

對《進一步發展政治委任制度諮詢文件》的回應

香港理工大學應用社會科學系助理教授 潘潔博士

政治委任制度(前稱高官問責制)是香港回歸以來一項重大的政治制度創新,這項對基本法的開創性演繹,令行政長官得以任命與其理念和使命相同的官員,合力制訂並推行各項政策,加強施政能力。與這個制度相關的改革還包括將理念相同的政黨人士納入行政會議,或委任為主要官員的措施,以體現“執政聯盟”的構想,確保政策在立法會通過並推行。目前,有四位政黨背景人士擔任非官守議員,一位政黨背景人士擔任主要官員,佔行政會議總數的17%。

《進一步發展政治委任制度諮詢文件》(下稱《諮詢文件》)的主要目的,在於通過增加副局長和局長助理編制達到減輕任命官員工作重負的目的,讓他(她)們在人手相對充足的情況下更好履行職務。不過,《諮詢文件》1.15表示政府正考慮“應從立法會現有政黨/政團吸納更多人才擔任主要官員”的意見;3.05指出“有政黨背景的人士也是擔任這些新職位的可考慮人選”。《諮詢文件》似乎也期望通過增加政治委任編制進一步鞏固、發展執政聯盟的理念。

補充、擴大政治委任制度是香港的政治發展的一項具體實踐,對未來香港的政治路線影響很大,充分的討論和辯證是必需的。對此,筆者提出下列兩項建議。第一,政治任命之政黨、公務員和從各專業界吸納的成員應該保持一個平衡的、有利於施政的比例,體現更為宏觀的“執政聯盟”;第二,政治任命應考慮香港領袖人才年輕化的需要,切實為香港未來發展作打算。

《諮詢文件》指出,在考慮香港的政治委任制度時參考了英國、加拿大的制度,因為“香港政治制度雖然與總統制相仿,但英國加拿大的制度更適合我們的參照”(2.05)。這個比喻並不太恰當。英國、加拿大實行的是議會制(更準確地說是君主立憲下的議會制)。首相作為議會大黨的領袖當然得到議會全力的支持。在任命國務大臣以及其他政治任命職位的時候,首相並不需要透過任命個別政黨人士以換取議會支持。而香港的制度則不同,而政治委任所期望達到的效果也並不一樣。以立法會和特首分別透過不同途徑產生,立法會集體透出反對黨意識這個政治現實,令香港更為接近法國的政治制度,特別是法國政治制度時有出現的cohabitation(共治),即,總統和首相分別來自不同的政黨,兩者之間存在制度化的張力(Institutionalized tension),需要透過默契、共識和妥協來協調。在香港的境遇下的政治委任,乃是透過政治任命去減少行政、立法之間的緊張,透過讓更多的政黨人士擔任管治班子成員而換取他們在議會的支持。

過去幾年來的政治實踐表明,透過政治任命減少行政、立法機關之間緊張這

個措施有一定的效用，但其未來的遠景恐怕不能過於盲目樂觀。經驗顯示，納入執政聯盟的政黨由於遵循另一套生存規則，可能在管治隊伍最需要“聯盟”的時候，選擇拒絕聯盟，基本法23條立法就是一個例子。新制度下，如果讓更多的政黨人士擔任副局長和局長助理，甚至主要官員，也許能更好地收集政黨意見，開展遊說工作，但必須明白，政黨的生存規則決定政黨不會因為自己的黨友在管治隊伍而違反政黨的整體的基本的利益，除非政策能符合政黨的訴求。畢竟“聯盟”不等於“執政”，不要求具有延續性的、長遠性的管治考慮，推銷銷售稅可能是這方面一個最近的例子。況且，立法會的“關鍵少數”常常變成決定性的因素，政治委任如何能平衡各個政黨和團體之間分佈？隨著各級選舉參選人數越來越多，選舉政治日趨激烈，新興力量也層出不窮，政黨的行為和選擇只可能更趨於自我理性。所以，透過政治任命以期減少行政、立法機關之間張力，雖然有一定的成效，但相信成效也有一定的局限。

是以，無論是任命副局長、局長助理，未來特首以及主要官員在挑選政治任命人選時候，必須有良好的平衡意識。除了政黨和公務員系統可以是人選來源，社會人士，包括專業界、商界和學界等等專業人士須是未來特區政府認真考慮的任命對象。既然香港政治制度與總統制相仿，那麼制度上特首所領導的行政機關需要強大的民衆基礎。況且，未來的選舉制度很可能需要特首辦公室更為深入地扎根民意。所以，政治任命制度需要打造一個超越立法會、超越政黨的，更為廣泛地包容社會各界的，行政機關與香港社會之間的“管治聯盟”。

近年來社會各界常常發出人才青黃不接的感嘆。政黨如此，學界如此，其他各行各業也出現缺乏年輕領袖的現象。其實，金融風暴帶來的低迷，經濟轉型所製造的困惑，令如今三十至四十多的香港年輕人中在初入就業行列，或事業剛剛起步的時候遇到挫折。在年輕人中瀰漫對香港政治體制的負面觀感，譏諷、嘲笑、冷漠成爲風氣。這個現象，與年輕人在社會上的機遇相對減少，社會參與不足，政治宣傳充滿說教、以及負面新聞普遍等等現象有關。雖然新政治任命僅僅開放了22個職位，但是這些職位具有示範作用。如果這裡面有充滿活力的新面孔，如果這些職位能向不那麼“精英”的精英開放，那麼能對香港年輕一代產生激勵的作用。長遠而言，通過向更多年輕人開放政治實踐的機會，讓那些以香港為家，具有社會理想、立志參與公共事務的人士得以積累管治經驗，這個制度才能達到為香港培養未來政治人才的目的，政治委任制度才能真正顯示特區政府的長遠胸襟。

2006年10月28日