

HONG KONG INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES

The Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies was established in September 1990 to promote multidisciplinary social science research on social, political and economic development. Research emphasis is placed on the role of Hong Kong in the Asia-Pacific region and the reciprocal effects of the development of Hong Kong and the Asia-Pacific region.

Director: Yeung Yue-man, PhD(*Chic.*),
Professor of Geography

Associate Director: Sung Yun-wing, PhD(*Minn.*),
Professor, Department of Economics

主要官員問責制的成效及其對香港政治發展的影響

王家英
尹寶珊

香港亞太研究所



HONG KONG INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES

THE CHINESE UNIVERSITY OF HONG KONG

SHATIN, NEW TERRITORIES

HONG KONG

主要官員問責制的成效及 其對香港政治發展的影響

王家英
尹寶珊

香港中文大學
香港亞太研究所

主要官員問責制的成效及其對香港政治發展的影響

作者簡介

王家英博士和尹寶珊女士為香港中文大學香港亞太研究所研究統籌員。

© 王家英 尹寶珊 2003

ISBN 962-441-140-9

版權所有 不准翻印

引言

董建華 1997 年 7 月 1 日出任香港特別行政區行政長官（簡稱特首）以來，其領導下的特區政府出現連串政策和行政失誤，加上期間香港經濟受到亞洲金融風暴爆發、本地泡沫經濟爆破和中國大陸經濟快速崛起的打擊和挑戰，使董氏的民望持續下滑，管治認受性日受質疑。¹ 因此而產生的負面影響，董氏在第一個任期的最後一、兩年，已漸有所覺，並認為主要原因是港英政府留下的公務員體制使他無法形成自己的管治團隊，推行他的治港政策。² 故此，在 2000 年和 2001 年的施政報告中，他已構思推行以政治任命為基礎、屬非公務員體制的主要官員問責制（簡稱問責制）。³ 問責制其實就是由特首親自從不同領域（包括公務員和非公務員）挑選的、以政治形式任命的管治團隊，這和過去由公務員擔任高官的文官體制有別，後者按公務員守則辦事，無須負政治責任。

2002 年 4 月 17 日，也就是董氏自動當選連任後的約兩個月，特區政府終於發表了《主要官員問責制（立法會文件）》，詳列特區政府推行問責制的原因和框架。⁴ 文件指出，推行此制度的原因有三：（一）由於中國於 1997 年恢復對香港行使主權，加上《基本法》定下港人治港的原則，香港市民認識到有需要加強政府和官員的問責性，令其更好地管治香港。隨著特首由選舉團選出、立法機關全部議席由選舉產生，以及新聞界日益尖銳的報道，政府運作和政策制訂受到更嚴密的公眾監察和更大的輿論壓力，愈來愈多人要求高級公務

員為政策失誤負責，包括在有需要時辭職。（二）上述轉變突顯這些官員的公務員身分與加諸他們身上的要求存在錯配的情況。在推行問責制之前，所有司長和局長均為公務員。因此，他們受公務員任免制度的管轄。要他們承擔責任，並要求他們在出現嚴重政策失誤時引咎辭職，與公務員的常任制和既定任免制度背後的理念並不相符。（三）司長和局長的工作在回歸之後已大幅增加。除了監督政策的實施、監察執行部門的服務，以及履行各項法定和行政職能外，他們用於游說立法會、傳媒和市民大眾，以及處理相關事務的時間愈來愈多。在推行問責制之前，他們所肩負的職責及角色與傳統的公務員身分並不相符。

在框架方面，文件勾劃的問責制包含以下重點：（一）引入一套適用於擔任司長及局長職位的主要官員的新問責制度。

（二）特首可從公務員隊伍之中及以外提名合適的人選，報請中央人民政府任命出任主要官員職位。（三）在新制度下委任的主要官員會以有別於公務員的條款聘任。他們並非公務員；他們須就特首所指派範疇內的政策成敗向特首負責，並須承擔全部責任。他們可能需要為重大政策失誤而下台，這包括嚴重的政策失誤和落實政策時出現的嚴重錯失，他們亦有可能需要為嚴重的個人操守問題而下台。（四）他們的任期不超逾委任他們的特首的任期。在符合《基本法》的規定下，他們可能會在沒有獲告知理由或賠償的情況下隨時被終止合約。（五）新制度下會有三位司長和十一位局長。（六）問責制主要官員須直接對特首負責。

立法會經過兩日辯論後，在 2002 年 5 月 30 日以 34 票對 19 票大比數通過支持政府提出的問責制議案。⁵ 通過的議案對原來公布的《主要官員問責制（立法會文件）》只作若干技術改動，調整了一些政策局的職稱和所管轄的範疇。⁶

6 月 24 日，也就是第二屆特區政府正式開始運作前一個星期，董氏終於公布了他的新管治團隊成員。⁷ 由於每一位成

員均由董氏親自挑選，不少親董的人士樂觀地預期，未來他可擺脫五年前「獨夫」上台孤立無援的困境，利用新管治團隊主導和掌握行政系統，落實他的施政理念和政策。

2002 年 7 月 1 日，特區政府正式推行問責制。但諷刺的是，一年之後的同一天，竟然出現超過 50 萬市民上街遊行。問責制明顯無法如預期一樣，改善特區政府和特首的民望。相反，在大遊行期間和大遊行之後，不少言論直接要求董氏下台，民間社會甚至成立了「倒董聯盟」。

本文的目的有三：（一）根據香港中文大學香港亞太研究所的民意調查結果，⁸ 檢視問責制推行以來的成效；（二）分析問責制推行以來政府持續受壓的表層和深層原因；及（三）探討問責制對香港政治的影響。

問責制的成效

如引言所述，董氏推行問責制的一個主要目的，就是藉此建立他的管治團隊，進而改善施政效果，提高他和特區政府的民望。不過，從民意的角度看，有關的目標至今明顯落空。

首先，如表一所示，市民對問責制的評價一開始已經不高，2002 年 8 月只有 46.5 分（由最低 0 分至最高 100 分，50 分為合格），屬於不合格的水平，而且輾轉下滑，跌至 2003 年 7 月 37.8 分的新低。2003 年 8 月稍為反彈至 40.3 分，但相較於 2002 年 8 月的 46.5 分，仍大幅下跌了 6.2 分。

其次，從表二可以看見，在 2002 年 7 月至 2003 年 7 月期間，全部 14 位問責高官的民望均出現不同程度的下跌，當中尤以保安局局長、財政司司長、財經事務及庫務局局長和衛生福利及食物局局長的跌幅最大。此外，在 2003 年 7 月，只有四位司局長的評分在 50 分或以上的合格水平，但在 2002 年 7 月，處於合格水平的司局長共有 12 位，反映出香港市民對問責高官上任一年來的表現感到失望。

表一：對問責制的評分，2002-2003（平均分數）

	整體評分	(樣本數)
02年8月	46.5	(622)
02年10月	44.9	(689)
03年1月	46.9	(706)
03年2月	45.8	(658)
03年3月	43.1	(743)
03年4月	38.5	(743)
03年5月	42.9	(907)
03年6月	38.1	(778)
03年7月	37.8	(821)
03年8月	40.3	(734)

資料來源：香港中文大學香港亞太研究所電話調查。

其三，表三亦透露，推行問責制以來，董氏的民望並沒有如其期待一樣出現改善，其整體民望評分反從 2002 年 7 月的 48.9 分反覆下挫至 2003 年 7 月的 38.9 分，其後才稍微反彈至 2003 年 8 月的 43.2 分。與此同時，其十項具體項目表現評分也同步下挫，在 2003 年 7 月，所有十項具體項目表現評分均處於 50 分以下的不合格水平，當中更有七項低於 40 分。換言之，問責制的推行，對董氏的民望非但沒有帶來提振作用，反而造成嚴重的打擊。

其四，上述第三點的情況同樣出現於市民對特區政府的滿意程度上。表四顯示，在推行問責制之後，不滿特區政府的香港市民不斷增加，從 2002 年 7 月的 49.9%，上升至 2003 年 7 月的 60%。

綜合上述四方面的結果分析，問責制的推行，並沒有如原來預期一樣為特首和特區政府的民望帶來改善，反而使其民望不斷下挫。事實上，反覆下滑的評價，愈到後來，愈成為特首和特區政府的包袱。

表二：對主要官員表現的評分，2002-2003（平均分數）

	02年7月	02年9月	02年11月	03年1月	03年3月	03年5月	03年7月	03年8月
政務司司長曾蔭權	61.8	62.1	60.6	59.9	59.9	61.6	58.7	59.5
財政司司長梁錦松 ¹	57.2	51.8	52.9	52.2	42.7	41.4	37.3	55.2
律政司司長梁愛詩	48.8	49.8	48.1	45.6	46.1	47.5	42.8	46.6
環境運輸及工務局局長廖秀冬	55.6	58.3	60.5	59.9	59.8	59.4	53.3	—
教育統籌局局長李國章	56.8	56.5	52.0	51.9	51.7	55.1	51.2	—
工商及科技局局長唐英年 ²	53.2	53.8	54.4	52.6	52.6	53.4	50.0	—
經濟發展及勞工局局長葉澍堃	54.4	54.1	54.1	53.3	53.7	52.7	49.9	—
房屋及規劃地政局局長孫明揚	54.4	53.8	53.6	52.3	52.9	51.0	47.4	—
民政事務局長何志平	52.8	51.9	50.8	50.8	51.2	50.4	46.6	—
公務員事務局局長王永平	49.7	51.8	51.2	50.6	50.5	49.2	46.4	—
衛生福利及食物局局長楊永強	54.4	54.9	54.0	53.5	53.4	49.0	40.3	—
政制事務局長林瑞麟	50.4	49.8	48.8	47.2	46.6	43.4	39.9	—

表二：對主要官員表現的評分，2002-2003（續）

	02年7月	02年9月	02年11月	03年1月	03年3月	03年5月	03年7月	03年8月
保安局局長葉劉淑儀 ³	58.7	61.5	53.6	46.5	50.5	50.9	38.5	—
財經事務及庫務局局長馬時亨	52.4	38.3	42.4	43.0	42.5	42.7	37.8	—

註： 1. 財政司司長梁錦松於2003年7月辭職，由工商及科技局局長唐英年在同年8月升任。
2. 工商及科技局局長一職於2003年8月由房屋及規劃地政局常任秘書長曾俊華升任。
3. 保安局局長一職於2003年8月由廉政專員李少光升任。

資料來源：香港中文大學香港亞太研究所電話調查。

表三：對特首董建華表現的評分，1997-2003（平均分數）

	具體項目評分										整體 評分	樣本數
	辦事 能力	值得 信賴	平衡各 方利益	改善經 濟發展	保障自 由人權	促進民 主發展	廉潔 公正	關懷民 生疾苦	包容政 治勢力	平衡中 港利益		
97年7月	62.7	61.8	60.4	64.3	56.9	55.6	64.4	65.0	58.5	64.0	63.7	(585)
98年7月	53.5	55.8	54.3	47.6	55.7	52.3	64.3	61.5	55.2	60.6	56.5	(575)
99年7月	56.5	56.6	54.8	54.9	55.8	51.3	65.1	58.8	54.1	59.8	58.4	(585)
00年7月	46.4	47.5	47.6	46.9	49.5	44.6	56.5	48.3	47.8	52.6	49.7	(946)
01年1月	50.1	51.3	50.6	48.7	50.3	47.1	58.5	52.1	50.6	55.1	53.3	(766)
01年2月	52.6	52.9	52.2	50.8	51.9	48.7	60.5	53.5	52.2	55.6	54.5	(731)
01年3月	51.4	52.6	51.7	48.8	52.8	49.3	60.2	52.6	52.3	55.6	54.8	(785)
01年4月	50.1	51.4	50.9	48.2	52.3	49.2	60.1	53.9	51.7	55.0	53.3	(760)
01年5月	52.0	52.4	50.3	46.7	50.8	47.6	61.9	54.9	51.7	56.2	53.6	(893)
01年6月	52.1	52.9	50.7	46.8	48.6	46.5	61.0	54.6	51.8	56.8	53.8	(842)
01年7月	49.4	50.6	49.7	45.1	49.1	45.9	60.1	51.9	50.0	55.3	52.1	(712)
01年8月	47.1	48.8	48.3	43.2	49.9	45.5	59.2	51.3	48.9	53.3	50.9	(850)

表三：對特首董建華表現的評分，1997-2003（續）

	具體項目評分										整體 評分	樣本數 (樣本數)
	辦事 能力	值得 信賴	平衡各 方利益	改善經 濟發展	保障自 由人權	促進民 主發展	廉潔 公正	關懷民 生疾苦	包容政 治勢力	平衡中 港利益		
01年9月	44.6	47.9	46.6	40.9	49.4	44.9	59.0	48.3	49.3	53.3	49.0	(732)
01年10月	44.0	47.2	45.7	41.6	50.7	45.3	58.5	48.3	48.9	53.0	49.0	(893)
01年11月	44.6	47.4	46.2	41.8	50.9	45.2	58.7	47.8	49.3	52.5	49.1	(830)
01年12月	50.4	53.9	49.6	46.7	54.2	48.4	63.5	52.9	52.4	57.7	53.6	(777)
02年1月	50.8	53.1	50.1	45.8	53.6	47.4	61.4	53.6	51.7	55.4	53.9	(692)
02年2月	50.9	52.5	50.5	46.0	53.9	48.6	61.5	54.2	51.7	58.2	54.2	(706)
02年3月	50.8	53.8	51.0	48.2	54.6	49.8	62.1	54.2	51.8	57.2	54.7	(935)
02年4月	48.2	50.8	48.9	45.2	52.7	46.3	60.1	51.4	49.9	55.4	52.4	(886)
02年5月	48.5	50.9	49.5	45.3	50.4	47.3	59.7	51.2	49.9	55.7	52.2	(847)
02年6月	47.2	49.1	49.3	44.0	51.0	45.9	58.3	51.4	48.4	55.4	50.9	(698)
02年7月	45.2	47.1	46.7	41.1	49.6	43.9	58.1	49.4	47.3	52.8	48.9	(838)
02年8月	43.4	45.5	46.0	40.7	48.4	44.0	58.0	48.1	46.1	51.7	47.8	(793)

02年9月	45.0	46.3	45.4	41.1	48.2	43.7	57.1	49.1	47.0	51.7	48.5	(809)
02年10月	44.2	47.3	46.4	40.4	46.7	43.7	57.7	50.4	47.3	51.3	48.7	(809)
02年11月	44.5	46.2	45.9	41.9	46.8	43.2	58.5	49.4	47.1	52.4	48.5	(820)
02年12月	41.8	44.1	44.2	39.7	43.3	41.0	57.2	47.9	44.9	50.6	47.0	(746)
03年1月	42.8	43.8	44.2	41.1	45.2	41.9	58.6	48.2	46.3	49.8	46.9	(792)
03年2月	42.3	44.5	43.1	39.6	44.1	41.5	57.0	46.8	46.1	49.1	46.1	(744)
03年3月	39.6	42.1	42.6	37.2	43.8	39.8	49.1	43.7	44.6	49.1	44.2	(812)
03年4月	35.2	39.5	40.5	34.5	45.1	39.4	48.1	44.0	41.9	45.2	41.2	(842)
03年5月	38.1	40.6	42.0	36.6	43.5	38.2	48.3	46.5	42.0	47.8	43.2	(982)
03年6月	39.0	41.4	42.7	37.5	40.7	36.8	49.4	46.0	40.4	47.7	43.5	(861)
03年7月	34.6	37.4	38.4	34.2	37.9	33.9	44.6	41.6	36.4	45.5	38.9	(898)
03年8月	38.0	41.5	41.5	39.3	42.5	38.8	50.8	44.7	40.4	49.1	43.2	(794)

資料來源：香港中文大學香港亞太研究所電話調查。

表四：對特區政府表現的滿意程度，1997-2003 (%)

	不滿意	普通	滿意	不知道	(樣本數)
97年7月	12.0	31.8	35.6	20.5	(784)
98年7月	53.4	27.5	15.2	3.8	(599)
99年7月	45.4	30.0	23.7	0.8	(590)
00年7月	52.2	33.7	12.1	2.0	(952)
01年1月	44.3	37.1	16.1	2.6	(784)
01年2月	40.2	39.2	18.4	2.2	(743)
01年3月	40.3	39.8	18.7	1.2	(802)
01年4月	41.9	41.0	15.6	1.6	(774)
01年5月	40.7	40.3	18.0	1.0	(904)
01年6月	32.7	52.5	13.7	1.2	(854)
01年7月	42.3	40.0	16.3	1.4	(732)
01年8月	47.9	33.1	17.0	2.0	(864)
01年9月	49.1	38.5	11.2	1.2	(743)
01年10月	50.9	34.3	13.6	1.1	(909)
01年11月	53.2	29.5	15.0	2.2	(847)
01年12月	41.2	38.8	18.1	1.9	(786)
02年1月	40.2	39.5	18.0	2.3	(706)
02年2月	39.7	37.4	21.2	1.7	(725)
02年3月	38.6	38.7	21.3	1.5	(949)
02年4月	41.0	40.1	18.0	1.0	(901)
02年5月	42.3	38.7	16.6	2.4	(871)
02年6月	43.9	35.0	15.5	5.6	(702)
02年7月	49.9	36.1	12.6	1.4	(851)
02年8月	51.3	33.9	12.5	2.2	(805)
02年9月	50.7	35.4	12.1	1.7	(824)
02年10月	52.3	33.2	12.3	2.2	(820)
02年11月	51.0	34.6	13.2	1.2	(833)
02年12月	51.8	35.5	11.7	1.1	(753)
03年1月	53.4	34.7	11.0	0.9	(799)

表四：對特區政府表現的滿意程度，1997-2003 (續)

	不滿意	普通	滿意	不知道	(樣本數)
03年2月	52.7	35.2	11.4	0.7	(753)
03年3月	56.5	32.8	8.6	2.1	(823)
03年4月	59.4	30.2	8.0	2.3	(858)
03年5月	55.8	31.6	11.5	1.1	(990)
03年6月	53.4	35.5	10.4	0.8	(877)
03年7月	60.0	29.8	9.2	1.0	(909)
03年8月	53.3	35.3	10.0	1.5	(811)

資料來源：香港中文大學香港亞太研究所電話調查。

問責制受壓的表層原因

問責制的持續受壓，主要源於有關制度自推行以來的整體表現和個別問責官員的行為，與市民的期望出現巨大的落差。有關的表現和行為包括：

- 2002年7月上旬，由於政府堅決不理會公務員工會反對透過立法方式削減公務員薪酬，結果造成7月7日接近四萬名公務員和資助機構雇員上街遊行抗議，公務員事務局局長王永平的強硬立場，更受到公務員公會領袖強烈批評。對政府推行的問責制，首度造成壓力。⁹
- 隨著經濟環境持續惡化，社會問題湧現，勞資關係尤其緊張，2002年7月中旬更爆發油塘地盤警民衝突，政府官員協調和化解社會危機的能力，受到社會輿論的批評和質疑。¹⁰
- 2002年4-6月和5-7月的失業率分別攀上7.7%和7.8%的歷史新高，到6-8月才開始回落，¹¹期間有關財經官員暗

示未來失業率仍有可能上升，打擊了市民對新管治團隊領導香港走出經濟困境的信心。

- 在經濟和社會環境急速惡化的同時，不僅特首和問責高官束手無策，更有不少問責官員在任期之初放假外遊，又或未正式上任，致出現一個問責官員代理三個局長之職的現象，因而予市民新管治團隊欠缺承擔、散漫不勤的感覺，進一步增加了他們對問責制的負面看法。¹²
- 對新管治團隊造成第一個沉重也是最始料不及的打擊，是2002年7月下旬發生的「仙股」除牌事件。事緣7月25日香港交易所公布除牌機制諮詢文件，建議將連續30個交易日股價低於0.5港元的公司除牌，除非他們合併股份。翌日，細價股尤其是每股市值低於0.1港元的所謂「仙股」受到非理性拋售，造成股災，單日市值損失逾100億港元。28日，香港交易所宣布暫時撤回諮詢文件中有關持續上市的部分。29日，財政司司長梁錦松及財經事務及庫務局局長馬時亨指政府事前並不知悉報告內容，並指香港交易所處理今次事件手法存在問題。然而到了31日，馬氏在立法會卻公開承認事前曾接獲文件撮要，但無暇細閱，香港交易所行政總裁鄭其志則直指香港證券及期貨事務監察委員會（簡稱證監會）才是堅持訂定0.5港元除牌條件的關鍵角色。同日，梁錦松委任二人獨立調查小組專責調查事件的前因後果。9月10日，調查小組公布結果，認為只有鄭其志須為事件負責，梁氏、馬氏和證監會主席沈聯濤均無須負責。然而，在整個過程中，社會輿論普遍認為梁氏、馬氏二人一直推卸責任，而由梁氏委任的調查小組，也有利益衝突之嫌，故此對調查小組的結論，民眾多採取懷疑態度，並堅持要馬氏就「仙股」除牌事件道歉。由於調查小組的調查結果對馬氏有利，在報告公布之初，馬氏表示無須道歉，在9月11日，終於經

不起社會輿論強大的壓力，就事件向公眾鞠躬道歉，事件至此才告平息。¹³ 此事完全暴露新上任問責高官缺乏處理危機的經驗，以及遇有危機時爭相諉過而非團結一致的官僚本質，這與市民的期望明顯背道而馳（見表二）。

- 2002年8月初，即「仙股」除牌事件發生期間，行政會議成員兼自由黨主席田北俊公開批評問責高官未經行政會議討論便「亂開政策支票」，並警告這是危險的。田氏的有關批評和警告，被外界視為新管治團隊內部權力鬥爭的表現，再次損害了新管治團隊形象。¹⁴
- 2002年10月4日，教育統籌局局長李國章透露香港中文大學及香港科技大學預計最快可於2005年合併成一所世界級學府，並警告如果遇到反對，他會「先禮後兵」，而且表示「權在政府，最後由他決定」。他的言論，引發學界強烈的批評，指他好大喜功，干預學術自由。面對強大的壓力，李氏最終表示這只是他的個人意見而非政府的政策。¹⁵
- 如前所說，2002年9月和2003年2月，政府先後發表了《實施基本法第二十三條諮詢文件》和《國家安全條例草案》（簡稱國安條例），開啓了國安條例立法的過程。由於有關的立法直接威脅香港的人權和自由，觸動香港社會長久以來的「恐共」情緒，隨著討論和立法過程的展開，社會各界反對之聲日趨激烈，但負責在前線進行游說工作的保安局局長葉劉淑儀卻採取相當強勢的「硬銷」游說策略，並指摘反對者不愛國、不信任政府和庸人自擾，結果不僅導致了2002年12月15日六萬市民上街遊行抗議，¹⁶ 其後更成為2003年7月1日超過50萬市民上街遊行抗議的最重要導火線。¹⁷ 亦因為如此，葉劉淑儀的民望在期間急劇下滑，要求她下台的言論不斷出現，並在「七一」大遊行中達於高峰（見表二）。

- 2003 年 3 月初，財政司司長梁錦松公布財政預算案，其中一項引起社會強烈爭議的建議是大幅提高汽車首次登記稅。但其後有報章揭露，梁氏在之前一個多月購買了一輛名貴房車，有「偷步買車」的避稅之嫌。¹⁸ 面對傳媒的揭露，梁氏只承認疏忽，並願意將稅項差額的雙倍捐給慈善機構。然而，數天之後，媒體進一步揭露，行政會議通過財政預算案前，有行政會議成員申報已購入新車，但梁氏並沒有跟隨。輿論因此強烈質疑梁氏的誠信，社會的主流意見更要求梁氏下台。¹⁹ 在民意的強大壓力下，特首最終被迫發表聲明，指梁氏的行為確實違反問責高官的守則，而梁氏也曾向特首請辭，但特首認為梁氏只是出於無心之失，故此無須下台，只須接受譴責。特首並讚揚梁氏情操高尚，放棄高薪厚職出任財政司司長一職。²⁰ 特首如此挽留梁氏，使市民對問責制的信心大跌，特首和財政司司長的民望也因此受到重挫（見表一、表二和表三）。
- 在財政司司長「偷步買車」事件出現期間，香港同時爆發嚴重急性呼吸系統綜合症（俗稱非典型肺炎），但衛生福利及食物局局長楊永強在疫症爆發初期不斷重申，疫情只局限醫院之內，並未在社區爆發。但其後事實證明，疫症早已在社區流傳，並最終導致了淘大花園的大爆發，震動整個香港社會。楊氏因此被指摘刻意隱瞞疫情，不少市民和輿論甚至要求他為疫情的失控負責，辭職下台。²¹ 然而，楊氏並沒有因此而辭職，特首反而在在疫情受控後，不顧輿論一面倒的反對，委任楊氏出任「嚴重急性呼吸系統綜合症專家委員會」的主席。²² 特首這種與民意背道而馳的作為，大幅加深了市民對他的「護短」的負面看法，²³ 也進一步削弱了對問責制的信心。
- 市民對政府種種不滿的累積，終於導致「七一」大遊行的爆發，而當時市民的主要訴求是反對國安條例立法，以及

要求全面普選特首和立法會，還政於民。也有不少市民要求董氏下台和撤換不受歡迎的問責高官，包括財政司司長梁錦松、保安局局長葉劉淑儀和衛生福利及食物局局長楊永強。在群眾的壓力下，董氏於 7 月 5 日宣布就國安條例立法作出三點重大修訂，包括在披露官方機密的條文中加入「公眾利益」作為抗辯理由、刪除取締本地組織從屬於已遭中央禁制的內地組織的有關條款，以及警方必須取得法庭手令才能入屋行使緊急調查權力。²⁴ 但與此同時，董氏卻拒絕押後立法，堅持按原來計劃在 7 月 9 日就有關條例進行二讀。然而，7 月 6 日，董氏的政治伙伴之一自由黨主席田北俊請辭行政會議，並表示自由黨不支持政府在 7 月 9 日二讀國安條例草案，迫使特區政府在同日晚上宣布無限期押後二讀。²⁵ 田北俊的行動，對問責制造成幾近致命的打擊，董建華政府出現解體的危機。7 月 16 日，保安局局長葉劉淑儀和財政司司長梁錦松同一日內先後請辭，並迅速為董氏所接納，²⁶ 問責制經歷了推行一年以來最黯淡的時刻，市民對這個制度的信心也跌至谷底（見表一）。

問責制受壓的深層原因

上述連串事件只是問責制受壓的表層原因，若仔細分析有關事件的內在關聯和其背後的政治結構，不難發現，問責制始料不及地導致「七一」大遊行，實有更為深層的原因。

首先，如前所說，董氏推行問責制的最重要原因，是希望藉此建立他的管治團隊、改善施政，以及提高他長期偏低的民望。然而，從制度上說，假如一個政府的最高領導人民望長期低落，最佳和最直接的方法，是透過制度化的機制（如普選）予以撤換，而不是改動歷來行之有效的文官體制。事實上，港英殖民政府管治香港 150 多年，從來未感到必須建立以政治任

命為基礎的問責制，才能有效治理香港。就這一角度而言，董氏將文官體制改為問責制，某程度上只是將其個人領導能力的問題轉移為制度問題而已。不幸的是，中央政府也認同這一點，支持董氏連任並推行問責制。值得注意的是，在董氏連任前夕，即 2002 年 6 月，他的整體民望評分只有 50.9 分，僅僅合格（見表三）。董氏在這樣低沉的民望下竟可以因北京的首肯而連任，在民主國家可謂不可思議。而這種政治結構，卻正暴露了問責制的嚴重先天不足：一個民望低沉的政治領袖，如何能夠在短期間聚集各方優秀人才好好治理香港？據報道，自 2002 年 2 月下旬董氏自動當選連任後，他便開始積極尋找他的管治團隊成員，但卻屢遇挫折，²⁷直至 6 月初，仍未有足夠的人選。董氏心目中的一些人選一而再地拒絕出任問責高官。因此，當 6 月下旬董氏宣布他的管治團隊名單時，本地不少輿論謔稱之為「烏合之眾」。²⁸從其後出現的、對問責制造成持續打擊的種種事件看，這樣的謔稱並非誇大之詞，反映出本地輿論對推行高官問責背後香港的獨特政治結構深有體會。

董氏新管治團隊「烏合之眾」的特質從以下數方面表現出來：（一）除了少數幾人外，其他成員多是董氏臨時拉湊成軍的，不僅與董氏並無長期合作關係，成員之間也多互不熟悉。

（二）整個管治團隊只以董氏個人為凝聚核心，並無政黨或組織性的政治聯盟及共同政治理念作為彼此維繫約束的基礎。

（三）成員之間的意識形態南轅北轍，同時網羅了屬於工商派的自由黨主席田北俊和走基層路線的民主建港聯盟（簡稱民建聯）主席曾鈺成及香港工會聯合會（簡稱工聯會）理事長鄭耀棠。（四）管治團隊內不少成員有圖謀下屆特首大位的政治野心，這只會加速整個管治團隊的內部分化而非團結。在上述四個因素的影響下，董氏管治團隊的成員政治經驗不足有之（如李國章事件）、互相批評有之（如田北俊批評其他行政會議成員胡亂放話）、遇事卸責有之（如「仙股」事件中的馬時亨和梁錦松）、各自為政有之（如葉劉淑儀在推動國安條例立法的

過程中孤軍作戰）、各懷鬼胎有之（據報道，梁錦松「偷步買車」事件爆發後便有行政會議紀錄外洩，指其他行政會議成員有申報買車利益，梁氏卻沒有，最終使梁氏百詞莫辯）、遇危機時離隊以獨善其身有之（如「七一」後的田北俊），林林總總，對問責制和整個特區政府的民望，不斷造成打擊。

另一方面，董氏的民望弱勢和欠缺政治手腕，也限制了他管治團隊中發揮領導、凝聚和協調的作用。更有甚者，因為找尋替代成員並不容易，²⁹即使出現了「仙股」、梁錦松「偷步買車」、非典型肺炎和國安條例立法遇挫等事件，董氏也只能觀望，未能利用問責制提供的機制，果決地撤換有關官員以作「政治止血」，最終波及全局，不僅使問責制備受質疑，更引發特區政府的全面管治危機。

問責制的另一個弱點，是在制度的構思中，未認真考慮新制度如何吸納民意，因而流為鞏固特首權力的權宜安排。首先，在過往港英殖民政府時期，行政局除了幾席當然官方代表之外，其餘大多數成員均來自社會各界尤其是商界及專業界的一時之選，政府因此較能掌握社會和民意脈搏。回歸後，新的行政會議在成員水平上已大不如前，其組成主要基於政治妥協和平衡考慮，大多數成員與財團關係密切，而且厭惡政治，與群眾關係疏離。³⁰在問責制下，行政會議的多元化和精英化的特色進一步減退，19 席議席中的 14 席由三司十一局長兼任，其餘五席由工商派的自由黨和親中派瓜分。這樣的組成，大大地削弱了行政會議吸納社會不同意見的能力。其次，由於三司十一局長全由政治任命，失去了過往公務員身分的穩定性，而為了保障其職位，問責高官自然傾向於逢迎和取悅特首，而非按過往技術官僚的專業精神辦事。這種取向，同樣地會削弱問責高官對民意的重視和吸納，與新制度欲加強主要官員向市民問責的理念背道而馳。自 2002 年 7 月問責制推行以來，各方民意調查均顯示民怨不斷上升，但特區政府卻似乎渾然未覺，備受市民批評的高官依然是一片穩如泰山之勢，而不受市民歡

迎的政策也一項接一項推出，終至引發「七一」民怨的大爆發，在在說明問責制對民意的弱視和弱聽。

最後，問責制的成效，也受制於北京的保守政治立場。眾所周知，任何一個認真聆聽民意的政府，必須照顧民眾對政治改革的訴求，何況香港仍是一個非民主政體，不少市民對民主政治一直有所憧憬。³¹ 然而，北京對盡早在香港實現全面普選立法會和特首一直持保留的態度，堅持《基本法》規定的漸進模式。³² 這使得問責制無法透過積極推動民主改革凝聚市民的支持。當一個以問責自詡的制度竟無法正面和積極回應市民的民主改革訴求時，其嚴重的政治局限可謂不言而喻。

問責制對香港政治發展的影響

問責制推行一年多以來，成效無疑乏善可陳，「七一」大遊行的發生，足以證明這一點。從政治發展的脈絡看，2002年7月特首推行問責制並沒有遭遇香港市民太大的阻力，多少可以說是香港市民給予他改善施政的最後機會。³³ 亦因為如此，當他們後來無法在問責制中看到香港未來的希望時，挫折感和絕望感會特別強烈。這或許可以解釋為甚麼一向被喻為政治冷感的香港市民，³⁴ 會如此踴躍參加「七一」大遊行。

問責制的推行及其挫折，對香港未來政治發展的影響是深遠和多方面的。首先，無論問責制如何先天不足，推行以來如何乏善可陳，但必須承認，作為一種制度實踐，其方向是正確的，因為這是香港政治發展史上政府首次標示其主要官員要以民意為依歸，向民意問責。這個潘朵拉盒子的精靈，一經走出來，便很難走回盒子中。正是這樣的原因，無論董氏如何心不甘、情不願，他最終還是在民意的強大壓力下，接納了兩位備受市民批評的問責官員的請辭。³⁵ 可以預期，經此一役，在香港未來的政治發展和政府的政策制訂中，民意將會扮演一個愈來愈重要的角色。事實上，「七一」之後，董氏已多番重申，政府今後的政策，必須有多數民意的支持才會推出。³⁶

其次，對很多市民來說，問責制的推行是董氏證明自己管治能力的最後機會，其失效（起碼在目前的階段是如此）便無可避免地進一步動搖市民對董氏領導香港的信心。前述表三顯示問責制推行以來，董氏的民望不斷下跌，並在「七一」大遊行後創了歷史新低，清楚說明了這一點。值得注意的是，在董氏的各項具體項目評分中，辦事能力一項在2003年8月竟首次跌至榜末，反映市民對董氏的質疑已不再局限於個別領域的表現，而是屬於根本性的辦事能力。難怪在遊行期間和遊行之後，香港社會要求董氏下台之聲此起彼落，不絕如縷。由於質疑是根本性的，是經過六年悠長歲月沉澱而成的，短期間並不容易改變。³⁷ 換言之，在可見的將來，董氏在香港的管治必然處於極度的弱勢，對於有爭議性的政策更容易左搖右擺，而香港也會因特首威信的旁落而變得更難管治。

其三，隨著董氏管治威信的弱化，其管治團隊的內在凝聚力將會進一步下降，董氏更難成為團隊成員認同和信服的領袖。其實，「七一」大遊行之後，自由黨主席田北俊公然與政府對立，主張押後國安條例立法，其後更請辭行政會議，造成國安條例二讀難產，以至其他行政會議成員如民建聯主席曾鈺成表示要重新考慮與特區政府的關係，³⁸ 而不少親中派人士更高調批評董氏的種種管治失誤，³⁹ 再加上保安局局長葉劉淑儀和財政司司長梁錦松雙雙請辭，均說明當時已有眾叛親離之勢。尚幸其後北京中央高調挺董，包括在7月中以極高規格接待董氏訪京述職，⁴⁰ 和推出連番經濟措施（如落實《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》及大幅開放內地人士以個人身分來港旅遊），香港的工商派和親中派才收斂了對董氏的批判和離心態度，重新歸隊，使得特首管治團隊避免了進一步的解體危機。然而，必須強調，這樣的歸隊和聚合只是表面的，是靠北京的政治能量維繫的，因此很難重新形成一個真正上下一心、互相幫助合作的管治團隊。相反，更有可能的是，在管治威信旁落的情況下，董氏已很難扮演下屆特首的造王者

（king-maker）角色，有意角逐下屆特首的管治團隊成員，甚至可能視與董氏關係過於密切為一種包袱，這將進一步削弱董氏駕馭其管治團隊的能力。還有，隨著下屆特首選舉日漸臨近，而董氏又無法發揮造王者所享有的作用，其管治團隊內部之間的矛盾只會更趨表面化，有意角逐下屆特首的人士將會更肆無忌憚地進行各種黨同伐異的活動。這樣的發展，對特區政府維持起碼的有效管治，將會造成相當的威脅。

其四，問責制的失效是「七一」大遊行爆發的主要原因之一。是次遊行成功迫使特區政府押後國安條例立法和保安局局長請辭，這大大地鼓勵了香港市民對今後特區政府的有關立法，採取更為警惕、更為謹慎的態度。另一方面，特區政府有此前車之鑒，極可能對有關的立法採取拖延的態度。9月5日，董氏宣布撤回國安條例立法草案。⁴¹ 未來國安條例的立法，可能會拖上相當的時日，並會持續困擾香港社會和政治，特別是2003年底的區議會選舉和2004年9月的立法會選舉。

其五，問責制的失效也同時重新捲起了香港近年相當低沉的民主運動。「七一」大遊行其中一個重要的政治口號是還政於民。尤其是大遊行成功迫使董建華政府作出重大讓步和兩位問責高官下台，這將會誘使更多市民參與群眾運動，希望透過群眾運動迫使特區政府和北京政府加快香港民主政治發展的步伐。「七一」大遊行之後的兩個星期內，先後出現了兩個數以萬人計的民主政治集會，便是最佳的證明。另一方面，過去十多年，親中派的民建聯一直以愛港愛國的口號深耕香港社會，並在議會選舉中取得不錯的成績，也因此而穩住了北京對香港循序漸進推行民主政治的信心。然而，「七一」大遊行所造成的政治風暴，重挫了民建聯辛苦經營的形象。表五和表六顯示，「七一」大遊行之後，認同民建聯最能代表他們利益，以及如果明天舉行立法會選舉，表示會投票予民建聯候選人的受訪者，均較「七一」前顯著下跌（見表五和表六）。這樣的情勢，對民建聯未來一年參加區議會和立法會選舉，勢必構成嚴

重衝擊。若民建聯在選舉中慘敗，無可避免地會深化北京對加快香港民主政治發展步伐的疑慮，這恰恰又與香港快速升溫的民主政治訴求背道而馳。

其六，問責制的失效，對香港市民對「一國兩制」的信心亦有所損害。表七顯示，在2002年7月問責制推行之初，表示對香港能夠落實「一國兩制、港人治港」信心不大的受訪者有37.5%，但到2003年7月，已上升至50.3%。在同一期間，表示信心大的受訪者則從28.9%下降至18.7%。明顯地，問責制的推行，尤其是其結合其他因素而引發的「七一」政治危機，已嚴重損害到香港社會對「一國兩制」的信心。

其七，「七一」大遊行的爆發大大地增加了北京對香港政治局勢的危機意識。如前所說，「七一」之後，北京大幅加強了經濟挺港的力度。其實，北京的經濟挺港也就是挺董，因為北京深諳經濟低迷是香港民怨揮之不去的關鍵背景，故此力圖透過經濟手段減低董氏的政治壓力。目前看來，市民似乎頗為認同北京的經濟挺港政策。表八顯示，2003年8月滿意北京的香港政策的市民較同年7月顯著上升，而不滿意的則顯著下降。無論如何，值得注意的有兩點。首先，經過「七一」大遊行之後，北京對董氏的管治能力肯定也跌至谷底，挺董只是政治上的迫不得已，因為對北京來說，不挺董只會讓香港的反對派得勢不饒人，從而加速香港政治的不穩和失控。但挺董並不意味北京繼續相信董氏的管治能力。相反，由於北京對此已有很大的懷疑和保留，往後董氏的一些重要政治決定，包括提名問責高官，相信都會受到北京更嚴格的審查才能落實。但這樣做的結果，將會使董氏更難重建他的管治威信。另一方面，為了穩定香港局勢，今後北京也會大幅加強香港內部政治的監察和直接操控，其在「七一」後連番邀請香港各界精英赴京訪問，應是這趨勢的一個重要開始。簡言之，隨著董氏的管治威信持續低迷，某種間接的「京人治港」可能成為香港未來中短期政治發展的常態。其次，為了挺港和挺董，也為了減低「京

表五：最能代表自己利益的政黨，1996-2003 (%)

	民主黨	民建聯	自由黨	民協	港進聯	前線	民權黨	街工	工聯會	職工盟	其他	沒有	不知道	(樣本數)
96年1月	22.0	3.4	3.6	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.7	35.6	33.1	(990)
96年9月	22.1	5.0	2.5	1.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0	37.6	29.2	(765)
97年5月	19.1	3.1	3.4	0.9	0.0	0.4	0.2	0.0	0.0	0.0	0.5	42.2	30.3	(813)
97年8月	18.8	2.7	4.8	0.3	0.0	0.7	0.0	0.0	0.3	0.2	0.5	34.3	37.4	(601)
97年10月	20.3	4.8	3.4	0.2	0.6	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.2	53.4	16.7	(526)
98年4月	23.6	4.7	4.1	1.0	0.2	1.9	0.0	0.0	1.9	0.5	0.3	37.5	24.3	(592)
99年7月	22.0	6.8	5.4	0.3	0.0	3.3	0.0	0.0	2.3	0.5	0.5	36.9	22.0	(577)
99年9月	15.5	5.0	2.5	0.0	0.0	2.1	0.0	0.4	2.1	0.0	0.4	47.8	24.3	(523)
99年10月	17.3	5.4	2.7	0.3	0.2	1.8	0.0	0.3	1.0	0.5	0.2	48.7	21.6	(570)
99年11月	16.3	6.1	3.3	0.3	0.0	0.8	0.0	0.0	0.2	0.3	0.5	44.0	28.3	(643)
00年1月	17.6	7.5	2.3	1.3	0.0	0.2	0.0	0.0	0.7	0.5	0.4	43.9	25.6	(558)
00年2月	15.8	7.4	3.5	0.6	0.0	0.7	0.0	1.1	1.1	0.2	0.0	44.8	24.9	(543)
00年3月	20.1	9.3	2.9	2.4	0.4	6.0	1.8	0.4	1.5	1.3	0.0	33.9	20.1	(551)
00年5月	13.9	7.5	2.7	0.2	0.2	1.1	0.0	0.0	0.9	0.4	0.2	47.0	26.1	(560)
00年6月	17.4	7.2	4.5	0.2	0.4	2.0	0.2	1.3	1.1	1.1	0.2	45.6	19.0	(557)
00年7月	17.9	8.9	3.9	0.3	0.1	2.8	0.1	0.2	0.5	0.7	0.0	41.9	22.5	(950)
00年8月	20.4	7.4	3.0	0.9	0.1	3.2	0.2	0.1	0.9	1.3	0.1	41.8	20.7	(914)
00年9月	15.0	12.9	2.7	0.9	0.1	2.7	0.1	0.7	0.7	1.9	0.9	48.9	12.2	(844)
00年11月	15.5	12.0	2.9	0.1	0.0	0.9	0.0	0.2	0.9	0.9	0.6	50.4	15.5	(894)
01年7月	15.3	12.7	3.9	0.8	0.1	2.6	0.1	0.3	1.2	2.1	0.7	44.2	16.0	(724)
01年11月	13.4	8.0	2.2	0.6	0.0	1.2	0.0	0.2	1.1	1.7	0.5	53.0	18.2	(846)
02年3月	9.9	7.6	4.9	0.2	0.0	0.7	0.1	0.2	1.4	0.8	0.0	52.3	21.9	(947)
02年8月	11.3	7.9	3.3	0.4	0.1	1.5	0.0	0.1	0.8	0.9	0.0	47.8	26.0	(799)
02年10月	13.4	6.4	3.3	0.4	0.0	1.5	0.2	0.0	0.9	0.7	0.0	49.3	24.0	(814)
02年12月	15.7	5.9	2.9	0.4	0.0	1.7	0.1	0.1	0.7	0.9	0.4	48.5	22.6	(752)
03年2月	15.8	7.9	2.4	0.1	0.1	1.5	0.1	0.0	0.8	1.2	0.0	47.2	22.7	(745)
03年4月	13.0	5.6	2.1	0.4	0.0	0.6	0.2	0.2	0.5	0.6	0.0	56.1	20.7	(855)
03年5月	16.7	6.0	2.3	0.2	0.0	0.4	0.1	0.2	0.7	0.9	0.1	57.4	14.9	(981)
03年7月	18.7	4.0	6.7	0.2	0.1	0.8	0.0	0.0	0.9	0.8	1.8	49.4	16.6	(907)
03年8月	15.6	4.3	5.3	0.2	0.0	0.7	0.0	0.1	0.1	0.2	0.9	53.2	19.2	(808)

註：此問題是開放式問題。

民協 = 香港民主民生協進會；港進聯 = 香港協進聯盟；街工 = 街坊工友服務處；工聯會 = 香港工會聯合會；職工盟 = 香港職工會聯盟。

資料來源：香港中文大學香港亞太研究所電話調查。

表六：選舉時的政黨選擇，2000-2003 (%)

	民主黨	民建聯	自由黨	民協	港進聯	前線	民權黨	街工	工聯會	職工盟	其他	獨立	不投票	不知道	(樣本數)
00年1月	19.7	8.8	3.4	0.2	0.0	1.1	0.2	0.2	0.9	0.9	0.2	2.7	15.6	46.1	(557)
00年2月	21.5	8.2	3.7	0.7	0.0	1.3	0.0	0.2	0.7	0.2	0.2	3.0	10.7	49.5	(535)
00年3月	23.4	9.1	3.6	2.9	0.2	8.3	2.2	0.5	0.7	1.1	0.9	0.7	9.1	37.2	(551)
00年5月	20.9	7.8	2.5	0.5	0.0	2.5	0.2	0.2	0.4	0.2	0.4	2.5	15.5	46.5	(561)
00年7月	22.7	9.8	3.2	0.8	0.1	3.7	0.0	0.1	0.4	1.0	0.0	2.0	18.0	38.2	(947)
00年8月	26.3	8.7	3.1	1.4	0.1	4.5	0.7	1.0	2.0	0.2	0.3	5.4	18.1	28.2	(915)
02年3月	14.4	9.9	5.0	0.6	0.0	1.7	0.1	0.5	1.4	1.8	0.0	6.2	24.1	34.2	(945)
02年8月	17.6	9.3	3.5	0.4	0.0	0.1	0.0	1.5	0.1	1.0	1.6	4.5	27.4	33.0	(797)
02年10月	16.7	8.6	3.2	0.7	0.0	2.8	0.0	0.4	0.9	1.5	0.2	6.9	25.4	32.8	(815)
02年12月	19.5	8.1	2.4	1.2	0.0	2.5	0.0	0.3	0.8	1.2	0.5	7.1	25.2	31.1	(749)
03年2月	18.5	10.5	2.7	0.7	0.4	2.3	0.1	0.1	0.9	1.5	0.1	3.9	29.9	28.4	(746)
03年4月	18.1	7.6	3.2	0.5	0.0	1.1	0.1	0.2	0.5	0.6	0.1	6.3	28.6	33.1	(746)
03年5月	20.4	7.6	2.9	0.4	0.1	0.8	0.1	0.6	0.6	0.9	0.8	5.6	30.1	29.0	(976)
03年7月	22.8	5.0	6.3	0.4	0.1	0.9	0.0	0.0	0.3	0.6	1.5	5.4	15.3	41.4	(904)
03年8月	20.0	5.6	5.8	0.5	0.0	1.1	0.0	0.5	0.1	0.5	2.3	6.5	21.3	35.7	(804)

註：同表五。「獨立」包括選擇獨立候選人和不選政黨者；「不投票」包括非選民；「不知道」包括未決定者。

資料來源：香港中文大學香港亞太研究所電話調查。

表七：對香港落實「一國兩制、港人治港」的信心，1999-2003 (%)

	不大	普通	大	不知道	(樣本數)
99年7月	36.9	26.1	33.9	3.1	(590)
00年7月	39.9	29.1	27.4	3.7	(953)
01年7月	39.1	34.2	23.1	3.7	(732)
02年7月	37.5	31.7	28.9	1.9	(851)
02年8月	33.7	33.7	30.3	2.4	(805)
02年9月	38.7	31.6	26.5	3.2	(825)
02年10月	44.0	28.9	22.3	4.8	(820)
02年11月	38.8	31.9	25.7	3.6	(834)
02年12月	44.2	37.3	17.1	1.3	(753)
03年1月	46.4	30.3	21.7	1.6	(799)
03年2月	44.0	38.0	16.7	1.3	(753)
03年3月	43.1	32.7	21.9	2.3	(823)
03年4月	49.1	31.2	17.6	2.1	(858)
03年5月	45.3	28.8	24.0	1.9	(990)
03年6月	49.5	29.3	18.8	2.4	(877)
03年7月	50.3	29.3	18.7	1.8	(909)
03年8月	41.7	34.5	20.1	3.7	(811)

資料來源：香港中文大學香港亞太研究所電話調查。

人治港」在香港社會引發的反彈，北京會不斷加強經濟挺港的力度，利用經濟利益紓緩香港市民對「京人治港」的政治焦慮。換言之，未來北京應仍會有更多挺港的經濟措施出台，內地與香港的經濟融合應會進一步加快和加深。

最後，必須補充的是，儘管問責制的失效重新捲起了香港近年相當低沉的民主運動，但以下三方因素也同時限制了有關運動的發展。首先是前述北京的強力經濟挺港和挺董。這樣的

表八：對中央政府的香港政策的滿意程度，1999-2003（%）

	不滿意	普通	滿意	不知道	(樣本數)
99年7月	23.4	22.0	46.6	8.0	(590)
00年7月	27.6	26.7	37.7	8.0	(949)
01年7月	18.2	38.9	36.4	6.6	(731)
01年8月	23.3	34.2	34.6	7.9	(862)
01年9月	19.7	34.6	39.2	6.5	(742)
01年10月	19.8	34.0	40.0	6.2	(908)
01年11月	20.0	33.4	40.1	6.5	(847)
01年12月	14.3	32.2	48.9	4.6	(785)
02年1月	17.8	32.2	41.5	8.5	(706)
02年2月	16.3	30.8	46.5	6.5	(725)
02年3月	18.4	30.9	43.6	7.2	(948)
02年4月	16.1	30.8	47.3	5.8	(899)
02年5月	16.6	32.8	42.5	8.2	(870)
02年6月	15.4	31.0	46.6	7.0	(701)
02年7月	20.4	35.1	40.6	4.0	(850)
02年8月	17.2	34.8	42.9	5.1	(804)
02年9月	18.6	35.7	40.5	5.2	(823)
02年10月	21.1	34.7	36.8	7.4	(819)
02年11月	19.1	33.3	42.8	4.8	(832)
02年12月	24.6	38.3	30.9	6.3	(752)
03年1月	22.7	35.8	36.8	4.6	(798)
03年2月	22.4	39.3	30.4	7.8	(753)
03年4月	23.8	35.0	33.0	8.2	(857)
03年5月	19.3	35.4	39.1	6.3	(987)
03年6月	22.9	39.3	32.8	4.9	(877)
03年7月	25.2	35.3	32.7	6.8	(909)
03年8月	15.7	36.9	40.2	7.3	(811)

資料來源：香港中文大學香港亞太研究所電話調查。

「挺」確實有助穩定香港的政治形勢，2003年8月香港所有政治指標均較同年7月顯著改善便足以證明這一點（見表一、表二、表三、表四、表七和表八）。當香港的政治形勢重趨穩定，市民對民主的訴求便有可能相應下降。其次是香港市民雖對特區政府的管治感到強烈不滿，但不滿只限於對少數的領導人物，並非針對整個特區政府。相反，市民對政府的效率和廉潔一直頗為肯定和認同。這種情況，使得香港市民的民主訴求相當溫和，只要政府的領導層在施政上顯著改善，他們對政府的怨氣便會有所紓緩。⁴²最後，基於上述兩個和其他歷史因素，香港一直無法形成一個團結一致、為香港市民廣泛認同的反對力量。⁴³從表五和表六可見，即使是號稱反對力量中堅的民主黨，其政治支持在「七一」大遊行之後也未見突出，認同或支持民主黨的市民只有區區的兩成左右，而且相較於回歸後的歷史高峰，仍遠為不如。當前香港市民的寫照似乎是對政府十分不滿，但對反對派卻也未見顯現強烈的信心。也許正是香港人這種複雜矛盾的政治心態，經歷了「七一」大遊行的特區政府才能危而不倒，北京政府才能趁機全力政經挺港，暫時穩住了後「七一」的政治形勢。未來香港民主運動會否展現更大的動力，便要看北京的政經挺港行動和民主派的民主訴求之間，何者更能贏得香港市民的信心和信任了。

結論

本文探討了問責制的成效及其對香港政治發展的影響。從民意的角度看，自問責制推行以來，成效可謂乏善足陳，失誤連連，並最終成為「七一」大遊行的重要導火線之一，對特區政府和特首造成前所未有的重創。深入分析，造成問責制失效的深層原因包括：有關制度欠缺內部凝聚力，內部分化嚴重；董氏欠缺強而有力的政治手腕；有關的制度構思並未認真處理新制度對民意的有效吸納；以及北京的保守政治立場使新制度面對嚴重政治局限。

至於問責制的推行及其失誤對香港政治的影響，是深遠和多方面的，主要有：新制度首次標示主要官員必須向民意問責，使民意在香港未來政治發展和政府的政策制訂中扮演愈來愈重要的角色；問責制的失效嚴重打擊董氏的管治威信，使香港變得愈來愈難管治；董氏威信的大幅弱化，令他更難凝聚其管治團隊的內部團結；市民對問責制的失望，使他們愈來愈多地投入民主運動；香港因問責制的失效和其他原因而引發的政治危機，已嚴重損害到香港社會對「一國兩制」的信心；爲了解決香港的政治危機，北京全力透過政治和經濟的手段，一方面穩住董氏政權，另一方面安撫香港惴惴的民心。

由於問責制的挫折重新捲起了香港近年相當低沉的民主運動，這必然與北京全力政經挺董所象徵的「京人治港」產生某種不易調協的對立和緊張，成爲牽動香港未來政治發展的主軸和重要變數。在這場政治角力的過程中，問責制能否自我優化和完善，真正發揮問責安民的效果，自然也會起著關鍵而微妙的平衡或催化作用。

註釋

1. Siu-kai Lau, "Tung Chee-hwa's Governing Strategy: The Shortfall in Politics," in Siu-kai Lau (ed.), *The First Tung Chee-hwa Administration*. Hong Kong: The Chinese University Press, 2002, pp. 1-39.
2. Anthony B. L. Cheung, "The Changing Political System: Executive-led Government or 'Disabled' Governance?" in Siu-kai Lau (ed.), *The First Tung Chee-hwa Administration*. Hong Kong: The Chinese University Press, 2002, pp. 60-63.
3. 董建華，《以民爲本、同心同德：二零零零年十月十一日立法會席上行政長官董建華施政報告》。香港：政府印務局，2000；董建華，《鞏固實力、投資未來：二零零一年十月十

日立法會席上行政長官董建華施政報告》。香港：政府印務局，2001。

4. 政制事務局，《主要官員問責制（立法會文件）》。香港：政制事務局，2002。
5. 《大公報》，2002年5月31日，頁A12。
6. 《成報》，2002年5月31日，頁A16。
7. 「行政長官公布『問責制』委任名單聲明」，政府新聞公報，2002年6月24日。
8. 每次調查均由香港中文大學香港亞太研究所電話調查研究室策劃和執行，抽樣方法均按以下步驟進行。第一步，從最新英文版的香港住宅電話簿中，隨機抽出若干個電話號碼，爲了使未刊載的住宅電話號碼也有機會被選中，我們將已抽選的電話號碼最後的兩個數字刪去，再配上由電腦產生的隨機數字，成爲調查的樣本。第二步，當成功接觸住戶後，再按「最近度過生日原則」（last birthday rule）選取其中一名18歲或以上家庭成員作爲訪問對象。調查均在每月下旬晚上六時至十時進行。回應率平均約爲50%。
9. 《信報財經新聞》，2002年7月8日，頁P05。
10. 《蘋果日報》，2002年7月20日，頁A01。
11. 政府統計處，《香港統計月刊：二零零二年十月》。香港：政府印務局，2002，頁13。
12. Timothy Ka-ying Wong, "Government Popularity Hit by Economic and Social Problems," *China Daily*, 6 August 2002, p. 2.
13. 《東方日報》，2002年7月27日，頁A28；《東方日報》，2002年8月1日，頁A23；《大公報》，2002年8月1日，頁A01；《大公報》，2002年9月11日，頁A01；《大公報》，2002年9月12日，頁A07。

14. 《星島日報》，2002年8月8日，頁A16。
15. 《文匯報》，2002年10月5日，頁A01。
16. 《明報》，2002年12月16日，頁A02。
17. 《星島日報》，2003年7月2日，頁A02。
18. 《蘋果日報》，2003年3月9日，頁A01。
19. 《東方日報》，2003年3月11日，頁A27。
20. 《大公報》，2003年3月11日，頁A09。
21. 《蘋果日報》，2003年4月23日，頁A04。
22. 《成報》，2003年5月29日，頁A09。
23. 《香港經濟日報》，2003年5月30日，頁A31。
24. 《新報》，2003年7月6日，頁A02。
25. 《明報》，2003年7月7日，頁A02。
26. 《信報財經新聞》，2003年7月17日，頁P02。
27. 《香港經濟日報》，2002年5月28日，頁A03。
28. 《信報財經新聞》，2002年7月24日，頁P01。
29. 行政會議成員梁振英和特區政府中央政策組首席顧問劉兆佳便曾先後向傳媒表達這方面的困難，見《成報》，2003年7月30日，頁A03；《星島日報》，2003年8月5日，頁A02。
30. Siu-kai Lau, op. cit., 2002, p. 13.
31. Timothy Ka-ying Wong, "Issue Voting," in Hsin-chi Kuan, Siu-kai Lau, Kin-sheun Louie and Timothy Ka-ying Wong (eds.), *Power Transfer and Electoral Politics*. Hong Kong: The Chinese University Press, 1999, pp. 111-13.
32. 劉兆佳，「行政主導的政治體制」，載劉兆佳編，《香港二十一世紀藍圖》。香港：中文大學出版社，2000，頁3-4。

33. 根據香港中文大學香港亞太研究所於2002年4月下旬進行的一項民意調查結果顯示，儘管有56.1%的受訪者認為問責制會令特首更加大權獨攬，缺乏制衡，但仍有41.7%的受訪者表示支持政府推行有關制度，表示反對的只有30.1%。參見香港中文大學香港亞太研究所，「高官問責制民意調查結果摘要」新聞稿，2002年4月25日。
34. Siu-kai Lau and Hsin-chi Kuan, "The Attentive Spectators: Political Participation of the Hong Kong Chinese," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 14, No. 1 (1995), pp. 3-24.
35. 政制事務局局長林瑞麟在2003年7月18日就政府同日公布的「主要官員問責制實施一年後報告」向傳媒強調：「根據主要官員問責制的設計，行政長官是可以因應時局處理不同的政治事件，而決定有關的主要官員是需要接受指責、向公眾致歉，還是離職。大家看到我們在過去十二個月，就不同的政治事件，例如『仙股事件』、『買車事件』，我們都是因應這些安排，相關的主要官員是願意站出來承擔政治的責任。」見政制事務局新聞公報，2003年7月18日。
36. 《文匯報》，2003年8月2日，頁A05。
37. 民意對特首負面看法的沉澱，2002年7月當董氏開始其第二屆政府時已見端倪，參見 Timothy Ka-ying Wong, "The Changing Public Perception of the Chief Executive," in Siu-kai Lau (ed.), *The First Tung Chee-hwa Administration*. Hong Kong: The Chinese University Press, 2002, p. 382。
38. 《新報》，2003年7月8日，頁A02。
39. 《文匯報》，2003年7月8日，頁A01，A04。
40. 《星島日報》，2003年7月17日，頁A02。
41. 《成報》，2003年9月6日，頁A04。
42. Timothy Ka-ying Wong, "The Implementation of the 'One Country, Two Systems' Policy in Hong Kong: A Survey of Public

Opinion,” *Issue and Studies*, Vol. 34, No. 7 (1998), pp. 116-46.

43. Ming K. Chan, “Realpolitik Realignment of the Democratic Camp in the Hong Kong SAR,” in Ming K. Chan and Alvin Y. So (eds.), *Crisis and Transformation in China’s Hong Kong*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2002, pp. 67-110.

主要官員問責制的成效及其對香港政治發展的影響

摘要

本文探討了主要官員問責制的成效及其對香港政治發展的影響。從民意的角度看，自問責制推行以來，成效可謂乏善足陳，失誤連連，並最終成為「七一」大遊行的重要導火線之一，對特區政府和特首董建華造成前所未有的重創。深入分析，造成問責制失效的深層原因包括：有關制度欠缺內部凝聚力、特首欠缺強而有力的政治手腕、有關的制度構思並未認真處理新制度對民意的有效吸納，以及北京的保守政治立場使新制度面對嚴重政治局限。由於問責制的挫折重新捲起了香港近年相當低沉的民主運動，這必然與北京全力的政經挺董產生某種不易調協的對立和緊張，成為牽動香港未來政治發展的主軸和重要變數。在這場政治角力的過程中，問責制能否自我優化和完善，真正發揮問責安民的效果，自然也會起著關鍵而微妙的平衡或催化作用。

The Efficacy of the Accountability System for Principal Officials and Its Influence on the Political Development in Hong Kong

Timothy Ka-ying Wong
Wan Po-san

Abstract

This paper examines the efficacy and impact of the implementation of the accountability system for principal officials. It finds that Hong Kong residents generally regard the system as a failure and that this was one important cause of the July 1 protest of half million people. The protest shook the government of the Hong Kong Special Administrative Region and Chief Executive Tung Chee-hwa to an unprecedented degree. An examination of the underlying causes of this failure reveals that the system lacked internal cohesion; that Mr Tung lacked political skills and decisiveness; that the mechanisms in the new system have not been able to deal effectively with public opinion; and that Beijing's conservative policy has seriously limited the scope of applicability of the new system. Setbacks to the system have rekindled the democratic movement that had fallen into dormancy in recent years. This development is certain to clash with Beijing's continued support for the Tung government. The political development of Hong Kong will turn on this point. In this, much will depend on whether or not the accountability system can be improved and made truly responsive to public opinion in Hong Kong.