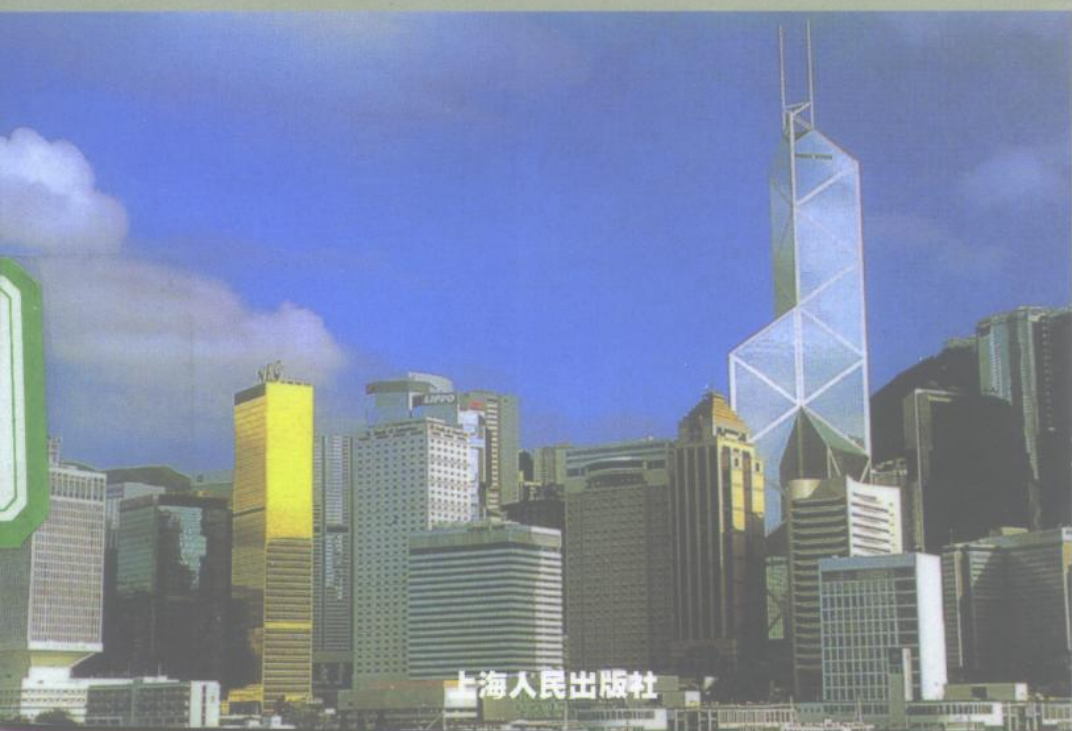


香港政治体制 研究

XIANGGANG ZHENGZHI TIZHI
YANJIU

李昌道
—
著



上海人民出版社

香港政治体制 研究

XIANGGANG ZHENGZHI TIZHI
YANJIU

李昌道
—
著

上海人民出版社

责任编辑 曹培雷
封面装帧 王 俭

香港政治体制研究

李昌道 著

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路 54 号 邮政编码 200020)

新华书店上海发行所经销 上海天马印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 11.5 插页 5 字数 258,000

1999 年 9 月第 1 版 1999 年 9 月第 1 次印刷

印数 1-2,000

ISBN7-208-02992-X/D·555

定价 25.80 元

代 序

1990年4月,第七届全国人民代表大会第三次会议庄严地通过并颁布了举世瞩目的《中华人民共和国香港特别行政区基本法》,这是我们国家生活中的一件大事。香港特别行政区基本法,是根据邓小平同志提出的“一国两制”的伟大构想,从香港的实际情况出发,在全国人民特别是香港同胞的关心和参与下,经过起草委员会历时四年零八个月的努力完成的。基本法的最根本的特点,就在于它把维护我国国家的主权统一和领土完整,与授权香港特别行政区实行高度自治原则紧密结合起来,是一部体现“一国两制”方针的法律。

昌道学兄的《香港政治体制研究》,着重阐述了1990年4月第七届全国人大第三次会议颁布《香港特别行政区基本法》,以国家基本法形式落实“一国两制”伟大构想;分析香港回归过渡期中围绕基本法的政治体制的纷争;以及九七后香港特区政治体制的运作情况。

昌道学兄依据其渊博的学识,以及在香港多年从事实际工作、多次进行学术交流的经历,在考察港情,研究港法的基础上,研析香港政治体制,撰写专著。我衷心希望这是一个好的开端,为日后更多介绍香港政治体制的书作向导。

齐 乃 宽

1998 年

前 言

在中华民族的历史上,1840年具有特别的意义。这一年的6月,爆发了影响中国历史进程的鸦片战争,它迫使中国陷入半殖民地半封建的深渊。鸦片战争后,清政府被迫与英国签订了第一个不平等条约——南京条约,割让香港岛。香港成为西方殖民主义者打开的第一扇中国大门。

1990年4月,七届全国人大第三次会议通过并颁布了《中华人民共和国香港特别行政区基本法》,以国家基本法的形式,落实了“一国两制”的伟大构想,勾画了香港未来的蓝图,是一件载入史册的大事。香港,成为中国遭受殖民主义侵略历史结束的见证。

“一国两制”方针并非一项过渡性的或临时性的政策,也不是一种策略,它确实是中国的基本国策。因为它是保持香港繁荣稳定最好的也是唯一的解决方案,而且为了四个现代化建设,中国市场和西方世界之间需要一座桥梁,中国需要香港保持资本主义特色以继续起到这一作用,这对国家整体有好处;同时它又是中国统一大业的一大步,以香港作为解决台湾和澳门问题的样板,向世界提供了一个可以通过互谅互让,以和平方式解决争端的范例。

“一国两制”方针不会改变,有两层含义,即香港的资本主义制度保持不变,我国的社会主义基本制度也不改变。为了把“一国两制”方针付诸实践,必须实施中国政府对香港的十二条方

针,它被写进了中英联合声明及其后的基本法。其中有关政治体制是极为重要、极为敏感的部分。从制定基本法开始,港人对此的分歧就很大,相当针锋相对,可以说是基本法咨询期各方争论的焦点。四年政制纷争,香港政制方案来之不易。可是基本法墨迹刚干,英国这个“夕阳帝国”改变了对华对港政策,派末代总督彭定康,抛出《政改方案》,违反中英联合声明,违反基本法有关规定,违反中英过去达成的有关谅解。

那末,为何论定彭定康《政改方案》三违反呢?有必要将基本法有关政治体制部分内容的来龙去脉、内涵特点、实质形式,作一阐述;亦有必要将《政改方案》出台缘由、主要内容、中英纷争,作一剖析。这样,才能有比较,有鉴别。

中英联合声明签署后的香港过渡期前期,我曾在港工作数载,参加基本法制定工作;在基本法颁布后的香港过渡期后期和九七回归后,我作为访问学者被香港大学、香港城市大学等邀请,前后几年在香港熟悉港史,考察港情,研究港法,结交港人,曾出版多种专著,发表多篇论文。

现今香港已回归,特区政府成立以来,基本法贯彻执行得比较好,经济和社会保持繁荣稳定。九七后香港政治体制是根据基本法规定运作,也吸收了九七前香港政制中的有效部分,正在有效地发挥作用。

研究香港政制,有利于深刻理解香港的平稳回归,有利于切实实施“一国两制”的基本国策,有利于加深认识,从政制上保证香港日益繁荣的重要性。该课题的系统研究,在全国尚属空白。因此,在九七回归二周年之际,我又撰写了《香港政治体制研究》。

本书的成稿,是由于我较长期研究香港法的积累;亦是由于夫人以及远在大洋彼岸的女儿、女婿的关心、支持。温馨的家,

家的温馨,是一切成功的重要因素,乃无价之宝。

香港法律教育信托基金为加强两地法学研究和交流做了大量工作;对我的支持、关照,也是本书迅速成稿的因素。在此再致谢意。

在“一国两制”方针的指引下,在香港基本法的规范下,特区政府高效管理,特区政制有效运作,香港一定会更加繁荣稳定,在祖国的现代化建设中发挥更大的作用。

李 昌 道

1998.6 于复旦园

DH49/16

目 录

代 序	齐乃宽
前 言	李昌道

第一章 九七前香港的政治体制..... 1

第一节 总督:英皇在香港的全权代表 1

一、集权的总督..... 1

(一) 集权的法律依据 2

(二) 集权的法律内涵 4

(三) 集权的法律制约 9

二、总督管治香港的特点 10

(一) 中央与地方配合 11

(二) 决策与咨询配合 11

(三) 行政和立法配合 11

(四) 成文法和惯例法配合 12

三、二十八任总督的任期及产生办法 13

(一) 二十八任总督名单及任期 13

(二) 总督由政务官出任改为由外交官出任 15

(三) 末代总督彭定康 17

第二节 总督与行政局的关系 18

一、行政局议员的构成及其演变 18

(一) 议员的构成 18

(二) 议员的演变 20

二、行政主导模式	23
(一) 行政局的权力	23
(二) 行政与立法的关系	29
第三节 四套咨询性架构	30
一、立法咨询性架构	31
(一) 立法局构成的演变	31
(二) 立法局的三项职能	42
二、区域咨询性架构	50
(一) 区议会产生的背景	51
(二) 区议会的职权功能	55
(三) 四届区议会比较	58
(四) 1994 年末届区议会选举情况	61
三、文卫咨询性架构	63
(一) 市政局	63
(二) 区域市政局	68
(三) 1994 年两个市政局末届选举情况	70
四、“新界”咨询性架构	70
(一) 理民府官制度	70
(二) 乡议局的设立	72
第二章 《政改方案》起风波	75
第一节 《政改方案》的出台缘由	75
一、国际反华浪潮中的一股浊浪	75
(一) 英国改变对香港政策	76
(二) 美国决定染指香港	77
(三) 彭定康的政治赌博	78
二、围绕推出《政改方案》的纷争	83
(一) 《政改方案》不得人心	84

(二) 彭定康挟民意到北京	86
(三) 七个外交文件	91
三、围绕《政改方案》刊登于政府宪报的纷争	95
(一) 彭定康一意孤行	95
(二) 中英会谈	100
第二节 《政改方案》的主要内容	115
一、改变行政主导政制	116
(一) 行政主导原则的特点	116
(二) 由行政主导向立法主导转变	117
二、改变功能团体选举	120
(一) 功能团体的由来	120
(二) 改变功能团体选举性质的实质	123
三、改变选举委员会的组成方式	127
(一) 中英关于选举委员会组成的磋商	127
(二) 改变选举委员会是向基本法挑战	130
四、改变直接选举议席的数目	132
(一) 直选议席的数目	132
(二) 彭定康公然扯谎	135
五、改变区议会性质	136
(一) 《政改方案》对区议会的规定	136
(二) 基本法对区议会的规定	137
第三节 似曾相识的《政改方案》	138
一、英国撤出殖民地的惯用方式	138
(一) 对印度“分而治之”	138
(二) 炮制中非联邦, 延迟撤退	141
(三) 利用种族矛盾, 保证在塞岛利益	144
二、故伎重演在香港	146
(一) “十二年大变, 五十年不变”	147

(二) 抛出“走向 1997 年的倒计时”报告反对基本法	150
第三章 九七后“一国两制”的政治体制	154
第一节 九七后香港特别行政区政治体制的设计	155
一、必须遵循的基本原则	155
二、香港特别行政区政治体制的设计过程	159
第二节 行政长官	162
一、行政长官的双重法律地位	162
二、行政长官产生的原则和办法	163
(一) 行政长官产生的原则	163
(二) 行政长官产生的具体办法	164
(三) 第一届香港特别行政区行政长官的产生办法	166
(四) 有关行政长官产生办法的争议	167
三、行政长官的职权	170
(一) 基本法规定的行政长官的职权	170
(二) 行政长官职权规定的依据	171
(三) 行政长官职权规定的特点	172
第三节 行政机关	173
一、行政会议	173
二、行政机关	174
(一) 行政机关的法律地位和组成设置	174
(二) 行政机关的六项职权	176
(三) 对行政机关的制约	178
第四节 立法机关	179
一、立法会的法律地位	179
二、立法会主席	180
三、立法会职权	181
四、立法会议员	183

五、立法会产生办法	184
(一) 立法会(从第二届起)的产生办法及表决程序	184
(二) 第一届立法会产生办法	185
(三) 立法机关组成条文起草的争论及过程	187
(四) 临时立法会	190
第五节 司法机关	191
一、司法机关的法律地位	192
二、司法体制	192
(一) 基本保留香港九七前司法体制	193
(二) 终审法院	195
三、法院的组织、职权和司法人员的任免	197
(一) 法院的组织 and 职权	197
(二) 司法人员的任免	198
(三) 司法人员的任用资格	201
四、普通法原则的保留	201
(一) 陪审制度原则	202
(二) 无罪推定原则	203
五、律师制度	203
六、香港特别行政区的司法独立	204
(一) 九七前香港有限的司法独立	205
(二) 香港特别行政区的司法独立	205
第六节 区域组织	207
第七节 公务人员	207
一、香港政府的公务员	208
二、香港特别行政区的公务员制度	209
三、公务人员的平稳过渡	210

第四章 香港特别行政区政治体制的运作	213
--------------------------	-----

第一节 行政主导运作有序·····	213
一、迈向新世纪的蓝图——施政报告·····	214
(一) 首份港人自己的施政报告·····	214
(二) 施政报告的鲜明特色·····	215
(三) 港人认同的施政报告·····	216
二、良好的开端·····	217
(一) 警方依法拔旗·····	217
(二) 处理民生问题·····	219
(三) 痛击国际金融炒家·····	220
三、让世界了解香港·····	222
(一) 成功访问新加坡、马来西亚·····	222
(二) 访美意义重大·····	222
(三) 访日促进港日经贸关系·····	224
(四) 访英令人瞩目·····	225
(五) 访问德国、法国,密切与两国关系·····	226
第二节 真正开始享有立法权·····	227
一、通过必不可少的条例·····	227
(一) 通过《香港回归条例》·····	228
(二) 修订《香港公安条例》和《香港社团条例》·····	230
二、通过立法规范选举·····	232
(一) 制订选举条例·····	232
(二) 实施选举·····	235
三、创立新议会政治·····	239
(一) 健全机构,完善制度·····	239
(二) 与行政机关既制约又配合·····	241
第三节 以法治精神为基石·····	245
一、临时立法会是合法的·····	246
二、无证儿童的法律风波·····	248

三、首次享有终审权·····	252
结束语：百尺竿头，更进一步·····	255
附录·····	259
一、中华人民共和国香港特别行政区基本法·····	259
二、中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰 联合王国政府关于香港问题的联合声明·····	294
三、英国侵占香港的三个不平等条约(主要内容)·····	313
四、确立英国在香港实行殖民统治的法律文件 (主要内容)·····	315
五、确立港英政制和政府结构的法律文件·····	317
(一)《英皇制诰》(全文)·····	317
(二)《皇室训令》(全文)·····	324
六、彭定康的《政改方案》 ——香港的未来：五年大计展新猷·····	333
作者简介·····	347

第一章 九七前香港的政治体制

香港从来不是一个国家,从 1843 年起,英国就将它作为一个地方政府实行殖民统治。150 多年来,香港政治体制经过多年的逐步发展,已有巨变;但是其主要模式在形式上仍然基本保持了其早期的面貌,即九七前香港政制的基本架构与早期一样。因此有人说,假如第一任总督朴鼎查在九七前光临香港,一定可以发觉香港政府在形式上仍然是老样子,但实际情况并非如此。实际上,香港政府的施政手法、运作制度已面目全非。香港政制就像一个堆积层,一层一层堆叠上去,越是上面,每一层都是新的东西,新与旧混在一起。而在其内部蕴含着符合新时代最新政治的思想。各届香港政府,特别是第二次世界大战后的香港政府,所推行的政治变革和对外方针,是香港政制演变的主要依据。

第一节 总督:英皇在香港的全权代表

按照英国法制,英皇是香港的最高统治者,香港总督是英皇在香港的全权代表。

一、集权的总督

总督总揽香港的行政、立法大权,并兼任驻港英国陆、海、空三军总司令。

(一)集权的法律依据

总督的权力来源于英国政府制定的不平等条约以及英皇室颁发的宪制性文件。这些条款是在武力胁迫中国的情形下形成的,从来没有得到中国现政府的承认,所以其法律地位是有问题的,但它们又客观存在,所有香港政治制度和法律制度都以其为基础。

1840年,英国挑起鸦片战争,清朝政府在英军的武力威慑下,于1842年8月被迫与英国政府签订了丧权辱国的《中英南京条约》。实际上,在《中英南京条约》签订前,1841年1月18日,清政府官员琦善已派代表鲍鹏同英方代表乔治·义律商谈《川鼻草约》,内容包括割让香港、赔款、开放广州等条款。虽然最终该草约因未达成协议,清政府未予批准,但是两天后,英方在澳门宣布占领香港,并于同年1月26日正式登陆香港岛。1841年2月1日,英国驻华全权钦使兼商务总监查理斯·义律和英国远东舰队司令布伦默在香港发布《安民告示》,单方面宣布清政府已“将香港全岛让给英国统治”。1841年2月2日,查理斯·义律在香港发布《义律公告》,宣布设立香港统治机构和行使法律的准则,并自封为香港最高统治者。《义律公告》是香港政制的最早文件,但由于不是由皇室或政府发布,因而是非正式的。

1842年8月29日,中英签订《中英南京条约》;1843年4月5日,以英皇制诰名义发布《香港宪章》(又名《第一宪章》),宣称“香港岛及其属土为一殖民地”。翌日,即1843年4月6日,英国战争及殖民地大臣斯坦利致函署理总督朴鼎查,命令他按《香港宪章》和该函的指示组织香港政府,并授予总督制订香港法律之权。《香港宪章》和这封称为《致朴鼎查训令》的函件,是英国把香港列入它的“直辖殖民地”的最早官方文件。1843年6月20日,英国宣布正式成立香港政府,委任朴鼎查为香港第一任总督,宣布香港为大英帝国“皇室殖民地”。

1856年10月,英国趁清政府忙于同太平天国作战之机,与法国联合发动了第二次鸦片战争。战争仍以清政府的屈辱投降而告结束。1860年10月,中英双方又签订《中英北京条约》,规定清政府割让九龙司地方给英国。1861年2月4日,英国政府发布《九龙敕令》,宣称“鉴于女皇陛下同中国大清皇帝1860年10月24日签订的《北京条约》,把九龙地区割让给女皇陛下,作为殖民地香港的属土”;“九龙地区为女皇陛下殖民地香港的重要组成部分,正如它实际上已成为上述殖民地的一部分一样。自港督行将确定之日期起,所有在当时生效的香港法律和条例在九龙地区生效,直到有立条例被女皇陛下或香港立法局或其他有立法权力者修改或废除”。

1898年6月9日,英国又以和法国势力相平衡为借口,用武力威吓,迫使清政府签订了《展拓香港界址专条》,将九龙半岛界限街以北直至深圳河以南大片土地以及附近235个岛屿租给英国,为期99年。1898年10月20日,英国政府发布《新界敕令》,宣称“鉴于女皇陛下同中国皇帝于1898年6月9日达成条约(即《展拓香港界址专条》),邻近殖民地香港之英国领土,将依据上述条约以租借给女皇形式展拓”。《新界敕令》关于总督有权制订法律以及香港法律施之于“新界”的条文,同《九龙敕令》相同。

奠定港督权力基础的宪制性文件,主要有《英皇制诰》和《皇室训令》。以《香港宪章》为原始蓝本,于1917年2月14日颁布的《英皇制诰》^①是确立港英政制和政府结构的重要法律文件,自当时至今,共修改过10余次。近期的修订有两次,一次是1991年6月港府发言人宣布,《英皇制诰》将增加一条新条款,

① 英皇制诰是英国向殖民地发布政令的一种重要形式,以英国国玺盖印生效。制诰要在殖民地公开宣读。