



章程及任期委員會

第 1/IV/2011 號報告書

事由：高天賜議員提出修改第 2/2004 號決議的建議

一、引言

高天賜議員向章程及任期委員會交來一份有關修改規範《對政府工作的質詢程序》的第 2/2004 號決議的建議。為此，委員會於 2011 年 4 月 15 日召開了會議，以對高議員所提出的建議進行分析。

首先須指出，基於《立法會議事規則》第一百六十條第一款規定，《議事規則》僅得由章程及任期委員會或至少九名議員正式提出。由於質詢屬《議事規則》的內容¹，故對第 2/2004 號決議的修改亦須符合《議事規則》所規定的形式及實質要件。基於此，在不符合《議事規則》所定的形式要件下（至少由九名議員提案），正如高議員在送交立法會的文件中所述，所提交的只是“交章程及任期委員會分析的建議”，因此，根據《議事規則》的規定，委員會不負有必須對之進行審議的義務。然而，考慮到所有議員的意見對改善立法會的運作均具有重要意義，委員會認為適宜進行這項工作，而有關審議將載於本報告書的第三部份。

二、引介

¹ 質詢在《立法會議事規則》第一百三十五條及第一百三十六條有所規定，並透過第 3/2000 號決議具體規範。該決議先後經第 1/2001 號、第 2/2004 號、第 2/2007 號及第 3/2009 號決議修改。第 3/2000 號決議及第 1/2001 號決議已被第 2/2004 號決議廢止。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

修改建議包括對第三條（限制）c)項及 d)項的修訂，以及於第十三條（答覆）增加兩款，此外，亦建議重新公佈第 2/2004 號決議。

高議員於理由陳述中指出，提出修改是因為政府有必要“以清楚的方式答覆議員的書面質詢，從而讓議員及市民都能真正明白有關內容，因為提出質詢就是為了市民的利益”。

基於上述理據，高議員擬對第 2/2004 號決議第三條 c)項及 d)項的
行文作如下修改：

“第三條
（限制）

一、(.....)。

二、質詢不得用於：

c) 提出已從其他途徑獲得清楚、準確、連貫和完整回覆的問題²；

d) 就已於同一立法會期已獲適當回覆的事項詢問政府；³”

至於決議的第十三條⁴，建議新增的規定如下：

“第十三條
（答覆）

² 現時此項的行文為：“提出已從其他途徑獲得回覆的問題”。

³ 現時此項的行文為：“就已於同一立法會期獲得回覆的事項詢問政府”。

⁴ 現行第十三條：“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”。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

- 一、(.....)。
- 二、答覆應清楚、準確、連貫和完整地針對質詢中所提出的每個問題逐一作出。
- 三、如答覆內文並非針對質詢中所提出的每個問題逐一回覆，又或因內容模糊、空泛、矛盾或不足，以致客觀上無法使質詢者獲得清晰的回覆，則等同沒有答覆。”

從以上內容可見，高議員擬對第 2/2004 號決議引入的修改，是爲了使政府對議員質詢的回覆能符合更嚴謹的要求。

三、分析

就上述對第 2/2004 號決議的修改建議，章程及任期委員會從政治上是否適宜和合時，以及是否真正有必要將有關修改加入該決議的角度，進行審慎的分析。

在此前提下，委員會先分析第 2/2004 號決議的現行規定，以查看政府對議員質詢的回覆有欠清晰和客觀是否真的與該決議某些規定的缺憾有關，從而判定是否需要修改。

從分析中首先得出的結論是，上述決議的規定就其目標而言是明確的，即議員提出的質詢必須獲得回覆。

第三條 c)項及 d)項規定議員不得就已從其他途徑或已於同一立法會期獲得回覆的事項質詢政府，是以政府對議員所提問題作出貼切、內容具體並足以澄清問題的答覆為前提，而該前提正是擬定有關規定的基礎，否則，這些規定便沒有意義和內容，亦不能想像立法者會有



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

如此意圖。當決議規定政府應回覆議員的質詢時，這個回覆應被理解為能實際回答議員在質詢中所提問題的回覆。事實上，當任何人擬就某事項獲得答覆時，所期待的當然是一個清楚、客觀和貼切的答覆。因此委員會認為，現行第 2/2004 號決議的規定明確，且足以確保質詢制度的順利運作。政府對議員質詢的回覆有欠清晰和客觀，與該決議的規定沒有任何關係，政府回覆的質素並不取決於第 2/2004 號決議的內容，因此修改也不會有任何幫助。

此外，委員會亦注意到，第 2/2004 號決議的最近一次修改是於 2009 年 6 月 16 日，即接近第三立法屆結束時進行的，生效至今只有一個會期多一點的時間。法律規定需要經歷時間才能在法律秩序之中得以鞏固，如某項規定未經一段合理時間的具體實施，則無法確定其能否產生預期的效果。因此，由於有關決議於 2009 年才被修改過，委員會認為僅過了一個立法會期便再作修改似乎不合時機。事實上，有關規範對政府質詢程序的決議從開始生效至今已經歷多次修改，於 2000 年由第 3/2000 號決議通過後分別於 2001 年、2004 年、2007 年及 2009 年被修改，以回應一些個別的問題。委員會認為，不斷對有關決議引入修改，可能會影響其系統及規範的一致性以及與《議事規則》其他工具的銜接，因此認為有必要使決議行文保持一定的穩定性，最低限度直至對《議事規則》的其餘框架有新的考慮為止。

最後，近期多位議員均呼籲對議事規則的各種工具（《立法會議事規則》、《聽證規章》等）引入修改。然而，這項工作必須慎重進行，因為關涉到議會的活動及立法會的順利運作。為此，章程及任期委員會需廣泛聽取議員的意見，以及對各種可能的方案作深入的考慮，以找出應依循的路向，但現在時機尚未成熟。目前要進行的是諮詢所有議員是否有必要修改規範《對政府工作的質詢程序》的第 2/2004 號決



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

議。

然而，委員會認同，政府應嚴格履行《基本法》第六十五條最後部份以及第 2/2004 號決議的規定，清楚、嚴謹、客觀地回答議員的質詢。必須謹記的是，議員對政府工作提出質詢的權利已載於《基本法》第七十六條⁵的憲制性規定之中，而政府答覆議員質詢的義務同樣受《基本法》第六十五條⁶規範。政府在回覆議員質詢時應考慮此一情節。

事實上，這項意見在本年三月十七日及十八日政府回覆議員口頭質詢的全體會議中十分明顯。議員在會議中一再重申政府應尊重他們提出質詢的權利，適當回應他們的問題，而政府當時亦作出了政治承諾，稱會改善有關質詢回覆的流程和機制，加快資料整理和分析，務求進一步提高回覆質詢的效率和質量⁷。政府在回覆高天賜議員提出的口頭質詢時同樣指出，特區政府一直重視議員提出的質詢，但同時承認在回覆質詢方面尚有完善的空間。為此，在“回覆議員書面質詢指引”⁸經過一段時間實行後，特區政府將對之進行檢討及完善⁹。委員會希望政府能恪守其承諾。

四、總結上述，委員會認為：

a) 高天賜議員對第 2/2004 號決議提出的修改建議不具有必要性和適時性；

⁵ “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”。

⁶ “澳門特別行政區政府必須遵守法律，對澳門特別行政區立法會負責；執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢”。(深色為委員會加上)

⁷ 政府在 3 月 17 日的全體會議中就麥瑞權議員提出的口頭質詢所作的回覆。

⁸ 政府在 3 月 17 日的全體會議中表示已於 2010 年 4 月制定了“回覆議員書面質詢指引”，當中載有一系列在回覆議員書面質詢時應遵循規則。

⁹ 政府在 3 月 17 日的全體會議中就高天賜議員提出的口頭質詢所作的回覆。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

b) 本報告應派發給議員並送交政府參考。

二零一一年四月二十五日於澳門

委員會

馮志强
(主席)

黃顯輝
(秘書)

高開賢

區錦新



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

吳在權

林香生

唐曉晴

事由：修改第 2/2004 號決議

立法會主席劉焯華先生：

轉交
3/1
轉交
高天賜
22/1/2010
(翻譯本)

由於本人認為有必要對第 2/2004 號決議《對政府工作的質詢程序》引入修改，現附上有關的修改建議，煩請轉交章程及任期委員會分析，而之前提交的文件可作廢，但本人仍然認為議員對修改立法會決議的個人提案權受《基本法》第七十五條保障。

現提出的修改建議，旨在使議員的質詢能確實獲得政府的回覆，從而確保《基本法》第六十五條規定的權利得到真正落實。

隨函附上：

1. 旨在修改經第 2/2007 號決議及第 3/2009 號決議修訂的第 2/2004 號決議的決議案
2. 理由陳述
3. 對照表
4. 經第 2/2007 號決議、第 3/2009 號決議及第 xx/2010 號決議修改的第 2/2004 號決議的重新公佈文本。
5. 上述文件稍後將透過電郵發送。

澳門特別行政區立法會議員

高天賜

2010 年 1 月 22 日

理由陳述

經第 2/2007 號決議及第 3/2009 號決議所修改的第 2/2004 號決議《對政府工作的質詢程序》作出了規範。現提出本決議案，旨在：

- 修改經第 2/2007 號決議及第 3/2009 號決議所修改的第 2/2004 號決議第三條 c.項及 d.項；
- 於經第 2/2007 號決議及第 3/2009 號決議所修改的第 2/2004 號決議第十三條增加第二款和第三款。

立法會議員向政府提出書面質詢的程序，於《基本法》第七十六條及《立法會議事規則》第一百三十五條均有所規定。

《基本法》第七十六條規定澳門特別行政區立法會議員有權質詢政府工作，亦意味著政府有義務以清楚的方式答覆議員的書面質詢，從而讓議員及市民都能真正明白有關內容，因為提出質詢就是為了市民的利益。而要給與一個清楚的答覆，首要和最基本的就是要逐一回答質詢中的每個問題。此外，回答時提供的資訊必須準確，論據亦必須符合情理。

此次就《對政府工作的質詢程序》的第 2/2004 號決議提出修改，目的是確保澳門特別行政區立法會議員能有效行使向政府提出書面質詢的權利，因該項權利不僅包括提出問題的權利，同時亦包括獲得適當回覆的權利。

修改第 2/2004 號決議的決議案

第 xx/2010 號決議

修改規範《對政府工作的質詢程序》的第 2/2004 號決議

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條，並為實施《立法會議事規則》第一百三十四條及第一百三十五條之規定，通過本決議。

第一條

(修改第 2/2004 號決議第三條)

第 2/2004 號決議第三條的行文修改如下：

“第三條

(限制)

一、(.....)。

二、(.....)。

- a. (.....);
- b. (.....);
- c. 提出已從其他途徑獲得清楚、準確、連貫和完整回覆的問題；
- d. 就已於同一立法會期已獲適當回覆的事項詢問政府；
- e. (.....);
- f. (.....);
- g. (.....);
- h. (.....);
- i. (.....)。
- 三、(.....)。
- 四、(.....)。”

第二條

(增加條文)

第 2/2004 號決議第十三條增加第二款和第三款，行文內容如下：

“第十三條

(答覆)

一、(.....)。

二、答覆應清楚、準確、連貫和完整地針對質詢中所提出的每個問題逐一作出。

三、如答覆內文並非針對質詢中所提出的每個問題逐一回覆，又或因內容模糊、空泛、矛盾或不足，以致客觀上無法使質詢者獲得清晰的回覆，則等同沒有答覆。”

第三條

(重新公佈)

以附件形式重新公佈經通過本決議以及第 2/2007 號決議、第 3/2009 號決議修改後的第 2/2004 號決議。

二零一零年 月 日通過。

立法會主席 _____

劉焯華

| 對照表 | |
|---|---|
| 旨在修改第 2/2004 號決議的決議案 | 經第 2/2007 號決議及第 3/2009 號決議修改的第 2/2004 號決議 |
| <p>第三條 (限制)</p> <p>一、(.....)。</p> <p>二、(.....)。</p> <p> a. (.....)；</p> <p> b. (.....)；</p> <p> c. 提出已從其他途徑獲得清楚、準確、連貫和完整回覆的問題；</p> <p> d. 就已於同一立法會期已獲適當回覆的事項詢問政府；</p> <p> e. (.....)；</p> <p> f. (.....)；</p> <p> g. (.....)；</p> <p> h. (.....)；</p> <p> i. (.....)。</p> <p>三、(.....)。</p> <p>四、(.....)。</p> <p style="text-align: center;">第十三條 (答覆)</p> <p>一、(.....)。</p> <p>二、答覆應清楚、準確、連貫和完整地針對質詢中所提出的每個問題逐一作出。</p> <p>三、如答覆內文並非針對質詢中所提出的每個問題逐一回覆，又或因內容模糊、空泛、矛盾或不足，以致客觀上無法使質詢者獲得清晰的回覆，則等同沒有答覆。</p> | <p>第三條 (限制)</p> <p>一、(.....)。</p> <p>二、質詢不得用於：</p> <p> a. (.....)；</p> <p> b. (.....)；</p> <p> c. 提出已從其他途徑獲得回覆的問題；</p> <p> d. 就已於同一立法會期獲得回覆的事項詢問政府；</p> <p> e. (.....)；</p> <p> f. (.....)；</p> <p> g. (.....)；</p> <p> h. (.....)；</p> <p> i. (.....)。</p> <p>三、(.....)。</p> <p>四、(.....)。</p> <p style="text-align: center;">第十三條 (答覆)</p> <p>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。</p> |

重新公佈

立法會

第 2/2004 號決議

(經第 2/2007 號、第 3/2009 號決議及第 xx/2010 號決議修改)

對政府工作的質詢程序

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條，並為實施《立法會議事規則》第一百三十四條及第一百三十五條之規定，通過本決議。

第一章

一般規定

第一條

(標的)

本決議規範《澳門特別行政區基本法》第七十六條和《立法會議事規則》第一百三十四條及第一百三十五條所規定的質詢程序，目的是就與政府工作相關的事項以口頭方式在全體會議上，或者以書面方式向政府提出質詢。

第二條

(範圍)

質詢所涉及的事項為政府的相關工作，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。

第三條

(限制)

一、質詢不得涉及直接或間接侵犯私人生活和家庭生活隱私權、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。

二、質詢不得用於：

- a. 申請取得可透過《立法會議事規則》第二條 d 項及 e 項規定的機制取得的任何性質的資料；
- b. 就立法會正在討論的法案詢問政府；
- c. 提出已從其他途徑獲得清楚、準確、連貫和完整回覆的問題；
- d. 就已於同一立法會期已獲適當回覆的事項詢問政府；
- e. 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；
- f. 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；
- g. 尋求解決具體個案；
- h. 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；
- i. 為某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。

三、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。

四、質詢應以完整、單一文件提出。

第四條

(提出)

僅議員有權提出質詢。

第二章 口頭質詢

第五條 (質詢的申請)

- 一、質詢程序始於由議員向主席提交書面申請，申請書內須確切列明欲向政府質詢的事項，以及就該事項提出的最多三個問題。
- 二、申請書最多得由六名議員簽署。
- 三、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根據第一款規定提出的其他質詢申請。
- 四、上款規定的期限屆滿後，主席將收到的質詢申請書副本派發給各議員。
- 五、一個質詢程序結束前不得展開另一個質詢程序。

第六條 (訂定全體會議時間)

- 一、上條第三款所指期限屆滿後，主席訂定專為質詢召開的全體會議的時間。
- 二、在引介和辯論施政方針的月份不召開質詢的全體會議。

第七條 (送交行政長官)

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送交行政長官。

第八條

(參與)

就所涉及的政府工作，負責有關工作範疇的政府官員應參與質詢會議。

第九條

(質詢的進行)

- 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。
- 四、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答覆。
- 五、要求澄清的發言內容僅限於對政府答覆所產生的疑問。
- 六、首份申請的質詢完結後，其他質詢按提出質詢申請書的先後次序，依上述數款所規定的程序進行。
- 七、主席在徵得提出質詢的議員同意後，得更改上述數款所指的申請次序，或基於數份質詢申請均涉及同一政府工作範疇，將該等申請歸為一組。

第十條

(質詢的全體會議)

- 一、質詢的全體會議以公開形式進行，且不設議程前階段。
- 二、每次質詢會議不得召開超過二次全體會議。

第三章

書面質詢

第十一條

(申請)

- 一、書面質詢應向主席提交申請，申請書內須確切列明欲向政府質詢的事項。
- 二、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三個。
- 三、每位議員每週得提出一個書面質詢。

第十二條

(告知)

主席於收到書面質詢後送交行政長官，以便行政長官知悉並作出答覆，並將書面質詢副本派發給其他議員。

第十三條

(答覆)

- 一、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。
- 二、答覆應清楚、準確、連貫和完整地針對質詢中所提出的每個問題逐一作出。

三、如答覆內文並非針對質詢中所提出的每個問題逐一回覆，又或因內容模糊、空泛、矛盾或不足，以致客觀上無法使質詢者獲得清晰的回覆，則等同沒有答覆。

第十四條

(答覆的告知)

主席於收到政府書面答覆後送交每位議員。

第四章

最後規定

第十五條

(廢止)

第 3/2000 號決議以及第 1/2001 號決議予以廢止。