



您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

使用大字体察看本文
阅读次数: 336

香港“主要官员问责制”的基本法解释

石明磊

[内容提要] 本文针对香港政府于2002年7月1日实行的主要官员问责制在香港基本法的视野下考察了有关问题。首先文章介绍了高官问责制的内容及架构, 然后认为高官问责制是符合香港基本法的制度, 属于香港特别行政区行政权在合法范围内的调整, 最后文章指出, 高官问责制是香港政府面对香港新问题的一项重要改革, 是对香港基本法的新发展。

[关键词] 主要官员问责制、香港基本法

2002年4月17日, 香港特别行政区行政长官董建华向香港立法会公布了“主要官员问责制”方案, 这一方案于2002年6月19日由香港立法会通过将于2002年7月1日实行, 中央政府也于2002年6月21日任命了问责制下的主要官员从而首肯了这一制度。“主要官员问责制”的推行是香港历史上, 特别是自1997年7月1日回归祖国后, 香港政治体制上的一项重大变化。如何看待这一制度及其带来的变化, 特别是如何在《基本法》的框架下看待这一制度, 事关这一制度的合法性乃至合宪性问题。本文就试图在基本法的视野中对香港特别行政区拟实行的“主要官员问责制”做出解释。

一、“主要官员问责制”的内容及其架构

“问责制”的核心意思是指: 谁的责任, 谁出了差错, 谁负责。“主要官员问责制”则是这一朴素道理在行政体系中的一个实践。其具体内容为:

第一, 将现在香港特区政府主要官员, 包括政务司长、财政司长、律政司长以及所有政策局局长, 全部列入问责制范围。这些官员将不再是公务员, 而是以合约形式聘用的主要官员, 任期5年, 但不超过将其提名的行政长官任期。在任期内, 这些主要官员各自负责行政长官指定的政策范畴, 统领所辖部门工作, 制定政策, 解释政策, 为政策作推介, 争取政策为立法会、市民所支持, 并为政策的成败直接向行政长官负责, 通过行政长官的领导, 履行对市民的责任。行政长官认为需要的时候, 可以终止与其签定的合约。

第二, 将特区政府现有政策局进行合并。合并之后, 原16个政策局将减为11个, 加上3个司, 实行问责制的主要官员职位共14个, 分别为: 政务司司长、财政司司长、律政司司长、民政事务局局长、政制事务局局长、房屋及规划地政局局长、教育局局长、环境卫生福利局局长、运输及工务局局长、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、公务员事务局局长。这一变化也将带来行政会议的变革, 所有列入问责制范围的主要官员将全部进入行政会议, 以强化行政会议的工作, 直接参与制定政府的整体决策, 决定政策推行的优先顺序, 协调跨部门的工作事项。

第三, 现在公务员体系中由局长担任的公务员职级及薪酬、福利待遇保持不变, 他们将改称为常任秘

更多▲

特聘导师

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十年周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

法律与非典论坛

书长，扮演问责制局长与公务员之间的枢纽角色，在问责制局长的统领下，向局长负责，协助制定、执行政策，听取公众和立法会意见，争取各界对政策的支持。

分析“主要官员问责制”，可以发现，在这一制度框架下，香港原有的公务员制度将基本保持不变，只是把公共政策和政治职责进行了明确的划分。在此基础上形成了一个由主要官员组成的类似特别行政区长官“内阁”的组织²，此政策局主要承担政治责任。

这一制度和美国实行的每隔几年就要有几千官员大换班的制度根本不同。“主要官员问责制”把承担政治责任的行政官员限定在有限的14个职位上，其他职位的公务员则仍然保持政治中立、履行执行政策的职责。这样就不会损害已为实践所证明行之有效的“文官制度”。而且，香港的“主要官员问责制”也不同于英国的西敏寺式的部长制。前者是由专职的政治家担任主要官员，后者则是由立法会议员出任主要官员。可以说，“主要官员问责制”是香港政府借鉴世界经验、立足香港实际的一项创造。但其是否符合香港特别行政区基本法所确立的香港政治体制呢？

二、“主要官员问责制”：符合基本法的制度

在香港特别行政区基本法的框架下分析主要官员问责制，首先要面对的问题是该制度是否符合香港特别行政区基本法呢？经过研究，我们认为，“主要官员问责制”是香港特别行政区行政长官行政权在基本法范围内的合法行使，并不违背基本法。

香港特别行政区基本法第四章第一、二节分别规定了香港特别行政区行政长官、行政长官的产生、组织以及职权。从这些规定可以看出，香港基本法设计的是一种行政主导模式。表现在：行政长官地位显著；在行政和立法的关系中，行政处于主动地位；行政会议协助行政长官实质上已经形成了行政主导的模式等³。行政主导模式是与“立法中心、议会至上”之立法主导体制相对的一种政制组织形式。在这样的政制体制下，行政处于社会权力行使的核心，政府与议会的关系在某种程度上已经成为“一个主人（政府）与一个仆人（议会）的关系”。⁴在香港地区实行行政主导模式是基于香港历史情况和现实条件的选择，并且这种组织形式在香港回归后不久进行的金融保卫战中被证明是适合香港发展的一种制度。

在行政主导模式的政制安排下，行政长官处于非常重要的地位。按照《基本法》，特区政府所有官员的权力都源于行政长官，行政长官可以在其权限范围内按照施政的需要调配权力。因此行政长官也就有权力根据现实行政的需要依据《基本法》第四十八条第（五）项所授予的权力提名并报请中央政府任命香港政府的主要官员。“主要官员问责制”只不过是把这种权力进行了更明确的规定和表述。另外，从基本法关于行政会议的规定来看，其实质上是形成了一个由主要官员组成的类似特别行政区长官“内阁”的组织。“主要官员问责制”也只不过是把这种规定进行了更清楚的规定。

当然，在香港实行行政主导的政制模式并不代表没有设定一定的对行政的制衡机制。这一制衡机制主要表现在立法会对行政权行使的制约上。《基本法》第七十三条规定了立法会享有听取行政长官施政报告、对政府工作提出质询的权力，特别是，立法会享有对行政长官提出弹劾的权力。这些都说明，行政权是受到制衡的，这是香港社会能够保持民主稳定的重要保障。

“主要官员问责制”则只是涉及到行政权内部的划分问题，并没有调整行政机关和立法机关以及和司法机关的关系。因此，实行“主要官员问责制”并不会改变香港现有的健全的政制制衡安排，这一制度是符合香港特别行政区基本法的。

三、“主要官员问责制”：贯彻基本法的新发展

进一步的研究使我们发现，主要官员问责制不仅没有违背香港特别行政区基本法，相反，其还是贯彻基本法精神，深入实施基本法的一项重要制度。

香港特别行政区基本法被邓小平同志称为“一部具有历史意义和国际意义的法律”和“一个具有创造性的杰作”⁵。其之所以获得这样高的评价，就是以为这部法律的制定贯彻了“一国两制”的方针和思想。“一国两制”是邓小平同志为了解决香港问题提出的概念。解决香港问题，首先是要在一国的前提下，因此“关于主权的问题，中国在这个问题上没有回旋的余地”，“主权的问题不是一个可以讨论的问题”⁶；解决香港问题还有很重要的一点就是要保持香港的持续繁荣稳定，在这一意义上，照顾到香港问题的历史原因，基本法规定了在香港特别行政区仍保留原来的资本主义制度五十年不变、实行高度的自治以及实行广泛民主的“港人治港”制度。为了保障这一制度的落实，基本法规定了香港特别行政区的民主制度，主要包含以下内容：“第一，对公民权利，尤其是选举权的确认；第二，实行政府负责制，具体体现为行政长官负责制，立法会议员对选民负责制……”⁷。

从1997年7月1日起，我国已经成功的对香港恢复行使主权，解决了“一国”问题，并且“一国”这一根本前提也将得到基本法的长久保障。但要保持香港的持久繁荣稳定则是一个长期的过程，需要在香港社会充分的发扬民主、把“港人治港”的制度落到实处。

回归以来，香港的社会行政管理体制基本还是沿用原来的管理体制即全体公务员保持“政治中立”，而政治责任完全由行政首长一人承担。唯一不同的只是，行政首长即行政长官由选举产生。随着此管理模式的运转，其不适应香港现实行政需要的缺点日益暴露出来。譬如香港新机场启用由于管理不当引起大混乱案、房屋工程贪污及偷工减料案等相继爆出，这些事件都使人们认识到，由于在原有的行政体制安排下只有行政长官一人对香港市民负政治上的责任，导致许多高官“有权无责”，非常容易产生行政上的懈怠或者道德上的危机。尤其是，包括主要官员在内的全体公务员保持“政治上的中立”而且还是“常任制”，这样出了问题也能在集体失误的名义下集体免责。如何在制度上约束香港公务员，特别是如何约束高级官员成为了保持香港持续繁荣发展的关键也就成为了香港政制体制改革的着眼点。

“主要官员问责制”主要是建立了由行政长官对主要官员进行政治任命的制度。在以前香港的政治体制中，只有行政长官一人是由选举产生也就只有其一人要明确地对民意负责。但通过行政长官对主要官员的政治任命就把主要官员和行政长官在政治上“同质化”：一是，该制度梳理了主要官员与行政长官之间的关系，使其成为理念一致的领导班子，避免了大量内耗，可以提高行政效率；二是，该制度要求主要官员必须对香港选民的民意有敏锐的触觉，在施政过程中必须注意体察民意，一旦政治失误就要承担相应的政治责任，受到由民主选举产生的行政长官免职处理。

由此看来，“主要官员问责制”打破了主要官员常任制的局限，貌似是加强了行政长官的权力，但实际上只不过是完成了行政长官应有权力的回归、主要官员之权责的对位。并且由于这一制度是建立在行政长官的民主约束之下，因此并不会导致行政长官的专制或者独裁，反而使香港民主更进一步的推进到主要官员行政的过程中去，在新的政治环境中发展和完善了香港的民主。只有在香港社会建立起完善的民主制度，才能把对于维持香港持续繁荣稳定非常重要的“港人治港”制度落到实处。而维持香港的持续繁荣稳定本就是香港特别行政区基本法要实现的两大主要目标之一，因此在这个意义上说，“主要官员问责制”是香港政府贯彻基本法、深入发展基本法的一大创造。

【注释】

1 “主要官员问责制”又称“高级官员负责制”，在香港民间社会又被称为“高官问责制”。

2 这一组织的主要表现形式就是由行政长官主持的行政会议。

3 有关这一问题的详细论述请参见肖蔚云、傅思明：《港澳行政主导政制模式的确立与实践》，载《法学杂志》2001年第3期。

4 Lynton Robins: *Political Institutions in Britain: Development and Change*, 1987, P. 59。转引自肖蔚云、傅思明：《港澳行政主导政制模式的确立与实践》，载《法学杂志》2001年第3期。

5 邓小平：《香港基本法具有历史意义和国际意义》载《邓小平文选》第三卷第352页，人民出版社1993年版。

6 邓小平：《邓小平文选》第三卷第12页，人民出版社1993年版。

7 程洁：《一个国家，两种民主制度——对基本法与宪法所确立的民主制度的比较研究》，载肖蔚云主编：《香港基本法的成功实践》，北京大学出版社2000年第一版。

文章来源：中国宪政网

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720

[RSS](#)