



民主動力 / Power for Democracy

民主動力對 《進一步發展政治委任制度》 諮詢文件的回應

第一部：引言

早前，特區政府推出的《進一步發展政治委任制度》諮詢文件，建議在十一個政策局下設立副局長和助理局長各一名，以協助局長處理政治工作，新增職位涉及一年約六千萬元的開支。諮詢文件極力讓各政黨及市民相信，新增職位不單能加強對主要官員的支援，保持公務員中立，更有助培訓香港的政治人才。

民主動力認為，在檢視這份諮詢文件時，必須考量有關建議是否能達到上述目的、加強政府向市民的問責及有助本港政制發展。在展開這方面的討論之前，必先了解香港政府的決策和行政架構。

第二部：政治委任制度的演進

在目前的政府行政架構中，主要分成政策局(policy bureau)和行政部門(executive department)兩層架構。政策往往先由政策局制定，主要政策經行政會議同意後，再交由行政部門執行。而在政策局中負責政策制定的職位，除了在實施主要官員問責制後加入的政治任命司局長外，其餘職位均大多由政務官擔任。

A. 殖民地時代—政務官壟斷

由政務官擔當決策的骨幹是香港政治的一大特色，在殖民地年代，政務官更擔當了政治家的角色，全權掌握香港政策制定，這難免出現政務官壟斷香港政策制度的情況。

以政務員為決策核心的所衍生問題有以下數點：

首先，它妨礙政府以外組織的政策能力發展。一個由政務官所壟斷的政策的制度，亦即意味著政務官職系以外的人士及團體，特別是政黨，根本沒有機會接觸真正政策制定的工作。

其次，它亦無助加強與議會的合作。現時政府一些重大政策（特別涉及立法或需要財政撥款支持的）必須得到立法會的支持方能推動；政務官沒有政黨背景，與政黨關係疏離，這不能確保政府的政策能得到立法會的大多數支持（尤其是持續性及穩定性的支持）。

再者，這制度更缺乏問責性 (accountability)。政務官屬公務員系統，他們不需要為所制定的政策不受歡迎或因政策失誤而下台。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。

B. 二零零二年七月以來——實施高官問責制

前任行政長官董建華在二零零二年連任後推出主要官員委任制度(或稱高官問責制)，官方的說法是要建構一個類似外國民主政體的部長制，以提高特區政府不同政策範疇之間的溝通協作，以及透過下放權力來提高施政成效，更最重要是令政府整體施政一致。

所謂高官問責制，是特首以非公務員條款任命多名主要官員(司局長)，統領各政策局。而原先出任局長的公務員位置，在問責制下，其職位被改為常任秘書長。

在進一步發展政治委任制度，我們首先要問的是，高官問責制推行至今，有甚麼總結？政治任命制度真的提高了公眾對主要官員的問責權力嗎？

民主動力認為，總結四年多的問責制經驗，當前的所謂問責制並未能解決以政務官為決策核心的主要問題，政策局之間的協作亦不見得有任何明顯改革，更由於主要官員和公務員磨合困難而拖慢政策更新。

問責官員不問責：由於問責官員是直接向行政長官負責，而無須向市民或立法會負責，當他們犯上政治錯誤時，亦是由行政長官決定他們的去留。過去四年多以來發生的若干事件，已顯示問責制並未能令官員更加問責：馬時亨並沒有因仙股事件下台，梁錦松和葉劉淑儀在醜聞和政策失誤發生後都只是以私人理由請辭。

未能吸納公務員以外的政治人才：在前任特首董建華的執政班子中，有過半數的司局長是前任政務官；而在現任特首曾蔭權的執政班子中，亦有一半的司局長是前任政務官。可見，整體來說現時政策制定過程仍被政務官或前政務官所壟斷，並未有效開放給政務官以外的政治人才（特別是政黨成員）參與。此外，目前主要官員中來自原政務官以外的人士，大多缺乏政治參與以至政策參與經驗，更沒有經過直接選舉磨練，因此他們的決策施政能力及感受民意的能力十分成疑。

政策局之間不協調：從過去四年多的經驗所見，政策局之間的協作不見得有任何明顯改善，施政成效和一致性也未有提升。主要官員之間各自為政，欠缺團隊精神，官員間內訌亦時有所聞。

無助改善行政與立法關係：自高官問責制實施以來，政府並未積極從立法機關內的政黨吸納政治人才擔任主要官員，即使個別被吸納的主要官員有政黨背景，他們上任後亦缺乏與有關政黨的連繫。因此，引入問責制並不能加強行政立法機關的合作，亦無助改善行政立法關係。

未能做到公務員政治中立：現時政治任命的司局長，根本不足以把政治影響力有效地滲透由政務官組成的決策層當中。相反，政務官在各政策局中佔多數，他們既擁有制定政策的能力和經驗，而他們亦形成一套獨特的施政理念和價值，其運作就如一個非正式的政黨，因此很多政策仍舊是政務官主導。此外，高官問責制實施後，仍然有不少時間是由政務官階層的公務員（如常任秘書長、副秘書長以至首席助理秘書長等）出來解釋政府政策（包括出席立法會各委員會、出席公眾論壇等），可見目前制度根本無助確立政務員政治中立。

第三部：對諮詢文件的具體回應

今年七月底政府推出《進一步發展政治委任制度》的諮詢文件，文件建議設立副局長和助理局長兩層架構，協助政府處理政治游說等工作，新增職位涉及的開支一年約六千萬元。政府就進一步發展政治委任制度所提出的理據有三點：(一)主要官員需要額外支援配合以民為本的施政需要 (二) 增設政治任命職位有助保持公務員政治中立 (三) 在政府不同層級開設政治任命職位可為政治人才提供一個更全面的事業發展途徑。在本章內，我們將分析以上三個理據是否成立。

(一) 主要官員需要額外支援配合以民為本的施政需要

如果香港有完整的民主選舉制度，行政長官要求有完整的一套政治班子，與公務員隊伍有清晰的分工，自屬無可厚非。畢竟目前局長進行游說工作，實在分身乏術，不能不倚靠公務員身分的常任秘書長、副秘書長等。局長亦可以利用政治委任去吸引人才，例如承擔文宣、形象推廣等政治工作。

不過目前特首由小圈子選出，本身缺乏認受性，其政治委任自然更乏認受性。現時立法會內「泛民主派」政黨，於上次立法會選舉中取得大約百分之六十的選票，但卻被拒在政策決策層以外，更突顯當前政治任命制度缺乏代表性和認受性。

再者，政治委任官員的兩項重大政治工作，一是游說立法會議員支持政府；二是為政府制訂政策。就前者而言，要一個政黨支持政府，政府一定要吸納它參與政策制訂過程，讓它能發揮對政府的影響力。單憑一些無關痛癢的政治委任職位，難以贏得有關政黨的支持。

其次，即使政治委任包括副局長和助理局長，特首的政治團隊仍然缺乏能力去制訂政策；在缺乏強有力且包民意支持的政黨參與情況下，大概仍然要依賴公務員隊伍。這兩項重大政治工作不能完成，則副局長和助理局長所能為主要官員提供的支援十分有限。

(二) 增設政治任命職位有助保持公務員政治中立

正如諮詢文件2.02(b)段所述，資深的公務員一向以來都有參與某些政治工作，例如為政府的政策和決定作出解釋和辯護，並為此向各方游說，爭取支持。事實上，特別是對於政務主任而言，這些一直都是他們的主要工作。政府雖說在政治委任制度實施後，這類工作已交由主要官員接掌，而資深的公

務員則擔任支援角色。事實卻是，由於主要官員人數少，為政府的政策和決定作出解釋和辯護，並為此向各方游說，爭取支持等政治工作，仍然落在公務員，尤其是落在作為公務員首長的常任秘書長身上。基於政治工作繁重，即使增加在每個政策局增設副局長和助理局長兩個政治委任的職位，亦不足以應付各方面的政治工作，部份政治工作仍需由公務員承擔，因而不能確保公務員政治中立。

而且，再多兩層政治委任的官員，他們與公務員的磨合困難更大。高官問責制所產生與高層公務員磨合的問題，至今未見全面解決。引進更多的政治委任官員，政府整體運作很可能受到影響。

(三) 在政府不同層級開設政治任命職位可為政治人才提供一個更全面的事業發展途徑

事實上，在委任二十二個政治職位後，只有很少人可被吸納，未必可為本港培養更多政治人才。其次，要培養政治人才，首先要吸引優秀人才參與政治。無疑，這種制度與培訓政治人才無關；要培養政治人才，首先要吸引優秀人才參與政治。美國的從政者，即使選舉落敗或離開政治任命公職，也可以選擇從事說客、智庫或政府顧問、學術研究、加入國際組織，甚至轉戰其他公職選舉。而日本的國會議員及縣長，於在任期間及落任後都可以得到豐厚的報酬。局長助理既無美國政客的就業機會，報酬又不及日本同業，香港又無如新加坡人民行動黨這樣有效的選舉機器，確保局長助理落任後參選能順利獲勝，更無台灣政府的大量國有企業及半官方機構職位，安置政治生涯了結的從政者。

因此，新職位對現任政務官未必有吸引力，一則要承擔政治責任，二則不能在卸任後重返公務員行列。對商界而言，由於職位屬政治任命，即使任內有好表現亦未必可以留任，加上經驗對從商未必有用，故要吸納商界精英有一定困難。

第四部：建議

民主動力不反對發展及擴大真正的主要官員問責制，但堅決反對當前「掛羊頭賣狗肉」的所謂高官問責制！

民主動力認為，要真正落實主要官員問責制，前提就是本港必須先確立全面民主的政制，特別是作為任命主要官員的行政長官必須透過普選產生令其（以至其施政班子）最終向香港市民問責。開放世界，所在負政治責任的部長制國家和地區，其政府首長以至議會均由民主程序產生，因此香港要建立起有效施政及具問責性的主要官員政治任命制度，必須立即普選行政長官及全體立法會議員。

而在當前的政制局限下，民主動力認為，如要進一步擴大政治任命制度，必須首先取消行政長官不能擔任政黨成員的限制，而行政長官必須從具選舉民意基礎的政黨人士中找尋適當人選出任主要官員，以建立真正的「執政聯盟」，做到「榮辱與共」。民主動力不反對行政長官與部分親政府的政黨組成「執政聯盟」，因這至少可旗幟鮮明地讓市民大眾了解到那些政黨是政府一部分、那些政黨是站在政府以外作出監察；此外，類似的「執政聯盟」亦有助市民大眾在下次立法會直選中（目前最具代表性的選舉）透過選票以顯示對政府施政的認受支持度，以達至較有效的政治問責。

民主動力認為，長遠而言要發展全面的政治問責制度，必須加強政黨政制，使到多個有執政能力的政黨，透過公平競爭的選舉制度，爭取執政的機會。要達到這個目的，有關政黨發展的法例和安排，應要有相應的修改，例如，不應再規定特首不可以有政黨的背景。

此外，要培訓政治人才，政府在其他方面亦要有相應配合。首先，政府必須全面檢討立法會議員的地位及薪酬福利安排，將立法會議員確立為職業政治家，給予合理的薪酬福利以至退休保障制度以吸引真正的政治人才透過選舉方式來參政。在區域組織方面，政府應全面提升區議會的地位和擴大其職能，藉以提供一個更廣闊的平台培訓從政人才，並全面檢討區議員的酬金津貼制度以提供足夠資源吸引政治人才。同時，政府應開放諮詢委員會或法定機構，切實執行「六加六」規定並設立自我提名程序，讓更多人有機會參與制定政策。