

# 比较视野中的港澳 政治体制：特色与评价

王英津

**内容提要** 港澳政治体制是在“一国两制”框架下实行的一种特别行政区体制，其总体特点有三：行政主导；立法与行政既相互制约又相互配合，且重在配合；司法独立。港澳政治体制不仅与内地省级政治体制在立法、行政、司法等方面存在着很大的差异，而且与西方国家的议会制、总统制和半总统制也存在着很大差异。该体制是在保留其原有政治制度有益传统的基础上，吸取西方政治体制中的有益经验而创造的一种新型地方政权组织形式。

**关键词** 香港 澳门 特别行政区 政治体制

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2016.01.020

港澳特别行政区的政治体制(以下简称“港澳政治体制”)是在“一国两制”框架下实施的一种新型地方政治体制，是历史上未曾有过的体制，它既不同于内地的人民代表大会制<sup>①</sup>，也不同于西方国家的三权分立制，具有鲜明的自身特色。为更好地理解两个特别行政区的政治体制，本文从比较视野对港澳政治体制进行以下探讨。

## 港澳政治体制的总体特点分析

两个基本法以“一国两制”为指针，从港澳的实际情况出发，建构了一个创新性的地方政权组织形式，其特点是“行政主导，行政与立法既相互制约又相互配合，司法独立”。

### (一) 特点之一：行政主导

所谓行政主导就是在行政、立法和司法的关系中，行政处于主导地位。港澳政治体制中的行政主导不是一般的行政集权，也不是一般的个人集权。两个基本法虽然没有明确规定行政主导原

则，但在其多处规定中却体现了这一原则<sup>②</sup>，具体表现在以下三个方面：

第一，行政长官具有高于行政、立法和司法机关的法律地位，其不仅拥有重要而广泛的职权，而且在港澳特区的政治生活中发挥着关键作用。根据两个基本法，行政长官处于特别行政区政治体制中的权力核心地位，具有双重身份，既是整个特别行政区的首长，又是特别行政区政府的首长。作为特别行政区的首长，其地位高于立法、行政和司法机关；作为特别行政区政府的首长，其领导政府主要官员和所有公务人员。行政长官将特区的代表权与特区政府的行政权集于一身。

第二，在行政和立法的关系中，行政处于优势地位。具体说来，其一，行政长官和行政机关参与并影响立法，主要表现在政府享有专属提案权；行政长官对立法机关通过的法律拥有相对否决权<sup>③</sup>；对政府提案和议员提案规定了不同的表决程序，政府的议案更容易通过。其二，行政长官与

立法会议员分别由不同的渠道产生,使得立法会对行政长官缺乏人事制约。特区政府的主要官员,均是由其行政长官提名并报请中央人民政府任命后产生,立法会对政府主要官员的产生几乎没有影响。其三,行政机关向立法机关负责的范围较小,仅限于基本法规定的四项事务。立法会只是听取施政报告,议员可向行政机关提出质询,但并没有向政府提出不信任案的权力。其四,行政长官有权决定政府公务人员是否向立法会作证。以上四个方面均体现了港澳政治体制中的行政主导原则。

第三,行政长官在司法领域发挥着重要作用。具体表现在:其一,行政长官任命产生司法人员推荐委员会(或推荐法官的独立委员会)。其二,行政长官在司法领域中享有人事任免权。终审法院的法官和高等法院首席法官的任命,除依照法定程序外,还须由行政长官征得立法会同意,并报全国人大常委会备案。其三,行政长官就国家行为的事实问题所发出的证明文件对法院具有约束力。其四,行政长官依法享有赦免或减轻刑事罪犯的刑罚的权力。其五,行政长官在检察机关中也发挥重要作用。<sup>④</sup>行政长官在司法领域中(除审判活动之外)的上述作用,是行政主导的又一个重要体现。

(二) 特点之二:立法与行政既相互制约又相互配合

港澳政治体制与西方三权分立体制的重要不同在于,后者通常只注重各机构之间的相互制衡,不注重各机构之间的相互配合;而前者却在注重相互制约的同时,更注重行政与立法之间的相互配合,并通过制度保障来体现和实现这种配合。

第一,立法与行政<sup>⑤</sup>相互制约。其一,立法对行政的制约。为了使行政长官更好地行使职权,避免其独断专行,造成社会和经济的不稳定局面,两个基本法均规定了立法对行政的制约,具体包括:行政机关对立法会负责;立法会有权迫使行政长官辞职;立法会有权弹劾行政长官;立法会有权拒绝通过政府提出的财政预算案和有关法案。其二,行政对立法的制约。具体包括:行政长官有权拒绝签署立法会通过的法案;行政长官有权解散立法会;立法会议员行使职权时要受到行政长官的限制。

第二,立法与行政相互配合,且重在配合。按照香港(或澳门)基本法的设计,可以通过行政会议(或行政会)实现行政与立法之间的互相配合,并达到着重配合的目的。行政会议成员(或行政会委员)有的是来自政府的主要官员,有的是来自立法会的议员,这就使行政长官决策时,既能听到来自行政机关和立法会之间相同的意见,也能听到来自它们之间不同的意见。这有助于行政与立法之间相互沟通,便于行政长官对不同意见进行协调,以消除分歧,从而达到立法与行政相互配合的目的。

(三) 特点之三:司法独立

港澳特区的司法独立是指司法机关独立于行政、立法之外,其活动不受任何机关、团体或个人的干涉。香港基本法第85条规定“香港特别行政区法院独立进行审判,不受任何干涉,司法人员履行审判职责的行为不受法律追究”<sup>⑥</sup>。澳门基本法第83条规定“澳门特别行政区法院独立进行审判,只服从法律,不受任何干涉”<sup>⑦</sup>。独立审判是港澳特区共同确认的一项基本原则,虽然在行文表述上有所不同,但这项原则均包含以下内容:其一,法院是行使审判权的唯一机关,其他任何机关、团体和个人都不得行使该项权力。其二,特区法院独立于特区的行政机关、立法机关,不受任何机关、社会团体和个人的非法干涉,只服从法律。其三,法官只服从法律,依照法律独立行使自己的职权,不受任何机关、团体和个人的非法干涉,不服从任何命令或指示。其四,上级法院对下级法院、一法院对另一法院的审判活动也不得加以干涉。其五,在案件审理过程中,非主审法官(包括法院院长)不得干预主审法官的独立审判;独任制法官一人独立作出裁判;合议庭法官按照程序法实行合议投票决定审判事项,非合议庭法官(包括院长)都不得参与合议或决定审判事项。在港澳特区的政治体制中,司法机关在体制上独立于立法机关、行政机关,在职权上也与立法权、行政权完全分立。即使行政长官,也不能干涉法院和法官的独立审判。

港澳政治体制与内地省级政治体制的比较

港澳特区与内地各省、自治区、直辖市一样,都是中国单一制下的地方行政单位。就它们的共

性来说,两者都是依据宪法设置的,均受全国人大及其常务委员会和中央人民政府的统一领导。但因港澳特区实行“一国两制”、“高度自治”,决定了其与内地的省级地方政治体制存有很大差异。

#### (一) 与内地省级立法体制的比较

在我国的立法体制中,特区立法会与内地省级人大及其常委会都是地方性立法机关,它们所立之法都具有从属于中央立法的性质。其一,从立法权限的来源看,不论是特区立法会,还是内地省级人大及其常委会,其立法权都是国家最高权力机关授予的,实际上是中央立法权的延伸。正因如此,它们都是我国地方行政区域政权机构中拥有立法权的机关,其立法活动均要受全国人大及其常委会的监督。其二,从立法的范围看,特区立法会只能就特区自治事务进行立法,而不能涉及国防、外交等中央事务,也不能涉及中央与特区关系的事务。内地省级人大及其常委会在行使地方立法权时,要受全国性法律的制约,不能就刑事、民事、社会经济制度、国家机构、公民的基本权利和义务等中央专属立法权限范围内的事项立法。其三,从立法的依据看,特区立法会制定的法律必须同基本法保持一致,而内地省级人大及其常委会在制定地方性法规时,必须以宪法、法律和行政法规为基础。其四,从制定规范性文件的效力范围看,不论是特区立法会制定的法律,还是内地省级人大及其常委会制定的地方性法规和自治性法规,均只在本行政区域内实施,超越本行政区域就没有约束力。

虽然特区的立法体制与内地省级立法体制之间存在着上述相近(甚至相同)的地方,但它们之间仍存在着很大的差异,具体表现在以下三个方面:

第一,立法权限方面的不同。其一,立法权的性质不同。特区享有立法权是享有高度自治权的重要体现,这种立法权本质上虽是中央授予的地方立法权,却是严格意义上的“立法权”。在我国,仅有宪法在规定全国人大及其常委会的职权和基本法在规定特区的自治权时使用了“立法权”的概念,就可证明这一点。特区立法会的立法称“法律”,反映了特区立法对于国家整体立法的相对完整性。而在省级立法机关中,省、直辖市人大及其常委会,有权制定地方性法规,民族自治

区的人大及其常委会有权制定自治条例和单行条例。内地省级立法机关所享有的规范创制权并非严格意义上的“立法权”,而只能是广义上的立法权。它们制定的地方性法规、自治条例和单行条例,无论是从内容、效力,还是从职能关系上来说,都应看作是从属于法律的规范性文件,其效力低于宪法和法律。<sup>④</sup>其二,立法范围不同。特区立法会的立法权限覆盖了本特别行政区的各个领域,它有权制定属于特区自治范围内的任何法律,包括选举法、民法、刑法、商法、诉讼法等。只要这些法律不与宪法和香港基本法相抵触,不涉及有关国防、外交事宜,均合法有效。而内地省级人大及其常委会只能制定地方性法规,不能制定民法、刑法、诉讼法等属于全国人大立法权限的法律。具体说来,省级人大及其常委会的立法范围包括:为在本地区实施法律或行政法规而制定的实施细则或实施办法;根据本地区的实际需要和特殊情况,为解决本行政区域内政治、经济、文化等各项工作中的重大事项而进行的立法;根据全国人大常委会的授权,在特定事项范围内进行的立法试点,即通常所谓的授权立法。民族自治区的人大虽然可以制定自治条例和单行条例,甚至单行条例对国家法律有部分的变通执行权,但也不能制定民法、刑法、诉讼法等方面的法律。以上表明,特区立法会的立法范围比内地省级人大及其常委会的立法范围要广泛。<sup>⑤</sup>

第二,立法机关方面的不同。其一,法律地位不同。特区立法会只是作为立法机关而存在,具有立法和监督职能,而不兼有权力机关的职能。不论是否休会,皆不设常设机关。立法会没有超越行政机关和司法机关之上的主导性地位,它与(狭义上的)行政机关、司法机关在法律地位上是并列的平等关系。虽然特区政府要向立法会负责,但这种负责的含义不同于内地省级人民政府对同级人大及其常委会负责的含义。而内地的省级人大既是立法机关,又是权力机关。它在地方国家机关体系中处在凌驾于行政机关和司法机关之上的主导性地位,省级人民政府、人民法院、人民检察院由省级人大选举产生,对省级人大及其常委会负责并报告工作,并接受省级人大的监督。其二,职权范围不同。首先,特区立法会的立法范围十分广泛,除国防、外交以及其他属于中央管理

的事务外,它有权就特区自治范围内的一切事务进行立法。而内地省级人大及其常委会的立法范围比特区立法会小得多。其次,特区立法会对特区政府的重要人事任免没有决定权,而只对终审法院法官和高等法院首席法官的任命有表示同意或不同意的权力。但省级人大及其常委会的人事决定权大于特区立法会的人事决定权,省级人大享有选举和罢免省级人大常委会组成人员、省级人民政府首长、省级人民法院院长和省级人民检察院检察长以及上一级人大代表的权力。再次,特区立法会享有的决定税收、批准由政府承担的债务、提出基本法的修改议案、传召和要求有关人士作证和提供证据等方面的权力是内地省级人大及其常委会所没有的。<sup>⑩</sup>

第三,立法程序方面的不同。特区立法和内地省级地方立法的具体运作制度有较大差异,主要表现在:其一,提案权主体。在立法会立法过程中,只有政府和立法会议员才有权提出法律草案。而在内地省级地方立法过程中,法律草案提案权主体除省级政府和人大代表外,还包括省级人民法院、人民检察院、省级人大及其常委会的内部机构(省级人大主席团、常务委员会、专门委员会和省级人大常委会主任会议)。其二,提案范围和方式。首先,立法会议员提案的范围有一定限制,即凡不涉及公共收支、政治体制或政府运作的法案可自由提出,凡涉及政府政策的法案在提出前必须得到行政长官的书面同意;而在内地省级地方立法中对人大代表或常委会提出法案的范围没有限制。其次,在香港特区立法中,没有对议员的提案方式作出限制,既可联名提出,也可个人提出;而在内地省级地方立法中,对人大代表或常委会委员的提案方式有限制,即必须达到法定人数联名提出。其三,法案表决方式。立法会立法的表决方式依法案性质不同而有所区别,即一般法案以全体议员过半数通过,重要法案须经全体议员2/3多数通过;而内地地方性法规的表决则以全体代表或全体常委会委员过半数同意通过。其四,公布实施。特区立法会通过的法律,须经行政长官签署、公布,方能生效;而内地省级人大及其常委会通过的地方性法规不需要由同级行政首长签署,其公布一般以省级人大常委会的名义进行,生效日期则视情况而定。民族自治区人大制定的

自治条例和单行条例,须报全国人大常委会批准后由民族自治区人大常委会公布生效。其五,立法生效规则。内地省级人大及其常委会制定的地方性法规应同时报全国人大常委会和国务院备案,而特区立法会制定的法律只须报全国人大常委会备案,不报国务院备案。民族自治区人大制定的自治条例和单行条例,须报全国人大常委会批准后才能生效。按照基本法的规定,特别行政区制定的法律只须报全国人大常委会备案,并不需由全国人大常委会批准后生效。“批准”与“备案”不同,备案并不影响法律的生效。其六,立法失效规则。按照宪法和法律的规定,内地省级人大及其常委会制定的地方性法规,如同宪法、法律和行政法规相抵触,全国人大常委会有权撤销,国务院也有权改变或撤销地方各级行政机关的不适当的决定和命令。而根据基本法,特区立法会制定的任何法律如不符合基本法关于中央管理的事务及中央和特区关系的条款,全国人大常委会有权将有关法律发回,但不做修改,经发回的法律立即失效。全国人大常委会行使发回权应事先征询基本法委员会的意见,但国务院却没有发回特区立法会通过的法律的权力。<sup>⑪</sup>

#### (二) 与内地省级行政体制的比较

从权力运行的角度看,特区行政体制与内地省级行政体制有某些共同之处,譬如两者都要对中央人民政府负责,两者均实行地方行政首长负责制,即特区实行行政长官负责制,内地的省级行政体制实行省长、自治区主席和直辖市市长负责制。但是,两种行政体制之间却存在着重大差异,主要体现在以下三个方面:

第一,行政体制的框架构成方面的差异。主要包括:其一,特区行政长官是由当地一个具有广泛代表性的选举委员会推选或协商产生,并不是由立法会选举产生的;而内地的省长、自治区主席和直辖市市长,则是由省级人大选举产生的。其二,特区政府设有对行政长官负责的、独立行使职权的廉政公署、审计署和自上而下的咨询机构及各类非政权性质的区域组织;而内地省级行政体制则没有设立专门对省级行政首长负责的廉政机构和审计机构,省级行政机构的决策咨询部门也不发达。其三,特区政府尽管是中央政府领导下的地方政府,但由于享有高度自治权,其更多地体

现为决策和领导机构;而内地省级行政机构更多地表现为中央政府的执行机构。

第二,运行机制及政体组成部分相互关系方面的差异。其一,特区行政长官拥有比内地的省级地方政府首长更广泛的行政领导权、人事任免权、事务处理权和其他权力。其二,特区行政长官作为特别行政区政府首长,与立法会是相互制约与相互配合的关系。在互相制约方面,行政长官可以依法解散议会,立法会则可依法迫使行政长官辞职;而内地的省级地方政府首长则由省级人大选举产生或罢免,对省级人大负责并且是其行政执行机关。

第三,行政首长的法律地位不同。特区行政长官具有特区最高地方长官的地位,是特区的全权代表,其法律地位较之于内地的省级地方行政区域的政府首长更高。<sup>⑫</sup>而内地省级行政区域的省长、自治区主席和直辖市市长则不同,它们只具有本行政区域政府首长的地位,而不具有本行政区域最高地方长官的地位,具体说来有二:一是他们不是行政区域内的全权代表或唯一代表,他们只负责本省、直辖市和自治区的政府管理,领导本地方政府工作。他们无权如特区行政长官那样提请中央人民政府任命政府主要官员,无权赦免或减轻刑事罪犯的刑罚等。二是他们由省级人大产生,受省级人大及其常委会的监督并对其负责,而不是像行政长官那样,先由当地选举或协商产生,然后再由中央人民政府任命。

### (三) 与内地省级司法体制的比较

港澳特区拥有独立的司法权和终审权,实行与内地各省、自治区、直辖市不同的司法和法律制度。概括起来,两者主要有以下不同:

第一,司法权限不同。其一,特区法院享有独立的司法权,除了对外交、国防等中央人民政府管理的事务无司法管辖权外,对在特区内发生的所有民事、刑事、商事和行政等诉讼案件均有管辖权。特区设立高度自治的终审法院,享有特区的终审权。特区法院依法独立行使审判权,即使中央国家机关中的最高人民法院、最高人民检察院对特区的司法活动也没有任何指导、监督的权力。而内地省级人民法院不享有独立于中央国家机关的司法权和终审权,可见特区法院的司法权高于内地省级人民法院所享有的司法权。其二,特区

法院享有司法解释权。全国人大常委会授权特区法院在审理案件的过程中对基本法有关内容包括特区自治范围内的自治条款和其他条款自行解释,这是港澳特区享有高度自治权的又一重要表现。而内地省级人民法院不享有司法解释权,内地的司法解释权由最高人民法院统一行使。

第二,组织体系不同。内地省级司法机关是建立在议行合一架构之下的。首先,根据宪法和法律规定,内地法院的组织体系包括最高人民法院、地方各级人民法院和专门人民法院。省级人民法院在级别上属于地方人民法院的范畴,它由省级人大产生,对省级人大及其常委会负责。省级人大有权选举和罢免省级人民法院院长,省级人大根据省级人民法院院长的提请,任免省级人民法院副院长、庭长、副庭长、审判员、审判委员会委员。其次,内地的人民检察院是国家的法律监督机关,设有最高人民检察院、地方各级人民检察院和专门人民检察院。省级人民检察院也同省级人民法院一样由省级人大产生,对省级人大负责。省级人大有权选举和罢免省级人民检察院检察长,但须报经最高人民检察院检察长提请全国人大常委会批准。省级人大常委会根据省级人民检察院检察长的提请,任免省级人民检察院副检察长、检察委员会委员、检察员,检察院系统实行垂直领导,省级人民检察院领导地方各级人民检察院的工作。然而,特区司法机关是按照三权分立的原则(尽管它与三权分立有区别)建构的,其不必向立法会负责。司法组织体系与人员产生方式均与内地有着很大差异。从香港来看,其法院系统由终审法院、高等法院、区域法院、裁判署法庭和其他专门法庭组成。从澳门来看,其法院系统由初级法院、中级法院和终审法院组成。特区各级法院法官由推荐法官的独立委员会推荐,由行政长官任命。各级法院院长由行政长官从法官中选任,终审法院法官和院长的任免须报全国人大常委会备案。另外,香港没有独立的检察院设置,其检察职能由行政机关下辖的律政司行使。澳门特区设立了独立的检察院,但也没有像内地一样分四级设置,而是采取了“一级设置,三级派任”的模式。其检察官经检察长提名,由行政长官任命,检察长由行政长官提名,报中央人民政府任命。

第三,司法机构的称谓不同。内地法院均被称为“人民法院”,而特区法院的前面没有“人民”二字,直接称为“法院”。该称谓背后隐含着深刻的政治文化背景。内地实行社会主义制度,按照马克思主义国家学说建构政治体制。马克思主义认为,国家是一个阶级压迫另一个阶级的暴力机器,而国家包括军队、警察、法庭、监狱等基本要件。在马克思主义经典作家看来,法院是国家机器的重要组成部分,是工具性的机构。社会主义国家的法院与剥削阶级国家的法院的根本区别无非是这个机器由谁来掌握和运用。前者之所以具有合法性,是因为它是“人民”(多数人)镇压“敌人”(少数人)的工具,法院不是政治中立的,而是站在人民一边的,是为了维护人民利益的司法机构。所以,内地法院均被称为“人民法院”。然而,香港和澳门一直实行资本主义制度,按照西方国家的法治理论,法院在国家的社会和政治生活中充当正义的化身,扮演居间裁决的角色,既不代表人民,也不代表国家(或政府),它是政治中立的。所以,特区法院前面没有冠以“人民”二字,直接被称为“法院”。

第四,司法独立的内容不同。特区司法机关与内地省级司法机关都在司法活动中坚持司法独立的原则,但两者之间有着重大的区别,具体表现在:其一,理据不同。尽管港澳政治体制与三权分立体制有所区别,但其司法独立的理念和制度还是根据三权分立原则建构起来的,法院组织机构独立,自成体系。而内地的司法独立并非按照三权分立原则建立的,而是按照议行合一原则建立的,是在国家权力机关监督之下的司法独立,司法机关由人大产生,对人大负责,受人大监督。当然,内地虽然不实行三权分立,但亦有国家权力的划分和科学分工,立法权由权力机关行使,行政权由行政机关行使,司法权由司法机关行使,一个机关不能代替另一个机关行使权力,这正是内地司法机关实行司法独立的重要依据。其二,范围不同。特区的司法独立不仅包括法院独立(即外部独立),还包括法官独立(即内部独立)。其外部独立表现为法院独立于立法机关、行政机关和其他社会团体;其内部独立表现为法官在独立行使审判权的过程中,只服从法律。除了法律,法官没有其他“上司”,那些所谓的院长,也只是他们审

判活动之外的行政性领导。而在内地,宪法第126条规定“人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”<sup>⑬</sup>该规定表明,司法机关只独立于行政机关,而不能独立于立法机关(充其量是一种相对独立);并且在法院内部不实行法官独立,法官在对重大疑难案件做出裁判时,需经审判委员会讨论决定,对审判委员会做出的决定,法官、合议庭原则上必须服从。其三,保障不同。在司法独立的保障上,港澳特区已建立起了一套较为完善的保障体系,如法官高薪制、终身制、专职制和豁免制等。而内地的法官既不实行高薪制、豁免制,也不实行终身制,人民法院的院长要随着同级人大的换届而换届。

#### 港澳政治体制与西方政治体制的比较

港澳政治体制是单一制国家结构形式下的地方政治体制,虽然它在本质上与中央政府体制不同,但就其组织结构和运行机制来说,可以通过与西方国家中央政府政体的比较,来更好地认识其作为地方政治体制的许多特色。

##### (一) 区别于英国议会制

英国是世界上实行议会制的典型国家。港澳政治体制却不同于英国议会制,<sup>⑭</sup>具体表现在:其一,英国内阁首相必须是下议院成员,其他内阁大臣必须是下议院或上议院成员。如果内阁首相需要一个不属于议会成员的人入阁,他可请求委任有关人员为上议院议员(即贵族)或设法让其在下议院选举中获胜。而按照基本法,接受政府委任而担任公务人员的人士不得成为立法会议员。换言之,立法会议员不能兼任政府官员。其二,英国内阁没有独立的任期,其随着下议院的换届而变动。如果在下议院大选中原组阁政党不能取得多数议席,则要由取得多数议席的执政党组阁。内阁首相也可以决定解散议会,提前举行大选,以便继续执政。但是,特区行政长官的正常任期为5年,可竞选连任一次。特区立法会的正常任期为4年。行政和立法循由不同的途径产生,立法会的选举结果对行政长官的选举结果不产生直接影响。其三,英国内阁大臣不能与议会分离,内阁不妨被视为领导议会的委员会。若执政党在竞选中失去下议院的多数议席,则发生倒阁危机,政府政策的连续性未必得以维持。而特区立法会虽有

权弹劾行政长官,但无权弹劾政府主要官员,这样有利于保持政府政策的连续性。不称职的政府主要官员只能由行政长官安排调职或向中央人民政府提出免除其职务。其四,英国内阁不由选民直接或间接选举产生,而是由取得下议院多数议席的执政党推举产生,内阁只有在得到下议院多数支持时,才能维持有效管治。倘若内阁失去下议院的支持,则必须解散议会,举行新议会选举,把争议交由选民决定。然而,特区行政长官在当地通过选举或协商产生,然后由中央人民政府任命,而不是由立法会选举产生。行政长官产生的具体办法根据实际情况和循序渐进的原则,最终达到由具有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选产生的目标。其五,英国强调议会至上,内阁要对议会负责,受议会监督。行政权属于内阁,一切政策由内阁决定,当内阁的政策和行为得到议会多数赞同时,就可以继续执政;如果议会通过对内阁的不信任案或否决内阁的重要提案时,内阁应总辞职,或提请解散议会,重新选举议员。港澳基本法虽然规定了行政机关要对立法会负责,但仅限于基本法规定的内容。立法会尽管可以听取行政长官的施政报告,议员可向行政长官提出质询,但立法会无权对特别行政区政府提出不信任案。其六,英国内阁由议会选举产生,并对议会负责,但只要内阁控制了议会的多数席位,其实际权力就大于法律权力。在该体制下,形式上是政府对议会负责,事实上是政府控制议会。所以,英国的内阁主导是通过控制议会多数席位的方式来实现的。但港澳的行政长官主导体制要求既要取得立法会的配合,又不能完全受制于立法会。所以,基本法规定行政长官由一个特别的选举委员会选举产生,而非由立法会选举产生,这与英国内阁制有所不同。既然行政长官不由立法会选举产生,立法会也就不能对行政长官及其领导的政府投不信任票。<sup>⑮</sup>

## (二) 区别于美国总统制

美国是世界上实行总统制的典型国家。港澳政治体制与美国总统制有某些相似之处,<sup>⑯</sup>主要表现在:其一,美国总统具有双重身份,既是国家元首,对内对外代表国家;又是联邦政府首脑,领导整个国家的行政管理。而特区行政长官也具有双重身份,其既是特别行政区的首长,对外代表特

别行政区;又是特别行政区政府的首长,对内领导特别行政区政府。所以,在政治角色方面,两者非常相似。其二,美国总统与国会议员是通过不同的选举程序由选民定期选举产生,并且两种选举在时间安排上是不同步的,他们分别向选民负责。行政长官和立法会也是按照不同的选举程序分别由选民定期选举产生,两种选举在时间安排上也是不同步的,彼此不发生影响。从理论上说,立法会作为特别行政区的民意机构,也对选民负责。其三,美国的政府官员不得兼任国会议员。美国宪法第1条第6项规定“凡在合众国政府下供职者,在其任期内,不得为国会任何一院的议员。”<sup>⑰</sup>对于该规定,美国执行得非常严格,不能有例外情形。香港基本法第79条、澳门基本法第81条也有类似明文规定,凡接受政府委任而出任公务员的人士不得成为立法会议员,反之亦然。其四,美国国会可以对总统进行弹劾。美国宪法第2条第4项规定“合众国总统、副总统和所有文官,因叛国罪、贿赂罪或其他重罪轻罪的弹劾及其有罪的判定时,应予免职。”<sup>⑱</sup>港澳基本法明确规定,立法会经法定程序,可以提出对行政长官的弹劾案,报请中央人民政府决定。弹劾理由仅限于有严重违法或渎职行为的情形,其他理由不能成立。其五,美国总统有权依照法定程序随时撤换、任免各部部长,联邦政府各部部长均向总统负责。港澳特区也是如此,根据基本法的规定,行政长官有权提名并报请中央人民政府任命政府主要官员,也有权建议中央人民政府免除这些主要官员的职务。特区主要官员均向行政长官负责。

尽管港澳政治体制与美国总统制存在着以上共同之处,但也存在着较大的差别,表现在:其一,美国是典型的三权分立体制,行政权、立法权和司法权三权鼎立,分别行使其权力的总统、国会和联邦最高法院是法律地位平行的机关。其不仅有明确的分权,而且还特别强调三权之间的相互制衡。而在港澳特区,尽管也分设立法机关、行政机关和司法机关,但行政长官的法律地位高于这三个机关。特区行政机关和立法机关之间不仅有制衡的关系,而且还有配合关系,并且重在配合关系。其二,美国的政党制度与特别行政区的政党制度有显著区别。按照美国的政治逻辑,在总统大选中获胜的政党之领袖,出任美国总统。政党政治与

总统选举密切相关。而目前澳门尚无政党组织,因而无政党政治可言。就香港来看,尽管已出现了政党政治,但目前还不存在执政党的问题。香港立法会既有各政党成员,也有非政党成员。根据香港基本法第 23 条的规定,香港的政治组织(包括政党)不得与外国的政治组织建立联系,<sup>①</sup>即使行政长官和主要官员要经办中央政府授权的对外事务,接触外国政要,他们也不能具有政治组织(包括政党)领袖的身份。其三,美国总统是由选民选举产生的,其要向选民负责,不必向国会负责,但总统应向国会作国情咨文报告。而行政长官负责的对象却有所不同,其既要对中央人民政府负责,又要对特别行政区负责。由于目前行政长官尚未由选民直选产生,所以行政长官目前并不直接对选民负责。其四,美国政府各部长由总统提名经参议院同意后任命,只对总统负责,而不对国会负责,总统有权随时撤换政府成员。特区政府主要官员的产生办法和负责对象均与美国总统制不同,他们由行政长官提名报中央人民政府任命,不必经立法会同意。但基本法要求特区政府对立法会负责。其五,美国总统虽然对国会的法案拥有相对否决权,但无权解散国会。而特区行政长官不仅对立法会通过的法案拥有相对否决权,而且还可以依照法定程序解散立法会,这是美国总统所没有的权力。

### (三) 区别于法国半总统制

港澳政治体制与法国半总统制的不同之处主要表现在:<sup>②</sup>其一,法国既设总统,又设总理,两个职位分别由不同的人担任。法国总统和议会由选民分别选举产生,但总理却不由选举产生,而由总统任命。总统是国家元首,总理是政府首脑,但总理却是总统的下属,大权归于总统。而在港澳特区,行政长官却可以直接掌握行政大权,直接而不必经过政务司司长(或行政法务司司长)来领导特区政府,特区没有设置类似法国总理一类的职务来处理公共行政事务。特区政务司司长(或行政法务司司长)作为主要官员并没有凌驾于其他主要官员之上的绝对权力。只有在行政长官短期不能履行职责时,政务司司长(或行政法务司司长)才能优先临时代理行政长官职务。其二,法国总统领导下的政府对议会负责,但总统不对议会负责。议会有权对政府投不信任票,迫使政府

官员辞职,但总统无须辞职,总统如果支持政府则可以解散议会。议会还有权对犯有叛国罪、渎职罪和危害国家安全罪的国家元首、政府首脑或政府部长进行控告、惩戒和处分,如议会两院绝对多数通过,则可将“犯官”移送由国民议会和参议院选出的议员所组成的特别高等法庭审判。特区立法会虽然可对行政长官提出指控乃至弹劾,但不能提出对政府的不信任案。其三,法国总统可以绕过议会,通过公民投票来表决法律,总统可将有关修改宪法、组织公共权力机构、批准共同协定以及影响现行政治体制运行的任何法律草案,交由公民投票表决。而在港澳特区,立法会享有依照法定程序制定、修改和废除法律的职权;行政长官有权决定政府政策和发布行政命令,但绝不能绕过立法会来制定法律,也不能将有关法律草案交由全体居民表决。

### 港澳政治体制的总体评议

以上比较表明,港澳政治体制作为我国的地方政治体制,既不同于内地的人民代表大会制,也不同于西方的议会制、总统制和半总统制,其有自己的特点。可以说,它是在保留其原有政治制度的有益传统的基础上,兼收并蓄西方国家政治体制中的有益经验而创造的一种新型地方政权组织形式。

首先,港澳政治体制吸取了议会制中的合理内核。借鉴议会制的优点,规定行政长官可以解散立法会,立法会可以迫使行政长官辞职,行政长官领导的政府须向立法会负责等,既弥补了原香港、澳门政治体制中总督独裁和专制的不足,又避免了总统制下行政与立法相互对峙的问题,有助于及时化解矛盾,提高工作效率。但也并非照搬议会制,与议会制又有所不同,譬如特区政府虽然向立法会负责,但其负责的范围和内容与议会制的有关做法并不相同。按照基本法的规定,政府向立法会负责有其特定的范围,而且基本法也没有规定政府向立法会负连带责任。

其次,港澳政治体制借鉴了总统制和半总统制的某些有益作法。具体包括:行政长官具有双重身份和较高的法律地位,行政长官和立法会分别由不同途径和程序选出,任期不同;政府官员由行政长官提名或任命,政府官员和议员互不兼任;



行政机关和立法机关分别行使行政权和立法权,并互相制约,立法机关有权通过对行政长官的弹劾案;立法会不得对行政长官和政府投不信任票或进行罢免;实行行政主导等。这些都是吸收了总统制中高效稳定的优点,既符合香港和澳门的政治现实,又适应了当今行政权力日益扩大和集中的趋势,以及确保两个特别行政区的稳定和繁荣。但港澳政治体制中的有些地方也不同于总统制,譬如行政长官向中央人民政府和特别行政区负责、政府向立法会负责、行政与立法之间相互配合等制度则是总统制所没有的。<sup>②</sup>

由此可见,在三权运作方面,港澳政治体制吸收了总统制和议会制的优点。在政治决策方面,港澳政治体制兼具首长制和合议制的长处。就首长制来说,其优点是责任明确、指挥灵敏、行动迅速、效率较高,但其缺点是易导致集权和专制。就合议制来说,其优点是以法定多数的形式通过决议,便于集思广益、发扬民主,反映多数人的意志和愿望,但其缺点是对事件的处理反应迟缓、效率较低。港澳特区的决策体制,单就行政系统来说,行政长官的决策体制属于首长制;但由于行政会议(或行政会)的设置,则避免了首长制的不足。而单就议会系统来说,立法会表决机制属于合议制。但由于港澳特区实行行政主导、行政与立法既相互制约又相互配合的体制,避免了合议制的弊端,更好地发挥了体制效能。

但是,港澳政治体制在运行的过程中也出现了一些问题。例如,以行政长官为核心的政府主要官员与立法机关的监督关系问题。行政长官领导特区政府,政府主要官员的产生与立法会无关,但要求特区政府对立法会负责。因此,既要处理好行政长官与政府主要官员的关系,也要处理好特区政府与立法会的关系,尤其在特区政府产生不受立法会控制的情况下,如何保证特区政府向立法会负责?同时,如何才能真正实现立法与

行政的配合,切实落实行政主导原则?诸如此类的问题均需引起学术界的关注和研究。<sup>③</sup>

- ①肖蔚云主编《香港基本法与一国两制的伟大实践》,海天出版社,1993年,第174页。
- ②肖蔚云《论香港基本法》,北京大学出版社,2003年,第829页。
- ③②北京大学宪法与行政法研究中心编《宪法与港澳基本法理论与实践研究》,北京大学出版社,2004年,第358、364-365页。
- ④肖蔚云主编《论澳门特别行政区行政长官制》,澳门科技大学,2005年,第175-182页。
- ⑤此处的“行政”包括“行政长官”和“行政机关”两大机构,不单指基本法中所列指的“行政机关”。
- ⑥⑦⑨全国人大常委会香港基本法委员会办公室编《中华人民共和国香港特别行政区基本法》,中国法制出版社,2011年,第20、19、8页。
- ⑧⑩⑪肖蔚云、杨允中、饶戈平主编《依法治澳与稳定发展》,澳门科技大学、澳门基本法推广协会,2002年,第109-110、112-113、114-115页。
- ⑨肖蔚云主编《一国两制与香港基本法律制度》,北京大学出版社,1990年版,第142-144页。
- ⑫李昌道《香港政治体制研究》,上海人民出版社,1999年,第162-163页。
- ⑬《中华人民共和国宪法》,中国法制出版社,2004年,第23页。
- ⑭⑯⑰宋小庄《论“一国两制”下中央和香港特区的关系》,中国人民大学出版社,2003年,第86-87、88-90、91-92页。
- ⑱骆伟建《“一国两制”与澳门特别行政区基本法的实施》,广东人民出版社,2009年,第188页。
- ⑲⑳肖蔚云、王禹、张翔编《宪法学参考资料》(下册),北京大学出版社,2003年,第1004、1007页。

作者简介:王英津,中国人民大学政治学系教授、博士生导师。北京,100872

(责任编辑:毕素华)