

第六章 從殖民地到特區——香港回歸前後之政制變遷

香港這塊「借來的時間，借來的地方」，在經過英國百餘年的統治之後，最終回歸了中國。然而在九七之後，港督雖然已正式成為歷史名詞，卻並未改變香港在殖民地時代以「行政為主導」的政治體制。繼英國總督之後，特首代之而起成為香港特區最高行政長官；然而，此一主權的轉換並未伴隨全面的制度的興替、並未能使香港特區政府乃至特首獲得更多自主的空間。相反的，反而處處受到來自於來自中共中央的制約，回歸的時間愈長，香港特區政府乃至特首就愈是無法跳脫「京官治港」的諷刺，何以致此？是由於殖民地時期政制體制所殘留下的制度因循？亦或者是香港在回歸中國後，特首及特區政府無法突破來自中共高層的壓力所致？這種種疑問，我們或許可以在了解香港制度變遷的同時得到解答。



第一節 殖民時代的行政立法關係與制度殘餘

簡單說來，香港的政治體制主要可以分為行政、立法與司法三大部分，其中又以行政為主導。英國在統治香港時，一直存有一種過客心態，長期以來，英方的對港政策都是重經濟利益而輕忽政治層面的發展；有論者認為英國「從未認真地去嘗試實行非殖民地化或讓香港走向某種『內部自治』的道路」。¹與英國其他殖民地不同的是，英方從未懷有讓香港獨立的準備與打算，直到香港必須回歸中國的十數年之前，港督及港英政府也不願提供香港市民知識以及制度上的工具，來掌握自己的命運。而在長達一個半世紀的時間裡，港英政府一直以「中央集權」的方式在運作，將香港的政治權力集中在港督、以及行政和立法兩局的官員和議員的手中。

為了遂行對香港的統治，英國並未將其政治架構直接照搬照抄到香港，而是將統治權集中於港督之手，讓以港督為核心的行政系統主導一切。因此，固然港督的施政一切以母國利益馬首是瞻，英國卻不需直接經由倫敦操控香港事務。當時的行政局是港督進行政務諮詢的最重要機構，並負有掌握民情的功能；²行政局的部份成員由立法局議員兼任，可同時為政策護航，這代表以往經過行政局預審程序之後提到立法局的議案，很少會被立法局所拒絕通過，³行政與立法部門配合良好，政務推行可謂相當順暢。

港英時期的香港政制體制可稱之為「諮詢性的政府」(government by discussion)⁴，也就是以英人為主體、以行政為主導、有系統的地將中國社會中具

¹金耀基，*中國政治與文化*(香港:牛津大學出版社，1997年)，頁21-45。

²港英政府時代的行政局議員一般由擔任行政局主席的港督挑選，報告倫敦後再由國務大臣批准。委任的議員中，有身份為港府公務員的官守議員(意即正在擔任某種官職之意)，以及屬於非公務員的非官守議員。早期的行政局僅有官守議員，至1886年才設有兩名非官守議員。這些非官守議員原本皆為英資大亨，隨著華人社會的經濟力量日益壯大，華人議員的數目也增加。

³羅永祥、陳志輝，*香港特別行政區施政架構*(香港:三聯書局，2002年)，頁45。

⁴G.B Endacott, *Government and people in Hong Kong 1841-1962*, (Hong Kong: Hong Kong University press, 1964), p.229.

有代表性的精英、來吸納進入權力決策機構；此種方式一方面預防性地消除了社會上對港英政府可能產生的對立性力量，一方面形成了中英精英共治(synarchy)的形式與形象，金耀基將此稱之為「行政吸納政治」(administrative absorption of politics)。⁵透過此種吸納社會上政治能量的動作，使香港成為一個「非政治性」的社會、從而減少政治爭議並獲致精英對香港發展的共識，這使得香港在英國統治時期以來，一直無法發展出有力的政治團體或具有全港代表性的政治人物。

1984年以前，香港就一直維持著這一種無民主亦無自由選舉的權威政府模式。⁶也因此，港督在治理香港時，首要注重的，不是民意的歸向，而是英國政府的利益所趨，港英政府的政策原則上不會遭遇太多（或者說遭到來自大規模的、組織性的）民間力量的反彈，這使得香港社會的民意動向與社會發展與乃至民主進程在英國統治時期，均並非港督所必須考量的第一要件。

此外，在立法部門方面，港英時代設置的立法局，主要功能是配合各行政部門施政所需的立法工作，雖然所有的香港法例均必須在立法局當中通過，但港英時代早期的立法局其實較像是一個諮詢性組織，其諮詢功能多過於一個真正監督與通過法例的機構，而港督則擁有對立法局的絕對控制權。⁷立法局議員鮮少會運用權力為難政府，有些議員更視其議員職位為榮譽職銜；很少會認真發會監督政府的責任；不難理解，當時的議會政治並不活躍。香港末代港督彭定康認為香港這樣的政治制度至多只能在官方決策的過程當中加入少許為當地考量的成分，因為這些行政局與立法局議員的身分是上層階級的代表，他們的角色就是讓整個運作過程合法化，這些工商界人士對於迎合上意已經習以為常。對此，彭定康在他的回憶錄說道：「這樣的體制骨子裡仍然是披著謙卑商量外衣的溫和威權

⁵施逸銘，**中共對港政策之研究：1997~2000**，政治大學政治研究所博論，90年，頁62~63。

⁶Ming K. Chen, ed., *Precarious balance: Hong Kong Between China and Britain, 1842-1992* (Hong Kong: Hong Kong University press, 1992), p.254.

⁷一來，《英皇制》中規定：立法權屬於港督，立法局只是一個協助立法的角色；二來則是因為在1985年以前，所有的立法局議員皆是由港督委任，被委任者又都是一些大企業家、銀行家…等社會賢達與菁英人士，他們與官方大多“沆瀣一氣”，少有與政府間的意見分歧，即便有，也多會偏向與政府溝通解決。

統治」。⁸

然而，隨著英國的即將撤出香港，此種威權統治的模式也開始在 1980 年代中期逐漸有了轉變。姑且不論背後成因為何，1984 年，港英政府發表了一份關於代議政制發展的綠皮書，接著宣佈於 1985 年舉行立法會的間接選舉，⁹1992 年並實施了行政立法兩局分家的政策...。這一連串的政制改革，使香港步履蹣跚地邁入了代議政治的時代。

港英政府一步步開放包括區議會、立法會的直接選舉席次，使香港內部民主派的勢力開始出現並逐漸上揚，民主派要求政府推動各種選制的進一步革新，以達到深化民主的目的，而這股勢力在近年來也廣受香港市民的支持。可以看到，後港英時期的政制改革是英國在殖民地末期推動非殖民化(decolonization)下的表現，此舉固然無法使英國在離開香港前完全開放直接選舉，但卻出現在回歸前數年產生了一個較為活躍的立法局，也確確實實地為香港注入了更多民主化的成分。

香港立法局至 1980 年代開始增添了代議政治的內涵。雖然港英時期選出的議員無法以「直通車」的方式，¹⁰繼續影響香港政局，但九七之後，香港立法局議員的組成仍產生了質變，並且進一步地影響了立法局的生態與運作模式。可以說，今日的立法會已不若以往那般等同於行政權的附屬品，這種地位的轉變，也直接撼動了過去行政——立法兩權之間相濡以沫的關係，使過去殖民地政府所習慣的管治模式開始面臨了挑戰。

⁸彭定康，**東方與西方——彭定康治港經驗**（台北，時報出版社，1998 年），頁 40。

⁹羅永祥、陳志輝，**香港特別行政區施政架構**（香港：三聯書局，2002 年），頁 54。

¹⁰1993 年，中英雙方開始就政治制度的轉變進行長達 17 個回合的談判，談判焦點多半集中在功能組別與選舉委員會上面。英方建議以最高票當選（first-past-the-post）的選舉方式遭到拒絕，中方則提出所謂的「直通車制度」(through-train)以為妥協。所謂「直通車」，就是要使 95 年選出的立法會議員，能夠繼續任期直到回歸後兩年；這一方面意味著中共必須接受 95 年所使用的選制；但中方同時提出一個要求：那就是中英雙方必須成立一特別委員會，來決定哪些議員擁有搭「直通車」的資格，這代表中共將在主權交替時篩選部分立法會議員，最後此一制度並未成功。彭定康，**東方與西方——彭定康治港經驗**（台北，時報出版社，1998 年），頁 80~110。

第二節 回歸後的行政立法關係

整體而言，香港特區政府大致遵循了過去以行政為主導的體制，延續行政權獨大的局面。並且，由於香港的政制體制僅僅限縮在小規模的改革，而未見全面性的翻轉（香港人至今仍舊無法透過直接選舉來選出行政長官與全體立法局議員），致使港英時代的威權體制並未全然土崩瓦解。然而，香港特區政府原本以行政為主導運作模式仍舊遭到相當程度的挑戰。

筆者認為，從某方面來說，雖然香港行政權為主導的架構已經難以抵抗來自立法會的力量，使特區政府較港英時期更能貼近民意；但由於香港立法會的權力也因歷經釋法而遭受擠壓，因此，雖然回歸後的行政立法關係變的較為緊張，但香港立法會要能跳脫過去「行政主導」的格局，扮演關鍵力量仍有其困難。這也就衍伸出下列兩項結構性因素，可說明何以香港特區政府始終無法跳脫中央干預的原因：

一、一個益行被動無助的香港立法會：

殖民時代，港督對立法局的直接掌握使其無需憂慮立法局議員可能會刁難或杯葛法令的通過，因為當時的立法局幾乎沒有任何實質的憲制權力，行政權與立法權皆由總督所獨攬；但香港回歸中國後，引入部分直選的立法局開始有了自己的生命，立法與行政兩者之間的關係逐漸異化，對原本的運作型態帶來相當大的衝擊。

由於這些由選民直接授權的議員相較於過往的委任議員，更為重視立法局的權責，希望立法局能真正發揮、擔負起監督政府施政的功能；並且，這些議員皆相當重視市民的反應。當遭遇到爭議性較大的議案時，行政機關必須努力遊說立法議員支持政府，如此一來，行政部門無可避免的必須做出讓步，從而也增強了立法局的強度。

這就是說，現今的香港立法局生態與體制使香港特區政府與行政長官在推動議案時，不能夠不去考量到議員的意見與立場，立法會也不再單純的做為替行政部門背書的工具。然而，頗堪玩味的是，許多時候，當香港立法會議員之意見與中央政策相左時，特區政府與行政長官往往仍是趨向與中央同調的，何以致此？

筆者認為，此現象的產生除了因為特首的權力基礎源自於中央的授權之外，一方面亦是由於長期以來殖民地時期的制度因循所致，而兩者之間則有相互纏繞的關係——由於港英時期港督大權獨攬的「中央集權」、加上香港長期以來對社會與經濟迫切的渴求壓過對政治民主的改革聲浪；使得港英政府得以在沒有政客的狀況下，促進經貿發展與體制的運行。這樣的殖民文化與心態造成政府部門習慣了殖民體制下配合宗主國（昔日的英國，今日則為中國）的利益為依歸，而是以回應人民為優先；這是立法會的角色不突出的原因之一。加以香港特首與立法會的選舉時常被視為一種半封閉的選舉，中共中央所能掌握的部分遠遠超過香港公民所擁有的權力，兩者相互纏繞下的政治現實使香港立法會所能發揮的力量依舊有限。

此外，「人大釋法」的結果，更使香港立法會在政制發展上僅能扮演一個被動與配合的角色。因為，在2004年釋法之後，香港立法會的對政制改革的「提案權」已經遭受剝奪；在審查行政長官所提交的法案時，即使能以全體議員三分之二的高門檻通過，仍須經由行政長官的同意，然後才有機會將政制改革的修正案提報北京當局核准或備案，由此可以看出，香港立法會在今後的政制發展上，恐怕只能扮演被動配合的角色。

然而，即便如此，香港立法會以及民間力量對於香港的政治仍有著不能輕忽的作用。立法會裡享有民望的議員往往會運用輿論的壓力乃至訴諸國際視聽來突顯議題；這也使得今日之中國已不能如昔日的英國那般毫不掩飾地強壓香港接受其決策。縱使我們在此三次釋法過程當中，仍可見北京力量的展現與斑斑斧鑿的

痕跡，但其多半是以較為隱晦且迂迴的方式達到其目的。無論是真心或假意，中共中央甚至也會以香港民主派政黨乃至民意作為施政參考，而此舉也使得香港特首與特區政府的角色彷彿夾心餅乾、處境變得更為困難。

二、港督與特首的角色異質性：特首必須兼顧中央與港人的期待，順翁心卻逆婆意

港英時代，英人所採用的威權統治，旨在使之不受任何侵擾及民選制度的衝擊；回歸後，香港人得以任用“食香港米、飲香港水”的港人擔任最高行政首長，不再需要由與香港毫無關係、由英國政府委派來港的港督來進行治理的工作；其行政會議也較以往的行政局更能掌握民情。此種制度的轉變象徵著雙層意涵：一、是香港特首應是維護香港高度自治的捍衛者，代表香港市民與本土利益；二、是香港特首的權力來源不只來自更上層政府，更有民意做為後盾。

但這樣的特首與特區政府，是否能夠對公眾社會產生更多的反饋？更有助於塑造獲回應公共需求？答案卻未必是肯定的。質言之，香港特首是由間接選舉選出，這種小圈子選舉畢竟並未給予香港人民太多選擇的空間，人民也沒有可以使用選票來支持或反對特首治理的力量。從這個角度看來，特首所需顧慮的不是民意的歸向，而是中央的意向；¹¹因為，除了香港立法局的選制主要在落實香港特區的行政主導權所產生的影響之外，香港特首的產生方式也與其日後的施政表現息息相關。香港大學亞太所所長王家英認為：「香港內部特別是工商界、傳統的左派對於全面普選有保留。而工商派、商界可能會擔心過快的民主化會使香港更快地走向福利主義；傳統左派又擔心全面開放普選，以他們在民意上的支持度，反而會讓香港的政權受到民主派的控制，所以各方面都有一些疑慮和保留。他們去跟中央溝通和討論相關問題的時候，可能就會把一些局部的利益凌駕於香港整

¹¹香港行政長官在港人治港的原則下既然不能如殖民時代由中國國務院委派官員來治港，再加上推動直選並非短時可行，故採行了間接選舉團制；擁護間接選舉者認為其好處是有助於平衡社會上各方面的利益；但反對者則將之視為是一種「小圈子」的選舉，將普羅大眾的聲音排除在選舉過程之外。

體民主化的問題之上。」¹²

不可諱言地，此種選制所透露出的更深層的意涵在於來自中共中央的影響力，由於選舉團委員會的人士泰半是由工商金融界、專業界、政界...與中共中央往往保持的良好的關係，在中共「以商圍政」的政策下，立場也多半向中共中央傾斜；特首一方面要面對來自中央上層長官的直接壓力，又必須討好港內的利益（功能）團體，其施政方向難以避免的會受到來自中央的制肘。

承上，香港特首之產出方式乃至於其背後的諸多支配性力量，非但無法使特區政府的角色較以往的港英政府更為貼近各方民意，反而還會在施政上遭遇到更多來自中央政府的制約。這是對於香港特區政府的一大挑戰，如何在民意壓力與北京當局之間取其平衡，達到香港人民的期待，不僅考驗著特首的政治智慧，也挑戰著中共中央的彈性與耐力。

平心而論，雖然香港的公民意識已經逐漸抬頭，港人也時常藉由街頭運動或立法會選舉來表達對政治的觀感。但直至目前為止，香港還沒有機會以穩健的腳步，去培養並帶動自己對政治文化的自信心，也沒有一個較為穩定而有效的反對力量，來獲得與維持其政治目標。港英時期所謂的“行政吸納政治”在回歸之後似乎轉變為“立法平衡政治”；這是由於縱使立法局已無法完全為行政部門所收編，但由於現行的立法局選舉仍有間接選舉的組成部分，¹³使香港特區的選制仍舊起了落實行政主導的配合效果，可以說是港英時期港督權力獨大的延續。也使特首得以在立法局裡掌握平衡的力量，不至於全盤無法掌控。

¹²大紀元，2006年7月20日，「陳方安生將成立小組研究香港民主政制」，<http://www.epochtimes.com.tw/bt/6/7/20/n1392284.htm>

¹³香港立法會的組成立意在於體現香港整體社會的縮影，為了讓不同背景、不同行業的人士能在議會中擁有代表權，香港在回歸之後的第一、二屆立法局選舉，都是分別由功能界別、分區直選以及選舉委員會選出。其中功能界別的存在，使社會上能創造財富及較為保守的階級可以在立法局當中獲得相當的席次來保障其力量，這些功能界別所選出的資產階級精英份子，往往認為唯有穩定才是保障香港的唯一不二法門，因此時常與推動直選的民主派人士壁壘分明，擔心改革將使香港出現“泛福利主義”，影響到香港政經情況的穩定。

如此看來，現今的香港特區政府與港英政府一樣存有統治上的「合法性危機」。當特首的施為與民意期待有落差時、立法局又出現相左的力量時，或者特首過於趨向中央意志而罔顧市民期待時，特首就會遭遇到來自民間與立法會力量的聯合反撲（例如董建華任內因 23 條立法而爆發的五十萬人大遊行）。如此一來，不僅會對香港政府及首長的公信力造成一定程度的打擊、也會使中共對特首的能力與香港政情感到疑慮。

