

論澳門特區的行政監督及其實施

程維榮*

《澳門基本法》第 16 條規定：“澳門特別行政區享有行政管理權，依照本法有關規定自行處理澳門特別行政區的行政事務。”所謂行政管理與行政事務，自然包括行政監督。對於行政監督，各個時期都有不同角度的解釋。本文所謂的行政監督，指立法、行政與司法等權力主體對各類行政權、行政運作等客體實施的監督。行政監督制度，是澳門特區立法、行政與司法制度的一個重要內容。

一、澳門行政監督制度溯源

澳門行政監督制度源遠流長，可以追溯到葡萄牙佔領早期所建立的總督和議事會制度。早年葡萄牙派往澳門的總督只擁有軍事權，直到 1783 年，葡萄牙女王瑪利亞一世頒佈《皇室制誥》，要求澳門的葡人議事會將賬目提交給總督和王室委派的大法官，並授權總督管轄在澳葡人，對議事會有否決權，總督才逐步獲得全面的管轄權與監督權，從此澳門政治體制的殖民色彩日益明顯。

1917 年 11 月澳門根據葡萄牙《海外省民政組織法》通過的《澳門省組織章程》，規定總督只能就地區行政劃分、公務員編制及其權利、貨幣和稅收制度等進行立法，涉及其他領域的事項，屬於政務委員會的決議權限。即使如此，許多決議亦須先報葡萄牙政府批准方可執行。這裏包括了葡萄牙政府及澳門政務委員會對澳門總督的行政監督權。與此同時，總督擁有領導本地區一般性政治，統籌整個公共行政、財政及治安的權力；有權為在當地實施必要的法例及其他法律文件而制訂規章，表明其監督權。

無論是政務委員會還是 1920 年從中獨立出來的立法委員會，雖然對總督施政多少起到監督作用，但

歸根到底仍是總督的諮詢機關。直到 1964 年頒行《澳門省政治行政章程》後，立法委員會才開始擁有自身的有限立法權，以後逐漸轉變為立法機關。1976 年 8 月開始運作的第一屆立法會，已不再從屬總督，而成為澳門地區另一個自身管治機關。同年《澳門組織章程》規定，立法會可以對總督的施政方針提出彈劾；澳門地區社會、經濟、財政和行政政策綱要由立法會制定，每年財政收支和施政大綱由立法會審議通過才能實施。立法會還審理每經濟年度的本地區賬目，並有權審查總督和公共行政的行為，有權對總督或行政當局的任何行為提出書面質詢，索取有關資料，以便向公眾解釋。可見，當時的立法會已經擺脫對行政權的依附，擁有很大的行政監督權。另一方面，立法會與總督之間的制衡，與一般意義上的議會對行政權的監督制約不同，更多的是一種表面上的權力平衡。總督不必從政治上向立法會負責，有權拒絕簽署立法會通過的法令，必要時，還可以公共利益為理由，向葡萄牙總統建議下令解散立法會。¹ 最為突出的是總督享有頒佈法令即競合立法權。

澳門的法院行使審判職能，基本上依照葡萄牙本土模式設立，對行政權有監督與制約作用。檢察院則是澳門的司法監督和司法行政機關。19 世紀中期以後，檢察長脫離議事會，正式成為國家公務員，其所屬機構則變成華務檢察官署。

據此，澳門傳統上實行以總督主導的行政、立法和司法三權分立的政治體制。行政監督正是從不同側面對行政權與行政運作的監督。三權分立中，佔有重要地位的是立法權、司法權對行政權的監督與制衡。而總督對立法會通過委任部分立法議員則存在着行政對立法的反制衡。

* 上海社會科學院法學研究所研究員

二、澳門特區的多重行政監督特徵

(一) 立法機關的行政監督

回歸以後，立法會雖然是一個地方性立法機關，但是在“一國兩制”方針及基本法的授權下，立法會所享有的立法權限與其他一般地方各級人大或者民族自治地方的人大相比，無疑是一個享有高度立法權限包括監督權的地方性立法機關。依《澳門基本法》的規定，立法會在自治的範圍內，可以制定自己的法律，自成一體法律體系。

立法會監督行政的權力主要表現在：第一，有權根據政府提案，審核、通過財政預算及批准稅收和公共開支，從而制約行政活動。行政長官因財政預算法案遭立法會拒絕批准而解散立法會，重選的立法會若繼續拒絕通過所爭議的原案，行政長官必須辭職。第二，聽取行政長官的施政報告並進行辯論，對政府的工作提出質詢及就任何公共利益問題進行辯論。根據《澳門基本法》規定，澳門特區政府必須“定期向立法會作施政報告，答覆立法會議員的質詢”；立法會“聽取行政長官的施政報告並進行辯論”，議員“有權依照法定程序對政府的工作提出質詢”。第三，對行政長官的嚴重違法或瀆職行為進行追究。如立法會全體議員 1/3 聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為，而行政長官不辭職，立法會通過決議，可委託終審法院院長負責組成獨立的調查委員會進行調查。調查委員會如認為有足夠證據構成上述指控，立法會以全體議員 2/3 多數通過可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。在行政主導體制下，立法會行使立法權、監督行政尤其必要，其手段包括監督、質詢、辯論、聽證等。此外還有其本來就擁有的立法權，以及對行政長官的彈劾權、處理居民請願的權力等。²

正因為行政機關享有較大的權力，因而《澳門基本法》要求在體制上必須完備各種監督制衡機制。經過十多年的實踐，在妥善處理體制運行所必要的權力制衡方面，也就是說在保障行政主導權的行使合法、合理的同時，強化立法機關對行政的監督，建立一個良性互動的行政立法關係仍然是特區未來工作的重點之一。

(二) 政府機關的行政監督

這是特區行政監督的一種方式，指特區政府組成部分對其他部分行政活動的監督，行政長官則同時對立法會的行政監督權加以反制衡。《澳門基本法》所確立的特區政治體制是行政長官作為特區首長代表

澳門特區，對中央人民政府和澳門特別行政區負責，領導澳門特區政府執行《澳門基本法》和依照《澳門基本法》適用於澳門特區的其他法律這樣一種行政長官具有較大決策權限的行政主導型政治體制。行政不但與立法既相互配合又相互制衡，其自身相關部門也對其他部門實施監督。建立這一體制的目的是為了保障特區政府能較靈活地制定符合社會發展及社情民意的政策，並及時糾正在施政中可能出現的缺陷與不足，提高施政效率。

行政長官提名特區主要官員，依照法定程序任免公職人員。同時，行政長官對立法實行反制衡，如立法會通過的法案，須經行政長官簽署、公佈，方能生效。行政長官如認為立法會通過的法案不符合特別行政區的整體利益，可在 90 日內提出書面理由並將法案發回立法會重審。行政長官如果拒絕簽署立法會再次通過的法案，可解散立法會。特區政府從 2003 年以來，幾乎每年的施政方針均提出就各項公職法律制度作出整體的修訂，包括《澳門公共行政工作人員通則》、《領導及主管人員通則》等，以更好地落實行政監督。

政府機關的行政監督還包括審計機關監督。《澳門基本法》規定，特別行政區政府設立審計署獨立工作並對行政長官負責，對澳門地區政府的預算執行情況進行審計監督，並對公帑支付半數以上經費的公共實體進行審計監督。審計署可以將以上的審計結果寫成報告，呈交行政長官。

20 世紀 60 至 70 年代，香港市民飽受政府官員與警隊內部貪污的禍害。1973 年發生總警司葛柏貪污案，民眾忍無可忍，爆發了“反貪污，捉葛柏”的大遊行。為了更有力地打擊貪污，政府認為需要建立一個獨立的反貪污部門。於是 1974 年 2 月，香港成立廉政公署，以替代香港警隊反貪污部。該公署直接向港督負責，獨立於公務員體系。多年來，廉政公署在打擊貪污方面有所作為，使香港成為聞名的廉潔城市。

1975 年以後，在香港廉政公署影響下，澳門社會各界亦不斷要求成立肅貪機關。澳門立法會效仿香港，曾於 1990 年 7 月決定成立反貪污暨行政違法性高級專員公署。公署營運的方針不受當時的澳門總督及立法會指揮，義務上則只須向總督報告，因為行政上獨立的關係，對監督政府部門運作起重要作用。《澳門基本法》規定：“澳門特別行政區設立廉政公署，獨立工作。廉政專員對行政長官負責。”回歸後，廉政公署承襲以往的傳統，為獨立運作的部門，行政上

只向行政長官報告。廉政公署的首長為廉政專員，設專員辦公室及助理專員輔助廉政專員的日常工作、宣傳教育及公署的財政、公關工作等。澳門廉政公署的職能與香港廉政公署略有不同，澳門廉署除擔當反貪污工作(反貪局)之外，還負責處理對政府部門行政失當的申訴(行政申訴局)。當時設立的廉政公署人員紀律監察委員會，成員包括廉政專員及四名人士，後者由行政長官從特別行政區公認具備適當資格的人士中指定。2003年7月，立法會通過新的公職人員財產申報法律，廉政公署特別制定了一整套的推行辦法。2005年1月，廉署發行《公務人員廉潔操守指引》和《公共部門及機構廉潔守則製作建議》兩部規範公僕職業操守的法律指引，並舉行《公務人員廉潔操守指引》推廣活動暨講解會。

(三) 司法機關的行政監督

《澳門基本法》規定澳門特別行政區享有獨立的司法權和終審權，特區司法機關可以根據立法會制定的法律獨立行使司法權。法院除繼續保持澳門原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制外，對特別行政區所有的案件均有審判權。特別行政區主要官員就任時應向特區終審法院院長申報財產，記錄在案。法院獨立進行審判，只服從法律，不受任何干涉。終審法院、中級法院、初級法院以及檢察院能在不受任何干預的情況下，依法定職權和程序對行政機關及其行為進行有效監督，使他們不會輕易進行行政違法，或進行後受到法律制裁。³

(四) 中央政府的行政監督

澳門特區的立法權由中央所授予，因此澳門特區立法權的行使是否符合《澳門基本法》的規定，是否逾越了中央的授權，中央有權加以監督。根據《澳門基本法》，行政長官提名特區主要官員，報請中央人民政府任命。行政長官也要定期赴京向中央政府和國家領導人述職，同時，澳門特區立法機關制定的法律須報全國人民代表大會常務委員會備案；全國人大常委會在徵詢其所屬的澳門特別行政區基本法委員會的意見後，如認為澳門特區立法機關制定的任何法律不符合《澳門基本法》關於中央管理的事務及中央和澳門特別行政區關係的條款，可將有關法律發回，但不作修改。經全國人大常委會發回的法律立即失效。如上所述，澳門特區的立法包含了行政監督，中央人民政府對澳門特區立法的監督表明澳門特區立法權包括立法對行政的監督權並非不受限制。

三、澳門特區行政監督的內容與比較

澳門特區行政監督的內容是多方面的。首先是政府的行政活動。如審計署對澳門地區政府的預算執行情況進行審計監督，並對公帑支付半數以上經費的公共實體進行審計監督。其次是政府主要官員的任命和免職。《澳門基本法》規定，澳門特別行政區行政長官、主要官員、行政會委員、立法會議員、法官和檢察官必須擁護《澳門基本法》，克盡職守，廉潔奉公，效忠中華人民共和國澳門特別行政區。對其實行監督的方式之一是官員就任時必須依法宣誓。“澳門特別行政區行政長官、主要官員、立法會主席、終審法院院長、檢察長在就職時”，“必須宣誓效忠中華人民共和國”。再次如官員財產申報。澳門特區主要官員就任時應向特區終審法院院長申報財產，記錄在案。1998年6月，立法會通過反貪公署建議的“收益及財產利益的聲明與公眾監察”法律，又稱“陽光法”，規定所有公務員須在入職90日內提交個人和配偶的財產報告予公署或高等法院。

如果將澳門特區的行政監督方式與國外的行政監督方式作一些比較，可以發現在不少方面存在相似之處，表明兩者之間具有共性。

如前所述，澳門特區對公務員的忠誠與廉潔頒佈了一系列法律法規。在國外，英國制定有相關的《公務員守則》、《公共機構腐敗行為法》、《禁止賄賂法》、《犯罪所得贓款法》等。二百多年來，特別是二戰以來，美國為約束政府機關及其公務人員的道德行為，保證其廉潔從政，形成了一整套防止腐敗的法律體系。新加坡先後出台了《公務員法》、《財產申報法》、《反貪污法》和《貪污收益沒收法》等法律。印度不僅像其他國家一樣，在憲法和刑法中規定了有關廉潔和反腐敗的法律制度，而且還制定有反腐敗的專門法，並根據形勢變化進行補充、修改。

澳門特區政府必須定期向立法會作施政報告，答覆立法會議員的質詢。在英國，政府向議會負責，議會監督政府。質詢是議會最常用的監督政府的方式，包括口頭詢問和書面質問，議員如果對口頭詢問的答覆不滿意，會以書面向部長提出質問。在瑞典，質詢是1866年兩院制議會形成後發展起來的一種監督方式，內容一般涉及政府的重要事項，原則上議員的所有質詢都要得到答覆，部長們需要在議會開會時到場回答議員的質詢。如果一位部長在收到質詢後14天內不作答覆，他必須把不答覆或推遲答覆的理由及時通知議會。在俄羅斯，聯邦會議兩院代表有權在本院

會議上，以書面形式向聯邦政府、各聯邦執行權力機關領導人和地方自治機關領導人等提出質詢。被質詢的機關和公職人員收到質詢後，必須在規定期限內以書面或口頭形式對質詢給予答覆。在日本，國會議員有權代表國民對政府的施政方針和內外政策提出質詢與質疑。

前述澳門特區立法會有權根據政府提案，審核、通過財政預算及批准稅收和公共開支，有權批准政府提出的財政預算法案。國外相似的如奧地利國民議會審查批准政府每年的財政預算。在新加坡，國會對政府的財政控制，除了審查和批准預算案和撥款案外，還要監督預算的執行情況。在澳大利亞，由議會審議批准並審查政府年度決算。《美國憲法》規定，政府的一切財政開支必須經過國會審議、批准，否則政府就得不到國家撥款。財權(預算監督和撥款權)是國會最重要的權力，也是國會制約與監督政府的重要手段。

澳門特區建立有專門的監督機關審計署。在瑞典，議會設有12名審計專員，主要負責對政府機構、國有企業等使用公款情況及其效果進行審計監督。議會根據審計專員的建議，決定對一些被審計單位採取必要的整頓和改進措施。美國的聯邦總審計署約有5,200名工作人員，年辦公經費達4億美元。它既是獨立管制機構，也是國會的調查機關，有義務完成國會及其委員會要求其完成的調查工作，並向國會提交調查報告。在新加坡，審計署直接向國會負責，有權審計所有行政機構、法定機構和國有企業的賬目。

澳門特區借鑒香港的做法，建立有廉政公署。在英國，議會於1987年5月通過法律，翌年4月成立總檢察長領導下的反貪污賄賂局，對貪污、賄賂和洗錢案件進行調查和起訴，法律賦予該局包括要求警察與司法部門協助偵查權、詢問權、搜查權及對於妨害調查的處分權等廣泛的權力。韓國建立有反腐敗委員會，是韓國反腐敗最高執法機構，由資深政治家、法律專家和具有豐富反腐敗學識和經驗的9名人士組成。韓國還設有監察院，是憲法規定的融監察、審計於一體的韓國最高行政監察機構。在澳大利亞新南威爾士州，1989年3月議會通過法案，以香港廉政公署為藍本，成立了廉政公署。

澳門特區建立有行政官員財產申報制度。法國1988年3月頒佈的《政治家生活資金透明度法》，對政府高級官員的財產申報作了規定，如中央政府成員和各大區區長、大市市長等，在當選或就職後的15天內必須向財產申報受理委員會申報財產，在他們任

期屆滿或職務終止時，還需提交一份新的財產申報單。美國1978年制定的《政府道德法》規定，一定級別以上的官員必須按時申報其財產收入，包括可估價財產和不可估價財產以及其配偶和子女與其有關的財產收入，並規定了對違反財產申報制度行為的處罰措施。墨西哥法律規定，政府部門科長以上公務員直到總統，其任職期間及離職前均需向監察部門申報包括本人、妻子和未獨立生活的子女在內的家庭全部財產。

澳門特區立法機關制定的法律“須報全國人大常委會備案”；全國人大常委會如認為澳門特區立法機關制定的法律不符合基本法關於中央管理的事務及中央和澳門特別行政區關係的條款，可將有關法律發回。在國外，韓國國會的職能包括審議憲法修正案、任命案及彈劾案。國會通過全體會議和委員會方式實施監督，全體會議由所有議員參加，負責最終決定由國會審議決定的事務。在澳大利亞，聯邦議會對政府制定的法律草案加以審議。一項議案要成為法律，必須經過參眾兩院獲准通過。奧地利聯邦政府有權對州議會制定的法律和州政府制定的行政法規進行審查。⁴

四、澳門特區行政監督制度的落實與完善

(一) 澳門特區行政監督的成效

財產申報是行政監督的重要內容。澳門特區政府通過修訂財產申報制度，引入官員財產資料適當公開的機制，加強公眾對政府廉政的監察。行政長官崔世安曾在出席澳門律師公會舉辦的“反貪與法治研討會”時表示，第三屆特區政府在廉政政策方面會以“依法高效及廉潔透明”為座右銘，接受市民監督。同時，特區政府支持反貪機關公正執法，不干預廉政公署的獨立運作。他認同廉政公署在制度建設以及預防腐敗方面做的大量工作。最近，澳門更有逾400名公職人員，從行政長官到政壇人物，到官辦主要企業事業負責人被公開財產，其財產通過特區法院網站一查便知。財產公示是澳門“淨化官員口袋”的舉措之一，是公務員入職的必經流程；如果其俸祿出現一定的變動後還需報備，對於財產數目較大或者存在疑問的，廉政公署有調查的權力。

回歸以來，澳門特區先後破獲了一系列涉及公務員違法犯罪案件。2001年8月，廉政公署採取了一次代號為“火鳳凰”的行動，以打擊公共部門內有組織

的貪污集團，分別在內港南舢舨碼頭及關閘等地帶走一批現役水警返署協助調查，案件被移送檢察院偵辦。2002年4月，三名前澳門市政廳領導和主管成員被廉署揭發在位期間濫用職權，以高出合理價格批出工程，以及不按正常程序進行工程批給，案件涉及7項物品採購、工程和服務批給合同，總金額接近800萬元。2004年12月初級法院審結該案，基於被告的特殊身份和嚴重情況，判罰較過去同類案件為重，其中兩名被告各被判2年10個月及2年6個月監禁，緩刑3年半。前運輸工務司司長歐文龍貪污事件，是澳門特區發生的一宗官員犯罪的嚴重案件。廉政公署完成了初步調查工作，並於2007年4月將案件移送檢察院。涉案的公司共有3間，涉案人數30人，包括歐的親屬4人。檢察院以歐文龍涉嫌觸犯濫用職權、嚴重受賄、清洗黑錢及巨額財產來源不明等罪名，向終審法院提出起訴。2007年8月，終審法院完成歐案的預審，歐文龍涉嫌觸犯受賄作不法行為罪、清洗黑錢罪、濫用職權罪、在法律行為中分享經濟利益罪、財產申報的虛假聲明及財產來源不明罪等76項控罪。通過行政監督觸及刑事犯罪，破獲大案要案，對於公職人員違法犯罪活動是一個很大的震懾。

為實施行政監督，澳門特區加強了宣傳與教育工作。廉政公署曾製作並出版專為小學設計的“誠實和廉潔”教材，並將該教材與“誠實和廉潔”遊戲棋，連同介紹廉署工作的光碟贈給當地學校。教育界對上述教科書反應理想，近九成學校將其採納為公民教育科的輔助教材。2004年1月，廉署社區辦事處經行政長官主持揭幕儀式後正式啟用，辦事處的設立將有助廉政公署拓展社區關係，加強廉潔教育工作，以及為市民提供更方便的諮詢、投訴和舉報渠道。2005年，廉署曾委託澳門大學社會科學及人文學院進行一項街頭問卷調查，被訪的過千名市民中，接近九成市民表示支持特區廉政工作，84%表示如遇上貪污情況會舉報，而願意親身舉報的佔73.1%。對於特區廉政工作的成效，有97%表示其本人及親友在過去12個月內沒有遇過貪污的情況；認為澳門貪污非常嚴重及嚴重的，由2000年的64.6%減至9.4%，顯示市民認為當地的貪污情況已有改善。

與此同時，澳門特區注重在行政監督方面的對外交流與國際評價。時任廉政專員張裕於2006年5月率團前往菲律賓首都馬尼拉，出席“亞太地區反腐敗行動組第八次指導小組會議”。會上，澳門正式成為“亞太地區反腐敗行動計劃”成員。張裕又於2006年10月率團前往西班牙巴塞隆拿，出席“國際申訴

專員協會”理事會會議。會上，各代表除了對區內工作情況作匯報和交流外，亦就協會的未來發展方向進行探討。“透明國際”公佈的2006國際清廉指數，澳門首次被納入評選之列，在亞太區25個國家及地區中排行第6；在全球163個國家及地區中，則排在第26名。“透明國際”指出，澳門第一次上榜即以6.6高分躋身前列位置，這與當地反貪機構大力宣導反腐敗運動的努力是分不開的。2007年3月，“政經風險評估”發表《亞洲貪污趨勢年報》，在13個亞洲國家及地區中，澳門的廉潔度排名第4，與2006年的排名相同，廉潔水平僅次於新加坡、香港及日本。

（二）澳門特區行政監督中存在的若干問題

毋庸諱言，特區政府的施政在有些問題上，例如處理博彩業健康發展與促進產業多元化，如何完善土地管理政策、解決置業難問題，怎樣平衡城市發展與自然及文化保育，如何提升政府管治的效能與效益，如何緩解人力資源不足及加強人才培養、如何凝聚人心建設幸福澳門，以及如可以預見的賭牌續約問題、房屋長遠發展策略及“澳人澳地”問題、輸入外僱及本地工人問題等，都存在深層次的矛盾，都需要通過立法與政府的施政加以妥善解決。有觀點認為，對於行政監督，“政府不會主動請求”，需要立法與行政的密切配合，也需要立法對行政加強監督。政府不應該敷衍議會，議員也不應該事事限制政府。為反對而反對，成天喧嘩吵鬧，最終可能一事無成。⁵

加強行政監督有賴於法律改革。澳門特區行政監督存在的一個現象是法律與實踐的某種脫節。在澳門法制研究會2013年10月舉行的第二屆澳粵法律論壇上，專家認為澳門特區法律研究水平與起草技巧與社會現實脫軌，停留於修修補補，對法律缺少整體評估與認識，法律高端人才不足，約束了法律的發展與改革。主辦單位冀通過研討會借鑒內地、台灣及香港的法制建設經驗。政治體制的變革和經濟的快速發展，各種利益的結構、民意的覺醒，增加了改革的迫切性。雖然在行政主導下，法律改革做了很多努力，但無可否認澳門法律改革水平、起草法律技巧和現實要求仍然有一定距離。法律改革過程中，起草諮詢階段往往輕輕帶過，居民反應不熱烈。⁶

目前，澳門的雙語法律人才不足，無法有效將以前的法律翻譯成中文。據瞭解，目前在澳門特區政府2.2萬名工作人員中，懂葡文的有約1,000人，可以用葡文進行一般溝通的只有約4,000人。法院、私人律師樓對葡語人才的需求量也比較大。根據調查，社會上

掌握葡語的人佔總人口的2.4%，約1萬人。隨着人口的增加，懂葡文的人的比重下降。這樣，就出現了明顯的葡語人才明顯不足的問題。在懂雙語的人才中，同時具有法律專業背景的人才尤其稀缺。中葡雙語法律人才供不應求直接影響到澳門特區的行政監督。應該指出，在可預見的未來，葡語和葡語人才在澳門仍會繼續存在，這對加強與完善行政監督至關重要。

司法獨立對行政監督的意義頗大。能否有效落實行政監督，與司法體制及司法效率有密切關係。澳門回歸以來，法院、檢察院及律師界的司法制度改革持續進行，目標就是要在法律發展中堅守及實現正義。為了切實貫徹與改善行政監督，應該適時對司法組織進行深入的改革，務求提升司法效率，改善司法質量。從數字上反映，2012年澳門特區各級法院新增的案件數量同比相若，但結案率相當低，減少926宗，意味着仍有數以千計的案件被積壓，一年法院的審判聽證已排期至翌年12月。另外，很多公務員在處理居民以至律師與公共行政部門之間產生的爭端時，缺乏法律知識，為求助人士製造困難。特區司法部門在總結過去一年工作時，提到於去年司法制度修訂時的一些制度還未落實，修訂證人證據制度和修訂司法從業人員的迴避制度也未見開展。前者使起訴方證人的保護不足及證據單一化，越來越多人不願與檢方合作和出庭。後者令人擔憂會成為產生司法不公和腐敗的溫床之一。此外需要檢討及研究司法官及司法人才的甄選、培訓及聘用程序，以及評核制度。⁷

(三) 澳門特區行政監督的推進與展望

澳門特區行政監督的目標，應該是通過加強監督創設一個良好的制度環境，保證各級公務人員對國家和特區的忠誠，不斷提高公務人員的管理水平與承擔

意識，弘揚廉潔風氣，依法及高效地運用公共資源，準確體現民意，從而強化特區政府的整體施政能力，提供高素質的服務，建立和諧、穩定、進步的社會，確保“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治方針在澳門的成功落實。

今後一段時期行政監督的重要內容應該包括制定高官問責制的法律規範，嚴格依法行政；修改土地和公共工程批給制度的法律；完善民生經濟司法領域的法律；推進原有法律適應化的工作；調整法律改革的組織結構，發揮各職能部門比較瞭解情況、提出修改意見的作用。在相關行政監督的法律制定和修改研究的準備階段，可以吸收政府部門法律人員組成團隊提供研究意見。當進入實質草擬階段，採取相對集中的辦法，由專門的權限部門或法律統籌部門的法律人員保障法律修改的統一性。

回歸後，澳門市民參與意識不斷增強，參與方式更加多樣，並逐步習慣在公開場合表達自己的意見。社會和政府都認為需要加強行政監督，對此已經有廣泛的社會共識。無論是政府還是社會大眾都有着基本的共同看法。在歷次政府施政報告中，均提到要進行完善法律的工作，也提出了法律修改的工作計劃，而社會大眾則給予支持，寄予希望。經過幾年實踐，政府立法技術水平有所提升。在法律草案諮詢意見方面也在不斷改進，形式多樣，包括通過網絡和報紙、定點向社會團體徵求意見，邀請社會人士發表意見，行政與立法機關就法案進行溝通。應該需要加強對澳門法律改革整體設想的研究，法律改革重點應體現以民為本，完善博彩業法律，簡化行政手續。

總之，我們應該看到，澳門的行政監督制度的落實在取得顯著成績的同時，其發展與完善仍然有很大的空間，應該說是任重而道遠。

註釋：

¹ 吳志良：《澳門政治制度史》，上海：上海社會科學院出版社，1999年，第264頁。

² 《立法會監督政府四權》，載於《澳門日報》，2013年8月20日，第A02版。

³ 新生：《試論澳門行政監督現況及優化》，載於《澳門日報》，2013年10月30日，第E12版。

⁴ 侯志山：《外國行政監督制度與著名反腐機構》，北京：北京大學出版社，2004年。

⁵ 蔣生：《“政府不會主動請求監督，立法會要主動” 澳門立法會主席賀一誠強調立法與監督同樣重要》，載於《南方都市報》(全國版)，2013年10月31日，第A17版。

- ⁶ 《法律研究水平起草技巧脫離現實，何超明：法改受制高端人才不足》，載於《澳門日報》，2013年10月20日，第A07版。
- ⁷ 《澳門特別行政區司法年度年報(2011-2012)》，第11頁；《穩步構建符特區司法體系，崔世安：完善軟硬件支持司法》，載於《澳門日報》，2013年10月18日，第A03版；《華年達促改革司法提效率，否則解決積壓案件只是海市蜃樓》，載於《澳門日報》，2013年10月18日，第A03版。