

推行高官問責制 行會必須顧問化

新世紀論壇義務秘書 馮以超 (27-10-2000)

特首在剛發表的施政報告中，提出要研究加強各司局級官員的問責性，社會上的輿論及政黨普遍支持。儘管特首本人一再否認要推行「部長制」，而且香港亦並非一個政治實體，「部長」一詞並不恰當，但無論這個在醞釀中的制度名稱為何，只要不牴觸《基本法》有關政制的規定，決策級官員的聘用制度和政治角色，肯定要面臨一次重大改變。

在香港回歸初期，基於平穩過渡的原則，政府盡量維持原有的公務員體系，是無可厚非的做法。但在全球日趨一體化的情況，香港面對？息萬變的經濟環境和競爭，政府必須加強應變能力。由政務官出任的決策級官員，未必能應付愈趨複雜的環境。再加上市民對政府官員的問責性和政府的透明度的要求都有所提高，以文官制聘用的司局級官員一方面對要保持政治中立的身分，另一方面又要負責制訂和推銷政策，甚至要為政策失誤承受立法會和公眾的批評，身分難免出現尷尬。

因此，新論壇一直倡議「政治問責制」，主張政府應該招攬具使命感、具國際視野的社會精英，以合約形式聘用他們為決策級主要官員，與特首組成管治班子。他們在政策的制訂、推銷和解釋工作方面，擁有更大的權力，但同時也應負上更大責任，甚至要為政策的失誤負責。這樣不單能提升政府決策和應變的能力，而且亦可以加強各司局級官員的問責性。

不過，要各司局級官員及有關政策局發揮其功能，各決策級官員和行政會議的職能必須劃清界線，避免出現兩個權力中心。

以往在殖民地時代，政府缺乏民意基礎，行政局傳統上只是港英政府在落實重要決策前，代表宗主國與商界和各利益集團進行協調或瓜分權力與利益的地方，並對港督產生一定制衡作用。但在香港回歸後，行政會議的角色和職能一直處於尷尬的地位。一方面，特首按照《基本法》規定，在作出重要決策、向立法會提交法案、制訂附屬法規，以及頒發政令等問題上，先徵詢行會的意見，但另一方面，行會成員又甚少向公眾和立法會解釋和辯護政策，更毋須為政策的失誤負責，形成了行會「有權無責」的局面。政府政策一旦出現問題，公眾也往往只歸咎於特首或個別政府官員。

事實上，目前行會的非官守成員均是由社會和商界人士以兼職形式出任，他們對政策的制訂和執行，以及對政府部門運作的了解，根本不能與全職的司局級官員同日而語，若要行政會議肩負制訂政策的重任，實在有一定困難，更莫說要行會成員負責推銷和解釋政策。在特區政府成立初期，特首借助一些具特定背景的行



會成員，協助參制訂與房屋和教育等個別政策範疇的工作，是可以理解的。但當特首以政治任命方式聘用了各司局級官員，建立了「有權有責」決策班子後，這個由特首所領導的班子便應擁有政策制訂和落實的最大權力，行政會議的角色也需要調整。

行政會議內的社會人士在反映各界的意見上，仍然具有相當作用。因此，最理想的做法應該是將行政會議全面顧問化，落實《基本法》中行會作為特首諮詢機構的功能，在最後決策過程中提供意見。而既然行會已變為特首的顧問，其一直沿用的集體負責制亦大可廢除。至於保密制，基於政治和商業利益的考慮，在個別範疇及特定期間內，還須保留。

當然，政府廣泛對外招攬商界和專業人才時，必須同時採取不少配套措施，例如加強以政治任命的主要官員的利益申報和監察機制，包括離職後的規管制度等，確保不會出現利益衝突。另外，我們相信真正願意貢獻社會的精英亦不會太計較薪酬，故政府聘用他們為決策官員時，毋需將他們的薪酬與商界掛？，避免重復目前不少公營機構以過高薪酬聘用要員所造成公帑的浪費。

(本文已刊載於 2000 年 10 月 27 日之《信報》)