

 Read Message Back to: [Inbox](#)

From:

Date:2006/11/30 Thu PM 03:42:10 CST

To:<pa-consultation@cab.gov.hk>

Subject:進一步發展政治委任制度

 Move To: (Choose Folder)

致：政制事務局

您好！本人希望就「進一步發展政治委任制度」諮詢文件表達一些看法，隨函附 MS WORD file，內容列出本人的意見。

如有疑問或不清楚之處，請回電郵指導。謝謝！

梁志峰

2006.11.30

Download Attachment: [增加政治問責官員 Comments to Govt.doc](#) Move To: (Choose Folder) Back to: [Inbox](#)[Help](#)

致： 政制事務局

進一步發展政治委任制度

特區政府現正就「進一步發展政治委任制度」進行諮詢，這次政制改動，不但改變港府未來決策層的結構，亦會影響香港的政治和政黨未來發展，筆者借此表達一些看法。

眾所周知，目前香港的行政和立法是不和諧的，政府有權無票，立法會的政黨有票無權，事無大小，爭論不休，造成嚴重內耗，香港的建設因而大大拖慢。

環顧世界各地的政治制度，香港現時的情況十分怪異，政黨「絕緣」於執政之外，以至他們從來不會站在執政者的高度看問題，相比其他實行政黨政治的地方，縱使是在野黨派，考慮到日後自己亦可能上台執政，需要為今天的決策承擔後果，自然亦會站在執政者的高度看問題。簡單舉例，在野黨今天建議大幅減稅，搏取選票，假若明天上台，政府收入大減，豈非自斷米糧？所以在野黨亦會在選票和執政之間選擇合適平衡點。香港却沒有這機制，香港政黨不參與執政，所以亦不承擔政策失敗的後果，最經典例子莫如「八萬五」政策，政策施行前反對派大力鼓吹，及後政策失敗，反對黨派「拍吓屁股當唔關佢事」，全部責任由當時董特首承擔。最近財政司長問：「錢從何來？」，政黨若不是站在執政的高度看，這是政府的問題，不是政黨的問題，自然不大理會了。所以，這情況若不改變，讓政黨參與執政，亦同時承擔政策成敗的後果，增加問責官員數目亦幫助不大。

《基本法》訂明香港最終達至普選，現在大致共識是首先進行特首普選，無論係 2012 還是 2017，總不會太遠了。換句話說，這 10 年(保守一點，我們假設 2017 年普選特首)光景就是過渡期，我們現

在進行的政治委任制度諮詢，最終亦係服務將來普選特首管治下的政治制度，並且利用這 10 年過渡期，尋找和試驗合適的政治問責制，好讓普選特首上台時有一個成熟和穩定的制度，無需好像現時境況，5 年一小變，10 年一大變。

香港需要一個甚麼樣的政治問責官員(以下簡稱「官員」)制度？其實更準確地說，普選特首（個人較喜歡用「民選特首」這名詞，比較 inspiring）需要一個甚麼樣的官員制度？問責官員是以他的施政理念為核心的。現時香港的政黨經常被評為只懂噴口水花，我們可否利用這次機遇，提升香港的政黨，從議政提升至具備執政能力的？

諮詢文件內 2.06 節有關該等官員的作用，包括：

- (i) 處理各方面的政治工作；
- (ii) 支援主要官員；
- (iii) 提供更多從政機會給有志之士。

以上幾點都是一些操作層面的作用，對於增大問責制背後的政治內涵，沒有着墨。我們不應忽畧這點，操作細則是軀殼，內涵才是靈魂，它不但決定問責制擴大後的結構，而且會決定將來問責官員的「成份」。

問責制背後體現的內涵是甚麼？筆者所理解的包括以下幾點：

1. 中央政府所認受的

現時普遍認同的是特首候選人先經過提名委員提名，確保所有參選人都是中央政府可以接受和任命的。或許有人擔心這是否符合基本法，有些事情，是無需白紙黑字的，有慣例便可。民選特首所籌組的內閣，包括局長、副局長和局長助理，局長由中央直接任命，副局長和局長助理則是特首任命或同意的，

基於特首是中央所信任的人選，按常理他不會委任一些中央所不能接受的人物出任副局長或局長助理。

2. 認同特首的施政理念，並全力協助他實現競選時的政綱

市民選特首，不單只選他的政治魅力和領導能力，亦是選他的政綱或他所代表政黨的政治理念(特首需要辭去黨籍不過是程序上的工夫)，所以民選特首委任一些理念相近的政治盟友或政黨人士出任問責官員便順理成章了。現時曾特首不是普選產生，所以當他提出「親疏有別」之時，馬上被反對派責難為「利益輸送」，將來民選特首可沒有這顧慮。

普選是龐大的選舉工程，參選人背後必須有一副強大的選舉機器，候選人若不是政黨人士(當選後辭去黨籍)，亦必是受政黨所支持的。可以判斷，將來民選特首籌組問責官員時，顯注成份會是政黨人士，與現時情況頗有不同，一則大家有相同理念，有共同實踐政綱的願望；二則答謝也好，論功行賞也好，古今中外，莫不如是。

3. 體現民主開放，可包容不同意見

有一本書《哈佛家訓》，內裏有一篇講到一個動物學家研究兩批非洲羚羊，活在河東岸的一批，要面對獅子威脅，繁殖力較高，而且跑得快；活在河西岸的一群，沒有獅子威脅，繁殖力較低，而且跑得慢。這就是進化，相信政治生態亦一樣的。適度的反對力量，可以起着監察功能，有利自我完善。現時反對派內除了一些較極端，與外國反華勢力或法輪功有聯系的，必須排除於政府之外，一些較理性平和的，是可以「收編」於政府之內，讓他們扮演「諫官」角色。

基於以上 3 點原則，筆者建議未來新增的 22 位問責官員，其中一半以 2008 年立法會選舉得票比例分配與不同政黨，反映全香港市民的集體意願，亦可以給政黨磨練和實踐機會，續步提升至具備執政能力。另一半由特首按自己政治判斷委任，這類人士可以來至施政理念相近的政治盟友、學者、商界、專業界別、公務員(轉任問責官員)及其他對香港有貢獻人士。

這安排跟現時實行民主選舉的國家有一點顯注不同，一般民主國家是採用「勝者全取」的做法，就是選戰勝利的政黨上台執政，內閣閣員全部或大部分來自黨員，這制度適合政黨輪替上台的主權獨立國家，無論那一個黨勝出，都會成為國家的中央政府。香港雖然實行「一國兩制」，但始終是一個地方政府，從制度上確保反華抗中人物不能通過「組黨 → 贏取選舉 → 上台執政」這個模式，在香港形成一個對抗中央的特區政府。這就是說，「勝者全取」不適合「一國兩制」，但又不能把選戰勝利者拒諸門外，較公平的做法就是按選舉得票比例委任部份(舉例 50%)官員。

為何是部份官員，而不是所有官員按得票比例委任？一則讓特首保留足夠自由度去委任一些他認為幫得手的官員；二則在最惡劣情況下，反對勢力亦不會佔官員過半數。

為何不讓特首只委任愛國愛港人士做官，保險系數不是更高嗎？任何類似的建議必受其他派別猛烈攻擊，亦不會得到市民大眾支持，難以推行。而且不能否定反對派內亦可能有人才，只要他不是反華抗中人物，應保留渠道「收為己用」。所以，如果要建立一套常規讓政黨參與執政，按得票比例分配是最易被接受的，不但公眾受落，反對派亦會受落。

商界十分擔心，反對派人物進入政府，會令香港變成福利社會嗎？筆者看法是不會的，試想想由他們處理福利事務，每年財政司長的

大信封已把資源額度封頂，反對派不但不可以亂要價，而且要學會「睇餸食飯」。如果他們要求大幅增撥資源，自然會攤薄其他界別所得，勢必受到其他界別制衡。所以，無需過於憂慮，跳不出常軌的。

「內閣」有反對派人物，會否影響決策進度，甚至出現內哄？有可能的，即使在「勝者全取」的民主國家，亦經常出現同黨閣員因意見不合而辭職或倒戈，沒甚麼大不了。反對派人物接受任命前，必須清楚和認同民選特首的施政理念、政綱及重大政策，因為特首是普選產生的，就等於他的理念、政綱/政策受多數市民認同，反對派官員亦很難逆市操作，如果他們不能配合的話，就只能辭職，或被免職。

在香港經常聽到一句 buzzword 「培訓政治人才」，政治人才不是培訓出來的，總統/總理不是上大學或培訓班教出來的；政治人才是一些有政治潛質的人，通過磨練和實踐而孕育出來的。整體而言，筆者支持增加問責官員數目，但應該加強政黨的角色，一則提供有政治潛質的人實踐和磨練機會；二則讓他們亦肩負政策成敗責任，多一點從執政角度看問題，減少行政和立法的不停爭拗。

以上是一些概念想法，具體細節當然要再經詳細討論了。

梁志峰

2006.11.30