

(香港人權監察用箋)

就現行政治體制的利弊及對良好管治的影響
及行政機關與立法機關的關係
向立法會政制事務委員會提交的意見書
2005 年 1 月 15 日

引言

香港人權監察就現行政治體制 4 方面的主要問題表達關注：

1. 欠缺政績合法性
2. 欠缺代表合法性
3. 立法會與行政長官之間的合法性與權力不平衡
4. 違反國際人權公約

I. 欠缺政績合法性

在此方面的主要問題包括：

1. 政策失誤
2. 問責制失敗
3. 政府司局級官員之間存在溝通問題兼且未能互相協調。

II. 欠缺代表合法性

1. 行政長官

在此方面的 3 個主要問題為：

- 行政長官由一個僅包括 800 名成員的選舉委員會選出，然後由中國中央政府委任。該 800 名成員選自數個界別，並無廣泛代表性。
- 由於行政長官並非由公眾選出，因此他／她無須向公眾負責。因此，行政長官往往未能滿足公眾的需要和訴求。一個並非經普選產生的行政長官甚至可能沒有能力和經驗去瞭解公眾的訴求，以及將該等往往有分歧的要求兼容並包。
- 一個並非政黨¹主要人物的行政長官不能有效地從政黨利益表達及匯集的功能得益。

¹ 根據《行政長官選舉條例》第 31 條，行政長官不能是政黨的成員。

2. 立法會

立法會有 3 項有違民主精神的元素，以致未能有效反映民意。設立功能界別、實行分組表決制度，以及對立法會議員提出的私人法案及的議案施加諸多限制，都嚴重損害了立法會的代表合法性。這些有違民主精神的元素令立法機關作為代表機構的功能癱瘓。

a. 功能界別

- 選民範圍狹窄：可在功能界別選舉中投票的人少於 2 000 萬人。許多人並無獲得充分代表，甚至並無代表。功能界別主要保障界別利益。
- 團體投票：由於選舉採用團體選民投票的方式，選民範圍更加狹窄。由於很多人未被列入任何功能界別，因此功能界別淪為妨礙民意轉化為政策的障礙。
- 功能界別偏向反對代表民意的議案
 - “功能界別代表經常反對地方選區代表動議的議案 (84.4%有關政治事宜及 76.1%有關經濟事宜的議案遭到反對)。鑒於地方選區代表在某程度上反映民意，利便民意的表達顯然並非功能界別代表的首要關注。”²
 - 然而，“值得注意的是，當地方選區代表反對政府的立法提案及動議議案修正該等提案時，功能界別代表反對地方選區代表提出的修正案 (75.5%有關政治事宜及 90.5%有關經濟事宜的修正案遭到反對)，實際上令政府的提案得以通過。³

b. 分組表決機制⁴

- 立法會議員提出法案及議案的程序設有諸多限制，當中最不利議員私人法案或議案的便是分組表決機制。在許多情況下，即使反對的功能界別議員屬全體議員的少數，此機制亦可阻撓法案或議案獲得通過。舉例而言，雖然 38 名議員贊成設立最低工資的議案，但該議案仍因 16 名功能界別議員反對而被否決。這就是為少數人而犧牲公眾利益。此機制甚至損害純粹透過沒有法律約束力的議案表達意見的自由。⁵

c. 對議員提出的私人法案施加諸多限制

- 立法會議員只能以個人名義或聯名提出與公共開支、政治體制或政府運作無關的法案。他們提出有關政府政策的法案前須事先獲得行政長官書面同意。

² Kwok, Rowena (2004) Constitutional Review and Democratic Development: the Way Forward – Functional Constituencies: Where to now? “The Voting Behavior of Functional Representatives”, HKU

³ 同上，2004。

⁴ 《基本法》附件二(香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序)作出的其中一項規定為：“立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過。”

⁵ 反之，《基本法》附件二作出另一項規定，就是“政府提出的法案，如獲得出席會議的全體議員的過半數票，即為通過。”

III. 立法會及行政長官之間的合法性與權力不平衡

有違民主精神的元素令立法會不能有效代表香港市民大眾，不但嚴重限制了立法會的代表合法性，而且大大限制了立法會的權力。立法會最少有半數議員是透過普及及平等的選舉產生的，但只透過小圈子選舉產生的行政長官所享有的權力卻遠超其上。合法性與權力成反比的情況，特顯行政長官並無民意授權。

諷刺的是，行政當局雖然既無代表性，亦無合法性，卻擁有最大的權力。另一方面，相對上較具代表性的立法機關(儘管仍有嚴重不足之處)幾乎全無權力。權力及合法性失衡的情況引致行政當局在制訂政策時困難重重。

IV. 違反國際人權公約

聯合國人權事務委員會的結論是，香港的選舉制度違反《公民權利和政治權利國際公約》。該委員會並呼籲當局立即採取行動，使香港的政治體制符合公約的規定。⁶

建議：

人權監察建議透過下列措施解決上文羅列的問題：

1. 取消所有功能界別，透過普選產生所有立法會議員。
2. 為改善行政長官的代表合法性，我們建議在提名行政長官人選方面應撤銷帶有歧視性質的不合理限制，並以普選的方式產生行政長官。
3. 擴大民主空間，讓政黨得以發展，從而解決下列問題：
 - 行政長官欠缺政治經驗；
 - 行政長官缺乏支持；及
 - 政府司局級官員之間存在溝通問題兼且未能互相協調。
4. 修訂《基本法》，撤銷就議員動議私人法案方面施加的不適當限制，使立法會可以對行政機關作出更大制衡。

⁶ 聯合國人權事務委員會的審議結論：大不列顛及北愛爾蘭聯合王國(香港)(09/11/95. CCPR/C/79Add.57)載述，

“19. 委員會注意到，聯合王國提出的保留條款訂明，公約第 25 條並不規定須在香港設立經選舉產生的行政局或立法局。然而，委員會認為，經選舉產生的立法局一旦設立，其選舉必須符合公約第 25 條的規定。委員會認為，香港的選舉制度除不符合公約第 25 條的規定外，亦不符合公約第 2、3 及 26 條的規定。委員會特別要指出，在立法局 60 個議席中，只有 20 席須經直接普及的選舉產生，而功能界別的概念過分側重工商界的意見，加上選舉權按財產及功能而定，某些選民因而受到歧視。這顯然違反公約第 2 條第 1 段、第 25(b)及 26 條。委員會亦關注到，該等剝奪被定罪者的投票權長達 10 年的法例，對公約第 25 條所保障的各項權利，可能構成不相稱的限制。

“25. 委員會建議，當局應立即採取行動，確保選舉制度符合公約第 21、22 及 25 條的規定。”