

## 立法會政制事務委員會

### 主要官員問責制實施成效報告

在問責制的討論過程中，政府承諾檢討多個涉及問責制或因問責制而起的事項。在二零零二年六月十四日舉行的立法會財務委員會會議上，政府承諾在主要官員問責制實施六個月後向立法會提交報告。

2. 主要官員問責制已實施六個月。政府已擬備報告，現夾附供議員參考。

政制事務局  
二零零三年一月十五日

# 主要官員問責制實施成效報告

## 目的

本文件旨在提供有關主要官員問責制實施成效的中期報告。

## 背景

2. 主要官員問責制自二零零二年七月一日開始實施，目標如下：
  - (a) 加強主要官員對其政策範疇承擔責任；
  - (b) 讓高級政府官員深切理解社會的期望，並更好回應社會的需要；
  - (c) 選拔最佳而又最合適的人選，出任主要官員之職，服務社會，並提高有效管治；
  - (d) 加強行政立法機關的合作；
  - (e) 更好協調政策制訂的工作，確保政策有效實施，並為市民提供優質服務；以及
  - (f) 維持一支常任、專業、任人唯才、廉潔而政治中立的公務員隊伍。
  
3. 在二零零二年六月十四日舉行的立法會財務委員會會議上，政府承諾在主要官員問責制實施六個月後向立法會提交報告。

## 改進之處

### 新的有效管治文化

4. 實施問責制，令香港的管治跨進一大步。在新制度下，行政長官可從公務員隊伍內或公務員以外挑選最佳而又最合適的人選出任主要官員。主要官員不再按公務員條款受聘，並可確切地承擔政治責任。他們會由一支常任、專業、任人唯才、廉潔而政治中立的公務員隊伍協助工作。

5. 問責制順利實施，且漸見成效。主要官員撥出相當時間與社會各階層溝通，努力深入了解民情、市民的期望和他們最關注的事項。這可確保所制定的政策最能切合大多數市民的需要和期望。

### 更迅速回應和新措施

6. 沒有一個制度可以自詡完美，在開始時更不能誇言無瑕。然而，我們很快上了軌道，適應了新制度，隨著形勢的發展迅速作出回應。問責制主要官員提出了新措施，並在六個月內發表《施政綱領》臚列未來 18 個月的工作重點。

7. 主要官員對有關他們政策範疇的事宜作出了迅速的回應。以下是其中一些例子：

- (a) 政務司司長應行政長官的要求，在年底前完成一份有關人口政策的報告；

- (b) 財政司司長已把二零零六至零七年度的政府營運開支水平定為 2,000 億元，政府正因此制定各項節省開支措施；
- (c) 通過工商及科技局局長和經濟發展及勞工局局長的努力，工商界在二零零二年七月底自發推出“一間公司一份工”運動，為新畢業生提供就業和訓練機會；
- (d) 經環境運輸及工務局局長呼籲後，各有關公營交通機構推出車費優惠計劃；
- (e) 政府帶頭鼓勵會計界加強自我規管制度的透明度和問責性。在二零零二年十二月初，財經事務及庫務局局長與會計界代表會面，討論改善有關制度的方法，特別是否有需要在香港會計師公會（下稱“公會”）紀律和調查委員會加入更多獨立成員。政府會繼續與公會聯手，循這個方向制訂建議；以及
- (f) 政制事務局局長回應社會上的訴求，增加區議會民選議席的數目。

8. 鑑於樓市的情況廣受市民關注，故政府發出一份房屋政策聲明，詳載一系列清晰全面的房屋政策，以及一套有助樓市順利運作的措施。這一系列措施為社會所歡迎。

9. 此外，保安局局長已發出諮詢文件，聽取市民就《基本法》第二十三條的立法建議所發表的意見。

## 加強行政立法機關的合作

10. 問責制主要官員上任後，均盡快向立法會議員介紹其政策目的和有關措施。他們積極主動與立法會議員溝通，以期加強合作。加強行政立法機關的合作對有效實施政府政策十分重要。

## 更佳的政策協調

11. 由於問責制主要官員均是行政會議成員，他們直接參與最高層的決策和訂定施政綱領的緩急次序。在行政會議的討論中，主要官員不會局限於考慮自己政策範疇的事宜。身為政府領導層一份子，他們會就整體政策的制定和執行盡量提出有建設性的意見。主要官員對政府整體的政策目的和方針有更全面透徹的認識，從而政府也更能釐定政策和資源分配的緩急次序。

## 維持公務員體制完整

12. 政府一直十分重視公務員隊伍。行政長官曾多次強調維持一支常任、專業、任人唯才、廉潔而政治中立的公務員隊伍十分重要。在制定主要官員問責制時，我們其中一個指導原則是要維持公務員體制完整。

13. 在問責制下，公務員制度基本不變，繼續維持一支常任、專業、任人唯才、廉潔而政治中立的公務員隊伍。原有的聘任、擢升、職位調派和紀律的公務員管理制度，以及公務員敘用委員會的獨立諮詢角色均保持不變。

14. 為表明政府對公務員的重視程度，當局已發出通函，告知公務員有關其角色和職責與主要官員的關係。通函所載述的事項包括指導公務員行為的核心價值。這些核心價值計有：

- (a) 堅守法治；
- (b) 守正忘私；
- (c) 對在履行公職時所作出的決定和行動負責；
- (d) 政治中立；
- (e) 在執行公務時不偏不倚；以及
- (f) 全心全意、竭盡所能、以專業精神服務市民。

在問責制下，公務員繼續堅守這些核心價值，而主要官員也須遵守《問責制主要官員守則》。《守則》其中一項規定，是要求他們推廣公務員的核心價值，公平考慮和重視公務員誠實無私的意見，並充分考慮適用於公務員或規管政府運作的《政府規例》。

15. 自實施問責制以來，主要官員一直與公務員緊密合作。公務員在常任秘書長督導下協助主要官員。他們協助主要官員制定、介紹政策和為政策辯解，以及推行政策和向市民提供優質服務。有了公務員的協助，主要官員可更集中精力，處理政策和政治事宜。

## 檢討事項

16. 在討論問責制和有關事項的過程中，政府承諾檢討多個涉及問責制或因問責制而起的事項。這包括：

- (a) 局署的工作關係；
- (b) 採取措施，使實施問責制不涉及額外開支；
- (c) 常任秘書長的數目和職級；
- (d) 法定及諮詢組織的角色和職能；
- (e) 政務司司長和財政司司長的法定權力和職能；
- (f) 財政司司長與財經事務及庫務局局長的職責分工，以及在《釋義及通則條例》(第 1 章)內有關“財政司司長”定義的相關問題；以及
- (g) 利益申報制度。

## 局署的工作關係

17. 政府承諾在實施問責制 12 個月內就局署的工作關係進行檢討。

18. 檢討的首要目的是確保各決策局局長在政策制定和執行方面，能更有效地履行其職責。在研究是否進行局署重組時，已經（及將會）充分考慮下列準則：

- (a) 能否精簡組織架構，例如，把局署的決策層級減少；

- (b) 能否把局署制定和執行政策的職能結合；以及
- (c) 能否提高效率，節省開支。

19. 在進行檢討時，局長須在考慮轄下局署的特殊架構和需要後，自行決定如何進行檢討和是否需要進行精簡或重組。有關方面已充分考慮（及將會考慮）任何重組建議對公務員的影響。

### **最新情況**

20. 11 名局長已就轄下局署是否需要重組作出初步評估。在 11 個決策局中，房屋及規劃地政局、教育統籌局、公務員事務局和財經事務及庫務局在重組工作上已有進展。

### **前房屋局與房屋署重組**

21. 二零零二年六月，公營房屋架構檢討委員會（下稱“委員會”）發表報告，其中一項建議是把前房屋局和房屋署合併為一個新機構，目的是消除房屋局與房屋署之間職能重疊，並使之成為一個精簡高效的組織。

22. 房屋及規劃地政局局長在二零零二年七月上任後已詳細研究委員會報告書，並趁此機會檢討房屋局和房屋署的職能。其後他根據報告書所建議的三層架構，為合併後的組織提出一個更精簡的兩層架構。新組織稱為房屋署，繼續成為房屋委員會的執行機關。

23. 經財務委員會批准，新的房屋署已在二零零三年一月一日成立。



24. 根據合併後組織的新架構，房屋及規劃地政局常任秘書長（房屋）（職級為首長級甲一級政務官（首長級薪級第 8 點））也履行房屋署署長的職能。其職銜既是房屋及規劃地政局常任秘書長（房屋），又是房屋署署長。他屬下有六名副署長：兩名屬首長級薪級第 4 點和四名屬首長級薪級第 3 點。

25. 重組後，合共刪除 7 個首長級職位和 20 個非首長級職位，並在房屋署開設 3 個首長級新職位。以每年平均員工開支計算，節省淨額為 2,598 萬元。

26. 重組架構已達至下述幾個重要目標 –

- (a) 消除職務重疊的情況 – 徹底消除前房屋局和房屋署兩者職務重疊的情況；
- (b) 減少高層首長級架構的層級 – 新架構較為精簡，層級較少；
- (c) 把政策制定和執行兩方面的職能合而為一；以及
- (d) 大幅節省開支 – 按每年平均員工開支計算，重組架構已淨節省 2,598 萬元。

27. 上述架構重組只是房屋及規劃地政局局長第一階段的精簡措施。局長與他的管理層已着手檢討新組織的所有職級。預計檢討會在一年內完成。同時，局長認為無須急於把規劃及地政科與轄下部門合併。

## **教育統籌局與教育署重組**

28. 教育統籌局局長檢討教育統籌局和教育署的職責範圍和人手編制後，決定把教育統籌局和教育署合併，既可使政策制定和執行兩方面的工作更加協調配合，又可減少工作上的重複。經財務委員會批准，編制上的變動和新的職務分配已於二零零三年一月一日生效。

29. 重組後，教育統籌局常任秘書長直接監督新局的運作。她負責局內日常管理工作，並直接監督政策和運作事宜。

30. 教育統籌局常任秘書長屬下有六名副秘書長：兩名屬首長級薪級第 4 點和四名屬首長級薪級第 3 點。每名副秘書長直接管轄兩至三個主要分部。

31. 新教育統籌局的組織架構較為精簡，層級減少，以便更有效地整合各方面的工作，避免重疊。同時，也具備所需的專業領袖人才和專業知識，為教育界提供支援服務。

32. 重組後，可節省的每年員工開支約為 1,400 萬元，主要由於刪除五個公務員首長級職位（但同時透過提升職級開設一個首長級職位），另刪除一個非公務員首長級職位。

33. 合併有下述四大目標：

- (a) 確保更能達到政策的原定目的；

- (b) 每個職級均有清楚劃分的職責和責任承擔；
- (c) 授權給員工，消除工作重疊；以及
- (d) 在各個分部之間加強溝通和促使各部工作目標一致。

34. 教育統籌局局長會根據實際運作經驗，在兩年後檢討新教育統籌局的首長級架構。估計通過重整工序和重新訂定工作優先次序的方法，應可進一步節省新教育統籌局非首長級人員的員工開支，以及其他運作成本。該局現正推行多項新措施，以改善本港的教育質素。同時該局有需要加強為學校提供的專業支援服務，以協助學校應付教育改革和課程改革帶來的考驗。局長打算把重組進一步節省所得的資源，用於這些項目。

### **公務員事務局重組**

35. 在第一期重組工作中，公務員事務局已檢討其策略角色；重組內部組織架構；並於二零零二年十一月一日把更多人力資源管理的職責下放給局署。連同簡化公務員管理規則和程序，以及減少決策程序的層級，整個重組計劃已令局署在屬下員工管理方面有更大自主權，加快決策過程，以及善用人力資源。與二零零二年三月的情況相比，到二零零三年三月底局方將可減少編制約 10%，等於 34 個職位，以每年平均員工開支計算，可淨節省約 920 萬元。局方正探討進一步精簡的空間，並會在有需要時向立法會提交編制上變動的建議。

## **財經事務及庫務局轄下物流統籌部門重組**

36. 財經事務及庫務局已提出建議，把政府車輛管理處、政府物料供應處和政府印務局合併。目前的計劃是把這三個部門合併為一個新部門，稱為政府物流統籌署。倘建議獲立法會人事編制小組委員會和財務委員會通過，新部門會在二零零三年七月一日成立。在進行合併的同時，也會採取措施，以精簡人手編制。預計建議可淨刪除 60 個職位（包括 1 個首長級職位），以每年平均員工開支計算，每年約可節省 2,647 萬元。

## **其他決策局**

37. 其餘七個決策局中，政制事務局和保安局已決定不會就其政策範疇內的決策局或執行部門作出任何大規模重組。

38. 就政制事務局來說，轄下唯一的執行部門是選舉事務處。選舉事務處負責協助選舉管理委員會（下稱“選管會”）有效執行《選舉管理委員會條例》所定的選管會法定職能，確保選舉是公開、公正及公平地進行。選舉事務處的工作是就下列方面執行選管會的決定：

- (a) 立法會地方選區和區議會選區的檢討和劃界；
- (b) 選民登記；以及
- (c) 選舉的進行和監管。

選舉事務處也負責有關功能界別投票人登記和行政長官選舉的工作。

39. 鑑於選舉事務處的角色和職能，政制事務局局長認為不宜考慮選舉事務處與政制事務局合併的方案。

40. 至於保安局，其轄下的執行部門包括醫療輔助隊、民眾安全服務處、懲教署、香港海關、消防處、政府飛行服務隊、香港警務處，以及入境事務處。鑑於這些部門的工作性質不同，且以行動職務為主，故保安局局長認為把其中任何一個部門與保安局合併均不恰當。

41. 其他五個決策局會進一步詳細考慮重組一事，並會在二零零三年年中有結論。至於任何影響局署工作關係的建議，個別局長會在適當時候向立法會提交建議。

### **諮詢職方**

42. 在正式推行重組計劃前，房屋及規劃地政局局長、教育統籌局局長和公務員事務局局長均徵詢過職方的意見。他們普遍接受建議。財經事務及庫務局局長現正諮詢日後政府物流統籌署各組成部門的員工。正在檢討轄下局署組織架構的局長也會在適當時間就任何重組計劃諮詢他們的員工。

### **不涉及額外開支**

43. 在二零零二年七月一日實施問責制時，所需的每年新增開支淨額為4,222.8萬元。在問責制的討論過程中，政府承諾會在12個月內節省足夠款項，使推行問責制不涉及額外開支。

44. 自二零零二年七月實施問責制後，問責制主要官員在物色可節省項目方面進展良好。例如房屋及規劃地政局局長、教育統籌局局長、公務員事務局局長和財經事務及庫務局局長通過重組轄下局署已節省開支，或已物色可節省項目。在員工開支方面，已節省的開支或已定為可節省的開支達 7,565 萬元。

### 常任秘書長的數目和職級

45. 在二零零二年六月六日的人事編制小組委員會會議上，政府承諾檢討常任秘書長的數目和職級。

46. 在實施問責制後，共有 16 名屬首長級甲一級政務官（首長級薪級第 8 點）職級的常任秘書長。常任秘書長是局內最高級的公務員，協助所屬局長執行工作。一般而言，常任秘書長負責執行下述職務：

- (a) 協助局長制定、介紹政策和為政策辯解，爭取公眾和立法會支持政策，回應立法會質詢，提出條例草案及參與動議辯論；
- (b) 遵照所屬局長的指示，在公開場合（包括立法會事務委員會和其他委員會會議上），協助介紹政策及為政策辯解；
- (c) 指導和協調所屬局長轄下執行部門的工作，聯繫其他相關決策局，以確保已通過的政策和計劃能適時順利落實，並達到預期的成效；
- (d) 爭取及調配資源，以協助局長推行政策和服務；

- (e) 留意市民的需要和期望，並根據調查結果，適時進行檢討，並向局長提出修訂既定政策和更改現有服務的建議；
- (f) 確保轄下執行部門提供可靠而專業的服務；
- (g) 擔任有關開支總目和分目的管制人員，並確保妥善運用決策局的財政資源；以及
- (h) 管理局內的公務員和其他員工。

47. 局長在決定轄下決策局內常任秘書長的數目和職級時須考慮下列準則：

- (a) 職責範圍和政策範疇的複雜程度；
- (b) 該局的管轄範圍和所管理資源的多寡；以及
- (c) 政策制定工作和行政管理才能的需求。

48. 截至二零零二年十二月三十一日為止，五名局長，即公務員事務局局長、政制事務局局長、教育統籌局局長、房屋及規劃地政局局長和保安局局長，已根據上文第 47 段所列準則和個別職位的特殊需求，完成有關其決策局內常任秘書長數目、職級和職務的檢討，在這五名局長中，政制事務局局長和保安局局長決定其決策局的常任秘書長職位暫定在首長級甲級政務官（首長級薪級第 6 點）職級，並會根據經驗再作檢討。這兩個決策局已暫時把其常任秘書長職位的職級調低，並開設首長級甲級政務官編外職位，以暫時填補有關的首長級薪級第 8 點職位，由二零零二年十二月一日起生效。房屋及規劃地政局局長和教育統籌局局長已把他們的建議提

交人事編制小組委員會和財務委員會。房屋及規劃地政局設有兩名屬首長級甲一級政務官（首長級薪級第 8 點）職級的常任秘書長，而教育統籌局則設有一名屬首長級甲一級政務官（首長級薪級第 8 點）職級的常任秘書長。一如上文第 21 至 34 段所闡釋，在財務委員會通過建議後，有關更改已在二零零三年一月一日起生效。公務員事務局局長決定把公務員事務局常任秘書長的職位繼續定在首長級甲一級政務官（首長級薪級第 8 點）職級。其他局長會繼續進行檢討。如果局內常任秘書長職位的數目、職級或職務有任何變更，個別局長將在適當時候向立法會提交建議。

## 法定和諮詢組織的角色和職能

49. 在問責制的討論過程中，政府表示會在實施問責制後檢討法定和諮詢組織的角色和職能，並就檢討結果提交立法會。

50. 隨着教育統籌局和教育署合併及相應刪除教育署署長職位後，當局有需要精簡現行諮詢架構，確保在政策制定和推行兩方面有更緊密協調配合。目前，兩個主要由非官方成員組成的大規模組織，會就教育事項向政府提供意見。教育委員會（下稱“教委會”）是在一九二零年根據《教育條例》成立的法定組織，負責就學校方面的教育事宜向教育署署長提供意見。非法定的教育統籌委員會（下稱“教統會”）在一九八四年成立，就教育目標和政策向政府提供意見，以及協調有關各級院校教育的意見。自此之後，教委會的角色不時受到質疑。教統會和教委會的工作有不少重疊的地方，因為許多時候同一議題會分別在教委會和教統會的會議上討論。



51. 教育統籌局局長已檢討教統會和教委會的角色。在推行教育改革之後，工作重疊的情況更見嚴重。因此，教育統籌局局長贊成教委會與教統會合併。有關合併預期在二零零三年年初生效。隨着教統會和教委會合併，教統會除繼續擔當現時的角色外，更會就幼兒教育和學校教育的運作事宜提供意見。

52. 另一方面，房屋及規劃地政局局長已把《房屋條例》的修訂提交立法會審議，使局長可以成為房屋委員會（下稱“房委會”）主席，而局方也正檢討房委會的委員會架構。至於規劃及地政科職權範圍內的法定組織，局長認為其現行角色和職能恰當，無須在現階段作出更改。

53. 除教統會、教委會和房委會外，目前尚約有 600 個法定和諮詢組織。概括地說，法定和諮詢組織執行下列職能：

- (a) 就基本民生事宜（例如交通、社會福利、醫療服務）向政府提供意見和建議；
- (b) 就專門技術的議題（例如核幅射防護、高速船的安全運作和發展某類工業或職業）向政府提供意見和建議；
- (c) 根據相關條例所賦予的權力，執行有關提供公共財產和服務的行政職能（例如醫院管理局、房屋委員會）；
- (d) 作為某些專業和職業（例如工程師註冊管理局）的註冊／紀律委員會；
- (e) 根據相關條例簽發牌照（例如酒牌局）；

- (f) 審核撥款申請和其他有關慈善信託基金的事宜（例如尤德爵士紀念基金信託委員會）；
- (g) 根據相關條例處理上訴和投訴（例如行政上訴委員會）；以及
- (h) 擔當顧問和聯絡的角色，確保政府可盡量滿足地區的需要（例如分區委員會）。

54. 自實施問責制以來，我們銳意理順局／署與法定和諮詢組織的工作關係。同時也必須確保我們能招攬社會各階層的人才，邀請他們提供意見，以及維持意見和新意念的交流暢通無阻。這項檢討由民政事務局帶頭進行。

### **政務司司長和財政司司長的法定權力和職能**

55. 在問責制討論的過程中，政府承諾檢討目前賦予政務司司長和財政司司長的法定權力和職能，以探討其中部分職能應否繼續授予政務司司長或財政司司長，抑或有關職能應轉移給或轉授予負責相關政策範疇的局長。

56. 在進行檢討時，我們的基本原則是，如權力和職能明確界定屬於某局長的政策範疇，或在問責制下行使這些權力和職能有助相關局長更有效執行其職責，這些權力和職能便會轉移給有關局長。不然，權力和職能將繼續賦予政務司司長和財政司司長。

57. 檢討仍在進行中，並會由有關決策局提出所需立法修訂，徵求立法會通過。

58. 至於財政司司長與財經事務及庫務局局長之間的職責分工，以及《釋義及通則條例》(第 1 章)第 3 條有關“財政司司長”定義的相關問題，財經事務及庫務局已就涉及該局的法例進行檢討。目標是在二零零三年首季向立法會財經事務委員會報告有關檢討結果。

### **申報投資和利益**

59. 在二零零二年七月一日實施問責制後，政制事務委員會曾討論問責制主要官員和行政會議成員的投資和利益申報制度，並就申報制度的有關事宜和政府代表交換意見。在討論過程中，部分議員建議政府執行措施，以提高申報制度的透明度，例如要求主要官員披露負債情況、旨在持有財務權益 / 資產的海外公司或英屬處女群島註冊公司的合夥人和股東，辭去以私人名義持有的公司董事職位，以及確保主要官員所成立的信託基金，其中所有涉及投資、管理和出售信託資產等事宜均由受託人全權管理和操控。

60. 目前的申報制度大致源自適用於首長級薪級第 8 點高級公務員的有關制度。現任行政會議成員的申報制度與適用於前行政會議成員的無異。這些申報制度已沿用多年，且證實行之有效。

61. 在決定哪些資料應公開給公眾查閱時，我們必須在公眾利益與個別主要官員的合法私隱權之間取得平衡。此外，對主要官員施加過於嚴苛的限制，可能令能者卻步，不願接受委任為主要官員，服務香港市民。

62. 政府在回應議員提問有關主要官員和行政會議成員的投資和利益申報時，已闡明當局的立場。我們認為現行申報制度恰當。我們會根據經驗，在擬定主要官員問責制實施 12 個月後的成效報告時檢討有關制度。

## 結論

63. 至今問責制已實施六個月。我們會繼續監察進展，不斷總結經驗，並按需要修訂有關安排，務求可將制度完善化。政府會在問責制實施 12 個月後提交另一份報告。

政制事務局

二零零三年一月