

行政長官產生辦法立法原意探討

王 禹*

行政長官應當如何產生，這是自《香港基本法》起草以來就引起廣泛關注和爭議的話題。香港回歸後，圍繞着行政長官如何最終達致普選產生，成爲《香港基本法》實施的主要熱點和焦點，甚至成爲內耗的社會爭議。《澳門基本法》起草過程中以及澳門回歸以後，行政長官的產生辦法是否修改以及如何修改，雖然沒有出現香港社會那樣廣泛關注和激烈爭論的情況，亦屬於澳門社會普遍關注的重大課題。這也是中國在澳門特別行政區實行“一國兩制”不可不予以回答的重大課題。

這裏有三個核心問題：第一，如何看待政治體制檢討、改革和發展的問題？第二，如何看待行政長官選舉與中央人民政府任命的關係？第三，如何看待澳門普選行政長官的問題。本文試圖通過對《澳門基本法》起草過程中有關行政長官產生辦法的討論情況的梳理，探討立法原意，對以上幾個問題作出初步回答。

一、《澳門基本法》起草期間有關行政長官產生辦法的討論情況

（一）關於是否普選產生的討論

《澳門基本法》第 47 條規定，“澳門特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。行政長官的產生辦法由附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》規定。”這裏與《香港基本法》第 45 條略有不同。《香港基本法》第 45 條第 2 款明確規定了“行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標”。那麼，《澳門基本法》爲甚麼不作同樣的規定？《澳門基本法》起草委員會當時又是怎

樣考慮的？

《澳門基本法》起草期間，進行廣泛諮詢，當時有一種意見要求比照《香港基本法》的寫法，增加行政長官最終達致普選產生的內容。有的意見指出理由如下：第一，這部分內容不抵觸《中葡聯合聲明》；第二，能夠指出一個向着民主政制循序發展的精神；第三，符合澳門的實際情況。有意見建議加上：“行政長官的產生辦法根據澳門特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達到(致)普選產生的目標。”有意見建議加上：“行政長官的產生辦法按循序漸進的原則規定，最終達到普選產生的目標。”¹

有的意見認爲澳門特別行政區行政長官是全體特區居民的行政長官，對其產生，市民應有權參與，而附件一規定的間接選舉制度使一般市民無權過問，這是不合理的，而且，容易產生政治特權階級和政治貴族集團，並影響行政長官在澳門的長期威信，反對長期由選舉委員會推選行政長官，有關行政長官的產生辦法，應以全面普及直選爲原則重新制定。有的意見認爲選舉委員會由 300 人組成是不足夠的，希望考慮“用漸進的方式，逐步增加選舉委員會的人數，到二零零九年逐步達致全民普選”，有的意見建議附件一裏的“選舉委員會”應當改爲“提名委員會”，只負責提名行政長官給澳門市民普選，有的意見建議在附件一裏增加“二零零二年以澳門市民全民投票的方式決定是否普選產生第二任行政長官”，有的意見認爲，“二零零四年以後行政長官由澳門特別行政區居民普及直接選舉產生”，等等。²

然而，與香港不同，雖然澳門有些人士主張行政長官由直接選舉產生，但是，大多數意見認爲澳門情況不同，行政長官應由間接選舉產生，不贊成普選，有關是否普選產生的爭論亦遠不如香港那樣激烈。³當時，就有一種諮詢意見指出，贊成《澳門基本法》

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

第 48 條的寫法，指規定較為寬鬆，即使將來是普選產生行政長官，也並沒有違反基本法。⁴ 而且，《澳門基本法》附件一已包含 2009 年及以後可以修改行政長官產生辦法的內容和程序，包含了循序漸進的意思。⁵ 因此，《澳門基本法》起草委員會沒有列入《香港基本法》第 45 條第 2 款的那樣內容。

(二) 關於任職資格的討論

《澳門基本法》第 46 條規定，“澳門特別行政區行政長官由年滿四十周歲，在澳門通常居住連續滿二十年的澳門特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。”這裏與《香港基本法》相比，《香港基本法》還要求行政長官必須不得具有外國居留權：“香港特別行政區行政長官由年滿四十周歲，在香港通常居住連續滿二十年並在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。”⁶

關於《澳門基本法》是否需要比照《香港基本法》的做法，也寫上不得具有外國居留權，《澳門基本法》起草委員會政治體制小組進行了長期爭論。⁷ 一種意見認為，外國居留權問題起源於《香港基本法》，1989 年 12 月 20 日英國政府單方面宣佈決定給予 5 萬戶（計 22.5 萬人）香港居民以包括在聯合王國居留權在內的完全英國公民的地位，英國還宣稱，他們在上述 5 萬戶中保留相當數額，以便在臨近 1997 年的“稍後的年代中”給“那些可能在香港進入關鍵崗位的人以機會”。英國的做法違背了 1984 年中英交換的備忘錄。因此《香港基本法》針對英國的做法，對行政長官的資格寫上“不得具有外國居留權”的限制，以免將來產生雙重效忠問題，破壞“港人治港”。但是，澳門沒有發生英國政府違背承諾的類似問題，因此，沒有必要增加“不得具有外國居留權”的限制。

另一種意見認為，澳門雖然沒有發生英國政府違背承諾的類似問題，但是行政長官代表澳門特別行政區，享有廣泛職權，並由中央人民政府任命，對中央人民政府負責，因此，如果行政長官具有外國居留權，這是不合適的，有違國家主權原則。行政長官不擁有外國居留權，“這是當行政長官的起碼條件，也是理所當然，決不含糊的”，行政長官“如擁有外國居留權，對外難以解釋，對內也很難獲得居民認同和支持”。⁸ 而且，中國雖然不承認雙重國籍，葡萄牙卻承認雙重國籍，1987 年《中葡聯合聲明》簽署前，兩國交換的備忘錄對此也沒有達成一致意見。因此，如果行政長官具有葡萄牙護照，也會產生雙重效忠問題。因此，應該寫上澳門行政長官“不得具有外國居

留權”的限制。

針對上述兩種不同意見，《澳門基本法》最後將“不得具有外國居留權”寫入第 49 條，而不寫入第 46 條。這就是《澳門基本法》第 49 條：“澳門特別行政區行政長官在任職期內不得具有外國居留權，不得從事私人贏利活動。行政長官就任時應向澳門特別行政區終審法院院長申報財產，記錄在案。”這是作為行政長官任職期內的一項義務來規定的，也就是說，行政長官在報名參加選舉時還可以允許有外國居留權，一旦任職就不能具有外國居留權。

第 49 條規定行政長官不得從事私人贏利活動，當時有諮詢意見提出，應當改為“不得從事或變相從事私人贏利活動”，不過，不得從事私人贏利活動，當然也包括了不得變相從事贏利活動的行為。《澳門基本法》第 49 條本身已經包含着這樣一層意思，因此沒有作這樣的改動。⁹

(三) 關於選舉委員會組成的討論

《澳門基本法》附件一規定行政長官選舉委員會應當具有廣泛代表性，由四大界別 300 名委員組成，其中工商、金融界 100 人，文化、教育、專業等界 80 人，勞工、社會服務、宗教等界 80 人，立法會議員的代表、市政機關成員的代表、澳門地區全國人大代表、澳門地區全國政協委員的代表 40 人。

《澳門基本法》起草過程中，關於選舉委員會的組成有這些諮詢意見：

關於工商、金融界，有諮詢意見指出，認為佔 100 人的比例過大，不合理，和其他界別比例懸殊，建議適當調整，宜增加專業人士和基層代表的比重。有一種意見認為應當將“工商、金融”改為“工商、金融、建築、旅遊等經濟界”，有一種意見認為，工商、金融界 100 人，佔整個選舉委員會的 1/3，又規定不少於 50 名委員可聯合提名行政長官候選人，“這樣，實際上是為工商、金融界中的多數派自動掌權鋪平道路。在行政架構中，尤其是權力中心切忌官商合一，認為資本主義社會既然是資本家掌權，因而行政長官必然由老闆親自擔任，是極大的誤解。”¹⁰

關於文化、教育、專業等界，原來在 1991 年公佈的《基本法(草案)徵求意見稿》附件一的寫法是“專業人士(包括教育、傳媒等界)”，有諮詢意見認為在界定及列舉“專業人士”方面，似乎比較籠統，未有明確包括社工專業人員，應說明清楚專業的定義及包括哪些界別。¹¹ 1992 年基本法(草案)則改為“文化、教育、專業等界”，正式通過的《澳門基本法》即是

此種寫法。

關於立法會議員的代表、市政機構成員的代表、澳門地區全國人大代表、澳門地區全國政協委員的代表，有的意見認為這部分成員佔40人，相對目前這些人的總數比例過重，有的意見認為當時澳門地區全國人大代表只有5人，並估計到1999年回歸前，充其量不會到10人，因此，有35名選舉委員會委員是從50名立法會議員、市政機構成員及全國政協委員中產生，質疑比例偏高。¹² 有的意見建議將“立法會議員的代表”移至“澳門地區全國政協委員的代表”之後。有的意見建議公務員團體應有足夠代表參與選舉委員會的工作。有的意見表示贊同，因立法議員、市政機構成員等本身即具有一定的代表性，再從中選出他們擔任選舉委員會委員，也是合理的。¹³

（四）關於中央人民政府任命的討論

《澳門基本法》第48條規定行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命，這與《中葡聯合聲明》的有關規定是一致的。《中葡聯合聲明》明確規定，“行政長官在澳門當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。”《澳門基本法》第48條所謂的“在當地”，也就是《中葡聯合聲明》裏所說的“在澳門”。

中央人民政府有權任命行政長官，本身沒有引起太多的爭論。關鍵在於如何理解“任命”的內涵。有一種諮詢意見提出，“行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。這一公式說明所有這些結果只是一種象徵性的東西，這同第15條第一部分規定的全部特點是相符合的，但這卻同附件一第一點的規定相反。”這種疑問觸及到如何理解“任命”的內涵。

也就是說，中央人民政府的任命是形式任命，還是實質任命？這種任命行政長官的權力是一種形式權力，還是一種實質權力？所謂形式任命權力，是指行政長官在澳門通過選舉或協商產生以後，中央人民政府只能任命，而不能予以拒絕，任命只是禮儀和程序上的手續而已。所謂實質任命，是指行政長官在澳門通過選舉或協商產生以後，中央人民政府既可以任命，也可以不任命，中央人民政府既然有權任命，也可以免去行政長官的職務。

中央人民政府的任命應當是一種實質上的任命。這是因為澳門回歸後，已經成為中國一個享有高度自治的地方行政區域。《澳門基本法》規定行政長官必須對中央人民政府負責，這種負責就不是形式上負責，

而是具有實質內容，行政長官必須忠實地執行中央人民政府對澳門特別行政區的政策，因此，中央人民政府對行政長官的任命，就是保證行政長官對中央人民政府負責的一種必要權力。這必然是一種實質上的任命權力，實質任命說得到廣泛贊同。¹⁴

如果是形式任命，那麼，就可以不用“任命”的字眼，而應當改為“備案”，《澳門基本法》第45條就可以改為“澳門特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，報中央人民政府備案。”¹⁵ 當然，這種寫法本身就與《中葡聯合聲明》的精神不合。《澳門基本法》第15條規定，“中央人民政府依照本法有關規定任免澳門特別行政區行政長官、政府主要官員和檢察長。”這與《香港基本法》不同，《香港基本法》第15條規定，“中央人民政府依照本法第四章的規定任命香港特別行政區行政長官和行政機關的主要官員。”《澳門基本法》這裏突出了中央人民政府委任職務和免除職務的內涵，強調的是一種實質上的任命。

《澳門基本法》起草期間，有的意見指出，《澳門基本法》第15條這裏應當再加上終審法院院長和各級法院院長等，報中央人民政府任命。¹⁶ 這種意見沒有被採納。《澳門基本法》規定終審法院法官和終審法院院長的人選必須報全國人大常委會備案。¹⁷ 這裏用“備案”而不是“任命”或者“批准”這是因為全國人大授予澳門特別行政區享有獨立的司法權和終審權使然，而全國人大授予澳門的行政管理權前沒有冠以“獨立”的表述。中央人民政府對行政長官的實質任命權是同其對澳門特別行政區授與“行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權”的內涵一致的。

（五）其他關於文字規範的討論

《澳門基本法》第48條在1991年公佈的《基本法(草案)徵求意見稿》裏的寫法略有不同：“澳門特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。行政長官產生的具體辦法由附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》規定。”當時，有的意見建議將第2款裏的“行政長官產生的具體辦法”改為“行政長官的具體產生辦法”。¹⁸ 1992年公佈的《基本法》(草案)才改為現在的寫法，“行政長官的產生辦法”。

另外，《澳門基本法》起草過程中，有關文字規範的討論包括以下幾個問題：有的建議將由中央人民政府任命改為“任免”，有的建議將第1款“在當地”三字刪去，這些意見沒有被接納。

1991年公佈的《基本法(草案)徵求意見稿》裏附

件一第7條寫法是：“二零零九年以後行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。”這裏的寫法與《香港基本法》是一致的，《香港基本法》的寫法是“二零零七年以後”。當時有諮詢意見認為，為使附件內條文更清楚明確，避免二零零九年社會出現爭論，“二零零九年後”可改為“二零零八年內及以後”。¹⁹ 1992年公佈的《澳門基本法》草案改為“二零零九年及以後”，在原來的條文裏加上一個“及”字，這即正式通過的《澳門基本法》的寫法。

有諮詢意見認為，這裏的“須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意”中的逗號(,)，應改為“及”，這樣層次較為清楚。²⁰ 這種意見沒有被接納。

二、如何看待政治體制檢討、改革和發展的問題

必須指出，香港和澳門許多人士喜歡用“政治體制”或“政制”的檢討、改革和發展，來指代附件一和附件二的修改。本文認為，這種提法並不準確。這是因為“政治體制”的內容已經被《澳門基本法》第四章所明確規定，現在要改的是附件一和附件二，而附件一和附件二修改的是行政長官和立法會的選舉制度，而不是政治體制本身。“政治體制”已經被基本法正文明確規定，不存在檢討、改革和發展的問題。

所謂政治體制，通常是與政治體系、政權組織形式、憲法體制和政治制度等概念相聯繫的。²¹ 《澳門基本法》第四章“政治體制”規定了澳門特別行政區的行政長官、行政機關、立法機關和司法機關的地位、職權、運作及其相互關係，這些內容應當原則上保持不變，輕易不能予以修改。所以，《澳門基本法》才特別規定有關政治體制的提案，屬於政府的專屬提案權範圍。²²

選舉制度只是政治體制的一部分，不可能也不應該將其理解為是政治體制的全部。而且，政治體制必須與選舉制度相“契合”才能獲得良好運作，選舉制度的改變在一定程度上影響政治體制的運作。因此，《澳門基本法》附件一和附件二規定行政長官和立法會產生辦法的修改，不能影響到基本法第四章規定的“政治體制”的運作，不能修改到抵觸已經隱含在基本法正文裏的有關政治體制運作的基本原則。這些原

則至少包括，第一，這是一種地方政治體制。第二，這是一種行政主導的政治體制。第三，這是一種行政與立法互相制約又互相配合的政治體制。第四，政治體制應當兼顧社會各階層利益。

民主是當代社會評價政治和政治體制的重要指標。但是，不能將是否民主的衡量僅僅寄託在選舉上。選舉只是民主制度其中的重要一環，但不是民主制度的全部。民主政治的發展應當是全面的和全方位的，包括權力的制約和監督，行政與立法的關係及其互動，政府官員的工作作風和工作方式，市民與政府的信任及互動，等等。民主政治的“善治”，除了選舉制度以外，仍然需要其他的各種條件與機制與其配套才能完成。

三、如何看待行政長官選舉與中央人民政府任命的關係

《澳門基本法》第47條及其附件一規定的行政長官產生辦法實際上是由兩部分構成的：一部分是在澳門當地選舉產生，另一部分是由中央人民政府任命。所以，《澳門基本法》附件一就使用了“行政長官的產生辦法”，而不是“行政長官的選舉辦法”。²³ 這說明，選舉是行政長官產生的一個重要環節和內容，但不能就此認為是行政長官產生的全部內容。這是因為行政長官在當地通過選舉產生以後，必須報中央人民政府任命。

附件一第5條指出選舉委員會選出的行政長官，只能稱為行政長官候任人，只有經過中央人民政府的任命，才可以稱為正式當選。²⁴ 中央人民政府對行政長官的任命，不僅僅是“一道手續問題”，而是指一種實質性的任命，是指行政長官在澳門通過選舉或協商產生以後，中央人民政府既可以任命，也可以不任命，中央人民政府既然有權任命，也可以免去行政長官的職務。

那麼，中央人民政府擁有對行政長官的實質任命權，是否就是說澳門當地對行政長官的選舉就是形式的呢？不能作這樣的理解。行政長官的任命和行政長官的選舉都是實質性的，而不是形式的。它們應當是統一的。²⁵ 中央人民政府應當充分考慮行政長官選舉產生的合法性與澳門社會各界人士的意願，不可以輕易不任命，然而，如果在特定情況下，發生選舉過程與結果與《澳門基本法》原則與具體條文相抵觸的情況，當然有權不任命。

四、如何看待普選澳門特別行政區行政長官的問題

關於在澳門是否實行普選產生行政長官，首先必須指出的是，《澳門基本法》與《香港基本法》在政治體制方面的最大不同，在於《香港基本法》明確規定了要達至“雙普選”的發展目標，即行政長官和立法會全體議員都必須最終達致普選產生。²⁶《澳門基本法》無此規定。²⁷

當然，《澳門基本法》不作規定，不等於說《澳門基本法》附件一所確立的行政長官產生辦法就可以永遠不變，更不能在法律上排除將來在澳門通過普選產生行政長官的可能性。《澳門基本法》附件一本身就指出了“如需修改”的程序。尤其是香港可能在2017年實現普選行政長官以後，《澳門基本法》附件一所確立的間接選舉制度就會面臨着更大的修改壓力。

然而，考慮到澳門的情況畢竟與香港不同，最終是否取消間接選舉，實行普選產生行政長官，還有待於社會各界形成廣泛共識。《澳門基本法》起草期間，當時有一種意見提出，要求比照《香港基本法》的寫法，增加其第45條中間一段的內容，即行政長官的產生辦法最終達致普選產生的目標，然而，多數意見認為澳門情況與香港不同，並指出這種意見“可以理解，也不無道理，但問題是否切合澳門的實際，對澳門的發展是否有利？都值得深入研究。”²⁸

有一種意見認為，法國啓蒙思想家盧梭曾經指出較小的國家更容易實現民主，所以，澳門地方小，人口少，應當比香港更早實現普選。這種意見未必準確。因為不能離開具體和特定的社會條件，抽象分析澳門

特別行政區的民主政治發展。第一，《香港基本法》明確規定了行政長官達致普選產生的發展目標，而《澳門基本法》無此規定；第二，《澳門基本法》是在參考《香港基本法》的基礎上制定的，而修改行政長官產生辦法達致普選，這是屬於“一國兩制”實踐過程事關全局的重大問題，澳門沒有必要一定“搶”在香港實現，更沒有必要“慕虛名而處實禍”也。²⁹第三，不能抽象照搬盧梭的說法，盧梭所理解的國家是建立在古典國家理論的基礎上，而當今時代，國家的職能已經發生重大甚至是根本性的變化。在盧梭的時代，處於法國大革命前夕，爲了反對王權的專橫，主要是參照古希臘城邦政治而設想民主的，整個時代還缺乏對民主政治運作的足夠深刻的體會和理解。³⁰

必須指出的是，在澳門社會就普選問題達成廣泛共識後，仍然需要根據附件一確定的修改程序，經立法會全體議員2/3多數通過，行政長官同意，報全國人大常委會批准。中央對澳門特別行政區將來是否實行普選產生行政長官，以及在甚麼時候實行普選產生行政長官，擁有最後的完全決定權。

就其實質而言，在澳門特別行政區是否實行普選產生行政長官，這是一個政治決斷，而非單純的法律問題。這個政治決斷，已經超出了澳門特別行政區“高度自治”的範圍，在根本上只能由中央作出。中央在作出這麼一個政治決斷時，應當遵循以下幾個方面的基本原則：第一，有利於澳門的社會穩定和經濟發展；第二，充分考慮澳門社會各界和居民的廣泛意願；第三，充分考慮澳門社會的民主素質和社會承受能力；第四，有利於澳門政治體制的順利運作。

註釋：

¹ 見《〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法(草案)徵求意見稿〉諮詢意見報告書》，澳門：中華人民共和國澳門特別行政區基本法諮詢委員會，1991年11月21日，及《〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法(草案)〉諮詢意見報告書》，澳門：中華人民共和國澳門特別行政區基本法諮詢委員會，1992年8月5日。

² 《〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法(草案)徵求意見稿〉諮詢意見報告書》，澳門：中華人民共和國澳門特別行政區基本法諮詢委員會，1991年11月21日，及《〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法(草案)〉諮詢意見報告書》，澳門：中華人民共和國澳門特別行政區基本法諮詢委員會，1992年8月5日。

³ 蕭蔚雲：《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第71頁。

⁴ 《〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法(草案)〉諮詢意見報告書》，澳門：中華人民共和國澳門特別行政區基本法諮詢委員會，1992年8月5日。

⁵ 同註3，第72頁。

- 6 見《香港基本法》，第 44 條。
- 7 蕭蔚雲(主編)：《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，北京：北京大學出版社，1993 年，第 158-159 頁。
- 8 《〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法(草案)徵求意見稿〉諮詢意見報告書》，澳門：中華人民共和國澳門特別行政區基本法諮詢委員會，1991 年 11 月 21 日。
- 9 同註 4。
- 10 同註 8。
- 11 同上註。
- 12 澳門回歸後，全國人大代表的名額確定為 12 人。
- 13 同註 8。
- 14 同註 3；王叔文(主編)：《澳門特別行政區基本法概論》，北京：中國人民公安大學出版社，1993 年，第 235 頁；駱偉建《澳門特別行政區基本法概論》，澳門：澳門基金會，2000 年，第 83 頁；鄧偉平：《澳門特別行政區基本法論》，廣州：中山大學出版社，2007 年，第 204 頁；王禹：《民主正當性和歷史正當性的統一——論澳門行政長官選舉的意義》，載於《澳門日報》，2009 年 6 月 2 日，第 B05 版；等等。
- 15 《中葡聯合聲明》本身就明確規定，“行政長官在澳門通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。”這種改法亦與《中葡聯合聲明》的精神不合。
- 16 同註 8 及註 4。
- 17 見《澳門基本法》，第 87 條和第 88 條。
- 18 同註 8。
- 19 同上註。
- 20 同註 4。
- 21 《中國大百科全書》將“政治體制(political system)”釋義為：“以國家政權組織為中心的各種政治組織、政治結構、政治功能與政治行為規範的總和”，並列舉出三種不同的理解：一種觀點認為政治體制是政治制度在政治生活中的具體化和外在表現形式，主要包括國家結構形式以及各種政權組織的設置、功能與行為規範相關的制度；第二種觀點認為，政治體制不僅包括與立法、行政、司法等政權組織相關的制度，而且包括政黨、利益集團和大眾傳播等與政治有關的所有組織或結構相關的制度。第三種觀點認為政治體制包含着三個層次，第一是各種社會政治組織在國家政權中的地位、作用及其相互關係，這決定着國家的性質即國體，第二是各種政權組織的形式及其互相關係，為一個國家的根本政治制度即政體，第三是指政治權力，主要是行政權力的運行方式及其機制，主要是國家的行政管理體制。見《中國大百科全書》，北京：中國大百科全書出版社，2009 年，第 28-300 頁。
- 22 見《澳門基本法》第 75 條：“澳門特別行政區立法會議員依照本法規定和法定程序提出議案。凡不涉及公共收支、政治體制或政府運作的議案，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政策的議案，在提出前必須得到行政長官的書面同意。”
- 23 《香港基本法》英文本將附件一的標題譯為“Method for the Selection of the Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region”，這裏用 selection，而非 election，selection 的英文釋義為 choose somebody/something as being the best or most suitable。《澳門基本法》葡文本將附件一的標題譯為“Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau”，這裏用 Escolha，而非 eleição。這種翻譯是符合基本法精神。
- 24 見《澳門基本法》附件一第 5 條：“選舉委員會根據提名的名單，經一人一票無記名投票選出行政長官候任人。具體選舉辦法由選舉法規定。”
- 25 這可以稱為是民主正當性和歷史正當性的統一，見王禹：《民主正當性和歷史正當性的統一——論澳門行政長官選舉的意義》，澳門：《澳門日報》，2009 年 6 月 2 日，第 B05 版。
- 26 《香港基本法》第 45 條第 2 款規定，“行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。”《澳門基本法》第 68 條第 2 款規定，“立法會的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標。”
- 27 不僅如此，《澳門基本法》還明確規定立法會多數成員選舉產生，行政長官委任部分立法會議員。這是根據《中葡聯合

聲明》的規定寫的。中葡談判過程中，葡萄牙希望保留立法機構中一定數量的委任成員，所以，《中葡聯合聲明》規定，“立法機關多數成員選舉產生。”見宗道一等編著：《周南口述：遙想羽扇綸巾》，濟南：齊魯書社，2007 年，第 312 頁。

²⁸ 黃漢強：《一國兩制與澳門基本法》，黃漢強手稿，1992 年 9 月 3 日，見《黃漢強文集》(第二卷)，澳門：澳門社會科學學會，2009 年，第 21 頁。

²⁹ 《三國志·魏書·武帝紀一》。

³⁰ 盧梭的原話如下：“一般說來，民主政府就適宜於小國，貴族政府就適宜於中等國家，而君王政府則適宜大國。”見盧梭著，何兆武譯：《社會契約論》，北京：商務印書館，1980 年，第 87 頁。