

文件提交：  
研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會  
2002年5月18日的會議

## 沒有罰則 何以「問責」

本人在去年曾在立法會就此項議題提交了文件，指出基於憲法規定及領導風格，令問責制難以做到真正問責。今次，我想繼續就問責制的核心問題——「問責」，再作探討。

首先，要明確問責與負責的分別。問責是指向公眾承擔的政治責任，帶有罰則，嚴重者要為個人問題或者失誤而引咎下台，因此具有阻嚇作用；而負責則是指一種自己在道德上的責任，後果可能只是被人指責或者引為笑柄，但未必會損及政治前途。根據日前公佈的問責局長行為守則看來，有守則無罰則，實在看不到有何可確保問責的保證。

第二，是工作性質令問責局長難以問責。由於將來「協助制定和執行政策，聽取公眾和立法會的意見，解釋政策，回答質詢，爭取各界對政策的支持」這些在問責制概念中最重要的工作，交由原屬公務員局長的常任秘書長負責，而問責局長則在幕後操控。換言之，問責局長的真正角色是參與政策制定者和指派及監察常任秘書長執行政策者。若政策在執行過程中出現失誤，理論上問責局長最終應該負責，但因執行和爭取公眾及立法會支持的責任落在常任秘書長身上，問責局長只須以常任秘書長失職為由將其調走，便可減低被彈劾的機會。

第三，難以問責之外亦難以改善行政立法關係。現時行政立法兩者的緊張關係，部份是來自行政機關的官僚作風和無須為錯誤負責，令立法會難以有效地履行監察職能，導致彼此關係惡劣。原本問責制的功能之一，就是打破這個困局，改善行政立法關係。問題是，問責局長和政府都缺乏廣泛民意基礎，立法會就負起主要的監察功能，由於行政機關在立法會有權無票，立法會有票無權，如果

問責局長缺乏向公眾及立法會問責的機制，立法會就會用更高更緊的標準去審議提交的政策法案，如果無政黨黨魁擔任問責局長或者行政會議員的話，將來行政立法的關係更難望會有改善。最終，問責局長會因無法駕馭立法會，合作亦不暢順，而加深行政立法的矛盾。

第四，內部矛盾令問責局長難以順利政策。據悉，現時有些部門對問責局長抱着存疑態度，特別係當非公務員系統的財政司提出減薪建議之後尤甚。再者，雖然問責局長負責制訂及執行政策，但提供內部資料、實務安排、資源運用、人事升遷等等，都由現公務員系統控制，問責局長要知道內部問題或政策的可行性，便只有靠屬下每層公務員的忠誠和快捷的上報。換句話說，問責局長能否有效制訂政策，便很大程度上視乎與公務員的關係。問責局長其中一項任務，就是進行公務員改革，包括瘦身及資源增值，觸及公務員既有利益。如果負責操刀的問責局長是由公務員轉任的話，則在人情和感情的交錯之下，如何面對昔日同袍呢？到頭來可能兩面不討好而事倍功半。

整個問責制公佈至今，予外界一個匆匆上馬、欠缺周詳籌劃的感覺。要改善問責局長難以問責的困局，特首應該在正式任命局長之前，請有關人士到立法會，接受立法會議員的質詢，讓其將自己一套問責方式及政策理念等等，先向立法會推介，取得共識，建立良好互信關係，林瑞麟專員便是一個好例子。否則，問責局長在爭議中上任之後，如果真的出現無法問責、不能改善行政立法關係、增加內部矛盾，而每年又增加龐大開支的話，到頭來損失的，是全港市民。

鄭錦鈞  
香港大學政治與公共行政學系