

香港特區政治體制立法原意與概念辨析

第一章

行政主導還是三權分立？ ——香港特區政治體制的立法原意辨析*



朱國斌

香港城市大學法學院教授

香港特區的政治體制是一個爭論不休的話題，內地學者傾向於認定為行政主導制，而香港學者多則認為是三權分立制。《基本法》條文中並沒有出現行政主導或三權分立的字眼，因而理解香港特區的政治體制需要結合《基本法》的構思起草過程以探尋、辨析政體設計的立法本意。在起草《基本法》過程中，草委們面臨立法主導、三權分立和行政主導三種選擇，而立法主導模式則首先被否棄。制度設計者顯然有意確立行政主導制，但在此之外又設定了比較完備的分權與制衡的機制。事實上，行政主導與三權分立並不是相互排斥的。香港特區的政治體制是三權分立與行政主導的結合體，是三權分立基礎（foundation）之上的行政主導制。

一、問題的源起

政治體制，或政體（polity），指的是某個國家（或地區）的政權組織形式和管治架構。理解香港特別行政區（以下簡稱「特區」或「香港特區」）的政治體制，對於「一國兩制」的落實與實踐有着重大現實意義。然而，內地學者和香港學者對於特區政體的看法存在較大分歧：

* 感謝香港城市大學策略研究基金（SRG）的資助。本文寫作亦得到研究助理章小杉大力協助，特此致謝。

前者傾向於認定香港特區採用的是行政主導制，^[1] 後者則更加樂於從三權分立的角度理解香港特區的政體。^[2] 這種爭議自香港回歸中華人民共和國之前即已存在，在香港回歸後亦未曾隨着《基本法》的實施和香港特區的成立而停息。隨後，又有中央官員加入了這場論戰，且採納了「行政主導」的立場。2007年6月6日，時任全國人大常委會委員長吳邦國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中提到：「香港特別行政區政治體制的最大特點是行政主導。」^[3] 2014年6月10日，國務院新聞辦公室發表了《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書，指明「作為特別行政區和特別行政區政府的『雙首長』，行政長官是香港貫徹落實『一國兩制』方針政策和基本法的第一責任人。」^[4]

2015年9月12日，中央人民政府駐香港特區聯絡辦公室主任張曉明在「基本法頒佈二十五周年研討會」上致辭，強調「香港不實行三權分立的政治體制，回歸前不是，回歸後也不是……香港特別行政區的政治體制是……以行政長官為核心的行政主導體制，……行政長官在特別行政區整個政治體制中處於核心位置。行政長官不僅僅是行政機關的組成成員，行政長官的權力也不僅僅限於領導特區政府，『雙首長』身份和『雙負責制』使行政長官具有超然於行政、立法和司法三個機關

1. 參閱蕭蔚雲、傅思明（2000）。〈港澳行政主導政制模式的確立與實踐〉，《法學雜誌》。3期。
2. 香港大學政治與公共行政學系陳祖為教授認為，《基本法》的設計，是一個三權分立的制度，而不是有的人士所認為的行政主導的制度。參閱〈香港回歸十年來的變化與未來發展方向〉。載於《中國評論月刊》2007年7月號。原文連結：<http://hk.crntt.com/crn-webapp/zykpub/docDetail.jsp?docid=10867>（最後訪問日期：2016年10月20日）
3. 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〉，原文連結：www.locpg.hk/2015-03/18/c_127502930.htm（最後訪問日期：2016年10月20日）
4. 中華人民共和國國務院新聞辦公室：〈《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書〉，原文連結：www.scio.gov.cn/zfbps/gqbps/Document/1435501/1435501.htm（最後訪問日期：2016年10月20日）

之上的特殊法律地位，處於特別行政區權力運行的核心位置。」^[5]張曉明主任的這番言論在香港引起軒然大波，不少泛民主派人士表示反對，認為否認三權分立而強調行政長官超然地位等於把行政長官捧上「土皇帝」的地位。^[6]前基本法起草委員會委員李柱銘大律師表示，張曉明的說法讓人驚訝，等同重寫基本法。^[7]還有時事評論員認為，「行政主導」論可以等同於推翻了《基本法》。^[8]

香港特區的制度和政策均以香港《基本法》的規定為依據，對於香港特區的政治體制的理解也應當回到《基本法》的文本上來。但《基本法》中並無出現「行政主導」或「三權分立」的字眼（這也是爭議的源頭），因而單純的文本分析可能無助於識別及判斷香港特區的政治體制。《基本法》第四章關於特區政治體制的規定，既有突顯行政權力的條款，也有體現權力制衡的內容，前者可解讀為「行政主導」，後者亦可理解為主張「三權分立」，故「一法兩讀」可能得出不同的答案。文義解釋和體系解釋固然無法得出答案，而目的解釋也太過主觀，只會讓內地和香港陷入自說自話的困局。權衡各方面的因素，或許只有結合立法原意，即以歷史解釋方法（在此特別接近於原旨主義方法），才能正確理解香港特區的政治體制。回溯《基本法》的起草歷程，了解有關香港政體的爭論及動機，探尋立法者設計特區政體的意圖，有助於對香港特區的政治體制作出一個客觀且公允的定性。本文旨在從立法原

5. 張曉明：〈正確認識香港特別行政區政治體制的特點——在「基本法頒佈二十五周年研討會」上的致辭〉，原文連結：www.locpg.hk/jsdt/2015-09/12/c_128222889.htm（最後訪問日期：2016年10月20日）
6. 〈梁家傑：北京想透過張曉明將特首梁振英捧至如皇帝地位〉，原文連結：<http://linepost.hk/?uid=245>（最後訪問日期：2016年10月20日）
7. 〈雨傘運動後香港再陷基本法論戰〉，原文連結：www.voacantonese.com/a/dhh-hk-beijing-official-comments-on-basic-law-cause-controversy/2961829.html（最後訪問日期：2016年10月20日）
8. 〈香港「行政主導」論繼續引發各界爭議〉，原文連結：www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2015/09/150914_controversy_basic_law_hong_kong（最後訪問日期：2016年10月20日）

意 (legislative intent) 出發，梳理和辨析香港特區的政治體制，從而終結就此話題引起的無休止爭論。

二、《基本法》的起草過程及分工^[9]

1. 從《中英聯合聲明》到《中華人民共和國香港特別行政區基本法》

1982年9月22日，英國首相戴卓爾夫人訪華，正式拉開了中英談判的序幕。在艱難的二十二輪談判之後，中英雙方於1984年9月26日在北京草簽《中英聯合聲明》。同年12月19日，中英雙方於人民大會堂舉行正式簽字儀式。1985年4月10日，第六屆全國人民代表大會（簡稱「全國人大」）第三次會議審議批准《中英聯合聲明》後，決定成立中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會（簡稱「基本法起草委員會」或「草委會」）。同年6月18日，第六屆全國人民代表大會常務委員會（「全國人大常委會」或「人大常委會」）第十一次會議通過基本法起草委員會名單。1985年7月1日，基本法起草委員會正式成立，並在北京舉行第一次會議。會議決定成立一個全港性的、有廣泛代表性的基本法諮詢委員會（簡稱「諮委會」），作為香港各界人士與基本法起草委員會聯繫和溝通的橋樑，以及反映對基本法意見與建議的重要管道。1985年12月18日，基本法諮詢委員會成立，由180名來自香港的各界人士組成。

1986年4月18日，基本法起草委員會舉行第二次會議，討論並通過了《香港特別行政區基本法結構（草案）》和《關於設立基本法起草委員會專題小組的決定》。會後，各個專題小組按照各自的分工和承擔的任

9. 本節關於《基本法》的起草過程，參見如下資料來源：(1) 張結鳳、楊建興、盧永雄、陳露茜 (1991)。《不變，五十年？中英港角力基本法》（第一部、第二部）。香港：浪潮出版社；(2) 李昌道、龔曉航 (1990)。《基本法透視》（第一編第三章、第二編第三章、附錄）。香港：中華書局；(3) 未註明編者 (1990)。《基本法的誕生》（紀實編、資料編）。香港：香港文匯報出版有限公司。因屬眾所周知之基本事實記錄，故不在此贅述來源，敬請理解。

務，立即開始了起草工作。各專題小組召開了57次會議後，於1987年8月着手彙編各章條文草稿。1988年4月24日至28日，基本法起草委員會舉行第七次全體會議，審議了總體工作小組提交的《基本法（草案）徵求意見稿》。在隨後的5個月的諮詢期，草委會共收到各界人士修改意見計72,000人次。草委會在充分考慮各界修改意見的基礎上，對原《基本法》（草案）作出百餘處修改。1989年1月，草委會對修改後的草案再次作出十餘處修改，並決定將草案提請全國人大常委會審議。同年2月，全國人大常委會公佈《基本法（草案）》及附件，再次向內地和香港各界人士徵求意見。經過8個月的諮詢期，草委會收到六千多份修改意見，並在此基礎上對草案作出修改。1990年2月，草委會舉行第九次全體會議，對每個修正案進行表決，以全體委員三分之二以上多數通過新的《基本法（草案）》，至此《基本法（草案）》包括附件及其有關文件的起草工作全部完成。1990年4月4日，第七屆全國人大第三次會議正式通過《中華人民共和國香港特別行政區基本法》。自制定至通過，整個過程歷時四年零八個月。

基本法起草委員會由59名委員組成，其中內地委員36名，香港委員23名：內地委員中有相關部門負責人15名（如國務院港澳辦公室主任姬鵬飛、全國人大常委會秘書長王漢斌和國務院港澳辦公室秘書長魯平等）、各界知名人士10名（如全國政協副主席費孝通、全國中共黨史研究會會長胡繩和上海工業大學校長錢偉長等）、法律界人士11名（如全國人大法律委員會副主任委員張友漁、北京大學法律系副主任蕭蔚雲、中國人民大學法律系副教授許崇德等）；香港委員則包括各行各業各階層，如商界人士霍英東、譚耀宗和查濟民，最高法院上訴庭按察司李福善，行政及立法局議員譚惠珠，民主派人士李柱銘和司徒華，明報社長查良鏞和會計師容永道等。基本法起草委員會分為五個專題小組：中央與香港特別行政區的關係專題小組、香港居民的基本權利和義務專題小組、政治體制專題小組、財政與經濟專題小組，以及教育、科學、技術、文化、體育和宗教專題小組。政治體制專題小組由查良鏞、蕭蔚雲、毛鈞年、司徒華、許崇德、李後、李柱銘、李

福善、張友漁、鄭偉榮、項淳一、查濟民、黃保欣、魯平、雷潔瓊、廖瑤珠、端木正和譚惠珠 18 名委員組成（司徒華和李柱銘於 1989 年辭職），蕭蔚雲和查良鏞分別擔任內地負責人和港方負責人（查良鏞於 1989 年辭職，其後由鄔維庸接任港方負責人）。

2. 香港政治體制的設計與爭拗

在起草《基本法》的四年多時間裏，草委會共召開 9 次全體會議，5 個專題小組共召開 73 次小組會議，其中有關中央與香港特別行政區的關係小組會議共計 17 次，有關香港特別行政區政治體制小組會議共計 19 次。《基本法》制定過程中的爭論頗多，中央與香港關係和香港政治體制引發的爭議尤甚。香港人內部爭論最大的，主要集中在政制的設計上；至於中央及地方關係，香港人基本上意見較為一致，中港抗衡比較明顯，這些在基本法起草過程中都顯露無遺。^[10] 1986 年 6 月 30 日，政制專題小組在深圳召開會議，香港社會上對政制的分歧，在小組會議上再現。爭論將港方草委分為兩派：工商派人物以查濟民、黃保欣為代表，主張政制發展要穩健，循序漸進；而民主派代表李柱銘、司徒華等則主張加速進行。雙方爭論的焦點在立法機關的直接選舉比例、行政和立法關係和行政長官的產生辦法。由於港方草委各執己見，會議無法就具體問題達成一致意見，但確定了香港政制的大原則，即「未來香港政制要符合中英聯合聲明的整體，貫徹聯合聲明的精神；要達到保持香港未來安定繁榮，照顧香港各階層人士的利益，要使各階層人士共同參與香港的管理。」^[11] 同年 8 月 25 日，政治專題小組再次在廈門召開會議，是次會議同樣火藥味十足，司徒華形容廈門

10. 張結鳳、楊建興、盧永雄、陳露茜（1991）。《不變·五十年？中英港角力基本法》。香港：浪潮出版社。35頁。

11. 同上註，102頁。

會議中港方草委「針鋒相對，壁壘分明」，而內地草委則「冷眼旁觀，嚴守協議」。^[12]

1986年11月，政制專題小組在深圳召開第四次會議，確定了設計香港政制的基本原則，即香港特別行政區的政治體制，要符合「一國兩制」的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發，以保障香港的穩定繁榮為目的，兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展，既保持原政治體制中行之有效的部分，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。^[13]《基本法》所規定的未來香港特區的政治體制，是在毫無先例可依的情況下，根據前述原則，在廣泛聽取香港各界人士的意見後，經反覆多次的修改而確定的。

歷時四年的政治體制條文的起草過程可分為三個階段：第一階段：政治體制專題小組成立至《徵求意見稿》公佈（1986年4月至1988年4月），在此階段確定了設計特區政體的基本原則，公佈了《徵求意見稿》（包括行政長官和立法機關產生辦法備選方案），向香港各界徵求意見；第二階段：主流方案提出至《基本法（草案）》公佈（1988年11月至1989年2月），在此階段形成了有關立法機關產生辦法的主流方案，並公佈了《基本法（草案）》；第三階段：「兩局共識」方案的提出至基本法正式通過（1989年5月至1990年4月），在此階段形成了「兩局共識」方案、「一會兩局」方案、「四四二」方案等，最後通過了新主流方案。^[14]

三、香港政制設計的爭議及權衡

由於「一國兩制」的承諾確保了香港不會實行社會主義制度，因而香港特區政制設計主要參考的是資本主義國家政制模式。就政治體制

12. 同上註，104頁。

13. 李昌道、龔曉航（1990）。《基本法透視》。香港：中華書局。166頁。

14. 同上註，168-170頁。

(其核心在於行政與立法的關係)而言,當時的人們普遍認為,世界各國所行體制無外乎三種:「立法主導制」、「三權分立制」和「行政主導制」。「立法主導制」即主張立法機關享有最高權力,行政機關的權力受制於立法機關;「三權分立制」即主張立法、行政、司法三種權力由三個不同機關掌握,各自獨立行使,相互制約;「行政主導制」即行政權大於立法權,決策權最終掌握在行政首長手中。^[15]雖然制度設計者們意識到,香港特區的政治制度不能簡單地照抄「行政主導」、「立法主導」或「三權分立」模式,而應當設計一種具有香港特色的政制模式,但是關於政制的討論/爭論仍然集中於前述三種模式。在起草《基本法(草案)》初期,草委們就立法與行政關係議題產生了巨大分歧,問題主要圍繞着未來的政制,即究竟是以立法為中心,還是以行政為中心,或是行政、立法分工,相互制衡?^[16]以立法為中心,即立法主導制,要求行政機關配合立法機關;行政、立法分工,相互制衡,即三權分立制,要求三權分立,相互制衡,互不隸屬;以行政為中心,即行政主導制,要求立法機關配合行政機關。基於對民主的不同認識,出於不同的理性考量,草委們對上述三種政制模式各有好惡。

1. 立法主導制的理據及考量

主張「立法主導」的草委和社會人士認為,未來香港特區的政治體制應當確保「立法機關為香港最高權力機關,擁有創制權、立法權、財政權、彈劾權、監察權、任免行政長官和主要官員的提名權。立法機關和行政機關應是領導和被領導的關係,後者從屬於前者,執行前者所制定的政策。」^[17]或「行政、立法、司法三權互相制衡,以立法機

15. 同上註,205-206頁。

16. 1986年8月14日《草擬政制的初步討論紀要》附件第10頁。載於李浩然(2012)。《香港基本法起草過程概覽(中冊)》。香港:三聯書店。510頁。

17. 1986年4月《香港各界人士對〈基本法〉結構等問題的意見匯集》(基本法起草委員會第二次會議參閱材料之一)第48-51頁。載於李浩然(2012)。《香港基本法起草過程概覽(中冊)》。香港:三聯書店。741頁。