



香港九龍佐敦吳松街149-151號龍匯商業大廈3樓·3/F, Regal Dragon Centre, 149-151 Woosung Street, Kowloon, Hong Kong  
電話 Tel: (852) 2377 3117 傳真 Fax: (852) 2377 3179 網址 Website: www.synergynet.org.hk 電郵 Email: office@synergynet.org.hk

政制事務局常任秘書長  
謝凌潔貞 女士, JP  
中區政府合署中座及東座3樓

謝女士尊鑒：

### 回應《進一步發展政治委任制度諮詢文件》

就政府發表《進一步發展政治委任制度諮詢文件》，新力量網絡集結了部份新力量網絡之友於報刊所發表的評論文章，奉列閣下及貴局閱覽。文章論及發展政治任命架構應關注的問題及可供參照的外國經驗，冀能有助於相關政策的深化討論及制定。

多謝閣下垂察

祝

台安

(已簽署)

史泰祖 醫生  
新力量網絡主席

附件：

部份新力量網絡會員及友好人士就政治任命架構於報刊所發表的評論文章集結乙份

部份新力量網絡會員及友好人士  
就政治任命架構  
於報刊所發表的評論文章集結

目錄

擴政治任命為施政增值？ 張炳良	P.2
對新加坡政治吸納行政的反思 張炳良	P.5
局長助理非初級部長 張楚勇	P.8
政治委任理應發展 副局長職權有待釐清 張楚勇	P.10
政治任命與公務員士氣 葉健民	P.12
如何評價高官問責制 政治任命制度真的提高了公眾對行政部門的問責權力嗎？ 葉健民	P.15
客觀看待政務助理 葉健民	P.17

論壇

A30 明報 張炳良

2006-08-09

## 公共政策 透視 擴政治任命為施政增值？

行政會議成員、城市大學公共及社會行政系教授

若公務員(主要是政務官)壟斷所有司局長職位，其政治代價是官僚力量獨大。開放最高決策層職位，乃長遠走均衡政制必經之路。

政府公布《進一步發展政治委任制度諮詢文件》，引來一些批評與懷疑。民主派政黨認定擴大政治任命制(至副局長及局長助理層)乃為親政府黨派「度身訂做」，會變成「政治分贓」；又或會成為行政長官擴大個人權力版圖的工具。也有批評政治任命制無助加強問責及民主化，以及多花幾千萬公帑供養新官變相令政府膨脹。

要體現一個民主負責的政府，關鍵在於由全民透過民主普選方式產生行政長官，這樣由他提名或任命的官員，雖體制上向其負責，仍可透過他向社會負上政治責任。政治負責另一關鍵在於行政機關按《基本法》規定向立法會負責，立法會愈能發揮監察制衡作用，問責愈有保證。單以政治任命者去取代公務員出任主要官員，不等同憲制意義上的政治問責，唯一的分別是前者既非受永業保障的文官，制度上可隨時更換，故若因事故或決策失誤(指政治判斷有失而非一般公務員也須受懲之違規徇私犯紀行為)而須負上責任時，操作上可予去職。

主要官員行政任命制，目的應主要為了維持職業公務員的政治中立性和更好地體現行政長官領導下的「執政團隊」格局。公務員政治中立，不等於他們不效忠於依法產生的政府，他們須全力輔助及執行政府決策，不過在履行公職時不能存有黨派政治傾向或偏袒，而政治任命者則可有明顯的政見立場或政黨關係。組成「執政團隊」，也不一定等於公務員(特別是長期從事政策制訂工作的政務職系公務員)從此被去權，關鍵在乎政府的決策制度與倫理。

若以英國經驗而言，各部的常任秘書長及高層公務員，繼續在幕後提供重要的

政策意見與分析，供部長參考採用，但部長須為決策負上最後政治責任，榮辱也盡歸於他。基於周詳決策所需，部長從來不會單是依賴其政務次官及政治幕僚們的建議，也同時尋求常務次官(常任秘書長)領導下的公務員系統的進言，如操作有道的話，兩者互為平衡補足，則政府施政分際掌握更準。

「去權」一說在其他地方未見發生，反之，西方國家的實踐經驗顯示，官僚(公務員)在決策過程中的角色與涵蓋面日益擴大，實際上已到達與政治部長們平分春色的境地，兩者俱從事「政治工作」，只不過側重面與負責性不同而已(有關分析，詳見：

J.D.Aberbach,R.D.PutnamandB.A.Rockman(1981),Bureau-cratsandPoliticiansinWestern Democracies,HarvardUniversityPress)。

因此，政治任命制不應定位於公務員不濟之假設，而在於兩翼合拍的分工。假若公務員真的不振，則什麼政治任命制也無補於事。誠然，社會上仍有相當意見反問：過去百多年來港英殖民地統治下，實行官僚執政，不是搞得各項施政頭頭是道嗎？他們認為在香港這樣一個政黨政治矮化發展的「行政型」城邦裏，犯不著動搖原有的公務員行政主導體制。回歸後更有認為由於行政長官並非民選產生，故需靠維護政治中立的公務員系統予以平衡，防止濫權或極權。

如上文討論，西方國家決策層實行「政治」與「行政」分流合璧，互為牽制補足，其實正正體現永任文官與較替之政府之間巧妙的平衡。若公務員(主要是政務官)壟斷所有司局長職位，其政治代價是官僚力量獨大。開放最高決策層職位，乃長遠走均衡政制必經之路。02年董建華引入主要官員政治任命制，既有其政治考量及與政務官之關係等因素，但當時社會民情也確實充滿對公務員不敗神話的質疑，要求有所突破。

但是，如筆者曾在本欄(06年6月1日)指出，當年政府結構改革只屬「半生熟」式，未有周詳考慮：1.如何確保政治任命的司局長層，有足夠能量進行其政治及決策工作；2.如何確保社會上形成政治任命所需的人才庫，而不是依賴隨意的所謂私人機構人員空降。

政府現在提出擴大政治任命層，仍須回應同樣的問題。

為何增設副局長及局長助理可強化決策及政治工作的能量，宜多加論述。什麼是「政治工作」？坊間往往把它簡約為政治公關(spin)、請客吃飯或游說拉票，若是如此，則公眾作為納稅人不會同意以十多二十萬月薪去供養這樣「閒職」，政治酬庸更不在話下；而且，各界懷有大志、有從政能力者也不會願意轉軋，以免「大才小用」。增強決策及政治能量，重點在於被任者既有學識、理念及

政治判斷力，也能眼界廣闊、不墨守思維、具親和能力，並能深入群眾、放下身段，真的急民所急、想民所想。

要取得社會上對政治任命制的支持與信任，政府須能說明改革可如何優化政府結構及為社會帶來施政上的「增值」。政治任命制能真的做到選拔人才、唯才而用嗎？這才是改革能否過關及成功之所在。

香港不乏政治人才，只是選拔途徑淤塞而已(新加坡人口只有 300 多萬，人家也能選拔足夠政治人才治國，香港怎會缺乏人才？)長期以來，考任政務官是唯一的執政之路；90 年代起，議會從政提供發展政治人才另一途徑，但議員待遇不足、議會功能不受重視，致人才或感無用武之地。擴大政治任命層，理論上加闢新途，應屬好事，但必須讓人看到被委者來自四方八面，到位即發揮作用，而不是以公帑去培養「政治學徒」。平日發掘及培育政治人才，應靠開放型的諮詢組織吸納，以及政黨、議會、選舉、智庫、專業團體及公民社會團體等平台。這樣，若公務員系統、議會及行政機關的政治任命層，均能各聚人才、有效發揮、互為補足，則特區的政治才可多姿多彩，使人對政治有更多正面的期盼。

參考資料 1. 《進一步發展政治委任制度諮詢文件》

[www.cab.gov.hk/images/pa\\_consultation\\_c.pdf](http://www.cab.gov.hk/images/pa_consultation_c.pdf)

2. 立法會政制事務委員會文件 [www.cab.gov.hk/images/pa\\_paper\\_c](http://www.cab.gov.hk/images/pa_paper_c)

## 新思維網絡

### 對新加坡政治吸納行政的反思

不知是否因為特區政府提出擴大政治委任制的建議備受黨派爭論，而特首曾蔭權最近訪問新加坡又被媒體廣泛描述為就培訓政治人才向彼邦取經，新加坡的「政治吸納行政」模式也被部分本地評論質疑。

的確，新加坡從自治及其後獨立以來，執政人民行動黨一直很著意及有系統地從公務員和技術官僚中吸納內閣人才。顯赫的有：首任財政部長兼副總理吳慶瑞（其後曾任教育部長）是英治時期的年輕政務官（A O）；繼任的財長韓瑞生曾任財政部常任秘書長。繼李光耀任總理的吳作棟原為國營航運公司 Neptune Orient Lines 的 CEO，而現任總理李顯龍出身自軍方准將。韓瑞生從經濟發展局提拔的丹那巴南、李玉全和姚照東，後來都被李光耀招攬入閣。不過，新加坡並非唯一行此道者，只不過做得更全面而已。

法國和日本過去也長期自公務員中吸納部長人才；直至七十年代，日本多任首相及重要閣員均出身於大藏省（財政部）官僚系統。一般做法是執政黨（往往是長期執政集團，如新加坡的人民行動黨及日本的自由民主黨）向公務員中有政治能力者招手，邀請入黨並在「安全」選區推派參選國會，當選後便委以初級部長職位，然後逐步提升至內閣級。以前台灣國民黨政府也有吸納事務官員轉任政務官員。雖然英國公務員系統與國會議員／政治官員系統仕途分離、區分清晰，且罕有「轉軌」情況，但卻不能視之為唯一合理或通行的典型。除新加坡外，另一繼承英式文官體制的國家馬來西亞，也間有公務員出身者轉而「從政」，如現首相巴達維便曾任州高級公務員。

新加坡式由公務員「過檔」（crossover）至政治的傳統，也許令人「合理」懷疑其公務員體系是否已高度政治化，並因人民行動黨長期執政之故，淪為該黨的馴服工具，失去獨立思考；甚至以為官至常任秘書長者，皆非黨員不可。新近出版介紹曾任新加坡 A O 超過四十年的嚴崇濤（Ngiam Tong Dow）的書【註】，提供獅城高級公務員鮮為展現人前之一面。

## 堅拒加入執政黨

嚴崇濤出任過多個部（包括財政及貿工）之常任秘書長，又曾任經濟發展局、中央公積金局、房屋發展局及新加坡發展銀行等之主席，備受政府重用，其對往昔政府日子的回憶及對公共政策與時政的評論，說明兩點。第一，不是所有常任秘書長皆為執政黨成員或須入黨不可。事實上仍有不少高級公務員選擇不「過檔」政治，樂於當政治中立的無黨派文官。一九七二年嚴崇濤視為良師的韓瑞生曾邀他當人民行動黨的候選人，惟他婉拒，也一直沒有興趣入黨。

第二，嚴崇濤雖然與李光耀、吳慶瑞等第一代人民行動黨政要共事，並參與制訂新加坡立國後一系列政策新猷，如中央公積金、經濟發展策略等（他本身便是人民行動黨政府上台後首批入職的三名A O之一，不認同殖民地時期A O一切唯章是從的心態，而追隨李光耀主張要有新的國家民族意識），可是，他卻不完全緊跟執政黨的思維路線。他的一些表述，充分顯示他作為資深A O、公職等身份，但頭腦仍十分冷靜，分析及批判力強，毫無「黨化」的□象。相信新加坡不會只有他一位這樣思想相對獨立的前常任秘書長，其他高級公務員也會在崗位上向政府提出中肯而非唯黨是從的政策進言，只不過憲制角色之故，其意見不會公開而已；又或許主見強如李光耀、吳慶瑞者也會最終在一些決策上為其文官所說服，只不過政策出台時由總理及部長們獨領風騷而已。

## 反對單一思維

不少意見認為新加坡長期一黨執政，只要透過自由選舉取得並不斷延續政權，具備執政認受性，便對新加坡最為有利，因它能帶來政府穩定與持續。但嚴崇濤卻不以為然，主張人民行動黨容許社會中另類精英向它挑戰，因為「新加坡大於人民行動黨」。他感到憂慮的是新加坡過於營造單一「品牌」（意指單一思維），看事物過分非黑即白。他不願見到人民行動黨壟斷所有年輕精英，認為也應有些精英進入反對派—既有前□的、社會主義的，也有保守的；既有加入政府，亦有投入商界。這樣國家才能全面發展，應付多方面的挑戰。對於公務員，他有這樣的觀察：「我們太久習慣於自動駕駛（auto-pilot），當中潛在某種特有的新加坡式精英傲慢。一些公務員的行徑猶如手執帝皇的授權，我們個個變成小李光耀似的。」

嚴崇濤對新加坡的期許屬於「全球新加坡」的定位，主張外向及引入競爭、不墨守成規，與被一些國際學者批評為「新加坡公司」（Singapore Inc.）的小國內向觀成強烈對比。

## 用人唯才擇優升遷

回到香港，新加坡的經驗及嚴崇濤的反思說明，政治任命制的發展不必然導致公務員的靠邊站或一些評論所誇大的A O「E O化」現象（即原為具制訂政策角色的政務官紛紛淪為只能被動執行上層決定的行政主任）。現實上，在所有政治官員與公務員分流的體制中，高級公務員在決策上仍舉足輕重，A O們不會簡單地變成什麼政治部長的馴服工具，但當中關鍵是公務員體系及政務官系統必須堅持用人唯才、擇優升遷，這樣儘管在新加坡這樣被視為一黨獨大的軟威權體制裏，仍會出現像嚴崇濤這樣的優秀常任秘書長。

A O也是政府人才的重要組成部分，因此政治任命制並非建基於低貶公務員的前提，一個良好的政治任命制須夥拍一個優秀的公務員制度，才得發揮作用。不過，也不應過分依賴公務員系統及A O作為治港人才庫，或單靠公務員「過檔」政治，去營造及延續治港精英集團。嚴崇濤對「單一品牌」、政府壟斷社會精英的批評，值得所有當政者深思。

註 A Mandarin and the Making of Public Policy: Reflections by Ngiam Tong Dow, introduced and edited by Simon S. C. Tay, Singapore: NUS Press.

行政會議成員、城市大學教授



## 特區政治

### 局長助理非初級部長

「在英國政治中，沒有什麼人像初級部長的處境那樣含糊不清的了。」《衛報》

研究英國部長制的學者 Theakston，在他關於英國政府初級部長 (Junior Ministers in British Government) 的專著中，一開首便引述英國《衛報》的一句話說：

「在英國政治中，沒有什麼人像初級部長的處境那樣含糊不清的了。」

香港政府目前正建議要加強行政機關中的政治班子，提出原則上每個決策局要增設政治任命的副局長和局長助理各一名，我們這些初級局長及局長助理的處境又將會如何呢？較早時我曾就副局長的職權發表了一篇文章商榷，本文將集中討論局長助理的問題。

細讀政府的有關諮詢文件，副局長和局長助理的職權有頗大分別。嚴格來說，如果局長是等同部長的話，副局長可以說是初級部長，而局長助理看來主要是負責對局長和副局長提供政治上的支援，其職務比較像英國政府中的部長政務助理 (Parliamentary Private Secretary) 多於最初級的部長政務次官 (Parliamentary Under Secretary) 的角色。

建議中，局長助理有三項主要政治支援職務。1. 安排適當公開及社會團體活動，以協助局長和副局長接觸群眾。2. 協助建立各界的網絡，並進行社區聯繫工作。以及；3. 為局長和副局長擬備政治演辭。

這些職務當然都是重要的政治工作。但顯然，這些都是支援的工作，局長助理的職權並不包括由局長授權主責決策局中的部分政策職務，並代表有關決策局在立法機關進行和政策有關的立法細節工作。因此，從其工作性質而言，局長助理扮演著局長私人辦公室中主要政治支援的角色，而非有一定授權下的政策制定者角色。

諮詢文件把局長助理的職級定在與高級政務主任和首長丙級政務主任相若的

位置。但和這些政治中立的公務員不一樣，局長助理似乎並不出掌決策局內任何一項政策的前期主責工作。因此，他們對決策局內制定中的政策，很可能都不及主責前期政策制定的公務員那麼熟悉；加上局長助理在缺乏主掌前期政策職務的情況下，公務員系統會否向他們提供政策分析和制定上的直接支援，也大成疑問，使局長助理在決策局制定政策時，只能扮演邊緣和被動的角色。

如果上述的推斷是不錯的話，我相信局長助理在為局長副局長擬定政治演辭時，也很容易變得被動。首先，局長的政治演辭很難想像會不包括政府的政策理念或措施。在這方面，局長助理很難不倚靠各主掌前期政策制定的政務官來協助；可是，假若局長助理與政務官對演辭內文意見有分歧時，在缺乏支援和從屬關係下，局長助理是很難堅持己見，擴大自己對政策理念的塑造能力的，尤其是公務員通過其傳統理念和層級(從常任秘書長至助理局長)關係，很容易對政策形成一種連貫的公務員的內部看法。

當然，作為最初級的政治任命官員，局長助理的挑戰是如何在缺乏直接支援的情況下，在做好協助局長副局長的一般政治工作之餘，也能夠在沒有專責職權之下，爭取在決策過程中發揮作用。局長助理在這方面除了要取得局長副局長賞識外，也得在被動的環境下，與政務官們建立良好的工作關係，並利用其政治工作的優勢，好好掌握各方的政治形勢，以加強自身在前期政策制定中的參與或影響，否則局長助理便很容易淪為決策局中一位高薪但政策上低能的大聯絡主任了。

## 特區·政治

### 政治委任理應發展 副局長職權有待釐清

在目前全面民主化不能一蹴而就的政治規定下，有提議認為應該大幅增加立法會議員的薪津，以及政府建議進一步發展政治委任制度，為決策局長增添一名副局長和局長助理的做法，在原則上都是很值得支持的。

香港是一個開放多元的社會，市民對公共行政和管治的要求，以及對政府施政問責的監督，與先進民主的地區沒有兩樣。因此，要香港有良好的管治質素，政府便必須有能力吸引社會上一流的人才來主理公共行政，而我們的政治制度也得全面民主化，才能充分發揮公民的積極參與和加強政治問責。

不過，在目前全面民主化不能一蹴而就的政治規定下，有提議認為應該大幅增加立法會議員的薪津，以及政府建議進一步發展政治委任制度，為決策局長增添一名副局長和局長助理的做法，在原則上都是很值得支持的。

如果政府近期提出為每位決策局長增設一名副局長和局長助理的做法真的落實，日後特區政府除了公務員外，便擁有以下 5 個層級的政治官員：行政長官、司長、局長、副局長、局長助理。

儘管我認為政府目前提出發展政治委任制的方向大體上是正確，但細讀政制事務局的諮詢文件(見附表)後，我對有關的建議還是有不少疑問。

諮詢文件提到，未來的副局長將會是在局長建議下，由行政長官任命，而這些副局長和局長一樣，須為制訂政策或政策執行上的嚴重失誤承擔政治責任。如此看來，副局長不論從其資歷和責任來說，都應該是一位名正言順的政策制定者，雖然在決策局內還有一位正局長擔任他的頂頭上司。

可是，在諮詢文件中，當提到副局長的主要職責時，政策制定的職權，卻沒有清楚羅列出來；唯一的例外，是在局長缺席期間，副局長將會代理其職責。

諮詢文件沒有清楚列明副局長參與制定政策的職權，也許只是一時疏忽，甚至可能是認為這是不說自明的一回事，因為建議中副局長不是要為政策失誤承擔

責任嗎？

不過，如果我們假設副局長擁有制定政策的職權，那麼，我對諮詢文件中關於副局長與支援政策制定的公務員之間關係安排的建議，卻又感到不甚明白。

當然，爲了確保政府領導層政治化後，常任的公務員能維持政治中立，政治領導層是不應參與影響公務員職業前途的事務；但如果副局長像局長一樣擁有政策制定權，那麼，諮詢文件中提到在副局長職位開設後，公務員應繼續經由常任秘書長直接向局長負責和請示的做法，是否真的合適呢？我們是否應該起碼安排一位公務員的常任副局長，直接支援這位政治任命的副局長，協助他參與制定政策呢？

諮詢文件中關於副局長的安排，我還有兩點意見。

在設計副局長職責範圍時，政府似乎認爲以他們的資歷和地位，是應該爲所屬決策局就一些跨局/部門的議題，進行協調的職責。這一點我大致是同意的。不過，如果這個設計邏輯是合理的話，負責在政策委員會協調和初步審批各決策局政策的政務和財政兩位司長，不是很順理成章地也得要有副局長級官員的支援嗎？諮詢文件推出時，關於3位司長的政治副手的建議詳情竟付之闕如，實在不能令人感到滿意。

此外，諮詢文件繼續支持公務員事務局長必須來自公務員，並在年齡許可的情況下，讓卸任後有關的官員可以回到公務員系統。但諮詢文件似乎假設公務員事務局未來獲政治委任的副局長和局長助理，和其他決策局一樣，必須在接受任命後是一個徹頭徹尾的政治官員，卸任後也不會自動回到公務員系統中去。在公務員事務局，爲什麼局長能，副局長和助理卻不能呢？這兩位政治官員在公務員事務局會否因此變得很邊緣化呢？

篇幅所限，本文僅就關於副局長的建議提出商榷，希望日後能再撰文分析其他的政治任命安排。

#### 參考資料

##### 1. 《進一步發展政治委任制度諮詢文件》

[www.cab.gov.hk/images/pa\\_consultation\\_c.pdf](http://www.cab.gov.hk/images/pa_consultation_c.pdf)2.立法會政制事務委員會文件

[www.cab.gov.hk/images/pa\\_paper\\_c.pdf](http://www.cab.gov.hk/images/pa_paper_c.pdf)

## 新思維網絡

### 政治任命與公務員士氣

陳方安生由「見步行步」走至「行人止步」，多少有點反高潮的味道。陳太雖然無意參選特首，但仍以推動民主發展為己任，更強調推動政改共識是其核心小組工作重點。

核心小組近半成員為退休高官，對公務員切身利益尤為敏感，故小組的第一炮不是發在民主發展問題上，反而是衝著政府提出的擴大政治任命建議而來。陳太日前在民主派的午餐講座中就提出了她對有關建議的兩點保留：對公務員的士氣可能構成的影響，以及政治委任人士的問責問題。這兩個議題切中核心，值得深思。

回歸前，公務員一度被各方捧為明星，視之為穩定社會的關鍵力量，而「董陳配」一資本家配搭公務員更是中央推崇的治港基調。不過，董建華引入高官問責制，削弱以往政務官獨大的決策模式，教高官忿忿不平。如今曾蔭權要將此進一步發揚光大，公務員更是難以接受。曾為公務員之首的陳太，對此自然感同身受。

### 社會生態急速變化

然而，要穩住公務員隊伍士氣固然重要，但在講求公民權益與權力制約的今天，公務員必須承認三個事實：第一，本地的政治權力分布已產生了根本變化，在官僚體系內的攀升，已非取得公共決策權力的唯一門徑。相反，透過各種形式的選舉產生的政治人物，已與官僚形成分庭抗禮的局面。

第二，隨著經濟轉型以及社會發展，本地政治社會生態已呈現急速變化，單靠公共管理的認識及相關的專業技術，已不足以駕馭局面。加上公民社會的日益發展，社會不單更呈多元，而有組織有策略的維權抗爭運動更是與日俱增，這些變化已遠遠非從前殖民地官員的思維方式可以理解。

公務員的強項是對具體業務運作認識充分，對政策法規瞭如指掌，也對任何

改動所引起的法律矛盾、財政後果與及制度配套要求一目了然，故此對決策過程能提出深思熟慮的意見，有助於維持政策延續與協調，對維持制度的穩定性與連貫性有著不可或缺的作用。

然而，要公務員開創局面，配合日益多元的社會面貌、迅速變化的經濟秩序，這點恐怕不能單靠以強調通才、經驗局限的政務官隊伍。加上本地公務員體制相對封閉，基本上靠公開招聘一試定終身，向外間借調人才入職，或外借人才到私人機構汲取經驗情況極為罕有，這只會進一步削弱公務員對社會脈搏的洞悉以及民情背向的掌握，而所謂政治能力，離不開對上述元素的敏銳觸覺。

### 兩項正面積極作用

從這個意義上，以政治任命方式吸納人才進入政府，有兩個積極作用。第一，正如政府建議所言，此舉可以提高決策官員的政治能力。但要強調，所謂政治工作不應局限於社團聯誼、打哈哈的表面工夫。關鍵的政治工作，應該是透過政治任命人士的人際關係，去為政府建立多層次的政策網絡，這些網絡既為政府提供有深入的社會聲音，也有助於政府與各個政策持份者進行游說、解釋、辯論和互動。換言之，政治任命制度可以提供政府與民間的另一種聯繫，為政策的公共討論建立了新的平台，為施政決策引入新思維。第二，對公務員而言，政治任命的人士確實可以減低專業公務員的政治壓力，使其能更專注於業務層次去輔助決策局官員，這未嘗不是好事。

### 遴選須公眾認同

餘下來的問題是如何加強政治任命官員的問責。有意見認為，可否參照司法人員的任用過程，由一個獨立委員遴選，然後再由政府任命，以確立符合用人唯才原則，也可以避免政治酬庸的情況。這種構思，動機良好，但卻忽略了一個現實。假如出現了獨立委員會所推薦的人選與局長和特首意見相左，那麼彼此如何能共事？而沒有特首與局長的支持，難以想像副局長和局長助理如何能發揮所長，有所建樹。再者，司法人員的資歷和水平容易有客觀標準，但政治能力、政治網絡卻難以科學量化，而特首及局長對人選的信任最為關鍵，更是難以由第三者定奪，故此所謂的獨立遴選，看似理想，但並不現實。

退而求其次，是否可以容許立法會的一定發言權，特別在提名權與任命權均操控在行政部門手中的時候，可否容許立法會對有關候任人士被正式任命前由立法會作一次公開諮詢，這恐怕是對立法會的基本尊重，從積極意義來看，也是爭取公眾認同的好機會。

長遠而言，如何建立政治任命官員以法例或慣例去罷免失職的政治任命官

員，也是一個值得深入探討的議題。

新力量網絡研究總監

## 特區·政治

如何評價高官問責制 政治任命制度真的提高了公眾對 行政部門的問責權力嗎？

應該怎樣去看待政府進一步發展政治委任制度的建議？經個多星期的討論後，輿論似乎有兩個主流意見：

第一，有關建議無非是爲了擴大特首的個人權力，使他能享有更大的空間去招兵買馬，穩固權力。

這觀點不無道理，但卻忽視一個客觀現實，就是即使在高官問責制之前，行政長官亦早已享有極高的委任公職權力，而當中不少任命，被委任者的權力實在與局長權力相去不遠。例如機管局、醫管局以至九鐵等機構坐擁龐大資源，影響民生經濟至爲重要，而 400 多個諮詢委員會、法定機構也同樣可以左右政策制訂、大眾福祉。增設副局長及助理職位，看似大刀闊斧，但看清一點其實只是由來已久的政治生態的延續。

第二，擴大政治委任制度勢將進一步挫折公務員士氣，不利特區行政效率。

但以往的「政務官獨大」局面又是否真的是我們所渴求的？從前，公務員的「政治中立」和「終身任命制」往往是官員迴避責任的最佳藉口，而這種權責失衡的局面，實在不符合講求問責精神的今天。

而舊有模式的另一大毛病，就是強調以「通才」主導，而非講求專業知識。過去政務官最引以爲傲的，就是即使幾年一調，不停游走於各個政策科，也能很快掌握情□，控制局面。但在社會變化加劇，經濟高速運行的今天，這種通才治港的原則是否還行得通，我十分懷疑。

更重要的是，在公民社會日益發達，公民權益意識高漲的今天，單靠行政效率見稱的政務官是否真的能駕馭局面，這存在一個大問題。

對首長級政務官來說，對「空降」的副局長的安排自然感到不是味兒，但回頭細想，由這班具有政治觸覺和網絡的人去處理政治工作，自己可以專心政策和行政事務，何嘗不是一種不錯的安排。



所以，我認爲大眾無必要馬上否定政府的有關建議。然而，這也不意味我們要草草地接受進一步擴大政治委任制度的提議。

我們首先要問的是，高官問責制推行至今，政府有何總結，究竟這制度爲特區管治帶來什麼積極貢獻？這當中牽涉一連串的具體問題：

●從公務員體制外任命局長有爲決策過程帶來更開放的討論過程嗎，抑或政府還是沿用原有的諮詢制度和模式？

●3 司 11 局上任以來引入了什麼的新的政策主張和概念，還是只是大體因循舊有的思路？

●由特首親自挑選局長，是否明顯地提高了決策速度和落實情況，還是情況大致一樣？到最重要的問題了：

●政治任命制度真的提高了公眾對行政部門的問責權力嗎？

要說服公眾接受擴大政治任命制度、要輿論理性討論有關課題，林局長有責任去回應上述的連串問題。

## 新思維網絡

### 客觀看待政務助理

有關政府要引入政務助理的建議，看來快要進入最後的拍板階段。當曾特首於去年的施政報告提出這個構思後，即時引來了不少非議，其中主要有兩種觀點：第一，有意見認為此舉實在是為民建聯度身訂造的把戲，這大抵是泛民主派的主派觀點。從民建聯對此建議的積極回應來看，這種看法也不無道理。問題在於公眾應否因人廢事，純粹只從個別黨派得失去衡量問題，而輕易及完全否定有關構思的理據與邏輯。

說實在，曾特首當然會有其政治計算與圖謀，但制度改革一經引入卻自有其發展路徑，絕非完全受始創者的個人利益所支配。換言之，公眾應無必要過分從一時一刻的政治權謀角度去考慮問題，而更應考慮有關建議為特區管治帶來的利弊。

另外一種反對意見關乎公務員的士氣問題。這種觀點認為，擴大政治任命範圍，只會進一步損害政務官的士氣，令後者覺得仕途受阻。但時至今日，在講求問責以及日益政治化的環境之中，哪位政務官還期望時光倒流到殖民地時期的文官獨大的盛世、還沒有意識到必須與政客分享決策權力的現實，此君大致可以另謀高就。政務官也許真的因此會黯然神傷，自苦自憐，但政策環節的改變卻是大勢所趨，無法逆轉。

### 高官問責制的延伸

那麼，我們又應以什麼角度去看待政務助理的建議？構想中，政務助理的基本角色是要協助各政治任命的局長去推展工作。換言之，這個改革是高官問責制的延伸，故此一個根本的問題自然是，高官問責制推行以來是否成效彰顯，而值得去進一步擴大與發展。當年董建華引入高官問責制，大抵有以下幾個目的：要為政府決策引入創新思維、加強決策的問責性、最重要的是透過建立個人班子以提高其對整個政府的駕馭能力。

背後的總思路，大抵是深信假如能達到上述目標，整個特區政府的管治能力

也自然會因而提高。但事實是否如願？

### 官民矛盾有增無減

董建華的三司十一局任命，大抵都是舊面孔。在眾多任命中只有少數來自公務員隊伍之外，而這批新面孔在被委任之前又大多缺乏廣泛知名度和民望，其政策重點和見解亦是模糊不清，究竟他們為政府帶來什麼新風氣象，引入了什麼創新思維？市民大眾不大清楚，政府也從來沒有從系統總結和交代。我們在外面看到的，只是董建華政府與主流民意與期望的鴻溝愈來愈大，官民間的矛盾並未因引入此批新血而消弭退減。

其次，高官問責制有否提高了市民的問責權力？雖然至今為止，已先後有數名政治任命官員呈辭，但一來政府一直強調無人因失職而下台，二來在過程中也不見得政府因新制度而增加了對民意的敏感度，在新制度帶來的期望與舊有的官意唯上思維互相衝突下，高官問責制實際效果反而是突顯了政府的問責不足，而非拉近距離。對特首而言，高官問責制的最大吸引力在於更大的空間去確立可信賴的治港班子，容許自己在行政部長上有更寬鬆的調兵遣將自由。但在政治現實上，為要實現這些理想殊不容易。

在長時期文官獨大的殖民統治下，要從公務員隊伍以外找一個能獨當一面、具公共行政能力的政治精英出任局長並非易事。而在特首任命仍取決於北京手中的情況，有識之士各有遠大盤算，或心中另有所屬，對特首的「寵幸」也不一定會欣然接受。再回頭看看曾特首今天的困局，在面對「董班子」一個也不能動的情況下，大抵可以更明白所謂特首可以藉高官問責制建立個人團隊的說法，多少是個人主觀願望而已。任命過程加入民意

換言之，政府要進一步擴大政治任命範圍、深化問責制度，就必須要令市民信服現行的高官問責制已取得預期效果，當中要求客觀和系統的總結與分析。然而，即使假設政府能為公眾提供一個圓滿答案，使市民認同深化改革的必要性，如何去挑選政務助理也是一個值得思考的問題。這裏要探討的是任用程序中公眾參與的程度。

高官問責制其中一個為人詬病的方面，是民意代表在任命過程中全無發言權。政府中人一個牽強的解釋，是由於中央對特區主要官員的任命是實質性而非象徵性的程序，故此為了防止兩者出現意見不一的局面，將立法會擱諸門外是唯一選擇。但這種牽強說法無論如何也無法適用於政務助理之上。

既然整個改革的前提在於提高行政部門的問責性，沒有民眾或民意代表的參與，這又如何說起？對局長任命自當如是，政務助理的任命更如是。只有這樣，

才能使公眾相信這個改革的良好意圖，而非純粹為個別政客帶來一時方便。

要取得公眾對引入政務助理建議的支持，政府恐怕還要回答更多的問題和交代。但這不正是提高問責的基本法門嗎？

城市大學公共及社會行政學系副教授

發展政策網絡 提高管治問責  
-- 完善政治委任制度的初步意見



2006年11月

## 目錄

行政概要	p.3
Executive Summary	p.5
一、背景	p.8
二、當前困局：政治妥協的耗損	p.10
三、如何提高問責制官員的創議能力	p.13
A) 公務員與問責官員的互補關係	p.13
B) 任命過程	p.16
C) 發展政策網絡	p.20
四、政策局的分工與重組	p.22
五、公務員事務局의特別安排	p.24
六、總結	p.27

## 行政概要：

1. 特區年代的香港，需要發展一套配合特區憲政框架和實際情況的政治及管治制度。新力量網絡認同進一步發展政治委任/問責制度的需要，但強調唯有真正的民主才能孕育真正的政治問責文化。
2. 現行的「主要官員問責制」以及諮詢文件中的建議存在一個根本問題，就是單以政治任命者去取代公務員出任主要官員，並不同憲制意義上的政治問責。目前的安排充其量是當決策失誤時，由於政治問責官員不受文官制度保障，特首可以隨時更換或將其去職。政治問責有助提高管治機制的認受性，卻不能從本質上解決體制本身缺乏基本認受性的問題。
3. 任何政治和社會制度的發展往往也需要經歷一定的時間和過程，社會不應因為現實政治的局限而守株待兔。我們的目標是，透過深思熟慮的制度設計，能不斷開拓社會和個人的政治參與機會，也同時可以提高管治質素。
4. 我們相信，由於公務員擁有豐富的專業知識及公共管理經驗，即使進一步擴大政治任命制度，也不會出現政務官被邊緣化、「EO」化的局面。在現實決策過程中，政治問責官員與專業公務員應可互補不足，相輔相成。
5. 政治問責制的發展方向，應以如何建立一支高效率、具創新思維、尊重民意及擁有共同理念的政策團隊為指導原則。這支團隊應包括以下成員：
  - 行政長官及問責官員；
  - 專業公務員；
  - 政策顧問。

## 具體建議：

- (1) 問責官員提名過程：容許行政長官作主導，但必須尊重局長意見，並應在程序上引進立法會諮詢機制。行政長官對局長、副局長及局長助理作一籃子提名，候任局長取得中央認許而未作正式任命前，候任局長及其團隊須出席立法會接受諮詢。
- (2) 委任非受薪的政策顧問，以擴大政府的政策網絡，強化政府與民間的對話和互動。
- (3) 重組目前的 11 個政策局為 12 局，具體如下：

11 個現有政策局	建議中的 12 個新政策局
政制事務局	政制及外事局 (包括對內地、台灣及其他國家)
民政事務局	民政事務局 (專責地方行政、社會福利、家庭政策、地方團體等)
	文化、通訊及公民事務局 (推動藝術文化、體育、文物遺產、人權、平等機會、公民及國民教育、及廣播等)
公務員事務局	建議取消，轉由政務司長辦公室直接管轄
衛生福利及食物局	衛生及食物局 (福利政策撥歸民政事務局)
房屋、規劃及地政局	房屋及地政局 (規劃撥歸下述改組的經濟發展、人力及規劃局)
教育及人力統籌局	教育局 (人力撥歸下述改組後的經濟局)
經濟發展及勞工局	經濟發展、人力及規劃局 (能源監管職能撥歸下述改組的環境及能源局，另加上人力及規劃)
環境運輸及工務局	環境及能源局
	運輸及工務局
工商及科技局	工商及科技局 (廣播事務撥歸上述改組的文化、通訊及公民事務局)
保安局	保安局
財經事務及庫務局	財經事務及庫務局

(4) 公務員事宜的特別安排：

- 從目前的問責局長改為以一名常任秘書長職級的資深公務員為16萬公務員行政之首，負責公務員隊伍的行政管理及執行與公務員制度相關的政策；
- 將公務員政策及事務的決策工作，轉撥歸政務司的職務範圍，並增設相當於局長級別的副政務司一名，專責處理公務員政策；
- 此舉將確立政治任命官員與專業公務員的分隔原則，也由於公務員隊伍將與政務司司長建立直接聯繫，可確保其意見於最高決策層得以反映。



## **Executive Summary**

1 · In the era of Hong Kong as a Special Administrative Region, a new political system is called forth so as to better reflect the new constitutional order and cater to the practical needs of society. SynergyNet agrees on the needs of further development of the political appointment/accountability system, without prejudice to our principle and vision that genuine political accountability can only be realised by a fully democratic system.

2 · Both the current Principal Officials Accountability System (POAS) and the proposals presently under consultation to extend political appointment suffer from the same fundamental problem: replacing civil servants with political appointees alone is different from the constitutional notion of 'political accountability'. At best, it provides for the removal and change of personnel in the event of major mistakes in policy and decision making because these political appointees are not shielded by life tenure as in the Civil Service. Political appointment may be conducive to promoting the legitimacy of the administration, but it cannot create legitimacy for a governance system.

3 · The development of any political and social system takes time. Although Hong Kong is presented with multiple practical constraints, this does not imply we should only stand by with folded hands. Through a more comprehensive and sound institutional design, we should aim at broadening social and public participation in politics as much as improving the quality of public governance.

4 · Owing to the rich professional knowledge and experiences of civil servants in public administration, the further expansion of political appointment will not necessarily result in the marginalisation of Administrative Officers. Studies on overseas practices reveal that political appointees and professional civil servants have different strengths and weaknesses which should be complementary towards each other.

5 · Future direction of political accountability should aim at building up a highly efficient and innovative team, whose members are also responsive to public opinions and share among themselves similar visions and missions in governance. This team should include the following:

- (i) The Chief Executive and the politically appointed officials;
- (ii) Professional Civil Servants;
- (iii) Policy Advisors.

**Recommendations:**

- (1) Nomination Procedure for the Politically-Appointed Officials: To entrust the Chief Executive with ultimate discretion, subject to respect for the views and opinions of the bureaux secretaries. In addition, there should be a consultative mechanism involving the Legislative Council (LegCo). The Chief Executive may nominate an entire list of candidates for the appointment as secretaries (principal officials), deputy secretaries and assistants to secretaries. In the period after nomination and before formal appointment by the Central Government, the nominated principal officials should lead their teams to attend the LegCo for questions.
- (2) To appoint unpaid policy advisors so as to enlarge the catchments of the Policy Network through increased communication and interactions between government and the relevant civil society and professional groups.
- (3) To reorganise the present structure of 11 policy bureaux into 12 more specialised bureaux as below.

<b>11 Existing Bureaux</b>	<b>The 12 New Bureaux Proposed</b>
Constitutional Affairs Bureau	Constitutional and External Affairs Bureau (to cover relations with the Mainland, Taiwan and other countries)
Home Affairs Bureau	Home Affairs Bureau (to be responsible for District Administration, Social Welfare and Family Policy)
	Culture, Communication and Civic Affairs Bureau (to be responsible for Art, Culture, Sports, Cultural Heritages, Human Rights, Equal Opportunity, Civic and National Education, and Broadcasting)
Health, Welfare and Food Bureau	Health and Food Bureau (to give up Welfare policy to the reorganized Home Affairs Bureau)
Housing, Planning and Lands Bureau	Housing and Lands Bureau (Planning is moved to the new Economic Development, Manpower and Planning

	Bureau)
Education and Manpower Bureau	Education Bureau (to give up Manpower to the reorganized Economic Development, Manpower and Planning Bureau)
Economic Development and Labour Bureau	Economic Development, Manpower and Planning Bureau (energy policy to be moved to the reorganized Environment and Energy Bureau)
Environment, Transport and Works Bureau	Environment and Energy Bureau
	Transport and Works Bureau
Commerce, Industry and Technology Bureau	Commerce, Industry and Technology Bureau (broadcasting policy to be moved to the new Culture, Communication and Civic Affairs Bureau)
Security Bureau	Security Bureau
Financial Services and the Treasury Bureau	Financial Services and the Treasury Bureau
Civil Service Bureau	To be abolished. Civil Service policy to be handled directly by the Office of the Chief Secretary for Administration.

(4) Civil Service matters:

- To appoint the most senior civil servant as the Permanent Secretary for the Civil Service who will act as the head of the civil service;
- Civil Service policy to be put under the portfolio of the Chief Secretary, with a new post of Deputy Chief Secretary at the rank of Principal Officials to assist the Chief Secretary to handle day to day policy matters;
- This will better establish the principle of separation between politically appointed officials and professional civil servants. Nevertheless, given the direct link between the Civil Service (through their head) and the Chief Secretary, the views and opinions of the civil service can reach the top tier of the government.

## 一、 背景

- 1.1 特區成立，香港的管治體制出現本質性變化。1997 年以來，特區政府面對的政治、經濟、社會結構轉型等問題，促使市民對特區的管治問題積極關注。
- 1.2 2002 年 7 月，特區政府實行「主要官員問責制」，在《基本法》框架下引入了政治委任產生的「3 司 11 局」問責官員的職位，旨在彌補殖民地的傳統管治模式中，文官/公務員未能照顧的社會及政治訴求。然而，2003 年的「七一」50 萬人大遊行及往後連綿不絕的社會爭議顯示，2002 年的改革並不足以回應市民對特區政府管治、社會對特區政治及未來發展遠景等方面參與的訴求。<sup>1</sup>
- 1.3 2005 年 10 月，行政長官曾蔭權在其首份施政報告承認，需要強化對主要官員的政治工作的支援。2006 年 7 月，特區政府發表了有關《進一步發展政治委任制度的諮詢文件》（以下簡稱諮詢文件），就開設副局長及局長助理的職位以支援政治任命的主要官員的政治工作，諮詢公眾意見。
- 1.4 新力量網絡的管治改革小組在 2002 年 6 月發表有關政治任命的主要官員，應「向誰問責」、「如何問責」的研究報告<sup>2</sup>。我們提出：
  - 政治中立的公務員與政治任命官員之間應有清晰的權責分野；特別是公務員如何在決策及執行過程給主要官員配合和支持；
  - 因行政長官協調各官員的責任增重了，建議強化政務司長及財政司長分擔政策統籌和協調工作；
  - 考慮在沒制度性納入立法會及政黨角色時，如何培訓政治人才。其中包括開設局長助理等職位作政治工作的支援。

在 4 年多的特區政府問責制試驗中，部分上述預警的問題出現了，亦有部分建議措施給特區政府採納。

---

<sup>1</sup> 問題可見諸 2003 年 7 月 1 日 50 萬名市民參與的「七一遊行」，以及當中提出的口號和訴求。

<sup>2</sup> 請參照《How to Take Governance Reform Forward? Accountability to Whom and How?》June 2002. Report prepared by the Governance Reform Group, SynergyNet.

1.5 我們貫徹認為：

- 真正的民主制度，才能孕育真正的政治問責文化；
- 因此，在缺乏根本性政改的大前提下，「主要官員問責制」不能根治特區政府整體的管治缺陷；
- 然而，如能配合深思熟慮的制度設計，制度上配套得宜，取得市民大眾的信心和支持，「問責制」仍可以對特區管治作出貢獻，有所裨益。

## 二、當前困局：政治妥協的耗損

### 2002年改革創意不彰

- 2.1 2002年特區政府推出的「主要官員問責制」(Principal Officials Accountability System - POAS)，有其創新元素為：(i) 它在承襲殖民地「行政主導」模式的《基本法》架構內，引入了公務員體制外的人選參與管治工作。(ii) 確認公共行政的中立性和專業性（各政策範疇設立以「常任秘書長」為最高層的文官行政系統）的同時，也終於正視公共政策制定和推行過程所涉及的政治元素和需要。
- 2.2 然而，特區政府及其施政的社會支持度，沒有因「問責制」的推出而得到改善，反而，從2002至2005年中，市民對特首及特區政府施政的不滿/不信任程度，在這期間都持續比「問責制」出台前高。尤其在2003年4月至7月「七一」50萬人大遊行的前夕，數字更攀至高峰（60%被訪市民表示不滿）。<sup>3</sup>

### 民主才是認受的關鍵

- 2.3 政府在今年7月發表《進一步發展政治委任制度諮詢文件》，承認2002年引進的主要官員問責制運作初期並不順暢。
- 2.4 開放管治或政治問責制度的最終目標，乃透過強化管治機制的社會性參與，提高制度及其決策的認受性，以凝聚社會共識，加強落實和執行決策的能力。但真正可行和有效的政治參與及問責制度，必須在具備相當認受性的體制內才能發生作用。特區政府要做到真正的向市民負責，不外乎處理兩大關鍵：
- 美國／總統制模式：透過民主普選方式產生行政長官，這樣由他提名或任命的官員，即使體制上向特首個人負責，但最終仍等同接受社會的問責和授命。
  - 英國／西敏寺模式：行政機關按《基本法》規定，向立法會負責。立法會愈能發揮監察、制衡和代表民意的作用，政治問責愈有保證，權威也會愈高。
- 2.5 單以政治任命者去取代公務員出任主要官員，不能等同憲制意義上的政治問責。唯一的分別只是政治任命官員決策失誤時，由於不受文官制度保

<sup>3</sup> 根據香港大學民意調查網站，市民對特首及政府的不滿評分，從問責制剛出台時稍下調幾個百分點，之後卻一直提高，從27%攀升到至2003年4-7月的60%，而從2002到2005年4月，市民的不滿度雖有上落，但始終比1997-2002年中時為高。  
<http://hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/ceall/cejob/poll/chart/poll1.gif>

障，可將官員隨時更換或去職<sup>4</sup>。換言之，儘管政治問責理論上有利提高管治機制的認受性，卻不能從本質上解決體制本身缺乏基本認受性的問題。

### **政治妥協 只能修修補補**

- 2.6 在香港，無論是「主要官員問責制」或整套《基本法》的憲政框架，都是政治妥協的結果。《基本法》定稿時因應了1980年代末的政治現實壓力，加入了附件（一）和附件（二），容許2007年後檢討行政長官及立法會的產生辦法，並以最終達至以港人一人一票普選產生的目標<sup>5</sup>。但全國人大常委會在2004年否決了在2007/08年普選產生第三屆特區行政長官及第四屆立法會的可能性，<sup>6</sup>而特區政府去年底提出的「有限度/類普選」政制發展方案又不能取得立法會的三分之二多數支持而告吹了。可以說，在第三屆特區政府任期內，我們暫時不能看見真正的政制民主化。
- 2.7 在現階段，從理念、架構或成效看，無論以何種形式提出的政治任命構想，（包括諮詢中的進一步發展政治委任制度建議），也只能受制於種種政治現實及法律的局限，「修修補補」，並不足以根治特區的政治及管治問題。長期的「妥協性」安排（half-way house），可能動搖社會對「政治任命」及「問責」等理念的信心和期望。

### **發展歷程 不守株待兔**

- 2.8 政府在諮詢文件中強調，香港正值政治發展進程中；2002年推出的「主要官員問責」改革只是全新管治制度的一個階段，因此需要進一步發展和改善。
- 2.9 任何政治和社會制度的發展往往也需要經歷一定的時間和過程；我們不應因為現實政治的局限便守株待兔。在2002年的報告中，我們提出一系列的建議，期望透過完善政府提出的「問責制」構思，更有效地達到改善特區管治，策動全民社會參與，以及促進香港的民主發展。

<sup>4</sup> 擴政治任命為施政增值？（張炳良）明報 2006-08-09

<sup>5</sup> 《中國人民共和國香港特別行政區基本法》第45條、第68條、附件一以及附件二。1990

<sup>6</sup> 2004年4月26日《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區2007年行政長官和2008年立法會產生辦法有關問題的決定》新華網4月26日電

### 政府焦點

- 2.10 政府在諮詢文件中強調進一步發展問責制的理據包括：
- 問責制有利釐清政治任命官員與公務員之間的權責與分工；
  - 擴展政治任命層，加強問責性；
  - 保持公務員的中立與專業性；
  - 加強政治工作。

### 民間焦點

- 2.11 有輿論及政界觀點質疑：(1) 擴大政治任命制是為親政府黨派「度身訂做」(所謂選舉年的「政治分贓」)；(2) 行政長官借此擴大個人權力版圖，政治任命結果無助於加強問責，反而妨礙民主化；(3) 年耗數千萬公帑，令行政機關變相膨脹。
- 2.12 作為民間/公共政策智庫，新力量網絡關注改革的目標和結果乃給誰充權：
- 最終有助特首建立個人班子？
  - 會否將公務員的角色邊緣化？
- 2.13 今次諮詢，新力量網絡樂見政府從制度上進一步向社會政治人才開放，並設立更清晰的政治人才吸納階梯。但對諮詢文件提出的建議，我們認為有三大方面值得深入研究：
- 如何提高問責官員的政策創議功能；
  - 政策局的分工與重組；
  - 公務員事務局局長的特別安排。



### 三、 提高問責官員的創議能力

#### 創新思維

- 3.1 引入的政治委任問責官員對強化管治的最大目標和益處，是引入創新思維。
- 3.2 透過問責制，政府的最高決策層人事和專業知識、背景和經驗可以多元化。相對於傳統完全由終身制文官訓練的政務官出任主要官員的模式，問責制顯然有較大的空間引入政策新思維，以適應全球化世界下日益多元化和複雜的公共政策需要。
- 3.3 要發揮政治委任問責制下引進新思維的功能，牽涉幾項關鍵議題：
  - 政治問責官員與公務員的分工與互補關係；
  - 政治問責官員的提名與任命程序；
  - 如何進一步發展政策網絡。

#### A. 公務員與問責官員的互補關係

- 3.4 按照政府的構想：
  - 問責官員（特別是在今次諮詢文件中提及的副局長和局長助理）將專注應付「政治」工作，特別是有關政策部門對外的聯絡和公關工作；
  - 公務員（特別指傳統上負責公共決策和香港管治任務的政務官）則集中處理政策分析、專業意見。

#### 「EO」化只是迷思

- 3.5 從現實利益分析，在以文官制度為本的管治架構上推行政治任命，一般認為會將公務員與政治任命官員推到對立面：一方面，他們來自不同背景，公共與私營界別的行事決策價值和準則會有矛盾；另一方面，開放政治任命也等於取替公務員出任最高管治職位、人事系統培養以及權力和社會地位等的機會，凸現了文官與非文官系統間的利益矛盾。
- 3.6 在香港的例子，由於以往殖民地行政主導的體制，公務員更享有近乎壟斷的地位，引入政治任命使得上述矛盾更見尖銳，也被歸咎為造成特區管治層缺乏團隊精神，施政成效失敗的原因。
- 3.7 但近年的國際公共行政研究顯示，政客與公務員的關係並非外界分析一般

的簡單化。根據實施政治任命多年的海外經驗（如美國），即使在憲政架構上，政治任命官員一般位處文官之上，但實際運作上，公務員不會被完全排除在政策制定之外。其一，政治任命官員不一定全是政黨或搞選舉的專業政客（Politicians），他們不一定不能理解講求公共管理專業性的公務員的運作。美國總統就屢次委任大學教授為國務卿，或者委任資深的金融及銀行家出任財長/聯邦儲備局長。<sup>7</sup> 這些政治任命官員與公務員之間的差別主要是在不同的事業路綫上發展和專業，故在不同方面有相對的優勢和較豐富的經驗及鍛煉。這是他們應該分工的原因，但當中重疊的專長或背景，也是他們理應可以順利合作、相互補足的原因。故此，擴展政治任命對公務員不應是零和的關係，以經濟學的慣用邏輯和術語說，兩者只是按相對優勢(Comparative Advantage)分工，這才能夠發揮整體管治的最大效益。

3.8 其二，其他研究顯示，外界一直低估了公務員在制定政策過程，特別是提出議題和選項的參與和影響力<sup>8</sup>。以香港比較熟悉的英國電視劇《Yes, Minister》所反映的為例，在官僚制度根深蒂固的社會，公務員可以不同手法去約制及影響其政治任命的上司。不過，就算是政治任命制度龐大和成熟的美國，較近期的研究顯示，如果個別政策範疇呈現出以下特點，公務員在制定政策議題、政策選項及具體安排上，其參與程度和影響力大可超越制度上政治任命官員與公務員之間的權力分野和安排：

- 專業性較高/複雜；
- 政策涉及較長期持續的日常運作；
- 政策本身或有關機構比較敏感；或者
- 政策/議題的公共意義/公眾興趣壽命較為短暫（例如偶發性的地方嚴重治安問題）<sup>9</sup>。

3.9 上述分析說明，即使引入政治任命制度，也不會導致政務職系或專業公務員在決策過程中被邊緣化，或所謂「EO化」（即行政主任化）的情況。反之，由於公務員依然會在決策過程中扮演關鍵角色，我們有必要仔細思考專業公務員與政治任命官員的各自長處與不足，以求互相配合，提高決策質素。扼要來說，公務員與政治任命的官員其實各有不同優勢和不足：

---

<sup>7</sup> 例如前美國聯邦儲備局主席格林斯潘（Allen Greenspan），加入政府前是著名投資銀行 Goldman Sachs 的副主席。兩任總統（民主黨克林頓及共和黨的布殊）先後委任的兩名女國務卿，即奧爾貝萊特及賴斯，接受任命前都是大學的國際政治教授。

<sup>8</sup> MILLER, Lisa. *Rethinking Bureaucrats in the Policy Process: Criminal Justice Agents and the National Crime Agenda*. *The Policy Studies Journal*, Vol. 32, No.4, 2004

<sup>9</sup> 上引文章。在美國戰後 50 年刑事司法機關的例子，技術官僚（agents）對制定政治性的《全國滅罪議程》的過程中的影響就很高。

表一：公務員的相對優勢和不足：

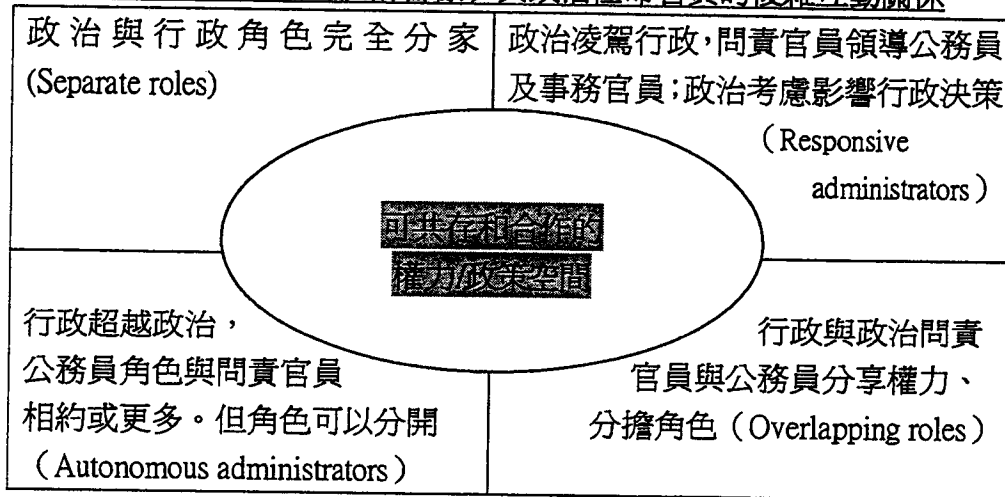
優勢	不足
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 專業公共行政經驗：長期參與政策討論與執行，熟悉情況，包括現行政策空間，改革的困難，財政後果，相關政策制度配套要求。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政務官多終身任職政府，未必能緊跟時代變化，對社會上其他界別的具體／前綫變化，可能未必有過經驗。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 有利於保持政策連貫性，善於維持制度穩定。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 比較容易受官僚思維（如保守傾向）影響。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 熟悉公共領域的道德倫理及規範，特別是近代的香港公務員有比較明確和嚴謹的廉潔意識，有助決策過程中對利益和公平問題，敏感度比較高。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 一般習慣專業政策事務、行政和執行，未必習慣／適應高度政治性的環境和壓力。</li> </ul>

表二：政治任命官員的相對優勢和不足：

優勢	不足
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 專業領域或政治工作的經驗和實際認識較多，對政策領域本身（例如醫學發展、投資市場變化等）的敏感度，比長期搞行政管理和政策本身的公務員應該較高。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對個別政策具體內容和歷史緣由的熟悉程度，以及對公共行政的一些原則，敏感度未必及公務員（例如利益衝突問題）。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 行業及社會網絡較潤，對政策網絡發展較有優勢。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 較容易受政治壓力和民意（甚至是民粹主義）影響，減低決策的專業性。</li> </ul>

- 3.10 因此，一套完備的管治體制應該能夠按照公務員與政治任命官員的相對強弱項目，配合不同職能的性質而分工。<sup>10</sup> 理論上，如能得宜地按兩者的不同背景和特質，因應不同的政策和工作需要分工，如（圖 1）顯示，政治任命官員和公務員是有相當的空間可以互補長短和合作的。

圖 1：公務員（技術官僚）與政治任命官員的複雜互動關係



（資料出處：James Svara, "Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process - A Review of Themes and Issues in the Literature" in *International Journal of Public Administration* Vol.29, No.12, 2006. p. 968）

- 3.11 因此，假如政治任命制度能夠吸納具專業經驗、社會網絡、善於掌握民情背向和社會變化的人才，將可以為決策過程帶來更多創新思維，彌補公務員制度的視野局限，提高整體決策質素。

## B) 任命過程

- 3.12 不同的民主/開放政制會因應各個國家的歷史、文化和現實需要，具體模式差別可能很大。但在選拔最高權力機構或其人員時，都會強調公平、公開和公正三大原則。這既為了確保公職人員是具備適合的能力服務公眾，也是因為公平和透明的選拔過程是公信力的一個條件。如果官員是直接循選舉產生，公眾會依賴選舉法例規管選舉，確保選舉的公平和公正都是看得見的（justice is seen to be done）如果有關的官員是由政治任命，那麼任命

<sup>10</sup>以本地例證說，教育統籌局中，儘管組織上由問責局長統領常務秘書長及原教育事務公務作上，局長李國章與前常任秘書長羅范椒芬等同分管了高等教育及基礎教育事務。雖然這不是明文安排，但這也照顧了局長作為原大學校長，及問責制推出之前已經出任教育署長及教育及人力統籌局長、熟悉教育改革及政策事務的羅太，兩人各自比較優勢和專長。

過程的制度化、透明、公平、公正和開放就非常重要。

- 3.13 在美國，長時間和大規模<sup>11</sup>的政治任命運作，發展出一套精細（也可以說是繁複）的政治任命程序。<sup>12</sup> 當中，不少是官僚手續、形式和文件程序，但更多是冗長、複雜和苛刻的政治審查程序。（詳見下列美國經驗）。

**海外經驗**

**A. 美國政治任命程序**

美國的政治任命過程和規模是具代表性地複雜的例子。總統委任是持續進行的。當然，每次總統換屆，首先獲委任的是其白宮及內閣部長及聯邦政府要員（如中央情報局長一般也在第一周委任）。其他的副部長級（如助理國務卿）、主要監管機構/委員會、外交大使、司法人員（法官）及策略性的國家諮詢委員會（例如國家經濟顧問委員會、能源委員會等）都需要參議院確認。

近年眾多有關美國政府的研究顯示兩大走勢：

- (1) 白宮僱員/人員嚴重膨脹（2004年布殊總統連任時，白宮人員人數已超過4500）。
- (2) 政治任命程序越來越複雜。據普魯金斯研究所的調查，大部分曾經接受過政治任命職務人士對委任過程印象負面。
  - 過程漫長（列根年代只有10項任命歷時超過6個月，到克林頓時代增加至44項任命）。
  - 苛刻（前政治任命人員對委任過程形容為“necessary evil”和“混亂”的各佔四成，說“不公平”和“令人尷尬”的各佔超過兩成）。

有關程序繼續運行的理據是，提名過程的挑戰和要求也是日後實際工作崗位面對的需要。例如：(1) 工作時間長、節奏緊逼；(2) 高度的傳媒及公眾監督；(3) 對議會質詢的答辯、自辯及游說能力；(4) 對所有工作及個人歷史及私隱的安全審查；(5) 財務及利益申報和審查等。

白宮總統行政辦公室及聯邦政府部門、機構及監管委員會等非專業性職位，接受美國國民公開申請/自薦。

(參考資料：(1) 美國白宮政府網頁 <http://www.whitehouse.gov/appointments>。(2) Calvin Mackenzie, *Innocent Until Nominated: The Breakdown of the Presidential Appointments Process* (ed). Washington: The Brookings Institution.2001.)

<sup>11</sup> 據研究，美國白宮每次易主，總統需要重新任命數以千計的各級公職人員。如果將國會兩院及其職員計算在政治人員內，但是國會已經超過一萬人。

<sup>12</sup> MACKENZIE, C. *Innocent Until Nominated: the Breakdown of the Presidential Appointments Process*. (ed) Washington: The Brookings Institution. 2001.

- 3.14 任命過程本身已經給於獲提名者嚴峻的政治能力鍛煉和測試。除了面對對方政黨的質詢，每個候選人的過往以及個人操守，都給暴露在公眾和傳媒前。在這類‘政治公審’中，被提名者形同被假定‘有罪’，要為辯護證明自己是清白的，這與普通法傳統的‘無罪假定’權利相違背。
- 3.15 嚴謹的委任程序有利於篩選最有政治能力的人。但香港的政治委任制度剛起步，在挑選最優秀政治精英與培養政治人才兩者之間，需作適度的平衡。美式委任過程可能會嚇怕有意投身政治的香港人。

### **提名權問題**

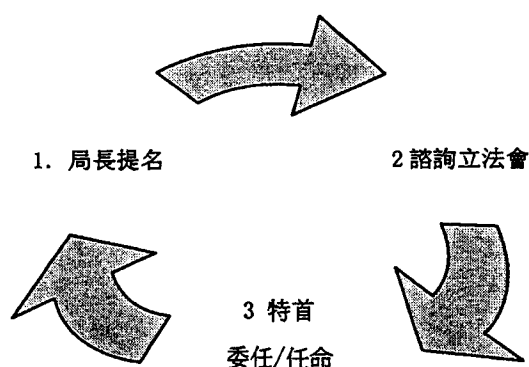
- 3.16 目前，按《基本法》，主要官員的任命有大致確立了的程序，但對非主要官員級幕僚的任命，應從提名程序開始檢視。概念上，可行的方式有以下幾項：
- 行政長官個人決定;
  - 統籌性更高的政務司長及財政司長;
  - 同是政治委任的直屬上司，即有關政策局長;
  - 仿效處理法官任命的司法人員敍用委員會，設專責委員會審核候選人的資格;
  - 考慮相關政策範疇內的持份者的提名建議（例如，教育政策涉及教育專業團體／家長環境政策則考慮環保團體？或者其他各大政府諮詢委員會的意見;
  - 公開招聘（美國白宮做法，除最高的總統任命外，部分容許公民下載報名表格自薦）。

### **建議**

- 3.17 局長的提名權必須受優先照顧 - 開設副局長和局長助理職位的首要直接目標，是加強問責局長的政治工作支援。如果幕僚人選不是局長本身認為合適的，在政治工作中將無法共事，也無法藉委任制去建立一支高效率、理念相同的政策團隊。
- 3.18 立法會必須有參與角色 - 由於特區政府並非民主普選產生，開放管治制度的改革應加入選舉元素最多的機關--即立法會--參與，從制度上尊重選民的代表。此舉不單有利於改善行政與立法的關係，容許公眾有機會在正式任命前，去了解被提名人士的觀點和立場，也有助各政治任命官員建立個人聲望與權威。但基於香港的實際情況，在現階段無須賦予立法會如美國國會的人事任命實質性否決權地位。

3.19 不過，已經是按政治問責方式任命的特區最主要官員，現時只是由特首直接提名，報請中央政府委任。從邏輯看，難以想象最高層的問題官員無需接受立法會（及全港市民）的質詢，但其下屬卻要接受這程序和挑戰。因此，我們贊成特首就個別政策應作「一籃子」的提名，然後由候任問責局長帶領其提名的團隊（包括候任副局長及局長助理等），在局長候任人取得中央認可，及在正式公報任命前，出席立法會，接受質詢。

圖 2: 建議的較簡化委任程序



3.20 至於仿效法官任命的建議，我們認為並不適用。法官的專業性及行業地位和權威對其出任法官工作有著重要關係。由於適合的候選人本身在司法界應該是德高望重，為加強選拔的專業性、獨立性和權威性，成立一個獨立的委員會進行評審是可行和有實際意義的。但政治任命官員的本質不同，任命的考慮是在具備一定的政治及公共政策能力的社會人選中，由行政長官選擇其認為最適合加入他／她的管治團隊的人選，比資歷更重要的標準是候選人能否協助和配合行政長官的施政理念和政策。故此，這種構思本身就有主觀因素。反而，如要求政治任命官員循司法人員的方法遴選，是不符政治任命的目標和本質的。

## C) 發展政策網絡

- 3.21 諮詢文件的焦點放在政治任命副局長及局長助理，對於開設有關的政治任命職位，我們認為是值得支持的。但社會關注焦點不應落在具體的薪酬和福利水平等問題，而是開設這些職位對制度的發展和完善方面可以發揮的作用。當局在設計上須注意，在日後的具體運作和分工上，這些較初級的政治任命官員在發揮支援司/局長的政治需要，包括在人力上、政治顧問上、收集社會民衆及相關持份者意見，尤其是要協助局長開拓及發展政策網絡 (Policy Network)，他們的工作絕非單是重復其他官員一貫習慣的請客吃飯形式的政治公關。
- 3.22 在其他政治問責制度發展比較成熟的例子，其政府除設有政治任命產生的多級政府官員外，還有一個廣泛的、社會性的政策網絡。目前特區的政制發展方向比較近似美國模式，在華盛頓的政治生態系統中，這個龐大的政策網絡非常重要，這主要包括國會 (Congress) 內的政黨人員、對特定政策/政治立場關注的傳媒 (記者、專欄評論員)、學者專家、游說團、政附屬或獨立 (公共) 政策智庫。政策網絡除可使決策過程兼容更多相關利益，在推銷政策時候 (特別是社會有爭議性的政策)，政府會較容易地找到有關政策領域內，具影響力的權威或民意領袖協助推銷和護航。
- 3.22 遇到極具爭議性的政策 (例如2002年攻打伊拉克) 時，對英、美等成熟的民主國家，社會內的傳統政治盟友也不足以為總統/首相策動支持。對於非民主選舉產生的特區政府，過往在推出棘手的政策時，例如23條立法、開徵銷售稅以及是否放棄積極不干預主義原則等，政府的困難更顯然易見。這很大程度上也是特區政府缺乏廣泛的政策網絡支援的問題。

### 增設政策顧問

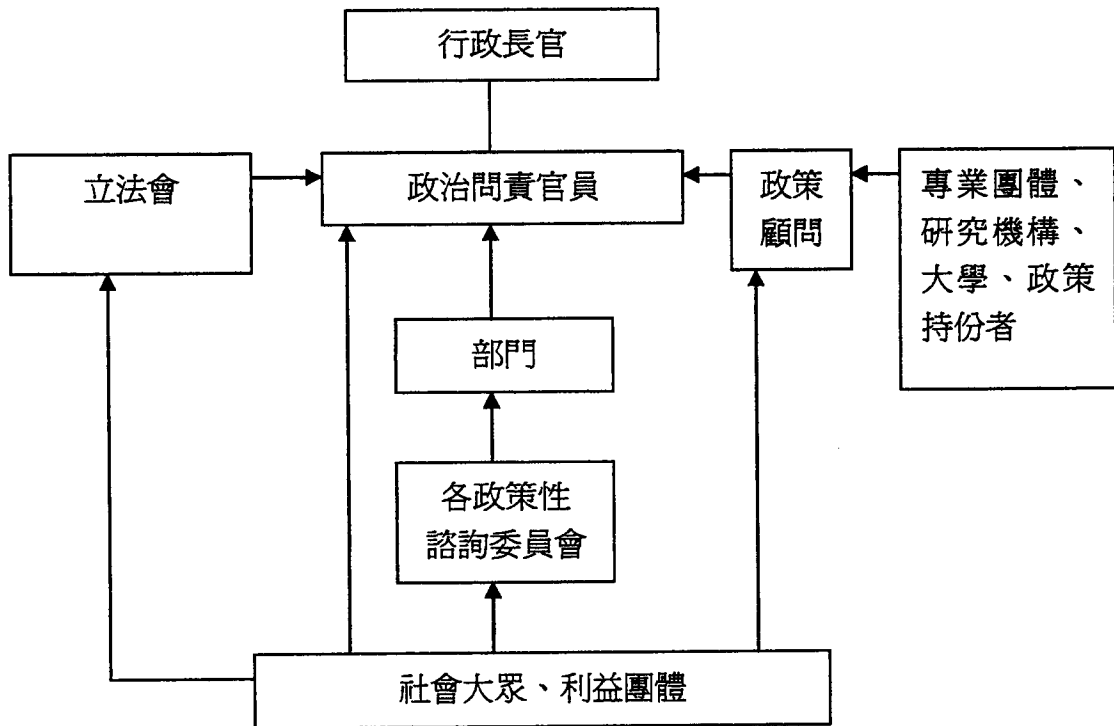
- 3.24 然而，單靠開設幾名副局長及局長助理，對整個特區政府來說，固然不足以應付所有政治問題。從全面運作成效看，或者從避免批評者質疑特首/政府部門發展開放管治體制的角度看，都應該從設計階段更全面地規劃真正相互配合的、可持續的、健康的政治參與機制。
- 3.25 政府應同時考慮增設政策顧問 - 他們固然是政策網絡的一部分，由於非受薪，政策顧問不涉及開設職位的資源考慮，而跟原有的機制相比，也有不同功能：
- 與諮詢委員會相比，他們可以更早參與政策討論，與問責官員保持聯繫更密切。(1) 他們應獲保證一定的索閱官方檔案資訊權，更專業深



入的分析，更有效地發揮作為幕僚的作用。(2) 同時，這可以強化政策持分者 (Stake-holder) 的角色，進一步拉近政府與相關專業，利益團體的對話與聯繫；

- 與策略發展委員會及中央政策組相比，他們長期對個別政策聚焦，較通才訓練的政務官或數名資深但負責兼顧特區政府所有政策範疇研究的全職官員，更能發揮跟進政策發展的作用。

圖 3：政府政策網絡



## 四、政策局的分工與重組

### 現行問題

- 4.1 2002 年推出「主要官員問責制」時，部分政策局曾按「超級政策局」的構思進行重組，以突顯司、局長的職能與常任秘書長的分別和分工。但結果是部分政策局的工作負荷突然增重了。以 2005/06 的公共開支預算看：
- 衛生福利及食物局在 2005-06 年的修訂預算開支為 680 億元，佔政府總預算開支的 25% 以上（當中仍未計算食物安全部份）；
  - 環境運輸及工務局預算開支亦估計接近 300 億元，佔總開支的 10%；
  - 教育及人力統籌局預算開支為 550 億元，佔總開支 20% 以上。
- 4.2 架構方面，部分政策局也不斷擴充職能。民政事務局的職能已經包括社區發展、諮詢委員會、區議會、文化、藝術及體育團體發展、康樂設施管理等。部門愈大，在統籌和運作方面減低效率的機會也愈高。

### 建議

- 4.3 新力量網絡建議：
- 可以考慮分拆為多個政策局（見圖 4）；或
  - 多設一名副局長處理，分管轄下的政策範疇。

圖 4：建議重組的 12 個政策局：

11 個現有政策局	建議中的 12 個新政策局
政制事務局	政制及外事局 (包括對內地、台灣及其他國家)
民政事務局	民政事務局 (專責地方行政、社會福利、家庭政策、地方團體等)
	文化、通訊及公民事務局 (推動藝術文化、體育、文物遺產、人權、平等機會、公民及國民教育、及廣播等)
公務員事務局	建議取消，轉由政務司長辦公室直接管轄
衛生福利及食物局	衛生及食物局 (福利政策撥歸民政事務局)
房屋、規劃及地政局	房屋及地政局 (規劃撥歸下述改組的經濟發展、人力及規劃局)
教育及人力統籌局	教育局 (人力撥歸下述改組後的經濟局)
經濟發展及勞工局	經濟發展、人力及規劃局 (能源監管職能撥歸下述改組的環境及能源局，另加上人力及規劃)
環境運輸及工務局	環境及能源局
	運輸及工務局
工商及科技局	工商及科技局 (廣播事務撥歸上述改組的文化、通訊及公民事務局)
保安局	保安局
財經事務及庫務局	財經事務及庫務局

## 五、 公務員事務的特別安排

### 目前安排

- 5.1 公務員事務由公務員事務局負責，就特定職級以上的公務員委任、升職和紀律（包括革除失職的公務員）等事務，根據香港法例第93章《公務員敘用委員會條例》，須經獨立的法定機構「公務員敘用委員會」向行政長官建議。設立此獨立機構的目的是要確保公務員事務在行政部門外，尚有獨立的途徑參與人事決定的建議和上訴等問題，以加強公務員體制的公平和客觀性。
- 5.2 2002年的政治問責制安排中，公務員事務局長為政治任命主要官員之一，但基於某些實際考慮，公務員事務局長人選均來自公務員政務職系，惟出任局長時期須離開公務員系統。不過，假如任期屆滿時尚未達退休年齡，可返回公務員隊伍，恢復原有福利、職級。

### 相關考慮

- 5.3 此特別安排或有基於一些現實考慮因素：一方面，公務員事務局長需熟悉公務員運作 - 正如其他政策局長，即使政治任命包括了政治/施政理念的考慮，但一般期望給任命者也有關政策範疇有相當的專業知識或長期關注和熟悉有關政策，又或者在有關的政策網絡內有一定的地位及廣泛的人脈和資源。因此，要確保公務員政策得宜，公務員事務局長必須對公務員體制、運作、文化和人脈網絡熟悉，才能有效跟公務員溝通、取得他們的信任。
- 5.4 另一方面，公務員隊伍期望局長能作為員工代表，維護公務員權益。此外，由於傳統體制屬‘半封閉式系統’，公務員對外來的政治任命局長或會出現互信問題，特別是問責制或多或少地影響了傳統由政務官壟斷最高決策職位的優勢。這是實際利益問題。以公務員暫行政治任命或有助爭取公務員對問責制度的整體接受程度。
- 5.5 此外，公務員亦不希望其代表被摒諸於最高決策過程之外，期望意見可於行政會議中得到表達機會。由於2002年問責制的安排是，3司11局長均為行政會議成員，公務員事務局長作為問責局長，也是行政會議成員。
- 5.6 然而，一般認為，公務員事務局長亦應該跟其他政策局長一樣承擔政治責任，以貫徹「問責制」改革所強調的原則，並減低特首施政方針與公務員立場出現分歧的情況出現。

## 不足之處

5.7 然而，目前的改革有兩大不足之處：

- 有違公務員「政治中立」的原則；
- 雙重效忠的矛盾，尤其難以取信於公務員隊伍。

5.8 香港公務員隊伍在社會享有的公信力，主要建基於三點：（1）廉潔；（2）效率；（3）專業。專業就是指公務員從決策及執行政策的時候，能依循守則/法規及公共行政的原則。由於目前的公務員事務局長須由來自公務員的人選出任，容易引起公務員之間以及市民擔心，以轉職至政治領導層為目標的公務員，在其公務員工作中會為討好特首而作政治投機或妥協，削弱了「政治中立」的大原則。

5.9 而對於在位的公務員事務局長，由於現時容許公務員事務局長不需從公務員體制永久請辭，作為政治任命的局長，既要求委任他 / 她的行政長官負責，也承擔了公務員同僚對其保護公務員利益、價值和體制等的信任和期望，因而面對雙重效忠的問題。

## 建議

5.10 我們建議：

- （1）從目前的問責局長改為以1名常任秘書長職級的資深公務員為16萬公務員的行政之首，負責公務員隊伍的行政管理及執行與公務員制度相關的政策；
- （2）將有關公務員政策及事務的決策工作，轉撥歸政務司的職務範圍，並增設相當於局長級別的副政務司1名，以協助專責處理公務員政策；
- （3）由於公務員事務改為政務司司長的工作範疇，故可以取消公務員事務局，而改以政務司司長辦公室下設公務員事務組負責有關工作；
- （4）此舉將確立政治任命官員與專業公務員的分隔原則，也由於公務員隊伍將與政務司司長建立直接聯繫，可確保其意見於最高決策層得以反映。

海外經驗：

B. 英國模式：

英國的文官制度深厚。1854 年前，公務人員 (Crown's Servants) 由部長以英皇的名義委任，惟委任乃以政治支持及個人利益的交換考量為重，人選的資歷及年齡皆非考慮要點；及後議會改革令國會日漸政治化，政府的變數漸多，於是開始關注公職人員執行政策時，能否做到「政治中立」，不管政府的更替，依然能超越黨派及個人立場，忠實地執行政府政策 (serve the government of the day)。

經過一個多世紀，英國已經發展了一個龐大而制度化的文官系統。公務員因此對政策的影響愈來愈大。英國的政治任命制度雖然歷史更長，但現代的選舉發展愈複雜，社會就更期望尊重「不偏不倚」、「中立」、「忠心」和「專業」等傳統價值，政府就更需要照顧象徵這些英國公職人員價值的公務員的政治現實需要。

憲政架構上，英國首相直接兼任「公務員事務部長」(Minister of Civil Service)。但實際管理上，則由首相（也是以女皇之名）委任一名資深的公務員為公務員之首 (Head of Civil Service)；同時，他／她成為政府內閣的秘書 (Secretary of the Cabinet)。因此，這名公務員之首可以維持其公務員身份，無需面對單純政治任命構成的政治中立等倫理問題，但同時，也可以參與內閣的會議及閱讀有關的機密文件，也能保持對國家最重要決策的認識，也是對公務員地位的尊重。但作為內閣的秘書而非國務大臣，卻不需要跟其他部長般參加選舉，加入政黨，也不必直接面對傳媒接受公眾問責。

現任公務員之首 Sir Gus O' Donnell 原為財政部的常任秘書長，2005 年 8 月 1 日開始上任。之前一直在英國政府的經濟部門工作。有關高級公務員聘用等問題，由公務員委員會負責。

(參考資料：(1) 英國政府首相府辦公室網頁：<http://www.civilservice.gov.uk> (2) DUGGET, Michael. "The Evolution of the United Kingdom Civil Service" Conference Paper for the International Institute of Administrative Sciences, Quebec. July 1997. p.3. [http://www.civilservice.gov.uk/publications/doc/uk\\_cs\\_evolution.doc](http://www.civilservice.gov.uk/publications/doc/uk_cs_evolution.doc))

## 六、 總結

- 6.1 總的來說，我們相信在落實雙普選、民主政制全面落實之前，不能單靠政治問責官員制度去建立真正向市民負責的管治模式。
- 6.2 然而，在當前的種種局限下引入若干以用人唯才、重視民意的原則設計的制度改革，仍然可以對提高特區管治質素產生一定作用。
- 6.3 改革的一個主要方向，是要怎樣提高政治問責官員的創議功能，為公共決策帶來更多創新思維，以配合社會轉變及民情民意，進而提高管治質素。
- 6.4 長遠而言，若要進一步完善政治問責制，社會必須對以下重要議題作深入探討：

### A. 問責局長與行政會議非官守議員的聯繫與分工

- 管治團隊難以成形：問責制實施前，特區政府施政屢見失誤，在推行創新/具爭議性的決策時，執政班子的團隊精神更加欠奉。不少分析認為行政長官沒有政黨背景，也沒有公務員長期培養的公共政策人脈和網絡；進而認為行政會議未能充分發揮過往行政局集體負責的精神和作用，特別是非官守成員未完全善用其社會影響力，向社會推銷政策和辯護；
- 問責局長與非官守成員之間的角色重疊：在引入政治任命制度後，問責局長的職位由於很可能由非公務員出身的各界社會人士出任，其背景與行政會議非官守成員頗為相近。而且，政治問責官員除了專注個別政策部門工作外，也須負責政治聯繫，吸納各界意見，這也跟非官守成員的功能有所重疊。

### B. 立法與行政部門的關係

要完善政治問責制度，最終有賴健康和良好的行政立法關係。而行政部門要取得立法會的配合與信任，有必要仔細研究下列課題：

- 立法會對官員的問責權力：如何建立一套程序與慣例(convention)來處理立法會或公眾對問責官員表現的不滿和不信任，如有權要求有關局長作回

應，甚至追究政治責任；

- 如何提高立法會在問責官員任命過程的角色：我們上文建議，在政治任命的提名過程中須諮詢立法會。長遠而言，政府應考慮如何提高民選的立法會在任命過程中的發言權，以體現問責精神；
- 立法會提名問責官員的可能性：應探討如何可以開放提名程序，研究各種提名方法的優劣及衍生的問題，當中能否賦予立法會的提名權更應是研究重點之一。

## 關於新力量網絡

新力量網絡成立於 2002 年 2 月，為民間智庫，致力於中長期發展策略和政策研究，以改善特區管治質素，促進經濟和社會進步。

## 歡迎回應

我們歡迎各界對意見書的內容提出評論，為將來進一步的研究作出建議。請將意見電郵至：[admin@synergynet.org.hk](mailto:admin@synergynet.org.hk)，或以郵遞方式寄往：

新力量網絡  
九龍佐敦吳松街149-151 號龍匯商業大廈3 字樓