

(立法會秘書處譯本，只供參考用)

(香港人權監察用箋)

香港人權監察就“主要官員問責制度”提交的意見書

香港人權監察(下稱“人權監察”)相信，要使主要官員向市民負責及加強香港特別行政區的民主制度，唯一方法是舉行普及而平等的選舉。

參與公共事務的權利是一項基本權利，對保障及實踐其他公民、政治、文化、經濟及社會權利均有重大影響。《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條訂明，所有公民應不受無理限制，有權以個人身分或經由自由選擇的代表參與公共事務，而締約國應定期舉行普及而平等的選舉。

人權事宜委員會曾在多個場合表示關注立法會的選舉制度並不符合公約的規定。¹ 委員會曾建議香港政府“採取所有必需的措施，維持和加強香港特區居民在公共事務上的民主代表性。”

《基本法》嘗試處理有關舉行普及而平等的選舉此一規定。《基本法》第二十六條訂明，“香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。”第六十八條規定，“立法會的產生辦法……最終達至全部議員由普選產生的目標。”

《基本法》並無保證香港特區日後會有民主。香港特區政府在2007年進行政制檢討後，未必會舉行普及而公平的選舉，或進一步向普及而公平的選舉邁進。

¹ 人權事宜委員會在1995年11月9日發表的審議結論載述，“委員會注意到，聯合王國就公約所提出的保留條文訂明，公約第二十五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後，其選舉方式必須遵照公約第二十五條的規定。依委員會所見，香港的選舉制度除不符合公約第二十五條的規定外，亦有違公約第二、三及二十六條。委員會特別要指出，立法局60個議席中，只有20席經直接選舉產生，而功能組別這個概念，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。這顯然抵觸公約第二條第一段、第二十五(丑)及二十六條。委員會亦關注到，該等可剝奪被定罪者的投票權長達10年的法例，對公約第二十五條所保護的各項權利，可能構成過分限制。”

人權事宜委員會在1999年11月4日發表的審議結論載述，“委員會在完成審議第四次定期報告後所通過的審議結論第19段中指出，前立法局的選舉制度並不符合公約第二條第一段、第二十五及二十六條的規定；委員會重申對此事的關注。另外，委員會對兩個臨時市政局即將解散也表示關注，因為在兩局解散後，香港特區居民參與公共事務的機會將會更少，而參與公共事務的權利，是受到公約第二十五條所保障的。香港特區應該重新考慮此事，並應採取所有必需的措施，維持和加強香港特區居民在公共事務上的民主代表性。”

在現行制度下，行政長官由一個選舉委員會推選，並由中央人民政府任命。然而，該選舉委員會並非透過普及而公平的選舉產生。

行政長官具有很大權力，包括任免主要官員。然而，許多香港人相信，即使主要官員在工作上犯了嚴重過失或表現未如理想，並應為此負上責任，行政長官也不會罷免他們。即使普羅市民已對某名主要官員失去信心，該名主要官員自動辭職或遭行政長官撤職的情況在香港甚為鮮見。這意味着主要官員及行政長官均無須向市民負責。倘若香港實行新制度，所有主要官員不再由公務員出任，而是由行政長官作出政治任命的人士出任，則該等獲得政治任命的主要官員，以及其掌管的政策局和部門均會對行政長官更負責。然而，這並不表示政府會對市民更負責。除非行政長官向市民負責，否則難望主要官員及行政機關向市民負責。

現時，高級政府官員由行政長官提名，並報請中央人民政府任命。行政長官在提名時無須諮詢任何人。作為一般做法，行政長官應先諮詢立法會，並在取得過半數立法會議員支持的情況下才可提名某人擔任某個高級職位。²

因此，人權監察要求透過普及而公平的選舉選出行政長官，並透過普及而公平的選舉產生立法機關。此外，人權監察要求行政長官就高級政府官員的提名諮詢立法會，並在取得過半數立法會議員同意的情況下，才可報請中央人民政府作出任命。倘若當局按照建議改革現行制度，整個行政機關(包括主要官員)將會有合法性。在新制度下，行政機關會更樂於聽取香港人的要求和意見，而行政當局亦會對市民更負責。

結論

香港需要發展憲制慣例，當市民對某名主要官員失去信心，行政長官便會罷免該名主要官員。香港需要透過普及而公平的選舉全面實現民主精神，並需要發展使行政長官、主要官員及行政機關向市民負責的憲制慣例。

2001年2月5日

M2328

² 當然，此種做法只會在立法會經普及而公平的選舉產生的情況下才有意義。人權監察作出建議時假設政府會繼續朝着全面民主的方向工作。