

香港只有「行政主導」從無「三權分立」

「三權分立」在回歸後經常成為社會討論的議題。即使經過反覆的解釋，香港社會仍然對此觀點存在不少誤解。最近，有通識科教材修改了有關香港「三權分立」的內容，這有助避免學生錯誤理解香港的政治制度。

原香港特別行政區基本法起草委員會委員蕭蔚雲教授在其《論香港基本法》一書中明確指出，香港回歸後的行政機關與立法機關的關係是互相制衡及互相配合，這與「三權分立」只強調制約及平衡（Check and Balance）不同，當中特別重視互相配合，並在基本法第54條及第55條體現。

基本法第54條指出，香港特別行政區行政會議是協助行政長官決策的機構；第55條寫明香港特別行政區行政會議的成員由行政長官從行政機關的主要官員、立法會議員和社會人士中委任，其任免由行政長官決定。制度上，當行政長官在作出重要決策，包括向立法會提交法案前，必須先徵詢行政會議的意見。立法會議員是組成行政會議的一部分，故此兩者必須要互相配合，令施政及管治工作比較協調，有利於香港的繁榮與穩定。

此外，行政會議的成員也包括其他社會人士。在此情況下，行政長官及社會人士在會議上聽取不同意見後進行磋商及協調，促進行政及立法兩者的互相配合。

過度制約變成「政治攪炒」

過去，香港政治經常出現不穩定的其中一個因素是立法機構只強調「三權分立」的制約及平衡，監督行政機構的工作，卻無視香港在港英時期從未享有「三權分立」的現實。港督長時間是香港的最高長官，掌握行政、立法、財政及軍事等權力。

根據《英王制誥》，港督更是立法局主席，香港整個社會的文武官員都需要聽命於港督，而且港督可以無條件地否決立法會通過的法案及解散立法會。這與行政長官需要根據基本法第50條的三個情況下才可解散立法會，港督比行政長官的權力更大。港英時期的民主化比例更低，香港的政治設計在港英時期從未有互相制約及平衡。

回歸後，立法會民主化的程度增加，但少數立法會議員開始不斷強調制衡



議事論事
孔永樂

特首及監察政府的功能，詎料特首權力過大及走向專權云云，這也令人誤以為行政及立法只有制衡的單一關係。進一步看，個別立法會議員更濫用議事規則，惡意拖延內務委員會主席的選舉程序，不單令立法會無法正常運作，更企圖癱瘓政府運作，這種「政治攪炒」的做法已經遠離當時設計「一國兩制」的原意，更不是所謂的「三權分立」。

當初設立「一國兩制」的其中一個考慮因素是根據香港的現實情況與特點，回歸後盡量沿用回歸前的政治體系，並循序漸進地發展適合於香港的民主制度。在此大原則下，香港在回歸後的司法體制並沒有使用內地模式，例如在各省、自治區及直轄市的人民法院都由地方的人民代表大會選舉產生，也對地方人民代表大會負責，這和香港的司法體制完全不同。為了確保香港的平穩過渡，香港的司法人員基本上原封不動。根據基本法第91條，香港特別行政區法官以外的其他司法人員原有的任免制度繼

續保持。當中更容許外籍法官繼續擔任職務。不過，這並不代表香港的司法機關完全獨立於國家體制以外，國家憲法的地位比基本法的地位高，而且全國人大的決定對香港具法律效力。

至於司法獨立的原則在基本法第85條詳細列明：「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。」法院在審判案件時，應該是獨立依法審判，不受到任何行政機構、立法機構或個別人士的干涉。

美司法體制亦非完全獨立

過去甚至有法律人士認為「司法獨立」意味完全獨立於內地、獨立於特區行政機構，這是完全錯誤的看法。為了體現國家主權，基本法第90條規定，香港特別行政區終審法院和高等法院的首席法官，應由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任，還須由行政長官徵得立法會同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。而基本法第88條規定，香港特別行政區法院的法官，根據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推薦，由行政長官任命。由此可見，香港的司法機構並不是完全獨立。

事實上，美國司法體制亦不是完全獨立於行政機構以外。美國最高法院大法官需要由美國總統任命，一直以來，這也存在各種爭議。2018年，美國總統特朗普提名卡瓦諾擔任最高法院大法官，然而有人認為卡瓦諾的個別觀點，如總統既不能被刑事起訴也不能被民事起訴，都是傾向特朗普，這會有違司法獨立的本意。最終卡瓦諾仍然獲得任命。其餘例子還包括2000年美國總統選舉爭議，共和黨候選人小布什上訴至最高法院，阻止關鍵州份佛羅里達州重新點票，有人認為當時最高法院的9名法官背景對小布什有利。筆者無意評論美國的司法體系，但現實裏明顯不是司法體制完全獨立於行政以外。

過去二十多年，不少人士經常對香港的政治體系及「三權分立」出現誤解，立法會的議會秩序也存在各種問題。特區政府或需要歸納總結，找出解決方法以體現基本法的精神，並維持香港的繁榮與穩定。

全國港澳研究會會員

為什麼說香港沒有「三權分立」？（下）

學者
論衡
常樂

香港基本法第四十三條關於「香港特別行政區行政長官依照本法的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責」的規定，既進一步強調了中央政府和香港特區這種中央與地方行政區的位序關係，也突出了行政長官在整個香港特區當中的政治地位，從而堅實地支撐起香港特區的行政主導體制，並將所謂的「三權分立」真正送進了歷史故紙堆。

我們知道，從基本法制定時，作為政治概念的「三權分立」並沒有在起草委員會之間形成共識，因此香港基本法當中並無「三權分立」的明確規定，但是這也不能否認基本法規定了行政、立法、司法「三權」之間的分工現象，這種分工就是為了明確和強調行政、立法、司法「三權」之間的支持、配合、制衡、監督關係，以及進一步凸顯行政長官的行政主導地位。

應該說，在回歸以來的實踐過程中，香港特區「三權」之間的支持與配合少了，制衡與監督多了，並且已經嚴重影響到行政長官及特區政府的有效施政。更為嚴重的是，一些立法、司法行為更進一步侵蝕到中央的多項權力。這種現象已經違背了基本法所規定的香港政制架構的基本精神，必須予以矯正，而教科書及輿論再過度渲染和傳播「三權分立」就更加南轅北轍、就會進一步加劇「三權」撕裂及立法、司法坐大的惡果。

加強「三權」相互支持和配合

習主席於2017年視察香港時，特別強調特區行政、立法、司法「大家都是貫徹落實「一國兩制」方針和香港特別行政區基本法、管治香港的核心力量，屬於關鍵少數」，「特別行政區政府管治團隊是一個整體，一榮俱榮，一損俱損，關鍵是要全面落實和完善

以行政長官為核心的行政主導體制，處理好行政立法關係，真正做到議而有決、決而有行，確保政府依法施政的順暢、高效，要自覺維護管治團隊團結，堅決維護行政長官權威，在工作上相互支持、相互配合、相互補台，共同維護政府整體威信和聲譽。」

根據香港政治社會發展的最新特點，新公布實施的香港國安法更從法律的層面，規定了特區「三權」之間相互支持和相互配合的必要性與重要性。

香港國安法總則第三條第一款規定：香港特別行政區負有維護國家安全的憲制責任，應當履行維護國家安全的職責；第二款進一步將「三權」作為「管治香港的核心和整體」明確規定：香港特別行政區行政機關、立法機關、司法機關應當依據本法和和其他有關法律規定有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。

在香港國安法第七條和第八條中，也從不同角度規定了特區行政、立法、司法「三權」合作完成維護國家安全的職責。其中，第七條規定香港特別行政區應當盡早完成香港特別行政區基本法規定的維護國家安全立法，完善相關法律；第八條則規定香港特別行政區執法、司法機關應當切實執行本法和香港特別行政區現行法律有關防範、制止和懲治危害國家安全行為和活動的規定，有效維護國家安全。

總之，「三權分立」是源自西方並適合西方現代國家政治體制的一種理論和制度體系。它既不適用於中國特色社會主義制度，也不適用於中國特色社會主義制度內的「一國兩制」。而它之所以不斷在香港冒起並有不少擁躉，一方面因為不知根底的人受到蠱惑，另一方面則是「崇洋媚外」「挾洋自威」在作祟，因此必須正本清源，從根子裏把它從香港政制中拔除掉。

暨南大學鑄牢中華民族共同體意識研究基地研究員

香港没有「三權分立」 正確的話就要大膽講

人民
銳評
沈度

近日，香港教育部門負責人在回應通識教材刪去「三權分立」表述時，指出香港回歸前後「皆沒有三權分立」。這樣一個常識，居然引來質疑攻擊，攪炒派顛倒黑白的本領還真是達到了新「高度」。當下的香港，還有不少是非對錯，要說清楚、講明白。

針對「三權分立」問題，香港特區行政長官林鄭月娥明確回應，香港特區沒有「三權分立」，特區享有的行政權、立法權、司法權並不是跟中央分權，而是來自中央授權，特區政府要正本清源、撥亂反正，要有膽量講出正確的話。與此同時，香港有識之士也紛紛發聲，澄清模糊認識，回擊一些人渾水摸魚、混淆視聽的錯誤言行。

實行什麼政治體制，應依據憲制性法律的規定，符合其實際運作方式。香港在中央直轄下，實行以行政長官為核心的行政主導體制，根本沒有所謂「三權分立」，這一點毋庸置疑。

依據基本法，香港特別行政區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，同時對中央人民政府和香港特別行政區負責。行政機關、立法機關、司法機關須履行各自職能，互相制衡及配合，最終通過行政長官向中央人民政府負責。這明確了三權配置中行政權的主導作用。

政治體制並非憑空而來，更不能照搬照套。1987年，鄧小平同志會見香港基本法起草委員會委員時，明確指出：「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，並以此來判斷是否民主，恐怕不適宜。」

事實上，回歸之前，香港從未實行「三權分立」。回歸之後，基本法為香港量身定做的政治體制，也不是「三權分立」。

制度好不好，要看是否適應現實需要。在香港實行行政主導的政治體制，這是由我國單一制的結構形式決定的，也是確保「一國兩制」行穩致遠、保持香港繁榮穩定的必由之舉。香港特區的政治體制是「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。回歸以來，香港之所以實現權力平穩交接，之所以能安然渡過金融危機衝擊，之所以能實現經濟社會快速發展，與基本法設計的行政主導制度是分不開的。

香港反對派散播似是而非的言論，刻意歪曲基本法原意，以「三權分立」旗號誤導市民，無非是想阻撓特區政府施政，架空行政長官權力，進而否定中央對香港的管治權。藉着這面旗子，攪炒派不惜把原本諮詢性質的區議會變成政治惡鬥的平台，在立法會大搞「拉布」「騎劫」，險惡用心路人皆知。現在，到了講清楚事實，揭掉他們醜惡「畫皮」的時候了。

政治制度關係根本，在大是大非問題上容不得半點含糊，更容不得歪理謬論橫行。對今天的香港來說，正本清源、撥亂反正，正當其時、勢在必行。

註：原文刊於《人民日報》客戶端

「三權分立」絕非世界標準

有一
說一
胡勇

香港從來都不實行「三權分立」，這本是基本的政治學常識，在香港卻被一再混淆。大律師公會以及香港一些反對派政客，不斷攻擊特首林鄭，但其實，全世界除了美國以外，極少國家是實行真正的「三權分立」。英國、加拿大、澳洲，乃至日本都不是，其行政權和立法權根本不是分立的，而是緊密結合。這些政治常識，反對派還是快去補一補，別貽笑世人。

西方國家的基本政治體制形式可以分為兩種：一是總統制，二是議會制。兩者之間最關鍵的區別在於，行政首腦是如何產生的。在議會制下，選民選出議會，議會推選出總理（首相），總理（首相）挑選內閣形成政府（行政當局）。在總統制下，選民一方面要選議會，另一方面要選總統，然後由總統來挑選他的內閣成員。

然而，和大律師公會以及反對派政客口中截然相反的是，西方議會制國家的立法權與行政權根本不是分立的。在議會制國家，議會不但是國家的立法機

關，而且是國家的權力中心，行使行政權的那些人來自議會，包括總理也是由議會推舉的，他們既屬於立法部門也屬於行政部門。例如英國，首相以及內閣成員同時也是下議院成員，所以，英國立法權與行政權在實質上是合一的，兩種權力不但「共生」（產生議會成員的選舉也間接是產生總理、首相的選舉），而且「共滅」（總理、首相必須保持議會大多數成員的支持，否則要麼下台，要麼解散議會、重新舉行大選）。

英澳加日就非「三權分立」

不但如此，一般而言，議會制是沒有任期限制的，只要獲得議會多數的支持，總理（首相）可以永遠幹下去。在議會制下，政府內閣由議會中佔多數席位的政黨組成，並對議會負責。英國是典型的議會制國家，實行「議會至上」，立法權與行政權不是分立的，甚至直到2009年10月之前，司法權也是不分立的。

因為英國上議院既是立法機關，也

是最高司法機關（最高法院），是英國民事和刑事案件的最高上訴機關，上議院議長既是議員，又是最高法院院長（大法官），還是內閣成員，從而是集立法、司法、行政權於一身。在議會制下，政黨政治實質上是主宰議會政治的幕後之手，「議會至上」最終實質是「執政黨至上」。西方主張「三權分立」的鼻祖——孟德斯鳩正是以為英國是實行「三權分立」的國家而提出了其「三權分立」理論，實際上這位法國學者對英國的認識是錯誤的。

實行總統制國家如美國，才是反對派所謂的「三權分立」。總統掌握最高行政權，行政權、立法權、司法權是分立的。在總統制下，總統是行政首長，直接任命並領導內閣，總統不向國會負責，也無權解散國會。

另一方面，國會也不能迫使總統及其內閣辭職；只有當總統及其政府高官違反憲法或瀆職、失職時，國會才能對其進行彈劾。在西方主要國家中，雖然有總統的國家有多個（如德國、意大利等國都有總統，但只是虛職，總理是政

府首長），但屬於總統制國家的只有美國。由於總統是政黨政治推選的代表，實質上政黨政治也是美國總統制的幕後之手。

環顧世界，除美國之外，西方主要國家的政治體制形式不完全相同，但從根本上說都屬於議會制，英國、德國、意大利、加拿大、比利時、丹麥、荷蘭、芬蘭、愛爾蘭、奧地利、冰島、盧森堡、挪威、葡萄牙、西班牙、希臘、瑞典、瑞士、新西蘭等西方主要國家都是實行議會制；法國情況有點特殊，屬於半議會制半總統制。

大律師公會自欺欺人

只要對這些基本的世界政治制度的常識有所認識，在西方主要國家中，實行「三權分立」制度的只是極少數，絕大多數都未實行「三權分立」制度，立法權與行政權是不分立的，實質是合一的、共生共滅的，個別的甚至司法權與立法權也是不分立的。即使是只考察在國際事務中影響力極大的七國集團，也

可發現，實行「三權分立」制度的也只佔極少數，只有美國一家；英國、德國、意大利、加拿大、日本等國均未實行「三權分立」制度。無論是議會制還是總統制，實質上都受到政黨政治的主導和控制。

突出的表現為：一是總統、總理（首相）、內閣成員、議員、部長，無論是選舉產生或是任命決定，他們都直接或間接地由執政黨（或執政黨聯盟）推舉出來而產生或確定；二是他們在本執政黨執政期間，總是執行執政黨的政綱及其總統、總理所制定的方針政策，維護執政黨的地位和利益，是執政黨執政的工具、載體和組織保證。

英國都不是，為何香港是？回歸前有過「三權分立」嗎？港督一手掌握三權，身兼三權首長，何曾有過反對派口中的「三權分立」？回歸後，基本法有寫明「三權分立」嗎？不僅沒有寫，反而在大量條文中確立了行政權佔主導的地位。這些事實，反對派三流政客不懂還可以理解，大律師公會也不懂，只能令人竊笑了。