

香港特區行政主導體制與政治發展探討

林媛*

在“一國兩制”原則和《基本法》的指導下，香港特區政府建立了行政主導體制，既保留了回歸前港英政府高效運作的特色，又迎合現代政府治理模式變革的潮流。簡單來講，行政主導就是在行政、立法和司法三種權力架構中，行政權力居於主導地位，在香港體現為以行政長官為代表的特區政府在權力架構中的優勢地位。從總體上看，回歸後特區政府的管治道路並不平坦，雖然通過《基本法》奠定了確立行政主導體制所需要的制度和法律基礎，但是，如何順應政治形勢的變化，發揮行政主導體制的管治功效，卻成為一個迫切需要研究的課題。本文從分析香港特區自身的行政主導體制的特色入手，關注香港政治發展進程中的一些現象，嘗試探討影響未來政治發展方向的兩個重要問題。

一、香港特區行政主導體制的特徵

時至今日，在制定政治發展方向和民主開放速度等問題上，行政主導儼然是處理政治紛爭的金科玉律，其政治地位神聖而不可侵犯，而且預示著對日後的政治發展和公共行政改革的路向都將產生深遠的影響。香港的政治發展專責小組在其第二號報告書中，清楚表達了下述觀點：“行政主導是特區政治體制設計的一項重要原則，是體現國家主權的重要表徵。任何方案必須鞏固以行政長官為首的行政主導體制，不能偏離這項設計原則。”¹

* 澳門科技大學博士研究生

1. 香港特區政制發展專責小組：《政制發展專責小組第二號報告書：〈基本法〉中有關政制發展的原則問題》，2004年4月，第37頁。

特區的行政主導體制是從殖民地時期行之有效的“總督獨裁式的行政主導管治模式”過渡而來的，但又與其存在本質的區別。在英國對香港實行的一百多年的殖民統治中，殖民地政府的權力都源自其宗主國的賦予，而賦予權力的程度也就決定了殖民地政府進行管治的自主程度。²當英國的殖民政策從“直接統治”調整為“間接統治”後，殖民地獲得的自主權力逐漸擴大，但是無論殖民地獲得多大程度的自主權力，宗主國都始終掌握著可以進行干預、控制和支配的關鍵權力。受英女王委派前往香港掌管統治權的最高長官——總督，也被授權擁有至高無上、不受殖民地內部制度制約的權力。總督不僅通過英女王的授權享有全部的行政權力，而且享有部分的立法權力，全面管理香港的政治、經濟與社會發展。鑒於港英政府對殖民地人民實施管治的外來屬性，殖民地政府的管治行為不是以當地人民的同意或選擇為基礎的，從而不需要考慮通過佔有民意而獲得其合法性。當時的立法會雖有一定的民選成分，但只是作為輔助總督的諮詢機構。因此，由總督領導的殖民地政府的權力結構呈金字塔形，其管治方式具有專制的性質，造成殖民地政府和社會之間的權力關係只是一種自上而下的指令式關係，而不存在自下而上的制約機制，使總督管治處於“絕對主導”的地位。

回歸後，在港英政府時期行之有效的行政主導管治模式沒有被削弱，反而得到了鞏固。從形式上看，特區以行政長官制為代表的行政主導體制維持了回歸前總督制的一些有效做法，當然本質上兩者存在著根本的區別。從產生方式上比較，特區的行政長官是由代表各界別的選舉委員會選舉產生的、由中央人民政府任命、對中央人民政府和特區負責的特區首長和特區政府首長，有一個職能健全的特區政府輔助其工作。從權限上比較，根據《基本法》的規定，行政長官沒有立法權，只享有制定行政法規的權力，這清晰界定了行政與立法的權限。從行政與立法的關係看，特區立法會作為民意代表的機構，比回歸前的立法局享有更大更實際的權力，特區立法會有彈劾行政長官的權力，有迫使行政長官辭職的權力。因此，行政與立法之間的關係由殖

2. 徐克恩《香港：獨特的政制架構》，北京，中國人民大學出版社，1994年，第2頁。

民統治時期的“絕對主導”調整為一種“相對主導”的狀態，體現出更明顯地制衡關係。行政主導治理模式的延續保障了行政長官建立管治權威的權力需要，為回歸後塑造特區政府的管治威信奠定了制度和法律基礎。

在《基本法》中體現的行政主導，既有歷史淵源，又有理論依據，更是一種原則精神，儘管在法律的條文上並沒有出現“行政主導”這樣的字眼的，但通過《基本法》的條文，不難判斷出行政主導的設計思路。中國人民大學許崇德教授也曾明確指出：“行政主導在基本法上並沒有這句話。但是它的各條條文，反映了行政主導的體制。行政主導應該是行政長官駕馭三權之上。”³行政長官既是特別行政區政府（行政機關）的首長，領導特區政府，又是特別行政區的首長，代表特別行政區。在法律地位上，行政長官具有一定的凌駕性。

在權力架構中，行政長官及其領導的特區政府共同行使的行政權與立法會掌握的立法權之間保持相互獨立和相互制約的關係。行政長官對立法機關通過的法律有相對否決權，並決定是否簽署法案。行政長官有權依照法律規定的程序解散立法會。由於行政長官及其領導下的政府對立法會行使立法權有一定的制約機制，立法會在行使立法權時，就需注意和顧及到政府對有關立法的立場。此外，行政還參與立法程序。⁴在整個程序中，某些重要環節不是由立法機關，而是由行政部門（行政長官或者政府）負責完成的。主要表現在向立法機關提出的法案是由政府擬訂的；而立法機關通過的法律、預算必須經行政長官簽署、公佈，方能生效。法律還明確規定，政府提出的議案應優先列入議程。在整個過程中，反映出行政機關的重要性。

行政與立法之間除了相互制約，也存在一定的平衡關係。在香港特別行政區設有行政長官的決策性諮詢機構，即香港的行政會議，就是一個具有特殊功能的機構。行政會議的成員包括政府的主要官員、立法會議員和社會人士。這就使得行政長官在作出決策前，能夠聽取

3. 許崇德：“行政主導就是要特首駕馭三權”，載《大公報》，2004年4月30日，A5。

4. 立法程序是指法律從起草直到生效的過程。

和了解到立法會的意見，使行政長官所作的決策可能反映各方的意見，平衡和協調各方的利益，說明香港特別行政區行政與立法之間存在著互相配合的關係。

“一國兩制”原則和《基本法》也有效地協調了中央政府與特區政府的權力分配，特區政府享有高度的自治權，從而保障了行政主導的運作成為可能。在中央與特區關係之間，行政長官是一個連接點，起到承上啟下、上通下達的作用。也就是說，中央通過行政長官對特區實行管轄，特區通過行政長官承擔對中央負責的責任。同時，享有高度自治權力的特區政府通過選舉權的逐步開放，使行政長官和立法會都享有高度的合法性與認受性，使行政、立法與司法權力得到進一步充實與完善。

總之，行政主導體制的確立保障了以行政長官為核心的行政權在執政中居於主導地位並保障政權的順利運作，保障了回歸後特區政府施政的順利開展。

二、有關行政主導與政治發展的爭議

對於行政主導的認識，理論界一直存在著針對幾個原則問題的爭議，一是行政主導是否為《基本法》的立法原意；二是行政主導的內涵是甚麼；三是實行行政主導可能帶來的政治影響。在香港的政治實踐中，一樣存在著爭議。由於回歸後行政主導的效果不彰，釐清理論與實踐中的困擾，對香港未來政治發展的影響深遠。

有學者認為，回歸後的香港特區政府實際是處於一種三權分立的狀態，沒有能突出地表現行政主導。按照行政主導的原則，當行政與立法存在矛盾的時候，應該是行政長官說了算，但香港的實際往往是按照互相平衡、互相制約的三權分立的狀況去解決。⁵從曾出現的立法會成立調查委員會；立法會議員提出對特區主要官員的不信任動議；

5. 許崇德：“行政主導就是要特首駕馭三權”，載《大公報》，2004年4月30日，A5。

終審法院的違憲審查等等情況可見一斑。因此，香港的行政主導是處於甚麼狀態，是需要進行研究和思考的嚴肅問題，也反映出香港特區《基本法》實施的程度。

對於行政主導的內涵，蕭蔚雲教授曾提出：“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，它不是內地實行的人民代表大會制，也不是香港原有的總督制，而是一種新的以行政為主導的政治體制，也就是行政長官制。”蕭教授指出，香港特區的政制是世上獨有的，不同於美國的三權分立的總統制或英國的議會制。一方面，行政長官是香港特區的首長，其法律地位高於行政機關、立法機關和司法機關，這和典型的美國三權分立，行政機關、立法機關和司法機關是平行的三權鼎立不同。另一方面，行政會議不但有政府的主要官員參加，而且有立法會的議員，這樣就可以使行政與立法之間，加強溝通，互相配合，協調分歧。所以行政與立法之間，不但有互相制約，而且有互相配合，並且突出了這種互相配合，這是香港特區政治體制與三權分立體制的又一不同之處。⁶

香港必須實行行政主導體制，而不是三權分立的制度，也是考慮到與中央政府的關係。香港大學法律學院陳弘毅教授在“行政主導概念的由來”一文中指出，強調行政主導是與肯定中央政府對香港的權力相關。陳教授引用了港澳辦副主任陳佐洱的講話“特區政治體制必須以行政為主導，除了這種制度是經實踐證明行之有效外，最重要的是只有行政主導的政治體制，才能做到《基本法》規定的行政長官對中央負責。無論是立法主導還是三權分立制度，都無法做到這一點。”⁷

中央政府的主觀願望是通過《基本法》，在香港特區建立一個類似內地政權的威權型強勢政府，以便於控制和維持香港社會的穩定。但在實際運作中，行政一直無法真正主導，政府掌握大量的行政資源和權力，卻未有好好地運用，而立法、司法機關頻頻越權，導致政府的

6. 蕭蔚雲“論以行政主導的香港特別行政區政治體制”，載蕭蔚雲著：《香港基本法》，北京，北京大學出版社，2003年，第829-834頁。

7. 陳弘毅“行政主導概念的由來”，載《明報》2004年4月23日，A40版。

權威受損。香港的張炳良教授認為，根據《基本法》的設計，特區政府實質上是一個威權型的政府。殖民地時期的“行政主導”是建立在官僚行政專權、議行合一及行政吸納的政制基礎上。總督代行宗主國統治之權，由高官輔助執政，而行政立法兩局議員皆由總督任命。如是，各安其位，體制穩定，高官不會去挑戰總督的權力，行政局議員不會與高官對立，而立法局議員也不會以制衡或抵制行政為要務。《基本法》的政治設計希望維持行政主導的傳統，但議會舉行選舉後，再難返回原有殖民地式的行政立法融合制，但如何協調兩者，以穩定行政立法關係，《基本法》卻留下空白。而且行政主導，缺乏對政府監督機制的設計，由於不是執政黨的政治，反對政府政策的政黨將會被逐漸邊緣化。況且，在矮化議會及邊緣化政黨的前提下，更會激發民選政治精英、行政官僚精英及委任政治精英之間的對立。⁸

選舉的開放，促進了政黨的蓬勃發展。香港出現了政黨政治之勢，但尚無政黨政治之實，使行政與立法之間的關係出現了許多變數。從理論上分析，行政機關成為強勢或弱勢的可能如下：最強勢政府是特首得到立法會佔大多數的政黨或政治聯盟的大力和穩固支持；最弱勢政府是在立法會出現了反對特首的佔大多數的政黨或政治聯盟；中度強勢政府是特首能和立法會中大多數議員維持合作的關係，並組成鬆散的執政聯盟，而立法會中有佔大多數的政黨或政治聯盟，願與特首合作，在個別政策中協商、討價還價，分享政治權力；中度弱勢政府是指立法會中並沒有任何佔大多數的政黨或政治聯盟，而只有不同小型政黨和獨立議員，政府須在個別政策上進行遊說，爭取到多數議員的支持。⁹在現實的運作中，立法會中的民主派受制於《基本法》，永遠不可能成為執政黨，也許只能成為永遠的反對黨，政府雖然可以得到親中黨派的支援，但也需要不斷地遊說和爭取，才能促使治港政策的通過，不得已一直在中度弱勢向中度強勢中徘徊。政制發展專責小組第二號報告也提到，“行政與立法機關每每只能互相制衡，但不能做到充分互相配合的情況，加上在現行制度下，行政長官在立法

8 《明報》，2002年6月13日，D12。

9 陳弘毅“基本法設計 未保證強勢政府”，載《明報》，2004年4月24日，B16。

會中沒有固定的支持，以致對行政主導及施政效率造成不良影響。”¹⁰ 在現有的制度下，行政長官與立法會之間的不協調關係與生俱來。一方面法律規定了行政權的顯著性，另一方面立法會的民意代表性隨著直選席位的增加而不斷增強。如果直選產生的議員的民望和認受性凌駕於行政機關的領導人，立法會可行使其對法案和財政預算案的否決權癱瘓政府的運作。¹¹ 這種擔心是存在的。

在香港長期爭論的有關政制檢討的實質內容，一直圍繞著如何實現行政長官和立法會的全民直選。選舉制度的改變，是解決行政與立法關係中內在矛盾的一種選擇，也有可能引發出更深層次的問題。根據香港《基本法》第45條第2款規定，“行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達致一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。”由於沒有明確的時間表，就帶給民眾無限的遐想。從權力來源的角度來說，行政長官最終需要由中央政府任命並授權，需要向中央政府負責。中央政府對行政長官的權力授予是保障行政主導體制成為可能的基礎。如果民選的行政長官候任人無法取得中央政府的信任，將會引發嚴重的憲政危機，直接破壞了行政主導體制的基石。關於立法會普選方面，有學者提出，“港人治港”與“高度自治”就是要使回歸後的香港朝民主政治方向發展；這種民主政治也可概括為“自由自治的港人政治”；為達此目的，立法機構必須確實能夠代表民意和監督制衡行政機關的運作，而要做到這點，議員一定要通過普遍選舉制產生。¹² 現階段政府都無法取得大多數的政黨或政治聯盟的大力和穩固支持，立法機構的議員全面普選後，政治生態將更加複雜，如果沒有設立良好的機制，如何保障政府政策的通過與治理的順利推行？這是擺在政府面前的一個現實問題。

10. 香港特區政制發展專責小組：《政制發展專責小組第二號報告書：〈基本法〉中有關政制發展的原則問題》，2004年4月，第22頁。

11. Yashi Ghai, *Hong Kong's New Constitutional Order: The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*, Hong Kong: Hong Kong University Press 1999, pp. 292-302.

12. 鄭海麟：“七一遊行實踐了主權在民理念”，博訊網 <http://peacehall.com/news/gb/pubvp/2003/08/200308220241.shtml>。

針對種種訴求，中央通過“人大釋法”表明，在兩個選舉辦法是否需要修改的問題上，要由特區行政長官向人大常委會作出報告，由人大常委會確定，確認了行政長官對香港的政改具有啟動權。2007年3月26日，香港特區政制事務局局長林瑞麟在立法會政制事務委員會會議上表明，由各界人士組成的策發會已經就香港政制發展進入實質討論階段。當局將於7月1日後推出政制發展綠皮書，羅列出三個主流方案諮詢公眾，最後由政府糅合成一個終極方案。政府會尊重市民和立法會的意見，而行政長官曾蔭權亦會把港人意見忠誠地向中央反映。¹³香港特區政府日前公佈了《政制發展綠皮書》，開始公眾諮詢。《綠皮書》綜合了過去不同團體及市民的意見，重申和釐清了有關原則，關於普選路線圖及時間表，及行政長官和立法會的選舉辦法提出了多個方案。希望經過市民的廣泛討論，有助於對政制改革釋疑止爭，減少內耗，回到《基本法》規定的基礎上，推動香港政制向普選的最終目標邁進。

通過中央政府與特區政府的部署，政治改革的關鍵在於作為行政權力代表的行政長官如何在政治生態改變中仍能維持主導地位？如何權衡立法機關的有效監督或越權干擾？如何權衡政治發展並維持政府的高效運作？共識政治時代已經結束，社會氛圍正逐漸轉變，特區的政治文化與政治參與模式亦慢慢改變。香港未來管治發展須正視的問題，包括新政治生態下“行政主導”的空間與形式、政黨政治的前景、如何爭取社會上及政治上的廣泛支持進行政治改革等等，都是需要從理論和實踐的層面進行深入研究的課題。

三、行政主導體制下香港政治發展需關注的問題

在“一國兩制”和“港人治港”政策的鼓勵下，香港市民從傳統的對政治的疏離態度轉移為積極關心公共事務和參與政治活動、批評政府的施政。香港政治的新環境可以概括為：議會政治成為本地政治生活

13. 請參閱“第三屆香港特別行政區行政長官選舉”新聞報導，<http://news.sina.com.cn/z/hkelection/index.shtml>。

的主要舞臺；民選議員與政黨領袖成為政制內的主角；政治力量佈局由原來的官商共治演變為官員、商界、政界(政黨、議員)與公民社會互為牽制；體制外的政治行動，如示威抗議、媒體輿論、民調政治等越來越多，使管治環境變得錯綜複雜。為了適應政治發展的新形勢，鞏固行政主導的管治，需要關注兩個重要問題。

(一) 立法與行政的內部矛盾

隨著立法會直選議席的不斷增加、政黨政治的迅速發展，民眾政治熱情的高漲，參與型民主政治的特色愈來愈明顯。民眾積極參與立法會的選舉，使立法會的認受性不斷提高，但與此同時，立法會與行政機構的關係日趨複雜，是否會衝擊行政主導的優勢呢？

隨著選舉制度漸次取代委任制度而成為政治權力的分配方法，行政機關亦陸續失去組成和支配立法機關的權力。1995年之後，立法局已取消了官守和委任議員的設計，全部議員經由功能團體、直接選舉和選舉委員會選舉產生。¹⁴換言之，選民已取代總督擁有產生立法機關的權力。“意味著行政機關不能在仗著人為制度來控制或主導立法機關的意志或決定，而需改為透過現實政治的操作來組成親政府的議會聯盟，以維持其施政的順暢。由於立法機關不再在憲制上從屬於行政機關之下，並取得自主和對等的地位。”¹⁵

劉兆佳教授也注意到《基本法》的政制設計，一方面試圖維持原有行政主導，壓抑政黨的發展，但同時又引入選舉產生的立法機關以穩定人心。問題的關鍵在於，立法會可以透過行使實質的否決權，制衡

14.《基本法》規定了首三屆立法會的組成方式，詳情如下：第一屆（1998-2000）分區直接選舉 20 個席位、功能界別選舉 30 個席位、選舉委員會選舉 10 個席位；第二屆（2000-2004）分區直接選舉 24 個席位、功能界別選舉 30 個席位、選舉委員會選舉 6 個席位；第三屆（2004-2008）分區直接選舉 30 個席位、功能界別選舉 30 個席位。《基本法》訂明，如有需要修改 2007 年以後立法會的產生辦法，須經立法會全體議員 2/3 多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。從席位的鋪排也顯現出漸進式民主化的特點。

15. 李彭廣“行政主導成歷史，分掌政權勢出現”，發表於“前車可鑑——香港的管治研討會”，2004 年 5 月 8 日，請參閱 <http://www.hkpri.org.hk/governinghk>。

特區政府的施政。雖然《基本法》規定的議席分配模式試圖使特區政府的施政可以得到多數票的支持，但這些支持票不是必然的，因為立法會內的政黨必須要回應支持者的訴求。這種新政治形勢下，特首不能再依靠政治中立的公務員應付日常施政，故行政長官有需要組織自己的政治力量，調節管治方式。¹⁶

從理論上分析，民主開放的選舉使立法議員的代表性和認受性增強，對行政與立法之間預先設計的“相對主導”關係帶來一定的衝擊，意味著政府無法得到立法機關的穩定支持，從而在一定程度上影響政府的執政效果。由於政府在立法會沒有固定的聯盟，每次有法例要通過，政府都要遊說立法會議員。在其他實施代議制國家，行政首長可憑藉其所屬政黨在立法機關佔據的席位而取得一定的支持，但香港的行政長官沒有政黨背景，政府施政固然得不到立法會議員的當然支持。在這種困境下，行政長官甚至問責官員需要花費精力針對逐個政策或法案向議員進行遊說，使行政工作日趨政治化，從而產生不利行政機關平穩施政的可能。

香港的特殊性還進一步表現在，由於現行《基本法》的規範和行政主導原則的要求，立法會議員無權參與政策的制定，只能對政府既定的政策作出監察和回應，議員提出的法案也受到條件限制。在實際的運作中，難免出現立法議員在行政主導的框架下沒有“創議權”而無所作為的可能。有些議員為了向選民交代，可能發展為“完全的反對派”，凡是政府提出的政策和法案一律批評，或是提出一些不切實際的動議吸引傳媒的注意。如果惡性循環，必然會出現議員的監督無的放矢，政府的政策推行舉步為艱，令立法與行政的關係日益緊張。

立法與行政的矛盾激化程度取決於民主開放的步伐。香港的政制改革和民主化進程，必須以《基本法》為基礎，循序漸進地穩步推進。劉兆佳教授早前曾指出，香港的經濟雖然表現優異，其教育水平亦高，但其整體的政治及社會經濟環境卻是不利於快速實行民主化的。

16. “高官問責制始作俑者，萬能博士強調變乃常態，重整管治勢在必行”，載《文匯報》2002年6月22日，香江聚焦A05版。

一些重要的民主政制不成為有實際意義的選擇的因素，是因為政治社群感的薄弱、既有利益分子不願意依據群眾型的民主規則來參與政治遊戲、民主領袖的弱小及其缺乏群眾基礎、中國既有利益集團對“過分民主化”的反對與群眾對政治的冷漠與懷疑態度等狀況存在。¹⁷ 經過回歸十年的考驗，香港市民的政治意識得到了歷煉，對民主的追求有了更深切的認識。

2004年9月12日舉行的第三屆立法會選舉，成為香港有史以來以最為民主的方式選舉立法會議員。2007年的特首選舉，也引起了學者對香港大眾政治文化轉變的關注。在一定程度上可以證明漸進式的民主正逐步被香港市民接受，香港市民在政治生活中已經形成了相當程度的理性與比較成熟的民主素養，通過自己的努力正逐步邁向真正的民主社會。從而也為政府提供了調整和轉變的時間，在民主漸進成熟的過程中，儘快完善體制上尚存的立法與行政不協調的地方，在推動民主選舉的同時，調整行政主導管治模式並鞏固其治理的功效。

（二）政黨政治的衝擊

20世紀80年代以前，香港幾乎沒有甚麼政治參與，殖民地時期的政制體系中也沒有設計公民參與的渠道，自上而下的管治模式使封閉運行的權力統治仍能保持一定的穩定性。在這樣的政治社會條件下，不可能產生制度化的參與。香港社會在經歷了百多年的殖民統治中，政治參與一直都是權力精英和技術官僚的特權，市民參與政治的意願不受重視。隨著非殖民地化政策的推行，地方行政改革等政制開放政策的實施，點燃了香港居民的政治參與的熱情，逐漸開闢了一條制度化的參與渠道。在政治參與的形成和發展過程中，推動了壓力集團轉化為政治團體，再由政治團體轉化為政黨。

代議制改革是香港政黨的催化劑，尤其是1991年的立法會直選，不僅催生了一批政黨，而且激發了政治力量組織政黨的熱情。¹⁸ 主要

17. 劉兆佳《香港的政制改革與政治發展》，香港，廣角鏡出版社，1988年，第108頁。

18. 周平《香港政治發展：1980-2004》，北京，中國社會科學出版社2006年，第147頁。

是因為選舉後香港政治生態的轉變，令政治精英感覺有組織政黨的必要。¹⁹ 直接選舉的啟動，將政治權力的大門逐步向社會開啟，壓力團體改變了從外部向政府施加壓力的方式，努力通過選舉的途徑進入政治體系內部，從一種反建制的力量轉化為建制力量，轉變為政治團體，為政黨的成立奠定了基礎。隨著選舉政治的發展，香港的政黨得到了不斷地發展，隨著政黨在政治舞臺上日益活躍，香港的政黨政治拉開了序幕。目前，活躍於政治舞臺的政黨主要包括民主建港聯盟、民主黨、自由黨、民主民生協進會、香港協進聯盟、公民黨等，且進入了發展的穩定期。香港政黨的規模都不大，而且絕大多數政黨的組織都很鬆懈，缺乏紀律性，但政黨的政治態度卻相當明朗，已形成了較固定的行為模式。目前，香港政黨政治的內容主要有幾個方面：(1) 推動選舉，爭奪議席；(2) 整合利益，反映民意；(3) 監督和制衡政府，影響政府政策；(4) 培養政治精英，製造政治明星；(5) 進行政治動員，引導市民參與；(6) 傳播政治文化，實施政治社會化。²⁰ 由於現在政黨政治已經在香港生根發芽，政黨代表著不同社會集團的利益並得到一定的擁護者，在立法會又擁有不同比例的議席，因此，政府的決策要獲得社會的一致支持，不再是一件容易的事情。

由於制度設計上的限制，香港的政黨發展也有一定的局限性。一方面是直選的議席數量有限，使任何一個政黨都不能通過選舉來執掌香港的政權，而只能淪為議會中的反對黨。另一方面，香港的政治架構是行政主導，現行的行政長官選舉尚未完全開放，且當選的行政長官未必需要與政黨掛勾，也限制了政黨的發展。政壇元老鍾士元發表回憶錄中曾對香港回歸後的政治困局有深刻的描劃，並且提出了一個解決方案：“重重困局，化解之道應該是引入政黨政治，由各政黨提名競選行政長官發表其治港政綱，然後由港人投票選舉，贏得選舉後委任符合條件的主要及高級官員協助他管治特區。如此，行政長官和他的主要及高級官員才能同心合力，推行他在競選時所倡議而選民支持的

19. 黃文娟《香港的憲制與政治》，臺北市，國家發展基金會，1997年，第208頁。

20. 周平《香港政治發展：1980-2004》，北京，中國社會科學出版社，2006年，第7-8頁。

政策。”²¹這是一種值得參考的思路。也有人士建議政府可以召開有廣泛代表性的各界峰會，尋求社會共識，以之作為管治基礎，便能有效行使權力，無懼議會的制衡。《基本法》對未來的政治發展附有檢討的機制，香港統治精英和廣大市民應該抓住這個契機，通過深入地研究，設計出一個既符合香港政治文化又可以為中央政府接受的方案。

鑒於特區政治體制的獨特性和新穎性，在政治體制內仍有待改善的不足。《基本法》所規定的香港的未來政治體制，可以說是經過一連串妥協後的作品，反映出中央政府設計香港未來的政制仍留有一定的空間。從回歸十年的經驗分析，行政主導是適合香港長遠穩定發展的體制。香港在未來的發展中仍需鞏固並發揚行政主導體制的特色，行政長官在這個體制裏扮演舉足輕重的角色。他雖然透過選舉產生，但不是由立法機關選出的，而是由代表不同利益集團的選舉委員會產生的。行政長官既沒有普選作權力基礎，在立法機關更缺乏黨派的支持。可能的局面是特首和立法會各自為政，互相牽制，造成嚴重的內耗。行政部門和立法部門都會抱怨沒有足夠權力實現有效管治，政治制度內在的先天缺陷在未來不斷放大而會造成的困境實在不容忽視。

香港回歸祖國十年，面臨著社會形勢與政治局面的改變，必須要建立一套與之相適應的新的政治主張和治理模式。在探索的過程中，特區政府面對著愈來愈曲折的管治困境，香港人也承受了來自經濟轉型的痛苦、身份認同的折磨、以及對民主的渴望等壓力。因此，建立一套各方認同的新的政治方案是當務之急，而所有付出的努力都是值得的。

21. “政治體制不改有效管治無望”，載《明報》2001年10月7日，A2版。

