

立法會政制事務委員會

進一步發展政治委任制度

目的

行政長官在二零零五至零六年度《施政報告》中宣布，政府會就在政府內部開設少量專注於政治事務的新職位的建議徵詢公眾意見。政府在今天（二零零六年七月二十六日）發表有關建議的諮詢文件，諮詢期會在二零零六年十一月三十日結束。本文件載述建議的詳情，以供委員參閱。

背景

2. 行政長官在二零零五年十月發表他首份施政報告時，一方面認為主要官員問責制的實施代表着我們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。在這背景下，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。

有關進一步發展政治委任制度的理由及整體理據

3. 主要官員的政治委任制度於二零零二年實施，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、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。

4. 在實施新制度四年之後，總結所得經驗，我們認為有需要進一步發展政治委任制度，在政治領導層的不同級別開設新職位。主要理據如下：

(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的會議。單是這些工作已佔去主要官員大量時間。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。舉例來說，主要官主要用很多時間和精力，與立法會議員、政黨和傳媒聯繫。以目前政治領導層只有 14 名主要官員而言，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。主要官員需要更強大的支援處理政治工作，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

雖然公務員不應參與某些政治工作，例如競選活動，但資深的公務員一向以來都有參與其他帶有政

治成分的工作，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以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。目前，香港的選舉制度、政治傳統和政治人才培育仍處於逐步發展階段。在這個整體環境下，我們必須繼續開放政府的職位，以便香港能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，以培養政治工作的技巧。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，以配合香港選舉制度的進一步發展。

整體實施原則

5. 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)。這種常設的公務員架構應維持在建制內，確保香港的公共服務無所間斷，為在任政府服務；

- (b) 資深公務員會繼續輔助主要官員。其中，政務職系依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；以及
- (c) 不會因為增加政治任命職位而削減公務員編制。

建議

增設新職位

6. 經考慮上述理據及原則後，我們建議開設以下新職位，以加強對局長的政治工作支援：

- (a) 副局長¹；以及
- (b) 局長助理。

7. 原則上每名局長應由一名副局長和一名局長助理協助，但須視乎有多少合適人選可擔任有關職位，並獲得所須撥款。

8. 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，為政務司司長、財政司司長和律政司司長提供更多支援，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

¹ “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可以是“Under Secretary”。

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。

副局長的職責

9. 副局長是局長的下屬，按照局長的指示工作。具體而言，副局長主要負責：

- (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，為政府政策作出解釋和辯護，以及與議員交換意見；
 - (ii) 在局長缺席期間代理其職責，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；
 - (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。

局長助理的職責

10. 至於局長助理，他們透過副局長，向局長負責，主要職責包括：

- (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。

11. 然而，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直接向有關的局長負責。

新職位的薪酬

12. 為吸引合適人才，我們認為擬設的政治職位的薪酬應容許一些彈性，按獲選人士的條件、專長和經驗訂定。

13. 關於擬設的副局長職位，鑑於所建議的職責，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²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。

14. 至於局長助理，鑑於所建議的職責，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²的 35% 至 50% 範圍內。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。

其他規定

15. 擔任新職位的人員應受適用於訂明公職人員的相關本地法例(包括《防止賄賂條例》(第 201 章)和《官方機密條例》(第 521 章))所規管。我們亦建議，現有的《問責制主要官員守則》應按需要作出修訂，然後適用於擔任新職位的人員。該守則載列有關申報利益、披露官方資料及離任後就業等的規定。

有關不設“旋轉門”的規定

16. 為強調公務員的政治中立原則，我們建議，任何現職公務員如獲挑選擔任副局長或局長助理職位，則應在接受任命前退休或辭職，脫離公務員隊伍。

公務員的角色

17. 公務員隊伍政治中立的概念，並不是說公務員不參與或不應參與帶有政治成分的工作。某些帶有政治成分的工作(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

² 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。

和立法會對政府政策的支持)應繼續由公務員協助主要官員進行。

18. 為配合副局長和局長助理職位的開設，政治領導層與公務員之間的角色和職責將須清楚劃分。此事在諮詢文件的第四章論述。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³。

建議的財政影響

19. 以目前的政府架構為計算基礎，副局長職位的薪酬方案成本總額將為每年 2,600 萬元至 3,000 萬元，視乎向獲任命的官員實際開出的條款而定。局長助理職位的薪酬方案成本總額為每年 1,400 萬元至 2,000 萬元，視乎向獲任命的官員實際開出的條款而定。增設這些政治任命職位，不會影響公務員編制。我們亦須取得資源，以提供支援人員和辦公地方。假設我們為每位副局長提供一名私人秘書⁴及一名汽車司機，並向每位局長助理提供一名私人秘書，則每年員工費用將達 1,190 萬元。為開設擬議的政治職位並提供支援人員，我們將需要新的撥款。

下一步工作

20. 我們會在二零零六年七月二十六日下午舉行記者會，發表諮詢文件。諮詢文件會在各區民政事務處派發，並會上載政制事務局的網頁，以徵詢公眾意見。公眾諮詢為期約四個月。

³ 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。

⁴ 假設為每位副局長提供一名高級私人秘書，以及為每位局長助理提供一名一級私人秘書。

我們會分析所收集得的意見，以期在二零零七年上半年內公布政府就未來路向作出的決定。目前的想法是有關建議不會在第三任行政長官上任前實施。實際的實施時間和步伐，須視乎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出任新設的職位而定。

政制事務局

二零零六年七月二十六日