

依基本法解讀港政制四特點 強調行政主導

張曉明：港不行「三權分立」 特首處核心位置

香港文匯報訊（記者 鄭治祖）自回歸後，香港的政治體制產生了不少變化，也引發了不少誤解。中聯辦主任張曉明昨日在一個香港基本法研討會上指出，香港特區政治體制，是在中央政府直轄之下、實行以行政長官為核心的行政主導、行政與立法既相互制衡又互相配合、司法獨立的政治體制。他從四方面解讀香港特區政治體制的特點，一是香港特區政治體制屬於地方性政治體制，不實行「三權分立」；二是特首在整個政治體制中處於核心位置，其「雙首長」身份和「雙負責制」令他具有超然於行政、立法和司法三個機關之上的特殊法律地位，在中央政府之下、特區三權之上起着聯結樞紐作用；三是行政管理權相對於立法權處於主導地位，四是行政主導並非行政管理權獨大，行政權與立法權相互制約、相互配合，司法獨立。（尚有相關新聞刊A3、A4版）



香港中聯辦主任張曉明昨日在「紀念基本法頒佈25周年」研討會上致辭。中新社

香港基本法推介聯席會議昨日舉行「紀念基本法頒佈25周年研討會」，主題為「堅持一國、謹守兩制」，香港特區行政長官梁振英、中聯辦主任張曉明擔任主禮嘉賓，全國港澳研究會副會長劉兆佳、北京大學港澳研究中心執行主任強強功、前財政司司長梁錦松等擔任講者。張曉明在研討會上發表了題為《正確認識香港特別行政區政治體制的特點》的講話（全文刊A11版）。

要勇於澄清對基本法錯誤模糊認識

張曉明在長約26分鐘講話中指出，隨著社會實踐的不斷豐富，人們對「一國兩制」和基本法的認識不斷深化，但要正確認識和實施香港基本法，還需要勇於澄清一些錯誤或模糊的觀點。針對香港特區的政治體制，首先應當明確的是，香港不實行「三權分立」的政治體制，「回歸前不是，回歸後也不是。」「我認為，對香港特別行政區的政治體制可以考慮作以下完整的表述：香港特別行政區的政治體制是在中央政府直轄之下、實行以行政長官為核心的行政主導、行政與立法既相互制衡又互相配合、司法獨立的政治體制。這一表述也可以簡明扼要地概括為以行政長官

為核心的行政主導體制。」

一、香港特區的政治體制是一種地方性政治體制，其享有的高度自治權都是來源於中央的授權；政權機構設置及其相互關係的決定權、政治體制發展包括普選制度的最終決定權，都是中央所擁有的，這種種決定了三權分立這種通常建立在主權國家完整權力形態基礎上的政治體制，對香港特別行政區頂多只有參考和借鑒價值，而不可能完全適用於香港特區。

二、行政長官在特區整個政治體制中處於核心位置。根據香港基本法的規定，香港特區行政長官既是香港特區政府的首長，也是香港特區的首長，同時對中央人民政府和香港特別行政區負責。特首享有特區政府行政決策、人事任免等廣泛權力，還負責聯結立法機關，包括對涉及公共開支、政治體制和政府運作的特殊政策法案有專屬提案權等，還負責聯結司法機關，對各級法院法官有任命權，對刑事罪犯有赦免或減輕刑罰的權力等。

他表示，「雙首長」身份和「雙負責制」使行政長官具有超然於行政、立法和司法三個機關之上的特殊法律地位，處於特區權力運行的核心位置，在中央政府之

下、特區三權之上起着聯結樞紐作用。這是特首履行對中央政府負責的責任所必需的，也是中央對香港特區實行有效管治所必需的。

三、行政管理權相對於立法權處於主導地位。張曉明指出，香港特區的行政管理權涉及社會政治、經濟、文化、民生等方方面面，相對於立法權涵蓋面更大，影響更直接，作為更主動。其主動和主導地位還體現在包括政府擁有絕大部分的立法創議權，立法會議員不能提出涉及公共開支、政治體制及政府運作的法案、議案，政府提出的法案只需要簡單過半數即可通過等。

四、行政權與立法權相互制約、相互配合，司法獨立。張曉明指出，行政機關享有較大的決策制定權，同時受到立法會的制約和監督，對於司法獨立，基本法也給予了充分的保障（見另稿）。

推廣基本法 不必迴避爭議

張曉明總結說：「我今天選了這樣一個有爭議性的議題，談了以上同樣可能引起爭議的看法，主要是想以實際行動表明一點態度：在宣傳推介基本法的過程中，不必迴避爭議。」

在實踐中深化對基本法認識

香港文匯報訊（記者 鄭治祖）自香港回歸後，香港反對派不斷曲解基本法，製造爭議。中聯辦主任張曉明昨日在講話中指出，儘管在落實香港基本法的過程中，曾出現過不少爭論甚至角力，但總體效果是令基本法日益根植於社會，深入於人心，如政改的大討論，就令很多人都清晰了解中央處理特首普選問題的原則和底線，「這也給了我們一點啟示，就是要善於在實踐中、在解決實際問題的過程中加強基本法的宣傳教育，深化基本法的理論研究，運用基本法的規定，維護基本法的權威。」

張曉明昨日在講話中指出，香港基本法頒佈25年來，特別是香港回歸18年來，隨

着社會實踐的不斷豐富，人們對「一國兩制」和基本法的認識不斷深化，基本法的權威愈加顯現。儘管在這個過程中曾出現過不少爭論甚至角力，總體效果是，基本法日益根植於社會，深入於人心。

在解決問題過程中 維護基本法權威

他舉例說，如果不是1999年特區終審法院關於吳嘉玲案（即有關港人內地所生子女的居港權案）的判決出了問題，香港社會不會對基本法的解釋制度特別是全國人大常委會享有的解釋權有充分了解；如果不是過去兩年在全港範圍內展開的關於行政長官普選方案問題的大討論，很多人不會深究基本法

第四十五條和附件一有關規定的具體含義及其立法原意，也不會清楚地了解中央處理行政長官普選問題的原則和底線。

張曉明直言，雖然時至今日還有人抱着所謂「公民提名」、「政黨提名」等主張不放，但不可否認的是，認為這些主張符合基本法的人確實越來越少了。「從這個角度說，這次政改工作雖然沒有實現行政長官普選法案通過的目標，但在『一國兩制』方針和基本法的宣傳推介和普及教育等方面，仍可謂成效顯著。這也給了我們一點啟示，就是要善於在實踐中、在解決實際問題的過程中加強基本法的宣傳教育，深化基本法的理論研究，運用基本法的規定，維護基本法的權威。」

張曉明解讀港政治體制四大特點

第一，香港特區政治體制是「一國兩制」下的一種嶄新地方政治體制

- ★ 享有的高度自治權都是來源於中央的授權
- ★ 政權機構設置及其相互關係的決定權、政治體制發展包括普選制度的最終決定權，都是中央所擁有
- ★ 政治體制不僅是特區內部的一種治理體系，也是中央政府對港治理體系的組成部分

結論：三權分立這種通常建立在主權國家完整權力形態基礎上的政治體制，不可能完全適用於香港特區

第二，行政長官在特區整個政治體制中處於核心位置

- ★ 中央對香港特區實行管治的主要途徑和抓手，就是行政長官
- ★ 行政長官具有雙重身份，既是香港特區政府首長，也是香港特區首長，同時對中央政府和香港特區負責
- ★ 對上，行政長官代表整個特區向中央政府負責，包括負責執行基本法，執行中央政府發出的指令
- ★ 對下，行政長官是特區行政機關最高首長，享有行政決策、人事任免等廣泛權力；擁有聯結立法機關和司法機關的權力

結論：行政長官不僅是行政機關的組成成員，權力也不僅僅限於領導特區政府，具有超然於行政、立法和司法三個機關之上的特殊法律地位，處於特區權力運行的核心位置

第三，行政管理權相對於立法權處於主導地位

- ★ 政府擁有絕大部分的立法創議權，擬訂並提出法案、議案，向立法會提出
- ★ 立法會議員不能提出涉及公共開支、政治體制及政府運作的法案、議案
- ★ 政府提出的法案、議案應當優先列入立法會議程
- ★ 立法會議員提出涉及政府政策的法案、議案前，必須得到行政長官書面同意
- ★ 政府提出的法案只需要簡單過半數即可通過，而立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案須分組點票
- ★ 行政長官擁有立法相對否決權
- ★ 政府要向立法會負責，只是定期向立法會作施政報告、答覆議員質詢等，立法會無權對政府提出不信任案迫使行政長官或政府高官辭職
- ★ 行政長官涉嫌有嚴重違法或瀆職行為，立法會對行政長官的彈劾案，須報請中央政府決定
- ★ 行政長官決定政府官員或其他負責公務的人員是否向立法會作證和提供證據

結論：行政管理權自身具有主動性，顯示了香港特區三權配置中行政權的主導作用

第四，行政權與立法權相互制約、相互配合，司法獨立

- ★ 行政機關享有較大的決策制定權，同時受到立法會的制約和監督
- ★ 立法會享有立法權，行政要對立法負責，但不是立法主導
- ★ 對於司法獨立，基本法也給予了充分的保障

結論：行政主導並不意味着行政管理權獨大，不是說立法會要放棄對行政機關的監察責任，更不會妨礙立法權和司法權的正常行使

議員拉布過濫 阻行政主導體制運作

香港文匯報訊（記者 鄭治祖）針對香港反對派近年在立法會瘋狂拉布，阻撓特區政府施政，中聯辦主任張曉明在昨日講話中指出，立法會議員過度拉布現象，或者說拉布過濫已經影響了行政主導體制的有效運作。不過，他認為這是新的政治體制在運作初期通常都會碰到的，最重要的是香港特區政治體制的行政主導原則和方向不能夠發生偏差，保持行政主導的政治體制。

從港英體制中吸納行政主導

張曉明在講話中指出，從歷史的角度看，香港特區的政治體制是在港英政治體制的基礎上演化和改造而來的，一方面廢棄了原有政治體制中的糟粕元素，特別是殖民統治色彩、港督大權獨攬等，增添了新的元素，特別是民主和自治的元素，包括特首及立法會由選舉產生，最終達至普選目標；特區終審權下放至香港本地等。

另一方面，他說，這種改造並不是「革命性的改造」，不是全盤否定，一切推倒重來，而是吸納了原有政治體制中之有效的成分，特別是行政主導，還有司法獨立、文官制度、諮詢架構等。「儘管行政長官擁有的權力遠遠小於過去的總督，比如不兼任立法會主席，但這不影響其在香港政治體制運行中的核心

和樞紐地位。」

保持行政主導 有利高效施政

張曉明坦言，從現實的角度看，香港特區的政治體制在實際運作中也出現了一些不順暢的情況，特別是在特區內部的權力運行中有時出現一些矛盾和摩擦，如立法會內的「拉布」現象過度、過濫也會影響到行政主導體制的有效運作。導致目前行政主導體制運作不到位、不夠順暢的原因是多方面的。從歷史的眼光看，一種新生的政治體制在運行初期出現這些問題在所難免。客觀上需要經歷一個磨合的過程，而且許多問題也只有充分暴露後才有解決的成熟條件。

他認為最重要的是，香港特區政治體制的行政主導原則、大方向不能出現偏差，「因為保持行政主導的政治體制符合『一國兩制』方針和基本法的規定，符合香港特別行政區的實際情況，有利於政府決策和施政的高效能，有利於香港這樣的國際工商業城市在激烈的國際競爭中保持競爭力，有利於兼顧社會各階層的利益、保持繁榮穩定。從長遠看，這種有香港特色的政治體制一定會在實踐中日臻完善，並顯示出它應有的生命力和優越性。」

行政立法相制約互配合 司法獨立

中聯辦主任張曉明昨日指出，香港特首具有雙首長身份、雙負責制責任，使得特首具有超然於行政、立法、司法三個機關之上的特殊法律地位。不過，他在講話中特別說明，行政主導並不意味着行政管理權獨大，「行政權與立法權相互制約、相互配合，司法獨立。」他強調，行政主導並不意味着行政管理權獨大，不是說立法會要放棄對行政機關的監察責任，更不會妨礙立法權和司法權的正常行使。他又笑說：「不能一講到行政權與立法權有配合的一面，就好像犯了『天條』。」

張曉明在講話中指出，行政權與立法權相互制約、相互配合，司法獨立。「我們講行政主導並不意味着行政管理權獨大，不是說立法會要放棄對行政機關的監察責任，更不會妨礙立法權和司法權的正常行使。」

在行政和立法關係方面，他說，香港基本法草案委員會主任姬鵬飛在《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》中將之概括為「既互相制約又互相配合」：行政機關享有較大的決策制定權，同時受到立法會的制約和

監督；立法會享有立法權，行政要對立法負責，但不是立法主導。

講行政立法配合 並非犯「天條」

張曉明引用多條香港基本法的規定，都體現了行政和立法之間制衡中有配合、配合中有制衡的關係，包括第六十四條明確規定了特區政府對立法會負責、定期作施政報告、答覆議員質詢等內容；第七十三條規定立法會經由一定的程序彈劾行政長官；第五十五條規定行政長官可以委任立法會議員擔任行政會議成員等。「這些規定讓特別行政區的權力分配更加合理，有利於行政和立法機關共同履行好管理香港特別行政區的職責。不能一講到行政權與立法權有配合的一面，就好像犯了『天條』。」

對於司法獨立，基本法也給予了充分的保障。張曉明舉例說，第十九條明確規定「香港特別行政區享有獨立的司法權和終審權」，確立了司法獨立的原則。為保障該原則的實現，第八十五條進一步規定「香港特別行政區法院獨立進行審判，不受任何干涉，司法人員履行審判職責的行為不受法律追究。」

香港文匯報記者 鄭治祖