

香港大律師公會就主要官員問責制度提交的意見書

1. 行政長官在2001年施政報告中建議實施一套適用於3位司長和大部分政策局局長的新聘用制度。此等官員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，他們的工作包括制訂政策、解釋政策、為政策作推介，爭取立法會和市民大眾的支持。除就其政策的成敗直接向行政長官負責外，主要官員亦須承擔政治責任。他們會獲委任為行政會議成員。
2. 有意見認為，新的聘用制度可加強主要官員的問責性，並鼓勵主要官員與公眾保持密切接觸及更留意公眾的意見和訴求。新制度亦讓主要官員更容易訂定政策和立法措施的緩急先後，以及編配資源和統籌決定。最重要的是，新制度會較具彈性。
3. 香港大律師公會普遍贊成加強負責制訂政策的主要官員的問責性，亦贊成維持公務員中立的原則。因此，把政策局局長的政治角色與公務員的行政角色分開是適當的方向。現行制度的問題是，公務員既須承擔制訂政策、解釋政策、為政策作推介及爭取支持的政治角色，同時又須保持政治中立。此情況有時成為他們無須為本身所作的政策決定承擔責任的借口。
4. 然而，“問責制度”的涵義有欠清晰。施政報告及政制事務局在2001年10月26日擬備的文件均沒有清楚作出交代。
5. 要達致問責，可從若干層面工作。就最低層面而言，要達致問責，便須提交定期報告，並就各項決定作出解釋或提出理據。就更高層次的問責制度而言，便要在作出決定前進行諮詢，而有關決定甚至須經某組織批准後方可生效。最高層次的問責制度則涉及撤職的權力。
6. 根據現行制度，政府須定期向立法會提交施政報告、回答立法會議員提出的質詢，而徵稅和公共開支亦須經立法會批准。總括而言，政府確實有就各項重大決定向公眾作出解釋，並徵詢公眾的意見。
7. 在現行制度下，主要官員是公務員，只能循既定的機制罷免，但在新制度下，當局可更容易罷免主要官員，這點正是新制度與現行制度的唯一主要分別。

8. 然而，根據現行建議，罷免主要官員的權力只屬行政長官一人所有，立法會在任免主要官員方面並無任何權力。當局亦無建議設立任何制度，使民意可影響主要官員的任免。換言之，主要官員只向行政長官負責。他們由行政長官任命，從行政長官取得權力，並非獲得民意授權。只有行政長官一人才可罷免他們。現時並無任何慣例或機制確保行政長官會因應民意行使罷免權。新制度有助加強行政長官對主要官員的控制，但對加強主要官員問責性方面則毫無幫助。
9. 《基本法》第六十四條訂明，香港特別行政區政府必須對立法會負責。建議的制度在加強主要官員或政府向立法會問責方面均毫無幫助。

憲制層面

10. 律政司司長所擔當的角色須再作考慮。在現行制度下，律政司司長擔當前律政司(Attorney General)的角色。她須同時履行法律和政治方面的職責。在其他地方的制度中，該等角色或會分別由不同的人士擔任。
11. 律政司司長是政府的主要法律顧問。她負責制訂與司法事務及提供法律服務有關的政策。律政司司長身兼多個角色，包括行政會議成員及法律改革委員會主席。將律政司司長一職改由獲政治任命的官員擔任，不會影響律政司司長所擔任的角色。
12. 所有刑事檢控均以律政司司長的名義提出。原則上，是否提出刑事檢控的決定最終由律政司司長作出。她可撤回起訴，終止某宗可公訴罪行的審訊。她可特赦或豁免證人、決定進行刑事審訊的地點，以及同意就某些罪行提出起訴。是否提出刑事檢控的決定不應受任何政治考慮因素影響，這點顯然相當重要。
13. 在英格蘭及威爾斯，大法官屬內閣成員，負責制訂法律政策和提供法律服務。大法官所掌管的部門有超過11 000人協助他履行職責。檢察總長並非內閣成員，並只會應傳召出席內閣會議。
14. 《基本法》第六十三條訂明，香港特別行政區律政司(Department of Justice)主管刑事檢察工作，不受任何干涉。律政司司長曾表明，律政司在檢控方面獨立運作，不受任何擬議的改動所影響，因為刑事檢控專員仍是公務員。這些言論只有一半正確。根據《基本法》第六十三條，決定是否檢控的是律政司(Department of Justice)而非刑事檢控專員，而律政司司長依然是律政司(Department of Justice)的主管。因此，倘若律政司司長一職改由獲政治任命的官員擔任，就憲制方面而言，則須確保所有關乎是否提出刑事檢控的決定，一概由刑事檢控專員或律政司(Department of Justice)在不受干預的情況

下作出，此點至為重要。另一做法是在建議的新制度下，律政司司長不再負責刑事檢控工作。

15. 在現行制度下，律政司司長亦是公眾利益維護人。作為公眾利益維護人，她可阻止公眾受到滋擾，並防止公共機構擁有過大權力。然而，正如先前所述，律政司司長擔當前律政司(Attorney General)的角色，在普通法制度下，律政司(Attorney General)在傳統上既代表皇室及國家元首的利益，亦擔當政府監護的身份。最符合公眾利益的事情未必一定符合政府的最佳利益。律政司司長在行使作為公眾利益維護人的權力時，須獨立及公正地行事，如有需要，亦須作出違背政府政策，甚至不符合政府利益的事情。由獲政治任命的官員擔任的律政司司長只向行政長官負責，她在履行作為公眾利益維護人的職責時可能遇到障礙。
16. 因此，律政司司長一職如改由獲政治任命的官員擔任，則須確保律政司司長在法律方面的職責轉由另一名法律人員(例如法律政策專員或刑事檢控專員)履行，以便律政司司長只負責法律政策事宜。

香港大律師公會
憲法及人權事務委員會

2001年11月19日