

香港特首论

XIANG GANG TE SHOU LUN

王 薇 著

中國婦女出版社

香 港 特 首 论

王 薇 著

中国妇女出版社

(京)新登字 032 号

图书在版编目(CIP)数据

香港特首论/王薇著

北京:中国妇女出版社,1998.6

《香港特首论》

ISBN 7-80131-251-1

I. 香… II. 王… III. 特别行政区-首长-职能-研究
IV. D676.58

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 22919 号

香港特首论

王薇 著

中国妇女出版社出版发行

北京市东城区史家胡同甲 24 号

邮政编码 100010

各地新华书店经销

北京科农胶印厂印刷

850×1168 毫米 32 开 9 印张 220 千字

1998 年 6 月第一版 1998 年 6 月第一次印刷

印数:1-2000 册

ISBN 7-80131-251-1/D·4

定价:24.00 元

谨以此书献给

香港回归祖国一周年

北京大学百年校庆

序

肖蔚云

“一国两制”构想是史无前例的，根据中华人民共和国宪法及“一国两制”的指导思想而制定的香港特别行政区基本法也是史无前例的，在香港基本法中规定的香港特别行政区行政长官的法律地位和作用也是世界各国地方政权建设史上所没有的。行政长官在实践“一国两制”中起着独特的重要作用。它对维护“一国两制”有着非常重要的意义，一方面要维护国家的主权、统一和领土完整，另一方面要维护香港特别行政区的高度自治和“港人治港”。二者不可偏废，它肩负着重大的使命和责任。它既要接受中央人民政府的直接管辖，严格按照香港基本法的规定办事，对中央人民政府负责，又要坚持“港人治港”、高度自治，对香港特别行政区负责。它要加强与中央的联系和沟通，善于协调中央与香港特别行政区的关系，使中央与香港特别行政区的关系沿着“一国两制”的构想和香港基本法的规定和谐地顺利地向前发展。所以

香港特别行政区行政长官在贯彻香港基本法和“一国两制”中起着承上启下的关键作用，关系着国家主权、统一的坚持和香港繁荣稳定、高度自治的维护。王薇同志选择《香港特首论》作为题目，从香港特别行政区行政长官的法律地位、作用和使命、职权、产生等方面，对行政长官进行了比较系统全面的论述，深入地揭示了行政长官的重大作用，这是一部具有新意的专著。

香港特别行政区政府成立近一年了，一年来香港社会稳定，人心稳定，公务员也比较安定，公务员的流失率也比1997年以前低。中央不干预香港特别行政区的内部具体事务，这也是全世界有目共睹，世界舆论公认的。香港特别行政区享有高度自治权，一切自治范围内的事务，都由香港特别行政区自行处理。香港特别行政区实行法治，坚持依法办事，居民可以控告政府。香港居民的基本权利和自由得到保障，居民可依法举行集会、示威、游行。香港特别行政区的新闻自由得到保障。第一届立法会也在今年五月依法公平地选举产生。这一切说明一年来在香港特别行政区“一国两制”得到成功的实践，香港基本法得到顺利的实施。除了由于东南亚金融风波对香港经济产生一定的影响外，其他一切都是正常的，值得我们热烈地祝贺。

作者此时出版这一著作,有着重要的意义。作者作为北京大学的博士生,当此北京大学一百年华诞之际,又以此书作为向北大的献礼,具有双层意义。故写此短文以为序。

1998年6月于北京大学

肖蔚云,北京大学法律系教授、博士生导师;香港特别行政区基本法起草委员会委员;澳门特别行政区基本法起草委员会委员;香港特别行政区筹备委员会预备工作委员会委员;香港特别行政区筹备委员会委员;澳门特别行政区筹备委员会委员;中国法学会宪法学研究会副总干事;北京市法学会名誉会长。

前 言

1998年7月1日是香港特别行政区回归祖国一周年纪念日。一年前的这一天，香港特别行政区首任行政长官董建华豪迈地登上了执政舞台。香港从此进入“一国两制”、“港人治港”和高度自治的新时代。

近一年来，香港特别行政区首任行政长官董建华先生本着爱国爱港的精神，以饱满的政治热情，卓越的领导才能，带领650万富于创业精神的香港居民，坚定地沿着“一个国家、两种制度”的道路前进，并取得了辉煌业绩。今天，我们可以向全世界庄严宣告：“一国两制”、“港人治港”和高度自治在香港获得了全面成功。

邓小平同志高瞻远瞩，以政治家的非凡胆略和智慧率先提出了“一国两制”的伟大思想。“一国两制”方针是解决历史遗留的香港问题，保持香港繁荣稳定的唯一正确方针。“一国两制”方针也是制定香港特别行政区基本法的指导方针。香港特别行政区基本法是“一国两制”方针的法律化、具体化。

香港基本法确定行政长官在法律地位上具有双重身份。行政长官既是香港特别行政区的首长，代表香港特别行政区，又是香港特别行政区政府的首长。可见，香港特别行政区行政长官法律地位崇高。香港基本法还赋予行政长官与其法律地位相当的权力。由于行政长官具有香港特别行政区的首长和香港特别行政区政府首长的双重身份，因此，香港基本法赋予行政长官的职权有的是属于香港特别行政区首长的职权，有的是属于香港特别行政区政府首长的职权。香港特别行政区行政长官特殊的法律地位和职权决定行政长官肩负着光荣而艰巨的历史使命，并起着重要作用。

香港基本法确定香港特别行政区的政治体制是行政主导，行

政与立法互相制衡又互相配合,司法独立的行政长官制。这是一个具有创造性的地方政权形式。

香港基本法政治体制一章中第一节就规定了行政长官的法律地位、职权和产生等。从香港基本法的规定看,行政长官是香港特别行政区政治体制中的核心部分,在香港特别行政区政治体制中行政长官的角色是处于主角地位。因此,要研究香港特别行政区政治体制必须首先要研究行政长官。

从“一国两制”的伟大实践看;从香港特别行政区基本法实施看;从香港特别行政区政治体制顺利运作看;从保持香港的经济繁荣和社会稳定看,香港特别行政区行政长官是成功实践“一国两制”;贯彻香港基本法;保证香港特别行政区政治体制顺利运作和保持香港繁荣稳定的关键人物。因此,对行政长官进行全方位的系统研究具有重要的理论意义和现实意义。

香港顺利回归祖国后,行政长官制正在实践中,加强对香港特别行政区行政长官的研究是形势的需要。正是基于上述认识,本书力求对香港特别行政区行政长官分别从理论层面和实践层面进行全面、系统、深入地研究。

在香港特别行政区这方舞台,如果将香港特别行政区比作一支大型交响乐队的話,那么行政长官就是这一支由香港社会各方面特殊“乐手”组成的交响乐队的指挥。指挥是乐队的灵魂。身为乐队指挥的行政长官,既要照顾到不同“乐手”的背景情况,要了解不同层面“乐手”的演奏风格,要兼顾到处于不同声部的“乐手”的演奏习惯、演奏水平,同时也要运用娴熟的指挥技巧,将不同声部的音响按乐章乐段规则组合起来,使之演奏出一部和谐,气势恢宏的都市交响乐。香港特别行政区的繁荣稳定要在行政长官这位指挥大师的精湛指挥下才能实现。

研究香港特别行政区行政长官的指挥活动,要认识到如下问题:

第一,香港特别行政区这支乐队是新组建的。当行政长官以指挥的身份出现在香港特别行政区时,面临的是一个全新的环境,所指挥的乐队也是新组建的。这就要求行政长官及时了解这支新型乐队的构成情况,尽快了解每一声部“乐手”的演奏特征和演奏水平。由于乐队是新组建的,行政长官还需要增进与乐队的熟悉度,扩大往来,消除陌生感,以避免由于相互生疏而引起的,与“乐手”交流、沟通方面的障碍产生。

第二,“一国两制”是一部新的音乐史诗。香港回归祖国后,行政长官要指挥香港社会演奏“一国两制”这部新的音乐史诗。毫无疑问这是一个新的尝试。从演奏过程看,行政长官不但自己要深刻认识理解这部音乐史诗的内涵,还要让全体“乐手”都能形成正确认识和理解。从演奏效果看,行政长官要注重突出这部音乐史诗的主旋律,这就是“一个国家”。当然,行政长官还需要引导“乐手”成功地演奏出具有香港特别行政区风格的乐章。这两方面都是不可偏废的,在行政长官的指挥过程中,行政长官要着重加以协调,既不能使之对立冲突,也不能造成互相取代,旋律上不分主次。

第三,中西交融是香港特别行政区音乐文化的基本特点。行政长官指挥香港特别行政区这支乐队演奏的所有乐曲都要完整体现这一特点。一方面,这是因为香港是一个国际性的大都会,是世界经济、贸易、金融、旅游中心之一,香港特别行政区这支乐队演奏的乐曲要适应香港特别行政区与国际社会接轨和交往的需要。另一方面,香港特别行政区是中华人民共和国的一个特别行政区,香港社会的音乐文化不能没有中国的民族特色,而这一特色又是听众所共同关注的。从这两方面看,行政长官在指挥过程中要充分体现香港特别行政区音乐文化的基本特点,以增强乐队在香港特别行政区的音乐演奏效果。

第四,行政长官要按照新的音乐标准指挥这支新型乐队演奏。香港回归祖国后,香港结束了156年英国殖民统治,展示出新的面

貌。行政长官作为香港特别行政区这支新型乐队的指挥，当然要运用不同于香港过去时代的音乐标准指挥乐队，以体现这块新舞台的特色，展示这支新型乐队的风貌，并且要注意四个问题：一是，要动员全体香港居民以主人的姿态参加这支大型乐队，发挥自己的演奏才能，以宏大的音响共同奏出香港走向新时代，走向更加繁荣稳定的新乐章。二是，要强调乐队演奏质量，力求使这支乐队拥有一流的演奏实力，一流的演奏技能，并使“乐手”们演奏的每一乐句、乐段都符合高水平的音质标准，都能达到走向世界的时代标准。三是，要统一在一个基本调式之内进行演奏，即便是转调，也应统一进行，不能各行其事，“各吹各的号、各唱各的调”，这也是保证行政长官成功指挥的关键所在。为此，行政长官要把握好对乐队演奏进程的科学控制，防止演奏中的随意变调，并能加以及时的纠正和制止。四是，要注意节奏的一致性。行政长官指挥香港特别行政区这支大型的交响乐队，不能忽视对节奏的控制，一定要保持节奏的一致性。各声部演奏的强弱、快慢要协调一致，节拍要准，既不能抢奏，也不可拖拍。分声部的不同音乐处理也要按统一的节奏进行，并能做到令行禁止。

从某种意义上讲，行政长官决定和影响香港特别行政区今天和未来的发展。因此，全面、系统、深入地研究行政长官，并力求揭示行政长官的执政规律、角色的作用和使命以及执政艺术等，这将有利于促进香港特别行政区的繁荣和稳定。

本书对行政长官的研究运用了两种研究方法。其一是将行政长官作为一个职位来研究，着重探讨行政长官的法律地位、职权、产生、任期、辞职、弹劾、代理和行政长官与各方面的关系等；其二是将行政长官作为一个角色来研究，着力描述行政长官应体现出的作用、使命以及执政艺术等。应当说这两方面的研究缺一不可。将行政长官作为一个职位研究，可以揭示出行政长官在香港特别行政区的崇高地位和其执政活动的法律制约性。另一方面，将行政

长官作为一个角色来研究,可以使研究活动具有针对性,有其实践内涵和现实价值。因此,研究行政长官的正确方法是从职位和角色两个方面,同时对行政长官进行分析和论证。

本书以研究香港特别行政区行政长官的法律地位、职权、作用使命、产生和执政艺术等内容为主线,将行政长官置于一个动态研究之中。从理论与实践相结合的角度,全面系统深入地认识、评析行政长官这一新生事物。这是本书在结构设计时的基本思路。

在写作过程中,作者坚持运用马克思主义的历史唯物主义和辩证唯物主义原理以及邓小平理论进行研究。以香港基本法、宪法学、法理学为主要理论依据,并融入相关学科如政治学、社会学、组织学、管理学、心理学等方面的知识,进行全面、系统、深入地研究。从而开阔了研究思路,拓展了研究范围,增强了研究的深入性和应用性。

为了使本书的理论研究有实践内容作为参照,本书第十章实践点评,选编了大量实例,以时间为顺序,全面展示香港特别行政区首任行政长官董建华的执政业绩。从而雄辩地证明中国人完全能治理好香港。正如邓小平同志所说:“香港过去的繁荣,主要是以中国人为主体的香港人干出来的。中国人的智力不比外国人差,中国人不是低能的,不要总以为只有外国人才干得好。要相信我们中国人自己是能干得好的。”(引自《邓小平文选》,第三卷,第60页)

在写作过程中,作者参阅了有关香港基本法和香港法、宪法学、法理学、管理学、组织学、社会学、政治学、心理学等方面的著作和文章。尤其是认真研读了我的导师,我国著名法学家、北京大学法律系肖蔚云教授所写的数部著作及有关文章。

在写作过程中,我的博士生导师肖蔚云教授给予了悉心指导。肖蔚云教授对香港特别行政区行政长官独到的见解、精辟的论述和富有深厚哲理和渊博学识的分析,为我的写作提供了重要的理论指导,使我受益匪浅。肖蔚云教授在百忙中还亲自审定了书稿,

并欣然为本书作序。在此，深表学生的敬意和谢意。

本书的出版得到了中国妇女出版社的大力支持。这也是该社自去年以来，为我出版的关于香港基本法内容的第二本书。我再次对中国妇女出版社社长和责任编辑表示诚挚的谢意。

目前，关于行政长官的研究尚属新课题，本书是对行政长官进行全面系统研究的第一本书，当然研究是初步的。书中许多观点都是作者的个人见解。由于作者水平所限，疏漏和不妥之处在所难免，恳请读者赐教指正。

作 者

一九九八年五月四日于燕园

目 录

序.....	肖蔚云 (1)
前言.....	(5)
第一章 香港特别行政区行政长官的法律地位.....	(1)
一、行政长官法律地位的确立	(1)
二、行政长官法律地位的体现.....	(20)
三、行政长官法律地位的保障.....	(25)
四、行政长官法律地位的比较分析.....	(30)
第二章 香港特别行政区行政长官的作用和使命	(35)
一、行政长官的作用.....	(35)
二、行政长官的使命.....	(47)
三、行政长官作用的发挥和使命的实现.....	(55)
第三章 香港特别行政区行政长官的职权	(59)
一、行政长官的职权.....	(59)
二、行政长官职权的行使.....	(67)
三、行政长官职权的监督.....	(69)
四、行政长官职权的比较分析.....	(72)
第四章 香港特别行政区行政长官的产生	(84)
一、行政长官的资格和要求.....	(84)
二、行政长官的产生.....	(89)
三、行政长官产生的比较分析.....	(93)
第五章 香港特别行政区行政长官的任期、辞职、弹劾和代理	(102)
一、行政长官的任期	(102)
二、行政长官的辞职	(104)

三、行政长官的弹劾	(105)
四、行政长官的代理	(107)
五、行政长官任期、辞职、弹劾和代理的比较分析	(108)
第六章 香港特别行政区行政长官的咨询机构	(116)
一、行政长官咨询机构的组成和任务	(116)
二、行政长官咨询机构的职能	(121)
三、行政长官与其咨询机构	(125)
四、行政长官咨询机构的比较分析	(129)
第七章 香港特别行政区行政长官的办事机构	(135)
一、行政长官办事机构的组成	(135)
二、行政长官办事机构的功能	(137)
三、行政长官办事机构的办事规则	(140)
第八章 香港特别行政区行政长官与各方面的关系	(142)
一、行政长官与各方面的关系	(142)
二、正确处理行政长官与各方面关系的原则	(163)
三、正确处理行政长官与各方面关系的途径	(166)
第九章 香港特别行政区行政长官的执政艺术	(168)
一、行政长官的决策艺术	(168)
二、行政长官的指挥艺术	(180)
三、行政长官的用人艺术	(186)
四、行政长官的自我形象设计艺术	(190)
第十章 实践点评	(195)
一、实践“一国两制”，宣传香港基本法	(195)
二、成功执政	(204)
三、爱国爱港	(215)
四、心系香港居民	(222)
附录	(231)

第一章 香港特别行政区行政长官的法律地位

香港特别行政区行政长官的法律地位是指由法律确定的,行政长官在社会关系中所处的位置。根据香港基本法的规定,香港特别行政区行政长官在法律地位上具有双重身份。行政长官既是香港特别行政区的首长,代表香港特别行政区,又是香港特别行政区政府的首长。研究香港特别行政区行政长官,必须首先研究行政长官的法律地位,因为只有明确了行政长官的法律地位,才能深入研究行政长官的职权、作用和使命等。

一、行政长官法律地位的确立

(一)行政长官法律地位确立的背景

香港特别行政区行政长官法律地位的确立有其特定的历史背景、现实背景和政治背景。揭示行政长官法律地位确立的各种背景,有助于全面正确地理解和认识行政长官的法律地位。

1. 行政长官法律地位确立的历史背景

研究香港特别行政区行政长官的法律地位,首先应该对香港特别行政区行政长官法律地位确立的历史背景予以充分关注,对香港特殊的过去进行历史性的考察。

香港地处我国南部海疆,炎黄子孙在那里繁衍生息,中国历代政府都对香港进行了有效管理。因此说,香港自古以来就是中国的领土。1840年,英国恃强凌弱,发动鸦片战争,用大炮轰开了中国大门。在英国军舰和大炮的威慑下,1842年8月29日,清政府被迫与英国政府签订了中英《南京条约》,将香港岛割让给英国。

《南京条约》是中国近代史上第一个丧权辱国的不平等条约。《南京条约》的签订标志着中国从此开始沦为半封建、半殖民地的国家。英国政府强迫清政府签订《南京条约》割占香港岛后，又发动了第二次鸦片战争，腐朽衰败的清政府又与英国政府于1860年10月24日签订了中英《北京条约》，将九龙半岛界限街以南割让给英国。1898年6月9日英国政府又强迫清朝政府签订了《展拓香港界址专条》，把九龙半岛界限街以北和深圳河以南的地区，以及附近235个大小岛屿和大鹏湾、深圳湾水域“租借”给英国。英国人称这些被强租的中国领土和领水为“新界”，租期为99年，到1997年6月30日期满。这样，香港地区就长期被英国统治。

英国占领香港后，采用了港督高度集权的直辖殖民主义制度。1843年4月，英国颁布了《英王制造》和《皇室训令》，正式宣布“香港为英国的殖民地”，向香港派驻总督，并任命璞鼎查为第一任香港总督。

《英王制造》、《皇室训令》这两个法律勾画了香港政治体制的框架，确定了香港总督的法律地位，授予港督广泛的权力，并规定设立行政局、立法局协助其工作。同时还规定了行政局、立法局的组成、运作和权力，以及议员和法官的任免等。从《英王制造》、《皇室训令》规定的内容看，港督地位很高，港督是英王在香港的全权代表，掌握指导香港政务的最高权力，兼任驻港英军三军总司令。香港的一切文武官员、平民都须服从、协助及支持港督。港督拥有行政权、立法权、任免权、赦免权和军权等。可见英国在香港设置了港督专权，行政主导的政治制度。当然，香港的政治体制是为英国殖民统治服务的，具有鲜明的殖民主义性质。随着香港经济和社会的发展，香港的政治体制也有所调整 and 变化。但是，自英国统治香港150多年来，香港的政治体制基本保持不变。迈乐文曾说：“假如香港的第一任总督璞鼎查爵士今天重临香港，他能认出的东西几乎只有山顶区的轮廓和政府制度，后者在130年中差不多没