

香港大學政治與公共行政學系助教張逸峰
就“主要官員問責制度”向立法會政制事務委員會所提交之意見書

前言

隨著社會大眾對司局級官員身兼制訂和執行政策這雙重角色愈來愈有意見，推行政治任命的主要官員問責制度實在是大勢所趨。

基於《基本法》第四十八條及第六十條之規限，未來經由政治任命的各主要官員職稱仍然應為司長或局長，換言之，原來屬於首長級第八級的高級公務員的局長職稱必須改變，可將之稱為常任秘書長。在將來，屬於公務員體系的各部門常任秘書長，應維持其政治中立的角色。至於經由政治任命的各主要官員，則必須脫離公務員體制，以維持公務員隊伍的中立性。

政治任命高官與行政會議

政治任命之司局級官員應全數被委任入行政會議，而行政會議將成為行政長官的內閣，充分發揮協助行政長官決策的功能。原有的行政會議非官守成員，大部份可被委任入中央政策組，而中央政策組在未來可隸屬行政長官辦公室，成為特首的智囊。到時，在行政會議內，應只保留兩至三位願意全職或能花更多時間在協助政府制訂政策的非官守成員，使行政會議趨向全職化，從而更加專心制定政府各項政策。

由於現時政府的主要官員共有十七位之多，當推行高官問責制時，除根據《基本法》保留政務司司長、財政司司長、律政司司長外，應考慮將各局重組合併，令局長的數目降至七至八位。加上三位司長，到時共有約十至十一位政治任命的主要官員，負責不同的政策範疇。這樣，一來可精簡現時的決策部門架構，令決策過程較為快捷，又可避免行政會議成員的數目太多，影響會內討論政策的進度。

各司局之合併、重組與角色

下列為合併重組各局以至各局長職位的構想：

由政務司司長統領的主要官員：

教育統籌局局長

政制及民政事務局長（由原政制事務局、民政事務局局長合併）

保安局局長
衛生環境局局長 (由原衛生福利局、環境食物局局長合併)
工務運輸局局長 (由原工務局、運輸局局長合併)

由財政司司長統領的主要官員：

規劃地政及房屋局局長 (由原規劃地政局、房屋局局長合併)
經濟工商及廣播局局長 (由原經濟局、工商局、資訊科技及廣播局局長合併)
庫務及財經事務局局長 (由原庫務局、財經事務局局長合併)

上述八位局長各自率領各局，由政務司司長或財政司司長統領，他們亦均須向行政長官負責。而各「原有局長」，除部份獲邀脫離公務行列以加入成為政治任命主要官員外，其他可在重組後的各局擔任常任秘書長一職，協助問責制官員制訂和執行政策。舉例來說，工務運輸局局長屬下設有兩名工務運輸局常任秘書長，一名主要負責工務，一名主要負責運輸。另外，若有相關的諮詢委員會與特定決策局的範疇相同，如教育統籌委員會與教育統籌局，該等委員會之主席一職應由有關局長兼任。

除了合併重組上述八個決策局以外，還應保留公務員事務局，但不設局長一職，只設「公務員事務局常任秘書長」。他除統領公務員事務局外，還取代了政務司司長為公務員之首長。當然，他是要直接向政務司司長負責。至於原設在政務司司長辦公室下的行政署，則建議改為附屬於公務員事務局較為恰當。

關於政務司司長的角色問題，由於這職位已變為政治任命，故他不能再擔任公務員之首。日後，他將擔任副特首的角色，更可擔任行政會議召集人，及兼任原新聞統籌專員的工作。在有需要時，可設立一至兩名政務司副司長，協助司長處理各項事務。該等副司長亦可以是由政治任命產生，但不需被委任加入行政會議。

問責制度之正面影響與難題

如果主要官員問責制度推行得成功，政府的施政水平當然自然可提高，且各司局級官員更可作為行政長官的「緩衝」，令日後特首不會在各項施政失誤時都成為眾矢之的。各高官屆時可專注制定和向立法會以至廣大市民推銷自己所屬範疇之政策，並在特定政策施政失誤時負上政治責任。這樣，在施政失誤時除了可減低市民的怨氣外，又可因著多加推銷政策而令公眾更清楚其制訂和實施的情況。

在新的主要官問責制度下，除了有好處之外，亦有一難題需要去面對，就是主要官員向誰問責的問題。在《基本法》第六十四條中列明，特區政府須依照法律向立法會負責。雖然現時的立法會並非全部議席由直選產生，但仍有一定的民意基礎。由此推之，高官實應向市民負更大責任。然而，以現時的情況來說，由於行政長官仍未由全民普選所產生，若主要高官全為政治任命的官員，多向特首負責而少向市民負責這情況，是可以預見的。因此，應訂立一項慣例，就是要求各主要官員除出席立法會的質詢外，需要每半年或一年向立法會提交工作報告，以加強對民意機構的問責性。

立法會在高官任免所擔當的角色

關於立法會在任命主要官員所擔當的角色問題，雖然根據《基本法》第四十八條，特區主要官員的任免權在中央人民政府，並由行政長官所建議，但在第六十四條中亦說明，特區政府須向立法會負責。既然現時立法會有一定的民意基礎，在沒有與《基本法》條文牴觸的情況下，應建立憲法慣例，使行政長官先讓候任主要官員出席立法會接受諮詢，然後通過不具法律效力的信任議案，才報請中央任命。當然，特首仍可在立法會不通過信任主要官員的議案下報請中央任命，但特首和部長在那時就要承受各方的輿論壓力。

至於立法會罷免主要官員的角色，則建議必須要建立個別部長負責制。當有主要官員因其部門政策失當而令廣大市民失去信心，更使到有議員在立法會提出對政治任命官員的不信任議案，並在會上順利通過，特首應按照慣例，且根據《基本法》第四十八條，建議中央免除該名主要官員的職務。