

澳門反貪工作的改革經驗*

張裕**

一、前言

澳門自15世紀開始為葡萄牙人管治，直至1999年12月20日始回歸中國。從上世紀70年代中開始，由於地緣經濟的改變，澳門作為中國對外貿易轉口港的地位逐漸衰落，經濟改以手工業、紡織業、捕魚業、炮竹業和旅遊服務業為支柱，其中尤其是旅遊博彩業最為發達。上世紀80和90年代是澳門旅遊和博彩業長足發展時期，每年政府財政收入超過50%來自旅遊博彩業。

經濟的迅速發展，卻未能得到政府在法律、行政程序和行政效率方面的相應配合，加上澳門絕大部分居民為華人，其中通曉作為官方語言的葡萄牙語者僅屬少數，政府與居民間只能間接地溝通，找政府辦事，對一般市民或商人來說，都是件難事。從70年代開始，大量湧現的經濟行為促使了貪污問題的明顯化，到80年代開始泛濫，90年代開始出現集團性貪污。

今天的“廉政公署”²，成立雖然只有短短四年多，但回顧澳門歷史，70年代後期已有不少市民提倡成立類似香港“廉政公署”的專門打擊貪污部門，到80年代政府才開始研究其可行性，經過近10年時間的蘊釀和爭論，1992年澳門正式設立了專門打擊貪污和行政違法的“反貪污暨反行政違法性高級專員公署”（以下簡稱“反貪公署”）。

* 廉政公署出席中國與東盟成員國總檢察長會議¹發言稿

** 廉政公署廉政專員

1. 中國與東盟成員國總檢察長會議於2004年7月7日至9日在中國雲南省昆明市召開，是中華人民共和國與東盟十國最高檢察機關的首次大型國際交流活動。澳門特別行政區及香港特別行政區的檢察及廉政機關均應邀率團出席是次會議並發表講話。
2. 根據澳門特別行政區基本法第59條於1999年12月20日成立。

二、早期澳門反貪工作的不足處

“反貪公署”的設立在當時的澳門來說，體制上具有一些獨特地方，是一項較為創新的嘗試。譬如說，立法者明白到貪污與行政違法兩者之間大有關連，也了解到澳門這個地小人多、人際關係錯綜複雜的特殊情況，把反貪和監督政府依法行政的兩項功能融入一個獨立機構裡面。這種大膽的嘗試，為後來的改革提供了正面的經驗。但同時，由於帶有試驗及過渡性質，在組織架構及人員配置方面就顯得過於保守，這也成為當時反貪工作開展力度不足的一個重要原因。

為了較集中地分析澳門反貪工作的改革歷程，以下的探討，無論以過去的“反貪公署”，抑或是現在的“廉政公署”來作為基礎，都會集中在反貪工作方面。

無疑，“反貪公署”設置的一個成功點是，立法者體會到反貪部門需要有一定的獨立性，所以法律確立“反貪公署”獨立執行調查工作不受任何部門的干預和指揮。可是，“反貪公署”成立後，反貪工作為何仍未能有效開展？反貪政策為何未能全面落實？原因是有多方面的：

1、組織架構薄弱

“反貪公署”的組織架構十分簡單，全體人數為33人，人員結構分3層。最上層為反貪專員、兩名副專員和辦公室主任共4人，中層是顧問和處長共8人，基層是各類輔助人員。工作分配上，除去人事財務和一般輔助人員後，執行反貪調查工作者祇有12人，其中半數具備法官和檢察官身份，他們均居於上層和中層。這從組織架構上便已有依賴警察來協助調查的構想。

2、調查人員不足

雖然統籌反貪調查工作者大部分為來自葡萄牙的法官和檢察官，他們都是有豐富法庭審案閱歷的司法官員，對貪污案件如何得到成功檢控定罪可謂經驗豐富，但對於採用哪些方法取證及如何有策略地綜合運用不同的取證渠道，則實在需要掌握豐富調查經驗的人員來配合，方能有效偵破貪污犯罪。所以，在當時缺乏可供直接指揮的調查人員和調查人員經驗不足的情況下，祇可以作有限度的低難度調查。

3、調查權力不足

法律賦予了“反貪公署”專責調查貪污犯罪的權限，卻缺少相應的執法權力，雖然法律規定“反貪公署”有權要求政府各部門、包括警察、鑑證鑑定等單位給予協助，但“反貪公署”人員在執行職責的身份上卻欠缺了一個刑事調查機關應有的權力。首先，任職反貪公署的法官和檢察官，在統籌貪污案件的調查工作時，既不能行使本身司法官的權力，亦不具備明確的刑事警察當局身份；至於其他執行調查任務的人員，亦無警察或刑事警察的權力。所以，如需執行搜索、拘捕和扣留等工作，便要完全依賴警方的配合，調查工作容易受阻於各種各樣的障礙。

1996年9月，澳門立法會進行了立法議員選舉，從廉潔的角度來看，那次選舉差強人意，賄選舞弊的疑雲瀰漫。但由於法律的空白，“反貪公署”也不能做些什麼，因為當時法律還沒授權廉政部門查處賄選³。

4、欠缺專業化調查力量

刑事調查是專門化和系統化的工作，像文件鑑定、帳目審查、情報收集、跟踪監視、通訊監聽、指模鑑定等。還有是針對各類型犯罪成立調查專案組，以貪污犯罪而言，有調查大型公共建築工程舞弊專案組，調查警務人員貪污專案組，調查金融犯罪專案組，調查選舉舞弊專案組和跨境合作專案組等。

過去並無針對各種貪污犯罪而特設的專案組，亦缺乏現代化的刑事犯罪專門調查隊伍，當時的調查工作採取因陋就簡的被動形式，接獲投訴後視條件而展開調查，由於能力和權力的限制，對涉及專業性強和複雜程度大的貪污案件的調查工作便往往力不從心。

5、欠缺全面和系統性的廉政教育

任何地區的廉政部門，要有效打擊貪污舞弊，除了有相應的權力和調查能力外，防止貪污的廉潔教育至為重要，而且必須切實針對當

3. 針對選舉舞弊行為的調查權，於1997年3月底才透過法律賦予“反貪公署”。

地的社會狀況來推行。然而，礙於條件所限，“反貪公署”並無專責廉潔教育的組織或工作組，縱使明白預防工作的重要，也祇能作很有限的教育宣傳，而擔任這項工作的就只有兩名人員，其他輔助設施更談不上。

貪污是一種非暴力型犯罪，犯罪者多為具有特殊權力的公務人員，他們清楚了解政府的運作模式，當中很多還是富有行政管理經驗和各種經濟專業能力者。如要有效打擊這批身居政府不同職位的貪污者，必須獲得政府的大力支持，特別是政策、人員配置及財政上的支持。“反貪公署”成立後雖多次提出擴權增人的要求，但均不成功。此外，資源匱乏，也使調查人員欠缺系統性訓練，各人只憑一股正義熱情投入工作。面對著那些狡猾和層出不窮的貪污手段，特別是有組織性的貪污集團，“反貪公署”便特別顯得調查乏力。

三、改革經驗

1999年12月20日，澳門特別行政區成立，標誌著澳門廉政工作進入一個新時代。同日成立的“廉政公署”，由廉政專員領導，屬於政府主要官員之一，由澳門本地中國人出任。

“廉政公署”甫成立的首項工作，就是總結過去8年來“反貪公署”的經驗，切合現實環境，汲取其他國家/地區打擊貪污的成功經驗，全面研究分析，籌劃全新的組織和權力架構。

事實上，澳門的反貪部門在1992年成立後，雖然存在很多不足，但對國際合作卻十分重視，1994年便開始了打擊貪污犯罪的跨域合作，並積極參與各項國際性反貪污會議和區域性會議。這些交流帶來了許多其它國家和地區的成功經驗和工作啟發，經過多年累積，確實為今天的“廉政公署”改革帶來了寶貴的參考經驗。

改革方案制定時，“廉政公署”參考了不少地區反貪部門的架構狀況，包括中國內地、香港、葡萄牙、新加坡和亞洲東盟各國，綜合改革的方向是：

1) 根據澳門基本法規定，“廉政公署”獨立工作不受任何干預，廉政專員僅對政府最高首長行政長官負責；

2) 以“肅貪、防範、立法、教育”四管齊下的策略來建立組織架構和運作模式；

3) 根據不同功能設立各類調查廳及各項專門調查小組；

4) 參照警務人員編制，設立調查人員的專門職程，調查人員具有刑事警察身份；

5) 確保調查人員質素，必須具備大專學歷和富有社會工作經驗；

6) 擴大權力，賦予“廉政公署”具備檢察機關的部分權力。

澳門曾經受到貪污問題的長期困擾，“廉政公署”籌劃的新組織架構和權限，很快得到政府大力推動和社會大眾的一致支持，在成立的第5個月，便經行政會議討論通過，同年8月立法會以全票通過“廉政公署”新組織法案。新的組織法為“廉政公署”成為一個強而有力的執法部門打下了較好法律基礎。

總體來說，“廉政公署”的改革中體現了以下一些要素，而在實際運作上也驗證了這些要素是重要的：

1、獨立性

東南亞地區有不同的反貪部門，他們有些設立獨立的廉政部門，如香港、新加坡和澳洲等，更多的國家是由警察部門執行打擊貪污工作。由警察執行打擊貪污工作的好處是收到最大的人力、資源應用和刑事網絡偵查的效益。但無可諱言，警務工作本身是貪污風險很高的職業。而設立獨立的廉政部門，則可以更獨立和直接地打擊貪污犯罪。

澳門在制定基本法時參照了香港“廉政公署”的成功經驗，一方面設立一個不同於警察、非屬一般行政機關的“廉政公署”以專責打擊貪污，另一方面又明定廉政專員僅向行政長官一人負責，以維持“廉政公署”的獨立性。

過去數年的經驗顯示，“廉政公署”在執行職務時從來沒受到來自任何方面的壓力和干預，她以超然的地位執行打擊貪污任務，同時又獲得來自政府最高層的支持，給予相應的人力和財政資源。

2、功能架構完備

香港的成功經驗亦為我們帶來了許多的啟發。建立一個地區的廉潔環境，除了以完善立法和加強打擊為手段外，預防和教育同樣重要。澳門“廉政公署”的組織架構，除設有反貪局和行政申訴局外，還設有推行廉政教育的社區關係廳，它的主要任務是向澳門全體1萬8千多名公務員有系統地灌輸廉潔意識，同時亦向各受監管機構和學校進行廉政教育，尤其是對各中小學校的學生。另一方面，還負起社區廉潔的推廣工作，在澳門人口稠密的地區設立社區辦事處，以最接近民眾的方式加強市民的廉潔意識。

預防工作主要由行政申訴局推動，透過調查和審查工作，發出勸喻、建議、指引等方式，不但能有效糾正政府部門在執行其行政任務時犯上的錯誤，還能消除一些因運作不善、指引不全而形成的貪污誘因。這裡值得特別一提的是，透過與政府部門合作的運作審查，公署就像醫生幫助病人預防疾病一樣，深入了解有關部門的內部運作，全面檢視可能存在貪污的地方，繼而向他們提供及建議採取一些有助預防和堵塞貪污漏洞的方法和措施，在共識的基礎下進行推動及定期跟進，對防範貪污於未然、改善公共行政的運作確能起到一定實效。

3、職能專業化

調查工作必須是專門性的，並且要具備強而有力的管理機制和高效率的工作效率，故此，“廉政公署”在籌劃改革時，參考了其他地區的調查工作模式，以反貪局統籌一切反貪工作，再依職能分為各調查廳和技術支援廳等不同附屬單位，廳下各設若干調查組和專門組，調查組各依任務獨立進行工作，專門組執行支援性工作，如證人保護，電子技術和保安工作等，這種配置符合現今刑事偵查部門的分工要求。

4、人員優質化

有效執行反貪工作，必須配備適當的權力和調查人員，這是任何廉政部門取得成效的必需工具。人員素質關係著調查能力和個人操守，故此調查人員必須具備一定專業能力；具備工作經驗更可充實調查人員的閱歷和社會經驗；此外，還必須通過各項考試和家庭背景審查後方可進入培訓班。一個執法者如能洞悉法律，會更有效地運用法律以防止貪污者玩弄權力。目前調查人員中絕大部份具有大專學歷，

其中20%以上具有法律學士或碩士學位，有30%調查員具備如金融財務和工程技術等本科畢業資格。

5、恰當的執法權

有效執行反貪任務必須具備相應的執法權力，國內檢察院和反貪局的權力配合給“廉政公署”一個良好借鏡，改革的其中一要項，就是賦予“廉政公署”具有檢察機關的部分權力，包括搜查、搜索和拘留權等。事實證明，這些權力使公署成功地打擊了曾猖獗一時的貪污犯罪。

6、自我約束和外部監察

為保證“廉政公署”的權力能得到適當運用，有效防止這個被喻為超級警察的部門，因權力過大而出現濫權情況，“廉政公署”內部除設有內部調查工作組外，亦於外部成立一個由社會知名人士組成的“紀律監察委員會”，舉凡一切涉及“廉政公署”人員操守和紀律事件，都必須接受該委員會的監督。

四、結語

澳門特區成立後的廉政工作，也初步邁出了良好的開局。偵辦了不少案件，產生了很好的社會效果。2000年2月一項由獨立機構⁴所進行的民意調查顯示，接近70%的市民認為，“廉政公署”成立前的澳門，貪污情況非常嚴重，市民給廉政部門的分數只有45分；往後經過四年的運作，在2004年4月，同樣的民意調查顯示，認為當前的貪污還是嚴重的，已下降至只不足一成，給廉政部門的分數提升至67分，市民對“廉政公署”的支持度為88分。2001年進行的澳門立法會選舉，在“廉政公署”大力宣傳廉潔選舉意識和強而有力的調查部署下，一改過去賄選舞弊的氣氛，完成了一次公平而廉潔的選舉。

綜觀澳門的反貪工作改革，是一個不斷在反貪實踐中摸索和總結的過程，也是大量吸收鄰近國家和地區成功經驗的過程。在此簡介澳門廉政工作的改革經驗，希望能拋磚引玉，擴大各地間的反貪交流和合作，也藉此機會聽取更多建議和成功範例。

4. 自2000年至2004年，有關廉政工作的民意調查均由澳門大學負責。

