

# 堅持和完善行政主導 着力提升特區治理效能



觀香港

國家主席習近平在去年12月聽取港澳兩個特別行政區行政長官述職時，對兩個特別行政區政府都提出「堅持和完善行政主導」的明確要求。圍繞學習貫徹這一講話精神，中央港澳辦主任夏寶龍在全國港澳研究會2025年學術年會的專題研討會上發表題為《堅持和完善行政主導促進特別行政區良政善治》的致辭，闡明行政主導的政治法律基礎、現實基礎以及成功實踐和巨大優越性，並對特別行政區堅持和完善行政主導提出了具體要求。這顯示堅持和完善行政主導成為當前提升特別行政區治理能力、實現良政善治的核心要務。回首過去幾年的治理歷程，中央這一部署標誌着港澳治理的重心將進一步從過去的選舉主導向當前的管治主導轉變，從重視「愛國者治港」的制度建構向重視提高治理效能、體制優勢轉變；展望未來的治理發展，這一部署標誌着中央將會圍繞推動特別行政區實現良政善治，推動特別行政區政權建設，塑造更加符合「一國兩制」方針的政治格局。

## 行政主導乃良政善治制度保障

這次召開的全國港澳研究會學術年會，從時間節點和內外環境來看，有多個值得關注之處。回首去年，在兩個特別行政區第八屆立法會先後成功選舉產生之後，立法會在港澳新的政治格局中扮演怎樣的治理角色是必須回答的重要議題。就當下而言，在「十五五」規劃開局之年，港澳如何更好融入和服務國家發展大局無疑也是一道治理的必答題。其中，北部都會區開發在在需要香港特區聚力破局。明年香港將迎來回歸祖國三十周年。三十而立，香港的政制發展及管治能力應該更趨成熟、穩健、高效。放眼海外，在特朗普最新提出的「唐羅主義」衝擊下，世界局勢波譎雲詭，香港所面對的外部挑戰也更為複雜艱巨，有效防範重大風險亦對香港治理提出更高要求。

由這一時代背景和國際格局來觀察和思考，更易領悟中央推動行政主導的現實

意義和歷史意義。此次研討會開宗明義，在理論層面系統論述行政主導，明確行政主導的政治法律和現實基礎，凸顯其在實踐中的優越性，這是對特別行政區政治體制的正本清源、糾正糾偏，是為堅持行政主導，重在凝聚社會共識。與此同時，夏寶龍主任在講話中對特區政府、立法機關和司法機關以及社會各界提出明確要求，要「同唱一台戲」，而且「心往一處想、勁往一處使」，是為完善行政主導，重在行動，重在效能。

中央對港澳特區的治理，保持著清晰的邏輯和內在的連續性，步步遞進，匯聚同向合力。在修例風波爆發後，從2020年開始，中央過去六年來的港澳治理工作可以大致分為兩個階段。第一個階段着眼於「愛國者治港」制度建構，包括頒布實施香港國安法，完善選舉制度，完善基層治理機制，全面落實「愛國者治港」原則。通過一系列的制度建構，推動香港完成由亂到治的歷史性轉折。2023年底舉行的香港區議會選舉，標誌着新選舉制度建構的初步完成。而2025年下半年港澳兩個特區舉行第八屆立法會選舉，是新選舉制度的進一步實踐和完善。第二階段則着眼於把「愛國者治港」的制度優勢轉化為實際的治理效能。堅持和完善行政主導是這個階段的重要工作。通過完善行政主導來實現良政善治，推動港澳高質量發展，讓民眾分享發展紅利，同時更好維護廣大市民的根本福祉和港澳的整體利益。

需要指出的是，兩個階段之間並沒有截然劃分的時間節點，而是相互交融、相互作用。建構制度時重視體現治理效能，而制度的具體實踐亦是制度建構的過程。制度優勢愈能彰顯，制度建構愈為完善。

從夏寶龍主任今年在全國港澳研究會專題研討會講話的標題來看，中央的目標是促進特別行政區良政善治，而行政主導是實現這一目標的制度保障。換言之，唯有通過堅持和完善行政主導才能促進良政善治，才能有效解決長期以來香港所面對的「管治困難」問題。

如何破解特區「管治困難」問題，是愛國愛港陣營特別是學界中有識之士一直

高度關注的議題，尤其重視分析導致出現「管治困難」、令行政難以主導的深層原因。

前特區政府中央政策組首席顧問劉兆佳教授在1991年發表於《廣角鏡》的一篇文章中最早提出「難以管治」命題，關注的是香港後過渡期港英政府所面對的管治困境。在離開中央政策組後出版的第一本著作《回歸十五年以來香港特區管治及新政權建設》中，劉教授提出了香港「管治困難」問題，指出政府制定和執行政策有相當難度，特別是「一些存在於社會內的嚴重問題愈形突出，並且已經造成負面影響，但政府卻難以有力處理，人們於是也就認定政府無能力應對那些問題」。劉教授剖析了香港管治困難的主要原因，指出回歸後的特區政府「受到各種新興政治和社會勢力的掣肘，特別厲害的是立法會、政黨、法院和媒體」，強調「特首和政府的權力卻實質上『流失』了一部分，而『接受』那些權力的主體是立法會、司法機構和媒體」。劉教授在書中尤為關注回歸後領導班子對政治形勢和行政機構的駕馭以及行政權力的逐步「流失」與弱化問題，並就特區新政權建設提出多項建議。在其此後陸續出版的著作中，他也持續關注這一議題。

## 有效破解「管治困難」問題

「管治困難」問題也是全國人大常委會香港基本法委員會前委員劉迺強持續思考、評論的議題。2015年10月，他從報紙專欄轉戰微信平台之後，多次談到這個議題。2016年6月，他提出「港式監督制衡」概念，連續四天抨擊香港出現「公權三重一輕的怪局」，「行政部門被立法、司法、傳媒三權打得焦頭爛額，本身無力扭轉局面」。同年底他在另一篇文章中一針見血地指出，「不是行政主導行不通，事實上自回歸以來，從未行過行政主導」。從過去近29年來的治理實踐和香港學界的分析與反思來看，香港本應堅持的「行政主導」體制之所以演變為「行政不能主導」的局面，之所以出現行政權力的「流失」，主要在於亂港勢力在立法會的擴權、行政

機關權力的壓縮以及不受監督制衡的傳媒對於行政部門的過度監督制衡等因素。需要注意的是，獨立機構分權對行政主導的負面影響，在香港社會討論並不多，卻同樣值得關注。

夏寶龍主任此次在會上提出要堅持和完善行政主導，就是要還行政主導以原貌，對過往各種擴權進行糾正糾偏，要求監督制衡不越位，從而令行政部門真正得以主導特別行政區的管治。此次講話不僅要求立法機關要與行政機關建立更緊密、更具建設性的良性互動關係，司法機關依法獨立行使審判權，維護好國家根本利益和特別行政區整體利益，而且要求各類法定組織、諮詢組織和民間智庫要充分發揮行業專業功能，要求區議會和社會團體要充分發揮「樁腳」作用。換言之，這次講話對整個政治格局中各個相關主體作了較為具體的定位，對各個主體之間的關係也作了較為清晰的界定。

夏寶龍主任在講話中不僅要求特區政府各部門「主動加強對特別行政區發展的頂層設計和戰略謀劃」，「增強港澳未來發展的前瞻性、主動性」，從戰略層面和工作機制層面推動對接國家「十五五」規劃，以融入和服務國家發展大局，而且要求「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」。這是改善行政主導的重點所在，值得港澳各界深思和重視。

堅持和完善行政主導，涉及到香港治理的方方面面，包括特區與中央關係、行政立法關係、行政司法關係、政府與愛國政團關係、政府與智庫關係等等。筆者嘗試從政權建設角度談談自己的淺見，求教於方家。

## 培養專業智庫與管治人才

按照中央對政府各部門的要求，改善行政主導的核心目標是政府能夠充分運用行政權力進行有效管治，不僅在日常管理中能夠應對、應急、應變，而且能夠作出戰略部署，既有步驟地破解深層次矛盾和問題，又能對城市的發展作出前瞻性規劃。

因此，加強政府自身建設，整體提升政府部門管治水平至為關鍵，不僅要加強對現有管治人才的培訓，提升他們的治理能力，而且迫切需要吸納不同方面的政治人才。

從改善行政主導的角度來看，培養管治人才的同時，香港亟需進一步吸納、培養管治人才。首先，香港需要一大批具備某個領域專業知識的中青年管治人才，他們需要先進入政府部門，經受歷練，以了解相關領域公共政策的制訂、落實程序，熟悉相應的政策議程，更要掌握作出相應決策的政治考量與技巧。其次，香港的高質量發展對於改善行政主導提出了更高要求，不僅需要更多熟悉經濟高質量發展的管治人才進入行政部門，從事產業規劃，經略產業布局，制定產業政策，而且需要了解國際政治、熟悉國際規則的管治人才，在新的國際格局下，推動提升香港的國際競爭力和擴大朋友圈。再次，香港要在各個專業領域、地區層面建立青年管治人才梯隊，而不僅僅是政團的選舉人才梯隊。他們或者擁有不同領域的專業知識，或者熱心基層治理事務，不僅具有較強的論述能力和平才，而且能利用其專業知識或基層網絡，有效解決相關領域的管治難題。

智庫在現代治理體系中佔據着重要的地位，有政治學者甚至視之為「第五權力」。香港從事公共政策研究的智庫，無疑也應是改善行政主導的重要力量。香港需要培養一大批中青年的智庫專家人才，不僅能夠從事特定政策範疇的研究，為政府提供具體的公共政策建議，提升政策制訂的科學性、執行的順暢有效性，而且從事中長期的戰略研究，提高香港發展的前瞻性。

堅持和改善完善行政主導，能夠具體地把落實中央全面管治權與特區高度自治權有機結合起來，充分發揮行政長官和特別行政區政府作為特區治理第一責任人的主體性和積極性，建設好資本主義的特別行政區，推動特別行政區的高質量發展，讓特別行政區居民得以分享國家和特別行政區發展的紅利。

全國港澳研究會副會長、香港正思研究院院長

# 捍衛契約精神 維護法治公信



議事廳

近日，巴拿馬最高法院罔顧事實與國際商業準則，單方面裁定某香港企業旗下巴拿馬港口公司的特許經營合同「違憲」，此舉在國際社會掀起軒然大波。相關企業已啟動國際仲裁程序，捍衛近30年合法經營的成果。中央與香港特區政府亦迅速作出嚴正表態，全力支持企業依法維權。這一事件，不僅是一場關乎企業合法權益的法律較量，更是對全球投資規則與契約精神的壓力測試。

縱觀事件始末，巴方的裁決全然自打嘴巴。1997年，相關企業旗下子公司通過國際公開招標，獲得巴拿馬運河兩端主要港口的特許經營權，並獲續約至2047年。近30年來，其累計投資逾18億美元，為

當地創造數千就業崗位，是巴拿馬經濟發展的重要貢獻者。在毫無違約事實、法律條文未變的情況下，巴拿馬最高法院突然以合同條款「過度偏袒」企業為由裁定違憲，這種「過橋抽板」的蠻橫操作，完全背離了司法應有的公正性，是對國際商業社會根基——契約精神的公然踐踏。

## 反擊「強權即公理」的歪風

更為國際社會所警惕的是，這一裁決背後充滿濃重的地緣政治操弄色彩。自美國總統特朗普揚言「奪回運河」，蓄意持續施壓，外部霸權對巴拿馬的脅迫昭然若揭。裁決出爐後，美方政客立即表示「感到鼓舞」，而巴拿馬政府則迅速指定丹麥企業接管港口。這一系列動作充分暴露，所謂的「司法獨立」裁決，不過是屈從於

霸權的政治算計，是「法律武器化」的典型表現。巴拿馬為短期地緣利益而犧牲國家信譽，終將自食苦果，向全球投資者亮起投資環境高危的紅燈。

面對不公，相關企業果斷依據合同啟動國際仲裁，這是企業在國際規則框架內維護自身權利的正當、合法之舉。這一行動不僅是為了追索巨額商業損失，更是對「強權即公理」歪風的有力反擊。在依法維權的背後，還有祖國強而有力的支持。中國外交部、國務院港澳事務辦公室及香港特區政府均已發表嚴正聲明，譴責巴方「罔顧事實、背信棄義」，明確指出中國有足夠的實力維護國際經貿秩序的公平公正，並警告巴方若一意孤行，必將付出沉重代價。這種從中央到地方的高度一致、立場鮮明的支持，給予了香港企業前所未有的底氣與信心。

香港的法治，是經得起時間檢驗的真正「金字招牌」。一個社會安定、法治彰明的地方，恰恰是國際資本最為青睞的避風港和增值地。這與某些國家將司法政治化、隨意撕毀商業契約的短視行為，形成了雲泥之別。投資者看重的，正是香港在「一國兩制」下獨一無二的優勢，健全的普通法體系、自由流通的資本、簡單低稅制，以及背靠內地、聯通世界的「超級聯繫人」角色。

## 反襯香港法治的重要價值

巴拿馬事件如同一面鏡子，照見了國際博弈的複雜。自美國特朗普政府掌權以來，長期奉行干預主義與霸權主義，迫使小國順從、大國站邊，妄圖重整世界秩序，讓世界重返弱肉強食的叢林法則。霸權國家如此明目張膽無視法規條文，小國自然受驚跟隨，整個世界的政治體系或會演變成新一套法則。地緣政治動盪可能為跨國經營帶來風險。但更重要的是，凸顯了堅守契約精神與法治原則的極端重要性，這也映襯出香港價值的可貴。

對於香港而言，我們的方向無比清晰。

一要「定」，即堅定維護國家安全與社會穩定，持續鞏固和完善與國際高標準對接的法治環境。二要「信」，即政府與企業攜手，在國際上說好香港故事，傳播香港法治公信、營商環境優越的真實信息，在國際動盪不安時期仍然站穩腳跟。香港將繼續以其獨特的「定力」與「信譽」，吸引全球企業和人才，共同開拓更廣闊的發展天地。

行政會議成員

# 假「黎智英外國律師團隊」造謠抹黑居心惡毒



論是非

審訊超過兩年的黎智英案即將迎來判刑時刻。這宗國安要案，自開審以來一直遭受外部勢力的抹黑干擾、恐嚇施壓，近日所謂的「黎智英外國律師團隊」仍然心不死地散播黎智英「健康問題」的謠言，上演「最後的瘋狂」。然而，案件審訊至今已經屢次證明香港高度的法治精神，無論造謠再多、脅迫再甚，都不會動搖法官的判決。各界深信，法庭必會繼續秉持司法獨立，以不偏不私、無懼無畏的專業精神，為黎智英案畫上句點。

黎智英案從審訊到求情，再到場外反華勢力的各種干擾，黎智英的健康問題一直就像「薛定諤的貓」一樣，任人隨意誇大炒作。所謂的「外國律師團隊」長期以來聲稱黎智英在獄中受到不人道對待，同時黎智英的子女亦配合反華媒體，稱父親得不到適切治療，「牙齒腐爛、指甲脫落」，甚至「命不久矣」云云。

然而法庭審訊並不是難以觀測的量子世界，黎智英案從開審到判刑的整個過程，

始終維持著公開、公平、公正原則，庭審全程公開，允許公眾、媒體及外國駐港領事官員旁聽，在場所有人都可以清楚目睹，黎智英不但身體沒有出現任何問題，精神狀態等一切如常，進庭時還經常主動向公眾人士點頭揮手，哪來什麼「命不久矣」的模樣？

## 何來「命不久矣」模樣？

去年8月結案陳詞之前，黎智英已經親口表示對自己的健康狀況沒有任何投訴，法庭亦收到相關醫療文件，確認黎智英生理性及心理情況均適合上庭聆訊，獲控辯雙方同意。當時法官甚至表示，如果黎智英在庭上感到絲毫不適，都可以隨時向懲教人員提出，法庭可安排小休。而在羈押期間，黎智英也得到完備的醫療服務，有專業醫護人員為他每日安排醫療檢查。在宗教需要上，懲教署亦安排了專職教士接黎智英的意願提供宗教服務，包括領取聖餐。

事實是，懲教署對黎智英的羈押安排亦與其他在囚人士一視同仁，保障其獲得

安全、人道、合適和健康的環境，提供一切所需的醫療服務，黎智英作為被告擁有的權利完全得到切實保障，其身上根本不存在任何「悲情」要素。

有些人還要用「年紀大」來為其辯護，更是荒天下之謬。如果一句「年紀大」就能獲得輕判，那世上恐怕就不存在老年罪犯了。何況黎智英惡行纍纍，所犯罪行牽連甚廣，對整個香港構成不能磨滅的慘痛回憶，讓無數年輕人前途盡毀，真正有資格說「悲情」的是700多萬香港市民。對此案中其他被告，多人悔過自懺，以從犯證人身份指證黎智英，公開大量案件細節外，在求情階段明確對自己的所作所為深表後悔。

但與此形成鮮明對比的是，156日的審訊中，有人從沒有說過一句話、一個字來

展現悔意。法官還指出，被告證供多處自

相矛盾、前後不一、閃爍其詞、不足為信。

如果一個疑犯連最基本態度都欠奉，由始

至終頑固拒絕認罪，對自身所為完全不覺

後悔，甚至可能還不認為自己有錯、連一

封求情信都拿不出手，有什麼資格要求法

庭「從輕發落」？

換個角度說，繼續執著炒作黎智英

問題，其實正說明外部勢力已然黔驥技

窮。855頁判詞、2220項證物、超過80000

頁文件，14名控方證人的證詞，徹底將黎

智英如何在幕後操縱黑暴、煽動「攬炒」、

勾結外力、乞求制裁的纏纏惡行暴露於日

光之下。正如法官所說，不論國安法生效前後，黎智英的唯一意圖就是尋求中共倒

台，甚至不惜犧牲香港與內地人民的利益

為最終代價，而這也是他發布煽動刊物和

與其他人進行串謀的最終目的。

## 無人能凌駕法律之上

反華政客、海外媒體和所謂的「外國律師團隊」，從來沒有正視過黎智英種種犯罪事實，完全無視其公然叫囂「為美國而戰」，聲稱「自由國家視中國為敵人，促使外國重新檢視其對華政策，西方國家亦自知它們必須結盟才可對抗強大的中國」，揚言「西方國家要在特朗普帶領下反抗中國」、「特朗普採取強硬的態度和手段去對付中國」。

為什麼外部勢力偏偏在最重要的地方裝聾作啞？因為他們心知肚明，全世界任何國家，都不會容許任何人以