

# 香港特別行政區政治體制中的行政與立法機關

陳弘毅\*

## 一、前言

行政機關與立法機關的關係是憲法學研究中的其中一個核心課題。香港特別行政區雖然不是一個國家，但是在“一國兩制”的理論框架和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》(下稱《香港基本法》)的制度設計下，香港特別行政區有其高度自治的政治體制，這個體制中有行政、立法和司法等機關。因此，香港行政機關及立法機關之間的相互關係，便構成對於《香港基本法》的實施和香港政治體制的研究的重要部分。本文擬就此課題進行初步的探討。

本文分為三部分。首先將探討《香港基本法》起草時，就香港特別行政區的政治體制的設計所採用的基本原則，並對《香港基本法》中關於行政機關(包括行政長官和行政會議)和立法會的職能和權力的規定，作綜合的介紹。本文第二部分將研究在實踐中，香港特別行政區的行政機關和立法機關如何進行互動，從而探討香港特別行政區的政治體制的性質。最後，第三部分將討論“行政主導”的概念是否或如何適用於香港特別行政區的政治體制，作為本文的總結。

## 二、香港特別行政區政治體制設計的基本原則和內容

### (一) 基本原則

在設計香港特別行政區政治體制時，基本法起草委員會採納了以下三項指導原則。<sup>1</sup> 第一，要按照“一國兩制”的方針和《中英聯合聲明》中關於香港特別行政區政治體制的規定，從香港的實際情況出發，有關政制要既有利於維護國家的主權、統一和領

土完整，又能保證香港特別行政區實行高度自治。第二，有關政制要有利於香港的經濟繁榮與社會穩定，有助於香港的資本主義經濟的發展，同時兼顧各社會階層的利益。第三，既要保持香港原有政制的一些優點，又要逐步發展適合於香港情況的民主參與。

《香港基本法》在第四章規劃了特別行政區的政治體制，並就政制的以下各構成部分設有專節：行政長官、行政機關、立法機關、司法機關、區域組織、公務人員。特別行政區的政制，既不同於中國內地的以人民代表大會為權力機關並實行中國共產黨領導的多黨合作和政治協商的制度，也不同於西方國家一般採用的政制，又不同於香港殖民地時代的政制。有學者認為特別行政區的政制基本上繼承了殖民地時代“行政主導”的體制<sup>2</sup>，但另有學者指出，在起草基本法過程中關於政制裏的行政與立法機關的關係主要有三種意見：①立法主導模式；②行政主導模式；③行政機關與立法機關既互相配合又互相制衡；而“經過長時間的討論，起草委員會多數委員同意採納第三種意見，並將它貫徹於基本法中”。<sup>3</sup> 香港基本法起草委員會主任姬鵬飛在 1990 年 3 月向全國人大報告《香港基本法》(草案)時說到：“行政機關和立法機關之間的關係應該是既互相制衡又互相配合；為了保持香港的穩定和行政效率，行政長官應有實權，但同時也要受到制約。”

### (二) 行政長官和行政會議

在香港特別行政區政治體制中以至在特別行政區和中央的關係裏，特別行政區行政長官扮演着關鍵的角色。香港特區行政長官有雙重的身份或法律地位。<sup>4</sup> 根據《香港基本法》的規定，首先，行政長官是香港特別行政區的首長，代表特別行政區(第 43 條)，與中央或外國交往，在這方面他的地位是高於

\* 香港大學法律學院教授

特別行政區的行政、立法和司法三大機關的。第二，行政長官是特別行政區行政機關的首長，負責領導特別行政區政府，即行政機關[第 48(1)、59 及 60 條]。行政長官須同時對中央人民政府和香港特別行政區負責(第 43 條)，包括其個人對特別行政區居民負責和其聯同特別行政區行政機關對特區立法機關負責<sup>5</sup>，這是因為《香港基本法》規定行政機關對立法機關負責(第 64 條)。

根據《香港基本法》，行政長官在香港選舉產生後，由中央人民政府任命(第 45 條及附件一)。第一屆行政長官由一個推選委員會選舉產生，該委員會由 400 名香港社會各界人士組成。第二、第三屆行政長官由一個 800 人的選舉委員會選舉產生，該 800 人來自香港社會中四大界別，多數成員由功能界別選舉產生。2010 年，《香港基本法》附件一(關於行政長官的產生辦法)作出修改後，選舉委員會的人數增加至 1,200 人。

行政長官會同行政會議是香港特別行政區政府的最高行政決策機構。香港在殖民地時代設有行政局，有協助總督決策的職能。《香港基本法》設立的行政會議，有類似的職能，協助行政長官決策，其成員由行政長官從主要官員、立法會議員和社會人士中委任，行政長官在作出重要決策或向立法會提交法案前，須徵詢行政會議的意見(第 54-56 條)。

### (三) 行政機關

根據《香港基本法》，香港特別行政區“政府”便是它的行政機關(第 59 條)，其主要官員由行政長官提名、由中央人民政府任命。香港特別行政區政府設政務司、財政司、律政司和各局、處和署(第 60 條)，最高級官員(除行政長官外)為三司的司長和十二個局長。自從 2002 年 7 月實施“主要官員問責制”後，三名司長和各局長不再是公務員，行政長官可物色原非公務員的社會人士出任主要官員。各局長每人領導一個負責某一方面事務的決策局，各決策局組成政府總部，另設有數十個部門和機關，負責政策的推行，其首長(如署長、處長)向有關局長負責。此外，廉政公署和審計署獨立工作，直接向行政長官負責(第 57、58 條)，行政申訴專員也直接向行政長官負責。2008 年起，特區政府增設副局長和局長政治助理等職位，這些職位不屬公務員體系之內。

《香港基本法》規定，特別行政區政府須對立法會負責，這裏“負責”的涵義包括①執行立法會通過的法律，②定期向立法會作施政報告，③答覆立法會

議員的質詢，④徵稅和公共開支須經立法會批准(第 64 條)。

### (四) 立法機關

香港特別行政區的立法機關是立法會。香港特別行政區在 1997 年建立時，曾成立臨時立法會。1998 年，香港特別行政區第一屆立法會選舉產生，其 60 議席中 20 席由分區直接選舉產生，30 席由各功能界別(如商界、工業界、金融界、勞工界、工程界、醫學界、法律界、教育界等等)選舉產生，10 席由推選行政長官的選舉委員會選舉產生。2000 年，第二屆立法會選舉產生，60 席中 24 席直選，6 席由選舉委員會選舉，功能界別選舉的議席維持於 30 席。

2004 年和 2008 年，第三、四屆立法會選舉產生，60 席中直選和功能界別選舉的各佔 30 席。2010 年，《香港基本法》附件二(關於立法會的產生辦法)作出修改，立法會議席增至 70 席，直選和功能界別選舉各佔 35 席。

香港立法會選舉的特色是候選人來自不同政黨和無黨派獨立參選人士，競選時氣氛熱烈，候選人及其助選團積極進行宣傳和拉票活動，不同政黨的立場和取向有較大分別。選進立法會的議員包括政黨人士和無黨派人士，到目前為止，沒有任何政黨在立法會佔有過半數議席。

根據《香港基本法》，香港立法會有一般立法機關的功能，如立法權、財政權、監督權等，還有因行政長官有嚴重違法或瀆職行為而提出彈劾案的權力[第 73(9)條]。法案一般由政府起草並向立法會提交[第 62(5)條]，《香港基本法》對議員提案權設有一定程度的限制(第 74 條)，《香港基本法》附件二更就議員提出的議案設定“分組點票”的制度，即必須同時獲功能界別選出的議員的過半數以及其他議員的過半數通過，才算通過。

如上所述，特別行政區的行政機關和立法機關有互相制衡的作用。在這方面，《香港基本法》中以下的安排是值得留意的(第 49、50 及 52 條)，雖然暫時仍未有出現相關個案：

1. 如果立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或其他重要法案，行政長官可解散立法會，即立法會要重新選舉產生。
2. 在上述情況下，如果重選後的立法會仍拒絕通過所爭議的原案，則行政長官必須辭職。
3. 行政長官如認為立法會通過的法案不符合特別行政區的整體利益，可拒絕簽署該法案並把它發回

立法會重議。立法會如以不少於全體議員 2/3 多數再次通過原案，則行政長官有兩個選擇，一是簽署該法案，二是解散立法會。

4. 如果在上述情況下解散立法會，而重選的立法會仍以全體議員 2/3 多數通過所爭議的原案，則行政長官有兩個選擇，一是簽署該法案，二是辭職。

5. 行政長官在其一任期內只能解散立法會一次。

### 三、香港特別行政區政治體制的性質及其行政立法關係

在 1997 年前，香港殖民時代的政治體制曾被形容為“無政黨的行政管治”<sup>6</sup>、“與世隔絕的官僚政體”<sup>7</sup>，或是“總督集大權於一身的政府”。<sup>8</sup> 在此體制下，由英國政府直接委任的、由英國人擔任的港督手握高度集中的權力，行政局(作為最高行政決策機關)和立法局(作為立法機關)中所有官守議員和非官守議員(非政府官員的社會人士)都由港督委任。《香港基本法》中關於香港特別行政區政治體制的設計，一定程度上以殖民地時期的政治體制為藍本。<sup>9</sup> 舉例來說，《香港基本法》所授予香港行政長官的權力的範圍，與以往港督的權力範圍相近。不過，香港特別行政區與殖民地時代(即 1995 年前的殖民管治，香港立法局委任議席在 1995 年全面取消)在政治體制上有一非常關鍵性的差異，就是特別行政區立法會的所有議席皆由選舉產生——一部分由直接選舉(地區性全民普選)產生，另一部分則由功能界別選舉產生(在 2004 年前，亦有一部分由選舉委員會產生)。<sup>10</sup>

因此，就香港特別行政區的政治體制而言，雖然立法會作為立法機關所享有的基本權力——即在制定法律、財政決定和監督以及監察政府等權力——與殖民時代的立法局大致相同，但是，由於行政機關不再擁有任何可以確保立法機關對之言聽計從的憲制性權力(主要是委任議員的權力)，所以在 1997 年回歸後，香港的政治體制的性質和運作出現重大改變。正如有論者指出，香港回歸後的立法會在實踐中是一個“高度健全、果敢和獨立的立法機關”。<sup>11</sup> 行政機關施政時，需要“不斷地、緊密地對各政治團體進行遊說，曉以大義，以及在不同政黨之間周旋”<sup>12</sup>，而“即使香港特區政府大費周章地盡力進行遊說以求在立法會取得足夠票數，並經常進行政治操作，政府在推行具爭議性的立法和大型基建項目時，仍是困難重重，不容易取得立法會的支持”。<sup>13</sup>

以上是香港立法機關的組成人員的產生方法的轉變對香港政制的影響。至於關於立法會的權力和運作的憲制安排，值得注意的是，回歸後的立法會在兩個重要方面比回歸前的立法局面對更多的制肘。根據香港殖民地時代的憲法性文件，立法局個別議員可在未得港督事先同意下提出動議和法案，只要該動議或法案不會有影響政府開支的效果。<sup>14</sup> 但是，根據《香港基本法》第 74 條，如立法會議員有意提出“涉及政府政策”的法案，必須事先取得行政長官的同意才可提出；至於“涉及公共開支或政治體制或政府運作”的法案，議員則完全沒有提案權，即只有行政機關才有權提出這類法案給立法會審議和通過。<sup>15</sup>

另一條在回歸前沒有的規定，乃關於立法會議員投票作出決定的“分組點票制度”。這是《香港基本法》附件二第 2 條所明文規定的：由議員提出的議案、法案或對政府法案的修正案，只能在同時獲得①由全民普選產生的議員(以及加上在有關議席被廢除前，由選舉委員會選出的議員)，以及②由功能組別產生的議員這兩組立法會議員每組的多數票(即該組議員中出席會議的議員的過半數)，才能通過。這種機制使議員提出的議案或法案較難在立法會獲得通過。<sup>16</sup>

《香港基本法》起草於 1980 年代中後期，當時香港的立法局還沒有由全民參與投票的直接選舉，亦無任何政黨。正如有學者曾指出，《香港基本法》對於香港特別行政區政治體制的設計不利於在香港發展政黨政治。<sup>17</sup> 由於參政者可以以多種不同性質和背景的功能界別作為晉身立法會的權力基礎，這導致香港的政治力量的多元分化而非整合於某些政黨。此外，根據《香港基本法》的設計，香港政治體制的權力中心——即行政長官、主要官員以及行政會議——並不開放予面向民眾的選舉政治的競爭，這減少了社會精英在政黨內發展其事業的誘因，而一般市民也不會有強烈的意欲去參加政黨。政黨充其量只能在立法會內，透過監察政府的表現、批評政府的施政以至投票否決政府的提案，從而發揮其影響力。在《香港基本法》所規定的香港政治體制中，即使一個政黨贏得立法會中普選議席的選民的多數票，甚至贏得整個立法會中多數的議席，它的領導人也不能因此而成為行政長官或主要官員，從而成為政府(行政機關)的領導人。反觀外國，如果在政治秩序中形成有廣泛的社會基礎和強大的動員能力的政黨，這些政黨便可以在政治體制內為人民發聲，並發揮代表和整合社會中的不同利益的重要功能。《香港基本法》設立的政制所隱含的對政黨發展和政黨政治的抑制，可謂香港特別行

政區政治體制的一大特色。

正如劉兆佳指出，由於《香港基本法》所規定的政制設計未能對社會中的利益和權力進行有效的整合，所以需要有一種“憲政式制外的政治安排”來發揮這種功能。<sup>18</sup> 劉兆佳在 1980 年代後期——亦即《香港基本法》正在起草的時候——已經提出此觀點，並將這種安排形容為一個“管治聯盟”。<sup>19</sup> 他預料這個聯盟會將由香港社會的一些精英人士組成，尤其是建制中的既得利益者和親中政治勢力，而中央政府會在此聯盟的組成上扮演關鍵的角色：它將作為一個保證人，促進原本可能不會合作的精英人士聯成一綫。1997 年後，事實證明這個關於“管治聯盟”和中央政府的協調角色的構想，確能描述和解釋香港特別行政區的管治模式。

香港回歸後的經驗顯示，由“建制”和“親中”勢力組成的管治聯盟是實際可行的，至少確保大部分政府提出的法律草案、財政預算案和政府的開支建議(撥款申請)會獲立法會多數票的通過<sup>20</sup>，但它也有嚴重的不足之處，因而導致香港的管治出現不少困難或問題。<sup>21</sup> 首先，這個管治聯盟能否團結一致、其包含的政治力量的廣泛性、其有效程度，以及其是否得到社會充分支持，關鍵在於行政長官的政治技巧和觸覺。<sup>22</sup> 第二，由於此管治聯盟的成員不包括“泛民主派”，而長期以來“泛民主派”在立法會普選議席的選舉中取得多數票(約 60% 左右)，所以即使這個由“建制派”組成的管治聯盟佔了立法會內議席的大多數(即大部分功能組別的議席和部分普選的議席)，它在香港社會中缺乏足夠的認受性。第三，這個管治聯盟只是由“親中”和“親政府”的思維鬆散地聯繫起來，它缺乏內部的凝聚力、有效的組織及共同的政綱或理念。它很多時候呈現內部分裂，未能有效整合各方利益，或未能在其內部就有關政策議題凝聚共識。第四，雖然這個管治聯盟的成員包括了在立法會佔有一定數目的議席的政黨(如民建聯、自由黨)或政治團體(如工聯會、經民聯)，這些政黨或政治團體“並非履行政府行政權責的參與者，即使他們的領袖是行政會議的成員；因為這些領袖和他們的政黨在選舉中成功與否，並非和政府的表現掛鉤。換句話說，這種未成熟的制度(即管治聯盟)並不會捆綁(參與此管治聯盟的)政黨成員，令他們覺得他們與政府的施政榮辱與共政策。事實上，當政府提出不受民眾歡迎的政策時，他們經常持反對的立場，藉以鞏固選民對他們的支持。”<sup>23</sup> 第五，由於這個管治聯盟的成員主要是代表相對狹隘的社會利益階層(尤其是工商界高層)的

功能組別議員，以及在立法會普選議席的選舉中取得少於多數票的政黨的議員，所以它難以有效地發揮廣大市民和政府之間的中介的角色。<sup>24</sup> 因此，香港特別行政區政治的發展趨勢是，政府與社會的鴻溝越來越大<sup>25</sup>，同時，香港的公民社會越來越活躍，權利意識高漲，對政府有更多要求，亦對政府的問責性和民主改革有更高期望。但是，正如馬嶽指出，香港欠缺的是一個能夠有效地扮演政府和公民社會之間的中介角色的、活躍的(主要由政黨和民選議員組成的)“政治社會”<sup>26</sup>、某種“政府和主要社羣之間的制度化的協商議價機制”<sup>27</sup>、或香港政府與市民之間的“新官民契約”或社會契約<sup>28</sup>。

另一個理解香港特別行政區的政治秩序的視角，就是將它理解為一種“半民主制”<sup>29</sup>，介乎軟性的威權主義和西方式的自由民主之間。這個政治制度由兩個主要部分組成，在政制的運作中，這兩部分進行互動。第一部分是從殖民時代遺下來的公務員官僚體制，它由行政長官和主要官員領導。這可稱為香港政治體制中的“官僚部分”，它最終對北京負責，因為行政長官和主要官員是由北京任命的，北京可透過委任過程<sup>30</sup>確保這些官員可以信賴。政制的另一部分由民選議員和政黨組成，這可稱為香港政治體制中的“民主部分”，由於它是選民選舉產生的，它對香港地方選區和功能組別的選民負責。此兩部分是根據不同的原則和邏輯運作的，這便構成香港政制內部的主要矛盾。正如佳日思所指出，香港特別行政區的政治體制是一個“民主和威權主義的混合體，前者反映於立法機關(即使它並非代表完全的民主)，後者則反映於行政機關和來自中央的干預；這樣的制度是充滿矛盾的，民主和自治因而受到限制”<sup>31</sup>。

馬嶽亦的分析也發人深省：“一個弱勢的立法機關不一定造就強勢的行政機關，反過來說亦然。同樣地，一個弱勢的政府不一定意味着反對派力量強大，反過來說亦然；一個弱勢國家不一定帶來一個強勢的社會，反過來說亦然。香港回歸後的實況是，一個弱勢或受到約束的政府，面對一個弱勢或受到約束的公民社會，此兩者中間的政治社會也是弱勢的。”<sup>32</sup> 多數研究此議題的學者都認為，走出這種管治困局的方法，便是在香港實現全面民主化。<sup>33</sup>

## 四、行政立法關係與“行政主導”的問題

### (一) “行政主導”概念的由來

在關於香港政治體制的發展和民主化的討論中，中央政府和內地學者常常強調香港實行“行政主導”的政治體制。基本法起草委員王叔文曾經指出：“香港特別行政區的政治體制，從基本法的有關規定來看，也是一種‘行政主導’的體制。”<sup>34</sup> 這些有關規定，便是《香港基本法》中關於行政長官的地位和職權的規定，如第43、48-51、60、62、74、76等條。

香港特別行政區政府在2004年首次把“行政主導”的概念引進特區政府關於香港政制發展的官方話語。香港特別行政區首任行政長官董建華在2004年4月向全國人大常委會提交的關於香港的政制發展的報告和當時特區政府的“政制發展三人專責小組”的第二號報告都強調，香港現行政制是“以行政長官為首的行政主導體制”，任何政改方案“必須鞏固”這種體制，“不能偏離這項設計原則”。究竟“行政主導”的概念是如何產生的？它在特區政治體制中有何角色？

《香港基本法》裏沒有“行政主導”的字眼，姬鵬飛在1990年向全國人大說明《香港基本法》草案時也沒有提到這四個字，而只是指出，特區政制“以保障香港的穩定繁榮為目的”，“必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展；既保持原政治體制中之有效的部分，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度”。

時任人大法工委副主任李飛(現任全國人大常委會香港基本法委員會主任)在2004年4月8日於香港的演說中指出：“特區的政治體制保留原政治體制行之有效的部分，主要表現在行政主導。”這可視為對姬鵬飛上述講話的註腳。在港英時代香港的政治體制中，港督集大權於一身，“行政主導”可謂最貼切的描述。尤其是在立法局部分議席開放由選舉產生之前，所有官守和非官守議員均為港督委任，立法機關可說是完全依附於行政首長的，沒有可能對行政機關發揮高度的監察和制衡的作用。

由此可見，“行政主導”原是對殖民地時代香港政制的描述，《香港基本法》在一定程度上維持了這種政制，賦予行政長官較高的地位和較大的權力，所以特別行政區政制也可視為行政主導的體制。但是，行政主導的原則是可以與行政立法互相配合和制衡及司法獨立並行不悖的，三者均為特區政制設計背後的原則。<sup>35</sup>

此外，應當指出，強調行政主導是與肯定中央政府對香港的權力相關的。正如時任國務院港澳辦副主任陳佐洱在2004年3月12日於北京舉行的基本法座談會所指出：“特區政治體制必須以行政為主導，除了這種制度是經實踐證明行之有效外，最重要的是，只有行政主導的政治體制，才能做到《基本法》規定的行政長官對中央負責。無論是立法主導還是三權分立的制度，都無法做到這一點。”

### (二) “行政主導”不等於強勢政府

雖然香港特別行政區現行的政制可以描述為“行政主導”的體制，但這並不表示它自然會出現一個強勢的政府——也就是行政機關在特區政治體制中處於強勢的情況。更具體來說，《香港基本法》所設計的所謂“行政主導”政體，在實踐中既可成為一個強勢的政府，也可成為弱勢的政府。

《香港基本法》起草者的原意，大概是建構一個強勢的、有權威和效率的、具有高度管治能力的行政機關(包括行政長官)，但如果我們作進一步的研究和分析，便不難發現《香港基本法》所採用的政制設計其實未能保證這個目標的實現。反之，香港特別行政區成立以來，香港不但未能建立一個強勢的政府，而且在2003年“七·一”以後，政府的弱勢可說是每況愈下。

關於“行政主導”能否心想事成，劉兆佳曾經有精闢的論述。<sup>36</sup>他指出：“要使行政主導政體成為事實，行政長官……和他的政府須要得到一個強而有力的管治者同盟的可靠與穩定的支持”<sup>37</sup>，這個同盟須有“廣泛社會基礎”。<sup>38</sup>他更提到，要實現行政主導，行政長官“需要具非凡的政治能力”<sup>39</sup>，他“不能獨斷獨行、自以為是或剛愎自用。他必須主動與各方面聯繫與協商……以求凝聚一股跨階層和跨界別的政治力量作為他的政府的堅實基礎。”<sup>40</sup>“只有在行政長官能夠有效駕馭立法會、在社會上有廣泛支持基礎和民望崇高的情況下，行政主導政體才有實現的可能。”<sup>41</sup>

在2000年出版的專著中，劉兆佳寫道：“對行政長官而言，未來幾年的政治環境將進一步惡化，行政主導作為憲制的設想與行政主導作為政治現實之間的差距，在行政長官的政治能力沒有迅速提升的情況下，必將進一步擴大。”<sup>42</sup>過去十多年香港的情況被他不幸言中。

前香港大學法學院教授佳日思在《香港的新憲政秩序》一書中曾經指出<sup>43</sup>，《香港基本法》所規定的政

制有內在的矛盾，一方面行政和中央的權力體現着威權統治，另一方面立法會體現着民主政治，直選產生的議員的民望和認受性凌駕於行政機關的領導人，立法會可行使其對法案和財政預算案的否決權而癱瘓政府的運作。

筆者認為在《香港基本法》設計的香港政制下，政府(行政機關)的強勢或弱勢可分析為以下幾種可能情況：一是行政長官得到立法會佔大多數的政黨或政治聯盟的大力和穩固的支持(最強勢政府)；二是在立法會出現了反對行政長官的佔大多數的政黨或政治聯盟(最弱勢政府)；三是行政長官能和立法會中大多數議員維持合作的關係，並組成鬆散的執政聯盟，而立法會中有佔大多數的政黨或政治聯盟，願與行政長官合作，在個別政策中協商、討價還價，分享政治權力；又或立法會中並沒有任何佔大多數的政黨或政治聯盟，而只有不同小型政黨和獨立議員，政府須在個別政策上進行遊說，爭取到多數議員支持(中度弱勢政府)。

在本文第二部分研究的基礎上，我們可以說香港特別行政區的政制屬第三類。正如 2004 年政制發展專責小組第二號報告所云，“行政與立法機關每每只能互相制衡，但不能做到充分互相配合的情況，加上在現行制度下，行政長官在立法會中沒有固定的支持，以致對行政主導及施政效率造成不良影響。”<sup>44</sup>

在現代民主國家的憲制設計中，關於行政和立法機關的關係，最常用的模式有兩種，一是英國式的議會內閣制(如亞洲地區的馬來西亞、新加坡、日本、印度)，二是美國式的總統制(如亞洲地區的南韓、台灣、菲律賓)。在議會內閣制中，如某政黨(或某政黨聯盟)在議會的選舉中取得多數議席，該政黨的領導人便成為首相或總理，其內閣成員也會由該黨的重要人物出任。在總統制中，總統選舉和議會選舉是獨立舉行的，在總統選舉勝出的政黨領導人所屬的政黨在議會中可能佔多數議席、也可能只佔少數議席，視乎議會選舉的結果。

在議會內閣制的政體中，如果政府和議會由同一政黨主導(而非因沒有一個政黨取得議會的多數議席而需要組成“聯合政府”執政的情況)，政府便可以是強勢的；但議會一般可以通過對首相或總理投不信任票，迫使他下台，例如出任首相的政黨領導人失去了他所屬的政黨的支持，便會出現這種情況。在總統制的政體下，總統和議會中的多數派有可能分屬不同政黨，在此情況下，總統提出的政策和法案在議會中便不一定得以通過。但在總統制中，總統有固定的任

期，議會不能輕易罷免他(除非進行彈劾)，而且由於總統是全民直接選舉產生的，他享有較大的權威和認受性。

香港特別行政區的政治體制很明顯地不是議會內閣制，它較為接近總統制，但在至少四方面，它和一般的總統制又有重大的差異。首先，到目前為止，香港的行政長官並非由普選產生，所以相對於一般總統制下的由全民普選的總統，行政長官缺乏足夠的認受性和權威，尤其是相對於由選舉產生的立法機關(其一半議席由全民普選產生)而言。第二，行政長官不是政黨領導人<sup>45</sup>，正如上文談到，即使有上述“管治聯盟”的非正式安排，仍不能確保行政長官及其領導的政府在立法會有穩固和可靠的支持，確保其提出的法案和撥款建議能獲得立法會的通過。在總統制中，雖然總統和議會中的多數派不一定屬於同一政黨，但他們同屬一政黨的可能性是存在的，而且經常出現；在香港特別行政區的現行制度設計下，卻不可能出現行政長官和議會中的多數派同屬一政黨的情況。第三，正如上文談到，香港的政黨和參政者沒有可能通過參加普選(目前只有立法會部分議席開放給普選)而執政，他們只能晉身立法會，而立法會的權力和運作又受到《香港基本法》第 74 條(議員提案權的限制)和“分組點票”等限制，這些制度安排便“先天”地決定，香港的民選政治家和立法會至多只能扮演政府的監督者或所謂“反對派”的角色。第四，香港不是一個獨立的政治實體，在上述“管治聯盟”的形成和維繫方面，中央政府(尤其是在香港的“中聯辦”)扮演關鍵角色。<sup>46</sup>

總括來說，雖然《香港基本法》就香港特別行政區政治體制的設計包含了“行政主導”的考慮，但實踐證明，香港特別行政區的政府只能是一個弱勢的政府，這種情況很大程度上其實是《香港基本法》的制度設計的結果。因為《香港基本法》所賦予特別行政區立法機關的權力，與殖民地時代的立法局的權力不相伯仲；政府提出的任何立法建議和財政撥款建議，除非得到立法會的過半數票通過，否則便無法實施。在這方面，《香港基本法》保證了立法機關的制度和權力在 1997 年回歸前後的延續性和穩定性；但由於特別行政區的立法機關是一個由選舉產生的民意代表機構，它的性質已經和英國殖民統治下的香港立法局大異其趣。同一個立法權、財政權或監督權，以前由委任議員行使，現在由民選議員行使，情況便有天淵之別。

香港特別行政區立法會的權力核心，在於它對政

府提出的任何立法建議或財政撥款建議的否決權；由於它掌握了這個關鍵的權力，它便可以在眾多政策議題上與政府討價還價，向政府施壓，迫使政府按立法會所代表的民意和社會利益的要求而調整其政策。因

此，最終來說，香港特別行政區的政治體制是一個由政府(行政機關)和立法會分享和共同行使政治權力的相當民主(雖然並非完全民主)的政體，雖然其權力分享的模式有異於傳統的議會內閣制和總統制。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 蕭蔚雲編：《一國兩制與香港基本法律制度》，北京：北京大學出版社，1990年，第189-199頁；王叔文編：《香港特別行政區基本法導論》(修訂本)，北京：中共中央黨校出版社，1997年，第206-207頁。
- <sup>2</sup> 王叔文編：《香港特別行政區基本法導論》(修訂本)，北京：中共中央黨校出版社，1997年，第207頁。
- <sup>3</sup> 許崇德編：《港澳基本法教程》，北京：中國人民大學出版社，1994年，第169頁。
- <sup>4</sup> 同上註，第174頁。
- <sup>5</sup> 同上註，第189頁。
- <sup>6</sup> Harris, P. (1988). *Hong Kong: A Study in Bureaucracy and Politics*. Hong Kong: Macmillan. IX.
- <sup>7</sup> Lau, S. K. (1984). *Society and Politics in Hong Kong*. Hong Kong: Chinese University Press. 25.
- <sup>8</sup> Wesley-Smith, P. (1987). Constitutional and Administrative Law in Hong Kong. *China and Hong Kong Law Studies*. Volume I. 163-164.
- <sup>9</sup> Lee, E. W. Y. (1999). Governing Post-Colonial Hong Kong: Institutional Incongruity, Governance Crisis, and Authoritarianism. *Asian Survey*. Volume 39. 940. Cheung, A. B. L. (2005). Hong Kong's Post-1997 Institutional Crisis: Problems of Governance and Institutional Incompatibility. *Journal of East Asian Studies*. Volume 5. 135. Ma Ngok (2007). *Political Development in Hong Kong: State, Political Society, and Civil Society*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- <sup>10</sup> 《香港基本法》第68條及附件二。
- <sup>11</sup> Ip Lau Suk Yee Regina (2006). *Hong Kong: A Case Study in Democratic Development in Transitional Societies*. MA thesis, Stanford University; Hong Kong: Savantas Policy Institute. 37. 葉劉淑儀為香港特區政府前保安局局長，2008年獲選為立法會議員，2012連任。
- <sup>12</sup> Ip Lau Suk Yee Regina (2006). *Hong Kong: A Case Study in Democratic Development in Transitional Societies*. MA thesis, Stanford University; Hong Kong: Savantas Policy Institute. 37.
- <sup>13</sup> *Ibid.*, 39.
- <sup>14</sup> 見在1997年前憲制法律下的《皇室訓令》第24條及香港立法局《會議常規》第39(2)條。
- <sup>15</sup> 有關《香港基本法》第74條及立法會《議事規則》第57(6)條(就議員對法案提出涉及公共開支修正案的權利的限制)，見高等法院在 *Leung Kwok Hung v. President of the Legislative Council* [2007] 1 HKLRD 387 一案的裁決。
- <sup>16</sup> 在前段及本段提及的限制，它們積累的效果可見於下述引文：“在1997年中至2002年間，沒有任何一項有關公共機構的議員草案獲通過，與回歸前兩年期間的情況有很大的對比”。Sing, M. (2004). Origins of Anti-Partyism in Hong Kong. *East Asia*. Volume 21, Issue 3. 37-40.
- <sup>17</sup> Lau, S. K. (1990). *Decolonization Without Independence and the Poverty of Political Leaders in Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, Chinese University of Hong Kong. Lau S. K. and H. C. Kuan (2002). Hong Kong's Stunted Political Party System. *China Quarterly*. Volume 172. 1010. Sing, M. (2004). Origins of Anti-Partyism in Hong Kong. *East Asia*. Volume 21, Issue 3. 37-40.
- <sup>18</sup> Lau, S. K. (1988). *Basic Law and the New Political Order of Hong Kong*. Hong Kong: Institute of Social Studies, Chinese University of Hong Kong. 2.
- <sup>19</sup> *Ibid.*, 33.
- <sup>20</sup> Lau S. K. and H. C. Kuan (2002). Hong Kong's Stunted Political Party System. *China Quarterly*. Volume 172. 1017-1018.

- <sup>21</sup> Ma Ngok (2007). *Political Development in Hong Kong: State, Political Society, and Civil Society*. Hong Kong: Hong Kong University Press. Lam Wai-man and et al. (Eds.) (2007). *Contemporary Hong Kong Politics: Governance in the Post-1997 Era*. Hong Kong: Hong Kong University Press. Lau S. K. and H. C. Kuan (2002). Hong Kong's Stunted Political Party System. *China Quarterly*. Volume 172. Ip Lau Suk Yee Regina (2006). *Hong Kong: A Case Study in Democratic Development in Transitional Societies*. MA thesis, Stanford University; Hong Kong: Savantas Policy Institute.
- <sup>22</sup> Lau, S. K. (2002). Tung Chee-hwa's Governing Strategy: The Shortfall in Politics. In S. K. Lau (Ed.). *The First Tung Chee-hwa Administration: The First Five Years of the Hong Kong Special Administrative Region*. Hong Kong: Chinese University Press. Chapter 1.
- <sup>23</sup> Ip Lau Suk Yee Regina (2006). *Hong Kong: A Case Study in Democratic Development in Transitional Societies*. MA thesis, Stanford University; Hong Kong: Savantas Policy Institute. 葉劉淑儀女士論文的摘要及問答，問題 3 解答的引文，見網站：<http://www.savantas.org>，2007 年 4 月 1 日。
- <sup>24</sup> Ma Ngok (2007). *Political Development in Hong Kong: State, Political Society, and Civil Society*. Hong Kong: Hong Kong University Press. Kuan, H. C. (2003). *The Next Stage of Constitutional Reform in Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong Democratic Foundation Newsletter. 1-3.
- <sup>25</sup> Lau S. K. and H. C. Kuan (2002). Hong Kong's Stunted Political Party System. *China Quarterly*. Volume 172. 1026. Ma Ngok (2007). *Political Development in Hong Kong: State, Political Society, and Civil Society*. Hong Kong: Hong Kong University Press. 2, 222. Cheung, A. B. L. (2005). Hong Kong's Post-1997 Institutional Crisis: Problems of Governance and Institutional Incompatibility. *Journal of East Asian Studies*. Volume 5. 135, 136。
- <sup>26</sup> Ma Ngok (2007). *Political Development in Hong Kong: State, Political Society, and Civil Society*. Hong Kong: Hong Kong University Press. 10.
- <sup>27</sup> *Ibid.*, 14.
- <sup>28</sup> *Ibid.*, 228.
- <sup>29</sup> 成名及 William H. Overholt 中使用“半民主”此概念來形容香港現時的政治體制，見 Sing, M. (2004). Origins of Anti-Partyism in Hong Kong. *East Asia*. Volume 21, Issue 3.及 Overholt, W. H. (2001). Hong Kong: The Perils of Semidemocracy. *Journal of Democracy*. Volume 12, Issue 4。劉兆佳將《香港基本法》建立的政治秩序形容如下：“由於香港不實行較為內部一致的強硬威權政體或全面的民主，一個充滿內在矛盾和問題的柔性威權政體便應運而生”，見 Lau S. K. (1988). *Basic Law and the New Political Order of Hong Kong*. Hong Kong: Institute of Social Studies, Chinese University of Hong Kong. 17。馬嶽則分析如下：“回歸後的香港屬於一種既不是完全獨裁、亦不是民主的政制。這種政治制度是‘附有形容詞的民主’(democracy with adjectives，即具有特別性質的、非典型的民主)，不同的學者提出了不同的術語來形容這種政體，如混合政體(hybrid regimes)、競爭性的威權主義(competitive authoritarianism)、半民主(semi-democracies)、半威權(semi-authoritarianism)、偽民主(pseudo-democracies)，以及其他類似的詞語。現時香港的情況有如 Levitsky and Way 提出的‘競爭性威權政體’或 Case 提出的‘半民主’。”(此引文中括號內的註腳不贅)見 Ma Ngok (2007). *Political Development in Hong Kong: State, Political Society, and Civil Society*. Hong Kong: Hong Kong University Press. 226.
- <sup>30</sup> 見《香港基本法》，第 45、48(5)條。
- <sup>31</sup> Yash Ghai (1999). *Hong Kong's New Constitutional Order: The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law (2<sup>nd</sup> Edition)*. Hong Kong: Hong Kong University Press. 301.
- <sup>32</sup> Ma Ngok (2007). *Political Development in Hong Kong: State, Political Society, and Civil Society*. Hong Kong: Hong Kong University Press. 229.
- <sup>33</sup> *Ibid.* Overholt, W. H. (2001). Hong Kong: The Perils of Semidemocracy. *Journal of Democracy*. Volume 12, Issue 4. Ip Lau Suk Yee Regina (2006). *Hong Kong: A Case Study in Democratic Development in Transitional Societies*. MA thesis, Stanford University; Hong Kong: Savantas Policy Institute. Kuan, H. C. (2003). *The Next Stage of Constitutional Reform in Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong Democratic Foundation Newsletter.
- <sup>34</sup> 同註 2。



35 同上註。

36 劉兆佳編：《香港 21 世紀藍圖》，香港：中文大學出版社，2000 年。

37 同上註，第 13 頁。

38 同上註，第 32 頁。

39 同上註，第 27 頁。

40 同上註，第 15 頁。

41 同上註，第 9 頁。

42 同上註，第 4 頁。

43 Yash Ghai (1999). *Hong Kong's New Constitutional Order: The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law (2<sup>nd</sup> Edition)*. Hong Kong: Hong Kong University Press. 292-302.

44 見報告的第 3.27 段。

45 《行政長官選舉條例》明文規定行政長官不可以是政黨的成員。

46 關於這方面，最近期的一個例子便是在 2013 年 10 月至 11 月香港的“免費電視發牌風波”中，中聯辦就立法會應否行使其調查權與個別立法會議員接觸。