

立法會CB(2)387/01-02(01)號文件

(立法會秘書處撮譯本，只供參考用)

鄭宇碩教授於2001年9月8日(星期六)就高官問責制度發表的意見

政府正研究設立部長制，以加強高級公務員的問責性。

此一制度究竟可達致甚麼目的，實難以確定，但董建華大概會在10月10日發表的施政報告中作出公布，而此制度則會在明年7月董建華成為第二任行政長官任期開始時推行。

在行政機關內，此種制度並非嶄新的安排。設立此種制度亦不會對行政機關與立法機關或整個政治體制的關係帶來根本的改變。

在1996年選舉後不久，董建華已委派數名行政會議成員負責一些特別職務。舉例而言，他委派梁振英負責房屋事務、譚耀宗議員負責老人事務，而梁錦松(即現任財政司司長)則負責教育事務。此舉卻引起高級公務員莫大的怨憤及對抗，他們難以接受設立超級司局級官員的建議，並對從公務員隊伍以外聘請人員出任此等超級官員職位的做法特別反感。當司局級官員的職位確實出現空缺，董先生又不熱衷於從公務員隊伍以外聘請人員填補該等空缺，這明顯是由於難以尋覓及招聘適當的人選所致。

現時，擬議的新制度大概會包括由6名司局級高級官員組成的“廚房內閣”(即私人顧問團)，他們各人會負責統籌數個政策局的工作。他們亦會成為行政會議成員，此安排或許有助行政會議從一個諮詢機構轉變為行政當局的中樞。

社會各界所關注的都集中於誰會成為新設的司局級高級官員。相信部分此等新職位將須由現職公務員填補，以確保順利延續、維持高級公務員的士氣，以及保證該等新任官員了解公務員隊伍如何運作。但假使新設的司局級官員全由公務員填補，一些憤世嫉俗的人便會認為新安排純粹為了改善少數享有特權的高層公務員的薪酬福利。

那麼應從哪裏覓尋人選出任其他司局級高級官員？其中一個方法是委任一些透過管理公營機構(例如強制性公積金計劃管理局和香港交易及結算所)而對政府運作有相當認識，但亦曾在私營機構工作的人士出任該等職位。然而，許多前高級官員為了在政府架構以外謀取高就，便加入此等公營機構工作。因此，許多該等公營機構的主管人員都缺乏在私營機構工作的經驗。

另一方法便是委任一些重要政府諮詢委員會的主席出任司局級高級官員，此等人士與高級公務員合作無間，他們獲得委任，相信是由於他們在所屬行業或專業中備受尊崇。

然而，董先生的政府一直不重視招聘更多專才加入此等諮詢委員會，以致長久以來一直由同一班人領導該等委員會。

行政長官可考慮的另一方案是委任經驗豐富又支持政府的議員出任該等新設職位。有些議員廣為香港人熟悉，並且長期參與某些政策範圍的工作。然而，他們一旦獲得委任，便須辭去議員一職及退出所屬政黨。

自回歸後，社會人士越來越感到政府及大企業官商勾結，如政府從私營機構招聘人選出任部分新設的職位，則須就利益衝突的事宜訂立明確指引，以免官員有此方面的問題。

不論從哪裏招聘人選，推行部長制會讓董先生有機會籌組志同道合的人士成為自己的管治班子，他們不但有相同的政治抱負，還對政策綱領達致共識。班子的成員除了應有護主(即行政長官)之心外，亦應堅決及落地地維護整個政府。

如與該等司局級高級官員簽訂5年合約，合約期至董建華在2007年第二屆任期屆滿為止，便無須處理續約的事宜。雖然董先生可於任期屆滿前辭退該等官員，但此舉暗示董先生及其政府之前其實錯選了該等官員。然而，立法會理論上可對行政長官施壓，透過對司局級高級官員通過不信任議案而迫使行政長官終止有關官員的合約。

最後，社會人士有權要求董建華的政府回答一個一直被他們忽視的重要問題，就是何時會認真研究使香港特區政治體制更加民主的問題，從而達致加強高層公務員問責的目的？董先生應在施政報告交代本身對此問題的立場。

香港城市大學政治學講座教授鄭宇碩

m2986

http://business.scmp.com/SearchResults/ShowArticles.asp?TextOnly=No&ArticlesToLst=2001090894720510_2001

Another good source of senior policy secretaries would be chairpersons of important government advisory committees, because these people work closely with senior civil servants and are supposed to be appointed on the

文匯社評 十月二十二日

文匯社評：衛奕信看香港的優勢和前景

(2001-10-22) 問責制度的局限

■鄭宇碩 香港城市大學政治學講座教授

在去年的施政報告中，特首承諾研究建立更完善的問責制度。今年的施政報告提出了一個較完整的框架，但具體落實還有待第二任行政長官決定，意思即是最早還得在明年秋天。

由於基本法規定，司局長的任免，由中央人民政府根據行政長官的建議決定，立法機關無權過問。故此所謂問責制，只是政府高層官員向特首負責。

其次，新的問責制成立，對立法行政關係不會有太大的改變。立法會的議員，除了譚耀宗外，誰也沒有責任支持特區政府。但立法會有一個穩定多數以本港的安定繁榮為主要考慮，支持北京對港政策，亦大體認同特首的治港理念。不過他們為了維持選民的支持，亦對政府提出嚴厲的批評。

這種情況，使到政府官員為游說立法會而疲於奔命，立法會議員事事抨擊政府亦令他們意興闌珊。特首聲望下降，政府在立法會所受的壓力隨之增加。當然，困難雖然不少，不過尚未出現危機，故此特首亦暫時不碰這問題。

特首所提出的問責制，嚴格而言，只是一個較為正式的機制去讓他組閣，保證他有他的班底，最高層的政府官員支持他的治港理念，為他的政策努力保駕護航。這樣的要求是合理的，是可以支持的。增加薪酬開支不應該是一個重要的考慮，每月多花數千萬港元若能換取一個更有效率的制度相當值得。

特區政府成立之初，當時為了穩定的考慮，高層官員全部過渡，這些官員可說是彭定康的班底多於董建華的班底。不過，在過去四年多，不少局長級職位出現空缺，董建華有足夠的機會去組織他的班子，但他似乎未有好好利用這些機會。其次，基本法賦予行政長官的權力應該足夠讓所有政府官員對他俯首聽命，一個有領導能力的行政長官實在不需要新的問責制去加強駕御他的主要官員。

新的問責制亦引出兩項問題。一是政府多了一層問責制局長能否提高效率？原有的局長職級，職位名稱會相應改變自然不成問題，但他們怎樣去「擔當著問責制局長與公務員系統之間的重要樞紐角色」則令人難以了解。

第二項問題是行政會議的組成和角色。由於問責制的主要官員將被委任為行政會議成員，加上現時已是行政會議成員的三位司長，勢將行政會議改變成為特首的內閣。非官守的行政會議成員，既非全職，又沒有公務員系統的支持，他們的作用將非常有限。

現時的非官守行政會議成員已公開抱怨他們只是扮演「守門員」的角色，在最後階段審議政府的政策。引進問責制後，面對穩佔多數的問責制局長，這最後階段的審議還有什麼重要意義？