

## 問責與負責

### The Accountability System for Senior Government Officials

嶺南大學政治及社會學系副教授

王耀宗

Y. C. Wong

Associate Professor

Department of Politics and Sociology

Lingnan University

#### Abstract

The accountability system of the principal officials is a misnomer. Accountability involves two aspects: subjectivist and objectivist, i.e. who is accountable and to whom one is accountable. The ultimate accountability assurance system lies in the popular elections by which executive heads could be changed. With a narrow basis of Chief Executive elections, the present system may be more appropriately called political appointment system.

香港政府在七月一日推出的高官問責制是一個誤稱的概念。高官可能是對的，但問責肯定是貨不對辦。在過去五年，儘管港府的管治方式改善不大，政策頗為紊亂，但至少它懂得了民意不可欺。因此，政府對公關的重視與日俱增；操控民意的心願也日益堅定，成效也頗顯著。根據一項調查，雖然對問責制不甚了了，但仍然有超過六成的市民贊成問責制的實施，就可為例証之一。

但是，問責 (accountability) 之意義究竟為何，實有必要釐清。自從二十世紀九十年代以來，蘇式共產主義徹底崩潰，威權政治體制紛紛轉化。如哈佛著名學者亨廷頓 (S.Huntington) 所言，全球經歷了政治民主化浪潮的洗禮。就像經濟學上的市場概念一樣，政治學上的問責觀念也幾乎成為日常用語的一部份。的確，問責觀念的興起，是與政治民主化分不開的。英國政治學者 R. Pyper 指出：「問責的觀念常常被用作衡量政府運作的標準，一個問責政府通常會認為是一個好政府，因為這個觀念含有先進民主政治的內容。一個不問責或沒有適當問責機制的政府，將成為威權主義、極權主義以及一切濫用權力者的溫床。」

問責的目標是多重的，其針對的對象是政治權力的擁有人(即政府)，但並不表示對政府的管治無所得益。社會科學學者公認恰當的問責制可達到如下的目標：一) 控制或監察公共權力的濫用及誤用；二) 儘量保證公眾的資源應用於已公開的目標上，並保持公眾所認可的價值觀念；三) 改進公共政策的效益及效能；四) 提高政府管治的認授性。

要達到這四個目標，很明顯地會涉及兩方面：主體的與客體的。主體的問題是問：誰是負責者？答案往往是政府；客體的問題是問：向誰負責？有何機制保證？就主體性而言，問題簡單得多，誠如 A. Lawton 及 A. Rose 指出：「問責實是一個過程，在這個過程中，一個人或一組人需要解釋(present an account)為何需要或不需執行某些政策，甚至是為甚麼用某些方法而不用其他方法來執行一些政策。」

客體性的問題就涉及客觀機制(mechanisms)了。事實上，問責(accountability)和負責(responsibility) 的最大分別在於前者有主客體兩面，而後者則只有主體性的一面。在一般的民主國家，客觀的機制包括以下：彈劾政府首腦的程序、不成文的憲制慣例(部長失職則要下台)、部長接受議會質詢、司法覆核(預設司法獨立)、傳媒監督(預設言論及出版自由)、申訴專員及冤情大使、多元政黨(預設組織自由)、以及政黨選舉等。其中最重要的機制自然是政黨選舉。

純就香港內部政治發展而言，無疑香港已演變成一個準民主社會，上述的客觀機制大半已實現。問題只是出在兩項選舉上：行政長官以及立法會的選舉上。行政長官的選舉團僅得八百人，二〇〇四年的立法會的選舉，功能與直選各佔一半。此兩項選舉之所以出問題實是因為香港是一個如劉兆佳教授所言的「依賴政治體」(dependent polity)，沒有主權國的允許，民主化寸步難移。基本法猶如一個金剛箍，修改又難似登天。問責制的推行，廢了政務司長的公務員之首的武功，虛化了財政司長控制財務的力量，更擺脫了公務員體制的纏繞，令行政長官大權在握。儘管香港社會亦有頗為獨立的監察機制，然而，除非特首選舉的小圈子能夠擴大，立法會逐漸脫離功能團體的限制，

管治問責的客觀機制始終是不完善的。目前來說，高官問責制改稱為高官任命或委任制，似乎更為適當。