

婦女事務委員會
公營架構內的諮詢及法定組織 -
角色及職能檢討

引言

政府一向倚重多個不同的諮詢及法定組織，就其政策提供意見和提供服務。為使現行的公營架構內的諮詢及法定組織制度更趨完善，民政事務局正着手檢討這些組織的角色及職能。本文件旨在就檢討諮詢及法定組織制度的方式及建議採用的主導原則，**諮詢**委員的意見。

背景

2. 立法會曾就問責制事宜進行討論，當時，政府表示會在推行問責制後檢討諮詢及法定組織的角色及職能，然後把檢討結果提交立法會審議。

3. 行政長官亦在二〇〇二年七月一日的就職演辭中提出：—

「我們會重新檢討和改革現時四百多個諮詢組織，使它們真正凝聚到政、商、學、基層等各界別的意見和力量。」

4. 我們有需要檢討公營架構內的諮詢及法定組織，以提高其成效、代表性和透明度。

政策

5. 政府在諮詢及法定組織方面的政策包括以下要點：—

- (a) 只有在證實確有需要時才成立新的諮詢或法定組織；
- (b) 諮詢及法定組織不應負責決定政府的政策；主要官員須要為當前的政策負責；
- (c) 諮詢及法定組織應就其提出的建議及/或執行職能的方式向行政長官或有關的主要官員負責；

- (d) 應委任最適當的人選擔任諮詢及法定組織的成員；
- (e) 諮詢及法定組織的運作應為公開和具透明度；
- (f) 諮詢及法定組織應代表社會不同階層和界別的利益；
- (g) 在委任諮詢及法定組織的成員時，不得在性別、年齡、種族、殘疾、宗教、婚姻狀況、性別傾向或社會背景方面有任何歧視；
- (h) 除非成立法定組織是執行有關職能的最適當和最具成本效益的方法，否則不應予以成立；及
- (i) 應解散那些現已不需要的諮詢及法定組織，從而把諮詢和法定組織的數目減至最少。

分類

6. 公營架構內的委員會可分為法定及非法定組織。法定組織根據有關法例而成立，可以是諮詢委員會或執行委員會。非法定組織是按行政程序設立的，主要是諮詢組織。

7. 諮詢及法定組織亦可根據職能劃分為：—

- (a) 諮詢委員會；
- (b) 非政府部門的公共機構；
- (c) 規管委員會；
- (d) 上訴委員會；
- (e) 信託委員會；
- (f) 公營公司；及
- (g) 其他的委員會。

8. 政府設立諮詢委員會，是希望這些委員會能就特定範疇和事宜，持續向政府提供有關資料信息和專業方面的意見，以及/或就政府制定政策的工作或所提供的服務，提出意見。諮詢組織的例子包括青年事務委員會和文化委員會。

9. 非政府部門的公共機構為非商業機構，負責為市民提供服務。它們是獨立於政府，不屬政府部門或機構，但卻在政府的運作上執行特定的職能。醫院管理局和香港貿易發展局便是其中的例子。

10. 規管委員會可分為三類，即註冊委員會、牌照委員會和督導委員會。註冊委員會負責批准新會員註冊加入有關專業或行業，藉以監管該專業或行業。舉例來說，土地測量師的註冊事宜便由土地測量師註冊委員會規管。至於牌照委員會，則負責規管處所或設備作指定用途的發牌事宜，例如酒牌局負責向酒吧、餐廳及其他處所發出酒牌。督導委員會負責規管特定的活動，例如選舉管理委員會負責督導和監管香港的公眾選舉事務。

11. 上訴委員會一般負責就上訴個案作出裁決，具有半司法職能。有關例子包括香港太平洋戰爭紀念撫恤金上訴委員會，以及牌照上訴委員會。

12. 信託委員會是指為指定受益人的利益或特定目的而持有和管控財產的組織。有關例子包括尤德爵士紀念基金信託委員會，以及李寶椿慈善信託基金委員會。

13. 公營公司是依法成立的商業實體，負責提供貨品或服務。它們通常是經由政府某部門把資產轉移至一間公司而成立的，九廣鐵路便是其中一個例子。

14. 其他的委員會是指那些未能歸入上述任何類別的委員會，例如各間大學的校董會。

檢討方式

15. 是次檢討分兩階段進行。民政事務局已經展開第一階段的檢討，有關工作包括全面檢討現行的諮詢及法定組織制度，以便找出需要處理的事項和問題，然後加以研究，並向各決策局提出一套關於進行詳細檢討的主導原則。

16. 在第二階段，個別決策局會根據所建議的主導原則，對其轄下的諮詢及法定組織作深入檢討。

主導原則

17. 我們現正考慮的問題和關注事項如下：—

(a) 主要官員的問責性

主要官員須對所負責的政策承擔責任。在問責制下，主要官員負責委任（或建議委任）諮詢及法定組織的成員，以及監察這些組織的工作，因此，他們最終須為轄下的諮詢及法定組織負責（「問責」原則）。

民政事務局的角色，在於向其他決策局提供技術及後勤支援，並就有關諮詢及法定組織的一般事宜擔任政府的發言人。

至於諮詢組織，基本原則是這些組織應向政府提出建議，以便政府在決策過程中能取得專業人士及社會人士的中肯意見。法定組織方面，基本原則是這些組織的職能不應削減主要官員的角色、權力、職責及責任和承擔。在是次檢討中，我們亦着手研究主要官員對這些諮詢及法定組織應擔當的角色及應負的責任。

(b) 重組架構及減少層級

現有諮詢及法定組織應重組架構，減少層級，以精簡制度和避免工作重複（「精簡架構」原則）。為此，個別決策局應檢討轄下各個諮詢及法定組織，以決定有關組織應否維持不變，或予以解散、重組或合併。

(c) 委任程序

在切實可行的情況下，各局應先制定有關的委任準則，然後才展開委任程序。所有提交給委任人員（如行政長官或政務司司長）考慮的人選，都必須符合預定的委任準則（「預定委任準則」原則）。

(d) 選賢任能

獲委任的人士應是最適當的人選（「用人唯才」原則）。不過，甄選準則可反映有需要委任具不同技能及背景的人士這項因素。

(e) 諮詢及法定組織主席／成員的薪酬

關於諮詢及法定組織的主席／成員酬金／津貼，現已有一套指引，而基本原則是，非公職成員的工作屬自願性質，因此一般都是沒有酬勞的（「自願服務」原則）。這個原則應沿用下去。

(f) 平等機會

作出委任時，應採用平等機會的原則，讓社會各界別的人士都有機會參與諮詢及法定組織的工作。委任時亦不得在性別、年齡、種族、殘疾、宗教、婚姻狀況、性別傾向或社會背景方面存有任何歧視（「平等機會」原則）。

(g) 婦女的參與

各決策局均應採取措施，以確保適合委任的男性和女性人選都享有平等機會，加入諮詢及法定組織。現時，這些組織的婦女成員比例偏低。各決策局應積極推動婦女參與諮詢及法定組織。雖然我們不擬制定配額，但為訂立基準以便有所依循，現建議男性或女性成員所佔的比例最低應為 25%（25%基準）。

(h) 成員申報利益

每個諮詢／法定組織都應設有申報利益制度，讓成員申報及登記利益，特別是金錢上的利益及其他組織的會員身分（「申報利益」原則）。

諮詢及法定組織的成員應審慎行事，避免出現利益衝突的情況（「利益衝突」原則）。

(i) 公開及保持透明度

諮詢及法定組織的工作必須公開和具透明度，以保持公信力。這些組織的決策過程應保持透明度（「透明度」原則），會議議程和文件如非機密，應公開讓市民索閱。各局應盡量利用其網頁，提供有關資料。

(j) 「六年任期」規定

各諮詢／法定組織成員的任期一般不應超過六年（「六年任期」規定），以確保這些組織的成員可逐漸更替。

(k) 「六個委員會」規定

一個人一般不應參與多過六個諮詢／法定組織（「六個委員會」規定），以確保所擔當的職務不會超出該成員實際所能承擔的工作量。

(1) 相稱程度

我們會根據檢討所得的結果，制定出一套主導原則。各決策局可靈活引用有關原則，以便為轄下的諮詢及法定組織訂立最適當和有效的措施。不過，如有例外情況須偏離主導原則，偏離原則的程度亦須與有關的特殊情況相稱（「相稱」原則）。

未來路向

18. 民政事務局計劃在本年六月底前完成第一階段的檢討工作。在第二階段的檢討中，我們會請各決策局根據所建議的主導原則，對轄下的諮詢及法定組織進行檢討。

其他國家所採用的模式

19. 香港的諮詢及法定組織制度在某些方面雖與其他司法管轄區類似，但亦有不同之處。這主要是因為歷史背景、社會和政治情況各有不同。因此，在第一階段檢討過程中，我們亦會參考其他司法管轄區的良好運作模式。

諮詢意見

20. 我們歡迎組織成員對諮詢文件所載的建議提出意見。

民政事務局
二〇〇三年四月二日