

決定香港特區的政治體制是中央事權

眾說紛紜的行政主導與「三權分立」之爭，近日再起波瀾。林鄭月娥行政長官提出要堅決撥亂反正，大聲說出香港一直都是行政主導的事實。反對人士則一如既往，集體跳腳，口誅筆伐。不管持何種觀點，有一件事情應該是共識，即香港特區到底實行什麼樣的政治制度和體制，憲法授權中央通過制定基本法加以規定（憲法第31條），是國家事務、中央事權，終究要問中央，由中央來解釋明確，不是任何人說什麼就是什麼。因此，要搞清事情的真相和原貌，就必須回歸基本法，看中央如何通過制定基本法規定了香港特區的政治體制，其立法原意是什麼。這些都是客觀事實，不以任何人的意志為轉移，很容易搞清楚。

國家制定基本法最重要的使命之一就是，根據憲法授權規定未來香港特區的政治體制，訂明特區行政機關、立法機關和司法機關「三權」各自的職責權限與相互關係。基本法第四章「政治體制」第二至第四節分別對行政機關、立法機關和司法機關作出規定，對三者職權和相互關係做了界定。行政機關享有行政管理職權，在香港地方治理中扮演積極主動的角色，既要對立法會負責，又要辦理中央授權的對外事務，刑事檢控不受干涉；立法機關享有對高度自治事項的立法權，但議員提出法律草案的權力是受到限制的；司法機關享有基本法所賦予的司法獨立的地位和職權。整體上看，在基本法框架下，香港特區三權分置，行政權與立法權相互制約、相互配合，司法獨立。這看起來與一些國家實行的「三權分立」很相似。

行政長官於三權均有角色

但一個不容忽視的事實是，基本法第四章第二、三、四節在規定上述三權之前，在十分顯著的第一節專門突出規定了「行政長官」，而非將行政長官置於第二節「行政機關」之中。可見，此處的立法意圖十分清楚，立法者就是要把行政長官突出出來，作為獨立於行政機關、立法機關和司法機關的本地最高

權力主體加以明確，賦予行政長官廣泛的權力，具有鮮明的「雙首長」性質。行政長官不僅領導整個特區，領導特區行政機關和十多萬公務員，有權設定香港地方治理方方面面的議程，基本法也規定了他（她）在香港行政、立法和司法三權運作中特有的角色和功能，而且在立法和司法事務中發揮重要作用。在立法方面，行政長官有權決定立法會選舉的相關事宜，將法案發回立法會重議，依法解散立法會，立法會議員提出涉及政府政策的議案需行政長官書面同意，決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否向立法會或其屬下的委員會作證和提供證據等。在司法方面，行政長官依法任命、免除各級法院的法官，有權赦免有關刑事罪犯或減輕刑罰，在法院審理特定案件時有權簽發相關證明文件等。基本法對行政長官的這些規定都彰顯出鮮明的「行政主導」特點。而且，行政長官要對中央人民政府和香港特別行政區雙重負責，是連接中央與特區的關鍵人物和機構。

國家最高立法機關最近一次進一步肯定、明確香港「行政主導」體制，就是今年的香港國安立法，即全國人大五月二十八日通過的《關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》以及全國人大常委會六月三十日通過的《香港特別行政區維護國家安全法》，進一步驗證、肯定、明確了行政長官的主導地位。可以清楚看出香港特區維護國家安全的整個制度設計，就是在中央指導下，在地以行政長官為核心（擔任國安委主席，向中央問責並提交報告等），明確行政、立法和司法各自的職責權限。**香港國安立法是對基本法必要的補充、發展和完善，整個國安制度設計也完全是在基本法的軌道上和框架內規定的，再次印證了香港一直實行行政長官主導體制的事實，也是國家最高權力機關在制定基本法30年之後，對香港特區政治體制的再次確認和明確。**

無論從政治學、法學來看，還是從國際實踐來看，「三權分立」是建立在主權國家完整權力形態基礎之上，而香



深度評論
王振民

港基本法第二條明文規定「全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。」這說明，香港作為中央人民政府直轄的特別行政區，是中國的一個地方單位，不是主權國家，其高度自治權既非「自然權利」，亦非所謂「剩餘權力」，完全來自於中央授權。這就從整個憲制架構上排除了在香港實行一個國家「三權分立」的可能。

行政主導不牴觸司法獨立

再者，從上世紀八十年代基本法誕生時國內外政治背景看，從一開始也排除了未來香港特區實行「三權分立」的可能性。鄧小平先生作為「一國兩制」國策和基本法的主要設計者，他就基本法起草的歷次講話都是指導基本法起草制定、後人認識了解基本法立法原意的重要綱領性文獻。特別是1987年4月他會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時的講話，明確排除了「三權分立」，他指出：「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。」「我們一定要切合實際，要根據自己的特點來決定自己的制度和管理方式。」在他的指示如此清晰明確的情況下，在中國本身的憲法體制完全排斥「三權分立」的情況下，在中國憲制土壤上怎麼可能會「長出」「三權分立」的體制呢？一些人硬要從基本法裏邊找到「三權分立」的影子和根據，恐怕做不到！

反對人士批評行政主導，堅持「三權分立」，似乎主要是為了捍衛司法獨立。但實際上，基本法明確規定了香港

特區享有獨立的司法權和終審權，並提供了一系列制度保障，行政主導未曾對此發生過影響。如果說行政主導影響司法獨立，如何解釋在回歸前港督絕對主導的體制下（回歸前的政體肯定不是「三權分立」），司法是如何獨立的，或者那時候司法本來就不獨立？他們為什麼不指責回歸前的行政主導體制侵犯司法獨立？難道其他實行鮮明行政主導體制的國家和地方，例如法國，其司法就不獨立？可見，行政主導與司法獨立並不矛盾。

另外，一些人總把司法獨立與普通法牽連在一起，似乎這是普通法的專利。其實，世界上很多國家、很多地方都有司法獨立，但是未必都實行普通法，二者沒有必然聯繫。而且回歸後香港有了成文憲制性法律——基本法，任何普通法如果與基本法相牴觸或經香港特別行政區立法機關作出修改者不再具有效力，因此回歸後普通法的效力源於基本法。總言之，基本法既是香港普通法的「屋頂」，也是香港法院和法官的「屋頂」，法院判決必須符合基本法。在這個意義上，通過強調基本法上根本不存在的「三權分立」去保障司法獨立，沒有任何必要和意義。

既然最初從根本上就排除了「三權分立」，基本法關於行政主導的規定和立法原意如此清晰明確，毋庸置疑，確鑿無誤，為什麼一些人還如此罔顧歷史事實和基本法的規定，堅持說香港實行「三權分立」呢？這只能說確實有人、有團體一直在努力「改造」香港的政治體制，要把基本法規定的行政主導體制改造為事實上的「三權分立」。我們不能不說，他們的努力還取得了相當的成功！長期積非成是，加上一些媒體的渲染，使得不少人、包括一些機構都誤以為香港基本法規定的就是「三權分立」。

必須指出，規定香港特區實行什麼樣的政治制度和體制，這是中央事權，按照憲法第31條，只有全國人大才有權以國家法律的形式決定香港特別行政區實行的制度和體制；基本法是全國人大制定的，不是任何個人或者香港特區的任何團體、機構制定的；基本法的最終

解釋權由全國人大常委會行使，其他任何個人、團體、機構在這件事情上說了都不算數。

隨意「規定」香港的政治體制，離開基本法另來一套，既是香港近年混亂的重要表現之一，也是很多混亂的根源。為了撥亂反正，正本清源，我們必須回歸基本法，回歸立法初心初意，以基本法為本，以國家憲法為最高依據，按照基本法治理香港，而不是按照一些人、一些團體和機構的話治理香港，因為那才是人治，不是法治。

回到憲法基本法軌道上來

最後，還要說明三點。一是一個國家、一個地方實行什麼樣的政治體制是科學問題，必須與當地的經濟、文化、社會傳統等相適應，否則會嚴重影響當地經濟、政治和社會發展。搞政治應該是搞科學，必須以科學的精神處理政治體制問題。二是除了美式「三權分立」外，世界上主要政體還有英國式的議會主導、法國式的行政主導等，我國的人民代表大會制度也自成一體，美式「三權分立」絕對不是放之四海而皆準的唯一模式，而且美國「三權分立」本身也產生很多問題，總統早已成為「帝王般的總統」，行政強力主導美國的政經社會發展，美國學者對此多有著述，不妨看看他們對美式「三權分立」是如何評論的。三是進一步明確香港實行行政主導的體制，不意味着行政長官不受監督制約，按照基本法，行政長官除了要接受本地的監督外，更要接受中央的監督和問責；行政主導與立法會依法行使職權是兼容的，更與司法獨立是兼容的，進一步明確行政主導不會影響立法會依法正常履職和司法獨立。當務之急是要對香港特區的憲制秩序和體制正本清源、撥亂反正，回歸到憲法和基本法軌道上來，支持行政長官和特區政府依法行政，齊心協力抗擊疫情，共同維護好香港穩定發展的大局。

註：小題為編者所加

清華大學法學院教授、清華大學國家治理研究院院長

終院早確認「共同犯罪」原則仍生效

議事 論事 大衛

律政司昨日引用《刑事訴訟程序條例》第81D條，就一宗案件中有關「共同犯罪計劃」原則是否適用於非法集結及暴動罪行的法律問題，轉交上訴法庭尋求意見。此舉被指是回歸後律政司首度引用相關條文，有評論認為，雖然上訴結果不會影響涉案被告的無罪裁決，但勢必影響日後暴動案判決。

但其實，終審法院早在2016年的一宗刑事案件中，就已經明確反駁了合謀Jogee一案的判決，強調「共同犯罪計劃」原則仍然生效。因此，非法集結與暴動罪也應同樣適用上述原因。

去年7月28日中西區出現暴亂，3名被告被控參與暴動。在庭審期間，控方曾表明，雖無直接證據指證3名被告當日曾作過任何暴動行為，但憑其衣飾及裝備，以及他們當日的行徑等環境因素，推論他們有份參與暴動，有「共同犯罪計劃」，連同其他人親身參與「暴動」或「非法集結」。

但當時法官裁決稱，基於「非法集結」與「暴動」罪集體性質的獨特之處，無論在普通法或法定罪行中，兩罪定義元素均特別要求犯案者必須是「集結在一起」，並在「集結在一起時」作出一些違法暴力行為。他並指，普通法下「共同犯罪計劃」可包括並非身處現場的犯案者這個一般原則，並不適用於《公安條例》中的「非法集結」與「暴動」罪。

從犯不容輕易推卸罪責

據傳媒報道，律政司昨日是要求上訴庭裁定「共同犯罪」原則是否適用於非法集結及暴動罪。律政

司一方認為，「共同犯罪」原則適用於兩者，亦適用於案發時不在場的被告，認為原審法官要求控方證明被告要與其他違法人士，以同樣方式「集結在一起」是錯誤。

整宗案件，看似是一些法律字眼的爭論，但其實涉及一個非常重要的法律原則。

早在1985年，香港曾發生一宗謀殺案並上訴至英國樞密院，樞密院法官在裁決中發展出「共同犯罪計劃」的法律原則，這就是「陳榮兆案」原則。所指的是是，如果兩人合謀犯罪，若其中一人A犯罪期間干犯另一罪，例如殺人，另一人B不論是否有意圖，在法律上已被視為同樣干犯該殺人罪。這一法則在普通法地區運行數十年。

然而到了2016年，英國最高法院在R v Jogee及R v Ruddock案中裁定「陳榮兆案」的判決錯誤，「共同犯罪計劃」原則應予廢除。該院將須負次位法律責任的參與者的犯罪須局限於蓄意協助或鼓勵主要犯罪者，而參與另一人罪行的刑事法律責任，須運用一套不同的原則確立，包括有否協助、教唆、慫恿或促致另一人犯罪。

但是，2016年底，香港特區終審法院在香港特別行政區訴陳錦成案（FACC 5/2016）確認，「共同犯罪」法律責任依然是香港刑事法的一部分。終審法院就在這案維持英國樞密院1985年在「陳榮兆案」的判決有效。終院不同意Jogee案的判決，理由有三點：

第一，終院不接納「共同犯罪計劃」原則會過度擴大從犯的法律責任。終院認為，任何人如參與共同犯罪行動，並預見其中一名共同犯罪者可能會在行動過程中干犯更嚴重的罪行（例如謀殺），而仍繼續進行有關行動，便應被視為罪責

極重，並須負上從犯的法律責任。

第二，終院認為廢除「共同犯罪計劃」原則會令刑事同謀關係的法律出現嚴重缺口，剝奪了該法律用以處理由一個人以上所犯的罪行所產生的證據上不清晰和易變的情況的珍貴原則。

第三，終院認為由Jogee案的裁決帶出的「有條件的意圖」概念，在概念及應用均構成難題。

終院因此裁定不應採納Jogee案的裁決，而「陳榮兆案」所闡釋的「共同犯罪計劃」原則繼續適用於香港。

相關原則回歸前已存在

由此可見，「共同犯罪計劃」原則從未失效過。正如資深大律師湯家驊昨日在接受傳媒訪問時表示，有關原則一直都存在，並不新奇，認為只要有「共同目的」就涉及犯罪。他又指，這次律政司要求上訴庭釐清法律原則是希望尋求權威性的解釋。

從一個較為廣泛的角度而言，「共同犯罪計劃」應當適用於絕大多數刑事案件。若涉及「暴動」這類罪行，要求犯案者必須是「集結在一起」，並在「集結在一起時」作出一些違法暴力行為，似乎並不符合終審法院的判決，可能犯了原則性錯誤。律政司此次要求上訴庭作出解釋，是非常正確之舉。否則，一錯再錯，將嚴重影響司法公正以及公眾對法庭的信心。

當然，對於一些攙炒派政客而言，希望利用律政司的舉動去炒作事件、散播恐懼。但如果「共同犯罪」原則從來都生效，也就是說，根本沒有「無限擴大檢控範圍」之事，也和回歸之前沒有本質不同，這些恐懼又從何而來呢？

「拉撒路計劃」煽動「末日攪炒」

曾經策劃非法「佔中」、「雷動計劃」和「風雲計劃」的戴耀廷

早前又提出「拉撒路計劃」。他指《新約聖經》中拉撒路死後在墳墓中過了四天，最終獲耶穌基督拯救令他復活。戴耀廷以「拉撒路」自居，是試圖藉計劃煽動「末日攪炒」，讓香港繼續亂下去。

如邪教鼓吹「末日論」

戴耀廷早前在報章發表題為《死亡之覺悟 重生的盼望》的文章，聲稱推動計劃香港未來的民間商討程序，可稱為「拉撒路計劃」。他在文中說：「到了這刻，港人必須有香港已死的覺悟……缺乏死亡的覺悟，我們是難以正面面對死亡的。」「我們已進入一個暗黑無光的墳墓裏。唯有對死亡有所覺悟，才會想方法脫出「專制政權」以謊言、金錢及強權所建構起的巨大牢籠。」這些歪理邪說，與鼓吹「末日論」的邪教如出一轍。

「末日論」是邪教異端團體漂白邪惡本質的工具。邪教組織在吸納信徒的過程中，往往會盜用正統宗教中有關「末日」的概念，並透過似是而非、斷章取義、哲理摻雜歪理的教義，以消除群眾的警惕性，增加信任度，同時也為進一步灌輸邪教思想尋找突破口。「末日論」是異端宗教「神化」教主的手段，該團體於其邪惡的「教義」中，教主往往自居為「神」、「佛」或「救世主」，以及神的「代言人」等，強調其擁有「審判」、「救贖」世人的奇妙力量。

「拉撒路計劃」掛「宗教」幌子賣「邪教」內容，戴耀廷以「拉撒路」自居，顯然是試圖透過計劃重新得到他眼中的「上帝」青睞，讓他可以充當神的「代言人」，「救贖」港人，香港亦能透過該計劃「重生」。

他指，「拉撒路計劃」將類似「佔



議論風生
葛珮帆

中」，透過進入社區展開討論，了解不同社群意見，期望至少可有四千人參與。戴耀廷在

2013年提出非法「佔中」構想後，之後曾舉辦三次所謂的「商討日」，讓港人就非法「佔中」進行討論。戴耀廷指「拉撒路計劃」將類似「佔中」的「商討日2.0」，透過進入社區展開討論，換言之，「拉撒路計劃」就是欲重演非法「佔中」。

非法「佔中」是一場與民為敵的行動，令香港跌入騷亂和暴力的深淵。「拉撒路計劃」只是令本港走向萬劫不復的計劃，絕非所謂「重生後」的香港藍圖。

圖置港於萬劫不復境地

非法「佔中」後，戴耀廷更炮製「雷動計劃」、「風雲計劃」，操控2016年立法會選舉和去年區議會選舉。立法會延期選舉前，他更提出「35+」目標和所謂「真攪炒十步」，更策動違法「初選」，企圖讓攪炒派取得立法會過半數議席癱瘓政府，並且「搞死」香港。戴耀廷的「拉撒路計劃」充斥着「邪教」荒謬的「末日論」意味，是在鼓吹極其危險的「末日攪炒」。

戴耀廷透過散播「末日」的恐懼，傳播「香港已死」的絕望，以邪教教主自居，企圖重新集結去年的黑暴勢力，整合目前分裂的攪炒派政客，煽動「末日攪炒」。戴耀廷費盡心機，力求得到更多支持者參與「弄死」本港的罪惡計劃。

戴耀廷販賣「末日論」，搞完非法「佔中」搞「末日攪炒」，妄圖蒙騙港人香港國安法是「無牙老虎」，但事實證明國安法對反中亂港、「港獨」分子有很大震懾力，戴耀廷終必會受到國安法嚴懲。立法會議員