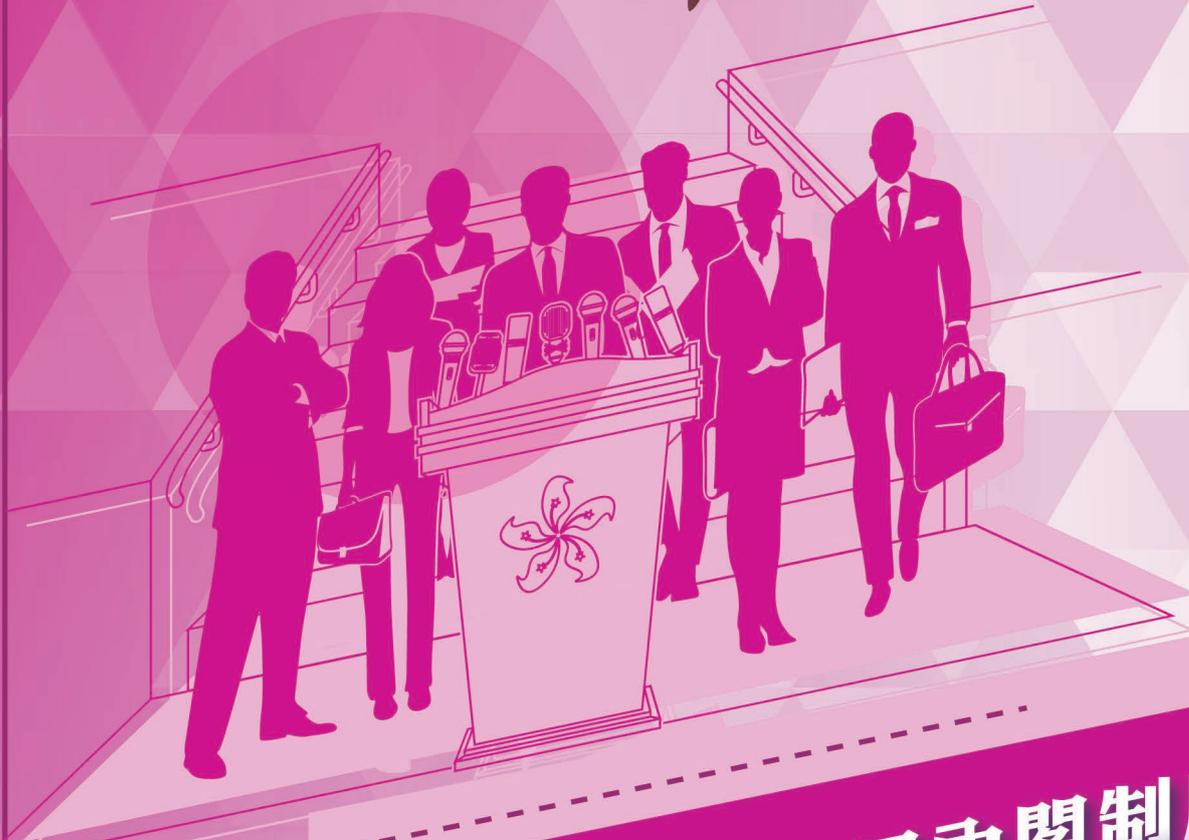




香港政策研究所  
Hong Kong Policy Research Institute



香港願景  
HONG KONG VISION



# 培育政治人才 發展內閣制度

Cultivate Political Talents Develop a Cabinet System

## 檢討高官問責制及行政會議

Review of the Principal Officials Accountability System and the Executive Council

2017年3月  
March 2017

香港願景計劃

## 召集人的話



今年是香港回歸二十週年，香港特別行政區已踏進了《基本法》所說「五十年不變」的中段。

「一國兩制」在香港的實踐，整體上是成功的。然而我們也要看到：香港的政制發展要達到《基本法》規定的最終目標，仍有極具爭議的問題必須解決；「港人治港」要贏得香港市民和中央政府的信心，特區政府必須從多個方面改善管治；香港要維持長期繁榮穩定，必須研究如何提高經濟上的競爭力，同時要紓緩貧富差距擴大所造成的社會矛盾。

因此，我們必須認真總結特別行政區成立以來「一國兩制」實踐的豐富經驗，正視存在的問題和發生的矛盾，找出向前發展的正確方向。

「香港願景計劃」就政制發展和特區管治的主要問題，以及經濟、社會、文化、教育等範疇的公共政策進行研究，已發表了多份報告；接下來還有多項研究成會陸續發表。

我們會主動向特區政府和社會各界人士介紹我們的研究成果，歡迎各方面給我們提出寶貴的意見和建議。

香港願景召集人

# 目錄

	<b>我們的論述和主張</b>	7
	<b>Our Discourse and Recommendations</b>	13
<b>第一章</b>	<b>研究報告</b> <b>問責制的政治意義及重要性</b> 推行問責制的三大原因 為何問責制不可逆轉？	22
<b>第二章</b>	<b>「主要官員問責制」的核心問題</b> 問題一：問責官員如何問責？ 問題二：主要官員的團隊精神並非必然 問題三：主要官員身兼多職，難以駕馭各樣工作 問題四：主要官員與公務員未能磨合	29
<b>第三章</b>	<b>檢討副局長和政治助理的職能及成效</b> 進一步發展政治委任制的原因 問題一：副局長和政治助理的職能及分工未明 問題二：未能確保協助局方處理事務 問題三：政治人才培訓的結構性問題	45
<b>第四章</b>	<b>外國的政治人才培訓及晉升機制</b> 英國：由國會議員出任部長級人員(The parliamentary path) 法國：國會以外的政治人才供應(Alternative paths)	57
<b>第五章</b>	<b>問責制的政策建議</b> 建議1：將副局長的聘用及培訓制度化 建議2：調整局長薪酬，增加常任秘書長晉升局長的誘因 建議3：政治助理改為特別顧問，彈性支援局長 建議4：主要官員須定期主持社區居民大會 建議5：將行政會議改組為政府內閣，落實集體負責	71
<b>附錄</b>	附錄1：政務職系編制資料 附錄2：近三屆政府公務員出身的政治委任官員的晉升年齡資料 附錄3：政府政治問責官員背景的詳細數據分析 附錄4：英國的部長指引 附錄5：英國內閣大臣辭任的原因(1998年至今) 附錄6：英國的內閣委員會制度(Cabinet Committee system) 附錄7：德國的政治公務員制度(Political Civil Servants) 附錄8：特區政府主要官員的人事權力	89



香港願景計劃

培育政治人才 發展內閣制度

檢討高官問責制及行政會議

### 我們的論述和主張

曾鈺成	召集人
馮可強	執行及研究總監
林緻茵	研究員
郭耀聰	助理研究員
何俊傑	助理研究員

### 香港高官問責制的政治意義及重要性

高官問責制由2002年推行至今已達15年。問責制推行的原意，是為了讓行政長官建立施政理念相近的政治團隊，並讓主要官員更積極回應社會需要。後來，曾蔭權政府提出「進一步發展政治委任制」，以培訓政治人才，同時讓他們為司局長提供更多政治支援。雖然問責制的實施及擴展，確實回應了某些管治問題，但在各種因素的影響下，問責制似乎譏多於譽，主要官員的整體民望偏低。作為特區政府最高層次的政治架構，問責制的成效不但影響政府的民望，更影響各項主要政策的制訂和執行。因此，問責制應該如何走下去，是必須正視的管治問題。

### 問責制合乎政治制度的發展

雖然問責制的具體運作仍有待改善，但它回應了官僚治港所衍生的問題：回歸後，隨著選舉制度的發展和社會環境的改變，公共政策的討論必然觸及價值判斷及意識形態的分歧，難以單靠行政管理程序解決。雖然部分高級公務員擁有很強的政治觸覺，但掌握「政治判斷」的能力並非公務員專業訓練下的必然結果。在西方民主國家，政治判斷的工作是由民主制度產生的政府領導層專門負責。政治化和民主化，是香港政制發展的必然趨勢。問責制讓政治和行政有更明顯的角色和分工，有助將來實踐普選後，進一步開放決策權力。我們不能在落實普選後才開始思考問責制的前路，否則只會讓管治問題叢生。

### 問責制的核心問題

問責制的實施，除了改變行政長官、主要官員和公務員的關係外，亦提高了市民對施政質素的期望和開拓參政機會，其政治影響甚廣。研究團隊在回顧了整個問責制的發展和成效，並與外國案例作對比後，歸納出下列的核心問題：

#### (1) 問責制未能回應公眾對於「官員問責」的關注

港式部長制以「問責制」命名，加上香港未有出現執政黨，公眾的目光自然聚焦於主要官員的個人責任(或稱為「部長問責」)。然而，「部長問責」本來就沒有是一致的學術定義和實質定義，撤換官員往往只是最後手段。特區政府亦一直未有明確

區分官員的個人責任和管治團隊的集體責任，令公眾傾向以「有沒有官員下台」判斷問責精神已否彰顯。長此下去，問責制難以回應公眾期望之餘，也令主要官員繼續承受不必要的政治壓力。

#### (2) 管治團隊欠缺共同的政治理念

雖然董建華先生期望以問責制建立理念一致的管治團隊，但主要官員並沒有共同的背景和合作經驗，他們之間也欠缺互相支持的誘因。行政會議在2002年至2005年曾一度改組為「類內閣」的架構，讓決策權力由主要官員集體擁有，但其後兩屆政府又改變了對行會的組成和運作方式，令行會不能發揮內閣的功能。行會的「集體負責」原則亦欠缺明確的定義，令內閣的概念一直未能得以具體展現和落實。

#### (3) 受程序和經驗所限，副局長及政治助理難以充分發揮支援局長的功能

在第二屆特區政府裡，只有司局長是政治委任官員，他們難以同時應付政治、媒體聯繫、以及政策制訂工作。因此，特區政府在2006年決定透過擴大政治委任層，讓主要官員得到充分的政治支援。雖然當時政府的問題意識準確，但礙於程序和經驗所限，副局長和政治助理未能充分發揮他們的價值和重要性，以提升局長的政治能量。

就副局長而言，他們的職能可歸納為：(一)協助政策制訂、(二)遊說立法會和主要持分者支持政策，和(三)保持與持分者的政治聯繫。然而，在現行的政策制訂程序和分工裡，副局長要從中介入並不容易，他們不但要在政策制訂過程中找到屬於自己的位置，更必須有足夠的能力以獲得高級公務員及主要官員認可。假如副局長完全沒有參與政策制訂的機會，又沒有一定專業的知識和背景，那麼他／她便更難遊說立法會議員和主要持分者接受政策。

政治助理則主要擔任幕後分析、協調和遊說等角色。部份政治助理沒有媒體經驗，亦未必了解所屬政策範疇，於是他們便側重於政治聯繫工作。但政助的地位和權力並未能夠得到各個持分者的認可，他們所收集的意見亦過於零散，難以轉化為實質的政策建議。在工作過於瑣碎甚至與公務員在角色上重疊的情況下，政府將更難說服公眾要維持政治助理制度。

#### (4) 未有完整的政治人才培訓和晉升機制

如何找到合適的人選出任政治委任職位，並為他們提供晉升機會，讓他們繼續留在政界發展，並非易事。在西方民主國家裡，議會、政黨制度、公共行政學院制度等在結構上確保政治人才的供應，也讓職業從政者在政黨輪替的過程中，能夠暫時轉移到其他政治崗位。反觀香港，政助與副局長並不能理解為一種晉升階梯：政助與副局長的資歷、工作要求和年齡有明顯差距，兩者之間亦欠缺銜接崗位，令政助不但難以長期留在政府裡，更會被迫完全離開政界，失去培訓人才的作用。在沒有成熟的政黨和議會體制輔助下，單憑擴大政治委任層，難以從結構上確保政治人才的供應和晉升。在此情況下，現時行政長官能否找到合適的人士出任主要官員，相當視乎他的施政風格、人際網絡、政治協商能力等。

再者，現時政治制度內的「旋轉門」機制並未有完全發展，當政治委任官員離職後，除非獲「政治委任官員離職後工作諮詢委員會」批准，否則他們須在一年後才能夠加入其他機構工作。長達一年的冷靜期，對有意在政界，以至不同界別大展拳腳的人士來說，無疑是一個重大的限制。這樣的安排，不但降低社會人士放棄現時的事業、投身政府的意欲，更讓政治人才的晉升出現更嚴重的斷層。由此可見，不論是進入政府，還是走出政府，現時的「旋轉門」機制都未有確保政治人才供應的穩定性。

#### 政策建議的主要理念

政制上的限制(如未能落實普選和政黨欠缺發展空間)，固然是問責制窒礙難行的主因。除較大規模的政制改革外，不少意見指「找個比較好的局長」能暫時填補問責制的不足。這原則乃人所共知，是在現有的條件下，能疏導上述的部份問題的軟性方法。「任人唯才」若要轉化為政策建議，所指的是如何從結構上增加能夠勝任局長的人選，並透過改良政治委任官員的聘任機制，吸納有能之士。

即使能夠找到合適的人選出任主要官員，他們也需要一定的政治支援，才能駕馭複雜的政治工作；同樣，若主要官員之間欠缺共同的管治理念，任憑個別官員有多大的才幹，在面對跨局或大規模的管治問題時，也只會見得捉襟見肘。因此，我們另外兩部分的政策建議包括：調整副局長和政助的職能及定位，讓他們能夠充分協助局長施政；把行政會議內閣化，具體落實「集體負責」，建立團隊精神。

## 具體政策建議

### 建議一：將副局長的聘用及培訓制度化

我們建議特區政府改變現時副局長的遴選程序和機制，在聘用副局長時，透過加入「入職條件」、「招聘考試」，「面試」和「培訓」四個步驟，為副局長的聘用建立一套有系統的機制。申請副局長的人選應設定為以下三類：D3級別的公務員、曾經擔任五年特別顧問(見以下建議三)的人士，以及具有十五年專業／管理經驗的人士。在此建議下，特區政府須研究其他國家公共行政學院的考評內容，制訂一套最適用於香港的副局長考核標準及考核範疇。同時，政府須充分發揮公務員培訓處的角色，將現時的訓練課程和資源擴展至政治委任層，並為副局長提供一系列公共行政、領導及管理的課程和學習資源。

### 建議二：調整局長薪酬，增加常秘晉升局長的誘因

自2009年至今，公務員的薪酬逐漸上調；然而，局長的薪酬並未有因而提升。雖然本屆立法會通過了主要官員加薪12%的建議，並於下屆政府開始推行，但是，短期調整局長的薪酬並未能夠持續理順局長和D8級官員之間的薪酬結構問題。因此，我們建議特區政府將各司局長的薪酬，與首長級第8薪點(D8)維持一定的比例，以增加高級公務員成為局長的誘因。

### 建議三：政治助理改為特別顧問，彈性支援局長

#### (1) 從政治委任層中取消政治助理一職，以特別顧問取代

我們建議政府從政治委任層中取消政治助理一職，將現時屬於政治助理的資源，交由各司局長自行彈性調配。如司局長希望繼續聘用副局長以外的政治官員協助施政，我們建議政府改以「特別顧問」取代原來「政治助理」的角色。特別顧問須為特定範疇的專家，屬於司局長個人的智囊。特別顧問須有一套獨立的工作守則；局長在聘請特別顧問前，須向行政長官提交該顧問的個人資料和具體工作安排，並在聘任後公開特別顧問的個人履歷。

### (2) 各司局可彈性調配現金薪酬

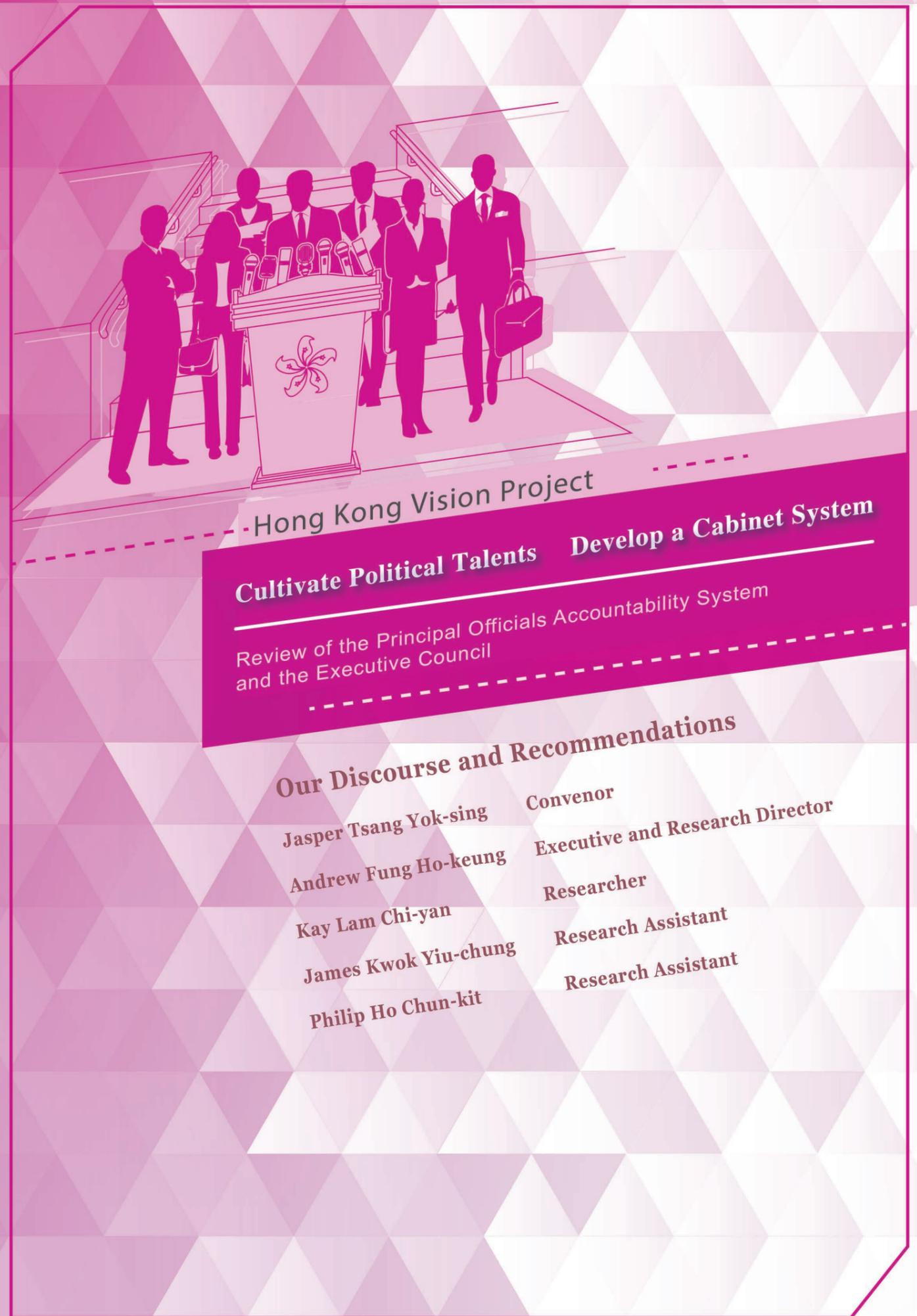
研究團隊認為可進一步放寬各局的資源運用，建議如下：各司局可獲得一筆固定款項，金額相等於現時政治助理的頂薪(港幣104,340元)。該款項可用於聘任特別顧問，或按該司局的特殊需要，運用於政策研究等用途之上。各司局亦可把節省下來未動用的款項重新調配，用以獲取其他支援。

### 建議四：主要官員須定期主持社區居民大會

我們建議下屆政府的主要官員須要定期與市民接觸，包括到地區主持「公眾諮詢大會」，向市民交代政府政策和回應市民質詢，以加強官民溝通，並提高官員的政治才能。

### 建議五：將行政會議改組為政府內閣，落實集體負責

我們建議政府將行政會議內非官守成員的數目限制至不多於5人，並不設非官守議員召集人一職。在行政長官和主要官員為主的組成下，行政會議將成為政府內閣。主要官員將以內閣成員身份提出意見，並進行集體決策；內閣所有決議均屬集體決議。同時，內閣成員(官守和非官守)都必須全力支持內閣的集體決議，並就集體決議所引伸的結果集體負責。至於個別政策的推行，則由相關的主要官員個人負責。



## The political significance and importance of the Principal Officials Accountability System in Hong Kong

The Principal Officials Accountability System (the Accountability System) has been implemented for 15 years, starting in 2002. The original intention of the Accountability System was to enable the Chief Executive to establish a political team that shares similar political views and to allow these principal officials to respond more actively to the needs of society. Later, during Mr. Donald Tsang Yam-kuen's administration, the SAR Government proposed the "Further Development of the Political Appointment System" to train political talents so as to provide more political support for the principal officials.

Although the implementation and expansion of the Accountability System is a response to certain governance problems, the accountability system seems to receive more negative comments than positive ones, and the overall poll ratings of principal officials is at a relating low level, owing to the influence of varying circumstances. As the highest-level political structure of the SAR Government, the effectiveness of the Accountability System does not only affect the SAR Government's popularity, but also the formulation and implementation of major policies. Therefore, how the accountability system should continue is a matter of governance that must be addressed.

### The Accountability System is in line with the development of the political system:

Although the specific operations of the Accountability System still need to be improved, it does respond to problems derived from bureaucratic governance. After the handover, with the development of the electoral system and the changes in social environment, discussion of public policy has entailed coming face-to-face with differences in value judgment and ideology that are difficult to resolve solely through reliance on administrative procedures. Although some senior civil servants do have a strong political sense, the ability to master "political judgment" is not an inevitable outcome of professional training in the civil service. In Western democracies, the work of political judgment is the responsibility of the SAR Government leadership generated by the democratic system. Politicization and democratization are the inevitable trends of Hong Kong's political development. The Accountability System allows a more pronounced role and division of labor between politics and administration, which will help further liberalize the decision-making power once universal suffrage has been realized. We should not begin to think about the road ahead for the Accountability System only after the implementation of universal suffrage. Otherwise, this will cause governance problems.

## Core issues of the Accountability System

The implementation of the Accountability System does not only change the relationship between the Chief Executive, the principal officials and civil servants, but also raises the public's expectations of governance quality and opens up opportunities for political participation. The research team, after reviewing the development and effectiveness of the entire Accountability System and comparing it with foreign case studies, summarizes its core issues as follows:

### (1) The Accountability System fails to respond to public concerns about the "accountability of officials"

The fact that the Hong Kong-style ministerial system is named after the "accountability system" while the territory does not appear to have a ruling party naturally leads the public to focus on the personal responsibility of individual principal officials (or "ministerial accountability"). However, "ministerial accountability" does not have an agreed-upon academic or substantive definition, and the replacement of officials is often a measure of last resort. The SAR Government also fails to clearly distinguish between the personal responsibility of officials and the overall responsibility of the whole governance team, which inclines the public to use "whether there is any official who can step down" as a rubric for judging whether the spirit of accountability has been honored. In the long run, it remains difficult for the Accountability System to respond to public expectations, and the principal officials will continue to come under political pressure.

### (2) The governance team lacks common political ideas

Although Mr Tung Chee-hwa hoped to establish a coherent governance team based on the spirit of the Accountability System, officials have no common background or experience in co-operation, and officials are inevitably not incentivized to support each other. Although the Executive Council (2002-2005) was once reorganized into a "cabinet" structure to let the Principal Officials possess decision-making power in a collective sense, the subsequent governments have changed the composition and the operation of the Executive Council, which may prevent the council from playing its intended cabinet functions. The concept of "collective responsibility" of the Executive Council also lacks a clear definition, which hinders the development and implementation of the "cabinet" concept.

### **(3) Limited by procedures and experience, Under Secretaries and Political Assistants are unable to fully fulfil their functions to support Secretaries**

In the second term of the SAR Government, only the Secretaries were politically appointed officials. It was difficult for them to cope with politics, the media, and policy development at the same time. Therefore, in 2006, the SAR Government has decided to give sufficient political support to the principal officials by expanding the political appointment level. Although the SAR Government was well aware of the problem, the Under Secretaries and Political Assistants failed to fully demonstrate their value and importance in enhancing the capacity of the Secretaries due to their limited experience and procedural limitations.

In the case of Under Secretaries, their functions can be summarized as: (a) assisting in policy formulation, (ii) lobbying the Legislative Council and major stakeholders to support the policy, and (iii) maintaining political connections with stakeholders. However, under the current policy development process and division of labor, it is not easy for the Under Secretaries to intervene. They must not only find their place in the process of policy formulation, but must also have sufficient capacity to obtain approval from senior civil servants and officials. If the Under Secretaries do not have the opportunity to participate in the policy formulation and have no professional knowledge or background, it will be more difficult for them to lobby legislators and main stakeholders to get them to accept the policy.

Political Assistants mainly provide behind-the-scene analysis, coordination and lobbying, in addition to other roles. If some Political Assistants do not have media experience and are not necessarily aware of their policy areas, they will focus more on political connections. However, the status and power of Political Assistants have not been recognized by the various stakeholders, and the views they collect are too fragmented and difficult to translate into substantive policy recommendations. In situations where their work is too trivial or even overlaps with the roles of civil servants, it will be harder for the SAR Government to persuade the public to maintain the political assistant system.

### **(4) There is no complete political personnel training and promotion mechanism**

It is not easy to find suitable candidates for political appointments, to provide them with promotion opportunities and to keep them in the political sector. In Western democratic countries, the parliament, the political party system, national schools of public administration, etc., ensure the supply of political talents within a political structure. They also allow professional

political practitioners to transfer to different political positions during the rotation of parties. But in Hong Kong, the position of Political Assistant should not be understood as a step on the promotional ladder to the position of Under Secretary. The differences in qualifications, job requirements and age between Under Secretaries and Political Assistants are obvious, and the two positions lack transitional posts, which makes it difficult for the Political Assistants to stay in the government for long; some of them are even forced to leave the political circle. “Cultivation of political talents” has therefore become a lost cause. Without the aid of a mature political party and a fully-developed legislature, it is difficult to ensure the supply and promotion of political talents from within the political structure simply by expanding the political appointment system. In this case, whether the current Chief Executive can find the right person to be the principal officer depends on his/her style of administration, interpersonal network, political negotiation skills and so on.

Moreover, the “revolving door” mechanism has not been fully developed under the current political system. When political appointees leave their office, unless permitted by the “Advisory Committee on Post-office Employment for Politically Appointed Officials”, they can only be employed by other agencies or institutes after a year of “sterilization period”. Of no doubt, for those who would like to further develop their political career or career in other fields, a year of “sterilization period” has imposed a huge restriction. Such mechanism not only would discourage talents from joining the SAR Government, it would also result in fractures in the promotion of political talents. Thus, from joining the SAR Government to leaving the SAR Government, the current “revolving door” mechanism does not facilitate a stable supply of political talents.

### **The main ideas of our policy recommendations**

Political restrictions (such as failure to implement universal suffrage and political party politics) are, of course, the main causes of difficulty for the Accountability System. In addition to larger political reforms, many hold that “finding a better Secretary” can temporarily make up for the inadequacies of the Accountability System. This practice is well known, and can be a “soft” partial solution for the problems above under existing conditions. The “meritocracy” principle should be translated into a policy proposal. This proposal should refer to how to increase the number of candidates who are sufficiently competent to be Secretaries as well as how to improve the appointment mechanism for politically appointed officials.

Even if the SAR Government can find the right people to serve as principal officials, the appointees also need a certain level of political support in order to handle complex political work.

Similarly, if the principal officials lack a common governance philosophy, however talented an individual official may be, they will still be constrained when facing cross-bureau or large scale governance problems. Therefore, our other two policy recommendations include: adjusting the functions and positioning of the Under Secretaries and Political Appointees so that they can fully assist the Secretaries in policy administration; the “cabinetization” of the Executive Council and the actual implementation of “collective responsibility”, in order to foster the establishment of team spirit.

## Our policy recommendations

### Recommendation 1: Institutionalize the appointment and training of the Under Secretaries

We propose that the SAR Government should change the selection mechanism and procedures for the Under Secretaries. When hiring an Under Secretary, the SAR Government should add four procedures, namely “Entry Requirements”, “Recruitment Examination”, “Interview” and “Training”, so as to establish a systematic appointment mechanism. The candidates for the Under Secretaries should be categorized into three groups: civil servants at the D3 level; those who have served as special advisors for five years; and those with 15 years of professional/managerial experience. Under this proposal, the SAR Government should study the examination questions of other national public administration schools to formulate a set of assessment criteria and areas which are most suitable for appointing Under Secretaries. At the same time, the SAR Government should fully utilize the Civil Service Training and Development Institute of the Civil Service Bureau, extend the existing training courses and resources to political appointments, and provide Under Secretaries with a series of public administration, leadership and management courses as well as learning resources.

### Recommendation 2: Adjust the remuneration of Secretaries to increase the incentive for Permanent Secretaries to take up positions as of Secretaries.

Since 2009, civil servants have had pay rises; however, there are no corresponding readjustments on the remuneration of Principle Officials. Although the proposal of raising the salaries of bureau heads by 12 % is approved by the Legislative Council and will be implemented in the next term of the SAR Government, the readjustment remains a short-term measure and provides no structural solution to the percentage difference between the pay of the Secretaries and Point 8 of the Directorate Pay Scale (D8). We propose that the SAR Government should maintain a certain percentage difference between the pay of the Secretaries and Point 8 of the Directorate Pay Scale (D8) to increase the incentive for Permanent Secretaries to take up positions as Principal Officials.

### Recommendation 3: Change the role of Political Assistants to special advisers to provide flexible support to Secretaries

#### (A) Removal of Political Assistants from the political appointment system and replacing them with Special Advisors

We propose that the government should remove the post of Political Assistants from the political appointment system and transfer the existing resources that currently belong to the Political Assistants to the corresponding Secretaries for their flexible arrangement. If the Secretary wishes to continue to employ political appointees (on top of Under Secretary) to help in the administration, we propose that the government should replace the original “Political Assistant” position with one for a “Special advisor”. The Special advisor should be an expert in a particular area and act as a personal assistant or a staff member for the Secretary. The SAR Government should prepare a separate code of practice for Special advisors. Before hiring a Special advisor, the Secretary should also submit to the Chief Executive the personal résumé and the specific working arrangements of the Special advisor. After the appointment is made, the personal résumé of the Special advisor should be disclosed to the public.

## Our Discourse and Recommendations

### (B) Allow offices to flexibly allocate cash remuneration

The research team believes that the use of resources by the bureaux can be further eased by proposing a grant for a fixed amount of money to each Secretary equal to the current salary of a Political Assistant (HK\$ 104,340). The Secretaries are free to use the fund to appoint Special Advisors or for policy research and other purposes to meet the special needs of the bureau. The bureau may also redeploy the unused funds for other forms of support.

### Recommendation 4: Require principal officials to hold community residents' meetings on a regular basis

We recommend that the principal officials of the next administration should conduct “public question and answer sessions” regularly in different districts to explain policies to the public and to face public inquiries so as to enhance communication and strengthen the political skills of the officials.

### Recommendation 5: Reorganize the Executive Council into a government cabinet and exercise collective responsibility

We recommend that the SAR Government should limit the number of unofficial members of the Executive Council to no more than five persons and cancel the position of Convenor of the Executive Council Non-official Members. When the majority of the Executive Council consists of the Chief Executive and the principal officials, the Executive Council will be reorganized into the SAR Government Cabinet. The principal officials will express their views as cabinet members and make collective decisions within the cabinet. All cabinet resolutions will be collectively resolved. At the same time, members of the Cabinet (both official and non-official) must fully support the collective resolution of the cabinet and are collectively responsible for the results of the collective resolution. As for individual policy promotion or enforcement, the relevant principal officials are personally responsible.

香港願景計劃  
培育政治人才 發展內閣制度  
檢討高官問責制及行政會議

## 研究報告

林緻茵	研究員
郭耀聰	助理研究員
何俊傑	助理研究員
李曉婷	學生助理

# 第一章 問責制的政治意義及重要性

### 香港高官問責制的研究意義

1.1 香港的政治委任制度，又稱為高官問責制，由2002年推行至今已達15年。制度的原意是為了讓行政長官建立施政理念相近的政治團隊，並讓主要官員更積極回應社會需要。2006年，時任行政長官曾蔭權先生提出「進一步發展政治委任制」，以培訓政治人才，同時讓他們為司局長提供更多政治支援。雖然問責制的實施及擴展，確實回應了某些管治問題，但在各種因素的影響下，問責制似乎譏多於譽，主要官員的整體民望長期偏低。作為特區政府最高層次的政治架構，問責制的成效不但影響政府的民望，更影響各項主要政策的制訂和執行。因此，問責制應該如何走下去，是必須正視的管治問題。

1.2 無論問題的答案是怎樣，我們必先重新審視和回顧整個問責制的發展和成效，才能確定問責制對於香港政治體制發展的正面作用，並準確找出問責制的核心問題，從而加以改善。為此，本研究報告將參考學術文獻和政府文件，並透過訪問和政治委任層的背景研究，剖析現行制度的不足之處。在深入了解香港的情況，並參考外國的政治體制後，我們提出了一套政策建議，盼能補苴罅漏，解決特區政府當下的管治問題。

### 推行問責制的三大原因

1.3 要了解問責制的問題所在，我們必先由制度的設計原意說起。綜合而言，時任行政長官董建華先生推行高官問責制的原因有三：

#### (一) 組成政治團隊，增加行政長官的政治能量

1.4 基於政權移交和平穩過渡的考慮，《基本法》規定在回歸後基本保留行政主導的政府運作模式；一方面特區行政長官是特別行政區的首長，領導香港特別行政區政府，另一方面，屬公務員系統的政務司司長及其領導的各政策小組，則掌握著政府的運作及各項政策的執行權。在這種模式下，只有行政長官一人是政治委任官

員，其他主要官員皆是以公務員合約聘用。由於行政長官無法掌握政府高級官員的人事控制權，故出現了一種猶如被架空的情況，與公務員系統的運作越來越不協調。

1.5 故此，推行問責制是為了建立政治委任層。在問責制下，所有主要官員皆為政治委任官員，按合約形式聘用，任期為五年，同時不可超過所隸屬的行政長官的任期<sup>1</sup>。主要官員不受公務員「政治中立」的約束，可以和行政長官分享「共同理念、共同施政目標和使命」，《基本法》賦予行政長官的領導權力亦得以體現。董先生亦指出，由於「問責制的主要官員不是公務員，不再受到原來公務員制度的約束」<sup>2</sup>，他們更能公開地表達及貫徹其政治理念。

1.6 主要官員的團隊精神亦透過行政會議體現。在董先生的第二個任期裡，所有主要官員都是行政會議(下稱行會)成員，而且在削減了非官守議員人數的情況下，行會變成一個類似內閣(cabinet)的政治架構。主要官員須直接參與討論和決策，為行會的決定承擔集體責任。為團結主要政黨以及在議會內形成執政聯盟，董先生亦邀請政黨黨魁以個人身份參與行政會議的工作，擔任非官守成員。

### (二) 回應公眾對於主要官員問責性的關注

1.7 早在英治時期，政府內部已逐漸建立一種問責文化，提高了市民對於管治質素的期望<sup>3</sup>。當然，由於港英時期的香港是官僚政體而非民主政體，政府的問責性體現於公共服務的質素和政府的施政表現；我們可將之理解為一種「行政管理型」的政府<sup>4</sup>。隨著八十年代引入代議政制，以至末代港督彭定康上任後改組行政局及

1 當時，所有局長不再隸屬政務司；各司長和局長直接隸屬行政長官，並會直接向行政長官負責。

2 政府新聞網。(2002年4月17日)。〈行政長官介紹問責制方案〉。於2017年3月1日，下載自：<http://www.info.gov.hk/gia/general/200204/17/0417136.htm>

3 例如，港督麥理浩在七十年代委託國際顧問公司麥建時(McKinsey)就港英政府內部管治體制架構進行研究，希望能藉此提升政府施政效率，令政策可更有效地推動，以改善社會民生。

4 行政管理型政府：香港並沒有真正的政治問責制（因為港督並非選舉產生，而且香港人對人選亦沒有任何影響力），但卻有法律上的保護，令殖民主義的威權統治不可以為所欲為；香港政治並非真正透明，但法律面前人人平等，一般人亦可以通過法律程序來進行監督。——參考自：呂大樂。(2015)。《香港模式：從現在式到過去式》。〈第三章：行政管理型政府〉。香港：中華書局。頁70。

進行政制改革，市民大眾對政府的透明度要求日增；在強調問責的風氣下，「公平、公正、公開」成為了當時主要官員的論述。

1.8 回歸後，連串的行政失誤事件，如短樁事件、禽流感事件、機場啟用事件等，令市民愈加關注公務員團隊的問責性。當時甚至有聲音要求公務員承擔責任、引咎辭職。然而，政府在〈主要官員問責制〉的立法會文件中指出，公眾和議員要求公務員進行政治問責(political accountability)，甚至在有需要時辭職，並不合乎公務員體系的永業原則和任免制度。

1.9 因此，當時政府建議在公務員體系之上，加設一個新的主要官員問責機制及相應的聘任制度。概念上，問責制與西方國家的部長制類同：原屬公務員團隊的各個司長和政策局局長，將會變成政治任命官員。〈主要官員問責制〉文件更進一步規定，當這些官員所領導的部門犯了政策上的重大錯誤<sup>5</sup>，他們便可能須要負上「全部政治責任」，甚至向行政長官請辭。同時，公務員體制會繼續保持常任。他們所體現的問責性可理解為「官僚的問責性」(bureaucratic accountability)，是一套維持行政程序的合法性和廉潔性的機制<sup>7</sup>，而非政治問責。

### (三) 主要官員更能回應社會需要

1.10 回歸後，隨著選舉制度以及傳媒的發展，政府的運作和政策制訂過程受到更大的公眾監察和輿論壓力。主要官員須為其範疇的政策負上「全部政治責任」，他

5 政制事務局。(2002)。〈主要官員問責制〉。於2017年3月1日，下載自：<http://www.cmab.gov.hk/cab/topical/doc/acc-c.pdf>

6 原文為：「為政策的效果和執行部門提供的服務承擔全部責任。」

7 值得一提的是，在西方民主國家，「官僚問責」的概念能夠透過民主選舉而變得完整，即部長本身是以某種形式得到市民授權，公務員則透過向部長負責，達致向市民問責。根據公共行政學者Ian Scott 的說法，在香港，以上的問責關係未臻完善，令「官僚問責」有所殘缺。Scott, I. (2009). *The Public Sector in Hong Kong*. Hong Kong: The Hong Kong University Press.

們有更大的誘因接觸公眾、議員及各個團體，主動爭取他們對政策的支持。上述的種種轉變，突顯了「政治工作」的重要性。

1.11 所謂「政治工作」包括兩部分：政治判斷和政治公關工作。主要官員除了須按社會需要和需求決定政策目標和政策的先後次序，並確保政策能落實和執行外，他們也有責任團結社會，讓大部分政策獲得市民支持，從而加強特區政府的認受性。故此，主要官員須出席立法會會議，回應議員的質詢，以及為政策辯解。為爭取市民對政策的支持，當時的主要官員亦應到各個社區接觸居民和不同團體，了解民情，聆聽民意。

1.12 〈主要官員問責制〉文件指出，由於主要官員不須恪守政治中立的原則，由他們處理「政治工作」更為合適。當大部分政治工作如決策、建立對外聯繫、宣傳政策皆由公務員轉移到政治委任官員身上，公務員的政治中立性便得以保障。

### 為何問責制不可逆轉？

1.13 就當時的政治環境而言，實施問責制這一步，到底有沒有走錯？雖然問責制的具體運作仍有待改善，但它卻回應了官僚政體(bureaucratic polity)所衍生的問題。不少本地學者如呂大樂指出，英治時期官僚政體的特質，在於「政治的行政化」<sup>8</sup>：在制度上，由公務員出任的高級官員既是行政管理人員，也是政治決策者；但在日常生活或公眾議論之中，政治與行政卻被刻意分開。尤其在引入代議政制前，由政府所設的公共政策議論框架相當有限，令議題看起來與政治或意識形態無關。箇中牽涉的討論，只是關於哪種方法更有效率、更方便的考慮。當大部分政治問題都被視為行政管理的問題，公務員便有足夠能力處理，令問題迎刃而解。

<sup>8</sup> 呂大樂。(2015)。《香港模式：從現在式到過去式》。〈第三章：行政管理型政府〉。香港：中華書局。頁80。

1.14 隨著回歸後社會環境及政治制度的改變，「政治行政化」的管理模式已難以奏效。例如，回歸之初已逐漸備受關注的城市規劃和保育問題<sup>9</sup>，以及問責制實施後所處理的《基本法》二十三條立法及政制改革等議題，必然觸及價值判斷及意識形態的分歧，難以透過行政管理程序解決。雖然部分高級公務員的確擁有很強的政治觸覺，但掌握「政治判斷」的能力並非公務員專業訓練下的必然結果。在所有西方民主國家，政治判斷的工作是交由民主制度產生的政府領導層專門負責。

1.15 值得注意的是，當時部分高級公務員把「政治中立」理解為：「政治中立」是指「向當權者直言進諫」(speaking truth to power)、「不為某一種利益服務，將最有利香港社會的放在最重要的位置之上」。換言之，他們認為自己有一種「超然」的角色，是公眾利益的守護者，不應受短暫的政治利益影響。無可否認，社會上的確需要一些建基於嚴密分析、超越派別利益，並且合乎法律和程序的觀點，避免政策流於民粹；然而，這種觀點並不能完全取代政治上和道德上的決定。因此，不少民主國家嘗試平衡兩種觀點，令政策合情合理。以英國為例，高級公務員須秉持不偏不倚的精神，就政策事宜提供客觀意見，至於由民選產生的政治委任官員則負責進行政治決定和對外宣傳政策。

1.16 由此可見，政治化和民主化是香港政制發展的必然趨勢。問責制的設置本身符合政治制度的發展，讓政治和行政有更明顯的角色和分工。〈主要官員問責制〉文件所提出的分工，即主要官員專門負責政治判斷和政治公關工作；這個說法大致上合理；現存問題是在於整個問責制度未有足夠的配套，同時香港民主發展亦未如預期。

1.17 事實上，任何政治改革一旦實施，要走回頭路是相當困難。雖然在未有普選下發展問責制，始終是美中不足，但我們卻不能在落實普選後，才開始思考問責制的前路，否則只會讓管治問題叢生。既然問責制的概念並無不妥，那麼，我們須要分析的下一個問題，就是哪些具體原因窒礙了問責制的實施。

<sup>9</sup> 隨著1998年亞洲金融危機，香港的經濟體加速轉型，中央商業區的土地需求大增，政府通過市區重建及填海等方法，增加在市中心區的土地供應。再加上2001年市區重建局取代土地發展公司後，徵集土地的權力大大提升，圍繞土地使用的爭論隨之而起。2003年的保護海港運動、2005年利東街重建事件，及後令本土思潮抬頭的天星、皇后碼頭事件，就是在這個大背景下發生。

## 第一章：問責制的政治意義及重要性

1.18 在本研究的第二章，我們會先檢討董先生推行的「主要官員問責制」在第二屆特區政府(2002年7月至2005年)的實施情況，並指出問責制在設計上的漏洞；第三章則集中分析「進一步發展政治委任制度」(2008年5月至今)實施後，加設的副局長和政治助理能否增強問責制的成效。及後，我們會在第四章剖析海外的部長制經驗，並在第五章提出一套詳細的政策建議。

## 第二章 「主要官員問責制」的核心問題

2.1 在此章節裡，我們會集中探討「主要官員問責制」於2002-2005年的實施情況。研究團隊將以問責制推行的原意及制度設計為切入點，分析哪些具體原因削弱了問責制的成效。問責制的推行為香港的政治發展帶來深遠的影響，雖然當中牽涉的部分問題已被疏導，但部分問題至今依然存在。

### 問題一：問責官員如何問責？

2.2 問責制實施至今，相信許多人心目中的最大疑問，就是主要官員如何「為政策的效果和執行部門提供的服務承擔全部責任」？在民主體制下，政府領導層雖然要為施政負上政治責任，但西方國家普遍不以「問責制」(accountability system)命名高級官員的委任制度。準確來說，問責制應被理解為一種「部長制」(ministerial system)。把「部長制」命名為「問責制」，公眾的焦點自然放在「問責」之上，而忽略了實行該制度的其他原因。同樣，政府內部和社會對於「部長責任」(ministerial responsibility)的理解亦未見清晰，以致出現了不少期望落差。

2.3 我們首先須要釐清一點，無論是在學術上，抑或實質操作上，「部長責任」也沒有一致的定義。以英國的西敏制(Westminster system)為例，部長的政治責任可分為兩種：部長對所屬內閣的集體責任(cabinet collective responsibility)，以及屬於部長個人的責任(individual responsibility)。前者是指部長必須公開支持及維護內閣的集體決策，包括在議會內表決時，跟隨政府的立場投票，否則他／她必須請辭。至於部長的個人責任，亦可細分為兩個部分：(一)作為部門首長，他／她須要為部門的運作(包括政策執行及服務質素等)負上責任；(二)若國會議員對部門的運作有任何疑問，部長有責任向國會解釋(answerability)。但由於香港並非實行議會制，亦未有出現執政黨，當時政府文件和公眾的目光，自然便聚焦於主要官員個人的責任。

2.4 即使我們只談部長個人問責，其實亦牽涉相當多的討論。部長須為屬下公務員所犯的錯失負上責任的這個概念，在西方國家稱之為「轉承責任」(vicarious

responsibility)<sup>10</sup>。然而，有學者反駁指，基於部門運作的複雜性，部長不可能知悉部門內的一切事務，亦毋須為公務員的行政失當負上個人責任<sup>11</sup>。因此，我們認為，要釐清部長和公務員之間的責任，必然牽涉其他配套，尤其是檔案和公開資料的使用。例如，英國政府內部設有部長指引(Ministerial Direction)機制，透過正式文件記錄部門內的決策過程，呈交予國會作備案，亦開放予市民公開查閱(詳見附錄4)。

2.5 即使能夠證明是部長個人塞責，他／她應該以哪種形式問責，也是值得商榷。有學者把「部長責任」等同向國會解釋的責任，與請辭與否無關<sup>12</sup>；亦有意見認為，「轉承責任」並不構成辭退的理由。部長只會在嚴重個人或政治行為失當的情況下，才須要請辭<sup>13</sup>。另有學者指出，「部長責任」沒有客觀和固定的標準，而是按當前的政治環境而定<sup>14</sup>。尤其在議會制國家，部長應否請辭，視乎他／她是否已經失去了國會的信任。若當屆政府是少數政府(minority government)<sup>15</sup>，部長須請辭的機會較高。首相是否願意接受某位部長的請辭，亦基於他／她對當下政治形勢的評估，以及該位部長能否得到其他內閣成員與所屬黨派議員的支持。首相若認為該同僚值得挽留，有可能會以內閣改組(cabinet reshuffle)<sup>16</sup>的方式疏導爭議；但無論如何，首相有否誤判形勢，將會於下一次選舉結果中反映。

2.6 據我們所收集的數據和文獻所得，個別部長請辭本身並非常見現象。以英國和加拿大為例，部長因為部門犯錯而請辭的個案，只屬少數；其他的可能性包括：

10 Mallory, J.R. (1984). *The Structure of Canadian Government*. Toronto: Gage. p. 136

11 Turpin, C. (1994). Ministerial Responsibility. In Jowell, J. and Dawn, O. (eds.) *The Changing Constitution*. Oxford: Clarendon Press. 109-151

12 Finer S.E. (1956). The Individual Responsibility of Ministers. *Public Administration* (Vol. 34. Issue 4. December 1956). p. 337

13 Marshall, G (ed.). (1989). *Ministerial Responsibility*. Oxford: Oxford University Press. p. 11

14 Sutherland, S.L. (1999). Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform is Its Own Problem. *Canadian Journal of Political Science*. 24/1 (March 1999). pp.91-120.

15 少數政府是指執政黨或聯盟的各方在議會沒有過半數議席時形成的內閣。

16 大部分議會制國家容許內閣重組，當然亦有例外，如荷蘭便沒有內閣重組機制。

與其他內閣成員不和、個人操守問題等<sup>17</sup>。若是政府整體的政策方向出錯，整個內閣則須要履行集體責任，在首相辭職後提前進行大選。較近期的例子就是英國公投確定脫歐後，力挺留歐的首相卡梅倫(David Cameron)宣佈下台，交由下一任首相負責與歐盟進行脫歐談判。

2.7 有鑑於「部長責任」是一個很複雜的命題，單憑「有沒有官員下台」倉猝判斷問責精神已否彰顯，無疑是太過簡單的想法。透過對比其他國家的案例，不難發現現時特區政府的體制內沒有相關的配套及制度誘因，加上政府文件一直未有仔細羅列不同的可能性，例如個別官員何時以哪種形式問責，才會令公眾有問責制名存實亡之感。因此，在建議部分，我們將會就主要官員的權責設下一個較為清晰的定義。

### 問題二：主要官員的團隊精神並非必然

2.8 如第一章所及，「有助行政長官建立共同理念、共同施政目標和使命的政治團隊」是推行問責制的主要原因。從制度設計的角度觀之，董先生的說法基於以下兩點：(一)由於主要官員是由行政長官挑選，他們理應同意行政長官的施政理念；(二)主要官員也是行會成員，他們共同參與決策，並為行會的決定承擔集體責任。研究團隊認為，以上兩種安排，並不足以構成一個擁有共同理念的政治團隊。

### 團隊成員欠缺共同政治背景

2.9 若我們把董先生提出的「政治團隊」理解為一種類似內閣的概念，那我們必須先認清一點：並非所有內閣也有強烈的團隊意識，這視乎內閣是於哪一種政治架構下運作。學者賀可(Hugh Hecló)曾以「陌生人的政府」(a government of strangers)形容華府的運作模式，即美國的政治任命官員，大多是從商界、專業界別

<sup>17</sup> Finer曾研究英國於1855-1955年部長請辭的個案，詳見：Finer S.E. (1956). *The Individual Responsibility of Ministers*. *Public Administration* (Vol. 34. Issue 4. December 1956). p. 337。至於英國近二十年的部長請辭個案，詳見附錄5。

或學術界招攬的精英，加入政府前未必有相關的工作經驗<sup>18</sup>。亦由於總統的內閣名單可能是政治協商(包括通過國會審查、協調黨內不同派別、平衡各個界別利益)的結果，內閣成員未必是總統本人屬意的「夢幻組合」。因此，個別總統會選擇以白宮幕僚行事，而不依賴內閣的協助，甚至不定期召開內閣會議；第37任總統尼克遜(Richard Nixon)便是一個例子。

2.10 比起總統制國家，議會制國家較易產生擁有團隊精神的內閣，主要因為議會制下，內閣成員較大機會來自下議院或上議院<sup>19</sup>，加上內閣須得到議會的信任才能繼續執政，整個內閣是處於一種「共存亡」的狀態。相比之下，香港較易出現類似美國的情況，即行政長官可從不同界別招攬人才，他們未必有共同工作的經驗，同時政府領導層亦不會因為失去立法會的信任而無法繼續執政。當然，對於內閣的具體運作和內部權力關係，各議會制國家也會因為選舉制度等等的差異，而發展出不同的規律。例如，英國首相屬同僚中的首席(first among equals)<sup>20</sup>，在英國史上大部分首相也會以內閣為決策核心；部分多黨議會制國家(如德國<sup>21</sup>)並非以內閣為決策核心，而是由總理直接與部長溝通，部門亦因此擁有較大的自由度決定和執行政策。

### 「集體負責」的制度性矛盾

2.11 就算官員的出身不同，他們能否透過行會的集體決策和集體負責機制，建立團隊精神？董先生在他的第二任期內曾改組行政會議，讓行會的運作更接近內閣：非官守成員的人數由1997年的12名削減至2002年的5名，令行會的權力更集中於官守成員，即主要政府官員手上。換言之，由官守成員所主導的行會，形成了內閣的基本格局；非官守成員則聊備一格，旨在合乎《基本法》對於行會成員組成的要求。

<sup>18</sup> Hecló, H. (1977). *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*. Washington: Brookings Institution.

<sup>19</sup> 在英國、加拿大、西班牙、澳洲、愛爾蘭等地，內閣成員必須來自上議院或下議院；部分議會制國家如德國，並沒有就內閣人選的背景設限。

<sup>20</sup> 指首相在內閣之中，與同僚的正式地位平等，即內閣成員可透過內部投票否決首相的意願。換言之，執政內閣作為一個整體，是最高的決策層。

<sup>21</sup> 德國的體制被稱為「總理民主」(Chancellor Democracy)，他／她擁有廣泛的權力，能夠主導政府的整體政策。

2.12 以上安排，是董先生在《基本法》的框架下，把行會演繹為內閣；至於往後的行政長官是否重視行會，以及如何具體地加以運用，則依然視乎他個人的管治理念。例如，在曾蔭權時代，包括所有主要官員的政策委員會才是掌權機關。因此，行會的內閣化並未有經歷長時間的發展，或被視為一種憲制上的慣例。但由於行會是協助行政長官決策的高層次架構，重大的政策須通過行會，成員亦須恪守集體負責原則，由行會擔當內閣的角色，是一個合理的發展方向。部分曾經歷英治的國家在獨立建國後，行會亦是被內閣所取代，新加坡便是一例<sup>22</sup>。

2.13 至於何謂行會成員應表達「集體負責」的精神，我們可從上一部分提及的「內閣集體責任」入手。上文的釋義如下：內閣成員必須公開支持及維護內閣的集體決策，包括在議會內表決時，跟隨政府的立場投票，否則他／她必須請辭。當政府已失去議會的信任，首相亦會帶同內閣請辭。然而，由於特區政府的主要官員並非議會成員，官員沒有機會以表決的形式體現「集體負責」。從行會過往的慣例，以及〈宣誓及聲明條例〉<sup>23</sup>的內容看來，行政會議成員須遵守和英國內閣相同的「保密制」及「集體負責制」，即成員必須「公開支持或維護集體決策」，並且只有在會議內容保密的原則下，「集體負責」才能確切執行。

2.14 即使「集體負責」是指「公開支持或維護集體決策」，當時問責制的設計卻存有矛盾：全部主要官員(包括司長和局長)只是直接向行政長官一人負責。那麼，官員負責的對象到底是行政長官，還是整個內閣／行政會議？再者，問責制實施時，強調政策局在資源運用及執行上的獨立權力，以及官員就政策成敗負上的

<sup>22</sup> 新加坡的行會於1877年的英治時期設立。在1954年，新加坡與馬來西亞聯邦合併前，英國政府頒布了過渡性質的憲法，稱為《林德憲法》(Rendel Constitution)，原本行會的部分權力轉移至部長會議(Council of Ministers)，行會予以廢除。為逐漸步向議會制，部長會議其中六位成員為國會議員(當中包括一位首席部長，Chief Minister)，三位為官守議員，會議由總督主持。當時總督和官守成員仍然掌握主要的行政權力(如國防外交和財政等)。為進一步就兩年後的合併作好準備，新加坡於1958年頒布新憲法(Singapore Constitution Order-in-Council)，部長會議正式成為內閣，所有內閣成員由國會議員出任，而外交和國防權力，則掌握於英國政府的專員(British High Commissioner)手中。詳見：Tan, Y.L. (2015). *The Constitution of Singapore, A Contextual Analysis*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.

<sup>23</sup> 〈宣誓及聲明條例〉：第11章，附表2，第VI部訂明：「除獲行政長官的授權外，決不向任何人洩露行政會議的議程、所討論的內容及情況以及基於行政會議成員身分而獲得的任何文件，或獲知的任何事情，不以職務之便謀取私利或協助他人謀取私利，並就行政會議作出的一切決定，負起集體責任」。

「個人責任」，令官員之間欠缺互相支持的誘因。尤其，在敏感議題上(如《基本法》二十三條立法)，主要官員為免自己的民望被拖垮，未必願意公開支持有關的政策局局長。個別官員能否獲得留任，往往也是基於他／她的個人的表現，多於整個團隊的表現；因此，集體負責和個人負責之間，成形了相當明顯的矛盾。

### 跨部門合作問題

2.15 全部官員向行政長官直接問責的安排，亦衍生了另一個運作上的問題：由於整個政治領導層是以行政長官作為中心點，官員之間未有清晰的協調機制。有見及此，無論是曾蔭權先生的政府，抑或是梁振英先生的政府，皆嘗試以不同方法處理跨局協調的問題。例如，曾先生恢復了政務司司長統領政策局的職能；梁先生在任期裡建議增設副司長一職，以加強協調，亦將政務司司長辦公室下的政策及項目統籌小組升格為政策及項目統籌處，以加強跨局政策協調。

2.16 在今屆的行政長官選舉中，促進跨部門協調也是候選人的政綱之一，至於如何解決協調問題，各候選人也有自己的想法。例如，候選人林鄭月娥提倡以一個高層的架構統領各政策局；另一位候選人曾俊華則建議成立跨部門合作小組，由局長擔任小組組長。如何應對跨部門合作，其實視乎政治團隊的組成及行政長官的施政理念。以上兩種做法所帶來的政治效果各有不同：以高層架構協調，能夠增強行政長官個人的領導能力；透過由局長組成的小組協調，則能夠令局長之間有較大的實際合作機會，增強團隊意識。

### 問題三：主要官員身兼多職，難以駕馭各樣工作

2.17 如上文所及，董先生推行主要官員問責制時，具體列明主要官員須要擔任甚麼職務，詳情如下表所列<sup>24</sup>：

#### 主要官員的職責：

- (a) 掌握民意，在服務社會時考慮到市民大眾的需要；
- (b) 設定政策目標和目的，構思、設計和調整政策；
- (c) 擔任行政會議成員，直接參與討論和決策，為行政會議決定承擔集體責任；
- (d) 就政策、立法、收費和公共開支的建議，爭取公眾和立法會的支持；
- (e) 出席立法會全體會議，提出法律草案和動議辯論，參與議員提出的動議辯論和回應議員的質詢；
- (f) 出席立法會委員會、小組委員會及事務委員會會議，參與重要政策事項的討論；
- (g) 執行法例賦予他們的法定職能；
- (h) 監督屬下部門提供的服務，確保政策能有效地落實，以及達到理想的效果；
- (i) 為政策的效果和執行部門提供的服務承擔全部責任。

2.18 研究團隊將表列中職能分為以下三類，以簡化對主要官員工作的理解：

#### (一) 媒體 (對外工作)

2.19 第一個類別是指所有對外交流的公關工作，包括遊說不同持分者，與他們討論、交流政策意見，以及向媒體和市民宣傳政策資訊。主要官員須以相應的方法和渠道與市民大眾、傳媒、評論員、學者及其他論政者交流。因此，要處理好這個範疇的工作，必須熟悉媒體運作，充分發揮大眾媒體的影響力，以達到最佳的公關效果。此類職能，研究團隊將之歸類為媒體類別。

<sup>24</sup> 政制事務局。(2002)。〈主要官員問責制〉。於2017年3月1日，下載自：<http://www.cmab.gov.hk/cab/topical/doc/acc-c.pdf>

#### (二) 政策 (對內工作)

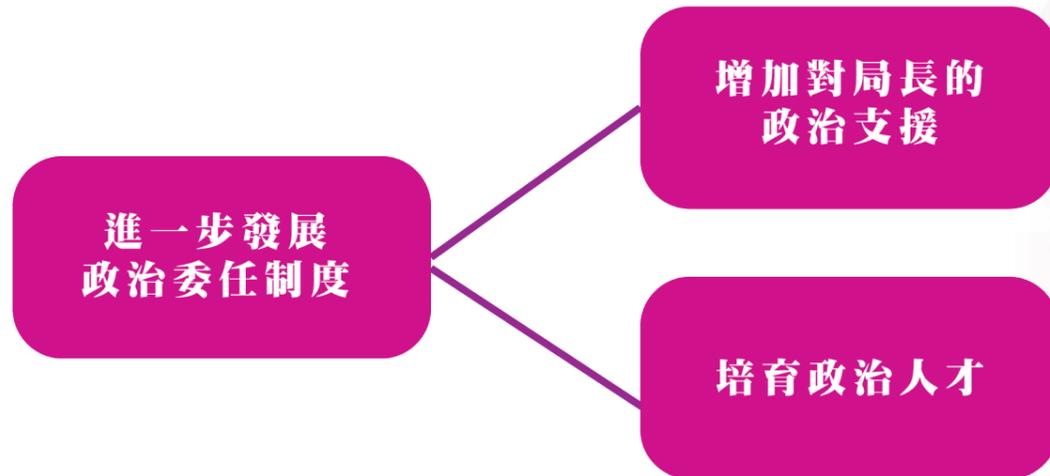
2.20 第二個類別是指所有對內、與政策制訂有關的專業工作，包括與公務員共同構建整個政策的目標、構思、設計等。另外，主要官員須作為政府部門的行政監督，以確保政策決定能夠有效落實，亦須在「熟悉政策」下向立法會解釋政策。因此，要妥善處理這個範疇的工作，官員必須熟習其所屬政策範疇的運作和具備相關知識，同時有一定的公共行政經驗。只有如此，官員才能有效制訂政策目標和解釋政策。此類職能，研究團隊將之歸類為專業類別。

#### (三) 政治 (認受性和合作)

2.21 第三個類別是指團結社會和公務員團隊，及作出政治判斷等工作，包括：按社會需要和需求決定政策推行的先後次序、與不同持分者建立緊密聯繫、鞏固立法會議員和市民的信心等，讓政策和當屆政府都能夠有足夠民意基礎和認受性。主要官員亦須為特區政府的施政和決策負上政治責任，以回應民意。因此，要處理好這個範疇的工作，官員必須有足夠的政治能量和政治魅力，從而令公務員、利益團體和廣大市民都認同其的施政手法和理念。此類職能，研究團隊將之歸類為政治類別。

2.22 由於問責制實施之初，每個政策局只有局長一人是政治委任官員，因此，要充分做到上述所及的三個職能，局長必須要同時擁有以上三個類別的能力。事實上，第一屆問責官員確實是人才輩出，當中有不少局長都是由公務員以外的一線專家擔任，在專業範疇的知識無庸置疑。適逢當屆政府要求主要官員多落區出席公眾活動、與市民接觸，官員執行政治和媒體工作的需求大增，例如須頻頻落區，出席大量電台節目。不過，即使當屆有不少政策專家，並不代表他們有足夠的政治和媒體觸覺。最終不少對主要官員的批評，皆源於官員的公關失誤，例如仙股事件和非典型肺炎疫程的應對工作。這些例子進一步反映要主要官員隻身處理三個範疇的政治工作，並不容易。

2.23 因此，我們不難理解為何下一任行政長官曾蔭權先生會提出「進一步發展政治委任制度」。為了應對過於單薄的政治委任層所帶來的問題和修補制度上的缺陷，曾先生建議在各政策局增設副局長和政治助理等政治委任職位。總括來說，提出「進一步發展政治委任制度」有兩個主要目的：(一)增加對局長的政治支援；(二)透過開設初階的政治委任崗位，培育政治人才。以上兩點，理論上回應了第二屆特區政府所面對的問題，即局長層負擔過重、公務員依然須要負責處理政治工作(下部分會詳述)、欠缺穩定的政治人才供應等。然而，即使目標明確，「進一步發展政治委任制度」的成效依然受到政治委任層的具體分工、副局長和政治助理的定位等因素影響。這個觀點將於第三章會加以分析。



### 問題四：主要官員與公務員未能磨合

2.24 政治委任官員與公務員之間的工作關係，一直是公共行政學的重要課題，絕非香港獨有。問責制剛實施時，高級公務員須適應新的人事編排和政策制訂模式。由於來自社會各界的主要官員也沒有先例可循，出現磨擦乃是意料之內。有熟悉政府運作的受訪者指出，在第二屆特區政府中，並非每位主要官員也能夠與公務員團隊順利合作。所謂的磨合問題，具體來說包括以下兩點：

(一)人事和決策的改變。在人事安排上，政務官在官僚體系內的攀升，已非取得公共決策權力的唯一門徑。由誰人擔任局長，對他們來說是未知之數。

在政策層面上，除了公務員一直重視的「程序理性」外，「政治考慮」也成了政策制訂過程中不可或缺的部分。至於如何在兩者之間取得平衡，決定權則在局長而非公務員手中。

(二)價值觀和工作方式的差異。造成差異的原因有二；其一，公務員未能接受忠於局長(ministerial loyalty)的要求；其二，兩者在專長和能力上未能妥善磨合。從學者卜約翰(John Burns)的研究所得，公務員與官員對「政治中立」有不同的理解，尤其在問責制實施之前，「政治中立」並不包括「忠於當前的行政長官和主要官員」這一點<sup>25</sup>。部分高級公務員存有一種「受託人」思維(trusteeship mentality)，即他們重視自身對於公眾利益的判斷和責任，而非單純作為局長意志的執行者<sup>26</sup>。

2.25 同時，來自專業界別的官員對於公務員的期望，亦可能會超出公務員慣常的角色定位。他們或許會期望公務員能夠提供技術性的意見，並以具有創意的方法執行官員的決策。加上，在現行這個依賴施政表現以維持民望的政治制度下，官員期望公務員能配合施政，乃是無可厚非。相反，公務員則認為進行風險評估、提供政策選項，以及讓政策在整個公務員體系中順利推行，才是他們的份內工作。同時，一些受訪的常任秘書長(下稱常秘)認為，來自外界的局長沒有公共行政經驗，不了解政府運作<sup>27</sup>。兩者的期望落差構成了主要官員和公務員在合作上的分歧。

25 Burns J.P. and Li.W. (2015). The Impact of External Change on Civil Service Values in Post-Colonial Hong Kong. *China Quarterly* (Vo. 222, June 2015). pp. 522-546.

26 有80%的受訪高級公務員以「公眾利益」為效忠和守護的對象，即使問責官員的立場可能與他們所認知的公眾利益相悖。這種想法，較為貼近傳統的政治中立定義，即面對權力時，公務員依然需要「直言不諱」。同上註。

27 卜約翰等指出，在曾蔭權時代的問責制，因為大部分局長屬前公務員，他們與高級公務員的磨合問題相對較少。

### 未有正式機制處理人事轉轄

2.26 即使雙方難以避免存有分歧，政府內部並未有提供正式的調解機制。若主要官員和常秘發生齟齬，官員可向行政長官要求轄下的常秘調職。然而，受編制<sup>28</sup>原因所限，即使調任也未能在短期內解決常秘和局長之間的分歧；而從實際的數字觀之，過往成功調任的例子不多<sup>29</sup>。就此，有曾經擔任主要官員的受訪者認為，若官員已走到「要求常秘調職」這一步，可算是「非常失敗」，因為他／她未能以理說服常秘，維持良好的工作關係。除此之外，主要官員難以透過正式的「人事權」<sup>30</sup>影響他／她和常秘之間的關係。

2.27 在民主國家中，政府委任官員能夠合理地動用多種機制，以處理和公務員之間的關係，例如人事權(即高級公務員的升遷是受政治因素影響)<sup>31</sup>、公務員的「個人表現協議」(individual performance agreement)<sup>32</sup>、部長設個人幕僚或特別顧問等，以上細節將於外國案例的部分詳加交代。反觀香港，在欠缺常設機制下，兩者的磨合只能視乎(一)由何人擔任主要官員，以及(二)他們如何調整心態。

2.28 就第一點而言，一些前官員和公務員在訪問中，都有一致的說法：以「任人唯才」的原則聘任主要官員，才能讓公務員心悅誠服。因此，非公務員出身的局長，也能憑他／她的專業知識和管理經驗，獲得公務員的信任。「任人唯才」這原則固然人所共知，但要把這個原則轉化為政策建議，則是知易行難。就此，我們將

28 常秘最終能否成功調任，則視乎人事和制度性因素。在制度上而言，常任秘書長(D8)和署長(D6)的編制很小，分別只有十多人；而且，高級公務員一般需要在同一個職位就任兩至三年。人事上，常秘能否成功調任，亦視乎其他政策局有沒有合適的調職人選，以及其他局長是否願意「交換」；常秘本人的意願，也是必須顧及的條件。據了解，若個別局長被高級公務員視為難以合作，其他政策局也沒有常秘願意調任。

29 卜約翰等曾經收集了41個常秘的資料，他們分別於2002-2011年間擔任常秘。在這41個個案當中，只有兩位常秘可能是因為與局長的工作風格不合而被「替換」(原文用字為“replaced”)。

30 主要官員相對於常任秘書長的人事權，請見附錄8。

31 在德國，處於部長(Ministers)及職業公務員(career civil servants)之間政治公務員(political civil servants)便是一例。詳見附錄7。

32 以荷蘭為例，高級公務員(行政級別15-19)須按部門的整體政策方向和營運方針，訂立屬於個人的工作表現協議，並定期與部長或其上司商討工作成效。此安排的好處，在於讓高級公務員的恆常工作更合乎部門整體政策方向。在每個財政年度，高級公務員亦會按其工作表現調整薪酬。

於其他部分詳加討論。

2.29 就第二點而言，問責制實施初期，官員和公務員心態上未能立即調整，並非始料未及的事。有熟悉政府運作的受訪者表示：在港英時代後期加入政府的公務員，有較強烈的信念，傾向以一種「公僕」(public servant)的態度履行職務。然而，隨著問責制的實施，部分以局長為目標的公務員，他們的辦事方式可能會有所改變，或許會以「管理者」(manager)的角度提出合乎局長意向的建議和執行決策，與局長的磨擦亦會隨之而減少<sup>33</sup>。

2.30 亦有研究指出，隨著選舉政治和公民社會的發展，公務員逐漸了解政治因素在政策制訂過程中乃是不可或缺的一部分<sup>34</sup>。若他們不希望從事大量政治工作，那麼政治委任層的出現，對於他們來說未必是壞事。從公共行政理論的角度而言，由政治委任官員站在政治工作的最前線，對於公務員來說可能是另一種形式的「報酬」。政治委任官員的設置，可讓公務員維持一定程度的隱閉性(anonymity)，同時亦分擔了部分政治責任，可見這是一個雙贏局面。

2.31 因此，問題的癥結並非來自設置政治委任層本身，而是由高級公務員轉移到主要官員身上的政治權力，是否用得其所；抑或到最後，公務員依然須要處理大量的政治工作。

33 值得注意的是，部分學者以另一個切入點理解以上現象：例如，學者張楚勇便指出，問責制為高級公務員的升遷開啓了「快車道」，若高級公務員為了個人的政治前途而討好局長，則可能牽涉「政治中立」問題。

34 Burns J.P. and Li.W. (2015). The Impact of External Change on Civil Service Values in Post-Colonial Hong Kong. *China Quarterly* (No. 222, June 2015). pp. 522-546.

### 公務員仍須肩負政治工作

2.32 董先生推出問責制時，曾以「有助維持公務員政治中立」為理據。〈主要官員問責制〉文件對於常秘的主要工作的描述，其實依然包括所謂的「政治工作」，例如：「爭取公眾和立法會對政策的支持」、「根據主要官員的指示，率領其他官員在公開場合(包括立法會事務委員會和其他委員會)，介紹政策及為政策護解」等。問責制實施後，由於政策局內只有局長是政治委任官員，公務員依然須要承擔上述的政治工作：高級公務員出席立法會會議的次數與局長相約，總發言次數有1902次(局長的發言次數為3473次)<sup>35</sup>。在擴大政治委任層後，以上情況已明顯改善，這部分將於下一章會詳述。

2.33 事實上，應對傳媒、為政策護解等，只是狹義上的「政治工作」。在日常的運作中，公務員的職能包括廣義的「政治工作」，即協助主要官員制訂政策、提供專業意見、了解持份者的看法等。從學術的角度而言，所謂公務員的政治化問題，可以分為兩個層次：「功能性政治化」(functional politicization)以及「政黨政治化」(party politicization)。前者是指公務員的意見如何影響政治委任官員的決策，後者則指公務員的升遷會否受到政黨輪替所影響。

2.34 以公務員政治中立的典範——英國為例，公務員與政治委任官員分工明確：公務員須就政策事宜提供客觀意見；政治委任官員負責進行政治決定和對外宣傳政策。至於政黨政治化問題，則視乎個別國家的做法；以德國為例，德國最高兩級的公務員稱為「政治公務員」(political civil servants)<sup>36</sup>，他們的升遷受到意識形態影響，亦必須同意當屆政府的政治目標和理念。從外國的經驗可見，公務員免於廣義的「政治工作」這種想法，在現實中鮮會發生。加上，公務員的強項是對具體業務運作認識充分，對政策法規瞭如指掌，亦較了解如何在部門中順利推行政策。故由他們以政策延續性和可行性的角度向局長提出意見，乃無可厚非。

<sup>35</sup> 詳見新力量網絡《2010年度香港特區政府管治評價報告》：[http://www.synergynet.org.hk/download/policy-studies-zh/governance-zh/201012122320\\_b5.pdf](http://www.synergynet.org.hk/download/policy-studies-zh/governance-zh/201012122320_b5.pdf)

<sup>36</sup> 有關德國政治公務員的甄選及職能，詳見附錄7。

### 小結以及本研究的核心理念

2.35 在第一章及第二章的討論中，我們梳理了問責制在2002至2005年間的主要問題，並嘗試把問題收窄，讓政策建議能夠對症下藥。總括而言，我們所點出的問題包括：

- 以問責制取代官僚政體，合乎政制發展的需要，問題在於選舉制度和其他配套措施未能加以配合。
- 「部長問責」本來就沒有一致的學術定義和實質定義。當時的政府文件亦未有仔細地把政治責任分類，結果讓公眾的注意力集中於「官員以下台履行個人責任」。
- 加設政治委任層有助行政長官實踐其施政理念，但官員只是直接與行政長官有從屬關係，他們之間未有以政黨、政治背景、跨部門合作小組等方式連繫。行政會議是當時主要官員的商議和決策平台，其成員亦須恪守「集體負責」的原則。然而，「集體負責」未有明確定義，整個政治制度亦未有提供誘因，讓主要官員實踐「集體負責」。
- 政治委任官員專門負責政治工作和決策，公務員則以政策延續性和可行性的角度向局長提出意見，是合理的分工。然而問題在於第二屆政府的政治委任層過於單薄，官員未能同時兼顧政治、媒體和專業範疇的工作。如是者，官員的負擔過重之餘，公務員須繼續肩負大量政治工作，讓問責制未見其利，先見其弊。

2.36 有見及此，我們的政策建議會環繞四部分：

- (一) 為「部長問責」下一個明確的定義
- (二) 透過改革行政會議，讓「集體負責」得以充分落實
- (三) 確保司局長等主要官員能夠得到充分的政治支援
- (四) 以「任人唯才」的原則聘任政治委任官員

2.37 就第三點而言，我們會先在下一章討論「進一步發展政治委任制度」的實施情況、分析副局長和政治助理的分工和職能，以判斷他們能否有效地為局長提供政治支援，充分發揮政治委任層的功能。

## 第二章：「主要官員問責制」的核心問題

2.38 至於第四點提出的「任人唯才」原則，是針對官員的政治能力，以及與公務員的磨合問題。有鑑於現存的政制局限，能夠改動的空間著實不多，我們建議從政治委任人選的角度入手，以軟性的方法疏導問題。然而，「任人唯才」若要轉化為政策建議，我們須以另一個角度思考：能夠勝任主要官員的政治人才從何而來？我們將在第四章與外國案例作結構上的比較，從而檢討香港的政治人才供應與晉升階梯的不足。

## 第三章 檢討副局長和政治助理的職能和成效

#### 進一步發展政治委任制的原因

3.1 上一章所及，在推行問責制後，進行政治判斷及政策倡導等工作，由公務員轉移到政治委任官員身上。然而，因為政策局內只有局長一人是政治委任官員，他們難以同時駕馭政策、媒體及政治工作。有見及此，在2008年4月，曾蔭權政府推行進一步發展政治委任制度。當時政府有兩個主要理據：

(一) 主要官員須要額外支援配合以民為本的施政需要。然而，現行的政治層級過份單薄，不足以有效應付管治及政治工作的需要。

(二) 在政府不同層級開設政治委任職位可為政治人才提供一個更全面的事業發展途徑。培育政治人才，正好配合政制逐步民主化。

3.2 簡而言之，新增的政治委任層理應有兩個主要功能：(一) 協助局長處理繁複的事務，(二) 訓練政治人才。事實上，曾蔭權政府的問題意識甚為準確，嘗試透過擴闊政治委任層提升主要官員的政治能量；研究團隊從訪問中亦能歸納出類似的結論。然而，礙於新增的政治委任層的職能劃分、聘任及晉升機制未臻完善，令副局長和政治助理的表現參差。

3.3 據了解，當時特區政府參考了英國政府的部長制，將初級政治任命人員(又稱初級部長，**Junior Minister**)加入到政府結構之中，並將他們分為副局長和政治助理兩個層次。英國和香港初級政治任命官員制度的共通點，在於兩套制度都交由行政機關的核心團體負責聘任工作。這些初級政治任命官員是向局長或部長負責，向他們提供政策和政治上的支援，並為政府培訓未來的政治人才。

3.4 當英國的制度套用到香港時，特區政府並未有針對香港的政府結構和政治環境作出調整，以將英國的制度在地化(localized)。尤其，英國的主要政黨因為有長期的執政經驗，加上政黨內部機制的配合，初級部長的培養和晉升制度早已行之有效。若要從外國的案例中學習，特區政府須更仔細地針對香港的特殊情況，加以調整，方能讓問責制朝著正確的方向前進。事實上，香港亦有不少出色的副局長和政

治助理，我們更須從他們身上找出成功的關鍵。關於英國政府的制度，我們將在第四章詳細交代。在以下的部分，我們會先詳述現時副局長和政治助理所面對的問題。

#### 問題一：副局長和政治助理的職能及分工未明

3.5 根據特區政府所提供的《公務員守則》<sup>37</sup>，副局長的工作包括：負責協助其局長處理各方面的政治工作，包括處理與立法會相關的事務，定期與立法會議員聯繫；出席公眾論壇及其他場合，就政府的建議及決定作出解釋和辯護；與傳媒及其他持份者，例如區議會、政黨和政團、社區組織等保持密切聯繫；以及爭取並鞏固廣大市民對政府政策和決定的支持。他們也須在其局長暫時缺勤時，或於有需要時，代理其局長職責，並負責由其局長指派的任何特定政策範圍或項目。

3.6 至於政治助理的工作，包括：負責支援主要官員和副局長。他們主要負責提供政治支援和意見、監察關注團體及社會大眾對政策事宜的意見，以及評估政治影響。他們也負責按照主要官員和副局長的指示，與政黨和政團、區議會、其他持份者及傳媒聯繫，以及草擬演辭和傳媒聲明。

3.7 從上文可見，副局長和政治助理的工作都離不開兩組字：「協助」和「支援」，這亦反映他們在整個政治架構上處於一個相對被動的角色。換言之，現時政策局內並沒有明顯的分工機制，副局長和政治助理能擔任甚麼崗位，負責甚麼範圍的工作，很大程度取決於局長的個人喜好。

3.8 全國港澳研究會亦有一篇文章<sup>38</sup>指出：「有受訪者反映，由於局長沒有清晰交代副局長的工作範疇，導致常任秘書長很多工作會議均沒有邀請副局長參與，最終副局長對於政策局內的政策並不完全熟悉。」前民政事務局常任秘書長楊立門亦

<sup>37</sup> 公務員事務局。《公務員守則》。於2017年3月6日下載自：[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/conduct/1751.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/conduct/1751.html)

<sup>38</sup> 何建宗。(2016)。《政治委任官員與公務員的關係：現況與建議》，《港澳研究》，2016年第1期，23-33

在一篇報導中指<sup>39</sup>：「副局長與秘書長如何分工？無人有答案。政府從來都講得不清楚。」研究團隊訪問的一名高級公務員亦進一步肯定上述說法：「其實我也不太清楚副局長和政治助理的工作，很多時都是視乎局長如何安排。所以有些(政治委任官員)會有明顯一點的工作，有些就負責斟茶遞水。」

3.9 在這樣的安排下，政府難以向公眾清楚交代副局長和政治助理的工作，亦變相難以準確解釋他們的薪酬與工作的關係。最終，在公眾和為數不少的公務員眼中，新增的政治委任層不單是可有可無，更是浪費公帑和架床疊屋的制度安排。

#### 問題二：未能確保協助局方處理事務

##### 副局長篇

3.10 副局長能否充分發揮他們的價值和重要性，以協助局長處理繁複的政治工作，除了取決於局長如何分配工作外，亦與多種因素有關。從上文可見，副局長的職能簡單可歸納為：(1)協助政策制訂、(2)遊說立法會和主要持分者支持政策，和(3)保持與持分者的政治聯繫，以回應社會需要。至於副局長能否充分履行以上三個職責，我們則須要更具體地探討整個制度的安排。

##### 政策制訂

3.11 要了解副局長如何協助制訂政策，我們必先從整個制策制訂過程入手：根據《基本法》第四十八條<sup>40</sup>，香港特別行政區行政長官決定政府政策和發布行政命

39 立場新聞。(2016)。〈官場變形記·八：陳岳鵬的實用價值〉，瀏覽於2017年3月6日：<https://the-standnews.com/politics/%E5%AE%98%E5%A0%B4%E8%AE%8A%E5%BD%A2%E8%A8%98-8-%E9%99%B3%E5%B2%B3%E9%B5%AC%E7%9A%84%E5%AF%A6%E7%94%A8%E5%83%B9%E5%80%BC/>

40 基本法第四十八條全文如下：(於2017年3月6日，擷取自：[http://www.basiclaw.gov.hk/tc/basiclaw-text/chapter\\_4.html](http://www.basiclaw.gov.hk/tc/basiclaw-text/chapter_4.html))

令。《基本法》第五十四條<sup>41</sup>及五十六條<sup>42</sup>更訂明，行政會議是協助行政長官決策的機構；行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制訂附屬法規和解散立法前，須徵詢行政會議的意見。

3.12 主要官員的角色，在於他們主要負責釐定策略方針、制訂政策、作出政策決定，以及爭取公眾對政策方案的支持。此外，他們須就其政策的成敗，向行政長官負責。行政長官辦公室主任負責與各主要官員協作，制訂政策和決定政策的優先次序等工作，以確保行政長官所定的施政綱領和所作的決定得以全面落實<sup>43</sup>。

3.13 我們亦在第二章指出，根據現時主要官員和公務員的分工，公務員(尤其是較高層的公務員)依然須要處理廣義的政治工作，包括：負責擬訂政策方案或建議，並通過精密思考和客觀研究，以其專業知識和專長，全面評估這些方案或建議的影響，包括對財政和人手的影響，以及就採取某個方案或某項行動與否可能產生的後果提供意見和分析。如有需要，公務員須出席行政會議，協助政治委任官員解釋提議的政策措施或政府政策。

3.14 從上述的政策制訂安排可見，在行政會議的協助下，行政長官負責決定政策。主要官員須要就特定政策範疇制訂政策和作出政策決定，而高級公務員則負責擬定政策的具體方案。由此看來，在這個完整的程序和分工裡，副局長要從中介入並不容易，他們不但要在政策制訂過程中找到屬於自己的位置，更必須有足夠的能力以獲得高級公務員、司局長，甚至行政長官及行政會議的認可。副局長必須要具備上述的條件，才能夠在政策制訂上分擔局長和公務員的工作。

41 基本法第五十四條全文如下：(於2017年3月6日，擷取自：[http://www.basiclaw.gov.hk/tc/basiclaw-text/chapter\\_4.html](http://www.basiclaw.gov.hk/tc/basiclaw-text/chapter_4.html))

42 基本法第五十六條全文如下：(於2017年3月6日，擷取自：[http://www.basiclaw.gov.hk/tc/basiclaw-text/chapter\\_4.html](http://www.basiclaw.gov.hk/tc/basiclaw-text/chapter_4.html))

43 公務員事務局。《公務員守則》。於2017年3月6日下載自：[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/conduct/1751.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/conduct/1751.html))

#### 政策遊說

3.15 以上的邏輯，亦可套用到政策遊說的工作上。假如副局長完全沒有參與政策制訂的機會，又沒有一定專業的知識和背景，那麼他／她便難以說服立法會議員和主要持分者接受政策。一篇關於副局長的專題報導曾以此為題：「決策、摸底，和遊說是由誰去做？」；受訪的政務主任都指出公務員的工作不只是負責編寫政策文件；遊說立法會議員、會見區議會和受影響的團體、回應傳媒查詢等都是公務員工作的一部分<sup>44</sup>。一方面，政治委任官員人手單薄是一個問題，但是政治委任官員的能力不足，導致公務員情願親身遊說以增加政策通過的機會，也不願交給副局長和政治助理處理<sup>45</sup>，亦是另一個要點。

3.16 葉劉淑儀亦曾經於2012年11月1日撰文<sup>46</sup>，指出副局長能否發揮功能，還要看其人選。她續指，在第三屆特區政府擔任保安局副局長的黎棟國和食物衛生局副局長的梁卓偉，工作普遍獲得認同。正因為他們的專業背景彌補政務官的不足，而他們在業界的地位亦使局方政策更有公信力。相反，倘若委任一些資歷未夠，專業知識貧乏的人選，副局則只會淪為「政治花瓶」而已。亦有曾在政府工作的受訪者提到，要政治委任官員獲得公務員認同，個人能力和背景十分重要。假如他／她是行內精英，公務員尚且會敬重三分。但假如他／她能力不足，語文又不夠好，對政府程序又不熟悉，那麼要獲得靠考試和打拚才能加入政府的公務員認同，便十分困難。

3.17 當然，副局長的工作還包括政治聯繫，而這類工作並不一定須了解政府運作，或有濃厚的專業背景。這一點亦是現今副局長其中一項主要工作。例如，現任政制及內地事務局副局長陳岳鵬就曾經因為邀請大坑區區議員楊雪盈交流，而一時成

44 立場新聞。(2016)。〈官場變形記·八：陳岳鵬的實用價值〉，瀏覽於2017年3月6日：<https://the-standnews.com/politics/%E5%AE%98%E5%A0%B4%E8%AE%8A%E5%BD%A2%E8%A8%98-8-%E9%99%B3%E5%B2%B3%E9%B5%AC%E7%9A%84%E5%AF%A6%E7%94%A8%E5%83%B9%E5%80%BC/>

45 立場新聞。(2016)。〈官場變形記·七：我討厭政治(AO版)〉，瀏覽於2017年3月6日：<https://the-standnews.com/politics/%E5%AE%98%E5%A0%B4%E8%AE%8A%E5%BD%A2%E8%A8%98-7-%E6%88%91%E8%A8%8E%E5%8E%AD%E6%94%BF%E6%B2%BB-ao-%E7%89%88/>

46 葉劉淑儀。(2012)。《家·國·情》。香港：明報。

為城中熱話。政治聯繫工作應該分兩個層次了解：(1)與立法會議員聯繫和建立關係，以確保議案較容易通過；(2)與地區人士和利益團體聯繫，以更有效回應不同持分者的訴求。雖然政治聯繫工作看似並非難事，但從整個政治結構來看，這樣的工作在香港卻未必能充分發揮它的功用。

3.18 就出席立法會會議而言，副局長的確有大量參加立法會的會議，令副局長與立法會議員的交流變得相對容易。根據新力量網絡的研究所得<sup>47</sup>，2008年擴大政治委任制後，高級公務員<sup>48</sup>出席立法會會議的總次數輕微下降5.8%，但發言總次數則大幅下降49.6%。相反，政治任命官員<sup>49</sup>出席會議的總次數則顯著增加20.7%，其總發言次數更加比各級公務員超出一倍有多，顯示由局長及副局長組成的政治團隊，已經成為向立法會解釋政策及回答議員提問的主力，與公務員相比有較為明顯的分工。

3.19 不過，當副局長面對地區人士或利益團體，收集他們就某些地區事宜或界別議題的建議和請求時，副局長不但不能指令公務員團隊作出政策調整，甚至不一定能夠說服局長正視該等問題。這未必是出於副局長的能力問題，而是因為局長本身處理的政策範疇規模較大，也有大量政治事宜須要親身處理，故相對地規模較小的議題便未必能夠事事親力親為，加上公務員團隊本身已忙得不可開交，要協助副局長便難上加難。最終，對於地區人士和利益團體而言，與其期望副局長能夠將政策議題帶入政府，倒不如親自要求跟局長會面，或是透過示威遊行來表達政治訴求。在一次焦點小組會議中，有地區人士便指出：在進行諮詢時，一般市民和利益團體都希望負責的主要官員能夠親自參與，讓他們能夠將意見直接交到局長手中。同樣的情況亦出現於副局長和立法會議員的溝通當中，這再次反映了副局長的限制。

3.20 過去兩屆特區政府，共有21位人士獲委任為副局長。總括而言，當中成功的例子如梁卓偉、陳肇始和陸恭蕙等都得到市民大眾、公務員和不少立法會議員所認

47 新力量網絡。(2010)。《2010年度香港特區政府管治評估報告》於2016年3月7日下載自：[http://www.synergynet.org.hk/download/policy-studies-zh/governance-zh/201012122320\\_b5.pdf](http://www.synergynet.org.hk/download/policy-studies-zh/governance-zh/201012122320_b5.pdf)

48 包括各級公務員包括常任秘書長、副秘書長、助理秘書長、署長/處長及副署長/副處長等。

49 根據新力量網絡的數據，於2006-2008年，局長出席會議的次數為994次，發言次數為7543次。在擴大政治委任制後，即2008-2010年，局長出席會議的次數為921次，發言之數為5818次；副局長出席會議次數為244次，發言次數為1458次。局長和副局長的發言次數總和為7276次，與2006-2008年，局長的總發言次數相約，進一步肯定副局長的工作。

同，亦確實地分擔了部分部門的工作。參考他們的經驗，研究團隊認為副局長能否協助局長處理事務，取決於副局長本身的能力能否同時得到局長<sup>50</sup>和公務員<sup>51</sup>的信任，亦取決於副局長的職能和權力能否提供足夠的空間，讓他們能具體地分擔部門工作。因此，假如政府希望副局長能分擔部門工作，則必須要確保他們有足夠的能力和具體的工作，否則副局長的的存在只會形同虛設，甚至倒過來增加公務員的負擔。

#### 政治助理篇

3.21 根據政制及內地事務局局長譚志源在立法會的說法<sup>52</sup>，在2012年前，政治助理主要擔任幕後分析、協調和遊說等角色。當第四屆特別行政區政府組成後，面對香港的政治和社會環境急速轉變，政治助理的工作將轉向更多對外聯繫、遊說和社區事務等範疇。這項職能上的轉移，其中一個重要原因是政治助理的工作一直備受批評。一方面，市民大眾對政治助理全無認識，另一方面，政治助理大多並不熟悉局內的政策範疇，難以有效協助制訂政策，加上幕後工作變相跟公務員的工作重疊，這樣更難說服公眾要維持政治助理制度。最終，政府只好修改政治助理的職能，並調整政治助理的薪酬和數目。

3.22 成功協助局長的政治助理確實存在，例如前財政司政治助理羅永聰就獲得受訪的高級公務員的高度評價，亦緊隨曾俊華參與行政長官選舉；又例如食物及衛生局政治助理陳凱欣同樣獲得不少肯定，對其局長高永文的高民望有著一定貢獻。他們過去擔任傳媒工作所得的經驗，無疑能夠增加局長對於媒體和公眾反應的敏感度。因此，一概批評所有政治助理的政治和媒體工作，並不公道。

<sup>50</sup> 要得到局長信任，其實與現有的聘用制度設計有關。據受訪者表示，過去兩屆政府的司局長，大多都沒能自己親自挑選副局長和政治助理。有部份政策局局長，在政治助理獲聘用前，完全不認識對方，更遑論是合作的經驗。最終，局長在不認識或不信任副局長和政治助理的前提下，只能將瑣碎工作分配給他們，甚至將他們投閒置散。更有部份政策局被強制安排副局長和政治助理，令局長無所適從。

<sup>51</sup> 研究團隊曾訪問一名前政治助理，他表示副局長和政治助理，與常任秘書長及由公務員出任的局長政務助理的關係十分重要。假如副局長和政治助理與常任秘書長關係良好，他們便更能發揮功用，令工作事半功倍。由於政務助理也屬於公務員編制，副局長和政助亦可透過他們將訊息傳達到公務員團隊中。可見，副局長和政治助理與各公務員的合作關係相當重要。

<sup>52</sup> 香港政府新聞網。(2012年6月6日)。〈下屆政助處理更多對外工作〉，瀏覽於2017年3月6日：[http://archive.news.gov.hk/tc/categories/admin/html/2012/06/20120606\\_155124.shtml](http://archive.news.gov.hk/tc/categories/admin/html/2012/06/20120606_155124.shtml)

3.23 若部分政治助理沒有媒體經驗，亦未必了解所屬政策範疇，他們的工作便會側重於與不同政黨保持溝通和交流。然而，以政治交流為工作的重心會帶來幾個主要問題：

(一)如同副局長出席地區活動，或會見不同利益團體時所遇到的問題，政治助理的地位和權力並未能夠得到各個持分者的認可。加上，從地區和團體收集而來的意見亦可能太瑣碎，政治助理未必能夠說服局長採納。有高級政務官曾經在訪問中反映<sup>53</sup>：「有時候政治助理會去會晤一些團體，聽取他們的訴求；縱然他們會因此須處理多項額外工作，可是即使接受了這些工作，局長只會著眼於大政策，大概不屑處理這些瑣碎事項，令事情顯得吃力不討好。」

(二)有立法會議員曾批評「政治助理能力不足，局長派他們來和自己的政黨聯繫沒有誠意」，令政治助理的對外聯繫工作的成效大打折扣。

(三)假如政治助理只能擔任聯繫政黨和持分者，與收集他們意見的工作，他們的薪酬水平和職能定位難免會受公眾批評。事實上，過去多年，不論泛民主派政黨，還是建制派政黨，都早已對政治助理的薪酬和定位表示不滿。政府近年亦開始逐步調整政治助理的薪酬。

(四)政治助理的職能雖然在公務員守則中有明確定義，但公眾一直認為政治助理的工作並不重要，因而對政治助理的觀感亦較負面。這樣對於因表現較佳而負責更多具體工作的政治助理來說，既打擊他們的士氣，同時亦影響他們與不同持分者的交流，更會令有志加入政府的有能之士卻步。

3.24 政治助理的問題癥結在於局長到底須要哪種形式的政治支援，以及由哪些人才協助施政。其次，政治助理的職能、薪酬和人數又應該如何界定？不同的政策局，不同的局長，和不同的部門風氣似乎也有不同的要求。

<sup>53</sup> 立場新聞。(2016)。〈官場變形記·八：陳岳鵬的實用價值〉，瀏覽於2017年3月6日：<https://the-standnews.com/politics/%E5%AE%98%E5%A0%B4%E8%AE%8A%E5%BD%A2%E8%A8%98-8-%E9%99%B3%E5%B2%B3%E9%B5%AC%E7%9A%84%E5%AF%A6%E7%94%A8%E5%83%B9%E5%80%BC/>

3.25 若要讓政治助理發揮所長、改善公眾對他們的觀感和印象，甚至讓他們在政策局內扮演一個重要角色，特區政府就必須要先從上述的基本問題重新入手，正視政治助理結構性問題的根源，例如在架構上作出調整，彈性處理局長和政治助理的分工和安排；這樣才能真正地協助政策局施政。

#### 問題三：政治人才培訓的結構性問題

##### 副局長篇

3.26 參考英國的例子，屬初級政治委任人員的政務次官(Parliamentary Undersecretary)是英國政府培訓未來部長人選的一個重要職位。一般而言，執政黨內較為年輕的國會議員都有機會被委任為政務次官，跟隨較有經驗的部長在政策局內工作，以取得重要的行政經驗。當執政黨的新黨魁上場，而舊的部長又退下來時，曾經擔任政務次官或其他政治委任職位的國會議員，便有機會擔任部長一職，甚至成為內閣成員。這個機制正好讓英國建立一個政治人才庫，讓有經驗和有能力的才人擔當政策局的領導角色。有關於英國政治體制的詳細研究，請見第四章。

3.27 香港副局長的安排類似英國的政務次官制度，其原意是在架構上增加未來局長的人選，擴闊行政長官組閣時的選擇，讓他／她有較大機會組成一個有共同理念亦具有能力的團隊。不過，在政黨發展未成熟的政治環境下，如香港依賴以副局長作為培訓政治人才的平台，有兩個不足之處：

(一)英國的初級部長須處理實務的同時，亦須接受大量的政治培訓，原因在於英國的政治委任官員絕大多數都是國會議員，得到選民認受。香港的副局長卻不會由現任立法會議員擔任，假如他們沒有具體職能以分擔政策局的負擔，市民難以接受以高薪聘請沒有民意基礎的政治實習生。

(二)副局長未能夠在其任期內累積具體的經驗，或從局長和公務員身上學習局內的運作和技巧，故即使副局長在制度設計上是一個局長人才培訓的重

要渠道，也難以有系統地為香港培養出政治人才。正如上述段落所交代的成因，歸根究底，問題是出於副局長的能力與職能。

3.28 為此，假如政府希望透過副局長一職作為政治人才培訓的渠道，在參考英國制度設計的同時，必須考慮兩點：(一)如何讓副局長的聘任得到一定程度的認受性；(二)如何確保副局長在任期內有具體的工作，在分擔局方工作同時，亦能夠累積一定的行政經驗。要做到以上兩點，才能夠讓副局長的制度有效地培育未來局長人才。

##### 政治助理篇

3.29 上述副局長所面對的問題，同樣出現於政治助理身上；政治助理的處境甚至更加尷尬。第一，政治助理的職能和能力比副局長更含糊，因此政治實習生的觀感比副局長更重；第二，政治助理的工作主要環繞政治聯繫，沒有太多機會參與政策制訂和部門運作，最終所得到的訓練比副局長更為有限。除此之外，政治助理在任期完結後，既未能夠符合當局長的資格，同時受限於香港的政黨政治發展。除非他們參選立法會，否則難以有職位吸引他們留在政界之中。從現實數字觀之，政治助理的流失率頗高，大部分已離開政界<sup>54</sup>。

3.30 在英國體制下，也設有類似政治助理的職位。然而，兩地政治架構和政制發展差距很大，香港的政治助理制度未必能夠充分發揮如英國初級部長制度的培訓功能。當然，這並不表示香港沒有由政治助理系統訓練出來的政治人才，但考慮到政治助理的平均年齡和職業發展等因素，他們的發展路徑可謂斷斷續續。因此，研究團隊認為政治助理的定位應該有所調整，針對香港政治助理的特性，重新檢視制度安排以增加他們的功能和重要性。

<sup>54</sup> 以第三屆政府為例，9名政治助理中，7名已離開政界，1名擔任公營機構職位，只有1人仍在政界中任職。

## 第三章：檢討副局長和政治助理的職能和成效

### 總結

3.31 總括而言，「進一步發展政治委任制」推行至今已經近10年，在調整副局長和政治助理的數目，甚至考慮增加副司長前，特區政府必須先檢討此制度是否行之有效。若政府能針對問題並加以改善，不但有利於香港政治制度的發展，亦有助改善施政。

3.32 回顧當初推行「進一步發展政治委任制」協助局長和培育人才的原委，副局長作為政治委任官員的設計無疑符合當時的初衷。故此，把副局長進一步制度化，將有效解決現時副局長所面對的實際問題。

3.33 受著現實環境影響，政治助理的設計有更多的改善空間。政治助理若未能充分發揮政治人才培訓的角色，那他們協助局長的職能便變得尤其重要。在這樣的情況下，透過讓局長有更大自由度決定其「助理」的數目、職能和薪酬，加上確保局長在人選上有最大話語權，以形成一個屬於局長的私人智囊團，整個制度安排將更能夠準確地達到「協助局長」的原意。從英國的情況可見，政治助理不應定性為初級的政治委任官員(初級部長)，如政務私人秘書；英國部長的特別顧問(special advisors)反而更能夠對應香港理想的政治助理的角色。在下一章裡，我們會詳細介紹特別顧問的職能。

## 第四章 外國的政治人才培訓及晉升機制

4.1 第二章所及，以「任人唯才」的原則聘任政治委任官員，能提高問責制的成效之餘，也有助疏導公務員和官員之間的磨合問題。能夠找到合適的人選出任局長固然理想，但如何在結構上確保政治人才的供應，並為他們提供完整的晉升機會，才是問題的關鍵。如第三章指出，在政黨政治和政制發展受阻，以及種種的程序限制之下，單憑開設政治委任層，並不能確保問責制能行之有效。

4.2 就此，我們參考了其他民主國家的案例，了解從政者須要經過哪些政治訓練和晉升階段，才能夠勝任部長一職。受憲制框架所限，雖然我們未能直接把其他國家的經驗套用於香港，但他們較為系統化的政治人才培訓和晉升機制，依然有不少值得參考的地方，部分理念及機制甚至能夠於香港實行。總括而言，部長級人員的潛在人選，大致上可分為三種：

- 議會人士：部長必須是上議院或下議院的現屆議員。英國及其他英聯邦國家如澳洲及加拿大都是以此模式運作。
- 議會內外：部長人選大多來自現屆議會，但憲法容許政府委任議會外的人士為部長。部分多黨議會制國家及半總統制國家，如德國及法國<sup>55</sup>，均以此模式運作。
- 議會以外：部長必須由議會外人士擔任。在美國的總統制下，行政和立法機關人員不能重疊。

4.3 在以下的討論中，我們會以英國和法國為例，探討不同的政治人才培訓和晉升模式，以及它們能供香港參考的地方。

### 英國：由國會議員出任部長級人員(The parliamentary path)

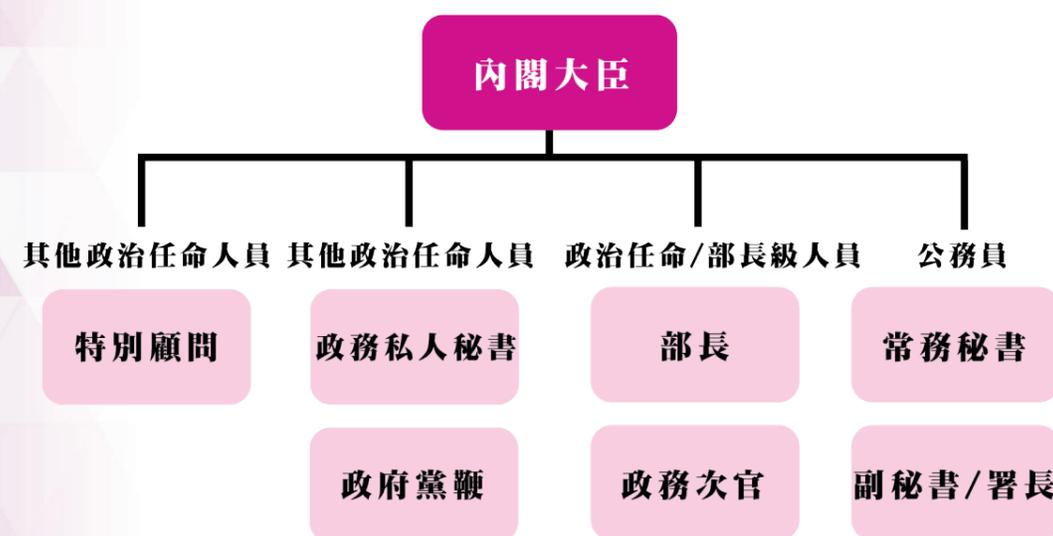
4.4 英國奉行西敏制，由國會議員組成行政體系，並由高層的部長級人員組成內閣。由於部長級人員由國會出身，他們大多為通才(generalist)，已具有一定的選舉歷練、演說技巧和政治判斷能力，欠缺的卻是公共行政的經驗。因此，在兩黨輪替

<sup>55</sup> 在法國，若議員要成為部長，他們必先放棄議會的席位。

的情況下，大量屬於執政黨或友好政黨的議員會被委任到行政機關，擔任不同級別和性質的政治任命人員。現時英國下議院有650個議席，331席屬執政保守黨，當中有100多人被提拔為初級政治委任人員。行政立法機關的人事重疊，除了讓政府提出的議案易於在國會通過外，議員也能夠以循序漸進的方式吸取行政經驗，確保政黨整體和長遠的執政能力。

### 英國的初級政治任命人員簡介

4.5 英國的政治委任層有非常鮮明的晉升階梯，從政者所學習的政治技巧也有層次之分。當然，這並不代表英國的政治體制只提供單一的晉升路徑。我們將於下文指出，新晉議員可從不同的途徑入手，成為部長(Minister of State)的潛在人選。在英國的體制下，較為初級的政治任命人員包括：政務私人秘書(Parliamentary Private Secretary)、助理黨鞭(Assistant Whip)及政務次官(Parliamentary Undersecretary)。三者的職級低於部長，而部長從屬內閣大臣(Secretary of State)。特別顧問(Special Advisors)則屬於另一委任系統，為部長個人的智囊：



### 政務私人秘書

4.6 資歷較淺的議員(backbenchers)若以成為部長為目標，一般都會先擔任政務私人秘書。政務私人秘書是部長在議會內的「耳目」：他們協助部長聯繫議會內其他資歷淺的議員，了解議員的意見和投票意向。政務私人秘書雖然不屬於行政架構，亦沒有薪金，但由於他們是由大臣和部長委任的人員，他們在議會內表決時必須支持政府，即所謂的薪水票(payroll vote)<sup>56</sup>。除此之外，政務私人秘書在大會、委員會及其他公開場合發言時，也有所限制；若違反以上守則，該議員便不能再擔任政務私人秘書的工作。

### 助理黨鞭

4.7 簡單來說，英國的黨鞭制度是為了督導黨員、維持黨紀，並確保黨的成員按照黨和黨領袖的意願投票。在黨鞭系統中，黨鞭長(Chief Whip)由副黨鞭長、普通黨鞭和助理黨鞭等協助工作。與政務私人秘書一樣，黨鞭也是不支薪的工作，下議院的黨鞭長和副黨鞭長等一般兼任其他職務，例如，保守黨現任的黨鞭長威廉姆森(Gavin Williamson)便同時出任財政部(Treasury)的政務私人秘書。至於助理黨鞭，則不會兼任其他工作；助理黨鞭的主要職能為：協助管理所屬政黨在議會內的事務，並確保所屬政黨的議員也會出席國會的表決環節，以及按照政黨的立場投票<sup>57</sup>。

### 政務次官

4.8 政務次官屬最低級別的部長級人員，亦是議員真正接觸行政機關運作的崗位。部分新晉議員被提拔為政務次官前，曾經擔任政務私人秘書、助理黨鞭等工作；有些則被直接提攜為政務次官。黨鞭亦會觀察新晉議員在國會大會以及委員會

<sup>56</sup> 按英國的慣例，由於大臣、部長和其他初級政治委任人員也屬於行政體制的一部分，他們須跟隨政府的立場投票。雖然政務私人秘書沒有受薪，但由於這個崗位是議員進入行政機關的第一步，按慣例他們也須跟隨政府的指示投票。詳見：Everett, M. and Mear L. (2016). Briefing Paper (Number 04942, 25 August 2016) : Parliamentary Private Secretaries. UK: House of Commons. Retrieved on 1/3/ 2017, from: <http://researchbriefings.parliament.uk /ResearchBriefing/Summary /SN04942#fullreport>

<sup>57</sup> 詳見英國政府官方網頁：<https://www.gov.uk/government/ministers/assistant-government-whip--4> , accessed on 7th March, 2017

內的發言質素，從而向首相推薦合適的人選。因此，比起政務次官的直屬上司(即部長)，首相在政務次官聘任過程中有較大的話語權，這是英國首相作為行政機關的權力核心而得出的結果。

4.9 在現屆英國政府中，每個部門內大概有一至四位政務次官，他們沒有獨立的行政權力及固定的職能，其權力和具體工作皆由部長下放(devolve)。一般來說，政務次官負責支援部長日常的工作，例如處理規模較小的政策事項，以及跟隨部長出席公開場合等，學習如何成為部長。政務次官亦會參與內閣委員會(Cabinet Committee)的工作，讓公務員理解他們的做事風格和從政能力。根據里茲大學教授Kevin Theakston “Junior Ministers in British Government”一書所述，政務次官能否在公務員心目中建立威信，相當視乎他們在內閣委員會裡的發言質素<sup>58</sup>。由於政務次官參與行政機關日常運作，在集體負責的原則下，他們在國會表決時也必須支持政府。

4.10 至於政務次官這個崗位有多大的發揮空間，便要視乎人事因素。首先，在兩黨輪替的情況下，執政黨會提拔大量議員到行政機關擔任初級的政治任命崗位，故政務次官的質素可能較為參差。其次，由於部長並不能決定政務次官的人選，兩者在參與部門工作前，未必有合作關係。因此，政務次官如何爭取部長的注意和信任，也是他們須要鍛鍊的政治技巧之一。至於在大量的政務次官中，哪些人會被提拔為部長，視乎許多因素，包括候選人的年齡、議會表現、部門工作經驗等。據了解，政務次官須到不同的部門實習，才會被視為部長人選；若該候選人曾在內閣辦公室(Cabinet Office)和財政部等具影響力的部門工作，將較有機會被提拔為部長。

### 特別顧問

4.11 特別顧問屬於另一個政治委任體系，他們與政務私人秘書及政務次官的最大分別在於後者的人選由首相、內閣及執政黨決定，前者則由部長負責物色工作。雖然各部門的特別顧問名單須由首相作書面確認，但首相一般不會對部長屬意的人選提出異議。

<sup>58</sup> Theakston, K. (1987). Junior Ministers in British Government. Oxford: Basil Blackwell. pp. 60-61.

4.12 英國政府之所以在七十年代設置特別顧問一職，原因有二：(一)由於常務秘書等高級公務員須恪守政治中立原則，他們未能向部長提供充分的政治支援及意見，所以部長須要公務員體制外的人士協助。(二)政務次官未必是部長本人屬意的人選<sup>59</sup>。因此，在定位上，特別顧問與政務次官等並不屬於性質相同的政治委任人員，前者為部長的幕僚或個人智囊，後者與整個內閣及執政黨的聯繫較深。

4.13 由於特別顧問的服務對象為部長，他們的具體工作安排和人事管理，均由部長全權負責。特別顧問不能直接指令公務員或參與部門運作，其職責是要在公務員的政策意見之外，為部長提供另一種觀點(second opinion)。例如，部分特別顧問屬特定政策範疇的專家，他們會就不同政策及立法選項作利弊分析，向部長提供政治意見；部分則是媒體專家，負責就黨政、部門政策、部門報告以及新法例等公共訊息發佈的傳媒聯繫，對部長作出建議<sup>60</sup>。根據倫敦大學學院的研究報告，由於特別顧問須與公務員、初級部長、政黨等緊密合作，他們亦有勝任部長的基本條件<sup>61</sup>。部分曾經出任特別顧問的人士，會透過國會選舉進入政府，前首相卡梅倫便是一例<sup>62</sup>。

### 英國政治晉升階梯的特色及參考價值

4.14 第一，英國以國會為政治人才供應的重心。此制度可確保穩定的政治人才供應，亦肯定由議員出任的部長擁有民意基礎。執政黨偶然會委任國會以外的人士為部長或專責小組(taskforce)主席，這些人士會先被委任為上議院(House of Lords)議員，再出任部長職位<sup>63</sup>。英國智庫Institute for Government的研究報告指出，如何

59 Yong. B. and Hazell. R. (2016). Special Advisers: Who they are, what they do and why they matter. UK: Hart Publishing.

60 University College London. (2014). Being a Special Advisor. London: The Constitutional Unit (University College London).

61 同上註。

62 卡梅倫在從政之初，也曾經在財政部和內政部擔任特別顧問。及後，他曾經在商界工作，亦不止一次競選國會議員。擔任特別顧問後，參與選舉並出任部長(甚至內閣大臣)的個案，在工黨中更為普遍。

63 然而，由於上議院由委任產生，上議院部長(“Lords Minister”)的人數設有上限。

擴大政治人才的供應，也是英國社會須探討的課題之一<sup>64</sup>。當政府須要推行重大改革，或須處理非常專門的政策議題時，也有機會在議會外物色合適人選。

4.15 第二，英國的政治委任人員有較明顯的晉升階梯，他們所學習的政治技巧，也有層次之分。一般來說，新晉議員先由聯絡議會的工作做起，再被提拔到部門，學習政府運作。亦由於政務次官未必熟悉部門運作，內閣事務部為他們提供了不少的培訓機會。英國從政者在不同崗位所學習的政治技巧，包括提供政治意見、聯繫議會、了解部門運作等，香港的政治助理須在有限的任期內掌握之餘，政府內部也未有為政助提供培訓機會。加上，政治助理不能擁有議員身份，他們在處理議會聯繫工作上，沒有如政務私人秘書般的優勢。兩地體制比較之下，更突顯檢討政治助理的定位和職能的必要性。

4.16 第三，議會和政黨制度作為英國政治體制的重要部件，為職業從政者(career politician)提供大量工作機會，讓他們在政黨輪替的過程中，能夠暫時轉移到行政體制以外的政治崗位。從香港過往的經驗觀之，基於職能和年資上的距離，政治助理與副局長並不構成完整的晉升階梯之餘，兩者之間也欠缺銜接崗位，令政助容易流失。在沒有成熟的政黨和議會體制輔助下，單憑擴大政治委任層，難以從結構上確保政治人才的供應和晉升。

4.17 第四，英國的政治委任制度是以首相為核心，亦同時兼顧對部長的個人支援。部長級人員的委任工作由首相及內閣事務部主導，以維持首相的領導權與內閣的集體意志，避免出現部門主義。正因如此，英國沒有如法國一樣，由部長挑選一批個人幕僚(法國稱為部長內閣(Ministerial Cabinet))，由十至二十人組成，詳見下一部分)。然而，為了平衡部長或大臣個人的需要，他們最多可委任兩名人士為特別顧問。對比之下，在香港的政治助理聘任機制中<sup>65</sup>，最終人選是基於集體決定，而非局長個人的意願。

64 Riddell. P. Gruhn. Z. and Carolan. L. (2011). The Challenge of Being a Minister. Defining and Developing Ministerial Effectiveness. UK: Institute for Government.

65 曾蔭權政府的政治助理聘任工作由面試小組和聘任委員會負責，除局長外，該委員會亦有行政長官、三位司長和行政長官辦公室主任等人士的參與。最終的政治助理人選為集體決定，並非以所屬政策局局長的個人意願為依歸。聘任委員會由行政長官主持，成員包括三位司長、政制及內地事務局局長以及行政長官辦公室主任。至於政治助理面試小組，則由行政長官辦公室主任或政制及內地事務局局長主持，成員包括其他一至兩位局長。

4.18 第五，政治團隊與公務員團隊屬於兩條不同的晉升階梯，兩者的分野非常明顯，這點與香港非常相似。所謂的公務員政治中立傳統，是指政治團隊在公務員的聘任和升遷上，只掌握有限的人事權(請見下表)；同時，公務員只須提供客觀的政策意見，最終的政治決定由政治團隊負責。由於人數較少的政治團隊須與龐大的公務員團隊共事，英國設公務員之首一職<sup>66</sup>及內閣委員會和部長指引等機制，以調解雙方分歧，並釐清兩者的權責(詳見附錄4及6)。換言之，英制的精粹在於維持公務員及政治團隊的恆常溝通和合作，並訴諸於客觀機制解決他們的潛在矛盾。若香港希望維持公務員的政治中立傳統，並透過機制處理局長和公務員之間的工作關係，英國的做法非常有參考價值。

如何決定高級公務員人選

國家	部長以下五個最高級別的公務員					特別政治顧問
	第一級	第二級	第三級	第四級	第五級	
美國	政治	政治	政治	政治/混合	政治/混合	政治
瑞典	政治	政治	政治	政治	行政	政治
德國	政治	政治	混合	混合	混合	政治
法國	政治	混合	混合	行政	行政	政治
比利時	混合	混合	混合	混合	混合	政治
紐西蘭	混合	行政	行政	行政	行政	政治
丹麥	混合	行政	行政	行政	行政	政治
英國	行政	行政	行政	行政	行政	政治

註：混合型是指行政機制和政治因素均會影響高級公務員的升遷

66 從憲制架構的角度觀之，作為政府首腦(Head of government)，英國首相同時兼任公務員事務部長(Minister of Civil Service)一職。但在實際操作上，首相會委任一名資深的公務員為公務員之首(Head of Civil Service)。這名公務員同時兼任內閣秘書(Secretary of the Cabinet)，但卻不須如其他部長一般參與選舉，以維持其中立性。作為內閣秘書，可以參與內閣會議及閱讀有關的機密文件，也能保持對國家最重要決策的認識；以上安排體現了對公務員的尊重。但作為內閣秘書而非國務大臣，這名資深公務員可以維持其公務員身份，他/她不須跟其他部長一樣參加選舉和加入政黨，也不必直接面對傳媒，以及負上政治責任。由此可見，英國對於公務員之首的憲制安排與香港主要官員問責制的處理截然不同。

法國：國會以外的政治人才供應(Alternative paths)

4.19 承上文，並非所有民主國家的管治團隊也是以國會議員組成。以法國為例，首相可從議會內，或從社會各界中挑選內閣部長(Cabinet Minister)人員；在半總統制(Semi-presidential system)下，議員出任部長時，必須先辭去議會席位。由於政治人才庫較大，首相<sup>67</sup>較易物色既有政治經驗，亦有其他專業知識的人才出任部長，例如高級公務員、商界人士、學者等。據經驗所得，表現較佳的內閣部長均具備議會或政府工作經驗；同時，由議會出身的內閣成員，傾向被委以較為重要的職務<sup>68</sup>。

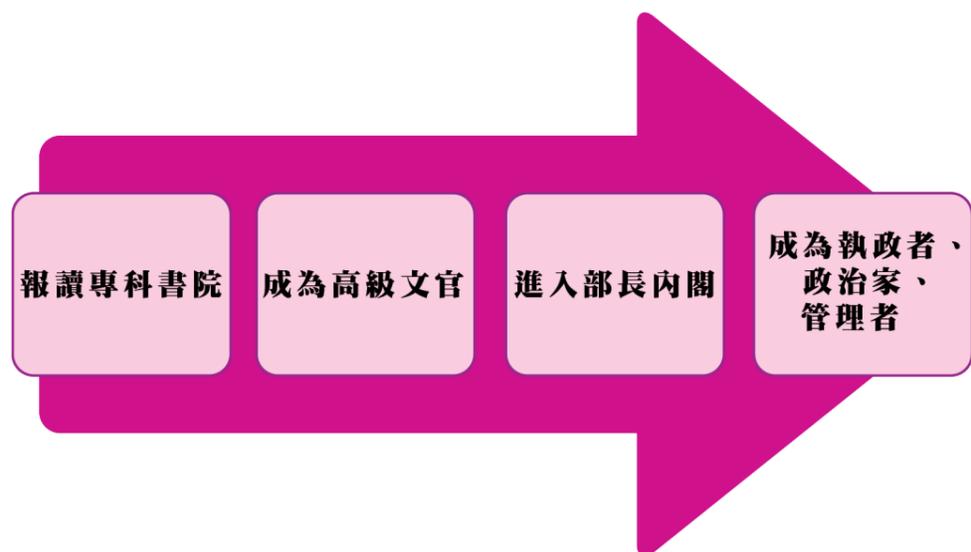
4.20 研究團隊在審視法國制度的過程中，探討了另一種可能性：如何透過公務員系統和考試制度培養部長級人員？在法國，公務員系統之所以是政治人才庫之一，在於它與香港沿襲的英式公務員系統不同：英國禁止公務員參與任何選舉活動；法國則設法方便公務員進入國會(National Assembly)和擔任其他民選公職。公務員若參加國會選舉或被任命為內閣成員，他們在任期屆滿後，有權回到原本崗位，而待遇不受到任何損害。研究所得，若公務員希望從政，他們大多會參與地方政府和國會選舉<sup>69</sup>。除此以外，法國大多數的公務員可自由加入政黨及參與政黨活動。

67 根據法國第五共和憲法，首相控制內閣的委任和調遣；總統在沒有首相的同意下，不得委任或革除內閣成員。但在實際操作上，內閣成員名單大多是首相和總統共同商議的結果；當兩人來自同一政黨時，總統的話語權會較大。至於在共治(cohabitation)的情況下，則首相對內閣名單的影響力較大。

68 Riddell. P. Gruhn. Z. and Carolan. L. (2011). The Challenge of Being a Minister. Defining and Developing Ministerial Effectiveness. UK: Institute for Government.

69 Bezes. P. Jeannot. G. (2011). The Development and Current Features of the French Civil Service System. Civil Service Systems in Western Europe. Van der Meer. F.M.(ed.). Cheltenham: Edward Elgar.

4.21 在這種背景下，公務員系統構成了一種「政治職業化」的路徑：(1)報讀專科書院 (2)成為高級文官 (3)進入部長內閣 (4)成為執政者(如首相及部長)、政治家(如政黨領袖)、大型公共企業或私人企業的管理者。我們將在接下來的部分加以闡述。



### 專科學院的培訓及考核制度

4.22 法國的高級文官或技術官僚一般來自國家行政學院(ENA, École nationale d'administration)、巴黎綜合理工學院(École Polytechnique)等專科學院。以二戰後成立的國家行政學院為例，它負責甄選及培訓高級公務員的後備人才，學生主要來自巴黎政治學院(Sciences Po)、巴黎高等師範學院(École normale supérieure)，以及擁有相當工作經驗的社會人士。由於學生在進入前已具備一定程度的學識，其培訓重點在於開發和提高公務員的管理技能和行政能力。除了負責公務員的初始培訓外，國家行政學院也為法國及外國公務員提供長期培訓，亦具有促進多邊外交和研究的功能。

4.23 以高級公務員(稱為「A類公務員」<sup>70</sup>)的培訓為例，被錄取者須完成大約兩年的課程，分為三個階段實施：

1. 實習階段：學員會被委派到地方政府或北非等地實習，為期12個月，實習目的為讓學員了解地方的社會結構及需求，讓他們在任職後能夠兼顧國家整體的發展需要。
2. 學習階段：實習結束後，學員將於國家行政學院內學習，他們的學習範圍包括一般行政、財經、社會行政和外交事務。除了學院內的教授外，政府高級公務員、部長、國營企業管理層、公會領袖等亦會擔任客席講師。院內學習結束後，學員將被委派至企業機構實習兩個月，了解企業運作及需求。
3. 考試階段：由國家行政學院的考試委員會辦理嚴格的考試<sup>71</sup>，考試模式分為筆試和口試兩個階段<sup>72</sup>。

### 成為高級文官

4.24 由於國家行政學院採取培訓、考試、任用合一的模式，畢業生依成績會被分發到不同的公務員崗位。當中，約十名成績優異者會被錄取為高級文官(稱為「國家文官團」，“Grands Corps”<sup>73</sup>)。

<sup>70</sup> 法國公務員分ABC三類，錄取等級與職位依據考試類別有所不同。A類公務員須擁有高等教育文憑，始能應考，錄用後負責政策規劃工作。

<sup>71</sup> 法國國家行政學院的試題請見：<http://www.ena.fr/eng/Concours-Prepas-Concours/Competitive-entrance-examinations>

<sup>72</sup> 具體而言，1946年第二次世界大戰結束後，法國制定了考試法，並成為普遍性一般人可以應考服公職的法源基礎。1946年建立的公務員考試制度，不僅確立了高等行政人員進用考試，連一般的行政人員也全部以考試為進用原則。

<sup>73</sup> 國家文官團是公務員系統中的精英，可分為行政國家文官團(administrative grands corps)及技術國家文官團(technical grands corps)。目前，法國存有十多個文官團，當中最有影響力的包括：國家顧問文官團(Conseil d'Etat)、審計法院(Cordes Comptes)、財務督察院(Inspection Générale des Finances)、基建工程師團(Corps des Ponts et Chaussées)等。詳見：Rouban, L. (2004). Politicization of the Civil Service in France: from structural to strategic politicization. In Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control. (Peters, G and Pierre, J.). London and New York: Routledge.

### 加入部長內閣

4.25 要了解公務員如何成為重要決策者，我們必先了解法國的部長制如何運作。為配合聯合政府(coalition)的運作，法國的內閣(Council of Ministers)比較接近美國的內閣模式，它以儀式上(ritualistic)的功能為主，即象徵政府的集體意志，多於進行實務性質和決策性質的討論。在法國第五共和的歷史裡，大部分政府皆以聯合政府的形態運作，部長均來自不同的黨派。在這個背景下，部長擁有非常大的自由度，亦須處理大量的實務和決策工作。有見及此，每個部(Ministry)之下也設有部長內閣(Ministerial Cabinet)，負責制訂具體的公共政策、協助部長管理部門運作等，影響力甚大。

4.26 部長內閣由委任產生，內閣成員來自公務員團隊、政府以外的專家、政黨人士等<sup>74</sup>。一般來說，高級公務員都有在多個部長內閣工作的經驗。不同年代的研究都指出，能否夠被提拔到部長內閣，對於公務員的工作生涯有莫大影響。曾經加入部長內閣的公務員，都能夠獲得較大的晉升機會。以上經驗亦讓他們較大機會成為執政者、政治家、大型公共企業或私人企業的管理者。可見，部長內閣是高級公務員能否成為精英的最終篩選機制。

4.27 國家行政學院一向被視為高級公務員及從政者的搖籃。雖然，近年國家行政學院的畢業生已不再壟斷高級的行政及政治崗位，但重要的內閣成員職位，如外交部部長和國防部部長，仍然大多數由其畢業生出任。由於國家行政學院培訓的政商界精英擁有相似的價值觀及階級背景，這種以精英及技術官僚(technocrats)治國的傳統，有助抗衡政治意識形態所造成的社會動蕩。然而，這種精英階級的一致性，也令裙帶關係較容易叢生。

<sup>74</sup> 從近年的趨勢觀之，部長內閣成員有職業化的趨勢，即部長較大機會委任政府以外的專家擔任內閣成員。Bezes, P. Jeannot, G. (2011). *The Development and Current Features of the French Civil Service System*. *Civil Service Systems in Western Europe*. Van der Meer, F.M.(ed.). Cheltenham: Edward Elgar.

### 法國制度的參考價值

4.28 香港沿襲的英式公務員系統雖難以改變，但這並不代表法國的案例沒有參考價值。可從中借鑒的方向如下：

4.29 回歸前，港英政府一直由官僚政體主導。即使實施了問責制後，大量資源及政策制訂的權力依然留存於公務員系統之中，加上公務員在政府服務期間，累積了相當的管治經驗及人際網絡，以致我們在分析政治人才供應時，必須重視由公務員系統所培養的人才。

4.30 亦如第二章所及，如何讓公務員與政治委任官員充分磨合，也是所有政治體制必須處理的課題。法國的處理方法，是透過專科書院制度、高級公務員與政治委任官員的「旋轉門」(revolving door)和部長內閣，讓公務員和部長較易產生類近的價值觀。反觀香港則未有機制正式處理兩者的關係。在現行的政治架構下，其中一個避免官員和公務員意見不合的方法，便是由官員的人選入手：由熟悉政府運作的人士(如常務秘書長或署長)出任司局長，原理與法國的體制相似。

4.31 特區政府過往也有類似的人事安排，據卜約翰等幾位學者的了解，2007至2012年間大部分任職局長的人士也曾經是公務員，他們與常秘的工作關係因而比較暢順<sup>75</sup>。當然，高級公務員也有各自的做事方式，由公務員系統出身的人士亦非主要官員的不二之選，若政府須要進行大規模的改革，也可能要從外界聘任人才。但從擴闊主要官員人選的角度而言，如何吸引首長級人員脫離公務員系統，或在退休後加入政治團隊，是一個值得探討的課題，我們將在建議的部分再作詳述。

4.32 長遠而言，副局長階層所培養的政治人才，是影響局長人選的供應的一個重要因素。香港曾有由最高層的首長級人員出任主要官員的先例，至於如何吸引中高層的公務員投身政治委任職位(尤其副局長)，則未有被仔細研究。法國對公務員從政有所優待，他們只須暫時離開公務員體系，故從政的代價和成本較低。反觀香

<sup>75</sup> Burns J.P. and Li, W. (2015). *The Impact of External Change on Civil Service Values in Post-Colonial Hong Kong*. *China Quarterly* (Vo. 222, June 2015). pp. 522-546.

## 第四章：外國的政治人才培訓及晉升機制

港的政治體制，公務員若要「半途出家」從政，就必須脫離公務員體系。因此，中高層公務員加入政治委任隊伍的個案非常少，個別人士(如現任香港政制及內地事務局局長譚志源<sup>76</sup>)是受到局長的邀請，加入政治委任團隊。有關如何以較有系統和公開的方法從公務員系統裡招攬合適的人選，我們將會在建議的部分詳述。

### 總結

4.33 從英、法的個案可見，兩國也設有甚為完整的政治人才培訓和晉升階梯。為確保擔任部長的人員擁有足夠的政治能力，從政者須循序漸進地吸取政治歷練，並完成由官方機構提供的培訓。從外國案例中得到的另一啟示，就是如何讓部長得到足夠的政治支援。英國平衡了內閣的集體決策與部長的個人需要，因而設有特別顧問機制；法國強調部長的自主性，直接向部長負責的幕僚人數自然更多。參考外國的案例後，研究團隊認為香港在結構上欠缺穩定的政治人才供應，亦未能為有意從政的人士提供較為完整的培訓和晉升階梯。正因如此，行政長官能否找到合適的人士出任主要官員，相當視乎他的施政風格、人際網絡，其及政治協商能力。

## 第五章 問責制的政策建議

<sup>76</sup> 於2007年，譚志源調任民政事務局擔任副秘書長；在進一步發展政治委任制實施後，時任政制及內地事務局局長林瑞麟邀請他出任政制及內地事務局副局長。譚志源是首位由公務員出身的副局長。

5.1 研究團隊回顧了整個問責制的發展和成效，並與外國案例對比後，歸納出以下的核心問題：

- (1) 問責制未能回應公眾對「官員問責」的關注
- (2) 管治團隊欠缺共同的政治理念
- (3) 受程序和經驗所限，副局長及政治助理難以充分發揮支援局長的功能
- (4) 特區政府未有完整的政治人才培訓和晉升機制

5.2 正如上文已經詳細分析，問責制的問題是一個政治制度發展不完整下的結果。「找個比較好的局長」看似變成解決當下核心問題的唯一方法，那麼能夠勝任主要官員的人選從何而來？

5.3 要回應上述問題，可以有兩個方向：(1)從結構層面上增加可供選擇的局長人選，即將副局長的聘用及培訓制度化，以培訓未來局長的人選；以及，調整局長薪酬，增加常秘晉升為局長的誘因。(2)強化對局長的支援，讓他／她更有能力駕馭複雜的政治工作，即把政治助理一職改為特別顧問，彈性支援局長。這兩點將會是我們政策建議的主要切入點。

5.4 必須留意的是，假如特區政府將政治制度的問題置之不理，單靠調整核心問題外的制度問題，乃治標不治本的方法。研究團隊在本報告的頭四章，以及在已發表的《多方共議，重建互信：改進諮詢委員會及公眾參與機制》研究報告中，早已強調政治制度改革的重要性。然而，政治制度改革不能隻身而行，其他政府部件的配合同樣重要，例如行政會議的發展、各司局長的定位等，皆須要詳加考慮和調整，以讓政制改革發揮效用、加強管治。為此，研究團隊將問責制的建議推進一步，針對各司局長的職能定位，以及行政會議的組成，提出前瞻性的建議，包括：透過主要官員定期主持社區居民大會，增強官民溝通，並提高官員的政治才能；以及，透過將行政會議改組為政府內閣，加強管治團隊的集體意識。

5.5 我們認為不斷為特區政府的架構架床疊屋，並非改善當下政治委任制的良方。在未有良好制度性基礎的前提下，不斷發展和擴大政治委任制只會導致更大的反彈。因此，我們的報告正是針對幾個基礎問題，並就它們提出相應的建議：

基礎問題	相應的建議
政治人才培訓斷層	建議1：副局長的聘用及培訓制度化
	建議2：調整局長薪酬，增加常秘晉升的誘因
司局長支援不足	建議3：政治助理改為特別顧問，彈性支援局長
政治委任官員民意基礎不足	建議4：主要官員須定期主持社區居民大會
政治團隊的共同理念	建議5：將行政會議改組為政府內閣

### 建議1：將副局長的聘用及培訓制度化

我們建議特區政府改變現時副局長的遴選程序和機制<sup>77</sup>，在聘用副局長時，透過加入「入職條件」、「招聘考試」，「面試」和「培訓」等四個步驟，就副局長的聘用方法建立一個完善制度。

<sup>77</sup> 現行的副局長遴選程序

現時副局長的候選人先經由政黨、社團和各界向行政長官推薦，其他有志加入政府的人士亦可以自行申請。行政長官辦公室隨後會整理申請資料，並將資料交到由行政長官擔任主席的五人遴選委員會處理。

遴選分兩部分進行：委員會成員先各自逐一審議申請書，按申請人的學歷、相關專業資格、工作經驗和成就、從事公共事務的經驗、對香港前途(包括有興趣的工作範圍的未來發展)的分析文章，作初步篩選。及後，委員會將就各委員的選擇進行討論，最後達成共識，選出符合要求的副局長申請人，逐一單獨接見，以進一步了解申請人對相關政策局副局長工作的認識和適應能力。

完成接後，撇除明顯不適合的人選，行政長官辦公室會把獲委員會接納的申請人的履歷表送交相應的局長，讓局長與申請人見面，作深入交流，並具體說明對副局長的要求，繼而選出最合適的工作伙伴。

上述的機制將聘任副局長的主要權力交到行政長官及其委任的委員手中。這個安排本無不妥，參考英國議會制，首相及其內閣同樣有權力委任自己合意的國會議員成為部門的政務次官(即類似香港的副局長)，並加以培訓。然而，部長本身對政務次官的安排並無實質話語權，這是英國首相作為行政機關的權力核心而得出的結果。

由於英國有成熟的政黨和選舉制度，首相、內閣，以至政務次官都經過選舉的洗禮，有民意的授權作為基礎。因此，整個政務次官的委任過程早已有選舉作為門檻，此制度也成為了英國主要政黨的共識，被公眾和公務員廣為接受。

成為副局長的四部曲：入職條件、招聘考試、面試和培訓

入職條件

5.7 我們建議政府為申請副局長的人選設定基本入職條件，當中包括三類：

1. D3或以上級別的公務員<sup>78</sup> (D3級別的公務員普遍是副秘書長或副署長)
2. 曾經擔任五年特別顧問的人士 (關於特別顧問，請見建議3)
3. 具有十五年專業/管理經驗的人士

招聘考試

5.8 我們建議政府交由公務員團隊與其他機構合作，共同研究其他國家公共行政學院的試題，制訂一套最適用於香港的副局長考核標準及考核範疇，以確保候選人對政治、公共行政及政府運作有一定的認識和潛能。以法國國家行政學院為例，考試範圍包括以下數點：經濟、社會議題、公共財政、公共法律，以及關於政府角色及與市民關係的時事問題。符合副局長入職條件的應徵者須接受筆試，答題表現優良者方能獲得進一步面試。

面試

5.9 我們建議政府恢復2008年聘任副局長的機制。每位候選人都要經過面試小組和聘任委員會的兩重考慮。聘任委員會由行政長官主持，成員包括三位司長、政制及內地事務局局長以及行政長官辦公室主任。面試小組由政務司司長主持，成員包括多位局長以及行政長官辦公室主任。每次面試後，面試小組都會作出評估，所有評

<sup>78</sup> D3職級或以上的政務官共有120人，佔目前全體政務職系人數(693人)約17%。因此，D3級或以上的政務官足證為精英中的精英。其次，D3職級的政務官所擔任的崗位為副秘書長、副署長等，這些職位均需要統籌及管理不同的轄下部門。更進一步來說，D3職級的政務官更可能曾任民政事務專員，與社區的各階層人士建立的密切聯絡網絡，對未來可能的政策遊說工作起積極性作用。最後，儘管公務員事務局未有統計有關各政務官於就任不同職級時的年齡資料，但透過研究第二至四屆政府公務員出身之政治委任官員的晉升年齡資料(見附錄2)，一般來說，D3級的政務官平均已經擁有大約15年的管理、督導及協助制定政策的經驗。

估呈交至聘任委員會考慮。所有聘任程序中的決定，都是聘任委員會的集體決定<sup>79</sup>。

培訓

5.10 我們建議政府充分發揮公務員培訓處<sup>80</sup>的角色，將現時的訓練課程和資源擴展至政治委任層，並為副局長提供一系列公共行政、領導及管理的課程和學習資源。同時，公務員培訓處亦應與不同院校合作，為副局長提供針對性的課程和訓練，讓他們盡快適應政策局的工作，及理解作為政治委任官員的角色。

5.11 我們參考了英國培訓政務次官的模式，建議副局長在獲委任後的首半年，須按局長的指示接受公務員培訓處所提供的課程。及後，副局長可按自己的需要，平衡職責和時間，接受公務員培訓處其他不同的培訓機會。公務員培訓處須記錄各個副局長曾參與的培訓，並每年向各決策局局長及行政長官提交報告，局長和行政長官亦可以就副局長的表現和培訓次數，要求副局長增加或減少接受某類培訓。

5.12 關於現時公務員培訓的具體資料，請見公務員培訓處所提供的文件<sup>81 82</sup>。

建議的理據

5.13 我們建議新增副局長的「入職條件」和「考試」，主要針對其認受性問題：香港的副局長並非如同英國政務次官一樣，經過國會選舉(by election)的洗禮；同時也非如公務員一樣，經過嚴格的考試和競爭(by merit)產生。因此，雖然不少副局長有一定的專業或政治背景，但對於公務員和市民來說，副局長的認受性

<sup>79</sup> 見政府新聞公報——政府就遴選及聘任副局長和局長政治助理的回應：<http://www.info.gov.hk/gia/general/200807/09/P200807090181.htm>

<sup>80</sup> 研究團隊曾向公務員培訓處的相關人士查詢，得知現時公務員培訓處的課程並未有嚴格規定只有非合約公務員才能報讀其培訓課程。至於副局長能否報讀特定課程，則須視乎該課程有沒有限制報讀條件。

<sup>81</sup> 詳見立法會公務員及資助機構員工事務委員會，有關公務員領導及管理訓練的議會文件：[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/training/files/ps0117cb1\\_1001\\_4\\_c\\_gb.pdf](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/training/files/ps0117cb1_1001_4_c_gb.pdf)

<sup>82</sup> 詳見公務員事務局網頁，有關公務員培訓處服務概覽：[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/training/files/ps0117cb1\\_1001\\_4\\_c\\_gb.pdf](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/training/files/ps0117cb1_1001_4_c_gb.pdf)

依然不足。要有系統地培育政治人才，同時令副局長獲得市民和公務員的認同，一個包括考核制度的聘任機制變得尤其重要，因此研究團隊建議在招聘副局長的初始階段便設入職條件和考試。

5.14 至於維持「面試」的安排，原因在於副局長始終屬於政治委任官員，須努力服務當屆政府，並為施政和決策負上部分責任。故此，當應徵者經過面試小組評分後，為了確保副局長跟行政長官和主要官員有一致的管治理念和風格，以及確保管治團隊能合作推動政策，由行政長官負責的聘任委員會須要在合資格的人選中選出最符合該屆政府理念的副局長。

5.15 簡而言之，上述四部曲的頭三部(即入職條件、考試、面試)，主要是要平衡「行政能力」和「政治理念」，同時平衡「市民和公務員的認可」和「行政長官的信任」。只有這樣才能夠真正為培育政治人才奠定重要基礎。

5.16 當副局長為市民和公務員所接受，以及得到行政長官的信任，副局長的培訓就能夠在有廣泛認受性下進行。當然，有評論認為副局長不是政治實習生，他們進入政府並非學習，而是工作，以減輕局長和部門的負擔。不過，即使在英國，政務次官和特別顧問初入部門時，都須要一定時間的訓練和適應，才能充分發揮他們的作用。加上政務次官是人才培訓的重要階梯，英國政府在要求他們有具體工作的同時，亦會為他們提供大量培訓機會。

5.17 香港的副局長情況類同，即使他們有自己的職責，在入職初期仍須得到指導和配合，才能充分掌握部門的運作原理。要成為未來局長的人才，除了累積副局長的經驗外，額外的公共行政、領導和管理的培訓同樣重要。以上的方法可大大強化副局長的技能和政治魅力，為香港提供具有政治能量的政治人才，從而改善施政。

### 配套措施：副局長的職能調整

5.18 現時副局長的工作主要圍繞以下數項：

1. 協助局長制定政策目標和優先次序；
2. 就需要政治意見的跨局事宜，與相關的部門協調；
3. 處理立法會事務；及
4. 其他對外事務(例如：出席公眾論壇，以及和不同持分者保持溝通)

5.19 我們參考了英國部長與政務次官的合作機制，透過研究大量國會報告和訪問，發現英國政務次官的職能在以下兩個情況下最能充分展現：(1)從微觀角度協助局長制訂和落實主要政策綱領，(2)找出並推動自己的政策主張。

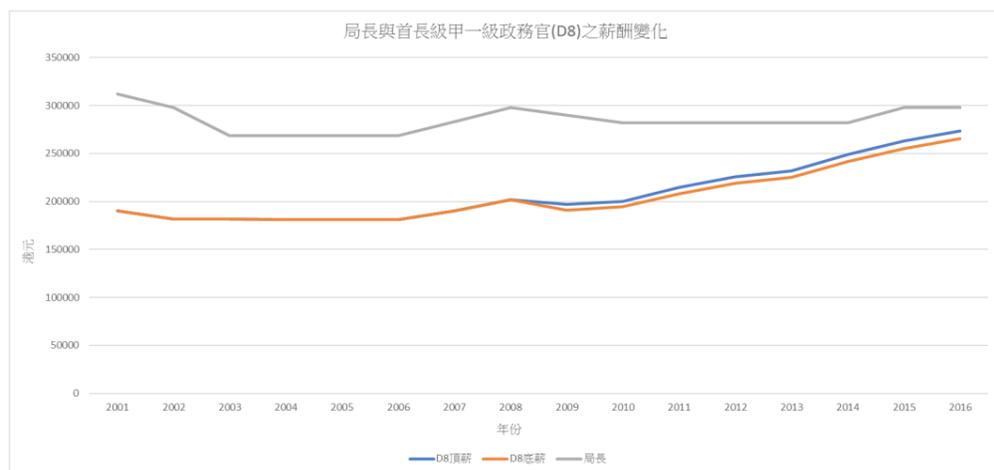
5.20 我們建議特區政府調整局長和副局長的職能；局長應著眼於宏觀層面的職責，如制訂政策方向和策略，以及向公眾和立法會解釋政策(詳見建議4)。副局長則負責於微觀層面的職能，如有鑒於社會問題日益複雜，進行更多跨部門的具體協調，以確保政策能夠有效落實；或者是於具體制訂政策的過程中，在不凌駕公務員的情況下，確保局長的政策主張能夠在政策文件中充分反映。我們認為具體的分工既能讓副局長發揮其職能和角色，同時亦能夠有系統地累積其作為主要官員的經驗，從而令其成為局長的潛在人選。

## 建議2：調整局長薪酬，增加常任秘書長晉升局長的誘因

5.21 我們建議特區政府將各司局長的薪酬，與首長級第8薪點(下稱D8，即常任秘書長所屬的職級)維持一定比例，以增加高級公務員留在公務員體系的誘因。

### 建議的理據

5.22 從研究團隊收集的數據可見，自2009年至今，公務員的薪酬逐漸上調；然而，局長的薪酬並未有因而提升。雖然本屆立法會通過了主要官員加薪12%的建議，並於下屆政府開始推行，但是，短期調整局長的薪酬並未能夠持續理順局長和D8級官員之間的薪酬結構問題。



5.23 再者，根據2002年政制事務局提交立法會的〈主要官員問責制〉文件顯示，局長的主要福利為22天年假、公務員醫療及牙科福利，及政府強積金供款。該文件直接指出：「問責制主要官員的薪酬福利條款將沒有任何房屋津貼、旅費津貼、子女教育津貼，以及約滿酬金或退休福利等。」相比起常任秘書長，特別是在2000年6月1日前獲發聘任書的公務員，他們的待遇遠比局長為佳，例如：教育津貼、房屋福利、假期、旅費、退休福利、工傷或殉職安排等。由此可見，在福利的層面上，D8級的常任秘書長在制度設計之初，已經比局長有更好的待遇。

5.24 雖然薪酬待遇不一定是常任秘書長考慮出任局長的唯一因素，然而假如局長

的薪酬對於常任秘書長沒有任何吸引力，要鼓勵常任秘書長脫離公務員行列加入問責團隊，將會有一定阻力。常任秘書長是公務員系統中最有能力的其中一群，他們不但熟悉政府運作，同時了解公務員的工作原則和理念。倘若他們能夠加入問責團隊，將有助行政長官推行政策。因此，我們建議局長和常任秘書長的薪酬應維持一定比例，以保持局長一職的吸引力。同時，由於副局長和局長薪酬掛鉤，以上的調整也有助吸引D3級或以上的公務員投考副司長。

5.25 總結上述兩項建議，我們希望政府能夠改善現有政治人才培訓的機制，在結構上擴大可供選擇的局長人選，讓香港往後各屆政府在組閣時都能夠更容易物色有能之士，解決政治委任制的核心問題。

## 建議3：政治助理改為特別顧問，彈性支援局長

### 從政治委任層中取消政治助理一職，以特別顧問代之

5.26 我們建議政府從政治委任層中取消政治助理一職，將現時屬於政治助理的資源，交由各司局長自行彈性調配。

5.27 如司局長希望繼續聘用副局長以外的政治官員協助施政，我們建議政府改以特別顧問取代原來政治助理的角色，並在聘用、職能、工作守則等層面作出調整，以改善原有政治助理的定位。

### 各司局可彈性調配現金薪酬

5.28 「香港特別行政區行政會議成員、立法會議員及政治委任制度官員薪津獨立委員會」(獨立委員會)在2016年曾就第五屆特區政府政治委任官員的薪酬條款提出建議，指政治助理來自不同界別，難以將其薪酬固定在劃一的水平。該委員會認為，各個政策局在運用政治助理的現金薪酬時，應具有更大的彈性。各司局長可根據個別政治助理須履行的職能，以及他們的背景，自行決定有關職位的合適薪酬水平，並以局長薪酬的35%為限。若政治助理的薪酬低於上限，他們可將節省下來未動用的款項重新調配。

5.29 以上安排有助各司局調配資源，研究團隊認為可進一步放寬各局的資源運用，建議如下：各司局可獲得一筆固定款項，金額相等於現時政治助理的頂薪(港幣104,340元)。各司局可自由運用該筆現金款項，款項可用於聘任特別顧問(詳見下文)，或按該司局的特殊需要，運用於政策研究等用途之上。各司局亦可把節省下來未動用的款項重新調配，用以獲取其他支援。

### 建議的理據

5.30 我們建議從政治委任層中取消政治助理一職，原因在於設立副局長考試機制後，政治助理與副局長之間的晉升關係更為薄弱。政治助理支援局長的職能應被特別顧問一職取代：後者屬局長的個人智囊，主要工作為向局長提供專業意見，增強局長的管治能力。

5.31 特別顧問機制源於英國，主要職責是為部長提供政治支援。作為合約公務員，他們須要遵守部分的公務員工作守則，同時免去政治中立的要求。由於部門內的大部分政治委任人員，如政務次官等，均由政黨和內閣事務部等負責聘任，故特別顧問的設置容許各部長物色一些與其政治理念相近的人員，助其處理部門內的各項政治工作。換言之，在定位上，特別顧問與政務次官等並不屬於性質相同的政治委任人員，前者為部長的幕僚或個人智囊，後者則與整個內閣及執政黨的聯繫較深。

### 特別顧問的具體安排

#### 特別顧問以合約公務員形成聘用

5.32 由於特別顧問的主要服務對象是各司局長，他們在聘任合適人選時，應有最終的決定權。在現行的體制下，由於政治助理屬政治委任層而非合約公務員，

其人選不能完全由司局長決定<sup>83</sup>。為了讓司局長在聘任過程中有較大的靈活性，特別顧問應以合約公務員形式聘用。在容許各司局彈性調配資源的方案下，凡薪酬為頂薪的一半者(即港幣52,170元或以上)，均稱為特別顧問<sup>84</sup>。

5.33 特別顧問機制運作暢順後，將來各司局若認為有須要以較高薪酬吸引人才，或希望以較高薪酬聘請多於一名的特別顧問，特區政府只須調整各司局的撥款額，而毋須進一步擴闊政治委任層。這個安排可以避免過往因為開設政治委任職位而引起的爭議。

#### 特別顧問以提供專業意見為主要工作

5.34 特別顧問須為特定範疇的專家，他們的恆常工作由司長或局長安排，其任期不應超過所屬的司長或局長。英國的特別顧問沒有劃一及固定的職能，以保守黨為例，部長慣常以特別顧問處理「政策事務」及「媒體事務」<sup>85</sup>。參照英國的案例，我們建議「政策事務」特別顧問的工作可包括：

1. 就政府整體目標、新政策方案、政策發展及落實等，向局長提出專業意見；
2. 就局長釐定的政策目標向公務員提出意見，並以此為綱，就不同政策及立法選項作專業分析；
3. 陪同局長出席政策會議等。

<sup>83</sup> 曾蔭權政府的政治助理聘任工作由面試小組和聘任委員會負責，除局長外，該委員會亦有行政長官、三位司長和行政長官辦公室主任等人士的參與。最終的政治助理人選為集體決定，並非以所屬政策局局長的個人意願為依歸。聘任委員會由行政長官主持，成員包括三位司長、政制及內地事務局局長以及行政長官辦公室主任。至於政治助理面試小組，則由行政長官辦公室主任或政制及內地事務局局長主持，成員包括其他一至兩位局長。至於梁振英政府的政治助理聘任工作，如同注腳75的描述，透過行政長官組成的遴選委員會逐一審議所有的申請書，進行初步篩選，然後安排申請人分組會面，從中挑選入圍的申請者與相關的局長和副局長見面，作最後遴選。

<sup>84</sup> 特別顧問的頂薪相約於高級政務主任。

<sup>85</sup> University College London. (2014). Being a Special Advisor. London: The Constitutional Unit (University College London).

5.35 至於媒體事務顧問，現時香港部分政治助理也屬於媒體工作者，協助局長處理公關工作。綜合英國的經驗，我們建議「媒體事務」特別顧問的工作可包括：

1. 就有關部門政策、部門報告以及新法例等公共訊息發佈的傳媒聯繫，向局長提供建議；
2. 日常監察傳媒及社交媒體，並就局長該如何處理相關事務提供意見；
3. 就講稿、議會陳述、回應議員質詢，以及回應傳媒查詢向負責草擬稿件的公務員提供意見及評論等。

5.36 由於特別顧問具備專業背景並負責具體工作，他們有投考副局長的基本條件之餘，亦更容易得到公眾及公務員的廣泛接受。為確保特別顧問的聘用及工作受到一定的監察，我們建議適用以下幾項配套措施：

**須為特別顧問撰寫一套獨立的工作守則**

5.37 現時，特區政府未有為政治助理編撰一份工作守則。由行政長官辦公室撰寫的〈政治委任制度官員守則〉適用於整個政治委任層，只有第二章2.5及2.16定義了政治助理的工作。由於特別顧問不再屬於政治委任層，我們建議特區政府參考英國的做法，為特別顧問撰寫一份獨立的工作守則。參照英國的“Code of Conduct for Special Advisors”，特別顧問的工作守則須包括以下幾項：

1. 特別顧問的主要職能
2. 特別顧問與公務員的工作關係
3. 地位及行為守則
4. 與傳媒的關係
5. 特別顧問在工餘時間的政治活動
6. 離職安排

**局長須向行政長官提交特別顧問的具體工作安排，並公開特別顧問的個人履歷**

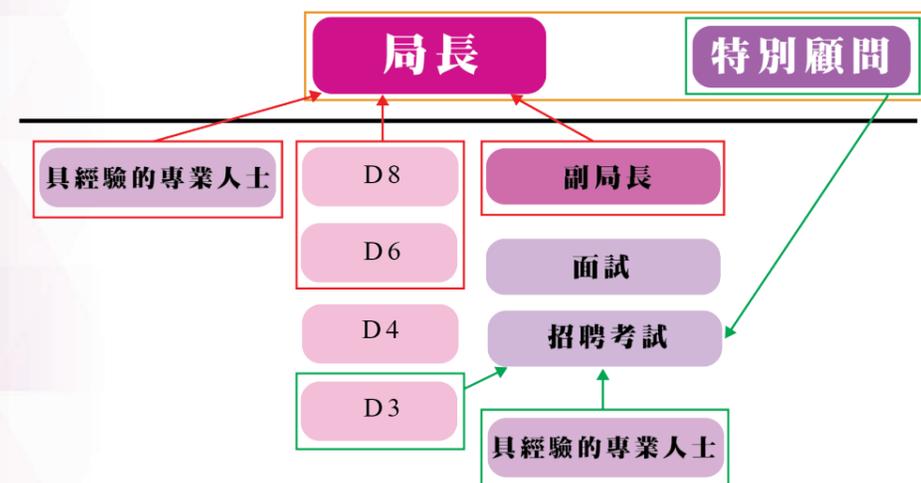
5.38 若司長或局長認為有需要聘任特別顧問，他們須事先向行政長官提交建議書，明確列出特別顧問的個人履歷及工作範疇，並得到行政長官的書面批准。聘任後，政府須公開特別顧問的個人履歷。

**司局長須確保特別顧問有充分的在職支援**

5.39 司局長有責任確保特別顧問在上任後三個月內，清楚了解下列各項：

1. 所屬政策局的架構及工作範疇
2. 特別顧問的工作守則含義及其應用範圍
3. 特別顧問如何向局長負責
4. 特別顧問與常任秘書長等公務員共事時的角色和職責
5. 議會程序等<sup>86</sup>

5.40 總括而言，建議1、2及3可由下圖表達：紅色框線代表局長的潛在人選；綠色框線代表副局長的潛在人選；橙色框線代表支援局長的人員。透過落實以上三項建議，可讓政治委任層的人才供應及晉升階梯更加明顯，同時亦能確保局長能得到足夠的政治支援。



<sup>86</sup> 英國特別顧問的在職支援按部門而異，部分由前任特別顧問或常任秘書長擔任指導工作。

**建議4：主要官員須定期主持社區居民大會**

5.41 我們建議下屆政府的主要官員須定期到地區主持「公眾答問大會」，向市民交代施政和面對公眾質詢，以增強官民溝通，並提高官員的政治才能。

**建議的理據**

5.42 彭定康1992年上任後，進行了大量的親民活動<sup>87</sup>；當中最關鍵的，莫過於定期舉行「立法會答問大會」和「公眾答問大會」。前者在於加強與立法會議員的溝通和交換意見，後者則在於加強港督與市民的聯繫，建立開放的形象。當中，「公眾答問大會」的成效相當顯著。從彭定康的經驗可見，定期舉行以面向群眾、接受市民質詢為目標的「公眾答問大會」，有助官員確立其認受性。

5.43 正如前文所分析，香港的政治環境愈趨複雜，各個司局長無可避免要處理更多政治工作，而這些工作絕不能假手副局長或政治助理。只有透過恆常而直接地與市民接觸，親身聆聽他們的訴求，主動釋除他們對政策的疑慮，才能增加市民對司局長的認同，亦有助推動政策。據了解，食物及衛生局局長高永文的支持度淨值之所以可以高達72%<sup>88</sup>，為歷任官員之冠，箇中原因，或多或少與他經常親身出席公眾活動有關。高永文的例子，進一步強化我們的分析：「在政治環境複雜的香港社會，主要官員需要花更多精神進行政治工作，才能有效施政」。透過舉行「公眾答問大會」，主要官員能夠有更多直接面向市民的機會，令形象得以變得深入人心。

<sup>87</sup> 節錄自《四個葬禮及一個婚禮，葉劉淑儀回憶錄》，第46頁：「彭督一抵港，作風就跟歷代港督截然不同……笑容可掬的他，馬上深入民間，和市民打招呼，到街上吃蛋撻，旋即獲得香港市民的歡心。我們(行政署)隨即亦有新任務。彭督要舉行公眾答問大會，到幾個區直接會見市民。吳榮奎先生負責安排，我則從旁協助。我在大會堂舉行的那一場答問大會，看見彭督談笑風生、揮灑自如，就算對一些數據和事實並不熟悉，也能夠立即打圓場。他答問技巧的高超，全場一直掌聲雷動。那時候，我只是一個公務員，和其他觀眾一樣給逗得開懷大笑，沒有意識到這是很高的政治技巧。我的上司、資深政務官吳榮奎卻神色凝重。當時我不明白『奎哥』為何有這樣的反應，後來才漸漸明白到這是香港社會政治化的序幕。」

<sup>88</sup> 詳見香港大學民意研究計劃有關主要官員支持度的調查：<https://www.hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/poall/popko/vote/poll/datatables.html>

**建議5：將行政會議改組為政府內閣，落實集體負責**

5.44 我們建議政府將行政會議內非官守成員的數目限制至不多於5人，並且不設非官守議員召集人一職。

5.45 在由行政長官和主要官員佔多數的組成下，行政會議將改組為政府內閣。主要官員都將以內閣成員身份提出意見，並以內閣為單位進行集體決策，內閣所有決議將均屬集體決議。同時，內閣成員(官守和非官守)都必須全力支持內閣的集體決議，並就集體決議所引伸的結果集體負責。至於個別政策執行，則由相關的主要官員個人負責。

**建議的理據**

5.46 改組行政會議為政府內閣，並強調成員以內閣為單位就議題作集體決策和負責，目的在於提升管治班底的團隊意識，避免出現有內閣成員或官員，為了保持個人的政治聲譽和民望，只著重所屬部門的表現，避免介入其他決策局的議題的情況。

**配套措施****為集體負責和個人負責釋義**

5.47 特區政府亦應該釐清當屆政府對於政治責任的定義，以減少政府與公民社會之間的認知分歧。例如，政治責任可以有多少個層次的理解？主要官員在甚麼情況下須問責？

**政治決定的責任**

5.48 不少市民時有誤會，認為政府的個別政策是由所屬範疇的政策局局長作全盤決定，因而假設如政策未有經過詳細諮詢便推出，或是假如政策未能夠符合市民期望，便是該局局長的政治責任。舉例來說，2003年有不少坊間意見認為是葉劉淑儀推動基本法23條立法，因此她須為其政策「決定」全權負責。又例如2012年，

公眾就教育局局長吳克儉決定推行德育及國民教育科發起一連串的反對國民教育遊行。雖然在上述例子中，不是所有市民都只是針對著「問責官員作出錯誤政治決定」而參與示威遊行，但從過往遊行期間的口號、標語和訴求可見，社會上不乏上述覺得局長為政策失誤的罪魁禍首的看法。

5.49 事實上，根據特區政府現行的決策模式，政策決定並非負責官員的個人選擇，主要官員的想法和建議或多或少都須經過行政長官，以及其他行政會議成員的討論和檢視，才能推行。即是說，就算負責官員本身認同和支持某項政策決定，該項決定亦同時涉及多名行政架構內的高層人士之考量，而非純粹官員本身的決定。因此，若然將政策決定的責任全盤加諸於負責推行的官員身上，未免不太公道，而且亦會影響問責制本身對於政治承擔的原意。

### 爭取政策支持的责任

5.50 政策決定當然不是局長的個人責任，但是如何爭取社會各界對於政策的支持和信任，則是負責局長的個人任務。在推行政策時，局長應考慮以甚麼方式安排和進行諮詢、如何說服市民信任政府所提出的建議、如何按民意整合和調整政策的方向，以至如何向大眾提供一個廣泛被接受的理據，從而解釋某些未必能夠完全滿足市民期望的政策決定。以上種種工作都必須依靠局長的政治魅力、跟各個持分者的關係，以及在市民心目中的聲望，才能夠有效解決問題。因此，假如局長未能夠順利爭取各個持分者支持相關政策，甚至引起了重大的社會反響，損害特區政府的認受性，那麼行政長官和涉事官員便須考慮負上政治責任。

### 部門失誤的責任

5.51 相信沒有官員和公務員希望在執行政策時出現失誤；不過，每當政府有政策失誤，都會動搖市民對政府施政的信心。要維持市民對政府的信心和信任，政府須主動找出問題的主因，並由相關的人士為其失誤負責。正如段初提到，問責制推行後，市民很多時都會要求局長為政策失誤道歉，甚至下台。有見及此，我們必須準確分辨和判斷那些官員應在什麼時候為政策負責。

5.52 如果某項政策是由該名主要官員負責，那麼公眾要求主要官員問責，甚至辭職下台，是可以理解的事。例如，在1998年機場啟用失誤中，時任政務司司長陳方安生同時兼任新機場策劃委員會(機策會)主席；根據新機場調查委員會報告<sup>89</sup>指出，由於機策會肩負總體審察者的職責，即使他們把確保機場準備就緒的責任轉移到統籌署，並指示統籌署履行該項職責，在市民眼中，負責總體審察的仍是機策會，故機策會須負責最終責任。同時，陳方安生作為首長更應負上更大責任。在報告發表後，陳方安生最終向公眾「毫無保留致歉」<sup>90</sup>。雖然陳方安生因為公務員的身份，沒有制度上的必要為失誤下台，但最終新機場事件亦成為了推行問責制的其中一個重要原因。

5.53 然而，假如某項政策並不涉及主要官員的參與，或主要官員未有介入的空間和機會，那麼如公眾依然將失誤歸咎於主要官員，便會有違問責精神。事實上，在〈主要官員問責制〉的文件中，雖然主要官員的職責包括：(1)監督屬下部門提供的服務，確保政策能夠有效地落實，以及達到理想的效果，和(2)為政策的效果和執行部門提供的服務承擔全部責任。從職能上來看，主要官員的確須為所屬部門的任何失誤負上全責。不過，文件中亦列明，常任秘書長的重要職務包括：(1)留意市民的需要和期望，並根據調查結果適時檢討，繼而建議修訂既定政策和現有服務，和(2)確保轄下部門提供可靠和專業的服務。從上述的分工可見，在某些情況下，確保政策局轄下部門的運作和服務，並非純粹局長一人的責任，而是整個公務員團隊與局長的共同責任。

5.54 當然，出現不同類型的政治或政策爭議後，主要官員的應對方法各有不同。假如官員因處理不當而無事化小、小事化大，那麼他們的而且確須負上責任。從上文可見，所謂「問責」的責，可以有多重理解。正因為責任的問題歧異甚多，政府須要更具體地交代主要官員的權責，為「問責」一字釋義。良好的期望控制(expectation control)能讓市民了解他們應該向誰問責和怎樣問責(除了下台以外，還有很多可行的問責方法)，同時亦可令主要官員和公務員更妥善處理彼此的權責關係。

<sup>89</sup> 報告內容詳見：[http://www.gov.hk/sc/residents/government/policy/government\\_reports/reports/docs/new\\_airport\\_report\\_chi.pdf](http://www.gov.hk/sc/residents/government/policy/government_reports/reports/docs/new_airport_report_chi.pdf)

<sup>90</sup> 政務司司長電台節目訪問答問全文，詳見：<http://www.info.gov.hk/gia/general/199901/28/0128138.htm>

# 附錄

## 附錄1：政務職系編制資料

目前香港政府有關政務職系的架構可分為七個職級。截至2016年12月31日的數據<sup>91</sup>，有關編制的人數如下：

職級	數目
首長級甲一級政務官(D8)	18
首長級甲級政務官(D6)	14
首長級乙一級政務官(D4)	26
首長級乙級政務官(D3)	62
首長級丙級政務官(D2)	202
高級政務主任	207
政務主任	164

包括常額職位及編制以外的職位，但不包括基於下述原因而臨時開設的同類職位：休假官員的替任人員，及暫時填補懸空的常額職位。

D8、D6及D4的職位則分別如下：

### 首長級甲一級政務官(D8)

公務員事務局常任秘書長  
民政事務局常任秘書長  
保安局常任秘書長  
政制及內地事務局常任秘書長  
食物及衛生局常任秘書長(食物)  
食物及衛生局常任秘書長(衛生)  
財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)  
財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)  
商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)  
商務及經濟發展局常任秘書長(通訊及創意產業)  
教育局常任秘書長  
創新及科技局常任秘書長  
勞工及福利局常任秘書長  
發展局常任秘書長(工務)  
發展局常任秘書長(規劃及地政)  
運輸及房屋局常任秘書長(房屋)  
運輸及房屋局常任秘書長(運輸)  
環境局常任秘書長

<sup>91</sup> 資料來源：政府公務員事務局

### 首長級甲級政務官(D6)

行政長官辦公室常任秘書長  
行政署長  
旅遊事務專員  
香港駐美國總經濟貿易專員  
駐京辦主任  
勞工處處長  
律政司政務專員  
食物環境衛生署署長  
民政事務總署署長  
康樂及文化事務署署長  
社會福利署署長  
工業貿易署署長  
運輸署署長  
(另有一個凍結的職位)

### 首長級乙一級政務官(D4)

行政長官私人秘書  
中央政策組副首席顧問  
公務員事務局副秘書長1  
商務及經濟發展局副秘書長(工商)1  
商務及經濟發展局副秘書長(通訊及創意產業)  
中華人民共和國香港特別行政區駐世界貿易組織常設代表  
香港駐歐洲聯盟特派代表  
政制及內地事務局副秘書長(1)  
發展局副秘書長(規劃及地政)1  
發展局副秘書長(工務)1  
教育局副秘書長(1)  
環境局副秘書長  
財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)1  
財經事務及庫務局副秘書長(庫務)1  
財經事務及庫務局副秘書長(庫務)2  
食物及衛生局副秘書長(食物)1  
食物及衛生局副秘書長(衛生)1  
民政事務局副秘書長(1)  
勞工及福利局副秘書長(福利)1  
保安局副秘書長1  
運輸及房屋局副秘書長(運輸)1  
運輸及房屋局副秘書長(房屋)/房屋署副署長(策略)  
政府產業署署長  
(另有三個凍結的職位)

另一方面，根據公務員事務局政務職系的網站顯示，各職級政務官在政府內所擔任的崗位大致如下：

職級	崗位
首長級甲一級政務官(D8)	常任秘書長
首長級甲級政務官(D6)	署長、海外經濟貿易辦處長
首長級乙一級政務官(D4)	副秘書長、海外經濟貿易辦處長
首長級乙級政務官(D3)	副秘書長、副署長(民政事務總署副署長)、海外經濟貿易辦處長／副處長／助理處長
首長級丙級政務官(D2)	政務助理、首席助理秘書長、助理署長、各區民政事務專員、海外經濟貿易辦處長／副處長／助理處長
高級政務主任	助理秘書長、各區助理民政事務專員、海外經濟貿易辦副處長／助理處長

## 附錄2：近三屆政府公務員出身的政治委任官員的晉升年齡資料

研究團隊收集了近三屆公務員出身的政治委任官員資料，嘗試分析其晉升過程的年齡數據。有關紀錄主要收集自政府委任該司局長時的政府新聞公報內容。然而，是次數據分析並未按照個別官員的準確就職日子計算，而是參照其出生年份分析，因此數據結果可能存在正負1歲的誤差，但有關誤差對研究政府各政務職級的晉升年齡未見有明顯影響。

另一方面，雖然大部分公務員出身的政治委任官員均來自政務職系(以近三屆的數據來說，有約77%)，但仍有部分官員是來自其他職系，比如紀律部隊、行政主任職系及工程職系<sup>92</sup>。這些非政務職系出身的官員，其晉升過程和政務職系有一定差異，因此研究團隊分別計算了包含各職系與純政務職系兩組平均數，以便作更全面的評估。有關數據研究結果如下：

職級	AO	SAO	D2	D3	D4	D6	D8	局長
各職系平均	25	34	40	41	43	45	49	53
政務職系平均	25	29	35	39	42	44	49	52

職級	副局長	政治助理
各職系平均	53	48
政務職系平均	50	41

<sup>92</sup> 非政務職系數據的處理方法為參照相關職位薪級，再歸類至薪級相同或最接近的政務職系。

### 附錄3：政府政治問責官員背景的詳細數據分析

研究團隊主要以政府官方憲報及新聞公報作為研究的基本資料，輔以不同傳媒的報導和香港大學民意研究計劃的調查結果，詳細分析歷屆政府問責團隊的組成，包括：

1. 各政治官員(包括司長、局長、副局長以及政治助理)的背景資料<sup>93</sup>。
  2. 各政治官員(包括司長、局長、副局長以及政治助理)被政府委任時所強調的委任背景或原因。
- 除了透過政府文件和網頁資料進行分析外，面對網頁沒有詳細交代，或含糊的資料，研究團隊亦以電郵或電話向相關部門查詢，以確保資料準確和完整。

鑑於各官員的背景繁多，研究團員以公務員、傳媒、專業、政治及其他這五個類別作分類，以便作進一步分析。被歸類的基本原則如下：

1. 該名人士任職年資最長之行業。比如某人任十年傳媒相關工作，後來轉任兩年管理相關工作，研究團隊將把他歸類為傳媒背景。
2. 政府憲報及新聞公報等相關官方網站着墨較多的相關背景。

#### 分類的個別準則如下

1. 公務員背景是較為直接的一類，該名人士只要是政府公務員團隊出身，比如為政務主任、行政主任或是政府工程師，皆歸作此類。部分加入公務員團隊後離職的案例，亦會被編作公務員之列。
2. 傳媒背景包括傳媒業界人士，如編輯、記者、主播等。
3. 專業背景則指該名人士具有與其政策局相符的專業資格及工作背景，如具有醫學專業資格之人士擔當與衛生類相關政策局。反之，若具有與其所出任的政策局不相符的專業技能，如具有醫學專業資格之人士擔當主管經濟問題的政策局，則不會被歸類為專業背景。
4. 政治背景包括全職立法會議員、政黨高層等具有鮮明政治及政黨背景的人士。

<sup>93</sup> 研究團隊把向官員之背景重新編碼為五項，包括：公務員、傳媒、專業、政治及其他。

5. 其他則泛指不能以上述背景作分類的人士，包括第(3)點中所指的專業人士擔任非其專業範疇政策局的情況，或部分擁有繁多背景且各背景年資相若的人士。

#### 以下為四屆政府的官員背景數據<sup>94</sup>

##### 司局長背景

	第一屆政府 (1997-2002)	第二屆政府 (2002-2007)	第三屆政府 (2007-2012)	第四屆政府 (2012-現在)
公務員	26人	10人	12人	8人
(比率)	(90%)	(50%)	(63%)	(42%)
政策	3人	10人	5人	6人
(比率)	(10%)	(50%)	(26%)	(32%)
傳媒	0人	0人	1人	1人
(比率)	(0%)	(0%)	(5%)	(5%)
政治	0人	0人	1人	2人
(比率)	(0%)	(0%)	(5%)	(11%)
其他	0人	0人	0人	2人
(比率)	(0%)	(0%)	(0%)	(11%)

##### 副局長背景

	第一屆政府 (1997-2002)	第二屆政府 (2002-2007)	第三屆政府 (2007-2012)	第四屆政府 (2012-現在)
公務員			3人	4人
(比率)			(30%)	(29%)
政策			1人	4人
(比率)			(10%)	(29%)
傳媒			3人	2人
(比率)			(30%)	(14%)
政治			1人	1人
(比率)			(10%)	(7%)
其他			2人	3人
(比率)			(20%)	(21%)

<sup>94</sup> 任期不足一整屆政府的官員亦會計算在內，以便進一步了解政府委任官員的準則。

## 政治助理背景

	第一屆政府 (1997-2002)	第二屆政府 (2002-2007)	第三屆政府 (2007-2012)	第四屆政府 (2012-現在)
公務員	不適用		2人	2人
(比率)			(22%)	(13%)
政策			0人	2人
(比率)			(0%)	(13%)
傳媒			2人	4人
(比率)			(22%)	(25%)
政治			3人	2人
(比率)			(33%)	(13%)
其他		2人	6人	
(比率)		(22%)	(38%)	

司局長背景方面，可見由於第二屆政府實行了政治委任制度，政府高層的組成由公務員主導，變為與專業人士各佔一半的狀態。其後，第三屆政府進一步發展政治委任制度，嘗試再次以公務員團隊作主要官員的骨幹，輔以專業人才及少數傳媒及政界人士。第四屆政府則在管治團隊中注入更多非公務員背景的人士，首次令政府高官的組成中，公務員的比例不過一半。儘管如此，不難發覺回歸以來的四屆政府中，公務員依然是比例上人數最多的一群。

副局長方面，同樣有不少是公務員出身。在第三屆政府中，人數最多的分別為公務員及傳媒人士，至於第四屆政府，專業人士的比例有比較明顯的增幅，人數與公務員背景人士相同。

## 附錄4：英國的部長指引

英國各部門內設置機制，避免部門的運作出現權責不清的狀況，影響政治委任官員和公務員的關係。英國的常任秘書長是部門的「賬目人員」(Accounting Officer)，要對其所負責的決策局及部門的一切開支負責。就英國的情況而言，「賬目人員」的職能包括：

- 遵守國家財政部(Treasury)就部門訂下的所有財務守則、紀律或指令，如財政承受能力(affordability)，衡工量值(value for money)等；
- 簽署確認部門的年度賬目報告；
- 向審計專員(Comptroller and Auditor General)提交部門的賬目報告(在英國，審計專員代表國會支付部門開支，同時負責審核部門的賬目)；
- 以個人身份直接向國會下議院負責，向下議院解釋部門的資源使用。

常秘行駛其法定的「賬目人員」職能時，須審視部長的建議是否合乎由財務部訂下的財政守則、紀律或指令。就此，財政部向各常秘發放一份名為“**Making an Accounting Officer Assessment**”的指引，清楚列明常秘在行駛「賬目人員」的職能時，必須注意的事項。該文件所涵蓋的財政守則包括：

1. 合法性(Regularity)：政策方案是否合法、是否合乎國會所通過的財政預算案，以及財務部授予部門的權力；
2. 程序正當性(Propriety)：該方案會否違反國會在公共財政上的控制權；
3. 衡工量值：該方案是否合乎成本效益，有沒有其他可行的方案；
4. 可行性(Feasibility)：可行性是較近年才引入的評核準則。常秘須判斷方案的政策風險，例如政策的持續性、政策能否被妥善執行等。

在一般情況下，常秘都會盡量支持和配合部長的建議；相反，若部長的建議嚴重違反財政守則，常秘必須以書面形式知會部長。若部長堅持原初的建議，他／她亦必須以書面回覆，該文件稱為「部長指引」。2011年起，常秘的書面通知，以及部長的書面回覆，均公開予公眾參考，以作監察。在參考該等文件後，研究團隊發現

文件清楚臚列了兩項重要資訊：(1)根據常秘的判斷，部長的建議為何已超出財政守則，以及(2)部長堅持己見的理據。

如上文所示，由於英國政府的財政運作牽涉國會下議院、財政部和審計署等機關，「部長指引」將會交由這些機關備案，並衍生以下的法律及政治效力：(1)部長將會就該決定負上全部政治責任；(2)下議院賬目委員會在審議有關賬目時，將不會要求常秘負上任何政治責任；(3)由於相關的權責已透過文件釐清，常秘及其轄下的公務員團隊，須全力支持及執行部長的建議。

### 附錄5：英國內閣大臣辭任的原因(1998年至今)

Year	Position	Description
Oct 1998	Ron Davies, former Welsh Secretary	Forced to quit politics after his local party demanded that he stand down following allegations about gay sex
Dec 1998	Peter Mandelson, former Trade Secretary	Secretly received a £373,000 loan from his then fellow minister Geoffrey Robinson to buy a house in London
Oct 1999	Jack Cunningham, former cabinet office minister	Resigned upon cabinet reshuffle
Oct 1999	Frank Dobson, former Health Secretary	To run for London Mayor but unsuccessful
Jan 2001	Peter Mandelson, former Secretary of State for Northern Ireland	Made misleading statements over the passport application of controversial Indian billionaire Srichand Hinduja brothers, who were of Labour donors, and claimed to have helped them in their efforts to get British passports
May 2002	Stephen Byers, former Transport Secretary	He confessed he had made mistakes over policy decisions and he faced criticism from the City over his decision to force Railtrack into administration
Oct 2002	Estelle Morris, former Education Secretary	The problems running such a huge department and clashes with the media had led her to resign; she resigned after mounting pressure over her handling of an A-level marking debacle
Mar 2003	Robin Cook, British Leader of the House of Commons (former Foreign Secretary)	Resigned over his opposition to the UK's involvement in the invasion of Iraq
May 2003	Clare Short, former Secretary of State for International Development	Resigned over her opposition to the UK's involvement in the invasion of Iraq
Jun 2003	Alan Milburn, former Health Secretary	Resigned in order to spend more time with family
Sep 2004	Andrew Smith, former Secretary of State for Work and Pensions	Resigned in order to devote more time to the responsibilities he enjoyed in his constituency and to his family
Dec 2004	David Blunkett, former Secretary of State for the Home Department	Resigned after an email emerged showing a visa application for his ex-lover's nanny had been fast-tracked
Nov 2005	David Blunkett, former British Secretary of State for Work and Pensions	Resigned after breaking the Ministerial Code regarding private business appointments
2008	Peter Hain, former Secretary of State for Work and Pensions	Resigned due to his failure to declare donations to his deputy leadership campaign which worth more than 100,000 pounds
2011	Liam Fox, former Secretary of State for Defence	Resigned upon breaking ministerial code → Adam Werrity, a former flatmate of Mr. Fox and the best man at his wedding, handed out business cards suggesting he was his adviser and was present at meetings where Mr. Fox had with military figures, diplomats and defence contractors

## 附錄6：英國的內閣委員會制度(Cabinet Committee system)

英國的內閣委員會制度的歷史悠久，目的是提升內閣的工作效率和質素：首先，內閣委員會會盡量解決各項事務，或澄清問題及確定分歧所在，以減輕整個內閣所承受的壓力、提升工作成效。其次，內閣委員會確保內閣所作出的所有決定，均經過深思熟慮，及其最後判斷有足夠的權威性，令公眾期望整個政府會為此承擔責任，從而捍衛集體負責制的原則。

內閣委員會的成員包括內閣大臣及非內閣大臣，例如部長及公務員等。根據英國劍橋大學教授Charlotte Sausman的說法，正因為內閣委員會有大臣和高級公務員的參與，它是維繫兩者的工作關係、調解雙方分歧的重要機制<sup>95</sup>。她指出，設置內閣委員會的好處在於：

(一)容許公務員以其專業知識提出意見，讓大臣從不同角度衡量政策利弊。部分研究英國政治制度的學者甚至認為，在政策制訂的過程中，若沒有恆常地吸納公務員的意見，政策很可能會被政治考慮所主導，甚至流於民粹；(二)內閣委員會以正規形式記錄與會者所提出的意見，以及他們如何得出結論，避免政策出錯時，各個大臣會各執一詞，難以釐清責任；(三)維繫大臣和公務員之間的互信及夥伴關係，乃至於整個政府對於政策的承擔。換言之，由於政策制訂的過程，本身已充分吸納了公務員的意見，所以大臣和公務員對於政策方向基本上已有一致的理解。

雖然內閣委員會是英國體制內的恆常機制，但此機制如何被具體地運用，其實也視乎個別首相的做事風格。不少公共行政研究也會以前首相戴卓爾夫人(Margret Thatcher)和貝理雅(Tony Blair)為例，指兩位首相在任內，曾經把內閣委員會束之高閣。為充分配合其施政理念，戴卓爾夫人在任內曾以特別顧問取代部分高級公務員提供政策建議的工作。她亦削減了內閣的會議次數(每星期只有一次內閣會議)以及內閣委員會的數目；在規模上，她的內閣算是英國史上最「小型」的內閣。

戴卓爾夫人的繼任人馬卓安(John Major)曾一度恢復了內閣委員會制度，但下任首相貝理雅的領導風格，卻較為貼近「總統制」模式：他以首相府內的特別顧問，以及政府架構外的左翼智庫為主要工作夥伴，亦較少召開全體內閣會議。不過，首相即使希望做到「強勢」領導，繞過內閣委員會也絕非不二法門。以現任首相文翠珊(Theresa May)為例，她重組各個內閣委員會，並直接出任多個內閣委員會的主席，以加強她作為首相的職位權力(positional power)。

<sup>95</sup> In Burch. M. and Holliday I. (1996). The British Cabinet System. USA: Prentice Hall.

## 附錄7：德國的政治公務員制度(Political Civil Servants)

在德國的公共行政體系中，政治公務員是處於部長及職業公務員之間的層級，他們的主要功能為促進兩間之間的磨合，令政黨輪替更加順暢。德國的制度之所以被學者視為介乎美制和英制之間，在於：一方面，德國並不如美國一般，在職業公務員體制上加上多層政治架構。德國的政治公務員層級，本身是公務員體制的一部分。另一方面，相比起強調政治中立的英國公務員體制，德國的政治公務員必須同意政府的政治目標和理念，以履行職責。

一般來說，政治公務員是指公務員體系中，最高及次高級別的公務員(如設於各部的國務秘書及分部國務秘書)。直接受僱於德國聯邦政府的公務員中，只有大約0.003%屬於政治公務員。為了讓政治公務員與各個部長合作無間，政治公務員層級設有內部調任機制：

- 部長可從其他部門或邦政府(Länder government)同等級別的政治公務員中，物色合適的人選進行調任。
- 與部長意見不合的政治公務員，在調任過程中可能被安排到政治性較低(less politically sensitive)或較少機會處理政治敏感議題的崗位。
- 若出現嚴重的意見不合，部長可安排政治公務員作「暫時休假」(temporary retirement)，但據有關的研究所得，這些被安排休假的公務員，大多不會重返崗位。

如高級公務員之間難以安排調任，或各部須從外界引入一些專才，部長可以在聯邦人事委員會(Federal Personnel Commission)的同意下開設一些專門由外界人士出任的新職位。然而，由於德國的公務員團隊已足以提供政治立場相近、並擁有專業知識的人才，各部長開設新職位的個案較為罕見。

大致上來說，德國的公務員體制以職業文官為主，亦是一個「封閉」的體制(closed system)，即公務員的政治化是內部人事變動的結果，而非如美制一樣，靠從外間招攬人才取代高級公務員的政治功能。據統計，大約只有少於10%原本應由政治公務員負責的崗位，最終是透過聘用外界人士擔任。換句話說，在與公務員的權力平衡上，德國的部長掌握了一些重要的人事權，例如職位調任、免職等權力，以確保高級公務員的政治忠誠。

## 附錄8：特區政府主要官員的人事權力

### 晉升機制

在高級公務員的晉升機制之中，局長並沒有正式的發言權。現時，大部分常秘、副常秘以及部分部門首長的職位，均屬於政務體系的職位。政務職系有一套既定晉升機制，公務員事務局會定期召開晉升選拔委員會，根據候選人的表現、操守及可調配性等進行評核，以決定他們是否適合晉升至較高職級。除了晉升機制，政務職系並設有選任委員會，就各合資格的政務主任是否適合署任高一級的職級進行評核及建議優先次序。

晉升選拔委員會及選任委員會的成員包括資深政務主任，主席由公務員事務局常任秘書長出任，局長並非委員之一。公務員敘用委員會(Public Service Commission)主席一般也會列席有關會議，晉升建議亦需提交公務員敘用委員會徵詢獨立意見。由於政務主任屬一般職級(generalist grades)，晉升選拔委員會及選任委員會只會就個別人員是否適合晉升或署任某一職級(而非個別職位)作出評核及建議。

### 個別職位調配

在職位調配方面，政務主任作為一般職級，會定期被調派往各決策局及部門擔任不同的職位，常秘、副常秘等職位如是。公務員事務局在安排這些職位時，會考慮有關工作的要求、整體運作需要，以至個別人員的工作經驗和特質等。由於局長為常秘的直屬上司，兩者的工作關係密切，因此，公務員事務局在安排有關職位時，也會徵詢局長的意見。

### 人事評核

人事評核方面，考績報告是考慮個別人員是否適合晉升或署任的重要因素。現時，常秘的評核由局長負責，而直屬常秘的公務員(如副常秘和署長)的評核則由常秘撰寫，局長確認。因此，局長在公務員的評核中，也有一定的發言權。

## 聯絡我們 Contact Us

---

 [www.facebook.com/hongkongvision](http://www.facebook.com/hongkongvision)

 [hongkongvision](https://www.instagram.com/hongkongvision)

 (852) 3920 0688

 [info@hongkongvision.org.hk](mailto:info@hongkongvision.org.hk)

 <http://hongkongvision.org.hk/>

 香港上環文咸東街40 – 44號泰基商業大廈26樓

26/F, Bonham Circus, 40-44 Bonham Strand, Sheung Wan, Hong Kong



香港政策研究所有限公司出版