

行政主導制運作模式比較研究 ——以香港特別行政區為例

朱世海*

“現代憲法發展中僅次於集權化之增長的一個重要趨勢是，行政部門的相應權力的增長。”¹ 即使是在議會制下，行政權也日益呈現膨脹之勢，甚至能夠主導議會的活動，形成實質的行政主導制，從而擴展了行政主導制的涵義。“美利堅模式”、“新加坡模式”和“俄羅斯模式”，都與中國香港、澳門特別行政區實行的行政主導制存在諸多共同性特徵，也是具有很強代表性的模式，故把以上三種模式作為與香港特別行政區行政主導制比較的對象，不失一定積極性。比較的角度分別從制度結構和權力關係兩個維度展開，並得出“香港模式”必須符合香港的區情、“香港模式”的優化應借鑒他域經驗和“香港模式”的特色須體現“一國兩制”等結論。

一、比較的對象

在當今世界，絕大多數國家政體不管本身是否承認，均帶有表現形式雖有異，但實質與目標卻十分趨同的行政主導特徵。行政主導的“美利堅模式”是最典型的總統制，由立法主導模式演化過來，其形成經歷了長期的過程，行政主導在美國，既是一種體制，也是一種現象。行政主導的“新加坡模式”，具有總統制的部分特徵，實質是政黨政治作用下的議會主導制，行政主導不是體制，而是現象。行政主導的“俄羅斯模式”，其實是以總統為核心的主導模式，既是一種體制，也是一種現象，而且行政主導的程度要高於總統制。行政主導的“美利堅模式”、“新加坡模式”和“俄羅斯模式”都是具有很強代表性的政制模式，並都屬於分權政制的民主政制模式。

(一) “美利堅模式”

“根據古典自然法學家對行政體制的設計，無論是在‘議會主權’的議會制政體下，還是在‘三權分立’的政體下，立法權與立法機關都處於優越的地位，行政權和行政機關由於自己的‘歷史罪行’而長期受不到應有的重視。”² 在議會制下，行政機關的地位處於從屬地位自不待言，就是在實行總統制國家，如美國最初的政府權力模式並不是行政主導，而是議會主導。英國學者維爾指出：“1787年開國元勳在規定總統權力時，當然沒有打算設立一種權力很大和十分重要的公職……他們中的許多人可能只打算設立一個純粹的行政長官，使他踏實地實行立法機構的命令”。³ 美國政府權力結構最初正如開國元勳們所設計的，“立法機關在政府內佔有優勢地位，其憲法權力較為廣泛，不易予以明確之限制，且可假借複雜與間接之措施，侵奪其他各部之職權，故立法機關在行使特殊措施時，每易發生是否已逾越其立法範圍之問題。反之，行政權則已限於較為狹小之範圍內，並在性質上亦較為簡單。”⁴ 當時人們之所以對行政權“不看好”、讓行政權“坐冷板凳”，重要原因是資產階層剛從封建專制的繩索下掙脫出來，對封建王權的種種專橫心有餘悸。正如美國學者梅里亞姆在《美國政治思想》一書對此問題的論述——“行政領導在民主掙脫君主制桎梏的時候是被當作眼中釘的，強有力的行政管理最初被當作君主制的一部分而怕得要命，後來又被懷疑為貴族制度的一部分。”⁵ 當時的人們在思想上，可能認識到議會是民主的標誌，而總統是集權的化身，民主比集權優越，因而對議會就“高看一眼”。面對立法權獨大的事實，為防止議會因權力太大而為非，美國制憲者們提出國會內部進行分權。被稱為“制定憲法之主持人”、“人權法案之父”的美國第四任總統詹姆斯·麥迪森指出：“共和國政

* 中央社會主義學院港澳台教研室主任、副教授

府內之立法權，獨佔優勢，本屬勢所必然，難以避免。其挽救之道則可將其分成參眾兩院，規定其選舉法與工作原則，使之各不相同，俾可將其共通任務，減弱其聯絡性質；並在必要時，亦可劃分其權限，使之各不相犯。”⁶

進入20世紀後，議會主導的政府權力機構發生了明顯的變化。為適應經濟管理、國家安全等方面的需要，行政機關一反常態，不斷地強化自己的權力，並經常要求議會授予立法權，於是“委任立法”大量出現⁷，政府權力重心向行政機關偏移。相反，議會的權力卻不斷萎縮。議會立法權不斷受到行政機關的侵蝕，議會立法的內容越來越多地被政府所左右。政府權力的增長與外在的經濟社會甚至國際環境密切相連。當國家陷入危機時，比如經濟衰退或戰爭爆發，總統的積極反應和果斷決策就顯得更為重要了。國家進入緊急狀態時，總統的權力也比平時要大得多。佛蘭克林·羅斯福、亞伯拉罕·林肯、希歐多爾·羅斯福以及小布殊這四位總統就是在應對戰爭(如反恐戰爭)和經濟危機(如大蕭條)時都擁有了更為廣泛的權力。“二戰”期間的羅斯福總統成為美國連續贏得四次總統大選的總統，也因為應對大蕭條的新經濟政策以及“二戰”的需要而將總統權力推到了歷史新高度。從“二戰”結束以來，美國總統的權力經歷了幾度變更、美國國會也一再為限制總統權力而奔忙，但總統為代表的行政部門權力的擴大卻仍是一個不爭的事實。在詹森總統主導下，1964年美國通過了《民權法案》和1965年的《選舉權法案》，被認為是美國總統的行政權“吞噬”國會立法權的例子。1964-1975年的越南戰爭引起了美國國內廣泛的反戰聲浪，美國國會在1973年通過法案限制總統海外發動戰爭的權力，國會授權成為海外動武的必要條件。伊拉克戰爭後來因為“情報門”事件以及泥潭式的伊拉克重建進程而飽受爭議，但國會依據美國行政部門提供的情報和政策在2002年11月就批准了授權動武法案。⁸

在行政主導的“美利堅模式”下，總統享有廣泛的權力。總統制決定了白宮的主人既是美利堅合眾國的國家元首、又是政府首腦。由於沒有內閣總理的設置，總統實際上擔負所有憲法賦予行政首腦的一切權力。例如，美國總統是美國三軍總司令，是美國最高行政首長負責美國龐大的聯邦系統的運營；美國國會通過的任何立法議案，不經總統簽署不能生效；總統提名和任命內閣官員，雖然需要國會認可，但官員任用的權力集中於美國總統。行政主導的“美利堅模式”是建立在三權分立基礎上的，行政、立法和司法

實現相互制約。就行政與立法關係而言，國會可以拒絕通過某項法案，而總統可以使用否決權拒絕簽署國會通過的法律，使法律無法生效。國會雖然能夠推翻總統的否決案，但必須要參眾兩院的票數都超過2/3才能實現。國會還可以通過贊同或反對總統提名的官員，來限制總統權力。總統會任命內閣成員、最高法院法官、外交官及其他官員來協助自己履行職責。為了防止總統任命的官員、法官和高層領導對其惟命是從，參議院會對候選人進行審查，候選人只有得到2/3以上的贊成票才能上任。眾議院可以提出對總統的彈劾案，由參議院審理，如果總統被認定犯叛逆罪、賄賂罪或其他重大罪行及行為不檢罪行而被彈劾並被判有罪就要予以撤職。就行政與司法關係而言，司法部門和總統之間也相互影響，存在着制約平衡的關係。司法部門可以裁定總統做出的某個決定或通過的某項法案不合法，並以此推翻這些決定和法案。長期以來，最高法院一般都是支持總統的，但偶爾也有例外的情況，最為著名的事例發生在哈利·杜魯門任職期間。當時，最高法院裁定杜魯門總統接管私營企業的做法是違法的。在眾議院對總統提出彈劾時，最高法院首席法官為審判委員會的主席。相對最高法院對總統的制約，總統通過法官任命權、罪犯“赦免權”(pardoning power)得到了權力上的平衡。總統有權提名並任命聯邦最高法院法官。在美國歷史上，總統對法官的任命權一直被行政部門當作控制司法部門的一個重要手段。美國歷屆總統在任命法官(尤其是最高法院法官)時，幾乎無一例外地偏向本黨黨員或至少在意識形態上接近自己的人。總統可以應用赦免權駁回最高法院對某個人或某個團體做出的有罪判決。約翰·甘迺迪曾使用赦免權，推翻了司法部門和國會的裁定。甘迺迪赦免了所有根據《麻醉劑法》被判有罪的人，他認為這項法案本身就有失公平。當然，立法與司法之間也存在相互制約關係。法院可以對國會通過的法律進行違憲審查，如果法院認為國會通過的法律違反憲法，就宣佈這些法律無效。與此相對應的是議會也可以制約司法，議會對法官的任命有否決的權力，還可以對法官提出彈劾，彈劾的依據是叛國罪、賄賂罪或其他各種重罪與輕罪。

(二) “新加坡模式”

1965年8月，新加坡獨立。同年12月，新加坡頒佈憲法。憲法規定實行議會共和制。新加坡獨立後之所以選擇議會制，其主要原因可能在於新加坡過去是英國殖民地，受英國的影響較深，獨立後也借鑒了

英國議會君主制(或君主立憲制)政體的某些內容來組織自己的政府。這種政制從政府產生方式上說是立法主導制，因政府是由議會中多數黨組閣產生。起初，作為國家元首的總統也是由議會選舉產生，1991年修憲，1992年國會頒佈民選總統法案，規定從1993年起總統由民選產生，任期從4年改為6年。其實，在權力運作上，新加坡屬於分權制衡基礎上的行政主導的政制模式。

根據憲法的規定，新加坡採取立法、司法、行政三權分立的政治體制。行政權雖然名義上授予總統，但實際行政權力由政府內閣行使。總理從國會多數黨中產生，其領導的內閣擁有行政權，並由獨立的公共服務委員會管理公務員的聘用以及處分，總理從議員中選出內閣部長。內閣應對政府進行總的領導和控制，並集體向國會負責，國會對內閣表示不信任或通過不信任案時，或是內閣集體辭職，或是解散國會，重新舉行大選，但新選的國會如仍通過不信任案時，內閣仍須辭職，重新組閣。實行一院制，任期5年。國會職權主要包括立法權、決定權和監督權。新加坡法院由最高法院(包括高等法院、上訴法院)和初級法院組成。1994年，廢除上訴至英國樞密院的規定，確定最高法院上訴庭為終審法庭。司法獨立是由憲法和法律保證的。法官獨立判案，不受任何部門或個人干預。司法官員享有司法豁免權，不可因其審判行為被民事起訴。最高法院大法官由總理推薦、總統委任。為保證司法獨立，憲法明確規定國會不可審議法官的司法行為，除非1/4的國會議員請求審議。

行政主導的“新加坡模式”主要體現為以總理為核心的內閣主導權力的運作。雖然憲法規定行政權力屬於總統，但實際上行政權由總理領導的內閣掌握。總理為政府首腦，總理任命的各部部長組成內閣。除經總理同意外，內閣不得召集會議。內閣為最高行政機關，擁有包括管理國防、外交、內政等方面事務的完全的國家行政管理權。內閣負責制定所有政府政策以及國家的日常事務，它是以集體方式向國會負責，內閣為國會準備重要議案，並促使其通過，內閣掌握一切行政大權，制定一切內外政策。政府和議員個人都有提案權，但實際上，因為“政府對國會的控制程度很高，國會議員個人是很難提出法案的。自1965年後，只有兩項議員個人提出的法案，均沒有最終成為法律”。⁹“為了防止繼任總理權力過大，會誤導新加坡的發展，因此通過修憲增加總統權力，使其由原來的典型的虛位元首變為擁有一定實權的元首，成為傳統三權之外的監督者。”¹⁰

為了使總統盡量保持政治中立，新加坡民選總統法令規定，總統必須由無黨派人士擔任，候選人在參選提名時就要宣誓與任何政黨脫離關係或不再是任何政黨的黨員。在競選時不得使用任何代表或暗示某一政黨的競選標誌或佩戴任何政黨的黨徽。總統作為國家元首，其權力比較綜合，在行政、立法和司法方面都有一點權力。新加坡總統構成立法體制的一部分，總統與議會共同行使立法權，國會通過的法案經總統簽署批准後即成為法律，從公佈之日起生效。在行政權方面，總統有權否決政府財政預算和公共部門職位的任命；可審查政府執行內部安全法令的情況；有權調查貪污案件；任命議會中的多數黨領袖為總理，依照總理的建議任命各部部長，組成內閣；總統還有權宣佈總理缺位¹¹；經自由斟酌後可拒絕同意解散議會的請求；經與總理磋商後，從公務委員會提交的名單中委派他挑選的公職人員為其私人職員。司法方面，被判罪的死囚可向總統要求特赦的機會。新加坡是在傳統的責任內閣制中引入了某種總統制的因素。新加坡總統，與德國總統一樣，依然只是國家元首，還構不成真正意義上的行政首腦，其權力與總統制下的總統還不可同日而語。

(三) “俄羅斯模式”

俄羅斯聯邦在1993年12月12日舉行全體公民投票，通過了俄羅斯獨立後的第一部憲法。新憲法在同年12月25日正式生效。新憲法規定俄羅斯是共和制的民主聯邦法制國家，確立了俄羅斯實行總統制的聯邦制國家。根據《俄羅斯聯邦憲法》第10條，俄羅斯聯邦的國家權力依照三權分立的原則來實現，行使立法權、執行權和司法權的機構是相互獨立的。

《俄羅斯聯邦憲法》規定，俄羅斯聯邦總統是國家元首，是《俄羅斯聯邦憲法》、人和公民的權利與自由的保障；總統按俄羅斯聯邦憲法和聯邦法律決定國家對內對外政策；總統任命聯邦政府總理、副總理和各部部長，主持聯邦政府會議；總統是國家武裝力量最高統帥並領導國家安全會議；總統有權解散議會，而議會只有指控總統犯有叛國罪或其他十分嚴重罪行並經最高法院確認後才能彈劾總統。

俄羅斯聯邦議會是俄羅斯聯邦立法代議機關。聯邦會議由兩院——聯邦委員會和國家杜馬組成。聯邦委員會管轄的是：罷免俄羅斯聯邦總統職務；任命俄羅斯聯邦憲法法院、俄羅斯聯邦最高法院、俄羅斯聯邦高等仲裁法院法官職務；立法動議權屬於俄羅斯聯邦總統、聯邦委員會、聯邦委員會委員、國家杜馬議

員、俄羅斯聯邦政府、俄羅斯聯邦各主體立法(代表)機關。根據憲法,俄羅斯聯邦會議(議會)是俄羅斯聯邦的代表與立法機關。聯邦委員會由俄羅斯聯邦每個主體各派兩名代表組成:一名來自國家代表權力機關,一名來自國家執行權力機關,主要職能是批准聯邦法律、聯邦主體邊界變更、總統關於戰爭狀態和緊急狀態的命令,決定境外駐軍、總統選舉及彈劾,中央同地方的關係問題等。但國家杜馬關於提起訴訟的決定和聯邦委員會關於解除總統職務的決定,必須經過議會兩院全體議員 2/3 通過,而且須由國家杜馬不少於 1/3 的議員提出建議。2008 年 12 月 30 日,梅德韋傑夫總統簽署了延長總統及國家杜馬(議會下院)議員任期的憲法修正案。根據憲法修正案,俄羅斯總統和國家杜馬議員的任期由原來的 4 年分別延長到 6 年和 5 年,政府領導人將每年向國家杜馬匯報工作,接受杜馬監督。

俄羅斯聯邦的執行權力由俄羅斯聯邦政府行使。俄羅斯聯邦政府由俄羅斯聯邦政府總理、俄羅斯聯邦政府副總理和聯邦部長組成。聯邦政府總理經由國家杜馬同意並由總統任命。如果國家杜馬三次否決俄羅斯聯邦政府總理的候選人資格後,俄羅斯聯邦總統就任命俄羅斯聯邦政府總理,解散國家杜馬並確定新的選舉。俄羅斯聯邦政府總理有權向俄羅斯聯邦總統提出俄羅斯聯邦政府副總理和聯邦部長職務候選人。

俄羅斯聯邦司法機關主要有聯邦憲法法院、聯邦最高法院、聯邦最高仲裁法院及聯邦總檢察院。俄羅斯聯邦的審判權只能由法院行使。聯邦憲法法院具有舉足輕重的權力,能夠對聯邦委員會和國家杜馬的法律、決定,聯邦總統的命令,其他聯邦機構的文件,各共和國的憲法,聯邦主體的法律、章程和其他法規,聯邦內部條約和國際條約是否符合聯邦憲法,以及社會團體的成立和活動是否符合憲法的案件作出裁決。聯邦憲法法院還對聯邦國家權力機關之間、聯邦國家權力機關和聯邦主體國家權力機關之間以及聯邦各主體國家機關之間的權限糾紛作出裁決。聯邦最高法院是民事、刑事、行政和其他案件的最高司法機關。根據聯邦法律規定的訴訟程序對法院的活動實行司法監督,並對審判實踐問題作出解釋。聯邦最高仲裁法院是對經濟糾紛和仲裁法院審理的其他案件進行裁決的最高司法機關。根據聯邦法律規定的訴訟程序對仲裁法院的活動實行司法監督,並對審判實踐問題作出解釋。檢察院系統實行集中統一領導體制。聯邦委員會根據總統提名任命聯邦憲法法院、聯邦最高法院和聯邦最高仲裁法院法官以及聯邦總檢察長。

行政主導的“俄羅斯模式”其實是以總統為核心的主導模式。俄羅斯聯邦總統是國家元首,是俄羅斯聯邦憲法、人和公民的權利與自由的保障,總統不屬於三權分立中的任何一方,地位很超脫。俄羅斯憲法賦予總統很多權力,與一般總統制下的總統相比,有過之無不及,故此這種體制也被稱為“超級總統制”。俄羅斯憲法沒有規定總統是行政機關的首腦,但總統在組織政府方面起着決定性的作用。經國家杜馬同意,總統任命聯邦政府總理。俄羅斯聯邦政府總理的提名任命和解除俄羅斯聯邦政府副總理、聯邦部長職務,俄羅斯聯邦總統可以作出關於俄羅斯聯邦政府辭職的決定。總統向國家杜馬提出任命俄羅斯聯邦中央銀行行長職務的候選人,向國家杜馬提出解除俄羅斯聯邦中央銀行行長職務的問題。總統主持聯邦政府會議,按俄羅斯聯邦憲法和聯邦法律決定國家對內對外政策。根據《俄羅斯聯邦憲法》第 87 條,俄羅斯聯邦總統是俄羅斯聯邦武裝力量最高統帥。總統領導國家安全會議,任命和解除俄羅斯聯邦武裝力量高級指揮官。2009 年 12 月 16 日,俄羅斯聯邦委員會通過決議,允許俄羅斯總統直接下令在境外動用軍隊。在對俄羅斯聯邦進行侵略或者發生直接侵略威脅的情況下,俄羅斯聯邦總統在俄羅斯聯邦境內或其部分地區實行戰時狀態並立即向聯邦委員會和國家杜馬通告此事。總統有權解散議會,而議會只有指控總統犯有叛國罪或其他十分嚴重罪行並經最高法院確認後才能彈劾總統。根據《俄羅斯聯邦憲法》第 85 條,俄羅斯總統是國家機關爭議的協調者。俄羅斯聯邦總統可利用協商程序解決俄羅斯聯邦國家權力機關和俄羅斯聯邦各主體國家權力機關之間以及俄羅斯聯邦各主體國家權力機關之間的分歧。在爭議各方不能達成一致決定的情況下,他可將爭議的解決轉給相應的法院審議。根據《俄羅斯聯邦憲法》第 88 條,在聯邦憲法性法律所規定的情況下和程序內,俄羅斯聯邦總統在俄羅斯聯邦全境或個別地區實行緊急狀態並立即向聯邦委員會和國家杜馬通報此事。根據《俄羅斯聯邦憲法》第 90 條,俄羅斯聯邦總統發佈命令和指示。俄羅斯聯邦總統的命令和指示必須在俄羅斯聯邦全境執行。

二、比較的角度

香港是中國主權國管轄下的行政區域,其權力來自中央的授予,而美國、新加坡和俄羅斯都是獨立主權國家,香港與這些國家不宜也難以相提並論,但撇

開主權這個因素，考慮到它們的政體都屬於分權政制，是故仍然可以比較它們的政體模式。比較的角度選擇制度結構和權力關係兩個維度。從中可見，制度結構與權力關係有時不具有一致性，在民主政治中，兩者的契合需要政黨政治的銜接。

(一) 制度結構比較

與美國總統、新加坡總理、俄羅斯總統的權力相比，香港行政長官兼具美國總統和新加坡總理的某些權力，在政制中的地位與俄羅斯總統更相似。

香港行政長官與美國總統都是其所在本國(地區)的元首，同時又是行政機關負責人；香港行政長官自主決定行政機關主要官員(當然要經中央政府任命)，不受立法會的影響，在政府人事權上，與美國總統的人事權相似(總統提名和任命內閣官員，雖然需要國會認可，但官員任用的權力集中於美國總統)；美國總統在立法過程中起着主要作用，許多由國會審議的立法都是以總統的施政計劃為基礎，而香港行政長官領導的政府主導立法會的立法活動，政府法案列入優先審議程序，並容易通過；美國總統簽署國會通過的立法議案，總統有權拒絕簽署，而香港立法會通過的法案也必須經行政長官簽署，行政長官也有權拒絕簽署；在對最高行政首長監督方面，香港與美國存在相似之處，美國總統可能受到國會的彈劾，而香港在立法會以全體議員 2/3 多數可以通過對行政長官的指控，立法會可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。

香港行政長官可以解散立法會，這與實行內閣制的新加坡相似，不同的是新加坡是由總理提請總統解散國會。解散議會一般是議會制下內閣首長的職權，《香港基本法》賦予行政長官此職權，使香港政制不僅具有總統制的特點，還具有議會制的特點。其實，香港的政制是總統制與議會制的結合，權力配置具有半總統半議會制的特點。從理論上說，新加坡政府和議員都可以提出法案，但實際上提出法案的主要是政府，議員個人很少提出法案，而政府提出的法案由總檢察署負責起草。如前所述，香港行政長官領導的政府主導立法會的立法活動。兩者最大的不同是組織內閣的權力不同，由此導致政府與議會的關係也不同。新加坡是國會中佔多數席位的政黨是執政黨，執政黨的領袖自然成為內閣總理(政府首腦)。內閣(政府)的組成，一般是由總理、副總理、各部部长、政務部長和政務次長組成。政權組織形式是責任內閣制，即政府(內閣)成員必須由議員擔任，內閣由國會選舉產生，向國會負責，向國會報告工作，答覆議員的質詢，解

釋政府的政策，接受國會的監督。國會對內閣表示不信任或通過不信任案時，或是內閣集體辭職，或是解散國會，重新舉行大選，但新選的國會如仍通過不信任案時，內閣仍須辭職，重新組閣。香港行政長官是由獨立於立法會的選舉委員會選舉、並經中央政府任命。行政長官提名並報請中央人民政府任命各司司長、副司長，各局局長、廉政專員、審計署署長、警務處處長、入境事務處處長、海關關長，並可建議中央人民政府免除上述官員職務。雖然《香港基本法》第 64 條規定香港特別行政區政府對香港特別行政區立法會負責，但這裏“負責”的內容僅限於“執行立法會通過並已生效的法律”、“定期向立法會作施政報告”、“答覆立法會議員的質詢”和“徵稅和公共開支須經立法會批准”。近年來，雖然香港立法會中有議員對政府主要官員提出不信任案，但不信任案對官員的任免不具有任何法律效力。此外，新加坡國會議員分為民選議員¹²、非選區議員¹³和官委議員。官委議員由總統根據國會特別遴選委員會的推薦任命，任期兩年半，以反映獨立和無黨派人士意見，新加坡國會在 2010 年 4 月 26 日通過憲法的修正案把政府指派的官委議員制度固定為永久制度，官委議員的存在有利於加強政府與國會的關係。而香港立法機關的委任議員自 1995 年就不存在，議員全部由選舉產生。

香港行政長官與俄羅斯總統的權力在很多方面是相同或相似的。在政府內閣形成，俄羅斯總統主導着政府人員構成，俄總統提名任命聯邦政府總理，可解除俄羅斯聯邦政府副總理、聯邦部長職務，俄羅斯聯邦總統可以作出關於俄羅斯聯邦政府辭職的決定；在立法方面，俄總統向國家杜馬提出法律草案，簽署和頒佈聯邦法律¹⁴；在解散議會上，國家杜馬可在《俄羅斯憲法》第 111 條¹⁵和第 117 條¹⁶規定的情況下由俄羅斯聯邦總統予以解散。國家杜馬在它對俄羅斯聯邦總統提出指控之後直到聯邦委員會作出相應決定之前不得被解散。香港、俄羅斯在行政與立法關係上最大的不同之處是俄羅斯國家杜馬可以對俄羅斯聯邦政府表示不信任。關於不信任俄羅斯聯邦政府的決議由國家杜馬議員總數的多數票予以通過。國家杜馬對俄羅斯聯邦政府表示不信任之後，俄羅斯聯邦總統有權宣佈俄羅斯聯邦政府辭職或不同意國家杜馬的決定。在國家杜馬 3 個月內再次對俄羅斯聯邦政府表示不信任的情況下，俄羅斯聯邦總統宣佈俄羅斯聯邦政府辭職或者解散國家杜馬。俄羅斯聯邦政府總理也可向國家杜馬提出關於對俄羅斯聯邦政府的信任問題。如果國家杜馬拒絕表示信任，俄羅斯聯邦總統在 7 天內作出

俄羅斯聯邦政府辭職的決定或者解散國家杜馬和舉行新的選舉的決定。需要指出的是國家杜馬對政府提出不信任，辭職的是總理等內閣成員，總統卻“安然無恙”，這樣的制度設計使總統地位十分超脫，也有利於保持政局的穩定。當然，總統並非是超越憲法和法律之外，也是受到必要的監督和制約。根據《俄羅斯聯邦憲法》第93條，如果聯邦委員會根據國家杜馬所提出的叛國罪或實施其他重大犯罪的指控，俄羅斯聯邦總統就要被罷免。針對俄總統的指控在主體和程序上有嚴格的限定：這一指控須由俄羅斯聯邦最高法院關於俄羅斯聯邦總統行為中具有犯罪特徵的結論和俄羅斯聯邦憲法法院關於提出指控符合規定程序的結論所證實；國家杜馬關於提出指控的決定和聯邦委員會關於罷免總統職務的決定，應根據不少於1/5的國家杜馬議員的動議在兩院中的每一院內以2/3票數予以通過，並要具有國家杜馬專門委員會的結論；聯邦委員會關於罷免俄羅斯聯邦總統職務的決定應在國家杜馬對總統提出指控後的3個月內作出。如果聯邦委員會在這段期間內沒有作出決定，對總統的指控即為廢除。

(二) 權力關係比較

當今絕大多數國家(地區)政治都表現為政黨政治，政府權力運作的背後一般都有政黨在運籌帷幄。筆者依據政黨與政權的關係密切程度把政黨政治大致分為三種類型：“高度政黨政治”¹⁷、“中度政黨政治”¹⁸和“低度政黨政治”¹⁹。以上是對政黨政治類型的大致分類，其實有的國家(地區)政黨政治並非如此典型，可能介於某兩種之間。在上述政黨政治的三種類型中，“中度政黨政治”是常態，是成熟的政黨政治，“高度政黨政治”和“低度政黨政治”都是非常態，是非成熟的政黨政治。“高度政黨政治”往往與權威體制相聯繫，一般是在沒有進行政治轉型的發展中國家存在。“低度政黨政治”，一般則是處於剛剛完成政治轉型的國家，基於過去的執政黨專制、侵犯人權等原因，社會對政黨有戒備心理而不讓政黨攫取最高行政權力。各種類型政黨政治本身沒有好壞之分，只有與具體的國情相結合，並根據實際運作狀況，才可以判斷好還是不好。政黨政治類型沒有優劣之分，但政黨政治的演變有本身的規律可循，一般是從“高度政黨政治”向“中度政黨政治”轉變(中間可能經歷“低度政黨政治”的過渡)，即從黨國(政)一體向黨國(政)分開轉變，從集權向分權轉變，從權力壟斷向權力競爭轉變。其中轉變的速度或進程，因各國國情不同，

也不完全一致。理性的作法應是漸進，而不是疾進，但很多國家的經驗顯示——量的積累是漸進的過程，但質的變化卻是在短期就能完成的。

新加坡、美國的政黨政治屬於“中度政黨政治”，政府權力的運作能夠得到政黨政治提供的支撐，執政黨是協調行政、立法關係的紐帶。無論是一黨獨大的新加坡，還是兩黨輪流執政的美國，執政黨仍然保持政黨組織的性質，在憲法與法律上仍然與其他政黨平等，沒有任何特權，不對政權機關發號施令或進行干涉。在新加坡的議會制下，政黨通過參加國會選舉並在選舉中獲得多數席位而組織政府。執政黨領袖為內閣總理，被賦予組織內閣的權力。執政黨對政府的控制，往往集中體現在總理對內閣的控制上，各部部长都由總理提名，並經總統任命。內閣成員的任用、調整、更換或內閣改組，都由他(她)來決定，基本上是大權獨攬。李光耀1954年創立人民行動黨，因新加坡的人民行動黨一黨獨大，目前雖有超過20個政黨，但其他政黨力量很小，實難以與人民行動黨競爭，以致人民行動黨從1959年開始以來一直執政，控制國會和內閣。新加坡存在超過20個反對黨²⁰，1991年修正後的憲法還規定議會內必須有至少3名反對黨議員，但反對黨力量十分弱小，國會、內閣都被人民行動黨控制。人民行動黨對反對黨以及異議分子的打擊是毫不留情的²¹，包括在選舉前重新劃分選區、運用行政資源以及訴諸法律行動等。國會、內閣同被人民行動黨絕對控制，這使行政與立法的關係比較和諧，行政權的運作就比較順暢。在美國總統制下，政黨參與總統的選舉，通過贏得總統職位而組織政府。與議會內閣制相比，總統制下的執政黨對政府的控制力微乎其微，組閣是由總統來進行的。因執政黨未必在眾議院中是多數黨，從而造成美國政府在很多時候是“分立政府”²²。但執政黨在眾議院中畢竟有眾多議員(數量居於第一或第二位)，能夠給總統施政有力支持。與新加坡的“多黨並存，一黨獨大”體制相比，美國的兩黨制對政府施政帶來的不僅是強有力的“支持”，還有強有力的“反對”。因政黨紀律鬆弛，就是執政黨在眾議院的個別議員有時也會“反水”。這就需要總統具備超常的公關、協調能力，以說服國會議員支持其施政。

與新加坡總理、美國總統在議會中都有自己的政黨相比，香港特別行政區行政長官就沒有如此幸運。香港雖然是享有高度自治權的特別行政區，但它只是直轄於中央政府的省級行政區域，不是獨立的政治實體。從權力來源看，香港行政長官的權力不是本地政

黨競爭的產物，而是中央政府通過《香港基本法》授予的，同時行政長官是由中央政府任命的。基於香港政治社會條件不成熟等因素，“《基本法》憲制設計的一個潛藏議程，是不希望本港政黨政治蓬勃發展，尤其是盡量減低執政黨出現的機會”。²³ 香港特別行政區制定的《行政長官選舉條例》第 31 條規定，在選舉中勝出的候選人必須在宣佈當選的 7 個工作日內表示他不是任何政黨成員，也不會成為任何政黨的成員。在香港的“低度政黨政治”下，迄今為止，行政長官不是任何政黨成員，在立法會內沒有自己的“班底”。目前香港的政府屬於“分立政府”，行政長官“有權”但在立法會“無票”，與此相對的是政黨“有票”但在政府“無權”。有香港學者曾預言，“由於沒有政黨所代表的社會和政治力量，政制模式的設計也就缺乏參考和根據，可能引致設計出來的模式徒有制度架構，但卻沒有令此架構能夠運作的政治力量”。²⁴ 香港特別行政區政制的運作情況不幸被言中，確實是沒有足夠的政治力量來支撐行政主導制的運作，致使行政長官施政舉步維艱。立法會任何政黨支持行政長官施政都可能被戴上“保皇”的帽子，而這樣的待遇在選舉政治下對政黨來說等於是“自決於人民”。因此，即使是民建聯等建制派政黨也要與政府保持距離，除了在重大政治議題上與政府保持一致，在經濟和民生等問題上，也不得不以各自代表的階層或界別利益為依歸。²⁵ 香港所有政黨都處於非執政地位，處於非執政地位政黨的一大功能就是監察政府，如果政黨與政府混在一起，民眾認為政黨失職，政黨也失去民眾的支持。於是，香港的政黨，特別是反對派陣營的政黨，更喜歡與政府叫板。就是屬於建制派的民建聯也要批評政府，民建聯曾還與反對派政黨聯手向政府施壓²⁶，甚至在 2004 年與民主黨聯手否決了 8 所大學校長及大學自主委員會已達成共識的港幣 106 億元大學經費撥款。在民生經濟議題上，可以說，香港所有政黨都可能成為反對派政黨，也都曾扮演過反對派政黨的角色。

俄羅斯的政黨政治與香港有相似之處，都屬於“低度政黨政治”，但也存在很多不同，兩者的差別根本體現在俄羅斯總統在國家杜馬有“政權黨”(regime party)²⁷ 名正言順的大力支持，而香港行政長官在立法會卻沒有屬於自己的政黨。俄實行的是無執政黨的多黨制，俄羅斯政黨數量很多，有俄羅斯自由民主黨、俄羅斯共產黨、公正俄羅斯黨、統一俄羅斯黨、俄羅斯勞動陣綫黨等，但總體說來，政黨發展不成熟，存在“低度組織化”、“制度化赤字”等問題，“俄

羅斯政壇上的大多數政黨只能承擔‘破壞黨’的任務，而不能承擔‘建設黨’的重任”。²⁸ 香港政黨發展也不成熟，也存在“低度組織化”、“制度化赤字”等問題，根據政黨與政府的關係，香港政黨分為建制派和反對派(也稱“泛民主派”)兩大陣營，其中反對派政黨居多，而建制派很少。俄羅斯政黨在政治生活中沒有處於中心地位，一直被邊緣化。政黨可派人參加總統選舉，但根據俄羅斯有關法律，當選者如果有政黨身份必須退出所在政黨，而且在其任職期間不得加入任何政黨。俄羅斯政黨可以參加議會選舉，但在選舉中勝出的政黨(即使是多數黨)一直都不能組閣。這種情況在 2001 年發生了變化，根據 2001 年頒佈的《政黨法》，在選舉中獲勝的多數黨將擁有組閣權。²⁹ 對此，有學者認為：“也就是說，第四屆國家杜馬選舉與以往三屆根本不同的是，這屆國家杜馬選舉將有產生真正意義執政黨的可能性，得票最多的政黨將可能成為執政黨”。³⁰ 其實，即使在議會選舉中勝出的多數黨可以組閣，總理由多數黨領袖擔任，俄羅斯仍然沒有執政黨。因為俄羅斯是總統制，判斷哪個政黨是執政黨的標準是總統屬於哪個政黨，在總統非政黨身份的制度要求下，任何黨都不能稱為執政黨。在目前憲制架構內，俄羅斯所有政黨都不能成為執政黨，故其政黨政治是寬泛意義上的政黨政治，而且從理論上說是“低度政黨政治”。雖然俄羅斯、香港都是實行無執政黨的多黨制，都是“低度政黨政治”，但俄羅斯總統在國家杜馬中有自己固定的支持力量——“政權黨”，而香港行政長官在立法會中沒有自己的、固定的支持力量——就是建制派政黨也要與政府保持距離，有時還得扮演反對派的角色。自 20 世紀 90 年代以來，俄羅斯總統或總理依靠其組建的“政權黨”推行社會改革，“政權黨”為其施政提供強有力的支援。1993 的政權黨“俄羅斯選擇”以總理蓋達爾為黨首，葉利欽就是依託該黨的支持完成早期私有化計劃。1995 年在總統授意下成立了以總理切爾諾梅爾金為黨首的政權黨“我們的家園—俄羅斯”，該黨在第二屆國家杜馬中佔有重要位置，對減緩各種反對派對總統和政府的壓力起了重要的作用，並促成了葉利欽 1996 年總統大選的勝利。1999 年以總理普京為精神領袖的政權黨“團結”在杜馬選舉前成立，並在國家杜馬選舉中勝出，成為議會中的第二大黨。該黨成為普京制定並通過政黨法的最有力的支持力量。政黨法頒佈後，“團結”黨、“祖國”運動和“全俄羅斯”運動這三個有相當影響力的黨派，在 2001 年 12 月 1 日宣佈聯合組成全俄羅斯“團結—祖國”黨，2002 年

4月改名為“統一俄羅斯黨”，政府緊急情況部部長紹伊古出任黨首。2003年的第四屆國家杜馬選舉中，統一俄羅斯黨大獲全勝，成為杜馬第一大黨。統一俄羅斯黨仍舊在2007年底的第五屆國家杜馬選舉中以超高的支持率大獲全勝，在國家杜馬450個席位中佔315席，成為支持總統和政府施政的主要政治力量。普京在結束8年總統任期後被選舉為該黨主席，總統梅德韋傑夫就曾是統一俄羅斯黨推舉的總統人選。以上這些“政權黨”幕後的真正老闆不是別人，恰恰就是國家總統本人。總統與“政權黨”之間是互惠關係，“這些‘政權黨’依靠着總統手中握有的強大國家資源，以及總統本人在民眾中的崇高政治威望發展壯大。……反過來，由於有了這些馴服的‘政權黨’無條件的支援，使得總統的各種政治行為獲得了合法的外衣，從而得以順利施行。”³¹

三、比較的結論

通過以上比較，可以發現行政主導的“美利堅模式”、“新加坡模式”和“俄羅斯模式”各具特色，每種模式都是根據自身國情建立了適合自身發展的制度。香港特別行政區行政主導制的設計是從香港自身區情出發，其調整也必須符合香港自身區情。行政主導的“香港模式”還不健全，該模式的優化應借鑒他域經驗，應積極從“美利堅模式”、“新加坡模式”和“俄羅斯模式”借鑒經驗，如考慮設置副行政長官³²、尋求政黨政治支撐等。香港不是獨立主權國家或政治實體，而是中國主權國管轄下實行高度自治的行政區域，故此行政主導的“香港模式”具有自身的特色，該特色須體現“一國兩制”，如要堅守“一國”的底綫、包容“兩制”的差異等。

(一) “香港模式”的形成受自身區情決定

行政主導的“美利堅模式”、“新加坡模式”和“俄羅斯模式”各具特色，以上三國都是根據自身國情建立了適合自身發展的制度，並與時俱進地進行憲法改革，通過調整具體運作機制以促進政制的順暢運作。香港特別行政區的政制設計是從香港實際情況出發抉擇的結果，其完善也應從香港實際出發，走自己的路，不可照搬他域的模式。

美國曾是英國的殖民地，但來自英國的殖民者及其後裔並沒有把英國的威斯敏斯特(Westminster)政制模式移植到北美大陸，而是根據自身情況對政制進

行設計。1776年7月4日，《獨立宣言》的通過意味着對英國獨立。各殖民地也通過憲法，宣佈獨立，原來的13個殖民地就成為13個獨立的國家。所有憲法都堅決反對貴族政治和世襲制度；政府的權力應該自下而上地來自人民的同意，而不是自上而下地來自不得人心的君主；實行某種形式的分權制衡制度。雖然當時強調“立法的人民代表至上”，立法權至上，議會至上，但這並不是對英國議會制的移植或借鑒，而是根據殖民地時期的經驗，美國人最擔心的是行政權力的專制。北美殖民者因徵稅問題對英國王室的幻想最終破滅，隨之而來的是對君主制度的否定。《獨立宣言》歷數了英國國王的27條罪行，發出了義正辭嚴的譴責：“一個如此罪惡昭彰的君主，他的一切行為都可以確認為暴君，實不配做一個自由民族的統治者”；“大不列顛的當今國王的歷史，就是一部荼毒生靈，橫徵暴斂的歷史，而他的所作所為都是為了一個直接目的：在我們這些國家建立絕對的專制暴政”；宣言呼籲過去一直“忍氣吞聲”的各殖民地起來“改變原有的政體”。在這種情況下，北美人民接受共和憲政主義，就是順理成章的事了。因此，傑弗遜在1777年給佛蘭克林的一封信中說，美國人“放棄了君主制而採用了共和制政體，輕而易舉得就像是脫下了舊衣服穿上了一套新衣服”。³³進入20世紀後，議會主導的政府權力機構發生了明顯的變化。為適應戰爭、經濟管理等方面的需要，行政機關的權力不斷強化，政府權力重心向行政機關偏移，從而最終能夠形成獨具特色的美國的總統制。

新加坡共和國是擺脫英國脫殖民統治後從馬來亞聯邦獨立出來的國家，其憲政設計沒有簡單移植英國政制模式，而是從自身國情出發安排自己的政制模式。獨立後的新加坡並沒有盲從西方的民主和人權觀念，新加坡對西方先進的科技毫不猶豫採用“拿來主義”，對其價值觀則有所選擇。李光耀說：“我們從西方學習了足夠的知識，以便提高我國的科技水平，增強我國的經濟競爭能力。但是，我們應該像日本人一樣，應竭盡所能保持我們的基本價值觀念。”³⁴新加坡的價值觀念屬於東方人的價值觀念，其強調個體對集體和國家的服從，強調秩序和統一。在這種價值觀念指導下的制度設計，強調政府權威的重要性，要建“好政府”。李光耀認為“好政府”的目標應是創造穩定的秩序和實質的好生活。為此，“好政府”就要是“強政府”，是權力集中的政府。新加坡引進議會內閣制，但這種政制在新加坡已發生變異，融入了新加坡的因素，即相對於立法機關而言，總理對內閣

部長的任免具有實質性權力。立法主導制在新加坡已演變為行政主導制，制度設計切實體現了“強政府”理念。與“強政府”相適應的是精英民主，不是大眾民主。李光耀指出：“公共服務，不論是政治領袖還是公務員，都必須由最好的人選來擔任。他們必須具有最好的素質，也就是廉潔的作風，獻身的精神，領導國家的能力，良好的人際關係和辦事能力。”³⁵

蘇聯解體後，俄羅斯作為蘇聯領土上最大的加盟共和國繼承了蘇聯的大部分權力和責任，為避免蘇聯政治體制的弊端，俄羅斯落實對政治體制進行革命性的變革。1991年5月，俄羅斯第四次人民代表大會批准了《俄羅斯聯邦總統法》和俄羅斯聯邦憲法修正案，俄羅斯的總統—議會體制開始形成。這種體制在權力劃分上存在許多不明確之處，由此引發總統與議會的對抗。1993年4月，葉利欽公佈新憲法草案，擴大總統的權力，在全民公決中，葉利欽得到75%公民投票支持。但議會和憲法法院對此持異議，終於引發流血事件，葉利欽動用特種部隊炮轟議會辦公地白宮，最後副總統和議長被擒，總統與議會的鬥爭最終以總統的勝利告終。1993年12月，新憲法經全民投票通過，新憲法為避免總統與議會的衝突，擴大了總統的權力。從俄羅斯憲法可看出俄羅斯政制模式是議會制與總統制的結合，屬於超級總統制(類似法國的半總統半議會制)。這種政制模式是在西方民主法制中糅合進俄羅斯的因素，即權威主義，從而使政制模式凸顯俄羅斯的民族特性。同時，這種權威主義政制模式有利於政局穩定，避免因剛完成政制轉型而帶來的衝擊。此外，在俄羅斯的權威主義政制模式下，行政效力比較高，符合俄羅斯振興國民經濟、提高國家實力的現實需要。

“香港特別行政區的政治體制是‘一國兩制’下的新的政治體制，是歷史上沒有先例的，它不是從別處抄來的、搬來的”。³⁶在起草基本法設計香港政治體制時，就香港未來政治體制的設計有多種主張，但最後《香港基本法》確立的政治體制不是香港原有的總督制，不是美國式的總統制，也不是英國的議會制，更不是內地實行的人民代表大會制，而是以三權分立為基礎、以行政長官為核心的行政主導制。這種政制兼具總統制和議會制的某些特點，是一種混合政體，近似於超級總統制。近年來針對香港行政主導制運作中遇到的困境，香港一些人士，包括政府官員和一些知名學者都主張破解行政主導制的難題要搞“新加坡模式”。這顯然是不合適的，理由有：首先，從政制類型而言，雖然新加坡總統的權力近年來有所增加，

但新加坡仍然是議會內閣制，總理是議會中多數黨領袖擔任，內閣部長全是多數黨議員，屬於“合一政府”。³⁷香港特別行政區政制兼具有總統制和議會制的特點，總統制色彩較濃，議會制色彩較弱，政府主要官員的產生與立法會沒有甚麼關係，屬於“分立政府”。其次，從政黨政治而言，新加坡具有成熟的政黨政治，而且人民行動黨一黨獨大，控制着國會，對政府施政給予強有力的支持，其他小黨對政府決策影響極小。而香港的政黨政治很不成熟，屬於“低度政黨政治”，行政長官不得具有政黨背景，不屬於任何政黨成員，不僅在立法會中沒有屬於自己的“班底”，而且還受到立法會反對派議員強有力的反對。再次，就行政與司法關係，新加坡總統對司法人員的產生有決定權，最高法院大法官(也稱首席法官)由總統根據總理的建議任命，其他法官根據總理和大法官的意見由總統任命。而香港行政長官對司法人員的產生影響力很小，雖然行政長官有權依照法定程序任免各級法院法官，但法官的任命是由當地法官和法律界及其他方面知名人士組成的獨立委員會推薦，法官的免職是根據終審法院首席法官任命的不少於3名當地法官組成的審議庭的建議，對終審法院的法官和高等法院首席法官的任免還須徵得立法會同意。複次，就政府所處的外部環境而言，新加坡政府面臨的反對黨力量很小，新加坡媒體一般也不會與政府故意“過不去”。“新加坡政府通過制定嚴格的國內安全法或相關法律，監管社會團體和異議分子，及借各種理由逮捕異議分子等方式，壓制反對黨勢力，控制反政府言論或媒體”。³⁸因此，政府所處的施政環境比較寬鬆，行政主導很容易實現。而香港實行新聞自由，即使是政府的媒體也罵政府，有些媒體已經政治化，故意與政府對抗，放大政府的施政失誤。在香港，反對派政黨力量強大，而且所有的政黨在民生經濟問題上都扮演過反對派政黨的角色。在緊張的外部環境下，香港行政長官施政困難重重，甚至舉步維艱。

(二) “香港模式”的特色須體現“一國兩制”

行政主導的“美利堅模式”、“新加坡模式”和“俄羅斯模式”都是獨立主權國家實施的政制模式，而香港是中國主權國管轄下的行政區域，香港特別行政區是根據“一國兩制”方針建立的。故此，行政主導的香港模式的特色必須體現“一國兩制”：一方面，香港重要的問題首先要放在“一國”的前提下考量，政制的設計和完善必須考慮香港不是獨立的政治實體，而是中國主權國管轄下的行政區域；另一方面，

香港畢竟是特別行政區，在具體的政治、法律等制度上有別於中國內地，也不宜用內地的標準來評判香港的事物，對“兩制”之間的差異應加以包容。

第一，堅持“一國”的原則。堅持“一國”的原則就是要維護國家主權和領土完整，香港的政制設計和完善首先要維護國家主權及領土完整作為首要價值。當年政制的設計就有維護國家主權的考慮，之所以抵制港英的議會主導制而選擇行政主導制根本上是防止香港走上獨立或半獨立的道路。現今政制的完善也必須堅持維護國家主權這個大前提，具體制度的改進需要考慮是否有利於中央領導的實現。完善香港特區行政主導制，必須加強政府與立法會的關係，重要思路是適當平衡兩者的權力，適度增加立法會的某些權力，如立法會對副行政長官提不信任案³⁹、立法會重要政黨人士在政府中擔任重要職務等。這些舉措主要是借鑒議會制的某些因素，但不是主張在香港搞議會制。理由如前所述，香港不是獨立政治實體，而是中國主權國管轄下的行政區域，在香港複雜的政治生態下，議會制容易增加香港與中央政府的離心力，不利於堅持維護主權和領土完整價值目標，也不利於實現中央政府對香港的領導。行政主導制是以行政長官為核心的政府為公共權力中心的一種政治體制，在行政主導體制下，行政機關相對立法機關處於主動地位，不僅對立法機關具有很大的獨立性，而且還影響甚至主導了立法機關的行為。在權力的運行上，與立法機關一般不存在隸屬關係的狀況不同，下級行政機關更容易接受上級行政機關的影響。實行行政主導體制，有利於中央對地方的領導，有利於維護國家的最高意志。

無論香港行政主導制如何改進，中央政府對行政長官的任命權都不能放棄。⁴⁰關於中央政府保留對行政長官實質性的任命權，一直存在不同的認識，有人認為內地各個省、直轄市、自治區的行政一把手是由本省、直轄市、自治區人民代表大會選舉產生，不需要中央政府的任命，而作為享有高度自治權的特別行政區，其行政長官的產生最後卻需要中央政府的任命，這不符合高度自治的原則。對這個問題可以從以下幾個方面分析：其一，中國是單一制國家，香港特別行政區只是省級地方行政區域，直轄於中央人民政府，不是獨立的政治實體，高度自治不是“全面自治”，在中央政府與特別行政區政府之間不存在“剩餘權力”，香港特別行政區所有的管理權都是來自中央直接或間接的授權。在單一制的國家形式下，任命地方行政長官是中央政府應當擁有的權力。其二，對

香港特別行政區要具體情況具體分析。香港畢竟不是內地的某個省份，它有很重的歷史包袱，而且現在人員成分複雜，香港回歸以來，廣大港人的國家認同在上升，但整體水平還比較低。根據香港大學2009年的調查，認同自己是中國人和香港的中國人的只有37.3%。香港要實現“港人治港”，而“港人治港”的界限和標準，就是必須由“尊重自己民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定”的愛國者為主體的港人來治理香港。行政長官的產生最後要經中央政府任命，這是防止那些要“唱衰香港”的人擔任行政長官的最後措施。其三，內地實行中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度，這是具有中國特色的社會主義政黨制度。在中國內地，中國共產黨各級組織通過向各級人大、政府、法院和檢察院選派領導幹部執掌政權，省級行政領導的產生事先必須經過黨中央組織部門的推薦。根據“一國兩制”方針，香港特別行政區實行的是資本主義制度，《中國憲法》序言中的“四項基本原則”不適用於在香港特別行政區，香港不存在堅持黨的領導問題，更沒有黨管幹部的原則，提名誰作為行政長官候選人是選舉委員會的事情，中央政府事先難以干預，只能在行政長官候任人產生後，才決定是否加以任命來體現中央政府掌握着對特別行政區政府的人事權。

為維護國家主權，繼續堅持行政長官參選人不得在外國有居留權的制度要求。⁴¹《香港基本法》等有關法律文件將“在外國無居留權”作為行政長官任職的必要條件。並且根據《香港基本法》有關規定，凡是由中國公民擔任的重要職務都有“在外國無居留權”的限制。《香港基本法》之所以作出這樣的規定，是有特定的歷史背景。1981年，英國政府制定了《英國國籍法》(1983年1月生效)，把所有在香港出生的華裔人士都劃為“英國屬土公民”，持這種護照者不得自由進入及居住於英國本土。《中英聯合聲明》英方備忘錄還明確指出，持英國屬土公民護照的香港中國居民從1997年7月1日起，就不再是英國屬土公民，在英國無居留權。在1989年“六四”政治風波發生後，英國政府錯誤地估計中國政治發展形勢，認為中國當時政權不穩，後悔在關於香港問題的談判中“退讓太多了”、“吃了虧”；過渡時期開始後對中國也“太軟弱”了。於是在香港問題上配合其他西方反華攻勢，開始改變對港政策，除了加快代議制的政制改革，還推出“居英權計劃”，1989年12月20日，英國政府單方面宣佈賦予香港5萬家庭約22.5萬名香

港居民以“完全的英國公民地位”，使他們在英國享有居留權，在香港享有領事保護權。英國還聲稱在上述名額中將保留相當數量，以便在臨近 1997 年的“稍後年代中”給“那些可能在香港進入關鍵崗位的人以機會”，號召英國的“夥伴和盟軍”追隨英國之後，如法炮製，公然企圖將香港的居民“國際化”。為了防止那些擁有“完全的英國公民地位”、在國外有居留權的人進入特別行政區關鍵崗位，香港基本法起草委員會及時採取措施，對基本法(草案)作出修改，明確規定須由中國公民擔任重要職務必須有“在外國無居留權”的限制，以維護國家主權。1996 年，全國人大常委會還專門對《中華人民共和國國籍法》在香港特別行政區實施問題作出解釋⁴²，以徹底消除英國“居英權計劃”的影響。

第二，包容“兩制”的差異。與“一國”比起來，在很多人看來“兩制”就沒那麼重要，因為經常見到這樣的表述，即“一國”是“兩制”的前提和基礎，沒有“一國”，“兩制”就成為無源之水、無本之木。這些表述乍看起來很有道理，其實難以經得起推敲，也不符合歷史事實。香港作為資本主義地區遠遠早於中華人民共和國的成立，也就是說在沒有這個“一國”之時，香港的資本主義制度早已就存在，如何談得上沒有“一國”，“兩制”就成為無源之水、無本之木呢？筆者在此並非否認“一國”的重要性，只是強調學者的表述要注重說理、尊重歷史。在堅守“一國”原則的同時，也必須包容“兩制”差異，只要“一國”，不要“兩制”，那就是“一國一制”，同樣違背“一國兩制”的原則和精神。“兩制”的差異是明顯的，甚至具有對立的性質，因此，香港的事情不能按照中國內地的作法去做，香港的事情也不能按照內地的標準去評判。香港畢竟被英國管治了逾 150 年，雖然在文化上、制度上是中西結合，但其佔主流地位的是西方的東西。就制度層面而言，香港與內地“兩制”的差異主要是政治、法律上的差異。香港屬於普通法地區，法治水平很高，司法制度很完善，這些都是無爭議的。令一些內地人難以接受的是政黨在香港的崛起，他們視香港政黨為異類，不能接受也不願接受香港政黨崛起的客觀事實，甚至不願意承認香港存在政黨。一種代表性觀點認為，香港的政黨不是嚴格意義上的政黨，認為那些自稱政黨的組織只是政治團體。筆者收集到關於政黨的定義有五種觀點⁴³，即使按照馬克思主義經典作家的“階層組織說”，香港的一些政黨也完全符合政黨標準，它們不僅主張代表某階層的利益，還提出成為地區性執政黨的目標。其實，

香港政黨在本地早已具有法律地位。《行政長官選舉條例》第 31 條第 2 款規定：“在本條中的政黨(political party)指(a)宣稱是政黨的政治性團體或組織(不論是在香港或其他地方運作者);或(b)其主要功能或宗旨是為參加選舉的候選人宣傳或作準備的團體或組織，而候選人所參加的選舉須是選出立法會的議員或任何區議會的議員的選舉”。這是一種傾向“選舉工具說”的觀點。還有人認為，中國已經有中國共產黨領導的多黨合作制度，香港就不應存在政黨。⁴⁴ 需要注意的是，中國共產黨領導的多黨合作制度是僅限於實行社會主義制度的內地範圍內，不包括港澳，更不包括台灣。在中國內地，目前能以“中國的多黨合作制度具有廣泛的覆蓋面，所以除了現有政黨以外沒有必要組建新的政黨”⁴⁵為由，阻止新的政黨成立。但誰也無法阻止實行資本主義的香港地區居民依據《香港基本法》第 27 條所確認的結社權及《社團條例》或《公司條例》組建政黨。這種不承認香港有政黨存在的態度就不是實事求是的態度。其實香港早已存在政黨，政黨對政制及社會的影響與日俱增都是客觀存在，也是香港政治發展的客觀趨勢，不以任何人、任何機構的意志為轉移。就如太陽每天都從東邊升起一樣，誰都阻擋不了，因為這是自然規律；而香港出現政黨也是誰也阻擋不了，因為只要在一個較大的地理範圍內搞選舉政治，就必然出現政黨，這是人類社會政治生活的規律，當然也可以不稱其為政黨，但它們卻實實在在地發揮着政黨的作用，當然目前任何政黨都不能成為本地執政黨。在這個問題上，必須回歸常識，正視現實，萬不可再一廂情願地閉門造車。

香港政黨的產生是近 30 年的事情，港英統治的絕大部分時期內香港是有自由、但沒有民主。自 20 世紀 80 年代港英推行的代議制改革為政黨的產生提供了契機，香港政黨大約在 1991 年立法局引進直選前後產生，從此一發而不可止，數量不斷增加，現已控制立法會的大多數議席。因為在現政制架構內，香港不可能出現執政黨，所以嚴格說來不能用判斷政黨體制的一般標準⁴⁶來判斷香港的政黨體制的類型。香港立法會多數議席日前被民建聯、自由黨、民主黨、社會民主連線、公民黨和民主民生協會等政黨佔據，但任何政黨所佔議席都不到總議席的 25%。撇開執政這個因素，根據立法會議席被各政黨分割的狀況，可以把香港政黨體制看作為多黨制。香港的政黨體制，不僅是多黨制，而且是接近於薩托利所說的極端多黨制。⁴⁷ 香港政黨體制分化度(公式為 $F=1-\sum s_i^2$ ， s_i 表示第*i*個政黨在議會中議席比例)很高，根據香港 2008 年立法會

選舉結果來計算，政黨體制分化度F約為 0.9。根據賴因·塔格佩拉公式 $N = \frac{1}{\sum s_i^2}$ ⁴⁸，目前香港政黨體

制中的有效政黨數量約為 10 個。無論是一般意義上的多黨制，還是香港這種特定意義上的多黨制，都是競爭性政黨體制。其實，多黨制與意識形態沒有必然的關係，不存在姓“資”姓“社”的問題。政黨體制也只是民主實現的手段而已，可以為任何國家(地區)所用。我們不能因為某個(些)國家在某個階段不宜搞多黨制或不願意搞多黨制而否認這個基本常識。筆者無意鼓吹多黨制，每個國家(地區)搞不搞多黨制、甚麼時候搞多黨制要根據自己的國情(區情)，這種體制也有其自身難以克服的缺點，對國家法治水平、社會教育狀況等要求都比較高，一般適合完成民主轉型的發達國家。如果發展中國家採用此政黨體制，往往帶來的不是穩定和繁榮，而是動亂和蕭條。我們不僅正視香港這種特定意義上多黨制的存在，還應歡迎這種政黨體制的存在，因為香港的這種多黨制是與行政主導制相適應的政黨體制。為便於行政主導制的運作，立法會不能處於強勢，在行政長官非政黨背景前提下，立法會也不能為個別政黨所控制，議席必須分散化，不能為個別大黨所控制，這種多黨制恰好滿足分散立法會議席的作用。香港這種多黨制的形成很大程度上是分區直選採用“比例代表制”的結果，因為“比例代表制”為小黨進入立法會提供可能，鼓勵了多黨的存在，有實力的小黨在立法會中也有一席之地，甚至獨立候選人在此種選舉制度下都有理想的生存空間。如果未來行政長官非政黨背景的規定取消，香港這種特定意義上的多黨制就會升級為一般意義上的多黨制，香港就會出現執政黨，但這種執政黨是一國範圍內的地區性執政黨，就如海峽兩岸統一後的國民黨或其他在台灣某個處於執政地位的政黨。如果我們不能正確對待香港的政黨及將來可能出現的地區性執政黨，就沒有包容“兩制”帶來的差異。⁴⁹這不僅關涉是否堅持“一國兩制”方針在香港的落實，還會對海峽兩岸的統一產生較大的負面影響。

(三) “香港模式”的優化應借鑒他域經驗

因香港行政主導制遇到種種問題，這種模式還需要優化。“香港模式”的優化應積極從“美利堅模式”、“新加坡模式”和“俄羅斯模式”借鑒經驗。

第一，普選行政長官以擴大其施政的民意基礎。

美國、新加坡、俄羅斯的總統都是由普選產生，具有廣泛的民意基礎，行政權在以上各國得以順利行使與

此關係密切。《香港基本法》賦予行政長官在特定情況下解散立法會的權力，這是借鑒超級總統制國家的做法。應注意到，超級總統制國家在賦予總統解散議會的權力時是有其他制度配套實施的，如總統的普選。從目前香港行政長官和立法會產生方式來看，立法會有一半議員由分區直選產生，而行政長官只是由 1,200 人組成的選舉委員會間接選舉產生，讓認受性(legitimacy)較低的行政長官去解散認受性較高的立法會顯然缺乏正當性。行政長官由選舉委員會這樣的“小圈子”選舉產生一直遭到一些港人的非議，確實不利於行政長官依法施政，更不利於行政主導制的運作。有港人指出：“小圈子”選舉的組織，只有不足 20 萬的個人或機構，分佈在大小不一的功能界別。這種以界別利益為先的選舉制度把局部利益和界別議題的重要性放大，以為“為了香港好”，政府就有責任滿足“各界”選舉委員的訴求。事實上，一日維持這種不民主制度來產生特別行政區政府，在無選擇權的市民眼中有政治交換的疑慮也自然不過，即使行政長官沒有任何政黨背景，可也抵受不了“利益輸送”、“分贓政治”、“明益自己人”的誘惑。⁵⁰ 破解行政主導的難題，從政府的角度而言，借鑒以上各國經驗，當務之急是擴大行政長官的民意基礎，使行政長官的認受性不低於立法會的認受性。香港有學者指出，特別行政區政府有時陷於弱勢的主要原因是政府缺乏民意授權，因而無論面對建制外的社會動員反抗，還是在立法會議席佔少數但民意上佔多數的泛民主派反對時，便會戰戰兢兢，怕引起大規模民意反彈而可能撤回或修改政策。要令行政長官能真正行使《香港基本法》賦予的憲制權威，正本清源只有改變選舉辦法，以增強其民意認受性。⁵¹ 雖然政府缺乏民意授權未必是政府處於弱勢的主要原因，但該學者提出改變選舉辦法以增強政府民意認受性對優化香港行政主導制是有價值的。目前行政長官選舉是由選舉委員會進行，因此其產生過程不能促進整合、凝聚社會界別的意見、利益，其施政綱領也因沒經歷普選的“洗禮”而未獲得廣大市民的認可。在 2010 年 6 月立法會表決通過的 2012 年政改方案規定選舉委員會人數將由 800 人增至 1,200 人，無疑是擴大了行政長官選舉的民主成分，但該方案規定立法會議員人數將由 60 人擴大到 70 人，功能組別和分區直選議席各增 5 席，而且新增的 5 個功能組別議席將採用由直選區議員提名、再由原來不具有功能組別投票權的已登記選民選舉產生。該方案大大提高立法會直選的成分，使行政長官與立法會在認受性上的差距進一步拉大。在提高行政長官

認受性問題上，可喜的是 2007 年 12 月 26 日十屆全國人大常委會第三十一次會議通過了《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區 2012 年行政長官和立法會產生辦法及普選問題的決定》，其中明確了 2017 年香港特別行政區第五任行政長官的選舉可以採用由普選產生的辦法，在行政長官由普選產生以後，香港特別行政區立法會的選舉可以採用全部議員由普選產生的辦法。行政長官將由普選產生，而且行政長官先於立法會進行普選，這對行政長官獲得廣泛的認受性以抗衡立法會民選議員的挑戰有重要作用，極有利於行政主導制的運作和落實。

第二，增強香港行政長官的超脫性。香港特別行政區政制是議會制與總統制的結合，具有超級總統制的某些特徵，但行政長官與超級總統制下的總統相比，在政制中的地位差距較大。在超級總統制下，總統不僅權力很大，而且地位超脫。比如俄羅斯總統獨立行使憲法、法律賦予的權力，不受任何國家機關干涉，也不對立法、行政和司法三權中任何一權負責並報告工作，保持了在國家政治生活中至高無上的地位。香港行政長官雖然具有雙重法律地位，即行政長官既是香港特別行政區的首長，也是香港特別行政區政府的首長，但行政長官作為政府負責人要向立法會負責，無疑矮化行政長官的形象、削弱行政長官的權威，故此需要對《香港基本法》做適當修改，行政長官不再作為特別行政區政府的負責人，僅作為特別行政區的首長，設立副行政長官負責政府工作，向立法會負責。行政長官可以利用協商程序解決香港立法機關、行政機關和司法機關之間的爭議。如不能達成一致的解決辦法，行政長官可以把爭議上報國務院由國務院提請全國人大常委會審議爭議並加以解決。⁵² 此外，《香港基本法》第 73 條規定，立法會全體議員的 1/4 聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，經立法會通過進行調查，立法會可委託終審法院首席法官負責組成獨立的調查委員會，並擔任主席。調查委員會負責進行調查，並向立法會提出報告。如該調查委員會認為有足夠證據構成上述指控，立法會以全體議員 2/3 多數通過，可提出彈劾案。而俄羅斯等國規定只有在總統犯罪的情況下議會才可以提出對總統的彈劾或罷免。香港的彈劾制度顯然是擴大了對行政長官彈劾的事由，而其中的“瀆職”又是尚缺明確、彈性較大的判斷。香港應修改立法會對行政長官的彈劾制度，嚴格彈劾事由，取消關於“瀆職”的規定。

第三，賦予立法會對副行政長官的倒閣權。為適

當增加立法會(議員)的權力以協調立法與行政的關係，立法會可對副行政長官投票決定信任問題。副行政長官的設置是借鑒超級總統制國家總理職位，香港特別行政區設立副行政長官負責政府工作，副行政長官由行政長官提名，經中央政府任命。副行政長官作為特別行政區政府負責人領導政府工作。副行政長官取代行政長官向立法會負責，接受質詢，並向立法會作施政報告。同時，根據高官問責制，副行政長官向行政長官負責。立法會對副行政長官的倒閣權要受到嚴格限制，不信任案必須經立法會全體成員 1/4 以上連署，提出 72 小時後，以無記名投票表決之，若全體議員一半以上贊成，則副行政長官就要辭職，否則也得呈請行政長官解散立法會。如果不信任案未能通過，一年內不得對同一副行政長官再提不信任案。

第四，尋求政黨政治的支撐。行政主導的“美利堅模式”、“新加坡模式”和“俄羅斯模式”之所以運作順暢，有政黨政治的支撐是其共同的原因。其實，絕對的行政主導是沒有的，就是在“美利堅模式”中，美國總統提出的法案不是命令，國會要以辯論的形式對法案進行審議，要實現施政計劃，總統必須保持與國會的良好關係。為此，總統不僅與執政黨議員保持良好關係，還得通過遊說等方式尋求在野黨議員的支持。在眾議院，在野黨議員往往佔多數，這對總統施政是嚴峻的挑戰，要求總統的施政綱領必須科學、可行，總統必須尊重民意，不可違背民意，必要時還能夠做出妥協、讓步。可見，行政主導遇到的障礙也是正常的，就是美國的行政主導也不是一帆風順。⁵³ 即使是在制度結構中處於最強勢的俄羅斯總統也得依靠“政權黨”推行自己的施政綱領，俄羅斯在 2001 年頒佈的《政黨法》規定在選舉中獲勝的多數黨將擁有組閣權，這無疑向“中度政黨政治”邁近一大步。雖然總統仍然是超黨派，但總統背後有與其關係非常密切的“政權黨”的支持。

香港雖有政黨，也存在低度的政黨政治，但因行政長官不是任何政黨的人，導致政黨政治對行政主導的作用主要是負面的。長期以來，香港有些人士認為政黨政治與香港行政主導制不可以結合⁵⁴，否則行政主導就會變成立法主導。其實，行政主導制與政黨政治並非“有你無我”的關係，政黨政治與行政主導制完全可以並行不悖，兩者在建制內可相互配合，甚至糅合成一種切合香港特殊環境的新制度。曾蔭權提出：“我總覺得政黨政治及行政主導未必是相互抗拒或矛盾的，關鍵是怎樣做能夠相互配合，形成一種制度，適應香港特別的環境，以為香港市民服務。”⁵⁵ 香

港應借鑒俄羅斯等國的經驗，行政主導制的運作還要依靠行政首長培育自己的“軟實力”。在香港目前不宜出現執政黨的情況下，行政主導制尋求政黨政治的支撐，主要依靠“支持性政黨”的支持。民建聯、自由黨等建制派政黨是香港政府的“支持性政黨”，是行政長官施政的重要依靠力量，行政長官可以利用政治委任制度，把部分優秀的“支持性政黨”的成員吸

收進政府擔任領導職務，上述的副行政長官就可由行政長官從立法會中最有影響力的“支持性政黨”中提名，經中央政府任命。這樣既可以加強政府與政黨的關係，也提高政制的民主化程度。既然政黨是現代政治制度重要的一環，政黨政治已是香港政治發展不可改變的趨勢，那麼我們要做的就是提供政黨發展所需的環境配套，以培養更多政治人才。

註釋：

- ¹ [英]C·惠爾：《現代憲法》，北京：法律出版社，2006年，第106頁。
- ² 許崇德、王振民：《由“議會主導”到“行政主導”——評當代憲法發展的一個趨勢》，載於《清華大學學報》(哲學社會科學版)，1997年第3期，第26頁。
- ³ [英]M·J·C·維爾：《美國政治》，北京：商務印書館，1981年，第168頁。
- ⁴ [美]漢密爾頓等：《美國憲法原理》，北京：中國法制出版社，2005年，第54頁。
- ⁵ 梅里亞姆：《美國政治思想》，北京：商務印書館，1984年，第84頁。
- ⁶ 同註4，第55頁。
- ⁷ 美國行政機關獲得立法權背後有最高法院的支持。根據美國憲法，立法權屬於國會。最高法院對此的解釋是，雖然國會不可以把它的立法權授予別的機構，但它可以授權其他機構行使非常廣泛且多樣的制定規則的權力。在1941年到1945年間，美國是在從事戰爭，大量的規則制定權是由總統和行政機構依據國會法的授權而行使的。當遇到具體案件時，最高法院都維持了它們。見註1，第107-108頁。
- ⁸ 朱鋒：《美國總統的權力有多大？》，載於：<http://blog.qq.com/qzone/611994115/1224549532.htm>，2010年6月20日。
- ⁹ 王瑞賀：《新加坡國會》，北京：華夏出版社，2002年，第108頁。
- ¹⁰ 廖丹：《試析新加坡憲法的特點》，載於《東南亞縱橫》，2004年第5期，第40頁。
- ¹¹ 這有兩種情況：一是總理向總統提出書面辭呈；二是總統查明總理不再擁有國會多數議員的信任。在後一種情況下，總理也可以建議總統解散國會。
- ¹² 民選議員從全國9個單選區和14個集選區中，由公民選舉產生。集選區候選人以3-6人一組參選，其中至少一人是馬來族、印度族或其他少數種族。同組候選人必須同屬一個政黨，或均為無黨派者，並作為一個整體競選。
- ¹³ 非選區議員從得票率最高的反對黨未當選候選人中任命，原來最多不超過6名，從而確保國會有非執政黨的代表。2010年4月26日新加坡國會三讀通過憲法修正案，將非選區議員人數增加，讓反對黨席次增為9席。非選區議員具有民選議員相應的權力和職責，但不得對任何有關修正憲法的法案、撥款法案或附加撥款法案、貨幣法案或對政府不信任案的任何動議投票。
- ¹⁴ 通過的聯邦法律在5天內發送俄羅斯聯邦總統簽署和公佈。俄羅斯聯邦總統在14天內簽署聯邦法律並予以公佈。如果俄羅斯聯邦總統在聯邦法律提交後14天內將其否決，國家杜馬和聯邦委員會通過俄羅斯聯邦憲法所規定的程序重新審議該法。如果在複審中聯邦法律以原來所通過的文本由不少於聯邦委員會委員和國家杜馬議員總數2/3的多數票予以通過，俄羅斯聯邦總統應在7天內簽署和公佈該法。
- ¹⁵ 第111條規定，國家杜馬三次否決俄羅斯聯邦政府總理的候選人資格後，俄羅斯聯邦總統任命俄羅斯聯邦政府總理，解散國家杜馬並確定新的選舉。
- ¹⁶ 第117條第3項規定，國家杜馬可以對俄羅斯聯邦政府表示不信任。關於不信任俄羅斯聯邦政府的決議由國家杜馬議員總數的多數票予以通過。國家杜馬對俄羅斯聯邦政府表示不信任之後，俄羅斯聯邦總統有權宣佈俄羅斯聯邦政府辭職或不同意國家杜馬的決定。在國家杜馬三個月內再次對俄羅斯聯邦政府表示不信任的情況下，俄羅斯聯邦總統宣佈俄羅斯聯邦政府辭職或者解散國家杜馬。該條第4項規定，俄羅斯聯邦政府總理可向國家杜馬提出關於對俄羅斯聯邦政府的信

任問題。如果國家杜馬拒絕表示信任，俄羅斯聯邦總統在 7 天內作出俄羅斯聯邦政府辭職的決定或者解散國家杜馬和舉行新的選舉的決定。

¹⁷ “高度政黨政治”是指政黨與政權最為密切的政黨政治類型。在“高度政黨政治”中，執政黨是全能主義政黨，直接控制國家政權，有的甚至還控制着社會，執政黨組織與國家政權機關往往成為一體，黨政不分，執政黨可以直接發號施令，也可以利用國家政權機關實現自己的意志。在“高度政黨政治”下，可能有多個政黨存在，但憲法和法律只允許某一個政黨長期處於執政地位，而且其他政黨不能“染指”執政權，其他政黨不能通過選舉等競爭方式獲得執政地位。

¹⁸ “中度政黨政治”是指政黨與政權相對密切的政黨政治類型。在“中度政黨政治”下，執政黨一般並不親自“拋頭露面”，而是讓領袖人物進入政府並依法組織政府，在政府機關裏的執政黨黨員擔負着貫徹和執行黨的政策和主張的任務。

¹⁹ “低度政黨政治”是指政黨與政權關係密切程度最低的政黨政治類型。在“低度政黨政治”下，也有自由的競爭，政黨可以參與議會等民意機關選舉，甚至可以參與總統等最高行政首長的選舉，但在民意機關選舉勝出的政黨卻不能組閣，在總統等最高行政首長選舉中勝出者必須退出他(她)所在的政黨，並且在任職期間不得加入任何政黨。也就是說，任何政黨都不能獲得執政權，在這些國家或地區不存在執政黨。

²⁰ 新加坡的反對黨勢力一直非常薄弱，早期的反對黨勢力主要是左派的新加坡工人黨和極左的社會主義陣綫，但是社會主義陣綫自 1963 年新馬合併後就一蹶不振，1965 年新加坡獨立之後也通過法律規定共產黨組織為非法組織。社會主義陣綫到了 1990 年代併入新加坡工人黨。目前新加坡的反對黨主要是新加坡民主聯盟、新加坡民主黨和新加坡工人黨。

²¹ 非選區議員惹耶勒南因被控誹謗 1995 年“淡米爾語文週”籌委會的八名委員，而被高等法院判處賠償名譽損失，總計 23.5 萬新元。他後來因無法償還巨額賠償金而宣告破產，隨即失去非選區議員席位，同時也失去參加大選的資格。在 1997 年的大選中，李光耀多次指控反對黨候選人鄧亮洪是“中國的沙文主義者”——持有偏見並反對基督教和英語教育的新加坡人。當鄧亮洪說將會到法院告李時，李光耀就指控鄧亮洪誹謗他撒謊而先告到法院，法院判決李光耀勝訴，判鄧亮洪賠償李“形象損失費”260 萬美元，逼得鄧亮洪只好逃出新加坡。在 2001 年大選中，民主黨候選人徐順全責問吳作棟，要求他回答借給印尼蘇哈托 170 億新元的下落。因徐順全出言不遜，人民行動黨要以誹謗罪控告他。徐順全就此事三次公開道歉，並花費 1 萬新元在報章按對方律師要求刊出整版的道歉聲明。以上內容參見孫景峰：《新加坡人民行動黨執政形態研究》，北京：人民出版社，2005 年，第 166 頁。

²² “分立政府”，意指政府的行政部門與立法部門由不同政黨控制。

²³ 馬嶽、蔡子強：《選舉制度的政治效果——港式比例代表制的經驗》，香港：香港城市大學出版社，2003 年，第 70 頁。

²⁴ 雷競璿：《香港政治與政制初探》，香港：香港商務印書館，1987 年，第 14 頁。

²⁵ 張定淮：《面向二〇〇七年的香港政治發展》，香港：大公報出版有限公司，2007 年，第 52 頁。

²⁶ 2008 年 6 月，民建聯、民主黨、工聯會、自由黨和民協在立法會都提出提案，要求政府全面撤銷柴油稅。見《五大政黨破天荒聯手向港府施壓促減燃油稅》，載於中國評論新聞網：<http://www.chinareviewnews.com>，2009 年 9 月 25 日。

²⁷ 何謂“政權黨”？目前還沒有一個準確的定義。俄羅斯學者認為“可以把國家元首身邊工作並奉行其方針政策的組織機構和集團統稱為‘政權黨’”。見[俄]謝爾蓋·亨金：《俄羅斯“政權黨”素描》，載於《當代世界》，1998 年第 1 期，第 27 頁。根據俄羅斯有關法律，俄羅斯也不存在執政黨。“政權黨”與俄羅斯現政權(總統等政府高官)的關係比較密切，該政黨是在現政權(總統等政府高官)授意或支持下成立的，現政權在政策、財政和媒體等方面支持該政黨的發展和參加國家杜馬選舉，該黨在進入議會後在政策上也完全支持現政權，現政權的政府高官多為該政黨的成員。

²⁸ 馮紹雷、相藍欣：《轉型理論與俄羅斯政治改革》，上海：上海人民出版社，2005 年，第 96-97 頁。

²⁹ 2001 年 7 月 12 日正式頒佈的《政黨法》規定，一個政黨應擁有 10,000 名以上黨員，在 45 個以上聯邦主體中擁有分部，其中每個分部的黨員人數不得少於 100 人；每個政黨有權利和義務參加選舉；如果一個黨在 5 年內沒有提出自己的候選人參加競選，將失去競選資格等。這個法律有一個最具吸引力的規定，在選舉中獲勝的多數黨將擁有組閣權。

³⁰ 王樹春：《俄羅斯政黨政治中的“政權黨”現象分析》，載於《廣東外語外貿大學學報》，2006 年第 1 期，第 8 頁。

³¹ 同上註。

³² 目前的政務司司長職位可轉化為副行政長官職位。政務司司長的職權源自香港殖民地時代的輔政司(Colonial Secretary)，1976 年改名為布政司(Chief Secretary)，為香港總督首席副手。目前政務司司長的職責包括：協助行政長官監督及指導指定決策局工作，制訂政策和協調實施，主理行政長官的政策議程中的指定優先處理專案，擬定政府立法議程時間表，處理上訴和某些公共機構的運作。2002 年 6 月以前，政務司司長屬於政府公務員，為公務員中最高職位，

各局局長亦為其下屬，政治及行政地位在各局局長之上。但前行政長官董建華推行高官問責制後，政務司司長成為了政治任命官員，各局長改為直接向行政長官負責。有人認為，政務司司長職責減少，只是負責行政長官所指定的工作，沒有固定範疇，沒有行政長官的命令亦不可干涉各政策局，只是排名上和薪金比各局長高一些，曾被一些人戲稱為沒有實權的“無兵司令”。在堅持高官問責制下，變政務司司長職位為副行政長官，賦予其相當於布政司的職權，領導政府機關。當然，設立副行政長官還有促進行政與立法關係的動因，但主要是為了讓其替代行政長官作為特別行政區行政機關的負責人向立法會負責，以切實增強行政長官的超脫性。

³³ 俞可平：《當代各國政治體制——美國》，蘭州：蘭州大學出版社，1998年，第15頁。

³⁴ 力匡：《東方與西方》，載於《新加坡月刊》，第219期，1985年3月。轉引自孫景峰：《新加坡人民行動黨執政形態研究》，北京：人民出版社，2005年，第101-102頁。

³⁵ 李光耀：《李光耀40年政論選》，香港：現代出版社，1994年，第236頁。

³⁶ 蕭蔚雲：《香港基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第829頁。

³⁷ “合一政府”，是相對於“分立政府”而言，指政府和議會的多數席位都被同一政黨控制。

³⁸ 孫景峰：《新加坡人民行動黨執政形態研究》，北京：人民出版社，2005年，第164頁。

³⁹ 在基本法起草過程中，針對賦予行政長官解散立法會的權力，有的起草委員主張，如果行政長官能夠解散立法會，則在立法機關的職權中加上“可對行政長官或主要官員投不信任票”的規定。見《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議文件匯編》，第36頁。這種意見是有道理的，為了平衡行政與立法的關係，但鑒於俄羅斯等超級總統制的作法，香港立法會只可對副行政長官及其他主要官員提不信任案。

⁴⁰ 朱世海：《試析“一國兩制”下香港特別行政區行政長官的任職條件》，載於《中央社會主義學院學報》，2006年第2期，第60頁。

⁴¹ 同上註，第58-59頁。

⁴² 為保持香港的穩定、繁榮，保證國籍法的順利實施，考慮到香港的歷史和現實情況，根據國籍法和基本法的規定，以及國家處理香港居民國籍問題的一貫政策，由全國人大常委會對國籍法在香港特別行政區的實施問題作出相應的法律解釋。該解釋的第2條規定，所有香港中國同胞，不論其是否持有英國屬土公民護照，或者英國國民(海外)護照，都是中國公民。自1997年7月1日起，上述中國公民可繼續使用英國政府簽發的有效旅行證件去其他國家或地區旅行，但在香港特別行政區和中華人民共和國其他地區不得因持有上述英國旅行證件而享有英國的領事保護的權利。第3條規定，任何在香港的中國公民，因英國政府的居英權計劃而獲得的英國公民身份，根據《中華人民共和國國籍法》不予承認。這類人仍為中國公民，在香港特別行政區和中華人民共和國其他地區不得享有英國的領事保護的權利。第4條規定，在外國有居留權的香港特別行政區的中國公民，可使用外國政府簽發的有關證件去其他國家或地區旅行，但在香港特別行政區和中華人民共和國其他地區不得因持有上述證件而享有外國領事保護的權利。

⁴³ 其一是“階層組織說”。馬克思主義經典作家從歷史唯物主義出發，把政黨與階層聯繫起來，提出階層性是政黨的本質屬性，同時強調政黨以獲取權力作為根本目的。政黨是階層利益的集中代表，政黨鬥爭是階層政治鬥爭的最高形式。其二是“國家機關說”。此流派認為政黨在具備私法人屬性的同時，還具備了公法人的特性，被視為“公器”，形同“準國家機關”或“國家機關”。其三是“權力目的說”。持這一流派的學者認為，政黨更多的只是民眾用來推舉(選舉)候選人的工具而已。該流派與“權力目的說”有着非常密切的關係，政黨的目的還是通過選舉使政黨成員進入政府機關、掌握權力，只不過它更強調政黨的選舉功能。其四是“團體利益說”。持這種看法的學者認為，政黨是代表和實現部分民眾利益的政治組織。其五是“選舉工具說”。持這一流派的學者認為，政黨更多的只是民眾用來推舉(選舉)候選人的工具而已。該流派與“權力目的說”有着非常密切的關係，政黨的目的還是通過選舉使政黨成員進入政府機關、掌握權力，只不過它更強調政黨的選舉功能。

⁴⁴ 課題主持人在2012年5月14日參加“澳門政制發展與‘一國兩制’理論探索”學術研討會上的記錄。

⁴⁵ 《統戰部：除了現有政黨以外中國沒有必要組建新政黨》，載於中國網：<http://www.china.com.cn>，2012年10月20日。

⁴⁶ 一般標準是根據可能成為執政黨的政黨的數量來判斷政黨體制的類型：只有一個政黨能夠執政的屬於一黨制；有兩個政黨通過競選輪替執政的屬於兩黨制；有三個或三個以上政黨輪替或聯合執政的屬於多黨制。

⁴⁷ 極端多黨制以意大利、法國、德國(魏瑪共和國)，尤其是歷史上的魏瑪共和國和法蘭西第四共和國為代表，其特點是：政黨數量6-8個或更多，政黨間的意識形態距離較大，“政黨分散化”傾向嚴重，左翼和右翼存在着互不妥協的純綱領

政黨。

- ⁴⁸ [美]阿倫·李派特：《選舉制度與政黨制度——1945-1990年27個國家的實證研究》，謝岳譯，上海：上海世紀出版集團，2008年，第70頁。
- ⁴⁹ 就是全國實行同一種制度、並屬於單一制的瑞典，中央政府的執政黨也未必就是地方政府的執政黨。
- ⁵⁰ 陳家洛：《沒有民主的政黨政治》，載於葉健民主編：《從九七算起——公民社會的第一個十年》，香港進一步媒體有限公司，2007年，第31-32頁。
- ⁵¹ 馬嶽：《行政主導與三權分立的迷思》，載於《港澳情勢週報》，第42期，第17頁。
- ⁵² 這是借鑒俄羅斯的作法，《俄羅斯憲法》第85條規定：俄羅斯聯邦總統可利用協商程序解決俄羅斯聯邦國家權力機關和俄羅斯聯邦各主體國家權力機關之間以及俄羅斯聯邦各主體國家權力機關之間的分歧。在不能達成一致決定的情況下，他可將爭議的解決轉給相應的法院審議。
- ⁵³ 邵善波：《“基本法”下的行政與立法關係》，載於《港澳研究》，2007年夏季號，第99頁。
- ⁵⁴ 在起草《香港基本法》徵求意見時，香港就有很強烈的聲音反對搞政黨政治。有意見認為，雖然一般國家是通過政黨來控制政治、控制選舉、控制政府、控制社會，溝通行政與立法關係，然而在“一國兩制”下，香港是中國單一制下享有高度自治權的地方政府，權力是中央人民政府授予的，其本身並沒有自主權組織政府，香港只是一個“行政實體”，不是“政治實體”。政府的職責主要是管理城市的行政事務，不是政治事務，所以不需要通過政黨來組織政府。有意見反對盲目移植一個會影響香港安定繁榮的外國政治制度，因為香港不是一個獨立自決的地方，政府權力不能完全源自本地，本身無權處理國防、外交事宜。以往的政治制度在香港已有百年歷史。由此而衍生的一個完全不同的代議政制，其歷史是非常短的。所以，不少人傾向於只組織一些政治團體使社會人士通過各種管道參與政治，但不贊成進行政黨政治，控制政府。有意見認為，香港傳統上不是一個政治化的社會。無論在過去或將來，香港的成功有賴於長期的安定繁榮，而安定繁榮也是由於社會上不存在對抗式政治。政黨會利用傳媒與政治上活躍的分子接觸，並通過其組織，使不同政見的人連成一氣，引起對抗政治。這對香港繁榮穩定不利。有意見認為，香港如果出現政黨政治，立法局往往成為黨爭的場所，哪一個政黨的人是局內多數派就組織政府。政黨政治必然引致立法局權限相應擴大。有意見認為，最理想的民主是一種沒有政黨政治的西式民主。政黨政治所強調的是對該黨的忠誠，但其效果可能造成對市民的不忠。因為執政黨只會選擇其忠實成員進入行政機關或內閣，市民便會失去一些反對黨中的優秀分子作為官員為社會服務的機會。有意見認為，一旦某黨派人士上了台，無可避免地會對支持該派別或階層作某些回報。政黨之間歸根到底是互相爭權奪利，這就會造成對抗、衝突，並引發社會動盪。有意見認為，若行政區首長由中央人民政府任命，而非競選勝利的黨魁，執政黨控制下的立法議會和行政機構將會左右或架空特別行政區行政首長，使政令難行，辦事會去效能。某一政黨獲勝為執政黨，多數黨便控制立法議會、行政機構。若特別行政區首長也屬競選獲任，其施政措施就會引致敗落政黨以“少數派”、“在野派”、“反對派”等面目出現，並會借題發揮、事事反對、時時抗爭；示威、抵制、罷工、罷市、罷課等現象也會經常出現，香港市民就要在混亂中生活。如果實行政黨政治，在競選時，一定會出現罔顧憲法及基本法規限的情況，各政黨將會各出奇招，同時還會抓住市民的心理要求和實際需要，作不切實際的承諾，在競選中還會明爭暗鬥、互相攻讞。以上內容參見中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會：《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告》(第3冊)，1988年，第45-46頁。
- ⁵⁵ 《曾蔭權倡議形成切合香港環境的新管治制度》，載於中國評論網：<http://www.chinanews.com.cn>，2007年10月10日。