

香港人權監察於2000年3月向立法會政制事務委員會提交意見書，就香港特別行政區的政制發展表達意見，以下是該意見書的撮譯：

香港人權監察認為，政制事務委員會確定需予考慮的若干問題非常重要，不宜只由立法會或政府單方面作決定。為確保香港的政制獲得廣泛支持，應盡可能讓整個社會參與決定香港所應採用的民主模式。鑒於商界部分人士反對民主化，故應讓社會上更多人士表達意見，因為後者的利益往往與商界的利益並不一致。

香港人權監察要求召開憲制會議，形式則可參照當年南非結束種族隔離統治後制訂憲法的憲制會議，以決定香港應採用“總統制”還是“總理制”模式的政府體制，以及主要官員的問責性，民主化進程的時間表及相關事宜。

民主的模式

香港應步向民主，這至少在理論上是整個社會的共識，因為《基本法》第六十八條訂明最終達至全體立法會議員由普選產生的目標，而第四十五條亦訂明最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生行政長官的目標。

儘管有上述的最終目標，但社會上卻甚少考慮如何達至該等目標，部分原因是由於自回歸後，香港的民主化進程出現倒退，這令人懷疑普選的目標會否實現。故此，支持加快民主步伐的人士通常集中關注民主化此單一議題，而甚少顧及民主的模式。

事實上，香港應採用一套既切合本身情況及歷史背景，亦得到廣泛支持的民主模式，此點非常重要，因為每個民主國家各有不同的傳統，主要民主社會之間在制度方面可能有很大分別。

《基本法》第四十五條有關以普選選出行政長官的條文顯示，香港可考慮採用美國式或法國式的民主制度。

根據法國式及美國式的制度，行政首長(即總統)及立法機關是透過不同的選舉分別選出，兩國的總統均非立法機關的成員。但兩者的重要分別在於法國所採用的是部長制政府體制，即由總統委任在議會中獲大多數支持的政客擔任總理，再由總理委任內閣部長。總理負責國家的日常事務，而總統則負責重要決策和外交政策。美國方面，總統通常委任並非國會議員的人士擔任高級官員，他們並非終身制的公務員，但通常是總統所屬政黨的支持者。參眾兩院有些議員有時亦會接受委任成為政府官員，但他們須辭去議員的職務。

英國、澳洲、加拿大、新西蘭、德國、日本、印度及新加坡均並非直接選出行政首長。這些國家的政府首腦由在議會中佔大多數的政黨的領袖出任或由在議會中獲得大多數支持的政客出任。

美國制的其中一大弱點是，當總統與在國會中佔大多數的議員來自不同的政黨時，總統所提出的法案便難以在國會獲通過。香港若以直選分別選出行政長官及立法會全體議員，便有可能出現美國經常出現的政治僵局。

但同樣的問題並未在法國出現，部分原因是法國設有總理職位及採用部長制政府，主要的部長通常由地位崇高的政客出任，他們既是國會議員，亦是政府部門的決策首長。如此一來，總理所提出的政策即使不獲總統同意，亦可獲得整個政府層面的支持。相比之下，美國的部長是由總統委任，若國會是由反對總統的議員控制，總統只能落實獲得國會內兩黨支持的政策。

香港人權監察認為，應就哪一種體制對香港而言最有效的問題進行廣泛的辯論。

主要官員應否接受政治任命

上述民主國家均有接受政治任命的主要官員，但委任的形式各異。在英國及其他奉行英式制度的國家，大多數獲得委任的主要官員與其所組成的政府共存亡。而公共行政的延續性則由終身制的高級公務員所維持，他們被禁止參與政黨政治，不論那個政黨執政均會提供政治上中立的意見。不過，這樣的制度亦有缺點，例如公務員缺乏政治承擔和未能體察許多政策在實施方面的實際困難，以及傾向不願提出果斷的政策。

相比之下，法國及美國位居部長以下的許多高級公務員往往接受政治任命。例如美國許多駐外大使是透過政治任命。因此，這些公務員在執行政府政策方面有更大的承擔。

香港沿用英國的公務員制度，但因為沒有採用部長制，主要官員現時擔當傳統的英國內閣閣員的角色，負責向立法會解釋政策。這令這些公務員處於困境，因為他們被要求為一些他們個人未必支持的政策辯護。

理論上，香港可採用法國式或美國式制度，引入透過政治任命的公務員。事實上，香港已採用此一制度，現任律政司司長便是一個例子。不過，若全面推行此制度，便可能導致公務員人才流失及嚴重打擊公務員的士氣。

普選

香港人權監察在香港普選的問題上與聯合國的看法相同。《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港已近30年，但香港仍未全面落實普選，聯合國人權事務委員會譴責此舉是公然違反該項公約的行為。政府欠缺問責性不利於香港的經濟和社會發展，當局沒有理據進一步推遲落實普選。

不過，行政長官及立法會不應分別透過普選選出。有很強的理據指出，與由直接選出的行政長官比較，透過由在立法會佔多數的政黨間接選出的行政長官將可組成更為穩定和有效的政府。

民主的動力和政治現實

香港反對民主的力量甚為強大，現任行政長官明顯不信賴民主，部分曾藉殖民地時代的寡頭制度得益的大商家亦有相同的看法。此外，中央人民政府對於任何損害其控制及推動更大民主的舉動甚為敏感。

香港人權監察認為，若沒有可確保當權者為其行為負責的民主制度，香港所享有的自由將會消失，因此，傳統的民主派陣營及曾承諾推動民主的人士應為此而共同努力。

香港人權監察認為，香港應以南非憲制會議或澳洲於1998年就君主制的前途舉行的憲制會議為模式，召開憲制會議，以制訂日後的憲制安排。

香港人權監察已於1999年決定與其他有興趣的團體合作，希望為召開憲制會議而成立督導委員會，並曾與學者和部分政黨聯絡。香港人權監察呼籲立法會支持召開這樣一個憲制會議，並指定一個事務委員會研究如何展開這方面的工作。

M1679