

正確認識香港特別行政區政治體制的特點

——在「基本法頒佈二十五周年研討會」上的致辭

中央政府駐港聯絡辦公室主任 張曉明

香港文匯報訊 中聯辦主任張曉明昨日在「基本法頒佈二十五周年研討會」上致辭。全文如下：

尊敬的梁振英行政長官、（基本法推介聯席會議）李宗德主席，

各位學者、各位朋友：

大家好！自1997年香港回歸祖國以來，基本法推介聯席會議已經連續18年舉辦紀念基本法頒佈周年的研討會，這種做事情持之以恆的精神令人欽佩。在此，我謹代表中央政府駐港聯絡辦，對基本法推介聯席會議的創會主席高荅華女士和致力基本法推介工作的各位朋友表示由衷的感謝和敬意！

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。現在回過頭來看，如果不是1999年終審法院關於吳嘉玲案的判決出了問題，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的了解；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。雖然時至今日還有人抱着所謂「公民提名」、「政黨提名」等主張不放棄，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向，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。

正確認識和實施基本法，還要求我們勇於澄清一些錯誤或模糊的觀點。借此機會，我想談談香港特別行政區的政治體制問題。

什麼是香港特別行政區政治體制的特點？關於這一問題的意見分歧由來已久，至今仍是眾說不一，講行政主導者有之，講立法主導者有之，講三權分立者有之，講行政、立法既相互制衡又相互配合者有之。眾所周知，政治體制是指政權的組織形式與活動原則，核心是權力配置關係。判斷一個國家或地區實行什麼樣的政治體制，應當也只能是以其憲制性法律的規定及其實際運作情況作依據。英國在1688年光榮革命後已明確是實行議會至上的政治體制，美國在憲法起草時已經顯示實行三權分立的政治體制。就香港特別行政區的政治體制而言，基本法起草時經過激烈爭論，最後形成了基本法第四章「政治體制」的現行規定，涵蓋6節62個條文。負責這一章內容具體起草工作的原基本法起草委員會政制專題小組召集人蕭蔚雲教授每每講到這段過程，都感慨萬分，感嘆這部分來之不易。這是起草委員會集中內地委員和香港委員的集體智慧，按照「一國兩制」方針，針對香港的實際情況，專門為香港特別行政區「量身定做」的。它既沒有照搬內地的政治體制，也沒有照抄其他國家和地區的政治體制，是有「自主知識產權」的「香港版」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。對此，鄧小平先生在1987年4月16日會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時講得非常清楚。他說：「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。現在如果完全照搬，比如搞三權分立，搞英美的議會制度，並以此來判定是否民主，恐怕不適當。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。」可見，不搞「三權分立」是基本法起草有關規定時的一個重要指導思想。這裡要破除的另一個誤區是，不能簡單地認為，只要行政、立法、司法機關分別設立，相互間存在制約關係，就是實行三權分立的政治體制。如果這樣理解的話，世界上不實行三權分立政治體制的國家和地區就罕見了。

那麼，基本法最終確立的香港特別行政區的政治體制是一種什麼樣的政治體制呢？2007年6月6日吳邦國委員長在紀念香港基本法實施10周年座談會上曾經對此作過精闢的論述。他強調指出：「香港特別行政區政治體制的最大特點是行政主導。」在這一以行政為主導的政治體制中，「最重要的就是行政長官在特別行政區政權機構的設置和運作中處於主導地位，……這套政治體制既保留了香港原有政治體制中之有效的部分，也適應了香港回歸祖國後的現實需要，是實現『港人治港』、高度自治最好的政權組織形式。」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相互配合、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。有些人以基本法中根本找不到「行政主導」這四個字為由而否定這一政治體制的特點，這個論證是不可靠的。正如美國憲法沒有寫明「司法獨立」，不等於美國就沒有司法獨立。對此，蕭蔚雲教授曾專門著文作過分析，指出香港基本法關於政治體制的規定貫穿了以行政為主導的原則；還專門列舉了香港基本法中20多處體現行政主導的規定。

下面，我想從四個方面來解讀香港特別行政區政治體制的特點：

第一，香港特別行政區的政治體制是一種地方性政治體制。香港特別行政區的政治體制是「一國兩制」下的一種嶄新的地方政治體制，對應的是單一制國家中享有高度自治權的一個地方行政區域和地方政權。香港特別行政區享有的高度自治權都是來源於中央的授權；香港特別行政區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；香港特別行政區的政治體制與國家的政治體制存在密不可分的關係，它不僅是特別行政區內部的一種治理體系，也是中央政府對香港特別行政區治理體系的一個組成部分。這種地方政治體制的定位和屬性，以及在特別行政區行政、立法、司法三權之上之外存在的中央的權力，也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別行政區。

第二，行政長官在特別行政區整個政治體制中處於核心位置。這是香港特別行政區行政主導體制最大的特徵。在「一國兩制」下，中央不直接管理香港特別行政區自治權範圍內的事務，不介入特區政府的日常運作。中央對香港特別行政區實行管治的主要途徑和抓手，就是行政長官。包括中央處理與香港特別行政區有關的外交和國防事務、任免主要官員、解釋基本法等，都是通過行政長官這個環節進行的。根據基本法的規定，



香港基本法推介聯席會議舉辦紀念基本法頒佈二十五周年研討會，中聯辦主任張曉明致辭。

黃偉邦 攝

香港特別行政區行政長官具有雙重身份，既是香港特別行政區政府的首長，也是香港特別行政區負責。對上而言，行政長官由中央政府任命，代表整個特別行政區向中央政府負責，包括負責執行基本法，執行中央人民政府就基本法規定的有關事務所發出的指令等。對下而言，行政長官是特別行政區行政機關的最高首長，享有行政決策、對刑事罪犯有赦免或減輕刑罰的權力等。因此，行政長官不僅僅是行政機關的組成成員，行政長官的權力也不僅僅限於領導特區政府，「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，處於特別行政區權力運行的核心位置，在中央政府之下、特別行政區三權之上起着聯結樞紐作用。這是行政長官履行對中央政府負責的責任所必需的，也是中央政府對香港特別行政區實行有效管治所必需的。

第三，行政管理權相對於立法權處於主導地位。香港特別行政區的行政管理權涉及社會政治、經濟、文化、民生等方方面面，關係到市民的衣食住行，相對於立法權涵蓋面更大，影響更直接，作為更主動。行政管理權的主動和主導地位還體現在：一是政府擁有絕大部分的立法創議權，特別行政區政府擬訂並提出法案、議案，經行政會議討論後，向立法會提出。二是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，這方面的法案、議案只能由政府提出。三是政府提出的法案、議案應當優先列入立法會議程。四是立法會議員提出涉及政府政策的法案、議案，在提出前必須得到行政長官的書面同意。五是在表決程序方面，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按分組點票辦法進行。六是行政長官擁有立法相對否決權，即立法會通過的法案須經行政長官簽署、公佈，方能生效；行政長官有權拒絕簽署法案，發回立法會重議，發回的法案須以三分之二多數通過，即使再次通過，行政長官如果拒絕對政府提出不信任

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。八是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，等等。這些都顯示了行政管理權自身具有的主動性，顯示了香港特別行政區三權配置中行政權的主導作用。此外，行政會議協助行政長官決策等機制，也有利於加強行政主導。

第四，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。關於行政和立法之間的關係，基本法草委會主任姬鵬飛先生在《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「既互相制衡又互相配合」。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。基本法的許多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。比如：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有權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。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」。

由於時間關係，有些理據不再展開講了。我想再換個角度來分析香港特別行政區政治體制的上述特點。從歷史的角度看，香港特別行政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，它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：行政長官和立法會由選舉產生，最終達至普選目標；行政會議和立法會不再是作為總督的諮詢機構而存在，而是成為真正的協助行政長官決策的機構和真正的立法機關；終審權下放至香港本地；等等。另一方面，正如基本法起草時的委員所講，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，新的政治體制又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。從現實的角度看，香港特別行政區的政治體制在實際運作中也出現了一些不順暢的情況，特別是在特別行政區內部的權力運行中有時出現一些矛盾和摩擦，比如，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在充分暴露後才有解決的成熟條件。最重要的是，香港特別行政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。

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，不必回避爭議。

謝謝大家！

