

「高官問責制」與香港的政治體制轉型

李彭廣

嶺南大學政治與社會學系副教授

「高官問責制」在目前這個時刻提出，並不是件孤立事件，而是特區政府在經過數年的運作後，發現管治的神經中樞未能像預期般暢順地運作，而提出的解決措施。這種手腦不協調的現象，是因為新憲政體制的配套工程還未完成所致。如要明瞭箇中原因，就需了解過往十數年的政治轉型的過程及其發展的脈絡。根據一九八四年的《中英聯合聲明》，以至其後在一九九零年頒布的《基本法》，都確立了特區政府的行政首長和立法機關是由選舉方法產生。當然在《中英聯合聲明》附件一只是說選舉而已，但《基本法》則更進一步明確規定行政長官和立法會全部議員，最終是由普選產生。管治領袖選拔方法從一九八四年港督和全部立法局議員由委任方式產生，轉變為在一九九七年行政長官和全部立法會議員由選舉方式產生，香港的政治生態便起了根本改變。

特區行政長官已不再由行政官僚系統中選拔出來，而是透過選舉政治領袖出任之。^{*} 這一根本的質變，可反映在對「行政主導政府」含義的再解釋之上。在一九九七年之前，「行政主導政府」中的「行政」一詞一直是理解為以港督和司局級官員為主軸的行政官僚層，寡頭地掌握著管治決策的權力；但隨著行政長官經由選舉產生後，行政官僚的決策權便逐漸下降，這在行政長官致力推行改革的政策範圍尤為明顯。隨著選舉的引入和確立，社會力量得以對管治領袖擁有制度上的制約能力，而行政長官在面對選舉和問責的壓力下，因須負上最後的管治責任而要掌握決策的主動權，因此便削弱了行政官僚的寡頭決策權力，這是合乎特區新憲政體制的要求和發展方向。決策主導權由行政官僚手裏轉移至經由選舉產生的

^{*} 英治時的香港總督絕大部分是來自英國的殖民地部或外交及聯邦事務部的文官體系，因此與香港的外籍高層政府官員有基本的價值觀和管理殖民地的政策共識。此外，殖民地政府在七十年代以前，並沒有致力社會改革和介入華人社會的事務，故此與華人社會的矛盾較少。

行政長官手中，引發了權力的重新劃分，從而形成特區政府成立初期的行政長官與行政官僚層的緊張關係。

這種因體制轉型和權力重新分配而衍生的緊張關係實屬無可避免，但如果香港政界能正視香港政治體制轉型所帶來的問題和作好配套的準備，矛盾應可局限在某種可處理的程度之內。這裏所指的政治體制轉型是指行政官僚寡頭體制過渡至選舉導向的民主體制；配套準備是指政黨政治的發展和相關政治價值體系的塑造。但可惜的是現實政治利益的考慮蓋過了為特區政治體制創造政治和制度資本的工作。結果是資深行政官僚層繼續被認為是香港管治的基礎，致使其身兼公務員和政治領袖雙重身份所引起的角色混淆未能得以處理；政治責任制度更無從得到重視和發展，亦未能預先理順行政長官與資深行政官僚層的矛盾；對政黨政治的發展亦不能從政治體系運作的高度，來審視其對特區政治體系有效運作的貢獻和所起的化學潤滑作用，造成行政長官無法擁有自己的管治班子和制訂有效的施政方針；在缺乏政黨的支持下，行政首長未能建立其管治威望和社會支持的基礎，以及未能理順與立法機關的矛盾。

行政長官的管治團隊，在選舉前半年或一年才組成，能否起著化學作用，有效推動施政，實成疑問；沒有一段長時間的摸索和磨合，我們怎可期望管治班子能合作無間，能提出有系統和周延的具體政策和施政方針呢？期望有質量的管治水平，亦是不大可能的。換言之，無論任何一股力量參加行政長官選舉，都應該在選前一段頗長的時間就組成類似影子內閣的雛型，在當選後便可從容地行使管治權。否則任何一位行政長官，在參選前或當選後，才致力建立其管治團隊和具體的施政方針，在時間短促和政策共識不高的情況下，強行整合，其難度之高，實是可以想象的。因而政黨政治是必由之路，實質的執政黨亦是必然會產生，至於人們是否以這些名詞相稱，則是後話。

如何優化特區的管治過程和理順政治體系運作原則間的矛盾，應從制度運作和功能的角度來審視之。目下特區政府建議行政長官有權透過政治任命方式，來籌組其管治內閣，是上述特區政治體制運作發生問題而作出的調校措施。在「高

官問責制」推行後，行政長官取得決策層的人事任免權，特區在管治上的成敗得失，行政長官便須一力承擔。而目下的「高官問責制」給與行政長官決策層的人事任免權，但並未同步強化行政長官的政治問責，實是不理想的做法。特區政府應在合理的時間內，推行「特首問責制」。「特首問責制」所指的是一套典章制度，用以規範行政長官在制度上須向香港市民負責，以有別於道德上或道義上的負責，因為後者是不具約束力的。制度上的負責是帶有強制規範和約束的意思，只要香港市民透過先前約定的程序就行政長官的施政表現作出決定，行政長官便須遵從該項決定，別無他選。這個原理與行政長官要求由其政治任命的決策層官員向其負上政治責任相同。當然基本法規定行政長官和主要政府官員的任免，中央政府有最終的同意權，但這已是另一程序。

政治問責制度只有在政權開放和容許輪替執政的條件下，才會得到著實和全面的發展。特區政府應主動創造這些條件的出現，並強化立法會的監督功能，以及鼓勵和提供充足的資源來裝備不同政黨或政治團體的執政能力。如是者，特區政府宜及早思考第二波政制改革的內容。

*** 全文完 ***