

淺析行政長官超然地位論

何曼盈*

一、行政主導制與行政長官超然地位論

(一) 處於通說地位的行政主導說

行政主導說是自 20 世紀 90 年代以來，由幾位權威憲法學者根據對基本法的理解而提出的特區政權組織形式，隨着兩個特區成立、對基本法研究的進一步深入，行政主導說得到不斷的發展和完善。1992 年，蕭蔚雲在《人民日報》(海外版)發表文章《香港基本法政治體制及其銜接》，其中就有“行政主導”的說法。¹ 1995 年，王叔文主編的《香港特別行政區基本法導論》指出，香港特別行政區的政治體制，從基本法的有關規定來看，是一種“行政主導”。² 許崇德在 1997 年發表《略論香港特別行政區的政治制度》，指出“香港政治制度的特點之一是行政主導”，“行政主導是理論分析，也可說是一種原則精神。”³ 所謂行政主導，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⁴，以行政主導制來概括香港特區的政治體制的觀點也被寫進了官方法律文件和領導講話中。⁵ 駱偉建指出，行政主導是適應“一國兩制”，具有澳門特點，根植於澳門社會實際的創造性產物⁶，曹旭東認為基本法的制度配置鮮明地體現了行政主導的特徵和要求。⁷ 林媛指出，在基本法中體現的行政主導，有歷史淵源、理論依據，更是一種原則精神。⁸ 在新中國第一代憲法學者、基本法草委所奠定的基礎上，結合特區成立後的實際狀況，基本法所確立的政治體制是一種行政主導

體制，已獲得幾乎一致的肯定與認同⁹，對行政主導制的論述已形成固定且獲廣泛共識的結構與話語。¹⁰

(二) 行政長官超然地位論的確立

2014 年 6 月 10 日中國國務院發表《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書，它是中央政府總結“一國兩制”實踐經驗的重要文本，是為了迎接可能會到來的香港行政長官普選時代所推出的重要文件。作為被學界倡導多年、甚至被吸收進國家領導人講話中的重要概念，“行政主導”在香港白皮書中不再出現，改而將行政長官確立為“第一責任人”。香港白皮書中值得特別注意的有兩點。第一，提出中央在香港的全面管治權：“憲法和香港基本法規定的特別行政區制度是國家對某些區域採取的特殊管理制度。在這一制度下，中央擁有對香港特別行政區的全面管治權”。第二，重點強調了行政長官在落實“一國兩制”的關鍵地位，提出行政長官是“第一責任人”：“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。”

2015 年 9 月，中聯辦主任張曉明在香港紀念基本法頒佈 25 週年的研討會上提出了行政長官超然地位論。張曉明指出，香港特區的政治體制是在中央政府直轄之下，實行以行政長官為核心的行政主導體制，行政與立法既互相制衡又互相配合，在中央政府之下，特區三權之上，起着聯結樞紐的作用。“行政長官的權力不僅限於領導特區政府，他所具有的雙首長身份、雙負責制的責任，使行政長官具有超然於行

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員

政、立法、司法三個機關之上的特殊法律地位。”¹¹ 在同一場合中，作為香港白皮書的主要執筆者之一¹²，法律學者強世功再次提到了中央對香港的管治權，他說：“基本法作為中國憲法的組成部分，其法律精神就在於明確中央對香港恢復行使主權，明確中央對香港的最終管治權。”¹³

在香港行政長官普選方案未明朗的 2014 年，國務院白皮書中提出的全面管治權、行政長官為“一國兩制”“第一責任人”的概念，與行政長官普選方案被香港立法會否決後，中聯辦主任張曉明所提出的行政長官超然地位論，正式確立了行政長官超然地位論的理論。與此同時，在白皮書和張曉明講話中，均不再明確強調行政主導，顯示中央在論述特區政權組織形式時強調的重點出現了變化。

二、行政主導事關中央在特區的權力

（一）行政主導是“一國兩制”的必然要求

2004 年，時任國務院港澳辦副主任陳佐洱在北京舉行的基本法座談會中指出：“特區政治體制必須以行政為主導，除了這種制度是經實踐證明行之有效外，最重要的是，只有行政主導的政治體制，才能做到基本法規定的行政長官對中央負責。無論是立法主導還是三權分立的制度，都無法做到這一點。”學者陳弘毅也指出，行政主導是與肯定中央政府對香港的權力相關的。¹⁴

2005 年，基本法草委蕭蔚雲基於在澳門特區親身生活的經驗以及對基本法進一步深入研究，在澳門出版了題為《論澳門特別行政區行政長官制》的專著，論證了“行政長官制”是中國單一制國家結構形式下澳門特別行政區的地方政權組織形式，“行政長官制是以具有較高法律地位和較大決策權的行政長官為核心的特別行政區地方政權形式”¹⁵。在“行政長官制”中，行政長官在特區政治體制中地位已經非常突出了，但是，出於在“一國兩制”方針下中央對行使全面管治權力的高度克制，同時為了增強特區居民對“一國兩制”的信心及表達國家對特區高度自治權的維護，官方及學界一直沒有過多地強調中央在特

區的各项權力。

（二）行政主導說局限於特區內部的權力運作

雖然說行政主導是實踐“一國兩制”、中央權力在特區得到貫徹的必然要求，但過往所強調的行政主導制集中論述特區內部的權力運作，不足以描述中央—特區間的憲政結構。現實中，香港立法會一直試圖掣肘政府施政，學界則借行政主導說予以批評，使論述局限在特區內部——行政機關在行政、立法、司法之中享有優勢地位；在這裏，確立行政主導說的目的是在理論上抗衡三權分立、立法主導、司法主導。特區政府的權力範圍以及其權力在多大程度上可以自由運用，立法機關是否願意配合、監督權力的大小與運用，司法機關在普通法框架下的判決對行政機關工作造成的負擔等，均屬於特區內部權力運作和配置的事宜，並未直接涉及中央與特區之間的關係。雖然香港的政治生活肯定離不開與中央間的關係，但行政主導的論述範圍限於特別行政區制度作為一個地方組織形在地方內部的權力運作，則並未直接涉及特區與中央的關係。

隨着特區成立的時間越來越長，特區實施“一國兩制”的問題繼續浮現，行政主導說論述的不全面也越來越明顯。香港、澳門特區並不是獨立的政治實體，而是中國實行“一國兩制”的特別行政區，行政主導說的論述範圍集中在特區內部的行政、立法、司法權力配置和運行方式，是國內學界對特別行政區的高度自治權予以絕對的尊重，是中央權力行使高度克制的表現。但是，將特區的政治體制歸納為行政主導，而行政主導又作為特區內部權力分立模式，忽略了行政主導安排在“一國兩制”方針下的中央與特區關係的特殊意義——行政長官是特區實踐“一國兩制”的第一責任人，為了完成這個責任、體現聯繫的效果，他必須能統領整個特區，擁有在特區內部順利執行管治，落實政綱的能力，始能向有效中央人民政府負責。

香港特區的首任行政長官董建華表示，回歸以來歷任行政長官都難以實施回歸前行之有效的行政主導。¹⁶ 行政主導在學界被強調了二十多年，在實踐中卻未發揮效用，除了香港居民受西方學說影響較深、

嚮往三權分立制度之外，與行政主導說自身的缺陷也不無關係——學界將特區政權組織形式歸納為行政主導，而行政主導說則局限在特區內部的權力運作，並無涉及中央與特區之間的關係。香港特區的設立當然是為了謀求特區的長期繁榮穩定，但香港特區的設立本身更說明了香港是中國的一部分，是中國實行“一國兩制”的特別行政區。行政長官是特區首長、政府首長，更是中央委任的特區行政長官，是在尊重一國、維護一國的前提之下對特區進行管理的行政長官。因此，從行政主導到行政長官超然地位論的轉變，表露了中央建立“一國兩制”下中央與特區之間良好的、正常的憲制結構的決心。

三、中央—特區憲制結構與行政長官超然地位論

(一) 行政長官超然地位論與中央—特區憲制結構

擁有超然地位的行政長官“在央港之間是憲制上的‘超級聯繫人’，地位與作用超越特區內常規的任何一個管治機構。”¹⁷ 行政長官超然地位論清晰地表達了在“一國兩制”下正確的中央—特區憲制結構：行政長官在中央政府之下，特區三權之上，起着聯結樞紐的作用。行政長官超然地位論的鋪陳，是掙脫了行政主導制局限的理論創新，重點強調在香港選舉產生、由中央人民政府任命的行政長官的憲制性地位、連結上下的角色與功能。

行政長官在特區由選舉產生，其任命由中央人民政府作出，因此，他的認受性既來自中央，也來自特區。香港的繁榮和穩定離不開中央的支持，他必須廣納香港各界民意，並及時轉達中央；他必須堅守“一國”的原則，執行中央人民政府就基本法規定的有關事務發出的指令。因此，行政長官必須既愛國、又愛港，同時兼顧中央和特區的利益，制定對中央和特區都有利的政策。就中央—特區憲制關係而言，行政長官在“一國兩制”政策中起着關鍵作用，甚至可以說，“一國兩制”的成敗、特別行政區的繁榮穩定繫於他一人，他是第一責任人，既然行政長官需要負起

這一責任，他就必須要擁有相應的能力和權力，在特區內部的表現是行政主導，行政長官的法律地位要比立法機關高一些，權力要廣泛而大一些，這是行政主導說所強調的部分。就中央和特區的垂直關係而言，行政長官處於特區權力運行的核心位置，行政長官是連結中央和特區的關鍵人物，這是超然地位論所提出的。至此，對於行政長官權力和地位的描述，不再限於特區內部的權力分配，而是處於中央—特區垂直憲制結構中的一個向中央直接負責、超然於特區內部三權的地區領導人身份。

(二) 尊重中央權威是成功實踐“一國兩制”的基礎

以特區成立以來的經驗而言，尤其是香港特區過去十幾年來實踐“一國兩制”的經驗，強調行政長官在中央—特區憲制結構中的樞紐角色，並借此加深特區作為中華人民共和國不可分離的一部分、中國的一個特區的形象，具有深厚意義。行政主導制一說在學界被努力宣揚了十多年、受國家領導人肯定，但在香港的政治實踐中從來沒有得到確立，其中存在居民觀念上的原因，但特區對中央權威重視不夠恐怕也是重要因素。近年來香港的政治實踐，尤其是立法會的生態說明，一部分人對“一國兩制”的理解出現偏差，尤其是對“一國兩制”中“一國”的決定性、必然性認識不足，是導致行政長官施政困難的重要原因。

2015年國務院港澳辦主任王光亞在談及香港普選議題時便明確指出，香港回歸以來之所以“出現如此多的政治分歧和矛盾，很重要的原因是香港有一小部分政團和人士，不以香港和國家的利益為依歸，不以一國兩制和基本法為依歸。具體表現為：無論誰擔任行政長官，都要反對；反對特區發展經濟、改善民生的政策”。¹⁸ 如果我們認真分析過往香港特區的政治運作狀況，確實可以發現香港的亂局與香港一些人士不重視“一國”、不願意承認中央在特區的權威確實是分不開的。近年，香港反對派議員在立法會實行拉布，並以之作為拖垮法案審議進程、影響政府施政的反抗模式，表露了掣肘政府施政、違反特區制度的野心。2012年，反對派首次在立法會中嘗試拉布，是為了拖延《2012年立法會(修訂)條例》的審議，此條

例的修訂是為了修補議員出缺時補選的漏洞，而這個漏洞正是在由反對派議員所發動“五區總辭，變相公投”中體現出來的，“五區總辭，變相公投”本身就是對特別行政區制度、“一國兩制”的一次公然挑戰。

以香港反對派議員為首的一些人士，常常表現出對特區政府的高度不配合、對特別行政區制度的不服從、“一國兩制”的不尊重和國家利益的漠不關心。

“一國兩制”是國家保持特別行政區的方針政策，國家利益、特區利益二者是密不可分的。在不顧國家利益、無視中國在特區的主權的語境下，任意妄為地為了爭取地區利益而反對，最終必將損害“一國兩制”和特區的利益。在這樣的認識之下，要糾正香港特區管治困難的狀況，不能再依賴勉強宣導行政主導，要通過“一國兩制”的理論創新，彰顯國家權威，強調中央權威、全面管治權，建立中央—特區之間正常的憲制秩序，確保行政長官強而有力的領導，能對中央、特區居民負起確保特區繁榮穩定的責任。以行政長官為樞紐的中央—特區憲政結構關係，應該是特別行政區日常政治運作的模式，中央和特區之間形成的正常的憲制結構、恆常友好的意見交換，是香港、澳門兩個特別行政區在後政改時代保持繁榮穩定的制度依靠。由此看來，此時提出的中央全面管治權、行政長官超然地位論具有重大的、歷史性的意義。

四、行政長官超然地位論的局限

(一) 理論創新有待居民逐步接受

行政長官超然地位論在法學和政治學的論證上有一定難度，研究有待深入，而且，與行政主導制一樣，即使有了理論基礎，要在現實中為廣大居民接受並得到確立，存在一定困難。中央全面管治權、行政長官超然地位論涉及“一國兩制”的制度設計，中央—特區的憲制關係，學者們從不同角度說明全面管治權、行政長官超然地位均是尊重“一國兩制”、忠於基本法的理論解釋，身為白皮書執筆者之一的強世功反覆重申，白皮書中所提到的全面管治權並不會削弱香港的高度自治。¹⁹ 王禹指出全面管治權僅是中央權

力在憲法理論上的抽象表達，全面管治權和高度自治權的關係並不矛盾，反而恰恰說明特別行政區高度自治權來源於中央的全面管治權。²⁰ 田飛龍指行政長官處於特區管治的核心地位，其全部權力都來自基本法，因此其超然於立法機關的性質並不意味着行政長官可以超然法外，而是在基本法之內，受到憲法和基本法的約束。²¹ 全面管治權和行政長官超然地位論是在中央政府及學界面對香港普選行政長官以及後政改時代的來臨而提出的，是尊重“一國兩制”、符合基本法的，是在後政改時代裏確保中央—特區憲制關係穩定、維護國家主權完整、特區和平發展理論創新。

在現實中，香港特區居民多年來對“一國兩制”中的“兩制”比較強調，對高度自治非常珍視，對他們而言，“一國兩制”下的中央全面管治權、行政長官超然地位論，在短時間內並不容易接受。香港很多居民受到西方政治實踐的影響，堅持特區行政、立法、司法三權分立、行政權和立法權相互制衡的觀點，難以接受行政主導說。²² 中央全面管治權、行政長官超然地位論涉及“一國兩制”下的中央—特區權力格局，容易引起香港居民的抗斥心理，縱使官員和學界們從法理學、政治學角度一再保證全面管治權不損害高度自治權、行政長官的權力始終被限定在法內，這套論述需要一定時日才能得到特區居民接受。中央在特區擁有全面管治權，並透過享有超然地位的行政長官予以貫徹，這是中央在面臨特區後政改時代提出的“一國兩制”理論創新中最有意義的部分，但同時由於它強調中央—特區之間的垂直憲制關係，觸及了“一國兩制”、“一國”與“兩制”之間的關係的本質，也是最難點的所在。

(二) 區情不同的香港、澳門特區

與香港特區行政主導的效果未能確立的情況不同，澳門同為實行“一國兩制”的特區，自回歸以來便確立了行政主導，充分體現出行政機關與立法機關既相互制約又相互配合，且重在配合的行政主導現象。²³ 從基本法的具體規定看，《香港基本法》第73條規定立法會有權“批准稅收和公共開支”，而《澳門基本法》沒有這項規定，使澳門立法會對政府的制約能力要比較弱一些。在立法會人員結構中，澳門立

法會中有7名委任議員，由行政長官任命，間接選舉則是競爭性相對低的利益界別選舉，一般由與行政長官和政府關係友好的社團人士擔任，有着這樣的人員結構，政府的法案比較容易獲得過半數的認可，一些意在制約政府施政的動議並不容易通過。

祝捷將澳門立法會的現狀歸納為行政長官對立法會立法權的架空、立法會監督權能的空轉、委任議員對行政長官的扈從²⁴，就澳門特區立法會成立至今的表現看來，這幾點總結是準確的。與香港反對派議員以拉布方式強行拖垮法案表決的極端方式不同，澳門立法會議員日常的監督方式是以在立法會內提出質詢為主要形式，更高一級的形式則是提出辯論動議。澳門立法會的辯論只是議員的觀點交鋒，辨明政府政策的是與非、利與弊，作為立法會對政府監督權的行使，辯論結果對政府的決策並沒有任何約束力，即便如此，立法會中的辯論動議仍然常常被否決。除了立法會對辯論動議的反應可以作為例子以外，2014年引起居民強烈反對的“離補法案”，也反映了議員對民意瞭解不足、對政府盲目支持；有委任議員在就爭議性話題表示身為官委議員不方便多說。²⁵總而言之，澳門立法會對政府重配合而輕監督的運作方式，使一些社會上的重要矛盾在立法會中並沒有出現，也並沒有解決，等到這些矛盾在政府外、議會外顯露時，已經錯過了彌合分歧、處理問題的最佳時機。港澳兩部基本法中對於中央—香港憲制結構的規定基本上相同，港澳行政長官同樣每年赴北京述職，適用於香港的行政長官超然地位論，在澳門自然也適用。澳門特區成立以來行政主導便順利運行，澳門民眾對國家認同度高、對中央政府的信心大，行政長官超然地位論在澳門可能更容易得到居民接受，甚至業已成為現實。澳門的“一國兩制”實踐經驗是立法機關對行政機關以配合為主，那麼強調行政長官的超然地位應該會延續目前立法機會重在配合行政機關的相處

方式，這當然有利於政府施政的開展，但一些有爭議性的政策難以完整的大範圍開展的辯論，可能會影響政府政策的質量。

五、小結

2016年5月，全國人大委員長張德江視察香港特別行政區，他的講話中提到了他對“一國兩制”的看法：勿忘初心，保持耐心，堅定信心，“‘一國兩制’實踐沒有先例可循，各方面的制度和體制機制尚需完善。一些深層次矛盾總是經過一段時間才會逐漸顯現出來，這有其客觀必然性。”²⁶面對港澳實踐“一國兩制”過程中面對方方面面的問題，要保持耐心，收納各方意見，增強地區經濟競爭力。要堅定信心，在“一國兩制”的框架內、基本法所提供的制度保障中，基於港澳特區十幾年來的實際情況，加強對基本法研究，尋求理論創新，行政長官超然地位論便是這樣的理論創新。

2014年白皮書中提出的中央全面管治權，以及在特區貫徹中央全面管治權、擁有超然地位的行政長官，正是中央基於過往港澳事務的經驗所作的理論創新。港澳回歸後，中央恢復了在香港行使主權，白皮書從權力的性質入手，提出全面管治權的概念，並由擁有超然地位的行政長官則統領特區，在特區確保國家主權得到維護、國家利益得到貫徹，落實全面管治權。中央政府和港澳人民未來在追求特區的繁榮和穩定過程中，還會面臨很多挑戰，必須堅定對“一國兩制”的信心，尤其是堅持“一國”的前提，尊重國家在特區的主權，形成正常中央—特區憲制結構下的互動，在良好、健康的中央—特區憲制結構的制度保障下，共同謀求國家的長治久安、特區的長期繁榮穩定。

註釋：

¹ 王禹：《港澳特區政治體制特點——〈蕭蔚雲論港澳政治體制〉編者前言摘要》，載於《澳門日報》，2015年10月21

日，第 E06 版。

2 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 176 頁。

3 許崇德：《略論香港特別行政區的政治制度》，載於許崇德：《許崇德自選集》，北京：中國人民大學出版社，2007 年，第 538 頁。

4 同註 1。

5 曹旭東：《論香港特別行政區行政主導制》，載於《政治與法律》，2014 年第 1 期，第 11-21 頁。

6 駱偉建：《論特別行政區的行政主導》，載於《行政》，2003 年第 2 期(總第 60 期)，第 397-405 頁。

7 同註 5。

8 林媛：《香港特區行政主導體制與政治發展探討》，載於《行政》，2007 年第 3 期(總第 77 期)，第 731-743 頁。

9 劉德學：《關於特區行政主導體制的思考》，載於《“一國兩制”研究》，第 8 期，2011 年。

10 祝捷：《澳門特別行政區行政主導制的檢討與再論——基於政權組織形式的詮釋》，載於楊允中、鄒平學主編：《“一國兩制”實踐與基本法實施的澳門模式(學術研討會論文集)》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2016 年。

11 《香港舉辦紀念基本法頒佈 25 週年研討會》，載於新華網：http://news.xinhuanet.com/gangao/2015-09/12/c_1116543358.htm，2016 年 4 月 29 日。

12 《觀點：香港白皮書——被誤讀的“全面管治權”》，載於 BBC 中文網：http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/06/140613_qiangshigong_hk_white_paper，2016 年 4 月 29 日。

13 《香港舉辦紀念基本法頒佈 25 週年研討會》，載於新華網：http://news.xinhuanet.com/gangao/2015-09/12/c_1116543358.htm，2016 年 4 月 29 日。

14 陳弘毅：《一國兩制下香港的法治探索》，香港：中華書局，2014 年，第 101 頁。

15 同註 11。

16 《董建華籲港人團結讓管治重回正軌 促“剪布”紓困》，載於大公資訊網：<http://news.takungpao.com.hk/hkol/topnews/2016-06/3332903.html>，2016 年 6 月 17 日。

17 《田飛龍：特首在基本法秩序內之“超然”地位》，載於大公資訊網：<http://news.takungpao.com.hk/hkol/politics/2015-09/3167996.html>，2016 年 6 月 8 日。

18 《王光亞：與“死硬派”鬥爭絕不含糊》，載於大公資訊網：<http://news.takungpao.com.hk/hkol/topnews/2015-06/3015675.html>，2016 年 6 月 6 日。

19 同註 12。

20 王禹：《論全面管治權的概念、內涵及其理論指導意義》，載於澳門基本法推廣協會網站：http://www.basiclaw.org.mo/index.php?p=5_1&art_id=1714，2016 年 6 月 6 日。

21 同註 17。

22 《劉兆佳：“行政主導”或“三權分立”？》，載於端傳媒網站：<https://theinitium.com/article/20150915-opinion-lausiu-kai-separationofpowers/>，2016 年 6 月 6 日。

23 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。

24 同註 10。

25 《澳門“失億”錯不在政府，議員：這是市民的問題》，載於論盡澳門街網站：<http://home.macau.ctm.net/~sonpou/1305/Chiu.htm>，2016 年 6 月 6 日。

26 《張：“一國兩制”勿忘初心》，載於《澳門日報》，2016 年 5 月 19 日，第 A01 版。