

## 第一章

# 政制和行政

香港回归祖国 11 年，一直享有高度自治，按照“一国两制”的原则，实行“港人治港”。政府决意使这情况得以持续，并已切实执行作为香港宪制文件的《基本法》。

一九九七年七月一日，香港成为中华人民共和国的特别行政区，香港特别行政区《基本法》也在同日生效。《基本法》订明在香港特别行政区(香港特区)实施的各项制度。

根据《基本法》，香港特区按照“一国两制”的原则，实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。

香港特区的行政机关和立法机关由香港永久性居民组成。香港特区保持自由港、单独的关税地区和国际金融中心地位，并可在经济、贸易、金融、航运、通讯、旅游、文化、体育等领域以“中国香港”的名义，单独与世界各国、各地区及有关国际组织保持和发展关系，签订和履行有关协议。

### 行政长官的职责

行政长官是香港特区的首长。他领导香港特区政府，负责执行《基本法》、签署立法会通过的法案和财政预算案、公布法律、决定政府政策，以及发布行政命令。行政长官由行政会议协助决策。

### 政府体制

#### 行政会议

行政会议是协助行政长官决策的机构。《基本法》第五十六条订明，行政长官在作出重要决策、向立法会提交法案、制定附属法规和解散立法会前，须徵询行政会议的意见，但人事任免、纪律制裁和紧急情况下采取的措施除外。行政长官会同行政会议也对根据各项条例所赋予的法定上诉权而提出的上诉、请愿或反对作出裁决。行政长官如不采纳行政会议多数成员的意见，应把具体理由记录在案。

截至十二月三十一日，行政会议有 29 名成员。《基本法》第五十五条规定，行政会议的成员由行政长官从行政机关的主要官员、立法会议员和社会人士中委任。他们须是香港特别行政区永久性居民中的中国公民，在外国并无居留权。行政会议成员包括 15 名主要官员和 14 名非官守成员。行政会议成员的任免由行政长官决定，任期应不超过委任他们的行政长官的任期。

行政会议通常每星期举行一次会议，由行政长官主持。虽然会议事项保密，但很多决定都向外公布。年内，行政会议共举行了 34 次会议。

### 立法会

#### 职权

根据《基本法》第七十三条，香港特区立法会行使下列职权：

- 根据《基本法》规定并依照法定程序制定、修改和废除法律；
- 根据政府的提案，审核、通过财政预算；
- 批准税收和公共开支；
- 听取行政长官的施政报告并进行辩论；
- 对政府的工作提出质询；
- 就任何有关公共利益问题进行辩论；
- 同意终审法院法官和高等法院首席法官的任免；
- 接受香港居民申诉并作出处理；
- 如立法会全体议员的四分之一联合动议，指控行政长官有严重违法或渎职行为而不辞职，经立法会通过进行调查，立法会可委托终审法院首席法官负责组成独立的调查委员会，并担任主席。调查委员会负责进行调查，并向立法会提出报告。如该调查委员会认为有足够证据构成上述指控，立法会以全体议员三分之二多数通过，可提出弹劾案，报请中央人民政府决定；以及
- 在行使上述各项职权时，如有需要，可传召有关人士出席作证或提供证据。

#### 组成

根据《基本法》，香港特区立法会由选举产生。立法会的具体产生办法，在《基本法》附件二中订明。第三届立法会(任期由二零零四年十月一日至二零零八年九月三十日)由 60 名议员组成，其中 30 名经地方选区直接选举产生，其余 30 名经代表社会各界的功能界别选举产生。第四届立法会(任期由二零零八年十月一日至二零一二年九月三十日)的组成与第三届相同。第四届立法会选举在二零零八年九月七日举行。

立法会主席由立法会议员互选产生。

### 立法会会议

立法会通常于星期三在立法会大楼会议厅举行会议，处理立法会事务，包括省览向立法会提交的附属法例、其他文件和报告；向政府提出质询；提交和审议法案及决议案，并就有关公共利益的事项进行议案辩论。

立法会会议全部公开举行，让市民旁听。议员可用粤语、英语或普通话发言，席上提供即时传译服务。会议内容以中英文逐字记录，载于《立法会会议过程正式纪录》。

在二零零七至二零零八年度立法会会期内(由二零零七年十月至二零零八年七月)，立法会共举行了 37 次会议，其中四次为行政长官答问会。议员就政府的工作提出了 638 项质询和 895 项补充质询。在附属法例方面，政府提交了共 210 项附属法例，供立法会以先订立后审议的程序审议。当中 189 项附属法例的审议工作已经完成，立法会藉通过决议对其中 13 项作出修订。其余 21 项附属法例的审议工作在下年度会期继续进行。立法会也完成审议 24 项在上年度会期提交的附属法例。政府以先审议后订立的程序，动议了 16 项旨在制定新附属法例或修改现行附属法例的议案，全部获得立法会通过。在法案方面，立法会在二零零七至二零零八年度会期通过全部 35 项法案。

在议员议案方面，立法会通过了两项修改《议事规则》的议案和一项修改事务委员会职权范围的议案，并否决了一项援引《立法会(权力及特权)条例》赋予立法会的权力的议案。立法会也辩论了 55 项不拟具立法效力的议员议案。此外，经立法会主席批准，立法会进行了一次休会辩论，讨论一项对公众有迫切重要性的事宜，即香港特别行政区行政长官向全国人民代表大会常务委员会提交的《关于香港特别行政区政制发展谘询情况及二零一二年行政长官和立法会产生办法是否需要修改的报告》。立法会也进行了另一次休会辩论，以提出一项有关公共利益的问题(即家禽业面对的困境)，要求一名获委派的官员发言答辨。

### 财务委员会

除立法会主席外，立法会全体议员都是财务委员会的委员。财务委员会的正副主席由委员互选产生。委员会通常在星期五下午举行公开会议，审批政府提交的公共开支建议。委员会的工作包括在与《拨款条例草案》有关的会议程序中，审核由财政司司长提交立法会的周年预算，该预算载列政府下一财政年度的全年开支建议。在二零零七至二零零八年度会期，财务委员会举行了 35 次会议，共审议 68 项财务建议。

财务委员会辖下设有两个小组委员会，分别是人事编制小组委员会和工务小组委员会。两个小组委员会的会议也是公开举行。财务委员会所有委员都可以加入该两个小组委员会。

人事编制小组委员会负责审核政府所提出有关开设、重新调配和删除首长级职位，以及更改公务员职系和职级架构的建议，并就这些事宜向财务委员会提交建议。

在二零零七至二零零八年度会期，小组委员会举行了八次会议，审核由政府提交的 18 项建议。

工务小组委员会负责审核政府在基本工程储备基金下，用于工务计划工程以及由受资助机构进行或代这些机构进行的建造工程的开支建议，并就这些开支建议向财务委员会提交建议。在二零零七至二零零八年度会期，小组委员会举行了 17 次会议，审核由政府提交的 79 项建议，当中涉及 82 项工程计划，以及各个整体拨款分目在二零零八至二零零九年度的拨款。

### 政府帐目委员会

政府帐目委员会负责研究审计署署长所提交有关审核政府帐目的报告书，以及署长就各政府部门和其他受审计署审核的机构进行衡工量值式审计所得结果的书。委员会在履行职责时可邀请政府官员、公共机构人员或其他人士出席公开聆讯，提供解释、证据或资料。政府帐目委员会有七名委员，全部由立法会主席按立法会内务委员会所定的选举程序委任。

在二零零七至二零零八年度立法会会期，委员会研究了审计署署长提交的二零零六至二零零七年度政府帐目审计结果报告书，以及衡工量值式审计结果报告书(第四十九及五十号报告书)。委员会在这个会期内进行了 18 次公开聆讯，并举行了 32 次内部会议。委员会的结论和建议，载于政府帐目委员会第四十九、四十九 A 及五十号报告书。该三份报告书分别在二零零八年二月二十日、二零零八年四月三十日和二零零八年七月九日提交立法会。

### 议员个人利益监察委员会

议员个人利益监察委员会有七名委员，全部由立法会主席按立法会内务委员会所定的选举程序委任。委员会负责研究与立法会议员申报个人利益有关的事宜，例如有关编制、备存和取览议员个人利益登记册的各项安排，以及关乎立法会议员行为的道德标准问题。委员会获赋予权力，考虑和调查涉及议员登记和申报利益的投诉，以及与申请发还工作开支或申请预支营运资金所涉的议员行为有关的投诉。委员会也可向立法会提出建议，包括就与议员个人利益、工作开支或营运资金有关的处分提出建议。

### 内务委员会

除立法会主席外，立法会全体议员都是内务委员会的委员。内务委员会的正副主席由委员互选产生。内务委员会通常在星期五下午举行会议，负责处理与立法会工作有关的事务，让议员为立法会会议做好准备。此外，内务委员会还负责决定应否成立法案委员会或小组委员会，以审议法案、附属法例和其他根据条例订立的文书。在二零零七至二零零八年度会期，内务委员会举行了 30 次例会。

内务委员会也举行特别会议，讨论公众关注的事项。在本年报所涉会期内，内务委员会共举行两次特别会议，与政务司司长讨论多个公众关注的事项。

### 议事规则委员会

议事规则委员会负责检讨立法会的《议事规则》和委员会制度，并视乎需要向立法会提出修正或更改的建议。议事规则委员会有 12 名委员，全部由立法会主席按立法会内务委员会所定的选举程序委任。在二零零七至二零零八年度立法会会期，议事规则委员会举行了五次会议，研究与立法会的程序安排有关的事宜，例如就实施《基本法》第七十三(九)条与弹劾行政长官有关的条文而提出的拟议程序安排，以及立法会辖下委员会的程序和工作机制。

### 法案委员会

除立法会主席外，任何立法会议员都可加入由内务委员会成立的法案委员会，研究交付委员会的法案的整体利弊及原则，以至详细条文和修正建议。委员会通常会在完成审议工作后，向立法会提交报告。在有关法案获得立法会通过，或内务委员会决定解散有关委员会时，法案委员会便会解散。在二零零七至二零零八年度会期，内务委员会成立了 14 个法案委员会，审议提交立法会的法案，包括《预防及控制疾病条例草案》、《产品环保责任条例草案》、《2007 年强制性公积金计划(修订)(第 2 号)条例草案》、《西九文化区管理局条例草案》、《定额罚款(吸烟罪行)条例草案》及《2008 年空气污染管制(修订)条例草案》。在二零零七至二零零八年度会期，共有 27 个法案委员会进行工作，当中包括 13 个在上一会期已展开工作而在本年度会期仍继续工作的法案委员会。

### 附属法例小组委员会

在二零零七至二零零八年度会期，内务委员会成立了 21 个小组委员会，研究 25 项附属法例及三项由政府提交立法会批准的决议案。

### 其他小组委员会

内务委员会也可委任小组委员会，协助其研究与立法会事务有关的任何其他事项。在二零零七至二零零八年度会期，内务委员会成立了一个小组委员会，研究与民事司法制度改革相关的附属法例拟稿；其他在进行工作的还包括一个研究西九龙文娱艺术区发展计划的小组委员会、一个研究有关灭贫事宜的小组委员会，以及一个研究立法会议员酬金及工作开支偿还款额的小组委员会。

### 事务委员会

立法会设有 18 个事务委员会，负责监察和研究政府的政策，以及与各自政策范围有关的公众关注事项。在重大的立法或财务建议正式提交立法会或财务委员会前，事务委员会会就这些建议提供意见。有关政策的事宜，也会转介事务委员会研究。

### 专责委员会

立法会可委任专责委员会，让议员研究事宜或法案。专责委员会完成研究有关事宜或法案后，会向立法会作出报告。在本年度会期内，立法会没有委任专责委员会。

### 申诉制度

立法会设有处理申诉的制度。市民如对政府所推行的措施或政策感到不满，可通过申诉制度寻求协助，投诉有关的政府部门及其他机构。每星期有六名议员轮流当值，听取和处理公众人士的申诉及意见。此外，议员也轮流在当值期内值勤，接见个别申诉人士，并就如何处理个案向职员作出指示。

### 立法会行政管理委员会及立法会秘书处

立法会行政管理委员会是独立运作的法定机构，并不隶属政府编制。行政管理委员会以立法会主席为首，在二零零七至二零零八年度会期，共有成员 12 名，包括主席在内。委员会的主要职能是通过立法会秘书处为立法会提供行政支援和服务。委员会获授权履行下列职务：聘用立法会秘书处职员并督导秘书处的工作；决定支援服务和设施的组织及管理；制定并执行为立法会提供有效服务的政策；以及按其认为适当的方式运用款项进行上述工作。

立法会秘书处由秘书长掌管。秘书处的职责是为立法会及辖下委员会提供专业而高效率的支援和服务，加深市民对立法会工作的了解，并确保申诉制度有效运作。

### 地方行政

政府由一九八二年起推行地方行政计划，在全港各区设立区议会和地区管理委员会，推动市民参与区内事务，培养市民的归属感和守望相助精神。地方行政计划也有助确保政府对地区问题及需要迅速作出回应。政府在一九九八年检讨区域组织的架构和职能，并在二零零零年把区议会的英文名称“District Board”改为“District Council”，以显示区议会在反映民意和监察地区公共服务方面所担当的重要角色。

香港特区第三届区议会在二零零八年一月一日开始运作。除了 405 名民选议员外，区议会还有 102 名委任议员和 27 名当然议员(由新界各区乡事委员会主席出任)，总人数为 534 名。第三届区议员任期由二零零八年一月开始，为期四年。

区议会的主要职能，是就影响区内居住或工作人士的福利、区内公共设施和服务的提供与使用等问题，向政府提供意见。此外，政府也会就多类问题，徵询区议会的意见。区议会另一项主要职能，是运用所得拨款推行小型环境改善计划和社区参与计划。

为进一步提升区议会的角色和职能，政府在二零零六年对区议会的角色、职能和组成进行检讨，并在二零零七年完成了一项让区议会参与管理部分地区设施的先导计划。自二零零八年一月新一届区议会任期展开以来，政府已实施了一系列措施以改善地区工作，包括让 18 区议会参与管理部分地区设施。此外，政府又把区议会用于举办社区参与活动的拨款增至三亿元，并设立一项专用的基本工程整体拨款，款额为三亿元，供区议会推展地区小型工程。

由二零零七年一月起，22 个与公众有较直接接触的部门的首长轮流出席区议会会议，使政府高层人员可定期与区议会交换意见。部门首长也为区议员举办简介会，

向他们讲述全港性的规划和发展事宜。二零零八年，为区议员举行这类简介会的部门首长包括规划署署长、运输署署长及路政署署长。

由行政长官主持的首届地方行政高峯会在二零零八年五月举行，提供了有效的平台，让政府高层官员、区议员及地区人士就地区事务进行直接沟通和意见交流，同时也让政府更了解公众的关注点。该高峯会有超过 800 名区议员、地区组织成员及政府官员出席，当中包括行政长官及决策局局长。

为了与区内居民保持直接沟通，各区议会都推行会见市民计划，让市民约见区议员，就区内问题发表意见。这项计划深受市民欢迎，为区议会提供直接途径，收集市民对区内事务和全港事务的意见。此外，不少区议员已设立议员办事处，与选民保持联系，以便更有效回应区内居民的需求。

全港各区都设有地区管理委员会，由民政事务专员担任主席，成员包括区议会正副主席、区议会辖下各委员会的主席，以及在区内提供主要服务的政府部门代表。区议会和各政府部门可通过地区管理委员会商讨地区事务，加强协调和合作，从而解决需要不同政府部门携手处理的地区问题，确保尽快满足区内居民的需要。

为促进社区和谐和推动市民参与地区事务，全港 18 区都设有分区委员会，就地区问题提出意见，并协助筹办社区活动和政府宣传运动。截至年底，全港共有 63 个分区委员会。

各区民政事务处辖下的 20 个咨询服务中心，免费为市民提供多种服务，包括解答有关政府服务的一般查询、派发政府表格和资料刊物、办理宣誓，以及把通过区议会会见市民计划、免费法律咨询计划和租务主任计划提出的事项及个案，转介有关部门或机构处理。二零零八年，各咨询服务中心和中央电话咨询服务中心共为 181 万人次提供了服务。

## 选举制度

### 立法会选举制度

《基本法》规定了首三届立法会的组成方式，详情如下：

产生办法	第一届 (1998-2000)	第二届 (2000-2004)	第三届 (2004-2008)
(一) 分区直接选举	20	24	30
(二) 功能界别选举	30	30	30
(三) 选举委员会选举	10	6	—
	——	——	——
	60	60	60

第四届立法会(二零零八至二零一二年)的组成与第三届相同<sup>注一</sup>。

### 地方选区

地方选区选举以普选方式进行。凡年满 18 岁的合资格人士，都有权登记为选民并在选举中投票。目前，登记选民约有 337 万人。

在第三届立法会，香港特区分五个地方选区，每个选区有四至八个议席。选举采用名单投票制，并以最大馀额方法计算选举结果。这个制度是一种比例代表制，候选人以名单形式参选，每份名单的候选人人数最多可达有关选区所设的议席数目。每名选民可在他的登记选区投一票，支持一份参选名单。议席按照各份名单获得的票数分配。

香港特区永久性居民中的中国公民，只要年满 21 岁，在外国无居留权，过去三年通常在香港居住，并且是名列正式选民登记册的登记选民，便可在任何一个地方选区参选。

### 功能界别

每个功能界别代表香港特区一个重要的经济、社会或专业界别。第三届立法会的功能界别分别是：(1) 乡议局<sup>注二</sup>；(2) 渔农界；(3) 保险界；(4) 航运交通界；(5) 教育界；(6) 法律界；(7) 会计界；(8) 医学界；(9) 卫生服务界；(10) 工程界；(11) 建筑、测量及都市规划界；(12) 劳工界；(13) 社会福利界；(14) 地产及建造界；(15) 旅游界；(16) 商界(第一)；(17) 商界(第二)；(18) 工业界(第一)；(19) 工业界(第二)；(20) 金融界；(21) 金融服务界；(22) 体育、演艺、文化及出版界；(23) 进出口界；(24) 纺织及制衣界；(25) 批发及零售界；(26) 资讯科技界；(27) 饮食界；以及(28) 区议会。劳工界功能界别选出三名立法会议员，馀下 27 个界别各选出一名议员。

代表专业组别的功能界别，选民一般由具备认可资格(包括法定资格)的专业人士组成，每名选民可投一票。代表经济或社会组别的功能界别，选民一般为界别内主要组织的团体成员。每个团体成员授权一名代表在选举中代为投票。

功能界别选举候选人，除要符合适用于地方选区选举有关年龄和居港年期的规定外，还须是名列正式选民登记册的登记选民，并已登记为有关功能界别的选民或与该界别有密切联系。鉴于外国国民在香港贡献良多，而香港又是国际城市，加上需要符合《基本法》有关条文的规定，香港特区永久性居民，即使拥有外国国籍或外国居留权，也可在指定的 12 个功能界别中参选(即上文编号 3、6、7、10、11、14、15、16、18、20、21、23 的功能界别)。

第四届立法会选举在二零零八年九月七日举行，超过 152 万名已登记选民在投票日投票，投票率为 45.2%。

注一 政府在二零零五年建议把第四届立法会的议席增至 70 个，但这项建议未能一如《基本法》所规定，获得立法会议员三分之二多数通过。

注二 这是新界事务的法定谘询机构。



### 行政长官选举制度

根据《基本法》，行政长官由选举委员会选出。选举委员会由四个界别的 38 个界别分组共 800 名委员组成，包括：

- 35 个界别分组的 664 名委员，由选举产生；
- 全国人民代表大会界别分组和立法会界别分组的 96 名当然委员 (即香港地区全国人民代表大会代表及立法会议员)；以及
- 宗教界界别分组的 40 名委员，由六个指定团体提名代表产生。

二零零七年三月二十五日，选举委员会进行第三届行政长官选举，曾荫权先生获宣布在选举中当选。二零零七年四月二日，中华人民共和国国务院依照《基本法》的有关规定，根据选举委员会选举产生的人选，任命曾荫权先生为第三任行政长官，任期由二零零七年七月一日开始。

### 实行行政长官及立法会普选

政府现时已有一个明确的普选时间表。全国人民代表大会常务委员会 (人大常委会) 在二零零七年十二月二十九日作出决定，确定二零一七年的行政长官选举可以实行普选，而立法会的选举则可在二零二零年实行普选。人大常委会对香港市民的民主诉求作出正面回应。这项决定获得香港特区政府、不同政党、不同界别和市民的欢迎。

人大常委会的决定也订明，二零一二年的两个选举办法可以作出符合循序渐进原则的适当修改。二零一二年的行政长官和立法会选举可以进一步民主化。

二零零八年二月，行政长官在策略发展委员会之下成立政制发展专题小组，专责在人大常委会决定的框架下，研究二零一二年行政长官和立法会两个选举办法的可行方案。专题小组在二零零八年六月完成讨论，所收集的意见可为香港特区政府提供依据，以草拟下一轮公众谘询文件，徵询市民对二零一二年两个选举办法的意见。政府将于二零零九年第四季，就修改二零一二年两个选举办法的可行方案谘询公众，目标是在第三届香港特区政府的任期内，订定二零一二年的两个选举办法，为落实二零一七年普选行政长官及二零二零年普选立法会奠定稳固的基础。

### 区议会选举制度

香港特区成立了 18 个区议会，负责就地区事务向政府提供意见，并在区内推动文娱活动和环境改善工作。区议会由民选议员和委任议员组成；在新界区，乡事委员会主席是区议会当然议员。区议会选举采用简单多数选举制。在第三届区议会 (二零零八至二零一一年)，香港特区分 405 个选区，每个选区选出一名区议员。

### 选举管理委员会

选举管理委员会是独立的法定组织，负责确保香港特区的选举以公开、公正、公平和符合本港法律的方式进行。选举管理委员会的三名成员由行政长官委任，他们都是政治中立的人士。委员会由一名高等法院法官出任主席，负责向行政长官提交地方

选区和区议会选区的分界建议，就行政长官选举、立法会选举、区议会选举和村代表选举的实务安排订立规定，并处理与这些选举有关的投诉。选举事务处是一个政府部门，由总选举事务主任掌管，按照选举管理委员会的指示工作，并执行委员会的决定。

### 香港特区的对外事务

香港特区继续积极参与国际事务，与国际伙伴维持紧密联系。

二零零八年，香港特区政府代表以中国代表团成员身分，出席了以国家为单位参加的国际会议超过 140 次，包括世界知识产权组织、世界卫生组织和国际民用航空组织举办的会议。此外，香港特区政府代表以“中国香港”的名义，出席了政府之间举行而不以国家为单位参加的会议约 760 次，包括世界贸易组织、亚太区经济合作组织和世界海关组织所举办的会议。

二零零八年，香港特区政府按照《基本法》第一百五十一条的规定，就电讯、保险及葡萄酒相关业务等事宜的合作，与外国签署了 12 项协议。此外，特区政府在取得中央人民政府授权后，与外国签署了三份关于司法互助的双边协定。中央人民政府徵询香港特区政府意见并作出决定后，年内共有六条多边国际公约开始适用于香港特区。

香港特区积极参与国际活动，与国际伙伴维持密切联系，有助巩固其国际金融、贸易、航空及航运中心的地位。

多个国家在香港特区设有代表机构，包括 58 所总领事馆、58 名名誉领事和五个获官方承认的国际组织。

### 香港特区政府与外交部驻香港特派员公署的工作关系

中央人民政府在香港设立了外交部驻港特派员公署。香港特区政府与特派员公署继续就以下工作范畴保持紧密联系：

- (一) 香港特区参加国际组织及会议，例如在获得中央人民政府允许后，让香港特区政府官员以中国代表团成员的身分，参加只以国家为单位参加的国际会议；
- (二) 香港特区与外国及海外地区谈判签订国际协定，例如在获得中央人民政府授权后，香港特区可按照《基本法》的相关条文与外国谈判签订协定；
- (三) 为在外地遇事的港人提供领事保护；以及
- (四) 驻港领事机构的相关事宜。设立外国领事机构和其他官方或半官方机构的事务，由特派员公署负责处理。特区政府则负责有关领事团的日常管理事宜。

## 香港特区与内地政府部门的工作关系

政府继续与中央人民政府及内地其他政府部门维持良好工作关系，并通过访问、会议、研讨会和其他交流活动，进一步加深彼此之间的了解。

在促进香港政府与内地政府部门的交流接触方面，国务院港澳事务办公室一直提供协助。香港政府与港澳办在多方面保持紧密联系，包括商讨香港与澳门所关注的事宜，并安排内地和香港官员互访。

《基本法》第二十二条订明，中央人民政府各部门、各省、自治区、直辖市都不得干预香港特区根据《基本法》自行管理的事务。

政制事务局在二零零七年七月一日易名为政制及内地事务局，藉以更清楚地表明，统筹和促进与内地更密切的联系及合作，是该局其中一项主要职能。该局的内地事务联络办公室负责统筹香港特区政府与内地政府部门的联系，以及促进香港和内地之间的区域性合作项目。香港政府驻内地办事处的运作，也由这个办公室管理。

广东省是最接近香港特区的省份，与特区的联系可算最为广泛。自一九八二年以来，香港与广东省设立的边境联络制度，提供有效机制，让双方磋商并解决共同关注的问题，例如跨界罪案和治理深圳河等。

二零零八年八月，粤港双方回顾了粤港合作联席会议的框架下所取得的进展，并讨论未来发展方向。双方同意进一步拓展与民生息息相关的各个合作项目，包括跨境基础设施建设及口岸、环保、食品安全、旅游、文化、体育、社会福利范畴等。

香港和深圳市十分重视彼此的紧密合作关系。在十一月举行的深港合作会议上，双方同意携手进行边界区发展，改善机场设施，鼓励创新科技，并推进有助两地发展的其他事务。近期的工作包括在莲塘／香园围兴建新口岸、开发落马洲河套，以及针对港商在深圳经营的困难，在市级层面为港商提供协助。此外，香港机场当局与深圳有关当局也紧密协作。各个合作项目全部顺利推展，有助促进两地的人流物流。

大珠三角商务委员会提供交流的平台，让私营机构讨论与粤港合作有关的事宜，并加强与大珠三角地区的经济合作。商务委员会与广东省的对等机构，即中国国际贸易促进会广东省分会保持密切联系，就共同关注的事项交换意见和进行合作。

政府继续大力推动泛珠三角区域的港资工厂转型、升级和转移。年内，香港驻内地的经济贸易办事处为港商举办泛珠三角区域考察团，让他们亲自了解区内存在的商机。商务及经济发展局和生产促进局也推出名为“升转一站通”的计划（协助加工贸易行业进行产业转型、升级和转移），为港资工厂提供一站式服务。

年内，财政司司长和商务及经济发展局局长分别率领商界代表团考察广西和四川，以开拓投资机会。

香港与上海就机场和港口管理、物流、中国 2010 年上海世界博览会、旅游，以及有助双方发展的其他事务进行合作。

北京与香港在十一月举行研讨洽谈会，进一步加强城市规划、旅游推广、科技、金融服务、卫生防疫控制、品牌宣传等方面的合作。

### 香港特区与澳门特区的工作关系

为加强香港和澳门之间的合作，两地政府设立了联络员机制，委派相关的政策局或部门代表担任多个合作范畴的联络员。二零零八年六月，财政司司长和澳门经济财政司司长在澳门共同主持会议，探讨港澳合作的最新进展及未来方向。

### 香港特区驻内地办事处

香港特区政府在中国内地设有四个办事处，包括驻北京办事处及三个分别设于广东、上海和成都的经济贸易办事处<sup>注三</sup>。这些办事处主要负责加强香港特区政府与中央人民政府及内地其他部门的联系和沟通，促进香港特区与内地的经贸关系，以及宣传香港并鼓励和吸引内地企业来港投资。驻京办和驻粤经贸办分别设有入境事务组，向在内地遇事或寻求协助的港人提供可行的援助，并处理入境事宜。设于内地的驻京办及三个经贸办所举行的推广活动，详载于第十七章(通讯、传媒和资讯科技：有关在海外和内地推广香港的一节)。

### 咨询及法定组织

咨询及法定组织是本港政制的特色，目的在于吸纳社会各界专才的意见，并鼓励公众参与政府的决策过程。

咨询组织通过主要官员、常任秘书长或部门首长等政府高层人员，向政府提供意见，其中数个组织还直接向行政长官提供意见。咨询组织的工作范畴各有不同。有些咨询组织，例如电讯服务号码咨询委员会，专责处理某行业的事务；其他如交通咨询委员会，负责就政府某方面的政策提供意见；区议会则处理地区或社区的问题。至于法定组织，例如医院管理局，则获赋予法定权力和责任，根据有关法例履行特定的职能。

目前，超过 4 000 名社会人士在全港约 400 个咨询及法定组织服务。他们包括相关的专业或社区的代表，以及因其专长、知识或经验，并对有关组织的工作有帮助而获政府委任的人士。

政府监察咨询及法定组织的运作，确保他们有效运作和切合社会所需。为了确保持续引入不同的新思维，这些组织会适当地更替委任成员。政府会继续让更多社会人士参与咨询及法定组织的工作，并提高组织运作的透明度。

<sup>注三</sup> 驻京办的覆盖范围包括北京、天津、河北、河南、山东、山西、辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古、新疆、甘肃、宁夏、青海和西藏。驻粤经贸办的覆盖范围包括广东、广西、福建、江西与海南。驻上海经贸办的覆盖范围包括上海、江苏、浙江、安徽和湖北。驻成都经贸办的覆盖范围包括四川、云南、贵州、湖南、陕西及重庆。

## 行政体制

行政长官是香港特区政府之首。如果行政长官暂时缺勤，便会由政务司司长、财政司司长或律政司司长暂代其职。

目前，政府设有 12 个局，共组成政府总部，每个局由一名局长掌管。此外，政府还设有 58 个部门。这些部门的首长须向所属的局长负责，领导辖下的部门，有效推行既定的政策。审计署、廉政公署和申诉专员公署则直接向行政长官负责。

政务司司长、财政司司长、律政司司长和 12 名局长是政治任命的主要官员。他们须就所负责的政策范畴内的事宜负责。

### 政务司司长的职责

政务司司长是香港特区政府的首席主要官员，也是行政会议成员。当行政长官短期未能履行职务时，政务司司长会暂代其职。

政务司司长协助行政长官管治香港，就政策事务向行政长官提供意见。政务司司长在政策协调，尤其在涉及多个决策局的事务上，担当重要角色。政务司司长负责统筹行政长官施政纲领中需要优先处理的事务，致力建立行政与立法机关之间紧密而有效的工作关系，并制订政府立法议程。政务司司长也履行法例赋予的职能，例如处理上诉和某些公共机构的事宜。

### 财政司司长的职责

财政司司长的主要职责是协助行政长官督导财经、金融、经济、贸易及发展范畴内政策的制定和实施。此外，财政司司长在金融管理专员的协助下管理外汇基金。财政司司长是行政会议成员。

财政司司长也负责编制政府财政预算案。根据《公共财政条例》，财政司司长负责每年向立法会提交政府的收支预算。财政司司长每年发表财政预算案演词，概述政府对可持续经济发展的理念和政策，提出财政预算建议，并动议通过《拨款条例草案》，使每年预算案中各项开支建议具有法律效力。

### 中央政策组

中央政策组因应行政长官、政务司司长和财政司司长的特别需要，就政策事宜提供意见，并直接向他们汇报。

中央政策组广泛徵询工商界、专业人士、政治组织、相关团体和学术界的意见，深入研究复杂的政策问题，分析各种方案，收集社会各界人士的反应，并提出建议供政府内部考虑。此外，该组也就香港与内地的各项事宜，特别是与泛珠三角区域有关的课题进行研究，并负责统筹每年《施政报告》的编制工作。

中央政策组同时为策略发展委员会提供秘书处支援服务。委员会的职权范围包括就香港长远发展需要和目标，特别是社会、经济及政治的发展方向 and 策略，向行政长官提供意见。

策略发展委员会在二零零六年九月举办经济高峯会，讨论香港应如何回应国家第十一个五年规划所带来的挑战和机遇。经济高峯会的“行动纲领”在二零零七年一月提交行政长官，其内载列 50 项策略建议和 207 项具体行动的建议，供政府考虑。截至二零零八年年底，在有关具体行动的建议当中，超过 130 项已经实行。

### 效率促进组

效率促进组直接向政务司司长负责，职责是推动公营部门改革，为政府内部提供管理顾问服务。该组提倡以民为本的公共服务，并为政府各局及部门提供策略性和切实可行的方案。

效率促进组下设综合电话查询中心，为 20 个政府部门提供一站式查询和投诉处理服务；另设有青少年网站，利便青少年通过互联网平台获得政府资讯和服务。查询中心在二零零八年屡获获奖，其中包括香港客户中心协会颁发的最佳客户服务中心金奖。青少年网站内容独特，会员人数日增，年内获颁“信息共融行动 2008”银奖。

### 公务员

香港公务员约占全港劳动人口的 4%，为政府各部门和其他行政单位提供所需人手。二零零八年十二月三十一日，公务员总人数为 154 300 人（不包括法官、司法人员和廉政公署人员共约 1 500 人）。

政府总部的公务员事务局负责管理整体公务员队伍的政策工作，包括就公务员的聘任、薪酬及服务条件、人事管理、人力统筹、培训发展、品行纪律和公务员使用法定语文等事宜制定政策。公务员事务局经常与各个主要职工会协商。该局负责管理的职系包括政务主任、行政主任、法定语文主任、训练主任、即时传译主任、缮校员，以及文书和秘书职系。公务员的管理主要受三份重要文件规管，分别是《公务人员(管理)命令》、《公务人员(纪律)规例》和《公务员事务规例》。这三份文件都是根据行政长官的权力而制定的。

公务员叙用委员会是独立法定组织，根据《公务员叙用委员会条例》成立，主要职责是就公务员的聘任、晋升和纪律事宜，向行政长官提供意见。关于公务员薪酬及服务条件等事宜，目前有三个独立组织向政府提供意见，分别是：首长级薪俸及服务条件常务委员会（法官、司法人员和纪律部队以外的首长级人员，以及纪律部队首长）、纪律人员薪俸及服务条件常务委员会（纪律部队首长以外的纪律部队人员），以及公务员薪俸及服务条件常务委员会（所有其他公务员）。

《基本法》规定，主要官员必须由在香港通常居住连续满 15 年，在外国并无居留权的香港特区永久性居民中的中国公民担任。《基本法》又订明，一九九七年七月一日或以后新聘的公务员，必须为香港特区永久性居民，但在《基本法》第九十九条及一百零一条另有规定者，则不在此限。

在上述政策的前提下，公务员的聘任遵从公开和公平竞争的原则，以达到“用人唯才”的目标。公务员的晋升以表现为准，并非长期服务的回报。作为香港最大的雇

主，政府带头聘用残疾人士，协助他们投入社会，确保他们有平等机会加入公务员队伍。

政府密切监察公务员的流失情况，以便策划人力资源，维持与服务需求相称的人手。二零零七至零八年度，公务员的整体流失率约为 3.2%。鉴于管理层人手延续甚为重要，政府设立了完善的人力资源策划机制，检讨高层人员的接任安排，物色并栽培有潜质的人员，为高层职位提供优秀的继任人选。

政府十分重视与员工的定期咨询和沟通。目前，在中央层面设有四个公务员评议会，即高级公务员评议会、第一标准薪级公务员评议会、纪律部队评议会和警察评议会；在部门层面则设有八十多个部门协商委员会。此外，政府定期出版《公务员通讯》，以增进政府与现职和退休公务员的联系。

### 公务员体制改革

为确保本港继续拥有一支与时俱进的世界级公务员队伍，政府自一九九九年发布公众咨询文件以来推出了多项改革措施，涵盖以下五个主要范畴：

#### 一. 维持精简而高效率的公务员队伍

通过重整工序、重组架构和外判服务，公务员编制已由二零零零年年初约 198 000 个职位，减至二零零七年三月底约 161 000 个职位，减少约 18.7%。根据“小政府”的原则，当局会继续留意公务员编制，只在确定有充分需要和其他方式并不可行的情况下，才开设新职位。另一方面，当局也会充分考虑提供新服务或改善服务所需的额外人力资源。预计公务员编制在二零零八至零九年度的增幅约为 1%。

#### 二. 检讨公务员薪酬和福利

现行的公务员薪酬政策，是提供足够的薪酬，以吸引、保留和激励具备合适才干的人，为市民提供效率与成效兼备的高质素服务。公务员的薪酬应该与私营机构雇员薪酬的水平保持大致相若，是政府所遵循的原则，目的是令提供服务的公务员和支付公务员薪酬的市民都认为，公务员的薪酬水平是公平合理的。

政府定期进行薪酬调查，确保公务员的薪酬与私营机构雇员的薪酬水平大致相若。根据现行更完备的制度，政府每六年进行一次薪酬水平调查，每三年进行一次入职薪酬调查，并每年进行一次薪酬趋势调查。政府已邀请公务员薪俸及服务条件常务委员会进行下一次入职薪酬调查，并以二零零九年四月一日为参照日期。

这套更完备的制度也包括一个可以向上和向下调整薪酬的有效机制。政府现正就此与职方制订有关细节。

政府在二零零七年年底邀请相关的公务员薪俸及服务条件咨询组织，分别就首长级、纪律部队，以及一些在招聘和挽留人员方面遇到困难的非首长级文职职系，进行三项职系架构检讨。检讨已经全部完成，检讨结果和建议已于十一月提交行政长官。

政府现正研究检讨报告书的内容，并咨询持份者的意见，稍后会把建议提交行政长官会同行政会议决定。

除薪酬外，公务员也享有附带福利，视乎其聘用条款、职级、所属薪点、服务年资及其他申领资格而定。历年来，政府一直采取措施，更改公务员的附带福利，以配合现今情况。这些措施包括停止向新入职人员发放有关津贴或收紧发放准则。

### 三. 改善公务员入职和离职制度

新的公务员入职制度令政府的聘任工作更加灵活，而新的退休福利制度（公务员公积金计划），则为按新入职条款受聘的人员提供退休福利。

政府设立了补偿退休计划，准许当局为改善组织架构起见，指令首长级人员提早退休。

### 四. 提供多元化的培训

公务员事务局辖下的公务员培训处制定培训政策，并就培训发展事宜支援各局及部门。培训处专注于四类核心服务：统筹高级行政人员的培训发展、举办国家事务研习课程、提供人力资源管理顾问服务，以及推广公务员持续进修的文化。

在高级行政人员培训发展方面，培训处为首长级和具潜质担任首长级职位的人员，提供多元化的领导才能训练课程。这些课程由世界一流的专业人员和学者主讲。培训处也向各部门提供有关人力资源发展和首长级职位接任计划的咨询服务。此外，培训处又与私营机构和内地的省市政府（包括上海、北京、杭州和广东）合办高级公务员暂驻及交流计划，以扩阔员工的视野。

在国家事务研习课程方面，培训处安排公务员研读国家行政学院、中国外交学院、清华大学、北京大学和中山大学等内地院校的课程。此外，该处又在本地为各级公务员举办有关国家事务和《基本法》的研讨会。除了本地学者外，内地官员和学者都曾在这些研讨会中担任讲者。培训处通过为各部门提供咨询服务，积极推广优质人力资源管理方法，范围包括培训需要分析、学习策略、才能纲要的制订，以及工作表现管理制度等。

为推广公务员持续进修文化，培训处不断增加和更新公务员易学网上的培训资源。二零零八年，公务员易学网的登记用户人数达到八万名左右。

### 五. 提升工作表现和秉持良好操守

为表扬公务员尽忠职守，竭诚服务，政府颁发多种奖励、嘉许信和其他形式的嘉奖。公务员事务局局长嘉许状计划嘉许表现持续优秀的公务员。优质服务奖励计划表扬各局和部门在致力追求卓越服务方面的成绩，是政府全面推动以民为本服务文化中不可或缺的一环。自设立公务员纪律秘书处集中处理纪律个案以来，政府引进多项措施以加快处理纪律个案，并把更多权力下放给部门首长，以处理纪律事宜。



公务员事务局和廉政公署携手推出诚信领导计划，致力推广公务员廉洁守正的风气。根据这项计划，每一个局或部门都委派一名高层首长级人员担任“诚信事务主任”，负责在所属的局或部门统筹有关诚信管理的推广活动，并为所属的局或部门制订计划，以达到目标。公务员事务局和廉政公署除探访各局或部门外，也举办研讨会／工作坊，协助诚信事务主任执行工作。此外，诚信事务主任还可登入专为他们而设的内联网和网上资源中心。该内联网和网上资源中心既是沟通平台，也储存了与诚信管理有关的参考资料。

## 法定语文

中文和英文同是香港的法定语文。政府的目标，是培养中英兼擅，能操广东话、普通话和英语的公务员。政府向公众发表的重要文件，都备有中、英文本。至于与市民的书信往来，则因应对象而选用中文或英文。

公务员事务局辖下的法定语文事务部负责监察政府内部语文政策的推行情况，并向各局和部门提供多元化的语文支援服务。除翻译、传译、撰稿和审稿服务外，该部也提供语文研究和咨询支援服务，方便公务员运用两文三语处理公务。有关服务包括设立电话查询热线，解答公务员在语文应用方面的疑难；编制《政府公文写作手册》、政府部门常用辞汇等公文写作辅助工具和参考资料，以及筹办语文专题讲座、比赛等活动。此外，该部每季出版以语文和文化为专题的《文讯》，供各部门的员工阅览。法定语文事务部制作的刊物和参考资料，部分可在公务员事务局网页 ([www.csb.gov.hk](http://www.csb.gov.hk)) 上浏览。

## 政府档案处

政府档案处专责管理政府档案，提供各类档案及历史档案管理服务。

政府档案处负责制定档案管理政策和发展档案管理系统，并监察有关政策和系统的推行情况。该处也就最佳的档案管理方法，向政府各部门的人员提供指引和培训。政府档案处辖下有两个档案中心和一个缩微服务中心，前者储存政府非常用档案，后者则获得国际标准化组织 ISO 9001:2000 认证，为政府部门提供缩微服务。

鉴于妥善管理电子档案的需求不断增加，政府档案处正积极研究，探讨以电子档案保管系统来管理多媒体档案和资料是否可行。

政府档案处鉴定具有永久保留价值的政府和私人档案，纳入库藏，妥为保存，供市民查阅。该处也举办公众活动和提供参考服务，鼓励市民了解、使用和保护香港的历史文献。该处辖下的政府刊物中央保存图书馆储存了大量有关香港的印刷品，可供研究香港之用。市民可亲临位于观塘的香港历史档案大楼，使用各项特别为历史档案而设的设施，或使用该处的网上服务(网址：[www.grs.gov.hk](http://www.grs.gov.hk))。

## 申诉专员公署

申诉专员公署是独立法定机构，在一九八九年根据《申诉专员条例》成立，目的是通过独立和公正的调查，处理因公营机构行政失当而引起的不满，藉此提高公共行政的水平。

申诉专员公署自二零零一年十二月起脱离政府机制，成为单一法团。公署已建立本身的行政系统，并按申诉专员订定的薪酬福利条件招聘合约人员。

申诉专员直接向行政长官负责，担当监察政府部门和《申诉专员条例》附表所列的公营机构的角色，以确保：

- 官僚习性不会影响行政公平；
- 公营机构向市民提供便捷的服务；
- 防止滥用职权；
- 把错误纠正；
- 在公职人员受到不公平指责时指出事实真相；
- 人权得到保障；以及
- 公营机构不断提高服务质素、透明度和效率。

申诉专员的职权范围并不包括监察香港警务处和廉政公署，因为这两个机构本身都设有独立机制，处理市民的投诉。条例附表所列的 19 个主要公营机构是：机场管理局、雇员再培训局、平等机会委员会、财务汇报局、香港艺术发展局、香港考试及评核局、香港房屋委员会、香港房屋协会、香港金融管理局、香港体育学院有限公司、医院管理局、九广铁路公司、立法会秘书处、强制性公积金计划管理局、个人资料私隐专员公署、证券及期货事务监察委员会、市区重建局、职业训练局和西九文化区管理局。

除了调查投诉外，申诉专员还可以对涉及公众利益和广受市民关注的问题主动展开直接调查，并公布调查报告。采取这种积极主动、防微杜渐的方针，目的在于解决影响普罗大众的问题。展开直接调查，对于纠正行政体制上的失误和消除引致投诉的各种基本问题，尤其有效。

自一九九四年获授权进行直接调查以来，申诉专员已完成了 63 项直接调查，其中四项在二零零八年完成。这四项调查涉及：

- 教育局和香港考试及评核局为有特殊学习困难的学生所提供的考试特别安排；
- 康乐及文化事务署处理受资助机构涉及利益冲突的机制；
- 有关水务署多收水费的指称；以及

- 渗水投诉的处理。

公署的资源中心备有所有已完成的直接调查报告，供市民参阅。

《申诉专员条例》赋予申诉专员权力，可以就有关政府部门(包括香港警务处和廉政公署)违反《公开资料守则》的投诉展开调查。申诉专员也获授权以独立人士身分，覆检涉嫌违反《公开资料守则》的个案。

二零零八年，公署接到共 13 790 宗查询及 6 253 宗投诉，而二零零七年的数字分别为 12 315 宗及 6 200 宗。较多人投诉的事项包括：出错、意见或决定错误、不按程序办事或造成延误、办事疏忽或有缺失遗漏、厚此薄彼、没有就投诉作出回应、职员态度欠佳，以及监管不力等。

虽然申诉专员并没有执行本身所提建议的权力，但超过 89% 的建议已获有关部门和机构接纳。

## 审计署

审计署根据《基本法》设立。《基本法》订明，审计署独立执行职务，向香港特区行政长官负责。审计署是本港历史最悠久的政府部门之一，早于一八四四年便委出第一任审计署署长。

一九七一年制定的《核数条例》规定，审计署署长负责审核政府帐目，并把报告书呈交立法会主席省览。审计署署长也负责审核外汇基金、香港房屋委员会、五个营运基金、六十多个法定和非法定基金，以及其他公共团体的帐目；此外，还负责审查本港各类政府补助机构的营运财政状况。

审计署的审计工作分为两大类，其一是审核帐目是否妥善的工作，其二是衡量量值式审计工作。前者的目的，是确保政府及受审核团体的财政和会计帐项，一般都准确妥当。《核数条例》赋予审计署署长法定权力，审核帐目是否妥善。

衡量量值式审计工作，目的是就政府总部决策局、政府部门、专责机构、其他公众团体、公共机构或帐目须受审核的机构，在履行职务时所达到的节省程度、效率和效益，提供独立资料、意见和保证。审计署署长须按照政府帐目委员会主席在一九九八年提交临时立法会的一套准则，进行衡量量值式审计工作；但对部分公共机构，审计署署长则按照法定权力进行衡量量值式审计工作。

审计署署长报告书呈交立法会主席和立法会后，会由政府帐目委员会审议。

二零零八年，审计署署长提交了三份报告书，其中一份关乎上一财政年度政府帐目的审核证明，其余两份是衡量量值式审计的结果(二零零八年三月的第五十号报告书及二零零八年十月的第五十一号报告书)。

第五十号报告书涵盖七个题目，政府帐目委员会从中选出两个题目进行公开聆讯：

- 在政府物业进行商业项目和物业的使用；以及
- 香港戒毒会。

第五十一号报告书涵盖 12 个题目，政府帐目委员会从中选出四个题目进行公开聆讯：

- 设计智优计划的行政管理；
- 紧急救护服务；
- 公众街市的管理；以及
- 减少及回收都市固体废物。

衡工量值式审计报告备受公众关注。审计署的建议都获得受审核机构接纳。

审计署署长就其他公共团体帐目拟备的报告书，都依照管制这些团体运作的法例，提交有关当局。

#### 网址

政务司司长办公室辖下行政署：[www.admwing.gov.hk](http://www.admwing.gov.hk)

公务员事务局：[www.csb.gov.hk](http://www.csb.gov.hk)

政制及内地事务局：[www.cmab.gov.hk](http://www.cmab.gov.hk)

民政事务局：[www.hab.gov.hk](http://www.hab.gov.hk)

立法会：[www.legco.gov.hk](http://www.legco.gov.hk)

申诉专员公署：[www.ombudsman.gov.hk](http://www.ombudsman.gov.hk)

审计署：[www.aud.gov.hk](http://www.aud.gov.hk)