

關於特區行政主導政治體制的思考

劉德學*

一、問題提出

自 1999 年 12 月 20 日澳門特別行政區成立以來，澳門社會的政治、經濟和文化等各方面均取得了舉世矚目的歷史性進步。特區能夠取得如此成就，固然有賴於諸多因素的協同作用，特別是中央人民政府的大力支持以及廣大市民的積極參與，但《澳門基本法》所確立的“行政主導、司法獨立、行政與立法既相互制約又相互配合”這一政治體制的有效運作，則是其中一項較為重要的基礎性因素。因為當代社會的發展越來越仰賴於一個強有力的政府調控，其中的憲政體制如何安排，各種權力如何配置運作並協同發揮作用，對一個社會的發展至關重要。

十一年來，特區政府與立法會作為分別行使行政管理權和立法權的兩大機關，在依照《澳門基本法》行使各自的權限並相互配合與監督方面，已經從回歸初期的探索、磨合階段進入到一個積累了初步經驗的階段。全面系統地總結《澳門基本法》中所設計的“行政主導”這一政治體制所取得的經驗及教訓，進一步分析和研究其在理論上和實踐中所存在的問題，對於更加全面準確地貫徹和落實《澳門基本法》，尤為重要。

基於此，本文將對《澳門基本法》所確立的“行政主導”政治體制的內涵進行理論上的再思考。行政主導體制深層次的內涵如何？這一體制的制度價值何在？主導的事項範圍如何？主導下的權力運行機制如何？對諸如此類的問題，在經過十一年的體制運作後，現時已經具備相比於制度設計之初更好的條件去加以重新檢視和分析。只有不斷挖掘這一政治體制的豐富內涵，才能科學指導實踐，才能達到既充分發揮行政效能，又貫徹相互監督配合，以保障權力運行的合法、合理、高效的目的。

二、現行理論對行政主導體制內涵的說明

對於《澳門基本法》下所確立的政治體制是一種行政主導體制，已獲得當今憲政理論和實踐幾乎一致的肯認，對此無論是從參與起草並研究《澳門基本法》的權威憲法學者，還是從貫徹落實《澳門基本法》的官方行為中，均有所體現。理論上明確將之概括為“行政主導、司法獨立、行政與立法既相制約又相配合”¹，蕭蔚雲認為：以行政為主導是《澳門基本法》規定政治體制的主要方向，不能因《澳門基本法》沒有用文字規範以行政為主導的原則而否定這一原則。² 因此，澳門特別行政區的政治體制既不是以立法為主導，也不是以司法為主導，而是以行政為主導，對此已無需多言。

《澳門基本法》在制度上選擇以行政為主導的政治體制，既符合當代由“議會主導”轉向“行政主導”這一憲法發展變動的趨勢³，也符合實現“一國兩制”的要求和澳門社會的實際情況⁴，並且也根據澳門社會發展的需要，有所改革地繼承了回歸前澳門所實行的以行政為主導體制的某些特點⁵，因而從憲政體制的選擇上對其所具有的優越性和必要性已多無異議。

而在行政主導體制的內涵上，當下理論主要有以下內容的闡釋：

對“行政主導體制”作出最權威、最全面說明的當推蕭蔚雲所作的定義。他認為：“所謂行政主導，是指在行政與立法的關係中，行政長官的法律地位要高，行政長官的職權廣泛而且要大，在政治體制中有較大的決策權，行政長官在特別行政區的政治生活中起主要作用”。⁶ 這種對行政主導所作的定義已經成為基本法理論上的一種通說，並在絕大多數論述特區政治體制的文章中得以體現。⁷

其他一些從法理上對行政主導進行界定的還有：

* 澳門特別行政區立法會顧問

王振民認為：“所謂‘行政主導’，就是‘行政長官主導’。‘行政主導’是相比‘立法主導’而言的，重點解決行政與立法的關係。根據《基本法》的規定，行政長官既是特區行政機關的首腦，又是整個特別行政區的首長，代表整個特別行政區。”⁸ 這種界定主要是從行政與立法相互關係的角度揭示行政主導體制的內涵。

張定淮和黃國平認為：“所謂行政主導，應該是指在一個國家或地區政府權力架構中，行政權相對於其他兩權，特別是立法權而言佔優勢，公共決策的最終結果主要取決於行政首長及其領導的政府”。⁹ 這種闡釋除從行政權相對於立法權所具有的優勢地位外，尚從權力運行的後果上揭示其內涵。

劉曼容則認為：“行政主導就是以行政長官為首的行政主導體制。行政長官及行政機關在政府體制中居於主導地位，具有行為導向性”。¹⁰ 這種觀點從某個側面強調了行政長官及其領導下的政府在權力運行上的行為導向作用。

香港學者陳弘毅認為：“‘行政主導’原是對殖民地時代香港政制的描述，《基本法》在一定程度上維持了這種政制，賦予行政長官較高的地位和較大的權力，所以特區政制也可視為行政主導的體制”。¹¹ 這種立場則是從行政長官的地位以及權力的優勢地位這一角度對其內涵所作的說明。

上述諸種對行政主導體制的界定，儘管不像以蕭蔚雲為代表的通說所概括的那樣全面，但都是從行政主導的最本質的特徵，或從行政長官所具有的法律地位，或從行政長官在公共決策方面的重大作用等角度加以切入。

從總體上而言，現行《澳門基本法》理論在論證特區的行政主導體制時，多從行政長官的法律地位、所享有的職權、立法與行政相互制約關係中所具有的較大制約權以及相互配合關係中所具有的較大主導權四個方面揭示其內涵：

第一，行政長官的法律地位高。¹² 由於行政長官具有特區首長和政府首長的雙重身份，並應對中央人民政府和澳門特別行政區雙重負責，決定了行政長官的法律地位高於行政、立法和司法。

第二，行政長官職權廣泛。由於行政長官所具有的雙重身份和崇高地位，故《澳門基本法》授予行政長官廣泛而實際的職權，以體現行政長官對特區政治的主導地位。行政長官享有政治、經濟、人事、法律四方面的重要職權¹³，這些廣泛的職權主要體現在《澳門基本法》第50條以及其他條文的規定之中。

第三，在行政與立法的相互制衡中，行政長官具有更大的制約權。¹⁴ 這種制約權表現為政府在立法提案上享有專屬提案權、議員的提案權受到很大的限制（《澳門基本法》第75條、《立法會議事規則》第103條、第104條）、行政長官對已經立法會審議通過的法案有發回權（《澳門基本法》第51條）、在特定條件下有解散立法會的權力（《澳門基本法》第52條）等等。與之相對，立法會對行政的制約則具有被動性。¹⁵

第四，在行政與立法的相互配合中，由行政長官主導。¹⁶ 一方面行政長官有權委任部分立法議員¹⁷（《澳門基本法》第50條第7項），以實現行政與立法相互配合、以行政為主導的精神；另一方面，作為行政長官決策諮詢機構的行政會，由主要官員、立法會議員以及社會人士組成，行政長官在做出重大決策、向立法會提交法案、制定行政法規和解散立法會之前，須聽取行政會的意見。行政會的設置體現了行政與立法配合關係中的行政主導作用。對此徐顯明認為：行政會議的設立，是從盡可能“議行一致”的角度設計的行政主導機制。¹⁸

三、對行政主導體制內涵的再思考

應當說，當前憲政理論對行政主導體制內涵的研究，是以《澳門基本法》的原則精神和各項具體制度為基礎和出發點的，儘管不同理論在具體把握上的側重點不同，總體上較為科學地闡釋了行政主導體制的內涵。但另一方面應當承認，現行理論對行政主導體制內涵的研究，仍多偏重於對制度進行靜態的實證分析，因而如何進一步深化對行政主導體制的認識，依然是憲法理論和學者所應面對的一項重大課題。

本人認為，由於行政主導體制是對基本法所確立的特區政治體制的一種高度概括和總結，包括了多方面的內容和多種構成要素，因而任何從單一的視角和路徑解析行政主導的含義和內容，都可能無法勾勒出行政主導體制的整個樣貌和全部含義。相反，只有從多個角度對行政主導體制進行多方位的詮釋和透視，方能進一步把握和闡明其豐富的制度內涵。以下本文將從其制度價值、主導對象以及權力運行三個角度再作分析：

（一）基於制度價值的視角——為何主導

每一項憲政制度的選擇和安排都有其深蘊的歷史背景和所欲求的制度價值，《澳門基本法》所確立的行

政主導政治體制也不例外。考察行政主導體制的內涵，同樣也無法脫離其賴以建立的制度背景和立法取向而抽象地孤立地進行。

《澳門基本法》之所以確立行政主導體制，有其客觀必然性。既要實現國家統一和維護國家主權，又要保持原有的資本主義制度不變，實現特區的穩定、繁榮和發展，必然要求在憲政層面尋求妥適的政權組織形式，行政主導體制則是實現上述雙重目標的理想制度安排，立法主導體制無法達致這一目標。因為在單一制主權國家下的特區，立法主導容易產生地方主義，無法從根本上確保維護國家主權¹⁹，而行政主導體制則有利於確保中央對地方的控制和維護國家的主權，“保證特別行政區直轄於中央人民政府的明確性、穩定性、長期性，使中央的直轄能得到長期有效的保證”²⁰；另一方面，行政主導體制也符合特區的歷史和現狀，有利於實行“澳人治澳”和高度自治。因此，行政主導體制是貫徹“一國兩制”方針在政權組織形式上的一個具體體現，這種體制有利於保證“維護國家的主權和統一，維護澳門特別行政區的經濟發展和社會穩定，這才是澳門基本法的立法原意”。²¹

行政主導體制所要實現的制度價值決定了在權力配置上必然向行政長官及其領導下的特區政府傾斜，並賦予其較高的法律地位和較為廣泛的職權，使其能廣泛參與特區各種政治決策活動，並保持對決策事項的主導權和決定權。行政長官作為“一國兩制”的連結點和紐帶，作為在特區範圍內負責實施《澳門基本法》的領導者和組織者，具有特區首長和政府首長的雙重權力身份，對中央人民政府和澳門特區雙重負責。²²

因此，無論行政長官的法律地位有多高，職權有多廣，也無論在行政與立法的制約關係中有多大的制約權，在相互配合中有多大的主導權，都必須服從並服務於行政主導體制所要實現的制度價值。作為政府首長，行政長官領導下的特區政府應對立法會負責；而作為特區首長，行政長官應對其職權範圍內的所有行為對中央人民政府負最終責任。

考察行政主導體制的內涵，無論是從靜態的憲政體制意義上，還是從動態的權力運行意義上，都不能脫離其特有的制度價值而抽象孤立地進行。這既是憲政立法者設計行政主導體制的價值基礎，也是憲政實施者落實《澳門基本法》的指導性原則，同時也是理論研究者考察和分析行政主導體制的理論基礎。

（二）基於主導對象的視角——主導甚麼

在經濟日益全球化、社會活動規模日趨龐大且瞬息萬變的當代社會，政府已經從所擔負的傳統“守夜人”職能轉而承擔越來越多的經濟職能和社會職能，並隨社會經濟、政治、文化的發展而發展，以保持與外部環境條件相適應，滿足社會公眾的需要。²³ 在尊重社會自治和市場調節機制的基礎上，現代政府在社會—市場—國家這一多元互動格局中擔當着“公共物品供給者”的角色。政府的基礎作用應主要體現在：建立法律和產權基礎，保持非扭曲性的政策環境，投資於基本的社會服務與基礎設施等基本的公共物品，保護承受力差的階層以體現社會公平等方面。²⁴

而現代政府在履行其所擔負的公共職能時，對公共事務的管理主要以制定公共政策和法律並加以落實作為兩種最主要的治理機制。但無論是政府政策，還是所制定的法律，從本質上都是以獲取、鞏固權力為核心內容，以促進社會進步和發展為目標²⁵，因而兩者具有共同的本質和利益基礎。政策指導法律，法律體現政策，但在調整社會關係的範圍上政策要廣於法律，比較適合解決那些暫時的、尚未定型的社會關係，而法律比較適合調整那些較穩定的社會關係。²⁶

鑒於政府政策在公共事務管理中所具有的重要性，因而誰有權主導政策的制定，誰就在國家的政治生活中佔據着中心地位，並由此確立其在憲政體制中的主導地位。《澳門基本法》在確立行政主導體制時，明確將政府政策的制定權賦予了行政長官及其領導下的特區政府。《澳門基本法》第 50 條第(4)項明確規定行政長官有權“決定政府政策”，而第 64 條第(1)項則明文規定特區政府有權“制定並執行政策”。行政長官及其領導下的特區政府可以在《澳門基本法》明確授權的自主制定政策的範圍內，諸如在自由貿易、工商業發展、勞工、教育、科技、文化等各方面，充分地行使政策制定上的決定權和主導權，藉此在很大程度上決定和主導特區的未來發展路向。

當然，行政長官在政策制定上的決定權和主導權，並不意味着在制定過程中排除社會公眾和組織以及其他有權限機關特別是立法會的參與。相反，政府只有在充分考慮和平衡多種利益關係和訴求、切實實行民主參與原則的基礎上，才能制定出合理可行的政策方案，為此政府須廣泛諮詢社會公眾和組織的意見，聽取立法機關的意見和建議。在此意義上，《澳門基本法》也明確規定行政長官在做出重要決策時須徵詢行政會的意見(第 57 條)，立法會有權“聽取行政長官的施政報告並進行辯論”[第 71 條第(4)項]，但這種

吸收民眾參與決策、加強政治溝通與協調的過程並沒有改變政策制定權的歸屬，最終決定權仍屬行政長官及其領導下的特區政府。

除政策制定上的決定權和主導權之外，行政長官及其領導下的特區政府在很大程度上還享有立法提案方面的主導權。這種主導權主要體現在《澳門基本法》所規定的專屬提案權和對議員提案權的限制上(第74條)。一方面，對於涉及公共收支、政治體制或政府運作的法案，政府享有專屬提案權；另一方面，對於涉及政府政策的法案，如有議員提出，在提出前須獲得行政長官的書面許可。因此，政府所享有的提案權範圍是相當廣泛的，幾乎不受限制，相反，議員行使提案權的範圍卻受到相當的限制，在涉及政府政策的事宜上受到行政長官的制約，因而可以說政府在立法提案權方面同樣處於主導地位。

由於提案權的行使決定着立法程序的啓動以及隨後立法程序的進行，因而行政長官及其領導下的特區政府在法律創制方面處於相當的主導地位，而從回歸後特區所制定頒佈的法律中，政府所提出的法案數量佔了絕大的比例已充分證明了這一點。²⁷ 特區政府在立法提案權上所處的主導地位決定了其在推動和促進特區法律改革和現代化方面負有着重大的責任。

行政長官及其領導下的特區政府在政策制定權和立法提案權均享有主導權，是由政策與法律兩者之間所具有的內在有機聯繫、共同本質等諸多方面所決定的。政策向法律的轉化以及法律相對於政策所具有的工具價值，決定了在權力配置上在將政策主導權賦予行政機關的同時，必然也應將立法提案上的主導權賦予行政機關。否則的話，如果行政機關在政策制定上享有主導權，而對於政策高級表現形式的法律不享有提案上的主導權，則隨時可能出現政策與法律之間的衝突和對立，立法機關隨時可通過制定法律的方式變更已有政策或者是為將來制定新的政策。這也正是《澳門基本法》賦予政府在立法提案上所享有廣泛的權力、而對議員提案權作出較大限制的原因所在。

但現代政府應是法治政府，而法治的精義在於治國者先受治於法，即政府的行為首先要受到法律的約束和控制，其設置與運行必須遵循法律創制原則、法律優越原則與法律保留原則。對此正如美國哲學家愛因·蘭德在論述政府的性質時所指出的那樣：“它的行為必須嚴格地加以限定、確立和界定；政府在實施決策的過程中，不允許有絲毫的奇想和任意性；它必須是非個性化的國家機器，法律是它的惟一驅動力”。²⁸ 特區政府作為法治政府，負有嚴格按照《澳

門基本法》以及適用於特區的法律施政的憲政責任。政府在制定和實施政策的過程中儘管擁有多種工具手段——制定法律、行政法規和命令，作出具體行政行為等等，但及時將有關的政策上升為法律並加以落實，則應當是政府施政的首要選擇，以藉此保持政府政策的權威性、合理性、穩定性和連續性，並通過法治克服政策治理的缺陷，但有關體現政策的提案一經審議通過並頒佈為法律，特區政府必須負責執行並應對立法機關負責。

總之，從體制所主導的事宜範圍上分析，行政主導意味着行政長官及其領導下的特區政府在政策制定和立法提案上的主導。政府在公共政策的制定和推進法律的改革和發展方面擔當着主導性的作用。

(三) 基於權力運行的視角——如何主導

考察行政主導體制的內涵，不但要從體制意義上對其進行靜態的分析，更要從權力運行角度對其進行動態的研究。具體而言，不但應從公共權力的配置和歸屬、一種權力對他種權力的優勢和主導地位等方面出發，更應對各種公共權力的動態運行、主導權和他種權力的交互作用過程進行系統地分析，才能更準確地把握行政主導體制的內涵。

相比於西方代議制下的行政主導，特區行政主導體制是一種體制上的行政主導²⁹，此點已沒有多少疑問。目前西方主要國家，無論其行政主導的程度或強或弱，都只是代議制的流變而非否定，都只是一種權力運行意義上的主導。比如，以英國為代表的議會內閣制形式的行政主導，在憲制層面依然是議會主權，行政權力是由議會派生出來的；以美國為代表的總統制形式的行政主導，行政首腦有獨立的授權，但在憲制層面更強調三權的相互制衡。³⁰ 而作為體制意義上的特區行政主導，在權力的運行上必將更深刻、更突出、更全面地反映和體現行政權的主導性作用。

從動態的權力運行角度，行政權在與其他權力交互作用的過程中，始終起着牽引性的導向作用。對此，如果從行政主導在制定政府政策和行使立法提案權方面的過程即可清晰地顯示這一主導與制約和配合的動態過程。

首先，從政府政策的制定過程來看，一方面政府根據《澳門基本法》的規定享有政策制定權，另一方面立法會根據《澳門基本法》的規定享有聽取行政長官的施政報告並進行辯論、對公共利益的問題進行辯論(第74條)、依照法定程序對政府的工作提出質詢(第76條)等多項職權。制定何種政策由政府主導決定，

但在政府提出政策方案後，立法會可通過施政方針的辯論、議員行使質詢權等方式提出意見、批評和建議，以反映民意和多種不同的利益訴求，藉此對政府制定政策進行相應的配合和監督，政府在此基礎上綜合平衡各種不同的利益和意見並最終定案實施，然後重新開始新一輪的政策執行→調整→配合與監督這一過程，重現行政主導與有權限機關的配合與監督這一交互作用的過程。

其次，從立法程序的運行來看，也呈現出與政策制定相類似的權力交互作用過程，對此主要體現在以下兩方面：

一方面，由於政府在提案權方面所具有的主導地位，政府在公共收支、政治體制或政府運作方面享有專屬提案權。只有政府行使這方面的提案權，才能開始相應的立法程序，儘管在隨後的立法程序中立法會的審議通過也具有關鍵性作用，但如果離開政府提案權的行使，根本無法發動相應的立法程序，而且在立法會審議的過程中，議員對專屬提案所提出的各種修訂、替代或刪除動議，只有為政府所接受並轉化為政府提案，才會納入後續的審議表決程序，因此不但從立法過程上，而且從法案的內容上，政府都具有相當的主導權，儘管立法會可以否決政府的專屬提案，但這種極端的情形在回歸後的立法實踐中尚未發生過。此外，對於涉及到政府政策的有條件提案權，議員只有在事先獲得行政長官書面許可的情況下才能提出，而政府卻只需在符合提案的形式要件下自由提出這方

面的法案。鑒於政府政策所涵蓋事宜的廣泛性，實際上議員在行使這方面的提案權時，受到行政長官非常大的制約，行政長官決定和主導着這方面法案的提案權，而且對此類法案的審議過程，如果是由政府提出，在過程和結果上也表現出對專屬提案權審議的相似情況。

另一方面，即使是已經立法會審議通過的法案，不論該法案是否由政府提出，亦均須行政長官的簽署、公佈，方能成為有普遍約束力的法律(第 78 條)，況且行政長官對已經立法會通過的法案，如認為不符合澳門特別行政區的整體利益，可將法案發回(第 51 條)，從而使法案無法完成整個立法程序。從行政長官在立法過程中的作用來看，行政長官的簽署、公佈是使法律得以成立的積極要素，同時行政長官還可以通過將法案發回，享有在消極的方面阻礙法律發生效力的權限。³¹

因此，立法程序上的行政主導表現為政府在提案權方面所享有的主導性地位，政府既享有專屬提案權，也享有對涉及政府政策的法案的提案權以及對議員行使這方面提案權的許可權和制約權，同時行政長官還享有對立法會已經審議通過的法案的簽署和公佈權以及可能的發回權，從而在立法程序的啟動以及最終完成方面主導着立法程序的進行。當然立法程序上的行政主導相比於政府在制定政策上的主導，其程度上已經有所減緩和弱化，因為立法機關在審議法案的過程中享有表決通過或否決的權力。

註釋：

- ¹ 許崇德：《略論香港特別行政區的政治制度》，載於《中國人民大學學報》，第 6 期，1997 年，第 55 頁。
- ² 蕭蔚雲主編：《論澳門特別行政區行政長官制》，澳門：澳門科技大學，2005 年，第 142 頁。
- ³ 許崇德、王振民：《由“議會主導”到“行政主導”——評當代憲法發展的一個趨勢》，載於《清華大學學報(哲學社會科學版)》，第 12 卷，第 3 期，1997 年，第 52 頁。
- ⁴ 蕭蔚雲：《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，2003 年，第 132 頁。
- ⁵ 王振民：《一國兩制與澳門基本法》，澳門：澳門立法會，2008 年，第 20 頁。
- ⁶ 蕭蔚雲：《略論實施澳門特別行政區基本法的主要經驗》，載於蕭蔚雲、楊允中、饒戈平主編：《依法治澳與特區發展》，澳門：澳門法務局，2004 年，第 18 頁；註 4，第 829 頁；註 2，第 142 頁。
- ⁷ 王禹在論證特區政治體制是一種行政主導體制時也有幾乎相同的表述，見王禹：《香港的政治體制不是三權分立而是行政主導》，載於王禹：《授權與自治》，澳門：濠江法律學社，第 97-98 頁。徐顯明將行政主導表述為“行政長官較其他公共權力地位崇高；行政長官的職權廣泛；在行政與立法的關係中，行政處於主動地位；行政長官主導特別行政區政治生活”，故在實質內容上也完全相同，見徐顯明：《中外制度文明史上的創舉——對基本法所確立的行政主導政治體制的幾點認識》，載於《中國人大》，2007 年 6 月 25 日，第 20 頁。等等。

- ⁸ 同註 5，第 20 頁。
- ⁹ 張定淮、黃國平：《關於香港“行政主導”體制中有關問題的思考》，載於黃衛平、汪永成主編：《當代中國政治研究報告 V》，北京：社會科學文獻出版社，2007 年，第 424 頁。
- ¹⁰ 劉曼容：《行政主導乃香港基本法之立法原意》，載於《理論研究》，第 4 期，2007 年，第 20 頁。
- ¹¹ 陳弘毅：《行政主導概念的由來》，載於《明報》，2004 年 4 月 23 日，第 A40 版；陳弘毅：《基本法設計未保證強勢政府——從劉兆佳及佳日思專論看香港政制》，載於《明報》，2004 年 4 月 24 日，第 B16 版；陳弘毅：《港應邁向共識民主》，載於《明報》，2004 年 4 月 26 日，第 A29 版。
- ¹² 同註 2，第 143 頁；徐顯明：《中外制度文明史上的創舉——對基本法所確立的行政主導政治體制的幾點認識》，載於《中國人大》，2007 年 6 月 25 日，第 20 頁；等。
- ¹³ 徐顯明：《中外制度文明史上的創舉——對基本法所確立的行政主導政治體制的幾點認識》，載於《中國人大》，2007 年 6 月 25 日，第 20 頁。
- ¹⁴ 同註 2，第 144 頁。
- ¹⁵ 朱孔武：《行政主導：〈基本法〉對香港政府體制的民主安排》，載於《嶺南學刊》，第 1 期，2008 年，第 118 頁。
- ¹⁶ 同註 2，第 146-148 頁。
- ¹⁷ 在澳門特別行政區第一、二、三屆立法會中，行政長官委任的議員數目均為 7 名。
- ¹⁸ 同註 13，第 21 頁
- ¹⁹ 楊建平：《論香港實行行政主導的客觀必然性》，載於《中國行政管理》，第 10 期，2007 年，第 80 頁。
- ²⁰ 同註 2，第 29 頁。
- ²¹ 同上註，第 29 頁。
- ²² 楊允中：《“一國兩制”與澳門成功實踐》，北京：中國大百科全書出版社，2004 年。
- ²³ 宋德福：《中國政府管理與改革》，北京：中國法制出版社，2001 年，第 32-33 頁。
- ²⁴ 李文良：《WTO 與中國政府管理》，長春：吉林人民出版社，2003 年，第 72、78 頁。
- ²⁵ 陳振明主編：《政策科學》，北京：中國人民大學出版社，1998 年，第 70 頁。
- ²⁶ 同註 24，第 71 頁。
- ²⁷ 第一立法屆第一立法會期政府提案佔所通過的 21 個法律中的 100%，第二立法會期佔所通過的 19 個法律中的 89.4%；第二立法屆第一立法會期政府提案佔所通過的 11 個法律中的 90.9%，第二立法會期佔所通過的 14 個法律中的 92.6%，等。有關政府提案在所通過的全部法律中所佔比例的資料，見澳門立法會網站公佈的每一會期的活動報告：
http://www.al.gov.mo/cn/cn_main.htm。
- ²⁸ 轉引自辛向陽：《政府理論》第一篇，濟南：山東人民出版社，2003 年，第 104 頁。
- ²⁹ 楊建平：《香港、澳門、新加坡行政主導比較》，載於《中國行政管理》，第 2 期，2008 年，第 118 頁。
- ³⁰ 同註 19，第 82 頁。
- ³¹ 對於法案經議會通過後要成為法律，總統或君主在後續過程中具有何種權限，見[日]美濃部達吉著，鄒敬芳譯：《議會制度論》，北京：中國政法大學出版社，2005 年，第 173 頁。