

## 建立真正問責政府

# 建立真正問責政府

締造公平競爭 提倡優質教育  
解決醫療融資 改善貧富懸殊  
妥善保障勞工 積極保護環境

1. 曾蔭權先生接任行政長官一職後，轉眼已接近年半。曾先生任內，政制在原地踏步，西九龍計劃的鴻圖一籌莫展，添馬艦政府工程也是在幾經爭議下，才勉強通過。其他很多重要的民生課題，例如醫療及教育等政策的推行，更未能符合市民期望。
2. 雖然各項的民意調查都顯示，現任行政長官的民望較前任優勝，但是這無法改變行政長官並無民意授權的事實，我們認為，這個政治制度上的缺陷，不會因換人而解決。市民仍然無法透過公開公平的選舉，選擇合適的人選管治香港。
3. 在政治訴求上，民主黨促請政府建立一個全面民主的政治制度，唯有如此，香港的政府才可以此為基石，令政府可以向市民問責，解決深層次的社會矛盾。
4. 另外，一如往年，我們亦會繼續各項社會政策發表意見，今年，在公平競爭、教育、醫療、社會福利、勞工及環保方面，都會提出一些具體建議供政府參考。
5. 成為民主社會，其中一個最重要的特徵是政府對人民負責，當中是透過選舉，令政府獲得管治的認授性。可惜香港仍然是一個不民主的政體，民主黨認為，當普選出現時，一個真正向市民負責的政府，才會誕生。

民主黨認為，當普選出現時，一個真正向市民負責的政府，才會誕生。

6. 因此，民主黨提出了下述建議，讓政府走向真正問責之路。

## 建立真正問責政府

### 實踐民主普選 體現問責

7. 《基本法》第45條及第68條訂明，特區的行政長官和立法會最終由普選產生。二零零四年，全國人大常委會在未諮詢港人的情況下，斷然否決零七零八年雙普選。但是，市民仍然希望普選可以早日落實。
8. 香港人的教育水平不比其他民主國家低；社會的公民意識亦越趨成熟；而每年都有很多來自不同界別的組織及人士，參加七一遊行，爭取盡快普選；政黨及民間智庫紛紛成立，有助推動政黨政治，鞏固民主的政治體制。我們認為，香港早已有條件落實普選行政長官和立法會，以回應港人對民主普選的熱切期望。
9. 就普選行政長官方面，我們具體建議，由立法會議員組成提名委員會，再由市民以一人一票



## 建立真正問責政府

方式選出行政長官，由中央人民政府任命。提名方面，只需5名立法會議員，每位議員只可提名一位候選人。政黨候選人獲選勝出後亦不用退出所屬政黨。

10. 就全面普選立法會方面，我們具體建議，採用一個混合單議席單票制及比例代表制的選舉模式，由市民一人兩票選出全體立法會議員。
11. 在這模式下，立法會全體議席平均分為兩組，第一組是單議席單票制，全港按人口比例基於議席數目劃分為若干個選區，以單議席單票制選出議員；第二組是比例代表制，全港為一個大選區，以比例代表制選出。

**我們具體建議，由立法會議員組成提名委員會，再由市民以一人一票方式選出行政長官，立法會方面採用一個混合單議席單票制及比例代表制的選舉模式，由市民一人兩票選出全體立法會議員。**

12. 我們建議方案的主要特點包括：
  - (a) 符合港人對民主普選的訴求，市民有公平及平等的選舉及被選舉權；
  - (b) 符合《基本法》第45條的規定，由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生，由中央人民政府任命；
  - (c) 兼容議會制的優點，藉行政長官選舉的候選人須得到立法會議員提名，使行政長官制訂政策時更能顧及立法機關的關注，容易建立一個緊密的行政立法關係；及
  - (d) 比例代表制及一人兩票的選舉制度，增加獨立人士或組織規模較細的政黨、工商界、專業人士，以至弱勢社群的當選機會，有半數議席由比例代表制選出的選舉模式很大程度兼顧「均衡參與」。
13. 我們反對以兩院制來保留「功能界別」的建議，透過在選舉制度中設定比例代表制或其他有利少數政黨或組織人士參選及獲選的方式，才是公平的做法。聯合國人權委員會已指「功能界別」不符合《公民權利和政治權利國際公約》第2(1)條、第25條及第26條。
14. 地方行政方面，我們亦認為應盡快全面取消區議會委任及當然議席，實踐以民為本的地方行政計劃、增加公民參與及更好地培育政治人才。
15. 當行政長官及兩層議會架構都由市民授權產生，才可以令政府向市民問責。

### 讓立法會真正地發揮監察政府的功能

16. 在選舉制度以外，我們建議政府應仔細檢討《基本法》第74條<sup>1</sup>及附件二<sup>2</sup>中對議員提案權及立法會投票機制的限制，因為有關限制嚴重削弱立法機關的權力，窒礙建立正常的行政立法關係。自回歸以來，立法會議員多次因行政機關不接納議員的建議而提出私人議員草案，但卻因涉及政府政策又不獲行政長官的同意而未能讓立法會審議，這與回歸前的情況截然不同。我們建議取消這些限制，讓立法會擁有全面的立法權力，及有更大空間，發揮監察政府的功能。

1 《基本法》第74條限制立法會議員在提出議員的私人議員草案時，不得涉及政府政策，並按此限制行政長官的審議權。

2 《基本法》附件二對立法會通過的法案、決議案及對政府的信任案均設有功能界別及地區或專業界別等限制。

## 開放政府資訊

### 制訂資訊自由法 建立透明問責政府

17. 一九八七年，前立法會議員林鉅成向政府提出制定市民獲得資訊權利的法例，然而，政府拖至一九九五年三月才實施《公開資料守則》。至今差不多十九年，政府仍未立法，確認市民獲取政府資訊的權利。
18. 資訊自由對建立問責政府及保障人權很重要，公眾能獲取政府資訊，才能積極監察政府，積極參與管治社會及保障公眾利益。訂立資訊自由法可幫助政府更為問責，防止政府濫權貪污；並有助政府施政更接近民意。我們相信，愈具透明度、愈多公眾參與的政策，才愈能得到公眾的支持。
19. 現時，已有約六十個國家訂有資訊自由法，包括美國、英國、加拿大、澳洲、新西蘭等民主開放的社會體系；在亞洲地區，印度及日本亦已立法，至於內地，上海市亦已於二零零四年訂立適用於市層面的資訊自由法規。
20. 我們認為政府需要盡早訂立資訊自由法，保障港人獲取政府資訊的權利，建立透明問責的政府。
21. 我們建議的資訊自由法，條文須確認市民的知情權，規範政府及公營機構須公開其持有的資訊，例如中央政策組須定期公開已進行民意調查的資料及結果，又或委託顧問公司所進行的研究報告等。讓公眾知道有甚麼資料存在、那類資料可獲豁免及豁免的原則或條件、回應申請的時限、豁免情況下仍須披露資料的準則及機制、上訴機制及相關的內部守則等。

**我們建議制訂資訊自由法，條文須確認市民的知情權，規範政府及公營機構須公開其持有的資訊。**

### 發表施政進度報告

22. 過去，政府一直有隨施政報告，發表施政進度報告，但近年卻停止有關做法。我們認為，施政進度報告有助政府將各項施政透明化，讓公眾了解政府正在籌劃、進行或不擬推行的政策，我們認為，政府應重拾慣例，每年隨施政報告發表政府過去一年的施政進度報告，負責任地向公眾交待各項施政成果，讓公眾監察。

## 完善委任制度

### 成立公職事務委員會

23. 公職人員包括各主要問責官員、行政會議成員及公共機構及委員會（包括具行政職能或諮詢性質）的主席及成員，他們掌握著高度敏感的資料，當中一言一行對整個政府的運作及政策的推動起了決定性的影響。
24. 公職人員必須有高尚的操守，絕對不能利用所擔任的公職在任內或離任後謀取個人利益。數年前，當政府推行主要官員問責制時，亦同時頒布了《問責官員守則》，訂立了利益申報的制度，加強規管主要官員的操守。



## 建立真正問責政府

25. 不過，接二連三有主要問責官員及法定機構主席因涉及利益衝突問題而被迫下台，不但打擊了政府的誠信與施政表現，亦令人懷疑現時利益申報制度是否行之有效，改革利益申報制度實在是刻不容緩。
26. 要建立政府的公信力，讓市民相信政府的施政是向市民負責，民主黨認為必須成立公職事務委員會，妥善處理公職人員的委任及利益衝突問題。委員會的工作主要有兩部分：
- (a) 制訂委任公職人士的標準，監察委任過程，確保用人唯才；及
  - (b) 處理公職人員利益申報事宜，杜絕主要問責官員利益與職權重疊而構成衝突（及潛在衝突）的問題。

**要建立政府的公信力，讓市民相信政府的施政是向市民負責，必須成立公職事務委員會，妥善處理公職人員的委任及利益衝突問題。**

### 公職事務委員會的組成

27. 由於個人利益是極度敏感的資料，專責有關工作的委員會必須具備高度的獨立性。為求保持委員會的獨立性，委員的身分應不涉及政府政策及日常行政運作，故此最佳的人選應為法官，形式類同於選舉事務委員會，由法官擔任委員與主席，能夠給予公眾足夠信心，亦能確保委員會履行職務時持平公正。
28. 委員會可由數名法官組成，其中一人輪任主席，主持日常運作。委員會所有委員及主席由行政長官任命，並直接向行政長官負責。委員會的任期，應與行政長官同任。因著委員會的司法背景，委員會的職權應具備法律功效，遇有聆訊、作證等程序時，能夠確實保證委員會的職權可以順利執行，起著監察主要官員個人利益的責任。

### 制訂委任公職人士的標準

29. 目前，全港約有五百多個法定及諮詢組織，但是，在委任公職人士方面，至今政府理不出一個準則，界定委任標準。民主黨認為，確立準則，有助政府唯才是用，令政府可以在公平和公正的制度下，委任公職人士，而並非在缺乏透明度的情況下，讓裙帶關係滋長，委任一些只懂支持政府而對該等組織缺乏貢獻的人士，令委任制度淪為為一個論功行賞的制度。
30. 我們認為，政府有必要參考海外國家，建立清晰的準則，例如英國及加拿大均訂定委任的原則，指明「諮詢委員會必須代表社會各階層的利益」，英國更設有公職人員委任專員，負責監察委任過程，以確保該過程符合有關的守則和指引<sup>3</sup>。
31. 民主黨建議，公職事務委員會負責制訂委任標準，而標準應包括下列各項：
- (a) 法定及諮詢組織的成員，必須代表社會各階層的利益；
  - (b) 委任時必須用人唯才；
  - (c) 委任程序及過程必須公開；及
  - (d) 確保沒有政府部門沒有違反“六+六”的標準；

### 制訂委任公職守則

32. 除了確立標準外，公職事務委員會的職能，應包括制訂委任公職守則(Code of Practice of

<sup>3</sup> 「諮詢委員會法定職權的守則及指引」編譯者，余德輝，香港民主促進會、民主動力及的聯合出版，2003年10月。

Public Appointments), 有關守則應包括主席及委員的角色及職能、委員會的運作標準、委任(包括再委任)的標準及程序、公眾人士如對委任不滿的投訴程序等等, 以建立一個可供政府部門嚴格依循的委任制度。

## 提高委任的透明度

33. 在提高透明度方面, 委員會必須整理所有法定及諮詢組織成員的姓名、政治背景、擔任公職及出席率, 讓公眾公開查閱。

## 監察委任過程

34. 委員會需要時刻監察政府在委任的過程中是否合乎以上標準, 為了加強問責, 委員會須每年向立法會提交報告, 交待政府每年的委任情況及委員會的各項工作, 讓公眾監察。

## 處理利益衝突

35. 就處理及核實利益衝突方面, 我們認為委員會須具體列明須申報的利益範圍及相關資料項目, 確保申報能夠起監察作用, 並在《問責官員守則》中加入〈問責官員利益衝突處理規例〉, 規範一切有關問責官員利益衝突情況。除此之外, 委員會的工作還應該包括以下各項:

- (a) 處理主要問責官員所填報的個人利益資料;
- (b) 編寫附於《問責官員守則》的〈問責官員利益衝突處理規例〉;
- (c) 接受公眾就問責官員懷疑涉及利益衝突問題的投訴;
- (d) 就問責官員的利益衝突問題, 進行調查、傳召任何懷疑牽涉人士作證、舉行聆訊, 並作總結報告;
- (e) 編存所有利益申報的資料檔案;
- (f) 向行政長官及立法會提交有關問責官員利益衝突的報告;
- (g) 按個別利益衝突情況的嚴重性, 仲裁並向行政長官建議罷免有關官員; 及
- (h) 對故意漏報、虛報利益的問責官員, 提出刑事起訴。

## 利益申報範圍

36. 問責官員(所有司長、局長及行政長官辦公室主任)須每年重新申報利益一次, 有關資料會應要求公開。利益資料包括:

- (a) 財務衍生工具、合夥人生意、財務利益如非法人組織的生意及地產項目, 以及非財務利益如與政府以外組織的聯繫及前僱傭關係;
- (b) 問責官員、其配偶及子女的個人利益, 包括該官員或其配偶作為信託人或受益人的信託權益, 及與該官員有密切關係人士的利益; 及
- (c) 問責官員配偶、子女或其他人或公司名義持有, 但實際是為官員斥資購買或官員擁有實質權益的投資和利益。

## 為《問責官員守則》新增條文

37. 我們建議, 在現時的守則內新增條文, 列明問責官員在知情下誤導立法會, 或在立法會通過不信任議案後, 須向行政長官請辭。



## 〈問責官員利益衝突處理規例〉

38. 附於《問責官員守則》的〈問責官員利益衝突處理規例〉，須清楚列出問責官員如何處理利益衝突的詳細指引，其中包括：須就其個人利益與公職是否或會否看來出現利益衝突，及應如何處理的問題負上個人責任；在有需要時，該官員須出席立法會會議作辯解、應辭去所有公共及私人機構的受薪及非受薪董事職位、可成為工會會員，但不可擔任工會任何職務或接受工會給予的酬勞、可參加政治組織或團體，成為會員，但不可使用政府資源作政黨政治目的之用，及離職後一年內展開任何工作，須事先獲得公職事務委員會的批准。

## 重組政策局 強化問責制度

39. 現時三司十一局的問責局組成，主要是來自前行政長官於二零零二年所建立的問責制度。
40. 在二零零零及零一年的施政報告中，政府提出了問責制度的建議，目的是：加強主要官員在不同政策範疇承擔的責任，確保政府可以更好地回應社會的訴求，制定全面協調的政策，加強行政機關與立法會的合作，有效地落實政策，以及提供優質的公共服務。
41. 這些官員各自負責由行政長官指定的政策範疇，統領所轄部門的工作，制定、解釋、及推介政策，爭取立法會和市民大眾的支持，並且為其政策的成敗直接向行政長官負責。他們出席立法會會議，答覆質詢，提出法律草案和參與動議辯論。
42. 上文我們已指出，要根本令政府走向全面問責，成為一個真正向市民負責的政府，普選才是最徹底的出路。然而，在香港未能達至普選前，改善現時的問責制度，或許稍稍補救政治體制上的不足。
43. 從問責制度運作以來，其中一項最惹人爭論的，是問責局的資源分配相距過於懸殊，由此亦導致一些問責局長的工作量過於繁重，顧此失彼。
44. 民主黨認為，以現時問責制度的設計而言，某些問責局的工作應重新調配，以便政策局可以更專注地處理一些急切而影響深遠的社會政策，提高施政效率，從而令政府更有效地回應市民所需。

**某些問責局的工作應重新調配，以便政策局可以更專注地處理一些急切而影響深遠的社會政策，提高施政效率，從而令政府更有效地回應市民所需。**

45. 目前，以環境運輸及工務局及衛生福利及食物局局長所承擔的工作量最為繁重，由於牽涉的政策範疇最廣泛，他們所領導的政策局所擁有的財政及人力資源也最多。
46. 環境運輸及工務局局長專責處理環境保護、交通運輸及工務工程三大政策範疇，從工作量而言，非常龐大，而且，在二零零二年建立問責制時，不少環保團體都擔心由於環境保護工作與交通及工務工程在本質是已有衝突，因此，當政府推行工程及交通網絡藍圖時，環境保護和城市发展之間未能得到適當平衡。
47. 衛生福利及食物局統轄的政府資源非常龐大，牽涉三個政策範疇，由於近年三項政策都需要政府投入大量資源處理，因此，這個政策局的工作量也非常龐大，只有一個局長負責三大政策事務，會是非常吃力。該局所掌握的財政資源為每年七百零七億左右，轄下各署的人員編制數目大概為二萬三千人，衛食局所掌握的資源，遠超其他政策局。



48. 就政策局而言，大未必是美，以工作量來計算，多也不等於是做得好。在問責制下，其實政策局的資源可以更為合理地分配。

### 建立三司十二局

49. 我們建議，將現時三司十一局重組，成為三司十二局，我們建議的政策局結構應如下：

三司：政務司、財政司、律政司

十二局：財經事務及庫務局、經濟發展及勞工局、工商及科技局、保安局、房屋規劃及地政局、教育統籌局、政制事務局、公務員事務局、民政福利局、環境食物局、運輸及工務局、衛生局<sup>4</sup>。

50. 就民主黨的建議，重組架構主要牽涉幾個政策局，包括環境運輸及工務局、衛生福利及食物局及民政事務局。
51. 為了令各個政策局的資源可較為平均地分配，而各個問責局長能更專注於所專長的政策事務，加強問責功能，民主黨建議分拆「環境運輸及工務局」及「衛生福利及食物局」。將之重組為「環境食物局」、「運輸及工務局」及「衛生局」，而福利部份則與民政事務合併處理，成立「民政福利局」。
52. 由於衛生福利及食物局管轄的範圍太大，因此，建議將福利事務與民政事務歸於同一政策局處理，民政與福利牽涉的事務性質類近，不時牽涉社區事務，因此，將兩者合併於同一政策局下處理，可以互相配合。民主黨亦建議現時由民政事務局內所處理的人權事務撥歸政制事務局處理。
53. 我們認為將由一個政策局專注處理衛生事務是最符合未來香港的發展情況。過去十多年，香港一直討論醫療融資的問題，但都沒有結論，未來香港人口愈趨老化，制訂一個合理的醫療融資制度，已成香港最急切處理的課題。另外，禽流感已成為全球的威脅，政策局必須時常察覺，密切關注事態變化，及與國際共同合作對付禽流感，因此，成立衛生局是有其必要。
54. 民主黨認為成立環境食物局，有助問責局長可專注解決長期困擾香港的兩大課題：環境和食物安全。在環境方面，同時包括處理環境保護和環境衛生的事務，在食物安全方面，香港仍須建立一套有效的食物安全保障制度，為了更有效提升香港的食物安全水平，在執行部門方面，有必要將漁農自然護理署及食物環境衛生署合併，成為漁農環境衛生署，專職處理自然環境的保育和環境衛生事宜。另外，成立新的食物安全檢驗檢疫署，專責處理食物安全事宜。
55. 經分析後，問責局的資源及問責局長的職責將可較為合理的分配（見附表一）。而重組政策局的目的，在於提高政府問責性。透過各政策局之間的資源合理調配，令政策在制訂及執行上更有效率，施政更能符合市民的期望。（民主黨建議的政府架構圖，可見附表二）

## 強化各政策局及法定機構的問責功能

56. 另外，民主黨認為在一些政策局及法定機構內，亦可實行具體措施，加強問責功能，下述為我們的建議：

<sup>4</sup> 民主黨建議的政府架構圖可參閱表一。







2. 政府須落實由立法會通過的政策建議及法例，以切實體現政府向立法會問責；
3. 修改《基本法》附件二，取消「一會兩組」的投票方式，讓普選產生的議員更有效監察政府；修改《基本法》第74條，減少對立法會議員提出私人議員草案的限制，讓議員參與制訂政策；
4. 反對在未有執政黨的政治體制下，由政黨成員出任局長政務助理，協助非政黨背景的問責局長制訂政策；政府欲培育政治人才，應由行政長官組成執政黨，讓政黨代表出任問責官員，分享制訂政策權力，推動政黨政治發展。
3. 設立公職事務委員會，統籌諮詢委員會及法定機構的委任程序，以確保委任過程公平、公開，及成員多元化；
4. 切實執行「六加六」的規定，即每人在同一諮詢委員會或法定機構只可出任委員六年，而同一時間不可被委任超過六個委員會或法定機構的成員，讓更多人有機會參與制訂政策；<sup>12</sup>
5. 委任處理人權事務的法定機構的成員時，如平等機會委員會，應參照《巴黎原則》，以確保機構的獨立性和代表性；<sup>13</sup>
6. 設立自我提名程序，讓區議員、青少年、少數族裔及弱勢社群的代表，可自我推薦，加入諮詢委員會及法定機構，表達意見和參與制訂政策；

#### 四. 開放廉潔的政府

1. 制訂《資訊自由法》，規定政府及公營機構需公開資料和文件，確認公眾知情權，增加政府透明度，有助公眾監察政府，提高施政水平；<sup>9</sup>
2. 立法規管行政長官的行為，將《防止賄賂條例》及《截取通訊及秘密監察條例》規定適用於行政長官，令行政長官必須守法及廉潔奉公；
3. 制定行為守則，將《諾倫原則》內七項規範公職人員操守的標準納入，以確保公職人員遠從最高的操守準則，避免私相授受，防止官商勾結、利益輸送。<sup>10</sup>
7. 設立電視及電台的公眾頻道，讓區議員、有志從政人士、青少年、少數族裔人士及弱勢社群等，有更多機會表達他們的意見。

#### 六. 推動政黨發展

#### 五. 推動多元參與培育政治人才

1. 增加區議會職權，使其擁有地區事務的決策權、財政權及管理權，及制訂更符合市民需要的地區政策和措施，增加市民參與公共事務的興趣；<sup>11</sup>
2. 委任在立法會佔有議席的主要政黨成員加入主要的諮詢委員會及法定機構，讓政黨成員有機會參與制訂政策，促進政黨政治發展；<sup>15</sup>
3. 讓個人捐贈予政黨的款項或繳交予政黨的會費可獲扣稅，有利政黨獲公眾捐獻，推動政黨的工作和發展。<sup>16</sup>
2. 推動新青年議會→ 青年(第67頁)

9 該法中區議員於2005年1月26日在立法會提出動議，促請政府制訂資訊自由法為零評級可獲通過，[http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/ourmtg/legends/cmig0126.htm#m\\_3](http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/ourmtg/legends/cmig0126.htm#m_3)。

10 英國公職人員標準委員會曾制訂公職人員的七項原則(又稱諾倫原則)包括誠信、誠信、客觀、勤奮、公開、負責及領導才華，以與中加人員行政部持相同標準的一般原則，以供參考，<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/parliament/ndcr/hol/en.htm>。

11 區參政民主黨對《區議會檢討》的意見書，及「區區區區區 培育政治人才」的文章，<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/c/papers/ica0218cb2-1169-3c.pdf>，<http://www.dphk.org/2003/research/research.asp?CommentId=2831&szColumnId=researchcons>。

12 區參政民主黨於2005年2月8日與14政黨團體，及立法會於2005年5月10日的動議附議，<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/ourmtg/contem0510li-confirm-c.pdf>，<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/ourmtg/contem0510li-confirm-c.pdf>。

13 《巴黎原則》詳細說明促進人權的機構在成立和運作方面所應遵循的各項原則，於一九九三年聯合國大會通過，見《巴黎原則》的內容，請參考：[http://www.unhcr.org/refugees/about/paris\\_principles.html](http://www.unhcr.org/refugees/about/paris_principles.html)。

14 區參政民主黨對《民主黨對未來政黨發展的一些意見》，<http://www.dphk.org/2003/research/research.asp?CommentId=2555&szColumnId=researchcons>。

15 同上。

16 同上。