

2005

澳門廉政公署年報



目 錄

第一章 導 言	7
第二章 體制與組織架構	13
2.1 體制	14
2.2 職能與組織架構	14
第三章 個案處理總體情況	17
3.1 收案數字	18
3.2 案件處理情況	20
3.3 案件處理進度	22
第四章 反貪工作	23
4.1 舉報和立案數字	24
4.2 結案及移送檢察院之案卷	25
4.3 反賄選工作	33
4.4 跨境案件協查及增強調查力量	48
4.5 法院判案	51
第五章 行政申訴工作	53
5.1 調查	55
5.2 審查	62
5.3 製作指引及舉辦講座/工作坊	77
5.4 人員培訓及對外交流	82
第六章 社區關係	85
6.1 廉潔教育工作	86
6.2 社區辦事處工作	97
6.3 常規性宣傳教育工作	98
6.4 聯繫與交流	103
第七章 行政工作	111
7.1 預算	112
7.2 人員	116
附件 行政申訴範疇立案調查個案撮要	117

圖表索引

圖表一	2005年收案類別	18
圖表二	2000-2005年收案數字趨勢圖	18
圖表三	2000-2005年收案數字比較（按來源界定）	19
圖表四	2005年收案構成（按收案方式界定）	19
圖表五	2003-2005年收案數字比較（按收案方式界定）	20
圖表六	2005年收案處理情況	20
圖表七	2005年共須處理案件	21
圖表八	2000-2005年立案數字趨勢	21
圖表九	2000-2005年立案數字比較（按收案來源界定）	22
圖表十	2005年案件處理進度	22
圖表十一	2005年參與“廉潔選舉”講座人數統計表	36
圖表十二	受訪者認為最有效的反賄選宣傳途徑	44
圖表十三	受訪者認為反賄選宣傳工作情況	45
圖表十四	受訪者認為維護廉潔選舉應負最大責任者	46
圖表十五	受訪者認為第三屆立法會選舉的廉潔程度	46
圖表十六	2005年立法會選舉舉報及查詢數字統計	47
圖表十七	2005年法院判案摘錄	51
圖表十八	2005年行政申訴個案涉及內容	55
圖表十九	2005年行政申訴個案處理情況	57
圖表二十	2005年行政申訴範疇求助諮詢個案涉及內容	62
圖表二十一	“持廉守正 端行亮節”講解會參加人數統計表	79
圖表二十二	2000-2005年講座統計總表	86
圖表二十三	2005年為公務人員所作的各類講座及講解會之統計表	88
圖表二十四	2005年“廉潔新一代——小學生誠信教育計劃”參加學生人數統計表	90
圖表二十五	2005年參加“六·一兒童節專場”的學生人數統計表	91
圖表二十六	2005年參加“廉潔周”的學生人數統計	93
圖表二十七	2005年其他參加“廉潔誠信”講座之青少年、學生、學員人數統計表	93
圖表二十八	2005年為機構舉行講座統計表	94
圖表二十九	2005年為社團舉行講座統計表	94

圖表三十	2005年各類講座、座談會及工作坊等之統計總表	95
圖表三十一	2005年社區辦事處接待市民人數統計表	98
圖表三十二	2005年收入管理	113
圖表三十三	2005年收入結構	113
圖表三十四	2005年支出管理	114
圖表三十五	2005年支出結構	115
圖表三十六	2005年預算支出與實際支出對比	115
圖表三十七	2002-2005年人員數目比較表	116



行政長官何厚鏹與廉署領導合照(2005年12月)

第一章 導言

第一章 導言

2005年是廉政工作極具挑戰性的一年。維護特區第三屆立法會選舉的廉潔公正，推動公共行政體系的廉政管理，宣傳行政申訴意識，以及深化青少年德育工作，是2005年廉政公署的重點工作。

2005年，廉政公署收到投訴舉報案件1,109宗，較2004年的1,227宗，下降約9.6%。收案數字下降估計與《公務人員廉潔操守指引》的發出和政府部門廉潔守則的制訂有關，尤其行政申訴範疇的情況更為明顯。在1,109宗收案中，具備條件處理的有395宗，加上2004年轉入和2005年重開的案件，共須處理案件580宗。當中以立案方式處理的有142宗，包括2005年立案70宗、2004年轉入71宗、2005年重開1宗，而其他438宗以轉介、初查等非立案方式處理。經過一年的工作，非立案案件完結395宗，立案案件結案85宗，其中移送檢察院案件21宗。而積案數字則進一步減少，須轉入2006年繼續處理的有111宗，當中包括已立案案卷57宗。

2005年涉及刑事性質的舉報案件共889宗，約佔收案數字的80.2%，其中也包括了涉及賄選的舉報案件82宗。案件的內容仍然以公務人員貪污、濫用職權和詐騙為主。

在刑事案件的調查中，近年廉署一直關注經濟發展可能衍生的貪污舞弊問題，尤其是博彩活動和信用機構的營運。對此，廉署除加強預防措施外，也揭發了多宗公務員涉嫌受賄、濫用職權、偽造文件和詐騙的案件，包括一宗涉及金額達數億元的信用機構職員詐騙案。而第三屆立法會的選舉監察工作，是2005年廉署面對最嚴峻的挑戰。在競選空前激烈，法律尚待完善的情況下，儘管高調的宣傳教育和有力的打擊措施早就鋪開，惟個別候選人仍鋌而走險，致使不規則情況及涉案人數均較上屆有所增加。

反賄選工作於2005年進入關鍵階段，廉署除常設的舉報渠道外，並設立了“反賄選熱線”，全年共接到選舉違規舉報達423宗，而大部分內容基本類同或彼此有關聯。經謹慎的分析和初查後，立案調查的合共12宗，截至2005年底完成偵查且移送檢察院的有

6宗，涉案嫌犯逾700人，包括數名身為社團領導人或大企業管理層的候選人。部分案件在2006年仍需繼續深入調查。

總括第三屆立法會選舉的個案情況，不論舉報數字、立案數字，或是嫌犯人數，都較2001年第二屆立法會選舉有較大的增幅，反映澳門在整體廉潔意識有所提升的同時，選舉活動卻不論在法律層面或選舉道德層面上，均有改善和糾正的空間。但同時應該指出的是，這次立法會選舉，廉署雖然收到的投訴舉報大幅提升，但舉報大部份都涉及某參選組別候選人的賄選行為，舉報對象和內容也有不少雷同之處，反映法律不足雖然讓個別不道德者試圖犯險，但選舉整體並未出現普遍性的舞弊行為；同時，大量的舉報，正反映賄選行為絕不為澳門市民所接受。

根據廉署於9月選舉前所作的問卷調查顯示，24%的受訪者認為本次選舉廉潔，58%的受訪者認為一般，18%的受訪者認為不廉潔。選舉結束後，廉署也對歷次選舉監察工作作了總結，及進行系統性研究和分析，將提出法律修訂建議，以期及早填補法律上的不足。

貪污罪行不受國界限制，近年廉署積極與多個地區的執法機關建立了夥伴式的協查合作機制。2005年，廉署協助外地執法機關完成調查案件25宗，跟進中案件15宗。同時，廉署亦有數宗案件需要外地執法機關協助調查取證，兩者均取得良好成效。此外，為加強反貪力量，2005年10月廉署按計劃招聘調查員，有1,067人投考，經過履歷審查、筆試、體能測試、家訪、面試等5個階段，成績最優秀的8位獲錄取為2006年度調查員培訓班學員，預計2006年中可以加入工作，屆時人手短缺的問題可望得到紓緩。

在行政申訴領域，2005年受理案件220宗，涉及內容以公職制度、市政、違法工程的居多。加上2004年轉入和扣除涉及相同問題的個案，全年共須處理行政申訴個案272宗，當中238宗已結案。結案的238宗個案中，不具行政違法或失當的有172宗，約佔70%。而廉署也對其中兩宗個案作出勸喻和建議，以及對《道路法典》和《道路法典規章》的修訂提出建議。此外，隨着制度的建立和規範的日漸明確，廉署接獲的求助諮詢個案也從2004年的645宗回落至608宗，以諮詢“公職制度”、“廉潔操守指引”的居多，非屬廉

署職權的求助諮詢約佔16%，而有關公務採購的求助諮詢個案則明顯下降。

根據接獲的投訴及運作審查所發現的問題，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》兩項制度審查工作，當中對《行政上之違法行為之一般制度及程序》、《澳門公共行政工作人員通則》以及《領導主管人員通則》的修訂提出了若干建議。此外，廉署還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。

2004年底，廉署發出了旨在推動公務人員廉政建設的《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》。2005年，廉署對此展開了一系列的宣傳講解工作，全年共舉辦122場講解會，參與的公務員達18,410人。此外，廉署也對各部門內部廉潔守則的制訂提供技術協助，而各政府部門也透過指派聯絡員，與廉署建立長期的聯繫機制。至2005年12月，55個公共部門及機構中，已有36個制定了內部廉潔守則，其餘的亦正在製作中。

2005年，廉政公署根據社會發展的情況，繼續有系統和有針對性地開展宣傳教育工作。全年共舉辦各類講座371場，主要對象為公務員、學生、受監管機構職員及社團，參加人數達33,823人次，為歷年來最多。同時，廉署繼續透過常規性的宣傳網絡，如出版《澳門廉政》、刊登《廉政園地》、製作電視和電台節目、宣傳海報、舉辦大型綜合表演活動等，推廣廉潔意識，並就立法會選舉加入了廉潔選舉的元素，以增強市民的公民意識。在選舉期間，廉署發出《選民廉潔指引》和《候選人廉潔選舉指引》，主動召開候選人廉潔選舉解釋會，邀請多位社會人士擔任“廉潔選舉大使”，並募集了近400名的“廉潔義工隊”協助相關的宣傳工作，務求讓廉潔選舉的訊息深入人心。

2003年，廉政公署製作的《誠實和廉潔》小學教科書推出後，獲本澳近九成的小學採用。在此基礎上，2005年8月推出了第二版《誠實和廉潔》教科書與教材套，至年底已逾40間學校採用，增加了影音光碟、角色扮演套裝和郵筒等互動教學元素。

為了擴大社區網絡和提升教育成效，2005年，廉政公署社區辦事處繼續探訪社團，

開展“廉潔新一代——小學生誠信教育計劃”，以及接受市民投訴和諮詢。全年接到市民舉報投訴41宗，諮詢364宗。國際組織“透明國際”參觀社區辦事處後，對澳門廉署推行青少年廉潔教育的內容給予了良好評價，並在“透明國際”出版的一份德育培訓特刊——《教導青少年誠實之道》（*Teaching Integrity to Youth*）中介紹了澳門廉政公署開展青少年誠信教育的工作。

根據學術機關所作的問卷調查顯示，2005年首次有超過九成的受訪者表示會對貪污行為進行舉報，85%的受訪者對澳門能成為廉潔城市持正面態度；近年廉署收案及立案數字也呈緩步下降的趨勢，這初步說明本澳的廉潔狀況正趨向進步。然而，廉署十分重視在數字的背後，不排除貪污舞弊的性質和手法也在“進化”的可能性。此外，立法會選舉所暴露出法律制度和公民意識仍待進一步改善的問題，以及經濟發展可能出現新的貪污舞弊機會等，都應讓社會各界關注和重視。

2006年3月，國際獨立評估機構“政經風險評估”出版了《亞洲貪污趨勢調查報告》，澳門首次被納入為評估對象，並以4.78分的結果在十三個國家地區中排名第四，僅次於新加坡、日本和香港。澳門被納入為評估對象，反映特區發展漸受國際關注。澳門的排名能列於亞洲上游，體現了廣大市民、工商各界、傳媒朋友、政府、公務員和廉署，在近年共同努力的成果得到國際認同。廉署對評估結果感到鼓舞的同時，仍將以不驕不躁和嚴肅審慎的態度，迎接未來的考驗，也期待市民繼續鼎力支持和配合。

展望未來的一年，廉署會繼續遵循“肅貪、防範、立法、教育”的工作策略，全力履行職責，密切關注社會的發展，提高工作技能，強化反貪倡廉力度，主動出擊，維護社會公義，與全澳市民一道，以大無畏精神，攜手建設未來的廉潔社會。

第二章

體制與組織架構

第二章 體制與組織架構

2.1 體制

1999年12月20日，澳門特別行政區成立，根據《基本法》第59條的規定，澳門特別行政區設立廉政公署，獨立工作，廉政專員對行政長官負責。

廉政專員由行政長官提名，中央人民政府任命。

廉政公署並非行政機關組織系統的組成部分，而是一個獨立的公共機構，依法負起防止及打擊貪污、處理行政申訴的任務。

2.2 職能與組織架構

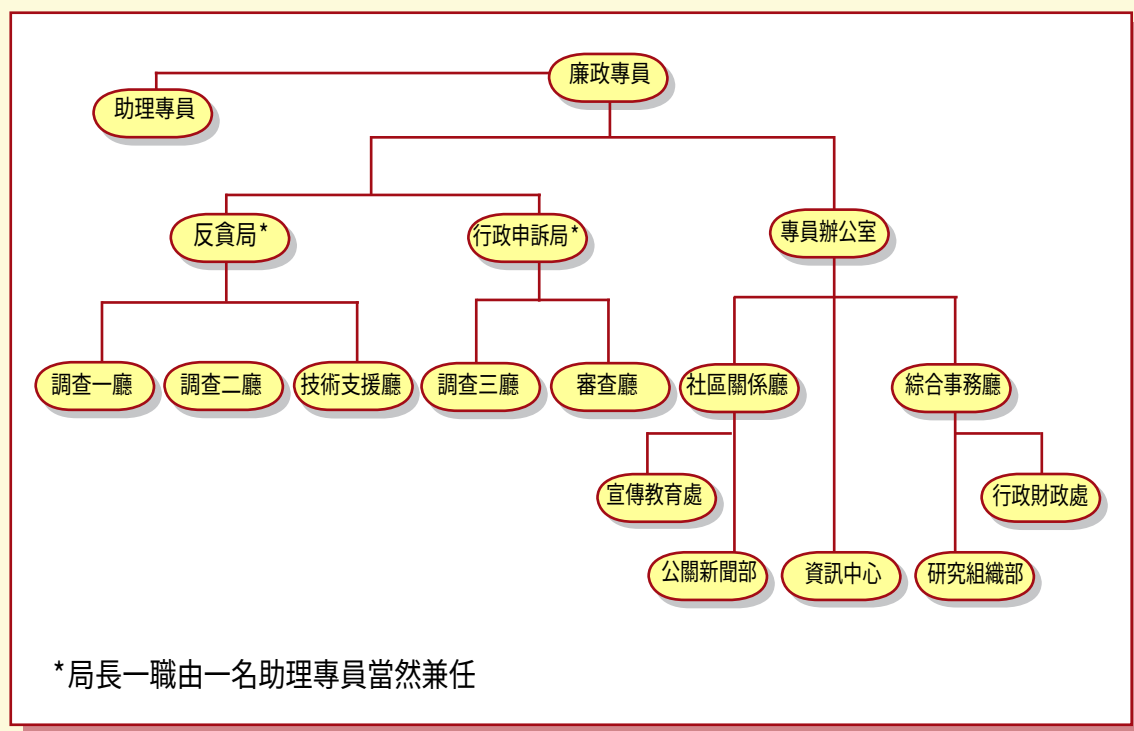
2000年8月，立法會通過了廉政公署組織法(第10/2000號法律)，廉署的職權得到擴大，包括拘留、搜查、搜索、扣押及配槍等權力，而調查員亦被賦予刑事警察身分，反映出特區政府肅貪倡廉，厲行廉政的決心。

根據《廉政公署組織法》，廉署的主要職能是：

- 開展防止貪污或欺詐的行動；
- 針對貪污行為和公務員作出的欺詐行為，依法進行調查及偵查；
- 針對有關選民登記和選舉的貪污及欺詐行為，依法進行調查及偵查；
- 促使人的權利、自由、保障及正當利益受保護，確保公共行政的公正、合法和效率。

8月21日第31/2000號行政法規(即《廉政公署部門的組織及運作》行政法規)賦予廉署較為完備的組織架構和人力資源。廉署部門包括廉政專員辦公室、反貪局、行政申訴局，具有職能、行政、財政和財產自治權。反貪局的兩個調查廳負責按廉署權限偵查貪污及欺詐行為，而技術支援廳則為反貪工作提供輔助和接受投訴及檢舉。行政申訴局包括調查三廳和審查廳，負責接受投訴、糾正違法或不公正的行政行為，以及研究改善行政程序及公共部門的運作。廉政專員辦公室下設綜合事務廳、社區關係廳和資訊中心，分別肩負行政財政和人事管理、宣傳教育，以及利用資訊設備優化廉署運作的職責。

廉政公署組織架構圖



第三章

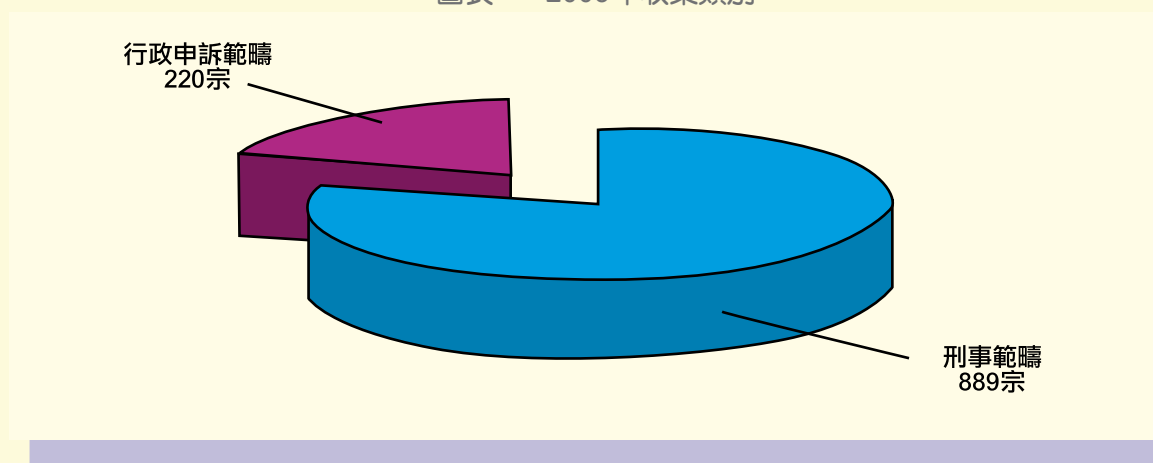
個案處理總體情況

第三章 個案處理總體情況

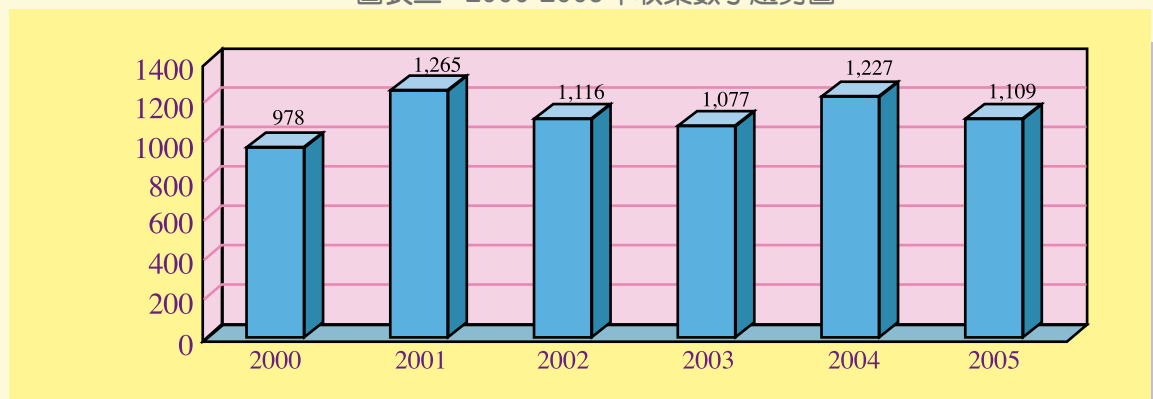
3.1 收案數字

2005年廉政公署共收到投訴舉報案件1,109宗，數字較2004年下降約9.6%。收案類別仍以涉及刑事性質的案件佔多數，數量與2004年相若，達889宗；而在行政申訴範疇，經2004年的較大升幅後，2005年在推廣《公務人員廉潔操守》和《公共部門及機構廉潔守則製作建議》的作用下，各部門公職操守規範漸見清晰，相關的投訴較過往已大幅減少；同時，不少個案以解答求助諮詢方式已可解決問題，故在2005年行政申訴範疇收案情況有較大的回落，受理個案220宗，降幅達29.2%。

圖表一 2005年收案類別



圖表二 2000-2005年收案數字趨勢圖



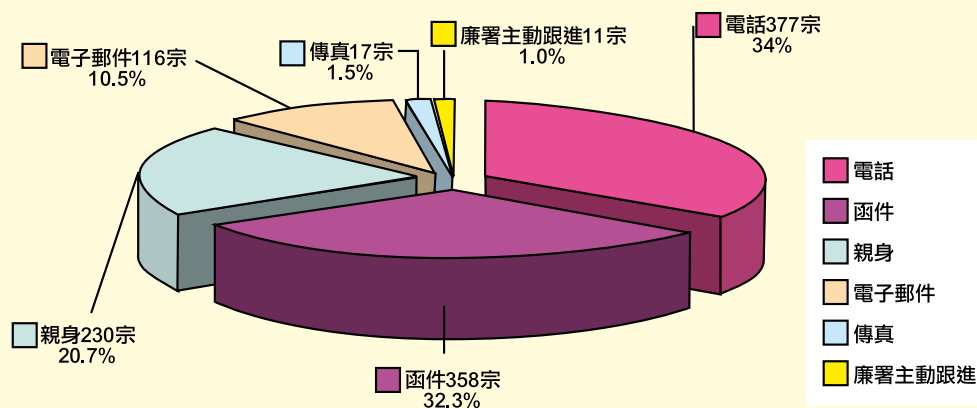
從收案數字的來源看，2005年大部分案件均由市民作出舉報，佔總體收案的94.9%。其中請求匿名或匿名的投訴仍然超過一半，約佔58.6%，反映在澳門地小人稠、人際關係較密切的情況下，市民對具名舉報始終有較大的顧慮。2005年廉署主動跟進案件11宗；由公共機關轉介或舉報的案件有45宗。

圖表三 2000-2005年收案數字比較（按來源界定）

收案途徑		2000		2001		2002		2003		2004		2005	
市民 舉報	請求匿名或匿名之投訴	542	55.4%	813	64.3%	708	63.4%	663	61.6%	661	53.9%	650	58.6%
	具名或願意提供個人資料之投訴	392	40.1%	401	31.7%	370	33.2%	363	33.7%	498	40.6%	403	36.3%
公共機關之轉介/舉報/請求		39	4.0%	32	2.5%	28	2.5%	41	3.8%	44	3.6%	45	4.1%
傳媒轉介/舉報		2	0.2%	6	0.5%	2	0.2%	2	0.2%	3	0.2%	0	0%
廉署主動跟進		3	0.3%	13	1.0%	8	0.7%	8	0.7%	21	1.7%	11	1.0%
收案總數		978		1,265		1,116		1,077		1,227		1,109	

電話、函件、親身前往，仍然是2005年市民向廉署舉報案件的主要方式。其中電話舉報377宗，約佔34.0%，是最多市民採用的方式。這與廉署投訴電話24小時運作有關，而且市民的電話投訴均會即時獲得初步的回應或建議。近年市民“親身舉報”的比例仍不算高，2005年約佔收案總數的20.7%。而運用電子郵件舉報的有逐年增多的趨勢，廉署將充分利用電子網絡資源，提高廉政工作的效率和效力。

圖表四 2005年收案構成（按收案方式界定）



圖表五 2003-2005年收案數字比較（按收案方式界定）

收案方式	2003		2004		2005	
	數量	比例	數量	比例	數量	比例
電話	394	36.6%	414	33.7%	377	34.0%
函件	383	35.6%	395	32.2%	358	32.3%
親身	195	18.1%	288	23.5%	230	20.7%
電子郵件	84	7.8%	84	6.9%	116	10.5%
傳真	13	1.2%	25	2.0%	17	1.5%
廉署主動跟進	8	0.7%	21	1.7%	11	1.0%
收案總數	1,077	100.0%	1,227	100.0%	1,109	100.0%

3.2案件處理情況

廉政公署接到案件之後，會對涉案內容進行分析、調查或初查，然後決定採取適當的跟進措施。2005年廉署收到的1,109宗案件中，舉報的內容不涉及貪污舞弊行為、不屬廉署職權、及資料不足無法跟進的有714宗。而其餘395宗案件，以立案、轉介、非正式途徑方式處理，其中立案70宗，轉介其他部門39宗，非正式途徑處理286宗。此外，加上2004年轉入和2005年重開的案件，2005年共須處理案件580宗，包括立案案件142宗，非立案案件438宗。

圖表六 2005年收案處理情況

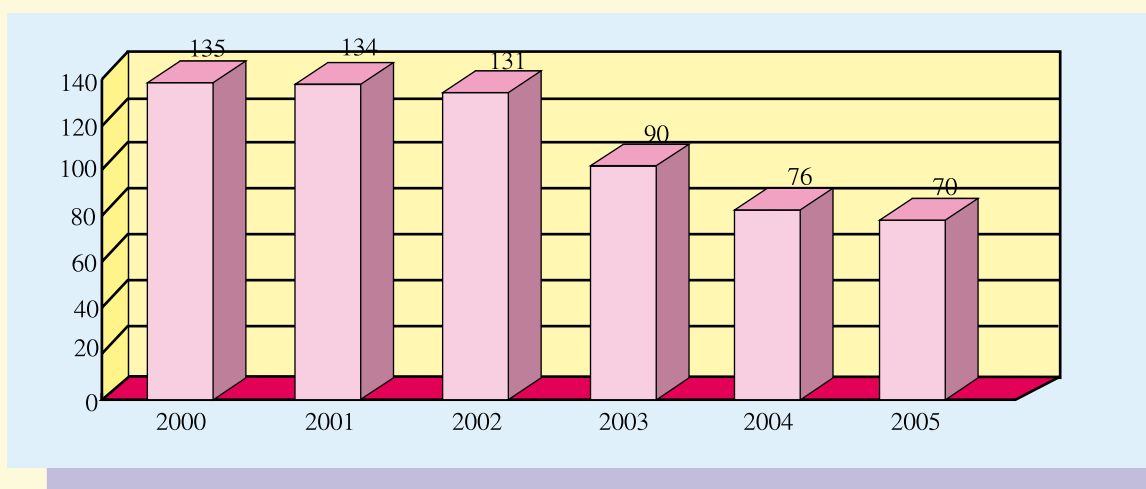
處理情況		數量	百分比
具條件處理	立案	70	6.3%
	轉介予其他部門	39	3.5%
	以非正式途徑處理	286	25.8%
未具足夠條件展開調查		714	64.4%
總計		1,109	100.0%

圖表七 2005年共須處理案件

案件處理分類		數量	
立案處理	2005年立案	70	142
	2005年重開	1	
	2004年轉入	71	
非立案方式處理	2005年收案	325	438
	2004年轉入	113	
總計		580	

2005年廉署立案70宗，數字持續下降，基本上都是刑事性質的案件。而對行政申訴範疇的個案，由於大部分以闡釋法律或程序上的疑誤，達至儘快糾正錯誤、還以公道，為投訴人解決問題為重要依歸，與刑事性質有着根本的區別，故廉署近年多採取靈活的處理方法，較多地運用非正式介入或轉介的方式，以便能有效地幫助投訴者迅速解決問題，這正是行政申訴領域極少採用立案方式的原因。而對個案介入難以根本解決的問題，廉署也會採取運作審查或制度審查的方式加以處理，減少出現市民對同一問題作出普遍投訴的情況；而當個案關係重大，也會以立案方式處理。

圖表八 2000-2005年立案數字趨勢



從收案來源看，立案數字也主要來自市民舉報，請求匿名或匿名的投訴佔了多數。然而從比例上看，具名或願意提供個人資料的投訴，立案的可能性相對較高，也便於廉署作出進一步跟進。而由公共機關轉介或舉報的案件，立案的比率相對較低，主要是此類案件包括了大量的協查個案。

圖表九 2000-2005年立案數字比較（按收案來源界定）

收案途徑		2000	2001	2002	2003	2004	2005
市民舉報	請求匿名或匿名之投訴	47	70	65	40	41	40
	具名或願意提供個人資料之投訴	55	32	46	26	20	24
公共機關之轉介/舉報/請求		30	20	17	24	2	2
傳媒轉介/舉報		0	0	1	0	0	0
廉署主動跟進		3	12	2	0	13	4
立案總數		135	134	131	90	76	70

3.3 案件處理進度

2005年廉政公署處理完結案件469宗，包括非立案案件384宗，立案案件85宗，其中21宗案件移送檢察院。而須轉入2006年處理的案件111宗，包括立案案件57宗，非立案案件54宗。

圖表十 2005年案件處理進度

案件類別	2005年須處理案件	2005年結案案件	轉入2006年案件
立案案件	142	85	57
非立案案件	438	384	54
總數	580	469	111

第四章 反貪工作

第四章 反貪工作

2005年，反貪工作的重點是確保第三屆立法會選舉的廉潔及持續打擊貪污罪行。早在2004年中，廉署已開始積極部署反賄選工作，經過長時間的情報收集和偵查工作，2005年成功偵破6宗賄選案件，嫌犯總數逾700人，包括某參選組別候選人、社團領導人、企業管理層等，部分案件亦已於2006年排期審訊。2005年，廉署也收到其他刑事投訴案件逾800宗，數量與2004年相若，涉及內容仍然以公務人員貪污、濫用職權和詐騙為主。期間，廉署主動關注經濟發展可能衍生的貪污舞弊行為，尤其是博彩活動及信用機構的營運，而全年也揭發了多宗公務員涉嫌受賄、濫用職權、偽造文件和詐騙的案件。此外，廉署也繼續舉辦多項內部培訓，以提高人員的調查能力，並且展開增聘調查員程序，以加強廉署的調查力量。

4.1 舉報和立案數字

2005年，廉署透過常設渠道收到舉報案件1,109宗，當中涉及刑事性質的舉報案件889宗，包括賄選案件82宗。扣除賄選案件，2005年所錄得的刑事案件的數量與2004年相若，顯示貪污問題未有惡化的跡象。而相關的舉報，仍然以公務人員貪污、濫用職權和詐騙的居多。

除常設渠道外，透過反賄選熱線6616610，廉署也收到賄選舉報341宗，2005年合共接獲賄選舉報423宗，其中12宗案件以立案方式跟進。相較2001年舉行的第二屆立法會選舉，廉署接獲有關選舉違規的舉報共40宗，立案8宗。單從數字上看，2005年有關選舉違規的舉報較2001年大幅增加，然而這423宗舉報大部分涉及某參選組別候選人的賄選行為，內容上大體相同或彼此有關聯。這反映出仍有個別候選人罔顧法紀，為一己私利而破壞選舉廉潔，擾亂市民對政制的信心。

各類刑事案件，經分析或初步調查，具備條件處理的案件有175宗，其中立案跟進69宗，包括賄選案件12宗。立案數字較上一年度的75宗下降8%，是連續第6年下降。加上2004年轉入和重開的案卷，2005年共須處理刑事案卷134宗。

與舉報數字相比，有條件可予追查的案件仍屬偏低。立案調查數字偏低的原因是多方面的，包括部分舉報案件不涉及貪污欺詐行為；部分則不屬廉署職權而被轉介予其他主管部門；有的因資料不足而無法跟進，當中尤以信函形式的舉報居多；也有少量涉及私人領域的貪污舉報案件，超出了廉署的法定職能。

為提升投訴處理的效率及辦案質素，2003年廉署設立了案件初查機制。2005年共有41宗投訴以初查方式跟進，當中有5宗投訴經初查確認可予追查而立案處理。實踐證明，設立初查機制有助於快速確定投訴所指的貪污行為存在的可能性，也方便廉署集中資源處理可追查的案件。

4.2 結案及移送檢察院之案卷

2005年刑事案卷結案78宗，包括移送檢察院案件21宗，調查終結案件55宗，經重新調查後再歸檔1宗，合併案件1宗。移送檢察院的案件，多涉及受賄、濫用職權、偽造文件和詐騙，以及與選舉有關的犯罪行為。

2005年澳門經濟發展迅速，廉署特別注意公務員以權謀私、“搵快錢”的行為。1月份，廉署查獲現職警務人員以代追欠款為名，詐騙酬金的案件。3月份，揭發司警人員濫用辦案職權向嫌疑人索取利益，並首次偵破銀行職員受賄及虧空公款的案件。4月份，偵破一宗治安警員侵吞證物的案件，和一宗消防局處長級高級消防官及高級消防員利用偽造的樓宇買賣預約合同進行詐騙的案件。面對未來社會的不斷發展變化，廉署會繼續加強情報搜集，密切關注貪污犯罪手法的演變，強化打擊力度，以期反貪措施能與時並進。

以下簡要摘錄2005年移送檢察院的部分案件：

1月 偵破一宗治安警員詐騙澳門幣15,000元的案件。一名治安警員涉嫌以代“追數”為名，要求受害人支付澳門幣15,000元。為取得受害人信任，該名治安警員交出警員證副本、身份證副本及簽發一張金額為15,000元的支票作為擔保，保證若於期

限內不能代為追回欠款，受害人便可透過支票取回15,000元。但到期之後，該名治安警員並未能為受害人追回欠款，其所簽發之擔保支票由於有關戶口在簽署支票前早已取消，故未能兌現。



3月 偵破一宗社會工作局助理員詐騙房屋津貼案。社工局一名助理員涉嫌一直以氹仔某住宅單位作為其自己的居所向政府申請房屋津貼，但實際上居住於夜嘢巷某單位。該名助理員於1993年6月與丈夫購入上述位於氹仔的單位，直至2003年2月，曾多次以澳門幣2,500元至2,700元將該單位出租予他人居住，而她本人卻從無間斷地以該房屋作為居所向政府申領房屋津貼，津貼總額為澳門幣115,100元，有關行為涉嫌構成詐騙罪。

3月 偵破一宗銀行經理涉嫌巨額詐騙罪、背信罪、信用之濫用罪、行賄及受賄的案件，金額高達港幣4.3億元。本案經偵查後發現，本澳一家銀行某分行經理懷疑先後從分行庫房私自取走合共港幣43萬8千元，並以某經營電業行的客戶事先簽署的空白支票向同事保證有能力填補所取走的款項。調查期間，更揭發有關電業行的少東涉嫌串通他人製造虛假交易騙取銀行信用證(L/C)，信貸合共超過港幣4.3億元，而上述銀行分行經理則懷疑曾收取其



提供的利益，並多次在沒有銀行授權下，替其將騙取銀行信貸後取得的香港支票提前過數，造成銀行在利息上的損失，有關行為構成相當巨額詐騙罪、背信罪、信用之濫用罪、行賄及受賄。



3月 偵破兩名司警人員懷疑受賄、濫用職權案。案情顯示，司法警察局兩名偵查員，在調查一宗2003年搶劫案時發現投訴人曾使用過一個被搶劫的手提電話，懷疑投訴人曾參與有關案件。兩人多次親身或致電威嚇投訴人，更有人要求給付澳門幣3萬至5萬元賄款，及恐嚇將其拘捕。同時，其中一名偵查員要求投訴人免費維修3部VCD機和錄影機。經過討價還價，雙方同意將有關金額降至澳門幣3萬元。2005年3月16日，投訴人假意先給予一半賄款（即澳門幣15,000元），當其中一名偵查員收取有關款項時，被廉署人員當場拘捕。



4月 揭發一宗公務員涉嫌詐騙及偽造文件案，一名消防局處長級高級消防官及一名高級消防員涉案。經廉署調查發現，一名消防局一等消防區長涉嫌利用偽造的樓宇買賣預約合同，用以證明購入了澳門北區筷子基某個仍在興建中樓宇的整層6個單位，並向一名商人兜售，索價澳門幣1,000多萬元。兩名涉案消防員相約該名地產商人到連勝馬路一茶餐室，以虛假的樓宇買賣預約合同跟這名商人簽立買賣文件，當兩名涉案人收取了澳門幣103萬元支票的訂金和保證金後，即被廉署人員當場拘

捕。隨後，廉署人員在該名涉案高級消防員辦公室內檢獲上述涉嫌偽造的樓宇交易文件和電腦檔案。調查發現，該名高級消防官懷疑以類似的詐騙手段，向他人聲稱擁有同一興建中樓宇為數近100個的車位，並已將部分車位出售，而其餘的正準備出售。



4月 偵破一宗治安警察局警員和副警長，涉嫌公務上之侵占、公務員袒護他人和瀆職案件。案情顯示，2005年2月下旬某日凌晨，中區一卡拉OK店發生集體打鬥事件，警方接報到場調查時，除個別傷者外，大部分關係人已離開。一名到現場調查的警員，涉嫌將一條遺留在現場屬證物性質的金頸鏈取走並據為己有。事後一名失物者前往警區報案，一名值日副警長懷疑包庇侵占事件，令案件無依程序展開調查。有關行為可構成公務上之侵占、公務員袒護他人和瀆職等犯罪。

5月 偵破澳門大學圖書館3名工作人員涉嫌偽造出勤記錄，騙取病假、房屋津貼等案件。經廉署調查後發現，澳門大學圖書館某職員在2002年5月至2004年8月期間，懷疑利用職務賦予的權限及上司的信任，擅自竄改其遲到出勤記錄達389日；另一名職員則以欺騙手段領取房屋津貼共澳門幣132,300元；尚有一名職員以欺騙手段領取房屋津貼澳門幣95,300元及家庭津貼澳



門幣29,290元。以上人員涉嫌觸犯濫用職權、偽造文件、詐騙房屋津貼等犯罪。



7月 偵破一宗民政總署職員涉嫌詐騙房屋津貼、家庭津貼及澳門保安部隊事務局職員詐騙家庭津貼案。調查發現，民政總署某職員懷疑自1990年2月至案發前，在先後共8次申請及續期領取房屋津貼時，均遞交自行偽造的租單及虛假聲明書，騙取房屋津貼共澳門幣117,900元。此外，該民署職員涉嫌以其配偶名義騙取家庭津貼共澳門幣14,780元。調查期間又發現該民署職員配偶——保安部隊事務局職員，明知丈夫已為3名子女領取家庭津貼，仍向所屬部門領取家庭津貼共澳門幣55,140元。上述行為涉嫌構成偽造文件罪及詐騙犯罪。

7月 偵破一宗治安警察局副警長涉嫌利用職權，涉嫌偽造文件、偽造技術註記及濫用職權的案件。經調查發現，一名治安警察局副警長在2004年9月14日因病缺勤，9月15日早上欲從關閘離境，為隱瞞於病假期間離境的事實和逃避內部紀律處分，而要求職位較低的警員不要將其身份證“過機”，以免留下出入境記錄，但遭拒絕。調查還發現，該副警長涉嫌自2003年初至2004年底，共有128次離開澳門的記錄，當中有55次非因電腦故障而導致沒有完整的離境/入境的記錄，其行為涉嫌觸犯偽造文件、偽造技術註記及濫用職權罪。



8月 破獲一宗選民證留置案，涉案嫌犯共18人。2005年6月23日，戴某涉嫌在廣州街附近以金錢交換他人選民證以作留置時，被廉署人員發現及當場拘捕，並即場在其身上搜出屬他人的選民證數張；其後於同日下午，當另一名涉案者鍾某在組織收取選民證時，亦被廉署人員當場拘捕，並即場在其身上搜出他人選民證正本5張。本案以此為基礎，順藤摸瓜，發現了一個以蕭某及王某為首的集團，有組織地以利益誘使他人交出選民證並將之留置，從而影響他人於2005年立法會選舉時之投票意向，涉案嫌犯共18人。



廉署人員在現場拘捕嫌犯

9月 破獲一宗與選民登記有關的賄賂、選民證的留置及有組織犯罪案件，涉案嫌犯共21人。2005年5月，廉署接獲舉報到某公司進行調查並檢獲一批不明來歷的選民證以及大量選民證資料，隨後在某同鄉會檢獲一批餅咭。經深入調查後，懷疑該同鄉會會長為自己籌備參加立法會選舉而組織他人，包括同鄉會的機關成員及彼等的關係網，承諾以每張澳門幣500元代價或餅咭收集選民證或促使他人作選民登記，用以影響選民的投票意向。

9月 偵破一宗懷疑非法留置選民證、有組織犯罪案件，涉案嫌犯共484名。2005年5月23日，廉署人員按舉報在氹仔某餐廳發現某酒店職員黃某正要求他人及透過該人找親友提供選民證，並承諾若在2005年立法會選舉時投票予某有意參選人士，黃某的



在現場搜獲的物品(每張選民證登記表格上直接夾着懷疑賄款)



廉署召開案件新聞發布會

公司則給予澳門幣500元作報酬。當雙方進行交易時被廉署人員當場拘捕。隨後，廉署人員在有關酒店及多個地點進行搜索，發現大批證據，包括準備發放給11名提供選民證人士的報酬共澳門幣5,500元（以萬字夾將該11名持證人的名單及其選民證副本夾在一起），一批自然人選民登記申請書、選民登記收據、選民證副本、居民身份證副本、水電費單及符合選民登記資格之酒店員工名單，以及多張選民證正本等。經深入調查發現，有人涉嫌向集團旗下數家公司的員工進行有組織性賄選，涉案嫌犯合共484人。

12月 偵破一宗兩名港務局人員涉嫌騙取房屋津貼案。案情顯示，某港務局人員本來在內地居住，卻利用朋友的單位開具虛假出租單，長期騙取政府房屋津貼。自1994年1月至2005年1月期間，其騙取房屋津貼共計澳門幣129,600元。另一名港務局人員亦涉嫌以不實資料騙取房屋津貼，金額達澳門幣66,140元。

12月 偵破一宗選民證留置、賄選及有組織犯罪案，28名嫌犯涉案。案情顯示，某社團領導人涉嫌組織他人，以澳門幣500元向一些活躍於北區從事“水貨”活動的人士和個別剛滿18歲的在學中學生收集選民證，並要求其在立法會選舉中投票支持某候選人，涉案嫌犯合共28人。

12月 偵破一宗賄選及有組織犯罪案，共22名嫌犯涉案。經調查後發現，在某娛樂場任職糾察的陳某，懷疑要求其胞弟協助為某候選人拉票並提供澳門幣500元報酬。陳某胞弟再透過張某及鄭某向朋友收取選民證副本及要求投票給某候選人，並承諾每人有澳門幣500元的報酬。最後張某共收取了15人的選民證副本及要求有關人士投票給某候選人，並承諾每人有澳門幣500元的報酬，涉案嫌犯共22名。

12月 破獲一宗大規模涉嫌賄選、選民證留置、與選民登記有關的賄賂及有組織犯罪案件，涉案嫌犯共146人。

2005年7月，廉署發現馮某向某校家長收取選民證，每張選民證給予對方澳門幣200元的報酬，並承諾事後再給300元。經初步偵查後，廉署發現馮某將所收集的選民證再交予呂某，廉署在呂某的住所搜獲58張選民證。經深入偵查後，發現



在某嫌犯家中搜獲之選民證、現金及餅咭

某候選人懷疑透過多名人士，有組織性地向他人提供澳門幣500元利益，以留置他

人選民證或說服他人作選民登記，從而確保有關人士的投票意向，又或直接提供澳門幣500元利益，以說服他人投票給某候選名單。另外，該涉案候選人透過他人對外地回澳投票的選民，提供免費來回澳門的機票，藉以利誘他人投票予某參選組別。

4.3反賄選工作

4.3.1反賄選前期工作

維護澳門特別行政區第三屆立法會選舉的廉潔，是廉政公署的重要職責。廉署早於2004年設立了“反賄選研究小組”及“反賄選專案調查小組”。“反賄選研究小組”主要由廉署各部門領導及主管組成，專責研究反賄選策略及推動廉潔選舉的宣傳教育；“反賄選專案調查小組”主要是由具有反賄選經驗的調查人員組成，專責搜集賄選情報、調查及打擊賄選活動。



召開反賄選記者招待會

面對複雜的選舉形勢，“反賄選研究小組”制訂了一系列點面結合的宣傳教育計劃，務求在有限的資源下，透過各種渠道及多元化的方式，儘可能做到最大的宣傳和教育成效。有關的項目包括：

1) 邀請社會知名人士擔任“廉潔選舉大使”，包括：澳門天主教教區黎鴻昇主教、澳門基督教宣道堂港澳區會藍欽文牧師、澳門佛教總會理事長釋健釗大師、澳門新聞工作者協會李成俊會長、資深教育工作者劉羨冰老師、澳門大學姚偉彬校長、澳門理工學院李向玉院長及澳門科技大學許敖敖校長。

2) 印製《候選人廉潔選舉指引》，供候選組別參考；並先後印製了3款《選民廉潔指引》單張，其中一款透過郵政局的“推廣易”服務派送到全澳住戶。

3) 舉辦講座及解釋會：

– 為候選人召開“廉潔選舉說明會”，向各候選組別重點講述《選舉法》的相關規定，並解答疑問。



為候選人召開“廉潔選舉說明會”



為學生舉辦“廉潔選舉”講座



為民間團體舉辦“廉潔選舉”講座

– 為民間社團、機構員工和學校舉辦“廉潔選舉”講座共23場，出席者合共2,573人次。另外，亦向4所大專院校學生會領導層解釋作為選民或助選團成員應注意的事項。在

講座中，廉署特別播放了3段改編自真實個案的短片，展示常見的賄選手法，提醒市民提高警惕。

圖表十一 2005年參與“廉潔選舉”講座人數統計表

編號	機構名稱	對象	場數	人數
1	大專院校	學生	10	438
2	澳門街坊會聯合總會	街坊及坊會工作人員	1	150
3	花地瑪金黃歲月耆英社	會員	1	60
4	澳門傳媒工作者協會	會員及傳媒界人士	1	20
5	澳門公務專業人員協會	會員及家屬	1	40
6	工聯台山社區中心	會員	2	154
7	澳門中華新青年協會	青年議會大使	1	36
8	澳門聾人協會聾人服務中心	會員	1	40
9	街總北區臨屋頤康中心	會員	1	55
10	晉江同鄉會/金龍酒店	會員及員工	1	80
11	教育暨青年局成人教育中心	中小學回歸教育學生	1	210
12	培道中學	學生	1	1,270
13	澳門明愛	會員	1	20
總計			23	2,573



廉政專員張裕、選舉委員會主席馮文莊法官、行政暨公職局朱偉幹局長及民政總署管理委員會譚偉文副主席為“全民出擊反賄選”系列活動主持開幕式

4) 8、9月份先後在北區、中區和氹仔一連4次舉辦大型綜合表演活動“全民出擊反賄選”，內容包括綜藝表演、攤位遊戲、展覽等，並排演廉潔選舉話劇，多方位向市民宣傳廉潔選舉訊息。



在議事亭前地舉行“全民出擊反賄選”活動之第三擊



宣傳“廉潔選舉”的攤位遊戲

5) 參加行政暨公職局和選舉委員會主辦的兩次“選民登記同樂日”，以及“2005年立法會選舉宣傳啟動日”活動。

6) 分別通過電視台、電台、海報、巴士廣告、的士車身廣告、大廈內牆、大型廣告牌、橫額及彩旗、公眾接待處等展開廉潔選舉宣傳：



巴士車身廣告



電召的士車身廣告



在市面多個地點放置宣傳廉潔選舉之大型廣告牌、橫額及燈片廣告牌



獲身份證明局協助，借出位於關閘邊檢大樓之電視熒屏播放廉潔選舉宣傳短片

7) 特別開設廉潔選舉網頁，專門報導廉署查處賄選案件的新聞、所開展的宣傳活動、製作的指引及相關訊息。

8) 製作16輯電台節目“廉潔選舉齊齊講”；派員到電台“phone-in”節目介紹反賄選工作；在電視台節目“諮詢奉告”解答有關選舉的問題。



派員到電台，在直播節目中解答有關選舉的問題

9) 在大廈張貼反賄選宣傳海報



張貼於大廈內的海報

10) 舉辦“廉潔選舉大搜查”找對錯遊戲，透過輕鬆生動的形式，帶出反賄選的訊息。

11) 宣傳品：

- 製作多款廉潔選舉宣傳品，包括印有反賄選舉報熱線電話的貼紙、書籤、膠扇、原子筆、鎖匙扣、毛巾、記事簿，以及製作廉潔選舉宣傳歌曲CD等。



製作多款廉潔選舉宣傳品



各款反賄選海報



各款反賄選海報

– 在學校的協助下，向全澳幼稚園、小學、中學的學生派發反賄選紀念品，期望以有限的資源將反賄選的工作做得更深入，藉着學生將反賄選宣傳品帶回家，讓家長知悉反賄選訊息。

12) 透過新聞稿和新聞發布會，即時發布反賄選的工作部署和偵破的賄選案件，強化反賄選信息。



偵破懷疑賄選案的新聞剪報

13) 選舉問卷調查

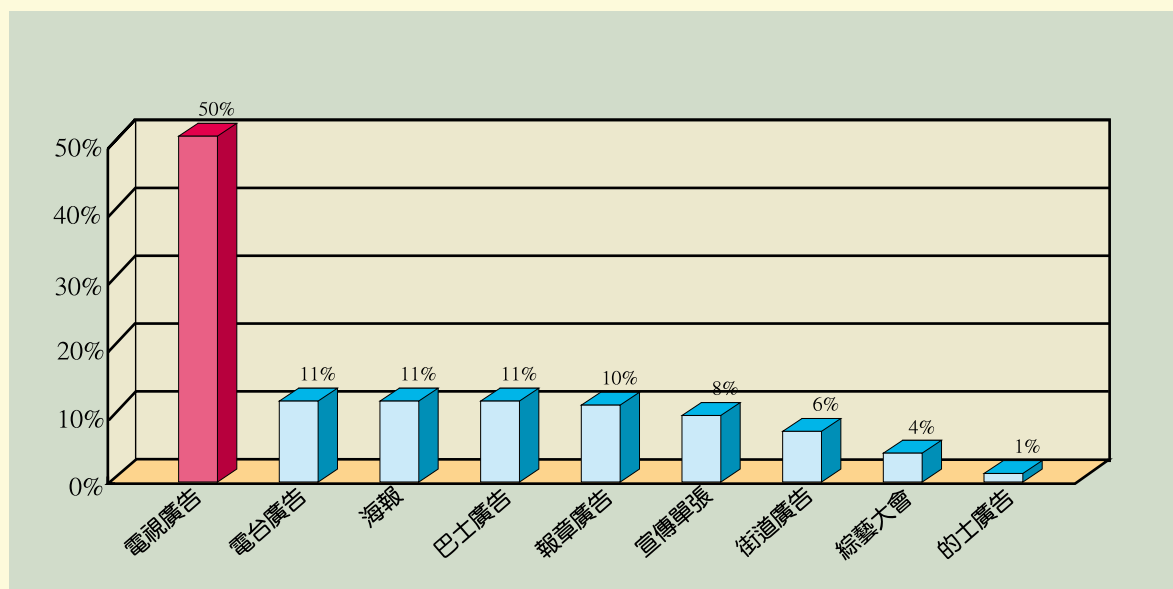
為宣傳廉潔選舉訊息，及為反賄選工作提供參考，2005年9月3日至9月23日期間，廉署人員聯同“廉潔義工隊”成員共200多人進行了為期19日的街頭及住戶問卷調查，共收集有效問卷8,541份，佔本澳15歲以上居民（約385,733人）的2.21%。受訪者來自社會各個階層，以學生、文職人士、工人及家庭主婦居多。受訪者的年齡分佈以31至

45歲的人士佔多數，達38%。問卷調查的問題主要包括選民投票意欲、反賄選宣傳的功效、市民的廉潔意識及市民認為賄選的嚴重程度等。

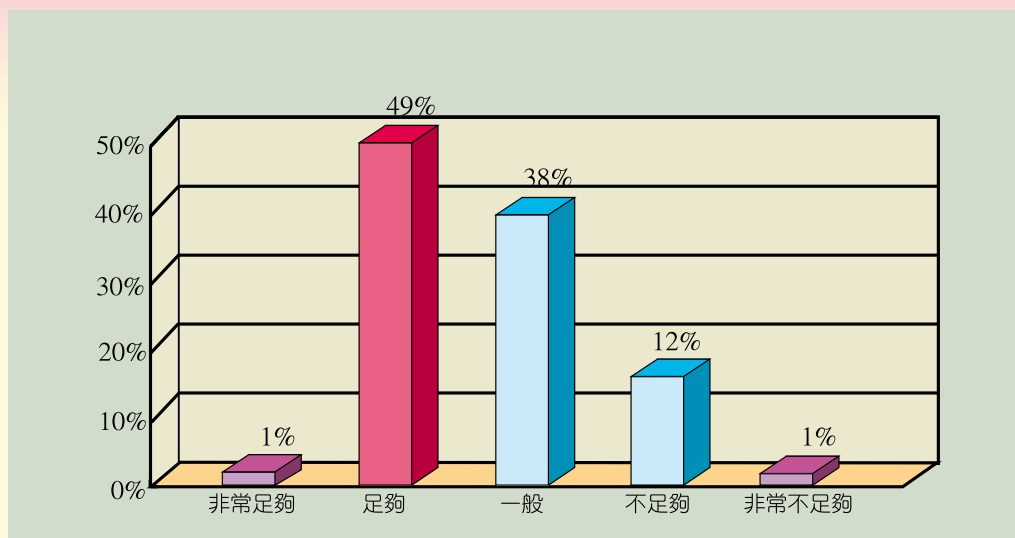


組織義工進行“廉潔選舉”問卷調查

圖表十二 受訪者認為最有效的反賄選宣傳途徑

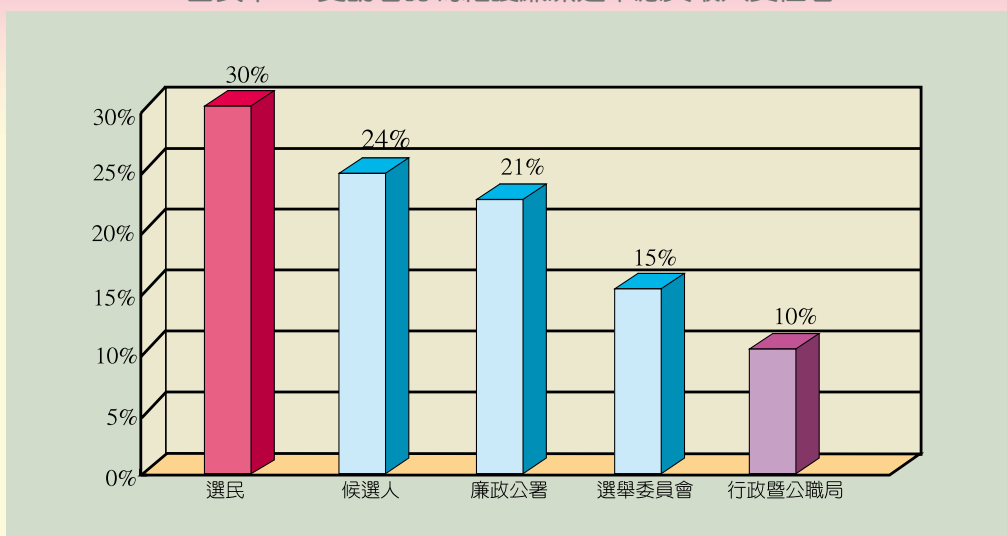


圖表十三 受訪者認為反賄選宣傳工作情況



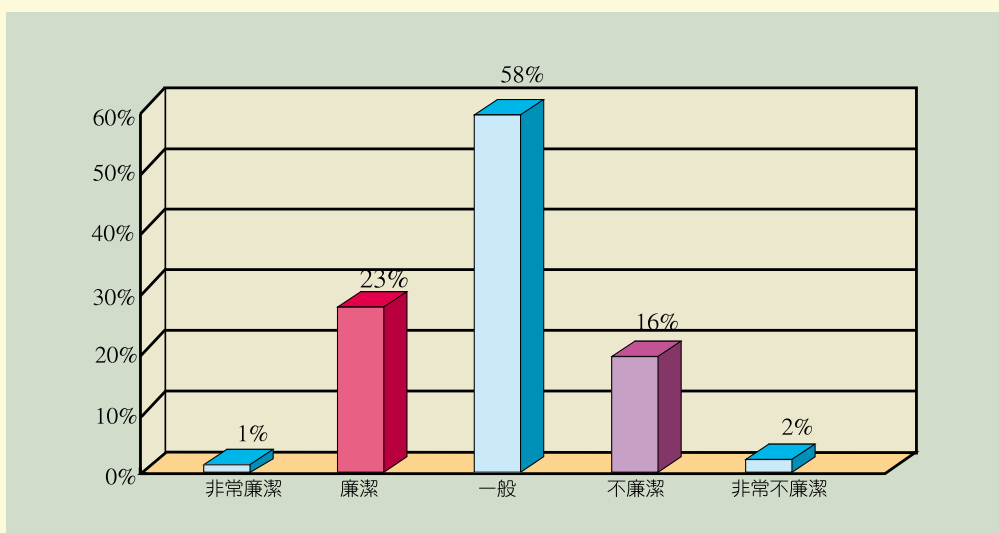
問卷調查結果顯示，曾接觸過廉署反賄選信息的受訪者達7,094人，約佔83.06%。而曾接觸過有關信息的選民比例更高，達86.83%，原因是選民較一般人士更注意反賄選宣傳。受訪者認為最有效的宣傳途徑是電視廣告，達50%。各類不同的宣傳途徑在各區份所收到的效果各有不同，撇除電視廣告宣傳，以中區、新口岸及舊城區為例，受訪者認為最有效的宣傳媒體是報章；北區、望廈及筷子基區居民認為最有效的是海報和巴士車身廣告；而離島居民則較經常自駕汽車，所以電台便成為他們最有效的宣傳媒體。這些數據對廉署未來宣傳工作的開展具有參考價值。而且調查也反映，市民普遍認為本屆選舉的反賄選宣傳工作是足夠的，當中認為不足夠及非常不足的合計只有13%。

圖表十四 受訪者認為維護廉潔選舉應負最大責任者



針對選舉活動，受訪者認為維護廉潔選舉應負最大責任者是廣大選民，其次是候選人本身，廉政公署再次之，證明市民亦明白在維護廉潔選舉的工作上應負最大責任的，還在於選民本身，而政府部門只是起監管作用。

圖表十五 受訪者認為第三屆立法會選舉的廉潔程度



根據問卷調查，大部分受訪者均知悉收受他人利益，包括金錢或飲食等利益，並承諾按照對方指示投票屬違法行為。對於本屆立法會選舉的廉潔評價，認為屬一般的受訪者居多，佔58%，而認為屬廉潔的佔23%，而認為不廉潔及非常不廉潔的則有18%。對於不願挺身舉報者，主要原因是“怕麻煩”、“覺得舉報了也沒有用”、“沒有實質證據”和“怕報復及人身安全問題”等。

4.3.2反賄選案件

2005年，廉署從不同途徑接獲有關立法會選舉的舉報共有423宗。當中透過2005年4月至10月專為立法會選舉而設的24小時反賄選熱線6616610所接獲的舉報有341宗，其餘的82宗是從固有渠道，如361212投訴電話、親身、信函、傳真、電郵及其他部門轉介所得。2001年立法會選舉期間，透過反賄選熱線作出舉報的個案僅數十宗，相較2005年反賄選熱線的使用率大幅上升，一方面顯示選情的激烈，一方面也顯示市民對廉潔選舉的期望。值得關注的是，不少投訴所指的對象和內容大致相同，主要是涉及個別候選組別賄選、非法留置選民證、脅迫投票及免費招待飲食等。此外，也有一些資料不準確或屬選舉委員會職責的舉報。

經對舉報資料作出整合及初查後，共有12宗投訴正式立案調查，成功完成偵查且已送交檢察院的共有6宗。每一宗案件的牽涉面都十分廣泛且複雜，涉案嫌犯合共超過700人，當中兩宗個案因證據充分而將某候選名單的主要成員列為嫌犯。值得一提的是，上述6宗成功完成偵查且送交檢察院的選舉案件中，有5宗是透過熱心市民經反賄選熱線舉報而立案的。

圖表十六 2005年立法會選舉舉報及查詢數字統計

	舉報		查詢		總計
	"反賄選熱線"	其他途徑	"反賄選熱線"	其他途徑	
選舉前	247	82	168	21	518
選舉日	93	--	36	--	129
選舉後	1	--	3	--	4
投訴總數	423		228		651

註：“反賄選熱線”指2005年4月至10月期間為立法會選舉而設的24小時反賄選熱線電話6616610。

除跟進立案案件外，廉署對其他選舉投訴案件也進行了大量的處理工作，包括對投訴進行分析及篩選，甚至針對一些涉嫌違規或可能誤觸法網的情況作出適時介入，及時防止部分賄選問題的出現。此外，廉署還對有關立法會選舉的情報進行搜集及分析，以防止不規則行為的發生。立法會選舉結束後，廉署仍會繼續跟進賄選案件，亦會根據過去選舉中出現的不規則現象，對《選民登記法》及《立法會選舉法》進行研究，並提出修改建議。

4.3.3 選舉日工作

立法會選舉日，廉署動員全體人員投入工作。當天共接獲129個舉報及諮詢，並迅速作出回應及行動。廉署人員全日分別從不同票站的外圍共帶走了74名人士返廉署協助調查，其中一人因涉嫌受賄而被列作嫌犯；亦有部分人士須另立新案調查。

4.4 跨境案件協查及增強調查力量

4.4.1 跨境案件協查

廉政公署與境外執法機關建立協查關係始於1994年，至今已超過10年。綜觀10多年來的案件協查工作，不論在數量上或協查的難度上均呈上升趨勢。這與近年澳門博彩業的發展，以及澳門與內地、香港等地的頻繁交往有密切關係。

2005年，廉政公署協助外地執法機關調查案件23宗，連同2004年開立的協查案件，2005年合共完成協查案件25宗，跟進中的案件15宗。同時，廉政公署亦有數宗案件要求外地執法機關協助調查取證，兩者均取得良好成效。

為完善及強化協查工作，2005年6月，澳門廉政公署、香港廉政公署及廣東省人民檢察院於廣東省舉行了“第一屆粵港澳個案協查工作座談會”。會議上，三方就如何進一步拓展協查空間進行研究，並達成了多方面共識，有利日後個案協查工作的開展。三方並議訂，每年輪流主辦有關會議，以加強三方在協查工作上的交流與合作。



出席“第一屆粵港澳個案協查工作座談會”

未來，廉政公署還將繼續協助外地執法機關進行調查取證的工作，並會開拓更多的協查渠道，大力打擊漸趨跨境化的貪污瀆職罪行。

4.4.2 增強調查力量

廉政公署長期重視調查人員的培訓，以提高反貪技術。2005年，調查員定期維持各項戶內、戶外的體能訓練及群體活動，以提升團隊精神、合作精神，以及對工作的使命感。每當完成重大案件的偵查工作後，廉署內部便適時舉行檢討會，分享成功與失敗的經驗，以利日後工作的開展。

在專業培訓方面，廉署進行了有關刑法上的公務員概念及職務犯罪的一系列專題講座，詳述各職務犯罪的構成要件、調查取證上應注意的事項及個案研究；針對洗黑錢問題，香港反洗黑錢的資深刑偵工作者、現掌管銀行內部稽核工作的專家應邀為廉署調查員舉辦了反洗黑錢的專題講座；廉署也邀請了中國人民公安大學李玫瑾教授主持犯罪心理研究課程。此外，還派出多批調查人員往北京中國人民公安大學、香港廉署和亞歐等海外執法部門接受如防洗黑錢、槍械訓練、情報搜集、金融犯罪和專業器材處理等各類培訓課程。



中國人民公安大學李玫瑾教授為廉署調查員主持犯罪心理研究課程

2005年廉署按計劃展開招聘調查員的工作，加強人手，以增強調查力量。2005年10月招聘廣告刊登後，有1,067人報考，當中不乏富有社會經驗及具有大專或以上學歷的人士。經過履歷審查、筆試、體能測試、家訪、面試等5個階段，成績最優秀的8位最終獲錄取為2006年度調查員培訓班學員。培訓課程將於2006年3月展開，為期4個月，學員除在本地接受道德操守、紀律、法律、調查技巧、體能、槍械使用等方面的訓練外，亦將被派往香港及國內的相關機構接受培訓。

4.5 法院判案

圖表十七 2005年法院判案摘錄

判決日期	被告 / 嫌犯	被告 / 嫌犯之身份	判決結果
10/1/2005	楊振林	前澳門屠房工程部主管	本案於2004年審結，但由於第一被告楊振林不服法院之判決而作出上訴，及後經過合議庭重新審訊並對所有證供作出分析後，法院最終駁回被告的上訴，宣判楊振林公務上之侵占及偽造文件罪名成立，判處2年零3個月監禁；而VÍCTOR Manuel Leal Almeida則被判公務上之侵占罪名成立，判處3年監禁；法院更宣判兩名被告不得緩刑，且須賠償澳門屠房因該案而遭受的損失。
	VÍCTOR Manuel Leal Almeida	澳門屠房總經理	
1/3/2005	José Filipe Nunes Dourado	前港務局職員	3名被告罪名全部成立，首被告José Filipe Nunes Dourado因使用虛假證明被判90天罰金，合共澳門幣4,500元，如不繳付則處60天徒刑；第二被告Américo Martins de Jesus因偽造證明被判100天罰金，合共澳門幣5,000元，如不繳付則處66天徒刑，另兩人均須支付有關訴訟費；第三被告João José Arrobas Cardoso das Neves則缺席審判，但偽造證明罪名成立，被判7個月監禁，緩刑18個月。
	Américo Martins de Jesus	非公務員	
	João José Arrobas Cardoso das Neves	仁伯爵綜合醫院骨科醫生	
27/5/2005	陳瑞棋、李明芬、蔡珍順、吳亮雄、葉炳榮、蔡志林	非公務員	偽造菲律賓駕駛執照換領澳門駕駛執照案，6名被告全部罪名成立。第一被告陳瑞棋因偽造文件及偽造具特別價值之文件罪成立，被判處2年6個月監禁，緩刑3年，並須在3個月內賠償予特區政府6,000元，如不繳付則以原判刑期執行；第二被告李明芬否認控罪，但經合議庭商討後認為證據充分，以偽造具特別價值之文件罪判處第二被告2年監禁，緩刑2年6個月，並須在3個月內賠償予特區政府4,000元，如不繳付則以原判刑期執行；而其餘4名被告蔡珍順、吳亮雄、葉炳榮及蔡志林，均同樣以偽造具特別價值之文件罪被判處1年6個月監禁，緩刑2年，並須在3個月內賠償予特區政府3,000元，如不繳付則以原判刑期執行；另6人均須支付有關訴訟費。

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專項講座或工作坊，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

偵查課程，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學，為確保其教練員的質素，宜訂定有關教學規範。	《道路法典規章》第76條第1款
8. 對於進口車輛的規格檢驗，現行的機制是當車輛進入本澳時需先由一部門作初步檢定，至申請註冊時才由另一部門作詳細的規格檢驗。由於過程中容易因部門之間的協調問題而導致個別不符合規格的汽車進入本澳，故宜對有關機制進行檢討。	第7/2003號法律第12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，以及其他國家而訂定不同的註冊申請要件，容易令人質疑有關規定“厚此薄彼”，故宜將有關規定刪除及統一車輛的註冊申請要件。	《道路法典規章》第52條第1款
10. 新車進口必須通過機動車輛商標和型號認可程序，由於專責的委員會只負責對文件作出審核，而實務中車商可自行將獲發的產地來源證內的部分資料修改，便會導致上述程序的可信性受人質疑，故宜對有關機制進行檢討。	刊登於1999年2月3日第二組第5期《政府公報》之《機動車輛商標和型號核准規章》
11. 現行法例要求入口舊工業機器的申請者提交由來源國發出的檢驗合格證明書，但這一規定難以執行，故在實務上當局會接受申請者以提交聲明代替。因此，宜在修法時訂定明確規定。	10月19日第219/98/M號訓令第1條第2款d項
12. 現行法例對汽車前燈的光度僅規定“強度不應引致目眩”，但無進一步釐定標準，故宜在規章中訂明，以免產生爭議。	《道路法典規章》第27條及第28條
13. 現行法例對汽車玻璃的透光度僅規定“無色”及“完全透明”，但無進一步釐定標準，故宜在規章中訂明，以免產生爭議。	《道路法典規章》第32條及第33條
14. 現行法例並無對車輛發動機的噪音測量訂定複檢機制，容易引起不服測量結果的市民懷疑執法人員刻意針對，因此，宜完善現行的測量噪音機制。	刊登於1994年3月9日第一組第10期《政府公報》之《檢驗及確定機動車輛各種規格的規章》第11條
15. 在本澳行駛的不少大型客車的車門均設在右壁板。按照現行規定，車輛須在車行道左邊路緣或行人道停泊，故因車門設置而造成右邊上落客的情況確實會對公共道路的安全構成威脅，有必要對該問題進行研究。	《道路法典規章》第32條

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
稅務	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證明。
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。廉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。



行政長官何厚鏞、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。

第六章 社區關係

第六章 社區關係

2005年，廉政公署針對社會發展的實際情況，繼續有系統地展開宣傳教育和社區工作。除重點開展2005年立法會選舉的反賄選宣傳工作外（見第四章之4.3.1），廉署也着重公務員廉潔奉公意識的宣傳，持續開展青少年誠信教育計劃。廉署社區辦事處繼續拓展社區關係，方便市民舉報諮詢。對外交流聯繫的開展，也讓廉署聽取更多的意見和建議。這些工作的持續開展，為樹立廉潔的社會風尚立下根基。

6.1 廉潔教育工作

2005年，廉署繼續向公務人員、學生、受監管機構職員及市民進行倡廉教育。由於廉署着重反賄選宣傳，以及大力開展“持廉守正 端行亮節”公務人員廉潔操守宣傳，參與廉署講座的人數有所上升。全年廉署共舉辦各類講座371場，參加人數達33,823人次，創下新高。

圖表二十二 2000-2005年講座統計總表

對 象	場 數						人 數					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000	2001	2002	2003	2004	2005
公務人員	23	94	132	132	51	173	855	5,209	7,435	11,385	1,752	20,228
學生、學員	10	21	40	50	301	175	886	5,386	3,271	6,105	27,483	12,430
教師	--	--	--	24	--	--	--	--	--	810	--	--
社團	14	19	10	6	22	17	1,678	1,736	493	190	890	876
信用機構	6	4	2	6	8	3	220	132	55	316	538	135
公用事業 及私人機構	--	2	1	--	3	3	--	70	25	--	105	154
總計	53	140	185	218	385	371	3,639	12,533	11,279	18,806	30,768	33,823

6.1.1 “廉潔奉公”講座及其他專題講座

2005年，廉政公署舉辦了系列的“公務人員廉潔操守指引”推廣活動，全年總計為64個部門舉辦了122場講解會，參加人數達18,410人(詳見第五章之5.3.1)。

自2001年7月起，廉署協助行政暨公職局在其舉辦的“公務人員基本培訓課程”中加入以“廉潔奉公”為題的講座。2005年相關講座共舉辦30場，包括粵語班18場、葡語班12場，參加者總數為880人。



為部門公務人員舉行講座

此外，廉署為公務人員舉行的其他專題講座合共21場，出席者有938人次，當中包括為多個部門舉辦的“公務採購程序”專題講座、財產申報講座、“職務犯罪”講座等。

圖表二十三 2005年為公務人員所作的各類講座及講解會之統計表

主題	部門	對象	場數	人數
“持廉守正 端行亮節” 講解會	各部門	員工	122	18,410
公務人員基本培訓課程	各部門	員工	30	880
公務採購程序	民政總署	員工	4	240
財產申報	海關	新學員	1	30
	法律及司法培訓中心	司法文員學員	1	40
廉潔奉公	消防局	前線消防員	3	73
	海關	新學員	3	90
	澳門保安部隊高等學校	第三屆保安學員	1	98
	澳門大學	員工	1	35
	司法警察局	第十屆實習偵查員	2	34
	民政總署	新入職員工	2	80
	法律及司法培訓中心	司法文員學員	1	100
	科學技術發展基金	員工	1	18
職務犯罪	法律及司法培訓中心	司法文員學員	1	100
總計			173	20,228

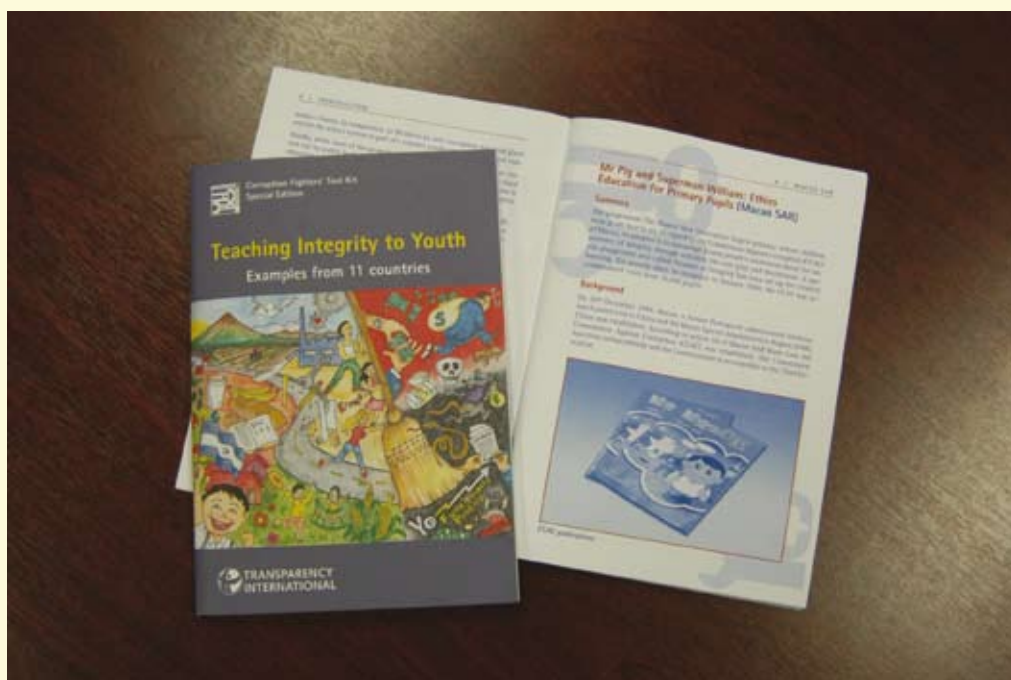
6.1.2 “廉潔新一代”——小學生誠信教育計劃

2005年，廉署繼續向小四至小六年級學生推展“廉潔新一代——小學生誠信教育計劃”，以生動和靈活的多媒體方式（包括布偶劇、電腦動畫或電視短片），在社區辦事處的“廉潔樂園”活動教學室向小學生宣揚誠實和廉潔的信息。



小學生在廉署社區辦事處參與“廉潔新一代”活動

國際組織“透明國際”代表訪問廉署，及參觀社區辦事處後，對廉署推行青少年廉潔教育的內容有良好評價。“透明國際”2004年12月出版一份德育培訓特刊——《教導青少年誠實之道》（*Teaching Integrity to Youth*），介紹了廉政公署開展廉潔誠信教育工作，這是廉署首次將開展青少年廉潔教育工作的實踐經驗在國際平台展示。



“透明國際”德育培訓特刊 —— 《教導青少年誠實之道》，
內有專文介紹澳門廉署青少年廉潔教育

2005年，社區辦事處共舉辦了“廉潔新一代”活動106場，參與的學校有25間，學生人數為4,260人次。此外，為了完善活動內容，社區辦事處也收集老師對計劃的意見。整體而言，老師對該計劃的教學內容都有良好的評價，而且還提出了很多寶貴意見以供參考。

圖表二十四 2005年“廉潔新一代——小學生誠信教育計劃”參加學生人數統計表

2005年編號	教育機構名稱	場數	人數
1	巴波沙中葡小學	5	152
2	何東中葡小學	1	33
3	沙梨頭坊眾學校	15	530
4	培正中學	14	798
5	勞工子弟學校（小學部）	5	255
6	菜農子弟學校	2	90
7	慈幼中學	2	90
8	聖心英文中學	1	50
9	聖若瑟教區中學第五校	1	39
10	聖瑪沙利羅學校	6	187
11	葡文學校	1	27
12	瑪大肋納嘉諾撒學校	3	103
13	廣大中學	5	221
14	聯合國學校	1	12
15	鏡平學校（小學部）	12	547
16	氹仔中葡小學	3	83
17	二龍喉中葡小學	1	21
18	教業中學附屬小學	5	220
19	聖若瑟教區中學（二三校）	4	125
20	聖玫瑰學校	3	114
21	雷鳴道主教紀念學校	1	29
22	嘉諾撒聖心女子中學（中文部）	3	113
23	福建學校	8	287
24	蓮峰普濟學校	3	121
25	澳門培華中學	1	13
總計		106	4,260

此外，社區辦事處在兒童節前後亦舉辦了15場“六．一兒童節專場”，與638名小學生歡渡兒童節。

圖表二十五 2005年參加“六．一兒童節專場”的學生人數統計表

2005年編號	教育機構名稱	場數	人數
1	澳門坊眾學校	4	180
2	嘉諾撒聖心女子中學中文部	3	138
3	青洲小學	4	148
4	培道中學（小學部）	3	128
5	沙梨頭浸信學校	1	44
總計		15	638

6.1.3中學廉潔周

為了向中學生為深化“青少年誠信教育計劃”，廉署以數間學校為試點，向中學生推行“廉潔周”計劃，以多元化和互動的方式向中學生宣傳廉潔意識，培養青少年廉潔、正直的品德。



培正中學“廉潔周”啟動儀式

根據2004年在濠江中學正校、分校試辦“廉潔周”所取得的經驗，廉署於2005年1月、4月及5月先後在利瑪竇中學、培正中學及葡文學校舉辦“廉潔周”活動。“廉潔

周”所設計的活動儘可能與學校活動和常規德育課程相結合，並藉着經驗分享、影視素材、話劇和歌曲等多元化和互動的方式，向中學生傳遞正確的價值觀和廉潔守法的精神。活動項目包括在校園內展出有關廉署職能及處理個案實錄等內容的展板、紙上遊戲及由廉署派員向學生主講相關話題，並播放個案實錄短片。而學生也自行排演以真實故事改編的誠信短劇“成事不在天”，演唱“廉政之歌”等，其中葡文學校學生更自編、自導、自演以宣傳廉潔為主題的短劇“灰姑娘受賄”。



廉署代表與葡文學校領導及演出學生合照

“廉潔周”活動亦獲得學校的大力支持，例如：葡文學校舉辦了名為“澳門——廉潔的城市”手工創作賽；培正中學史地學會亦因應“廉潔周”活動而搜集資料，製作了一張以“廉官”、“貪官”為題的光碟贈與廉署，並製成展板在校內展出；該校在2005年底還舉行了以“廉潔、誠信”為主題的園遊會。為配合“廉潔周”活動，廉署應邀為上述中學學生安排廉潔座談，合共17次，參加學生人數為780名。

圖表二十六 2005年參加“廉潔周”的學生人數統計表

2005年 編號	教育機構名稱	啟動式		座談		
		對象	人數	對象	場數	人數
1	利瑪竇中學	中學各級	1,560	高二學生	5	195
2	培正中學	高二學生	210	高一及高三學生	8	417
3	葡文學校	7,8,9年級	168	7,8,9年級	4	168
總計		---	1,938	---	17	780

圖表二十七 2005年其他參加“廉潔誠信”講座之青少年、學生、學員人數統計表

2005年編號	教育機構或團體名稱	場數	人數小計	人數
1	培正中學（青少年誠信教育計劃）	3	1,241	3,441
2	浸信中學（青少年誠信教育計劃）	2	1,700	
3	新華夜中學（青少年誠信教育計劃）	1	500	
4	澳門旅遊博彩技術培訓中心	11	1,209	1,393
5	法務局少年感化院	2	34	
6	街總家庭服務中心	1	20	
7	婦聯青年委員會	1	30	
8	澳門大學附屬應用學校	1	43	
9	澳門三育中學	1	12	
10	下環浸信會社會服務中心	1	30	
11	黑沙灣青年中心	1	15	
總計		25	---	4,834

6.1.4以機構、社團為對象的“廉潔意識”宣傳活動

2005年，廉署在過去普及概念的基礎上，逐步深化對社區、商業機構、社團等不同領域的宣傳工作。針對不同對象，廉署以不同方式和材料進行互動溝通，宣傳內容更具體化，務求從最實際的途徑，促進廣泛的社會合作。

2005年，以機構人員和社團成員為對象的講座和參觀活動，總共舉行過12場，出席者合共510人次。



為中國工商銀行澳門分行人員舉辦“廉潔意識”講座

圖表二十八 2005年為機構舉行講座統計表

2005年編號	機構名稱	對象	場數	人數
1	澳門電力有限公司	領導及員工	3	154
2	中國工商銀行澳門分行	主管及員工	1	25
3	大豐銀行有限公司	新入職員工	1	60
4	大西洋銀行澳門分行	員工	1	50
總計			6	289

圖表二十九 2005年為社團舉行講座統計表

2005年編號	社團名稱	對象	場數	人數
1	澳門明愛協力社	社工局援助金受益人	2	72
2	望廈老人中心	長者	2	90
3	天主教善牧會婦女互助中心	會員及子女	1	23
4	婦聯北區家庭服務中心	婦女義工	1	36
總計			6	221

綜上所述，廉署2005年舉辦的各類講座、講解會及座談會等共371場，參加人數達33,823人次。

圖表三十 2005年各類講座、座談會及工作坊等之統計總表

活動	類別場數	人數	人數小計
廉潔新一代小學生誠信教育計劃	106	4,260	學生人數：10,512人 (圖表二十五至二十八)
廉潔周	17	780	
六、一兒童節專場講座	15	638	
青少年誠信教育計劃	6	3,441	
青少年、學生、學員講座	19	1,393	
“持廉守正 端行亮節” 講解會	122	18,410	公務人員人數：20,228人 (圖表二十二、二十四)
公務人員基本培訓課程	30	880	
“公務採購” 講座	4	240	
“財產申報” 講座	2	70	
“廉潔奉公” 講座	14	528	
“職務犯罪” 講座	1	100	其他：3,083人 (圖表十一、二十九、三十)
“廉潔選舉” 講座	23	2,573	
社團“廉潔意識” 講座	6	221	
機構“廉潔意識” 講座	6	289	
總場數			371場
總人數			33,823人

6.1.5 修訂教材及製作教材套

2003年，廉政公署製作了《誠實和廉潔》小學教科書，作為小學四年級至六年級品德教育的補充教材，推出後獲本澳近九成的小學採用。經過各校兩年多的教學實踐，以及校方和教師們回饋的寶貴意見，2005年，廉署對該教科書進行了修訂。在修訂的同時，廉署還製作了相應的教材套，以進一步配合教師們的教學需要，期望能達至更佳的教学效果。第二版《誠實和廉潔》教科書與教材套同樣免費向學校師生提供，自2005年8月推出以來，已有逾40間學校採用。



新小學教材套

教材套內除了教師用書外，更新增包括了影音光碟、角色扮演套裝、文字遊戲、看圖說故事和郵簡等互動教學元素。所有素材均可以獨立使用，或配合《誠實和廉潔》教科書使用，小學生可以用郵簡寄信給廉政熊威廉。

此外，廉政公署亦製作了一副名為“廉潔樂園”的遊戲棋，且備有中、葡、英三語，適合本澳不同學制的學校學生使用，寓教育於娛樂。



小學生可以用郵簡與廉政熊威廉通信

6.2 社區辦事處工作

2005年，社區辦事處運作踏入第2年，仍按照深化社區關係、提升廉潔教育效果及接待市民投訴諮詢三大職能，開展工作。

6.2.1 拓展社區關係

社區關係是廉政宣傳教育的重要資源。為了深化社區關係網絡，2005年廉署社區辦事處繼續探訪北區社團，聽取對澳門廉政工作、立法會選舉及社區辦事處運作的意見及建議，並爭取區內居民對廉政工作的信任和支持，鼓勵積極參與廉政建設。同時，廉署亦經常與多個北區社團合辦活動，傳遞廉潔守法的信息。



社團領導層參觀廉署社區辦事處，並與廉署代表座談

6.2.2 提升廉潔教育成效

除在社區辦事處開展的“廉潔新一代——小學生誠信教育計劃”外，2005年，社區辦事處也舉辦了30場其他活動，參與者包括少年感化院院童、社團職員、社團會員及子女、社團義工、長者、青少年等等，總數達1,063人次，當中包括圖表二十五所指15場共638名小學生參加的“六·一兒童節專場”。

6.2.3接待市民

2005年社區辦事處繼續接受市民投訴舉報、求助查詢及簡單諮詢，當中接到投訴舉報個案41宗，諮詢個案364宗。在投訴舉報及求助查詢中以親身進行的佔多數。

圖表三十一 2005年社區辦事處接待市民人數統計表

投訴/舉報			求 助 查 詢	簡單諮詢	
親身	電話	信函		親身	電話
15	11	15	212	118	34
小計：41			小計：364		
總人次：405					

6.3常規性宣傳教育工作

6.3.1編印及出版刊物

1. 《廉政文選》

《廉政文選第一輯——職務犯罪》為中葡雙語版，書中選錄了澳門前反貪公署助理專員、現任葡萄牙助理總檢察長彭仲廉(Júlio Alberto Carneiro Pereira)撰寫的3篇關於“職務犯罪”的文章。這3篇文章分別就澳門刑法上的公務員概念、受賄作不法行為罪及財產來源不明罪的特點進行了分析。2005年11月，廉署為該書舉行了發行儀式，並在發行儀式後舉辦了“職務犯罪”講座。講座由助理專員杜慧芳主持，主講嘉賓有彭仲廉，以及國內刑法名家、武漢大學法學院教授馬克昌。



《廉政文選第一輯——職務犯罪》



“職務犯罪”講座嘉賓(左起)：中級法院院長賴健雄法官、馬克昌教授、杜慧芳助理專員、彭仲廉助理總檢察長(葡萄牙)及韋高度助理檢察長

2.《澳門廉政》季刊

《澳門廉政》季刊於2002年3月創刊，備有中、葡文版，每期季刊分別送予本澳各公共部門、機構和廣大市民。此外，也寄送至本澳以外，以便相關機構能更瞭解廉署的工作。自2004年起，季刊版數增至20版，並加入新專欄，令版面更多元化。

6.3.2多渠道宣傳廉潔意識

廉署持續透過多種渠道，廣泛宣傳廉潔信息，包括：

- 新聞發布：所發布的新聞大致分三類，一是廉署所偵破的案件；二是法院就廉署偵辦的案件之判決結果；三是關於廉署的最新活動情況；
- 選取部分《廉政園地》專欄文章在《成教學刊》、澳門監獄刊物《啟報》上刊登；此外，個別社團亦要求廉署提供適合題材的稿件，在其刊物上刊登；
- 以報章廣告、電台廣告、電視廣告、巴士車身廣告等方式宣傳廉潔信息；
- 製作宣傳紀念品。

6.3.3合辦和參與的其他活動

廉署在2005年積極參與多項社區活動，包括：

- 參與由教育暨青年局主辦的“夏日動感繽紛夜”活動；
- 協辦由特區政府主辦之慶祝“國際兒童節”活動；



參與政府多個部門合辦的慶祝“六．一兒童節”活動

- 參加多個公務員團體主辦的“公僕與你同歡慶”活動、工聯主辦的慶祝“六．一國際兒童節”活動、少年警訊主辦的“滅罪禁毒嘉年華”活動、社會工作局主辦的“新來澳人士服務推廣”活動；



參與社會工作局主辦之“新來澳人士服務推廣”活動

- 參加由澳門明愛主辦的第36屆慈善園遊會；
- 參與其他社會公益及康樂活動，包括公益金百萬行、集體捐血、公務人員球賽等。

6.3.4 招募“廉潔義工隊”新成員

廉政公署的“廉潔義工隊”源自因應2001年立法會選舉而成立的“廉潔選舉義工隊”。2002年，廉署在組織“廉潔選舉義工隊”的基礎上，招募更多義工入伍，組成“廉潔義工隊”。

2005年4月份，“廉潔義工隊”再次招募新成員，有逾200人獲接納，義工隊人數增至約380人，成員來自社會各階層，包括醫生、教師、工程師、公務員、學生、家庭主婦、退休人士等。7月中，廉署特為義工隊成員舉行同樂日，並向多年來積極參與活動的十多位義工頒發紀念品予以表揚。2005年，“廉潔義工隊”主要協助廉政公署宣揚廉潔意識。於9月份舉行的立法會選舉，義工隊參與了期間一連串的宣傳廉潔選舉活動。



表現傑出的“廉潔義工隊”成員獲廉署表揚

6.4 聯繫與交流

6.4.1 與傳媒之聯繫

與傳媒保持緊密的聯繫和維持良好的合作關係，是廉署一貫的工作方針，也有助於廉署和社會的溝通協作。



一年一度的“清茶談廉政”，廉署與傳媒機構領導聚首

1. “清茶談廉政”：每年廉署藉新春佳節，與各傳媒機構負責人展開交流活動，並藉此收集意見，為制定肅貪倡廉的工作策略獲取參考資料。

2. “諮詢奉告”：廉署派員到電視台，在該節目中闡釋個案，並解答相關問題。

6.4.2 與外界之交流

在對外交流方面，廉署繼續加強與內地、香港及其他地區反貪及行政申訴部門的聯繫。先後出席有關會議及交流活動包括(按時序先後排列)：新西蘭第22屆澳太區申訴專員會議、為慶祝成立30周年而舉行的第二屆葡萄牙－巴西申訴專員研討會、香港廉政公署舉辦的“2005年領導論壇”，訪問泰國申訴專員公署和國家反貪公署、訪問馬來西亞

公共投訴局和反貪局、出席北京市“第22屆世界法律大會”、泰國曼谷“第二屆中國與東盟成員國總檢察長會議”、安提瓜巴布達聖約翰市國際申訴專員協會理事會會議、深圳首屆亞歐會議總檢察長會議、和香港亞洲申訴專員協會理事會會議及第九屆會議，廉署代表在會上就“如何提高公眾對申訴工作的認知”作了專題發言。此外，亦接待了多個來自不同地區和國家的訪問代表團，主要包括(按時序先後排列)：江門市人民檢察院代表團、美國駐港澳領事、香港記者協會、不丹審計長、最高人民檢察院代表團、中山市人民檢察院代表團、最高人民法院代表團、中國監察部副部長黃樹賢及代表團、亞洲申訴專員協會部分成員國代表、馬來西亞反貪局總局長及代表團、印尼申訴專員等。



廉政專員張裕、助理專員杜慧芳應邀赴葡出席
第二屆葡萄牙 - 巴西申訴專員研討會，與各代表團團長合照



廉政專員出席於北京舉行的第22屆世界法律大會



國際申訴專員協會（International Ombudsman Institute）理事會會議在安提瓜巴布達的聖約翰市舉行，廉政專員張裕作為理事會成員出席會議



廉署參加亞洲申訴專員協會第九屆會議



最高人民檢察院代表團來訪



中國監察部副部長黃樹賢來訪，在廉署“嘉賓留名冊”上留言



亞洲申訴專員協會成員訪廉署，與廉署領導層合照，
前排左五為協會主席、巴基斯坦申訴專員薩希布扎德



印尼申訴專員蘇查塔（Antonius Sujata）到訪廉政公署

為加強與本澳社團的聯繫，廉政公署領導層在2005年先後拜會了多個社團組織，並與社團負責人會晤，當中包括：澳門中華總商會、澳門街坊會聯合總會及其屬會、澳門工會聯合總會及其屬會、澳門婦女聯合會及其屬會、澳門建造業總工會、市販互助會、漁民互助會、離島婦女互助會、路環居民聯誼會、澳門文員會等。廉署藉着這些會晤機會，收集各方面對廉政工作的意見。



廉政專員訪中華總商會，與該會領導層合照

中央駐澳單位、本澳多個公共部門、學術機構及社團的代表亦曾訪問廉署或參觀社區辦事處，包括：中國人民解放軍駐澳部隊代表、中央人民政府駐澳門聯絡辦公室代表、民政總署領導層、教育暨青年局領導層、公職人員協會代表、公務專業人員協會代表、澳門科技大學法律系學生等。此外，2005年底，行政長官蒞臨廉政公署，與廉署全體人員會面及發表講話，勉勵人員要繼續堅守崗位，為特區的健康發展作出更大的貢獻。



行政長官何厚鏞於2005年12月6日到訪廉政公署



民政總署領導層參觀廉政公署社區辦事處

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

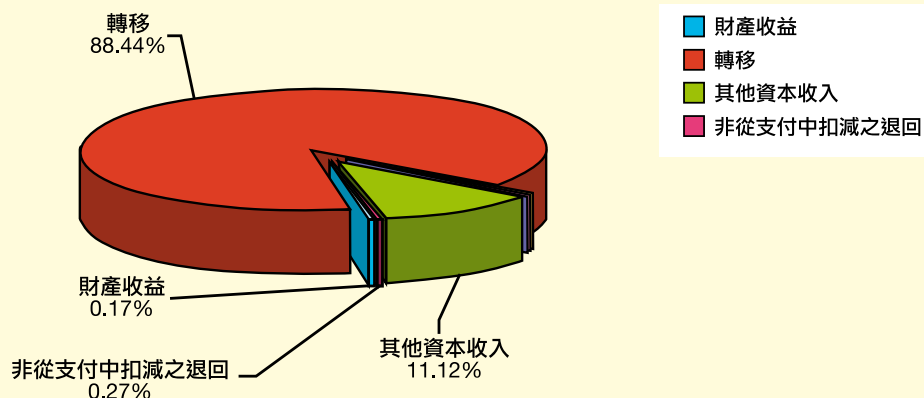
2005年經修正後的預算收入為MOP84,978,441.37，而實際收入是MOP85,344,574.48，與預算收入比較，增加了共MOP366,133.11，執行率達100.43%。

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

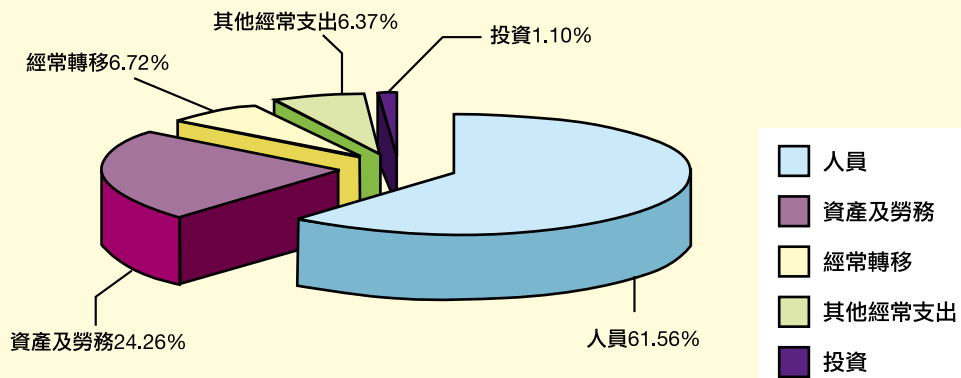
MOP42,310,467.17，佔61.56%；其次是“資產及勞務”金額是MOP16,676,109.06，佔24.26%；再其次是“經常轉移”金額是MOP4,616,103.00，佔6.72%。另外，“其他經常支出”金額是MOP4,377,951.91，佔6.37%。而投資金額是MOP754,991.36，佔總實際支出的1.10%。

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。

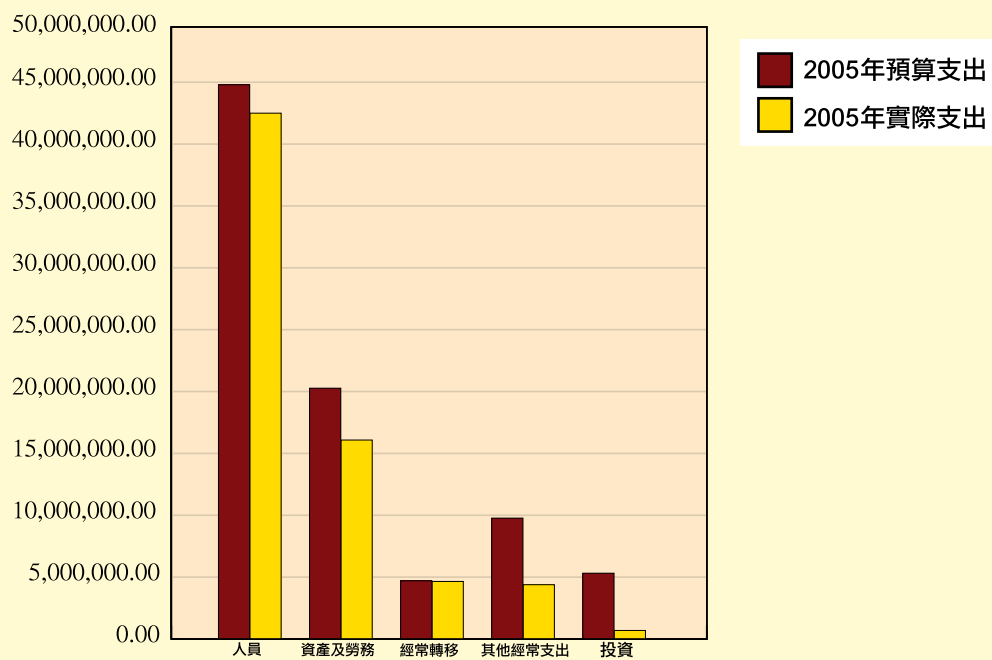
圖表三十四 2005年支出管理

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)×100%
	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。

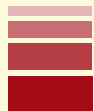
21.上述種種，正揭示了本澳現行紀律制度及政府部門在紀律程序處理上有所不足，特別是有必要就各項與涉嫌違紀事實相關的行政程序、政府運作等方面，確保在法律及事實方面的調研和分析得到嚴謹、客觀的處理。對此，廉署早前已進行較深入的研究及向行政長官提交了《關於紀律制度的若干問題》審查報告，在該報告中曾提及：為確保紀律程序的處理更具客觀性及一致性，並加強相關監督，有必要引入獨立合議機關（如紀律委員會）的機制，尤其是針對涉嫌違紀者為領導主管級人員（及等同者）。

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：-----