

行政長官制是香港特別行政區地方政權組織形式

王 禹博士 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授



■王 禹

關於行政主導，在香港基本法實施以後，是一個較大的爭議。香港有一種意見認為，行政主導不是基本法的立法原意，香港基本法根本就沒有提到「行政主導」這四個字，更不能斷定特別行政區政治體制是一種行政主導體制，甚至還認為內地學者回歸後有一個轉調，行政主導是後來附加上去的。這種看法是站不住腳的。1992年4月9日，曾擔任香港基本法起草委員會委員的蕭蔚雲教授在《人民日報》海外版發表文章《香港基本法政治體制及其銜接》，其中就有「行政主導」的提法，「將來的特區政府必須是一個高效率的政府，因此需要保持目前以行政為主導的做法」。蕭蔚雲教授在1998年寫成的《論以行政為主導的香港特別行政區政治體制》論文裡，進而指出所謂行政主導，就是在行政與立法的關係中，行政長官的法律地位比立法機關的法律地位要高一些，行政長官的職權廣泛而大一些，行政長官在香港特別行政區政治生活中起主要作用。

港澳特區政制的實質是行政長官制

關於特別行政區政治體制的基本原則。1990年3月28日香港基本法起草委員會主任委員姬鵬飛在向全國人大作《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》時，指出「行政機關和立法機關之間的關係應該是既互相制衡又互相配合；為了保持香港的穩定和行政效率，行政長官應有實權，但同時也要受到制約。」1993年3月20日，姬鵬飛在《關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉（草案）和有關文件及起草工作的說明》裡指出，「在政治體制方面，從有利於特別行政區的穩定發展，兼顧社會各階層的利益，循序漸進地發展民主制度的原則出發，制定行政機關、立法機關和司法機關之間既互相配合又互相制約的原則，規定了行政長官、行政機關、立法機關和司法機關的職權。」

根據起草者的指導思想和基本法的有關規定，我們

可以把特別行政區政治體制的設計原則概括為以下四個：（1）地方政治體制；（2）行政主導；（3）行政與立法互相制約又互相配合（香港），行政與立法互相配合又互相制約（澳門）；（4）司法獨立。把這四個原則合起來，我們可以將香港特別行政區政治體制稱為這是一種實行行政主導、行政與立法互相制約又互相配合、司法獨立的地方政治體制；澳門特別行政區政治體制稱為這是一種實行行政主導、行政與立法互相配合又互相制約、司法獨立的地方政治體制。這樣的一種政治體制是以行政長官為核心而展開的，可以稱為行政長官制。以行政為主導的政治體制，其實質就是行政長官制。蕭蔚雲教授把行政長官制稱為是特別行政區的地方政權組織形式。

行政長官制具有以下三個鮮明特點：（1）行政長官在整個政治體制中處於核心地位，行政長官既是特別行政區的地區首長，又是特別行政區的行政首長，這是一種單頭制的政治體制，行政長官領導政府、負責執行基本法和其他適用於特別行政區的法律，行使廣

泛職權；（2）行政長官實行雙重負責，行政長官既向中央人民政府負責，又向特別行政區負責，行政長官的產生辦法是行政長官在當地通過選舉或協商後由中央人民政府任命；（3）行政長官領導下的政府依法向立法會負責，行政長官不再行使立法權並受到立法會一定制約；行政長官有權將法案發回立法會重議，並在一定條件下解散立法會，立法會有權對行政長官提出彈劾案，並在一定條件下迫使行政長官辭職，但立法會沒有進行不信任投票的權力。

港澳政制首先是地方政治體制

地方政治體制原則是特別行政區政治體制的首要原則。這是因為香港特別行政區與澳門特別行政區是我國單一制國家結構形式下的一個地方行政區域，而作為地方行政區域，首先要執行中央的意志，其政治首先是一種地方政治，其政治體制首先是一種地方政治體制。地方政治體制原則制約着政治體制的其他原則。行政主導原則、行政與立法既配合又制約原則、司法獨立原則都是從這一原則派生出來的。

地方政治體制原則在兩部基本法裡有深刻廣泛的體現：（1）行政長官在當地通過選舉或協商以後由中央人民政府任命，中央人民政府根據行政長官的提名任命政府主要官員，香港終審法院法官和高等法院首席法官的任命或免職、澳門終審法院法官和院長的任命或免職，須報全國人大常委會備案，中央人民政府根據澳門特別行政區行政長官的提名任命澳門檢察長；（2）行政長官對中央人民政府負責，必須執行中央人民政府對其發出的指令；（3）立法會制定的法律須報全國人大常委會備案審查；（4）全國人大常委會對基本法的解釋高於法院的解釋；（5）特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權，等等。

行政主導原則是地方政治體制原則的一個必然延伸。這是因為中央既然在特別行政區恢復行使主權，

必然在特別行政區有管治的權力、意志和利益。那誰來執行？這必然是行政長官及其組成的管治團隊。中央人民政府有權任命行政長官，並根據行政長官的提名任命政府主要官員，而立法會由不同產生方式的議員組成，法院實行獨立審判，因此只能是行政長官向中央人民政府負責。既然行政長官向中央人民政府負責，就必須賦予行政長官以實權，實行行政主導，只有賦予行政長官領導下的政府有適當集中的權力，方能維護國家的主權利益和特別行政區的繁榮穩定。

香港行政立法互相制約配合

行政與立法既要互相制約，也要互相配合，這是香港特別行政區政治體制的另一個重要原則和基本特點。而根據姬鵬飛先生在《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》和《關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉草案和有關文件及起草工作的說明》裡的說明，香港特別行政區政治體制是行政與立法互相制衡又互相配合，澳門特別行政區政治體制則是行政與立法互相配合又互相制衡。香港是「制衡」在前，「配合」在後，而澳門是「配合」在先，「制衡」在後。這裡都用了「互相制衡」和「互相配合」來指稱行政與立法的關係，我認為，制衡既包括制約，也包括平衡，是指通過制約達致平衡，「互相制衡」的說法不能準確體現出「行政主導」的意思，因此，我們可以使用「互相配合又互相制約」來指稱澳門特別行政區的行政與立法關係，反之，香港應該是「互相制約又互相配合」。

（本文是王禹博士為《蕭蔚雲論港澳政治體制》一書寫的編者前言。內容有刪減，文章標題、小標題為編輯所加。）

曉明講話 正本清源

蕭 平

戴耀廷陳健民對「佔中」死心不息

徐 庶

《中國日報》香港版今日發表特約評論員文章，譯載如下：

張曉明所講香港政制是行政主導而非三權分立，不過是重申基本法的立法原意與成文規定，卻引起軒然大波，甚至受到惡意攻擊。看來，香港社會對基本法存在重大誤解，正本清源不僅必要，而且刻不容緩。

香港不是三權分立。認為香港是三權分立的言論，無論出於何種動機，都犯了一個常識性的錯誤，就是把作為政治體制一種特定模式的「三權分立」，與任何一種管治形態都具備三權混為一談。現代社會，國家也好，地區也罷，都由行政、立法、司法三種權力構成管治架構，只是三權之間的互相關係、權力配屬有所不同而已。但「三權分立」則是一種主權層面的政制設計，有特定的內涵與邊界。宋小莊先生對此有專門介紹，各位不妨讀一讀9月14日的《大公報》。

香港只能是行政主導，或者叫行政長官負責制，這是由既定的憲制地位決定的。作為單一制國家下一個高度自治的地方行政區，香港有管理自治事務與維護中央權益的雙重職責。因此，在中央有效管治與香港高度自治之間，需要一個支點，或曰結合部，這就是行政長官。中央管香港，一靠基本法，二靠行政長官，行政長官在特區政權架構的設置和運作中，必然處於主導地位。香港的行政主導，不僅體現為政權運作方式，更是獨具特色的政權組織形式。

鄧小平早就說過，香港不能搞三權分立，並以此為基本法設計香港政制定下基調。香港政制最大的特點是行政主導，關於這一點，從中央高層官員，到內地與香港的學者，都已強調又強調，重申再重申。

然而，香港回歸已經18年，對於特區政制的理解還是如此含混，的確需要深刻反省。一方面表明基本法的宣介遠遠不足，一方面也表明某些刻意的曲解危害甚深！長期混淆概念的惡果就是習非成是，弄假成真，這正是香港當下立法擴權、司法至上而行政主導不彰的深層根源。

香港電台為了「紀念佔中一周年」，專門訪問了「佔中」發起人戴耀廷和陳健民。戴耀廷不肯承認「佔中」徹底失敗，而狡辯說「行動有成有敗」，又指「對政改前路未明，自己有如走進黑暗隧道」。戴耀廷和陳健民談到今後策略都表示，「未來會換個角色，不再站在最前線，寧願擔當橋樑角色，與多方建立溝通，尋求普選新路向。」說明他們對違法亂港死心不息，還要伺機搞「顏色革命」。

戴耀廷和陳健民認為，他們潛伏在大學之內，利用學者身份向學生洗腦，煽動年輕人搞「本土主義」，分裂社會，衝擊法律和秩序。自己不必拋頭露面，讓青年人當炮灰，好過自己衝在前面，雖遲一時之英雄，卻要承擔刑事責任，更有失去教席的風險。所以，「不再站在最前線」。最近，有傳媒爆出戴耀廷幕後安排李柱銘和黃之鋒到美國訪問，唱衰香港。戴耀廷連忙否認。這大概也是美國老闆的意思，戴耀廷呆在學校比拋頭露面更好，所以這些「肩負重任」的「學者」今後「寧願擔當橋樑角色」，在幕後為本港的搞事者與外國勢力勾結牽線搭橋。

去年十月底，「佔中」堵塞交通、癱瘓社會曠日持久，導致天怒人怨，戴耀廷和陳健民看到形勢不妙，首先單方面退出「佔中」，不承認「佔中」是他們的「設計版本」，而「雨傘革命」亦與他們毫無關係。這分明害怕「佔中」失敗，企圖與「佔中」切割，逃脫刑責。可是，現在戴耀廷和陳健民又上電台大談「佔中」，企圖為今後掀起新的「雨傘革命」埋下伏筆。

戴耀廷和陳健民「又要威又要戴頭盔」，一引起激進「憤青」的懷疑和不滿，說他們「出賣革命」，是令「雨傘革命」失敗的罪魁禍首。黃洋達在網上撰文罵「佔中三子」，「對運動帶來的只有破壞」，「佔中三子的自首可能會害死簽了意向書的市民。更多的大學生看到自己被入當火中取栗的貓爪子，而且用完即放棄，到了又再需要鼓動學生上街，他們又在鼓其如簧之舌，要學生為了『真普選』向前衝，誰還會繼續上當？」

戴耀廷和陳健民現在把「雨傘革命」沒有成果，「普選遙遙無期」，說成是他們這些導師和學生「在策略上有分歧」，又指「運動鬆散無助推動政制改革」，「年輕一輩應反思」。言下之意，學生們不聽話，才造成「佔中」功敗垂成，變成爛攤子。這真是功勞歸自己，過錯歸別人。因此，戴耀廷和陳健民正在面臨刑事起訴，所以「佔中」的組織、發動，完全與他們無關，他們現在最重要的事，就是要保住大學的教席，為了保住教席，他們千方百計把「佔中」的責任推得一乾二淨。

「三權分立論」是「港獨」的「理論淵藪」

楊志強 香港工商專聯會會長 資深評論員

所謂「香港三權分立論」，是反對派搞分裂乃至搞「港獨」的「理論淵藪」。張曉明從憲制理論上徹底清理反對派搞分裂乃至搞「港獨」的「理論淵藪」，因此反對派才氣急敗壞胡言亂語攻擊張曉明的論述，這恰恰說明張曉明為香港特區政治體制正本清源意義重大，是對反對派將香港變成獨立政治實體企圖的當頭棒喝。

香港從來沒有「三權分立」的主權內涵

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，並體現在基本法的有關規定中。對於香港之所以不搞「三權分立」的主權內涵，張曉明精闢地闡釋，香港特區「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」。

鄧小平在回歸前就指出：「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。」但反對派卻聲稱「香港一直都是三權分立」、「普通法地區都實行三權分立」，如此違反常識，十分荒謬可笑。

回歸之前，英國在香港的統治方式本質上屬於殖民地的管治模式。港督真正是「凌駕於」三權之上。《英皇制誥》規定港督大權獨攬的地位，要求全港官員和居民服從港督；《皇室訓令》則規定，行政局和立法局都是諮詢性質，港督對這兩個機構有完全的控制權，港督還兼任立法局主席（臨近回歸港督才不兼任立法局主席）。

在司法領域，香港的司法終審權屬於英國樞密院司法委員會。可見，在回歸前香港從來沒有「三權分立」。

反對派偷換概念論政水準低劣令人鄙視

回歸後，香港也絕非「三權分立」，張曉明對香港特區的政治體制作出完整表述：「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。」張曉明指出「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」。其中的「超然於」用得十分精闢，這完全不同於回歸前港督「凌駕於」三權之上的殖民獨裁性質。反對派卻偷換概念，將「超然於」偷換為「凌駕於」，然後聳人聽聞說「特首等同皇帝」、「特首凌駕三權」。對於這種胡說八道，連《明報》9月15日的社評都看不慣，指出：「行政長官與中央的連繫，對行政、立法和司法擁有並行使的權力，角色超然，乃憲制規定。只是，個別泛民議員，卻認為張曉明的說法是行政長官凌駕於行政立法和司法，更有說法指此乃行政長官凌駕法律，損害法治云云。對於這些批評，有人承認並未看過張曉明講話的原文。如此以耳代目，評論嚴肅的政治議題，並發出沒有根據的指責。這樣的論政水平出於立法會議員，其取態值得檢討和警惕。」



■楊志強

反對派違反常識荒謬可笑

至於反對派聲稱「普通法地區都實行三權分立」，則是滑天下之大稽。「三權分立」的實現模式在西方國家有所不同，而真實的情況是只有美國（總統制）才實行「三權分立」，而其他絕大多數西方國家特別是普通法地區的國家實行議會制。在議會制下，政府(內閣)由議會中佔多數席位的政黨(或執政聯盟)組成，並對議會負責，英國就是議會制的鼻祖。李柱銘和梁家傑聲稱「三權分立已存於普通法」、「普通法地區都實行三權分立」，如此違反常識，不學無術，其荒謬可笑令人匪夷所思。

回顧歷史，英國企圖將香港回歸後，變成獨立的政治實體，只是癡心妄想。其實，曾經統治香港的英國人對此也一清二楚。第廿二任香港總督葛量洪坦承：「與大多數的英國殖民地不同，香港最基本的政治問題不是自治或獨立，而是一個對中國關係的問題」，「因為香港永遠不能宣佈獨立」。只是在英國不得不將香港交還中國時，英國才拋出「還政於民」的口號，刻意作出把香港「在短期內完成獨立或自治」的部署，但這仍然遭到了失敗。

張曉明從憲制理論上徹底清算反對派搞分裂乃至搞「港獨」的「理論淵藪」，一針見血觸及反對派的要害，令反對派支撐「港獨」的「香港三權分立論」，「忽喇喇似大廈傾，昏慘慘似燈將盡」，因此反對派如喪考妣，氣急敗壞胡言亂語攻擊張曉明的論述，這恰恰說明張曉明為香港特區政治體制正本清源意義重大，是對反對派將香港變成獨立政治實體企圖的當頭棒喝。

張曉明主任闡述的是基本政治現實

陶桂英 新界社團聯會(新社團)副會長 荃灣區議員

中聯辦主任張曉明近日在紀念基本法頒佈25周年的研討會上發表題為《正確認識香港特別行政區政治體制的特點》的講話，一句「行政長官超然於三權之上」，在香港社會上引起廣泛關注。如果只是用簡單一句「行政長官超然於三權之上」去理解張曉明主任的講話，肯定是斷章取義。張主任的講話，是依照基本法對行政主導體制、中央與地方授權關係作出明確無誤的論述，是今天香港社會的客觀政治現實，其中絕對沒有任何收緊香港高度自治的意思。

在講話中，張曉明主任談到今天香港的政治體制借鑒了一些港英時期行之有效的模式，當中有一些優化。只要我們細想，就知道港英時期，即使是後過渡期中，香港的政制也不是絕對意義上的「三權分立」。論憲政地位，港督是要比立法局及本地法院高，因為港督是由英皇指派的，其地位是連接英國政府及香港。對於立法局，由於香港一直是以港督為權力核心，到回歸前夕都是行政主導，更只是在回歸前幾年才取消港督任立法局主席的規定，因此港督權力比立法局大是

毋庸置疑的。對於法院，港督在憲制上比本地法院高，終審權在倫敦樞密院手上。因此，在港英時期的政治體制從來都沒有像美國般的「三權分立」。

港督在香港政府與倫敦間起着樞紐作用，突顯了港督的地位。如今行政長官也是起着香港特別行政區與北京中央政府的樞紐作用。這是因為香港從來都不是獨立的政治實體，首長都需要向中央政府負責，這跟主權獨立國家是有根本性區別的。

回歸後行政長官的產生方法要比港督民主，這是回歸後的進步。而立法會也要比回歸前的立法法要有更大權力，產生方法也更為民主。然而，香港的政治體制依然是行政主導，政府的權力要比立法會大，行政長官享有特區之首的超然政治地位。但立法會依然是獨立運作，不受行政機關干擾的。因此，張曉明主任所說的只是香港每日都在進行的政治現實，並不是要改變香港現行的制度。雖然行政長官的地位最高，但也不等於凌駕於法律之上。