

# 特別行政區行政與立法關係再探討

莊金鋒、傅泉勝\*

行政與立法的關係是指由《香港基本法》和《澳門基本法》所確立的以行政為主導的政治體制的重要組成部分。所謂“政治體制通常是指政權的組織形式與活動原則，包括行政制度、立法制度和司法制度等。”<sup>1</sup>《香港基本法》的內容十分豐富，包括序言、正文九章，共有 160 條，還有 3 個附件。而惟獨第四章政治體制，分為六節，即第一節行政長官，第二節行政機關，第三節立法機關，第四節司法機關，第五節區域組織，第六節公務人員。第四章共 61 條(即第 43-104 條)，佔了《香港基本法》全部 160 條的 38%。《澳門基本法》第四章政治體制的結構情況也大致如此。可見，《香港基本法》和《澳門基本法》所確立的以行政為主導的政治體制的重要組成部分。第四章政治體制分別在兩部基本法整體結構中，佔有較大篇幅及條款，重要地位相當突出，成為最具亮點、最引人關注的部分。

原全國人大常委會委員長吳邦國曾指出：“香港特別行政區基本法為我國設立的第一個特別行政區設計了一套嶄新的制度和體制。”其中“確定香港特別行政區實行以行政為主導的政治體制，司法獨立，行政與立法既互相制衡，又互相配合。”吳邦國強調：“基本法從香港特別行政區的法律地位和實際情況出發，確立了以行政為主導的政治體制，其中最重要的就是行政長官在特別行政區政權機構的設置和運作中處於主導地位。……這套政治體制既保留了香港原有政治體制中之行之有效的部分，也適應了香港回歸祖國後的現實需要，是實現‘港人治港’、高度自治最好的政權組織形式。”<sup>2</sup>

筆者之所以在本文一開頭就介紹“政治體制”的科學含義及其在基本法裏的體現，同時引用原國家領導人吳邦國的有關講話，其目的在於說明兩個問題：一是行政與立法的關係是《香港基本法》和《澳

門基本法》所確立的以行政為主導的政治體制的重要組成部分。所確立的以行政為主導的政治體制的一條重要基本原則；二是政治體制是《香港基本法》和《澳門基本法》所確立的以行政為主導的政治體制的重要組成部分的核心內容，它不僅在基本法裏佔有突出地位，而且是實現“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治最好的政權組織形式。因此，認真探討行政與立法的關係，對於保證基本法所確立的以行政為主導的政治體制的正常運作，進而確保“一國兩制”方針和基本法的貫徹實施，維護香港和澳門的長期繁榮與穩定，都具有重要的現實與理論意義。

四年前，本文作者之一在公開發表的《澳門行政主導政制模式研究及完善建議》一文中，除了介紹澳門特別行政區政治體制原則與模式的確立與澳門特區政治體制的特點外，主要是探討澳門特區行政主導運作順暢及其原因，還有澳門行政主導運作存在的問題及完善建議，實際上主要是對澳門特別行政區行政與立法關係的一次初探。<sup>3</sup> 以下僅對香港特別行政區行政與立法關係的幾個主要理論和現實問題再作一次探討。

## 一、香港特區政制中行政與立法的法定關係

### (一) 行政與立法的關係是一種新型的關係

有學者認為：“行政和立法的關係，從權能和內容來講是行政權與立法權之間的關係，從實施的主體來講，是行政機關與立法機關之間的關係。”<sup>4</sup> 本文要探討的，主要是行政機關與立法機關之間的關係，有時也會講到行政權或立法權的問題。

《香港基本法》確定的香港特區政治體制中行政與立法的關係(即行政機關與立法機關的關係)一般概

\* 前者為上海大學法學院兼職教授，後者為上海市法學會港澳台法律研究會副秘書長

括為“行政主導，行政與立法相互制約，相互配合。”相對於香港回歸之前的行政與立法關係、過渡期香港的行政與立法關係而言，可以說是一種新型的行政與立法的關係。

在鴉片戰爭後的1843年6月20日，璞鼎查正式被英國委任為香港第一任總督起到1984年之前的這段歷史，香港一直被英國作為一個地方政府實行殖民統治。在這逾140年的時間裏，英國從未在香港實行過民主。按照英國法制，英皇是香港的最高統治者，香港總督是英皇在香港的全權代表，既是香港行政局主席和立法局主席，又在名義上兼任駐港英國陸、海、空三軍總司令，集香港的行政、立法、軍事等大權於一身。總督凌駕於立法權和行政權之上，其“權力僅次於上帝。”同時，行政局議員和立法局議員均是官守議員和委任議員，都是親港督的核心力量，他們的政治立場和政策取向都同港督保持一致。這從組織上保證了港督的絕對權威。可見，在香港這種集權體制下，“由於港督的特殊地位，香港行政與立法的關係的實質是典型的行政主導，以港督為代表的行政權具有優先性，而立法權具有附屬性。行政與立法不是着眼於分立和對抗，而是致力於相互配合”，這種配合除了具有法律基礎，如英皇室頒佈的《英皇制誥》《皇制訓令》，還具有組織基礎，因而在傳統政治階段中，香港行政與立法的關係較為穩固，並使香港政局成為世界上少有的政策穩定地區。<sup>5</sup>

1984年12月《中英聯合聲明》簽訂，香港進入回歸祖國的過渡期。在這個時期裏，港英政府精心炮製所謂“代議制”改革，“還政於民”，妄圖通過這種方式培植親英勢力以便讓他們有機會掌握回歸後香港的管治權力，因此，香港的行政與立法關係發生了一些微妙的變化。其發展趨勢是港英政府積極為立法局謀求擴大權力。如1985年6月25日通過的《立法局(權力及特權)條例》就是一個有力的證明。末代港督彭定康於1992年10月發表的施政報告，其中“政改方案”，“其目的就是重塑和加強立法局的作用，使其成為一個能夠對政府形成實際制約作用的獨立機構，使‘行政主導’的政治體制逐漸過渡到‘立法主導’，削弱行政長官的實權，而把權力的中心轉向立法局，再通過推進直選，讓親英勢力掌控立法局。”“為回歸後的香港特區政制實踐留下了禍根和隱患，成為許多尖銳政制難題的歷史淵源。”<sup>6</sup>

## (二) 行政立法相互制約、相互配合的辯證關係 《香港基本法》設計的香港特區政治體制的首要

問題是在處理行政與立法關係時必須遵循一條重要基本原則，即行政與立法分開負責，互相制約、互相配合。由行政長官領導下的特區政府和立法會，是互相獨立的兩個部門，彼此之間擁有和行使《香港基本法》賦予的不同權力，兩者的關係不是領導和被領導、隸屬和被隸屬的關係，而是一種互相制衡、互相配合的關係。這種制衡和配合是互相的，“制衡中有配合，配合中有制衡”。行政與立法互相制衡(約)，有利於行政與立法在分工負責，互相配合的前提下，能夠互相予以監督，防止行政專制或腐敗。行政與立法互相配合(協調)，有利同心合力搞好工作，提高行政效率，促進特區穩定和發展。這種長效機制的建立，有利於行政與立法機關共同行使中央授予特區的高度自治權，也是特區政制運作的一大特點和優點。

那麼，《香港基本法》所確定的香港特區行政與立法的關係是一種新型的辯證的關係體現在哪裏呢？可以從兩個方面進行簡要分析。

### 1. 行政與立法相互制約的主要體現

首先是行政對立法的制約關係：

(1) 行政長官對立法會擁有解散權，也就是說，行政長官認為有必要時，要行使解散立法會的權力，必須在法律規定的條件和程序下方能進行(第49-51條)。而過去香港總督對立法局則有無條件的解散權。行政長官有權解散立法會是行政對立法制約最有力的手段，但出於維護政局穩定的考慮，一般情況下亦不會輕易解散立法會。

(2) 立法會議員凡涉及政府政策議案的提出須經行政長官同意(第74條)。行政長官這種同意權，可以同意，亦可不同意，如不同意，議員有關議案的創議就此終止。這也是行政對立法制約一個不可忽視的方面。

(3) 立法會通過的法案要生效必須經行政長官簽署(第76條)。立法會通過法案，只表明該法案的成立，但不能即時生效，須經行政長官簽署、公佈後才具有法律效力。可見，行政長官的簽署是制約立法會的一項實質性的權力。

(4) 政府提案表決程序優於立法會議員提案(附件二第2條)。《香港基本法》有關規定為政府提案的通過設置了相對立法會議員提案較簡便的“門檻”。政府提案只需全體議員的過半數票一次通過。議員個人提出的議案須經功能、直選議員分組表決。只有兩組均有過半數通過，提案才視為通過。

其次是立法對行政的制約關係：

(1) 立法會在法定條件下有權迫使行政長官辭職

(第 52 條)。這些條件是“因嚴重疾病或其他原因無力履行職務；因兩次拒絕簽署立法會通過的法案而解散立法會”。上述任一情況出現，行政長官必須辭職，如不主動辭職，立法會有權要求其辭職。過去香港總督在法律上無此規定。

(2) 特區政府必須對特區立法會負責(第 64 條)。其負責的內容主要有四項，即“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；徵稅和公共開支須經立法會批准”。作為特區政府首長的行政長官和政府主要官員都要對立法會負責，這充分體現立法對行政的制約。

(3) 立法會有權彈劾行政長官(第 73 條第 9、10 項)。法律明確規定了彈劾行政長官的嚴格條件及程序：如立法會全體議員的 1/4 聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，經立法會通過進行調查，立法會可委託終審法院首席法官負責成立獨立的調查委員會，並擔任主席。調查結果需向立法會報告。如該調查委員會認為有足夠證據構成上述指控，立法會以全體議員 2/3 多數通過，可提出彈劾案，報請中央政府決定。如有需要，可傳召有關人士出席作證和提供證據。基本法賦予立法會以彈劾權對行政長官進行制約和監督，是非常必要的。同時又有嚴格的條件和程序限制，以保證立法會不會濫用彈劾權。

## 2. 行政與立法互相配合的主要體現

《香港基本法》除了規定行政與立法之間的互相制約外，還強調行政與立法之間有互相配合。這也是香港特區政制中行政和立法關係的一個新的特點。它與西方“三權分立”的觀點只講制約和平衡不同。

據香港基本法起草委員會委員、北京大學法學教授蕭蔚雲生前的回憶：基本法草委會非常重視行政與立法的互相配合，因此決定要設立行政會議，並對行政會議的組成和職責作了明確的規定，其中一個重要原因就是通過行政會議實現行政機關與立法機關的互相配合(第 54、55、56 條)。這 3 條關於行政會議的規定較為明顯、具體地體現了行政與立法互相配合的精神，又有可操作性。

(1) 行政會議的地位有利於行政與立法的互相配合。行政會議是協助行政長官決策的機構，由行政長官主持會議，其地位顯然是重要的。而行政長官既是政府的首長，又是特區的首長，由他主持行政會議是非常適宜的，可促進行政與立法機關之間的互相配合。

(2) 行政會議中的主要成員，除了來自行政機關的主要官員外，還有立法會議員。這就使行政長官在

決策時，既能聽到來自立法會與政府之間的相同意見，也能聽到不同意見。對不同意見進行磋商和協調，促使特區政府與立法會能夠達到互相配合的目的。

(3) 行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法規和解散立法會前，須徵詢行政會議的意見，這種制度性的安排，也有利於行政與立法的協調，以求得互相配合。

(4) 在行政會議裏還有社會人士，不但使行政長官在決策時能聽到社會人士的意見，而且社會人士還可以對行政與立法之間的分歧意見，進行協調，促進行政與立法之間的互相配合。<sup>7</sup>

原中國政法大學校長徐顯明強調指出：“設立行政會議，使行政與立相互配合，體現行政作用，這也是行政與立法關係中設計行政主導的又一表現。”

“行政會議的設立，是從盡可能‘議行一致’的角度設計的行政主導機制。”<sup>8</sup>

## 二、香港特區行政主導“難”的原因

### (一) 香港回歸以來行政與立法的總體關係

香港回歸祖國 16 年來，人們對行政與立法總體關係的看法可說是眾說紛紜：特區政府認為行政與立法關係“總體關係良好”；立法會有關負責人則認為，在現行制度下，特區政府在立法會不可能有一個穩定的、可靠的多數支持，但由於雙方都受到民意的制約，因此行政和立法的關係“好也好不到哪裏，壞也壞不到哪裏”；更多的市民是擔憂“行政立法關係日益緊張，政治爭拗不斷，會拖跨香港經濟發展”等等。

三年前，中國政法大學教授廉希聖曾說：“香港回歸祖國後，特區政府與立法會的關係一直未太理順，基本法尊重歷史而為特區確定的行政主導體制在現實政治生活中並沒有發揮應有的作用。立法會對政府牽制有餘而配合不足，特別是在有關政制發展的大問題上，立法會中的泛民主派議員更是‘逢中央必反’、‘逢特首必反’，不問青紅皂白，不管民意如何，而一味反對，甚至陷入為反對而反對的政治鬥爭怪圈”。<sup>9</sup> 但是，筆者認為，三年後的今天，香港特區行政與立法的關係已進一步嚴重惡化，無疑是當前特區政府施政上的主要困難或癥結所在。事實是，近幾年來立法會內激進勢力(如黃毓民、陳偉業和梁國雄等人)肆意衝擊搗亂，“拉布”已成為“家常便

飯”的行為，在社會上造成極為惡劣的影響，尤其是對行政長官、司長、局長等主要官員也缺乏起碼應有的尊重，整個政府的施政權威及形象已有“江河日下”之虞。長此下去，整個香港及港人將付出沉重的代價。

當然，如果從一些數字的表面上看，行政與立法關係“總體關係良好”，也可以說得過去。但從實質上看，“關係良好”背後存在着激烈的鬥爭，甚至水火不相容，問題已然很嚴重，即行政主導乏力，立法主導傾向明顯增強，行政與立法兩者嚴重缺乏信任。

例如，在第二屆立法會期間(1999-2003年)，在特區政府向立法會提交的135項條例草案中，有125項在立法會獲得通過，通過率為92.69%。政府對立法會的這個結果當然是滿意的，因此也對立法會的工作給予了積極配合，行政長官出席立法會的次數，由原來每年3次，後來增加為4次。但是，當特區政府在2003年2月向立法會提交《國家安全(法律條文)條例草案》，為《香港基本法》第23條立法，並計劃在7月中旬立法會休會前通過時，泛民主派立法會議員卻利用當時部分港人對經濟不景氣，居民負資產加重，失業率上升等的不滿情緒，於2003年7月1日組織了有50萬市民參加的大規模遊行示威活動，以“民意”為幌子向政府施壓，自由黨立法會議員又臨陣倒戈，政府在心知難以獲得足夠的票數以通過法案，只好宣佈把《香港基本法》第23條立法暫時擱置。此後，特區政府與立法會的隔閡越來越深。2005年12月21日，立法會又否決了特區政府於2004年初開始諮詢後正式向立法會提交的2007/2008年“政改方案”(該方案的主要內容是：擴大選舉委員會的基礎，2007年選舉行政長官的選舉委員會成員將由原來的800人增到1,600人；2008年立法會選舉，議席數由原60席增至70席)，使得香港政制原地踏步，錯過了一個向更民主方向大步邁進的絕好機會。

再如，在第四屆立法會期間(2008-2012年)。特區政府總共向立法會提交了158項議案(其中包括91項法案)，獲通過的議案有155項(其中法案89項)，通過率為98%，這個結果特區政府應該是滿意的。但是，立法會內務委員會主席劉健儀(當時任自由黨主席)在記者會上總結過去4年工作時卻說，行政立法關係沒有改善，雖然政府在提交法案的時間上較以往有改進，但由於當中有較多具爭議性的內容，尤其是有關防止議員辭職引發補選的替補機制，泛民主派議員總共提出1,306項修訂，總共用了88個小時審議，“拉布”情況是史無前例的。再有，發生前行政長官

曾蔭權被揭接受富豪款待等事件，引起議員很大不滿，甚至發起提出不信任動議及連署彈劾的行動。在處理議案方面，政府又不太合作，當局在“五司十四局架構重組”建議上“打尖”沒有事先知會，導致“你(政府)想我(議員)快，我就特別慢，你想我慢，我就特別要快”的惡性循環對抗狀況。<sup>10</sup>

還必須指出，特區政府於2009年11月公佈了為期3個月的《二零一二年行政長官及立法會產生辦法諮詢文件》，這是落實全國人大常委會關於2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定的一步。但是，立法會泛民主派中的社民連和公民黨悍然發動了嚴重違反基本法的“五區總辭，變相公投”運動，並於翌年5月舉行了立法會議員補選。雖然這場政治鬧劇草草收場，但它對特區政府諮詢文件的否定，對政府權威的公然挑戰，使基本法設計的“行政主導”再次陷入困境，導致行政與立法關係的進一步惡化。

## (二) 行政主導“難”的原因分析

早在1999年，香港基本法起草委員會主任委員姬鵬飛在向全國人大作基本法草案說明時曾說：“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。”<sup>11</sup>但從香港回歸16年來政制的實踐狀況來看，行政與立法的關係沒有實現基本法所設計的“既互相制衡又互相配合”的初衷，在許多重大問題(尤其是政制問題)上，立法會不僅不能與特區政府主動配合，反而往往採取不當的制衡措施，甚至把行政長官與政府推向“死亡”邊緣。香港特區行政主導舉步維艱，筆者認為原因是錯綜複雜、多方面的。這裏先講若干主要原因：

### 1. 從執政團隊看：行政長官與政府缺少應有的權威性

路綫和制度確定之後，幹部(尤其是高層幹部)的威望和執政能力就是決定成敗的因素。香港特區的政治體制是一種新型的“行政長官制”。因此，“特區的行政主導政治體制能否有力高效運轉，很大程度上依靠行政長官本人的威望”。<sup>12</sup>

首任行政長官董建華在回歸前，就已和國家領導人有多次接觸並參與基本法的制定，有較濃厚的憲制意識，又有“忠厚老實”的形象，但他畢竟是商家出身，欠缺政治與行政經驗，過急推行“八萬五”建屋計劃和母語教學失誤，《香港基本法》第23條立法受挫等負面影響，導致在第二任行政長官任期內中途“請辭”下台。接替董建華職務的曾蔭權“長時間在

殖民政府任職、行政及政治經驗豐富”，但缺乏憲制意識，對《香港基本法》第 23 條立法不敢碰，加上他沾染一些“不良特徵例如輕浮、不老實、貪小便宜、機會主義等。”<sup>13</sup> 結果市民對曾蔭權的施政曾抱有一定的期望，最後變為失望。現任行政長官梁振英年富力強，“積權迎難而上”，對香港有承擔，“穩中求變”，但有些問題(如僭建和堅持“國教”不力等)處理不當，因而民望暫時偏低。總之，香港幾位“特首在維護‘一國兩制’和中央通過《基本法》所訂立的以行政主導為原則的特區內部政治權力配置上力度不足，主要官員和高層公務員有頗為明顯的避險意識，從而在相當程度上削弱了特首履行作為中央託付的‘一國兩制’方針政策的關鍵執行者的能力和責任”(劉兆佳教授語)。<sup>14</sup>

另外，香港回歸後，英國人走了，“但特區政府的 500 個高官，大都留下來了，繼續在政府總部進進出出……特區政府那些高官在港英時代是‘小丫環拿鑰匙，當家不作主’，只執行來自倫敦的指示，自己不決策。”<sup>15</sup> 香港特區政府的高官(領導班子)是如此狀態，龐大的公務員隊伍更缺乏主人翁意識，做一天和尚撞一天鐘。可見，回歸以來，香港特區還沒有真正建立起優秀的執政團隊，因此，不能適應形勢發展的需要。目前，梁振英正努力建設一支強有力的執政團隊，但困難重重，需要時間和政治智慧。

## 2. 從法律層面看：立法某些原則或條款自相矛盾

如前所述，行政與立法的關係一般表述為“既互相制約又互相配合”。而基本法起草委員會委員、北京大學法學教授蕭蔚雲在這一句話的後面加上 7 個字(即“而又着重在配合”)。<sup>16</sup> 筆者贊同“一國兩制”問題的知名學者邵善波所言：行政與立法“相互配合恐怕不過是一種願望而已”，“制度內並沒有鼓勵合作的機制，如果有雙方合作的情況出現，多數只是基於共同的利益，或受到公眾輿論的壓力，而並非某種有效的體制內機制使然。”<sup>17</sup> 事實確是如此，《香港基本法》關於行政與立法是如何互相制約的規定較為詳細，而關於如何互相配合的規定除了行政會議的條款外，幾乎沒有一目了然的條款，更談不上“重在配合”。這不能不說是行政主導“難”的立法缺陷。

立法者一方面強調基本法的行政主導作用，另一方面又有“若干與行政主導原則不相稱甚至南轅北轍的規定。這些規定的實施，有可能使行政主導的目標在實際運作中適得其反。其中，最核心的一項就是基本法規定政府須對立法會‘負責’”。這種“法律原則，很難避免有人要利用‘負責’的名義，行(立法

會)擴權之實的行為”，從而影響或削弱行政主導的運作。<sup>18</sup>

## 3. 從社會環境看：港人缺乏國家觀與輿論環境差

香港是國際大都市，有多元文化，資訊發達，營商法制環境好等優勢，但在幾百萬人口中，由於歷史和政治的原因，有相當數量的移民來自中國內地，在這些中有不少是因內戰逃到香港的原國民黨軍政人員，還有因內地歷次“政治運動”吃過苦頭的人及其後輩，嚴重缺乏國家認同。據有關調查，香港回歸後，認為自己是“中國人”的港人比例並沒有明顯提升，基本維持在 30% 左右。有些人不喜歡共產黨的領導，並懷疑和指責行政長官是中共在港的代表。這種人文環境給特區政府施政帶來較大負面影響。

同時，香港一些媒體，“以監督權貴和為民請命為己任，對政府經常採取懷疑、批判和反對態度，與政府爭奪公共議程的制定權……，個別媒體甚至不時扮演政治領導者和動員者的角色，從而加大政府施政的難度。”<sup>19</sup> 例如，壹傳媒旗下的《蘋果日報》近幾年來策動“去中國化”系列活動，反對特區政府依法施政，反對兩地經濟融合，反對中央挺港政策等。又如，特區官營電台，以所謂“編輯自主”、“平衡不同聲音”為藉口，由朝到晚，不斷醜化行政長官、咒罵特區政府無能等等。不少著名人士早就指出“香港電台必須改邪歸正”，但效果不大，可見輿論環境差。

## 4. 從政治角度看：外國勢力與泛民主派同聲同氣

香港歷來是西方國家的“情報樂園”，更是美英兩國干涉中國內政的“橋頭堡”。1997 年前是如此，香港回歸祖國後依然。英國聲稱其對實施《中英聯合聲明》負有“義務”，外交部每半年須向議會提交《香港半年報告》，評估香港形勢，闡述英國對港政策，干預香港事務。2006 年，前港督彭定康再次抵港，公開抱怨“香港民主步伐太慢”，呼籲北京“盡快的回應港人的普選訴求”。

美國政府亦每年發表關於《香港政策法》的年度報告。這成為美國干預香港事務的國內法律依據。2003 年美國插手反對《香港基本法》第 23 條立法，對“七·一”遊行起了推波助瀾的作用。2005 年底，香港特區政府向立法會提交政改方案前夕，李柱銘、單仲偕、陳偉業等人再次赴美並與美國國務卿賴斯會面，稱政改方案令香港民主“停滯不前”，他們要求美國政府向中國施加壓力，得到美國的“同情”。

在 2011 年下半年，香港連續發生了三次外國勢力干預香港事務的事件：9 月“維基解密”披露美國在 1999-2011 年間干預香港事務的大量事實；10 月，

香港《壹傳媒》老闆黎智英的電腦軟體FOXY外泄，曝露他在2005-2011年間勾結外國向香港反對派瘋狂捐款；12月及此前後，美國駐港總領事楊魁棟在公開場合多次干預香港內部事務，引發中國外交部駐港特派員公署的關切和不滿。<sup>20</sup>

可見香港回歸後，美英兩國一直同香港反對派同聲同氣，反對特區政府，這些因素使得香港立法會與政府的關係更加複雜和充滿變數。

### 三、完善香港特區行政立法關係的幾點思考

香港、澳門回歸後，分別成功實踐《香港基本法》和《澳門基本法》所確定的政治體制中行政與立法關係的各項規定，維護了港澳地區繁榮穩定的局面。但兩地政制的運作情況有所不同：澳門特區行政主導運作有效順暢，香港特區行政主導運作“難”，雖然這和以行政長官為首的特區政府管治乏力有關，但不能單純歸咎於行政長官或特區政府的管治能力。因為這有複雜深刻的多種原因，至少包括香港人才(執政團隊)、法律制度、社會環境和政治鬥爭等方面都存在不少問題。近幾年來，香港社會各界人士與國外人士對如何解決這些問題，也是議論紛紛，目前尚未形成共識。筆者針對上述存在問題在此談幾點初步想法。

#### (一) 提高特區執政團隊的威望和管治能力

首先是提高行政長官的個人威望，因為行政長官既是香港特區的首長，代表香港特區，又是香港特區政府的首長，要執行“一國兩制”方針，制定政策並管理各項行政事務等等。他處於行政主導體制的中心位置，責任重大，影響深遠。但鑒於現行制度安排，行政長官由一個選舉委員會間接選舉產生，在民眾中“認受性”不夠，反對派質疑其“民意基礎”不足，在立法會內外抵制特區政府依法施政。因此，按照《香港基本法》第45條的規定和全國人大常委員2007年底有關決定，於2017年實現行政長官的普選是最好的出路。中央和特區政府應設計一套符合香港實際情況，具有香港特色的普選制度。既要保證絕對不能讓對抗中央的人當選行政長官，又要兼顧合法性和認受性，得到多數市民的認同。<sup>21</sup>

普選行政長官提高其個人威望固然重要，但這不是解決行政主導“難”的惟一辦法，提高特區政府的整體管治能力也非常重要。現在香港社會有兩種不同的建議：一是民建聯立法會議員李慧琼等人“考慮由

各政黨組成執政聯盟”助政府施政<sup>22</sup>；二是原香港特區政府中央政策組首席顧問劉兆佳建議在中央支持下，“組建一個有較廣闊社會支持基礎的管治聯盟”。<sup>23</sup>筆者認為兩者的建議有區別：前者建議着重點在於立法會內組成建制派與反對派各政黨的執政聯盟，其目的是為行政長官“在議會內爭取票數，同時向政府爭取合適的政策”。但鑒於現行香港法律不允許行政長官具有政黨背景與中央不贊成在港建立政黨制度，恐怕難於成事。後者建議的着重點在於：“除了那些對抗中央和特區政府的頑固分子外，管治聯盟應盡量包括各方面的政治勢力，以求營造一個廣闊的社會支持基礎。”還強調“管治聯盟必須擁護中央。它必須以特首為核心”。這個建議比較符合中央的執政理念和香港的政治現實，具有可行性。

#### (二) 強化行政與立法互相配合的有效機制

前文提及，香港特區行政主導下的行政與立法的關係是“既互相制約又互相配合”。但從立法條款技術來看，互相制約條文清晰可見，而互相配合條文則含糊不清，尤其是“制度內並沒有鼓勵合法的機制”。這不能不說是法律制度本身存在的一大缺陷。為了使行政主導體制振作起來，強化行政與立法互相配合的有效機制勢在必行。一是在適當時候修訂《香港基本法》，增加幾條有關行政與立法如何進行協調(配合)的法律條款。就法律制度本身而言，這是完善行政與立法關係的“重中之重”。二是重新審視《香港基本法》第64條關於特區政府對立法會“負責”的規定，是否違反行政主導政治體制原則，如違反，應予更正或修改。再者，在議會內閣制度國家(如英國)，內閣政府由議會產生，故必須對議會負責。而香港行政長官由選舉委員會產生，是否要向立法會負責呢？三是《香港基本法》第73條第5項規定立法會有權對政府的工作提出質詢。但這種質詢權往往被反對派議員濫用，行政官員疲於應付，影響施政效率。因此對質詢權要有所限制，如行使質詢權事先需經立法會主席批准。四是《香港基本法》沒有規定立法會享有行政調查權，然而，依據《立法會(權力與特權)條例》，立法會可以通過委任專責委員會行使調查權，衝擊特區政府，早有學者建議：“應當重新審查該條例”。

#### (三) 加強國民教育和掌控社會輿論話語權

前文提及，香港回歸後，認為自己是“中國人”的港人比例並沒有明顯提升，這對政府施政有負面影

響。因此，特區政府要把國民教育作為維護“一國兩制”的大事來做，培養全體港人，尤其是加強對青少年具有忠誠行使公民權利並履行義務的知識、能力、情感等方面的教育，其核心內容是注重培養國民對自己國家和中華民族的認同感、歸屬感和自豪感，這是符合國民教育世界發展的大趨勢。只要特區政府長期堅持下去，必然會結出豐碩的成果。屆時特區政府的施政環境將會有較大的改觀。

與此同時，針對香港一些媒體，時時刻刻“與政府爭奪公共議程的制定權”和領導權。特區政府一定要千方百計掌控社會輿論的話語權，為特區政府依法施政，發展經濟、改善民生、推進民主、構建和諧創造一個良好的社會環境。這是至關重要的大事。須知，在近現代社會中，大眾傳媒作為一種新突起的社會勢力，其政治立場和傾向在各種政治與社會活動中發揮着巨大的影響作用。當代媒體更被稱為是行政、立法和司法之後的“第四大權力”，甚至被稱為“無冕之王”。希望特區政府在人力、財力、陣地和輿論導向等方面下功夫，建立一個強大的輿論系統為政府施政護航。

#### (四) 通過外交途徑遏制外國勢力對港干預

如前所述，外國反華勢力利用香港反對派不斷干預香港事務，尤其是香港政制的發展，使得香港特區行政與立法的關係更加惡化，因此，應貫徹中共十八大提出的要求：“防範和遏制外部勢力干預港澳事務。”為特區政府依法施政，“穩中求變”創造一個良好的外部環境。事實證明，香港回歸後，國務院外交部和外交部駐香港特別行政區特派員公署通過外交途徑，要求美國政府及駐港總領事館嚴格遵守聯合國憲章與《維也納領事關係公約》，停止“就香港政制發展問題向特區政府提出過干涉性的意見，而且與特定的某些人頻繁見面”等不當行徑。為維護香港政局的穩定作出了重要的貢獻。今後似可以把這個問題納入中美構建新型大國關係更高的層面進行思考。

當然，民間的力量也是一個重要的方面。例如，斯諾登揭露美國情報機關長期密集地入侵香港網絡，盜取香港機構及個人資料，激起港人的無比憤怒。2013年7月9日，香港團體“愛港力量”數十人遊行到美駐港領事館遞交抗議信。但令人感到意外的是，美領事館卻派出發言人羅森接信，這是香港回歸16年來絕無僅有之事。“這實際上在證明美國當局正在迅速調整‘後斯諾登’時期的美港關係政策”。<sup>24</sup>

#### 註釋：

- <sup>1</sup> 王叔文主編：《香港特別行政區基本法導論》，北京：中共中央黨校出版社，1990年，第175頁。
- <sup>2</sup> 吳邦國：《深入實施香港特別行政區基本法，把“一國兩制”偉大實踐推向前進——在紀念中華人民共和國香港特別行政區基本法實施十周年座談會上的講話》，載於《人民日報》，2007年6月7日。
- <sup>3</sup> 莊金鋒：《澳門行政主導政制模式研究及完善建議》，載於《澳門研究》，第55期，2009年，第18-24頁。
- <sup>4</sup> 郝建臻：《香港特別行政區行政與立法的關係》，北京：法律出版社，2011年，第7頁。
- <sup>5</sup> 同上註，第33頁。
- <sup>6</sup> 同上註，第39-41頁。
- <sup>7</sup> 蕭蔚雲：《論香港基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第42-43頁。
- <sup>8</sup> 徐顯明：《中外制度文明史上的創舉——對香港特區基本法所確立的行政主導政制的幾點認識》，載於《紀念香港基本法實施十週年文集》，北京：中國民主法制出版社，2007年，第94頁。
- <sup>9</sup> 同註4，序言第2頁。
- <sup>10</sup> 《立法會任期昨屆滿處理多條棘手議案，議員慨嘆行政立法關係沒改善》，載於《信報》，2012年7月18日，第A11版。
- <sup>11</sup> 藍天主編：《“一國兩制”法律問題研究(總卷)》，北京：法律出版社，1997年，第853頁。
- <sup>12</sup> 劉兆佳：《回歸十五年以來香港特區管治及新政權建設》，香港：商務印書館(香港)有限公司，2012年，第61頁。
- <sup>13</sup> 同上註，第64頁。
- <sup>14</sup> 郝鐵川：《香港基本法爭議問題述評》，香港：中華書局(香港)有限公司，2013年，第234頁。

- <sup>15</sup> 孟樓：《香港管治何以困難，劉兆佳言猶未盡》，載於《文匯報》，2012年11月7日，第A18版。
- <sup>16</sup> 蕭蔚雲：《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第297頁。
- <sup>17</sup> 邵善波：《〈基本法〉下的行政與立法關係》，載於《港澳研究》，2007年夏季號，第105頁。
- <sup>18</sup> 同註4，第89頁。
- <sup>19</sup> 同註12，第20頁。
- <sup>20</sup> 莊金鋒：《從“堅決反對”到“防範和遏制外部勢力干預港澳事務”》，載於《“一國兩制”研究》，2013年第2期(總第16期)，第32-46頁。
- <sup>21</sup> 柳蘇：《挺梁就是支持中央》，載於《鏡報月刊》，2013年5月號。
- <sup>22</sup> 《李慧琼倡組執政聯盟助施政》，載於《大公報》，2013年6月4日，第A15版。
- <sup>23</sup> 劉兆佳：《回歸後的香港政治》，香港：商務印書館(香港)有限公司，2013年，第334頁。
- <sup>24</sup> 清水河：《美領館破天荒接信說明甚麼》，載於《大公報》，2013年7月10日，第A13版。