政體源於中央授權 行政主導不容歪曲

——正本清源認清香港特別行政區政治體制之本

全國港澳研究會會長 鄧中華

近年來，因應依法治港的需要，中央通過國家層面立法、修法、釋法，不僅建立健全了香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制，落實了「愛國者治港」原則，而且鞏固了憲法和基本法確立的行政主導體制，凝聚了支持行政主導的廣泛共識。然而，一些似是而非的說法仍在社會流傳，容易造成觀念混淆，誤導公眾對特區憲制秩序的理解。故此，圍繞特區政治體制的根本性問題，仍有繼續正本清源、辨明法理的必要。

政體法定，豈能天馬行空解讀

特區實行什麼樣的政治體制，是憲制性法律白紙黑字寫定的，不是任何人隨意說什麼就是什麼。制定香港基本法的一個重要使命任務，就是規定特區的政治體制。除了序言、第一章「總則」、第二章「中央和特別行政區的關係」明確了有關大的原則精神外，第四章「政治體制」以及附件一、附件二，更是對香港特區政治體制的方方面面作出了明確具體的規定。一個地方實行什麼樣的政治體制是天大的事情，必須由憲制性法律作出清晰明確的規定，這是法治的基本要求。人們當然可以解讀，但不能天馬行空、根據自己的意願和偏好隨意增添或者減少內容，更不能有意歪曲。基本法已經對香港特區實行什麼樣的政治體制白紙黑字作出清晰明確的規定，我們必須回歸基本法的文本文字和立法原意，任何解讀都不能脫離法律的文字，包括上下文、立法原意和終極關切，隨意進行。

政體央定，授權邏輯不容顛倒

根據憲法和基本法，規定特區實行什麼制度包括政治體制是中央事權，由中央決定；特區行政、立法、司法三權都來源於中央授權，三權之間什麼關係、職權職能如何劃分，取決於中央。基本法序言與第1條、第12條明確香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分，是直轄於中央人民政府的地方行政區域。第2條規定特區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，這些權力都「由全國人民代表大會授權」。基本法先明確中央授權，再談當地的權力配置，這是特區憲制秩序的核心問題，即特區三權同出一源，都來自於中央授權，是中央統一授權之下承擔不同功能的三個機關，本質上是授權體制下的職能分工，並非西式分權制衡體制，與主權國家原生分權有本質區別。

既然特區所有高度自治權都來源於中央授權，那麼中央有無可能對特區三機關平均授權、以達至「三權分立」的狀態呢？答案是否定的。

行政主導，基本法處處可見

中央通過基本法規定了行政主導，沒有「三權分立」的空間。基本法對行政主導的安排，體現在具體條文，並非口號或者抽象概念，是一套完善的制度設計。

其一，關於行政長官的憲制地位。第43條規定行政長官是整個特區的首長，代表特區，對中央人民政府和特區負責。第45條規定行政長官由選舉或協商產生、報中央人民政府任命。行政長官地位的合法性來自中央任命，並不來自立法會的信任投票。

其二，行政機關提出法案與預算。第62條規定特區政府提出法案、議案和附屬法規，編制並提出財政預算決算；第64條要求政府遵守法律、對立法會負責，執行立法會通過的法律與預算、答覆質詢。第74條規定，立法會議員提出涉及公共開支、政治體制或政府運作的法案，須經行政長官書面同意。這一條對議員立法創議權的限制，與「三權分立」形成鮮明對比。

其三，行政立法之間不存在對稱的相互制衡。立法會對行政有質詢、辯論、聽取報告、審核預算等監督權，也可以對行政長官提出彈劾案，但行政長官的去留由中央決定，立法會沒有倒閣權。行政長官則對立法會法案有退回重議權（基本法第49條）和對立法會的解散權（基本法第50條）。由此可以看出，兩機關制衡的手段並不對等，行政更加積極主動。

其四，司法獨立，但基本法第158條規定基本法的解釋權屬於全國人大常委會，人大常委會的解釋對特區法院有約束力；第19條規定特區享有獨立的司法權和終審權，但同時明確特區法院對國家行為無管轄權，如果涉及有關問題，行政長官經中央同意發出的證明文件對法院有約束力。

就像美國憲法沒有出現「三權分立」字樣但沒有人懷疑美國實行「三權分立」一樣，基本法本身雖然沒有用「行政主導」四個字，但其文字文意處處體現着「行政主導」。當年姬鵬飛先生在向全國人大作的關於基本法起草情況的說明中，也明確表示在起草香港政治體制章節時，「保持原政治體制中行之有效的部分」是重要考慮，相信香港年長人士都知道香港「原政治體制」是典型的行政主導。

再者，作為「一國兩制」方針的創造者和總設計師，鄧小平先生在基本法起草過程明確指出，香港的制度也不能完全西化，不能照搬西方的一套，「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。」因此，不搞「三權分立」是香港基本法起草政治體制有關內容時的重要指導思想，故而中央不可能在基本法中規定香港特區的政治體制是「三權分立」。

誤讀根源，在於脫離憲制實際

既然如此，為什麼還有人堅持把香港的政治體制說成是「三權分立」呢？主要有兩個原因。

一是簡單套用主權國家的分權理論，把行政、立法、司法三個機關視為地位平等的權力中心，彼此分立、制衡，並把行政長官僅等同於行政部門的首長，與立法和司法論高低。「三權分立」是近代主權國家對內橫向配置權力的理論和實踐，其前提是擁有完整國家主權，各機關的權力都直接來自憲法對主權權力的分割。香港不是主權國家，而是中華人民共和國的一個地方行政區域，它並不擁有原生性的主權權力。分權的前提是主權在先，授權的前提是主權在上。這一點決定了香港根本不可能實行「三權分立」。

二是過去香港確實有一股勢力，一直圖謀在基本法之外「重塑」香港的政治體制，把「行政主導」做成事實上的「三權分立」。主要表現除了濫用司法覆核外，就是推動立法無限擴權，立法會一度被反中亂港分子綁架、帶節奏甚至主導，同時把行政做小做弱，使香港越來越偏離基本法的軌道，外觀上越來越像西式「三權分立」。把中央授權之下三權之間的職能分工，解讀為「三權分立」，是偷換概念，把扭曲運作的假象，當成憲制本身的制度設計，這正是長期誤讀的關鍵源頭。

還需要說明的是，概念上如何劃分世界各國的政體，諸如議會內閣制、總統制、半總統制等等，及其與行政主導、「三權分立」的關係，那是學理探討問題，可以有很多分法。如果談論香港政制的實然狀態及其運作，那就應當採取實證主義態度，看法條、看法意、看法效。在「一國兩制」和香港特區憲制秩序語境裏，「行政主導」和「三權分立」是什麼含義，是非常明確的。「一國兩制」下香港特別行政區實行行政主導，與「三權分立」風馬牛不相及，這是確定無疑、實實在在的，而且實施成效日益彰顯。這一點不容混淆、不容模糊。

監督問責，與行政主導並行不悖

強調行政主導，絲毫不否定行政要接受監督問責，無論立法或者司法都應當嚴格依法履職盡責。立法對行政既配合，又制衡監督，包括對不當行政行為的批評乃至尖銳的批評；司法機關可以依法對行政行為進行司法覆核；社會各界、香港民眾也可以對行政開展監督。這些都受基本法的保護和保障，也是香港行政主導體制的重要組成部分。這一點同樣十分明確、不容模糊。

一言以蔽之，香港特區的政治體制，是憲法與基本法明文確立、由中央設計和決定的行政主導體制，其本質是中央授權之下的職能分工，絕非西式「三權分立」。釐清這一憲制本源，不是要否定依法監督，而是要堅定憲制原則、劃清法理邊界，讓行政、立法、司法各機關恪守憲制定位、各司其職、同向發力。任何試圖混淆政制屬性、扭曲制度原意的論調，都脫離基本法的條文與立法初衷。只有牢牢把握行政主導這一核心，才能維持特區憲制秩序穩定，保障香港長治久安，推動「一國兩制」行穩致遠。

聚焦持之以恆推進全面從嚴治黨

外交公署向駐港領事宣介五中全會精神

外交部駐港公署昨日舉辦中國共產黨二十屆五中全會精神專題宣介會，48家外國駐港總領館的總領事和領事官員出席。外交部駐港公署特派員崔建春向外國駐港領團代表全面介紹了二十屆五中全會精神，指出此次全會不僅是各國洞察中國共產黨執政理念、提高執政能力舉措以及黨員黨性修養要求的窗口，也是世界讀懂中國發展意圖的最直接窗口。

崔建春強調，中國發展得更好，世界也會更好，希望各位總領事和各國政府都能夠深入研究五中全會精神，從而更加客觀眞實地了解中國共產黨、了解中國。

五中全會精神專題宣介會

大公報記者 趙一峰



▲外交部駐港公署昨日舉辦中國共產黨二十屆五中全會精神專題宣介會。 大公報記者林少權攝

2026年10月26日至29日，中國共產黨第二十屆中央委員會第五次全體會議在北京勝利召開，審議通過了《中共中央關於持之以恆推進全面從嚴治黨若干重大問題的決定》。

崔建春指出，全會重點研究並部署「持之以恆推進全面從嚴治黨」，體現黨中央的深刻考慮：這是保持黨的先進性和純潔性、鞏固黨的長期執政地位的必然要求，也是鞏固和發展全黨高度團結統一、黨心軍心民心高度凝聚良好政治局面的必然要求，還是實現黨的歷史使命、推動黨和國家事業行穩致遠的必然要求。

崔建春圍繞全會精神作介紹，指出《決定》闡述了持之以恆推進全面從嚴治黨的重要性緊迫性和總體要求，部署了持之以恆推進全面從嚴治黨的七項戰略任務和重大舉措，以及部署了完善黨和國家監督體系、落實全面從嚴治黨政治責任。

崔建春說，黨的十八大之後，以習近平同志為核心的黨中央以巨大的政治勇氣和強烈的責任擔當，直面一度出現黨的領導弱化虛化淡化、管黨治黨不嚴不實不力、黨內一些問題觸目驚心的嚴峻現實，堅定不移全面從嚴治黨，刀刃向內、重典治亂，持續解決突出問題，從根本上扭轉了管黨治黨寬鬆軟狀況，剎住了一些長期沒有剎住的歪風，糾治了一些多年未除的頑瘴痼疾，消除了黨、國家、軍隊內部存在的嚴重隱患，黨在革命性鍛造中更加堅強有力。

崔建春表示，黨的二十屆五中全會向外界清晰、明確地傳遞了三個重要信號：一是傳遞了中國共產黨作為馬克思主義執政黨，對於堅持黨的理想、性質、宗旨的鮮明態度和執著追求；二是傳遞了中國共產黨以中國式現代化全面推進強國建設、民族復興偉業的雄心壯志和擔當精神；三是傳遞了中國共產黨勇於直面矛盾和問題，以更高標準、更實舉措把全面從嚴治黨持之以恆抓下去的堅定信心和強大定力。

中國發展得更好 世界也會更好

崔建春強調，辦好中國的事情，關鍵在中國共產黨，關鍵在全面從嚴治黨。把中國共產黨建設得更好，中國就發展得更好。中國發展得更好，世界也會更好。此次全會不僅是各國洞察中國共產黨執政理念、提高執政能力舉措以及黨員黨性修養要求的窗口，也是世界讀懂中國發展意圖的最直接窗口。中國致力於通過自身發展實現中華民族偉大復興，始終做世界和平與發展的貢獻者。希望各位總領事和各國政府都能夠深入研究五中全會精神，從而更加客觀真實地了解中國共產黨、了解中國。

聚焦選委會

漁農界候選人：凝聚力量拓展市場



▶漁農界界別分組候選人見面會日前舉行。香港漁民團體聯會供圖

【大公報訊】記者林楚然報道：香港漁民團體聯會及香港農業聯合會日前合辦「漁農界界別分組候選人見面會」，為候選人與選民搭建溝通渠道。多名候選人與業界代表們交流政綱和服務理念。約150位漁農界代表到場。

今屆漁農界界別分組的候選人來自豬、雞、菜、花、魚、蠔等多個行業，也有教育、政策研究和商界背景的專業人士。他們表示，自己聚焦國家「十五五」及首個香港五年規劃框架下推動行業轉型；配合特區政府《漁農業可持續發展藍圖》引導產業方向；結合社會各界力量發展特色漁農、拓展產業空間等方面。

漁農界界別今屆共有72人競逐60席。參選名單如下：蕭浪鳴、黃培吉、布家玲、梁炳坤、梁根養、林傑棠、黎伙有、盧蔭強、鄧兆昌、梁明堅、鄭良仁、林燕兒、余海寶、朱淦明、劉國輝、郭誌有、羅廣財、伍永裕、佘常光、張慧君、張德勝、崔景恒、梁金福、陳志明、凌偉漢、陳樹鋒、黃嘉良、吳志華、梁觀好、鄭少華、温來喜、黃祥發、黃炳文、何玉生、張少強、陳志豪、黃家興、周耀基、許智賢、梁冠華、黃火金、劉金鳳、周水根、林振偉、郭漢華、陳上智、鍾清蓮、黎勝仔、張錦如、黃元弟、布文龍、李彩華、馮健忠、莊忠平、温官球、蔡德理、陳建業、蔣淑汝、盧啟宇、李日龍、胡春月、馮樹發、何淘稀、梁賢龍、鄭景文、冼偉倫、曾國強、馮志康、楊上進、羅洛彤、張邵聰、張志平。

金融界見面會 候選人分享政綱



◀金融服務界候選人見面會昨日舉行。主辦方供圖

【大公報訊】記者龔學鳴報道：2026年選舉委員會界別分組一般選舉投票日即將於11月22日（星期日）舉行。為促進業界與候選人的良性互動，讓合資格投票人掌握各候選人的參選理念及政綱，金融服務界昨日下午假灣仔光大中心舉辦「金融服務界候選人見面會」。

是次見面會邀得業界多位嘉賓，以及過百名公司領袖和代表出席，共同見證業界積極參與選舉、凝聚共識的重要時刻。

立法會議員李惟宏於會上發言指出，選舉委員會是香港特別行政區選舉制度不可或缺的組成部分，肩負着提名和選出行政長官，以及立法會議員的重要職責，對特區政府的有效施政發揮着關鍵作用。選委會的組成直接關係到「愛國者治港」原則的全面落實，對於維護香港長期繁榮穩定，以及確保「一國兩制」實踐行穩致遠，具有深遠的意義。

是次見面會共有20名金融服務界候選人，名單如下：鄧聲興、汪俊紅、楊玳詩、余振聲、李細燕、陳銘潤、張德熙、張銀凱、唐桂坤、陳立德、鄔奇、明小冲、伍子權、熊力頲、陳綺華、李耀新、龔臻虹、陳柏楠、林向紅、李彤。

責任編輯：黃格煜 美術編輯：何振紹