

關於加強行政監督、重建預先監察機制的思考*

惠程勇 澳門公共行政管理學會

在澳門回歸將近十周年之際，回顧澳門公共行政的建設和發展，思考、探討和總結其中成就、經驗、教訓，對進一步改革和持續完善，具有現實的意義。

本人想借機談一下關於加強行政監督、重建預先監察機制的思考。行政監督是行政管理的基本職能之一，是公共行政管理體系的一個重要組成部分。行政監督在國家、地區政治活動和公共行政管理中起著重要作用，它通過監督主體對行政機關及其工作人員是否依法行政作出監督，目的在於制止利用公共權力謀取私利的行為，及時糾正偏差和失誤，防止官僚主義、貪污腐敗等，保證公共行政管理活動嚴格依法行政，確保政府施政目標的實現。

而行政監督主要在以下幾個方面起到作用：

預先監察。主要是對決策、公共工程、行政合同等進行預先監察，避免錯誤決策或決定形成及付諸實施；防止行政失誤或行政偏差；

事中控制。主要是制止錯誤決策及決定的實施、確保行政執行的正確方向，確保行政行為的合法性和合理性；

事後補救。通過揭露行政管理中存在的各種問題及審查行政行為的合法性、正當性對各種行政過失進行補救。

經常促進。通過經常監督、促使行政機關不斷完善各自的行政管理。

* 本文於2009年11月14日在澳門公務員團體慶祝建國六十周年和澳門特區成立十周年“澳門特區十年·依法施政回顧及展望”專題研討會上發言

在澳門現行的行政主導體制內，行政監督不僅包括來自行政機關內部的檢察機關、審計機關、廉政公署，也包括立法會、司法機關、社會團體、民間及傳媒輿論等對行政機關的外部監督。在多元主體的監督下，行政監督涵蓋的範圍可以說是比較廣泛的。但行政監督機制的運行是否得到充分的保障呢？

讓我們回顧一下歐案的發生。大量違規的事項及與之有關的權限部門運作、程序等問題被揭發出來，可謂觸目驚心！人們不禁要問，這裡除了人的因素，制度特別是行政監督制度是否有效呢？有否重新檢討的必要？！

大家可曾記得二個月前，前立法會主席曹其真大聲疾呼，有需要強化立法會監察力度。特別是立法機關按基本法規定，充分行使對行政機關的財政監督權，並強調對行政主導的體制更要強調監督功能。

在回歸前，行政監督還包括審計法院透過對公共工程和合同的批閱，對行政機關行使司法監督。根據法律第9/1999號司法組織綱要法，原來的審計法院被撤消，按基本法規定成立了審計署。現在讓我們重溫一下當時的審計法院功能和運作及其職能和權限是如何作出轉變。

按原法律第112/91號第十條“審計法院”第一款“審計法院在澳門法律程序範圍內，有審判權及財政控制權力。此審判權其中一個表現在於：（第四款a項）有權限審定應否給予在預先監察程序內之批閱。”因此，又按法令第18/92/M號原審計法院組織法內第八條“預先監察及賬目審定”：

一、預先監察透過應否給予批閱而行使、其目的在於審查須受預先監察之政府的行為或合同是否與現行法律相符合，並審查有關負擔是否與適當之預算款項相符合。

二、須受預先監察之行為及合同及法律所訂定者。

三、賬目審定指在審議收入徵收之合法性，及所承擔、許可與支付等之開支合法性；如屬合同，則審議合同條件是否在其訂立時為最有利者。

審計法院按第一項、第二項規定作預先監察。這裡所指的預先監察之批閱，除了有關工程之合同外，其中亦包括了由澳門公共行政工作人員通則第三十八條所指之對行為及合同的“批閱”。而這些行為和合同包括了對公職人員的委任，有關各類勞務合同的訂定等等。按第三項作賬目審定。換言之，公務員招聘及政府公共工程合同均需經審計法院預先審核，如遇違規的情況，審計法院可以行使否決權。

在審計法院被撤消後，按基本法成立了審計署，其主要職責是：

一、審計署對澳門特別行政區政府預算執行情況進行審計監督，對澳門特別行政區總帳目撰寫審計報告。

二、審計署對審計對象的預算執行情況和決算，以及預算外資金的管理和使用情況，諸如資產、負債、損益及其帳目，財政收支和財務收支，所有公帑是否均按照恰當權限發放及支付，作審計監督。

三、審計署對審計對象進行“衡工量值式”的審計監督，即對其在履行職務時所達到的節省程度、效率和效益進行審查。

兩者比較，可以發現，審計法院向審計署的職能轉變最大的不同，表現在以下兩方面：

一、不再存在法律秩序範圍內的司法審判權和財政控制權，尤其由對帳目的審定。

二、不再存在對行為及合同的預先監察程序內的“批閱”。

這裏暫且不論第一點。但第二點所指的對行為及合同的預先監察之職能，亦並非由審計署或其他相關的機構來執行或擔當。由於審計署沒有預先監察功能，對公務員招聘及公共工程招標等一旦發生違規狀況，審計署無法做到防微杜漸、防患於未然。審計署基本上行使的是事後監督的功能，其實際上是一種補救機制，而且屬於行政勸喻、建議等，其“強制性”和“權威性”有待加強。此外，行政監督中的事中控制也無法得以發揮。

從健全法制建設的角度來考慮，有效的行政監督機制還是必要的，這從澳門這幾年公共行政的實踐及發生的有關事件亦證明這一

點。對行政行為、合同合法性及對程序正當性作預先監察，是確保政府依法施政的重要環節。故本人意見：

—— 應該建立對行政行為、公共工程和合同預先監察的機制；

—— 可以考慮將預先監察之職能選擇由行政架構內有關機構來執行；例如可以考慮將公務員招聘由主管公務員事務的部門來作預先審核；審計署則可執行公共工程和合同預先審核的職能。

行政監督是公共行政管理體制改革和創新中的一個重要環節，是保障行政機關依法行政、公正行政、科學行政的必然要求。而預先監察是一個完善、健全的行政監督機制不可分割的重要組成部分。