

論港澳回歸前後政治體制的根本性轉變

王 禹*

一、政治與政治體制的概念

政治體制是政治運作的框架和機制，政治則是政治體制運作的內容和基礎。因此，在探討政治體制的概念前，首先要探討政治的概念。在探討香港與澳門特別行政區政治體制的性質與特點前，先要探討香港與澳門特別行政區政治的性質與特點。

西方的政治學教科書通常將政治歸納為四種涵義：①作為政府藝術的政治(politics as the art of government)；②作為公共事務的政治(politics as public affairs)；③作為妥協和同意的政治(politics as compromise and consensus)；④作為權力和資源分配的政治(politics as power and the distribution of resources)。¹ 英文中的“政治”，以及法語和德語中的“政治”，皆由古希臘文*polis*演化而來。在荷馬的史詩中，該詞是指城堡或衛城的意思。古希臘用“城”來指代城內發生的如祭神、出征、投票及參與統治等一切公共事務，該詞就逐漸引伸為指“與城邦有關的事務”(what concerns the *polis*)。“政治”就是指與城邦有關的事務，指城邦公民參與統治、管理、政治鬥爭等各種公共生活行為的總和。亞里士多德說，“人類在本性上，也正是一個政治動物”。² 托馬斯·阿奎那說，“人是天然要過政治生活的。”³ 這就是說人類是一種群居動物，天然地要過公共生活，而且惟有身處政治共同體內參與公共生活，人才其成為人，才能过上優良生活。故從詞源上看，政治就是一種公共生活。這是理解西方政治的一個基本原則。

中國古代也有“政治”一詞，如《尚書》中有“道

治政治、澤潤生民”，《周禮》中有“掌其政治禁令”。⁴ 但在更多情況下，“政”與“治”分開使用。“政”主要是指制度和秩序，“治”主要是指管理和教化，實現安定的狀態。“政”與“治”結合使用，主要是近代以來的事情。孫中山說，“政就是眾人的事，治就是管理，管理眾人的事便是政治。”⁵

所謂政治體制，有時候亦稱為政治制度。政治制度是指為管理公共事務而制定的一系列取得權力、運用權力以及限制權力的規則總合。⁶ 國家政權的組織形式和國家結構形式構成政治制度的主要內容，另外，諸如地方自治制度、中央與地方的關係制度、政黨制度和選舉制度等，也都屬於政治制度的範疇。而狹義的政治制度，主要是指政體，即政權的組織形式。

至於“政治體制”的概念，最早是在1982年9月中國共產黨第十二次代表大會的政治報告裏提出的。該報告提出“要繼續改革和完善國家的政治體制和領導體制”。此後“政治體制”這一概念在中國逐漸推廣開來。1985年8月後隨着經濟體制改革的推進，在理論上明確了經濟制度與經濟體制是兩個有明顯區別又有一定聯繫的概念，中國理論界也展開了關於政治制度與政治體制的區別的討論。⁷ 在討論中，比較一致的觀點是政治制度和政治體制既有聯繫，又有區別。中國提出的政治體制改革，是社會主義政治制度的自我完善和發展，政治體制是政治制度在政治生活過程中的具體化，政治制度是宏觀的，而政治體制是微觀的，政治體制是政治制度的具體表現和實施形式，政治體制低於政治制度。⁸

《香港基本法》和《澳門基本法》第四章都用“政

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

治體制”的概念，而非“政治制度”。原因可能在於：第一，政治制度既然高於政治體制，而《中國憲法》既然用了“政治制度”，基本法則不能用“政治制度”，而宜用“政治體制”，如同《中國憲法》第一章既然用了“總綱”為標題，基本法第一章就不宜用“總綱”，而用了“總則”，以體現基本法低於憲法的地位。⁹ 第二，起草《香港基本法》期間，也正是國內熱烈提出並大力提倡政治體制改革的時間，起草委員會可能就順理成章地使用了政治體制的概念。

香港與澳門自古以來是中國的領土，1997 年和 1999 年回歸以後，成為中華人民共和國一級地方政權。兩部基本法都明確規定，特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分，是中華人民共和國一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。這就說明特別行政區的政治是一種地方政治。古德諾說，“政治是意志的表達，行政是意志的執行。”地方政治的特點在於它缺乏主權，是一種不完全的政治。在單一制國家下，地方是中央的派出機構，地方政權是中央政權在全國各地的代理，很多情況下是對中央意志的執行，地方不能處理本行政區域範圍內的所有事務，有些事務屬於中央權限的，必須由中央處理，有些事務既涉及中央權限，也涉及地方權限的，則可能需要向中央請示如何處理，只有在中央授權的範圍內，才可處理本行政區域內的地方事務。中央與地方不是平等的，而是一種上下關係和從屬關係，從權力配置上看，是一種領導與被領導、監督與被監督的關係。既然香港與澳門是一級地方政權，其政治缺乏主權內容，因此，在很多程度上表現為一種公共行政與公共管理，即怎樣在高度自治的範圍內，把這個地方管理好，只有把這個地方管理好了，才能達到減少中央負擔及中央授予特別行政區高度自治的目的。

選舉是現代政治的基本內容，也構成了現代民主制度的基礎。然而，作為國家主權政治中的重要一環，選舉是保證國家機構統治的合法性和正當性的重要基礎，因為地方權力的合法性主要來自於中央的授權，因此，地方選舉其重點不在於解決政權的合法性問題，而是要更注重實現兼顧各方利益，保持社會穩定和促進經濟繁榮。在國家層面的政治中，政黨政治構成了當代政治的基本特點，政黨的目標是執掌國家

政權，政府的組成與更迭、權力的分配與行使、政策的制定與執行，都離不開政黨的介入與參與。而在地方政治中的選舉更傾向於兼顧不同階層與不同群體的利益，強調政治參與的廣泛性和代表性。¹⁰

在這種地方政治基礎上建立起來的地方政治體制，不可能與國家層次上的政治體制相同。香港與澳門回歸以後，其法律地位成為中國一個地方行政區域，其政治屬於地方政治範疇，其建立起來的政治體制屬於一種地方政治體制。必須首先從這個角度看待香港與澳門特別行政區的政治體制。

二、政治體制的基本原則

香港與澳門回歸以後，原有的總督制不能繼續沿用，中國在香港與澳門實行“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治，也不能完全照搬內地的政治體制，因此，要在香港與澳門回歸以後，重新設計一套與“一國兩制”政治相配套的政治體制。

《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》裏中國對香港與澳門的基本方針政策的第二至第四點、附件一的第一段至第四段闡明了關於香港特別行政區與澳門特別行政區政治體制的重要內容。這些內容包括：特別行政區直轄於中央人民政府，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，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。主要官員由行政長官提名報中央人民政府任命，行政機關對立法機關負責，立法機關成員選舉產生或多數成員選舉產生，及法院獨立審判，等等。

香港基本法起草委員會政治體制小組在 1986 年 11 月 8 日的工作報告指出，關於設計香港特別行政區政治體制的原則，該小組在討論這一問題時，取得了一些共同的認識：①香港特別行政區的政治體制要符合《中英聯合聲明》和“一國兩制”的原則，既要維護國家統一，又要體現高度自治；②要有利於保持香港的穩定與繁榮，有助於香港的資本主義經濟的發展，同時兼顧社會各階層的利益；③要保持香港原有政制的一些優點，並逐步發展適合於香港情況的民主參與。¹¹

姬鵬飛在1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議上所作的有關香港基本法草案及有關文件的說明裏指出,“香港特別行政區的政治體制,要符合一國兩制的原則,要從香港法律地位和實際情況出發,以保障香港的穩定繁榮為目的。為此,必須兼顧社會各階層的利益,有利於資本主義經濟的發展;既要保持原政治體制中行之有效的部分,又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。”在關於行政機關和立法機關的關係上,姬鵬飛指出,“行政機關和立法機關之間的關係應該是既互相制衡又互相配合,為了保持香港的穩定和行政效率,行政長官應有實權,但同時也要受到制約。”

1993年3月20日姬鵬飛在《關於中華人民共和國澳門特別行政區基本法草案和有關文件及起草工作的說明》裏有關政治體制的部分指出,“在政治體制方面,從有利於特別行政區的穩定發展,兼顧社會各階層的利益,循序漸進地發展民主制度的原則出發,制定行政機關、立法機關和司法機關之間既互相配合,又互相制衡的原則,規定了行政長官、行政機關、立法機關和司法機關的職權。”¹²

根據這些指導思想,以及《香港基本法》和《澳門基本法》的有關規定,本文將特別行政區政治體制的基本原則概括為四個:①地方政治體制;②行政主導;③行政與立法互相制約又互相配合(香港);或行政與立法互相配合又互相制約(澳門);④司法獨立。

這樣一種政治體制,是以行政長官為核心而展開的,可以將這種政治體制稱為行政長官制。

(一) 地方政治體制

地方政治體制是由澳門特別行政區的法律地位決定的,《香港基本法》和《澳門基本法》第1條就明確規定香港特別行政區和澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分,第2條規定特別行政區的高度自治來自中華人民共和國全國人民代表大會的授權;第12條規定特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域,直轄於中央人民政府。這種法律地位在政治體制中主要表現為以下幾個方面:

1. 行政長官在當地通過選舉或協商產生後,由中

央人民政府任命,行政長官不僅對特別行政區負責,而且對中央人民政府負責,行政長官必須執行中央人民政府就基本法規定的有關事務發出的指令。¹³

2. 政府主要官員由行政長官提名,由中央人民政府任命,中央人民政府根據行政長官的建議,免除政府主要官員;香港終審法院法官和高等法院首席法官的任命或免職,由行政長官征得立法會同意後,報全國人大常委會備案,澳門終審法院法官和院長由行政長官進行任命和免職,並報全國人大常委會備案,澳門檢察院檢察長由行政長官提名,報請中央人民政府任命,中央人民政府根據行政長官的建議,免除檢察長的職務。¹⁴

3. 立法會制定的法律須報全國人大常委會備案。全國人大常委會在徵詢其所屬的基本法委員會的意見後,如認為特別行政區立法機關制定的任何法律不符合基本法關於中央管理的事務及中央和特別行政區關係的條款,可將有關法律發回,但不作修改。經全國人大常委會發回的法律立即失效。該法律的失效,除特別行政區的法律另有規定外,無溯及力。¹⁵

4. 全國人大常委會有權解釋基本法,全國人大常委會授權特別行政區法院在審理案件時可以解釋基本法;但如特別行政區法院在審理案件時需要對本法關於中央人民政府管理的事務或中央和特別行政區關係的條款進行解釋,而該條款的解釋又影響到案件的判決,在對該案件作出不可上訴的終局判決前,應由特別行政區終審法院提請全國人大常委會對有關條款作出解釋。如全國人大常委會作出解釋,特別行政區法院在引用該條款時,應以全國人大常委會的解釋為準。但在此以前作出的判決不受影響。¹⁶

5. 特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權;特別行政區法院在審理案件中遇有涉及國防、外交等國家行為的事實問題,應取得行政長官就該等問題發出的證明文件,上述文件對法院有約束力。行政長官在發出證明文件前,須取得中央人民政府的證明書。¹⁷

(二) 行政主導

中國傳統憲法學很少有“行政主導”的提法。這個概念本身來自香港。中英兩國就香港問題進行談判

時，英方向中方介紹了香港的政治體制，並將其冠名為“行政主導”，中方也高度認同了“行政主導”的提法及其所概括的回歸前政治體制，並希望將其中一些行之有效的因素盡可能地保留下來。行政主導是基本法設計政治體制的主要立法原意。¹⁸

中國政府對《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》中陳述的十二條方針規定行政機關向立法機關負責。這就暗示着可能建立一種以立法為中心的政治體制。基本法起草委員會否定了這種設計思想。¹⁹《香港基本法》在立法技術上表現出以行政為中心構建政治體制的立法意圖。無論在法律結構上，還是條文編排上，基本法都將“行政”放在“立法”前，行政優先的立法意圖甚明。²⁰

行政主導的實質是指以行政為中心，行政與立法的關係上，行政有較大的制約權力，起主導作用。行政主導表現在以下幾點：

1. 行政長官具有雙重法律地位，既是特別行政區首長，又是特別行政區政府首長，行政長官具有廣泛職權。行政主管既行使作為地區首長的職權，也行使作為行政首長的職權，行政長官有權領導政府，制定政府政策並發佈行政命令，行政長官有權提名並報請中央人民政府任免政府主要官員，有權任免特別行政區公職人員，有權處理中央授權的對外事務和其他事務，等等。²¹

2. 政府具有專屬提案權；立法會議員不得提出公共開支（《澳門基本法》為公共收支）、政治體制和政府運作的議案，立法會議員只有在得到行政長官書面同意的情況下，才能提出涉及政府政策的議案。²²

3. 政府對立法會的負責具有特定內涵，排除了立法會具有倒閣的權力。《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》都規定行政機關對立法機關負責。兩部基本法對負責作了嚴格界定，負責是指執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢。《香港基本法》則還有一項內容：徵稅和公共開支須經立法會批准。²³

4. 澳門特別行政區的行政主導原則還體現在行政長官有權委任部分立法會議員，行政長官有權制定行政法規並頒佈執行。²⁴

（三）行政與立法互相配合又互相制約

在理解這一原則時，要注意兩點：①在許多基本法論著裏都採用了“制衡”的提法，姬鵬飛在《關於中華人民共和國香港特別行政區基本法草案及其有關文件的說明》和1993年3月20日《中華人民共和國澳門特別行政區基本法草案和有關文件及起草工作的說明》裏就採用“互相制衡”的提法，我在這裏特意使用“制約”，而非“制衡”，是因為“制衡”是通過制約達致互相平衡，而互相平衡不能體現出行政主導的意思；因此，使用“互相制約”的提法，更加準確；②根據姬鵬飛的上述兩個報告，香港特別行政區政治體制應當是“互相制約又互相配合”，制約在先，配合在後，而澳門特別行政區政治體制應當是“互相配合又互相制約”，配合在先，制約在後。²⁵

行政與立法互相制約的機制主要有：

1. 行政長官可以將立法會法案發回重議：行政長官如認為立法會通過的法案不符合特別行政區的整體利益，可在三個月（《澳門基本法》文字表述為90日）內提出書面理由並將法案回立法會重議。²⁶

2. 行政長官在法定條件下可以解散立法會。如《香港基本法》規定行政長官如拒絕簽署立法會再次通過的法案或立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或其他重要法案，經協商仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。²⁷

3. 被解散後而重選的立法會，在一定的條件下可以迫使行政長官辭職。因兩次拒絕簽署立法會通過的法案而解散立法會，重選的立法會仍以全體議員2/3多數通過所爭議的原案，而行政長官仍拒絕簽署；以及因立法會拒絕通過財政預算案或其他重要法案而解散立法會，重選的立法會繼續拒絕通過所爭議的原案，行政長官則必須辭職。²⁸

4. 立法會可以對行政長官提出彈劾案，報請中央人民政府決定：《香港基本法》規定如立法會全體議員的1/4聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，經立法會通過進行調查，立法會可委託終審法院首席法官負責組成獨立的調查委員會，並擔任主席。調查委員會負責進行調查，並向立法會提出報告。如該調查委員會認為有足夠證據構成上述指

控，立法會以全體議員 2/3 多數通過，可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。²⁹

行政與立法互相配合的機制主要是設置行政會議(香港)和行政會(澳門)。其成員由行政長官委任政府主要官員、立法會議員和社會人士組成，其性質是一個協助行政長官決策的機構。《香港基本法》對行政會議成員沒有人數要求，而《澳門基本法》對行政會規定為 7-11 人。其意在於當遇有行政與立法衝突，其政府主要官員和立法會議員可以在行政會議和行政會進行協調，社會人士更可以超脫立場，從中協調，促進行政與立法的互相配合。

(四) 司法獨立

司法獨立是指司法權力的行使必須同行政權力和立法權力分離，而且，非經司法機關及非經正當司法程序，不得剝奪任何人的生命、自由和財產。司法獨立是孟德斯鳩提出的三權分立理論的重要內容。

《香港基本法》對司法獨立作了明確規定。第 80 條規定，“香港特別行政區各級法院是香港特別行政區的司法機關，行使香港特別行政區的審判權。”第 85 條規定，“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。”

《澳門基本法》對司法獨立也作了明確規定。第 82 條規定，“澳門特別行政區法院行使審判權。”第 89 條規定，“澳門特別行政區法官依法進行審判，不聽從任何命令或指示，但本法第十九條第三款規定的情況除外。法官履行審判職責的行為不受法律追究。法官在任職期間，不得兼任其他公職或任何私人職務，也不得在政治性團體中擔任任何職務。”

三、有關三權分立問題的爭論

香港回歸後，對香港特別行政區政制體制的性質和主要特徵出現了爭論。一種看法認為特別行政區政治體制是一種三權分立體制，而另一種看法認為特別行政區是一種行政主導體制，還有一種看法則是折中，認為這是一種三權分立基礎上的行政主導體制，

或認為這是一種行政主導基礎上的三權分立體制。³⁰還有一種意見認為，《香港基本法》裏根本就沒有提到“行政主導”這四個字眼，行政主導非基本法立法原意，而且，內地學者在回歸前後有轉調，“行政主導”是後來附加上去的。³¹

所謂三權分立，是西方資本主義國家憲法確認的基本原則。這個原則包括：第一，把國家權力分為立法、行政和司法三種，第二，這三種權力分屬於立法、行政和司法三個機關，第三，這三個機關通過互相制約達致權力的平衡。孟德斯鳩是三權分立理論的正式提出者，他指出，“每一個國家有三種權力：①立法權力；②有關國際法事項的行政權力；③有關民法法規事項的行政權力”，第三種權力稱為司法權，而第二種權力稱為國家的行政權力。³²他進一步指出，腐化是一切政府的必然趨勢，不同的權力必須分立，只有“以權力制約權力”，才能確保公民的生命和自由。如果司法權與立法權合為一體，法官就成為立法者，立法者就是法官，就會形成一種施行專斷的權力；同樣，如果司法權與行政權合為一體，法官便掌握了使自己成為壓迫者的力量；如果由同一個人或一個團體來行使這三種權力，“那一切就完了”。³³

近代憲法在形成的過程中，充分吸收了孟德斯鳩的三權分立理論，將其作為設計國家政治制度的基本原則。1776 年《弗吉尼亞權利法案》第 5 條規定，“國家的立法權和行政權應與司法權分立並有所區別。”1787 年《美國憲法》嚴格按照孟德斯鳩的三權分立理論規定了國會、總統和法院的職權及其互相制衡的關係。1789 年法國《人權宣言》宣稱：“凡權利未保障和分權未確立的社會，就沒有憲法”。法國和歐洲大陸其他國家制定的憲法，雖然有些是實行君主立憲制，有些是實行共和制，但都將三權分立的原則作為國家制度方面的最高原則。³⁴

因此，三權分立在中國憲法學裏有兩種含義：第一種涵義是指美國的三權分立。國會行使立法權，但總統簽署法律，對國會的法律草案有要求重新複議的有限否決權，總統行使行政權，但國會有權要求總統條陳政策，批准總統簽署條約與任命行政官員和法官，國會有權彈劾總統，法院有權解釋憲法和法律，有權審查國會制定的法律和總統發佈的行政命令。這

是一種典型的三權分立，有時候在使用中則稱為“美國式的三權分立”。

第二種涵義是指凡是在立法、行政與司法等部門之間建立一種互相制約與互相平衡的機制，都屬於三權分立體制，有時候在使用中稱為“分權原則”或“分權制衡”原則。這種涵義上的三權分立包括美國的總統制、英國的議會內閣制，以及法國的法國式總統制，但瑞士的委員會制度除外。英國的議會內閣制，是指以議會為權力中心，議會普選產生代表人民行使立法權，由議會中的多數黨領袖組閣，內閣享有行政權，行政權對立法權負責，立法權可以通過不信任投票迫使內閣辭職，而行政權可以解散議會。在法國，總統享有更大的權力，既可以否決議會立法，也可以解散議會，總統不對議會負責，總統下面設置政府總理一職，總理對總統和議會負責，議會可以通過不信任投票迫使總理辭職，總理也可以要求總統解散議會，這種體制既不同於美國，也不同於英國，所以被稱為“半總統制”或法國式的總統制。

美國的三權分立是嚴格地從孟德斯鳩的“三權分立”理論出發的，以三種權力互相平等為前提，進而實現權力的分立和制衡。所以《美國憲法》僅是明確規定總統行使行政權，而沒有規定總統是國家元首。當我們說美國總統是美國的國家元首，是基於憲法學的理解，憲法本身沒有對總統的性質與地位下此定義。因此，有些憲法學教科書將三權分立分為美國模式，以立法為重點的英國模式和以行政為重點的法國模式。³⁵

1986年11月4日香港基本法起草委員會政治體制專題小組在其提交給第三次全體會議的工作報告裏指出，“委員會認為，在‘一國兩制’的原則下，香港特別行政區的政治體制應原則上採用‘三權分立’的模式，雖然有的委員主張三權分立、行政主導，有的委員主張三權分立、立法主導，但對於司法獨立，行政機關和立法機關既互相制衡、又互相配合的原則，小組會上沒有人提出異議。”³⁶ 1987年4月16日，鄧小平在會見香港特基本法起草委員會第四次全體會議委員時的講話批評了“三權分立”的提法，指出“香港的制度也不能完全西化，不能照搬西方的一套。香港現在就不是實行英國的制度、美國

的制度，這樣也過了一個半世紀了。現在如果完全照搬，比如搞三權分立，搞英美的議會制度，並依此來判斷是否民主，恐怕不適宜。”³⁷ 他發表講話後的第二天，政治體制小組負責人對香港記者作了解釋：

“小組較早時確定的政治體制，不是真正的‘三權分立’，只是指司法獨立，行政機關與立法機關既互相制衡又互相配合。因找不到大家瞭解的名稱，就借用‘三權分立’一詞。”此後，香港基本法起草委員會及有關專題小組不再使用“三權分立”的提法。³⁸ 亦不再就政治體制的模式特徵等抽象問題展開討論，而集中處理具體制度設計中出現的各類問題。³⁹

三權分立理論是由孟德斯鳩提出的，“從事物的性質來說，要防止濫用權力，就必須以權力約束權力。”⁴⁰ 其理論基礎是人性本惡，因此必須以野心對抗野心，以權力對抗權力，從而達到權力的平衡。⁴¹ 因此，講特別行政區政治體制是三權分立，就無法體會起草者關於行政與立法應當互相配合的思想。不過，隨着憲法實踐的發展，許多國家的憲法也明確提出了三種權力互相分立並協作運作的思想。如1995年通過的《哈薩克斯坦共和國憲法》第4條規定，“共和國的國家權力是統一的，它的行使以憲法和法律為基礎，遵循權力分立為立法權、執行權、司法權並利用制衡機制而相互協作的原則。”《阿塞拜疆共和國憲法》第10條規定“阿塞拜疆共和國國家權力根據權力分立原則予以組織”，“根據本憲法的條款，立法權、執行權、司法權相互協作”。

“三權分立”是國家層次上的政治制度，而香港和澳門自古以來就是中國的領土，回歸後成為中國的一個特別行政區，是中國單一制國家結構形式下的一個地方行政區劃，因此不能完全照搬國家層次上的政治體制。在理解特別行政區政治體制時，不能離開中央的權力。不能將特別行政區的政治體制理解為僅僅只有特別行政區內部的行政管理權、立法權和司法權在相互運作。兩部基本法都規定中央人民政府任命行政長官，並根據行政長官提名任免政府主要官員；行政長官對中央人民政府負責，執行中央人民政府就基本法規定的有關事務發出的指令；立法會對行政長官的彈劾案必須報請中央人民政府決定；立法會制定的法律須報全國人大常委會備案，全國人大常委會如認

為立法會法律不符合基本法關於中央管理的事務和中央和澳門特別行政區關係的條款，可將有關法律發回使其立即失效；全國人大常委會有權解釋基本法，有權發回立法會制定的任何法律並使其無效；特別行政區法院在審理案件時需要對基本法關於中央人民政府管理的事務或中央和澳門特別行政區關係的條款進行解釋，而該條款的解釋又影響到案件的判決，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，應由終審法院提請全國人大常委會作出解釋；等等。這些規定說明了特別行政區的政治體制不是獨立自治的，特別行政區政治體制恰恰是在國家政治制度下運作的。

中國對香港和澳門恢復行使主權是指中國在香港和澳門恢復行使作為主權國家的管治權力。在這裏，不存在中央與特別行政區互相制約的問題，有的只是中央對特別行政區的單向制約問題，及特別行政區對中央的單向配合問題。這裏不止“三權”，特別行政區的行政管理權、立法權和司法的權力，並非完整獨立意義上的權力，而是中央授予的，中央對授出的權力還有依法進行監督的權力。基本法對此作了多方面的規定。因此，將特別行政區政治體制稱為“三權分立”，不足以體現這是一種地方政權組織形式。

值得指出的，將特別行政區政治體制不稱為“三權”分立，不是否定特別行政區政治體制裏的權力相互制約機制。特別行政區政治體制裏的行政主導原則，與行政與立法互相配合又互相制約原則、司法獨立原則是並列的，更不能將行政主導原則理解為是否定權力互相制約機制和司法獨立原則。⁴²

四、回歸前後政治體制的根本性轉變

香港與澳門回歸前後，雖然其政治體制都屬於資本主義政制，都是為資本主義經濟服務的，且政治架構中絕大多數成員在回歸後繼續在原崗位上工作。⁴³然而，中國在香港和澳門恢復行使主權，結束了英國和葡萄牙的殖民統治，由於整個憲制基礎發生了根本性變化，香港與澳門回歸前後的政治體制已經發生了根本性的變化。回歸前的政治體制是總督制，回歸後的政治體制是行政長官制。從總督制到行政長官制，

有以下幾個根本性轉變。

第一，總督只由宗主國任命，改為行政長官在當地通過選舉或協商產生以後再報中央人民政府任命。

中文裏的“總督”一詞源自明朝時期，是朝廷臨時授予文臣監督軍事的一種官銜，帶有軍事巡查性質。⁴⁴其巡查範圍有遍及數行省者，也有限於一省內若干府州者。明憲宗成化五年(1469年)，開始常設兩廣總督。此後總督兼掌民政，成為地方軍政首長。清朝時期對統轄一省或數省行政、經濟及軍事的長官稱為“總督”。⁴⁵西方殖民主義興起後，中國借用“總督”一詞來稱呼歐美國家派駐殖民地的行政長官。⁴⁶“總督”這一稱呼是殖民主義在政治體制上的標誌和集中體現。香港和澳門回歸後，就不能繼續沿用“總督”這一稱呼。經過討論，起草委員會將中央聯合聲明裏的行政長官作為一種特定職位規定下來。⁴⁷

總督是宗主國維護其殖民統治的設置。因此對宗主國委任，對宗主國負責。《英王制誥》第1條就規定，“在殖民地香港及其屬土(以下簡稱本殖民地)設立總督兼總司令。總督由英王御筆簽署及蓋上御璽之委任狀委任。”《英王制誥》還規定皇室授權並指令總督行使在他職權範圍內的一切權力。第18條規定，“本殖民地一切文武官員、平民順從、協助及支援總督以及當時主管本殖民地政府之長官。”《澳門組織章程》規定總督由葡萄牙總統委任，總統在委任前“應預先諮詢當地居民，尤其是透過立法會及最基本的社會利益組織的代表”。⁴⁸這種諮詢方式既可以是總統直接諮詢，也可以是總統委派代表到澳門徵求意見。但是，這種諮詢不具有真正的約束力。

行政長官的產生辦法則是由兩部分構成，即在當地通過選舉或協商產生以後，由中央人民政府任命。行政長官在當地通過選舉或協商產生，是指：①行政長官在當地產生。這是指行政長官在特別行政區由當地居民產生，而不是由中央人民政府委派內地人出任行政長官。②行政長官通過選舉或協商產生。這是指中央人民政府在特別行政區當地也不能任意自行指派行政長官。行政長官的產生必須建立在民主的基礎上，能夠代表和反映廣大居民和社會各界的意願和利益，行政長官也由此必須對特別行政區負責。《香港基本法》更明確規定了行政長官的產生辦法最終達致

普選的發展目標。⁴⁹

行政長官在當地通過選舉或協商產生後，由中央人民政府任命。有一種理解認為中央人民政府任命行政長官是形式的，行政長官在當地選出後，中央人民政府就不能不任命，這種理解是不對的。香港基本法起草委員會政治體制專題小組在其 1986 年 11 月的工作報告裏就指出過：“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，此項任命是實質性的。對此，小組會上沒有人表示異議。”⁵⁰ 中央人民政府對行政長官的任命權，是一項實質性的任命權，這是保證行政長官向中央人民政府負責的必然推論。⁵¹ 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，這兩部分都是實質性的，這體現了行政長官制與總督制的根本區別。

第二，總督只對宗主國負責，改為行政長官既對中央人民政府負責，也對特別行政區負責。

1840 年英國佔領香港後，其 1843 年頒發的《英王制誥》規定總督是香港的首長，下設行政局和立法局協助總督工作，總督有權指定法律，任免政府官員和法官，處置土地，但香港制定的法律不能違反殖民地部的訓令，英王對香港制定的法律有否決權，英王會同樞密院、英國議會都可為香港制定法律。英國政府是權力的最終集中者。《英王制誥》強調要維護英國政府對香港的各項權益，凡授予總督的一切權力，總督必須認識到他只能按照倫敦給予他的指示去行使這些權力。⁵²

根據 1976 年《澳門組織章程》的規定，總督是葡萄牙在澳門的總代表，除法院外，葡萄牙的主權機關，包括總統、議會和政府，都由總督作為代表。總督是葡萄牙對澳門實施殖民管治的最高執行者，是直接向葡萄牙總統負責的部長級官員，而且未經葡萄牙總統事先同意，總督不得離開當地。⁵³

行政長官既對中央人民政府負責，也對特別行政區負責。行政長官的這兩個負責，是特別行政區的法律地位決定的。一方面，特別行政區是中國單一制國家結構形式下的地方行政區域，另一方面，特別行政區實行高度自治，“港人治港”與“澳人治澳”。行政長官實行雙重負責制，行政長官既需要向中央人民政府負責，也需要向特別行政區負責。這兩

種負責都是實質性的。

行政長官向中央人民政府負責，這是中國單一制的國家結構形式決定的。其內容主要包括以下幾個方面：①負責執行基本法和依照基本法在特別行政區實施的法律⁵⁴；②提名並報請中央人民政府任命特別行政區政府主要官員，以及建議中央人民政府免除上述官員職務。《澳門基本法》還規定由行政長官提名並報請中央人民政府任命檢察長，以及建議中央人民政府免除檢察長的職務⁵⁵；③將財政預算和決算報中央人民政府備案⁵⁶；④執行中央人民政府就基本法規定的有關事務發出的指令⁵⁷；⑤處理對外事務和其他事務時向中央人民政府提交備案和批准⁵⁸；⑥述職⁵⁹；⑦宣誓效忠；等等。⁶⁰

行政長官向特別行政區負責，這是行政長官不同於總督的根本點，這是由“港人治港”和“澳人治澳”決定的。其內容主要表現：①行政長官由當地通過選舉或協商產生⁶¹；②行政長官領導下的政府向立法會負責⁶²；③行政長官解散立法會須向公眾說明理由⁶³；④行政長官向立法會作施政報告⁶⁴；⑤在一定條件下立法會可以迫使行政長官辭職或彈劾行政長官；等等。⁶⁵

第三，總督大權獨攬，改為行政長官相對集權。

無論是英國，還是葡萄牙，其對香港和澳門的管治，都是通過建立總督制的政治體制來實現的。這種政治體制的核心特徵，就是總督大權獨攬，總督是宗主國在其殖民地的最高權力代表，代表母國處理政務，行使立法、行政和軍事等權力。

根據《英王制誥》和《王室訓令》，總督享有制定法律、管理及處理香港政務的最高權力，掌握香港政府的行政、立法和司法等一切最高權力。總督委任行政局與立法局議員。總督在行政局協助下，行使頒佈法令、批准與處理土地的轉讓與分配，任免法官與政府官員等行政權利，責成所有政府官員服從總督。總督同時又是立法局的主席，決定並同意立法局所通過的法案。諸如立法、行政、司法和軍隊等只是總督的輔弼和從屬。行政局是他的政策諮詢機構，是議事的局，立法局是協助他定例的機構。旗下以布政司為首的公務機構都是他的辦公室，他的胳膊。律政司是他的法律顧問，法律草擬專員，兼負責監控事宜的律

政大臣。司法部的首長，按察司是協助港督施行法治的機構。總督還有特赦及減刑的權力。財政司為他治理港府財政預算。政務司是他的民情耳目。政治顧問協助港督兼顧處理中國關係。港督的正式權限可以說是滲透到政府每一功能，理論上港督可以自己議訂政策，自己立例，自己執行，自己司法，自己動用軍隊。這是一種總督獨裁的政治體制。⁶⁶ 所以，“港督的法定權力達到這樣的程度，如果他願意行使自己全部權力的話，他可以使自己成為一個小小的獨裁者。”⁶⁷

根據《澳門組織章程》，澳門總督是澳門地區的行政首腦，領導、制定澳門地區的總政策，統籌澳門地區的公共行政，行使澳門地區的行政管理權。總督還享有立法權，有權制定與立法會法律具有同等效力的法令，也可接受立法會的授權，制定法令。總督可以提請葡萄牙總統解散立法會，立法會解散後，總督可以行使葡萄牙賦予澳門地區的全部立法權。總督的職權通過其行政助手，即政務司管轄的各政府部門去實施的，各政務司的權力及其管轄部門的範圍，則由總督自行決定。⁶⁸

絕對保留回歸前總督制的政治結構是不適宜的。香港和澳門回歸後，成為中國單一制一個享有高度自治權的地方行政區域，實行“港人治港”和“澳人治澳”，應當逐漸建立和發展民主政治。行政長官不應該享有像回歸前總督那樣大的權力。但是，如果行政長官的權力過小，行政長官領導下的行政機關如果沒有適當的權力，也不利於港澳地區的社會穩定和經濟發展。因此，行政長官需要適當集權。

《香港基本法》和《澳門基本法》都沒有規定行政長官享有立法權，《香港基本法》規定行政長官有權制定附屬立法，《澳門基本法》規定行政長官制定行政法規並頒佈執行，附屬立法和行政法規都低於立法會通過的法律。行政長官也不再享有軍事方面的權力。行政長官也沒有統率駐軍的權力。總督是宗主國在其殖民地的代表，但是行政長官通常不認為是中央人民政府駐特別行政區的代表，《澳門組織章程》規定總督有權依法臨時限制或臨時中止憲法的權利、自由及保障，而行政長官不再享有這樣的權力。

第四，從廣義的政府概念改為狹義的政府概念，政府並採用職權法定主義，並向立法會負責。

政府在憲法學理論上有廣義和狹義之分。廣義的政府包括所有的政權機關，即包括立法、行政和司法等多個機構在內的政府。狹義的政府則僅是指行政機關。⁶⁹ 香港與澳門回歸前後，政府的概念有了明確轉變，即從廣義轉變到狹義。

根據《英王制誥》和《皇室訓令》，總督所領導的港英政府屬於大政府的概念，既包括行使行政職能的行政部門，也包括行使立法職能的立法部門和行使司法職能的司法部門，由五個系統組成：諮詢性質的行政局和立法局、以布政司為首的行政機構、以首席按察司為首的司法機構、受命於英國國防部的駐港英軍以及總督特派廉政專員公署，這五個系統都是在總督控制和領導下從事具體工作。總督在行政局協助下，行使頒佈法令、批准與處理土地的轉讓與分配，任免法官與政府官員等行政權利，責成所有政府官員服從總督。總督同時又是立法局主席，決定並同意立法局所通過的法案。總督還有特赦及減刑的權力。⁷⁰

《澳門組織章程》裏也沒有“政府”的概念，《澳門組織章程》規定澳門本地的管治機關為總督和立法會，會同總督運作的還有立法會。既然沒有政府，也就無法規定政府的職權，《澳門組織章程》僅是規定總督的職權和立法會的職權。這裏的管治機關(*órgãos de governo*)也可以譯為政府機關，可以將其理解為是廣義上的政府。⁷¹ 澳門總督是葡萄牙共和國的主權機關的代表(法院除外)，涉及專屬地區利益的事宜，葡萄牙總統得將代表澳門之權限授予總督。總督的職權包括在對內關係上代表當地，但對於特定行為，法律得規定由其他實體代表，訂定當地內部安全政策，確保其執行，並訂立負責執行有關政策的實體之組織、運作及紀律，公共秩序在澳門地區任何地方受嚴重威脅或騷亂影響時，在聽取諮詢會意見後，採取必要及適當措施迅速恢復秩序，向葡萄牙議會提出修改或取代組織章程的建議，並對葡萄牙議會修改其建議發表意見，以及行使法律賦予的其他權力。總督頒佈法律，並與立法會共同行使立法權，總督可以制定與法律具有同等效力的法令。總督可以提請憲法法院審議立法會發出的任何規定有否違憲或違法，並當有需要臨時限制或臨時中止憲法的權利、自由及保障時，應先諮詢立法會，且盡可能立即通知共和國總統。

五、小結

《香港基本法》和《澳門基本法》明確規定特別行政區政府是特別行政區行政機關，並且規定了政府的職權：①制定並執行政策；②管理各項行政事務；③辦理本法規定的中央人民政府授權的對外事務；④編制並提出財政預算、決算；⑤擬定並提出法案、議案、附屬法規；⑥委派官員列席立法會並代表政府發言。⁷² 特別行政區政府必須遵守法律，對立法會負責：①執行立法會通過並已生效的法律；②定期向立法會作施政報告；③答覆立法會議員的質詢；④《香港基本法》還規定徵稅和公共開支須經立法會批准，也是政府向立法會負責的內容。⁷³

香港與澳門回歸前，“司”是指擔任某一職位的人，如香港回歸前的“布政司”(Chief Secretary)是位次於總督的一種官職，其譯名源於中國古代承宣布政使司的簡稱，是明初設置為掌理一省民政的機構，“按察使”是指法官，起源於元代。澳門回歸前的“政務司”實際上是總督在各相關領域的助理，《澳門組織章程》規定政務司輔助總督工作。這些名稱都不符合現代政府的內涵與習慣用法。因此，兩部基本法將“司”改為“機構”，這些機構的負責人則稱為“司長”。《香港基本法》規定在行政長官下設立政務司、財政司和律政司三個機構，至於原來這三個司以外的其餘十來個“司”，如“經濟司”、“工商司”、“保安司”等，則改為“局”，其負責人稱為“局長”。澳門回歸前有七個政務司，分別是經濟暨財政政務司，工務暨運輸政務司，司法事務政務司，衛生暨社會事務政務司，行政、教育暨青年事務政務司，保安政務司，傳播、旅遊暨文化事務政務司。澳門回歸後改為五個司：行政法務司、經濟財政司、保安司、社會文化司和運輸工務司。其負責人稱為司長。⁷⁴ 至於其餘的“二級司”，則改為局，其主管稱為局長。

港澳政治體制在回歸前後的轉變是根本性的。“一國兩制”裏的“原有法律基本不變”，“原有制度基本不變”的原則，主要是側重於經濟和社會制度不變，而政治體制是基本法全新設計的結果。香港回歸和澳門回歸以來，政治體制的運作基本上是成功的，然而，香港政治情勢的當下運作，亦與基本法本身的設計有關，《香港基本法》的設計偏重制約，而對行政主導原則，及行政與立法的配合的機制運作強調不夠，而《澳門基本法》是更加突出了行政主導，如法官和法院院長由行政長官依照法定程序任命，在《香港基本法》裏，行政長官任命終審法院法官和高等法院首席法官，則必須經過立法會同意，其制約的用意明顯。

回歸前後政治體制的根本性轉變，還要求根據新的設計原則去改造政府組織結構，如在澳門，目前的公共行政授權體制是根據總督制運作的，層層下放，而在《澳門基本法》設計的行政長官制下，政府的職權是法定的，而不能經由行政長官授權的。澳門目前的授權體制還造成了效率低下，以及法律邏輯缺陷等問題，有必要根據《澳門基本法》確立的行政長官制的基本原則和基本精神，予以改革。

行政長官制與總督制是對應的，這項制度的設計有利於進一步堅持特別行政區政治體制的本質特點和基本原則，有利於進一步加強特別行政區的政權建設。行政長官既對中央人民政府負責，也對特別行政區負責，其產生辦法由兩部分構成，在當地通過選舉或協商產生後報中央人民政府任命。行政長官和立法會產生辦法的修改，應當圍繞鞏固和加強行政長官制這一地方政權組織形式進行。

註釋：

¹ [英]安德魯·海伍德：《政治學》(第二版)，張立鵬譯，北京：中國人民大學出版社，第4-15頁。也可見該書英文版：Andrew Heywood (2002). *Politics* (2nd Edition). New York: Palgrave Macmillan. 2002. 5-12。

- ² [古希臘]亞里士多德：《政治學》，吳壽彭譯，北京：商務印書館，1965年(第1版)，2008年(第9版)，第7頁。
- ³ 阿奎那：《阿奎那政治著作選》，北京：商務印書館，1963年，第100-102頁。
- ⁴ 《尚書·畢命》和《周禮·地官·遂人》。
- ⁵ 見《孫中山選集》，北京：人民出版社，2011年，第692頁。
- ⁶ 高金海、雷玉梅：《當代西方政治制度》，北京：中央黨校出版社，1999年，第1頁。
- ⁷ 浦興祖主編：《中華人民共和國政治制度》，上海：上海人民出版社，2005年，第2頁。
- ⁸ 有關政治制度和政治體制的概念討論，見上註，第2-4頁；《中國大百科全書·政治學》，北京：中國大百科全書出版社，1992年，第503頁。
- ⁹ 蕭蔚雲：《論香港基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第290頁。
- ¹⁰ 葉青、吳天昊：《關於澳門政制穩步發展的若干思考》，載於楊允中、饒戈平主編：《“一國兩制”與澳門特區善治之路》，澳門：澳門基本法推廣協會，2012年，第47頁；徐勇、高秉熊主編：《地方政府學》，北京：高等教育出版社，2009年，第192頁。
- ¹¹ 全國人大常委會香港基本法委員會辦公室編：《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會文件匯編》，北京：中國民主法制出版社，2011年，第61頁。
- ¹² 鄭言實編：《澳門過渡時期重要文件匯編》，澳門：澳門基金會，2000年，第73-74頁。
- ¹³ 見《香港基本法》第43條、45條和第48條，《澳門基本法》第45、47和第50條第(12)項。
- ¹⁴ 見《香港基本法》第48條第(5)項、第90條，《澳門基本法》第50條第(6)、(10)項和第87條。
- ¹⁵ 見《香港基本法》第17條和《澳門基本法》第17條。
- ¹⁶ 見《香港基本法》第158條和《澳門基本法》第143條。
- ¹⁷ 見《香港基本法》第19條和《澳門基本法》第19條。
- ¹⁸ 錢其琛：《外交十記》，北京：世界知識出版社，2003年，第330頁；邵善波：《基本法下的行政與立法關係》，載於《〈港澳研究〉論文集：國務院發展研究中心港澳研究所成立十週年紀念文集》，北京：研究出版社，2014年；蕭蔚雲：《論香港基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第210、643頁，等等。
- ¹⁹ 澳門基本法起草委員會劉焯華先生曾回憶說：“1990年5月的杭州會議上，大家就回歸後澳門的政制談得很熱烈，我見到蕭老在一張紙上寫下了四個字‘行政主導’，後來政制小組都有共識，以此作為指導原則。”載於《澳門日報》，2004年4月19日。
- ²⁰ 見《香港基本法》第2、3、9、11條等及基本法結構如第四章“政治體制”各節標題等，及《澳門基本法》第2、3、9、11條等及基本法結構如第四章“政治體制”各節標題等。
- ²¹ 見《香港基本法》第43、60條，第48條第(1)、(4)、(5)、(7)、(8)項等，及《澳門基本法》第45、62、第50條第(1)、(4)、(6)、(11)、(13)項等。
- ²² 見《香港基本法》第74條和《澳門基本法》第75條。
- ²³ 見《香港基本法》第64條和《澳門基本法》第65條。
- ²⁴ 見《澳門基本法》第50條第(7)、(5)項等。
- ²⁵ 姬鵬飛：《關於中華人民共和國香港特別行政區基本法草案及其有關文件的說明》(1990年3月28日)，及《中華人民共和國澳門特別行政區基本法草案和有關文件及起草工作的說明》(1993年3月20日)。
- ²⁶ 見《香港基本法》第49條和《澳門基本法》第51條。
- ²⁷ 見《澳門基本法》第52條和《香港基本法》第50條。
- ²⁸ 見《香港基本法》第52條和《澳門基本法》第54條。

- ²⁹ 見《香港基本法》第 73 條第(9)項，及《澳門基本法》第 71 條第(7)項。
- ³⁰ 胡錦光、朱世海：《三權分立抑或行政主導——論香港特別行政區政制的特徵》，載於《河南省政法管理幹部學院學報》，2010 年第 2 期；朱世海：《論特別行政區行政主導制的科學內涵》，載於《“一國兩制”研究》，2013 年第 1 期；董立坤：《論香港特別行政區政治體制的性質及其特點》，載於《〈港澳研究〉論文集：國務院發展研究中心港澳研究所成立十週年紀念文集》，北京：研究出版社，2014 年。還有一種意見認為，今日香港特區行政、立法、司法三權之間的關係與港英時期已有重大區別，如果稱為行政主導，似乎只能稱為行政相對主導，以便與港英時期的“行政絕對主導”相區分。見註 7，第 457-459 頁。
- ³¹ 陳祖為：《解釋〈基本法〉護法轉調 行政主導非〈基本法〉立法原意》，載於《明報》，2004 年 6 月 28 日及 29 日；鄒平學等：《香港基本法實踐問題研究》，北京：社會科學文獻出版社，2014 年，第 254-258 頁。
- ³² 孟德斯鳩：《論法的精神》，張雁深譯，北京：商務印書館，1981 年，第 155 頁。
- ³³ 同上註，第 156-157 頁。
- ³⁴ 不過，自分權學說提出和分權制度實行以來，西方國家對國家權力能否分割及立法、司法、行政三權的精確界限在哪裏，始終存在着爭議和分歧。見佐藤功：《比較政治制度》，北京：法律出版社，1984 年，第 32 頁。
- ³⁵ 許崇德主編：《中國憲法》，北京：中國人民大學出版社，1989 年，第 49-51 頁，及朱福惠主編：《憲法學新編》，北京：法律出版社，1999 年，第 87-90 頁。
- ³⁶ 同註 11。另還有資料表明，譚惠珠在起草委員會第五次全體會議上說，“在第三組開始討論政治體系的時候，曾作詳細的討論、研究香港特區的政治體制，應該是行政主導抑或立法主導，結果無異議後通過，就是三權分立、行政立法會相互配合、互相制約。我們對這種主流的意見，是衷心地歡迎。”時任港澳辦副主任李後在 1986 年 12 月 16 日接受《人民日報》採訪時也說，“政治體制問題的確較為複雜，不過，在一些問題上已經取得共同的認識。政治體制的基本模式原則上採取三權分立，即司法獨立、行政機關和立法機關既相互制衡，又互相配合的原則。”轉引自朱世海：《論特別行政區行政主導制的科學內涵》，載於《“一國兩制”研究》，2013 年第 1 期。
- ³⁷ 鄧小平：《會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時的講話》，第 220 頁。鄧小平還在 1986 年 6 月 3 日會見 90 年代的中國與世界國際會議全體與會者說，“香港的穩定，除了經濟的發展以外，還要有個穩定的政治制度。我說過，現在香港的政治制度就不是實行英國的制度、美國的制度，今後也不能照搬西方的那一套。如果硬要照搬，造成動亂，那是很不利的。這是個非常實際的嚴重問題。”載於《鄧小平文選》(第三卷)，北京：人民出版社，1993 年，第 267 頁。
- ³⁸ 李後：《百年屈辱史的終結：香港問題始末》，北京：中央文獻出版社，1997 年，第 185 頁。
- ³⁹ 許昌：《為甚麼不能用“三權分立”來概括香港特別行政區政治體制的模式特徵》，載於王禹主編：《基本法研究》(第四期)，澳門：濠江法律學社，2013 年 1 月。
- ⁴⁰ 孟德斯鳩：《論法的精神》，北京：商務印書館，2005 年，第 184 頁。
- ⁴¹ 蕭蔚雲教授是兩個基本法起草委員會的政治體制小組內地方面負責人，他在文章裏多次指出，之所以不採用三權分立的提法，是因為三權分立只講權力的互相制約而不講權力的互相配合。見蕭蔚雲：《論香港基本法》，北京：北京大學出版社，2003 年，第 183 頁、第 834 頁和第 837 頁，及《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，2003 年，第 78-79 頁，等等。
- ⁴² Johannes Chan and C. L. Lim (Eds.) (2011). *Law of Hong Kong Constitution*. Hong Kong: Thomson Reuters Hong Kong Limited. 184-187。
- ⁴³ 陳麗君等：《香港人價值觀念研究》(*Research on the Values of Hong Kong People*)，北京：社會科學文獻出版社，2011 年，第 264-265 頁。

- 44 明末朱國禎《湧幢小品·總督總兵》卷八曰：“文臣稱總督，武臣稱總兵，皆是虛銜。”《大明會典》：“國初、兵事專任武臣。後常以文臣監督。文臣、重者曰總督。次曰巡撫。總督舊稱軍門。而巡撫近皆贊理軍務。或提督。”
- 45 尊稱為“督憲”、“制軍”、“制台”等，官階為正二品，但可通過兼任兵部尚書頭銜高配至從一品。
- 46 歷史上西班牙在本土各行省、那不勒斯地區和美洲的殖民地，以及英國在印度殖民地的統治者稱 Viceroy，直譯為“副王”，中文也多譯為“總督”。英文裏殖民地首長 Governor，亦譯為總督。部分殖民地，及奉英國君主為國家元首的英聯邦國家，英國君主在當地的代表(Governor-General)也稱為“總督”，如加拿大總督、澳大利亞總督、新南威爾斯總督。
- 47 《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》都規定“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”，在起草基本法的過程中，對“行政長官”的名稱曾經有多種設想，如“市長”、“區長”、“主席”和“主任”等名稱，後來認為都不理想，因此還是按照《中英聯合聲明》裏的“行政長官”名稱較好。見蕭蔚雲：《論香港基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第398頁及第652-653頁。在澳門基本法起草諮詢期間，有人就提出行政長官的名稱最好是市長或總督，有人則提出最好改為市長制，不要用總督這個名稱。見中華人民共和國澳門特別行政區基本法諮詢委員會：《〈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》，1992年8月5日。
- 48 見《澳門組織章程》第7條。
- 49 見《香港基本法》第45條。
- 50 同註11，第62頁。
- 51 有關討論見蕭蔚雲：《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第71頁；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；鄧偉平：《澳門特別行政區基本法論》，廣州：中山大學出版社，第204頁；王禹：《澳門特別行政區行政長官產生辦法研究》，載於王禹主編：《基本法研究》(第四期)，澳門：濠江法律學社，2013年；韓大元、黃明濤：《論中央人民政府對香港特區行政長官的任命權》，載於陳弘毅、鄒平學：《香港基本法面面觀》，香港：三聯書店(香港)有限公司，2015年，等等。
- 52 蕭蔚雲：《論香港基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第83頁。
- 53 見《澳門組織章程》第3、8、10條等。
- 54 見《香港基本法》第48條第(2)項和《澳門基本法》第50條第(2)項。
- 55 見《香港基本法》第48條第(5)項和《澳門基本法》第50條第(6)、(10)項及第90條。
- 56 見《香港基本法》第48條第(3)項和《澳門基本法》第50條第(3)項。
- 57 見《香港基本法》第48條第(8)項和《澳門基本法》第50條第(12)項。
- 58 見《香港基本法》第126、156、157條等和《澳門基本法》第116條第3款、141、142條等。
- 59 有關行政長官對中央人民政府述職的研究，見馬嶺：《特別行政區長官“述職”之探討》，載於《比較法在中國》(2009年卷)，北京：社會科學文獻出版社，2009年；紀熠：《如何建立特別行政區行政長官述職、匯報制度》，載於楊允中、饒戈平主編：《“一國兩制”理論的豐富和發展——紀念澳門基本法頒佈20週年學術研討會論文集》，澳門：澳門基本法推廣協會，2009年。
- 60 見《香港基本法》第104條和《澳門基本法》第101、102條。
- 61 見《香港基本法》第45條第1款和《澳門基本法》第47條第1款。
- 62 見《香港基本法》第48條第(1)項、第64條和《澳門基本法》第50條第(1)項，第65條。
- 63 見《澳門基本法》第52條。

- ⁶⁴ 見《香港基本法》第 64 條和《澳門基本法》第 65 條。
- ⁶⁵ 見《香港基本法》第 52 條、第 73 條第(9)項和澳門基本法第 54 條、第 71 條第(7)項。
- ⁶⁶ 鄭宇碩編：《香港政制及政治》，香港：天地圖書有限公司出版，1987 年，第 88-91 頁。
- ⁶⁷ 邁樂文(Miners N. J.)：《香港政府與政治》(*The Government and Politics of Hong Kong*)，香港：牛津大學出版社，1981 年，第 77 頁。
- ⁶⁸ 見《澳門法律概述》，北京：中國政法大學出版社，1993 年，第 21-22 頁。
- ⁶⁹ 蕭蔚雲：《香港基本法講座》，北京：中國廣播電視出版社，1996 年，第 185 頁；羅豪才、吳嶺英：《資本主義國家的憲法和政治制度》，北京：北京大學出版社，1997 年，第 214 頁。還有一種意見認為，人們通常在以下幾種意義上使用“政府”的概念：①指制定規則、為居民提供服務的機構；②指治理國家或社區的政治機構；③泛指一切國家政權機關、國家的立法機關、行政機關、司法機關和其他一切公共機關；④指一個國家的中央和地方行政機關；⑤指中央行政機關的核心部分，即內閣及各部。見李壽初編著：《中國政府制度》，北京：中央民族大學出版社，1997 年，第 41 頁；辛向陽：《新政府論》，北京：中國工人出版社，1994 年，第 6 頁。
- ⁷⁰ 同註 52，第 82-87 頁；王禹：《“一國兩制”憲法精神研究》，廣州：廣東人民出版社，2008 年，第 172 頁。
- ⁷¹ 吳志良：《澳門政制》，北京：中國友誼出版公司，1996 年，第 80 頁。
- ⁷² 見《香港基本法》第 62 條和《澳門基本法》第 64 條。
- ⁷³ 見《香港基本法》第 64 條和《澳門基本法》第 65 條。
- ⁷⁴ 《澳門基本法》僅規定行政長官應設立各司，但沒有規定應設立幾個司。澳門後過渡期內，有關此文體的討論，見吳志良：《澳門宏觀行政架構的發展及其與基本法的銜接》，載於《行政》，1998 年，第 11 卷第 1 期(總第 39 期)，及吳志良《關於澳門特別行政區政府組織的若干思考》，載於《澳門研究》，第 12 期，1999 年。