

關於破解香港“一國兩制”實踐中若干問題的思考

庄真真*

“一國兩制”構想從提出至今已有 30 多年，兩個正式實行“一國兩制”的特別行政區成立至今也分別有 14 和 11 年。“一國兩制”方針對於和平解決香港、澳門回歸問題以及回歸後的特區治理無疑是相當成功的，但其實踐中亦面臨了一些問題亟待妥善解決。本文僅就香港特別行政區在踐行“一國兩制”過程中出現的有關國民身份認同、施政威信樹立和行政主導實行所面臨的問題作出分析，並探索解決這些問題所需要努力的方向。

一、國民身份認同的困惑與搖擺

認同(identity)意為認為跟自己共同之處而感到親切¹，是對自我身份的一種追問和確認，它告訴我們自己與他人、與社會之間的關係，是一個多層面的、可變的心理狀態，除反映自己的主觀態度外，也經常是外力作用的結果。而國民身份認同亦是人們對自我身份的一種追問和確認。因此，即使人們的“國民身份認同”一旦形成便具有相對的穩定性，但也並非一成不變。事實上，認同是一個動態的過程，原有的認同會受到外界環境的衝擊和影響乃至發生變異。在香港，由於其特殊的歷史原因，在英國治理時期，西方的生活模式以及文化習俗滲透於社會，而中國的傳統文化受到壓制，長期在西方文化的影響下，香港的民族意識、國家觀念被弱化。而回歸後，香港呈現出與中國大陸不同的政治和社會文化，公眾面臨着價值取向的差異以及國民身份認同、文化認同問題的困惑與搖擺，目前仍未建立對於自己是“中國人”身份的穩定認同。在這種狀況下，如何保證“一國兩制”政策在香港得到正確實踐，如何盡快地使香港融入中國的大家庭，並在國家統一、民族復興過程中發揮應有的

作用，成了一個十分重要的問題。以下僅以“香港大學民意計劃”對香港居民身份認同的調查數據為例進行分析。

至 1997 年 7 月 1 日，香港回歸中國後，不管從主權、政治體制還是法律層面上講已不存在“國家認同”的問題，但從實踐情況來看，香港居民的身份定位(即國民身份定位)仍是困惑港人的一個現實問題。根據“香港大學民意計劃”持續 14 年來對香港居民身份認同調查的數據顯示：香港人的本土認同以及國民身份認同的二元態勢。總體情況為：“中港有別、港多於中、搖擺不定”。①中港有別。從港大民調數據(如表 1 所示)可以看出，認為自己是香港人(包括中國的香港人)與認為自己是中國人(包括香港的中國人)的比例可謂涇渭分明，雖然 14 年間有呈現波動起伏，但總體而言，還是可以清楚獲悉，在香港人眼中，中國人和香港人是兩種不同身份，足見中港有別。②港多於中。(如表 1 所示)，認為自己是香港人(包括中國的香港人)總體上高於認為自己是中國人(包括香港的中國人)的比例。其中，認為自己是中國人(包括香港的中國人)的比例，十年間曾 3 次反超，但總體而言，還是認為自己是香港人(包括中國的香港人)所佔有的比例多於認為自己是中國人(包括香港的中國人)，且近 3 年來差距有擴大趨勢，而根據其 2010 年底的民調數據顯示，二者的差距達 28.1%。此外，經過 14 年的回歸歷程，對於中國人的國民身份認同與 97 前回歸前相比僅上升 3.1%，足見香港回歸 14 年來，香港人在人心上尚未做到真正回歸，並未對自己是中國人的國民身份產生真正的認同。③搖擺不定。縱觀 14 年的數據(如表 2 所示)：認為自己是香港人所佔比例在 18.1-41.4%間徘徊，認為自己是中國的香港人所佔比例在 18.3-32%間徘徊，認為自己是香港的中國人所佔比例在 13-20.1%間徘徊，認為自己是中國人所佔比例

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員

在 17.5-38.6%間徘徊，從數據的比較分析可以看出，港人對於自己的身份尚未建立清晰認知，認為自己是中國的香港人和香港的中國人的比例之和 14 年來的平均超過 40%，即有 40%的人尚會認為自己是香港的中國人或中國的香港人，而剩餘的 60%的香港人在自己是中國人還是香港人中抉擇。

1997 年回歸時，有 35.9%的人認為自己是香港人，而只有約其一半的人認為自己是中國人，這一方面與香港處於長期的殖民統治下，港英政府歷來所刻意栽培的殖民文化以根除香港居民對於中華傳統文化、對於中華民族的民族認同，用西方文化影響香港人在意識形態上的取捨有直接關係。另一方面，與 20 世紀 70 年代，隨着香港經濟的騰飛以及在此期間在香港出生的人口已超過香港總人口的一半以上²，以及港英政府在隨後的過度時期，有意的培養香港人建立本土意識有重要關係。

至於回歸 14 年後，香港人對國民身份認同只有微

弱上升，而對於自己是香港人的本土認同卻不降反升的現象，筆者認為，這一方面與“一國兩制”、高度自治、“港人治港”的政策密切相關。與殖民統治時期相比，在“一國兩制”下，香港特區行政長官及主要官員均由無外國居留權的香港永久性居民中的中國公民擔任，讓香港的本土人士真正的掌握治港權，加劇了香港人的本土化認同。而原香港居民在“一國兩制”的制度下，變相擁有了中、英雙重國籍這也不利於香港居民形成正確的國民身份認同。反觀對於同樣適用“一國兩制”的澳門特區，其居民的國民身份認同較香港居民強烈。³也許有人會疑問中央對於港澳適用的政策大同小異，為何在國民身份認同上卻出現差異呢？這是因為，回歸前，香港人的本土意識以及對於香港的歸屬感、自豪感已經較澳門人強，而澳門人的回歸願望、對於中國的歸屬感、認同感、自豪感在回歸時已有較為深厚的土壤，因此同樣的政策適用於港澳呈現出不同的效果。

表 1 你會稱自己為：香港人/中國人/香港的中國人/中國的香港人(組合數據)

調查日期	半年結 成功樣本	半年結 次樣本人數	香港人+中國的 香港人(%)	中國人+香港的 中國人(%)	其他(%)	難講/唔知道 (%)	合計(%)
2010年7-12月	1,013	1,013	63.1	35.0	0.4	1.5	100
2010年1-6月	1,004	1,004	56.5	42.5	0.4	0.5	100
2009年7-12月	1,007	1,007	61.5	37.3	0.2	1.0	100
2009年1-6月	1,002	1,002	56.7	42.7	0.2	0.4	100
2008年7-12月	1,016	1,016	51.4	47.4	0.5	0.7	100
2008年1-6月	1,012	1,012	47.3	51.9	0.1	0.7	100
2007年7-12月	1,011	1,011	54.9	43.2	0.7	1.1	100
2007年1-6月	1,016	1,016	55.2	43.1	0.3	1.4	100
2006年7-12月	1,011	1,011	46.8	51.9	0.6	0.7	100
2006年1-6月	1,018	1,018	49.9	49.4	0.3	0.3	100
2005年7-12月	1,017	1,017	51.2	47.7	0.0	1.1	100
2005年1-6月	1,029	1,029	45.2	51.1	0.5	3.3	100
2004年7-12月	1,007	1,007	49.0	47.8	0.4	2.8	100
2004年1-6月	1,027	1,027	49.2	47.3	0.4	3.1	100
2003年7-12月	1,059	1,059	48.3	48.1	0.3	3.3	100
2003年1-6月	2,078	2,078	53.4	44.1	0.5	2.1	100
2002年7-12月	2,043	2,043	51.7	45.8	0.5	2.1	100
2002年1-6月	2,091	2,091	50.6	45.9	0.2	3.5	100
2001年7-12月	2,077	2,077	53.2	42.7	0.4	3.8	100
2001年1-6月	2,067	2,067	53.8	43.0	0.2	3.1	100
2000年7-12月	2,127	2,127	59.3	35.5	0.7	4.7	100
2000年1-6月	2,210	2,210	60.0	34.9	0.5	4.6	100
1999年7-12月	1,660	1,660	56.1	40.5	0.4	2.9	100
1999年1-6月	1,578	1,578	63.4	30.7	0.7	5.1	100
1998年7-12月	1,587	1,587	60.1	36.7	0.4	2.9	100
1998年1-6月	1,586	1,586	50.5	45.6	0.3	3.6	100
1997年7-12月	2,080	2,080	59.5	37.8	0.3	2.5	100

資料來源：“香港大學民意研究計劃”，載於香港大學民意網站：<http://hkupop.hku.hk/>，2011年1月18日。

表2 你會稱自己為：香港人/中國人/香港的中國人/中國的香港人(半年結)

調查日期	半年結 成功樣本	半年結 次樣本人數	香港人 (%)	中國的 香港人(%)	香港的 中國人(%)	中國人 (%)	其他 (%)	難講/ 唔知道(%)	合計 (%)
2010年7-12月	1,013	1,013	35.5	27.6	13.8	21.1	0.4	1.5	100
2010年1-6月	1,004	1,004	25.3	31.3	14.8	27.8	0.4	0.5	100
2009年7-12月	1,007	1,007	37.6	23.9	13.1	24.2	0.2	1.0	100
2009年1-6月	1,002	1,002	24.7	32.0	13.3	29.3	0.2	0.4	100
2008年7-12月	1,016	1,016	21.8	29.6	13.0	34.4	0.5	0.7	100
2008年1-6月	1,012	1,012	18.1	29.2	13.3	38.6	0.1	0.7	100
2007年7-12月	1,011	1,011	23.5	31.5	16.0	27.2	0.7	1.1	100
2007年1-6月	1,016	1,016	23.4	31.8	16.7	26.4	0.3	1.4	100
2006年7-12月	1,011	1,011	22.4	24.3	20.1	31.8	0.6	0.7	100
2006年1-6月	1,018	1,018	24.8	25.1	14.9	34.6	0.3	0.3	100
2005年7-12月	1,017	1,017	24.8	26.5	16.9	30.7	0.0	1.1	100
2005年1-6月	1,029	1,029	24.0	21.2	14.7	36.4	0.5	3.3	100
2004年7-12月	1,007	1,007	25.9	23.1	16.2	31.6	0.4	2.8	100
2004年1-6月	1,027	1,027	28.0	21.2	14.3	33.0	0.4	3.1	100
2003年7-12月	1,059	1,059	24.9	23.4	15.6	32.5	0.3	3.3	100
2003年1-6月	2,078	2,078	32.6	20.8	13.5	30.7	0.5	2.1	100
2002年7-12月	2,043	2,043	30.0	21.7	14.7	31.1	0.5	2.1	100
2002年1-6月	2,091	2,091	29.9	20.7	15.5	30.4	0.2	3.5	100
2001年7-12月	2,077	2,077	29.0	24.2	14.0	28.7	0.4	3.8	100
2001年1-6月	2,067	2,067	33.8	20.0	14.7	28.3	0.2	3.1	100
2000年7-12月	2,127	2,127	36.3	23.0	14.2	21.3	0.7	4.7	100
2000年1-6月	2,210	2,210	37.5	22.5	15.9	19.0	0.5	4.6	100
1999年7-12月	1,660	1,660	33.5	22.6	17.0	23.6	0.4	2.9	100
1999年1-6月	1,578	1,578	41.4	22.0	13.2	17.5	0.7	5.1	100
1998年7-12月	1,587	1,587	36.6	23.5	16.7	19.9	0.4	2.9	100
1998年1-6月	1,586	1,586	32.2	18.3	17.4	28.2	0.3	3.6	100
1997年7-12月	2,080	2,080	35.9	23.6	19.9	18.0	0.3	2.5	100

資料來源：“香港大學民意研究計劃”，載於香港大學民意網站：<http://hkupop.hku.hk/>，2011年1月18日。

此外，由於香港與中國大陸尚未建立起一套共同的道德及政治價值體系，香港呈現出中國大陸的社會主義制度不同的政治、經濟以及社會文化上的較大差異。對於同一事件，有可能會有截然不同的判斷。也正因此，雖然香港人具有原始的、普遍的愛國主義、家國情懷，但由於對中國大陸在社會制度、生活水平、教育制度與社會價值的巨大差異，表現出了在國民身份認同以及文化認同上出現困惑與搖擺。

需要承認的是，認同感是一種心理上的真正接受及認可，這需要一個較為長期的歷史過程，英國人扭轉香港人的國民身份認同用了150年的時間，要重塑香港人的國民身份認同感、歸屬感、民族自豪感同樣需要較長時間的耐心培養，香港行政會議召集人梁振英曾在2007年香港回歸十週年時撰寫的《人心尚未回歸，國人仍需努力》一文中說道：“任何一個地方的居民對所屬社會或者國家沒有歸屬感、沒有向心力，這個社會或國家就經不起時間的考驗，稍有風險，險象環生。”⁴ 因此，香港人在國民身份認同上產生的

困惑與搖擺的問題成為了在適用“一國兩制”政治體制下所亟需解決的問題。具體而言，筆者認為可從以下幾方面着手解決：

1. 加強愛國主義教育，樹立“愛國愛港”的核心價值

愛國主義自古以來就是中華民族的傳統美德，中華民族歷代所湧現的愛國英雄人物更是不計其數，而“熱愛祖國、熱愛人民、自覺擁護國家統一與領土完整、立志報效祖國”等人生觀、價值觀更成為了中華民族的精神核心，雖然香港人普遍抱有國家民族觀念，但對於中國共產黨領導下的社會主義中國、對於中國共產黨、對於中國歷史、中華文化的認識及瞭解還不深刻。因此，需加強對於香港居民特別是香港的青少年的歷史、文化、愛國主義教育，增強青少年的民族意識以及對中國的國家認同感及歸屬感，幫助青少年建立正確的國家觀、民族觀並逐步建立“愛國愛港”的核心價值，在這一點上，香港特區可以借鑒澳門的成功經驗⁵，並最終達到“熱愛祖國、熱愛人民、

自覺擁護國家統一與領土完整、立志報效祖國”等中華民族的精神核心重新在香港人心中的重塑，以助實現港人對國民身份的真正認同。

2. 整合東、西方價值理念，建構主導價值體系

中華文化的巨大包容性從歷史上可見一斑，因此，在“一國兩制”政治體制下，香港實行的資本主義社會制度為中華文化注入了新元素的同時，亦為中華文化的整合帶來了新挑戰。中國是社會主義國家，因此香港與中國大陸價值觀念的差異性非常明顯，對於同一問題往往產生不同看法，甚至會發生激烈碰撞。如果沒有主導的價值體系，就沒有共同的規範和行為準則，人們的思想和行為就難以統一，中華民族也就缺乏凝聚力和向心力，國家的政治利益和意志就難以得到維護。⁶ 因此，為保證“一國兩制”在香港特區的成功實踐，應注重整合適用於香港的東、西方價值理念，提煉東、西方價值理念中所共有的價值理念，並構建主導的價值體系。

3. 建立穩定的中央與特區關係

一方面，穩定的中央與特區關係，有利於香港居民建立對中國的認同和信賴感。另一方面，建立穩定的中央與特區的關係是香港特區發展的現實需要。因此為保證“一國兩制”的順利實踐，應注重建立穩定的中央與特區關係。首先最重要的是應注重對《中國憲法》權威性的尊重、維護以及對於基本法的正確理解與堅定的貫徹實施。其次，應不斷優化社會結構，不斷擴大社會包容性和和諧度，不斷提升社會運行的公平度與民主質量。⁷ 最後，還應加強對中國國情、國家發展狀況的正面宣傳，加深港人對於中國大陸的瞭解，幫助港人建立對於中國的國家、民族、文化的認同感，以及對於中央政府的信賴感。

4. 防範來自外國勢力的煽動、滲透

香港特區作為一個國際化大都市，外部勢力不適當介入的風險較高。因此，有必要提高防範意識及預警效力，防範外國勢力對於香港特區居民的不良煽動與滲透。應盡快針對《香港基本法》第 23 條作出實體性立法，以預防分裂國家分子的不良行為的發生，切實保障國家形象、國家尊嚴、國家核心利益得到有效維護，並確保香港特區的長治久安、和平穩定以及社會良好、健康有序的發展。

二、樹立施政威信的困難與相應的對策

為保證“一國兩制”政治體制在香港特區的成功

實踐，樹立特區政府施政威信十分重要。一方面，良好的施政威信，能減少施政壓力。現時治理香港，特區政府除了要應對各方面的問題及壓力，還需要應對來自反對黨無孔不入的攻擊及挑釁，其面臨的壓力較之於澳門又多了一重。另一方面，良好的施政威信，不僅有助於提升特區居民對政府的執政信心、特區政府政策的推行，還有助於維護中央政府在香港特區的威信力。

以 2010 年 1 月 14 日香港特區立法會財務委員會否決香港特區政府申辦 2023 年亞運會 60 億撥款申請為例。雖然，在送交財委會審議之前香港特區政府曾一再向公眾強調，支持申辦 2023 年亞運會是經過了仔細衡量並相信申辦符合香港的整體長遠利益，行政長官亦一再說明，未來 12 年香港在教育、醫療和福利等方面的投入將會超過 2 萬億港幣，不論是否舉辦亞運會，政府在民生項目上的投入都不會減少。然而由於擔心 60 億港幣的預算可能超支，造成負擔，影響香港其他方面的發展。最後，香港特區立法會財務委員會以 14 票贊成、40 票反對否決了申辦 2023 年亞運會的撥款。香港特區政府 2023 年亞運會撥款申請最終以失敗落幕。筆者認為，這一方面與香港特區政府尚未樹立起強有力的施政威信，尚未建立起民眾對其信任有密切關係，以至於在經過特區政府的一再說明，甚至行政長官的一再保證，仍不能消除民眾的疑慮。另一方面則是由於恰逢選舉，為在區議會選舉中獲取民眾支持，議員們也紛紛轉而支持解決民生問題，甚至作為香港最大的建制派團體民建聯也一反支持政府的立場，從政府政策諮詢文件出台時就持反對立場，並最終導致香港特區立法會財務委員會以懸殊差距否決了香港特區政府申辦 2023 年亞運會的撥款申請。香港特區政府建立已逾 14 年，此間亦歷經亞洲金融風暴、2003 年 SARS 等事件的考驗，奈何時至今日，仍未樹立起香港特區政府的施政威信。

（一）樹立施政威信的困難

1. 尚缺港人認可的大成就

有學者認為，英國政府統治香港的時期在施政威信上有一定的成功，其成功樹立施政威信主要通過兩方面：一方面，利用香港人的“恐共”心態，成功令居民期望減低；另一方面，港英政府作了幾件令香港人覺得是成就的大事，例如廉潔以及香港地鐵、機場在內的基礎設施建設。⁸ 反觀香港特區政府在治理的 14 年間，尚未有讓香港人引以為榮的大成就，與此同時香港經濟的持續多年負增長，以及在應對金融風

暴、抗擊SARS、處理新機場事件中反映遲緩甚至決策失誤等情況的發生，影響了政府在居民心中的形象；與此同時香港的競爭力放到整個中國或者整個亞洲地區，面對崛起的中國大陸，香港的競爭力，特別是香港年輕一代的競爭力，似乎漸漸喪失優越性，而在教育政策、產業政策、未來發展政策上，也未能給香港人一種理想與希望的憧憬，種種因素導致香港人特別是年輕一代產生無奈、無力的感覺，進而轉變為一種不滿，而不滿的宣洩必然出現抗爭，加大了施政壓力。

2. 愛國與民主的認識誤區

香港有部分人士借民主之名，刻意扭曲民主與愛國的關係以混淆視聽，以“反共”為幌子，行騙取選票之實。事實上就如鄧小平所說愛國者就是愛祖國、愛香港的人，不做損害祖國利益的事，不做損害香港同胞利益的事，並未強求愛國就必然要愛中國政府、愛中國共產黨。然而中國共產黨作為中國的執政黨，從“一國兩制”、國家穩定的角度出發，理應受到應有的尊重及維護。特區政府有責任推動愛國與民主和諧的價值觀，糾正愛國與民主對立的錯誤觀念，認清愛國與民主並非矛盾體，保有民主的同時亦可以懷有愛國熱忱，應反對以民主之名行“反共”之實以騙取選票的行為。

3. 缺乏強有力的執政意識

香港特區政府治理 14 年間尚未建立強有力的執政意識，有逐步淪為事務性政府的趨勢。素以法制、廉潔著稱的特區政府，運行中亦容易產生公職人員因懼怕承擔責任，而產生“不求有功但求無過”的心態，進而在工作中表現為對有法律及人力支持的工作優先執行，反之則延後執行的情況。⁹ 對此特區政府有必要加強高級領導層的執政意識、增強公務員隊伍的大局意識、責任意識，增強執行工作的原則性、預見性和創造性。此外還應重視特區居民賦予當局的職責，響應民眾需求，穩抓實幹，紮紮實實做好各項工作，提升管治架構效率。

4. 過於強調民主忽視集中

香港是個民主的法治社會，民主固然是當代社會所追求的核心價值。但是，在信息社會下，過於強調民主而忽視集中，將難以達成一致意見且容易出現無論最後決策如何都將受到質疑、批評的窘困狀況。民主是集中的前提和基礎，集中是民主的指導和結果，應認清二者互相制衡辯證統一的關係，如果把二者割裂開來，只講集中，不講民主，或只講民主，不講集中，都必然出現個人獨斷專行，官僚主義滋長或者極端民主化以及無政府狀態。因此，從有利

於特區的穩定和發展的角度來看，香港特區在執政過程中，應爭取將民主基礎上的集中和集中指導下的民主相結合，把握二者的平衡。

(二) 樹立施政威信的對策

需要注意的是，在“一國兩制”政治體制下，中國中央政府並不能直接插手干預特區政府的內部事務。因此，樹立特區政府的施政威信還得依靠香港特區政府本身。而從目前的形勢來看，在每年的稅收收入及現有的公務員團隊支持下，香港特區政府具備扭轉局面樹立其施政威信的資源及能力。具體而言，筆者認為，特區政府可以從以下幾方面入手解決：

1. 強化執政意識

特區政府應強化執政意識並懷有清晰的為民執政意識，想人民之所想，憂人民之所憂，以民為本，為民幹實事，不可因懼怕承擔責任，而局限於應對具體事務，進而迷失特區未來發展方向。香港政府有責任樹立一種主流意識形態加以指引，在已確立的執政理念中，特區政府需要明確希望通過自己的執政給香港社會、香港居民帶來甚麼，又想將特區帶向何處，在清晰的以推動香港特區整體發展並實現居民良好生活願望執政意識引導下，從實事幹起，注重微觀實事與宏觀理想的結合，在推動特區發展的同時，積極主動了解民眾之苦，並致力解決民生問題。

2. 提升施政能力

施政能力是政府樹立施政權威十分重要的因素之一，在香港如果想提升政府的施政威信，其中就必須加強施政能力，應對體系內的公務員加強培訓，提升公務員素質，特別是提升公務員應對問題，處理危機以及公關宣傳的能力，加強公務員的責任意識。

3. 累積施政威信

基本法規定在保留原有制度的同時特區政府可以因應發展的需要自行制定有關特區經濟、教育、文化、宗教、社會服務以及勞工方面的法律和政策。實踐中這些政策大體上運行良好，亦出現了港澳居民對某些方面的制度和政策出現不滿，但當政府提出改革時，又遇到很大阻力，最後演變為“雙輪”的局面。¹⁰ 政府應該因勢利導，轉變傳統的法治觀念(即“無權利則無行政”，政府的任何行為都必須依據法律授權才能做出)，就改善人民的生活質量問題主動施政。¹¹ 而臨近的澳門特區政府在施政過程中亦存在相同問題，例如 2010 年特區政府籌劃在江門興建智障人士院舍計劃的爭議，美沙酮中心的換址、輕軌路線的修改等等。

因此，政府施政過程中，應注重保持政策的持續

性、穩定性，不能因少部分民眾的“大聲”反對，而朝令夕改，畢竟眾口難調，有民主但同時亦需要集中、需要統一，否則政策適用的必要性將受到質疑甚至導致最終無法得到推行，而政府的施政威信也會因政策的不斷變化而下降。特區居民對政府的信任度、施政威信的樹立需要一個時間的沉澱累積，特區政府應在瞭解民眾想法的基礎上，制定政策目標，通過腳踏實地為居民辦實事，逐步累積特區政府的施政威信。

綜上所述，政府政策的順利推行，除了要求政府懷有善良的執政意識之外，還需要有民眾對政府施政威信的認同，及對施政能力的肯定。有了民眾及社會團體的支持，政策的推行才能事半功倍。因此，特區政府對於經過仔細考量、廣泛諮詢、認真修正而推出的政策在推行過程中，除非必要情況可做微調之外，應盡量保持政策的穩定性，以便於累積並最終樹立政府的施政威信。

三、行政主導實行的困境與相應的解決辦法

基本法設計的特別行政區政治體制中，其中最鮮明的特點之一就是行政為主導，行政與立法的相互制約、相互配合。至於甚麼是行政主導？基本法起草委員會委員蕭蔚雲教授認為行政主導就是在行政與立法的關係中，行政長官的法律地位比立法機關的法律地位高一些，行政長官的職權廣泛而大一些，行政長官在香港特別行政區政治生活中起主要作用。¹² 即在政府權力架構中，行政權相對於其他兩權特別是立法權佔據優勢地位，公共決策的最終結果主要取決於行政首長及其領導的政府。¹³

（一）行政主導實行的困境

令人遺憾的是香港回歸 14 年來，行政主導的政治體制並沒有得到有效運用，而在面對立法會的不斷挑戰中，本應強勢的政府不斷瀕臨被動與弱勢的地位，與此同時立法會卻出現了“擴權”的勢頭。這對於作為經濟城市的香港是十分不利的。事實上，香港的城市定位客觀上要求有一個穩定的政局，高效的政府，積極的營商環境，過分強調行政與立法的制約，立法權就可能擴大，導致香港陷入憲制的危機。¹⁴ 而現階段強化行政主導的執政體制所面臨的困難主要體現在以下幾個方面：

1. 政治同盟關係不穩

香港經濟受亞洲金融危機的衝擊而出現的大滑坡使各種社會矛盾高度凝聚，圍繞着特區政府各項政策而展開的爭論等因素使政黨活動異常活躍，進而形成了所謂“民主派”（或“泛民主派”）與“建制派”（或“親政府派”）兩大陣營。政府面臨的局面是：民主派以反對政府為能事，不按規則“出牌”，建制派與政府“親密度”天然不足，在政府最需要支持時反而疏離¹⁵，這種不穩定的政治同盟關係亦常常使得行政主導權的行使陷入被動，甚至困境。

2. 行政主導運行不暢

基本法設計的香港特區政治體制，行政權相對於其他兩權特別是立法權而言佔優勢，公共決策的最終結果主要取決於行政首長及其領導的政府¹⁶，其制度設計突出了“行政主導”的特點。在這種制度設計下，香港特區政府本應該是一個效率極高的強勢政府，然而實踐中，這種行政主導的政治體制並沒有發揮其應有的作用，加之行政長官缺少執政同盟以及行政會議成員未有效起到協調與立法關係的作用導致特區政府正逐漸喪失強勢地位，並有淪為事務性政府的趨勢。

3. 立法會擴權不斷

基本法“行政與立法相互配合相互制約”的設計理念要求政府需要對立法會負責、定期向立法會作施政報告，並賦予了立法會議員質詢權以及批准徵稅及公共開支的權利。¹⁷ 而香港立法會在回歸後的 14 年實踐中，不斷借權利灰色地帶使用辯論權、調查權並濫用質詢權、司法覆核權，不斷擴權。不僅沒有發揮制度設計中原有的相互配合的作用，反而成為了“行政主導”政治體制運行的最大障礙，已嚴重阻礙了特區政府的施政並加劇了香港政治環境的進一步複雜化。

（二）維護行政主導的舉措

如何鞏固並維護基本法規定的“行政主導”的政治體制，平衡行政與立法間的關係並達到制約與配合的良性互動，已成為目前香港政府所必需正視的問題。筆者認為可以通過以下途徑尋求解決：

首先，需凝聚共識、適度分權，尋找並逐步與各社會階層、各界別、各組織建立穩定的政治同盟關係，推動均衡的公民參與。特區政府需要緊貼廣大民眾，加強與居民，與各黨派的聯繫溝通，主動聽取各社會階層、各界別、各組織的意見建議，凝聚共識；並在適當情況下，以適當的方式將權力下放，與其分享部

分決策權、執行權，以團結民眾及非政府組織、民間團體，減少施政阻力，並推動均衡的公民參與的公民社會的逐步形成。

其次，需深化基本法的研究，明確權屬，防止立法會借助法律灰色地帶不斷擴權的趨勢。首先應深化對基本法的研究，特別是基本法賦予立法會議員的有關質詢權、辯論權、司法覆核權及調查權的權限範圍，並通過基本法的宣傳，引導公職人員、立法會議員及公眾準確把握基本法的條文內容，監督立法會議員正確行使基本法賦予的權利並履行基本法規定的義務，以實現“行政與立法相互配合相互制約”的設計初衷。

第三，需保護香港作為“國際金融中心”的城市定位，防止政治性氛圍取代商業性氛圍，而葬送香港的未來。香港本身並沒有得天獨厚的自然資源，“香港的生命在於她是一個國際金融中心，是一個經濟城市；把她變成政爭不休的政治城市，無疑會葬送他的前途。”¹⁸ 因此，要確保香港的長期繁榮，就必須繼續鞏固及保護香港特區穩定的政治環境、高效的政府管理以及良好的法治條件等吸引投資的關鍵因素；必須限制民粹主義的發展、阻止立法會內無休止的爭論及每逢重大節日必現的遊行、示威等街頭政治活動的發展勢頭，以避免其影響投資者對香港政治氣候的判斷進而影響投資信心並最終葬送香港的未來。

最後，政治體制改革需以體現和鞏固行政主導的

政治體制為依歸，循序漸進推進民主。曾參與基本法起草的著名憲法學者廉希聖教授認為“直接選舉就是擴大政治參與的渠道，但這要與市民政治參與的要求相適應，而政治參與的要求，是由教育水平、文化背景、社會經濟條件等複雜因素所決定的。政治參與的要求大於政治參與的渠道，政府會承受很大的壓力和挑戰；如相反，卻又有可能帶來很多引起不穩定的因素。”¹⁹ 因此，筆者認為，在制定具體政治體制改革的方案時，仍應朝着以體現和鞏固行政主導的政治體制為依歸的大原則，循序漸進的推進民主發展。

四、小結

總之，“一國兩制”作為一種全新的制度安排，雖在港澳地區的成功實踐中伴隨着這樣或那樣的問題，甚至挑戰，但“一國兩制”方針的科學性和正確性是不容否定的。香港和澳門回歸以來所取得的巨大成就，已無可辯駁地證明了這一點。正是由於“一國兩制”構想是史無前例的理論創新和制度創新，其在實踐中遇到一些問題，是完全正常的，關鍵是我們要深刻領會“一國兩制”的科學內涵和豐富精神，並將其運用於解決“一國兩制”在實踐中所出現的問題，只要能堅持這樣，相信“一國兩制”的實踐之路將越走越寬。

註釋：

¹ 中國社會科學院語言研究所詞典編輯室編：《現代漢語詞典》，香港：商務印書館，第970頁。

² 劉芳彬：《論香港的文化認同》，載於《中國校外教育》，2010年下旬刊，第11頁。

³ 調查發現，澳門中學生整體來說對國家的認同感比較強。有93.27%以上的學生認為自己是中國人，有81.84%的學生認同“我是中華民族的一分子”，有76.96%的學生表明“如果在外國，我會介紹自己是中國人”。有83.61%的學生認同自己的中國公民身份。見澳門青年研究協會、澳門學聯：《澳門中學生國民身份認同調查》，載於人民網 <http://qingyuan.people.com.cn/GB/14748/8211595.html>，2008年10月22日。

⁴ 梁振英：《人心尚未回歸，國人仍需努力》，載於 <http://dmxianfeng.bokee.com/viewdiary.16067712.html>，2011年1月18日。

⁵ 根據數據顯示，“愛國愛澳”已成為澳門居民心中的“核心價值”，見澳門理工學院一國兩制研究中心：《澳門特區十年發展進步大型民意調查報告》，載於《“一國兩制”研究》，第2期，2009年，第111-126頁。

⁶ 同註2。

⁷ 楊允中：《中央與特區關係的協調發展是正確實踐“一國兩制”的核心課題》，載於《“一國兩制”研究》，第3期，2010年，第4頁。

⁸ 澳門發展策略研究中心：《走向善治之路專題演講會發言匯編》，2010年，第34頁。

- ⁹ 同上註，第 38 頁。
- ¹⁰ 鄒平學：《關於特別行政區制度研究的若干思考》，載於《政法論叢》，第 6 期，2010 年。
- ¹¹ 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 50 頁。
- ¹² 蕭蔚雲：《論香港基本法》，北京：北京大學出版社，2003 年，第 829 頁。
- ¹³ 張定淮、黃國平：《關於香港“行政主導”體制中有關問題的思考》，載於《當代中國政治研究報告》，2010 年。
- ¹⁴ 李昌道：《香港政治體制研究》，上海：上海人民出版社，1999 年，第 30 頁。
- ¹⁵ 閻晶：《〈基本法〉架構下的特區政制及其實踐》，載於《行政法學研究》，第 2 期，2011 年，第 54 頁。
- ¹⁶ 張定淮、黃國平：《香港的“行政主導”體制：性質、困境與發展》，載於張定淮主編：《面向二〇〇七年的香港政治發展》，香港：大公報出版有限公司，2007 年，第 46 頁。
- ¹⁷ 《香港基本法》第 64 條。
- ¹⁸ 江海宗：《從歷史高度看特首補選與治港人才》，載於《紫荊》，第 6 期，2005 年。
- ¹⁹ 廉希聖：《廉希聖文集》，北京：中國政法大學出版社，2007 年，第 135 頁。