

紫荆花开20年丛书

香港特别行政区

政治体制分析

XIANGGANG TEBIE

XINGZHENGQU ZHENGZHI TIZHI

FENXI

王英津◎著

东高等教育出版社
ongdang Higher Education Press

紫荆花开20年丛书

香港特别行政区

政治体制分析

XIANGGANG TEBING
XINGZHENGQU ZHENGZHI TIZHI
FENXI

王英津◎著

广东高等教育出版社
Guangdong Higher Education Press

·广州·

图书在版编目 (CIP) 数据

香港特别行政区政治体制分析/王英津著. —广州: 广东高等教育出版社, 2018. 5

(紫荆花开 20 年丛书)

ISBN 978 - 7 - 5361 - 6130 - 6

I. ①香… II. ①王… III. ①政治制度 - 研究 - 香港
IV. ①D676. 582. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 073639 号

出版发行	广东高等教育出版社 地址: 广州市天河区林和西横路 邮政编码: 510500 电话: (020) 87553335 http://www.gdgjs.com.cn
印 刷	广东信源彩色印务有限公司
开 本	787 毫米×1 092 毫米 1/16
印 张	17.75
字 数	328 千
版 次	2018 年 5 月第 1 版
印 次	2018 年 5 月第 1 次印刷
定 价	49.80 元

目 录

导言	(1)
一	(1)
二	(2)
三	(5)
 第一章 香港政治体制的历史演变	(7)
一、回归前的香港政治体制	(7)
二、香港特别行政区政治体制的建构：继承与改造	(22)
 第二章 香港特别行政区行政体制	(29)
一、行政长官制度	(29)
二、行政机构设置及运作	(37)
三、行政会议制度	(52)
四、制度实践中的问题与完善	(58)
 第三章 香港特别行政区立法体制	(65)
一、立法会的双重性质与自治地位	(65)
二、立法会的产生、任期和职权	(67)
三、立法会的组织	(70)
四、立法会的运行机制	(76)
五、制度实践中的问题辨析	(82)

第四章 香港特别行政区司法体制	(89)
一、审判制度	(89)
二、检察制度	(101)
三、制度实践中的问题：司法权扩张	(105)
第五章 香港特别行政区选举制度	(110)
一、选务机构	(110)
二、行政长官选举制度	(113)
三、立法会选举制度	(117)
四、其他重要选举制度	(123)
五、香港特别行政区选举制度的特色	(126)
第六章 香港特别行政区政党和政团制度	(130)
一、香港政党和政团的历史发展	(131)
二、香港政党和政团组织现状	(134)
三、香港党团组织的特点及功能	(139)
四、香港政党和政团的规制制度	(143)
五、香港政党政治的现状与前景	(145)
第七章 香港特别行政区三大特色制度	(152)
一、香港公务员制度	(152)
二、香港廉政公署制度	(162)
三、香港区域组织制度	(177)
第八章 香港特别行政区政体形式：类型与运作	(187)
一、香港基本法对政治体制的设计：理念与特征	(187)
二、香港特别行政区的政体形式：行政主导体制	(202)
三、行政主导体制的运行效果及原因	(207)
四、推进行政主导体制有效运行的思路	(211)

第九章 比较视野中的香港政治体制：特色与评价	(215)
一、与内地省级政治体制的比较	(215)
二、与西方国家三权分立体制的比较	(224)
三、与澳门特别行政区政治体制的比较	(228)
四、香港特别行政区政治体制总体评议	(237)
第十章 中央与香港特别行政区的关系	(239)
一、处理中央与香港特别行政区关系的原则	(239)
二、中央与香港特别行政区的权限划分	(242)
三、中央对香港特别行政区的监控和调节机制	(249)
四、中央与香港特别行政区关系评议	(254)
参考文献	(269)
后记	(278)

政治体制通常是指政权组织形式及其活动原则，主要包括行政体制、立法体制、司法体制等的地位、组织、职权、作用及其相互关系。我国特别行政区政治体制就是关于特别行政区行政长官和行政机关、立法机关、司法机关等的地位、组织、职权、作用及其相互关系。行政、立法和司法是特别行政区政治体制中最基本、最重要的三个部分，这三者之间的关系构成了特别行政区政治体制的最主要内容。

—

香港特别行政区成立以来，一直在“一国两制”和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（简称“香港《基本法》”）的框架下保持着良好的发展态势。“一国两制”的构想举世瞩目，香港《基本法》所设立的特别行政区政治体制更是政治制度史上的创新。香港特别行政区的政治体制对于确保香港特别行政区的有效治理与管理，并进而保证香港特别行政区的稳定与繁荣，具有十分重要的意义。香港特别行政区政治体制作为一种特殊的地方政权组织形式，具有以下几个特点。

第一，地方性。香港特别行政区是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域，直辖于中央人民政府。它既不是一个国家单位，也不是一个准国家单位。尽管它享有自治的权限大于联邦制下的邦或州，但是也不同于联邦制国家的邦或州，而是单一制下的地方行政单位，不具有联邦制下的邦或州那样的独立性。它也不同于内地普通的省级行政区域，而是具有高度自治权的特别行政区域。在香港特别行政区内，凡是涉及国家统一和主权的事务，如外交、国防等，均由代表国家的中央人民政府统一管理；香港特别行政区内部的事务，由香港特别行政区政府自己管理，中央人民政府不加

以介入。但这种高度自治的权力并不是香港特别行政区所固有的，而是由中央人民政府通过基本法的形式授予特别行政区的，是单一制下中央对地方的授权。^①

第二，民主性。香港特别行政区政府是基于香港特别行政区居民自己当家做主而建构的民主政府。其一，行政长官既是香港特别行政区的首长，又是香港特别行政区政府的首长，具有双重身份，同时负有双重政治责任，其除了对中央人民政府负责之外，还要对香港特别行政区负责。正是这一点，使得香港特别行政区政府和行政长官从根本上有区别于港英政府和港督。其二，香港立法会是香港特别行政区的民意机关，也是香港特别行政区内真正行使立法权的机关，这不同于港英政府时期的立法局，它从根本上体现了香港政治体制的民主性质。其三，目前行政长官由间接选举产生，但根据香港基本法的规定，未来将逐步实现由直接选举产生行政长官的目标。立法会议员均由直接选举和间接选举产生，并且直接选举产生的议员数量将会逐渐增加，直至未来实现全部议员均由直接选举产生的目标。以上表明，香港特别行政区的政治体制属于民主体制。

第三，自主性。香港特别行政区实行“一国两制”和“高度自治”，最终要落实“港人治港”。香港特别行政区虽然在我国行政区划结构中由省、自治区、直辖市处于相同的层级，但与后者的不同是，其享有高度的自治权，包括行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。为了体现“港人治港”的原则，香港特别行政区行政长官、行政会议成员、立法会主席、政府主要官员、终审法院和高等法院首席法官必须由在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民担任；在香港特别行政区各部门任职的公务员都必须是香港特别行政区永久性居民。为了落实“港人治港”的原则和目标，香港特别行政区成立后，中央政府不派管理干部到香港特别行政区。可见，这样一些规定充分体现和保证了香港特别行政区政府各机构的重要职位都掌握在真正的“港人”手里，进而有效地保障了香港特别行政区政治体制的自主性。

二

目前，政治改革与发展不仅是香港特别行政区今后面临的重要任务，也

^① 周平. 香港政治发展：1980—2004 [M]. 北京：中国社会科学出版社，2006：135.

是内地所面临的重要课题。研究香港特别行政区的政治体制，不仅可以为香港特别行政区的政治改革与发展提供政策建议，也有助于发现香港特别行政区治理模式的有益经验，从而为内地的政治改革与发展提供启示和借鉴。中国政治学界应该从更广阔、更深远的视角去体认和发掘特别行政区政治体制及其发展的意义。

第一，有许多值得内地学习或借鉴的制度。香港是法制健全、管理有序的国际化大都市，在长期实践中形成了“行政吸纳政治”、社会自我管理、公众参与决策的管理理念，建立了符合自身特点的社会管理和运作制度，体现了“小政府、大社会”的管治模式。^① 香港特别行政区的廉政公署制度、咨询委员会制度、公务员制度、法治建设等都值得我们内地加以学习和借鉴。譬如，就廉政公署制度而言，从其1974年成立算起，香港大约只用了10年的时间就实现了从严重腐败到高度廉洁的巨变，其后又在20多年的时间里，基本维持了这种高度廉洁的局面。从透明国际近年来的廉洁指数来看，香港长期稳居世界前15名。在亚洲，其与新加坡成为亚洲最廉洁的地区和国家。香港在短时间内实现从普遍腐败到高度廉洁的转变，以及长期保持高度廉洁局面的做法和经验，值得内地好好学习。^② 香港特别行政区的政治体制对中国内地的政治发展具有特殊的借鉴意义，香港特别行政区的政治改革与发展是中国政治现代化的一个重要“实验室”。香港中文大学金耀基教授在谈到香港现代化的意义时曾经指出：“香港真正的意义，对于华人世界，特别是对内地的华人社会来说，不是它狭义的经济影响，而是它在现代化上所累积的具有示范性的成就，香港所建立的是一个中国人的现代文明的社会。在香港，中国文化依然存在，但已转化，中国文化与西方文化，传统价值与现代价值在这里交光互影，已出现一个现代化的文明新秩序，但却与中国的传统不能分割。香港作为一个中国人的现代文明社会，它对华人世界，特别是内地的华人社会，才真正显示出它的意义与价值。”的确，“香港成功的经验不只是经济发展，香港成功的经验应该是它的全面现代化经验。在‘一国两制’的架构下，中国的现代化道路不会是也不必是香港现代化的道路，但香港全面现代化经验却是中国在建构现代文明秩序探索过程中值得参考借鉴的”^③。以上观点虽然是从文化的角度来分析的，但我们认为，香港

① 中央人民政府驻香港特别行政区联络办公室。香港法定及咨询组织：“一国两制”系列资料第六辑[Z]。内部发行，2013：1。

② 段龙飞，任建明。香港反腐败制度体系研究[M]。北京：中国方正出版社，2010：1。

③ 金耀基。香港与二十一世纪中国文化[J]。明报月刊，1997（1）：18-22。

的经验对中国政治现代化同样具有借鉴意义。中国的政治发展必须要立足于中国的本土资源，同时又要吸取西方国家先进的政治实践经验。而香港自开埠以来就是东西方文化交汇，文明交融、碰撞继而放射出耀眼光芒的地方，过去、现在和未来都将是如此。^①从这一意义上讲，香港是华人社会走向现代化（包括政治现代化）的“试验场”，它的经验和教训都具有非常深远的意义。

第二，有许多值得学界从理论上加以反思的“学术公理”。香港的法治实践及其结果，可以使我们质疑过去的某些“结论”。例如，“经济决定政治”论。以前人们总认为经济是基础，经济决定政治，只有经济发展了，法治建设等政治上层建筑才能取得最终的发展。但香港的发展历程表明，它不是在其经济发展到成熟阶段后，才建立起了高度完备的法治社会；恰恰相反，香港是在它高度完备的法治保障下，才有了其20世纪60年代的经济腾飞，成为“亚洲四小龙”之一。也就是说，其法治成熟在先，经济腾飞在后。这一事实表明，并非只有经济高度发展了，才能建立起完备的法治社会。另如，“民主与法治孪生关系”论。过去人们一直认为，民主和法治是不可分的，两者互为条件；有民主必有法治，有法治必有民主，两者恰似孪生姐妹的关系。从香港政治发展史来看，早在20世纪50年代，其法治状况就已达世界先进水平，但那时的香港尚处于殖民政治时代，根本没有民主。众所周知，香港的民主制度是在香港特别行政区成立之后才有的。这表明，民主与法治并不是必然地联系在一起的伴生关系，而是可以在一定时期或一定条件下存在一定程度分离的。有时候有民主也不一定有法治，有时候有法治也不一定有民主。

第三，香港特别行政区自身也有许多问题值得进一步关注和研究。“一国两制”是中国特色社会主义理论的重要组成部分，是中华民族对于人类政治文明的一大贡献。但是，在实践过程中，也有许多问题仍需要进一步关注和研究。首先，如何逐步地发展和完善适合于香港特别行政区的民主制度，之所以要“逐步地”发展适合它的民主制，主要是因为：香港在外国殖民者统治的百余年中，实际上并未真正实行过资产阶级民主制度。1982年中英开始就香港问题谈判时，英国才将有限度的民主引入香港，1985年才开始实行选举制。因此，香港永久性居民中的中国公民对选举制度的民主意义的认识尚不成熟，对如何去发展和完善香港的民主制也缺乏实践经验。基于这些情况，香港特别行政区成立后，不可能激进地推进民主发展，而应采取循序渐

^① 孙昌国，新香港领航员 [N]，旺报，2017-03-26。

进的方式，逐步扩大香港各阶层的民主参与，逐步达至全面而充分的民主制。回归20年来，在“一国两制”政策方针的指导下，在中央政府的推动下，香港民主政治建设有了长足进展。从机构性质来看，民主政治的制度架构得以确立；从行政长官的产生方式来看，民主建设稳步推进；从立法会议员的产生方式来看，民主步伐不断加快，直选议席的数量不断扩大。上述表明，尽管香港民主化进程起步很晚，但在这短短的20年里，香港的民主化着实取得了巨大的成就。但与此同时，由于香港特殊的政治生态环境，加之外部势力的插手，致使目前香港在其民主化进程中也出现了一些问题，主要包括：民主激进主义、民主工具主义、民粹主义、社会撕裂与对抗等，这些问题对香港社会和中央与香港关系产生了很大的伤害。今后如何解决香港民主化进程中出现的这些问题呢？另外，行政长官和立法会实行普选的进程虽然被中断了，但未来还是要重新开启的，那么行政长官和立法会由普选产生以后，可能面临一些新问题，如普选问题会对行政主导体制的运作产生怎样的影响？香港特别行政区行政长官的政党身份问题是否仍要加以限制？行政长官的提名办法如何修改？香港政党活动走向如何？等等。诸如此类的问题都需要学界认真地研究。

三

从国家治理角度说，中国的国家治理分为三个部分：普通省（市）治理，民族自治地方治理，特别行政区治理。可以说，特别行政区治理是中国特色的部分。对于中国来说，特别行政区治理是一个新生事物，没有先前的经验可以借鉴，可谓“摸着石头过河”。中央在治理特别行政区的过程中，出现了许多意料不到的问题，今后如何治理好香港，继续保持香港的繁荣和稳定，是中国学界面临的一个时代课题。治理好香港的前提和基础是要对香港特别行政区的政治、经济、社会、文化等有一个全面而深入的了解，否则就难以设计出针对香港实际情况的有效治理模式。长期以来，香港实行资本主义的政治、法律、经济和社会制度，内地学者对香港政治体制的基本架构及其运作情况所知有限，这限制了内地学界对特别行政区治理模式的研究和方案设计。故本书拟给内地有志于研究特别行政区治理的青年学者提供一个制度概况。

1997年7月1日香港特别行政区建立以来，其政治体制已成为当代中国政治体制的一个有机组成部分。随着香港与内地交流的频繁和深入，“两制”之间的互动不断加深，只有将香港特别行政区政治体制的研究纳入当代中国

政治体制研究的范畴，才能使中国政治体制的研究具有完整性，也才能体现当代中国政治体制的多样性和包容性。今后进一步加强对香港特别行政区政治体制的研究，是中国政治学界义不容辞的学术使命和应有的研究对象。反观目前内地高校开设的“中国政府与政治”“当代中国政治制度”等课程，绝大多数侧重于对中华人民共和国框架下内地主体的政府与政治进行介绍，很少对香港特别行政区的政治体制及其运作情况加以全面而系统的介绍，即使像内地高校开设的“地方政府与政治”课程，对此也仅是一般性地涉及。然而，香港特别行政区的政治机构“麻雀虽小，五脏俱全”，一般性介绍很难将香港特别行政区的政治体制及其运作描述清楚。针对我国内地绝大多数高校和学者对特别行政区政治体制有所忽视的现象，我们希望通过本书的出版，能达到抛砖引玉的效果，引起中国政治学界对特别行政区政治体制的进一步关注和研究。

当前关于香港特别行政区政治体制的著作，大多是从国家机构形式的角度来研究的，着重探讨的是香港特别行政区与中央的关系，以及它所享有的高度自治权；也有从宪法的角度，着重解读香港基本法条文的。而本书的特点则是从政权组织形式的视角来对问题加以研究，着重研究香港特别行政区内部的机构设置，以及各个机构之间的关系，特别是行政、立法与司法三者之间的关系。本书虽然是介绍知识性观点的描述性著作，而不是反映个人独到见解的创新性著作，但它对于内地学界全面而系统地了解和研究香港特别行政区的政治体制及其运作，以及未来政治发展，应是一部有益的政治学著作。

第一章

香港政治体制的历史演变

1840年鸦片战争以后，英国通过一系列不平等条约将香港变为它的殖民地，并对香港进行了长达150多年的殖民统治。1997年中国政府恢复了对香港行使主权，并建立了香港特别行政区。至此，香港完成了从殖民政治到民主政治的转型，这是香港政治发展史上的一个重要里程碑。

一、回归前的香港政治体制

由于实行“一国两制”，香港原有的资本主义制度维持不变，在政治体制方面，除涉及国家主权和带有殖民主义性质或色彩的制度要加以完全改变之外，其他方面可以经改造后加以保留和沿用，这就决定了香港现行政治体制与原港英政府体制之间必然存在着一定的历史连续性。所以，回顾原港英政府体制的基本架构及其运作对于帮助我们更好地理解香港特别行政区现行的政治体制具有重要意义。

（一）港英政府体制的基本架构

香港作为英国的海外殖民地，其政治架构基本上是按照英属殖民地的政治管治模式建立起来的，一切权力皆来源于殖民统治宗主国——英国，实际上港英政府本身既无外交权，也无自主组织政府的权力。《英王制诰》和《王室训令》是形成和确立港英政府体制基本架构的根本依据。根据《英王制诰》和《王室训令》的规定，港英政府体制的基本架构如下。

1. 香港总督

香港总督简称港督，是港英政府体制的核心部分，是英王在香港的全权代表，是英国在香港实施统治的象征。英国政府正是通过设置港督制度来呈现和完成对香港的有效控制和管理。英国统治香港 156 年（内有 3 年零 8 个月的日本统治时期），其间共计有 28 任港督，详见表 1-1。

表 1-1 历任香港总督年表

任次	中文名	英文名	任期
第 1 任	璞鼎查（砵甸乍）	Henry Pottinger	1843—1844
第 2 任	戴维斯（德庇时）	John F. Davis	1844—1848
第 3 任	般含（文咸）	S. George Bonham	1848—1854
第 4 任	宝宁（包令、宝灵）	John Bowring	1854—1859
第 5 任	罗士敏（海克力斯·罗便臣）	Hercules Robinson	1859—1865
第 6 任	麦当奴	Richard GravesMacDonnell	1866—1872
第 7 任	坚尼地	Arthur E. Kennedy	1872—1877
第 8 任	轩尼诗（轩尼斯）	John Pope Hennessy	1877—1883
第 9 任	宝云	George F. Bowen	1883—1887 ^①
第 10 任	德辅	William Des Voeux	1887—1891
第 11 任	罗便臣（威廉·罗便臣）	William Robinson	1891—1898
第 12 任	卜力	Henry A. Blake	1898—1903
第 13 任	弥敦	Matthew Nathan	1904—1907
第 14 任	卢押（卢嘉、卢吉）	Frederick Lugard	1907—1912
第 15 任	梅含理（梅轩利）	Francis H. May	1912—1919
第 16 任	司徒拔（史塔士）	Reginald E. Stubbs	1919—1925
第 17 任	金文泰	Cecil Clementi	1925—1930
第 18 任	贝璐	William Peel	1930—1935
第 19 任	郝德杰	Andrew Caldecott	1935—1937
第 20 任	罗富国	Geoffry Northcote	1937—1941

^① 宝云 1885 年以身体欠佳为由申请提前退休，获英国政府批准，当年 12 月离开香港。港英政府辅政司威廉·马殊成为代理港督。

续上表

任次	中文名	英文名	任期
第 21 任	杨慕琦	Mark A. Young	1941—1947 ^①
第 22 任	葛量洪	Alesander Grantham	1947—1957
第 23 任	柏立基	Robert Brown Black	1958—1964
第 24 任	戴麟趾	David Clive Crosble Trench	1964—1971
第 25 任	麦理浩	Murray Maclehorse	1971—1982
第 26 任	尤德	Edward Youde	1982—1986
第 27 任	卫奕信	David Wilson	1987—1992
第 28 任	彭定康	Christopher F. Patten	1992—1997

资料来源：刘曼容．港英政治制度与香港社会变迁 [M]．广州：广东人民出版社，2009：152．

港督位高权重，拥有广泛而重要的职权。概括起来，主要有：

第一，组织两局。即有权组织行政局和立法局，并担任两局主席。^② 行政局和立法局是按照《英王制诰》设立的机构，但港督可以奉王室通过一名重要国务大臣谕委任两局议员，在等待王室批准议员期间可以暂时终止任何议员行使其职权，有权委任临时议员，有权召开行政局会议。行政局的职责是提供行政决策咨询，协助总督制定行政政策。

第二，制定法律。在港英政制下，港督是真正的立法者，立法局只是辅助港督立法的咨询机构。^③ 首先，港督可以提出立法议案；其次，可以以立法局主席的身份控制立法活动；最后，港督对立法局通过的法案拥有批准或否决的权力。此外，港督还可以就紧急事务而召开立法会议，进行紧急立法；有权撤换不遵守香港法律的立法局议员，解散立法局。

第三，决定政策。港英政府的一切政策都由“港督会同行政局”制定，

① 杨慕琦任期应将日本占领时期和港英军政府时期除外。1941 年 12 月至 1945 年 8 月为日本占领时期，1945 年 8 月至 1946 年 4 月为港英军政府时期。

② 港督兼任立法局主席的情况在 1993 年发生变化，从此，立法局主席改由立法局议员互选产生。

③ 从宪制上看，香港的立法权属于港督，但在殖民政治下，英国一方面赋予港督管治香港的全权，但另一方面又对港督的权力加以监督和制约。港督享有的立法权受到限制，实际上英国仍控制着香港的立法权，并保留了对香港立法的权力。可见，港督享有的立法权，必须受到英国的监督和制约。

但港督拥有最后的拍板决定权。如果港督拒绝行政局的决议,则其必须向英国国务大臣报告,并解释原因。在十分紧急的情况下,港督可以不经行政局讨论而自行决策,因为这时如果要求港督必须向行政局咨询,可能会使公共利益遭受重大损失。

第四,任免官员。港督有权委任两局官守、非官守议员,任命除布政司、按察司和三军司令以外的其他官员以及除最高法院以外的各级法院的法官、总薪级表D4级及其以下官员,有权委任太平绅士。同时,在理由充足的情况下港督还可以对任何官员(除了按察司及地方法官)进行停职、免职,以及给予纪律处分。

第五,介入司法。虽然港英政府体制实行司法独立原则,但港督有权委任首席按察司、高级法院按察司等法院领导职务。港督会同审裁委员会和枢密院可以免除法官。港督有权根据自己的判断,决定赦免罪犯或宣布缓刑;有权决定豁免50英镑以下的罚款。可见,港督享有一定的司法权。

第六,调动军队。港督兼任驻港三军总司令,有权接受“香港所有海陆空三军军官的服从、帮助和支持”,但无权在军事行动上直接控制他们。港督若要在国际事务中动用军队则需得到英国政府的同意。但在紧急情况下,港督可以不需要事先请示英国政府,而以三军总司令的名义直接下令调动部队协助维持香港的稳定和安全。^①

第七,处理外事。香港不是主权国家,故港督没有真正的外交权,但香港作为一个国际经济贸易中心城市,使港督通常享有英国政府授予的某些外事权,如以地区首脑身份对外从事经济贸易方面的谈判,签署经济协定,决定是否加入国际金融组织,等等。^②

英国政府在强化港督集权的同时,也十分注重对港督集权的控制,既保障港督有足够的权力控制港英政府进而有效控制香港社会,又对港督建立了一套严密的约束机制。具体表现如下:

其一,英国政府对港督权力的制约。包括以下几个环节:①港督是英国政府任命的,如其有违法或失职行为,英国政府也有权撤销港督职务,英国政府具有决定港督仕途命运的最高权力。港督的直接上司是英国外交及联邦事务大臣,港督需要定期向其述职,对其负责。②港督的权力是地方性的,英国政府可以否决港督的立法权和行政命令。③港督在防务和外交方面,要服从于英国政府;港督无权代表香港与外国签订条约;港督虽然名义上是三

① 肖蔚云,论香港基本法[M],北京:北京大学出版社,2003:86.

② 周平,香港政治发展:1980—2004[M],北京:中国社会科学出版社,2006:36—38.

军总司令,但不能直接指挥驻港英军,驻港英军直接听命于英国国防部指挥。^④在人事安排上,港督无权任命驻港英军司令、布政司、律政司、财政司、政治顾问、首席按察司等主要官员;对部门首长、两局非官守议员,港督虽有权提名或委任,但最终需要经英国政府任命或批准。

其二,法治制度对港督权力的制约。港英政府体制中司法制度相对独立,司法机关只对法律负责,而不向港英政府负责。港督要受香港法律的约束,亦受法治的管治。任何公务员以总督名义,甚或总督本人,超越其法定权力时,法庭有权提出质询或加以约束。港督不享有像英王一样的免于被起诉的权利,如触犯法律,仍然可以被起诉,追究法律责任。^①

其三,文官制度对港督权力的制约。尽管港督为港英政府的最高官员,掌握着港英政府的全权,但港督不属于政务官,不随着英国的政党轮替而更迭,其在身份上仍是一名英国公务员,其不能违反英国的文官制度而行事。譬如,港督出任时不能带自己的心腹组阁,必须依靠文官制度下原有的众多官员来施政。^②

英国政府通过上述这些制度或特殊限制性措施确保对港督的控制,保证英国对香港统治政策的贯彻和落实,实现港英政府的协调运转,进而实现对香港的有效治理。但也不难看出,港督所受到的制约跟其所拥有的权力相比,明显地失衡。^③

2. 行政局

行政局是港英政府体制的特殊产物,从其名称上看,它好似行政机关。实际上,它既不是决策机构,也不是真正意义上的行政机关,而是港督实施行政决策的咨询机关。^④它是港英政府高官与社会精英的“共识处”,也是港督控制立法局的“安全体”,还是英国政府制约港督的一道屏障。^⑤

行政局由主席、当然议员和委任议员组成。其中,港督为行政局的当然

① 刘曼容. 港英政治制度与香港社会变迁 [M]. 广州: 广东人民出版社, 2009: 169.

② 杨奇. 香港概论: 下卷 [M]. 香港: 三联书店(香港)有限公司, 1993: 20.

③ 张学仁. 香港法概论 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1996: 21-22.

④ 另有学者认为,行政局在港英政府中的地位相当于英国的内阁,两者都是整个政府机器的最高决策权力机构。参见 MINERS. The government and politics of Hong Kong [M]. Hong Kong: Oxford University Press, 1986: 80. 但也有学者反对这种观点,认为行政局不同于英国的内阁。参见刘曼容. 港英政府政治制度论: 1841—1985 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001: 55-56.

⑤ 刘曼容. 港英政治制度与香港社会变迁 [M]. 广州: 广东人民出版社, 2009: 178.