

回歸基本法在行政立法關係上的立法原意



焦點縱論

劉兆佳

在起草基本法的過程中，行政立法關係被視為特區政治體制中的首要問題。香港的政治體制是「行政主導」的體制，而在「行政主導」下，基本法規定的行政機關與立法機關的關係是「既相互制衡、又相互配合，而又以配合為主」的良性互動關係。基本法的相關法律條文的目的是要體現這種良性互動關係。

已故的內地基本法權威蕭蔚雲教授曾經指出，行政立法的互相制衡關係在基本法中主要體現在四個方面：1.行政長官對立法會有解散權；2.立法會有使行政長官辭職的權；3.特區政府對立法會負責；以及4.立法會有權彈劾行政長官。而互相配合則主要體現在行政會議中有來自立法會的議員，但更重要的是對行政機關和立法機關的政治要求和期許。

「制衡」「配合」是對立統一關係

我個人認為，基本法期望行政機關和立法機關互相尊重、信任、坦誠、包容、體諒、實事求是和理性務實，能夠從維護國家和香港的整體和長遠利益出發各司其職、慎重與負責任地行使權力和互動合作。同樣重要的，是它們有着共同的奮鬥目標。

基本法所規定的行政立法關係，是在「一國兩制」下香港的獨特民主制度的本質和核心，是為了確保「一國兩制」行穩致遠、保持香港繁榮穩定和維護國家主權與安全而設計。香港的行政立法關係中的「制衡」和「配合」是一種「辯證」或者「對立統一」關係。基本法規定的行政立法關係不同於回歸前港英政府管治時期的着重「配合」的關係，當中「立法局」則是行政機關的延伸。它也不同於西方的着重「制衡」的關係，主要原因是西方人對政府缺乏信任。所以，香港的模式可以說是非常獨特，體現出「香港式民主」，所以難以參考其他國家和地區的經驗。因此，要拿捏好、兼顧好、平衡好和落實好這種辯證關係並不容易，需要從實踐中不斷累積和總結經驗和教訓。除了從政者外，市民大眾也需要明白這種辯證關係的真諦，否則很容易把行政立法的一些矛盾誇大對待或者把立法會對政府的大力支持當作立法會不履行「制衡」職能。在推行公民教育時，必須講清講透香港的行政立法關係的獨特性和必要性。

總的來說，基本要求是行政機關和立法機關都要從國家和香港的大局和根本利益出發，以高度政治智慧與技巧滿足基本法對行政立法關係的要求，特別要着重提升香港的治理水平、促進國家和香港的發展和提高社會各界對政府、立法會和「愛國者治港」的信任和 support。從另一個角度看，香港的行政立法關係如果能夠實現基本法的規定和要求，讓香港達至良政善治和長治久安，則香港的實踐經驗對其他地方的行政立法關係會有一定的參考價值和對政治學理論建設作出一定的貢獻。

然而，所有研究政治的學者都知道，無論憲制安排如何周全，憲法所希望見到的情況卻不一定能夠實現，主要還是要看憲法在何種政治環境和氛圍中運作，而負責落實那部憲法的政治人物和從政人員又是否尊重和堅守憲制安排。令人惋惜的是，香港回歸後直到四年前，香港的行政立法關係不但沒有實現基本法的立法原意，甚至是背道而馳。實際情況是，由於反中亂港分子的各種違法的破壞和鬥爭以及濫用立法會權力和議事規則，立法會無法正常運作，行政立法長期處於對立鬥爭狀態，「行政主導」只是鏡花水月，而有效管治更無從說起。

顯然，基本法的起草者並沒有預計到因為政治因素的干擾，行政立法的良性互動關係沒有按照基本法的立法原意而實現，而2019年爆發的嚴重暴亂讓中央和香港各界意識到如果香港的政治格局和生態不進行重塑，則行政立法關係便不能走向良性互動。為了重塑香港的政治局面，中央果斷出手，從根本上改革了香港的立法會選舉制度，將反中亂港分子從香港的管治架

話，提出了一個十分重要的論斷：當前和今後一個時期是以中國式現代化全面推進強國建設、民族復興偉業的關鍵時期，「一國兩制」實踐也進入了新階段。實現香港、澳門更好發展，為強國建設、民族復興作出更大貢獻，是新時代「一國兩制」實踐的重要使命。

這為港澳工作提出了明確要求，必須搶抓機遇、銳意改革、擔當作為，更好發揮「一國兩制」制度優勢。作為香港政制的重要一環，立法會亦肩負更重大的責任，不只是監察者、批評者、評論者，更是倡議者、促成者、改革者、落實者。

超脫自身界別利益藩籬

這要求議員既要關注業界的訴求和利益，也要有全局思維，以香港整體利益為重。「不謀萬世者，不足謀一時；不謀全局者，不足謀一域」，議員必須超脫自身界別的利益藩籬，不論來自哪一個界別的議員，服務的都是一個香港，議員不能只講「小我」不講「大我」，立法會議員既要維護自身界別的利益，也要有大局觀，特別是在產業發展、土地房屋以至專業界別的利益上，需要議員以香港整體利益為重。

議員更要投入更多精力在政策研究倡議之上，不是照本宣科，人云亦云，套語連篇，必須有自身深入研究，真言灼見，發言須言之有物，為行政機關提供具建設性、可行的建議。在政策出台後，議員能夠全心全力協助政策的宣傳和落地。行政立法雖屬不同機構，但在施政上卻是一個整體，這就是對議員無縫配合的要求。

監察制衡不是不重要，而是向已有之不必強調，現在更重要的是如何做到無縫配合，同心同德，共同提升管治效能及發展動力。有志參選者對此應有充分的認識和準備，未來對立法會議員的要求只會愈來愈高。

資深評論員

為良政善治更好發揮作用

在立法會的配合下，特區政府得以積極有為地推行各種經濟發展和民生政策、推進香港與內地的經貿與科技合作和推展香港與國家在發展戰略上的合作，並擺脫過去那套已經不合時宜的「小政府、大市場」的治理思想的羈絆。「行政主導」原則在良好的行政立法關係中也得以基本上

構中驅逐出去，讓愛國力量得以全面掌控立法會，從而讓「愛國者治港」原則得以全面落實。無論從理論角度或者實際角度看，行政立法的良性互動的前提是「愛國者治港」、愛國力量和衷共濟，而行政機關和立法機關則各自依照基本法所賦予的權力和職能進行分工合作，互相促進，提升香港的治理水平和效能，為香港的發展奠定有利和牢固的基礎。

2021年，體現了「愛國者治港」的新一屆立法會產生，基本法對行政立法關係的立法原意得以在基本上實現。過去四年，行政立法關係出現根本性的改變。行政立法相互信任、彼此尊重、通力合作。立法會的運作暢順，工作效率大幅提高，連帶政府也可以較有效施政。根據立法會主席梁君彥的介紹，今屆立法會通過的政府法案共124條和議員法案共6條，將合共多達130條，較上屆多出超過60%，更成功為延攔20多年的基本法第23條完成本地立法。

把現有的商廈改裝為學生宿舍，並將計劃擴展至拆卸原有商廈後重建的全新學生宿舍。但隨着非本地學生持續增加，上述計劃也未必能應付大量增加的宿位需求，因甲級及乙級商廈的業主未必願意將其物業改為宿舍，而改裝或重建商廈也涉及巨大投資，因此政府還需思考更多渠道，加快學生宿舍等教育基建的建設。

最便捷的方法是將「城中學舍計劃」擴展至符合條件的新式工廈，為學生宿舍加入更多選擇。新式工廈通常具備基本結構設施，如獨立洗手間、穩定的電力系統及消防基礎設施等，適合改建成多間宿舍房間，並可配置公共設施如洗衣房、休閒區等。而工廈改裝為宿舍後亦可為周邊社區注入活力，創造多贏局面。政策亦有助激活目前疲弱的市道。

有見及此，政府可研究將新式工廈（例如十年以內落成的工廈）納入「城中學舍計劃」的可行性，與專上院校合作，優先選址靠近學校的工廈作為試點，容許其整棟改裝或重建，方便學生就近住宿及上學。除制定具體指引之外，亦可考慮提供稅務優惠或補貼，鼓勵業主自行申請改裝，增加誘因。

在港高昂的居住成本下，學生宿舍是吸引非本地生來港升學的重要因素，政府在提升香港作為國際教育樞紐的吸引力上，需要軟硬兼施，讓來港留學的人才能夠住得安心，才能留得長久。

公共事務顧問

增加學生宿舍 廣納各方人才

港事港心

高凌翔

政府銳意推廣「留學香港」品牌，積極發展香港成為國際專上教育樞紐與國際高端人才集聚高地。在新一份施政報告中，進一步放寬自資收生人數限制，同時將「城中學舍計劃」擴展至涵蓋新建的學生宿舍，緩解學生宿位不足的燃眉之急。但隨着未來學生人數增加，宿位配套仍捉襟見肘，為長遠計，政府還應繼續放寬「城中學舍計劃」，將新式工廈一併納入計劃範圍，善用現有資源解決困境。

根據高力早前發布的報告，本地教育資源與基礎建設存在差距及政策限制，2024/25學年，非本地學生人數約有9.2萬名，但目前本港宿位只有約4.8萬個，供需差距持續失衡。研究亦預計到2028年，本地及非本地學生的總住宿需求將達到約17.2萬個床位，屆時學生宿位短缺將達12萬個。

再加上施政報告提出放寬自資收生限制，由2026/27學年起，每所資助專上院校的非本地生自費就學人數上限，由相當於本地學額數目的40%增至50%；資助研究院研究課程的超額收生自資學額上限，亦由100%增至120%，更有消息指政府不排除日後會繼續調高上限。可想而知，學生人數進一步增加將對宿位容量帶來更大挑戰。

為增加宿位，政府已推出「城中學舍計劃」，從多方面拆牆鬆綁，鼓勵市場以自資和私營方式

不應以舊思維看新選舉 建構無縫配合的行政立法關係

銳評

方靖之

特區政府舉辦「行政立法同心治港創未來」研討會，討論新時代下行政立法無縫配合，提升管治效能。行政長官李家超致辭時表示，上任後一直積極推動行政立法關係，透過設立前廳交流會等措施，成功建立具建設性的工作關係，又指完善後的立法會，議政質量及效率均有提升，本屆會期內審議通過的法案數量，較上屆同期大幅增加六成。他並期望在「行政主導」和「愛國者治港」原則下，行政立法團結做事，共建香港。

同心同德以香港利益為重

行政立法關係，是香港政制的重要一環，關係到「行政主導」能否彰顯，也直接影響香港的良好善治。如果說完善選舉制度後產生的第一屆立法會，其中一個亮點是成功建構良性的行政立法關係，顯著提升政府的施政效率，然則完善後的第二屆立法會，行政立法關係上不單「重在配合」，更要做到無縫配合。所謂無縫配合，是指行政立法機關同心同德，緊密順暢合作，沒有任何間隙阻礙，既要繼續履行立法會監察、制衡的作用，更加要發揮配合、推動、落實、落地的責任。立法會既是施政的監察者，更是推動者，立法會議員既要對自身的選民負責，更要對香港整體利益負責，以香港整體利益為重。

無縫配合對於立法會議員的大局觀、議政水平、團結各界、政策推動落地等能力，都提出了更高的要求。討論今次換屆立法會選舉，不能用過往立法會換屆的思維對待，不應只着眼於年齡以至所謂敢不敢言的問題，而是要看參選人是否符合新時代立法會議員的標準，是否符合香港新發展階段的需要，這才是觀察和評論新一屆立法會的重中之重。

在基本法的框架下，行政與立法機關有不同的產生辦法和職能，兩者之間既互相制衡更

重視互相配合，這可以見於基本法條文。基本法第73條規定了立法會的職權：根據本法規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律；根據政府的提案，審核、通過財政預算；批准稅收和公共開支；聽取行政長官的施政報告並進行辯論；對政府的工作提出質詢；就任何有關公共利益問題進行辯論；及接受香港居民申訴並作出處理等。這些職權都是配合行政機關而履行，清晰展現立法會的角色和職能。

基本法第64條亦規定，特區政府必須遵守法律，對立法會負責：執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢；徵稅和公共開支須經立法會批准。特區政府提出的法案和財政預算案須由立法會經審議後通過方能予以實施。行政及立法機關各司其職，構成香港特色的行政立法關係：互相配合、互相制衡，重在配合。

立法會的憲制角色，就是支持、監察、配合特區政府依法施政，而不是阻撓、對抗、干擾政府施政。但回歸以來，立法會長期出現的政治傾軋內耗，以至「拉布」癱瘓，正是對基本法初心的背離，也對香港的發展造成很大損害。這一屆立法會最重要的工作，就是成功撥亂反正，重新建構良性的行政立法關係，立法會與政府「有商有量」，既監察亦配合，大幅提升了政府的施政效率，做成了很多過去很難推動的經濟民生工作，但同時立法會又不是「橡皮圖章」，例如在《維護國家安全條例》的立法上，立法會共花了50小時逐條審議182條條文，提出了近2000條問題，最終草案在182條之中修改了91條，修改力度之大充分體現了立法會的監察表現。

隨着香港進入重要的發展階段，行政立法不能滿足於良性互動的階段，更需要互相支持，無縫配合，為良政善治提供更有力的支持。習近平主席在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮的重要講

保持信心和定力 踏實做好自己的事

議論風生

葉建明

決定一個地方營商環境好壞靠的是真金白銀的投入，香港不斷迎來重點企業落戶生根，不僅是「搶企業」政策的成效，更凸顯了香港作為「超級聯繫人」和「超級增值人」的天然吸引力。事實證明，無論外部環境多麼嚴峻複雜，只要踏踏實實做好自己的事，香港的發展前景就會越來越好，由治及興的目標定能順利實現。

引進重點企業辦公室早前舉行重點企業夥伴簽約儀式，公布第五批重點企業名單，涵蓋18家海內外公司。至此，兩年多來已有100多家高潛力重點企業先後落戶香港或擴展業務。據統計，這些重點企業預計為香港帶來約600億港元投資，並創造約22000個就業職位，帶動眾多外延產業發展，為香港經濟注入新的強勁動力。

這是特區政府銳意進取、主動作為的最好註腳。本屆特區政府就職後就將「搶企業」作為增強香港經濟發展動能的重要舉措之一，一個「搶」字，強烈體現了時不我待的緊迫意識。引進重點企業辦公室成立以來，特區政府上下一心，將招商引資作為施政重點，無論施政報告中的機制設計，還是外訪行程中的「併船出海」，以及各種資金和政策上的傾斜，一改之前相對被動的姿態，主動積極向世界充分講述和呈現香港的優勢，擁抱和歡迎海內外投資興業，真正結合了有為政府和高效市場。可以期待，未來香港的營商環境必將更加優質，特區政府促進投資的政策工具包也必將更為豐富。

引進企業的質素和構成則清晰展現了香港經濟轉型的方向。第五批18家重點企業中包括3家全球領軍醫藥企業，以及人工智能大型語言模型、自動駕駛技術、微電子、跨境金融服務等行業的領軍者，尤其

是三大國際藥企在專業領域各具優長。連同前年引入的阿斯利康在內，全球十大藥廠已有四家落戶香港，這進一步增強了香港在全球創新藥物開發和臨床實驗領域的地位，有助於成為全球醫療產業的重要樞紐。

從更高的維度來看，先進製造與新能源科技、人工智能與數據科學、金融科技等招商引資所聚焦的產業範疇，最終都服務於香港經濟轉型升級的需要。當前香港正面臨產業新舊動能轉換的關鍵時期，「創科+金融」的雙輪驅動格局正在穩步形成，在世界新一輪產業革命的大潮中，香港亟需改變舊有的發展模式和理念，積極提升新質生產力，實現經濟社會的高質量發展。至今引進的102家重點企業大多聚焦新興產業領域，且具有很高的多元化程度，除了帶來投資和就業機會外，還為香港帶來了更多的創新理念和先進技術，進一步培育香港經濟的嶄新動能，將在加速新型工業化發展的同時有效增強香港核心競爭力。

海內外重點企業「用腳投票」。進一步凸顯了百年未有變局加速演進中，「一國兩制」香港實踐正顯示前所未有的韌性和優勢。在地緣政治局勢持續動盪的時刻，不確定性成為企業發展最大的憂慮。而「一國兩制」賦予香港「背靠祖國、聯通世界」的優勢，則成為最大的確定性所在。截至2025年3月底，香港有超過147萬間註冊本地公司，新註冊成立的本地及非本地公司均比去年度增加29%。此次簽約的新一批重點企業中有四成來自海外，較過去明顯增長，有企業負責人直接點出了原因——要發展中國市場，香港無疑是最佳選擇。

事實的確如此，「一國兩制」下香港所擁有的確切性、法律各方面優勢充分彰顯其吸引力，「內聯外通」的獨特優勢加上傳統和新興中心定位都是海內外企業選擇香港的重要原因。儘管美西方反華勢力不斷炮製攻擊抹黑香港營商環境的謠言，但都在一項項簽約和一樁樁投資中不攻自破。

未來，香港要面對嚴峻的國際經濟和政治形勢和香港內部各種嚴重的經濟和民生問題的挑戰，行政機關和立法機關在「既互相制衡、又互相配合、而又以配合為主」上將要展示新的作為和新的風貌。

2023年12月22日，中央港澳工作辦公室、國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍對新時期香港的行政立法關係更作出明確指示：「立法會議員是管治團隊的重要組成部分，不是「局外人」，應認清新形勢新任務新要求，加強自我管理、自我監督、自我完善，積極擔當作為，深入聽取市民意見，與特別行政區政府良性互動，不斷提高參政議政水平，為香港良政善治更好發揮作用。」

我期待今年年底新一屆立法會產生後，香港的行政立法關係、香港的有效管治和香港未來發展會在過去四年行政立法良性互動的基礎上踏上新台階，尤其在通過參與「十五五」規劃對接國家發展戰略、以北部都會區建設為抓手融入國家發展大局、以經濟發展為基礎推動民生的改善以及聯手應對複雜嚴峻的國際形勢等事務之上。

（本文為作者在特區政府舉辦的「行政立法同心治港創未來」研討會上的發言）

香港中文大學社會學榮休講座教授、全國港澳研究會顧問