

# 中央對行政長官免職權的行使及其界限

苗 泳、邢 玲\*

## 一、引言

香港的“行政主導”政治體制源於對原有港督制度的繼承和改造。<sup>1</sup> 在香港原有政制的實際運作中，英國國務大臣任免港督，港督領導行政立法兩局，立法局無權彈劾港督，三者之間實際存在着一種微妙的制衡關係，任何兩方面的同意通常將取代第三方的意見。港督的主張如獲得兩局非官守議員的支持，就會為國務大臣所接受；相反，港督如不顧兩局的反對而堅持己見，就會逐漸失去國務大臣的信任，從而影響其以後的政治生涯。<sup>2</sup> 現行行政主導政治體制之下，中央政府任免行政長官，行政長官領導行政機關，立法會監督行政長官和特區政府，立法會有權彈劾行政長官但無權免除其職務。與原有的體制相比，香港最高長官的地位及其與立法機關的關係發生了較大變化，但中央、行政長官與立法會三者之間那種微妙的制衡關係，似乎沒有改變：行政長官與行政、立法機關達成共識的意見，往往能夠為中央所接受；中央在免除行政長官職務的時候，除了要考慮香港選民的意見，還要與立法會達成共識。因此，中央行使免職權不僅要滿足一定條件、遵守一定程序，還要受到香港方面的一定限制。

## 二、中央行使免職權的條件

從《香港基本法》的內容來看，中央免除行政長官職務主要有三種情形：其一，行政長官具有第 52

條規定的辭職條件之一<sup>3</sup>，中央批准行政長官辭職而免除其職務<sup>4</sup>；其二，行政長官具有第 52 條規定的辭職條件之一而未辭職，並不符合第 73 條第 9 項規定情形，立法會不能啟動彈劾程序，但中央認為行政長官已經不適合擔任該職務，有權決定予以免職。第 52 條只規定了行政長官辭職的條件，而且除了該法第 73 條第 9 項規定的中央有權根據立法會的彈劾案決定是否免除行政長官的情形之外，《香港基本法》並沒有明確規定中央在其他應辭職而未辭職的情形下有權免除行政長官職務。但任命權中本身即隱含了免職權，第 73 條也已經規定了行政長官應辭職而未辭職的兩種情形，中央擁有免職權力，而且《香港基本法》沒有做出相反的規定。因此，從整體解釋的角度看，在行政長官具有第 52 條規定的事由之一而未辭職的情況下，中央擁有最終決定是否免除其職務的權力。其三，行政長官具有第 73 條第 9 項規定的事由，即其行為構成“嚴重違法或瀆職”，立法會成功通過對行政長官的彈劾案，中央有權決定是否免除其職務。

可見，中央行使對行政長官免職權的法定條件是《香港基本法》第 52 條和第 73 條第 9 項規定的事由，包括：第一，因嚴重疾病或其他原因無力履行職務，依法應辭職而未辭職；第二，因兩次拒絕簽署立法會通過的法案而解散立法會，重選的立法會仍以全體議員 2/3 多數通過所爭議的原案，而行政長官仍拒絕簽署，依法應辭職而未辭職；第三，因立法會拒絕通過財政預算案或其他重要法案而解散立法會，重選的立法會繼續拒絕通過所爭議的原案，行政長官依法應辭職而未辭職；第四，行政長官有嚴重違法或瀆職行為，

\* 前者為中央司法警官學院副教授、法學博士，後者為中央司法警官學院教師、法學碩士

依法應辭職而不辭職，且立法會成功通過彈劾案。

這裏有一個疑問：《香港基本法》第52條第1項規定的“因嚴重疾病或其他原因無力履行職務”，其他原因指的是甚麼原因？與第73條規定的“嚴重違法或瀆職行為”是甚麼關係？有學者認為，“其他原因”就是指的“嚴重違法或瀆職行為”。<sup>5</sup>筆者認為這是一種誤解。原因在於，該學者沒有區分立法會彈劾與中央免職權，或者沒有注意辭職與彈劾的區別。中央免職或行政長官辭職的原因，主要是政治原因或缺乏施政能力，比如與立法會的權力衝突難以協調，或個人身體無法繼續履職，或者像西方國家所規定的行為不檢，不適合繼續享受尊榮，等等；而立法會彈劾的原因是個人行為構成違法犯罪，彈劾帶有一定的司法性質，強調有法律依據和充分證據。再者，如果“其他原因”只是指“嚴重違法或瀆職行為”，則無法與“無力履行職務”相符合。果如此，《香港基本法》第52條第1項即應表述為：“因疾病無力履行職務；或因嚴重違法或瀆職，不適於繼續履行職務”。因此，所謂“其他原因”是除《香港基本法》已經列明的事由之外，導致行政長官“無力履行職務”的其他事由。這些事由具體包括哪些，解釋權在全國人大常委會。中央人民政府在行使免職權的過程中，或香港特區終審法院在審理案件過程中，涉及到該條款，應報請全國人大常委會解釋。

### 三、中央行使免職權的程序

中央行使對行政長官的免職權應當遵循甚麼樣的程序、步驟？在行使權力過程中，是否應當有其他主體參與、參與的範圍和程度怎樣？等等。這些問題都需要深入研究。

第一，根據《香港基本法》第73條第9項行使中央免職權的程序。第73條第9項規定：“如立法會全體議員的四分之一聯合動議，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，立法會以全體議員三分之二多數通過，可提出彈劾案，報請中央人民政府決定”。香港2008年《防止賄賂條例》增補條款第31AA條增加規定：“(1)儘管第30條另有規定，凡專員有理由懷疑行政長官可能犯了本條例所訂罪行，專員可將該事宜提交律政司司長，讓律政司司長考慮是否行使他在第(2)款下的權力。(2)儘管第30條另有規定，凡律政司司長因根據第(1)款作出的提交而有理由懷疑行政長官可能犯了本條例所訂罪行，他可將該事宜提交立法會議員，讓他們考慮是否根據《基本法》第七十三條第(九)項採取任何行動”。據此，行政長官的行為構成嚴重違法或瀆職罪行的情況下，中央行使免職權的程序是：立法會全體議員的1/4聯合動議，或者律政司司長向立法會提交動議；後立法會組織調查委員會進行調查；後立法會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；調查委員會進行調查後，認為有足夠證據構成指控，向立法會提交報告；立法會以全體議員2/3多數通過，提出彈劾案，報請中央人民政府決定；中央人民政府決定是否免除行政長官職務。由此可見，在這種情形下，中央行使免職權受到了香港特區方面的拘束，即必須在香港相關政府機構的參與下，完成了香港特區階段的程序之後，才能進入到中央決定的階段。中央階段的具體程序怎樣？中央可否否決香港立法會的彈劾案，決定不免去行政長官的職務呢？從邏輯上來說，中央政府是可以作出不同意立法會彈劾行政長官的決定的。但王振民認為：“在這種情況下，很難想像中央人民政府會不同意罷免行政長官”。<sup>6</sup>一般情況下，他的判斷和意見是沒問題的，在香港各界已經對行政長官的去留達成共識的情況下，中央堅持否決彈劾案的可能性會很小。但也不排除在特定情況下，立法會一些議員基於不良目的並通過不當手段使彈劾案獲得通過，如果否決將不利於維護國家統一和香港的穩定繁榮，中央也可能做出不免職的決定。

這裏有一個重要問題：如果行政長官具有“嚴重違法或瀆職”行為，立法會沒有啟動彈劾，或者彈劾案沒有獲得通過，中央人民政府能否主動免除行政長官職務？王振民持否定態度，他認為，“中央任命特別行政長官，必須首先在特別行政區完成有關民主和

法律手續，然後才可以提交中央任命，因此，對於特別行政區主要官員的罷免，也應該首先在特別行政區完成《基本法》的有關法律手續，然後在提交中央決定罷免，“罷免是‘實質性’的，但是，‘實質性’是指中央對特別行政區提交的任命或彈劾、免職名單有否決權，並不是說中央政府可以不等特別行政區在本地完成法定的任命、免職程序，自行徑直任命或罷免特別行政區的主要官員。2001年7月1日香港特別行政區立法會通過了《行政長官選舉條例》，其中規定中央人民政府有權罷免行政長官的職務，也應該是這個意思。”<sup>7</sup> 但宋小莊則持肯定態度，他認為：“鑒於罷免權是伴隨任命權而來的實質性權力，即使立法會沒有彈劾，……中央政府還是可以直接罷免行政長官的。”<sup>8</sup> 之所以出現這兩種截然相反的觀點，其原因仍在於沒有注意到彈劾制度與罷免(免職)制度的區別。從彈劾角度看，因為行政長官個人行為“嚴重違法或瀆職”屬於司法管轄問題，理應進行刑事檢控和審判，但基於行政長官的尊榮，法律做特殊安排，由立法會啟動“準司法性”的彈劾程序，待免除行政長官職務後，再對其犯罪行為進行檢控。這主要屬於香港自治範圍內立法機關對行政長官監督的問題，也是《香港基本法》規定的行政長官對立法會“負責”的體現，中央一般不干預，只待彈劾案通過之後，立法會報請中央批准，中央才決定是否免除行政長官職務，體現中央對地方的管治與監督。從中央免職權角度看，免職權與任命權相伴而生，中央任命行政長官之後，發現不符合資格、不稱職，可以隨時免職，這符合法理。而且免職權的行使很大程度上是一種政治監督，是中央基於主權者身份對地方高級領導的一種監督，當發現行政長官的任職不符合主權利益，即不利於維護國家統一和香港繁榮穩定時，有權主動免除其職務，而不必假人之手。宋小莊所言“主權者應當具備治國必備的這一權力”<sup>9</sup>，就是這個意思。因此，王振民和宋小莊的觀點都各有道理，但又都不夠全面。筆者認為，在《香港基本法》第73條第9項規定的情形下，中央一般不宜主動免除行政長官職務；但如果行政長官的嚴重犯罪行為導致其繼續履行職務將不利於維護國家統一和香港穩定繁榮，損害國家的主權、安全和利益，而立法會沒有啟動彈劾或彈劾

案沒有獲得通過，中央應有權酌情行使免職權，免除行政長官職務。此種情況下行使免職權，適用第73條第9項不太適當，中央可根據第52條第1項，按“其他原因”對待，依法免除行政長官職務。

第二，根據《香港基本法》第52條行使中央免職權的程序。第52條沒有規定中央行使免職權的程序，《香港基本法》其他條款亦未明示。從法理和實際考慮，也無法適用第73條第9項規定的程序。這種情況下需要考慮幾個重要問題：其一，中央是否可以不經香港地方程序而直接免除行政長官職務？如前所述，從法理上講，中央政府有權主動免除其任命的官員，但香港是一個特殊的高度自治地方，即便涉及中央管理的事務方面，在確保中央的直接主導權和決策權前提下，也要體現香港特區的參與權和建議權。<sup>10</sup> 不求得香港方面的共識，中央行使權力勢必會受到阻礙。其二，若允許香港方面參與及建議，有誰來參與，以甚麼方式參與？第52條規定了三種情形，其中有兩條是涉及行政長官與立法會的關係，即因兩次拒絕簽署立法會通過的法案而解散立法會，重選的立法會仍以全體議員2/3多數通過所爭議的原案，而行政長官仍拒絕簽署；或因立法會拒絕通過財政預算案或其他重要法案而解散立法會，重選的立法會繼續拒絕通過所爭議的原案。此二種情形下，立法與行政長官的關係高度緊張，如果再有立法會參與並提供建議免除行政長官職務，勢必會加劇立法與行政長官之間的緊張關係，不利於香港政局穩定。法院的角色只適合於居中而裁，不宜捲入政治，也不適合參與到中央免除行政長官職務的過程中來。如此，由誰來參與便成為一個難題。需要拓展視野，從其他國家和地區的做法中獲得啟發。

#### 四、其他國家或地區免職權或罷免權行使的經驗

##### (一) 美國的經驗與啟示

美國在建國之初就遇到了政府高級官員的任免問題。漢密爾頓在《聯邦黨人文集》第77篇就提到了總統的免職權問題，但只是一筆帶過，沒有進行深

人的分析。他寫道：“總統在任命官員中取得參議院合作的優點之一是有助於政府的穩定。取得該院同意不僅限於任命，而且包括撤換。因此，總統的更換將不致如總統單獨行使任命權時勢將造成政府官員的大量變動。”<sup>11</sup>可見，漢密爾頓主張總統行使政府官員的免職權，但應取得參議院的同意。《美國憲法》部分體現了聯邦黨人的主張，為國會和總統的人事控制權提供了制衡機制——憲法第二章把任命高級官員的權力置於總統，並要求任命得到參議院的同意。但憲法卻沒有明確把免職權授予任何機構，因而從制憲會議到今天，在歷史上引起了反覆爭論。<sup>12</sup>

實際上，免職權的行使問題是由美國聯邦最高法院通過判例解決的，但在歷史上，最高法院的態度也一直在變化，法官們圍繞總統免職權的行使是否要由參議院參與反覆爭論。其中最重要的兩個判例是邁爾斯訴合眾國案(Myers v. United States, 1926年)和漢弗萊斯訴合眾國案(Humphrey's Executor v. United States)。在邁爾斯訴合眾國案中，聯邦最高法院認為總統的免職行為和任命行為的要求是不一樣的，在總統任命高級官員時，可以假定參議院對於被提名人是否勝任具有和總統同樣的判斷能力。而一旦這些行政官員被任命並投入工作之後，其工作能力和品質的缺陷以及是否忠實的執行法律，只有總統和總統所信賴的下屬最為清楚。參議院不可能像總統那樣具備判斷能力，因此，應該由總統決定官員的免職，即認為總統必須擁有無限的免除隸屬於他的高級官員的權力。這是在解釋憲法時必須考慮到的，否則總統就無法正常地履行憲法賦予他的監督法律忠實執行的義務。<sup>13</sup>在1935年的漢弗萊斯訴合眾國案中，則認為總統免職的這名官員屬於“準立法”或“準司法”權的範圍，按照權力分立的原則，總統就不能享有“無限的免職權”，必須取得參議會同意。<sup>14</sup>

由上可知，在美國，總統有權免除政府高級官員的職務，但要考慮官員所行使權力的性質，如果屬於行政權，則總統得享有“無限免職權”，不受參議院約束；如果帶有立法權或司法權性質，屬於“準立法權”或“準司法權”，總統免除官員職務，必須徵得參議院的同意。這種制約安排的要義在於維持立法、行政與司法三權之間的平衡。

美國區分被免職官員行使的職權的性質而做出不同制度安排，是一種頗有價值的經驗。香港行政長官具有多重身份，其職權也具有多重性質。有學者認為行政長官具有行政官員、特區首長、特區代表三重身份，並敏銳的注意到了行政長官的不同身份對行政長官彈劾與免職的重要影響。<sup>15</sup>根據美國的經驗分析，若行政長官被視為直屬中央的地方行政機關負責人，其職權主要為行政權性質，中央政府作為最高行政機關，對行政長官的免職應享有“無限免職權”；當行政長官被視為特別行政區的代表，由於特別行政區擁有高度自治權，中央政府作為主權者對行政長官有最終免職權，但應當允許自治地方人民或民意機關參與其中並能夠提供意見或建議。行政長官的三重身份是重疊在一起並且虛實兼有的，很難截然分開。<sup>16</sup>因此，只能在具體制度中，根據行政長官的身份傾向，設定具體規則。

## (二) 台灣地區罷免總統的制度經驗及啟示

台灣地區的罷免程序和彈劾程序是明確區分的，罷免是政治問責、民意檢驗，彈劾是權力制約、法律問責。因此，儘管兩者都可能引起總統免職，但理論基礎、權力性質、發動事由、提案門檻、裁決主體、對“副總統”的處置、去職效果等方面均有着重大的區別。

首先，罷免程序。台灣地區對“總統”的罷免，是基於人民主權的理論，對“總統”政治責任的追究，所以“總統”不必有具體違法的事由，即可對其提出罷免案。為此，“憲法”和“總統副總統選舉罷免法”均未規定提起罷免案的原因，而只規定了提起罷免案的機關與程序。現行“憲法”增修條文第2條第9項規定，“總統”、“副總統”罷免案，須經全體“立法委員”1/4提議，全體“立法委員”2/3同意後提出，並經“中華民國自由地區”選舉人總額過半數的投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。“總統副總統選舉罷免法”第70條第1項規定，“總統”、“副總統”罷免案，經全體“立法委員”1/4提議，全體“立法委員”2/3同意提出後，“立法院”應作出罷免案成立的宣告。罷免案通過後，被罷免人應公告之日起，解除職務；並且被罷免人自解除職務之日起的4

年內不得再為“總統”、“副總統”的候選人。<sup>17</sup>

其次，彈劾程序。現行“憲法”增修條文第2條第10項規定，“立法院提出總統、副總統彈劾案，聲請司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立時，被彈劾人應即解職”。“憲法”增修條文第2條規定“，立法院”對於“總統”、“副總統”之彈劾案，須經全體“立法委員”1/2以上提議，全體“立法委員”2/3以上決議，聲請“司法院”大法官審理。這表明，過去係由“監察院”行使“總統”、“副總統”之彈劾權，如今改由作為民意代表機關的“立法院”行使此項職權，只是“立法院”通過此項彈劾案，仍須向“司法院”大法官提出，以判決是否成立及解職“總統”。彈劾的事由應限於“違反憲法”與“未盡忠職守”兩項。如果“總統”行為與“憲法”無關，或與其職務無關，例如職務外發生緋聞事件，則不應提出彈劾案，而係屬罷免的問題。<sup>18</sup>

綜上，台灣地區免除“總統”職務的經驗有幾點啟發：其一，區分政治問責和法律問責並分別適用免職程序。其二，政治問責程序要有公民行使罷免權的制度安排；法律問責程序要充分發揮司法機關的作用。其三，免職程序的啟動和運行要發揮民意機關的作用。根據台灣地區的經驗，《香港基本法》的規定是有缺陷的：彈劾與免職(罷免)沒有做明確的區分；政治問責與法律問責在程序、事由、實施後果等各方面的區別，也沒有體現在《香港基本法》之中；公民罷免權利也沒有納入到制度框架中。這些都可能給《香港基本法》的實施帶來困難。

### (三) 經驗借鑒及建議

比較其他國家和地區的做法，香港現有制度的主要問題在於：沒有明確規定中央免除行政長官職務的權力和具體程序；沒有明確區分政治問責與法律問責並做不同的制度安排；沒有將香港居民罷免權的內容納入到中央免職權的程序中；沒有處理好行政長官不同身份之間的關係，並基於行政長官的不同身規定不同的免職程序；等等。這些問題可能無法在短時間之內完全解決，需要分階段、逐步修改完善。在“雙普選”實現前後，最需要解決的有三個問題：一是明確中央對行政長官的免職權，設定相關程序。香港社會

對中央免除行政長官職務的權力還存在相當程度的質疑，尤其是反對派，打着“民主問責”、爭取“人民罷免權”的旗號，迷惑了不少民眾。因此，有必要通過人大釋法或修改《香港基本法》，明確中央對行政長官的免職權，並對免職事由、程序、後果等做補充規定。二是將中央免職權和香港立法會的彈劾權區別開來。香港立法會反對派議員頻繁動用彈劾程序，不僅試圖打擊行政長官的威望削弱行政長官對中央的忠誠度，也試圖借此掌握免除行政長官的實質權力，侵蝕中央的免職權。為此，有必要通過人大釋法，將香港立法會的彈劾權做限縮解釋，只作為中央免職權的前期程序，但並非必經程序。三是香港居民對行政長官的罷免權，以一定的方式，納入到中央免職權的程序中。這將是最需要處理但卻是最麻煩的問題。

“普選”後，行政長官由香港選民一人一票選出。那些崇尚西方理論並將西方理論作為武器攻擊中央和香港政府的反對派，必將祭出“公民罷免權”旗幟，“為民請命”，鼓動民眾抗議。從法理上講，公民既然有權選舉行政長官，就很難完全否定公民的罷免權。免除行政長官職務既然是對政治責任的追究，交由全體香港居民表決也合乎民主法理。當然，由於香港只是中國的一個地方區域，香港選民的選舉權和罷免權的行使方式，必然與主權國家有所不同。故此，《香港基本法》應當根據香港的實際情況，在保障中央免職權的前提下，適當安排公民參與行政長官的免職過程。

已經有學者關注到了這些問題，並建議：在《香港基本法》中增設罷免條款：“行政長官的罷免案，須經全體立法會議員1/3提議，全體立法會議員2/3同意後提出，並經香港特區選舉人總額過半數的投票，有效票過半數同意罷免，即為通過”。“罷免案經由香港居民通過後，報中央人民政府批准。”“罷免案經由中央人民政府批准後，被罷免人應於公告之日起，解除行政長官職務；並且被罷免人自解除職務之日起的5年內，不得再提名為行政長官的候選人。”為了防止罷免權的濫用，基本法在賦予罷免主體罷免權的同時，也可對罷免案的提出進行限制，主要內容可設計為：“對就職未滿1年的行政長官，不得提起罷免案；罷免案如經否決，對於同一行政長官，原提

案人不得再為此對其提出罷免案”。換言之，對於行政長官的罷免案，在其任期內只有一次。<sup>19</sup> 實際上這是以台灣地區彈劾“總統”的制度為參照，結合中央的免職權而提出的建議，似乎面面俱到，但細細探究，卻有不少問題。首先，該建議將香港立法會的彈劾權、香港居民的罷免權和中央人民政府的免職權嫁接在一起，卻沒有注意三者之間的重大區別。以啟動程序的事由為例，彈劾要求構成犯罪，即“嚴重違法或瀆職”；中央免職的理由是符合辭職情形而不辭職或彈劾案在立法會通過；公民罷免的理由則比較寬泛，只要香港市民認為行政長官不合格就可以提出罷免要求。但該建議沒有提及免職事由，似乎彈劾、罷免和中央免職可以基於同樣的事由，這注定是行不通的。其次，如果依此程序，在立法會絕對多數通過、公民投票同意罷免的情況下，中央政府能否決定不予免職？理論上可以，實際上極難。因此，這種程序可能在實際上架空中央免職權，或者使其虛化。

## 五、修改基本法相關條文建議

這就涉及基本法兩個條文的修改，即：第一，對於《香港基本法》第73條第9項規定的免職程序，增加規定：香港選民聯名向立法會提出罷免議案，由立法會決定是否啟動彈劾程序；增加規定：如立法會沒有提出彈劾案或彈劾案未在立法會通過，中央人民政府認為必須免除行政長官職務，可依據《香港基本法》第52條第1項的規定，決定免除行政長官職務。第二，對於《香港基本法》第52條，增加規定：行政長官應當辭職而未辭職的，中央人民政府有權決定免除行政長官職務；增加規定：香港選民可依據本條，聯名向立法會提交罷免案，由立法會報請中央人民政府決定。修改後的條文表述為：

第52條 香港特別行政區行政長官如有下列情況之一者必須辭職：

(一) 因嚴重疾病或其他原因無力履行職務；

(二) 因兩次拒絕簽署立法會通過的法案而解散立法會，重選的立法會仍以全體議員三分之二多數通

過所爭議的原案，而行政長官仍拒絕簽署；

(三) 因立法會拒絕通過財政預算案或其他重要法案而解散立法會，重選的立法會繼續拒絕通過所爭議的原案。

*行政長官符合前款規定條件之一，向中央人民政府辭職的，由中央人民政府作出免除其行政長官職務的決定；行政長官符合前款規定條件之一，未向中央人民政府辭職的，中央人民政府可以決定免除其行政長官職務。*

*香港一定數量的合格選民聯名，依本條之規定向立法會提交罷免行政長官議案的，由立法會決定報請中央人民政府決定。*

*香港選民聯名提交罷免案的辦法，由香港立法會具體規定。*

第73條 香港特別行政區立法會行使下列職權：

(九) 如立法會全體議員的四分之一聯合動議，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，立法會以全體議員三分之二多數通過，可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。

*香港合格選民聯名，認為行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，向立法會提交彈劾行政長官議案的，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，立法會以全體議員三分之二多數通過，可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。*

*立法會議員未提出動議，香港合格選民未提出罷免案，或上述指控未獲得立法會全體議員三分之二多數通過，中央人民政府認為行政長官不適合繼續履行職務的，可以根據本法第五十二條第一款第一項之規定，決定免除行政長官職務。*

*香港選民聯名提交罷免案的辦法，由香港立法會具體規定。*

## 註釋：

- <sup>1</sup> 郝鐵川：《港非美式三權分立下的行政主導》，載於大公網：<http://news.takungpao.com/hkol/politics/2013-11/2007753.html>，2014年12月1日。
- <sup>2</sup> 楊奇主編：《香港概論·續篇》，北京：中國社會科學院，1993年，第20頁。
- <sup>3</sup> 《香港基本法》第52條規定：“香港特別行政區行政長官如有下列情況之一者必須辭職：(一)因嚴重疾病或其他原因無力履行職務；(二)因兩次拒絕簽署立法會通過的法案而解散立法會，重選的立法會仍以全體議員三分之二多數通過所爭議的原案，而行政長官仍拒絕簽署；(三)因立法會拒絕通過財政預算案或其他重要法案而解散立法會，重選的立法會繼續拒絕通過所爭議的原案。”
- <sup>4</sup> 如第一任行政長官董建華職務免除，就是董建華根據《香港基本法》第52條第1項規定，向中央人民政府提出辭職，國務院召開全體會議，審議並批准了董建華辭去行政長官職務。《溫家寶主持召開國務院全體會議，批准董建華先生辭去香港特別行政區行政長官職務》，載於新華網：[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-03/12/content\\_2688569.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-03/12/content_2688569.htm)，2014年12月4日。
- <sup>5</sup> 徐斌：《香港行政長官憲制地位研究——以〈基本法〉彈劾條款切入》，載於《政治與法律》，2014年第6期，第74頁。
- <sup>6</sup> 王振民：《中央與特別行政區關係：一種法治結構的解析》，北京：清華大學出版社，2002年，第161頁。
- <sup>7</sup> 同上註，第162頁。
- <sup>8</sup> 宋小莊：《特區行政長官缺位與中央的任免權》，載於《鏡報月刊》，2001年7月號，第8頁。
- <sup>9</sup> 宋小莊、孟東：《中央和香港特區關係的若干重要問題》，載於《港澳研究》，2014年3月，第206頁。
- <sup>10</sup> 宋小莊：《“一國兩制”下中央對香港特區行使權力的依據》，載於《港澳研究》，2014年3月，第368頁。
- <sup>11</sup> [美]漢密爾頓、傑伊、麥迪遜：《聯邦黨人文集》，程逢如等譯，北京：商務印書館，1989年，第386頁。
- <sup>12</sup> 張千帆：《西方憲政體系》(上冊)，北京：中國政法大學出版社，2004年，第95頁。
- <sup>13</sup> 李樹忠主編：《憲法學案例教程》，北京：知識產權出版社，2002年，第298頁。
- <sup>14</sup> 同上註，第310頁。
- <sup>15</sup> 同註5。
- <sup>16</sup> 徐斌建議在“中央在合適的時機明確《基本法》中行政長官的行政官員、特區首長、特區代表三重身份的關係”。見註5。筆者認為，這種觀點過於理性化，行政長官的身份是兼而有之的，很難截然分開。中央也無法通過法律文件，抽象地做出區分或排列。只能具體問題具體分析。
- <sup>17</sup> 王英津：《台灣地區罷免與彈劾“總統”制度的法制分析》，載於《國際關係學院學報》，2011年第4期，第89頁。
- <sup>18</sup> 同上註，第90-91頁。
- <sup>19</sup> 王英津：《“雙普選”對香港政治發展的影響與應對》，載於《探索與爭鳴》，2012年第6期，第70頁。