

第一章： 政治委任制度：

自二零零二年七月以來的發展

背景

- 1.01 行政長官在二零零五年十月發表他首份施政報告時，一方面認為問責制的實施代表着香港特別行政區政制發展重要的一步，但同時承認有需要進一步改善新的管治制度。他認為當前最迫切需要的是加強對主要官員的支援，以應付日益繁重的政治工作，包括制訂和推行政策，積極主動與市民溝通接觸，以及尋求廣大市民對政策的支持。
- 1.02 在這背境下，行政長官建議考慮在政府內部開設少量專注於政治事務的新職位。出任這些職位的人士主要負責支援行政長官和主要官員的政治工作。這個建議可讓有志從政者投身政府工作，加以歷練，亦有助擴闊參與政治的制度。此外，建議也讓有志從政的公務員脫離公務員行列，從而參政。
- 1.03 同時，行政長官一再強調公務員隊伍仍是政府的支柱，他重申在考慮推行上述建議時必須維護公務員體制的完整性和公務員的權益。

自二零零二年七月以來的發展

1.04 主要官員的政治委任制度於二零零二年七月實施，在政府最高層增設一個政治領導層，由學者、商界人士和專業人士，以及公務員組成。其目標如下：

- (a) 加強主要官員在其政策範疇承擔責任；
- (b) 保持一支常任、專業、用人唯才、廉潔及政治中立的公務員隊伍；
- (c) 揀選最合適的人才出任主要官員職位，服務社會，提高管治質素；
- (d) 更好地協調政策的制定，確保有效推行政策並向市民提供優質服務；
- (e) 加強行政與立法機關的合作；以及
- (f) 使政府更用心體察民情，確保能夠更好地回應社會的訴求。

加強問責

向行政長官負責

1.05 在政治委任制度下，行政長官可以建立自己的管治班子，其成員要與他有相同的理念和使命，並願意在他的帶領下推行政府的政策及政治議程。主要官員不享有任期的保障，其聘任有可能按合約條款規定提前終止。這制度取代了二零零二年七月之前所奉行的制度。根據舊有制度，主要官員職位大部分由公務員出任，他們的聘任和擢升是按照既定的公務員制度處理。把這些職位轉為政治任命職位，從而加強主要官員向行政長官負責，是香港政治演進的重要一步。雖然行政長官仍未達至由普選產生，但實際上，公眾已要求他和他的主要官員在執行職務和回應市民訴求時，都符合香港作為一個開放、透明的社會所應有的標準。因此，行政長官需要一羣與他政見一致，有抱負的人士，協助他在日趨複雜的環境中施政，並落實政策及政治議程。

向市民負責

1.06 在政治委任制度實施之初，有人關注到該制度實際上可怎樣提升主要官員向香港市民負責的程度。過去四年的經驗已證明，政治委任制度能更有效確保主要官員向行政長官負責，也向社會大眾負責。

1.07 香港的各種建制一直在發揮作用，有效監察政府的運作。透過選舉產生的立法會和自由的傳媒都要求政府問責，行政長官和主要官員定期出席立法會會議，回答議員質詢。他們亦主動積極接觸市民，解釋政策，以助市民更深入了解政府政策和決定的用意、理據和影響。公眾對許多議題，包括主要官員的表現等的意見，通過文字和電子傳媒廣泛而有力地表達出來。主要官員必須對民意保持高度警覺，並採取相應行動。過去四年發生的若干事件，已顯示公眾和傳媒監察的龐大監察力量。

政治中立的公務員隊伍

1.08 政治委任制度開創了香港政府兩層架構(政治領導層和公務員隊伍)的新制度。主要官員負責領導，作出政治決策和尋求社會支持，而公務員則專注於協助主要官員制定、解釋和推行政策，向市民提供服務。

1.09 政治領導層與公務員隊伍明顯的分隔，有助維護公務員體制的完整性和公務員政治中立。要達到這目標，關鍵在於處理二零零二年七月之前由於政府最高層職位主要由公務員擔任所帶來的兩類需要解決的情況。首先，在香港特區政府的首五年任期內，要求出任這些公務員職位的人士承擔政治責任的聲

音有所增加。但要求他們承擔政治責任，並在出現政策失誤時要求他們為政治責任下台，卻與常任公務員體制的基本理念和既定的任免制度相違背。其次，隨着政治環境變得愈來愈複雜，要達致有效管治，就必須對公共事務有更具策略性的部署，並要加強政治工作。然而，把這些要求加諸公務員身上，有時會與公務員政治中立的核心價值相矛盾。

1.10 政治委任制度處理了上述兩類需要解決的情況。按照政治委任制度的設計，政治任命的主要官員須承擔政治責任。在過去一些事件中，有關的主要官員已就事件負上政治責任。

1.11 至於第二類需要解決的情況，自設立主要官員的政治委任制度後，已提供了一個建制基礎，確保公務員體制的完整性和公務員政治中立。“政治工作”一詞涵蓋多種事務。一直以來，資深公務員都參與一些帶有政治成分的工作，例如解釋政府政策及決定，為有關政策和決定辯護，以及進行游說，爭取支持。唯獨是在確保公務員政治中立的核心價值的原則下，公務員不得參與某些政治工作，例如競選活動。在政治委任制度下，公務員須效忠在任政府。常任秘書長和其他公務員竭盡所能，對在任政府所制定政策方案毫無保留地提供全面而坦誠的意見。當政治領導層作出決定後，公務員便會放下他

們個人的看法，全力支持，並貫徹執行有關決定。他們不會公開個人看法，也不會暗示他們持不同意見。同時，資深公務員須協助主要官員，向市民和立法會闡釋有關決定。

責任劃分更加清晰

- 1.12 儘管有上文第 1.11 段概述的建制架構，有些人士表示關注在政治委任制度下，公務員的實際角色如何，特別是在不損公務員中立的原則下，公務員繼續參與政治工作的程度應該如何。有時主要官員與資深公務員之間對各項政治工作中各自的職責有着不同的期望。因此，有建議認為應對政治任命官員和公務員各自的職責作出更清晰的劃分。政治任命官員和公務員之間在工作上的接合對良好管治非常重要，此事會在第四章進一步論述。

最佳的協調

- 1.13 過去幾年的經驗證明，要求 14 位政治任命的主要官員直接向行政長官匯報工作，令行政長官須直接管轄的範圍過寬。因此，行政長官在二零零五年十月發表他的首份施政報告時宣布一系列措施，進一步加強政務司司長和財政司司長的協調職能，以便行政長官能專注於須親自處理的重要事宜。這些措

施包括要求 11 位局長就政府的日常運作向政務司長和財政司司長匯報，並加強由兩位司長聯合主持的政策委員會作為政策協調和初步審批的平台的功能。透過政策委員會的會議，兩位司長確保政府政策經過詳細考慮，公共資源運用得宜，跨局議題獲得更佳協調。

加強行政立法機關的合作

1.14 為配合政治委任制度，我們訂定了一些措施，用以改善政府與立法會的工作關係。這些措施包括委任理念相近的政黨／政團的立法會議員加入行政會議。此舉提供一個正式途徑，讓立法會議員可根據《基本法》第 54 條和 56 條¹直接參與政策制定過程，也可加強行政立法機關的聯繫。

1.15 有建議認為，應從立法機關內現有政黨／政團吸納更多人才擔任主要官員。所持理據是他們成為管治班子的成員後，其政黨／政團便有義務在立法機關為政府辯護，並為政府建議投贊成票。他們將可加強政府推行其議程的能力。我們理解這些論點的理

¹ 《基本法》第 54 條訂明行政會議是協助行政長官決策的機構；第 56 條訂明行政長官在作出重要決策之前須徵詢行政會議的意見。

據。事實上，有政黨背景的人士是可以獲委任為主要官員的。因此，上述安排應行使至哪個程度，以加強政治班子的管治能力，行政長官可在提名主要官員時作出決定。

演進中的管治制度

香港新制度的建立

1.16 香港正經歷政治演進的過程。在二零零二年七月實施的政治委任制度是這個過程的一部分。在運作初期，政治委任制度並非完全順暢。然而，經過四年的運作，政治委任制度已開始上軌道。新制度令政府更能回應現代管治三方面的訴求：

- (a) 在香港開放及透明的社會環境下，主要官員是應當承擔責任的；
- (b) 新制度鞏固了專業及政治中立的公務員隊伍的基礎；以及
- (c) 新制度開放了政府高層職位，讓公務員和公務員團隊以外的人士出任，令香港能更廣泛地吸納政治人才。

進一步改善的需要

1.17 實行政治委任制度的最深遠影響，是帶來新的管治制度，在政府最高層增設一個政治領導層級，並以公務員為政府的骨幹，提供支援。自此以後，各任的行政長官都可依賴這兩組人員，提供有效管治。這項安排結合了政治領導的需要和公務員專業穩定的優點。政治任命官員與行政長官共同支持一套議程，為政策及政治議題定出緩急次序，推動政府措施以達致政治目標，並尋求公眾支持所制定的計劃。他們負責領導，把香港市民與政府聯繫起來，並使政府承擔政治責任。專職公務員秉承傳統的核心價值，如政治中立和專業精神等，在制定、闡明和推行政策上向政治領導層提出坦誠的意見。他們維護政府長期以來作為一個廉潔、有效率和公正的公共管理機構的良好聲譽，使香港成為吸引營商和投資的地方。

1.18 因此，在考慮政治委任制度的進一步發展時，我們優先處理的是加強現行的制度安排，確保政治任命官員與公務員能更有效地執行各自的工作，共同提供良好的管治。換言之，我們須加強主要官員的政治功能，同時維護公務員體制的完整性。

1.19 選舉和政黨發展在香港是相對較新的現象。立法機關選舉在一九八五年才開始。政黨亦只是在九零年代才開始萌芽。香港社會的選舉制度、政治傳統和政治人才培育仍處於逐步發展階段。在這整體環境下，最重要的考慮因素之一，是我們應繼續開放政治制度，以創造更多參與空間，讓有志服務社羣的人士為市民服務。

1.20 行政長官和香港特區政府在這特定範疇可扮演獨特的角色。通過擴大政治委任制度，我們希望不同背景的人士都有機會發展更廣闊的從政途徑。到目前為止，有志從政的人士一般會考慮在區議會或立法會選舉中參選。今後，我們希望擴大範圍，讓具有政黨、學術、專業、商界、公務員和其他背景的人士均有機會出任主要官員和政治任命官員，藉此提供更多元化和廣泛的參政機會。除了可以參加區議會或立法會選舉外，有志從政和為社會服務的人士可以在較年輕時以較初級的政治任命官員身分加入政府。如獲在任的行政長官邀請，他們也可以加入政府擔任較高級的政治任命官員。這樣的事業發展途徑與海外地區的從政者可循的軌跡較為接近。上述安排亦可配合香港選舉制度的進一步發展。

1.21 在本諮詢文件的第二章，我們會探討為主要官員加強政治支援的論據，而第三章則詳細交代有關建議，說明如何達到上述目標。第四章探討政治任命官員與公務員之間的工作關係；第五章列出本諮詢文件所載建議的實施時間表；第六章則是有關建議的摘要。