立法會
Legislative Council

立法會LS114/01-02號文件

與開設主要官員問責制下常任秘書長職位
有關的法律問題

在2002年6月4日的研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會(下稱"小組委員會")會議上，當局透過把16個屬首長級薪級第8點的職位，由局長改稱為常任秘書長此方式開設常任秘書長職位，以及開設編外職位的合法性受到質疑。此份文件旨在載述法律顧問對該等問題的意見。

背景

2. 問責制的一個主要特色，是新的主要官員(即3位司長及11位局長)的聘用條款及條件有所更改，從而訂定較具彈性的機制，讓新的主要官員須就其職能承擔責任。舉例而言，根據政府當局的資料，僱傭合約其中一項條款將訂明"在不抵觸《基本法》相關條文的規定下，任何一方可給予對方一個月通知，或支付對方一個月薪金代替通知，或在雙方同意下終止合約"。政府當局為2002年6月6日人事編制小組委員會會議提交的文件中，已載述該14位主要官員的職責說明(EC(2002至03)2號文件附件1至4，並隨附於本文件)。似乎沒有爭議的是，適用於透過制定《撥款條例》核准開設的現有職位的職責說明或職能，與適用於新主要官員的職責說明或職能並不相同。政府當局並不是提出就新主要官員的職位尋求撥款，把現行核准薪酬水平，提升至新的擬議薪酬水平，便可證明此點。

3. 問責制的另一主要特色，是每個政策局應設有高級公務員(職級初期定於首長級薪級第8點)，負責協助局長管理有關的政策局及部門。該等公務員將稱為常任秘書長。適用於該等人員的職責說明，載於在2002年6月4日小組委員會會議上提交的補充文件的附件。有關主要官員問責制的立法會文件第20(a)至(f)段，從概念上載述常任秘書長的職能。在同一份文件的第21段，政府當局提出理據，以支持其認為應把常任秘書長一職定於首長級薪級第8點(恰好是局長職級)。

4. 人事編制小組委員會文件第22段(標題為"隨後的變動")述明："現時決策局內16個屬首長級薪級第8點的公務員職位將予保留，並改稱為常任秘書長。他們須要協助主要官員制定政策，並根據主要官員的指示，在立法會事務委員會和其他委員會及公開場合，介紹政

策及為政策辯解。”該段亦述明，常任秘書長將繼續執行載於人事編制小組委員會文件同段第(a)至(d)項的職務。

5. 為回應小組委員會部分委員在2002年5月31日會議上提出的疑問，政府當局於2002年6月4日的小組委員會會議上提交補充文件(請參閱隨附的立法會CB(2)2185/01-02(01)號文件)。

6. 據補充文件第3(a)段所述，在推行主要官員問責制後，現有11個屬首長級薪級第8點的公務員職位，在主要官員的指示下，仍會繼續執行與現時類同的工作及職務。政府當局表示，“其職位毋須作出新調動，新職稱將反映有關職位在問責制下的角色”。該11個職位看來屬於該等政策範疇將不受推行問責制影響的政策局的人事編制內。按照政府當局的計劃，該等首長級薪級第8點的職位將會改稱為常任秘書長。

7. 根據補充文件第3(b)段，5個現有首長級薪級第8點的公務員職位的工作及職務，在問責制下將有實質調動。出任該等職位的人員所負責的政策範疇，將會是現有政策局所負責的一部分或數個部分合併而成，反映新主要官員之間的政策範疇分工。該等政策範疇為：教育和人力統籌事務，但無須處理勞工事務；衛生、福利及加上食物安全事務；運輸和工務；環境保護及保育；以及勞工事務。

8. 政府當局告知小組委員會，在有關的16個首長級薪級第8點的現有職位中，有11個可無須批准而改稱為常任秘書長。至於問責制下所需的其餘5個常任秘書長職位，財政司司長會行使獲轉授權限，以首長級編外職位的形式開設為期不超過12個月。該等編外職位將用作暫時填補在開設新主要官員職位時懸空的局長職位(請參閱補充文件第7及8段)。

分析

保留現有屬首長級薪級第8點的公務員職位及更改其職稱

9. 從是次為實施主要官員問責制的工作清楚可見，更改職稱的首長級薪級第8點公務員職位是由局長擔任的職位。該等職位的公帑開支是由《撥款條例》授權撥付。此方面的相關法律問題是，在問責制下為新的主要官員開設11個局長職位後，由現有局長擔任的職位是否不得存在。在法律上並無規定情況必須如此。如政府當局開設11個新局長職位的建議，是以刪除現有的局長職位來抵銷該等新設職位的開支，便會撤銷該等被刪除職位的法定授權。然而，現時的建議並非如此。因此，該等現有職位的開支仍會根據《撥款條例》授權撥款支付。現時法律上並無任何如政府當局在人事編制小組委員會文件第22段所推論的規定，當局有需要採取行動，以保留該等職位；因為不採取行動，實際上會令該等職位繼續存在。至於政府當局運用核准撥款以開設常任秘書長職位，此做法是否恰當，便須由政府當局從良好公共理財及向立法機關負責的角度，提出其支持理據。

10. 關於政府當局表示會將現有的局長職位(定於首長級薪級第8點的水平)改稱為常任秘書長，似乎當局無須就更改職稱尋求財務委員會批准。無須經財務委員會批准，是因為核准開支預算中就開設職位提供的資料，只關乎整體職位的數目及每個開支總目項下個人薪俸開支的總額，而非職位的職系與職級及相關開支的詳細分項資料，以致更改職稱不會導致該預算有任何改變。然而，至於議員是否信納政府當局辯稱，因為在推行問責制後，日後調派至有關政策局的11位新設常任秘書長在主要官員的指示下，仍會繼續執行與現時類同的工作和職務的論點，可作為更改職稱的理據此問題，應由議員考慮。

開設首長級編外職位

11. 根據財務委員會在1983年3月9日就轉授財政權力所給予的核准，財政司司長獲轉授開設為期長達12個月的首長級編外職位的權力，條件是該等職位確有需要，以便安排其他人員代替正在放取無薪假期、退休前休假或終止合約前假期的人員，或以該等編外職位暫時填補其職級屬於相同或較高薪級的懸空常額職位。此項權力似乎是補充文件第7及8段所提述的獲轉授權限。

12. 所須考慮的問題是，行使獲轉授權限的擬議安排，會否屬有關轉授的涵蓋範圍內。若接納在法律上並無規定，屬常額職位的現有局長職位須隨着問責制的實施而予以刪除，則所須考慮問題的答案似乎是肯定的。

13. 由於獲轉授權限只容許開設為期最長12個月的首長級編外職位，政府當局如要建議把有關的編外職位轉為常額職位，便須在該期限屆滿之前，取得財務委員會的批准。

結論

14. 鑒於核准開支預算內顯示每個開支總目項下開設職位的方式及格式，並考慮到財政司司長獲轉授權限開設為期不超過12個月的首長級編外職位的範圍，政府當局在問責制下為達致在政策局開設常任秘書長職位此政策目標而採取的建議措施，從法律觀點而言是可以容許的。但該等措施是否達致該政策目標的最恰當方法，此事將由議員考慮。

立法會秘書處
法律顧問
馬耀添
2002年6月6日

連附件

立法會研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會
補充文件

主要官員問責制下的常任秘書長職位

目的

本文件旨在提供補充資料，介紹在主要官員問責制下的常任秘書長的職位安排。

現行安排

2. 現時設有 16 個屬首長級薪級第 8 點的公務員職位，作爲政府總部內 16 個決策局的主管。

擬議安排

3. 主要官員問責制在 2002 年 7 月 1 日推行後，上述 16 個首長級薪級第 8 點的公務員職位將會作出下列安排–

(a) **職稱重新命名：**主要官員問責制推行後，現時設在下列 11 個決策局的首長級薪級第 8 點的公務員職位，在主要官員的指示下，仍會繼續執行與現時類同的工作及職務。其職位毋須作出重新調動，新職稱將反映有關職位在問責制下的角色。該 11 個職位所處的決策局爲–

(i) 公務員事務局
(ii) 工商局
(iii) 政制事務局
(iv) 經濟局

(v) 庫務局
(vi) 財經事務局
(vii) 民政事務局
(viii) 房屋局
(ix) 資訊科技及廣播局
(x) 規劃地政局
(xi) 保安局

(b) **職稱重新命名及職責調動：**餘下的 5 個現有的首長級薪級第 8 點公務員職位的工作及職務，在問責制下將有實質調動。在主要官員的指示下 –

(i) 一個首長級薪級第 8 點職位會執行教育和人力統籌事務，但毋須處理勞工事務。
(ii) 一個首長級薪級第 8 點職位會執行衛生、福利以及食物安全事務。
(iii) 一個首長級薪級第 8 點職位會執行運輸和工務的事務。
(iv) 一個首長級薪級第 8 點職位會執行環境保護及保育的事務。
(v) 一個首長級薪級第 8 點職位會執行勞工事務相關的職務。

常任秘書長的職務

4. 現時決策局內的 16 個首長級薪級第 8 點職位將協助主要官員制定政策，並根據主要官員的指示，在立法會事務委員會和其他委員會及公開場合，介紹政策及爲政策辯解。他們的職務大致上與現時的職務類同(見附件)。

5. 常任秘書長將會是決策局內最資深的公務員，他們會向有關的主要官員提供協助。他們除了向問責制的主要官員提供在制定政策方面可靠及專業意見外，還會扮演中樞角色，負責推動議定政策的施行，指導及協調執行部門推行議定的政策和計劃，以及局內資源及人事管理，和確保政府繼續爲市民提供可靠及專業的公共服務。上述事務大致上與現時首長級薪級第 8 點的公務員職位的工作類同，所以在主要官員進行架構上的檢討前，我們認爲保留其原有職級是恰當的。

常任秘書長的數目

6. 就常任秘書長的數目應否與問責制下 11 個決策局的數目相等的問題，我們認爲應根據上文第 3 段的安排，保留全數 16 個首長級薪級第 8 點的公務員職位，此舉可確保主要官員在履新時得到最全面的協助。

批核權限

7. 在財務委員會的授權下，財政司司長可每次開設爲期不超越 12 個月的編制以外的首長級職位，有關職位可用作暫時填補另一個懸空的常額職位，但該常額職位的薪級中點估計年薪值須高於或相等於新開設的編外職位。

8. 在問責制推行後，現時 16 個首長級薪級第 8 點的職位中，11 個只涉及職稱的重新命名，此改動毋須取得額外批准。餘下的 5 個首長級薪級第 8 點的職位，我們會按上文第 7 段所述的授權安排，處理爲期 12 個月的臨時調動。

長遠安排

9. 當局在 2002 年 4 月 17 日提交予立法會有關主要官員問責制的文件中曾指出，主要官員在履新後，會檢討決策局與執行部門的工作關係，以及轄下決策局的人手及架構(包括首長級薪級第 8 點的公務員職位數目)。在諮詢的過程中，我們會考慮各方面的意見，包括員工的意見。

10. 檢討結果將會向立法會有關的委員會作出報告。就現有首長級薪級第 8 點公務員職位職務調配或改動的長遠安排，我們會向人事編制小組委員會/財務委員會提交有關建議。

公務員事務局
2002 年 6 月 3 日

附件

常任秘書長的職務

(a) 協助主要官員制定及介紹政策，並爲政策辯解；協助主要官員爭取公眾及立法會對有關政策的支持；以及協助主要官員在立法會解答提問、提議條例草案及參與動議辯論；

(b) 根據有關主要官員的指示，在公開場合，包括在立法會事務委員會和其他委員會會議中，介紹政策及爲政策辯解；

(c) 指導及協調主要官員負責範疇內的執行部門的工作，並聯繫其他有關決策局，以確保議定的政策和計劃能及時順利地落成，並達到預期的效果；

(d) 協助主要官員獲取及調配資源，更好地支持政策及服務的實施；

(e) 評估社會人士的需要及期望，並根據所得資料，就既定政策及服務進行適時檢討及向主要官員提出適當的修訂建議；

(f) 確保執行部門提供可靠及專業的服務；

(g) 就決策局轄下的開支總目及分目擔任管制人員，並確保財務資源運用得宜；以及

(h) 管理局內的公務員及其他人員。