

對完善澳門特區質詢制度的思考

張 強*

一、前言

2013年10月3日，澳門特別行政區行政長官崔世安頒佈第59/2013號行政命令，7名委任議員由此產生，同時，這也標誌着澳門特區第五屆立法會33名議員的名單終於塵埃落定。新任澳門特區立法會主席賀一誠在首次立法會全體大會中強調，立法會的監督職能與立法職能同等重要，需要高度關注行政部門依法施政的情況；同時，賀一誠還引用了基本法起草委員會主任姬鵬飛的講話，強調澳門特區的政治體制的基本原則和基本特點，認為行政與立法之間需要互相配合、互相制衡，不能只顧及配合而忽視制衡，也不能越權和缺位。這表示新一屆立法會會加強其監督職能，促使行政當局能夠依法施政，保障本澳居民的合法權益。

2013年11月7日，當社會還在議論立法會會議是否可以電視直播時，私營電視機構澳門有綫電視捷足先登，開始對全體會議進行電視和網路直播；11月14日，澳廣視也宣佈其屬下電視頻道《澳門資訊》也將現場直播立法會全體會議，並計劃通過增聘工作人員和購買器材的方式，保障直播的順利進行。有學者就指出，將立法會會議公開，有利於加強議員責任感，保障人民的知情權，使人民信任議會，養成健全的輿論機制，強化輿論監督。從另一個角度看，民眾希望立法會會議能夠通過電視直播等方式公開，也是希望立法會能夠代表民眾，在配合行政的同時，加強對行政的監督，促進行政當局的依法施政。

從這兩件事情中，不難發現，當下澳門社會無論是普通民眾還是立法會議員，都渴望尋求一條可行的監督之道，使行政權力在陽光下運行，減少因為缺乏“陽光”而造成的惡劣結果。甚麼方法具有這樣的光照效果？觀察者洛威爾肯定道，質詢是一盞探照燈，

能夠照亮國家事務的每一個角落。那麼質詢，是否有這樣偉大的功效？這就需要從法理基礎的角度進行梳理，並由此對澳門特區現行的質詢制度加以完善。

二、質詢權的性質與運用

議會產生至今，經過上百年的歷史發展，已經成為憲政體制下一個非常重要的國家機關。尤其是在英國這樣的議會制國家，議會應當是最高權力的核心。然而，隨着權力演變，議會的立法權、預算批准權等權力衰落，這些權力的相當一部分流失到行政機關手中。所謂議會至上，已經表現於行政集權的“總理民主”¹，當然考究這個問題出現的原因，最重要的應當是議會的內閣制度，其保證了內閣總理是平民院多數黨的首領，那麼議會的多數也就被內閣總理所統帥，在此制度下，內閣其實才是真正最有實力的主體，同時又表明了國民對它的信賴。英國學者西德尼勞稱議會只是一個政論機關而已。²然而質詢權的性質決定了它在現代議會政治中的功效——當議會的其他權力衰落時，監督權需要在這個時候獨立的承擔起責任。

質詢權為甚麼屬於監督權？因為質詢權本身不會導致法律的創制、修改和廢除，亦不會決定財政預算的批准與否，本身不會承擔甚麼政治責任，只是對行政機關權力實施的監察和督促，因此質詢權不屬於立法權、批准權，只是議會監督權的一個具體部分。而認定質詢權只是一個監督權，就要理解它本身是不能替代其他議會的權力，也就是說，作為監督權的質詢權，它只能對行政機關的行為提出問題，而不能越權的解決問題。在實際運作過程中，確實可以轉化，但並不能刻意的強化或弱化其監督權性質，由不同主

* 澳門大學法學院碩士研究生

體、不同權力的監督變為單一主體的決定，或成為行政機關的表決器。

在理論上，關於質詢權的性質還有一個有意義的爭議，那就是對質詢權的“權”字的理解，即質詢權到底是一項權力還是權利。不同的解讀和定性，對於其行使有着不同的意義。因為如果質詢權是權力，那麼議員就必須按照規定行使；如果是權利，那麼議員可以選擇放棄，無需對行政機關的行為做出監督。

法學界，尤其是中西方法學界，對於權力與權利本身就有不同的理解，有時二者可以通用，有時又有區別。美國法學家霍菲爾德認為，對權利的理解，可以通過以下四種角度理解，它包括“狹義的權利，即人們可以要求其他人做出相應行為或不行為；所謂的特權，即人們能不受他人影響而行為或不行為；權力即人們通過一定行為或不行為而改變某種法律關係的能力；豁免意味着人們有不因其他人行為或不行為而改變特定法律關係的自由。”³ 此種情形下，權利與權力的區別在於要求他人行為或不行為還是通過自己的行為或不行為改變法律關係，其實也就是在討論質詢權想要達到的效果是僅僅要求行政機關接受質詢、回覆質詢，還是說質詢權希望要通過提出質詢這一方法督促行政機關改變有問題的行為的方法。從作為監督權的一種角度來看，質詢權所想要達到的效果並不是簡單的要求行政機關接受質詢、回覆質詢，而是希望能夠有效果，尤其是在議會的立法權、批准權等權力都受到相應的限制的情況下，更是需要通過此種手段避免行政機關的權力過於集中導致權力濫用的後果。

在中國法的語境下，權利與權力的區分較為明顯。如權力與國家機關的職權相關，權利與公民相關；權力與國家、社會整體利益相關，權利與公民自身利益相關；權力與國家強制力相關，權利的保障則需要通過國家機關來實現。還有重要的一點，則是權利與義務是一組相輔相成的關係，在權利的實現過程中，一定會伴隨義務的履行，否則權利與義務對等的關係就會被打破。質詢權在世界各地所要求的申請程序是不同的，有些國家或地區要求有一定數量的議員聯名，才可以發起質詢，比如德國；在有些國家或地區，比如澳門，議員可以單獨發起質詢，但並不是說因為議員作為一個公民或居民的身份而提出的，而是說議員作為議會(立法會)的一員，才有資格提出，是與議會(立法會)中的監督職權相關的。同時，議員提出質詢並不是為了議員自己謀取某方面的利益，而是根據社會中民眾的呼聲和反應，提出有益於社會整體

利益、有益於增進行政機關辦事能力的問題。質詢的實現是有一定強制力的，是議會(立法會)權力的表現與使用，並不需要國家機關單獨的保障。從這個層面考慮，質詢權應當是一種權力，是議員必須秉公行使的，並不是說議員在要求行政機關做出回覆的同時需要自己履行相應的對等義務，不能因此通過放棄的手段來避免做出對等的義務。

當然，監督權確實是議會的一項重要職權，而質詢權只是監督權的一部分具體權力。從這個角度看，質詢只是監督權實施的一個手段和方法，是議員作為議會一份子，為達到糾正錯誤功能而使用的技術。關於質詢權到底是權力還是權利的爭論，並不是單純的學理上的探討，而是說在實際的運作過程中，需要將質詢權真正利用起來，達到監督行政機關的目的，而不是被忽視甚至被遺忘的伎倆。

從公民個人的請願權到議會的質詢權，是社會進步的一個表現，表明民眾對權力的行使愈加渴望公正化與秩序化。這種秩序的要求，不僅是自然界的一種追求，而且更加是人類社會追求的至高價值。正如博登海默所說，“法律在本質上是對專斷權力之行使的一種限制，因此它同無政府狀態和專制政治都是敵對的。為了防止為數眾多的意志相互抵觸和無政府狀態，法律限制了私人的權力。為了防止一個專制政府的暴政，法律控制了統治當局的權力。”⁴ 質詢權就是權力得到秩序化的一個保證。而澳門特區就應當將質詢權的運用常態化與主動化，保證其權力的性質價值的實現。

三、質詢權的科學涵義與通常採用形式

(一) 質詢的涵義

在單純的字面解釋中，質詢的涵義比較簡單。如《商務國際現代漢語詞典》中解釋質詢時說，質詢是質疑和詢問，質詢是依據事實問明是非或責問，質疑是提出疑問。⁵《現代漢語詞典》中解釋質詢時也說，質詢就是質疑詢問。⁶

在法學相關文獻的解釋中，質詢的涵義更為深入。如蕭蔚雲、姜明安主編的《北京大學法學百科全書(憲法學、行政法學)》一書中對“質詢”一詞的解釋是議會內閣制國家或人民代表大會制國家的代議機關或立法機關的成員(議員或人民代表)就行政事務或其他問題向行政機關提出質疑，要求行政機關有關負責人予以答覆的制度。⁷ 王世傑、錢端升在《比較憲法》

一書中，認為質詢權是議會對行政或其他事件，得以書面或口頭，向政府提出質詢，要求答覆之權，有詢問與質問兩類，前者不能辯論，後者可以辯論。⁸ 左潞生主編的《比較憲法》一書中，質詢權的涵義是議員對於行政機關所應負責之事，用書面或口頭提出詢問，要求主管者答覆，以明瞭行政機關施政的內容與方針，加以督促或糾正之權。⁹ 張滙文在《立法機關之質詢權與五權制度》一文中寫道，質詢兩個字是代表發問的意思，但分開來說，有“質問”和“詢問”的區別，前者性質嚴重，帶有糾正是非的意味，後者則性質較輕，用詞緩和，用於探尋事實真相。¹⁰

研究澳門問題的學者們對質詢也有自己的看法。蕭蔚雲主編的《論澳門特別行政區行政長官制》一書中，對質詢的理解是，質詢是對政府工作的監督，主要包括政府在執行立法會通過的法律、執行政府施政方針政策過程中的行為，達到及時糾正偏差、保證法律和方針政策正確執行的效果。¹¹ 駱偉建在《澳門特別行政區基本法新論》一書中，論述到質詢權是議員對政府和工作提出問題，要求政府改善，並且進一步論述質詢不同於諮詢，不是簡單的瞭解問題，而是針對問題。¹² 上述羅列的兩岸三地多位學者關於質詢權一詞的理解，雖然在語言表述上不盡相同，但是卻不難發現他們對質詢的闡述中有一些共同的道理和準則，在加強和完善澳門特區的質詢制度方面有着顯著的框架作用，澳門特區質詢制度的完善有賴於對其的梳理。

首先，質詢是提出問題，具體在法學領域，是指向行政機關提出問題，要求行政機關予以回覆的形式。質詢的行使，需要議會的成員主動提出問題，這是展開監督的基礎，否則行政機關不會主動向議會及其成員自問自答，這就使得議會一大權能消失，不利於權力的平衡，不利於社會的穩定和繁榮。一言以蔽之，誰質詢，誰提問。澳門特區質詢制度的一大問題就在於議員在提問環節的缺位，表現在一些議員缺乏積極主動的提問精神，這需要面對事實，積極改進。

其次，質詢一詞是一個“合成詞”，它包含了兩層意思，一是“質”的意思，二是“詢”的意思。質，是指質疑、質問，是議員依據現有或已知的事實，提出問題，其意有所指，乃以此表明行政機關的某些做法是不合法不合理的，需要行政機關作出解釋，或更改做法，以達到“質”的效果，所謂“問明是非或責問”。而“詢”，是指諮詢、詢問，是議員不知道行政機關關於某些事項的行為為何，提出問題，需要行政機關做出回覆，其意為瞭解問題。質和詢，並不是

一個可以完全劃上等號的詞語，它們的基本情況與根本目的是不同的，所以當理論上談論質詢一詞時，一般都包含了兩個詞的涵義，不能單獨的就其中的一個詞作出肯定。也就是說，質詢本身就有兩種涵義，在實踐中，不加區分地使用這一詞語，將會導致混淆，反而弱化了質的效果或者強化了詢的目的，無法真正實現質詢的功用，因此需要對質和詢在程序運用上加以區別。而澳門特區的質詢制度並沒有區分質與詢，統歸質詢制度，但是在實踐中卻經常出現以詢問為主要內容的質詢，並沒有真正達到質問所要求的督促改善的目的，因此需要完善澳門特區質詢制度的種類和內容。

最後，質詢是議會中的議員對行政機關中的特定事項而進行，其具有監督行政權力的性質。這表明，議員在行使質詢權時，是要針對行政機關的特定事項，為了達到監督的效果，就應當抓住問題的關鍵，而不是囫圇吞棗，或輕描淡寫，沒有把握好質詢的權力方向。這即是說，要從多角度理解質詢權的涵義，方能正確使用該權力。如果議員不能把握好質詢的提問質量，那麼官員的回答和行為是不可能得到令人滿意的結果，這就需要議員不斷完善發問技巧，從明辨是非的角度予以提出深刻的問題。

(二) 質詢的種類

理解質詢權的涵義，對於理解質詢權的種類頗有裨益。按照質詢的回覆方式不同，可以將質詢分為口頭質詢與書面質詢。顧名思義，二者的區別最主要的在於回覆者(行政機關)回覆方式是口頭方式還是書面方式。在英國，議會議員可以向國務院提出質詢，以書面方式陳述，可以要求對方以口頭或書面的方式答覆。若選擇以口頭的方式答覆，行政機關就需要在議會的質詢活動中出面答覆；若選擇以書面的方式答覆，行政機關則需要以書面作答，並於議院的公報上公佈。

而在各國或各地區的質詢實踐當中，即使在名稱上都叫做質詢權，但是並不是同一的質詢內容，按照不同內容的實踐，可以分為不同的質詢種類。如可以分為普通質詢和正式質詢。普通質詢是指質詢人與負責者的問答，不能成為全院的議題，所有議員都可以使用書面或者口頭的方式提出，該質詢的目的是瞭解事實真相，英國的質詢制度也多傾向於此種質詢方式。而正式質詢則可以成為全院的議題，同時，也可以成為倒閣的工具，因為在全院的辯論之後會有表決，一旦質詢終了，出現“有表示的恢復日程”的表

決，而不是“單純的恢復日程表決”，那麼就會有對政府信任或不信任的投票。不信任投票的結果將會導致內閣的下台，政府的更迭。法國在第三和第四共和國時期，採用這樣的分類標準，並且經常利用正式質詢推倒內閣。¹³ 又可以分為大質詢、小質詢和臨時質詢。大質詢較多的與國家的重大政治意義的複雜問題相關(外交、內政、經濟政策等)，在全院當中允許議員口頭論述相關問題，並就政府的回答，進行全院的討論。小質詢只會用於特定的列舉範圍事項中(內政、經濟、財物、交通、郵政等職務領域)，並且不能產生辯論。臨時質詢則是對一般性的時事興趣，針對一個特定題材的質詢。這種分類標準下的質詢制度被德國政府所採用。¹⁴

不同國家、地區採用不同的質詢種類和方法，甚至一個國家在不同時期所採取的方法也會不同。但不難看出，各國家在對質詢的種類進行內容劃分的時候，主要依據的是質詢的涵義，也就是說依據質問和詢問這兩個不同的內容進行的劃分，對不同種類下的質詢，採取不一樣的處理方式。即使英國質詢制度下，主要採取的是以瞭解資訊為目的的質詢，但是在發展過程中，也產生了“延會辯論的動議”的方法，予以在全會中討論事情，從簡單的詢問轉變為有譴責性的質問，迫使政府做出相應的回覆。¹⁵ 但也不是說哪一國的質詢制度或者哪一種分類的質詢制度就是完美無缺，以至於可以適用於全世界任一地區，因為這跟不同國家和地區的自身性質和條件相關。誠如美國學者亨廷頓所述，現代化並不代表一定要西方化，非西方文化對現代化造成了的障礙遠小於非西方化對西方化造成的障礙，世界的變化趨勢是多極化，而不是單一的西方化。¹⁶ 經驗可以交流，但卻不可以簡單複製。澳門特區在完善質詢制度時就應當把握好質詢權的涵義，真正地區別質問和詢問的重要差別，在社會普遍要求監督政府的當下，發揮好質詢的質問糾錯內涵十分關鍵。

四、質詢權的功能與目標設定

(一) 質詢權的功能

質詢權作為監督權的一種，其當然功能一定是監督，但是如何起到監督的作用，需要對質詢權本身的功能作進一步的分解和梳理。

第一，質詢權具有瞭解行政機關施政情況的功能。在行政權日益擴張的今天，並不是要否認行政權

所做出的貢獻，確實行政權所具有的效率、專業原則是議會無法獲得的。行政機關在具體的施政過程中，需要做出一系列的行為，而這些行為有時候是不為外部所知，尤其是不為議會中的議員所知。這種情況下，通過質詢權的行使，議員可以瞭解到除了法律規定的那些限制內容外，行政機關到底做了甚麼，甚麼時候做，為甚麼這麼做等一些基本情況，既讓行政機關對自身的行為做一介紹和梳理，提醒自己的職責所在，又讓社會明白行政機關的付出和成績。在以英國式的、詢問為主的這種質詢方式中，索取資料是第一要義，也就是說該種質詢方式下，瞭解資訊的功能體現得最為明顯。

第二，質詢權具有督促或警示政府的功能。之所以說質詢權能夠糾正錯誤，主要是質詢權的該項功能，因為瞭解問題確實能夠讓行政機關自身發現問題從而改正，但是相比而言，議員直接根據已有的事實，尤其是民眾非常關心的問題，點出問題所在，傳達民眾的呼聲和訴求，要求行政機關予以回覆的做法更加一針見血、一目了然，使得行政機關不得不做出合理說明，否則將會導致一些不利於行政機關的後果，從而達到督促或警示的功效。不同的政治體制安排下，後果也有所不同，可以是引起議會辯論，促使議會以及社會給予行政機關輿論壓力，迫使它糾正錯誤的行為；也可以是引起不信任投票，如若達到不信任的結果，將會有倒閣的政治責任。例如，在2003年伊拉克戰爭期間，英國首相布萊爾在接受平民院質詢時說，依據英國的情報資料，伊拉克具有大規模殺傷性武器，並準備製造核武器。之後繼續依賴此觀點，使得英國在伊拉克戰爭中有相應的行為。經新聞媒體曝光政府對於此情報有“添油加醋”成分後，議會在質詢相應官員時，官員受不了壓力而自殺身亡。之後布萊爾在接受質詢時，步步後退，同意議會展開調查，雖然最後證明政府沒有擅自做手腳，但是暴露了很多政府的問題，使得政府改變方法。¹⁷

第三，質詢權具有測試或展現議員與行政機關官員能力水平的功能。一個質詢的展開是議、行雙方溝通的過程。在這個過程當中，雙方的能力和水平將有很大程度的體現。質詢既要詢問徹底，又要質問到位；既讓行政機關交待自己做了甚麼，又要闡明這樣做的緣由，在不能自證的情況下，需要根據實際情況做出調整。這表明質詢具有檢測議員能力的功能，因為一個不負責或沒有水準的議員，不可能提出高品質的質詢。更重要的是，質詢的提出，是要行政機關作出合理的說明，如所作說明是牽強的，那麼說明行政

機關，起碼是該官員自身沒有盡職盡責，對本人的工作是不關注的，尤其是在口頭質詢的環節下，更加能夠體現該官員的能力所在。因為“一個議員無論是想要糾正一件錯事，還是想要攻擊哪個大臣，提出質詢的權力總是重要的。它迫使各部在它們的行動中謹慎小心；它能防止一些小小不公平之事，這些事情是如此普遍地和官僚主義連在一起；它迫使行政人員去注意個人的不平之鳴。”¹⁸

第四，質詢權還有與其他監督權力配合的功能。議會的監督權還有辯論權、調查權等。在實際中，質詢權除了是對官員提出問題外，還有可能引發別的權力的行使。從各方面對行政權進行監督是議會的職責所在，因此不能完全孤立的看待質詢權，要將質詢權放在整個監督權的視野下看待，達到有力監督、又不越權干預的效果。同時這也是讓憲法落實於實踐的做法，體現憲政的價值理念。¹⁹

以上表明澳門特區質詢制度的功能依然有待完善，如果僅將目的限於瞭解行政機關施政情況，那麼是對質詢權的一種“浪費”，無法全面履行監督職能，反而造成效率低下。從功能論的角度出發，就需要明確質詢的四大功能，建立能夠發揮其四大功能的制度，不斷提升質詢在澳門特區監督文化中的地位。

（二）質詢權的目的

英國平民院的一位議員曾經說過，“如果我想要一件事辦好，我就寫信給有關大臣，但是如果我想吵鬧一番，我就提出一個質詢。如果我的興趣是在難倒一個大臣，我提出一個質詢是為了使我可以提出許多補充質詢，但是如果我的質詢是為了一個選民的利益，我就給有關大臣寫信。”²⁰ 這位議員的言論乍一聽上去似乎很有道理，按照這個邏輯，質詢所要達到的作用根本不是監督行政權，而是為難官員，借質詢的功能而作政客的秀。

實際上，任何事物都有可能被不同的主觀目的利用，達到不同的客觀效果。比如一把手槍，如果警員的目的是用來打擊犯罪，制伏罪犯，那麼可以說手槍起到了正面而積極的作用；如果同樣是警員，他私自擅用手槍的目的是為非作歹，強搶掠奪，那麼手槍就起到了完全相反的、負面而消極的作用。因此，質詢權的功能是一個客觀存在，是否會起到正面而積極的作用，關鍵在於是否抱有正面而積極的目的。換句話說，如果議員提出質詢的目的是黨派鬥爭，那麼質詢權的利用後果很有可能是頻繁的倒閣和政變，法蘭西第三共和國和第四共和國就是鮮明的例子；如果議員

提出質詢的目的是擴張議會權力，利用質詢權的瞭解、督促等功能，將本不屬於議會的一些權力擴大到憲制性法律文件的規定之外，突破了應有的界限，那麼質詢權的利用後果很有可能是行政權與立法權的對立和衝突，導致效率低下、政治混亂，激發其他的社會矛盾。²¹

越是有所作為的主體，出錯的可能性就越大，只有根本不作為的主體，才不會與其他主體因矛盾而出現問題。行政權是現代社會秩序維護的一大力量，必然承擔着許多作為的事項，也因此一定會出現問題，即便由優秀的官員領導。那麼質詢權就是在此種情形下監督官員，促使行政機關的作為走上一條符合人民福祉的道路，抱有此目的，質詢權就會被利用得如魚得水。而這就是要求議員對行政機關的質詢監督抱有寬容的心態。作為現代立憲主義的源頭，寬容具有重大的意義。²² 議員寬容的態度同樣也是禮貌與尊重的體現，否則，無須說質詢能夠達到甚麼樣的作用，連基本的秩序都無法維護，例如上世紀台灣地區所進行的質詢，很大程度上是民主走出了限度，走到了人性最初的無序狀態。澳門特區的質詢制度需要在抱有理性監督的基礎上，發揮好其四大重要功能，尤其是督促或警示政府的功能。

五、質詢權的正確行使

研究質詢權的概貌，不得不研究質詢權的法理依據，即質詢權是根據甚麼思想產生的，包括該思想對解決澳門特區質詢制度的實際運作中的啟示。探尋人類歷史上若干富有璀璨光芒的智慧結晶，得出以下幾點思考。

（一）人民主權的民主思想與“一國兩制”的理論融合

人民主權即意味着國家的最高權力來自於人民，通過人民行使，最終也為人民所有。最高權力之所以會來自人民，從理論思想上而言，是社會契約的結果。霍布斯認為，當人類處於孤獨、貧困、齷齪、野蠻和短命的自然狀態下，需要擺脫這種危機，就要通過個人之間達成的這種契約，彼此同意將手中的劍交，給一個國王所代表的主權國家。²³ 洛克則認為，為了方便人的權利與義務的行使，人民同國家之間簽訂了契約，從而保障人民的權利，包括反叛統治者的自然權利，即當統治者違背契約義務時，人民可以選

擇反叛，這就進一步論述了人民行使權力的過程。²⁴ 盧梭認為，社會條約以保障締約者為目的。²⁵ 人民創造了最高權力，那麼權力就應當由人民行使。密爾認為，如果由君主制實施，那麼挑選一個勤奮的君主是非常困難的事情，不可能擺脫壓迫與被壓迫。最好的形式“並不是指在一切文明狀態都是實際可行的或適當的政府形式說的，而是指這樣一種政府形式，在它是實際可行和適當的情況下，它伴隨有最大數量有益後果，直接的和將來的。”²⁶ 他進一步論述，只有完全的代議制的平民政府才能夠主張這樣的政體，不僅能夠有利於良好的管理，也有利於促進民族性格的發展。根據實際情況，民主社會的成員選擇了他們中間的某些人代表全體管理社會，並不代表他們放棄了控制權，被選出的管理者需要對選出他們的人民負責。對人民負責，一方面表現於人民代表由人民選擇，另一方面在於人民代表需要聽取人民的意見，為人民發聲。通過代表的發聲，捍衛公共利益。《美國憲法》制定者麥迪遜說過，選定的這些公民，他們的智慧能夠發現到國家真正的利益所在，在愛國主義與熱心正義的前提下，人民代表所發出的人民呼聲，很可能要比人民自己開會時所發表的意見更符合公共利益。²⁷ 這種發表意見的一個很重要的方式就是需要通過代表們的質詢來實現。聽取人民的想法，獲取行政機關的思考，不斷進行溝通與交流，根據公共的利益，做出對行政機關行為的合理質詢，監督其走一條人民主權的道路。

但是這種思想在澳門特區並不完全適用。因為澳門特區的權力來自於中央政府的授權，並不是由澳門居民通過契約的方式產生的。中國自 1997 年、1999 年恢復對香港和澳門行使主權，表明港、澳兩個特區並不是獨立的政治實體，而是複雜單一制下的中央與地方的關係。²⁸ 也就是說港、澳兩個特區並不擁有獨立的主權，中央政府在國防、外交、行政長官的任命、基本法的修改等多方面依然保持強有力的權力，特區除了要對港、澳兩地居民負責，更要對中央政府負責。根據基本法的條文規定，港、澳兩個特區的成立，是為了維護國家主權、安全、發展利益和保持特區的穩定繁榮，特區的地位是直轄於中央人民政府、享有高度自治權的地方行政區域，因此也就不能罔顧目的而套用一切理論。²⁹ 港、澳兩個特區自回歸以來，主權行使層面發生革命性的變革，由英國、葡萄牙行使轉變為中國行使，在此基礎下的特區規範與權力來源發生變化，成為了中國特色社會主義政權下改造的特區規範和地方權力，成為“一國”原則的具體體現。

同時，在“一國”的前提下，“兩制”的發展表現為“澳人治澳”、高度自治，意味着澳門居民要在中央政府的領導下自己管理澳門特區，並不是由內地居民管理，也意味着特區需要對其居民負責，澳門社會的民主訴求表達了要通過代議制的方式實現監督。立法會的議員需要聽取民眾的聲音，對特區政府進行合理的監督，保障特區由澳門居民治理，保障澳門居民的利益得到實現與鞏固。人民主權與“一國兩制”的思想並不完全矛盾，民主是現代社會的普遍價值追求，“澳人治澳”、高度自治本身也體現了民主的韻味，一個沒有民主的社會不可能是“澳人治澳”、高度自治的結果，只能是威權政治的體現；只有將民主思想貫徹於“一國兩制”的偉大實踐中，“澳人治澳”、高度自治的宏偉目標才能夠實現。在國家層面，最高權力是由全國人民代表大會行使的，符合了人民主權的思想，而澳門特區並不是一個國家，不能套用人民主權理論，但是可以將民主思想作為有益的借鑒，可以理解為澳門特區是中國的一個高度自治的地方行政區域，澳門特區的居民需要通過議員質詢等民主的方式監督政府，保證特區實現“澳人治澳”、高度自治。換句話說，澳門特區沒有自己獨立的主權，但是卻需要通過代議制等民主方式發展特區，這與之自然不謀而合。

(二) 權力制衡的思想

孟德斯鳩在論述政治自由的法律與政體的關係時指出，“政治上寬和的國家裏並不是時刻都有自由，自由只有當國家的權力沒有被濫用的時候才存在”，繼而又指出一條千古不變的規律，“有權力的人總是容易濫用權力，而且往往把權力用到極限才算甘休”，“為了防止濫用權力，應該用權力制約權力”。³⁰ 其實在此之前已有人提出權力制衡的理論，洛克的三權分立說中，將權力分為立法權、行政權和對外權，立法權高於其他兩權，而洛克的分權主張中，立法權由議會行使，行政權、對外權皆由國王行使，實質上是由“三權分立”變為“兩權分立”。孟德斯鳩則提出了立法權、行政權與司法權的三權分立，由不同的機構行使的學說，對後世影響較大。

作為一種要產生民主政體的思想，顯然權力當中不能有任何一個權力吞併了其他權力，需要的是制約與平衡，達到和諧的局面。美國學者亨廷頓認為，民主政體的穩定性既要依靠主要政治精英的能力，又要依靠民眾區分政權、政府或統治者的能力。³¹ 政治精英所能夠達到的是對自身職權內事務的完滿解決，而

民眾則是要對政府進行區分，即對政府行為進行監督。通過權力制衡達到民主和自由的訴求。

六、結語

綜上所述，根據對質詢制度一般理論的研究，可以清楚地看到質詢權作為一種可以適度運用的監督權力，作為民意代表的議員應正確加以利用，通過積極的質詢來監督政府的施政，而作為公權力機關的政

府應對質詢監督持歡迎態度並依法作出回應。質詢權的涵義與種類，質詢權中質問與疑問的不同意義，均有待進一步深入論證；在理性監督政府的目的下，質詢權的正確行使有助發揮良好的監督效果。社會各界關注質詢權的法理依據，關注質詢權的正確行使，說明了質詢權是現代民主社會思潮中的一部分，澳門特區在適用的同時需要符合自身的政治體制。澳門特區質詢制度的完善非一朝一夕能完成的，既需要學者不斷地從不同角度提出可行思路，更需要政治家們不斷地以創新思維進行演繹。

註釋：

- ¹ 曹沛霖：《議會政治》，香港：三聯書店(香港)有限公司，1993年，第10-11頁。
- ² [日]美濃部達吉：《議會之質問權》，王宏實譯，載於何勤華、李秀清主編：《民國法學論文精粹(憲政法律篇)》，北京：法律出版社，2002年，第340-348頁。
- ³ 沈宗靈：《權利、義務、權力》，載於《法學研究》，1998年第3期，第3-11頁。
- ⁴ [美]E·博登海默：《法理學：法律哲學與法律方法》，鄧正來譯，北京：中國政法大學出版社，2004年，第246頁。
- ⁵ 單耀海等：《商務國際現代漢語詞典》，北京：商務印書館國際有限公司，2013年，第1379-1380頁。
- ⁶ 中國社會科學院語言研究所詞典編輯室編：《現代漢語詞典》，北京：商務印書館，2012年，第1679頁。
- ⁷ 蕭蔚雲、姜明安：《北京大學法學百科全書(憲法學、行政法學)》，北京：北京大學出版社，1999年，第712頁。
- ⁸ 王世傑、錢端升：《比較憲法》，北京：中國政法大學出版社，1997年，第220頁。
- ⁹ 左路生主編：《比較憲法》，台北：國立編譯館，1964年，第452頁。
- ¹⁰ 張滙文：《立法機關之質問權與五權制度》，載於何勤華、李秀清主編：《民國法學論文精粹(憲政法律篇)》，北京：法律出版社，2002年，第348-374頁。
- ¹¹ 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136頁。
- ¹² 駱偉建：《澳門特別行政區基本法新論》，北京：社會科學文獻出版社，2012年，第311頁。
- ¹³ 同註9，第453頁。
- ¹⁴ 張志銘、行政院研究發展考核委員會編：《各國國會質詢制度之比較研究》，台北：行政院研究發展考核委員會，2008年，第41-47頁。
- ¹⁵ 同註10。
- ¹⁶ [美]塞繆爾·亨廷頓：《文明的衝突與世界秩序的重建》，北京：新華出版社，2010年，第57頁。
- ¹⁷ 唐曉：《英國議會質詢在監督英政府對伊戰爭中的作用》，載於《外交學院學報》，2004年第2期，第25-31頁。
- ¹⁸ [英]詹寧斯：《英國議會》，北京：商務印書館，1959年，第123頁。
- ¹⁹ 胡弘弘：《別讓質詢權睡着了》，載於《河北法學》，2000年第6期，第29-32頁。
- ²⁰ 同註1，第77頁。
- ²¹ 周帆：《香港立法會擴權：制度與限度》，載於《探索與爭鳴》，2010年12期，第30-31頁。
- ²² 程潔：《憲政精義：法治下的開放政府》，北京：中國政法大學出版社，2002年，第2-8頁。
- ²³ 張千帆：《憲法學導論：原理與應用》，北京：法律出版社，2004年，第65頁。
- ²⁴ 同上註，第66-67頁。
- ²⁵ [法]盧梭：《社會契約論》，北京：商務印書館，1980年，第46頁。
- ²⁶ [英]J·S·密爾：《代議制政府》，北京：商務印書館，1984年，第43-44頁。

- ²⁷ [美]卡爾·科恩：《德先生的路綫圖——民主理論如何實踐？》，北京：商務印書館，2005年，第64-65頁。
- ²⁸ 王禹：《“一國兩制”憲法精神研究》，廣州：廣東人民出版社，2008年，第33-81頁。
- ²⁹ 許崇德：《香港特別行政區的法律地位》，載於《港澳研究》，2013年第1期，第4-7頁。
- ³⁰ [法]孟德斯鳩：《論法的精神》，于應機、余新麗編譯，西安：陝西人民出版社，2006年，第229頁。
- ³¹ [美]塞繆爾·杭廷頓：《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》，劉軍寧譯，台北：五南圖書出版股份有限公司，2008年，第315-318頁。