

對特別行政區行政長官解散立法會機制的思考

何曼盈*

一、基本法有關行政長官解散立法會和行政長官辭職的規定

(一) 基本法對行政長官解散立法會的規定

《香港基本法》第 49 條規定，“香港特別行政區行政長官如認為立法會通過的法案不符合香港特別行政區的整體利益，可在三個月內將法案發回立法會重議，立法會如以不少於全體議員三分之二多數再次通過原案，行政長官必須在一個月內簽署公佈或按本法第五十條的規定處理。”第 50 條規定，“香港特別行政區行政長官如拒絕簽署立法會再次通過的法案或立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或其他重要法案，經協商仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。”

《澳門基本法》第 51 條規定，“澳門特別行政區行政長官如認為立法會通過的法案不符合澳門特別行政區的整體利益，可在九十日內提出書面理由並將法案發回立法會重議。立法會如以不少於全體議員三分之二多數再次通過原案，行政長官必須在三十日內簽署公佈或依照本法第五十二條的規定處理。”第 52 條規定，“澳門特別行政區行政長官遇有下列情況之一時，可解散立法會：(一)行政長官拒絕簽署立法會再次通過的法案；(二)立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或行政長官認為關係到澳門特別行政區整體利益的法案，經協商仍不能取得一致意見。”

從以上規定可以歸納出行政長官解散立法會的兩個觸發機制，第一種情況是立法會通過了行政長官認為不符合特區整體利益的法案，行政長官拒絕簽

署，第二種情況是立法會拒絕通過政府所提出的財政預算案或重要法案。

(二) 基本法對行政長官辭職的規定

基本法對行政長官辭職的規定，分別見《香港基本法》第 52 條和《澳門基本法》第 54 條。

《香港基本法》第 52 條規定：“香港特別行政區行政長官如有下列情況之一者必須辭職：(一)因嚴重疾病或其他原因無力履行職務；(二)因兩次拒絕簽署立法會通過的法案而解散立法會，重選的立法會仍以全體議員三分之二多數通過所爭議的原案，而行政長官仍拒絕簽署；(三)因立法會拒絕通過財政預算案或其他重要法案而解散立法會，重選的立法會繼續拒絕通過所爭議的原案。”

《澳門基本法》第 54 條規定：“澳門特別行政區行政長官如有下列情況之一者必須辭職：(一)因嚴重疾病或其他原因無力履行職務；(二)因兩次拒絕簽署立法會通過的法案而解散立法會，重選的立法會仍以全體議員三分之二多數通過所爭議的原案，而行政長官在三十日內拒絕簽署；(三)因立法會拒絕通過財政預算案或關係到澳門特別行政區整體利益的法案而解散立法會，重選的立法會仍拒絕通過所爭議的原案。”

(三) 對“可”字的理解

《香港基本法》第 50 條、《澳門基本法》第 52 條的表述是“可解散立法會”，此處所使用的“可”字，應該理解成“可以解散，也可以不解散”，還是

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員

具指引性作為的“應該解散”？楊允中教授曾對《澳門基本法》使用“可”字的情況進行統計，他指出，澳門基本法中“可”字出現了 58 次，其中大多數具較強剛性，個別規範亦具一定彈性。¹ 筆者認為，“可解散立法會”的“可”字應帶有一定的指引性，原因如下。

第一，基本法作為一部憲制性文件，對同一個字應該有比較一貫、連續的理解，基本法中的“可”字絕大多數是剛性指引。澳門學界經過十幾年的討論，目前對《澳門基本法》第 95 條“可設立非政權性市政機構”的“可”字，也已經形成了比較一致的看法，認為這個“可”字具有指引性作用。²

第二，《澳門基本法》第 51 條規定，對立法會再次通過的原案，“行政長官必須在三十日內簽署公佈或依法本法第五十二條的規定處理”，行政長官面對立法會再次通過的法案，如果他決定接受則必須簽署，如果他決定不接受則必須解散立法會，不存在既不簽署又不解散立法會的選項。因此，結合《澳門基本法》第 51 和 52 條的規定來看，如果行政長官拒絕簽署立法會以 2/3 多數再次通過的法案，他只有一個選擇——必須解散立法會。至於立法會拒絕通過政府提出的重要法案的情況，由於同樣受制同一個“可”字，因此這個“可”字的強制性應該是一樣的。

（四）解散立法會導致行政長官辭職的兩種情況

基本法所確定的政權組織形式，是以行政長官為主導的行政長官制，行政權和立法之間則是相互制約又相互配合，且重在配合的關係³，行政長官解散立法會的權力並可能導致自身需要辭職的後果，正體現了行政和立法既有配合又互相制約的關係。解散立法會的權力是基本法所賦予的行政長官制約立法會最有力的手段，可能導致行政長官必須辭職的後果又是立法會對行政權的制約⁴；這種互相制衡的安排是為了使行政長官不要輕易地行使解散權，立法會也不要輕易地通過發回重議的法案，二者要互相制衡，又要互相配合。⁵

從基本法的規定可見，行政長官解散立法會的決定，是引發行政長官必須辭職的重要機制。在基本法

對行政長官必須辭職的三項規定中，第一項是行政長官的身體疾病等原因，不屬行政長官個人完全可控的事情，而另外兩項都是由解散立法會而觸發的，是行政長官按《香港基本法》第 49 條或《澳門基本法》第 51 條解散立法會後所導致的直接後果。通過對基本法的文義分析，可以確定《香港基本法》第 52 條和《澳門基本法》第 54 條所規定的是行政長官解散立法會的義務，結合特區成立以來的政治實踐，尤其是香港立法會對行政長官、政治不配合的總體態度來看，如果行政長官在運用解散立法會的權力的時候不能掌握主動權，就很可能會受到必須辭職的反制。

下文將集中討論行政長官在受到可能因解散立法會而導致自己必須辭職的約束下，若迫於行政和立法之間的矛盾激化、協商無效的客觀形勢，而必須解散立法會，在行政長官解散立法會之後到他必須辭職之間，其中可能會出現的狀況、爭議及出路。為了論述的方便，行政長官因兩次拒絕簽署立法會所通過的行政長官認為不符合特區整體利益的法案而解散立法會，重選的立法會仍以 2/3 多數通過原案，行政長官仍然拒絕簽署，導致行政長官必須辭職的情況，下文稱為“第一種情況”；而行政長官因立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或重要法案而解散立法會，重選的立法會仍拒絕通過原案，導致行政長官必須辭職的情況，稱為“第二種情況”。

二、行政長官拒絕簽署立法會所通過的法案

（一）立法會所審議的法案受制於專屬提案權

這是行政長官解散立法會導致自己可能必須辭職的第一種情況。在這種情況下，因認為立法會試圖通過行政長官認為不符合特區整體利益的法案，行政長官決定解散立法會。在現實中，由於港澳兩部基本法均有專屬提案權的規定，關係到特區整體利益的法案一般只能由政府提出，立法會提出一個關係到特區整體利益、違背政府意願的法案，在現實中出現的可能性並不大。《香港基本法》第 74 條和《澳門基本法》第 75 條所規定，凡涉及政府政策的議案，立法會議員必須得到行政長官的書面同意才可提出，凡涉及公

共開支、政治體制、政府運作的議案，只能由政府提出。這就決定了政府幾乎主導了提出對特別行政區核心利益的重要法案的提案權，立法會議員沒有權力提出限制政府權力的議案，這就使反政府的立法會議員提出與特區整體利益攸關的法律能進入立法會審議的可能性極低。另外，香港立法會中尚有分組點票的規定，提高了由非建制議員提出的法案及政府法案的修正案進入立法會正式審議程序的難度。

(二) 行政長官可以選擇簽署法案，以避免解散立法會

由於專屬提案權的存在，由立法會議員主動提出、或者由行政長官同意後提出一個關係到特區整體利益而立法會通過後行政長官又不同意的法案，在現實中是難以想像的，但是如果由於眾多的巧合之下它確實發生了，行政長官在後續的處理中，仍然掌握着一定的主動權。

首先，行政長官若拒絕簽署法案，他可以在3個月內將法案發回立法會重議，立法會如以不少於全體議員2/3多數再次通過原案，行政長官必須在1個月內作好是否簽署的決定，如果行政長官決定不予簽署，則觸發解散立法會的機制。立法會被解散後，按基本法規定重新產生，重選後的立法會將再次討論行政長官不予簽署的原案，若再以2/3多數通過，行政長官可以選擇是否簽署，如果不簽署，則觸發基本法對行政長官必須辭職的規定，他必須辭職。

在整個過程中，行政長官一共有3次的機會決定是否簽署，只要他願意選擇簽署，他就不需要辭職。以立法會現有的權力分佈而言，一個法案在立法會中取得2/3多數的票數並不容易，如果經歷了解散立法會，重新選舉的立法會仍然以2/3多數的票數通過原案，那麼可以說明這個法案是得到居民明確的、一貫的認可，在居民的心中它確實符合特區整體利益。那麼，在得到大部分居民認可的大前提下，行政長官即使改變主意，去簽署自己曾經不同意的法案，在政治層面上所承受的壓力不會很大，對他個人管治威信的打擊比較有限。

總的來說，由於有專屬提案權的限制，第一種情況在現實中出現的可能性並不大。雖然解散立法會必

使行政長官承受很大的政治壓力，但他在第三次獲得立法會通過的法案面前，仍然有一次決定是否簽署法案的機會，只要他最終願意簽署法案，他就不必辭職，對行政長官地位穩定性的影響是行政長官可控的、較可預見的。

三、立法會拒絕通過財政預算案或重要法案

(一) 發生的可能性比較大，行政長官的可控性較低

行政長官解散立法會的第二種情況，是由立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或重要法案而觸發的。在每個財政年度，政府需要按來年的預計收入和開支制作預算案，交立法會審議通過，立法會藉此行使監督政府施政的實權。特區政府為了完善特區的法律制度、增進特區居民福祉，必然有着提出關乎特區整體利益的法案的需要。與第一種情況中，立法會很難有機會審議乃至通過行政長官所不同意的法案不同，第二種情況所規定的財政預算案、重要法案是特區政府的本職工作，如果政府和立法會就預算安排和重大事宜的觀點有分歧，立法會拒絕通過政府財政預算案和重要法案的可能性是存在的。

結合香港、澳門特區成立以來的現實情況看，一直為官方和學界所強調的行政主導在香港並未成為現實，香港立法會對政府並不是以配合為主，行政和立法之間的關係比較緊張。香港立法會中的非建制、反政府人士擁有一定的勢力，對政府提交的議案並不一定積極配合通過，近年更發展出“拉布”手段，藉提出對法案大量的、瑣碎的修訂，拖延法案表決，在過往立法會的“拉布”行為中，其中一次便是意欲拖延包含梁振英新政府施政構想的五司十四局的財政預算。與香港不同，澳門特區的政治實踐比較好地貫徹了行政主導的精神，但民間議政之風日盛，議員對政府的監督更加嚴格，未來立法會配合政府施政的表現可能會有所改變。

與第一種情況下行政長官可在緊要關頭選擇簽署法案以解決危機不同，由基本法條文所規定的從解散立法會到行政長官辭職之間，只相隔了一次立法會

重新選舉，而立法會重選的結果並不是行政長官可以控制的，因此在這種情況下行政長官面臨着更大的政治風險。可以想像，行政長官一旦啟動了解散立法會的機制，基於權力鞏固的角度出發，他肯定會想辦法減低自己由解散立法會所帶來的政治威脅。

（二）解散立法會以後可能發生的情況

根據基本法的規定，在第二種情況下，行政長官解散立法會至行政長官必須辭職之間，只相差了一次立法會選舉的距離。行政長官因政府提出的財政預算案或重要法案而解散立法會，在立法會舉行重選的時候，選民將根據自己對這份財政預算案或法案的立場，投票予立場相近的候選人。如果選民站在政府的一邊，贊同政府所堅持的方案，經重選產生的立法會應以贊同政府方案的議員佔大多數。如果政府方案得不到大部分選民的認可，或者由於競選宣傳、投票策略失誤，導致支持政府方案的議員不能過半，或者維持立法會被解散前的議員結構，那麼，在這種情況下，如果再次表決原財政預算案或重要法案，行政長官必須辭職的風險很大。因此，如果行政長官並不想辭職，他在面對立法會重選結果對政府不利的形勢之下，可能必須採取一些可能引起爭議的措施，以利自身的權力鞏固和特區的政治穩定。

在行政長官因立法會拒絕通過財政預算案而解散立法會的情況下，為了確保政府繼續運作，財政預算案必須通過，在立法會親政府陣營不超過半數的情況下，政府只能恢復與反對陣營溝通、協商，試圖以修改預算來達成共識，以獲取立法會的過半數支持。

如果行政長官解散立法會的原因是立法會拒絕通過政府所提出的重要法案，面對不利的立法會重選結果，行政長官就面臨是否重新提交原案的政治難題。在立法會重選的結果說明特區大部分居民並不支持法案的情況下，如果行政長官判斷特區居民的大體意願是認為法案整體不適宜特區整體利益，那麼，行政長官應該可以決定不將原案提交立法會審議。如果行政長官認為原案對特區是必不可少的，政府就需要再次與議員、居民溝通，對原法案中不獲認同的具體規定予以修改，這就帶出原案的認定的問題。基本法規定行政長官必須辭職的情形是“重選的立法會仍

拒絕通過所爭議的原案”，被立法會拒絕通過的法案內容經政府修訂後，“原案”應如何認定？行政長官解散立法會導致自身必須辭職的規定，貫徹着行政長官的權力必須受到限制的精神，為了達到制約行政長官濫權的目的，這裏對“原案”宜採取寬鬆的認定，法案即使經過大幅修訂，只要法案標的相同，仍然應該認定為“原案”。

綜合上述的分析，在第二種情況下解散立法會，行政長官的最大希望便繫在立法會選舉，如果立法會選舉結果對政府理想，行政長官可以放膽將財政原案和重要法案的原案交重選的立法會表決通過。如果立法會重選結果不利於政府，那麼行政長官將面臨是否修改財政預算案、是否修改原重要法案的一系列重大的決定，並面臨許多爭議。即使最後保住行政長官一職，仍然可能由於錯判民意而遭到來自特區內部的強大政治壓力。

（三）行政長官解散立法會的風險

香港特區的行政和立法關係常常處於緊張狀態，在香港立法會直接選舉產生的議員裏，泛民主派佔有一定的勢力，一些反對派議員常常利用議員身份制約政府施政。由於反對派議員擁有一定的選民人數的支持，行政長官一旦按第二種情況的規定解散立法會，將面臨很大的變數，若反對派、泛民主派以及新現的本土勢力能維持席位，行政長官必須在財政預算案和法案中作出妥協，否則他就必須辭職。既然最終很可能仍然需要在原方案中作出協調，更現實、可靠的方法是按基本法規定的，與立法會透過協商的方法，試圖取得一致意見。

為了維持特區政治局面的平穩，行政長官作出解散立法會的決定時，必須要採取慎重、理性的態度⁶，就特區的政治現實而言，行政長官面臨不配合的立法會，最慎重、理性的態度便是不解散立法會，繼續與立法會就受爭議的方案溝通、協商，這也是目前特區政府與立法會有意見分歧時使用的方法，行政長官絕對不輕易觸動解散立法會的機制。可是，由於基本法的規定使行政長官解散立法會與行政長官必須辭職存在因果關係，有人便試圖以此來撬動行政長官的管治地位，2014年香港立法會表決政改方案之前，“佔

中”發起人之一戴耀廷便提出若立法會否決政改方案，行政長官可解散立法會重選，若重選的立法會仍然否決原政改方案，行政長官便需辭職。⁷ 針對這種言論，香港特區政府以政改方案不屬於《香港基本法》第 50 條所指的重要法案，即使政改方案不能通過行政長官也不能解散立法會⁸作出了合法的、強而有力的回應。

(四) 上述的未明確事項有深入研究的必要

2016 年的香港立法會選舉已經有了結果，幾位提倡本土意識的人士高票當選立法會議員，非建制派在地區直選共 35 個席位中取得 19 席，在立法會總共 70 個議席中佔 30 席。由於基本法規定，修改行政長官選舉辦法需要立法會 2/3 多數通過，非建制人員於是將取得 1/3 議席的情況稱為“少數否決權”，意即憑立法會內 1/3 的票數足以使需要 2/3 多數才能通過的選舉辦法修訂不能獲得通過。⁹ 就 2016 年香港立法會選舉結果看來，未來香港特區政府與新一屆立法會之間互動情況並不樂觀，在眾多不明朗因素下，香港特區行政與立法本就不和諧的關係可能更形惡化。行政長官解散立法會，作為制約立法會的最有力手段，還可能引發行政長官必須辭職的嚴重後果，在此過程中社會各界對基本法具體規定的理解可能存在爭議，值得多加深思，並在必要時以法律文件的形式予以闡明，以減低行政長官在處理相關事宜時的不確定性和發生憲制危機的可能性。

四、結語

基本法對行政權和立法權安排的精神是，行政和立法之間既相互制約又相互配合，且重在配合¹⁰，特區的政治體制是以行政長官作主導，但行政長官不能獨大，要防止行政專權，行政權要受到一定的限制。因此，基本法除了規定行政長官要對中央負責，也要對特區自行選舉產生的、代表特區民意的立法會負責。具體到行政長官解散立法會的規定，便是行政長官可以基於立法會通過了不利於特區整體利益的法案，或者拒絕通過以行政長官為首的政府所推出的重

要法案的情況下，行政長官有權解散立法會，但在一系列的程序和政治角力之後，行政長官可能會遭到自身必須辭職的反制。這是在“一國兩制”方針、“港人治港”、“澳人治澳”的方針下，特區高度自治權的自我穩定設計，行政長官欲推行的重大政策若與民意存在重大分歧，不必中央出手干預，依靠基本法所規定的機制、特區內部的政治運作，便有足夠力量使行政長官去職，是基本法設定的特區內部權力平衡模式。

結合基本法規定與特區成立後的狀況來看，行政長官謹慎運用解散立法會的權力，既是制度設計之下需要維持穩定的要求，也是出於政治現實的需要。以港澳兩個特區成立十幾年來的運作尤其是香港行政與立法不時陷入緊張狀態的經驗看來，行政長官在面對立法會製造的僵局時，運用基本法賦予的解散立法會的權力，最終達成重要法案通過並沒有十足的把握，還會面臨自身必須辭職的危機，更務實的辦法是繼續溝通、協商，甚至撤回法案。澳門立法會向來對政府工作的配合更多一些，過往政府提出的法案遭遇民意反彈時，政府也是以撤回法案來應付局面。

一方面，行政長官慎用解散立法會的機制，以與立法會、市民溝通協商，希望法案能得到立法會支持，以利政府執行政策，甚至撤回法案來解決僵局、回應民意，盡力維護特區政情穩定。另一方面，行政長官解散立法會可引致行政長官必須辭職的機制，卻被立法會議員視為動搖行政長官地位的可乘之機，將行政長官“可”解散立法會解讀為行政長官在重要法案未獲通過時的職責，以圖在法案被立法會否決時將行政長官置於立法會重選及辭職的風險之中。因此，基本法對觸發行政長官解散立法會的機制以及其過程中的大小事項的規定，有作深入研究的必要。行政長官解散立法會應被視為權力或者職責，基本法中“重要法案”和“原案”等概念的內涵應如何理解，影響至關重要，需從基本法規定的精神出發，實事求是地予以深入研究，並在必要時以法律文件的形式對其內涵作出權威解釋。

“一國兩制”在先後成立的兩個特區創下了觸目的成就，未來仍然是機遇與挑戰並存，面對社會上出現的一些問題，國務院總理李克強便寄語特區人民

要靠自己的努力，相信香港民眾有智慧處理香港遇到各種複雜問題和局面。港澳特區在將近 20 年實踐“一國兩制”的歷程裏，累積了大量成功經驗，但也顯示了一些問題，比較突出地表現在行政和立法容易陷入僵局之中，2016 年香港立法會選舉中獲勝的有幾位本土派人員，香港立法會的人員組成更為複雜和多元，

澳門 2017 年立法會的選舉形勢目前則無法預估。基本法作為特別行政區的憲制性法律文件，是解決行政與立法僵局的最終依據，需要我們繼續不懈地認真研究，以應付可能出現的局面，利於港澳特區的長期繁榮和穩定。

註釋：

- ¹ 楊允中：《“一國兩制”理論縱橫》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2014 年，第 231 頁。
- ² 王禹：《須設非政權性市政機構》，載於《澳門日報》，2015 年 9 月 11 日，第 A03 版。
- ³ 蕭蔚雲：《論澳門特別行政區行政長官制》，澳門：澳門科技大學基金會，2005 年，第 138 頁。
- ⁴ 《姬鵬飛：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》，載於強世功編：《香港政制發展資料匯編(二)，1997-2015 的政制發展》，香港：三聯書店(香港)有限公司，2015 年。學界的觀點參見郝建臻：《香港特別行政區行政與立法的關係》，北京：法律出版社，2011 年。
- ⁵ 蕭蔚雲：《論香港基本法》，北京：北京大學出版社，2003 年，第 104 頁。
- ⁶ 楊允中：《澳門基本法釋要》(2011 年修訂版)，澳門：澳門基本法推廣協會，2011 年，第 100-101 頁。
- ⁷ 戴耀廷：《重選立法會 讓市民表態》，載於蘋果日報網站：<http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20141102/18920967>，2016 年 9 月 12 日。
- ⁸ 譚志源：《政改不屬重要法案，不通過也不能解散立法會》，載於香港電台新聞網站：http://rthk.hk/rthk/news/expressnews/20150325/news_20150325_55_1087172.htm，2016 年 9 月 12 日。
- ⁹ 《港立法會結果捏冷汗，非建制派守住 1/3 否決權》，載於蘋果即時網站：<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160905/942714/>，2016 年 9 月 21 日。
- ¹⁰ 同註 3。