

進一步發展政治委任制度

諮詢文件

二零零六年七月

目錄	頁數
<b>第一章 政治委任制度：自二零零二年七月以來的發展</b>	<b>1</b>
背景	1
自二零零二年七月以來的發展	2
加強問責	3
政治中立的公務員隊伍	4
更佳的協調	6
加強行政立法機關的合作	7
演進中的管治制度	8
香港新制度的建立	8
進一步改善的需要	9
<b>第二章 進一步發展政治委任制度的理據</b>	<b>12</b>
背景	12
進一步發展的理據	12
進一步發展的原則	15
整體理據原則摘要	19
<b>第三章 有關任命副局長和局長助理的建議安排</b>	<b>21</b>
總覽	21
角色身分	21
職責	23
任命方式	26
問責方法	27
行政長官辦公室的政治任命職位	29

局長的政務助理和新聞秘書	30
<b>第四章 政治委任制度下的公務員隊伍</b>	<b>31</b>
公務員的角色	31
公務員的基本信念	33
在政治委任制度進一步發展下的公務員隊伍	34
公務員事務局局長的角色	39
<b>第五章 實施時間表</b>	<b>41</b>
<b>第六章 建議摘要</b>	<b>42</b>

## 第一章：政治委任制度：

### 自二零零二年七月以來的發展

#### 背景

- 1.01 行政長官在二零零五年十月發表他首份施政報告時，一方面認為問責制的實施代表着香港特別行政區政制發展重要的一步，但同時承認有需要進一步改善新的管治制度。他認為當前最迫切需要的是加強對主要官員的支援，以應付日益繁重的政治工作，包括制訂和推行政策，積極主動與市民溝通接觸，以及尋求廣大市民對政策的支持。
- 1.02 在這背境下，行政長官建議考慮在政府內部開設少量專注於政治事務的新職位。出任這些職位的人士主要負責支援行政長官和主要官員的政治工作。這個建議可讓有志從政者投身政府工作，加以歷練，亦有助擴闊參與政治的制度。此外，建議也讓有志從政的公務員脫離公務員行列，從而參政。
- 1.03 同時，行政長官一再強調公務員隊伍仍是政府的支柱，他重申在考慮推行上述建議時必須維護公務員體制的完整性和公務員的權益。

## 自二零零二年七月以來的發展

- 1.04 主要官員的政治委任制度於二零零二年七月實施，在政府最高層增設一個政治領導層，由學者、商界人士和專業人士，以及公務員組成。其目標如下：
- (a) 加強主要官員在其政策範疇承擔責任；
  - (b) 保持一支常任、專業、用人唯才、廉潔及政治中立的公務員隊伍；
  - (c) 揀選最合適的人才出任主要官員職位，服務社會，提高管治質素；
  - (d) 更好地協調政策的制定，確保有效推行政策並向市民提供優質服務；
  - (e) 加強行政與立法機關的合作；以及
  - (f) 使政府更用心體察民情，確保能夠更好地回應社會的訴求。

## 加強問責

### 向行政長官負責

1.05 在政治委任制度下，行政長官可以建立自己的管治班子，其成員要與他有相同的理念和使命，並願意在他的帶領下推行政府的政策及政治議程。主要官員不享有任期的保障，其聘任有可能按合約條款規定提前終止。這制度取代了二零零二年七月之前所奉行的制度。根據舊有制度，主要官員職位大部分由公務員出任，他們的聘任和擢升是按照既定的公務員制度處理。把這些職位轉為政治任命職位，從而加強主要官員向行政長官負責，是香港政治演進的重要一步。雖然行政長官仍未達至由普選產生，但實際上，公眾已要求他和他的主要官員在執行職務和回應市民訴求時，都符合香港作為一個開放、透明的社會所應有的標準。因此，行政長官需要一羣與他政見一致，有抱負的人士，協助他在日趨複雜的環境中施政，並落實政策及政治議程。

### 向市民負責

1.06 在政治委任制度實施之初，有人關注到該制度實際上可怎樣提升主要官員向香港市民負責的程度。過去四年的經驗已證明，政治委任制度能更有效確保主要官員向行政長官負責，也向社會大眾負責。

1.07 香港的各種建制一直在發揮作用，有效監察政府的運作。透過選舉產生的立法會和自由的傳媒都要求政府問責，行政長官和主要官員定期出席立法會會議，回答議員質詢。他們亦主動積極接觸市民，解釋政策，以助市民更深入了解政府政策和決定的用意、理據和影響。公眾對許多議題，包括主要官員的表現等的意見，通過文字和電子傳媒廣泛而有力地表達出來。主要官員必須對民意保持高度警覺，並採取相應行動。過去四年發生的若干事件，已顯示公眾和傳媒監察的龐大監察力量。

#### 政治中立的公務員隊伍

1.08 政治委任制度開創了香港政府兩層架構(政治領導層和公務員隊伍)的新制度。主要官員負責領導，作出政治決策和尋求社會支持，而公務員則專注於協助主要官員制定、解釋和推行政策，向市民提供服務。

1.09 政治領導層與公務員隊伍明顯的分隔，有助維護公務員體制的完整性和公務員政治中立。要達到這目標，關鍵在於處理二零零二年七月之前由於政府最高層職位主要由公務員擔任所帶來的兩類需要解決的情況。首先，在香港特區政府的首五年任期內，要求出任這些公務員職位的人士承擔政治責任的聲

音有所增加。但要求他們承擔政治責任，並在出現政策失誤時要求他們為政治責任下台，卻與常任公務員體制的基本理念和既定的任免制度相違背。其次，隨着政治環境變得愈來愈複雜，要達致有效管治，就必須對公共事務有更具策略性的部署，並要加強政治工作。然而，把這些要求加諸公務員身上，有時會與公務員政治中立的核心價值相矛盾。

1.10 政治委任制度處理了上述兩類需要解決的情況。按照政治委任制度的設計，政治任命的主要官員須承擔政治責任。在過去一些事件中，有關的主要官員已就事件負上政治責任。

1.11 至於第二類需要解決的情況，自設立主要官員的政治委任制度後，已提供了一個建制基礎，確保公務員體制的完整性和公務員政治中立。“政治工作”一詞涵蓋多種事務。一直以來，資深公務員都參與一些帶有政治成分的工作，例如解釋政府政策及決定，為有關政策和決定辯護，以及進行游說，爭取支持。唯獨是在確保公務員政治中立的核心價值的原則下，公務員不得參與某些政治工作，例如競選活動。在政治委任制度下，公務員須效忠在任政府。常任秘書長和其他公務員竭盡所能，對在任政府所制定政策方案毫無保留地提供全面而坦誠的意見。當政治領導層作出決定後，公務員便會放下他



們個人的看法，全力支持，並貫徹執行有關決定。他們不會公開個人看法，也不會暗示他們持不同意見。同時，資深公務員須協助主要官員，向市民和立法會闡釋有關決定。

### 責任劃分更加清晰

- 1.12 儘管有上文第 1.11 段概述的建制架構，有些人士表示關注在政治委任制度下，公務員的實際角色如何，特別是在不損公務員中立的原則下，公務員繼續參與政治工作的程度應該如何。有時主要官員與資深公務員之間對各項政治工作中各自的職責有着不同的期望。因此，有建議認為應對政治任命官員和公務員各自的職責作出更清晰的劃分。政治任命官員和公務員之間在工作上的接合對良好管治非常重要，此事會在第四章進一步論述。

### 最佳的協調

- 1.13 過去幾年的經驗證明，要求 14 位政治任命的主要官員直接向行政長官匯報工作，令行政長官須直接管轄的範圍過寬。因此，行政長官在二零零五年十月發表他的首份施政報告時宣布一系列措施，進一步加強政務司司長和財政司司長的協調職能，以便行政長官能專注於須親自處理的重要事宜。這些措

施包括要求 11 位局長就政府的日常運作向政務司長和財政司司長匯報，並加強由兩位司長聯合主持的政策委員會作為政策協調和初步審批的平台的功能。透過政策委員會的會議，兩位司長確保政府政策經過詳細考慮，公共資源運用得宜，跨局議題獲得更佳協調。

## 加強行政立法機關的合作

1.14 為配合政治委任制度，我們訂定了一些措施，用以改善政府與立法會的工作關係。這些措施包括委任理念相近的政黨／政團的立法會議員加入行政會議。此舉提供一個正式途徑，讓立法會議員可根據《基本法》第 54 條和 56 條<sup>1</sup>直接參與政策制定過程，也可加強行政立法機關的聯繫。

1.15 有建議認為，應從立法機關內現有政黨／政團吸納更多人才擔任主要官員。所持理據是他們成為管治班子的成員後，其政黨／政團便有義務在立法機關為政府辯護，並為政府建議投贊成票。他們將可加強政府推行其議程的能力。我們理解這些論點的理

---

<sup>1</sup> 《基本法》第 54 條訂明行政會議是協助行政長官決策的機構；第 56 條訂明行政長官在作出重要決策之前須徵詢行政會議的意見。

據。事實上，有政黨背景的人士是可以獲委任為主要官員的。因此，上述安排應行使至哪個程度，以加強政治班子的管治能力，行政長官可在提名主要官員時作出決定。

## 演進中的管治制度

### 香港新制度的建立

1.16 香港正經歷政治演進的過程。在二零零二年七月實施的政治委任制度是這個過程的一部分。在運作初期，政治委任制度並非完全順暢。然而，經過四年的運作，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，令香港能更廣泛地吸納政治人才。

## 進一步改善的需要

1.17 實行政治委任制度的最深遠影響，是帶來新的管治制度，在政府最高層增設一個政治領導層級，並以公務員為政府的骨幹，提供支援。自此以後，各任的行政長官都可依賴這兩組人員，提供有效管治。這項安排結合了政治領導的需要和公務員專業穩定的優點。政治任命官員與行政長官共同支持一套議程，為政策及政治議題定出緩急次序，推動政府措施以達致政治目標，並尋求公眾支持所制定的計劃。他們負責領導，把香港市民與政府聯繫起來，並使政府承擔政治責任。專職公務員秉承傳統的核心價值，如政治中立和專業精神等，在制定、闡明和推行政策上向政治領導層提出坦誠的意見。他們維護政府長期以來作為一個廉潔、有效率和公正的公共管理機構的良好聲譽，使香港成為吸引營商和投資的地方。

1.18 因此，在考慮政治委任制度的進一步發展時，我們優先處理的是加強現行的制度安排，確保政治任命官員與公務員能更有效地執行各自的工作，共同提供良好的管治。換言之，我們須加強主要官員的政治功能，同時維護公務員體制的完整性。

1.19 選舉和政黨發展在香港是相對較新的現象。立法機關選舉在一九八五年才開始。政黨亦只是在九零年代才開始萌芽。香港社會的選舉制度、政治傳統和政治人才培育仍處於逐步發展階段。在這整體環境下，最重要的考慮因素之一，是我們應繼續開放政治制度，以創造更多參與空間，讓有志服務社羣的人士為市民服務。

1.20 行政長官和香港特區政府在這特定範疇可扮演獨特的角色。通過擴大政治委任制度，我們希望不同背景的人士都有機會發展更廣濶的從政途徑。到目前為止，有志從政的人士一般會考慮在區議會或立法會選舉中參選。今後，我們希望擴大範圍，讓具有政黨、學術、專業、商界、公務員和其他背景的人士均有機會出任主要官員和政治任命官員，藉此提供更多元化和廣泛的參政機會。除了可以參加區議會或立法會選舉外，有志從政和為社會服務的人士可以在較年輕時以較初級的政治任命官員身分加入政府。如獲在任的行政長官邀請，他們也可以加入政府擔任較高級的政治任命官員。這樣的事業發展途徑與海外地區的從政者可循的軌跡較為接近。上述安排亦可配合香港選舉制度的進一步發展。

1.21 在本諮詢文件的第二章，我們會探討為主要官員加強政治支援的論據，而第三章則詳細交代有關建議，說明如何達到上述目標。第四章探討政治任命官員與公務員之間的工作關係；第五章列出本諮詢文件所載建議的實施時間表；第六章則是有關建議的摘要。

## 第二章：進一步發展政治委任制度的理據

### 背景

2.01 在本章內，我們會詳細闡述為何要進一步發展政治委任制度，並檢視這方面的發展須遵循的原則。

### 進一步發展的理據

2.02 基於下述三個原因，我們認為有理據支持進一步發展政治委任制度，在政治領導層開設不同層級的新職位。

(a) 主要官員需要額外支援配合以民為本的施政需要

政府的事務數量增長迅速，複雜程度亦與日俱增。主要官員每日須處理公務，批閱文件和作出政策決定，以及出席公開和內部會議。單是這些工作已佔去主要官員大量時間。然而，單靠克盡己職，努力完成案頭工作，不足以達致以民為本的施政。主要官員作出政策建議後，還須不斷努力爭取市民的支持，確保政策可以獲得社會的接納和順利落實。除了接觸市民

外，主要官員也要與傳媒、立法會議員和政黨保持聯繫，確保政府的措施獲得所需的支持。與公眾溝通聯繫是一項持續的工作，需要主要官員不斷投放心力處理。以目前政治任命官員只有 14 人而言，根本不足以應付這項複雜的工作。此外還有其他實務上的考慮因素，例如主要官員並無副手在他們不在香港期間協助他們處理立法會的事務。主要官員需要更多支援處理政治工作，以便他們更能符合以民為本的施政需要。

(b) 增設政治任命職位有助保持公務員政治中立

一如第 1.11 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。在政治委任制度實施後，這類工作已由主要官員接掌，而資深公務員則擔任支援角色。然而，由於主要官員人數少，有些時候即使有公務員的支援，也無法有效應付各方面的政治工作，因此有需要增加政治任命職位來加強政治班子在公務員的支援下處理政治工作的能力。此舉會有助進一步保障公務員體制的完整性和中立性。



(c) 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

按《基本法》所定，我們的政制發展目標是逐步達致普選。因此，香港必須在不同的政治層級培育一批政治人才。

目前，有志從政人士的主要參政途徑是透過參選進身區議會和立法會。為了讓香港的政治人才取得更全面的施政經驗，並配合香港的長遠政制發展，我們應該為有志參與公共事務的人士提供新的途徑，讓他們認識政府的實際運作，培養政治工作的技巧。

將來可供年青有志從政人士選擇的途徑，是加入政府，出任較初級的政治任命官員職位，以取得政務和政治經驗。如他們有意參加區議會或立法會選舉，或在他們政治生涯的較後階段重返政府出任較高級的政治任命職位，則擔任上述職位的經驗會對他們有利。這可為有意投身政治以服務香港的人士提供較全面的事業發展途徑和更大的吸引力。

2.03 基於以上考慮因素，我們認為應在政府不同層級開設少量新的政治任命職位，加強政治班子的施政能力。

2.04 有人提議，作為另一個選擇，可考慮由資深的公務員分擔主要官員的政治工作，而不增設政治層級。誠然，有些資深公務員具備卓越的政治智慧，是政治任命職位的理想人選。我們的制度應為這些人才提供機會，讓他們盡展所長，但恰當的做法是讓他們脫離公務員隊伍，加入政治班子，而不是要求他們一方面保留公務員身分，另一方面又要承擔各種政治工作。後一個做法把政治任命官員與公務員的職能混淆，或會有損公務員的中立。四年前，我們邁出了第一步，通過開設政治委任制度，從建制上理順我們的制度。我們今後所須做的，是在現有的基礎上清楚劃分政治領導層與公務員隊伍的角色，而不是走回頭路。

### 進一步發展的原則

2.05 在考慮進一步發展政治委任制度時，我們應以下列原則為依歸：

(a) 增設的政治任命職位應維持在小數目

一直以來，公務員隊伍是政府的骨幹，為政府內部提供穩定性和延續性。這個傳統應維持不變。根據《基本法》所規定的政治體制，行政長官和立法會議員通過不同的選舉途徑產生。就這方面而言，我們的政府制度較為近似總統制。不過，我們並不認為我們應仿效好像美國的政治委任制度。據了解，在美國的制度下，每當政府換屆，便會作出數千項政治任命。政治領袖的更替帶來政府人員的大換班，對管治的延續性可能帶來影響。英國和加拿大等地的制度，應更適合我們參照。在這些國家，有限度的多層政治委任制度與完備的公務員編制並存。以英國為例，有三層的政治任命部長級職位，即國務大臣、次官和政務次官。在政府各部的所有公務員職位，包括最高級的常務次官，都須保持政治中立。

(b) 資深公務員繼續向主要官員提供支援

有人認為開設政治領導層之後，公務員不應再沾手任何政治工作。也有人認為繼續讓資深公務員，特別是政務職系的公務員參與政治工作，有其可取之處。

行政長官與主要官員會繼續承擔解釋政策及爭取公眾支持的主要責任。不過，以實際情況來說，如果沒有公務員的支援，即使加設政治領導層級，政治班子也不可能完全應付管治的各方面需求。

事實上，公務員有責任協助在任行政長官和主要官員落實其議程項目。公務員政治中立這個概念，並不是說公務員絕不參與任何帶有政治成分的工作，而是公務員必須全心全意為在任政府效力，盡忠職守，包括協助主要官員把議程化為政策，以及把這些政策付諸實行。

雖然公務員不得參與競選活動等政治工作，但我們並不認為如果他們執行某些帶有政治成分的工作（例如在主要官員出席公眾會議、向立法會解釋政策、會見傳媒等場合提供支援），會抵觸政治中立的原則。

鑑於上述考慮因素，我們認為，資深公務員除向政治任命官員提供政策意見外，還應繼續提供政治工作支援。只要清楚劃分公務員與政治班子的角色和職責（第四章會詳加論述），便可既保持公務員政治中立的原則，而又無礙政治班子的發展。

(c) 增設政治領導層級不會導致削減公務員編制

雖然工作量日增，但公務員編制會在二零零七年三月底前減至 16 萬左右。進一步縮減人手可能有損公共服務的效率及公務員的士氣。因此，政府不會因增設政治任命官員職位而削減現有的公務員編制。此外，現有常任秘書長的架構及職位將會保留。公務員透過常任秘書長向主要官員直接負責的從屬關係，仍會存在。新任命的政治官員與公務員之間的工作關係，必須清楚界定。

(d) 應制定規則，防範新設政治任命官員在任內或離任後出現利益衝突

與主要官員一樣，新設政治任命官員職位的委任制度將有別於公務員。在任期內，政治任命官員可以接觸敏感資料，並參與政策制訂過程。在離任後，他們可以接受政府以外的工作。為維持公眾對公職的信心，應制訂類似適用於主要官員的規則，以防止出現實際或表面的利益衝突的機會。此事會在第三章詳細論述。

## 整體理據原則摘要

2.06 整體而言，我們主要基於以下考慮因素，建議增加若干層級的政治任命官員：

- (a) 現有的政治班子只有 14 名主要官員，過於單薄，不足以有效應付管治和政治工作的需要；以及
- (b) 我們需要有更多層級的政治任命官員，作用如下：
  - (i) 處理各方面的政治工作，並就立法及其他政策事宜，與政黨及其他有關方面聯絡和接洽；
  - (ii) 支援主要官員，並在有需要時以副手身分代理他們的職務；以及
  - (iii) 為有志從政以服務香港的人士提供更全面的事業發展途徑。

2.07 落實有關建議時所秉持的主要原則如下：

- (a) 增設的政治任命職位應維持在小數目。為保持穩定和延續性，我們認為較合適的做法是推行有限度的政治委任制度，輔以完備的政府公務員體制（以常任秘書長為首，下至基層人員）。現有的常設公務員架構體制應予維持，確保公共服務無所間斷，為在任政府服務；
- (b) 資深公務員會繼續輔助主要官員。其中，政務主任職系仍然是公務員隊伍的中流砥柱，並繼續在管治工作上發揮重要作用。各級政務主任仍會在政策制訂方面擔當重任，並處理有關解釋政策、闡明理據及爭取公眾支持等帶有政治成分的工作；
- (c) 不會因為增加政治任命官員職位而削減公務員編制；以及
- (d) 應制定規則，防範新設政治任命官員在任內或離任後出現利益衝突。

## 第三章：有關任命副局長和局長助理的建議安排

### 總覽

3.01 考慮到第二章臚列的因素，我們建議開設專責政治工作的新職位，即副局長<sup>2</sup>和局長助理，目的是加強給予主要官員的支援，以助他們處理政治工作。我們會在本章內論述與這些政治任命官員有關的一系列議題，包括：他們的角色身分、職責、任命方式和問責方法。他們與公務員的關係則會在第四章探討。

### 角色身分

3.02 原則上，每位局長應由一名副局長和一名局長助理協助。

3.03 副局長和局長助理的主要職能與公務員不同。概括而言，他們與主要官員組成政治班子，而公務員則負責政府的行政和執行任務。與主要官員一樣，副局長和局長助理都不是公務員，不受公務員須保持

---

<sup>2</sup> “Deputy Director of Bureau” 屬職級上的稱謂；該名新的政治任命官員英文職銜的其中一個選擇是 “Under Secretary”。



政治中立的原則所規限。他們可以通過直接任命加入政府，並根據其合約條款離開政府。他們的合約條款與適用於公務員的合約條款不同。

3.04 一如主要官員的情況，這些新職位的人選可以從公務員隊伍內部或向外間招攬。我們考慮過如公務員獲邀出任有關職位，他是否可以保持公務員身分，而不用在接受政治任命前透過退休或辭職脫離公務員隊伍。支持這安排的理據之一，是這樣可鼓勵更多有志從政的公務員，特別是較年青的一羣，考慮加入政治班子。但香港市民非常重視維護公務員的政治中立，因此，我們建議現職公務員如獲任命擔任政治職位，便應脫離公務員隊伍，這與主要官員的現行安排一致<sup>3</sup>。

3.05 有政黨背景的人士亦是擔任這些新職位的可考慮人選，這與主要官員的安排一致。但獲任命人士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。獲任命人士在參與政黨舉辦的活動時，須確保他們參與這些活動，不會

---

<sup>3</sup> 唯一例外的是公務員事務局局長。獲任命為公務員事務局局長的公務員，無須在接受任命之前先行脫離公務員隊伍。在不再擔任公務員事務局局長職位之後，如尚未達到所訂的公務員退休年齡，該人員可重返公務員隊伍，復任其原來職級。

與政府的事務或其公職有所衝突，並且不會對政府造成尷尬。

- 3.06 獲任命擔任這些新職位的人士受本港選舉法例中“訂明公職人員”的定義所涵蓋。因此，他們於在任期間不得在行政長官、立法會及區議會選舉中參選。

## 職責

- 3.07 副局長主要負責協助主要官員處理各方面的政治工作，並在主要官員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。具體而言，他們負責：

- (a) 從政治考慮角度為局長提供意見，以助局長訂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、制定推行這些政策或法例的時間表，以及訂定整體策略以取得公眾對這些措施的支持；
- (b) 就一些跨局的議題，與有關的局／部門進行協調；

(c) 通過以下工作，協助局長加強與立法會的工作關係：

(i) 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；

(ii) 在主要官員缺席期間代理其職責，並出席立法會大會會議，以回應動議辯論、回答立法會質詢和處理立法工作；

(iii) 定期與立法會議員保持聯繫，使制定和推行政策的過程可吸取議員的看法和意見，並確保議員對政府立場有更充分的理解；以及

(iv) 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，以及推行政府的立法和財政項目；

(d) 與傳媒保持密切聯繫，以助傳媒知悉政府的政策思維；以及

(e) 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，並協助局長評估公眾情緒和建立廣大市民對政府政策及決定的支持。

3.08 局長助理透過副局長，向局長負責。他們主要協助局長和副局長執行較一般的政治工作，包括：

(a) 安排適當的公開及社會團體活動，以協助局長和副局長接觸羣眾；

(b) 協助與不同界別的有關團體／人士建立網絡，並進行社區聯繫工作；以及

(c) 為局長和副局長擬備政治性發言及演辭。

3.09 我們考慮過應否設立“副政務司司長／副財政司司長／副律政司司長”等職位。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這些職位的迫切需要。不過，為三位司長提供更多支援，以處理帶有政治成分的工作，確實有其必要。至於為這類工作而開設的職位數目，以及職級應否訂於等同局長助理的級別，我們還須詳加考慮。我們會在諮詢期結束後就此事訂出立場。

## 任命方式

- 3.10 當局會以非公務員合約條款，任命個別人士擔任新設的政治職位。副局長職位的任免由行政長官在局長的建議下作出，而局長助理職位的任免則由局長在取得行政長官同意下作出。他們的任期不會超逾任命他們的行政長官或局長的任期。
- 3.11 任命條款應容許一些彈性，以便所訂的條款與候選人的專長和經驗等資歷相符。由於在領導層架構中，副局長的職位和職責甚為重要，為了羅致人才，我們建議其薪酬應訂於等同財務委員會 2002 年所批准的局長薪酬條款<sup>4</sup>的 65%至 75%範圍內。這大致等同按合約條款聘用的首長級薪級第 4 至 6 點公務員薪酬，而所有津貼則折算為現金。
- 3.12 至於局長助理，鑑於建議的職責，我們建議其薪酬應訂於等同財務委員會 2002 年所批准的局長薪酬條款<sup>4</sup>的 35%至 50%範圍內，以顧及候選人的不同專

---

<sup>4</sup> 在 2002 年 6 月，財務委員會批准一名局長的薪酬為每月 311,900 元，及如果公務員在 2002 年 10 月 1 日減薪，便會按照減幅調整這些官員的薪酬。公務員減薪確有實施，因此局長的薪酬在 2002 年 10 月 1 日下調 4.42%至月薪 298,115 元。我們採納了這個數目作為計算副局長和局長助理薪酬的基礎。

長及經驗。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 點公務員薪酬，而所有津貼則折算為現金。

- 3.13 除現金薪酬外，副局長和局長助理亦可享有每年 22 天的年假(最多可累積 22 天)、與公務員相同的醫療及牙科福利，以及政府的強積金供款。副局長也可獲提供政府車輛連司機，作公事用途。

### 問責方法

- 3.14 副局長經由各自所隸屬的主要官員向行政長官負責。他們會在主要官員暫時缺席期間，代其行使權力和執行職務，包括出席立法會會議。他們與主要官員一樣，屬政治任命官員，須就各自範疇內事宜的成敗承擔政治責任，甚至要在制訂或執行政策方面出現嚴重失誤或個人操守出現嚴重問題時下台。

- 3.15 根據向公眾負責的原則，有關方面應備有一份文件，讓公眾可以據此監察政治任命官員的操守。我們建議，現有的《問責制主要官員守則》可按需要作出修訂，然後用於規管副局長和局長助理的表現和行為。副局長和局長助理在執行職務時，尤其須遵守下列概括原則：

- (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；
- (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）。

3.16 除以上原則外，副局長和局長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。有關詳情會在公眾諮詢後制定。

3.17 副局長和局長助理應分別遵守《防止賄賂條例》(第 201 章)和《官方機密條例》(第 521 章)中適用於“訂明人員”和“公職人員”的規定。副局長和局長助理的人選獲提名前，須接受品格審查及健康檢查。

#### 行政長官辦公室的政治任命職位

3.18 我們也藉此機會就行政長官的政治支援作出相似安排。目前，行政長官由一名高級特別助理和一名特別助理協助。二者都不是來自公務員隊伍。我們認為高級特別助理和特別助理的職位應納入政治官員行列，聘任、薪酬條款和其他安排則與局長助理相同。由於行政長官辦公室主任一職是政治任命職位，我們會藉此機會就他的聘任、薪酬條款及其他安排作出與局長同樣的安排<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup> 在 2002 年，當局決定把行政長官辦公室主任一職列為政治任命職位，而行政長官辦公室主任也須遵守《問責制主要官員守則》。行政長官辦公室主任一職是訂在首長級薪酬第 8 點。就整體薪酬條款的現金價值而言，這大致相等於局長的薪酬。



## 局長的政務助理和新聞秘書

3.19 目前，每位局長均有一名政務助理及一名新聞秘書協助處理事務。這些職位可以調派公務員出任或直接從外間聘任。考慮到本章所述有關擴大各局長的政治班子的建議，我們認為應在兩方面改良現行的安排。首先，所有政務助理職位將依然屬公務員隊伍行列，在任者須堅守政治中立原則。其次，所有政務助理職位只可以調派公務員出任。此舉另有一個好處，就是可以清楚區分政務助理與擬設的局長助理的角色。至於新聞秘書職位，考慮到其職能，我們認為可繼續調派公務員出任或直接從外間招聘。

3.20 政務助理將負責協調跨部門工作，並擔當有關的局長私人辦公室與政策局之間的橋樑。新聞秘書則負責編排主要官員向公眾發言的時段，並處理與傳媒的關係。

## 第四章：政治委任制度下的公務員隊伍

### 公務員的角色

- 4.01 公務員隊伍一直是有助香港特別行政區有效管治的體制之一，在二零零二年實施政治委任制度之後亦然。行政長官在二零零五年十月發表的《施政報告》中重申，公務員隊伍是政府施政的支柱。進一步發展政治委任制度，將會對公務員體制有所影響，但不會削弱或改變公務員隊伍的重要性。
- 4.02 公務員在憲制上擔當的角色，是輔助在任的行政長官及其帶領的政府。二零零二年七月開始實施政治委任制度之後，香港出現了新的管治制度，使政治領導層脫離公務員隊伍。自此以後，政治領導層由非公務員的主要官員組成，他們作出政策及政治上的決定，並且肩負政治責任。公務員隊伍則協助主要官員制訂、解釋和實行政策，以及提供服務。
- 4.03 公務員隊伍的兩個特點，即常任和政治中立，使其得以履行本身的憲制角色，並與政治領導層有所劃分。

- 4.04 由於公務員隊伍屬常任性質，即使經歷時間變遷、政治領導層更替，香港的管治工作亦能平穩過渡，延續無間。常任的公務員隊伍具備經驗豐富、忠於職守、客觀持平的人員，持續履行職責，時刻為在任政府提供意見和執行決策。這不但有助減少因領導層更替而引致公眾須負擔的成本，還可以向市民和工商界保證，即使政府有所更替，日常事務仍會井然有序。此外，在常任性質的體制下，以往關於公共政策、決定及行動的討論得以有系統地記錄下來，並可維持貫徹一致的程序架構，協助在任政府作出決定，以及可靠地依法把政策決定付諸實行。
- 4.05 公務員隊伍屬常任性質，並不表示抗拒改變。公務員隊伍雖然維持常任性質，但也必須繼續具備自我發展和改革的能力，以配合香港進一步的政制及政治上的發展，並符合日趨多元化社會的需要。
- 4.06 公務員隊伍屬常任性質的同時，亦保持政治中立。在政治委任制度下，公務員必須在政治上保持中立，不論在任的行政長官、主要官員及政府的政治主張為何，公務員都完全忠誠地為他們服務；另一方面，公務員日後亦須繼續取信於未來的行政長官、主要官員和政府，同樣忠誠為他們服務，即使他們的政治主張或有不同。

4.07 公務員隊伍的常任性質和政治中立，直接取決於其組成和運作方式。公務員的聘用條款、調職和晉升安排、操守、與政治領導層的職責及工作劃分，全部都對公務員隊伍的特性、能力和運作有所影響。

### 公務員的基本信念

4.08 以下的既定信念已經歷政治委任制度的考驗，並且有利於有效管治，對香港的公務員隊伍至為重要：

- (a) 堅守法治，依法履行公務，維護司法公正；
- (b) 守正忘私，誠實真摯，行事時只以公眾利益為依歸；
- (c) 面對問責，就運用公帑事宜和行政過程負責，所處的問責層面與主要官員的政治問責有所劃分；
- (d) 政治中立，提出坦誠持平的意見，無懼無私地履行公務，避免參與選舉政治、個人／政黨競選活動等；
- (e) 在執行公務時不偏不倚，客觀行事，公事公辦，不帶偏見；以及

(f) 全心全意、竭盡所能、專業勤奮，以高效迅速、克盡職守的精神服務市民，並維持良好的政府服務。

4.09 這些信念已載於各項規管公務員操守的規則和指引內，範圍包括避免利益衝突、接受利益和款待、申報私人投資、參與政治活動，使用以公職身分取得的資料、從事外間工作等。公務員在履行公務時，必須恪守和依循這些規則和指引。

4.10 公務員隊伍政治中立的核心價值，並不是說公務員不參與或不應參與政治工作，而是須視乎政治工作的性質而定。某些政治工作(例如向政黨和傳媒解釋在任政府所決定的政策，以及協助爭取市民和立法會對政府政策的支持)與公務員的政治中立角色並無衝突。這些工作目前由公務員協助主要官員進行，將來亦應該一樣。然而，公務員應該避免參與選舉政治和其他競選活動。

#### 在政治委任制度進一步發展下的公務員隊伍

4.11 一如上文第 4.02 段所述，在政治委任制度下的主要官員須承擔政治責任，並為其職責範圍內所訂政策的成敗向立法會和廣大市民交代。另一方面，公務員則協助主要官員制訂政策和執行決定，以及管

理所負責的公共服務，並須就所屬政策局／部門的管理向主要官員負責。他們要對政府內的人力和財政資源加以有效控制。

4.12 本文件第三章所開列的建議，提出在政府內增設兩個層級的政治任命職位，即政策局副局長和局長助理，由他們協助主要官員執行各項政治工作。他們將須與公務員配合，並在工作上緊密合作。為保存公務員在政治上不偏不倚的傳統，我們有需要在公務員隊伍與強化後的政治領導層兩者之間確立更加清晰的關係。

4.13 政治領導層與公務員之間的從屬關係須予清晰界定，不容含糊，以免有損施政效率。在副局長和局長助理職位開設之後，公務員應繼續經由常任秘書長直接向主要官員負責和請示。換言之，副局長和局長助理不應行使行政職權（但在副局長代理局長職務時則屬例外）。他們與常任秘書長不應有直接從屬關係，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主要官員負責。政治任命官員可代表其局長向公務員傳達局長的看法和工作優先次序；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；與公務員開會討論向主要官員提交的意見。

- 4.14 新增的政治任命官員和公務員應建立互信關係。他們與公務員共事，應與主要官員一樣，時刻維護並推廣一支廉潔、常任、專業、用人唯才、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對政府運作有所規限的規則和規例。
- 4.15 公務員如對來自副局長或局長助理的要求有疑慮，應首先與上司討論，並在有需要時請示常任秘書長。常任秘書長其後應與相關的主要官員討論有關事情。假如仍然未能解決，常任秘書長應把事情提請公務員事務局局長親自處理並尋求解決。有需要時，公務員事務局局長可把事情提交政務司司長、財政司司長或律政司司長，以至最終提交行政長官。
- 4.16 在政治委任制度進一步發展下，政治領導層與公務員之間的角色和職責應予清楚劃分。在制訂政策方面，公務員應繼續為政策措施制訂建議，全面評估這些措施的影響，以及就各個政策方案提供坦誠而客觀的意見和分析。他們應繼續就實施各個政策方案的相關政治現實提出意見，並告知主要官員採取或不採取某項行動可能產生的政治後果。簡言之，他們應繼續以精密思考、客觀研究、專業知識和專長來協助制訂政策，並提出全面而坦誠的意見。他

們應按需要出席行政會議，協助主要官員解釋政策和立法建議。

4.17 主要官員應繼續提出政策，並決定通過落實什麼政策和立法建議來完成政府的目標和優先推行的工作，以及就爭取公眾支持訂定整體策略。他們應繼續向行政會議提交政策和立法建議，以及參與決策過程。

4.18 在政策決定作出後，主要官員和副局長應肩負起向公眾及傳媒就有關政策和對資源的影響作出解釋和辯護的責任，爭取市民的支持，把政策和立法建議提交立法會通過，以及在有需要時尋求立法會批撥所需款項和其他資源。他們應出席立法會轄下事務委員會和其他委員會的定期會議。至於公務員，特別是高層的公務員，則應在保持政治中立的原則下就這些範疇的工作擔任支援角色。

4.19 在獲取、控制及管理資源方面，主要官員及副局長應負責確保有足夠資源執行議定的政策，並分配在其財政封套內的資源，以達致政策目標。公務員應就所需資源提供意見；協助主要官員及副局長向相關的立法會委員會解釋資源的運用並說明理由；擔任管制人員，並負責確保轄下局及部門的資源有效運用。



- 4.20 政治委任制度的進一步發展，不會減輕公務員的職責或工作量。因此，我們並不認為有理據削減公務員職位，以抵銷增設的政治任命職位。事實上，我們相信，強化政治領導層會加重公務員的工作，因為公務員須提供更多資料、意見及支援。
- 4.21 在政治委任制度進一步發展的同時，我們須保存行之有效的公務員聘任、晉升及紀律制度；以及確保這套制度不會因政府的政治領導人更替而受到影響，或受到政治領導層的左右<sup>6</sup>。公務員應繼續透過公開、透明及公平競爭的過程聘任，量才而用。政治領導層不應參與影響公務員職業前途（例如聘任、晉升、紀律等）的事務，但有關方面會在適當情況下徵詢他們的意見，作為評核公務員工作表現的參考。目前，已有獨立法定機構，即公務員敘用委員會，負責就公務員的聘任、晉升及紀律事宜向行政長官提供意見。該委員會將繼續確保公務員隊伍的管理公平公正。
- 4.22 有志從政的公務員，可離開公務員隊伍，然後參政。我們認為有一點很重要，就是有關公務員應透過辭職或退休脫離公務員隊伍。即是說來自公務員

---

<sup>6</sup> 由於主要官員是常任秘書長及其私人辦公室內的公務員，例如政務助理、新聞秘書、私人助理及司機的上司，因此主要官員會就這些公務員的職位調派計劃提供意見。

的政治任命官員，不應在其政治任命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。我們認為這個機制已作出適當平衡，一方面讓有志從政的個別公務員能夠參政，另一方面亦能避免角色混淆或損及公務員隊伍不偏不倚的特質。

### 公務員事務局局長的角色

4.23 我們已藉此機會檢討了公務員事務局局長頗為獨特的角色。根據現有的政治委任制度，公務員事務局局長是由行政長官提名並報請中央人民政府任命的主要官員之一。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。該人員可選擇在擔任公務員事務局局長期間脫離公務員隊伍，如屆時他們未達到公務員的退休年齡，他亦可選擇在不再擔任該局長職位或任期屆滿後隨即返回公務員隊伍。

4.24 為公務員事務局局長一職設定這項特別安排，是基於多項考慮因素，包括考慮到需要有主要官員為涉及公務員的政策及事務的成敗負責、較適宜由熟悉公務員隊伍運作的人管理公務員，以及鼓勵合適的

現職公務員接受該項任命等。這項特別安排有另一優點，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。

- 4.25 有人批評這項特別安排不符合公務員政治中立的原則，並且質疑公務員事務局局長假如返回公務員隊伍，是否能夠全心全意為日後掌政而政治理念或有不同的政府效力。雖然我們承認這個論點有其道理，但我們認為仍有充分理由，與其他主要官員一樣，把公務員事務局局長列作政治領導層的一員，為其政策範疇內的事務負責。為消除有關疑慮，公務員事務局局長或應避免參與選舉政治及其他選舉活動。

## 第五章：實施時間表

5.01 本諮詢文件所載建議是在政府內部經審慎考慮之後擬備。然而，我們完全明白有需要廣泛諮詢各界，包括公務員及其他人士。我們亦須徵詢立法會、政治團體及政黨，以及廣大市民的意見。因此，我們打算以按部就班的方式推展有關工作。我們認為尤其重要的，是預留足夠時間進行公眾諮詢，並分析公眾提交的意見書，以便最後敲定的建議方案能充分顧及公務員、立法會和市民所表達的意見。為此，諮詢過程為期約四個月。期間，我們歡迎各界就本諮詢文件所載的建議提出回應意見。諮詢期結束後，我們會分析所收集得的意見，目標是在二零零七年上半年內宣布政府就未來路向所作的決定。

5.02 我們目前的想法是有關建議不會在第三任行政長官就任前實施。實際的實施時間和步伐須視乎在諮詢公眾期間收集得的意見、資源的配合，以及有多少具備合適才幹的人士可擔任有關的新設職位而定。

## 第六章：建議摘要

6.01 我們歡迎公眾就本文件所載有關進一步發展政治委任制度的政府建議發表意見。有關建議現撮要如下。

- (a) 建議開設專責政治工作的新職位，即副局長和局長助理，目的是加強給予主要官員的支援，以處理政治工作。原則上，每位局長應由一名副局長和一名局長助理協助。(第 3.02 段)
- (b) 副局長和局長助理不是公務員，不受公務員須保持政治中立的原則所規限。(第 3.03 段)
- (c) 新職位的人選可以從公務員隊伍內部或向外間招攬。在職公務員如獲邀出任副局長或局長助理職位，必須在接受政治任命前透過辭職或退休脫離公務員隊伍。(第 3.04 段)
- (d) 有政黨背景的人士是擔任這些新職位的可考慮人選，這與主要官員的安排一致。除了有政黨背景的人士，其他背景的人士例如學術、專業、商界和公務員背景的人士也是可考慮的人選。(第 1.20 及 3.05 段)

- (e) 副局長職位的任免由行政長官作出，而局長助理的任免則由局長作出。他們的任期不會超逾任命他們的行政長官或局長的任期。(第 3.10 段)
- (f) 副局長主要負責協助主要官員處理各方面的政治工作，並在主要官員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。局長助理透過副局長，向局長負責。他們主要負責協助局長和副局長執行較一般的政治工作。兩個職位的具體職責載於第 3.07 至 3.08 段。
- (g) 副局長的薪酬訂於等同財務委員會 2002 年所批准的局長薪酬條款的 65%至 75%範圍內，以顧及候選人的不同專長及經驗。這大致等同按合約條款聘用的首長級薪級第 4 至 6 點公務員薪酬範圍內，而所有津貼則折算為現金。(第 3.11 段)
- (h) 局長助理的薪酬訂於等同財務委員會 2002 年所批准的局長薪酬條款的 35%至 50%範圍內，以顧及候選人的不同專長及經驗。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 點公務員薪酬範圍內，而所有津貼則折算為現金。(第 3.12 段)

(i) 除現金薪酬外，副局長和局長助理亦可享有每年 22 天的年假(最多可累積 22 天)、與公務員相同的醫療及牙科福利，以及政府的強積金供款。(第 3.13 段)

(j) 副局長經由各自所隸屬的主要官員向行政長官負責。他們須就各自範圍內事宜的成敗承擔政治責任。(第 3.14 段)

(k) 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局長助理的表現和行為。具體而言，他們應遵守的規定包括某些類似適用於主要官員的規定。這些規定與表現和行為、申報利益、披露官方資料，以及離任後就業有關。(第 3.15 至 3.16 段)

(l) 擔任新職位的人員會受到適用於訂明公職人員的本地法例(包括《防止賄賂條例》(第 201 章)和《官方機密條例》(第 521 章))所規管。(第 3.17 段)

- (m) 將行政長官辦公室高級特別助理和特別助理的職位納入政治官員行列，聘任、薪酬條款及其他安排則與局長助理相同；並將行政長官辦公室主任的聘任、薪酬條款及其他安排作出與局長同樣的安排。(第 3.18 段)
- (n) 現有的政務助理職位將依然屬公務員隊伍行列，在任者須堅守政治中立原則。所有政務助理職位只可以調派公務員出任。(第 3.19 段)
- (o) 現有的新聞秘書職位，能繼續調派公務員出任或直接從外間招聘。(第 3.19 段)
- (p) 新增由政治任命官員出任的職位不會導致削減現有公務員編制。現行常任秘書長的架構和職位將會維持。(第 2.05(c)段)
- (q) 進一步發展政治委任制度下，公務員應繼續經由常任秘書長直接向主要官員負責和請示。副局長和局長助理與常任秘書長不應有直接從屬關係，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主要官員負責。(第 4.13 段)



(r) 行之有效的公務員聘任、晉升及紀律制度須保存，不會因政府的政治領導人更替而受影響，或受政治領導層的左右<sup>7</sup>。（第 4.21 段）

(s) 公務員事務局局長的人選應繼續從在職公務員隊伍中物色，有關人員在接受有關職位時，並不一定要脫離公務員隊伍。該人員繼續可選擇在擔任公務員事務局局長期間離開公務員隊伍，如屆時他未達到公務員規定的退休年齡，他亦可選擇在不再擔任該局長職位或任期屆滿後隨即返回公務員隊伍。出任公務員事務局局長期間，他應避免參與選舉政治及其他選舉活動。（第 4.23 至 4.25 段）

6.02 請在二零零六年十一月三十日或之前，以郵寄、傳真或電郵方式，把你的看法和意見向我們提出。聯絡方法如下：

地址：香港  
下亞厘畢道  
中區政府合署中座 3 樓  
政制事務局

---

<sup>7</sup> 由於主要官員是常任秘書長及其私人辦公室內的公務員，例如政務助理、新聞秘書、私人助理及司機的上司，因此主要官員會就這些公務員的職位調派計劃提供意見。

傳真號碼：2521 8702

電郵地址：pa-consultation@cab.gov.hk

- 6.03 所提出的意見，日後可能會全文公開，讓公眾閱覽。假如希望把你的身分或意見保密，請在意見書內清楚說明有關要求。除非另有指明，否則所有回應意見都會視作公眾資料處理。