



## 時事脈搏

# 特區政制改革：主要官員問責制

2002年7月1日標誌香港特區政制歷史新變化的一天，全部14位政治任命的問責官員及5位行政會議非官方成員履新。對特首董建華來說，這是他以特首權力壓倒公務員長久握有的施政實力，重建個人管治威望的制度。對問責官員，今後俯首於特首的政令，爭取民意支持，是革新公務員工作思維和文化的開始。在新制度下，公務員隊伍的穩定性、常任性、專業及中立性受到或多或少的衝擊。對市民大眾，特首和政府賦予合理的問責期望，是提升市民關心時政的好機會。主要官員問責制是契機，為扛負政治責任的施政帶來新景象；它亦是危機，假若實踐名不符實，倘沒有改善施政，香港的政治發展便會倒退。

如董建華在6月24日公佈問責官員名單時所言，新班子來自社會各界，確保在每一個政策範疇上都由最有能力的人領導，實踐特區政府勇於向市民負責，掌握和重視民情、民意的政府，亦是具高度承擔、決心與社會各方面通力合作的政府。新官上場，還看政績，言而有信，信而能行是新管治班子的一大考驗。

## 背景

在特首董建華倡導的主要官員問責制(一般稱為高官問責制，本文取一般稱謂)，從向公眾透露到落實推行，不足兩年，趕及成為特首在今年7月1日開始第二屆任期的施政內容，政府是次行政改革的決心和效率，為社會人士所期待。董建華以顯示其強勢領導，在4月17日立法會會議上介紹這項影響社會政治發展深遠的新措施後，僅給立法會10週研究和討論，便通過政府議案推行，政府提出改革內容的框架和細節，仍未詳實清晰，時有修訂，予人急就章，倉卒而行的感覺。

儘管如此，高官問責制是一項重大的政治體制改變，主要官員不再是公務員，打破港英

殖民地時代以來文官扛負政治集體負責、毋須承擔個人政治責任的制度。特首下決心改動高層公務員主導的行政體制，緣起回歸五年來政府高層的連番政策失誤，新機場啟用的混亂、禽流感殺雞事件、八萬五建屋目標消失、居屋短樁事件等等，以及無力解決困擾香港數年的

## 本期內容提要

- 香港特區政改 頁1-14  
— 主要官員問責制
- 高官問責制的反思 頁14-16
- 奧古斯丁 頁17-20  
— 兩個國度的政教思想

經濟轉型、民生艱困，卻沒有官員須為政策失誤和無效負上責任。官員有權無責的結果，特首首當其衝成為施政無能遭追究責任的對象，他的管治能力和威信備受質疑。在社會人心出現集體危機深化情況下，特首決定採取政治主動，研究高官問責制在港推行的可能，未公佈高官問責制內容前，在學政商等界別已有一定的關注和討論。

其實，有「港式部長制之父」稱號的前行政會議召集人鍾士元爵士，早在九七年初已經與候任特首董建華談及政府官員的政治委任制度，當時董建華為避免損害公務員士氣，不願意在特區政府成立之初便馬上引入這新制度。第一屆特首治下的政績，毀多於譽是不爭的事實，社會的民意是期望更換領導人，但在北京的「挺董」之下，無對手角逐而成功連任，極力看連任為適當時機施行政改。

董建華連任第二屆特首，正式推行與西方不同的主要官員政治委任制度，香港城市大學專業進修學院高級講師宋立功，曾在2001年7月撰文析述特首心目中的問責制，是為配合《基本法》處處為政黨政治設限的考慮，所以不會提出有政黨政治成分的英式「首相內閣部長制」，而是帶有香港特色的「主要官員合約聘用制」，藉此以他個人主導重大政策的制訂，要求主要官員向他問責。以澳紐五年合約聘用的模式作改革參考，這模式達致權與責的相應平衡，有利吸納商學兩界的精英進入建制。這模式的運作既要求問責官員與特首的政治理念看齊，即是向港英時代形成的高官集團

## 主要官員問責制事件簿

日期 (年/月/日)	事件
1985	港英時代的行政局成員鍾士元爵士，在《中英聯合聲明》簽署後，認為香港政治制度上一定會出現政黨和部長制。
1996.5.7	鍾士元在科技大學公開演講，闡釋對民主政制和公務員安排的看法。
1996.9.24	鍾士元在香港前高級公務員協會周年晚宴政辭，寄語與會的港英政府官員，開始仔細思想政權回歸後接受政治委任的新挑戰。
1997	年初，鍾士元向候任首屆行政長官董建華提出以合約制重新聘用與他志同道合者擔任主要官員，構思原則上被董認同，卻沒有實行。
2000.10.11	特首董建華在《以民為本 同心同德》施政報告中提出會認真研究問責制度，表示在他領導下將加強有關主要官員在不同政策範疇承擔的責任。
2001.1.12	政務司司長陳方安生突然宣佈辭職，於4月底離任。特區政府成立以來，董陳政見不相融的政治局面結束。
2001.2.15	特首正式開始建立以他個人為核心的政府領導班子，委任財政司司長曾蔭權為政務司司長，銀行家出身的行政會議成員梁錦松為財政司司長，兩人在5月1日履新。連同律政司司長梁愛詩的任命，香港的政治生態開始走向政治任命為主，進入董建華領導的年代。
2001.10.10	特首董建華在《鞏固實力 投資未來》施政報告中申明政府提高施政水平，將在政府高層將引入新的主要官員問責制度，官員為直接向特首負責。同時委任問責官員為行政會議成員，加強協助行政長官制定政策。新制度的落實待第二屆行政長官決定。

行政主導體制削權，重新分配權力和利益，公務員系統受到很大的挑戰。

## 何謂高官問責制

從2000年《施政報告》中，特首提出高層官員在政策上加強問責，提高施政水平的初步構想；其後又在2001年《施政報告》內表明理解公眾殷切期望要求公職人員高度問責。董建華明確提出相關構想，指明「需要在行政長官的領導下，如何加強有關司局級主要官員在不同政策範疇承擔的責任。」「需要考慮的包括一套相關的聘用制度，訂明權責，界定他們(司局級主要官員)在新制度下制定和執行政策所擔當的角色。」一切還待完成研究結果作決定。

到今年4月特首在立法會介紹的高官問責制是指：「特區政府的主要官員，能夠為他們的施政承擔起責任；使到特區政府的領導層理念一致，方向明確。」「特區政府的主要官員可以回應社會訴求，為自己的施政成敗負責任，甚至在需要時辭職下台。」特首認為問責制能使「主要高員做到民情在心，民意在握，跟廣大市民、立法會、社會各界團體有密切的聯繫和溝通；使到施政的優先次序更明確，政策更加全面協調，為市民和社會提供更優質的公共服務。」在特首構想問責制是一個切合香港政治發展的制度，革新公務員傳統的機制。問責高官是由特首提名推薦，報請中央，批准委任。

- |                 |  |
|-----------------|--|
| 2001.12.13      | 特首董建華宣佈競逐第二屆行政長官，表示倘若連任，首要工作重點是改革政府架構，確保政策徹底落實執行，並於明年7月落實高官問責制，有助公務員系統培育出更適應時勢的問責文化。                             |
| 2002.2.28       | 董建華在沒有競爭對手下，獲得714名選委提名，自動當選為第二屆行政長官。在連任致辭中承諾「急市民所急，諗市民所諗」，盡快改革政府架構和辦事作風。   |
| 2002.4.17       | 特首在立法會介紹回歸以來首個重大政治改革：主要官員問責制，政治任命各問責局長，負責制訂、推銷政府的政策，並公佈問責局長的職稱及3司11局的架構。   |
| 2002.4.19       | 34名來自立法會各大黨派的議員，組成「研議主要官員問責制小組委員會」，負責討論和審議新改制。委員會中親政府派的人數達22人。   |
| 2002.5.11, 5.18 | 立法會「研議主要官員問責制小組委員會」舉行2次公開聽證會諮詢公眾對高官問責制的意見。公眾代表包括公務員、專業界、學界、商界、勞工界、體育界、新界鄉議局，以及地方組織。贊成新制的意見比反對意見為多。               |
| 2002.5.27       | 經立法會討論後，政府定出對問責官員暫時缺勤期間作出的署任安排，政制事務局局長孫明揚表示，假如問責官員缺勤，特首可按需要指令另一名公職人員行使有關官員的法定權力，所指令的公職人員可能是另一名問責官員或缺勤官員屬下的高級公務員。 |
| 2002.5.28       | 政制事務局局長孫明揚出席立法會會議，表示問責官員可以是本地或外國的政治組織的政黨成員，但必須向政府申報。同時主要官員不應接受任何以私人名義獲得贊助的邀請外訪。議員要求政府向公眾公佈問責官員的政黨背景，孫明揚表示會考慮。    |

## 高官問責制內容

綜合政府官員發放有關問責制的資料，歸納高官問責制的主要內容如下：

- 一. 以合約制聘任政府最高層官員（3司11局）：政務司司長、財政司司長、和律政司司長，以及所有政策局局長皆不再是公務員，而以合約制聘用他們，合約期最長為五年，惟任期不超越特首。他們各自負責特首指定的政策範疇，統領管轄部門制定、解釋及推介政策，爭取立法會和大眾的支持，為政策的成敗直接向特首負責，有需要時特首會終止他們的合約。
- 二. 保留各決策局的首長級薪級第八點(D8)的公務員職位，職位改稱為「常任秘書長」。他們在相關的問責局長統領下，向問責局長負責，協助局長管理政策局和部門，參與制定和執行政策，出席立法會事務委員會和其他委員會會議，以及接受傳媒採訪。常任秘書長聽取立法會和公眾的意見，向他們解釋政策，回答質詢，爭取各界對政策的支持。
- 三. 行政會議按《基本法》的規定，成員包括其他社會人士和立法會議員。問責制官員14位皆為行政會議成員外，以強化行政會議的工作，他們直接參與制定政府的整體政策，決定政策推行的優先次序，協調跨部門的工作事項。另有5位非官方成員：梁振英、田北俊（自由黨黨魁）、曾鈺成（民建聯黨魁）、鄭耀堂（工聯會會長）及資深大律師廖長城加入，合共19人。在問責制之下，行政會議會走向內閣性質，設一個小組特別研究個別政策，在還沒有提交行政會議商討定論前，先作充分討論，所以各主

2002.5.29

在立法會辯論主要官員問責制當日，政府公佈由民政事務局委託尼爾森(AC Nielsen)在5.14-5.23以隨機抽樣方式進行的調查，成功訪問近2,500名年齡介乎18-64歲的市民。調查顯示逾六成受訪者支持政府推行主要官員問責制；五成人認為推行問責制後，政府的施政將會比現在好。調查亦指出超過六成半人贊成特首需要有一班與他理念相同的官員，協助他制定和執行政策。調查公佈後，多名學者批評調查的題目極有引導性，構想不太專業，認為政府有掌控製造民意之嫌，因調查所得的市民意見，正好與政府立場吻合。民政事務局發言人沒正面回應外界批評，強調調查旨在協助政府收集市民對推行主要官員問責制的意見。政府重組11個政策局的合併架構，工商及人力資源局改為工商及資訊科技局，經濟及資訊科技局改為經濟發展及勞工局，運輸及工務局改為環境、運輸及工務局，環境及衛生福利局改為衛生福利及食物局，而勞工政策中有關雇員培訓、再培訓的範疇，會歸入教育局範疇。

2002.5.29-30

政制事務局局長孫明揚在立法會動議辯論高官問責制的議案，經過兩日共9小時激辯，立法會以34票贊成，19票反對，1票棄權通過「本會支持高官問責制」。

2002.6.2

民主黨主席李柱銘在香港電台英文台《給香港的信》節目中，批評問責制來得急奏章，政府不多向外界人士諮詢，立法會亦沒有足夠時間研究這個對公務員體制帶來根本改變的問責制。政府發言人發表反駁聲明，指問責制取得市民與立法會支持，在問責制下，政府將更加開放，回應市民的訴求。

2002.6.6

立法會財務委員會人事編制小組以12票贊成，6票反對，通過政府建議在2002.6.14向財務委員會申請撥款4,280萬元開設3個問責司長、11個問責局長、1位特首辦公室主任，合共14個問責制

要問責官員對這些政策會作充分交流和認同。政務司司長以主席身分，在行政會議內主持一系列小組委員會會議，以取代過去由他主持的政策小組，而財政司司長亦主持相關的行政會議小組會議。

四. 公務員事務局局長成為行政會議成員，以公務員角度參與行政會議的政策釐定，使政策執行時能夠得到全面公務員的支持，在制定政策時又可反映公務員的觀點。該位局長毋須永久脫離公務員隊伍，在問責任期結束後，如年紀許可，可重返公務員隊伍恢復原來職級，他是14位問責官員中，唯一可重返公務員隊伍的問責制主要官員。

五. 行政會議秘書處隸屬行政長官辦公室，新聞統籌專員的職銜轉為特首辦主任（林煥光出任），負責行政會議秘書處和新聞統籌工作，該職位加強行政會議決策過程中的協調，並會列席行政會議。特首辦主任以非公務員合約條款聘用，職級等同首長第八級，任期與特首共同進退。

六. 為確保特區政府的政策制定，有充分的研究基礎和民意基礎。中央政策組的組長即首席顧問須列席行政會議，協助特首及問責局長準確地掌握政治形勢，他亦擔任特首的政治顧問。

## 政改的特性

### 一. 建立行政主導的政治框架

對於特首在第一屆任期五年治下的政績，親政府和學術機關的民意調查結果都一致指出，董建華的民望持續下滑。

主要官員的非公務員新職位的薪酬。聘請問責司局長的支援人員薪金為每年5,700萬元，官員表示會在政府內部調配資源，填補該筆額外的薪金。

- |           |  |
|-----------|--|
| 2002.6.14 | 立法會財務委員會以35票贊成，17票反對，通過政府申請撥款在7月1日起支付13名問責制主要官員及1名行政長官辦公室主任的1年薪酬；按條例律政司司長的薪酬撥款申請如不超過1,000萬元，便毋須經立法會，因而實際申請數額是3,760多萬元。孫明揚表示，政府將於1年內完成局署架構與人手的檢討，6個月後向立法會提交中期報告，交代檢討進度。                               |
| 2002.6.19 | 立法會議員經過6小時，共31位議員審議後，終於以36票贊成，21票反對通過政府動議的主要官員問責制涉及的「局長職權轉移」決議案，政府提出的決議案是根據《釋義及通則條例》（第1章）第54A條。民主黨、前線、民協提出有關重組政策局的架構及問責制生效日期的7條修正案全遭否決。大部分發言的民主派議員都批評政府匆匆推行問責制，4位議員離場抗議。                             |
| 2002.6.20 | 主要官員問責制的所有立法程序正式完成。  |
| 2002.6.22 | 中央政府通過任命第二屆特區政府官員，並完全尊重行政長官董建華提出的問責官員名單建議。   |
| 2002.6.24 | 特首公佈他在第二屆任期內協助他的問責制主要官員及行政會議成員的人選，問責官員的履新日期在7月1日。3位司長人選不變，11個政策局中有6位局長來自公務員系統，5位局長屬「空降」，分別來自商界、專業界和學術界。而問責制下的行政會議成員增加至19人，除14位問責高官外，亦加入5位非官方成員，另2位人士列席行政會議。北京官員力挺問責制，主管香港事務的國務院副總理錢其琛認為，在實施問責制後，有一批同 |

直至6月為止，香港政策研究所(特首特別顧問葉國華任主席)每月所做的「香港政府信心指標」(以200分為滿分)民意調查顯示，634位電話受訪者對特首的「信心指數」表現為81.8分，比5月的91.3，下跌10.4%。市民對政府表現的評分為77.4分，比5月的86.5分，下跌10.6%。另外，香港大學民意研究計劃做的「民意網站」調查亦顯示在高官問責制推行前夕，特首及3位司長的民望同告下跌，董建華的評分由4月份以來持續下跌，6月份只有50.7分，創今年新低，表示市民對政府的信賴度下降。

面對民望下調，市民怨聲載道，探究原因，支持特首的人會認為他的施政不彰，與公務員過去沒有實行問責制攸關。

不滿意公務員「鐵飯碗」制度和「政治中立」立場的人士，批評高官既然不需要為施政負責，便各自為政，政出多門，對特首提出的方針置身事外，陽奉陰違，行政機關的部門沒有跟進落實特首的施政目標，延誤解決許多迫在眉睫的經濟和社會發展問題。僵化的「鐵飯碗」制度結果令特首被公務員架空，不可能有效地指揮局和處的官員，甚至公務員求穩定、不大變的思維，亦使他們墨守成規，不求有功但求無過，而所有責任的承擔都落在特首身上。因此盡快實施高官問責制可以理順施政，切實地貫徹執行特首的施政主張，有效率地對外圍環境的急劇轉變作出反應，令香港走出困境。

董建華擔大旗揮動「未議先決」的問責制政改，一改國家總理朱鎔基所評香港政府「議

心協力的官員，董建華在推行政策上，會比「孤家一人」好。中央政府駐港聯絡辦主任姜恩柱及港澳辦副主任陳佐洱均認為，落實問責制後，香港將朝著更好的方向發展。

特首董建華知會立法會主席范徐麗泰，新一份施政報告將押後至明年1月8日，以配合財政預算案在明年3月5日公佈，縮短施政報告與財政預算案時間差距，以便特首公佈新措施後不久，財政預算案可以配合投入資源，推動政策措施。新措施一改自1969年起在10月公佈施政報告的慣例。

2002.6.25-26

特首與新委任的問責制主要官員和常任秘書長在禮賓府舉行首次集思會，探討第二屆特區政府需要處理的挑戰。5位非官守議員未獲邀請參加。

2002.6.28

主要官員問責制守則》之最後定稿刊憲。

公務員事務局發出《公務員事務局通告》，闡明公務員在主要官員問責制下的角色和責任。

2002.7.1

董建華在國家主席江澤民的監誓下，宣誓就任第二屆香港特別行政區行政長官。

14名問責主要官員及5名非官守行政會議成員宣誓就職。

江澤民發言呼籲各級公務員，尤其是高層官員，都應該自覺服從和維護行政長官的領導。

前政務司司長陳方安生在英國《金融時報》撰文，表達高官問責制的改革會改變政府內部的辦事作風。公務員面對很大的不明朗因素，她認為須越早清除這些疑慮。問責制的成功在乎新局長與各級公務員在互信互敬的團隊下努力工作。

陳方安生公開接受傳媒訪問時表示，現時公務員隊伍的士氣非常低落，認為特首及新班子應盡快提升公務員隊伍的士氣。她期望新任局長盡快以實質工作表現，如對公職的承擔和行為操守，爭取市民支持。

而不決，決而不行」的作風。對此建議，立法會各政黨的取態和市民的普遍反應是接受的。高官問責制方案一出，支持的人認為事在必行，不能拖延。

對新制度的理想化闡釋是：強化特首的領導是推行高官問責制的目的，特首需要一個絕對擁護其施政理念和主張的班底，令整個特區政府的領導班子施政理念更一致，步伐更齊一，招攬精英的高級公務員和外界專才，促進施政工作的順利進行。

## 二. 政治化路線施政

新任中央政策組首席顧問劉兆佳教授，早前曾對實行高官問責制的政治背景作出扼要的分析：政治困局的原因包括：第一，特首與高級政務官之間不協調，導致行政混亂；第二，公務員認為其效忠對象是香港而非行政長官，令他們對特首的效忠有所限制；第三，公務員一向以集體負責制為榮，不願承擔個人責任；第四，決策權誰屬不清楚，即使有官員嚴重失職也不能將之罷免；第五，政府的民意基礎不足。互相交錯的原因結果引致政府的施政困難，官民隔膜，以及特首缺乏強有力而團結一致的管治班子。

劉兆佳認為，特首檢討過去四年多的施政得失後，已洞悉有需要轉變他的管治策略，改變過去非政治化的目標，反過來把政治提升為管治的新方向。特首認識到需要建立一個和諧而具聲望的管治班子，以及擴闊其政府來自社會的支持。因而推行高官問責制改革，強化政

- |              |   |
|--------------|---|
| 2002.7.1     | 問責制公務員事務局局長王永平致函全體公務員，強調特首著重保持公務員體制的完整和隊伍的穩定。他並保證政府絕對不會採取或考慮任何有損公務員隊伍的優良特質和基本信念的措施。   |
| 2002.7.2     | 保安局局長葉劉淑儀公開反駁陳方安生指公務員目前士氣低落論。   |
| 2002.7.3     | 第二屆行政會議召集人職位取消，政府發言人證實梁振英不會再擔任行政會議召集人。政府解釋行會內的非官方成員比以往少很多，無必要設立此職位，召集人的工作由行政長官辦公室及行政會議秘書處代辦。                                      |
| 2002.7.8     | 特首出席立法會解答議員對問責制的質疑。特首承諾每年出席4次答問大會。  |
| 2002.7.23    | 以自由黨黨魁加入成為行政會議成員的田北後批評有「空降」的問責局長，未經行會討論，就隨意發表個人施政建議，予以以為是政府的施政方向。他認為新建議應在行會先討論，統一口徑後才向公眾交代。其後，各局長解釋，發表個人意見在於引起公眾討論，而不是要超越行政會議的討論。 |
| 2002.7.24    | 特首主動平息田北後炮轟問責局長的風波，指田氏說話出於善意，認為新班子需經過磨合期才會合作更好。他表示對新班子的運作感到滿意，亦鼓勵他們多接觸傳媒和市民，聽取意見。他強調局長就一些初步構思作出回應後，亦要醞釀一段時期，才成為具體政策。              |
| 2002.7.27-28 | 特首、主要問責官員、行政會議非官守成員及常任秘書長等約40人在酒店舉行集思會，研究施政路向，加強政府和社會各界人士的聯繫和溝通，討論如何以創新思維制訂政府政策。  |

府的領導能力，加強民意基礎，吸引外界人才加入政府。北京的認同、祝福和香港商界的支援，對特首的新管治策略仍然重要。

近幾個月來社會主流意見認為，支持高官問責制是解決特區經濟和政治問題的靈丹，劉兆佳指出北京和商界尚未對將要面臨的政治危機存有迫切的憂慮，就是管治班子沒有出色表現，便失去群眾支援，以及不能再傾向保護商界利益，要對各方利益公平對待。不過北京領導人和香港商界仍相信香港經濟一旦復甦，就會化解特區政府的政治困境。

### 三. 特首集大權的法律根據

董建華明言他的特首權力源自《基本法》，不需通過問責制來加強他的權力，特首如何調配權力，完全視乎施政方面的需要。他表明在問責制度下，他是向3位司長11位局長下放權力，目的是使局長在承擔責任同時，有充分權力去制定、統籌和執行政策。自由黨黨魁田北俊表示，在《基本法》第48條列明特首職權包括建議中央政府將主要官員免職。而另一方面，主要官員只會因為重大政策失誤或嚴重個人操守問題而下台，特首不能憑一己好惡而罷免官員，所以特首的權力沒有因此增加，獨攬大權。

支持高官問責制的人士認為特首在新制度下行使其「遲來的權力」，而不是依靠推行問責制來攬權和擴權，因為中央早在《基本法》將管治香港的權力全交給特首。特區政府發言人亦在4月底回應指出特區政府現在對行政長官和行政機構的制衡安排，不會因問責制推行

而減少，而立法會繼續扮演制衡政府的重要角色。

新制度突顯特首主導施政方向的權力，劉兆佳解釋在未有高官問責制之前，董建華已經可以做到獨攬大權。他認為一般香港人的心態是「既不滿現狀，又害怕改革」，因此政府宣佈推行問責制時，便難以避免引起「董建華想獨攬大權」、「董建華想排除公務員掣肘」，以及「董建華想摻自己人協助施政」的種種猜想。香港大學政治及公共行政學系副教授盧兆興亦看《基本法》賦予行政長官以極大權力，只是特首一直以來沒有行使而已，舉例來說，特首有權否決私人法案，但他沒有行使這權力，而是將權力下放予立法會主席。

### 社會討論焦點

幾個月來社會對高官問責制的討論環繞在以下三方面：

#### 一. 高官問責制的推行方式備受批評：

特區政府以一次過決議案形式在立法會提出政改內容，要求議員在兩個月內通過議案和撥款，否定以立法來確立重大政改，亦沒有展開公眾諮詢，政府辯稱是傳媒已廣泛報導問責制，大眾已發表了許多意見，故不需以法例草案修訂方式立法，及向大眾公開諮詢。如此倉卒的處事態度被批評為特首本人不尊重程序，而程序本身有助增強政治體制和政治領導人的認受性。問責制茲事體大，改變百多年來文官系統的行政主導與政治中立的運作傳統，應該以立法方式來訂明行政制度的轉變才是尊重法律的做法。

## 二. 問責制度結構內容備受質疑：

### 1. 需設監察機制

罷免機制的確立有待落實，政府沒有詳細制訂問責局長失職的罰則和下台機制，只靠問責官員主動辭職下台。然而董建華向有維護下屬的作風，在他領導下的問責官員，在欠缺罰則和下台機制下，問責制變得有名無實。政府在6月底才制定《問責官員守則》和《公務員守則》，其實在行為守則註明罰則之外，亦應在合約上訂明自動辭職或革職的機制，甚至設立獨立委員會去審裁公務員的投訴和上訴，讓公眾及立法會可根據問責規則去監察問責高官。

### 2. 官員需具自律操守

除了制度上配套外，有學者建議政府的公務員培訓中心應加速訓練各級公務員對「問責制」的認識。基於公務員傳統上缺乏民主教育和政治訓練，由高級公務員如處長、常任秘書長轉為問責局長能否建立自我請辭的慣例，實為疑問，所以在目前應盡快加強對高級公務員的問責訓練。最終政府研究實行高官問責制的小組必須釐定高官的問責準則。名單公佈後數位問責局長向傳媒講話時表示，若得不到市民支持會自動下台，日後會否踐諾是未知之數。

### 3. 公務員隊伍政治化

港區全國人大代表李鵬飛批評在高官問責制下，公務員出任的常任秘書長，須肩負為政府拉票、推銷政策等政治工作，這安排非常不智，必令公務員的政治中立受動搖，並會令問責制走上失敗。同樣公務員事務局長一職亦列入政治任命，學者和政界一般都批評這做法是

令公務員隊伍政治化，民主黨議員張文光指出，公務員事務局局長屬政治任命，會變為「兩面不是人」，一方面要維護和反映公務員利益，但又要顧及社會整體利益，公務員團體會擔憂新制度令公務員處於下風。本地高級公務員協會主席彭達材亦相信入行政會議後的公務員事務局局長，總敵不過其他好大喜功的問責官員的訴求，惟有按指示削減公務員的編制和福利。

### 4. 決策局的組合牽涉利益衝突

政府在5月29日再次公佈5個決策局重新組合，其中最為爭議是把環境事務併入運輸和工務，政府考慮在於道路網和鐵路網的建設，經常要徵用大量綠化土地，影響環境及生態。而政府又必須嚴格管制車輛放出的廢氣，鼓勵公共車輛使用環保燃料，並制定完善的鐵路網，所以由一個局長負責會有助協調。立法會議員曾批評此做法引來利益衝突。環保團體認為世界的潮流是環保獨立成一局，例如中國、美國、法國、新加坡及南韓，特區政府的組合只會令環保與保育讓路給運輸和工務，與當初特首聲稱重視環保的想法背道而馳。

### 5. 特首權力不受制衡

高官問責制上場後，11位局長與3位司長一樣，直接隸屬行政長官，並直接向他負責，亦是行政會議成員，與政務司司長平起平坐，無隸屬的級別之分。政務司司長名義上專責統籌協調重大跨部門的政策和執行，在現實情況有被其他局長架空之虞。新制度一改政務司司長為18萬公務員之首，掌執政策統籌、掌管公務員的大權，改制削去其實權，令以往透過公

務員事務局掌控高級公務員的大權，改由特首直接掌控公務員的銓敘、升遷、調任等事務，明顯增加特首的權力。在審時度勢下，重整政務司司長和財政司司長的權力，再作調節分配或是需要的，權力的調配突顯特首向政務司司長和財政司司長收回權力，再下放給局長，下放權力的準繩和界定，欠缺憲制程序的處理和規範。須知道特首的權力來自中央，官員的權力來自特首，不受立法會實質而全面的制衡，特首的膨脹權力是沒有機制來監察的。

## 6. 問責官員權責不清

問責制的倉卒成事，制度無暇仔細思考修訂，見諸在界定局長職能的問題，立法會法律界代表吳靄儀提出政府以權力轉移決議案方式將舊制局長的權力轉移到問責官員身上，遂出現權責不清。在決議案中指明財經事務及庫務局局長可履行財政司長的法定權力，該問責局長在新制度下毋須向財政司負責，過去對財政司長的相關制衡是否適用，議員和業界沒有機會了解，亦來不及制訂相應的操守或守則，令立法會難以監管。政府官員只表明會在實施問責制後，才檢討法例可能有不清楚的地方。

## 三. 問責制度可能的效果：

### 1. 行政與立法關係產生變化

過去政府在立法會內無票，立法會在《基本法》規限下，無權提出關乎公共開支、政治體制、政府運作的法律草案，民選議員無法分享管治權責，只能作為反對黨，對政府的提案作出掣肘。由於問責局長一定會積極爭取民意，與政黨展開民意爭奪戰。而立法會的權力

又沒有如行政機關般相應增加，行政與立法本來傾向行政主導的不對等平衡，將更傾軋、更不平衡。可以預期間責官員主動向傳媒曝光，推銷政策，爭取民心，取去政黨向來佔有的民意市場。換言之官員取代政黨人士十多年來向政府反映大眾意見的角色，削弱立法會制衡政府的權力，民選議員和官員間的關係更繃緊，衝突矛盾日益惡化，對政制的發展構成負面因素。

### 2. 管治質素有改善機會

從另一角度看，新制度的可取之處，如城市大學公共及社會行政學系教授張炳良指出，特首對失職的問責高官沒有不撤換的藉口，當有重大失誤事故，立法會會反映民意通過不信任議案，迫使特首最後換人，仍可開創憲制慣例，這在2000年的居屋短樁問題的王(葛鳴)、苗(學禮)事件中，王葛鳴在面對立法會快通過不信任議案前自動辭職，已開了慣例。

本身亦為論政團體「新力量網絡」主席的張炳良在《特區管治系列報告》中明確指出，為針對問責機制欠缺與立法會強而有力的聯繫，可能為施政帶來結構性不穩定和不明確，而《基本法》第50條至52條有著潛在憲制原則，特首最終須獲得立法會支持，才可繼續執政，因此建議立法會建立憲制慣例。在這憲制基礎上，立法會一旦通過對問責官員的不信任動議，而行政長官若拒絕辭退有關官員，議會可拒絕處理政府法案或留難撥款申請，以至不准許有關官員進入議會大樓提出法案或參加會議。

立法會議員在高官問責制下並非完全無可

為，他們須持守監察政府的任務，這點對兩位進入行政會議的自由黨和民建聯兩黨黨魁來說更是要堅持的責任，並且要維護議會的尊嚴和權威。如張炳良所言，如果議員與行政會議成員的角色出現衝突或不同價值理念，便應作出取捨，平常的做法是辭去公職，好像英國內閣成員因不滿整體內閣決定而請辭。因此身為行政會議成員的兩位黨魁在政府出現政策重大失誤，必須有政治道德和承擔勇氣，盡上監察和制衡職責，否則便會失信於選民。

為提高有效管治香港的質素，政府需爭取立法機關的信任和支持，不然政府的政策便無法落實。立法會內出現執政聯盟，能為過去行政立法關係沒有建立體制上的保證，確立兩者較固定和清晰的權責關係。

高官問責制的目的在改善政府的管治質素，城市大學社會科學部高級講師張楚勇對衡量高官問責制提出三個原則，我們大可以此作為判斷新行政制度的優劣：

- i. 高官問責制能否加強政府的問責性，因為低問責性的政府的認受性和權威是不會獲得太多尊重，其管治能力亦受影響。
- ii. 高官問責制是否可以更有效整合社會不同階層的利益，促進不同界別人士分享社會進步的成果。
- iii. 高官問責制能否更有效或穩定地得到決策機制的支持，以避免「議而不決，決而不行」的弊病。

### 3. 政黨政治的發展

儘管中央以《基本法》條文嚴格限制政黨政治的出現，特首與公務員隊伍在決策和施政

上經過數年磨合後，為有效管治而推出的主要官員問責制，就在政治狹縫中取得突破的發展，特首便以自由黨及民建聯的黨魁進入已變為內閣的行政會議，兩黨在立法會內合共有18席，即是政府在立法會內有一個執政聯盟，確保政府取得會內足夠票數通過政策，有助問責制順利推行。政府與屬意的政黨合作形成傾向政府路線的管治夥伴，親政府路線的政黨政治正式在香港出現。當年身為民建聯的創會成員梁愛詩，授命出掌律政司司長，便須要退出民建聯的黨員身分，行政會議內自由黨的唐英年和民建聯的譚耀宗以個人身分晉身，現在田北俊和曾鈺成名正言順以黨魁身分進入行政會議，不用退出自由黨和民建聯，反映政治的迴旋空間得到增加。

在九一一事件後，因應民生問題組成的八黨聯盟，其未來發展會受到行政會議成員的變動而轉變，勢難組合各黨的共識來制衡政府的決策。入閣無望，民主黨及前線等民主派人士就是反對黨的角色將更為明顯。從董建華帶領新任的問責局長在7月8日出席立法會答問大會，他與民主黨議員單仲偕和何俊仁的對答，便反映他對民主黨不信任，不重視民主黨的建議，公開表明他對反對黨與其理念不一致的不滿看法。有學者認為是次特首與民主黨的答問火花是對抗式政治的開始。

究竟執政聯盟能否為政府成功籊票，曾鈺成認為需看政府制訂政策過程中，政黨能參與的程度有多少，亦視乎政黨與政府建立的關係如何，他表示問責局長制訂政策時，需與政黨密切磋商，當中應包括民主黨在內。

高官問責制為香港引入政黨政治的框架，稍為開闢從政仕途的機會，政黨人士受政府招撫入閣及擔任問責局長職位，顯明政黨政治的發展空間得到拓闊，開創發展的條件，鼓勵香港人參與政黨政治，共同建立向民意負責的高官問責制。

## 政制發展建議

### 一. 向市民負責的政制

董建華構想和實行的高官問責制在於建立中國政治傳統的權威主義，但在香港這個民主仍在發展的社會裏，問責制的最終目標是將高官向特首問責的目標，提升至特首施政向市民問責的層次。問責制的成功落實在乎特首、高官和立法會三者能共同建立一套憲法慣例來配合。盧兆興教授提出主要的憲法慣例包括以下五點：

1. 政務司司長每星期帶領問責高官前往立法會解答議員的問題；他們可定期約會政黨和各立法會議員聽取意見。特首個人亦定期前赴立法會解答問題，定期與立法會議員非正式會面。
2. 問責高官與特首須建立默契，就是問責高官有重大政治過失(如醜聞或行政失當)，官員須考慮自動請辭。如果立法會議員不滿意問責高官的表現，提出不信任動議，動議獲立法會通過，問責高官應立即辭職，以履行政治責任。特首在高官自我請辭時不予以挽留，以及在短時期內再委任離職的高官出任政治要職，特別是行政會議席位。
3. 特首在任命主要官員前，可以考慮往立法會解釋其政治任命的理由，加強政治問責，但立

法會議員亦應考慮建立讓特首任命官員而不會在任命前投不信任票的慣例，令行政與立法間體現民主精神和開放態度。

4. 問責高官有權評審其公務員下屬的表現，但不等於高官可以在重大政治過失時把政治責任推卸給下屬。

5. 特首盡量不出席各政黨的宴會和會慶，建立政治中立的慣例，並且不行使《基本法》賦予他否決立法會議員提出的私人法案的權力。

市民大眾留意以上憲法慣例能否在特首、問責高官和立法會三者間確立，可以掌握高官問責制的落實程度，嘗試令問責制從面向特首一人進而面向廣大市民，日後進而要求政府推行特首問責制。

### 二. 著力實踐大眾政治

有民主黨人士批評問責制將使特首變成「獨裁者」，給特首董建華更大權力，但他對香港人不直接問責。除了立法會議員之外，香港市民更應把握機會面向問責官員表達施政的意見，促進他們掌握民意和民情，亦要小心分辨官員的政治手腕，警覺他們是否在掌控和引導民意，達成推行政策的目的，再而監察特首落實讓失責的高官下台。

公務員事務局局長王永平局長在立法會討論高官問責議案時結辯指出：「公務員從來不是，也不應該扮演制衡特首的角色，這是一個不美麗的錯誤方法。」在新制度下公務員是被要求遵行上級的指令，難以抗衡來自特首和問責官員的行政政策，傳媒成為大眾的論述的公共領域，大眾本著公民責任，就政府制訂政策

和施政表現，向傳媒表達意見，引發輿論，針砭時政，簡接對特首及問責官員作出監督，與傳媒的報導為監督，二者互相監察政府，以輿論要求特首及新領導班子向全港市民問責。

高官問責制因管治危機而催生，倘能切實推行，應能推動香港民主進程。特首承諾新領導班子的成員會在廣泛諮詢和集思廣益基礎上，改革政府架構，推動經濟轉型，創造就業機會，照顧弱勢社群。問責制改變以往實行多年的「行政吸納政治」的管治模式，官員肩負制定、倡議和執行政策的角色，造成壓抑市民正當的政治參與。如今民情民意是新領導班子所重視的，市民大眾為自身階層利益，須站出來表達需要和意見，令政府重新制定與社會不同階層的關係，確保社會各界能充分參與決策的過程，大眾政治遂得發展。香港教會在新政治文化下的社會參與角色和定位，可以重新檢討和實踐。

## 總結

董特首認為高官問責制令他真正掌握實權，施政便無窒礙。他選擇如此令政府和他個人管治能力具高風險的政治改革，足見其承擔決心，亦包含著過高的理想化期望。今後他不可以諉過於公務員，他的領導才能面真正的考驗，一切憑治理的政績定奪，中央官員對他的力挺支持，亦不及他幹出一番表現的重要，以政績來挽回民望是唯一的道路。可惜高官問責制推行過急，早時已出現新任局長未能履新或外遊，須由問責同僚署任的角色混亂狀況。而問責制在制度和人事上與舊制度能否在三個月

成功磨合，選拔的優才能否不負眾望，領導香港走向困境，皆是未知之數。

監察高官問責制的「新力量網絡」已提出新制度實行以來的四個問題：一、公務員的政治中立身分仍未確立；政府尚未做到行政和政治分家，公務員系統的常任秘書長依然要落力向立法會議員推銷、辯解政策；政務官仍做「狗仔隊」協助游說議員和拉票。二、這現象反映問責制局長與公務員之間出現分工不清。三、問責局長缺乏設立同屬政治任命的副手職位，以致須由其他局長署任。四、公務員事務局局長王永平的角色混淆，立法減薪即暴露此職位政治化後的問題，根本不能做到既推銷減薪法，又要安撫公務員。上述問責制的「四不像」弊端，令政府和公務員都吃力不討好，減低制度向市民問責的成效。

儘管董建華自知出任第二屆行政長官任期的處境是非常嚴峻，無論是經濟、教育、社會福利、房屋、人口政策、公務員士氣等方面，都急待特區政府切中的處理。他十分期望新管治班子得到市民的信任，可惜事實與願望並不一致。

最近中大香港亞太研究所及港大民意網站均公佈在7月份所做的政府民望調查發現，特首與眾問責官員的民望皆全線下跌，市民對特首及政府的滿意表現更創5年來新底，對上任不足一個月的問責官員來說，市民向他們傳達一種不信任的態度，有學者認為問責制無力挽救政府民望下滑的頹勢，加增政府施政的困難和壓力。環顧現實，現時失業率達7.7%新高，政府仍無法解決經濟問題。再者香港交易所諮詢文

件引發除牌機制風波後，政府問責官員竟表示對諮詢文件的建議不甚知情，予人卸責的表現。特首當初稱讚所領統主要官員的團隊是最好的選擇，但經過現實事件的危機考驗，看出官員沒有準確掌握考慮社會各方面利益、社會的認受性和承受能力，難免令人對新班子的領導及處事能力存疑。對期望新領導班子能從新提升香港人對政府的信心，為香港開創消滅怨氣與信心復甦的局面，這想法似乎不甚樂觀。

本文主要參考資料

1. 宋立功：〈高官問責制的理想與現實〉，《信報財經月刊》（香港，2001年7月，總第292期），頁7-10；
2. 劉兆佳：〈董建華治港方略 政治含量不足〉，《信報財經月刊》（香港，2002年7月，總第304期），頁12-15；
3. 鍾士元：〈香港特區〉，《香港回歸歷程—鍾士元回憶錄》（香港：中文大學出版社，2001），頁179-231；
4. 盧兆興、余永逸、鄭錦鈞、尹國輝及張逸峰：《董建華政府管治危機與出路》（香港：明報出版社，2002）。

香港特別行政區政府 問責制局長及常任秘書長名單	
司長	
政務司	曾蔭權
財政司	梁錦松
律政司	梁愛詩
局長	常任秘書長
工商及科技局 唐英年	俞宗怡 (工商) 何宣威 (資訊科技及廣播)
房屋及規劃地政局 孫明揚	梁展文 (房屋) 曾俊華 (規劃及地政)
教育統籌局 李國章	羅范椒芬
衛生福利及食物局 楊永強	尤曾家麗
公務員事務局 王永平	王倩儀 (署理)
民政事務局 何志平	李麗娟
保安局 葉劉淑儀	湯顯明 (署理)
經濟發展及勞工局 葉澍堃	李淑儀 (經濟發展) 張建宗 (勞工)
環境運輸及工務局 廖秀冬	劉吳惠蘭 (環境) 李承仕 (運輸及工務)至9月1日 盧耀楨 (運輸及工務)9月1日後
財經事務及庫務局 馬時亨	苗學禮 (財經事務) 黎年 (庫務)
政制事務局 林瑞麟	麥清雄 (署理)

資料來自香港特區政府網頁：<http://www.info.gov.hk/chinfo/name-c.htm>  
官員名單以政府在2002年7月20日修訂為準

## 高官問責制的反思

董特首推行高官問責制，顯示他破釜沉舟的決心，若然在第二屆特首任期仍是成果欠奉，恐怕難以面對北京政府及香港市民。新約聖經有一個重要的詞語 *kairos*，可譯作「時間」、「契機」，在耶穌的宣講中(可1:15)提到「日期滿了」，就是指上帝救贖計劃已經進入另一時機，經文接著說「上帝的國近了，你們應當悔改，信福音。」故此，對於不願悔改的人，這時刻是危機，對於願意跟隨的人，這時刻卻是契機。以類比(analogy)的關係來思想，未來五年可以說是董特首(亦是香港人)的 *kairos*，是契機亦是危機。

問責制的推行不單推翻英治時代遺留的公務員體制，更令局長不再是政治中立，而是在政治導向的環境下工作。在這情況下，14位由行政長官任命的官員是董特首的「分憂」幕僚，令特首不再是「孤家一人」。但問責制要轉危機為契機，我們有三方面的反思：一、向誰問責？二、問甚麼責？三、問責制能否達致政府體制內官員與公務員的上下同心？

### 缺乏向市民問責的目標

**第一，向誰問責？**舊約聖經民數記記載，上帝吩咐摩西選立70位長老來分擔他的重任（11:4-30），目的是要將集中在摩西一人身上的權責分派給其他領袖，以紓緩摩西日益沉重的工作和壓力。從管理學的角度來看，將權責清楚的分派給有能之士，實是一個較有效的領導方式，問責制是否具備這方面的優勢，則要拭目以待。從神學的觀點來說，其他領袖不單要向摩西問責，還要向上帝問責，縱然這是一個神權的體制，但被選立的領袖包括摩西，其實也要向以色列民負責；因為領袖若是屈枉正直，上帝必會為人民伸冤。

問責制以行政長官為主導，同時也要向更高的權柄——北京領導層——問責，可惜新制度予人一種主要向北京問責的印象，以及「長官獨攬大權」的感覺，仿如封建時代的君王，呼群臣則來，揮群臣則

去。這種權力集中的問責制，可做成「絕對的權力，絕對的腐化」；而官員不須向香港市民問責，是這個機制最嚴重的缺欠，也就成了現時間責制最大的危機。

### 追求公共利益的理念存疑

**第二，問甚麼責？**董特首經過五年的努力，不單未能振興香港的經濟，亦未能成功取得民心。面對未來五年的管治，董特首雖然對這些官員擁有「揮之則去」的權力，叫官員為所定的政策負責，但政策若有失誤，卻未必會導致官員下台；那麼，他們究竟是問甚麼責呢？董特首向來強調自己「家長」的角色及政府整體的團隊精神，且有不顧客觀調查而力保下屬路祥安的記錄，若新任官員在政策及操守上出現問題，董特首會不會為保一己面子而護短呢？

官員要達到問責的果效，單靠在媒體中曝光，以做「秀」的姿態下區視察民情，細訴溫馨的人生片段，或是期望過往的成就「自動轉賬」到今日的政治任命，這一切只能為普羅大眾在茶餘飯後增添一些話題。要真正做到董特首所言的「想民之所想」、「急民之所急」，在香港這個多元化社會下極需要民眾的認受性；可惜在現存的機制下沒有民主人士及市民的參與，就更顯得政制上的缺欠。要提高官員的認受性，特首官員須開放其思想及機

制，讓香港市民，尤其是民主人士，有更多機會參與表達憂慮及承擔責任。他們更應以中世紀神學家阿奎那（Thomas Aquinas）強調以「公共利益」（common good, *bonum commune*）為治國的基礎，不以政治權力謀求個人利益，更應在政策失誤時負上責任，自動請辭，令高官問責制不致徒具虛名。

### 公務員與政府的互信崩潰

第三，問責制能否達到政府體制內官員與公務員的上下同心？英治時代的公務員體制要求官員政治中立，只需按港督會同行政局所定的政策執行，對不少公務員來說，只要保著「飯碗」，不需要考慮政治立場。如今新官上任，肯定與舊制的公務員有別，要了解官員的政治理念，並不容易。再加上行政長官因「立法減薪」的問題而與公務員的關係弄得非常惡劣，公務員能否明白新長官的政治理念與政策？是否有執行的意願？或是產生了抗拒的情緒？這種上下不能同心的情況，是目前推行問責制令人憂慮的地方。

### 慎防偏聽弄垮香港

舊約聖經撒母耳記下記載，君王大衛聽到先知拿單直言指責自己的過犯，便真心悔改(12:1-15)，顯示君王廣闊的胸襟。要上下一心，將危機轉為契機，特首與官

員要有廣大的器量，不單要開放自己聽取意見，更要鼓勵公務員及群眾參與，以及監督政府的政策及服務，過往建立的平等機會委員會及申訴專員辦事處便是正面的推動力量。3司11局構成政府體制的新局面，司長、局長與公務員能夠聯成一線，而非各自為政，才會令問責制更具效益。

面對香港社會多元化的發展，民主訴求不斷上升，問責制若要將此刻化為契機，不單有賴公務員群體的支持及執行，亦有賴特首與官員能否真誠而開放地聆聽民意，而非只顧做一個強勢的行政長官。官員必須向市民交代政策如何執行，以致在向行政長官問責的同時，也向普羅大眾問責，更要看重公共利益，視政治為使命，努力實踐對社會的責任；更應進一步鼓勵市民參與社會，共同承擔社會的道德使命，令香港在「一國兩制」的空間下，繼續成為一個能讓不同族群及多元文化融洽發展的地方。

## 政教關係（二）

奧古斯丁的政教思想：  
相分相協調的兩個國度

李少秋

**現**代社會，教會與國家被認為是不同的獨立組織，有著可以區分的領域。但以往的希臘及羅馬社會，宗教及其有關組織卻與民間生活以及國家有著千絲萬縷的關連，甚而是彼此融合；希臘社會認為取悅神祇是會帶來安定繁榮。在這種宗教傳統下，羅馬王國更將君王視為敬拜的對象，透過神化君王來確定人民的效忠。基督教會卻未有屈服在羅馬的政權下，拒絕成為當時公共宗教的一種，抗拒國家同化政策到底。在此情況下，基督教會與國家處於緊張的關係；為了抗拒國家在宗教上的轄制而殉道的信徒，更成為具啟發意義的典範，是不少基督徒效法的對象。

至第四世紀，康士坦丁將基督教立為國教，教會與羅馬王國雖然仍保持獨立的身分，卻開始發展聯合的關係，（例如：俗世的權力可以召開教會會議；主教經由君王的頒令擁有司法裁判權，這權力不在俗世法官之下，且在民事訴訟方面，主教的裁決是不能上訴推翻的。）這種融合的關係不但模糊了兩者的個別身分，還進一步刺激教權及王權的鬥爭，令兩種權力未能平衡發展。奧古斯丁（Aurelius Augustine 354-430年）就在這種複雜的關係下發展他的政教思想。

奧古斯丁的政教思想是源於他對聖經的了

解，而以神學思想為主導，本文嘗試就《上帝之城》，主要以現世平安（temporal peace）為主線作出初步的探討，指出奧氏的政教思想強調基督徒在地上要努力奔走通往天國之路，面對國家的政權，要確認自己跟隨基督並屬於教會的身分，表達對上帝完全的委身，肯定兩個國度——屬靈與屬世——的分別。與此同時，教會要順服以愛為首的政權，共同追尋地上的平安，彰顯上帝的恩惠。

## 兩種秩序兩種愛

奧古斯丁與其他教父相似，經常引用羅馬13:1-7證明俗世權力在基督徒之上的合理性（見《羅馬書選釋》第72論題等），肯定國家的存在是上帝計劃的一部分（見《上帝之城》5卷19章）。另一方面，他亦提醒當權者要以公義來管治國土，否則與強盜無異。<sup>①</sup>

奧氏認為天國的秩序有別於地上王國的秩序，故此，他反對優西比烏（Eusebius）的宮廷神學，將教會與王國結合便等同於天國在地上影像的說法。這當然與他對歷史及社會的觀點有關，奧古斯丁這方面成熟的思想在《上帝之城》（*De Civitate Dei*）呈現出來。這部著作斷斷續續於公元413-426年間寫成，是分辨兩個國度——上帝之城及地上之城——的經典。<sup>②</sup>

奧氏認為上帝之城在地上的旅途，毋須倚靠地上的邦國，包括羅馬王國，故此世人不應太重視這個世界。奧氏並沒有否認上帝可以使用羅馬王國傳揚基督教，但他強調，無論基督徒是否在基督教為主導的王國中生活，他們都是屬於那超越人世間不完美政治架構的上帝之城。

奧氏認為上帝之城與地上之城主要的區別在於前者建基於對上帝、對人、對己無私的愛 (*caritas*)，後者則建基於個人自私的愛 (*cupiditas*)。地上之城是墮落世界中的犯罪群體，國家並非柏拉圖及亞里斯多德所言是人類生命自然的一部分，而是人性被扭曲後需要國家來保護良善，懲罰奸惡；當然，地上的組織以致政制都是腐敗不完美的，但是透過箝制邪惡的力量，地上之城可以達到某程度的和平及秩序。上帝的子民雖然屬於上帝之城，但有責任推動地上的和平，因為這和平是上帝賜給人的恩惠，這亦有助信徒獲取永久的和平（《上帝之城》19卷13-14章）。雙城都有善人與惡人混雜，在世上用同樣之物，受同樣之苦，要待最終審判，才可彼此分開（見1卷8、35章；18卷49、54章）。故此，世人應善用與人性吻合最好的恩惠。

### 墮落世代非所倚

奧氏不但拒絕優西比烏的宮廷神學，亦不認同柏拉圖的思想，認為人可以透過建立階級的社會，達致公義的共和國，將國家連於永恆的樂土；奧氏的社會及政治思想，是建基於他從聖經中理解的墮落所致，故此，他對屬世的歷史及政權的地位較為輕視。他以創世的七日

或七個時代來理解救恩歷史 (*salvation-history*)，拒絕千禧年的學說，（千禧年的觀點是根據啟20:1-6，認為在基督第二次降臨後，會與聖徒管治大地一千年。）認為教會是在在救恩歷史的第六個時代，在永恆安息之前，這千禧年時代就處於道成肉身與主再來之間，是一段長時期的世俗年代（《上帝之城》20卷7、9章）。

故此，屬世的歷史，包括羅馬王國在內的歷史，都為奧氏所輕視。對於政權的地位，奧氏亦視為等閒，他強調政府的職能是在遏止罪惡，維持仁愛公義和平，基督徒無論是執政與否，都要幫助教會的增長。然而，人類一切的建制都不是完美的，故此，他並不倡議以教會為首，行使神權管治（這只是中世紀信徒對奧氏的誤解）；他所盼望的是在天上，不在地上，在將來，不在現在的永恆實體。

### 同尋和平實踐愛

縱然上帝之城不須倚靠地上的邦國，雙城彼此仍有相關的關係，因為信徒應當與世人追求現世的平安。奧氏在19卷26章指出，雖然舊約選民被擄至巴比倫，耶利米先知勸告他們要事奉上帝，亦要為該地祈求和平安寧（耶29:7）。追求這份和平就是服從上帝律法的表現，彰顯對上帝對人對己無私的愛；奧氏指出這絕非外在的模仿可以達到的，而是要倚靠上帝的恩典，披戴基督才可實踐這份神聖的愛。

故此，當我們將焦點放在現世和平上，我們不難發現，教會並非上帝之城，國家亦非撒旦之邦，兩者皆可幫助基督徒走現世的歷程，

奔向天國。兩者雖截然不同，卻並非在對立的位置；教會的指引和教導，讓我們明白真正的愛和平安；有國家的保護，社會得以和平穩定。他相信，雖然基督教王國是不完美的，它仍然可以建立有利教會的環境。在第5卷24章，他列舉基督徒君王的生活及任務時強調，蒙福的君王要以公義治國，不可因著別人的奉承而自誇，總要記得自己只不過是人；行使權力的目標乃是要為上帝服務，鼓勵人獻上盡心的敬拜。

奧氏認同君王狄奧多西 (Theodosius) 要順服安波羅修 (Ambrose) 要求他公開悔改的決定，君王理應協助教會，以公義的法律對抗異端 (5卷26章)。這不可以看為國家臣服於教會的理論，因為奧氏所提出的只不過是此理論的一個思想而已，他所強調的，是一個好的君王便會為國民帶來福氣，且對信徒奔走天路有莫大的裨益。故此，追求現世的平安是教會與國家應朝向的共同目標。

天城旅居在世間，召聚不同民族及語言的子民，齊集社會上的朝聖者，不管風俗、法律、制度的不同，共同獲取及維持現世的和平。不但不作出任何的毀壞，並了解每個國家各有不同，但仍朝向同一目標，就是世間的和平 (《上帝之城》19卷17章)。

## 五點反思

雖然奧古斯丁沒有寫下那麼一致及有系統的政教思想，但從以上簡短的描述中，我們可以作出五方面的思考：

1. 教會與國家是兩個不同的組織，各有不同的

功能，絕不可融合成為一體；教會不能等同上帝之城，只是上帝在地上建立的群體，有著「上帝使者」的身分；國家亦不可被視為撒但的國度，只是一個墮落的人類組織，可以說是易受邪惡所扭曲，但仍可以努力實踐和平公義，邁向上帝之城。

2. 國家管治人民，要以仁愛為首，掌握政權，是為了服侍，並非為轄制，教會與當權者合作，是為促進社會的良善美好，並非要壓制公義。

3. 以愛為首的國家，正是教會願意支持的對象，邪惡腐敗的管治，應為教會所批判；但地上始終沒有一個國家能夠完全高舉仁愛，故此，在腐敗的世界中，教會不單要努力思索自己的不是，並加以改進，同時亦須向國家作出批判的支持。

4. 教會要認識在基督群體以外的美德，並要共同珍惜發展，尤其是指現世的平安，這平安不但是上帝賜給世人的恩惠，更有利於基督徒奔走天國之路。但這平安是要規範在基督教的理解中，因為基督徒的生命是一個信心的生命，同時活在教會及國家兩個國度之中；故此，教會追尋這平安並不同於支持某道德或公民原則，而是回應上帝恩典的呼召，與國家共同活出上帝的恩典。

5. 奧古斯丁肯定了教會並非私有群體，而是在社會中實踐信仰的群體，努力在不同的民族中尋找及建立和平的社會，教會的使命及責任是要鼓勵及引領地上的人活出平安，並致力將不同的民族指向天上的平安，吸引他們到上帝的面前 (參西1:28-29)。故此教會與國家不應在彼

此主宰的層面上爭鬥，而應在彼此協調的層面上工作。

有關《上帝之城》的翻譯可參考：

1. R.W. Dyson ed. 1998: *Augustine, The City of God against the Pagans* (Cambridge University Press). 這是較新及準確的譯文，附有詳盡的引言介紹奧氏的政治思想。
2. 吳宗文譯：《天主之城》上下冊（台灣商務，1971）。

①奧氏在《上帝之城》第4卷4章引述一個被捕的海盜對亞歷山大君王的回答：「我與你一樣橫行天下，但因為我以一隻小船行事，我被稱為海盜，而你以艦隊進軍，就稱為君王。」

②《上帝之城》並非表達政治思想的著作，有關這部作品之目的、動機和主旨，見《訂正錄》2.43.2 (*Retractionum Libri*)，成書於奧氏去世前幾年)。《上帝之城》表面是回應教外人歸咎羅馬在410年的失陷，是由於基督教取代民間宗教，以致人民福祉盡毀；其實是奧氏更大的雄心壯志，就是為基督教作出多方面的神學辯護（見《書信集》137及138篇）。早於400年前後，他的雙城概念已經見於《啟蒙教理講授法》(*De catechizandis rudibus* 19.31-21.38)。《上帝之城》分為22卷書，共兩大部分，第一部份共10卷，頭5卷指出敬拜外邦神明不能帶來福祉，後5卷指出敬拜神明是為身後生命，這是好的；奧氏便引入基督徒永恆的福樂，在第二部分共12卷，平均分為3組來描繪雙城的起源、進程及結局。

## 歡迎索閱本刊

《教會智囊》自出版以來蒙多位牧長及教會之熱烈回應，索取多份作為教導及參考之材料。有見及此，歡迎個人、教會或團體積極索閱。索閱五份或以上每期酌收郵遞處理費每份港幣五角，最少索閱半年（六期）。

請填妥以下表格（可影印）連同郵遞處理費之劃線支票或銀行本票（抬頭：「崇基學院」）寄回「香港新界沙田香港中文大學崇基學院神學組「使命實踐支援計劃」收」。如有查詢，請致電2609 6708與陳小姐或葉先生聯絡。

姓名：\_\_\_\_\_

教會/團體：\_\_\_\_\_

地址：\_\_\_\_\_

電話：\_\_\_\_\_ 傳真：\_\_\_\_\_

電郵：\_\_\_\_\_

索閱份數：\_\_\_\_\_份

索閱期數：（如無註明則由最新一期開始）

半年，由第\_\_\_\_期起  一年，由第\_\_\_\_期起

兩年，由第\_\_\_\_期起

郵遞處理費：港幣\$ \_\_\_\_\_

（\$0.5 x 份數 x 期數）五份以下免費

## 《教會智囊》網上版：

本刊各期現可在網上閱覽，內容及版面均與印刷版完全相同。

直接網址為 <http://203.194.149.39/web/mep/download.asp>。

總編輯：盧龍光牧師 執行編輯：葉菁華（在假） 龔立人（署理） 特約編輯：張玉雲

研究員：李少秋 助理編輯：陳婉儀 設計：養氣室（電話：2866 0924）

承印：瀚林智設計印刷有限公司（電話：2558 7800）

出版：香港中文大學崇基學院神學組使命實踐支援計劃

本刊旨在盡量提供各種資訊及多方面的意見，供教牧同工及信徒領袖參考，

其內容不代表崇基學院神學組立場。

鳴謝：世界傳道會/那打素基金贊助