

強化行政主導優勢 完善良政善治體系

觀香港

中央港澳工作辦公室、國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍昨天在全國港澳研究會專題研討會上的致辭，權威解讀習近平主席的重要講話精神，全面系統地闡述了「堅持和完善行政主導」對於確保「一國兩制」行穩致遠、促進特區良政善治的根本性、戰略性意義。夏主任不僅深刻總結了行政主導體制的憲制根基與顯著優勢，更就如何在新時代背景下將其堅持好、完善好，提出了清晰而具體的要求，體現了中央對港澳長遠發展和市民福祉的殷切期望與堅定支持。本人對此深表贊同，並且基於自身觀察與實踐，就落實相關精神、發揮工商界積極作用，分享幾點看法：

一、支持強化政府經濟治理效能，共建更具前瞻性與確定性的營商環境

我們完全同意夏主任提出的行政長官及特區政府應強化「當家人」和「第一責任人」意識。期待並相信在行政主導下，特區政府的戰略引領與市場服務角色將得到進一步強化。

我們支持政府主導推動規管革新與效率提升，樂見特區政府主動檢視並優化營商環境，特別是在金融科技、創新產業、綠色轉型等關鍵領域，簡化程序、善用科技進行「智慧監管」。工商界願意積極配合，提供行業見解，協助政府制定更貼合國際慣例與市場實際的政策措施，共同提升香港的整體競爭力。

工商界高度重視夏主任指出的行政主導「政策穩定」優勢。我們期待特區政府

的重大經濟政策能兼顧延續性與靈活性，在制定過程中加強前瞻性研究與透明度，為企業的中長期投資與人才規劃提供更清晰穩定的預期。

二、主動融入國家發展大局，在行政主導下共拓增長新動能

「背靠祖國、聯通世界」是香港的獨特優勢。行政主導體制有助於凝聚共識，更高效地對接國家戰略。為配合政府對接國家規劃：我擔任會長或者主席的香港中華總商會、粵港澳大灣區企業家聯盟、世界華商聯合促進會，以及深圳市前海香港商會等工商界同仁，將積極響應政府號召，主動研究並對接「十五五」規劃及國家重大戰略，在金融、專業服務、科技創新、文化交流等領域尋找精準切入點。我們願意在政府搭建的平台上，與內地各界深化

合作，共同將國家機遇轉化為香港的具體發展成果。

同時，我們也將更加努力協助鞏固提升香港「超級聯繫人」功能，支持特區政府強化與大灣區其他城市、「一帶一路」共建國家的機制化合作。支持中央政府和特區政府為香港爭取加入更多國際機構的努力，協助推動標準對接、資格互認及跨境商業糾紛解決等務實合作，在政府主導下共同破解市場融合的瓶頸。

三、助力構建行政立法良性互動，聚焦發展改善民生

夏主任關於行政、立法、司法機關應各司其職、良性互動、形成治理合力的論述，非常及時。我們工商界期待新一屆立法會能倡導出務實高效、以發展為要的議會文化。

同時，我們支持李家超行政長官所提出「以結果為目標」的施政理念。工商界樂於就相關經濟民生政策，向立法會提供客觀、專業的分析與數據參考。我們也願意推舉更多的工商界有識之士，參與由政府或立法會牽頭的各類政策諮詢與討論，就重大經濟民生決策的可行性及影響提供業界意見，助力政策設計更完善、更易落地，實現夏主任所期望的「使政府提出的政策舉措更具操作性」。

最後，工商界要當好「一國兩制」成功實踐的宣講者，憑藉廣泛的國際聯繫，以親身經歷和成功案例，客觀講述在行政主導保障下香港法治健全、市場自由、機遇無限的現實故事，共同維護香港的良好國際形象。

全國政協常委、全國港澳研究會副會長

促進特區良政善治 關鍵在堅持和完善行政主導

議事論事

1月26日上午，全國港澳研究會在北京舉行「堅持和完善行政主導 促進特別行政區良政善治」專題研討會，中央港澳工作辦公室、國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍出席研討會並致辭。夏寶龍主任圍繞特區行政主導體制的制度根源、強大生命力和優越性及堅持和完善行政主導的路徑方法等作了系統深入闡述，對於港澳社會進一步全面準確理解把握習近平主席重要論述精神和深入學習貫徹中共二十屆四中全會精神，堅定不移貫徹「一國兩制」方針、提升依法治理效能、更好融入和服務國家發展大局，具有重要理論和實踐意義。

夏寶龍表示，習近平主席在聽取香港、澳門特別行政區行政長官述職時，對香港、澳門特別行政區政府都提出「堅持和完善行政主導」的明確要求。習近平主席的重要講話從全局和戰略高度，重申中央堅定不移貫徹「一國兩制」方針的原則立場，飽含着對港澳同胞的深情關懷、對港澳發展的堅定支持、對特別行政區良政善治的殷切期望，為特別行政區落實行政主導、提高治理效能、推動高質量發展指明方向，具有很強的現實針對性和深遠的歷史意義。

堅持和完善行政主導、提升港澳依法治理效能，是習近平主席和中央對港澳特區的一貫要求。2017年7月1日，習近平主席視察香港時指出，特別行政區政府管治團隊是一個整體，關鍵是要落實和進一步完善以行政長官為核心的行政主導體制，處理好行政、立法關係，真正做到議而有決、決而有行，確保政府依法施政的順暢、

高效；要自覺維護管治團隊的團結，堅決維護行政長官的權威，在工作上相互支持、相互配合、相互補台，共同維護政府整體的威信和聲譽。2022年7月1日，習近平主席在香港又強調，特別行政區要堅持實行行政主導體制，行政、立法、司法機關依照基本法和相關法律履行職責，行政機關和立法機關既互相制衡又互相配合，司法機關依法獨立行使審判權。

2022年10月，二十大報告也指出，要堅持行政主導，支持行政長官和特別行政區政府依法施政，提升全面治理能力和管治水平。2025年10月，二十屆四中全會繼續重申，要堅定不移貫徹「一國兩制」、「港人治港」、「澳人治澳」、高度自治方針，落實「愛國者治港」、「愛國者治澳」原則，提升港澳依法治理效能，促進港澳經濟社會發展。

三個「必然要求」正本清源

夏寶龍主任在研討會上所指出的關於行政主導制度根源的「三個必然要求」和對堅持和完善行政主導的三大主體的不同要求，就是對上述習近平主席系列重要論述的深刻系統準確解讀，對於港澳社會正確貫徹執行行政主導原則起到了正本清源、糾正糾偏的重要作用。

堅持和完善行政主導、提升港澳依法治理效能，對於香港做好與國家「十五五」規劃對接和勇擔新時代「一國兩制」重要使命具有重要戰略意義。2024年12月20日，習近平主席在澳門指出，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。

二十屆四中全會也強調，「十五五」時期是基本實現社會主義現代化夯實基礎、全面發力的關鍵時期，要鞏固拓展優勢、破除瓶頸制約、補強短板弱項，在激烈國際競爭中贏得戰略主動，推動事關中國式現代化全局的戰略任務取得重大突破，為基本實現社會主義現代化奠定更加堅實的基礎。

2026年是國家「十五五」規劃開局之年，也是香港在「一國兩制」實踐新階段為強國建設、民族復興作出更大貢獻的關鍵之年，這就要求行政長官和特區政府要把行政主導落實到特別行政區治理的方方面面，努力建設一個高效有為的政府。正如夏寶龍主任在研討會上所指出的，政府各部門要在行政長官領導下，主動加強對特別行政區發展的頂層設計和戰略謀劃，做好與「十五五」規劃對接，增強港澳未來發展的前瞻性、主動性。要主動識變應變求變，革新管治理念，改進管治方式，善用基本法賦予的權力推進改革，破除利益固化藩籬，破解港澳發展的深層次矛盾和問題。只有這樣，才能實現香港更好發展，為強國建設、民族復興作出更大貢獻。

總之，夏寶龍主任研討會上的致辭主題重大、內涵豐富，對於香港社會更好貫徹落實二十屆四中全會精神、做好與國家「十五五」規劃對接工作，特別是堅持和完善行政主導、促進香港特區良政善治具有重要指導作用，需要香港各界持續深入學習領會。

暨南大學鑄牢中華民族共同體意識研究基地研究員

各界立足自身崗位 積極支持特區政府依法施政



胡劍江

全國港澳研究會在北京舉行「堅持和完善行政主導 促進特別行政區良政善治」專題研討會，中央港澳工作辦公室、國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍在致辭中，深刻闡明了行政主導體制的法理根基、實踐價值與完善路徑，並對香港社會各界提出了明確期望與要求。這對於進一步推動香港「一國兩制」實踐行穩致遠，具有重要意義。

去年12月，習近平主席聽取行政長官述職時，提出了「堅持和完善行政主導」的明確要求。行政主導不但是基本法設計特區政治體制的重要原則，作為全面準確貫徹「一國兩制」方針的制度保障，更為重要的，是行政主導從港澳實際出發，是實現特區高效治理的必然要求。透過實行行政主導，行政長官和特區政府的主導作用得到充分發揮，有利於提升政權機關的功能和效率，有利於團結方方面面的力量，靈活應對各種風險挑戰，維護港澳繁榮穩定。

行政主導具有強大生命力

回顧回歸以來的歷史，行政主導體制在香港的成功實踐，展現出強大生命力和優越性，並發揮出五大顯著優勢，為港澳發展保駕護航：一是強化統籌、執行有力，堅定維護了國家主權、安全、發展利益；二是搶抓機遇、靈活應變，有效促進了香港經濟繁榮發展，鞏固了國際金融、貿易等中心地位；三是集中資源辦大事、兼顧各方面利益，切實改善了社會民生福祉，破解了諸多民生難題；四是守正創新、政策穩定，持續提高了香港的國際競爭力和影響力；五是快速響應、處置高效，成功應對化解了金融危機、黑暴動亂等各類風險挑戰。

過去一段時間，有人刻意歪曲行政主導，並以所謂的「三權分立」作對抗，這直接導致香港亂象不斷。自香港國安法實施後，全面落實「愛國者治港」原則，行政主導效能得以充分釋放，立法行政重啟良性互動，社會重回安定有序，特區政府得以聚焦經濟謀發展，銳意

進取展現新擔當、新作為。這一切充分證明，行政主導為香港築牢了良政善治的堅實底座，是「一國兩制」實踐行穩致遠的重要保障。

當前，「一國兩制」實踐進入新階段，為堅持和完善行政主導打下了堅實的社會政治基礎。行政、立法、司法機關要各司其職、各負其責、協作配合，形成強大治理合力，這是行政主導體制的要義所在。就如夏寶龍主任所言：「行政、立法和司法機關的職權雖有分工，但根本目的是一樣的，就是在行政主導下為了治理好特別行政區，為了廣大市民的根本福祉和港澳的整體利益，要同唱一台戲，要多補台，不能拆台。」

各司其職形成強大合力

尤其香港各界對新一屆立法會前所未有的高度期望，市民密切關注着議員是不是有力支持特區政府依法施政，有沒有為港澳經濟發展、民生改善提出好的建議，敢不敢同外部勢力和反中亂港分子進行堅決鬥爭。夏寶龍主任在致辭中對議員提出了「五點要求」：一要厚植家國情懷；二要敢於擔當作為；三要熱心服務市民；四要勤勉參政議政；五要樹立良好形象。

這不僅是中央對立法會議員的要求，也是香港社會對新一屆立法會的期盼。立法會必須做到支持政府不缺位、監督政府不越位，形成擔當有為、高效務實的新風尚，才能最大程度發揮行政主導優勢，帶領香港在新時代中越走越遠。今年是「十五五」開局之年，「中國號」巨輪正向着中國式現代化的壯闊前景奮勇前進，香港必須加強頂層設計和戰略謀劃，做好與國家「十五五」規劃對接。行政長官和特區政府要把行政主導落實到特別行政區治理的方方面面，努力建設一個高效有為的政府。立法會亦要與行政機關建立更緊密、更具建設性的良性互動關係，不斷提高政府決策的民主性、科學性、順暢有效性，才能令特區治理效能全面而不斷地提升。

港區全國政協委員、香港經濟民生聯盟監事委員會副主席

「行政主導」的政治體制是怎樣確立的

溯源流

據香港基本法起草委員會委員、政治體制小組負責人、北京大學蕭蔚雲教授回憶，在《香港基本法》起草期間，政治體制小組內部討論時，對香港的政治體制共提出了三種意見，一是主張實行英國的「議會內閣制」；二是主張實行美國的「三權分立制」；三是實行內地的人民代表大會制度。這三種意見都被多數草案否定。因為1997年之前香港並沒有實行「議會內閣制」，1997年之後也沒有實行這種制度所需的西方政黨政治等條件，香港不是一個國家，實行「議會內閣制」是不適宜的；香港作為一個特別行政區如果實行美國的「三權分立制」，就很難避免在一些問題上形成行政立法之間的僵局，各執其詞，難以解決，在一個不大的城市實行這一制度是不可行的。此外，香港是中國的一個地方行政區，而非主權國家，如果香港實行「三權分立」，中央的管治權如何體現呢？香港的司法體制、檢察機構與內地不同，法律體系也不同，如果實行人民代表大會制度，這些矛盾也很難解決。

蕭蔚雲教授還回憶，在行政與立法關

係上，當時基本法起草委員會政治體制小組的極少數人主張以立法為主導，以加強立法機關對行政機關的監督。而大多數人認為行政與立法應相互制約、互相配合，行政機關對立法機關負責，與香港現在的行政機關對立法機關負責的情況相類似，這也是中英談判時雙方對「負責」一詞的理解，這當然不是以立法為主導，而是大體上保持現在的以行政為主導的作用。（蕭蔚雲：《論香港基本法》，第220頁）

不能照搬西方模式

另據一些當年記者對香港基本法起草委員會委員的採訪可知，草委會政治體制小組一成立，首先討論的就是行政、立法和司法三者的關係。「三權分立制」應用到香港特區，面臨一個問題：香港不是一個國家，只是一個地方政權，除了三權之外，還有一個中央的權力，這就決定了香港的政制只能以「三權分立」為參考而無法照搬。經過一段時間的討論後，草委會政制專題小組達成了幾點共識：第一，香港政制要有助於發展資本主義制度，有利於保持香港的繁榮穩定；第二，中國收回香港的主權不是為了對香港實行革命性的改造，而是要保持原有政治體制的優點；

第三，要兼顧社會各階層利益，逐步發展適合香港情況的民主參與。（香港文匯出版社編：《基本法的誕生》，第32頁）

鄧小平先生是「一國兩制」的總設計師，是起草《基本法》的總舵手。他在《基本法》起草期間，兩次強調香港特區的政治體制不能照搬西方國家的模式。第一次是1987年4月16日會見基本法起草委員會委員時講道：「還想講點基本法的起草問題。過去我曾經講過，基本法不宜太細。香港制度也不能完全西化，不能照搬西方的一套。香港現在就不應實行英國的制度、美國的制度，這樣也過了一個半世紀。現在如果照搬，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。對這個問題，請大家坐在一塊深思熟慮地想一下。」（《鄧小平文選》，第三卷，第220頁）

第二次是1988年6月3日在會見「九十年代的中國與世界」國際會議全體與會者時說道：「香港的穩定，除了經濟的發展以外，還要有個穩定的政治制度。我說過，現在香港的政治制度就不是實行英國的制度、美國的制度，今後也不能照搬西方的那一套。如果硬要照搬，造成動亂，那是很不利的。這是個非常實際的嚴重問

題。」（同上註，第267頁）

按照鄧小平先生的這一指導思想，《香港基本法》沒有照搬任何一個國家的政治體制模式，而是設計出了行政主導的香港政治體制。

世界立法史上的創舉

什麼是行政主導的政治體制？蕭蔚雲教授在其所著《論香港基本法》一書中指出，所謂行政主導，就是在行政與立法的關係中，行政長官的法律地位比立法機關的法律地位要高一些，行政長官的職權廣泛而大一些，行政長官在香港特別行政區政治生活中起主要作用。（蕭蔚雲：《論香港基本法》，第829頁）他在《關於香港特別行政區基本法的幾個問題》一文中指出，《基本法》貫徹「行政主導」。為什麼要體現「行政主導」？因為它對經濟的發展、行政效率的提高有好處，對香港有好處，所以草委會接受了「行政主導」的思想，既不採用內地的人民代表大會制度，也不採用英、美的「議會制」或「三權分立制」。我們採用「一國兩制」下新的「行政主導」，是別的國家沒有的。《基本法》貫徹「行政主導」的例證主要有：一是規定了行政長官既是特區的首長，又

是特區政府的首長，這就不同於「三權分立制」；二是限制議員的提案權。立法會議員不得提出只有行政長官才有權提出的涉及公共開支或政治體制或政府運作方面的法律草案，凡涉及政府政策方面的法律草案，議員在提出前必須得到行政長官的書面同意。（蕭蔚雲：《關於香港特別行政區基本法的幾個問題》，《法學雜誌》，2005年第2期）

除了蕭蔚雲教授上面所作的闡釋之外，我還想補充三條：一是政府提出的議案須優先列入立法會的會議議程（《基本法》第72條第2款）；二是政府提出的法案如獲出席會議的全體議員的過半票數即為通過，而議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案則須功能團體議員和地區直選議員分組點票各過半數通過（《基本法》附件二）。三是行政長官可以有兩次拒絕簽署立法會法案的權力，而每屆立法會對政府提出的財政預算案和其他重要法案只能有一次拒絕通過的權力（《基本法》第52條第2、3款）。

行政主導的香港特區政治體制，在世界立法史上是一個很有價值的創造。而如何堅持和完善好這一制度，則是一項更有意義的探索。

河南大學法學院教授