

## 呈交立法會政制事務委員會十一月十九日會議文件

### 無法問責的高官問責制

特首提倡的高官問責制，原意是想改善行政立法關係、令政府更能夠掌握社會脈搏、加強主要官員的責任承擔。如果將來的問責制真的達到這個構思的目的，那必定會大大改善政府施政的透明度和公眾的監察權。可是，基於先天性的因素，與及領導人的個人風格，可以看到，此高官問責制非但不能達到原意目的，而且將會是一個無法問責的制度。

首先，是問責對象不清。從社會討論的方向，普遍令市民以為問責官員是向市民或者立法會問責。根據特首的構思，問責制之下官員的產生程序，是由行政長官「提名」，再報請中央任命，要罷免這些官員，亦只由特首「建議」中央罷免。由此可見，問責官員的仕途，是由中央政府掌握，亦即是說，他們的最終問責對象，是中央人民政府，行政長官只是擔任託管人的角色，就算這些官員向特首負責，亦只是工作上的問責，卻看不到政治上如何問責。

其次，問責官員的挑選缺乏認受性，不利於改善行政立法關係和公眾的認同。將來這些官員無須經過例如立法會聽證會之類的機制，讓立法會及公眾，多些了解他們的才能、理念、品德、責任承擔等等，從而增加對他們的支持。如果將來這些主要職位，由一些公眾一無所知的人士擔任的話，他們的認受性將會備受質疑。如果特首為了減低這些負面影響，而提名部份現有主要官員過渡為問責官員的話，特首應該先考慮，這些官員是否為公眾接受。

第三，問責的方式就是官員是否做到問責的重要指標。孫明揚局長已經明確指出，問責制不訂解僱準則，官員去留由社會決定。市民既然無權過問官員的任免，香港亦無免職機制，對於犯了嚴重錯失而又不肯下台的官員，只有單靠特首出聲。但是由於特首並非經由普選產生，如果他不作任何行動甚至維護的話，就算社會反對聲音沸騰，亦只有徒嘆奈何。要靠失當官員認錯下台，倒不如明確訂立問責機制，例如當立法會通過譴責動議，負責官員便要引咎辭職，以維護政府的管治威信。

最後，特首的領導風格，成為問責制能否落實的另一個指標。過去，從多次行政失當事件見到，董先生表現得相當之理解，認為牽涉的官員無須對事件負責，有些重大失誤事件，更加無官員須要負責。其中較為膾炙人口的事件，莫過於因為對下屬的深厚交情，而否定外界對他的指責。如果下屆行政長官還是重人情、輕理性的話，將會成為落實問責制的障礙。

由於基本法的規限，問責制官員的任免權不在特首，官員最終要向中央負責，中央亦基於一國兩制、港人治港、高度自治的大原則，即使不滿亦不會罷免某官員，以免被人批評干預香港事務，特別是台灣。缺乏問責方式，如果官員嚴重犯錯

又不肯認錯下台，就算特首亦無可奈何。再者，董先生連任已經高唱入雲，前車可鑑，他連任之後親自邀請入閣的官員犯錯，會否請他們下台實在很成疑問。問責制的另一個功能，便是官員借辭職而承擔政府的失誤，化解可能出現的管治危機。但是，在目前無明確的問責機制，和重人情的領導風格之下，問責制會趨向無法問責，官員有權無責的方向。

基於主要官員任免、特首選舉方式和領導風格，要令到高官問責制得以落實，必須要制訂問責方式，加強立法會的參與，引進前述的聽證會和罷免動議等手段，才可真正起到有權有責，行政立法互相制衡的目的。

鄭錦鈞

香港大學政治與公共行政學系助教