

澳门廉政制度研究

孟庆顺◇著

中国方正出版社



本书系广东省哲学社会科学规划项目

澳门廉政制度研究

孟庆顺 著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

澳门廉政制度研究/孟庆顺著. —北京: 中国方正出版社, 2013. 7
ISBN 978-7-5174-0015-8

I. ①澳… II. ②孟… III. ③廉政建设—制度—研究—澳门
IV. ①D630. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 160439 号

澳门廉政制度研究

孟庆顺 著

责任编辑: 刘彦彩

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区广安门南街甲 2 号 邮编: 100053)

发行部: (010) 66560642 读者服务部: (010) 66560275

编辑部: (010) 59594611 出版部: (010) 59594625

网 址: www. Fzpress. com. cn

责编邮箱: Fangzheng1313@126. com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京盛兰兄弟印刷装订有限公司

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张: 15

字 数: 230 千字

版 次: 2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月北京第 1 次印刷

(版权所有, 侵权必究)

ISBN 978-7-5174-0015-8

定价: 32.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

前言

政治腐败是世界各国面临的共同问题，国际反贪组织透明国际在2000年报告中指出：“腐败无处不在。它不只是公共官员滥用职权的问题，而是人们为了捞取任何不义之财而滥用职权（不一定是政府权力）的行为。”国内外都有学者断言，如果说癌症是目前危害人类生理躯体的不治之症或难以治愈的痼疾，那么全球性腐败则是侵蚀人类社会肌体的“政治之癌”。

针对这种“政治之癌”，世界各国、各地区实行了不同的反贪措施和廉政制度，试图对无孔不入的腐败现象加以遏制，但由于腐败形成的原因非常复杂，贪腐带来的巨大利益对一些品德不良的官员具有巨大的吸引力，加上腐败多发地区通常存在较多的制度漏洞，能在短时间内取得明显成效的国家或地区并不多见。澳门在这个方面或许算是一个例外。回归之前，澳门腐败现象非常严重，澳葡当局在居民心目中的可信度极低。澳门回归后，随着廉政公署的设立，澳门腐败现象大为减少。“透明国际”和亚洲地区廉洁指数等国际性评估指标都给予澳门较高的评价，澳门在廉洁指数的排名上多次位于亚洲前列。澳门社会腐败问题的治理与澳门回归后“一国两制”、高度自治密切联系在一起，正是因为回归后澳门特区政府和民众以主人翁的精神推进和支持反贪工作，廉政措施才能取得突出成绩。不论是从澳门廉政建设的经验还是从“一国两制”的实际影响的角度，澳门的廉政制度都具有重要的研究价值。

澳门廉政建设并非一帆风顺。就在许多人认为澳门已成功解决了腐败问题之际，澳门曝出了特区政府高官欧文龙贪污受贿8亿多元的惊天大案，这一案件表明，澳门的廉政制度仍存在漏洞，未能有效预防土地批给

以及公共工程判给领域的腐败。特区政府痛定思痛,对有关制度进行大刀阔斧的改革,加强防贪措施,强化廉政公署的权力。从吸取历史教训的角度来看,澳门的廉政建设也提供了一个值得重视的标本。

澳门廉政这个重要课题迄今没有受到学术界的足够重视,尚没有出版专门性的学术论著。目前对澳门廉政制度提供全面介绍的主要是澳门廉政公署组织编纂的两本特刊:一本是《廉透清风:澳门廉政十载纪念特刊》(2002年11月版),另一本是《清风明月:澳门廉政工作回顾特刊》(2009年10月版)。两本特刊回顾了澳门廉政建设的简要历史,扼要介绍了廉署破获的重要案件,提供了廉署接获举报及立案的相关数据,粗线条地勾勒了廉署的基本工作及社会对廉署工作的反应。对澳门廉政制度的研究主要体现在各种学术论文中,比较重要的有下列三类:

1. 港澳学者对澳门廉政制度的全面探讨。这一领域有三篇英文论文比较有代表性,一篇是香港学者卢兆兴先生1993年发表于《亚洲公共行政杂志》的论文《澳门的官僚腐败及其控制》^①。该文分析了澳门的腐败情况及其原因,对反贪公署的源起、权力及结构进行了梳理,最后探讨了澳门反贪工作存在的问题。在反贪公署成立不久,作者就敏锐地看到该机构存在的主要问题,论文引证丰富,立论扎实,是澳门廉政研究领域的一篇佳作。另外两篇是澳门大学学者余永逸侧重讨论澳门回归后廉政问题的研究论文,一篇是作者2006年提交学术会议的论文《澳门特别行政区的腐败与反腐败》,^②另一篇是作者新近发表的论文《澳门廉政方式:立法与执法》^③。前文对2006年前澳门特区官员贪腐的诱因、澳门廉政制度的演变以及澳门反贪策略中存在的问题进行了系统分析,后文在前文基础上进一步研究了澳门反贪的制度框架,并重点对欧文龙涉贪案的教训以及澳门廉政中的立法和执法关系进行了探讨。两篇论文资料丰富,观点明确,有自己的独到见解,对澳门廉政问题的研究均具有重要的参考价值。

^① Lo Shiu-hing, Bureaucratic Corruption and Its Control in Macao, Asian Journal of Public Administration. No. 1, 1993.

^② Eilo YU Wing-yat, Corruption and Anti-Corruption in the Macao Special Administrative Region, umir. umac. mo/. . . /832_0_ Corruption% 20and% 20Anti-Corruption% 20in% 20Macao (up-dated). doc. 该论文为提交第二届两岸四地公共管理学术研讨会论文,会议于2006年5月12-13日在澳门大学举办。

^③ Eilo YU Wing-yat, Anti-Corruption Approaches in Macao: lawmaking and legal enforcement, Journal of Contemporary China, 2013 Vol. 22, No. 79.

2. 港澳廉政制度的比较研究。港澳两地情况相近,澳门廉政制度又在很多地方借鉴、模仿了香港,因此,在澳门廉政制度的研究中,有不少人比较关注港澳两地廉政制度的异同。2006年,卢兆兴在提交加拿大政治科学学会年会的论文《大中华的善治与廉政:中国大陆、香港与澳门的比较》一文中,^①将澳门的廉政与内地和香港做了比较研究。罗文强的《过渡期香港和澳门对贪污腐败的遏制》^②一文,在分析过渡期港澳两地反贪策略的基础上比较了两地廉政措施的异同。该作者还撰写了论文《回归后香港与澳门特区政府对贪污的遏制》^③,比较了澳门和香港回归后在反贪方面采取的战略和成效,并分析了两地特区政府面临的问题和挑战。麦渭林在《比较港澳的廉政制度》^④一文中,从立法、司法、监督制衡机制、公务员廉政规定等方面对港澳廉政制度进行了比较,并对改进澳门的廉政制度提出了自己的建议。

3. 澳门廉政公署官员结合实际工作对澳门廉政问题的探讨。澳门廉政公署有一个明显的特点,就是廉署的高层官员非常注重对廉政问题进行研究,这可能是澳门廉政工作进步较快的一个原因。如澳门特区首任廉政专员张裕在《澳门反贪工作的改革经验》一文中,^⑤回顾了澳门廉政建设的历史,针对反贪公署的不足和澳门回归后的改革,分析、总结了澳门廉政改革的经验。廉政公署助理专员杜慧芳的论文《澳门廉政公署的肃贪倡廉角色》,^⑥根据澳门法律的沿革对反贪公署与廉政公署职能的变化进行了细致的分析。杜慧芳的论文《治理建设工程领域腐败问题的对策和做法》以及廉署顾问胡家伟的《建设工程领域腐败问题产生的主要原因、表现形式及危害》,^⑦对了解澳门廉署如何处理工程领域的防贪工作也具有重要帮助。

① Sonny Shiu Hing LO, Ethical Governance and Anti-Corruption in Greater China: A Comparison of Mainland China, Hong Kong and Macao, www.cpsa-acsp.ca/papers-2006/Lo.pdf.

② 载余振编:《双城记——港澳的政治、经济及社会发展》,澳门社会科学学会1998年7月版。

③ 载余振、余永逸、邝锦均编:《双城记Ⅱ:回归后的港澳政治、经济及社会发展》,澳门社会科学学会2003年版。

④ 载余振、邝锦均、余永逸编:《双城记Ⅲ:港澳政治、经济及社会发展的回顾与前瞻》,澳门社会科学学会2009年版。

⑤ 澳门《行政》2004年第4期。

⑥ 澳门《行政》2003年第1期。

⑦ 两文均载于《澳门廉政》2008年第1期。

总起来看,关于澳门廉政制度的研究非常薄弱,既缺乏系统的研究,在很多问题上的探讨也不够深入。澳门廉政制度历史较短,研究资料欠缺,是有关研究难以充分展开的重要原因。但是,也要看到,澳门廉政公署以及澳门各种媒体为研究澳门廉政制度创造了较好的条件,廉署的年度工作报告、廉署主办的各种廉政刊物,如《澳门廉政》季刊、《澳门廉政快报》半年刊以及廉署不定期出版的宣传单张和其他资料,都可以很方便地从廉署网页上获取,澳门媒体对廉署的动向事无巨细详加报道,关心澳门廉政的学者在澳门报章杂志上纷纷对澳门廉政工作进行评论和分析,所有这些都为我们近距离观察澳门廉政制度的发展提供了便利。本书所引用的报刊资料,如非特别注明,均为澳门报刊。

本书希望跳出仅从法律规定分析廉政制度的套路,将澳门廉政制度的发展放在澳门当代社会变迁的大环境中来进行考察,既看到法律条文中对于廉政问题的规定,又看到这些规定最终形成的社会原因;既要以廉政公署为中心分析澳门廉政制度的运作,又要关注其他社会因素与廉署的互动。在观察澳门廉政制度的发展变化时,要充分考虑到历史与现实的联系、廉政建设与澳门社会变迁的相互影响、廉政部门的努力与民众廉洁意识的相互促进等因素。基于澳门廉政制度发展变迁的历史脉络,本书分为三大部分:

第一部分即第一章,主要回顾了澳门廉政制度的产生与发展,通过分析反贪公署的不足到廉政公署取得的明显成效,将历史与现实结合起来,同时为其后的论述做好铺垫。

第二部分包括第二章到第五章,因为澳门廉政公署的反贪方针就是“肃贪、教育、立法、防贪四管其下”,本部分对澳门廉政制度中这四项最核心的要素分别进行了具体分析,包括澳门的廉政法律制度、廉政公署的架构与肃贪程序和活动、防贪堵漏制度以及廉洁教育制度。

第三部分包括第六章、第七章,2006年年底揭出的欧文龙案暴露了澳门廉政制度的不足,也为澳门廉政制度发展史揭开了新的一页,即廉署开始认真反思、并努力弥补欧案暴露出的制度漏洞。本部分分析了欧案对澳门廉政制度的冲击以及澳门改善廉政制度的努力。

最后在结语部分对澳门廉政制度的启示进行了简要总结。

澳门既是华洋杂处之地,葡萄牙管治留下的印记仍清晰可见,中国传统文化在澳门拥有更深的根基;又是“一国两制”这一史无前例的新政治文明的试验区,祖国内地的社会主义制度与澳门的资本主义制度相互包

容、并行不悖，澳门在“一国两制”、高度自治条件下发展为世界上最大的赌城，所有这些因素都通过不同的方式对澳门的廉政制度产生了影响。加上澳门廉政制度历史短暂，很多问题正处在产生或解决的过程中，因而给学术研究带来更多的不确定性。限于时间、资料尤其是能力因素，本书出现缺点、错误在所难免，敬请方家不吝指教。

目 录

前 言	(1)
第一章 澳门廉政制度的产生与发展	(1)
第一节 澳门廉政制度的产生	(2)
一、澳门的贪污问题	(2)
二、廉政机构的酝酿与产生	(5)
三、反贪公署的局限	(8)
第二节 “一国两制”与澳门廉政建设	(14)
一、特区政府的反贪决心	(14)
二、扩大廉署的权限与资源	(17)
三、全社会的配合与支持	(19)
第三节 澳门廉政制度的成效	(22)
一、民众的切身感受	(23)
二、民意测验所反映的社会整体观感	(24)
三、国际组织的评价	(27)
第二章 澳门廉政法律制度	(29)
第一节 《廉政公署组织法》	(29)
一、廉政公署的性质与地位	(29)
二、廉政公署的职责与权限	(35)
三、廉政公署工作人员的权利与义务	(41)

第二节 澳门惩治及预防腐败的法律规定	(42)
一、澳门惩治腐败的法律规定	(42)
二、澳门预防腐败的法律规定	(47)
第三章 澳门廉政公署与肃贪	(53)
第一节 廉政公署的组织架构与管理	(53)
一、廉政公署的组织架构	(53)
二、廉政公署的人力与财力资源	(55)
三、廉政公署工作人员的培训	(59)
四、廉政公署的监督机构	(61)
第二节 廉政公署的肃贪程序	(61)
一、收案	(62)
二、立案	(66)
三、结案	(71)
第三节 廉政公署的肃贪活动	(74)
一、化公为私, 公器私用	(74)
二、以权谋私, 收受贿赂	(75)
三、滥用职权, 勒索钱财	(76)
四、私相授受, 利用招标谋取私利	(78)
五、伪造文件, 诈骗津贴或保险	(80)
六、立法会选举中的贿选行为	(82)
第四章 澳门的防贪堵漏制度	(84)
第一节 澳门的防贪措施	(84)
一、普及法律知识, 培养廉洁操守	(85)
二、在特殊时间和特定问题上的特别预防措施	(90)
第二节 堵塞贪污漏洞	(93)
一、注重堵塞漏洞是廉政公署的基本原则	(93)
二、通过案卷审查或专项研究, 对相关部门发出 劝喻或建议	(96)
三、制定指引, 堵塞贪污漏洞	(100)

第五章 澳门的廉洁教育	(107)
第一节 构建廉洁奉公的公务员队伍	(107)
一、公务人员廉政讲座的一般情况	(108)
二、公务人员廉政讲座的形式	(109)
三、公务人员廉政讲座的内容与成效	(112)
第二节 培养青少年的廉洁意识	(113)
一、青少年逐渐成为澳门廉洁教育的主要对象	(114)
二、澳门青少年廉洁教育活动	(115)
三、澳门学生廉洁教育的特点	(118)
第三节 营造廉洁的社会氛围	(120)
一、为特定人员举办廉洁讲座，并透过社团组织将廉政信息 传递给社会各界	(121)
二、采取多种形式，宣传廉政知识，树立廉洁的社会风气	(122)
三、借助各种活动，密切联系民众，促进肃贪倡廉活动	(124)
四、以廉政公署为核心，构建全社会的防贪教育体系	(126)
第六章 欧文龙案对澳门廉政制度的冲击	(130)
第一节 欧文龙案的破获与审判	(130)
一、欧文龙案的侦破	(130)
二、欧文龙的作案手法	(132)
三、欧文龙案的审判	(137)
第二节 欧文龙案的发生原因	(145)
一、澳门经济社会新形势成为欧文龙贪腐案的诱因	(145)
二、澳门相关管理制度的漏洞为欧文龙大肆贪污 提供了可能	(147)
三、澳门政治架构中行政独大、缺乏有效制衡是欧文龙案的 政治根源	(153)
四、盲目服从上级、漠视法律规则的官场文化成为欧文龙案的 思想文化根源	(157)

第三节 欧文龙案的社会影响	(160)
一、特区政府的民望受到重大冲击	(160)
二、民众对廉政工作提出了更高要求	(164)
三、对欧案的探讨为廉政制度改革指明了方向	(168)
第七章 澳门廉政制度的改进	(175)
第一节 完善制度, 防贪补漏	(175)
一、澳门批地制度的审查与改进	(175)
二、澳门公共工程判给制度的改革	(181)
第二节 扩大廉署权限, 强化管理、监督	(186)
一、扩大廉政公署的权限	(186)
二、强化对官员的管理与监督	(193)
第三节 各方共同努力, 营造廉洁社会	(200)
一、阳光政府与廉政建设	(200)
二、欧案之后的廉政公署	(203)
三、机构、社团在廉政建设中的角色	(209)
结语 澳门廉政建设的启示	(217)
后记	(228)

第一章

澳门廉政制度的产生与发展

葡萄牙人 16 世纪中期入居澳门，19 世纪中叶借鸦片战争中清政府战败的机会，逐渐全面掌握了澳门的管制权，在澳门实行殖民统治。在澳葡当局统治下，由于葡萄牙本国长期实行专制统治，不能有效解决官员的贪污问题，照搬葡萄牙管理模式的澳门也不能例外，贪污就成为澳葡统治时期长期难以解决的痼疾。一位澳门学者在谈到澳葡统治时期的腐败问题时指出：“众所周知，回归前的澳门，在葡国管治的漫长岁月里，前朝政府有两大顽疾，远近扬名，久为人诟病，一是贪腐成风，二是行政效率奇低。”^①而香港也有学者在讨论澳门贪污问题时认为：“虽然贪污腐败现象在 20 世纪 70 年代和 80 年代随处可见，几十年来澳门政府既没有政治上的决心也没有一种紧迫感来对付这一问题，不用说官僚主义腐败已成为澳门公共行政管理的鲜明特征之一，存在着腐败现象，这已是公开的秘密。”^②直到 20 世纪 70 年代，澳门才开始出现建立独立的廉政机构的讨论，90 年代初期初步构建了澳门的反贪机构。而澳门回归后，经过改革后的廉政机构才开始正常发挥作用。

① 愚丁：《反贪倡廉宜采五大措施》，载《市民日报》2007 年 9 月 5 日。

② 罗文强：《过渡期香港和澳门对贪污腐败的遏制》，载余振编：《双城记——港澳的政治、经济及社会发展》，澳门社会科学学会 1998 年版，第 175 页。

第一节 澳门廉政制度的产生

一、澳门的贪污问题

20 世纪 60 年代后，澳门社会中猖獗的贪污行为不仅加重了各行各业从业人员的经营成本，而且使本已尖锐的社会矛盾更加激化。“一二·三”事件就是典型的例子。

1966 年 12 月 3 日，澳门市民因不满澳葡市政当局阻止氹仔居民自费修建坊众小学上街游行，在抗议群众和警察的冲突中，多名抗议者死伤，造成“一二·三”血案。澳门民众以及正处于“文化大革命”时期的内地有关机构向澳葡当局提出了严惩肇事元凶、对死伤者进行抚恤和赔偿、释放被捕同胞及认罪等要求。面对强大压力，澳门当局不得不做出让步。^① 这一事件的发生与澳葡官员的腐败有直接关系。据葡萄牙国防国际警察（俗称秘密警察）当时提交葡萄牙政府的报告，“氹仔坊众兴建学校属义务工作，无法打赏工务局人员，故而拖了 7 个月也批不下来”，最终引起了民众的抗议。贪污腐败的不仅是工务局人员，“在澳门，除非例外情况，道德极为沦丧，公共部门腐败，警察腐败”，低级警员中腐败现象尤为严重，军人“得过且过，因为无所事事，只求在任职的两年中生活得尽量好”。^②

尽管澳葡当局在“一二·三”事件中受到严重冲击，政府官员的腐败行为却并未因此改观。澳门的贪污现象表现为多种形式，在 1970 年代扩大到政府各个层面：“从收取几元澳门币而不发出违规停车罚单的交警，到花费数千美元为出口葡萄牙的香港制造的大宗货物获取出口产地证明书——当然，所有货物都有‘澳门制造’的标签。”^③ 1982 年，澳门民

① 本部分内容参看孟庆顺：《港澳与海峡两岸关系》，武汉出版社 1999 年版，第 15—16 页。

② 转引自吴志良：《澳门政治发展史》，上海社会科学院出版社 1999 年版，第 235 页。

③ Asia Yearbook 1975, Hong Kong: Review Publishing Company, 1975. p. 212. 转引自 Lo Shiuhing, Bureaucratic Corruption and Its Control in Macao, Asian Journal of Public Administration. No. 1, 1993. p. 33.

政署署长竟涉嫌为一些人提供假证件以帮助他们获取葡萄牙护照，这一丑闻被民众视为该署的“一次地震”。^①可以想见，动辄索取贿赂的官员无法赢得民众的好感。因此，在60年代时，就有人发现澳门居民对葡萄牙官员，尤其是对腐败、粗暴的警察的敌意远比港人对英国人的厌恶强烈得多。1974年葡萄牙革命后，澳门驻军新任司令马亚·贡萨尔维斯承认，澳门华人富商和高级政府官员中腐败“猖獗”，他保证“尽快整顿，以消除这种不良状况。”^②但是，腐败问题随着时间的推移愈发严重。

澳门贪污的盛行，是澳门政府架构和社会文化中一系列问题的自然反映。

首先，澳葡当局与葡萄牙在海外的其他殖民地一样，机构设置重叠，效率低下，为官员的贪污腐败提供了条件。1974年后，澳门政府一直在改组和扩大，但机构增加，人员扩大，效率则没有提高，政府部门机构重叠，分工不清。如小小的澳门设有两个市政局（澳门市政局和海岛市政局），警务部门分为治安警察和司法警察。普通民众不清楚各个政府机构的职能分别，一些官员道德素质不良，对待民众态度粗暴，借机索贿受贿。^③多头管理带来的往往是缺乏效率，效率低下又驱使民众向官员行贿。80年代担任澳门立法会议员并提议设立反贪机构的澳门律师工会主席华年达回忆当年的情况说：“当时贪污盛行的其中一个原因是与行政效率低有关，有些政府部门人员故意拖延时间，这表示他们要求你给他们一点钱……人们在等待决定，但决定总下不来，有权批准的人不作决定，于是便产生贪污的机会，这是导致贪污和违规行为的部分诱因。”^④

其次，华人礼尚往来的文化传统及其与葡萄牙人的隔阂也加剧了澳门的腐败现象。澳葡殖民当局以少数葡萄牙人管治众多的中国人，官民隔阂严重，民众对政府办事程序不熟悉，再加上澳门盛行赌博，黄赌毒猖獗，社会风气不良。人们自然会沿用传统的方式解决面临的问题。20世纪80年代初，澳门政务司卡瓦略（Adelina de Sa Carvalho）甚至声称：“华人

① Lo Shiu-hing, *Bureaucratic Corruption and Its Control in Macao*, Asian Journal of Public Administration. No. 1, 1993. p. 35.

② Lo Shiu-hing, *Bureaucratic Corruption and Its Control in Macao*, Asian Journal of Public Administration. No. 1, 1993. p. 33.

③ Lo Shiu-hing, *Bureaucratic Corruption and Its Control in Macao*, Asian Journal of Public Administration. No. 1, 1993. p. 38.

④ 《华年达访问》，载《澳门廉政》2002年第4期，第11页。

社会对官方程序和人权缺乏理解，致使人们为身份证这样本应免费的文件花钱。”即使有些人了解政府办事程序，他们仍倾向于将贿赂视为与政府的繁文缛节打交道时的“润滑剂”。^①

再次，根本的原因还在于澳葡当局的殖民政权不受民众监督的特性，导致政府官员的行为无法受到有效制约。由于缺乏有效的舆论监督，立法会议员就成为制约官员贪腐行为最有影响的力量。但立法会议员人数很少，1976年到1992年，澳门立法会有17名议员，其中6人直选产生，6人为间选议员，还有5人由澳督任命。议员多为商界精英，通常持亲政府立场，即使直选议员有监督政府的愿望，在整个立法会中也只占少数。更加严重的是，葡萄牙实行政治“分赃制”，葡国政客当政后，他们基于政治考虑提拔和任命助手或中层官员而不考虑这些人的道德素质和能力。这些人也会最大限度地利用自己的职位谋取好处，如澳门一个获政治任命的官员竟转移300万澳门币的公帑，以补贴葡萄牙的一个政党。^②这种政治文化很难抑制腐败现象的发生。

最后，“一二·三”事件后，澳葡当局既无心也无力治理澳门的贪污问题。在这一事件中，澳葡当局实际上丧失了对澳门事务的独立管治权，正像当时的葡萄牙外交部长弗兰克·努盖拉所说：“我们不再是统治者，而只是外国监督下管理一块共管土地的看守人。”^③1968年2月25日，葡萄牙秘密警察向总理府报告澳门形势时说：“由于那份‘协议’……我国当局对犯法的华人无可奈何，他们连税都不缴。因为政府不强迫他们（纳税），只好不断布告延期，只有那些想缴税的才缴。蔬菜流动小贩到处留下蔬菜及其根茎，街道很脏，且影响交通和商场的出入。虽然这些商场投诉，但由于违例者为华人，当局乃劝他们向商会投诉。但小贩也不听商会的话，称‘大家都是中国人’，故而城市既脏又乱。”^④1974年葡萄牙革命后，新政权正式承认澳门是葡萄牙代管的中国领土。尽管在有关方面的配合下，澳葡当局的管治能力有所恢复，但消极被动的心态致使官员

① Lo Shiu-hing, Bureaucratic Corruption and Its Control in Macao, Asian Journal of Public Administration. No. 1, 1993. p. 40. 原注 58。

② Lo Shiu-hing, Bureaucratic Corruption and Its Control in Macao, Asian Journal of Public Administration. No. 1, 1993. p. 39. 原注 53。

③ R. D. Cremer (eds), Macau: City of Commerce and Culture, Hong Kong: API Press, 1991, p. 272.

④ 转引自吴志良：《澳门政治发展史》，上海社会科学院出版社1999年版，第256页。

关注个人利益胜过建立廉洁政府。

二、廉政机构的酝酿与产生

20 世纪 70 年代后，澳门经济进入了飞速发展期，因政府在法律、行政程序和行政效率方面未能相应配合，贪污问题更加严重。用澳门特别行政区首任廉政专员张裕的概括来说，就是“从 70 年代开始，大量涌现的经济行为促使了贪污问题的明显化，到 80 年代开始泛滥，90 年代开始出现集团性贪污。”^① 也是从 70 年代开始，建立一个专门的反贪机构成为澳门社会各界关注的重大问题。

澳门反贪机构大致经过了酝酿、立法和正式建立三个阶段。

1974 年到 1982 年是澳门反贪机构的酝酿期。

1974 年是澳门廉政发展史上的一个重要年份。来自澳门以外的两个重大事件为创建澳门反贪机构增添了动力：一个是香港在 1974 年设立了独立的反贪机构——廉政公署，并掀起了香港的“廉政风暴”；另一个影响更大的事件是葡萄牙爆发了推翻萨拉查独裁统治的民主革命。“1974 年的葡萄牙革命带来了两个彼此具有对立倾向的产物：一个是与澳门葡人的自治愿望相符合的非殖民地化政策；另一个是加强葡国对澳门的管理以重建葡国在远东的声誉的政策。”^② 香港廉政风暴激起澳门民众对建立澳门反贪机构的期盼，葡萄牙革命后澳门政治改革的新气象为澳门加强反贪工作提供了现实条件。新任总督，也是澳门史上最年轻的总督李安道决心进行行政改革，大幅度提高政府行政效率，实现工商业的振兴。他将矛头对准积弊丛生的贪污问题，公开承认澳门政府内部最大的隐忧是贪污，这是首位澳督公开承认公务员中存在严重的贪污问题。^③ 他倡议成立专门对付贪污的肃贪机关，并展开有史以来最大规模的整肃风纪行动，当时的新闻旅游处处长以及海岛市政厅执委会主席等官员遭到起诉，10 名警员因监守自盗和贪污被撤职。由于缺乏必要的法律支持以及李安道 1979 年离开澳门，反贪工作未能延续。但是，澳门各界要求加强反贪工作的呼声从未间断，如何解决澳门的贪污问题仍是各界讨论的题目。1977 年，澳门立

① 张裕：《澳门反贪工作的改革经验》，载澳门《行政》2004 年第 4 期，第 967 页。

② 吴志良：《澳门政制》，中国友谊出版公司 1996 年版，第 64 页。

③ 澳门廉政公署：《廉透清风：澳门廉政十载纪念特刊》，2002 年版，第 35 页。