

學術界：「三權分立」僅屬理論 各國各自演繹 擴大行政權是全球政體發展趨勢

在反對派煽風點火下，「香港是否實行『三權分立』」這一偽命題，再掀社會爭拗。根據資料顯示，「三權分立」並非人類文明社會的通行標準，反對派推崇的英美等西方國家，其政治體制均與理論上的「三權分立」各有差異。國務院港澳辦副主任張曉明曾指出，在政治體制問題上從沒有一個各國、各地區普遍適用的統一模式和絕對標準，而要視乎各地具體的社會條件與歷史背景等。學術界亦分析認為，行政權擴大已成為世界範圍內政治體制發展的一種趨勢，從而適應全球急速變革所引發的激烈競爭。

正本清源

大公報記者 郝壽



香港不論在回歸前和回歸後都奉行「行政主導」，「三權」從未真正分立。

美奉行「山寨式三權分立」

1787年美國聯邦憲法所確立的政治體制，與18世紀法國孟德斯鳩的「三權分立」理論較接近，但仍有差距。譬如：最高法院的法官不由選舉產生，而由總統提名，總統在法官的產生過程中起關鍵性、決定性作用，故不可避免帶有政治傾向。

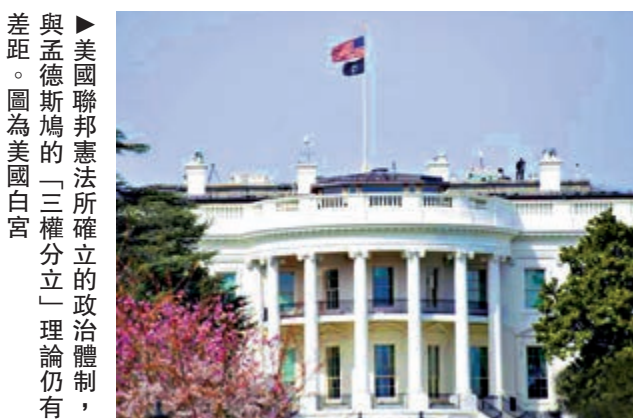
1803年「馬伯里訴麥迪遜案」的司法判例確立，司法審查權成為聯邦最高法院所擁有一項重要權力。不過該制度的出現並非因美國實行「三權分立」、司法獨立原則，而是司法權在實際運行中，同立法、行政權博弈並逐步擴張的結果。

即使在美式「三權分立」體制下，權力關係也處在動態變化之中，總統的行政權力也在逐步擴張。比如：始於羅斯福時期的總統辦事機構的規模不斷膨脹，協助總統處理政務的同時，也有力對抗國會的權力；總統頻繁利用法案否決權，制約國會立法權的有效行使；總統靈活處理對外締約的權力，以行政協定取代條約，從而避開國會的監督和制約，加強了總統的外交權；總統利用休會任命權繞過國會干預，並明確總統對行政官員的罷免權，強化了總統的人事權等。

切尼曾被斥「民主獨裁者」

21世紀以來共和黨兩度上台執政，更把美國行政權力之龐大，演繹得登峰造極。在小布什任內，其副手切尼被認為是歷來最具實權的副總統，甚至有「民主獨裁者」的臭名。切尼通過自創一套「統一行政權理論」（又稱行政一體化理論，Unitary Executive Theory），使小布什政府屢屢凌駕於立法、司法機關——從削弱立法機關對行政機關政策實施的監督，到繞過司法機關秘密關押所謂「恐怖分子」。至於目前的特朗普，任內更是把美國政治體制攪得「腥風血雨」、面目模糊，美國總統儼然是隻手遮天的「巨無霸怪物」。

香港法學交流基金會副主席、法學教授傅健慈認為，要說近二十年的美國政治體制，比過去更具有或同樣具有鮮明的「三權分立」特點，實在勉強。學術界更分析指出，行政權擴大已成為世界範圍內政治體制發展的一種趨勢，從而適應全球急速變革所引發的激烈競爭。



與孟德斯鳩的「三權分立」理論仍有差距。圖為美國白宮。

張曉明：政制模式從來無統一標準

國務院港澳辦副主任張曉明曾在一個基本法研討班上指出，任何一種政治制度的形成和發展都與所在國家、地區特定的社會經濟條件、歷史傳統、政治文化、時代背景等因素分不開，有其歷史發展的必然性，是一種自然的演變過程，一種政治博弈的結果，而不完全是按照事先設計好的某種方案推進的。張曉明強調，從當權者或制憲者來說，選擇何種制度和模式，必然要基於當時當地的實際情況，從政治利益和價值取向等方面作出考量。「在政治體制問題上從來沒有一個各國、各地區普

張曉明曾表示，在政治體制問題上從來沒有一個各國、各地區普遍適用的統一模式和絕對標準。



遍適用的統一模式和絕對標準。」張曉明亦指出，僅僅從分權的層面上把國家權力劃分為行政、立法、司法三大類，分別由三個不同機關行使，還不是嚴格意義上的「三權分立」體制；只有在行政、立法、司法三種權力的相互關係上達到相當的制衡程度，形成一定均勢，三者才在機構、職能、人員上完全分立，誰也不向誰負責，成員身份也不互相重疊，才能算得上是真正的「三權分立」，故世上自我標榜為「三權分立」的國家屈指可數。

曾鈺成：爭拗是「庸人自擾」

立法會前主席曾鈺成表示，香港在回歸前後都沒有「三權分立」，相關爭拗是「庸人自擾」。曾鈺成指出，香港的行政、立法與司法機關是互相制衡，司法機構判案不受干預亦寫明在基本法中，立法會對政府有一定的制衡作用，但香港與美國的「三權分立」模式不同。曾鈺成強調，兩任終審法院首席法官提及的「三權分立」字眼，相信只是表示司法機構與行政、立法之間互不干涉，香港沒有「三權分立」不影響司法獨立。

分權理論有時代局限性

西方「三權分立」理論制度，歷史上一直動態發展、並無定式：從古希臘亞里士多德的「政體三要素」，到波里比阿提出分權制衡思想的萌芽；從17世紀英國洛克分權思想為近現代西方國家組織形式奠定理論基礎，到孟德斯鳩創立較完整的「三權分立」理論。

綜觀歷史發展進程，「三權」本身的含義因時勢而不斷變更。洛克的三權思想被認為把「三權」合為「二權」，即立法權、執行權及執行權轄下的對外權。之所以強調對外權，正是基於當時西歐對外殖民擴張的背景，若無統一執行的對外體系，當年西歐對外殖民擴張

根本無從談起。孟德斯鳩的「三權分立」理論亦具時代局限性，例如認為：立法機構的設置應保障貴族權益不受平民侵犯、行政機構應實行君主制等。其理論背景是意圖在法國建立英國式的君主立憲制，而後來法國大革命則帶來了更民主的共和體制。

對象僅限主權國家

教育評議會主席、國史教育中心（香港）校長何漢權指出，分權思想無論歷來如何發展，皆有不言而喻的一個基礎，即其對象是主權國家、而非主權國家之下的地方區域。若把「三權分立」理論生搬硬套到一個主權國家之下的地方區域，其背後的目的無疑別有用心。

英「議會至上」法總統掌權

儘管孟德斯鳩的「三權分立」理論備受親西方政制者推崇，但事實上，當今沒有一套西方政治體制完全符合孟德斯鳩所倡導的標準。這是因為孟德斯鳩把行政、立法和司法三種權力的制約和均衡關係絕對化，被認為是一種過於理想化、模式化的設計。

英國奉行「議會至上」的制度，首相由下議院多數黨領袖擔任，內閣成員由首相從多數黨中提名、由議員兼任；內閣對議會負責，一旦失去議會多數支持，內閣須辭職，重新舉行大選後由新議員組成新內閣等。對於英國議會的地位權力，有一形象說法：「除了不能把男人變成女人和把女人變成男人外，議會無所不能」。

法總統有權任命總理

在法國，國民議會和參議院組成立法機關，總理領導的政府是行政機關，最高法院是司法機關。總統是國家權力中心，有權任命總理並組織政府，主持內閣會議，決定政府方針政策；政府則對議會負責；但議會又對總統有較強的依附性等。這種制度被稱為「半總統半議會制」，特點是行政權由獨立選舉產生的總統和議會多數黨出任的總理及其內閣分享。

儘管孟德斯鳩的「三權分立」理論並未百分百成真，但史學界普遍認同，其思想無疑對人類政治文明具重要貢獻，不僅在當時法國封建主義和君主專制走向沒落的特定歷史環境中，為資產階級革命提供重要理論武器，而且對包括美國在內的西方國家組織形式和權力運行方式產生重大影響，特別是行政、立法、司法三種權力機關的分設，成為現代國家借鑒的政治體制基本框架。

港回歸前是行政主導

行政會議成員、新民黨主席劉淑儀亦曾撰文明言，不少人都誤以為香港奉行「三權分立」，但香港不論在回歸前和回歸後都奉行「行政主導」，「三權」從未真正分立。在殖民地年代，港督長時間兼任立法局主席，絕大部分立法局議員由官員或委任人士出任。直至80年代末期，行政機關一直牢牢掌握立法的權力。1985年立法局出現首批功能組別議員，1991年立法局引入直選議員，1995年港督彭定康取消所有官守議員議席，才逐步削弱行政機關的立法權力。



由於英國首相是由下議院多數黨領袖擔任，因此是「議會至上」制，而非「三權分立」。圖為唐寧街十號首相府。

鄭若驊：香港體制屬行政主導

【大公報訊】記者文軒報道：律政司司長鄭若驊（見圖）昨日表示，香港的政治體制是以行政官為首的行政主導，行政、立法及司法機關根據基本法在行政主導下各司其職、相輔相成，而不是着眼於一個概念的表面稱謂。

鄭若驊在網誌中表示，行政長官既是香港特區的首長，也同時是香港特區政府的首長，基本法第四十八條清晰指出行政長官的職權是領導香港特區政府、簽署法案、決定政府政策等，正展現特區架構是以行政為主導。在基本法所制定的政治體制下，行政與立法機關在履行職務上是互有關連，但在立法會提出法案的主導權在於行政機關。

鄭若驊提及，基本法列明香港特區的法官獨立委員會推薦，由行政長官任命。行政機關在政治體制中雖然享有較大的決策制定權，

但必須遵守法律，決定亦可以受到司法挑戰，由法庭獨立地按法律和證據裁定有關行為是否合法。

楊潤雄：教科書內容須準確

鄭若驊強調，香港的體制正展現了基本法所貫徹的法治原則及司法獨立的內涵。從香港特區憲制角度正確地理解政治體制，必然會明白香港的架構是以行政主導。市民不應該只着眼於一個概念的表面稱謂，而應該從實質上去作了解，便可以避免一些不必要的爭拗。

另外，對於有教科書刪除「三權分立」的內容，教育局局長楊潤雄昨日出席電台節目時表示，教科書內容必須準確，應該參考基本法描述本港的政治體制，而非討論政治。



烈顯倫批港司法程序「非常慢」

【大公報訊】記者龔學鳴報道：終審法院前常任法官烈顯倫（Henry Litton）（見圖）近日接受大公報專訪時，批評法庭對行政長官的管治權力「斬手斬腳」，引起各方關注及熱議。事實上，烈顯倫於去年修例風波期間便曾批評香港在司法程序上停滯不前。立法會財委會主席陳健波



亦形容反對勢力傷害香港，導致司法界淪陷。「司法程序應當是無縫銜接。」烈顯倫於

去年11月的一個分享會上指出，警方的責任是將罪犯繩之於法。警方逮捕罪犯後，會在48小時內將被捕人帶到裁判法院提案，此後就由司法程序接管。不過，（當時）修例風波發生半年以來，未見過法庭就一次有關罪行有任何定罪或釋放的裁決。他又指，涉及2014年非法「佔中」案件的主犯，儘管被判刑期很短，亦都拖延至去年才被監獄釋放，顯示司法程序「非常慢」。

陳健波斥反對勢力拖政府後腿

立法會議員陳健波近日亦在社交網站拍片指出，反對勢力傷害香港，導致教育、司法、傳媒

界別淪陷，「反對勢力全方位拖政府後腿」，無論政府或者中央做事，都會有人阻手阻腳，在不同媒體抹黑醜化已經是指定動作，各種陰謀論更是無日無之，未開始做就已經抹黑，好事一定變壞事。他形容香港情況如同一個十多年都周身病痛的人，而實施國安法就像打了支強心針，但經過這麼多年的傷害，香港還是百病纏身。

他又表示，中美關係只會愈來愈嚴峻，香港必定成為磨心。「中央、特區政府及香港人一定坐在同一條船上，共枯共榮」，他呼籲市民扶政府一把，避免成為反對勢力的幫兇。