



寄給朋友 | 政府主網頁

立法會 CB(2)1643/01-02(01)號文件

行政長官介紹問責制方案

以下是行政長官董建華今日（四月十七日）出席立法會介紹第二屆特區政府實施主要官員問責制方案的致辭全文：

主席女士、各位議員：

我在二〇〇〇年《施政報告》裏面，提出要研究和引入一套新的主要官員問責制度。我在二零零一年的《施政報告》，比較具體地講述了構思中「問責制」的基本框架。過去兩年，我們聽取了不少社會意見，包括多次來立法會，聽取各位議員的意見。我們推行「問責制」的理念和構想，普遍得到社會大眾認同，對此我們深感鼓舞。我今日親自來立法會，向各位議員介紹特區政府計劃今年七月一日開始實施的「問責制」方案，尋求各位議員支持方案中所涉及的開支撥款、以及修改法例，把法定的職權和能力轉移給問責制局長行使，使到「問責制」能夠按時推行。

我在過往兩份《施政報告》裏面都特別講到，我們所以要推行「問責制」，是要使到特區政府的主要官員，能夠為他們的施政承擔起責任；使到特區政府的領導層理念一致，方向明確；民情在心，民意在握，同廣大市民、立法會、社會各界團體有密切的聯繫和溝通；使到施政的優先次序更明確，政策更加全面協調，為市民和社會提供更優質的公共服務。

現在，我向各位介紹「問責制」的主要內容：

第一，將現在政府最高層的官員，包括政務司司長、財政司司長和律政司司長，以及所有政策局局長，全部列入「問責制」範圍。這些官員將不會是公務員，而是以合約方式聘用的問責主要官員，年期為五年，但不超逾提名他們的行政長官的任期。在任期之內，他們各自負責由行政長官指定的政策範疇，統領所轄部門的工作，制定政策、解釋政策，為政策作推介，爭取立法會和市民大眾的支持，並且為其政策的成敗直接向行政長官負責，並通過行政長官的領導，履行對市民的責任。行政長官有需要時可以終止他們的合約。

第二，所有列入「問責制」的主要官員都進入行政會議，以強化行政會議的工作。他們直接參與制定政府的整體政策，決定政策推行的優先次序，協調跨部門的工作事項，使到施政能夠更快捷、更全面回應社會的訴求和切合市民的需要。根據《基本法》的規定，行政會議也包括其他社會人士和立法會議員。

第三，實行「問責制」的主要官員，其待遇和現在的主要官員大致上是相同。

第四，政策局會進行合併，使到資源分配更加合理，政策內容更加協調。經過合併之後，原來十六個政策局合併為十一個政策局，加上三位司長，涉及實行「問責制」主要官員的職位一共有十四個，分別是政務司司長、財政司司長、律政司司長、民政事務局局长、政制事務局局长、房屋及規劃地政局局長、教育局局長、環境及衛生福利局局长、運輸及工務局局长、經濟發展局局长、工商及人力資源局局长、財經事務及庫務局局长、保安局局长及公務員事務局局長。

第五，現時公務員體制中，由局長擔任的公務員職級和薪酬福利待遇保持不變，職稱改為常任秘書長，扮演問責制局長與公務員系統之間的重要樞紐角色。他們在問責制局長統領下，向問責制局長負責，協助制定和執行政策，聽取公眾和立法會的意見，向他們解釋有關政策，回答質詢，爭取各界對政策的支持。

我們在研究「問責制」方案過程中，了解到一些社會人士的疑慮：認為「問責制」會使到行政長官大權獨攬，認為「問責制」中，既有主要官員，又有常任秘書長，是架構重疊；而且，「問責制」會對公務員的穩定性、以及常任性，他們的專業、中立和廉潔等等造成衝擊。現在，我想借這個機會，先講講這幾個問題。

首先，實行「問責制」，有沒有使到行政長官大權獨攬？我們知道，行政長官的權力，在《基本法》有清晰明確的規定。根據《基本法》的規定，行政長官是特區政府的首長，領導特區政府全體官員包括公務員。按照《基本法》，特區政府所有官員的權力，源於行政長官。行政長官如何調配權力，完全視乎他施政方面的需要。行政長官的權力，既由《基本法》全部賦與，根本不存在，也沒有必要通過新的制度來加強其權力。而事實上，在即將推行的「問責制」下，行政長官除了向三位司長之外，更進一步向十一位局長下放權力，令到問責制的局長在承擔責任的同時，有充分的權力去制定、統籌和執行政策。

實行新制度，我們需要改變的，是每個問責官員要為自己的政策範疇承擔責任。根據「問責制」的設計，局長最後向行政長官負責。但是，行政長官對於日常事務的管理，將繼續倚重政務司司長、財政司司長協調和統籌，繼續倚重兩位司長統籌跨越多個政策局的工作。對於行政長官和行政會議所定下的重大議程和重點工作，亦將交由兩位司長統領。例如：過去大半年，政務司司長負責統領香港與廣東省大型基建協調的工作；財政司司長負責統領與內地開展更加密切經貿關係的談判。這樣的工作關係和模式，沒有因為實行「問責制」出現改變。再者，對於加強了功能以後的行政會議工作，政務司司長將以主席身分主持一系列的行政會議小組委員會會議。這些小組委員會將取代目前政務司司長轄下的政策小組。財政司司長亦會主持相關的行政會議小組會議。

至於各個政策局之間的關係，我們主要從資源分配更加合理和政策內容更加協調的角度，將一些政策局進行合併。例如，將房屋、規劃地政進行合併，將運輸和工務進行合併。在進行這方面的合併時，我們反覆考慮過怎樣才是最合理的組合。我們沒有，也不應該有既定的數目，方案完全是根據實際需要和過往累積下來的行政經驗決定。我們現在提出的方案，是目前為止最適當的組合方案。

為配合落實「問責制」，需要在行政會議決策過程中加強協調。因此，行政會議秘書處將隸屬行政長官辦公室。新聞統籌專員的職銜會改為行政長官辦公室主任，行政會議秘書處和新聞統籌工作由他負責。

中央政策組將通過加強民意調查功能，加強長遠政策研究功能，確保特區政府的政策制定，有充分的研究基礎和民意基礎。

我上面所講到的這些調整，目的只有一個，就是希望使到各級問責官員之間更明確自己的責任，更加緊密團結，工作更協調和更加順暢。因而，更有利他們制定、統籌和執行政策，發揮更好的施政效能，以符合社會大眾的要求和我們的期望，適應香港正面對的嚴峻挑戰的環境。另外，我想強調一點，就是整個特區政制的制衡安排，包括對行政長官、對行政機關的制衡，完全沒有因為實行「問責制」而有所減少。立法會仍然扮演制衡政府的獨特和重要角色。

我們實行「問責制」，根本上要解決的，是在確保公務員架構穩定、延續的大前提下，特區政府的主要官員可以回應社會訴求，為自己的施政成敗負起責任，甚至在需要時辭職下台。但是，現行的公務員制度下的終身制、常任制和任免制度，與這樣的社會訴求並不符合。另一方面，隨著香港回歸祖國，行政長官通過選舉產生，立法會全部議席亦由選舉產生，新聞界變得更加進取和尖銳，導致政府運作和政策制定，不但受到更大的公眾監察和壓力，而且，還要求主要官員除了履行法定的職責之外，從事或兼顧更多的社會政治工作。但是，現在的公務員制度所要求公務員擔當的傳統角色，與時勢的要求產生很大的矛盾。

如果我們直接在公務員體制當中實施「問責制」，也可以達到問責的目的，但代價是一個常任、專業、中立，運作多年，累積了豐富行政經驗的體制和架構可能會因此消失。因此，我們在現行公務員制度上面，加設一個新的主要官員「問責制」及相應的聘任制度，是合適的做法。

在新的制度下，實行「問責制」的主要官員不是公務員，他們不再受到原來公務員制度的約束，而是分享共同理念，共同施政目標和使命。「問責制」提供的條件，使到他們在施政過程中，必定會緊密同市民溝通和聯系，更加加強與立法會、傳媒的工作關係。因而，他們的工作會得到社會各界更多的支持和幫助。

我剛才講到，我們一定要在確保現行公務員架構穩定、延續的大前提下，推行「問責制」。我們不但要做到這一點，而且，還要通過實行「問責制」，確保公務員體制的優點，包括常任、專業、中立和廉潔等，都得到保留和發揮得更加好。這些優點是我和日後的問責官員極希望能夠保留的，我亦相信是社會希望能夠保留的。因為這關乎到特區的有效管治。有了主要官員「問責制」，儘管政府面對不斷增加的社會、政治壓力，需要做更多政治工作，公務員仍然能夠專注地充當政策執行者、意見提供者的重要角色。我們特別強調在公務員體制裡面，仍然要保留 D8 常任秘書長的重要職級。這也是爲了要保持公務員體制的完整性，保證公務員體制能夠繼續吸引最優秀人才，使到社會最優秀的人才願意投身公務員行列。爲了突出我們對公務員的重視，我們決定公務員事務局局長，必須從資深公務員中調任，保證這個問責官員對公務員體制和隊伍有充分的認識和了解。由於他是行政會議成員，他不但能夠將公務員的訴求和利益帶入決策層，同時，也能將決策的過程及考慮向有關的公務員同事介紹，確保政策推動的過程是全面和順利的。

大家都關心到落實「問責制」對政府財政開支的影響。由於實行「問責制」造成的額外開支，特區政府將會在未來一年之內，通過內部架構的調整等方式還原。此外，第二任行政長官在未來五年的薪酬基本上維持現時水平，除跟現有機制作出必須的調整之外，不會因「問責制」而有所增加。至於第三任行政長官的薪酬及其他待遇，我建議由一個獨立委員會負責進行研究。

各位，我們相信，特區政府爲回應市民訴求而實行的「問責制」，將會爲施政帶來一個全新的面貌，出現兩個明顯的變化：一個是由於問責官員要承擔責任，他們就要重視民意，更要體察民情和勇於面對市民大眾，以政績表現贏取市民大眾的信任和 support。這樣，特區政府將變得更加開放，更直接聽到市民的聲音，更能夠及時回應市民的訴求，建立更有民意基礎的政府。另一個是通過「問責制」組成的特區政府決策團隊，必定能夠目標更明確，方向更一致，在推動政策時更加善用資源，更顧及優先次序，行政和立法的關係會得到加強，因而，也更有效率和更負責任地爲市民大眾服務。

多謝各位。我現在樂意回答你們幾個問題。因爲政務司司長和孫局長在未來幾日會很詳細回答你們的問題，所以我就在這回答你們幾個問題。

完

二〇〇二年四月十七日（星期三）

現場（粵語）/ 英文/ 普通話