

治理對改善公共行政和對國家發展的作用

何永安*

一、引言

國家職能的急速轉變，尤其係因科技進步、環境的新問題和全球化所引致的不同經濟體和不同市場的世界性日益一體化而導致的轉變，使公共行政的各種程序出現了新的情況和要求，而治理作為統治的替代概念，受到學術界和各大國際組織，包括聯合國、世界銀行、經濟合作及發展組織和國際貨幣基金會等方面制定了新構想和新界定標準所影響。

治理這個概念作為公共行政良好實務指標重要性的演變和認知，無可避免地導致在過去二十年間產生了使“善治”這個概念變的更明確的需要，而“善治”是用以描繪不同國家行使政治和行政權力而足以成為楷模的治理模式。

2008年發生的嚴重金融危機加強了對善治重要性的了解，由於治理不善和監管不足而不能防範和遏制銀行體系和金融體系運作方面的市場失效，造成在國際上產生影響的惡例，經濟合作及發展組織所屬經濟體的經濟增長、就業和生產投資均陷入危機，至今尚未完全克服。

二、“善治”的概念及其對公共管理和國家發展的影響

按照世界審計組織（The International Organisation of Supreme Audit Institutions — INTOSAI）在交付諮詢的題為 Enhancing Good

* 澳門特別行政區審計長，本文為審計長於2014年9月在巴西舉行的葡語國家聯盟最高審計機關組織第八屆大會上的發言。當中主要結論已納入《巴西利亞宣言》。

Governance for Public Assets, Guiding Principles for Implementaion 的文件（INTOSAI GOV 9160）中所提出的建議，“governance（治理）”的概念不應與“governo（管治／政府）”的概念相混淆：政府是法治國家在憲制上負責引領總體政策和行使公共行政權力的機關；治理則是作出決策的過程和據之而執行決策的程序。治理作為作出和執行決策的過程，不但牽涉政府的行動，亦都涉及社會的其他夥伴或界別，尤其是企業、非政府組織、金融機構、研究機構、社會傳播媒體和軍隊。

而“善治”則可以界定為——政治、經濟、行政及其他——權力或權威的行使，以便管理一個國家的公共資源和公共事務。“善治”包含各種機制、程序和建制，公民和不同的群體可利用這些機制、程序和建制來協調他們的利益，行使他們的權力，履行他們的義務，以及調和他們的分歧。

在上述的文件中，世界審計組織基於聯合國就善治的定義所取得的成果（尤其是聯合國亞太經濟和社會委員會於2009年公佈的文件——What is Good Governance?），提出了界定公營部門能否達到善治的一系列具有關鍵性的原則，尤其是關乎下列各項的原則：

- 問責性（accountability——公營部門須承擔責任並作出交代）；
- 公開性（公共機構的運作須具透明度）；
- 連貫性（公共政策管理的連貫性和不同層級的權力機關之間的連貫性）；
- 共識導向性（涉及到不同利益和不同社會感知之間的調和，以及以長遠的角度，也就是人類可持續發展的角度而言，何者對社群的總體利益最為有利的共同願景）；
- 效率（在盡可能善用可動用的資源而且顧及環境保護的情況下，取得符合社會需要的結果）；
- 公正及包容（要達致社會福祉，就必須公正地分配所創造的財富所帶來的好處，而且不排除包括各種弱勢群體在內的任何人都有“過上有尊嚴的生活”或改善生活素質的機會）；

- 參與〔指包括公民、非政府組織和勞動界代表在內的各持份者（stakeholders）在公共政策的製備、執行和監控方面的參與〕；
- 回應能力（善治要求適時並以集體的利益為依歸作出決策）；
- 法治（善治要求一個正義，不偏不倚的憲法和法律框架，設立獨立的司法權以及廉潔和能抗貪腐的各種力量）。

這些關於善治的原則對於各國各州和各國的不同經濟體能否提供一個有利於國家發展過程的制度環境是很重要的，國家發展過程須有公民參與和為公民設想，在經濟、金融、社會和環境方面都具有可持續性。

毫無疑問，在公營部門中，善治有利於改善公共行政，因為它使公共行政變得：

- 更具透明度，更負責任；
- 在制訂和協調公共政策，以及調和不同的社會利益時更小心；
- 在作出公共決策、執行和監控公共決策時，更貼近公民，更樂意聽取公民社會的意見；
- 更清楚了解保證公共財政和社會保障體系可持續性的義務，確保和提供最佳的發展的機會予未來的世代（跨世代的公平）；
- 更關注發展的公平性和素質的方方面面，尤其是全部人都能分享所創造的財富及其帶來的好處，以及對弱勢社會群體的接納和包容；
- 對提供公共財政和公共服務的效率和素質，對打擊腐敗、逃稅和清洗黑錢有更高的要求；
- 就公共選擇、作出決策和人類發展和可持續發展的視野方面，對公民負上更大的社會責任和倫理責任。

這些關於善治的原則為公共管理者帶來更多的挑戰，而其採取的行動在該等原則的限制下，再加上對所管理的資源及 / 或所提供服務

的管理素質作出交代的公民義務，使公共管理者在作出選擇的嚴謹性、透明度、廉潔和效率方面負上更大的責任。

善治的這些理念似乎適用於世界上處於任何發展狀況的所有國家或經濟體，而且成為不同的公共行政機關行動原則的參照，亦同時成為公營部門管理的參照，即使由處於世界不同角落的不同行動者擔任亦然。

公營部門中的善治亦可以在公共行政的各種範式中再次引發新的問題，因為在善治的幾項原則（或者各項優點）之中找到機會平等、公民更大程度參與政權的決策、使弱勢社會階層能過上有尊嚴的生活、經濟、金融、社會和環境的可持續性，以及跨世代的公平等價值，這些都超越了非常着重市場價值和生產效率的“新公共管理”（new public management）模式中各項主要的公共選擇。

事實上，在西方經濟體仍屬主導範式的“新公共管理”擬對要求公共行政決策進一步非集中化、在運作和組織上進一步複雜化和能更好地適應由全球化帶來的挑戰和威脅等作出回應。

在意識形態方面，“新公共管理”建基於（以“市場”優點為主導的理念為基礎的）“擔保國家”，並以此理念優先於（以關注社會和民生為主導的）“福利國家”。“擔保國家”推崇市場運作並以私人實體或者公私合營的方式提供某些公共服務等作為原則，一切皆以所謂私營部門相對於公營部門有更高的生產效率之名而為之。

三、最高審計機關以及外部獨立監控 對達致公營部門善治的挑戰

基於由最高審計機關所實施的外部獨立審計在公共財政監控方面，在促進公營部門提升透明度和問責性方面，在關於公共資源管理的效率提升、節約和效能提高方面，以及在支持國家經濟體中人類和可持續發展的意圖方面都擔當着重要的角色，外部獨立審計是“善治”的組成部分。

最高審計機關原本在公營部門的介入範圍只限於財政審計和合法性和合規則性審計，這些機構的責任 / 職權逐步演進，朝着擴大審計的性質和對象的方向發展，在不同公共權力的行動領域內尋覓自身的行動範圍，並且尋找管理公共資產或支出公帑的地方或建制形式。這有時需要國家賦予新的職權或更新機構的職權，以及 / 或者擴大組織和職能方面的權限。

以目前的情況而言，最高審計機關所行使的外部財政監控和合規（合法性和合規則性）監控雖然對現代國家公帑管理的良好績效有不可或缺的貢獻，但仍顯然不足以涵蓋公共資源管理的新範圍，特別是因“新公共管理”而產生的範圍，遑論因“善治”的各項原則和實踐而出現的新範圍。

對公共行政的各種新要求和多層次性的認識，使“運營審計或衡工量值式審計”在最高審計機關對公共管理績效的評估中取得優先和核心的地位，可以將績效審計視為促進善治所不可或缺的工具。事實上，績效審計促進公共資源的管理有更高的透明度，更具問責性，並且產生更高的價值（更物有所值——value for money）。憑着這些機構所作的結論或建議，績效審計具有教學的性質，因為它以基於節約、效率和效能（也就是三個E）作為審視績效的原則，此外，還可以加入實效和公平等準則，這些準則基本上都是與如何實現公共計劃的方法和如何按照目標公眾的需要而區別提供服務有關。

運營審計的好處擴展到對改進內部監控規定和實務的建議的層面，這些建議不能僅視之為單純用以偵查不當情事（以及或有的腐敗）的工具，而亦應將之視為在適當時候行使的工具，旨在得到更優良，更高透明度，而且係為各方利害關係人（持份者——stakeholders）和一般公民服務的公共管理。尤其是隨後進行的追蹤審計，係用以評估進行績效審計時所制定的建議獲履行的程度，並且就接受審計的公共管理經量化的績效所錄得的進展進行檢定。

基於以上所述，通過由最高審計機關負責的對公物管理所作的運營審計毫無疑問是有助於促成優良的公共行政，並且使公民更清楚公帑係依循良好的財政管理和社會公益（物有所值）的原則而使用。

須強調，在某些法律管轄區域，具運營性質的審計的範圍可以擴展至公共政策、公共項目和超越純粹本國範疇的事宜，就像屬環境性質的事宜等，這與最高審計機關作為本國善治推動者和跨國善治推動者的角色相結合。

在為了促進公共部門善治從而有利於改善公共行政和推動國家發展的審計課題的最近期進展方面，值得特別提及2013年10月在中華人民共和國舉行的世界審計組織第二十一屆大會，是次大會以《北京宣言》作結。

在北京討論的對象為集中當下對推動公共部門善治的挑戰的兩個課題：“國家審計與國家治理”（議題一）和“最高審計機關在維護財政政策的長期可持續性領域的作用”（議題二）。

在關於第一個議題的各項結論和建議之中，須強調在各成員國強化本國善治的層面上，尤其關於為可持續發展和全體公民能“過上有尊嚴的生活”方面，以及與世界審計組織或其區域性機構一起在國際社會推動全球善治的層面上，對各最高審計機關角色的重要性的認可。

在公共部門善治的背景下擴大公共審計範圍的展望

最高審計機關業務近期發展的特點是審計對象範圍的擴大，或者是以工作小組的形式研究或討論的更多的公共審計領域的發展趨向，其中多數都是由世界審計組織及其區域性機構統籌和發起的。

最高審計機關業務出現的這個新動向，部分是為了回應2008年金融危機的挑戰和威脅，以及聯合國和其他國際組織就改善國家和全球治理的呼籲和決議。這些呼籲和決議提出以人類發展和可持續發展作為統治者和引領公共政策的負責人須核心關注的事項。

須特別提出的是，規則制定者和信用風險評級機構的錯誤是造成2008年嚴重的銀行和金融危機的主要源頭，此外，就是因未有充分打擊而在一定程度上造成現代國家預算和財政可持續性出現困難的腐敗、逃稅和不法的資本活動。

值得特別一提的是，世界審計組織第八屆大會提出關於公營部門審計在各種獨立監管實體的工作所扮演的角色的多項建議。這些建議都聚焦於賦予最高審計機關更廣泛的職權從而使這些實體，包括負責金融監督的實體（中央銀行）接受審計。實際上就是要通過執行由最高審計機關負責的外部審計，將負責監督金融和銀行業的實體置於善治監管之下。

按照所建議的界定公營部門能否達致善治的原則，最高審計機關推行公共部門善治遇到極多的挑戰，特別是在公共管理範疇，尤其是在推動構成公共資源管理整體重要領域的公共資產的善治的事宜，須遵循國際性的新指引或規範（INTOSAI GOV 9160 號建議書：推動公共資產的善治——落實的指導原則）。

基於善治的新定義和大概可獲通過的相關原則，預計由世界審計組織訂定的國際新規範將會出台，這些新規範將會涵蓋接受審計的公權力的行動的更大範圍，諸如最近建議的“公共資產的善治”一樣。

此外，還有的是關於推動國家有效治理方面對公營部門審計帶來的挑戰，主要係為加快後2015年發展議程所訂的“千禧年發展目標（MDG's）”的進展。公共部門的善治、普遍得到優質的基本公共服務、能保證法治的建制、透明和問責、公民的參與，以及包容和可持續的人類發展等，都構成引領後2015年的“人人過上有尊嚴的生活”的普世目標的基石。

公眾參與公營部門善治和外部審計的價值和益處

包括聯合國和世界審計組織在內的各大跨國組織或重要國際機構制定了公營部門善治的原則。在這些原則所塑造的國內和國際新制度環境之下，公營部門的審計在公民與統治者關係的新範式和最高審計機關主動對公民參與國家財政監督作出回應，以及在作為最高審計機關的對象的良好公共管理等方面大大提升了它的價值。

事實上，在一個國家和負責任的公共部門治理之中，統治者本身可以在公共政策的籌備、執行和監控時發動公民和其他利害關係人（持份者）對公共決策參與，而最高審計機關則負責主動推動積極行使公民權利。

在公營部門善治的導向之下，在一個負責任的國家和一個開放的政府之中，公營部門的工作人員不但應該懂得尊重良好管理所需的各項技術準則，亦應該懂得對話、聽取意見和就政治和行政決策與公民溝通，而最高審計機關則負責推動積極向公共行政提問的公民文化。

四、澳門審計署在推動澳門特別行政區善治、改善公共行政和發展方面的角色

在過去幾年，澳門特別行政區的公營部門審計一直在有利的宏觀經濟環境下進行，它的特點是年平均經濟增長率達到雙位數字，失業率極低，貨物和服務外貿收支平衡表、預算帳目都錄得鉅額盈餘。澳門特別行政區沒有任何公共債務，相反還有鉅額的財政儲備以應付公共收入高度集中於博彩業的風險和預期之中的居民人口加劇老化。

雖然宏觀經濟環境有利，澳門特別行政區審計署深明其推動公營部門善治和為澳門市民服務的社會責任，繼續對公共資源的管理進行嚴格監控，加強對透明度和問責性的要求等工作。

審計署以一系列原則和良好的審計實務引領其工作，務求通過提供對公帑和有價物的管理和運用進行獨立的審計工作，以回應最高審計機關作為將善治引入公營部門的實體所面對的挑戰和要求。審計署提供的公營部門審計服務，尤其係通過財政監控、就澳門特別行政區總帳目發出的意見書，以及進行不同類型的運營審計（衡工量值式審計或績效審計），尤其以“須接受審計的”公共部門或機構的管理實務，以仍在施工階段的大型公共工程，又或以交予私營部門營運的公共服務的特許合同的管理效能為對象。

在引領澳門審計署工作的各項原則和良好的實務之中，現尤其指出下列者：

- **道德和專業原則**——這是審計署行動的參照，體現為廉正、透明、獨立、負責任、客觀、守信、專業和創新；
- **高度的社會責任感**——意指在履行其職責時，向市民提供資訊和教育，確保公共資源的善治，透過在社會傳媒和本身的網頁

公佈和發佈審計報告，將各項工作和審計結果等公開，並且及時告知公眾；

- **注重審計程序的素質**——參照國際認可和世界審計組織制定的審計標準和規範進行審計；
- **具備高資歷和在不同的知識領域專業化的人力資源**——有能力應對審計和公營部門善治所帶來的各種挑戰；
- **配備一個適當的質量控制系統**——該系統符合世界審計組織發出的規範；
- **使用資訊和通訊科技系統**——尤其採用與公共部門和公共機構內部監控配合操作的公共帳目和外部監控的資訊和通訊科技系統；
- **與同類型的審計機構進行多邊和雙邊合作**——與包括中國內地、香港特別行政區、葡語國家和葡語國家聯盟最高審計機關組織在內的同類型審計機構合作，以便有機會參加專業技術培訓或交流知識，並且更新對國際公認的審計原則、規範和實務的知識。

目前，審計署除了繼續進行財務審計、衡工量值式審計或績效審計工作之外，還優先進行對正在施工的大型公共工程的審計工作。由於這些工程涉及動用龐大的公共資源（包括財政資源、人力資源和自然資源），因而在進行公共審計時需要特別關注其公共管理的效率與效能，因為這涉及多年度投放的龐大財政資源和在城市和公共交通政策，以及環境等方面的居民生活素質。

這些審計結果的報告會向市民發佈，而審計結果尤其係透過為改善負責有關項目的公共實體內部監控的管理程序、大型建設中預算失控的風險、不遵守施工期或質量欠佳而提出的一系列建議，從而成為審計署對澳門特別行政區公共部門善治所作出的一點貢獻。

明白到公營部門審計目前面臨各種挑戰，審計署以市民的福祉為依歸，堅決致力於提高公共行政的透明度、問責性和效率，以及特區發展的可持續性，從而促進公營部門善治。

五、總結

綜合以上所述，我們作出總結如下：

- 最高審計機關有責任推動公營部門善治，而善治可以改善公共行政並為人類的發展和可持續發展提供最佳的條件；
- 為使最高審計機關積極回應包羅甚廣的治理事項，並按照世界審計組織訂定的界定善治的各項原則（要件）進行外部和獨立監控的要求，為達致善治而進行的公營部門審計是莫大的技術、培訓和組織方面的挑戰，偶然也是涉及擴大職權的挑戰；
- 世界審計組織制定關於公共部門善治的各項原則部分源於聯合國在最近幾十年間提出的建議，這些原則提出實行符合高效率、透明和負責任、尊重法治原則，而且着重公民參與和以公民利益為依歸的公共行政管理，並且與在道德上負責和對社會負責，謀求公平、包容和可持續的人類發展目標的治理相配合；
- 這個公共治理的想法和意念的框架毫無疑問強化了最高審計機關在推動國家和全球公營部門善治的重要性和責任，並且提升了公營部門審計對公民的價值和好處。因此，由於這個議題具有重要性和日益加強的現實性，值得在葡語國家聯盟最高審計機關組織在未來舉辦的活動的範圍之內，進行持續和更深入的討論和交流意見、想法和良好的實務經驗。