

香港政治體制是「行政主導」還是「三權分立」？

全國港澳研究會政治與法律專業委員會談香港政治體制問題

香港文匯報訊 近日，香港社會圍繞香港政治體制是「行政主導」還是「三權分立」又出現爭議，一些人有不同看法和理解。政治體制是香港特區制度的核心內容，體現了香港特區與中央的關係，規定了特區內部的基本政治架構，有必要說清楚，以免誤導公眾。香港文匯報今刊發全國港澳研究會政治與法律專業委員會談香港政治體制問題，以饗讀者。

一、什麼是「三權分立」？

「三權分立」是西方社會關於國家政權架構和權力資源配置的一種政治學說，為人所熟知的則是法國思想家孟德斯鳩提出的相關理念。「三權分立」制度有其特定含義，僅僅從分權層面把國家權力分為行政、立法和司法三大塊，分別由不同機關行使，並不是真正意義上的「三權分立」體制。只有在行政、立法和司法三種權力的互相關係上達到相當的制衡程度，形成一定均勢，三者在機構、職能、人員上完全分立，誰也不向誰負責，成員身份不互相重疊，才能算得上「三權分立」。

目前世界主要資本主義國家中，只有美國憲法中明確體現「三權分立」精神，但是憲法文本也沒有使用這個說法，其他西方國家均不是典型意義的「三權分立」政體。如英國，實行議會至上體制，由國會中大黨組成內閣，其黨魁擔任首相，行政權與立法權高度重疊。加拿大、澳洲、西蘭等國，也存在政府首長兼任國會議員的情況。

「三權分立」是主權國家才有的政

治體制，亦即除三權機關遵循不同途徑產生，互相制衡，成員互不兼任外，其三權均應享有完整權力，三權之上沒有任何監督機構。

香港是中國的一個地方行政區域，其政治架構根據全國人大制定的香港基本法規定而設立。按照基本法規定，特別行政區各權力部門，包括行政長官、行政機關、立法機關、司法機關在行使各自權力時，都與最高國家權力機關或最高國家行政機關發生聯繫，行政長官要向中央人民政府負責，執行中央政府發出的指令，又如特區立法要報全國人大常委會備案，法院審理案件需解釋的基本法條文有些要報請全國人大常委會解釋並以此解釋為準，等等。充分說明，香港特別行政區所實行的高度自治，是由中央授權的，是有限度的。這種地方政治體制的定位和屬性，決定了「三權分立」這種通常在主權國家完整權力形態基礎上的政治體制，對香港頂多只有參考和借鑒價值，不可能完全適用。

二、香港回歸前是「三權分立」嗎？

英侵佔香港後，實行高度集權的政治體制，港督均由英女王任命，集行政、立法、軍事大權於一身，高居「金字塔式」權力結構的頂端，是絕對集權的「行政主導」。

《英皇制誥》規定港督大權獨攬的地位，要求全體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。立法局自1843年成立之日起，絕大部分時間內，主席均由港督兼任。港督對立法局所有

議案擁有最終否決權，甚至可以解散立法局。即使是臨近回歸前，末代港督出於政治目的，推行所謂「加快民主化進程」的一些政制改革，也沒有改變港督集權的權力體制。

因此，稍微有些政治常識的人，恐怕都不會得出香港回歸前實行「三權分立」這個荒謬的結論。而且，香港法官也由港督任免，香港的司法終審權屬於英國樞密院，連「司法獨立」也沒有。

三、爲什麼說香港現行政治體制是「行政主導」？

從上世紀八十年代基本法起草至今，對香港特區政治體制的規定從來都是清晰和明確的，不存在灰色地帶，那就是實行「行政主導」，而不是「三權分立」。

從基本法立法原意看，「行政主導」是香港特區政制設計的突出思想。從基本法起草過程看，「行政主導」這一原則從一開始就已確立。在30多年前起草基本法時，中央明確提出，要借鑒香港原有行之有效的制度，更好地維護香港社會穩定和整體利益，這其中就包括港英時代「行政主導」的管治模式。鄧小平先生1987年在會見香港基本法起草委員會委員時，專門就香港不照搬西方的一套、不適當搞「三權分立」，講了一段很重要的話。作為「一國兩制」構想的提出者，鄧公的這一思想成為基本法起草的重要原則。

從基本法條文看，「行政主導」有堅實的法律依據。基本法中有20多處體現了行政主導的原則。比如，基本法第43條和第60條明確規定，行政長官不僅是特區政府的首長，也是特區的首長。行政長官代表特區，對中央人民政府和香港特別行政區負責。「一代表」「雙首長」和「雙負

實」，集中體現了行政長官在特區政治體制中的核心地位和特殊重要性。為確保行政主導，基本法還賦予行政長官相應權力，比如，行政長官負責執行基本法和依照基本法適用於特區的其他法律；決定政府政策和發布行政命令，任命公職人員、各級法官；立法會通過的法案，須經行政長官簽署、公布，方能生效。行政長官通過行使這些權力發揮對立法機關和司法機關的主導作用。

從「一國兩制」實踐看，以行政長官為核心的「行政主導」是香港特區政治體制的最大特徵。在「一國兩制」下，中央不直接介入特區政府的日常管理。中央對香港的治理，主要是通過行政長官在整個政治體制中處於核心位置，行政管理權在三權配置中居於主導地位來實現。即便特區內部規定了行政、立法、司法「三權分立」架構，相互也有配合制衡關係，保有司法獨立，但並不代表三種權力對等，更不能說香港的政治體制是「三權分立」體制。

總體來看，香港的政治體制如要完整表述，應該為「行政主導，三權分置，司法獨立，行政長官向中央負總責」。

四、香港爲什麼不能搞「三權分立」?

前面說過，「三權分立」這類政治體制只能建基於主權國家完整權力形態之上，而香港回歸前被英國實行殖民統治，不可能有「三權分立」；回歸後的香港是中國的一個地方行政區域，實行「三權分立」更是無從談起。

1. 香港在「一國兩制」中的憲制地位排除了實行「三權分立」的可能。「三權分立」是主權國家政權架構和權力配置的政治模式。香港只是國家的一個地方行政區，不是一個獨立的政治實體，其政治體制也只能是地方體制，服從與維護國家的主權。中央與特區是領導與被領導、負責與被負責、監督與被監督的隸屬關係。因此，香港從根本上就不具備搞「三權分立」的基礎。

2. 香港特區的權力來源不符合「三權分立」的要求。前面我們說過，政治學所言及的「三權分立」，三種權力相互制約的前提，是要有完整的「權力自在」。如美國的行政、立法、司法三權由憲法直接橫向劃分，且獨立行使、相互制衡，比如行政權力在總統這裏到了頂，也是他說了算。而香港特區不一樣，其享有的高度自治是由中央和基本法賦予的，行政、立

法、司法三權權力來源於中央縱向授權，而非與中央分權。中央與香港特區各權力部門的關係正如此述。此外，中央還負責管理特區的外交國防事務，對行政長官和主要官員的實質任免權，全國人大常委會對基本法的制定、修改和解釋權，對法律和行政機關的監督權等。這就決定了香港不可能實行建立在主權國家完整權力基礎上的「三權分立」制度。

3. 香港的成功在於堅持「行政主導」而非「三權分立」。「鞋子合不合腳，自己穿著才知道」。回歸前，香港從小漁村逐步發展為國際大都市，其成功與「三權分立」無關。回歸後的香港之所以能安然度過金融危機衝擊和各種風險的威脅，之所以能實現經濟社會快速發展，靠的是基本法所規定的「一國兩制」包括行政主導下的政治體制，靠的是國家的大力支持和社會各界人士的齊心努力。近年來，香港立法機關頻頻發生瘋狂拉布等種種亂象，許多關涉市民利益的經濟民生議題長期懸而不決，更證明香港必須堅定不移貫徹基本法，包括實行其規定的政治體制，確保「一國兩制」實踐不走樣、不變形。

五、如果說香港不實行「三權分立」，是不是意味着沒有「司法獨立」？

「三權分立」和司法獨立並沒有必然的關係。大家都熟悉英國的政治架構，它是君主立憲制下的議會至上，並沒有影響司法獨立。

按基本法有關規定，香港的政治體制既規定了三權分置，體現了行政主導，又強調了司法獨立，保障審判權和終審權不受任何干預。前任終審法院首席法官之前也公開表示，從未在任任何事件遇到或感受到內地機關以任何形式干預香港司法獨

此外，香港實行「行政主導」的政治體制，並不代表着三權之間沒有相互制衡。基本法中有許多規定，都體現了行政與立法、司法之間，制衡中有配合、配合中有制衡的關係。特別是行政長官也並非「無王管」，根據基本法規定的相應條件，立法會可以調查、彈劾甚至迫使行政長官辭職。司法方面，也有退任的行政長官被法院判罪的案件發生。

六、爲什麼有些人要反覆炒作「三權分立」？

一些人把這樣一個事實清楚、話題老套的偽命題，一有機會就拿出來翻炒，故意混淆視聽，歪曲基本法立法原意，篡改歷史、罔顧常識，目的是通過所謂「三權均衡」架空行政主導機制，削弱行政長官憲制地位和權力，挑動市民與中央和特區政府對立，抗拒和否定中央對香港的全面管治權，將香港變成獨立或半獨立的政治實體。如此突破底線的政治圖謀，所有維護「一國兩制」的人怎麼可能聽之任之？

這些年，反對派假借權力制衡之名，在立法會惡意「拉布」「攪炒」，違背基本

法賦予立法會議員的法定職責，嚴重影響香港社會整體利益；司法覆核也被濫用，由回歸時的每年不過百宗激增至現時的數千宗，蓄意阻撓特區政府依法施政，導致資源虛耗，社會空轉，香港競爭力每況愈下，市民深受其害。

政治體制問題是香港管治的核心問題，既涉及中央與特區的關係，也影響特區施政和市民福祉。如果任憑一小撮人故意煽惑，導致社會對此不能正確認識甚至產生偏頗，最終自食其果的是香港社會和無辜市民，對此我們一定要十分清醒。

