



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

碩士研究生學位論文

題目：澳門特區立法會質詢制度研究

On the Interpellation of legislative assembly
in Macao SAR

姓名：張禮強

學號：M-B2-5049-3

院系：法學院

專業：中文法學碩士

研究方向：憲法與基本法

導師姓名：駱偉建 教授

二〇一四年三月



獨立完成與誠信說明

本人鄭重聲明：所提交的學位論文，是本人在指導教師的指導下，獨立進行研究工作所取得的研究成果並撰寫完成的。沒有剽竊、抄襲等違反學術道德、學術規範的侵權行為。文中除已經標注引用的內容外，本學位論文中不包含其他人或集體已經發表或撰寫過的研究成果，也不包含為獲得澳門大學或其它教育機構的學位或證書所使用過的材料。對本文的研究做出重要貢獻的個人和集體，均已在文中作了明確的說明並表示了謝意。本人完全意識到本聲明的法律後果由本人承擔。

聲明人：

簽字日期：2014 年 月 日





澳門特區立法會質詢制度研究

中文摘要

質詢制度濫觴於十八世紀的英國。質詢權行使的條件較為簡單，可由議會單方面發出，從而瞭解事實、警示政府，遂逐步成為議會監督內閣的重要手段。本文透過對質詢制度一般理論的研究以及澳門質詢制度歷史的探尋，旨在發現澳門特區質詢制度存在的問題，在借鑒其他國家和地區先進經驗的基礎上，提出可行性的完善之道，使得澳門特區立法會的監督權得以落實，形成行政主導制下要求的既相互配合又相互制衡，且重在配合的關係，促進澳門特區的社會發展。本文分為三個部分，即引言、正文與總結。引言意在指明澳門社會要求進一步監督政府的普遍要求，而質詢便是順應這一要求的良好方法，正文由四章論證澳門特區質詢制度存在的問題和完善之道，總結意在歸納本文研究的問題乃澳門特區需要一個怎樣的立法會、一個怎樣的質詢制度和怎樣實現這樣的質詢制度。

正文由四章組成，分別是質詢制度的一般理論、質詢制度在澳門的歷史發展、澳門特區質詢制度面臨的困境和澳門特區質詢制度的完善之道。第一章對質詢制度的一般理論進行了研究，從質詢權的來源著手，分析了質詢權作為一種權力，議員需要積極的提出質詢，政府也應配合；同時清晰了質詢權中質問與疑問的不同意義；在抱有理性監督政府的目的下，質詢權會發揮良好的監督效果；最後對質詢權的法理依據進行探討，澳門特區在適用的同時需要符合自身的政治體制。

第二章從回歸前與回歸後兩個期間的政治體制對比發現，回歸前澳門的總督制的主要目的是為了維護葡萄牙在澳門的利益，立法會雖然對總督有監督功能，但是作用不大；回歸後，政治體制發生變化，行政主導制下，行政長官既要對中央負責又要對特區負責，特區政府需要對立法會有限度的負責，因此議員對行政行為的質詢有了切實的規定和保障。因此質詢制度在澳門特區也應有全新的發展。

第三章重點在於發現澳門特區質詢制度中存在的問題，並據此加以相應的分析，總結該制度存在問題的原因，以便提出有效改善的措施。本章從規範和實踐兩個層面出發，在實踐中又從質詢的不同產生方式、議員的不同產生方式以及質詢問答的內容不同進行全面分析，得出澳門特區質詢制度存在問題的原因在於秩序與公正的主客觀兩方面。

第四章在借鑒其他國家和地區經驗的基礎上，提出從議員與官員、數量與品質、法制與民情的角度出發，完善質詢的目的、分類、程序、後果制度，議員產生制度以及社會的監督文化，最後還思考了權力如何運用的問題。

關鍵字：行政主導；質詢制度；監督權

On the Interpellation of Legislative Assembly in Macao SAR

ZHANG QIANG (CONSTITUTIONAL LAW AND BASIC LAW)

Directed by *Professor LOK WAI KIN*

Abstract

The mechanism of interpellation originated in the UK in eighteenth-century. Due to the relative simplicity of the applicable conditions of the mechanism, which involved unilateral issuance by the Parliament facilitating the discoveries of the facts and warnings against the government, interpellation gradually became an important means for the Parliament to supervise the Cabinet. This thesis aims at finding the problems of interpellation in Macao SAR and proposing the feasible ways to improve it on the basis of drawing on the advanced experience of other countries and regions, through the study on the general theory of interpellation and the exploration of the history of interpellation in Macao. The author believes that the findings are valuable in sense of making the supervisory power of Legislative Assembly implemented, formed under the requirements of executive-led system - both mutual cooperation and mutual checks and balances, and focused on mutual cooperation, and stimulating the development of Macao SAR society. This thesis is divided into three parts, namely the preface, body and conclusion. The preface is intended to indicate that Macao SAR society desires to strengthen the supervision over the government, and that interpellation is a good way to conform to this requirement. The body consists of four chapters, which demonstrates the problems and feasible ways of interpellation in Macao SAR. The conclusion is intended to address three issues, namely what kind of Legislative Assembly the Macao SAR needs, what kind of interpellation the Macao SAR needs and how to achieve such system.

The body consists of four chapters, namely the general theory of interpellation, the history of interpellation of Macao, the problems of interpellation in Macao SAR and the ways to improve the interpellation. Chapter one studies on the general theory of interpellation. It begins with the source of interpellation and elaborates the idea that interpellation is a power, which requires assemblymen raising questions actively and government cooperating. Meanwhile, it clarifies the distinction between interpellant and question. The interpellation will have a good

effect, if it is run for legitimate purpose. At last, it analyzes the legal basis of the interpellation that the Macao SAR's application needs to comply with the political system itself.

Chapter two compares the political system after Macao returns to our homeland with what it was before. The main duty of governor was to safeguard the interests of the Portuguese in Macao before returning. Although Legislative Assembly has supervisory power, it has little effect. When it returned, the political system changed. The Chief Executive is responsible for both the central government, and is also responsible for the SAR. The SAR government is limited responsible for Legislative Assembly, so that it has meaningful provisions and safeguards for assemblymen. Therefore the interpellation system in the Macao SAR should also be a new development.

Chapter three focuses on the existing problems, as well as the reasons of the existence of the problems in the Macao SAR system accordingly in order to put forward effective measures for improvement. This chapter begins from norms and practices, and practices have three different points - different types of interpellation, different types of assemblymen and different contents of interpellation. It concludes that the reasons are order and justice.

Chapter four draws on the advanced experience of other countries and regions. It puts forward three pair points - assemblymen and officials, quantity and quality, and rule of law and public diathesis. Also, it puts forward specific measures, which includes improvement of intention, classification, procedures, consequence systems of interpellation, assemblymen systems and society supervisory culture. Finally, it taps the problem of the usage of power.

Keywords: *executive-led system; interpellation system; supervisory power*



目录

引言.....	1
第一章 質詢制度的一般理論.....	4
第一節 質詢權的來源與性質.....	4
（一）質詢權的來源.....	4
（二）質詢權的性質.....	5
第二節 質詢權的涵義與種類.....	7
（一）質詢權的涵義.....	7
（二）質詢的種類.....	9
第三節 質詢權的功能與目的.....	10
（一）質詢權的功能.....	10
（二）質詢權的目的.....	12
第四節 質詢權的法理依據.....	13
（一）人民主權的民主思想與“一國兩制”的理論融合.....	13
（二）權力制衡的思想.....	15
第二章 質詢制度在澳門的歷史發展.....	16
第一節 回歸前的立法會與書面諮詢制度.....	16
（一）回歸前政治體制下的立法會與總督的關係.....	16
（二）回歸前書面諮詢制度的實踐.....	18
第二節 回歸後的立法會與質詢制度的發展.....	20
（一）回歸後政治體制下的立法與行政的關係.....	20
（二）回歸後質詢制度的規範性文件.....	22
第三章 澳門特區質詢制度面臨的困境.....	24
第一節 澳門特區質詢制度規範中存在的問題.....	24
（一）規範的形式問題.....	24
（二）規範的內容問題.....	25
第二節 澳門特區質詢實踐中存在的問題.....	29
（一）維度一：質詢的不同實現方式.....	29
（二）維度二：議員的不同產生方式.....	32
（三）維度三：問答的不同內容類型.....	34
第三節 澳門特區質詢制度存在問題的原因.....	39

(一) 客觀方面——秩序.....	39
(二) 主觀方面——公正.....	41
第四章 澳門特區質詢制度的完善之道.....	43
第一節 境外質詢制度的借鑒研究.....	43
(一) 英國.....	43
(二) 法國.....	44
(三) 美國.....	45
(四) 香港特區	46
第二節 澳門特區質詢制度的完善思路	47
(一) 瞭解與督促的關係.....	47
(二) 衝突與和諧的關係.....	48
(三) 借鑒與改造的關係.....	49
第三節 澳門特區質詢制度的完善對策	50
(一) 完善質詢的目的和分類制度	50
(二) 完善質詢程序制度.....	51
(三) 完善質詢後果制度.....	52
(四) 完善質詢的激勵制度.....	52
(五) 完善立法會議員的產生方式	53
(六) 完善以質詢為代表的監督文化.....	54
第四節 思索：權力運用的困境出路	55
總結.....	59
參考資料目錄.....	61
致謝.....	66