第五章 行政申訴工作

第五章 行政申訴工作

行政申訴範疇,2005年,廉署收到投訴舉報案件220宗、求助諮詢個案608宗,兩者均較2004年有所回落。數字的回落,估計與《公務人員廉潔操守指引》及《公共部門及機構廉潔守則製作建議》的推出有關。而個案涉及的內容以公職制度、市政問題及法律諮詢的為多。

廉署接到行政申訴案件之後,一般會根據每宗個案的性質及涉及的問題,採取多元化的處理方法,例如以轉介或非正式介入的方式迅速、有效、靈活地解決市民遇到的問題及疑難。同時,亦改變過往凡有投訴舉報隨即開立卷宗正式展開調查的模式,而以謹慎態度決定是否有必要立案跟進。而對於個案式介入難以解決的深層問題,如法律制度或部門運作問題,廉署則透過制度審查和運作審查加以跟進。

審查工作方面,2005年,廉署完成了《有關行政違例的檢控及執行處罰程序的若干問題》和《公務人員專職性制度》兩項制度審查,相關報告已送交行政當局。運作審查方面,廉署繼續與民政總署等部門就其不同的附屬單位開展運作審查項目,並跟進衛生局及貿易投資促進局等運作改善措施的落實情況。

為方便各部門/機構完善內部管理機制,提高工作程序的透明度及強化人員的廉潔意識,廉署於2004年編製了《公務人員廉潔操守指引》及《公共部門及機構廉潔守則製作建議》。2005年,廉署全力展開相關的宣傳推廣工作,包括向特區全體公務人員派發刊物,以及對領導主管人員及一般公務人員分階段進行講解會。同時,廉署亦積極跟進各部門內部廉潔守則的製作情況,促進各部門/機構製作符合自身工作需要的內部守則或工作指引,並就內容編製提供協助。除此之外,廉署也因應多個部門的要求舉辦公務採購事項講座或工作坊,以及在行政暨公職局舉辦的培訓中負責公務採購工作坊。

此外,廉署也注重提升行政申訴人員的工作技能,學習其他地區的有效工作方法。 2005年,廉署派員參加香港廉政公署舉辦的指揮培訓課程及與中國人民公安大學合辦的 值查課程,亦為中國監察部的人員培訓工作提供協助。同時,亦派員出席行政申訴領域的多個國際性研討會,維持與相關機構的聯繫,並交流彼此的工作經驗。

5.1調查

5.1.1個案介入

5.1.1.1 收案及處理情況

2005年,廉署共受理行政申訴案件220宗,涉及內容以公職制度、市政、違法工程的居多。加上2004年帶入的83宗個案,及扣除涉及相同問題的個案31宗,全年共須處理272宗投訴舉報個案,當中238宗已獲處理,結案率約87.5%,比2004年的77.2%高逾10%。

圖表十八 2005年行政申訴個案涉及內容

涉及問題	數量
公職制度(人員權益、聘用、內部管理、紀律及濫權)	74
市政	33
違法工程	30
教育、醫療衛生	8
交通違例	5
保險	5
公務採購	5
其他程序失當	56
非廉署權限	4
總計	220

2005年行政申訴範疇的投訴舉報個案比2004年有所回落,而其中2004年的個案數字為歷年之冠(2004年廉署大力宣傳和推廣行政申訴職能及同年設立社區辦事處,投訴舉報個案數目相應大幅增加)。相較而言,2005年個案下降的情況較為明顯,這估計與下列原因有關:

I. 廉署推出的《公務人員廉潔操守指引》及《公共部門及機構廉潔守則製作建議》,和舉辦以特區全體公務人員為對象的"持廉守正 端行亮節"講解會,一定程度上深化了公務人員的廉潔誠信意識,減低了公務員作出行政違法或失當行為的機會。此外,隨着各部門/機構相繼製作內部廉潔守則,透過訂定清晰的工作指引或運作流程,提高了透明度,規範了人員的行為操守,令部門的管理得到改善,也減低了被投訴的機會。

II. 2005年求助諮詢個案中有關公職制度和《公務人員廉潔操守指引》所佔的比例較 2004年增加一倍,間接地反映出在廉署對各部門/機構運作、人員執法及法例適用等的說 明及解釋後,不論市民及公務員本身均更清楚是否存在違法或失當的情況,及如何有效保 障自身權益,這也減少了他們向廉署正式作出投訴舉報的可能性。

III. 隨着政府各權限部門/機構已陸續展開,包括交通、醫療及勞工等與民生關係密切的法例修訂諮詢工作,市民已透過不同的途徑表達個人意見。此外,對一些根據現行法例難以解決而必須修訂法例後方能根治的深層問題,例如交通、違法工程、個別違例處罰阻嚇力不足等問題,在廉署向市民清楚解釋根由後,也減低了市民就類似問題再作投訴舉報的可能性。

此外,2005年有238宗個案已存檔處理,存檔原因主要包括不具行政違法或失當跡象、部門已作適當處理(經廉署轉介、非正式介入,或發出勸喻/建議)、非屬廉署權限、資料不足等。值得注意的是,當中不具行政違法或失當的個案有172宗,約佔總數的70%,比2004年的60%有所上升。即使對於未能證實存在行政違法或失當的個案,若發現相關部門仍有改善的空間,廉署亦會提出改善建議或意見,包括完善工作流程,檢討人員的工作安排,制訂內部指引或人員守則,加強對外提供資訊,甚至草擬修訂現行法規等,這些建議或意見均得到部門積極回應。

圖表十九 2005年行政申訴個案處理情況

歸檔原因	數字
無行政違法或失當跡象	172
部門已作適當處理(轉介、非正式介入或發出勸喻/建議)	37
資料不足	15
非廉署權限	11
其他	3
總數	238

5.1.1.2立案調查,發出勸喻及建議

2005年,廉署對2宗個案進行深入調查,並已發出勸喻及建議,涉及事項為"行政及財政自治機關的人員規章"及"領導主管人員的紀律監控機制",有關個案的撮要見附件。

5.1.1.3《道路法典》及《道路法典規章》之修訂建議

正如前述,交通管理及違例問題係市民投訴舉報的一項主要內容。事實上,這些問題與《道路法典》及《道路法典規章》的內容及執行有關。由於澳門特別行政區政府於2005年對《道路法典》及《道路法典規章》的修訂工作進行正式諮詢,故廉署亦積極配合,主動與專責跟進相關工作的法律改革辦公室聯絡,將廉署過去從履行職責及分析有關法規而發現的、且曾與相關部門討論過的若干涉及交通法例的問題及改善建議向其提出,有關內容綜合如下:

問題摘要	涉及的法例
1. 現行法例對取消臨時駕駛證明的權限實體規定不清,即使將來引入扣分制度,亦宜就取消駕駛資格的權限作出清楚界定。	《道路法典規章》第66條 第11款
2. 對於在駕駛執照中載有當事人的虛假身份資料而衍生的駕駛資格是否視作虛假的問題,由於涉及當事人需否重新進行考取執照的手續,故宜在法規中訂明。	《道路法典規章》第66條 第7款
3. 針對配帶隱形眼鏡的駕駛投考人及駕駛執照持有人需接受由眼科醫生進行的特別檢驗的規定,由於根據現行法例並無私人眼科專科醫生准照,因此宜對有關實務上無法執行的規定作適當修訂,以及考慮現今科技已能透過手術對配帶有框眼鏡或隱形眼鏡者進行矯視。	《道路法典規章》第63條 第4款
4. 對於已屆某年齡層仍未依期為駕駛執照續期者,依 法須通過考試其執照才重新有效。實務上當局容許 當事人透過繳交逾期續期費用及提交健康檢查證明 來辦理續期,除非當事人已超逾再下一個年齡層, 在此情況下則需重新考試。因此,修法時宜重新考 慮立法取向,並在法規中訂明執照續期的要件及不 遵守相關規定的後果。	《道路法典規章》第74條 第7款
5.對於當局因應個別航空公司、機構及內地公務單位的請求,在未有法例規範下,引用現行向"外交使節之行政及技術職員"或"國內機構聘用之駕駛員"簽發特別駕駛許可/執照的規定,而向該等申請機構須在澳駕駛的員工(非本澳駕駛者)簽發特別駕駛許可/執照的問題,宜透過修法加以規範。	《道路法典規章》第72條 及6月30日第67/84/M號法 令
6. 現行法例僅要求申請特別駕駛執照的機構承諾對其 駕駛員的行為作出監督,未能發揮應有的監察作 用。修法時宜考慮對有關執照的簽發設定一些條 件,並就違反交通條例的有關執照持有人或其所屬 機構訂定相應的法律後果。	6月30日第67/84/M號法令

問題摘要	涉及的法例
7 現時並無法例規範由保安部隊負責的駕駛教 為確保其教練員的質素,宜訂定有關教學規	
8. 對於進口車輛的規格檢驗,現行的機制是 輛進入本澳時需先由一部門作初步檢定, 請註冊時才由另一部門作詳細的規格檢驗 於過程中容易因部門之間的協調問題而導 別不符合規格的汽車進入本澳,故宜對有關 制進行檢討。	至申 ・由 ・由條;《道路法典規章》第 49條第1款及第51條第1 款
9. 現行法例因應車輛產地來自葡萄牙或中國及其他國家而訂定不同的註冊申請要件,令人質疑有關規定"厚此薄彼",故宜將規定刪除及統一車輛的註冊申請要件。	容易 第1 款
10.新車進口必須通過機動車輛商標和型號認序,由於專責的委員會只負責對文件作品核,而實務中車商可自行將獲發的產地來活力的部分資料修改,便會導致上述程序的性受人質疑,故宜對有關機制進行檢討。	出審 二組第5期《政府公報》 源證 之《機動車輛商標和型號
11.現行法例要求入口舊工業機器的申請者提定來源國發出的檢驗合格證明書,但這一規定 以執行,故在實務上當局會接受申請者以 聲明代替。因此,宜在修法時訂定明確規定	定難 訓令第1條第2款d項 提交
12.現行法例對汽車前燈的光度僅規定"強度 引致目眩",但無進一步釐定標準,故宜 章中訂明,以免產生爭議。	", = 20,20, (,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,
13.現行法例對汽車玻璃的透光度僅規定"無限 及"完全透明",但無進一步釐定標準, 在規章中訂明,以免產生爭議。	- (~ M ~ M ~ M ~ M ~ M ~ M ~ M ~ M ~ M ~
14.現行法例並無對車輛發動機的噪音測量訂算 檢機制,容易引起不服測量結果的市民懷疑 法人員刻意針對,因此,宜完善現行的測量 音機制。	疑執 一組第10期《政府公報》
15.在本澳行駛的不少大型客車的車門均設在表板。按照現行規定,車輛須在車行道左邊 或行人道停泊,故因車門設置而造成右邊 客的情況確實會對公共道路的安全構成威 有必要對該問題進行研究。	路緣 上落

問題摘要	涉及的法例
16. 如被截查的駕駛者沒有帶備有效投保證明,會被勒令在一定限期內出示該證明。但《道路法典》及《汽車民事責任之強制性保險制度》卻分別定出5日和8日的不同期限,雖然根據特別法優於一般法的原則,應以8日為準,但為免令人混淆,宜將《道路法典》相關規定的行文調整。	《道路法典》第78條及11 月28日第57/94/M號法令第 40條
17.鑑於部分供車人士須交出車輛登記摺正本予貸款銀行保存,以致被截查時不能出示登記摺,因此當局會例外接受登記摺的"鑑證本",但此做法欠缺法律依據,故宜在修法時考慮有關問題。	《道路法典》第56條第2款
18.對於導致傷亡的交通事故,現行法例雖強制要求 肇事駕駛者進行呼氣酒精測試,但卻無規定執行 測試的時間。考慮到能否及時進行測試直接影響 當局的有效取證,如駕駛者因健康理由或故意妨 礙酒精測試亦會影響有效取證,故宜完善有關測 試機制。	《道路法典》第93條至第 94條
19.用於檢驗及確定呼出氣體酒精含量的器具現時未有規範;另現行法例亦無針對肇事駕駛者進行麻醉藥品及精神藥物檢驗的規範,故宜在修法時考慮有關問題。	《道路法典》第68條和第 95條a項,以及10月16日第 274/95/M號訓令第8條第1 款
20.現行法例不能有效督促違例者在車輛轉讓前清繳 罰款,尤其是當其住址或聯絡電話已更改時,執 法部門便難以通知,因此修法時宜考慮有關問 題。	
21.當法院判違例者"停牌"後,執法部門須待收到 判決的正式通知後方可向被判刑者作出通知,以 及收回其駕駛憑單或扣押其駕駛執照(如之前並 未將之扣押)。由於當中牽涉到法院與執法部門 之間的協調,以及執法部門能否及時通知被判刑 者和收回其憑單或扣押執照的程序,以致曾出現 個別"停牌"的制裁經年未予執行的情況。因 此,宜對有關機制進行檢討。	《道路法典》第86條及第 90條
22. 關於駕駛執照的扣留,現行法例以"執法人員得扣留駕駛執照"方式表述,在實務上導致扣留與否取決於執法人員自由裁量的誤會,故宜調整有關表述方式。	《道路法典》第89條

問題摘要	涉及的法例
23. 鑑於現時有不少腳踏車在公共道路上通行,對交通安全帶來影響,故宜針對腳踏車的通行作出規範。	
24. 由於電動單車未符合法定要件,所以不能通過商標及型號認可的審核程序,故原則上不可在公共道路上行駛,但實務上因該類車輛的電動馬達可靈活拆置,致令監察當局難以將之定性及執法。因此,宜對此問題作出規範。	

5.1.2求助諮詢

2005年,廉署共收到608宗求助諮詢個案,比2004年下降5.7%,當中個別範疇的求助諮詢個案出現了明顯的降幅,例如公務採購的求助諮詢由2004年的38宗回落至2005年的21宗,約有45%的降幅。公務採購諮詢個案所佔的比例也由2004年的6%回落到2005年的3.5%,數字下降的主要原因為:2004年度,《公務採購程序指引》剛出版及推廣不久,許多部門或人員因應指引的出台,就其與一般市民或供應商間的關係而向廉署諮詢。2005年,《公務採購程序指引》的推廣已較普及,各部門/機構亦逐漸建立或完善了自身的採購機制,公務採購程序的透明度也有所加強,故相關的求助諮詢數字便有所回落。

然而,2005年,與公職制度和《公務人員廉潔操守指引》相關的求助諮詢個案約佔總數的四成,與2004年相比,有一倍的增幅。這一情況,類似《公務採購程序指引》推廣期間連帶該類別諮詢個案上升的現象,反映出不論是部門或公務人員本身,在制訂內部廉潔守則及履行持廉守正工作的需要下,會多向廉署作出諮詢。

圖表二十 2005年行政申訴範疇求助諮詢個案涉及內容

涉及問題	數量
公職制度(人員權益、聘用、紀律操守及財產申報)	148
廉潔操守指引	93
市政	46
勞資糾紛	33
交通違例	32
違法工程	26
公務採購	21
資訊提供	14
法例諮詢	11
醫療衛生	8
税 務	7
非法工作	6
經濟房屋及社會房屋	5
其他	61
非廉署權限(私人領域及訴訟案件)	97
總計	608

5.2 審查

5.2.1 制度審查

2005年,廉署分別完成了《有關行政違例的檢控及執行處罰程序的若干問題》及《公務人員專職性制度》兩項審查研究,以下是相關的審查報告的內容撮要及簡介:

《有關行政違例的檢控及執行處罰程序的若干問題》

近年來,無論從廉署所收到的投訴,抑或在廉署與一些公共部門合作的部門運作審查中,均發現有關行政違例的檢控及處罰程序的制度存在不少問題,例如執行過程中各部門 對現行法例有不同的演繹、對行政違例個案的檢控與執行處罰的程序所需時間過長、檢控 與執行處罰程序中部分環節欠缺操作性等等。另一方面,《公共地方總規章》等單行法的公布及生效,這對行政違例的現行制度(主要由《行政上之違法行為之一般制度及程序》來規範)而言,確實引入了一些彌補處罰及預防方面效力不彰的措施,但該等措施卻會觸及市民權利及自由的保障,故應以較恰當的方式來規範。

為此,廉署於2005年展開了《有關行政違例的檢控及執行處罰程序的若干問題》的制度審查,當中包括對《行政上之違法行為之一般制度及程序》(以下簡稱《一般制度》)的修訂提出若干建議。以下為有關報告結論部分述及的建議:

一、法例的候補適用

現行《一般制度》採用"多重"準用的做法(候補適用《行政程序法典》、刑法及刑事訴訟法的一般原則),導致須對所準用的規定進行解釋,不但拖慢了處理行政違例的程序,有時甚至會出現不同部門對相同規範有不同演繹的情況,導致行政當局的執法工作失去統一的準則,影響當局的公信力,故在修訂《一般制度》時宜予以避免。

二、實體制度

(一) 行政違例的概念

現行《一般制度》就"行政違例"所下的定義與《刑法典》對"輕微違反"的界定並無不同,兩者均指出被違反或不遵守的標的為"法律或規章之預防性規定",因此,容易使人難以判別立法者賦予其一有"刑事屬性",而另一則"非刑事屬性"的因由,故如仍維持"行政違例"與"輕微違反"兩種機制並存的制度,便有必要透過修訂《一般制度》來重新界定"行政違例"的定義/概念。

(二) 行政違例的處罰

1. 主罰

- 1)《一般制度》規定行政違例的主罰為罰款,但現實中已存在非以罰款為主罰的單行法,故宜在《一般制度》中清楚列明行政違例的各種主罰類型,又或明確指出除罰款外,單行法尚可規定其他類型的主罰,以免單行法(尤其是僅以行政法規而非以法律的形式制定)與《一般制度》出現或有的衝突情況。
- 2)《一般制度》宜訂明各類主罰在適用上的限制或條件,以便在單行法未有規定的情況下候補適用;此外,亦可透過強制性規定訂明科處個別主罰的限制,這樣便可避免執法部門在作出具體科罰決定時,尤其是主罰的選擇方面,因擁有過大的自由裁量權而導致標準不統一。
- 3) 對於無需按過錯的嚴重程度作不同處理的行政違例類別,宜採用定額罰款的處罰方式,以提高行政效率,故可在《一般制度》中引入"預先訂定的定額罰款",將其與"預先訂定上下限的罰款"相區分。
- 4) 至於須考量過錯及受保護法益的重要程度才科罰的違例類別,則可在《一般制度》中引入"一般違法行為"、"嚴重違法行為"及"非常嚴重違法行為"等的分類,從而按級別定出處罰(包括附加罰)的類別及處罰幅度。此外,對於可處以不定額罰款的違例行為,可參照刑法的規定,設立如何釐定具體罰款額的一般原則、減輕情節及加重情節等規定,以便在單行法未有相關規定時補充適用。

2. 附加罰

- 1) 宜在《一般制度》中訂明各獨立行政法規可採用的附加罰類型。
- 2) 對於可能直接或間接地限制違例者的權利及自由的附加罰,宜在《一般制度》中訂立其適用前提及限制,以免在涉及限制權利及自由的事宜上,採用不太恰當的方式來規範, 為此宜考慮是否需要修改現行《一般制度》第6條第3款(關於附加罰要件)的規定。
 - 3) 對於"禁止從事業務"及"永久關閉場所"等附加罰在實務上效果不彰的問題,較

理想的做法是針對受行政准照制度約束的場所設立一套機制,容許向公眾提供各觸犯行政 違例的場所、被科處的主罰及附加罰的紀錄,並針對場所更換名稱、轉讓經營權、頂讓或 以其他方式轉移經營權等情況要求當事人必須向當局提供責任歸屬的聲明或協議。

(三) 違例行為的重複實施

- 1. 現行的法例雖不時就"再犯"、"屢犯"、"連續犯"等情況作出規範,但卻沒有為其作出相應的界定,以致在認定違例者的違例行為"數量"方面存在執法不一的情況,導致個別違例者得以取巧地減輕受罰,故宜在《一般制度》中界定相關的定義,從而可據之釐定違例行為的數目。
- 2. 如立法者確認在行政違例的歸責程度方面"連續犯"機制有其存在意義,則宜將其適用範圍限於以不定額罰款為主罰的違例行為,因為違例者的過錯對決定罰款金額起着重要作用;此外,在界定"連續犯"時,宜列明相應的前提。
- 3. 對於"累犯"的認定,現行的單行法各自訂出不同的前提,在修訂《一般制度》時,既可明文規定維持此種做法;亦可訂立一項總則,規定違例者在違例行為的處罰決定轉為確定之日起一年內再實施相同的違例行為者,視為累犯,但可容許單行法另訂不超逾特定期間的相隔期。
- 4. 至於針對"累犯"的處罰,現行的單行法有不同的規定,故宜審慎分析現行《一般制度》第6條第2款(關於"累犯"的總則性規定)的規定,究竟是否維持不變,又或以總則的形式列明罰款的上下限、且不排除附加罰可隨累犯加重。
- 5. 雖然現行《一般制度》第8條已訂明"一事不二罰"原則,但有必要清楚指出此原則的應用僅限於作為處罰依據的相關刑事及行政規定所保護的法益是相同的情況,即以刑事或輕微違反定性的違法行為吸收以行政違例定性者,違反刑法的行為與行政違例行為兩者之間並非實質的競合。基此,宜在上述《一般制度》的條文中增加"但所保護的法益屬不同者則除外"的規定。

6. 對於被違反的規定雖不同、但均具行政屬性的源自多個違例行為(由同一部門執行)的競合或多宗併發的情況,現行《一般制度》並未訂立相應的法律後果,因此宜在修訂時引入一項總則,規定針對此等情況施予合併處罰(或將各罰款合併科處),以及訂定對競合的違例行為所科處的獨一處罰的上、下限。

(四) 程序時效期間的中斷

- 1. 宜在《一般制度》中就程序時效期間的中斷訂定規範,以彌補現行制度的缺漏。
- 2. 考慮到長期難以解決的違法工程問題,宜在《一般制度》中訂明針對長期違例情況的時效計算機制,尤其是在"起算日"方面,並有必要考慮是否有需要訂明不動產所有人或場所擁有人的責任。

三、程序制度

- (一)鑒於行政當局在認定涉嫌違例者的身份及阻止違例情況持續的工作方面,不時會遇上困難,特別是在搜證及證據保全方面,從而導致行政當局的執法效力不彰。因此,宜考慮在《一般制度》中賦予行使稽查、檢查或調查職能的人員享有執法權,以及考慮賦予他們採取臨時或保全措施的權力;至於權限的具體行使,則可由單行法界定。
- (二)考慮到一般制度宜具備較完整的規範,故宜以舉例方式列出可適用的臨時或保全措施,以及訂明如不遵守有關措施會構成須承擔刑事責任的違令罪,以使相關措施發揮實效。
- (三)對於由當局人員親身目睹且即時識別違例者身份的違例行為,宜在《一般制度》中引入"檢控書"機制,這種機制使處罰程序可即時展開,並進行檢控及將檢控通知違例者本人,以便其行使聽證答辯權或直接履行處罰(如繳交罰款),從而使有關程序得以加快進行。
 - (四) 宜在《一般制度》中羅列實況筆錄及檢控書所應包含的內容。

- (五)對於多個同時發生或彼此相關的行政違例行為,如屬同一執法部門的權限,即使行為人不同,宜在《一般制度》中考慮僅製作一實況筆錄的可行性,以令程序更為便捷。
- (六)宜在《一般制度》中訂明具法律後果的合作義務,以避免相關人士拒絕提供 資料(如違例者的身份識別資料)而影響程序的進度,此外,亦宜訂明違反有關義務者 須承擔刑事責任。
- (七)改善現行通知制度的耗時缺點,一方面宜訂立較為嚴謹的親身及郵寄通知制度,以及明確指出在哪些情況下通知會被認定或推定為已作出;另一方面亦宜就公示通知及非檢控的其他行為的通知作出規範。此外,如認為由駐本特區邊境站的具權限警察實體作出通知亦屬可行,便有必要建立相應的資料通報機制。
- (八)宜在《一般制度》中清晰規範利害關係人檢控答辯及聽證辯護權的落實方式 (例如訂明答辯及聽證辯護須以書面方式進行,而負責調查的機關則可因應具體情況決定 答辯及聽證辯護以口頭方式進行,但應將有關陳述作成記錄;又或訂明答辯及聽證辯護只 可以書面方式進行,但如單行法訂明容許負責調查的機關決定是否以口頭方式進行者則除 外)。此外,亦可訂明如利害關係人就缺席提交合理解釋,容許將書面聽證延後。
- (九)針對在法定期限內須履行某法定義務、且相對人數目龐大的情況,考慮到要執法部門對數目龐大的相對人進行聽證在實務上根本行不通,且亦有損法律之所以規範所有義務人均須履行某法定義務背後所要確保的社會利益,故主流學理及司法見解均認同聽證程序可予免除,但宜在《一般制度》中訂明,並清楚指出僅限於法律已訂明屬定額處罰的情況;因為針對非定額處罰的違反義務,當局必須先考量行為人的過錯後方可作出具體科罰的決定,聽證程序便不可免除。
- (十)雖然非本地居民違例者的流動性很大,但亦應保障其聽證權。對於不自願即時 繳付罰款或提交擔保金的非本地居民,則仍應保留現行制度中"禁止違例者進入本特區直

至其繳交有關罰款"的規定,為此,宜訂明有關部門需適時向邊境站警察部門作出通知。此外,對於非本地居民的違例者,亦不能以參與社會服務取代罰款。

四、立法方式

宜採用"法律"方式修訂現行《一般制度》,理由為現行不少單行法(部分以法令規範 即採用"法律"方式規範,部分以行政法規規範 即非以"法律"方式作出)在罰款以外定出了其他類型主罰和觸及違例者權利和自由的一系列附加罰,且更有個別法規另設有別於現行民事及刑事法律所定的未成年人歸責制度及罰款繳付責任制度,超越了現行《一般制度》的框架,此等規範如以"法律"方式定出,又或透過"法律"方式修訂《一般制度》來構建相應的框架,便可避免在涉及限制權利及自由的事宜上,採用不太恰當的方式來規範,至於具體的操作規定,則容許由行政法規因應違例行為的類型及範疇作出規範。

《公務人員專職性制度》

針對現時本澳公務人員操守的法律制度,廉署已在2003年完成的《避免利益衝突的審查報告》中作出分析,其中包括專職性制度(即公務人員應專事一職,僅在例外情況下方可兼任其他職務),因為此制度的存在與確保公務人員公正無私執行公務,及維護行政當局的聲譽有着重要關係。

本年度廉署全力推廣《公務人員廉潔操守指引》,並要求各公共部門及機構製作內部 廉潔守則,期間亦收集了不少涉及現行專職制度缺陷的意見。事實上,此制度確實有不健 全及受爭議之處。(例如,兼職的界定標準不清晰以及欠缺操作性,尤其是從事私人業務 方面的無酬兼職、公務法人與一般部門/機構就許可兼職的尺度不一、就非出於個人意願從 事私人業務的情況欠缺規範等等。)因此,廉署展開了《公職人員專職性制度》的制度審 查,當中包括對《澳門公共行政工作人員通則》以及《領導主管人員通則》的修訂提出若 干建議。以下為有關報告的結論部分:

- 1. 行政當局的管治工作必須透過公務人員實施,故公務人員可行使或執行公權力,一方面可要求任何市民或私人實體履行各種維護公共利益的法定義務,並責令違法者承擔責任;另一方面,公務人員亦可透過審核程序,授予、確認、中止或取消任何市民或私人實體的特定資格。
- 2. 因此,行政當局有責任確保所僱用的公務人員具備公正無私的公職操守。
- 3. 在此理念下,大部分國家及地區均設立專職性制度,務求防範公務人員因兼任其他職務而影響履行公職所應有的公正無私,以及確保公務人員具備專心履行公務的客觀條件。
- 4. 本澳現行的法律制度(包括《一般人員通則》及《領導主管通則》,即《通用制度》,以及一些公務法人的專有"人事規範")所確立的專職性制度,業已實施十多年,箇中不完善之處漸見明顯。
- 5. 在兼任私人業務方面,不構成公務人員收入來源的"無酬兼任",其造成利益衝突、抵觸專職性原則的風險,一般較從事外間"有酬兼任"為低。但《一般人員通則》一律均以事先申請批准的機制處理,而《領導主管通則》則一律以絕對禁止的機制處理。這種不分"有酬"與"無酬"的外間兼職,均劃一適用審批及禁止制度的機制,無疑反映出對"無酬兼任"的約束過於嚴厲。
- 6. 再者,主管級人員一般不具最終決策權,掌握官方機密資料亦較少,但卻將之與領導級人員作相同對待,即使屬無酬兼任,也絕對禁止,亦令人質疑是否有必要作出如此嚴格的限制。
- 7. 事實上,本澳社團文化興盛,公務人員以無酬方式在社團擔任職事亦屬普遍,是否視作無酬外間兼職,現行法律無明確規範。
- 8. 另一方面,前反貪公署及行政當局雖然曾就"無酬從事私人業務"作出解釋,但在實務上難以操作。

- 9. 與《通用制度》不同,一些公務法人的"人事規範"所訂的專職性規定,對包括具有管理及決策權的領導級人員在內的公務人員兼任無酬私人業務,卻不設任何防線,無須審批或申報。
- 10. 綜觀本澳以外的一些國家或地區的專職性規定,對公務員兼任無酬的私人業務,原則 上不會要求公務員事先申請批准,但規定有關無酬私人業務不可與本職構成利益衝突,並要求公務員自我檢視及留意會否產生利益衝突的情況,遇有疑問須諮詢上級。 此外,針對不同層級的公務人員,亦會訂定不同的專職性規定。
- 11. 事實上,公務人員身負不得從事不得兼任(真正意思為"不得從事與公職有抵觸") 活動的義務,任何活動如會導致公務人員的公正無私受質疑,行政當局的聲譽受損, 公務人員均不應參與或進行。
- 12. 所以,公務人員在外間從事不會引致利益衝突的無酬活動,行政當局無須過份約束。
- 13. 相反,行政當局有必要提醒公務人員清楚認知其"不從事與所任公職有抵觸活動"義務,以便在考慮是否出任私人機構或團體的崗位或參與公職以外的事務前,先行檢視有關活動會否與本職相抵觸。
- 14. 至於現行《通用制度》針對公務人員兼任私人業務方面的其他不完善之處尚有:對於非出於個人意願從事私人業務,例如因繼承而成為先人企業的持有人,《通用制度》並無作出特別規定,如循審批(對於一般公務人員)及禁止(對於領導及主管)機制處理,便不合情理;其次,單純以:1)兼任私人業務的時間不得與公職工作的時間重疊;2)兼任私人業務不得妨礙公務人員的公正無私;3)擬兼任的私人業務不受特別法禁止,此三項限制來作為行政當局審批申請時必須考慮的條件,不足以確保有關私人業務不會妨礙公務人員本職的履行。因為兼職會否導致公務人員嚴重缺乏休息時間,兼職會否因其報酬遠高於公職報酬而反成為公務人員專心效力的對象,申請兼職的公務員過去的工作表現等,均未列作審批的考慮因素。

- 15.此外,對於公務人員從事屬公共職務的職業培訓活動,又或每周不超過11小時的教學活動,行政當局作出許可時需否考慮有關培訓或教學活動會否影響人員履行本職的成效等因素,《一般人員通則》亦未明確規定。
- 16.反觀一些公職操守制度較完備的國家或地區,往往將兼職會否影響人員履行本職的效率、公務人員履行本職的工作表現是否良好等,訂明為審批外間工作申請的考慮因素。此外,亦會容許部門根據自身情況訂定其他審批條件及準則。
- 17.基此,現提出以下改善建議,旨在建立一支廉潔高效的公務人員隊伍及完善公務人員 誠信操守的法律制度¹:
- 18. 長遠來說,行政當局宜對《一般人員通則》及《領導主管通則》的專職性制度作出修改²,包括:
 - 1) 對於一般公務人員,將有酬兼任私人業務與無酬兼任私人業務區別處理,對前者可維持申請批准的機制,但須增訂其他供行政當局審批兼任時須考慮的因素,並容許部門因應自身情況訂定其他補充性的審批條件,以確保公務人員不會因兼任外間業務而影響其履行本職的成效³;對於後者則可寬鬆處理,公務人員如以無酬方式兼任私人業務,無須事先申請批准,但有責任自我檢視會否出現利益衝突的情況,遇有疑問應諮詢上級;

¹ 事實上,《2006年財政年度施政報告》第42頁亦指出:"通過完善制度、宣傳教育和監管等多種渠道和方式,持續地推進廉政建設及配合審計工作,特別在培訓課程灌輸廉潔奉公、知法守法及善用公共資源的意識....."。

² 事實上,對《領導主管通則》作出修改,亦為特區政府2006年年度的施政方針(見《行政法務領域 2006年財政年度施政方針》第1041頁)。

³ 同樣地,就行政當局許可人員從事屬公共職務的職業培訓活動,以及每周不超過11小時的教學活動方面,亦應訂出防範兼任影響公務人員履行本職成效的審批條件。

- 2) 對於領導主管級人員方面,可考慮對有酬的私人業務維持"絕對禁止"機制,至於無酬的私人業務則一律須作出申報;此外,更可考慮作出規定,一旦發現領導主管人員從事與本職構成利益衝突的私人業務,可構成終止定期委任的正當理由,無須給予任何補償;
- 3) 如維持不論兼任私人業務的方式是否有酬均一律"絕對禁止"的機制,亦宜考慮 參考外地的規定,將具決策權的領導級人員,與不具決策權的主管級人員作分別 規定,針對後者可考慮就無酬從事私人業務方面放寬"絕對禁止"的機制;
- 4) 明確規定各級公務人員均一律禁止從事或進行任何與其所任公職有抵觸的活動,尤 其包括導致公務人員的公正無私受合理質疑、行政當局的聲譽受損的活動;而公務 人員所屬的部門亦可因應部門的職責及人員的工作分配而補充指明哪些屬有抵觸的 活動;另一方面,亦宜訂明各級公務人員在從事本職以外的活動前,有主動自我檢 視有關活動是否與本職有抵觸的責任,若有疑問,應向上級諮詢;
- 5) 對於非因己意而從事私人業務的情況,尤其是因繼承先人業務而導致者,亦宜設定一過渡機制。
- 19.對於個別公共部門或實體的特別制度,雖然可維持其容許包括領導層在內的各級人員 自由出任無酬私人業務的規定,但亦應訂定適當的防範利益衝突的自我檢視及申報機 制。
- 20.至於在法例未及修改之前,行政當局亦宜發出指引,明晰"不從事不得兼任(有抵觸)活動"義務的涵意,以及明確指出凡足以影響公務人員公正無私、行政當局聲譽的活動,均屬與公職有抵觸的活動,並提醒公務人員在從事本職以外的活動前,有主動自我檢視有關活動是否與本職有抵觸的責任,若有疑問,應向上級諮詢;此外,亦宜要求所有公務人員(不論是編制內或編制外)入職時均須作出"無抵觸聲明",以加強提醒的作用。

21. 另一方面,在修改法例前的過渡期,如行政當局對於公務人員無酬兼任私人業務的情況,在實務操作上採取不納入《通用制度》所訂的"申請批准"及"絕對禁止"機制規管的立場,在發出第20點所述指引的前提下,亦宜指出當局對無酬兼任的立場,以便在確保公務人員清晰其具有不從事任何與其公職有抵觸活動的同時,消除公務人員對兼職的疑慮。

5.2.2 運作審查

2005年,廉署與民政總署就交通運輸部轄下的附屬單位開展了兩個運作審查項目,並繼續跟進衛生局及澳門貿易投資促進局改善措施的落實情況。

民政總署

- (一)就交通運輸部運輸事務處驗車中心的工作進行運作審查,達成改善措施如下:
- 1. 設施及設備:改善卷宗資料的保密條件、設施的保安及秩序、設施的指示標識,以及輪候顯示設備的使用。
- 2. 公眾接待及資訊的提供:增設指示牌、確保執行接待工作的人員適當表明身分、確保向公眾提供準確的資訊,並加強宣傳中心的預約驗車服務。
- 3. 投訴機制:建立投訴記錄機制及相關的統計資料庫,作為改善運作的參考資料;採取措施,確保投訴人的資料及內部程序得以保密;確保讓被投訴的工作人員知悉投訴處理的結果。
 - 4. 改善內部文件的存檔。
- 5. 輪候機制:統一接受車輛入場的時間、確保驗車準時開始,以及檢討和改善現行的抽籤驗車機制。

- 6. 就申領註冊號碼的車輛檢驗,每日以電腦抽出負責的驗車員。
- 7. 檢驗程序:
- 1) 如對受檢車輛進行拍照,確保車主或代辦人在照片上簽署確認。
- 2) 考慮設立實物認可小組,分項檢驗,以加快程序。
- 3) 凡車輛玻璃無印上透光度,須確保進行測量,並填寫"車窗玻璃透光度"或參考標準代號,繼由車主或代辦人簽署確認。
- 4) 各類車輛檢驗表除由負責的驗車員簽署外,確保相關的車主或代辦人亦簽署確認檢驗結果。
- 5) 改善現時"檢驗表"的列印質素。
- 6) 確保驗車員對所有檢測項目作出相應的記錄。
- 8. 關於給予未在規定期間內進行強制性年度檢驗的車輛10日解釋期的措施,考慮在修訂《道路法典規章》予以明確規範。
- 9. 就檢驗中發現與車輛安全條件無關之缺陷或不規則的情況,確保按照法律規定訂出適當期限,以便進行必要的修理及覆驗;覆驗結果須適當記錄。
 - 10.修改因車輛不符載於登記摺上之特徵而發出處罰通知書的內容。
- 11.考慮在修訂《道路法典規章》時,綜合研究"依職權"與"非依職權"兩種註銷車輛註冊登記機制並存的必要性,以確保最終的立法原意得以落實。
- 12.凡在檢驗中被發現失去效用或確定不獲通過的車輛,確保在發出的"代替登記摺之憑證"上訂定有效期。

- 13.就《檢驗及確定機動車輛各種規格的規章》中有實際操作困難的規定(強制性設立的後備輪胎的胎面應顯示其四分之三寬度,如有違反,則屬不合格)進行檢討及適當的修訂。
 - 14.考慮設立特定機制的可能性,以便專責就檢驗較為複雜的情況給予意見。
 - 15.檢討及完善現有的檢驗表格。
 - 16.就治安警察局要求進行的車輛特別檢驗,確保將檢驗結果通知該局知悉。
- 17.就法院要求進行的車輛估價,考慮設立專責的評估小組進行,並在報告註明估價結論的依據。
 - 18.改善失事車輛的鑑定程序,並確保負責的驗車員簽名確認檢驗結果。
 - 19.改善的士試行測試的方式,並確保的士司機簽名確認測試結果。
- 20.加強人員的接待技巧及處理衝突技巧的培訓,並考慮與鄰近地區對口部門交流經驗。
- (二)在第四季與民政總署確定就交通運輸部車輛事務處的工作立項檢討。廉署人員 已進行了首階段的審查工作,以瞭解實際的運作情況。

衛生局

繼續跟進2001年衛生局藥物事務廳的運作審查項目,以及2003年人員的出勤及紀錄、工作編排、超時和輪班津貼、內部工作規章及人員守則、公眾接待機制和程序的審查。

(一)藥物事務廳:完成藥房之資格及守則的制定,並已納入"協議藥物"。

(二)衛生局人員的出勤及記錄、工作編排、超時和輪班津貼、內部工作規章及人員 守則,以及公眾接待機制和程序:

以下是已在去年落實的改善工作:

整體方面

- 1. 通過與香港醫科專科學院的合作協議,加強對醫護人員的考核及培訓。
- 2. 已制定各體系的內部工作規章,當中包括專業守則。
- 3. 已制定"接待商業人員推銷產品的有關規定",並就藥物樣本的試用制定初步規範,現正徵詢意見及做最後定稿。

支援及一般行政方面

- 1. 電子出勤系統由專責小組跟進,分3階段進行,於2005年8月全面上線。在網上核實"醫生紙"的計劃仍在初步研究階段。
 - 2. 就醫療證明書的格式設計、使用守則及發放程序進行研究制定。
 - 3. 將透過薪酬系統的修改以完善輪值津貼計算的電腦程式。

仁伯爵綜合醫院急診室及專科門診

- 1.已逐步完善急診及門診的指示牌。
- 2.統一開發作為電子出勤管理系統組成部分的急診室護士編更電腦程式;電子出勤管理系統亦包括急診各科室人員輪值編更功能及確認緊急召喚的功能。

衛生中心

- 1. 已制定衛生中心藥房運作規章及配藥員工守則,並納入衛生中心內部工作規章。
- 2. 已在筷子基衛生中心安裝顯示輪候號碼的電子指示牌,將推行至各個衛生中心。
- 3. 對獲及時解決的投訴/意見進行記錄,定期向上級報告。

澳門貿易投資促進局

因應第3/2005號行政法規(重新規範《投資者、管理人員及具特別資格技術人員居留制度》)的公佈,繼續跟進澳門貿易投資促進局為此而重新草擬的"申請臨時居留指引",提出意見主要涉及以下內容:

- 1. 關於不動產估價委員會的設置及運作機制,尤其是制定相應的迴避機制,以避免可能出現的利益衝突問題。
 - 2. 關於投資居留申請的審批期間。
 - 3. 關於如何就不動產投資居留申請人的學歷建立有效的審核機制。
 - 4. 關於家團惠及事實婚關係人士時須符合的前提及須提交的証明。
 - 5. 關於程序的擱置及消滅。
 - 6. 關於購買不動產投資居留的首次及續期申請,均須提交具證明效力的物業證明。
- 7. 關於法律狀況的變更,包括身份的變更,各類申請均須在指定期限內通知貿易投資促進局。
- 5.3製作指引及舉辦講座/工作坊
- 5.3.1 "公務人員廉潔操守指引"推廣活動

"公務人員廉潔操守指引"推廣活動是廉政公署2005年的一項重點工作,旨在推動公務人員的誠信建設,樹立公僕的廉潔文化。

為配合《公務人員廉潔操守指引》及《公共部門及機構廉潔守則製作建議》的出版和推廣,廉署首先與各政府部門建立了聯絡人機制,以便就相關的工作建立緊密有效的聯繫。然後,廉署於2005年初展開了一系列的《公務人員廉潔操守指引》及《公共部門及機構廉潔守則製作建議》宣傳講解工作。以"持廉守正 端行亮節"為題的講解活動分為兩個階段,首階段在上半年進行,對象包括部門及機構的領導主管,以及與民生關係密切的部門工作人員;次階段在10月至12月中舉行,對象是其他公共部門的工作人員。兩階段合共舉辦為64個部門舉辦了122場講解會(當中包括8場葡語專場),參與的各級公務人員共18,410人。

講解會上,廉署人員透過短片和日常工作實例解釋現行法律對公職操守的要求,並在會上與出席者交流意見,以引起公務人員對職業操守的重視,減少踏入法律誤區的機會。 康署期望藉講解會深化公務人員遵紀守法的意識,並推動各部門因應本身的職能特徵製作部門的內部廉潔守則,加強對人員廉潔操守的管理。



行政長官何厚鏵、行政法務司陳麗敏司長及廉政專員張裕 共同主持"公務人員廉潔操守指引"推廣活動啟動儀式



行政長官與各辦公室主任及局級官員留影

圖表二十一 "持廉守正 端行亮節" 講解會參加人數統計表

對象 / 語言	場數	人數
領導主管(粵語)	13	869
領導主管(葡語)	1	102
一般公務人員(粵語)	101	16,401
一般公務人員(葡語)	7	1,038
總計	122	18,410



為領導及主管人員舉行講解會



為部門一般人員舉行講解會



關於"公務人員廉潔操守"的製作建議、指引及單張

在《公務人員廉潔操守指引》的推廣期間內,廉署亦回應了不少公務人員的查詢,並將一些常見問題輯錄,載於廉署網頁,以供各部門及公務人員參考,方便解決日常工作中一些常見的問題。

在2005年下半年,廉署開展了對各部門內部廉潔守則製作情況的跟進工作。至2005年 12月底,55個公共部門/機構內部廉潔守則製作情況如下:

- 已制定內部廉潔守則 22
- 製作中 17
- 製作中,暫以廉署的《公務人員廉潔操守指引》作為過渡-2
- 直接採用廉署的《公務人員廉潔操守指引》 12
- 採用廉署的《公務人員廉潔操守指引》,並附以補充規定-2

在上述的跟進工作中,廉署除了瞭解各部門製作內部廉潔守則的進度外,更透過提供技術協助,對部門守則的內容進行具體分析,提出建議,並解答在製作過程中出現的各種疑問,希望讓守則的內容更加切合部門職能及工作的需要,成為部門加強人員操守管理的有效工具。同時,廉署在跟進部門內部廉潔守則的工作中,對實施守則的具體措施也十分關注,尤其強調部門須為守則的實施建立內部溝通的配套機制,包括舉行內部解釋會、建立諮詢機制及意見收集機制等。廉署認為,透過恆常、有效的內部溝通機制,對部門鞏固人員廉潔端正的意識具有實質的意義和作用。

在整個推廣活動的過程中,廉署得到各個政府部門及機構的全力配合,不僅與廉署建立了長期的聯繫機制,協助將《公務人員廉潔操守指引》派發給部門各員工,要求各級人員出席廉署舉辦的講解會,對內部廉潔守則的製作亦甚為重視。即使有些部門的職能和架構相對比較簡單,暫時未有急切需要製作獨立的內部守則,也主動採用廉署出版的指引,作為內部守則實施。這些支持和配合反映了部門對人員操守建設的重視,力求透過建立機制,進行長期有效的管理。

5.3.2其他專題講座及工作坊

除配合《公務人員廉潔操守指引》推廣活動而進行的"持廉守正 端行亮節"講解會外,廉署亦一如既往,透過適當的人員調動,一方面應部門/機構的要求,為其人員舉辦公務採購講座,介紹廉署製作的《公務採購程序指引》,藉以提高人員在採購程序中的廉潔意識,減低誤觸法網的機會;另一方面,繼續與行政暨公職局合作,派出代表負責該局為各部門/機構培訓公務採購法律制度中的"公務採購工作坊"。

5.4人員培訓及對外交流

除特區政府專為中、高級公務人員舉辦的培訓課程外,2005年,廉署亦繼續派遣行政申訴局調查員參加外地警務或專責打擊貪污部門/機構所舉辦的課程,包括北京中國人民公安大學的短期偵查知識培訓、香港廉政公署的總調查主任指揮課程。

2005年,廉署先後訪問了多個國家的申訴公署,並接待了中國監察局及來自亞洲多個國家和地區的申訴機構領導或代表(見第六章之6.4.2)。此外,亦為中國監察部的人員培訓工作提供協助。上述各項培訓及交流活動,對行政申訴人員增進相關領域的宏觀知識、借鑒經驗和啟發推展工作的新思維等均有所裨益。

