

拓闊政治任命職位絕非洪水猛獸

莫宜端
三十會

這個暑假不寂寞 – 特別是對走政情線的新聞界朋友而言。「進一步發展政治委任制度」出籠，還有策發會就普選行政長官的辦法鎖定幾個方案展開討論，雖部分建議保守得讓人有如回到八十年代過渡期一般，但是，畢竟建制內外的政界人士，逐漸由「是否要普選」的一潭死水論述，過渡至「如何進行普選」的汪洋中。風景終於開闊了，但波濤定必更兇險。最危險者，莫如未能理順不同發展政制的倡議之間的關係、要害，以致又令香港平白失去扭轉畸型政制的一個大好機會。

說的是開設數目和權責有限的副局長和局長助理政治委任層的討論。觀乎輿論和政黨這陣子的反應，大多對擴闊政治任命層大潑冷水，包括民主黨表示，這是在「親疏有別」思維下為親政府政黨而設的實習生位置，只屬政治酬庸，而且以公帑培育政治人才，不符經濟原則。另一種貶抑來自自由黨，有報道指該黨擔心辛苦建立的才俊黨員被政府聘用作「執頭執尾」之務，成為特首班子中的排頭兵，更甚者加入政府團隊便「一自由，無回頭」，對常鬧人才荒的政黨毫不化算云云。事實上，人們對政治工作的負面印象，就是如此在政黨、政府的短線利弊上定格。

只是若我們真固希望香港解殖後的本土政治有長足發展，無人不行；論人才，必定要從制度入手。政黨與欲從不同途徑從政的社會人士，應該問的是開設多兩層政治任命職位，是否有助政制健全發展？又或是如何令諮詢中的新建議改善，使之與發展普選配套起來？其實只要掃除對政治任命制度的一些誤解，對政黨、對臥虎藏龍的公民社會，下屆政府擴大政治任命絕非洪水猛獸。

第一道迷思，是政治職層一開只會不斷膨脹，因為政府首長(包括日後由普選產生的特首)會逐漸減少對技術官僚的信任。此說驟聽似言之成理，以美國為例，克林頓任總統期間，主倡可持續發展的副總統戈爾影響下，在原本以公務員為主的林業部(Forest Service)大幅增加政治任命職位，旨在把山林管理的焦點由伐木管理轉為保育為主。其結果是衝擊了公務員為主的部門架構。但是，同一例也表明，政治職層的工作和所需專才，與負責政策草議和執行的公務部門和專業職系的工作本質有別，政府換屆，不論是民選抑或未有民主的體系，靠政治任命凝聚並發揮與執政特首理念相近的團隊，是應有之義。所謂對公務員不信任，只是不相信以公務員的培訓和管理方式，會塑造出適合政治游說和動員的人才。單為了不觸動政務官原有的政治權力而阻擋吸納政治人才，是極其短視的。

第二道誤解，指公務員人數逐步下降的同時開設政治任命層，有違「小政府」邏

輯，所以香港不應走這條「養政治食客」的不歸路。縱觀海外例子，引入民主制度後，政治層級的開拓是必然會發生的。整個「政治行業」的發展將應運而生，即使是政務官職系(Administrative Service)力量仍然堅固的英國，工黨政府為落實多項針對社會福利制度和搞活經濟的選舉承諾，藉成立多個非政府部門的專責委員會和局，開設大量政治職位，獲聘的不單是工黨中人，也有與總理貝理雅理念相近，但並非來自政黨的學者專家。亦有理由相信，為應對行政機構政治層級的擴張，立法會、政黨、商界和專業組織，也會爭取資源招攬政治游說相關的人才，體制內外以政策倡議為職志的智庫，亦會成為「聚才聚智」的平台。因此，若社會認同政制始終要邁向普選，便須接受政治行業作為配套的前期工作需要盡快開通；若招攬政治人才由政府帶頭才能事半功倍，亦須接受要使用一定的公帑開展此項工作。

「雞與蛋」是一同進化而來的。有人指花公帑培訓一些未經實戰的政治人才，實在划不來。不錯，即使對社會有承擔的年青才俊、學者，他的想法、他的意見，從來不會經過考驗。他也不曾接受過那種社會意見批評的壓力。但是，不踏出第一個腳印，又如何能走出一條香港獨有的軌跡來？台灣政論雜誌新新聞的作者周天瑞形容，台灣過去以來所進行的民主改革是失敗的，或至少是不夠的，台灣還須進行第二次民主改革。針對陳水扁第一家庭涉弊的處理和政局混亂、政治倫理失衡，周慨歎這一次將不再是側重在祇關注於選舉制度，乃是從如何管制與監督行政權的各個方面下手，使之受到全面的規範、全面的制衡。香港的情況固然有別於台灣，我們連周天瑞口中的「第一次民主改革」也未經歷過。但，現在迎來的，不只是一要不要普選，而是如何建立人才庫迎接普選，讓社會一同理順「民主改革」的幾個重要步驟，實在是一個契機。

當然，魔鬼在細節中，特別是特首選未由普選產生的當兒，當局須與參考多方意見，制訂政治職位和公務員的工作守則、品格、利益申報的細則，以消公眾的疑慮。

(文章刊登於 2006 年 8 月 1 日信報財經新聞中港評論版)

正確理解政治任命 邁向民主制度

莫宜端
三十會

策發會管治及政治發展委員會早前首次討論普選行政長官的具體方案，行政長官曾蔭權視之為關鍵性的一步，有官員甚至形容為普選討論「進入直路」，一旦委員會就具體的普選方式達成共識，普選時間表亦指日可待。但是，由「是否要普選」的一潭死水論述，過渡至「如何進行普選」的汪洋中，風景終於開闊了，但波濤定必更兇險。首先是這「有條件」地普選行政長官要為各方接受，提名門檻應如何定奪？另外，車子進入直路，引擎、汽油均須適當配合，才能發動車子全速前進。三十會一貫認為，民主制度不單要普選，也要從政人才庫的配套。當局提出的「進一步發展政治委任制度」，可以說是普選的重要配套之一，但社會的討論充斥陰謀論語言，不利理性討論。筆者欲借外國就政治任命的論據和爭拗，解迷拆局，希望一眾對從政躍躍欲試的人材，能理性看待政治任命。

首先，有公務員朋友質疑，此舉是政治職層一開只會不斷膨脹，因為政府首長(包括日後由普選產生的特首)會逐漸減少對技術官僚的信任。此說驟聽似言之成理，以美國為例，克林頓任總統期間，主倡可持續發展的副總統戈爾影響下，在原本以公務員為主的林業部(Forest Service)大幅增加政治任命職位，旨在把山林管理的焦點由伐木管理轉為保育為主。其結果是衝擊了公務員為主的部門架構。但是，同一例也表明，政治職層的工作和所需專才，與負責政策草議和執行的公務部門和專業職系的工作本質有別，政府換屆，不論是民選抑或未有民主的體系，靠政治任命凝聚並發揮與執政特首理念相近的團隊，是應有之義。所謂對公務員不信任，只是不相信以公務員的培訓和管理方式，會塑造出適合政治游說和動員的人才。單為了不觸動政務官原有的政治權力而阻擋吸納政治人才，是極其短視的。

另一種批評，指公務員人數逐步下降的同時開設政治任命層，有違「小政府」邏輯。但引入民主制度後，整個「政治行業」的發展將應運而生。以英國為例，君不知「小政府、大市場」的宗師保守黨的戴卓爾夫人在任期間，正是開設政治任命職位比例最多的政府。即使是今天的英倫，政務官職系(Administrative Service)力量仍然堅固，工黨政府為落實多項針對社會福利制度和搞活經濟的選舉承諾，藉成立多個非政府部門的專責委員會和局，開設大量政治職位，獲聘的不單是工黨中人，也有與總理貝理雅理念相近，但並非來自政黨的學者專家。因此有理由相信，為應對行政機構政治層級的擴張，立法會、政黨、商界和專業組織，也會爭取資源招攬政治游說相關的人才，體制內外以政策倡議為職志的智庫，亦會成為「聚才聚智」的平台。因此，若社會認同政制始終要邁向普選，便須接受政治

行業作為配套的前期工作需要盡快開通；若招攬政治人才由政府帶頭才能事半功倍，亦須接受要使用一定的公帑開展此項工作。

(文章刊登於 2006 年 7 月 29 日經濟一周雜誌)