

如何落實司局級官員問責制？

新世紀論壇公務員事務組召集人 藍鴻震 (16-12-2000)

有關司局級官員問責性的問題，社會上已經討論了好幾年。新論壇亦早已建議，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；我作為前局長，亦感到現行制度可能有點趕不上時代。所以在今年立法會選舉時，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。

其實，公務員無論職級高低，在理論上都只是「打工仔」，要堅守政治中立的原則，無論任何人當特首，他們都要根據上層的指示，依既定政策行事，以及按本子辦事。而公務員體系的穩定性，對香港的安定繁榮是十分重要的。

但隨著社會的進步，加上自八十年代開始引入代議政制，市民對政府的問責性和透明度的期望日漸增加。現行制度已不能滿足社會的需要。市民可能會覺得高層官員卸責，長久下去會打擊政府的管治威信；站在公務員的角度而言，他們向來只是做管理和執行工作，接受的也是公務員的訓練，如果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。

行政長官在今年十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。初步觀察，社會上的反應基本上是正面的。不過，要落實問責制，當中仍有很多問題要解決。例如何謂問責制？將來司局級官員要承擔甚麼政治責任呢？問責制有甚麼好處呢？現任司局級和副局長級官員又有何安排呢？另外還有很多尚未看到的問題，有待社會各界去發掘和探討。

因此，政府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，枚舉不同方案的可行性，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，引起社會各界的討論。

問責制就是外國的部長制嗎？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，由總統提名的內閣名單要經國會通過。這些制度明顯不符合基本法的規定，香港絕不能照搬外國的一套，而必須根據基本法有關規定，按本身的情況制訂一套合適的制度。

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」。在剛開始落實新制度時，現任司局級官員當然可以優先獲得考慮，但除了公務員隊伍外，特首也可以考慮學



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。

這個建議可以讓司局級公官員有較清晰的問責關係，向市民及特首負責，亦可以讓希望專注管理工作的公務員，繼續擔當管理者的角色，有利公務員體系的穩定。而行政長官也可以靈活處理司局級官員的聘任。

在問責制之下，各司局級官員應該擁有更大的權力制訂有關政策。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。

但他們在什麼情況下才要承擔責任而辭職呢？今年六月，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。我不敢隨便斷定這位部長對那次意外要承擔多少責任，但香港是否要仿效一種文化，每當發生一些受關注的社會事件，司局級官員便要辭職呢？官員是否受到幾份報章批評便要請辭呢？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證明有關司局級官員在決策上有失誤，否則，在個別事件發生後，只要他們能證明自己已盡了職責，便毋須談及請辭。即使下屬犯錯，也必須證明是由於有關司局級官員的疏忽所至，才應該著令這名官員負上責任而辭職。

至於現任司局級官員，獲特首賞識而又願意接受政治任命者，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，政府也不應該隨便解僱他們，而應該安排他們調職，並維持原有薪級點。

將來副局長的角色，則會類似其他國家由公務員擔任的次官或副部長。無論任何人擔任部門首長，他們都只需專注政策執行和管理工作，保持政治中立。這樣便可以維持公務員隊伍和政府運作的穩定性。

另外，政府向各級公務員提供的培訓也要相應配合，令他們明白到在新制度之中，部門首長和各級人員的權責，一方面令到各級員工的合作更順暢；另一方面也可令公務員隊伍才更了解司局級官員的角色，將來一些有理想、有能力的公務員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。其實，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。



(本文已刊載於 2000 年 12 月 16 日之《信報》。)