



民主動力 / Power for Democracy

民主動力

向 2007 年 5 月 26 日立法會政制事務委員會特別會議

提交的意見書

政府總部政策局的重組建議

1. 總結主要官員問責制推行五年的經驗，「民主動力」認為本港現行制度存在以下問題：
 - 1.1 前任行政長官董建華在二零零二年連任後推出主要官員問責制，官方的說法是要建構一個類似外國民主政體的部長制。世界各地實行政治任命部長制國家和地區，其政府首長以至議會均由民主選舉產生；但是，在行政長官不是由香港市民普選產生，不需要向立法會負責的情況下，所謂問責官員就只向特首一個人問責。
 - 1.2 主要官員問責制的推行，先天缺乏民主選舉行政長官制度的基礎，後天也因為問責制沒有確立問責機制而無法有效運作。遇到重大問題時，問責局長都是推公務員出來回應，根本落實不到問責制精神。而當他們犯上政治錯誤時，亦是由行政長官決定他們的去留。過去四年多以來發生的若干事件，已顯示問責制並未能令官員更加問責：馬時亨並沒有因仙股事件下台，梁錦松和葉劉淑儀在醜聞和政策失誤發生後都只是以私人理由請辭。
 - 1.3 自高官問責制實施以來，政府並未積極從立法機關內的政黨吸納政治人才擔任主要官員，即使個別被吸納的主要官員有政黨背景，他們上任後亦缺乏與有關政黨的連繫。因此，引入問責制並不能加強行政立法機關的合作，亦無助改善行政立法關係。
 - 1.4 從過去五年的經驗所見，政策局之間的協作不見得有任何明顯改善，施政成效和一致性也未有提升。主要官員之間各自為政，欠缺團隊精神，官員間內訌亦時有所聞。
 - 1.5 問責官員與高層公務員的磨合亦出現困難。由於現時絕大多數政府高層官員均不是政治任命產生，政治任命的司局長根本不足以把政治影響力

有效地滲透由政務官組成的決策層當中。政務官在各政策局中佔多數，他們既擁有制定政策的能力和經驗，而他們亦形成一套獨特的施政理念和價值，其運作就如一個非正式的政黨。假如局長提倡的新政和政務官黨不同，礙於局長(如非政務官出身)沒有政策制定的經驗，新政便容易被政務官黨透過拖延或其他策略來否決。

2. 「三司十二局」重組方案，除提出重組十一個政策局為十二個外，同時建議重建兩名司長和各政策局局長的從屬關係。過去各政策局局長一直向政務司司長及財政司司長匯報，但二〇〇二年實施主要官員問責制後，各主要官員直接向行政長官負責，兩名司長僅會在行政長官授權下，統籌不同政策局的政策範疇。今次方案將重建兩名司長和政策局的從屬關係，是重回問責制前的殖民地體制。此外，當局建議在編制上重設勞工處處長。政府在推行問責制時，承諾會重組局署以解決實施問責制的額外開支。經濟發展及勞工局中的勞工科和勞工處隨後於 2003 年 7 月 1 日合併，新的組織仍稱為勞工處，由經濟發展及勞工局常任秘書長(勞工)同時承擔勞工處處長的角色和職能。「三司十二局」重組方案建議在勞工處重設一名首長級第六級勞工處處長，專責處理勞工，是還原局署合併前的安排。以上兩個例子均反映推出「高官問責制」的過程倉促，考慮欠周，而且制度經常反覆。
3. 另一方面，政府今次重組政策局的方案亦備受各方爭議。於立法會的特首答問會上，有議員質疑部分政策局組合，如運輸與房屋事務，兩者毫無關連，卻砌成運輸及房屋局。亦有議員擔心，政府把文物保育工作納入發展局，日後會偏重基建發展，而忽視保育政策。而對於政府建議把特首辦主任薪酬與政策局局長看齊，有議員認為並不合理。此外，今次重組政策局，亦觸發公務員升遷的憂慮。就環境局內常任秘書長繼續兼任環境保護署署長，重組後的署長由首長第六級 (D6) 跳至第八級 (D8)，署方人員批評，新安排令部門中人更難晉升。這都顯示出是次的架構重組是完全未經廣泛諮詢便提出。
4. 問責制自 2002 年實施後，至今已有五年，政府未有檢討問責制對政府施政帶來的成效就提出改組政策局，做法並不恰當。民主動力認為政府必須先全面檢問責制，讓社會廣泛討論問責制的優劣，考慮是否予以保留，才落實重組政策局方向。

2007 年 5 月