

中国政府网

中国行政管理学会

《中国行政管理》

关于杂志

编辑工作

发行工作

理事会

杂志在线

电子刊

CPA资讯

欢迎光临本站

Email

密码

[忘记密码?](#)

会员服务

邮件资讯

在线阅读

友情链接

友情链接

论香港实行行政主导的客观必然性

时间：2007-10-18 作者：杨建平

〔摘要〕基本法确立的香港特别行政区行政主导的政治体制，是“一国两制”条件下独特的政权组织形式。它继承了回归前港英旧制的长处，又与回归后新的宪制定位和社会需要相适应。但香港社会至今存在着对行政主导体制的争议，影响到特区政府的有效施政。本文从香港的法律地位和实际情况两个方面切入，讨论了主权与政治体制的关系、香港社会的特点和民主发展的状况，力求揭示香港实行行政主导的客观必然性，并在与西方的比较中论述了香港行政主导体制的特征。

〔关键词〕香港；行政主导；政治体制

〔中图分类号〕D676.58 〔文献标识码〕A

〔文章编号〕1006-0863(2007)10-0079-04

香港回归祖国已经十年了，但对于基本法确立的行政主导的政治体制，至今仍存在认识上的明显分歧。今年6月6日，全国人大委员长吴邦国在纪念香港基本法实施十周年座谈会上再次强调，“基本法从香港特别行政区的法律地位和实际情况出发，确立了以行政为主导的政治体制，其中最重要的就是行政长官在特别行政区政权机构的设置和运作中处于主导地位。”“这套政治体制既保留了香港原有政治体制中行之有效的部分，也适应了香港回归祖国后的现实需要，是实现‘港人治港’、高度自治最好的政权组织形式。”香港一些推崇西方民主理念的人，质疑行政主导体制的合法性，主张“三权分立”，试图强立法、弱行政，由此演化出旷日持久的政制争拗。坚持和完善行政主导，事关“一国两制”方针和基本法的贯彻落实，事关特区政府的管理和运作，事关香港未来政治体制的发展，事关香港的长期繁荣稳定，是必须认真对待的重大理论和实践问题。

香港的行政主导源于港英殖民统治时期，在一百多年的时间里，经历了一个由港督行政独裁，到逐渐减少行政集权，再到有限度开放选举条件下相对行政主导的过程。香港回归后，行政主导体制经过基本法的改造和确认，总体上被沿用下来。从实行殖民统治到实行“一国两制”，香港的政权性质发生了根本变化，但行政主导的体制和运作方式没有根本的改变。香港实行行政主导有其客观必然性，主要缘自两个因素：一是作为昔日英国的“海外属土”和现在中国的地方行政区的法律地位；二是符合香港社会特点和民主发展的实际情况。由此两点派生出行政主导体制这一特定的政权组织形式。

一、香港的法律地位决定了其政治体制必须体现维护宗主国意志和维护国家主权的

英国人占领香港后将统治权力集中于港督手中，建立强势的行政主导体制，完全是出于实行殖民统治、维护宗主国利益的需要。香港回归后沿用行政主导体制，则是版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

关于主权的理论可以从宪制层面解释香港实行行政主导的客观必然性。所谓主权，就是民族国家所拥有的独立自主地处理内外事务的最高权力。“主权意味着一个统治权威对于居住于其领土管辖范围内的、构成其政策和法律对象的任何人的最高性。”^{〔1〕}民族国家维护并行使自己的主权，是保护国民利益、保障民族发展、实现

国家根本利益的需要。主权问题是根本性的。当年中英就香港问题展开谈判，面对英国政府幻想让中国政府承认三个不平等条约的有效性，继续侵占对香港的主权，邓小平同志义正辞严地告诉撒切尔夫人，“主权问题不是一个可以讨论的问题”，“中国在这个问题上没有回旋余地。”^[2] 中国政府收回香港，当然不是追求形式上虚幻的美丽，而是在落实“港人治港”、高度自治的同时，确保中央政府能够在香港有效行使国家的主权，为此，必须选择保障主权行使的政治体制。

香港不是独立的政治实体，无权行使独立的主权，只能服从与维护国家的主权。“一国两制”不是联邦制，更不是邦联制，而是在确保国家主权的前提下实行的区域高度自治。在联邦制国家，地方与中央是处于平等地位的分权关系。在单一制国家，地方行政区域享有的权力不是它本身固有的，而是从国家主权派生的。中国是单一制主权国家，全国只有一个统一的立法机关，一部宪法，一个中央政府，香港是单一制国家内部的一个地方行政区。这种中央与地方的关系，并不因香港在回归后继续实行资本主义制度，冠名“特别行政区”而有别于国内的其他地方。因此，基本法第1条就明确规定：“香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分。”第12条又进一步明确：“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。”特区政府的权力来源于全国人民代表大会和中央政府授权，而非来自特区的立法机关。“一国”是“两制”的前提，没有“一国”就没有“两制”，由此决定了香港只能是“高度自治”而不是“完全自治”。

特别要说明的是，回归后的香港不同于获得独立的殖民地。尽管英国对香港实行过150多年的殖民统治，但清朝之后的历代中国政府均不承认当年“割让”香港给英国的不平等条约，从未放弃对香港的主权。中华人民共和国恢复在联合国的合法席位之后，即要求联合国将香港和澳门从殖民地名单中删除。香港的主权始终属于中国，不存在殖民地争取主权和民族独立的问题。

为什么香港只能实行行政主导而不能实行立法主导？立法主导与行政主导是两种不同的管治模式。如果不是“一国两制”而仅仅是“港人治港”，如果不是“高度自治”而是“完全自治”，香港可以选择立法主导。但香港不存在立法主导的政治条件。立法主导也即议会主导是公共权力为立法机关所掌控的一种政治体制。在立法主导体制中，行政机关处于从属地位，其权力来自立法机关的授予。议员为了得到选票倾向于迁就选民的利益，“典型的代议员只因为他们反映和恰当地象征了社区而得到赞成”。^[3] 因此，在地方实行立法主导，容易产生地方主义，无法从根本上确保维护国家主权。以香港为例，当特区立法会的意志与国家意志一致时，国家意志可以得到有效的体现，但这种一致性必须得到体制及制度上的保障，而不能建立在人为因素的基础上。在立法会议员全部由选举产生的条件下，国家意志在立法层面可能要面对地方民意的挑战。这虽然只是一种理论推断，但从政治制度的设计上必须排除这种可能，从而确保国家最高利益不受侵犯。

与立法主导不同，行政主导是以行政首脑及其所领导的行政机关为公共权力中心的一种政治体制。在行政主导体制下，行政机关对立法机关处于主动地位，不仅对立法机关具有很大的独立性，而且还影响甚至主导了立法机关的行为。在权力的运行上，与立法机关一般不存在隶属关系的状况不同，下级行政机关更容易接受上级行政机关的影响。因此，在地方实行行政主导体制，有利于中央对地方的管控，有利于维护国家的最高意志。

国家主权，说到底就是国家拥有最终决定权。邓小平同志早就指出，香港实行“一国两制”，并不等于“中央把什么权力都放弃了”，“保持中央的某些权力，对香港有利无害。”特别是香港一旦“发生动乱”，“中央政府就要加以干预”。^[4] 他在这里反复强调的“中央权力”，就是体现主权的最终决定权。在权力分布于行政、立法、司法的现代政治体制下，国家主权至少要通过其中一个载体来确保实现。回归前的香港，港督由英皇委任，集行政和立法权于一身，且兼任驻港英军总司令，被赋予在香港至高无上的权力；立法局只是港督在立法方面的咨询机构和举手机器；

司法终审权被留在伦敦。也就是说，英国政府控制了香港所有的政治权力，以此确保其宗主国意志得以充分体现。回归后，香港实行“一国两制”，行政长官在当地选出后由中央政府任命，立法会拥有立法权，议员由选举产生，司法终审权在特区终审法院，香港同胞的民主权力得到了充分的保障，而国家主权除由驻军体现外，只有对行政长官的任命权是最具象的载体。行政长官是行政主导的核心。在维护基本法最高权威的同时，中央政府通过任命行政长官，再通过行政长官实行政主导，从而保持对香港的最终决定权，也即国家主权。换句话说，放弃了行政主导，无异于放弃了国家对香港的主权。

以往的宗主国控制与现在的中央政府直辖，都是国家利益至上的体现，决定了香港的政治体制只能是行政主导，而不能是由立法主导代表的区域范围内的独立的“议会主权”。香港的管治必须体现和维护国家主权，而行政主导正是体现和维护国家主权的必要形式。在香港特别行政区实行政主导体制最根本的理据，就是“国家主权决定论”。

二、行政主导是符合香港社会特点和民主发展实际的有效管治模式

中国政府是在一个半世纪之后，从一个老牌殖民国家的手里接管香港的。设计一个什么样的政治体制最有利于保持香港的繁荣稳定，中央政府对此十分慎重，这也成为基本法起草中最费周折的问题。在对香港的历史与现状、经济与政治、管治经验与弊端进行深入研究的基础上，最终决定有条件地沿用行政主导体制，以保证回归前的平稳过渡以及回归后的社会稳定和民主发展。

一种政体是否完备，关键在于是否适合社会的需要，适合自身的文化和历史条件。香港开埠百多年，一直沿用行政主导体制，并且根据社会特点逐渐完善和发展。在香港经济起飞和社会发展的过程中，行政主导体制发挥了重要的促进和保障作用。实践证明，这是一种符合香港社会实际的、行之有效的管治模式。

首先，行政主导适合香港这座现代化城市的需要。

香港是自由港，是区域性的国际金融、贸易、航运中心，活跃的经济是香港的特色、形象和竞争力之所在，集中体现着现代化都市纷纭复杂、瞬息万变的特征。一个决策及时、追求效率、运行平稳并起主导作用的行政运作体制，适合香港的实际需要，有利于香港经济的发展和社会的应变。基本法关于行政主导的安排，充分考虑了香港以经济为主的都市功能。参与基本法起草的肖蔚云教授指出：“港澳是现代化的城市，社会结构复杂，对外联系频繁，商业、贸易、金融和其他行业的活动以及政治、文化方面的问题错综复杂，瞬息万变，除了要有一个包容各方面代表、照顾各方面各阶层利益、与行政关系协调的立法机关之外，更需要一个决策及时、效率很高、运作平稳、起主导作用的行政体制。”^[5]香港要保持亚洲国际都市的地位，必须保持经济的繁荣与发展，需要一个有能力、有效率的政府以及由这个政府所实行的行政主导，而不能如一个国家那样过于强调权力的分散与制衡。

强调经济城市的特色，并不是说香港不必发展民主政治。经济发展是政治发展最重要的动力，两者具有正相关性。事实上，香港在进入经济现代化阶段之后，市民的参政意识不断增强，政治结构面临变革的压力，诱致性制度变迁已经启动。回归后，香港的民主进程包括选举的普及程度更是大大加快及提高。香港从一个小渔村发展成区域性的国际中心城市，不是因为它的政治条件，而是因为它的经济优势。这是香港的现实，也是香港的价值所在。香港在选择政治体制以及今后民主发展的过程中，不能干扰甚至阻碍经济的发展。一旦沦为政治争斗的场所，香港的稳定和繁荣就可能面临冲击，经济地位就可能逐步衰落，香港就可能失去其对全国和对世界的价值。

其次，行政主导符合香港社会的历史和现状。

一方面，香港具有实行行政主导的可行经验。港英统治时期，港督决策，行政局与立法局辅佐，布政司执行，完全是一元化的政治架构，同时为了提高殖民统治的合

实性 & 保证施政顺畅，实行社会精英参政议政的行政吸纳政治。这一体制的民主成份有限，但它所具有的高效率的特征，也为香港的发展和稳定带来好处，在战后香港经济现代化并跻身亚洲“四小龙”行列的过程中起到了重要的保障作用。香港回归后实行“港人治港”、高度自治，当然要废除殖民统治，不断扩大民主参与的成份，但对行政主导应当采取扬弃的态度，保留其合理的成分。特区行政长官不能独裁，但可以有一定的权力，以利于发挥行政效率。

另一方面，香港缺乏民主的传统和经验。英国人统治的一百多年，香港民主发展缓慢。港英政府歧视中国公民，英国公民到香港居住之日起即有选举权，而中国公民则必须住满7年。行政、立法两局议员大多由港督委任，直到1985年才分阶段引入选举。公务员只能执行，无权决策。长期的殖民统治也令香港缺乏政治领袖。因此，回归后把管治权力适当集中在行政长官手中，以行政会议辅佐之，使行政长官能够有效地领导公务员队伍履行施政职能，显然更利于维护社会政治的稳定。保留行政主导，增大立法机关权力而又加以规限，不急于实行一人一票的民主，对于新生的特区来说，无疑是稳妥、负责的政治体制选择。如果匆忙实行普选，推行三权分立和代议制，不仅削弱行政效率，而且很可能带来社会的动荡，反而会阻碍民主的发展。

有学者指出，新加坡和香港在摆脱殖民统治之后，没有照搬任何西方体制，而是结合了西方制度和中国的传统制度，建立了一个独特的以法治为核心的制度，可以称之为“咨询型法治”，社会呈现了开放、自由、公平、有序和现代化的风貌，取得了举世公认的成功，这是华人社会在政治体制上的创新。^[6]

从殖民统治到“一国两制”、“港人治港”、高度自治，是一次社会政治的重大转型。沿用行政主导，保持政治体制的基本稳定，有利于香港人心的稳定，有利于坚定国际社会对香港繁荣乃至中国发展的信心。邓小平同志说：“香港的稳定，除了经济的发展以外，还要有个稳定的政治制度。”“香港现行的政治、经济制度，甚至大部分法律都可以保留，当然，有些要加以改革。”^[7] 香港要发展民主政治，基本法规定要最终达至普选，但民主的进程必须是可控的，以不损害经济发展和社会稳定为前提，符合实际，循序渐进。

三、作为政权组织形式的行政主导确保了行政权的主导地位

“行政主导”（executive-led）与“行政主导体制”（executive-led system）常常被泛用，其实有所不同。行政主导是政府管理的概念，表现为政权的运作方式。行政主导体制是政治体制的概念，表现为政权的组织形式。两者都强调行政机关比之其它的政治机构具有更多的权力，在决策过程中处于优势地位，但前者不一定由法律规定，而后者则必须由法律加以确立和保证。香港的行政主导由基本法确立，是一种政权组织形式，这就从制度上确保了行政权的主导地位。

目前西方主要国家，无论其行政主导的程度或强或弱，都只是代议制的流变而非否定。比如，以英国为代表的议会内阁制形式的行政主导，在宪制层面依然是议会主权，行政权力是由议会派生出来的；以美国为代表的总统制形式的行政主导，行政首脑有独立的授权，但在宪制层面更强调三权的相互制衡。与西方国家以宪法形式明确的代议制政体不同，香港回归前由《英皇制诰》规定的政治体制，以及回归后由基本法确立的政治体制，都不是代议制，而是行政主导的政治体制。也就是说，香港的行政主导是一种体制，而美英模式的行政主导只是代议制政体下权力关系的调整。

香港的政治体制虽有三权分立之形，但行政、立法、司法三权在政治版图中的权力划分不是对等的，行政权力居于立法、司法权力之上，在保持制约功能的同时，更多地强调立法、司法尤其立法对行政的配合。这一点突出地表现在行政长官比其他政治机构的成员享有更高的宪制和政治地位，而大部分制定政策的权力又集中在行政机关手中。基本法赋予特区立法会立法权，但行政长官拥有立法创议权、批准权、相对否决权，享有很多行政优先，在一定条件下还可以解散立法会。立法会议员不能提出

涉及公共开支、政治体制及政府运作的法案、议案，这方面的法案、议案只能由政府提出。而美国国会拥有法律自主权，总统没有直接立法权，所有提高税收的议案都必须由众议院提出，总统也无权解散国会。基本法规定司法独立，但行政长官对司法也有一定的制约，包括依照法定程序任免各级法院法官，有赦免或减轻刑事罪犯刑罚的权力，就国家行为的事实问题所发出的证明文件对法院有绝对的约束力，等等。有鉴于此，有香港学者把回归后的特区政治体制称之为“行政主导下的三权分立”。^[8]

基本法对行政、立法和司法三者职能及权力关系的规定，构成了香港特区独特的政治体制，即行政主导、司法独立、行政与立法互相制衡又互相配合且重在配合的政治体制。尽管“行政主导”一词并未出现在基本法的字面里，但基本法第四章关于政治体制的设计，以行政长官、行政机关、立法机关、司法机关、区域组织、公务人员的顺序排列，凸现行政权，且赋予行政长官的宪制地位和特区政府的宪制权力，明显高于其他方面，这些都明确无误地体现了建立行政主导体制的立法精神。这是一个具有创造性的地方政权组织形式，是香港政治体制的最大特色。

[参考文献]

- [1] Robert Jackson.Sovereignty in World Politics: A Glance at the Conceptual and Historical Landscape [J] .Political Studies XLVII, 1999.433.
- [2] 邓小平.邓小平文选（第2卷） [M] .人民出版社，1994.
- [3] 邓正来.布莱克维尔政治学百科全书 [M] .中国政法大学出版社，2002.697.
- [4] 邓小平文选（第三卷） [M] .人民出版社，1994.221， 73.
- [5] 肖蔚云，傅思明.港澳行政主导政制模式的确立与实践 [J] .法学杂志，2000（3） .
- [6] 潘维.法治与“民主迷信” [M] .香港社会科学出版社有限公司，2003.55， 53， 44.
- [7] 邓小平文选（第三卷） [M] .人民出版社，1994.267， 13.
- [8] 罗永祥，陈志辉.香港特别行政区施政架构 [M] .香港三联书店，2002.35.

（作者单位：中央政府驻香港特别行政区联络办公室局长，北京大学博士生，香港 999077）