

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2207/00-01(01)號文件

檔號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處擬備的背景資料文件

主要官員問責制度

引言

目的

本文件旨在綜述立法會政制事務委員會在探討主要官員問責制度時所研究的主要事項。

背景

事務委員會提交的《香港特別行政區政制發展報告》及於2001年6月14日進行的議案辯論

2. 在上個立法會會期，事務委員會曾就香港特別行政區（“香港特區”）的政制發展進行公眾諮詢。事務委員會亦研究了立法會秘書處就法國、德國、日本、新西蘭、新加坡、英國及美國等國家的政府體制擬備的研究報告。

3. 經考慮所接獲的所有意見，並詳細商議各項有關事宜後，事務委員會向立法會提交了《香港特別行政區政制發展報告》。事務委員會在報告中提出了多項建議，其中包括 ——

“政府應探討可否發展憲制慣例，主要官員如在制訂或推行政府政策上嚴重犯錯，須按照慣例自動辭職；及

政府應研究實行更具彈性的合約制的建議，使主要官員或須為他們所作的決定承擔政治責任”。

4. 立法會在2000年6月14日的會議上，就一項促請政府考慮立法會議員對該份事務委員會報告的意見的議案進行辯論。該項議案獲立法會通過。

行政長官在2000年10月發表的施政報告

5. 行政長官在2000年10月發表施政報告時表示，他留意到上屆立法會及現時社會上都有不少意見，認為公職人員既然參與制訂政策和擔任領導角色，理應對施政效果承擔責任。行政長官又表示，特區政府的司局級主要官員在制訂和執行政策中，擔當了重要和特殊的角色，與其他公務員不同。

6. 行政長官曾公布，政府將需研究如何加強主要官員在不同政策範疇承擔的責任。政府需要考慮為此等主要官員制訂一套相應的聘用制度，訂明他們的權責，同時清楚界定他們在新制度下制訂和執行政府政策所擔當的角色。不論今後主要官員採用何種任職制度，政府都必定確保公務員體制的穩定，保持公務員系統的常任和中立原則，維持一個高效率、專業和廉潔的政府。

7. 事務委員會認為，行政長官公布推行新的問責制度，是回應事務委員會就香港特區政制發展所作建議的積極一步。事務委員會認為應討論與主要官員問責制度有關的各項事宜，並向政府當局提出建議。

公眾諮詢

8. 為了解公眾對主要官員問責制度的意見，事務委員會較早前曾進行公眾諮詢。在2001年1月16日，事務委員會分別在本地一份中文和一份英文報章刊登廣告，邀請各界提交意見書。事務委員會亦邀請了學者、法律專業團體及香港人權監察，向事務委員會陳述意見。

9. 事務委員會共收到7份意見書，並於2001年3月3日的會議上與以下學者會晤，討論他們的意見 ——

香港城市大學
公共及社會行政學系副教授
張炳良博士, JP

香港浸會大學
政治與國際關係學系副教授
戴高禮博士

香港科技大學
社會科學部助理教授
馬嶽博士

所接獲的書面意見摘要載於**附錄I**。

海外訪問

10. 事務委員會亦決定派出代表團前往英國、法國及德國進行訪問，考察該等地方行政機關的問責制度。由事務委員會主席黃宏發議員、許長青議員及楊耀忠議員組成的代表團於2001年6月13日至24日訪問了愛丁堡、格拉斯哥、倫敦、巴黎、柏林及海德堡。代表團已另行向事務委員會提交報告。

所研究的事項

**誰是主要官員？
所有主要官員應否是獲政治任命的官員？**

《基本法》的有關條文

11. 《基本法》第四十八條訂明，主要官員包括各司司長、副司長、各局局長、廉政專員、審計署署長、警務處處長、入境事務處處長及海關關長。主要官員及其職位的相應職級和支薪點一覽表載於**附錄II**。

委員／團體代表在2001年3月3日事務委員會會議上提出的意見摘要

12. 吳靄儀議員關注到擬議的問責制度會影響廉政公署此類機構的獨立運作。

13. 主席認為，廉政專員、審計署署長及香港金融管理局總裁此類人士不應獲政治任命。

14. 張炳良博士認為，政治任命應只適用於負責制訂政策的最高層官員，政府部門及其他行政機構的所有首長應繼續按終身制公務員條款受聘。當局可參照另一些國家(例如英國)的做法，實施常任事務長制度。

15. 馬嶽博士認為，擬議的問責制度應只適用於擔任政策局局長的官員。廉政專員及審計署署長一類的主要官員應獲豁免，無須受擬議制度所規限。

海外經驗及做法

16. 在**英國**，大臣是獲得政治任命的官員。各部門的大臣級首長可稱為國務大臣。部門大臣或國務大臣(為數約20名)通常是內閣閣員。部門大臣或國務大臣的副手是次官。在大臣級官員架構中，最初級的是政務次官。在1999年，不屬內閣閣員的大臣約有85名。

17. 審計總長是隸屬下議院的人員，由君主根據下議院提交的呈文委任。君主可按國會兩院的決議免除審計總長的職務。

18. 在**蘇格蘭**設有首相、蘇格蘭大臣及初級大臣。蘇格蘭的審計總長並非大臣級官員，他由君主按蘇格蘭議會的建議委任。

19. 在**法國**，部長掌管各政府部門，並共同參與有關政府政策的決定和管理。審計法院由首席庭長主持，首席庭長由部長會議(即內閣)頒布法令任命，享有永久聘用的保障。

20. 在法國，有些職位可“由政府酌情決定”以政治任命的方式委任人選擔當，任職者並非永久任用。獲政治任命的官員大多與政府執政黨有相同政治理念，而有關任命由部長會議頒布法令決定。該制度為高級官員提供參政的途徑，並加強獲任命官員的承擔及問責性。

21. 在**德國**，聯邦部長為內閣閣員。內閣閣員人數由15名至26名不等。部長人數及職責由總理決定。內閣部長最少由兩名國務秘書輔助。一位是國會國務秘書，負責協助部長執行政治方面的職責，另一位國務秘書是終身制公務員，負責管理部門行政。

22. 就審計機關(“the Bundesrechnungshof”)而言，聯邦議院及聯邦參議院會根據聯邦政府的建議，在不作辯論的情況下選出審計機關的正副主席。聯邦總統須任命被選出的人士出任有關職位。他們會以臨時公務員的身份被任命，正式任期為12年，並須在任期屆滿後退休。他們不得獲選連任。

23. 在受僱於聯邦政府當局的130 000名公務員當中，約有400名為獲政治任命的公務員，他們包括聯邦政府各部內較高級的人員，例如各部國務秘書及助理國務秘書、外交部及保安服務部的高級公務員，以及聯邦刑警辦公廳廳長。

擬議的問責制度： 如行政長官由普選產生，擬議的問責制度會否有所不同？

《基本法》的有關條文

24. 根據《基本法》第六十四條，香港特區政府對立法會負責。

25. 根據《基本法》第四十五條，最終目的是由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生行政長官。

委員／團體代表在2001年3月3日事務委員會會議上提出的意見摘要

26. 劉慧卿議員曾詢問，在行政長官並非以民主選舉方式產生的情況下，議員應否支持實施主要官員政治任命制度。

27. 吳靄儀議員表示，設立問責制度的目的是加強主要官員向公眾而非行政長官的問責性。主要官員可以合約形式獲政治任命。此外，當局應制訂憲制慣例，倘若立法會對某名獲政治任命的官員通過不信任議案，該名官員應按照慣例辭職或行政長官應按照慣例要求他辭

職。根據此種機制，獲政治任命的官員必須向立法會、行政長官及其本人負責。她認為，現行憲法制度的最大問題在於缺乏對行政機關的制衡。行政長官會同行政會議雖然掌握香港特區的最高行政權力，卻並不向公眾負責。

28. 吳靄儀議員亦認為，倘若立法機關在擬議的問責制度中無法擔當有意義的角色，此種制度實際上可能使行政長官有機會把權力集中。她會支持一套以法例為依據並由憲制慣例補足的新制度。她引述路祥安先生的個案，並表示關注到在擬議制度下，行政長官可繼續聘用曾在政策上犯錯並備受辭職壓力的主要官員。

29. 楊森議員認為，新制度下的主要官員應對立法會負責。立法會如對一名獲政治任命的官員通過不信任議案，該名官員應按照慣例自動辭職。在此等情況下，行政長官必須尊重立法會。楊森議員認為，雖然實施擬議制度只會向以普選產生立法會和行政長官此一最終憲制目標跨進一小步，但他同意應踏出這一步。

30. 楊議員補充，雖然憲制慣例並無約束力，但就政治問責而言，該等慣例實屬重要。憲制慣例可帶來改革，最終可納為法例，正如其他政治體制的情況。

31. 張炳良博士認為，當局應訂立憲制慣例，倘若某名獲政治任命的主要官員失職，立法會可按照慣例動議一項不信任議案，而行政長官應在立法會通過該項議案後將有關官員免職。在制定所需法例，為香港的擬議制度提供法律依據之前，當局可制訂憲制慣例，作為臨時安排。

32. 張博士亦認為，雖然問責必須與民意授權並存，但兩項事宜無需同時處理。擬議的問責制度即使並非完美，但當局應踏出第一步，實施此種制度。

33. 馬嶽博士指出，在西方國家實行的國會或總統制下，執政黨或政府首長不會為着保護曾嚴重犯錯的部長而犧牲政黨的利益或損害尋求連任的機會。然而，此種外在問責制度在香港並不存在。

海外經驗及做法

34. 在英國，大臣的職責大致上是透過憲制慣例而規管的。根據英國的一項主要憲制慣例，大臣須向國會負責，並透過國會向公眾負責。大臣須承擔的責任分為兩方面——大臣既須就政府的政策承擔集體責任，同時亦須就轄下部門的工作承擔個人責任。政府如在信任議案的表決中落敗，便須辭職。在承擔個人責任的情況下，最終的制裁是有關大臣辭職。

35. 根據《1998年蘇格蘭法令》，如議會議決不再信任蘇格蘭行政機關，各大臣必須辭職。按照蘇格蘭議會的《會議常規》，任何議員均可作出預告，表明擬動議議會不再信任蘇格蘭行政機關、某名蘇

格蘭行政機關成員或初級大臣的議案。《1998年蘇格蘭法令》可視為以正式條文載明認可的議會慣例和常規。

36. 《英國大臣守則》及《蘇格蘭大臣守則》亦訂明大臣的行為守則，以及就大臣的行事程序給予指引。

37. 在**法國**，總統由全民直接普選產生。憲法第68條規定，除叛國外，總統無須為其在執行官方職務期間作出的官方行為承擔責任。總統如犯叛國罪，會被提出公訴並須接受審訊。

38. 法國政府由總理領導，並根據憲法向國會負責。憲法第50條訂明，“國民議會通過不信任議案，或不贊同政府的施政綱領或總政策聲明時，總理必須向共和國總統提出政府辭職”。憲法亦訂明迫使政府下台的明確程序。

39. 在**德國**，聯邦總統並非由直接選舉產生，而是由聯邦大會選出。聯邦大會由聯邦議院議員及由各州議會選出的相同數目成員組成。聯邦總統如故意違反《基本法》(即憲法)或任何聯邦法律，聯邦議院及聯邦參議院均有權彈劾聯邦總統。總統在某些情況下可解散聯邦議院。

40. 總理由總統提名，並由聯邦議院在不作辯論的情況下選舉產生。總理須獨自向聯邦議院負責。聯邦議院可透過由過半數議員投票選出總理繼任人的方式(即“建設性的不信任表決”)，對現任總理表示不信任。單純對總理提出不信任表決的議案不能在聯邦議院動議。當總理下台時，各部部長亦會隨之離任。然而，《基本法》並無條文訂明可對個別部長動議不信任議案。

41. 集體負責制的概念在德國不大成熟。正式而言，聯邦部長只須向總理負責。部長經常公開表達不同意見。

立法會在任免主要官員方面所擔當的角色

《基本法》的有關條文

42. 根據《基本法》第四十八(五)條，任免主要官員的權力由中央人民政府所有。

委員／團體代表在2001年3月3日事務委員會會議上提出的意見摘要

43. 楊森議員認為，雖然立法會無權同意主要官員的任命，有關任命應由立法會“審查”。立法會應在任命過程中擔當某種角色，在中央人民政府作出任命之前，立法會應要求獲提名的人士到立法會席前回答質詢。

44. 張炳良博士指出，根據《基本法》，終審法院法官及高等法院首席法官的任命須經立法會同意。在擬議的問責制度下，同一程序應適用於主要官員的提名過程。

45. 楊孝華議員認為，立法會同意任命法官的程序與美國的做法大有分別，美國國會會就主要的總統任命舉行聆訊。

46. 張炳良博士表示，為使政治問責制度化，政府當局應提出特別法例，規管獲政治任命的官員的聘用、轉職及免職等事宜。張博士相信，在現行憲法制度下將不可能制定法例，以賦權立法會任免主要官員。然而，並無甚麼可以阻止訂立立法會審查該等任命的憲制慣例。在制定所需法例，長遠為擬議制度提供法律依據之前，當局可制訂憲制慣例，作為臨時安排。

47. 馬嶽博士認為，提出任何法例，藉以賦權立法會任免主要官員的做法肯定會抵觸《基本法》。然而，如純粹賦權立法會“審查”獲政治任命的官員的提名，應不可能抵觸《基本法》，但此項憲制慣例要成功，則有賴政府當局的合作。

48. 戴高禮博士同意，獲提名的人士在接受任命前回答立法會的質詢實屬合理，因為他們日後須提出政策建議，供立法會通過。此種做法只會改善行政機關與立法機關的關係。

49. 主席表示，或許可以制定法例，訂明中央人民政府所作的任命須由立法會同意。然而，他個人並不認為擬議的問責制度須以法例作為依據。

海外經驗及做法

50. 在**英國**，大臣由君主按照首相的建議任命。國會在大臣任命方面並不擔當任何角色。然而，大臣是國會議員。首相的獨特權力地位來自下議院多數議員的支持，以及向君主建議任免大臣的權力。

51. 按照《1998年蘇格蘭法令》，蘇格蘭首相由蘇格蘭議會議員互相提名，然後由君主任命。首相經君主批准後，可任命議會議員為蘇格蘭大臣及初級大臣。該法令規定，他所揀選的大臣必須獲得議會批准。按照蘇格蘭議會的《會議常規》，首相必須動議議案，請求議會同意該等任命。然而，《會議常規》並無規定須就個別大臣的任命進行聆訊，讓議會查問組成政府班子的各位大臣。

52. 在**法國**，總統負責任命總理，並按照總理的建議任命各部長。國會在此方面並不擔當任何角色。然而，總理通常從國民議會議員中揀選，一般是由於得到議會多數議員支持而獲委任。國會議員若成為部長，便須辭去國會議員一職。按憲法規定，總統有權按照總理的建議罷免部長。

53. 在**德國**，聯邦總理由總統提名，並由聯邦議院在不作辯論的情況下選舉產生。內閣閣員或聯邦部長由總統根據總理的建議任免。國會在此方面並不擔當任何角色。部長不必是國會議員，但他們通常是聯邦議院議員。

主要官員的相應聘用制度； 從公務員體制外招聘主要官員及利益衝突的問題

《基本法》的有關條文

54. 根據《基本法》第一百零一條，各司司長、副司長、各局局長、廉政專員、審計署署長、警務處處長、入境事務處處長及海關關長必須由在外國無居留權的香港特區永久性居民中的中國公民擔任。

55. 根據《基本法》第一百零三條，公務人員應根據其本人的資格、經驗和才能予以任用和提升，香港原有關於公務人員的招聘、僱用、考核、紀律、培訓和管理的制度，包括負責公務人員的任用、薪金、服務條件的專門機構，予以保留。

委員／團體代表在2001年3月3日事務委員會會議上提出的意見摘要

56. 張炳良博士建議，當局可與獲政治任命的官員簽訂一種新形式的合約，即“政治合約”。獲政治任命的官員的任期應與行政長官的任期相同。他們的支薪方式和服務條件應有別於公務員，他們應可領取退休福利，並在提早終止服務時獲得適當的補償。

57. 張炳良博士又建議，合適的高級公務員可獲政治任命，但條件是他們必須離開公務員隊伍(他們如已按常額及可享退休金條款受聘，則可參與某類自願退休計劃)。

58. 張博士亦建議，政府當局應提出特別法例，規管獲政治任命的官員的聘用、轉職及免職的事宜。要解決利益衝突的問題，當局可就申報利益的事宜設立更完善的機制、在制訂政策時提高透明度，而更重要的是作出更嚴謹的政治審查和政策審核。有關離職後工作的限制，當局可參考其他政府就禁制期或離職後在私營機構工作的限制訂定的明確指引。

59. 馬嶽博士認為，推行政治問責制度的可行方法之一是與司局級官員簽訂“政治合約”。然而，此舉會加強“官僚問責性”而非“政治問責性”，因為主要官員由行政長官提名，並對行政長官負責。馬博士建議，政治合約的年期應以兩至3年為限；合約各方均可給予兩個月通知，然後終止合約，而所有此類合約的年期最好劃一。

60. 馬博士又建議，在新制度下，當局應設立補償計劃，為那些被認為不適宜獲政治任命或那些不願意接受政治任命的現任司局級官員提

供補償。補償的款額應等同該等官員累積至退休或終止合約時所應得薪酬加其他福利的總和。此等官員亦應有資格領取退休金。

61. 馬嶽博士認為，除《基本法》第七十九(四)條另有規定外，立法會議員可獲委任為司局級官員。然而，為免令選民感到混淆，他不建議在擬議的問責制度下委任立法會議員擔任司局級官員。

海外經驗及做法

62. 在**英國**，按照規則，首相必須從國會兩院的議員中揀選大臣。《英國大臣守則》及《蘇格蘭大臣守則》均就大臣處理其政黨及私人利益的事宜提供詳盡的指引。大臣在上任後通常須辭去在私營及公營機構擔任的董事職務。屬國會議員的大臣須以國會議員的身份申報利益，在議員個人利益登記冊中記錄在案。

63. 離任的大臣通常須等候3個月，他或須等候兩年才可接受某些聘任。

64. 樞密院根據《1975年大臣及其他薪酬法令》發出命令，訂明大臣的薪酬。該法令所訂的是最高薪酬，而支付的薪酬可較該等款額為少。大臣亦領取整筆國會薪酬。

65. 在**法國**，出任部長的人選通常會視乎國民議會中的政黨代表情況及總統選舉的各種情況而定。曾經任職公務員的部長，人數有越來越多的趨勢，而亦有部分部長來自參議院。正如上文第52段所述，執政內閣閣員和立法機關成員的身份不能並存。國會議員若成為部長，便須辭去國會議員一職。

66. 在**法國**，公務員可以暫時休假的方式離職，以便競選國會議員、擔任政治職位、加入公共機構或到私營機構工作。公務員有權在暫時離職後重返政府，而不會喪失其公務員福利。

67. 法國政府官員須申報個人資產，並向政治財務透明度委員會呈交有關資料。

68. 在**德國**，部長不必是國會議員，但正如上文第53段所述，他們通常是聯邦議院議員。當總理離任，各部部長亦會隨之離任。

69. 按照憲法的規定，內閣閣員不得擔任任何其他受薪職位，並嚴禁同時從事任何行業、職業或專業工作。

行政會議的組成方式； 獲政治任命的官員與行政會議及公務員的關係

《基本法》的有關條文

70. 根據《基本法》第五十五條，行政會議的成員由行政長官從行政機關的主要官員、立法會議員和社會人士中委任。

委員／團體代表在2001年3月3日事務委員會會議上提出的意見摘要

71. 吳靄儀議員認為，公務員可對行政長官作出所需的制約。倘若行政會議提出任何不切實際的政策，公務員會提出反對，有關建議因而無法實施或須作若干修改。她關注到獲政治任命的官員只會對行政長官負責，因而削弱公務員的制衡權力。

72. 主席指出，在一些情況下，部長無法令公務員按照他的指示行事。舉例而言，在英國，一名部長無法令某名會計總管人員(相等於香港的管制人員)按照他的指示，作出超過預算金額的開支。

73. 張炳良博士關注到，倘若所有主要官員的職位均由獲政治任命的官員出任，則可能會對公務員施加過多政治干預。他籲請當局訂立機制，確保公務員保持政治中立。他表示，英國的《公務員守則》載列全體公務員行事的憲制架構，以及他們理應持守的價值觀。

74. 張炳良博士建議提升公務員敘用委員會的地位，並賦權該委員會成為維護公務員優良傳統的主要機構，以保障公務員體制。倘若政務司司長一職最終成為政治任命的職位，當局應考慮委任另一名高層公務員作為公務員權益的主要倡導者。

75. 張炳良博士表示，當局應作出恰當的安排，確保獲政治任命的官員及終身制公務員互相尊重，合作無間。

76. 吳靄儀議員亦認為應審慎考慮行政會議的角色和組成方式。

77. 馬嶽博士認為，獲政治任命的主要官員應擔任行政會議成員，情況與英國所實行的內閣制度頗為類似。此一做法亦可釋除吳靄儀議員的疑慮，即行政會議可能制訂一些公務員不能接受的不合理政策。

78. 張炳良博士認為，行政會議成員只限由獲政治任命的官員擔任。他認為《基本法》並無明文規定不可以這樣做。

79. 主席認為，就行政會議的角色和組成方式提出的任何建議，均須顧及一個事實，就是行政長官會同行政會議是一個行使大量權力的實體。

海外經驗及做法

80. 在**英國**，內閣可包括部門大臣及非部門大臣。成立內閣委員會的目的是協助內閣工作，此等內閣委員會的成員包括內閣大臣及非內閣大臣。

81. 首相以公務員事務大臣的身份，負責中央統籌及管理公務員的事務。首相由內閣事務部提供支援，而內閣事務部則由本土公務員主管掌管，他是公務員管理局的主席。

82. 首相負責委任本土公務員體制中兩個最高級別的人員，即常務次官及副常務次官。公務員事務專員獨立於政府，負責編訂強制性的招聘守則，並負責審批從外間招聘高級公務員的事宜。

83. 英國的大臣有責任維護公務員中立持正的原則，而且不得要求公務員作出有違《公務員守則》的行為。《公務員守則》載列公務員行事的憲制架構，以及他們理應持守的價值觀。

84. 部門的常任首長及行政機構的最高主管獲委任為會計總管人員。他們須以個人身份向政府帳目委員會負責。如掌管某部門的大臣正考慮採取某些行動，而會計總管人員認為該等行動會違反穩健妥當的規定，會計總管人員會述明反對有關建議的立場、提出反對的理由，以及如有關意見被駁回，他有責任把事情告知審計總長。然而，如該名大臣仍決定採取有關行動，會計總管人員會要求給予採取該等行動的書面指示，並把有關文件送交審計總長。

85. 在**法國**，部長會議(即內閣)包括總理、各部長及多名國務秘書，由國家元首(即總統)主持。部長會議約有40名成員。

86. 總理是政府及行政機關的首長，其屬下有一個由部長領導的公務員、行政改革及權力下放部。總統甚少參與與公務員有關的事宜。

87. 法國的體制並不期望高級公務員完全保持政治中立。他們可參加政黨、表達他們在意識形態上的取向，更可參加選舉。法國公務員可投身政治，而無須犧牲其公務員職位。正如上文第66段所述，公務員可以暫時休假的方式離職，以便競選國會議員、擔任政治職位、加入公共機構或到私營機構工作。公務員有權在暫時離職後重返政府，而不會喪失其公務員福利。

88. 法國公務員體制的一個特色，是職系與職位的區別，此區別容許當局就某些高級職位作政治任命。正如上文第20段所述，有些職位可“由政府酌情決定”以政治任命的方式委任人選擔當，任職者並非永久任用。獲政治任命的官員大多與政府執政黨有相同政治理念，而有關任命由部長會議頒布法令決定。該制度為高級官員提供參政的途徑，並加強獲任命官員的承擔及問責性。

89. 在**德國**，內閣由總理及聯邦部長組成。內閣閣員人數由15名至26名不等。德國內閣並不是就政府政策進行公開討論、辯論及作最終決定的機構。內閣通常負責通過決定，而非集體作出決定。政府政策大多由個別部長與總理商議後敲定。

90. 聯邦內政部負責有關公務員的一般政策。然而，德國並無全國性的公務員隊伍。大部分公務員受僱於個別聯邦州及地方政府，而非聯邦政府。當地並無中央招聘安排，各個聯邦部門各自負責人手編配及招聘事宜。

91. 正如上文第23段所述，在受僱於聯邦政府當局的130 000名公務員當中，約有400名為獲政治任命的公務員。他們可由有關的部長免職、調任或指令退休。他們如不獲部長留任，可依法調任另一個職級相若的職位。

立法會秘書處

議會事務部2

2001年8月22日

立法會政制事務委員會

有關主要官員問責制度的書面意見摘要

個人／團體 立法會 文件編號	問責制度	立法會／行政會議的角色
<p>*(1) 香港城市大學 公共及社會行政 學系副教授 張炳良博士, JP CB(2)972/00-01 (02)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – 現行制度有兩大缺點 —— 令高級公務員變得政治化，以及令政治問責性和政策問責性變得含糊不清。 – 為了清楚界定政治問責性和政策問責性，政策局局長應成為獲政治任命的官員，並與終身制公務員分開。當局應委派一名“常任事務長”(職級等同首長薪級第8點)，負責統領每一政策局的公務員隊伍，並為獲政治任命的局長提供意見，作為他的主要顧問。 – 在擬議的制度下，獲政治任命的官員可來自公務員體制及私人機構。高級公務員可獲政治任命，但條件是他們須離開公務員隊伍。 – 當局可與獲政治任命的官員簽訂一種為期2至3年的新形式合約，即“政治合約”。他們的支薪方式和服務條件應有別於公務員，他們亦可領取退休福利，並在提早終止服務時獲得適當的補償。 	<ul style="list-style-type: none"> – 在獲得中央人民政府的允許後，法例可訂明主要官員的任命須徵得立法會同意，情況與《基本法》就某類法官的任命所規定的做法相似。 – 行政長官連同獲政治任命的官員應組成政府內閣。行政會議應成為行政長官的諮詢委員會。行政會議成員應繼續以兼職的形式工作，並來自社會各個階層。

個人／團體 立法會 文件編號	問責制度	立法會／行政會議的角色
	<ul style="list-style-type: none"> — 雖然問責必須與民意授權並存，但兩項事宜無需同時處理，因為讓現行制度的不合理現象繼續存在，只會加劇公務員進一步政治化的危機。然而，當局須立即和積極進行政制改革(檢討行政長官及立法會的選舉制度)，以處理政治問責這個範圍更廣的問題。 — 為使政治問責制度化，政府當局應提出特別法例，規管獲政治任命的官員的聘用、轉職及免職等事宜。 — 當局應訂立憲制慣例，倘若某名獲政治任命的主要官員失職，立法會可按照慣例，動議一項不信任議案，而行政長官應在立法會通過該項議案後將該名官員免職。 — 當局應作出恰當的安排，確保獲政治任命的官員及終身制公務員互相尊重，合作無間。當局需提升現有公務員敘用委員會的地位，並賦權該委員會成為維護公務員優良傳統的主要機構。當局應委任一名高層終身制公務員為“公務員之首”，作為公務員權益的主要倡導者。 	

個人／團體 立法會 文件編號	問責制度	立法會／行政會議的角色
*(2) 香港浸會大學 政治與國際關係 學系副教授 戴高禮博士 CB(2)972/00-01 (03)	<ul style="list-style-type: none"> — 香港過渡期研究計劃曾以隨機抽樣的方式進行調查，結果顯示 — <ul style="list-style-type: none"> • 贊成以直接選舉取替功能界別選舉的市民人數有穩步上升的趨勢； • 很多人大力支持透過直接選舉選出行政長官；及 • 有需要加強行政會議對公眾承擔的責任。 — 當局應改善行政會議的成員組合、加強行政會議的角色，以便行政會議在政治方面發揮更大功效。現行屬行政會議成員的主要官員應獲政治任命。行政會議的其他成員應來自支持行政長官政策的政黨。 — 《基本法》亦提及進一步發展立法會及行政長官選舉制度的事宜，此舉是加強主要官員問責的最重要方法之一。 	

個人／團體 立法會 文件編號	問責制度	立法會／行政會議的角色
*(3) 香港科技大學 社會科學部 助理教授 馬嶽博士 CB(2)972/00-01 (04)	<ul style="list-style-type: none"> – 推行政治問責制度的可行方法之一，是與司局級官員簽訂“政治合約”。然而，此舉會加強“官僚問責性”而非“政治問責性”，因為主要官員由行政長官提名，並對行政長官負責。 – 在新制度下，當局應設立補償計劃，為那些被認為不適宜獲政治任命或那些不願意接受政治任命的現任司局級官員提供補償。 – 由於行政長官並非由普選產生，因而對擬議問責制度的成效有所保留。然而，鑑於《基本法》所訂的限制，為主要官員設立政治任命制度較維持現狀為佳。 	<ul style="list-style-type: none"> – 主要官員的任命應經立法會同意此一建議會抵觸《基本法》。 – 日後如所有司局級官員均獲政治任命，行政會議的架構便應重組。獲政治任命的主要官員應擔任行政會議成員，情況與英國所實行的內閣制度頗為類似。
(4) 基督徒團體關注 選舉聯席 CB(2)972/00-01 (05)	<ul style="list-style-type: none"> – 行政機關應對立法機關負責。 – 以直選方式選出行政長官及立法會議員之前，彈劾及任免主要官員的決定應得到立法會多數議員的支持。 – 問責制度只會在行政長官及立法會均由普選產生的情況下才能發揮成效。 	

個人／團體 立法會 文件編號	問責制度	立法會／行政會議的角色
(5) 香港浸會大學 社會科學院院長 傅浩堅教授 CB(2)972/00-01 (06)	<ul style="list-style-type: none"> — 整體而言，主要官員作為有關政策局的首長，應就他們的工作效率及領導表現負上責任，尤其就制訂及推行經核准政策的工作負上責任。他們向行政長官匯報工作情況，並向他負責。 — 在政策事宜上，經核准的政策如有任何失誤，行政會議及其他法定委員會應負上責任。現有委員會的數目應該縮減，以改善該等委員會與行政會議的工作關係。 	
(6) 香港人權監察 CB(2)972/00-01 (07)	<ul style="list-style-type: none"> — 在現行憲法制度下，如主要官員全屬獲政治任命的官員，他們會對行政長官更負責，卻未必會對市民更負責。 — 行政長官應先諮詢立法會，並在取得過半數立法會議員支持的情況下，才就主要官員的人選向中央人民政府提名。如此一來，行政機關便會向市民負責。 — 香港需要訂立憲制慣例，當市民對主要官員失去信心，行政長官便應按照慣例將該等官員免職。 — 行政長官應透過普及而公平的選舉選出，或由透過普及而公平的選舉產生的立法會選出。 — 行政長官必須對市民負責，主要官員及行政機關才會對市民負責。 	

個人／團體 立法會 文件編號	問責制度	立法會／行政會議的角色
(7) 香港大學 政治與公共行政 學系副教授 盧兆興博士 CB(2)973/00-01 (01)	<ul style="list-style-type: none"> – 政府及政制事務委員會應研究如何訂立憲制慣例，以加強行政機關對立法機關承擔的責任。 – 所有獲政治任命的主要官員應接受培訓及教育，學習有關憲制慣例及政治問責的知識。 	

* 此等人士／團體曾出席事務委員會在2001年3月3日舉行的會議。

特區主要官員的名單

職位	職級	支薪點
政務司司長	政務司司長	D10
財政司司長	財政司司長	D9
律政司司長	律政司司長	DL7 (相等於D8與D9之間)
公務員事務局局長	局長	D8
工商局局長	局長	D8
政制事務局局長	局長	D8
經濟局局長	局長	D8
教育統籌局局長	局長	D8
環境食物局局長	局長	D8
財經事務局局長	局長	D8
衛生福利局局長	局長	D8
民政事務局局長	局長	D8
房屋局局長	局長	D8
資訊科技及廣播局局長	局長	D8
規劃地政局局長	局長	D8
保安局局長	局長	D8
運輸局局長	局長	D8
庫務局局長	局長	D8
工務局局長	局長	D8
警務處處長	警務處處長	PPS59 (相等於D8)
入境事務處處長	入境事務處處長	GDS(C)4 (相等於D6)
海關關長	海關關長	GDS(C)4 (相等於D6)
廉政專員	-	與D8掛鈎
審計署署長	-	掛鈎於D6與 D7之間

簡稱

D: 首長級薪級表

DL: 首長級(律政人員)薪級表

PPS: 警務人員薪級表

GDS(C): 一般紀律人員(指揮官級)薪級表