



如何落實司局級官員問責制？—— 藍鴻震在「設立特區政府司局級官員問責制」座談會演詞

(16-12-2000)

1. 引言

今次座談會的題目是「設立特區政府司局級官員問責制」。其實，早在回歸之前，社會上已經有人提出，特區政府要推行所謂「部長制」。回歸後，隨著幾次社會事件，有關司局級官員問責性的討論更趨熱烈。新論壇亦早已提出，特首應該以合約制聘用具使命感的社會精英擔任司局級官員；我自己作為前局長，亦感到現行制度的確存在著一點問題，可能有點趕不上時代。所以在今年的立法會選舉時，我和新論壇亦提出，特區政府應該建立一套清晰的問責制度。

我們很高興看到，行政長官在今年 10 月發表的施政報告中，表示會研究加強司局級官員的問責性，並訂定一套相應的聘用制度，訂明權責，界定他們在新制度下制訂和執行政策所擔當的角色。

2. 現行制度的問題

其實，現時的司局級官員，已經要在立法會回答議員的質詢，又要向公眾和傳媒解釋政府政策，甚至要面對批評，但似乎這樣仍然與市民的期望有一段距離。究竟香港現行的制度出現了什麼問題呢？

今天在座很多公務員團體的代表，相信你們都很明白各級公務員所面對的問題。我自己也在政府工作了 39 年，而且是由基層做起，對各級公務員的情況也很了解。其實，公務員無論職級高低，他們理論上都只是「打工仔」，都要堅守政治中立的原則，那就是說，無論任何人當特首，他們都要根據上層的指示，按既定政策行事，以及按本子辦事。而公務員的傳統，向來都是默默耕耘，做好份內事。我不是說公務員不求進取，墨守成規，而是他們不想將自己的工作政治化。公務員的主動性(initiative)、創意和靈活性也不在於批評既定政策的是與非，而是在執行政策和行使職權時才發揮出來。事實上，公務員體系的穩定性，對香港的安定繁榮是十分重要的。

但隨著香港社會的進步，加上自八十年代開始引入代議政制，市民期望政府的問責性和透明度也日漸增加。現行制度已不能滿足社會的需要，這樣下去，對市民和公務員都沒有好處。

站在市民的立場看，會覺得高層官員卸責，長久下去會打擊政府的管治威信；但站在公務員的管理者的角度而言，他們向來只是做管理工作，接受的也是公務員的訓練，如果市民要求他們全面承擔政治責任，這班官員只會覺得不合理和不公平。



現在特首終於承諾，會研究在決策級的官員中推行問責制，就我的初步觀察，社會上的反應基本上是正面的，例如：

市民當然歡迎政府改進得更負責任、更具問責性；

一般的公務員隊伍，也可以更政治中立地去做好自己的份內事；

有意接受新挑戰的公務員更可以有新機會，積極地去面對新挑戰。而願意接受新挑戰的公務員亦大有人在。

不過，要落實問責制，當中仍有很多問題要解決。例如大家對問責性的定義和可行性是否有共識呢？司局級的官員要在什麼情況下才需要解釋、承擔責任、公開道歉、接受彈劾，甚至是辭職呢？問責制對市民、一般公務員，甚至整個社會又有甚麼好處和吸引力呢？一旦實施問責制，現任司局級和副局長級官員又有何安排呢？對公務員體系，以至整個社會又會否造成更不安的局面呢？以上只是其中一部分的問題，另外還有很多類似的問題尚未看到，有待大家和社會各界去發掘和探討。

因此，政府實在需要成立一個工作小組，研究一套適合香港的方案，有系統地提出一系列建議及不同方案的可行性，然後經過充份的公開諮詢和討論，才能真正落實司局級官員的問責制。

我在這？提出一些想法，希望拋磚引玉，引起大家的討論。

3. 問責制的定義

何謂問責制？問責制是否就是外國的部長制呢？英國西敏寺式的部長制，所有部長都要由民選產生的下議院議員擔任；在美國，由總統提名的內閣成員則要經國會通過。很明顯，這些制度並不符合基本法的規定，香港絕不能照搬外國的一套。而且香港並非一個獨立的政治實體，「部長」一詞可能並不恰當，但無論這個新的制度名稱為何，香港必須按本身的情況，根據基本法的有關規定，制訂一套適合香港情況的司局級官員的問責制。

但我認為，要建立問責制，所有司局級官員都必須是政治任命的。特首可以挑選一些與他治港理念相同的社會精英，依基本法由特首提名及報請中央政府，然後以合約制聘用他們，組成「一條心」的「治港班子」。在剛開始落實政治任命時，現任的司局級官員當然可以優先獲得考慮，但將來治港班子的人選除了是來自現有的公務員隊伍外，也可以是學者、商界和專業界別的人才。而且司局級官員的合約年期不能超過特首任期，這樣便能確保他們與行政長官共同進退。

這個建議的好處是：

讓司局級公官員有較清晰的問責關係，向市民及特首負責；



希望專注管理工作的公務員，可以繼續擔當管理者的角色，有利公務員體系的穩定；行政長官也可以靈活處理司局級官員的聘任。

4. 司局級官員的權責

在問責制之下，各司局級官員在制訂有關政策上，應該擁有更大的權力，不過，他們亦應該負上更大的責任，例如需要更積極地向立法會、有關界別，甚至公眾解釋和推銷政策。遇上政策失誤，他們也要承擔政治責任，接受批評，甚至在出了嚴重問題時引咎辭職。

不過，他們在什麼情況下才要承擔責任而辭職呢？今年6月，科威特全國最大的煉油廠發生爆炸，當地的石油部長隨即主動請辭；印度在今年8月發生了一次火車相撞意外，當地的鐵路部長也引咎辭職。在這些事件中，有關的部長要承擔多少責任，我們不敢妄下定論。但香港是否要仿效這種文化，每當發生一些受關注的社會事件，司局級官員便要辭職呢？是否有幾份報章批評某位官員，他便要請辭呢？若每兩三個星期便有司局級官員辭職，這又是否香港之福呢？

我認為，除非有很明顯的理據顯示有關官員在決策上的失誤，否則，在個別事件發生後，只要有關的司局級官員能證明自己已盡了職責，便毋須談及請辭。即使下屬犯了錯，在一般情況下，也必須證明是由於有關司局級官員的疏忽所致，才應該迫使這名官員負上責任而辭職。

5. 現任司局級/副局級官員的安排

當然，一旦實施了問責制，現時司局級官員肯定要作出抉擇，是否接受這種新的聘用制度。

我認為，對於獲特首賞識而又願意接受政治任命的官員，他們大可以先請辭，計清長俸，再由特首重新以合約制聘用。這樣，對於一些服務政府多年的官員，既可以接受新挑戰，也不會造成甚麼不合理損失。

但對於希望留在公務員體系的司局級官員，政府當然不應該隨便解僱他們。事實上，他們加入政府時，也只不過是從事政策執行和管理工作。我想，比較理想的做法，是在維持他們的原有薪級點的情況下，安排他們調職。

至於將來副局長的角色，現時其他國家的部門，都會由公務員擔任 under secretary 或 vice minister，即次官或副部長的職位。無論部門的首長由誰人擔任，他們都只需專注政策執行和管理工作，保持政治上的中立性。這樣便可以維護公務員隊伍和政府運作的穩定性。



另外，政府向各級公務員隊伍提供的培訓也要作出相應的配合，令他們明白到在司局級官員問責制之中，部門首長和各級人員的職權和責任，一方面令到司局級官員和各級員工的合作更順暢；另方面也可令公務員隊伍中一些有理想、有能力的人才更了解司局級官員的角色，將來他們一旦獲特首提拔為司局級官員時，也可以更有信心地接受新挑戰。事實上，我認為，特首將來挑選司局級官員時，應該優先考慮現任公務員隊伍中的人才，因為他們對政府運作、政策制訂和執行始終最具經驗。

6. 結語

當然，要落實司局級官員的問責制，當中仍有很多配套措施，例如要加強利益申報和監管制度，以及離職後的規管機制等，這些問題都有待研究。

以上的只是我和新論壇的一點看法，當中可能還有很多問題，是我們未有考慮過的，所以我們希望在座各位多提意見，希望集思廣益。

(本文之節錄部分已刊載於 2000 年 12 月 16 日之《信報》。)