

對高官問責制的一系列疑問

蔡子強 城市大學社會科學學部講師

二千零一年十一月十九日
提交立法會政制事務委員會參考

1) 高官問責制：暫時公眾得悉的輪廓

在現有 D8 級這一層官員上，再加上一層新的局長，屬政治任命，不屬公務員，與特首任期同步，共同進退；

原有的 D8 級官員或改稱常任秘書長，仍舊由公務員出任；

兩者的分工是，新的局長將負責最終為政策「拍板」，以及對外向立法會和公眾推銷這些政策；

而常任秘書長則負責對內管理，與及政策草擬和執行；

新的局長數目在八至十個左右；

這些新的局長將成為行政會議成員，集體為特區政府作出最高決策。

這只是高官問責制的一個粗略輪廓，本人認為特區政府應進一步詳細交待下列的一系列問題，那麼高官問責制的政治影響才會較為清晰，公眾才能跟進討論。

2) 局長人選的來源

政治任命局長之人選其來源，將來自立法會、公務員、政黨，又抑或是其它領域？

雖然根據《基本法》第七十九條第四款，立法會議員出任公務人員將喪失議員資格，但這個情況在法國便早有大量先例，如果特首真的屬意議員的話，並不是完全無法克服之障礙，只要花多些腦筋在議員的補選機制上便可以。

世界各地，由執政黨成員出任部長可說是主流，唯一較重要的例外，便是法國第五共和早期由戴高樂(de Gaulle)出掌總統期間，出於他對政黨的偏見，便把內閣部長與政黨隔絕起來，反而起用大量高級公務員出任部長，情況到了米特朗(Mitterrand)年代才出現較大轉變。那麼特首的傾向會和戴高樂一樣？

政治任命局長之人選其來源，將影響到特區政府與立法會、公務員、政黨及其它領域的關係，亦影響到特區政治領袖人才之培訓及成長模式，事關重大，應該有一個更深入的討論。

3) 局長與其它政治機構的關係

新的局長與特區政治體制中其它環節如特首、立法會、政黨的關係具體細節上將又如何？

3.1) 立法會

先談立法會。隨著特首有權委任一眾新的局長，其政治權力將大為膨脹，立法機關在職能上是否亦應作出相應改變，以作制衡？在絕大多數的議會制(parliamentary system)國家，國會（立法機關）都可以透過對內閣投以不信任票，令一眾部長落台。當中不同國家的分別，包括：在一些國家，不信任動議，只能針對整個內閣；在另一些國家，它還甚至可以用來針對單一個別部長；在德國，不信任動議只能以「建設性」方式提出（即所謂：constructive vote of no confidence），即同一時間在動議中連帶提出另一個首相人選作為取代。

美國實行總統制(presidential system)，國會在這方面的權力較為遜色，但即使如此，雖然國會不能透過通過不信任票來迫使一眾部長落台，但由總統委任的一眾部長，需先經參議院通過，確保國會對總統這方面的龐大權力，起到一定的制衡作用。

前述兩大機制，都可能惹起有否抵觸《基本法》的一些爭議，這方面有待憲法學專家提供進一步意見。但為了對日益膨脹的特首權力加以防範，以防出現獨裁統治，我們是否應多設一些機制加以制衡，舉個例：在特首每次定出新的局長人選後，應否由立法會舉辦公聽會(public hearing)，對每一位人選，在高透明度下，詢問公眾所關心的問題？另一方面，《基本法》內有對特首進行彈劾程序的條款，我們應否把同樣程序擴展至適用於問責制下的官員？

3.2) 公務員

在探討政治任命局長與公務員彼此間關係時，其中一個核心課題，便是有關後者的政治中立問題。一般人視之為老生常談，但當中牽涉的其實殊不簡單。公務員政治中立，並不同要求他們道德上的真空，這在本港實行高官問責制，政府領導難以避免變得政治化後，將變得尤其重要。

在實行西敏寺模式的英國，變革在靜默中進行，八五年英國開審的 **Belgarno affair** 成了其催化劑。當年任職國防部的 **Clive Ponting**，因為知道國防部長正準備對國會撒謊，因此故意洩露了一份有關英軍在福克蘭戰爭期間，無理擊沉阿根廷軍艦 **Belgarno** 號的機密文件，給予一名在野工黨的國會議員。後來東窗事發，**Ponting** 被保守黨政府引用官方保密法檢控，儘管當時主審法官 **McGowan** 引導陪審團，說「國家利益」(interests of the state)就是等同當權內閣(保守黨)的政策，但結果 **Ponting** 仍被陪審團裁定無罪。當時英國不少輿論便認為，僵化地堅持所謂「政治中立」，只會帶來道德真空，並將公務員進行「政治上的閹割」罷了。

Ponting 的案例觸發英國政府在八五年發表了《公務員在面向部長下的職務和責任》(The Duties and Responsibilities of Civil Servants in Relation to Ministers)這份內部指引。這份後來被廣泛稱之為《岩士唐備忘錄》(Armstrong Memorandum)的文件，為公務員在履行職責時假若遭受良心問題(a fundamental issue of conscience)所困擾，提供了一系列解決疑難的程序。到了九五年，英國政府更製訂了《公務員工作守則》(Civil Service Code)，當中容許公務員在遇上有關問題時，可以向由包括非政府獨立人士組成的公務員敘用委員會(Civil Service Commission)，提出上訴。

再看美國，同樣為了保障公務員在履行職責時，在目睹不公義後，可以無所顧忌地挺身而出，本著良心向公眾及傳媒作出揭發，早於七八年，聯邦政府已成立了「特別專員辦公室」(Office of Special Counsel, OSC)，對此作出研究及處理。後來聯邦政府更在八九便通過《鳴笛示警者保障法令》(Whistleblower Protection Act)，對此作出更為完善的立法保障，OSC 亦被提升成爲一個獨立機構。

本港實行高官問責制後，如何避免公務員受到政治侵蝕，日趨政治化及朋黨化？是否也應該制訂一份類似英國《公務員在面向部長下的職務和責任》，或如美國般通過《鳴笛示警者保障法令》，實在值得我們探討。

順帶一提，雖然說新的分工是局長對外，常務秘書對內，但這個分工其實過於粗鬆，例如是否代表常務秘書完全不需應召到立法會接受質詢，這都值得進一步釐清。

3.3) 其它

特首每次委任或罷免局長，是否應該經過一定的行政或法定程序，以增加透明度及減低隨意性？

政黨成員如獲任命爲部長，需與政黨維持一種怎樣的關係？是否需要像特首般退出政黨？

4 局長彼此間的關係

4.1 政務司司長的角色

在新的制度中，我們傾向於要一個怎樣角色的政務司司長？強勢的？抑或只是一個與其它局長「平起平坐」，first-among-equals，的司長？

這裡本人嘗試以西方政治體制中，首相在不同國家的不同角色作一說明。在法國，每一個部長的重大決策都要先經首相簽署作實，每一個部長的權力因此皆屬於剩餘權力性質；首相亦會對每一位部長的工作發出指示；最後，當部長間彼此出現分歧時，首相亦擁有仲裁權。法國政府內部常常會召開「跨部會議」(inter-ministerial meeting)，並通常由首相府的一位代表來主持，這些會議提供機會給各個「部長個人內閣」的成員多作溝通，加強政策協調，但亦間接助長了首相的影響

力，使他可以牢牢掌握每一個部的動態及發展，成了其個人強而有力的工具。英國首相的情況亦屬類似，他甚至被形容為在一眾西歐國家中最有權力的首相。但與此相反，在荷蘭，首相便真的是 *first-among-equals*，他不能對其它首相發出任何工作指示。

那麼本港在新制度下的政務司司長，將會是類似英國式和法國式的？抑或是荷蘭式的？一眾新的局長與政務司司長，甚至是財政司司長彼此間的關係將是如何？他倆會否是一眾局長與特首之間的橋樑？局長需否先要向他倆問責？如果答案是否定的，那麼政務司司長還剩下何種功能？會否包攬一些政策範疇，如中港溝通合作、政制事務、民政事務、或公務員事務等，以充實自己的角色。

4.2) 其餘局長彼此之間

在新的制度下，我們傾向於每一位局長對各自政策管轄範疇自主程度較高，還是傾向一個集體決策的模式？

正如前述，法國政府內部常常會召開「跨部會議」(inter-ministerial meeting)，提供機會給各個「部長個人內閣」的成員多作溝通，加強政策協調；英國的「內閣委員會」(cabinet committee)，亦提供一個類似功能。相反，德國部長制的一個傳統，便是他們習慣不去批評或介入其它部長的事務當中，以換取其它部長「禮尚往來」，因此，他們的自主性可說十分之高。荷蘭的情況亦類似，甚至以憲法規定部長的個人自主性。

那麼本港應參考那一個模式？新的行政會議在具體上又如何運作？

5) 其它

5.1) 幕僚制

以法國的部長制為例，每位部長都可以籌組自己的「部長個人內閣」(ministerial cabinet)，充當自己的幕僚，提供各種意見。這些內閣幕僚會與部長共同進退，成為他最得力的助手。

那麼本港的高官問責制，會否容許每位局長發展出類似的幕僚制？如果答案是肯定的話，那麼這些內閣將包括那些人？會否用來吸納政黨、專業以及學術界人材，為本港系統化地發展出一套政治領袖人材的培訓制度？他們能否擁有一筆可供自己調撥的津貼，用來聘請助手，情況就如立法會議員，可以用公帑聘請議員助理一樣。

5.2) 部長卸任後的安排

當新制度實行，因為局長需要與特首共同進退，所以決策高官離開特區政府的次數將遠較現時頻繁，他們不少距離退休年齡將有一大段距離，亦沒有長俸來支付生計，繼續在工商界工作的可能性十分大。現時不少退休高官進入商界的情況已惹起公眾憂慮，未來的情況會否惡化？我們需否建立一個更嚴密的機制，避免他們出現利益衝突？

以上僅是本人對未來實施之高官問責制的一些疑問，但在同一時間亦間接勾劃出該制度發展上的一些可能，倉卒成稿，希望對立法會能有參考作用。

---全文完---