

澳門質詢制度面臨的困境與完善對策

冷鐵勛*

質詢制度起源於英國，最初是指議員就內閣的施政方針、施政報告或其他重要事項，向總理或內閣組成人員提出詢問或質問，並要求答覆的活動，後來逐漸演變成立法機關監督行政機關的一種重要方式。¹作為立法會議員履行立法會監察職能時所享有的一項權力，質詢非常明顯地反映出澳門特區行政與立法之間既相互制衡又相互配合的關係。澳門的質詢制度在監督政府依法施政方面發揮積極作用的同時，也面臨著一些困境。對這些困境進行分析，並就其如何完善進行探討，不僅事關特區行政與立法之間關係的正確處理，也直接關係到《澳門基本法》的嚴格落實問題，對促進特區政府依法施政也有著非常積極的現實意義。

一、現行特區立法會質詢制度簡介

質詢是指議員在議會會議期間，就政府的施政方針、行政措施以及其他事項，向政府首腦或高級官員提出質問或詢問並要求答覆的制度。²質詢作為議會的一種權力，其作用主要在於：一是瞭解真相，通過要求政府官員對所質詢之事作出實事求是的答覆，以解釋議員及市民的疑問；二是督促政府作為，對於民眾關心的一些重大問題，通過質詢迫使政府及有關人員採取解決措施；三是申訴作用，通過要求政府有關部門對某些行政事件作出說明，進而對其中的錯誤做法予以糾正；四是警示政府，通過在質詢的過程中反映民眾的要求，批評政府或指責其行為，從而警醒政府；五是為人民、議員及政府之間提供一

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員，法學博士。

1. 程竹汝：“外國議會質詢制度”，《上海人大》，上海，2010年第10期。

2. 張誠：“論質詢制度及其在中國的完善”，《人大研究》，甘肅，載於《中國網》。

個制度性的溝通平臺。總之，質詢制度的重要性在於監督政府，以保障人民的合法權益免受到公權力的過分侵害。³

《澳門基本法》第七十六條規定：“澳門特別行政區立法會議員有權依照法定程序對政府的工作提出質詢”，這是立法會議員質詢權的法律基礎。澳門特別行政區立法會還專門通過了第3/2000號決議（後經第2/2004號修訂並重新公佈，此後又經第2/2007號和第3/2009號決議修訂），制訂了《對政府工作的質詢程序》。

根據《對政府工作的質詢程序》的規定，在澳門，質詢分為口頭質詢和書面質詢兩種，只有立法會議員個人才有權依照法定程序提出質詢。質詢的內容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。不過，質詢不得直接或間接侵犯私人生活和家庭生活的隱私權、司法保密、職業保密、國家機密、特別行政區機密或針對司法裁判的事項。同時，質詢不得用於：就立法會正在討論的法案詢問政府；提出已從其他途徑獲得回覆的問題；就已於同一立法會期獲得回覆的事項詢問政府；評論法院裁判、提出可能妨礙法院待決案件或處於調查或預審階段的案件的問題；就傳聞和未經證實的情況以及假設的措施或政策詢問政府；尋求解決具體個案；索取可透過查閱文件而取得的資料或載於參考著作的資料；為法律上的抽象事項求取意見或解決方法，或為某假設的解決方法要求回覆等。此外，質詢不得包含非為使問題清晰而必需的名稱或斷言，也不得包含惡意的或冒犯性的斷言、指責、修飾語或表述。

根據《對政府工作的質詢程序》的規定，立法會議員無論是提出口頭質詢還是書面質詢，都必須先向立法會主席提出書面申請，申請書內須準確列明欲向政府質詢的事項。對於口頭質詢，每位議員就質詢事項向政府提出的問題不得超過3個。對於書面質詢，每位議員每星期可提出1個書面質詢，每份書面質詢申請中就質詢的標的所提出的問題不得多於3個。

3. 楊臨宏：“國外議會的質詢制度”，《中國人大》，北京，2010年第13期。

議員將提起口頭質詢的書面申請交給立法會主席後，立法會主席並無審查的權力。主席收到申請書後將其副本派發給其他議員，並定於十日內接受其他議員提出的其他口頭質詢申請。十日的期限屆滿後，主席訂定專為質詢召開的全體會議的時間，並將收到的質詢申請書副本派發給各議員。質詢申請書副本及訂定全體會議召開時間的批示的副本，最遲須在召開會議十日前提送交行政長官。至於書面質詢，只要議員向立法會主席提出，立法會主席收到之後便要將其送交行政長官，使行政長官知悉並作出答覆。

對於口頭質詢，負責有關工作範圍的政府官員應參與質詢會議，並就質詢的事項代表政府發言；對於書面質詢，政府應在行政長官收到書面質詢之日起三十日內作出書面答覆。主席於收到書面答覆後送交每位議員。此外，《對政府工作的質詢程序》還對議員及政府官員在質詢的全體會議中各自發言的時間等作了較為具體的規定。

澳門特別行政區的質詢制度自確立以來，特別行政區立法會除行使立法權外，還被賦予了新的一個角色——監察政府。回歸十多年以來，隨著民主發展進程的循序漸進，立法會中直選議員的數量逐漸增多，立法對行政的監督制衡作用日益彰顯，質詢已經漸漸成為立法會議員代表民意監察政府的最活躍的方式。⁴根據澳門立法會會期的資料反映，在最近幾個立法會年度，立法會議員提出質詢及立法會召開質詢全體會議的具體情況見下表：

表一、立法會議員質詢數量分佈表
(資料來源：澳門立法會網站“會期報告”)

立法會期 項目	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004	2004- 2005	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010
口頭質詢	---	6	3	6	13	30	21	24	24	17	47
書面質詢	38	89	168	124	130	111	265	316	339	441	412
質詢會議	1	1	1	---	---	---	5	4	4	3	8

4. 張元元：《澳門法治化治理中的角色分析》，澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第164頁。

從上表的資料可以看出，立法會議員提出口頭質詢的數量，在前面三個立法會期變化不大，每一會期20多件，2008—2009年度有所減少，只有17件，但在2009—2010年卻又呈現出明顯大幅增加的態勢，達到47件，比上一年度增加1.76倍。至於書面質詢，自從2005—2006年度立法會議員提出的書面質詢數一躍提高至265件（比上一年度的111件增加近1.39倍）後，便呈現出穩步增長的趨勢（2008—2009年度因立法會會期多一個月，書面質詢數比2009—2010年稍多一點）。因口頭質詢而召開的全體會議，除2009—2010年達8次外，其餘的年度大約在4次左右。

從澳門特別行政區質詢制度的實踐情況來看，質詢的事項涵蓋了社會政治、經濟、文化以及公共利益等方面的內容。議員通過向政府提出質詢充當著溝通政府與社會的橋梁角色，及時反映了部分民眾的訴求，為政府和市民的理性互動提供了有效渠道。政府通過回應議員的質詢，就政府的有關政策等事項作出解釋和說明，且通過聽取議員質詢中的合理意見來改進自身的工作，不僅使政府政策在民眾中得到認同，增加了政策的執行力，而且能樹立政府的良好形象，為打造陽光政府、科學決策奠定了基礎。

二、現行質詢制度在實踐中面臨的困境

澳門質詢制度在發揮其積極作用的同時，實踐中仍然面臨著一些不容忽視的困境，這集中體現為以下兩個方面：

（一）口頭質詢制度的過於嚴格

據澳門特區立法會會期報告顯示，2003年以前，每個立法會期的口頭質詢數量從未超過6件，召開的質詢的全體會議也就是一、二次。2004年，立法會對第3/2000號決議作了全面修訂，並以第2/2004號決議廢止了第3/2000號決議，且重新公佈。此後，2007年和2009年又相繼對第2/2004號決議進行修訂。通過這些修訂，取消了每個立法會期只能召開5次質詢的全體會議的限制，也取消了要有3個口頭質詢申請

才召開質詢的全體會議的限制，並且縮短了口頭質詢的啟動時間，意在鼓勵口頭質詢。但在實踐效果上，口頭質詢的增加數量相對有限，每個立法會期也就徘徊在20至30件（2009—2010年稍多也就47件）之間，召開的質詢的全體會議也僅在3至8次之間徘徊。相比書面質詢的四百多件，口頭質詢增加的效果並不明顯。

造成上述狀況的主要原因，在於口頭質詢制度過於嚴格。這主要表現在口頭質詢的全體會議中，發言的時間受到嚴格限制。經重新公佈的規範質詢制度的第2/2004號決議第九條的規定：“一、在質詢的全體會議中，首先由首份質詢申請書的唯一署名議員或首位署名的議員在不超過五分鐘的時間內，宣讀有關的質詢申請書內容，然後由被委派回答該質詢的政府官員發言，該官員有十分鐘的發言時間。二、該階段結束後，上述署名議員有權隨即發言，要求就有關答覆作出澄清，時間不超過三分鐘，政府有權使用五分鐘時間作出答覆。三、該階段結束後，任何一名其他議員有權隨即就政府的答覆要求作出補充澄清，時間不超過三分鐘。補充澄清的要求集體輪流提出，各人發言結束後，主席交由政府發言，政府有十五分鐘的時間作出答覆。”

從上述規定來看，在質詢的全體會議中，議員與政府官員之間的各自發言都有嚴格的時間限制。以2009年4月21日的一次關於政府打擊縱火惡行及醉駕責任的口頭質詢為例，在質詢大會上，有不少議員在要求政府補充澄清時，出現時間不足的情況。而政府官員在回覆議員口頭質詢時亦遇上相同問題。其後，當時的立法會主席曹其真亦為此表示議員只有一分鐘時間發言，實在不足以應付較長或較複雜的發問，而時間不足夠，也會對政府回應帶來困難。⁵

由於縮短了議員和政府官員的發言時間，在提高質詢全體會議效率的同時，實際上減少了議員與政府官員交叉問答的機會，使議員尤其是提出口頭質詢的議員有意猶未盡之感，這不僅給政府官員逃避質詢提供了便利，也降低了口頭質詢的監督效果，而這無疑也會大大減少議員提出口頭質詢的積極性。

5. “曹其真促檢討口頭質詢發言時間”，《澳門日報》，2009年4月22日。

（二）《對政府工作的質詢程序》欠缺強制力

自賭權開放以來，澳門轉眼間變成國際休閒城市，賭場酒店紛紛落成，特區經濟高速發展，GDP於五年內翻漲一倍，並於2006年超過香港，賭場收益更超越拉斯維加斯。另一方面，社會經濟的急劇轉變，亦為澳門社會帶來不少新問題，例如黑工問題、通脹加劇、空氣污染、車位不足、交通壓力大、經濟單一化、貧富差距加大以及房價急升等。

隨著新問題的衍生，立法會議員的書面質詢數量越來越多。但由於本澳的質詢制度未盡完善，往往未能達到質詢的監督應有之效果。根據立法會第2/2004號決議《對政府工作的質詢程序》第十三條的規定，雖然要求政府應在行政長官收到書面質詢之日起三十日內作出書面答覆，但從實際情況來看，有不少的書面質詢並未得到及時回應。如2007年陳明金和吳在權兩位議員在對自己的工作進行總結時表示，在2007年兩人共提出了57份書面質詢，但在當年只有10份得到了書面答覆，同年得到答覆的比率只有17%。不僅如此，從立法會網站上查詢後可以發現，即使有些作了答覆的，時間也超過了一個月，有的超過一年以上才作答覆。更有甚者，有的書面質詢提出後長期得不到答覆。據作者查詢立法會的網站，至2011年5月中，2006—2010年的書面質詢，分別有4份、4份、6份和7份仍未作答覆。

政府不及時答覆質詢甚至長期不答覆質詢，其中的原因主要是《對政府工作的質詢程序》中沒有規定不按時答覆的法律後果，沒有規定有關的責任追究。對於立法會通過的《對政府工作的質詢程序》，不光是澳門政府部門，就是學術界，都普遍認為僅是立法會的一個決議，只調整立法會內部事務，對立法會外部的主體包括政府沒有直接約束力。

上述這種理解並不完全正確。《對政府工作的質詢程序》雖只是立法會的決議，但它也是澳門規範性文件的一種，其內容已經涉及到了立法會的外部關係，即與政府的關係，不能認為它僅是調整立法會內部的事務。從議決本身的名稱看，它就與政府有直接的關係。而且，《對政府工作的質詢程序》的通過程序甚至和立法會通過的法律

完全一樣，均經過了立法會一般性討論表決和細則性討論表決兩個環節。作為規範性文件所具有的強制性和約束力，它都應該具有，我們不能因為它只是立法會的決議，而非立法會的“法律”，就否認它的強制性和約束力，否則，決議的內容因缺乏強制性和約束力而不能得到有效執行的話，其規範性文件的地位將受到嚴重影響。

三、澳門質詢制度的完善對策

針對澳門特別行政區質詢制度在實踐中的問題，特區政府應當在以下方面不斷完善質詢制度：

（一）引入定期召開口頭質詢全體會議制度

與書面質詢相比，口頭質詢對政府的監察力度顯然要更大。由於質詢在一定程度上就是對被質詢單位工作不滿意的方面提出質問，要求被質詢單位作出澄清、解釋的一種活動。⁶議員通過口頭質詢，議員和有關的政府官員面對面地一問一答。一般來講，議員都是直接了當質詢政府官員對某一問題的態度和意見，對此，政府官員沒有藉口推諉議員的問題，且要認真、準確答覆。政府官員的答覆不能令質詢的議員或其他議員滿意，議員可步步緊逼。因此，口頭質詢最能真實地反映政府官員對其所負責的工作瞭解熟悉的程度，以及他本人的工作能力。正是這樣，政府官員面對議員的口頭質詢，多少都會有一些緊張感，甚至有人有恐懼感。這其實並不是什麼壞事，它起碼對政府官員有一個警醒作用，要求他們時時刻刻都要勤懇、踏實工作，否則就將面對立法會議員的口頭質詢。

口頭質詢的上述功能對於促進政府依法施政是非常有效的，但由於制度的設計，目前澳門特區的口頭質詢制度並沒有完全發揮其應有的功效，口頭質詢程序的展開受制於口頭質詢申請的限制，使得口頭

6. 喬曉陽：《選舉法和地方組織法釋義和解答》，北京，法律出版社，1997年版，第126頁。

質詢程序的展開具有不確定性。為充分發揮口頭質詢的監察功效，鼓勵議員多使用口頭質詢的方式，建議立法會修訂《對政府工作的質詢程序》，確立定期召開口頭質詢全體會議的制度。這樣一來，議員可根據自己瞭解到的民情社意，對政府的工作有計劃地提出口頭質詢，既可在政府與市民之間搭建溝通的平臺，疏通社會上的不解或不滿情緒，又可監督或警醒政府的各種不當行為或違法行為，促使政府自行糾正。至於每個立法會期召開多少次口頭質詢全體會議，可經諮詢有關方面的意見後，根據立法會工作量的情況而定。通常以一個月召開一次口頭質詢會議為宜，一個立法會期固定也就10次左右。當有特別需要時，也可臨時召開緊急口頭質詢全體會議。

（二）口頭質詢程序中適當引入辯論程序

由於澳門特區立法會制訂的《立法會議事規則》將議員要求召集專為質詢政府工作的全體會議的權力，與要求召集專為辯論公共利益問題的全體會議的權力並行規定，因而在其《程序》一編中規定，將對政府工作的質詢程序與公共利益問題的辯論程序作為兩種不同的程序來予以規定。受《立法會議事規則》上述規定的影響，立法會在討論通過《對政府工作的質詢程序》時，嚴格區分質詢和辯論，在口頭質詢的全體會議中，採取了排斥辯論的程序安排。議員發言宣讀其質詢的內容後，政府官員作答覆發言，議員對政府官員的答覆仍有不清楚的，可隨即發言要求澄清，對此，政府官員作回應發言。上述程序中，議員和政府官員的發言時間都有法定的限制。上述程序結束後，任何一名其他議員有權就政府官員的答覆要求作出補充澄清。議員的發言結束後，政府官員作答覆發言。議員和政府官員的發言時間同樣有嚴格的法定限制，而且議員要求澄清發言的內容也僅限於對政府官員答覆所產生的疑問，不能是另外一個新的質詢事項。

澳門立法會通過的《對政府工作的質詢程序》嚴格區分口頭質詢程序和辯論程序，並力圖避免使質詢程序和辯論程序發生混淆，導致質詢程序脫離最初的主題。這種主觀願望本無可厚非，但不允許議員和政府官員在質詢程序中進行任何辯論的同時，卻沒有將口頭質詢程序和辯論程序進行順暢銜接的任何機制安排，將質詢和辯論完全割裂

開來，結果造成在口頭質詢的全體會議中，你提你的質詢，我作我的答覆。當會議散了，質詢程序也就結束了，口頭質詢在悄然無息中轉變成了詢問，口頭質詢的監察成效並不明顯。

實際上，《立法會議事規則》所規定的辯論程序是就公共利益問題的辯論程序，它與口頭質詢程序雖有區別，但也有聯繫。因為口頭質詢的事項實際上可能就包括了公共利益問題，如立法會在其2005—2006年立法會會期報告中總結質詢工作時，質詢的範圍內便包括了特區公共利益事項。因此，當口頭質詢事項涉及公共利益問題時，可適當引入辯論程序。否則，口頭質詢中涉及公共利益問題時不讓辯論，而立法會專門召開辯論公共利益問題的全體會議，又有較口頭質詢全體會議更為嚴格的要求，這樣一來，辯論程序便很難展開。實際上也是如此，澳門特區立法會成立以來，甚少召開辯論公共利益問題的全體會議。因此，建議立法會將來完善《對政府工作的質詢程序》時，可考慮在口頭質詢中，適當引入辯論程序，尤其是涉及公共利益問題的時候。當然，為確保質詢的主題不發生偏離，可對辯論程序作出一定的限制，這比完全排斥辯論既科學，也合理。

總而言之，從質詢的情況來看，不需統計也會知道直選議員質詢是最多的，因為質詢所指向的可能是公益，也可能是他所代表的界別的利益，是他所要維護的對象。如果他過多地放棄行使質詢權，置其所代表的利益不顧的話，那麼選民就可能認為他不負責任或不稱職，他將失去選民的支持與信任，下次再要連任就會沒有保障。另一方面，澳門立法會通過的《對政府工作的質詢程序》決議，雖然要求負責有關工作範疇的政府官員應參與口頭質詢全體會議，並要求政府應在行政長官收到書面質詢之日起30日內作出書面答覆。事實上，基於所涉及問題的複雜性，並不可能完全限制在30日內可以完成。為了強化質詢效果，將來修訂完善《對政府工作的質詢程序》時，實有必要訂定有關的責任，尤其是政府部門不及時對立法會議員的書面質詢作出答覆或答覆不合規範時，應要解釋延遲回覆的難處。如果是這樣的話，相信政府部門會對立法會議員的質詢高度重視，並從制度建構上來建立答覆質詢的常態工作機制，確保及時及高質量地答覆質詢，從而維護行政與立法之間既相互制衡又相互配合的協調關係，更好地依法施政、科學施政。

