

試論中央對港政制發展決定權

常 樂*

雙普選作為香港政治體制中的重大內容，已經成為當前香港政治和社會生活中的熱點、焦點、難點問題。而中央在香港政制發展進程中的權力問題，現在也引起不少爭論甚至質疑，這已嚴重影響到中央權力的行使及其認受性。因此，本文擬對《香港基本法》和全國人大常委會的有關決定進行系統梳理和辨析，還原中央對香港政制發展的法定權力與實際權力，澄清一些模糊認識，期望對當前香港政制發展進程有所裨益。

一、香港政制發展問題的提出

政制，即政治體制的縮略語，主要指一國或地區政府的組織結構、管理體制以及相關法律和制度。具體到香港，其政治體制則有專門的內涵。香港政制不僅是指中國中央政府直轄的一個地方行政區域內的政治權力部門、權限範疇及其相互關係，還指在“一國兩制”、“港人治港”、高度自治方針下的中央與香港兩地政治、法律關係的規定和安排，根據《香港基本法》的立法原意和回歸以來的實踐來看，後者更成為香港政制發展當中最為核心和焦點性的內容。

《香港基本法》第四章即關於政治體制的專門規定，本章含六節，即：行政長官、行政機關、立法機關、司法機關、區域組織、公務人員。也就是說，香港政治體制主要包含這六大方面的內容，由於行政長官是特區政府的首長，因此香港政制也可規約為行政長官、立法會、法院三大部門的行政、立法、司法的各自權力與相互關係。但是在“一國兩制”方針下，

香港是中央政府直轄的一個地方特別行政區域，因此在《香港基本法》第四章的具體規定當中，也必然包含着中央對香港特區的行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權的授權，以及特區行政長官、立法會、法院與國務院、全國人大及其常委會的工作聯繫、工作程序和相關權責劃分。應該說，《香港基本法》第四章以及附件一和附件二對於香港政制各權力部門權屬及與中央關係的劃分、界定是明確的，充分保障了香港的高度自治，賦予了港人前所未有的政治權力。

但是由於《香港基本法》第四章第 45 條和第 68 條分別規定了香港特區行政長官和立法會全部議員最終達至普選的目標，並且規定二者產生的具體辦法（分別為《香港基本法》附件一和附件二）可在 2007 年以後進行修改，因此在一部分人的鼓動下，香港社會逐漸出現了希望加速政制發展、盡早實現行政長官和立法會“雙普選”的呼聲和爭拗。這一政治現象從 2004 年正式開其端，迄今整整 10 年，像海浪一樣，既呈週期性，又不斷推高，現在也正處於歷年疊加的波峰之中。

由於這一法律和歷史背景，香港政制發展問題也就出現，主要針對 2007/2008 年能否實現雙普選、（上一問題未實現後）何時開始雙普選、（中央給出普選時間表後）進行甚麼樣的普選（即真假普選）等重要議題展開論爭。就目前而言，香港的政制發展問題，就是行政長官和立法會產生辦法的修改和制定問題（尤其是行政長官的普選辦法）。這也是當前香港政治生活中的熱點、難點和焦點，已經影響到香港的經濟發展和民生改善，導致香港國際競爭力下滑，也在一定程度上危及到國家主權、安全、發展利益，香港社會各界以及全國人民必須給予高度重視。

* 中國人民大學台港澳研究中心特約研究員、全國港澳研究會會員

二、中央在香港政制發展問題上的權力與表現

從香港的政治地位和《香港基本法》的相關條文與立法原意來看，中央在香港政制發展問題上的決定性權力是毋庸置疑的，從回歸 17 年來的實踐來看也是十分明確的。

《香港基本法》第 1 條規定，香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分；第 12 條規定，香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。再加上《中國憲法》規定的中國是單一制國家，因此，香港特區雖然實行高度自治，但是其各種自治權力都是中央授予的，有關香港社會的重大政治、經濟和社會制度也是中央按照“一國兩制”方針確定並在《香港基本法》中予以落實和規範的。如香港作為一個高度自治的地方行政區域，到底享有多高的自治權和多少的自治權都必須由中央確定。如《香港基本法》第 2 條規定，全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。如社會制度方面，也由《香港基本法》第 5 條明確規定，香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。《香港基本法》第四章，就是關於香港政治體制的專門規定，這也是由中央確定的香港的各政治權力部門權屬劃分與相互關係，以及香港各政治權力部門與中央的工作關係。這也就意味着，香港回歸後其初始的政制安排是由中央決定並在《香港基本法》中予以貫徹和落實的。從這裏已經可以看出香港政制發展問題決定權的來源。

經過 2004 年 4 月 6 日、4 月 26 日和 2007 年 12 月 29 日全國人大常委會分別關於附件一第 7 條和附件二第 3 條的解釋、關於 2007 年行政長官和 2008 年立法會產生辦法有關問題的決定、關於 2012 年行政長官和立法會產生辦法和有關普選問題的決定，中央明確指出了香港政制發展的原則、修改行政長官和立法會產生辦法的原則、行政長官和立法會產生辦法的修改程序與步驟、雙普選的時間表和路綫圖等等，這些都充分說明了中央對香港政制發展的決定性權力，主要表現在以下五方面。

（一）首次明確香港政制發展的決定權在中央

在為 2004 年 4 月 6 日全國人大常委會解釋(草案)所作的說明中，全國人大常委會法制工作委員會副主

任李飛指出，香港特別行政區行政長官的產生辦法和立法會的產生辦法，是香港政治體制的重要組成部分；修改行政長官的產生辦法和立法會的產生辦法及立法會法案、議案的表決程序，是香港政治體制發展中的重大問題。是否需要修改和如何修改，決定權在中央。這是《中國憲法》和《香港基本法》確立的一項極為重要的原則，是“一國兩制”方針的應有之義。

（二）首次提出香港政制發展“三原則”

《香港基本法》第 45 條和第 68 條都規定按照香港特區的實際情況和循序漸進的原則，最終達至行政長官和立法會由普選產生的目標。而在上述李飛在解釋(草案)的說明中，則明確提出了“香港政制發展必須根據香港的實際情況、循序漸進和均衡參與的原則”，並指出這些原則是香港政制發展必須長期遵循的原則。

（三）首次確定行政長官和立法會產生辦法的修訂原則

全國人大常委會在 2004 年 4 月 26 日的決定指出，有關香港特別行政區行政長官和立法會產生辦法的任何改變，都應遵循與香港社會、經濟、政制的發展相協調，有利於社會各階層、各界別、各方面均衡參與，有利於行政主導體制的有效運行，有利於保持香港的長期繁榮穩定等原則。這些原則明顯比前述李飛所提出的香港政制發展原則更加全面和具體，更加具有可操作性。

（四）首次規定行政長官和立法會產生辦法修改的“五步曲”程序

《香港基本法》附件一和附件二都比較簡要地規定了行政長官和立法會產生辦法的程序，即兩個辦法如需修改，須經立法會全體議員 2/3 多數通過，行政長官同意，並報全國人大常委會批准或備案。但是這一規定對於提出修改的主體並不明確，對於是否允許修改的主體也未予規定，這就涉及到香港政制發展的主導權問題。經過 2004 年 4 月 6 日和 2007 年 12 月 29 日全國人大常委會的解釋和決定，確立了中央對是否允許香港兩個辦法修改的決定權，明確了行政長官對兩個辦法修改的提出權，最終形成兩個辦法修改必經的“五步曲”程序：①行政長官向全國人大常委會提出報告；②全國人大常委會對是否需要修改作出決定；③特區政府向立法會提出修改行政長官和立法會產生辦法的法案，並經立法會以全體議員 2/3 多數通

過；④立法會通過的修改行政長官和立法會產生辦法的法案須經行政長官同意；⑤行政長官將有關法案報全國人大常委會，由全國人大常委會批准或者備案。

(五) 首次定出雙普選的時間表

中央認為，香港回歸 17 年來，香港政制一直按照《香港基本法》規定的軌道循序漸進地不斷向前發展，香港同胞享有了前所未有的民主權利。如何進一步推進香港政制向前發展的問題，關係到“一國兩制”方針和《香港基本法》的貫徹落實，關係到中央與香港特別行政區的關係，關係到香港社會各階層、各界別和廣大香港同胞的利益，關係到香港的長期繁榮穩定，是一個必須審慎處理的重大問題。又由於政制發展問題已經成為近年來香港社會普遍關注的一個焦點問題，並引起了一些紛爭，為了使香港社會集中精力發展經濟、改善民生，因此有必要對香港政制發展問題作出決定。2004 年和 2007 年全國人大常委會的決定都指出，2007 年的行政長官和 2008 年的立法會選舉不實行普選，2012 年的行政長官和立法會選舉也不實行普選，但是 2007/2008 年行政長官和立法會的產生辦法以及 2012 年的兩個產生辦法都可以作出符合循序漸進原則的修改，以之作為邁向普選的中間站，以利於向普選平穩過渡。2007 年的決定明確指出，2017 年香港特別行政區第五任行政長官的選舉可以實行由普選產生的辦法；在行政長官由普選產生以後，香港特別行政區立法會的選舉可以實行全部議員由普選產生的辦法。這就是中央首次對香港雙普選問題給出的時間表，先經過 2007/2008 年(實際未被立法會通過)和 2012 年兩輪兩個辦法的修改，作為邁向普選的中間站，為普選積累經驗，然後最早在 2017 年和 2020 年實現行政長官和立法會全體議員的雙普選。

三、有關中央對港政制發展的權力悖論

由上可見，中央確實在主導、控制和決定着香港的政制發展進程，中央對香港政制發展問題的主導權和決定權也已深入內地各級官員和香港廣大愛國愛港人士的心中。然而，在當前香港的政制發展問題上，為甚麼還會出現種種質疑和挑戰中央的這種憲制權力，並不惜以“佔領中環”這種非暴力和平運動與特區政府和中央抗爭，爭取所謂符合“國際標準”的“真普選”，並拋棄《香港基本法》的規定，提出所謂“公民提名”、“政黨提名”、“三軌制”等的行

政長官候選人提名方式。這種較為極端、激進的政制爭拗已經對中央對香港政制發展的主導權和決定權構成嚴重挑戰，大大拉低了 2017 年第五任行政長官普選產生的積極意義。

而這種現象和可能結局，一方面可能會導致中央堅持並明定的 2017 年實現行政長官普選的一貫立場落空，另一方面也與中央對香港政制發展擁有決定性權力的地位相矛盾、相背離。這也就意味着，從當前香港的政制爭拗局面看，中央並不能完全掌握和決定香港的政制發展進程。一方面擁有決定性權力，一方面決定又難以正確貫徹，這是中央在香港政制發展問題上的尷尬與悖論。如何認識中央的這種權力悖論，可從以下三方面試作分析。

(一) 學術界對中央權力的認識

拋開《香港基本法》不談，僅從香港回歸這一政治結果來看，中國在香港擁有絕對主權，中央在香港這一地方行政區域也就擁有絕對的決定性權力。這主要是從香港的政治地位而言的。而反觀《香港基本法》，其相關條文和立法原意也表明了中央對港具有絕對權力，只是按照“一國兩制”方針，中央賦予香港高度自治的權力，並且這種權力是中央授權的。也正是因為在《香港基本法》中明確規定了中央對港的授權，主要包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，並且釐定了授權以後中央與香港政治體制的相互關係，所以前述中央對港較為宏觀的政治性絕對權力，就讓《香港基本法》所劃定的較為明確的中央與香港各政治體制間的法定權力所分解甚至消解了。也正是由於中央與香港的這種政治和法律關係，學者在中央對香港政制發展權力問題上的認識也不相同，主要有以下三個觀點。

1. 監督說

蕭蔚雲和曾忠恕認為，因為香港特區享有的高度自治權是中央授予的，是從屬於國家主權的地方自治權，所以中央對於香港特區高度自治權的行使負有監督責任。並且這種監督應是從香港特區是否遵守《香港基本法》的角度實行監督，而不是說中央對香港特區自行管理的事務，事無巨細，都要加以過問。他們認為，中央對香港的這種監督權，主要包括行政權、立法權和司法權三大方面的監督。中央對香港立法權的監督主要有四方面：一是備案制，二是特區政府對基本法提出修改議案的申報程序，三和四是關於 2007 年以後行政長官和立法會產生辦法的修改問題。¹ 正如前文所指出，2007 年以後行政長官和立法會產生辦

法的修改問題是香港政制發展中的重大問題，而蕭蔚雲、曾忠恕則沒有明確指出中央在這一重大問題上的決定性權力問題，只是指出中央在這一問題上應負有監督責任。後來蕭蔚雲的觀點有所發展。² 他認為中央必須參與香港政治體制的發展。《香港基本法》內規定屬於中央直轄的權力，中央一定要履行。比如說政治體制的發展，全國人大常委會要批准，這是中央的權力，中央不能放棄，一定要管；而且，一定要管到底。對於行政長官和立法會產生辦法的修改，全國人大常委會必須批准或備案；行政長官是由中央任命的，不能香港說了算，中央必須過問。中央對於政治體制的發展必須要介入，問題是怎樣介入，因為牽涉的問題太大了，牽涉香港今後的發展、香港的繁榮和穩定問題。

2. 參與說

如前述，蕭蔚雲很強調中央對港政制發展問題的參與。韓大元和黃明濤也認為，香港的政制發展不止是香港特區政府與香港居民的關切，更是中央根據《中華人民共和國憲法》與《香港基本法》所擔負的憲制責任。在政改的整個過程中，中央不可“缺席”。根據《香港基本法》，行政長官候選人經由普選當選之後，須由中央人民政府任命，方能完成整個法律程序，因此任命權如何行使是事關普選制度成敗的最後一環和關鍵環節，不容小覷。二人同時強調，中央人民政府任命行政長官的權力是實質性的，即中央人民政府擁有依法獨立決定是否對當選者予以任命的權力。³ 從該文可以看出，作者認為左右香港政制發展進程的權力是多元的，中央是其中之一，不可“缺席”，只是在行政長官的任命問題上，中央的權力才是實質性、排他性和決定性的。

3. 決定說

許崇德認為，香港的政治制度不能完全西化，不能照搬西方的一套，不是“三權分立”，也不能以此為標準判斷是否民主。按照《中國憲法》和《香港基本法》的規定，政治制度作為特別行政區一個極其重要的組成部分，也應由中央決定。⁴

從上述觀點也可看出，學術界對於中央對香港政制發展權力問題上的認識也是隨着香港政制發展的實踐進程而不斷發展的，在回歸前後政制發展問題尚沒有凸顯出來，學術界更多地強調中央對香港高度自治權的保障以及中央對香港的監督權力。而在 2004 年以後，隨着香港政制發展爭拗的出現，學術界開始更多地強調中央對香港的憲制權力，一是對香港的政制發展進程具有參與權力，二是對香港政制發展結果

具有最後的決定權力。如果說中央對香港政制發展進程具有全部、完整的決定性權力，從政治的視角看是毋庸置疑的，而從《香港基本法》的視角看則顯得不嚴謹也不明晰。

(二) 中央權力行使受到的限制

從理論上講，香港作為中央直轄的一個地方行政區域，其高度自治權的內容及其行使，其政治體制的基本機構及其相互關係，其與中央的關係等這些重大政治性問題都應來自中央的授權和規定，香港並不應有討價還價的餘地，更不能在其中起到某種決定性的作用。但是，可能是出於給予香港高度自治權的善意初衷，《香港基本法》和全國人大常委會的相關決定卻實際賦予了香港在其政制發展進程中的某些決定性權力，這些權力具有法理和制度基礎。這就實際造成了中央在香港政制發展權力行使受到限制，從而危及到中央在香港的政治權力和憲制責任，並導致香港政制發展的激烈爭拗不斷。

1. 《香港基本法》的限制

其實，《香港基本法》已明確規定了香港特區實行的各種制度，都是由中央規定的。《香港基本法》序言部分指出，根據《中華人民共和國憲法》，全國人民代表大會特制定《香港基本法》，規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。按照這一邏輯發展思路，《香港基本法》第四章也就規定了香港特區的政治體制的六大範疇，各自的權力、相互關係及它們與中央的關係等，這些內容當然也是中央規定的。這些都充分體現了中央對香港所實行的各個制度擁有的決定性權力，當然也包括對香港政治體制的決定權。從這些法律條文出發，似乎也可以推導出中央對香港政制發展問題所擁有的決定性權力。

但是，在《香港基本法》第四章的行政長官和立法會兩節當中卻留下了一個尾巴，就是行政長官和立法會全部議員根據香港特區實際情況和循序漸進的原則，最終可達至普選產生的目標；第 45 條和第 68 條還規定，行政長官和立法會產生的具體辦法由附件一與附件二規定；而附件一第 7 條和附件二第 3 條也明確規定了 2007 年以後兩個辦法如需修改，可按規定的程序進行。這樣經過《香港基本法》上述三個環節的規定，雖然不斷明確和逐步落實了行政長官和立法會兩個產生辦法的修改程序以及普選的實現問題，但是，也把前段已經引述的本來是只有中央一家才有對香港政治體制擁有決定權的法定權力，逐漸給

稀釋和多元化了。

《香港基本法》附件一第7條規定，2007年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員2/3多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。《香港基本法》附件二第3條規定，2007年以後香港特別行政區立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序，如需對本附件的規定進行修改，須經立法會全體議員2/3多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。這樣，《香港基本法》就明確規定，對於行政長官和立法會兩個產生辦法的修改問題，就有了至少3個權力主體，即立法會、行政長官和代表中央的全國人大常委會，而三者對香港政制發展問題都有明確的法定權力。並且，這三方的任一主體，對香港的政制發展進程都具有某種程度的決定性權力。

這樣一來，《香港基本法》中本來已經明確規定了中央對香港政治體制以及各種制度的法定的決定性權力，但是又通過《香港基本法》相關條文的具體化、碎片化又是相當明確化的規定，就實實在在的稀釋、消解了中央在香港政制發展問題上的實際性的、排他性的決定性權力。其實，這些已經能夠較為充分地解釋本部分所提出的中央在香港政制發展問題上的權力悖論問題。從某種程度上可以說，這種權力悖論問題除了人們對於兩地政治權力地位認識的偏差之外，更多地可以歸因於《香港基本法》文本規定中的這種權力消解問題。正是《香港基本法》規定的這種中央權力消解情況，才導致了實際政治生活中的中央權力悖論，權力各方各執一端，又都有較為充分的法理甚至政治依據，在面對普選這一重大政制變革甚至更攸關管治權爭奪的制度變革之際，這種權力悖論和權力衝突就會得到更為充分、激烈的張揚，而目前香港政治生活當中的諸多爭論、遊行以及日漸成型的“佔領中環”運動等等都是這一權力悖論和權力衝突的表像而已。

2. 全國人大常委會所作決定的限制

2004年4月6日和2007年12月29日全國人大常委會關於兩個產生辦法的解釋和關於2012年兩個產生辦法及有關普選問題的決定，在《香港基本法》附件一和附件二的基礎上，進一步完善和明確了兩個產生辦法的修改程序與相關責任主體。這兩個權威法定性文件對於《香港基本法》所規定的在香港政制發展問題上的權力主體和權責劃定等內容都沒有作出改動，只是增補和完善了一些程序性的細節。但是這種程序性、細節性的增補和完善，卻也能在一定程度上

上改變各個權力主體在香港政制發展問題上權力責任和權力分配。全國人大常委會通過這兩個文件最終確定的兩個辦法修改的“五步曲”程序，比原來《香港基本法》規定的程序多出了一個“報告”程序和一個“確定”程序，並且明確了各程序當中的責任人(或權力人)。這一制度性安排，使得原來在《香港基本法》規定基礎上的行政長官、立法會和中央對香港政制發展問題的三方分享權力的格局，最大限度地增強了中央在香港政制發展問題上的主導權和決定權(通過第二步確定程序和第五步批准或備案程序)；同時也提高了行政長官在香港政制發展問題上的決定權(通過第一步的提出修改的報告程序和第四部的同意程序)；整體看也相應弱化了立法會的權力(它仍在第三步中行使通過的權力)。

全國人大常委會這種“五步曲”的制度性安排在一定程度上是對《香港基本法》文本當中那種權力悖論的糾偏和補正，是在既遵守《香港基本法》框架和秉持制度理性下的對中央政治權力和法定權力的回歸，重塑了中央在香港政制發展問題上的主導權和決定權。但是這種良好制度設計，從根本上已不可能改變立法會全體議員2/3多數通過的法定和制度安排，立法會在香港政制發展問題上的這種決定性權力是實際存在的，是不容迴避的，也是要予以高度尊重和遵守的。

(三) 中央的實際權力

根據前文對《香港基本法》文本、制度性程序、權力主體和權力責任等的辨析，可以較為清晰地釐定出中央在香港政制發展問題上所實際擁有的權力。

1. 主導權

中央對香港政制發展的主導權，通過兩個辦法修改程序“五步曲”中的第二步(全國人大常委會的確定程序)而確定、固化下來，這充分體現了中央對港的政治權力和憲制責任，也可以視為中央對香港政制發展決定權的一部分。通過中央對香港政制發展主導權的行使，中央可以確定是否需要修改和何時進行修改，以符合香港實際情況、循序漸進、均衡參與的政制發展原則，並充分保障香港社會的整體發展利益。在這一重大問題上不能有失，不能將這一權力讓渡於他人，也不能與他人分享。因為這是中央保障地方行政區域發展的應有的絕對權力。

2. 最終決定權

兩個辦法的修訂作為香港政制發展中的重大問題，一定要由中央來把關和確認，這也就是“五步

曲”程序中的第五步，全國人大常委會的批准或備案。對行政長官修改辦法的批准權，就是中央在這一問題上的最後決定權。根據《香港基本法》的規定，香港立法機關通過的法律須向全國人大常委會備案，雖然備案並不妨礙法律的生效，但是全國人大常委會經過諮詢香港基本法委員會後，可對違反《香港基本法》的法律發回，發回後該法律即失效。因此，備案及其發回程序也意味着中央對立法會產生辦法及立法會法案、議案表決程序的修改方案擁有最後決定權。中央對香港政制發展的決定權，最主要的就體現在這種最終決定權上。

3. 部分決定權

所謂部分決定權，是對於兩個辦法修改的整個過程以及各個權力主體對兩個辦法的修改擁有程序性的實質性權力而言，中央、行政長官、立法會共同完成了兩個辦法的修改過程，缺少任一環節和任一權力主體的權力行使，兩個辦法的修改都不可能實現。行政長官通過提出修改報告和同意立法會通過的修改方案，來行使其部分的決定權；立法會通過其全體議員的 2/3 多數通過修改方案，來行使其部分的決定權；中央通過確定修改報告和批准或備案修改方案，來行使其部分的決定權。

因此，中央對香港政制發展的決定權具有三部分，一是主導權，二是最終決定權，三是部分決定權。籠統講，或者偏向政治權力或憲制責任層面講，中央對香港政制發展具有決定權，是正確的，也是毋庸置疑的。但是，從《香港基本法》和全國人大常委會的有關決定的角度講，由於中央對香港政制發展進程實際存在着部分的決定權，因此，說中央對香港政制發展具有決定權又是不嚴謹和不全面的。嚴格說來，前文所引述的李飛所說的“是否需要修改和如何修改，決定權在中央”這句話是不準確的，“是否需要修改”的決定權在中央，“如何修改”的決定權並不完全在中央。因此，在這一問題上更為科學的說法應該是，中央對香港政制發展問題擁有主導權和最終決定權。

四、幾點相關思考

(一) 要準確界定和運用中央權力

由於當前的普選問題是香港政制發展中的重大問題，中央必須承擔其憲制權力和責任，充分行使其

對港政制發展的主導權和最終決定權。中央的這一權力既是由香港的政治地位決定的，也是由《香港基本法》和全國人大的有關決定規定的，於理有據、於法有憑，香港各界應予充分尊重和遵守。但是也要看到，中央對香港政制發展的權力涉及政治權力、法定權力、主導權、決定權、最終決定權等概念，而這些概念的內涵與外延都有所不同。因此，在處理香港政制發展這一重大問題時，在中央權力的確定與運用上要做到嚴格、充分的準確性，以免造成認識偏差，更不能因此出現政策性失誤，給香港政制發展進程帶來不必要的麻煩。

(二) 要充分認識涉政制發展爭拗的必然性、複雜性和艱巨性

經過前文的分析，在香港政制發展進程中有多個權力主體參與決策，這既是他們的法定權力，也有充分的制度保障。由於社會上對各權力主體的權責劃分的認識偏差甚至是某些人的故意誤讀與歪曲，再加上一些外國反動勢力在香港的滲透和干擾，都會使得香港的政制發展進程異常複雜，並且隨着選舉週期的來臨而必然出現週期性的政制爭拗。這種香港政制發展的異常複雜性和政制爭拗的日益極端化與社會化，又必然給當前香港雙普選問題的解決帶來更大的困難和挑戰。而這正是“一國兩制”方針的特點所在，也是其魅力所在，還是迎難而上、積極創新去探討這一偉大創舉的制度內涵所在。

(三) 要堅持解決香港政制發展的法律意識和法治觀念

《香港基本法》與全國人大常委會有關決定對香港政制發展進程和雙普選問題已作了明確規定，並規定了政制發展必須根據符合香港的實際情況、循序漸進和均衡參與的原則，還規定了有關行政長官和立法會產生辦法的任何改變，都應遵循與香港社會、經濟、政制的發展相協調、有利於社會各階層、各界別、各方面的均衡參與、有利於行政主導體制的有效運行、有利於保持香港的長期繁榮穩定等原則。也就是說，從法律的視角來看，關於香港政制發展的內容、環節、程序、原則等都已有了明晰的規定，對於將法治作為香港核心價值的廣大港人來說，回歸《香港基本法》，將是順利推進香港政制發展、預期實現雙普選的坦途。

(四) 要樹立解決香港政制發展的政治意識和 大局觀念

香港是中華人民共和國的一部分，是中央政府直轄的一個地方行政區域，中央授權香港地區實行高度自治。這既是香港的政治地位，也是由《香港基本法》明確規定的香港的法律地位。在香港政制發展這一重大問題上，中央在政治上和法律上都擁有憲制權力和責任，但是考慮到香港特殊的地方政治特點，中央也要充分尊重香港民意，尤其是行政長官和立法會的意

願，因此，各方都要樹立政治意識和大局觀念，通過善意討論和理性對話凝聚共識，化解分歧。在溝通過程中既要嚴格保障中央所代表的“一國”權力，也要充分尊重中央授予香港的高度自治權力；既要樹立博弈觀念，更要樹立共建、共贏的大局觀念；既充分體現各自的權力，也充分體現共同的目的——為保持香港的長期繁榮穩定，為維護國家主權、安全和發展利益，在香港建立起最優的政治體制。

註釋：

- ¹ 蕭蔚雲、曾忠恕：《論中央對香港特別行政區高度自治權的保障與監督》，載於《內部文稿》，1997年第14期。
- ² 蕭蔚雲：《關於香港特別行政區基本法的幾個問題》，載於《法學雜誌》，2005年第1期。
- ³ 韓大元、黃明濤：《論中央人民政府對香港特區行政長官的任命權》，載於《港澳研究》，2014年第1期。
- ⁴ 許崇德：《香港特別行政區的法律地位》，載於《港澳研究》，2013年第1期。