
第六章

問責制及其影響

引言

6.1 在本章內，調查小組會盡其所能，論述二零零二年七月一日起新實施的問責制，並嘗試探討問責制對三層規管架構的影響。然而，我們必須承認，我們未能就此進行具效用或全面的研究。不管以如何廣闊的定義詮釋調查小組的職權範圍，這樣的研究都大有可能完全是範圍以外的工作。我們亦承認，我們兩人並不是政治學家或政制理論家。

問責制

6.2 二零零二年七月一日，行政長官在開始其第二屆任期時，實施新的問責制度。正如當局所解釋，該制度的目標是加強主要官員對所負責政策範疇的承擔；確保政府能更好回應社會的需要；加強政策制定工作的協調；加強行政機關與立法機關的合作；以及確保有效推行政策和向市民提供優質的服務⁴⁵。在問責制下，共設有三名司長和 11 名局長。

財政司司長的角色

6.3 財政司司長是三名司長之一。他協助行政長官督導相關決策局的工作，確保財經、經濟和就業範疇內政策的制定和實施得到妥善協調。財政司司長也主理行政長官政策議程中的指定優先處理項目，並行使相關的法定職能，例如涉及公共財政和金融事務的職能。他會根據行政長官的政策議程編製政府財政預算

⁴⁵ 參閱政制事務局二零零二年四月十七日提交立法會的文件《主要官員問責制》，以及該局二零零二年六月六日提交財務委員會轄下人事編制小組委員會討論的會議文件（編號 EC(2002-03)2）。

案。此外，根據職責說明，財政司司長的職責之一是“向立法會、市民和傳媒介紹政府政策，並回答他們的提問”。

6.4 就財經事務而言，財政司司長擁有廣泛的法定權力，任命適當人士擔任重要事務委員會的成員、委任調查員、訂立法則，以及批核規管機構的財政預算案和業務計劃。不過，他在行使某些權力之前，有責任先徵詢指定委員會的意見。財政司司長的一些法定權力及職責載於附件 6.1。

財經事務及庫務局局長的角色

6.5 財經事務及庫務局局長是 11 名局長之一。如財政司司長一樣，財經事務及庫務局局長並非公務員。他是財經事務及庫務局的首長，負責確立政策目標和目的、構思及擬定政策，並就如何落實政策，以及監察有關工作的實際成效方面負責。財經事務及庫務局局長的職責範圍廣泛，包括:-

- (a) 掌握民意，並對社會的需要作出回應；
- (b) 設定政策目標和目的；構思、設計和調整政策；
- (c) 行使法例賦予他的法定職能；以及
- (d) 監督屬下執行部門所提供的服務，並確保政策能有效地落實，以及達到理想的效果。

6.6 財經事務及庫務局局長繼承了以往賦予財經事務局局長的部分法定權力。該等權力包括批准證監會披露機密資料、調整期貨交易所及聯合交易所特別徵費的款額，以及委任證券及期貨事務上訴審裁小組的成員。除行使本身的法定權力外，財經事務及庫務局局長還會協助財政司司長行使獲授的各種法定權力，並向其提供意見。

問責制對三層規管架構的影響

6.7 我們所取得的資料並無顯示當局因為新實施的問責制，而計劃改變現行規管架構的原則和慣例。儘管如此，當局強調主要官員的問責，可能令市民對政府的角色和責任有更高期望。以下兩點是值得注意的。

財政司司長和財經事務及庫務局局長的法定權力及職能

6.8 最近修訂的《釋義及通則條例》（第 1 章）已於二零零二年七月一日生效，根據該條例，除非相關法例另有指明，或表示相反法律意圖，否則“財政司司長”的定義包括“財經事務及庫務局局長”。在此之前，“財政司司長”的定義一直包括“庫務局局長”。最近作出修訂，使“財政司司長”的定義包括“財經事務及庫務局局長”，看來是因應新問責制的實施，而對名稱作出相應修訂。因此，除非相關法例表明相反意圖或另有指明，否則現時歸屬財政司司長的法定權力及職能，均可由財經事務及庫務局局長行使。

6.9 我們曾請政制事務局局長作出澄清，所得意見如下：-

- (a) 當局的一般政策是，現時交由財經事務及庫務局局長行使的權力只限於有關公共財政的法定權力及職能，例如庫務局局長先前根據《公共財政條例》（第 2 章）行使的權力及職能。財經事務及庫務局局長接管前財經事務局局長的職責時，並未獲邀行使財政司司長在財經事務這一政策範圍的任何法定權力及職能。在行使關乎公共財政的法定權力及職能方面，根據常規安排，財經事務及庫務局局長無須通知財政司司長或向其匯報，除非財經事務及庫務局局長認為有需要這樣做。儘管如此，財經事務及庫務局局長行使該等法定權力及職能時，仍須向財政司司長負責，因為財政司司長的職責之一，是協助行政長官督導財經事務及庫務局和財經事務及庫務局局長。
- (b) 財經事務及庫務局現正檢討有關的法例條文，檢討工作預期年底前完成。進行檢討的目的，在於正式確立在新實施的問責制下，財政司司長與財經事務及庫務局局長之間在行使該等權力和職能方面的既定安排。

監督執行部門的責任

6.10 由於財經事務及庫務局局長的職責之一，是監督屬下執行部門所提供的服務，並確保政策能有效地落實，以及達到理想的效果，因此有人提問，究竟證監會及香港交易所是否其屬下的

執行部門，而財經事務及庫務局局長應否就證監會及香港交易所有效地落實政策及達到理想效果方面的表現負責。

6.11 關於這一點，政制事務局局長表示:-

- (a) 一般來說，當政府提及“執行部門”，一如在問責制下的詮釋，指的是一名局長所負責的政府部門，並不包括在該名局長職權範圍內的法定機構。
- (b) 以財經事務及庫務局局長來說，“執行部門”的意思並不包括證監會及香港交易所。
- (c) 各局局長須對其政策範圍內的事宜負責，而在極端情況下，可能需要為嚴重政策失誤而辭職。他們須對其職責範圍內的所有事宜負責*。他們須負責監督其職責範圍內執行部門的工作，以及這些執行部門所提供的服務。因此，各局局長須為這些執行部門的表現負責。至於有關局長轄下的法定機構，則須充分顧及相關的法定條文。這些法定機構可能須按照成立時所依據的法規，在某些方面獨立行事。一般來說，在不抵觸有關法律條文的情況下，法定機構在日常運作上高度自主，而政府的施政方針則由有關決策局局長決定。

觀察所得

6.12 我們同意在三層架構下，證監會及香港交易所均不能視為財經事務及庫務局局長轄下的執行部門。執行部門顯然是指政府架構內的部門，而非公務員體制以外的機構；證監會尤不能視作執行部門，因為證監會是設於政府以外的獨立機構。香港交易所則固然是一家公眾上市公司，由本身的董事會及其他行政人員管理。第十二章討論到財政司司長和財經事務及庫務局局長的角色時，會再深入探討這一點。

* 因手民之誤，英文本有所遺漏。原文應作“..... in extreme cases, they may have to step down for serious policy failures. They are responsible for all aspects of their portfolio.”