

(立法會秘書處撮譯本，只供參考用)

香港浸會大學  
香港過渡期研究計劃首席研究統籌  
政治與國際關係學系副教授  
戴高禮博士  
向政制事務委員會提交的意見書

## **1. 概念及定義**

- 1.1 只行使權力而無須負上任何責任，則與專橫無異。單向的問責制度等同奴隸制。對政府及社會而言，最重要的莫過於設立健全及運作良好的問責制度。有效運作的問責制度是自由社會的基石。
- 1.2 要有民主，則須確保權力及責任雙向交流，即既從上下放權力，從下向上負責；又從下向上賦權，從上向下負責。任何人，不論上至當權者及下至普羅市民，一律須遵從規管權力和問責制度的規定，這就是法治精神。在一個民主社會中，人民會透過共識設立制度，並透過這個制度將權力及責任分配，以致各方有本身的權利和職責。在這個制度下，當權者掌握權力，而這種權力是由人民授予的；另一方面，當權者須對人民負責，才能獲得人民的認受。
- 1.3 當權者要獲得來自人民的權力及認受，社會才會安定繁榮。相反，倘若當權者得不到來自人民的權力及認受，則難望有良好的管治，亦難望社會安定繁榮。
- 1.4 權力是賦予職位而非個人。換言之，任何擔任某個職位的人均可行使賦予該職位的權力，沒有人會永久擔任該職位。問責制度應設有機制，以便在有需要時按有系統的方法撤換擔任某職位的人。此外，社會應定期舉行選舉，讓人民重新選出代表，由該等代表行使人民所賦予的權力。
- 1.5 任何職位持有人在行使賦予有關職位的權力時，必須具有透明度，對上對下均須負責。舉例而言，某名官員賦權另一人管轄某地，該名官員必須為此向賦權他擔任其職的人負責。現今社會已設立不同形式的定期選舉，以便任何職位持有人在有需要時可以撤換。
- 1.6 管治要有透明度，並須受到監察。各政府部門均有責任查核公務員及公職人員有否貪污(公務員指為市民及其授權的代

表服務的人；公職人員指由市民或其代表選出或委任擔當某些職位的人)。社會各界均有本身的非政府機構，負起監察政府運作的職責，以便向其界別的成員或支持該等機構的市民交代。公營機構及私營機構的成員應定期轉換位置，即由公營機構轉往私營機構工作，或由私營機構轉往公營機構工作，此安排有助改善公私營機構的運作。在現今社會中，此情況經常出現。

## 2. 香港的問題架構及情況

- 2.1 香港實行行政主導的政府體制，行政長官由一個可算是代表民意的選舉委員會推選產生，並由中央人民政府任命。行政長官對上須向國家官員負責，對下亦須向立法會負責，並向推選他的選舉委員會負責。
- 2.2 香港實施局部問責制度和局部選舉制度並非理想的安排。然而，在社會仍未作好準備之前，此一安排只屬權宜之計。因此，《基本法》訂明，行政長官及立法會“最終”由普選產生。據學者進行的民意調查顯示，市民普遍十分支持《基本法》的該項條文。
- 2.3 香港過渡期研究計劃(下稱“研究計劃”)多年來一直就市民對憲制架構的意見進行研究。在 1998 年及 2000 年兩次立法會選舉前後，研究計劃曾多次以隨機抽樣的方式進行民意調查，結果顯示，贊成以直接選舉取替功能組別選舉的市民人數有穩步上升的趨勢。此外，大部分受訪者均支持透過直接選舉選出行政長官。
- 2.4 主要官員由行政長官提名，並報請中央人民政府任命。主要官員同時亦須受到立法會的審查和質詢。除非所有主要官員均由直選產生，否則難以確保主要官員負上適當的責任。
- 2.5 行政會議由經選舉產生的行政長官及一羣資深的委任成員組成，負責作出政策決定。根據《基本法》，行政長官必須批准可能影響政府政策或財政預算案的議案。行政長官在決定批准或不批准該等議案之前，須徵詢行政會議的意見。因此，行政會議事實上可就立法會提出的議案行使“否決權”。
- 2.6 研究計劃的結果顯示，儘管大部分市民支持各種形式的政治辯論，但市民卻不大支持行政會議擔當制衡立法會的角色。只有半數市民贊成行政會議可就立法會的議案行使“否決權”。有見及此，行政會議有需要加強向公眾問責，以提高市民對行政會議的認受性。雖然以直選選出行政長官無疑可改善有關情況，但當局亦有需要改變行政會議的現有成員組合，以及高級官員所擔當的角色，以加強行政會議的認受性。

- 2.7 當局應改善行政會議的成員組合，加強行政會議的角色，以便行政會議在政治方面發揮更大功效。出任行政會議成員的政府高級官員應獲得政治任命。其他行政會議成員應擔當行政長官的智囊，並來自各個親行政長官並支持其政策的政黨。當行政長官及該等政黨參選，選民不單可以為支持某人而投票，還可以為支持某些政策而投票。如要在香港發展負責任的民主制度，就必須澄清選舉在政策上的角色。此外，當局有需要按照《基本法》的規定，進一步發展立法會及行政長官的選舉制度，這樣才能加強高級官員的問責。

M2334