

最後報告

1. 有關特區終審權、司法制度的幾個問題
及獨立檢察機關的職責
2. 行政機關與立法機關的關係
3. 公務人員

有關特區終審權、司法制度 的幾個問題及獨立檢察機關的職責 最後報告

(1987年6月12日經執行委員會通過)



中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

(甲) 前言

1. 一九九七年香港主權回歸中國後，香港在「一國兩制」之下會出現新的政治局面。《中英聯合聲明》規定「除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。」(附件一第一節)。我們可以設想原在香港實行的司法制度雖予以保留，但因為香港特別行政區法院享有終審權，一定會產生某些變化。
2. 在現有的司法制度下，經低層法院審理的案件可上訴至高層法院。當香港最高法院上訴庭已作出判決後，案件仍可向倫敦樞密院的司法委員會繼續上訴。
3. 目前，樞密院就香港發生的案件享有終審權，但香港特別行政區成立後，情況則會由於主權回歸中國而有所改變。向樞密院上訴的權利將被廢除。香港特別行政區需在本地成立終審法院，香港的案件將由該法院作出終審。
4. 根據一般構想，一終審法院將在並應在一九九七年前在香港特區設立，以確保司法制度的順利過渡，而這問題應交由適當的部門考慮。

(乙) 終審法院：

5. 在《中英聯合聲明》中，有關特區司法制度及終審法院的條文如下：
 - i. 附件一第一節規定：「香港特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權」。
 - ii. 附件一第三節規定：「香港特別行政區成立後，除因香港特別行政區法院享有終審權而產生的變化外，原有香港實行的司法體制予以保留」。
 - iii. 「香港特別行政區的審判權屬於香港特別行政區法院。法院獨立進行審判，不受任何干涉」。
 - iv. 「香港特別行政區的終審權屬於香港特別行政區終審法院。終審法院可根據需要邀請其他普通法適用地區的法官參加審判」。
6. 法官人數
為配合其他司法管轄區的做法及確保實際可行，終審法院審理任何一宗上訴案件時，庭上應有五名法官。參加審判的法官人數應是單數，以便在法官意見不一時，也易於解決。
7. 法官的任命
此問題在本文丙項，特別是第14及23段，有所詳述。原則上，上訴法院的法官不應同時擔任終審法院的法官，所以應指定是終審法院法官的任命，而該法院的法官不得參加上訴法院的審判工作。
8. 終審法院的首席法官
首席按察司應擔任終審法院的首席法官，由於終審法院的法官不得兼任上訴庭按察司或原訟庭按察司，首席按察司只能參加終審法院的審判工作。

9. 增加常設法官
 預料除首席法官外，終審法院還包括兩名常設法官。常設法官的人數可繼續增加，但基本目的是希望終審法院能達到並維持最高司法標準。

10. 邀請其他普通法適用地區的法官
 - i. 《中英聯合聲明》規定終審法院可邀請其他普通法適用地區的法官參加審判。香港特別行政區應擬定一份其他普通法適用地區的法官的名單，而且名單要經常增補修訂。司法人員叙用委員會應負責擬定此法官名單。
 - ii. 在把任何法官列入名單之前，應先徵得該法官本人同意。
 - iii. 名單應包括大約二十名其他普通法適用地區的法官。
 - iv. 從其他普通法適用地區邀請的法官，不應是終審法院的常設法官，因為《中英聯合聲明》並無此規定；況且，常設性的邀任會減少其他普通法適用地區法官在特區貢獻的機會。

11. 選用負責審訊的法官
 - i. 正按察司與終審法院常設法官協商後，可選用及邀請法官參加審判任何上訴案件。選用及邀請法官時可考慮以下因素：
 - a. 在該段時間內，有多少名法官可參加審判工作。
 - b. 根據該法官的專長，選用適合審判該上訴案件的法官。
 - ii. 應遠在審訊前好一段時間，選定將在終審法院審判該案件的法官。終審法院在一短時期內審判的多宗案件，不必每次更換法官。
 - iii. 在九七年後的五十年內，常設法官與外聘法官的比例應可靈活改變。
 - iv. 初期的適當比例：負責審判任何一宗上訴案件的法官應包括從首席按察司及常設法官中選任的法官兩名、及從其他普通法適用地區邀請的法官三名。
 - v. 有建議認為常設法官對外聘法官的比例應不時由特區的本地法例確定。
 - vi. 有意見認為，促進及維持一個由常設立法官組成的穩固的本地司法架構是非常重要的，而從其他普通法適用地區邀請的法官人數亦應維持不變，以鞏固各界人士對香港法律制度的信心，各界人士不但指香港居民，更包括國際上的投資者及貿易國家。因此，必須定出終審法院外聘法官對常設法官的最低比例。
 - vii. 選任法官的方法，除了由首席按察司與常設法官協商後決定外，還可以由首席按察司單獨選任，但他須從司法人員叙用委員會所擬定的法官人選名單中選任。

12. 終審法院的審訊應是非常設性的。

13. 所有案件都可向終審法院上訴，但事前必須獲得許可：應由上訴法院發出許可，或經向終審法院申請獲得許可。有關許可的申請應由不少於兩名法官審議。可獲終審法院上訴權的案件，必須涉及對一般人或公眾極為重要的事件，或涉及對一般公眾十分重要的法律要點。至於是否涉及某金額以上的糾紛即自動獲得終審法院上訴權，則意見不一。以金額為標準的做法應保留一段時間，但必須經常檢討。

(丙) 司法人員的任免

14. 有關將來法官的任命的罷免，在聯合聲明附件一第三節中有以下規定：
「香港特別行政區法院的法官，根據當地法官和法律界及其他方面知名人士組成的獨立委員會的推薦，由行政長官予以任命。法官應根據本人的司法才能選用，並可從其他普通法適用地區聘用。法官只有在無力履行職責或行為不檢的情況下，才能由行政長官根據終審法院首席法官任命的不少於三名當地法官組成的審議庭的建議，予以免職。主要法官(即最高一級法官)的任命和免職，還須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。法官以外的其他司法人員的任免制度繼續保持」。
15. 根據現時情況，司法人員叙用委員會的功能是負責就填補司法職位空缺的事宜，向港督提供意見。此類空缺包括由上訴法院法官至裁判司的職位。
16. 司法人員叙用委員會條例第九十二條規定該委員會的所有決議，均須得到成員一致贊成，否則不能通過。此項規例應予以保留。
17. 現時的司法人員叙用委員會條例應在一九九七年後繼續保留，而現時的司法人員叙用委員會應基本保持不變。
18. 目前該委員會的成員包括：
 - a. 正按察司(為委員會主席)；
 - b. 律政司
 - c. 公務員叙用委員會主席；
 - d. 由港督委任不多於三名委員，其中一名可以是高等法院的法官。
19. 有委員提議大律師公會及律師會理事會應各提名一名成員。
20. 最理想的委員會成員數目為六名或不超過七名。現時的平衡情況不應有任何急劇變動。
21. 除當然委員外，委員會的委員應有三年至四年的任期，但不能連任。
22. 委員會所討論的內容，應高度保密。
23. 《中英聯合聲明》中所指的「主要法官(即最高一級法官)」應被解釋為終審法院的法官。一位委員則認為「主要法官」一辭應指高等法院及以上的法官。
24. 《中英聯合聲明》中有關罷免法官所提到的「行為不檢」一辭，應有明確的界定及解釋。

25. 在九七年後，立法機關對任命及罷免法官事宜，應根據簡單大多數的投票方式決定。

(丁) 獨立的檢察機關的職責

26. 現時的地位

現時在香港律政司的地位已在本文附件一中詳述。

雖然律政司的某些職責與司法部長相同，但兩者的職責不盡相同，兩者的角色亦有基本上的分別。司法部長的職責除了包括律政司的職務外（律政司可以是他管轄權之下的一名官員），亦需負責有關入境、治安、法院行政、監獄、或警察等事務。

27. 將來的地位：

《中英聯合聲明》附件一第三節指出，「香港特別行政區的檢察機關主管刑事檢察工作，不受任何干涉。」按現時的制度，律政司可以給予刑事檢察專員一般指示。但根據法例，律政司是掌管檢察工作的，而他運用他的權力和履行任務以令檢察工作不受任何干涉。有建議認為應保持現有制度，亦有建議指出，將來的律政司可能是政治任命，故應設立一獨立的檢察機關，該機關的主管是法定的，完全獨立於律政司，不受任何干涉。

擔任該職位的人士可按以下情況，決定是否對某刑事案件提出檢控：

- i. 有表面證據的案件；
- ii. 有合理的定罪可能性；
- iii. 以上兩點應以同樣標準適用於任何人士；
- iv. 若檢察機關認為不對某件案件提出起訴是對公眾有利時，檢察機關有權決定不提出檢控。
- v. 檢察機關的權力及其對任何案件的決定，都不應受到任何人士或機關的質詢。

28. 基本法的內容

基本法內應有條文規定特區將有一獨立檢察機關，主管刑事檢察工作，不受任何干涉。

(戊) 將來律政司的職責

29. 律政司的職責和責任應由將來特區本地的法律規劃。

30. 本小組曾就應否設立司法部長問題進行討論，討論結果認為在香港的情況下如把現時由各司級官員擔任的職務合併一起，將不會導致任何好處。再者，倘若司法部長享有更大權力，現時律政司的權力將會與之混淆或重複。有人擔心司法部長權力過大。委員認為一名官員不應同時擁有有關司法、法律及治安的權力。如果將來特區同時設有司法部長及律政司的職位，兩者的職責應明確劃分，尤其是律政司的職責。因此，律政司的職權不應擴及司法部長的職權範圍。

* 本報告的討論過程以英語進行，故可參考英文本。

香港律政司的角色

(翻譯本)

前言

1. 律政司一職歷史悠久，但起源不詳。據說由於君主不能親自在其法庭中出現，故需有一名律政司作為君主的代表。此類安排始於一二五零年。律政司的正式職銜則產生於一四六一年。自此以後，律政司的權力及職責在普通法律體系下逐漸發展，世界多個國家（包括一些與普通法沒有直接關係的國家）陸續採納律政司這概念，並根據本地情況作出修訂。

香港現況

2. 律政司是由外交及聯邦事務大臣與港督商議後委任的；律政司的任命並無正式的資格要求，律政司通常都是由律政署的官員擔任，但前兩任的律政司却是署外人士。律政司是行政局及立法局的當然官守議員，亦是律政署的最高負責人。律政署包括五個部門：政策及行政科、民事檢察科、法律草擬科、刑事檢控科、律政專員（專責事務）。律政司是港督、政府及個別政府部門和機構的主要法律顧問、大律師公會的名義會長。此外，律政司還擁有與刑事訴訟有關及作為公眾利益守護者所需的廣泛權力、義務和責任。律政司在起訴香港政府的民事案件中擔任被告的角色，並在法庭上代表政府及公眾。他亦是法律改革委員會的主席及司法人員叙用委員會的成員、警察投訴委員會及廉政公署屬下之行動審查委員會的成員。
3. 律政司享有提出刑事訴訟的全面權力。不少成文法均指定需徵得律政司的同意及批准。他有權提出當然的刑事起訴、接手處理由私人提出的訴訟、及撤回訴訟。他亦有權提出上訴，及把法律問題提交上訴法院處理。除此之外，他亦有權令任何人士免於公訴。
4. 廣義來看，作為公眾利益的守護者，律政司擔任一正式而重要的角色——為維持公眾的法律權利，以原告身份提出控訴。當案件涉及皇室的特權時，律政司有權干預。他擔任多個調查法庭的法律顧問，代表公眾利益。所有為維護慈善及公眾信託財產的訴訟，都必須得到律政司的參與。律政司另一個更廣泛代表公眾利益的角色，是所謂「法庭之友」——協助法庭解決問題的人。其中主要的例子就是令法庭注意到藐視法庭的情況。
5. 當律政司執行準司法及有關公眾利益的職責及任務時，不得受任何人士或團體的指示或控制。他是完全獨立的。
6. 作為行政局的主要成員，律政司參與最高層的政策制定。他亦是布政司屬下法律事務政策組的主席，該小組負責就法律政策問題向政府提供意見。

行政機關與立法機關的關係

最後報告

(1987年8月8日經執行委員會通過)

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

1. 序言

在研究香港特別行政區的政制模式，立法機關與行政機關的關係是其中的討論焦點之一。將來，立法機關和行政機關在特區扮演的角色，將按《中英聯合聲明》的精神而有所改變；這些改變將不可避免影響到兩者的關係。對於立法機關與行政機關的關係，論者的意見大致上可分為四種：1. 以立法機關為政制核心（立法主導）；2. 以行政機關為政制核心（行政主導）；3. 行政機關和立法機關在三權（三權是指行政權、立法權、司法權）分立下，互相制衡；4. 行政與立法統一。（1976年前的情況）由於論者對這課題所持的立論點各有不同，從而對行政機關與立法機關的多方面關係有不同的意見。

2. 《中英聯合聲明》的有關規定及其引起的問題

2.1 《中英聯合聲明》對香港特別行政區的政制在附件一第一節有如下的規定：

“香港特別行政區政府和立法機關由當地人組成。香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。香港特別行政區政府的主要官員（相當於“司”級官員）由香港特別行政區行政長官提名，報請中央人民政府任命。香港特別行政區立法機關由選舉產生。行政機關必須遵守法律，對立法機關負責。”

2.2 立法機關：

2.2.1 目前情況

立法局是根據《英皇制誥》而組成，其職權包括：

- (1) 立法 -- 私人條例、政府條例、撥款條例
- (2) 審訂政府財政 -- 撥款、預算、增加撥款
- (3) 對政府部門的監察
- (4) 接受政府的諮詢

（有關立法局的現有職權，請參閱“立法機關”報告）

2.2.2 將來情況

與目前香港立法局性質相似的政府架構，其職權有立法、監督政府以及審定政府財政等權力。

（有關立法機關職權的問題，請參閱“立法機關”報告）

2.3 行政機關：

2.3.1 目前情況 -- 除布政司為首的政府部門外，另有港督主持的行政局，是為商討行政決策的最高架構。

行政局現行的職權包括：

- (1) 就有關香港的各樣政策向港督提供意見。
- (2) 港督會同行政局對市民根據某些條例所賦予的法定權利而提出的上訴、請願及反對，作出裁決。
- (3) 所有重要法例在呈交立法局之前，均先由行政局考慮。

- (4) 行政局又負責制訂若干條例的附屬法例(規例)，交立法局省覽，立法局議員可於二十八日省覽期內動議修改。
- (5) 行政局可就有關政策提出意見，倘須動用公帑，則必須獲得立法局財務委員會批准撥款才可實施。

2.3.2 將來情況 -- “行政機關”一詞有以下解釋★

- 2.3.2.1 有意見認為“行政機關”乃指類似目前“行政局”性質的政府架構，由行政長官及其提名的成員組成，包括官守及非官守成員在內。
- 2.3.2.2 另有意見認為“行政機關”是指政府的行政部門。
- 2.3.2.3 亦有意見認為“行政機關”是指包括類似目前“行政局”組織在內的政府行政部門。

2.4 《中英聯合聲明》引起的問題：

由於《中英聯合聲明》對行政機關和立法機關的關係祇有以下的說明：

“行政機關...對立法機關負責”，而沒有對“負責”一詞作出解釋，故引起不少紛云的議論。

2.4.1 “負責”的解釋

有四種不同的意見：

- 2.4.1.1 根據中國憲法或通俗字義的解釋，“負責”指下級和上級的關係，上級有權監察下級運作、挑選和罷免下級首長。
 - 2.4.1.2 “負責”並沒有從屬關係的含意。兩者的關係是：
 - (1) 行政機關定期向立法機關作施政報告；
 - (2) 行政機關須答覆立法機關的質詢；
 - (3) 立法機關有通過財政預算的權力和審議決算的權力；
 - (4) 行政機關的主要官員，包括行政長官在內，如果有犯罪行為，立法機關可予彈劾，報請中央處理。
 - 2.4.1.3 牛津英文字典對“負責”(accountable 及 responsible)的定義：
 - i) accountable -
bound to give account; responsible.
 - ii) responsible -
liable to be called to account, answerable, not autocratic, morally accountable for actions capable of rational conduct, of good credit or repute, respectable, apparently trustworthy.
- “負責”一詞已把關係清楚界定，因為該詞並沒有從屬(上級和下級)或被領導的含義。就立法機關與行政機關的關係而言，意指相互的義務。另有意見認為《中英聯合聲明》乃一法律文件，故“accountable”一詞的定義不能根據一本普通用途的牛津英文字典去解釋。
- 2.4.1.4 行政機關向立法機關負責的意思是指行政機關日常所做事務必須根據法律或獲法律授權底下執行。

★ 如無特別註明，本文對“行政機關”的理解採2.3.2.3的定義。

2.4.2 有委員認為由於立法機關和行政機關各有其職權範圍，若兩者的關係祇在字義的層面上理解，即祇是對“負責”一詞作抽空的解釋，對解決兩者的關係問題是沒有幫助的。但有委員不同意這樣的觀點。本文將就立法機關和行政機關在實質職能上的關係作一探討。

3. 主要問題

甲. 行政機關與立法機關的關係

3.1 立法提案權

3.1.1 目前情況

立法局是香港的立法機關。所有關於公共事務的法例草案，都是由香港政府行政部門起草，經行政局同意後，提交港督會同立法局進行立法程序，包括首讀、二讀、委員會階段及三讀法案。立法局可以通過、不通過或在修改後通過一項法例草案。法例草案在立法局三讀通過後，還須得港督批准，才能正式生效。

目前的立法局的非官守議員可以提出一些非政策性的私人法案；涉及港府政策、公共法例的提案，全部由官守議員提出。如果立法局不通過政府提出的法案，有關的政策便無法實施，然而這種行政與立法的不協調現象很少發生，因為所有建議法案都先經行政局審議，而在行政局中有大部份議員也同時是立法局議員，有助兩局之間的了解。

3.1.2 《中英聯合聲明》的規定

在附件一第二節有如下的規定：

“香港特別行政區的立法權屬於香港特別行政區立法機關。立法機關可根據《基本法》的規定並依照法定程序制定法律，報請中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會備案。立法機關制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者，均屬有效。”

3.1.3 建議

- i) 立法機關的立法權包括提出法案、通過法例及修訂法例等（但不得提出稅收或與財務支出有關的法案）；行政機關也有權力向立法機關動議法案（包括財政預算案）。法案經立法機關通過後，須得行政長官的簽署，方能成正式的法律。

贊成理由：一個由選舉產生的立法機關需擁有較完整的立法權，即包括立法提案權。立法機關不應對稅收、財政預算案作出提案，因為由選舉產生的立法機關在面對開支的問題時，定會遭到很大壓力，因此，加稅及增加開支的權力不宜授予一個直接受選舉壓力的機構。

反對理由：如立法機關也有權提出法案，可能導致政策上的混亂，喪失行政效率。

- ii) 立法機關沒有立法提案權，這權力祇應賦予行政機關，立法機關的立法權在於修訂、通過或否決法案。

贊成理由：這建議與現行的制度相同，而目前政府在這制度下運作效率很高。將提案權和審決權分開是互相制衡的方法。

反對理由：在民意的指導下應有主動提出法案的權力，法案可能包括或不包括有關財務的問題。

3.1.4 其他建議

- i) 立法機關成員可提出私人動議，但其內容不能涉及財政稅收。
- ii) 如財政預算案最後得不到立法機關通過，立法機關須根據基本法規定而解散，然後進行選舉。
- iii) 依目前情況，由行政機關的主要官員親自在立法機關會議上提出立法動議。
- iv) 立法草案無須行政長官批准可正式生效。
- v) 祇要是立法機關成員便可提出條例草案(包括涉及財政開支的草案在內)。
- vi) 政府及立法機關成員均可提出條例草案(包括涉及財政開支的草案在內)。

3.2 財政權

3.2.1 目前情況

(1) 撥款的審核

在香港政府推行新政策或新法例或作出修訂時，需要費用者，例須先行取得立法局的首肯。只有立法局接受財政承擔後，始進行與政策有關之法例細則的厘定，以及其他法定的手續。

(2) 預算的審核

香港政府的財政預算需經立法局三讀通過，於第二讀中，財務委員會負有審查的責任，但其權力僅在防止政府濫用公帑，故受下列限制：

- a. 不得對香港政府所列出作增加的建議。它只能提出接受，不接受或削減的建議；
- b. 只能討論支出，不能動議修改香港政府稅收。

(3) 增加撥款的審核

香港政府如有新的支出，而是超過已通過的預算，必須向立法局提出申請，由立法局的財務委員會通過。在緊急情況下，可先作支出，然後補行手續。在五萬元以下的開支或其他特定情況下，立法局可授權布政司作決定。

(4) 公共開支的動議

凡涉及公共開支的動議，均要先得港督同意才可以提出。

3.2.2 《中英聯合聲明》的規定

在附件一第五節有如下的說明：

“徵稅和公共開支經立法機關批准、公共開支向立法機關負責和公共帳目的審計等制度，予以保留。”

3.2.3 建議

- 1) 保留目前制度。行政機關應是編制財政預算的機關，而立法機關便負責對預算案作出決定、對預算的稅收及開支作出表決，以及公開查詢各政府部門的預算等。由於立法機關可拒絕通過行政機關提出的財政預算案，使政府取不到撥款而難於運作，立法機關在這方面對行政機關的制衡是很具影響力的。

贊成理由：符合《中英聯合聲明》的規定。

反對理由：應保留原則，但過時或繁複的過程應予以修正及簡化。

- ii) 如立法機關不通過新年度的財政預算案，政府的開支便依照往年的預算案直至新的預算案獲通過為止。如立法機關始終不通過該預算案，則須根據基本法的規定進行解散和改選；如大部份成員獲重選而仍拒絕通過財政預算案，則行政長官須辭職。
- iii) 立法機關在第一次否決財政預算案之後，可作第二次審議，如有三分之二成員仍堅持反對該預算案，行政長官祇可以決定採用往年的預算案。
- iv) 任何立法機關成員均有權提議修改財政預算，無論該修改是有關增加或減少政府開支。

3.3 立法機關的監察權

3.3.1 目前情況

港督每年均要向立法局作出施政報告，立法局議員可就港督的報告作出辯論。非官守議員可就香港政府所負責之公共事宜，提出問題，要求提供有關資料或請求有關當局就某項問題採取行動。立法局議員不得就當然官守議員或官守議員在會議中對政府所負責之公共事務所發表的聲明進行辯論，但主席可酌情允許議員向發表聲明的官守議員提出簡短補充問題，以闡釋該項聲明。議員可動議就某些問題（例如引起市民關注的問題）進行辯論，但這並非一項立法程序，所以在法律上沒有約束力，但對香港政府的決策，可以起一定的作用。香港政府於一九八五年通過了立法局（權力及特權）條例，進一步保障議員之言論自由及獲取証供資料的權力，使立法局可更有效地進行監察工作。

3.3.2 《中英聯合聲明》的規定

《中英聯合聲明》對此沒有任何規定。

3.3.3 建議

- i) 立法機關可對行政長官及行政機關提出質詢，有關方面必需作答。此外，立法機關就各種公共事務設立委員會，監察有關政府部門的工作及接受其諮詢，並審議有關法律議案。立法機關還有權對有關政府部門進行調查，並可要求證人提供資料和証據。如經調查後，証實行政長官或行政機關成員犯罪或嚴重失職，立法機關可以絕大多數票（2/3或以上的票數）通過彈劾議案，報請中央免除該等人員的職務。

贊成理由：擴大立法機關的監察權力，藉此加強立法機關對行政機關的控制。

反對理由：立法機關如有這般監察權力，便能控制政府，影響政府的高效率運作。

- ii) 保持現行制度不變。除對政府政策的一般性監察外，立法機關可隨時要求索閱政府文件及要求政府解釋，但這並沒有法定權力，即政府可拒絕給與文件或解釋，但如果立法機關認為事關重大，便可由立法機關通過引用權力及特權條例，要求有關政府部門交出文件及答覆質詢。

贊成理由：立法機關可透過質詢權和調查權的有效運用，批評行政機關的施政不當或錯誤，體現行政與立法的互相制衡。

反對理由：現行制度對調查政府施政失當的權力不足，應設立一獨立機構，如1986年綠皮書提出的明政專員來專責處理。

3.3.4 其他建議

- i) 將來立法機關不需擁有調查政府施政失當的權力，應由一獨立職位，如一九八六年綠皮書提出的明政專員來處理。

- ii) 立法機關應有監察政府運作失當的權力，而由擁有同一權力的獨立機關，如明政專員來負責調查。
- iii) 立法機關有監察政府運作失當的權力，並應通過立法的程序設立一個機構(向立法機關負責)調查政府運作失常。

3.4 接受行政機關的諮詢

3.4.1 目前情況

當香港政府採取新政策或修改政策時，會先交行政局決定，然後交立法局在制定有關法例時作公開辯論、或先在內部或小組討論，以便在立法前向香港政府提供修改意見，後者不是必然的程序。根據現時有關的法律制定程序規定，香港政府(某一政府部門)在法律上並沒有預先諮詢立法局的責任。但在近年來，香港政府也會將一些法例草案或問題，先交立法局非官守議員徵詢意見，然後才把法例草案呈交港督會同行政局予以批准，最後交立法局進行立法程序。立法局議員在參加各種諮詢委員會時，協助制定有關政策。

3.4.2 《中英聯合聲明》的規定

《中英聯合聲明》對此沒有任何規定。

3.4.3 建議

i) 保留現有的制度。

贊成理由：目前的制度可維持高效率政府，而諮詢委員會有非官守立法局議員積極參與，可獨立地發揮效能。加上行政局在決定一些重要政策的前後，實際上都有進行諮詢。目前行政局與立法局的工作是互相補足的。

反對理由：如要體現港人治港，在政府的決策過程中，港人便要有更多的參與。如不改變現行制度，便不能令港人有更多參與。

ii) 由行政機關(採2.3.2.1的定義)的非官守成員主持各主要政策的諮詢委員會，吸納立法機關的成員參與政策的制定及監察其執行。

贊成理由：由於立法機關的成員有機會參與政策的釐定及監察，行政機關便能清楚了解立法機關對有關政策的意見，有助政策的制定及推行。

反對理由：由行政機關成員主持各主要政策的諮詢委員會，是變相的部長制或委員會制，使行政機關成為政制的權力核心，有違行政與立法分立的原則。

iii) 行政機關在制定政策後，成立以立法機關為基礎的諮詢委員會，收集市民對政策的意見。

贊成理由：如諮詢委員會以立法機關為基礎，行政機關便可以在決策前先聽取立法機關的意見。如行政機關有立法機關的成員，而他們又是諮詢委員會的成員，行政與立法之間的連繫便可加強。

反對理由：如果諮詢委員會在立法機關的基礎上產生，它便失去了其獨立性，影響其諮詢職能。

3.4.4 其他建議

行政長官當選時會表明自己在政策上的立場，他大概會以每年度施政報告的形式向立法機關公布他打算施行的政策，立法機關亦會就此進行辯論，並自然會成立特別委員會研究政策的各方面。立法機關成員的職責是反映民意。由甚麼人士擔任這些委員會的主席則視乎行政機關如何組成。

3.5 行政機關成員的產生

3.5.1 目前情況

行政局是根據《英皇制誥》成立的。一九八六年十二月三十一日，行政局有四位當然官守議員，即布政司、英軍司令、財政司和律政司；及十二位委任議員，其中有兩位是以個人身份獲委任的官守議員。委任議員有固定任期。在行政局的四位當然官守議員之中，有三位（即布政司、財政司和律政司）是立法局的當然官守議員，而行政局有七名非官守議員和上述兩名以個人身份獲委任的官守議員，兼任立法局議員。雖然《英皇制誥》和《皇室訓令》對議員同時兼任行政立法兩局議員一事，並無明文規定，但委任數名資深（或前任）立法局議員為行政局議員的傳統習慣，由來已久，是維持兩局密切關係的方法。行政局的主要職責，是在政策問題上向港督提供意見，而港督很少會不接納行政局的建議。近年來行政局議員也主動提出討論事項，及要求政府提交文件，給他們研究。因此，就其職權範圍而言，行政局實際上已成為集體決策的機關。行政局次要的工作，是制訂附屬法例（法例仍須交立法局通過才有效），以及根據不同律例，考慮上訴和請願個案。

3.5.2 《中英聯合聲明》的規定

《中英聯合聲明》對行政機關成員的產生，沒有任何規定，如引用“行政機關”是整個政府的理解，其成員的範圍在聯合聲明中有如下的說明：

“香港特別行政區政府由當地人組成。”

（《中英聯合聲明》第三款第四節和附件一第一節）

如行政機關的成員包括“主要官員”，聯合聲明有以下的規定：

“主要官員（相當於“司”級官員）由香港特別行政區行政長官提名，報請中央人民政府任命。”

（《中英聯合聲明》第三款第四節及附件一第一節）

3.5.3 建議

- i) 行政機關（採2.3.2.1的定義）的成員由立法機關選舉或互選產生；立法機關成員可兼任行政機關成員。

贊成理由：由於行政機關得到立法機關的支持，行政機關向立法機關負責的精神便得以體現，這能減少行政機關與立法機關的對抗性，避免憲政和信心危機，行政效率也會相應提高。

反對理由：(1)由於行政機關會被置於立法機關的控制下，行政長官和行政機關的權力會被削減，行政機關與立法機關互相制衡的目標難以達至。

(2)行政長官便不能組成一支有效率的隊伍，這隊伍應在他的領導和權力下，團結地為同一目標工作。故不應規限行政長官如何組成其隊伍。

- ii) 保留目前行政局的委任形式，成員包括官守議員和非官守議員；立法機關成員可兼任行政機關成員。

贊成理由：(1)由行政長官委任行政機關的成員，有助行政機關與行政長官的集體領導能力，兼任立法機關成員的行政機關成員，可幫助立法機關對行政機關的了解，促進彼此間的合作，達至和諧的關係，提高兩者的行政效率。

(2)委任制確保議員的不同背景保持均衡，或確保議員的一致性，以符合行政長官的管理風格，即組成一支隊伍，以執行職務。是否促進立法機關與行政機關的合作或和諧關係不是一個重要的準則，最重要的是各機關都能有效發揮本身的功能，沒有濫用權力或失職的制衡與和諧關係，通常都不能兩者兼得。如果行政長官由立法機關提名、經普選產生，他已經擁有執行其困難任務的最佳條件。組成一支行政長官屬下的行政隊伍，則是執行這困難任務所必須的。

反對理由：由於行政機關的成員由行政長官委任，縱使立法機關成員可兼任行政機關成員，行政長官會為了行政效率而委任與他政見上一致的立法機關成員入行政機關，這樣立法機關與行政機關的制衡力量便會削減。

iii) 行政機關(採2.3.2.1的定義)的成員由行政長官委任；行政機關成員不得兼任立法機關成員(或投票成員)。

贊成理由：由於行政機關應獨立於立法機關，立法機關的意見應避免在行政機關造成阻力及制肘，而且這也會影響立法機關的諮詢地位。

反對理由：如行政機關與立法機關缺乏溝通了解的橋樑，兩者會易成對立，影響社會安定。

3.5.4 其他建議

i) 行政機關的官守與非官守成員均以委任方式產生，並通過大選舉團形式的選舉，全部成為立法機關成員。另有意見認為通過選舉，不能確保行政機關的官守與非官守成員全部成為立法機關成員。

ii) 規定行政機關內的立法機關成員不得超過行政機關成員總數的某一個比例(例如三分之一)，這樣，一方面可以保持行政和立法機關的溝通，又可確保兩者之間的獨立性。

乙. 行政長官與立法機關的關係

3.6 行政長官的產生

(此部份祇在行政與立法之間的關係上探討問題，有關行政長官的產生的整體討論，請參閱“行政長官的產生”報告)

3.6.1 目前情況

一直以來港督是由英國外交及聯邦事務部選任的，經首相同意後，再呈上女皇任命。整個揀選過程由英國政府負責，香港人和立法局在這過程中沒有任何參與。

3.6.2 《中英聯合聲明》的規定

在附件一第一節有如下的規定：

“香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。”

3.6.3 建議

立法機關參與或不參與行政長官的產生，會直接影響行政與立法之間的關係，各種建議可歸納如下：

i) 由立法機關產生行政長官

由立法機關成員提名及選舉產生。

贊成理由：行政長官由立法機關選出，可保證他能得立法機關的支持和信任，從而在行政和立法之間建立協調的關係。

反對理由：行政長官由立法機關選出，有違三權分立的原則，並引致有對抗性的政黨政治。

ii) 由立法機關以外的途徑產生行政長官。

- a. 由港人自由提名，全港合資格的(除一般選民資格外，無任何其他限制)選民，以普及性直接選舉，在選舉人名單中，以多數票決定其中一人出任行政長官。這類選舉包括提名及選舉兩項程序。

贊成理由：由此方法產生的行政長官，能加強由他領導的行政機關的代表性。

反對理由：基本上反對由普及性直接選舉產生行政長官(有關反對理由，詳見“行政長官的產生”報告)，由此方法產生的行政長官，可能因得不到立法機關的支持而不利立法機關與行政機關的協調關係。

- b. 由特定的提名團/選舉團提名，再經普及性直接選舉產生。

贊成理由：提名團或選舉團可保證行政長官候選人有合理的數目及一定的質素。

反對理由：基本上反對有限制的提名方式(有關反對理由，詳見“行政長官的產生”報告)，如提名團的成員不能代表各階層利益，行政長官便得不到立法機關的支持，從而影響行政機關與立法機關的和諧關係。

- c. 由大選舉團(將來的立法機關全部成員都是大選舉團的成員)提名及選舉行政長官。

贊成理由：避免因行政長官由立法機關選出而造成行政與立法不獨立的情況；行政與立法因此能互相制衡。

反對理由：由於大選舉團的組成有限制，所以社會上祇有少數人的權利受到保障，故選出的行政長官未必能代表各階層的利益，如立法機關是由放開式的選舉產生，行政長官及行政機關與立法機關便會出現對抗性的關係。

- d. 由立法機關或各界團體提名，中央與立法機關及各界團體協商產生行政長官，提交立法機關通過。

贊成理由：中央參與協商，保證行政長官得中央的接受；立法機關有參與權，更可保證行政長官同樣得立法機關的接受，有助立法與行政的和諧關係。

反對理由：如中央政府有權參與行政長官的產生，相信立法機關的影響力並不會大，如立法機關對行政長官不大支持的話，行政與立法的和諧關係便受影響。

iii) 由立法機關有積極參與的行政長官產生過程。

- a. 由立法機關成員提名，再經普及性的直接選舉產生。

贊成理由：能貫徹行政、立法機關互相制衡的原則，並加強兩者的溝通及合作。這方法可產生一位同時獲得立法機關及公眾支持的行政長官，因為他們在行政長官的遴選過程中都曾有直接的參與。這種支持會令彼此產生信任和信心，並鼓勵行政長官向立法機關更加負責，對民意更加關心。

反對理由：立法機關成員能透過提名控制行政長官的候選人，有違三權分立的原則。

b. 由各界人士自由提名行政長官候選人，中央與港人組成遴選委員會，諮詢立法機關和各界意見產生最後名單，交立法機關選出行政長官，最後由中央政府任命。

贊成意見：由於立法機關在遴選行政長官的過程中有極大的參與權，行政長官會得到立法機關的接受，使行政與立法之間建立和諧的關係。

反對理由：由於行政長官的候選人名單由中央參與決定，所以立法機關的影響力不會大，如立法機關不支持行政長官的話，行政與立法的和諧關係便受影響，同時公眾也不能夠直接參與遴選行政長官。

c. 立法機關與中央提名行政長官候選人，中央選出行政長官。

贊成理由：由於立法機關有份參與產生行政長官，行政長官便會得到立法機關的支持，加上中央參與協商，有助行政長官的威望，對行政與立法之間的和諧關係也有幫助。

反對理由：中央在參與產生行政長官的權力遠比立法機關大，所以立法機關未必會絕對支持行政長官，從而影響行政與立法的和諧關係。

3.7 行政長官的罷免

3.7.1 目前情況

目前罷免香港總督的權力在英女皇，而英國從來都沒有行使罷免香港總督的權力。

3.7.2 《中英聯合聲明》的規定

《中英聯合聲明》對行政長官罷免的問題沒有任何規定，但由於行政長官由中央任命，其罷免也應歸中央。

3.7.3 建議

i) 立法機關可以絕大多數票 (2/3 或以上的票數) 通過不信任案罷免行政長官，然後報請中央批准。

贊成理由：立法機關應有直接罷免行政長官的權力，體現行政機關應向立法機關負責的精神。

反對理由：行政長官是由中央任命的，所以其罷免權應歸中央。若立法機關有此權力，它的權力遠比行政機關大，有違行政機關與立法機關的互相制衡原則。

ii) 立法機關可以絕大多數票 (2/3 或以上的票數) 通過彈劾違法亂紀或嚴重失職的行政長官，建議中央政府罷免其職務。

贊成理由：立法機關應有權對行政長官進行彈劾，間接對行政機關有所制衡，避免行政機關成為政治架構中的權力核心。雖然中央未必會對行政長官行使罷免權，但經立法機關彈劾過的行政長官，在日後的施政會受到更緊密的監察。

反對理由：由於彈劾會引致罷免，而行政長官的任免權應在中央。如立法機關可以在認為行政長官施政失當時有權彈劾及提出罷免，會令行政長官很難發揮正常的功能，防礙效率。

iii) 行政長官既然是中央任命，則其罷免之最後權當然歸中央。至於那一方面有權建議中央行使這項權力，則要視乎行政長官如何產生而定。如果行政長官由立法機關產生，則立法機關可以提出是項建議；但如果行政長官不是由立法機關產生，而由立法機關建議罷免行政長官，似乎不符合程序。換句話說，產生及建議罷免行政長官應該是同一機關，但任何情況下，立法機關經大多數票 (例如 2/3) 議決通過後可召集產生行政長官之選舉團成員大會並動議該大會議決對行政長官採當行動 (包括彈劾及向中央建議罷免行政長官)。

- iv) 由立法機關另設12人特別小組着手辦理罷免行政長官的事宜，其中不能包括多於五位的立法機關成員，其提出的罷免建議必須由該小組不少於2/3成員通過。

3.8 議案否決權

3.8.1 目前情況

議案是經港督會同行政局同意後，由立法局的官守議員提出的。由於立法局內的官守議員、兼任行政局議員的非官守議員，以及委任的議員，共佔立法局一半以上的議席，故行政局提交的議案，很少不得立法局通過，還有，立法局的主席是港督，雖然根據《英皇制誥》，他是有權不批准立法局通過的議案，但這情形甚少發生。

3.8.2 《中英聯合聲明》的規定

《中英聯合聲明》對此沒有任何規定。

3.8.3 建議

i) 行政長官應有否決權

贊成理由：避免未經深思熟慮的議案的產生，亦是行政機關制衡立法機關途徑之一。

反對理由：行政長官有否決立法機關已通過之議案，恐導致行政長官之權力過大。

ii) 行政長官應有否決權，但只適用於少過三分之二票數通過之議案。經行政長官否決之議案，如果再經立法機關以三分之二或以上之多數票通過，則行政長官之否決無效。

贊成理由：立法機關必須有推翻否決權的權力，因為如果有三分之二或以上的立法機關成員通過某一議案，該議案定必得到廣泛的支持，而行政長官也需尊重立法機關的決定。

反對理由：以行政為主導的政府，行政長官應有最後否決權，以確保政府政策的高效率。

3.8.4 其他建議

立法機關應有立法的最後決策權。

3.9 行政長官在立法機關的角色

3.9.1 目前情況

香港總督是立法局的主席，同時是行政局的主席。立法局主席的職權包括：

- (1) 主持立法局會議；
- (2) 決定會議暫停、休會及開會時間；
- (3) 主持會議時負責維持會議秩序；
- (4) 主席在會議程序問題上所作出之決定乃屬最後決定；
- (5) 除原有之一票外，尚可在出現票數相等之情形時另投決定性一票；
- (6) 立法局主席可決定各特別委員會人數，並委任委員會主席及成員；
- (7) 立法局主席或委員會主席有權決定是否把某項決議提出表決；
- (8) 可命令會外人士（進入會議廳旁聽之公眾及新聞界人士）離開；
- (9) 對任何會議常規無規定之事項，立法局採取之進行方法及程序，可由立法局主席決定，倘主席覺得適合，可以用英國下議院之方法及程序為指引等；
- (10) 判斷某提案是否牽涉公共開支；（任何牽涉公共開支的議案均需先得港督的批准）

3.9.2 《中英聯合聲明》的規定

《中英聯合聲明》對此沒有規定。

3.9.3 建議

i) 行政長官兼任立法機關議長。

贊成理由：行政長官作為立法與行政機關的溝通橋樑，使兩者有更好的聯繫，互相協調，增加政府運作的效率，也可增加行政長官的威信。

反對理由：不符合三權分立的精神，行政與立法機關失去互相制衡的關係，而且使行政長官的工作會變得更繁重。如行政長官不是由選舉成為議長，有違《中英聯合聲明》有關“立法機關由選舉產生”的規定。

ii) 由副行政長官出任立法機關議長。

贊成理由：贊成理由與由行政長官出任立法機關議長的相似。還可避免領導行政機關與立法機關之權集於一身，行政長官的工作會因而減輕。

反對理由：立法與行政機關不能真正的獨立，有違三權分立的精神，兩者失去互相制衡的關係。如副行政長官不是由選舉成為議長，有違《中英聯合聲明》有關“立法機關由選舉產生”的規定。再者，如副行政長官在實際上比行政長官更具影響力，後者祇會成為有名無實的首長而已。

iii) 行政長官不出任立法機關的議長，立法機關互選議長，行政長官須定期向立法機關作施政報告。

贊成理由：保障立法與行政的獨立和相互制衡的關係，並可減輕行政長官的繁重工作。

反對理由：可能導致立法與行政機關各自為政，欠缺溝通，甚至互相對立。

3.10 解散立法機關的權力

3.10.1 目前情況

根據《皇室訓令》第XXVIII A條，香港總督有解散立法局的權力。

3.10.2 《中英聯合聲明》的規定

《中英聯合聲明》對此沒有任何規定。

3.10.3 建議

i) 行政長官有權解散立法機關。

贊成理由：藉此制衡立法機關的運作。

反對理由：這有違三權分立，互相制衡的精神。

ii) 行政長官沒有權力解散立法機關。

贊成理由：體現行政與立法兩權分立的原則。

反對理由：行政長官在施政時如果與立法局無法達成協議，僵局便無法打開，例如預算案不獲通過。

3.10.4 其他建議

i) 如立法機關再三不通過財政算案，則須根據基本法的規定進行解散和改選。

ii) 行政長官應有權解散立法機關，但要在某特定情況下及經中央政府授權，才可運用此權力。每次行政長官要解散立法機關，都應先獲得中央政府授權。

- iii) 行政長官有權解散立法機關，但應以“特別行政區首長”的身份行使此項權力，又事先須獲中央政府同意。

丙. 行政的主要官員與立法機關的關係

3.11 行政機關的主要官員在立法機關的角色

3.11.1 目前情況

一九八六年十二月三十一日，立法機關有三名當然官守議員，即布政司、財政司和律政司，七名官守議員，這十名官守議員有五名同時是行政局議員。

3.11.2 《中英聯合聲明》的規定

《中英聯合聲明》對此問題沒有任何規定，但由於《中英聯合聲明》規定“香港特別行政區立法機關由選舉產生。”(附件一第一節)，所以行政機關的主要官員成為立法機關的成員，將是有待研究的問題。

3.11.3 建議

- i) 將政府主要官員列為功能組別之一，透過功能組別選舉，主要官員便可進入立法機關。立法機關成員可兼任行政機關(採2.3.2.1的定義)成員。

贊成理由：立法機關的成員可透過身為政府主要官員的立法機關成員了解政府的政策，有助行政、立法之間的溝通。在行政機關的立法機關成員同樣可發揮協調作用。

反對理由：立法機關不能保持獨立形象，不利有效地制衡行政機關。公務員階層內進行選舉會破壞公務員政治中立的原則，引致公務員內部不和。

- ii) 由行政長官提名一定數目的主要官員，經立法機關的其他成員通過後，進入立法機關。立法機關的成員可兼任行政機關(採2.3.2.1的定義)成員。

贊成理由：主要官員在立法機關有助立法機關成員了解政府的政策，而兼任行政、立法機關的成員是兩者的溝通橋樑。

反對理由：由於《中英聯合聲明》規定立法機關由選舉產生，而這建議的形式並非選舉，有違《中英聯合聲明》。

3.11.4 其他建議

- i) 行政機關的官員不可任立法機關的成員。
ii) 由行政長官委派主要官員列席立法機關會議，答覆問題。
iii) 由行政機關代表親自列席立法機關會議，提出立法動議。

丁. 行政機關的成員與立法機關的關係

3.12 兼任行政與立法機關成員

3.12.1 目前情況

行政局的三位當然議員，即布政司、財政司和律政司，同時是立法局的當然官守議員。一九八六年十二月三十一日，行政局有委任議員十二名，其中兩位是官守議員，他們同時是立法局的委任官守議員，在餘下的十位委任議員中，也有七位也是立法局的議員(五位是委任議員、兩位是民選議員)。目前立法局有議員五十六名(不包括主席)，其中有三名當然官守議員，七名官守議員。一直以來，港督都會委任一定數目的立法局議員進入行政局。

3.12.2 《中英聯合聲明》的規定

《中英聯合聲明》對此問題沒有任何規定。

3.12.3 建議

- i) 立法機關互選部份行政機關(採2.3.2.1的定義)的成員；特區的主要官員可列席立法機關會議，協助行政機關的成員向立法機關解釋說明政府政策及提交立法機關的法律草案，接受立法機關成員的質詢。

贊成理由：行政機關的主要官員在立法機關可幫助立法機關成員了解政府所制定及推行的政策，促進行政與立法之間的溝通，再加上兼任行政與立法機關的成員有助維持立法與行政的密切關係，使政府架構更加穩定。

反對理由：由於立法機關中有行政機關的成員，行政機關在立法機關會制造影響力，有損立法機關的獨立形象。

- ii) 保持目前制度。行政長官可委任立法機關成員進入行政機關(採2.3.2.1的定義)。(至於行政機關的主要官員在立法機關的問題，見3.11)

贊成理由：目前制度可維持行政與立法的協調關係。

反對理由：立法機關沒有獨立形象，不利行政、立法機關的制衡關係。

- iii) 行政機關(採2.3.2.1的定義)的主要官員不應兼任立法機關成員，而行政機關的其他成員也不應當立法機關的職務。

贊成理由：一人不能同時身兼行政、立法兩職，貫徹行政、立法兩權分立的原則。立法機關的獨立形象，有助其監察、批評和制衡行政機關的功能。

反對理由：由於立法機關強調獨立形象，與政府的決策權力脫節，立法機關便不會受重視，影響行政與立法互相之間的合作。

3.12.4 其他建議

- i) 行政機關(採2.3.2.1的定義)全體成員由行政長官委任，並通過大選舉團的選舉方式進入立法機關，其他非成員的政府主要官員則列席立法機關接受質詢。

- ii) 行政長官委員會有十二位委位成員，其中不少於六位由行政長官在立法機關成員中委任(行政長官委員會將另有三位當然成員，即布政司，財政司和律政司，同時還可委任其他三位政府官員為委員會成員)。

- iii) 類似現時行政局的成員應包括：行政長官

司級長官：由行政長官提名，報中央政府任命

立法機關成員：名額不得超過“行政局”總成員的三分之一，由行政長官任命

若干名有專長的其他人士：由行政長官任命

3.13 行政機關成員的罷免

3.13.1 目前情況

根據《英皇制誥》，立法局沒有權力彈劾或罷免政府官員或行政局議員。

3.13.2 《中英聯合聲明》的規定

《中英聯合聲明》對此問題沒有任何規定。

3.13.3 建議

- i) 立法機關有權彈劾行政機關的成員；如行政機關成員犯嚴重錯誤，立法機關可以絕大多數票（2/3 或以上的票數）通過彈劾議案，由行政長官報請中央罷免其職務。

贊成理由：可保障立法機關和行政機關的互相制衡關係。

反對理由：行政機關是由行政長官領導的，而行政機關所包括的主要官員也是由行政長官提名的，所以行政機關的成員應向行政長官負責，其罷免也應由行政長官決定。

- ii) 立法機關沒有權罷免行政機關的成員。

贊成理由：行政機關的成員的委任應來自行政長官，所以立法機關應沒有權將其罷免。

反對理由：如立法機關不能罷免或建議罷免行政機關的成員，立法機關與行政機關的互相制衡關係便無從體現。

公務人員

最後報告

(1987年8月8日經執行委員會通過)

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

1. 前言

公務人員(註一)是香港政治架構中一個龐大組成部份。香港的政策是由公務人員釐定，並由港督會同行政局決定的。釐定政策是司級政務主任的主要工作。部分政策並不經由港督會同行政局決定，而直接在行政方面實施。本討論文件將會集中討論幾個有關公務人員的問題，分別是公務人員與政治，公務人員的國籍與待遇的關係，有關公務人員服務條件與職業保障的問題，以及有關司級官員的問題。

註一：此乃中英聯合聲明的用語，基本法結構(草案)寫作“公務員”。

2. 香港公務人員的一般情況

公務人員制度為所有政府和其他行政單位提供人手。整個公務人員編制約有十七萬六千人，亦即佔全港勞動人口的百分之六左右。隨着向市民提供服務的擴展，近年來公務人員人數每年也平均增加約百分之二。因各種原因造成的流失數目，包括辭職和退休，公務人員更換率平均每年為百分之四。這反映出對大部份公務人員來說，公務工作是終身事業，直至通常退休年齡為止。

公務人員制度是單元化的，十七萬六千名公務人員全部都是受共同的委任程序、共同的紀律守則以及共同的聘用條件所限制的。公務人員可以隨時由一個崗位調到另一個崗位，並且都在布政司的統一指導下工作。布政司是公務人員編制的一員，也是所有公務人員的首長。連同總督，他們代表了香港政府當局。公務人員分別被調派到政府的十四個決策科，五十七個部門和機構。決策科的首長都是司級人員。有些司級人員，因其本身職務，獲委為行政局和立法局議員。他們連同布政司、財政司和律政司，共佔行政局約三分之一的席位。十位司級或以上的公務人員出任立法局官守議員席位。

因為香港地方密集，過去的經驗證明，中央和地方政府職責，以及在其他地方是由法定公共機構執行的許多職責都由同一批公務人員去負責執行較為方便。因此，公務人員的職責是極為多樣性的。

大體來說，「公務員叙用委員會」負責就公務人員的聘用，昇級和紀律事宜向政府提供意見，委員會也就公務人員訓練的一些事項提出意見。「公務員叙用委員會」是一個獨立的組織，根據香港法例成立，有一位全職主席，另外有數位委員由社會賢達出任。政府通常都遵循委員會的意見。

填補政府二萬九千個高級職位的人選，須個別交由「公務員叙用委員會」考慮和提出意見，然後才由銓叙司或其他主管部門正式任命。任命較低級職位人員的權力已授予各部門首長，但「公務員叙用委員會」仍就程序事宜提出意見，並且擔當監察的任務。

聘用每一個職位的公務人員時，都要符合規定的資格。在大多數情形中，規定的資格可以分為學歷、專業和工作經驗等方面。出現職位空缺時，通常擢升現職人員擔任，無適當人選時才會刊登公告招聘。決定聘用的人選是嚴格地根據規定資格以及合資格申請人間的競爭來決定。至於海外人士的聘用，祇有在本地找不到合資格的申請人時才會進行，在過去以政務主任、警務督察、律師、建築師、工程師和測量師方面的需要為多。

每一名公務人員獲委任時，都會接到一份委任公函及附帶的備忘錄，列明聘用的條件。標準聘用條件規定，公務人員完成試用期而表現符合要求的話，便可確定加入常額及長俸編制。屆時，該名公務人員可以預期有一份穩定的事業，直至長俸條例規定的一般退休年齡為止。此外，有小部份公務人員是按合約條件聘用的，每一份合約通常是兩年半，如有需要可續約。

所有公務人員都獲得適當的在職訓練，例如政府工作程序和管理技術的訓練。有時，公務人員也有接受本地或海外訓練的機會，使他們可以獲得國際承認的資格。例如，在香港提供予衛生督察和護士的訓練，可以使這些人員獲得英國有關專業團體承認的資格。為公務人員提供海外訓練機會，是使他們能夠取得專家資格，可以出任醫療顧問和船舶測量師等的職位，或培訓他們的行政管理才能。

所有公務人員的行為和工作表現都根據一個正式的按年評核制度來評估，「公務員叙用委員會」負責監察這個制度。

兩個由社會人士組成的獨立委員會向政府提供有關公務人員的薪俸和服務條件的意見。「公務員薪俸及服務條件常務委員會」負責就有關非首長級公務人員的職系結構、薪級、薪俸、津貼、服務條件和附帶福利等所有事宜向政府提供意見。「首長級薪俸及服務條件常務委員會」負責就首長級人員的有關事宜提供意見。

主要問題

3. 公務人員與政治

3.1 公務人員的參政：

3.1.1 現時情況

香港的公務人員，作為市民的一份子，有權在各項政治選舉中投票選擇他們理想的候選人，即他們有投票權。但根據香港的公務員規例 (Civil Service Regulations)，公務人員是不能夠以個人身份公開發表任何有關政治的言論的。公務人員不論在工作或休假時，在未得其部門的首長、副首長或職系首長的批准前，不得發布任何可能被視為屬政治或行政性質的言論。不過，高級公務人員以官職身份有建設性地公開討論公眾關注的問題，卻值得鼓勵。在公務人員發布論及公眾關注而富爭論性的問題的言論或文章前，部門首長要就其內容徵詢布政司署有關部門的意見。「發布言論」一詞指包括在訪問或講話中、在報刊的書信或文章中、在電台與電視的演講或討論中公開發表的言論。又根據選舉條例，擁有公職的人士是沒有資格參加競選的（註二）。如果公務人員要作候選人，他們必須要辭去本身的公職。

註二：「選舉條例」1984年：

第十九條 任何人士，如有下列情形，將無資格當選議員或受提名為候選人或出任議員一

- (a) 擔任公職（輔助部隊成員除外），或擔任市政局、或區域市政局或其下任何委員會有薪職位，或曾擔任此等職位而遭解僱者；

3.1.2 聯合聲明中有關公務人員競選或出任議員的問題。

聯合聲明中沒有任何條文提及公務人員競選或出任議員的問題。

3.1.3 九七年後有關公務人員競選或出任議員的建議：

3.1.3.1 公務人員可參與競選或出任議員

贊 成

- (1) 公務人員是香港市民的一份子，應該有參與競選或出任議員的基本人權。
- (2) 為數十多萬的公務人員不少是具專業知識及熟悉政府運作的人才。若他們能貢獻自己的專長於競選或出任議員中，將有助於社會發展。
- (3) 在現時出任的民選議員中，有為數不少是由功能組別選出，使其能夠除了替香港人說話外，更可充份代表所屬功能組別直接反映各方面利益。為數十多萬的公務人員，應該是有份量和社會上有重要性的組別；亦應有同等的權利可參與競選或出任議員，使其能夠代表十多萬公務人員直接反映意見。

反 對

- (1) 公務人員應保持政治中立的角色，使其能公正地執行政策。減少本身的工作與所參與的競選或出任議員活動之間產生利益衝突，藉此穩定政府的運作。
- (2) 有委員指出，西方鮮有先例容許公務人員參與競選或出任議員。（但有委員認為參與競選或出任議員的內涵不清，亦有委員懷疑此意見的準確性）
- (3) 應限制公務人員以個人觀點公開討論政策，因為公務人員若參加競選，將需要以個人觀點公開討論政策，這將會導致公眾支持或反對某一公務人員的觀點，而造成公務人員政治化的局面。再者，如公務人員團體參與支持或反對另一公務人員參政，市民就會質疑公務人員在執行職務時能否在政治上公正無私，令市民對當局採取懷疑及不信任態度。又令到市民對公務人員的角色模糊不清，政府的立法及行政功能互相混淆。

3.1.3.2 公務人員不得於在職時為立法機關、市政局、區域市政局或區議會等民選議員。但應容許公務人員參加競選議員，如獲選，則必須辭去其公務人員職位或提早退休。

贊 成

- (1) 此舉可以提供機會給公務人員參加競選或出任議員，不會因為要失去工作而裹足不前。
- (2) 公務人員若當選就得辭去工作或提早退休，亦可避免他們的公職與參與的競選或出任議員活動產生利益衝突，可繼續保持香港公務人員架構的政治中立性。
- (3) 前公務人員擔任立法機關的民選議員，極有助於立法機關瞭解行政機關及政府部門的運作。

反 對

- (1) 按照目前的理解，個別公務人員不應在其公職的正式行政職責以外，憑本身的資格成為政治人物。公務人員如想擔任一政治性的公職，則必須脫離公務人員架構，以防產生利益衝突，或令人有此顧慮。脫離公務人員架構有以下方法：辭職、無薪假期、特別免職等，要視乎其職位而定。此種參與競選的方式，將會引至准許提早辭職，就會對公務人員架構造成損害，因為不少高層公務人員會提早退休，引至出現人才短缺問題。

- 3.2 委員認為公務人員應不受政治干擾：立法機關無罷免公務人員之權力。只有行政長官或獲其授權者經過一定的規例(即現時稱為「殖民地規例」亦即COLONIAL REGULATIONS)所規定之程序，方有權這樣做。有建議原稱為殖民地規例經修訂後應作為基本法附件之一。但亦有人對此建議保留，因為修改基本法要經過繁複的情況，故細節事項不應寫在其中。
- 3.3 委員認為公務人員可獲委任為行政局或類似機關(議會)的議員：為盡用公務人員的人才，公務人員應可獲委任為行政局或類似議會的議員，但獲委任時必須辭去其公務人員的職位或提早退休(以官職委任者除外)。
- 3.4 委員認為公務人員不應因政治原因而受到迫害，也不應因行政長官之轉換而引至職位或其他福利上的損失。
- 3.5 委員認為公務人員應保持政治中立。

4. 有關公務人員的國籍與待遇的問題

4.1 外籍公務人員的定義

- ① 委員認為英籍和其他外籍公務人員的定義是指持有非中國籍護照的公務人員，如並無其他護照，只持有1997年7月1日前所發之英國公民(海外)護照(BNO)或身份證明書(C. I.)，而持有人具中國血統的，將被視為具有中國國籍。
- ② 亦有委員認為，英籍和其他外籍公務人員的定義是指不是中國公民的公務人員。

4.2 公務人員的國籍與可擔任政府職位的關係※

國 籍 (為九七年後所屬國籍)	在政府部門可擔任的職務	
	1997年前	1997年後
1) 中國 (包括現時C. I.及B. N. O.之華裔人士)	根據目前做法： ①各級公務人員，包括 司級職務▲	根據《中英聯合聲明》 的規定：★
2) 英國籍 (在香港居住的英國公民和在 香港居住的聯合王 國本土人士)	根據目前做法： ①各級公務人員，包括 司級職務▲	根據《中英聯合聲明》 的規定：★

2) Resident British Citizens and Resident United Kingdom Belongers		
3) 其他國籍	根據目前做法： ①各級公務人員，包括 司級職務▲	根據《中英聯合聲明》 的規定：★
4) 無國籍	根據目前做法： ①各級公務人員，包括 司級職務▲	《中英聯合聲明》沒有 具體說明此類人士可否 出任各主要部門的正職 和某些主要部門的副 職

※上述圖表乃取材自居民定義、出入境、豁免遞解離境權、選舉權及被選舉權最後報告的附件，詳細資料請參閱該份文件。

★原文是“香港特別行政區政府可任用原香港公務人員中的或持有香港特別行政區永久性居民身份證的英籍和其他外籍人士擔任政府部門的各級公務人員，各主要政府部門（相當於“司”級部門，包括警察部門）的正職和某些主要政府部門的副職除外。香港特別行政區政府還可聘請英籍和其他外籍人士擔任政府部門的顧問；必要時並可從香港特別行政區以外聘請合格人員擔任政府部門的專業和技術職務。”（附件一第四節）

▲1985年前，所有政務官以上職級必須由英籍人士擔任。

4.2.1 顧問亦屬於公務員身份

贊成

(1)聯合聲明提及「香港特別行政區政府還可聘請英籍和其他外籍人士擔任政府部門的顧問。...上述人士只能以個人身份受聘，並和其他公務人員一樣對香港特別行政區政府負責。」聲明中提及「並和其他公務人員一樣」，可見他們也屬於公務員的一部份。

反對

(2)聯合聲明的條文並沒有足夠證據顯示顧問亦是公務員，他們可能是合約人員，只是和其他公務人員一樣向特區政府負責。

4.2.2 行政長官是否公務人員，到現在仍未有定論。現行之港督職位不列入公務人員編制。

4.3 海外招聘公務人員的福利：

目前在海外招聘的香港公務人員所享有的基本福利與同職位的本地招聘公務人員一樣，不過，由於外地僱員是從外國招聘的，他們可獲得 (i) 來香港上任的旅費；(ii) 在香港的住房；(iii) 可供他們返回本國的假期；(iv) 假期旅費；(v) 海外招聘津貼。

4.4 聯合聲明中有關外籍公務人員福利的條款

- (1) 「對退休或約滿離職的人員，包括一九九七年七月一日前退休的人員，不論其所屬國籍或居住地點，香港特別行政區政府將按不低於原來的標準向他們或其家屬支付應得的退休金、酬金、津貼及福利費。」（附件一第四節）
- (2) 「香港原有關於公務人員的招聘、僱用、考核、紀律、培訓和管理制度（包括負責公務人員的任用、薪金、服務條件的專門機構），除有關給予外籍人員特權待遇的規定外，予以保留。」（附件一第四節）

4.5 亦有意見認為，所有公務人員，不論國籍，除了如聯合聲明中提及有關司級官員的規定外，其升職機會一律均等。

4.6 海外招聘公務人員的問題

委員認為除非在本地招聘不到所需人材，特別行政區政府不應從特別行政區以外地區招聘公務人員。

5. 有關公務人員服務條件與職業保障的問題

5.1 公務人員的長俸

八六年十二月，香港政府修改了舊有的長俸計劃，公佈了一項新的公務人員長俸建議，這建議已獲通過，將於1987年7月1日開始實施：

- (1) 公務人員退休年齡由五十五歲提高至六十歲。
- (2) 長俸將成為一種權利，而非優惠。
- (3) 在新長俸計劃的規定下，現職公務員（即1987年7月1日前任職者）可任意選擇新或舊的長俸計劃。

5.1.1 聯合聲明提及有關公務人員長俸的條例

聯合聲明附件一第四節：「對退休或約滿離職的人員，包括一九九七年七月一日以前退休的人員，不論其所屬國籍或居住地點，香港特別行政區政府將按不低於原來的標準向他們或其家屬支付應得的退休金、酬金、津貼及福利費。」

5.1.2 九七年後公務人員長俸發放的保證

- (1) 委員認為香港政府一直是從一般收入中支付長俸給公務人員，而不是設有特別的基金去支付這筆費用的。長久以來，政府在發放長俸給公務人員時，都沒有產生重大的問題。但有意見認為，這是因為現在退休的公務人員多在四、五十年代加入政府，那時公務人員人數只有數萬，而且他們的薪酬不高，所以政府現在要支付的長俸數目不大，故沒有產生大問題。

但在九七年前後退休的公務人員多是在六、七十年代加入政府工作的，那時公務人員的數目有極大的增長，故在九七年後，當他們漸次退休時，特區政府要支付的長俸數目便很龐大。雖然聯合聲明提及特區政府將會按不低於原來的標準支付公務人員的退休金，但有意見認為如果政府不事先預備這筆為數不少的支出，而將來仍然只是從一般收入中撥出來，恐怕會對政府的財政產生影響。

- (2) 委員認為特別行政區政府應設立公務人員退休儲備金。
- (3) 委員認為不論在九七年前或後退休之公務人員，領取退休金均是公務員之權利，政府不依法支付退休金時，公務人員有權依法律途徑追討。
- (4) 委員認為特別行政區政府應定時並合理地調整退休金以維持退休公務人員一定的購買力。
- (5) 委員認為公務人員原則是長俸制，特殊職位可用合約制。
- (6) 目前公務人員的長俸分兩部份，一部份是一次過收取的，不同抽稅，另一部份是每月收取的，卻要抽稅，有些委員認為97年後，公務人員每月收取的長俸亦不用抽稅。
- (7) 有委員認為97年後的長俸稅收制度應沿用97年前的制度。

5.2 公務人員的薪酬、津貼、福利及服務條件

- 5.2.1 委員認為為確保公務人員高質素，特別行政區政府給予公務人員的待遇時，應同私營機構的良好僱主比較；在某些方面，政府更應作出好榜樣，以留住有才能之人士出任公務人員和吸引有才能人士加入公務人員之行列。
- 5.2.2 如要留住或招聘具備專長的海外公務人員，政府給予他們(尤其是專業人士及專家)的薪酬、福利和津貼，則必須是具吸引力和在國際上具競爭性的；本地的情況不一定適用。這些專業人士和專家如不滿香港政府的待遇就會考慮離開。但有委員認為這意見有違中英聯合聲明。亦有委員認為香港本身已有足夠人才，若向海外招聘公務人員，其待遇亦應與本地人員平等。
- 5.2.3 有委員認為英籍及其他外籍人士應可成為永久性公務員。此外，還須考慮以什麼途徑留住這些不能擔任主要政府部門正職或副職的英籍和其他外籍人才。他們的薪酬、津貼、福利及服務條件不應低於他以前任職於政府部門所享有的。

5.3 公務人員之招聘、任命及僱用

- 5.3.1 委員認為公務人員得根據本人的資格、經驗和才能予以任命和提升。
- 5.3.2 委員認為除因失職革退外，不應要求公務人員離開政府公職，否則應給予賠償。
- 5.3.3 有委員認為基本法應列明1997年後不論本地或外籍受僱者，假如願意的話，他們可以繼續受僱。
- 5.3.4 有委員認為不必繼續以目前的方式實行本地化政策。本地化政策應有所修訂，使該政策祇適用於招聘階段。
- 5.3.5 委員認為政黨黨籍不應成為擔任公務人員的必要條件。
- 5.3.6 委員認為現任公務人員在九七年而未退休者，一律自動成為特區的公務人員。
- 5.3.7 有委員認為除非出於自願，特別行政區公務人員不得被調往特別行政區以外的任何地方任職。

5.4 公務人員工會及團體

- 5.4.1 委員認為公務人員有權組織工會及和政府談判服務條件、薪金等。
- 5.4.2 委員認為97年後公務人員與政府應保持一定的諮詢途徑。
- 5.4.3 委員認為應設有一獨立途徑，可供公務人員投訴其僱主—香港特別行政區政府。

5.5 公務人員的問責

- 5.5.1 有委員認為公務人員若依既定政策執行職務，不應受處分或逼害，除不稱職或犯有嚴重過失，公務人員應獲職業保障。有關公務人員必須經過公務人員條例下所規定之程序才可被革職，而且不必對政策負有責任。

5.6 公務人員叙用委員會

- 5.6.1 有委員認為「公務員叙用委員」有權直接委任公務人員，而兩個常務委員會與政府的關係則應在基本法中清楚說明。但亦有委員指出「公務員叙用委員會」應只有權訂定任用公務員的條例。

5.7 公務人員規例

- 5.7.1 委員認為基本法應規定公務人員要遵守公務人員領導所頒佈的公務人員銓叙條例，而現在公務人員銓叙條例中九七年後適用的，應繼續有效。

6. 司級官員

6.1 現時香港司級官員的情況

- 6.1.1 香港現時共有18位司級官員。其中以布政司、律政司、財政司為最高職位。

直接向布政司述職的有行政司、政務司、教育統籌司、衛生福利司、房屋司、地政工務司、文康市政司、保安司、運輸司、銓叙司、常務司，與副布政司分掌布政司署屬下各科的主管職位，直接向布政司述職。

直接向財政司負責的有經濟司、金融事務司及副財政司。

- 6.1.2 香港的司級官員在政府行政決策方面有重要的影響力。在行政局中，布政司、律政司及財政司是當然官守議員，另二位官守議員亦是由港督委任的司級官員。而行政局是港督最主要是政策諮詢機構。

在立法局中，三名當然官守議員是布政司、律政司及財政司，另七名官守議員亦是港督從司級官員中委任的。

- 6.1.3 現時司級官員的角色中最為人討論的就是他們既是行政者，作政府部門的主管，都又參與制定政策。目前參與制定政策的司級官員屬下均有極具行政權力的署長級職員負責行政事項，故問題不大。香港的司級官員都屬於公務人員，而香港所有公務人員都是政治中立的。但部份司級官員因為有機會參與行政局，故牽涉政治立場，應亦扮演一定政治角色。

6.2 聯合聲明中有關司級官員的條文

聯合聲明附件一第一節提及：「香港特別行政區政府的主要官員（相當於“司”級官員）由香港特別行政區行政長官提名，報請中央人民政府任命。」

此節只提及司級官員的提名及任命，對於司級官員的政治地位卻沒有提及。

6.3 九七年後主要官員(相當於司級職位)的地位的討論

6.3.1 主要官員(相當於司級職位)應由公務人員出任的意見

贊 成

- (1)保持現有的制度。
- (2)由於公務人員不受選民的局部利益所影響，故制定政策時可較從整體利益着想。
- (3)公務人員對政策釐定應有一定的參與，因為評估政策方案可行性的最佳人選，正是負責執行政策的人，這與決定政策根本是兩回事，故公務人員出任司級職位有一定的好處。
- (4)97年後行政長官乃由政治任命，而司級官員聽命於行政長官，故當司級官員犯錯，行政長官及行政機關都會遭彈劾或罷免的後果；因此，司級官員雖然是公務人員，亦要付上直接或間接的責任。

反 對

- (1)九七年後司級官員應脫離公務人員的身份，改作由政治任命，因為根據中英聯合聲明，主要官員是由行政長官提名，報請中央政府任命。行政長官是在香港通過選舉或協商產生的，可見其產生過程是民主的，也因此是政治性的。這表示行政長官本身是一位政治家，他的提名也是政治性的。由於政治因素不是提升公務人員的一個準則，所以公務人員不能擔任主要人員。當行政長官要委任一公務人員為主要官員時，該公務人員應放棄其公務人員身份。
 - (2)司級官員雖然可以影響政策制定，卻不需要對他們的決定負上政治責任，即市民不可以因為不贊成司級官員的意見而彈劾，甚至罷免他們，實在是不合理的。
 - (3)公務人員對政策釐定應有一定的參與，因為評估政策方案可行性的最佳人選，正是負責執行政策的人。政策草擬與政策決定並不相同，所以應把兩者劃分清楚，因為任何決策者都應向立法機關負責，而對在政治上中立的公務人員來說，則不宜負上此責任。
- 6.3.2 有意見認為為執行中英聯合聲明及確保政府的效率，97年前由文官帶動的政府，必須演變成為文官中立、由負責任的行政局所帶動的政體。行政局中的主要官員(相當於「司」級官員)，除負責向行政長官提供意見外，還要負起指揮和監督其所屬部門的工作的職責。在這制度下，主要官員以下的文官，只擔任協助主要官員和執行政策的工作，而政策的制定則交主要官員或行政局去主持。這安排不單可使文官的豐富行政經驗得以保留，而且可令文官體系保持政治上的中立，從而使行政效率不會因政治上的轉變而受到影響。
- 在中立的文官制度下，將來特別行政區的公務人員(文官)的升遷，可根據或參考97年前的公務員條例決定。公務人員晉升的限度，最高為各部門的「事務長官」；「事務長官」的責任，是協助特別行政區的主要官員工作，只負責執行，而無需承擔政治責任。九七年前的香港政府司級官員在特別行政區政府成立後，可自動轉變為特別行政區的「事務長官」，其待遇及福利維持不變。惟現時司級官員(即九七年後的「事務長官」)所享有政策制定權，則會為由特別行政區行政長官所提名的主要官員所取代。
- 6.3.3 有意見認為現任「司級官員」除外籍者外，九七年後一律由行政長官提名，由中央任命為主要官員。