

問責制檢討此其時

曾淵滄

當年港英政策的真正制定者是在英國。不單單是政府政策，連一些公營機構，也一樣是照抄英國的政策。現在，英國殖民官員走了，中央政府沒有代香港制定政策；「港人治港」，要改善問責制，局長、常任秘書長、副秘書長、署長、副署長等職位都必須由問責官員擔任，或乾脆局署合併，由不同的副局長來執行現有署長的工作。

兩年前，香港特區政府推行了高官問責制。可是，兩年裡，三司十一局中就有一位司長、兩位局長下台，儘管這三位高官下台的原因各有不同，但是很肯定的，香港特區政府的高官問責制是到了有必要檢討的時刻。筆者想從兩方面來談論檢討問責制。首先是問責的意義。開始的時候，特首設計的問責制是十四位高官全部只向特首問責。但是，楊永強的辭職很明顯地是向市民政治問責而下台，不是被特首問責而被炒。楊永強的問責下台說明了香港的政治現實是：香港市民要求高官不但向特首問責，也向市民問責。搞政治就得面對政治現實，否則只是空談理想與理論。楊永強勇敢地承認政治問責的存在而辭職是值得尊敬的，但也開了政治問責的先例，從此，想參與政治的人就必須有足夠的心理準備，準備面對政治現實，有承擔政治問責的勇氣。

勇敢面對「政治化」

近幾年來，不少人都批評：「香港越來越政治化」。其實，提出這類批評的人不知道，政治化是很正常的，正常地存在於全世界大部分地區。看看美國，克林頓偷情的家事，怎麼會鬧到國會要彈劾他這麼大件事？還不是因為共和黨人將之政治化了？感覺到香港越來越政治化的人只是還不習慣這種新的政治生態，或者說，仍然留戀過去英殖民時代的非政治化時期。港英政府以強權、完全獨裁的形式統治香港，香港人根本沒有參與政治的機會。一些所謂議員，不論是委任或民選，說到底全是政治花瓶，英政府絕不會放出真正的政治權力，港督絕不會是香港人。我相信，如果沒有「一九九七」，香港至今仍然沒有民選的立法會議員。香港人既然沒有機會參與政治，香港自然就變成非政治化了，香港最佳的人才全部去做生意、當醫生、律師、建築師……誰去從政？只剩下一群基層出身，為基層請命的工會領袖與社工。今日香港政治人才不足是眾所周知的。為什麼政治人才不足？就是因為香港曾經歷過一段很長時期的非政治化時代，許多一流的商界、專業界人才還無法適應政治化的生活。但是，應該說：政治化是正常的，全世界絕大部分地區的從政者都要面對。政治化是正常的，應該勇敢地面對，而不是逃避、指斥。只有勇敢地面對，香港特區政府才能走出弱勢政府的困境。



外調或可唯才是用

要面對政治問責，就必須有政治問責的官員，同時也必須把政治問責官員與行政問責的公務員清楚地分開。前些時候，公屋短樁事件，社會輿論不但要求房委會主席王場鳴辭職，也要求房屋署署長苗學禮辭職。最後，王場鳴以政治問責的態度辭職；苗學禮是公務員，飯碗沒打破，外調到瑞士當特使，這是正確的。公務員鐵飯碗的制度一定得保存，否則問題更大。如果公務員沒有鐵飯碗制度，就會出現一朝天子一朝臣的局面；現任特首仍未完成任期，恐怕高級公務員已經分黨分派，各向將來可能當特首的人靠攏以保飯碗。滿清歷史中康熙晚年諸子爭位，全國大小官員都得向他們心目中可能是將來的天子靠攏，黨派之爭何其激烈！今日，維港匯演胡亂花錢，公眾矛頭都指向推廣署署長盧維思，要嚴辦他。但筆者還是認為應該盡可能保住他，否則將來的公務員爲了終身的飯碗，就會採取「多做多錯，少做少錯，不做不錯」的態度來辦公，這樣香港就完蛋了。處理盧維思的最佳方法是外調，像苗學禮一樣，讓他離開這個是非地。一年幾百萬養活他特區政府還是付得起，更何況天生我才必有用，盧維思雖然將維港匯演搞得一團糟，但不說明他沒有才幹辦別的事。

既然公務員是鐵飯碗，因此設計問責制時也得小心防範公務員與問責官員對規幹，有必要改變現在的問責制度。目前屬公務員隊伍的署長級官員權力極大，很多政令根本是署長下令，不是局長下令的。

問責官員少政策難制定

目前香港特區問責制，基本上是將前殖民地政府結構中的三司十一局局長換成問責官員罷了，餘者全部不變。如果問責局長是公務員出身，他們還能通過過去在公務員系統中的關係辦事，但從公務員以外的環境空降而當局長的人，面對的就是一群不易聽指揮的公務員，局長一人如何統率眾多的公務員？因此，筆者認爲問責制要成功，問責官員就必須增加。美國每次更換總統，就有三千名以上的問責官員離任，另有三千名問責官員上任。美國人口三億，中央問責官員三千名（還沒計算地方政府的問責官員），香港特區人口七百萬，依美國的比例，也該有至少七十名問責官員。也許有人會問：問責官員任期如此短，又分分鐘要問責下台，哪裡找這麼多人來擔綱？但筆者認爲大家不必太擔心，美國中央與地方的問責官員的總數至少有五萬人，美國每隔四年就能找到這麼多人願意當問責官員，香港也一定有。

局署合併副局長擔署長職

目前香港的問責制，制定政策的人力太薄弱，除局長外，便是常任秘書長，餘者皆並不高級的官員。這樣如何制定政策？他們充其量只是扮演一名秘書、資料搜



集員的角色，不可能獨當一面。前港英政府把這群官員稱為政策「科」官員，你可以想像在英國政府眼中，這些所謂政策「科」的官員地位有多高。依照一般習慣，「科」長是所有的官員中最低級的。明白港英殖民政府運作的人都知道，當年港英政策的真正制定者是在英國。不單單是政府政策，連一些公營機構，也一樣是照抄英國的政策。舉個例子，當英國政府將所有的理工學院升格為大學後，香港所有的理工學院也全部升格為大學。什麼申請升格呀，評審呀，全是在做戲。現在，英國殖民官員走了，中央政府沒有代香港制定政策，「港人治港」，如何還能由「科」官員來制定政策？筆者認為，要改善問責制，局長、常任秘書長、副秘書長、署長、副署長等職位都必須是由問責官員擔任，或乾脆局署合併，由不同的副局長來執行現有署長的工作。

當然，我也明白，《基本法》保障現有公務員的待遇、福利不比一九九七年差。但是，待遇不變不等於權力不變，要使用權力就必須政治問責，這是很正常的。你幾時可以看到英國、美國公務員站在電視機鏡頭前談政策？

〔本文已刊於 2004 年 7 月 13 日之大公報〕