

## “問責制度”一些尚待探討的問題

香港大學  
盧兆興

### 緒言

英國的“內閣制度”有4大原則支持，分別是內閣權力共享(一群內閣成員共同行事)、國會主導、部長(即“內閣大臣”)負責制及集體負責制。在中華人民共和國(下稱“中國”)香港特別行政區(下稱“香港特區”)，“高級官員問責制”的建議並無提出這4項可視為英國政治問責制特徵的要點。本意見書旨在從香港特區的層面探討該等問題。

### 行政會議成員共享權力

在擬議的問責制下，香港特區政治任命的官員亦將為行政會議成員，類似英國制度的內閣成員。不過，該等獲任命人士實際上會否依從權力共享的原則，則並不清楚。據Simon James所述，

權力共享意味結合多人的能力及經驗，而非僅依賴一人。該原則旨在防止魯莽或草率的舉動，減低出現一人獨攬大權的危險……，它與部長與部門之間在政策層面上作出廣泛協調的需要配合得天衣無縫。不過，該原則的缺點是造成延誤，因為由一人作決定總較由一群人作決定快……。權力共享並不抹煞一兩位成員表現出眾的情況：任何委員會的主席通常都會積極參與委員會的工作，而其他成員則會作出不同程度的參與。

在香港，權力共享在行政會議成員中似乎是較弱的一環。行政長官辦公室最近便不同意由某名行政會議成員所領導的房屋協會的政策方向。此外，日後在問責制度下的行政會議會否成立委員會，在政策層面上向“政治任命官員”提供意見，亦不清晰。

英國的制度提供了三方面啟示：第一，行政會議的“政治任命官員”須對權力共享的原則變得更為敏銳。第二，在問責制度下，行政長官辦公室的地位仍有欠清晰。該辦公室可繼續擔當行政長官秘書處的角色，但行政長官辦公室新聞統籌專員卻可能須更改職稱，例如改稱行政長官首席私人秘書。鑒於“政治任命官員”會向市民公布自己的政策，新聞統籌專員的角色亦可能須予調整。這表示在公開場合，新聞統籌專員可能要較以往更為低調。不過，將來的新聞統籌專員會否陪同行政長官出席行政會議，仍不清楚。此外，“政治任命官員”如需行政職員或私人助理輔助，便可能會自行招聘，但這樣做可能會招致公眾批評。不然，“政治任命官員”便可能需要依賴其轄下部門提供行政支援。總而言之，行政長官辦公室在問責制度下的角色仍有待探討。

另一問題是，身為“政治任命官員”的行政會議成員會否成立委員會，一如英國的內閣委員會。香港特區目前的政體特色，便是設立了

眾多諮詢委員會，但該等委員會可予改組，轉而向“政治任命官員”提供研究支援，並在政策層面上提供意見。現時，香港特區某些諮詢委員會的影響力很大，但一些卻比較低調。在“問責制度”下，部分諮詢委員會可能須予改組，並撥歸“政治任命官員”的職責範圍。

### 議會的重要性

英國由國會主導，但香港特區現在和將來的情況均不會如此，相對於行政機關而言，立法會仍然處於弱勢。在問責制度下，政府須考慮是否把與政府意見相近的立法會議員提名出任“政治任命官員”。提名支持政府的立法會議員，可組成親政府的黨派聯盟或執政黨，此舉不但有助政府法案在立法會獲得通過，而最重要的是可把親政府及反政府的政黨清楚劃分。

政府建議“政治任命官員”須在立法會接受議員質詢，這是朝向建立此類執政黨派聯盟的第一步。此舉亦有助為香港特區培訓從政人士。

### “部長負責制”

英國的部長須就其部門的政策及行動向國會負責，香港特區若採用問責制度，亦應跟隨這樣的做法。Simon James表示，“英國多年來一直堅持部長須為其轄下官員的所作所為負責，而不論其當時是否知情”。時移勢易，“他們現時只須對本身所作的決定或其制訂的政策所引致的決定，以及輕微的行政失誤負責，而無須對其官員所作而其一無所知的劣行負責”。簡言之，英國的職責劃分仍不清晰。

在香港特區，“政治任命官員”與公務員之間的職責劃分，亦大有可能繼續模糊不清。不把“政治任命官員”與其所領導的公務員的職責清楚劃分，會令香港的情況變得複雜。此外，政府如何劃分“政治任命官員”與房屋委員會及醫院管理局等其他半政府機構的關係，亦不清晰。除非有更明確的職責劃分，否則“政治任命官員”與公務員之間，以及他們與半政府機構的首長或法定組織的主管之間的職責劃分，仍有欠清晰。當出現政策失誤時，便不知誰人應引咎辭職。

### 集體負責制

在香港特區，集體負責制的原則有時不獲嚴格遵守，因為行政會議成員可能會各自發表看似矛盾的意見。在採用問責制後，此項原則會否獲較嚴格遵守，仍不清晰。但一個要顯得強勢的政府必須嚴格依循集體負責的原則。

### 結論

本意見書概述有關實施“問責制度”的多項問題，而該等問題尚未在社會上經過充分討論。除非香港特區政府決意試行由支持建制的黨派聯盟所領導的政府，以及在實施“問責制度”後政黨之間的職責能明確劃分，否則香港所推行的制度很可能是上述4項原則一個已褪色的版本。