

澳門新財產申報法的人權觀探析

滕宏慶、楊風雲*

2008年10月30日，第13屆國際反腐大會(International Anti-corruption Conference)首次提出人權反腐的新思路，即人權方法有助於消除腐敗，人權機制可以向受腐敗影響者提供救助方法，人權運動應與掃除腐敗運動加強合作；鑒於腐敗對弱勢和邊緣群體的人權會產生巨大影響，應進一步強調提高他們參與剔除腐敗戰略的必要性。¹ 因此，反腐權就是將公民的參政權、知情權、信息自由、新聞自由等方面的權利整合起來的一項新型基本人權。澳門特別行政區於2013年修改並實施新的《財產及利益申報法律制度》，在一定意義上體現反腐法制人權觀，通過保障反腐的人權，特別是知情權、監督權、參政權和隱私權，透過官員財產申報這一關鍵環節，來打擊公權腐敗的滋生和蔓延。這部新法的立法設計、法律機制、體制實踐等方面都值得認真引介並予以借鑒。

一、澳門財產申報法律制度變遷

澳門早在1992年就制定了關於官員財產申報的法律，即《政治職位權利人財產利益的聲明》，1998年在此基礎上又頒佈了《收益及財產利益的聲明與公眾監察》，後者除了對原有財產申報制度進行補充外，還對財產申報聲明書的填寫進行了指引。1999年澳門回歸後，在“一國兩制”的總體思路下，澳門作為中國的一個特別行政區，根據其特有的歷史背景以及現有的社會情況，以《澳門基本法》為依據，於2003年制定了《財產申報》的法律，要求所有公職人員提交財產申報書，並細化了申報具體內容，但遺憾的是並沒有規定官員財產對外公開的相關制度。

然而，2006年澳門前運輸工務司司長歐文龍的“世紀貪腐案”恰恰暴露出了官員所申報的財產資

料並不公開而帶來的弊端，呈現出了澳門社會對公開主要官員財產的迫切需求。2009年澳門終審法院裁定該案後，廉政公署便在這三大背景下開始對財產申報法律展開全面檢討：第一，2009年新一屆澳門特區政府就職，致力實施構建廉潔及透明政府，推行陽光政策，強化監督機制，以及社會對公共行政管理的公正透明及廉潔高效的訴求日益增強²；第二，澳門需遵守和履行《聯合國反腐公約》(Anti-Corruption Convention)第5條規定的國際義務，即“制訂和執行或者堅持有效而協調的反腐敗政策”；第三，2003年的《財產申報》法律生效至2010年已近8年，澳門在此期間的政治社會經濟發展狀況業已發生巨大改變。

於是，2010年12月30日廉政公署正式提出修訂《財產及利益申報制度》的建議。2011年11月14日澳門特區政府向立法會提交了修改《財產申報法》法案，該法案於2011年12月16日在立法會全體會議上獲得一般性通過，隨後進入立法會所屬第一常設委員會的細則性審議階段，先後經過6次正式會議審議。³ 最終，在2013年1月3日澳門特區立法會召開全體會議，細則性討論並以全票表決通過了被稱為“陽光法案”的《財產及利益申報法律制度》(以下簡稱“新財產申報法”)，全文共35條，並於當年4月22日正式生效。

二、澳門新財產申報法的立法創新

儘管澳門新財產申報法本身還存在一些缺陷需要彌補，例如申報範圍不夠全面、申報內容不透徹和無法約束與申報者有直接利益關係的人員等缺陷使法案的透明度受到了強烈質疑⁴，但是，澳門的新財

* 前者為華南理工大學法學院副教授，後者為華南理工大學法學院碩士研究生

產申報法在立法方面的創新舉措，還是為當下進行的預防和打擊腐敗事業提供了非常可行的樣式參考，這主要表現在以下四個方面。

（一）財產申報主體的擴大與細化

澳門新財產申報法擴大與細化了財產標的及適用範圍，使得更多的澳門官員成為財產申報的主體，政府透明度與此增加。第一，擴展申報人的範圍。1992年的《政治職位權利人財產利益的聲明》中，申報主體僅僅着眼於政治職位人士。其政治色彩較為濃厚，雖是法律規定，但主要針對的是政治活動者。1998年的《收益及財產利益的聲明與公眾監察》中首次將財產申報主體的範圍擴大至“公職人員”。此後的2003年的財產申報法以及2013年的新財產申報法皆是在此基礎上的補充，而且新財產申報法第1條第5款中還靈活地提出“基於實際情況所需，行政長官可透過批示命令將上款的規定適用於廳長或等同於廳長職位的據位人。”這使財產申報的主體範圍可以依據實際情況適當地調整，更加有利於財產申報制度的進行以及廉潔政府的建立。

第二，明確申報人的配偶或與其有事實婚關係者必須同時申報。目前，官員“家屬”已經成為腐敗的一種常見隱蔽方式。家屬雖不一定為行政人員，但由於其身份的特殊性，常常變成貪官的腐敗“助手”，甚至是推波助瀾者。例如，“歐文龍案”中，其妻陳明瑛幫助於外國開設空殼公司，透過迂迴的銀行賬戶網絡，協助歐文龍洗錢。所以，在澳門新財產申報法中第2條中規定：“申報書由四部分組成，應包括申報人個人身份資料和容許嚴格評估申報人及其配偶或與其有事實婚關係者的財產和收益的一切資料。”借此來整治官員的家屬這一腐敗防治的“盲區”，杜絕其演變成腐敗犯罪的“重災區”。

（二）財產申報內容的完備與完善

澳門新財產申報法對申報具體內容進行了擴增與完善，從而實現優化申報流程、降低行政成本、削減執行障礙等政府治理目的。第一，申報書內容的遞補完善。從1992-2013年，澳門財產申報人申報的具體內容一直不斷在補充，與2003年的財產申報法相比，2013年新財產申報法規定的申報書內容由三部分增加至四部分。同時，新財產申報法強調申報人申報的不僅僅是申報人的“財產”，還有申報人的“利益”。相對於“財產”而言，“利益”不單單是指經濟上的獲得，還包含其他的一些非錢財性的好處，例

如權色交易、權權交易、官商交易等。

第二，財產公開的適度設定。首先，財產公開的主體適度。根據《聯合國反腐公約》中適度公開兼顧私隱的原則，澳門新財產申報法第1條第4款細緻地列舉了公開的主體，不但包括行政長官及主要官員、行政會成員、立法會議員、司法官員、辦公室主任、局長和副局長，而且公營企業、公共資本企業或公共資本佔多數出資額的企業，以及公產的特許企業的行政管理機關及監察機關的據位人，都要接受監管。其次，財產公開的內容適度。澳門新財產申報法第2條第5款規定上述人士需公開“不動產、商業企業或工業場所、在合夥或公司的股、股份、出資或其他的資本參與，以及在任何非營利組織擔任的職務”，同時，為加強監督管理，申報人“位於澳門特別行政區以外，在澳門行政區以外產生、形成、收取、經營或給付的財產”和“透過居中人擁有的財產”也屬於需要申報的財產範圍之列。

（三）財產申報程序的優化與進步

第一，申報程序的操作優化。澳門新財產申報法對申報書的申報方式、申報書的提交、提交的期限以及地點、申報人的通知義務、卷宗、卷宗資料庫、負責的公務員、申報書的審查以及申報書的取閱都做了詳細規定，並同時修訂之前程序上的漏洞。例如，相比之前的財產申報制度而言，2013年新財產申報法關於申報書的審查就提出，除了繼續嚴格規定申報內容的真實性，對於需要更正的事項，還明確在第13條提出在一定的期限屆滿後“如申報人仍未糾正不當之處，則須承擔欠交申報書的後果”，但是“基於值得考慮的理由而未予糾正，且按情況獲終審法院院長或廉政專員接納者除外。”這使在保障自行申報的同時，也考慮到例外因素。

第二，申報程序的管理進步。財產公開的最終目的是創建廉潔高效的透明政府，保護公民的合法權利。在追求效果最大化的同時，合理行政也意味着盡可能的簡化成本。因此，澳門新財產申報法對於官員的財產申報和公開載體而言，爭取最大限度的採用電子化，信息電子化不僅有利於節約成本，而且保證高效率的申報程序。首先，申報數據電子化。澳門官員財產申報的有關數據以及財產公開的有關數據都可採用電子化的形式進行。管理財產申報的有關單位，預先制定申報財產的電子表格，方便申報主體填寫，此舉也有利於管理部門進行統計和審查。新財產申報法第3條第2款說明“申報是以填寫式樣載於本法律

附件一的表格的方式作出，該附件為本法律的組成部分，有關表格的電子版本可從廉政公署互聯網網站下載，並與紙本表格具同等效力。”其次，申報方式靈活化。對於官員和配偶的財產申報，澳門廉政公署則聲明：申報人“如不介意讓配偶知悉所申報的數據，可兩人同時填寫一份申報書，就申報範圍內的一切資料作出申報，而兩人均須在申報書上以申報人身份簽署。有關申報書之正本編入首名申報人的個人卷宗，而影印本則存放於其配偶的個人卷宗內。”“若不欲配偶知悉自己的財產資料，可各自填寫申報書及僅由本人簽署。申報人只須填寫本人擁有的財產數據，但須在第一部分填寫配偶的身份數據”。

三、澳門新財產申報法的權利保障

公權腐敗亦是對基本人權的侵犯，防治腐敗與人權保障之間因此存在密不可分的關係，所以，一方面國家需要持續推進治理體系和治理能力的現代化，並把政府工作全面納入法治軌道，用法治思維和法治方式履行職責，繼續抓緊抓實現行有效的預防懲治腐敗的法制化對策，另一方面也需要在透明、高效、廉潔、責任政府目標的指引下，不斷探索新思路來應對複雜棘手的腐敗沉痾。其中，構造公民反腐權體系便是重要之舉，而澳門新財產申報法的創新實踐就較為充分的體現了這一反腐人權觀，即通過構建透明政府來保證廉潔政府，通過保障公民知情權、參政權、表達權、監督權、隱私權等來形塑反腐權利。

李克強總理在 2014 年全國人大會議上的《政府工作報告》中就指出“腐敗問題易發多發，公職人員中不廉不動現象仍然存在”，為此要“加強建設法治政府、創新政府、廉潔政府”。而建設廉潔政府的肯綮之處就在於建設透明政府，因為如若將政府的權力運作和所有決策都暴露在陽光之下，那麼腐敗將很難滋生橫行。當今世界，透明度原則已成為一個國際通用準則影響着現代政府治理。透明指的是政治信息的公開性。每一個公民都有權獲得與自己的利益相關的政府政策的信息，包括立法活動、政策制定、法律條款、政策實施、行政預算、公共開支以及其他有關的政治信息。透明性要求上述這些政治信息能夠及時通過各種傳媒為公民所知，以便公民能夠有效地參與公共決策過程，並且對公共管理過程實施有效的監督。⁵ 但澳門在 2003 年財產申報法中，並沒有提出財產申報的公開，這是考慮當時的社會情況

和經濟發展水平。因為相對而言，澳門地域較小，公民生活圈較集中，如若公開申報人的財產資料，那麼對於其自身的安全將有所影響。但是在 10 年後，澳門新財產申報法的頒行，已然明確指出財產申報材料必須公開，這是一項重大立法進步和最大亮點。並且，財產申報的有關資料公民可以自由取閱，如新財產申報法第 16 條第 1 款規定：“提交申報書的記錄專用冊和申報書的第一部分及第四部分的取閱是自由的。”另外，第 21 條第 2 款規定：“由終審法院辦事處確保公眾可透過澳門特別行政區法院互聯網網站查閱申報書第四部分的內容；因應具體情況所需，行政長官可透過批示訂定其他公開方式。”由此可見，澳門新財產申報法對於政府信息公開，特別是官員財產信息公開，能夠主動提供給公民多種方式選擇，尤其是順勢當今互聯網時代而全力支持網絡公開，減少了公民收集信息的成本，更加便捷高效，所以，澳門特區近年來一直擁有良好透明度的國際評價。澳門廉政公署發佈了國際知名評估機構“政經風險評估”2012 年度報告，在被評分的亞洲 16 個國家和地區中，澳門以 2.85 分排行第 6，排名與 2011 一樣，但分數較 2011 年的 4.68 分有了顯著改善。“政經風險評估”於 2011 年 11 月至 2012 年 3 月中旬，透過郵件及面談的方式，獲得 1,763 名分佈於各調查地區的外商或外來高層人員的回應，根據他們個人對營商所在地的廉潔觀感和印象給予評分，並發表分析報告。根據該報告，廉潔度居於首位的是新加坡，得分為 0.67，其次是澳大利亞，得 1.28 分，第 3 位的日本得 1.90 分，澳門則以 2.85 分排行第 6。報告指出，澳門銳意加強對於涉及政府，以及與政府合約、地產發展及基建項目等範疇的反貪工作。自“歐文龍案”後，廉政公署在公營部門方面的肅貪工作有很大進步，故公眾對政治人物、公務人員以及一些主要部門，包括警察部隊、海關、稅務部門等的廉潔觀感亦有所改善。⁶

秉承透明政府理念的澳門新財產申報法也與此同時保障了公民的知情權、監督權和參政權。公民有權參與政府治理，因為這是民主國家最重要的美德。所以，鼓勵和保障公民參與政府管理不僅體現行政的合法性，同時也為打擊腐敗建立了一個有效透明的方式。尊重公民知情權是抑制腐敗的最佳良方，知情權的策略就是通過公權機關敞開門戶，讓陽光進入密室，從而清除腐敗、詐欺以及濫權。而信息自由為政府提供一個透明的系統，由此有關官方的發展和公共政策的決策不是籠罩在保密傘之下。⁷ 通過查看澳門官員申報財產材料的機會，居民行使信息自由的權

利，獲取正當的信息，由此監督政府，使政府的問責機制運作起來。所以，打擊腐敗不僅是政府的任務，而且也是一個人作為公民的權利。

澳門新財產申報法事實上並未僅僅考慮到政府透明度和公民反腐權利這一個面向，由於官員財產申報過度也會造成對於申報主體自身隱私權的侵害，所以，很多財產申報的人員對於財產申報制度諱莫如深，在申報的同時有所隱瞞。對此，澳門新財產申報法規定，任何具正當利益的自然人或法人可以查閱申報資料，但是須遵守一定的程序。而對於不法披露，澳門新財產申報法第 25 條規定：“處六個月至三年徒刑；如屬累犯，則根據一般規定加重刑罰。”“將與申報書內容並非完全一致的資料全部或局部透露者，處一個月至兩年徒刑；如屬累犯，則刑罰的上下限加倍。”“並不排除對受害人作出賠償的責任。”澳門新財產申報法的這些條款不但保護了申報者的私隱，而且也為解決公民知情權和申報人隱私權之間的衝突提供了解決方式。

然而，澳門新財產申報法雖不否認公職人員具有隱私權，但由於其職業的特殊性，公職人員不能以保護隱私權為由而拒絕公開財產。相反，對於謊報、瞞報者以及形式上的不當、在規定期限內欠交申報書、數據不正確、財產來源不明等情形，澳門新財產申報法規定當事人要承擔不利法律後果責任。如第 28、29

條規定：如申報人本人或透過居中人擁有的財產，異常地超過申報人所申報的財產，且申報人對如何和何時擁有不作具體解釋或不能合理顯示其合法來源，可被處最高 3 年徒刑或科罰金，而相關的財產或收益可由法院決定扣押和撥歸澳門特別行政區所有；此外，還有可能被禁止在最長 10 年內擔任公共職位及公職。

總之，澳門現行的財產及利益申報法律制度在立法創新和權利保障方面都頗有建樹和特色，同時也兼具重大實踐價值：第一，可以增加政府事務的透明度，使剷除腐敗行為有目共睹、有據可依；第二，鼓勵公民監督參與政府事務；第三，加強行政人員的廉潔程度；第四，確保行政人員自我審視，及時更正自己不端的行為，並加以改正；第五，擴大打擊腐敗措施的影響，以財產公開為手段，促使廉政建設擴大影響範圍。因此，在當下正在進行的官員財產申報法的制度設計中，澳門新財產申報法的優良之處可謂他山之玉。

[本文係廣東省哲學社會科學“十二五”規劃一般項目(GD13CFX01)、華南理工大學廉政理論研究項目(x2fxD2134910)和中央高校基本科研業務費滾動支持資助項目(2013GD02)成果。鳴謝挪威人權研究中心(NCHR)為本文創作提供資料支持。]

註釋：

- ¹ 范紅旗：《國際人權問題新動向》，載於《紅旗文稿》，2009 年第 18 期，第 32-34 頁。
- ² 《修改七月二十八日第 11/2003 號法律〈財產及利益申報法律制度〉簡介》，載於澳門廉政公署網站：www.ccac.org.mo/gb/news/docP1_cn.pdf，2014 年 3 月 28 日。
- ³ 陳振：《澳門新財產申報法及其對內地的啟示》，載於《中共浙江省委黨校學報》，2013 年第 2 期，第 5 頁。
- ⁴ 汪閩燕：《澳門立法會通過財產及利益申報制度修正案》，載於《法制日報》，2013 年 1 月 22 日，第 12 頁。
- ⁵ 俞可平：《治理和善治》，載於《北京國際善治學術研討會論文集》，2008 年，第 147 頁。
- ⁶ 見澳門廉政公署網站：http://www.ccac.org.mo/gb/plaintext.php?cat=news&file=show_news.php&kind=N&lang=gb&filelink=120321.htm，2014 年 3 月 28 日。
- ⁷ 滕宏慶：《反腐敗離不開民眾的力量》，載於《貴州日報》，2009 年 4 月 13 日，讀者天地版。