

特別行政區行政主導制的價值目標研究 ——以香港特別行政區為例

朱世海*

《香港基本法》沒有提到“行政主導”這四個字，姬鵬飛在 1990 年 3 月向第七屆全國人大三次會議所作的《關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)〉及有關文件的說明》報告中也沒有提到“行政主導”四個字，而只是指出，香港特別行政區政制“以保障香港的穩定繁榮為目的”，“必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展；既保持原政治體制中行之有效的部分，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。”¹ 全國人大法工委副主任李飛在 2004 年 4 月 8 日於香港的演說中指出：“特區的政治體制保留原政治體制行之有效的部分，主要表現在行政主導。”² 這可視為對姬鵬飛上述講話的腳註。行政主導制有繼承歷史傳統的因素，但主要是基於現實需要的考量，從根本上說是人為設計的結果。選擇行政主導制的動因首先是為了抵制英國推行議會主導制，抵制議會主導、維護國家主權和領土完整是採取行政主導制的邏輯起點；其次，行政主導制是有效的管治體制，管治效率的提高，有利於保持香港的繁榮和穩定；再次，行政主導不是行政專制，立法權、司法權對行政權也有必要的制約，公權力在不易為非的前提下發揮保障港人權利和自由的作用，為回歸以來行政主導制的堅持和運作提供最重要的正當性。

一、三重價值目標的結合

香港特別行政區實行行政主導制的價值目標包括三個方面，即維護主權和領土完整、保持香港的繁榮和穩定，以及保障港人權利和自由，三者是辯證統一的關係，並構成香港特別行政區行政主導制確立和運作的價值目標體系。

(一) 維護主權和領土完整

國家主權，是國家的最重要屬性，是國家在國際法上所固有的獨立處理對內對外事務的權力。主權不可分割，不可讓予。主權是國家最主要、最基本的權利，是國家所固有的。主權作為國家的固有權利，表現為三個方面：對內的最高權、對外的獨立權和防止侵略的自衛權。中世紀晚期，布丹在其 1576 年出版的《國家六論》一書中，明確提出主權觀點，並認為主權包括：立法權、宣戰和締結和約的權力、政府官員的任命權、最高裁判權、赦免權、要求臣民和公民服從的權力、鑄幣和度量衡的選定權、徵稅權等八項內容。領土完整是國家領土主權的表現，領土完整是個法律概念，而非單純的地理學概念。如果一國的領土遭到肢解、分裂、侵佔，當然就破壞了該國的主權。依照“一國兩制”方針，香港特別行政區是在統一的中華人民共和國的主權下實行高度自治。香港特別行政區享有高度的自治權，但它仍然是中國主權國管轄下的地方行政區域。這種高度自治不僅不能脫離國家主權的支配，而且只有在確保國家對香港特別行政區享有和行使主權的前提下才能得到實現。在香港特別行政區政治體制設計問題上，以及在中央與地方關係處理上，都要考慮如何實現國家主權。維護主權和領土完整是香港特別行政區行政主導制的價值目標，該價值目標是通過抵制議會主導和堅持中央領導這兩條路徑實現的。

1. 行政主導制能夠有效抵制議會主導

英國在知悉中國將在 1997 年收回香港後，決定在香港推行“非殖民化”³，搞代議制民主。港英政府在 1980 年 6 月發表《地方行政的模式》綠皮書，提出在市區及“新界”設立若干區議會，區議會中將設有民選議席，這標誌着港英政府正式開始在香港推行“非殖民化”。1981 年港英公佈《地方行政白皮書》和《區

* 中央社會主義學院港澳台教研室主任、副教授

議會條例》，對地區施政做出重大改革，設立地區管理委員會，把地區諮詢委員會改為區議會。“以設立地區管理委員會和區議會為主要內容的香港地方行政計劃，是英國自香港撤退前推行的‘非殖民化’計劃的第一步，為以後推行‘代議制’改革鋪設了道路。”⁴ 1984年7月，港英政府發表《代議政制在香港的進一步發展》綠皮書。綠皮書在引言中指出，主要目標是要“逐步建立一個政制，使其權力穩固地立根於香港，有充分權威代表港人的意見，同時更能直接向港人負責。”⁵ 為了達到上述目標，綠皮書建議在未來數年間對立法局、行政局的職能和產生方式進行一系列改革。同年11月公佈的代議政制白皮書，確認了綠皮書提出的政制改革的目標和方向，並建議把非官守議員從按社會功能劃分的組別中甄選出來的辦法發展成一個正式的代議制度，以便從每個按社會功能劃分的選民組別中選出一名或多名代表，出任立法局議員。根據1984年的代議制改革計劃，香港立法局在1985年首次進行了選舉，包括選舉團選舉和功能組別選舉。1985年立法局選舉“是香港開埠以來首次的立法局選舉，雖然它只是部分實行間接選舉，但它畢竟是立法局引入選舉成分的開始，其意義是非常重大的。不僅開創了香港政制發展歷史的新篇章，而且也成為了香港‘代議政制’發展的新里程碑。”⁶

《中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明》(以下簡稱“《中英聯合聲明》”)的簽署和生效，更加堅定了英國在香港玩弄“非殖民化”的決心，加快推行代議制的步伐。港英政府在1987年進行了政制檢討，公佈了《1987年代議制發展檢討綠皮書》，提出1988年立法局引入直接選舉的建議，但受到很多方面的反對。1989年“六四”政治風波以後，英方對港政策，朝着與中方不合作的道路越滑越遠。英方曾單方面中斷聯絡小組會議達3個月之久，並縱容輿論鼓吹英國繼續“租界”香港，反對中國1997年之後在香港駐軍，還縱容少數人進行顛覆中國政府的活動；又炮製具有凌駕地位的《人權法案》，拋出旨在分化港人的“居英權”計劃，甚至要求中方修改《香港基本法》，直到彭定康拋出“政改方案”，企圖把立法局變成權力中樞。彭定康在1992年任港督之後，在立法局所作的題為《香港的未來：五年大計展新猷》的施政報告中，全盤推出他的政改方案。彭定康企圖通過改變香港的行政主導制，把立法局搞成權力中心，以使將來的行政長官不是向中央政府負責，而是向香港的立法機關負責。該方案動搖了1984年《中英聯合聲明》、1990年《香港

基本法》的基礎，並改變了香港的政治結構和這些法律文件規定的香港1997年後政制發展的空間。⁷ 雖然由於中國政府和很多港人的反對和抵制，港英政府的一些願望沒有實現，但政改使立法局發生一些變化。彭定康拋出政改方案後，為加緊推行代議制，在1993年1月12日出席了立法局答問會議時透露，英國樞密院已正式通過修訂《英皇制誥》和《皇室訓令》，允許立法局主席不由總督兼任，改由立法局議員直選產生。1993年1月19日，立法局歷史性地首次以直選方式選出施偉賢為主席，杜葉錫恩為代理主席，港報稱之，這是標誌着立法機關獨立於行政機關的里程碑。1994年3月，立法局單獨設立秘書處，用以取代過去與行政局合在一起的兩局議員辦事處。1995年的立法局選舉取消了委任議席，使全部議員由直選或變相直選產生，立法局主席由議員互選產生，從而將立法局與行政局徹底分開。“1995年，末代總督彭定康更把行政、立法分家，使可起到協調行政、立法關係的行政會議頓失去其原先設計的作用。”⁸ 分析港英大力推行“代議制改革”的目的，可以分為基本目的和最高目的兩個層面。基本目的是提高港人的政治欲望，造就鼓勵市民參政的形勢，從而使一向高度集權的殖民地政制受到衝擊。短期而言，這種衝擊對英方不利，但從長遠而言，這種衝擊可以避免一個高度集權的制度落到中方手中，而被後者順利使用。⁹ 最高目的是使立法局逐步變成決策中樞，以使香港未來的行政首長不是向中央政府負責，而是向立法局負責，以把香港推向獨立或半獨立的道路。其實，這是符合英國長期以來的對港政策。撒切爾夫人在1983年1月的日記中寫到，她自己已經對英國政府的目標作過一些根本性考慮。鑒於中英之間的磋商缺少進展，英國一定要發展香港的民主架構，以在短期內完成獨立或自治的目標，就象曾在新加坡所做的那樣。¹⁰

中國政府對港英的用意心知肚明，如果搞立法主導制，議員為了得到選票傾向於遷就選民的利益，而香港政治生態複雜，反中勢力強大，外部敵對勢力又參與其中，立法主導制不僅不是維護國家主權和領土安全的最好選擇，而且在如此複雜的政治生態下，還可能給國家主權和領土完整帶來危害。此外，根據“一國兩制”的原則和《中英聯合聲明》的內容，香港特別行政區享有高度自治權，在國家主權方面，中央政府放棄了司法終審權、稅收權，而且香港立法會有立法權，全國性法律只有個別在香港實施。在這樣情況下，“國家主權除由駐軍體現外，只有對行政長官的任命權是最具象的載體”，如果香港實行立法主

導制，行政長官由立法會選舉產生，那麼就不利於國家主權的實現，而“行政主導正是體現和維護國家主權的必要形式。”¹¹ 1982年4月，鄧小平在會見英國前首相希思時說：“香港的主權是中國的。在這個前提下，由香港人，包括在香港的外國人管理香港。我們新憲法有規定，允許建立特別行政區，由香港人自己組成政府，不管是華人，英國人或其他人都可以參加。”¹² 當然，由香港人推選出來管理香港的人必須“由中央政府委任”。眾所周知，在英國統治香港期間，香港的事情基本上是英國人說了算，香港人沒有多少發言權。中國恢復對香港行使主權之後，實行“港人治港”，這是香港居民在自己當家作主的道路上邁出的有重要意義的一步，也是香港民主建設的一個里程碑。對於港英加速推行“非殖民化”的行為，中方自然不可能逆來順受，中國政府不接受彭定康的政改方案，並取消所謂“九七”立法會“直通車”，另起“爐灶”，成立了臨時立法會。¹³ “在香港政制改革的紛爭中，我中央政府遵循鄧小平的指示精神，堅決堅持行政主導制，反對在香港實行議會制，香港基本法對此明確加以規定，成功摧毀英國別有用心圖謀。”¹⁴

2. 行政主導制可以便於實現中央領導

在“一國兩制”基本方針中，“一國”體現主權關係，“兩制”是指中國內地和香港地區分別實行社會主義制度和資本主義制度，香港實行“港人治港”，高度自治。雖然香港的資本主義制度存在時間遠遠早於中華人民共和國的成立，但是自從中國恢復對香港行使主權，就改變了原來“一國”內單一的社會形態。中國是單一主權國家，只有一部憲法、一個中央政府，雖然《香港基本法》中明確有“港人治港”、高度自治，但這些管治權或自治權都是中央政府依法授予的。“香港特別行政區享有高度的自治權、獨立的行政管理權、立法、司法和終審權，但並非表示香港特別行政區有一個主權立法機關。香港特別行政區政府是一個地方政府，並不享有主權。”¹⁵ 國家主權屬全體人民，由最高國家權力機關及其執行機關也就是全國人民代表大會及其常務委員會和國務院代表人民和國家行使。香港的法律地位是中華人民共和國主權國內的省級行政區域，與其他省級區域一樣，香港也必須堅持和接受中央政府的領導，這是國家主權的要求和體現，也是作為特別行政區的香港對中央政府應盡的政治責任。從香港的角度出發，中央政府的領導也是必要的。鄧小平曾就指出：“切不要以為香港的事情全由香港人來管，中央一點都不管，

就萬事大吉了。這是不行的，這種想法不實際。中央確實是不干預特別行政區的具體事務，也不需要干預。但是，特別行政區是不是也會發生危害國家根本利益的事情呢？難道就不會出現嗎？那個時候，北京過問不過問？難道香港就不會出現損害香港根本利益的事情？能夠設想香港就沒有干擾，沒有破壞力量嗎？我看沒有這種自我安慰的根據。中央把甚麼權力都放棄了，就可能會出現一些混亂，損害香港的利益。所以，保持中央的某些權力，對香港有利無害。”¹⁶ 香港實行“一國兩制”，並不等於中央把甚麼權力都放棄了。故此，針對所謂部分港人擔心中央政府“干預”的說法，鄧小平坦率地指出：“不能籠統地擔心干預，有些干預是必要的。”比如，“要把香港變成一個在‘民主’的幌子下反對大陸的基地，怎麼辦？那就非干預不行。”¹⁷ 所謂“干預”問題，不是一般問題，它涉及“一國”原則，涉及中央政府同香港特別行政區的關係。根據鄧小平的構想和《香港基本法》的規定，香港回歸後將實行“港人治港”、高度自治。但是，正如鄧小平所說：“自治不能沒有限度……‘完全自治’就是‘兩個中國’，而不是一個中國。”¹⁸ 既然香港是中國的香港，是中華人民共和國獨立主權下的一個特別行政區。因此，保持中央政府對香港的某些權力，在某些重大問題上進行干預，不僅必要，而且天經地義。香港特別行政區政體的設計必須考慮如何便於中央對香港的領導、以實現國家主權。

“強調行政主導是與肯定中央政府對香港的權力相關的。”¹⁹ 在香港行政、立法、司法三機關中，立法會的成員由本地選舉產生，不需要經過中央政府任命，只向選民負責，無法實現中央的領導。香港擁有獨立司法權，終審權屬於香港特別行政區終審法院，終審法院可根據需要邀請其他普通法適用地區的法官參加審判。香港特別行政區法院的法官，根據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的推薦，由行政長官予以任命。²⁰ 這樣司法機關也無法成為中央政府領導香港特別行政區的抓手。最後，在香港政制架構內，只有以行政長官領導的行政機關可以成為貫徹中央政府意旨的政權機關。在這種情況下，如果搞立法主導制，讓以行政長官為首的行政機關由立法會產生，行政長官就處於從屬立法機關的地位，行政長官就不用理睬中央政府，也不用執行《香港基本法》第48條規定的“中央人民政府就本法規定的有關事務發出的指令”。“在地方實行立法主導，容易產生地方主義，無法從根本上確保維護國家主權。香港為例，當特別行政區立法會的意志與國

家意志一致時，國家意志可以得到有效的體現，但這種一致性必須得到體制及制度上的保障，而不能建立在人為因素的基礎上。在立法會議員全部由選舉產生的條件下，國家意志在立法層面可能要面對地方民意的挑戰。”²¹ 如果是這樣，中央政府的領導就很難得以落實，單一國家主權也不能得以很好體現。

與立法主導制不同，行政主導制是以行政長官為核心的行政機關為公共權力中心的一種政治體制，這體現在兩個方面：一方面以行政長官為核心的政府政治上無須倚賴立法會。因為在行政主導制下，不但行政長官不是由立法會選舉產生，而是由一套獨立於立法會議員選舉方法之外的辦法來選出，由中央政府任命，而且政府主要官員由行政長官提名，並經中央政府任命，與立法會及選民也沒有關係，即使立法會議員對某位官員提不信任案，在法律上也不具有任何效力。另一方面，行政長官權高位重，以行政長官為核心的行政機關的權力相對於立法會的權力處於優勢地位，對立法會的立法等活動具有重要影響。這樣“在行政主導體制下，行政機關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。因此，在地方實行行政主導體制，有利於中央對地方的管控，有利於維護國家的最高意志。”²² 正如陳佐洱在 2004 年 3 月於北京舉行的基本法座談會所指出：“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。”

²³ 香港特別行政區政制發展專責小組也強調：“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”，“有利於國家行使主權，而國家在特區行使主權是透過行政長官，並且要求行政長官向中央人民政府及特區負責。行政長官是特區的首長，亦同時領導特區政府”，“要做到這樣安排要求，必須實行行政主導制度。”²⁴

（二）保持香港繁榮和穩定

根據錢其琛的記述：“在中方就基本法起草工作聽取英方意見過程中，英方曾向中方極力推薦過香港的行政主導政體。中方也認為，這種體制適合香港的實際情況，有利於實行高效率的行政管理，保持穩定繁榮。”²⁵ 穩定，具有壓倒一切的意義。鄧小平說：“香港的穩定，除了經濟的發展以外，還要有個穩定

的政治制度。”²⁶ 繁榮，主要指經濟繁榮，香港是國際金融中心、航道中心、貿易中心和旅遊中心，政府管治要適應經濟社會運行的需要，否則不僅難以保持經濟繁榮，還可能危及社會穩定。鄧小平所說的“穩定的政治制度”，應有兩層含義，其一是香港未來的政治制度的設計應體現歷史延續性，不是進行太大的變革，就是保留原有政制中合理的成分，如行政主導制；其二是保持政府的穩定，不是像有的國家，今天總統下台，明天內閣解散，為此香港未來需要權威政府，即行政主導制。《香港基本法》的起草者關於香港政體的設計是落實了鄧小平這個設想，行政主導制作為“穩定的政治制度”，通過提高管治效率和優化公共政策，從而保持香港的繁榮和穩定。

1. 在香港行政主導制下，管治效率得以提高

民主理念下的穩定是建立在民意獲得制度性表達的基礎上所形成的共識，因此必須建立民主的政治制度，為民意的表達提供暢通的機制保障。任何地方政治制度的選擇都要從本地的實際出發，適合自己的特點，切忌照搬照抄，香港也不例外。一切從實際出發，實事求是，是鄧小平奉行的根本思想方法。在探尋香港未來的政治制度時，他說：“我們一定要切合實際，要根據自己的特點來決定自己的制度和管理方式”，“香港的制度也不能完全西化，不能照搬西方的一套。香港現在就不是實行英國的制度、美國的制度，這樣也過了一個半世紀了。”²⁷ 在他看來，能否保持香港的長期繁榮穩定，才是最重要的，這也是我們選擇香港的政治制度時應該首先考慮的問題。

近代憲法建構了一種以自由權為中心的人權保障體制。根據公民權利實現是否需要政府和第三人干預（主要針對政府而言，下同），借鑒英國哲學家伯林在其《自由的兩種概念》一文中提出的消極自由和積極自由的區分，公民權利也可以分為消極權利和積極權利。消極權利包括生命權、人身自由、宗教自由、集會結社自由、財產權等，這些權利之所以是消極的，是因為其施加於政府及第三人的義務是消極的，也就是要求政府或第三人不採取某些行動。積極權利包括勞動的權利、文化教育權利、社會保障權等，是因為其施加於政府及第三人的義務是積極的，也就是要求政府及第三人採取某些行動。只要不侵犯他人的權利，每個人都可以自由行使自己的權利。政府為確保這種人權保障體制，要求起到“夜警”的作用，信奉“最好的政府是管得最少的政府”。但隨着消極權利向積極權利發展，改變了傳統權利要求政府衛護並確保他人不加干涉的特徵，開始轉為要求政府積極的給

付以及政府資源的再分配。人們認識到僅僅讓政府消極不作為是不能夠滿足權利實現的要求，在防止政府為非的前提下，必須讓政府的權力為了公民的福祉積極運作起來。故此，現代憲法引進了社會國家的理念，過去與公民消極權利相應的“消極國家”正轉變為與公民積極權利相應的“積極國家”，曾僅僅作為“守夜人”的國家為實現國民積極權利正積極介入經濟社會生活。與此相適應，行政機關一反常態，改變過去消極被動的狀況，法定權力不斷強化，議會授予的立法權不斷增多，委任立法大量出現，從而成為最為積極、活躍的政權機關。近年來應對恐怖主義、金融危機等需要，行政機關的權力又得到擴大的機會。與行政機關擴權相比形成鮮明對比的是，立法機關的權力嚴重式微，“即便是採取立法主導(議會主導)政制模式的西方國家，行政權在實際權力運作層面上都是居於主導地位的，只是程度強弱不同而已。”²⁸ 總之，社會治理的需要及行政權的特點，決定了行政權擴張早已經成為很多國家政制發展無法阻擋的潮流。

香港政治制度的選擇，主要是從香港的實際出發。香港位居東南亞戰略要衝以及中國和世界聯繫的重要樞紐，作為一個開放自由的國際化都市，各種政治背景直接或間接影響的團體、機構和輿論工具相雜並存，人員構成複雜一直存在各種活動猖獗的異己勢力、存在着危害國家和香港根本利益的破壞力量，並且境外敵對勢力把香港作為向大陸滲透的橋頭堡。香港是一個國際金融中心、航道中心、貿易中心和旅遊中心，經濟環境瞬息萬變，這又要求行政部門能適時提出立法建議，立法機關按立法程序配合立法，這樣才能應付急劇變化的環境而實現有效管治。²⁹ 香港擁有約 700 萬人口，面積相對狹小，總面積約 1,103 平方公里，而且資源大多依賴進口，對於香港這樣被人口與資源緊張對立所困擾的社會，行政主導制適應對效率的“偏愛”。實行行政主導，就是保障特別行政區政府快速決策，提高管治效率，以適應香港社會管治和經濟國際化都市的發展需要。正如學者指出的：香港“內外交往頻繁，信息靈通，商業、金融和其他行業的活動以及政治、文化各方面的問題、錯綜複雜，瞬息萬變……更需要一個決策及時、效率較高、運作平穩、起主導作用的行政體制。”³⁰ 實踐也證明香港的行政主導制確實是適應香港社會管治需要的政治體制。2004 年，在轟動一時的“廣興案”、“涉賄陳裘大案”，以及“毛玉萍案”中，廉政公署連續受挫，其主要原因都由於被指責其查案手段違背《香港基本法》有關條款，侵犯居民通訊自由權利。在“涉賄陳

裘大案”中，廉署在陳的辦公室裝的攝像機，拍攝下陳受賄甚至點鈔的全過程，陳的受賄事實可謂證據確鑿。但區域法院法官認為廉署取證手法違反《香港基本法》，惟一可以做的是在現階段永久終止聆訊，法官甚至批評廉署的做法無恥及罪大惡極。香港行政長官於 2005 年 8 月 5 日簽發針對秘密監察的行政指令，授權四大執法部門進行秘密監察³¹，及時解決法律真空的問題。

2. 在香港行政主導制下，公共政策得以優化

公共政策是公共權力機關經由政治過程所選擇和制定的為解決公共問題、達成公共目標、以實現公共利益的方案。公共政策具有價值相關性，即與政策的價值相聯繫的是其利益相關性，多數公共政策都涉及到對以利益為核心的社會價值的分配。公共政策對社會利益格局的形成，以及利益格局的調整都具有極為重要的作用。公共政策往往要通過保護、滿足一部分人的利益需求，同時抑制、削弱另一部分人的利益需求的方式，達到調整社會利益關係、促進社會和諧的目的。公共政策具有極為敏感的社會利益效應，直接關係社會的繁榮和穩定。

限制議員個人議案和立法會內分組計票機制是行政主導制的重要制度保障，也是公共政策不被私人化和局部化的重要制度保障。《香港基本法》附件二規定：“立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過。”香港立法會議員的分組計票機制，大大降低議員的政策制訂權力，很好地避免議員個人提出的“豬肉桶”(pork-barrel)³²政策，確保公共政策不被私人化和局部化。

香港特別行政區政府在公共政策制定事項上是有專門的協助機構、人員，及諮詢制度的保障。在港英時期，行政機關就有發達的決策諮詢組織，回歸後，香港行政機關的諮詢組織制度得到繼承³³和發展，目前協助行政長官及行政機關決策的主要組織和制度的具體名稱和內容如下：其一，行政會議。香港特別行政區行政會議(簡稱行會，Executive Council, ExCo)，回歸前稱行政局，是協助行政長官決策的最高官方機構，由行政長官主持行政會議，並自行任命成員。現時共有 32 位成員，包括行政長官(主席)、15 位現職問責官員(官守成員)及 16 位非官方人士(非官守成員，其中部分人士是立法會議員)。《香港基本法》規定，行政長官在作任何重要的決策之前，均須徵詢行政會議的意見。行政長官如果不同意行政會議大多數人的決

議時，須將理由記錄在案，這是對行政長官決策的監督。曾蔭權當選行政長官後對行政會議進行一些改革，增加非官守成員，行政會議的官守成員除了行政長官和三位司長會出席所有會議外，其他官方成員(即各決策局局長)可以選擇只在會議涉及本身負責的事務時才出席，這增加非官守成員對政府決策的影響。其二，中央政策組。中央政策組在 1989 年成立，香港回歸祖國延續原體制，主要職能轉為向特別行政區行政長官、政務司司長和財政司司長提供意見。中央政策組架構精簡靈活，便於迅速按照要求進行分析和提出建議。中央政策組的研究工作，包括三位首長所指定的課題，遍及社會、政治和經濟等領域，尤其是涉及多個決策範疇的課題。中央政策組建立廣泛的社會網絡，在提供政策建議前，會諮詢各界專家、學者，特別是聽取非全職顧問的意見。行政長官每年發表施政報告，中央政策組負責統籌報告的起草工作，草擬過程中與特別行政區政府各決策局保持密切聯繫。中央政策組通過民意調查、焦點小組討論、建立社會網絡和對話交談等方式，掌握社情民意，為政府提供決策參考。此外，中央政策組以多種形式鼓勵社會上對公共政策的討論和研究，包括舉辦公開論壇，討論社會關注的課題，廣邀各地專家和學者出席，與本地公務員、專家、學者、社會人士和有關範疇的前綫工作人員交流心得與經驗。其三，策略發展委員會(簡稱“策發會”)。策發會在 1998 年成立，是從宏觀、前瞻的角度探討香港長遠發展路向的機構。策發會提供一個平台讓社會各方面能夠與政府一起探討關係到香港長遠發展的重大課題，在醞釀政策的早期吸納社會各方面的意見，集思廣益，供有關政策局參考，為以後制定具體政策提供一個基礎。策發會的工作，將提高施政的科學性、透明度、參與度和認受性。策略發展委員會由行政長官主持，其成員包括 4 位官方委員及 66 位非官方委員。4 位官方委員為政務司司長、財政司司長、中央政策組首席顧問和行政長官辦公室主任。中央政策組內設有策略發展委員會秘書處，提供研究和會議支援服務。其四，區議會(District Council)。《香港基本法》第 97 條規定，香港特別行政區可設立非政權性的區域組織，接受香港特別行政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。區議會是香港地區層次的議會，香港 18 個分區均有其區議會，每屆任期 4 年。區議會就以下項目向政府提供意見：影響地區人士福利的事宜、區內公共設施及服務的提供和使用、政府為各區制定的計劃是否足夠及施行的先後次

序和各區就地區公共工程和社區活動獲得撥款的運用。進入新世紀以來，特區政府採取一系列措施加強區議會的作用，如加強政府與區議會的溝通³⁴、強化區議會的監督作用³⁵等。隨着由區議會選舉產生 5 名立法會“超級議員”制度的確立，區議會在監督政府和本地公共管理和服務方面的作用也日益顯著。

在任何一個特定的時期內，政府可以控制和使用的公共資源總是有限的，而公眾的需求卻是無限的，只能將有限的資源用於解決在其看來最迫切需要解決的公共問題。這決定負責制定公共政策的機關具有把握全域的能力，並能準確地評估政策的效果或影響，否則決策失誤會帶來難以應對的負面影響。總體說來，香港行政長官能夠綜合香港各種利益需求，決策講大局，政府主導的公共政策符合香港社會實際，有利於保持香港的繁榮和穩定，“小人蛇案”³⁶就是例證。“小人蛇案”始於 1997 年 9 月 18 日。控方為代表吳嘉玲(女 10 歲)、張麗華(女 8 歲)、吳丹丹(女 8 歲)、徐權能(男 19 歲)、楊妮妮(女 10 歲)的資深大律師張健利，辯方為代表特區政府律政司的資深大律師馬道立，受案法院為香港高等法院原訴庭，主審大法官為祈彥輝。香港高等法院大法官祈彥輝的判決總體上維護了特區政府的立場，原告不服而提出上訴。被告方歡迎法院的判決，但對“港人內地所生子女”包括非婚生子女的解釋深感憂慮，故也明確提出上訴。香港特別行政區終審法院於 1999 年 1 月 29 日作出了關於“香港居民在內地所生子女在香港居留權問題”的判決，只要有了香港的“居港權證”，不必得到內地政府的批准就可在香港居住。已經來港的兒童，即使未經內地政府批准，也不能遣返。判決下達之後特別行政區政府經過利害分析和比例原則的適用分析，又提請全國人大常委會對終審法院所解釋的《香港基本法》第 24 條的“立法原意”進行解釋，結果使終審法院的法律解釋不具有普遍適用效力。對於終審法院的判決，香港特別行政區政府進行了調查和統計後發現，案件的影響結果將令所有的港人大吃一驚：如果終審法院對《香港基本法》的有關解釋產生普遍拘束力，那麼在未來的 10 年內，便會有 167 萬大陸居民有資格定居香港，這是香港難以招架的。在行政長官於 1999 年 5 月 21 日向國務院提請的重新解釋《香港基本法》原意的報告中，特別行政區政府認為“終審法院判決引發的社會問題和後果將嚴重影響香港社會的穩定和繁榮”。結果，全國人大常委會重新解釋了《香港基本法》第 24 條，使終審法院判決中所作出的法律解釋不具有普遍拘束力，避免了香港公共秩序危機的出現。

(三) 保障港人權利和自由

《香港基本法》第三章對港人的權利進行了廣泛的確認，這些權利也可分為消極權利和積極權利。香港以行政為主導的政制與港人這些權利的實現存在密切的關係：一方面香港政制的設計比較周全，有效防止公權為非，即使是行政權也得到必要的監控；另一方面，以行政為主導的政制設計，促使特別行政區政府成為善治政府。

1. 香港行政主導制是分權政制，能防止公權為非

在行政主導制下，政府管治能力的增強客觀上可能促使專橫和恣意的權力運作所造成的社會利益損失，近年來在澳門特別行政區就有這樣的例子。2006 年 12 月，澳門特別行政區政府運輸工務司司長歐文龍因涉嫌巨額貪污案被廉政公署拘捕，2009 年 4 月，經澳門終審法院裁定，濫用職權、受賄、洗錢、財產申報的虛假聲明及財產來源不明等 81 項罪名成立，判處監禁 28 年半，歐文龍成為澳門特別行政區政府成立以來因貪腐下台的最高級官員。歐文龍腐敗案暴露出強大的行政權在沒有充分監督的情況下很容易出現腐敗，極大地破壞了澳門特別行政區政府的形象和公信力，損害了法治制度，充分顯示其貪得無厭，瘋狂地公然斂財，肆無忌憚，視法律如無物，其故意程度極高，整體犯罪情節相當惡劣。歐文龍的行為犯罪次數之多，經歷時間之長，前所未見。歐文龍腐敗案是一個警示，說明缺乏制衡和監督的強勢政府，也會在行政主導體制的底護下掩蓋風險，從而使行政主導制的合法性遭受損害。

公權力來源於私權利，但公權力與私權利之間一直存在緊張關係，主要體現在公權力易對私權利造成侵害。故此，先哲們歷來主張要對公權力加以限制，從而形成一系列的憲政思想。孟德斯鳩、漢密爾頓等先哲主張把立法、行政和司法等公權力分給不同的部門行使，並以權力制約權力。羅伯特·達爾主張“對政治權力的行使加以控制的真正保證不可能從政府的內部安排中找到……最重要的是，多種自治組織的存在。”³⁷ 這種以權利制約權力的主張，被學界稱為“新憲政論”，以區別於孟德斯鳩等人的“舊憲政論”。“社會發展要求賦予行政機關更大的權力，但是，社會發展同樣要求對行政機關日益擴大的行政權實施日益嚴密的監督，以充分保證權力不被濫用，在強大行政權之下實現充分的人權保障。人們在認識到加強行政權力的同時，也要認識到規範、約束行政權力的重要性。任何要求授予權力的理由，同時也是要求對權力實行限制約束的理由。不受約束的權力，不

管是立法權，還是行政權，必然導致腐敗，這是一條永恆的法則。尤其強化行政權和行政機關，是要冒一定風險的，因為與立法權和司法權相比，它更富有擴張性，更易侵犯公民的權利。”³⁸ 在上世紀 60、70 年代，香港經歷了急劇的轉變。當時人口快速增加，製造業蓬勃發展，經濟逐漸騰飛。人口不斷地膨脹，社會的資源未能趕及實際需求，這種環境助長了貪污的歪風。市民為了維持生計以及盡早獲取公共服務，都被迫使用“走後門”的方法。當時“茶錢”、“黑錢”、“派鬼”等各種代替賄賂的名堂層出不窮，市民不僅耳熟能詳，甚至無奈接受為日常生活的一部分。因為監督不夠，警察貪污成風，連消防隊救火也要給黑錢，否則消防員到場後會按兵不動，看着大火吞噬一切。一位名叫韓德的香港警司在供詞中提到，貪污在香港警察隊伍中已成為一種生活方式，就像晚上睡覺，白天起床、刷牙一樣自然。³⁹ 為打擊貪腐，1974 年 2 月 15 日香港立法局通過《香港特派廉政專員公署條例》，宣佈成立一個“與任何政府部門包括警務處沒有關係的獨立的反貪組織”，即香港廉政公署。香港廉政公署的成立，為香港展開了一個廉政年代，警察等任何公權力部門都不敢為非，更不敢貪污受賄，即使是貪一分錢也要受到刑事處罰。香港早已便躋身全球最清廉地區之列，目前在“透明國際”180 個國家和地區排名中位居第 12 位，在亞洲則僅次於新加坡。

香港在回歸以後對公權力的監控，從《香港基本法》內容設計的角度來說，主要體現的是“舊憲政論”的理念，當然也包括“新憲政論”的理念。首先，香港政治體制的設計者把香港的管制權分為行政、立法和司法三個方面，鮮明體現了分權的思想。分權是香港政體的最基本特徵，也是香港行政主導的基礎。“行政主導正是以行政、立法、司法三權相分立為前提的，沒有權力的分立就沒有權力佔主導地位的問題。”⁴⁰ 行政、立法、司法三權相分立避免了孟德斯鳩所說的因“立法權和行政權集中在同一個人或同一機關之手”或“司法權不同立法權和行政權分立”，而造成“自由便不復存在了”的危險。其次，香港的行政主導不是行政主宰、不是行政至上，更不是行政專制，與港英時期的行政主導不可同日而語，行政權要受到來自立法、司法的制約。“香港基本法對立法會對行政長官和特別行政區政府的制約、香港法院對行政長官不檢行為的審查都作出了相應的規定，所以行政主導下行政權的優勢地位不是‘行政至上’下行政權對立法權與司法權的絕對優勢地位，即便是在行政權與

立法權、司法權之間產生衝突時也必須依照香港基本法及有關的法律處理，而非一概認定立法權、司法權服從行政權。”⁴¹ 再次，香港行政權不僅受到立法機關、司法機關等公權力的監控，還受到香港社會私權利的監控。《香港基本法》第 27 條確認了港人的新聞自由等權利和自由，在監督政府行為方面，媒體充分發揮“第四權力”的角色，成為制約行政權十分有力的手段。《香港基本法》第 35 條第 2 款規定“香港居民有權對行政部門和行政人員的行為向法院提起訴訟”，這使以柔性的權利制約行政權往往轉化為以剛性的權力(司法權)制約行政權。

總之，在對待行政機關的權力問題上，我們要採取兩手，既要“保權”，又要“限權”。“保權”，是要保證行政權得以實施，使它能夠充分做好事，能夠及時處理各種急迫的社會問題。“限權”，是要對行政權加以嚴格的監督和約束，使它不能做壞事，不能侵犯公民權利。其實，從《香港基本法》關於政體的設計來看，香港已經實現了以上二者的統一，既保證行政機關有足夠的權力來處理當代複雜的社會問題，又能保證行政機關不致濫用權力。在對行政權監督事項上，香港仍然存在着問題。香港的問題具有特殊性，不是監督不夠，而是監督得過分，有些議員非理性地“為了反對而反對”，新聞媒體也“政治化”，導致行政主導障礙重重，行政長官施政舉步維艱。

2. 香港行政主導制是有效的制度設計，能夠促成善治政府

“善治就是使公共利益最大化的社會管理過程。善治的本質特徵就在於它是政府與公民對公共生活的合作管理，是政治國家與公民社會的一種新穎關係。”⁴² 善治也可以解釋為治理的狀態或效果，這種狀態或效果對公民權利和自由而言是好的、正面的、積極的，相對與“惡治”而言。善治具有六要素，即合法性(legitimacy)、透明性(transparency)、責任性(accountability)、法治(rule of law)、回應(responsiveness)、有效(effectiveness)⁴³，如果政府的施政具備以上六要素，就應是達到善政的標準，這樣的政府就是善治政府，充分保障了公民的權利和自由。

雖然善治的主體不僅包括政府，還包括在善政中作為管理對象的私人機構和社會成員，但在公共設施、公共安全等重大問題處理上，還是靠政府部門來主導實施。在善治的合法性⁴⁴、透明性⁴⁵、責任⁴⁶、法治⁴⁷、回應⁴⁸、有效等六要素中，對已經實現民主法治國家(地區)來說，最具挑戰性的是有效。因為民主

體制的設計往往對公平(fairness)關注較多，而容易忽視效率(effectiveness)。而香港的行政主導制則從制度設計角度恰好很好地解決了行政效率的問題。有效，

“有兩方面的基本意義，一是管理機構設置合理，管理程序科學，管理活動靈活；二是最大限度地降低管理成本。善治概念與無效的或低效的管理活動格格不入。善治程度越高，管理的有效性也就越高。”⁴⁹ 香港的行政主導制是有效的制度設計，無論是政府機構的設置，還是管治成本，都達到有效的標準。在行政機構設置方面，香港特別行政區政府的理念清晰，橫向分為政務司、財政司和律政司，縱向分為“司—局—署(處)”三個層次。戰略決策是行政長官和三大司長，具體的不同範疇的政策制定由局級機構負責，各個署(處)負責執行。香港政制這樣架構的好處就是減少官員的設置，不用設置很多副職。香港雖然是有逾 700 萬人口的國際城市，但政府架構只有一級，整個香港雖然也劃分為 18 個區，每個區設立了區議會、民政事務署及區管理委員會，但“區”並不構成一級政府，沒有類似中國大陸區政府的機構設置，“作為職能部門的處、署、局、科，也沒有我們內地職能部門所頭痛的雙重領導問題，他們都屬上級‘條’的一個派駐部門，不存在‘塊’的管理。”⁵⁰ 由於這樣的政府層次設置，特區政府的每個職能部門都統管全港該方面的工作，並且一管到底，既提高了管治的效率，也降低了管治的成本。“權威報告指出，香港連續兩年保持了國際競爭力全球第二的地位，僅次於蟬聯榜首的美國，政府效率更是名列世界第一。”⁵¹ 香港學者馬嶽以辦駕照的時間來說明香港行政部門辦事的高效率，他指出：“香港的公務員效率是很高的，辦一個駕照，美國要等 45 分鐘，香港只要 20 分鐘。”⁵² 香港行政機關不僅是高效的，還是節儉的，這有制度設計上的保障。香港設有只對行政長官負責的審計署，能夠對政府部門的經費使用情況進行充分監督。審計署擁有廣泛的權力，可查閱政府部門的記錄，執行相關職責和行使權力時無須聽命於任何人士和機構。審計署長每年要向立法會主席呈交 3 份報告書，一份是特別行政區政府的賬目，另外兩份是對政府部門的審計結果。後者審計的焦點是哪些政府部門浪費資源，營運缺乏效益。審計署每年的審計報告絕不是官樣文章，一旦被抓到問題，違規部門和公務員將受到嚴懲。

善治對政府來說，實質是政府施政以人民的利益和意願為依歸(government for the people)，滿足人民的安全物質文化等需要是政府施政的正當性根源。香港

政府這些年來積極履行職能，創造性地為港人服務，切實實施善政，而成為善治政府。例如貿發局充分發揮為企業開拓新領域的尖兵作用，其研究部門會定期或不定期地出一些報告，告訴企業如何應對，提供市場預警。十幾年前，日本還是一個很陌生的市場，而在日本市場日益成熟的今天，他們開始更多地關注中東、南美等新市場。貿發局每年要舉辦逾 400 項活動，這些活動中的很大一部分，是進行商貿配對，為企業尋找合適的合作夥伴。有內地的品牌要到香港發展，他們會為它尋找設計師和供應商；有香港企業到美國，他們會為企業提供簡短的市場報告。⁵³

香港回歸後，雖然出現“居屋角短樁事件”⁵⁴、新政府高官因違法辭職事件⁵⁵等有損政府形象的事件，但總體說來，香港特別行政區政府不僅是廉潔政府，還是善治政府。港府實現“廉”和“善”不是靠說教，而是靠制度，香港行政主導制本身就是一種民主體制、分權體制，因強調對權力的監督和制約而最大化地避免、減少權力行使者的專橫和腐敗。香港行政長官及其領導的行政機關切實全心全意為港人服務的事實，是任何人、任何組織都否定不了的。這既是香港行政主導制的價值目標所在，也是行政主導制得以實施的合法性源泉。

二、三重價值目標的關係

總體說來，香港行政主導制的維護國家主權和領土完整、保持香港繁榮和穩定，以及保障港人的權利和自由三重價值目標是辯證統一的關係，並構成香港行政主導制確立和運作的價值目標體系。分開說來，三重價值目標在香港行政主導制確立和運作的價值目標體系中的地位是不一樣的。其中，維護國家主權和領土完整是初始價值目標，保持繁榮和穩定是中介價值目標，而保障港人的權利和自由是終極價值目標。該三重價值目標高度統一於香港特別行政區行政主導制之中，在位階上不存在高低、主次問題。它們之間的關係更多體現為一致性，即“香港好，國家好；國家好，香港更好。”⁵⁶ 不可諱言，這些價值目標之間也存在一定的緊張關係，在具體利益上有時也會發生衝突，畢竟不同的主體在自身利益上有不同的考量，有着各自特殊的利益訴求。考慮到香港的繁榮和穩定主要是中介價值目標，三重價值目標的關係就可簡化為國家主權和香港人權的關係。對於以上價值目標之間的衝突，在處理方法上無論是堅持“主權高於人

權”，或“人權高於主權”都可能難以服眾，必須把兩者統一起來，實現兩者兼顧。

(一) 初始價值目標

主權是國家最主要、最基本的權利，是國家所固有的，主權不可分割，不可讓予，領土完整是國家領土主權的表現。香港問題產生是因中國對香港的主權喪失而引起，解決香港問題首先考慮的是主權問題，而主權問題是不可以妥協的問題。

香港地區淪為殖民地，完全是英帝國主義發動侵略戰爭的結果，而作為這種結果的三個條約，即《南京條約》、《北京條約》和《展拓香港界址專條》，都是英帝國主義強加給中國人民的不平等條約。這三個不平等條約儘管內容各不相同，但都嚴重損害中國的國家主權。“英國強佔香港的歷史是一幅活生生的弱肉強食的圖畫，是中國獨立主權喪失的歷史。這就是中英香港問題的歷史起點。”⁵⁷ 1982 年英國首相撒切爾夫人訪華，在討論到香港問題時，我方明確表示一定要在 1997 恢復對香港行使主權。就是說，中國要收回的不僅是“新界”，而且包括香港島在內的整個香港地區。鄧小平就明確指出：“關於主權問題，中國在這個問題上沒有回旋餘地。坦率地講，主權問題不是一個可以討論的問題。”⁵⁸ 鄧小平十分明確地指出，如果中國在 1997 年還不把香港收回，任何一個中國領導人和政府都不能向中國人民交代，甚至也不能向世界人民交代，如果不收回，就意味着中國政府是晚清政府，中國領導人是李鴻章！針對撒切爾夫人所說的一旦中國宣佈收回香港將會“帶來災難性的影響”，鄧小平斬釘截鐵地說，那我們就要勇敢地面對這個“災難”，並鄭重警告英方，如果在 15 年過渡時期發生嚴重波動，中國政府將被迫不得不對收回的時間和方式另作考慮。鄧小平說，不遲於一、二年的時間，中國就要正式宣佈收回香港這個決策，我們可以再等一、二年宣佈，但肯定不能拖延更長的時間了。⁵⁹ 英方後來在主權問題上有所退讓，但提出“以主權換治權”的無理要求。1982 年 9 月，鄧小平在會見訪華的英國前首相希思時，奉勸英方改變態度，以免出現到 1984 年 9 月中國不得不單方面公佈解決香港問題的方針政策的局面。在這種情況下，英方被迫同意以中國政府關於解決香港問題的基本方針政策為談判的基礎，重新回到談判桌上來。經過 22 輪的艱苦談判，中英兩國政府首腦於 1984 年 12 月在北京正式簽署了關於香港問題的聯合聲明，該聲明自 1985 年 5 月起生效。這份《中英聯合聲明》及其附件是一

份規定和設定中英兩國對香港權利和義務的國際條約，它以國際協議的形式莊嚴聲明，1997 年英國將香港交還中國，中國恢復對香港行使主權。雖然關於香港主權回歸中國的《中英聯合聲明》已經簽署並生效，但香港回歸的道路很不平坦，在十多年的過渡期內，港英當局不斷製造事端，企圖把香港推上獨立或半獨立的道路，這對中國即將恢復主權構成重大威脅。針對港英政府的圖謀，中國政府積極應對，其中在起草《香港基本法》時堅持中央政府的一些必要的權力以維護國家主權，並在香港特別行政區政治體制設計上，強調行政主導，既避免議會主導，又便於中央領導。故此，維護國家主權和領土完整是實行行政主導制是初始價值目標。

(二) 中介價值目標

保持香港的繁榮和穩定本身可作為獨立的價值目標，但主要體現為中介的價值目標，即一方面中介國家的利益，另一方面中介香港的利益，這兩種利益雖然存在差別，但又是存在不可分割、相互影響的關係。

保持香港的繁榮和穩定關係中國的根本利益，畢竟香港是中國的一部分，對此中國政府和國家領導人是有清醒的認識，對保持香港的繁榮和穩定一直比較關注。在 20 世紀 70 年代起，隨着“新界”租期屆滿日趨臨近，“新界”批租期限越來越短，中外投資者因為香港前途不明朗而對在香港投資持觀望態度，對香港的經濟發展帶來很大的負面影響。在形勢發展的壓力下，英方開始試探中國的態度。1979 年 3 月，港督麥理浩訪華，提出了 1997 年到期的批地契約問題。會見結束前，麥理浩問鄧小平：“我回香港以後對香港人怎麼說？”鄧小平說：“請你回去轉告香港的投資者，讓他們放心好了。”⁶⁰ 港督麥理浩訪問北京帶回去的有關“請香港投資人放心”的訊息，在香港引起了良好的反應。各報迅速以頭版頭條報道麥理浩訪華的結果，中外投資者的信心大增，有力推進了香港經濟的發展。⁶¹ 20 世紀 80 年代初，中國政府加快了統一祖國的步伐，加速了中國政府制定一系列香港政策的進程，在國務院港澳辦主任廖承志主持下，起草了對港的十二條基本方針政策（簡稱“十二條”）， “十二條”體現了兩條基本原則：香港問題必須和平解決，解決香港問題必須堅持兩條原則：第一，一定要在 1997 年收回香港，恢復行使主權，這是主要的。第二，在恢復行使主權的前提下，要盡可能保持香港的穩定和繁榮，保持它在經濟上的地位和作用。當時的一位領導人曾經說，香港經濟上不能垮。（萬一）垮

了，這個包袱太大，我們背不了。當時有人計算了一下，香港年收入 360 億港元，支出逾 300 億，按當時匯率計算，港府的支出相當於人民幣 100 億左右。假如香港經濟垮了，中央不大可能拿出這麼巨大一筆錢來支持香港政府。因此，保持香港的繁榮和穩定極其重要。⁶² 針對香港將來可能出現動亂性因素損害國家利益和香港利益，1987 年 4 月，鄧小平在接見香港基本法起草委員會委員時指出：“有些事情，比如一九九七年後香港有人罵中國共產黨，罵中國，我們還是允許他罵，但是如果變成行動，要把香港變成一個在‘民主’的幌子下反對大陸的基地，怎麼辦？那就非干預不行。干預首先是香港行政機構要干預，並不一定要大陸的駐軍出動。”⁶³

保持香港的繁榮和穩定，為港人實現自己的權利和自由提供穩定的外在環境和富裕的內在條件。社會穩定和經濟繁榮是人民享有權利和自由的重要保障。要保障人民享有充分的權利和自由，一個至關重要的前提條件就是要保持社會的穩定，用鄧小平的話說“穩定壓倒一切”，沒有社會的穩定就根本談不上甚麼人的權利和自由。現在世界上，有的國家和地區由於內亂，民族矛盾尖銳，武裝衝突迭起，戰火連綿不絕，成千上萬的人流離失所，淪為難民，生命財產遭受重大損失，沒有絲毫的人權保障；有的國家和地區由於疾速推進民主，階層、種族等矛盾凸現，政府失去權威，無法控制局面，選舉政治轉化為暴力奪權，武裝衝突頻發，社會陷入無序狀態，人民成為最大的受害者。事實證明，沒有社會穩定也就談不上人的權利和自由。人的權利和自由的實現離不開一定的經濟物質條件，特別是人的社會福利等社會權利的實現更需要比較好的經濟物質條件。經濟繁榮既是人的權利和自由實現的重要保障，也是增進人的權利和自由的重要因素。在一個貧窮的國家或地區，很多民眾基本生活難以保障，很多人整個一生只呆在他們生活的村落；而在一個富裕的國家或地區，不僅所有民眾生活無憂，而且很多人能夠四處遊覽，甚至周遊世界。香港回歸以來，特別行政區政府成功抗擊東南亞金融危機對香港的消極影響，有效控制“非典”的肆虐，香港社會秩序井然，經濟發展平穩，有力保障港人空前的權利和自由的實現。

(三) 終極價值目標

香港行政主導制的出發點是維護國家主權和領土完整，但其落腳點不限於此，還應包括保障港人的權利和自由，而且應把保障港人的權利和自由作為行政

主導制的終極價值目標。之所以把保障港人的權利和自由而不是把維護國家主權和領土完整作為行政主導制的終極價值目標，有以下幾方面的考慮：其一，選擇行政主導制以實現維護國家主權和領土完整的價值目標，是有抵制港英在香港過渡時期企圖把香港推向獨立或半獨立道路的特定背景。香港回歸以後，雖然香港出現反對國家安全立法、反對全國人大常委會釋法等事例，但這些行為基本沒有超出表達自由的界限，更沒有造成社會的動亂。香港人中的大多數是愛國愛港的，就是泛民主派基本上也沒有甚麼人要搞“港獨”，其中很多人也是愛國愛港的，只是他們愛國愛港的方式還沒有得到充分理解。香港是個多元的自由社會，甚麼聲音都有，而且很多人曾在大陸有刻骨銘心的經歷，歷史的傷痛揮之不去，借機宣洩也可理解。維護國家主權和領土完整作為價值目標，在香港回歸前有特別的意義，但在香港順利回歸後此價值目標就得以基本實現。雖然香港目前還存在個別企圖顛覆中國執政黨政權的勢力，特區政府仍然負有維護國家主權和領土完整的神聖使命。但香港是個法治社會，而且中央政府在港有駐軍，不會出現不可控的局面。故此，如何通過保持香港的繁榮穩定來實現港人的權利和自由更多地引起世人的關注，也就成為回歸以後的香港特區政府的最艱巨任務。其二，人的權利和自由是天生的，作為自然屬性的人，人是造化的生物，天然地享有生存權和行為的自主權，這包括個人人格的尊嚴、遷徙的權利、婚姻與生育的權利、勞動的權利、休息的權利、生活方式選擇的權利，個人對幸福追求的權利等。人與人交往與互助產生了社會，因此人又具有了社會屬性，這樣自然屬性的人的自主權又必然地延伸為社會屬性的人的權利和自由。人的權利和自由是政府權力的來源，政府權力存在的正當性從根本上說就是為了實現人的權利和自由，實現人的權利和自由具有終極意義。《香港基本法》確認了港人享有廣泛的權利和自由，同時《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，更加豐富了港人的權利和自由。港人的這些權利和自由對於特別行政區政府和代表國家主權的中央國家機關來說就是義務，包括香港特別行政區行政機關在內的所有公權力機關都有責任保障港人的這些權利和自由。保障港人這些權利和自由，是香港特別行政區所有公權力機關和代表國家主權的中央國家機關存在的正當性不可或缺的重要組成部分。其三，公權力與私權利之間存在緊張關係，公權力可能出現濫用和腐敗

從而危害私權利。公權和私權的劃分源於古羅馬法學家烏爾比安關於公法和私法的劃分。公權又稱公權力或公共權力，是指社會公共領域中由公眾所賦予和認同的，能夠給公眾帶來保護和幸福的集體性權力。私權，指稱私權利或私人權利，是指個人所享有的權利，包括作為社會成員所擁有的個人權利、財產權利，以及作為國家成員而擁有的公民權利等。在公權力部門中，行政權最為主動、靈活，也最容易侵犯私權利，因此，行政主導制本身會加重公權力與私權利之間的緊張關係，行政權強大會造成港人對自身權利和自由的擔憂。在這種情況下，如果過於強調行政主導制是為了維護國家主權和領土完整，必然引起很多港人的抵觸和反對。因為在一些港人看來，中國和香港是兩個似乎沒有多少關係的主體，一些港人認為政府是代表中央利益，必定忽視港人的利益，強調行政主導制是為了維護國家主權和領土完整就會引起港人的恐慌和抵制。把保障港人的權利和自由作為行政主導制的終極價值目標就解決了這個問題，既消除了一些港人對行政主導制不必要的擔憂，又增加行政主導制的合法性，從而有利於行政主導制的實施。

三、三重價值衝突的處理

香港特別行政區行政主導制的維護國家主權和領土完整、保持香港繁榮和穩定，以及保障港人的權利和自由三重價值目標是辯證統一的關係，並構成行政主導制確立和運作的價值目標體系。此三重價值目標辯證統一關係中包括對立的關係，價值衝突是客觀存在的現實，如何處理這些衝突，這是香港管治中不可避免、也是時而遇到的問題。龐德認為，“法學家所必須做的就是認識這個問題，並意識到這個問題是以這樣一種方式向他提出的，即盡其可能保護所有的社會利益，並維持這些利益之間的、與保護所有這些利益相一致的某種平衡或協調。”⁶⁴考慮到香港的繁榮和穩定主要是中介價值目標，即中介國家主權及領土完整、港人的權利及自由，故此，三重價值目標的關係就簡化為國家主權與香港人權的關係。因此，以上三重價值衝突的處理，就簡化為如何處理國家主權與香港人權的關係。

處理不同價值的衝突問題，就涉及到不同價值的位階問題。關於價值位階是否存在也有不同的觀點：一是肯定說，即認為在整個價值體系中存在不同的位階，價值位階成為解決價值衝突的規則。二是否定說，

即認為整個價值體系不存在位階，因為方法論中的價值判斷都是個案中的判斷，而且現代社會價值多元化，很難用統一的位階關係來確定；三是折中說，即認為雖然不存在普遍的、一般的價值，但價值位階仍然存在，其在個案中可以進行判斷，在不同的案件中，需要考慮不同的價值位階。⁶⁵ 主權與人權的關係是個老生常談的問題，長期以來兩者的價值位階問題存在兩種對立的觀點，即“人權高於主權”和“主權高於人權”。中國政府和學界主流對“人權高於主權”的觀點也是持否定的態度，在人權與國權的關係上，針對近年來一些西方國家極力鼓吹所謂“人權至上”、“人權高於主權”的論調，鄧小平明確提出了國權重於人權的思想。1989年10月，鄧小平在會見美國前總統尼克松時，明確指出：“人們支持人權，但不要忘记還有一個國權。談到人格，但不要忘记還有一個國格。特別是像我們這樣第三世界的發展中國家，沒有民族自尊心，不珍惜自己民族的獨立，國家是立不起來的。”他又多次強調：“真正說起來，國權比人權重要得多。”⁶⁶ 顯然，鄧小平在這裏使用的“國權”一詞，實際上指的就是“國家主權”。針對“人權高於主權”，有學者提出，該觀點是似是而非，根本站不住腳。首先，所謂人權高於主權，這是把人權與主權割裂開來並對立起來。國家是屬一國人民的，國家主權是一國人民的集體人權。失去主權，也就失去人權。迄今的人類歷史說明，在階層社會中，人們雖然受到沉重的階層壓迫，但是在外敵入侵，主權受到威脅的時候，全國人民常常會團結起來一致對敵，維護國家主權。失去主權，其災難遠遠超過階層壓迫。而遭受這種災難的不限於哪一部分的人，而是整個國家的人，所謂覆巢之下無完卵。因此，要享有人權，首先要有主權。中國和發展中國家的人民都親身經歷了沒有主權也就沒有人權的苦難，也共同走過了必須首先爭得國家主權才得以改善人權的道路。⁶⁷ 在西方有的國家倡導“人權高於主權”和中國學界主流提出“主權高於人權”之外，我們欣喜發現有學者對此問題有理性的看待和分析。郭道暉就指出，“人權高於主權”還是“主權高於人權”？這個命題在提法上就失之抽象和籠統。判斷誰高於誰，或誰應當高於誰，要對人權的本性與價值位階對該國的主權和人權的實際狀況作具體分析。如果撇開了國家政權的階層性，去抽象地論證“國家主權高於人權”的命題，而不去分析這個國家是“主權在君”，還是“主權在民”？是實行民主政治，還是實行獨裁政治？其主權在國內是保障人權的，還是暴虐地踐踏人權乃至屠殺人民、

危害人類、實行種族滅絕的“鎮壓之權”？以及其國家主權有無願望或有無能力保障其本國人民的人權。作出這樣的分析後，才能對主權與人權的關係作出價值判斷和確定如何對待。⁶⁸ 郭道暉的觀點沒有直接告訴我們究竟是“主權高於人權”、還是“人權高於主權”，但他創造性地提出了判斷主權、人權價值位階高低的方法，這個方法可概括為具體問題具體分析，看起來很簡單，而實際上很有價值、很實用。

對國家主權及其與人權的關係應有全面的認識，一方面，國家主權是指一個國家獨立自主地處理對內對外事務的最高權力。這種權力對內是至高無上的，具有絕對權威。維護人權和捍衛國家主權是緊密聯繫在一起的，國家主權決定着人權的存在與發展，國家主權是享有人權的基礎和先決條件。“應當強調，社會關係屬性才是人權發展的動因和基礎。單個的、孤立的生物人是無所謂權利的。因為任何權利主張的提出和權利的實現，都必須有權利的相對人(即義務人)存在，所以任何權利都是一種社會關係。”⁶⁹ 就是自由主義法哲學家德沃金也強調：“事實上，權利理論中沒有任何東西表明或暗示應該或者必須給予個人以高於社會的道德優先權。”⁷⁰ 另一方面，“國家主權或人民主權對內是一種統治權，它是作為整體的人民賦予的，是集體權力，而非權利，非個人權利的總和，更非‘群體權利的最高表現形式’。相反，國家權力是人權的義務承擔者：人權主要是抗衡國家權力的一種抵抗權；國家權力則應是保障人權不受侵犯，進而創設條件改善大眾人權的狀況。有的論者說‘國家主權是人權的重要組成部分’，這是把權力等同於權利。國家主權作為權力具有最高性，高於任何其他政府組織、社會組織(包括執政黨)和任何個人的權力。但這並不等於國家主權和國家權力可以高於個體人權和公民基本權利。相反，國家主權是作為整體的人民賦予的，國家機關和國家官員的權力也是由人民的權力(通過人大)授予、由公民的權利(選舉權)產生的。”⁷¹ 1776年在美國弗吉尼亞州通過的《弗吉尼亞宣言》(*Virginia Declaration of Rights*)就提出：“政府是或應該是為公共利益、保護權利和人民安全而建立的。”⁷² 關於國家主權與公民個人權利的關係問題，德國法學家耶利內克曾提出“國家自限說”，他認為國家對內對外行使主權，但它又自我限制，因而對外能遵守國際法，對內能保障公民個人權利。我們對那種以“人權高於主權”、“人權無國界”為藉口，為了自己的國家利益推行強權政治的做法要厲聲痛斥，並堅決抵制。但也應認識到人權在具有國別差異性(即個性)的

同時，是具有普遍性(即共性)的，而且普遍性是人權的根本屬性。“人權的普遍性是指基本人權底線的統一性，它是基於人類共同的人性和社會性、為保障人的生存需要和人格尊嚴而形成的最起碼的要求和最低標準。人權的崇高性不是因為它標準高，而是因為它是‘文明的公分母’，具有超越任何文化或制度文明的分歧的共同性。所以在尊重、保障基本人權的立場、態度上，是不能藉口民族特殊性而輕視、抹煞甚至踐踏人權的。”⁷³ 很多國家的憲法及有關國際法對人權的尊重和保障的規定就體現了人權的普遍性，這些載有人權條款的法，使國家主權不再是絕對的。正如16世紀關於主權問題的理論家布丁(Jean Bodin)所認識到的，憲法與國際法均可能構成對新興現代國家的絕對主權的限制。⁷⁴

具體聯繫到香港的實際來處理主權與人權的關係問題，認為“主權高於人權”，或“人權高於主權”都可能難以服眾，必須把兩者統一起來，二者兼顧。香港回歸是中英兩國談判的結果，不是香港人自身努力的結果，實際上一些港人是反對香港回歸中國。因各種原因，港人的國家認同存在嚴重的問題，回歸以來港人的國家認同有所上升，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%，而認同自己是香港的中國人只有13.1%，並不比回歸前高。⁷⁵ 在這種狀況下，提高港人的國家認同、增強港人的主權意識就成為一項嚴峻的、長期的任務。但我們不能因為要強調國家主權而經常干預香港事務，雖然有些干預是必要的。中央對香港事務的干預是有條件的，對自治範圍內的事務由特別行政區自己處理，中央只負責“沒有中央出頭”就“難以解決的”的事情。⁷⁶ 國家權力與私人權利之間有一致性，也有矛盾性，加強國家權力在很多情況下會對個人權利造成威脅和限制。如何在國家權力和個人權利之間取得適當平衡時，各國釋憲機關一般都採用某種形式的比例原則。⁷⁷ 其實，我們在處理國家主權和港人權利之間關係時也可以借鑒比例原則，在兩者之間建立動態的平衡點，實現二者的兼顧。

[本文為教育部人文社會科學重點研究基地重大項目《“一國兩制”在香港、澳門的成功實踐及歷史經驗研究》(課題項目號：08JJD710020)階段成果。]

註釋：

- ¹ 姬鵬飛：《關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)〉及有關文件的說明》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》，北京：法律出版社，1997年，第142頁。
- ² 《李飛：“史為鑒，以法為據”》，載於文匯報網站：<http://www.wenweipo.com>，2010年7月20日。
- ³ 對“非殖民化”一詞有不同的理解，亞非國家的一些學者常常把該詞作為中性詞，用來指殖民地走向獨立的過程，有時甚至把殖民地人民奪取獨立的鬥爭稱作“非殖民化”活動。張順洪等學者認為，“非殖民化”主要是指殖民國家在被迫撤出殖民地的過程中採取的旨在盡可能地維護自身利益的各種行動，包括殖民撤退戰略、策略和手法。見張順洪等：《大英帝國的瓦解》，北京：社會科學文獻出版社，1997年，第2-3頁。
- ⁴ 周建華：《香港政團發展與選舉(1949-1997)》，香港：迷達蕾科藝公司，2003年，第29頁。
- ⁵ 《代議政制在香港的進一步發展》綠皮書。
- ⁶ 同註4，第71頁。
- ⁷ Horleman, R. (2003). *Hong Kong's Transition to Chinese Rule*. New York: Routledge. 43.
- ⁸ 范振汝：《香港特別行政區的選舉制度》，香港：三聯書店(香港)有限公司，2006年，第157頁。
- ⁹ 盧子健：《誰來經理香港》，香港：廣角鏡出版社有限公司，1987年，第18頁。
- ¹⁰ 撒切爾夫人：《唐寧街歲月》，內蒙古：遠方出版社，1997年，第488頁。
- ¹¹ 楊建平：《論香港實行行政主導的客觀必然性》，載於《中國行政管理》，2007年第10期，第81頁。
- ¹² 《中國共產黨大事記》(1982年)，載於新華網：<http://www.xinhuanet.com>，2010年11月12日。
- ¹³ 香港特別行政區籌備委員會於1996年3月24日第二次全體會議上，決議通過成立臨時立法會。負責籌組香港特別行政區第一屆政府的400名推選委員會委員，於1996年12月21日選出60名臨時立法會議員。臨時立法會於1997年1月

- 25 日在深圳召開首次會議，選舉臨時立法會主席。臨時立法會隨後繼續在深圳舉行會議，直至 1997 年 7 月 1 日香港特別行政區成立後，改為在香港舉行會議。
- ¹⁴ 朱世海：《“一國兩制”與香港特別行政區政制發展——試析鄧小平關於香港特區政制設計的思想及其重要意義》，載於《人民政協報》，2004 年 6 月 14 日。
- ¹⁵ 中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會編：《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(2)》，1988 年，第 26 頁。
- ¹⁶ 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993 年，第 221 頁。
- ¹⁷ 同上註。
- ¹⁸ 同上註，第 30 頁。
- ¹⁹ 陳弘毅：《香港特別行政區的法治軌跡》，北京：中國民主法制出版社，2010 年，第 246 頁。
- ²⁰ 《中英聯合聲明》規定，香港主要法官(即最高一級法官)的任命和免職，還須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。備案的作用只限於告訴全國人大常委會香港主要法官是哪些人，全國人大常委會並沒有權力判斷哪個人是否合適，更沒有權力加以否定。
- ²¹ 楊建平：《論香港實行行政主導的客觀必然性》，載於《中國行政管理》，2007 年第 10 期，第 80 頁。
- ²² 同上註。
- ²³ 同註 19，第 246 頁。
- ²⁴ 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，第 36-37 頁。
- ²⁵ 錢其琛：《外交十記》，北京：世界知識出版社，2003 年，第 330 頁。
- ²⁶ 同註 16，第 267 頁。
- ²⁷ 同上註，第 220-221 頁。
- ²⁸ 傅思明：《香港特別行政區行政主導政治體制》，北京：中國民主法制出版社，2010 年，第 36 頁。
- ²⁹ 同註 8，第 19 頁。
- ³⁰ 楊奇：《香港概論·下卷》，香港：三聯書店(香港)有限公司，1993 年，第 44 頁。
- ³¹ 事件卻未因此平息，香港大律師公會和香港律師會相繼表態反對，認為行政命令不能等同法律程序。2006 年 2 月，香港高等法院裁決認為，行政長官的行政命令不足以作為執法人員進行秘密監察的法理基礎，但為免判決會造成法律真空，罕有地將判決暫緩 6 個月生效，讓港府及立法會及時立法。
- ³² “豬肉桶”(pork barrel)是美國政界經常使用的一個詞匯。南北戰爭前，南方種植園主家裏都有幾個大木桶，把日後要分給奴隸的一塊塊豬肉醃在裏面。“豬肉桶”喻指人人都有一塊。後來，政界把議員在國會制訂撥款法時將錢撥給自己的州(選區)或自己特別熱心的某個具體項目的做法，叫做“豬肉桶”。
- ³³ 《香港基本法》第 65 條規定，原由行政機關設立諮詢組織的制度繼續保留。
- ³⁴ 政府部門要派代表出席區議會，並明確代表的職級。決策局每年如未能應邀出席，須由該局或部門的首長級人員事先以書面或口頭方式向區議會秘書處作出解釋。與區議會有工作往來的部門須指派合適的人員，為區議員提供“一站式”服務，包括處理投訴等。
- ³⁵ 在提供市政服務與設施方面，政府有關部門向區議會或有關的委員會提交部門每年地區工作計劃和半年計劃進度報告，以便讓區議會監察有關部門提供市政設施和服務的工作；邀請區議會或有關的委員會就私營承辦商在區內所提供的市政服務的表現和水平定期提出意見，以決定是否與承辦商續約。
- ³⁶ 有人把從水路非法進入香港的入境者稱為“人蛇”，把引渡者稱為“蛇頭”，久而久之，非法入境兒童也被貶稱為“小人蛇”。為解決香港永久性居民中的中國公民在內地所生子女赴港居留問題，1997 年 7 月 9 日，香港在政府主導下臨時立法會通過了《1997 年入境(修訂)(第 3 號)條例》，規定香港永久居民中的中國公民在內地所生婚生子女到香港定居，首先應向中國公安部門提出申請，審核確認身份後，領取由特區政府頒發的居留權證明書；其次，領取大陸公安部門簽發的前往香港特區的通行證(亦稱單程證，以區別於往返證)。再次，申請必須在香港以外進行，香港入境事務處不受理申請。該條例還規定對其生效前 8 日內發生的偷渡事件有“追溯力”，即凡未經大陸有關部門批准來港者，均必須遣送回原地，待取得居留權證明書和單程證後，始能來港。由於香港地小人多，教育、住房、福利、生活資源有限，一下子

接納6萬餘兒童進港負擔不起，所以每天最多只能發放150個單程證配額。有些家長擔心等候的時間太長，再加上一些社會傳言的影響，就紛紛讓自己的子女以非法途徑(偷渡)去港。依香港政府的法例，非法來港人面臨着被遣返的命運，所以，有些人就告訴法院，請求司法保護，引發訴訟。

37 [美]斯蒂芬·L·埃爾金、卡羅爾·愛德華·索烏坦：《新憲政論》，北京：三聯書店，1997年，第32頁。

38 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28-29頁。

39 潘燕、趙衛：《香港廉署反貪鏡鑒：腐敗“零容忍”》，載《瞭望》，2010年第4期，第36頁。

40 同註28，第35頁。

41 同上註。

42 俞可平：《治理和善治》，載於清華大學網站：<http://www.tsinghua.edu.cn>，2010年6月16日。

43 同上註。

44 合法性(legitimacy)，指的是社會秩序和權威被自覺認可和服從的性質和狀態。合法性越大，善治的程度便越高。

45 透明性(transparency)，指的是政治信息的公開性。每一個公民都有權獲得與自己的利益相關的政府政策的信息，包括立法活動、政策制定、法律條款、政策實施、行政預算、公共開支以及其他有關的政治信息。

46 責任性(accountability)，指的是人們應當對自己的行為負責。在公共管理中，它特別地指與某一特定職位或機構相連的職責及相應的義務。責任性意味着管理人員及管理機構由於其承擔的職務而必須履行一定的職能和義務。

47 法治(rule of law)的基本意義是，法律是公共政治管理的最高準則，任何政府官員和公民都必須依法行事，在法律面前人人平等。

48 回應(responsiveness)，與上述責任性密切相關，從某種意義上說是責任性的延伸。它的基本意義是，公共管理人員和管理機構必須對公民的要求做出及時的和負責的反應，不得無故拖延或沒有下文。

49 同註42。

50 李克垣：《香港的政府——赴港考察記之三》，載於法律圖書館網站：<http://www.law-lib.com>，2010年6月17日。

51 胡家源：《“積極不干預”之劍》，載於《南風窗》，2006年第11期。

52 《香港政府效率名列世界第一的背後》，載於新浪新聞中心網站：<http://news.sina.com.cn/c/2006-06-05/185210072515.shtml>，2010年6月17日。

53 趙靈敏：《專訪香港貿發局總裁林天福》，載於新浪新聞中心網站：<http://news.sina.com.cn/c/2006-06-05/185210072519.shtml>，2010年6月17日。

54 2000年，香港爆發居屋短樁醜聞，位於沙田圓洲角的愉翠苑有兩幢大廈因大部分樁柱短樁而被迫拆卸，而像元朗天水圍的天頌苑這樣，短樁情況嚴重的居屋也要作維修補樁工程。

55 2012年6月，麥齊光被任命為香港特別行政區政府發展局局長。2012年7月12日因早年任職港英政府工程師時，與現職路政署助理署長曾景文互租對方住房並申領房屋津貼，雙雙被廉政公署拘捕。半小時後，麥齊光提出辭發展局局長。

56 劉乃強：《給下屆特區政府的公開信》，香港：新天文化發展有限公司，2012年，第97頁。

57 陳國華：《談香港問題中的國家主權觀念教育》，載於《中學政治教學參考》，1997年第9期，第7頁。

58 同註16，第12頁。

59 《鄧小平論香港問題》，香港：三聯書店(香港)有限公司，1993年，第1-3頁。

60 吳志菲：《中英香港問題的首次交鋒》，載於《文史博覽》，2007年第7期。

61 1979年香港民用樓宇的平均價格上升幅度達到67%，1980年又上升30%。恒生指數1979-1980年間幾乎翻了一番。

62 王紅讀：《鄧小平對解決香港問題的戰略思考與實踐》，載於宮力主編：《鄧小平的外交思想與實踐》，哈爾濱：黑龍江教育出版社，1996年，第158-159頁。

63 同註59，第36-37頁。

64 [美]E·博登海默：《法理學——法哲學及其方法》，鄧正來等譯，北京：華夏出版社，1987年版，第148頁。

65 王利明：《法學方法論》，北京：中國人民大學出版社，2011年，第522頁。

66 同註16，第345頁。

67 朱穆之：《駁“人權高於主權”》，載於《人民日報》，2000年3月2日。

⁶⁸ 郭道暉：《人權的本性與價值位階》，載於《法學》，2004 年第 2 期，第 5-6 頁。

⁶⁹ 同上註。

⁷⁰ 德沃金：《認真對待權利》，北京：中國大百科全書出版社，1998 年，第 15 頁。

⁷¹ 同註 68，第 7 頁。

⁷² 轉引自《美國公民與憲法》，北京：清華大學出版社，2006 年，第 59 頁。

⁷³ 同註 68，第 5 頁。

⁷⁴ 陳弘毅：《公法與國際人權法的互動：香港特別行政區的個案》，載於《中外法學》，2011 年第 5 期，第 75 頁。

⁷⁵ 宋小莊、孟東：《論 2012 年香港特區的政制發展》，載於《港澳研究》，2010 年春季號，第 34 頁。

⁷⁶ 同註 59，第 36 頁。

⁷⁷ 比例原則是許多國家行政法上一項重要的基本原則。學界通說認為，比例原則包含適當性原則、必要性原則和狹義比例原則三個子原則。適當性原則，是指所採行的措施必須能夠實現行政目的或至少有助於行政目的達成並且是正確的手段。必要性原則，又稱為最少侵害原則，是指在前述“適當性”原則已獲肯定後，在能達成法律目的諸方式中，應選擇對人民權利最小侵害的方式。狹義比例原則，即行政權力所採取的措施與其所達到的目的之間必須合比例或相稱。