

論行政主導體制下立法會的監督制約職能

劉德學*

一、問題之提出

1999年12月20日澳門回歸祖國，由此開啓了在澳門全面貫徹落實《澳門特別行政區基本法》(以下簡稱基本法)的憲政實踐，“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治也從一種政治構想變成了一種生動的政治現實，其中基本法所確立的“以行政為主導、行政與立法互相制衡又相互配合、司法獨立”這一政治體制也已全面有序運作，特區在自治範圍內所享有的“行政權、立法權、獨立的司法權和終審權”開始真正進入落實階段。

作為享有和行使中央所授予的高度自治權的政權組織形式，基本法所確立的行政主導型政治體制，是體現“一國兩制”方針和符合澳門歷史和現實的一種有效制度安排。在特區公共權力機關中，行政長官及其領導下的特區政府在公共決策中佔有主導性的優勢地位。行政長官既是特區政府的首長，又是整個特區的首長，因而具有較高的法律地位和較為廣泛的職權。這種制度安排有利於在維護國家的統一和實現特區的高度自治之間達成有效的平衡。但不應忘記的是，為保障特區政府依法施政，基本法也從權力的分立制衡原理出發，設計了較為嚴密的監督制約機制和體系，以保障行政主導體制下公權力能依法有效運行，防止權力的濫用與偏差。

本文擬從行政與立法的相互監督制約與相互配合這一關係出發，着重探討在行政主導體制下立法機關的監督制約職能問題。為此，本文嘗試對於行政主導下為何需要立法監督，立法與行政之間配合與監督之間關係的構造機理如何？在現行基本法的原則和框架之內如何強化立法監督，使之更好地配合並最終服務於行政主導的制度安排等一系列問題，做一初步的分析與思考。

二、立法會的監督制約在整個監督制約體系中的地位與作用

對於公權力應給予充分的監督與制約以保障其良

好運用，已成為當代憲政上的一項基本原則和要求，因為不受約束的權力，不管是立法權，還是行政權，必然導致腐敗，這是一條永恆的法則。尤其強化行政權是要冒一定風險的，因為與立法權和司法權相比，它更富有擴張性，更易侵犯公民的權利。¹ 因此，如何平衡行政主導與監督制約的關係，使之從體制上既能保證行政機關靈活高效地運作，又能保證行政機關不濫用權力，兼顧效率與公正²，就成為建立和完善行政主導體制的一項當然要求和制度安排。為此，基本法在確立特區行政主導體制的同時，也從權力的監督制約角度構建了較為嚴密的監督制約機制和體系。

從監督制約機制上看，基本法既確立了政府內部的監督制約機制，也確立了政府外部的監督制約機制。設立廉政公署和審計署，兩大機關直屬於行政長官，獨立開展工作並對行政長官負責(第59、60條)，體現了行政機關內部的監督制約關係。而基本法賦予立法機關的監督職能以及司法機關的監督，則體現了從外部對行政機關進行監督制約的機制。

作為一種內部監督制約機制，廉政公署是對政府內部包括公共部門和公務法人實行自我監察的反腐敗機構，其主要職責是反貪污與反行政違法兩方面³，而審計署的職責主要是審核政府的賬目，確保政府的財政與會計賬目正確和適當。⁴ 為充實基本法有關廉政公署和審計署的規定，立法會分別通過第10/2000號法律與第11/1999法律，制定了兩大機關的組織法，對其各自的性質、地位、職責及權限作了基本規定，而行政長官也通過一系列行政法規，對其各自的組織和運作制定了執行性的具體規範，從而為兩大機關行使其職權提供了必要的法律基礎。回歸後兩大機關在監察政府依法施政方面的工作表明，這種內部的監督制約機制在維護行政主導效率的同時，保證了應有的社會公正。

而在整個監督制約機制中，立法會的監督和司法監督作為一種外部監督制約機制，更具有決定性的意義。從司法監督的角度，作為分別獨立行使審判權、檢察權的司法機關，法院、檢察院在行政主導體制中擔負着維護合法性和居民的權利和受法律保護的正當

* 澳門特別行政區立法會顧問

利益的職責。一方面，對政府所作出的行政行為，如果出現越權、無權限、形式上具有瑕疵、違反法律，包括行使自由裁量權時有明顯錯誤，或絕對不合理、權力偏差，或者是作出的行政行為欠缺構成該行為的主要要素、作出行為者其意思欠缺、有瑕疵，且屬重大者，都可以成為行政司法上訴的依據。⁵ 行政法院通過對行政行為合法性的審理，有權撤銷司法上訴所針對的行為，或者是宣告其無效或法律上不存在⁶；另一方面，法院對於政府所制定的行政法規中的規範，有權宣告其違法。⁷ 檢察院作為行使法律賦予的檢察職能的司法機關，具有對行政行為提起行政司法上訴和對規範提出爭議的正當性⁸，並通過依職權參與訴訟程序，履行其維護合法性的職責。通過司法機關的監督制約，可以有效約束行政權的行使，保障政府依法施政和居民的權利和受法律保護的利益。

而在外部監督制約機制中，相比於司法監督，立法機關在與政府相互制約與配合的關係中對政府的監督制約，更具有全局性、宏觀性的地位和作用。這是由立法監督的性質和特點所決定的。相比於其他監督制約機制，立法會對政府的監督具有如下的性質和特點：

第一，這種監督制約主要是政策制定和施行方面的監督制約，因而是一種政治上的監督。立法會既可通過施政方針的辯論以及審核通過政府的財政預算案等方式，跟蹤政策的制定過程，也可通過質詢、公共利益問題的辯論等方式監督政府執行政策和法律的過程，而其他方式的監督制約機制主要是一種對政府行為合法性以及在特定情況下的合理性監督⁹。

第二，這種監督制約是從政府政策的制定一直到執行政府的政策以及立法會所通過的法律這樣一種全過程的監督制約，因而既有事先的監督制約，也有事後的事後的監督制約，而其他方式的監督制約主要是一種事後的事後的監督制約，尤其是司法機關的監督制約，只有在訴訟過程中才能實現對行政機關的監督制約。

第三，這種監督制約是一種主動的“巡警式”監督制約，而其他方式的監督制約主要是被動的“火警式”監督制約。¹⁰ 無論是政府內部的監督制約，還是司法機關的監督制約，主要是在問題出現之後的被動式監督制約，尤其是司法機關的監督制約，由於司法機關的獨立性以及司法官政治上的中立性，司法監督職能只是一種被動式的監督制約。

因此，從監督制約的角度看，儘管政策制定的決定權和執行權掌握在政府手中，但立法機關在政府政策制定和執行政策及法律過程中的政治性監督作用，對於制定良好的政策並加以妥善執行，至關重要。立法機關在行政主導體制的監督制約體系中，處於非常重要的監督者地位，因此，在加強行政機關主導地位的同時，強化各種監督制約機制，尤其是強化立法機關對政府的監督制約，給行政機關以必要的法律約束，使行政權保持在一個合理限制之內，以達到“既要有強大的行政權可以有效實現社會調控，又要對這

種強大的行政權實施有效的監督”¹¹這一憲政目標，就成為實施基本法的一項當然要求。

三、立法會對政府的監督制約與對政府的配合之間的關係

在行政主導體制下強化立法機關對政府的監督制約，需要正確理解和處理好監督與配合的關係。為此需要在理論上準確界定和把握立法會對政府的監督制約和配合之間的辯證關係。作為指導確立行政主導體制的一項基本原則，行政與立法之間的關係在理論上被界定為“一種相互制衡、相互配合且重在配合的關係”¹²，但是監督與配合之間是何種關係？是“配合為主，制約為輔”？有無脫離監督制約之外的純粹配合？強化立法對行政的監督制約是否就意味着就不是對政府工作的配合？等等，對於這一系列問題，需要在理論上進一步澄清。

從靜態的規範角度，立法與行政的關係體現為既相互監督制約，又相互配合兩個方面。一方面，行政長官有權決定是否簽署法案、有權解散立法會；立法會有權彈劾行政長官、有權迫使行政長官辭職；行政機關對立法機關負責等方面的規定，體現了行政與立法的相互制約；另一方面，行政會議的設置、政府議案優先列入議程等方面的規定，體現了行政與立法的相互配合，因此行政與立法之間的關係不是一面，而是兩面。¹³ 這兩個方面應當是相輔相成的，二者缺一不可。如果片面強調一面而忽視另一面，將導致行政與立法之間關係的失衡，這種理解當然是完全正確的。

但在理論上將行政與立法的關係分解為相互制約與相互配合兩個方面，將配合與監督視為兩種不同的角色和職能，固然有其合理性和理論價值，但如果忽視這兩方面的內在有機聯繫，同樣不利於準確理解行政與立法關係的真正內涵。例如，單從某一項權力的行使上，比如對議員行使質詢權這一監督職權，是否屬於配合政府工作，就無法加以判斷。

事實上，如果將觀察問題的視角稍作切換，就會豁然發現，其實相互配合與相互監督之間並不存在不可逾越的天然鴻溝和障礙，而是渾然有機地統一於一體，對此只要從配合與監督制約兩者在目的和功能上的高度一致性即可證明。任何議會監督，其目的絕對不能只是為了找麻煩，而是要與政府形成一種角色對抗關係，其最終目的都必須是為治理好國家，維護公民的基本權利，只是各機關所扮演的管理者的角色不同而已¹⁴；而蕭老所言的“這種互相制約與互相配合的關係是要使行政機關與立法機關互相促進，各有分工、各得其所”¹⁵已深刻地蘊含了這一思想。

因此，行政與立法之間的相互制約與相互配合並沒有主次之分，兩者內在統一於特區的整體利益，無論是按照基本法的規定對政府進行監督制約，還是對政府工作給予相應的配合，都必須以特區的整體利益

為依歸。對政府的工作予以配合是為了支持特區政府依法施政，對政府的工作予以監督制約同樣也是為了支持政府依法施政。在行政權居於主導地位的前提下，強化對行政機關的監督制約，尤為重要。合法、善意和理性地監督制約就是最大限度的支持配合政府工作。

總之，行政主導體制在強化行政機關權限的同時，本質上要求和呼喚着強有力的監督制約機制尤其是立法會的監督制約相配合，並且兩者是在同一深度，而行政主導下的行政與立法之間的相互監督與配合，本來就是內在融合在一起的綜合體。在深化和落實行政主導的同時，也要同步深化和落實立法機關的監督制約，否則的話，如果只強調其中的一個方面，就很可能導致權力運行上的無序、失衡和失控狀態。

四、立法會監督制約職權的範圍、內容

(一) 關於立法會監督職權的範圍

在行政主導體制下，立法會除行使立法方面的職權外，在監督制約方面也擔負着重要的職能和作用並日趨重要，對政府行為進行合理、嚴密的監督制約始終是立法會活動的重要組成部分。

關於基本法賦予立法會對行政機關的監督制約權，主要體現在基本法第 51 條所規定的立法會再次通過行政長官發回的法案，第 71 條所規定的職權、第 76 條所規定的質詢權等方面，但在理論上對於立法會監督職權的範圍，則由於劃分標準的不同，而有廣義與狹義之分。

目前的理論在論述立法會的職權時，王叔文、駱偉建等學者將之分為立法權、批准權、監督權和彈劾權四種¹⁶；楊允中先生將立法會的職權劃分為五項，除上述四種職權外，還包括其他方面的職權，如有權接受居民的申訴並處作處理，有權傳召和要求有關人士作證和提供證據等內容¹⁷，而蕭蔚雲教授將立法會的職權分為八項，除包括上述第一種觀點所指的四種職權外，還包括對終審法院法官的免職建議權、對基本法的修改提案權、全國性法律的立法實施權以及其他權限¹⁸，但不管這些理論將立法會的職權劃分為幾項，都是對立法會的監督制約權採取了狹義的概念。

按照這種狹義的理解，立法會對政府的監督職權包括有權聽取行政長官的施政報告並進行辯論、就公共利益問題進行辯論¹⁹以及審議政府的預算執行情況的幾個方面²⁰，而將立法會對財政預算案、稅收和政府承擔債務的批准權、彈劾權、聽證權以及質詢權等權力排除在監督職權的範圍之外。應當說這種劃分監督權的方法採用了一種形式主義的劃分標準，即按照基本法對權限列舉的種類和內容進行歸類。

從比較法上看，不論是採“議會內閣制”的國家，還是採“總統制”或“半總統制”的國家，其議會所承擔的職權都可以分為兩大類，一為立法方面的

職權，二為監督方面的職權，儘管不同國家在議會活動中對此所作區分不同。英國議會將議會的監督權與立法權較為嚴格地區分開來。立法權旨在決定政府的政策；監督權則是用來對政府實施法律的活動進行調查和督促。因而，英國議會的立法工作與監督工作涇渭分明；而德國議會卻把立法工作與監督工作統一起來；除質詢、議員與部長進行的熱點問題一小時辯論、調查委員會的調查等監督權外，議會對政府法案所進行的審議活動也不是單純的立法活動，而被賦予了監督意義²¹，但無論如何，從議會在政治體制中的職能和作用出發，都可以分為立法職權和監督職權。

因此，對於立法會所享有的監督制約職權的範圍，如果採實質的標準，將監督制約理解為議會對政府的行政活動採取憲法規定的牽制或控制措施的可能性，就可以將立法權限之外的其他職權都包括在監督制約權限的範圍之內。聽取施政方針的報告與辯論、公共利益問題的辯論固然屬於監督制約權限的範圍，而對政府工作的質詢權、聽證權、彈劾權、甚至是處理市民的請願權均可歸結到監督制約職權的範圍之內。

因此，立法會所享有的監督制約權作為一項重要職權，是其多種職權的集合體，是依靠其所擁有的多種職能以及所可能採用的多種手段共同發揮監督作用的。儘管有些權限從形式上看並非在於監督，但是在達到某一目的的同時，確實又起到了對行政機關進行監督制約的作用。比如，立法會對政府預算案的批准權往往被作為其單獨的職權，但是，不可否認，這也是立法會對政府行為實施有效監督的一種手段。

(二) 立法會監督制約權限的主要種類和內容

如上所述，立法會所享有的監督制約權限的範圍是相當廣泛的。立法會即可對政府政策的制定過程進行監督制約，也可對政府在執行政策和法律的工作進行監督制約；既可對政府的政策和工作進行事前的監督制約，可也對政府的政策和工作進行事後監督制約；既可對政府的財政、稅收和承擔債務方面進行財政上的監督制約，也可對其他方面的社會事務進行監督制約。既可以是決定批准的方式進行剛性的監督制約，也可以是以批評建議的方式進行柔性的監督制約。通過基本法所賦予的多種監督制約權限和手段，立法會可對政府工作進行多角度、全方位的監督制約，使政府政策的制定和執行工作能夠遵循並滿足民意的要求。

由於立法會對政府的監督工作是一個包含多個方面的複合體，從功能上可以將之分為瞭解性監督、敦促性監督和懲處性或糾正性監督。從國外議會的制度和實踐看，瞭解性監督、敦促性監督必須有懲處性監督支持，瞭解性監督和敦促性監督才能收到成效。²²除基本法所規定的彈劾權屬懲處性監督外，其他監督權限如質詢、聽證等基本上屬瞭解性監督，而對施政方針以及公共利益問題的辯論則屬敦促性監督。

1. 對政府財政方面的監督

基本法賦予立法會審核、通過政府財政預算案、決定稅收以及批准政府承擔債務，並對政府執行預算情況的報告進行審議的權限。對於前者，理論上多將之視為立法會的批准權。從權限的性質看，這種歸類確實合理，但如果從對政府的監督制約來看，這種權限又是一種最重要的監督權限。由於政府的財政預算案體現了政府在未來一年的施政方針以及公共投資計劃，涉及到公帑的合理運用，事關政府的整個公共行政以及特區的整體發展，而決定稅收和批准政府承擔債務則關乎居民在財產上的義務以及政府的財務負擔，所以立法會在行使該項批准權方面擔負着重要的監督職責。議會議定預算權，成為議會權能的中心，在某種意義上可以說比立法更為重要。²³

特區立法會在這方面所享有的權力與澳葡時期的立法會有很大的不同。回歸前的立法會根據當時《澳門組織章程》的規定，所通過的只是政府制定預算的建議及一般原則和標準，然後政府在此基礎上編制總預算，而不再須由立法會批准。而在實際運作中，政府經常超過原有預算²⁴，而現在立法會通過財政預算案不只是原則與標準，而是具體通過。²⁵ 由於財政開支必須遵守預算符合財政規則的原則，政府只能作出預算內登錄的開支，並以預計金額為上限，因此立法會對每一筆金額的通過，都非常重要。

除通過批准權對政府進行財政方面的監督外，立法會也通過對執行預算情況的報告的審議，對政府的財政活動進行事後監督。

2. 施政方針以及公共利益問題的辯論

政府的施政方針包括政府在未來一年在各方面所擬推行的政策、活動計劃和發展目標等內容。立法機關有權審議政府的施政報告，從施政方針的內容、規模、方向等加以監控，是政策監控機制的一項重要內容。²⁶ 政策的制定和執行需要反映和滿足民意的要求，立法會作為代表民意的機關參與施政方針的辯論，是對政府的施政行為進行政策監督。通過聽取並辯論施政方針，對不夠完善的政策使之更完善，不太符合實際情況的政策使之修改後適應實際情況。²⁷

而對公共利益問題的辯論則是針對特定的涉及到公共利益的問題，由議員之間或議員與政府之間進行政治上的對話與溝通，以闡明各自的政治立場和主張，並提出解決有關問題的政策建議和意見，藉此可對政府在執行法律和政府政策中的行為進行監督，及時糾正偏差，以保障法律和政策的正確貫徹執行。根據《立法會議事規則》的規定，政府和議員均可請求召開專為辯論公共利益問題的全體會議，並由全體會議議決是否辯論，執行委員會也得議決於每月定期辯論與公共利益有關的事項或問題。

3. 質詢權與聽證權

所謂質詢，是指議員就政府的工作或行為提出問題並由政府答覆的制度化活動。基本法明確賦予議員有權依照法定程序對政府的工作提出質詢，而《立法

會議事規則》以及《對政府工作的質詢程序》的立法會第2/2004號決議(經第2/2007號決議修改)則對議員行使質詢權的條件及其限制、質詢的種類及應遵循的程序等內容進行了規範，從而為質詢權行使的制度和規範化建立了必要的基礎。

質詢權作為議員監督政府的一項重要權能和手段，從性質上看是一種瞭解性的監督權。質詢的事項範圍則是政府的相關工作，特別是政府已採取或將採取的政策性、立法性或規範性措施的事項，以及有必要採取該等措施的事項(第2/2004號決議第2條)。質詢的意義一方面在於保障議員及時準確瞭解政府的施政情況，另一方面則在於傳遞民意、增強公共政策的理性和科學化程度，促使政府管理的公開化，促進參政議政。²⁸ 按照上述決議的規定，議員既可請求召集專門的口頭質詢會議，也可提出書面質詢的方式，對政府工作進行瞭解監督。

除質詢權之外，立法會在行使其職權時，如有需要，可傳召和要求有關人士作證和提供證據。這項權力相當於現代議會的“調查權”。議會為了進行立法並對政府進行監督，有權組織專門機構對政府的行為進行調查。這是議會為了行使其固有的立法權、預算權、審議權等而瞭解民意、查明事實的重要手段，也是議會瞭解政府的有關行為、對其實施有效監督不可或缺的方法。²⁹

為落實基本法所賦予的權限，立法會通過《立法會議事規則》以及制定專門的《聽證規章》(第4/2000號決議)對該項權力加以規範。聽證程序的發起權屬於議員，應至少由兩名議員行使，但是否舉行聽證須由全體會議議決；而一旦決定舉行聽證，則既可由立法會的常設委員會負責，也可由臨時設立的委員會負責。聽證的事項範圍必須屬特區自治範圍內的事項，因而聽證不得針對不屬於澳門特別行政區自治範圍的事項，亦不得針對法院具體個案裁判、侵犯私人生活的隱私權、國家機密、司法保密或職業秘密的事項(第4/2000號決議第2條)。與聽證事項有直接關係或直接知悉聽證事項的任何自然人或法人得被傳召聽證(第4/2000號決議第2條)。

負責聽證的委員會須在立法會主席訂出的期限內編制及通過聽證報告，並送交立法會主席，以便列入全體會議議程內討論，並在有需要時由立法會採取有關的措施，即便是僅將調查的結果公佈，也足以起到增強政府管理透明度，督促有關機關慎重行事的作用。

五、加強和完善立法會的監督制約機制

在深化和完善行政主導體制的同時，進一步加強和完善各種監督制約機制，特別是落實立法會的監督制約職能和權限，是貫徹基本法的一項當然的要求。事實上，回歸後立法會依法履行其監督職能，在配合政府依法施政方面確實發揮了積極的作用和影響。

對於回歸後立法會行使監督職權的狀況，可以用如下的一組統計資料加以具體說明：從第一立法屆第一立法會期到第三立法屆第三立法會期為止，議員所提出的質詢(包括書面和口頭質詢兩種)分別為 38、89、171、130、143、140、286、340、363 個，議員議程前發言的數目分別為 76、78、127、133、161、143、227、202、239 次³⁰，除個別立法會期的數字相比上一年度有輕微下降外，基本上呈現出直線上升的趨勢。議員除通過質詢和議程前發言對政府工作進行監督外，還廣泛通過參與審議、通過財政預算案、公共利益問題的辯論、接待公眾服務、處理市民請願等多種方式履行其監督職能。

而在監督的制度化、規範化方面，立法會在回歸前後的短時間內迅速通過《立法會議事規則》以及有關質詢、聽證、接待公眾服務等一系列決議，制定了較為完整的規則體系，為議員行使監督職權奠定了必要的制度基礎，並在執行過程中對於初步建立起來的監督規則體系，一旦發現有不盡合理的地方及時完善。例如，對於作為議員行使監督職權最為常用的質詢，立法會已數次修訂了有關質詢的規則³¹，以增強議員與政府之間的互動性以及質詢的時效性。

但毋須諱言，在監督的制度和規範化方面，除立法會自身監督規則的完善之外，也需要若干外部制度環境的配合，而在這方面仍然存在某種程度上的法律滯後和空白狀態，對於某些履行監督職權所必要的法律工具，還處於制度上的缺失狀態，需要加以彌補和改善。例如，立法會對政府財政預算方面的監督，由於缺少一部完整的、現代化的財政預算法律，使得在監督的成效和效果上仍有進一步提升的空間。

良好地履行對政府的監督職權需要多種因素的配合和協同作用。除監督制度方面的建設之外，議員對政府的監督能力和水平如何，也是決定在現有制度下能否履行好監督職權的一項重要主觀因素。從回歸後的實踐來看，議員參與施政方針和公共利益問題的辯論時，對政府政策所提出的批評、建議和意見既有真知卓見，也有進一步改進完善之處。

從政府的角度看，積極對立法會的各種監督行為作出回應，對於提高監督的效果也非常重要。正如駱偉建教授所指出：政府應該表現出主動和誠意，不應該是被動和應付。主動就是將政府的重大政策，事關特區整體利益，居民普遍關心的事項，與立法會溝通，

讓立法會參與其中，共同推動施政，不是消極應對。誠意就是向立法會推薦、解釋政策，答覆質詢，不是有過場，言之有物，言之有理，消除立法會的疑慮。³²從回歸後的實踐來看，政府在回應立法會的監督時，還有不夠主動和及時的問題，需要進一步加以改進。事實上近幾年行政長官已主動增加到立法會介紹政府政策，接受議員提問的次數，表明立法會與政府雙方在相互監督和配合方面正在進一步改善。

近年來，除基本法所規定的監督方式外，立法會與政府雙方正在嘗試其他的監督和溝通方式。例如，對於一些重大公共工程，立法會邀請政府代表到立法會說明情況，提出問題和建議供政府參考，政府也願意將有關工作情況主動向立法會作出推介和說明，以增加雙方的互動和互信。立法會為了加強對政府的監督，還成立了若干臨時委員會，對一些容易衍生貪腐和其他不規則行為的重大事項進行監察，以瞭解政府在制定和執行重大政策方面的工作情況和問題。這些都是在加強和完善監督制約機制方面的一些有益嘗試。當然，如何完善行政主導體制下立法會的監督制約，是一個非常複雜的宏大課題，對之仍需要作出長久的不懈努力。

六、結束語

澳門回歸十年來，在基本法所規定的行政主導政治體制下，特區的行政、立法、司法機關各司其責，促進和保障了社會的繁榮與穩定。實踐已初步證明，行政主導體制是完全適合澳門的。在貫徹和落實行政主導體制的過程中，我們在強化行政長官及其領導下的特區政府的權力和地位的同時，也要同步關注和強化各種監督制約機制，尤其是立法機關的監督制約職能，只有這樣才能充分發揮行政主導體制的功能，才能真正實現立法者在制度安排上的初衷。

基本法作為一項憲政性的制度創新，當中蘊含着極為豐富的制度內涵，為此需要結合憲政實踐的發展進行艱辛地研究與思考，而準確理解基本法的各項制度及其立法精神，則是全面實施基本法的基本前提和必要基礎。對基本法所規定的行政主導體制是如此，對基本法所規定的其他制度同樣如此。

註釋：

¹ 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，第92頁。

² 同註1，第92頁。

³ 楊允中：《澳門基本法釋要》(修訂本)，澳門：澳門法務局，2004年，第105頁。

⁴ 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185頁。

⁵ 參見12月13日第110/99/M號法令所核准的《行政訴訟法典》第21條的規定。

- 6 參見 12 月 13 日第 110/99/M 號法令所核准的《行政訴訟法典》第 20 條的規定。
- 7 參見 12 月 13 日第 110/99/M 號法令所核准的《行政訴訟法典》第 88-90 條的規定。
- 8 參見 12 月 13 日第 110/99/M 號法令所核准的《行政訴訟法典》第 23、91 條的規定。
- 9 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 173 頁。審計署對政府行為的審計除了審計資源使用是否合法外，還可審計使用是否合理。
- 10 McCubbins, M. D. and T. Schwartz (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*. Vol. 28. 165.
- 11 同註 1，第 84 頁。
- 12 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，第 123 頁。也請參見註 9，第 147 頁。
- 13 駱偉建：《論構架澳門和諧社會的若干問題——從基本法的視角談社會和諧》，載於楊允中、饒戈平主編：《基本法：構建和諧社會的根本保障》，澳門：澳門基本法推廣協會，2006 年，第 51 頁。
- 14 甘超英：《德國聯邦議院的調查權》，載於《中外法學》，第 1 期，1998 年，第 117 頁。
- 15 蕭蔚雲：《香港基本法與一國兩制的偉大實踐》，深圳：海天出版社，第 183 頁
- 16 王叔文等編著：《澳門特別行政區基本法導論》，北京：中國人民公安大學出版社，1993 年，第 274-285 頁。也請參見註 9，第 196-207 頁。
- 17 同註 3，第 118-119 頁。
- 18 同註 4，第 211-214 頁。
- 19 同註 9，第 204 頁。
- 20 同註 3，第 119 頁。
- 21 蔣勁松：《美英法德瑞以六國議會對政府的監督》，載於《人大研究》，第 11 期，2000 年，第 11 頁。
- 22 同上註，第 13 頁。
- 23 [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 263 頁。
- 24 同註 4，第 281 頁。
- 25 同上註，第 212 頁。
- 26 陳振明主編：《政策科學》，北京：中國人民大學出版社，1998 年，第 372 頁。
- 27 同註 4，第 282 頁。
- 28 呂艷濱：《西方主要國家議會監督手段之比較》，載於《環球法律評論》，2003 年夏季號，第 234 頁。
- 29 同上註，第 237 頁。
- 30 關於立法會行使監督職權的情況，具體可參閱立法會網站所公佈的會期活動報告。
- 31 參見立法會第 1/2001 號決議、第 2/2004 號決議、第 2/2007 號決議。
- 32 同註 13，第 52 頁。