

策略發展委員會
管治及政治發展委員會工作坊
2006年9月25日

席上意見摘要

中央政策組首席顧問歡迎委員及嘉賓講者出席工作坊。是次工作坊的目的是為委員提供一個討論平台，就“進一步發展政治委任制度”諮詢文件交流意見。

嘉賓講者發表意見

2. 三位嘉賓講者包括劉進圖先生、宋立功博士及葉建民博士先就諮詢文件發表了他們的意見。

《明報》劉進圖先生

3. 劉進圖先生表達了以下觀點：

- (a) 他認為進一步發展政治委任制度的方向是可取的，不過政府應該就人選的委任訂立遴選機制，以體現委任人選的過程是公開而客觀的，並確保用人唯才。
- (b) 他認為如缺乏清晰的遴選機制及程序，可能會引起以下問題：
 - (i) 若立法會對獲委任人士的認受性有所質疑，會增加日後政治任命官員處理與立法會有關的工作的難度；
 - (ii) 單靠目前適用於主要官員的品格審查機制，未能完全反映獲委任人選與商界或其他界別的聯繫，因而未能令公眾信服不會出現利益衝突的情況；及

- (iii) 政務主任需經過嚴謹的遴選程序才獲聘任；如果政治委任官員完全沒有公開遴選過程而結果又良莠不齊，有可能會令部分政務主任對政治委任官員有所抗拒，不利將來運作。

香港城市大學宋立功博士

4. 宋立功博士講述了載列於附件一的簡報內容。他認為新制度的推行並非一朝一夕可以建立，因此目前確有必要在發展民主政制的同時，開始發展政治委任制度。

新力量網絡葉健民博士

5. 葉博士向委員介紹了他準備的簡報文件(附件二)內載列的意見。

討論環節

有關任命副局長和局長助理的建議安排

6. 委員普遍贊同進一步發展政治委任制度可讓行政長官有更大空間建立自己的管治班子。增設副局長及局長助理也可加強對主要官員及行政長官在政治工作上的支援。

7. 宋立功博士建議成立一個由政務司司長領導的公開招聘委員會，並由社會上具公信力及代表性的人士出任該會委員，公開招聘政治人才擔任副局長和局長助理；但他不反對由行政長官就人選作最後決定。

8. 葉健民博士建議政治委任人選由局長提名，然後諮詢立法會，最終交由行政長官任命。葉博士進一步解釋他的構思是讓人選出席立法會公聽會，讓議員和公眾有機會質詢人選；但最終委任權仍在行政長官手中。

9. 劉進圖先生建議政府擴大政治委任制度的同時，須制定客觀的遴選機制，例如由行政長官委任一個遴選委員會，以貫徹用人為才的原則及加強公眾對政治委任制度的認

受性。劉先生亦認為獲提名的人數可能較實際獲委任為副局長和局長助理的人數為多，所以政府必須制定遴選機制以挑選合適的政治人才，使遴選過程更公平、公正和具客觀性。他建議政府可研究成立一個類似司法人員敍用委員會形式的委員會的可行性，邀請政黨人士加入委員會參與遴選過程。

10. 總括而言，對於遴選機制，委員有不同意見：

- (a) 有委員認為公開遴選副局長和助理局長的人選，有助加強政治委任制度的透明度和增加社會各界對政治委任制度的認受性；
- (b) 有委員認為，法律界對司法人員敍用委員會的運作模式也有些意見，因此這個模式不宜參考；
- (c) 有委員建議候選人應公開其政黨及商界的背景以避免利益衝突的情況出現；
- (d) 有委員認為公開遴選、公開招聘或設立遴選委員會都不適宜，亦沒有需要。在《基本法》行政主導的原則下，行政長官有責任及權力廣納人才，挑選有能力及與行政長官有共同管治理念的人士組成其治港班子。另外，有委員指出若由遴選委員選出候選人，最終應由該委員會抑或行政長官就委任人選作決定將成疑問；
- (e) 有委員不認同政府要就委任人選諮詢立法會，因為《基本法》沒有賦予立法會相關權力；也有委員認為這種安排會使任命變得過於政治化；
- (f) 對於葉健民博士所提出要求候選人接受立法會質詢的建議，有委員認為未被委任的人士不應接受立法會的質詢；也有委員提出在香港這個公開透明的環境下，社會上必然會在

過程中有所討論，即使沒有立法會的參與也自然有所制衡。

11. 有委員認為理論上難以反對建議，也看不到建議有那些方面違反《基本法》，不過他認為在落實普選行政長官之前，任何擴大政治委任的建議都不會真正加強問責，因此目前難以支持建議。另有委員認為不能以未實行普選為理由，完全不就現有制度作出改進。

政治委任制度下的公務員隊伍

12. 劉進圖先生認為公務員與政治任命的官員有緊密的工作關係，所以政府在擴大政治委任制度的同時，須得到公務員的認同。

13. 宋立功博士認為政府必須關注政治任命官員與公務員之間的磨合問題，並確保公務員體制的政治中立性。談到公務員特別是政務主任未來的角色問題，他建議政府可安排中高層公務員與商界及學界進行更多交流，以強化公務員隊伍和滲入新思維，令公務員隊伍更能與時並進。他認為政府應就公務員和新的政治任命官員的工作關係訂下詳細的框架及指引。

14. 葉健民博士認為公務員隊伍的優點是熟悉政府運作，有利保持政策的連貫性和維持公共服務的穩定性。但同時，加入政治任命的官員可引入政策新思維及與公務員互補長短。

15. 就諮詢文件提及有關公務員事務局局長於任期屆滿時如未達公務員的退休年齡，可選擇返回公務員隊伍，葉健民博士認為這特別安排不符合公務員政治中立的原則。他建議將有關公務員事務的政策撥歸政務司司長的職務範圍內，並增設相當於局長級別的副政務司司長一名，專責協助處理有關公務員政策事務。而作為公務員之首的常務秘書長則負責處理公務員的人事管理事宜，可同時兼任行政會議秘書，並就有關公務員事宜向行政會議提供意見。就有關增設副政務司司長的建議，有委員認為不可行，因為該建議會造成架

構的重疊和職責的矛盾。政制事務局局長表示諮詢文件內有關公務員事務局局長的特別安排是經過多方面的考慮，其中一個重要考慮因素是公務員事務局局長應由有公務員背景的同事出任。

16. 有委員提到有需要小心考慮有關副局長與常任秘書長之間的分工問題；及在新制度下的七層架構，即三層政治任命官員及政策局內四層由政務主任出任的公務員，應如何協調運作。

其他意見

17. 有委員建議政府可考慮重組現時三司十一局的架構，例如將某幾個工作繁重的政策局的職能分拆，或多設一名副局長處理這些政策範疇。

總結

18. 政制事務局局長總結如下：

- (a) 就有關日後四層公務員(即常任秘書長、副秘書長、首席助理秘書長及助理秘書長)以及三層政治任命官員(即局長、副局長及局長助理)的工作分工及配合問題，政制事務局局長表示，建議是參考英國和加拿大的制度而制定的。將來公務員主要繼續負責政策研究工作，提出政策建議，副局長及局長助理則主要負責從政治角度考慮提出意見，局長會全盤考慮公務員和政治任命官員兩方面的分析後制定政策，並為政策承擔政治責任。副局長亦會協助局長負責政治聯繫及向立法會和市民交代政策。政治任命的副局長及屬公務員的常任秘書長均分別直接向局長負責。
- (b) 政制事務局局長同意在推行政治委任制度時將需要有磨合期。他相信第三任行政長官在籌組司長及局長的班子後，會跟第一層的政治任命官員商討及揀選第二及第三層的政治任命官員。行政長官必會集

思廣益，以揀選有能力、有承擔、願意為公眾服務和認同第三任行政長官施政綱領的人士出任。政制事務局局長指出在政治委任制度下，新任班子會由不同背景人士出任，包括例如政黨、公務員、學者、專業人士、商界人士及傳媒等，使政府整套政策思維變得更豐富及更能符合社會各界的期望。

- (c) 有關委員提及政府會否重組現時十一個政策局，政制事務局局長指出是否改組政策局要視乎第三屆政府的決定。此外，即使重組政策局，政治工作仍然很多，故始終需要有其他政治委任的官員協助局長處理有關事宜。

19. 政制事務局局長強調，擴闊參政空間正是為香港今後選舉制度的開放鋪路。今後不論行政長官是透過選舉委員會或者由一個普選的制度產生，行政長官須向市民交代，落實競選的政綱，故須要一個班子協助行政長官落實施政工作。

20. 中央政策組首席顧問感謝嘉賓講者和委員提出寶貴意見。秘書處會就工作坊中提出的意見擬備一份席上意見摘要，供委員參考。

21. 出席人士名單載於附件三。

策略發展委員會秘書處

2006年11月

策略發展委員會 管治及政治發展委員會工作坊

題目： 發展政治委任制面對的挑戰

講者： 宋立功博士

日期： 二零零六年九月二十五日

(一) 社會各界對諮詢文件的反應

- 1) 特首掌握人事權，吸納社會精英，為「我」所用
- 2) 為親政府黨度身訂做，通過政治酬庸加以拉攏
- 3) 新制度令架構臃腫，架床疊屋，降低施政效率
- 4) 沒有政黨政治發展的配合，對培養政治人才的助益不大
- 5) 應重視政治官員與常任公務員之間的磨合問題
- 6) 新制度不能保證公務員體制的政治中立
- 7) 誰主導人士挑選？是特首還是局長？
- 8) 新制度有利商界在政府高層「插旗」，令政策向商界利益傾斜
- 9) AO 進一步EO 化

(二) 新制度之下局長幕僚（副局、局助、政助及新聞秘書等）的職能

- 1) 局長的政治顧問與政策顧問
- 2) 聯絡與溝通立法會
- 3) 尋求文官的協助
- 4) 督導文官按局長的旨意行事
- 5) 與其他局/部門的官員聯絡
- 6) 與特首辦保持緊密溝通
- 7) 向公眾解釋政策與聯絡民間團體

(三) 需重點處理的問題

- 1) 用何種方式招聘政治人才
- 2) 政治官員與常任公務員的磨合問題
- 3) 疏理政務官的情緒

(四) 大膽實行制度創新 – 公開招聘政治人才

- 1) 成立由政務司司長領導的公開招聘委員會
- 2) 用人標準：
 - (i) 與特首施政理念相近
 - (ii) 對政策過程的了解
 - (iii) 新思維與新觀念
 - (iv) 學歷
 - (v) 經驗與閱歷
 - (vi) 年齡
 - (vii) 政治能力 – 溝通、游說、敏感度、分析、組織等
- 3) 公開遴選程序

《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》



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）公務員事務局的特別安排

- 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

策略發展委員會
管治及政治發展委員會工作坊
2006年9月25日

Workshop for
the Committee on Governance and Political Development
of the Commission on Strategic Development
25 September 2006

召集人

Convenor

Head, Central Policy Unit

中央政策組首席顧問

列席

:

In Attendance

Mr LAM Sui-lung, Stephen, J.P.

Secretary for Constitutional Affairs

Mr LAI Yee-tak, Joseph

Deputy Secretary for Constitutional Affairs (1)

Mr LAU Chun-to, Ming Pao Daily News

Dr SUNG Lap-kung, City University of Hong Kong

Dr Ray YEP, SynergyNet

政制事務局局長

林瑞麟先生, J.P.

政制事務局副秘書長 (1)

黎以德先生

明報劉進圖先生

香港城市大學宋立功博士

新力量網絡葉建民博士

委員

Members

Mr CHAU How-chen, G.B.S., J.P.

Mr CHEUNG Chi-kong

Ms FONG, Janie

Mr LAU Nai-keung

The Hon LEE Wing-tat

Dr LEUNG Mei-fun, Priscilla

Mr LUI Tim-leung, Tim, J.P.

Dr ZHOU Ba-jun

周厚澄先生, G.B.S., J.P.

張志剛先生

方文靜女士

劉迺強先生

李永達議員

梁美芬博士

雷添良先生, J.P.

周八駿博士

因事未能出席

Apologies

- Mr CHAN Chung-bun, Bunny, B.B.S., J.P.
Mr CHAN Tak-lam, Norman, S.B.S., J.P.
Prof CHEN Hung-yeec, Albert, J.P.
Mr CHEN Nan-lok, Philip, S.B.S., J.P.
Prof CHENG Kwok-hon, Leonard
The Hon CHEUNG Hok-ming, S.B.S., J.P.
Mr CHOW Charn-ki, Kenneth
Ms CHOW, Wendy
Mr CHOW Yick-hay, B.B.S., J.P.
Mr CHOW Yung, Robert, B.B.S.
Mr FUNG, Daniel R., S.B.S., J.P.
Mr HOO, Alan, S.B.S., J.P.
Ms KO Po-ling, M.H.
Prof KUAN Hsin-chi
Prof LEE Chack-fan, S.B.S., J.P.
The Hon LEE Cheuk-yan
Mr LIE-A-CHEONG Tai-chong, David, J.P.
Dr LO Chi-kin, J.P.
The Hon MA Lik, G.B.S., J.P.
Mr MOK Hon-fai
Mr NG Sze-fuk, George, S.B.S., J.P.
The Hon SHEK Lai-him, Abraham, J.P.
Mr SZE Chin-hung, Jerome, J.P.
Mr TAM Kwok-kiu, M.H., J.P.
Miss TAM Wai-chu, Maria, G.B.S., J.P.
The Hon TIEN Pei-chun, James, G.B.S., J.P.
Dr WANG Xiao-qiang
Mr WONG Kong-hon, S.B.S., J.P.
Mr WONG Wai-yin, Zachary
Mr WONG Ying-ho, Kennedy, B.B.S., J.P.
Mr YU Kwok-chun, G.B.S., J.P.
- 陳振彬先生, B.B.S., J.P.
陳德霖先生, S.B.S., J.P.
陳弘毅教授, J.P.
陳南祿先生, S.B.S., J.P.
鄭國漢教授
張學明議員, S.B.S., J.P.
鄒燦基先生
周君倩女士
周奕希先生, B.B.S., J.P.
周融先生, B.B.S.
馮華健先生, S.B.S., J.P.
胡漢清先生, S.B.S., J.P.
高寶齡女士, M.H.
關信基教授
李焯芬教授, S.B.S., J.P.
李卓人議員
李大壯先生, J.P.
盧子健博士, J.P.
馬力議員, G.B.S., J.P.
莫漢輝先生
吳仕福先生, S.B.S., J.P.
石禮謙議員, J.P.
施展熊先生, J.P.
譚國僑先生, M.H., J.P.
譚惠珠女士, G.B.S., J.P.
田北俊議員, G.B.S., J.P.
王小強博士
黃光漢先生, S.B.S., J.P.
黃偉賢先生
黃英豪先生, B.B.S., J.P.
余國春先生, G.B.S., J.P.