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,亦補充適用於廉政公署。

2006年度廉政公署的本身預算,經第68/2006號行政長官批示核准,並刊登 於2006年3月20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 MOP90,645,000.00。

在確定結算了2005年度帳目以及有關的管理結餘後,廉政公署依法律規定編制了第一補充預算,並經第 122/2006 號行政長官批示核准及刊登於2006年5月8日第19期第一組《澳門特別行政區公報》內。基於2005年有關的管理結餘較原預先估算增加MOP2,608,951.98,因此,按規定撥入備用撥款;經調整後,供廉政公署在2006年進行各項工作及活動開支的預算總額為MOP93,253,951.98。

7.1.2預算收入

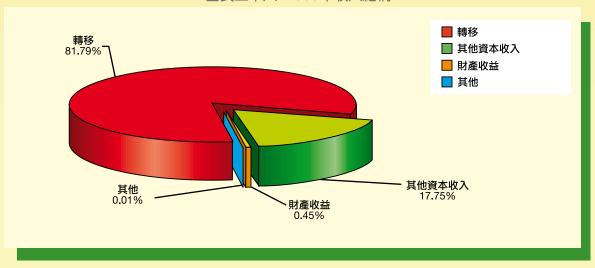
2006年經修正後的預算收入為MOP93,253,951.98,而實際收入是MOP93,571,299.51,與預算收入比較增加了共MOP317,347.53,執行率達100.34%。

在實際總收入MOP93,571,299.51中,主要收入來自"特區預算轉移"項目,金額為MOP76,536,228.00,占實際收入的81.79%。另一主要收入來源是"其他資本收入",金額為MOP16,608,951.98,占實際收入的17.75%,是2005年度的管理結餘。

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	執行率		
					金額	百分比	收入的差額			
	經常收入	76,644,000.00	0.00	76,644,000.00	76,961,844.00	82.25%	317,844.00	100.41%		
04-00-00	財產收益	100,000.00	0.00	100,000.00	423,110.60	0.45%	323,110.60	423.11%		
05-00-00	轉移	76,539,000.00	0.00	76,539,000.00	76,536,228.00	81.79%	-2,772.00	100.00%		
06-00-00	耐用品之出售	1,000.00	0.00	1,000.00	67.90	0.00%	-932.10	6.79%		
07-00-00	勞務及非耐用品之出售	3,000.00	0.00	3,000.00	1,586.50	0.00%	-1,413.50	52.88%		
08-00-00	其他經常收入	1,000.00	0.00	1,000.00	851.00	0.00%	-149.00	85.10%		
	資本收入	14,001,000.00	2,608,951.98	16,609,951.98	16,609,455.51	17.75%	-496.47	100.00%		
13-00-00	其他資本收入	14,000,000.00	2,608,951.98	16,608,951.98	16,608,951.98	17.75%	0.00	100.00%		
14-00-00	非從支付中扣減之退回	1,000.00	0.00	1,000.00	503.53	0.00%	-496.47	50.35%		
總計		90,645,000.00	2,608,951.98	93,253,951.98	93,571,299.51	100.00%	317,347.53	100.34%		

圖表二十五 2006年收入管理





7.1.3 預算支出

2006年經修正後的預算總額MOP93,253,951.98中,實際總支出為 MOP72,374,528.84,因此,執行率為77.61%,這是由於部分預計於2006年內完成的 採購的投資項目未能如期落實,例如某些機械、設備及耐用品,因種種客觀原因未能完 成購買程序,另廉政公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MOP72,374,528.84中, "人員"支出占最大部份,金額是MOP44,906,843.06,占62.05%,其次是"資產及勞務"金額是MOP16,292,059.40,占22.51%,而"經常轉移"是MOP5,314,434.00,占7.34%。另外,"其他經常支出"金額是MOP3,673,051.63,占5.08%。而投資金額是MOP2,188,140.75,占總實際支出的3.02%。

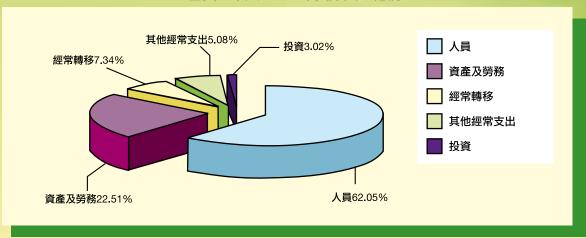
由於實際總收入為MOP93,571,299.51,而實際總支出為MOP72,374,528.84,因此,2006年度之管理結餘共計有MOP21,196,770.67。

基於預計2006年的管理結餘為MOP15,000,000.00,而實際管理結餘為MOP21,196,770.67,因此,有關的管理結餘比預期增加了MOP6,196,770.67。

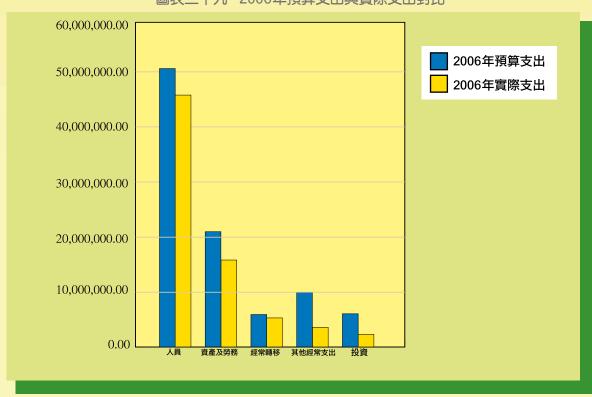
圖表二十七 2006年支出管理

經濟分類 名稱		最初登 錄撥款	補充預算	預算修改	核准撥款	支付總額	結餘	實施比率
		(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)+(3)	(5)	(4)-(5)	(5) / (4)x100%
	經常開支	84,515,000.00	2,608,951.98	-50,000.00	87,073,951.98	70,186,388.09	16,887,563.89	80.61%
01-00-00-00	人員	50,203,000.00	0.00	260,000.00	50,463,000.00	44,906,843.06	5,556,156.94	88.99%
01-01-00-00	固定及長期報酬	47,720,000.00	0.00	-460,000.00	47,260,000.00	42,618,823.20	4,641,176.80	90.18%
01-02-00-00	附帶報酬	1,293,000.00	0.00	0.00	1,293,000.00	996,945.00	296,055.00	77.10%
01-03-00-00	實物補助	20,000.00	0.00	0.00	20,000.00	15,431.98	4,568.02	77.16%
01-05-00-00	社會福利金	500,000.00	0.00	0.00	500,000.00	310,150.00	189,850.00	62.03%
01-06-00-00	負擔補償	670,000.00	0.00	720,000.00	1,390,000.00	965,492.88	424,507.12	69.46%
02-00-00-00	資產及勞務	19,400,000.00	0.00	1,400,000.00	20,800,000.00	16,292,059.40	4,507,940.60	78.33%
02-01-00-00	耐用品	1,360,000.00	0.00	0.00	1,360,000.00	387,960.34	972,039.66	28.53%
02-02-00-00	非耐用品	1,160,000.00	0.00	0.00	1,160,000.00	789,660.38	370,339.62	68.07%
02-03-00-00	勞務之取得	16,880,000.00	0.00	1,400,000.00	18,280,000.00	15,114,438.68	3,165,561.32	82.68%
04-00-00-00	經常轉移	5,084,000.00	0.00	760,000.00	5,844,000.00	5,314,434.00	529,566.00	90.94%
05-00-00-00	其他經常支出	9,828,000.00	2,608,951.98	-2,470,000.00	9,966,951.98	3,673,051.63	6,293,900.35	36.85%
	資本開支	6,130,000.00	0.00	50,000.00	6,180,000.00	2,188,140.75	3,991,859.25	35.41%
07-00-00-00	投資	6,130,000.00	0.00	50,000.00	6,180,000.00	2,188,140.75	3,991,859.25	35.41%
07-03-00-00	樓宇	130,000.00	0.00	0.00	130,000.00	129,659.25	340.75	99.74%
07-09-00-00	運輸物料	900,000.00	0.00	0.00	900,000.00	783,788.00	116,212.00	87.09%
07-10-00-00	機械及設備	5,100,000.00	0.00	50,000.00	5,150,000.00	1,274,693.50	3,875,306.50	24.75%
總金額		90,645,000.00	2,608,951.98	0.00	93,253,951.98	72,374,528.84	20,879,423.14	77.61%

圖表二十八 2006年實際支出結構



圖表二十九 2006年預算支出與實際支出對比



7.2 人員

為配合廉政公署各部門工作量的增加,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》,廉政公署 人員配備總人數為109人。截至2006年12月31日,連同其它方式聘用的人員,廉署共 有125人。

圖表三十 1999-2006年人員數目比較表

職位	31-12-1999				31-12-2003		31-12-2005	31-12-2006
	1	1	1	1	1	1	1	1
助理專員	2	2	2	2	2	2	2	2
辦公室主任	1	1	1	1	1	1	1	1
顧問/技術顧問	2	5	6	6	6	5	4	4
廳長			1	1	1	1	1	1
總調查主任			2	2	3	3	2	2
處長	1	1	1		1	1	1	1
高級技術員	6	5	4	6	4	3	3	4
高級資訊技術員				1	2	1	2	2
翻譯員	3	1	1					
私人秘書	2	1	2	2	1	1	2	2
辦公室助理					1	1	1	1
文案			1	1	1	1	1	1
技術員	1	1	1	1	1	1	1	1
資訊技術員					1	1	2	2
調查員		19	32	35	40	50	49	61
技術輔導員	5	7	6	8	18	16	15	13
公關督導員	2	2	2	2	1			
助理技術員			6	7	6	6	6	7
資訊督導員		1	1	1	1	1		
文員	3	3	3	3	3	5	6	6
工人及助理員	12	12	11	11	11	11	11	11
全職臨時工作人員							1	2
總數	41	62	84	91	106	112	112	125

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: 13/2006

事由: 人員招聘程序中的學歷審查機制以及紀律程序預審員的委任

本署在處理一宗個案的過程中,發現T局為晉升局內某名員工而作出的學歷審查程序, 以及針對該名員工涉嫌違紀而提起的紀律程序,均存在一些不恰當之處,故立案跟進:

- 1. 本署於2004年4月13日接到舉報,指T局人員I君憑藉"購來"的學歷文件加上與"高層"的關係而獲"高升"。經調查證實I君原擁有初中學歷,以編制外合同方式擔任第三職階特級助理技術員,在向局方提交自廣東省行政管理培訓學院(下稱培訓學院)取得的學歷文件後,即獲聘為第三職階特級技術員。事實上,I君曾向高等教育輔助辦公室(下稱高教辦)申請認可有關學歷,2001年4月被該辦以"培訓學院屬非學歷高等教育機構,不具備頒發國家承認的學歷文憑資格"為由駁回。及至第26/2003號行政法規(下稱"新法")生效,I君將上述學歷文件交內地公共公證員"鑒證"後於2003年11月交予部門,2004年1月即獲職位上的提升。本署於是展開了調查。
- 2. 對此,本署兩次去函T局,除轉錄高教辦上述駁回理由外,又指出本署通過內地執法部門協查取得、並經廣東省教育廳確認的調查結果 培訓學院不具備獨立頒發國家承認的學歷文憑資格;另就I君故意隱瞞其學歷不獲認可,誤導該局以為其具擔任技術員的學歷條件一事,促請該局提起紀律程序。
- 3. 雖然T局在回應本署時曾表示,該局係完全依照"新法"的規定對I君的學歷進行審查,結果認為其學歷適合所擔當的職務且確認了文件的真實性,但該局最後於2005年9月對I君提起紀律程序。局長以案件具特殊性、保障法律的實施和透明度

及盡快展開工作為由,建議所屬司長委任律師為預審員。在取得司長的同意後,局方將本署兩通報函及局方致本署的覆函文件交預審員。

- 4. 預審展開後,I君於10月19日向預審員提供證言時表示,內地公共公證員僅確認具可信性大學的文件,故才辦理有關"鑒證"手續。又在翌日到澳門科技大學(下稱科大)報讀碩士學位課程,並於10月21日獲校方通知被取錄,隨即向預審員提交錄取通知書副本,並強調有關取錄取決於提交高等專科學歷證明文件,故其學歷已獲科大確認。
- 5. 此外,預審員亦於聽取I君證言後翌日透過秘書電郵廣東省教育廳,查詢培訓學院是否依法成立;是否有權開辦大專、中專課程;其專科結業證書相當於哪一學歷程度;該院發給I君的證書是否屬實等事宜,唯最終未獲回應;又向高教辦索取I君當年申請學歷認可的所有文件資料。
- 6. 預審結束後,預審員作成報告。其認為當日高教辦駁回I君學歷認可申請的理由, 與該辦所援引的第39/93/M號法令(下稱"舊法")第5條第3款所規定的"形式 標準"("申請人取得學歷之教育機構須為有關國家或地區官方認可")有異,因 為學歷認可的法定要件為相關教育機構"須為官方認可"而非"具備頒發學歷文憑 資格"。
- 7. 值得注意的是,只要教育機構依法定程序成立,當地政府即會容許其正式運作,至於經認可的高等教育機構所開辦的課程,則另須通過核准機制,以確保其相應的學歷程度符合官方預先釐定的要件,故條文中的"認可"涵義,當然不應單純以相關教育機構依法定程序成立作準,還須考慮有關課程的相應學歷資格是否亦獲官方"認可";再者,"舊法"第9條第3款c)項訂明,申請學歷認可時須提交學習計劃、課程大綱、畢業成績等資料文件,顯示立法者有意透過客觀資料的分析來審查申請人的學歷,從而確保非在官方教育機構(即使經官方認可)取得的學歷符合既定要求。

- 8. 基此,預審員單純從條文的字面含義作出法律解釋,忽略了學歷認可制度的整體性 規範以及該制度的目的及意義,從而得出質疑高教辦駁回學歷認可申請依據的合法 性,難以令人信服。
- 9. 預審員又指"新法"訂明,"審查學歷是指確認利害關係人所聲明具有的學歷是 否適合擔任特定公職、從事受公共實體監管的專業活動 ,以及核實有關學歷 證明文件是否妥當及真確",因而認定該法棄用"舊法"所訂的"形式標準"而 確立"實質標準"。因此,只要T局認為I君的學歷適合所擔任的職務,且學歷文 件經"鑒證"而確認其真確性,便符合"新法"所訂的"實質標準"。
- 10.然而,有必要指出,"新法"在要求用人部門即審查學歷實體判斷利害關係人所擁有的學歷是否適合擔任特定公職的同時,亦要求部門核實相關文件是否妥當及真確,一旦對審查標的存疑,便應按照《行政程序法典》第59條及第86條第1款的規定,主動採取調查措施予以核實。此項核實義務須予嚴格履行,因為現行法例訂明學歷為擔任公共職務的其中一項一般要件,僅在法律明文容許且符合特定前提下,方得豁免。審查實體在進行學歷審查時如自由作出決定,便有可能令法定進入公職所需的學歷要件形同虛設。
- 11.另一方面,預審員透過T局所提供的資料,理應知悉本署所通報的調查結果已獲廣東省教育廳確認,唯其仍透過電郵向同一教育部門查詢,其合理性令人質疑 旨在核實本署所提供訊息的真確性?還是欲於"國家不承認有關學歷"這不可能改變的事實以外證明I君所擁有的學歷符合"實質標準"?然而,有義務就符合"實質標準"的主張舉證之人按理應為欲通過此標準而獲益的當事人,而不是行政當局、也不是負責查明公務員在學歷資格審查程序有無不當行為的預審員。
- 12.再者,預審員以私人實體(律師事務所)名義電郵廣東省教育廳查詢,這種取證 方式的恰當性及有效性也是令人質疑的,因為作為內地官方部門,上述教育廳原 則上不會直接回覆寄自港、澳、台或外國的此類私人電郵查詢,無論是高教辦,

抑或是本署,均需透過特定官方渠道方可取得相關資訊。預審員如認為有必要取得相關訊息,理應循官方渠道為之,而非自行透過非正式途徑(電郵方式且無附以可確認發件者的身份及權限的途徑)直接向內地官方部門索取資訊,最終導致查詢不獲回應。

- 13.此外,預審員亦無了解T局以致其他部門在"新法"生效後如何履行"核實有關學歷證明文件是否妥當及真確"的職責,以查察在本案中有否存在徇私、欺詐又或部門內部管理的問題,從而確定I君或甚至T局的其他人員須否為此承擔紀律責任。
- 14.事實上,就核實I君所提交的學歷文件是否妥當及真確的問題上,預審員應知悉,按本澳公證法例,公證員在任何情況下均不會考究文件簽發機構的可信性;至於內地的公證制度會否另有規定,以致在I君的具體個案中,內地公證員在學歷文件所作公證行為的內涵,則未見預審員採取任何措施,進行分析研究,從而知悉內地公證員並無法定義務就其所鑒證的學歷文件的發出機構是否具可信性,以及就學歷文件所涉及的學歷程度表達任何立場。相反,預審員僅憑I君片面之詞,即認同T局"基於文件經公證員鑒證而確認其妥當及真確性"的做法,無疑顯示其在調查取證上有所輕率。
- 15.另一方面,預審員又以I君所提交的科大碩士課程錄取通知書作為判定T局認可I君相關學歷合法的其中一項理由,顯示其將一私立高等教育機構為錄取學生所進行的學歷審查而使用的、可因應本身辦學方針及政策而變更的標準以及相關審查結果,套用到行政機關為聘用、晉升人員而進行的學歷審查之中,無疑將科大等同行政當局的學歷審查機關。再者;即使援引科大的學歷審查結果屬可行,但以一後來發生的事實(I君於2003年提交的學歷於2005年"有可能"獲科技大學認可的事實)作為一業已實施的行為的理據(T局於2003年對I君的學歷進行審查),明顯存有邏輯上的錯誤。
- 16.上述種種涉及紀律程序的預審工作問題,與預審員的委任不無關係。根據公職法的

規定,原則上應在符合法定要件的公職人員中挑選,委任非公職人員為預審員僅屬例外手段。T局局長建議委任非公職人員(律師)作為本案紀律程序的預審員,但無根據《行政程序法典》第114條第1款e)項的規定,對此例外做法說明理由,因為局長僅以"案件的特殊性及保障法律的實施和透明度,為儘快展開工作"作為解釋,但無說明按原則性做法 選用公職人員擔任預審員,對達致"盡快展開工作"、"保障法律的實施和透明度"此等目的存在困難,又無指出案件的"特殊性"何在,故不足以充份說明其所作建議的理由。根據同一法典第115條第2款的規定,此舉等同於無說明理由。

- 17.事實上,委任非公務人員為預審員的確存在不少弊端,例如,該等人士不受任何公職義務約束,易受各種主觀因素影響而難以確保採用與當局過往處理紀律問題的一致標準;對公共行政的運作不熟悉從而不利於調查程序的進行;亦為行政當局帶來較沉重的財政負擔(預審員酬金的支付)。本案中,由於預審員對公共行政的運作了解不足,又不清楚T局及其他部門在學歷審查的實務操作,亦不了解內地官方機關在回應查詢方面的慣常做法,自然影響其對預審工作中各項調查措施的安排,結果不但有礙於調查程序的進行,亦影響了對問題的最終判斷。
- 18.至於現行學歷審查制度方面, "新法"從根本上變更了"舊法"規定由專責部門統一負責學歷認可的做法,由各用人部門/實體(或典試委員會)自行審查利害關係人的學歷 "確認利害關係人所聲明的學歷是否適合擔任特定公職、從事受公共實體監管的專業活動",以及"核實有關學歷證明文件是否妥當及真確"。
- 19.然而,在實務操作上不少部門均遇到困難,尤以進行開考程序為甚,由於典試委員會的組成每次均不同,開考程序又受法定期間約束,加上參加開考者人數眾多,每每為審查工作帶來障礙,鑒於"新法"並無具體就如何進行學歷審查作出規範,因此便出現了各司各法、有嚴有寬的情況。
- 20.可是,由於審查尺度的寬緊足以影響相關人士擔任公職或擔任較高職位的資格,僅

由用人部門進行審查,其結果便易受質疑,特別是在無須透過考核而聘用人員的情況,正如本案當事人的學歷認可申請先前已被當局駁回,但在單純由用人部門審查的情況下卻獲通過審查。這類結果的出現難免導致"任人唯親"、"透過利益輸送等渠道通過學歷審查"等猜疑,直接影響政府的公信力。

- 21.另一方面,"新法"雖然將高教辦定位為"發表意見"的部門,但當公共部門要求該辦發出意見時,高教辦原則上均表示已無權介入相關事宜,僅向查詢部門提供早於"新法"生效之初整理的資料,供部門參考。對於此等"意見",不少部門均認為無實質作用。
- 22.根據學理, "意見"應為就具體個案所作的具依據的研究分析,並附同結論/判斷,以助權限機關作出決定或發出指令。實務上,現時依法就某事宜向權限當局給予意見的實體,如土地工務運輸局、衛生局及消防局等部門依法就民政總署向飲料及飲食場所發出執照給予意見時,均會分別就具體個案中的場所進行的工程、公共衛生、防火安全等與本身職權相關的事宜給予贊同或不贊同發牌的意見,而非向要求意見者提供可資判別的參考資料。基此,高教辦的上述做法,難免令人質疑其究竟有否切實履行"發表意見"的職責。
- 23.誠然,"舊法"規定高等學歷的認可由高教辦聽取高等學歷認可委員會的意見後作出,有關意見雖然不具拘束力,但實際操作上確係由委員會對認可申請進行評審,所以高教辦認為,認可職權在於委員會,該辦僅在行政、技術及財政上輔助委員會。因此,現在面對的問題是:"新法"生效後,過去高教辦賴以就具體個案執行學歷認可職責的合議機關已不復存在,這樣,高教辦是否仍具條件為各求助部門就具體個案進行分析研究和發出意見呢?
- 24.過去,由於"舊法"未能配合當今大學的學制作出調整,亦無顧及各地院校的具體 行政操作而一律要求申請人提交大量文件資料,造成申請人在時間和金錢上的無謂 耗費,故常為市民所詬病。"新法"改由各用人部門自行審核應徵者的學歷資格,

明顯有助聘任工作的進行及減輕官僚情況的出現。但是,"新法"亦規定高教辦須向求助部門發出意見,足以說明立法者認為高教辦在審查高等教育學歷事宜上具備較佳的資源及條件,故認定其有職責向遇到疑難的部門提供協助。

25.在本個案中,T局為用人部門,即使最初未必能意識到I君學歷不獲內地政府承認的事實屬可理解,唯在本署向該局通報後,該局最終仍堅持立場,便屬不當,因為連取得學歷當地的政府亦不承認的學歷,相關課程的認受性及質素便毫無保證,澳門公共部門在欠缺依據的前提下無條件地直接對相關學歷作出承認,實在難以令人信服,亦沒有嚴格遵守《澳門公共行政職程制度》就擔任技術員職務所需學歷要件的規定。此外,即使根據"新法"的規定,局方認為I君的工作能力足以勝任技術員一職,但基於擔任該職務所需的學歷要件尚未滿足,便不應隨便判定I君的學歷文件係"妥當"的,繼而認定相關學歷符合擔任技術員的法定要求。

26.基此,本署已採取下列措施:

- (1)向相關司長作出勸喻,促請其關注在其監督領域中開展的各項針對公務人員的紀律程序,避免在無依據的情況下委任非公職人員為預審員;要求預審員依法務實地採取有效的調查措施,以及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;
- (2)向相關司長作出建議,由其命令T局重新就I君的學歷進行審議,並按第26/2003號 行政法規第5條的規定要求高等教育輔助辦公室發表意見,以免由局方自行作出的 審查再受質疑;
- (3)向行政長官作出建議,由其著令就現行的學歷審查工作的實際操作進行檢討,協調相關部門之間的職能配搭,尤其對高等教育輔助辦公室所擔當的角色及職責作清晰的界定。

對於廉署發出的勸喻,司長表示會要求受其監督領域的各部門在挑選紀律程序預審員時,須考慮非公務員是否具備擔任預審員的條件,此外,已責成T局就I君學歷認可的問題請求高等教育輔助辦公室協查,以及要求該辦公室對學歷審查現行制度的實際操作進行分析,研究如何協調各部門在這方面的職能、該辦公室的作用等,並會適時向行政長官報告。

二、卷宗編號: 22/2006

事由: 懷孕公務人員因接受產前保健/檢查而缺勤

廉署接到多個公務員反映,對於懷孕公務人員缺勤接受"產前保健/檢查"需否補時的問題,各公共部門/機構的做法不一,個別部門甚至不同附屬單位有不同的處理標準,由此衍生對懷孕公務人員有不公平對待的問題。經廉署初步調查後,發現箇中情況確實存在,且關鍵在於現行公職法律制度未有明確規定,以致不同部門採用不同的執法標準而產生不公平的現象,故立案跟進:

- 1. 由於《澳門公共行政工作人員通則》(下稱"《通則》")本身並無訂定"門診治療"及"求診"的定義或界定標準,當局亦未發出相關指引,故在實務中,有部門由公務人員的直屬主管自行決定是否需補時;有部門則根據"就診證明書"或"時間證明"上是否註明"門診治療"而判斷是否需補時;又有部門以公務人員是否持有醫生發出的"預約紙"(即"門診預約便條")來判斷是否視作"門診治療",從而決定需否補時。此外,有負責處理人事及行政事宜的主管向本署表示,鑑於相關法例界定不清而當局又欠缺指引,故在實務操作上對其行政管理工作帶來困擾,有時更會遭到同事不公平的指控。
- 2. 對於 " 產前保健 / 檢查 " 的屬性,負責解釋公職法律制度的A局認為 " 孕婦每月檢查屬求診的一種,因立法者對求診沒有作種類的區分。 "。
- 3. 至於S局方面,則認為"產前檢查為常規定期檢查 若妊娠合併其他疾病,產前

檢查及輔助檢查的次數將根據實際情況達至更多 每次進行產前檢查後,均有下一次之門診覆診便條;若需掃描、驗血等其他檢查,亦於當時發予求診者其他檢驗 預約的便條。而 '求診'則視乎患者的實際情況需要,相關的醫生作出適當的診療 安排。"。

- 4. S局公開介紹 "產前保健/檢查"的服務時亦強調,婦女發現懷孕後,應盡早作第一次產前檢查,然後應按醫生囑咐定期進行一系列的產前保健。另一方面,當局從90年代開始便已逐步開展本澳的"產前保健/檢查"服務,近日更設立"澳門產前診斷中心",以進一步加強產前診斷工作。
- 5. 根據本澳一名資深婦產科專科醫生的觀點,從醫學角度而言, "產前保健/檢查"與治療覆診有相同的作用,每個孕婦都有可能出現合併症,產前檢查有其必要性。至於感到不適往往取決於個人感覺而決定是否求診。
- 6. 多名本澳官方或非官方醫療機構的資深婦產科專科醫生均一致認為孕婦定期接受"產前保健/檢查"有其必要;孕婦接受"產前保健/檢查"既是其權利亦是 其義務。
- 7. 無論世界衛生組織及國內政府均認為國家、政府有責任確保婦女 " 無障礙地 " 獲得 " 產前保健 / 檢查 " 服務。
- 8. 基此,按理便不應將接受"產前保健/檢查"視作一般的"求診"。
- 9. 有必要強調的是,現行法例亦規定,須對妊娠婦女提供特別的保障:例如妊娠、待 產和產後婦女可獲免費衛生護理,且禁止在無充分理由下解僱在懷孕期內及分娩後 三個月內的工作婦女。此外,本澳現行公職法律制度對女公務員自懷孕至生育、哺 育嬰兒方面均定有保障。
- 10.既然懷孕婦女按時遵醫囑接受"產前保健/檢查"已被世界廣泛認同為不單純是婦女本身的權益,亦是婦女的義務;不單純是關於個人或家庭的需要,而是關乎整體

社會的共同利益,以致懷孕婦女不應任隨自己意願有選擇地接受"產前保健/檢查",而是應該根據相關保健/檢查計劃按時接受診斷/檢查,這樣,便不應將接受"產前保健/檢查"視作一般"求診"。

- 11.再者,目前"產前保健/檢查"服務係在一般的辦公時間內提供,如身為僱主的行政當局,既要求懷孕公務人員作出既屬其權益又屬其義務的行為 前往接受診斷/檢查,但又要求其因此而需補回不能實際工作的時間;相對而言,選擇用母乳哺嬰的母親,可獲免除上班一小時,直至嬰兒滿一周歲;基於公共利益的原因而不能實際工作的又視作合理缺勤,這兩種情況均一律無需補時。因此,將"產前保健/檢查"的情況視作一般"求診"而需補時的解釋,便更顯得不合理,且亦有違系統解釋的要求。
- 12.當然,如果在公職法律條文中作出明確的規範,正如國內及葡萄牙現行公職法均 有明文規定,懷孕公務人員缺勤接受"產前保健/檢查",視作實際提供服務, 是較理想的做法。
- 13.然而,具有僱主身份的行政當局,絕不應在法律無明確訂明的情況下運用法律解釋而得出有違法理邏輯的方案。
- 14.因此,即使在現行公職法律制度未及全面修訂的情況下,行政當局亦應主動地作出統一的解釋指引,使公務人員因接受"產前保健/檢查"所需之期間獲免除上班,以避免因各司各法而產生的不公平現象,以及維護行政當局作為澳門特別行政區的一個僱主典範,貫徹維護懷孕婦女的應有權益和履行政府在確保妊娠健康這公共利益層面的責任。
- 15.基此,廉署向A局發出勸喻,促請其向各公共部門/機構發出上述統一指引,以 避免各司各法而產生的不公平現象,以及減少行政管理方面的困難;如有需要, 可向S局尋求協助。

對於廉署發出的勸喻,A局表示認同法律應對懷孕公務員提供保障並會修訂現行公職 法律來明確此等婦女的權益,此外,A局亦承諾待收到S局的意見書後再考慮向各部門/機 構發出統一指引的可行性。

三、卷宗編號: 14/2006

事由:《公共地方總規章》有關未成年人違法責任的規定

本署因發現經8月16日第28/2004號行政法規核准之《公共地方總規章》及經第106/2005號行政長官批示核准之《違法行為清單》中有關未成年人違法責任的規定,與現行的法律制度不配合而向行政法務司司長辦公室及民政總署的代表反映,但行政法務司正式回應的立場卻不足以釋除本署的疑慮,故本署主動立案跟進,並了解民政總署在實務上如何執法,作出綜合分析研究。

- 1. 就《公共地方總規章》及《違法行為清單》中關於未成年人違法責任的規定,與現行法律制度,尤其是《未成年人教育保護制度》、《行政違例一般制度》、《民法典》及《刑法典》不相配的問題,本署曾於2005年8月向行政法務司司長辦公室及民政總署(下稱"民署")代表反映,及後,行政法務司司長辦公室於2006年1月透過公函正式回應該司的立場,並附同了相關的法律意見書(下稱"《意見書》")。《意見書》認為現行的《公共地方總規章》與《未成年人教育保護制度》之間並無衝突,行政當局在執行《公共地方總規章》,以及在何種情況下應適用《未成年人教育保護制度》等方面,不會存在困難或疑問。
- 2. 然而,《意見書》的分析和結論,並不足以解除本署的疑慮。
- 3. 10月25日第65/99/M號法令針對未成年人作出犯罪、輕微違反或行政違法行為訂立了相應的教育及保護制度(即《未成年人教育保護制度》)。根據此制度,針對未成年人作出行政違例行為,會因應其所屬年齡層適用相應的教育及保護措施: 12歲以下者適用保護制度;12歲至15歲者則適用教育制度。至於年滿16歲者,

則適用一般制度,鑑於根據《行政違例一般制度》,《刑法典》中有關歸責年齡的規定適用於行政違例的情況,故對年滿16歲可歸責者可如同行為人為成年人般 科處罰款。

- 4. 值得注意的是,在現行關於未成年人的法律制度框架下,未成年人的法定代理人,包括父母及監護人,並不會因對未成年人負有管束義務而被視為相關違法行為的行為人,以及因此而承擔罰款、罰金或甚至監禁的處罰。
- 5. 另一方面,雖然《民法典》規定,基於法律或法律行為而對未成年人負有管束義務者,須就未成年人對第三人所造成之損害負責,唯該等人士承擔責任的原因係基於其未履行管束義務,因此只要彼等能夠證明已履行管束義務,又或能證明即使已履行管束義務,損害仍會發生,便無須就未成年人對第三人所造成之損害承擔責任。換言之,造成他人損害之人,即侵權行為人仍是未成年人,而負有管束義務的人,即使須承擔損害賠償責任,亦不會被視為侵權行為人。
- 6. 然而,根據《公共地方總規章》的規定,對於作出違反該規章及《違法行為清單》的未成年人(以下簡稱"違規未成年人")按四個年齡層訂定不同的法律後果:未滿8歲者,不予處罰;8歲至11歲者,本人不予處罰,但視"陪伴及管束人"為違規者施予處罰;12歲至15歲者則會受處罰,與其法定代理人共同對罰款承擔連帶責任;至於16歲至17歲者,如未解除親權且無收入來源,同樣會與其法定代理人共同對罰款承擔連帶責任;如已解除親權且有收入來源,則僅由其個人對處罰承擔責任。
- 7. 只要將上述《公共地方總規章》就"違規未成年人"所訂的法律後果,與以現行《未成年人教育保護制度》、《行政違例一般制度》及《刑法典》所構建的法律制度加以比較,不難看出前者與後者並不銜接。
- 8. 最為明顯的, 莫過於《公共地方總規章》針對年滿12歲的"違規未成年人", 要求

彼等承擔罰款責任,雖然對親權未解除且無收入者增設了由法定代理人承擔連帶責任的機制,但年齡介乎12歲至15歲的"違規未成年人"仍是有關行政罰款的義務人卻是不爭的事實,而此種做法實在未為上述由現行法律構建的制度所容許。

- 9. 必須注意的是,按照《未成年人教育保護制度》的規定,年滿12歲的未成年人, 尤其是12歲至15歲的未成年人,如因為觸犯行政違例、輕微違反,甚至犯罪而須 接受法官所定的教育措施,當中雖有可能導致未成年人在經濟上有所損失,但這種 損失亦僅係"按未成年人的經濟能力而彌補其所導致的損害",即屬於對其所造成 損害的一項彌補,但絕不是指承擔行政罰款或罰金的責任。
- 10.此外,《公共地方總規章》將8歲至11歲的"違規未成年人"所作的行為,視為由其"陪伴及管束人"作出,即將這些"陪伴及管束人"視為違規者處罰,另又將由年滿12歲且未解除親權及無收入的"違規未成年人"因作出違規行為而須承擔罰款的責任,以連帶責任的方式加諸其法定代理人身上,這些關於行政罰款的責任分配規定,亦係未為以《未成年人教育保護制度》、《行政違例一般制度》及《刑法典》所構建的法律制度所容許的。
- 11.因此,《公共地方總規章》所訂立的處罰規定便有其"開創性"。
- 12.根據《基本法》第40條的規定,針對澳門居民享有的權利和自由,除依法規定外不得限制,而《公共地方總規章》在"行政法規"屬性的前提下,作出了超越現有法律所定的限制居民權利和自由的規定,其合法性便受質疑。
- 13.誠然,《意見書》提及《公共地方總規章》之所以要將"陪伴及管束人"視作違規 者來處罰係建基於彼等未盡管束責任,又稱有關管束責任的內涵已經在《民法典》 內訂明,所以規章的訂罰有其合法基礎。
- 14.然而,這立論是無稽的。首先,如果對於12歲以下的未成年人,負有"管束義務"之人,有責任確保未成年人不會違反《公共地方總規章》,特別是當負有管

束義務者親自陪同未成年人時,其"管束義務"更為明顯,這樣,《公共地方總規章》便不應一方面將8歲至11歲"違規未成年人"所作出的違規行為,視為由"陪伴及管束人"作出,另一方面,對於8歲以下的"違規未成年人",又不將其"陪伴及管束人"視為違規行為的作出者。因為對比8歲至11歲的年齡層,8歲以下的未成年人,其"陪伴及管束人"的義務應更大,但根據《公共地方總規章》的規定,8歲以下的未成年人即使在父母親陪同下作出了違反《公共地方總規章》的行為,身為父母者無須受罰,但如未成年人介乎8歲至11歲,則其"陪伴及管束人"須受罰,試問從未盡"管束義務"的角度來看,哪種情況下父母更應承擔責任呢?是在身心發育均較未成熟以致行動較易受管制的未滿8歲未成年人作出違法行為的情況,抑或是已相對不易受管制的8歲至11歲未成年人作出違法行為的情況?不言而喻,前者的"陪伴及管束人",責任應更大。

- 15.進一步來說,由於《公共地方總規章》單純規定"如違法行為由未滿12歲的未成年人實施,則視該違法行為由陪伴及管束該未成年人的人作出",這樣在實務上,如何從過錯、前科及不法行為所造成或加重的損害、危險及風險,來作出具體處罰決定,便會產生不少疑問。例如在考慮"過錯"時,究竟係以事實上作出違反《公共地方總規章》行為的情節作為依據,還是以未盡"管束義務"的情節作為依據?恐怕執行處罰的行政當局亦難以弄清;又如當局須考慮行為人的"前科"時,究竟是考慮"陪伴及管束人"過去曾作出的違反《公共地方總規章》行為,還是"陪伴及管束人"過去曾有的違反管束義務?另行政當局亦須考慮"不法行為所造成加重的損害、危險及風險"時,究竟係以該未成年人違反《公共地方總規章》的行為本身所造成的加重損害、危險及風險作準,抑或以"陪伴及管束人"未盡管束義務所造成的加重損害、危險及風險作準,抑或以"陪伴及管束人"未盡管束義務所造成的加重損害、危險及風險作準?連《意見書》的作者亦有所混淆!
- 16. 顯然,當《公共地方總規章》簡單地將"陪伴及管束人"視為違法行為者來定出 罰款責任,便會將違反管束義務的不法事實,與違反《公共地方總規章》的不法 事實相混淆。

- 17.另一方面,根據《民法典》對父母或行使親權者所定的管束義務,父母的管束責任 非純粹反映在能否陪伴子女。如父母不親自陪同管束,也不委託他人陪同管束,而 放任未滿12歲的年幼子女在公共地方作出了違法行為,其違反管束義務仍是明顯 的,但《公共地方總規章》卻沒有因此而以其違反管束義務的名義令其受罰。
- 18.再者,如果將放任8歲以下的未成年人與放任年滿12歲至15歲未成年子女作出相同違法行為的父母比較,前者的管束責任顯然比後者更大更重,但《公共地方總規章》卻規定前者無須受罰,而後者則須就罰款承擔連帶責任。
- 19.此外,雖然《意見書》認為《公共地方總規章》內的"陪伴及管束人"係指父母或法定代理人等法律上有義務管束未成年人的人,但從《公共地方總規章》的條文卻未能明確得出這樣的結論,因為在同一規章內,針對處於8歲至11歲年齡層的未成年人作出違反規章的行為,《公共地方總規章》規定須由"陪伴及管束人"承擔責任,視"陪伴及管束人"為違法者,但針對由年滿12歲、但未解除親權且無收入來源的未成年人所作出的違法行為,則要求有關未成年人的法定代理人對罰款承擔連帶責任。如果"陪伴及管束人"係指在未成年人作出違法行為當時陪同未成年人的法定代理人而不是單純指事實上的"陪伴及管束人",根據立法者"應懂得運用適當詞彙表述其意思"的原則,《公共地方總規章》的相應規定便應寫成"在場陪伴的法定代理人"。因此,規章所指的"陪伴及管束人",自然會令人理解為未成年人作出違法行為時"實際上陪伴及管束"未成年人的人。
- 20.如這一說法成立,"陪伴及管束人"便不一定是在法律上負有管束未成年人義務的人,一些出於睦鄰或友善原因而短暫時間陪伴未成年人的人,也會成為"陪伴及管束人"。誠然,這些人在短暫的"陪同及管束"未成年人過程中,在照顧未成年人的人身安全方面亦負有為其"驅離危險"的一般義務,故有義務在未成年人的人身安全受威脅時對其實施一些管束行為,但有關管束行為亦僅屬於為未成年人"驅離危險"的層次,如會導致彼等成為《公共地方總規章》中所指的"陪

伴及管束人",並因此而須承擔未成年人違反《公共地方總規章》規定所引致的 受罰責任,但真正對未成年人負有管束義務的父母或監護人卻無須就未盡管束義 務而負責,便不公平。

- 21.另一方面,根據《未成年人教育保護制度》的規定,行政當局有義務將未成年人的 行政違法行為告知司法當局以起動相關程序,由法官決定採取哪些具體的教育或保 護措施,但《公共地方總規章》則只規定由民署負責監察及處罰。
- 22.雖然《公共地方總規章》亦定出須遵守有關其他公共部門職權的規定,但卻無提及 民署有通報司法當局的義務。《意見書》中認為對於12歲至15歲的"違規未成年 人",行政當局會依《未成年人教育保護制度》行事,但實際上根據本署從民署取 得的資料,該署從未按《未成年人教育保護制度》向檢察院作出通報。
- 23.因此,《公共地方總規章》的規定與《未成年人教育保護制度》、《行政違例一般制度》、《民法典》及《刑法典》有相衝突之處,而在實際操作上亦體現了行政當局未能如《意見書》所言會按《未成年人教育保護制度》行事。
- 24.最後,由於根據《基本法》的規定,非本地居民仍須遵守本澳的法律規定,因此,當《公共地方總規章》就違規未成年人訂定了"開創性"的處罰制度,此制度按理亦應適用於非本地居民,然而,根據《行政違例一般制度》,當非本地居民違例者在被確認身份後,如不繳付罰款,則須提供擔保,如拒絕提供擔保,又不繳付罰款或就處罰決定提出上訴,又或在上訴理由不成立後仍不繳付罰款,一旦離境,在其清繳罰款前便不得再次入境。因此,當有必要將上述適用於非本地居民違例者的規定,結合《公共地方總規章》所引入的、針對"違規未成年人"按四個年齡層而有不同處理的規定而適用於實際情況時,在執行上便會出現不少問題,例如,對於12歲至15歲的非本地居民"違規未成年人",由於彼等法定代理人須就違例罰款承擔連帶責任,如"違規未成年人"無能力或拒絕繳交罰款及擔保金,如何要求其法定代理人承擔連帶責任?如違規未成年人最終在無繳交罰款或擔保金下離境,又

澳門廉政公署年報2006

不能夠找出其法定代理人,又或其法定代理人亦在無繳交罰款或擔保金下離境,究竟要禁止違規未成年人還是其法定代理人再入境?抑或兩者皆禁止再入境?《公共地方總規章》的立規者是否預見對非本地居民適用有關制度的後果,亦成疑問。

25.綜上所述,宜建議當局對《公共地方總規章》,特別就未成年人所應承擔的罰款責任及負有管束違例未成年人義務者所應承擔的責任的合法性和合理性,重新審視,並盡快完善《行政違例一般制度》,以使本澳的法律秩序在針對未成年人作出違法行為方面所定出的規範,能與違法行為的民事、行政或刑事屬性相適應,以及確保行政違例行為的檢控和處罰免受違法質疑。