

# 關於市政條例及市政規章的調查報告

## 前言

廉政公署（下稱“公署”）早前收到一宗投訴，內容指交通事務局為填補第一職階二等車輛駕駛考試員五缺入職開考，存在違法及不公的情況，為此，公署開立卷宗展開調查。

公署經調查後發現有關開考程序確存在行政違法的問題，故致函交通事務局要求作出適當處理。交通事務局接納了公署的意見，有關開考程序於 2014 年 12 月 16 日被運輸工務司司長批示撤銷。

其後，公署在對該卷宗進行總結時發現，交通事務局曾經依據《駕駛學習暨考試中心使用規章》（下稱“駕考中心使用規章”）第三條的規定，對涉嫌違反規章的准考人提出控訴並科處罰款。

然而，公署對“駕考中心使用規章”的有效性作初步分析後，發現該規章早於 2001 年已失效，而交通事務局仍然繼續適用失效的規章並作出罰款決定存在行政違法之嫌。

因此，公署主動立案進行跟進。經過調查確認，“駕考中心使用規章”自 2001 年 6 月 2 日起已經失效，但交通事務局一直依據失效的規章進行執法並作出處罰。故公署致函交通事務局要求作出適當處理，該局接納了公署的意見，並採取了相應的補救措施。

在上述個案中，公署重點調查了交通事務局繼續適用已失效規章的原因，發現由於“駕考中心使用規章”屬前市政機構頒布的條例和規章，而這些條例和規章不僅頒布時間久遠，部分規範內容與現實生活脫節，且結構複雜、效力存疑。

考慮到市政條例和市政規章的內容與居民的日常生活息息相關，尤其是涉及到街市管理、鮮活產品銷售等重要的民生事項，公署認為有需要對現行市政條例及市政規章作專項研究和跟進，以促進該等法律規範的修改和完善。

## 第一部分：“駕考中心使用規章”的失效問題

### (一) “駕考中心使用規章”的效力

1. 為就駕駛學校的准照發放條件，以及駕駛教學課程和教練員培訓課程的內容和編排作出規範，澳葡政府於 1998 年 11 月 3 日頒布第 222/98/M 號訓令，核准《駕駛學校及教學規章》。
2. 《駕駛學校及教學規章》第八條規定：“澳門市政廳在本法規生效後三十日內，公布《駕駛學習暨考試中心規章》及有關價目表。”
3. 其後，前澳門市政廳市政執行委員會於 1998 年 11 月 20 日決議通過“駕考中心使用規章”，並公佈於 1999 年 6 月 2 日第 22 期《澳門政府公報》第二組。
4. “駕考中心使用規章”除了規範駕駛學習暨考試中心的運作時間、進入和使用中心的人員和使用費外，尚訂定了違反規章規定的行政處罰制度（第八條）。
5. “駕考中心使用規章”第九條規定，該規章在《澳門政府公報》刊登後立即生效，但與此同時，該規章第十條規定：“本規章有效期為兩年，屆滿後必須加以修訂”。
6. 一般而言，規章可基於“失效”（caducidade）、“（被）廢止”（revogação）或“（被）司法撤銷”（anulação contenciosa）而導致其“終止生效”（cessação da vigência）。
7. 當中，規章“失效”是指規章因出現具法律強制力的事實而自動終止生效，其中一種情況便是已超逾規章本身

所訂定的生效期間。

8. 本案所涉的“駕考中心使用規章”便屬此種情況，該規章第十條明確規定其本身只有兩年的有效期，期滿後便自動終止生效。換言之，“駕考中心使用規章”的有效期僅至 2001 年 6 月 1 日。
9. 另外經了解，有關方面並未在 2001 年 6 月 1 日後制定和頒布新的“駕考中心使用規章”或其他替代該規章的規範性文件。

## **(二) 根據“駕考中心使用規章”作出的處罰**

1. 雖然“駕考中心使用規章”已失效，但根據交通事務局提供的資料，該局在 2001 年 6 月 1 日之後根據規章作出的處罰個案共有 16 宗。
2. 其中 5 宗是因違反“駕考中心使用規章”第三條的規定，擅自將車輛泊於駕駛學習暨考試中心練習場內，又或未持有有效的學習駕駛准照的情況下進行駕駛實習，因而被科處罰款。
3. 其餘 11 宗則是因違反“駕考中心使用規章”第五條的規定，未有繳交使用駕駛學習暨考試中心的“使用費”，而被禁止使用該中心至歸還欠款，當中未涉及任何罰款。
4. 由於“駕考中心使用規章”屬已失效的規範性文件，交通事務局按照該規章的規定所作出的處罰決定違反《行政程序法典》第三條第一款所定的“合法性原則”，有關決定屬“無效的行政行為”。

### **(三) 廉政公署的意見及建議**

1. “駕考中心使用規章”自 2001 年 6 月 2 日起已經失效，有權機關並未制定和頒布新的“駕考中心使用規章”或其他替代該規章的規範性文件。
2. 交通事務局依據已失效的“駕考中心使用規章”作出的處罰決定屬“無效的行政行為”，對於已經收取的罰款，交通事務局應主動向當事人歸還。
3. 由於“駕考中心使用規章”已失效，交通事務局不應繼續適用該法規來管理駕駛學習暨考試中心。為避免因法律規範出現真空期而影響公共利益及市民權利，該局應儘快就駕駛學習暨考試中心的使用及管理擬定新的規章，以填補法律制度上的空白。

### **(四) 交通事務局的回覆及跟進措施**

1. 公署於 2015 年 2 月 18 日致函交通事務局，陳述公署就“駕考中心使用規章”失效個案所提出的意見和建議。
2. 交通事務局於 2015 年 3 月 9 日對公署的公函作出回覆，表示“經本局全新進行法律分析，本局認同公署對有關規章失效的認定及建議”。
3. 此外，交通事務局還在公函中表示“關於涉及上述規章失效而應撤銷的 5 宗罰款個案，本局已展開有關的退款程序”，以及“關於重新擬定《駕駛學習暨考試中心規章》的工作，本局亦將儘快重新擬定一規範性文件，以上呈審批並依法頒布生效”。

## 第二部分：關於市政條例及市政規章的清理問題

### (一) 市政條例及市政規章的適用

1. 公署在跟進“駕考中心使用規章”的個案時，重點調查了交通事務局適用已失效規章的原因，當中發現該局的工作人員從未留意到“駕考中心使用規章”自2001年6月2日起已經失效這一事實。造成這種“疏忽”的原因除了該局的內部管理、人員培訓及對法律規範的理解等方面的問題之外，其實問題可追溯到臨時澳門市政局時期。
2. “駕考中心使用規章”由前澳門市政廳市政執行委員會於1998年制定，回歸後適用該規章並有責任在其失效前作出檢討的部門是臨時澳門市政局。但無論是臨時澳門市政局，還是後來成立的民政總署，都未發現這一問題的存在，而是繼續適用已經失效的規章。
3. 特區政府於2008年將原屬於民政總署的交通運輸及車輛管理的職能分離出來以成立交通事務局。雖然在規範交通事務局的組織及運作的第3/2008號行政法規中，對部分的法規作出了廢止性規定，但並未對“駕考中心使用規章”作出適當的處理。
4. 可以說，因機構重組而成立的交通事務局是“繼承”了原臨時澳門市政局及民政總署在法律適用上的錯誤，而造成繼續適用已失效的“駕考中心使用規章”的其中一個重要原因是未能及時對市政條例及市政規章作出檢討和完善。
5. 近年公署在處理涉及民政總署的行政申訴個案時發

現，不少的投訴與現行的市政條例及市政規章有關，當中不僅涉及到市政條例及市政規章的理解、適用問題，也涉及到相關規範不合時宜、與社會現實脫節的問題。

6. 市政條例及市政規章指回歸前由澳葡政府或澳門市政廳、海島市市政廳制定的條例和規章，其內容涉及到公共衛生、道路交通、車輛管理、街市及商販管理等方方面面，與居民的日常生活息息相關。
7. 市政條例及市政規章不僅內容龐雜，其效力及適用範圍會因制定機關的不同而有所不同，而且大部分的條例及規章的制定時間久遠，例如規範街市管理的《澳門市政廳市立街市條例》便是於 1960 年 1 月制定的。
8. 根據設立民政總署的第 17/2001 號法律第八條，雖然民政總署不具有制定對外規章的權力，惟在該法律公佈時仍然生效的市政條例及市政規章“在其被適當的規範性文件廢止前繼續適用於有關的地域範圍。”
9. 澳門自回歸後社會經濟高速發展，城市風貌和市民生活與幾十年前相比都發生了巨大的變化，年代久遠的市政條例和市政規章的一些內容已經無法適應現實狀況，應該及時作出修改和完善。
10. 自民政總署成立後，一部分的市政條例及市政規章已被嗣後制訂的法律或行政法規所廢止，例如第 28/2004 號行政法規《核准公共地方總規章》第八條便廢止了一系列與之相衝突的市政條例及市政規章的規定。
11. 然而，現時尚有一定數量的市政條例及市政規章仍然生效，當中涉及到街市管理、小販發牌、墳場管理等與居民日常生活息息相關的內容，其中部分規範在適用時存在的問題已經顯現。

12. 公署在對仍然生效的市政條例和市政規章初步研究時發現，有相當數量的規範已經不合時宜，當中甚至可能存在現實狀況與規範內容相違背的情況，並對其中《有關零售肉類、漁獲、禽鳥和蔬菜場所的發牌規章》和《澳門市政廳市立街市條例》的規範問題進行了跟進和調查。

## (二) 《有關零售肉類、漁獲、禽鳥和蔬菜場所的發牌規章》

1. 根據刊登於 1954 年 12 月 18 日《澳門政府公報》的《澳門市市政條例法典》第十七條的規定，在街市外出售肉類、漁獲、禽鳥和蔬菜者，需經前澳門市政廳許可。
2. 為此，前澳門市政廳市政執行委員會於 1996 年 5 月 10 日通過《有關零售肉類、漁獲、禽鳥和蔬菜場所的發牌規章》（下稱“零售發牌規章”），並將之刊登於 1996 年 5 月 31 日第 22 期《澳門政府公報》第二組副刊。
3. 獲許可在街市外出售肉類、漁獲、禽鳥和蔬菜的場所應遵守“零售發牌規章”的規定，該規章第三條規定“不得同時出售本規章所指的全部食品，且應遵守上述附件二第三欄的限制”。
4. 根據“零售發牌規章”附件二第三欄，基本上獲許可的場所僅可售賣一類食品，例如獲准售賣肉類的場所，不可售賣漁獲、禽鳥、蔬菜和水果；同理，獲准售賣蔬菜和水果的場所，則不可售賣肉類、漁獲和禽鳥。
5. 顯而易見，這一市政規章的規定並不符合澳門現今社會的民生需要及經濟環境：現時的大型超市多會同時售賣肉類、漁類、蔬菜及水果等食品，這對居民來說，不僅

為他們的生活帶來相當的便利，且提供了在街市購買食品之外的另一種選擇。

6. 從上述市政規章的規定分析，不難發現有關限制主要是出於環境衛生及食品安全的考慮。但是，如果零售場所具足夠的空間，以確保在不同區域售賣不同種類的食品，同時妥善處理場所內的環境衛生，便可減少細菌滋生及食品受感染的問題。
7. 據民政總署向公署提供的訊息，在實務操作上，民政總署亦是從上述角度考慮，只要食品分處於不同區域且符合所訂定的衛生條件，便容許大型超市同時售賣肉類、魚類、蔬菜及水果等食品。
8. 民政總署因應本澳的實際情況，向具條件的超市發放售賣肉類、魚類、蔬菜及水果等食品的牌照的做法雖然符合居民利益，但在“零售發牌規章”有關限制同時出售規章所指食品的規定未被修訂的情況下，相關做法明顯與上述規定相衝突。
9. 解決這種“合理但不合法”的尷尬狀況並不複雜，作為實際管理部門的民政總署應該一早發現問題的存在，提請有權限機關適時對“零售發牌規章”的規定作出修訂，而不是對規章與現實的矛盾視而不見或加以迴避。

### **（三） 《澳門市政廳市政街市條例》**

1. 1960年1月6日，當時的澳門市政廳市政委員會通過了《市立市場章程》。該章程共有54條條文，規範澳門街市攤位的租賃、經營、衛生、稽查等事宜，成為了政府管理街市及承租人經營攤位的最主要法律依據。

2. 根據民政總署提供的資料，《市立市場章程》自 1960 年頒布實施之後，僅在 1989 年進行了兩次直接的修改（在進行第一次修改時，已將《市立市場章程》改稱為“市政街市條例”，下文將該章程稱為“街市條例”），共涉及章程中的 3 條條文，而其他條文則一直沿用至今。
3. “街市條例”共分七章，規範了以下內容：“稽查、潔淨、維持、營業用具、營業、攤位及枱位之租用方法、其他”。從規範的範圍來看，基本涵蓋了街市攤位的租賃、經營、衛生、稽查等主要事宜。
4. 但是，仔細分析“街市條例”的具體條文便不難發現，有的規範已經過時，有的規範目前難以執行，也就是說，“街市條例”的很多內容已經與現實脫節，無法起到規範街市運作的法律效果。
5. 例如“街市條例”第二條規定“市立街市由黎明至日暮為開放時間”；第四條規定“凡星期日及休假日，當值的街市稽查員應派人於上午八時升旗，日落時降旗”。對於這樣的規定，作為規定執行者的民政總署在現實中也已經放棄不用。
6. 又如“街市條例”中還規範了“販賣小魚的攤位”，第二十四條規定“販賣小魚的攤位，無論是有專門編號租用還是臨時散租者，概不得出售切開的魚類及重量超過四兩者”。現實中街市已經沒有專門出售小魚的攤位，這樣的規定也已經被實際廢棄。
7. “街市條例”中有不少規定對攤位經營者提出了具體的要求，有的內容雖然已經過時，經營者不會遵從也無法遵從，但是“街市條例”中又對違反規定者明確訂出了相應的處罰。

8. 例如“街市條例”第十八條規定“街市內的營業用具，如籬、桶、砧板、架格及其他物件，凡發售同類貨物者，其形狀以越相同越佳；如果用油漆上色，應涂同一種顏色”。第五十二條規定違反第十八條規定的初犯者罰款 3 元。
9. 上述的規定已經明顯不合時宜，而民政總署也不會因攤位經營者所使用的器具顏色不同而處以罰款，但是這種因“規範與現實脫節”而導致的“有法不依”、“違法不罰”的現象，會令到負有監管職責的民政總署處於十分尷尬的境地。
10. 深入分析“街市條例”，其更為嚴重的問題是所規範的內容過於簡單、空泛，而且缺乏有效的稽查和處罰制度。作為民政總署管理街市最為重要的規章制度及法律依據，“街市條例”不僅存在明顯的漏洞，而且難以起到規範街市經營運作的效果。
11. 現代街市管理的一個重要方面應該是有關街市環境衛生及食品安全。但是“街市條例”在這方面的規範不多，不僅涉及的範圍有限，而且大部分的內容比較粗疏，例如第九條規定“籠內的鳥糞，每天須清除一次，進行時應避免臭氣揚溢”。
12. 此外，“街市條例”雖然針對違反規章的行為訂定定額罰款作為處罰，但由於罰款的金額是按照 1960 年時的經濟水平而訂定，所以絕大部分的罰款額定於澳門幣 3 至 5 元不等，罰款額為澳門幣 10 至 20 元的情況已屬少數。例如按照第五十條和相關罰款表的規定，如有人“在攤位內外沐浴”，可被罰款澳門幣 3 元。
13. 雖然“街市條例”中所規定的罰款，有部分內容可以適用 1973 年修改的《市政條例法典》及 2004 年頒布的《公

共地方總規章》所規定的罰款，但是其他絕大部分的處罰仍然適用當初的規定。可以看出，這種“違者罰款 3 元”的規定，不僅不具有任何阻嚇作用，而且所涉及的行政成本也將會是罰款金額的幾十倍甚至上百倍。

14. 透過一部 1960 年代制定、規範內容殘缺不全、處罰制度形同虛設的“街市條例”去管理現在的街市，當中存在的監管及執法困難可想而知。澳門市政廳曾經在 1989 年對條例進行了兩次修改，一次是對佔用街市走廊或其他公共地方的行為定性為違法行為，並將違反相關規定的罰款定為澳門幣 100 元；另一次是禁止將街市攤位全部或部分轉租。
15. 為了應對部分街市攤位承租人長期停業不經營的問題，澳門市政廳於 1999 年 6 月 4 日的執行委員會會議決議，承租人連續停業最多 3 天，超過 3 天便需要得到預先許可；停業滿 15 天但未獲應有的許可，則承租人須在 7 天內作出解釋，否則澳門市政廳可解除有關租賃。
16. 從上面的例子可以看出，面對“街市條例”無法解決且較為迫切的涉及街市管理的問題，前澳門市政廳是通過修改“街市條例”或另行作出決議的方式加以解決。當然以執行委員會決議的方式對“街市條例”所規範的事項加以補充，從而迴避修改條例的做法值得商榷。
17. “街市條例”自回歸之後便沒有再作任何修改，這是否意味著條例已經符合目前管理街市的需要而無需修改？答案當然是否定的。在遵守“依法行政”這一法律原則及施政方針的前提下，當“街市條例”已經與社會的現實嚴重脫節時，民政總署又如何能夠有效管理街市的運作？

#### (四) 市政條例及規章的清理

1. 澳門回歸後，妥善處理原來澳門市政廳及海島市市政廳的職能、架構和法規，是特區政府十分重要的一項工作。按照第 1/2002 號行政法務司司長批示，2002 年 1 月曾經在《民政總署章程》跟進委員會內部設立了“修正市政條例工作小組”，專門負責分析當時仍然生效的市政條例，並制定取代該等規定的草案。
2. 上述“工作小組”的其中一項重要工作成果，便是在 2004 年草擬及提請通過《公共地方總規章》。根據第 28/2004 號行政法規《公共地方總規章》第八條的規定，《澳門市市政條例法典》、《海島市市政條例法典》等一系列的市政條例中與《公共地方總規章》的規定相抵觸的內容被廢止。
3. 然而，市政條例和市政規章被廢止的僅限於同《公共地方總規章》的規定相抵觸的部分，仍有其他範疇的市政條例和市政規章需及時作出修訂，以切合特區的經濟和社會發展，而特區政府早年亦對此問題有所關注。
4. 比如 2007 年行政法務範疇《施政方針》在第 8.1.2 項提到，“經過進行多方面的諮詢工作後，制定一系列的法規，並適時推行，以加強對各類場所及活動的監管工作，包括有關街市及小販的管理、易腐壞食物產品場所的管理、擁有動物法、獸醫活動及獸醫醫療場所及私人獸醫執業的監管等”。
5. 但是隨後幾年行政法務範疇《施政方針》未見有關檢討市政條例的提述，僅是有關街市硬件建設方面的規劃和實施，亦未見有關修改市政條例的工作進展或消息發佈。也就是說，自從頒布了《公共地方總規章》之後，

對於市政條例及市政規章的檢討工作似乎陷入了停頓狀態。

6. 根據民政總署提供的資料，目前仍然全部或部分生效的市政條例及市政規章大致包括：
  - 《市政墳場規章》（1961年）
  - 《市政街市條例》（1960年）
  - 《澳門市市政條例法典》（1954年）
  - 《海島市市政條例法典》（1974年）
  - 《澳門市小販、手工藝者及收賣舊貨者市政條例》（1987年）
  - 《有關零售肉類、漁獲、禽鳥和蔬菜場所的發牌規章》（1996年）
7. 上述這些仍然生效的市政條例及市政規章所規範的內容皆與市民的日常生活息息相關，但是制定頒布的時間均相對比較久遠。由於澳門社會經濟近年的高速發展，市政條例和市政規章與現實生活脫節的現象應該比較普遍，故此有關部門需要儘快加以修改和完善。

#### **（五） 廉政公署的意見及建議**

1. “零售發牌規章”第三條關於限制場所僅可售賣一類食品，例如獲准售賣肉類的場所，不可售賣漁獲、禽鳥、蔬菜和水果的規定，明顯已不符合澳門現今社會的民生需要及經濟環境，民政總署應該儘快對有關內容作出修訂。
2. 《市立街市條例》的部分條文已經明顯不合時宜或被廢棄不用，所規範的內容過於簡單、空泛，而且缺乏有效

的稽查和處罰制度，難以起到規範街市經營運作的效果，民政總署應對該條例作出全面的修訂。

3. 目前仍然生效的市政條例及市政規章所規範的內容與市民的生活息息相關，但是制定頒布的時間均相對比較久遠，民政總署應對市政條例進行全面清理，對仍然生效但與現實生活脫節的內容作出修改和完善。

#### **(六) 民政總署的回覆及跟進措施**

1. 公署於 2015 年 1 月 7 日致函民政總署，查詢有關“駕考中心使用規章”的效力狀況，以及是否有計劃系統地檢視現時仍生效的市政條例及市政規章，要求說明已經納入民政總署修法計劃的市政條例及市政規章的工作進度。
2. 民政總署於 2015 年 2 月 4 日覆函表示，自 2008 年 5 月 13 日起，該署一切原有與交通事務相關的職權，已由交通事務局負責，建議公署就“駕考中心使用規章”的效力狀況，向交通事務局查詢了解。
3. 民政總署在上述的覆函中提供了目前仍然生效的市政條例及市政規章的列表，並表示“本署在日常執行有關條例，一如既往地不斷檢視這些仍生效的市政條例和市政規章，尤其對於該等法例的實務可操作性和適宜性方面，審視該等法例在現今社會環境是否仍適合時宜”。
4. 民政總署在上述的公函中還提到“有關《市政街市條例》和《澳門市小販、手工藝者及收賣舊貨者市政條例》，本署已就該等條例的修改與法務部門進行多次商討。不過，在最後一次的會議中，有鑒於法務部門負責修改相關法例的工作人員更替，故相關的修改計劃還有

待商定”。

5. 就民政總署提到的上述情況，法務局回覆公署的查詢時表示，已經於 2013 年將有關修改市政條例草案的核對文本及法律意見書呈交行政法務司司長辦公室，並在 2013 年 12 月 9 日收到民政總署要求提供新接手修訂工作的人員名單和聯絡資料的公函後，由時任法律翻譯廳廳長致電民政總署，表示有關修法工作可直接與其聯繫。
6. 公署於 2015 年 2 月 27 日再次致函民政總署，明確指出現存市政條例及市政規章的規定不合時宜的問題，同時表示雖然民政總署在處理一些與民生事務息息相關的事宜時，採取一些“折衷”的方法處理，避免強行執法可能帶來的負面影響，但是這種做法明顯欠缺法律依據。
7. 公署還在上述公函中列舉了《市政街市條例》、《澳門市小販、手工藝者及收賣舊貨者市政條例》以及“零售發牌規章”中所發現的部分問題，希望民政總署能夠儘快完成檢視及修訂相關法規的工作。
8. 民政總署於 2015 年 3 月 4 日對公署的公函作出回覆，表示“貴公署告知本署在實務上採取折衷方法處理多項與民生息息相關的工作並非長遠之法，對此本署深表認同”，並就修改市政條例及市政規章的意見表示“非常感謝及接納貴公署的意見，並承諾會加緊展開有關法規的修訂工作”。

### 第三部分：總結及建議

公署在此次對“駕考中心使用規章”以及市政條例和市政規章的調查過程中發現，除了前文提到的適用已經失效的法規進行處罰、條例規章的具體規定與現實做法嚴重脫節等問題外，尚有以下幾個問題值得認真思考並加以重視：

#### (一) 公共部門應遵守“合法性原則”

1. 按照《行政程序法典》第三條“合法性原則”的規定，公共部門的活動必須遵從法律，且在獲賦予的權力範圍內行事，並應符合賦予權力所擬達致的目的。
2. 按照“合法性原則”，公共部門的活動必須遵從法律，必須以法律為依據。但是交通事務局根據經已失效的法規提供公共服務，甚至對所謂“違規”的居民作出處罰，這做法無疑嚴重違反了“合法性原則”。
3. 民政總署明知市政條例及市政規章的部分規定不合時宜，但為了切合現時社會的實際需要，對違反相關規定的現象聽之任之，這種“有法不依”、“執法不嚴”、“違法不罰”的情況，同樣也違反了“合法性原則”。
4. 按照“合法性原則”的要求，不應該出現“合理而不合法”的情況，法律作出相應規定便必須嚴格加以執行，公共部門在這方面不擁有任何的自由裁量權，不存在任何可以“折衷”解決的方案。
5. 公共部門的活動違反“合法性原則”，不僅可能對市民的合法權益造成侵害，同時也會使公共部門面對極大的法律及訴訟風險，而且也嚴重違背了特區政府一直以來所秉持的“依法施政”的理念。

## (二) 確定修法過程中的“輕重緩急”

1. 市政條例和市政規章都是回歸前制定的規範性文件，有關規定已經同澳門特區社會和經濟發展嚴重脫節，對於目前仍然生效的條例，需要進行全面的檢討、修改和完善，相信這是不爭的事實。
2. 法律制定後應保持一定的穩定性，但是像“街市條例”般已經適用超過 55 年、內容已經不合時宜的法規，應該儘快加以修訂。當然，行政當局在檢討修訂法律時必須有所規劃和鋪排，應該按照“輕重緩急”的原則有序展開工作，不能一蹴而就。
3. 然而，市政條例和市政規章的內容涉及到公共衛生、街市、商販、墳場等方面的管理，與居民的日常生活息息相關，不可謂不“重”；“駕考中心使用規章”自 2001 年 6 月起已經失效，政府部門行使管理及處罰權限皆無法可依，不可謂不“急”。
4. 特區政府在檢討和修訂原有的法律時有既定的方針和計劃，也會從多個方面思考並確定修法的先後次序。公署認為，對於市政條例和市政規章這類涉及民生事務的法律應被置於修法的優先位置，對於“駕考中心使用規章”這種明顯的法律空白需要及時填補。
5. 此外，雖然對市政條例和市政規章進行全面清理和整體修改比較適宜，但是必須考慮到這樣的修法週期相對較長，對於類似“零售發牌規章”的情況應該考慮儘快作出局部修訂，以糾正所謂“合理但不合法”的情況，而不是留待全面清理時才作修改。

### **(三) 公共部門在修法過程中的責任**

1. “駕考中心使用規章”的失效問題是公署在處理行政申訴個案時偶然發現的，而市政條例和市政規章所存在的問題民政總署是了解的，但自 2001 年民政總署成立至今尚未完全妥善解決。
2. 市政條例和市政規章中不合時宜的規定殘存至今，是典型的“法律滯後”現象。民政總署作為條例的最初制定者和現時執行者，有責任也有條件及早發現條例適用中存在的問題，及時提出修法建議和具體方案。
3. 公共部門對於自己職權範圍內的法律規定滯後的現象應該及時發現並儘早處理，修訂過時的法律不應僅僅是法務部門的責任，“法律滯後”也不應成為公共部門行政違法或行政失當的擋箭牌。
4. 公共部門在修訂本身職權範圍內的法規時，應該得到法務部門技術上的支持和協助，且雙方應該保持良好的互動和溝通。民政總署在修訂市政條例的過程中所遇到的與法務部門的溝通問題，不應成為拖慢修法進度的理由或藉口。

### **(四) 公共部門配合廉政公署的工作**

1. 按照《澳門特別行政區廉政公署組織法》的規定，公署的職責包括反貪及行政申訴兩個方面。法律同時還規定，所有自然人、公法人及私法人在其權利及正當利益受保障的情況下，有義務與公署合作，其中公共部門更負有與公署合作的特別義務。
2. 公署在處理行政申訴的工作時，受到兩個方面的限制：首先是公署的調查權限，僅限於有關的行政行為是否違反法律的規定或法定的程序；其次是公署因行政申訴的

調查而發出的建議或勸喻沒有約束力，接納及執行與否由相關的公共部門或其監督實體決定。

3. 在實際的工作中，公共部門依法向公署提供必要的合作，積極配合公署的工作。但是對於公署因應調查的結論而發出的建議或勸喻，有的公共部門雖然明確表示認同及接受，但是在落實和執行的過程中卻又出現不同情況的拖延。
4. 就此次調查而言，公署在今年年初已經明確告知交通事務局和民政總署有關“駕考中心使用規章”失效以及“零售發牌規章”與現實不符的問題，而兩個部門在回覆中都明確表示同意公署的意見並將儘快展開修法的工作。
5. 但是時至今日，尚未見到有關修訂“駕考中心使用規章”及“零售發牌規章”的消息及結果，行政違法的狀況依然如故。交通事務局和民政總署應該都有各自的未能及時修法的原因或苦衷，其中一個可能是修法會觸動一些既得利益。但是如果應該起到“定分止爭”作用的法律制度長期處於空白或滯後的狀況，問題和矛盾只能不斷累積，最終政府和社會只會付出更大代價。
6. 因此，公共部門配合公署的工作，不應該僅是停留在提供文件資料、解釋工作流程的層面，更重要的是就公署調查所發現的問題積極主動加以糾正和解決，否則“意見接受，問題照舊”，將難以改善部門的工作成效以及提升特區政府的管治威信。

**就此次對“駕考中心使用規章”以及市政條例及市政規章的調查，公署有以下幾點建議：**

1. 交通事務局應主動向當事人歸還依據已失效的“駕考中心使用規章”所收取的罰款。
2. 交通事務局應儘快就駕駛學習暨考試中心的使用及管理擬定新的規章，以填補因“駕考中心使用規章”失效而出現的法律制度上的空白。
3. 民政總署應儘快對“零售發牌規章”第三條限制場所僅可售賣一類食品的規定作出修訂。
4. 民政總署應對《市立街市條例》作出全面的修訂，完善街市管理的法律制度。
5. 民政總署應對市政條例和市政規章進行全面清理，對仍然生效但與現實生活脫節的內容作出修改和完善。

2015年10月20日於廉政公署。

廉政專員

---

張永春