

## 立法會政制事務委員會

### 主要官員問責制

#### 前言

行政長官在 2000 年《施政報告》中表示，留意到立法會和社會上有不少意見，認為高層官員既然參與制定政策和擔任領導角色，理應對施政效果承擔責任。他承諾研究在行政長官領導下，如何加強有關主要官員在不同政策範疇承擔的責任。

2. 2000 年《施政報告》發表後，行政長官親自領導一個督導小組，成員包括政務司司長、財政司司長、律政司司長、政制事務局局長、公務員事務局局長、中央政策組首席顧問和新聞統籌專員，就着問責制進行研究。在 2001 年《施政報告》中，行政長官概述研究所得的初步構想。

#### 背景

3. 在 1985 年以前，立法局全由委任議員所組成，委任議員常以高姿態聯同高層公務員向公眾闡釋和推銷政策，甚至為政府政策護航。

4. 之後，政治生態漸漸轉變。隨著委任議員的數目逐步減少，高層公務員特別是司長和局長，在社會和立法會中擔當日益顯著的角色。他們不僅負責提出政策方案和分析方案的影響，更要在制定政策過程中擔當一個更直接、積極而重要的角色，並需通過公開解釋和推介政策，以及為政策作出辯護，以爭取社會的支持。此外，他們需向立法機關提出立法和撥款建議，並爭取這些建議獲得通過。

5. 回歸對香港的管治帶來基本的改變，亦改變了香港市民對政府的期望。社會人士期望特區政府更好地回應社會的訴求，接受更高度的問責。同時，社會上亦有壓力要求高層公務員為他們的施政效果及轄下行政部門所提供的服務負上責任；換言之，他們要求有關官員承擔政治責任。

#### 問題

6. 目前，三位司長和所有局長均是公務員。作為公務員，他們須為行政管理失當和個人操守不檢負責。同時，他們也受到行之已久的公務員聘任、管理及紀律處分制度規管。我們明白政府有需要回應社會人士對高層官員應為其施政效果承擔政治責任的訴求。然而，要求公務員承擔政治責任並不恰當。這樣做會嚴重破壞公務員的政治中立，以及公務員體制的完整性。

7. 高級公務員擔當愈來愈政治化的角色，與此同時，他們作為公共行政人員的工作量

亦日益沉重。過去四年，他們的工作不論在難度、複雜程度和數量方面均與日俱增。這些發展促使政府對現行安排進行全面的檢討。

## **原則**

8. 在進行研究時，我們需要確保我們在《基本法》的框架內運作，不可逾越《基本法》的現行條文。任何擬定的安排必須合憲。

9. 我們也須確保公務員體制向來具有的優點得以保留及加強，繼續維持一支常任、專業、中立、高效率，以及廉潔的公務員隊伍。

## **目的**

10. 檢討的目的：加強主要官員在不同政策範疇承擔的責任；確保政府可以更好地回應社會的訴求；制定全面協調的政策；加強行政機關與立法會的合作；有效地落實政策；以及提供優質的公共服務。

## **初步的構想**

### **新的聘用制度**

11. 正如行政長官在 2001 年《施政報告》中所勾劃，我們的初步構想是引入一套新的聘用制度，適用於政務司司長、財政司司長和律政司司長，以及大部分政策局局長。這些官員的聘用條件有別於公務員。他們是公職人員，但並非公務員。他們的任期不會超過提名他們的行政長官的任期。這個制度會帶來更多彈性，讓行政長官可以從公務員隊伍以內及以外物色合適的人選，擔任這些職位。

### **新問責制下主要官員的角色**

12. 這些官員會有清楚界定的角色和權責：各人負責由行政長官所指定的政策範疇，並統領其政策範疇內的行政部門。他們負責制定和解釋政府政策；辯解這些政策；爭取立法會和公眾的支持；並就其政策的得失向行政長官負責。他們須為其政策範疇承擔政治責任。

### **行政會議**

13. 這些官員將獲委任為行政會議成員。這樣，他們便可直接參與政府最高層的決策。他們會參與決定政策和法律草案出台的先後緩急，以及決定政府整體資源的分配。這項安排可以令主要官員處於一個更佳的位置，履行他們的職責，並且承擔責任。

## **保留局長級 (D8) 的公務員職位**

14. 現行局長級 (D8) 的公務員職位將予保留，但職位名稱則須更改。出任這些職位的官員依舊是公務員，他們須向問責制的主要官員負責，並從屬於這些主要官員。他們將負責公共行政，並協助主要官員制定和執行政策。他們會繼續承擔管理的責任。

## **其他主要官員職位**

15. 上文勾劃的建議和改變不適用於《基本法》第四十八(五)條所載列的五個特定職位 (即廉政專員、審計署署長、警務處處長、入境處處長和海關關長)。

## **實施時間**

16. 正如行政長官在 2001 年《施政報告》中指出，有關新問責制的構想應否落實，將有待第二任行政長官決定。若是決定實施，也會由他決定何時實施。

17. 未來數月，我們會深入研究各項細節，包括主要官員的數目和各人的政策範疇、聘用條件，以及整套薪酬福利條款。我們會繼續聽取各界的意見，並繼續與立法會政制事務委員會、學者、評論者和其他人士交流。

## **改變帶來的好處**

18. 在新安排下，政府可以更全面和迅速地回應市民的訴求。問責制主要官員會有強烈的誘因去掌握市民的脈搏；更小心聽取市民的意見；更積極考慮意見；確保其政策符合民情；並提供切合市民需要的服務。作為行政會議成員，這些官員可以知悉他們提出的建議，如何與其他主要官員的建議互相配合。因此，政府就能更好地釐定政策和立法的先後次序，以及資源的分配，並可以更好地統籌及協調跨部門事宜。

19. 主要官員將更好地與立法會議員交流和合作。主要官員將有更大的結構性誘因與立法會加強合作，爭取立法會的支持，以便他們提出的立法及撥款建議得到立法會通過。

20. 同時，這些改變有助維持公務員的中立，也可確保公務員制度完整，並維持一支常任、專業、中立、任人唯才的公務員隊伍。

21. 新的聘用制度將帶來施政決策的新思維，使政府得以更迅速和更負責任地回應立法會和市民大眾的訴求。

政制事務局

2001 年 10 月 26 日