發佈：2017-08-02, 週三 11:00
點擊數：11095

一、前言

在缺乏實質競爭、略顯乏味的選情下，原本民望落後的前政務司長林鄭月娥在北京的強力支持，於2017年3月26日以777選舉委員會票當選香港首位女性行政長官。[1]林鄭當選後的首要工作就是籌組包括主要官員以及行政會議的新政府班子。自2002年7月董建華政府推動「主要官員問責制」以來，行政長官即有權力從公務員或以外挑選委任合適的人選報請中央政府任命主要官員職位。「主要官員問責制」確立了特區政府類似內閣部長制的政治任命，同時也讓北京擁有實質的任命權，這些主要官員並不是公務員，並需要直接向行政長官負責。

二、主要官員的任命

林鄭在今年6月21日公布了經由國務院總理李克強任命的三司13局與五個主要部門首長的第五屆特區政府主要官員，共計21人(表一)。從名單可見以下特點：

首先，依循與保守的態度。新班子中近半數為原職留任10人(47.6%)，加上由副局長升任或調任5人，由公務員體系升任5人，僅一人(勞工及福利局長羅致光)真正是由政府外所引進，顯見新政府其實一點都不「新」，依循前梁振英政府的保守態度表露無遺。

(長期低於四成)，然而在新政府中僅有一位女性高官(食物及衛生局局長陳肇始)，比例不到5%，這讓不少早先期望林鄭作為首位女性特首能夠實質增加女性官員的期望落空，在性別平權等進步理念上可說未見寸進。

再次，平均年齡高。新政府班子的平均年齡為58.1歲，比上屆梁振英政府(2012-2017)上任時更高。最年長者為財經事務及庫務局局長劉怡翔(67歲)，最年輕者為52歲（律政司司長袁國強等四人)，中位數更高達59歲，儘管香港沒有統一的法定退休年齡的規定，而一般公務員自55至60歲陸續退休，新班子等於將一批臨界退休的人士擔當重責。

最後是北京涉入的爭議。相較於曾蔭權於2007年當選連任特首時，時任中聯辦副主任李剛強調其政府班子應由曾蔭權自己決定；2012年梁振英當選特首翌日隨即拜訪中聯

Phoca PDF

辦，其政府班子亦受到
「染紅」的質疑，例如當
時的律政司司長袁國強具有廣東省政協身分。林鄭在當選後三日亦
「禮節性」的拜訪中聯辦，其政府班子於7月1
日宣誓就任前，亦曾在深圳與國務院港澳辦主任王光亞會面。有政壇風聲指出北京原來屬意由親建制的香港教育工作者聯會副主席、
傳統左派學校福建中學校長蔡若蓮擔任教育局長，唯在林鄭月娥的建議下才改變決定。由於蔡若蓮曾在2016年9
月的立法會教育界選舉中慘輸給民主派的葉建源，而教聯會又具有親中的政治背景，使得蔡的任命案備受爭議，教育界人士甚至發
動了超過萬人的聯署反對。[2]
傳聞民望低迷的財政司司長陳茂波也在中聯辦的支持下得以留任。儘管王光亞否認曾否決林鄭提交的人選，僅稱是「互相溝通」，
林鄭也拒絕透露北京是否有否定部分人選，類似事件往往淪為羅生門最後不了了之。事件反應出北京在涉及教育與意識形態等的重要部門上仍企圖左右新政府的人事安排。

表一、第五屆香港特區政府主要官員（2017年7月1日就職)

職位	姓名/性別	政治聯繫與專業背景	年齡
政務司司長	張建宗	原職留任	65
財政司司長	陳茂波	原職留任	62
律政司司長	袁國強	原職留任	52
環境局局長	黃錦星	原職留任	53
民政事務局局長	劉江華	原職留任	60
創新及科技局局長	楊偉雄	原職留任	62
審計署署長	孫德基	原職留任/北京市政協委員	64
廉政專員	白韞六	原職留任	62
警務處處長	盧偉聰	原職留任	54
入境事務處處長	曾國衛	原職留任	52
商務及經濟發展局局長	邱騰華	原特首辦主任	57
教育局局長	楊潤雄	原副局長升任	53
財經事務及庫務局局長	劉怡翔	原副局長升任	67
食物及衛生局局長	陳肇始 (女)	原副局長升任	59
保安局局長	李家超	原副局長升任	59
公務員事務局局長	羅智光	原保安局常任秘書長	60
政制及內地事務局局長	聶德權	原食物及衛生局常任秘書長	52
發展局局長	黃偉綸	原發展局常任秘書長	54
運輸及房屋局局長	陳帆	原機電工程署署長	59
海關關長	鄧以海	原副關長升任	52
勞工及福利局局長	羅致光	民主黨前社福界立法會議員[3] 關愛基金專責小組主席	63
	女 性比例： 4.8%		平均數：58.1 中位數：59

資料來源：作者自行製表。

Phoca PDF

三、行政會議的委任

承襲自港英時代的行政局，根據《基本法》規定，行政會議是「協助行政長官決策的機構」，由特首擔任主席主持每周舉行的會議，其成員亦由特首委任與任免。然而自九七年以來行政會議的組成人數以及發揮功能卻因為不同的特首而異，例如是否應大幅減少非官守議員的數目，以及廢除召集人一職亦有所討論。
林鄭月娥政府於公布主要官員任命的翌日(6月22日)
隨即公布行政會議成員名單，包括上述三司13局共16名的司局長(官守議員)
，以及另外16名獲委任的非官守議員，合計32位 (表二)
。由於行政會議奉行集體負責制和保密制，成員不能公開反對政策，近年被批評淪為黑箱作業與橡皮圖章，然而我們仍可以從名單中見到以下特點：

首先，留任者眾。原有上屆政府的非官守議員超過六成獲得留任，只有六個新面孔。若再細究所謂的新面孔，我們可以看到工聯會的黃國健事實上不過是取代了同黨資深年長的鄭耀棠，鄉議局主席劉業強取代了同黨的張學明，因
此有新意者僅餘四人。由於非官守議員每月可以領取高達80,220港元的酬金(
略低於立法會議員月薪93,040港元)
，因此也惹來相關委任具有選後政治酬庸、
用人唯親與濫竽充數的質
疑。過去新界鄉議局主席劉皇發受曾蔭權委任(2009年)
，以及自由黨張宇人受梁振英委任(2016年)即為適例。

其次，平衡建制黨派勢力。非官守議員中政黨成員共十人，民建聯、經民聯與新民黨分別有兩人，加上自由黨張宇人、工聯會黃國健，以及立法會建制派召集人廖長江等人，大致納入了所有建制派的政黨代表，並且反映其政治勢力。黃國健承認以立法會議員身分加入行政會議存在角色衝突，並且認為政府是出於「箍票」委任多名議員 (《信報》，2017年6月23日) 。
標榜溫和民主派的民主思路召集人湯家驊是前公民黨的成員，主張以對話而非鬥爭來落實一國兩制，其加入行政會議被認為是林鄭政府的一種
「小突破」，然而其實際上已經與傳統泛民主派漸行漸遠，被認為不能代表泛民。

再次，偏重商界利益。具金融背景的
成員包括留任的陳智思(召集人)
、史美倫、周松崗，以及新委任的前金融管理局總裁任志剛，如果再加上商界背景的林建鋒等人，相較於僅一人出身社福背景(林正財)，毫無疑問的的本屆政府將持續偏重商界利益。

第四，與北京聯繫者眾。非官守議員中有
過半高達九人(56.3%)
現屆或前任港區全國人大或政協委員的職務，可被視為與北京具有緊密的政治聯繫，也是統戰與滲透的明顯證據。他們在行政會議中勢將捍衛北京的主張與利益。

第五，女性比例仍低。女性僅佔整體行政會議成員的12.5%
(四名)，非官守議員的18.8%
，雖然已經較新政府主要官員的相對比例4.8%
為高，但是仍未能形成關鍵少數，亦與最高峰時的31.8% (2010年)有落差。

最後，年齡偏大與老化。非官守議員

Phoca PDF

中年齡最長者為李國章(71歲)，最年輕者為張國鈞(42歲)，不論是平均年齡(62歲，較上一屆大五歲)或年齡中位數(65.5歲)
均高過政府主要官員。如何避免決策與社會脫節值得關注。

表二、第五屆香港特區政府行政會議非官守議員 (2017 年7月1日生效)

姓名	政黨背景	主要專業背景/政治聯繫	年齡	留任/新任
陳智思	金融界	召集人，香港社會服務聯會主席 港區人大代表	52	留任
史美倫(女)	金融界	金融發展局主席，港區人大代表	67	留任
李國章	教育界	香港大學校務委員會主席 可持續發展委員會主席 全國政協委員	71	留任
周松崗	金融界	香港交易及結算所有限公司主席	66	留任
羅范椒芬(女)	新民黨	香港科技園公司董事局主席 港區人大代表，前教統局局長	64	留任
林建鋒	商界 經民聯	立法會議員，香港經濟民生聯盟副主席 全國政協委員	65	留任
葉國謙	民建聯	港區人大代表，前立法會議員	66	留任
張宇人	自由黨主席	立法會議員	67	留任
廖長江	商界	大律師，立法會議員，港區人大代表	59	留任
葉劉淑儀 (女)	新民黨主席	立法會議員，前保安局局長	66	留任
任志剛	金融界	前金管局總裁	68	新任
湯家驊	民主思路	前立法會議員	66	新任
黃國健	工聯會	立法會議員，工聯會副會長 前港區人大代表	65	新任
林正財	社會福利	安老事務委員會主席	56	新任
劉業強	鄉議局主席	立法會議員，香港經濟民生聯盟主席 全國政協委員	50	新任
張國鈞	民建聯	律師，立法會議員，民建聯副主席	42	新任
女性比例：18.8%			平均數：62 中位數：65.5	

資料來源：作者自行製表。

四、特區政府人事安排的困境與本質

如上所述，在主要官員的任命以及行政會議的委任上新政府大致延續了既有的權力格局，加上林

Phoca PDF

鄭本身曾任梁振英政府的政務司司長，因此早在選前即被貼上「CY 2.0」的標籤(CY分別代表梁振英英文名字的首個字母)，成為「舊瓶裝舊酒」難以期待有新意，甚至林鄭自己也承認，「沒什麼驚喜等於沒什麼驚嚇」。早在林鄭當選後即承認籌組新班子有困難，主要是因為要說服加入政府並不容易，「熱廚房很熱」，「好高溫」(《明報》，2017年4月1日)。林鄭的競選辦主任陳智思(後來擔任行政會議召集人)指香港缺乏制度鼓勵各界人士服務社會，因此要找人才加入政府如同「求人入火海」(《明報》，2017年4月3日)。[4]
也有意見指政治委任官員的薪酬待遇較私人企業缺乏吸引力，也沒有按年調整的機制，因此無法吸引有能力的人士加入政府。[5]
行政會議成員史美倫則指有人不敢加入政府是因為擔心會被傳媒「起底」，影響家人(《蘋果日報》，2017年6月14日)。一份2006年的調查早已顯示過半數訪青年認為香港的政治人才不足夠，超過四分之三的受訪者表示不考慮從政(香港青年協會2006)；關於婦女社會地位的調查也顯示，四成受訪者同意男性較女性勝任政治領導工作，而女性則較擅長社區服務，男性對女性議員也較缺乏信心，顯示性別偏見的根深蒂固(婦女事務委員會2011)。亦有意見則認為香港並不缺乏政治人才，只是政治人才未必願意為政府所用，凸顯了政治信任缺乏的困境。

上述的原因可能得以部份地解釋特區政府人事安排的困境，然而從制度層面而言「主要官員問責制」的最初目的是加強政府和官員的問責性，進而確保政府更好的回應社會的需要，同時強化對高級公務員的控制。理論上作為公務人員這些主要官員應當才德兼備，掌握民意，與行政長官具有共同的理念並直接就其負責範疇的事宜對行政長官負責。然而實際上我們卻看到部分主要官員備受爭議，民意支持度長期低落且不需承擔責任(Scott 2007:40)，影響所及甚至主要官員與公務員無法磨合，公務員制度中的政治中立也備受質疑(Cheung 2011)。例如，前教育局長吳克儉的民望自上任以來長期低落，任內推行國民教育備受爭議，在其卸任前的「假想投票罷免票」超過65%，呼籲其下台的呼聲不絕，竟仍可以熬到順利退休；曾任發展局局長，後擔任財政司長陳茂波的民望同樣偏低，其任期後期的「假想投票罷免票」亦超過50%，民望為三位司長之末，曾傳出濫用公帑、利益衝突、酒後駕駛等操守醜聞，被質疑經驗不足卻也能順利留任；類似情況尚有民政事務局局長劉江華等。[6]港澳辦主任王光亞曾指出北京對特首人選的四大標準，包括「愛國愛港、有管治能力、中央信任、港人擁護」(《星島日報》，2016年12月31日)。顯然，如同林鄭本身的當選，民望並非是最重要的因素(甚至僅是最末的考量)，由於北京對於人事具有實質的任命權，關鍵是在高層鬥爭、國家安全以及接班、統戰等工具考量下必須得到信任與支持。如此一來「用人唯才」勢將淪為空話，出現對「上」負責與奉承，而非對政策或民眾負責的情況並不令人驚訝。一個有趣的例子是，財政司司長陳茂波為了要推銷粵港澳大灣區的計畫，建議港人可以去江門市恩平泡溫泉，而不用去日本。言論一出即引發熱論被批評為「

Phoca PDF

爛笑話」、「離地」甚遠；而行政署禮賓處於2016
年接待全國人大委員長
張德江訪港三日的行程即花費五百萬港元，遠
高於2015年全年接待訪港政要和元首的花費(《明報》，2017年4月25日)。

五、結語：挑戰與重要性

本文扼要地分析了林鄭月娥政府的人事布局與限制，在多元、年輕化與性別平等等方面林鄭可謂交了白卷，唯有北京的聯繫涉入與操控日深，令人不容樂觀。在林鄭月娥的就職典禮上，僅有四名泛民議員出席，主要政黨民主黨與公民黨均缺席，似乎暗示了對其不滿與挑戰，為日後的香港政局埋下伏筆。香港最新的失業率僅為3.1%
(政府統計處，2017年7月18日)是近三年以來的新低
，似乎新政府可以擁有一個較好的經濟環境，根據調查顯示特首與主要官員就任後的民望都有上升，對各局長普遍亦有較正面的評價。[7]
林鄭上台後也
隨即透過頻繁的社區探訪試
圖拉近與社會大眾的距離，並且公佈增加36
億元教育經常性開支，改善行政立法關係，然而這些努力與有利的外部條件是否能轉化為有效的施政，則有待繼續觀察。

參考書目

青年研究中心。2006。「青年眼中的政治人才」。香港：香港青年協會。

婦女事務委員會。2011
。「香港的女性及男性對婦女在家庭、職場及社會地位的看法」。香港：香港特別行政區政府婦女事務委員會。

Cheung, Chor Yung. 2011. “How Political Accountability Undermines Public Service Ethics: the case of Hong Kong,” Journal of Contemporary China 20(70): 499-515.

Scott, Ian. 2007. “Legitimacy, Governance and Public Policy in Post-Handover Hong Kong,” The Asia Pacific Journal of Public Administration 29(1): 29-49.

[1]其餘參選人是退休法官胡國興(21票)，前財政司長曾俊華(365票)
。在選
前的民調中林
鄭月娥的民眾支持度一直落
後於曾俊華。見香港大學民意研究計畫，2017年行政長官選舉調查系列。

[2]蔡若蓮後來獲委任為教育局副局長。

Phoca PDF

[3]羅致光是民主黨創黨成員，民主黨中央委員會在其上任前按黨章接受其對退黨申請。

[4]
陳智思因此建議應該建
立由副局長升任局長的晉升階梯。政治委任制
度在2008
年進一步擴大，並增設副局長及政治助理兩層政治委任官員。然而前立法會主席曾鈺成曾指出「副局長和政治助理則權責模糊，能夠在工作中累積政治經驗、發展政治事業的成功例子，甚為少見」。見2017年4月22日紀念香港回歸祖國二十周年研討會發言稿。

[5]目前各司局長的每月薪酬大約是37.1萬港元與33.5萬港元。

[6]相關民望指標見香港大學民意研究計畫網站。

[7]見香港大學民意研究計畫網站。
https://www.hkupop.hku.hk/chinese/release/release1482.pdf

Phoca PDF

發佈：2017-08-02, 週三 11:00
點擊數：11095

作者 葉國豪 為 香港中文大學社會科學院客席講師

Phoca PDF