

香港特别行政区 行政与立法的关系

The Relation between the Administration and Legislation
of Hong Kong Special Administrative Region

郝建臻 著



 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

香港特别行政区 行政与立法的关系

The Relation between the Administration and Legislation
of Hong Kong Special Administrative Region

郝建臻 著

 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

香港特别行政区行政与立法的关系 / 郝建臻著. —
北京:法律出版社,2010.12
ISBN 978-7-5118-1563-7

I. ①香… II. ①郝… III. ①地方政府—行政管理—
关系—立法—研究—香港 IV. ①
D625.658②D927.658.00

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 245771 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/陈 妮

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/固安华明印刷厂

编辑统筹/财税出版分社
经销/新华书店
责任印制/张宇东

开本/787×960 毫米 1/16
版本/2011 年 1 月第 1 版

印张/17 字数/311 千
印次/2011 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 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908
上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-1563-7

定价:43.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

**谨以此书
献给恩师廉希圣教授**

序

香港回归祖国是彪炳史册的伟大历史事件。为给特别行政区提供法制基础,早在1990年4月4日,七届全国人大三次会议就通过了《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(以下简称基本法)。这部法律于香港回归日正式施行,成为香港特别行政区的宪制性法律。基本法明确规定了香港特别行政区的政治体制,概括起来就是行政主导、行政与立法既相互制约又相互配合、司法独立。

香港回归祖国后,特区政府与立法会的关系一直未太理顺,基本法尊重历史而为特区确立的行政主导体制在现实政治生活中并没有发挥应有的作用。立法会对政府牵制有余而配合不足,特别是在有关政制发展的大问题上,立法会中的泛民主派议员更是“逢中央必反”、“逢特首必反”,不问青红皂白,不管民意如何,而一味反对,甚至陷入为反对而反对的政治斗争怪圈,由于受只知对抗不懂合作的政治文化影响,香港的政治生态一直未有改观。行政与立法冲突最突出的事件就是2003年立法会否决了政府提出的有关基本法第23条国家安全方面的当地立法,以及2005年12月立法会否决了政府提出的2007年行政长官、2008年立法会选举的安排。前者,使得作为国家主权体现的国家安全长期得不到保障;而后者,使得香港政制裹足不前,白白丧失了一次大步向前迈进的绝好机会。

面对挫折,香港特区政府没有放弃推动香港民主进程的诚意,没有停止推动特区民主进程的实际步伐。在广泛征求民意的基础上,特区政府于2007年12月向全国人大常委会提交了《关于香港特别行政区政制发展咨询情况及2012年

行政长官和立法会产生办法是否需要修改的报告》。全国人大常委会经过综合考量,于同年12月29日作出决定,2017年第五任行政长官的选举可以实行普选产生的办法;在行政长官由普选产生以后,香港特区立法会的选举可以实行全部议员由普选产生的办法;2012年香港特区第四任行政长官的选举,不实行由普选产生的办法,2012年香港特区第五届立法会的选举,不实行全部议员由普选产生的办法,在此前提下,可以对上述两个产生办法作符合循序渐进原则的适当修改。由此,备受香港市民关注的普选时间表已经确定。但对于如何达致“双普选”目标,也就是如何确定“双普选”路线图,香港社会仍众说纷纭,莫衷一是。2009年11月至2010年2月,香港特区政府就2012年行政长官和立法会的选举办法如何进行修改广泛咨询,听取社会各方面意见,凝聚共识。不想,2010年1月26日,香港立法会泛民主派中的激进组织社民连与公民党,发动了明显违反基本法的“五区总辞,变相公投”(以下简称“公投”)运动,争取2012年实现“真普选”,并要求废除功能组别议席。“公投”运动由于不符合基本法规定和香港主流民意,在2010年5月举行的议员补选中惨淡收场。令人欣慰的是,2010年6月,由香港特区政府向立法会提交的有关修改2012年行政长官和立法会产生办法的议案获得立法会通过。2010年8月28日,十一届全国人大常委会第十六次会议对香港特区行政长官提交的香港特别行政区行政长官和立法会两个产生办法修正案草案,分别予以批准和备案。

郝建臻是我的得意门生。他学习之刻苦,待人之诚恳,为人之谦逊,治学之严谨令我赏识。博士毕业论文,他以香港特别行政区行政与立法的关系为视角对香港的政制发展进行研究和探讨,并且提出了自己的见解。对此,我深感欣慰。这不仅是因为近些年我把大量的心血放在港澳地区政制发展研究上,而且是因为我看到我们对港澳基本法的研究后继有人。

本书是作者在其博士毕业论文的基础上修改完善而成的。作者首先对行政与立法关系的基本理论进行剖析,对世界各国几种主要政体中的行政与立法关系进行了比较研究,分析了各种政体的优劣,为香港行政与立法关系的分析奠定了理论和制度基础。该书主体部分首先对香港回归之前的行政与立法关系进行梳理,对基本法规定的行政与立法关系进行分析。重点对回归之后香港行政与立法关系的发展进行了归纳,分析了行政主导原则未能得到充分体现的表现和原因。最后,也就是本书最核心、最出彩的地方,作者对如何协调香港特别行政区行政与立法关系、充分保障行政主导原则实现提出了自己的思路和见解。作者坚持理论与实践相结合,坚持“一国两制”的原则性与灵活性相结合,坚持确保国家的根本利益、维护香港经济社会政制发展的长远利益与保障香港市民的政治权益相结合,许多观点具有独到和创新之处;如关于行政长官的普选模式问题、功能议席的去留及普选“适应化”问题、执政联盟的建设问题,诸多观点不乏新意,充分反映了作者实事求是的态度和广阔

又理性的思维。该书致力于“解决问题”,虽抱着理想主义的追求,但又着眼于现实主义的角度,对香港的政制发展进行思考和设计。相信该书的一些观点会为国家有关部门、香港特别行政区政府关于协调议行关系、巩固香港行政主导问题提供一些参考。

香港特别行政区行政与立法的关系问题,是一个重大的理论和实践问题。香港社会关于政制发展问题长期缺乏共识,各种观点相互激荡,有的甚至“水火不容”。这就决定了要想找到一套香港大部分市民认同、立法会绝大多数议员同意、中央人民政府认可的方案非常困难;这也决定了该书观点所面临的不可避免的挑战。另外作者缺乏对香港政治生活的亲身参与和体认,也可能会使本书的一些观点有不尽实用之处。但总之,仅是一家之言,“一国两制”条件下特区政制的发展是前无古人又无他国经验可资借鉴的开创性事业,一切均在探索之中,自无可求全责备。

作为多年从事基本法研究的学者,我长期关注香港政制的发展,乐见香港能够在协调行政与立法关系方面取得实质性进展,使香港特别行政区的政制朝着健康、良性、稳定、和谐的方向发展,为香港经济与社会的全面发展提供良好的政治氛围和基础条件。

欣然命笔以为序。

廉希圣*

2010年8月30日于北京明光北里寓所

* 中国政法大学教授,宪法学与行政法学博士生导师。曾作为法律专家参加过《香港特别行政区基本法》和《澳门特别行政区基本法》的制定,并长期从事基本法和港澳地区政制发展的研究工作,多数研究成果被收录进《廉希圣文集》(中国政法大学出版社2007年版)中。

目 录

引言	1
一、本书写作缘起	1
二、写作目的和意义	3
三、国内外研究现状	4
四、研究方法	5
 第一章 行政与立法关系的理论与制度	7
第一节 行政与立法关系的一般理论	7
一、同一关系	8
二、从属关系	9
三、平行关系	10
第二节 世界各国行政与立法关系的制度实践	13
一、英国的议会内阁制	13
二、美国的总统制	15
三、法国的半总统半议会制	16
四、瑞士的委员会制	19
五、中国内地的人民代表大会制	20
六、对以上五种政体中行政与立法关系的分析比较	23
 第二章 香港回归之前的行政与立法关系	29
第一节 传统政治阶段中的香港行政与立法关系	29

一、香港的政治体制	31
二、香港行政与立法的关系	32
第二节 过渡期香港的行政与立法关系	34
一、港英当局代议制改革中的行政与立法关系	34
二、彭定康的“政改方案”对香港行政立法关系的影响	38
第三章 《基本法》确定的香港特区政制中行政与立法的关系	42
第一节 《基本法》设计政治体制的指导原则	42
一、符合“一国两制”方针与《中英联合声明》的精神	42
二、有利于维护和促进香港的繁荣稳定	43
三、兼顾香港社会各阶层的意志和利益	45
四、批判地吸收原有政制中的优点	45
五、逐步发展适合于香港的民主参与	47
第二节 行政主导	48
一、何谓行政主导	48
二、香港的政治体制为什么要以行政为主导	49
三、行政主导在《基本法》中的具体体现	51
第三节 行政与立法相互制约、相互配合	54
一、行政机关对立法机关的制约	54
二、立法机关对行政机关的制约	55
三、立法机关与行政机关的相互配合	57
第四章 回归后香港特别行政区行政与立法关系的博弈	60
第一节 回归后香港特别行政区政制的总体发展	60
一、行政长官选举稳步推进	60
二、立法会选举民主化不断提升	61
三、建立行政问责制度	62
四、行政与立法关系总体良好	64
第二节 行政主导原则受到严重挑战	65
一、行政主导原则受到严重挑战的表现	65
二、行政主导原则遭受严重挑战带来的影响	77
第三节 行政主导原则遭受严重挑战的原因分析	82
一、政制结构性矛盾导致行政长官缺乏稳定支持	82
二、《基本法》法理矛盾导致立法会权力不断扩大	88

三、港人缺乏国家认同导致行政长官左右为难	96
四、缺乏健康的政治文化导致不能凝聚政治共识	99
五、行政失误给了泛民主派可乘之机	101
六、外国势力的干预使行政立法矛盾愈加复杂化	102
第五章 理顺行政与立法关系,巩固行政主导	107
第一节 香港特别行政区政制发展的原则	107
一、与香港社会、经济、政治的发展相协调	107
二、有利于社会各阶层、各界别、各方面的均衡参与	114
三、有利于行政主导体制的有效运行	116
四、有利于保持香港的长期繁荣稳定	117
第二节 普选行政长官,提高其认受性	120
一、普选行政长官的必然选择	120
二、关于普选概念的理解	121
三、关于普选利弊的争论	123
四、普选行政长官的模式选择	130
五、普选行政长官的时间表和路线图	137
第三节 保留功能议席,保持均衡参与	139
一、取消功能界别议席的观点	140
二、保留功能界别议席的必要性分析	142
三、保留功能界别议席的可行性分析	148
四、对立法会进行两院制改造的制度评估	149
五、改变产生方式——功能议席的“普选适应”	153
六、功能议席普选的时间表和路线图	155
第四节 正视政党存在,建立执政联盟	157
一、政党与政党政治	158
二、香港政党的发展及其特点	159
三、反对在香港推行政党政治的观点	165
四、在香港推行政党政治的必要性和可行性分析	166
五、建立执政联盟,维护行政主导	170
第五节 落实沟通管道,加强议行协调	177
一、增强委任制度,提供参政机会	177
二、改革行政会议,发挥协调职能	179
三、改进方式方法,加强议行沟通	180

四、发挥中央政府在协调香港行政立法关系中的作用	181
第六节 优化间接因素,为实现行政主导创造良好外部环境	187
一、重视发展经济,优先改善民生	187
二、重视传媒作用,树立政府形象	192
三、发展爱国爱港力量,扩大爱国统一战线	195
四、促进国民意识教育,实现“人心回归”	199
五、通过外交途径,减少国外因素对港事务干涉	200
结语	201
附录	203
一、中华人民共和国香港特别行政区基本法	203
二、关于香港特别行政区第一届政府和立法会产生办法的决定	224
三、中华人民共和国香港特别行政区第一任行政长官人选的产生办法	225
四、中华人民共和国香港特别行政区临时立法会的产生办法	227
五、中华人民共和国香港特别行政区第一届立法会的具体产生办法	229
六、全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国香港特别行政 区基本法》附件一第七条和附件二第三条的解释	231
七、全国人民代表大会常务委员会关于香港特别行政区 2007 年行政长 官和 2008 年立法会产生办法有关问题的决定	233
八、全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国香港特别行政 区基本法》第五十三条第二款的解释	235
九、全国人民代表大会常务委员会关于香港特别行政区 2012 年行政长 官和立法会产生办法及有关普选问题的决定	236
十、中华人民共和国香港特别行政区基本法附件一香港特别行政区行政 长官的产生办法修正案	237
十一、中华人民共和国香港特别行政区基本法附件二香港特别行政区立 法会的产生办法和表决程序修正案	238
十二、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	238
参考文献	250
后记	260

引 言

1997年7月1日,我国恢复对香港行使主权。香港回归祖国以来,基本保持了经济的繁荣和社会秩序的稳定,其原有的国际金融、贸易、物流、航运中心的地位继续得以维持,香港这颗“东方之珠”在回归祖国后依然闪耀着耀眼的光芒。“一国两制”、“港人治港”、“高度自治”方针在香港得到了切实贯彻执行,作为香港政治体制之基的《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(以下简称《基本法》)得到了成功实施。但不容否认的是,回归祖国后,香港政制的发展尤其是行政与立法的关系并非一帆风顺,而是充满了坎坷和波折。

一、本书写作缘起

本人之所以选择就香港特别行政区的行政与立法关系进行研究,主要是基于对香港政制的兴趣和长期关注。

《基本法》确定的特区政治体制是以行政为主导,行政与立法相互制约、相互配合。也就是说,在行政与立法的关系上,行政应处于优先和主导地位。《基本法》之所以这样规定,有其历史原因和现实需要。历史上香港一直实行的是以总督为核心的行政主导政治体制,立法局和行政局作为附属于总督的立法咨询和决策咨询机关,长期没有独立地位。为弥补民主不足的缺陷,港英政府设立了许多咨询组织,委任一些社会精英加入,广泛收集民意。这种高度集权加上“咨询民主”和“行政吸纳政治”的统治方式对保障香港经济的发展和稳定历史上起到重要作用,实践证明是行之有效的。现实的因素是,香港作为一个经济城市,必须要

有高效率的施政作为保证,行政主导有利于对经济和社会生活作出快速反应,是最能满足这种需求的政制形式;同时,“一国两制”条件下,香港享有高度自治权,中央不干预香港纯属内部的事务,但为体现主权,特区行政长官必须在对特别行政区负责的同时对中央政府负责,行政主导体制有利于落实行政长官的“双负责”要求。

但是香港特别行政区成立以后,《基本法》设计的行政主导原则并没有得到很好体现。立法会借《基本法》规定的灰色地带不断扩权,对政府配合不足却制约有余,大有“立法主导”之势。而本应处于强势地位的特区政府施政瞻前顾后,政绩不著,严重影响了政府在市民中的形象。特别是在关系香港与国家核心利益的重大事项和政制发展的一些关键问题上,立法会更表现出主导的“愿望”和“能力”。2003年,有关国家安全的《基本法》第23条的立法问题,因为立法会的反对,政府被迫压回重读,直到现在一直没有恢复相关的立法程序,使国家安全长期得不到保障。2005年12月,香港特区政府将花了两年时间咨询、五易其稿、获得至少半数以上市民支持的、能大大推动香港民主进程的2007年行政长官及2008年立法会产生办法的政改方案提交立法会审议,结果又遭被否决的噩运。特首曾荫权遗憾地表示:“香港错失了向民主大步迈进的机会,也让市民早日落实普选的期望落空。”2010年1月26日,就在香港特区政府就2012年行政长官和立法会产生办法的政改方案开展咨询时,香港立法会泛民主派中的激进组织社民连与公民党,发动了明显违反《基本法》的“五区总辞,变相公投”运动,争取2012年实现“真普选”,并要求废除功能组别议席。“公投”运动由于不符合《基本法》规定和香港主流民意,在2010年5月举行的议员补选中惨淡收场。但这起事件也极大地影响了香港的立法与行政关系。香港立法与行政之间的日常摩擦还很多,上述三次事件是二者间发生的最严重的冲突,也大大影响了香港的政治生活。

香港为什么会出现这种状况?为什么一个适合香港需求的行政主导体制不能发挥应有作用?为什么由一个有广泛代表性的选举委员会选举产生的行政长官却被质疑“认受性不够”?为什么立法会能够掌握香港政制发展的主导权?立法会中的泛民主派议员特别是激进分子为什么“逢特首必反”、“逢中央必反”?其动因是什么?如何化解目前的行政立法关系僵局,使行政主导原则能够充分体现?另外,2007年12月29日,全国人大常委会作出决定,允许香港于2017年普选产生行政长官,其后实现立法会全体议员的普选,普选是否是解决行政立法关系难题的必然选择和万能良方?普选条件下如何维护和巩固行政主导?2009年11月18日,香港特区政府公布了《2012年行政长官及立法会产生办法咨询文件》(以下简称《咨询文件》),就2012年行政长官及立法会产生办法提出了一些可以考虑的方向。2010年6月21日,香港特区行政长官曾荫权宣布行政会议同意接纳民主党提出的“区议会”改良方案暨“一人两票”模式。随后,2010年6月23日至25日,香港特区立法会

审议并通过了政府提交的有关修改 2012 年行政长官和立法会产生办法修改议案,该两方案又于 2010 年 8 月 28 日获得十一届全国人大常委会第十六次会议通过,并分别予以批准和备案。2012 年行政长官和立法会产生办法的政改方案是否科学可行,能否有助于与最终实现“双普选”目标顺利对接? 这些问题都深深吸引着笔者的关注,并引发笔者去进行深刻的思考。

二、写作目的和意义

笔者希望通过对香港政制中行政与立法关系的研究,达到以下目的:

(一) 深刻剖析香港行政与立法关系紧张的原因

香港特区政治实践中行政与立法关系紧张肯定是有多方面原因的。笔者希望透过各种表象挖掘导致行政主导不能实现的深层次原因。比如香港政治体制中是否存在结构性矛盾,导致了泛民主派不问原因一味反对和建制派对政府的若即若离,以致行政长官在立法会缺乏稳定支持?《基本法》的条文是否存在灰色地带和法理矛盾导致立法会权力能够不断扩大?行政立法关系紧张是否跟港人的国家意识淡薄有关?香港的政治文化是否偏于斗争而不利于凝聚共识?香港特区政府施政本身有无存在问题的地方?香港行政立法关系是否受到一些国外势力的影响?通过综合分析,找出问题由来,为问题的解决找出症结以利于对症下药。

(二) 提出改善行政与立法关系的建议,供有关部门参考

在分析原因的基础上,笔者将有的放矢地提出切实可行的解决方案。比如,现在泛民主派经常攻击行政长官选举委员会是“小圈子选举”,其民众认受性不如立法会,故立法会经常以民意自居迫使政府就范,为提高行政长官的认受性,实行普选是否是最好的选项?如进行普选,如何选择普选模式和设计普选路线图?现在立法会中对行政长官的支持更多的来自功能界别议席,在将来立法会全体议员实行普选的条件下功能议席何去何从?对立法会进行两院制改造是否具有可行性?如为了保证均衡参与,保留功能议席,该如何与普选对接?政党在香港的存在已是一个不争的事实,且对香港的政治生态产生了重要影响,要想维护行政主导,是否需要对政党政治作出积极回应,允许行政长官具有政党背景或者建立执政联盟?为提高管治能力,政府自身应做哪些改进?在协调香港特区行政立法关系中中央政府是否可以有所作为,以及如何作为能既不干预特区内部事务又能取得良好效果。就上述问题,笔者形成自己系统的缓解行政立法关系的方案,供关心香港问题的各界人士参考,更希望能够供香港特区政府和中央政府作决策参考。这也是写作本书的根本目的所在,其意义亦体现于此。

三、国内外研究现状

在香港进入过渡期之后,围绕香港的政治体制现状和政制改革发展,内地和香港的一些专家学者对香港政制进行了研究,比如李怡著《香港前途与中国政治》(1985年),杨森著《香港政制改革》(1986年),郑宇硕编《香港政制及政治》(1987年),赖其之编《彭定康政改方案面面观》(1993年)等。

在香港回归祖国前后,曾经出现过介绍《基本法》的热潮,我国著名宪法学者肖蔚云、王叔文、许崇德、廉希圣、傅思明等教授均有一批研究成果出版或发表。这些著述里面有不少内容涉及香港行政与立法关系。专门研究香港政制的著作主要有复旦大学李昌道著《香港政治体制研究》(1999年),王薇著《香港政治体制比较》(1997年)。另外,在北京大学肖蔚云教授、中国人民大学许崇德教授、中国政法大学廉希圣教授的指导下,陆续有研究香港政制的博士、硕士论文出现。中国期刊网上也能搜索到一些关于香港政制的论文,但为数不多。

国家教育部人文社会科学重点研究基地中山大学港澳珠江三角洲研究中心和国家教育部“985工程”二期港澳研究创新基地在陈丽君教授的主持下,近几年对香港的政制发展十分关注,进行了大量细致的调查研究,并主办了自己的刊物《港澳情况通讯》,每期都会发表一个调研报告,详细介绍香港政制发展的形势和走向,提供大量有价值的数据和第一手材料,并进行对策性研究。国务院发展研究中心港澳研究所主办的《港澳研究》自2005年11月创刊以来,每季度出版一期论文集,汇集了一些专家学者的真知灼见。深圳大学当代中国政治研究所张定淮教授于2007年4月出版了由其主编的《面向二〇〇七年的香港政制发展》一书,对行政主导体制发展及政党制度发展等问题进行了深入研究。

中央政府亦对香港政制发展问题的研究高度重视。全国人大常委会于2007年6月在北京召开了纪念香港基本法实施十周年研讨会,不少专家学者就香港的政制发展发表观点,如香港、澳门特别行政区基本法委员会委员,清华大学教授王振民在会上作了题为“严格依据《基本法》处理香港政制发展问题”的演讲,对香港政制发展的含义、原则和程序进行了系统阐述。全国政协委员、香港特别行政区基本法委员会委员刘迺强先生发表了题为“以《基本法》检视香港政制发展的讨论”的演讲,对香港政制发展的原则进行“正本清源”。另外,近两年来,全国人大常委会香港、澳门特别行政区基本法委员会对包括香港政制发展在内的基本法重要问题组织专家进行课题研究。

香港特区政府高度重视对政制发展问题进行专项研究。2004年初,正式成立了政制发展专责小组,成员包括政务司司长、律政司司长和政制事务局局长。政制发展专责小组自成立后,在广泛开展咨询的基础上,先后发表了五个报告。2004年3

月发表了第一号报告,就《基本法》中有关政制发展的法律程序问题进行探讨。2004年4月,就《基本法》中有关政制发展的原则问题发表了第二号报告。2004年5月,政制发展专责小组以《二零零七年行政长官及二零零八年立法会产生办法可考虑予以修改的地方》为题发表了第三号报告。2004年12月,政制发展专责小组发表了第四号报告,就《社会人士对二零零七年行政长官及二零零八年立法会产生办法的意见和建议》作了归纳和介绍。2005年10月19日,政制发展专责小组发表了第五号报告,提出了《2007年行政长官及2008年立法会产生办法建议方案》。这些报告坚持客观全面、实事求是的原则,为香港特区政制发展提出建议。另外,香港特区政府在策略发展委员会之下设立政制发展专题小组,对政制发展问题开展研究和咨询工作,广泛收集社会各界意见,反映民众诉求。

另外,香港的一些知名学者如凌友诗、梁美芬女士积极参加香港和内地的一些学术研讨会,就香港政制发展问题发表了许多非常有见地的观点。还有一些杂志,如《紫荆》和《中国评论》等亦经常刊载一些有价值的文章,为政界和学界研究香港政制发展问题提供参考。

国外对香港政制发展的研究成果不多。英国的诺曼·J. 迈因纳斯教授于1986年出版了《香港的政府与政治》一书。原香港大学法学院公法学讲座教授 Yash Ghai (中文名字佳日思)于1997年出版了《香港新宪政秩序——中国恢复行使主权与基本法》,1999年再版。该书对香港政制发展提出了一些不同的观点。长期在香港生活的英裔华人杜叶锡恩女士于2006年出版了自己的专著《我眼中的殖民时代香港》,对香港回归前后的社会变迁和政制发展提出了独到的见解。

总的来讲,香港回归后,对《基本法》的介绍性的著作和论文比较多,但针对近几年《基本法》实施过程中出现的新情况、新问题,尤其是面向香港政制发展特别是行政与立法关系的研究目前并不多,理论成果尚少。

四、研究方法

(一) 规范分析与实证分析相结合的方法

对香港政制的研究,不能脱离《基本法》文本。法律解释有许多种方法,包括文义解释、体系解释、目的解释等,但都必须以法律文本为基础,因此规范分析法在本选题的研究过程中是一种基本方法。《基本法》的每一条规定都体现着立法者的法律智慧和政治智慧,有的条款还包含着某种妥协成分。通过分析法律规范,准确界定法律条文的含义,并探知立法的目的和原意,对理解《基本法》政制设计及政制发展的原则具有重要意义。对香港政制发展的研究,必须同时进行实证分析,通过《基本法》在实施过程中遇到的理论和现实问题,对《基本法》立法本身可能存在的不足进行检讨,并在其确定的体制下对香港的政制发展问题进行前瞻性研究。

(二) 历史分析与逻辑分析相结合的方法

对《基本法》设计的政治体制的理解不能秉持“历史虚无主义”。事实上,起草基本法确定香港特区政治体制时,立法者已经充分考虑香港政制发展的历史沿革和现实状况。比如,行政主导制就是港英时期的体制,实践证明适合香港的需要,因此《基本法》对此予以肯定和继承,并剔除其专制的成分,注入民主的元素。历史分析法,也有助于我们更清晰地了解《基本法》关于民主进程循序渐进的安排,对于香港下一步政制发展的设计也具有重要意义。运用逻辑分析法,可以对《基本法》进行更准确的理解,对香港政制的发展作出更切合实际的设想。

(三) 比较研究法

《基本法》设计香港特别行政区政制时参考了世界上一些具有代表性的政治体制,但又独具特色。既不同于港英时期完全意义上的港督主导体制,也不同于英国的议会内阁制,亦不同于美国的总统制和法国的半总统半议会制,更不同于中国内地的人民代表大会制,但它的设计又吸收了其他政体的一些有益的元素,尤其是总统制给了立法者们更多的设计灵感。对这些政体形式进行比较分析,可以对香港政体设计之优劣进行全面检视,从中发现一些结构性的矛盾和隐患。同时,作为香港政制子系统的选举制度、议会制度和政党制度,亦可以与其他国家和地区作一些比较,以使其既不违反《基本法》的原则,又符合自身发生发展的规律和世界发展的潮流。