

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，並不等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真接聯繫，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.

11 Existing Bureaux	The 12 New Bureaux Proposed
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。¹
- 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²。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。

¹ 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。

² 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）。³

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

³ 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/ce.job/poll/chart/poll1.gif>

障，可將官員隨時更換或去職⁴。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⁵。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，⁶ 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。

⁴ 擴政治任命為施政增值？（張炳良） 明報 2006-08-09

⁵ 《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

⁶ 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。⁷ 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⁸。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）⁹。

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：

⁷ 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。

⁸ 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

⁹ 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：

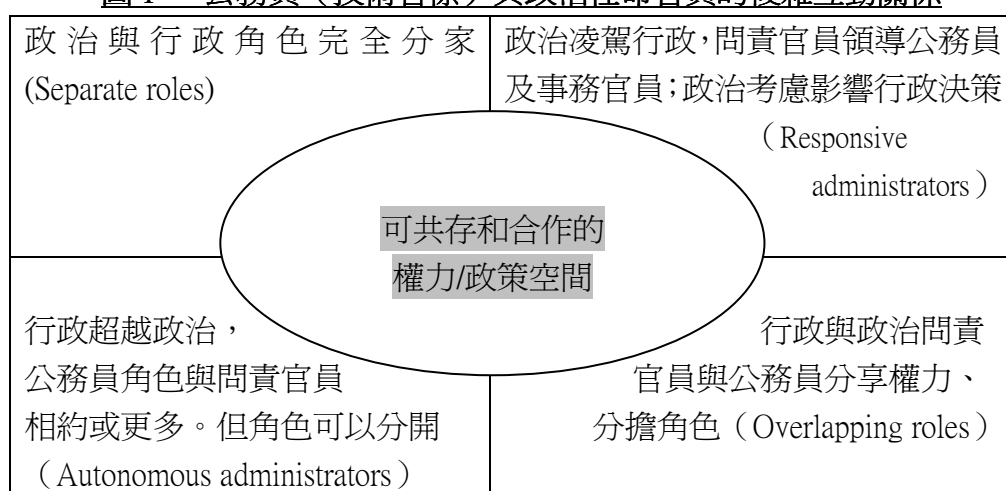
優勢	不足
<ul style="list-style-type: none"> ● 專業公共行政經驗：長期參與政策討論與執行，熟悉情況，包括現行政策空間，改革的困難，財政後果，相關政策制度配套要求。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 政務官多終身任職政府，未必能緊跟時代變化，對社會上其他界別的具體／前綫變化，可能未必有過經驗。
<ul style="list-style-type: none"> ● 有利於保持政策連貫性，善於維持制度穩定。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 比較容易受官僚思維（如保守傾向）影響。
<ul style="list-style-type: none"> ● 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。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 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。

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"> ● 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。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 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）。
<ul style="list-style-type: none"> ● 行業及社會網絡較濶，對政策網絡發展較有優勢。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 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。

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。¹⁰ 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 Svava, “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

¹⁰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¹¹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。¹² 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 11 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。

近年衆多有關於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 11 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.)

¹¹ 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。

¹² 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

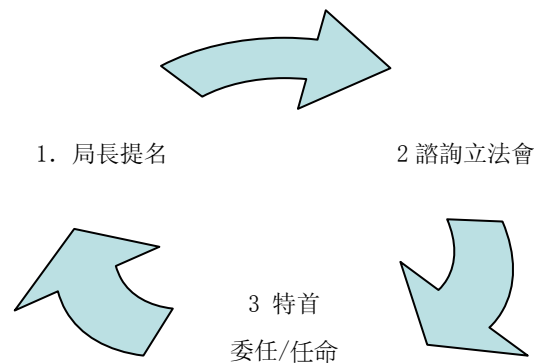
- 3.16 目前，按《基本法》，主要官員的任命有大致確立了的程序，但對非主要官員級幕僚的任命，應從提名程序開始檢視。概念上，可行的方式有以下幾項：
- 行政長官個人決定;
 - 統籌性更高的政務司長及財政司長;
 - 同是政治委任的直屬上司，即有關政策局長;
 - 仿效處理法官任命的司法人員敍用委員會，設專責委員會審核候選人的資格;
 - 考慮相關政策範疇內的持份者的提名建議（例如，教育政策涉及教育專業團體／家長環境政策則考慮環保團體？或者其他各大政府諮詢委員會的意見;
 - 公開招聘（美國白宮做法，除最高的總統任命外，部分容許公民下載報名表格自薦）。

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。目前特區的政治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，政府的困難更顯而易見。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。

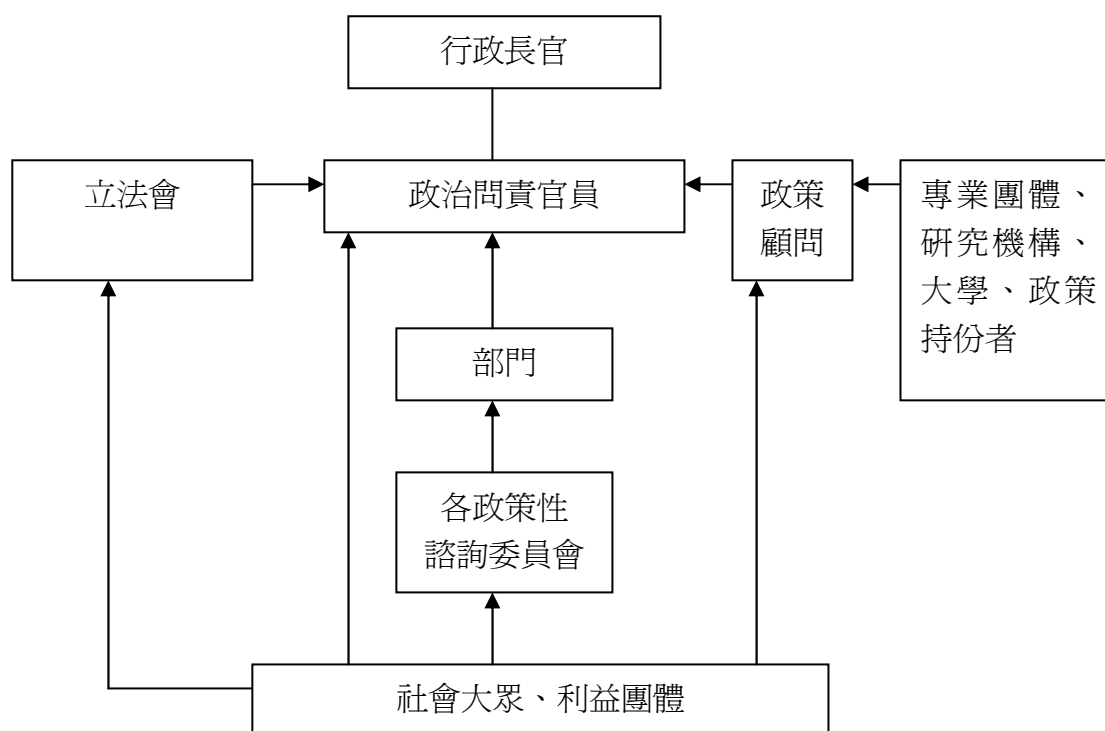
增設政策顧問

- 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)

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，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