



香港 行政主导制研究

朱世海 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

本书为国家社科基金项目“香港特别行政区行政主导制研究”
(课题代码: 11BZZ033) 的结项成果

香港 行政主导制研究

朱世海 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

香港行政主导制研究/朱世海著. —北京:法律出版社, 2016. 1

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8437 - 4

I. ①香… II. ①朱… III. ①行政管理—研究—香港
IV. ①D925. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 217825 号

香港行政主导制研究
朱世海 著

编辑统筹 法律应用出版社
策划编辑 薛 晗
责任编辑 慕雪丹
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任印制 翟国磊

开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 12.75
字数 193 千
版本 2016 年 1 月第 1 版
印次 2016 年 1 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8437 - 4

定价:38.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前言

虽然《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(以下简称《香港基本法》)中没有出现“行政主导”一词,但该法为香港特别行政区设计的政治体制的确是行政主导的体制。在普通法下,行政分为 the executive 和 the administrative,前者包括总统、总理、内阁等,后者包括落实 the executive 方针的政府机构和立法机关制定的法律。^[1] 在香港行政主导制研究中,行政的内涵应属于前者。《香港基本法》所确立的行政主导制在很大程度上仅仅停留在文本上,实践中行政长官依法施政不顺,有时甚至是举步维艰。就特别行政区政府主导的立法而言,香港有研究成果表明,立法成功率长期低落,而由梁振英领导的新一届政府,亦继续面对同样的管治困局——梁振英政府首年的立法成功率为 45.83%,即有约五成多的政府法案,未能按照计划在 2012~2013 年立法年度内顺利落实;而回归 16 年以来,特别行政区政府的平均立法成功率则为 55.60%。^[2] 学界对香港行政主导制及其运作状况较为关注,近年来就此产生了一些研究成果。这些研究成果从多角度对香港行政主导制进行了有价值的研究,但也存在明显不足:如对香港行政主导制的内涵解读不当、对香港实行行政主导制的正当性阐述不够等。关于香港行政主导制的一些问题还需要深入研究,如香港行政主导与三权分立存在什么关系、如何借鉴他域经验来完善香港的行政主导制,等等。

[1] Ann D. Jordan, "Lost in the Translation: Two Legal Cultures, the Common Law Judiciary and the Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region", *Conell International LAW Journal* Vol. 30, p. 372.

[2] 方志恒:《政府管治为何举步维艰?》,载(香港)《明报》2014 年 1 月 17 日。

本书试图回答以上问题,主要包括以下五章:

第一章,香港行政主导制的科学内涵阐释。这里的行政主导制是指行政长官及其领导的行政机关在香港的权力体系运行中处于主导地位的政治体制。在司法独立情况下,这种体制在动态上主要体现为行政长官及其领导的行政机关的权力相对立法会的权力处于优势地位。作为一种政治体制,香港行政主导制是由《香港基本法》确立,其法制依据主要体现在《香港基本法》第四章。香港的行政主导制有深远的历史渊源,继承了港英时期政制中的合理成分,但又与港英时期的行政主导制有实质区别。关于香港行政主导制内涵的基本观点,可以概括为“三个结合”:其一,历史与现代的结合。虽然特别行政区时代的行政主导制与港英时期的行政主导制有深厚的渊源,但两者不可相提并论,因为两者存在实质区别。这不仅体现为港英时期的行政主导制是为殖民统治服务的政制模式,而特别行政区时期的行政主导制是中国主权下港人治港的政制模式;还体现为港英时期的行政主导制基本上就是总督专制^[3],而特别行政区时期的行政主导制不是专制体制,是在继承港英政制部分历史传统的同时,更多地吸收了现代政治(法治)文明中分权制衡的因素,故是一种民主体制。其二,东方文化与西方文化的结合。香港行政主导制的文化基础,不仅包括东方的集权文化,还包括西方的分权文化。这两种文化统一于香港行政主导制这一事物中,从而使香港行政主导制物化为三权分立与行政主导的统一。虽然香港的制度设计强调行政主导,但在这种强有力的监察性文化作用下,行政主导制的文化基础中的分权文化得到格外彰显,甚至呈现出泛滥的现象,从而导致其中强调效率的集权文化很大程度上仅停留在制度层面,难以实施。故此,香港行政主导制中东方文化中的集权因素不应减弱,而应保持甚至适当加强。其三,总统制与议会制的结合。香港行政主导制糅合了总统制、议会制的某些因素,近似超级总统制。因为要抵制彭定康推行的议会主导制,加之要提高管治效

[3] 虽然港督拥有众多权力,但他也必须守法,不能妄为,其行为在香港本地受到法院的监督。1973年,因为高等法院作出一个裁定港督和行政局制定的一个授权立法无效,港府全部释放了根据行政法规扣押起来的公共小巴司机。高等法院作出的决定是基于:虽然当时立法局通过的《道路交通条例》授权港督会同行政局自定法律管理交通,但是它制定这个行政法规时,没有授权政府剥夺小巴司机申辩机会的权利,因此扣押司机是违宪的。这也说明,港英时期的总督专制是在司法独立前提下的有限专制。

率、便于中央领导等原因,香港行政主导制中议会制的因素较少(上述的议会制因素也是加强行政长官的权力),而且立法会及其议员的权力受到较多限制,议会制因素与总统制因素并非处于相对平衡状态,而是处于严重失衡状态。在行政主导制中缺乏有利于议会及议员的制度因素下,分组计票等制度设计也促使立法会中的一些议员,特别是直选议员“成事不足、败事有余”,故意“为了反对而反对”,并在立法会不能实现其普选等诉求情况下而利用街头政治反对政府。因此,适度调整香港行政主导制中总统制因素与议会制因素的关系,是香港政制发展面临的重要课题。

第二章,香港行政主导制的价值目标探究。香港行政主导制的价值目标包括三个方面,即维护主权和领土完整、保持香港繁荣和稳定,以及保障港人权利和自由,三者是辩证统一的关系,且共同构成香港行政主导制确立和运作的价值目标体系。分开来说,三重价值目标在香港行政主导制确立和运作的价值目标体系中的地位是不一样的。其中,维护主权和领土完整是初始价值目标,保持繁荣和稳定是中介价值目标(即国家利益与香港利益的中介),而保障港人权利和自由是终极价值目标。以上三重价值目标的辩证统一关系中包括对立的关系,当三者存在矛盾和冲突时如何处理,这是香港管治中不可避免也是经常遇到的问题。鉴于维护主权领土完整与保持香港繁荣稳定具有高度的一致性,故以上三种价值目标的内在冲突主要体现为维护主权领土完整、保持香港繁荣稳定与保障港人权利自由之间的冲突。维护国家主权领土完整与保障港人权利自由之间的关系实质就是主权与人权的关系,而保持香港繁荣稳定与保障港人权利自由之间关系的实质就是秩序与自由之间的关系。国家权力与私人权利之间有一致性,也有矛盾性,加强国家权力在很多情况下会对个人权利造成威胁和限制。为了在国家权力和个人权利之间取得适当平衡,很多国家的宪法解释机关一般都采用某种形式的比例原则。其实,我们在处理国家主权和港人人权之间关系时也可以借鉴比例原则,在两者之间建立动态的平衡点,实现两者的兼顾。就秩序与自由的关系而言,在专制体制中,自由与秩序的关系很对立,往往为了秩序而泯灭自由。即使在民主宪政体制下,自由与秩序的关系在存在一致性的同时也存在矛盾性,即鉴于自由容易冲击秩序,为了秩序这个公共利益必须限制个体自由,当然这里的公共利益也必须是合理的。此外,对自由等基本权利的限制必须遵循法律保留原则和比例原则。

第三章,香港行政主导制的运作模式比较。香港是中国主权国管辖下的行政区域,其权力来自中央的授予,而美国、新加坡和俄罗斯都是独立主权国家,故香港与这些国家不宜相提并论。但撇开主权这个因素,考虑到它们都属于分权政制,仍然可以比较它们的政体模式。比较的角度选择“制度结构”和“权力关系”。在制度结构方面,与美国总统、新加坡总理、俄罗斯总统的权力相比,香港特首兼具美国总统和新加坡总理的某些权力,在政制中的地位与俄罗斯总统很相似。在权力关系方面,新加坡、美国实行“中度政党政治”〔4〕,新加坡总理、美国总统在议会中都有自己的政党鼎力支持。俄罗斯虽然也实行无执政党政治,但俄罗斯总统在议会中有“政权党”名正言顺的支持。而香港行政长官任职期间不能是任何政党成员,在立法会内没有属于自己的“班底”来支撑行政主导制的运作。行政主导的香港模式的特色须体现“一国两制”:一方面,香港的重要问题首先要放在“一国”的前提下考量,政制的设计和完善必须考虑香港不是独立的政治实体,而是中国主权国管辖下的行政区域;另一方面,香港毕竟是特别行政区,在具体的政治、法律等制度上有别于中国内地,不宜用内地的标准来评判香港的事务,对“两制”之间的差异应加以包容。行政主导的“香港模式”还不健全,该模式的优化应积极从他域借鉴经验,如增强行政长官的超脱性、寻求政党政治支撑等。

第四章,香港行政主导制的制约因素分析。香港的行政主导很大程度停留于制度层面而未得以实施,其缘由不仅有缺乏政党政治的支撑,还有政府官员受到的制约过多。在民主宪政体制下,公权力受到制约是很正常的,但香港在制约政府问题上有些过度。综合政府受到制约因素的来源,大体包括以下因素:(1)法制因素。这里的法制因素意指香港政治体制内的立法会和法院,它们对行政长官及政府的制约权主要是《香港基本法》赋予的。从《香港基本法》所规划的权力之间制约关系来看,有关机关对行政长官及行政机关进行制约是正当的,但自香港回归以来,实践中立法会权力自我膨胀,早已突破法律所划定的界限,对政府施政造成过多的掣肘。例如,立法

〔4〕 笔者依据政党与政权的关系密切程度把政党政治大致分为三种类型:“高度政党政治”、“中度政党政治”和“低度政党政治”。参见朱世海:《香港政党研究》,时事出版社2011年版,第203~205页。

会通过对政府官员提不信任案的权力,能够形成对政府官员的极大威慑。

(2)政治因素。这里制约行政主导的政治因素特指香港的政党、特别是反对派政党。香港政党的产生只有约30年的时间,但政党数量较多。香港政党对政府的制约主要途径有两种:一种途径是通过在立法会中的本党议员对政府进行监督,甚至刁难;另一种途径是通过示威等街头政治造成对政府施政的巨大压力。

(3)社会因素。这里的社会因素特指香港的报纸、电台、电视台、网络等。在民主宪政体制下,新闻媒体被称为立法权、行政权和司法权之外的“第四权力”。香港是经济十分繁荣的城市,新闻媒体在巨大财力资源支撑下比较发达。在宽松的政治环境下,香港新闻媒体的能量得以展示,切实发挥了“第四权力”的作用,对行政长官施政形成强有力的制约。

(4)文化因素。这里的文化是指政治文化,具体说是狭义上的政治文化,即关于政治的心理、认知、情感和态度等。香港的政治文化是监察性文化,所有公众人物都要接受市民和传媒的意见和批评。以上四大制约因素不是割裂的,它们相互之间存在交叉和重叠。这四大因素共同构成制约政府的体系,但各自在该体系中的定位存在区别。其中,文化因素是基础,政治因素是动力,法制因素是载体,社会因素是推手。

第五章,香港行政主导制的实施路径创新。为促进行政长官依法施政,香港行政主导制的实施路径必须创新,创新的举措应包括:(1)改革功能组别,保持“混合政体”。这里借用混合政体这个概念来表示,在香港社会主要阶层政治参与很不均衡的情况下,香港的政制发展必须保证那些原来通过功能组别选举方式产生立法会议员的社会阶层在立法会中有适当的代表,以防止在未来普选情况下立法会被竞选能力较强的阶层所掌控。香港功能组别选举必须革新,基本要求是既符合普选“普及而平等”的标准,又满足促成“混合政体”的要求。(2)推进共识民主,组建“联合政府”。香港目前的政府已经具有一定程度的政党性,但这种政党性还不够浓厚,政府只是与“支持性政党”^[5]建立比较和睦的关系,无论是“政策制定”,还是“职务任命”都与反对派政党没有关系。政府为改善与反对派政党的关系,要着手把反对派中相对理性的或相对温和的政党领袖吸收进政府担任职务,建立更

[5] “支持性政党”是指能进入议会和内阁、支持政府的组成和运作的政党。参见[法]让·布隆代尔等:《政党政府的性质——一种比较性的欧洲视角》,北京大学出版社2006年版,序言。

广泛的“联合政府”,以博得他们对政府施政的支持,至少不再“为了反对而反对”。(3)健全释法程序,实行“多元司法”。针对香港的司法积极主义,应修改《香港基本法》第158条,以使行政长官在释法等事项上有必要的权力。此外,完善“多元司法”,还应加强行政长官对法官产生的影响力。(4)消解民粹主义,促成“大同社会”。香港行政主导制运作受到过多制约的原因根源在于香港社会,故此,破解行政主导制的难题,根本是要从香港社会本身着手。香港社会中的民粹主义给行政主导制的正常运作带来巨大的消极影响,必须对其加以消解。香港民粹主义有其社会基础,其存在也有一定的合理成分,在消解民粹主义过程中,必须保障草根阶层的基本权利。草根阶层权益得到保障,草根阶层逐步中产化,就有利于形成以中产阶层为主体的橄榄形社会。

鉴于香港行政主导制的研究在学界不是新的课题,为了实现学术创新,笔者着力从价值层面、文化角度展开研究,而这对笔者的学识和能力来说都颇具挑战,研究成果还有进一步提升的空间。

目录

前 言	1
第一章 香港行政主导制的科学内涵阐释	1
第一节 法制依据	2
一、行政长官法律制度	2
二、行政与立法关系法律制度	4
三、行政与司法关系法律制度	7
第二节 文化基础	7
一、东方的集权文化	8
二、西方的分权文化	10
三、两种文化的关系	16
第三节 历史溯源	19
一、港英时期行政主导制的实质	20
二、两个时期行政主导制的区别	22
第二章 香港行政主导制的价值目标探究	27
第一节 三重价值目标的结合	28
一、维护主权和领土完整	28
二、保持香港繁荣和稳定	35
三、保障港人权利和自由	41
第二节 三重价值目标的关系	47

一、初始价值目标	47
二、中介价值目标	49
三、终极价值目标	50
第三节 三重价值冲突的处理	52
一、主权与人权	53
二、秩序与自由	56
第三章 香港行政主导制的运作模式比较	62
第一节 比较的对象	62
一、“美利坚模式”	63
二、“新加坡模式”	65
三、“俄罗斯模式”	67
第二节 比较的角度	70
一、制度结构	70
二、权力关系	73
第三节 比较的结论	78
一、“香港模式”的形成受自身区情决定	79
二、“香港模式”的特色须体现“一国两制”	82
三、“香港模式”的优化应借鉴他域经验	89
第四章 香港行政主导制的制约因素分析	94
第一节 法制因素	95
一、立法机关的制约	95
二、司法机关的制约	101
第二节 政治因素	110
第三节 文化因素	117
第四节 社会因素	122
第五章 香港行政主导制的实施路径创新	127
第一节 改革功能组别,保持“混合政体”	127
一、功能组别的演进	128

二、功能组别的作用	132
三、功能组别的改革	137
第二节 推进共识民主,组建“联合政府”	142
一、共识民主的内涵	143
二、共识民主的作用	144
三、共识民主的实践	147
第三节 健全释法程序,实行“多元司法”	151
一、《香港基本法》的解释体制	152
二、人大常委会释法的程序	155
三、行政长官参与释法程序	159
第四节 消解民粹主义,促成“大同社会”	166
一、香港社会中民粹主义的影响	167
二、香港社会中民粹主义的成因	169
三、香港社会中民粹主义的消解	174
结 语	178
致 谢	192

第一章

香港行政主导制的科学内涵阐释

“行政主导”是一个经常被泛用的概念。事实上,作为政权组织形式的行政主导与作为政权运作方式的行政主导并不完全相同。前者是一种政治体制的概念,指从宪制层面确立的行政权居于主导地位的政治体制。在这种体制设计中,行政机构拥有比其他政治机构更高的法律地位并掌握大部分决策权力,其准确称谓应是“行政主导体制”(the executive-led system)。后者是一种政府管理的概念,指在保持代议制政体的框架下将主导权向行政倾斜,行政机关相比其他的政治机构具有必要的权力,在决策过程中处于优势地位,但它只是特征而不是体制,因而只能称之为“行政主导”。^{〔1〕} 这种把行政主导分为政治体制和政制特征的做法是有道理的,也是有意义的。但是,这两方面不是割裂的,而是存在密切的关系——前者是本质,后者是表象;前者是静态的,后者是动态的。行政主导作为政府运作的特征,不限于与行政主导体制发生关系,有时也与议会主导体制发生关系,即议会制下的政府,在政党政治的支撑下很多时候也能主导议会的运作。一般意义上的行政主导制,是指以行政首长为核心的行政权在国家等共同体的权力体系运行中处于主导地位的政治体制。就香港而言,这里的行政主导制是指以行政长官及其领导的行政机关在香港特别行政区的权力体系运行中处于主导地位的政治体制。在司法独立情况下,这种体制在动态上主要体现为行政长官及其领导的行政机关的权力相对于立法会的权力处于优势地位。

〔1〕 杨建平:《香港、澳门、新加坡行政主导比较》,载《中国行政管理》2008年第2期。

香港特别行政区行政主导制是由《香港基本法》确立,其法制依据主要体现在《香港基本法》第四章。香港特别行政区行政主导制有深厚的文化基础,是东方集权文化与西方分权文化的结合,这决定了行政主导不是行政主宰,更不是行政专制。香港特别行政区的行政主导制有深厚的历史渊源,继承了港英时期政制中的合理成分,但与港英时期的行政主导制有实质区别。

◆ 第一节 法制依据

香港特别行政区行政主导制的法制依据主要包括三方面的内容:行政长官相关法律制度、行政长官与立法会关系的法律制度以及行政长官与法院关系的法律制度。

一、行政长官法律制度

第一,行政长官具有崇高的法律地位。为了建立行政主导制,《香港基本法》特意提升行政长官在特别行政区政制中的地位。行政长官地位显要,具有双重身份,既是香港特别行政区的首长,对外代表特别行政区,又是特别行政区政府的首长,领导特别行政区政府。这说明行政长官作为特别行政区的首长,其法律地位比香港立法会主席及终审法院首席法官都要高。行政长官具有的崇高法律地位,是行政主导制的基石。

第二,《香港基本法》赋予行政长官广泛的职权。《香港基本法》第48条赋予行政长官在行政、人事、财政和立法等方面的广泛职权,具体包括:领导香港特别行政区政府;负责执行《香港基本法》和依照该法适用于香港特别行政区的其他法律;签署立法会通过的法案,公布法律;签署立法会通过的财政预算案,将财政预算、决算报中央人民政府备案;决定政府政策和发布行政命令;提名并报请中央人民政府任命下列主要官员:各司司长、副司长,各局局长,廉政专员,审计署署长,警务处处长,入境事务处处长,海关关长;建议中央人民政府免除上述官员职务;依照法定程序任免各级法院法官;依照法定程序任免公职人员;执行中央人民政府就《香港基本法》规定的有关事务发出的指令;代表香港特别行政区政府处理中央授权的对外事务和其他事务;批准向立法会提出有关财政收入或支出的动议;根据安全和重大公

共利益的考虑,决定政府官员或其他负责政府公务的人员是否向立法会或其属下的委员会作证和提供证据;赦免或减轻刑事罪犯的刑罚;处理请愿,申诉事项。这些法定职权支撑起行政长官崇高的法律地位,并便于行政长官依法施政。香港实行的不是议会制,行政长官的人事任命权不受立法会的影响。行政长官在提名并报请中央政府任命主要官员或建议中央政府免除某位官员的职务时,不必征得立法会的同意,而且中央政府通常也会尊重行政长官的抉择。

第三,高官问责制^[2]的确立加强了行政主导制。在高官问责制下,主要官员须承担全部责任,甚至在其负责范畴的事宜出现严重失误时得下台。他们也可能因严重的个人操守问题或不再符合《香港基本法》的有关规定而离职。这15位主要官员之间没有隶属关系,全部由行政长官挑选,直接向行政长官负责。其中12位政策局局长,除了公务员事务局局长必须来自公务员系统外,其余都可由非公务员出任。在该制度下,有需要保留决策局的首长级薪级第8点(D8)公务员职位,他们会向相关的问责制主要官员负责。他们为决策局的工作所需承担责任的方式及性质与问责制局长不同,他们会协助局长管理政策局及部门,并会继续出席公开场合,包括出席立法会事务委员会和其他委员会会议及接受传媒采访,出任这些职位的官员将改称为“常任秘书长”。这些主要官员都属于政务官,虽然职务高、待遇好,但也要与行政长官共进退,面临随时“下岗”的危险。高官问责制无疑加大了行政长官对政府的领导力度,也提高了依法施政的效率,是加强行政主导制的有力举措。

此外,行政长官产生办法对行政主导也十分有利,行政长官不是由立法会选举产生,而是由一套独立于立法会议员选举方法之外的办法来选出。

[2] 从2002年7月1日起,香港建立起高官问责制。在该制度下,行政长官可从公务员队伍内外物色德才兼备的人士,提名报请中央人民政府任命他们为主要官员。目前,香港问责制下的主要官员共15位,他们是3位司长和12位局长:政务司司长、财政司司长、律政司司长、民政事务局局长、发展局局长、劳工及福利局局长、教育局局长、环境局局长、运输及房屋局局长、商务及经济发展局局长、工商及人力资源局局长、财经事务及库务局局长、保安局局长、食物及卫生局局长和公务员事务局局长。他们由行政长官从公务员队伍内外物色,并提名报请中央人民政府任命,以合约制聘用,任期为5年,但不能超过提名他们的行政长官的任期,他们并非公务员,行政长官在必要时可以终止他们的合同。香港有学者认为,高官问责制在历史上没有很好落实,应加大对官员的问责力度。

《香港基本法》附件一《香港特别行政区行政长官的产生办法》第2条规定,行政长官由协商或选举产生。从第一任行政长官开始,都是由选举产生行政长官候任人,然后由中央政府任命。选举委员会800人^[3],由下列各界人士组成:工商、金融界200人;专业界200人;劳工、社会服务、宗教等界200人;立法会议员、区域性组织代表、香港地区全国人民代表大会代表、香港地区全国政协委员的代表200人。该办法第3条规定,各个界别的划分,以及每个界别中何种组织可以产生选举委员的名额,皆由香港特别行政区根据民主、开放的原则制定选举法加以规定。各界别法定团体根据选举法规定的分配名额和选举办法自行选出选举委员会委员。因为行政长官选举委员会人员与选举立法会议员的选民不同,“所以,理论上说,行政长官在政治上无须倚赖立法会议员或他们的选民,从而也不大受到他们的掣肘”^[4]。

二、行政与立法关系法律制度

在司法独立的情况下,香港特别行政区行政主导制主要体现在行政长官及其领导的政府的权力相对于立法会的权力处于优势地位。

1. 行政长官及行政机关在立法中处于主动地位。特别行政区政府拟定并提出法案、议案,由行政长官向立法会提出,政府拥有的立法创议权是行政主导的一大体现;政府提出的法案、议案应当优先列入立法会议程,体现了行政优先;立法会议员个人或联名可提出不涉及公共开支、政治体制或政府运作的法案,凡涉及政府政策,在提出前必须得到行政长官的书面同意^[5];立法会通过的法案须经行政长官签署、公布,方能生效,行政长官有权拒绝签署法案,发回立法会重议。行政长官有权在必要时要求立法会主席召开紧急会议。

[3] 2010年6月24日,香港立法会以46票支持,13票反对,通过2012年行政长官选举办法决议案。自2012年起,选出第四任行政长官的选举委员会人数,由800人增加至1200人,四大界别以相同比例增加委员的名额,即每个界别增加100个议席,行政长官选举候选人提名人数维持在选举委员会人数的1/8,亦即150个提名人数。

[4] 刘兆佳:《行政主导的政治体制——设想与现实》,载中央人民政府驻香港特别行政区联络办公室:《关于“一国两制”和香港问题的理论文集》,第283页。

[5] 虽然《香港基本法》对议员提案作了严格限制,但香港特别行政区《立法会议事规则》规避了对议员的有关限制:一是对议员提案是否涉及政府政策,先由立法会主席作出判断;二是把议员提出对政府上述法案的修正案排除在限制之外;三是对议员法案本来是要经分组表决,但对政府法案的修正案却可以涉及政府政策,又不必分组表决。参见宋小庄、陈虹:《香港特别行政区向中央国家机构负责的研究与思考》,载《港澳研究》2012年春季号。

2.《香港基本法》附件二还为立法会规定了一个独特的投票机制,该机制有利于政府提出法案的通过。附件二第二部分第2条规定,政府提出的法案获得出席会议的全体议员的简单多数票通过即可,而由立法会成员个人提出的法案包括对政府法案的修改则需要功能团体选举产生的议员和分区直接选举、选举委员会选举产生的议员(2004年第三届立法会取消选举委员会选举)两部分出席会议议员分别以简单多数票通过。香港特别行政区“一会两组”的制度设计,在很大程度上是应用了美国建国初期的均衡政制理论。美国当时为了防止立法机关专断,构筑各权力之间的平衡,联邦党人设计出了一系列具体制度,其中包括拆解立法机关,将其一分为二,建立立法机关内部制约机制。联邦党人认为:“在共和政体中,立法权必然处于支配地位。补救这个不便的方法是把立法机关分为不同单位,并且用不同的选举方式和不同的行动原则使它们在共同作用的性质以及对社会的共同依赖方面所容许的范围内彼此尽可能少发生联系。”^[6]在设计香港特别行政区政治体制时,有人就建议采用两院制,虽然该建议最后没有被采纳,但“一会两组”的投票机制实现了两院制的部分效果。在单独表决制下,政府提出的法案明显比个人提出的法案容易通过。而对于个人提出的法案,即使得到大多数人的投票支持,在“一会两组”机制下也很难通过。“任何政治力量最多只要有16票^[7]就可以阻止立法会内的个人提案或动议。”^[8]“事实上,回归以来,只有极为少数的议员议案和对政府提案的修正案能在立法会的会议上得以通过。可以说,分组投票的机制是成功地‘捍卫’了特别行政区的行政主导。”^[9]在行政长官认受性不足、行政长官在立法会没有自己政党支持和很多直选议员持反政府立场情况下,立法会内实行分组计票的机制是必要的。这种制度设计通过强化立法会的内部制约来达到弱化立法会对行政机关制约等目的。此“一会两组”的制度安排对政府十分有利——很容易阻止反政府法案的通过,是政府对付泛民主派议员的有效工具,比较有利于

[6] 汉密尔顿等:《联邦党人文集》,商务印书馆1980年版,第265页。

[7] 2012年后增至18票。——编者注

[8] Joseph Y. S. Cheng, *Political Development in the HKSAR*, City University of Hong Kong, 2009, p. 91.

[9] 程介南:《对基本法政治体制的探讨》,载肖蔚云:《香港基本法的成功实践》,北京大学出版社2000年版,第42~43页。