

研究摘要

特區政府在 2002 年開始引進主要官員問責制，以政治委任形式聘用社會人才擔任司長及局長等職位，加強主要官員在不同政策範疇的責任承擔，並爭取立法會及市民的支持。隨後，特區政府進一步在上述基礎上，發展政治委任制度，增設副局長及局長政治助理職位，其中目標是為本港政治人才提供更全面的事業發展途徑。

本研究所搜集的數據顯示，現屆政府收到超過 1,100 份有關副局長及政治助理職位的申請，較上屆 100 多份申請增加達十倍，反映有興趣從政並申請上述兩層級職位的人數顯著增加。

然而，近年坊間不少調查結果均顯示，部分政治委任官員的民望持續欠佳。此外，隨著社會進步、公民意識日漸增加、政治環境日趨複雜，以及各持分者與相關團體紛紛湧現等因素，公眾對有關制度的委任程序、問責體現、獲委任官員的個人條件及工作表現、其施政理念，以及核心價值取態等方面，均表關注。

創研庫「管治與政制」小組過去曾就市民參與公共事務、社會參與公眾諮詢、公務員面對的挑戰，以及立法會的職能與運作等與政府管治相關的議題，先後進行研究並反映青年意見。政治委任官員作為特區政府管治的其中骨幹，同樣值得加以探討。

新一屆特區行政長官選舉即將於三月舉行，在當選至就職的候任期間，候任特首需要組建新一屆政府的政治領導團隊。其中政治委任官員，亦將於今年 7 月上任；社會對有關議題的關注和討論，定相應增加。

本研究希望從青年角度，了解青年對政治委任官員的期望，冀以前瞻性角度，就進一步提升政治委任官員的管治質素等，探索可行建議。研究透過幾方面蒐集資料，包括全港青年意見調查，共訪問了 532 位 15-34 歲青年、20 位參與聚焦小組青年訪談，以及 5 位專家與學者訪問。

研究主要發現

1. 受訪青年對主要官員的個人條件抱有相當期望，包括能夠掌握民意、有承擔精神、對政策有遠見及具政策解釋能力等。

全港青年意見調查結果顯示，在 532 名 15-34 歲的受訪青年中，他們對出任主要官員的個人條件，抱有相當期望，主要包括能夠掌握民意(57.7%)、有承擔精神(55.2%)及對政策有遠見(41.4%)。其他期望亦包括具獨立思考能力(30.0%)、具政策解釋能力(26.8%)，以及具親和力(20.1%)等。

上述條件，與參與聚焦小組訪談的青年看法相近。他們認為，體現官員問責需包括官員對所管轄的政策範疇有掌握，並能夠向公眾清楚解釋政策；而當施政出現問題時，官員亦能夠對失誤承擔責任及提出解決方法等。在他們眼中，體現問責不一定在於「下台」。

2. 近六成半受訪青年不認為自己信任主要官員；近四成四認為政治委任制度的最大問題，在於缺乏對官員表現的監察，其次是委任程序透明度低。

意見調查結果顯示，接近六成半(64.8%)受訪青年不認為他們信任特區主要官員。而當被問及政治委任制度的不足時，接近四成四(43.9%)受訪青年認為，制度的最大問題在於缺乏對官員表現的監察，其次是人選的委任程序缺乏透明度，持此意見者，佔整體受訪青年約三成半(35.2%)。

參與聚焦小組訪談的青年，他們對主要官員的信任度，則主要視乎官員的能力，以及對其施政理念的認識等。但當中有青年認為，官員委任程序缺乏透明度，他們對獲委任者的能力及其施政理念認識不多，認為特區政府對「用人唯才」的解說不夠具體，容易令他們對主要官員的信任度或能力的評價有所折扣。

- 3. 受訪青年認為政治委任制度的成效欠佳，近七成受訪青年表示不滿意近年政治委任官員的表現。另接近六成三受訪青年認為，擴大問責團隊有助培育本港政治人才。參與聚焦小組訪談的青年亦肯定制度具價值和意義。**

全港青年意見調查結果顯示，受訪青年對政治委任制度在多方面成效的評分，均未如理想，由 0-10 分，5 為合格計，他們認為政治委任制度在「促進特區政府施政效能」及「加強行政立法關係」方面，平均分分別為 4.74 分及 4.71 分，而「令香港能更廣泛地吸納政治人才」及「加強特區政府領導層理念一致」的平均分，分別為 4.67 分及 4.65 分。至於「促進特區政府與市民聯繫和溝通」、「為有志之士提供更全面從政機會」，以及「令施政更能回應社會需要」的平均分，分別為 4.59 分、4.49 分及 4.38 分。另有近七成(69.8%)受訪青年表示不滿意近年政治委任官員的表現。

儘管如此，接近六成三(62.6%)受訪青年同意擴大問責團隊，有助培育本港政治人才。有參與聚焦小組訪談的青年認為，政治委任制度提供機會，給有志者藉此途徑服務香港，而官員對其施政責任承擔的警覺性，以及市民對監察官員表現的意識，亦相應提高；他們認為制度具價值和意義。

- 4. 逾三成受訪青年不認為本港有足夠人才勝任問責官員職位；另分別有三成認為，培育政治人才工作應由政府或學校肩負責任。有參與聚焦小組訪談的青年表示，他們對從政感到無從入手，認為由離開院校到加入問責團隊兩者之間，缺乏事業晉升和接駁階梯。**

意見調查顯示，三成四(34.4%)受訪青年不認為香港有足夠人才勝任問責官員職位。至於培育政治人才的工作，分別有三成認為最應由政府(30.4%)或學校(30.2%)肩負，其他亦包括政黨(14.3%)、智庫(5.3%)、社會團體(3.8%)或社會服務機構(3.5%)等。

然而，有參與聚焦小組青年透露，他們對如何開展個人政治事業感到無從入手，加上他們認為由院校畢業到擔任政治助理職位，缺乏經驗累積亦難以勝任，兩者之間欠缺晉升或接駁階梯，窒礙他們投身政治事業。

- 5. 七成一受訪青年認為，具威信的政府能吸引人才加入問責團隊。受訪青年認為，特區政府需要提高用人透明度、實踐用人唯才原則，以及建立民望和管治威信等，以鼓勵人才加入效力。**

意見調查顯示，七成一(71.4%)受訪青年相信具威信的政府，能吸引人才加入問責團隊。

當被問及特區政府最需要做些甚麼以鼓勵人才加入問責團隊時，分別有逾三成及接近三成受訪青年認為，特區政府需要提高用人的透明度(31.5%)或實踐用人唯才原則(29.9%)；逾兩成半(26.7%)則認為特區政府在這方面最需要建立民望和管治威信。

主要討論

- 1. 政治委任是特區政府持續發展的制度。儘管受訪青年認為官員表現有不足，惟制度對培育本地政治人才方面具價值和意義，亦有優化制度的空間。**

從公共管治角度，提高官員的問責性，有助促進政府的良好管治、建立公眾對政府的信任，以及促進政府對社會公共事務的回應等。

隨著社會發展，公眾對特區政府的管治期望與訴求不斷提升。特區政府在高層管治架構引進政治委任制度，由問責官員就其施政承擔責任，彌補過去公務員毋須為政策失誤承擔政治責任的不足；制度的理念及發展方向，切合香港社會的需要。

惟政治委任制度實行至今 15 年，尚在持續發展和實踐過程中，相信日後存在不少優化空間，值得繼續監察和改善。

- 2. 青年以理性及務實角度看官員體現問責。問責官員在面向公眾的溝通能力方面，有待進一步磨練和提升。**

青年以理性及務實角度看官員體現問責精神，認為問責目的是期望官員能夠以恭敬盡責的心態和自覺精神，向公眾清楚交代，把職責做好，並於政策出現失誤時，能夠提出解決方法，收拾「爛攤子」局面，令施政得到改善，推動局方發展；而體現問責，不一定在於

「下台」。受訪青年認為，政治委任官員在面向公眾、解釋政策，以及提出解決方案上，均需要十分良好的溝通技巧；反映青年相當重視問責官員的溝通表現。現時問責官員面對公眾的溝通能力，有待進一步磨練和提升。

3. 提升人選委任程序的透明度，有助增加公眾對官員的信任。

青年認為政治委任制度的最大問題，在於制度缺乏對官員表現的監察，其次是委任程序缺乏透明度。另有部分青年不認為自己信任主要官員。而特區政府慣常籠統以「用人唯才」來解釋聘用官員的原因，並未能有效加深公眾認識獲委任者的能力；結果容易影響公眾對官員的信任度或觀感。

特區政府需要在委任程序中多下工夫，提升透明度，一方面提升公眾對獲委任官員的認識，另一方面主動向外解釋人選準則，以體現「用人唯才」的準則，爭取社會的信任和認同。

4. 社會對政治人才需求日增，就如何盡早開拓及豐富本港政治人才庫，值得探究。

最近兩屆特區政府收到申請副局長及政治助理職位的數字有顯著增加，這對特區政府的政治人才儲備，提供了不錯的基礎。當局應對有關資料加以有系統整理、儲存及善用。

香港社會政治環境充滿挑戰，社會需要一群願意為香港作出承擔，以及有熱誠和能力者，參與管治行列。因此，不論是從甚麼背景，來自院校、政黨、公務員隊伍及智庫等，開放培養政治人才渠道確有實際需要。就如何善用社會各平台，以開拓青年政治人才庫，值得持續探究。

5. 特區政府政治委任制度缺乏政黨政治背景和基礎下，不利建立管治團隊的共同理念，政治人才填補亦受影響。

特區政府政治委任制度其中最大挑戰之一，在於缺乏政黨政治的基礎，對特區政府問責團隊的運作，帶來一定程度的影響；包括不利

建立團隊的共同理念及政治人才訓練與填補等。長遠而言，就本港政黨政治發展方向，值得繼續關注和討論。

6. 特首需要發揮個人凝聚力，團結一群有相近理念，且對香港社會有承擔的賢能之士，組成核心的管治班子。

在政治委任制度下，行政長官負責領導問責團隊，其角色不容忽視，尤其在人選安排及執行懲處等方面的恰當性，影響重大。

近年特區政府民望持續偏低、政制發展停滯不前、行政與立法關係欠佳、政策爭議持續，或會引起部分市民對政治委任官員的認受性有所質疑，甚至難以吸引人才加入問責團隊。

特區政府換屆在即，新任行政長官需要發揮個人領導及管治能力，凝聚一群有相近理念，且對香港社會有承擔的賢能之士，加入問責團隊，落實有效管治。

建 議

基於上述結果及觀察，本研究就加強政治委任官員與公眾的溝通，以及進一步加強培育本港政治人才等方面，提出以下建議：

1. 擴大政治委任機制的規模，強化培養本地治港人才。

研究建議當局在政治委任制度下增設初級職位，及安排相關的實習機會，一方面為資歷較淺的有志人士，提供政治事業發展晉升和接駁階梯，另一方面給有興趣的大專院校學生，盡早了解政治委任相關職位的工作，以進一步發揮政治委任制度培養人才的角色。

2. 設立政治委任官員施政理念分享會。

研究建議每屆政治委任官員履新初期，由行政長官領導，向公眾逐一介紹獲委任主要官員。而各層級的政治委任官員亦可趁此機會，闡述他們的施政理念、政策優次，以及對香港社會一些重要核心價值等看法，藉此拉近官員與公眾的距離。

3. 加強政治委任官員與公眾的聯繫和直接溝通。

研究建議各層級政治委任官員善用各種渠道和網絡媒體等，以期他們能更充分掌握民意，包括與相關持分者進行意見交流。各政治委任官員亦可積極考慮輪替安排時間，到訪各中學與學生進行互動，雙方透過真誠的意見表達，促進彼此了解和認識。

4. 傳承退任官員的管治經驗與心得，促進制度的優化。

本研究參考外地經驗，建議當局積極考慮透過各種形式，有系統地收集政治委任制度下各層級退任者的管治心得，藉此傳承他們的經驗和智慧，甚至作出文字紀錄存檔，促進制度的優化。