

有關主要官員問責制的意見

馬 嶽

引言

在現行基本法框架下，由於特區政府並非普選產生，缺乏了西方民主國家中最主要向人民問責的動力，新的問責制度應該不會大大增強了官員的問責性和施政能力。雖然如此，我認為新建議制度總算是朝政制改革的方向踏出了一小步。這一小步主要在於邁向問責政府的方向，以及提高市民對主要官員及政府應該要向他們問責的意識。

我以下的意見，主要根據政府提交立法會的廿五頁文件作出分析，希望就制度的具體安排作出分析和建議。單就政府文件內交代的體制安排，很多細節都付諸闕如，令公眾難以就此進行深入討論，及令人懷疑在實際推行時會否出現一個很長的摸索階段，或甚至因為缺乏對制度詳細運作的充份準備而出現很多運作問題。以一個主要的架構改革而言，現時的公眾諮詢期無疑過短，因為很多制度細節需要較詳細的討論，或相應的很多制度改動，才能令制度兼顧不同方面的制度理性，令制度成爲一個各部份互相配合的整體，才能令運作順暢。由於專責委員會的討論提綱包括範圍非常廣泛，以下我將只會集中五個主要範疇討論。

(一) 立法與時限問題

現時特區政府公布的文件有關制度的細節非常少，很難判斷是否需要就新制度立主體法律，因為無法判斷法例的內容可以是甚麼。架構的重組無疑需要修改現行法例，但新制度很多的重要原則和精神，例如局長要爲錯誤負責、出現品格問題需要下台、局長的政治角色等，都屬於政治範疇多於法律範疇的東西，很難以法律規定；或者說，單以法例規管，只能規管架構和細節而不能規管問責精神，不一定有很大意義。

雖然如此，我贊成政府盡量以法例、附屬法例、指引或其他成文的形式，將現時問責制的細節內容寫下來。自年前出現有關「主要官員問責制」的討論以來，經由特區政府正式公布的有關制度內容、規定和制度細節都極少，令政界、傳媒和學界都要猜測度日，並且無法有效地對政府構思中的制度提出意見。新制度愈少以明文的法例制約，代表制度愈不穩定、愈不制度化，有關制度運作的知識和經

驗難以累積以令制度得以改善，也容易讓當權者因一念之差而改變制度的精神或特質，不符合問責的基本精神；公眾對新制度也會因沒有細節而信心不大，因而認為新制度只是當權者行使獨裁手段的工具。我建議除了必須明文規定的如利益申報、架構重組、聘用條件外，文件提及以及立法會曾討論的很多細節（例如秘書長的職權），都應該盡量以成文的方法寫下來，以令新制度可盡量制度化，有利監察、問責和增強公眾及立法會對制度的信心。

政治上、原則上和法律上，我都看不到有必然的原因問責制一定要在七月一日推行。基本法和任何法律都無此規定，而特首亦沒有需要「搭正」七月一日便更換領導班子，故此我覺得倉卒迫立法會或其他方面，在七月一日前完成所有有關問責制的商討，不單沒有意義，而且只會令很多細節在沒有思考清楚前便倉卒上馬，不利制度的推行和建立制度的公信力。

（二）決策局數目和劃分

新制度將決策局改為十一個，看不到有明顯好處，也看不到新組合有很強的理性基礎。從決策局數目方面分析，合併的唯一好處是可以減少特首的控制範圍（span of control），但如果只減少幾個，效用不大。新制度下特首仍然需要直接管轄十四名問責官員，控制範圍仍然過大，而如果政務司司長和財政司司長真的可以發揮統領和協調角色，其實比較接近現有制度下的運作模式。兩位司長可以發揮小組組長角色的話，十六局仍然不算太多（相較於外國的內閣或部長人數）。換言之，決策局重組應以提高效率或有利政策整合為依歸，而不應「為合併而合併」。整體而言，政府可以考慮更全面的架構重組，將現時不同決策局的管轄範圍重新劃分，使其更符合理性。

我就現時建議的劃分有以下意見：

- （1）各與經濟有關的決策局的合併方法似乎有很大隨意性，政府也沒有清楚說明背後的理據。例如為甚麼經濟局不是與財經事務局或工商局合併，而是與資訊科技合併？為甚麼資訊科技局新設數年，便要合併？不必要的合併只會令問責局長管轄範圍過大而決策容易出錯，建議盡量保持原有的劃分方法。
- （2）贊成將教育與人力分開，成為獨立的決策局。
- （3）環食局加衛生福利局無疑過為龐大，而且環境保護與食物衛生的直接關係不大，反而可能與都市規劃等政策範疇關係較大。建議將環境與食物衛生分拆，食物衛生部份可與衛生福利局合而為一，然後將環保部份（包括環保署及漁護署的範圍）與規劃地政局有關都市規劃的部份功能，組成新的環境規劃局。
- （4）不贊成將人力部份歸入工商局管理。勞工政策除了包括就業政策外，還包

括很多有關勞工保障、勞資關係和職業安全等範疇的政策，如果單以發展工商業或就業政策的角度來看勞工問題，政策會有所偏差。建議考慮將勞工保障及福利部份的政策範圍與社會福利部門合併，或成立一獨立的有關勞工的決策局。

(三) 行政會議的角色

問責局長加入行政會議作成員是適當而合理的安排，這可以令行政會議成為集體決策的團隊，也可以減少過往「政出多門」或行政會議與局長級官員可能有不同意見的矛盾。

立法會文件中完全沒有討論新制度下的行政會議的角色。根據基本法 54 條，行政會議只是「協助行政長官決策的機構」，換言之憲制下的決策大權仍然在行政長官一人身上。問題是，在新的體制下，每個局長都要為其所推行的政策負責，以及「為行政會議的決定承擔集體責任」，但卻沒有令行政長官為錯誤決策問責的機制，在制度設計上做成矛盾。舉例來說，如果行政會議同意某政策，但推行後做成嚴重後果，則所有局長要「集體負責」，但特首則安然無恙。最極端的例子是：特首一個人否決了行政會議所有人的意見而一意孤行，但最後要為錯誤政策負責的則是各局長及／或行政會議所有成員而不是特首。

事實上，問責制的實行必然帶來行政會議的角色的轉變，因為各局長是主動的決策者，行政會議作為特區各部門首長的決策會議，沒有可能只是輔助特首決策的組織。行政會議最終會變為一集體決策機制，故此需要思考及界定行政會議「集體向所作決策負責」的機制，例如當行政會議集體通過某項政策而出現失誤時，如何界定個別局長的個人責任(individual responsibility)與及整個行政會議的集體責任(collective responsibility)，以及行政長官的角色是甚麼，這樣才可釐清各局長相對於行政會議及特首的權利和義務。

基本法硬性地規定了行政會議需要包括主要官員、立法會議員和公眾人士，無疑對特首選擇人選有很大限制。另一方面，並非局長但身兼行政會議的「公眾人士」和立法會議員，都會被邊緣化而喪失角色。基本法的規定很大程度上是承襲殖民地時代行政局組成的原則，但殖民地時代的原則之一是行政吸納政治，委任公眾人士和立法會議員可以反映部份民意。在新制度下，大部份行政會議成員均是政府官員，變相減弱了行政會議內能反映的民間聲音，而行政會議內的成員的背景亦趨於單一化，可能令施政有所缺失，故此特首委任新的行政會議成員，應該以廣泛代表不同階層意見及不同政見為基礎——而不是單純為了應付基本法的要求。

(四) 常任秘書長、副局長與防火牆

新架構下常任秘書長和副局長的角色可能出現角色矛盾或含糊的情況。根據政府給予立法會的文件，新制度下秘書長的角色包括制定政策、介紹及護解政策、爭取公眾和立法會支持、出席立法會會議、指導和協調部門工作、了解民意和爭取及調配資源等。這個職權範圍不單和現有局長的分別不大，更與新制度下的問責官員分別不大，唯一的分別只是問責制官員要「承擔全部責任」，以及要出席行政會議而已。

這個安排明顯帶來不少問題。常任秘書長以公務員身份擔任差不多全屬政治性質的工作，而又不需要像局長般可能因犯錯而被辭退，只是重蹈現有制度的覆轍，亦破壞了問責制的制度理性。如果秘書長可以擔當所有的政治任務（包括參與立法會的動議辯論和提出法案），但責任卻單由問責制官員負起，而問責制官員又沒有辭退秘書長的權力，亦對局長不公平。此外，舊有架構由一個局長統領幾個副局長，然後各副局長有政策上的分工。新制度下卻變成了一個 1 - 1 - N 的架構，令位處問責官員和副局長間的秘書長的角色和權力都非常尷尬。

事實上，以現時政府官員應付立法會、傳媒和社會各界的政治工作之繁重，單靠局長一人絕對無法應付，結果必須要由公務員身份的副局長及秘書長分擔政治工作（例如出席立法會小組會議、向傳媒解說政策、與不同利益團體商討，甚至制訂政策等），但這樣只會產生角色混淆或權責不清的情況。我認為長遠而言，必須將副局長級等官員亦改為政治任命，讓每個決策局內可組成一個決策團隊，集體就政策負責。短期內，如果不能把主要決策官員都變作問責制官員（即以合約聘用），政府應該：(a) 釐清如果秘書長等在解說、制訂和提出政策時出現嚴重錯誤，是否需一定程度上負上責任（例如犯錯可被調職）；(b) 將直接向公眾或立法會問責的工作，例如提出法案、回應辯論等，保留給問責制官員執行，因為這是最能彰顯官員向立法會及公眾問責的工作，不宜由公務員擔任。

理論上，公務員隊伍與政治任命官員之間應設立類似「防火牆」的機制，為公務員提供一定的保障。有關機制應以法律或至少守則形式，規定如果公務員被迫作違反良心或公眾利益的事情，可以有反抗的權利，以及有申訴的渠道，以及保障公務員揭發政府內違背公眾利益的事情（即西方所謂「吹哨子」(whistle-blowing)）時受法律保護的權利。尤其是如果容許問責局長建立自己的決策團隊，則各秘書長可清楚的執行公務員的角色，而不須有太多的政治角色。這樣才可確保公務員政治中立，而公務員自行運作(self-functioning)的功能才可以有效運行，保存特區施政公平、法治及社會穩定的基礎。

（五）公務員事務局與律政司

公務員事務局與律政司在問責制下有共同的特點：兩者都有部份功能屬於政治範圍，但有部份功能卻不適宜過份政治化。我認為政府在思考是否將這兩職位納入問責制範圍時，應該以較靈活的方式思考，考慮將他們的功能分拆，由不同性質的官員負擔。

原則上，現時公務員事務局局長負責的範圍除了一般公務員銓敘的功能外，同時包括很多政治性的功能或政策制訂，例如推行公務員改革、檢討公務員福利及薪酬等，理論上如果負責官員出錯或制訂不受歡迎政策，是應該需要承擔政治責任。反之，公務員升遷等銓敘安排則是應該按優選取，而應盡量避免政治干預，因此應該盡量由公務員系統內決定，而不牽涉政治任命官員。

現時有關公務員事務局局長的安排，可謂有點「不倫不類」。所謂以「公務員身份」擔任問責制官員，只會令該官員身份出現尷尬，亦可能違反了問責制的精神。首先原則上，出任公務員事務局局長的人沒有必要一定是公務員出身，因為縱使局長是公務員出身，在政治任命後也不能保證他／她會代表公務員利益或以公務員的角度看問題。第二，政府沒有釐清公務員事務局長「任命結束後，可重返公務員隊伍，恢復原來職級」是否包括如果公務員因犯錯而下台的情況。如果公務員事務局長犯錯下台後，仍然可以回到公務員隊伍，則整個問責制的理性便破壞無遺，因為公務員事務局長變成是唯一有「職業保障」的局長，免職的阻嚇作用便再不存在。第三，由於公務員事務局局長有責任「向政府清楚表達公務員的利益和關注事項」，他／她變相是公務員權益的代表者，但可能又同時要推行公務員改革，可能出現角色衝突而令該局長陷於困境。

我建議要兩全其美，可以考慮將公務員事務中的銓敘功能（包括聘任、升遷、管理、培訓、人力統籌等），與檢討公務員體制以至其他政策性功能分拆，銓敘部份仍由公務員承擔，以保證公務員的升遷安排不會被政治考慮干預，而公務員之首仍由公務員擔任，直接隸屬政務司司長。而有關公務員改革及其他有關公務員體制及政策問題，則由問責制局長負責（或可考慮由政務司司長兼任）。

同樣地，律政司司長的安排可以考慮將其功能下放或分拆，例如仿效黃宏發議員的建議，將律政司現時的刑事檢控功能保持在司法部門，免致政治任命的官員可以干預刑事檢控的原則。

總結

總體而言，現時政府公布的問責制內容並沒有包括很多運作所應考慮的細節，其實不應倉卒推行。縱使因為政治理由而必須在七月一日推行，有關當局亦應持續地進行檢討，並且繼續透過立法或其他成文的方法，落實其他配套的制度細節(例如秘書長及副局長的職權、公務員的防火牆等)，以令制度可以運作得較完善。

在重組架構方面，問責制的推行其實是一個很好的機會，給政府全面地檢討現行決策架構。這不單包括文件提及的局署關係和是否收回法定組織的權力，還包括不同決策局的管轄範圍的檢討和重新劃分。可惜的是，政府似乎比較倉卒及隨意地對局級架構進行重組，而沒有仔細考慮更大膽及更根本的重組可能性。我認為政府應積極考慮重新根本地考慮各種架構重組的可能性，而不應囿於現時的決策局的職能劃分，這樣才可以令政策的統籌及施政更有效率，以及權責更加明確。