

**香港中文大學政治及行政學系副教授李詠怡女士就香港特別行政區的政制發展向立法會政制事務委員會提交的意見書**

主張實行部長制的人士普遍提出4個論點。首先，部長制可加強行政機關的領導，行政長官連同其委任的部長可組成一支連繫緊密的決策隊伍。第2個論點是加強政治問責性，因為接受政治任命的官員及部長須承擔政治責任，並可能需為其所犯的錯誤引咎辭職。第3個論點是，公務員可以保持政治中立，因為部長將負責與立法會議員打交道，公務員因而無須牽涉政治問題。第4個論點是，部長制是民主制度不可或缺的元素。香港如要進一步發展民主，必須實行部長制。

嚴格而言，在該4個論點當中，本人認為只有第4個論點可以成立。首先，政治忠誠只是行政長官委任部長時的考慮因素之一，另一原因可能是政治妥協。行政長官未必視其內閣為徵詢政策意見的最重要來源，而內閣亦未必是集體決策的核心。以美國為例，總統的內閣並非決策機關，美國總統更為依賴其私人顧問提供政策上的意見。關於政治問責性的問題，民主的一般準則是，部長在其領導的部門犯了政策上的重大錯誤時便可能需要辭職。多個實行民主的地區並無規範公務員必須政治中立，英國的公務員體制是政治中立的典範，該國的高級公務員只須就政策事宜提出客觀的意見，部長只負責宣傳政策。美國的情況則有所不同，各個部長與公務員之間有多層政治架構，換言之，高級公務員的部分職責被政客所取代。但另一方面，公務員與國會議員及關注團體之間亦有密切接觸，以進行游說工作。在法國，部長有權委任高級公務員。在德國，部長以下的人員是部長從公務員之中委任的政客。就英國的情況而言，在戴卓爾執政期間，公務員的政治中立程度被削弱。上述情況顯示，實行部長制政府未必可確保公務員保持政治中立。

因此，香港如要利用實施部長制可能帶來的所有好處，便應從架構的建立此一較廣泛的角度加以考慮。實行部長制可否加強行政機關的領導地位、提高政治問責性，以及保持公務員政治中立，須視乎部長制在何種政治架構下運作而定。

倘若香港現時(即在行政長官董建華執政時)實行部長制，若能適當挑選部長的人選，並在部長與公務員之間成功建立工作關係，行政機關的權力可望得以加強，但政治問責性可否提高則大部分取決於董建華的個人風格。從當局處理吳靄儀女士對律政司司長梁愛詩女士提出不信任動議的手法得知，董建華把任何提高公職人員政治問責性的要求視為對其領導班子權威的挑戰。

## 人員選拔

部長人選主要來自3個來源，即政黨、私營機構和公務員。實行議會制度的國家通常從執政黨或執政黨聯盟中挑選部長，美國則是從私營機構中揀選部長的典型例子，該國的部長大多是專業人士、商界行政人員及學者。

倘若香港現時實行部長制，便不可能以執政黨的方式存在，因為當中存在合法與否的問題。此外，部長的職位可能成為各政黨進行政治角力的對象。另一方面，從私營機構挑選部長人選似乎可行，但私營機構有否足夠具備領導內閣部門所需的政治技巧的人選則成疑問。從公務員當中揀選部長似乎是最切實可行的方案，因為公務員已具備政策上的領導和管理才能，並最有機會能與公務員隊伍建立工作關係，同時亦獲社會各界接納

長遠而言，人員的選拔與香港將採取的代議制度息息相關。因此，此問題不能與民主化進程的問題割裂開來。

## 結論

原則上，實行部長制是進一步發展民主制度不可缺少的部分。關於香港現時應否實施某種部長制的問題，本人認為，現時實施部長制不會對管治質素帶來即時的改善。相反，獲委任的部長如無法與公務員成功建立工作關係，這將會導致公務員變得政治化。不過，即使雙方可建立工作關係，亦只會鞏固行政長官的權力而不會加強政治問責性。部長制無疑有助培養部長及管治人才，但同時亦會令某些政黨在不公平的情況下取得優勢。

2000年2月16日