

行政长官的产生与立法机关

港大法律系讲师 陈弘毅

关于香港特别行政区行政长官的产生方法，目前似乎主要有两种不同的意见，一是由立法机关互选产生（互选又可分为直接与间接两种，间接互选即先由立法机关互选出一个类似行政局的组织，再由这行政局互选行政长官），二是由一个具有广泛代表性的选举团选举产生。

对于第二种意见，我有一个疑问。如果香港特别行政区立法机关将会是具有广泛代表性的机构，那么为什么要另外设立一个“具有广泛代表性”的选举团，来选出行政长官？为什么不能由本身已具有广泛代表性的立法机关去选举行政长官，推荐给中央任命？我认为我们不应低估特别行政区立法机关的能力，更不应把殖民主义时代的香港立法局的形象，加诸特别行政区立法机关身上。

构想要合乎民主概念

我觉得我们应从积极方面去想，设法筹组一个比较理想的特别行政区立法机关，一个既能担负推选行政长官的重任，又能尽责地进行立法和监督政府工作的权力机构。这个构想，是完全合乎现代民主概念的。例如西方政治传统中，推崇以议会为中心的政制，议会由人民选举产生，代表人民表达他们的意愿。又例如中国的宪法也规定，国家的一切权力属于人民，人民行使权力的机关是各级人民代表大会，人民代表大会不但是立法机关，也负责决定人民政府主要官员的人选。

有人指出法兰西第三和第四共和国实行由议会产生行政首长的制度（即所谓“内阁制”），导致政局不稳定，政府常常倒台和更换。他们从而推论，内阁制是不好的，违反现代政体的发展趋势。我认为这种论据，有点以偏概全。环顾西方和日本等各先进资本主义国家的政制，大部分是采用议会和内阁制的，而且运作顺利，议会与行政首长关系良好，行政机关由于得到议会的信任和支持，行政效率很高。由此可见，法国第三和第四共和国的情况是一

个例外，不是常规。

另一点值得提出的是，立法机关产生行政长官的制度，不一定会刺激政党政治或产生中央不愿意接受的行政长官人选。问题的关键，在于立法机关的构成方法。例如，如果只有少数议席由直接选举产生，政党出现的可能性，便相应减低。又例如如果立法机关的一部分议席，由所谓“亲中”团体选举产生，便可以保证立法机关提出的行政长官人选，得到中央的接受。

最后，在近来关于特别行政区政制模式的讨论中，有一种把“行政主导”和“立法主导”两种模式对立起来的倾向。我个人不赞成采用这两个词语，因为它们的涵义并不清晰，如果采用了这些字眼可能会妨碍我们的思考和分析。这些词语的含糊性，主要由于有些人把它们应用于关于行政长官的产生方法的讨论上，又有人把它们应用到关于行政长官的权力的讨论上。

行政长官权力应较大

最初使用这些词语的人士，主张采用“行政主导”模式，反对“立法主导”模式——尤其反对特别行政区行政

长官由立法机关产生。可能由于殖民时代的香港立法局的不良形象，又可能由于对由民主选举产生的香港特别行政区立法机关的恐惧和不信任，他们强烈反对赋予特别行政区立法机关选举行政长官的权力。

但如果“行政主导”的意思不是关于行政长官的产生方法，而是指（例如由立法机关产生的）行政长官应享有较大的权力，那么我也支持所谓“行政主导”模式。在这模式下，关于社会公共政策的法律草案，只能由行政长官提出，不能由个别立法机关议员提出。立法机关辩论、修改及通过行政长官提出的法律草案后，行政长官保留否决这法案的权力。这种设计是与香港现行政制相符的，应有助于维持较高的行政效率，增强政局的稳定性。

西方国家政制运作的经验告诉我们，立法机关产生行政长官的原则，可以与行政长官在政制中的主导地位并行不悖。例如英国的议会、内阁制的发展趋势便是，首相的权力和权威日渐增加，凌驾于国会之上。正由于首相和内阁是因得到议会（下议院）的大多数的支持和信任而执政的，正由于首相是议会中大多数议员的领袖，所以首相提出的财政预算案和法律草案，几乎一定获得国会的通过。

反过来说，在实行总统制的美国，国会反而更独立地行使其权力，在财政、立法以至其他政策事务上，与总统互相抗衡。

（载一九八六年十月三日《明报》）