

# 行政主導的法律基礎與理論依據

**觀香港**  
凌友詩

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「堅持和完善行政主導 促進特別行政區良政善治」專題研討會的致辭，言簡意賅，語重心長。致辭有四個值得我們認真思考之處。

## 源自國家憲法和全國人大

第一，致辭裏提到，特別行政區「行政主導」的法源來自憲法。為什麼這麼說呢？因為國家現在非常重視依法治國，任何制度和政府行為都要有法律依據。行政主導是港澳的核心政治體制，而港澳的政治體制是由基本法規定的；基本法又是根據憲法第31條由全國人民代表大會制定的。全國人民代表大會創制權，它創設國家機關並賦予職權。因此，行政主導決非憑空出現，也不是某一學者的學術觀點，它來自憲法和全國人民代表大會。全國人大法律委員會前主任委員喬曉陽先生補充說：

「美國的政治體制是總統制，英國是議會制，法國是半總統制，香港的政治體制可以描述為行政主導制。」行政主導制是中華人民共和國的一個創舉，符合中國人的文化、社會與政制。我們走自己的道路，有自己的理論和自信。

第二，夏主任的致辭，解釋了何以港澳的行政長官具主導地位。一是行政長官不僅向港澳特區負責，還向中央負責。二是，行政長官之於行政、立法、司法機關，他有許多凌駕性權力。我們如何理解行政權的凌駕性？這包括：行政長官可以頒布行政命令及會同行政會議制定臨時條例，可以解散立法會。同時，基本法規定，涉政治體制、財政開支和政府政策的法案只能由行政機關提出。港澳司法機關雖獨立審判，但當法院對基本法有關係款的解釋不符合立法原意時，行政長官可以根據基本法向國務院提出請求，由國務院提請人大釋法。1999年港人內地子女吳嘉玲居港權案，時任行政長官董建華先生向國務院提出請求，便是一個例子。人大雖不會推

翻法院的終審判決，但可使法院未來遇到同類訴訟時遵循人大的解釋。

第三，夏主任除了希望我們好好理解行政主導的深意，要大家向國際社會說明清楚以外，他還特別殷殷期盼，叮嚀立法會與特區政府配合。所謂配合，當然就是不對立。在百姓的利益、香港的利益、國家的利益之下，立法會理性制衡、監督、提供意見，同時還要一起去做事，為一個目標共同努力。他說，為了香港更能創造繁榮安定，更有效率解決民生需要和應對國際的形勢變化，香港需要行政主導，立法須配合行政。從法哲學上說，夏主任立法配合行政的期望，有一個根本的假設，就是人性是善的，政府是「必要的善」（necessary good）。而西方之所以無法理解立法配合行政，是因為他們認為人性是惡的，政府是萬不得已才設置的，是「必要的惡」（necessary evil）。因此西方人想盡辦法拖住政府的後腿，唯恐它坐大。這種假定人性本惡，事事皆惡的政治體制，到今天已經墮落到無法運轉的地步。我們

中國人的文明體系不這樣，我們的文化是自勉向上、互相信任。人民深信政府要有能，才可有為；政府有為，人民才有幸福。因此立法機關配合行政機關，是為了追求人民最大的幸福。

## 「互相制衡」非西方對立政治

第四，喬曉陽先生引用香港基本法起草委員會主任委員姬鵬飛對基本法的說明，說立法機關對行政機關是「既互相制衡又互相配合」。這點或許較難理解。既然是監督及制衡，又何來配合呢？如果立法會要配合特區政府，那還算是制衡嗎？這一點，大家不能用西方那種對立政治來理解制衡。制衡的真正意義，是不讓一個權力漫無邊際地擴張，要在法律、在理性的運用下，對一種權力給予約束和審視，最終的目的仍是向前進。基本法規定，政府的財政預算必須由立法會通過；政府提出的法律草案，必須立法會半數贊成方能通過，立法會議員可以向政府提出質詢。這就是立法機關對行政機關的制衡和監督。可是，

制衡不等於對立。像西方那一種分屬兩個陣營，非要鬥個你死我活，甚至長期不通過財政預算，不顧人民利益、國家利益，這是對立，是鬥爭，不是制衡。正如那時戴耀廷及違法「初選」所叫喊的，利用否決財政預算推翻特區政府。這還是制衡嗎？這已經是顛覆行為了，沒有合法與理性可言了。

欣逢全國港澳研究會完成換屆，大會選出第五屆領導和理事，聘請了顧問。全國港澳研究會憲法和基本法學者，將繼續以政治和法學角度，維護憲法和基本法的權威，鞏固和完善行政主導。全國港澳研究會也有內地最好的經濟學者和區域研究學者，他們的專長涵蓋金融、航運、貿易、教育、文化、科技，地域涵蓋大灣區和「一帶一路」，他們的研究有助於特別行政區的發展。全國港澳研究會將在港澳研究上精益求精，讓我們的研究符合實際，建言更可操作。歡迎港澳特區政府和立法會參考。

港區全國人大代表、全國港澳研究會副會長

## 香港法治堅韌穩固無懼外力威脅

**論是非**  
江樂士

2017年，國際法官協會（IAJ）通過修正後的《世界法官憲章》，確認「法官的獨立性是法治社會公正正義的首要條件」，並明文規定「所有機構和當局，無論是國家層面還是國際層面，都必須尊重、保護及捍衛法官的獨立性」。

遺憾的是，司法獨立屢遭踐踏，去年12月18日發生的事件尤為惡劣：美國國務卿魯比奧宣布對國際刑事法院的兩名法官實施制裁，理由竟是他們早前駁回了以色列終止加沙戰爭罪行調查的請求，並維持對以色列總理內塔尼亞胡及前國防部長加蘭特的逮捕令。換言之，魯比奧竟動用一種本應用於懲治恐怖分子、毒販和犯罪集團的機制，來打擊那些依據《羅馬規約》（已有125個締約國簽署）履行職責的國際司法人員。這種恐嚇司法人員的行徑，無論在全球範圍還是普通法世界，均令人不齒。

對依法審判案件的司法人員施加懲罰，這是對法治的公然踐踏，而法治是文明社會的基石。此道理並非深奧之學，倘若魯比奧對刑事司法的運作稍有興趣或了解之意，美國最高法院任何一位大法官皆能為其闡明。他的所作所為，是對美國作為IAJ成員身份的莫大諷刺。令人費解的是，美國在1月7日退出66個國際組織、公約和條約時，卻並未退出IAJ。

正如由150個國家的民間社會組織組成、致力於爭取全球正義的「國際刑事法院聯盟」在1月5日所言，魯比奧的行徑「動搖了司法工作者必須能夠在不受脅迫、恐嚇或報復的前提下自由施行法律這一基本原則，對

法院獨立性構成了直接威脅」。

此外，該憲章規定「司法獨立必須載入憲法或最高法律層級」。因此，IAJ理應對香港表示讚賞，因為基本法明文規定「香港特別行政區法院獨立進行審判，不受任何干涉，司法人員履行審判職責的行為不受法律追究」。該條款保障法官免於本地干預，但卻無法遏阻外部施加威脅。

終審法院首席法官張舉能在黎智英案定罪後嚴正指出，任何針對法官的制裁威脅「不容於文明法治社會」。他在2026年法律年度開啟典禮上全面駁斥了那些藉黎智英案妄稱「香港法治已死」的西方論調，強調香港的法治堅韌、穩固不衰，並指出，威脅恐嚇行為與貪腐賄賂行為一樣破壞公義。張舉能的發言可謂正當其時。早前美國國會叫囂要制裁香港法官，而歐洲議會近日也要求制裁香港官員。然而，正如客觀觀察者所公認，香港司法管轄區在捍衛法治、維繫刑事司法公正方面表現卓越，任何制裁措施都是不義之舉。

「世界正義工程」公布的《2025年法治指數》顯示，香港對法治的恪守強於美國，且香港司法機構在基本法下再度彰顯了其運作獨立性。國際律師協會（IBA）主席維斯科在香港出席2026年法律年度開啟典禮時表示，香港擁有深厚法治傳統，這是香港法律制度的基石。他所言極是，而這主要歸功於司法機構的努力。香港司法機構以其恪盡職守、客觀公正及專業精誠，在亞太地區享有盛譽。正如法官司法誓言所要求，「以無懼、無偏、無私、無欺之精神維護法制」。每一位參與訴訟者都知道自己將獲得公平對待，若對案件結果不服，亦可行使上訴權。

黎智英被定罪後，IBA旗下「人權研究所」卻聲稱裁決損害了香港民主和法治。維斯科隨即與「人權研究所」劃清界線，他解釋指，該研究所可自由採取未必反映IBA官方立場的觀點，這點解釋頗為耐人尋味，但不難理解。該研究所的主任正是海倫娜·肯尼迪，她不僅是反華組織「香港監察」的贊助人，還曾擔任污衊中國的所謂「維吾爾法庭」之「外部顧問」。她還是「對華政策跨國議會聯盟」的聯合主席，該聯盟在歐美議會串聯，致力推動對香港施加制裁。

威脅法官等同於妨礙司法公正。那些試圖破壞香港法律制度的人需要明白，香港的法官是有風骨的专业人士，絕非任人擺布的傀儡。無論外部施壓手段何等惡劣，他們都不會屈服，縱面臨威脅也會恪盡所能踐行司法公義。雖然確實有少數海外法官因外部勢力的壓力而向香港終審法院請辭，然而絕大多數法官風骨錚然，對自己的職責所在認知清晰。

聯合國法官和律師獨立性特別報告員、美國法律學者瑪格麗特·薩特思韋特早前強調聲援法院的重要性。她說：「如果法官有責任抵制對其獨立性的攻擊，那麼所有珍視人權、正義和法治的人也都有責任這樣做。」因此，無論是律師、政治家還是市民，所有重視香港司法制度的人都應就此發聲。關心香港的國際友人也應仗義執言，竭盡所能駁斥謬論。

若心懷公義之士在香港司法制度遭受詆毀時噤聲，只會助長反華勢力的氣焰。因此，我們必須寸步不讓，隨時予以嚴正駁斥。

註：原文刊於《中國日報香港版》

律政司前刑事檢控專員

## 黎智英案的法律核心



湯家驊

2026年法律年度開啟典禮上，前所未有地、所有講者均聚焦於回應外界對特區司法制度的攻擊。大律師公會主席及律師會主席雖選擇含蓄回應，然而，終審法院首席法官與律政司司長卻毫不避諱地指出，黎智英案正是眾人心照不宣的核心議題。其實司法界如此罕見地對外界批評個別案件一致表達關切，並非事出無因。

近期因黎智英案而對特區司法機關的抨擊，其激烈程度與依據之匱乏同樣驚人。尤其令人憂慮的是，此類攻擊不僅來自西方政客與媒體，竟也來自像特區終審法院前海外非常任法官及港大前法律教授這類看似獨立、正直的人。然而，這些批評站得住腳嗎？

本質上，黎智英面對並已被定罪的两項指控是煽動罪與勾結外國勢力罪。煽動罪依據的法律是英國殖民時期頒布、現已廢除的舊法。該罪名無關對特區政府的一般性批評，而特別要求證明被告具有「引起對中央及特區政府憎恨或藐視，或對其離叛」的意圖。言論自由並非無限，這一點鮮有異議，誹謗法便是明證。普遍共識是，言論自由不應延伸至損害他人名譽的領域，更遑論鼓吹仇恨。

### 無關對政府的一般性批評

勾結外國勢力罪則截然不同。根據香港國安法，該罪被定義為請求外國或者境外機構、組織、人員實施，或與其串謀實施，對特區或中國進行「制裁、封鎖或者採取其他敵對行動」。無論如何看，也很難辯稱此行為本質上不屬背叛國家行為，因而明確地落入國際公認的國家安全範疇。有多少國家設有此類罪名並非關鍵；各國對自身安全的界定不同。有些國家可能認為國家安全足以合理化軍方面吞併他國一片土地，一些國家則可能視被外國制裁為有損國家利益。顯然，若行為損害國家利益，便有正當理由予以遏止以防國家受害，這同樣是廣泛接納的準則。

為提供參照，英國《國家安全法》中的「外國干預罪」被定義為任何涉及「外國權力條件」的非法行為，或損害財產、他人權利或名譽的行為。條文下，什麼是足夠的損害定義模糊；相較之下，香港國安法中要求制裁本國這一具體要求，從任何角度也很難被視為有異尋常的特例。

事實上，針對黎智英案的諸多批評罕有觸及「勾結外國勢力罪」的法律核心。即便是具備專業背景的前法官與學者，其言論亦似乎刻意迴避深入闡述此罪行的實質危害性與言論自由的法定邊界。更為關鍵的是，鮮有批評者直接面對本案證據的核心問題，即黎智英自己也不否認曾呼籲外國制裁中國及特區的行為事實。

### 法律重本質而非形式

前法官撰文稱有關控罪「證據薄弱」，卻迴避了法律審判的關鍵在於行為實質與意圖。任何試圖以黎智英行為「並非直接」或「只屬幕後」要求他國制裁自己國家不足以入罪的論調，去作為否定其法律後果的辯解，是漠視了法律重本質而非形式的根本原則。這類批評，不僅違背法理，亦悖於常理；其出自專業法官及學者實更令人咋舌。

由此觀之，針對特區司法機關就處理黎智英案的批評，明顯地是戴上政治有色眼鏡的言論，不值一哂。以政治有色眼鏡審視刑事案件，是對法治的侮辱；基於毫無根據的理由攻擊司法機關，則更為可鄙。當這些毫無根據的攻擊來自素受尊敬、被視為正直無私的人士時，其造成的損害無疑遠比來自已知早有偏見的媒體或政客更為嚴重。

法律年度開啟典禮上，四位發言人不約而同聚焦於捍衛法治及特區司法機關，並不令人意外。畢竟，無人捍衛的法治，便是其衰敗的開始。面對任何試圖侵蝕特區法治根基的無理行徑，必須予以有力回擊。

（原題為：當正義披上「有色眼鏡」）  
行政會議成員、資深大律師、民思政策研究所所長

## 英國能否擺脫對美的依附？

**看大勢**  
宋魯鄭

1月28日，英國首相斯塔默抵達中國，開始進行為期四天的正式訪問。國家主席習近平昨日在人民大會堂會見斯塔默，雙方同意中英要發展長期穩定的全面戰略夥伴關係。

這是英國首相時隔八年以來的第一次訪華。從中國角度講，中國領導人也已經十年沒有踏足英倫三島。

中英作為聯合國常任理事國，都是世界大國。正常來講，大國之間只要不是處於戰爭狀態，都會維持一定水平的互訪。一是大國之間利益交集多，相互需要，有不得不對話的必要性。二是大國之間的關係也會影響到它在全球地緣政治的地位和空間大小。像歐洲和俄羅斯對抗，它就不得不依靠美國，對中國的討價還價能力也隨之下降。

因此，即使大國間哪怕是發生重大利益衝突，也會很快化解。比如2008年12月法國總統薩爾科齊不顧中國強烈反對執意會見達賴，侵犯中國核心利益，導致中法關係急劇惡化。但4個月後，中法發表聯合聲明，法國方面承諾不支持任何形式的西藏獨立，雙方同意恢復高層接觸和展開

戰略性對話。一年後法國總統又對中國進行了國事訪問。自此以後，中法再未因此事發生過衝突。

但像中英兩個大國之間長達八年都沒有領導人互訪確實罕見。表面上看當然有很多客觀原因：

一是新冠疫情期間限制了出訪。二是英國政局動盪，首相更換頻繁，特別是接替約翰遜的薩拉斯任職才一個多月，根本不願不外交。隨後的蘇納克任職也才一年九個月。當然蘇納克身為印度裔，對華最為強硬，他執政期間中英沒有任何形式的對話，即使在G20會議上也未能實現會晤。三是中英有不少衝突，比如英國追隨美國對香港事務進行干預、所謂的間諜案以及英國加入美國主導的遏制中國的「奧庫斯」（AUKUS）等等。

但這並不能解釋中英之間的反常現象。根本原因還是在英國外交的特殊定位上。

二戰之後，歐洲不再是世界霸主。為了保住自己的大國地位，法國採取了獨立自主的戴高樂主義，通過在大國間發揮重要的平衡作用來實現這一戰略目標。英國則採取了和美國捆綁的戰略。客觀來講，不管英國還是法國，在國力衰退的情況下其方式雖然不同但本質上還都是一樣：依

賴外部因素來捍衛大國地位。但法國這種方式更需要和其他大國建立密切的外交關係，英國則只需要和美國保持一致就可。

所以從英國這一方面講，和其他大國的關係都是錦上添花，不是根本。英國當初加入歐盟就行動遲緩，退出歐盟反倒成了第一個。相對比的是，單邊主義的特朗普兩度出任總統，英國卻不會放棄英美同盟。

從其他大國的角度講，英國既然戰略上依附美國，在重大事務和決策上必須與美國站在一起，它就不能算是一個真正獨立的國家。其他大國和英國關係好壞更多的取決於它和美國的關係。

比如2003年法國反對美國入侵伊拉克，法美關係嚴重對立。相應的，英法關係也惡化到歷史低點。英國反覆指責法國破壞了聯合國通過授權戰爭決議的機會。法國則反駁說它被用來做錯誤政策沒有奏效的替罪羊。後來時任首相布萊爾給法國總統希拉克打電話，被外界認為：「這次沒有新意的對話的重要性僅僅在於進行對話本身。」直到伊拉克戰爭一年之後，也就是英法友好協議簽訂一百周年之際，英國女王訪問法國時還要憑藉她的特殊身份（而且是用法語）呼籲英法拋棄分歧：「我們

無法允許目前的政治緊張情勢，長期的分裂我們。」由此可見當時關係之緊張。

儘管英法都是歐盟成員國和北約成員國，雙方更是隔海峽相望的鄰國。用時任外相斯特勞的話就是：「兩個國家有一千多年水乳交融的歷史淵源。」但雙方仍然因為第三方事件對立。由此可見美國對英國外交的決定性影響。

所以2018年1月英國首相特雷莎·梅訪問中國時還聲稱要繼續中英「黃金十年」。但同年3月美國對中國發動貿易戰，並改變對中國的接觸政策，採取全面遏制之後，中英關係就一路惡化。

所以其他大國看和英國的關係也不過是錦上添花而已。關係好，當然有利無害，但關係不好也無所謂。也就是說一個大國如果遇到問題，特別是和美國出現的問題，是不能指望英國來幫忙的。因此英國一旦和其他大國發生問題，往往都沒有動力去改善。

那麼今天英國首相斯塔默為什麼要訪問中國？更何況按照外交慣例，應該是中國領導人回訪——畢竟上一次雙方高層互訪是英國首相特雷莎·梅來到北京。

我們當然可以說現在是左派的工黨執政，價值觀和右派的保守黨不同。但根本

上還是美國因素在起作用。這體現在兩個方面：

一是特朗普2.0對英國的傷害遠遠超過1.0。第一任期的關稅戰，正處於脫歐狀態的英國受影響並不大，而且歐美之間的關稅戰僅持續兩個月就迅速暫停。但在特朗普第二個任期卻對英國加徵了10%關稅。

此外，俄乌衝突爆發後，英國既是追隨美國也認為俄羅斯是對歐洲的威脅而全力支持烏克蘭。三位首相六次訪問烏克蘭。蘇納克和斯塔默都是任職後第一次出訪就選擇了烏克蘭。但特朗普再度執政後卻採取了親俄政策，這令英國難以接受。

二是中美關係經過激烈博弈後達成妥協，特別是2026年將實現雙方元首互訪。此前，中美元首沒有互訪，英國也同步。正是在這個背景下，英國首相斯塔默才能夠打破中英八年高層互訪空白。主要目的是希望對沖特朗普的衝擊以等待下一次美國大選。

當然英國畢竟是實用主義的老牌強國，有着豐富的外交經驗，既然機會已經成熟，就不在乎是否符合外交慣例。只是此行能取得多大成果，邊界還是在美國手裏。

旅法政治學者、復旦大學中國研究院研究員