



## 編者語

澳門目前的廉政機構是"反貪污暨反行政違法性高級專員公署",《澳門特別行政區基本法》所規定的廉政機構則是"廉政公署"。這兩個機構除了名字有別之外,彼此的功能、權限、架構、人員編制是否一致,反貪成效能否提高等問題,都是當前澳門社會關注的焦點,而澳門特別行政區籌委會政務小組亦已就"廉政公署"的設立進行研究。

本着積極參與、群策群力、共建澳門的宗旨,本中心最近就有關上述問題進行了諮詢、研究,並撰寫了建議方案。今期的《發展策略》特以此為專題,全文刊出這份經局部修訂的建議方案。必須指出的是,我們的建議方案僅為初步設想,旨在拋磚引玉,希望各界人士對此方案予以修正、完善,或提出其他更符合澳門社會實際需要的方案,供澳門特別行政區籌委會和未來的澳門特別行政區行政長官參考。

# 澳門特別行政區設立廉政公署的建議

## 澳門發展策略研究中心

澳門《基本法》第 59 條規定:"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。" 澳門的廉政機構全稱是"反貪污暨反行政違法性高級專員公署"(簡稱"反貪公署"),其名稱、性質與《基本法》的規定並未相符。本文擬就如何將"反貪公署"重組為符合《基本法》規定的"廉政公署"提出初步建議,供有關方面參考。

### 一. "反貪公署"成立的背景及其成效

1974 年 2 月,鑑於輿論的壓力,香港總督麥理浩頒佈法令,設立廉政公署(全稱是"總督特派廉政專員公署",英文簡稱"ICAC"),致力反貪倡廉工作。該署成立後隨即採取連串行動,對政府公務員,尤其是警隊高官中的猖獗貪污行動展開嚴厲的打擊,先是通過英國警方拘捕潛逃在英的前警務處總警司、大貪污犯葛柏,將其引渡返港受審,判處入獄 4 年;繼而于 1977 年處理了尖沙咀警署集體貪污大案,從而迅速在香港社會和國際間建立了聲譽。香港廉政公署成立二十多年以來,其反貪倡廉工作,可說取得了有目共睹的成效。據統計,從 1974 年至 1997 年間,香港廉政公署接獲的貪污舉報高達 61,668 宗,平均每年接獲舉報達 2,569.5 宗(圖 1),該數字反映了社會各界對廉政公署的信任和支持。

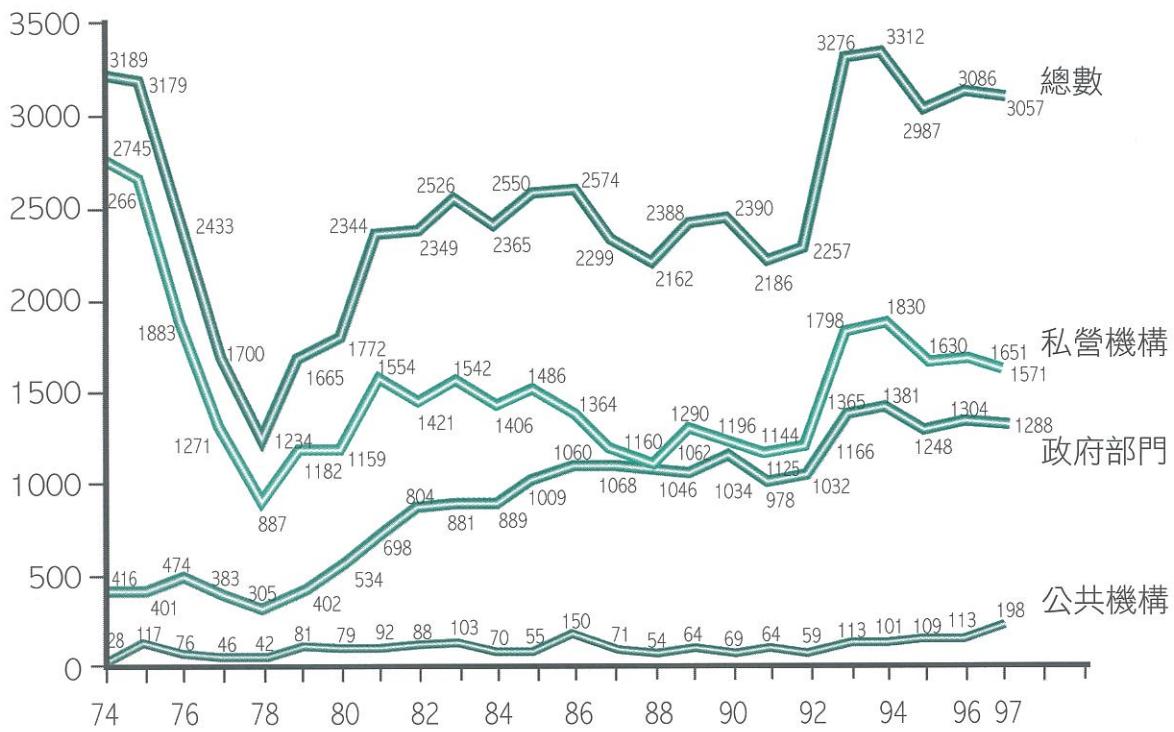
受到香港及鄰近經濟高增長地區反貪倡廉的影響,80 年代以後,澳門社會對設立反貪機構的呼聲日漸高漲。1983 年,要求設立反貪機構的提案首次在立法會提出,其後,相同立意的提案先後于 1985 年及 1987 年再次提出;然而,持否定意見的一方只是贊成修改貪污刑事處罰條例,理由是建立一個專職的反貪機構將面臨着太多的法律問題,尤其是葡國憲法的限制,以及澳門的獨特問題。雙方爭持的結果是通過了 1987 年 12 月 7 日頒佈的《賄賂處分制度》(第 14/87/M 號法律),確立了澳門現行的貪污刑事處分制度,但建立一個專職的反貪機構的提案則被擱置。

1988 年,兩份關於設立反貪機構的提案再次在立法會提出,其後,形勢開始發生變化,1989 年底至 1990 年初,澳門政府"傳真事件"震動了整個澳門社會乃至葡國政府,澳督文禮治因涉嫌受賄被迫辭職。社會輿論對設立反貪機構的訴求更形迫切,1990 年底,立法會經過激烈的辯論,終於勉強通過了一份集合着幾種不同意見的折衷提案,即第 11/90/M 號法律,決定設立反貪公署。1992 年 1 月 29 日頒佈的第 7/92/M 號法律確認了第 11/90/M 號法律,并具體規範了反貪公署的組成、組織及制度。稍後,反貪公署正式運作,首任專員是來自葡國中級法院的法官薛克。

反貪公署的建立，無疑是澳門社會的一個進步。該署成立以來，實際上也取得了一定的成效。據統計，從1992年至1997年間，

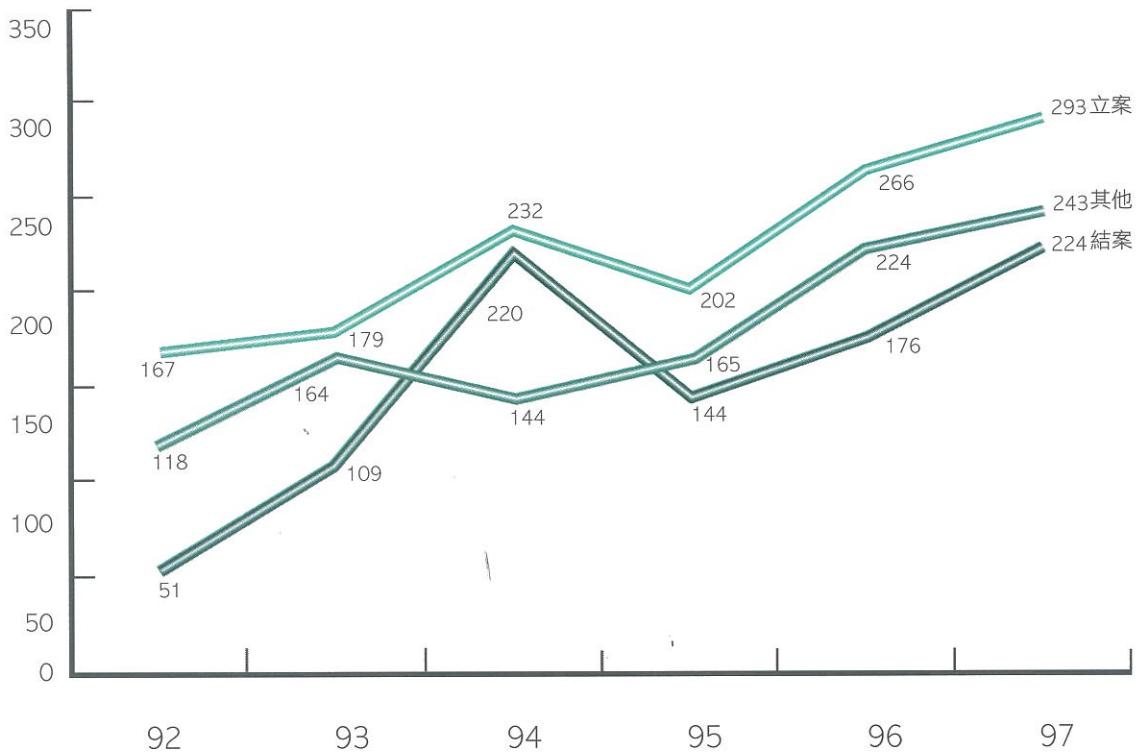
反貪公署共立案1,339宗，已結案924宗，平均每年分別為191宗和132宗(圖2)。

圖1：1974年至1997年香港廉政公署接獲舉報情況



資料來源：香港廉政公署

圖2：1992年至1997年反貪公署處理案件卷宗概況(單位:宗)



注①其他，指轉入下年度、併入或附隨其他卷宗、移送的卷宗。

資料來源：反貪公署1992年至1997年年報

然而，反貪公署由於受到葡國憲法的限制及其他種種原因，明顯先天不足，其組織架構、人員編制及權限均受到很大的制約，因而實際成效有限。該署成立以來，政府架構中，尤其是某些紀律部隊中，貪污受賄之風仍然盛行，這已成公開的秘密。反貪公署因而被民間稱為“無牙老虎”，其工作重點亦頗側重於行政申訴方面，此類卷宗約佔全部已結案卷宗的三分之二強（表1）。

表1：1992年至1997年反貪公署已結案卷宗概況

已結案卷宗	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年
行政申訴	38	78	133	89	118	167
刑事	13	23	87	55	58	57
總計	51	109	220	144	176	224
結案原因						
a)行政申訴						
經研究被初步拒絕受理①	7	3	7	18	37	25
透過公署立案及介入得到解決	6	20	28	14	41	73
投訴沒有依據	14	33	63	41	26	39
已提出勸喻或建議	11	22	35	16	14	30
小計	38	78	133	89	118	167
b)刑事範圍						
經研究被初步拒絕受理	/	/	/	/	16	4
缺乏依據或證據	10	28	77	44	37	49
已由有關機關進行調查	3	3	10	11	5	4
小計	13	31	87	55	58	57
總計	51	109	220	144	176	224

注①1992—1993年指缺乏權限和應舉報人之請求的卷宗；

注②1994—1995年包括已發出用以提上刑事訴訟或紀律程序的證明。

資料來源：反貪公署1992至1997年年報

首任高級專員薛克在公署成立初期已承認：“這個受到當地知名人士及廣大市民積極支持的機構于是在不少人的想象中乃除一切病害之良藥”，然而，“人們的期望與等待的事實卻不一致”。他指出：“長期以來，在澳門人的意念中的反貪組織是一個類似香港廉政公署的機構”，但澳門的“立法者從來未打算設立一個具有香港廉政公署特點的機構”，這使得反貪公署作為“一個規模甚小的機構，既無特別的權力亦不具備條件在其領域施展，以回應經常困擾當地居民的一些問題”。薛克的分析可說一針見血道出反貪公署難以取得成效的重要原因。

## 二、澳門反貪公署與香港廉政公署的差異

澳門反貪公署由於受到憲法的限制以及種種之先天不足，它與香港廉政公署在性質、職責、權限乃至組織架構等各方面均存在着差異。這些差異主要表現在：

### 1. 性質不同：

根據澳門第11/90/M號法律，反貪公署是一公共機關，實行行政、財政自治，享有完全獨立性，不受任何命令或指示約束，僅應遵守法律行事。公署的財政預算交由立法會通過。反貪公署高級專員由澳督經預先諮詢立法會後任命並授予職權，享有公共當局地位，其報酬、權利和優惠相當於政務司。換言之，反貪公署是一獨立的公共機關，既不中隸屬於行政機關，亦不隸屬立法或司法系統。

僅依照法律授予的權責辦事，無需向澳督負責。而香港的廉政公署，雖然亦獨立于警隊和政府架構之外，但廉政專員由港督（現時是行政長官）委任並直接向港督（現時是行政長官）負責。因此，在性質上，兩者之間有頗大的區別。

## 2. 職責不同：

根據澳門第11/90/M號法律，反貪公署的職責包括兩個方面：

- (1) 打擊貪污或欺詐行動，查處所有涉及貪污、行賄、受賄、收入與財富表面擁有不符等案件，并依照刑事訴訟法例作出不直接涉及基本權利的預審。反貪的對象則是公共實體，包括總督、立法會主席及議員、政務司、諮詢會委員、中央及地方行政當局包括內部安全機構等機關、公法人等公共實體，以及公有產業企業、公共服務特許企業、獨家業務公司與信用機構等的負責人和人員所犯的貪污罪及欺詐罪；
- (2) 處理行政申訴，就有關對所有政府部門的行政申訴及有關公務員的紀律、晉升、處分、權利的申訴作出調查，透過非正式方法確保公共行政的公正、合法性與效率。

而香港廉政公署的主要職責則集中在第一方面——反貪倡廉，反貪的對象不僅是政府部門和公共機構，而且包括私營機構，透過調查、預防及教育的方式，三管齊下打擊貪污。至于處理行政申訴的職責，則由政府部門的申訴專員公署專責處理。

## 3. 權限不同：

根據澳門第11/90/M號法律，反貪公署就展開反貪污及反行政違法的調查，其調查的權限基本上只有行政調查或書面調查權，並無拘捕、搜查等司法調查權。根據熟悉反貪公署運作有關人士的見解，這些書面調查權主要包括：(1)自由通行權，可以在事先不通知的情況下，自由進入並視察任何公共實體、政府部門，包括內部保安部門，以查閱、索取和視察調查所需之材料。(2)索取資料權，可以向任何機關、公共實體、司法警察和保安部隊等索取有關檔案，包括內部文件。(3)直接傳訊權，所有的人以及公共機關均有義務與高級專員公署合作。如果無合理解釋而拒不合作者（如不提供有關資料、文件、傳喚不出席、或不作出有關聲明），則責任人可能受到相當於違令罪的刑事處分。如任何人士阻撓高級專員公署執行職務，則可受加重違令罪的刑事處分。此外，反貪公署也有部分的司法調查權，即如遇上現行犯罪，可行使拘捕權，但有嚴格限制。

不過，近年在社會輿論的壓力下，澳葡政府已開始擴大反貪公署的權限。1997年3月31日頒佈的第2/97/M號法律，修改了第11/90/M號法律，賦予反貪公署在執行反貪工作中新的權力。根據該法律，反貪公署擁有偵查選舉活動中出現的貪污和欺詐罪行；建立類似香港的線人（臥底）制度和污點證人制度；在信用機構顧客同意的條件下可查閱銀行客戶帳目；設立線人費和為偵查而特別需要的專門開支；以及明確反貪公署對貪污罪行有專案調查權等。1998年5月25日，立法會經過多時努力和爭取，終於制定了確定澳門政治職位和公職人員財富透明度的“陽光法案”——《收益及財產利益聲明》法律，正式設立公務員申報財產和收入制度，實際上將香港的收入與財產富有表象不符需受刑事處罰原則引入澳門。上述法律都是澳門反貪機制所取得的一些進展，在一定程度上增加了澳門反貪公署原有的反貪權力及對其反貪工作的法律上配應支援。

相比較而言，香港廉政公署則由《防止賄賂條例》、《廉政公署條例》及《舞弊及非法行為條例》等三條法律授予其廣泛的調查權力，包括拘捕、搜查等司法調查權。根據《防止賄賂條例》，廉政公署可以無需手令拘捕任何涉嫌貪污的人，把受嫌疑者扣留不超過48小時作進一步調查，以及批准被捕人士保釋。法例並賦予調查人員權力搜查涉嫌人士和地方，以及檢取和扣留證據。廉政公署亦可向法院申請發出命令，要求受嫌疑者交出旅行證件或凍結受嫌疑者的財產。法例更授予廉政公署權力去查閱銀行帳目，扣留及審查商務和私人文件，以查證利用迂迴手法企圖掩飾的財產交易和揭露貪污分子所隱藏的資產。在一些情況下，涉嫌人士亦須按廉政公署要求提供其資產、收入及支出的詳細資料。為確保調查工作的保密，法例又禁止披露一些有關調查的詳情。因此，香港廉政公署實際上已擁有警隊的部分權力，從某種意義上說，它甚至是“超級警察”。

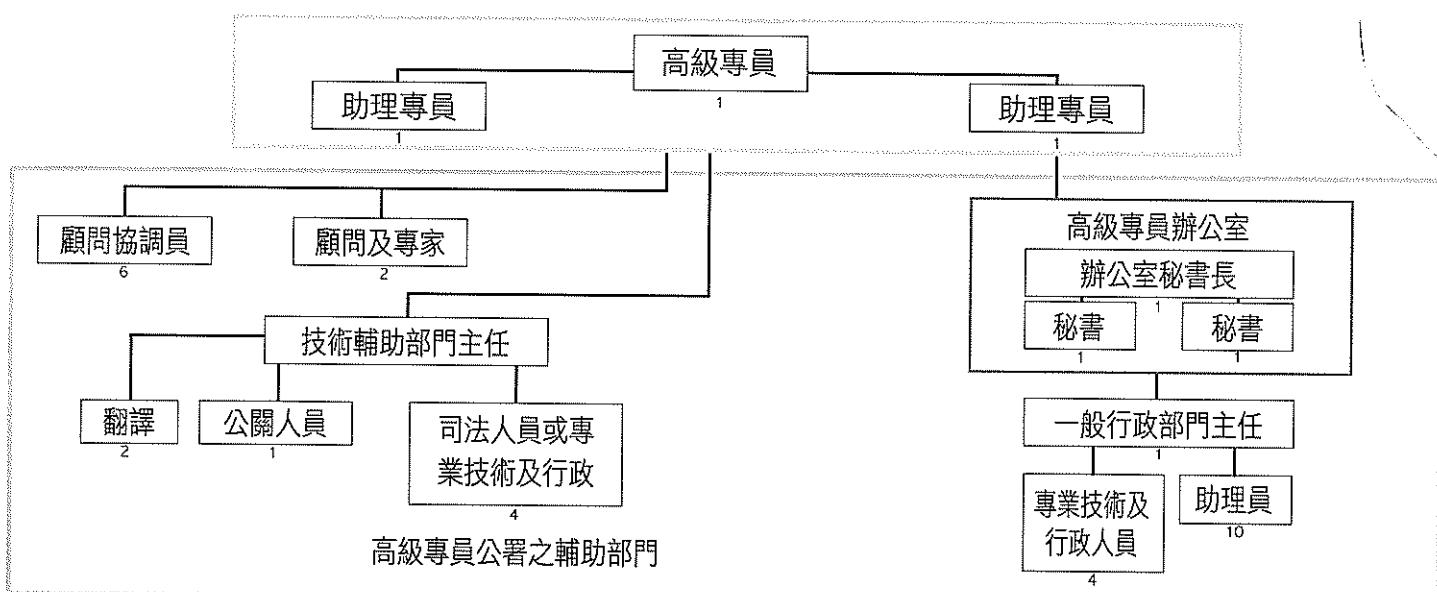
不過，近年香港廉政公署的調查權限卻有所減少。根據1994年政府委派的獨立檢討委員會的建議，《防止賄賂條例》中原來由廉政公署擁有的部分權力，如獲取資料、搜查和檢取證物、扣留旅行證件以及限制變賣財產等，由1997年6月開始轉交法院。

#### 4. 組織架構和人員編制不同：

從組織架構來看，澳門的反貪公署並非專職的調查機構，更多類似法院的建制或政務司的辦公室（圖3）。高級專員、助理專員之下，具體負責調查工作的是顧問、協調員及專家，現行編制下僅得8人；調查力量明顯不足。他們的工作亦主要集中在書面調查、卷宗審批等方面，與法院的法官職責類似，因而這部分人不少亦來自司法界。高級專員轄下的技術輔助部門則主要是協助顧問、協調員、專家等的調查工作，包括翻譯、公關等。此外，就是高級專員辦公室，負責行政管理事務。

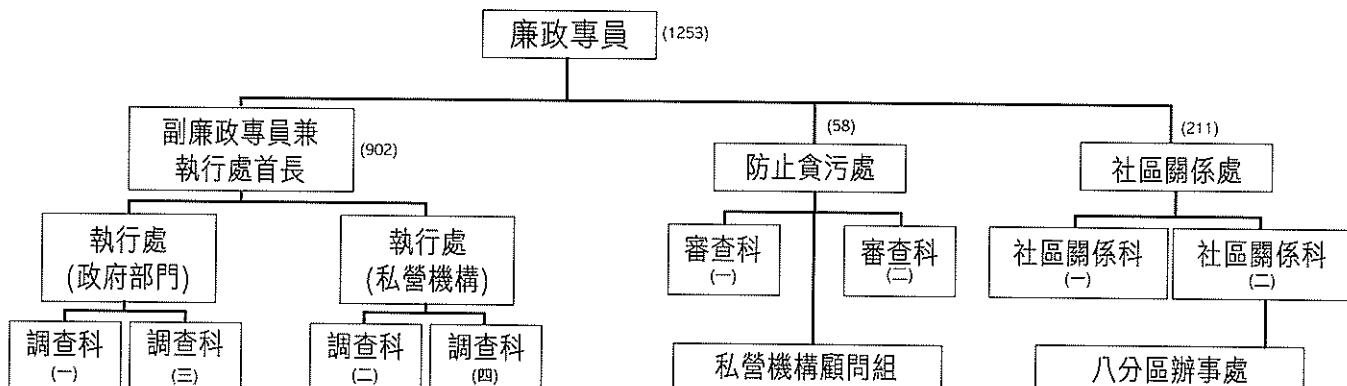
相比之下，香港的廉政公署明顯是一個專職調查的權力機構。廉政專員之下，分別轄有執行處、防止貪污處、社區關係處和行政總部。執行處首長由副廉政專員兼任，負責接獲舉報，對貪污事件作出調查。該處下設兩位執行處長，分別負責政府部門和私營部門兩方面的調查工作。執行處是廉署最大的部門，現有902個職位，占全署編制1,253個職位72%。防止貪污處負責審視政府部門及公共機構的制度，以便查察及減少貪污的機會，并因應私營機構及個人的要求，為其提供防貪顧問服務。該處下轄兩個審查科和一個私營機構顧問組，共設58個職位，職員主要是專業人才，包括前任和借調的公務員、電腦專家、測計師、土木工程師及會計師。社區關係處則致力推動社會各界支持反貪倡廉，下設2個社區關係科及8個分區辦事處，設有211個職位（圖4）。

圖3:澳門反貪公署現行的組織架和人員設置



資料來源:澳門反貪公署

圖4:香港廉政公署的組織架構和人員設置



資料來源: 香港廉政公署

### 三. 澳門特別行政區設立廉政公署的初步建議

上述分析顯示,目前,澳門的反貪公署與《基本法》的有關規定并不符合,而由於權限、架構和編制等諸多方面的制約,其實際成效亦有限,這種狀況並未能適應澳門特區政府成立後的社會需要,如何使反貪公署過渡到廉政公署,並建立公署的權威,已成為當前澳門社會關注的一個焦點。根據必須符合《基本法》規定、有利于平穩過渡和機構運作的連貫性、以及借鑑香港的成功經驗,並根據澳門的歷史和現實情況推行循序漸進的改革等原則,我們認為澳門特區設立廉政公署可實施分步改革的方案,具體建議如下:

1. 在符合《基本法》規定的前提下,以小改或盡量不改為原則,實現反貪公署向廉政公署的平穩過渡,以保證該機構運作的連貫性,並建立初步的權威。

第一,通過修訂法律,實現反貪公署向符合《基本法》規定的廉政公署的平穩過渡。值得注意的是以下幾點:

(1)將現時的"反貪污暨反行政違法性高級專員公署"改名為"廉政公署"。廉政公署獨立工作,廉政專員由特區行政長官依據《基本法》的規定提名並報請中央人民政府任命,向行政長官負責。

(2)廉政公署的職責維持不變。對於廉政公署的職責,《基本法》並無明確規定。目前,澳門社會基本上有兩種意見,一種意見是,將反貪和反行政違法兩種職能分開,廉政公署專責反貪倡廉工作,而反行政違法則由新設立的隸屬行政架構的申訴專員公署負責。其理由主要是根據國際慣例,反貪與反行政違法機制不能混淆一起,必須分別設立,以便各司其職,香港的模式亦是如此。另一種意見則認為應繼續保留反貪公署原有的兩大職能,原因是澳門的實踐證明,公署兼具兩種職能並未產生互相抵觸或顧此失彼的情況,反而可以互相協調、交流,更有利于推動反貪及反行政違法的兩方面工作,例如,反貪公署就曾在處理行政申訴個案中,發現賄賂、貪污嫌疑,為此立案調查,最後移送檢察院成功起訴,反之亦然。此外,在一個僅擁有40多萬人口的社會,分設兩套機構將進一步令公共行政架構臃腫,不符合澳門的現實情況。從總體分析,廉政公署的職責以維持原來不變為宜。

(3)廉政公署的權限維持不變。廉署權限的擴大將會涉及比較複雜的法律問題,從平穩過渡的角度考慮,以維持不變為宜,關鍵是如何充分用好新法律賦予的權限。

(4)廉政公署的架構維持不變,人員編制可適當擴大,從目前的約40人編制適當擴大到50至60人編制,擴編的職位應加強顧問、協調員、專員的力量,以便充分運用新法律賦予的權限,以回應社會的訴求。

上述各點,體現了既符合《基本法》規定,又有利於平穩過渡的原則,只需作必要的修訂,原有法律就可過渡到九九。

第二,由候任特區行政長官提名並報請中央人民政府任命廉政專員,實現人員的平穩過渡。

目前,反貪公署的人員過渡方面亦存在不少問題:  
 ①首先是現任高級公署專員裴明達屬葡藉,其任期到1999年11月28日,根據《基本法》的有關規定,裴明達不能過渡,因此特區廉政專員的人選是一個重要問題,特區首任廉政專員的提名必須符合《基本法》第50條第六項、第59條、第63條的具體規定,即作為主要官員,他必須由行政長官提名後,"報請中央人民政府任命",必須是"在澳門通常居住連續15年的澳門特別行政區永久性居民中的中國公民","就任時應向澳門特別行政區終審法院院長申報財產,記錄在案"。  
 ②其次是公署高級職員的本地化程度頗低,領導層的本地化程度僅達25%,顧問、專家、主管級職員的本地化程度更低達20%(表2)。九九回歸前後,公署的葡藉顧問、專家可能有部分流失,人員短缺情況更形嚴重。

表2:1998年中反貪公署本地化程度概況

	葡國藉人士	本地人士	本地化程度
領導層:	3人	1人	25%
顧問、專家、主管	8人	2人	20%
輔助人員	3人	10人	84%
總計	15人	22人	59%

因此，候任特區行政長官產生後，必須小心挑選廉政專員人選。候任廉政專員確定後，他面臨的一個主要任務，就是如何實現公署人員的平穩過渡，包括留用部分質素高又有豐富經驗的葡籍顧問、協調員、專家等，實現本地職員的平穩過渡，以及從司法官培訓中心、其他機構以及大學畢業生中招聘職員。所有人員的留用、過渡以及招聘宜繼續維持委任制度。

上述以小改為原則的思路，目標是在符合《基本法》規定的前提下，實現反貪公署向廉政公署的平穩過渡，以保證該機構運作的連貫性。特區政府成立後，新任廉政專員即可在特區行政長官的支持下，充分運用稍微擴大的人力資源和現行法律賦予的權限去履行職責，倘若能以實際行動做出若干明顯的成績，將向澳門社會顯示特區政府的反貪決心，建立廉政公署的初步權威，并為公署的日後改革奠定基礎。

2. 澳門廉政機構改革的路向和最終目標，應是在借鑑香港成功經驗的基礎上，根據澳門的歷史和客觀現實，推行循序漸進式的改革，從而建立能有效反貪倡廉及糾正行政違法的、具有澳門特色的廉政公署。

實現平穩過渡後的澳門廉政公署，能否有效打擊貪污、欺詐，仍然存在着至少四個值得關注的問題：

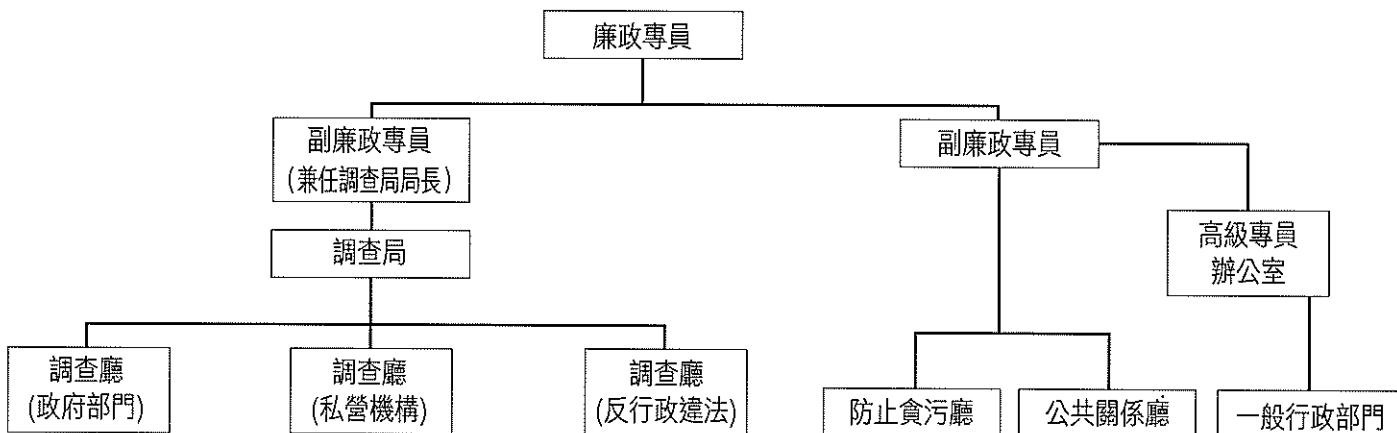
(1) 廉政公署的反貪職責，是否需從政府部門和公共實體擴大到私營機構。澳門現行的貪污處分制度，只限于處罰政府部門和公共實體的貪污受賄罪行，對私營機構的行賄卻沒有相應的懲罰機制，這反映出制度的不合理，亦是反貪公署未能有效打擊盛行的貪污風氣的重要原因之一。因此，將反貪的對象擴大到私營機構實屬必要。

(2) 廉政公署的權限應否進一步擴大，諸如擁有無需當事人同意查閱銀行帳戶的權力，擁有拘捕、搜查等部分司法調查權以及相應的調查手段。香港廉署的成功經驗證明，為確保廉署能履行其職責，法例賦予其廣泛的調查權力是必要的。現在的問題是，澳門和香港分屬不同的法律體系，與香港的海洋法系不同，澳門屬大陸法系，極重視司法機關對司法權的專有性，廉署權限擴大到擁有部分司法調查權將涉及到複雜的法律問題，諸如對法院組織法、刑事訴訟法的修改等等，須小心處理，以循序漸進的方式解決。作為過渡性改革，一個折衷的方法是考慮將刑事預審法院的檢查官派駐廉署，以加強兩個機構的聯繫、協調，協助廉政公署執行涉及刑事方面的調查，使廉署實際上擁有部分司法調查權，而暫時繞過複雜的法律問題。

(3) 廉政公署的組織架構應否重組。倘若廉政公署的權限擴大，則現行的組織架構顯然不能適應形勢發展的需要，組織架構的重組亦將提到議事日程上。組織架構的重組，關鍵是加強調查部門的力量，借鑑香港的模式，初步考慮可作如圖5所示的設想。

(4) 廉政公署的編制應否擴大。從香港看，廉政公署的編制約1,200人，公務員隊伍約18萬人，城市人口約600多萬人，倘以這個比例衡量，澳門公務員隊伍約1.8萬人，是香港的十分之一，人口約40多萬人，是香港的十五分之一，廉政公署的編制可定在100人左右，但這只可作為一個參考系數，而非絕對指標。

圖5：澳門特區廉政公署組織架構(初步設想)



誠然，上述改革僅為初步設想，旨在拋磚引玉。實際的改革應根據澳門社會的客觀現實、可接受的程度及實際需要以循序漸進方式展開。建議特區政府成立後，由特區行政長官考慮在適當時機委任一個獨立的廉政公署檢討委員會，作出通盤的考慮，提出改革的整套方案和改革的時間表。

# Suggestion on setting up the Commission Against Corruption in the Macao SAR (Summary)

MACAU DEVELOPMENT STRATEGY RESEARCH CENTRE

3rd August 1998

Article 59 of the « Basic Law » provides that "A Commission against Corruption shall be established in the Macao Special Administrative Region. It shall function independently and its Commissioner shall be accountable to the Chief Executive." As of now, Macao has a similar institution called "ALTO COMISSARIADO CONTRA A CORRUPÇÃO E A ILEGALIDADE ADMINISTRATIVA", whose name and nature does not coincide with what the Basic Law provides for. Its effectiveness is rather limited because of its terms of reference, organizational structure and the limitation on staff and on many other aspects, a status that will not be suitable for the social needs of the community after the establishment of the Macao SAR. Therefore, it has now become a focus of concern as to how to transform this "ALTO COMISSARIADO CONTRA A CORRUPÇÃO" into the Commission against Corruption, and how to establish its authority and credibility.

We are of the opinion that the establishment of the Commission against Corruption in the Macao SAR may be achieved through a process of phase transformation. The foremost consideration is to ensure, under the prerequisite of complying to the « Basic Law », a smooth transition from the Anti-embezzlement Commission to the Commission against Corruption, with minimal, or if possible, no reformation in the process, so that the institution will be able to remain in consistent operation, and be able to establish its initial authority and credibility. However, the ultimate goal and orientation of the reform of Macao's institution of anti-corruption should be the promotion of a step-by-step reform, on the basis of Macao's history and reality, having due reference to the successful experience of Hong Kong in this regard, so as to establish an Commission against Corruption with the characteristics of Macao, which will be effective in anti-corruption and rectifying administrative law-breaking.