

憲政基礎

《基本法》：是生壞命，還是改壞名？

政制改革：由三部曲變成五部曲？

僱員再培訓局：是地雷還是禮物？《基本法》二十三

基本法委員會：權力大得能決定香港政制架構的“諮詢組織”？

九七回歸：提前制訂的《基本法》在實施時與現實存在差距？

行政會議：星期二早茶的味道已經變了？ **立法機關**

律師制度：大律師“大過”律師？

議員制度：做陪審員可以同時打兩份工？

陪審裁處：港產秋菊打官司？ **法定機構**

度 司法制度：獨立而不孤立？ **回歸前後**

首席大法官及其他終審法院 英皇制誥及皇室訓令：香港法律制度源自“聖旨”

法官：香港最高級散工？ 香港的身分：香港該不該和新加坡相比？

列代表制：制度決定政治版圖？ 起草《基本法》：是一份兒童節的禮物？

處：世上有沒有絕對的公平？中英會談：失去香港主權才出現聯繫匯率？

一國兩制、高度自治、港人治港、五十年不變：十七個字決定香港命運？

行政機關 行政長官：權力可大可小？

鄉議局：
香港還有

特首辦主任：大內總管出路好？
行政長官選舉：香港特首沒有政黨背景？

城鄉矛
盾嗎？

公務員體制：手執鐵飯碗的
打工皇帝？

中央政策組：
名存實亡的CPU？

是公民？

進聯盟：

港最大政黨？

分裂而衰落？

團體

主義，還是

施政報告：《施政報告》仿如《財政預算案》？

中央港澳工作協調小組：誰是領導香港的“阿爺”？

統一戰線：如何團結“愛國、愛港”力量？

中央與特區 中聯辦：香港不是由

中環管治，而是由西環管治

公務員體制：手執鐵飯碗的
打工皇帝？

解放
軍駐港

部隊：

工作不只
是每年
提供軍事
表演？

國務院港澳事務

辦公室：為港

澳辦

事的

中央

機構？

香港政制 常識解難

101

陳曙峰 著

商務印書館

香港政制 常識解難 101

陳曙峰 著

商務印書館

香港政制常識解難101

作 者：陳曙峰

責任編輯：林婉屏

封面設計：張毅

出 版：商務印書館(香港)有限公司
香港筲箕灣耀興道3號東滙廣場8樓
<http://www.commercialpress.com.hk>

發 行：香港聯合書刊物流有限公司
香港新界大埔汀麗路36號中華商務印刷大廈3字樓

印 刷：陽光印刷製本廠有限公司
香港柴灣安業街3號新藝工業大廈(6字)樓G及H座

版 次：2012年3月第1版第2次印刷

© 商務印書館(香港)有限公司

ISBN 978 962 07 6474 5

Printed in Hong Kong

版權所有 不得翻印

序

政治對很多香港人來說，往往是似近還遠，既是每天在生活中、傳媒上接觸到的東西，卻礙於自小缺乏這方面的教育，對一些艱澀的概念望而生畏，而打擊了進一步了解、分析的興趣。這種現象，筆者過去十多年在大學及大專教授政治學時感受至深。故在商務印書館的編輯朋友鼓勵下，出版此書，期望以有趣的手法，介紹一些香港政治的重要概念，讓初學者在學習時不會產生挫折感，進而能對研究香港政治產生興趣。

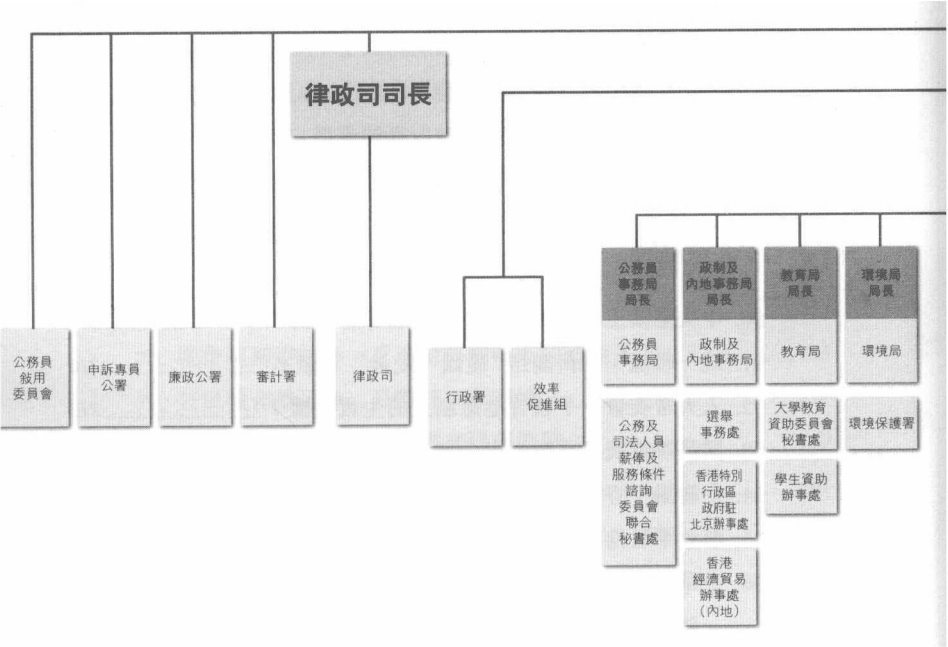
事實上，坊間雖然有不少有關香港政治的書籍，但都是以英語書寫的大堆頭學術著作為主，對初學者而言，要掌握內容可能十分吃力，特別是對新高中通識課的學生而言，需兼顧各個科目，更難花太多時間鑽研這方面的知識。這本書正好透過以往在教學時學生提出的問題，用趣味的文字、故事來回答，使初學者不會一開始便卻步，在對概念有初步認識後，再找相關的學術文章作深入的研究。例如書中提到立法會總予人吵吵鬧鬧，建樹不足的印象，其實與《基本法》中限制了立法會的權力有關，由於提案權受到限制，立法會議員只能夠集中力量於監察政府施政，挑剔政府的表現，從而爭取公眾支持。當讀者對香港的政治運作有初步的了解，日後要深入研究改革的方案便會駕輕就熟。

本書共分為九個部分。首先，透過“回歸前後”及“憲政基礎”兩章介紹了香港政治的特點及各個政治單位的制度基礎，讓

讀者在深入了解各個政治單位的特色前，可以對香港的宏觀政治環境有一定的掌握。接着，本書將介紹一般政府結構中的三個部門，即“行政”、“立法”及“司法”，除了介紹三者一般的權力外，亦會針對香港特殊的制度安排作一些深入分析，例如“高官問責制”、“終審法院”等。除了這三個必要的部門外，香港政治不得不提的是“地方行政”及“法定機構及諮詢組織”這兩個在港英年代有效運作的制度。“地方行政”令政府可以在社會問題於地區開始萌芽時，便能適時發現及由前線人員解決；“法定機構及諮詢組織”令政府在制訂政策前有一定的渠道掌握民意及容許部分市民參與政策制訂。本書最後介紹香港的主要政黨及民間團體，還有中港關係的討論。政治運作的參與者除了政府各個組成部分外，還需要政府外部的一些團體，例如政黨，發揮政府與民間的橋樑作用，同時對各項政策提供專業意見。此外，隨着香港回歸，在中港融合的政治現實下，讀者亦有需要了解與中港關係相關的政治機構及經濟政策。

本書最終能夠完成，商務印書館的編輯朋友居功至偉，特此鳴謝。

香港特別行政區政府組織圖



行政長官

政務司司長

財政司司長

食物及
衛生局
局長

食物及
衛生局

漁農自然
護理署

衛生署

食物環境
衛生署

政府
化驗所

民政事務局
局長

民政事務局

民政事務
總署

政府新聞處

法律援助署

康樂及
文化事務署

勞工及
福利局
局長

勞工及
福利局

勞工處

社會福利署

保安局
局長

保安局

醫療輔助隊

民安安全
服務處

懲教署

香港海關

消防處

政府飛行
服務隊

香港警務處

入境事務處

運輸及
房屋局
局長

運輸及
房屋局

民航處

路政署

房屋署

海事處

運輸署

政府飛行
服務隊

香港警務處

入境事務處

商務及
經濟發展局
局長

商務及
經濟發展局

香港天文台

創新科技署

知識產權署

投資推廣署

政府資訊
科技總監
辦公室

電訊管理局

香港郵政

香港電台

影視及娛樂
事務管理處

工業貿易署

香港經濟
貿易辦事處
(海外)

發展局
局長

發展局

建築署

屋宇署

土木工程
拓展署

渠務署

機電工程署

地政總署

土地註冊處

規劃署

水務署

財經事務
及庫務局
局長

財經事務
及庫務局

政府統計處

公司註冊處

政府物流
服務署

政府產業署

稅務局

保險業
監理處

破產管理署

差餉物業
估價署

庫務署

香港
金融
管理局

經濟分析
及
方便營商處

中央
政策組

目 錄

序

香港特別行政區政府組織圖

I. 回歸前後

1. 香港的身分：香港該不該和新加坡相比？2
2. 英皇制誥及皇室訓令：香港法律制度源自“聖旨”？4
3. 中英會談：失去香港主權才出現聯繫匯率？6
4. 一國兩制、高度自治、港人治港、五十年不變：
 十七個字決定香港命運？8
5. 起草《基本法》：是一份兒童節的禮物？10

II. 憲政基礎

6. 九七回歸：提前制訂的《基本法》在實施時與現實存在
 差距？14
7. 《基本法》：是生壞命，還是改壞名？16
8. 基本法委員會：權力大得能決定香港政制架構的
 “諮詢組織”？18
9. 《基本法》二十三條：令不少香港人變得神經衰弱？20
10. 政制改革：由三部曲變成五部曲？22

III. 行政機關

11. 行政長官：權力可大可小？	27
12. 行政長官選舉：香港特首沒有政黨背景？	29
13. 行政長官選舉委員會：行政長官選舉是很民主的？	32
14. 施政報告：《施政報告》仿如《財政預算案》？	34
15. 中央政策組：名存實亡的 CPU？	36
16. 特首辦主任：大內總管出路好？	38
17. 行政會議：星期二早茶的味道已經變了？	40
18. 高官問責制：有向公務員收權的作用？	42
19. 政務司司長：職權可以隨時變更？	44
20. 財政司司長：《財政預算案》公佈後難以改變？	46
21. 律政司司長：首席法律顧問不易為？	48
22. 十二局：可用來測試市民的記憶力與關注度？	49
23. 副局長及政治助理：以高薪培育溫室小花？	51
24. 常任秘書長：局長被降格為秘書？	53
25. 公務員體制：手執鐵飯碗的打工皇帝？	55
26. 公務員政治中立：公務員根本難以保持中立？	57
27. 香港電台：不受政府管轄的政府部門？	59
28. 公務員薪酬：公務員薪酬待遇是正常市場指標？	61
29. 公務員敍用委員會：政府真的用人唯賢？	63
30. 政務主任：是香港的“藍血貴族”？	65
31. 行政主任：一入侯門深似海？	67
32. 公務員體制改革：“鐵飯碗”變成“膠飯碗”？	69
33. 華員會：是工會，也是地產發展商？	71

IV. 立法機關

34. 立法會委員會：立法會平日比星期三更忙？	76
35. 立法會主席：球證也不能越位？	78
36. 立法會申訴部：是社會民情的探熱針？	80

37. 功能組別：功能組別能加強政府影響力？	82
38. 比例代表制：制度決定政治版圖？	84
39. 議員的國籍限制：立法會中有外國勢力？	86
40. 分組點票：多數服從少數的魔術？	88
41. 議員條例草案：一個字便大削立法會權力？	90
42. 動議辯論：豈止“吹水”這般簡單？	92
43. 三讀通過：外國人也喜歡“三思而後行”？	94

V. 司法制度

44. 司法制度：獨立而不孤立？	99
45. 終審法院：離鄉別井，水土不服？	101
46. 首席大法官及其他終審法院法官：香港最高級散工？	103
47. 勞資審裁處：世上有沒有絕對的公平？	105
48. 小額錢債審裁處：港產秋菊打官司？	107
49. 陪審員制度：做陪審員可以同時打兩份工？	109
50. 民事與刑事：爭產案中的私人糾紛與社會公義？	111
51. 司法覆核：令司法制度變為政治武器？	113
52. 人大釋法：是解釋，還是衝擊？	115
53. 律師制度：大律師“大過”律師？	117

VI. 地方行政

54. 區議會：地區服務承包商？	120
55. 2000 年後的區議會：由 BOARD 到 COUNCIL，權力 真的大了嗎？	122
56. 區議會功能組別：遞補機制為補洞而設？	124
57. 民政事務處：走在政治最前線？	126

VII. 法定機構及諮詢組織

58. 廉政公署：香港政府第一品牌？	131
--------------------	-----

59. 申訴專員公署：名稱越來越短，權力越來越大？	133
60. 平等機會委員會：平機會主席的操守要求特別高？	135
61. 個人資料私隱專員公署：私隱專員須以身作則？	137
62. 消費者委員會：只是一個格價專家？	139
63. 選舉管理委員會及選舉事務處：選區劃界能影響香港 政治？	141
64. 香港金融管理局：香港不是自由市場嗎？	143
65. 強積金管理局：為退休而設立的制度不能保障退休 生活？	145
66. 醫院管理局：改革路漫漫？	147
67. 香港房屋委員會：香港最大的地產發展商？	149
68. 香港房屋協會：北上無路，才留港發展？	151
69. 市區重建局：官商勾結的最佳證明？	153
70. 城市規劃委員會：香港地產發展商的死對頭？	155
71. 公民教育委員會：只唱好，不唱壞？	157
72. 香港貿易發展局：只是書展這麼簡單？	159
73. 僱員再培訓局：是地雷還是禮物？	161
74. 勞工顧問委員會：勞資關係的合作平台？	163
75. 最低工資委員會：最低工資制度是一種政治手段？	166
76. 關愛基金：難以真正做到關愛香港貧困階層？	168

VIII. 政黨、民間團體

77. 民主黨：在團結中成長，由分裂而衰落？	172
78. 民主建港協進聯盟：多番合併才成為香港最大政黨？	174
79. 自由黨：是古典、現代自由主義， 還是黨紀自由的主義？	176
80. 公民黨：是面向香港社會精英還是公民？	179
81. 鄉議局：香港還有城鄉矛盾嗎？	181
82. 香港工會聯合會：由對抗到合作？	184

83. 香港職工會聯盟：獨立工運力量的集結？	187
84. 民間人權陣線及香港社區組織協會： 人權不只是民主自由這麼簡單？	190
85. 香港政策研究所、智經研究中心、一國兩制研究中心： 香港特首的“御用智囊”？	192
86. 香港賽馬會：香港最有影響力的機構？	195
87. 城市論壇：香港社會不同階層的人士， 其言論空間也有別？	198
88. 香港大學民意研究計劃：政府真的應視它如浮雲？	200
89. 香港傳媒：是“第四權”還是“冇牙老虎”？	202

IX. 中央與特區

90. 中央港澳工作協調小組：誰是領導香港的“阿爺”？	207
91. 統一戰線：如何團結“愛國、愛港”力量？	210
92. 人大常委會：手執香港憲制上的生殺大權？	213
93. 國務院港澳事務辦公室：為港澳辦事的中央機構？	216
94. 中聯辦：香港不是由中環管治，而是由西環管治？	219
95. 解放軍駐港部隊：工作不只是每年提供軍事表演？	222
96. 中華人民共和國外交部駐香港特別行政區特派員公署： 一個不為大部分港人了解的駐港機構？	224
97. 港區人大代表：特別行政區內，特別的全國代表？	227
98. 政協委員：香港也出了國家領導人？	229
99. 十二五規劃：香港也實行“計劃經濟”？	232
100. 內地與香港關於建立更緊密經貿關係安排(CEPA)： 港人不反對的中央干預？	235
101. 粵港合作聯席會議：中港融合的試點？	238

回歸前後

香港在 1997 年 7 月 1 日正式回歸中國，成為中華人民共和國的一個特別行政區。香港在回歸的過程中並不是一帆風順，不少事情值得我們探討。

香港的非殖民地化與其他英國殖民地有所不同，香港並不會成為一個主權獨立的國家，而是英國把香港的主權交回中國，所以香港的非殖民地化比較複雜，涉及中英雙方就過渡安排及回歸後制度的討論。

中英雙方在 70 年代尾開始就香港前途問題有所接觸，並在 1982 年展開長達兩年的談判，最後簽訂了《中英聯合聲明》，確定了回歸的過渡安排及中方在收回香港的方針政策。在會談的過程中，英方曾反對香港主權回歸中國，其後態度軟化，但仍希望維持在香港的管治，結果在中方的堅決反對下，英方願意歸還香港。此外，香港回歸的另一個問題是港人擔心中國收回香港後，會實施內地的社會主義制度。為釋除港人疑慮，中國政府提出“一國兩制、高度自治、港人治港、五十年不變”的承諾。

在中英兩國達成協議後，香港回歸進入具體的工作安排，首要任務是確立香港未來的憲制基礎，於是成立了香港基本法起草委員會及香港基本法諮詢委員會，但由於起草時間跨越五個年頭，當中香港及內地發生了不少變化，而影響到《基本法》草稿的內容亦需要多次修改，最終在 1990 年 4 月 4 日的全國人民代表大會上得到通過，但距離實施日期還有七年多的時間，其中產生了的政治變化，亦影響《基本法》在回歸後的實施。

00 || 香港的身分

香港往昔被譽為“東方之珠”，但隨着九七回歸的政治轉變、98年亞洲金融風暴的衝擊，及其後的社會及公共衛生等問題被打得一蹶不振。相反，同樣位於亞洲，與香港並列“亞洲四小龍”美譽的新加坡，則迅速從金融風暴中復甦起來，不但經濟表現突出，每年在競爭力報告中更位列前茅，把香港比下去。因此，過去十多年不少人把香港與新加坡作比較，以突出香港回歸後在管治及經濟表現上的不濟。然而，這種比較是否合適，對香港又是否公平呢？

香港不是一個國家

不少評論都喜歡拿香港與新加坡作比較，連中國總理溫家寶亦曾建議特首曾蔭權要學習新加坡的管治方式。事實上，撇除新加坡的家長式管治不談，其在政府效率、社會制度、社區環境、吸引人才方面，的確比香港優勝，難怪不少內地名人如鞏俐、李連杰等都移居當地。香港辦亞運受到四面八方的批評，但新加坡辦一級方程式賽車、開設賭場，卻沒有遇到半點阻力。新加坡能擁有高效管治，也許與其家長式專制管治有關，惟這是香港難以效法亦不願模仿的。此外，由於新加坡是一個“國家”，因此對國內事務有絕對的話事權，令政策的推行更為順利，然而，香港不是一個國家，固此強行將香港與新加坡比較並沒有意義。

在歷史上，中華人民共和國政府一直不承認割讓及租借香港(包括香港島、九龍半島及新界)予英國的三條不平等條約，在其眼中，香港並非英國的殖民地，九七回歸只是中國政府恢復對香港行使主權，而香港主權從來沒有交過給英方。因此，香

港不會像英國其他前殖民地般，在非殖民地化後成為獨立國家。

正如後來出任中央政策組首席顧問的中文大學教授劉兆佳早在 80 年代便曾指出，香港政治發展的最大背景，就是香港須經歷一個“沒有獨立的非殖民地化 (Decolonialization without independence)”，不能成為一個獨立國家及擁有同等的政治地位。要了解香港政治，則必須明白這個特殊情況對具體管治的影響。而將香港與另一個主權國家作比較 (例如新加坡)，就是弄錯了分析的層次。

香港與新加坡之實際分別

論到香港與新加坡相似之處，是大家均擁有領土、人民及政府，但卻沒有如新加坡的現代國家所擁有的主權，即對領土內務的最後及最高話事權，香港只有所謂的“高度自治”，而且是由擁有主權的中央政府所賦予的，故此香港不論在政治、司法，甚至經濟方面，皆沒有最終的決定權。

現代國家：現代國家的概念始自 1648 年，歐洲宗教戰爭後，新興的獨立國家不單擁有土地、人民及政府，更強調主權不受教廷干預。

政治上，香港市民明白到政治制度存在結構性問題，在立法會選舉中獲得最多選票支持的民主派，因選舉制度的關係，在立法會中的所佔席位並不多，只有四成，而特首只是由主要代表工商、專業界別的 800 人選舉產生，令社會上大多數選民的意願不能充分被反映，但政治改革卻要得到擁有主權的中央政府肯首。

此外，經濟上《基本法》雖申明了香港經濟及財政獨立，但為了配合國家的全盤考慮，香港的一些經濟決定亦不能推展。明顯的例子是不少商界人士建議發展娛樂博彩業務，但在恐怕變成澳門的競爭對手下，而被中央叫停。相反，新加坡發展賭業，卻不用考慮會搶走馬來西亞的客源。這正是獨立國家的優勢，硬把香港這個地方政府與一個獨立國家相比，並不公平。

002 英皇制誥及皇室訓令

香港發展至今，優良的法治體系被譽為其中一個成功的基石。法律條文清晰，公平合理，政府行事有規矩可循，市民有法可依，爭拗減少，行政效率自然高。然而，香港並非一個獨立國家，沒有本身的憲法，那麼香港的法律基礎，到底是如何由零開始建立的呢？

香港憲法性文件來源

香港現時雖然有《基本法》規定政府的架構及權力，以賦予香港市民基本權利，但在港英統治的 155 年間，香港並沒有自己的“小憲法”，法律基礎主要來自英皇的“聖旨”。事實上，英國作為一個獨立國家，亦是國際上少數沒有統一憲法的國家，所謂的憲法性文件，都是英皇過去與貴族、人民所立下的契約，或一些約定俗成的憲政慣例。所謂“君主立憲”，就是

英皇需要受到這些協約的規範，只保留部分特權（皇室特權），並將大部分權力交予國會及內閣，英皇的決定只是形式上行禮如儀。而港英年代香港的憲法性文件，正是英皇根據大臣建議所頒佈的法令。

香港島、九龍半島及新界，是在《南京條約》（1842）、《北京條約》（1860）及《展拓香港界址專條》（1898）的三條不平等條約下強行割讓或租借給英國的，而英政府在簽訂協議後，亦相繼頒佈了《香港憲法》、《九龍敕令》及《新

皇室特權：英國自 1668 年光榮革命後確立了君主立憲的制度，皇室在政治上的實際權力被大幅削去，只保留一些名義上的權力，稱為“皇室特權”，例如解散國會的權力等。但在英國的憲政慣例下，皇室不可干預政事，所以這種權力都是在內閣首相的建議下才作形式上的行使。

界敕令》。當時的英國君主正是英國歷史上在位時間最長的維多利亞女皇(任期由 1837~1901)，故可說是女皇的“聖旨”。

影響最深遠的命令

但是，影響香港政治及法律制度最深遠的還是 1917 年頒佈的《英皇制誥》及《皇室訓令》。《英皇制誥》建立了港英政府的政府架構，規範了行政、立法及司法的組成及權力。在 80 年代，香港政府增加立法局的民選議席，也要修改《英皇制誥》中的相關條文。至於《皇室訓令》，則是指令行政、立法的具體運作細節。今天這兩個港英年代的憲法性文件，已經隨着九七回歸而失去效力。然而，一些規定在現今的政治制度中仍然沿用，例如《皇室訓令》指明立法局議員有資格在立法局會議上提出問題，並按照規例進行辯論，這些權力，在《基本法》中亦有賦予回歸後的立法會。至於是否為特區政治埋下地雷，則是見仁見智。