的項目包括下列資料：
  - (a) 地產及房產；
  - (b) 公司東主、合夥人或董事身分；
  - (c) 任何公司發出股本的 1% 或以上；
  - (d) 主要官員或其配偶藉着其主要官員身分的關係，從任何組織、個別人士或香港特區政府以外的政府收受的任何禮物、利益、款項、贊助或物質上的好處；以及
  - (e) 與任何政黨的聯繫。

---

<sup>3</sup> 此外，主要官員須向行政長官提交更詳細的申報。

## 已考慮事項

### 申報時間

3. 有委員對於主要官員未完成利益申報即已履任表示關注。有意見指出，如果上任後發現主要官員的個人投資或利益與他的公職有所衝突，可能會令政府尷尬。我們同意這關注是有根據的。不過，我們也明白，要求所有主要官員在未獲提名由中央人民政府任命前或在履任前，完成投資及利益申報，未必切實可行。

### 4. 考慮到：

- (a) 新獲委任的行政會議成員及剛晉升或新聘任的高級公務員通常均獲給予數星期時間作出所需申報，以及
- (b) 新任的立法會議員須在成為議員當日起計 14 日內，向立法會秘書提交需要登記的利益詳情，

我們日後會要求主要官員在履任後 14 日內完成有關申報，其後每年的申報則須在 7 月 1 日起計的 14 日內（即每年 7 月 15 日之前）完成。

## 地產和房產的資料

5. 部份委員認為，主要官員在申報他們所擁有的地產或房產時，除按現時規定申報所在地點外，也須申報其性質及用途，以供公眾查閱。我們認為披露這些資料可提高透明度，也沒有對私隱造成不當影響。有見及此，主要官員會申報下述有關地產或房產的資料，以供公眾查閱：

- (a) 地產或房產的地點，詳列所在城市或地區，例如在加拿大英屬哥倫比亞省列治文的一間房子，或在香港港島東區的一個單位；
- (b) 地產或房產的性質，說明屬住宅、商業、工業、農業或其他類別；
- (c) 地產或房產的用途，說明屬自用、由親人使用、出租、其他用途或空置；以及
- (d) 在地產或房產所持有權益的百分比。

## 持有公司權益

6. 有意見認為不應批准主要官員持有公司董事身分。

7. 根據《問責制主要官員守則》(《守則》)第 5.5 條，除非獲得行政長官的書面同意，主要官員不可擔任主管、代理、董事或幕後董事、僱員或以其他身分，直接

或間接參與任何其他行業、商業、職業、商行、公司(私營或公營)、商會或其他類似組織、公共機構或私營專業服務機構的工作；或涉及上述有關職務。如果主要官員是以公職身分或因其家族產業的關係而獲委任為有關董事會的董事，則行政長官很可能會給予書面同意。

8. 《守則》第 5.5 條的基本原則是要確保主要官員所持有的公司董事身分與其公職之間並無實際利益衝突，也不會被視為有利益衝突。同時，該《守則》亦保留靈活性，以顧及那些因為家族產業的關係等而可能需要保留公司董事身分的主要官員。

9. 主要官員現時所持有的公司董事身分大致分為兩類：以公職身分而獲委任為董事；以及私人公司的董事身分，而這些公司的唯一業務是持有物業、汽車、會所會籍等。有關安排至今並沒有產生問題。有見及此，我們不打算對公司董事身分方面的規定作出更改。

10. 不過，為提高透明度，主要官員會披露他們作為董事、股東或其他身分而持有權益的私人公司的業務性質，以供公眾查閱。

## 在“避稅”地開設的公司

11. 部份委員質疑主要官員利用在“避稅”地，例如英屬維爾京群島，開設公司持有投資及／或資產是否恰當，因為這些公司的透明度比本港公司為低。

12. 《守則》並不禁止主要官員持有此類離岸公司的股權，而我們亦不認為須予禁止。不過，我們認為與對本地公司的規定一樣，我們會要求主要官員披露他們持有權益的英屬維爾京群島公司或其他離岸公司的業務性質，以供公眾查閱。

## 負債情況

13. 部份委員指出，警務人員須申報負債情況，此項規定也應適用於主要官員。

14. 有鑑於警務人員職務的性質，任何有可能獲香港警務處聘用、重新聘用或續聘的申請人，均須申報其財務承擔。其他警務人員則毋須申報該等資料。除某些指定情況，如申請預支薪金、無力償債或破產外，其他公務員也毋須申報債項或負債情況。

15. 有可能成為主要官員的人士須要先行通過徹底而全面的品格審查，才可獲提名委任為主要官員。有關審查包括評核財務情況。此外，主要官員也受到聘用合約規限，除非是向持牌放債人、銀行或接受存款公司借貸，

否則不得借取有息貸款。主要官員與其他公職人員一樣，須遵守《防止賄賂例條》(第 201 章) 中適用於政府人員的條款。我們認為現行的監管安排行之有效，並已足夠，因此我們不打算改變現有規定。一旦主要官員察覺其負債導致他陷入實際或表面的利益衝突的處境，他必須即時申報。(《守則》第 5.4 條訂明，主要官員在執行公職時，如個人利益可能會影響，或被視為會影響他們的判斷，均須向行政長官報告。根據這條款，主要官員在執行公職時，如個人的負債情況可能會影響或被視為會影響他們的判斷，均須向行政長官報告。)

## 信託

16. 部份委員對家族信託事宜表示關注。他們關注這些安排是否足以防止利益衝突和維持公眾對有關主要官員的信任及信心。有委員建議只容許主要官員作全權信託(即委託人將其投資的管控權交予受託人，而對信託基金供款人的身分及基金所持有的利益毫不知情)，而不容許家族信託。

17. 主要官員把資產交由他人託管這項安排，目的是避免利益衝突。只要受託人不會就信託資產的管理直接或間接尋求或接受主要官員的意見或指示，而有關主要官員不會以任何形式參與信託基金的管理，便能達致防止利益衝突的目標。因此，我們不打算改變現行安排。

## 與以往僱主的關係

18. 部份委員對主要官員與以往僱主的關係表示關注。
19. 《守則》第 5.1 條訂明，主要官員須避免令人懷疑他們不誠實、不公正或有利益衝突。《守則》第 5.2 條規定主要官員在執行職務時，必須恪守公平公正的原則。《守則》第 5.3 條指明，主要官員須避免處理有實際利益衝突或潛在利益衝突的個案。此外，主要官員受到聘用合約限制，不得從事任何或會被人按理認為與其公職有所衝突或有競爭的服務、任務或工作。
20. 我們相信這些概括性條文已經足夠，而實際上也不可能把所有個別情況一一羅列。主要官員須根據《守則》所載列的一般原則酌情處理有關情況，並確保沒有利益衝突。

## 受供養成年子女的利益

21. 一位委員認為應考慮受主要官員供養的成年子女的利益是否須予申報。
22. 主要官員需要申報以其配偶、子女或其他人士或公司名義持有，但實際是代主要官員購入的投資及權益，或主要官員擁有受益人權益的投資及權益。此外，主要官員受到《守則》約束，須確保在他們公職和個人利益之間並無實際或潛在的衝突(第 1.2(7)條)。這些規定理應

足以防止主要官員利用公職為本身或家人取得好處。基於私隱權，我們認為毋須規定主要官員申報子女的投資和權益。因此，我們不打算在這方面引入新的規定。