

# 論香港政黨對政治體制的影響

章小杉\*

香港特區的政治體制帶有強烈的行政主導色彩，這種政治體制在《香港基本法》中並非以明確的“行政主導”字眼，而是以“強行政、弱立法”的權力配置體現出來。<sup>1</sup> 但行政主導並沒有因為《香港基本法》的規定而成為現實。恰恰相反，有學者指出，香港憲制陷入了文本上的行政主導、政治抗爭中的三權分立，以及現實管治中的半主導之複雜博弈格局之中。<sup>2</sup> 法律文本與政治現實的脫節，原因多種多樣：有權力分立的制度設計，有立法和司法的擴權，有選舉政治的發展，有政治環境的變遷，有行政長官的個人表現<sup>3</sup>；其中，政黨扮演了不可小覷的角色。<sup>4</sup> 政黨政治對政治體制(運作層面)的影響是確信無疑的。然而，斷言香港政黨對行政主導制只有消極作用，似乎過於武斷。事實上，只有明確了香港政黨的法律地位、政治體制對政黨的政治預期、政黨影響政治體制的渠道等問題之後，才可就香港政黨對政治體制的影響作出相對公允的評判。

## 一、香港政黨的法律地位

政黨作為近代民主的產物，是現代政治不可或缺的部分。然而，作為香港特區憲制性文件的《香港基本法》卻對政黨隻字未提，這種“既不承認，也不否認”的態度耐人尋味。有學者認為，《香港基本法》未賦予香港政黨法律地位或任何特權。<sup>5</sup> 也有學者認為，《香港基本法》在以一種迂迴的方式表達對政黨政治的排斥。<sup>6</sup> 總體而言，《香港基本法》對政黨的態度是相當隱晦的，既不給予保護，也不加以禁止。這種迴避且曖昧的態度，在間接抑制政黨的同時，又給了香港政黨有限的活動空間。

一方面，《香港基本法》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。<sup>7</sup> 這種潛藏的議程主要體現在兩個方面：一是刻意削弱立法會。自 20 世紀 80 年代起，立法會(局)即成為香港政黨政治的中心。<sup>8</sup> 然而，在新憲制文件《香港基本法》之下，立法會的職能被大大削弱，行政長官有權簽署或拒絕簽署立法會通過的法案，而立法會議員提出涉及政府決策的法案，須先得到行政長官的書面同意。削弱立法會的職權，即是間接地降低政黨的影響力。二是選舉制度的安排。在香港特區的憲制框架下，行政長官及特區政府是權力重心之所在。行政長官由選舉委員會產生，選舉委員會構成人員以親中央為主，政黨在行政長官選舉中能量十分有限。<sup>9</sup> 特區政府主要官員由行政長官提名，報請中央人民政府任命；立法會議員如接受政府委任而出任公務人員，將由立法會主席宣告其喪失立法會議員的資格。這種安排封鎖了政黨進入政府的路徑。在立法會選舉

\* 武漢大學法學院博士研究生

中，政黨的活動空間也被大大限縮：立法會議席一半以地區直選產生，一半以功能團體選舉產生，而功能界別選舉本質上是界別利益代表的選舉，界別利益大於政黨利益和其他利益，政黨身份在功能選舉中往往成為包袱。<sup>10</sup> 這種安排進一步降低了政黨的影響力。

另一方面，《香港基本法》沒有明文禁止政黨的存在。《香港基本法》第27條規定：香港居民享有言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由，組織和參加工會、罷工的權利和自由。其中，結社自由即默認了政黨的存在。在《香港基本法》的憲制框架之下，《行政長官選舉條例》第31條規定：在行政長官選舉中勝選的候選人必須在被宣佈當選後7日內公開作出一項法定聲明，表明他不是任何政黨的成員，及向選舉主任提交一份書面承諾，表明他如獲任命為行政長官，則在他擔任行政長官的任期內，不會成為任何政黨的成員，或不會作出具有使他受到任何政黨的黨紀約束的效果的任何行為。在禁止行政長官有政黨身份的同時，該條明確了政黨的定義，即“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”。明確了政黨的定義，即間接賦予了政黨相應的法律地位。現時，香港特區沒有《政黨法》，政黨多根據《社團條例》和《公司條例》註冊。換言之，香港政黨的法律地位為“社團”或“公司”。

然而，《香港基本法》為何限制政黨政治，而又不對政黨加以禁止？回答前者，須明確《香港基本法》為香港特區設定的政治體制及其背後維持香港繁榮穩定的目的。在起草《香港基本法》的過程中，基本法起草委員會明確了：香港特區的政治體制，要符合“一國兩制”的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發，以保障香港的穩定繁榮為目的。<sup>11</sup> 而行政主導制又被視為維持香港穩定繁榮的關鍵，因而《香港基本法》為香港特區確定了行政主導的政治體制。<sup>12</sup> 行政主導制要求將權力重心放在行政機關，盡量減少政黨對政府的影響和壓力，以維持政治穩定和行政效率。故，抑制政黨政治是行政主導理念的產物。至於為何沒有明令禁止政黨的存在，原因在於政黨特定功能的不可替代性。政黨是近代民主制的產物，其在利益表達、利益協調、社會動員及民主選舉中發揮着無可替代的作用。經過數百年的發展，政黨已經成為現代政治中的普遍現象。自20世紀80年代末，政黨政治在香港逐漸成形，且在民主選舉開放後，政黨化成為一種不可逆的現象。《香港基本法》為香港設定了民主化議程，因而沒有理由取締或者禁止政黨。因此，默認政黨的存在，是對政治規律和政治現實的尊重。

## 二、政治體制對香港政黨的政治預期

在香港特區的政治體制中，享有廣泛職權的行政長官佔據了中樞地位，因而有學者將香港特區的政治體制稱為行政長官主導制。<sup>13</sup> 《香港基本法》草案及有關文件的說明將行政機關與立法機關之間的關係描述為“既互相制衡，又互相配合”。在行政主導的語境下，行政長官及其領導的特區政府扮演主導角色，而作為立法機關的立法會則扮演配合的輔助性角色，故行政機關與立法機關的關係是“配合為主，制衡為輔”。既然作為其主要活動場域的立法會扮演了輔助性角色，香港政黨在這種權力的遊戲中自然也不是主角。2016年第六屆立法會選舉後，“本土派”登上政治舞台，香港的政黨格局由傳統的“建制—泛民”二分走向了“建制—泛民—本土”三分天下的時代。對於這三類不同的政黨，香港特區的政治體制有着不同的包容度和政治預期。

就建制派政黨而言，在“愛國愛港者治港”的理念下，香港特區的政治體制對其有着完全的包容度。一方面，行政主導要求立法配合，這也就意味着在多數時候，立法會中的建制派政黨要與特區政府的立場保持一致，與特區政府共同進退，為行政主導提供支持，即使這樣做被認為是“有辱無榮”。另一方面，行政主導要求凸顯行政機關的主導性，這也就意味着作為支持性力量的政黨——哪怕是建制派政黨——也不應過於強勢或具備要脅政府的能力。在行政主導的理念下，對於行政長官及其領導的特區政府，建制派政黨既要積極配合，又不能喧賓奪主。

就泛民派政黨而言，香港特區的政治體制對其有着有限的包容度。此處所指的泛民派政黨，是指承認中國對香港的主權、擁護香港回歸、認同《香港基本法》和“一國兩制”的民主派政黨。此類政黨應當屬於廣義的“愛國愛港”陣營，但由於對待中央的態度、對《香港基本法》和“一國兩制”的理解和對特區政府的取態的不同，它們往往被列入“反對派”陣營。作為“局部民主化”或“混合型政體”<sup>14</sup>，香港特區的政治體制對於這類政黨有一定的包容性。民主選舉的開放，令此類政黨有機會進入立法會，在香港政治生活中發揮作用。作為中國的“民主櫥窗”，香港可以容許有限的政治反對派，但是不能讓他們掌權。<sup>15</sup> 即是說，在《香港基本法》的腳本中，在香港特區的政治體制下，泛民派政黨被分配的角色是次要政治舞台上的次要角色。

就本土派政黨而言，香港特區的政治體制對其沒有包容度。此處所指的本土派政黨是指以“本土”之名謀求“港獨”之實的政治性團體。此類政黨主張“獨立”、否認中國對香港的主權、挑戰中央對香港的權力、拒絕承認《香港基本法》和“一國兩制”的合法性、謀求將香港變為一個獨立的政治實體，是學者所稱的“反體制”政黨。<sup>16</sup> 此類政黨以推翻現行體制為目的，與香港特區的政治體制不可相容。在香港特區的政治體制之下，此類政黨也沒有任何合法的生存空間。2016年10月的立法會“宣誓風波”、11月的“人大釋法”及其後的“取消議員資格案”即證明了這一點。雖然現屆立法會中仍存在個別的“本土派”議員，但長遠來看，此類政黨很難說有任何政治前途。

### 三、香港政黨影響政治體制的制度性渠道

《香港基本法》在限制政黨政治的同時，又默認了香港政黨的存在，形成了一個“半政黨政治”的制度空間。<sup>17</sup> 在這個“半政黨政治”的制度空間下，香港政黨並非制定政策的政治組織，在不同程度上，它們的主要功能是影響、監督和制衡政府(當權者)，代表和反應社會上不同的聲音和利益，而它們的主要目標是取得立法會的議席和贏取群眾的擁護。<sup>18</sup> 即是說，香港政黨雖然不是制定政策的政治組織，卻能夠以多種途徑影響政府的決策，從而影響香港特區政治體制的運作。就制度層面而言，香港政黨影響政治體制的途徑主要有：

#### (一) 立法會

在香港特區行政、立法和司法三權之中，只有立法機關真正向政黨政治開放，因而立法會成為香港政黨活動的主場。自香港回歸以來，立法會的政黨化傾向愈來愈明顯，沒有政黨身份的獨立議員也愈來愈罕見，即便是功能組別議席也多由政黨成員佔據。進入立法會後，香港政黨便可通過行使立法會的職權來影響特區政府的運作，這類職權包括：制定、修改和廢除法律；審核、通過政府的財政預

算；批准稅收和公共開支；聽取行政長官的施政報告並進行辯論；對政府的工作提出質詢；就任何有關公共利益問題進行辯論；同意終審法院和高等法院首席法官的任免；接受香港居民申訴並作出處理；依照法定程序彈劾行政長官；傳召證人出席作證。除此之外，立法會的擴權還令香港政黨有機會對特區政府主要官員提出“不信任案”，迫使被問責的官員辭職。<sup>19</sup> 值得一提的是，即使是立法會的法定職權，也有被濫用的情況，不少政黨成員借“拉布”阻擾政府議案的通過。

## (二) 特區政府

由於制度層面的障礙，政黨成員暫時無法染指行政長官職位，因而有學者認為，掌握立法會以影響行政權，是香港政黨參與決策的惟一途徑。<sup>20</sup> 但是，這種看法並不盡然準確。在香港特區現行法律制度下，政黨成員固然無法成為行政長官，但卻可接受行政長官的委任成為政府官員，從而直接參與特區政府的各種決策。前行政長官董建華在其第二屆任期推行“主要官員問責制”(Principal Officials Accountability System)，在此制度之下，司局長和其他主要官員脫離公務員身份，直接向行政長官負責，由此政黨成員可接受行政長官的委任而加入特區政府。<sup>21</sup> 在現屆特區政府，共有8位(前)政黨成員接受行政長官林鄭月娥的委任加入特區政府，他們分別是民建聯前副主席劉江華(民政事務局局长)、前民主黨成員羅致光(勞工及福利局局长)、民建聯成員徐英偉(勞工及福利局副局長)、自由黨成員陳浩濂(財經事務及庫務局副局長)、民建聯成員陳百里(商務及經濟發展局副局長)、民建聯成員蕭嘉怡(政務司司長政治助理)、自由黨成員符傳富(運輸及房屋局局长政治助理)和民主思路成員馮海容(商務及經濟發展局局长政治助理)。通過加入特區政府，香港政黨也能影響乃至參與決策。

## (三) 行政會議

香港特區的行政會議由回歸前的行政局演化而來，雖然不是正式的決策機構，卻是協助行政長官決策的機構。由於其特殊的職能，行政會議有時被稱為“內閣會議”。根據《香港基本法》第56條，行政會議由行政長官主持；行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法規和解散立法會前，須徵詢行政會議的意見；行政長官如不採納行政會議多數成員的意見，應將具體理由記錄在案。行政會議成員由行政長官自行委任，分為官守議員(特區政府主要官員)和非官守議員(立法會議員及社會人士)。其中非官守議員席位的存在也為香港政黨影響行政決策提供了制度渠道。自特區政府成立以來，歷屆行政會議中都不乏政黨成員的身影。在現任行政會議中，共有8位政黨成員，他們分別是經民聯副主席林健鋒、民建聯前副主席葉國謙、自由黨主席張宇人、新民黨主席葉劉淑儀、民主思路召集人湯家驊、工聯會副會長黃國健、經民聯副主席劉業強、民建聯副主席張國鈞。

## (四) 區議會

《香港基本法》裏並沒有明文提到區議會，但是根據《香港基本法》第97條，香港特區可設立非政權性的區域組織，接受特區政府就有關地區管理和其他事務的諮詢，或負責提供文化、康樂、環境衛生等服務。而區議會即屬於《香港基本法》規定的區域性組織，其職權和組成方式由《區議會條例》確定。由於不具備現代議會的立法和審議職能，區議會選舉所獲得的關注度和參與度遠不及立法會選舉。然而，區議會本身的一些特質也令其成為一種不可忽視的存在，譬如區議會先於立法會和行政長官實現了普選；區議會紮根於基層，區議員與本選區選民直接溝通；區議會選舉先於立法會選舉和行

政長官選舉，常被視為民心走向的“試金石”和未來政治格局的“前哨戰”。區議會可就地區居民的福利事宜、公共設施和服務的提供及使用等向特區政府提供意見，因而對香港特區的政府運作也有一定的影響。現屆區議會共有 458 個議席，絕大多數區議員為政黨成員。

#### 四、香港政黨影響政治體制的非制度性渠道

《香港基本法》在默認政黨存在的同時，又為香港政黨的發​​展設置了制度性障礙，留下一個“半政黨政治”的制度空間。這種“半政黨政治”架構迫使政黨尋求新的政治空間，政黨便將活動重心從權力核心外移，一方面充分利用立法會內沒有被限制的空間，另一方面重視街頭政治，走“群眾路綫”，通過動員社會群眾來影響政府決策。<sup>22</sup> 就非制度層面而言，不被政治體制充分容納的香港政黨影響政治體制的渠道主要有以下幾種形式。

##### (一) 媒體

如學者指出，回歸後不少香港的媒體視自己為“第四權”，是人民喉舌，是制衡政府和政客的主要力量。<sup>23</sup> 香港的媒體不僅作用於政黨，也為香港政黨所利用。概而言之，在媒體的幫助下，香港政黨影響主要以兩種方式影響特區政府的決策：一是對特區政府的具體決策進行臧否。在特區政府出台某項政策前，香港政黨往往根據本黨對政策的取態，在媒體上表達對政策支持或否定的態度，通過輿論向特區政府施壓，以達到影響政府決策的目的，如轟動一時的“西九故宮爭議”、“一地兩檢爭議”和“取消強積金對衝方案”等。二是對行政長官及主要官員的人品及過失進行臧否。為表達對特區政府的不滿，香港的反對派政黨善於把握時機，對暴露了“政治傷口”的政府官員窮追猛打，通過打擊行政長官及主要官員的個人威望來影響政府決策或拉低施政效率，如前財政司長梁錦松“偷步買車事件”、前任行政長官梁振英“UGL 事件”及新任律政司長鄭若驊“僭建風波”等。

##### (二) 街頭抗爭

香港素有“示威之都”之稱，遊行示威自然也是香港政黨向特區政府施壓的有效途徑。譬如每年的“七一大遊行”，香港政黨打出各種政治旗號，同時也提出各類經濟主張，迫使特區政府關注政黨關切的議題。譬如由“民陣”組織的“元旦大遊行”，參與遊行的人數往往被視為民間對政府滿意度的指向標。譬如每次“人大釋法”之後的“黑衣遊行”，香港政黨組織、策劃和參與遊行以表示對“人大釋法”的強烈不滿。這類遊行示威雖然很難直接改變特區政府的決策，卻能令行政長官和特區政府承受輿論壓力，乃至削弱特區政府的認受性，間接影響到特區政府的施政效率。

##### (三) 社會運動

相較於遊行示威，規模宏大的社會運動能對特區政府造成更大的壓力，因而社會運動也成為香港政黨影響政治體制的非制度途徑之一。有學者將香港特區的社會運動稱為“壓力政治”模式，即以議會拉布和廣場運動為基本形式，高度倚重廣場規模和形式，以通過對抗特區政府向中央政府傳導政治壓力。<sup>24</sup> 如 2003 年的“反二十三條大遊行”，令自由黨議員臨陣倒戈，最終迫使特區政府撤回《國

家安全(立法條文)條例草案》；如 2012 年的“反國教運動”，聲勢浩大的抗議行動迫使特區政府宣佈擱置課程指引，取消德育及國民教育科的三年開展期的規定；再如 2014 年的“佔領運動”，曠日持久的抗議行動癱瘓了香港的政治經濟中心，令特區政府顏面盡失，損傷了香港的國際形象，也導致政改方案於 2015 年 6 月 18 日遭到立法會的否決。此類社會運動無一不由政黨組織及參與。

#### (四) 諮詢文件

相比於對抗行動，諮詢文件更能體現香港政黨與特區政府合作的一面。事實上，為了使政黨主張轉換為政府決策，香港政黨可通過意見書、建議書、研究報告等諮詢文件向特區政府建言或獻計，表達對特定議題的主張或看法，從而達到影響政府決策的目的。如民建聯就特區政府財政預算案、香港旅遊業持續發展、香港特區兒童政策、粵港澳大灣區規劃、香港安老服務計劃、漁農業持續發展等議題發表了多項研究報告；經民聯就特區政府財政預算案及政改方案發表了意見書和建議書；民主黨就行政長官的施政報告、特區政府的財政預算案以及政改方案發佈了建議書和研究報告；公民黨就香港患病兒童權利、綜合社會保障援助、“一地兩檢”、少數族裔兒童教育、公共交通策略、特區政府財政預算案、強積金對衝等議題發表了意見書和研究報告。此類諮詢文件雖然無法直接轉化為政府決策，卻能成為特區政府決策的參照物。

#### (五) 司法覆核

近年來，評論界指責香港法院有擴權的傾向，也有學者將司法擴權視為行政無法主導的原因。<sup>25</sup>實際上，這種擴權與司法覆核被濫用有關。如學者指出，愈來愈多政治勢力(尤其是反對派)、社會團體和個人運用司法覆核手段挑戰特區政府，當作既有維護自身利益的目的，也有旨在衝擊政府威信的意圖。<sup>26</sup>由於政治主張不獲特區政府支持，或者反對特區政府的特定決策，不少反對派政黨選擇將政治爭議呈交法院，令行政機關面臨立法和司法的雙重壓力。終審法院前常任法官列顯倫曾公開譴責司法覆核被濫用的情況，其以三個案件為例說明司法覆核被濫用的事實，即學聯前常委梁麗幗及常州居民郭卓堅就政改諮詢提司法覆核、無綫電視就政府建議增發 3 個免費電視牌提司法覆核以及東湧居民朱綺華就珠港澳大橋環境評估提司法覆核。列顯倫認為，司法覆核不應被用來挑戰政府政策，法庭只關注法律，而不關注政策。<sup>27</sup>廉政專員郭文緯亦撰文批評司法覆核被濫用，指出利用法律援助下的司法覆核來挑戰政府決策的不合理之處。<sup>28</sup>此類司法覆核即使無法直接改變政府的決策，也能通過冗長的司法程序拉低政府的施政效率，從而令行政無法主導。

### 五、香港政黨對政治體制的影響：實證考察

明確了香港政黨的法律地位、政治體制對香港政黨的政治預期及香港政黨影響政治體制的渠道後，我們可以初步理解香港政黨在香港政治中的地位和作用，因而也能就香港政黨對政治體制的影響作相對公允的評估。如上所述，香港特區的政治體制為行政主導制，而行政主導要求凸顯行政機關在制定和推行政策中的主導作用，因而只要最終的政策、決策、決議、法案等符合特區政府的意願——不論其是否符合多數政黨的意願——都可視為滿足了行政主導的要求，因而有利於行政主導制。由此，

我們可以根據最終的政策、決議、決策及法案等是否符合政府或政黨意願來衡量香港政黨對行政主導的影響。大體而言，最終決策是否符合政黨或政府意願可分為四種情況：

第一種：最終決策符合政府意願，也符合多數政黨意願。在這種情況下，特區政府在作出任何決策前，都會事先與各大政黨商議，瞭解主要政黨的立場，並徵詢多數政黨的意見，在取得基本共識並達成相對成熟的方案後，再將方案交予立法會表決，最後方案經立法會多數議員表決通過。這種情況即屬於學者所主張的“共識政治”<sup>29</sup>，政府與政黨合作，通過溝通、對話、談判、互諒互讓，在共識中推行政府政策。這種做法能夠爭取立法會的支持，確保最終決策符合政府的意願，因而有利於行政主導。2010年“政改方案”的通過即屬於這種情況，為確保政改方案能夠在立法會通過，特區政府於立法會表決前接納民主黨的改良方案，爭取到民主黨在立法會內的支持票，從而令政改方案獲立法會2/3多數通過。

第二種：最終決策符合政府意願，但不符合多數政黨意願。在這種情況下，特區政府在推行某項有爭議的政策時，未經與多數政黨協商或達成妥協，即強行將政府方案交付立法會表決，或僅對少數政黨進行遊說，或由中央出面對建制派議員施壓，利用政府法案在點票方式中的優勢，令政府法案在立法會中勉強以簡單多數通過。這種決策雖然不符合多數政黨的意願，卻能凸顯行政長官及特區政府在決策中的主導性，是“強行政主導”的體現，因而也有利於行政主導。值得指出的是，這種做法雖然能夠彰顯行政主導，卻容易給人留下“盛氣凌人”或“剛愎自用”的觀感，從長遠來看，不利於行政與立法關係的和諧。特區政府在處理“二十三條立法”“國民教育科”“2017年政改方案”“一地兩檢方案”等都曾面臨“強推”及“硬銷”的指責。

第三種：最終決策既不符合政府意願，也不符合多數政黨意願。這種情況可以分為兩種情形：一是政府與政黨均有意就特定議題作出努力，但由於政府無法與多數政黨達成妥協，令政府的提案在立法會內遭到否決；二是政府與多數政黨均有意推行某項政策，但由於少數政黨議員的在立法會內“拉布”，令政府的提案無法交付表決，最終被無限期擱置。在這種遊戲中，沒有真正的贏家，特區政府與多數政黨都是輸家：政府由於無法主導決策而喪失主動權，多數政黨由於無法達成目的而止步不前。這種“雙輸”的局面是一種政治僵局，對香港特區的政治體制和香港社會都損害巨大。2015年6月18日政改方案遭到立法會否決即屬於前一種情形，特區政府固然因政改方案被否決而顏面盡失，多數政黨亦不能從香港政制止步不前中獲益，雙方的期望都以落空告終。立法會中日漸頻繁的“拉布”即屬於後一種情形，少數議員刻意發表冗長辯論，令得到多數議員支持的法案無法交付表決，使得特區政府和多數政黨成為輸家。

第四種：最終決策符合多數政黨意願，但不符合特區政府意願。這種情況可以分為三種情形：一是特區政府在提案之前未與多數政黨達成共識，多數政黨在立法會內聯合否決不受歡迎的政府提案，如2011年，特區政府罔顧多數政黨的反對，向立法會財務委員會申請60億港元撥款以申辦2023年亞運會，該撥款申請因遭到財務委員會高票反對而未獲通過；二是議員對有過失的政府官員提“不信任動議”，動議獲多數政黨的支持而被立法會通過，最終迫使政府官員在壓力之下主動辭職，如2000年，立法會通過對捲入“居屋公屋短樁事件”的房屋署署長苗學禮和房委會主席王葛鳴的不信任動議，迫使王葛鳴引咎辭職；三是立法會議員就由特區政府提出的涉及公共開支、政治體制或政府運作的法律草案提出修正案，為防止議員提出的修正案獲得立法會通過從而變相肯定議員對政府草案的自由修正權，特區政府被迫主動提出相同內容的草案或修正案，最終的法律草案符合多數政黨的意願，

卻不符合特區政府的意願。<sup>30</sup> 這些情形雖然至少滿足了多數政黨的意願，不至於導致政黨與政黨的“雙輸”，卻令特區政府陷入被動，既不利於行政主導，也會挫傷政府的管治威信。

一言以蔽之，當最終的決策結果符合特區政府的意願，不論其是否符合多數政黨的意願，都可視為有利於行政主導；當最終的決策結果不符合特區政府的意願，不論其是否符合多數政黨的意願，都可視為不利於行政主導。縱觀香港回歸以來的政治實踐，最終的決策結果並不總是符合特區政府的意願，因而評論界慨歎“行政無法主導”。然而，局面並沒有糟糕到時刻都處於“政治僵局”的程度。這一點可以香港回歸後的立法成功率(Legislative Success Rate)為佐證：實證研究表明，自1998年至2013年，香港特區的立法成功率平均為55.60%，最高值為2004-2005年度的69.23%，最低值為2005-2006年度的42.31%。<sup>31</sup> 因而，對於香港特區的政治體制亦不必過於悲觀。客觀而言，行政無法主導，其中固然有政黨的影嚮，但責任並不全在政黨。歸根結底，香港政黨能否對政治體制發揮積極作用，取決於政黨與政府的合作意願和合作程度。既然政治體制賦予了行政機關主導性的地位，那麼行政機關就應主動擔起主導的責任，處理好與立法機關的關係，在出台政策前與各大政黨溝通和妥協，減少政策出台及執行的阻力，令香港政黨成為政治體制中的建設性力量。

## 六、結語

在《香港基本法》的憲制框架下，香港政黨得享有限的活動空間，雖然暫時無法染指行政長官職位，卻仍能通過各種制度性和非制度性渠道影響政治體制的運作。當多數政黨與特區政府立場一致時，政黨會對行政主導制產生積極影響，而當多數政黨與特區政府立場對立時，政黨就會對行政主導制產生消極影響。香港政黨能否在政治體制中發揮積極作用取決於政府與政黨的合作程度。在當下的香港，政黨的存在有其必要性，且政黨化早已是一個不可逆的過程，行政主導需要多數政黨的配合，這要求行政長官及其領導的特區政府為處理好政府與政黨的關係作出更大的努力，充分利用《香港基本法》賦予的憲制地位，爭取將香港政黨轉化為積極的建設性力量。

### 註釋：

- <sup>1</sup> 劉兆佳：《行政主導的政治體制：設想與現實》，載於劉兆佳：《香港二十一世紀藍圖》，香港：香港中文大學出版社，2000年，第1-36頁。
- <sup>2</sup> 田飛龍：《香港憲制再檢討：行政主導抑或三權分立？》，載於朱國斌：《香港特區政治體制研究》，香港：香港城市大學出版社，2017年，第139-159頁。
- <sup>3</sup> 章小杉：《香港特區政治體制研究文獻綜述》，載於朱國斌：《香港特區政治體制研究》，香港：香港城市大學出版社，2017年，第267-285頁。
- <sup>4</sup> 周平：《香港的政黨與政黨政治》，載於《思想戰綫》，2004年第6期；馬進保、朱孔武：《“一國兩制”下的香港政黨制度》，載於《廣州社會主義學院學報》，2007年第3期；曹旭東：《論香港特別行政區行政主導

- 制》，載於《政治與法律》，2014年第1期。
- 5 劉兆佳：《香港社會的政制改革》，北京：中信出版社，2016年，第348頁。
- 6 曹旭東：《香港政黨政治的制度空間》，載於《法學》，2013年第2期。
- 7 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。
- 8 曹旭東：《香港政黨與良性政治：憲制與法律的視角》，香港：三聯書店，2016年，第38頁。
- 9 同上註，第41頁。
- 10 馬嶽：《港式法團主義：功能界別25年》，香港：香港城市大學出版社，2013年，第127頁。
- 11 姬鵬飛：《關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)〉及其有關文件的說明》。
- 12 同註6。
- 13 陳欣新：《香港行政主導體制研究》，載於一國兩制研究中心主編：《〈香港基本法回顧與前瞻研討會〉論文集》，2007年，第223-233頁。
- 14 劉兆佳：《香港的民主化道路》，載於劉兆佳：《香港社會的民主與管治》，北京：中信出版社，2016年，第3-22頁；馬嶽：《混合型政體與過渡疲勞：香港個案》，載於《新社會》，2012年8月號。
- 15 馬嶽：《混合型政體與過渡疲勞：香港個案》，載於《新社會》，2012年8月號。
- 16 同註8，第140頁。
- 17 同註6。
- 18 劉兆佳：《沒有執政黨的政黨政治》，載於劉兆佳：《回歸後的香港政治》，香港：商務印書館，2013年，第160-199頁。
- 19 程潔：《香港憲制發展與行政主導體制》，載於《法學》，2009年第1期。
- 20 俞莉華：《“基本法”框架下香港政黨現象——以對“行政主導”的影響為視角》，載於《中國商界》，2009年第9期。
- 21 何建宗：《基本法秩序下的政治委任官員與公務員》，載於《原道》，2015年第3期。
- 22 同註8，第70頁。
- 23 劉兆佳：《回歸後的香港政治》，香港：商務印書館，2013年，第153頁。
- 24 田飛龍：《香港社會運動與〈基本法〉變遷》，載於《中國法律評論》，2015年第3期。
- 25 同註19，第49頁。
- 26 同註23，第148頁。
- 27 《列顯倫轟反對派濫用司法覆核》，載於《大公報》，2015年12月3日，第A7版。
- 28 郭文緯：《濫用司法覆核及法援制度 社會蒙受極大損失》，載於《中國日報》，2017年5月15日。
- 29 陳弘毅：《行政主導概念的由來》，載於《明報》，2004年4月23日至26日。
- 30 根據《香港基本法》第74條，立法會議員提出的法律草案，凡涉及政府政策者，須在提出前得到行政長官的書面同意。這一條款極大地限制了立法會議員提出政策草案的可能性。然而，有爭議的是，立法會議員就政府草案提出的修正案是否受到《香港基本法》第74條的規管。特區政府反對議員以修正案的方式擴充立法權限，因此竭盡所能阻止立法會議員就政府草案提出的修正案被立法會通過。見劉兆佳：《局部民主化困境重重》，載於劉兆佳：《香港社會的民主與管治》，北京：中信出版社，2016年，第57-74頁。
- 31 See B. C. H. Fong: *Executive-legislative Disconnection in Post-colonial Hong Kong*. China Perspectives, 2014, (1).

新網路力量：《2014 年度香港特區政府管治評估報告》，2014 年，載於 [http://www.synergynet.org.hk/download/policy-studies-zh/governance-zh/201401153411\\_b5.pdf](http://www.synergynet.org.hk/download/policy-studies-zh/governance-zh/201401153411_b5.pdf)，2018 年 7 月 22 日訪問。