

立法會：政制事務局局長發言全文

以下為政制事務局局長孫明揚今日（五月二十九日）在立法會會議席上就主要官員問責制的政府議案的發言全文：

主席：

我謹動議立法會通過支持主要官員問責制的議案。

自從行政長官在去年的《施政報告》之中，勾劃出主要官員問責制的框架後，立法會及社會各界人士就問責制的討論從未間斷，可見市民大眾對推行問責制的關注。在這段期間，我們除了參與有關主要官員問責制的討論外，也聽取了很多各方面的意見。我們在制定主要官員問責制的具體安排時，充份考慮並吸納社會各界人士的意見，令問責制能夠更臻完善。

行政長官上月十七日在立法會公布問責制的具體內容後，各方面更廣泛的討論隨之而來。立法會特別成立了小組委員會，每個星期開會兩次，每次四小時，就新制度的各項細節作出詳細的討論。此外，立法會並安排了公聽會，聽取大眾的意見。

其他的政治團體、民間團體，都紛紛討論這個課題；這些討論是健康和有建設性的，透過這些討論我們得悉大眾對問責制的意見、疑慮或是他們的誤解；不論是在立法會議事廳之內或之外，我們在參與討論及答覆問題的過程中，有需要進行更深刻和透徹的思考。我們一方面有機會向大眾解釋我們的構思，解除他們的疑慮；另一方面亦有機會參考大眾的意見，讓我們可以適當的修正和改善建議中的新制度。除了在會議中提出意見外，小組委員會委員亦作出了很多書面提問，截至五月二十七日為止，小組委員會提出了超過八十項的書面跟進問題，我們已全部予以書面回應。至於公眾人士在公聽會上提出的問題和意見，我們亦已一一作出書面回應。

今天，我先將焦點從細節上拉開，再從一個廣闊的角度看事情的整體，我想再次重申推行問責制的背景、目標及新制度的優點，以便

記錄在案。

(I) 爲甚麼非改不可

一九九七年回歸後，我們按照《基本法》實行高度自治。港人治港的新局面，令香港市民更認識到有需要好好的管治香港。他們對政府有更高的期望，並且要求司、局級官員加強承擔責任，包括在有需要時引咎辭職。但這種要求與公務員既定的任免制度並不相符。

回歸後，立法機關和新聞界對政府的監察更加進取、批評更加尖銳。這些當然都是一個文明開放社會應有的特質。但另一方面，局長不但要負責制定和落實政策，更加有需要向立法會和公眾人士解釋政策，爭取支持。工作量越來越多，壓力越來越大，但工作成效未必盡如人意。

(II) 目標

因應社會的演變，政府需要與時並進，我們認爲應該引進問責制，以滿足今日市民的要求和期望。問責制的具體目標有六項：

- 一. 加強主要官員對其政策範疇承擔的責任；
- 二. 使政府高級官員更加用心體察民情，確保政府能夠更好地回應社會的訴求；
- 三. 吸納社會上最優秀和最合適的人才出任主要官員，服務社會，完善管治；
- 四. 加強政府與立法會進一步合作；
- 五. 更好地協調政策的制定和落實，確保有效推行政策和向市民提供優質的服務；以及
- 六. 保持一支常任、專業、廉潔及政治中立的公務員隊伍。

(III) 問責制具體安排的重點

要有效達致上述目標，我們認爲主要官員問責制的設計須包括七個元素，缺一不可。

- 一. 問責制主要官員須為政策範疇內的事宜全面承擔責任，在極端情況下，甚至需要辭職；
- 二. 問責制主要官員不能納入公務員編制，公務員的任免制度不適合用於問責制主要官員；
- 三. 問責制主要官員的人選可以來自公務員隊伍或來自社會各界人士；
- 四. 問責制主要官員必須直接向行政長官負責；
- 五. 問責制主要官員應被委任為行政會議成員，參與最高層的決策過程；
- 六. 問責制主要官員必須更主動地接觸市民，體察民情，確保政府更好的回應社會的訴求；以及
- 七. 問責制主要官員必須更積極與立法會議員溝通。

根據上述考慮，我們發展出問責制的具體安排，包括三個重點：

(1) 聘用安排

首先，新制度下的聘用安排更具彈性，讓行政長官可以從公務員隊伍以內或從社會各界人士中挑選最合適的人士擔任主要官員。新的聘任制度可以廣納有才能、有承擔和有新思維的人士，出任問責制主要官員，為市民服務。

問責制主要官員不再是用公務員條款聘用，可以真正承擔政治責任，滿足市民在這方面的期望。

(2) 清楚界定問責制主要官員的權責

第二，問責制主要官員的權責分明。他們將分管各自的政策範疇，直接向行政長官負責。各主要官員分工明確，權責分明，可以更好的接受問責，向立法會和市民大眾交代，以爭取支持。

行政長官會向他們下放權力，委任他們為行政會議成員，參與政府最高層的決策過程，可以更好地協調政策出台的先後緩急和資源的分配。

另外，主要官員需要為其政策範疇內的事宜承擔責任，向市民和立法會交代，並接受質詢。如有重大政策失誤，在極端情況下，他們可能需要辭職。

(3) 強化重視民意民情和承擔責任的文化

第三，引入問責制將會強化重視民意民情和承擔責任的文化。主要官員需要主動接觸市民，制定切合市民需要的政策，包括更多落區，直接和市民溝通，了解民情；積極透過傳媒發放資訊，解釋政策，讓市民了解其政策理念，凝聚社會共識。

問責制主要官員必須主動和立法會議員溝通，建立互信，加強合作，積極聽取和考慮立法會的意見，爭取立法會支持他所推行的政策。

(IV) 制定問責制的基本原則

接着，我想講講政府制定問責制的基本原則。在制定問責制的過程中，我們堅守以下兩個原則：

第一，問責制必須符合《基本法》的規定，必須合法合憲。我想指出，在小組委員會討論之中，有議員對問責制是否合憲合法提出質疑，我們已經清楚闡明問責制完全合法合憲。特區政府是在符合《基本法》的基礎上制定問責制，而問責制的各項安排，都絕對符合《基本法》上的規定。

第二，推行問責制的同時，我們必須確保公務員體系的完整，為香港保持一支常任、中立、廉潔和任人唯才的公務員隊伍。

行政長官在四月十七日的立法會會議上已經清楚表明，這是政府的既定政策。公務員的招聘、考核、升遷、調配和紀律處分的制度，不會因引入問責制而作改動。在問責制下，公務員隊伍的固有優點將繼續保留，並發揮得更好。

(V) 民主普選及政制發展與問責制的關係

李柱銘議員對政府的議案提出修正案，修訂為支持以民主普選政制為基礎，並向立法會問責的主要官員問責制。

眾所周知，目前只有部分立法會議員由普選產生，而行政長官的產生辦法，亦必須按《基本法》的規定，並且按照循序漸進這個原則，最後由普選產生。根據《基本法》的規定，由普選產生的立法會及行政長官都必然是二〇〇七年以後的事。這樣看來，我們現時，甚至短期內，當然是無法滿足李柱銘議員的要求。然則，李議員是否提出在未進行全面普選之前，我們便不應該，我再強調是不應該推行問責制呢？修正案是否要求以全面普選作為推行問責制的先決條件呢？若果答案是肯定的話，那我覺得我們今天對修正案的辯論可在此結束，因為按照李議員修正案的建議，在未進行全面普選前，任何就問責制的討論都沒有大意義，我們亦無須花時間辯論修正案。

若果李議員的修正案的目的，並非是要求以全面普選作為推行問責制的先決條件，那李議員所指的民主普選政制為基礎的主要官員問責制應如何理解呢？為了達到今天辯論的目的，我深信李議員稍後會向大家解釋清楚，否則我們為修正案進行的辯論便會變得毫無價值。

至於建立一個向立法會負責的主要官員問責制，我們認為行政機關按《基本法》的規定向立法會負責已是清楚不過的事，無須重覆。事實上，《基本法》第六十四條訂明，香港特別行政區政府必須遵守法律，對香港特別行政區立法會負責：執行立法會通過已經生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢；徵稅和公共開支是須得到立法會批准。在推行問責制後，香港特區政府會繼續按《基本法》第六十四條的規定，更好的對立法會負責。

(VI)結語

在過去個多月來，從各界在不同的討論中發表的意見看來，我們可以說社會上意見其實是一致的，就是大家都支持施行這個新制度，認同「主要官員問責制」的設計有助政府達致精簡架構、加強效率，以及為市民提供更好服務的目標。

最近，民政事務局委託 AC Nielsen 公司就主要官員問責制所作的民意調查顯示，超過六成半的受訪者支持推行問責制，並且有接近六成的受訪者認同應該在今年七月一日實施問責制。另外，有超過六成的被訪者同意，行政長官需要委任一班理念相近的官員，協助他制定及執行政策。更有接近八成的受訪者贊成日後行政長官將權力下放予問責制司長和局長，讓他們有權力去制定和執行政策。這說明什麼呢？這顯示了一個客觀的事實，就是市民大眾普遍認同特區政府盡快推行主要官員問責制。

主席，儘管政府與議員在數項有關問責制的安排上意見並不一致，但我們相信大家都有了一個共同的目標，便是要加強特區政府的有效管治。只要大家先踏出第一步，在新一屆行政長官任期開始時實行問責制，我們可以從實踐經驗這個基礎上進一步完善主要官員問責制，無須再停留在紙上談兵，在設計上糾纏的討論。為此，我懇請各位議員投票支持政府的議案。

多謝主席。

完

二〇〇二年五月二十九日（星期三）
