

香港特別行政區《基本法》座談會 (十屆全國人大二次會議代表發言提綱)

香港特區人大代表 王英偉
2004年3月

香港特別行政區的政治體制由行政長官、行政機關、立法機關、司法機關、區域組織及公務員六個主體所組成，所以政治體制改革，必須以整個體制中各組成部份的配搭作考慮，只側重其中一兩方面的改革而忽略其對整個體制所引起的影響，極有可能破壞原設計的本意，甚至會造成社會不穩定。任何政改方案應以社會穩定發展及完善體制中各組成部份的配搭為目的。

香港特區《基本法》第 48、62 條賦予行政長官及特區政府決定、制定並執行政府政策的主導權，但亦明確指出其需要向立法會負責、定期作施政報告，接受監察。這規定體現了行政和立法之間相互制衡、相互配合的關係。

基本法吸收了原有政治體制中行之有效的部份，繼續採用了行政主導型的體制。

一是，基本法明確規定：「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。」在特別行政區與中央人民政府的關係中，行政長官居於十分重要的地位。行政長官依照基本法的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責，並負責執行基本法。

二是，行政長官在特別行政區政府中處於首長地位。行政長官領導香港特別行政區政府，決定政府政策和發布行政命令，依照法定程式任免公職人員。

三是，行政長官在立法程式中處於重要地位。行政長官簽署立法會通過的法案，公佈法律。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，可將法案發回重議。

四是，行政長官在司法方面也有重要作用。行政長官依照法定程式任免各級法院法官。終審法院法官和高等法院首席法官的任免，由行政長官報全國人大常委會備案。

基本法起草委員會姬鵬飛主任 90 年在第七屆全國人大第三次會議上說明：香港特區的政治體制「既保持原政治體制中行之有效的部份，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度」，便為香港的政改定下方向及步伐。

保持原政治體制中行之有效的部份

姬鵬飛主任所指行之有效的部份，在《基本法》中都有論述而其中經常被忽略的有：

- 《基本法》第 65 條「原由行政機關設立諮詢組織的制度繼續保留」及
- 《基本法》第 100、103 條保留公務員制度

這兩方面的規定亦正是行政主導政治體制的兩大支柱。在這體制內，行政機關掌管制定政策所需的資訊、諮詢組織及區域組織等掌握民意的渠道，並負責制定、執行及管理政策，造成行政主導的政局；而立法機關則起監察的作用。我除了在八十年代直接參與《基本法》諮詢委員會的工作外，更是前香港政府的高級公務員，曾主管地區和政策制定的工作。當年在各地區當民政專員時，最重視與各地方組織及諮詢架構直接連繫及溝通，好使港府在制定及執行政策時能收納各方意見，謀求公眾的共識。

由此可見，諮詢組織在行政主導體制中一直扮演著重要的角色，在制訂政策時吸納政制外

的人（甚至反對派）的意見，增加政策的代表性及社會的認受性，確保推行的政策能兼顧各方的利益及與大部份民衆的訴求一致，這是成功實行行政主導的要訣。無論行政長官和立法會是如何產生，政策的制定是必須先作廣泛的諮詢，才應作定奪。2002 年香港特區有 6,000 名社會人士獲委任在約 500 個諮詢及法定組織內代表各領域及地區的人士就政府政策發表意見。若能善用這些諮詢、吸納民意的渠道，可令行政及立法機關更瞭解民情，而不會各自對民意有不同的理解，這樣可使相互的關係既是互相制衡，但不互相羈絆，對香港社會的穩定發展，是有百利而無一害的。

循序漸進地逐步發展適合香港情況

《基本法》第 45、68 條訂明，行政長官及立法會產生辦法的最終目標是由普選產生，姬鵬飛主任指出辦法由附件規定比較靈活，「方便必要時作出修改」。可見起草基本法時，已預知政治體制必須與時並進並有可能需要完善、修改。其中行政長官及立法會的選舉辦法是當時可預見在適當時候需作出修改的地方，但《基本法》亦明言修改必須是根據實際情況循序漸進。

香港及海外有輿論認為 03 年 50 萬港人上街遊行及區議會選舉投票率達到 44% 都顯出香港市民政治意識的提高、對政改的渴求，港人已準備好進行普選。但 7·1 遊行人士的訴求千絲萬縷，並不都是政治因素；市民政治成熟度亦不應單以投票率的高低作為指標。有關政改的討論應更多關注如何能在行政主導的原則下，產生出能幫助香港穩定發展的行政長官及立法會。《基本法》在這方面是留有空間讓我們與中央政府探討和協商，但香港人本身應先達成共識，讓持有不同意見的人士有公平的機會發表他們的見解和訴求。