

政治問責不是迫辭問責

陳建強 香港專業人士協會副主席

在波譎雲詭的態勢氛圍下，香港亟待敢闖敢當的管治團隊，搶在時代之先，應對挑戰，贏得勝利。政治問責並非指責和譴罵，追究責任亦非政治問責的終極目的，而是在可接受的程度上給予最大的政治包容，鼓勵問責團隊放膽拚搏，並且通過內部激勵和外部約束，去培養問責官員和公務員的責任和承擔，才是重中之重。

本年度的立法會會期已經結束，但是近年日益被扭曲的「問責」態度，對於換屆在即的特區政府管治，以至對未來行政立法關係，可能會構成深遠的負面衝擊。

這幾年，特區政府絕大部分的政策措施，無論是涉及政治、經濟、民生，甚至是「派錢」，都一律面對批評和反對，都在承受沉重的妥協讓步壓力，而若政府堅持落實，則勢必面對「隆隆炮火」，而主事的問責官員更被點名，要求辭職「負責」，形成一個對抗性，對人對事的詭異「問責」，並逐漸由監察制衡，偏移到恃勢欺壓，不但無助於提升政策質素，更對政府的有效管治帶來不必要的窒礙。事實上，已有部分官員流露出「多做多錯，少做少錯，不如不做不錯」的因循心態；而在爭議浪頭，更只見被針對的問責官員孤軍作戰，團隊精神漸趨淡褪，令人憂慮若任由如此政治氛圍蔓延擴散，將會催生怎樣的施政態度？

動輒「人頭落地」不利施政

政治的本質是權力，而權為民所授，有權必有責，用權必受監督，這是建設民主政治和責任政府的必然要求。正如政治學家波文斯(Bovens)所指：「政治問責普遍被視為民主治理的標誌，成為『好的治理』的代名詞。」需指出，「問責」(accountability)一詞可追溯到古拉丁語，當中包括「在一起」和「計算、評估、考慮」的意思，最早出現在財務會計中的「財政問責」(financial accountability)，關注組織及其官員是否明



實施問責制後，特區政府的政策實施承受更大的壓力。圖為特首曾蔭權出席立法會答問大會，接受議員質詢。

智和可靠地使用委託給他管理和控制的資金。時至今日，問責概念已與政治密切地聯繫起來，並成為政治文明的體現。

謝爾德(Schedler)從社會學的角度指出，政治問責概念包括兩個基本的涵意，第一是官員對自己的行為或活動負責(answersability)，這主要指「公共官員有義務告知和解釋他們正在做甚麼。」第二是強制(enforcement)，即「問責機構有能力對違反他們的公共職責的權力使用者施加懲罰」。不過，在香港，政治問責的模式只有一個，就是逢推政策必生爭議，一有爭議必然是政府犯錯，主事官員必須認錯和讓步，否則就必被點名要求「下台」。單是過去一年，已有一名司長、四名局長被公開要求辭職「負責」，「迫辭」已成為香港的政治問責文化。

不過，政治問責制是一套完整的責任體系，並非簡單的「引咎辭職」。一般而言，對於官員的究責，主要分為四個層次，第一層次是刑事責任，這是最嚴厲的一種究責；第二層次是行政責任；第三層次是政治責任；第四層次則是道德責任。前三者涉及「無罪推定」和「直接責任」原則，而最後的一項則涉及「有罪推定」和「間接責任」原則，情況不同，責任承擔亦有異，最重要的還是有關的政治文化、政治慣例和配套機制。

就以東亞運事件為例，無論是審計報告，還是帳委會報告，政府的過錯是甚麼？簡單而言，就是2009年東亞運的營運開支較2006年所提的預算，多出5000萬元；另外，有1.3億元其他部門開支沒有包括在東亞運的帳目之內，以及1000萬元捐款資助運動員；事實上，從最嚴格的「財政問責」來說，有關指控有其表面理據，但非常薄弱，而且予人吹毛求疵甚至「欲加之罪」的感覺。畢竟，相對於一個區域性大型運動會，5000萬元的「超支」，難以苛責，至於其他部門的相關開支和捐款餘額的應用，亦是依循慣例，屬於情理事宜。當然，有關爭議更是「公說公有理」，指控未曾成立。

政治問責須給予政治包容

坦白說，為政從來不是「鬥差」，但相對於耗費1.26億元，險將社會推向對立撕裂的「五區公投」，以及關乎情色濫權的個人操守，東亞運事件真的是這麼嚴重嗎？嚴責官員、寬待「自己人」，這公道嗎？合乎「程序正義」嗎？

在波譎雲詭的態勢氛圍下，香港亟待敢闖敢當的管治團隊，搶在時代之先，應對挑戰，贏得勝利。政治問責並非指責和譴罵，追究責任亦非政治問責的終極目的，而是在可接受的程度上給予最大的政治包容，鼓勵問責團隊放膽拚搏，並且通過內部激勵和外部約束，去培養問責官員和公務員的責任和承擔，才是重中之重。

東張西望

南中國海的爭議，其實焦點在南沙群島。南沙最大島嶼太平島為台灣控制；而第二大島中業島等十個島礁被菲律賓佔，第三大島南威島等29個島礁被越南佔。需要指出的是，中國對這些島礁的主權，美國其實原來是清楚的，也是承認的。北京需要大大聲，廣而告之。

美國打南海牌制衡中國

在最近結束的印尼巴厘島一系列地區安全會議上，美國對南中國海的立場透過國務卿希拉里的表述，基本上有四條：第一，美國對南中國海沒有訴求，對於各方不同的主張不持任何立場。第二，美國要求確保南中國海的航行自由和安全。第三，透過和平手段解決紛爭。第四，建議各方以符合國際法的形式明確對南海主權的主張。

對於她這番話的解讀，不少人認為美國的立場中立，但沒有支持中國對南中國海的主權。甚至有人認為，美國其實是認為中國對南海擁有管轄權缺乏法律依據，並指其意圖以國際法為武器制衡中國。事實上，大概沒有人會懷疑美國打南海牌制衡中國的意圖。

日本對中國擁有南海主權無異議

然而，要美國政府直接否認中國對南中國海的主權，恐怕他們也要心虛，不敢堂堂正正張口講。因為，歷史並不久遠，歷史檔案歷歷在目。另外，日本也是清楚中國對南中國海的主權的。

太遠的就不講了，就講二戰前後。中國在南中國海的「九段紅線」，標明中國在南海的固有領土。在1930年代初，當時的中國政府更由參謀本部、內政部、外交部、海軍部、教育部和蒙藏委員會共同組成水陸地圖審查委員會，專門審定了中國南海各島嶼名稱132個，分屬西沙、中沙、東沙和南沙群島管轄。

到二戰日本侵華，其依靠強大的海軍力量佔領了南海主要島嶼，並在南沙群島上建立了海軍基地。日本戰敗，宣佈無條件投降，《開羅宣言》和《波茨坦公告》及其他國際條約明確規定把被日本竊取的中國領土歸還中國，也包括了南沙群島。美國作為盟軍的主要一方，直接參與了上述條約的制定。而歷史解密的資料披露，當時美國總統羅斯福還詢問蔣介石，是否將沖繩也交回中國。

當時，日本政府明確表示「放棄對台灣、澎湖列島以及南沙群島、西沙群島之一切權利、權利名義與要求」。1946年11月中國派軍艦接收並在島上舉行接收儀式，其中在永興島、太平島上都豎碑為憑。當時，國民政府派出永興號、中建號軍艦出西沙群島；太平號、中業號軍艦出南沙群島，相關島嶼也因此得名。另外，現在越南佔的南威島，則是與接收該島時廣東省政府主席羅卓英有關，其號為慈威，命名南威島兼有感鎮南海之意。1947年，國民政府內政部重新命名南海諸島全部島礁沙灘名稱，共159個。

事實上，美國、日本一直對中國在南中國海的主權不持有異議。1952年日本全國教育圖書株式會社出版的《標準世界地圖集》，1964年由日本外相大平正芳推薦出版的《世界新地圖集》，都標註有「南沙(中國)」。1972年日本共同社出版的《世界年鑒》第193頁記載：中國「除大陸領土外，還有海南島、台灣、澎湖列島及南中國海上的東沙、西沙、中沙、南沙各群島」。1972年9月，日本在《中日聯合聲明》中表示堅持遵循《波茨坦公告》第八條關於歸還其侵佔中國領土的規定，實際上是再次表明了南沙群島屬於中國的立場。

南海局勢緊張美日得不償失

1974年中越在西沙群島發生武裝衝突時，儘管南越政權一再請求美國出面干預，但並沒有得到美國的支持。美國《前衛》周刊發表文章指出：「西沙、南沙、中沙和東沙自古以來就是中國領土的一部分」，「標準的參考書和地圖集——包括美國在內——都把這兩個群島劃歸中國。」1983年中越赤瓜礁之戰，美國太平洋艦隊司令羅奈爾德·海斯稱，「中越南沙衝突雖十分嚴重，但是美國不對此個爭端表態，也不想介入。」

美國和日本也清楚，越南、菲律賓等國侵佔中國南沙群島，是上個世紀七十年代以後的事情。美國和日本如果否定本國原來對這一問題的立場，想利用南海爭議來制衡中國，其實是得不償失。中國在主權問題上不會讓步，而地區局勢的緊張必然會影響美日對航行自由安全的利益訴求。

匯聚東西智慧 香港充滿生命力

單志明 浙江省政協委員

香港的成功吸引了世界上最有智慧的人來投資，許多國際優秀人才聚集香港。記得臨近「九七」之時，西方有主流媒體因不懂中國國情，提出「香港已死」的驚人論點。今天，香港非但未死，反而更加光輝奪目，成為東西智慧的結合點，再產生新的智慧，相信香港的未來仍然充滿生命力。

香港特區成立14年以來，無數事實充分證明香港的資本主義制度是優秀的。

「一國兩制」的成功落實證明是符合香港的實際情況。不同界別香港人都熱愛國家、熱愛香港，都希望香港好，特區政府能繼續為香港市民謀福利。回想上世紀30年代，日寇侵華時，當時有人呼叫「中國必亡」，中國被屠殺的人數達到四千萬人以上，當時的中國人多麼希望國家能富強，民族有尊嚴。

成功保持現有制度

自1911年辛亥革命以來，中國推翻封建皇朝，開始探索適合自己的政治體制，組織政黨，全面向西方學習，希望擺脫長期積弱、飽受列強欺凌的狀況。可惜後來，連年的軍閥混戰、日寇侵華，中華民族又陷入水深火熱之中。中國人民總結了多年血的教訓，終於選擇了中國共產黨為自己的代表，提出了中國特色的社會主義道路，引進馬克思主義為代表的先進智慧，結合中國優秀傳統文化，根據中國實際情況，創造了一套適合中國發展、具有中國特色的社會主義制度。實踐證明，這是世上獨一無二的成功模式。2010年，英國首相卡梅倫訪問中國前夕，在倫敦回答記者提問時指出：「中國持續30年的經濟增長，人民生活大幅度改善，證明此制度是成功的。」東西智慧的結合，必將產生新的智慧，從而促進世界文明再進步。在「一國兩制」庇護下的香港，繼續成功地推行資本主義制度，充分說明新的文明在發展，新的智慧在產生。

雖然如今的上海吸收了香港的經驗，正在快步追上來，但是，有學者說，上海是追不上香港的，因為香港的制度是世界上認可的制度，而上海的制度仍未和世界制度全面接軌。上海的發展有目共睹，無疑是中國最優秀的城市，而香港的資本主義制度則經過多年的挑戰和洗禮，獲得世界的認同。

香港更趨成熟進步

今天，在資本主義制度發源地歐洲，其中的希臘、西班牙等國家的國民，紛紛上街衝擊政府，懷疑現行制度的可行性，認為資本主義制度產生了嚴重問題，對國家的前途信心動搖。

香港特區成立14年來，雖然也出現多次市民上街遊行，但至今沒有市民提出要「打倒香港的資本主義制度」，各方面都確認維持現有制度的前提下，提出各項改善意見。香港的民主、法治、自由都比回歸前更加進步成熟，人民參政、議政水平更高。

香港的成功吸引了世界上最有智慧的人來投資，許多國際優秀人才聚集香港。記得臨近「九七」之時，西方有主流媒體因不懂中國國情，提出「香港已死」驚人論點。今天，香港非但未死，反而更加光輝奪目，成為東西智慧的結合點，再產生新的智慧，相信香港的未來仍然充滿生命力。

反對派的「假諮詢」謬論誤導市民

余耀榮 香港政治經濟文化學會理事

特區政府日前公布《填補立法會議席空缺安排諮詢文件》，並展開為期兩個月的公眾諮詢。但是反對派議員認為這是「假諮詢」，再次暴露反對派為反對而反對的心態，就是要將遞補機制妖魔化、污名化。

政府對遞補方案提出兩個月的諮詢，目的是有利於各界以比較理性的態度去思考有關遞補機制這個重要課題，有利於各方的看法得以充分、深入地論證。政府提出的四種方案，哪些為法律上比較可行，以及存在什麼疑點，令市民清楚明白和作出選擇，也使市民清楚明白政府推出遞補機制的原意是要堵塞議員辭職後引發補選耗費大量公帑的漏洞。政府希望所有市民、政黨提出更多不同的看法、不同的方案，供政府考慮，令政府真正廣泛掌握民意，最終達到杜絕濫用補選的目的。

政府聽取和接受了建制派和市民的意見後，提出對遞補方案有兩個月的諮詢期，這是順應民意的做法。可是，反對派議員聲言這是當局的「假諮詢」、「緩兵之計」。這反映了他們的着眼點根本不在新機制堵塞漏洞，而是維護自

己的「玩嘢權」，爭取政治本錢的爭拗平台。立法會反對派議員為維護其「玩嘢權」，早前聲明集體退出《2011年立法會(修訂)條例草案》委員會，企圖否決草案。當政制及內地事務局長林瑞麟在會上就有關遞補機制發言時，職工盟議員李卓人立即站起來，聲言不願再聽政府的任何方案建議，提出應馬上撤回「惡法」，其態度相當囂張，蠻橫無理。

反對派議員希望繼續有機會通過遞補遞補，策動所謂「公投」，從而達到搞亂香港，甚至是追求「港獨」的目的。正如政務司司長唐英年撰文指出：「虛耗公共資源、社會資源，對議會的正常運作、完整性和尊嚴造成負面影響。」可見反對派議員只顧政治私利，罔顧港人福祉；只顧「玩嘢」，不尊重民意。特別是政府對遞補文件提出兩個月諮詢期，是真心實意、善於廣納民意的，反對派議員說什麼「假諮詢」是毫無根據的，是誤導市民的惡劣手法，市民不要上當受騙。相反，對於遞補機制方案要積極提出寶貴的意見，集思廣益，使方案更完善。

妥善安排分娩 保障母嬰安全

鄧耀經醫生 醫院管理局急症科中央統籌委員會主席

醫院管理局預計今年下半年本港孕婦的生產數字將會持續上升，因此在四月宣布停止非本地孕婦在今年內的產科服務預約。而醫管局急症科中央統籌委員會最近留意到非本地孕婦在未有預約下，經急症室入院產子的數字亦有上升趨勢。我們十分關注經急症室入院產子的高風險行為，希望在此作出呼籲，孕婦要顧及自己及胎兒的安全及健康，需預先計劃分娩的安排，不要在臨盆一刻才衝入急症室生產，這種行為有可能會導致令人遺憾的後果。

任何孕婦，不論香港或內地，都有可能出現早產的緊急情況，而需要在急症室進行緊急分娩。公立醫院的急症室都配備基本的接生設備，醫護人員亦具備基本知識處理產子，應付一般自然分娩個案。但由於急症室的環境及人手始終有別於標準的產房，假如生產過程出現問題，或者有併發症，產婦及胎兒都會有危險。

而且本港部分急症室所在的醫院並未設有產科和初生嬰兒深切治療部，假如有需要將產婦和嬰兒轉院，就會進一步增加風險。

此外，未有產前檢查或未曾在本港醫院接受檢查的孕婦，由於公立醫院的系統內沒有她們的產檢紀錄，急症室醫護人員在這緊急的情況下，很難掌握她們產前檢查的資料及情況，亦不能肯定胎兒當時的情形，例如多胞胎、胎位不正的問題，亦未能有足夠的時間去處理孕婦本身潛在的問題，加上生產過程可能出現突發的情況，亦會大大增加分娩的風險，例如因胎位不正引致難產、子宮爆裂等的情況。

因沒有妥善的安排而在臨盆時才衝入急症室是一種高風險的行為，不只危害自己及胎兒的安全，亦會影響其他真正急危的病人。公立醫院急症室平均每日要處理400個病



醫管局在四月宣布停止非本地孕婦在今年內的產科服務預約。圖為本港醫院的育嬰室。

人，最繁忙的急症室甚至要處理超過600個病人，當中大約三分之一屬於危殆、危急或緊急的個案，如急性心臟病、中風、交通意外等。如果急症室因為要處理大量臨盆的媽媽，而影響到其他需要緊急處理的個案，是我們最不希望發生的事情。

醫管局急症科中央統籌委員會繼續密切監察整體數字的上升趨勢，並且考慮個案的複雜程度，定期作出檢討。但更重要的是希望再次提醒各位準媽媽，懷孕本來是值得高興的事，大部分生產個案本來亦非急症，所以我們希望呼籲孕婦要進行適當的產前檢查，及妥善的分娩安排，以確保自己安全 and 嬰兒健康成長。

美日其實清楚中國對南沙群島主權

劉斯路 資深評論員