

政制事務局林瑞麟局長：

**對《進一步發展政治委任制度諮詢文件》的回應**

本人為香港律師會憲制事務委員會委員，現就《進一步發展政治委任制度諮詢文件》提交意見。

如有任何問題，歡迎隨時與我聯絡。謝謝！

（署名來函）

2006年10月24日

（編者註：來信人要求以不具名方式公開）

**對《進一步發展政治委任制度諮詢文件》  
的回應**

**(於 2006 年 10 月 24 日向政制事務局提交)**

## 撮要

1. 進一步發展政治任命制度，是向正確的方向邁出了重要的一步。
2. 《諮詢文件》的建議的可取之處包括：
  - 有助提高政府施政水平；
  - 更有效地吸納政治人才；
  - 有助維護公務員政治中立性；和
  - 建議中的政治任命的官員的薪酬水平尚算合理。
3. 新建議以下不明確/不足之處：
  - 新任命的政治官員可能欠缺認受性，要消除這些公眾合理的疑慮，政府需要制訂一套清晰的任命準則和程序，務求盡量將整個任命過程做得公平公開，並讓公眾可以透過輿論參與任命過程，從而提高有關官員的認知和認受性；
  - 新任命的政治官員可能無法與公務員衷誠合作，令政治任命官員難以有所發揮。政府在《諮詢文件》中嘗試為政治任命的官員和公務員分工，但界線並不清晰，甚至有重疊之嫌。政府宜參考外國其他地區的經驗，進一步釐清政治官員和公務員的職能和分工，並制訂具體的工作指引；
  - 將來獲任命的人士預計會來自不同的政黨和背景，儘管他們的理念該會與決策人士大致一致，但仍會有出現偏差，或出現合作上

的問題，《諮詢文件》並無就如何確保一眾新的政治任命官員能  
衷誠合作提出任何建議；和

- 建議可能難以吸引公務員轉任政治任命職位。

4. 對《諮詢文件》其他的意見包括：

- 行政長官對該些官員的選任將有甚麼的影響力和扮演甚麼角色，《諮詢文件》中並無着墨；
- 局長助理的職責僅屬於支援性質。為了培育更多的政治人才，應考慮賦予局長助理一定的政策制訂者的角色；和
- 應開設政務司司長、財政司司長和律政司司長的助理職位，以對司長的工作作出支援。

# 對《進一步發展政治委任制度諮詢文件》的回應

(署名來函)

(於2006年10月24日向政制事務局提交)

## 前言

在二零零五至零六年的施政報告中，行政長官曾蔭權先生表示政府會「考慮在行政機關內設立少量專注於政治事務的新職位，以支援行政長官和主要官員的政治工作。這樣可提供新渠道，讓有志從政的社會人士加入政府，實踐理想，亦可讓有志從政的公務員脫離公僕行列，投身政治事務。」(第25段)就此，政府在二零零六年七月發表《進一步發展政治委任制度諮詢文件》(以下簡稱《諮詢文件》)，徵求社會各界人士的意見。

本人現就《諮詢文件》提出意見。

## 《諮詢文件》的可取之處

進一步發展政治任命制度，是向正確的方向邁出了重要的一步。《諮詢文件》的建議有以下可取之處：

### 1. 有助提高政府施政水平

隨著市民對政府越來越高的期望，行政長官不可能單靠三名司長和十一名局長完成所有政治工作。增加政治任命的官員將有助行政長

官和各司、局長更有效地掌握民情，拉近政府高層與社會人士的聯繫，從而提高施政水平。

## 2. 更有效地吸納政治人才

建議為政府和民間打開一道人才互動的「旋轉門」，讓有志服務社群的工商、專業、學術和政法界的人才加入政府，貢獻其本身的專業經驗，並累積公共行政經驗，同時為政府和其個人增值。到任期完結後，他們或繼續服務於政府，或參加各級議會選舉，或重投本身行業，對政府和該等人才本身均有利。在政黨政治尚未完全發展成熟的香港，該安排能在最大程度開放政治制度，讓更多有志人士參與，並和外國民主國家的做法接近。

## 3. 有助維護公務員政治中立性

在現行的體制下，公務員（尤其是政務職系的高級公務員）不可避免地參與一定的政治工作，如解釋政策和對議員進行游說等。《諮詢文件》建議把該等工作轉交政治任命官員，將有助維護公務員政治中立的優良傳統。

## 4. 建議中的政治任命的官員的薪酬水平尚算合理

根據《諮詢文件》，政府會按獲選人士的專長和經驗來訂定其薪酬。副局長的薪酬將介乎局長薪酬的 65%至 75%，相當於首長級薪級第 4 至 6 點，而局長助理的薪酬將介乎局長薪酬的 35%至 50%，相當

於按合約條款聘用的高級行政人員至首長級薪級第2點。有意見認為建議中的薪酬水平過高，然而與大型私人機構（特別是國際性投資銀行和國際性律師事務所）相比，該薪酬水平只可說是合理。調低有關的薪酬將無法最大程度吸引有志之士投身政府。

### 《諮詢文件》不明確/不足之處

雖然新建議的方向正確，但當中亦有若干不明確/不足之處，足以引起社會人士的疑慮，當中包括：

#### 1. 新任命的政治官員可能欠缺認受性

政府在《諮詢文件》中聲稱新建議參考了英國和加拿大的制度。以英國為例，政治任命的部長級職位有三層，即國務大臣、初級部長和政務次官。雖然他們都屬於政治任命，但任免權並非完全掌握在首相一人手中。由於英國和加拿大都實行議會制，所有政治任命的官員都必先經過國會選舉的洗禮，當選為國會議員後才能接受政治任命。這制度令人民在選擇政治任命的官員的過程中有一定的影響力，而官員亦能在過程中獲得相當的認受性。

然而，香港的行政長官並非由普選產生，而政府的主要官員亦非由民選的立法會議員擔任，故此政府的建議可能會令公眾猜疑新制度是一個政治分肥的遊戲，新開設的職位將被悉數分派給個別的公務員或跟政府友好的政黨。誠然，政治任命的官員的政治理念需要與

政府決策人士的達成一致，但如果新制度在公眾眼中淪為給予友好公務員政黨的獎勵，或作為換取政黨在立法會的支持的籌碼，則只會得不償失，亦會令真正有心服務社會的人士對新職位望而卻步。

**參考意見：要消除這些公眾合理的疑慮，政府需要制訂一套清晰的任命準則和程序，務求將整個任命過程做得盡量公平公開，並讓公眾可以透過輿論參與任命過程，從而提高有關官員的認知和認受性。**

## 2. 新任命的政治官員可能無法與公務員衷誠合作

長久以來，政務官一直被視為社會精英，在引入主要官員問責制前，政府的政策都由政務官蘊釀、研究、制訂和執行，社會亦將政務官制度視為香港成功的基石之一。時至今日，雖然政務官並非由選舉產生，但相對於司、局長和立法會議員而言，在香港市民心目中他們有一定的認受性。在政務官的升遷評核中，資歷往往是重要的依據，這便在官場中形成了一股排資論輩的政治文化。這種排資論輩的政治文化在文官制度的世界相當普遍，但民主選舉為政治任命官員帶來的認受性讓他們可以駕馭資深的公務員。若然公務員內部(也如一般市民一樣)認為新制度是為了攤分政治利益，政治任命官員恐怕難以在這排資論輩但又有相當認受性的政務官系統中有所發揮。

儘管政府的建議強調副局長和局長助理與公務員之間並沒有從屬關係，副局長和局長助理亦沒有權力向公務員下達指令，但都不足以完全消除公務員的疑慮。政府在《諮詢文件》中嘗試為政治任命的官員和公務員分工，但那界線並不清晰。事實上，政府亦表示在新制下公務員仍然需要參與若干政治性的工作。《諮詢文件》對副局長和常任秘書長、局長助理和政務助理/新聞秘書之間的權責界定有欠明確，甚至有重疊之嫌，如局長助理和政務助理都需要為局長安排社區活動和聯絡傳媒。如何在制度上盡最大努力確保政治任命官員和公務員衷誠合作，將是影響新制度成敗的重要關鍵。

**參考意見：參考外國其他地區的經驗，進一步釐清政治官員和公務員的職能和分工，並制訂具體的工作指引。**

### 3. 建議並未就確保新的政治任命官員能衷誠合作提出具體建議

除了與公務員可能出現磨合的問題外，新獲任命的一眾副局長和局長助理之間的互相合作性亦值得關注。在外國奉行議會制的國家，獲任命擔任政治官員的人士絕大部份均來自同一政黨，分享同一政治理念，並受到黨紀的規範。然而在香港，按《諮詢文件》的建議，將來獲任命的人士預計會來自不同的政黨和背景，儘管他們的理念該會與決策人士大致一致，但仍會有出現偏差，或會出現合作上的問題，《諮詢文件》並無就如何確保一眾來自不同政黨和背景的政治

任命官員能衷誠合作提出任何建議。

**參考意見：**政府該就如何確保一眾新的政治任命官員能衷誠合作提出建議。

#### 4. 建議可能難以吸引公務員轉任政治任命職位

建議開設的新政治職位可從現有公務員隊伍招攬，但有關公務員在接受任命前需脫離公務員隊伍，由此會失去退休長俸，任滿後亦不能重投公務員系統。公務員熟悉政府運作，如能吸納部份有卓越政治智慧的公務員擔任政治任命職位，將會促進新制度的成功。然而，與合資格的擔任主要官員（即司長和局長）的資深政務官相比，可被考慮招攬為副局長和局長助理的公務員應為大約在三十到五十歲之間的中、高級政務官。如他們留在公務員隊伍，要逐步擢升至首長級第四級並非遙不可及的夢想（特別是四、五十歲的高級公務員）。然而，擔任政治任命的官員的人士可能需在任內對某些事件負上政治責任而提早離任，再者，如果曾蔭權先生在 2007 年成功連任，其將不能在 2012 年再度尋求連任，到時候由新任行政長官委任的各主要問責官員將有權引入一批新的副局長和局長助理。對要放棄公務員身份和長俸的公務員，新職位對他們的吸引力肯定有限，更何況本身具有政治觸覺的公務員的數目確實也不知道有多少。

## 其他意見

本人對《諮詢文件》尚有以下意見：

### 1. 行政長官與初級政治任命官員的關係

根據《諮詢文件》，副局長的任免會由行政長官在局長的建議下作出，而局長助理的任免則由局長在取得行政長官同意下作出。然而，在實際操作上，行政長官對該些官員的選任將有甚麼的影響力和扮演甚麼角色，《諮詢文件》中並無着墨。

### 2. 局長助理的功能

《諮詢文件》所列的局長助理的職責，主要為協助局長和副局長與社會各界團體建立友好關係，並會替局長及副局長擬備政治發言和演講辭，其功能類似英國政治體制下的 Parliamentary Private Secretary，僅屬於支援性質。為了培育更多的政治人才，應考慮賦予局長助理一定的政策制訂者的角色。

### 3. 開設司長助理

《諮詢文件》對應否開設協助政務司司長、財政司司長和律政司司長的助理職位沒定出立場。本人認為應予開設，以對各司長的工作作出支援。司長助理的職級應與各局長助理一樣，但可考慮任命一些資歷較深的人士出任，以反映工作的複雜性。

## 總結

要得到公眾的信心和公務員的合作，政府有需要制訂一套清晰的任何準則，清楚新職位的任命準則和程序，並盡量提高透明度，讓公眾可以透過輿論參與任命過程，從而提高公眾對副局長和助理局長的認知和認受性。政府亦應參考外國的經驗，進一步釐清政治官員的職能，以及與公務員職能的分工。此外，政府還應考慮制定措施，以確保新的政府任命官員能衷誠合作，共同為社會謀福祉。

2006年10月24日