

澳門公共行政在廉政制度建設中穩步推進

許 昌*

一、澳門公共行政領域廉政建設的歷史演進

公共行政即國家行政機關依法管理社會公共事務的有效活動，其公共性質決定了行爲目的乃是通過公共機構在最有效運用資源的前提下，爲社會提供最具效益、適切、合理的公共服務。公共行政的功能在於提供能使相關產品和勞動的利益由社會成員共同享有的公共產品，實現或按照貢獻、或按照需求、或按照機會均等標準所達致的社會公平，並由政府以法律規範方式對社會發展和市場運行實施管制，並在此過程中實現對就業、物價、均衡增長、國際收支、收入分配、人口、生態環境和資源配置的宏觀調控。

澳門特別行政區作爲直轄於中央政府並因授權而享有高度自治權力的中國地方行政區域，其公共行政表現爲旨在實現一般行政效益和澳門特區整體利益的政府機構、部門、公共實體及其人員組成的架構體系。目前，澳門特區政府在行政長官領導下，設立分管行政法務、經濟財政、保安事務、社會文化和工務運輸的五個司，和分屬不同範疇的逾 60 個職能局和局級機構(包括臨時性項目組)，23,634 位公共行政人員(不包括以私人勞務合同聘用的 2,053 人)供職於政府各部門，其中局、廳、處以上官員逾 600 人。¹ 作爲澳門特區以行政爲主導的政治體制的活躍組成部分，澳門特區公共行政運作遵循合法性原則、公共利益原則及保護居民權益原則、平等原則、適度原則、使用正式語文原則、公正原則及無私原則、善意原則、與私人合作原則、參與原則、參加原則、作出決定原則、非官僚化原則及效率原則、無償原則和訴諸司法機關原則等共 14 項法定要求，在權責法定和法典化成文規則規範下，各級公務員謹守無私、熱心、服務、忠誠、保密、有禮、勤謹的法定義務，力求保障公平、正義的社會秩序，維護廣大居民的合法權益。因此，

正如首任行政長官何厚鏞先生所指出的：“建立公正廉潔的社會制度，是人類文明建設和社會經濟發展的重要基石，也是澳門居民的長期訴求。”²

推進和確保爲政清廉，剷除和遏制公權腐敗，是澳門特區從建立伊始就提出並恪守一貫的工作方針。回歸前的澳門貪污舞弊現象相當嚴重，且未曾經歷過類似 1970 年代初香港“廉政風暴”的洗禮。但澳門特區公共行政領域廉政建設也有其顯而易見的優勢：第一，肇因於葡萄牙統治手法的落後，澳葡政府政務司等由葡萄牙人出任至政權交接最後一刻而無緣過渡，澳門特區公共機構在改朝換代中實現了大幅度的人事更新，管治班底較少受既得利益羈絆，這爲特區政府順利推行廉政政策奠定了良好的開局。第二，得益於澳門民眾素有長期愛國愛澳的傳統，在“澳人治澳”、高度自治條件下更增強了主人翁當家作主的自豪感和責任意識，公共權力行使與民眾意願追求有了很好的契合點，社會整體呈現出積極向上、團結和諧的氣氛。第三，得益於在國家和澳門特區雙重特許體制下，澳門博彩業改革和發展帶來澳門經濟整體面貌的深刻變化，政府財力空前充裕，高薪養廉制度在公務員整體素質和道德水準普遍提高的前提下有了更好功效的發揮。第四，澳門特區嚴格按照基本法實現了以行政爲主導、行政與立法互相配合互相制衡、司法獨立的政治體制，政府政策的制定和推行得到公共行政團隊的合力支援，立法和司法機關的監督能力也大大加強。

12 年來，澳門特區充分利用“一國兩制”、高度自治的制度優勢，各種管道齊頭並進推進公共行政領域的廉政建設。這突出表現在以下幾個方面：

第一，在規範制定方面，截止今年 8 月，四屆立法會共制定 168 件法律，除有關居民權利保障、經濟與社會管理、刑法和民商法基礎規範、自身法制建設

* 澳門理工學院一國兩制研究中心教授級研究員

等重要立法外，相當部分的法律屬於政府及其機構、公共實體的組織法、權限制度和運作程序規則、公務人員管理制度等；與此同時，行政長官頒佈了 378 個行政法規，其中更大部分內容涉及行政機構組織法、程序法和相關制度法。所有這些，為依法行政、公開和有限政府的設立和運作鋪墊了堅實的規範基礎。

第二，在政策方針方面，首任行政長官從任期開始，即提出強化“以民為本”的公僕觀念，將“肅貪倡廉”作為提高公務人員素質的重要環節抓緊抓實。特區政府引入了電子政府和“一站式”服務的行政手段，強化了公帑預算和決算的“衡工量值”審計，從思想教育、道德提倡、制度約束、評核獎懲和打擊防範等不同層面協調推進，不僅提升了公共行政的問責性和服務效率，而且提高了公共行政的整體管理水平，公務人員服務市民的自覺性和市民對政府的滿意度空前提高。

第三，在廉政監察機構建設和制度建設方面，雖然 1975 年李安道總督即開始擬議，1983 年首份倡議成立“肅貪委員會”議案在立法會開始審議，但實際於 1992 年 3 月開始設立的“反貪污暨反行政違法性專員公署”在回歸前幾無作為，原因是總督和立法會就該公署的性質和職權缺乏共識，未授予其調查銀行賬戶之權力和決定採取涉及人身權利之任何權力，被形容為“被束縛的無牙老虎”。澳門特區建立後，立即着手對此做大刀濶斧的改革，2000 年 8 月，根據基本法第 59 條的要求而制定的《廉政公署組織法》為立法會通過，同月行政長官又頒佈《廉政公署部門的組織和運作》行政法規，明確授予了廉署調查員以刑事警察的身份使之得以擁有拘留、搜查、扣押、配槍、調查銀行賬戶等特權，落實了廉政公署獨立工作向行政長官負責的體制，這是帶有根本意義的改革措施，為廉政監察機構依法有效履行職權提供了充分的法律制度依據，廉署名實相符的體制運作才真正開始。

第四，在公眾參與和監督方面，澳門特區的建立，使得原本幾個世紀的總督集權制統治模式徹底終結，澳門各階層均衡參與的民主立法、監督體制得以真正建立。立法會行使監督權對特區政府施政政策和財政運用，特別是涉及公共利益的事項展開辯論，聽取施政報告，提出質詢，問責相關行政批給決定；各種體現吸納功能的政府諮詢組織也在不同層面展開對政府政策的諮詢；甚至各種民間利益訴求通過各種管道包括街頭示威抗議等表達出來。這一切，構成特區生機盎然的政治互動局面，通過表面的利益衝突達致了相當程度的社會和諧，從總體上體現了“一國兩

制”條件下澳門模式的獨有特點。

第五，果斷處置了一批典型案件。如眾所周知的前工務運輸司司長受賄案，2002 年涉及市政廳的高價批給工程案，2008 年消費者委員會主席濫用職權案，都曾經引起社會轟動，產生了以儆效尤的示範效應，對於樹立良好“官風”、消除陋習積弊有重要意義。

總之，通過上述工作，澳門公共行政領域廉政建設取得了長足的進步，受到中央政府和澳門民眾的一致認同。應該說，在目前條件下，一綫公務人員低層次的貪腐習氣已近銷聲匿跡，在澳門這樣“熟人社會”中建立起嚴格依法辦事、以程序正義確保實質合法性的良好風尚，實屬相當不易，值得高度肯定。也正因為如此，儘管出現個別案件的影響，2009 年和 2010 年，澳門仍在“政治及經濟風險評估”所發表的涉及亞洲 14 個國家的貪污情況評估中，以 3.75 分排行第四，在“透明國際”發佈的全球 180 多個國家和地區“國際清廉指數”中得分 5.3 分和 5.8 分，排名 40 位左右³，說明國際社會給予的評價也相當正面。

二、澳門公共行政中廉政制度建設的最新標誌性體現

2009 年，澳門特區順利實現了行政長官和立法會換屆的“雙選舉”，現任行政長官崔世安先生在其首份施政報告中即專題論述了特區政府的廉政大計。他指出：“新一屆特區政府將在過往十年所打下的堅實基礎上……義無反顧地堅持‘以人為本’、改善民生、聽取民意、廉潔奉公、務實施政，以廣大市民的切身利益為依歸……強化廉政建設，以切合構建陽光政府的施政方向，繼續加強肅貪倡廉。”⁴ 在這樣的管治理念導引下，特區政府廉政建設以制度建設為重點，又產生了一系列新的制度成果，其最新標誌性體現是：

(一) 加緊完善行政長官和主要官員任職制度

新一屆政府上任以來，先後制定了《對行政長官和政府主要官員離任的限制規定》(第 15/2009 號法律)、《澳門特別行政區主要官員通則》(第 24/2010 號行政法規)和《澳門特別行政區主要官員守則》(第 112/2010 號行政命令)三個法律文件，填補了相關事項上澳門法律制度的空白。離任限制規定明確行政長官和政府主要官員在離任後一年內不得從事任何私人業務，其後在法定限制期內從事私人業務須經現任

行政長官批准，該法還確立了該等人士的職業保密義務和相應處罰規則。主要官員通則細則性規定了主要官員的權利和義務，明確其政治上向行政長官負責和依法承擔民事、財政及刑事責任的方式，並就其履行領導和管理職務提出規範要求。主要官員守則依據現行法律，分別就該等人員科學施政、有效管理、廉潔奉公提出規範要求，並就協助行政長官決策和管理的政治責任及與立法會有關的責任加以明確，作為其履職盡責的行為規範指引。這些法律對於澳門特區體制運作具有重要意義，對於完善“一國兩制”中的特別行政區法治、實現良好的官員治理有探索價值。

（二）進一步規範覆蓋全體公職人員財產申報制度

早在 1998 年，澳門就建立了有關公務員財產申報的制度，2003 年，澳門特區進一步完善了覆蓋全體公職人員的財產申報體系。其制度設計中將申報義務人、申報財產的內容、申報方式等盡可能周全地詳盡規定，上至行政長官，下至普通公務人員，無論是境內、境外的動產、不動產、各類受益和負債，無論是任職、轉職和公務合同續期，都要詳盡地完成法定申報。由終審法院和廉政公署分別作為專門機構受理申報的莊重安排，也增添了法定申報的權威性和約束力。特區政府還正就此制度的實施成效作出檢討，成立專責工作小組展開修訂法律的研究和諮詢，修訂的方向是引入官員財產資料適當公開的機制，從而使“陽光法案”更加具有透明性和公信力。

（三）着手完善各級公務人員管理規範

一方面，制定了《領導及主管人員通則的基本規定》（第 15/2009 號法律），重新確定了局以下官員委任和聘用的條件和代任、兼任以及解除職務的制度，明確了工作過程中的行政、財政和領導責任及任職權利和薪酬待遇調整等具體細則；另一方面，制定了《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》（第 23/2011 號行政法規），針對各部門分別開考聘用公務人員程序所引發的問題，建立起覆蓋全澳門各部門一般職程公務人員的統一招聘、甄選和培訓制度，將有利於提高澳門公務人員業務水平的統一評核、集中管理和統一調配，澳門公共行政管理整體面貌將因此有大的改觀。

（四）修訂廉政公署組織法和制度法以適應廉署管轄私人機構貪污案件

2009 年《預防及遏止私營部門賄賂法律》（第

19/2009 號法律），賦予廉政公署調查和偵辦私營部門賄賂事務的權限，相應的，澳門立法會正在審議廉政公署組織法以適應這種職權的擴張。修訂法律的議案中，還將增加強化廉署行政申訴職能、明確訂定廉署辦理刑案的偵查期限，並將進一步促進廉署反貪工作職權和運作程序的制度化和合法化。特區政府還致力完善“廉政公署人員紀律監察委員會”的職能，明確其權責範圍，創造條件使其發揮應有的監察角色與作用，從而使得廉政公署的行政監察也完全置於法定機構的依法監督之下，有利於提高其公信力。

（五）土地批給和公共工程項目批給一律以公開招標程序進行

記取歷史案件的慘痛教訓，儘管澳門現行法律就土地批給和公共工程項目批給往往在明確實行公開招標制度的同時，賦予政府高層以較大的例外性行政裁量權，但自第三屆特區政府成立起，特區行政長官和特區政府工務運輸主管官員都公開宣示並反覆重申，今後土地批給和公共工程項目原則上都必須採取公開招標方式依法審批，這對於保障澳門廣大居民的整體利益和長遠利益，對於提高公共部門運作的透明度和鞏固廉潔誠信的行政文化，具有重要意義。

（六）廉政公署勸喻制度形成一定輿論壓力

廉署就公共行政程序的合法性和合理性作出監察，但囿於制度限制，監督的效果缺乏法定形式讓社會知曉，更缺乏相應拘束力去有效發揮作用。鑒於此，最近兩年，廉政公署正在推行“廉潔管理計劃”，與相關政府部門和機構簽署合作議定書，以期推動後者納入廉署優化廉潔管理的計劃當中。比這動作更為矚目的是，廉署在處理行政申訴的過程中，除了針對具體個案向有關部門發出勸喻之外，還針對專營合約適用問題、相關部門運作管理中的問題等公眾關注事項，主動發表分析調查報告，提出完善和修訂制度的建議。廉政公署還參與公務採購程序指引，政府部門公費出差待遇標準釐定等制度的設計和訂定。所有這些報告的公開發表，對有關機構乃至全社會都形成震動，客觀上有利於廉政工作的開展。

正如廉政公署 2010 年報告所指出的：澳門特區公共行政領域的廉政建設，必須從大處着眼、小處着手，重在制度建設，無論是廉政監察、執法監察還是績效監察，無不需要提升制度管治的水平，只有這樣，才能最終實現以獨立、客觀和依法的狀態來建設高效、公正、為民的政府體制和公務員隊伍。

三、澳門特區廉政制度建設的深刻啓示 和面臨問題

澳門特區公共行政領域廉政建設的經驗帶來的深刻啓示是：第一，廉政建設的核心要義是依法辦事、制度先行。有了確保實現爲民服務根本宗旨的實體制度和程序制度，修訂那些不適應民眾需要和時代條件的陳規舊法，給權力安上龍頭使之得到限制，讓權力在陽光照耀下公開運作，這些都不能靠突擊性、功利性、短期的政策來維持，而必須靠長期有效、持之以恆的制度來加以保證，好的制度弘揚造就好人好事，壞的制度靠好人好事也難以改變壞的本質，關鍵在制度，關鍵在法治。第二，廉政建設的動力淵源是公眾監督、民意推動。當今民主體制下的普世價值是在法定秩序規範下的民意主導，遵從民意，順應民意，成了政府施政必須謹守的不二法門，廉政建設也是如此。廉政機構要從民眾的批評關注中找出公共行政領域廉政建設的工作方向，從帶有普遍性的行爲取向中發現公共行政領域廉政建設的客觀規律，把公眾監督切實作爲鞭策和鼓勵，作爲廉政監察工作的後盾和基礎，全方位把廉政建設拓寬加深，使之貫穿公共行政的所有層級和範圍。三是廉政建設的重要方法是明晰規則、便於操作。確立廉政規範，切忌標題口號式的說教，而需要制訂和實施具體細緻、富操作性的明確規則，這樣宣教宣導工作有實際針對性，履行義務責任行動有切實預見性，各級公務人員踐行廉政制度的自覺性和各種外在監督的有效性就相應提高。這些體會不僅值得在此分享，而且會進一步照亮澳門公共行政領域廉政建設工作的未來前程。

毋庸諱言，澳門特區公共行政領域廉政建設也面

臨着一些挑戰和問題，這主要是：

一是還面臨着推動修改現存陳規陋習的任務。澳門原有法律中涉及公務員體制和政府決策權限事項的立法，有些內容在一定程度上受到澳葡政府夕陽心態的影響，這些制度規範乃至以此建立的行事習慣，在一定範圍內作爲制度慣性影響特區政府的思考和決策方式。澳門公共行政領域的廉政建設，必須突出地在確立特區政府依法、科學、民主決策水平和能力上下功夫，修訂不合時宜的法律如土地法、預算法和公共行政機關架構法等。完成這些工作，不能不觸及某些違反公益的既得利益，才能建立健全更爲符合社會公義的新型法律制度，難度可想而知。

二是廉政公署行政違法糾錯機制還需要加強權威性和拘束力。特區相關法律的修訂，使得澳門廉署在打擊遏制貪腐違法案件方面的權力空前強大，但這只是公共行政領域廉政建設較爲突出的一個環節，受制於現存管理體制和權限制度，大量存在的行政違法、違規、效率低下、未盡責作爲等問題依然難以合法、有效地作出處理。所以，確有必要進一步強化廉署的行政申訴處理、行政違法干預糾正、行政立法建議權責，以更好地回應公共行政領域廉政建設的實際需要。

除舊佈新齊奮力，明月清風必可期。大家有理由相信，澳門公共行政領域的廉政建設，在眾人特別是廉政公署的履職貢獻中，制度建設必將取得更大成就。

(本文系作者於 2011 年 11 月 11 日香港舉行之“誠信管理，建設廉政——三地專題研討會”上的演詞。)

註釋：

- ¹ 以上統計均引自澳門特區政府官方統計，截止 2011 年 9 月 30 日。
- ² 何厚鐸：《行政長官獻辭》，載於澳門廉政公署編：《廉透清風——澳門廉政十載紀念特刊》，澳門：澳門廉政公署，2002 年，扉頁。
- ³ 澳門廉政公署：《2009 年工作報告》，澳門：澳門廉政公署，2010 年，第 31 頁；澳門廉政公署：《澳門廉政快報》第 01/2011 期，第 18 頁。
- ⁴ 崔世安：《澳門特別行政區 2010 年財政年度施政報告》，2010 年 3 月 16 日。