

呈交立法會政制事務委員會十一月十九日會議文件

由三位司長以及多位政治任命的各政策局首長組成的行政會議，相信是未來有關高官問責制的討論都會建基於這個框架之中。不過，在這個框架下，還有一些技術性問題要處理：

1. 以往政務司司長的主要職能，是將行政會議中決定的政策方向下達到各有關政策局，再由政策局制定政策的具體內容。隨著推行高官問責制後，各部門首長將會成為行政會議成員，政務司司長的職能將會式微，而且，在未來的高官問責制下，公務員之首的職責已經名存實亡。但礙於基本法這個包袱，故不能取消政務司司長一職。所以，政務司司長的定位都是研究高官問責制的一個議題。似乎將他打回原形是較為可行的方一由現在的政務司司長變成部門首長，負責一些現在並沒有決策局專門負責的政策，例如繼續帶領特區駐北京辦公室、行政署、效率促進署、粵港合作統籌小組及其他較大規模的改革等。
2. 推行高官問責制的同時，會有若干現有的政策局合併及重組架構，精簡架構，令管治更有效。不過，合併及重組架構的結果，是削走部份重疊的職位，此舉不免令各局公務員的士氣有影響。因此，如何處置這些有重疊職能的公務員將是高官問責制的另一議題，譬如考慮盡可能將他們抽調到各公營機構、管理局等與政府有關的部門工作，並承諾在許可的情況下都不會解僱有關的公務員，以減低他們的憂慮。
3. 特首在考慮政治任命人選時，往往傾向先考慮現任各政策局官員，此舉的問題在於這些官員會因循於公務員體系的文化，在政府要向大眾提供有效率服務的大原則下，政治任命公務員體制外的賢士反能為公務員體制注入新原素。因此，特首應多方面考慮政治任命的人選，務求任命有政治智慧、政治胸襟、遠見及使命感的人。
4. 不論特首是任命公務員體制以內或以外的人當部門首長，因他們以前未有受強烈的問責文化薰陶，故在政治任命後，應制定一系列的守則，以加強他們的問責意識，譬如以前曾有立法會員對有官員未有預備好文件就議出席立法會諮詢而感到不滿，守則應訂明，當推行高官問責制後，出席答問大會的官員應準備充足，答問時亦不能敷衍了事，以體現問責精神。
5. 事實上，這種問責精神不能只集中在主要官員的層面，所有政府部門、法定團體、公營機構等，由於他們提供的服務都對市民的生活有密切的關係，所以他們都同樣要秉承問責文化。最近，積金局董事在該局投資虧損的情況下仍然享有花紅，以及九鐵高層享有高薪厚祿的事件被傳媒披露後，有關人士未有向公眾作出一個合理的交待，亦沒有主動到立法會接受議員質詢，反映出問責制所衍生出來的問責文化亦應包括許多部門，而不應只集中在主要官員的層面。

6. 最後，在構思及落實高官問責制時，不可低估或忽略憲法慣例的重要性，尤其在改善行政立法關係方面，由於憲制上的規限，令行政立法關係緊張，在這個情況下，要透過高官問責制改善行政立法關係，憲法慣例的作用更加明顯，如部門首長是否在制定政策前有諮詢過立法會議員，又或者當立法會通過對某部門首長不信任動議後是否會自動辭職等，都會影響行政立法關係。

政府必須先在研究過程中討論以上的技術性問題，才會令高官問責制能有效地落實。

尹國輝

香港大學政治與公共行政學系助教