“一國兩制”語境下區際反腐敗合作研究——以內地與澳門特區為視角

范雪珂

[摘 要] “一國兩制”語境下反腐敗區際合作模式是當前面臨的重要議題，本文提出兩地區際反腐敗合作應以《澳門基本法》為依據，在打擊跨境腐敗犯罪及促進法治建設、建立區際司法協助模式、反腐敗國際責任上具有必要性。通過資料分析區際反腐敗合作之現狀，目前兩地反腐敗互助的呈現高需求狀況，應加快落實區際刑事司法協助規範，在堅持維護國家統一和主權的原則、“一國兩制”的原則及平等合作原則的基礎上，最終達成兩地反腐敗司法協助的協議，並建立形成廉政協同機制。

[關鍵詞] 反腐敗　區際合作　一國兩制　澳門

在“一國兩制”背景下，內地與澳門特區作為中國的兩個不同法律及行政體系，面臨着反腐敗合作的共同挑戰，如何建立高效、務實和系統的反腐敗區際合作模式成為亟待解決的問題。兩地已開展刑事司法協助三十餘年，內地與澳門在協助方面取得了一定的進展，但依然無法滿足共同打擊腐敗犯罪的需要，合作機制與穩定模式的建設仍然存在困難。為了更好地解決跨境刑事案件，內地與澳門有關部門應在合作原則、司法路徑和程序路徑上積極探索，並逐步推動互助協議的形成，在“一國兩制”方針指引下實現區際刑事司法協助機制化。澳門與內地反腐敗合作的持續深化對於兩地的法治建設和社會穩定具有重要意義。這種合作不僅能夠加強兩地之間的司法互信，還能夠促進粵港澳大灣區的共同發展。同時，這也是中國政府堅決打擊腐敗行為、維護國家形象的重要舉措。本文將從內地與澳門特區的視角出發，探索“一國兩制”語境下反腐敗區際合作模式。

一、區際反腐敗合作之必要性

（一）共同打擊跨境腐敗犯罪及促進法治建設的需要

腐敗問題不僅僅局限於某一地區，也是全球性的挑戰。“一國兩制多法域”格局的持久性對不同法域的協同立法與司法帶來了巨大衝擊。[①]公務人員利用這種制度上的不足進行跨境犯罪，對於反腐敗工作構成了較大挑戰。腐敗是社會不穩定的重要因素之一，對社

作者簡介：范雪珂，澳門城市大學法學院助理教授、法學博士。

[①]王仲興、郭天武：《內地與香港刑事司法合作研究》，北京：北京大學出版社，2008 年，頁 200。

會的負面影響深遠，當代社會任何政府都不會容忍內部腐敗導致合法性和正當性喪失，公務人員腐敗不僅損害了政府的威信，也破壞了公正的交易關係。[①]因此，兩地必須聯手打擊腐敗犯罪，加強反腐敗司法協助的規範化。

在“一國兩制”方針的指引下，澳門與內地緊密合作，能夠共同打擊跨境腐敗行為，遏制腐敗勢力的擴散。只有通過區際合作，才能有效遏制跨境腐敗的發生。澳門與內地區際反腐敗合作不僅僅是對個案的追責，更重要的是推動法治建設。通過加強合作機制和信息交流，可以提高雙方在反腐敗領域的執法水平和能力，形成有力的法治防線，為兩地創造清廉、公正的社會環境，建立公平、正義的社會秩序。

此外，澳門與內地法系更為相近，法律相似度較高，且有較好的政治互信基礎，這為兩地之間的反腐敗合作提供了良好的條件。相比之下，香港與內地的法律體系差異較大，因此在合作過程中可能會遇到更多的困難。[②]澳門與內地反腐敗合作的應逐步制度化，通過建立明確的規範流程，進一步提高合作的可預見性和穩定性，這對於內地與香港之間的合作也具有重要意義。因此，應當重視澳門與內地之間的合作機制，以期為內地與香港盡早達成制度性安排提供示範效應。

（二）建立區際司法協助模式的需要

澳門與內地展開反腐敗合作是刑事司法協助不可缺少的重要組成部分。雙方通過追逃追贓、信息共用、證據收集等多種方式，共同打擊腐敗犯罪。首先，澳門與內地之間需要建立高效的信息共用機制，加強司法機關的情報交換與信息交流，通過交流情報、資料分析等方式，及時掌握貪腐犯罪的新動向和重要信息，這種信息共用不僅有助於加強雙方對腐敗行為的監控和預警，還能夠提供線索和證據，幫助偵破案件。第二，強化反貪個案協查的合作，特別是在協助調取證據資料上，使個案協查的數量與範圍都得到了較大的擴展和提高，[③]包括取證、調查、勘驗等環節，雙方通過互派專業人員、共同開展行動，有效收集、保護和使用證據，為打擊腐敗犯罪提供了強有力的支援。

（三）反腐敗國際責任的需要

為有效打擊腐敗犯罪，國際社會已達成共識，鼓勵主權國家採取相同的立法標準，盡可能全面加強刑事司法互助與合作。根據《聯合國反腐敗公約》的規定，[④]腐敗犯罪不得被視為政治犯罪或適用政治犯而不引渡。這一原則旨在確保對腐敗行為的追究不受政治因素的干擾，保證公正和透明的司法程序。同時，公約還要求各國在對腐敗犯罪進行偵查、起訴和審判時提供最廣泛的司法協助，包括取證、送達、搜查、扣押、凍結、證據移交、

[①]珠海市人民檢察院研究室：〈“一國兩制”下粵澳兩地反貪合作模式的思考〉，《中國刑事法雜誌》（北京），第 1 期，2000 年，頁 118 － 126。
[②]宋錫祥、王富世：〈內地與澳門區際刑事司法協助問題新探〉，《學術交流》（哈爾濱），第 10 期，2019 年，頁 88 － 98。
[③]〈用有效方法調查和檢控貪污腐敗案件〉，時任澳門特別行政區檢察院陳子勁助理檢察長在“國際反貪局聯合會第一次年會暨會員代表大會”（2006 年）分組會議上的發言。
[④]聯合國：《聯合國反腐敗公約》，https://www.un.org/zh/issues/anti-corruption/uncac_text.shtml，2024 年 8 月 31 日讀取。

證人作證乃至追回資產等方面的協助。這些機制的實施有助於打擊跨國腐敗行為，維護全球社會的公平與正義。可見《聯合國反腐敗公約》的普遍原則和機制為各國各地區提供了一個共同的框架，以加強對腐敗行為的打擊和追究。不論是在國際層面還是在國內層面，法律制度和司法主權的差異都不能成為拒絕開展刑事司法互助的理由。《聯合國反腐敗公約》的普遍原則和機制為國際社會提供了一個重要的合作平台，有助於打擊跨國腐敗行為。各國應當積極參與其中，共同維護全球社會的公平與正義。[①]加強國際刑事司法互助已經成為一個日益明顯的趨勢，而澳門與內地之間的刑事司法互助也不應例外。

根據《澳門基本法》的規定，澳門特別行政區擁有完全不同於內地的法律體系和獨立於內地的司法制度。這種高度自治體現了澳門在刑事司法領域的獨特性。儘管澳門與內地在刑事司法領域存在差異，但這並不應成為阻礙兩地開展刑事司法互助的理由，相反，更需要加強兩地之間的合作，以確保腐敗行為得到有效打擊。兩地反腐敗合作能提高對跨境腐敗行為的打擊效果，維護社會公平正義，促進兩地之間的刑事司法合作與交流，推動共同發展，並有助於樹立國際形象，增強國際社會對中國法治建設的信心。

（四）跨境追逃追贓的需要

區際反腐敗跨境追逃追贓是一個複雜而重要的工作領域，它涉及到不同國家和地區之間的法律合作與協調。隨着內地與澳門往來日益密切，以及大量粵港澳大灣區互惠政策的出台，腐敗犯罪的非法利益輸送或呈現新的特點，內地貪腐分子利用澳門發達的金融體系和國際自由港的優勢，轉移犯罪所得，作案手段也日益多元化和專業化。內地與澳門的司法機關和執法機關並未建立高效的情報共用機制，貪腐分子利用出入境管理的漏洞逃往境外也常會發生。[②]澳門作為中國的一個特別行政區，與內地之間的人員、資金流動頻繁，這使得跨境腐敗問題成為兩地共同面臨的挑戰。

同時，贓款贓物作為腐敗犯罪的重要證據，追贓也是一個查明和證實腐敗犯罪的重要取證活動，在貪污賄賂、挪用公款等犯罪中，贓款贓物追繳到位是促使犯罪嫌疑人或被告人如實交代問題的有利武器，在巨額財產來源不明犯罪中，巨額財產是認定犯罪的重要構成要件，[③]追繳贓款贓物，本身就是對腐敗犯罪行為的一種制裁。

二、區際反腐敗合作之實踐情況

（一）區際反腐敗合作之法律依據

目前，澳門與內地區際反腐敗合作的法律依據主要在於《澳門基本法》與相關司法解釋。《澳門基本法》第 93 條對區際反腐敗合作提供了明確依據：“澳門特別行政區可與

[①]楊誠：〈亟待建立與內地刑事司法互助的法律機制〉，https://www.usj.edu.mo/wp-content/uploads/2015/01/B8-2.pdf，2024 年 8 月 31 日讀取。
[②]柯衛、劉炫廷：〈粵港澳大灣區職務犯罪區際司法協助制度之構建〉，《青海社會科學》（青海），第 4 期，2020 年，頁 132 － 140。
[③]澳門特別行政區政府第 1/2003 號法律《財產申報》第 28 條；《中華人民共和國刑法》第 395 條。

全國其他地區的司法機關通過協商依法進行司法方面的聯繫和相互提供協助”。再者，根據《澳門基本法》第 94 條的規定，除了區際司法協助外，澳門還需要中央政府的協助和授權來處理國際司法協助與外國之間的安排。這一規定明確了中央政府在澳門特區自治範圍內的事權與中央事權之間的區別。基於此，《澳門基本法》將區際司法協助與國際司法協助問題分開，並採用協商方式來處理澳門與國內其他地區之間的司法協助問題。而對於澳門與外國之間的國際司法協助，則需要中央政府的協助和授權來進行安排。由此可見，區際刑事司法應通過“協商”而非中央統一立法模式來處理，雖然中央統一立法模式符合“一國兩制”的原則，但在“兩制”觀念上可能引發爭議，從而阻礙了區際刑事司法協助的進展，這種模式過於超前，缺乏科學性和實際可操作性，也與“一國兩制”的原則精神和《澳門基本法》的相關規定相悖。[①]因此，澳門與內地對反腐敗司法協助問題的處理需要在《澳門基本法》的授權範圍內並適應實際情況，對於兩地防腐敗合作問題，應該充分考慮澳門特區自治的原則，通過協商方式來解決。

此外，最高人民檢察院和最高人民法院發佈的《關於進一步規範涉港澳個案協查工作的通知》、[②]《關於進一步規範人民法院涉港澳台調查取證工作的規定》[③]等司法解釋性質的法律文件也為兩地反腐敗合作提供了具可操作性的法律依據。

（二）區際反腐敗合作之合作原則

兩地間反腐敗區際司法協助原則應當是司法協助的基本活動準則，澳門與內地反腐敗刑事司法協作應包含以下基本原則：首先，應當堅持“一國兩制”原則，在處理內地與澳門區際刑事司法互助關係時，必須切實把握好“一國”和“兩制”的相互關係，堅持好“一國”，發揮好“兩制”，這意味着在司法協助過程中，要尊重澳門的高度自治權，同時也要維護國家的統一和主權。澳門地區作為特別行政區在中華人民共和國的主權範圍內，雖然屬於不同的法域，但兩地間的司法協助屬於區際司法協助而非國際司法協助，應當進行區分，因此兩地間的司法協助應當是有選擇地借鑑國際司法協助領域的原則，而非生搬硬套，不得直接應用違背主權原則的法律原則。第二，平等協商與相互尊重原則，內地與澳門作為不同法域，在法律制度、文化傳統、社會情況等方面存在差異。因此，在刑事司法協助過程中，雙方應堅持平等協商、相互尊重的原則。這包括尊重對方的法律制度、司法主權和司法程序，確保協助過程公正、透明、合法。第三，遵循國際慣例與區際特色相結合原則，在處理內地與澳門的腐敗犯罪刑事司法協助時，可以借鑑國際司法協助的慣例和經驗，但也要結合兩地的實際情況和特色。由於內地與澳門同屬一個國家，其司法協助具

[①]宋錫祥、王富世：〈內地與澳門區際刑事司法協助問題新探〉，《學術交流》（哈爾濱），第 10 期，2019 年，頁 88 － 98。
[②]中華人民共和國最高人民檢察院：《最高人民檢察院關於進一步規範涉港澳個案協查工作的通知》（高檢發外字〔2000〕24 號），全國刑事律師平台網頁，2000 年 4 月 12 日，https://www.scxsls.com/knowledge/detail?id=419，2024 年 8 月 31 日讀取。
[③]中華人民共和國最高人民檢察院：《最高人民法院關於進一步規範人民法院涉港澳台調查取證工作的通知》（法〔2011〕243 號），刑事法典網頁，2011 年 8 月 7 日，http://www.drxsfd.com/xf/xx2.asp?bh=9159，2024 年 8 月 31 日讀取。

有區際性而非國際性的特點，因此在適用國際慣例時需要謹慎分析、判斷和選擇。例如針對“公共秩序保留”這一國際原則，澳門由於歷史緣由，在法律原則、習慣、具體定罪量刑方面都與內地存在差異，也因此需要一定程度適用“公共秩序保留”原則，但這一原則在適用時需要避免濫用，應當在維護國家主權及安全的前提下適用。

（三）區際反腐敗合作之現狀

回歸 25 年來，澳門與內地的司法協助基本圍繞在民商事方面，在刑事方面的司法合作至今以個案協商為主，並未形成以協議為基礎的制度性安排。

本文以澳門廉政公署 2013 － 2022 年間資料匯總為基礎，可見兩地聯合行動，在查處貪污案件的過程中，澳門與內地在交流情報、刑事協查及聯合行動中合作良好，並表現出高度的專業精神，提供了個案協查的許多成功範例（表 1）。

表 1　2013 － 2022 年澳門廉政公署與外地合作協查案件數量

年份	外地請求澳門廉政公署協查案件					澳門廉政公署向外地請求協查案件				
	總開立數	內地請求開立數	總跟進數	總歸檔數	內地請求歸檔數	總開立數	向內地請求開立數	總跟進數	總歸檔數	向內地請求歸檔數
2022	11	8	7	13	10	2	2	6	3	0
2021	7	6	9	7	6	3	1	7	7	5

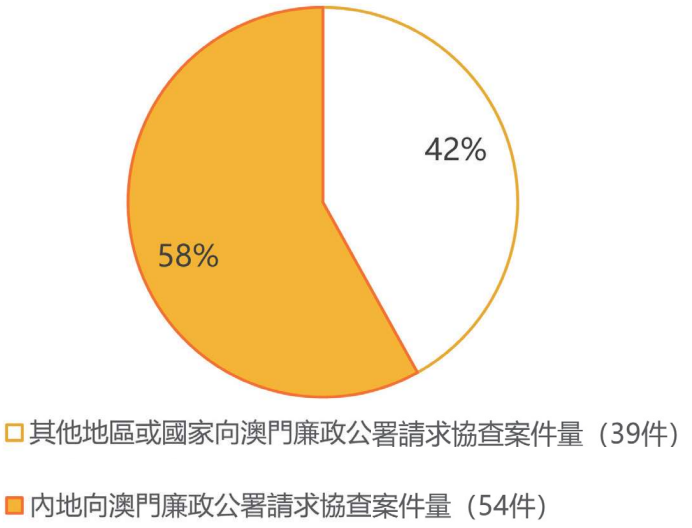
年份	境外執法機關請求澳門廉政公署協查的案件				澳門廉政公署請求境外執法機關協查案件			
	總開立數	內地請求開立數	總跟進中數量	總歸檔數	開立數	向內地請求開立數	總跟進中數量	總歸檔數
2020	11	4	9	2	11	6	9	2
2019	16	9	5	11	13	7	6	7
2018	2	-	1	1	9	4	7	2
2017	12	8	7	5	6	5	3	3
2016	19	15	16	5	9	6	-	-
2015	4	1	1	3	7	5	3	4
2014	6	3	4	2	6	6	1	5
2013	5	-	1	5	5	-	1	4

註：因 2021 － 2022 年資料獲取細則範圍不同，因此單獨列舉兩項表格。

資料來源：2013 － 2022 年《澳門特別行政區廉政公署工作報告》。

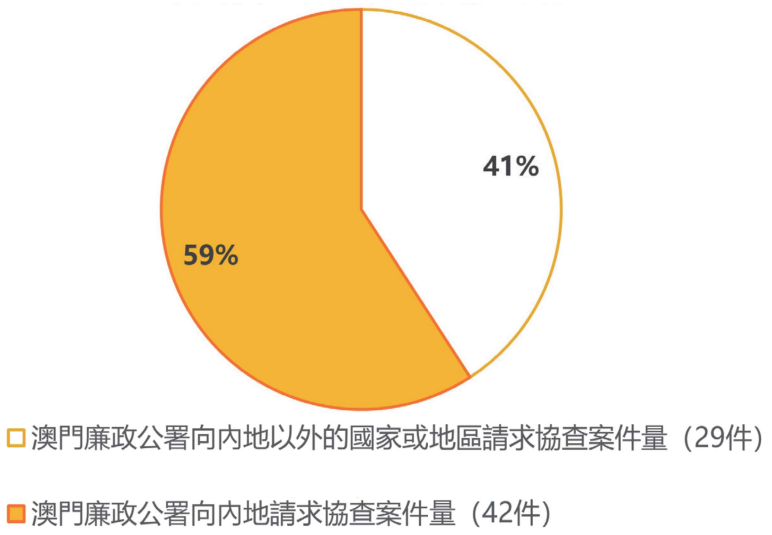
在 2013 － 2022 年期間，外地向澳門廉政公署請求協查案件總量為 93 件，其中內地請求開立數為 54 件，總歸檔數為 54 件。澳門廉政公署向外地請求協查案件總量為 71 件，向內地請求開立數為 42 件，總歸檔數為 32 件（圖 1、2）。由此可見，在澳門廉政公署處理的協查案件中，以內地與澳門的司法互助案件佔比為主。而總歸檔數佔總互助案件比例 52%，可見完成互助協查比例情況較好。在 2013 － 2022 年開立案件數量的變化中可見，2015 年與 2016 年差值最大，在 2016 年開立數量增加，2018 年開立數量極少，自 18 年之後協助案件數量較多（圖 3）。

圖 1　2013 — 2022 年外地向澳門廉政公署請求協查案件數量



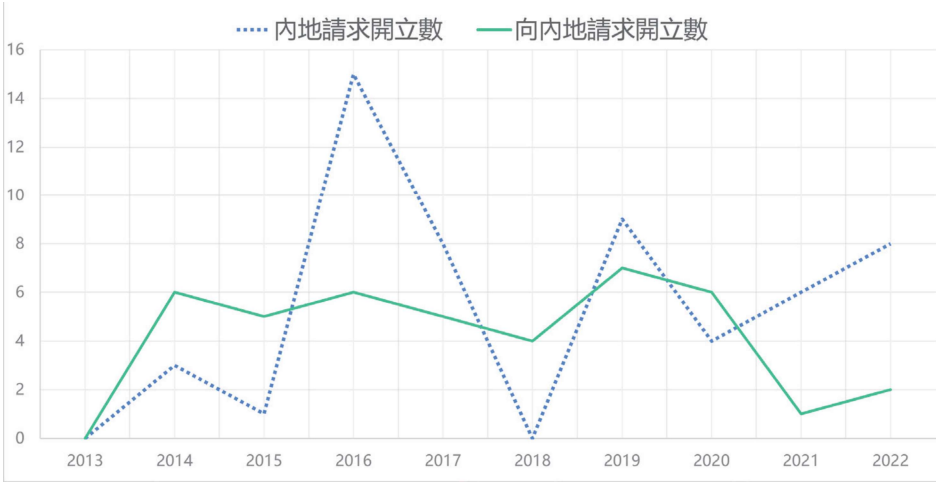
資料來源：2013 — 2022 年《澳門特別行政區廉政公署工作報告》。

圖 2　2013 — 2022 年澳門廉政公署向外地請求協查案件數量



資料來源：2013 — 2022 年《澳門特別行政區廉政公署工作報告》。

圖 3　2013 － 2022 年開立案件數量



資料來源：2013 － 2022 年《澳門特別行政區廉政公署工作報告》。

雖然《澳門廉政公署工作報告》並未回應 2015 － 2016 年的案件量差距，但實際上，2015 年澳門與內地司法互助安排正在磋商，行政法務司曾表示想在次年與內地首先簽署協議，且澳門區際司法互助的相關法案，將提交立法會。其中基本原則已取得共識，不過仍有細節及操作性等問題需要商討，會爭取於 2016 年與內地簽署協議，此外，作為未來實施司法互助安排的重要法律基礎，區際司法互助的相關法律已經完成草擬，將向立法會提交法案。[①]此或為請求案件數量影響之因素，然而相關司法互助協議與法案最終未能落地。

根據《2018 年澳門廉政公署工作報告》顯示，因內地全面推行監察體制改革，當年請求公署協查的案件數量減少，同時，由粵港澳三地每年輪流舉辦的粵港澳三地協查工作座談會，2018 年因故暫停，[②]結合資料可見，自 2018 年後，隨着內地監察體制改革的全面落實，公署與內地及香港反貪機關的合作不斷加強。

同時，根據 2013 － 2022 年《澳門廉政公署工作報告》分析，可見澳門與內地對加強與優化協查機制達成共識，而異地立案調查取證的證據資料移交、各地銀行制度的差異，以及科技時代三地不同電子通訊軟件的調查等成為共同關注的問題。在 2017 年的粵港澳個案協查工作座談會中，三方強調無論將來如何變革，相信將會繼續保持三地反貪機關的協查合作關係，並初步探討在轉變之後的新合作模式，期望能拓展區際個案協查及情報交流的合作空間。[③]而在此期間，有典型的兩地協助成功案例，例如，2016 年 11 月，澳門廉政公署在調查公務員涉嫌偽造文件騙取經濟房屋的案件期間，透過與內地執法部門的合作

[①]澳門特別行政區政府新聞局：〈特區政府爭取明年與內地簽署司法互助協議〉，2015 年 12 月 8 日，https://www.gov.mo/zh-hans/news/121904/，2023 年 10 月 31 日讀取。
[②]澳門特別行政區廉政公署：《2018 年澳門廉政公署工作報告》，頁 23，https://www.ccac.org.mo/pdf/cn/intro/2018/2018ch2.pdf，2024 年 8 月 31 日讀取。
[③]澳門特別行政區廉政公署：《2017 年澳門廉政公署工作報告》，頁 28，https://www.ccac.org.mo/pdf/cn/intro/2017/2017ch3.pdf，2024 年 8 月 31 日讀取。

及協查機制，掌握了涉案人在內地購買及出售物業的資料，揭發他們涉嫌藉隱瞞曾在珠海擁有物業，從而騙取房屋局分配經濟房屋的事實，[①]其中，協查所得的資料非常重要，成為案件成功偵破的關鍵證據。

目前，面對粵港澳大灣區和橫琴粵澳深度合作區建設，為了更好地回應社會發展的新需要和新訴求，首要任務是加快落實健全區際刑事司法協助規範，加強內部和區際協作，提高區際刑事司法合作的可預測性和穩定性，促進區際刑事司法協助的效力和水平。[②]

三、區際反腐敗合作之困境

（一）立法難點與困境

澳門特區自成立以來，與外國的司法互助合作日益頻繁，已成為特區對外交往的重要內容。澳門特區政府於 2002 年頒佈了第 3/2002 號法律《司法互助請求的通報程序法》。澳門回歸以來，中央政府逐步授權澳門特區政府與葡萄牙、東帝汶、西班牙等 12 個國家和地區談判司法互助類協定，與葡萄牙、東帝汶、維德角、蒙古、奈及利亞、韓國等 6 個國家簽署司法互助類協定。至 2021 年底，澳門特區政府已通過中華人民共和國外交部駐澳門特別行政區特派員公署向中央人民政府通報了 700 餘項司法互助請求，涉及司法文書送達、調查取證、承認和執行外國法院判決等方面。在特區有需要時，公署積極為特區與外國開展司法互助合作提供協助，例如通過外交途徑轉遞有關請求等。[③]

澳門特區政府尚未出台任何針對內地機關腐敗犯罪刑事司法協助的法律文件，也未與內地簽署任何綱領性法律文件。這意味着在司法實踐中，仍然沿用個案協查模式。個案協查是指通過境外機關與澳門司法機關之間的合作，進行案件調查和取證工作。該模式最早始於 1988 年中國內地和香港廉政公署的合作，[④]並逐漸發展為一種常規模式。為了規範個案協查工作，1990 年 11 月 20 日，最高人民檢察院在廣東省人民檢察院設立了一個“個案協查辦公室”，後來稱為廣東省人民檢察院個案協查辦公室。[⑤]隨着港澳的相繼回歸及“一國兩制、高度自治”方針的貫徹實施，1993 年 2 月 6 日，最高人民檢察院發佈了《關於同港澳地區司法機關進行案件協助調查取證程序的規定》，[⑥]進一步規範了檢察機關與香港廉政公署、澳門司法機關互相協助調查案件的工作。為保障個案協查的健康發展，2000 年

[①]澳門特別行政區廉政公署：《2016 年澳門廉政公署工作報告》，頁 20，https://www.ccac.org.mo/pdf/cn/intro/2016/2016ch2.pdf，2024 年 8 月 31 日讀取。

[②]參見澳門特別行政區檢察長葉迅生在 2023/2024 年司法年度開幕典禮上致辭，澳門特別行政區終審法院院長辦公室：〈2023/2024 年司法年度開幕典禮〉，2023 年 10 月 20 日，https://www.gov.mo/zh-hant/news/1019036/，2023 年 10 月 31 日讀取。

[③]〈澳門特區對外司法互助〉，中華人民共和國外交部駐澳門特別行政區特派員公署網頁，2022 年 11 月 7 日，http://mo.ocmfa.gov.cn/chn/gjtf/202211/t20221108_10802803.htm， 2023 年 10 月 31 日讀取。

[④]《總督特派廉政專員一九八八年年報》，頁 27，香港特別行政區政府廉政公署網頁，https://www.icac.org.hk/filemanager/Report/tc/upload/35/1988.pdf，2024 年 8 月 31 日讀取。

[⑤]王仲興、郭天武主編：《內地與香港刑事司法合作研究》，北京：北京大學出版社，2008 年，頁 82 － 86。

[⑥]高通：〈澳門內地積極推動刑事司法互助〉，《法制日報》，中國新聞網，2014 年 4 月 8 日，https://www.chinanews.com/ga/2014/04-08/6038829.shtml，2023 年 10 月 31 日讀取。

4 月 12 日，最高人民檢察院又發佈了《關於進一步規範涉港澳個案協查工作的通知》。[①] 個案協助採用跨境調查和委託代查方式，後者主要以時限緊迫、案情較為簡單的案件為主，實現及時有效地防止嫌犯之間的串供和轉移證據的目的。[②]

根據文中統計資料顯示，自個案協查模式建立以來，內地與澳門之間共有多起案件得到了成功調查和解決。這種跨境合作不僅有助於打擊腐敗犯罪，還能有效防止嫌犯之間的串供和轉移證據。個案協查模式雖然在過去幾十年中發揮了積極作用，但由於缺乏規範化制度化的立法規劃和立法支持，合作的效率和效果可能受到限制，可能導致實踐中遇到困難，並影響到反腐敗工作的進行。

個案協助調查只能解決極少數案件，絕大多數問題因沒有法律依據而無法解決，導致司法實踐中存在較多的困難。當案件需要解決更為複雜的問題，特別是涉及司法權力運用的問題 —— 如查詢公司帳戶、強制證人作證、查詢銀行帳戶、凍結與追繳、移送犯罪嫌疑人等時，這些都無法通過正式、開放的法律管道得到有效解決。目前，兩地移交逃犯的司法實踐做法主要在於內地將逃犯移交給澳門。內地警方為避免實踐中出現刑事管轄權衝突，形成了審前解決問題的模式，即放棄管轄權，將逃犯移交給澳門。然而，在澳門終審法院對兩起人身保護令案件的裁決中，一再突顯澳門與內地在移交逃犯方面的法律困境，可見雖然有權宜之計，但終究不是長久之計。[③]

（二）程序難點與困境

第一，在澳門與內地反腐敗司法協助案件中，最常見的協助方式是對澳門地區證人的詢問。根據《中國刑事訴訟法》62 條規定：“凡是知道案件情況的人，都有作證的義務。”澳門《刑事訴訟法典》第 119 同樣規定了居民有作證的義務。因此，在證人與案件無重大利害關係且證人配合態度良好的前提下，詢問澳門地區證人相對順利。然而，如果參與取證的澳門證人不願意配合，就無法達到原來預期的效果。例如，一些澳門證人由於其與案件有利害關係，或者與犯罪嫌疑人有直接或間接的利害關係，而不願配合，害怕受到犯罪嫌疑人的牽連或打擊報復。同時，由於相關調查協助文件尚未簽署，通過協助機構採訪證人的時間過長。有時詢問證人需要一、兩個月甚至更長時間。此外，關於內地負有作證義務而澳門《刑事訴訟法典》中證人拒絕作證規則的衝突問題，此類問題處理得當與否，也將影響打擊跨境犯罪的成效。[④]

第二，金融機構獲取證據過程繁瑣。金融機構記錄是反腐敗案件調查的重要基礎，跨境證據必須是跨境警方、司法機關合作收集，才能獲得合法性認定。調取材料的對象一般

[①] 中華人民共和國最高人民檢察院：《最高人民檢察院關於進一步規範涉港澳個案協查工作的通知》（高檢發外字〔2000〕24 號），全國刑事律師平台網頁，2000 年 4 月 12 日，https://www.scxsls.com/knowledge/detail?id=419，2024 年 8 月 31 日讀取。

[②] 李金榮：〈中國內地與澳門刑事司法互助若干問題思考〉，碩士論文，澳門大學，2015 年，頁 5。

[③] 方泉：〈澳門與內地移交逃犯的法律問題 —— 兼議澳門《刑事司法互助法》的原則規定〉，《中國刑事法雜誌》（北京），第 7 期，2009 年，頁 117 － 122。

[④] 張秋波：〈打擊跨境有組織犯罪區際警務合作制度研究〉，《山東警察學院學報》（濟南），第 3 期，2015 年，頁 102 － 108。

分為兩類，一類是內地銀行駐澳門的分支機搆，以內地控股為基礎，此類機構開展工作較為順利，檢察機關可以與其內地的主要機構配合，要求聯繫協助，例如中山市“兩陳”挪用公款案，[①]其主要的證據來源就是中國銀行澳門分行的帳目記錄；另一類是澳門本地或外資銀行，因公司地位獨立，且記錄方式與內地區別大，往往在配合查帳獲取證據方面不理想，在實踐中，此類公司確實難以成功查詢帳目。而由於澳門法律制度對私人財產保護嚴密，強調私有財產神聖不可侵犯，對其資料查詢要以檢察機關提供當事人的授權書為前提，才能獲得協助，而貪腐案件的犯罪嫌疑人往往拒絕授權，因此不僅難以取證，也導致無法確定贓款流向以致難以認定犯罪事實。

第三，追逃追贓困難。在追逃方面，回歸以來，雖然港澳之間簽署了《澳門特別行政區政府與香港特別行政區政府關於移交被判刑人安排》，[②]但內地與澳門之間並沒有共同的協議或安排，也沒有特別的法律可供遵循。這一問題導致了兩地法律在實踐中存在衝突時難以有效解決。澳門在 2006 年通過了第 6/2006 號法律《刑事司法互助法》，然而該法明確地將澳門與內地的刑事司法互助排除在適用範圍之外（第一條）。[③]因此，目前內地與澳門刑事司法協助實際上處於無法可依的狀態。這意味着當涉及到從澳門移交逃犯到內地的情況時，逃犯的澳門親屬可以依據澳門《刑事訴訟法典》第 204 條申請人身保護令，從而使移交逃犯的工作無法進行。缺乏內地與澳門之間的刑事司法協助機制，給兩地之間的刑事案件處理帶來了很大的困擾，也影響了司法公正和效率。在涉及到移交逃犯等重要案件時，由於無法有效解決法律衝突，工作進展受到阻礙，給執法機關帶來了一定的挑戰。澳門司法警察局和治安警察局承擔着偵查犯罪的重要職責。據澳門司法警察局資料顯示，近年來內地居民在澳門的涉嫌犯罪人數不容忽視，每年高達 500 － 3,000 人（2023 年為 1,649 人，2022 年為 574 人，2019 年為 3,204 人）。[④]這一現象與澳門旅遊業的蓬勃發展密切相關，內地居民在澳犯罪數量與來澳遊客人數同比增長（2023 年 12 月為 2,943,930 人，2022 年 12 月為 389,390 人，2019 年 12 月為 3,083,406 人）。[⑤]絕大多數內地居民在犯罪後會逃回內地，導致兩地之間的犯罪移交問題日益突出。據瞭解，在司法實踐中，澳門居民犯罪潛逃內地若被內地逮捕，往往會將嫌犯移交給澳門。這種現象導致了澳門在觀念上走入了誤區，形成了內地有求於澳門的消極看法。這種觀念誤區不僅影響了雙方刑事司法互助的積極促進，也使澳門在移交逃犯方面遇到了無法可依的障礙。雙方在刑事司法互助方面存在一定的隔閡和困難，導致犯罪分子逍遙法外。這不僅損害了兩地刑事偵查人員的積極性，也對社會

[①]〈挪用公款 4.2 億 潛逃泰國多年 “金融大鱷”陳滿雄夫婦案終審維持原判〉，《人民法院報》，中國法院網，2005 年 11 月 16 日，https://www.chinacourt.org/article/detail/2005/11/id/186522.shtml，2024 年 8 月 31 日讀取。
[②]《澳門特別行政區政府與香港特別行政區政府關於移交被判刑人的安排》，2005 年 5 月 20 日在香港特別行政區簽署，https://www.io.gov.mo/cn/legis/int/rec/7，2024 年 8 月 31 日讀取。
[③]高通：〈澳門內地積極推動刑事司法互助〉，《法制日報》，中國新聞網，2014 年 4 月 8 日，https://www.chinanews.com/ga/2014/04-08/6038829.shtml，2023 年 10 月 31 日讀取。
[④]澳門特別行政區政府司法警察局：刑事案件年度統計數據〈2023 立案及完成案件數量統計〉，頁 11，https://www.pj.gov.mo/Web//u/cms/www/202402/05164718rrpd.pdf，2024 年 8 月 31 日讀取。
[⑤]澳門特別行政區政府統計暨普查局：〈入境旅客數量統計〉，https://www.dsec.gov.mo/ts/#!/step2/KeyIndicator/zh-CN/243，2024 年 8 月 31 日讀取。

治安產生了負面影響。在追贓方面，贓款贓物是腐敗犯罪的重要證據，追贓也是一個查明和證實腐敗犯罪的重要取證活動，在貪污賄賂、挪用公款等犯罪中，贓款贓物追繳到位是促使犯罪嫌疑人或被告人如實交代問題的有利武器。追繳贓款贓物，本身就是對腐敗犯罪行為的一種制裁。但在當事人不願意自動歸還贓款贓物的情形下，即便是查清了贓款贓物的去向，根據法律規定，權利人也只能在審判階段就有關財物單獨提起民事訴訟，而贓款贓物的最終歸屬由法庭作出判定。[①]

四、區際反腐敗合作之探索

（一）合作原則之反思

澳門特區政府與內地在區際刑事管轄權的確立問題上面臨着一系列挑戰，兩地在如何適用雙重犯罪、本地居民不移交、死刑犯不移交、政治犯不移交等四項原則上尚未達成一致意見。[②]這對於粵港澳大灣區的刑事司法協助制度構建提出了重要的難題，問題的核心在於對本地居民不移交原則是否適用的爭議，如果三地無法就此達成共識，將給案件處理帶來困擾和影響，因此，粵港澳三地亟需進一步協商，明確區際刑事管轄規則。[③]

關於國際公約在中國區際司法協助領域中的地位與作用一直以來都引發諸多探討。有學者認為，在中國區際司法協助領域中允許直接適用國際公約會違背國家主權原則，是不可行。然而，也有人認為國際公約在調整司法合作關係方面仍然具有一定的可行性。[④]一些學者曾認為，在港澳地區回歸後，中央尚未就中國區際司法協助作出統一立法，在各法域未就司法協助問題達成協議之前，國際公約可以成為各法域進行司法協助的依據。[⑤]然而，無論是從理論還是實踐來看，這種觀點都是不可行的。如果在中國區際司法協助領域中允許直接適用國際公約，那就意味着澳門等同於外國或獨立政治實體，這違背了國家主權原則。因此，在中國區際司法協助的實踐中，並沒有直接適用國際公約的情況。舉例來說，在香港回歸前，香港方面對內地的仲裁裁決都是通過直接適用相關的國際公約來認可並執行的。然而，香港回歸後，這種做法就不能繼續下去了。為此，內地與香港簽訂了司法協議，以解決相互承認和執行仲裁裁決的問題。這是因為香港回歸後成為中國的一個地方行政區域，所以在香港和內地同屬一個國家的前提下，雙方不能通過直接適用國際公約來解決司法協助問題。在中國區際司法協助領域中，國際公約並沒有成為直接適用的依據。與其說國際公約可以作為參考，不如說它只能作為參考。[⑥]在區際司法協助領域中，雙邊和多

[①]馬進保：〈中國區際偵查合作若干問題研究〉，《福建公安高等專科學校學報》（福建），第 1 期，2003 年，頁 41。
[②]高銘暄、馬正楠：〈論香港與內地移交逃犯的先例模式〉，《法學家》（北京），第 1 期，2011 年，頁 21。
[③]張亮、劉松濤：〈粵港澳大灣區區際刑事司法協助制度的構建〉，《蘇州大學學報（法學版）》（蘇州），第 1 期，2022 年，頁 136 － 146。
[④]黃進主編：《區際司法協助的理論與實務》，武漢：武漢大學出版社，1994 年，頁 33 － 34。
[⑤]黃進、黃風主編：《區際司法協助研究》，北京：中國政法大學出版社，1993 年，頁 34。
[⑥]趙國強：〈“一國兩制”與國際引渡慣例 —— 以澳門與內地相互移交逃犯為視角〉，《澳門法學》（澳門），第 3 期，2015 年，頁 21 － 38。

邊協議更常被使用，而國際公約的直接適用並不常見。國際公約在中國區際司法協助中的地位與作用是一個複雜的問題。雖然有人主張直接適用國際公約，但從國家主權的角度來看，這是不可行的。因此，在處理兩地之間的司法協助問題時，需要制定雙邊或多邊協議，並將國際公約作為參考，以保護國家主權和統一性。同時，也要加強對國際公約的研究和應用，以更好地適應全球化時代的司法合作需求。

面對澳門與內地反腐敗合作問題，首先，要堅持維護國家統一和主權的原則，以及“一國兩制”的原則。澳門地區作為中華人民共和國不可分割的一部分，兩地反腐敗合作的首要原則應當是共同維護國家主權和統一。澳門與內地的司法互助屬於主權國家協助處理不同法域之間的刑事法律問題，以達到打擊兩地腐敗犯罪，應當作為兩地開展反腐敗合作的前提。同時，兩地反腐敗合作應以“一國兩制”原則為基礎，並且在遵循其他原則時，也不得與“一國兩制”原則相悖。國家間刑事司法協助的國際模式與原則不容照搬，必須有選擇性地參考，不得援引涉及主權問題的法律原則。在明確“一國”是“兩制”的前提下，同時也要尊重兩地法律體系的差異性與社會制度的獨立性。

第二，應當堅持平等合作原則，雙方通過平等協商達成多層次、多角度的協助，是加強兩地反腐敗合作的重要步驟。澳門作為特別行政區，擁有獨立的司法管轄權和終審決定權。同時，內地監察機關與澳門廉政公署也是獨立的。在合作中，雙方應相互尊重對方的法律規定，堅持平等互助的原則，並通過協商解決可能出現的法律衝突。兩地反腐敗機關應充分尊重對方的法律，並避免以本地區域的法律去衡量對方的法律，更不能強迫對方接受自己的協助請求。在開展司法協助時，各方都應持開放態度和包容胸懷，超脫地看待協助請求事項的法律屬性。[①]不因價值觀上的差異而逃避責任，也不能以法律制度的差異作為拒絕對方合理要求的理由。只有保持良好的合作態勢，通過平等合作、相互尊重的方式，才能有效地審結跨境腐敗案件。平等合作的舉措將為兩地反腐敗機關提供更多合作機會，通過平等互助，在處理跨境腐敗案件時能夠更加高效地獲取證據、追溯資產流向，有助於打擊跨境腐敗行為，共同推動反腐敗工作向前發展。

（二）司法路徑之創新與程序路徑之突破

首先，應盡快落實澳門特區與內地簽訂反腐敗合作相關司法協議，快速、精準地打擊腐敗犯罪。自澳門回歸以來，澳門特區與內地之間一直存在着沒有正式的法律制度保障刑事司法互助，澳門特區與內地仍未就刑事司法互助簽訂協議，缺乏法律制度保障刑事司法互助的問題至今未解決。這是因為《澳門基本法》中並沒有明確規定關於區際協議的內容和地位。如果澳門與內地簽訂的區際協議在澳門的法律地位不高於澳門本地法律，那麼澳門的法院將無法直接使用該協議，從而違反了協議的義務，最終導致無法合作打擊腐敗犯罪，也影響了兩地簽訂區際協議的信心。此外，如果涉及到移交逃犯、被判刑者等涉及人

[①]蔡福華、林玉貴：〈中國內地與港澳地區反貪個案協助問題探討〉，《福建法學》（福建），第 4 期，2008 年，頁 56。

權保護的措施不能透過法律文件確定下來，那麼澳門就有可能成為逃犯的避風港，這不僅影響了兩地之間的合作，也對澳門的法治和社會穩定構成了威脅，也有可能導致類似終審法院關於人身保護令的判決繼續發生。缺乏刑事司法互助協議的問題已經存在多年，迫切地需要雙方加強溝通和協商，盡快達成一項具有法律效力的協議。只有通過正式的協議保障，才能確保涉及逃犯和被判刑者移交等重要措施能夠順利進行，以共同打擊腐敗犯罪維護兩地法治和社會穩定。

在程序上應建立形成廉政協同機制。首先，以簽訂協議的方式建立聯合偵查機關，共同打擊跨境貪腐犯罪。根據協議內容，聯合偵查機關將成為澳門與內地為偵查、取證、控制犯罪分子而建立的聯合調查機構。以聯合偵查活動、協同執法，形成防控腐敗協同建設的重要機制。[①]第二，在信息交流方面，稅務、金融、貿易等領域是關鍵。通過建立協同機制，各方可以實現執法司法信息的互換，從而及時獲取相關資料，發現和追蹤涉嫌貪污受賄的線索。這樣一來，不法分子就無法利用境內外執法信息的不對稱，將非法所得隱藏、轉移。第三，在懲治層面上，建立兩地之間的司法互信至關重要。只有建立起相互信任的基礎，才能實現案件調查和逃犯移送的順利進行。通過制度性安排，各地可以共用情報、協同行動，共同打擊跨境腐敗犯罪。第四，通過稅務、金融、貿易等領域的執法司法信息互換，加強跨境反腐合作，需要在制度和機制層面進行深入銜接，並建立內地與澳門兩地之間的司法互信與合作機制，才能有效防範不法分子的行為，並實現對腐敗行為的懲治。

兩地反腐敗區際合作應當確定基本原則，以作為司法協助必須遵守的基本準則，並成為其他一般性原則的前提條件。基本原則應當以國家主權與安全為底線，參考國際公約的適用，以“一國兩制”方針為基礎，同時堅持平等合作相互尊重原則。在司法路徑上應通過正式協議保障常態化互助體制，並在程序上確定廉政協同機制。

〔責任編輯　　陳超敏〕
〔校對　宋永豪　何仲佳〕

[①]柯衛、劉炫廷：〈粵港澳大灣區廉政機制協同建設研究〉，《法治論壇》（廣州），第 2 期，2021 年，頁 96 — 112。