

澳門的財政控制與司法組織

António L. Sousa Franco *

正當澳門根據一九八七年三月二十六日關於澳門問題的“中葡聯合聲明”為移交主權積極準備之際，不可忽視適合澳門情況的司法組織的問題所佔有的重要地位。我覺得應當注意的是經常提及的法律本地化工作，其中包括把澳門現行的源於葡國的法律譯成中文以及為全國性法律能被人們了解、深入人心並扎根於澳門創造條件所進行的勢在必行的工作。司法組織與公共行政機構一樣，是要把葡國法律運用於澳門而提供適合的結構的真正基石，因為二者都是附屬機構、負責實施澳門現行法律的主要的社會工具。

從五月十日的第13 / 90號法律的制定情況可以看出，儘管曾經做過一些研究^①，對過渡體制的司法組織這方面所做的基礎分析和所提出的建議，其根據和深度遠未達到令人滿意的地步。這種情況很普遍，尤其是外部獨立的財政監督更是如此，目前負責財政監督的是充當澳門審計法院的澳門行政法院^②，財政監督歷來較差，而且歷來是眾多利益在立法前進行較量的一個特殊領域。

這就足以使我們期望能在這個關鍵的領域找到合理的辦法，依照“聯合聲明”的規定，做好主權的移交、葡國法律在行政和財政領域的運用、政府機關本地化以及人材培訓，使澳門擁有能在財政監督方面進行決策的手段和人材。我們有

* 葡萄牙共和國審計法院院長

①參閱Cunha Rodrigues的論文“澳門的司法管理機構與同法行政過渡”，《澳門司法雜誌》，1988年，第一期，13 - 31頁。

②13 / 90號法律第48條的內容清楚地表明了這疑點，該條文為避免陷入作為其基礎的立法動議本身的錯誤和陷阱之中，把司法組織方面的一切都予以維持，留待未來解決。該條文這麼寫道：“一旦奠定澳門司法體系基礎的法律、一項確定對公共法人實施法定財政監督的自治機構的構成、職權和章程的法律生效，“澳門組織章程”第19條5款，第64，65和66條的效力隨即終止”。

一些原則，一些設想，即司法自治和對當地條件的適應，但我們沒有對目前形勢進行很好的分析，以確定過渡道路以及實現最終目標的具體辦法。我們要從章程、抉擇和實施各方面提出基本設想要在澳門本地尋找解決方案和規劃，在葡國和中國為之擬定的整體架構中滿足澳門的需要，是葡國和中國這兩個國家的諒解使澳門得以誕生，是它們間的合作造就了澳門，如今也是它們為澳門制定了一個相互都能接受的未來的命運。

在做這種設想的時候，我冒昧地建議從方法論角度談談諸位希望我重點敘述的題目：行政與財政法院。我並不想在剛剛開始對話的時候和對話過程中，就提出現成的方案。恰恰相反，我僅限於介紹來自外部的看法和建議，介紹具有不同經驗的人的看法和建議，他們的經驗可以作為參考，可以向最了解本地現實的人提供可供思考的東西。為此，除了提供建議和闡釋現行司法體系所確定的目標，本人僅想提出一些思考題目，以弄清問題所在，提供參考意見，而不是尋求什麼解決辦法或結論。首先，我是如何理解行政與財政法院的問題與解決方案的架構的呢？我認為該架構應是：

1. 我們賴以行動的參考框架必然是由這麼兩個因素確定的：目的論目標和最終結局。這兩個因素都是過渡時期的結束和主權的充份回歸或移交的結果，其根據是中華人民共和國對澳門擁有主權的司法安排以及過渡時期內葡國繼續負責管理澳門的“主權的行使”。

我認為，依據葡國憲法，葡國的權力是主權^③。然而，我們今天清楚地知道，主權是有限的；而且所有的主權都是有限的，或許在整個歷史長河中都是如此。這是一個在時間上有限的（到一九九九年為止）主權，一個被主要目標（完成過渡）限定的主權，一個在公認的中華人民共和國的領土上行使的有限的主權。之所以說它是有限的主權，還因為其所應遵循的基本法規，無論是一般和特殊的國際法（特別是一九八七年的“聯合聲明”），還是葡國憲法及其涉及澳門的特別法規（一九八九年版葡萄牙共和國憲法第292條）。

所有這些限定，都必須在過渡時期裏予以考慮，以提出對澳門現有主權的建設。對此，本人的建議是：主權的最終目的是由主權的完全消失、或者說是由向中華人民共和國完全移交主權確定的^④。主權雖受其他一些具體限定，但該最終目的與其他自治因素一起，在一九九九年之前實質上由葡國行使主權的過程中起了決定性的作用。

③一九七六年憲法第296條，1989年修憲後作為第292條，但未作任何更動。這方面的論著不是很多，如：Gomes Canotilho和Vital Moreira的“葡萄牙共和國憲法注釋”，第二版，科英布拉，1985年，577-579頁；Jorge Miranda的“憲法手冊”，第二卷，第二版，科英布拉，1983年，第34，364-365，383頁；第三卷，第二版，科英布拉，1987年，第116，216-217頁，Jorge Morbey的“澳門1999年——過渡的挑戰”，1990年；我們論述澳門的財政章程時的主要依據是Sousa Franco的“財務法律與公共財政”，第1冊，1982年，第342-345頁。

④甚至可以說，是由中華人民共和國完全收回主權所確定的。但我本人更喜歡使用主權移交這個字眼（至少我會使用主權的行使這個字眼）。

另一方面，可以參考的法規（其內容起的是必要的限定作用）是一九八九年修訂的葡國憲法和一九九零年修訂的一九七六年的“澳門組織章程”（二月十七日的第1 / 76號法律，九月十四日的第53 / 79號法律和五月十日的第13 / 90號法律），這兩個立法文件都是憲法性法律，而“聯合聲明”則在國際條約法方面（源於國際的憲法性法律）對其做了基本性的補充。這就是我們的基本出發點：在過渡時期裏把澳門建成自治性的公法地區，在司法基礎和目的論的限定下，去行使葡萄牙主權^⑤。

2. 我要談的行政和財政法院，必須遵循一種其原則（註：僅僅原則而已）源於設想性法規所產生的規定、價值和標準的組織模式。

那麼，到底有哪些原則呢？我想，首先是充份的司法自治：充份的司法權的行使應擁有以澳門行政區為駐地的終審法院，而且是終審模式的。這種自治應導致在章程和權力的行使上獨立的、名符其實的法院的存在，它們僅服從法律，不受外部干涉，因而也有它們自己的人員、法院的法官和檢察院的司法人員，這些人員擁有必要的豁免權以及由其所屬的機構的獨立性所確定的地位。由此將產生一系列的具體要求，本人在此對之加以闡述或試圖加以歸納，都將是不明智的。

3. 這種模式的首要淵源必定是憲法性原則，本人前面對之下過定義：葡萄牙共和國憲法以及過渡時期裏適用於澳門的澳門“特別憲法”，是澳門憲法。在該憲法之下，是一般立法來源對其他事項加以規定，其中一些事項實際上可以是與憲法有關或近憲法性的。澳門地區未來的司法組織法就是這種情形^⑥。

認為以共和國憲法為主體、澳門地區憲法為特別憲法的廣義的憲法構成了需在整體上加以遵循的一種憲法框架的設想，到底向我們表明了什麼呢？

對一些人來說，這就要求在司法組織中，不僅要遵循澳門地方司法組織的結構性基本原則，而且還要遵循1976年——1982年——1989年的憲法為葡國法院確定的司法結構中包含的組織模式輪廓。

對另一些人來說，僅需要確定與上述模式相容、並能遵循基本原則的原則核心即可——亦即，一種自治性法院組織的結構性基本構想，同樣可以保障法院服從法律，保障公正性，儘管適用於澳門地區的結構可以不同於葡國憲法規定的結構。換言之，甚至在過渡時期裏，葡國本身的憲法框架也只能用於制定一些司法組織的基本的指導性標準，沒有這些標準法院將不成其法院，司法組織將成為徒具虛名的。但就其整體來說，它是葡萄牙共和國本身的一種司法框架，不能作為

⑤另一個問題是弄清澳門的政治行政體制。從自由憲章主義開創的、並在整個十九世紀裏被中西方衝突對澳門的影響加劇的一統性時期以來，澳門的政治行政體制被打上了葡國殖民法的烙印。澳門與其他殖民地 / 海外領地的同化就這樣得以完成，儘管其歷史出身並不相同（澳門是作為租界還是純粹的貿易市場？）。二月十七日的第1 / 76號法律改變了澳門的司法結構（其行政管理屬不確定性，而不是統合性的），但殖民地的地位並沒有改變。“聯合聲明”發表之後是否發生了一些變化呢？這是需要加以研究的，只是不在這裏探討罷了。

⑥移交主權（或中國完全收回主權）之後，葡國憲法將被中華人民共和國憲法替代。

澳門地區司法組織的正式的結構性框架來強加、照抄和摹仿（或者說它就不能是澳門司法組織的正式的結構性框架，因為產生澳門司法組織的條件、原則和目的論目標，是不同和獨特的）。

第三種人則認為，“澳門憲法”只是一種相對的基本組織法（目前是組織法；將來是葡中諒解的結果——基本法），而且只有它才能產生新的當地司法組織，猶如（儘管不是，但有這種傾向）一個獨立國家的司法組織……。

我本人——純粹是我個人的闡釋，而且多以文本為基礎，立足於現實的並不多——讚同的指導方針是，總體憲法架構對法律、司法和法院的獨立性只確定一種概念，作為實施這些價值的基本因素。無論從國際法基本原則——尤其是在這個具體的過渡期裏應奉行的國際條約法——，還是從尊重葡國法律規範的基本原則的角度，都將產生一些不可逆轉的、啓迪性的思想：人權思想，法院獨立的思想 and 法院服從法律的思想。

然而，除此之外，司法組織的具體構成將是自由的，只要它遵循這個（或許還有其他不同格式的）參考框架，該框架是認定一種司法組織是由獨立的、自治的和地方化的、但具有完全法院（獨立的司法機構）主要特徵的法院組成的真正的司法組織的最起碼的框架^⑦。

對此，本人沒有什麼好補充的，因我認為，作為起點，這些（和其他）原則已經足夠了。在這裏的目的是為了討論，而不是作為訓令性的公式或禮節性的方案，與此相呼應的是純學術的展開和純禮節的方案。

我覺得，首先要做到以下兩點：

——一個與澳門過渡憲法相容、適應過渡時期活力的司法組織；

——一個具有獨立和只服從法律的名符其實的法院的司法組織。

然後就要制定其（結構性）組織和（發展性）功能的原則。

下面提出的幾點僅作為總體模式的啓迪性輪廓：

——其整體特點（澳門的全部司法要在澳門，而且只能在澳門實施）；

——它與適應並立足於澳門的一種法律規範的確定和實施之間的聯系；

——它的“本地化”：由當地人管理的司法。

在此，我將把話題直接轉向本人的要說的主題，因為有關司法組織模式的問題，應當留待這方面的學者專家們再向各位講述。

^⑦基於這種出發點，必須與一九九九年的最終目的和到達目的聯系起來，但它比基本架構多了一種戰略，一種確認和發展的戰略。只有那時基本架構才能在新憲法性框架內和國際條約法範圍內得以變更。

下面要研討的內容是提出一些涉及這些原則在行政法院和財政法院領域的適用性的問題。

我認爲，行政法院就是那些消除行政與個人爭執的法院，無論是求助於總體或特殊的行政法律的原則和規定，還是求助於稅務法領域的原則和規定。爲方便起見，本人在此使用“行政監督法院”的簡稱，因爲稅務法院的功能越來越傾向於在與司法稅法關係以及稅務法相關的具體案件中消除行政與個人的爭執。

至於所謂的財政法院（或實質上相等的機構）^⑧，情況則不盡相同。

基本上這是一些具有獨立司法地位的機構，它們的主要功能體現在它們的行動標準、它們的權限、它們的訴訟程序上，甚至體現在適用性和實質性法律方面以法律准繩來衡量公共財務活動，它附帶要解決的是行政與個人之間的業已發生或潛在的爭執，但對爭執的描述及對其價值和解決標準的定義，總是公衆利益顯而易見佔有主導地位。換言之，我所說的財政法院領域裏，有一以公衆利益爲主的程序，它具有與個人利益沖突的潛在危險，進而具有混合性的爭執，但在這類法院的功能、權限和訴訟過程中總是公衆利益起決定作用。

我覺得，按源於一九七六年憲法的法治國家的概念，在行政與個人的爭執解決之前，若賦予行政法院更多的權威性特殊權限，那就不合法了^⑨；這是因爲行政與個人在法庭上所處的地位實質上是對等的。換言之，行政擁有某些權威性當局的特權，從葡萄牙傳統和葡萄牙公共行政的形式上來看，是一種可在實質聯系、行政管理過程有時甚至在司法訴訟的次要方面（現在這並不重要）體現出來的一種特權。然而，這並不是說在法庭上，在其基本方面，行政所處的地位與個人的地位有什麼不同。我覺得，這種意義上的行政法院與一九七六年的憲法是一致的，是法治國家的產物，是解決公民和國家之間的爭執時對公民和行政機構一視同仁的法院，並由其實施法律或法律所採納或緩引的補充性公理尺度。這樣，在行政法院裏，無論是監察領域還是行政法領域，都存在趨於對等的訴訟地位。

財政法院裏的情況則截然不同，所要實現的目標（或職能）是求助於法院的獨立性、豁免權和公正性以查明並保證所有那些管理公共財產和收入、或以其他方式涉及公共錢財的收取或使用的人履行法律。由此，在財政法院裏，公衆利益的主導地位是顯而易見的——在國家利益和公衆（尤其是納稅人）整體利益的雙重意義上——負責管理公共錢財的人員在管理公共錢財的任何時候都要忠於法律，履行法律；然而，相對於個人來說，國家在這個問題上也不享有特權，確實一點特權也沒有。

⑧將在下文分別加以說明。

⑨相反我覺得，包括行政法院的行政權力概念，在理論上具有獨裁國家（如普魯士）的司法結構，並只能在這種政治模式中生存（如新國家）。

讓我們以此差異為基礎先看看行政法院的問題。

首先，“聯合聲明”附件一顯然表明，澳門的司法組織的目的論模式將是一種充份司法權並具有統一或單一終審權的模式：“澳門將有一個唯一的終審法院”。由此可能引出一些限制這個總原則的東西，但這並不重要；已確定的總原則是：本地區的充份司法權和單一（或統一的）終審權。

其次是各級審判權的統一，難道行政法院作為該領域專門法院已不再有存在的必要，而只需要有具專門法院地位或具行政領域有限的實質性權限的一般法院地位的普通法院存在嗎？維持葡萄牙法律主流傳統——至少是最高法院以下各級審判權的專門化的傳統，至少在目前的歷史階段是可能或是可以接受的嗎？

這個論題必定會得到很多的討論。

本人最後看到的一個精確論述澳門司法組織的文章，是現任共和國總檢察長 Cunha Rodrigues 博士的大作，對其總體論點，本人是讚同的，至少在原則上是讚同的。

我以為，審判權要統一在最高一級的想法，並不意味着審判權在下級必定要統一。這是個自由選擇的問題。在行政法院職能的行使上，可作的選擇更多的是依據司法組織而不是國家結構原則的標準，依據訴訟的級別和類型以及法官職能專門化程度，把這些職能賦予具一般權限或具專門權限的普通法院。或者可以選擇讓澳門有兩種不同的法院秩序存在，只要有共同的最高審判權，而這是易於理解，易於實行的，而且是“聯合聲明”的唯一安排。

我認為，即使終審法院是普通法院，仍然可以令其內裏單元專門化，如設置專門法庭，這並不與審判權在終審階段的統一沖突，而至少使具行政領域專門權限的法院有可能存在。

如這兩種選擇像我所設想那樣是可行的——儘管這一切顯然有賴於討論——，那麼必須要注意些什麼呢？我認為，首先應根據對基本模式的分析或對司法體系的職能和組織機構的分析來推斷：司法體系如何才能有最佳的運作？無論是涉及這類法院還是其他類型的法院，對司法體系的這種組織分析均應引起高度重視。這一點必須徹底地加以論述，因為我認為它可能具有本人分析過的某種普遍性。對司法體系作這種組織分析時，必須考慮其與整個司法體系的聯系。法律部門是否有專門化，其程度如何？法官的專業知識以及其他司法人員是否應專門化，其程度如何？司法體系與公共行政體系（包括財務管理）的聯系程度如何？進而可以問及在大部門裏實行什麼樣的部門政策？中長期的組織結構政策是哪些？其在法院組織結構裏的相應的反應又是哪些？

這種分析確實很複雜，從根本上來說，它首先與本人無法作答的一個問題緊密相關，而不僅僅如此，在澳門這裏回答這個問題肯定要比在里斯本容易，而且對其緣由能有更好的認識。該問題是：依據葡萄牙行政傳統而建立的澳門自治公共行政是否具備本地的組織特徵乃至文化特徵？如果答案是肯定的——我認為是肯定的——，那麼就需要實行本地化和法律的翻譯及使之協調。

這樣迫切需要提出第二個問題。考慮到澳門地區訴訟的特殊性以及司法行政體系的特點，司法體系的目標應是調整我們稱之為自治或“另設”的法院（無論其相對於普通法院的性質是什麼：或具專門權限的普通法院，或真正的專門法院）。我們的問題是：自治行政法院是否具有專門審判權還是普通審判權？行政司法機構可能具有更大的技術專長，更能理解行政的需要，而不會不把行政置於與個人平等的地位，它所應用的法律會保持技術特性，甚至在有關法官的錄用標準方面亦會是如此。但它可能導致資源的浪費，然而這並不常見，或可能導致建立一種違背法治的行政與個人在法律面前不平等的“行政特權”體系。

問題業已提出。本人的本來目的也僅是提出問題而已。

問題到此告一段落，本人將很高興參與下個階段的對話。

現在談談財政司法問題。

現在已經有了一個確定的出發點，即根據葡萄牙傳統制訂的一九七六年憲法規定了共和國的司法組織，而“澳門組織章程”所作的修訂亦載明了這一點。這是很重要的，因為我們在此至少要有一個指明性的出發點，儘管絲毫不涉及終點。

第二個出發點。目前已有一個財政司法體系，當然，作為體系，我覺得它絕對需要加以發展。

一方面，該體系基本上立足於葡萄牙殖民地的行政方案（未在其他國家採用），當今世界沒有一種情況與之類似，坦率地說，我認為這是一個只能在行政管理極其原始的地區才能接受的體系。任何一個具複雜行政管理的地區，顯而易見如今天的澳門行政，都不會接受一個行政司法與財政司法共存的體系。兩者的根基不同，它們的職能只有通過不同機構的充份活動才能落實，它們的職能需要特點各異的技術能力（不僅需要司法技術，而且需要司法以外的技術）。

我們繼續往下分析。

二月十七日的第1 / 76號法律在其第64、65和66條中為澳門地區確定了一個財政監察體系，其實質內容如下：

- (1) 自治機構和行政公益法人的審計裁決以及預先監察，歸行政法院（見第64條；）
- (2) 澳門地區的年度賬目由行政法院審定（見第65條第1、2款）；
- (3) 共和國審計法院通過上訴途徑裁定澳門政府與行政法院在預防性監察（審閱）方面的分歧。

這種體系實質上與新國家（指薩拉沙統治時期的葡國——編者註）殖民體系（葡萄牙海外組織法）一致。它把審計法院的職能賦予行政法院。規定在預防性監察方面可以上訴到共和國審計法院。與新國家末期的體系不同，當時這是由共和國審計法院負責的，它把澳門地區年度賬目的裁定權轉移到澳門行政法院。而

依據對第65條所作的廣義的解釋，其他集體法人或公共機構的訴訟，顯然應由總督同樣提交給審計法院裁定（見第65條第2款，或許可以詮釋成由有關負責人提交）。

該體系本身是有弊病的，這不僅因為預防性監察優先於連續性監察，而且還由於行政法院是沒有能力行使審計法院的職能的。完全可以說，在全世界、在約150個參加了“國際最高審計機構組織”（INTOSAI）的國家裏如今都在實施財政監察，其方式不外乎以下兩種：或通過某一專門法院，該法院只能是審計法院；或通過某一專門化的獨立機構，稱之為總審計署或賦予其他相應的名稱，它是絕對獨立的，或是與議會或是與國家最高機構一起運行的，但獨立於行政。除了不存在財政監察（如正在消亡的蘇聯體系）^⑩，再也沒有別的方案了。

由行政法院實施的監察，會是徒具虛名，事實上沒有財政監察，原因是其成員缺乏行使財政監察權的實際能力，是缺乏專門的、具有財政監察技術能力的附屬部門，是缺乏主動性，而主動性正是財政監察機構的精髓。由行政法院實施財政監察也可能與財經和財政活動的最初時期，如殖民結構相吻合，起碼在其初期是如此。由新國家為殖民地或海外省制定的財政監察體系的基礎，不外乎這兩種情況。應該強調指出，150個國際最高審計機構組織的參加國裏，還沒有哪個國家有過類似的經歷。

一方面，它造成了一些最終後果，其中許多是上個世紀後半葉開始在葡國建立的體系造成的後果，該體系至今仍部份存在，與奮鬥目標是對立的。該體系顯然不適應現代世界的財政控制需要。當今世界仍然具有這種傳統特點的國家都是在財政控制方面比較落後的國家，而一般來講，它們正趨於放棄這種控制的最徒具虛名的方面。

另一方面，我要談談預防性監督的過度負擔——如今在全世界只有為數半打的國家留有檢查審閱程序，我認為，這都是普遍的看法，不僅在這類機構裏而且在組成國際最高審計機構組織的最高外部監督機構裏都是如此，該組織如今約有150個成員國。預防性的財政監督，在有限情況下作為行政領域內的內部財政監督有其重要性，但除此之外，通過對其費用和益處的比較，如今在一個現代化的國度裏已沒有任何理由對之加以保留。除了一些非常有限的情況外，預防性財政監督宜回歸行政，而行政則應組織起能保證有效預防性監督的內部控制（事實上，預防比補救的價值更大）。葡國傳統的財政監督體系的缺點之一，是預防性監督份量過重，流於形式和詭辯，大量地吞噬了其他機構的工作，而在實際監督國家錢財以滿足公眾需要方面所起的作用則越來越小。

傳統體系的第二個缺陷（我們葡國仍有這種體系），在某種程度上表現在第一種批評的反面：由於審閱所佔的份量太重，認為審計法院是審閱法院而不是如它所應起審計法院的作用，財務就沒有得到很好的審計，而且拖期，錯審，既沒有技能也沒有決策能力。

^⑩在匈牙利、保加利亞、東德和波蘭建立了真正的審計法院，蘇聯不久也要建立這種法院。

此外，由於時間和資源不足以及體制本身所造成的審計體制落後和審閱份量過重，可以由本人所得資料得到証實，我把這些資料列在下表裏。

1977至1988年總統計表

		過戶	分配	總數	終結	轉帳
1977	審閱	—	2 042	2 042	2 042	—
	審計	158	137	295	114	181
	行政審計	—	—	—	—	—
	監察審計	1	—	1	1	—
1978	審閱	—	2 182	2 182	2 179	3
	審計	181	145	326	149	177
	行政審計	—	1	1	—	1
	監察審計	—	—	—	—	—
1979	審閱	3	3 477	3 480	3 480	—
	審計	177	137	314	91	333
	行政審計	1	2	3	2	1
	監察審計	—	2	2	1	1
1980	審閱	—	2 398	2 398	2 398	—
	審計	223	136	359	161	198
	行政審計	1	6	7	4	3
	監察審計	1	2	3	3	—
1981	審閱	—	2 312	2 312	2 312	—
	審計	198	136	334	60	274
	行政審計	3	1	4	4	—
	監察審計	—	—	0	1	7
1982	審閱	—	3 013	3 013	3 008	5
	審計	274	148	422	90	332
	行政審計	—	3	3	1	2
	監察審計	2	3	5	2	3
1983	審閱	5	2 661	2 666	2 639	27
	審計	332	113	445	—	445
	行政審計	2	3	5	1	4
	監察審計	3	5	8	—	8
1984	審閱	27	2 087	2 114	1 892	222
	審計	445	100	545	—	545
	行政審計	4	1	5	1	4
	監察審計	8	10	18	—	18

1985	審閱	222	2 226	2 448	2 398	50
	審計	545	77	622	—	622
	行政審計	4	2	6	—	6
	監察審計	18	6	24	—	24
1986	審閱	50	1 020	1 070	916	154
	審計	622	71	693	—	693
	行政審計	6	4	10	1	9
	監察審計	24	2	26	—	26
1987	審閱	154	2 493	2 647	2 607	40
	審計	693	87	780	—	780
	行政審計	9	5	14	—	14
	監察審計	26	2	28	—	28
1988	審閱	40	2 894	2 934	2 552	382
	審計	780	91	871	42	829
	行政審計	14	1	15	—	15
	監察審計	28	3	31	9	22

對情況做了這個分析之後，還要對葡國體系最後一個世紀的情況做一番評價。我認為，否定的評價不僅僅針對其以財政與行政監察的共存或對立為標記的獨特的方式，當然這裏也有這種現象。我認為存在一種非常深刻廣泛的批評意見。

共和國審計法院本身的改革，一部份已走上正軌，另一部份尚待進一步引上正軌，以加強實質性財政監察的因素。對重要的財政運作的監察是同步和連續的監察，因為兩者是不可分割的；是通過對財務的審定，通過對管理的鑑定，通過對由政府提交立法會、根據審計法院的技術性意見以從政治角度加以審議的（國家）行政總體財務做出評定意見的作法來進行的。這樣，預防性監察的餘地將日益縮小，然而它不應陷於個人具體小案件的小圈子之中，因為這並不是財務審判的有用的職能。因此，對財務審判來說，經判定的一般都是小案件，但一旦被定為行政訴訟，猶如擁有合法利益或要求得到權利的個人將其與行政之間的法律糾紛訴諸法庭那樣，這些小案件就不再是小案件了。其前景差異是：這些行政小案件使審閱變成了瑣碎案件的領地，幾乎使這類法院混同於一種監察官僚性瑣碎小事的機構，而不是把它作為財政合法性監察機構。自從這類法院十三世紀出現在歐洲時起，其功能就是為了對財政合法性進行監督的。根據葡國的這些事實，可以觀察與此地的情況有何種聯系。我希望僅僅把它作為一個事實而已，因為它可能與你們自己的參考範圍有某種聯系。

除了對目前情況的批評性意見之外，另一個決定性的因素將是對財務現實和結構的分析，這是獨立的外部財政監督的司法（或非司法）機構賴以活動的基礎。顯然這裏無法做這種分析，但它如同根本性的抉擇，是不可或缺的。

現在，我僅限於強調一下其司法框架的輪廓。（共和國議會第25 / 21號決議批准的）“聯合聲明”指明了幾點主要概念：

1. 實施“一個國家，兩種制度”的原則（見“聯合聲明”正文，第二條——（四）），該原則確定了解決澳門未來問題必須遵循的體系邏輯；
2. 澳門特別行政區將享有“……獨立的司法權和終審權”（見“聯合聲明”，第二條——（二））；
3. 法院“除使用中文外，還可使用葡文”（見第二條——（五））；
4. 澳門將保持經濟自主（見第二條——（七）、（八））並“保持財政獨立，中央人民政府不向澳門特別行政區徵稅”（見第二條——（九））^⑪。

另一方面，將“聯合聲明”附件二的內容載入未來基本法，在這之前若對組織法加以修訂^⑫，在財政模式方面，要保留二月十七日第1 / 79號法律的實質內容，儘管財政模式仍然被深深地打上“自治殖民地”的印記，這種地位或許並不適應澳門地區的經濟發展和財富的現有水平。五月十日第3 / 90號法律在我們感興趣的領域僅改變了以下的內容：

- （一）關於二元制度下立法會預算批准權限的第30條1款g項（關於立法會批准及政府預算的法律）；
- （二）關於立法會借債批准權限的第30條1款h項；
- （三）關於立法會下述權限的第30條2款b項：“省覽當地每一經濟年度的賬目，該等賬目應附同有權限審議的實體尚能編成之報告書，連同其他必需的參考資料，截至下年度十二月三十一日為之一併送閱”；
- （四）關於由立法會確定的大型預算稅收機構的基本事項（第31條1款e, h, i, l, o諸項）；
- （五）諮詢會參與對“澳門經濟、社會、財政和行政政策總方針的訂定”（第48條2款d項）；
- （六）關於法院和檢察院獨立性的第53條；
- （七）關於澳門資產自治的第54條；
- （八）關於政府津貼的第60條2款f項；
- （九）關於貨幣發行銀行作“澳門銀行家”（司庫）職能的第61條1款；
- （十）關於澳門法院何時開始享有完全和專屬的審判權的新訂的第75條；

^⑪在論述基本政策的附件一之中確定了司法領域的自治範圍（第一條），法院的自治和獨立地位，儘管其挑選任命法官的方式是有爭議的（第四條），澳門特別行政區公共行政的自治（第六條），“中國，澳門”的對外經濟自治（第八條，第一自然段），貿易政策的自治（第十條），貨幣金融制度的保留（第十一條），以及第十二條中載明的預算稅收制度的獨立性，其內容如下。

“澳門特別行政區自行制定預算和稅收政策。澳門特別行政區的預決算須報中央人民政府府備案。澳門特別行政區財政收入全部用於自身需要，不上繳中央人民政府。中央人民政府不向澳門特別行政區徵稅。”

^⑫不在這裏敘述其制定過程，但是不能提及割斷其與葡國結構之間的非常脆弱的聯系、而沒有在此地建立起有助穩定和可信賴的東西，其所用的速度是令人吃驚的。然而，真知灼見和尊嚴最終得以佔據主導地位。

(十一)最後是五月十日第13/90號法律本身的(非替換性的)第48條,它以某種隱蔽的方式為澳門的外部財務審查的“任何方案”打開了大門,該條款內容如下:

“在充實澳門司法制度綱要的法律生效之日起,“澳門組織章程”第19條5款,第64,65及66條的效力即行終止,該法律應訂定享有自治且在財政上負責監察法律所定的公法人之實體的組成,權限和運作規則”。

現在該是提出下面這個問題的時候了:在這種複雜的環境裏,有什麼途徑能解決財務審判(作為基本和發展性的審計審判)問題或獨立的非審判性外部監督問題呢?

基本上有兩條大道,而且總是還有一些中介道路圍繞在這兩條大道周圍。每一種選擇都有它的價值和條件,此外,解決澳門的外部財政監督問題,一方面要面對旨在把主權移交給中華人民共和國的總體模式,另一方面要選擇一種能與葡國在該領域的傳統相適應的組織模式。

如要選擇一種能夠運行的外部財政監督體系,就需要考慮到兩個不容忽視的方面。第一個方面,不能把外部財政監督與內部監督(如司或部一級的監督)混淆起來,因為內部監督從屬於政府,是行政的組成部份,而外部監督則不是。同樣也不能把外部監督混同於政治監督,無論其是議會方面的,還是黨派、政府、或其他類似領域的政治監督。政治財政監督實質上是根據既定的政治方針本身的目的提出質問,並對其財政行為加以評價。具司法或技術內涵的外部財政監督,其政治方針已事先確定,要對同屬政治性目的進行選擇而尊重其尺度,包括司法性和非司法性的財政監督:前者唯有法院才能行使;後者則可以由法院或其他類型的機構來行使(葡萄牙憲法第219條,九月八日的第86/89號法律第1條)。

其次,需要明白無誤地選擇一種外部財政監督模式(之所以說財政,是因為不是政治的,之所以說外部,是因為它不是行政本身的組成部份)。

全世界的模式基本上可以分成兩大類,它們包容了所有具外部財政監督的約150個國家,其餘的國家,或屬極個別的情況,或屬非常不發達、極權獨裁的情況。

其中一種模式建有獨立的機構,其主要頭銜是由政治機關提名,但並不聽從政治機關的訓令,而只是依據基本上屬技術性或司法技術性的尺度進行工作,在許多情況下,它們與議會合作,但並不依附於它。這是安格魯撒克遜的總核數師模式,香港審計署也是該模式的產物,它源於獨立核數師的傳統,獨立核數師審查負責人擬就的財務文件與他們應表述的實際情況是否一致,並代表公眾或整個國家機構對這些文件加以確認。這種純審計的模式在歷史上源於我今天稱之為英國“總審計與核數”的模式。如今在全世界各個地區都有這種模式存在,譬如在東亞(中國、日本、朝鮮、馬來西亞、新加坡、泰國、菲律賓……)。它就是佔主導地位的財政監督方式。

我們在香港看到的（這是本人比較了解的一個例子）這種英國傳統，在某種意義上也啓示了形成於八十年代初的中華人民共和國的財政監督機構（中華人民共和國憲法第九十一條，參閱其第一零九條：中國審計局）^{⑬⑭}。

該模式的基本特點是有一個單一的負責人（但也可能是一個集體負責的委員會），該負責人是政權的最高負責人指定，具有獨立的地位，有的是不可撤免的，有的在非常特殊的情況下可以罷免。

它的基本權限是通過調查、審計和以所謂的三“E”（經濟、效率、效果）的分析為基礎的方法學，把經濟價值或財政價值的尺度擺在優先地位，分析財政活動是否符合公眾利益，儘管也會關注這些活動是否符合規則或是否合法，但並不具有審判權以對具體案例強制實施法律。

第二種模式是選擇實現外部財政監督的法院。在葡國實行的是這種模式，在歐洲大陸的傳統中它也佔主導地位（審計法院）。在這種情況下，在該機構任職的法官可以或不一定擁有實施法律的權威性權力，可以或不一定相當於審計機構通常擁有的集體性，對經濟、效率和效果的實質性監督中可以或不一定突出其是否合法或是否符合規則。但無論如何它都選擇了一種至少在形式上屬於法官的地位，這是因為在歐洲大陸很晚才通過對安格魯撒克遜模式的闡釋得以認識獨立負責技術的專業核數師，因而在當時，獨立性僅能通過求助於歐洲大陸傳統的司法官團，才得到保障。

葡萄牙財政控制傳統，指明了一條以審計法院的高度司法化為標記的大道；在某種意義上，它包容於歐洲大陸的傳統之中，儘管無論是拉丁式的還是德意志式的這種傳統當今在世界其他地區都有存在：拉丁美洲的部份地區及相當一部份非洲國家；作為歐洲大陸的主流傳統，這種傳統正在重新民主化後的東歐重新扎根。

這種葡萄牙傳統，將把審計法院納入司法組織中，儘管其性質是特殊的；將在其有權審查有關案件是否合法方面給予決定性的重要地位，儘管這種重要地位並不是唯一的；將從整體上（儘管該規定也有例外）便利檢察院，無論是作為國家利益的代表還是作為合法性的積極捍衛者，進行干預（法院在訴訟中處於一種被動的地位，這與它的司法性質是吻合的，但並不總是不能以詢問的方式、在進

^⑬有關香港、中華人民共和國、朝鮮、日本、菲律賓、泰國和新加坡的最高財政控制機構，參閱：《國際最高審計機構組織的三十年》，馬尼拉，1983年；《國際最高審計機構組織 XI》，馬尼拉，1983年；《X III 國際最高審計機構組織——公共監督的管理》，柏林，1989年，《X III 國際最高審計機構組織 89年——代表大會決議》，法蘭克福，1990年。

有關香港最高財政監督機構（審計署），還參閱下列文獻：《香港法律》，香港，1983年和1985年《關於香港問題的“中英聯合聲明”》，北京，1984年（始於一九八四年九月二十九日，簽署於一九八四年十二月十九日，批准於一九八五年五月二十七日）；《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》，一九八九年二月；《公共財務委員會報告》，香港，一九八九年一月。

行合法性監督的同時或以從屬於合法性監督的方式，依據通常稱之為經濟、效率和效果的標準去調查財政管理的情況）。儘管合法性監督在歷史上佔據主導地位，在該體系裏的可行的作法，是從技術上分析政府的財政管理，除了是否合法和合乎規定之外，是否使用公眾錢財的最佳方式（或可以接受的方式），還是其反面——浪費或低劣的管理。

這些模式的選擇，同時也是一種文化選擇和政治選擇。但我們不能忘記，文化傳統和其實踐的可行性較之其他方案，能更好地保障社會尊重，行動的效率，勝任監督工作的審計員和負責人的招募以及保障以符合葡國傳統的國家組織形式和司法形式為主的獨立性。顯然，無論是這種選擇是他種選擇，其目的都是造就一個真正的財政監督機構，以保障對法律、對影響資源的最佳技術經濟標準和對倫理的尊重，或許是僅造就一個形式上的屏風以遮蓋不尊重合法性、不尊重資源管理中的公眾利益和倫理標準的現實。由此，若含糊不清就會容忍第二種情況的非矯揉造作而是明白無誤的選擇，而選擇一種不可行的方案，就等於拒絕進行獨立有效的財政監督。

造就這兩種類型的機構的重心是截然對立的。“審計法院”類型的機構把兩種標準結合在一起，賦予（或者不賦予）嚴格審查合法性和規則性標準以優先地位，而“總核數師”類型的機構（或審計委員會）在把兩種標準結合起來的同時一般都把重心放在經濟性、效率和效果（或幣值）的技術標準上。

兩種模式都在世界上運行。每一種模式都有好的審計法院或好的國家總審計署；當然也有壞的審計法院或壞的總審計署。所有的模式都是可行的，之所以有些比較好，這是因為在特定情況下它們可以根據它們所賴以生存的國家、社會和人民的需要進行調整。無論什麼情況，本人都要在此表明本人覺得最為重要的一點：二者的運行需要一系列不可更移的條件。之所以需要，是因為兩種模式都可以是好的，這一點尤其重要。

首先是負責人的專業培訓。

無論是哪一種情況都需要在決策機構（總核數師或相應的職務，和審計法官）與技術性輔助人員（審計員，稽查員或財務檢察員）兩個方面對負責人進行專業培訓。這兩種職能的工作與其他專業類型的活動或非專業化公共類型的活動不同，不能只是一般化的訓練，而是需要精細的專業化培訓。

其次，任何一種類型的監督性機構都要擁有一個技術性機制，一個可以接受的技術人員隊伍。只有擁有一個用於對管理和公共財務進行分析的充份可靠可信的技術基礎，審計法院（或總審計署）才能夠運作。但這並不意味着需要一支龐大的隊伍，而只是意味着依據每個機構和每項任務的規模，使這支隊伍能夠持之以恆地保證對公共財務活動進行可靠的審計。

第三是各種情況下保證地位的充份獨立性，（理想意義上應如此，但我們知道，理想與現實之間總是有摩擦）。為了能充份擔當他們的職能，無論是總核數師還是審計法官，都應擁有一個不被約束的獨立性，在某些情況下（在那些實行總核數師制度的國家裏）能導致把這種獨立性確定為類似但略低於法官地位的獨

立性地位。譬如，英國總核數師和幫助其行使審計職能的官員就相當於上議院司法貴族的地位。顯然，他們並不是最高法院；但就個人豁免權來說，都以認可或準用的方式為行使審計職能的總核數師及其輔助官員賦予同英國最高法院的人員相應的待遇（總核數師在此代行公共職能）。換言之，獨立性，甚至是那些非司法機構享有的獨立性，在很多情況下與豁免權相結合——一部份是類似的，一部份干脆免除（在此我們不準備深入探討這種司法邏輯機制）——以作為法官本身的獨立性地位。這就是當今世俗社會裏最為完善、全面、其基本特點在文化和社會方面得到最好確認的一種獨立的社會和司法地位。

讓我們對選擇標準再做一些分析。如選擇葡國財政傳統，顯然應對監督的三種形式加以區別。

1. 制定監督意見，即做簡單的核查（即審計或僅限於對純粹的評價加以解釋），以便負責財政管理的機構或那些負責政治監督的機構（如議會或相應的機構）從所提交的材料和簡單評價中得出必要的推論。至少在審計澳門財務時，這種情況與國家總財務及地區財務的情況一樣，不能成為外部財政監督機構的評價對象，否則只能對之進行簡單的核查與批評性分析，由政治機關，譬如代議機關負責進行。
2. 至於公共錢財負責人的單一性賬目，可以保留葡國行政的傳統制度——財務審判，它似乎與澳門的財政制度一致，儘管它有可能朝更多的評價和批評、更少的責任或懲罰的方向發展。在這種情況下，財務審判將得以把經濟、效率、效果、甚至包括對財政行為倫理的實質性監督與財政行為的合法性、規則性司法監督結合起來，前者成為純粹的評價報告，後者成為免罪或定罪的司法決定。
3. 葡萄牙傳統還保留了預防性審查或審閱監督，對之賦予非常重要的地位是因為所提出的要求及提交評價的案件日益增加，監督機構的大部份資源被吞噬，唯有對決議的預先審查及其相應的審閱才能在行政活動中感覺出來。這是一個被全世界摒棄的制度。無論何種情況，這種制度在小規模行政裏較之在大規模行政裏更易於理解；而無論提交法院審閱的典型的決議數目多寡，它都能生存下去。

如果以這些形式建立起監督機構，把財政監督作為其內容，把一個整體制度作為該機構或一些相互聯系的機構的屬性，那麼，應如何造就其與澳門司法組織的聯系呢（參閱前面提及的五月十日第13 / 90號法律的第48條）？

遵循已經援引的標準，可做的選擇可以是下列幾種，儘管不一定是最佳選擇：

- a) 保留外部財政監督，作為司法組織的組成部份；其形式有以下兩種供選擇：
 - 1) 把財政監督作為普通司法組織的組成部份；或
 - 2) 建立一個真正的“澳門審計法院”。
- b) 把財政監督從司法組織中分離出來，建立一個總核數署。

第一種選擇可以有不同的形式。

1. 立即排除其與行政法院（第一級，第二級或複審法院）的結合，因其無法保障財政活動經濟性控制領域的專業化和技術權能。出於衆多考慮，其復歸普通法院的作法也被排除，一般來說，是由於它可能無法充份保障這個不可或缺的條件。

如果財政控制純粹是形式的或僅是表面的，那麼倒不如沒有控制。因為這樣我們至少可以看到赤裸裸活生生的現實。

2. 至於作為普通司法結構組成部份的一個強有力的體制，只要它使財政控制得以專業化，就不會有障礙：第一點可以根據所擁有的和可預見的資源加以調整，但第二點對財政控制免於成為無內涵無意義的純粹的形式主義亦是非常重要的。

這種原則使預防性監督（純粹司法性的工作）保留在第一級法院變得完全有可能，但如果把它作為第一級的財政法院，擁有最低限度的專業化官員，如果法律規定了要交流信息以便在核數署對賬目進行評價或判定時審閱結果能在後期監督的基礎上加以控制，而不是完全脫離後期監督，那麼這將是一種有用的作法。可以認定，上訴上級法院時，一個第一級法院可以做這項歷來屬純司法調查性質的工作，涉及重要的財政行動或從倫理角度應加以控制的行動（譬如投標和行政合同）時，該法院可能是有用的。審閱被駁回時，可以上訴到第二級法院（為什麼不確定審閱通過時誰是上訴其合法利益受損害或其權利受到踐踏的法人呢？）^⑭。另外兩種監督形式一般是連續監督，它們似乎可通過對共和國憲法第219條的類推擁有一些輔助性權限，如調查，責任的承擔和處罰，看來它應集中在同一級機構裏。

理想的作法或許是把這一級機構稱作審計法院，它可以是一個單一性的法院，在最重要的情況下依靠從它的輔助人員或澳門公共行政機構中挑選出來的、具有獨立工作地位的助理人員而得以運作；這第二種情況可能就是亞速爾和馬德拉地區法庭的組織和工作模式，其他國家亦有這種在較小的領土上實施獨立的監督組織的實例。

然而不能認為，監督人員除了一名法官還包括兩名甚至具獨立地位的官員就是不合適的。另一方面，可以認定，在最重要的決定中，其集體特性較之其單一特性能更好地保障公正、深思熟慮、獨立性及避免對法院施加壓力。再者，組織重新評價的必要性，無論是否採取上訴形式，都是行不通的。可以確信，上訴上級機構總是必要的，而該上級機構與財政監督徹底分離，僅參與財政監督的零散的上訴，將是不適當的作法。我們不能忘記，其他類型的法官的培訓與審計法官的培訓是根本不同的（當然不排除例外情形，即由主要受過行政專業化培訓的法官完美無缺地行使的預防性監督和審閱）。

^⑭顯然，預防性監督可歸於行政內部監督（只要符合專業化並在技術上自治的機關）；或可以賦予一個具審計署主要功能的機構，儘管有些勉強。

這樣，同樣可能把審計法院（或第二級的財政法院）納入澳門最高司法機構。在這種情況下，如果不想把該機構視為司法法院與審計法院具雙重作用的機構，那麼更為可取的作法將是把審計法院的職能賦予澳門最高法院，具體作法是建立一個完全自治的法庭，與民事法庭、刑事法庭及行政、稅務法庭並行。如果沒有這種自治，財政監督將缺乏對案件的了解，缺乏技術能力。另一方面，招募受過司法或經濟專業培訓的法官，是一種可以接受的可能性作法，其招募程序要盡可能地與其獨立性一致，如果其技術能力和道德品質亦得到認可的話。總而言之，將其納入最高法院，將使借助其他法庭的法官對人員進行培訓的作法成為可能，尤其對上訴來說就更是如此。如果認定問題主要是複審領域和法律方面的話，那麼正常的作法是，人員構成包括審計法官，原則上作為必在場的錄事法官，以及行政稅務法庭的法官，這是因為他們的事務非常近似。

審計法官，甚至是納入唯一高級司法機構的審計法官，其能力必須是專業化，這一原則應適用於輔助性工作：連續財政監督需要專業化的服務，需要一種與司法文書截然不同的培訓；招募這些工作人員，對其進行管理並加以相應的工作指導，應歸屬法院的財政法庭或審計法庭，至少在工作指導上應是如此。如果協助該法庭的是一個純粹司法性質的辦事機構，該法庭就不能保障一種最低限度有效的財政監督。一旦需要並得到確定的話，這種工作還可能支持第一級法院開展審查和審定工作。

由此可以認為，無論是建立一個真正的審計法院還是將其作為審計法院的職能納入澳門普通司法結構，而尊重其權威性和獨立性，都是可能的。在這種情況下，只要技術能力和專業化沒有問題就可以，無論涉及的是納入最高法院的審計法官（或審計法官們）還是從屬於審計法官的輔助人員（這一點與第一點同樣重要，因為在一個很小的地方，法官一人也是無法實施財務監督的；亞速爾和馬德拉地區法庭的情況可供參考）。

然而，我們不能無視下述事實：在澳門有許多人建議設立一個總核數師、一個總審計署或者一個審計委員會，把連續監督從司法體系中分離出去，基本上用審計標準給連續監督下定義。這是一些關注行政機構財政行動的實質性分析和客觀評判、而缺乏審計判決（因為判決歷來屬某一司法機構）的審計標準（包括合法性和規則性）。這種主張可能意味着與預防性監督佔統治地位的傳統徹底決裂，這種傳統不具有對公共收支進行財務分析的工具和敏感性。

這種主張與該地區所採納的方案可能是一致的，因為在整個東方都沒有審計法院。甚至可以參照香港的成功經驗（但我們不能忘記，香港經驗具有自己的傳統而且不是一勞永逸的：在英國殖民地的生活中，一直存在審計傳統，這種傳統是英國公共行政和財政控制體系的組成部份——從全世界來看，核數師都是一種源於英國的職業……）。我覺得，提出這種類型的方案是完全可能的，只要它遵循事先制定的總標準，但應避免如下幾種危險：

- ①應取代預防性監督的內部監督被取消（這就如同在葡國發生的情況，九月八日第86 / 89號法律排除了某些情況裏的預防性監督而沒有規定其在

行政領域的替代辦法；其後果是：明顯不合法的案件顯而易見地增多，而誰也不對之加以控制，直至最終受到懲處……）；

- ②總核數師的職位或審計委員的職位喪失真正的獨立性或僅具形式上的獨立性，其原因或許是在有葡國傳統的地方缺乏這類機構或許是這些職位可能被理解成行政的一種延伸或理解成高級官員的預先改革（這樣，加強與立法會的聯系將成爲需要考慮的方案）；
- ③解決總核數師的招募、選擇和任命問題的困難；
- ④葡國司法體系裏缺乏財務判決的有效替代（這樣爲避免產生新的“立法空缺”，該選擇方案就必須與該領域的其他措施進行協調）。

現在該提些問題，甚至針對一個具審計職能的機構提些問題：除了有必要使該機構具有技術能力，除了對“關閉”這種選擇的“體系”的立法改革進行絕對壓縮之外（在本人提到的幾個領域裏，這種選擇還是比較陌生的），核數師——或至少審計委員會的主席——是否必須是職業法官，該委員會的其他成員是否必須是法官、或是行政管理官員、或是法學家／經濟學家／管理人員，他們是否都要具有（相當於）法官地位，以保障其地位的獨立性（沒有地位的獨立性，個人獨立性將變得毫無價值）……？

到此就差做個結論了。我覺得，這些特殊問題的解決方案對澳門的未來具有戰略意義，這是因爲三權之一的行政管理權能否守法，有賴於這些問題的解決。要絕對尊重司法秩序有時是非常棘手的，只有合法性保障機制通過好的法院對行政和稅務問題進行判決，以及通過對國家財政活動的持久和獨立的監督得以充份保障，才能做到這一點。而財政活動如今是行政管理的最重要的主體，在爲數衆多的國家裏它在數字方面都顯示出日益加強的重要地位，在國民生產總值的比重介乎40%到60%之間。無論財務監督職能是保留在司法體系內部還是建立在司法體系之外，其結果都沒有什麼不同。

如今在所有的國家裏——與社會經濟制度無關——，國家都是一個經濟巨人，只有這樣，國家才能創造屬全體人民的財富，而對財富的控制則應在各級予以保障：在政治領域，應由立法機構加以保障；在技術領域，應由擁有司法獨立性或財政技術獨立性的機構加以保障；當然，它還由每一個國家機器的總的監督機制加以保障，每一個行政組織都必須有能力造就爲人民服務的監督機制。

因而——作爲結束語——，我覺得，這些法院和專門化機構的組織問題，是司法組織方面的一個問題即其與社會制度的聯系問題，同時也是下面兩件事所根本依賴的問題。第一件事是每個地方的現行司法安排的內容和效率。造就司法秩序主要靠公民的日常行爲。其次在經常性的訴訟案件中，要靠司法組織所能保障的司法體系的力量和邏輯。

另一方面，如同財政控制機構和法院領域，行政法院領域裏一個同樣強大的實體也發生了問題：行政。唯一能真正保證行政與法律規定一致的方式，是建立在其與個人及公衆的關係中能強制推行對法律的尊重的機構（行政法院）。當公衆利益訴訟與這些訴訟應服從的法律標準發生沖突時，上述這一點是很重要的，是有別於公衆與私人的訴訟的。

在這兩種情況裏，有問題的倒不是司法組織作為一個體系如何理解，而是司法組織在現代社會裏如何依法進行仲裁和調節。在這裏，如果沒有通過司法或準司法結構受到法律和公民的約束的話，行政所起的作用是決定性的，甚至可以演變成一種自治的權力。

這次討論的對象並不是司法組織如何作為形式上的實體或法人結構來理解，而是如何通過將國家置於法律之下，通過權力的劃分，通過把國家置於社會制衡權力的批評之下對國家加以限制的問題。歸根結底，都是現代民主國家的至關重要的問題。

