



逃犯条例 深度

## 专访前问责高官王永平：港府每一步都是史无前例的粗暴

“中央有中央的底线，你就不要碰，不要冲击它管治的权威。同样，香港市民都有底线，底线就是原有生活方式、自由、法治，即使暂时不说普选，你都起码自由法治要保持，不能冲突。”

端传媒记者 陈倩儿 发自香港 | 2019-08-02



王永平。摄：Stanley Leung/端传媒

王永平见过大风浪。73年考入港英政府做AO（政务主任），一路跳转多个部门，见证主权移交、首领换班，02年负责推行主要官员问责制，不久又撞上SARS疫情和03七一民怨大爆发，身边三位高官先后问责辞职，最后董建华“脚痛”下台，新特首匆匆上场。

来到2019年的香港，71岁的王永平才发现，从前的风浪不过小儿科。访问这天是7月27日，反修例运动轰轰烈烈冲了接近50天，愤怒的民众用脚和血汗丈量过金钟、中环、西环、尖沙嘴、沙田、上水和元朗多地，人们用创意、体力，甚至用生命，用整个人生作赌注来呼喊，但管治班子自“寿终正寝”论之后就纹丝不动。我们刚坐下，无须多问，王永平就连珠发砲，历数他近月目睹香港的三个“史无前例”。

政府强推修例，咨询期仅20天，“同期的《防止残酷对待动物条例》都有三个月（咨询期）”，各界民意汹涌，政府却掩耳盗铃，逆民意而行的程度史无前例；

特首林郑月娥后来“众叛亲离”，“只能依靠警察来管治”，但警队本身却引发新一轮管治危机，元朗无差别袭击事件，警察失踪，甚至被怀疑与乡黑勾结，警队失职的程度史无前例；

面对空前困境，香港总商会、终审法院前首席法官李国能、全国港澳研究会副会长刘兆佳等，以至于社会不同专业界均建议推动成立独立调查委员会，以真相平复矛盾，但政府依旧纹丝不动，“一个领导班子，或一个人对抗全港民意”的程度，再创史无前例。

“政府每一步都史无前例地粗暴，”王永平快语总结，他毫不讳言，当下香港遭遇“有史以来最大的一次管治危机”，时势极为紧迫。一边，风声和谣言四出，国务院港澳办罕有召开记者会之后，解放军驻港部队首次表态，指出“暴力事件触碰一国两制底线”，另一边，香港民怒似乎已经抵达临界点，“揽炒”（同归于尽）情绪浮现。面对一国两制的重要拐点，王永平等34位退休高官、前议员等于7月23日发表联署声明，强烈要求港府设立调查委员会，并详列委员会应调查的范围，签署者除王永平外，还有前政务司司长陈方安生，前行政立法两局议员李鹏飞，前公务员事务局局长俞宗怡，著名公共行政学者、香港大学社会科学院前院长卜约翰（John Burns）等，他们正尝试的，是在目前制度之上，修补巨大裂痕。



王永平。摄：Stanley Leung/端传媒

## 公务员不满的，是政府对市民的政策

自7月15日探望受伤警员之后，林郑月娥几乎没有公开露面，几乎半步不离礼宾府，仅有出席的数场活动，亦不通知传媒，不过，回避和压制只让危机的雪球越滚越汹涌。

作为政府的管治工具之一，公务员系统也罕见地爆发强烈不满之声。自7月22日开始，大批EO（行政主任）和AO（政务主任）先后晒出遮盖名字的工作委任证，呼吁政府倾听民意，并将于8月2日发起香港历史上从未出现过的公务员集会。而律政司中的律师和检控人员也先后发出公开信，指控律政司司长郑若骅和刑事检控专员梁卓然在衡量是否检控大型公众案件时，“只考虑政治因素”、“视检控原则如粪土”。

作为前公务员事务局局长，王永平深知，公务员发声背后所承受的巨大压力。

香港公务员体系早于港英时期已发展成熟，参考英国体系，秉持“政治中立”原则，公务员向政府负责，不偏倚于任何政党和派别，按程序和法律做事，协助政府施行政策。因此，公务员守则明确规定，政务主任、警察、新闻主任、首长级官员等四类公务员不得参加任何政治活动，不过对行政主任等基层公务员并无规定。

“政务主任表态不同意或者要求政府去处理反修例问题，其实是很严重的一件事。”多年身居政府，王永平说，公务员对上头不满并不罕见，但大多只是私下唠叨，此次公开发声，意味著他们意识到，政府的做法已经严重影响“他们作为市民的利益”。





2019年7月22日，香港行政长官林郑月娥率领问责团队召开记者会，回应7月21日反修例示威的警民冲突事件。摄：Stanley Leung/端传媒

“当你看到政府冥顽不灵，什么人说话你都不听、法官又不听、总商会又不听.....他们觉得，‘我都要表达我们的诉求’。”王永平说，“公务员另一个身份，或者更重要的身份，就是一般市民。”

也有人不这么看。叶刘淑仪说，公务员发声，意味著政府“政府内的青年工作做得不足”，致使公务员“士气低落”。王永平认为不应把问题内部化：“我们公务员的管理已经有一套很完善的制度，公务员的待遇也绝对不差，所以如果公务员不满政府，主要是他们不满政府对市民的政策。”

更深层的症结在于，这种不满完全早已无法透过问责制来舒缓。“这么多市民不满，为什么没有一个官员问责下台？”许多人最近纷纷求问前高官王永平，他同样只有一脸不满：“我怎么知道？你去问政府解释！”

现在与其斤斤计较这原则，政府不如先反省一下，社会上本来最不愿意出来表达和政府不同意见的人，为什么今天都要走出来？

王永平

当下香港拥有公务员超过17万4千人，按照制度设计，“政治中立”的公务员体系上层，是必须承担“政治问责”的行政长官和一众司局长，后者负责平衡政治利益，面对民意压力，而前者则安于官僚体系，中立执行政策。这一制度变革源于2002年开始施行的“主要官员问责制”，不过自实施以来，屡被诟病。整整17年以来，仅有三位官员问责辞职，绝大多数高官不过是意见接受，态度依旧。

对于即将举行的公务员集会，港府8月1日发出声明，指“绝对不接受任何冲击公务员政治中立原则的行为”。王永平没好气地说：“‘政治中立’我一定同意，这原则当时就是我起草的，但问题是，现在与其斤斤计较这原则，政府不如先反省一下，社会上本来最不愿意出来表达和政府不同意见的人，为什么今天都要走出来？”

“问题在哪里？就是在任的特首不再去实践问责精神。”

## 不完整的主要官员问责制：当“完美结合”成为幻影

主要官员问责制，其诞生的背景和制度内涵，远比其名称来得复杂。

2002年，董建华时代，王永平任公务员事务局局长，正是他与时任政制事务局局长孙明扬一道，负责构思和推行这一制度。主权移交以前，港督由英国委任，港督之下，是实行“集体负责制”的庞大公务员体系，自基层公务员至高层局长，全为“政治中立”的公务员，他们无须承担民意压力。

97之后，特区政府很快遇上新形势。王永平说，98年新机场开幕混乱以及99年被揭发的居屋短桩丑闻，两宗事件触发市民要求政府相关官员负责。针对前者，时任政务司司长兼新机场策划委员会主席陈方安生一度拒绝道歉，引发公众不满；针对后者，时任房屋署署长的苗学礼也因公务员身份而无须被问责，舆论开始批评公务员“有权无责”。



2002年12月2日，行政长官董建华与曾荫权、梁锦松及王永平就减少政府赤字的措施与公务员工会会面。 摄：David Wong/South China Morning Post via Getty Images



不过，外界当时有另一种观察：首任特首董建华与陈方安生不咬弦，而大量政务主任支持公务员出身的陈方安生，导致董建华施政困难。

接受端传媒访问时，王永平坦言，官员问责制有两大功能：一为回应民意，让主要官员向市民负责；二是给予特首“更大的空间”，“去选择协助他施政的司局长”。这一制度其实类近英国的部长制。最终，当时的决策团队为制度命名“问责制”。

“这是当年我们的推销策略来的。因为问责每个人都会接受，以前觉得你不问责，但现在开始问责了。（这个制度名称）全世界没有的，只是我们才有。”王永平认为，和如今政府强推《逃犯条例》修订不同，当年考虑到民间和立法会的反应，他和孙明扬等官员需要仔细考虑如何去“推销”政策。配合问责制，王永平也重新解释了公务员“政治中立”的内涵。

“当年的情况很多时候是，有什么敏感的事，政府是花了很多时间去咨询、去讨论，特别是去立法会。”

「到真的全面普选的时候，便会很完整……政府可以换，政府有充分的认受性（合法性）……下面公务员亦很放心为这个班子去办事，这便是一个完美结合。」

王永平

不过，在特首并非经普选产生的情况下，这一制度是否等于赋予缺乏民意授权的特首更高的个人权力？陈方安生当时大力反对实行这制度，担忧其削弱公务员团体，王永平理解，陈方安生忧虑政治委任的基础并非建基于民主选举，长远将引发问题。

王永平同意，官员问责制，长远是需要和普选制度衔接的，而当时他预想，香港迟早会根据《基本法》，实现立法会和行政长官的双普选。“到真的全面普选的时候，便会很完整，和其他地方一样……政府可以换，政府有充分的认受性（合法性），而政府再有他的委任班子，这委任班子是一个政治委任的、接受问责的班子，下面公务员亦很放心为这个班子去办事，这便是一个完美结合。”王永平回忆说。

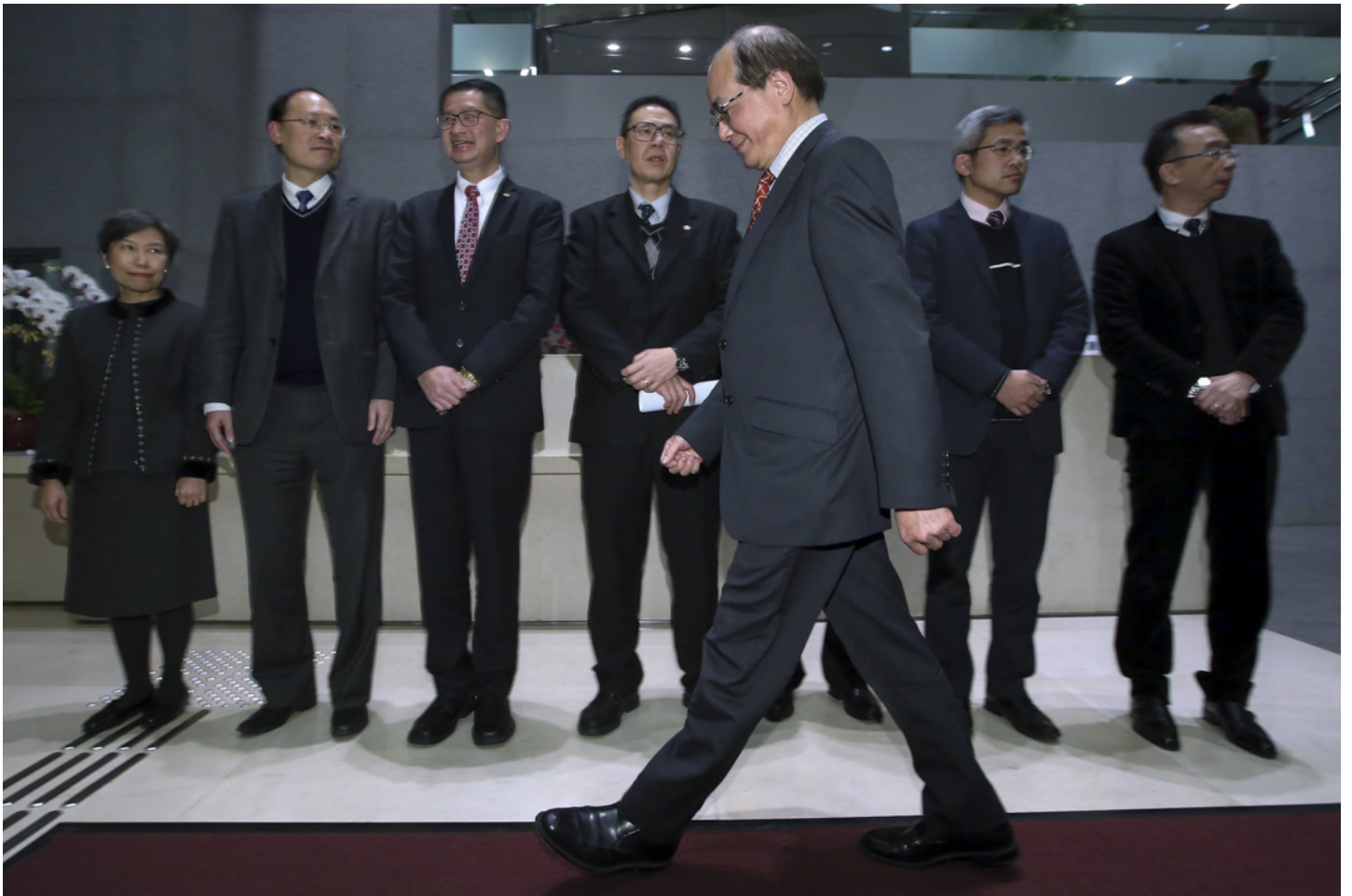


17年之后，“完美结合”成为空中楼阁。伴随著2014年人大颁布“831”框架和雨伞运动的彻底挫败，香港普选前路黯淡，而另一方面，“特首自己放弃了问责精神”。

在董建华时代，保安局局长叶刘淑仪因为推动二十三条修法失败辞职下台、财政司长梁锦松买车逃税下台，卫生福利及食物局局长杨永强因为SARS辞职负责。“我们第一批的问责局长，你会看到有人辞职。”王永平说。到了曾荫权年代，2008年，“主要官员问责制”被更改为“政治委任制”，同时增设副局长和政治助理两层委任官员，王永平认为，虽然问责仍是“政治委任制”的核心之一，但名称的转换，无疑是淡化了问责的功能。

到了梁振英年代，问题进一步暴露。“梁振英本身就有问题.....（编按：梁振英涉嫌参选特首后，仍以戴德梁行董事身份与澳大利亚企业签订秘密协议，换取5,000万港元报酬）是否因为他本身都有问题，所以他觉得如果有人因事问责辞职，会反而影响他自己的问责，于是，就一个都不能少？”王永平反问。时任教育局局长吴克俭其时刚上任就因推行国民教育科独立成科而引发到场示威，其后又因推行TSA全港系统性评估等问题被诟病，他多次被要求下台，但一直拒绝回应。

2015年，铅水风波爆发，时任政务司司长林郑月娥坚称官员不用为此事道歉，并在立法会舌战群雄，抛出一句“官到无求胆自大”，大胆作风让舆论哗然，王永平当时断然，“问责制一夜倒退20年。”



2016年2月4日，教育局局长吴克俭就TSA事件在政府总部见记者。摄：Sam Tsang/South China Morning Post via Getty Images

## 如果中央真的客观看待这件事

抛出“官到无求胆自大”言论一年多之后，2017年，林郑月娥表态参选行政长官。王永平回忆说，尽管当时舆论怀疑林郑作为政治家的能力，亦担心她作风独断，但仍然有不少人奢望，在维护两制平衡，捍卫港人利益方面，“林郑会好过梁振英”。

“有很多当时以为林郑好过梁振英，会起码不会一面倒看中央，会看着香港人的利益，现在全部跌了眼镜。”王永平说，反修例风波显示林郑月娥“一意孤行”，即使后来面对各界提出的修复社会方案，仍充耳不闻。过去数月，王永平共撰文多篇批评政府做法，呼吁政府回应市民诉求，而6月14日、6月23日，数十名前高官、前议员已两次发起联署声明，建议特首聆听民意、撤回修例、成立独立调查委员会和对612冲突的暴动定性，但始终不获任何回音。

最新于7月23日发起的联署声明，王永平选择加入，他说这声明有三大目标：一为呼吁港府，二期望针对民间不同诉求，尝试凝聚香港民意，三为让中央更了解香港民情。

退休之后，过去十多年，王永平笔耕不辍写政论，开设《平心论证》等评论栏目，亦一度担任任香港大学政治与公共行政学系名誉教授，他批评政府做法和制度问题大胆直接，不过面对一国两制的未来，他始终认为要面对政治现实——在他看来，香港的未来，绕不开中央的对港政策，“港人治港，高度自治”，“高度不是完全”。

“就算中央现在取消《基本法》，宣布香港正式回归一国一制，美国唯有撤侨，会有难民潮，但美国不会因为这样而和中国去打仗，香港不是台湾。”

那么香港的筹码是什么？王永平认为，他通盘分析，中央仍然不会想放弃一国两制，不会放弃目前特殊一制之下的香港。

“一国两制从来不是因为内地认为民主、自由、人权、法治等适用于内地，绝对不是。只不过说，香港这一套如果不污辱她，香港可以发挥贡献国家、促进国家发展的作用……这个作用如果没有了，中央肯定不会要一国两制。”

那么目前如何评估这种作用？“我觉得仍然有，无论你内地如何有权力斗争，香港作为一个窗口，一个可以引入资金、运出资金，现在一个内地做不到的金融中心，一个和西方世界是可以接轨的、在中美贸易非常紧张的谈判之中始终保持一个较为超然地位的城市，有什么事都可以作为一个缓冲。”

王永平说，依循这一预判，他期待中央在面对这次香港庞大的反修例运动时，能够调整之后的对港政策。

如果中央真真正正客观分析，是可以两全其美的，我不觉得有任何问题。但如果你中央听一部份人意见，就将这事件无限扩大，就说这是颜色革命、外国势力，我们更加要全面严打这些‘反革命分子’，就真的无得行下去了。

王永平

“香港人绝大部份不是想独立、不是想反抗中央，只不过觉得‘不行，似乎我们最基本的价值，以前我们一直认为没有问题的制度，好像有人有意无意冲击我们’。”王永平说，“这件事我希望中央接收到，然后在他将来在港的政策上作出适当调整，是否我们给更多的空间给政府或特首，真的高度自治呢？当我们选择谁做特首的时候..... 讲真，真的是他选择而已，对吧？找什么人做特首，以及找他的时候给他空间给；在中港产生矛盾的地方，中央能否释出一些善意，令港人觉得中央亦是理解他们？”

他对前景仍然相对乐观，认为一国两制仍有“两全其美”的方案。“即中央有中央的底线，你就不要碰，就是冲突它管治的权威。同样，香港市民都有底线，底线就是原有生活方式、自由、法治，即使暂时不说普选，你都起码自由法治要保持，不能冲突。”王永平说，“如果中央真真正正客观分析，是可以两全其美的，我不觉得有任何问题。但如果你中央听一部份人意见，就将这事件无限扩大，就说这是颜色革命、外国势力，我们更加要全面严打这些‘反革命分子’，就真的无得行下去了。”

无论如何，让民意尽量多一些站在政府这边，到底有什么不好呢？



不过，更多年轻的前线的抗争者或许不会再同意王永平和一众政坛老人的分析，或者说，他们失去了耐心，不愿再将希望寄托于中央或某一个人身上。随著运动演化，他们高喊现在居于牢狱之中的梁天琦曾经的参选口号“光复香港，时代革命”，他们不再相信在目前政治现实框架中作修修补补的工作，而是期待香港制度将迎来一场彻头彻尾的革新。

王永平明白，政府现在踏出一步，并不能马上让所有市民满意，但不能因此罢休，连一步都不走了。“我们是否可以改变这批年轻人？我不知道。但政府只能在现有制度上，不断去做最大的努力，先走一步，也是为和激进年轻人对话创造一个空间。你一步都不走，哪里有对话的空间？无论如何，让民意尽量多一些站在政府这边，到底有什么不好呢？”

（端传媒实习记者 余美霞 对本文亦有重要贡献。）

逃犯条例



---

## 热门头条

---

1. 大陆媒体如何报道香港反修例运动？
2. 陆客赴台自由行突于明日起停签，各大城市涌现排队人潮
3. 728示威：有救护员收到命令，指救护车须得警察批准才可以进入示威人群中救人
4. 元朗无差别袭击事件重组：警察在白衣人离开一分钟后到场
5. 京都动画和它试图对抗的两兆血汗产业
6. 727冲突全纪录：示威者元朗抗议涉黑白色暴力 香港警察对示威者频密发射催泪弹
7. 早报：香港巴士工会响应今日“全港大塞车”，料港铁罢工机会不大
8. 0803九龙游行全纪录：尖沙咀到太子处处可见示威者，黄大仙意外爆发激烈冲突
9. 梁俊彦：这些年，激进何君尧如何收编元朗乡事力量
10. 早报：港警承认元朗事件提前知情，迟到“39分”，警员离开合理，拒绝道歉

---

## 编辑推荐

---

1. 专访前问责高官王永平：港府每一步都是史无前例的粗暴
2. 莫迪的民族主义IT男：印度“硅谷”的躁动未来
3. 李立峰：反修例运动，政府支持者心中，警察会永远伟大吗？
4. 访美、访日、遶境之后，柯文哲终宣布组党，可望加入选总统战局
5. 鲍克凡：新老交替暗潮汹涌 北非“民主灯塔”是否仍能闪耀？
6. 林律希生前自述：《民主会战胜归来》、六四乐队及病魔
7. 邓聿文：李鹏的两大政治遗产——兼论破解“镇压-稳定-增长论”
8. 香港研究的国际意义：受制与反制，中英狭缝间的翻译活动

9. 曾经监督政府的报纸，现在帮政府做微信号运营

10. 梁俊彦：这些年，激进何君尧如何收编元朗乡事力量

---

## 延伸阅读

---

### 刘兆佳：后政改的中央对港政策

中央认为，香港回归后出现的管治困难和政局混乱，主要原因是香港存在着一股不容轻视的反对力量.....

### 李咏怡、杨区丽洁：香港高官问责制诞生15年，仍然发育不全

问责制推行了15年，可说仍然是“发育不全”、欠发展的状态。幸好成熟的公共行政系统起了一定的缓冲作用.....

### 郑炜：欠缺政治机会和组织的香港，为何突然走出社运低潮？

伞后社运气氛低迷，政治高压愈烈，大家为甚么愿意为这个议题走出来，令集体行动踏上一个新台阶？

### 吴木銓：修逃犯例与中央地方关系——香港需思考如何寻找平衡点

香港目前面临的情况与全世界许多国家一样，中央政府扩张权力之后，地方政府处于两难处境。香港各界人士需要思考，如何在当今世界多变的格局中寻找一个平衡点。

### 五问元朗黑夜：“预先张扬”的袭击与多次缺席的警力

端传媒综合多间传媒报道及现场观察，尝试剖析这宗袭击至今尚未厘清的谜团。

### 国务院港澳办发言讲“四个严重”、“四个坚决”，向香港警队致以崇高的敬意

港澳办表示香港目前最严重的局势，是暴力犯罪行为未有得到制止，同时表示实践一国两制时，三条底线不能触碰：不能允许危害国家安全主权的行为，不能允许挑战中央权力和香港《基本法》，不能允许对内地实行渗透、破坏。