

香港城市大學的鄭宇碩教授日前向立法會政制事務委員會提交意見書，就香港的憲制、政治及法律制度表達意見，以下是該意見書的撮譯：

自從香港回歸以來，中國領導人已向本港及國際社會展示，他們對香港嚴格奉行不干預的政策。歐洲委員會在1999年年初就香港特區發表的首份年報中承認，香港的基本人權、自由及自主權大致得到捍衛。該報告歡迎1998年5月的立法會選舉步向更廣泛的全民參與的情況，並呼籲特區政府盡快就推行全面民主作出明確承諾，並為推行全面民主定出合理時間表。

目前，港人的信心主要建基於兩項設想：首先是中國的經濟改革及對外開放的趨勢已屬不可逆轉，其次是中國領導人決心維護香港的穩定和繁榮。港人亦明白，“一國兩制”能否維持取決於以下因素：(a) 香港對中國的現代化建設的貢獻；(b) 香港對台灣的示範作用；(c) 若香港現時的情況變壞，國際社會對中國的信心將受負面影響；及(d) 中國若改變對香港的政策將會打擊內地支持改革的幹部的信心及士氣。

中國領導人可放心對香港採取表面上不干預的政策，因為《基本法》已確保從北京的角度而言不會出亂子。《基本法》第一百五十八條及第一百五十九條訂明，該法的解釋權及修改權分別屬於全國人民代表大會常務委員會及全國人民代表大會。在政治制度方面，《中英聯合聲明》及《基本法》均訂明，香港特區的行政長官及主要官員由中央人民政府任命。雖然一般認為，有關的任命只是要顯示中國對香港的主權，但中國負責香港事務的官員表明，有關的任命是實質性的，顯示中央政府擁有否決權。《基本法》亦規定行政長官向中央人民政府及香港特區負責。《基本法》為特區定下的政治制度令行政長官成為一個地方政府內非常強勢的領袖。行政長官行使類似美國總統的職權，但相對於立法機關而言較後者擁有更大權力。例如若立法會拒絕通過財政預算案或其他重要法案，經協商後仍未能取得一致意見，行政長官可解散立法會。

此外，行政長官有權批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議，以及根據安全和重大公共利益考慮，決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否向立法會或其屬下的委員會作證或提供證據。此兩項規定嚴重削弱了立法會在監察行政長官和行政機關方面的作用。

總括而言，《基本法》為香港勾劃的政治制度基本上是一個“行政支配”的制度，當中行政長官行使與前英國殖民地時代的總督類似的權力，而立法會的權力則非常有限。

自從回歸以來，香港公務員的表現備受市民評擊。從處理禽流感、新機場開幕到高估本港的電力需求，香港的高級公務員接二連三地犯錯。雖然針對公務員的許多批評是有理據的，但必須注意的是，一個更為開放的政府及回歸以來的經濟困境確令港人對高級公務員更為不滿。不過，這方面需探討長期存在的結構問題。

香港的公務員制度沿襲英國的文官制度。但與英國不同的是，香港最高層的公務員負責制定政策及爭取公眾支持他們的政策。在此方面他們與政客無異，根本不存在中立。不過，他們卻無須向市民負責，即使其所制定的政策失敗，他們亦不必辭職。

對公務員的不滿已引發推行“部長制”的討論。理論上，某個政黨或政黨聯盟若能控制立法機關大多數議席，便可指令行政機關推行政策及可要求控制至少部分高層公務員的任命。不過，這樣的政制違背中國領導人所提倡的“行政主導政府”。因此，親中及親特區政府的政黨及獨立人士無意支持“部長制”。而民主派政團現時則不太關注此問題，因為他們明白，在目前的選舉制度沒有重大改革的情況下，他們難以在立法機關取得大多數議席。

倘若“部長制”是指從公務員以外吸納人才擔任局長級職位，則政府其實早已實行此制度。現時的律政司司長及衛生福利局局長均來自公務員以外。港英統治時代已有這樣的情況。雖然以外界人士取代部分高層公務員會引起爭議及打擊公務員的士氣，但此舉有助加強高級公務員的問責性及清除若干在市民心目中屬不稱職的公務員，因而獲得市民相當程度的支持。

行政長官在當選後不久曾宣布由若干行政會議成員分別負責指定的政策範疇，當時圍繞這些行政會議成員與有關的政策局局長之間的關係，以及所有行政會議成員最終會否被指派負責各個政策範疇的工作引起揣測。但自回歸以來，行政會議成員顯然並沒有成為所謂的超級局長。相反，他們時常被批評過於低調，沒有積極捍衛政府的政策。不過，從憲制的角度而言，行政長官可加強行政會議的職能，把其轉化為一個美國式的內閣。

另一項改革公務員制度的方案，是向最高層的公務員提供以合約聘用的選擇。此方案可在現時推行，且不會遇到強大阻力。根據合約制可給予這些最高層的公務員較現時高很多的薪酬，但與此同時打破“鐵飯碗”制度，即有關合約可能不獲延續甚或可能會被終止。這樣的安排至少可改變最高層公務員之中的工作文化，並為在公務員之中逐步全面推行合約制提供進一步理據。

民建聯主席曾鈺成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。不過，連曾先生本人也承認，該建議在可見的將來不大可能實施，因為中方不大可能會容許政黨奪去行政長官委任主要官員的權力。

在千禧年來臨後的數天出現了可能具重大影響的政治突破，因為民建聯、自由黨及民主黨同意，在2007年對立法會的選舉制度作出檢討後，2000年立法會的所有議席應透過全民普選產生。三大政黨所達成的共識將對董建華所領導的特區政府構成重大壓力，迫使其早在2007年來臨前便開始研究憲制改革問題。

但有一點值得注意的是，更改選舉制度必須獲得立法會全體議員三分之二多數通過及行政長官同意。很難想象由功能界別選出的議員會支持透過削減功能界別的議席增加直選議席。其中一項爭議較小的方案是把立法會的議席總數增至90席，從而在2007年的檢討時提高直選議席所佔的比例，把直選議席的數目增至60席。各政黨將較容易就這樣的安排達成協議，因而有可能獲得立法會全體議員三分之二多數支持。如此一來，民主派陣營希望立法會全體議員均由直選產生的目標便需留待再下一次檢討時才有機會實現。

在未來數年間，“中國因素”仍將在香港特區討論憲制改革時舉足輕重。中國領導人顯然不願放棄其對香港政局所行使的否決權，故傾向維持現狀。一般相信，行政長官在重要政治問題上不會違背北京的意願。

鑒於以上的阻力及港人普遍而言並不熱衷於政治改革，董建華政權極有可能可把此事留待2007年後再作打算，屆時亦不過把改革局限於輕微增加立法會內的直選議席數目。

那麼政治改革的推動力來自何方呢？董建華若確實希望把香港提升為世界級大都會，便須鼓勵港人積極參政。港人若只求安定繁榮，缺乏公民意識，香港將永遠不會成為亞洲的倫敦或紐約，相反，逐步淪為中國另一個城市的機會則大得多。隨著經濟發展日趨成熟及來自鄰近地區的競爭，港人獲取高薪厚職的機會越來越困難。這樣希望可促使年青一代的港人不再只求經濟和個人方面的安逸，而應更為重視自我表達及生活質素。在此方面，參與政治將令生活變得更有意義和充實。