

5.2 審查

展開調查工作，是維護市民正當權益的重要途徑，但僅依賴這一途徑去推動政府部門和公共機構依法行政仍然不足夠，尤其是當問題的癥結在於現行法規有漏洞、不足、矛盾、過時等情況，且涉及面較廣時，便需從整體和全面的角度看問題和找尋解決方案。因此，廉署亦積極開展審查工作。

首先是法律制度方面的審查，針對某些現行法律制度在實施方面所存在的問題，尤其是一些較多出現投訴或舉報的問題，以及多個部門在有關法律制度不完善的情況下出現執法方式有異等問題進行研究，聽取相關部門及機構的意見，並參考國內外相關法例，提出解決問題的最佳方案，以助落實依法行政及提高行政運作的效率和透明度。

其次是與各部門及機構合作，派員實地了解其行政運作，並在雙方達致共識的基礎上找出改善的對策，以求有效改善行政運作、提高工作透明度，杜絕貪污誘因。實地了解的好處，在於可用市民的角度找出問題所在，再配合由部門或機構的角度全面了解有關行政運作的問題和難處，結合兩方面的意見，便能準確地發現問題所在，找到有效改善服務的方案。

5.2.1 法律制度的審查

2001年內，廉署在法律制度的審查方面已完成兩項工作，包括“提供和收受利益準則”的行政法規的草擬工作，有關法規草案已送呈行政長官審批。

此外，亦對“取得資產及服務法律制度”(簡稱“採購制度”)作了審查。開展這項審查項目，是因為一直以來涉及公共開支、取得資產及服務等法律制度方面的一些不規則、不合法或較含糊的地方早已為廉署所關注，因此而發出的勸喻亦相當多。據分析所得，癥結所在是相關法例在澳門施行了17年之久，已不能適應現時的社會發展狀況，因而導致了對法例的理解有不少疑難之處，在法例的實施方面也同樣存在許多困難。有見及此，為徹底解決問題，廉署展開了對上述制度的研究工作，結合本地、香港相關部門的意見及

行政申訴

經驗分享、對國內外相關法規乃至世界貿易組織的公共合同協議的分析，以求找出最佳改善方案。該項研究工作經已完成，報告書在呈送行政長官後，按其批示送交行政法務司司長，作為進行有關法例改革時的參考。現將主要建議輯錄如下：

- (1) 就“聘用人員提供服務之制度”方面，建議在《澳門公共行政工作人員通則》的特別章節內作出規範。因為現行的“採購制度”不是為聘用人員在固定工作時間內擔任具從屬性質職務此目的而設定的，而受聘用者不能享有任何社會保障或醫療制度所賦予的權利，故有必要作出規範；
- (2) 對於由財政局統籌，為供應予各公共部門而進行的公開招標，需作適當規範；
- (3) 由於審計法院的撤銷，建議就行政當局的合同增設新的財務合法性監察機制(尤其是針對程序上的監察)，以便能以快捷及非官僚化的方式，分析有關合同的合法性；
- (4) 因應招標種類而考慮引入不歧視非設於本地區公司的機制，且將有關法規翻譯成官方英文版本；
- (5) 根據世界貿易組織協議第六條規定，禁止指定銷售商標、製造商標、發明專利或特定來源之貨品，只可在不能以任何利害關係人均可理解之準確用詞描述標的時，方作出上述指定，但須附有“或同類者”之說明；
- (6) 細緻地制訂關於公開或限制招標的各項程序，或關於設計工作的程序規範，以便保障有關程序之透明度，維護自由及健康的競爭；
- (7) 倘制訂協商招標之規範，應引入關於所有會議需以書面(會議錄、備忘錄或其他記錄方式)作出的規範；公平對待投標人的規範；行政當局受預先訂立之判給標準約束的規範；
- (8) 確保招標程序電腦化，以及透過互聯網取得所有文件、解釋及招標結果；

廉政公署工作報告 2001

- (9) 增設可確保以電腦磁碟或硬拷貝提交的投標書內容不能被變更的機制；
- (10) 嚴格制訂判給標準，以其重要性大小順序排列及定出評核比率；
- (11) 設立監察分拆採購及分割貨量之機制，尤其是透過制訂法律推定及行政上之違法行為；
- (12) 在招標或問價程序中，核實有無獨家入口的情況；
- (13) 不論在招標或問價程序，均需針對公司的所營事業，核實其是否具備能力履行待訂合同內的債務；
- (14) 在書面問價的程序中，應確保被問價的公司為供應該種貨品之專門企業；
- (15) 針對可能出現被判給人的欺詐性破產或無償還能力之情況，引入強制購買保險的制度，以避免因重新進行採購程序而增加開支或因有關市場價格上升而加重負擔；
- (16) 應將招標的結論/結果於發行量大的報章上公佈(指出參與投標者、獲判給者、判給理由)；
- (17) 草擬承投規則及程序內的其他文件或憑單之範本，以便統一公共部門的做法；
- (18) 關於“採購制度”內的期限規定，宜統一第63/85/M號法令與公共工程承攬合同制度內有關開始計算期限之日期的規定，但可縮短取得資產及服務制度內所規定的期限。

5.2.2 與部門及機構合作

2001年，廉署分別與法務局和衛生局開展審查工作，具體情況如下：

5.2.2.1 法務局

由法務局人員、登記局局長、公證員及各機關的工作人員，以及廉署人員組成工作小組，透過廉署人員在各登記局和公證署進行實地的了解，然後

行政申訴

共同針對工作程序交換意見和進行研究，並達成共識採取多方面的改善措施，現概述如下：

* 與四所登記局運作有關的：

- (1) 內部工作指引；
- (2) 服務單張和手續簡介，以及法律宣傳的工作；
- (3) 人員的持續培訓。

* 婚姻及死亡登記局，關於：

- (1) 證人的法律責任；
- (2) 以郵遞方式申請證明；
- (3) 聲明人提交的死亡資料的真實性；
- (4) 公佈准許本地區以外的死亡登記轉錄申請及許可延長以中國風俗習慣締結的婚姻登錄的批示；
- (5) 本地區以外的婚姻登記轉錄在本地的民事登記內；
- (6) 獲認可的司祭主持結婚的職權；
- (7) 登記資料的保密；
- (8) 內部交收款項程序。

* 出生登記局，關於：

- (1) 證人的法律責任；
- (2) 以口頭方式申請證明；
- (3) 就更改姓名申請所提供的資訊。

* 商業及汽車登記局，關於：

- (1) 汽車所有權轉讓登記的手續、相關的法律宣傳及執法檢討；
- (2) 證明和書面報告的申領、答覆相關的查詢以及兩者區別的宣傳；
- (3) 登記摺的發出及對逾期不取的處理；

- (4) 證明書的申請；
- (5) 設施的指示系統；
- (6) 人員的英語培訓、與商業運作有關的法規的英譯及英語版本的宣傳資料；
- (7) 電腦程序中的查核和監管機制，以及作廢資料的存檔；
- (8) 退款程序及內部交收款項程序。

* 物業登記局，關於：

- (1) 證明的發出時間及答覆相關的查詢；
- (2) 依職權對失效登記作附註的工作；
- (3) 指示系統和公眾輪候的設施及機制；
- (4) 接待人員的身份識別。

5.2.2.2 衛生局

廉政公署與衛生局就藥物事務廳和醫院行政廳藥劑事務處的運作進行聯合審查工作，由廉署派員到上述部門實地了解有關工作的進行，以便協助改善行政程序，提高工作透明度。

* 藥物事務廳

由衛生局局長、藥物事務廳及廉署人員組成的工作小組達成共識，在下列各方面採取改善措施：

- (1) 管理藥物專業及藥物業活動方面（第 58/90/M 號法令），關於：
 - a. 藥物業活動牌照申請的審批及有關技術委員會的運作；
 - b. 藥物業活動牌照的登錄和更新；
 - c. 藥物業活動（包括藥物業場所和藥物的出入口）的稽查；
 - d. 藥劑師准照申請的審批；
 - e. 藥房技術主管的兼任和替代；
 - f. 藥物業場所從業人員的工作登記；

- g. 私人醫生儲存和供應疫苗、血清的情況和相關規定。
- (2) 管理藥品分類和登記方面（第 59/90/M 號法令），關於：
- a. “澳門特區藥品名錄”的公佈和更新。
- (3) 管理從事中藥配製及貿易之場所方面（第 53/94/M 號法令），關於：
- a. 預先許可的審批；
 - b. 相關的技術性指示；
 - c. 修訂中成藥入口的法律條文，並針對經營狀況變動訂出規範。
- (4) 監管藥品廣告方面(第 30/95/M 號法令)，關於：
- a. 罰則及處分的執行。
- (5) 監管麻醉品和精神科藥物的製造、買賣及供應方面(第 34/99/M 號法令)，關於：
- a. 對私人醫生使用受管制藥物的管理；
 - b. 確保參與協定藥物制度的藥房能提供藥集內全部的藥物。
- (6) 執行《行政程序法典》方面，嚴格執行：
- a. “通知之內容”和“向無權限之機關提出申請”的規定。
- (7) 設施、人員及內部運作方面，關於：
- a. 指示系統、服務單張和手續指引，以及人員的持續培訓；
 - b. 運作基金的管理；
 - c. 衛生局網頁上的藥物業活動資訊。

* 醫院行政廳藥劑事務處（俗稱山頂藥房）

由衛生局局長、藥劑事務處及廉署人員組成的工作小組達成共識，在下列各方面採取改善措施：

- (1) 設施方面，關於：
- a. 指示系統和保安系統的運作機制。
- (2) 醫院藥物採購方面，關於：
- a. 年標藥物的採購數量、更改和取消，開標委員會及甄選委員會

廉政公署工作報告
2001

的組成和運作，藥物甄選標準和評分制度，醫院藥集的更新及藥物治療委員會的運作；

- b. 以小標形式採購的藥物重新納入年標，甄選委員會的組成和運作，供應商名單的制定和修訂，以及採購數量的審批機制；
- c. 直接採購的準則、審批、紀錄和監管機制；
- d. 付款程序，包括交貨期、罰款徵收及紀錄機制。

(3) 中央藥物倉庫方面，關於：

- a. 收貨程序和有關準則；
- b. 與藥物事務廳就換貨事宜建立溝通機制；
- c. 與醫院各科室及門診就報銷程序的溝通機制；
- d. 藥物數量紀錄與存量的“更正”程序和守則；
- e. 盤點的執行程序和守則；
- f. 向醫院科室和住院病人供藥的紀錄管理，以及與各科室的溝通機制；
- g. 向門診病人供藥的程序、守則及審批的規定；
- h. 公佈有關收費及豁免發藥量限制申請的資料。

(4) 協定藥物方面，關於：

- a. “協議”供應制度的參與條件、藥物調配程序、服務評估、監管、處分及投訴機制，以及藥物名單和價格的釐定；
- b. 處方單的付款程序，包括資料的更新、單據的查核，以及工作人員的輪換制。

(5) 工作人員和電腦系統方面，關於：

- a. 採用定期輪換制，並與藥物事務廳就人員的持續培訓建立合作機制；
- b. 電腦系統全面實現兼容英文。

(6) 服務承諾方面，關於：

- a. 將各範疇的工作流程成文化與規範化。