

文匯

WEN WEI EDITORIAL 評論

特首「超然」地位 符立法原意非「僭建」

中聯辦主任張曉明日前指出特首具有「超然於行政、立法和司法三個機關之上的特殊法律地位」。特首梁振英昨日表示，張曉明的講話並沒有說過行政長官權力「凌駕」司法機關及立法會，外界的批評是斷章取義。的確，按照基本法的立法指導思想和立法原意，香港實行行政主導，而非「三權分立」，特首的法律地位超然於行政、立法和司法三個機關之上，目的是要確保特首能夠切實履行中央政府授權的責任，確保中央政府能夠通過特首對香港實行有效管治。張曉明重申基本法所確立的行政主導基本原則，絕非「搬龍門」、搞政制「僭建」，而是有助港人更清晰準確地認識基本法和香港的政治現實。

堅持行政主導，不搞「三權分立」，是香港政治體制的重要原則。1987年，當時國家領導人鄧小平在會見基本法起草委員會委員時明確指出，歐美國家盛行的「三權分立」並不適合在香港推行。香港直轄於中央政府，是中國主權下的一個地方行政區域，並非獨立的政治實體，香港特區的權力均源自中央授權，自身並沒有完整的行政權和立法權，根本不可能把西方的「三權分立」照搬過來。同時，鑒於港英時期實行行政主導的有效性，為了保持香港原政治體制中之行之有效的部分，延續其合理部分，發揮行政效能，基本法起草委員會最終確定了香港特區實行行政主導的政治體制。

按照基本法的規定，包括第43、48、51、60、62、74、76等條款，行政長官具有雙重身份，既是香港特區政府的首長，也是香港特區的首長，同時對中央政府和香港特別行政區負責；行政長官擁有廣泛的決策權，對立法行政有法定制衡權，包括對立法會通過法案有一定的發回重新制定權，甚至有一定的解散立法會的權力，又有法官任免

權。行政長官擁有的法律地位和決策權，體現了行政主導原則，也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。全國港澳研究會副會長饒戈平指出，儘管行政主導在基本法中沒有以文字出現，但是基本法就是按照行政主導的體制設計的，而且行政主導的體制也的確是基本法起草委員會的立法原則。

在「一國兩制」之下，中央對香港特區享有管轄權，但並不直接管理香港特區自治範圍內的事務，不介入特區政府的日常運作。中央如何對香港特區實行有效管治？就是以行政長官為主要途徑和抓手。基本法規定香港實行由行政長官領導的行政主導，有人也稱之為「行政長官制」，既實現中央對香港的有效管治，又不會直接干預香港「三權」處理內部事務，避免了中央「直接干預管治」的風險。而且，香港作為高度開放的國際金融、貿易和航運中心，政治、經濟和社會環境異常複雜，必須有一個反應快捷、高效率的強勢政府。行政主導有利於保持香港的長期繁榮穩定，符合港人的利益。

回歸以來，由於種種原因，行政主導原則未能在香港得到很好的落實，乃至被一些人忽略。如今張曉明重申基本法所確立的香港政治體制的基本原則，重申中央立場，絕不是對香港政制進行「僭建」，而是提醒港人直面香港的政治現實，正確認識和執行基本法，確保「一國兩制」在香港全面和準確落實。反對派對張曉明的講話無限上綱，斷章取義，誇張地引申為特首是「土皇帝」，根本是歪曲事實，企圖加深港人對基本法的誤解，只會損害中央與香港的關係，對香港有害無益，港人必須清醒認識、嚴厲駁斥這種謬論。

樓市現轉勢跡象 政府宜早謀對策

香港樓市近日轉向訊號頻現，一個新盤首輪發售就出現環捷訂11宗，比例達約3%，加上二手樓市也紛現大幅減價個案，整體樓市由盛轉衰的跡象越來越明顯。面對很大機會出現的樓市轉勢，政府需充分研究樓市下跌可能造成的影響，有必要做好應對預案，包括根據市場情況調整賣地計劃、適時為樓市「減辣」，以及嚴謹測試銀行體系的抗壓能力等，以防樓市大幅下滑而影響香港經濟和社會穩定。

據報道，本港市區一個新樓盤在首輪發售368伙單位時，合共出現10宗交易捷訂，涉及11伙單位，成交價介乎296.6萬至1,179.7萬元，總金額涉5,098萬元。以訂金5%計，發展商料可沒收訂金250多萬元。其中一宗捷訂個案為一買家掃下兩個單位，成交價1,179萬元，而捷訂令該買家損手近60萬元。雖然捷訂個案並不算太多，但已傳遞出一個頗為清晰的訊號：市場上不少買家已經出現信心動搖，一些人寧願損失數十萬也要「跳船逃生」，樓市見頂並開始調頭向下的跡象已現。

縱觀整體香港樓市近年來軌跡，可說經歷了一個長達十來年的升市並屢創新高，樓價普遍上升了兩到三倍，說「高處不勝寒」不為過，加上令樓市逆轉的各種因素都已經出現，特別是買家的信

心動搖，更令樓市調整逼近。事實上，樓市的瘋升，本身就孕育了可能的下跌。從居住功能看，樓市適度下調，固然在某種程度上有利於有實際置業需要的家庭；但就投資角度看，如果出現過度下跌，對香港整體經濟的危害就更大。1998年至2003年，港人曾經因樓市大幅下跌而經歷了一個相當痛苦的時期，由於亞洲金融風暴的吹襲，樓市、股市雙雙下跌，導致消費、投資等相繼回落並出現通縮，特別是房地產的低迷和房價下跌，製造了一批「負資產」家庭，最高峰時多達6萬宗；樓市低迷也令失業率上升，市民不滿情緒增加，影響社會穩定；同時，銀行體系風險增加，穩定性受到嚴峻考驗。

前事不忘，後事之師。面對樓市由盛轉衰的種種明顯跡象，特區政府有關部門應該及早進行研究和壓力測試，重點是要預判香港經濟對樓市下跌的承受能力，然後相應做好調整相關政策措施的預案，在有需要時及時出台，穩定樓市和整體經濟。知微而見著、謀定而後動，是一個有為政府應有之義。香港社會期待特區政府能夠吸取歷次經濟調整的經驗教訓，及時部署應變措施，減低風險，盡最大可能避免整體經濟大起大落。

（相關新聞刊A5版）

饒戈平：特首擁司法立法制衡權 強調港非「三權分立」 指張曉明講話重申基本法原意

香港文匯報訊（記者 馬靜 北京報道）全國港澳研究會副會長饒戈平昨日在北京解析香港特首法律地位時強調，香港政治體制並不是「三權分立」。他又強調，不要把特首的權力局限在只是一個政府部門的行政首長地位，特首對司法及立法均有法定的制衡權力。這位權威認為，中聯辦主任張曉明日前相關講話是在履行自己職責，重申基本法立法原意。他也指出，一些人認為中央要讓特首做「土皇帝」的說法並不準確，而香港一些法官認為香港政治體制是「三權分立」的做法也不正確。

中聯辦主任張曉明日前在一研討會上就特首法律地位的講話在香港社會引發爭議，一些人認為張曉明主任講話否定「三權分立」，又將特首凌駕於司法、立法權力之上。饒戈平昨日在北京對媒體就香港政治體制和特首法律地位加以明確解析。

饒戈平首先指出，按照基本法規定和立法原意，香港政治體制不能簡單的界定為「三權分立」。

草委會排除「三權分立」

他說：「這一點在基本法起草過程中也有過長期爭議，曾經有意見提出要在香港搞『三權分立』，後起草委員會形成一致意見，香港作為一個直轄於中央的特別行政區，不能簡單的採用國外的『三權分立』體制，因為行政立法司法三權如何構制要根據各國不同情況來確定，其他國家的諸如內閣制、議會制都可作為香港確立自己政治體制的借鑒，但是不能簡單照搬，因為作為中國的特區，香港有一個與中央的政治關係的問題，香港直轄於中央政府，是中國主權下的一個地方行政區域，與其他國家的行政立法司法是在獨立行使主權權力有所區別。同時要考慮到港英時期行政主導體系的有效性，為了保持香港政治體制穩定和某種延續性，基本法起草委員會最終確定了行政主導的體制，這是基本法立法原則。」

行政主導為立法原則

這位法律權威就此指出，在這種體制下，行政立法司

法各有自己的相對獨立的職權，同時彼此之間相互制衡，相互配合。「所以，三權之間的相互制衡不等同於『三權分立』，不要把三權獨立行使權力簡單定義為『三權分立』，而是在行政主導下的三權之間的相互制衡，相互配合。」饒戈平說，「儘管行政主導在基本法中沒有文字出現，但是基本法就是按照行政主導的體制設計的。而且行政主導的體制也的確是基本法起草委員會的立法原則。」

由此，饒戈平說，當下香港有些意見認為張曉明主任講話是要否定香港「三權分立」，缺乏前提條件，因為香港並不是「三權分立」的體制。

特首可解散立法會委任法官

關於行政長官的法律地位，饒戈平指出，按照基本法設計，行政長官具有雙重身份，既是香港政府的行政首長，同時也是香港特區的首長，作為政府首長他與司法立法是三個並行的權力機構，但是作為特區的特首，根據基本法第四十三條規定，他要對外代表整個特別行政區，要維護香港及國家利益，所以他的權力不能簡單視為行政權力，而是對立法司法有某種制衡作用。「這一點是一般行政長官做不到的，比如行政長官對立法會通過的法案可以發回重新制定，可以在有條件的情況下解散立法會，對司法固然要充分尊重司法獨立，但是又有法官任免權。」

饒戈平說，上述權力都不是普通的政府首長能夠做到的，而是作為整個特區的特首所具有的權力。「不要把

特首的權力局限在只是政府部門行政首長，也不能把行政長官矮化為一個政府部門行政部門的首長，他是一個在香港要領導實施基本法的特區首長，除了有領導政府部門的職責外，對立法行政有法定的制衡的權力。」

饒戈平認為，不能簡單的把行政長官的權力看作大於或者高於司法立法。他說，行政長官作為香港特區官員，是中央任命的高級官員，但也是香港的一分子。「他也要尊重基本法，尊重立法會的法定權力，尊重司法的法院的權力，比如基本法第八十五條規定，香港地區法院依法獨立審判，不受任何干涉，意味着特首也要尊重香港的司法獨立，不得干涉，這一點他與香港普通市民一樣，不具有凌駕司法之上的權力。」

港督獨大才像土皇帝

有說法認為張曉明主任的講話讓特首更像一個「土皇帝」。饒戈平認為這種說法不準確。「什麼是土皇帝？港督這樣的獨攬立法行政軍事大權的才像是土皇帝。」他說：「在基本法起草時對行政長官的職權有所限制，比如司法獨立特首不能干預，立法會有真正的立法權，有對於政府的草案提議進行表決否決的權力，這些都是對行政長官的權力的限制，從法律角度看基本法，看不出要把特首作為土皇帝。」

饒戈平還強調，張曉明主任在講話中並未提及特首要「凌駕」三權，而用的詞語是「超然」。其意思是強調不能僅僅把行政長官理解為行政部門的首長，而是要作為香港領導實施基本法主要責任人的地位，有對立法權加以制衡的權力。

張主任履責重申中央立場

饒戈平又指出，張曉明主任講話內容並非新的提法，只是在重申基本法所確立的香港政治體制的基本原則，就是行政主導的基本原則。此外，香港並非「三權分立」也是基本法起草頒佈過程中，中央政府一再聲明的，張曉明主任只是在重申中央政府和基本法起草委員



■饒戈平昨強調，特首對司法及立法均有法定的制衡權力。 馬靜 攝

會一貫的立場。「作為中央特派的聯絡辦公室負責人，張曉明是在履行自己的職責。」

饒戈平認為，香港雖然回歸了，但是一些港人對基本法的準確理解和全面理解還有距離，比如說香港的政治體制是不是「三權分立」，本來實施有非常明確的答案的，但是在香港社會居然認為香港是「三權分立」，這種說法存在誤解甚至是曲解。他又說，一些法官甚至也認為香港政治體制是「三權分立」，這些都是不正確的。

政界批反對派缺乏常識昧於現實

香港文匯報訊（記者 鄭治祖）中聯辦主任張曉明日前指出，香港的政治體制是在中央政府直轄之下、實行以特首為核心的行政主導，但反對派隨即聲言香港實行的是「三權分立」。政界人士昨日批評，反對派提出「三權分立」是缺乏歷史常識、昧於政治現實，而香港在回歸前由港督獨攬大權，所謂「三權分立」在香港根本無從說起。

盧文端：鄧小平已說不

全國政協外事委員會副主任、全國工商聯副主席盧文端昨日接受本報訪問時指出，張曉明釐清了香港實行以特首為核心的行政主導，目的是扭轉目前立法會內反對派拉布過度、嚴重衝擊行政主導的狀況。他續指，已故國家領導人鄧小平會見香港基本法起草委員會委員時，已說明香港不搞「三權分立」，也成為起草香港基本法的一個重要指導思想，而反對派以所謂「三權分立」反擊，只是突出他們既缺乏歷史常識，也昧於政治現實。

他指出，在「一國兩制」下，香港是中央政府直轄的一個特別行政區，中央對香港享有管轄權，但不直接管理香港的內部事務，交由特首處理，因此特首具超然於行政、立法和司法機關之上的特殊法律地位，以確保特首能夠切實履行對中央所負的責任，也確保中央能夠通過特首對香港實行有效管治。

盧文端又認為，張曉明敢於面對爭議，解讀行政主導體制，不僅是總結宣傳香港基本法經驗中得出的認識，也顯示出其篤行任事、勇於承擔的精神。

王庭聰：「分立」根本無從談起



■盧文端



■王庭聰

港區全國人大代表、香港工商總會主席王庭聰批評，反對派對張曉明言論的激烈反彈，諸如行政主導是「搬龍門」、「特首是皇帝」等言論完全是曲解、捏造。他指出，香港回歸前由港督包攬大權，港督既是行政首腦，又兼任立法局主席，掌握立法局議員的委任權，立法局只是港督的諮詢機關甚至橡皮圖章，「三權分立」在香港根本無從談起。

他又指，特首雖擁有超然於行政、立法、司法機關之上的特殊法律地位，但不會變成「土皇帝」，也不代表特首不受司法監督、不依法治港，因在法律面前人人平等，特首必須依法行事。

羅范椒芬：反對派過度演繹

港區全國人大代表、行政會議成員羅范椒芬昨日接受傳媒訪問時，認為張曉明的意思是特首向中央負責，是香港



■羅范椒芬

最高首長，毋庸置疑。她指引發是次爭論是因為有人過度演繹，而香港基本法清楚寫明特首和司法機構等的權力分工和互相制約，目前公眾的擔心是源於對香港基本法的理解不清晰。

她表示，「三權分立」有更深層次的意義，指的是一個獨立國家，但香港並非獨立國家，不會出現這情況，故此無須深究這個措辭。她說從現實來說，香港的司法機構是獨立的，無人可以在法律之上，法律之下人人平等。

吳亮星：特首應被尊重

港區全國人大代表、金融界立法會議員吳亮星指，張曉明所指的特首地位超然，不等於有權指揮所有事或凌駕法律之上，有些人在事件上反應過敏。他指自己曾將有關言論理解為特首應被尊重，而非在議會上成為各人針對的對象。



■吳亮星

基本法無列明 反對派死撐「分立」

香港文匯報訊（記者 鄭治祖）中聯辦主任張曉明日前就香港政治體制提出了一些表述，澄清基本法誤區，反對派昨日則繼續發表歪曲言論。民主黨主席、立法會議員劉志雄和捲入「佔中捐款門」的前港大法律學院院長陳文敏，無視香港是中國一個特別行政區的事實，昨日聲稱香港基本法已列明「三權」職責和權力，繼續死撐「三權分立論」。

劉志雄昨日向傳媒聲稱，雖然基本法並無列明香港實行「三權分立」，但制度上「三權」互相制衡和監察，她亦看不到基本法有任何條文，行政長官具有超然於「三權」之上的特殊法律地位，又稱應以基本法條文為準，不應將當年的講話當作基本法一部分。

陳文敏昨日亦聲稱，基本法列明「三權」的職責和權力，沒有任何人或機構能凌駕法律之上。

大律師公會前主席陳景生昨日聲稱，行政長官要遵守法律，重要法案未能通過亦要辭職，不可能在立法和司法之上，甚至聲稱解釋基本法的權力在於全國人大常委會，張曉明為行政長官在基本法地位作解讀似有「僭越之嫌」云云。