

回歸中央與地方權力關係本位

——關於香港特別行政區政治體制本質屬性的討論

陳雪玉、張健一*

政治體制是政治制度中最根本的組成部分，它決定了政治制度的本質屬性。這一判斷，對於香港特別行政區，概莫能外。正確理解特區的政治體制，對於推進“一國兩制”理論和實踐進步，保障特區乃至中國經濟社會穩定發展，具有十分重要的意義。近年來，關於提請全國人大常委會解釋《香港基本法》、特區行政長官普選、特區落實《香港基本法》第 23 條立法等問題引發了諸多爭議，不僅體現了內地與特區之間由來已久的政治與法律的觀念差異，而且一再表明，關於特區政治體制的基本邏輯迫切需要重新闡釋和理清。

一、特區其他政治力量分享終審法院權力？

《香港基本法》第 158 條規定是否把提請人大釋法視作全國人大常委會解釋基本法(以下簡稱“人大釋法”)的前置程序並且讓提請人大釋法的權力專屬於特區終審法院呢？¹ 對此可能有兩種理解。第一種理解是完全肯定的回答，即認為人大釋法的前置程序是提請人大釋法，並且提請人大釋法的權力專屬於特區終審法院。這種解讀可以簡稱為“前置且專屬”論。除此之外，還有第二種理解持完全否定的態度，認為人大釋法不以提請人大釋法為前置程序，並且提請人大釋法的權力不專屬於特區終審法院。這種理解可簡稱為“非前置且非專屬”論。² 儘管官方表態上沒有對這兩種理解做出明確取捨，但是從過去四次人大釋法的過程和結果來看，“非前置且非專屬”論無

疑就是全國人大常委會的實踐立場，因為其中三次人大釋法並不以特區終審法院的提請為前置程序，國務院等部門也向全國人大常委會提請了釋法。不管如何，這兩種理解的關注焦點是提請人大釋法的權力的地位及其歸屬；但是，無論是“前置且專屬”論還是“非前置且非專屬”論，都不承認特區之中，除了終審法院，其他組織和個人可以分享提請人大釋法的權力。然而，“前置且專屬”論和“非前置且非專屬”論這一共識似乎在實踐中遭遇了挑戰。

這種挑戰最早可能出現在“居留權案”善後階段。由於特區政府認為特區終審法院對“吳嘉玲案”的判決會導致特區經濟社會資源承受巨大的人口壓力³，於是向國務院提交報告，建議全國人大常委會解釋《香港基本法》第 22 條和第 24 條。應這一提請，全國人大常委會於 1999 年 6 月 26 日對《香港基本法》第 22 條第 4 款和第 24 條第 2 款第(3)項作出解釋(第 1 次人大釋法)。⁴ 雖然特區終審法院對“吳嘉玲案”的判決依然有效，但是特區終審法院在案中對《香港基本法》有關條文的解釋與全國人大常委會的最終解釋不一致，因此歸於無效。⁵ 特區政府此舉被認為分享了特區終審法院提請人大釋法的權力，並且這種事實上的分享沒有《中華人民共和國憲法》、《中華人民共和國立法法》和《香港基本法》層面上的任何規範依據。進而，特區政府可能通過此舉，假手全國人大常委會，最終成功消除了“吳嘉玲案”的判決對特區經濟社會的可能巨大影響。講得更直白一點，這甚至可能會被看作是特區行政機關干涉司法獨立的明證。

香港特區政府為了消除經濟社會巨大壓力，不通

* 前者為廣州工程技術職業學院講師，後者為法學博士、廣州市政府幹部

過特區終審法院而自行助推人大釋法，不限於此例。2005年3月時任特區行政長官董建華提出辭職，被中央人民政府接受，並當選為全國政協副主席。各界為下一任行政長官的任期而爭論不休，有的認為下一任行政長官應該繼續董建華餘下的兩年任期，並提出《香港基本法》中已有相關立法原意，有的則認為下一任行政長官應該根據《香港基本法》及普通法原則所示開展新一個五年任期及要求2005年全面普選行政長官。針對這一激烈爭論，署理行政長官曾蔭權向國務院提交報告，請求全國人大常委會進行解釋，最終的回答是兩年(第3次人大釋法)。⁶

不僅特區行政機關可能分享了特區終審法院的權力，一些全國人大代表也可能在做這種嘗試。特區行政長官的產生辦法一直是討論的熱點。《香港基本法》第45條第2款規定，特區行政長官的產生辦法的最終改革目標是“由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選”。《香港基本法》附件一提出，2007年以後特區行政長官產生辦法可以修改。由於普選行政長官改革在目標和時間上均有實施的可能性，2004年3月全國“兩會”期間，一些來自特區的全國人大代表強烈要求人大釋法，明確特區政制改革有關問題。⁷在此背景下，全國人大常委會委員長會議提出了《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件一第7條和附件二第3條的解釋(草案)》。隨後，全國人大常委會解釋了《香港基本法》附件一第7條和附件二第3條⁸，明確了中央對香港政制發展的主導權，尤其特區行政長官的產生辦法是否需要修改由全國人大常委會決定(第2次人大釋法)。⁹來自特區的人大代表利用他們的政治身份和特殊的政治時機，通過行使參政議政的職責，努力推動全國人大常委會介入特區政制改革進程。但是，人大代表參政議政的職責這並不意味着他們有權提請人大釋法。全國人大代表通過進入全國“兩會”的政治議程而對特區政制改革施加影響，帶有分享特區終審法院的權力的特徵。

只有第4次人大釋法，起因於特區終審法院的提請。剛果民主共和國與中國中鐵公司在礦產開採和基建投資領域開展合作，但是一間美國基金公司準備截取中國中鐵公司的部分資產用以償還債務。剛果民主

共和國認為其享有“絕對外交豁免權”待遇，基金公司無權以此方式追討債務。對此，特區高等法院裁定剛果民主共和國只能享有“有限度豁免權”待遇。剛果民主共和國不服，請求特區終審法院提請人大釋法。特區終審法院同意了這個請求，首次提請人大釋法。全國人大常委會解釋了《香港基本法》第13條第1款和第19條¹⁰，指出中央人民政府負責管理與特區有關的外交事務，特區必須與中央人民政府保持一致，對剛果民主共和國實施“絕對外交豁免權”。

綜上，在迄今為止四次人大釋法中，只有一次即第4次人大釋法由特區終審法院提請，前三次分別由特區政府、全國人大代表、署理行政長官提出。事實上，特區其他政治力量運用它們的特有身份和進入政治議程的法定能力，通過各自的政治運行機制，對人大釋法產生了不可低估的現實影響。這應否被看作特區內部對終審法院權力的分享和削弱，被解讀為特區其他政治力量對司法機關的獨立性的干預呢？

二、提請人大釋法：中央與地方權力關係抑或特區內部權屬問題？

下面的分析將證明，關於特區其他政治力量分享提請人大釋法的權力、乃至破壞特區終審法院的獨立性的擔心是不必要的，這不過是嚴重誤讀。

首先，從“前置且專屬”論的角度看，《香港基本法》不允許特區其他政治力量享有提請人大釋法的權力。《香港基本法》僅僅在第158條規定了特區終審法院有權在司法審判過程中提請人大釋法，但是關於特區其他政治機構的規定裏隻字不見類似表述。因此，特區其他政治力量提請人大釋法沒有基本法依據。

第二，從“非前置且非專屬”論的立場出發，那麼特區其他政治力量也不具有提請人大釋法的權力。《中華人民共和國立法法》相關規定賦予了中央及內地若干機構提請人大釋法的權力，但是不曾提及特區其他政治力量亦享有同樣的權力。《中華人民共和國憲法》就更不用說了。這說明，在《中華人民共和國憲法》和《中華人民共和國立法法》的層面上，

特區其他政治力量提請人大釋法同樣缺乏規範依據。

第三，要合理而不能過度解讀特區其他政治力量推動人大釋法的行動。在前3次人大釋法中，特區政府、特區署理行政長官、全國人大代表無疑表現得非常活躍，發揮了非常重要的推動作用。但是，他們的行動基於《香港基本法》乃至《中華人民共和國憲法》關於其職責的有關規定，而不是《中華人民共和國憲法》、《中華人民共和國立法法》或《香港基本法》有關提請人大釋法的相應條文，因而依然是合法有據的。《香港基本法》第43條規定，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。香港特別行政區行政長官依照本法的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責。第60條則規定，香港特別行政區政府的首長是香港特別行政區行政長官。此外，《中華人民共和國憲法》第72條規定，全國人民代表大會代表有權依照法律規定的程序提出屬於全國人民代表大會職權範圍內的議案。這些規定都表明了，特區政府、特區署理行政長官、全國人大代表乃是在其職權範圍內行事，沒有出現超越職權的行為。

第四，在第1、3次人大釋法中，提請人大釋法的主體是國務院。在這兩次人大釋法中，無論是特區政府還是署理行政長官，都只是向提請人大釋法的有權主體國務院提出相應請求，請求本身不足以、也不可能啟動人大釋法行為，更不等於提請人大釋法。提請人大釋法的主體是國務院，全國人大常委會正是基於國務院的提請而解釋基本法。

最後，這四次人大釋法的程序都符合《中華人民共和國憲法》、《中華人民共和國立法法》和《香港基本法》的有關規定。在第1、3、4次人大釋法中，提請的主體分別是國務院、國務院、特區終審法院，全國人大常委會應有權主體的提請而作出解釋。在第2次人大釋法中，全國人大常委會沒有收到任何相應提請，但是全國人大常委會的代表機構委員長會議，提出了基本法解釋的草案。這是全國人大常委會委員長會議代表全國人大常委會而作出的職權行為。

總之，認為過去四次人大釋法反映了特區其他政治力量分享終審法院權力的觀點是站不住腳的，完全是嚴重誤讀。現行的中央和特區政治體制安排並不排斥特區其他政治力量參與推動人大釋法，但是不能把這種推動與提請人大釋法等同起來，更加不能據此推斷出中央縱容破壞特區內部權屬法定關係，包括放任特區政府通過非司法途徑間接推翻了特區終審法院的判決和解釋、全國人大代表和署理行政長官代為行使特區終審法院的職權。

但是，反思不能止步於此。擔心特區其他政治力量分享終審法院的權力，歸根結底是因為把提請人大釋法視為特區內部權屬問題而不是中央與地方權力關係問題。如果一開始就以中央與地方權力關係的角度來分析問題，那麼上述擔心自然化為無形。這場嚴重誤讀，暴露出對於提請人大釋法的權力屬性的理解存在根本性的錯位。從《中華人民共和國憲法》、《中華人民共和國立法法》和《香港基本法》相關規定來看，提請人大釋法乃至人大釋法屬於法律解釋體制問題從而是中央與地方權力關係問題，而不可能是特區內部權屬問題。《香港基本法》賦予特區終審法院提請人大釋法的權力，並不是為了在特區行政、立法、司法三家之間分配權力，而是為了協調《中華人民共和國立法法》和《中華人民共和國憲法》所確立的法律解釋體制與特區享有獨立的司法權和終審權之間的衝突。一些學者往往在法律依據上只看到《香港基本法》，在權力分析上只強調特區內部權屬，在政治事實上只關注特區其他政治力量，批評特區其他政治力量分享了特區終審法院權力，強調未經特區終審法院提請的人大釋法是對特區高度自治的干涉。這是很片面的，是對提請人大釋法的權力屬性的錯誤認識造成的。

由於提請人大釋法是特區政治體制的一項重大制度安排，並且人大釋法往往事關特區政治體制的其他重要事項，因此對提請人大釋法的理解實際上反映了對特區政治體制的認識。把提請人大釋法歸結為特區內部權屬問題的，必然把特區政治體制也看成特區內部權屬問題。

三、作為特區內部權屬問題的局限性

除了提請人大釋法，普選行政長官這一典型案例也反映出，將特區政治體制作為特區內部權屬而非中央與地方權力關係問題，應該不是偶然為之的研究選擇和實踐考慮，而是一種由來已久的思維定勢。

《香港基本法》第 45 條規定，行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。行政長官的產生辦法根據特區實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。行政長官產生的具體辦法由《香港基本法》附件一規定。《香港基本法》附件一規定了行政長官產生的具體辦法，包括選舉委員會的組成，以及修改產生辦法的法律程序。2007 年 12 月，全國人大常委會通過《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區 2012 年行政長官和立法會產生辦法及普選問題的決定》，規定 2012 年香港特別行政區第四任行政長官和第五屆立法會產生辦法可以作出符合循序漸進原則的適當修改，同時明確了 2017 年香港特別行政區第五任行政長官的選舉可以採用由普選產生的辦法。這三個規定加起來，組成了普選行政長官的法律依據。按照這些法律依據，可以看出普選行政長官的路徑安排包括五個部分：第一，可參照目前的選舉委員會組成一個有廣泛代表性的提名委員會。第二，任何符合《香港基本法》第 44 條規定資格的人都可以向提名委員會爭取提名。第三，提名委員會提名是機構提名，按照民主程序由提名委員會正式提名若干名候選人，供全港合資格選民選舉。第四，根據提名委員會提名產生的行政長官候選人，全體合資格選民均有權一人一票選出行政長官人選。第五，行政長官人選產生後報中央人民政府任命。¹¹

就《香港基本法》關於普選行政長官的路徑安排，特區多數市民是支持的。即使在特區政府發表《行政長官普選辦法公眾諮詢報告及方案》前夕、“佔中”事件初現萌芽之際，據香港政治團體民主建港協進聯盟 2014 年 3 月發佈的民意調查顯示，仍有 68.8% 的受訪者表示制定 2017 年行政長官普選的辦法應當按照《香港基本法》的規定進行，有 65% 的受訪者不

支持與中央對抗的人擔任行政長官。¹² 儘管如此，特區一些政治人士還是不認同《香港基本法》對普選行政長官的路徑安排，拋出公民提名、政黨提名及提名委員會提名“三軌並行”的改革方案。¹³ 究其實質，是因為特區一些人士不認同提名委員會提名的方式，認為此舉的代表性不足。

但是，從世界範圍內的政治實踐看，普選並不必然包括公民提名和政黨提名。¹⁴ 假如按照這些人士所堅持的“國際標準”，即《公民權利和政治權利國際公約》有關規定¹⁵，去審視《香港基本法》對普選行政長官的路徑安排，也不能得出這一路徑安排違背“國際標準”的結論。《公民權利和政治權利國際公約》第 25 條規定：“每個公民應有下列權利和機會，不受第 2 條所述的區分和不受不合理的限制：(甲)直接或通過自由選擇的代表參與公共事務；(乙)在真正的定期的選舉中選舉和被選舉，這種選舉應是普遍的和平等的並以無記名投票方式進行，以保證選舉人的意志的自由表達；(丙)在一般的平等的條件下，參加本國公務。”¹⁶ 這一規定表明，《公民權利和政治權利國際公約》並沒有明確提出普選的具體外延，但是強調了普選的內涵應當包括“自由選擇”、“普遍”、“平等”、“無記名投票”。顯然，儘管公民提名和政黨提名可能滿足這些要求，但是提名委員會提名也可以滿足這些要求，因為任何符合《香港基本法》第 44 條規定資格的人都可以向提名委員會爭取提名。從實在法的角度看，公民提名和政黨提名是沒有《香港基本法》依據的，完全可以置之不理。這充分說明，普選行政長官不是法律問題，而是政治問題。

即使拋開這些政治訴求的合法律性不說，僅從特區政治體制的角度探討這些政治訴求的正當性，也是大有問題的。特區一些政治人士總是把這個問題設想為特區內部政治民主化和政治發展道路的某個問題，把它當作特區政治體制的自足性問題來看待。然而，在《香港基本法》中看不到任何條款，提出特區政治體制屬於特區高度自治範圍。相反，《香港基本法》第 2 條規定了特區實行高度自治的範圍包括行政管理、立法和司法事務；對於特區政制改革的主導權，顯然不在於特區而在於中央。中央對普選行政長官的路徑安排，尤其是特區政制改革必須嚴格遵守基

本法所確定的特區憲政框架，正說明了特區政治體制不是特區內部權屬問題，而是中央與地方的政治權力分配問題。特區政治體制不是自足的政治系統，其權源來自全國人大所制定的基本法。

當然，這些人士對提名委員會是否具有廣泛代表性耿耿於懷，進而鼓吹公民提名和政黨提名方式，就是因為他們堅持普選行政長官與中央與地方權力關係無關，純粹是特區內部政治問題，是特區內部各種利益集團、階層意志、政治力量乃至各界人士完全自主選擇的。這種思維定式，與關於提請人大釋法的討論中所反映出來的那種固有意識，背後都是對特區政治體制的錯位理解，即把特區政治體制看作特區內部權屬而非中央與地方權力關係。當然，在關於提請人大釋法的討論中，特區其他政治力量往往具有某種建制性質，如特區政府、署理行政長官、全國人大代表。而在關於普選行政長官的討論中，被納入討論範圍的特區其他政治力量不限於具有某種建制性質，除了提名委員會、政黨團體，還有特區居民。總之，在這種錯位理解下，能夠進入特區政治系統的各種政治訴求，無論是以集體的名義還是通過個體參與方式，才是特區政治體制的決定因素；其中的關鍵問題不是如何協調中央與地方權力關係，而是如何解決特區內部權屬問題，包括特區政治建制內部和外部的權力分配和對接問題。

這種錯位理解還突出地表現在特區落實《香港基本法》第23條立法中。《香港基本法》第23條規定，香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。這是特區對中央的政治和法律義務，也是中央與地方權力關係的具體表現。無論在特區落實《香港基本法》第23條立法的過程中，特區政府和立法會各自發揮了甚麼作用，都不應當站在特區內部權屬的層面去看待和評價。可惜的是，在2003年相關努力中，特區立法會、政黨乃至部分公眾採取與特區政府不合作姿態，最終致使落實《香港基本法》第23條立法無果而終。2002年特區政府公佈《實施基本法第23條諮詢文件》並

在隨後3個月裏徵求公眾意見，以及參照這些意見修改了立法建議。之後，特區政府向立法會提交了《國家安全(立法條文)條例草案》，遭遇“反對23條立法”的多個政治團體組織的50萬人遊行示威，在國際範圍內也受到高度關注。由於遊行示威者聲稱將在法案可能通過的當天包圍立法會大樓，並且原先支持法案的特區自由黨和民建聯突然要求特區政府改變立場，後者再一次徵求公眾意見後，迫於巨大政治壓力，不得不從立法會撤回法案，宣佈無限期推遲立法程序。

但是，有學者研究指出，特區政府提出的立法建議完全建基於現行法律框架，所用法律概念和對社會關係的刑事保護，絕大部分皆為現行法律所涵蓋。特區政府的立法處理比較合理，在犯罪主體、客體還是行為上，法案比現行法律都相當大幅度地縮小了歸罪範圍。這一立法建議不但比現行法律相關規定的歸罪構成更為審慎，與英國、美國、加拿大、澳大利亞、新加坡等普通法國家的相關立法相比，也是更為寬鬆。¹⁷ 可能引起特區公眾不解、質疑甚至恐慌的因素並不存在於特區政府提出的立法建議中，反倒是媒體、政黨及一些人士不求甚解就不負責任甚至刻意的渲染、炒作、誇大，把特區落實《香港基本法》第23條立法——作為中央與地方權力關係的具體表現——非正常化、泛意識形態化，在大眾社會心理和政治議程設置上迅速轉化為特區內部權屬以及港人自主選擇的權利議題，過度擴大了特區高度自治的實際外延，從而掩蓋了特區落實《香港基本法》第23條立法作為中央與地方權力關係的本質屬性。特區政府相信立法會的堅定支持，從一開始就設定明確的時間表，可能也基於雙方對特區落實《香港基本法》第23條立法的上述屬性的正確理解。但是，由於越來越多人將此事解讀為特區內部權屬以及港人自主選擇的權利議題，而不是中央與地方權力關係，特區政府的努力最終被迫中止。

香港回歸後的幾次熱點事件，包括人大釋法¹⁸、普選行政長官、特區落實《香港基本法》第23條立法，突出地反映了對特區政治體制的本質屬性迫切需要重新闡釋和澄清。正如有學者所指出：“我國特別行政區的政治體制就是關於特別行政區所設立的行

政長官與行政機關、立法機關、司法機關的組織、地位、職權、作用以及各方之間的相互關係。”¹⁹ 這種認識首先把特區政治系統視為封閉自治的、權源自足的、從而是可以自我定義的。雖然這一定義堅持，特區政治體制的權源來自全國人大制定的《香港基本法》，因而特區政治體制不是自成一體的，但是上述定義還是沒有把中央對特區政治體制的主導作用或特區政治體制作為一種中央與地方權力關係這個關鍵內涵表達出來。特區政治體制首先是中央與地方權力關係的一種表現，在解決中央與地方權力關係問題之後，才會考慮特區內部權屬是否合理。這個邏輯順序不能主次、輕重、前後顛倒，更不能捨棄主要意思，有選擇性地強調次要意思。為甚麼時至今日，對於上述幾次熱點事件的認識依然存在較大分歧，就是因為沒有回歸到特區政治體制的基本邏輯層面，深刻反思不同觀點背後的權力預設，從而只能在表面上互相批評。

四、回到中央與地方權力關係： 正確理解特區政治體制

現在，是時候重新闡釋和澄清特區政治體制的本質屬性了。特區政治體制屬於中央與地方權力關係是必須予以高度肯認的政治底綫問題。香港回歸近 20 年來，特區經濟社會保持平穩發展，同時中央一直堅持不干涉的基本立場，避免中央與特區發生大的矛盾與衝突。在這一指導思想下，在很長一段時間裏實務界和理論界普遍認為，特區政治體制的運行原則是“分權制衡”。²⁰ 1989 年特區基本法起草委員會向全國人大所作的《香港基本法》草案說明，以“相互制衡、相互配合”來概括特區行政機關與立法機關的權力關係，並認為這種關係在《香港基本法》第四章中得到全面體現。“關於行政機關和立法機關的關係。行政機關和立法機關之間的關係應該是既互相制衡又互相配合；為了保持香港的穩定和行政效率，行政長官應有實權，但同時也要受到制約。草案規定，行政長官是香港特別行政區的首長，對中央人民政府和香港特別行政區負責。行政長官領導香港特別行政

區政府；簽署法案並公佈法律，簽署財政預算案；行政長官如認為立法會通過的法案不符合香港特別行政區的整體利益，可將法案發回立法會重議，如行政長官拒絕簽署立法會再次通過的法案，或立法會拒絕通過政府提出的預算案或其他重要法案，經協調仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。草案又規定，政府必須遵守法律，向立法會負責；執行立法會制定並已生效的法律，定期向立法會作施政報告，答覆有關質詢，徵稅和公共開支需經立法會批准；行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法規和解散立法會前，必須徵詢行政會議的意見。同時又規定，如立法會以不少於全體議員三分之二多數再次通過被行政長官發回的法案，行政長官必須在一個月內簽署公佈，除非行政長官解散立法會；如被解散後重選的立法會仍以三分之二多數通過有爭議的原法案或繼續拒絕通過政府提出的財政預算案或其他重要法案，行政長官必須辭職；如行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，立法會通過一定程序可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。上述這些規定體現了行政和立法之間相互制衡、相互配合的關係。”

²¹ 當然，《香港基本法》第四章也規定了特區法院對立法機關和行政機關的制約關係，這在“吳嘉玲案”判決中得到了司法確認。²² 更清晰的表述出現在特區“國旗、區旗案”即“吳恭劭及利建濶案”。該案判決詞指出：“當類似本案的事宜交由法院處理時，問題便不在於法官個人屬意哪種取向，而在於立法機關所選擇的取向是否為憲法所容。這並不牽涉到是否順從立法機關的問題，而只是維持三權分立的問題。”

²³ 有學者亦認為這些司法確認符合特區政治體制和權力運行的實際情況。²⁴

儘管在具體表述上可能是“三權分立”，也可能是“相互制衡、相互配合”，但都是分權制衡的不同表述，本質上不存在差異。但是，不得不承認，這些表述與鄧小平在基本法起草過程中的明確表態有明顯區別。鄧小平早就說過：“基本法不宜太細。香港的制度也不能完全西化，不能照搬西方的一套。香港現在就不是實行英國的制度、美國的制度，這樣也過了一個半世紀了。現在如果完全照搬，比如搞三權分立，搞英美的議會制度，並以此來判斷是否民主，恐

怕不適宜。”²⁵ 結合同時期鄧小平其他觀點²⁶，上述思想包括三個層次。第一個層次是，要考慮到香港的歷史延續和政治傳統。回歸之前，香港的“行政主導”特色明顯，回歸前香港總督統攬一切，歷史上也證明雖然這種做法沒有完全西化，但是適應並促進了香港的經濟社會發展。第二個層次是，“行政主導”比民主選舉更能保障香港回歸後的繁榮穩定。不能形而上學地去考慮哪種政治體制更符合香港民主發展，要因地制宜地確定香港政治體制的要素。第三個層次是，要建立集中有效的動員整合體制，防止香港回歸後出現動亂，尤其要防止在“民主”的幌子下搞亂香港的各種行為。²⁷

實踐已經證明，鄧小平是有戰略遠見的。對於香港回歸後出現的一系列熱點問題，中央基本上保持了中立克制、不干涉立場。甚至，在2001年“莊豐源案”中²⁸，特區終審法院選擇性地剪輯人大釋法的內容²⁹，即使全國人大常委會迅速發表談話表示關注，也不了了之。³⁰ 一味強調中立克制、不干涉立場，可能不利於特區長期的繁榮穩定。中央逐漸意識到這一點，在對待特區政制改革問題的基本策略上出現了較大的轉變。2004年全國人大常委會頒佈《關於香港特別行政區2007年行政長官和2008年立法會產生辦法的決定》，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、政治的發展相協調，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。”³¹ 這一表態與鄧小平的觀點遙相呼應³²，在學界中也得到了及時回應。³³

考慮到行政長官對中央和特區負責，而特區立法會由選舉產生、法官來自推薦和任命，強調“行政主導”實質上有助於中央在特區政治體制中發揮更強大的影響力。如果說，全國人大常委會的上述決定還只是初步表態，那麼從最近兩年國務院政府工作報告的相關表述的變化，就能夠明顯感受到中央對特區政

治體制在認識上的重大轉向。2013年國務院工作報告指出：“我們要堅持‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治方針，團結廣大港澳同胞，保持香港、澳門長期繁榮穩定。”2014年國務院工作報告則強調：“我們將堅定不移貫徹‘一國兩制’方針，全面準確落實基本法，保持香港、澳門長期繁榮穩定。支持香港特別行政區、澳門特別行政區行政長官和政府依法施政，大力發展經濟、有效改善民生、依法推進民主、維護社會和諧。進一步擴大內地與港澳合作，促進港澳自身競爭力提升。在國家全面深化改革和現代化進程中，香港、澳門一定會實現更好發展。”2015年國務院工作報告又首次提出“嚴格依照憲法和基本法辦事”這一重要準則，並再次肯認“全力支持香港、澳門特別行政區行政長官和政府依法施政”和“繼續發揮香港、澳門在國家改革開放和現代化建設中的特殊作用”兩項重要舉措，而這兩項舉措在2016年國務院工作報告中基本予以延續。這顯然不僅僅是言辭變化，而是反映了中央更加主動地掌握特區政治體制，從而更有效地保障和促進特區經濟社會穩定發展。

中央保持中立克制、不干涉立場，充分尊重特區高度自治，有目共睹，已經不是中央需要反覆表態的重點。最近一段時間以來，特區居民國家認同感不足、特區相對內地比較優勢變小、特區自治問題不恰當政治化甚至出現要求自治範圍擴大化的輿論傾向、特區民生進一步保障和經濟可持續發展等問題此起彼伏，也說明了當務之急不是“兩制”貫徹落實不足，而是“一國”強化保障滯後。不能簡單套用國家政治體制分析框架來理解特區三權之間關係，而應該在“一國兩制”前提下，正確解讀基本法對中央權能的定位，在堅持中央與地方權力關係本位的基礎上，去看待和評價特區三權之間關係乃至特區政治體制一切問題。中央與地方權力關係在先，特區內部權屬在後，應是認識和發展特區政治體制的邏輯起點。

註釋：

- ¹ 見《香港基本法》第 158 條。
- ² 第二種理解的理由是：全國人大常委會有權解釋法律，法律解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。法律有以下情況之一的，由全國人民代表大會常務委員會解釋：(一)法律的規定需要進一步明確具體含義的；(二)法律制定後出現新的情況，需要明確適用法律依據的。國務院、中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察院和全國人民代表大會各專門委員會以及省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會可以向全國人民代表大會常務委員會提出法律解釋要求。見《中華人民共和國憲法》第 67 條規定和《中華人民共和國立法法》第 42、43 條規定。
- ³ 根據特區政府的評估報告，此案判決生效十年後，167 萬大陸居民有資格到香港定居，這樣巨大的人口壓力是香港經濟社會資源所無法承受的。見喬曉陽：《對〈全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第 22 條第 4 款和第 24 條第 2 款第(3)項的解釋(草案)〉的說明》，載於法律圖書館：<http://www.law-lib.com/fzdt/newshtml/20/20050817161638.htm>，2016 年 3 月 10 日。“吳嘉玲案”的基本案情及下文相關引述參見 Ng Ka Ling and Another v. The Director of Immigration [1999] HKCFA 72; [1999] 1 HKLRD 315; (1999) 2 HKCFAR 4; [1999] 1 HKC 291 ; FACV14/1998 (29 January 1999)，載於香港法律資訊中心：<http://www.hklii.hk/chi/hk/cases/hkcfa/1999/72.html>，2016 年 4 月 10 日。
- ⁴ 見《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第 22 條第 4 款和第 24 條第 2 款第(3)項的解釋》，1999 年 6 月 26 日第九屆全國人民代表大會常務委員會第 10 次會議通過。
- ⁵ 按照特區終審法院的相關解釋，“吳嘉玲案”的所有申請人都能獲得居港權。但是，按照全國人大常委會這次解釋，所有申請人都不能獲得居港權。
- ⁶ 見《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第 53 條第 2 款的解釋》，2005 年 4 月 27 日第十屆全國人民代表大會常務委員會第 15 次會議通過。
- ⁷ 《全國人大常委會 3 次解釋基本法化解香港危機》，載於網易：<http://news.163.com/07/0619/21/3HCNK7O700012AK5.html>，2016 年 3 月 23 日。
- ⁸ 見《全國人大常委會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件 1 第 7 條和附件 2 第 3 條的解釋》，2004 年 4 月 6 日十屆全國人大常委會第 8 次會議通過。
- ⁹ 同上註。
- ¹⁰ 見《全國人大常委會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第 13 條第 1 款和第 19 條的解釋》，2011 年 8 月 26 日第十一屆全國人大常委會第 22 次會議通過。
- ¹¹ 《李飛：基本法規定的香港行政長官普選安排是合理的》，載於新華網：http://news.xinhuanet.com/gaogao/2013-11/23/c_125750033.htm?prolongation=1，2016 年 3 月 2 日。
- ¹² 該項民意調查對象為 18 歲或以上的香港市民，委託香港民意調查中心，計算機隨機抽取電話樣本，通過真實訪問員以電話問卷方式成功訪問了 1,005 名市民。見《民調：近七成香港市民贊成按基本法制定特首普選方案》，載於新華網：http://news.xinhuanet.com/gaogao/2014-03/03/c_126210846.htm，2016 年 3 月 9 日。
- ¹³ 《特首普選，真普聯倡“三軌制”提名候選人》，載於中金在綫：<http://news.cnfol.com/gaogao/taicaijing/20140109/16700191.shtml>，2016 年 3 月 5 日。
- ¹⁴ 香港立法會 24 名泛民主派議員 2013 年 3 月 13 日宣佈成立“真普選聯盟”，並將推出普選行政長官方案。“真普選聯盟”成員之一的公民黨黨魁梁家傑倡議，會在聯盟內提出普選行政長官方案，希望任何人只要取得 10 萬港人提名，即可成為行政長官正式候選人。見《中聯辦主任談香港普選：“公民提名”漠視基本法》，載於網易：<http://news.163.com/13/0912/15/98J4OJC40001124J.html>，2016 年 3 月 2 日。
- ¹⁵ 見《香港基本法》第 39 條。

- ¹⁶ 這些區分包括：種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。見《公民權利和政治權利國際公約》第2條規定。
- ¹⁷ 一個突出的例子是，在現行法律下，任何引起憎恨或藐視英女皇陛下本人，或激起香港政府叛離英國的言論和出版，都被視為具有叛逆意圖而可能入罪。而且，香港政府確實曾經運用此條將言論和出版定過罪。見陳友清：《1997-2007：一國兩制法治實踐的法理學觀察——以法制衝突為視角》，重慶：西南政法大學博士論文，2008年，第75-79頁。
- ¹⁸ 人大釋法當然也涉及“居留權”系列案件、署理行政長官任期、中央直接管轄事務範圍等熱點。
- ¹⁹ 焦洪昌等：《港澳基本法概論》，北京：中國政法大學出版社，2009年，第134頁。
- ²⁰ 理論界相關代表性著述見蕭蔚雲：《一國兩制與香港基本法律制度》，北京：北京大學出版社，1990年，第231頁；許崇德：《港澳基本法教程》，北京：中國人民大學出版社，1994年，第169頁。
- ²¹ 姬鵬飛：《關於提請全國人大常委會審議〈中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)〉及有關文件的報告》，1989年2月15日第七屆全國人民代表大會常務委員會第6次會議。
- ²² “吳嘉玲案”的基本案情及下文相關引述見 Ng Ka Ling and Another v. The Director of Immigration [1999] HKCFA 72; [1999] 1 HKLRD 315; (1999) 2 HKCFAR 4; [1999] 1 HKC 291; FACV14/1998 (29 January 1999)，載於香港法律資訊中心：<http://www.hklii.hk/chi/hk/cases/hkcfa/1999/72.html>，2016年4月10日。
- ²³ “吳恭劭及利建潤案”的基本案情及本文相關引述見 HKSAR v. NG KUNG SIU AND ANOTHER [1999] HKCFA 10; [1999] 3 HKLRD 907; (1999) 2 HKCFAR 442; [2000] 1 HKC 117; FACC4/1999 (15 December 1999)，載於香港法律資訊中心：<http://www.hklii.hk/chi/hk/cases/hkcfa/1999/10.html>，2016年3月10日。
- ²⁴ Wesley-Smith, P. (2005). The Hong Kong Constitutional System: The Separation of Powers, Executive-led Government, and Political Accountability. In J. Chan and L. Harris (Eds). *Hong Kong Constitutional Debates*. Hong Kong: Hong Kong Law Journal Limited. 3-8.
- ²⁵ 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第220頁。
- ²⁶ 同上註，第220-221頁。
- ²⁷ 許崇德教授回顧了《香港基本法》起草過程中引起熱烈討論的特區政治體制三個方案，即“立法主導模式”、“行政主導模式”和“行政和立法機關相互配合、相互制衡模式”，中央最終選擇了第三種模式。見許崇德：《港澳基本法教程》，北京：中國人民大學出版社，1994年，第169頁。
- ²⁸ “莊豐源案”的基本案情及本文相關引述見 The Director of Immigration v. Chong Fung Yuen [2001] HKCFA 48; [2001] 2 HKLRD 533; (2001) 4 HKCFAR 211; FACV26/2000 (20 July 2001)，載於香港法律資訊中心：<http://www.hklii.hk/chi/hk/cases/hkcfa/2001/48.html>，2016年3月10日。
- ²⁹ 人大相關釋法內容見註4。
- ³⁰ “莊豐源案”的判決引發了新一輪爭議，全國人大、特區政府和特區各界人士紛紛表示關注、擔憂或失望，尤其2001年7月21日，新華社發表了《全國人大常委會法工委發言人就香港特區終審法院對居港權案件的判決發表談話》。這位發言人指出：“香港特區終審法院7月20日對莊豐源案的判決，與全國人大常委會的有關解釋不盡一致，我們對此表示關注。”但是，特區終審法院至今沒有就此作出任何回應。見《全國人大常委會法工委發言人就香港特區終審法院對居港權案件的判決發表談話》，載於《人民日報》(海外版)，2001年7月23日，第1版。
- ³¹ 蕭蔚雲相關認識的轉變，與中央的表述的變化基本同步。1990年蕭蔚雲指出：“1997年香港特別行政區的政治模式是：司法獨立，行政機關和立法機關互相制衡、又互相配合。”見蕭蔚雲：《一國兩制與香港基本法律制度》，北京：北京大學出版社，1990年，第231頁。但是，2002年他則改稱，“行政主導”是香港特區政治體制的一個基本原則。見蕭蔚雲：《論香港基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第871-873頁。

- ³² 但是這一新的表態與《香港基本法》草案說明不一致，在《香港基本法》中亦找不到清晰印證。當然，《香港基本法》第四章也沒有明確回應基本法草案說明的相應表述。那麼，全國人大常委會這個決定能否屬於基本法解釋呢？如果是這樣，那麼全國人大常委會如何解釋得出“行政主導”這一關鍵詞呢？或許，全國人大常委會對此語焉不詳，就是為了釋放一個試探性氣球，初步表明中央對特區政治體制的態度的轉變，但是所耗費的政治成本和可能承擔的政治風險相對較小，方便中央作進一步觀察。
- ³³ 有學者認為這一表述與特區政治體制與權力運行的實際情況一致。陳弘毅認為，香港回歸前政治體制屬於“行政主導”模式，總督統攬了所有權力；《香港基本法》的立法目的之一是保持這一政治體制。從行政長官擁有的權力來看，特區政治體制可以看作是“行政主導”模式。見Chen, Albert H. Y. (2005). “Executive-led Government”, Strong and Weak Government, And “Consensus Democracy”. In J. Chan and L. Harris (Eds). *Hong Kong Constitutional Debates*. Hong Kong: Hong Kong Law Journal Limited. 9-14。