

行政主導過時了嗎？ ——香港憲制模式再思考

田飛龍*

一、引言：浮冰上的“行政主導”

後政改¹時期，中央治港的主要方略一分為二：一方面為政改衝突和中央與香港對峙降溫，以經濟民生尤其是“一帶一路”²戰略引導香港轉型，實現“經濟吸納政治”³；另一方面試圖重新樹立基本法權威，凝聚《香港基本法》中“行政主導”的體制性共識，展開管治權重建。⁴ 2016年5月18日，張德江在香港發表“一帶一路”主旨演講，從經濟和法治層面期待香港恢復信心，重新出發。然而，“經濟吸納政治”的策略並不特別奏效，香港對“一帶一路”的參與積極性和中央的期待之間存在顯著差距，反對派更是聚焦重啟政改⁵議題不放，甚至在與張德江會面時明確提出更換行政長官以實現政治問責。迴避政改議題雖有特別情由，但很難在政改過關之前實現香港的政治和解並保持長期繁榮穩定。2016年上半年的“旺角暴亂事件”⁶和港獨組織行為，顯示出“佔中”式“公民抗命”⁷模式式微、政改受挫之後，香港社會運動朝着本土分離主義的急速轉進，牢固確立了“本土意識”在香港政治文化中的“絕對正確”地位，甚至倒逼傳統泛民以及建制派被動跟進。⁸

《香港基本法》確定“行政主導”體制在立法之初符合了兩項主要政治考量標準：第一，對殖民總督制的簡單改造，保持香港政制的穩定性和延續性⁹；第二，與內地實質性的“行政主導”體制合拍，便利中央簡單而高效地調控香港事務。行政主導制依賴作為行政首長的行政長官對立法形成有效的控制力，包括專屬法案提案權、與建制派的準聯盟關係、對特區

和中央的雙重負責制、對法官的任命權以及其他由《香港基本法》規定的行政特權。¹⁰ 這些具有主導性甚至“超然性”的行政特權有着殖民總督制的遺痕及內地行政主導制的某些邏輯因素，在政權本身具有高度認受性的條件下本可以順暢運作，成為《香港基本法》實施和繁榮穩定的憲制支柱。然而，這種憲制設計從一開始便埋伏下了制度隱患：一方面，行政長官成為中央管控香港的幾乎惟一抓手，而香港對中央的政治認知和信任並不鞏固甚至十分薄弱，使得行政長官遭受“政治質疑”的株連，常常成為替罪羔羊；另一方面，《香港基本法》規定的地方性司法獨立以及立法、行政的雙普選暗含着香港體制向“三權分立”的過渡預期。反對派一方面不信任中央從而連帶不信任行政長官，另一方面以“未來視角”而非“原初視角”看待行政長官的行政主導，逐步確立了香港政制演化的“三權分立”理想圖景。

2014年以來的“佔中”運動和行政長官普選政改，就是反對派塑造香港政制“三權分立”模式的重要步驟。普選試圖將香港行政長官完全地方化，而中央根據《香港基本法》及管治利益認為行政長官必須“愛國愛港”¹¹，這樣就導致了地方普選的民主化邏輯與中央管治的政治忠誠邏輯之間的規範性衝突。兩相衝突的結果是2015年6月18日政改投票的失敗，香港普選民主進程受挫。這一挫折反映了香港反對派和中央關於行政長官憲制角色轉型的深刻分歧：到底是繼續維持《香港基本法》制定之初的行政主導制還是順應香港政制發展趨勢接受某種形式的三權分立？這一衝突刻劃出香港政治生態內部分歧以及香

* 北京航空航天大學高等研究院法學院副教授

港與中央對《香港基本法》實施理解上的差異。2015年9月，香港中聯辦主任張曉明發表關於香港政治體制的演講，重申及詳細解釋了行政主導制和行政長官超然論，引起香港社會軒然大波和激烈反彈。在後政改總體上“去政治化”的氛圍下，行政長官憲制地位議題重新引發香港的政治化，其後是區議會選舉、旺角暴亂、新界東補選、港獨組黨、公民黨十年宣言以及未來的三場重要選戰即立法會選舉、選委會選舉以及行政長官選舉。《香港基本法》建構了香港的選舉民主體制，“去政治化”本身在香港已經不可能。而在政改受挫條件下，中央治港仍然要較長期及較高程度上依賴行政長官，因此正確解釋和凝聚關於行政長官憲制角色的共識以及化解所謂行政主導與三權分立的規範性衝突，依然是《香港基本法》實施和香港管治的重要課題。

二、行政主導的歷史與現實

香港中聯辦主任張曉明在紀念《香港基本法》頒佈 25 週年研討會上發表演講，重申了香港政制的行政主導原則，核心觀點是：第一，香港政制屬於地方性政制，不可能完全比照三權分立；第二，行政長官是政制核心，超然於三權之上，聯結中央；第三，行政主導主要體現於行政相對立法的主導權；第四，行政與立法相互制約，相互配合，司法獨立。

在“佔中”落幕和政改暫停之際，張曉明的這一演講重新激起了香港社會對“一國兩制”與《香港基本法》之核心體制原則的聚焦與爭論。張曉明論述的核心在於行政主導與行政長官超然地位，這可以從《香港基本法》立法原意及條文規定中獲得支持。然而，如何準確理解和闡釋行政主導的確切含義？如何診斷香港行政長官弱勢及行政主導實際不能的癥結？如何發展出保障行政主導的有力制度機制？如何在雙普選趨勢下重新定位行政主導？中央管治權在香港政制中具有何種構成性意義？這些問題尚需要基本法研究者和特區管治精英深入探討和回答。《香港基本法》上的行政主導面臨表裏不一之窘境，如何化解仍然是治理香港的憲制難題。

(一) 從歷史看行政主導

當我們談論某種現代政治體制模式時，大體可歸為兩類，即三權分立與議會至上，前者以美國為典型，後者以英國為典型。瑞士的委員會制屬於少數。即便是議會至上的英國，其行政自主性與司法獨立也得到了相當高度的憲法保障，體現出中等程度的三權分立特徵。而美國的三權分立則是極其典型的，是聯邦黨人之“深思熟慮”與美國人民之“自由選擇”相結合的結果。¹² 不過，這裏談論的都只是完全的国家體制，而香港屬於地方性的特別行政區，在全部治理權力之上存在着中央管治權¹³，而行政長官處於溝通中央與香港雙方的樞紐性位置，其權力屬性與地位不能完全從香港政制內部的“水平”方向上理解，還需要從中央與香港關係的“垂直”方向上理解。這種縱橫交錯的憲制地位決定了香港行政長官政治身份的複合性。按照《香港基本法》第43條第1款，“香港特別行政區行政長官是香港特別行政區的首長，代表香港特別行政區”。行政長官，又謂之“特首”，既是香港地方選舉制度的產物，是自治性首長，也是中央實質委任的產物，是中央委派官員，其合法性來源與政治責任具有雙重性。這種政治身份的雙重性決定了香港地方政制的限度。

正是基於香港政制的地方性以及保持香港政制延續與繁榮穩定的實際需要，中央在制定《香港基本法》時採行了不同於議會至上和三權分立的行政主導制。¹⁴ 行政主導制與現代國家的民主法治原理存在一定的規範性張力，因為現代民主法治要求民主優先和依法行政，要求從民主程序和監督體制上嚴格剝奪行政權的裁量餘地，抑制行政專斷。因此，從完全的国家體制來看，行政主導制已經落伍，民主法治成為新的普適性政治文明標準。香港的行政主導制沿襲自殖民時代的總督制。總督制下的總督合法性是單一的，基於宗主國的單方委任權。行政主導制下的行政長官合法性是複合的，基於地方選舉和中央委任。作為地方性政制的行政主導制仍有一定的憲制合理性。

當然，《香港基本法》立法過程確實出現過香港政制之爭，英國方面希望將香港政制由總督制改造為威斯敏斯特的議會至上模式¹⁵，香港地方政治精英則希望仿效美國實行三權分立，而中央則大體堅持行政

主導的方向。但無論何種體制都同意香港的司法獨立，只是在行政立法關係上有不同設計：立法優先，則為議會至上；立法與行政平行，則為三權分立；行政優先，則為行政主導。《香港基本法》立法博弈的結果是行政主導制的確立，但同時也為這一體制的改革與演化容留了憲制空間：一方面賦予立法會以制約監督權力，部分體現了權力分立的制衡內涵¹⁶；另一方面設定了行政長官與立法會雙普選目標，從憲制發展願景上相對限縮了行政主導制的主導特徵。香港的行政主導是多方博弈妥協的結果，其原初設計與遠期演化之間存在一定張力，“佔中”運動中的管治權爭奪就是這種張力的重要釋放。

（二）弱勢行政長官的體制現實

香港行政長官在《香港基本法》上的優越地位，一般熟悉《香港基本法》的人都不會否認。然而，熟悉香港政治的人都知道回歸近 20 年來的“弱勢特首”現象，行政主導面臨實際不能的體制性尷尬。一方面，香港司法獨立，行政完全不可能主導，亦不可能影響到司法政策與解釋的走向。另一方面，立法會儘管在提案權上受限，但基於制度慣例而在修正案權力上對政府構成嚴重制約，所謂的“惡質拉布”現象。此外，香港的公務員系統沿襲港英舊制，行政長官對普通行政權的指揮與掌控一直力不從心。

張曉明提及行政長官相對於香港立法權、行政權與司法權的超然地位，然而如果這種超然不是一種對三權的節制與影響力，而是無法有效調控和引導下的邊緣化，則不屬於行政主導的實質內涵。對行政長官而言，超然不是超脫，而是可支配與可影響，至少針對行政立法關係具有主導性優勢。然而，行政長官對公務員系統的指揮不靈與對立法會的影響不力已成體制現實，不容迴避。

當然，香港政制由文本上的“行政主導”演變為實踐中的“弱勢特首”，有着複雜的體制與政治運作原因，既往的檢討往往局限於香港管治體系內部，比如“特首不黨”原則導致行政長官無法依賴執政黨及管治聯盟；比如公務員問責制不健全，行政長官無法支配和影響；比如缺乏忠誠反對派；比如行政長官非普選產生，缺乏認受性，等等。這些檢討當然非常

重要，但更重要的是中央治港長期奉行的“積極不干預”導致中央權威的缺位，進而導致作為中央與香港聯繫紐帶的行政長官的權威下降。改變這一“弱勢特首”現狀，需要從香港管治體系內部和中央管治權兩個層面同時反思推進。

三、基本法秩序內的行政主導

“行政長官地位超然論”引起香港各界激烈爭論。所謂超然論，是指根據《香港基本法》立法原意與條文規定，行政長官超然於香港管治架構中的行政、立法和司法三個機關之上，處於管治核心地位。反對派以“僭建論”、“皇帝論”、“無王管論”等予以負面解讀，大律師公會聲明捍衛司法獨立和司法對行政的制衡原則，反對行政長官的凌駕性地位，而港大學生會則以“妄想特首權力可騎劫行政、立法和司法機關，嘗試歪曲香港現況”予以回擊。

這一提法之爭議由來已久，從《香港基本法》制定過程即已開始，而《香港基本法》實施中行政長官的“主導不能”以及香港政制演變的波瀾雲譎，更加劇了這一議題在香港社會承受的衝擊強度和張力。超然於常規的三種權力，這只是對行政長官權力的一種簡明概括，不宜解讀為賦予行政長官凌駕法律的權力。事實上，行政長官的全部權力都來自於《香港基本法》，行政長官之實施《香港基本法》的施政行為一直受到特區立法會的民主監督和法院的司法覆核制衡。

超然論只是一種在法律上解釋香港政治體制時相對形象的說法，並不排除香港管治中立法民主與司法獨立的憲制地位與價值，更不意味着行政長官可以借助法外權威凌駕其他權力之上。超然論只是反映了中央對香港管治中行政長官弱勢與行政主導不能帶來的政府失效與中央與香港關係緊張的深切焦慮，以及對香港社會重新在憲制源頭處凝聚制度共識以改進管治績效的積極期待。

（一）行政長官地位源自基本法

行政長官的超然地位是《香港基本法》秩序內的

特殊安排，是由行政長官基於選舉和任命的雙重政治身份以及對上對下的雙重負責制決定的。由於行政長官在《香港基本法》中的特殊樞紐地位，全面準確理解和實現行政長官的管治角色與效能是改善香港治理的關鍵。而目前圍繞這一議題展開的激烈爭論，也正反應了香港社會對《香港基本法》共識的薄弱之處以及這種薄弱帶來的長期管治失衡。圍繞行政長官地位的社會意見分歧，是香港管治無法迴避的前提性問題。對這一分歧的彌合，顯然需要真正理性化的商談與對話，而其基礎就在於《香港基本法》。我們看到，因“佔中”和政改失敗帶來的挫折感，反對派在討論香港政制議題上日益情緒化，比如個別反對派議員在立法會內宣揚“基本法是垃圾”的言論。民主社會的理性商談應注意克制情緒，訴諸說理和論據。對《香港基本法》的必要尊重是前提。同樣，在討論行政長官地位時，也需要克制情緒，回歸法制和論理，否則就不可能產生建設性的成果與共識。

香港行政長官是非常特殊的憲制性產物，有着總督制原型、《香港基本法》修正、實踐性演化等複雜的歷史與政治淵源。與殖民總督相比，行政長官權力顯然要小很多，相對行政長官的立法會、行政會議和法院要相對自主得多。但行政長官還是借重了總督的“行政主導”原理，主要體現在行政立法關係上對行政長官權力的傾斜性規定，可謂“特首特權”。這種特權是合法且合目的的憲制安排，而不是一種專制性權力，其核心目的在於保持香港政制與法制的延續性以及長期繁榮穩定。對行政長官之“總督原型”性權力的保留，就如同對普通法的保留一樣，是香港秩序與繁榮的根基。當然，《香港基本法》並非照搬總督制，而是適應了“一國兩制”下中央管治與特區自治的雙重憲制需求，建構了一種複合的行政長官制。

香港社會習慣於以“平面”三權思維和“小憲法”來理解《香港基本法》，尤其是法律精英建構了一種普通法自由主義的基本法法理學¹⁷，對於中央政府從政治憲法及中央與地方關係角度解讀的《香港基本法》解釋頗為不適應乃至於反感。《香港基本法》是“一體兩面”的，中央與反對派各有偏重固然有其道理，但相互尊重和理解才是出路。就行政長官的法律解釋而言，大律師公會強調司法對行政的制衡，港

大學生迷戀“弱勢特首”的“現狀”，反對派議員整體上無法認同“一國”的憲制內涵(“垃圾論”)。¹⁸這種對《香港基本法》理解上的固執己見和“吐槽”式情緒發洩，是現代社會商談理性的大忌。

(二) 行政長官的法內超然

香港社會擔心中央支持出現一種“無法無天”的行政長官，從而破壞香港的自治地位與演化中的均衡政制。筆者以為這種擔憂是誇大的。張曉明講話的主題是香港政治體制，對該體制進行描述時實際上存在繁、簡兩個版本。繁複的完整版是：“香港特別行政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、行政與立法既相互制衡又相互配合、司法獨立的政治體制。”簡約的版本是：“這一表述也可以簡明扼要地概括為以行政長官為核心的行政主導體制。”反對派的批評與反應不僅故意刪繁就簡，而且過度發揮。

行政長官之超然，不僅是在法內，而且有不同層面：

第一，行政長官在中央與香港之間是憲制上的“超級聯繫人”，其作為聯結樞紐的地位與作用超越特區內常規的任何一個管治機構；

第二，行政長官在特區行政權內部處於相對超然的決策者地位，享有的是決策性行政權(executive power)，而不是一般行政權範疇內的管理性行政權(administrative power)¹⁹；

第三，行政長官之超然性主要體現於行政立法關係領域，而不是行政司法關係領域；

第四，這是一種法內的相對超然地位，在法理上不可能支持行政長官援引法外權威施政，一旦僭越《香港基本法》之領地，行政長官就一無是處，這是法治的基本內涵；

第五，行政長官權力之超然性不能排除香港管治中立立法民主與司法獨立的自主性價值及其對行政長官的制衡性；

第六，行政長官在“法下”的最重要憲制保障在於中央的監督，為此需要完善中央任命與監督行政長官施政行為的制度機制。

關於超然而中立的憲制權力，在西方政治思想史

上一度浮現。“王在法下”是英國整個憲政史的樞紐性議題，光榮革命解決了這一問題，建構了君主立憲體制，確保君主在“憲法”之下。然而，君主的權力本質是行政權，這種權力與 18 世紀以來伴隨分權學說與資產階級革命而建構起來的“三權分立”原理之間必然存在規範性張力，如何具體安放仍有待政治思想的聚焦和憲法創制的回應。即便採行三權分立的美國，其總統制的權力內涵一直變動不居，林肯與羅斯福以其魅力型政治實踐分別重新界定了美國總統的憲制角色，完成了美國之“超級總統制”的建構。法國大革命期間的政治思想家貢斯當為了將法國君主安頓在三權之內，提出了極具啟發性的“中立性權力”學說²⁰，君主超然中立於三權但保持對三權的憲政節制功能。凱爾森的憲法法院與施米特的護憲總統皆受到這一“中立性權力”學說的深刻影響。曼斯菲爾德更是以“馴化君主”作為行政權憲政化的思想史主題。儘管香港行政長官並非國家意義上的君主或總統，但在《香港基本法》限定的憲制範圍內，其完備性權力如何與常規的三權之間疏通互動，是潛藏在香港管治爭議背後的政治哲學難題。而行政長官所處之中央與香港“超級聯繫人”的地位，亦為其超然性提供了國家憲制層面的支撐。行政長官不是總督，不是國王，不是總統，但承受着“特別行政區”之相當程度的“特別”內涵，其法內的超然性制度意義與實踐原理如何獲得理論深化與社會共識，道路艱難而長遠，但確實是香港管治改進真正要命的地方。惟其要命，才最敏感，也最有爭議。

四、依法治港對行政主導的依賴和超越

鑒於香港正處於行政主导向三權分立的演進過程之中以及行政主導的實際不能，中央治港雖需要繼續依賴但不能惟一依賴行政主導，而需要“適度有為”建立與立法、司法的憲制性連接，全面落實依法治港原則，全面樹立《香港基本法》法治權威。

（一）中央治港需“適度有為”

行政長官梁振英多次提到香港政府的管治政策

要從“積極不干預”轉向“適度有為”。這主要針對市場監管領域。美國在這一領域的轉變發生於羅斯福新政時期，結果不僅使美國成功度過了經濟危機，而且極大釋放了美國憲政體制中的政府能動性及制度效能。中央治港也應實現類似的轉變。

《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書代表了中央治港戰略調整的某種信號，然而“全面管治權”似乎矯枉過正。從“一國兩制”與《香港基本法》的本質邏輯來看，“適度管治權”的提法與實踐更符合立法原意與中央與香港關係實際。不過，從回歸以來的近 20 年來看，中央治港基本呈現出一種“積極不干預”的高度節制主義，甚至出現了某種憲制意義上的權力怠惰，即《香港基本法》上明確規定的中央權力未能獲得有效的制度化和實踐操作。權力怠惰不是一種政治美德，而是一種惡政。香港是一個普通法世界，條文雖有規定但未獲實踐的權力不僅不可能生成為實在的權威，甚至可能被視為不存在。這種權力怠惰的大致表現包括：第一，與立法會對接的備案審查權從未啟用，也未制度化；第二，與行政長官任命、監督及指令辦事有關的中央權力也未實質化，缺乏最低限度的儀式制度和監督實踐；第三，對特區政府的財政預算監督權從未啟用；第四，與司法權對接的人大釋法權“絕少且謹慎”地使用，主要限於危機管理，而不是積極主動地建構一種官方的基本法法理學。這些明確記載於《香港基本法》上的權力長期“睡眠”，而香港立法會與法院則積極作為，香港的公務員系統和執行性的法定機構又自成系統，導致行政長官四面受壓，無所作為。

此外，《香港基本法》設計中包含的“雙普選”安排仍然構成對行政長官憲制地位的某種改造與挑戰壓力。²¹ 儘管 2017 年行政長官普選被否決，但《香港基本法》和《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和 2016 年立法會產生辦法的決定》（簡稱“8·31 決定”）是規範性文件，在法律上保障了“重啟政改”的程序通道，只是需要香港社會的政改共識進一步凝煉出來而已。在這一普選進程中，無論制度如何精細設計，中央如何嚴密把控，行政長官普選都意味着行政長官權威來源與代表性向地方下沉，而立法會普選則意味着立法會多數派

的地方化甚至反對派化。因此，普選本身儘管也會增加行政長官的地方認受性，但總體上會適度削弱行政長官對中央的負責以及對立法會的主導影響。

這就要求我們重新看待《香港基本法》上的行政主導制以及與之牽連的中央與香港關係。

第一，中央治港要繼續依賴但不受制於行政長官這一憲制樞紐，不能將行政長官作為中央把控管治權的惟一制度抓手，否則在雙普選衝擊下必然加劇中央與香港政治矛盾，此次政改就是顯例。

第二，中央治港要克服既往的權力怠惰和不敢作為，由“積極不干預”轉為“適度有為”，其重點在於回歸《香港基本法》，善用法定管治權及其日常實踐來強化中央管治權威，將《香港基本法》上的中央管治權的行使程序與標準制度化和儀式化，整體改善中央與香港關係中的“模糊一國”形象和香港內部管治中的“弱勢特首”地位。

第三，中央治港切忌矯枉過正損及“兩制”活力，“全面管治權”應限定於主權性法理論述而不是直接實施的治港原則，“適度管治權”應作為治港戰略調整的總目標。

第四，香港的行政主導制需要適應“雙普選”的發展與挑戰，需要在中央管治加強與地方選民基礎擴展之間尋求新的政治與施政平衡點，面向未來，不拘泥於設計之初的原意與結構剛性，更不能退回總督制舊制而抹殺“一國兩制”的憲制創新與活力。只有全面準確理解和把握香港的行政主導制，從理論和實踐上高度重視和優化中央的適度管治責任與行政長官責任的協同原理與制度機制，才能有效改進香港管治與《香港基本法》實施。

(二) 演進中的相對主導與有限制衡

當然，在《香港基本法》秩序下，行政長官地位超然論不可能導致行政長官制倒退回總督制，不可能產生香港社會疑懼的行政專制，不可能在制度上排除香港管治中的民主論(立法會)和法治論(司法獨立)。因此，行政主導即便強化，也只能是《香港基本法》秩序內的相對主導。之所以是相對的，根源在於《香港基本法》保留了普通法的憲制制衡傳統，建構並開放出立法民主的普選與制約空間，隱含着引導香港朝

向“均衡政制”方向發展的立法意圖。《香港基本法》之立法有着明確的憲法時間意識和實踐理性，既高度肯定並體現了行政主導制的核心地位，又容留了立法與司法的相對自主性和演進空間。事實上，行政主導與三權分立不是非此即彼的矛盾關係，二者之間存在很寬的政體譜系。英國就不是三權分立，而是議會至上。法國也不是三權分立。但不能說英法不存在權力的相互制衡。香港政制中亦存在權力制衡因素，但不是狹義的三權分立，而是廣義的均衡政制。從《香港基本法》既定空間及回歸以來的政制演化尤其是“雙普選”預期來看，行政長官超然性應準確解釋為相對主導和有限制衡兩個主要因素，中央應主動適應這一變化並及時作出憲制應對。

香港政制現實是《香港基本法》上的行政主導實際不能，行政長官極度弱勢，而司法超然獨立，立法民主不斷增強。行政長官超然論針對後政改時期《香港基本法》再教育的嚴峻形勢、立法會內一如既往的惡質拉布甚至行政權體系內“高度自治”的公務員系統。爭議雙方立場存在太多關於歷史、政治、基本法秩序與制度變遷理想上的分歧，但似可歸結為：中央希望重申行政長官超然與行政主導以實現香港內部管治、中央監督與中央與香港互動的優化改進，打破目前的管治僵局，將行政長官建構為調控香港的最優制度抓手；反對派希望繼續癱瘓行政長官管治和惡化行政長官權威，以便將管治危機牢固化約為行政長官認受性與普選問題，在司法超然獨立、立法有效制衡的本土自治成就基礎上再增加對行政長官的選舉性控制，達到自治權的極度化。當然，作為緩和與突圍之策，中央亦需嚴肅思考如何通過自身在治港上的“適度有為”特別是與香港立法、司法的制度性聯結來相對弱化對行政長官的孤立性依賴，同時為中央和行政長官“減負”和“超脫”。

因此，行政長官在中央管治與本土自治之預期與操作同時加強的條件下，實在捉襟見肘，如履薄冰，左右為難，無法超然。在圍繞行政長官之法律地位與管治角色的共識有效形成之前，行政長官之管治處境難以改觀，溝通中央與香港的實際成效亦難以彰顯，政改闖關、創科局闖關、港鐵“一地兩檢”及“一帶一路”戰略參與，皆可演化為固有對抗性議題而舉步

維艱。行政長官超然論本身應當是一個在理論、制度和公共輿論上高度開放的重要議題，絕非封閉固化之物，其刺激出的香港社會百態正是香港管治的現實。中央重申此題，既在明確《香港基本法》與中央治港立場，亦在刺激香港社會嚴肅商談以求共識。共識雖遠，邁出理性商談之一步是關鍵。

五、管治改良：經濟、法治與政改

行政長官是中央與特區的超級聯繫人，而香港試圖成為中國與世界的超級聯繫人。無論從“一國兩制”與《香港基本法》的預期目標來看，還是從香港在國家發展新階段的可能貢獻來看，改良香港管治狀況都是不可迴避的。從基本法解釋與理論分析來看，《香港基本法》條文和立法原意是支持行政主導的，但同時也支持了司法獨立和雙普選，所謂橫看成嶺側成峰，中央與特區政府抓住了行政主導，而反對派抓住了司法獨立與雙普選，前者立足於立法原意，後者鎖定規範前景。2016年5月張德江“視察”香港及其演講主調體現了中央治港的經濟與法治思維，而相對迴避政治或政改議題。²² 然而，迴避政改雖有特別情由，卻無法疏解反對派的民主化愁結，也無法抑制本土分離主義，更不可能增加行政長官的政治認受性，於全面改良香港管治之總目標存在不相匹配和不能支持的缺陷。而且，香港經濟與法治本身也需要檢討和改良，政改重啟則屬於政制檢討與發展，需要統籌兼顧。

（一）“一帶一路”恢復信心

張德江來港參會，其信號特徵十分明確，大體包含如下要點：第一，中央信守依法治港的規範承諾，對“一國兩制”與《香港基本法》保持不變，穩定香港人的信心；第二，中央在主推“一帶一路”，希望香港以自身優勢參與並作出貢獻，以自身努力承擔或分擔香港繁榮穩定的責任；第三，香港的制度競爭優勢依然明顯，對國家發展依然大有作為，新香港正處於更新升級的關鍵時刻。

事實上，香港作為中國學習國際經驗及加速國際

化的橋樑或曰“超級聯繫人”，在法律、金融和專業服務方面完全可以作為國家推進“一帶一路”的重要助手。“一帶一路”是中國國家發展的全新階段和全面挑戰，其世界歷史意義和對中華民族偉大復興的助力不可低估。但其風險始終伴隨。大體上，這些風險及香港的可能角色貢獻包括：

第一，資本輸出中的政治與法律風險，比如多個海外投資項目遭遇所在國政局變動和法律陷阱，管理和化解這些風險除了需要政治資源的高層投入外還急需專業高效的法律服務支持，香港法律界在這一領域可以尋找到極大的商業空間，也可在政治上對國家有所幫助。

第二，區域性國際法爭端及其威脅，比如近期的南海仲裁案造成中國國際法形象的諸多負面影響，此外中國在國際法領域的高端人才依然稀缺，香港是國際仲裁與法律人才的高地，可以考慮成為中國培養國際法人才的一個培訓基地，而其國際法律服務資源亦可直接幫助國際應對國際法爭端挑戰。

第三，國際融資與資本市場建構經驗不足，比如中國企業參與“一帶一路”需要國際融資支持，中國籌建亞投行等可主導的地區金融體系與秩序需要成熟的管理經驗，這些方面香港可以通過金融業優勢予以支持。

第四，基礎性的區域比較研究尚顯薄弱，比如中國既往研究側重歐美強國，在針對“一帶一路”沿綫國家的基礎性國情、文化、政治、法律、社會等方面研究儲備不足，很難支撐中國走出去的國際化戰略，而香港的高教資源、語言優勢、地緣優勢、學者構成、學術自由環境等條件可以支持國家開展整全深入的“一帶一路區域國家研究”。

香港的優勢和潛能不能再局限於香港自身甚至香港與歐美的傳統聯繫之中，而需要與內地及由內地主導的“一帶一路”框架進行更加緊密的整合互動，使香港經濟更加多元開放和更加具有中國經濟的構成性特徵。張德江此次來港自然應當重點講明國家對香港參與“一帶一路”的殷切期待及香港具體的參與優勢和機制。張德江此行還有國家關鍵性部委成員陪同，可借此先行與香港政府主管部門及產業界進行意向商討，為深度參與進行前期鋪墊。

(二) 地方法治的兩面性

“佔中”是一場超越法治的民主追求，即便在香港核心價值體系內部，也是一次異化和僭越。惟其如此，“佔中”也因為法治的權威性本身而退場。中央在“佔中”運動中看到了香港法治深入人心，看到了香港法治對社會穩定與秩序維繫的根本價值。不過，中央還看到了另一面，即香港法治在“佔中判決”和“旺角判決”等事後追懲程序中的相對虛弱，看到其維穩有餘而重建及引導不足的缺陷。香港法治的權威性掌握於香港的獨立司法系統及高度職業化的香港法律界，不僅中央無法滲透干預，即便是香港立法與行政分支亦難以抗衡。這就在《香港基本法》內部造成了一種“司法至上”的管治格局，《香港基本法》預期的“行政主導”受到嚴重削弱。更關鍵的是，關於《香港基本法》中的國家權力、國家權威與國家利益，香港的普通法傳統無法有效識別和維護。於是，在“佔中判決”和“旺角判決”中，法官不可避免地根據先例原則和對自由民主的同情而做出輕判，並不能審慎考量輕判的政治社會後果和法治的一般預防效應，也不能對法官的公共政策角色加以自覺。近期關於“港獨”組織行為，律政司及香港法律界有識之士痛心疾首，希望以香港本土法例《香港回歸條例》、《刑事罪行條例》、《公安條例》等發起法律行動，但又忌憚於香港司法立場及敗訴風險而行動遲緩，引發社會憂慮和批評。也因此，內地憲法學者莫紀宏提出了香港普通法的“國家法屬性”問題，這不是單純的法律專業視角問題或普通法的實踐傳統問題，而是《香港基本法》的構成性與憲制屬性問題，值得認真對待。

張德江代表中央表達了對這種法治兩面性的憂慮。特別是在“港獨”組黨和立法會選舉的特殊時刻，《香港基本法》的法治秩序正面臨嚴峻挑戰，法官若一味輕判固然滿足了自身內在價值觀和反對派政治認可，卻難以作為法律秩序真正的守護者和塑造者，長期來看必然損及香港司法權威。事實上，司法輕判已經在縱容港獨力量發展和行動挑釁，參與者認為反正也無需承擔多重的法律責任，反而可以做“抗爭英雄”，特區政府甚至中央的嚴厲警告毫無意義，因為法官們在保護他們。當然，這種司法兩面性實際

上來自於《香港基本法》憲制構造的內在缺陷：“港獨”觸及《香港基本法》底綫及國家利益，但香港司法是完全地方化的，這就導致了法益的國家性和司法的地方性的錯位與張力，有限的數次人大釋法即源於此。人大釋法是對《香港基本法》中司法主權地方化不得以的憲制性補救，具有《香港基本法》上的規範正當性和“一國兩制”實踐上的合理性，因為依法治港原則必然要求中央以合法方式(修法或解釋)享有最低限度的司法主權。

這就造成了香港司法的乖戾品格：一方面是秩序兜底和普遍輕判，另一方面是排拒人大釋法和監督，意圖維持香港司法的完全獨立性。香港司法缺乏有效的國家觀和維護國家利益的司法自覺，這在突出“兩制”隔離的回歸初期或許還不顯著，但在“兩制”自然融合及國家利益凸顯的“一帶一路”時代，恐怕會是依法治港的重大憲制性軟肋。《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書看到了香港司法的不合時宜性，意圖以“三軌制”(人大主動釋法、行政長官提請釋法和終審法院釋法)的基本法解釋模式取代舊有的完全司法獨立模式，彌補在“兩制”互動新時期香港司法的國家觀缺陷。當然，在某些細節上，比如外籍法官制度，也可能引入改革議程之中。香港司法之國家觀的建構，是《香港基本法》下香港回歸的憲制性任務之一，也是有效疏解“雙普選”進程下中央治港“法治化轉向”的必然選擇。《香港基本法》是一場與時間性及治理實踐高度相關的制度實驗，不變的是“一國兩制”的大框架，變的是有利於維護香港繁榮穩定及國家發展利益的具體制度支架。“一帶一路”將為香港帶來與內地融合發展的全新機遇和歷史時刻，香港法治也因此不可能孤芳自賞，獨善其身，而需要因時而變，切合香港民主發展與國家憲制調控的需要。

(三) 重啟政改無需迴避²³

無論反對派是否參會或多少人參會，其對張德江主題演講及其他場合表態都會十分關注。反對派精英層完全理解“一帶一路”對香港的利好，完全理解港獨的毫無前途，但從前期表現看，這些政治精英在未獲得中央明確的政改再保證及未能確定新的社會運

動路綫綱領時，已經被動地受到本土激進派的牽引塑造。政改失敗後，中央的意圖是暫時封凍，聚焦經濟民生，以經濟化約政治，而反對派基於自身政治利益及理念則咬定政改不放鬆。二者相背而行，漸行漸遠，導致中央的經濟善意無法得到積極回應，更難轉換為香港信任中央的政治資源，而既往尚以“一國兩制”和《香港基本法》為底綫和邊界的反對派精英層亦艱苦難為而受到激進派裹挾，在本土主義道路上被動前行。

因此，張德江的主題演講固然要突出“一帶一路”的經濟內涵，但如只講經濟，不講政治，恐怕會令反對派更加失望，認為中央在政治上報復反對派，封死香港的普選路。這個萬眾矚目的演講在結構和議題上就需要十分講究，對治港的政治與經濟層面進行合理勾連，智慧地回應香港反對派的政改重啟訴求。即便不是在主題演講中明確提及政改，也適宜選擇視察期間的其他場合或後續溝通機會表明中央的戰略性考慮。不久前民主思路召集人湯家驊大律師率團訪京，再次談及重啟政改議題，代表港人焦慮和關切。確實，普選未成導致中央與香港政治信任遭到破壞，本土主義借勢興起。政改議題就像本土港獨論述及行動這個政治皮球的充氣閥一樣，越是壓抑或迴避就越是內蓄高漲，彈跳更烈，若以某種形式給予再保證以及在某個未來時刻再次闖關成功，就可以在較長時段內有效管控本土港獨運動的力道和勁頭，使其漸然洩氣和邊緣化。

張德江以《香港基本法》和中央誠意做底，無需迴避重啟政改，可在後續溝通中原則性澄清並保證：

第一，普選是“一國兩制”和《香港基本法》上確定的體制內目標，是中央不變的治港承諾，也是中央實現依法治港和香港繁榮穩定的憲制性義務；

第二，普選的法律依據是《香港基本法》及人大歷次解釋與決定，而其直接法律框架是“831 決定”，該決定由中央根據《香港基本法》及當時香港政治情勢審慎制定，是未來重啟政改的法律基礎；

第三，香港普選框架優化的主要考量依據是中央與反對派信任關係的修復鞏固程度，這一修復將妥為確保國家安全利益、拒斥港獨並使普選在“一國兩制”與《香港基本法》範圍內進行，中央將根據《香

港基本法》及香港新的政治情勢繼續承擔推進香港政制發展的憲制性責任；

第四，中央與反對派進行政改及其他各項香港發展事務的政策性溝通渠道與機制將繼續保持並尋求完善。

六、新香港正在路上

“笨蛋，是經濟”，這樣的政治睿見並未過時。2016年5月12日，巴西總統彈劾案參議院第一次投票通過，魅力型總統羅塞夫被停職180天，主要理由是經濟衰退和腐敗，但如果僅有腐敗一項，可能不會這樣慘。香港經濟有着四小龍時代的輝煌，但今天還有誰在談論四小龍，那基本上已經成為東亞經濟史的一部分了。人們更多談論的是“中國龍”。儘管對中國改革走向及地區安全行為之確定性仍有多種疑慮，但中國經濟的實力和潛力已經得到了國際社會的承認。歐洲議會近期以壓倒性多數反對承認中國的市場經濟地位，主要原因不在於貿易自由主義，而在於貿易保護主義。歐洲的經濟衰退導致其政治保守，變得害怕放開市場，害怕中國產品的強勢競爭。而害怕競爭本身是反市場的。

香港的傳統精神與核心價值觀是獅子山精神，是愛拼才會贏，但近年來香港的競爭力和競爭精神似乎有所衰退。青年人似乎更願意迷信民主化和社會抗爭是惟一出路，而不願意從自我奮鬥和自我反思出發重建自我，他們對自由行、港珠澳大橋、粵深港高鐵及“一帶一路”戰略的消極與抵制，顯示出了國際視野和競爭意願的雙重衰退。香港引以為傲的國際視野正在退化為一種偏狹局促的本土視野，一種帶有反現代性甚至無政府主義的鄉土氣質。這種氣質固然可以孕育和培養一大批藝術家、政客和社運組織，但香港卻在遠離這個時代真正的國際性和國家發展進程。香港反對派習慣於以政治問題取代一切問題，有其合理關切和理念依據，但其視野、判斷和對新香港的想像力卻陷入了一種固有歷史觀和滯後國際觀的雙重束縛之中。

由此，“一帶一路”對於新香港的意義本身就不

亞於反對派意念中的普選。在本人看來，普選是基本法既定的實施目標，在政治條件和時機成熟時肯定會到來，不過即便到來也不意味着香港經濟轉好、社會矛盾消弭和居民生活幸福。普選主要解決政治權力的合法性來源問題，而不解決經濟績效與競爭力問題。如果香港落後了，普選不能使香港先進，但如果香港先進了，普選卻可以使之錦上添花。香港的新歷史正行進在兩個時間之流中：一方面是有序的經濟重建進程，即中央主推的依法治港和香港參與“一帶一路”的經濟重建，旨在提升香港新經濟的競爭力和社會參與度，並使香港與國家的政治經濟關係得到重構，呈現出一種正常狀態；一方面是不確定的重啟政改進程，即反對派咬定和聚焦的真普選問題，旨在面對國家日益強勢的整合壓力以及特區政府固有的管治缺陷，尋求以更直接的民主形式解決公權力認受性及自治權“封頂鞏固”的問題。張德江來港本身就包含着政治經濟雙重內涵，因此適宜在突出中央治港之法治與經濟維度及中央關於香港發展問題大局判斷的同時，予反對派之重啟政改議題以適當回應，提出政治

再保證，無論是當面會晤，還是隔空喊話，都積極拉近雙方心理距離，修補信任裂痕，整合國家與香港各方力量共同建設新香港。

對於反對派而言，你見或者不見，“一國兩制”和《香港基本法》就在那裏，但新香港的機遇未必在那裏。新香港正在路上，這條路走得如何，需要中央和香港社會包括反對派共擔責任，協力前行。而所謂行政長官普選以及政治體制向某種程度之“三權分立”的演進，在經濟融合、法治改良和政治互信重建的基礎上，皆屬於開放性憲制議題，屆時在從容互信的商談氛圍下，雙方對行政主導或三權分立的理念糾結和立場對峙必可打破，從而在香港作為地方性特別行政區的憲制事實基礎上達成自治憲制的新共識，既不可能回到立法者揚帆之舊津，亦不可能抵達反對派想像之彼岸，而是成為“一國兩制”與香港基本法歷史實踐演化的一個可欲之合題。2047年不是“一國兩制”與《香港基本法》的存廢時刻，而是新生時刻，也是行政主導與香港行政長官的新生時刻，而當下的所有爭議皆屬於路途中的理念與條件準備。

註釋：

- ¹ “後政改”並不表明香港政改已經終結，而是指暫時失敗，有關分析見田飛龍：《政改闖關與新香港治理》，載於《原道》第27輯，台北：東方出版社，2016年。
- ² 田飛龍：《一帶一路與香港復蘇》，載於《大公報》，2015年9月10日。
- ³ 化用金耀基的“行政吸納政治”，經濟策略或行政策略皆為威權體制下遲緩普選民主進程的管治策略，有關分析見金耀基：《行政吸納政治——香港的政治模式》，載於金耀基：《中國政治與文化》，香港：牛津大學出版社，1997年，第21-45頁；另見強世功：《“行政吸納政治”的反思——香江邊上的思考之一》，載於《讀書》，2007年第9期。
- ⁴ 典型如張曉明2015年9月的主旨演講《正確認識香港特別行政區政治體制的特點》，載於《大公報》，2015年9月13日。
- ⁵ 甚至脫離反對派的中間溫和派代表湯家驊及其民主思路在近期訪京發言中亦再次要求中央重啟政改，顯示香港社會存在相當民意基礎支持這一立場。
- ⁶ 這是香港社會運動的轉折點，標誌着本土激進派暴力路綫的出場，有關香港社會運動之分析，見田飛龍：《香港社會運動轉型與基本法變遷》，載於《中國法律評論》，2015年第3期；有關旺角事件之評估，見田飛龍：《“旺角暴亂”的政策正義與拐點效應》，載於《大公報》，2016年2月16日。
- ⁷ 公民抗命屬於非暴力範疇，儘管涉嫌違法，見戴耀廷：《公民抗命的最大殺傷力武器》，載於《信報》，2013年1月16日。

- ⁸ 比如香港公民黨的十年宣言就受到了這一本土正確性的顯著影響，見田飛龍：《公民黨十年宣言的錯謬“香港史觀”》，載於《大公報》，2016年3月22日。
- ⁹ 關於這一歷史延續性，見李曉兵：《從港督到特首：兼論香港憲制秩序與行政長官的憲制角色》，載於《原道》第27輯，台北：東方出版社，2016年。
- ¹⁰ 內地學者的有關代表性討論，見程潔：《香港憲制發展與行政主導體制》，載於《法學》，2009年第1期；楊建平：《論香港實行行政主導的客觀必然性》，載於《中國行政管理》，2007年第10期；胡錦光、朱世海：《三權分立抑或行政主導——論香港特別行政區政體的特徵》，載於《河南省政法管理幹部學院學報》，2010年第2期；關於香港行政主導制的系統化研究，可見傅思明：《香港特別行政區行政主導政治體制》，北京：中國民主法制出版社，2010年。
- ¹¹ “愛國愛港”的本質在於“愛國”，是對行政長官忠誠性的政治要求，有關分析見田飛龍：《認同的憲法難題：對“愛國愛港”的基本法解釋》，載於《法學評論》，2015年第3期。
- ¹² 漢密爾頓等：《聯邦黨人文集》，程逢如等譯，北京：商務印書館，1980年。
- ¹³ 關於《香港基本法》下中央管治權的全面論述與解釋，見2014年6月的國務院發佈的《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書。
- ¹⁴ 關於行政主導制的較為細緻的考察，見曹旭東：《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。
- ¹⁵ 關於彭定康的政制改革取向及其後果，見張連興：《香港二十八總督》，香港：三聯書店(香港)有限公司，2012年，第404-409頁。
- ¹⁶ 這一立法制約權力已經異化為惡質拉布，成為香港民主政治的痼疾，見田飛龍：《香港立法會的“惡質”拉布及其治理》，載於《當代港澳研究》總第44輯，北京：社會科學文獻出版社，2015年。
- ¹⁷ 典型如 Lo Pui Yin (2014). *The Judicial Construction of Hong Kong's Basic Law: Courts, Politics and Society after 1997*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- ¹⁸ 關於反對派對行政主導制的認知，較有代表性的是余若薇：《行政主導無名無實》，載於《明報》，2007年6月12日。
- ¹⁹ 有關辨析見張龔、葉一舟：《從“executive”一詞看香港行政長官的法律地位》，載於《港澳研究》，2016年第2期。
- ²⁰ 關於貢斯當中立性權力學說的思想考辨，見田飛龍：《新君主制與中立性權力》，載於《天府新論》，2014年第1期。
- ²¹ 田飛龍：《基本法秩序下的預選式提名與行政主導制的演化》，載於《政治與法律》，2015年第2期。
- ²² 田飛龍：《香港繁榮穩定以經濟和法治為基礎》，載於《大公報》，2016年5月24日。
- ²³ 田飛龍：《張德江訪港，莫迴避重啟政改》，載於《經濟日報》，2016年5月16日。