



XIANGGANG GAOGUAN WENZEZHI YANJIU

香港高官 问责制研究

邓木佳 著



中国地质大学出版社

ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE

香港高官问责制研究

邓木佳 著



中国地质大学出版社
ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE

图书在版编目(CIP)数据

香港高官问责制研究/邓木佳著. —武汉:中国地质大学出版社,
2010.1

ISBN 978-7-5625-2389-5

I. ①香…

II. ①邓…

III. ①地方政府-行政管理-责任制-研究-香港

IV. ①D625.658

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 002096 号

香港高官问责制研究

邓木佳 著

责任编辑:喻 骋

责任校对:林 泉

出版发行:中国地质大学出版社(武汉市洪山区鲁磨路 388 号) 邮政编码:430074

电话:(027)67883511 传真:67883580 E-mail:cbb@cug.edu.cn

经 销:全国新华书店

<http://www.cugp.cn>

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32

字数:212 千字

版次:2010 年 1 月第 1 版

印张:7.875

印刷:武汉市教文印刷厂

印次:2010 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5625-2389-5

定价:28.00 元

如有印装质量问题请与印刷厂联系调换

前言

政府高官问责是公共行政民主化发展的产物,推行政府问责是当代世界各国行政改革与行政发展的重要内容。综观世界各国的情况,虽然政府问责制构建的具体过程各不相同,但所依据的内在逻辑却是一致的,都沿着“对谁负责”、“对何事负责”、“由谁负责”、“如何负责”的逻辑主线来构架政府问责的不同模式。香港特别行政区高官问责制作为政府问责制的重要组成部分,进一步丰富、完善和发展了行政责任体系。

香港回归祖国后,香港特别行政区作为中华人民共和国中央人民政府管辖下的一个地方政府,实行“一国两制、港人治港”的原则。原来的政治体制维持基本不变,行政架构从高官到一般公务员全部留任,改变的只是由港人间接选举产生的特区行政长官取代了英国政府派来的港督,特首委任行政会议取代了港督委任行政局。这种变化进一步加剧了原本存在的立法与行政的矛盾;同时,也激起了行政架构内部的矛盾,导致行政架构内部关系的变化,使原本高效率的政府变成了低效率的政府。正是在这样的社会背景条件下,2002年7月1日开始正式施行香港高官问责制。实行高官问责的范围,包括三位司、局长和合并后的政策局局长。他们各自负责由香港特别行政区行政长官指定的政策范畴,制定和解释政策,争取立法会和市民支持,并会为其政策的成败向特首负责,在需要时,香港特别行政区行政长官可被终止合约。

本书研究以“一国两制”为原则,以政府责任理论为指导,以经济学分析和实证分析为主要的研究方法,以香港高官问责制度的演变

与发展过程及其适用效果为线索,对香港高官问责制度施行所面临的问题以及未来发展趋势进行了深入的研究,先从制度建立的背景作说明,探讨问责制度的基本概念与原则,再分析问责制度的内容与特质。本书还阐述了问责制度与行政效率的互动关系,研究分析了香港特别行政区目前问责制度实施的成效、存在的问题及其影响因素。

本书的目的在于通过理论和实践的论证,探讨问责制度中存在的问题和误区。通过运用比较的研究方法来分析不同行政体制下的行政机关(英国、美国和法国)体制改革的经验,特别是通过不同制度中有关规定的比较,提出了改革和完善香港问责制度的原则与建议。经由以上的研究分析,了解问责制度实施之后对香港特别行政区的行政效率提升的作用,并借此了解香港特别行政区的公务员制度的演变与发展及实施所受的影响。在此论述的基础上,本书就目前实施问责制度存在的问题及其原因进行了分析,并提出解决问题的对策方案,包括使各问责制局长们执行审计职务时具有完整依据、确定评审准则、完善监察机制和管理制度,以提升这些被问责高级行政官员的敬业水平和施政绩效。最后,对香港问责制度未来发展的趋势进行了展望。在香港问责制度得以完善的制度条件下,可以预见香港特别行政区的行政运行机制将更加协调和顺畅,并发挥更大的社会作用,更快捷地响应社会诉求。

本研究成果具有较好的实际应用价值,可以在政府绩效行政相关领域上作出学术贡献;同时,也可以对政府决策者提供若干政策启示。问责制度在推行的过程中,仍然还有很大的改善空间,必须针对在推行问责制度过程中的困难因素,积极筹划改善方案,属于制度层面部分,应该配合制度改革方向,研究相应改善措施。笔者希望借助香港问责制度的改革和完善提高政府行政效率,以顺应香港社会长期以来对政府的诉求,实现首任香港特别行政区行政长官董建华先生所提出的提高公务员的工作效率、精简组织架构和善用公共行政

资源等治港目标。

从第一章导论开始,先说明研究的动机、目的、范围、方法和限制。第二章则是探讨殖民地时代至今的问责文化孕育,将以1997年作分界点,讨论在进行改革后制度的变化,说明制度建立的背景。第三章将会讨论问责制的原则、内容与特点。首先探讨问责制的基本原则,然后分析香港政府问责制的内容,最后探讨问责制的运行机制和特点。第四章探讨香港特别行政区目前问责制的概况,讨论的内容包括目前实施的情况,问责制实施的成效受哪些因素影响,以及透视迄今问责制在实施上所存在的问题和原因。第五章则针对香港特别行政区高官问责制的完善范畴,完善香港特别行政区高官问责制的社会需求与条件,借鉴英、美公务员责任追究的经验启示,论述西方当前改革的经验与教训,从而提出完善香港特别行政区高官问责制的对策建议。

经过以上的研究分析,了解问责制度实施之后对香港特别行政区的行政效率提升的作用,并以此了解香港特别行政区的政治、经济与社会因素及制度实施所受的影响。具体而言,本书在分析研究的基础上,揭示了香港特别行政区高官问责制度及其实施过程中存在的局限性主要有以下几点:一是问责制推行的过程中,仍然有很大的改善空间,必须针对困难因素,积极筹划改善,属于制度层面部分,应该配合制度改革方向,研究相应改革措施。二是问责制及其施行细则和各项规定,对问责制的规范仍有不尽完备的地方,有待积极修订;同时,为了增进各界对这项制度意见的信赖程度,并使司长、局长们执行审计职务时具有完整依据,制定评审准则也是很有必要的。

为此,本书提出了如下建议:一是建立完善的监察机制管理制度是提升施政绩效的必要条件,以提升司长、局长们的专业水平;二是善用原有公务员体制的完整性;三是重新思考人民的角色,进一步明确问责标准;四是持续与深化改革,理顺各职能部门之间的关系,健全政府内部上下协调机制,通过调整职能和职能重组来发展和优化

行政组织；五是建立共同价值及远景。

本书从香港公共行政管理的历史和现实进行回顾和分析，尤其对某些通过比较是行之有效的、值得保留的制度措施部分，结合公共行政的理论，提出一些观点和看法，希望有助于未来香港特别行政区推行公共行政改革，如能保持“香港特色”，改革成为具有特色的香港公共行政制度，那么，香港社会各方面的良好发展就会更加乐观，“一国两制”精神的贯彻也可以更为彻底了。

良好的问责制需要有良好的制度作为基础。问责制的完善，关键是相关制度的建立和完善。例如：对政治家来说，问责首先是普选的问责，其次是选举产生的代议机构问责，然后是面临司法机关的问责，当然作为政治家也会面临其党内的问责，乃至是舆论的问责。对政治家的问责，关键是要完善民主选举程序、代议制、独立的司法制度，以及相关的党内民主制度，言论自由、新闻自由的制度等。对于行政官员来说，高层官员往往是政治家，一般的公务员则承担相关的行政责任、法律责任，在有些情况下可能还需要承担刑事责任。行政责任往往是公务员制度的范围，法律责任则往往是行政诉讼的责任，刑事责任则意味着官员可能渎职、行贿、受贿以及存在其他相关的犯罪行为。在技术上明确了责任的不同标准，就可以在相互关系上确定不同方面之间的关系，进而在制度上奠定责任政府的制度基础，再通过慢慢地实践，累积经验，给责任制度奠定社会资本的基础。

作 者

2009年3月

目 录

第一章 追本溯源篇:导论	(1)
一、研究背景与意义	(1)
(一)研究背景	(1)
(二)研究意义	(5)
二、相关研究文献综述	(7)
(一)“问责”思想的发展演进	(8)
(二)国外相关研究及其分析	(15)
(三)国内研究与实践及其评价	(21)
三、核心概念界定	(33)
(一)问责制	(33)
(二)香港高官问责制	(37)
(三)一国两制	(39)
(四)责任政府	(40)
四、问责制的理论阐释	(41)
(一)行政伦理的视野	(42)
(二)以人民主权理论作为分析视角	(46)
(三)以新公共管理理论为分析视角	(50)
(四)以新制度经济学为分析视角	(50)
(五)以交易成本理论为分析视角	(52)

五、研究方法与分析框架	(53)
(一)研究方法	(53)
(二)分析框架	(58)
(三)创新与不足	(63)
第二章 轨迹寻绎篇:香港高官问责制的产生	(66)
一、问责文化在香港的孕育	(66)
(一)殖民时期的公务员管理与问责	(68)
(二)1997—2002年:问责文化持续发展期	(75)
(三)2002—2006年:高官问责制期	(80)
(四)高官问责制发展期	(83)
二、高官问责制产生与发展的社会背景条件分析	(88)
(一)主要官员问责制产生的背景	(89)
(二)主要官员问责在解决行政架构问题中的作用	(101)
三、高官问责制的形成过程	(105)
小 结	(109)
第三章 体系结构篇:香港高官问责制的原则、内容与特点分析	(111)
一、香港高官问责制的原则	(111)
(一)香港高官问责制符合《基本法》的规定	(112)
(二)“一国两制”原则	(112)
(三)合宪性原则	(113)
二、香港高官问责制的具体内容	(114)
(一)问责制下政府构架及其调整	(115)
(二)问责主体	(117)
(三)问责官员的聘用	(120)
三、香港高官问责制的运作机制和特点分析	(129)

(一)香港高官问责制的运行机制·····	(129)
(二)香港高官问责制的特点·····	(133)
(三)香港高官问责与英、法、美等国公务员责任追究制的差异 ·····	(136)
小 结·····	(141)
第四章 规范解读篇:香港高官问责制的实施及其效果评价 ····	(142)
一、香港高官问责制实施后的行政及社会现状 ·····	(143)
二、香港高官问责制实施的效果分析 ·····	(175)
(一)评价标准·····	(175)
(二)高官问责制及其实施的效果·····	(177)
三、香港高官问责制运行过程中存在的问题及原因透视 ···	(184)
(一)对抗精神的弥漫·····	(184)
(二)问责机制中权力和责任范畴的安排不尽合理·····	(190)
(三)协调机制不完善,权力运行程序欠缺规范与透明 ···	(197)
小 结·····	(200)
第五章 策略设计篇:促进香港高官问责制完善的途径 ····	(201)
一、完善香港高官问责制的社会需求与条件分析 ·····	(201)
(一)完善香港特别行政区高官问责制的社会需求·····	(201)
(二)完善香港特别行政区高官问责制的社会条件·····	(203)
二、英、美等西方国家公务员责任追究的经验启示·····	(209)
(一)人事管理制度的优化·····	(210)
(二)建立行政法人化政策执行机制,准确界定职能 ·····	(212)
(三)循序渐进实施改革,健全推动革新的体制与组织 ···	(213)
(四)改变行政权力约束模式,推行政府绩效评估 ·····	(215)
三、完善香港高官问责制的对策建议 ·····	(216)

(一)善用原有公务员体制的完整性.....	(217)
(二)进一步深化行政改革.....	(219)
(三)培育责任元素,建立政府责任体系	(223)
(四)完善高官问责机制.....	(226)
小 结.....	(234)
参考文献.....	(236)

第一章 追本溯源篇:

导 论

任何具有生命力和鲜明时代特色的社会科学理论,都是对其所处时代重大社会实践的总结及其对实践问题和要求的响应,并因此对这个时代的实践具有了前瞻性的指导意义。一个时期的伟大实践呼唤着这个时期的伟大理论;一个时期的实践主题也就决定了这个时期的理论主题。香港高官问责制的出现和施行,集中体现了香港政治转型时期对反映当代公共行政民主化发展趋势的公务员制度及其改革的社会需求。因此,从理论与实践相结合的角度上深入研究香港高官问责制,对促进香港体制转型、促进香港公务员制度改革和发展,具有重要的理论意义和现实意义。

一、研究背景与意义

(一)研究背景

20世纪80年代以来,在全球公共行政改革的浪潮下,强化政府官员的责任,建设责任政府,已成为世界各国公共行政改革的重要内容。政府官员作为政府部门的领导者、公共权力的行使者和公众的受托者,理应满足公众维护其合法权益和加强问责性的要求。

1. 国际背景:改革的大趋势

20世纪80年代以来,行政改革成为各国政府极为重视的一项

政策方针。有关的主题如政府再造、职能重新定位、人员精简、重视市场导向等,都同时指向一个重要的目标:建立一个更有效能、更负责任、花钱少而工作好的政府。由于这一轮的行政改革运动要求改造政府,使政府具有新思维、新作风,因此形成一股相当大的力量,而成为一股全球性的风潮。香港特区政府也无法不受此项风潮之影响,尤其是香港回归祖国的头五年,传统的香港公务员队伍无法适应政治过渡和经济转型的需要,因此,必须进行改革。改革的范围相当广泛,包括重组行政组织架构、检查行政作业流程及发展电子化政府等,随后 2002 年引进“高官问责制”,提出多项重点诉求,如效能、便民,也使香港特区政府加入此轮全球性行政改革之运动,至今不辍,在世界行政改革的大背景下,对特区政府的行政改革,产生了巨大的影响,并且将继续下去。

2. 正本清源:寻找改革的异同

行政组织改革是世界各国在进一步朝向国际化的进程中所必须面对的共同问题,因此,现今许多国家其实正处于推进行政组织之废除、整合、代理化、制度放宽等类似的行政改革。英国的行政改革可追溯至 1979 年撒切尔夫人主政时期。当时英国行政改革包括三大层面,即效率稽核(Efficiency Scrutiny)、财务管理改革方案(Financial Management Initiative, FMI)及续阶改革(Next Step Program),而 1991 年梅杰继任首相后,更提出“公民宪章”(Citizen's Charter)的改革计划。日本亦于 1983 年提出“新政改革大纲”,新西兰自 1984 年即开始进行“行政文化重塑运动”,加拿大则在 1990 年发表“政府服务革新白皮书”,还有德国的“新领航行政模式”,法国的“行政现代化政策”,荷兰的“行政制度化”,瑞士与奥地利的“新公共管理”运动等,都说明各国政府无不积极从事行政改革及政府再造,以提升国家竞争力。

过去半个世纪以来,香港的政治经济成就让世人刮目相看,创造了“经济奇迹”,然而现阶段面临跨世纪的新挑战,与国际社会互动极

为频繁与积极,特区政府不能也无法逃避来自于这一轮政府再造的世界性趋势,香港特区政府必须采取新的责任制度来增强官员的责任。世界性建立责任政府的潮流为香港高官问责制的实施提供了一种竞争的压力和挑战,迫使政府进行责任制度的变革。

各国的历史、文化背景与社会经济环境都有所不同,惟对于必须使行政制度、组织、营运等更加效率化的时代性环境的认识上,性质却相同。本书的目的在于通过理论和实践的论证,正本清源,检视不同政治制度下的行政机关(英国、美国和法国)体制改革的经验,建构本书研究的基础,用以阐明改革主体研究价值、制度中有关规定的比较,提出改革和完善香港问责制度的原则与建议。经由以上的研究分析,提出对未来的评估与展望,制定评审准则,完善监察机制和管理制度,并对全球主要国家的改革模式与政策有通盘的了解与掌握,正所谓“他山之石,可以攻玉”。这样“具有香港特色”的问责体系,可更加完善发挥效果,从立足当下走向可持续发展。

3. 香港的政治过渡

香港政治的转变引起国际关注的原因不仅在于这是一种独特的政治过渡,而且在于这种过渡在某程度上可衡量出中国中央政府对香港在宪法允许的范围内进行政治改革试验的承受能力。1997年7月1日,香港主权由英国政府移交给中国政府^①,但香港的政治体制基本上没有改变。当时的目标是为了保持社会的稳定和政策的确定性。1984年签订的有关香港未来的《中英联合声明》,确立了有关香港政权交接的一系列原则,并保持了香港政治体制的连续性。其中主要的变化就是政府官员将主要由香港人担任、港人治港及由特别行政区行政长官取代英国派来的香港总督。《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(以下简称《基本法》)经中华人民共和国全国人

^①John Burn. The HK Civil Services in Transition. Journal of Contemporary China, 1999, 8(20): 67.

民代表大会通过,成为香港回归后的宪法。这部《基本法》表明了制度的延续性,并保持了英国统治下的政治体制。

2002年7月1日实行的高官问责制标志着香港脱离殖民地式管治的开始。这个问责制让行政长官任命一批新的班子成员,作为高层政策的制定者。行政长官委任(并经中央政府批准)一批新的政府官员。这个制度旨在令官员为其决定负责,要是官员失职,他们需要下台。

虽然问责制在很多方面都有待完善,但这对整个香港影响深远。高官问责制意在改善行政体制,从而唤起了市民的期望。行政机关的表现会不时受到监察,而市民也会不断向行政机关施压,要求改善表现。行政长官及其顾问想要落实高官问责制,必须获得广泛的政治支持,包括公务员的支持。另外,高官问责制给有抱负的政客提供了新的试验场地。高官问责制是香港特区政府体制一次基本性的变动,这一制度在既定领域里运转得是老是坏,将大大地影响将来市民对改革的支持度。进一步说,未来的改革将以高官问责制为起点。按香港高官问责制的现况,它并没有充分地实现建设一个更理想政府的承诺,所以还需要不断进行调整,而最终还是要在行政和立法之间建立良好关系。

4. 本书的研究目的

政府在问题产生后往往会制定一项政策以寻求解决之道,但一个困境结束后,仍必须回头分析政策的拟定是否有所疏漏,当以后遇到此类问题时才不至于慌乱而无所适从。因此,这项改革所带来的后续问责措施引发了笔者的研究构想,即参考英国、美国、法国等国政务职位设置运作经验分析,借鉴相关经验;分析香港特区政务职位设置的相关法令,以了解当前政治背景,政务职位设置运作概况与改进作为,发展现状与人力资源运用的问题;试拟统一性的“政务职位设置法”法制规定,并探究其可行性,探讨问责能力的类型和理论基础,可分别从行政体系方面来作研究,并针对其角色的差异,从不同

视野观看问责能力的实施情况,提出建议与可改进之处,相关策略与可行模式。

纵观特区政府近年的运作,最重要也是最宝贵的经验教训是能否形成一个在政治理念一致的基础上强有力的、团结合作、方向明确的领导班子。高官的理想人选,除了勇于承担责任外,还必须具备娴熟的行政经验和较高的专业素养、卓越的政治技巧和愿意与群众打成一片的热诚。其中一个最基本的条件,就是具有崇高的品格。按照这些标准选拔出的高官,将是一个能胜任香港繁重政务的领导集体。

(二)研究意义

从1997年到现在,香港回归祖国已经十多年了,香港问题在公共行政改革潮流中处于非常重要的地位^①。这个问题左右着香港发展的全局,其解决与否,解决的方式如何,都关系到中国的统一大业。

1. 理论意义

第一,以香港问题为切入点来研究公共行政改革的关系是一个新的尝试,具有较高的学术价值。提到香港问题,人们自然而然的就会想到“一国两制”,想到解决香港前途问题的《中英联合声明》。许多学者倾向于从“一国两制”的角度来探讨香港问题,研究香港问题与“一国两制”的关系,或者把目光投向《中英联合声明》的签署始末。比较起来,以香港问题为切入点来研究则没有系统和深入的学术成果,相关的研究成果也主要是英国人的著作,如柯利达(Percy Cradock)的《在华经历》(Experiences of China)、雅胡达(M. B. Yahuda)的《香港:中国面临的挑战》(Hong Kong: China's Challenge)。有鉴于此,以香港问题为切入点来研究,不仅有助于认识特区历史与现状,还能帮助我们更深入地解读“一国两制”的理论、实践

^①胡恩威. 香港政治与管治困局. 亚洲周刊,2004,18(10): 15~17.

及其现实意义。

第二,通过将高官问责制概念运作融入特区政治体制内的各个关键部分、治理问题研究,探索公共管理学科发展道路。高官问责制的要义在于问责,它涉及特区政治体制内的各个关键部分,包括香港特别行政区行政长官与高官的关系、三司司长和高官的关系、行政与立法的关系、行政会议的重组和地位、公务员系统的相应变革等问题,它的实行对香港意义重大,既有利于加强高官的问责文化建设,更有利于改善原来体制中责权不清、有权无责的境况,以及因此给政府施政设置的障碍。特区政府在过去遇到的最大困扰是高官有权无责,不用为平庸表现乃至政策失误承担政治责任,导致政府一度出现某些政令不畅、效率低下、内耗增多的现象,令香港特别行政区行政长官的施政方针和目标难以落实。高官直接向行政长官负责,这就要求高官重视民意诉求,在政策失误时负起政治责任,不能再以公务员终身制作为挡箭牌;高官若出现严重的施政失误,将会受到公众严厉的责备,必要时得下台,再没有铁饭碗了。

权责分明有助于督促高官认真负责地工作,防止或减少错误,避免或减少互相推诿的现象发生。在高层架构中加强问责文化,整个公务员体制也会逐步受到这种文化的感染,为政府运作注入新的精神活力。它不但有利于重塑一支优秀的管理团队,最重要也是最宝贵的经验教训是能形成一个在政治理念一致的基础上强有力的、团结合作、方向明确的领导班子,更可提高行政效率,为市民提供更优质的公共服务。

2. 实践意义

研究高官问责制问题能为搞好特区管理工作出谋献策;为政府施政决策提供理论支持,落实“一国两制”,“港人治港、高度自治”,更好地按照《基本法》有效施政。前香港特别行政区行政长官董建华在第二任任期时面临的最大挑战是如何提高民意的支持度,如何扩大民意基础,以满足社会大众的诉求。高官问责制就是为建立更有民