

有關高官問責制的意見

馬 總

引言：那一樣的問責？

自從有關高官問責制的討論出現以來，民間和政界的討論都非常繁雜而零散，主因是政府並沒有提出較完整的制度作諮詢，更重要的是並沒有說清楚「問責」的具體意思是甚麼，令公眾及學界均難以討論。

從公共行政的角度看，政府部門或政府人員的問責機制起碼可分四類：

- (1) 官僚問責性(bureaucratic accountability)：在官僚系統中，下級向上級負責，問責性很大程度上透過上級對下級的監管以達致；
- (2) 專業問責性(professional accountability)：政府在委託專業人士提供服務時，很大程度上倚賴專業人士的專業操守來進行問責，而不靠嚴密監管；
- (3) 法律問責性(legal accountability)：透過訂立法律或合約，來確保政府內或與政府有關的機構（例如外判承建商）根據政府規定辦事；
- (4) 政治問責性(political accountability)：透過政治機制例如選舉等，監察施政不善的公職人員，並對之進行懲處。

不同的改革會對以上的各類問責性帶來不同的影響。去年行政長官的施政報告和公眾的關注點，似乎都在政治問責性上。以下我將先從分析現有體制的問責性問題開始，討論改革的方向。

現制度的問題

現行制度最為人詬病的問題，相信是局長級官員以公務員的身分作政治決策，但在出現失誤（包括作出違反民意及效果惡劣的政策、沒有很好的決策或施政能力、和嚴重行政失誤如短樁事件）時卻不需要負上政治責任。公務員由於屬終身聘用，無法被解僱。

根據上述的分類，在很強的反對聲音下，犯錯官員仍不可被撤換，現體制的政治問責(political accountability)機制便出現了問題。事實上，如果不稱職的官員不能被懲處或撤換，連自上而下的官僚問責性也出現了問題，因為縱使行政長官認為某官員能力不強，最多只能將其調離崗位而不是辭退。短樁事件更突顯了在公營

部門改革層層外判的情形下，連專業問責性和法律問責性也出現了問題，因為現行的合約機制和專業信任不足以保障服務質素，也難以懲罰表現不佳的承建商。故此，現體制出現問題的不單是政治問責機制，而回歸後各界對政府施政的種種不滿，絕不是單純改善政治問責機制，或是改變高官聘任的制度可以全盤解決。

基本法的框架

在西方國家，政治問責主要透過選舉機制進行，主要官員可能(在總統制中)由普選產生的總統進行任命，或(在國會制中)由執政黨選擇本身由選舉產生的國會議員出任部長。兩個制度中，執政黨希望贏得下次大選，是政治問責的主要動力。執政黨或民選總統不會袒護辦事不力或出現嚴重錯失的部長，因為這樣會嚴重影響下次選舉的機會。

但在香港基本法的框架下，起碼一段時間內特區政府不會由普選產生，因此大大削弱了選舉機制可以對問責帶來的正面影響。我相信在政府並非選舉產生的前提下，政治問責性大大提高的可能性不高，但起碼可以在制度內進行若干改革，以改善現行的施政。

同樣地，有議員曾建議任命高官應先獲立法會的通過。這種類近美國國會參議院審核(Senate Confirmation)的權力，同樣超越現時基本法有關任命的規定，要付諸實行必須修改基本法。為了縮窄討論範圍以作較深入討論，以下我將會把制度改革的討論和建議，局限在不修改基本法的框架內。

建議制度及其他改變

在不修改基本法的大前提下，要改革現存體制以改善高官的問責性，較可行的相信是將現在局長級官員全部改為政治任命，以短期合約形式聘用。¹根據基本法，所有局長由行政長官提名及中央政府委任，因此這些官員應該向特首負責。這個制度的改變最主要其實是改善了官員對特首的問責，改善的是政府內的官僚問責性 (bureaucratic accountability) 多於對外的政治問責性 (political accountability)，因為特首覺得任何一個人表現不滿意，或者對政府聲望做成包袱，都可以在給予數個月的補償後，將之辭退。制度也令特首可以有較大自由度選擇領導班子，而不須囿於現時公務員的升遷機制，並可選擇一些意識形態及政策方針較為相近的人士共事，令施政更為貫徹統一。

¹ 原則上，現時的副局長級官員亦有甚重的政治角色或政策制訂功能，應把他們納入須作政治問責的官員範圍內。但考慮到這可能牽涉比較多人，短期內對物色人選做成困難，而且做成的賠償可能非常可觀，故此建議暫時只將合約制擴至局長級官員。

合約長短：新制度的具體機制方面，可以考慮以兩、三年的合約聘用局長，局長可獲約滿酬金，而任何一方均可以用兩個月通知期中止合約。原則上所有局長的合約年期應該一致，但亦須考慮如果合約年期一致，每隔兩三年便會出現一個時段是所有局長同時面臨約滿，不一定是好的安排。事實上，合約的長短並不重要，因為政府可以隨時透過賠償結束合約，只要通知期不太長，特首便有足夠的彈性可在需要時撤換局長。

補償機制：對於現任的局長，特首如果認為他們不適合繼續當局長，或者他們選擇不轉制，政府應在設立新制時給予賠償，賠償金額應相等於他們由結束公務員身份至退休年齡或合約期滿的總薪金及其他福利的總和，而他們亦應繼續獲發長俸。對於「舊制轉新制」的人士，政府亦應補償任何在聘用條件上出現的差距。

人選方面，行政長官應可自由選擇任何人士出任局長，包括公務員及非公務員。這樣可令行政長官從最大的範圍中選擇人材。較微妙的問題是行政長官可否委任立法會議員出任局長。根據基本法，立法會議員不可同時是公務員。如果政府以公務員合約委任局長(如現在梁錦松的安排)，立法會議員如果答允出任局長，便必須辭去立法會席位。

政府可考慮兩種安排：第一種是設計一種專為局長而設的合約，法律上局長並不屬於公務員，因而可避過基本法的限制而可委任立法會議員出任局長。這樣的好處是特首可選擇不同政黨的立法會代表出任局長，逐漸建立某種與政黨的管治聯盟，向政黨管治過渡。壞處是立法會議員會被迫支持政府，可能會影響立法會的監察角色，正如現時譚耀宗兼任兩會議員經常為人詬病一樣。第二種是用公務員合約，因而不可委任立法會議員。我認為「官守議員」的制度會做成另一種問責性上的問題，因為選出該立法會議員的選民會產生混淆，在衡量議員表現的時候，不知道應該衡量其任立法會議員還是任局長的表現；故此我建議立法會議員不可出任局長，但政府可考慮局長是不是需要用公務員合約。

行政會議的改組：現時行政會議名義上是決策機關，但和西方國家（或甚至非西方國家）最大的不同點，是大部份行政會議成員都並非部門首長。政策由各部門首長草擬，而交由沒有行政經驗的行政會議成員拍板，其效用成疑，也可能做成功能重疊或是責任不清的問題。局長改為政治任命後，各局長應取代現有的行政會議成員，組成新的（類似西方國家內閣的）行政會議。這樣決策的責任會更為清楚，令公眾清楚明白只有一個主要的決策機關。

民主與問責性

最後的一個問題是：在行政長官以至整個特區政府都並非由選舉產生的情況下，

以上的制度可以為政治問責性帶來多大的改善？我相信沒有民選制度，政治任命的效果便會大打折扣，因為缺少了選舉這一外在權力機制來迫使行政長官回應民意以及外間的政治壓力。很多集權國家都由行政長官親自挑選各部門首長，但這並不見得會增強了這些政府的問責性。但把局長從公務員身份改為政治任命，除了改善他們對行政長官的問責外，對政治問責性也可能有少許幫助。

我們可以從去年的王苗事件看看改制可帶來的分別。王易鳴和苗學禮的主要分別是後者是公務員而前者不是，王的聘任便有點接近政治任命的味道。在面臨很大的輿論壓力以至立法會通過不信任動議時，政治任命的官員會有一種誘因令他／她辭職，因為事件令他／她覺得公信力和個人名譽受損，也令其覺得再留在該職位的意義不大，因而萌生退念。在特首方面，解除這種政治任命的聘任也比結束公務員合約來得簡易。

但從另一角度看，王苗事件也暴露了如果特首並非民選產生，簡單的政治任命制可能不能迫使政府向市民負責。在王苗事件中，雖然民意壓力極大，但特首一直挽留王易鳴，只是在她堅持下才讓她辭職。這說明了在特首並非民選的情況下，他／她可以甘冒天下之大不韙，袒護被公眾認為嚴重失職的官員，只要該官員能厚顏地在該職位呆下去，政治上並沒有其他的機制可以迫使該官員或整個政府向公眾負責。

我希望強調，任何政治問責制度的核心，並不是要「人頭落地」，但必須有一外在問責性的機制(external accountability)，在執政者犯錯時，可以為之帶來懲罰，其目的也不是要經常「炒人」，而是要在位者戰戰兢兢，必恭必敬地把公務做好，因而令施政獲得改善。撤換官員往往只是最後一著。在不改變基本法的大前提下，政治問責性能改善的程度非常有限，把局長級官員改為政治任命，可說是沒辦法中的辦法。