

公共財政

澳門地區公帑、帳目審定及機構財政監控^{*}

António Sousa Franco^{**}

由於現今中國和葡萄牙都認為澳門地區是中國領土的一部分，澳門的主權將於一九九九年十二月二十日以特別方式交由中華人民共和國恢復行使¹，因此，葡萄牙對於澳門的管理有一定的期限。

在澳門曾經實行過殖民制度，其財政監控權由一行政、稅務及審計法院行使，而且裁決中的批閱部分只可以向葡萄牙共和國審計法院提起上訴（這清楚表明批閱有時在監控體系實際運作當中起重要的作用）。

由於有必要對上述情況進行檢討（然而在修訂《澳門司法組織綱要法》時，卻未能正確考慮財政監控的需要和澳門所處地區的需要），因此，經歷了一個漫長而曲折的過程才有澳門審計法院²的設立。《澳門司法組織綱要法》（八月二十九日第112/91號法律，後由二月二十六日第4 – A / 93號法律修改）規定澳門司法組織由具有一般審判權的法院及具有行政、稅務、海關與財務審判權的法院組成（第五條第一款），並規定（第六條）：“澳門地區有第一審法院、審計法院及高等法院。”，在第十條中具體規定了澳門審計法院的審判權和權限^{3、4}。

* 本文撰於一九九八年三月節選自經過一定修改的 A.Sousa Franco 的《葡語地區的公帑、帳目審定和財政監控》一書的 一至二百零六頁。該書由審計法院於一九九五年在里斯本出版。

** 葡國財政部長

1. 談判由一九八五年五月開始，而主權移交的協議則由一九八八年一月十五日開始生效。
2. A.Sousa Franco，〈澳門財政監控及司法組織〉，載於《審計法院》雜誌，第15 / 16期，一九九二年七月至十二月，第一冊，第十五頁及續後數頁；〈澳門審計法院法例〉，同上，第六十一頁及續後數頁：《澳門司法組織》修訂本，澳門政府印刷署，一九九三年四月。
3. 八月二十九日第112 / 91號法律第十條：
一、審計法院在澳門法律秩序範圍內，有審判權及財政控制權力。
二、下列者受審計法院審判權及財政控制權力所拘束：
a) 本地區及其自治或非自治部門；
b) 公務法人；

審計法院由三名法官組成：一名為院長，一名負責預先監察，另一名負責事後監察。審計法院的權限有：預先監察、審定帳目及就本地區總帳目製作意見書。由於審計法院必須進行財政審計，因此，除設有法院辦事處外，尚有具技術行政權限的輔助部門。審計法院有權審定帳目，並透過罰款、判決及退回等方式處罰違法行為。

審計法院自一九九三年四月二十六日開始運作以來，已經製作了五份年度活動報告，在預先監察及帳目審定方面充分行使了其權限，以及核准了六份關於本地區總帳目之意見書（一九九三年底提交的一九九二經濟年度帳目意見書，儘管當時審計法院只運作了六個月，但仍然遵守法定期間準時提交，一九九四年初提交的一九九一年帳目意見書，以及一九九四年十一月二十五日提交之一九九三經濟年度本地區總帳目意見書）。無論是年度報告，抑或是六份意見書，都表明審計法院的工作具有相當高的質量和水準⁵。

-
- c) 公共團體；
 - d) 地方自治團體；
 - e) 法律規定之任何其他公共實體；
 - f) 行政公益法人。

三、審計法院以獨任庭或合議庭運作。

四、審計法院以獨任庭運作時，有權限：

- a) 審定應否給予在預先監察程序內之批閱；
- b) 命令進行與行使預先監察有關之專案調查及簡易調查；
- c) 科處罰款；
- d) 審定第二款所指之部門、機構及實體之帳目；
- e) 審判在籌設制度下之部門之違法行為；
- f) 在帳目出現錯漏時，審判確定負責人應負之債務金額之案件；
- g) 發出為行使其權限所不可缺少之指示，尤其指出以何種方式將帳目及卷宗提交予其審議。

五、審計法院以合議庭運作時，有權限：

- a) 審判對於獨任庭之裁判而提起上訴之案件，尤其關於應否給予批閱，以及手續費與罰款之事宜；
- b) 審議法院之年度報告；
- c) 通過年度活動計劃；
- d) 通過法院內部規章；
- e) 對法官行使紀律懲戒權；
- f) 透過判例定出司法見解；
- g) 審議任何被認為重要或具一般性之其他事項。

六、共和國審計法院有權限因應上訴，而對於澳門政府與當地審計法院就查核或批閱事宜之分歧，予以裁判。

4. 三月二日第17/92/M 號法令第三十二條指出，關於審計法院的制度由專門的法例，即三月二日第18/92/M 號法令規範。作者認為在里斯本形成，並體現於《司法組織法》的立法原則不適應澳門的需求、地理位置和將來的情況，而澳門本地法例卻是在考慮了這些情況以後，本着謹慎認真的態度制定。
5. 除意見書外，可以從澳門審計法院出版的刊物了解財政監察總的情況——審計法院在一九九一、一九九二及一九九三年本地區總帳目意見書中建議“採取的措施及行動”一覽表，一九九四年於澳門。

然而，在中華人民共和國及鄰近的香港地區，乃至整個亞洲（雖然在日本，對於由過去擁有審計法院權力的機構——日本外部監控機關，單純審計的體系進行了調整）作為外部財政監察機關的是純審計機構，而不是審計法院。因此，一九九三年三月三十一日，經中華人民共和國主席令頒佈了《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》，作為主權移交後澳門的根本組織法規⁶。《基本法》第六十條規定：“澳門特別行政區設立審計署，獨立工作。審計長對行政長官負責。”，關於審計長的委任在第四章政治體制第一節有關行政長官的條文中作了規定，而不是規定在司法機關那一節裏。審計長經代表澳門特別行政區的行政長官（第四十五條）提名，由中央人民政府任命，亦應由中央人民政府在行政長官的建議下，免除其職務（第五十條第六款）⁷。

因此，遠在澳門審計法院成立以前⁸，就已規定在將來由一不具司法架構和司法權的純審計機構行使澳門地區獨立的外部監控權限。雖然，該機構在取代澳門審計法院時，因不同的制度會產生一些問題⁹，但是，依照公共審計方法履行財政檢

6. 《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》，中華人民共和國澳門特別行政區基本法諮詢委員會，一九九三年四月版。

7. 這是在特別行政區內所負政治責任僅次於行政長官，包括各司長、廉政專員、警察部門主要負責人和海關主要負責人，以及檢察長的任命程序（第五十條第六款及第十款）。其他負責人都由行政長官按本地任命程序任命，例如各級法院的法官（第八十七條）、法院院長（第八十八條），以及其他各負責人（第五十條第七款、第八款及第九款）。這表明，在這個受中華人民共和國本身體系影響的特殊權力模式裏，審計長是一個相當重要的機關，隸屬於行政長官，由中華人民共和國中央政府任命，而不是由地方政府任命。由於審計長一職具有其“技術性”，相對來說“政治性”比較弱，所以不要求其出任人一定是中華人民共和國公民。審計署對應一九九四年八月三十一日成立的中華人民共和國審計署（Audit Act）。下面我們轉摘澳門審計法院最近關於其參加一九九四年十一月十二日至十九日在新德里召開的ASOSA第六屆全體大會及第五次國際研討會的報告第十七頁及第十八頁：“一九九四年八月三十一日，在第八屆全國人大常務委員會第九次會議上通過了審計法案，從而奠定了中華人民共和國審計體系的基礎。第一條規定，透過審計達到加強監督國家的目的，並維護國家經濟財政秩序、提高政府透明度以及保證國民經濟健康發展。法案尚規定，由國務院及各地方政府設立各級審計部門。各審計機構根據各自所處的地位，權限可以擴展到監督國務院各部門、政府及其各部門、國家銀行機構乃至各企業的收入及開支。在行使權限時，審計工作旨在依法分析所預計的收入及開支的真確性、合法性和有效性，審計工作不受行政實體、公共或和私人組織的干預（第四條及第五條）。第七條及第八條規定，國家級審計機構由國務院總理領導，而地方各級審計機構則由地方政府——省、地區、市等政府領導。審計結果供國務院及各地方政府在制定提交全國人大的年度報告時作參考。審計機構及審計員在履行職責時應遵守客觀性、公正性、真實性、完整性及保密性原則，審計員須具有適當的能力和工作經驗。”

8. 見筆者先前提到的參考書。

9. 主要有以下幾個方面：保留預先監控——從性質上來說並不是司法權限，可以保留，但取消也無妨；審定帳目轉為審核帳目，只表明監控機關的法律權力的不同，而並不引致審計工作的檢查和監控程序，以及實質的改變，尤其是在帳目審定作為現代審計程序的最終階段時，更不會改變；宣判罰款或退回是典型的司法機關的權限，審計機關沒有判決權，從而應將此權限賦予法院（或者乾脆予以取消）。由此可見，這些都是不足以影響審計監控核心的細節問題，而審計監控本身，是一種手段多於一種法律形式。

查職責的審計法院在本質上與審計署是沒有區別的。審計工作尤其是指製作關於國家總帳目的報告和意見書、檢查帳目（最後的評價不具審定特徵，而只具有審核的性質）以及進行製作專門報告所需的特別調查¹⁰。

10. 並不妨礙純審計機關負責純行政性的預先監察。