

港澳特區政府 與政治

特別行政區的政治體制對確保特別行政區的有效治理與管理，並進而保證香港、澳門特別行政區的穩定與繁榮，具有十分重要的意義。本書從政權組織形式的視角，著重研究了特別行政區內部的機構設置及各個機構間的關係，特別是行政、立法與司法三者之間的關係。本書對於高校的本科生、研究生全面而系統地學習和研究兩個特別行政區的政治體制及其運作，應是一本有益的政治學著作。

王英津——著

博揚文化

港澳特區政府 與政治



特別行政區的政治體制對確保特別行政區的有效治理與管理，並進而保證香港、澳門特別行政區的穩定與繁榮，具有十分重要的意義。本書從政權組織形式的視角，著重研究了特別行政區內部的機構設置及各個機構間的關係，特別是行政、立法與司法三者之間的關係。本書對於高校的本科生、研究生全面而系統地學習和研究兩個特別行政區的政治體制及其運作，應是一本有益的政治學著作。

王英津——著



博揚文化

前瞻中國 2

《港澳特區政府與政治》

作 者 / 王英津

發行人 / 張瑞香

總編輯 / 楊蓮福

主 編 / 吳 茵

封面設計 / 黃國洲設計工作室

排 版 / 王立群

讀者服務 / 吳秀卉

出 版 者 / 博揚文化事業有限公司

112 台北市北投區東華街一段 48 巷 8 之 1 號

電話：(02)2826-1203 傳真：(02)2823-7374

網址：<http://www.boyyoung.com.tw/>

E-mail：boyyoung2008@yahoo.com.tw

劃撥帳號：18871684

戶名：博揚文化事業有限公司

印 刷 / 承亞興數位印刷 電話：(02)2738-0998

總 經 銷 / 貿騰發賣股份有限公司

235 台北縣中和市中正路 880 號 14 樓

電話：(02)8227-5988 傳真：(02)8227-5989

ISBN 978-986-6543-23-4

定價 450 元

2009 年 12 月 初版一刷

版權所有 翻印必究

如有缺頁破損，請寄回更換

國家圖書館出版品預行編目資料

港澳特區政府與政治 / 王英津著. -- 初版. --

臺北縣蘆洲市：博揚文化，2009.11

面；公分. -- (前瞻中國；2)

參考書目：面

ISBN 978-986-6543-23-4(平裝)

1. 中國政治制度 2. 香港特別行政區 3. 澳門特別行政區

573.938

98021638

作者：王英津

2002 年 7 月畢業於中國人民大學國際關係學院，獲政治學博士學位。2002 年 9 月至 2004 年 9 月於中國社會科學院法學所從事憲法學專業博士後研究。2009 年 2 月由國家留學基金委公派赴美國哈佛大學從事為期一年的訪問學者研究。現為中國人民大學國際關係學院副教授、比較政治制度研究所副所長、碩士研究生導師。主要從事政治學理論、中國政府與政治、港澳特區政府與政治、臺灣政治與兩岸關係等方面的教學與研究。曾出版個人專著：《國家統一模式研究》、《轉型中的中國政治與法治》、《自決權理論與公民投票》；曾發表專業學術論文 70 餘篇。

導 言

政治體制通常是指政權組織形式及其活動原則，主要包括行政體制、立法體制、司法體制等的建立及其相互關係。我國特別行政區政治體制就是關於特別行政區行政長官和行政機關、立法機關、司法機關等的組織、地位、職權、作用及其相互關係。行政、立法和司法是特別行政區政治體制中最基本、最重要的三個部分，這三者之間的關係構成了特別行政區政治體制的最主要內容。

一

香港、澳門特別行政區自相繼成立以來，在“一國兩制”和基本法的框架下良好運作和健康發展。“一國兩制”的構想舉世矚目，基本法所設立的特別行政區政治體制更是政治制度史上的創新。特別行政區的政治體制對於確保特別行政區的有效治理與管理，並進而保證香港、澳門特別行政區的穩定與繁榮，具有十分重要的意義。特別行政區政治體制作為一種特殊的地方政權組織形式，具有以下幾個特點：

第一，地方性。香港、澳門特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。它們既不是一個國家單位，也不是一個准國家單位。儘管它們享有自治的權限大於聯邦制下的邦或州，但也不同聯邦制國家的邦或州；而是單一制下的地方行政單位，不具有聯邦制下的邦或州那樣的獨立性。它們也不同于內地普通的省級行政區域，而是具有高度自治權的特別行政區域。在香港、澳門特別行政區內，凡是涉及國家統一和主權的事務，如外交、國防等，均由代表國家的中央政府統一管理。香港、澳門內部的事務，則分別由香港、澳門特別行政區政府自己管理，中央政府不加介入。但這種高度自治的權力並不是香港、澳門特別行政區所固有的，而是中央通過基本法的形式授予特別行政區的，是單一制的授權。¹

¹ 周平著：《香港政治發展》，北京：中國社會科學出版社，2006年版，第135頁。

第二，民主性。目前兩個特別行政區的行政長官均由間接選舉產生，但根據基本法的規定，將逐步實現由直接選舉產生行政長官的目標（香港特別行政區為 2017 年，澳門特別行政區目前尚未確定）。香港特別行政區立法會議員均是由直接選舉和間接選舉產生，並且直接選舉產生的議員數量逐漸增加，直至 2017 年實現全部議員由直接選舉產生的目標。澳門特別行政區立法會雖然保留了委任議員的產生方式，但從澳門特別行政區對立法會所採取的幾次改革措施來看，在維持委任議員數量不變的同時，大量增加直接選舉和間接選舉的議員數量，這樣便使得委任議員在立法會的比例相對下降。儘管目前尚未確定澳門特別行政區立法會議員全部由直選選舉產生的最後期限，但最終必會實現全部議員由直選產生的目標。以上表明，兩個特別行政區具有相當高的民主程度，屬於民主型政治體制。

第三，自主性。兩個特別行政區實行“一國兩制”和“高度自治”，最終要落實“港人治港”、“澳人治澳”。爲了體現國家主權、“港人治港”、“澳人治澳”的原則，香港特別行政區行政長官、行政會議成員、立法會主席、政府主要官員、終審法院和高等法院首席法官必須由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任；在香港特別行政區各部門任職的公務員都必須是香港特別行政區永久性居民。澳門特別行政區行政長官也有類似於香港特別行政區的規定。它與香港特別行政區的不同僅僅在於不要求上述官員必須沒有外國居留權。爲了落實“港人治港”、“澳人治澳”的原則和目標，兩個特別行政區成立後，中央不派管理幹部到香港、澳門特別行政區。這樣一些規定充分體現和保證了特別行政區政府各機構的重要職位都掌握在真正的“港人”或“澳人”手裏。這樣的制度安排充分體現了特別行政區政治體制的自主性。

二

目前，政治改革與發展不僅是香港、澳門特別行政區今後面臨的重要任務，也是內地所面臨的重要課題。研究特別行政區的政治

體制，不僅可以為特別行政區的政治改革與發展提供政策建議，也有助於發現特別行政區治理模式的有益經驗，從而為內地的政治改革與發展提供啓發和借鑒。中國政治學界應該從更廣闊、更深遠的視野去體認和發掘特別行政區政治體制及其發展的意義。

第一，有許多值得內地學習或借鑒的制度。就香港特別行政區來說，它的政府諮詢制度、公務員制度、廉政建設制度、法治制度等都值得我們內地加以學習和借鑒。特別行政區的政治體制對中國內地的政治發展具有特殊的借鑒意義。特別行政區的政治改革與發展是中國政治現代化的一個重要實驗室。香港中文大學金耀基先生在談到香港現代化的意義時曾經指出：“香港真正的意義，對於華人世界，特別是對內地的華人社會來說，不是它狹義的經濟影響，而是它在現代化上所累積的具有示範性的成就，香港所建立的是一個中國人的現代文明的社會。在香港，中國文化依然存在，但已轉化，中國文化與西方文化，傳統價值與現代價值在這裏交光互影，已出現一個現代化的文明新秩序，但卻與中國的傳統不能分割。香港作為一個中國人的現代文明社會，它對華人世界，特別是大陸的華人社會，才真正顯示它的意義與價值。”的確，“香港成功的經驗不只是經濟發展，香港成功的經驗應該是它的全面現代化經驗。在‘一國兩制’的架構下，中國的現代化道路不會是也不必是香港特區的現代化道路，但香港特區全面現代化經驗卻是中國在建構現代文明秩序探索過程中值得參考借鑒的。”² 以上觀點雖然是從文化的角度來分析的，但我們認為，香港的經驗對中國政治現代化同樣具有借鑒意義。

中國的政治發展必須要立足于本國文化，但又要吸取西方國家先進的政治經驗。而香港在政治文化上實現了中西方的交流、共存、和諧和互補，既吸收了西方先進的文化要素，又保留了中國傳

² 金耀基：《香港與二十一世紀中國文化》，載香港《明報月刊》1997年1月號。

統文化的精華。從這一意義上講，香港是華人社會政治發展的實驗室，它的經驗和教訓都具有非常深遠的意義。

第二，有許多值得學界從理論上加以反思的“學術公理”。香港的法治實踐及其結果，可以使我們對過去的有些“結論”提出質疑。例如，“經濟決定政治”論。以前人們總認為經濟是基礎，經濟決定政治，只有經濟發展了，法治建設等政治上層建築才能取得最終的發展。但香港的發展歷程表明，它不是在其經濟發展到成熟階段後，才建立起了高度完備的法治社會；恰恰相反，香港是在它高度完備的法治保障下，才有了香港 20 世紀 60 年代的經濟騰飛，成為“亞洲四小龍”之一。也就是說，其法治成熟在先，而經濟騰飛在後。這一事實表明，並非只有經濟高度發展了，才能建立完備的法治社會。另如，“民主與法治孿生關係”論。過去人們一般認為，民主和法治是不可分的，兩者互為條件；有民主必有法治，有法治必有民主，兩者恰似孿生姐妹的關係。從香港政治發展史來看，早在 20 世紀 50 年代，其法治狀況已達到世界先進水準，但那時的香港尚處於殖民政治時代，根本沒有民主。眾所周知，香港的民主制度是從香港特別行政區成立之後才有的。這表明，民主與法治並不是必然地聯繫在一起的“雙胞胎”關係，可以在一定時期或一定條件下有一定程度的分離。有時候有民主卻不一定有法治，有時候有法治卻不一定有民主。香港的這一實踐經驗，這對於當前內地的政治改革具有重要的啓發意義，在我們的民主改革難以推進的情況下，可以先推進法治改革，為將來的民主改革創造條件，不一定非要將民主與法治一起向前推進。事實上，近些年來我們內地以法治化為價值取向的政治改革也是這麼做的。

第三，特別行政區本身也有許多問題值得進一步關注和研究。首先，如何逐步地發展和完善適合於香港、澳門特別行政區的民主制度。之所以要“逐步地”發展適合於它們的民主制，主要是因為：香港、澳門在外國殖民者的百餘年中，實際上並未真正實行過資產

階級民主制度。就香港來看，直至 1982 年中英開始就香港問題談判時，英國才將有限度的民主導入香港，1985 年才開始實行選舉制。因此香港永久性居民中的中國公民對選舉制度的民主意義的認識尚很不成熟，對如何去政府和完善香港的民主制也缺乏實踐經驗。香港特別行政區成立後，基於香港的歷史情況，基於香港特別行政區公民意識和管理經驗需要進一步成熟的現實，不可能在香港特別行政區激進地推進民主制，而應採取循序漸進的方式，逐步擴大各階層的民主參與，逐步發展民主制，直至最後到達全面的和充分的民主制，實現其行政長官和立法會議員全部由直選產生的目標。但行政長官和立法會由直選產生以後，又可能面臨一些新問題：如直選問題會對香港特別行政區的政治運作產生怎樣的影響；香港特別行政區行政長官的政黨身份問題是否仍要限制；行政長官的提名辦法如何修改；香港政黨政治會怎樣運作；等等。其次，就澳門特別行政區來看，儘管其居民對直接民主制的呼喚沒有香港特別行政區的居民那麼強烈，但也有一個如何逐步地實現和發展澳門特別行政區的民主制度問題。在這個過程中同樣也伴隨著新問題的出現，如委任議員相對下降對澳門特別行政區行政長官制的衝擊；澳門特區政府與澳門社團的關係問題；等等。諸如此類的上述問題都需要學界認真地研究。

三

1997 年 7 月日和 1999 年 12 月 20 日香港和澳門兩個特別行政區分別相繼建立以後，特別行政區政治體制已成為當代中國政治體制的一個有機組成部分。隨著兩個特別行政區與內地交流的深入和頻繁，“兩制”之間的互動不斷加深。只有將特別行政區政治體制的研究納入到當代中國政治體制研究的範疇，才能使中國政治體制的研究具有完整性，也才能體現當代中國政治體制的多樣性。因此，今後進一步加強對特別行政區政治體制的研究，是中國政治學界義不容辭的學術使命和應該有的研究視角。

反觀目前內地高校中開設的“中國政府與政治”課程，絕大多側重於對中華人民共和國的政府與政治進行介紹，很少對兩個特別行政區的政治體制及其運作情況加以全面而系統的介紹，即使內地高校開設的“地方政府與政治”課程，對此也只是一般性地涉及。然而，特別行政區的政治機構恰如“麻雀雖小，五臟俱全”，一般性的介紹很難將兩個特別行政區的政治體制及其運作描述清楚。特別行政區政治體制作為中國政府與政治的一個重要組成部分，理應受到應有的關注和重視；針對我國內地絕大多數高校對此有所疏忽的現象，筆者希望通過本書的出版，以達到拋磚引玉的效果，引起中國政治學界對特別行政區政治體制的進一步關注和研究。

當前關於特別行政區政治體制的著作，大多是從國家機構形式的角度來研究的，著重探討的是特別行政區與中央的關係，以及它們所享有的高度自治權；也有從憲法學的角度，著重解讀基本法的內容。而本書的特點則是從政權組織形式的視角來對問題加以研究，著重研究特別行政區內部的機構設置，以及各個機構之間的關係，特別是行政、立法與司法三者之間的關係。筆者認為，本書雖然是介紹共識性觀點的描述性著作，而不是反映個人獨到見解的創新性著作，但它對於內地高校的本科生、研究生全面而系統地學習和研究兩個特別行政區的政治體制及其運作，應是一本有益的政治學著作。

本書目錄

導 言	III
第一編 香港特區政治體制	1
第一章 香港政治體制概述	3
第一節 香港特別行政區成立之前的政治體制	4
第二節 香港特別行政區政治體制的建構	15
第二章 香港特別行政區行政體制	23
第一節 香港特別行政區行政長官	24
第二節 香港特別行政區行政機關	34
第三節 香港特別行政區行政會議	41
第四節 香港特別行政區行政體制問題評析	45
第三章 香港特別行政區立法體制	49
第一節 香港特別行政區立法會的性質和法律地位	50
第二節 香港特別行政區立法會的產生、任期及職權	51
第三節 香港特別行政區立法會的組織	55
第四節 香港特別行政區立法會的基本制度	61
第五節 香港特別行政區立法會的立法程式	64
第六節 香港特別行政區立法體制問題評析	67
第四章 香港特別行政區司法體制	71
第一節 香港特別行政區審判制度	72
第二節 香港特別行政區檢察制度	87
第三節 香港特別行政區司法體制問題評析	93

第五章 香港特別行政區選舉制度 97

- | | | |
|-----|-----------------|-----|
| 第一節 | 香港特別行政區選務機構 | 98 |
| 第二節 | 香港特別行政區行政長官選舉制度 | 101 |
| 第三節 | 香港特別行政區立法會選舉制度 | 106 |
| 第四節 | 香港特別行政區其他重要選舉 | 111 |
| 第五節 | 香港特別行政區選舉制度評議 | 114 |

第六章 香港特別行政區政黨與政黨政治 117

- | | | |
|-----|---------------------|-----|
| 第一節 | 香港政團和政黨的產生與發展 | 118 |
| 第二節 | 香港特別行政區黨團組織的類別 | 121 |
| 第三節 | 香港特別行政區黨團組織的特點及活動限制 | 124 |
| 第四節 | 香港特別行政區政黨組織的功能及運作 | 127 |
| 第五節 | 香港特別行政區政黨政治評議 | 130 |

第七章 香港特別行政區其他相關政治體制 137

- | | | |
|-----|----------------|-----|
| 第一節 | 香港特別行政區公務員制度 | 138 |
| 第二節 | 香港特別行政區主要官員問責制 | 152 |
| 第三節 | 香港特別行政區廉政公署 | 160 |
| 第四節 | 香港特別行政區區域組織 | 177 |

第二編 澳門特區政治體制 185

第八章 澳門政治體制概述 187

- | | | |
|-----|------------------|-----|
| 第一節 | 澳門特別行政區成立之前的政治體制 | 188 |
| 第二節 | 澳門特別行政區政治體制的建構 | 197 |

第九章 澳門特別行政區行政體制 207

- | | | |
|-----|-------------|-----|
| 第一節 | 澳門特別行政區行政長官 | 208 |
|-----|-------------|-----|

第二節	澳門特別行政區行政機關	219
第三節	澳門特別行政區行政會	226
第四節	澳門特別行政區行政體制問題評析	232

第十章 澳門特別行政區立法體制 235

第一節	澳門特別行政區立法會的性質和地位	236
第二節	澳門特區立法會的產生、任期和職權	238
第三節	澳門特別行政區立法會的組織	242
第四節	澳門特別行政區立法會的運作	251
第五節	澳門特別行政區立法體制問題評析	255

第十一章 澳門特別行政區司法體制 257

第一節	澳門特別行政區審判制度	258
第二節	澳門特別行政區檢察制度	269
第三節	澳門特別行政區司法體制問題評析	283

第十二章 澳門特別行政區選舉制度 287

第一節	澳門特別行政區選民登記制度	288
第二節	澳門特別行政區行政長官選舉制度	291
第三節	澳門特別行政區立法會選舉制度	302
第四節	澳門特別行政區選舉制度評議	310

第十三章 澳門特別行政區社團組織 313

第一節	澳門社團組織的概況	314
第二節	澳門特別行政區社團的創立和管理	316
第三節	澳門特別行政區社團的功能與特色	319
第四節	澳門特別行政區社團政治評議	322

第十四章 澳門特別行政區其他相關政治體制 327

- | | | |
|-----|---------------|-----|
| 第一節 | 澳門特別行政區市政機構 | 328 |
| 第二節 | 澳門特別行政區公務人員制度 | 332 |
| 第三節 | 澳門特別行政區廉政公署 | 341 |

第三編 港澳政治體制綜合分析 353**第十五章 特別行政區政治體制之總體分析 355**

- | | | |
|-----|----------------|-----|
| 第一節 | 特別行政區政權組織形式的特點 | 356 |
| 第二節 | 兩個特別行政區政治體制之比較 | 380 |

**第十六章 港澳特區政治體制
與相關政治體制的比較 391**

- | | | |
|-----|----------------------|-----|
| 第一節 | 特區政治體制與內地省級地方政治體制的比較 | 392 |
| 第二節 | 特區政治體制與西方三權分立體制的比較 | 403 |
| 第三節 | 港澳特區政治體制的創新及評議 | 410 |

第十七章 中央與特別行政區的關係 413

- | | | |
|-----|------------------|-----|
| 第一節 | 處理中央與特別行政區關係的原則 | 414 |
| 第二節 | 中央與特別行政區的權限劃分 | 417 |
| 第三節 | 中央對特別行政區的監督和調節機制 | 425 |
| 第四節 | 中央與特別行政區關係之問題評析 | 432 |

參考文獻 439

第一編

香港特區政治體制

第一章 香港政治體制概述

