

盧兆興博士就問責制度的問題提交的意見書

香港特別行政區(下稱“香港特區”)政府建議實行“主要官員問責制度”。依本人之見，用詞似乎不大準確，因為越來越多主要官員由政界人士或行政長官政治任命的人士擔任。因此，我們應採用“獲政治任命人士”而非“主要官員”。此外，香港特區政府會否真的實行這個制度，則有待日後分曉。

有問責精神或民主精神，較設立所謂的“問責制度”更為重要。即使在英國這種民主國家，亦需數十年甚至更長時間才能設立大臣問責制度。大臣問責制度(即大臣須為自己的過犯向立法機關負責的制度)及集體問責制度實際上是憲制慣例。這些慣例是經過一段長時間發展而成，而且不具法律效力，這些慣例亦可隨時間而改變。

香港特區政府在實行“主要官員問責制度”時會有困難，因為無論是現有政府官員還是日後獲政治任命的人士(即主要官員)似乎不明白憲制慣例的重要性。現時政府官員或日後獲政治任命的人士均不能說明甚麼憲制慣例可確保主要官員承擔政治責任。本人建議政府成立一個委員會，負責研究如何改革政治制度，探討應否發展憲制慣例，包括主要官員如嚴重犯錯，應否自動辭職，又基於甚麼原則決定有關官員必須辭職等問題。本人亦建議立法會政制事務委員會研究特區現有的憲制慣例，並探討日後應否發展或試行一些新的慣例。舉例而言，行政會議成員應定期(每星期一至兩次)出席立法會會議，回答議員的質詢；行政會議召集人每星期應否率領其他行政會議成員及主要官員，回答立法會議員的質詢，從而確立行政機關定期向立法機關負責的憲制慣例。憲制慣例所涉及的事宜不只包括(1)《基本法》並無提及的行政機關與立法機關溝通方法，還包括(2)行政長官應在甚麼情況下行使他的權力(特別就議員提出的法案及與政府收支及政府政策有關的法案而言)；(3)立法會主席對議員提出的法案行使否決權的原則；及(4)主要官員為醜聞及政策失誤辭職的原則。上述各項原則雖然並無法律效力，並會隨時間而變更，但除非詳加說明，否則並無問責“制度”可言。要確立問責制度，便須清楚交代這些基本原則，並付諸實行。否則，“主要官員問責制度”實際上形同虛設。

此外，主要官員(不論是獲政治任命的人士及／或以公務員作為終身職業的人士)，亦須明白建立同時向公眾和立法機關負責此種憲制慣例的重要性。香港特區政府所面對的問題之一是，主要官員並無接受任何政治及法律方面的培訓，因而未必了解憲制慣例的重要性。公務員培訓處應加強高級公務員在憲制慣例和問責制度方面的培訓。否則，高級公務員在退休並離開政府架構，接受政治任命成為主要官員時，仍對問責制度和憲制慣例一無所知。本人建議，日後獲政治任命的所有主要官員，均須接受有關憲制慣例和問責制度的培訓和教育。公務員培訓處應邀請其他地區的專家，討論有關問責制度和憲制慣例的問

題。與此同時，立法會政制事務委員會及香港特區政府政制事務局應研究如何發展一套別具香港特色的憲制慣例，從而確保主要官員承擔責任。否則，問責制度只屬空談。

另一方面，立法會及香港特區政府應考慮以下做法是否可行：日後競逐行政長官一職的人士須提交一份主要官員或獲政治任命人士的擬議名單。該等建議的行政會議成員須接受由800人組成並負責推選行政長官的選舉委員會的質詢。本人建議應在選舉行政長官的過程中發展這項憲制慣例。這項慣例的優點在於使行政長官候選人及其建議的行政會議成員最低限度對選民更加負責。此外，行政長官履新兩至三年後，須率領行政會議成員回答選舉委員會的質詢。在本人構思的這項憲制慣例中，選舉委員會不應成為第二個權力機關，而應對行政長官及行政會議成員作出適當的制衡。如此一來，選舉委員會在改善主要官員問責方面的角色亦可以加強。

簡言之，香港特區政府、立法會政制事務委員會及公務員培訓處當務之急，便是考慮如何具體訂定獲政治任命人士及／或主要官員問責制度的各項原則。否則，所謂的“主要官員問責制度”可能只是一個沒有具體原則的口號，既欠缺實踐該等原則的民主精神，亦沒有落實問責制度的長遠計劃。香港特區必須建立一套具有本身特色的憲制慣例，並培養高級公務員、主要官員及獲政治任命人士問責的精神。