

# 中央依法行使權力不容排斥

□宋小莊

最近在香港發生的種種事件，包括對特首的「不信任動議」、彈劾動議，以及否定人大常委會有權就「居港權」釋法等問題，反映出某些人士刻意歪曲特區與中央的憲政關係，意圖否定中央依法對特區行使的權力。但事實上，香港特區實行的是直轄中央的、行政主導的、三權配置的政治體制。沒有中央的認同，香港的政治體制根本不可能運作，排斥中央在香港政治體制中的地位是危險的做法。

## 審思明辯

回歸十五年來，有關香港特區的政治體制說法可謂衆說紛紜。與美國不同，自1787年美國憲法制定以來，其「三權分立」的政治體制基本確立。自1688年英國「光榮革命」以來，其「議會至上」的政治體制也基本確立，只是在英國以外不熟悉英國憲政的人看來，還以為是「三權分立」。然而，不論是美式的「三權分立」，還是英式的「議會至上」，都在某種程度上體現了行政主導現象，特別在有作為的美國總統、有作為的英國首相主政期間，這種現象尤其明顯。戰後美國羅斯福，上世紀80年代英國「鐵娘子」等可以證之。

## 行政主導體制須予體現

可惜香港特區實行的是行政主導體制，但連行政主導現象也體現不出來。到底是什麼原因呢？據筆者的粗淺分析，問題可能在於：

一、特區行政長官未能正確主導。行政主導一言以蔽之就是行政長官主導，也就是說，只要有正確的、有利於「一國兩制」和香港總體利益的政策，行政長官即使得不到立法會的支持，又受司法的挑戰，仍能不失時機進行主導，貫徹其施政。儘管這不應當是常態，但根據香港基本法有關規定，這都是允許的，也是可能的。當然，在正常情況下，行政長官應當在得到立法會的支持下施政，並採取適當的措施應對司法的挑戰，來贏得司法的支持。

問題首先在於，行政長官有沒有這樣的智慧制定這樣的政策。如果沒有這樣的政策，也就談不上主導。其次，行政長官有沒有主導的意識。如果行政長官自己也以為缺乏認受性，自慚形穢，以為到了普選後才能主導，也就談不上主導。再次，行政長官有沒有主導的決心。在有阻力的情況下，也可以堅持。香港回歸以來，立法會的建制派議員均過半，沒有理由不支持。至於行政長官有沒有正確的政策、主導的意識和決心，既取決於行政長官自己，也取決於其智囊和幕僚。如果其團隊沒有這樣的認識，行政長官孤掌難鳴，也就難以主導。

二、未能正確理解香港基本法設計的政治體制。中央、行政長官以及特區行政、立法、司法三者之間的關係，也是可能的原因。

(一) 對中央的有關職能存在的誤區，主要有：1、將中央排除在香港政治體制之外，以為沒有中央，特區也可以自行運作。這種認知不符合香港基本法第12條關於「香港特區直轄中央政府」的

規定，也不符合第45條第1款、第48條第(5)項有關中央政府任命行政長官、任免主要官員的規定以及其他相關規定。老實說，沒有中央的認同，香港的政治體制根本不可能運作。例如：中央政府不作出相關的任命、全國人大常委會對提交備案的法律作出發回(第17條第3款)、對香港最主要的法官不作出備案(第90條第2款)，香港特區還能運轉嗎？故排斥中央在香港政治體制中的地位是不正確的。

## 中央挺港保障政府運作

2、漠視甚至敵視中央對香港政治體制運作的調整作用。香港基本法設計之巧妙，在於行政、立法出現難以解決的矛盾時，中央可以運用法律規定的機制去化解。在美國，行政、立法出現僵局，沒有太多的解決方法，只能通過國會中的黨團領袖協商。英國行政、立法出現僵局，磋商不成，只能由首相解散議會，或由議會通過「不信任案」，推倒重來。香港基本法當然也允許行政長官與立法會磋商，甚至也授權行政長官有限的職權來解散立法會，但在僵局難解時，中央也可以向行政長官發出指令(第48條第(8)項)，讓行政長官發布相應的行政命令(第48條第(4)項)來解決困局，該行政命令是不能被立法、司法質疑的。

香港基本法設計之巧妙，還在行政和司法出現僵局時，中央的作用也不可或缺。1999年1月29日香港特區終審庭對「港人內地女子居港權」案(香港俗稱「吳嘉玲案」)作出終審判決。據此，特區政府估計有161萬(其中第一代69萬)內地人士有資格取得居港權，香港特區無法承受因該項判決所造成的壓力，行政長官向中央政府報告了這一情況，再由中央政府轉請全國人大常委會釋法，解決了迫在眉睫的社會危機。遺憾的是，香港有部分法律界和反對派人士對憲法和基本法規定的這一機制不理解，還以為這是輸打贏要，干預司法，推翻終審判決等等。其實，全國人大常委會並沒有推翻終審判決，特區政府對該判決本身也是執行的。全國人大常委會只是糾正了終審庭對基本法解釋的失誤，對基本法的解釋而言，由於前者是授權者，後者是被授權者(第158條)，授權者是可以糾正被授權者理解基本法的偏差的。這是顯見的道理，連終審庭都表示遵守，為何香港有些人就是不接受呢？而特區政府未就此普及基本法的教育，也當反思。

以上的事例和條文都說明香港特區包括其政治體制都是直轄中央的。

(二) 對行政長官和特區三權配置的關係存在

誤區。有人雖然承認香港特區實行行政主導，但把該行政主導置於三權配置之下，這是不理解行政長官的雙重身份的緣故。根據基本法第43條第1款和第48條第(1)項的規定，行政長官既是特區首長，又是特區政府首長。這種身份既可以合併，也可以分開。作為特區首長時，行政長官只向中央政府和香港特區負責(第43條第2款)。作為特區政府首長時，行政長官除了要向中央政府和香港特區負責外，還要向立法會負責(第64條)。這是不難證明的。

## 擺正特首和三權間關係

例如，根據基本法第73條第(9)項的規定，立法會可以通過一定的程序彈劾行政長官，但即使彈劾案獲得通過，也要報請中央政府決定。在此需要說明：1、只有中央才有行政長官的任免權，特區沒有任何一個地方機構有此權力。2、立法會所彈劾的只是作為政府首長的行政長官，不是作為特區首長的行政長官。作為政府首長的行政長官的地位，與立法會是平行的，但作為特區首長的行政長官，其地位高於立法會。所以罷免行政長官的權力屬於中央政府。

又如，根據基本法第48條第(12)項的規定，行政長官有「赦免或減輕刑事罪犯的刑罰」的特權。香港回歸前，刑事罪犯的赦免權屬於女王，港督都沒有赦免權。港督與行政長官何者的權力大，可謂各有千秋。香港基本法將該赦免權授予行政長官，說明行政長官法律地位的崇高。衆所周知，「司法獨立」是禁止行政干預司法的，特區政府包括其首長是不能干預司法的。故行政長官行使的赦免權是以特區首長的身份行使的，並非以政府首長的身份。而行使赦免權並不干預司法。

以上事例說明，行政長官具有雙重身份，行政主導的安排只能在三權配置之上，而不能在三權配置之下。

## 立法會無權提「不信任案」

(三) 對三權配置之間存在誤區。香港特區政府，有「大政府」和「小政府」兩種表述。所謂「大政府」，是指香港特區的行政、立法、司法機關都是「大政府」的分支機構。所謂「小政府」，專指行政機關而言，不包括立法和司法機關。不論是「大政府」還是「小政府」，對行政、立法、司法關係的誤區主要有兩個：一是以為行政機關必須對立法會負責，只能由立法會制衡行政機關。二是以

為特區法院有香港基本法的解釋權，只能由法院制衡行政機關。這種行政受立法和司法雙重夾擊的主張是錯誤的。

姑不論香港特區的行政、立法有相互配合問題，片面強調立法單向制衡行政也是錯誤的。主要理由是：

1、行政向立法負責的範圍是有限的。根據基本法第64條的規定，只限於執行立法會通過並已生效的法律、定期向立法會作施政報告、答覆立法會議員的質詢、徵稅和公共開支必須經立法會批准四項，不能無限擴大。

2、立法會不享有「不信任案」的權力。立法會雖然可以啟動對行政長官的「彈劾案」，但不能啟動對行政長官和主要官員的「不信任案」。理由很簡單，如果政府首腦和內閣要員由議會產生，則議會可以啟動「不信任案」，例如英國、日本等國。如果政府首腦和內閣要員不由議會產生，則議會不能啟動「不信任案」，通常也只能啟動對政府首腦的彈劾案，而不能啟動對內閣要員的彈劾案，例如美國。香港特區行政長官和主要官員都不由立法會產生，所以立法會不享有「不信任案」權。香港特區立法會行使「不信任案」權，是對香港基本法和各國憲政的無知，是自大狂的表現。儘管美其名曰「無法律約束力」，也是不合法的，制定法律的機構做非法的事，是可悲的。

3、行政長官也可以制衡立法會。除有權依法解散立法會外(第50條)，行政長官還可以對立法會通過的不符合香港特區整體利益的法案行使發回重議權(第49條)。

## 司法制衡行政並非單向

提出司法單向制衡行政的說法也是錯誤的。理由是：

1、行政長官對法官包括最高級的法官有任免權(第48條第(6)項，第90條)。儘管香港特區法官的任命要經由當地法官和法律界及其他方面知名人士組成的獨立委員會的推薦(第88條)，但行政長官仍然可以拒絕對「一國兩制」、對香港基本法和特區政府懷有敵意的法官作出任命。

2、儘管行政長官沒有香港基本法的解釋權，但有執行該法的職權(第48條第(2)項)。在此該法指基本法的各項條文以及有關的立法解釋，但不包括司法解釋。一旦香港基本法的司法解釋與全國人大常委會的立法解釋出現矛盾，行政長官完全可以不執行與立法解釋抵觸的司法解釋，以制衡司法。

香港特區實行的是直轄中央的、行政主導的、三權配置的政治體制。《老子第77章》云：「天之道，損有餘而補不足。」因中央合法行使權力被地方不合理地排斥，故撰此文。

宋小莊

作者為香港學者，法學博士

# 行政長官應發揮權力傾斜優勢

□張定淮

立法會可以在沒有制度規定的情況下實現擴權，進而產生較大的社會影響，而受到制度規定如此權力傾斜的行政長官為什麼就做不到？這些都是特首要實現順利施政所必須做的。行政長官需要靈活運用制度層面所賦予的廣泛政治權力並結合政治技巧，政治信念，政治謀略等因素來推動施政。

## 學者觀點

在行政、立法和司法三種公權力中，行政權是性質最為活躍的權力，其主動性特徵決定了其相對於其他兩種具有較為被動性質的權力——立法權和司法權而言，對社會事務應當做出更為積極回應。

香港回歸後，其權力體制架構的運作在《基本法》所規定的框架內展開。由於《基本法》改變了港英時期的立法會功能，使之從一個港督的立法諮詢機構變為了一個真正的立法機構，並明確規定了行政與立法的關係是「互相制衡，相互配合」，這使兩者的關係呈現出某種程度的橫向權力的特徵，行政長官當然不可能像港英時期港督那樣實現對行政、立法的壟斷，行政權力的運作也不時受到立法機構干擾，兩者關係進而形成了制衡有餘，合作不足的局面。

## 中央在港推動民主政治

正是在這樣的情況下，吳邦國委員長在紀念香港基本法實施十周年座談會上講話中明確指出，香港特別行政區政治體制的最大特點是行政主導，並在中央和香港之間的權力關係上，再次重申了是一種授權和被授權之間的關係。

對於吳邦國委員長關於上述兩個問題的論述，香港社會的反應是強烈的。贊成者無不稱快，反對者則對於香港政治體制特徵的「行政主導」提出質疑。認為，中央強調特區政治體制特徵的行政主導性，是中央不想在香港發展民主政治的藉口。這種論調在香港社會似乎還有相當的市場。

筆者認為，這種論調是不尊重事實和缺乏邏輯的。首先，中央歷任最高領導人中有一人沒有強調要在香港發展民主政治？其次，如果中央政府不想在香港發展民主政治，那麼她完全不必在香港的政治體制安排的問題上勞力費神構建這種行政和立法相互具有牽制作用的體制。再次，中國的法定執政黨中國共產黨對民主價值是高度認同的，其反覆強調「沒有民主就沒有社會主義，就沒有社會主義現代化」。顯然，對中央在香港發展民主政治的「懷疑論」是站不住腳的。

可能會有有人提出這樣的反駁，既然中共願意在香港發展民主政治，為什麼老是強調「香港是一個經濟城市」？既然認同民主價值，為什麼大陸民主政治發展出現滯後？

對於這兩個問題，看來筆者是不得不略費筆墨作出解答，以消除人們對於在內地和香港發展民主政治問題的種種疑惑。

首先，我們應當清醒地看到，不論是內地民主政治發展，還是香港民主政治發展，其方向都具有既定性，即走向民主政治。然而在「一國兩制」之下，其民主的內涵會有很大差異；其次，內地和香港發展民主政治的路徑是迥然不同的。就中國大陸而言，其對於發展民主政治的道路充滿探索性，這將是一個具有長期性的過程，只能以「摸着石頭過河」的方式艱難探索。中共在民主政治道路上的探索上所持有的謹慎態度是由其所承擔的歷史責任所決定的。

## 「政治化」將導致民粹主義

對於香港發展民主政治問題而言，情況就完全不同了。由於香港是中國的一個特別行政區，其所存在的問題並不是道路探索問題，而是依據基本法的相關規定，如何「平穩、有效、依步驟循序漸進推進的問題。中央對於香港「經濟城市」性質定位，並非不願看到香港民主政治的發展，而是希望看到回歸後的香港長期保持繁榮穩定，如果說還有什麼政治意圖的話，那就是不願看到民主政治的弊端，如高度政治化後可能出現的民粹主義，對香港長期繁榮穩定帶來干擾。依據《基本法》所構建的香港政治權力架構是帶有某種程度橫向權力特徵的權力架構，其本身就是民主政治構思下的產物。

既然如此，如何理解香港行政主導的政治體制特徵呢？在行政長官要有實權的《基本法》關於香港政制的立法原意的指導下，《基本法》在對三種權力主體的權力配置上是作出了特別安排的。其中最為突出的一點，是在行政長官的權力配置上作了特別的傾斜。這種權力配置的傾斜使行政長官在整個權力結構運作過程中處於核心和領導的地位，而所謂的「行政主導」的提法實際上是人們習慣於用突出行政長官地位來描述整個政治權力運作的特點的一種稱謂。

從制度層面分析，行政長官的權力有哪些相對於其他權力主體的優勢呢？而這種權力優勢又意味着哪些政治內涵呢？

## 行政長官具有超然地位

首先，是體現在行政長官的法律地位高於其他兩個權力主體方面。香港特別行政區行政長官具有雙重屬性，他既是香港特別行政區的「地方首長」，也是香港特別行政區政府的「政府首長」，既對中央人民政府負責，也對香港特別行政區負責。行政長官兩個「首長」的法律地位和其所必須承擔的「雙重責任」使之必須具有相對於其他兩個權力主體更大的權力。根據《基本法》的相關規定，行政長官在香港通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。顯然，對特首所規定的兩個「負責」的條款所要求的是特首既要在香港實現高度自治中發揮主導作用，也要成為中央在香港行使權力的執行者。

其次，是體現在針對對行政長官具有制衡作用的立法會權限的限制上，而對制衡者權力的限制實際上是對被制衡者權力的傾斜。《基本法》第七十四條明確規定：「香港特別行政區立法會議員根據本法規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作者，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。」通過這種對立法會個別議員或議員聯名提案權的限制，實際給予了行政長官在上述三個大的方面立法提案准入權。

再次，香港是一個法治社會，奉行司法獨立，其司法機關行使審判權，終審法院還享有終審權，而行政長官卻擁有依據法定程序任命各級法院法官的權力。

從上面，尤其是前兩點，我們是不難看出，中央是決意要通過賦予行政長官實權(行政長官要有實權——姬鵬飛的原話)的立法原意來構建「行政主導」的政治體制的。

香港回歸後，圍繞香港政治體制特徵的爭論持續不斷。表面上看，這似乎是一個學術爭論問題，但就本質而言，卻是一個具有深刻政治內涵的問題。中央強調香港特別行政區政治體制的最大特點是行政主導

，以此來降低較具民意性的立法機構假所謂民意、與中央政府對抗或博弈的能力。中央的這種意圖旨在消除港英當局的「民主抗共」、「民主抗共」、「還政於民」伎倆的所謂民意基礎。我們不要忘記的是，港英政府當年玩的那一套幾乎都是基於增強民意這一策略上。然而香港的反對派則提出香港特區政治體制「三權分立特徵論」，以此來說明代表民意的機構——立法會並不受制於行政長官，並將「行政主導」視之為「否定與阻礙本港民主發展、壓縮政黨政治發展空間的藉口」。由此看來，在行政、立法關係上的行政主導論和三權分立論之間發生爭論的本質是香港是否應該接受中央政府對香港行使權力的問題。

觀察香港回歸後的十五年的狀況，我們不難發現，在行政、立法的關係上出現困難的時候，反對派議員往往借助社會力量對行政長官施壓，且歷任行政長官都成為了反對派肆意攻擊的靶子。醉翁之意不在酒，反對派的目的目標是對準行政長官，實則是向中央發起挑戰。因此，我們應該對此保持高度警惕。

今年元旦，香港的反對派議員精心籌劃了「倒特首」的大遊行，而香港的建制派議員也反其而動員，舉行了「撐特首」的大遊行。這種情況給人們的印象是香港社會似乎出現了政治分裂，其實不然。「倒特首」遊行的策劃者以危言聳聽的口腔誇大參與遊行者的數字，這極容易模糊我們對香港是一個理性社會的客觀判斷。

## 善用手中權力有所作為

梁振英作為新任不久的特首，其執政之初為什麼就遇到如此強烈的阻力，對其人身的攻擊也似乎遠遠超出了人們的想像。這似乎不太符合民主政治中，行政立法具有短暫「蜜月期」的常規狀態。有評論認為：「由於現任特首梁振英很久以前就被反對派成功地在輿論中塑造為「左仔」，對一些敏感問題，如香港反對派最害怕的23條立法的態度會有比較明確的表示，他此次以黑馬姿態成為香港特區行政長官，令那些長期採取敵視態度的政客，產生了更多的擔憂。或者，正是因為梁振英對香港反對派的威脅更大，反對派更加不願他在特首的位置上有所作為。」

反對派做出攻擊舉動的本質固然是要揭露，行政長官以理性的態度對自身存在的問題進行反思也是必要的。即使是在三權分立的政治架構的國度裡也有強勢領導人和弱勢領導人之分，也有行政和立法機構的相互鬥爭。作為政治人物，特首必須做到不要給對手留下可以發起攻擊的瑕疵。行政長官還需要靈活運用制度層面所賦予的廣泛政治權力並結合政治技巧，政治信念，政治謀略等因素來推動施政。例如立法會可以在沒有制度規定的情況下實現擴權，進而產生較大的社會影響，而受到制度規定如此權力傾斜的行政長官為什麼就做不到？等等這些都是特首要實現順利施政所必須的。

張定淮

作者為深圳大學當代中國政治研究所教授