

香港工業總會的信頭

香港中區皇后大道中八號
立法會研究擬議主要官員問責制
及相關事宜小組委員會秘書
馬朱雪履女士

馬女士：

主要官員問責制

香港工業總會對行政長官提出的主要官員問責制表示支持。隨著二十一世紀的到臨，香港的社會和經濟各方面皆面對著急速的變化，我們認為現在是適當時機，對政府的決策層架構進行改革，以適應新形勢的轉變。我們相信，實行主要官員問責制，可容許政府的施政更為主動，並且可以更快速、更切實地回應社會和市民的需要。

根據行政長官的構思，未來所有的主要官員都會加入行政會議，共同制訂政府的政策。我們認為這個安排將可以大大加快政府的決策效率，亦可以更有效協調各政策部門之間的工作，加強政策的連貫性和整體性，避免發生政策局各自為政、互不協調的問題，也可有效防止某些政策出現『無人負責』的情況。

由於香港的政制不斷發展，我們認為由常任的公務員擔任具政治性質的決策官員，以經不再合適，應該加以修改。當實行主要官員問責制後，負責決策的主要官員與由公務員出任的常務秘書長將會有明確分工：前者主要負責制訂政策，向公眾尋求支持，以及監督政策的實施，而後者則會向所屬的主要官員提供支援及負責政策的具體執行。我們認為新的分工架構將可以確保公務員系統維持原有的政治中立性。

至於主要官員方面，由於他們屬政治任命，所以在制訂政策時，必定會更小心考慮周詳，以照顧市民和香港的長遠整體利益。

這種『有權有責』的度，相信可以令政府的施政失誤大為減少。

在新制度下，政府會較容易吸引社會各界精英加入擔任主要官員，注入更多新思維，使政府施政文化和辦事方式保持活力、與時並進。我們相信這些外聘的主要官員，透過與常任的公務員相互合作，可以發揮互補長短的作用，使政府的行政架構更現代化。而政府的施政亦會更為主動，以強勢領導回應社會當前的需要。

基於以上多項優點，本會支持政府於七月一日開始實行新的問責制。

與此同時，我們認為問責制的設計，應該做到『易進易出』，尤其是要容許卸任的主要官員容易返回私人部門，因為這樣才能容易吸引各行業的精英加入政府，為香港作出貢獻。

我們期望小組委員會慎重考慮本會的意見。

香港工業總會

副主席 梁君彥 謹啓

二 00 二年五月九日

有關主要官員問責制的意見

馬 嶽

引言

在現行基本法框架下，由於特區政府並非普選產生，缺乏了西方民主國家中最主要向人民問責的動力，新的問責制度應該不會大大增強了官員的問責性和施政能力。雖然如此，我認為新建議制度總算是朝政制改革的方向踏出了一小步。這一小步主要在於邁向問責政府的方向，以及提高市民對主要官員及政府應該要向他們問責的意識。

我以下的意見，主要根據政府提交立法會的廿五頁文件作出分析，希望就制度的具體安排作出分析和建議。單就政府文件內交代的體制安排，很多細節都付諸闕如，令公眾難以就此進行深入討論，及令人懷疑在實際推行時會否出現一個很長的摸索階段，或甚至因為缺乏對制度詳細運作的充份準備而出現很多運作問題。以一個主要的架構改革而言，現時的公眾諮詢期無疑過短，因為很多制度細節需要較詳細的討論，或相應的很多制度改動，才能令制度兼顧不同方面的制度理性，令制度成為一個各部份互相配合的整體，才能令運作順暢。由於專責委員會的討論提綱包括範圍非常廣泛，以下我將只會集中五個主要範疇討論。

（一）立法與時限問題

現時特區政府公布的文件有關制度的細節非常少，很難判斷是否需要就新制度立主體法律，因為無法判斷法例的內容可以是甚麼。架構的重組無疑需要修改現行法例，但新制度很多的重要原則和精神，例如局長要為錯誤負責、出現品格問題需要下台、局長的政治角色等，都屬於政治範疇多於法律範疇的東西，很難以法律規定；或者說，單以法例規管，只能規管架構和細節而不能規管問責精神，不一定有很大意義。

雖然如此，我贊成政府盡量以法例、附屬法例、指引或其他成文的形式，將現時問責制的細節內容寫下來。自年前出現有關「主要官員問責制」的討論以來，經由特區政府正式公布的有關制度內容、規定和制度細節都極少，令政界、傳媒和學界都要猜測度日，並且無法有效地對政府構思中的制度提出意見。新制度愈少以明文的法例制約，代表制度愈不穩定、愈不制度化，有關制度運作的知識和經

驗難以累積以令制度得以改善，也容易讓當權者因一念之差而改變制度的精神或特質，不符合問責的基本精神；公眾對新制度也會因沒有細節而信心不大，因而認為新制度只是當權者行使獨裁手段的工具。我建議除了必須明文規定的如利益申報、架構重組、聘用條件外，文件提及以及立法會曾討論的很多細節（例如秘書長的職權），都應該盡量以成文的方法寫下來，以令新制度可盡量制度化，有利監察、問責和增強公眾及立法會對制度的信心。

政治上、原則上和法律上，我都看不到有必然的原因問責制一定要在七月一日推行。基本法和任何法律都無此規定，而特首亦沒有需要「搭正」七月一日便更換領導班子，故此我覺得倉卒迫立法會或其他方面，在七月一日前完成所有有關問責制的商討，不單沒有意義，而且只會令很多細節在沒有思考清楚前便倉卒上馬，不利制度的推行和建立制度的公信力。

（二）決策局數目和劃分

新制度將決策局改為十一個，看不到有明顯好處，也看不到新組合有很強的理性基礎。從決策局數目方面分析，合併的唯一好處是可以減少特首的控制範圍（span of control），但如果只減少幾個，效用不大。新制度下特首仍然需要直接管轄十四名問責官員，控制範圍仍然過大，而如果政務司司長和財政司司長真的可以發揮統領和協調角色，其實比較接近現有制度下的運作模式。兩位司長可以發揮小組組長角色的話，十六局仍然不算太多（相較於外國的內閣或部長人數）。換言之，決策局重組應以提高效率或有利政策整合為依歸，而不應「為合併而合併」。整體而言，政府可以考慮更全面的架構重組，將現時不同決策局的管轄範圍重新劃分，使其更符合理性。

我就現時建議的劃分有以下意見：

- （1）各與經濟有關的決策局的合併方法似乎有很大隨意性，政府也沒有清楚說明背後的理據。例如為甚麼經濟局不是與財經事務局或工商局合併，而是與資訊科技合併？為甚麼資訊科技局新設數年，便要合併？不必要的合併只會令問責局長管轄範圍過大而決策容易出錯，建議盡量保持原有的劃分方法。
- （2）贊成將教育與人力分開，成為獨立的決策局。
- （3）環食局加衛生福利局無疑過為龐大，而且環境保護與食物衛生的直接關係不大，反而可能與都市規劃等政策範疇關係較大。建議將環境與食物衛生分拆，食物衛生部份可與衛生福利局合而為一，然後將環保部份（包括環保署及漁護署的範圍）與規劃地政局有關都市規劃的部份功能，組成新的環境規劃局。
- （4）不贊成將人力部份歸入工商局管理。勞工政策除了包括就業政策外，還包

括很多有關勞工保障、勞資關係和職業安全等範疇的政策，如果單以發展工商業或就業政策的角度來看勞工問題，政策會有所偏差。建議考慮將勞工保障及福利部份的政策範圍與社會福利部門合併，或成立一獨立的有關勞工的決策局。

（三）行政會議的角色

問責局長加入行政會議作成員是適當而合理的安排，這可以令行政會議成為集體決策的團隊，也可以減少過往「政出多門」或行政會議與局長級官員可能有不同意見的矛盾。

立法會文件中完全沒有討論新制度下的行政會議的角色。根據基本法 54 條，行政會議只是「協助行政長官決策的機構」，換言之憲制下的決策大權仍然在行政長官一人身上。問題是，在新的體制下，每個局長都要為其所推行的政策負責，以及「為行政會議的決定承擔集體責任」，但卻沒有令行政長官為錯誤決策問責的機制，在制度設計上做成矛盾。舉例來說，如果行政會議同意某政策，但推行後做成嚴重後果，則所有局長要「集體負責」，但特首則安然無恙。最極端的例子是：特首一個人否決了行政會議所有人的意見而一意孤行，但最後要為錯誤政策負責的則是各局長及／或行政會議所有成員而不是特首。

事實上，問責制的實行必然帶來行政會議的角色的轉變，因為各局長是主動的決策者，行政會議作為特區各部門首長的決策會議，沒有可能只是輔助特首決策的組織。行政會議最終會變為一集體決策機制，故此需要思考及界定行政會議「集體向所作決策負責」的機制，例如當行政會議集體通過某項政策而出現失誤時，如何界定個別局長的個人責任(individual responsibility)與及整個行政會議的集體責任(collective responsibility)，以及行政長官的角色是甚麼，這樣才可釐清各局長相對於行政會議及特首的權利和義務。

基本法硬性地規定了行政會議需要包括主要官員、立法會議員和公眾人士，無疑對特首選擇人選有很大限制。另一方面，並非局長但身兼行政會議的「公眾人士」和立法會議員，都會被邊緣化而喪失角色。基本法的規定很大程度上是承襲殖民地時代行政局組成的原則，但殖民地時代的原則之一是行政吸納政治，委任公眾人士和立法會議員可以反映部份民意。在新制度下，大部份行政會議成員均是政府官員，變相減弱了行政會議內能反映的民間聲音，而行政會議內的成員的背景亦趨於單一化，可能令施政有所缺失，故此特首委任新的行政會議成員，應該以廣泛代表不同階層意見及不同政見為基礎——而不是單純為了應付基本法的要求。

（四）常任秘書長、副局長與防火牆

新架構下常任秘書長和副局長的角色可能出現角色矛盾或含糊的情況。根據政府給予立法會的文件，新制度下秘書長的角色包括制定政策、介紹及護解政策、爭取公眾和立法會支持、出席立法會會議、指導和協調部門工作、了解民意和爭取及調配資源等。這個職權範圍不單和現有局長的分別不大，更與新制度下的問責官員分別不大，唯一的分別只是問責制官員要「承擔全部責任」，以及要出席行政會議而已。

這個安排明顯帶來不少問題。常任秘書長以公務員身份擔任差不多全屬政治性質的工作，而又不需要像局長般可能因犯錯而被辭退，只是重蹈現有制度的覆轍，亦破壞了問責制的制度理性。如果秘書長可以擔當所有的政治任務（包括參與立法會的動議辯論和提出法案），但責任卻單由問責制官員負起，而問責制官員又沒有辭退秘書長的權力，亦對局長不公平。此外，舊有架構由一個局長統領幾個副局長，然後各副局長有政策上的分工。新制度下卻變成了一個 1 – 1 – N 的架構，令位處問責官員和副局長間的秘書長的角色和權力都非常尷尬。

事實上，以現時政府官員應付立法會、傳媒和社會各界的政治工作之繁重，單靠局長一人絕對無法應付，結果必須要由公務員身份的副局長及秘書長分擔政治工作（例如出席立法會小組會議、向傳媒解說政策、與不同利益團體商討，甚至制訂政策等），但這樣只會產生角色混淆或權責不清的情況。我認為長遠而言，必須將副局長級等官員亦改為政治任命，讓每個決策局內可組成一個決策團隊，集體就政策負責。短期內，如果不能把主要決策官員都變作問責制官員（即以合約聘用），政府應該：（a）釐清如果秘書長等在解說、制訂和提出政策時出現嚴重錯誤，是否需一定程度上負上責任（例如犯錯可被調職）；（b）將直接向公眾或立法會問責的工作，例如提出法案、回應辯論等，保留給問責制官員執行，因為這是最能彰顯官員向立法會及公眾問責的工作，不宜由公務員擔任。

理論上，公務員隊伍與政治任命官員之間應設立類似「防火牆」的機制，為公務員提供一定的保障。有關機制應以法律或至少守則形式，規定如果公務員被迫作違反良心或公眾利益的事情，可以有反抗的權利，以及有申訴的渠道，以及保障公務員揭發政府內違背公眾利益的事情（即西方所謂「吹哨子」（whistle-blowing）時受法律保護的權利。尤其是如果容許問責局長建立自己的決策團隊，則各秘書長可清楚的執行公務員的角色，而不須有太多的政治角色。這樣才可確保公務員政治中立，而公務員自行運作(self-functioning)的功能才可以有效運行，保存特區施政公平、法治及社會穩定的基礎。

（五）公務員事務局與律政司

公務員事務局與律政司在問責制下有共同的特點：兩者都有部份功能屬於政治範圍，但有部份功能卻不適宜過份政治化。我認為政府在思考是否將這兩職位納入問責制範圍時，應該以較靈活的方式思考，考慮將他們的功能分拆，由不同性質的官員負擔。

原則上，現時公務員事務局局長負責的範圍除了一般公務員銓敘的功能外，同時包括很多政治性的功能或政策制訂，例如推行公務員改革、檢討公務員福利及薪酬等，理論上如果負責官員出錯或制訂不受歡迎政策，是應該需要承擔政治責任。反之，公務員升遷等銓敘安排則是應該按優選取，而應盡量避免政治干預，因此應該盡量由公務員系統內決定，而不牽涉政治任命官員。

現時有關公務員事務局局長的安排，可謂有點「不倫不類」。所謂以「公務員身份」擔任問責制官員，只會令該官員身份出現尷尬，亦可能違反了問責制的精神。首先原則上，出任公務員事務局局長的人沒有必要一定是公務員出身，因為縱使局長是公務員出身，在政治任命後也不能保證他／她會代表公務員利益或以公務員的角度看問題。第二，政府沒有釐清公務員事務局局長「任命結束後，可重返公務員隊伍，恢復原來職級」是否包括如果公務員因犯錯而下台的情況。如果公務員事務局局長犯錯下台後，仍然可以回到公務員隊伍，則整個問責制的理性便破壞無遺，因為公務員事務局局長變成是唯一有「職業保障」的局長，免職的阻嚇作用便再不存在。第三，由於公務員事務局局長有責任「向政府清楚表達公務員的利益和關注事項」，他／她變相是公務員權益的代表者，但可能又同時要推行公務員改革，可能出現角色衝突而令該局長陷於困境。

我建議要兩全其美，可以考慮將公務員事務中的銓敘功能（包括聘任、升遷、管理、培訓、人力統籌等），與檢討公務員體制以至其他政策性功能分拆，銓敘部份仍由公務員承擔，以保證公務員的升遷安排不會被政治考慮干預，而公務員之首仍由公務員擔任，直接隸屬政務司司長。而有關公務員改革及其他有關公務員體制及政策問題，則由問責制局長負責（或可考慮由政務司司長兼任）。

同樣地，律政司司長的安排可以考慮將其功能下放或分拆，例如仿效黃宏發議員的建議，將律政司現時的刑事檢控功能保持在司法部門，免致政治任命的官員可以干預刑事檢控的原則。

總結

總體而言，現時政府公布的問責制內容並沒有包括很多運作所應考慮的細節，其實不應倉卒推行。縱使因為政治理由而必須在七月一日推行，有關當局亦應持續地進行檢討，並且繼續透過立法或其他成文的方法，落實其他配套的制度細節（例如秘書長及副局長的職權、公務員的防火牆等），以令制度可以運作得較完善。

在重組架構方面，問責制的推行其實是一個很好的機會，給政府全面地檢討現行決策架構。這不單包括文件提及的局署關係和是否收回法定組織的權力，還包括不同決策局的管轄範圍的檢討和重新劃分。可惜的是，政府似乎比較倉卒及隨意地對局級架構進行重組，而沒有仔細考慮更大膽及更根本的重組可能性。我認為政府應積極考慮重新根本地考慮各種架構重組的可能性，而不應囿於現時的決策局的職能劃分，這樣才可以令政策的統籌及施政更有效率，以及權責更加明確。

專業視野的信頭

專業視野成員支持『高官問責制』
實行『專才領導、能者居之』

『專業視野』是一個由年青專業人士組成的團體，我們不是一個政治組織，也不是一個壓力團體。『專業視野』成立的目標是關心社會，把一些社會問題加以分析，提出可行的解決方案，引起公眾的關注立帶動社會的討論，集思廣益，尋求最有效的處理方法。

就『高官問責制』的建議，『專業視野』成員經過多次討論及分析後，我們同意支持特區政府實行『高宮問責制』。理由有三個，第一，在知識經濟時代中，現行的『通才管理』概念已不合時宜，第二，雖然有先例，但公務員以外的專才很不容易進入政府架構，第三，港人對政府施政時出現的不協調及制訂政策缺乏廣泛諮詢感到不滿。

因此：『專業視野』認為，要有效地實行『高官問責制』，必需符合八字的理念，這就是：『專才領導、能者居之』。我們所建議的專才及能者的人選，不單只要對所屬的工作範疇具有專業知識及相關經驗，還需要有遠大的眼光，與及非常了解世界政治及經濟趨勢，能制訂出有利香港長遠發展的政策。主要官員的人選亦需要有良好的溝通能力，及嶄新的管理思維，才可以在作出決策時對內要能做到跨部門的和諧協調，對外要廣泛諮詢，聽取民意，成功地執行各方面都可接受的政策。

專業視野成員支持『高官問責制』
實行『專才領導、能者居之』

當然,我們承認沒有一個制度是完美的。在經濟轉型 來的沖擊下,香港政制的架構亦無可避免地要面對重組及改變,以配合野代的步伐。『高官問責制』並不能解決現存所有的問題。不過,爲了香港長遠的進步及發展,我們認爲『高官問責制』是踏出改革大方向的第一步。

雖然很多人都擔心,實行『高官問責制』會導致特首權力過大,可是如果有太多的制肘,可能會令架構再度官僚及僵化。『專業視野』認爲凡事要有一個合理的平衡點,要達到這平衡點,考慮的有以下四點:

第一, 特首在委任高官人選時,必須要向公眾交代爲何該人選能符合『專才領導、能者居之』的標準。

第二, 高官於接任時,必須公開交代任內的政策理念,工作目標,和預期的、具體及可量化的成效 ‘

第三, 高官於任內必須每年公開自我評估其工作表現及交代工作進度。

第四, 於高官的任期內,如特首要提前終止該高官的委任時,必需公開交代和解釋。

以上的建議,概括言之,就是『高官問責制』需要建立一個客觀、公開及高度透明的機制,使立法會和市民能夠起監察的作用。

『專業視野』

二零零二年五月十六日

民主黨的信頭

反對推行董建華式的『高官問責制』

(民主黨回應『主要高官問責制』，於立法會的公聽會上提交此份意見書)

特首董建華於4月17日出席立法會，簡介其提出的『主要高官問責制』；制度改變以往特區政府制訂政策的程序及管治模式，對未來政制發展及公務員政治中立影響深遠，重組政府部門亦對未來各政府部門的運作會有不少影響。

但在決定這重大體制改革前，政府竟不諮詢各區議會的意見，甚至以事忙為理由，只書面回覆屯門區議會議員的提問，並拒絕派官員出席深水埗區議會會議，民主黨對特區政府漠視區議會表示極度憤慨及遺憾。

一個欠缺諮詢、欠缺民意基礎的政策是背離特首連任時公開表示會聽取民意的承諾，是偽善的行為。

就董建華提出的所謂『高官問責』，民主黨認為不過是虛有其表的幌子，骨子裡，是董建華排斥異見，建立一己的班底、以推行一己的『治港理念』，加強其更專制獨裁的家長式管治的手段！民主黨反對這種董建華式的『問責制』！

(一)高官向誰問責？

所謂的『問責制』下，部長(或仍稱局長)，由特首委任，亦向特首問責，但特首卻不是民選產生，不用向市民問責，與一般民主制度下的模式相距甚遠。因此，沒有民主普選作基礎的所謂『問責制』，根本無法達到向市民問責的目的，而只會是高官向特首問責，強化不民主的獨裁管治，催化逢迎上意的政治文化。

(二)有何問責機制？

在特首建議的新制下，政治任命的部長或局長毋須由立法會確認，亦毋須因立法會過封其不信任而下台，這是一個『不用問責』的制度。高官任免、是否要因問責而辭職等，全由特首判斷和主宰，這是毫無制衡的獨裁管治，令香港進一步陷入人治危機！

民主黨認為，推行問責制，必須先有公平、公開及公正的普選行政長官選舉制度，再配合明確的規章、嚴明的制度，並須得到廣泛的社會認同。例如：

- 1、 先檢討香港未來的政制發展，使特首及所有立法會和區議會的議員均由普選產生，在普選的政制基礎之上，建立真正向市民負責的問責制。
- 2、 就『問責制』的整體構思和進程，以及相關的政策局部門重組進行廣泛而深入的諮詢，達致社會共識。
- 3、 訂明問責官員須在接受委任前，出席立法會並接受議員的提問及得到立法會確認。
- 4、 出現重大政策失誤或官員表現差劣時，如立法會通過不信任動議，問責官員須負上政治責任，辭去職務或由特首向中央建議免除職務。
- 5、 問責官員必須通過品格審查程序，以及遵守詳細及公開的問責官員守則及利益申報制度，以確保維護公務員政治中立及避免以權謀私的行為。

民主黨對於特首董建華在缺乏民意諮詢的情況下，甚至在有關的法定權力轉移方面仍未完成詳細研究及草擬修訂法例條文的工作的情況下，倉卒推出『高宮問責制』，並強行要於七月一日推行，再一次表達強烈不滿。

民主黨發言人： 政務部部長陳樹英議員(9488 9432)
政務部副部長陳家偉議員(9261 5946)

二零零二年五月十八日

新世紀論壇 主要官員問責制意見書

2002 年 5 月 16 日

引言

新世紀論壇早在 1999 年成立初期，已倡議政府應以政治任命方式，聘用具使命感的社會各界精英，擔任主要官員。2000 年，藍鴻震先生在新論壇的支持下參加立法會選舉時，亦以提倡高官問責制作為主要政綱之一。新論壇一直堅持這理念的原因是：

- 我們察覺到，市民期望司局級官員對他們所制訂和推行的政策，以及整個社會，都有更清晰的問責性，承擔更大的責任。而市民這個訴求，至今也是有增無減。
- 香港這幾年來一直面對失業率高企、經濟低迷、市民對前景缺乏信心等問題，市民極希望見到有一個強而有力、高效率的政府，以一致的行動對這種種問題對症下藥。

基於以上信念，早在行政長官於 2000 年施政報告中首次提出研究加強主要官員問責性後，新論壇已主動作出正面回應，並先後在 2000 年 12 月 16 日，以及本年 4 月 23 日，舉辦兩次公開研討會，廣邀學者、公務員團體代表和社會人士共同探討有關問題，新論壇也先後在多份報章中發表文章，就問責制問題表達意見。

對於政府剛公布主要管員問責制方案，新論壇表示支持，原因如下：

1. 滿足市民訴求和社會需要

隨著香港社會進步，以及經過代議政制多年來的推行，市民的政治意識已大大提高，社會對政府的要求也有所改變，並期望政府官員能對其所制訂的政策，以至整個社會，負上更大責任。現在政府建議推行的問責制，正是詢眾要求，

切合社會需要。

2. 組成行動一致、強而有力的治港班子

市民已不接受以往政府「議而不決、決而不行」的印象，並期望政府可以決斷、有效率地解決當前香港面對種種迫切的經濟和民生問題。在問責制下，行政長官可以政治任命方式，聘用具使命感、對香港有承擔、來自社會各界的精英，出任司局級官員，這批人與行政長官抱有相同的治港理念，讓將來的治港班子能夠一心一意向著共同目標並肩前進。

3. 司局級官員有更大承擔

目前的公務員制度中，公務員必須保持政治中立的身分，一切有關人事管理的事宜，甚至處分，也須按公務員制度內的既定程序辦事，即使司局級官員也不例外。以往政府在施政失誤時，有時給予市民的印象，似乎是沒有官員會承擔責任。但作為司局級官員，應該對本身負責的範疇擁有一套完整的理念和方案，並為其政策落實的偏差負責。但公務員制度內的程序並未能有效地配合這些官員工作上的需要，讓他們承擔政治責任。因此，政府必須推出一套政治問責的制度，好讓司局級官員更能盡展所長，也讓他們肩負更大責任，滿足社會對他們的期望。

4. 加強政策局之間的溝通

將來的行政會議以各司局級官員為核心（即佔大部分），令政策局之間的協調和溝通更有效，也能按整個社會利益，就各項政策推行的先後次序作更佳安排，確保政策的制訂和推行更順暢、更有效。

5. 問責制對公務員有好處

5.1 對一般公務員：

- 公務員將可以更安心地保持中立的角色，專注地執行政策，盡力地為香港福祉工作，至於政治責任的問題，則交由問責的司局級官員處理。
- 雖然目前乃未知道將來會有多少司局長會從外界招攬，但按目前政府建議的架構，將來司局級的職位，再加上常務秘書長，總數不會少於現時首長第八級職位數目，在可見的將來，公務員的晉升機會也不會減少。

- 況且，一向以來，香港的公務員都勇於面對挑戰，早在港英時代已有不少官員是由其他殖民地、英國外交部等部門，甚至是商界抽調入港府，對公務員體系的穩定性都沒有影響。香港的官員，包括政務主任，不應害怕挑戰。長遠而言，公務員的形勢一定不會差。

5.2 對於有心參與問責制的公務員：

- 在問責制實施初期，司局級人選的選拔方面，現任官員總有一定優勢，長遠而言，在政府內的有志之士只要表現出色、勇於面對挑戰，擁有政治抱負，相信他們亦會與其他人士擁有平等機會晉身司局長。

6. 為政制發展跨前一步

政府推出司局級官員問責制，可謂是《基本法》落實港人治港的重要一步，因為可確保這些由港人出任的問責官員對香港更有承擔。事實上，市民的政治意識已大大提高，社會對政府的要求也有所改變，並期望政府官員能對社會負上更大責任。現在政府推出的問責制，令行政機構的運作更有效率，也令香港的政制發展跨前一大步。

然而，新論壇仍促請政府在推行問責制時，必須落實以下要求：

A. 司局級官員須充分掌握民意，加強政策研究

將來的問責制官員，必須更積極地向市民和立法會解釋和推銷政策，甚至到地區作政策解釋和推銷，了解民間意見，充分掌握民意，無論是政策的諮詢、制訂和落實都也要配合民意，並幫助政府爭取更大的民意支持。同時，各政策局也應該進行充分的政策研究，確保司局級官員在政策制訂過程中，能根據充分的資料和理據，作出科學化和系統化的決定。這樣才能更有效和融洽地與各政黨合作，尋求共識，讓政府的法案更有效率地在立法會通過，政策的推行也更順暢。

B. 以一致行動發展經濟、恢復信心

新論壇期望在問責制下，這些與特首擁有共治港理念的司局級官員，必須一心一意，帶領一個強而有力、高效率的政府，以一致的行動，對失業率高企、經

濟低迷等種種問題對症下藥，使香港盡快走出困境，並恢復市民對前景的信心。

C. 司局官員有責任提出不同意見

在政策制訂的過程中，在政府還在進行內部討論時，司局級官員有責任按本身的經驗和專業知識，包括其政治觸覺，提出不同的意見，甚至是有建設性的反對聲音，讓特首作全盤考慮。但當作出最終決策後，這些官員便必須一心一意，全力協助政府積極推動和落實有關政策。同時，政治中立的公務員也應本著其專業精神，繼續作為香港安定繁榮重要支柱之一，做好自己本份，全力協助政府執行政策。

D. 問責官員須與公務員合作

政府必須確保，將來的問責制官員能與公務員隊伍好好合作。因為即使最好的政策，如果得不到執行人員的熱心推行，最終只會事倍功半，原本的好事也會變成壞事。

E. 完善配套措施

問責制讓政府能以更靈活的方式，聘用商界、學術、專業和社會各界精英擔任司局級官員，廣納賢能。然而，鑑於新制度有別於以往公務員的升遷制度，政府必須就問責制官員制訂一套完善的利益申報、審查和離職安排的制度，確保有關官員切斷與財團一切關係。新論壇也同意，政府須為有關官員設立品格審查制度，審查範圍須包括個人操守，以及與財團的利益關係，而且在運作上可以快而準，而任何最終決定都要由特首作出。

結語：

儘管在問責制的一些細則上，不同人士仍有不同看法，但整體而言，問責制是切合市民期望的。對於提升政府效率、理順施政，也有一定幫助。立法機關和市民大眾應該有一點耐性，給予這個新制度好好地運作的機會，不應動輒要求司局級官員下台。事實上，若經常更換司局級官員，只會為香港整體社會帶來不安因素。

「主要官員問責制」的我見

黃大仙區議員 張仁康

「主要官員問責制」(簡稱「高官問責制」)的推行是一項順應社會與時並進的公共行政政策，亦是特區政府自回歸五年以來的一項重大政治文化的改變，從而提高政府為市民服務的效率，同時亦是從以往的殖民地「文官制度」向「港人治港、高度自治」的突破性治港理念轉變，有利於香港的長遠發展。

「高官問責制」合時宜 經濟重新起飛有望

“一個以民意為本，以政績為目標，盡心盡意為市民服務”的特區政府，是香港大多數人的期望，「高官問責制」在聽取民意，精簡政府架構及吸納英才為特區政府服務提供了有效的途徑；綱舉目張，只要「高官問責制」的方向正確，以往的“議而不決，決而不行”；“行政立法關係緊張”等問題都會有所改善；因為在這個新的制度下，行政長官有更大的餘地去物色一些才德兼備的人才來輔助他管理特區事務，人才是決定事物成功與否的主要因素；因此「高官問責制」很合時宜，香港經濟重新起飛很有希望。

「高官問責制」要有「形」有「勢」

行政長官已就「高官問責制」勾劃了一幅政府架構圖，這是一個「形」，有「形」還要有「勢」，有「形勢」才有「能量」，有「能量」才有「發展」，有「發展」才有「機會」，有「機會」才有「成功」；因此行政長官要盡快選賢與能去擔任這些問責制局長，從而形成上面所述的「勢」，通過這個具備「形勢」的特區領導班子，帶領香港走出現時經濟極度疲弱的低谷，繼而令香港在全球經濟一體化下具備強勁的競爭力。

「高官問責制」應於七月一日新任特首上任時同步實施

也許有人認為現在的「高官問責制」的架構未必是百份之百完美，但事物始終要有一個開始，只要大家認為現時是一個可接受和不錯的方案，我們便要起步，往後才慢慢調整，要知道“羅馬不是一日建成的”；香港不能長時間的原地踏步，鄰近地區正在不斷進步，香港不能落後於這些地區，當人家趕過我們時才醒覺，那時已是“兩岸猿聲啼不絕，輕

舟已過萬重山”，我們想追也追不及了；因此我希望「高官問責制」能配合第二屆行政長官七月一日上任時同步實施。

中西區區議員—陳捷貴太平紳士的信頭

1. 目前社會上普遍認為，特區政府有很多時要花費很長時間才能制定出一個政策，但卻未能有效地、全面地收集意見。到了政策制定完成後，卻未能立即有效地實施，往往受到立法會、區議會，以致民間有很大的反對聲音，有時甚至是議而不決！未能發揮政府有效之管治能力。現時，政府提出之高官問責制，將有利政策的諮詢及推行。由於相關的司長或局長負責制定及推行工作，他會專注向有關政黨、立法會議員、區議員、地區人仕、傳媒等進行推銷、講解。因而需要掌握民意才能游說各方接受，當然免不了要吸納他們的意見或妥協，冒求為公眾接受。問責制官員要重視政策的推行和群眾反應，因而重視推行政策的方武和成效，因此，在『問責制』下，將一改過去拖拉的情況。

2. 『問責制』下會更有效發揮公務員的中立性及高工作效率，『問責制』的高官會負責政策制定的政治部份，包括到立法會進行諮詢，推銷，各區區議及地區人士進行諮詢、推廣及游說等。公務員就只管協助政策制定和如實執行通過了的政策。因此會更為中立。

3. 過去行政會議成員都有分工負責某項政策的推行，不過，有時卻被誤會其言行與相關署局級官員的做法不一致，甚至相差很遠，日後，這 14 位司級官員，都成為行政會議成員後，這一情況相信會解決。

4. 行政會議成員，除上述提到的 14 位司局級官員外，還應有立法會內資深或甚具影響力或局內大黨代表擔任，此一委任更有利兩局合作溝通，使法例和政策更為大多數立法會議員和市民所接受。

5. 新的『問責制』官員將成為每次特首選舉，爭取選舉勝利的有利武器。不過不受歡迎的司局長，亦可以成為選民或市民抨擊的目標，故特首候選人選什麼人任該職，對他的選舉十分重要。

6. 基於上述 5 點，本人支持盡快實施有公眾監察和具有完備利益申報機制下的高官問責制。

“主要官員問責制” 有助提高特區政府行政架構功能

“問責制” 方向正確，構思實際

對於特區政府推出的“主要官員問責制”這一嘗試，我們表示贊成。爲了提高政府目前行政架構的功能，使主要官員更有效地協助行政長官施政，向市民提供更好的服務，特區政府嘗試推行“問責制”，方向是正確的，構思亦切合實際。

“問責制” 有利提高政府效率

根據“主要官員問責制”，政府重新組織行政架構，有助避免以前出現的架構重疊和責任模糊現象。在新的安排下，各局長的責任更加明確，份內的工作範圍和內容會變得更加清晰，對政府的工作效率和辦事作風估計會起到促進的作用。尤其在目前訊息變化很快的社會，有利各局長集中精力，對自己面對的形勢作出準確的判斷，制定適應時局和社會需求的政策。

“問責制” 有助政府主要官員了解民意

與此同時，在“主要官員問責制”下，各局長必須對行政長官負責。在職期間，假如政績平庸，政策不受社會所接受，就很難保住自己的職位。在新制度下，身處局長位置的官員，需要承受來自上下兩個方向的壓力。這種情況將時刻鞭策他們更自覺和更直接地與市民大眾接觸，深入社會，了解民意，使其制定的政策更有代表性，更能平衡多方面社會群體的利益。我們認爲，假如各官員都能把這種雙重的責任和壓力變成動力，將會大大減少先前落實政策所遇到的不必要障礙，效果亦會比先前顯著。

推行“問責制” 需要勇氣與承擔

“主要官員問責制”是特區政府經過周詳考慮及醞釀，以及與政府各主要官員反覆商討制定出來的，制度的安排十分詳盡、清楚。這是香港的首次嘗試，需要勇氣與承擔。我們認爲，既然出發點是好的，目標也十分明確，就應該盡快按照既定的計劃開始落實。當然，這是一件新事物，需要時間的驗證。爲了使不必要的失誤減到最低，希望政府能訂立制度，在實施的過程中不斷檢討其效果，不斷完善，努力提高行政效率，爲民造福。

香港中華總商會

油尖旺聯絡處

周熾昌

2002年5月18日

立法會『研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會會議』

意 見 書

香港汕頭商會陳潔美秘書長

特首董建華先生在二 000 年的施政報告中就提出主要官員問責的構思，在二 00 一年的施政報告中提出了問責制的基本架構，引起了廣大市民的關注，我會認為實行高官問責制勢在必行，必須支持。

根據特首提出：政府目前最高層官員包括政務司司長、財政司司長、律政司司長及各政策局長，將脫離公務員體系列入問責制範圍，並進入行政會議。我們認為各政策局長必須根據行政長官提交的政策範疇，自行制定政策，更好地向市民大眾解釋、推介政策，這樣上情可以下達。其次，加強問責官員的責任感，更有利工作協調暢順，對實行行政長官的施政方針產生良好的推動力。

有人認為推行問責制後，行政長官將獨攬大權，我們認為行政長官既是政府之首，問責官員既然為政府工作，自當對行政長官負責，行政長官是通過選舉誕生，自然就對選民負責，兩者並無矛盾，再者“基本法”已賦予特首全權管治香港，根本無需再頒行新政以鞏固或擴充權力。

最後，為了向全港市民負責，希冀特首選用賢能擔任問責制官員，不論其背景為原有公務員或各行業精英，只要其有奉獻精神，肯為市民大眾服務。為了令特區領導班子與施政工作能夠順利銜接，高官問責制亦應在第二屆行政長官上任時一同實行。

多謝！

HKITF Comment on the Accountability System for Principal Officials

1. The Hong Kong Information Technology Federation (HKITF) in principle supports the proposed accountability system for principal officials. We believe that reform for the existing system of governance is necessary, due to the changing attributes and values of our society and expectations of the citizens and the various sectors of society.
2. However, we are disappointed and deeply concerned about the removal of the Information Technology and Broadcasting Bureau (ITBB) as a policy bureau under the proposed structure of the Government, and the integration of its functions under the new Economic Development Bureau (EDB).
3. In the first Policy Address of the Chief Executive back in October 1997, information technology (IT) was identified as a major thrust of Hong Kong's development efforts. In April 1998, the SAR Government announced the formation of the ITBB to plan and implement Hong Kong's IT development and policy direction. In fact, we would like to note that the formation of ITBB was a result of more than 20 years of intense and consistent lobbying by the IT industry. The removal of ITBB in 2002 will be a gigantic step backward for Hong Kong's IT and high technology development, both in practical terms and also in the image projected domestically and internationally. In fact, we are deeply concerned about the message that the removal of ITBB will relay internationally, and the negative impact on the overall image for the technology sector of Hong Kong. Domestically, this is also counter to the Government's call to develop Hong Kong as a knowledge-based economy.
4. The Federation would confirm the value and importance of ITBB for our industry, in its short four years of existence. Unlike before ITBB's formation, the IT industry and Hong Kong as a whole have seen a more focused IT development strategies, industry support planning, and better and more consistent execution of those policies. Its untimely removal would not do justice to the accomplishment of the bureau and its people. To name a few examples:
 - ITBB moved quickly after its formation to enact the Electronic Transaction Ordinance
 - Better overall coordination of IT policies under the two iterations of *Digital 21* initiatives
 - Significant development in e-Government, well-recognized internationally



Hong Kong Information Technology Federation

- Firm stance by the Office of Telecommunications Authority (OFTA) in completely liberalizing the telecom industry
 - Increased outsourcing and better management of IT applications by the Government, through the work of the Information Technology Services Department (ITSD)
5. The justification by the Chief Executive, as explained by the Government in its Paper to the Legislative Council on April 17 2002 – that “Economic Services and Information Technology have been placed under the portfolio of the same Director of Bureau, because both areas cover important economic infrastructure underpinning the growth of the Hong Kong economy” – is extremely lame. Obviously there are other policy areas that also underpin our economy, that were not placed under the new EDB.
6. As a counter proposal, the Federation recommends that ITBB be retained as an individual policy bureau, but at the same time incorporates the function of the Innovation and Technology Commission (ITC) from the Commerce and Industry Bureau (CIB). The new ITBB may then become the Technology Development Bureau. This integration is necessary to streamline the current situation of IT and other innovation and technology policies being separated under the jurisdiction of two bureaus, which in fact would not be addressed by the EDB proposal either. As an example, we now have the inconvenience of certain key initiative by the Government, like the development of the IC design industry that was highlighted by the Financial Secretary in his last budget speech, is now under the jurisdiction of ITC (and hence CIB) and not ITBB, even though academically as well as practically this is more related to IT then other industry sectors. Also as a result of the integration of ITC in to ITBB (or Technology Development Bureau), we can also achieve better streamlining of policy and execution for our various key infrastructure development projects, including the Cyberport, Science Park, and the Applied Science and Technology Research Institute (ASTRI).
7. However, in the event of the ultimate decision to indeed integrate ITBB to be under EDB, the Federation strongly calls for the retention of a Permanent Secretary, directly reporting to the Secretary for Economic Development. The Permanent Secretary for IT will then retain the current policy and execution areas of ITBB, and also other areas that involves high technology industry development that are appropriate to be placed also under his or her direction. Also, as an important matter of protecting the proper image for the IT industry, we also recommend the retention of either the word(s) “Information,” “Technology” or “Information Technology” in the complete name for the new Bureau – for instance, Economic and Technology Development



Hong Kong Information Technology Federation

Bureau.

8. Moreover, in order to improve the execution of IT policies, strategies and execution, and fostering a strong role for the IT industry, the Federation suggests a strengthening of the present advisory committee structure of the IT industry, escalating the role and responsibility of the present Information Infrastructure Advisory Committee (IIAC) to be more proactively involved with the Secretary and the related Permanent Secretary on policy development and its execution, in a similar way as Singapore's Infocomm Development Authority (IDA).
9. The Federation calls for the Government to more proactively engaged in dialogue with the IT industry on this important change for the governance and development support for our industry, that will certainly continue to be one of the cornerstones of Hong Kong's development as a knowledge-based economy and a business center for China, the region and the world. The Federation, as the representative body for the overall information technology industry in Hong Kong, would welcome the Government's further consultation with our industry, and will pledge our support in coordinating with members of our Federation and the industry as a whole.

The Council

Hong Kong Information Technology Federation

May 15, 2002

About HKITF

The HKITF was founded in 1980 to provide a forum in which the normally competitive IT Vendor companies in Hong Kong could work together to improve the industry and to maintain a high level of business practice amongst its members. Over the years HKITF has developed into a dynamic organization which now comprises all of the major hardware and software vendors together with many of the IT related service, training, systems integration and consultancy companies. HKITF is a not-for-profit and non-political organization, which functions under the direction of an elected Executive Council. The HKITF also counts a number of important industry forums as our affiliate organizations, including the Hong Kong Internet Service Providers Association (HKISPA) and the



Hong Kong Information Technology Federation

Open Software Forum (OSF).

Newspaper: HONG KONG ECONOMIC JOURNAL (信報)Date: 3 / May / 2002

殺局不如組高新科技

1997年10月，特首董建華於首份施政報告宣布重點發展資訊科技。1998年4月，港府宣布成立資訊科技及廣播局，作為發展資訊科技的決策局，並把電訊和廣播媒體的監管機關，歸於資科局轄下。

事實上，資科局的成立，是資訊科技業界不少前輩二十多年來努力推動和游說的成果。資科局成立後，有關資訊科技產業的決策和施政，雖然不能說是十全十美，但確實改善了不少。即使長遠資訊科技產業發展路向並未有定出策略性方案，但在不少政策執行方面，始終有甚佳的成績。例如決策局成立後，快速地立法確認電子交易合法性，屬下電訊管理局抓緊全面開放電訊的目標，和資訊科技服務者具體支持和增加外判服務等，這些都是對資訊科技產業和香港整體經濟有具體益處的。

所以，當董特首的高官問責制出台時，我們發現資科局竟通「殺局」，將成為新經濟發展局的一部分時，真的令人感到非常意外。如果這使人誤會資科局的存在，在這短短四年中表現不如理想，故遭到上句號，這是不公平的。事實上，在新決策局的布局中，除了人力資源和環境兩政策範圍被「撤局」，和一些非常接近的政策局被「合併」（如財經事務和庫務、房屋和規劃地政）外，資科局是唯一完全被併掉，連名字都失了蹤。這令人覺得，有可能是特首爲了所有十一個新局長進入行政會議，需要削減現有政策局數目下的一個取捨。

特首推介這新的安排時，只說：「經濟事務和資訊科技撥歸同一位局長的政策範疇，是因為兩者涉及重要的經濟基礎建設，對香港的經濟發展至關重要。」就這麼簡單？難怪不少意見都以爲，新的安排主要是爲了遷就所有局長進入行政局，故需要有些犧牲，但除了這考慮外，在局的職能和運作方面，似乎欠缺周詳思量，當然事前也沒有諮詢業界意見，甚至事後反應。特首近日提及就業問題時，仍屢屢提及知識型經濟，但如果給香港內外一個資訊科技重要性被「降級」的感覺，實在不智，亦傳遞一個錯誤的訊息。

事實上，如果香港的資訊科技產業決策和施政要更暢順，可能應把工商局屬下的創新科技署的職能與資科局結合，把資訊科技擴闊為高新科技，令現在的創新科技署管理的創新科技基金，能更緊密地配合資訊及高新科技產業發展，而且創新科技署管理的科學園和應用科技研究所的工作範圍，明顯與資訊科技不能分割，所以兩者的結合，

可令一些香港有意重點開發的項目，如集成電路設計，毋須再出現與其他資訊科技發展，分於兩個不同的決策局的奇怪現象。

如果資訊科技能在新的政治任命部長制下，繼續獨立運作，這當然最好，但如果真的要歸入經濟發展局內，筆者認為起碼應有幾項事情要考慮。首先，目前的資科局長，必須在新的局內保持一個常任秘書長的位置。另外，資科局下現設的資訊基礎諮詢委員會的諮詢架構，可利用這重組的機會加強職責，從諮詢的角色發展至更具策略和行動功能的角色，如新加坡的訊息通訊局（IDA）一樣，這項重組，可考慮如何與創新科技署職能配合。

其實，港府需要向資訊科技業界解釋新的布局對產業發展的影響，也應聽一聽業界的意見和憂慮。還有，假使新經濟發展局事在必行，爲了重視資訊經濟產業和形象，最佳辦法是把資訊或科技一詞，放回新局的名稱之內。



地球之友的信頭

香港地球之友

就主要官員問責制及有關事項各立法會提交的意見

二〇〇二年五月十七日

1) 香港地球之友非常關注問責制的推行，及其對推行環境及保育事務的影響。香港地球之友並非反對問責制的推行，我們亦非常樂於見到一個能夠向社會，向市民問責的政府；我們反對的，是將環食局及衛生福利局合併。

2) 我們認為將兩局合併，是一個『三違反』的措施：

第一，合併違反了世界潮流。環保團體發表的聯合聲明的附表，列舉了西方國家甚至中國及南韓政府負責環保事務的部門及架構。我們發現，當中沒有一個國家是將環保部門同其他三個事務部門包括福利、衛生、及食物等等合併處理；這些國家除了有一個獨立的環保部外，更加是直接向國家的最高的決策機關負責。特區政府將兩局合併，負擔起四個不同的事務範疇，顯然未能如各國政府般對環境及自然保育作出應有的重視。

第二，合併違反了本港社會發展的需要。隨著香港人口的進一步增加，眾多基建工程的開展，香港的環境正面對著經濟發展所帶來的威脅。許多重要的環保議題，例如如何保育自然生態、維持物種的多樣性？如何在社經發展與環境及自然保育之間取得平衡？如何使到能源政策與及交通政策能與改善香港的空氣質素的目標相配合？凡此種種，均須要一個獨立而不是四分之一個政策局主理。

第三，合併違反了問責制的精神。新的決策局需兼顧多方面的事務，主要官員既要處理不同的政策如醫療改革、社會福利等問題，又要處理環境及保育事務，面對如斯繁重的工作量，我們質疑，主要官員如何能夠全情投入環境及保育事務，

而又同時兼顧其他工作呢？如何能夠同時就環境及保育、醫療、食物衛生，社會福利等等向特首，甚至向市民問責呢？如果特首因為主要官員處理環保事務不力，而加以責難，又是否對該官員公平呢？

3) 我們亦非常關注政府將會於問責制推行一年內對各部門及諮詢架構作出的檢討。我們擔心，有關的檢討會不會如今次問責制推行時一樣，都是閉門造車，將公眾摒於門外？

4) 最後，香港地球之友要求政府能夠於推行主要官員問責制時，

1，不要將環食局及衛生福利局合併；2，並且設立一個獨立的環境及自然保育局；3，以客觀及公正的態度檢討政府及諮詢組織架構，並且充分諮詢公眾意見。

***The Conservancy Association
Comments on the Proposed Accountability System
Submission to the Legislative Council on 18 May 2002***

1. The Association's concern on the proposed Accountability System has been expressed in a joint letter to the Chief Executive signed by the various Green Groups. In essence, the letter asked for a new independent Ministry to take care of the environmental agenda within the Hong Kong Government.
2. This paper presents a proposal put forward by The Conservancy Association on the functions of the new independent Ministry. We believe that the new Ministry should go far beyond the restrained role of pollution control and be responsible for both the protection of the environment (such as air quality, water quality, etc) and the conservation of ecological environment, cultural and historical heritage and other environmental resources (including fresh water, recyclable materials and energy resources).
3. Its relation with the existing departments is proposed as follows:
 - ☐ Pollution control and environmental planning (e.g. through EIA and SEA) currently undertaken by Environmental Protection Department
 - ☐ Waste management by a new Waste Management Authority that will take over the work of waste management from Environmental Protection Department and waste collection from the Food and Environmental Hygiene Department. It should also have an enhanced function on waste reduction.
 - ☐ Development of an energy policy and promotion of alternate energy and energy efficiency by a new Energy Department which is currently the responsibility of the Energy Efficiency Unit of EMSD.
 - ☐ Water supply and conservation by Water Services Department
 - ☐ Management of our agriculture and fisheries resources by a new Rural Resources Department that will take over the agriculture and fisheries work of AFCD
 - ☐ A new Conservation and Countryside Management Department that takes over the conservation of natural (such as ecological, geological and landscape), cultural and historical heritage (currently under the remit of different departments such as AFCD, Planning Department, AMO, CED). It should also manage our country and marine parks.
 - ☐ Greening and landscaping of Hong Kong currently undertaken by various departments
4. In view of its broadened functions, We would also propose that the new Ministry be named the Environment and Resources Bureau.

新世紀協會的信頭

敬啓者：

香港特區政府將於七月一日起推行高官問責制。對此，我們表示熱烈地支持。

這是特區政府一項重大的政治改革，也是一次勇敢無畏的嘗試。

在推行該制前，特區政府進行了大量的解釋及爭取意見的工作，對此，我深表贊賞。

以下爲本會對該制的一些意見：

一、環保問題一向復雜，涉及範圍極大，經驗証明若沒有一個高層次，跨部門的領導機構來統領環保工作，很難取得成效；問責制中的“環保部門”顯然缺乏份量。

二、高官問責制是個新興事物，執行起來肯定“問題多多”，政府要成立一個強有力的臨時部門，并由特首統領專門解決執行新制出現的重大矛盾。

三、爲了更有效地發揮“問責制”中高官的功能，應當充許他們自由聘用 4 名行政助理(秘書除外)。一個有效的領導者，必然需要幾個熟悉自己工作方式的助理。

我們相信在董特首的領導下，這個極有進取性的新制度必可取得成功。

此致

香港特別行政區立法會

研究擬議主要官員問責制及相關事宜

小組委員會

新世紀協會

2002 年 5 月 4 日

勁松聯誼會的信頭

敬啓者：

二零零零年董特首在施政報告中提出有關高官問責制，至今已一年多了。今年當董特首獲選連任第二屆特區首長後，他更明確地提出要以他第二屆任期開始，即 2002 年 7 月 1 日正式推行高官問責制，并在立法會向立法會議員就高官問責制作了介紹。

現在還未實行，當然不能肯定她是十全十美的，但從社會輿論反映，大都是正面的，是應該試辦的，我們也有同感。我們認為：

本港正面對非常困難的經濟局面，加以全球經濟一體化，所帶來的挑戰。如何應對？老是指手劃腳，罵特區政府，罵董特首，這只能是使困局更困。而高官問責制的提出，不但在通過行政結構的改革調整，有利於工作效率的提升，有利於部門之間的協調合作，克服政出多門，各自爲政的蔽病。而更重要的是高官問責制的提出使人們在思想上有一個新的定位，即是要求各主要官員，爲他們的施政承擔責任，要求政府領導層理念一致，方向明確，共同努力；要求高官熟悉民情、掌握民意、與民共奮，爲六百多萬港人福祉而不斷創新；要求高官以當家作主的身分施政而克服那些爲殖民主義者服務的漏習。通過行政結構的改進和思想責任的提升，這才是香港早日退出困局的良方聖藥。

可惜，這個十分有利於香港力求進步，擺脫困境，迎接未來挑戰的嘗試，竟被一些政客阻撓，故意把問題複雜化，什麼時間迫呀，要立法呀，這都是廢話，目的是要在時間上打亂特區政府的部署。繼續弱化特區政府。

我們要求特區政府必須千方百計在 7 月 1 日實施高官問責制，并在宣傳上爭取更廣泛的社會力量的支持。

此致

香港特別行政區立法會

研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會

2002 年 5 月 3 日

文康服務中心的信頭

立法會研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會秘書：

關於行政長官在 2002 年 4 月 7 日向立法會介紹『高官問責制』的方案。本中心作為一個社會團體，對『高官問責制』的方案和構想，我們表示支持。

1. 結合現時香港社會的政治和經濟狀況，推行『高官問責制』是十分必要的。特區政府自九七年成立以來，成功實踐了『一國兩制』、『港人治港』。但經濟方面無可避免地受到亞洲金融風暴的影響，香港正面臨著如何實現產業結構轉型，如何突破經濟困境的嚴峻考驗。要成功，除依靠周邊環境影響外，更重要的是取決於政府的施政以及全港各界、全港市民的共同努力。任何政府的施政並不是一成不變的，當社會經濟狀況發生變化時，行政體制就要進行相應的完善和改革。因此，結合現時香港社會的政治和經濟狀況，推行有利於施政、有利於社會的『高官問責制』是十分必要的。

2. 推行『高官問責制』，進一步強化政府主要官員的分工負責、團結協作的精神。『問責制』的高級官員不再是公務員，而是以合約方式聘用的，他們必須各自為其政策的成敗直接向行政長官負責。所有列入『問責制』的主要官員都進入行政會議，直接參與制定政府的整體政策，使到施政能夠更快捷、更全面回應社會的訴求和切合市民的需要。由此觀之，推行『高官問責制』，能夠使各級問責官員之間更明確自己的責任，更加緊密團結，工作更協調和更加順暢。

3. 『高官問責制』體現了精簡和效能的原則，推行『高官問責制』，一些政策局會進行合併，使到資源分配更加合理，政策內容更加協調，辦事程序減少，行政效率將大為提高。

推行『高官問責制』，是特區政府在『法治精神』的大前提下，對香港行政體制進行的一次有積極和現實意義的改革。對此改革，我們全力支持。

文康服務中心

2002 年 5 月 6 日

香港青年社團聯盟就「主要官員問責制」向

「立法會研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會」

提交的意見書

1. 前言

行政長官提出的「主要官員問責制」，香港青年社團聯盟(簡稱「青盟」)各成員團體對此原則上表示支持。不過在人選、政策局的分工、未來與立法會的關係及如何實踐聽取民意的承諾上，則仍有很多空間可以討論。但問責制的推行方向正確，而「青盟」亦樂意見到新制能隨著第二任行政長官的就職同時推行。

2. 青年人的心聲

香港青年社團聯盟較早前曾就主要官員問責制的安排，向青年人搜集意見，並希望藉此向立法會反映青年人的心聲。

增加施政信心，但看不見實效

對於政府的施政信心方面，有 56.4% 的青年人會因問責制推行而有所增加，亦有 55.9% 的青年人認為新制度可以加快政府的決策過程。不過，青年人對於新制度使政府制訂政策時是否符合民意、是否可以促進政府與市民的溝通方面及是否有助保持公務員的政治中立，則抱觀望態度(參考下表)。

青年人對實行問責制的意見：

	同意	不同意	不知道
政策制訂更符合民意	40.6%	43.9%	15.4%
促進政府與市民的溝通	42.6%	41.0%	16.4%
保持公務員的政治中立	42.0%	42.0%	16.0%

此外，有 44% 的青年人並不相信新安排可以有助香港擺脫目前的困境。從調查結果顯示，青年人對主要官員問責制的看法存在著矛盾。一方面，他們對特區的施政信心增加，及認為可加速政的決策過程；另一方面，對具體問題則抱著觀

香 港 青 年 社 團 聯 盟

學友社 雅健社 香港青暉社
香港新一代文化協會 香港青年協進會 新界青年聯會

望的態度，這顯然與推行問責制的成效因素有關。

實行「主要官員問責制」的成功因素

調查反映出青年人認為新制度能夠成功的因素，重要性依次序排列如下：

1. 問責制高官的質素
2. 市民的支持
3. 中央政府的支持
4. 立法會的支持
5. 行政長官的支持
6. 下屬公務員的支持
7. 高水平的薪酬

青年人認為新制度成功的最主要因素是「問責制高官的質素」，「高水平的薪酬」反而是最不重要的。

人是決定因素

這調查結果反映青年人認為新制度可以有助改善政府的決策過程及提高問責的因素，但無論制度設計得如何出色，始終都需人去操作及執行。人才是新制成敗的主要因素。

由此可見，縱使青年人認為新制度方向是正確的，但青年人對未來問責局長的質素存疑，而且對一些具體問題抱著觀望態度。可見青年人最擔心的是問責局長的人選安排，若大部分現任局長擔任新制度下的問責局長，一定不可能在一夜之間改變原有的工作作風及局長質素。

薪酬水平只屬次要因素

青年人亦都認為薪酬並不是主要影響問責制的重要因素，可見青年人對問責局長的道德修養及社會承擔要求頗高。在香港這一金錢掛帥的社會，青年人對政府主要官員的承諾並不是金錢的回報，而是對社會承擔的認同。這一看法顯然與一般輿論認為約四百萬的薪金亦未能吸引優秀人材加入問責局長的意見相去甚遠。

關心但沒興趣參與

調查顯示 73.7% 的青年人均有關心「主要官員問責制」的報導及資料，可見青年人對這一政制改變十分關注。但當問及他們會否考慮擔任政治任命的局長，則只有不足二成的被訪者表示有興趣。

3. 我們支持實行「主要官員問責制」的原因

民主發展的重要步伐

香港由八十年代開始引入代議政制，至九一年立法會的選舉至今，香港民主的步伐多集中討論立法機關及地方議會的選舉議席上，但港人治港的精神實應進一步推向政府決策的核心內，發展一套公平及開放、公民可以參與的機制。香港回歸了五年，在成功落實一國兩制的基礎上，港人治港有需要再進一步發展，而行政長官下放權力予決策高官，讓主要官員脫離公務員體系，同時引入一套適時的問責制度，這發展方向是本地民主進程的一個里程碑，展示了港人治港一個新的面貌。

問責文化的發展

問責文化的建立，關鍵在於主要決策官員的權責在制度上得到明確，行政長官提出的問責制，的確可以讓與這一權責相應的元素得以滋長。

從制度上看，以往文官制下的問責主要是透過內部(internal)及規範化(formal)的安排進行，這明顯缺少了政治及公民的監察及問責。因此，把高官從官僚架構下釋放出來，步向公開的政治問責是適當的。

此外，問責制下，主要官員將成為行政會議的成員，這發展將使行政會議朝向專業化方向發展，這使未來決策的適時性及合理性得以提高，做到想市民所想，急市民所急的承諾。

推搪無藉口

未來的治港班子，將不可再以「政治中立」來作為藉口。行政長官及其主要官員亦不能把政策的失敗，歸咎於公務員的政見不同或辦事不力，以開脫其政治上的失誤。在新制度下，行政會議將會是一個主要由全職和需要負責的核心成員組成，市民可問責的目標清楚明確。

4. 我們對實行「主要官員問責制」的憂慮

高官的質素及聽取民意的能力

從青年人對新制度安排的信心及對問責制成功因素的排列，可以看出青年人對新政府高官的質素及是否取得市民支持是沒有太大的信心，這可能是由於大部份資訊都指出未來問責局長都是由原來的局長升任，使一般市民覺得失去新意，亦質疑其能力。

薪酬過高，失卻道德感染力

新安排提出問責局長的薪酬高於目前的局長，縱使問責局長並沒有相關的福利，但由於新的問責局長絕大部份可能由現任局長提升，一般市民只會認為問責局長其實是換湯不換藥，使高官的道德及公民參與的感染力受損。

解決不了行政立法的關係

新制度只可能解決行政部門內部的問題，包括權責分明、行政與政治分離以及決策官員的效忠問題，但困擾本地政治生態發展的行政立法關係的問題上則沒有得到適當的解決。

加速公務員架構的改革

常任秘書長與問責局長角色分工清晰，常任秘書長是一個協助者，只負責提供資訊及領導屬下公務員執行政。但公務員體制由擁有兼具決定及執行政策的職能轉變成只具有執行的功能，而問責局長為使屬下公務員隊伍可以更有效率及效益地運作，會進行層級精簡及架構重組行動，結果會使公務員體系長期處於不穩定的狀態。

5. 我們對實行「主要官員問責制」的建議

引入更多體制外人士擔任問責局長

問責局長能否如構思般加強與市民溝通及制訂符合民情的政策，取決於「人」的質素。明顯地，未來問責官員如有更多在社會上甚或國際上有成就的香港人出任，有助引入新思維及提升市民對政府施政的信心。

問責局長應建立智囊班子

問責制局長的主要工作是瞭解民情、統籌及制訂政制。因此，不同政策範疇的局長均需要建立政府體制外的網絡，透過不同的渠道瞭解民情之所在；同時，問責局長亦需要建立智囊組織，以提升其政策制訂的水平。

建立與公務員的合作及伙伴關係

問責局長在編制上不屬公務員（除公務員事務局局長外），更可能是來自公務員系統以外，對於公務員系統來說就像是像是一件入侵的異物。如何使屬下公務員系統可以確切地推制訂的政策，實有賴問責局長與屬下的公務員建立良好的溝通及協調機制。

加強協調及統籌能力

對於新的決策局的安排，「青盟」並沒有意見，視乎行政長官的施政需要。但在一些政策範疇如青年事務、弱勢社群及發展本土經濟等，則需要有跨決策局及跨部門的工作組跟進。具體安排視乎行政長官對各局長工作的分工，亦要看未來政務司司長的統籌工作如何進行，而有關當局亦需要就此加以研究及向公眾解釋。

— 完 —

聯絡資料

香港青年社團聯盟秘書處

聯 絡 人：主席陳德明先生 或 秘書長徐海山先生

聯絡地址：香港北角英皇道 83 號聯合出版大廈 1404 室

電話號碼：2802 6483

傳真號碼：2512 1908

香港青年協進會的信頭

對『主要官員問責制』的意見

爲了提高政府行政效率和施政水平，本會贊成實行主要官員問責制這個大方向。但對該問責制是否能改善行政與立法的關係存疑。

在精簡架構的原則底下，本會贊成中央架構實行行政長官和問責制高官的兩層結構。但不贊成設立常任秘書長的架構，除非政府將決策部門和執行部門合併爲一。例如：教育部門設立教育局，取治教育署的架構。局長爲部門首長，以下爲常任秘書長，統管全港的教育事務。

本會建議遵照基本法的規定設立副司長，協助司長執掌有關部門，例如政制事務局和公務員事務局統歸政務司副司長負責，財經庫務局和工商及經濟發展局，統歸財政司副司長負責。將人力資源局和社會福利局合併爲一個局，稱爲就業及社會福利局，此舉的好處是將就業與社會福利結合在一起，有利於實施社會保障計劃。而將人力資源與工商局合併在一起，這是一種主觀的構想，就業不但是一個經濟問題，更是一個社會問題，政府缺乏從整體社會的角度來處理人力資源的視野。

總計有：政務司司長，副司長；財政司司長，副司長；律政司司長；就業及社會福利局局長；教育局局長；環境及衛生局局長；民政事務局局長；房屋及規劃局局長；保安局局長；運輸及工務局局長。三司二副司七局長，共 12 人，較原先設想減少 2 人。

關於公務員事務局局長的角色，應以不變應萬變，如能納入政務司副司長的管轄範圍，則一切不變，純粹作爲一個『人事部經理』的角色。

本會支持改革和充實行政長官辦公室的一切措施，但對辦公室主任一職由公務員擔任持保留態度，因爲此職位對將來改善行政立法的關係，頗爲重要。任何擔任問責制主要官員的人士，應與公務員系統再無任何瓜葛，亦不宜在任期屆滿後重返公務員隊伍。

至於諮詢架構和法定組織的檢討，有待問責制塵埃落定之後，才由這些局長去負責檢視，重組或取消。

目前的立法安排合適，不花費公帑去推行一項重大改革，值得支持。經此一役，發現人們對基本法的了解太貧乏，尤其是專業的政界人士，令人吃驚。政府有責任真真正正地去推廣對基本法的認識，特別是在學校學生之中。

香港青年協進會

2002 年 5 月 15 日

支持港府早日實行高官問責制

香港青年會

從七十年代起，香港之所以享有三十多年的社會安定和經濟發展的奇蹟，實在與我們擁有一支優秀、廉潔的公務員隊伍和相對完善的公務員及高官制度有著不可分割的關係。

但是，隨著社會的發展，市民對公務員隊伍，特別是對有決策權的政府高官的訴求越來越高，市民不單只要求高官廉潔、有效率和公正不阿，而且還要求他們有敏銳的社會觸覺和責任承擔感，廣閱民意，以大眾利益依歸，以制定完善政策為己任。

現行高官制度的缺漏：

1. 高官基本上由公務員黜升，所謂的“排凳仔”制度，只稱資歷不量才幹，一來，阻礙有才幹，魄力、理想人的晉升機會；二來，此種制度下的高官大都以他們當公務員的心態因循處事，既不能對新政提出意見又不對錯誤施政負上應有責任。

2. 當今，香港社會及經濟都處於前所未有的困難時期。因此我們需要一個團結而又實幹的政府班底來帶領市民走出谷底。但是，現行制度下的高官，因是長俸的公務員身份，因循作風並不能配合行政長官的施政理念，往往“上有政策，下有對策”馬虎了事，結果過去幾年很多行政長官很好的施政理想，例如：改革教育制度及公務員制度等都付諸東流。

3. 身為公務員的高官，因生活過於安定，少閱民情，對於市民來講，這些高官看似距離比較遠（或總是高高在上），不能體察他們的訴求，市民既不寄望高官為他們做些事，同時高官也對市民或社會少有承擔感或使命感，因此當他們施政錯誤時，只須草率交代，便可輕易了事，無須負上任何責任，“照取工資照享福利”。

4. 現行高官的薪酬與其工作表現並非掛勾，所謂“做也三十六，不做也三十六”，這樣一來，為免“揩窩”，“多一事，不如少一事”，最終只會阻礙社會的發展。

高官問責制的好處：

1. 選拔人才靈活，行政長官可就某人的才幹、魄力、社會地位及貢獻，或從公務員中或從社會各階層中，選賢拔能。好讓社會精英能更多地對社會作出貢獻。

2. 來自社會不同階層的高官更能體現社會大眾的訴求，為爭取支持率，他們對社會民意相對比較敏銳，因此令政府的政策更能切合市民的利益。

3. 高官由行政長官委任，直接向長官負責，彼此建立良好的合作關係，團結一致，有助新政策的推行，配合各種施政理念。

4. 問責高官須對錯誤施政負責，因此他們往往不敢草率處事，不然“做錯事就要下台”。這點充分表現出工作表現與回報掛勾的市場機制，廣為市民接受。

我們相信，世界上沒有一個制度是完美的。但就行政長官董建華先生，因應世界潮流、社會廣大市民的訴求、以及社會的現實需要，提出了實行“高官問責制”的建議，本會表示贊同。同時我們也相信，只有盡快實行“高官問責制”，建立一個對社會有承擔使命，既團結而又能體察民情的強勢政府，才能帶領市民走出經濟和信心谷底，重振香江光輝。

對高官問責制的幾點意見

劉礎謙 荃灣青年會

1、香港的社會輿論對高官問責制，視如洪水猛獸，仿若一旦實行，就等同民主即死，特區行政首長一人就能獨攬大權，仿如秦始皇復活。香港市民真的如此盲從權威嗎？香港各政党及各政團，真的如此窩囊廢，讓特首實行嗎？民主真的那麼脆弱不堪，弱不禁風？又或是社會輿論對民主根本就沒有信心？

2、何況《基本法》第 64 條規定特別行政區政府，須依照法律向立法會負責，答覆議員質詢，而第 48 條規定特區政府主要官員的任免權在中央政府。《基本法》既然已對行政首長的權力設限，因此，實行高官問責制並無增加行政長官的權力。而且，在實際運作上，如果有高官失職，立法會可對特首施壓，這時在面對強大政治壓力下，特首很難護短，只好與該官員終止合約。

3、雖然實行高官問責制並不會導致特首濫權，但是否如此我們就應該支持高官問責制呢？這要看現時香港所面對的客觀環境是否有需要，和這是否合乎社會大眾的利益。

4、現今在全球化衝擊和中國崛起的激烈競爭下，香港面臨經濟不振，失業率高企，社會矛盾激化，舊有優勢逐漸消退，新的優勢又未建立的，社會經濟重大調整時期。而過去五年經驗表明，原有的公務員架構，已不能回應這個調整中的社會。

5、我們應該是因杯弓蛇影，反對實行高官問責制，還是嘗試以這個新制度去回應急速變動的社會。問責制未必能解決當前香港社會所面臨的全部問題，但至少能讓制定政策的高官們負上應有的責任，至少能使不稱職者撤職，讓有能者居之。至少能夠增加行政效率。

6、對於有論認為應當在特區行政首長能進行普選時，才實行高官問責制。這個涉及《基本法》的有關規定。政制檢討要到 2007 年才舉

行，而且結果未明，但現今我們的社會經濟已在調整中，我們可否等到 2007 年後才考慮實行問責制呢？在全球化的競爭下，我們的競爭對手會否等待我們管理好自家的事才發展呢？如果不去實行問責制，請問有沒有其他解決問題的方法。

7、一個民主的社會是需要有人來監察和批評。可惜，我們香港社會是監察的人多，辦事的人少，批評的人多，建言的人少。引用本港一個名嘴的話，講就天下無敵，做就有心無力。一個如此的社會可在全球化的競爭下生存嗎？

8、在立法會的監督和傳媒的監察下，實行高官問責制，假如有高官失職，特首將會受到比現在更為沈重的政治壓力，因為人是特首本人選的，因此再沒有推諉的理由。在沒有特首濫權的憂慮下，而本港又正在社會經濟劇烈調整期，實行高官問責制是解決當前社會困境的出路。

將軍澳青年會

問責制方向正確應該支持

行政長官董建華總結過去四年多的施政得失，推出三司十一局的高官問責制，目的是為了施政暢順，提高政府的運作效率，加強對市民問責，增加對香港的承擔，使政府更有創造性和更加主動地面向市民，服務市民，確保施政與時俱進。董建華先生在向立法會介紹問責制時，也冀望新機構的運作，能夠在今年七月一日正式實施，本會認為，高官問責制配合施政方針，方向正確，應該支持。

首先，問責制符合市民利益。現時的公務員體系，高官局長擁有的是鐵飯碗，無須為政策施行的成功失敗而負責。更令人難於理解的是，特首和政府作出的決定可以不執行，致使許多政策“議而不決，決而不行”。施政失誤表明，高官有權無責，責任卻落在行政長官一人身上。本會認為，香港是國際大都會，在瞬息萬變的環境中，面對全球經濟一體化、經濟轉型的挑戰，政府沒有高效的辦事機制，是很難回應市民訴求的。近年來，本港經濟低迷，失業率高企，政府民望低落，這都是特區政府面對的施政困難。新一屆特區政府為了走出施政失誤的陰影，更全面回應社會的訴求，帶領香港走出困局，實施問責制，改善施政，這是市民樂於見到的，也是符合市民利益。

首屆特區政府在施政方面存在著互不協調，有令不行，浪費資源的種種弱點和缺陷。這些深刻的教訓，使第二屆特區政府不能不檢討施政的失誤，對不合時宜的行政架構進行改革。未來五年實施問責制，標誌著本港政制改革和發展正邁向一個新的歷程，目的是要使特區政府主要官員，無論是由公務員內部，或是從外面精選和聘用的人才，都要承擔責任，使特區政府的領導層方向明確，理念一致，有一個共同的施政目標。另一方面，問責官員能同廣大市民，立法會議員及社會各界人士有密切的聯系和溝通，做到民情在心，民意在握，這樣就會在強化政府行政主導的前提下，提高施政水準和行政效率，令政府的施政方向更加明確，各項政策更加全面協調，為市民和社會提供更有成效的優質服務。

董建華先生經過五年的體驗，亦受到不少批評，有得有失的施政經驗，必然會有助於他推行高官問責制。現階段，社會各界人士展開討論，出謀獻策，使問責制不斷完善並順利推行，是非常必要的，這也是對問責制的一種支持。以上各點是我們將軍澳青年會的一些意見。

二零零二年五月十日

立法會秘書處：

以下是本人對特區政府將推行『高官問責制』的意見。

本人是極力支持董建華推行高官問責制。自從特區政府成立以來，政府推行的政策及改革均遇上不同程度的阻力，最終功敗垂成。就以九七年新機場初啓用時的混亂為例，負責機場的官員最後都因公務員合約及集體負責制而不須責任。

官員不用為失誤負責，此例一開，官員制定政策時便不須三思，不須再要諮詢民意，為了快點兒完成工作，乾脆馬虎了事。結果政策出錯，最後的犧牲是納稅人的金錢及廣大市民的利益。

部分人士一直對問責制成功表示懷疑。他們認為問責制是對董建華個人的負責，而不是對廣大市民負責。我認為此說法對董建華極不公平。我敢問他們是否有想想自董特首上任以來，他身邊究竟有幾多與他政港理念相近的人士幫他出謀劃策？無，因為特區政府為了順利回歸，留下給董建華的全是曾效力英國殖民地政府的公務員。我在此的意思不是說公務員不幫助董特首，反而我想說特首與公務一直以來都格格不入，情況等如共和黨的喬治布殊，他身邊的智囊並不是與布殊意見相近的切尼，而是一直反對他的民主黨人士。你說說，這樣的政府怎能順利運作，為美國人民服務呢？再說，環觀其他成功的政府也不像香港那樣，其領導人與執行機構意見不同的。

作為一名香港市民，我當然希望特首通常民主產生。然而，當基本法清楚寫明二零零七年才檢討香港政制時，我認為與其繼續追求無

可能發生的選舉，不如退一步想想，特區政府多番的失誤，是董特首個人的錯失，還是今天政府機制出問題？歷史告訴我們，單單換了領導人，最終也不能解決問題。如你不信，不如看看阿根廷至今換了幾多個總統？那此總統最後又能否為阿根廷脫離經濟危機呢？

我想在此對董特首寄語：選問責制官員，可以考慮親中政黨核心成員，他們一來與特首志同道合，二來他們亦有一定的民意基礎，可以將民意帶入決策部門，增加特首了解市民的機會。另外特首也可考慮選專業人士，他們的專業知識可幫助政府推行政策。第三考慮是傳媒人士，要成功推行政策，就要善用傳媒爭取民意支持，減少阻力。特首一向勤力，但成效卻不及經常巡街的彭定康，何解？只因為特首喜愛閉門工作，市民不了解特首的工作，加上經濟不景，自然一古兒將所有責任推向董建華，結果事倍成半。

祝

經濟繁榮！

屯門青年協會

周子聰敬上

二〇〇二年五月十三日

大坑關注社的信頭

重大改革 落實政策

高官問責制是特區政府的一項重大改革，這個改革可以減免存在架構內多年的陋習，如部門之間的不協調或部門內的上下不協調，減免了你贊我反的不正常現象，使決策執行時更有效率，而同時行政長官可以在行政會議上協調各局。當然要做好這個改革，高官要多聽民意，香港市民對以往政府內的陋習都希望有所改變，現正是一個良好的時機。

爲了使決策更有效率，本社贊同持首提出高官問責制的高官是當然的行政會議成員。這是理所當然，因所有局級制定任何一個決策，可以在行政會議上同有需要的部門協調，最終由行政長官決定。

我社同意在今年 7 月 1 日實施高官問責制，避免『議而不決 決而不行』。

本社現派出總幹事 何 勝 先生 代表大坑關注社出席口頭申述意見，日期最好安排於 2002 年 5 月 18 日。

聯絡電話:2881 6875 傳真:2881 0491

大坑關注社

2002 年 5 月 4 日

高官問責制諮詢會

發言稿(修正)

葵涌居民協會分會主任 張彼得

主席、各位朋友：

根據世界各國歷史上的管治經驗和今天各國政府的執政經驗，都以大量事實說明，地區行政長官必須擁有政治效忠的行政班子，才能有效管治當地的政治、經濟、文化，公安等事務。但在香港主權回歸期間，由於內外種種原因，候選人在沒有政治效忠班子的情況下，就經選舉產生出任行政長官一職。結果近五年來，香港政府原有的集體保密制和集體負責制等優良傳統沒有了。有的是政府各主要官員各說各話，各行其事。連行政失誤，也無人負責。所有失誤，全部推到不負責具體行政事務的行政長官一人身上。這種沒有承擔的公務員體制，已經令行政立法關係變得不協調。但更要命的是政府年年付出龐大公帑，去供養一個天天辱罵政府的香港電台。今天香港電台，已經成為香港政治建制內的一個政治淪陷區，其負面效應是傳媒人物或政治人物，誰罵政府罵得最兇，誰就最快出人頭地。至於這種行為是否動搖了香港的政治穩定和經濟繁榮，那就天坍下來也無一人需要負責。這種沒有政治問責的行政架構，已經令特區政府的管治威信蒙受損失。

根據基本法第四十八條〔一〕、〔四〕、〔七〕等條款規定：特區行政長官領導香港特別行政區，有權決定政府政策和發佈行政命令，有權依照法律程序任免公職人員。所以行政長官總結了近五年來的管治經驗後，決定以政治問責方式，推行各司局級主要官員問責制。由於問責制官員權力來自行政長官，必須對行政長官負責，若行政失職就要下台。同時問責制官員全部加入行政會議，配合行政長官共商行政決策。加上市民對今天政出多門及街頭政治，已經十分厭倦。所以日後推行主要官員問責制，有利提高特區政府行政效率，有利改善行政立法關係，有利促進香港政治穩定，有利推動香港經濟融入珠三角繁榮發展，完全是合情合理合法和有大多數民意支持的一項政治改革行動。

深水 居民聯會的信頭

本會支持『主要官員問責制』的實施

『主要官員問責制』的方案公布了，本會與大多數的市民一樣，支持新建制，期望改善施政效率。

推行『主要官員問責制』，將結束以往官員之『鐵飯碗制』，過去多年，高官有權無責，不用為政策失誤及至平庸表現承擔政治責任，導致政府內部出現某些政令不暢，效率低下，內耗增多，令特首的施政方針和目標難以貫徹落實，推行問責制將會革除這些弊端。

問責制改組政府的架構，對現有的十六個政策局進行重組，精簡為十一個。問責制下的官員必須與行政長官的施政理念吻合，這樣才會辦事效率高，活動能力增強，更重要的是能從中吸納民意，使政府的政策體現民意，確保施政與時俱進，收事半功倍的效果。

好的體制需要一批優秀的人材來落實。我們期望『主要官員問責制』下的班底，應該以選賢任能的原則，向社會各界選擇有治港才能、有改革進取精神，不徒有虛名的人才，當然亦包括從公務員中吸納其優秀者，以發揮他們的才幹。

現在距離七月一日不足兩月，我們期望“主要官員問責制”能如期實施，為特區政府的施政開創一個新局面。

深水 居民聯會

二零零二年五月四日

致：立法會

研究擬議主要官員問責制及相關事宜

小組委員會

對高官問責制的一點意見

特區政府成立以來，面對急速轉變的內外環境，予人一種欠缺效率，不果斷的感覺。提高政府的施政效率和應變能力，是市民大眾的強烈訴求。

本港的公務員制度，有需要盡快作出檢討和改革，特別是負責制訂政策的主要官員，若仍奉行政治中立，無須為所訂政策或所管轄部門的失誤負責，實在已經脫節。從機場開幕的大混亂、公屋短樁事許等，都是出了問題而無人需要負責任，難怪我們的街坊都說：因為公務員有免死金牌在手，如果在我們的公司，這個主管早已被炒了。

行政長官對政府行政體系進行改革，任命問責官員制訂政策，管理行政部門，促使有關官員在釐定政策前，要考慮是否為市民大眾接受，使政府的決策能順應民意。同時使公眾清晰可向誰問責，意見向誰表達，從而可使政府的施政更有效率。而即將實施的高官問責制，正好改變以上的弊病。所以我們支持高官問責制的實施。使社會人士與政府官員同心同德、奮發圖強，重振市民信心，使香港可以在一國兩制、港人治港的基礎上，繼續繁榮穩定。

李鄭屋居民協會

16/5/2002

香港 中區 景臣道 8號

本會檔號：020506/LR/45/GV/01_2

主法會

研究擬議主要官員問責制及相關事宜

小組委員會

對主要官員問責制的意見

就特區行政長官建議在今年七月一日實施「主要官員問責制」，本會甚表關注，並就此議題召開會議行討論，決定對如此重要的行政改革提出我們的意見。

本會認為：隨着香港回歸祖國，政制起了很大的變化，其中一項是由英國政府委派港督變成通過選舉產生行政長官。作為一個通過選舉產生行政長官，的確需要一套政治理念相近班子共同制訂及推動政策，然後再由政治中立的公務員去忠實執行。

公共政策乃經過價值取捨排序的產物，亦牽涉到資源分配，每項取捨以至目標都是政治決定，故政策制訂者本身就充滿政治性。目前負責訂定政策的官員絕大多數來自公務員系統，當高官的政治理念與特首並不相同時，在制訂政策時容易出現反覆「討論」，拖拖拉拉，議而不決，決而不行，陽奉陰違，貌合神離。當施政出現問題時，又以政治中立為檔箭牌，推卸責任，致令公眾把矛頭轉向行政長官，這對行政長官很不公平的。

本會認為：行政長官提出的「主要官員問責制」，可以在制度上解決此問題。而三司十一局之首皆由行政長官政治任命，不再是公務員，任期更與該任行政長官相同。即每個政策制訂者必須要與行政長官共同進退，再不能以政治中立自居，要為其表現問責。有助高官與行政長官同一步調，落實政策更順暢，更快速及有效回應市民的需要。

另一方面，以合約制聘請高官，而非「鐵飯碗式」終身聘用制，除反映與行政長官共同進退的政治特質外，亦指出高官若要在五年後獲得續聘，必須以政績取勝。一旦政策失誤，可能要引咎辭職。這不單是問責性的提升，亦能確保政策的素質。同時，以合約制聘請高官，有助廣攬社會人才，而不是局限從公務員提升，亦有助令香港與時俱進。

因此：本會支持行政長官提出的「主要官員問責制」，並期望這項回歸以來最重要的行政改革——主要官員問責制能應時實施，打開特區施政的嶄新局面。

東九龍居民委員會

2002年5月6日

銅鑼灣協進會有限公司的信頭

有效管治 合理協調

實行高官問責制，本會認為對香港特區的管治更有效率。

高官問責制是用作解決現時政府被譏為『議而不決 決而不行』的最好方法。就現時之制度高官可以不負責任的態度對待政府的決策或不理民意地推行一些不利民生的改變，行政長官要負上實際責任，而公務員的高官沒做好工作可以等時間退休，而高官問責制的高官不再是公務員，他們要在自己所負責的政策範疇聽取民意，制訂更務實的政策，更要督促自己部門的各種協調工作，更有效率地落實政策。

當然這是一個新的改革，許多市民對此認識不多，政府要多加宣傳，特別有些人說這個改革做成行政長官獨裁、又謂什麼立法會無權罷免等等，這都是別有用心的人想通過這些言論來阻礙改革。因為這些高官是特區的管治班子，其總領班是行政長官，他們是由行政長官報請中央政府委任，如出問題，理所當然由中央決定。

本會同意於 7 月 1 日實行高官問責制，只要政府在這個多月的時間內多加宣傳，這就可以解決市民的疑慮，不必要再將時間拖長，免再做成『議而不決 決而不行』。

現派出本會副主席 凌榮珠 女士代表 銅鑼灣協進會口頭申述意見，

日期最好安排在 2002 年 5 月 18 日。

聯絡電話:2881 6875 傳真:2881 0491

銅鑼灣協進會有限公司

2002 年 5 月 4 日

九龍社團聯會的信頭

九龍社團聯會就主要官員問責制的意見書

千呼萬喚始出來，期待已久的主要官員問責制的方案終於公布。據本會了解，市民普遍支持新制度，期望改善施政效率。

新制度下，三司十一局之首皆由特首政治任命，任期與特首任期相同，即與特首共同進退；高官不再是公務員，特首可於政府體制外邀請人才加入，他們也可以來自公務員系統。如此安排，特首與高官同一步調，落實政策便更順暢，更快速及有效回應市民的需要。有人擔心政府會變成一言堂，而快速落實政策將使惡政更快禍港云云，本會認為都是拒絕進步、苟安現狀的藉口。此觀點忽略了新制度下的高官只有五年任期，並非公務員的終身聘用制，若要在五年後『繼續留低』，必定要以政績取勝。制訂政策時若不深思熟慮，導致政策失誤，可能要引咎辭職，這是問責性的提升，以往『集體負責等於無人負責』將成絕唱。

不只問責官員及管轄部門在制訂政策時要深思熟慮，亦要直接面向市民，充分聽取民意。有政府官員曾就市區重建問題頻頻『落區』收集民意，贏得市民的掌聲，身為民意代表的議員們亦自歎不如，至今仍為公務員內部津津樂道；每逢行政長官、財政司司長到地區巡視，市民亦相當歡迎，以此為親民之舉，亦可直接表達心聲及意見，反應良好。問責官員不必每天在街頭奔走、『嗌咪』，卻不能只滿足於屬下部門呈上的書面報告，應放下身段，面向市民，接觸地區團體，聽取意見，宣傳政府政策，爭取各界市民的支持。

雖然，一旦政策失誤，立法會通過不信任動議，也不代表高官必須下台，可是立法會是民意代表，特首必須尊重及慎重考慮立法會的意見，但任、免二權一體，不應分拆；高官既由特首推薦，中央任命，亦應由特首上報中央免職。再者，政府主要官員若由立法會免職，任命權變相從行政長官手中轉移到立法會，立法會有權免去主要官員職務，直至人選合其心意為止，特區政府變成立法主導，違反《基本法》對行政主導的規定，完全偏離憲制。我們認為特區政府應堅守行政主導的大原則，高官問責制才能有效推行。

事實上，本會最憂慮的是在現今高度政治化的政治氛圍中，有多少外界人才願意出任問責官員。政治化帶來的不穩定性，加上五年任期的規定，外界人士往往『易入難出』，對較年青的人士吸引力較低。從積極處看，吸引到的人才俱不為利而來，乃有志真誠為社會服務的精英。然而，本會擔心，若來自外界的人數太少，高官幾全由公務員系統過度而來，當中雖不乏人才，卻立下壞先例，構成『問責官員與現公務員源出一身』的保守形象，令外界人才更減低擔當下一任高官的積極性，繼而減弱了從外界引入思維衝擊的功能，問責制亦事倍功半。

刻下距七月一日不足兩月，時間緊逼，期望這項回歸以來最重要的行政改革——高官問責制能應時實施，打開特區施政的嶄新局面。

九龍社團聯會

二零零二年五月三日

新界社團聯會的信頭

香港應行高官問責制

新界社團聯會

我們是新界社團聯會的代表，今日代表本會就“主要官員問責制”前來發表意見。

面對香港社會已持續相當一段時間未能擺脫經濟困境，首屆特區政府的施政機制，嚴重阻礙了特區政府成立後的有效施政。令社會無謂增加了不穩定因素，市民的生活水準亦直接受到拖累。

有見及此，普羅大眾迫切要求第二屆特區政府能樹立強勢，帶領香港走出經濟的低穀。現在，成功連任的董特首提出高官問責制的變革，本會認為是與時俱進的。市民亦樂於見到第二屆特區政府啟動運作之日，就是高官問責制實施之時。

本會認為：有五年施政經驗的特首董建華，在實現平穩過渡數年之後，總結了其首任內由於責權不清、有權無責、缺乏問責等諸多制肘，令他的施政理念未能體現的教訓，現今即使面對重重阻力，仍堅持推行高官問責制，是對社會、對市民盡責、勇於承擔的一種表現。

其實，民間也認為根據二十九年“麥健時顧問報告書”訂立的體制，已無法令行政長官政通令行，不能對香港的經濟轉型作出有效的配合。若不適時調整，將不能滿足市民的要求，無法提昇香港整體的競爭力，不會應對日趨複雜的全球政經形勢。

18/5 2002

香港漁民團體聯席會議的信頭

高官問責制發言稿

主要官員問責制可令行政長官挑選的官員與行政長官的施政理念一致，做事『夾襠』，提高施政效率，改變『議而不決，決而不行』的不良現象。

目前主要官員是由行政長官提名並報請中央人民政府任命，而《基本法》104條亦規定主要官員就職時要宣誓效忠特區政府，但由於承襲了殖民時代的『鐵飯碗』制度，不但對行政長官的施政計劃陽奉陰違，不予落實，甚至久而久之有人發表『要忠於自己』、『不做無聲狗』的言論，單單打打自己的『老細』。

由於上述陋習太深，導致回歸四年多以來，整個公務員系統毫無朝氣，各局署各自為政，做事抱多一事不如少一事的心態，不但對民間有建設性的建議不感興趣，連對行政長官的多項施政大計亦一味扯皮，使行政效率低下，結果變成空中樓閣。當政府出現施政失誤，則將責任推卸給行政長官。大事例有許多人講過了，我只舉養魚戶要求魚排轉讓合法化這個小例子。1999年初，政府終於應漁民要求，就魚排轉讓合法化推出修改條例的方案，由於沒有原則性分歧，漁民團體很快便協助政府完成諮詢工作，並且期待早日排期提交立法會通過，但不知何解，一排便排了三年，直到最近才將草案提交立法會進行首、二讀。期間，想入行或擴展魚排業務的故然不行，養魚戶連想退休亦不行，因為執笠須要付一筆費用清理魚排。

有立法會議員提議，問責制下的主要官員如經立法會通過投不信任票，行政長官必須將其免除。我認為並不可取，因為此舉干預了行政長官的人事任免權，並不符合《基本法》的規定。

根據《基本法》第73條和第79條，立法會經過一定的法定程序下，對特區公職人員的人事任免有權過問的，只限於終審法院法官和高等法院首席法官；立法會議員本身；甚至連行政長官都可以，唯獨對主要官員的人事任免無權過問，所以立法會不宜務非本業之專。

2002年5月15日

香港漁民互助社的信頭

對高官問責制的意見

“高官問責制”有利加強特區政府的行政主導、有利進一步落實基本法的賦予特區行政長官行政管理權。行政長官行政管理權需要公務員的配合和執行，世界上許多國家、政府中負責參與重大政治決策的主要官員，一般都屬政治委任，由執政的最高行政首長或議會多數黨派組成內閣委任，不屬公務員範疇。其他政府人員，只負責一般行政事務的管理，與政治決策無關，屬公務員範疇，按照公務員的有關法規和程序予以任用。

目前，香港政府中的主要官員兼行政管理者和政治決策人的“雙重角色”，他們既參與決策並負責執行決策，又屬於一般公務員的範疇，無須為決策和後果負責。香港回歸後。行政長官及立法會議員由選舉產生，民主政治的發展，市民也越來越多參與香港的社會事務、公眾、傳媒對政府運作和制定政策官員的監督日益嚴謹。但傳統政府機制，參與並執行決策的主要官員並不對他們的決策和執行情況負責任，所以傳統的公務員制度所要求的主要官員擔當的角色，已與社會和市民的要求產生很大矛盾。特區行政長官施行的規劃藍圖，往往受到抵制或消極對待。這種體制下，行政長官的行政管理權和人事權在一定程度上被架空。特區政府推出“高官問責制”，對於加強香港特區政府的行政主導有著十分重要意義。

一、世界經濟一體化，中國入世和本港經濟轉型面臨挑戰，香港需要一個強而有力的領導層對日趨複雜的政經形勢作出反應和決策，行政長官需要建立一個理念相同，團結一致的領導層，共同作出政治決策，並通過主要官員的施政落實對香港行政管理權。

二、政府主要官員升遷、調動、革除等要與其制定的政策和效果掛鉤，如他們的工作中出現嚴重政策失誤，或是落實政策時出現過失，或出現嚴重個人操守問題，則可能要下台。由於不屬公務員編制，有利選拔社會精英進入領導層，如 80 年代財政司彭勵治和現在的財政司梁錦松，問責制解決精英加入政府主要官員行列問題，行政長官可以找到有共同理念的公務員和社會精英加入領導層，共同制定並實施政策，從而保證政府領導層理念一致，施政方向明確，施政更為順利。

三、因為沒有“鐵飯碗”，特區行政長官要對市民負責，必然根據民意行使其人事權，政府主要官員的前途實際上掌握在市民手中，一旦作出錯誤決策，就必然為政策的效果和執行部門提供的服務承擔全部責任，這將使他們在制定政策時更為謹慎，務使市民得到服務可望更為完善。

有人指責實行“高官問責制”後行政長官權力過大，缺乏有效監督，這不符合事實的，基本法已經明確規定，立法會對行政長官和行政機構有監督和制衡權力，如基本法 53 條，立法機構有使行政長官辭職的權力；基本法 64 條規定，特區政府要對立法機構負責；基本法 73 條規定，特區立法機構有權彈劾行政長官。香港回歸五年來，立法會一直扮演對行政長官和特區政府進行監督和制衡的重要角色，推出“高官問責制”後立法會權力並沒有削減，在問責制下香港公務員的傳統制度和文化也得到保存，除 14 位主要官員外，其他公務員的角色不變，公務員隊伍依然保持穩定。

綜合以上意見，我們支持推行高官問責制。

香港漁民互助社

2002 年 5 月

支持“主要官員問責制”

對於特區政府公佈的“主要官員問責制”的框架及計劃，我有以下意見：

一、支持政府制訂及實施高官問責制

首先，我十分認同特區政府制訂及施行高官問責制的原則及精神。預期實行問責制後，由於增加主要官員對其負責範疇的承擔，政府將更能掌握民意取向，所制訂的政策更能回應社會的需要，總體施政將更有效率，市民應能享受更優質的公共服務。

二、高官問責制能吸納更多社會精英管理香港

高官問責制給予行政長官更大的空間，從公務員系統及社會各界別精英中挑選最合適的人員擔任問責高官，我相信此舉可進一步加強特區政府制訂及推行政策的能力及效率，對此表示歡迎。

三、合併決策局符合香港社會發展的需要

對於政府建議將現時 16 個決策局合併為 11 個，我認為此舉有助提高政府施政效率，使政府架構及部門職能與時並進，更符合香港社會發展的需要。惟在合併的過程中應明確各決策局及轄下部門的職能及分工，不宜過急。

四、問責局長薪酬可以接受

政府建議的問責局長薪酬為年薪 374 萬元，我認為有關薪酬是經過詳細市場調查後而作出的建議，已在考慮市場上相關職位薪酬水平，以及回應嚴格控制公共開支的社會公識，應可接受。惟有關薪酬應有制度定期作出檢討，根據實際市場薪酬趨勢作出相應調整。

總括而言，我支持特區政府建議的主要官員問責制，認為此問責制可改善政府的總體施政和對民意的掌握。因此，我希望高官問責制能在 7 月 1 日第二屆特區政府成立時同期實施，揭開香港新的一頁。

周興

2002 年 5 月 18 日

“主要官員問責制” 有助提高政府工作效率

我認為，“問責制”方向正確，切合時宜，有助提高政府工作效率。理由如下：

“問責制” 是政府因應時局要求提出的

香港的政府架構組織多年來都沒有什麼變化，很顯然，在很多方面已不合時宜。目前的世界已發生了很大的變化，資訊科技和經濟全球化賦予政府官員更嚴峻的任務和挑戰。新組成的政府架構需認真分析新形勢下的新任務，制定符合時宜的政策，有助營造良好的營商環境，促進各行各業發展。

“問責制” 有助避免以前架構重疊和問責欠缺的現象

重新組織後的政府行政架構，將有助避免以前架構重疊和問責欠缺的現象。在新的安排下，政府架構由原來 16 個局變成 11 個局，不僅精簡架構，更主要的是各局長需對自己所制定的政策直接向行政長官負責，避免以前部份官員有權無責的傾向。此外，新的架構分工清晰，各局長份內的工作範疇明確，有助提高政府的工作效率，減少部門繁雜，辦事欠積極的現象。

借鑒經驗，積極落實

特區政府現在推出的“問責制”並不是什麼新鮮概念，在不少國家和地區已有先例。在推行“問責制”的同時，我期待政府能借鑒其他國家和地區成功的經驗，認真諮詢各方面的意見，結合本港的實際情況，制定一個合理的行政組織架構，各局長人選更要嚴格挑選，以確保行政長官的施政理念得以全面落實和貫徹。我相信，在新制度下，身處局長位置的官員一定能徹底地承擔責任，向行政長官和社會負責，努力改善工作作風，為市民大眾謀利益。

陳 新

2002 年 5 月 18 日

立法會秘書處胡先生台啟

本人朱俊榮CHU CHUN LOK，誠懇希望能夠出席貴會於2000年5月18號舉行之7月1號官員問責公眾諮詢會發表以下少少意見：因為高官問責嘅董特首連同政府官員、傳媒、八黨聯盟、推委連同公眾諮詢決定是否可以嘅7月1號起實行，本人都尊重特首嘅提議，因為是香港回歸後第一次實施，委實嘅一種任重道遠嘅神聖任務，需要平衡各方利益，推選大無畏對香港未來有力承擔聖賢上士去肩負，包括商人、知識人士同代表弱勢社羣人士，然後要得中央拍板先落實，如果時間太急迫，可以從詳計議，做到最好。謝謝。

朱俊榮敬上

25-4-02

立法會秘書長馮載祥先生台啟：

我是本港市民朱俊榮，日前已經傳真一份關於政府官員問責制實行之有關時間及事項，希望能夠批准可以出席貴會於5月18號舉行之諮詢會發表人生第一次在立法會之意見。自己覺得官員問責制事在必行。只不過在香港從沒有推行所以有些難度，只有借用新加坡資政李光耀先生84年在國會對部長官員之講話一此內容他要求高官首先要有高度廉潔自律、責任感、有效率、有禮貌、要團結、發揮團隊精神、對弱勢社羣同窮苦大眾有體恤同諒解，並且警惕金錢同權勢不可以掛鉤，並且使市民有安全感使市民感覺到安全有保障。自己唔反對有富豪之二三代開明人事擔任部長，重要是要平衡各方利益，為特首董建華先生做到好似司馬光嘅政策：開言路，真求問，問疾苦，利市民，施德政，共同享受繁榮穩定的生活。多謝您。

祝好。

市民朱俊榮啟上 30-4-02