

進一步發展政治委任制度 報告書

二零零七年十月

目錄

報告摘要	1
第一章： 引言	5
第二章： 諮詢文件所列的建議	6
第三章： 公眾諮詢的過程及所收集的意見	9
第四章： 新增的政治委任職位以及政治委任 官員的角色和職責	23
第五章： 政治委任制度下的公務員隊伍	29
第六章： 行政長官辦公室和司長私人辦公室的 安排	36
第七章： 政治委任官員的選拔及委任方式	38
第八章： 政治委任官員守則及其他相關事宜	43
第九章： 薪酬條款	46
第十章： 財政影響及實施安排	49
附件： 《政治委任制度官員守則》	

報告摘要

1. 本摘要列出我們就進一步發展政治委任制度的建議。有關建議是根據二零零六年七月發表的諮詢文件及在諮詢期內所收到的意見而訂定的。

增設政治委任職位

2. 我們建議 —
 - (a) 每個決策局（公務員事務局除外）開設一個副局長（Under Secretary）職位及一個局長政治助理職位；前者的職級稱為副局長（Deputy Director of Bureau）（第 4.03 段）；以及
 - (b) 原擬“局長助理”的職銜應定名為“局長政治助理”（Political Assistant to Director of Bureau），以便區分他們與現有“局長政務助理”（Administrative Assistant to Director of Bureau）的角色（第 4.05 段）。

新增職位的職責說明

3. 有關新增職位的職責方面，我們建議調整副局長的職責說明，以強調他們將會負責各方面的政治工作，包括處理立法會事務。這可減少公務員在立法會處理具政治爭議事宜的必要（第 4.07(a)段）。
4. 我們建議加強局長政治助理的職責說明，清楚表明他們將會肩負政治聯繫工作的各個不同範疇（第 4.07(b)段）。
5. 我們不擬對常任秘書長、局長政務助理及政府總部內其他首長級官員的職責說明作重大修訂。然而，隨著政治委任制度的進一步發展，公務員在政策研究、分析及制定方案方面，在長遠而言將會擔當更為重要的角色（第 5.10 段）。

6. 我們建議各主要官員私人辦公室內的政務助理和新聞秘書職位應由公務員出任。這兩個職位將繼續屬公務員隊伍行列，在任者須堅守政治中立原則（第 5.22 及 5.23 段）。

新增政治委任官員的委任安排

7. 我們建議由行政長官主持一個聘任委員會，並由該委員會考慮擔任新增政治委任職位的提名和委任人選，以及評估和考慮有關人選是否合適。聘任委員會成員包括各位司長、相關局長及行政長官辦公室主任（第 7.10 段）。
8. 我們建議副局長和局長政治助理的任免由行政長官在聘任委員會的建議下作出（第 7.16 段）。
9. 所有擔任政治委任職位的人士必須為香港永久性居民，以符合《基本法》的規定（第 7.12 段）。
10. 我們也建議，在職公務員如擔任新設的政治委任職位，他們必須在接受政治委任前脫離公務員隊伍（即不設“旋轉門”的安排）（第 5.16 段）。

新增職位的薪酬

11. 我們建議 —
 - (a) 副局長的薪酬應訂於等同立法會財務委員會二零零二年所批准的局長薪酬條款¹的 65% 至 75% 的範圍；以及

¹ 這大致等同按合約條款聘用的首長級薪級第 4 點至第 6 點公務員的薪酬（包括經折算為現金的各項津貼和約滿酬金）。

- (b) 局長政治助理的薪酬應訂於等同立法會財務委員會二零零二年所批准的局長薪酬條款²的 35%至 55%的範圍（第 9.02 段）。

公務員事務局局長的角色

12. 鑑於公務員事務局局長的獨特角色，我們建議公務員事務局局長可以繼續保留公務員的身分，而有關人員在接受該局長職位時，並不一定要透過辭職或退休脫離公務員隊伍。該人員在離開公務員事務局局長的職位時，如尚未達到公務員的退休年齡，可返回公務員隊伍的原有職級（第 5.18 及 5.19 段）。
13. 在公務員事務局局長之下將不會設立政治委任的副局長及局長政治助理（第 5.20 段）。

司長私人辦公室

14. 我們建議開設政務司司長政治助理和財政司司長政治助理的職位各一個；有關職位的職級相等於局長政治助理，其聘任、薪酬及其他安排與局長政治助理看齊（第 6.03 段）。

政治委任官員守則

15. 我們建議 —
- (a) 《問責制主要官員守則》應修訂為《政治委任制度官員守則》；以及
- (b) 上述守則的適用範圍應予擴闊，以涵蓋所有政治委任官員（第 8.03 段）。

² 這大致等同按合約條款聘用的高級專業人員至首長級薪級第 2 點公務員的薪酬（包括經折算為現金的各項津貼和約滿酬金）。

財政影響及實施安排

16. 我們將會向立法會財務委員會申請通過開設擬議的政治委任職位。如有需要，可分階段填補這些職位。我們須確保有關的新設職位是由具備合適才幹的人士擔任（第10.06段）。
17. 公務員編制不會因為新增的政治委任職位而被削減（第10.05段）。

第一章： 引言

- 1.01 政府於二零零六年七月發表諮詢文件，提出建議，徵詢社會各界就如何進一步發展政治委任制度的意見。政府在諮詢文件中建議增設兩層政治委任職位，即副局長³和局長助理。公眾諮詢期在同年十一月結束。本報告書闡述政府在考慮所收到的公眾意見後提出的未來路向。
- 1.02 在下一章（第二章），我們會列出政府在諮詢文件中所提出的目標及原有建議。第三章將交代公眾諮詢的過程，並概覽所收到的意見和政府的回應。第四章至第十章則會列出政府的建議，包括在考慮公眾意見後就原有建議所作出的修訂。

³ 有關職級的英文稱謂為“Deputy Director of Bureau”；英文職銜則是“Under Secretary”。請看本報告書第 4.04 段。

第二章： 諮詢文件所列的建議

2.01 本章列出政府在二零零六年七月發表的諮詢文件中所提出的目標及建議。

政治委任制度自二零零二年以來的運作情況

2.02 政治委任制度於二零零二年七月實施。在新制度下，政府最高層設有一個政治領導層級，並以公務員為政府的骨幹。到目前為止，政治委任制度只限於三位司長、十二位局長以及行政長官辦公室主任。

2.03 諮詢文件檢視了政治委任制度自二零零二年實施以來的運作情況（見諮詢文件第一章）。在運作初期，政治委任制度並非完全順暢。然而，經過數年的運作，政治委任制度已開始上軌道。新制度令政府更能回應現代管治三方面的訴求——

- (a) 在香港開放及透明的社會環境下，主要官員⁴是應當承擔責任的；
- (b) 新制度鞏固了專業及政治中立的公務員隊伍的基礎；以及
- (c) 新制度開放了政府高層職位，讓公務員和公務員團隊以外的人士出任，從而令香港能更廣泛地吸納政治人才。

⁴ 在本報告書中，除非另有指明，“主要官員”指政治委任制度下的主要官員，即司長和局長。

進一步發展政治委任制度的目標

2.04 正如諮詢文件所述，政府認為有理據支持進一步發展政治委任制度。有關理據概述如下：

- (a) 主要官員需要額外支援配合**以民為本**的施政需要。然而，現行的政治層級過份單薄，不足以有效應付管治及政治工作的需要。
- (b) 增設政治委任職位，可提升政治團隊在公務員支援下處理政治工作方面的能力。同時，此舉亦有助保持公務員政治中立。
- (c) 在政府不同層級開設政治委任職位可為**政治人才**提供一個**更全面的事業發展途徑**。培育政治人才，正好配合政制逐步民主化⁵。

指導原則

2.05 諮詢文件亦列舉了下述原則。政府認為在考慮進一步發展政治委任制度時應以這些原則為依歸。

- (a) 增設的政治委任職位應維持在小數目。
- (b) 資深公務員將繼續向主要官員提供支援。
- (c) 公務員編制不會因為增設政治層級而被削減。
- (d) 應制定規則，防範新增政治委任官員在任內或離任後出現利益衝突。

⁵ 請看《政制發展綠皮書》(二零零七年七月)第5.08段。

增設兩層政治委任官員和相關建議

- 2.06 基於上述的考慮因素和指導原則，政府在諮詢文件中建議，增設專責政治工作的新職位，即副局長和局長助理，目的是強化主要官員在處理政治工作方面的支援。
- 2.07 諮詢文件亦檢視了若干相關議題，並提出政府的建議。這些議題包括新增政治委任職位政府在架構中的位置、擔任這些職位的人選來源、他們的職責、任期、現金薪酬及其他福利條件、規管他們表現和行為的架構，以及政治委任官員與公務員在工作上的接合等。諮詢文件所載的建議亦包括關於公務員事務局局長，以及在各主要官員私人辦公室內現有政務助理及新聞秘書職位的安排。

第三章： 公眾諮詢的過程及所收集的意見

3.01 本章陳述諮詢工作的主要部分，並且列出諮詢期所收到的主要意見和政府的回應。

就政府建議進行公眾諮詢

3.02 政府就進一步發展政治委任制度的建議所進行的公眾諮詢由二零零六年七月二十六日開始，至同年十一月三十日結束。

3.03 在發表諮詢文件當天，政府與立法會政制事務委員會進行了非正式會議，而其後的正式會議則於二零零六年七月三十一日進行。

3.04 政府透過各種不同的渠道，收集社會各界的意見。政府印製了單張，方便公眾人士了解諮詢文件的內容。此外，政府以不同方式宣傳是次諮詢（例如透過政府宣傳短片），鼓勵個人及團體透過郵寄、傳真或電郵等方式提出他們對有關建議的看法。在諮詢期內，政府一共收到 218 份書面意見⁶。本報告書的附錄一載錄了有關的意見書（個別少數要求保密的意見書除外）。

3.05 除了收集書面意見外，我們亦積極接觸社會各界的不同人士，聽取他們對諮詢文件所載建議的看法。當時的政制事務局⁷曾與策略發展委員會管治及政治發展委員會的委員在二零零六年九月舉行的一個工作坊席上交換了意見，又出席了由智庫、青年專業人士、工商業及專業團體以及社區組織就這課題所舉辦的研討會和專題聚會。此外，政制事務局也分四場向地區焦點小組的成員簡介建議和聽取他們的意見。在策略發展委員會上述工作坊席上以及在地區焦點小組討論席上表達的意見摘要，收錄於本報告書的

⁶ 此外，政制事務局於諮詢期完結後不久再多收到三份回應諮詢文件的意見書。

⁷ 隨著政府總部於二零零七年七月一日重組以配合第三任政府就任，政制事務局亦已於同日起易名為“政制及內地事務局”。

附錄二。

公眾意見概覽

3.06 就諮詢文件所載建議收到的主要意見，概述如下。

(1) 進一步發展政治委任制度的理據

3.07 有許多意見均顯示該等團體和人士認同，有需要透過增設兩層政治委任官員以進一步發展政治委任制度。他們持有這立場的理據概述如下。

(a) 配合本港政制發展

許多意見認為，隨著我們推動香港的政制發展，我們需要一批具有從政經驗，以及在政策制定和執行方面具有扎實基礎的人才。這些意見認為，在政治層級增設的新職位可以讓有意從政的人士（尤其是年青的有志之士）有更多途徑參與政策制定，以及取得有關政府運作的實際經驗及認識，並透過處理立法會、區議會、傳媒和各團體及人士的有關工作，磨練他們的政治技巧。隨著本港邁向普選，這亦可為政制進一步民主化鋪路。總體而言，政府的建議有助培育從事公共事務的全備人才⁸。

(b) 吸納多方面人才以提高施政能力

許多意見認為，在本港日益複雜的政治環境下，政府的最高領導層需要廣納具備更多元化背景的經驗和知識的人才。這些意見認為，進一步發展政治委任制度可以吸納來自不同社會背景和專業範疇的有志之士，從而 —

⁸ 例如，民主建港協進聯盟表示，要順利推行普選，其中一項所需是要有充足的政治人才庫。政府增加政治委任職位的建議，是積極回應社會要求培育政治人才的合適措施；詳情見附錄一（P019）。

- (i) 充實政治團隊的組成；
- (ii) 讓他們為提高施政效力；以及
- (iii) 促進政府、學術界、商界、專業界別及其他界別的人才交流⁹。

(c) 加強政治工作的支援

許多意見均顯示該等團體和人士同意目前由主要官員組成的政治領導層過於單薄，難以有效應付各方面的政治工作¹⁰。亦有意見認為，政治班子所需的額外支援，應來自認同這個班子的理念，以及有能力擔當為政府政策和決定公開辯護的人士¹¹。有意見指出，擬增設的兩層政治官員應該著重政治游說，以及與立法會、傳媒及各關注團體的聯繫工作¹²。一支更強的政治團隊將可配合政府的努力，為政府政策取得議會通過和大眾支持。總體而言，這些意見同意，提高管治班子的政治功能，有利於達致以民為本和有效的施政。

⁹ 例如，新論壇及香港專業及資深行政人員協會均表示，政府建議進一步發展政治委任制度能有助政府吸納各方人才，強化管治；詳情見附錄一（P099）及（P052）。葉健民博士亦表示，政府已不能單靠公務員隊伍應付香港急促的社會政治發展，而政治委任制度可為施政和決策引入新思維；詳情見附錄一（P098）。

¹⁰ 例如，民主建港協進聯盟表示，現有 14 位政治委任的主要官員難以有效兼顧各方面的政治工作。政府建議增設的政治委任職位可在政治工作方面提供所需的支援；詳情見附錄一（P019）。

¹¹ 例如，自由黨表示，政府建議增設的政治委任職位，可讓局長有理念相近的班子進行政治工作；詳情見附錄一（P021）。莫宜端女士亦表示，透過政治委任組成與在任行政長官理念相近的團隊是“應有之義”；詳情見附錄一（P071）。

¹² 例如，民主建港協進聯盟表示，市民期望新增的政治委任官員能協助處理政治工作，諸如在制訂政策的前期能更多地接觸市民及聆聽民意、出席立法會諮詢議員意見；詳情見附錄一（P019）。

(d) 政治委任官員及公務員隊伍更佳的分工

有意見提出由資深公務員擔當政治角色並不理想。持有這些觀點的人士希望，在主要官員得到更強的政治團隊支援後，上述的政治角色可交由政治團隊承擔，而公務員隊伍則專注於政策工作和行政事務¹³。許多意見表示，兩者工作應予清晰劃分，以維持一支常任、專業及政治中立的公務員隊伍，因為具備這些條件的公務員隊伍是良好管治的一個重要元素¹⁴。

3.08 在收到的意見中，亦有意見不支持增設有關的建議職位。他們持有這立場的理據概述如下。

(a) 公務員隊伍已提供足夠支援

有意見表示資深公務員已為主要官員提供足夠支援，因此質疑是否有必要增設政治委任職位¹⁵。

(b) 擬設的職位不符成本效益

有意見表示，擬設的職位將涉及額外公帑開支，有違政府在維持「小政府」的政策下嚴格控制公共開支的努力¹⁶。亦有意見表示，開設額外層級會降低政府效率，影響政府運作¹⁷。

¹³ 例如，九龍社團聯會表示，政府建議增加政治委任官員，能加強局長的政治工作，可令公務員專注於其原來的行政工作；詳情見附錄一（P007）。

¹⁴ 例如，民主建港協進聯盟及自由黨均表示，支持公務員維持政治中立，亦表示政治委任官員和公務員之間的角色和職責須予清晰釐定；詳情見附錄一（P019）及（P021）。

¹⁵ 表示公務員可擔任政治工作，因而無需增加政治委任官員的意見，例子可見於附錄一（P193）及（P206）。

¹⁶ 例如，油尖旺區議會陳健成議員表示，“小政府”是最佳的管理社會方法，政府無必要進一步擴大其編制；詳情見於附錄一（P079）。

¹⁷ 表示額外層級會影響政府效率的意見，例子可見於附錄一（P028）及（P206）。

(c) 普選未落實前難以問責

有意見表示，行政長官目前並非由普選產生，因此現時模式的政治委任制度不能體現政治委任官員對市民的問責¹⁸。在這些意見之中，有部分認為政府在考慮任何擴展政治委任制度的計劃前，應先對現有制度進行更深入的檢討¹⁹。亦有意見表示，擴展政治委任制度容易成為與政府關係緊密的政黨的“分贓制度”²⁰。

(d) 對公務員隊伍的負面影響

有意見表示，擬設的政治委任職位將令政治層級與公務員團隊的角色和責任出現不清晰的地方²¹。亦有意見表示，在新增的職位開設後，公務員制定政策的角色將會邊緣化，公務員隊伍的士氣會受到打擊²²。亦有意見關注到，如果公務員隊伍成為政治委任職位的主要招聘來源，公務員隊伍可能會流失具經驗的官員，亦會影響公務員團隊支援政府的能力²³。

3.09 總體而言，所收到的意見中有較多是支持政府以增設兩個政治層級進一步發展政治委任制度。

¹⁸ 例如，民主黨及劉慧卿議員均表示，應在落實普選後，才發展政治委任制度；詳情見附錄一（P018）及（P113）。

¹⁹ 例如，陳方安生女士表示，應先就問責制進行詳細和公開的檢討，作為決定未來路向的基礎；詳情見附錄一（P143）。

²⁰ 例如，民主黨表示，政府的建議是一種“政治分贓”的安排；詳情見附錄一（P018）。

²¹ 例如，陳方安生女士表示，政府建議增設的政治委任職位沒有明確功能職責，而政治委任官員及資深公務員的角色及權責並無清楚界定；詳情見附錄一（P143）。

²² 表示資深公務員在政治委任制度擴展後會進一步邊緣化的意見，例子可見於附錄一（P205）。

²³ 例如，陳方安生女士表示，政治委任官員有可能多數從公務員隊伍（特別是政務職系）的資深官員中選拔，這將會令到政務職系的人才流失；詳情見附錄一（P143）。

(2) 實施安排

3.10 除了就是否支持進一步發展政治委任制度的總體意見外（見上文第 3.07 及 3.08 段），發表意見的團體/人士亦對實際層面的運作提出意見。就著具體的擬議安排的意見，集中在七個主要範圍，包括界定角色及職責、政治委任官員的人選範圍、選拔人員、委任程序、防止在職及離職後出現利益衝突的措施、實施的時間表以及對財政的影響。這些意見分別概述如下。

(a) 界定角色及職責

許多意見提議，政府應該釐清從屬關係和新增層級的政治委任官員的職務，以及有關職務範圍如何有助把政治委任官員與公務員（尤其是常任秘書長和局長政務助理）的角色在實際層面上加以劃分²⁴。當中，若干意見提出，局長助理的職責應該更為具體，以明確說明有關官員所處理的各方面政治工作²⁵。與此相關，有意見表示，政府應指明，如果公務員認為他們收到的指示與政治中立或公務員隊伍基本信念有衝突的情況出現時，應如何處理²⁶。

²⁴ 例如，公務員敘用委員會表示，為確保組織架構行之有效，並盡量減少政治委任官員與公務員之間產生誤會，應訂立清晰的規範，說明兩者各有甚麼可以做，甚麼不可以做；詳情見附錄一（P168）。

表示政治委任官員與公務員的角色及職責必須清晰劃分的意見，亦可見於如自由黨及民主建港協進聯盟的意見書；詳情見附錄一（P021）及（P019）。

²⁵ 例如，張楚勇博士表示，根據諮詢文件的描述，局長助理的職務都是支援性質的工作。他們需加強在制訂政策前期的參與或影響；詳情見附錄一（P098）。

²⁶ 例如，公務員敘用委員會表示贊成提供途徑，讓公務員在對兩層新設政治委任官員要求有疑慮時，可經由所屬的常任秘書長把事情向主要官員或公務員事務局局長提出討論，甚至最終向行政長官提出；詳情見附錄一（P168）。

(b) 政治委任官員的人選範圍

有意見表示，新增層級的政治委任官員中，不同背景的人士應有所平衡，而不應單靠個別來源（例如只從公務員隊伍或只從政黨中挑選人員）²⁷。亦有意見表示公務員若獲委任為政治委任官員，必須在接受委任前脫離公務員隊伍，即不設任何“旋轉門”安排，以免把公務員政治化²⁸。然而，有其他意見提出，提供“旋轉門”安排有助吸引更多公務員接受政治委任²⁹。

(c) 選拔人員

有意見強調確保擬設職位俱由有能之士出任的重要性，並表示選拔過程應盡量嚴格。亦有意見表示，選拔的過程應該公開、具透明度，以及唯才是用，從而建立公眾對政治委任制度的信心，以及消弭部分人士對會否出現任何“分贓制度”的疑慮³⁰。在收到的意見書中，部分就招聘方式提出了建議；當中有提議政府進行公開招聘的，也有提議政府成立遴選委員會以考慮候選人是否適合出任有關職位³¹。

²⁷ 例如，潘潔博士表示，從政黨、公務員和各專業界別吸納的政治委任官員，應保持一個平衡和有利於施政的比例；詳情見附錄一（P117）。新論壇亦表示，政府應吸納公務員、商界、學界、政界、智庫以及專業等不同背景的有能之士，擔任建議開設的政治委任職位；詳情見附錄一（P099）。

²⁸ 表示反對設立“旋轉門”安排的意見，例子可見於附錄一（P152）及（P168）。

²⁹ 表示支持設立“旋轉門”安排的意見，例子可見於附錄一（P008）。

³⁰ 例如，香港中華總商會表示，政府應持開放態度及唯才是用的準則，並透過嚴格的聘任制度，吸納社會精英加入政治班子；詳情見附錄一（P048）。青年行動 21 亦表示選任過程應具公平和透明度，以釋社會疑慮，增強社會對政治委任制度的信心；詳情見附錄一（P041）。

³¹ 例如，香港專業及資深行政人員協會表示，贊成公開招聘，而招聘事宜可交由政府委員會決定；詳情見附錄一（P052）。然而，亦有對公開招聘是否合宜持不同意見者。例如，曾鈺成議員表示，由於政治委任官員須與行政長官理念一致，公開招聘「矛盾又困難」；詳情見附錄一（P084）。

(d) 委任程序

由於副局長會在局長暫時缺席期間代理其職責，有若干人士提到副局長應否由中央人民政府任命的問題³²。亦有個別意見書提議，在物色到候任人選以後，可安排他們在獲行政長官正式委任前，出席立法會的一些諮詢會³³。

(e) 防止在職及離任後出現利益衝突的措施

有意見表示，當政治委任官員獲委出任有關職位時，即須遵守嚴格的守則，以防止在職及離職後出現利益衝突³⁴。有若干意見表示政府應為獲委任的官員安排簡介會，由有關部門（例如廉政公署）講解有關守則及措施³⁵。亦有若干意見表示，具政黨背景的人士在出任政治委任官員期間，應放棄在所屬政黨內的任何“領導”角色，以免出現利益衝突的情況³⁶。

³² 例如，新論壇及王紹爾先生均有提出副局長應否由中央人民政府任命的問題；詳情見附錄一（P099）及（P014）。當局的立場是基本法並沒有訂明副局長須由誰委任。詳情見下文第 7.19 段。

³³ 例如，新力量網絡建議獲提名出任政治委任職位的人士，應在獲委任前，出席立法會會議和接受提問；詳情見附錄一（P098）。不過，亦有持不同意見者，例如，香港專業及資深行政人員協會表示不同意獲委任的人選須先經立法會質詢；詳情見附錄一（P052）。

³⁴ 例如，香港專業及資深行政人員協會表示，有關法例及守則應適用於政治委任官員，例如《官方機密條例》、《防止賄賂條例》及《問責制主要官員守則》；而九龍社團聯會亦表示，政府須制定機制，防止政治委任官員離職後出現利益衝突；詳情見附錄一（P052）及（P007）。

³⁵ 例如，香港民主促進會表示，廉政公署應在政治委任官員入職前，向他們簡介有關規定；詳情見附錄一（P158）。

³⁶ 例如，九龍城區居民聯會提出了這項建議；詳情見附錄一（P008）。

(f) 實施的時間表及彈性

有意見表示，每個決策局的副局長和局長助理職位數目應具彈性；尤其是某些涵蓋數個政策範疇的決策局，應容許為每個政策範疇設有一名副局長³⁷。亦有意見表示，新增的職位可分階段開設，視乎有多少具備合適才幹的人士以及個別決策局對有關職位的需要而定³⁸。亦有若干意見贊同增設政治委任職位，為三位司長提供支援³⁹。

(g) 財政影響

有些意見提議政府應檢討目前的公務員編制；有些認為政府在增設政治委任職位時，應削減相應數目的同級公務員職位⁴⁰。

(3) 對政府管治的其他意見

3.11 在收到的意見書中，有些從較闊的層面表達了對於政府管治的看法。這些看法概述如下。

³⁷ 例如，香港工商專業聯會及九龍社團聯會均提出了這項建議；詳情見附錄一（P147）及（P007）。

³⁸ 例如，公務員敘用委員會表示，應讓擴展的政治委任制度在合適情況下以循序漸進的方式推行，以確保只有適當和合資格人士獲得委任。詳情見附錄一（P168）。

³⁹ 表示支持開設政治委任職位為司長提供支援的意見，例子可見於附錄一（P036）及（P188）。

⁴⁰ 例如，東九龍居民委員會表示應檢討公務員的編制；詳情見附錄一（P036）。自由黨的意見則載於附錄一（P021）。

(a) 行政立法機關的關係

有意見表示，行政立法機關的關係是有效管治的根基。因此，提升行政立法機關的關係是重要的工作⁴¹。亦有意見表示，政府應該與友好黨派組成“政治聯盟”，並為長遠發展政黨政治採取措施⁴²。

(b) 政治人才的培訓

有意見表示，進一步發展政治委任制度應該輔以更全面的措施，增進有志從政的年青人參與公共事務的經驗和技巧⁴³。

(c) 決策局局長的政策範疇

有意見提出部分決策局的工作量過於繁重，提議政府重組各決策局轄下的政策範疇⁴⁴。

(d) 學術界及智庫的角色

有意見提議，政府應與學術界及智庫作更多交流，利用他們的專長，提升政府在政策制定、研究及分析的能力⁴⁵。

⁴¹ 例如，新力量網絡表示，長遠而言，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；詳情見附錄一（P098）。

⁴² 例如，自由黨表示政府應與友好黨派組成“政治聯盟”，讓這些政黨在政策制訂過程中發揮更大的角色；劉慧卿議員亦表示支持行政長官與親政府政黨組成“政治聯盟”，而當局應鼓勵政黨發展；詳情見附錄一（P021）及（P113）。

⁴³ 例如，附錄一（P190）的意見書提出了一些配合培育青年政治人才的意見，包括加強青年領袖參與諮詢組織。

⁴⁴ 例如，香港工商專業聯會及新力量網絡均有提出如何重組決策局負責範疇的意見；詳情見附錄一（P147）及（P098）。關於這方面，諮詢工作在2006年11月結束後，特區政府已由2007年7月起把原有的11個決策局重組為12個決策局。

⁴⁵ 例如，附錄一（P190）的意見書表示，政府應強化政策研究功能，加強與民間智庫及政策研究機構的合作。

政府對意見的分析及回應

(1) 政府建議的方向是正確的

3.12 上述回應顯示，總體而言，政府提出增設兩層政治委任官員以進一步發展政治委任制度的方向是正確的。支持有關建議者所提出的論據亦與政府在諮詢文件所提出的理據大致吻合。

3.13 對於並不支持增設擬議職位的意見，我們的回應如下。

(a) 普選並非政治委任制度的先決條件

我們不認同某些團體或人士認為政府只應在落實普選後才進一步發展政治委任制度的說法。正如政府在《政制發展綠皮書》中所指出，政治委任制度的進一步發展可以配合本港政制逐步民主化。要為普選鋪路，除了要發展選舉制度的硬件外，我們還需要發展政治人才的軟件。發展政制邁向普選，與進一步發展政治委任制度，是相輔相成的。

(b) 公務員及政治委任官員的不同角色有需要理順

誠然，資深公務員一直都有為主要官員提供支援，日後亦會繼續這樣做。不過，這並不代表他們可以一如某些團體或人士所提議般完全擔當擬設政治委任職位的角色。諮詢文件第 2.04 已論及此議題。有關想法未有顧及公務員及政治委任官員的角色，從根本上有所不同但又彼此互補。以加拿大和英國這些海外地區為例，副部長和政治助手向他們的部長提供政治建議，而資深公務員則提供政策分析和選項。部長會把政策選項和政治評估加以連合，以制定相關的政府政策。我們預期，在政治委任制度擴展後，香港也會出現類似的運作情況。

(c) 政府重視小政府的原則

正如諮詢文件第 2.05(a)段所述⁴⁶，增設的政治委任職位將維持在小數目。每年所需開支預算約為五千萬元至六千五百萬元（詳情請見本報告書第九章）。我們認為有關開支將有利特區管治，是值得政府投放公帑的投資。

(d) 政府重視公務員士氣

政府一直非常重視公務員隊伍的士氣。正如諮詢文件第 2.02(b)段所指出，主要官員人數有限，即使有公務員的支援，目前有時候亦難以有效應付各方面的政治工作。隨著本港的政治環境日趨複雜，維持現狀也不見得可以為維持公務員隊伍士氣提供更好的保證。政府架構需要與時並進，只要公務員隊伍及政治團隊的角色和職責有清晰劃分（詳情載於本報告書第四章），我們並不認同進一步發展政治委任制度必然會打擊公務員隊伍士氣的看法。

3.14 總體上，在收到的公眾意見中，雖然有部分對建議有保留，但一般而言是支持當局建議的。強化政治團隊及培育政治人才的需要，亦得到不少意見認同。

(2) 為使運作暢順所需的調整

3.15 我們收到的公眾意見，亦指出了政府需進一步考慮並因應需要作出調整的某些重要地方。本報告書的第四章至第九章將會處理有關事宜 —

⁴⁶ 諮詢文件中所列出的原則如下：

- (a) 增設的政治委任職位將維持在小數目
- (b) 資深公務員將繼續向主要官員提供支援。
- (c) 公務員編制不會因為增設政治層級而被削減。
- (d) 應制定規則，防範新增政治委任官員在任內或離任後出現利益衝突。

- (a) 對新增兩層政治委任職位的角色和職責作出的調整（第四章）；
- (b) 公務員的角色和職責，以及他們與政治委任官員的工作關係（第五章）；
- (c) 政治委任官員的選拔和委任（第七章）；
- (d) 防止利益衝突、保障官方機密，以及規管離任後受僱安排的措施（第八章）；以及
- (e) 薪酬條款（第九章）。

(3) 進一步發展政治委任制度將有助其他方面的施政

3.16 部分書面意見中提及了一些對本港十分重要的事宜，例如決策局的組織及行政立法機關的關係。

3.17 進一步發展政治委任制度將會是本港政治演進過程的一部分。我們希望，透過強化制度架構，可以增強政府的能力，應付演變過程所帶來的挑戰，並配合我們在其他方面改善施政的努力。我們的構想如下。

(a) 行政立法機關的關係

當局的承諾是盡量派遣最合適的人員（不論屬何職級）出席會議與立法會議員進行各項討論。就此，主要官員已竭盡所能參與和立法會的討論，闡釋當局的看法。根據諮詢文件所列出的建議，副局長要負起協助局長加強與立法會工作關係的責任，包括出席立法會轄下委員會、小組委員會及事務委員會的會議。

(b) 培育政治人才的進一步措施

我們注意到隨著本港選舉制度的發展，某些政黨對於培訓政治人才已更為重視。我們除了建議增設兩層政治委任官員外，自二零零七年開始，亦已經把原來只適用於立法會選舉候選人的財政資助計劃，擴展至區議會選舉的候選人，以鼓勵候選人參選及本地政治人才的發展。

(c) 決策局局長的政策範疇

政府總部自二零零七年七月一日起已作重組。重組後，現時共有十二個決策局，較重組前淨增加一個（即勞工及福利局）。是次重組的目的，正是為了理順各決策局的職責分工。

(d) 學術界與智庫的角色

我們注意到學術界及智庫近年在公共政策的討論中扮演愈來愈積極的角色。我們希望，進一步發展政治委任制度將有助學者、智庫與政府領導層作更多的意見和人才交流。

第四章： 新增的政治委任職位以及政治委任官員的角色和職責

4.01 本章詳述我們有關增設政治委任職位的建議，以及對擔任這些職位的政治委任官員的角色和職責所作的修訂。

新增的政治委任職位

4.02 從諮詢期收到的意見顯示，總體而言，政府提出增設兩層政治委任官員以進一步發展政治委任制度的方向是正確的。

4.03 我們**建議**每個決策局（公務員事務局除外）開設一個副局長職位及一個局長政治助理職位（有關後者的稱謂請見下文第 4.05 段）。公務員事務局不設相類職位的理據在第五章述明。

4.04 “副局長”（Deputy Director of Bureau）屬職級上的稱謂；有關職位在決策局內的英文職銜為“Under Secretary”。中文職銜與職級一樣同為“副局長”。

4.05 至於“局長助理”的稱謂（用於職級和職銜），我們**建議**改為“局長政治助理”（Political Assistant to Director of Bureau），以突顯擔任此職者在工作上的政治性質，並把此類政治委任官員與現有局長政務助理（Administrative Assistant to Director of Bureau）加以區別。

4.06 擔任這些政治委任職位的官員在本質上並不是公務員，他們不受公務員體制須恪守政治中立的原則所規限。他們的合約條款與適用於公務員的合約條款不同。他們可以通過直接委任加入政府，並根據合約條款離開政府。

副局長及局長政治助理的角色與職責

4.07 為了明確界定新增的兩層政治委任官員的角色和職責，我們建議 —

- (a) 調整副局長的職責說明，強調他們將會負責各方面的政治工作，尤其是與立法會相關的事務；以及
- (b) 加強局長政治助理（以下簡稱為“政治助理”）的職責說明，清楚表明他們將會肩負政治聯繫工作的各個不同範疇。

4.08 擴展政治委任制度的其中一個目的，是加強給予政治委任的主要官員的支援，協助他們處理政治工作，以及維持一支專業、常任及政治中立的公務員隊伍，從而提高政府的能力，落實行政長官向公眾許下的競選承諾，以及配合以民為本的施政需要。政治團隊將協助進行政治聯繫，以及在社會上建立支持政府施政的網絡，而公務員則繼續為政治團隊提供政策支援以及協助向立法會和公眾解釋政府政策的工作。

4.09 政治工作及政策工作將無可避免地有所接合。重要的是要定出政治團隊肩負處理政治事宜、出席公眾會議、向立法會解釋政策以及接觸傳媒等工作的程度應該如何。有意見認為，副局長及政治助理的工作職務應作調整以釐清他們的職責。我們對此是認同的。

4.10 另一方面，我們亦需要保存公務員（尤其是政務職系）在制定政策上的角色。縱使政治委任制度有所擴展，公務員仍會在執行、制定、解釋及辯護政府政策方面擔當重任。例如，當部門首長就某些政策範圍（如食物安全及環境衛生）行使法定權力時，有關的公務員將繼續擔當其法定的角色，並就運作及技術事宜向公眾解釋。

- 4.11 因應政治委任官員以及與局長有緊密工作關係的公務員兩者之間的角色和職責所提出的關注，我們會調整副局長和政治助理的職責，務求盡量清晰劃分他們與公務員的角色。

副局長

- 4.12 副局長主要負責協助局長處理各方面的政治工作，並在局長暫時缺席期間代理其職責。他們是局長的下屬，按照局長的指示工作。
- 4.13 在二零零六年七月發表的諮詢文件中，我們概述了副局長的職務。我們現已調整了副局長的職務，更具體說明他們擔當各方面的政治工作的角色，尤其是處理與立法會相關的事務方面，以回應就副局長在立法會和社會上處理政治事宜有何角色所提出的質疑。局長或副局長一般而言均會出席立法會相關事務委員會的例會。
- 4.14 我們建議調整副局長職責說明。有關職責說明如下 —

負責協助局長 —

領導及策略

- (a) 制定政策目標和優先次序、制定政策和立法建議以達致所定的政策目標和優先次序、制定推出這些政策和法例的時間表，以及訂定整體策略以取得公眾對這些措施的支持；
- (b) 就一些需要政治意見的跨局事宜，與相關的局/部門進行協調，以確保達致政府政策所定的目標及優先次序；

立法會事務及政治聯繫

- (c) 處理與立法會相關的事務並加強與立法會的工作關係；副局長在這方面的工作如下 —
- (i) 在局長缺席期間代理其職責；
 - (ii) 按局長指示出席立法會大會會議，以回應動議辯論、回答立法會質詢及處理立法工作；
 - (iii) 按局長指示，出席立法會委員會、小組委員會及事務委員會的會議，為政府的政策決定作出解釋和辯護，以及與議員交換意見；
 - (iv) 定期與立法會議員保持聯繫，確保制定和推行政策的過程可吸取議員的看法和意見，並讓議員能更充分理解政府的立場；以及
 - (v) 為條例草案、議案、附屬法例及公共開支建議的通過制定時間表並爭取它們獲得立法會通過，以及推動政府的立法和財政項目；
- (d) 出席公眾論壇及其他場合，就政治團隊所提出的建議及決定解釋和辯護，並回應立法會議員、有關團體/人士和公眾人士的提問；
- (e) 與傳媒保持密切聯繫，以助傳媒知悉政府的政策思維；以及
- (f) 與其他有關團體/人士，例如區議會、政黨/政團、社區組織，以及工商、專業及其他組織保持溝通，並評估公眾情緒，以及建立廣大市民對政府政策和決定的支持⁴⁷。

⁴⁷ 就第 4.14 段第(d)至(f)項而言，公務員將須繼續協助進行有關工作。

政治助理

4.15 我們在諮詢文件中解釋，政治助理透過副局長，向局長負責。他們主要負責向局長和副局長提供政治支援及意見，以及在局長及副局長的指示下進行所需的政治聯繫工作。有意見認為，諮詢文件就政治助理所建議的職責過於單薄，未能全面反映預期由他們執行的政治聯繫工作。亦有意見關注到政治助理的職責或會與公務員的現行職責有所重疊。我們同意應更著重政治助理在提供政治意見及進行政治聯繫方面所擔當的角色。

4.16 我們建議調整政治助理的職責。有關職責說明如下 —

負責向局長和副局長提供以下支援 —

策略及政治意見

- (a) 從政治角度為局長和副局長提供意見以供考慮；
- (b) 協助制定政策及立法建議，以及為訂定整體策略從政治觀點給予意見；
- (c) 就提交予立法會的文件和其他出版文件提供意見，點出當中他們認為有政治影響的地方，以及在局長和副局長的指示下處理具政治敏感成分之處；
- (d) 根據局長及副局長的指示，擬備演辭、傳媒發言和其他文章；

政治聯繫

- (e) 為局長和副局長就處理政黨/政團發出的邀請及函件提供意見；

- (f) 就立法會事務向政黨/政團作出游說的需要，不時作出評估，並按此向局長及副局長提供意見；
- (g) 在局長及副局長的指示下，進行與來自政黨/政團、區議會、社區組織，以及工商、專業及其他組織的成員的聯繫工作，向他們介紹局長轄下範疇的事宜，聽取他們就關注事宜的意見，以及爭取他們支持政府的有關政策；
- (h) 在局長和副局長的指示下，進行與傳媒的聯繫工作，傳達政府在有關政策及事宜上的立場；以及
- (i) 留意有關關注團體及社會大眾就政策事宜的意見，並評估政治影響。

為副局長和政治助理提供的行政支援

4.17 為向政治委任官員提供支援，每位副局長將有一名高級私人秘書。至於副局長所用的部門車輛以及政治助理的秘書支援，則由相關決策局/辦公室以現有資源提供。

更清晰的職責及更明確的分界

4.18 副局長和政治助理的職責說明經修訂後，應可令他們與其他公務員同事的職責分界更為明確，亦有助釋除關於新增政治層級會否導致政府效率下降的疑慮。

4.19 在下一章，我們會探討分界面的另一邊，即公務員隊伍在政治委任制度擴展後的角色與職責。

第五章： 政治委任制度下的公務員隊伍

5.01 在政治委任制度下，公務員隊伍繼續是政府的支柱，並繼續協助政治團隊制定、解釋和實施政策，以及為公眾提供服務。正如諮詢文件所述，政治委任制度進一步發展的同時，公務員隊伍擔當的角色和秉持的基本信念將會延續。然而，在諮詢期收到的不少意見均認為，有需要更清晰劃分政治層級和公務員體制的職責和分界，為公務員提供更充分的保證。

二零零二年推行政治委任制度後公務員隊伍運作的檢討

5.02 政治委任制度為香港開創了新的政府體制。新體制包括政治團隊和公務員隊伍兩個行列。政治委任制度經過了約五年的運作，公務員隊伍已逐漸適應這個新體制。就政治團隊和公務員隊伍的角色及職責分工而言，社會現已廣為接受由主要官員負責擔當領導角色、制定政策、作出政治決策以及爭取社會支持。他們就各自範疇內事宜成敗承擔政治責任，以及從事政治工作，例如為政府政策辯護和游說政黨支持。他們亦主動與立法會議員、傳媒與及政黨保持聯繫，確保政府的措施獲得所需的支持。他們出席立法會大會會議，以回應動議辯論、回答立法會質詢及處理立法工作。另一方面，公務員主力協助主要官員制定、解釋和實施政策，以及為公眾提供服務。他們就政策選項進行研究和分析，並提出政策建議供主要官員考慮。

5.03 某些人士預期，在政治委任制度實施後，香港可以如某些海外地區般公務員無需再在立法會或其他公眾場合解釋政府政策和游說爭取支持。然而，香港的情況獨特。目前，政治委任官員人數單薄，意味着他們無法處理所有的政治工作，資深公務員尤其需要繼續協助主要官員處理某些政治工作，例如，為協助爭取公眾和立法會對有關政策的支持，向政黨和傳媒解釋政府決定的政策。

- 5.04 公務員體制既定的聘任、晉升和紀律制度，在政治委任制度下得到妥善保存。公務員繼續透過公開、透明及公平競爭的過程聘任，量才而用。政治委任官員沒有參與影響公務員職業前途（例如聘任、晉升、紀律等）的事務，有關方面只會在適當情況下就直接隸屬這些政治委任官員的公務員的工作表現，徵詢他們的意見，作為評核該等公務員工作表現的參考。雖然政府的政治領導人在過去幾年有所更替，但我們沒有見到公務員體制內一直行之有效的聘任、晉升和紀律制度有任何改變。
- 5.05 簡言之，政治委任制度無可避免地改變了公務員隊伍（尤其是當中的高層人員）處理政府事務時的運作模式，但這並沒有削弱或改變公務員隊伍的重要性。公務員隊伍將繼續作為一個常任、專業、政治中立的體制，為本港的有效管治効力。

擴展政治委任制度對公務員工作性質和工作量的影響

- 5.06 有意見認為，當局應該在政治委任制度擴展後檢討公務員編制，從而找出編制可予削減的範圍。政府一直致力維持公務員隊伍精簡。然而，正如諮詢文件所提及，政治委任制度的進一步發展，並不會減輕公務員的職責或工作量。因此，我們認為並沒有理據削減公務員職位，以抵消增設的政治委任職位。事實上，我們相信，強化政治團隊，亦會對公務員隊伍在政策分析、資料蒐集、提供意見及支援方面的需求有所增加。
- 5.07 有意見關注公務員制定政策的角色會否被邊緣化。由於公眾對以民為本的管治訴求與日俱增，政治團隊與公務員隊伍必須互相配合補足，以“互賴互惠”的關係共同協作。在政策制定方面，我們預期，政治委任官員將承擔更多政治工作，而資深公務員則可更專注於政策分析，從而為政治團隊提供更強的支援。

劃分政治層級和公務員隊伍的職責

5.08 我們對許多意見支持公務員隊伍的基本信念感到鼓舞。這些基本信念包括 —

- (a) 堅守法治；
- (b) 守正忘私；
- (c) 面對問責；
- (d) 政治中立；
- (e) 在執行公務時不偏不倚；
- (f) 全心全意、竭盡所能、專業勤奮。

5.09 因應常任秘書長、政務助理及政府總部內其他首長級官員與政治委任官員有緊密的工作關係，有意見要求釐清上述公務員職位的某些職責，以及作出更清晰的劃分。

5.10 我們不擬對常任秘書長、政務助理及政府總部內其他首長級官員的職責說明作重大修訂。然而，隨著政治委任制度的擴展，公務員在政策研究、分析政策及制定方案方面，在長遠而言將會擔當更為重要的角色。

從屬關係

5.11 除了職責說明，從屬關係是清晰劃分局長轄下政治團隊及公務員隊伍的另一要素。就此，我們認為諮詢文件第 4.13 段的建議安排是恰當的。公務員應繼續經由常任秘書長直接向局長負責和請示。副局長與常任秘書長不會有直接從屬關係，而常任秘書長將繼續就組織架構和工作表現評核的事宜向局長負責。

- 5.12 副局長可代表其局長要求公務員預備和提供資料及數據，包括進行內部分析和擬備文件，他們亦可與公務員開會討論向局長提交的意見。這樣的安排可為副局長提供充分的支援，讓他們有效處理職務。政治助理如有上述需求，則應透過局長和副局長提出，以盡量減少在工作層面上出現訊息交錯傳達的機會。

政治委任官員與公務員工作關係的指引

- 5.13 為回應部分意見書提出的關注，當局會在內部頒布新增職位經調整後的職責說明，好讓政治委任官員與公務員都可以有效地各司其職，避免職責含糊的情形發生。
- 5.14 此外，我們將會在政治委任官員的守則（詳情請見第八章）中清楚列明，政治委任官員需要時刻積極維護並推廣一支廉潔、常任、專業、用人唯才和政治中立的公務員隊伍。對於公務員提出的意見，他們應予持平的考慮，並給予適當重視，同時應顧及適用於公務員或其他規管政府運作的規則和規例。當局亦會擬備一份適用於公務員的《公務員守則》，以對照以上安排。

“旋轉門”安排的可行性

- 5.15 雖然有些意見對於在不設“旋轉門”安排的情況下，新增的政治委任職位對公務員是否有吸引力，表示懷疑。然而，我們仍然認為不應設有“旋轉門”安排，以確保我們維持一支政治中立和專業的公務員隊伍。否則，政治委任官員和公務員隊伍的界線將越趨模糊，長遠而言會影響公務員隊伍實際上的政治中立或在這方面予人的印象。

- 5.16 我們**建議**，在職公務員如擔任新增設的政治委任職位，他們必須在接受政治委任前脫離公務員隊伍⁴⁸。有關他們就任公務員時所得的退休金，將會採用適用於主要官員的相同安排。

公務員事務局局長的職位

- 5.17 根據現有安排，公務員事務局局長的人選，是從在職公務員隊伍中物色。有關人員在接受該局長職位時，並不一定要透過辭職或退休脫離公務員隊伍。為公務員事務局局長一職設定這項獨特安排，是基於多項考慮因素，包括涉及公務員的政策及事務的成敗應有主要官員負責、由熟悉公務員隊伍運作的人士管理公務員會較為適宜，以及鼓勵合適的現職公務員接受該項委任等。這項獨特安排有另一優點，就是可讓公務員事務局局長以主要官員身分出任行政會議成員。
- 5.18 公務員事務局局長負責公務員的政策和管理，他的其中一項主要職責是維護公務員隊伍的基本信念。出任該職位的人士需要得到公務員隊伍的尊重，並且讓公務員以及外界相信，他能夠維護公務員體制的誠信以及維護公務員隊伍的利益。我們認為，假若要求出任公務員事務局局長的公務員斷絕其與公務員隊伍的連繫（即要求他們透過辭職或退休脫離公務員隊伍而不能選擇在任期屆滿後重返公務員行列），將不利出任該職位的人士建立公務員和公眾對他的信心。因此，我們**建議**，維持目前從公務員隊伍中物色公務員事務局局長及容許他在接受該職位時不一定要透過辭職或退休脫離公務員隊伍的安排。

⁴⁸ 換言之，來自公務員隊伍的政治委任官員，不應在其政治委任職位任期屆滿或終止後，自動獲准返回原來的公務員職級及職位。假如他有意重投公務員行列，必須按照正常的途徑，通過公開及公平競爭的招聘程序，才可獲錄用。

5.19 我們考慮過將公務員事務局局長的委任限定為受任者在公務員行列內最後一個委任的建議。我們注意到，自政治委任制度實施以來，基於公務員事務局局長（相對於其他局長）的獨特地位，由公務員隊伍中物色公務員事務局局長並給予“旋轉門”選擇的特別安排已廣為公務員以及公眾認同。上述安排有助維持公務員事務局局長與公務員隊伍的連繫。假若將公務員事務局局長的委任限定為受任者的最後一個委任，效果上即取消了“旋轉門”安排。我們相信，這將難以讓公務員以及外界相信，出任該職位的人士在面對政治壓力時，仍會竭力維護公務員體制的誠信及公務員隊伍的利益。我們明白，在“旋轉門”安排下，離任的公務員事務局局長在重返公務員隊伍後，他作為公務員一份子將隸屬於由前下屬出任的現任公務員事務局局長。不過，我們相信有關官員既具備這個層次的資歷，應有足夠的經驗和成熟度處理這種情況。因此，我們建議維持目前適用於公務員事務局局長一職的安排。

5.20 公務員事務局局長轄下有公務員事務局常任秘書長和從屬於常任秘書長的公務員，以及包括政務助理和新聞秘書在內的私人辦公室人員，負責為局長提供支援。與其他局長有所不同的是，在公務員事務局局長暫時缺席期間，公務員事務局常任秘書長將行使其權力及代理其職責，包括出席立法會大會、委員會、小組委員會及事務委員會的會議，以及代表政府發言。這反映了因應公務員事務局局長的工作性質而作出的獨特安排。鑑於上述安排，並考慮到公務員事務局的主要工作與管理公務員隊伍有關，我們認為公務員事務局並無需要如其他決策局般增設副局長及政治助理以支援局長。

主要官員的政務助理和新聞秘書

5.21 在諮詢文件中（見該文件第 3.19 段），我們列出了下述就主要官員私人辦公室內政務助理職位的建議：

- (a) 所有政務助理職位依然屬公務員隊伍行列，在任者須恪守政治中立的原則；以及
- (b) 所有政務助理職位只可以調派公務員出任。

5.22 出任政務助理的人士，必須具有政府運作的經驗以及認識有關的行政規則和做法，方能有效執行職務。自二零零二年政治委任制度實施以來的經驗顯示，政務助理的職位一直均由公務員出任。我們建議採納上文第 5.21 段所述的擬議安排。

5.23 目前，所有新聞秘書的職位都由新聞主任職系或（就少數個別有關職位而言）由政務職系的公務員出任。新聞主任職系協會曾經要求所有新聞秘書職位日後均由公務員出任。就此，我們留意到自二零零二年引入政治委任制度以來，從外間聘任人士擔任新聞秘書的情況只曾出現兩次（而其中一次所聘任的人士本身其實亦是前任新聞主任職系的人員）。這足以證明公務員對政府新聞架構運作和做法的經驗有利於履行新聞秘書的職責。我們建議，一如政務助理職位的安排，所有新聞秘書職位亦應由公務員出任。他們依然屬公務員隊伍行列。

第六章： 行政長官辦公室和司長私人辦公室的安排

- 6.01 本章先列出我們有關於是否在三位司長（即政務司司長、財政司司長和律政司司長）的私人辦公室開設額外政治委任職位的建議。
- 6.02 諮詢文件提到（見該文件第 3.09 段），我們認為就現有的政府組織架構而言，在功能上並沒有設立“副政務司司長/副財政司司長/副律政司司長”等職位的迫切需要。然而，我們在諮詢文件亦提及，當局在諮詢期結束後會就為三位司長提供額外支援一事定出立場。
- 6.03 我們認為有實際需要為政務司司長和財政司司長提供更多支援，以處理帶有政治成分的工作。因此，在他們屬下各自開設一個政治助理的職位（職級等同於局長政治助理）以增強為這兩位司長提供的支援，是恰當的安排。至於律政司司長，我們並不建議在他屬下開設政治委任職位。考慮到他所負責的範疇，增強給予律政司司長的專業支援，會更為適切。
- 6.04 政務司司長/財政司司長政治助理的職責說明如下 —

負責向政務司司長/財政司司長提供以下統籌跨局政治事宜的支援 —

策略及政治意見

- (a) 從政治角度為政務司司長/財政司司長提供意見以供考慮；
- (b) 協助制定政策及立法建議，以及為訂定整體策略從政治觀點給予意見；
- (c) 就提交予立法會的文件和其他出版文件提供意見，

點出當中他們認為有政治影響的地方，以及在政務司司長/財政司司長的指示下處理具政治敏感成分之處；

- (d) 根據政務司司長/財政司司長的指示，擬備演辭、傳媒發言和其他文章；

政治聯繫

- (e) 為政務司司長/財政司司長就處理政黨/政團發出的邀請及函件提供意見；
- (f) 就立法會事務向政黨/政團作出游說的需要，不時作出評估，並按此向政務司司長/財政司司長提供意見；
- (g) 在政務司司長/財政司司長的指示下，進行與來自政黨/政團、區議會、社區組織，以及工商、專業及其他組織的成員的聯繫工作，向他們介紹司長轄下範疇的事宜，聽取他們就關注事宜的意見，以及爭取他們支持政府的有關政策；
- (h) 在政務司司長/財政司司長的指示下，進行與傳媒的聯繫工作，傳達政府在有關政策及事宜上的立場；以及
- (i) 留意有關關注團體及社會大眾就政策事宜的意見，並評估政治影響。

6.05 除了司長私人辦公室，諮詢文件亦有提及行政長官辦公室主任、高級特別助理和特別助理這三個職位的安排。就行政長官辦公室主任而言，該職位屬於政治委任職位，聘任條款已自二零零七年七月與局長看齊。至於另外兩個職位，我們認為現時由公務員體系以外人士擔任這兩個職位的安排應維持不變，因有關人員工作性質與政治助理有別，現行安排亦運作良好。

第七章： 政治委任官員的選拔及委任方式

總覽

- 7.01 本章列出為新設的副局長和政治助理職位選拔和委任人員所擬定的架構。(有關安排亦適當地適用於司長私人辦公室內政治助理職級的政治委任官員。)
- 7.02 正如我們在諮詢文件中強調，新設的職位必須由具備合適才幹的人士出任。這亦反映於諮詢期所收到關於選拔過程應盡量嚴謹的意見。

基本原則

- 7.03 現任行政長官曾經公開表示，在選拔第三屆特區政府的政治委任主要官員時，他需要一些“愛國、愛港、有承擔、務實的人士，能夠支持[他]的政綱，有能力可以落實這些政綱的承擔和承諾”。
- 7.04 上述的條件同樣適用於擬設政治委任職位的人選。因此，委任有關官員應要符合以下的基本原則 —
- (a) 副局長和政治助理將會是特區政府政治團隊的一部分，共同負責香港的管治。任何獲委任出任有關職位的人士都必須有一個共通之處，就是對國家、香港和社會有承擔；
 - (b) 副局長和政治助理需要協助政治委任的主要官員履行行政長官的參選政綱。他們須認同行政長官的管治理念、支持他的參選政綱、認同他的施政抱負以及願意與政治層級內的其他成員衷誠合作，形成政治團隊；

- (c) 委任制度應容許來自不同背景的合適人士都有機會加入政治團隊；
- (d) 委任制度應就獲委任人士對相關領域的認識以及在處理政治和政府工作方面的能力，提供一定保證；以及
- (e) 副局長和政治助理需要與他們的局長共同承擔政治團隊所作決定的政治責任。他們的委任與公務員的性質不同。

政治委任官員人選的來源和背景

7.05 政府的看法（見諮詢文件第 1.20 段）是，新增的政治委任職位可以由來自政黨、學術界、專業界別、商界、公務員和其他背景的人士出任，從而提供更多元化和廣泛的參政機會。我們留意到有意見認為新增的政治委任官員的背景應有所平衡，而不應單靠個別來源。然而，我們認為沒有需要對來自個別背景的政治委任官員訂定特定的比例或數目上限。重要的是，行政長官及主要官員能有最大的彈性去選拔具備合適才幹的人士擔任有關職位。

7.06 雖然具有公務員背景的人士是出任新增政治委任職位人選的一個來源，他們必須脫離公務員體系後才參政。有些意見對於在不設“旋轉門”安排的情況下，新增職位對公務員是否有吸引力，表示懷疑。然而，我們的看法仍然是有志從政的公務員應透過辭職或退休脫離公務員隊伍，然後才可接受政治委任（見上文第 5.15 至 5.16 段）。

7.07 有若干意見認為，政黨人士並不適合出任擬設的政治委任職位，或是他們如接受委任便應放棄在所屬政黨內的任何“領導”角色，以確保政治委任官員以香港整體而非個別政黨的利益為依歸。當局在二零零二年推行政治委任制度以來，我們均容許政黨人士加入政府。既然開設擬議的政治委任職位的其中一個目標是為了提供更全面的政治事業發展途徑，假若在作出委任時給予政黨人士的優先次序

遜於其他人士，便會與上述目標背道而馳了。

- 7.08 為確保透明度，政治委任官員須向政府申報他們是否與任何政黨有任何形式的聯繫。申報內容會公開讓公眾查閱。政治委任官員在參與由政黨舉辦的活動時，須確保他們參與這些活動，不會與政府的事務或其公職有所抵觸，並且不會對政府造成尷尬。

聘任委員會

- 7.09 有意見提議出任政治委任職位的人選應該由公開招聘的方法物色。這雖然是委任公務員所用的制度，卻不適用於政治委任，亦非目前政治委任主要官員所採用的安排。由於政治委任官員需要支持行政長官的政綱以及承諾就政府施政共同承擔政治責任，公開招聘的模式並不合宜。

- 7.10 我們**建議**由行政長官主持一個聘任委員會，並由該委員會考慮擔任新增兩層政治委任職位的提名和委任人選，以及評估和考慮這些人選是否合適。聘任委員會亦會就個別獲委任人士的建議薪酬給予意見（請見下文第 9.06 段）。聘任委員會成員包括各位司長、相關局長及行政長官辦公室主任。透過設立這個機制，行政長官、各位司長以及相關局長可以參與有關的商議和決策過程，從而確保獲委任人士不單具備合適的才幹及所需質素，亦可與所屬主要官員衷誠合作。

- 7.11 有意見提議為獲委任人士安排在立法會進行諮詢會。目前，政治委任的主要官員並無類似安排。我們認為有關提議並不適宜，亦無必要。

委任的準則

7.12 按照《基本法》的規定，在香港特區政府各部門任職的公務人員必須是香港永久性居民。出任政府政治委任職位的人士也不例外，全部都必須是香港永久性居民。

7.13 《基本法》訂明，公務人員應根據其本人的資格、經驗和才能予以任用。在考慮為副局長職位委任人選時，我們應作以下方面的考慮：

- (a) 他們應在各自的領域內具有相當地位；
- (b) 他們應具備與職責範疇相關的不同工作、專業或界別的知識或經驗；
- (c) 我們期望他們在公共服務以及在與立法會和傳媒往來方面，具備一定的經驗（就公共服務方面而言，例如曾擔任政府諮詢組織的成員）；
- (d) 他們應具備處理政府工作所需要的能力和溝通技巧；以及
- (e) 他們應具備有效履行工作所需的才幹。

7.14 在考慮為政治助理職位委任人選時，我們應作以下方面的考慮 —

- (a) 他們應在各自的領域內具有相關的人脈網絡和連繫；
- (b) 他們應對其政策範疇或香港的政治事務有所認識；
- (c) 我們預期他們在公共服務方面具備一定的經驗；
- (d) 他們應具備處理政府工作所需要的能力和溝通技巧；以及

(e) 他們應具備有效履行工作所需的才幹。

7.15 以上所述將會作為當局考慮相關人選和評核他們是否合適的指引。不過，我們無意透過如招聘公務員時設定最低入職條件或要求候選人參加筆試等方法來硬性規定何謂所需「才幹」。

委任權

7.16 諮詢文件原本建議副局長的任免由行政長官在相關局長的建議下作出，而政治助理的任免則由相關局長在取得行政長官同意下作出。由於現建議成立的聘任委員會將會考慮擔任新增政治委任職位的提名和委任人選，我們建議副局長和政治助理的任免全部由行政長官在聘任委員會的建議下作出。

7.17 副局長和政治助理在聘用合約所列的任期不會超逾在任行政長官的任期⁴⁹。

7.18 副局長經由各自隸屬的主要官員向行政長官負責。他們與主要官員一樣，屬政治委任官員，須就各自範疇內事宜的成敗承擔政治責任。

7.19 根據《基本法》，主要官員由行政長官提名並由中央人民政府任命。《基本法》並沒有就其他政治委任訂明委任權力或特定程序。根據《基本法》第四十三條及第六十條，行政長官是香港特別行政區的首長，亦是香港特區政府的首長。我們就新增兩層政治委任的擬議程序符合《基本法》和“行政主導”的原則。雖然在局長暫時缺席期間副局長會代理其職責，但這並不代表副局長的委任有需要由中央人民政府作出。

⁴⁹ 根據《基本法》第四十六條，香港特別行政區行政長官任期五年，可連任一次。

第八章： 政治委任官員守則及其他相關事宜

政治委任官員守則

8.01 諮詢文件建議(見該文件的第 3.15 及 3.16 段),現有的《問責制主要官員守則》應按需要作出修訂,然後用於規管副局長和政治助理的表現和行為。副局長和政治助理在執行職務時,尤其須要遵守下列的概括原則 —

- (a) 他們須專心致志執行職務,並向香港特區政府負責;
- (b) 他們須維護法治,遵守法律,並保障公職的聲名不受損害;
- (c) 他們須以香港的最佳利益而行事;
- (d) 他們須盡量公開他們所作的決定和所採取的行動,並須為所作決定承擔責任;
- (e) 他們須時刻嚴守個人品格和操守的最高標準;
- (f) 他們須確保在他們的公職和私人職務之間並無實際或潛在的衝突;
- (g) 他們須時刻積極維護並推廣一支常任、廉潔、用人唯才、專業和政治中立的公務員隊伍;以及
- (h) 他們不得利用任何公共資源,進行與政府無關的用途(包括用作與任何政黨或政治團體有關的用途)。

- 8.02 除以上原則外，副局長和政治助理亦應受有關申報利益、披露官方資料，以及離任後受僱的規定所規限。目前，上文提及的守則已就主要官員須遵守的規定訂明有關詳情。
- 8.03 我們收到的公眾意見，都支持訂定規則以規範新增兩層政治委任官員，避免他們在任期間或離任後出現利益衝突的情況。有見及此，我們**建議** —
- (a) 現時守則的適用範圍應予擴闊，以涵蓋所有政治委任官員，包括副局長及政治助理職級的官員；以及
 - (b) 《問責制主要官員守則》應修訂為《政治委任制度官員守則》，以反映隨著政治委任制度擴展後有關守則適用於範圍更廣的官員。經修訂後的守則載於本報告書的附件。

政治委任官員在離任後的受僱安排

- 8.04 就政治委任官員離任後受僱安排的規管，當局在二零零五年四月，根據《問責制主要官員守則》成立了一個諮詢委員會，為政治委任的主要官員在離任後的受僱計劃提供意見。自二零零七年四月起，諮詢委員會的職權範圍已擴展至前任行政長官及所有政治委任官員離職後的工作安排。諮詢委員會亦已易名為“前任行政長官及政治委任官員離職後工作諮詢委員會”，並會涵蓋各層級的政治委任官員。

法律規定及其他措施

- 8.05 所有政治委任官員，包括副局長和政治助理職級的官員，都應遵守《防止賄賂條例》（香港法例第 201 章）和《官方機密條例》（香港法例第 521 章）中分別適用於“訂明人員”和“公職人員”的規定。

8.06 副局長和政治助理的人選獲提名前，須接受品格審查和健康檢查。

第九章： 薪酬條款

9.01 本章列出我們關於副局長和政治助理薪酬條款的建議。

薪酬水平

9.02 我們的建議如下 —

- (a) 副局長的薪酬應訂於等同立法會財務委員會在二零零二年所批准的局長薪酬條款的65%至75%的範圍⁵⁰。
- (b) 至於政治助理，根據最新的計算，薪酬應訂於等同立法會財務委員會在二零零二年所批准的局長薪酬條款的35%至55%的範圍(而非諮詢文件原擬的35%至50%的範圍)。
- (c) 除現金薪酬外，副局長及政治助理亦可如主要官員般享有每年22天的年假(最多可累積22天)、醫療及牙科福利，以及政府的強積金供款。

9.03 我們需要明確指出，一如各位司長和局長，政治委任制度下的官員並非公務員，他們的薪酬亦並非與公務員隊伍掛勾。然而，為方便參考，副局長的薪酬大致等同按合約條款聘用的首長薪級第4點至第6點公務員薪酬(包括經折算為現金的各項津貼和約滿酬金)。政治助理的薪酬則大致等同按合約條款聘用的高級專業人員至首長級薪級第2點公務員薪酬(包括經折算為現金的各項津貼和約滿酬金)。

⁵⁰ 根據立法會財務委員會於二零零二年六月通過的聘用條款，各局長的現金薪酬為每月311,900元，而該金額須因應二零零二年公務員薪酬調整幅度(-4.42%)相應下調，即每月298,115元。在二零零三年一月，根據行政長官在施政報告中所作的宣布，所有局長自願接受由二零零三年四月起減薪百分之十，與市民共渡時艱。這百分之十的減幅由二零零七年七月一日新一屆政府就任後已不再適用。因此，局長的核准現金薪酬為每月298,115元。我們採納了這個數目作為計算副局長和政治助理薪酬的基礎。

須具競爭力的薪酬條款

9.04 我們可以理解在收到的意見中部分團體/人士對於擬設職位所涉額外開支的關注。當局將致力確保公帑用得其所。與此同時，有關職位的薪酬條款亦必須具競爭力以及能夠反映該等職位須承擔的責任。我們認為擬議的薪酬範圍與第七章就候任人選所開列的嚴格要求大致相稱。就不同層級政治委任官員擬議的薪級表，亦可合理反映他們之間的對比關係。因此，我們認為把副局長和政治助理的薪酬分別定於上文第 9.02 段建議的範圍，是合適的安排。這讓當局能夠訂定與有關官員的經驗資歷相稱的薪酬。

政治委任官員的薪級表

9.05 副局長和政治助理在加入政府時可得到定於以下薪點的薪酬：

副局長：有關薪點分別為局長薪酬條款的：

- 65%
- 70%
- 75%

政治助理：有關薪點分別為局長薪酬條款的：

- 35%
- 40%
- 45%
- 50%
- 55%

9.06 個別獲委任人士的薪酬將會由行政長官在聘任委員會提供的意見下，參照他們隸屬的主要官員提出的建議而釐定。在每屆政府任期中期，每位副局長和政治助理的薪酬均會作檢討（“中期檢討”），並可在上述範圍內作出調整⁵¹。中期檢討由聘任委員會進行。該委員會可向行政長官作出調整建議，由行政長官核准。

⁵¹ 就第三任特區政府的副局長和政治助理而言，中期檢討大約會在二零零九年十二月進行。

第十章： 財政影響及實施安排

10.01 本章列出落實擴展政治委任制度的財政影響以及實施時間表。

財政影響

10.02 本報告書第四章及第六章所臚列的建議共將涉及增設24個政治委任職位，包括11個副局長職級和13個政治助理職級的位置，即每個決策局（公務員事務局除外）設有一位副局長和一位政治助理，以及開設政務司司長政治助理和財政司司長政治助理的職位各一個。

10.03 根據上述基礎計算，每年所涉及的額外開支將介乎五千萬至六千五百萬元之間。這已包括所有為該等官員提供行政支援的公務員職位開支（有關這些行政支援請見上文第4.17段）。實際開支的數額將視乎獲委任出任有關職位的人數，以及個別政治委任官員在擬議範圍內的實際薪酬條款而定。

實施安排

10.04 正如我們在諮詢文件中強調，增設的政治委任職位將維持在小數目。相對而言，公務員隊伍的編制將繼續遠較政治團隊為大。公務員隊伍將繼續作為政府的骨幹，為政府內部提供穩定性和延續性。公務員編制不會因為新增的政治委任職位而被削減。

10.05 我們將會向立法會財務委員會申請通過開設擬議的政治委任職位。如有需要，可分階段填補這些職位。我們須確保有關的新設職位是由具備合適才幹的人士擔任。

- 10.06 隨著新設職位的開設，我們預期須作相應法例修訂，把各局的副局長納入《釋義及通則條例》(香港法例第1章)附表6所列的公職人員。該條例第62(1)條訂明，凡條例向行政長官授予法定權力或委以職責⁵²，所授予的權力或委以的職責可由附表6指定的任何公職人員簽署示明行使或執行。第62(3)條訂明，行政長官會同行政會議可藉憲報刊登的命令，修訂附表6。我們將會在開設職位的建議通過後，提議行政長官會同行政會議作出有關命令。
- 10.07 此外，我們會請行政長官作出所需的指定，讓副局長職級的官員可以出席立法會大會會議以及委員會和小組委員會的會議，並且讓政治助理職級的官員可以出席立法會委員會和小組委員會的會議。

⁵² 有關權力及職責的例子包括訂立附屬法例、作出委任、發給指示、發出命令、授權作任何事情或事項、批給豁免、減免任何費用或刑罰，行使其他權力或執行其他職責。