

香港城市大學公共及社會行政系系主任及副教授張炳良先生於2000年1月27日向立法會政制事務委員會提交意見書，就香港的政制發展表達意見，以下是該意見書的撮譯：

本地政治學者及政界人士老早已察覺香港在1997年以後的憲政安排會造成一個政治困局。民建聯主席曾鈺成先生近期的言論再度引發這方面的爭論。曾先生指出，在立法會議員處於“有票無權”，而政府官員則“有權無票”的情況下，雙方均感到非常沮喪。長此下去，公務員隊伍中的人才勢必流失，而政黨亦無法吸引有才華的人士競選立法會議席。

儘管一般人感覺現時的行政立法關係處於緊張狀態，但仍未出現政府的重要議案會被立法會否決的即時危險。原因是立法會現時仍由功能界別及親北京的議員主導。曾先生建議由立法會內數個政黨的議員組成佔大多數的聯盟，負責提名行政長官人選，再由行政長官委任有關政黨的成員出任主要官員。這樣的體制實際上類似坊間俗稱的“部長制”。

香港特區在憲制上的困局基本上源自《基本法》，因為《基本法》大致上延續了英國殖民地時代的制度，其特徵如下：

一個行政主導的體制，權力高度集中於行政當局，以致立法機關只可擔當處理行政機關的建議的角色；

一個由公務員支配的行政當局，幾乎所有主要職位均由公務員出任，他們實際上擔當“部長”的角色；及

一個兼職性質的行政局(現為行政會議)，憲制上，行政局(或現時的行政會議)只在制訂政策方面向總督(現為行政長官)提供意見及協助，但在政治上被視為總督(現為行政長官)的內閣。

以往由於所有行政局及立法局議員均由總督根據公務員的建議委任，上述殖民地制度在運作方面沒有問題。但自從立法機關於上一世紀八十年代中期開始引入經選舉產生的議席及到九十年代引入直選議席後，立法機關不再輕易受行政機關擺布。及至現在，立法機關已把監察行政機關視為本身的主要職責，導致部分行政會議成員及政府官員質疑立法會是否已成為一個“反對黨”機構。鑑於立法會無法參與制訂政策，結果只能透過採取否決政府議案或甚至財政預算案這樣極端的手段發揮政治上的影響力。

行政會議的成員雖然仍由委任產生，但由行政長官委任的成員均有各自的政治主張。部分成員可能有更大的政治野心，若得到行政長官支持，他們會願意推動本身的政治主張。行政會議成員與擔任主要管員的公務員已就由哪一方領導行政主導的當局方面，存在微妙的對立關係。高級公務員發覺越來越難以滿足公眾要他們負上政治責任的要求。

憲制困局的長遠解決方法

行政立法關係

《基本法》已規定特區的政治制度以行政立法分權為基礎。一個行政主導的政體導致立法機關在提出法案及修訂政府的議案方面的權力被大大削弱。

要解決這種憲制上的反常現象，最直接的方法是為特區引入一套建基於分權和相互制衡的民主制度，透過以一人一票的方式選出行政長官和立法會議員，令兩者均獲得廣大市民的授權，從而在權力方面達致真正的平衡。對立法會議員提出議員條例草案的限制應予廢除，以便立法會在制訂政策方面擔當更為積極和建設性的角色。

行政會議

行政會議的角色應予重新釐定。行政會議是殖民地時代遺留下來的產物。行政長官必須及確有需要擁有本身的最高層政策顧問，該等顧問可組成一個委員會(例如美國總統的安全及外交事務委員會)。但我們最終必須決定應否對最高層的“部長”職位(例如政務司司長、財政司司長及其他局長)作出政治任命。若答案是肯定的話，擔任該等職位的人便會在政治上與行政長官組成聯盟，並協助後者領導整個政府。如此一來，一個並非屬全職內閣的行政會議便再沒有存在價值。

立法會

行政當局覺得立法會對其產生威脅及困擾的原因，是領導行政當局的行政長官並非由一人一票的選舉產生。若行政長官是由一人一票的選舉產生，他相對於由全面直選產生的立法會將具有更大的認受性。

有多種方法可達致一個透過民主選舉產生的立法會：

- (1) 透過地方選區選出全部60個議席；
- (2) 在60個議席當中，30席以地方選區為基礎選出，其餘30席則以全港範圍的單議席單票制選出；或
- (3) 在60個議席當中，30席以地方選區為基礎選出，其餘30席則以功能界別為基礎選出，但社會／經濟的功能界別

以一人一票的模式設立，以便在實際上令全體有權投票的市民均可在地方選區及其中一個功能界別的選舉中投票。

此外，若有人擔心，在推行全面直選的初期，商界及專業精英會處於不利位置，可把立法會的議席數目增至例如100或120席。鑒於本港人口在10年後預料會增至800萬至1,000萬，有足夠理由以如此幅度增加立法會的議席。如此一來，該等精英在“比例代表制”的投票制度之下，即使參與一人一票的直選亦有機會晉身立法會。

公務員隊伍

為保障公務員保持政治中立，最高層的公務員必須不能過於政治化。因此，所有“部長”職位(即政務司司長、財政司司長、律政司司長及所有局長，但不包括執行部門的主要官員，例如警務處處長等)均由政治任命產生，其任期與行政長官相配合。現任公務員若要擔任該等職位，必須先以自願退休的方式離開公務員行列，然後以合約形式接受政治任命。

政黨

由於現行政治體制建基於行政主導的制度之上，因而窒礙了代議政制的發展。倘若本港最終步向全面民主，政黨的角色將更為重要，屆時立法會內可能會出現大多數黨或由數個政黨組成的大多數聯盟，因而可與行政長官進行政治上的討價還價，或促使一個具有政黨政治背景的行政長官透過民選產生。

舒緩現時的反常情況的短期措施

行政立法關係

首先，行政長官應靈活詮釋《基本法》對於議員提出議員條例草案所作的限制，以便議員可透過提出立法建議對政策的創新作出貢獻。政府應委任立法會議員及有政黨背景的專業人士及社區領袖出任政府主要諮詢組織的成員，而政務司司長應定期與立法會內主要政黨的領袖會面，聽取關乎立法議程方面的意見。

同時擔任行政會議成員及立法會議員不會有多大好處。原因是具有這種雙重身份的人士會較為著重其行政會議成員的角色。因此，期望他們協助爭取立法會議員支持政府的想法未必奏效。

委任政黨領袖出任行政會議成員的作用亦不大，因為沒有政黨願意受行政會議的集體負責和保密制的約束，因而放棄本身在政治上的獨立性，除非行政長官願意與主要政黨組成某種聯盟。

行政會議

委任全職受薪的行政會議成員的建議不切實際，除非接受委任者願意成為全職政客。然而，行政會議成員有義務更為積極地捍衛政府的政策。

必須清楚界定行政會議成員與政策局局長之間的角色。雖然前者可獲委任領導政府政策諮詢委員會，但他們不應負責制定政策，因而令政策局局長淪為附庸角色，這樣只會造成混亂及矛盾。行政長官如希望由某名行政會議成員在制訂政策方面擔當主要角色，只需委任該人出任全職的政策局局長便可。

部長制及公務員

當第二任行政長官的任期開始時，便會帶來一個對擔當“部長”角色的主要官員作出政治任命的機會。接受委任者可以是現任公務員或公務員以外的人士。若非公務員人士若願意全職協助行政長官，他們可以“部長”而非行政會議成員的身份受聘。行政長官亦可成立一個“部長式內閣”。

M1537