

《發展政策網絡 提高管治問責： 完善政治委任制度的初步意見》

新力量網絡
SynergyNet

前提

- 只有真正的民主制度，才能孕育真正的政治問責文化
- 在缺乏整體政改的大前提下，「主要官員問責制」不能根治特區政府整體的管治缺陷
- 假如有關制度設計能夠深思熟慮，制度上配套得宜，能取得市民大眾的信心和支持，「問責制」仍可以對特區管治作出貢獻，有所裨益

討論議題

- 如何提高問責官員的政策創議功能
- 問責官員與行政會議非官守議員的分工與關係
- 政策局的分工與重組
- 公務員事務局局長的特別安排

（一）問責官員的創議能力

- 政府焦點：問責制有利釐清政治任命官員與公務員的責任與分工/ 加強問責性/ 保持公務員的中立與專業性/ 加強政治工作
- 民間焦點：有助特首建立個人班子/ 會否將公務員的角色邊緣化

創新思維

- 透過問責制可引入政策新思維
- 政府構想：
 - 問責官員（特別是 副局長、局長助理）
專注「政治」工作：聯絡、公關
 - 公務員：政策分析、專業意見
- 策略上，強調公務員的決策地位，有利向公務員推銷有關建議
- 現實上，公務員政策意見亦有不足之處

公務員的強項與不足

■ 優勢：

- 長期參與政策討論與執行，熟悉情況，包括現行政策空間，改革的困難，財政後果，相關政策制度配套要求
- 有利於保持政策連貫性，善於維持制度穩定

■ 不足：

- 政務官多終生任職政府，未必能緊跟時代變化，弱於開創局面，政治任命官員正好彌補有關不足

建立政策團隊

- 問責制—引入新思維的契機
- 考慮如何建立政策團隊：
 - 強化司/局長如幕僚體系
 - 人選任命的發言權

發展政策網絡

- 同意增設副局長及局長助理，但工作非單是請客吃飯，政治公關，同時亦要協助局長開拓及發展政策網絡（**Policy Network**）

政策顧問

- 委任非受薪政策顧問
- 與諮詢委員會任命相比：
 - 更早介入政策討論
 - 與問責官員聯繫更密切
 - 保證一定的索閱官方文件資訊權，更專業深入的分析，強化政策持分者（**Stake-holder**）的角色/ 進一步拉近政府與相關專業，利益團體的討論對話與聯繫
- 與策發會/ 中央政策組相比：長期對個別政策聚焦，固定的關注議題

[任命過程]

- 局長提名，諮詢立法會，特首任命
- 局長的提名權必須受到充份照顧，否則無法共事
- 立法會必須有參與角色，使公眾在特首確認任命前有機會了解有關人仕的政見與立場

（二）問責局長與行會非官守議員 聯繫與分工

- 政治問責官員（不同於政務官）一定程度上取代了非官守議員的反饋功能
- 司長主持的政策委員會使非官守議員祇能參與較後期的政策討論

[影響]

- 非官守議員的個人投入感及角色迷惘
- 如何建立政策共識，落實集體負責
- 減低政策認同，難以投入政策推銷及解說工作

更提高決策參與程度

- 在政策委員會討論後，按政策範圍和行會分工設立小組，小組討論後再交由政策局再作研究，最後提交行更會議全體討論

（三）公務員事務局의 特別安排

- 目前安排：該人員在擔任局長期間脫離公務員隊伍，任期屆滿時尚未達退休年齡，可返回公務員隊伍
- 不足之處：
 - 有違公務員中立原則
 - 雙重效忠矛盾，尤其難以取信於公務員隊伍

[相關考慮]

- 公務員事務局局長要熟悉公務員運作
- 局長亦須承擔政治責任，以貫徹政府所強調的問責原則
- 公務員隊伍期望局長亦同時作為員工代表，維護公務員權益
- 公務員亦不希望其代表被摒諸於最高決策過程之外，期望意見可於行政會議中得到表達機會

建議

- 由一名常務秘書長職級的公務員作為十六萬公務員之首，對公務員隊伍作行政管理，及執行相關的政策與決定
- 將有關公務員政策及事務改為政務司職務範圍
- 增設相當於局長級別的副政務司一名，專責處理有關公務員政策事務
- 作為公務員之首的常務秘書長同時兼任行政會議秘書，可就與有關公務員事務宜提供意見

（四）重組政策局

- 三司十一局負荷太重
- 衛生福利及食物局一零五/ 零六年修訂預算六百八十億，佔總預算**25%** 以上（未計算食物安全部份）
- 環境運輸及工務局預算亦估計接近三百億，佔總預算**10%**
- 教育及人力統籌局預算為五百五十億，佔總預算**20%** 以上
- 民政事務局的職能亦十分廣泛，包括社區發展、諮詢委員會、區議會、文化、藝術及體育團體發展、康樂設施管理等
- 有必要分拆為多個政策局/ 或多設一名副局長處理各個政策範疇