

第七章

行政工作

第七章 行政工作

7.1 預算

7.1.1 法律依據

廉政公署是職能、行政及財政獨立的公共機構，有關的組織及運作制度載於第10/2000 號法律和第 31/2000 號行政法規內。同時，由9月27日第 53/93/M 號法令所規範的自治機關一般財政制度，亦補充適用於廉署。

2005年度廉署的本身預算，經第63/2005 號行政長官批示核准，並刊登於2005年3月21日第12期第一組《澳門特別行政區公報》內。獲通過的預算金額為MOP80,086,000.00。

在確定結算了2004年度帳目以及有關的管理結餘後，廉署依法律規定編制了第一補充預算，並經第 156/2005 號行政長官批示核准及刊登於2005年5月16日第20期第一組《澳門特別行政區公報》內。基於2004年有關的管理結餘比預期增加了MOP4,892,441.37，因此，按規定撥入備用撥款。經調整後，供廉署在2005年進行各項工作及活動開支的預算總額為MOP84,978,441.37。

7.1.2 預算收入

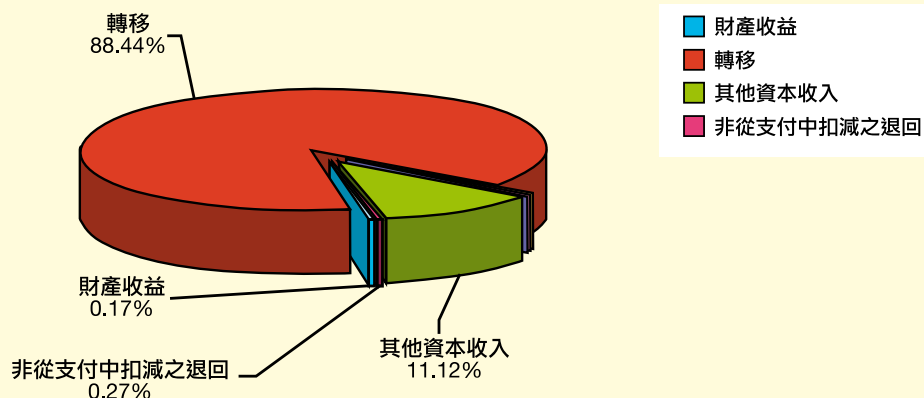
2005年經修正後的預算收入為MOP84,978,441.37，而實際收入是MOP85,344,574.48，與預算收入比較，增加了共MOP366,133.11，執行率達100.43%。

在實際總收入MOP85,344,574.48中，主要收入來自“特區總預算轉移”項目，金額為MOP75,480,693.00，佔實際收入的88.44%。另一主要收入來源是“其他資本收入”，金額為MOP9,492,441.37，佔實際收入的11.12%，是2004年度的管理結餘。

圖表三十二 2005年收入管理

編號	名稱	預算收入	補充預算	總預算收入	實際收入		預算與實際 收入的差額	執行率
					金額	百分比		
	經常收入	75,485,000.00	0.00	75,485,000.00	75,624,412.87	88.61%	139,412.87	100.18%
04-00-00	財產收益	1,000.00	0.00	1,000.00	141,164.97	0.17%	140,164.97	14,116.50%
05-00-00	轉移	75,480,000.00	0.00	75,480,000.00	75,480,693.00	88.44%	693	100%
06-00-00	耐用品之出售	1,000.00	0.00	1,000.00	0.00	0.00%	-1,000.00	0.00%
07-00-00	勞務及非耐用品之出售	2,000.00	0.00	2,000.00	2,554.90	0.00%	554.90	127.75%
08-00-00	其他經常收入	1,000.00	0.00	1,000.00	0.00	0.00%	-1,000.00	0.00%
	資本收入	4,601,000.00	4,892,441.37	9,493,441.37	9,720,161.61	11.39%	226,720.24	102.39%
13-00-00	其他資本收入	4,600,000.00	4,892,441.37	9,492,441.37	9,492,441.37	11.12%	0.00	100%
14-00-00	非從支付中扣減之退回	1,000.00	0.00	1,000.00	227,720.24	0.27%	226,720.24	22,772.02%
總計		80,086,000.00	4,892,441.37	84,978,441.37	85,344,574.48	100%	366,133.11	100.43%

圖表三十三 2005年收入結構



7.1.3 預算支出

2005年經修正後的預算總額MOP84,978,441.37中，實際總支出為MOP68,735,622.50，執行率為80.89%。管理結餘主要是由於部分預計於2005年內完成採購的投資項目未能如期落實，例如某些設備及耐用品，因種種客觀原因未能完成購買程序。另外，廉署人員配備仍未被填滿，人員支出因而有盈餘。

在實際總支出的MOP68,735,622.50中，人員支出佔最大部分，金額是

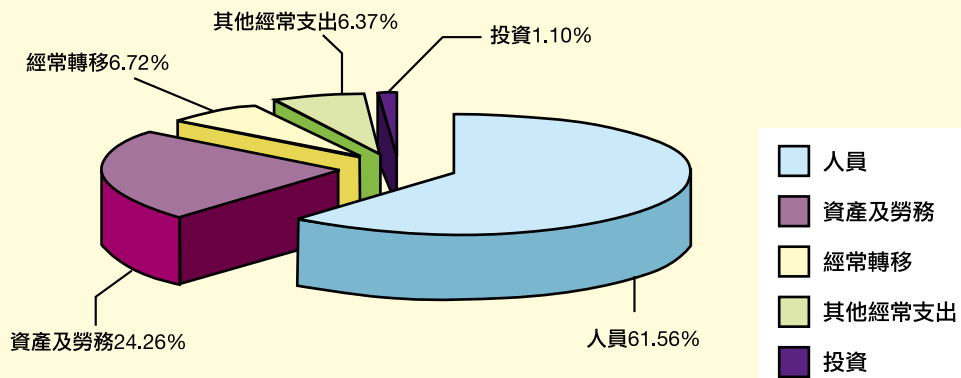
MOP42,310,467.17，佔61.56%；其次是“資產及勞務”金額是MOP16,676,109.06，佔24.26%；再其次是“經常轉移”金額是MOP4,616,103.00，佔6.72%。另外，“其他經常支出”金額是MOP4,377,951.91，佔6.37%。而投資金額是MOP754,991.36，佔總實際支出的1.10%。

由於實際總收入為MOP85,344,574.48，而實際總支出為MOP68,735,622.50，因此，2005年度之管理結餘共計有MOP16,608,951.98。

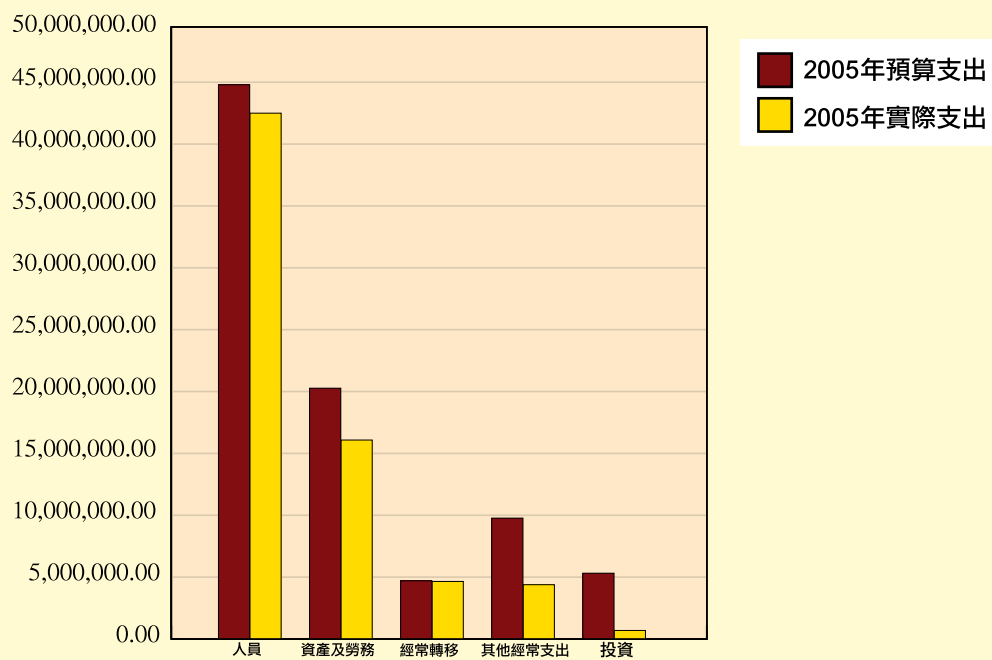
圖表三十四 2005年支出管理

經濟分類	名稱	最初登錄撥款 (1)	補充預算 (2)	預算修改 (3)	核准撥款 (4)=(1)+(2)+(3)	支付總額 (5)	結餘 (4)-(5)	實施比率 (5)/(4)x100%
	經常開支	73,566,000.00	4,892,441.37	1,100,000.00	79,558,441.37	67,980,631.14	11,577,810.23	85.45%
01-00-00-00	人員	44,771,000.00			44,771,000.00	42,310,467.17	2,460,532.83	94.50%
01-01-00-00	固定及長期報酬	42,560,000.00		-2,000.00	42,558,000.00	40,634,047.80	1,923,952.20	95.48%
01-02-00-00	附帶報酬	1,106,000.00		2,000.00	1,108,000.00	911,010.00	196,990.00	82.22%
01-03-00-00	實物補助	35,000.00			35,000.00	16,151.85	18,848.15	46.15%
01-05-00-00	社會福利金	430,000.00			430,000.00	294,070.00	135,930.00	68.39%
01-06-00-00	負擔補償	640,000.00			640,000.00	455,187.52	184,812.48	71.12%
02-00-00-00	資產及勞務	19,305,000.00		980,000.00	20,285,000.00	16,676,109.06	3,608,890.94	82.21%
02-01-00-00	耐用品	1,010,000.00			1,010,000.00	260,810.84	749,189.16	25.82%
02-02-00-00	非耐用品	1,230,000.00			1,230,000.00	783,936.99	446,063.01	63.73%
02-03-00-00	勞務之取得	17,065,000.00		980,000.00	18,045,000.00	15,631,361.23	2,413,638.77	86.62%
04-00-00-00	經常轉移	3,980,000.00		740,000.00	4,720,000.00	4,616,103.00	103,897.00	97.80%
05-00-00-00	其他經常支出	5,510,000.00	4,892,441.37	-620,000.00	9,782,441.37	4,377,951.91	5,404,489.46	44.75%
	資本開支	6,520,000.00		-1,100,000.00	5,420,000.00	754,991.36	4,665,008.64	13.93%
07-00-00-00	投資	6,520,000.00		-1,100,000.00	5,420,000.00	754,991.36	4,665,008.64	13.93%
07-09-00-00	運輸物料	20,000.00		240,000.00	260,000.00	252,000.00	8,000.00	96.92%
07-10-00-00	機械及設備	6,500,000.00		-1,340,000.00	5,160,000.00	502,991.36	4,657,008.64	9.75%
	總金額	80,086,000.00	4,892,441.37	0.00	84,978,441.37	68,735,622.50	16,242,818.87	80.89%

圖表三十五 2005年支出結構



圖表三十六 2005年預算支出與實際支出對比



7.2人員

為配合廉署各部門工作的增加，經2003年7月21日第28/2003號行政命令，修改第31/2000號行政法規第三十一條所指的《廉政公署部門人員配備表》，廉署人員配備總人數為109人。截至2005年12月31日，廉署共有112人。

圖表三十七 2002-2005年人員數目比較表

職位	31-12-2002	31-12-2003	31-12-2004	31-12-2005
專員	1	1	1	1
助理專員	2	2	2	2
辦公室主任	1	1	1	1
顧問/技術顧問	6	6	5	4
廳長	1	1	1	1
總調查主任	2	3	3	2
處長	0	1	1	1
高級技術員	6	4	3	3
高級資訊技術員	1	2	1	2
翻譯員	0	0	0	---
私人秘書	2	1	1	2
辦公室助理	---	1	1	1
文案	1	1	1	1
技術員	1	1	1	1
資訊技術員	---	1	1	2
調查員	35	40	50	49
技術輔導員	8	18	16	15
公關督導員	2	1	0	---
助理技術員	7	6	6	6
資訊督導員	1	1	1	---
文員	3	3	5	6
工人及助理員	11	11	11	11
全職臨時工作人員	---	---	---	1
總 數	91	106	112	112

附件
行政申訴範疇立案調查個案撮要

附件

行政申訴範疇立案調查個案撮要

一、卷宗編號：63/2004

事由：行政及財政自治機關的人員規章

廉署收到多宗舉報，內容係針對A局審批房屋津貼、外地升學子女旅費津貼，以及招聘人員程序等方面有違法或不規則的情況。經分析後，發現A局人員專用章程、品行守則及內部規章等文件的內容確存在有待完善或補充之需要。基此，廉署立案跟進，證實該局存在多項行政違法和失當的問題，且在內部管理上亦有須作改善之處：

(一) 針對公務法人A（下簡稱A局）的行政違法或失當行為

1. 一名行政委員（現已離職）在處理“外地升學子女旅費津貼”事宜上，違反《行政程序法典》必須迴避的規定

1) 根據資料，A局的人員W曾於2000年6月13日向部門遞交要求獲發“外地升學子女旅費津貼”的申請。就上述申請，部門內專門負責法律事務的附屬單位的技術員J於2000年8月4日撰寫了第XX/GXX/2000號意見書，認為部門的“專用人事規範”的相關條文內所指的“ensino médio”，應理解為“ensino secundário”；又指該條所指的“認可”係指有關課程及教育機構獲其所在國家有權限當局認可。該附屬單位的主管C同意了上述法律意見，並建議行政委員會向人員W發放津貼，以及發出行政指令以清晰部門的“專用人事規範”的規定。然而，當時行政委員會並未對上述申請作出任何決定。

2) 2001年12月17日，A局的行政委員R以自己女兒於2002年1月2日出發往英國就讀2001/2002年度的預科課程（pré-universitário – Curso de Nível “A”）為由，申

領“外地升學子女旅費津貼”。當時，部門未對行政委員R的申請作出任何決定。

- 3) 2002年1月18日，上述專門負責法律事務的附屬單位的技術員J作出報告，稱按行政委員R的指示，向上級呈上了解釋“專用人事規範”中關於“外地升學子女旅費津貼”條文的行政指令草案。事實上，該行政指令草案就是上述2000年8月4日第XX/GXX/2000意見書。2002年1月21日，行政委員R就上述意見書的內容發表意見，指“專用人事規範”內的相關條文所要求的“認可”（reconhecimento oficial）僅針對ensino superior，而非ensino médio，因為上述條文的葡文版本中，“oficialmente reconhecido”用了“單數”（singular）表述。
- 4) 2003年5月22日，行政委員會作出決議（全體委員出席及核准，包括行政委員R）。在決議中，行政委員會首先將上述2000年8月4日意見書內所提及的理據及結論全部轉錄於決議內，然後決定對“專用人事規範”中關於“外地升學子女旅費津貼”條文的內容作出以下解釋：條文所指之中學課程係指葡文學制的十、十一及十二年班，或中文及同類學制的高中一、二及三年級；倘人員子女就讀的是高等課程，人員須提交高等教育輔助辦公室發出之聲明書，若為就讀中學課程，則須由開辦課程的教育機構發出聲明書，聲明有關教育機構獲政府認可。然而，上述解釋僅適用於至當時為止的待決申請。換言之，行政委員會的上述決議實際上是針對待決申請個案所需符合的條件及需遞交的證明文件而作出決定。
- 5) 值得注意的是，行政委員R本身亦為其中一宗待決申請個案的當事人，竟然毫不避嫌地指示下屬就解釋“專用人事規範”中關於“外地升學子女旅費津貼”條文作出報告，以及對相關解釋及行政指令草案發表意見，且參與通過對針對待決的“外地升學子女旅費津貼”申請個案需符合的條件及需遞交的證明文件的決議，其行為已違反了《行政程序法典》第26條第5款及第46條第1款a)項的規定（必須迴避制度）。
- 6) 基此，儘管行政委員R已離職，但A局應採取適當措施避免日後出現類似情況（例如，以內部守則的形式提醒人員須遵守迴避制度的規定，加強內部監控機制）。

2. 在招聘一名法律技術人員的程序中，A局違反《行政程序法典》的原則，行政程序失當，以及權責不清

- 1) A局的行政委員會於2003年7月23日作出決議，決定通過公開招聘方式聘請一名級別為技術員（Técnico）的法律顧問，“招考條件”訂定最低要求為：“具有法律學士學位，有關學位必須獲澳門認可且課程大綱為澳門現行的法律體系……”。
- 2) 根據資料，其中一名投考人L，在報考時尚未符合上述“招考條件”的最低要求。然而，評審委員會對各名投考人所遞交的資料作出初步審議後，從中挑選了8名投考人參加面試，當中竟包括投考人L在內。事實上，即使在投考人L獲邀參加面試時，其仍未具“招考條件”的最低學歷要求。但除了投考人L外，其餘獲甄選者均符合上述最低“招考條件”。更難使人信服的是，在20名不被挑選參加面試的投考人中，有15名已具備法學士資格，符合最低“投考條件”。
- 3) 值得注意的是，即使有投考人在報名期屆滿後，取得“招考條件”所要求的學歷資格，嚴格來說，該名投考人仍應被淘汰。因為招考機構既將有關學歷資格定為“招考條件”，而非“錄用條件”，便應以投考人投考時（報名期屆滿前）的狀況為依據，否則，招考條件的設置便無意義。
- 4) 雖然《澳門公共行政工作人員通則》中有關開考的規定並不適用於本個案，然而，身為公法人的A局既然採用公開招考方式招聘技術員，最低限度仍須遵守第57/99/M號法令所核准之《行政程序法典》所訂的原則性規定，例如“平等原則及適度原則”、“公正原則及無私原則”、“善意原則”及“行政當局與私人合作原則”等。
- 5) 在上述招聘程序中，A局不但沒有將投考時不符合“招考條件”中學歷要求的投考人L，在初步甄選中淘汰，反而將之與其他符合學歷要求的投考人，一併納入面試之列，一方面有違其對外公布的“招考條件”要求，另一方面，亦對其他投

考人（尤其是那些符合“招考條件”，但未獲面試機會的投考人）不公平。A局的做法違反了《行政程序法典》第5條、第7條及第9條所規定的平等原則、公正及無私等原則。

- 6) 其後，投考人L因父親病重而缺席考試，其餘獲面試機會的投考人於2003年9月22日及23日已完成了面試，局方亦得出最終成績，其中前3名的成績為80分、75分及74分。A局其後聲稱曾嘗試聘用成績名列第一的投考人，但由於其放棄資格（無任何書面憑證，僅憑該局行政委員R所言），故未能成功聘用。
- 7) 2003年12月3日，投考人L再次致函行政委員R，表示其已履行作為兒子的責任，並表示一旦行政委員R給予其機會，其已完全準備接受工作上的任何挑戰。行政委員R作出批示，指鑑於名列第一的投考人未能與局方簽訂合同，故希望為之前未能出席考試的投考人L，安排一次口試及/或筆試(uma prova oral e/ou escrita)。
- 8) 2004年1月16日，投考人L進行了口試及筆試，獲得的分數為75.5分。
- 9) 2004年2月4日，評審委員會向行政委員R遞交報告，指投考人L考得的分數與2003年9月進行考試的頭3名應考人相比，其成績僅次於第一名投考人，而該人已向局方表明未能出任法律技術員職務，建議行政委員會聘請投考人L。於是，投考人L終獲受聘。
- 10) 事實上，如A局確曾嘗試聘用成績名列第一的投考人，但其放棄資格，故未能成功聘用，按理A局應按考試的成績順序，嘗試聘用名列第二的投考人，直至所有曾參加面試且成績及格的投考人均不能成功聘用時，方會再為其餘合資格而未進行面試的投考人進行面試，又或以統一標準甄選若干名投考人進行面試，而不是在欠缺任何標準下只挑選一名投考人進行面試。
- 11) 值得注意的是，即使A局認為局方之所以給予投考人L面試、口試及筆試的機會，乃因先前其以父親病重為由而缺席考試，屬部門可接受的理由，即視投考人L在其他投

考人已完成考試後所進行的考試為“補考”，亦同樣欠缺理由支持。因為如考試因有人尚待“補考”而未有最終結果，則A局何來理由稱“應考人M位列榜首……”。因為既然投考人L尚未完成考試，A局又怎能指應考人M“位列榜者”，如何能斷言投考人L的成績必低於應考人M。因此，A局竟在沒有瞭解其餘合格投考人的受聘可能下，“額外”及“個別”地給予投考人L面試、口試及筆試的機會，嚴重違反公開考試應遵守的公平、公正及公開原則；亦令人有理由質疑有關考試的公正性——局方是否已屬意聘請該名人士，所以給予特別的優待。

12)此外，投考人L竟可在招聘程序已有最終成績排名結果——招聘程序已完成甄選階段及已達最終聘任階段的情況下，透過向行政委員R表示自己欲為A局工作，從而獲該名前行政委員給予重新參加考試的機會。上述做法無疑令整個招聘程序由最終聘任階段“逆行”返回至甄選階段，且將之前的最終成績排名結果完全“推翻”，實有違一般的程序流程，屬行政失當。

13)最後，上述招聘程序係由A局行政委員會透過2003年7月23日決議開展，而負責評審的合議機關——評審委員會，亦係由行政委員會透過上述決議委任。至於聘請投考人L的決定，同樣由行政委員會作出。而事實上，按照A局組織法的規定，聘用人員屬行政委員會的權限。

14)在上述情況下，即使行政委員R專門負責局內人事事務，又或主管局內專門負責法律事務的附屬單位的工作，除非其獲行政委員會適當的授權（但暫未見有關資料），以領導評審委員會的甄選工作，否則，便不能干預是次開考的行為，例如指示評審委員、負責法律事務的附屬單位的主管C與投考人L進行會面，指示評審委員會主席I為投考人L進行口試／面試，形成了：行政委員會——行政委員R——評審委員會所組成的一個三層甄選架構，而其中行政委員R更變成了當中的實際操控者。

15)綜上所述，A局應採取措施，避免日後再出現上述違反《行政程序法典》的原則、以及行政程序失當的情況。另外，局方亦應就招聘程序方面訂定規則，避免日後再

出現上述權責不清的問題。

3. A局處理“外地升學子女旅費津貼”、要求員工退還不應收取的房屋津貼、向員工補發房屋津貼的事宜上，出現違反《行政程序法典》原則、行政失當及草率的情況

- 1) A局的行政委員會按其決議及相關行政指令，批准了3宗（包括行政委員R）獲視為“待決申請”“外地升學子女旅費津貼”的個案。然而，上述3宗獲視為“待決申請”的個案，即使是最遲提出申請的行政委員R的個案，由其於2001年12月17日提出申請至2003年7月2日獲批之日為止，有關期限已逾年半（人員W的個案最長，達3年之久）。而在上述期間內，A局不但沒有對有關申請作出任何決定（包括未有作出延長審批期限的決定），也沒有解釋為何有關申請仍處於“待決”階段。A局的上述做法，一方面有違《行政程序法典》第11條“作出決定原則”、第12條“非官僚化原則及效率原則”以及第60條的“快捷義務”，另一方面亦令人質疑該局的內部行政運作，究竟一項申請可“待決”多久是否因人而異。
- 2) 另一方面，A局將決議及行政指令所定的“外地升學子女旅費津貼”需符合的條件及需遞交的證明文件的規定，訂定為僅適用於“之前”的“待決個案”，並決定暫停處理行政指令公佈後的“外地升學子女旅費津貼”申請。此種做法當然會令人質疑有關行政指令是為該等（或其中一名）“待決個案”的申請人“度身訂造”的。因為即使局內其他人員所處的情況與該等“待決個案”申請人相同，且符合“專用人事規範”及行政指令所定的發放條件，也會因並非“待決個案”而未能獲發津貼。局方有關決議及行政指令受人質疑是否合法、公正及無私，是完全可理解的。
- 3) 再者，A局在2003年才批出其人員於2000年及2001年提出的“外地升學子女旅費津貼”申請，導致由2003年的年度預算負擔了應在2000年、2001年及2002年的年度預算負擔的開支，在預算及財政的管理方面，亦有不恰當之處。

- 4) A局在處理一宗向員工P誤發房屋津貼的個案中，由發現誤發津貼至決定及通知人員退還津貼之間，有關程序歷時2年零2個月，實有過長之嫌，一方面不利該局財產的管理，另一方面，亦容易令人懷疑局方是否故意偏袒該名人員，令其可延遲償還有關款項。
- 5) 此外，在人員F申領房屋津貼的個案中，該名人員於1999年4月26日申請房屋津貼所附上、用作申領“補發房屋津貼”的房屋租賃合同，是在1999年4月22日——即提出申請前4日才簽署的，有關合同載明租賃期限由1998年1月1日至2000年12月31日。在上述情況下，A局竟未有要求人員F提交補充證明文件（例如租單，值得注意的是，A局曾於1996年10月9日發出第XX/XX/96號內部通告，要求人員於每月12日前將銀行或租金收據交予人事暨財務薪俸組，否則直至補交租金收據為止，暫停發出房屋津貼）便批准了有關申請，有關程序有草率之嫌。
- 6) 至於在人員U申請補發房屋津貼的個案中，則牽涉到補發兩年前的房屋津貼問題。局方僅憑人員U單方面所作的、曾於2000年11月遞交申請而未附有任何佐證資料的聲明、及沒有具體指出何人口頭駁回其申請的情況下（事實上，即使是局方人員對有關申請所發表的書面意見，包括有關法律意見，均沒有具體指出口頭駁回人員U申請的人員的姓名資料及所任職別，僅指出有關人員已離職），便認同人員U確曾遞交申請及被駁回申請，並以此為由向其補發津貼，有關審批程序亦過於輕率。
- 7) 基此，A局應採取適當的預算及財政管理措施，遵守公正無私、作出決定及有效率等原則，嚴肅謹慎地處理人員提出的各項申請及收回誤發津貼的程序，避免日後出現上述違反《行政程序法典》原則、行政失當及草率的情況。

4. A局沿用已被廢止的規定處理房屋津貼及家庭津貼的事宜

- 1) 根據廉署從A局取得的資料顯示，現行的“專用人事規範”，無明文規定以租金或供款利息為基準發放房屋津貼。由現行“專用人事規範”至2002年8月29日第XX/XX/2002號行政指令生效前之一段期間內，A局並未發出任何關於訂定上述發

放津貼限制的行政指令。

- 2) A局在2002年8月29日第XX/XX/2002號行政指令生效前，一直以人員須繳付的租金或供款利息為基準發放房屋津貼，最多獲發澳門幣1,000元。上述以租金或利息為基準的做法，僅是沿用：(1)已被廢止的、經A局前身機構第XX/85號行政指令修改之“專用人事規範”及“福利基金規範”；(2)用作填補現時“專用人事規範”未有明文規定之處，同屬已被廢止的1989年“專用人事規範”的規定。
- 3) 值得注意的是，A局及其前身機構就有關發放房屋津貼的金額是否受員工繳付的租金或供款利息金額所限的問題上，前後採取了不固定的規範方式：a) 1985年以前——“專用人事規範”及“福利基金規範”均無明文規定，亦無任何行政指令作出規範；b) 1985年8月第XX/85號行政指令生效後——以行政指令修改“專用人事規範”及“福利基金規範”的方式，訂明員工收取的房屋津貼不得超過需付的租金或供款利息；c) 1989年7月“專用人事規範”生效後——上述限制不變，但改在“專用人事規範”內明文規定；d) 1991年1月“專用人事規範”生效後——“專用人事規範”無明文規定。
- 4) 這種沿用已被廢止的行政指令及“專用人事規範”的做法，以及動輒改變規範方式（時以“規範”明文規定，時以“行政指令”規定，時不設規定）的作法，難免會令局內人員質疑其有無合法依據。例如，在人員E申領房屋津貼的個案中，撰寫法律意見的、與申請人同屬負責法律事務的附屬單位的技術員J便在其意見書中（2002年7月30日撰寫），批評局內負責財政及人事的附屬單位，在審理該申領個案時，適用早已被廢止的規範，並指局方應按當時生效的第X/XX/94號行政指令及“專用人事規範”的相關規定，處理該申請。
- 5) 雖然A局頒佈了第XX/XX/2002號行政指令，當中已就房屋津貼金額的發放限制作出規定，然而，除上述房屋津貼金額的發放限制外，在子女家庭津貼的申請條件及須遞交文件方面，亦存在現行“專用人事規範”或行政指令無明確規定，實際操作

僅是沿用已被廢止的“專用人事規範”或行政指令的問題。

- 6) 根據廉署從A局取得的資料，在14宗申請子女家庭津貼及幼兒哺育津貼的個案中（其跨越期間由1983年至2002年），有9宗附有申請者配偶任職部門或機構發出“未有領取家庭津貼”或“未有領取幼兒哺育津貼”的聲明。
- 7) 另一方面，根據資料，在1996年以後，在申請者所遞交的家庭津貼申請表內，均註明若有關人員申領子女家庭津貼或幼兒哺育津貼，須附上配偶所任職部門或機構發出的有關“未有領取子女家庭津貼”或“未有領取幼兒哺育津貼”的聲明。
- 8) 然而，現行“專用人事規範”的相關規定，既無規定“另一方配偶未有領取家庭津貼”或“幼兒哺育津貼”為人員申領津貼的條件，亦無規定人員申領子女家庭津貼或幼兒哺育津貼時，須遞交由配偶任職部門或機構發出的“未有領取子女家庭津貼”或“幼兒哺育津貼”的聲明。再者，根據A局向廉署提供的資料，該局以至其前身機構為解釋或補充“專用人事規範”而發出的所有行政指令或通告，均無設定“另一方配偶未有領取同一性質的家庭津貼”或“幼兒哺育津貼”的申請限制。
- 9) 事實上，以“另一方配偶未有領取同一性質家庭津貼”作為發放家庭津貼的條件，此規定見載於A局前身的“專用人事規範”及“福利基金規範”的相關規定。然而，上述兩份規範均早已被1989年的“專用人事規範”及“福利基金規範”所取代及廢止。此外，1989年“專用人事規範”，已無訂定“配偶無領取同一性質津貼”的發放限制，僅規定人員須按行政指令所訂的條件申領津貼。至於“福利基金規範”方面，則無任何關於在職人員申領家庭津貼所須符合的條件及須遞交文件的規定。
- 10) 換言之，人員申領子女家庭津貼及幼兒哺育津貼須符合的條件及須遞交的文件，A局的實際做法亦僅是沿用已被廢止的經第XX/85號行政指令修改的A局前身的“專用人事規範”及“福利基金規範”，用以填補現行“專用人事規範”未有明文規定之處。

11)上述情況容易造成在審批過程中出現不統一的情況（個別人員即使無提交相關聲明，亦可獲發津貼），從而令人質疑部門的做法不公平及欠缺有效的法規依據。

12)基此，A局應儘快對整個“專用人事規範”，以至多年以來所頒佈的各項行政指令作系統整理，並將其中仍然生效的加以公布，以避免出現審批標準不一、欠缺有效法規依據的情況。

5. 針對租住行政當局單位的員工可否申領房屋津貼、從其他機構轉職至A局的人員可否將其為前僱主工作的時間計入A局年資獎金範圍，此兩項涉及人員權益的問題，A局宜作出明確規範及解釋

1) 2002年8月14日，A局負責法律事務的附屬單位的顧問N以每月須支付月報酬的百分之三或四，作為使用A局所提供單位的代價為理由，向局方申領房屋津貼。當時為上述申請個案撰寫法律意見、同屬負責法律事務的附屬單位的技術員J，以及該附屬單位的主管C，均在未有分析當中是否涉及收取“雙重福利”的情況下，認為顧問N可按當時生效的“專用人事規範”的規定獲發房屋津貼。

2) 然而，A局行政委員會並未同意上述法律意見，該委員會於2002年9月4日第6XX/XX號決議中指出，由於顧問N向A局所繳付的租金已比市場的訂價為低，倘又向其發放房屋津貼，將與平等公正原則相抵觸，因此，否決了顧問N的申請。

3) 換言之，就該個案所涉及的法律問題——當一名A局人員或其配偶，透過向行政當局（包括A局）支付租金，而獲得行政當局提供一個住宅單位居住，是否符合“專用人事規範”所訂的發放房屋津貼的條件。A局行政委員會所持的立場與部門內負責法律事務的附屬單位的3名人員完全不同。而在該個案發生後所發出的有關房屋津貼的行政指令——第XX/XX/2002號行政指令——亦未有就此問題作出明確規範或解釋。

4) 另一方面，在處理人員K申請將其入職前在某銀行任職時間計算入局方領取年資獎

金的時間的個案中，A局先於1996年持否定立場，於2年後（1998年）轉為肯定立場及批准有關申請，但兩次決定的法律依據均為“專用人事規範”的同一條規定及第XX/XX/91號行政指令。

- 5) 然而，根據局方提供的資料，未有任何文件說明其前後作出對第XX/XX/91號行政指令不同演繹的原因；另一方面，亦未見局方曾發出行政指令，闡明有關立場。
- 6) 在此情況下，局方所謂根據法規及行政指令而作出的決定便難以使人信服，甚至容易導致局內人員質疑行政委員會決定的合法性。故A局應就此等涉及人員權益的法律問題作出明確規範或解釋，並透過公佈讓A局部門人員知悉。

(二) 針對具行政、財政及財產自治公務法人的一些值得關注的問題

1. 公務法人的《人事規範》應予公布

- 1) A局作為一個公務法人，具有行政、財政及財產自治權，由本身的“專用人事規範”規範局內人員的招聘、權利及義務等（該“專用人事規範”經A局行政委員會編制及核准後，須由監督實體認可）；另一方面，A局行政委員會有權在“專用人事規範”規限內，透過行政指令對“專用人事規範”作出補充或解釋。
- 2) 然而，不論是“專用人事規範”本身、又或其修改，以至補充或解釋“專用人事規範”的行政指令，均全無在《澳門特別行政區公報》上刊登。換言之，雖然A局屬公共行政的一部分，且該局人員亦係為行政當局提供服務，但外界對該等人員的聘用條件及程序，以及權利（如薪酬及福利）及義務等規定，均一無所知，形成難以監控的局面。
- 3) 再者，現行法例並無強制A局須要將其發出的補充或解釋“專用人事規範”的行政指令，提交予監督實體——XXX司長，又或其他專責部門記錄存檔。在此情況下，難以確保監督實體備有完整及最新的公務法人本身人事規範文本，以及解釋及補充相關規定的資料檔案。

- 4) 另一方面，雖然A局向廉署表示，上述用以解釋及補充“專用人事規範”的行政指令，除了以文件形式發放予各部門，再由各部門分派予屬下員工傳閱外，還會發放於該局內聯網中，以供員工查閱。然而，在本個案中可以看到，即使局方將行政指令作內部公布，但由於沒有對眾多的行政指令作有系統地整理，該局人員便難以清楚知道哪些行政指令已被廢止、哪些行政指令仍然生效。尤其值得注意的是，即使是A局負責處理人員各項津貼申請的財政及人事附屬單位，仍多次在處理相關程序中引用或沿用已廢止的“專用人事規範”或行政指令的規定，此種做法無疑加重局內人員對自身權益的疑惑。
- 5) 此外，當行政委員會就某項涉及《人事專用規章》，又或行政指令未有清晰規範的法律問題作出決議後，行政委員會亦未必會透過制定及公布行政指令來解釋有關法律問題及知會局內員工，換言之，A局並未以適當方式確保局內人員清晰本身的權利及義務。
- 6) 綜上所述，由於現行法例並無強制要求諸如A局的公務法人，須將其本身的《人事規範》在《澳門特別行政區公報》上刊登，亦無設立一套收集及登記上述資料的法定機制，從而使外界（甚至監督實體）無法清楚知悉相關公務法人的人事制度，難以監察；另一方面，如公務法人本身亦不採取適當途徑讓其人員清楚知悉本身的權利及義務，便會造成人員對自身權益、義務不清，容易衍生“因人而異”、“度身訂做”等有違公平、公正及公開等違法或失當的情況。因此，公務法人的《人事規範》應予公布。

2. 當對公務法人的《人事規範》作出解釋及填補漏洞時，應有外部監督機制，不宜單由《人事規範》的相對人完全操控解釋及填補漏洞權

- 1) A局的“專用人事規範”為該局規範人員權益及義務的專門規定，並且由行政委員會作出補充及解釋。在實際操作中（在本個案中亦可以看到），倘局內人員所作的某項權益申請，涉及“專用人事規範”未有明確規範之處（或“灰色地帶”），往

往先由局內的法律技術人員作成法律意見，對“專用人事規範”加以解釋，然後由A局行政委員會作出決定。在某些情況下，行政委員會會透過制定行政指令對“專用人事規範”加以解釋或填補，又或就其解釋或決定設定所適用的具體個案範圍。

- 2) 原則上，上述審批程序不應受人非議，因為任何規範均具有一定的抽象性。當實際個案的情節足以令人對是否符合規範要求產生疑問時，徵詢法律意見及在有需要時透過行政指令解釋或填補人事規範的不足，此等做法既可理解，亦有必要。
- 3) 然而，值得注意的是，針對人員權益的申請提供法律意見的人員本身亦為A局的人員，當然適用局內“專用人事規範”的規定。至於作為上司的A局行政委員，按照有關合同內容規定，亦同樣適用“專用人事規範”的規定。
- 4) 換言之，提供法律意見的人員對有關“專用人事規範”未有明確規定之處（或“灰色地帶”）作出解釋時，一方面可能直接或間接牽涉到自己現時或可見將來的權益；另一方面，亦有可能牽涉到其同一附屬單位的同事，甚至上司——行政委員的權益。
- 5) 在本個案中，雖然未發現有法律技術人員對直接牽涉到自己權益的問題作出法律意見或解釋，但經常存在法律技術人員為同一附屬單位的同事的權益申請撰寫法律意見的情況。而其中一宗申請個案——負責法律事務的附屬單位的顧問N以每月須支付月報酬的百分之三或四，作為使用A局所提供單位的代價為理由，向局方申領房屋津貼——在明顯涉及“雙重福利”的情況下，兩名同屬負責法律事務的附屬單位的人員不但未有指出此問題，更贊同及建議局方向顧問N發出房屋津貼，令人質疑有關意見的客觀性。
- 6) 另一方面，如前所述，A局行政委員按照其合同的條款，亦會適用“專用人事規範”的規定。換言之，當部門內法律技術人員J應其上司要求撰寫法律意見，或草擬決議及行政指令，而所涉及的問題又關係到該上司的權益時（正如在本案中法律技術人員就是應其上司前行政委員R的要求撰寫報告，而有關立場直接關係到其

上司所提出的津貼申請可否得到批准），有關法律意見的客觀性及公正性，頓成疑問。

- 7) 由於“專用人事規範”僅為該局而設，有關法律意見無從與其他部門的作法相比較，加上不存在由其他專責的部門對有關“專用人事規範”的“灰色地帶”作出解釋的機制，純粹由“專用人事規範”的相對人完全操控規範的解釋及填補權，有關解釋及填補的公正性及客觀性便容易受人質疑。
- 8) 事實上，上述情況在一般公共行政部門並不會出現。因為一般公共行政部門的工作人員的權利及義務，均由公職法律制度規範。換言之，當部門遇到某宗涉及公職法律制度“灰色地帶”的權益申請個案，雖然亦會徵詢部門內法律技術人員的意見，但有關意見可透過與其他同樣適用公職法律制度的部門的意見及做法相比較，從而可鑑別是否“與眾不同”；再者，針對公職法律制度的一些“灰色地帶”，行政暨公職局及財政局往往會透過傳閱公函“Ofícios-Circulares”，向各部門作統一解釋，從而確保執行的客觀性及公正性。簡言之，針對公職法律制度的一些“灰色地帶”，僅由某部門的領導層直接或透過其自由任免的法律技術人員操控的情況，在一般公共行政部門並不會出現。
- 9) 因此，對於擁有本身專用《人事規範》的公務法人，不宜單純由《人事規範》的相對人，在欠缺任何外部監督機制下，完全操控《人事規範》的解釋及填補漏洞權，否則，容易做成有關解釋及填補欠缺客觀性及公正性。

3. 公務法人的人員招聘程序應有更明確的規範

- 1) A局的人員招聘係由《人事專用規章》規範，不適用一般公職法律制度的規定。
- 2) A局人員分為編制內人員及定期合約員工。此外，“專用人事規範”規定，除非出現該規章所訂的紀律違反情況，否則A局不能辭退員工。換言之，A局人員——尤其是非定期合約的編制內人員，與局方之間的工作關係具有一定的“穩定性”。

- 3) 規範人員招聘的“專用人事規範”規定，A局須以“開設外部評選”(abertura de concurso externo)的方式招聘人員，當中無指明僅適用於編制內人員的招聘，至於“評選”(concurso)則並非強制採用考試評核(prestação de provas)方式進行，“專用人事規範”亦無具體規定“評選”的應遵程序。另外，同條第2款規定，當有合理的原因及例外的情況，A局可不必開設評選而聘請第III職務組別的員工（即助理技術員及技術員），只要有關人士的專業履歷符合規章要求。
- 4) 換言之，不論屬編制內人員或定期合約員工，A局可針對每一次招聘，訂定不同的程序、甄選方法及標準，甚至可不透過對外招聘程序而聘請人員。
- 5) 原則上，針對人員的一般招聘程序需設立一套嚴謹、細緻的規範，但容許部門在例外情況下，採用異於一般招聘程序的方法，以較簡便的方式招聘人員，藉此配合當局的一些短期或急切的需要，此乃現行公職招聘制度所容許的做法。正如《澳門公共行政工作人員通則》雖就招聘編制內人員訂定一系列嚴謹的程序規範，但仍容許部門無須完全按照該通則所定的開考程序，聘請非編制內的人員（包括編制外合同人員及散位合同人員）。然而，值得注意的是，即使屬後者，有關招聘程序亦須遵守行政法務司司長所作出的指導性規定（第2/2001號行政法務司司長批示），當中包括應聘人的來源⁴、以考試方式進行甄選⁵等規定。
- 6) 然而，在本個案中，即使是招聘人員的一般制度——透過“對外評選”招聘人員，A局的“專用人事規範”亦未有作出明確的程序規範，容易做成有關招聘程序欠缺公平及公正的情況。例如，在A局招聘投考人L的個案中，便出現明顯違反公平及公正原則的情況：首先，雖然投考人L在投考期限屆滿前，並不符合最低投考要

⁴第2/2001號行政法務司司長批示第3條規定：“在甄選欲聘任的人員時，應備有合理數目的應聘人，並尤應考慮自薦人員及於行政暨公職局就業登記所作了登記的具潛力應聘人，為此各部門應向行政暨公職局索取符合所需條件的已登記人員名單。”

⁵第2/2001號行政法務司司長批示第4條第(二)款規定：“所有應聘人均須進行知識考試，但如經監督實體基於有關部門的具說明理由建議而免除者則除外。”

求，但仍獲邀進行面試，相反，其他符合最低投考要求的投考人，卻早被淘汰；其後投考人L更在自願放棄考試機會、各參與面試者已完成考試，以及部門已得出至少有3名投考人的成績高於60分（即合格）的最終成績的情況下，透過致函予前行政委員R，而獲委員特別安排，再次給予考試機會，並最終獲得聘請。

- 7) 事實上，倘上述個案屬一般公共行政部門編制內的入職開考程序，投考人L早已被淘汰，即使因投考人L未被發現不符合投考條件而可以繼續參加考試，甚至最終獲部門任用，有關任用亦屬無效⁶。另一方面，一名曾缺席或放棄考試的投考人，自動會被淘汰，不可能出現可以重新參加考試或再考的可能⁷。
- 8) 另一方面，由於“專用人事規範”並無明確規定A局的招聘程序需如一般公職編制內空缺開考般，將確定名單及評核名單作出公布，容易造成即使有關程序存在上述不公平的情況，有利害關係的投考人亦未能及時察覺及作出申訴。
- 9) 最後，“專用人事規範”除了未有對部門招聘人員的一般程序訂定明確的規範外，亦無就例外情況——無須透過對外招聘程序聘請技術員級別的人員，訂定任何監督的機制（例如須監督實體的許可）。換言之，A局可無須經過任何公開對外甄選程序及監督實體許可，選擇任何方式及標準聘請編制內人員。
- 10) 事實上，公務法人的招聘程序亦屬行政程序，應遵守《行政程序法典》的規定，尤其是該法典的原則性規定，包括平等原則及公正原則等。基此，為確保公務法人的招聘程序符合《行政程序法典》的規定，避免出現上述違反平等原則及公正原則的情況，在容許公務法人的招聘程序可作一定程度簡化的同時，亦應訂定明確及公開的招聘制度。

⁶ 《澳門公共行政工作人員通則》第16條第2款。

⁷ 《澳門公共行政工作人員通則》第62條第9款。

基此，廉署依職權採取以下措施：

1. 勸喻A局在發放津貼、要求退回津貼、人員招聘等程序中，嚴格遵守《行政程序法典》所述原則(如公正無私、平等原則)及其他規定(如迴避制度)，並將該等原則及規定的強制遵守列為內部守則的內容。此外，應對該局的“專用人事規範”及多年以來所頒佈的各項行政指令作系統整理，對其中仍然生效的加以公布。最後，就涉及人員權益的法律問題，應明確規範或解釋，並透過公布讓該局人員知悉。
2. 鑒於本個案發生在一個具有行政、財政及財產自治的公務法人機構，可從中總結出針對此類公務法人的一些值得關注的問題。因此，亦建議特區政府研究採取多項改善措施，包括公務法人的《人事規範》應予公布及就該等規範進行解釋及填補漏洞時應有外部監督機制，以免由本身亦屬該等規範所適用對象的人員操控解釋及填補權，從而令人質疑有關解釋及填補的公正性及客觀性；另就公務法人的人員招聘程序應有更明確的規範，以完善公務法人的行政運作。

對於廉署發出的勸喻，A局表示會對廉署報告書所提及的個案逐一跟進，以便對相關的政策及程序作出檢訂與完善，進一步優化該局的人事管理工作，此外，亦已責成有關部門研究廉署報告書的內容，以及進行檢討人事管理內部規範的工作。

二、卷宗編號：50/2005

事由：領導主管人員的紀律監控機制

廉署在處理一宗個案的過程中，發現L局的一名領導C及一名主管H曾將個人車輛交予該局某一附屬單位以作維修示範之用。由於當中涉及私人利益，但兩人均無按《行政程序法典》的規定將上述須予迴避的事實告知上級，故廉署先將問題交予局方處理。就上述事宜是否構成迴避義務的不作為，監督實體批示提起紀律程序進行調查，最後同意預審員在報

告書所作的建議，將有關紀律程序歸檔，並批示局長對上述兩人作口頭譴責，以示警告。然而，經廉署深入分析後，發現預審員所撰寫的報告，不論在事實及法律依據方面均存在漏洞，考慮到紀律程序嚴謹的重要性，故立案跟進上述漏洞：

1. 預審員認為，L局的C領導及該局轄下職業培訓中心（下稱“中心”）H主管兩人將私人車輛交予“中心”維修的事實是否構成迴避義務的不作為，取決於“中心”容許私人車輛作修理示範所涉及的步驟是否屬於《行政程序法典》所規定的行政程序，此為其立論基礎。
2. 預審員以“中心”的內部規章尚未被制定為由，認定其運作無法律可循，故須由課程導師及“中心”主管自行解決問題。至於為汽車沙板及噴油課程的學員安排車輛作維修練習之用，實為讓學員掌握修車技能所必需。由於使用民政總署提供的廢置車輛未能達致理想的教學效益，故有需要改用能在道路行駛的私人車輛。
3. 然而，能在道路行駛的車輛除了私人車輛外，尚有公共實體車輛（下稱“公車”），但預審員無就“中心”僅選用前者而不以後者作實習用車作任何分析。
4. 誠然，如“中心”選用“公車”，可從L局本身或其他部門取得相關車輛，但須顧及部門對“公車”的使用需要，而借用其他部門的“公車”更需經相關部門同意，故實務上可能會造成較大不便。至於使用L局的“公車”的可行性又如何，亦未見預審員作出任何分析。
5. 另一方面，即使“中心”有充份理據支持其安排私人車輛供學員實習，但是否“中心”及車主同意，即符合預審員所提到的——屬不同車種、能激發學員興趣及主動性的私人車輛，即可安排供學員實習，甚至雙方可就有關事宜平等磋商，以致“中心”安排私人車輛供學員實習的舉措，如預審員所言，不屬“行政當局的機關的意思表示”？
6. 可是，“中心”卻僅以學員的私人車輛作徵集對象，且規定由學員申請，“中

心”審批，自2003年起開始更以書面方式為之。預審員並無就“中心”的上述抉擇作出任何分析。

7. 這樣，就學員提出的將自己私人車輛供實習使用的申請，“中心”所作的“批准”，究竟算不算是“行政當局的機關的意思表示”？
8. 再者，如認為僅“教學需要”足以作為安排私人車輛供學員實習的充份理由，甚至作為解釋“選用領導主管私人車輛作修理示範”的正當理由，這樣，任何職業培訓課程學員因實踐而產生的成果（可為服務，亦可為服務結合素材而成的實物），便可藉“教學需要”、“不浪費資源”之名，由辦學實體“自主”地將之送交領導主管私用！故預審員提出的“教學需要”僅可作為“中心”安排“非報廢車輛”供學員實習的充份理由；由於其未有進一步分析“中心”選用領導主管私人車輛作修理示範有無充分理由，故其立論難以令人信服。
9. 預審員承認以私人車輛作維修實習的措施會產生“利用公共資源令私人得益”的問題，但又指出“中心”資源用於私人車輛較諸報廢車輛更為適宜，且措施有助提高教學效益，故認定存在“利大於弊”的結果。但是，預審員卻沒有就“中心”選用領導主管人員的私人車輛，但未能證實屬別無他選的情況（循其他途徑無法徵集到私人車輛來滿足“中心”的教學需要）作進一步分析（仍是“利大於弊”，抑或“弊大於利”）。
10. 另一方面，預審員雖指出：“一般情況下不會有人願意將私人車輛供技術尚未過關的學員作實驗”，但沒有說明有何客觀事實依據。
11. 既然事實顯示，“中心”的學員均認為將車輛交予“中心”作維修示範原則上係穩妥安全，便會令人產生疑問：是否除“中心”學員外，所有人均如同預審員所述處於“一般情況下”，即對“中心”的師資、設備、運作等毫無認識，以致僅學員才願意將私人車輛交予“中心”作實習？

- 12.事實上，“中心”導師資歷良好、設施充足、學員進行實習時導師會作出指導及協助，難道L局的人員，尤其是於“中心”工作的人員，對“中心”的師資、設備、運作均全不瞭解，從而得出“中心”如不能從學員中徵集到私人車輛作實習之用，便不能滿足“教學需要”，求諸該局領導主管的私人車輛實屬“不得已”之舉？
- 13.至於本案兩名當事人，更是過去及現任的“中心”主管，對“中心”的認識，理應不遜於學員；再者，作為受聘於L局的導師，如知悉送來供實習的車輛屬對其續聘具一定影響力的上級主管和領導所擁有，在維修示範過程中倍加注意亦屬理所當然。在此情況下，這些私人車輛因公（維修實習）受益的事實便異常明顯。
- 14.不容忽視的是，公務人員須恪守無私義務——“不因執行職務而直接或間接收取非法律賦予之金錢或其他利益”，並須為公共行政當局的聲譽作出貢獻。作為部門的領導主管，不單本身要嚴守上述義務，且有責任督促下屬遵守。在領導主管的私人車輛因公（供學員維修實習）受益的事實如此明顯的情況下，“中心”仍作出此等安排，會否令人質疑有人以權謀私？會否影響行政當局的聲譽？尤其是未能證實安排該等私人車輛作維修實習屬別無他選的情況，是否仍可認定該等安排屬“利大於弊”？預審員並無作出分析。
- 15.預審員又強調，H主管、C領導兩人的私人車輛被送到“中心”作維修示範的安排，兩人僅以車主的身份作出同意，作出批准決定分別為職業培訓廳處長及“中心”主管。但預審員忽略了作出決定者均為車主的下屬，且其中一人既以“中心”主管身份為其上級提供私人車輛供學員實習一事作決定，而其本人亦有份提供私人車輛供學員實習。
- 16.事實上，針對一些涉及上級利益且未被事先規範的事項，不應由下級作出決定，否則會顛倒部門的上下層級設置，更會造成部門的奉承文化，損害部門甚至行政當局的聲譽，破壞整個行政當局的廉政建設。

- 17.此外，預審員在立論中就迴避制度的適用問題上亦存在錯誤，因為《行政程序法典》第46條第1款a)項訂明，只要發現與自己存在利害關係，公務人員除不得參與有關行政程序外，亦不得參與涉及當局在公法上甚至私法上的行為或合同。換言之，預審員錯誤地將條文的適用範圍局限於行政程序。
- 18.在本案中，學員擁有的私人車輛之所以得在“中心”作教學示範，並非基於學員單方面的意願或其與導師之間的私人協議，而是要通過一審批程序，審批實體與申請者之間並非處於同等地位，因前者為履行職責而在過程中行使了“公權力”，因此不應將之排除於迴避制度的適用範圍之外。事實上，即使屬當局私法上的行為（無行使公權力，與私人處於同等地位），根據《行政程序法典》的上述規定，亦屬迴避制度的規管之列。
- 19.預審員又認為，中心主管審批私人車輛在“中心”供學員作實習用途的權限，既非由法律賦予，也不是透過授權行為而取得，因此不是“行政當局的機關的意思表示”，不會“依據公法之規定產生法律效果”，有關權限“來自課程的教學需要，是教學自主範圍內的決定”。如果預審員的這項推理成立，《行政程序法典》就不會將“有越權瑕疵之行為”、“不屬作出行為者所屬法人之職責範圍之行為”列入典型無效行為之列，有關行為的作出亦不會導致同一法典所規範的效果，尤其是關於“不妨礙因時間經過及法律一般原則，而可能對從無效行為中衍生之事實情況賦予某些法律效果”，因為“不會依據公法之規定產生法律效果”。顯然，預審員的上述推理明顯欠缺法理支持，難以使人信服。
- 20.至於預審員所作出的歸檔建議，雖然係經綜合考慮其列出的各項減輕情節後而得出，然而，在有關個案中同樣存在加重情節，例如違反無私義務，損害了部門的形象及聲譽。而兩人理應預見其行為必然產生此後果，以及違紀者所擔任職務之責任及其文化水平等，卻未見預審員有所提及。如果預審員未將這些加重情節與減輕情節作出綜合考慮，提出“歸檔”建議是否仍屬恰當？可見其歸檔建議亦欠缺令人信服的理據。

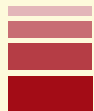
21.上述種種，正揭示了本澳現行紀律制度及政府部門在紀律程序處理上有所不足，特別是有必要就各項與涉嫌違紀事實相關的行政程序、政府運作等方面，確保在法律及事實方面的調研和分析得到嚴謹、客觀的處理。對此，廉署早前已進行較深入的研究及向行政長官提交了《關於紀律制度的若干問題》審查報告，在該報告中曾提及：為確保紀律程序的處理更具客觀性及一致性，並加強相關監督，有必要引入獨立合議機關（如紀律委員會）的機制，尤其是針對涉嫌違紀者為領導主管級人員（及等同者）。

22.從本案所涉及的紀律程序顯示，特區政府確有必要研究成立如上述專責委員會的可行性，以便對公務員進行有效的管理，確保獎罰分明、穩定公務人員的士氣，否則便難以落實2006年特區政府的施政重點：“……對於涉及重大利益，比較容易衍生不規則行為的政府中上層主管部門，尤應加強監察，使我們的官員免於行差踏錯，使公眾利益免於受損。”

23.基此，廉署依職權採取以下措施：

i. 向經濟財政司司長作出勸喻，促請其關注在其監督領域中開展的各項針對公務人員，特別是涉及領導主管人員的紀律程序，要求預審員謹慎分析事實及法律方面的理據，以便能確保行政當局在處理公務人員涉嫌違紀事宜上的公正無私以及維護公職義務的確切遵守；確保獎罰分明，穩定公務人員的士氣，維護行政當局的形象；

ii. 提請行政長官就領導主管人員紀律監控方面進行研究，特別是成立專責委員會的可行性，以完善現行機制，從而有助落實上述施政重點所擬達致的目的。



刊名：澳門廉政公署年報（2005）

出版：澳門特別行政區廉政公署

封面及排版設計：澳門特別行政區廉政公署

印刷：鴻興柯式印刷有限公司

印數：1,100本

2006年6月

國際標準期刊號：-----