

香港城市大學公共及社會行政學系副教授
張炳良博士
就擬議的“主要官員問責制度”
向立法會政制事務委員會提交的意見書

1. 問責制度的現有問題

政治行政分家

在一個已發展的政治制度下，‘政治管治班子’由兩種途徑產生：第一種途徑是由人民透過普選選出政府首長(正如總統制的情況)；第二種途徑較為間接，就是由人民透過普選選出國會，然後由國會中的多數黨或多數聯盟組織政府(正如國會制的情況)。獲人民認受的政治管治班子負責制訂政策，然後交由一個政治中立，並向‘當權政府’宣誓效忠的公務員隊伍執行。這便是所謂的‘政治行政分家’。在此種制度下，政治管治班子(即各個部長)承擔政治責任，而公務員隊伍(即政府當局)則承擔行政和管理責任。

實際上，高級公務員除了在推行政策方面有莫大影響力之外，也可透過向部長提出施政意見，從而在制訂政策方面發揮巨大的影響力(英國廣播公司攝製的‘好的，首相(Yes, Prime Minister)’電視連續劇便生動地演繹了這種影響力)。隨著新公共管理學的興起，負責領導各行政機關的公務員在管理其機關方面傾向有更大自主權。另一方面，在新公共管理文化下，公眾期望部長不單負責制訂政策，最終還負責確保所領導的政策部及轄下機關的資源能夠用得其所，發揮成效。‘政策管理’和‘政治管理’是新口號。因此，嚴格而言，政治行政分家純屬學術概念。

香港獨有的公務員‘部長’制

香港的制度承襲1997年7月以前的英國殖民地管治制度。在這個制度下，‘部長’(即司局級官員)由終身制的公務員擔任，他們大多屬政務職級的官員。因應麥健時顧問公司於1973年進行的檢討(McKinsey Review)，當局在部門首長職級之上設立‘決策局局長’此一新職級。自此，政府最高領導層便開始實施半部長制。自九十年代進行公營機構改革以來，各局長對其轄下部門、機關和其他公營機構的政策和資源分配事宜均有更大的控制權。這正是所謂具有香港特色的‘部長制’。

問責制度的怪異現象

上述制度的優點在於有連貫性，以及確保能在公務員隊伍內培訓出優秀的施政人才，但這制度亦有兩個主要的缺點。**首先，這種**

制度不必要地令高級公務員變得政治化。各司局級官員及其副手現時須耗用更多精力進行政治游說，以及與立法會議員、政黨及關注團體進行磋商，因而無法專注行政和資源管理的工作。他們的工作似是政客多於公務員，這對維持公務員政治中立並無幫助。在1997年以後，我們又見到另一種公務員政治化的情況：由於行政長官並非以民主選舉方式產生，公眾對高層公務員(例如政務司司長)寄予厚望，希望他們能對行政長官的權力發揮‘制衡作用’。

其次，此一制度令政治問責與政策問責兩者變得含糊不清。儘管各司局級官員須擔當決策者的角色，但嚴格而言，他們仍是按典型公務員條款聘任的終身制公務員。他們可以公務員須保持中立此項原則作為借口，在政策上嚴重犯錯時推卸政治責任。此外，即使在1997年以後，行政長官曾委任若干非公務員擔任司局級官員，而他們顯然是獲得政治任命而非按公務員條件聘任，他們在名義上依然是公務員，仍無需承擔政治責任。

2. 是否有需要對司局級官員作出政治任命

贊成作出政治任命的理據

為了清楚界定政治問責和政策問責，較可取的做法是對各司局級官員作出政治任命，使他們有別於終身制的公務員。行政長官應可自行挑選本身的決策班子，不應受公務員循晉升和轉職方式出任‘部長’的制度所規限，因而在揀選司局級官員時受到局限。如此一來，行政長官及屬下的司局級官員均須就政府的整體表現承擔政治責任，並就政策失誤負上責任(例如罷免司局級官員)。他們不可將責任推卸給公務員，因為公務員只負責提供意見(意見或會或不會完全獲司局級官員接納)，以及實施經核准的政府政策。

有所保留

社會上有些人建議，待行政長官由普選產生，才考慮實施政治‘部長’制的問題，此一建議亦有一些優點。事實上，行政長官如非透過民主選舉產生，根本就說不上政府會向市民負上政治責任。要獲得人民認受，才可談得上向人民負責。除非行政長官就政府政策及表現承擔最終責任，否則對司局級官員作出政治任命，可能只會加強行政長官對主要官員的控制權，而非加強對人民的問責。

兩個不同的問題

然而，獲市民認受與組織政治管治班子可視作兩個頗不同的問題。罔顧現時怪異的現象，遲遲未能就政制改革訂定明確的時間表，只會增加高級公務員進一步‘政治化’的風險，並使政府權力中心政治責任分散的問題越趨複雜。領導班子如非行動一致，亦無助政府制訂有效的政策。

基於以上所述，當局應立即和積極進行政制改革(檢討行政長官及立法會選舉制度，以及行政機關與立法機關之間權力平衡的事宜)，以處理政治問責這個範圍較廣的問題。

3. 對司局級官員實施政治問責制度的方法和困難

根據《基本法》，司局級官員由行政長官提名，並報請中央人民政府任命。除非行政長官及中央人民政府均認為有需要在司局級官員的層面實施政治問責制度，問責制度實在難以付諸實行。

由立法機關審查的憲制慣例

我們應訂立憲制慣例，根據此項慣例，立法會會負起審查和監察政府運作的憲制職責，倘若某名司局級官員未能履行其職責，立法會可對該名官員進行不信任動議。儘管這類動議在法律上對政府並無約束力，行政長官及中央人民政府應該認真處理。此外，行政長官亦應行使其領導權，罷免由他委任但表現未如理想的司局級官員。

為使政治問責進一步制度化，政府可提出特別法例，規管獲政治任命的官員的聘任、轉職和罷免，以及就他們須避免利益衝突作出規定。在獲得中央人民政府的允許後，該等法例可訂明司局級官員的提名須徵得立法會同意，情況與《基本法》就終審法院的法官和高等法院首席法官的任命所規定的做法相似。其實，美國制度也有類似做法，國會會就主要的總統任命舉行聆訊。如此一來，立法議會的議員及公眾均有充分機會就有關的提名發表意見。

可能存在利益衝突的情況

在任何政治任命制度下，從私營機構轉往政府部門工作或從政府部門轉往私營機構工作，均可能出現利益衝突的問題。在美國，每當新總統當選後，數以千計的聯邦政府高級官員均須予以撤換。香港的情況與美國有所不同，即使司局級官員全由獲政治任命的官員取代，所涉及的人數不會多於24人。因此，香港的問題較為局限，只要當局採取適當措施，便可解決問題，該等措施包括就申報利益和避免利益衝突的事宜設立更完善的機制、在制訂政策時更公開更透明，而更重要的是作出更嚴謹的政治審查和政策審查。

部長與官員的關係

政治任命制度一旦設立，按此種新方式任命的司局級官員及其屬下公務員(即官員)須學習尊重對方在整體政府架構內所擔當的角色。縱使他們有不同的工作傳統和組織文化，他們須學習如何緊密合作。關係出現緊張是無可避免的，但這情況可能是健康的發展，因為可以確保雙方均有交換意見。香港可從該等實施這種政治制度的海外司法管轄區汲取有用的經驗和教訓。

4. 司局級官員的招聘和委任

新形式的‘政治合約’

嚴格來說，獲政治任命的官員是按行政長官的意願擔任有關職位。因此，他們的任期不應超越行政長官的任期。事實上，為減少不明朗的情況，當局可按新形式訂立固定年期(例如為期2至3年)的‘政治合約’，當中列明獲委任官員的職責和權利。鑒於獲政治任命的官員的任期並非永久，他們的支薪方式和服務條件應有別於公務員，他們應獲得退休福利，並在提早終止服務時獲得適當補償。

從何方招聘主要官員

實施政治任命制度並不代表所有司局級官員皆從私營機構招聘。事實上，高級公務員的經驗和專業知識是值得珍惜的。合適的高級公務員可獲政治任命，但條件是他們必須離開公務員隊伍(如他們是按常額及可享退休金條款聘任的人員，可參與自願退休計劃)，然後才接受新的聘任。在政治任命制度下，新的領導班子很可能包括前公務員(政務主任及專業人員)及從私營機構聘請的人才，此等人才可來自社會各個階層，包括商界、學術界、智囊團、政黨、工會及非政府組織。

有否政治人才可供任命

政治任命制度的主要問題是，現時有否足夠人才可供任命。獲政治任命的司局級官員，不單須具備與各自政策範疇有關的政策知識和專業知識，同時亦須具有足夠的政治智慧及相關技巧，以應付各政黨和立法會議員，以及籠絡民心的政治手腕。當局一旦決定實施政治任命制度，便須改革香港的政治制度，以便培訓既渴望從政，同時亦視之為有意義工作的政治人才。他們可以參選立法會，繼而成為民選議員，又或接受政治任命，擔任政府職位。事實上，根據外國的經驗，立法機關往往是提供部長人才的理想來源。

5. 對現任司局級官員及政府部門首長作出何種安排

是否需要設立‘常額司局級官員’

政治任命只適用於負責制訂政策的最高層官員，所有部門及其他行政機關的首長應繼續按終身制公務員條款(即按常額條款或固定年期合約)聘任。在政策局的層面，政策局局長應按政治任命條款獲得聘任，而其副手可保留公務員的身份。

香港亦可仿效英國及一些其他國家的做法，實施‘常額司局級官員’制度。在這種制度下，當局會委派一名高級公務員，負責統領每一政策局的公務員隊伍，並為獲政治任命的司局級官員提供意見，作為他的主要顧問。根據此種安排，該名‘常額司局級官員’可繼續按首長級薪級表第8點聘任，而這個職位也可為高級公務員(尤其是政務主任)提

供晉升機會。此一制度的另一好處在於可安置無意接受政治任命、但絕對有能力升任高層職位的現任司局級官員。

在體制方面維護公務員的價值觀和誠信

在設立獲政治任命的司局級官員／‘部長’及終身制公務員此兩層架構後，有需要確保公務員不會受政治管治班子不恰當的操控。雖然公務員須向當權政府效忠，但這並不代表他們須妥協，放棄公務員應有的德行(包括為人不偏不倚、公平公正、依照法治精神行事、處事專業、尊重個人的人權和公民權、尊重私隱權等)，以取悅他們的‘政治主人’。

在體制方面，當局應提升現時公務員敘用委員會的地位，並賦權該委員會專責維護公務員的優良傳統。此外，政府應委派一名高層官員作為‘公務員之首’，以維護公務員的權益。按照香港的傳統慣例，政務司司長是擔當此角色的官員，但倘若政務司司長一職最終成為政治任命的職位，當局便需考慮委派另一名高層終身制的公務員擔此任務，而該人可同時兼任政務司司長辦公室或行政長官辦公室的常額司局級官員。

6. 行政會議

行政會議繼續擔當諮詢角色

在推行政治‘部長’制後，司局級官員可一如現時的做法，為政府政策護航，並游說立法會支持政府的政策。該等司局級官員連同行政長官，成為真正的政治管治班子或政府‘內閣’。至於行政會議，則應作為行政長官的諮詢委員會。政府應繼續從社會各個階層委任兼職的行政會議成員。

行政會議成員不可成為‘政策超級老板’

一如現有安排，行政長官可指派行政會議成員領導主要政策諮詢委員會或法定組織。然而，為避免造成憲制混亂及不必要的權力衝突，當局須明確訂明，各政策局局長最終仍負責各自政策範疇內的事宜，不應淪為某些扮演‘政策超級老板’的行政會議成員的附庸。

2001年2月17日

M2302