

從層級責任、集體責任和個人責任探討香港高官僭建的問題

香港城市大學 楊庭輝

近日香港政府的政治高官們接二連三被曝其擁有的物業出現僭建的問題，引起筆者的關注。「僭建」是指業主違反法律地改建其物業或在其物業上加建，其衍生的問題是影響樓宇結構安全繼而危及公眾安全。

事至如今，追究責任是平息民憤的最好辦法，而全文的重點就是在於如何追究。「責任」在政治學角度是一個含糊的詞彙，可以簡約地分為層級責任(Hierarchical Responsibility)，集體責任(Collective Responsibility)和個人責任(Personal Responsibility)三個概念。筆者會分別解釋它們的好處與局限，並指出為何個人責任最適合應用在今次事件。

層級責任

層級責任的意思是在「權力鏈」中最前端的官員對政治事件全權負責（參考延伸閱讀1，頁906）。這套理論是建基於行政和政治分家的精神：政治官員全權負責頒布政策，政治後果負上全責（參考同上）。政府機構中的行政人員只是負責執行政策，他們的行為會隨政治官員的意志變化而變化。而且，在環環相扣的「權力鏈」中，等級較高的官員負責監察下屬的行為（參考同上）。所以，一旦爆發政治醜聞，等級最高的政治官員可謂責無旁貸。

然而，這套理論並不完全適用於現今香港的情況。名義上，香港特區政府仍然採納行政主導的政治制度。現實中，政治高官和政務官亦無明確的分工。比方說，「高級公務員絕不是默默的從屬於從政者的工具，他們享有獨立性，並擁有政策執行的自由裁量權（參考延伸閱讀2，頁89）。」再者，高官們負擔法律責任並不代表他們同樣付了道德責任（參考延伸閱讀1，頁906-907）。單純從法律角度出發，僭建的罰則是清拆、罰款和釘契。然而，即使涉案的高官們接受有關懲罰，亦未能彌補他們在香港政壇所帶來的壞影響，例如破壞政府整體的誠信和它履行公義的合法性。而誠信和公義是政治人物應有的道德操守。更重要的是，輿論的指責和詬病會使普羅大眾傾向僵化地把責任歸咎於個別政治領袖而忽略了要追查其他人士要負的部分責任和深入調查整件案件的重要性（參考延伸閱讀1，頁907）。這個問題會在解釋集體責任制時進一步分析。

集體責任

集體責任的概念與層級責任大相逕庭。它強調，由於眾多人員參與制定政策的程序，事件縱橫交錯，在沒有辦法釐清事件脈絡的情況下，沒有任何一位官員需要為事件負上

全責（參考延伸閱讀 1，頁 907）。這個概念模型有兩個看似矛盾的假設。第一，官員被民意和因循前朝的政風網綁。若然要追究責任，每一個人也該受責。第二，政治腐敗是整體的問題，沒有個別人士需要負上特別大的責任。香港政治制度臃腫，行政朽壞，不但窒礙了個別官員的發揮空間，而且使其所領導的部門沒有清晰的指引和執行政策的能力。而在某程度上，僭建風波始源於怠於執法的政府部門：屋宇署。行政長官（特首）曾蔭權回應問題時指出房屋署僅僅要求他清拆涉事單位麥當勞道六十四號碧雲樓 1B 室單位外違規的簷篷及窗外花架，對露台的玻璃窗則隻字未提。由此可見，執行指令的部門亦未盡其本分，令被指控人士蒙受不白之冤。換言之，是次僭建風波昭示了香港政制上的缺失。

不過，集體責任並非毫無缺點。首先，它有可能忽略了人為因素與制度缺失的關係。因為香港政治制度的缺失在一定程度上是回歸十四年也沒有銳意推行改革的惡果，所以當權者亦難辭其咎。況且，雖然集體責任制能夠指出每件政治事件都有千絲萬縷的關係，但它有可能會把簡單的問題複雜化，進一步削弱高官問責制。而事實上，遵守法律的高官和市民遠比不遵守的多，故此強行把僭建風波的責任集體化是不合情理的做法。相反，涉案的官員各自付上個人應付的責任而不要拖垮整個政府團體。這與以下說明的個人責任的概念非常吻合。

個人責任

丹尼斯湯遜（參考延伸閱讀 1，頁 908-914）指出，在兩個情況下政府官員須對自己的行為負上道德責任。第一是官員的行動或疏忽與有不可分割的關係。第二是知情的情況下違反法律。筆者認為僭建醜聞很大程度上是官員個人疏忽和政治敏感度不足所引起的。既然「政府於本年一月公布，今年 4 月起實行新措施，全面清拆大廈天台、平台、後巷等僭建物（參考延伸閱讀 1，頁 A4）」，作為行政長官和政治官員絕對有責任比一般市民警覺，但實情並非如此。

如某高官，以他的專業知識和經驗沒有可能對僭建一無所知。再者，由於他收到釘契通知，所以更加沒有推卸責任的藉口。更甚的是，行政長官一方面「提醒各問責官員檢視他們所擁有的物業有沒有僭建物」，另一方面卻後知後覺地委託專業認可人士跟進其有問題的單位。情況就好像中學的訓導主任訓斥學生不要染髮，但自己修剪了個標奇立異的髮型，未能令人心悅誠服。事至如今，僭建問題的致命傷不只在於政府有雙重標準之嫌，而是在於涉案的官員試圖訴諸無知的狡辯。故此，政府除了要認真高舉沒有「特赦」的旗幟外，還要正視涉案的行政官和官員的個人責任。

總結

僭建不但違反公義，而且損害公眾利益。放棄追究，即是變相「特赦」。這是一個重視道德的公民社會最不想看到的結果。誠言，純以公眾言論入罪是無限上綱的行為。不過，為了釋除公眾疑慮，香港政府除了要摒棄流水作業的方式運作外，還要特首和涉

案的官員就事件有所承擔。姑勿論該高官是否存心迴避辭職問題，他已經正式向公眾認錯。曾特首作為他的上司，又沒有連任的包袱，更理應以大局著想，向公眾道歉。縱然道歉有損個人權威和面子，但它可讓公眾明白有承擔的政治人物需具備勇於認錯的特質。無可否認，避重就輕是人性的軟弱，但道德的醒覺才是挽救香港政府聲譽的良方。其實，特首和涉案官員們未有負上足夠的個人責任與民主問責制不能落實是息息相關的。若然香港政府不想走歷史的倒車，務必要雙管齊下，提高道德的約束力同時進一步把政制民主化。

延伸閱讀：

1. Thompson, Dennis F. (1980), "Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands," *American Political Science Review* 74:4, pp. 905-916
2. 鄧鍵一主編 (2010) <<通識詞典 3>>，Roundtable Publishing，頁 89
3. 麥少菁 (2011) <村屋僭建登記暫保留 原居民擴特權難服眾>，載<<明報>>，6 月 20 日，頁 A4