

2006

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	11
2.1 體制	12
2.2 職能與組織架構	12
2.3 廉政公署人員紀律監察委員會	13
第三章 個案處理總體情況	15
3.1 收案數字	16
3.2 案件處理情況	18
3.3 案件處理進度	21
3.4 廉政公署人員紀律監察委員會處理投訴的狀況	22
第四章 反貪工作	23
4.1 反貪工作取得階段性成果	24
4.2 舉報和立案數字	30
4.3 結案及移送檢察院的案件	30
4.4 跨境案件協查和交流培訓工作	34
4.5 法院判案	37
4.6 財產申報工作	39
第五章 行政申訴工作	41
5.1 調查	42
5.2 審查	45
5.3 製作指引及舉辦講座/工作坊	61
5.4 人員培訓和學術研究	63
第六章 社區關係	65
6.1 倡廉教育	66
6.2 推廣行政申訴職能	78
6.3 常規宣傳工作	80
6.4 社區辦事處工作	82
6.5 聯繫與交流	86
第七章 行政工作	93
7.1 預算	94
7.2 人員	98
附件 行政申訴範疇立案調查個案撮要	99

圖表索引

圖表一	2000-2006年收案數字趨勢	16
圖表二	2004-2006年收案類別比較	16
圖表三	2000-2006年收案數字比較（按來源界定）	17
圖表四	2006年收案構成（按收案方式界定）	17
圖表五	2004-2006年收案數字比較（按收案方式界定）	18
圖表六	2006年收案處理情況	18
圖表七	2000-2006年可跟進案件比率比較	19
圖表八	2006年共須處理案件	19
圖表九	2000-2006年立案數字趨勢	20
圖表十	2000-2006年立案數字比較（按收案來源界定）	20
圖表十一	2006年案件處理進度	21
圖表十二	2001-2006年紀監會投訴接收/處理情況	22
圖表十三	2006年法院判案摘錄	37
圖表十四	2006年提交財產申報書人數統計	40
圖表十五	2006年行政申訴個案涉及內容	43
圖表十六	2006年行政申訴個案的處理情況	44
圖表十七	2006年行政申訴範疇求助諮詢個案涉及內容	45
圖表十八	2000-2006年講座統計總表	66
圖表十九	2006年為公務人員舉辦的各類講座及講解會之統計表	67
圖表二十	2006年為大、中學生及培訓課程學員舉行講座之統計表	73
圖表二十一	2006年為機構舉行講座之統計表	75
圖表二十二	2006年為社團舉行講座之統計表	77
圖表二十三	2006年各類講座、座談會及工作坊等之統計總表	78
圖表二十四	2006年社區辦事處接待市民人數統計表	85
圖表二十五	2006年收入管理	95

圖表二十六	2006年收入結構	95
圖表二十七	2006年支出管理	96
圖表二十八	2006年實際支出結構	97
圖表二十九	2006年預算支出與實際支出對比	97
圖表三十	1999—2006年人員數目比較表	98



廉政專員張裕向行政長官何厚鏵遞交2006年度工作報告

第一章

導言

第一章 導言

2006年，在各界市民、政府和公務員的支持和配合下，廉政工作持續有效開展，並加強對可能存在貪污的環節進行調查，立案審查社會關注的公共行政制度，對市民進行系統化的廉潔教育。在各項工作取得進展的同時，面對社會的急速發展，廉署也作了相關的研究和籌備，為澳門廉政工作進一步的深入建立基礎。

2006年廉署收到投訴舉報案件840宗，較2005年的1,109宗減少24.3%，較2004年則銳減43%。當中包括刑事投訴案件586宗及行政申訴個案254宗，立案處理共57宗。加上積累和重開的案件，須處理立案案件116宗。全年結案69宗，移送檢察院案件18宗。

2006年，“透明國際”和“政經風險評估”都給了澳門廉潔狀況較高的評價，本澳學術機關的問卷調查也反映，多年來表示未遇到貪污情況的市民都在92%以上，反映普羅市民遇到貪污的情況已經不多。廉署的反貪調查工作也顯示，公務員向市民索賄的舉報和案件大幅減少。這些數字和現象都說明，本澳的廉政建設取得初步成效。

然而，正值數據持續趨向正面的同時，2006年廉署揭發了歷來最嚴重的貪污舞弊案。涉案的前運輸工務司司長為多年來被捕的最高級官員，案中亦有多名澳門知名建築商人先後被捕。案件一方面反映了特區厲行廉政的決心，體現了依法獨立運作的廉政機構的有效運作。另一方面，案件也暴露出在經濟急速發展的情況下，社會必須更加警惕因制度不足和不法潛規則所帶出的社會深層次問題，其帶來的嚴重後果和對特區建設的傷害，值得社會深入反思。

2006年法院審結了廉署偵破的8宗案件，涉及人數列歷年之冠。其中3宗涉嫌立法會的選舉違規案，嫌犯大多罪名成立。這進一步說明漠視法治，輕視執法機關的做法，最終必然會受到法律的制裁。

此外，2006年5月，在菲律賓馬尼拉舉辦的“亞太地區反腐敗行動組第八次指導小組會議”上，澳門特區政府正式成為“亞太反腐敗行動計劃”成員，促進了澳門廉政建設的發展。

2006年，廉署共收到行政申訴個案254宗，求助查詢753宗。運作審查方面，完成

和跟進了民政總署的運作審查工作，並與土地工務運輸局合作，就城市建築廳轄下監察處的違法工程處理程序開展審查。制度審查方面，則完成了有關行政當局對私人樓宇使用及管理的介入之審查研究；開展了有關土地批給和工程判給的制度審查工作，並預計於2007年內完成。此外，第三屆立法會選舉結束後，廉署隨即就《立法會選舉制度及選舉法》以及《選民登記法》進行檢討和分析研究，提出修訂建議，相關的建議書亦已於2006年中提交特區政府參考。

廉政公署自2005年發出“公務人員廉潔操守指引”以來，在推動公務人員誠信建設、樹立公僕的廉潔文化方面起了積極作用。2006年超過九成的公共行政部門都已制定了內部的廉潔守則。廉署並出版了以真實個案改編的《申訴有道——行政申訴個案實錄》，以進一步提高市民對行政申訴工作的認識。

宣傳教育方面，廉署積極舉辦各類型廉政講座共366場，宣揚廉潔資訊，出席人次近24,000人次。而廉署也繼續加強對青少年的廉潔教育，補充了小學生德育教材套的內容，並製作了青少年廉潔網站。此外，廉署也著手向私人機構推行誠信文化。

設於北區的廉署社區辦事處已逐漸為市民所認識，在拓展社區關係、加強青少年廉潔教育方面起了積極作用。社區辦事處也接獲投訴及舉報、求助查詢等共517次，較2005年上升近28%，受到居民的信任和歡迎。

展望2007年，在維持有據必查、大力打擊各種貪污犯罪和加強推廣行政申訴職能的同時，廉署會根據社會的發展，從推動制度建設、鼓勵社會監督和提高公民道德操守三方面進一步採取相應的舉措。尤其加強對中高級公務員的監察，對於由廉署揭發的失職個案，密切跟進當局所進行的紀律程序的合法性和嚴謹性，強化行政申訴職能，對存在漏洞的公共行政制度和行政程序進行分析研究，以促進制度的完善。

因應社會發展的需要及《聯合國反腐敗公約》效力延伸至澳門，廉政公署將配合特區政府，在廉署職能範圍內作出立法研究，尤其關於私人領域方面的廉政監察。待相關研究及法案完成後，將送行政長官考慮。

2006年是廉政工作較艱鉅的一年，也是令人振奮而意義深遠的一年。可以肯定的是，廉政工作正在不斷穩中步進，但絕不是一片坦途，尤其在經濟持續急速發展下，廉政工作更沒有可以鬆懈的空間。

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。

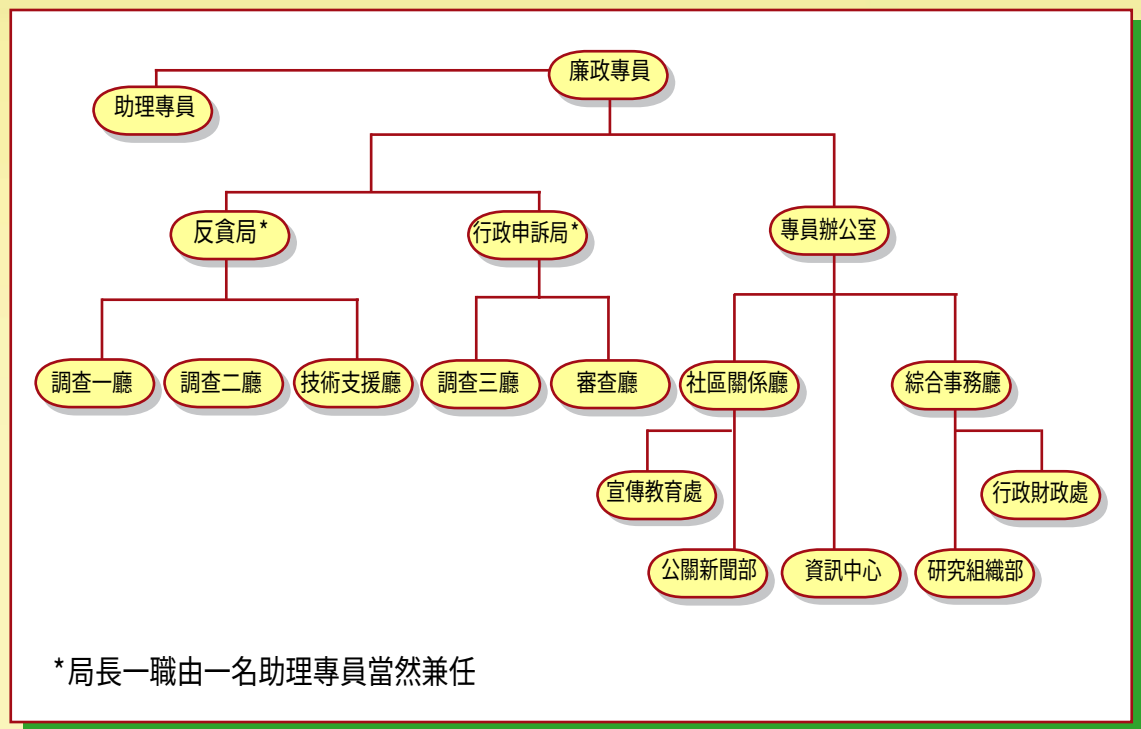
根據《廉政公署組織法》，廉署的主要職能是：

- 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



2.3 廉政公署人員紀律監察委員會

廉政公署人員紀律監察委員會按2001年7月30日第164/2001 號行政長官批示設立，主要權限為分析及監察針對廉政公署人員的非刑事性質的投訴所涉及的問題及情況，以及向行政長官作出建議。紀監會由五名成員組成，由行政長官從澳門特別行政區公認具備適當資格的人士中指定，任期為三年。現任紀監會成員包括梁慶庭、林笑雲、關翠杏、李沛霖及許輝年，由梁慶庭擔任主席。

第三章

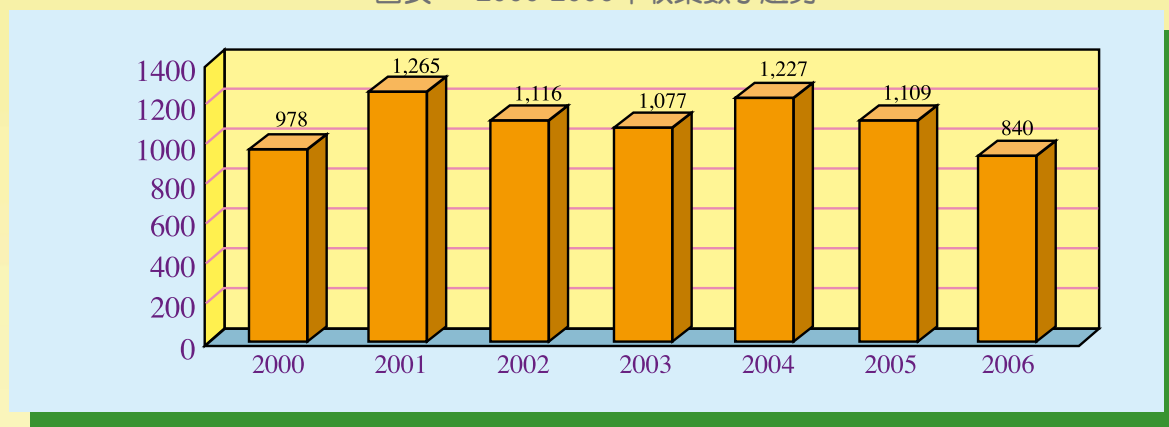
個案處理總體情況

第三章 個案處理總體情況

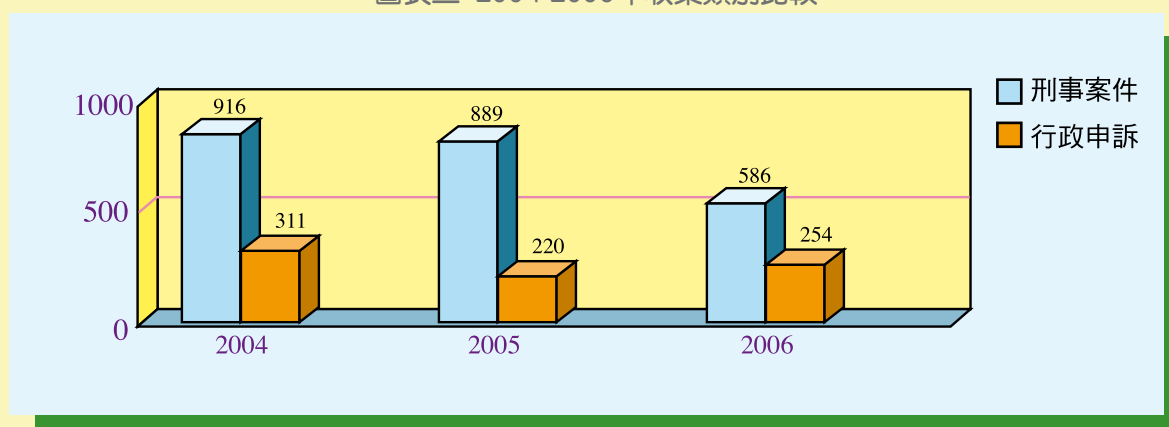
3.1 收案數字

2006年，廉政公署收到舉報案件840宗，較2005年的1,109宗減少24.3%，較2004年則銳減43%，是特區成立後收案數字最少的一年。當中包括刑事投訴案件586宗和行政申訴個案254宗。收案數字的減幅主要來自刑事性質的案件，刑事案件的緩步減少估計與澳門整體廉潔狀況的改善、貪污趨向隱蔽化以及公共行政服務質量的提升有關。

圖表一 2000-2006年收案數字趨勢



圖表二 2004-2006年收案類別比較



從收案來源看，市民舉報的案件達772宗，約占收案總數的91.9%。其中請求匿名或匿名的舉報仍然超過半數，約占52%。然而近年具名或願意提供個人資料的市民比例有所提高，反映市民對廉署的信任和認同感增強。由公共機關轉介、舉報或請求的案件有42宗，其中包括外地執法機關要求協查的案件30宗。除此之外，廉署也關注社會可能存在的貪污舞弊問題，2006年主動跟進案件26宗。

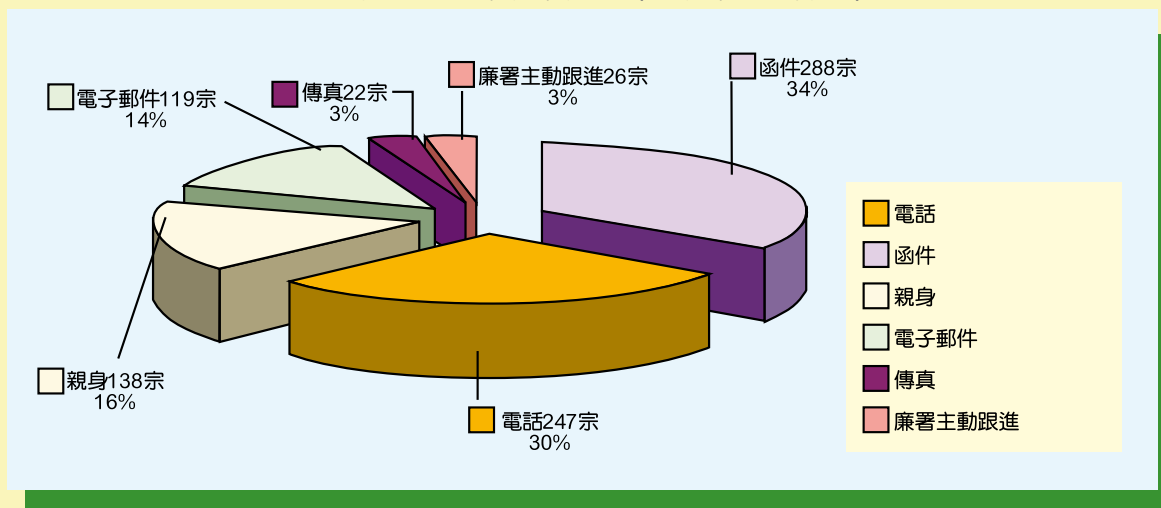
圖表三 2000-2006年收案數字比較（按來源界定）

收案途徑		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
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%	437	52.0%
	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%	335	39.9%
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%	42	5%
傳媒轉介/舉報		2	0.2%	6	0.5%	2	0.2%	2	0.2%	3	0.2%	0	0%	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%	26*	3.1%
收案總數		978		1,265		1,116		1,077		1,227		1,109		840	

* 包括6宗司法機關立案偵查

從收案方式看，函件和電話是市民最常用的舉報方式，占收案總數的63.7%；市民親身舉報的也有138宗，比例較去年減少；而使用電子郵件舉報的數字不斷上升。廉署未來會繼續宣傳，讓市民信任所提供的資料將得到保密，鼓勵市民盡可能具名或親身舉報，以提高案件處理的效率。

圖表四 2006年收案構成（按收案方式界定）



圖表五 2004-2006年收案數字比較（按收案方式界定）

收案方式	2004		2005		2006	
	數量	比例	數量	比例	數量	比例
函件	395	32.2%	358	32.3%	288	34.3%
電話	414	33.7%	377	34.0%	247	29.4%
親身	288	23.5%	230	20.7%	138	16.4%
電子郵件	84	6.9%	116	10.5%	119	14.2%
傳真	25	2.0%	17	1.5%	22	2.6%
廉署主動跟進	21	1.7%	11	1.0%	26*	3.1%
收案總數	1,227	100.0%	1,109	100.0%	840	100.0%

* 包括6宗司法機關立案偵查

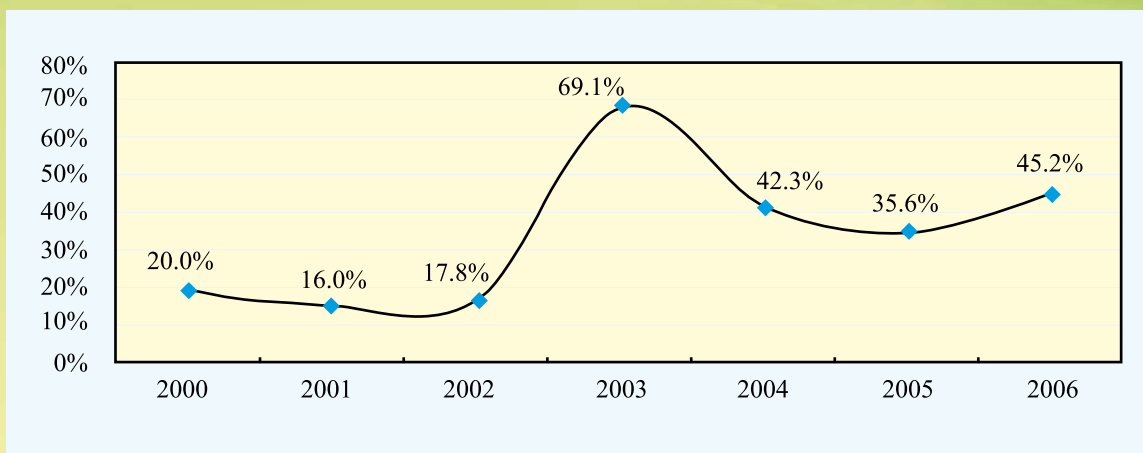
3.2 案件處理情況

2006年，廉署收到840宗案件，有460宗未備具條件展開調查，原因仍主要是所舉報的內容不涉及貪污舞弊行為、不屬廉署職權範圍，以及資料不足無法跟進等。而其餘380宗案件，以立案、轉介、非正式途徑方式處理。相對而言，2006年案件的可跟進比率較去年大幅上升，反映近年市民舉報內容的質量逐步提高。

圖表六 2006年收案處理情況

處理情況		數量	百分比
具條件處理	立案	57	45.2%
	轉介予其他部門	31	
	以非正式途徑處理	292	
未具足夠條件展開調查		460	54.8%
總計		840	100.0%

圖表七 2000-2006年可跟進案件比率比較



在具備條件跟進的380宗個案中，廉署立案處理57宗，轉介其它部門31宗，非正式途徑處理292宗。而2006年可跟進的案件，加上2005年轉入和2006年重開的案件，全年共須處理案件493宗，包括立案案件116宗，非立案案件377宗。

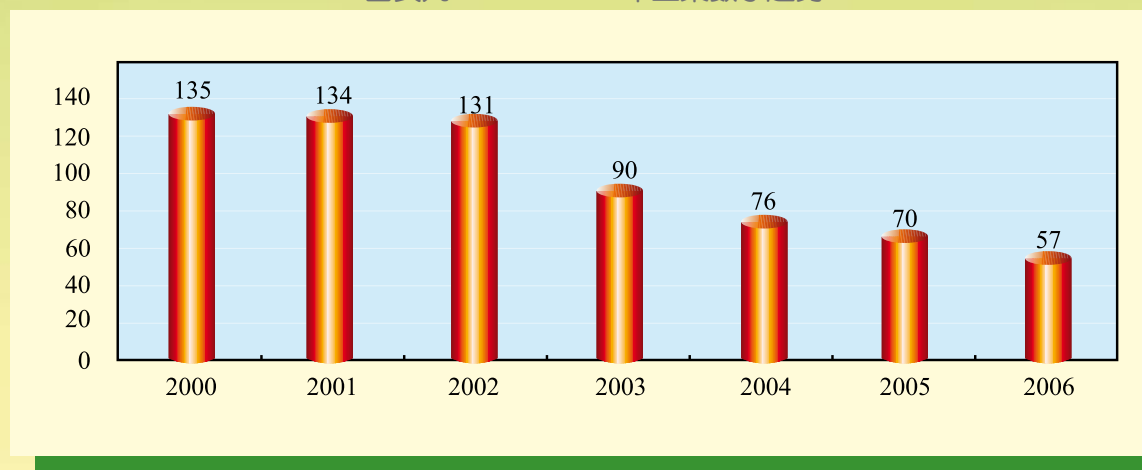
圖表八 2006年共須處理案件

案件處理分類		數量	
立案處理	2006年立案	57	116
	2006年重開	2	
	2005年轉入	57	
非立案方式處理	2006年收案	323	377
	2005年轉入	54	
總計		493	

2006年廉政公署立案57宗，包括54宗刑事案件和3宗行政申訴個案。立案案件的減少除與收案數字逐年遞減有關外，也和廉署奉行嚴謹的立案原則相關。刑事案件方面，廉署設立了案件初查機制，以調查案件是否具備條件跟進。行政申訴個案方面，會依照涉及問題的複雜程度而採取適當的跟進方法。為迅速有效地幫助市民解決問題，大多數

行政申訴個案採取轉介和非正式途徑方式跟進；一些問題複雜或關係重大的個案，才會以立案方式跟進。

圖表九 2000-2006年立案數字趨勢



從收案來源看，大多數立案案件來自市民的舉報投訴，其中請求匿名或匿名的約占一半。所有立案案件，廉署都本著不偏不倚和無私無畏的態度加以跟進調查，然而匿名投訴帶來的資料不足可能影響案件的及時跟進而錯失時機。此外，廉署主動立案案件也較上年有較大的升幅。

圖表十 2000-2006年立案數字比較（按收案來源界定）

收案途徑		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
市民舉報	請求匿名或匿名之投訴	47	70	65	40	41	40	26
	具名或願意提供個人資料之投訴	55	32	46	26	20	24	16
公共機關轉介/舉報/請求		30	20	17	24	2	2	2
傳媒轉介/舉報		0	0	1	0	0	0	0
廉署主動跟進		3	12	2	0	13	4	13*
立案總數		135	134	131	90	76	70	57

* 包括6宗司法機關立案偵查

3.3 案件處理進度

截止2006年12月，廉署處理完結立案案件69宗、非立案案件296宗，總計365宗，其中18宗案件移送檢察院。而須轉入下一年度跟進的案件有128宗，包括立案案件47宗、非立案案件81宗。

圖表十一 2006年案件處理進度

案件類別	2006年須處理案件	2006年結案案件	轉入2007年案件
立案案件	116	69	47
非立案案件	377	296	81
總數	493	365	128

3.4 廉政公署人員紀律監察委員會處理投訴的狀況

廉政公署人員紀律監察委員會自2001年成立以來，共接收投訴8宗，已處理的7宗，內容主要涉及調查程序的合法性及對人員態度的不滿。

紀監會在收到投訴和調查報告後會進行分析和討論，並按需要作出建議。迄今為止，未有廉署人員被裁定違紀。



廉政公署人員紀律監察委員會

圖表十二 2001-2006年紀監會投訴接收/處理情況

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	合共
接獲投訴宗數	1	1	2	3	0	1	8
處理投訴宗數	0	2	0	2	1	2	7

第四章

反貪工作

第四章 反貪工作

2006年，是廉署反貪工作艱鉅而深具意義的一年。廉政公署在本年度偵破了數宗涉及人員眾多、影響廣泛的案件，特別是經過長時期偵查而揭發的運輸工務範疇的涉嫌貪污案。這是澳門特別行政區成立以來，涉及官員級別最高、受賄金額最大、牽涉最廣的貪污案件，此案為 2006年的廉政建設寫下沉重的一頁。

2006年，法院也先後審訊並判決了多宗廉署偵破的案件，例如三宗選舉案、一宗前水警(現海關關員)受賄案以及一宗前財政司人員貪污案。這些案件的審判對推動本澳的廉政建設發揮了重要作用，而國際評估機構也對本澳的廉潔水平給予較高的評價。

此外，為打擊跨境貪污犯罪，2006年廉署加強與相鄰地區的個案協查合作，也擴大和國際反貪機構的交流合作。在內部方面，廉署繼續為人員舉辦了多層次的專業培訓活動，致力提高調查人員的偵查能力。同時，新招聘調查人員的入職，也增強了廉署的調查力量。

4.1 反貪工作取得階段性成果

綜觀2006年，是澳門廉政工作取得階段性成果的一年，主要表現在以下三方面：

一、揭發前運輸工務司司長歐文龍涉嫌巨額受賄案

廉署經調查發現，前運輸工務司司長歐文龍涉嫌利用職權嚴重受賄和進行非法金融操作活動，涉及資產在億元以上。2006年12月6日晚上，歐文龍被廉政公署依法拘留調查，同案另有8男3女包括歐文龍的親屬被拘留，有關嫌犯分別涉嫌行賄、受賄和清洗黑錢。12月7日上午，行政長官何厚鏞在特區政府總部公布歐文龍涉嫌受賄的案件；同日，中央人民政府根據澳門特別行政區行政長官何厚鏞的建議，免除歐文龍的職務。12月8日，廉政公署將案中12名嫌犯移送檢察院處理。這宗案件震驚澳門，並引起國際社會的關注，給澳門政界、建築界、房地產界都帶來震盪。



本澳媒體對歐文龍案件的報導



各地傳媒爭相採訪歐文龍案件

二、重大案件判決推動廉政建設的發展

2006年，三宗廉署偵破的選舉違規案首次宣判，澄清了2005年選舉所引起的各種揣測和陰霾，同時判決也有助於提高本澳的公民意識和阻嚇相關的不法活動。

[illegible]

2006年11月，澳門有史以來首次有人因選舉犯罪被法院判罪，其中兩名被告被處以徒刑，不得緩刑，3名被告被處以緩刑並須繳納罰金，其餘5名被告被處以罰金。12月15日，另一宗選舉案14名被告因賄選和留置選民證罪名成立，其中7人被判處徒刑，不得緩刑，另外7人被判處罰金。第三宗選舉案於12月審結，2007年1月5日宣判，6名被告被判賄選罪名成立，其中一名被判處徒刑，不得緩刑，另外5名被判處罰金。



此外，2001年由廉署偵破的前水警受賄案也在2006年9月8日作出判決。法庭判處一名高級關員受賄罪名成立，一名洋酒行東主行賄罪成立，兩人均被處徒刑，不得緩刑。



三、 澳門廉政工作得到國際認同

國際反腐敗非政府組織“透明國際”(Transparency International)，於2006年11月6日公佈國際“清廉指數”(Corruption Perception Index 2006，簡稱CPI)排名，澳門首次納入被評之列，於亞太25個國家及地區中排行第6名，僅次於新西蘭、新加坡、澳洲、香港及日本；在全球163個國家及地區中，排行第26名。

“2006清廉指數”匯集了多項國際及地區性調查資料，對不同國家及地區的廉潔程度進行評比。能被納為依據的資料必須符合嚴格的條件，相關的資料包括“倫敦經濟學人智庫”所公佈的《國家風險分析及預測》、“世界經濟論壇”的《全球競爭力報告》、“國際市場研究中心”的《風險排行》及“經濟風險評估”的《亞洲情報》等等。而“透明國際”在報告中特別提到：“在亞太區，澳門第一次上榜即以6.6高分躋身第26名，這跟當地反貪機構大力倡導反腐敗運動的努力是分不開的。”

**首列國際組織「清廉指數」評比地區
澳門排名亞洲第六**

【本報訊】澳門首次被國際組織納入「清廉指數」評比之列，並獲得了國際組織廉潔指數。這項由倫敦經濟學人智庫、世界經濟論壇、國際市場研究中心及經濟風險評估等機構共同公佈的「清廉指數」(CPI)排名，於2006年11月6日公佈。澳門首次納入被評之列，於亞太25個國家及地區中排行第6名，僅次於新西蘭、新加坡、澳洲、香港及日本；在全球163個國家及地區中，排行第26名。

「清廉指數」匯集了多項國際及地區性調查資料，對不同國家及地區的廉潔程度進行評比。能被納為依據的資料必須符合嚴格的條件，相關的資料包括「倫敦經濟學人智庫」所公佈的《國家風險分析及預測》、「世界經濟論壇」的《全球競爭力報告》、「國際市場研究中心」的《風險排行》及「經濟風險評估」的《亞洲情報》等等。而「透明國際」在報告中特別提到：「在亞太區，澳門第一次上榜即以6.6高分躋身第26名，這跟當地反貪機構大力倡導反腐敗運動的努力是分不開的。」

根據「清廉指數」的評分方法，各國的得分是由多個國際及地區性調查資料的平均分數計算出來的。在亞太區25個國家及地區中，澳門的得分為6.6，排名第6位。在全球163個國家及地區中，澳門的得分為6.6，排名第26位。

「清廉指數」的評分方法，是由多個國際及地區性調查資料的平均分數計算出來的。在亞太區25個國家及地區中，澳門的得分為6.6，排名第6位。在全球163個國家及地區中，澳門的得分為6.6，排名第26位。

關於澳門在“清廉指數”中的得分排位，具體見下表：

2006國際“清廉指數”部分排名			
國家/地區	亞太區排名	國際排名	“清廉指數”得分
芬蘭	-----	1	9.6
冰島	-----	1	9.6
新西蘭	1	1	9.6
丹麥	-----	4	9.5
新加坡	2	5	9.4
澳洲	3	9	8.7
荷蘭	-----	9	8.7
香港	4	15	8.3
日本	5	17	7.6
澳門	6	26	6.6
葡萄牙	-----	26	6.6
台灣	7	34	5.9
南韓	8	42	5.1
馬來西亞	9	44	5.0
黎巴嫩	-----	63	3.6
塞舌爾群島	-----	63	3.6
泰國	10	63	3.6
中國	11	70	3.3
印度	11	70	3.3
海地	-----	163	1.8
國家總數	25	163	-----

資料來源：“透明國際”(www.transparency.org)

此外，總部設在香港的“政經風險評估”，基於近年澳門經濟的持續增長和成為不少外資投資對象，在2006年發表的亞洲貪污趨勢年報中，亦首次把澳門列為調查對象。“政經風險評估”在2006年1月至2月期間，以問卷及面談方式，對13個亞洲國家及地區逾1,200名外商或外來工作人員進行調查，以10分為貪污情況最嚴重、分數越低越廉潔來排名，結果得分最佳的國家是新加坡1.30分，其次為日本3.01分及香港3.13分，澳門以4.78分名列第四。報告肯定了澳門廉政公署的正面意義和國際認同。

國際評估機構首次把澳門納入為評估對象，一方面為評估澳門廉政工作成效提供了重要參考；另一方面，也折射出澳門在邁向國際化進程中，社會廉政建設的重要性。



4.2 舉報和立案數字

2006年，廉政公署收到涉及刑事性質的舉報586宗，與2005年的889宗相比，下降34%。舉報數字的下降原因是多方面的，然而多項調查評估和具體的反貪工作都顯示，這和本澳公共行政的改善以及貪污手法更隱蔽有關。

通過對舉報案件的分析、初查和跟進，收案總數中具備條件處理的刑事案件有126宗，其中立案跟進54宗。加上2005年積存和重開的案件，2006年共須處理刑事案件205宗，其中立案案件112宗。

4.3 結案及移送檢察院的案件

2006年刑事案件共結案68宗，包括移送檢察院案件18宗，歸檔案件50宗。移送檢察院的案件主要涉及公務員詐騙、濫用職權及受賄，以及接續2005年處理的選舉犯罪等案件。

以下簡要摘錄2006年移送檢察院的案件：

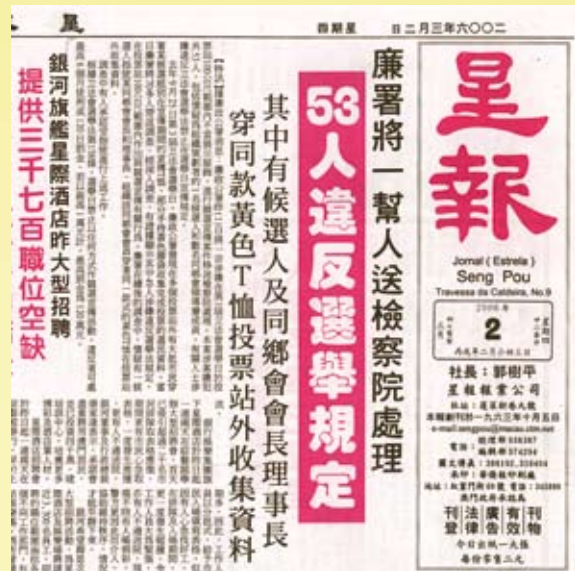
2月 偵破海關關員涉嫌濫用職權、受賄案。2006年春節後，廉署收到線報，指駐守機場貨運站的海關人員藉節日不法索取大量利是。其後，廉署人員在貨運站海關辦公室和在場的關員身上搜獲大量利是和現金。涉案的1名關務督察、2名副關務督察和9名關員涉嫌利用速遞貨運公司講求效率和順利通關的



需要，向貨運站內的速遞和貨運公司職員索取各種利益，如中秋節要求提供月餅、聖誕節要求贊助聖誕舞會費用、農曆新年要求給付利是等。每當速遞公司不肯付出利益或付出較少利益時，有關關員便會作出刁難，甚至以檢查作藉口暫時扣留有關公司的貨物，讓其不能迅速提貨。案件於2006年2月10日移送檢察院處理。

2月 偵破一宗選民證留置案。經查明，於2005年立法會選舉活動期間，有9名人士在明知收取利益將觸犯選舉條例的情況下，仍根據有關人士的要求將其本人的選民證交予他人，以確保投票意向。案件於2006年2月23日移送檢察院處理。

3月 偵破一宗違反選舉法案。市民投訴指，2005年9月25日立法會投票日當天，多個投票站外均站立穿著某候選組別“制服”的人士，並有選民在投票後前往該等人士處登記，懷疑有不法行為。經廉署調查後發現，有1名候選人及52名某同鄉會會員及其他人士涉嫌違反選舉法。案件於2006年3月1日移送檢察院處理。



3月 偵破一宗經濟局稽查人員受賄案。投訴指經濟局稽查人員在查廠後，透過第三者向廠家索取金錢作為經濟局不處罰該廠的報酬。經深入調查後發現，經濟局一名趙姓督察串同一名吳姓中間人，在經濟局的查廠執法行動中，以事先通風報信的方式，或於查廠後協助處理有關罰款的事宜，藉此索取賄賂。涉案的嫌犯包括該名經濟局督察共4人。案件已於2006年3月6日移送檢察院處理。

3月 偵破一宗涉嫌行賄案。2006年3月，廉署接獲投訴，指一名於博彩娛樂場俗稱“抓爛腳”的陳姓女子，涉嫌在娛樂場內偷竊賭客籌碼時被現場的職員發現。該名陳姓女子意圖行賄賭場職員，作為讓其離開現場的報酬。經廉署人員調查，並根據現場

資料及人證顯示，該名陳姓女子涉嫌觸犯行賄罪。案件已於2006年3月13日移送檢察院處理。

- 3月 偵破一宗民政總署職員涉嫌詐騙房屋津貼的案件。廉署調查發現，民政總署一名姓黃職員由1995年2月至2004年5月期間，擁有無抵押的自置物業，卻一直以另一物業的供樓單及其兄弟發出的虛假租單向部門申領房屋津貼，涉嫌騙取的房屋津貼合共達澳門幣11萬多元。案件已於2006年3月14日移送檢察院處理。



- 3月 偵破一宗懷疑公務員濫用職權案。涉案兩人為澳門廣播電視有限公司某部門一名陳姓經理及其李姓妻子。2005年，廉署接獲投



訴，指任職澳廣視某部門的陳姓經理為澳廣視採購電腦資訊設備時，在諮詢和批給過程中舞弊。案件經調查後，懷疑在採購過程中，有人未依據公平合理原則，同時沒有採取適當的迴避措施。結果，多項電腦設備合同由涉案者妻子開設的公司成為供應商。案件已於2006年3月29日移送檢察院處理。

- 6月 偵破一宗公務員涉嫌詐騙津貼案。廉署收到投訴指，澳門基金會輔助人員偽造出勤及加班紀錄，以詐騙薪酬。經調查後發現，黎姓及梁姓教科文中心職員多次因遲到、早退，或身在內地而找保安員打咭，以此方式騙取薪酬。本案共有5名嫌犯。案件已於2006年6月14日移送檢察院處理。

7月 偵破一宗公務員涉嫌詐騙津貼案。廉署收到投訴指，一名前金融管理局職員騙取房屋津貼。調查發現，該職員涉嫌不法取得房屋津貼共達澳門幣9萬多元，其中約1萬4千元涉嫌通過偽造文件和詐騙取得。案件已於2006年7月27日移送檢察院處理。

7月 偵破一宗民政總署職員涉嫌詐騙家庭津貼和房屋津貼的案件。調查發現，民政總署陳姓職員涉嫌在2000年至2004年期間，利用兩名同事的信任，編造虛假聲明書，使其符合發放家庭津貼的婚姻狀況，騙取家庭津貼共達澳門幣2萬3千元。另外，在上述期間內，陳姓公職人員亦涉嫌多次假冒他人簽名，以偽造租單向政府申請房屋津貼，騙取房屋津貼共達澳門幣3萬5千元。案件已於2006年7月27日移送檢察院處理。

8月 偵破一宗涉嫌詐騙政府津貼案。廉署收到投訴，指澳門某拳擊會姓鄭會長出外比賽時向體育發展局虛報人數，藉此騙取政府津貼。調查發現，其涉嫌偽造文件和詐騙，以此獲取的津貼共達澳門幣5萬多元。案件已於2006年8月24日移送檢察院處理。

8月 偵破一宗公務員涉嫌濫用職權案。調查發現，有2名財政局高層人員涉嫌濫用職權，為自己預留應公開售賣的物品。案件已於2006年8月25日移送檢察院處理。

濫權謀私·費盡心思

財局兩高層被控

【特訊】廉政公署在調查財政局一次直接售賣零售方式（即公開出售政府物業及其他部門沒收物品）案中，發現該局一名副局長和一名廳長涉嫌利用職務便利留置公開直接售賣物品，再以半價購入，事件涉及濫用職權行為，案件於昨日移送檢察院。

廉署較早前接獲投訴，指於二〇〇五年三月由財政局負責的一次直接售賣程序中，有財政局高層人員懷疑利用職權為自己預留應公開出售的物品。

經廉署調查後，發現身兼是次活動的估價委員會和售賣委員會主席的一名副局長和擔任後補主席的一名廳長，懷疑在直接售賣進行前，有人曾前往會場指示有關職員將一些物品帶離場地以作預留，待直接售賣進行到翌日下午，當委員會宣布餘下物品作半價出售後，兩名涉案者懷疑隨即以半價購買了該批預留物品。案件已於昨日移送檢察院處理。

正報

澳門特別行政區政府承認之有效刊物

正報創刊於一九七八年
正報有限公司
JORNAL CHENG POU LIMITADA
社長：龔樹根

社址：澳門南灣大馬路57-63號
一樓E-F座（舊昌大廈）
Av. da Praia Grande, no. 57-63
Edif. Hung Cheong 1/F Macau
編輯部電話：00853-28965976
廣告部：00853-28965972
傳真：00853-28965741
00853-28965744
電郵：chengpou@macau.ctm.net

中區收件處
中區街一號長泰閣參茸行轉
電話：28375389
承印：精工印刷有限公司
地址：馬六甲街合興街舊道工業大廈10樓D
新聞紙張 8250 號
今天出版大張 每份貳元

11月 偵破一宗涉嫌受賄案。廉署調查發現，澳門廣播電視股份有限公司梁姓職員自1989年入職後便將其名下車行牌照出租予其朋友經營，月租澳門幣2,000元。其後梁姓職員利用職務之便，將大部份損壞的澳廣視車輛直接交予上述車行維修，從中抽取一成維修費用作為佣金。根據2000年至2005年記錄，該名澳廣視職員共進行了10多次抽取佣金行為。上述行為涉嫌構成受賄作合規範行為。案件已於2006年11月29日移送檢察院處理。

4.4 跨境案件協查和交流培訓工作

4.4.1 跨境案件協查

2006年，廉政公署協助外地執法機關調查案件30宗，連同2005年轉入需要繼續協查的案件15宗，合共45宗。至2006年年底，廉署完成協查案件26宗，跟進中19宗，而廉署要求外地執法機關調查取證的也有8宗。

廉署接到協查請求的機關主要來自內地和香港兩地的執法部門，也有部份來自美國、印尼及台灣地區的執法機關。2006年，廉署成功為外地的執法機關追回不法資產約澳門幣130萬元，並且透過與澳門相關政府部門的合作，成功取消了利用不法所得在澳門取得投資居留權人士的資格。而廉署也曾要求內地、香港、澳洲、泰國及新加坡等國家地區的執法機關協查取證，並與這些國家地區的執法機關建立了良好的合作關係。



第二屆粵港澳個案協查工作座談會

2006年9月14日至16日，澳門廉政公署主辦了“第二屆粵港澳個案協查工作座談會”。除了粵港澳三地的協查人員與會外，大會還邀請了最高人民檢察院以及國務院港澳辦的代表列席。會上，三方就協查工作中遇到的實際問題進行了深入的討論，各代表也介紹了本身

範圍內的協查立案程序，商討了跨境作證的證人安排程序問題、協助追贓問題，並就異地取證的陪同問題達成了共識。

4.4.2 培訓工作

廉政公署一向注重提升調查人員的調查能力。2006年，廉署派員參加多項培訓課程，包括兩次派遣調查員前往位於北京的中國人民公安大學接受有關調查的專業培訓；派出兩名調查員赴香港廉政公署參加為期四個月的培訓；派出兩批人員前往新加坡反貪局接受不同內容的調查培訓。同時，廉署也邀請了中國人民公安大學資深專家畢惜茜教授到澳門，為廉署調查人員就訊問技巧進行專題培訓。



中國人民公安大學畢惜茜教授為調查員授課

此外，廉署也對新招聘的調查員進行了嚴格而全面的綜合入職培訓，培訓期共17周，培訓地點包括內地、香港和澳門三地，培訓的導師既有廉署的領導和資深調查人員，也聘請了澳門的法官、檢察官、大學教授等作為導師。培訓內容涉及法律知識、刑事偵查技術、體能訓練、攝影技巧、急救以及槍械使用等方面。



培訓學員正在進行射擊訓練



綜合培訓班結業禮

4.5 法院判案

2006年，法院先後審訊並宣判了由廉署偵破的8宗案件，共46人被判有罪，相比2005年的3宗11人，分別上升了167%和318%，涉及人數創歷年之冠。當中包括前財政司職員犯罪後潛逃多年被成功攔截，判處徒刑；有海關人員受賄被判處徒刑；也首次有數十名被告因選舉犯罪被判罪。

圖表十三 2006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
09/02/2006	FERNANDO VALENTIM DA SILVA NOGUEIRA (中文譯名諾基亞)	前財政司職員	被告多年前缺席審判並逃往外地，於2006年入境時被攔截。經法院審理，合議庭維持被告的有罪之判決，即被控的7項公務上之侵占及5項詐騙罪名全部成立。法官指，由於首次審訊時被告被判15年徒刑及340日罰金(每日20元，即合共澳門幣6,800元)，但鑒於現行刑法已作出修訂，而本次被告亦同樣被處以數罪並罰合共10年之徒刑，因現行刑法定判處之刑罰較過往為輕，所以取其輕者，即判處被告10年徒刑。此外，被告須償還5名事主合共超過澳門幣一仟萬元的被騙款項，且須支付所有利息。
04/05/2006	鄭永佳	前水警稽查隊警員	基於被告在庭上自願認罪，且已將騙取的津貼款項如數退還予退休基金會，法官裁定被告詐騙罪成立，判處90天罰金，按每日50元計算，合共澳門幣4,500元，如不繳付則處60天徒刑。
08/09/2006	陸錦雄	海關高級關員	受賄罪名成立，判處徒刑2年9個月，不得緩刑。
	張耀權	洋酒行東主	行賄罪名成立，判處徒刑1年，不得緩刑。
14/09/2006	呂文興	汽車清潔公司職員	詐騙、行賄、偽造具特別價值文件及偽造文件罪名成立，判處徒刑共4年9個月，不得緩刑。
	顧振東	治安警察局交通廳警員	詐騙、受賄及偽造具特別價值文件罪名成立，判處徒刑共3年6個月，不得緩刑。
	盧志雄	司機	詐騙及偽造文件罪名成立，並與過往刑事案件合併處理，判處徒刑3年，緩刑4年。

判決日期	被告 / 嫌犯	被告 / 嫌犯之身份	判決結果
14/09/2006	伍潤樺	車行東主	詐騙罪名成立，判處徒刑3年，緩刑3年。
	梁翠儀	賭場貴賓廳帳房職員	詐騙及偽造文件罪名成立，判處徒刑2年6個月，緩刑3年。
	楊嘉樂	汽車音響公司職員	詐騙罪名成立，判處徒刑2年3個月，緩刑3年。
	李結圓	賭場糾察	詐騙及偽造文件罪名成立，判處徒刑1年10個月，緩刑2年。
	冼達強	裝修工人	詐騙及偽造文件罪名成立，判處徒刑1年9個月，緩刑2年。
	陳斌偉	送貨司機	詐騙罪名成立，判處徒刑1年6個月，緩刑2年。
27/10/2006	屈桂慶	澳門大學圖書館助理員	合議庭考慮被告正在分期償還款項，且屬初犯，故裁定被告詐騙罪名成立，判處1年徒刑，緩刑2年。
08/11/2006	蕭鴻偉	地產經紀	留置選民證罪名成立，判處1年6個月徒刑，不得緩刑。
	鍾偉俊	礦泉水送貨員	留置選民證罪名成立，判處1年4個月徒刑，不得緩刑。
	戴祖炫	賭場侍應	留置選民證罪名成立，判處2年徒刑，緩刑4年，3個月內須向特區政府賠償澳門幣10,000元。
	陸振峰	高中學生	留置選民證及提供選民證2項罪名成立，兩罪併罰判處1年9個月徒刑，緩刑3年，3個月內須向特區政府賠償澳門幣5,000元。
	古健龍	賭場莊荷	留置選民證罪名成立，判處1年徒刑，緩刑3年，3個月內須向特區政府賠償澳門幣5,000元；緩刑期間不但要守行為，更要定期接受社會重返廳及法官監督改善進度。
	黃世雄	裝修工人	5名被告均被判提供選民證罪名成立，判處於法定期限內向特區政府繳納罰金120日，按每日100元計算，合共澳門幣12,000元，期限內未能繳交罰金則須入獄80日。
	李榮發	裝修工人	
	何澤彬	酒店行李員	
	林佩玲	賭場侍應	
	黃卓杰	賭場莊荷	
	郭司盈	高三準畢業生	2名被告均被判提供選民證罪名成立，判處於法定期限內向特區政府繳納罰金120日，按每日60元計算，合共澳門幣7,200元，期限內未能繳交罰金則須入獄80日。
	關武強	大學生	
15/12/2006	梁銳生	地盤泥水工人	賄選及留置選民證罪名成立，判處2年6個月徒刑，不得緩刑，另中止政治權利4年。
	高惠文	地盤泥水工人	2名被告均被判賄選及留置選民證罪名成立，判處2年徒刑，不得緩刑，另中止政治權利4年。
	郭玉瑜	現無業，曾做水客	

判決日期	被告 / 嫌犯	被告 / 嫌犯之身份	判決結果
15/12/2006	郭滿華	地盤泥水工人	賄選及留置選民證罪名成立，判處1年3個月徒刑，不得緩刑。
	馮帛強	地盤泥水工人	賄選及留置選民證罪名成立，判處9個月徒刑，不得緩刑，另中止政治權利4年。
	李麗萍	家庭主婦	2名被告均被判賄選及留置選民證罪名成立，判處9個月徒刑，不得緩刑。
	連建豪	賭場公關	
	梁坤明	賭場疊碼	賄選及提供選民證罪名成立，判處罰金300日，按每日100元計算，合共澳門幣30,000元。
	陳亞燦	酒吧侍應	賄選及提供選民證罪名成立，判處罰金240日，按每日100元計算，合共澳門幣24,000元。
	劉倩如	地盤散工裝修	4名被告均被判賄選及提供選民證罪名成立，判處罰金180日，按每日100元計算，合共澳門幣18,000元。
	李堅強	大廈管理員	
	何家祺	賭場莊荷	
	方啟華	賭場莊荷	
	鄭遠彬	高三學生	賄選及提供選民證罪名成立，判處罰金180日，按每日60元計算，合共澳門幣10,800元。
05/01/2007	張永佳	娛樂場水吧服務員	賄選罪名成立，判處1年8個月徒刑，不得緩刑。
	葉展程	賭場莊荷	5名被告均被判賄選罪名成立，判處270日罰金，按每日100元計算，合共澳門幣27,000元。
	劉志豪	水吧服務員	
	何玉嬋	賭場角子機服務員	
	何有幫	賭場莊荷	
	林志誠	娛樂場酒吧部長	

4.6 財產申報工作

財產申報制度是防範和監察公務員財產狀況的一項重要制度。澳門廉政公署在職責範圍內對全澳一般公務員的財產申報進行保管、存檔和監察工作。根據現行法例，公職人員在進入公職、職等變動、離職又或每隔五年等情況下，須申報其個人及配偶，或類同配偶狀況生活的人士的財產。同時，根據第10/2000號法律第四條第五款，廉政公署有監督涉及財產利益之行為的合規性及行政正確性。自“財產申報”法律生效以來，沒有申報人因履行申報義務不當而須承擔相關的法律責任，財產申報工作收到了預期的效果。

2006年，廉政公署共接收到7,791位公職人員提交的財產申報書，其中包括開始擔任職務2,343人、職務變動2,794人、終止職務1,302人、因年屆五年而須提交更新的財產申報書458人及自願更新財產資料29人，而配偶或有事實婚關係者履行提供資料義務的則有865人。

圖表十四 2006年提交財產申報書人數統計

開始擔任職務	2,343人
職務變動	2,794人
終止職務	1,302人
五年更新	458人
自願更新	29人
履行提供資料義務	865人
總計	7,791人

此外，2006年廉政公署繼續為大量招聘新入職人員的部門舉行“財產申報講解會”，令新入職的公職人員更加認識履行申報財產義務的意義和重要性以及相關法規的內容，幫助其正確填寫財產申報書。

第五章

行政申訴工作

第五章 行政申訴工作

2006年，廉政公署收到行政申訴個案254宗，較上年增加15.5%。個案涉及的內容以公職制度、市政、政府運作等方面為多，其中廉署對3宗個案進行了深入調查，並發出勸喻及建議。此外，廉署也接到求助諮詢個案753宗，當中關於經屋/社屋、非法工作、交通違例的諮詢個案大幅增加。

審查工作方面，2006年廉署完成了《有關完善立法會選舉制度的分析研究》和《行政當局針對私人樓宇的使用及管理不善所具有的介入權》兩項制度審查，相關報告已送交行政當局。運作審查方面，土地工務運輸局成為新的“合作夥伴”，廉署就社會長期關注的違法工程處理程序進行審查；以及繼續跟進民政總署及衛生局運作改善措施的落實情況。

2006年，廉署出版了《申訴有道——行政申訴個案實錄》，藉以加強市民和公務人員對行政申訴局運作的瞭解。同時，亦繼續與社團合辦“維護權益 申訴有道”座談會，促進市民維護自身合法權益的意識。在公職領域，廉署繼續跟進及協助各部門/機構製作內部廉潔守則，亦因應部門和機構的需要而舉辦“廉潔操守”和“公務採購”講座。

為推動澳門行政申訴制度的研究工作，廉署與澳門基金會合辦“亞洲行政申訴制度比較研究獎勵計劃”。人員培訓方面，派員參加與中國人民公安大學合辦的偵查課程和香港廉政公署舉辦的指揮課程，並邀請本地司法官進行內部人員培訓。

5.1 調查

5.1.1 個案介入

5.1.1.1 收案及處理情況

2006年，廉署共受理行政申訴案件254宗，比2005年的220宗升幅逾15%，這與廉署積極推廣行政申訴職能、社區辦事處“深入社區”功能的強化、市民勇於投訴舉報行政

違法或失當等原因有關。總結2006年受理的行政申訴個案，仍以涉及公職制度、市政、違法工程的居多。

圖表十五 2006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)	87
市政	36
違法工程	33
交通違例	16
公務採購	8
社屋/經屋	7
職安健	7
保險	4
其它程序失當	54
非本署權限	2
總計	254

2006年接到的行政申訴個案，加上2005年帶入的34宗，以及扣除涉相同問題的個案28宗，全年共須處理260宗投訴舉報個案，當中203宗已被處理存檔，結案率78%。

存檔處理的個案包括不具行政違法或失當跡象、經廉署正式及非正式介入而得到部門適當處理、非廉署權限、資料不足等情況。當中經廉署介入而獲部門/機構適當處理的個案有45宗，包括一宗正式立案而發出勸喻的個案，約占總數的22%，比例較過往數年有所上升。這反映行政申訴按照個案性質和涉及問題的複雜程度而採取適合的跟進手段，能更有效適時地解決行政違法及失當問題，也更能發揮確保市民合法權益的角色。

圖表十六 2006年行政申訴個案的處理情況

歸檔原因	數字
無行政違法或失當跡象	118
部門已作適當處理(經本署轉介、非正式介入或發出勸喻/建議)	45
資料不足	29
非本署權限	5
其它	6
總數	203

5.1.1.2 立案調查

2006年期間，廉署完成了3宗行政申訴個案的立案調查，並發出勸喻及建議，涉及事項為“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”、“懷孕公務人員因產前保健/檢查而缺勤”及“《公共地方總規章》有關未成年人違法責任的規定”，有關個案的撮要詳見附件。

5.1.2 求助諮詢

2006年廉署共收到753宗求助諮詢個案，同比有近24%的升幅，當中升幅尤為明顯的，主要有經屋/社屋方面升逾四倍、非法工作方面則逾一倍、交通違例方面亦逾八成，反映本年社會關注的民生焦點問題。

至於非廉署權限的求助諮詢個案亦占了整體數字的16%，與2005年相若。值得關注的是，當中涉及私人領域的求助諮詢，2005年及2006年均占逾35%。事實上，許多市民向廉署投訴非屬權限的問題，部分甚至涉及私人貪污舞弊行為，反映不少市民認為廉署應有權處理這些問題。

另一方面，2006年與《公務人員廉潔操守指引》相關的求助諮詢個案，比2005年減少逾三成。這主要是各部門/機構基本上已製作了內部廉潔守則並落實推行，而廉署亦一直提供協助以完善守則及確保其有效實施。

圖表十七 2006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)	174
市政	72
廉潔操守指引	61
交通違例	58
勞資糾紛	40
經濟房屋及社會房屋	25
違法工程	24
公務採購	15
稅務	15
非法工作	14
醫療衛生	13
社保	11
就業培訓	6
教育	6
其它	95
非本署權限(私人領域及訴訟案件)	124
總計	753

5.2 審查

5.2.1 制度審查

審查工作方面，2006年，廉署完成了《有關完善立法會選舉制度的分析研究》和《行政當局針對私人樓宇的使用及管理不善所具有的介入權》兩項制度審查，相關報告已送交行政當局，以下為審查報告的總結部分：

5.2.1.1 《有關完善立法會選舉制度的分析研究》

自葡萄牙承認澳門為中國的一部分後，雖然仍繼續其對澳門的管治，但容許澳門有本身的立法機關，由立法會與總督共同分享立法權。立法會議員的組成，除了一部分由總督委任外，尚有另一部分由選舉產生，而選舉則分直接和間接兩種模式。

回歸前，基於種種因素，由立法會真正行使立法權、制定法律的情況大大不及總督，澳門的管治決策仍然掌握在澳葡當局的手上。澳人在立法會的角色相對被動，主要作用在於針對澳葡當局的管治

決策，提出會否與澳門整體社會明顯格格不入或造成重大衝擊的意見。澳人議員的角色較明顯在平衡澳葡當局的決策上，而議員個人及其利益界別的優越性則未見有明顯的反映。在這客觀環境下，不論直選或間選，長期以來均沒有出現激烈競爭的局面。直至臨近澳門回歸中國的時期，社會上有較多的利益界別人士開始意識到，如其取得立法會議員的席位，便能為自己 and 所代表的利益界別爭取更多利益。於是選舉開始出現了競爭激烈的局面，而1996年的立法會選舉，更被輿論評為一次賄選情況嚴重的選舉。

回歸後，在落實澳人治澳的國家治澳方針的前提下，立法會過去存在的以澳葡當局和澳人代表形成的兩大板塊局面已不再存在。雖然選舉制度與過去的分別不大，但不論是由行政長官委任、抑或是透過間選或直選晉身立法會的議員，都是澳門人的議員。他們之間並非以管治理念來識別，加上大都有其本身的社團背景，而社團又是在直選和間選中支持相關議員當選的主力組織。所以，不少人便會以各議員背後所代表的利益界別來將彼等區分，並形成了獲取利益的意識：特定利益界別（社團）→參選人→參選人當選→當選者和相關利益界別均自管治政策中受惠。根據廉署在回歸後針對首兩屆立法會選舉執行工作所得的經驗，這種互動互利的折射作用，導致在制度上幾乎不受任何監管的社團，在選舉中扮演著重要的角色，成為政治活動的核心組織及有意晉身立法會人士的“買票”工具或動



員對象；至於大型企業，則可利用其僱主地位和數目龐大的員工隊伍等優勢來“勸誘”選票。所以，在這種背景下進行的選舉活動，蒙上了不少賄選陰霾，嚴重影響特區的廉潔形象。廉署經過對選舉期間和前後出現的情況進行分析，並將本澳的選舉制度和香港、葡萄牙及台灣的相關制度從實務操作的角度進行了比較，再從社團在政治活動中所扮演的角色與社團制度本身是否適應方面作出了深入的探討，總結出以下幾方面的建議，旨在完善現行的立法會選舉制度：

1. 對於一些涉嫌違規的選舉宣傳行為，選舉委員會的適時行動係維護選舉公平公正的關鍵，對提升立法會選舉的公平、公正形象具有重要作用。為使選委會能全面發揮其監督選舉的角色，以及針對一些違規的情況及早加以預防或制止，有必要將選委會定為常設機關，以確保選舉活動的有序開展。
2. 一些關於選民登記的偽造行為，例如透過虛假資料令有效的選民登記被取消，尚未納入現行《澳門選民登記法》的制裁範圍，形成了漏洞。故有需要制定一項概括性規定，以涵蓋所有未直接納入現行規定的偽造行為。
3. 另一方面，為完善現行的選舉制度，建議借鑒香港、葡萄牙和台灣的部分立法經驗。

3.1 香港對界定賄選犯罪、限制選舉宣傳和經費方面有下列五項值得引進之處：

- a) 將賄賂候選人或準候選人的舞弊行為列為犯罪；
- b) 引入類似香港所定的有關“在選舉中賄賂選民或他人的舞弊行為”規定，以有效針對：*i)* 誘使他人作選民登記，以影響投票意向；*ii)* 其它形式的買賣選票；以及 *iii)* 賄賂社團領導層或以捐助社團的方式買票等舞弊行為加以懲處；
- c) 透過界定“選舉聚會”的方式，明確禁止向選民提供飲食、娛樂及旅遊等款待以影響其投票意向；
- d) 任何人未經授權而招致選舉開支均予處罰，以免出現不當地透過他人作選舉宣傳和規避選舉開支上限的情況；

e) 縮減選舉開支上限至合理水平，避免造成“銀彈競選”的不公平現象。

3.2 至於在法律體制上與澳門有深厚淵源的葡萄牙，其現行選舉制度在刑罰設定和各種選舉舞弊犯罪的界定方面也有以下四項值得借鑒之處：

- a) 由於買票賣票活動對選舉的公正性和地區政制的信心所造成的危害，並不會因未遂而減輕，故針對犯罪未遂及實行未遂的處罰應與犯罪既遂相同；
- b) 採用開放式條款及概括性用語，以懲處各項偽造、欺詐、脅迫及買賣選票的行為，堵塞漏洞；
- c) 針對職業上的脅迫，雖然《澳門選舉法》的規定與葡萄牙類似，但由於澳門的勞工法律制度對僱員的保障不足，所以針對選舉方面的防止職業脅迫機制不足以發揮實效，有必要加強對僱員的保障；
- d) 採用“買賣選票”的表述方式，務求涵蓋各種以“利誘”手段獲取選票的行為。

3.3 至於同屬華人社會和實行資本主義制度的台灣，在選舉制度方面亦有下列四項可供借鑒之處：

- a) 宜立法規定，以提供利益予社團領導層或以捐助社團的方式換取社員選票的行為亦屬違法；
- b) 明文引入污點證人制度，以便因一時蒙蔽而輕易受賄的選民有將功贖罪的機會；
- c) 盡量設立更多的投票站，以減少選民接受免費車輛接送投票的意欲；
- d) 規定各相關部門和機構須向反賄選調查機關提供涉及清洗黑錢的可疑交易報告，提升反賄選工作的主動性和成效。

4. 對於一些未必適宜單純借鑒外地作法的其它妨礙“三公一廉”選舉的問題，本署尚有下列四項建議：

- 4.1 取消選民證，以提高買票賣票活動在組織和結算上的難度；
 - 4.2 如不取消選民證，應以掛號信方式發送選民證，又或規定選民須親身或透過受權人領取選民證，以確保選民證能送到選民本人手上；
 - 4.3 應限制公共部門領導主管或從事特定職能的公務員為他人公開作競選宣傳，以確保行政當局的中立形象；
 - 4.4 提高對勞動者的保障，特別是針對僱主的單方解約權方面定出較嚴格的限制或提高補償額，以遏止或減少因拉票而進行的職業上脅迫。
5. 由於社團為本澳市民進行政治活動、行使政治權的核心組織，但現行的社團制度卻存在不少缺陷，包括不利於維護行政當局的中立形象；不利於選舉開支的界定與結算，難以監控選舉經費來源；間選法人選民資格的認定不能反映其在相關界別的代表性與認受性等。因此，從長遠角度，有必要考慮以下政策：
- 5.1 就政治活動的核心組織重新界定，特別是現時名存實亡的政治團體制度；
 - 5.2 如仍維持目前的狀況，即任何社團均可在政治活動中扮演核心角色，便有必要完善現行的社團制度，尤其是從下列四方面入手：
 - a) 在社團的組成方面，應對成員的澳門居民身份有一定比例的要求，而在社員的數目方面亦應設定下限，又或最低限度針對法人選民的社團設定下限；
 - b) 帳目方面應訂立適當的監管制度，特別是關於收入來源和開支方面，以及訂明在某些特定情況下的公布機制；
 - c) 關於間選的法人選民資格的獲取方面，有必要提高門檻，尤其須將社團在擬獲確認的利益界別中是否具備一定的代表性和認受性列作申請法人選民資格的條件；另外，也有必要考慮是否有需要將投票權的分配作出修訂，以免那些純為選舉而成立的社

團可與長期實際運作、更具代表性和認受性的社團同樣獲得相同票數的投票權；此外，對於有意取得法人選民資格的社團，也有必要審查其成員是否大部分亦屬另一已取得選民資格社團的成員，減少“影子社團”泛濫；

d) 訂立取消法人選民資格的機制，以確保法人選民具備最起碼的代表性與認受性，特別是將一些長期無運作、僅在選舉期間才“復甦”的社團剔除。

6. 最後，不能忽略的是，賄選多發生於一些公民意識薄弱的社會。如果社會上買賣選票的行為普遍，就是意味著賄選者可以輕易地在“市場上”物色願意賣票的選民。所以，必須透過長期有系統的公民教育灌輸賄選的禍害，有針對性地加強市民的公民意識，使彼等能抵擋行賄者形形色色的利誘，讓廣大市民對賄選產生強烈的反感，自然會對遏止或減少賄選舞弊行為產生正面作用。

5.2.1.2 《行政當局針對私人樓宇的使用及管理不善所具有的介入權》

在尊重私人產權的原則下，對於私人樓宇的使用及管理，行政當局當然不應輕易干預，但當樓宇的使用或管理危及公共利益時，行政當局便應依法介入，如“現法”不善則應“修法”及“立法”；如“介入”不準便應改善操作。

綜合本澳社會所發生的多宗典型個案，基於私人樓宇的使用及管理不善而觸及公共利益的情況主要有：更改單位用途、違法工程、滋擾鄰居、占用樓宇共同部分等。

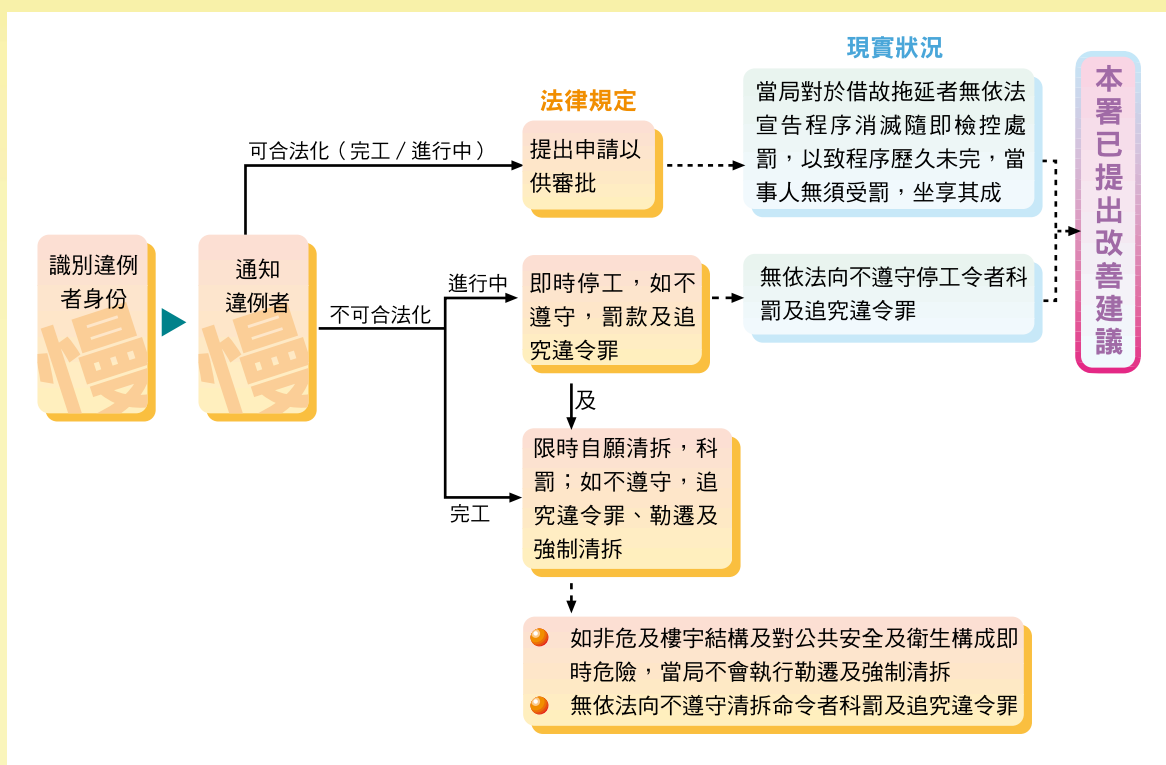


存在上述情況的原因多與小業主欠缺相關法律知識、無組織小業主會、無訂立《分層建築物管理規章》、難以滿足高要求的法定程序等有關。因此，當市民本身無論從主、客觀方面均難以解決這些涉及其私產的使用及管理問題時，便會求諸行政當局為彼等排難解

困，特別是這些問題多同時構成行政違例行為，市民總期望當局能有效檢控及處罰，以省卻自己在小業主之間來回周旋。無奈現行法例卻不濟事，一方面，界定有關違法行為的法例未有就檢控程序作專門規定；另一方面，《一般制度》所定的規範又十分粗糙，行政當局難以掌握如何適用《行政程序法典》的規定，又適用《刑法典》及《刑事訴訟法典》的一般原則的準繩，加上法例又單純將“強制清拆”及“強制恢復原狀”作為最後手段，沒有顧及民生社會的認受性，導致徒有罰則而不能實施。

以下用圖表方式將這些涉及私人樓宇使用及管理不善的行政違例問題歸納。

圖一：經核實違法工程後當局須展開的程序

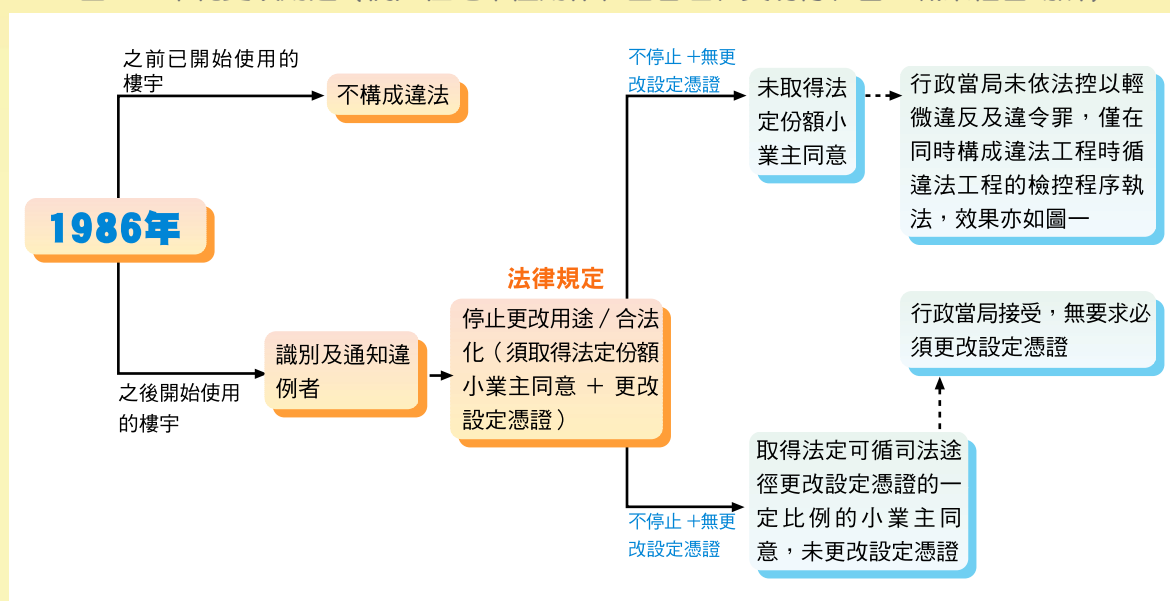


上述兩“慢”的主要原因是現行《都市建築總章程》沒有確立到場者有義務提供工程主或負責人的識別資料，亦沒有推定違例者在郵遞通知發出後若干日即視為已被通知的規範。當局雖依法發出臨時停工令及正式停工令，在欠缺上述機制的前提下，加上當局無積極採取有效措施（例如透過大廈管理機關）及省掉多餘措施（例如親身通知），造成“慢”上加“慢”。

至於違法工程經年處於“待合法化”階段而當事人無需受罰，以及依法須清拆的違法工程歷久長存，一方面，固然與當局未有積極執法（適時處罰、追究違令罪等）有關，另一方面，亦與《都市建築總章程》單純以“勒遷”及“強制清拆”作為最後手段有關，由於這些手段往往觸及居民的基本生活，在違法工程尚未危及樓宇結構及公共安全衛生等方面的前提下，當局有法難施，故有必要在這等最後手段以外另立其它更具實效的阻嚇手段。

事實上，針對違法工程的檢控及處罰程序中一些可在未修法階段先行完善的問題（例如查取資料、通知、跟進及檢控程序、提供資訊等方面），本署已在本年與工務局合作進行運作審查期間建議該局改善，並要求當局考慮運用《都市建築總章程》第76條第3款所賦予的立規權，透過行政長官的批示將相關操作程序進一步訂明。

圖二：單純更改用途（例如住宅單位用作社團會址／貿易行／自由職業經營場所）



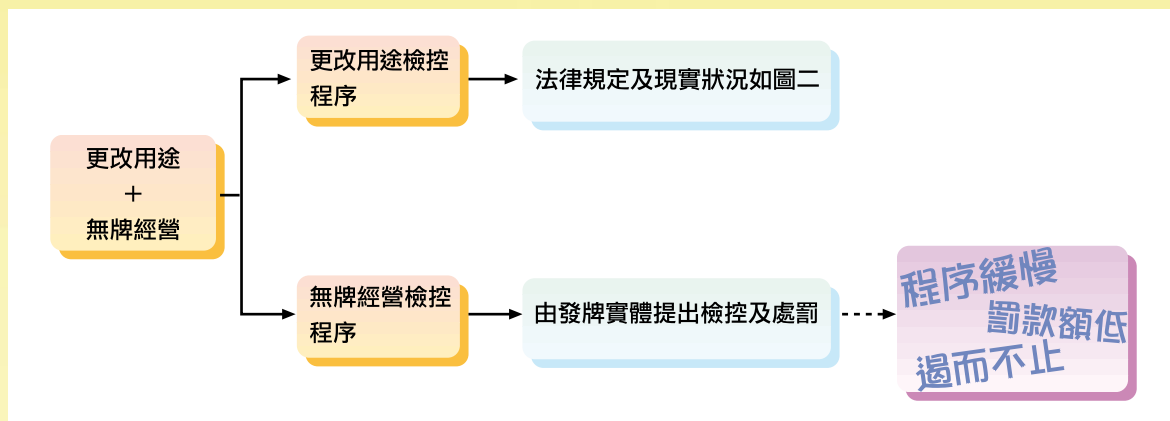
顯然，針對未取得大部分小業主同意而改變單位用途的情況，當局並未有依法追究當事人的刑事責任，而單純以“違法工程”名義進行檢控及處罰，在前述的執法與立法兩不全的前提下，效果不彰是無可避免的。

至於未取得足夠法定份額的小業主同意，但已具有一定比例足以循司法程序補足上述

份額者，行政當局現時容許“免走司法程序”及“免正式更改設定憑證”的做法，實屬顧及社會現實之舉，因為司法程序耗費金錢、時間，正式更改設定憑證則會影響相關單位的市場價值及銷售出路。然而，行政當局的良政亦應有合法基礎，否則便會容易受到法律挑戰，導致公信力受損。

此外，對於1986年前已開始使用的樓宇，雖然不適用不當使用的檢控及處罰制度，對於此等樓齡不斷增高的建築物會否因改變其原定用途而造成結構上負擔或危及公眾安全，暫未見當局採取預防性的關注措施。

圖三：更改單位用途並無牌經營



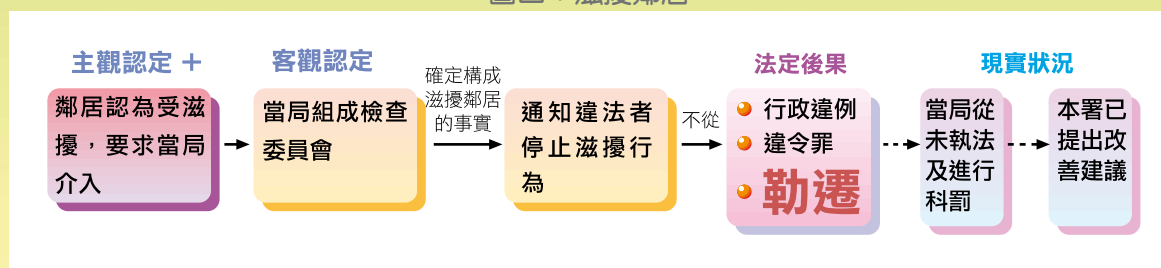
在實務上，當局僅針對當事人循“無牌經營”程序檢控及處罰，如同時存在違法工程，亦依違法工程程序檢控。一旦“無牌經營”的檢控因取證困難而不成功，即使有關單位改變用途後足以構成滋擾鄰居，當局亦不會以滋擾鄰居檢控。這樣，基於違法工程的檢控存在立法與執法上的缺陷，違法者便可逍遙法外。

至於“無牌經營”的檢控，由於相關准照制度往往適用《一般制度》，以致檢控及處罰程序需時甚長（關於《一般制度》所存在的問題，本署去年的制度審查報告《有關行政違例的檢控及執程序的若干問題》已作分析），何況一些能順利檢控的個案又會因法定罰款額較低而難以發揮阻嚇力，故過而不止。

有必要強調的是，針對無牌經營例子中近期頗受社會關注的非法旅館問題，由於涉及

當局對“存在以營商方式向公眾提供住宿並提供其他輔助服務”的認定，實不能單純以設施不具法定條件就否定其存在提供旅舍住宿的商業活動的基礎。因為提供旅舍住宿合同與單純屬民事性質的不動產租賃合同有區別，這問題已在本報告第三部分詳細分析，在此不再重複。

圖四：滋擾鄰居

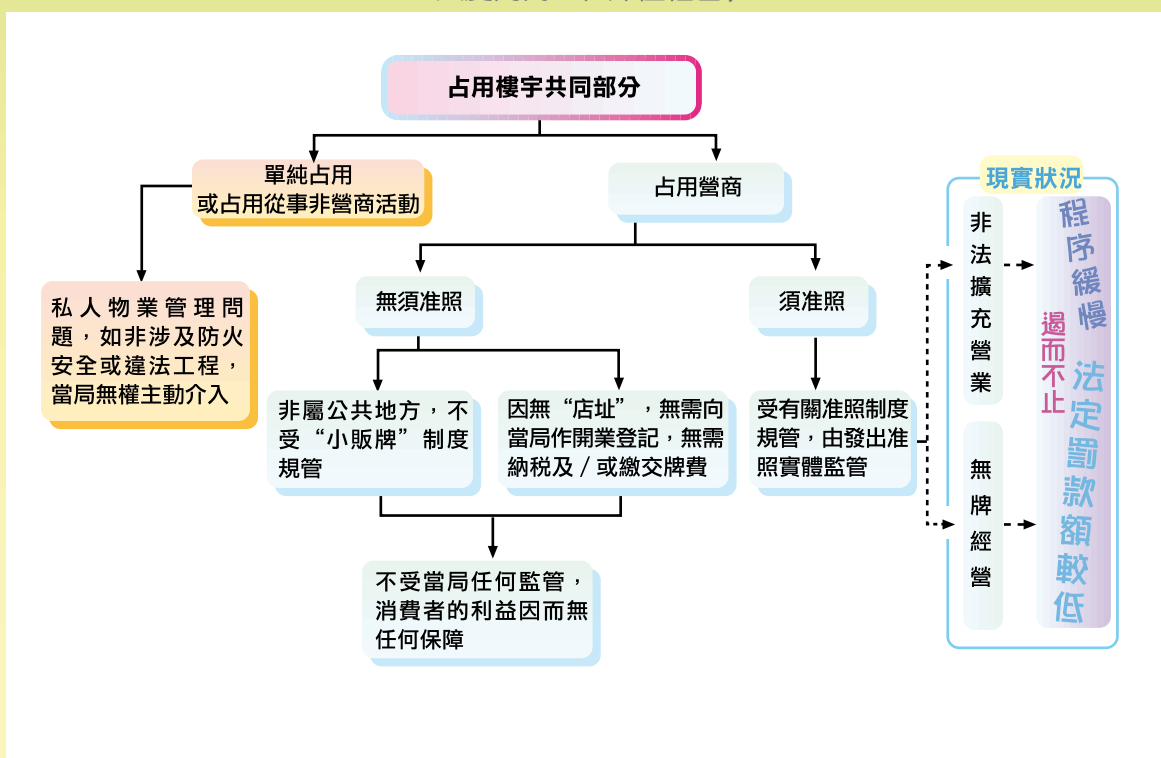


根據《都市房地產的使用規範》，當局介入居民的鄰里關係取決於鄰居的主觀認定及當局的客觀確定，但該法例未有界定“鄰居”所應包括的範圍，對於構成“滋擾”的標準亦不夠清晰，實務上的確難以進行檢控，然而，當局卻因此而背上怠於執法的指控。另一方面，即使行政當局認真執法，針對不服從當局命令停止滋擾的違例者亦難以執行勒遷這最後手段。因此，當局在面對市民就滋擾鄰居的行為提出訴求時，往往進退維谷。



針對當局的執法方面，本署已向當局建議在法例未及修改前，需要從維護公共利益的角度，訂出執法準則及程序，並在掌握一定的實務基礎後提出倘有需要的修法建議。

圖五：占用樓宇共同部分
(例如占用大廈內街、柱廊位擺賣蔬果、肉類或熟食，飲食場所占用大廈內街、柱廊位經營)



對於占用樓宇共同部分進行無需准照的營利活動，例如熟食檔、果汁檔等，鑒於不受現行法例規管，一旦銷售商品或食品存有衛生或安全問題，又或引發其它消費爭議，當局亦難以檢控。因為當局對經營者及其經營狀況等資料無“法定”登記機制，因此消費者的權益便得不到保障。不僅如此，經營者亦無需履行納稅義務，由此亦衍生稅務不公的問題。

至於占用樓宇共同部分經營須准照的活動，常見的違例情況包括非法擴充營業及無牌經營，鑒於當局進行有關檢控及處罰程序時，多須適用《一般制度》，以致需時漫長，而個別違例行為的法定罰款額亦較低，阻嚇力不彰。

針對上述各種涉及私人樓宇使用及管理不善所衍生的行政違例問題，本署已就一些可從操作方面進行完善的部分要求相關部門作出改善，當中包括加強有關法律制度的宣傳推廣工作¹、讓更多小業主認識參與樓宇的管理事務係維護自身利益的重要及有效途徑，並會繼續跟進其落實情況。至於完善立法方面，則歸納出下列建議：

1.關於違法工程方面

a)適當修改《都市建築總章程》，尤應引入以下規定：

- i) 在違法工程現場的人士負有向當局提供工程主或工程負責人身份資料的義務；
- ii) 推定當局人員將臨時停工令或禁止施工令交予在場者或適當張貼後即視作已向工程主／工程負責人作出；
- iii) 針對處罰及清拆通知方面，推定掛號信寄出後的若干日視作已對違法者作出通知；
- iv) 針對不自願清拆者加重處罰或加設罰則，如加重罰金或設置交易障礙，甚至限定違法工程罰款未清繳及／或違法工程未清拆以前，不可將單位轉讓（類似香港的“釘契”措施）。

b) 運用現行《都市建築總章程》所賦予的立規權——透過行政長官的批示，訂立監察違法工程（亦適用於滋擾鄰居）的實務操作程序及工作守則。

2.非法更改樓宇單位的用途及／或滋擾鄰居

a) 修改《都市房地產的使用規範》：

- i) 將單純改變單位用途與改變單位用途並無牌經營須預先申領行政准照的活動作分

¹ 工務局現時已定期透過報章以專欄方式向公眾介紹與其職務相關的法律制度知識。

別處理，前者如不屬同時構成滋擾鄰居的情況，宜規定行政當局接獲樓宇一定份額的（如超過三分之一）小業主投訴後，應介入處理，後者則維持行政當局應主動介入的職權；

ii) 明確界定經一定份額小業主同意的單純更改單位用途，如不更改設定憑證，在法律上可產生的具體作用，特別是有關同意對嗣後方成為小業主者有何約束力方面；

iii) 明確界定構成滋擾鄰居的準則（如已成立業主會，宜訂明應參考業主會意見的機制）；

b) 為方便當局及早發現非法更改單位用途的情況，宜加強部門間合作，引入通報機制，由受理商業或開業登記的部門將相關資料通報監察部門；

c) 引入資料庫機制，以收集1986年前開始使用的樓宇的相關資料，例如樓宇的原訂用途及現時用途；

d) 對於非法更改用途及滋擾鄰居的監察工作流程及守則，亦宜善用現行法律賦予的手段——透過行政長官批示予以補充規範。

3. 占用大廈的共同部分

a) 檢討現行法例，對於在公眾可自由出入的樓宇共同部分進行的活動，如會危及公眾衛生及安全，明確賦予行政當局直接介入的權限；

b) 修改現行《營業稅規章》，將有關營商行為納入稅網或列作需登記的經營活動；

c) 如不修改《營業稅規章》，可考慮檢討現行的《小販條例》，擴大小販的涵蓋範圍，使之包括在大廈共同部分公開進行的營商活動，又或最低限度，規定有關營商者需向特定實體進行登記。

4. 其它法例

因應對上述涉及私人樓宇的使用及管理方面法例的修改，以及當局檢控程序的完善，在有需要時調整其它相關法例，例如《民法典》中涉及分層所有權的使用及管理方面的規範，以作配合。

5.2.2 運作審查

2006年，廉署分別與民政總署及土地工務運輸局開展運作審查，並跟進民政總署交通運輸部轄下駕駛執照處及衛生局改善措施的落實情況。

5.2.2.1 民政總署

運作審查項目

就交通運輸部車輛事務處的運作程序進行聯合審查，達成的改善措施主要如下：

1. 對行政手續指南的資訊進行全面審閱及修訂，確保內容一致。就以暗標方式競投特別編號、購買個人專有註冊編號，以及更改的士執照資料，詳細提供辦理手續。修訂櫃檯發證程序，訂明車主可自行領取新車登記摺。
2. 建立完整的EX牌紀錄系統，以提升管理效率。現時與EX／ES牌相關的罰款均以《道路法典規章》所規定的不定額罰款的最低金額科罰，宜適時對相關規定進行修訂，以符合實際情況。此外，亦考慮修法時訂明購買註冊編號的人士須於90日內使用。
3. 檢討現時由個別商號向市民供應車牌的措施，研究改為只要商號遵守既定條件，均可供應；對提供不符規格車牌的商號，一律依法科罰。
4. 如車主在聽證中表明放棄使用車輛，則不需另外提出取消車輛註冊的申請。

5. 關於的士執照轉移的通知期限，除以登記局批准轉移的日期計算外，亦得以雙方簽署轉移文件的日期計算。
6. 關於工地／工場內使用的工業機器及舊發動機方面，宜改善對此接待查詢的效率。考慮接受由來源國認證機構發出的證明，以及取消現時得以本地商會發出的聲明書代替法定由來源國發出的檢驗合格證明書的措施；長遠而言，需檢討及修改相關法例，以符合社會實況。如申請人獲發“T牌”，但證明書失效後仍不領取，則申請人不需另外提交取消申請。對第一次申請及續期申請的審批規定及在實務上的執法力度進行檢討，並考慮以對外規範性批示的形式落實，以加強執法效力。檢討現時要求進口重型車輛須在十五日內進行特別檢驗的措施，考慮改為按照《道路法典》及《檢驗及確定機動車輛各種規格的規章》的規定，須在24小時提出檢驗申請，以及清除訂明豁免檢驗的準則及要求。將來，需透過對外規範性批示對臨時進口申請及“T牌”的發出作出明確及詳細的規範。
7. 對各類申請程序制定工作指引，統一執执行程序及標準。

跟進運作審查

跟進2004年與民政總署交通運輸部駕駛執照處的運作審查項目，改善措施落實情況如下：

1. 各類資訊已統一制定及發布，個人資料的安全措施和查詢及投訴紀錄機制亦獲改善。
2. 駕駛考試方面，現已採用即日透過電腦抽出考牌官及考車路線的機制。對考試前無法出示身份證明文件的情況已訂定相關的工作指引，並已改善逾時應考的紀錄方式。此外，已制定供公眾查閱的《辦理駕駛考試須知》及屬內部工作指引的《辦理駕駛考試注意事項》。
3. 對外國駕駛執照換領澳門駕駛執照的申請，統一只收取外幣匯票。如申請人獲通知可辦理換領手續之日起六個月內不進行相關手續，將宣告有關程序消滅。

4. 隨著駕駛執照處前臺服務納入民署綜合服務中心內，各項工作流程及指引已獲制定及實施。

5.2.2.2 土地工務運輸局

就城市建設廳監察處對違法工程的處理程序進行運作審查，達成的改善措施主要如下：

1. 接待投訴時，主動向投訴人瞭解相關大廈是否已成立小業主會、物業管理公司名稱等資訊。對留下聯絡方法的投訴人，主動回覆跟進情況。完善投訴處理、違法工程及殘危樓宇的資訊管理系統，並研究建立條碼紀錄及追蹤文件系統，以改善文件及卷宗的管理。
2. 在安排人員執行違法工程的查核方面，改善公車安排，避免使用私人車輛執行外勤；並採用不固定分區和組合的工作分配機制。通過調整工程師及稽查員的工作範圍及增聘人員，以解決人力資源不足的問題；並透過培訓，提高人員的實務法律知識。進行實地查核前，須確保已掌握違法工程單位的業權人資料、大廈圖則等，以加快跟進及檢控程序。將自願拆除或提出工程合法化的通知與罰款通知合併，減省程序。對在限期內不清拆僭建物的物業所有人一律依法執行處罰。對影響大廈結構及公眾安全的僭建物立即開展清拆程序，而此程序的負責人員不應跟原處理相關僭建問題的人員重疊。
3. 綜合分析現行法例的規定，制定各項工作流程和守則，以提高執法水平、提升管理效率，以及增加提供資訊的準繩度。
4. 在現行法例未及修改前，聯同相關部門制定有效措施，以加強對違法工程的打擊力度及處罰的阻嚇力，尤其將違法工程的資料存於物業登記局，以供有意購買相關物業的人士諮詢。長遠而言，探討“釘契”等手段的可行性。
5. 致力與大廈管理公司及小業主會加強溝通，合作預防及監察違法工程，並與物業管理界

合作宣傳有關“簡單裝修工程”申請方面的資訊，以減低違法工程出現的機會。

5.2.2.3 衛生局

跟進運作審查

繼續跟進與衛生局分別於2001年及2003年進行的運作審查項目，獲悉最新情況如下：

各副體系的內部規章現正修訂中，並正草擬“手術同意書”及“知情同意書”。部份附屬單位已實行電子出勤系統，現正為須輪值的醫護人員編寫出勤紀錄程式。各衛生中心已安裝輪候顯示電子螢屏。已透過內部通告規定醫生紙的簽發必須符合親身核實的原則，且計算時間只可由診病時間起計。急診室分流機制已於2006年7月起試行。

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



“持廉守正——經驗交流會”

廉署於2005年開展“公務人員廉潔操守指引”推廣活動，2006年也繼續為七個部門共725人舉辦了“持廉守正 端行亮節”講解會。

此外，廉署亦繼續跟進各部門內部廉潔守則的製作情況。至2006年12月底，55個公共部門／機構中的49個部門已製定了內部廉潔守則；4個部門仍在制定中；2個部門雖仍在制定中，但暫時實施廉署的《公務人員廉潔操守指引》作為過渡。值得一提的是，有個別部門的內部廉潔守則經過一年的實施後已進行了檢討。在跟進工作上，廉署除了瞭解各部門的守則製作進度外，更重要的是，對具體內容進行分析及提供技術意見。

為創造機會讓各部門分享制定及推行內部廉潔守則方面的心得，廉署舉辦了“持廉守正——經驗交流會”，共有240多位部門領導及主管出席了會議。會議透過學術和實際操作兩個層面進行交流，並借鑒鄰近地區同行的經驗，集思廣益，互相啟發思考。



“持廉守正——經驗交流會”的部份主講嘉賓

5.3.2 出版書籍和舉辦專題講座

為了加強廣大市民對政府部門運作和涉及民生法律的認知，以及加強公務人員對工作所涉法例的認知，廉署從過去數年處理的行政申訴個案中選取了31個較常見的或與市民生活較密切的真實個案，以簡單扼要的方式將事件的經過、涉及的部門、廉署的處理過程

和結果加以整理，並輔以相關的法例條文，編輯出版《申訴有道——行政申訴個案實錄》。

另一方面，廉署亦繼續與社團合辦“維護權益 申訴有道”座談會，藉此加強市民對維護自身合法權益的認識。另外，也因應個別部門/機構的需要而派員主講以“公務採購”、“持廉守正”等為主題的講座，藉以提醒公務員公正無私地履行職責。



5.4. 人員培訓和學術研究

5.4.1 人員培訓

2006年，廉署繼續安排人員參加外地警務和反貪機構所舉辦的課程，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。為了讓人員進一步瞭解調查工作與審判職能間的相互關係，廉署亦邀請本地資深司法官進行“調查與審判”方面的培訓。



5.4.2 學術研究

為推動澳門行政申訴制度的研究，探討有關制度在促進政府良好管治方面的功能和角色，藉以提高行政申訴制度在澳門的普及和認知程度，以及加強該制度在亞洲各國的推廣，廉政公署與澳門基金會聯合主辦“亞洲行政申訴制度比較研究獎勵計劃”，並公開接受申請。經評審後，已選出3份資助計劃，涵蓋的研究範圍除澳門外，還包括韓國、印度、日本、內地、香港、台灣等國家和地區，有關研究預計在2008年完成。

第六章

社區關係

第六章 社區關係

2006年，廉政公署繼續透過各種渠道展開宣傳教育工作，促進社會的廉潔風尚，爭取市民支持廉政建設；同時，廉署也根據社會的發展，在鞏固過往工作的基礎上，調整宣傳策略，積極推廣行政申訴職能，加強青少年廉潔教育，以及擴大商業倫理的宣揚。而社區辦事處的設立，在方便居民投訴諮詢、推動居民對廉政建設的參與方面，發揮了良好的作用。此外，對外交流合作的不斷擴大，也提升了廉政工作的成效。

6.1 倡廉教育

2006年，廉署繼續展開對公務員、學生和社團、機構的倡廉教育。其中“持廉守正端行亮節”公務員廉潔操守講座，隨著各部門內部廉潔守則的製訂而減少；另一方面，配合本澳經濟的急速發展，廉署加強了學生的廉潔教育和公共事業、私人機構的誠信文化宣傳。全年廉署共舉辦各類講座366場，參加人數達23,720人次。

廉政公署2000-2006年舉辦的各類講座，資料詳見以下總表：

圖表十八 2000-2006年講座統計總表

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
公務人員	場數	23	94	132	132	51	173	67
	人數	855	5,209	7,435	11,385	1,752	20,228	3,340
學生、學員	場數	10	21	40	50	301	175	263
	人數	886	5,386	3,271	6,105	27,483	12,430	18,902
教師	場數	---	---	---	24	---	---	---
	人數	---	---	---	810	---	---	---
社團成員	場數	14	19	10	6	22	17	25
	人數	1,678	1,736	493	190	890	876	1,010
信用機構人員	場數	6	4	2	6	8	3	2
	人數	220	132	55	316	538	135	75
公用事業及私人機構人員	場數	---	2	1	---	3	3	9
	人數	---	70	25	---	105	154	393
總計	場數	53	140	185	218	385	371	366
	人數	3,639	12,533	11,279	18,806	30,768	33,823	23,720

6.1.1 以公務人員為對象的廉潔教育

2006年，廉署持續為公務人員舉辦廉潔講座，以及各類專題講座，包括公務採購程序、行政申訴、財產申報、職務犯罪等。全年為多個政府部門不同級別的公務人員舉辦各類講座67場，出席者共3,340人次。詳見下表：

圖表十九 2006年為公務人員舉辦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	海關	新學員	2	57
	各部門	員工	4	668
公務人員基本培訓課程	各部門	員工	11	330
公務採購程序	生產力暨科技轉移中心	衛生局物資供應及 管理處人員	2	40
財產申報	海關	新學員	1	60
	澳門保安部隊高等學校	第5屆保安學員	1	117
廉潔操守	統計暨普查局	2006中期人口統計人員	21	1,046
	司法警察局	第11屆實習偵查員	1	64
	民政總署	新入職員工	3	110
	司警、消防及保安高校	新學員	1	143
	消防局	晉升人員及新學員	4	130
	海關	新學員及副關務督察	3	71
	勞工局	稽查學員	2	60
	法律及司法培訓中心	員工	1	77
	治安警察局	晉升高級警員	1	56
行政申訴	消防局	新學員	1	18
	澳門保安部隊高等學校	晉升警員及消防員	2	77
	海關	新學員及晉升關員	4	109
職務犯罪	勞工局	稽查學員	1	30
	法律及司法培訓中心	司法文員學員	1	77
總計			67	3,340



為公務人員舉行的廉潔講座

6.1.2以學生為對象的誠信教育

(一) 小學生誠信教育

(1) “廉潔新一代——小學生誠信教育計劃”

2006年，廉署繼續向小四至小六的學生開展“廉潔新一代——小學生誠信教育計劃”。該計劃於社區辦事處“廉潔樂園”活動室舉行，以布偶劇、電腦動畫或短片等方式，向小學生宣揚誠實和廉潔的信息。2006年參與本計劃之學校共25間，學生人數7,006人次。



小學生參與“廉潔新一代”活動

(2) 德育教材

2005年，廉署推出《誠實和廉潔》小學教材套，免費提供予學校師生。2006新學年前，廉署補充製作了新的《看圖說故事》圖畫卡，以豐富教材套內容。至2006年底，將《誠實和廉潔》教科書作為德育輔助教材的學校有55間，約占全澳小學的近九成，廉署送出教科書42,066本。多間學校對教科書及教材套均給予良好的評價。

(3) 其它倡廉活動

2006年，廉署社區辦事處為小學生舉辦了19場“六·一兒童節”專場，向小學生講解誠實的重要性，有761名小學生參加。廉署亦參與了多項以小學生為對象的倡廉活動，包括：協辦由特區政府主辦的慶祝“六·一兒童節”活動；參加工聯主辦的慶祝“六·一國際兒童節”活動。

此外，廉署還透過“威廉郵筒”與小朋友通信，進一步延續對小朋友的誠信教育，藉此引導他們關心身邊的人和事，明辨是非對錯，建立正確的價值觀。截至2006年12月，

共有219位來自25間學校的學生寫了498封信給“威廉”，他們在信中與“威廉”分享了學習及生活的情況。



廉署參與特區政府多個部門合辦的“慶祝六．一兒童節”活動



學生來信與“威廉”分享心聲

（二）中學生誠信教育

（1）“廉潔周”和“青少年誠信教育計劃”

為深化青少年誠信教育，廉署2004年起向中學推行“廉潔周”計劃，以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，收到了良好的成效。2006年，參與廉署“廉潔周”的學校有葡文學校和海星中學，參加的學生共1,588人。

此外，廉署也開展“青少年誠信教育計劃”，派員到中學舉辦講座，以“金錢價值觀”及“公平公正”為題，探討誠信、廉潔等觀念。2006年，廉署共舉辦了20場講座，來自12間中學的7,880名學生參加了講座。



廉政專員辦公室主任何鈺珊在海星中學“廉潔周”啟動儀式上致訓辭

（2）青少年誠信網頁

為擴大青少年誠信教育的渠道，廉署製作了誠信網頁“Teen之城”。網頁內容包括人物專訪、遊戲、動畫、個案實錄等，期望透過互動有趣的方式，將“誠實守法”等正面價值觀傳達給年青人。青少年網預計2007年中可開通。

(3) 座談會及青年營活動

2006年，廉署派員訪問本澳多個青年組織，藉此加強雙方聯繫，並收集年青人對廉政建設及誠信教育方面的意見。此外，廉署亦主辦或參與多項青少年活動，包括：主辦“眾志成‘誠’青年營”活動，多個青年團體選派代表參加；協辦婦聯青年委員會、婦聯青年協會之“倡廉潔 齊守法”公民教育同樂日；參加少年警訊主辦的“減罪禁毒嘉年華”活動；以及協辦學聯“廉潔與誠信——第八屆全澳學生中文硬筆書法比賽”等。



廉署領導與參加青年營的社團代表合照



“倡廉潔 齊守法”活動

(三) 對高等院校學生之廉潔教育

2006年，廉署為多間高等院校的學生、職前培訓學員安排廉潔講座共24次，參加的學員人數為1,667名。

廉署為大、中學生及各類課程學員所作的講座，資料詳見下表：

圖表二十 2006年為大、中學生及培訓課程學員舉行講座之統計表

主題	教育機構名稱	對象	場數	人數小計	人數
廉潔選舉	澳門大學	社會及人文科學學院學生	1	120	273
廉潔意識	澳門大學	公共行政課程學生	1	28	
	澳門大學	博彩管理學士課程學生	1	60	
	澳門理工學院	公共行政課程學生	1	30	
	澳門鏡湖護理學院	學生	1	35	
	澳門旅遊博彩技術培訓中心	職前培訓學員	18	1,350	1,394
	中西創新學院	職前培訓學員	1	44	
廉潔周	海星中學	中學生	17	1,588	9,468
青少年誠信教育計劃	中、英文中學11家 及葡文學校	中學生	20	7,880	
總計			61	11,135	



澳門旅遊博彩技術培訓中心學員參加廉潔講座

此外，在澳門大學主辦的“開創廉潔新世代講座系列”活動中，澳大校長姚偉彬、當代中國社會科學研究中心主任劉伯龍及廉政專員張裕出席並主持了活動的開幕禮，廉署人員也與出席師生就“選舉與廉政”這一主題展開討論。



張裕專員出席澳大“開創廉潔新世代”活動

6.1.3以機構和社團等為對象的廉潔宣傳

（一）以機構為對象的廉潔宣傳活動

2006年，廉署加強向專營公司、私人機構及信用機構等不同領域的機構展開宣傳工作，針對不同對象進行互動溝通，推動商界誠信文化。以機構員工為對象的講座，全年共舉行11場，出席者468人次。資料詳見下表：

圖表二十一 2006年為機構舉行講座之統計表

機構名稱	對象	場數	人數
澳門電訊有限公司	主管及員工	4	270
威尼斯人澳門股份有限公司	主管及員工	2	65
中電工程	員工	2	33
大豐銀行	新入職員工	1	40
中國工商銀行澳門分行	新入職員工	1	35
奧的斯電梯工程公司	經理及營業員	1	25
總計		11	468



為澳門電訊有限公司主管及員工舉辦“廉潔意識”講座



威尼斯人澳門股份有限公司員工參加“廉潔意識”講座

（二）以社團為對象的廉潔宣傳活動

2006年廉署向社團成員舉辦講座及參觀活動共25場，出席者1,010人次。透過這些宣傳活動能讓更多的市民瞭解廉署的工作，並爭取市民支持和參與廉政建設。

圖表二十二 2006年為社團舉行講座之統計表

主題	社團名稱	對象	場數	人數
行政申訴	工聯北區綜合服務中心	會員	1	34
	工聯離島辦事處氹仔綜合服務中心	會員	1	30
	澳門社區青年義工發展協會	會員	1	41
	澳門婦女聯合會青年委員會	會員	1	20
	馬場黑沙環祐漢居民聯誼會	會員	1	40
	澳門義務工作者協會	青少年義工	1	25
	澳門中華新青年協會	健康大使	3	120
廉潔意識	南區四坊會頤康中心	會員	1	50
	澳門明愛青暉社	學生	1	30
	澳門工會聯合總會青年委員會	青少年會員	1	40
	澳門母親會頤康中心	會員	1	45
	澳門聾人協會啟聰中心	學童及家長	1	15
	街總家庭服務中心	青少年會員	1	20
	工聯北區服務中心青年服務部	青少年義工	1	12
	婦聯北區家庭服務中心	會員	1	25
	澳門弱智人士家長協進會曙光中心	學員	1	20
	澳門菜農合群社青少年活動中心	會員	1	50
	街總氹仔社區中心	會員	1	25
	澳門義務青年會	會員	1	33
	澳門基督教青年會	小記者	1	15
	學聯/澳門中華新青年協會	社區青年大使2006	1	20
	澳門中華新青年協會	青年議會大使	1	50
		中學生	1	250
	總計			25

綜上所述，廉署2006年舉辦的各類講座、講解會及座談會等共366場，參加人數達23,720人次。資料詳見下表：

圖表二十三 2006年各類講座、座談會及工作坊等之統計總表

對象	活動性質/主題	場數	人數	人數小計
公務人員	“持廉守正 端行亮節” 講解會	6	725	3,340
	公務人員基本培訓課程	11	330	
	公務採購程序講座	2	40	
	財產申報講座	2	177	
	廉潔操守講座	37	1,757	
	“行政申訴” 講座	7	204	
	職務犯罪講座	2	107	
小學生	“廉潔新一代 — 小學生誠信教育計劃”	183	7,006	7,767
	六一兒童節專場講座	19	761	
中學生	“廉潔周”	17	1,588	9,468
	“青少年誠信教育計劃”	20	7,880	
大專院校學生	廉潔意識講座	5	273	1,667
學員	廉潔意識講座	19	1,394	
社團	“行政申訴” 講座	9	310	1,478
	廉潔意識講座	16	700	
機構	廉潔意識講座	11	468	
總計		366	23,720	

6.2推廣行政申訴職能

為加深市民對行政申訴職能的認識，廉署除了持續向社會各階層舉辦以“行政申訴”為主題的講座外，亦出版了《申訴有道——行政申訴個案實錄》，和製作了新款宣傳海報。社區宣傳方面，廉署也在議事亭前地舉行了“廉署社區活動日——申訴有道”綜藝晚會，藉著歌舞表演、戲劇和遊戲等方式，加強市民對行政申訴職能的認識。



“廉署社區活動日——申訴有道”綜藝晚會開幕式



宣傳行政申訴的海報

6.3 常規宣傳工作

2006年，廉署持續透過系統化渠道廣泛宣傳廉潔信息，包括：

- 出版《澳門廉政》中、葡文季刊及英文版半年刊。



《澳門廉政》中、葡文季刊及英文半年刊

- 在中文報章《廉政園地》專欄刊登文章，並選取部分在《成教學刊》、澳門監獄刊物《啟報》上刊登。
- 藉傳媒發布廉署偵破的案件、法院就廉署偵辦案件的判決結果、廉署最新活動情況等。
- 出席電視台資訊節目“諮詢奉告”。
- 製作電視廣告片、電台廣告、以及報章廣告、巴士車身廣告等。
- 參與其它社會公益及康樂活動，包括：由澳門明愛主辦的第37屆慈善園遊會、公益金百萬行、集體捐血、公務人員球賽等。



在第37屆明愛園遊會中，市民參與廉署的攤位遊戲



“廉潔之城”電視廣告片在拍攝中

6.4 社區辦事處工作

社區關係是廉署宣傳教育的重要資源。2006年，廉政公署透過社區辦事處進一步拓展社區網絡，探訪不同地區的民間社團25個，聽取他們對廉政工作和廉潔選舉的意見及建議，鼓勵社會各階層積極參與廉政建設。



廉署代表與社團領導層座談

此外，社區辦事處也經常為社團舉辦“廉潔意識”及“行政申訴”講座，以及參與多個社團舉辦的活動，共同推動社區廉潔教育。為了讓更多市民知悉和使用社區辦事處的各項服務，廉署製作了宣傳海報，以及運用巴士廣告、報章和電台廣告等方式，加強宣傳效果。



北區社團成員參與“維護權益 申訴有道”講座



社團小會員參觀社區辦事處



濠江中學校長及主任到社區辦事處參觀，與廉政專員合照



巴士廣告



社區辦事處宣傳海報

2006年，社區辦事處接獲投訴 / 舉報、求助查詢及簡單諮詢等共517宗，比2005年的405宗大幅上升，當中各種投訴舉報個案45宗，諮詢個案472宗。在投訴 / 舉報及求助查詢中，以親身進行的占多數。資料詳見下表：

圖表二十四 2006年社區辦事處接待市民人數統計表

投訴/舉報		書 面 投 訴	求 助 查 詢	簡單諮詢	
親身	電話			親身	電話
20	8	17	262	136	74
小計：45宗			小計：472宗		
總數：517宗					

6.5 聯繫與交流

6.5.1 與傳媒的聯繫

與傳媒保持緊密的聯繫和維持良好的合作關係，有助廉署和社會的溝通協作。2006年，廉署藉每年一度的“清茶談廉政”活動，與各傳媒機構負責人展開交流，藉此收集社會意見，也為制定肅貪倡廉的策略獲取參考資料。



一年一度的“清茶談廉政”，廉署與傳媒機構領導聚首

6.5.2 與外界的交流

在對外交流方面，廉署繼續加強與國際、內地、香港及其它地區反貪和行政申訴部門的聯繫。有關交流活動包括：出席國際申訴專員協會理事會會議、出席亞洲申訴專員協會理事會會議、參加聯合國在約旦舉行的《聯合國反腐敗公約》第一屆締約國大會、出席“透明國際”在危地馬拉舉行的第12屆國際反貪會議、赴北京參加“國際反貪局聯合會第一次

年會暨會員代表大會”、出席在馬來西亞舉行的“國際反貪工作會議”、出席在印尼舉行的“第三次中國東盟成員國總檢察長會議”，以及先後到馬尼拉及曼谷出席“亞太地區反腐敗行動組”第八、九次指導小組會議、出席香港廉署主辦的第三屆國際會議等。



廉署代表出席在北京舉行的“國際反貪局聯合會第一次年會暨會員代表大會”

特別值得一提的是，2006年廉署代表特區政府正式成為“亞太地區反腐敗行動計劃”的成員。“亞太地區反腐敗行動計劃”是由亞洲開發銀行聯同經合組織在亞太地區推動的一項反腐敗行動策略。“行動計劃”的內容包括三大支柱行動：為公共服務建立有效而透明的體制；加強反行賄受賄行動，促進業務行為的廉潔公正；以及支持公眾的積極參與。“亞太地區反腐敗行動計劃”於2001年出台，現有27個成員。各成員須承諾按照該“行動計劃”所定的原則和標準，製定和實施適合本身實際情況的反腐工作方案，並透過參與工作坊和交流會等活動來促進彼此的交流合作。



廉署代表團應中國監察部邀請赴滬，上海市委副書記、市紀委書記
羅世謙與助理廉政專員杜慧芳會談



廉政專員張裕赴馬尼拉出席
亞太地區反腐敗行動組第八次指導小組會議，與各代表團團長合照



國際申訴專員協會（International Ombudsman Institute）理事會會議
在西班牙巴塞羅那舉行，廉政專員張裕作為理事會成員出席會議



廉署代表出席在危地馬拉舉行的第12屆國際反貪會議

為加強與本澳社團的聯繫，廉政公署領導層在2006年先後與多個機構、社團組織的負責人會晤，當中包括：澳門大學、澳門理工學院、澳門歸僑總會、澳門公務華員職工會、澳門婦女聯合會、澳門青年文化協會、澳門文員會、澳門教區青年牧民中心、社會工作人員協進會等。廉署也藉着這些會晤機會，收集各方面對廉政建設工作的意見。此外，廉署亦組織了兩次“廉政座談會”，邀請近20個社團的代表出席，藉此吸納各界意見，以便更好地制定未來的工作計劃。

廉政公署亦接待了多個來自不同地區和國家的訪問代表團，當中有：澳洲聯邦警察局代表團、印尼和丹麥的檢察代表團、美國司法部、美國拉斯維加斯博彩委員會、香港廉政公署代表團、中國公安部紀檢監察局代表團、印尼檢察院代表、國務院港澳事務辦公室法律司人員、廣東省人民檢察院、吉林省人民檢察院代表團、廣東省國家稅務局監察部門人員、北京市質量技術監督局考察團、上海行政學院第46期上海市處級幹部人員培訓班、北京市監察局代表團等。



澳洲聯邦警察局代表團來訪公署



廉政專員張裕赴穗與廣東省人民檢察院檢察長張學軍
作業務交流時接受對方致送紀念品

中央駐澳單位、本澳多個社團、學術機構的代表亦曾訪問廉署或參觀社區辦事處，包括：濠江中學校長及主任、中國人民解放軍駐澳部隊代表、澳門保險公會代表、澳門基金會代表、澳門文員會代表等。



北京市監察局局長張厚崑率團來訪

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

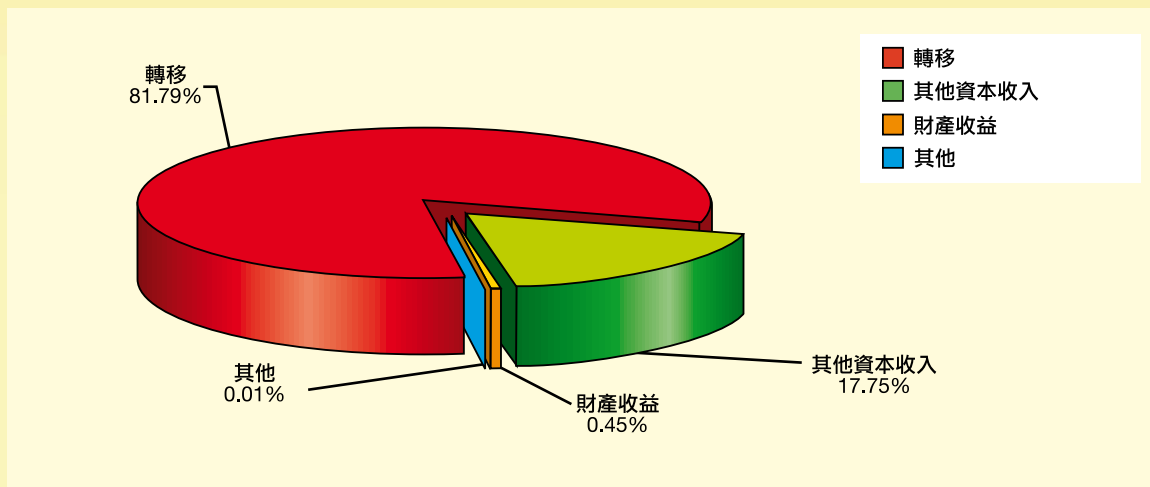
2006年經修正後的預算收入為MOP93,253,951.98，而實際收入是MOP93,571,299.51，與預算收入比較增加了共MOP317,347.53，執行率達100.34%。

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。

圖表二十五 2006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	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%

圖表二十六 2006年收入結構



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%。

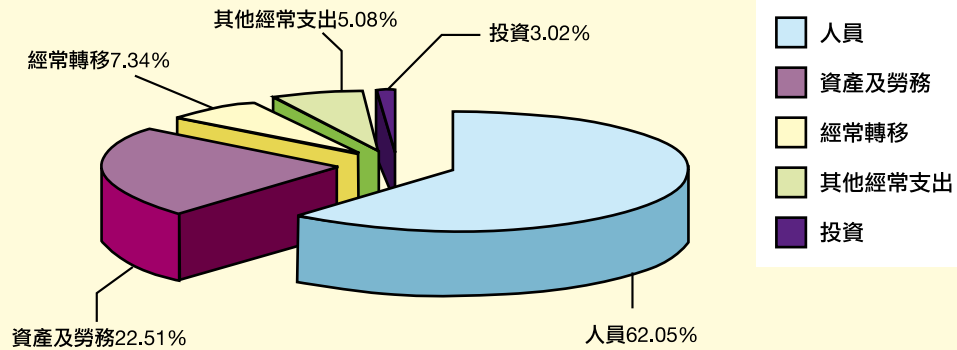
由於實際總收入為MOP93,571,299.51,而實際總支出為MOP72,374,528.84,因此,2006年度之管理結餘共計有MOP21,196,770.67。

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。

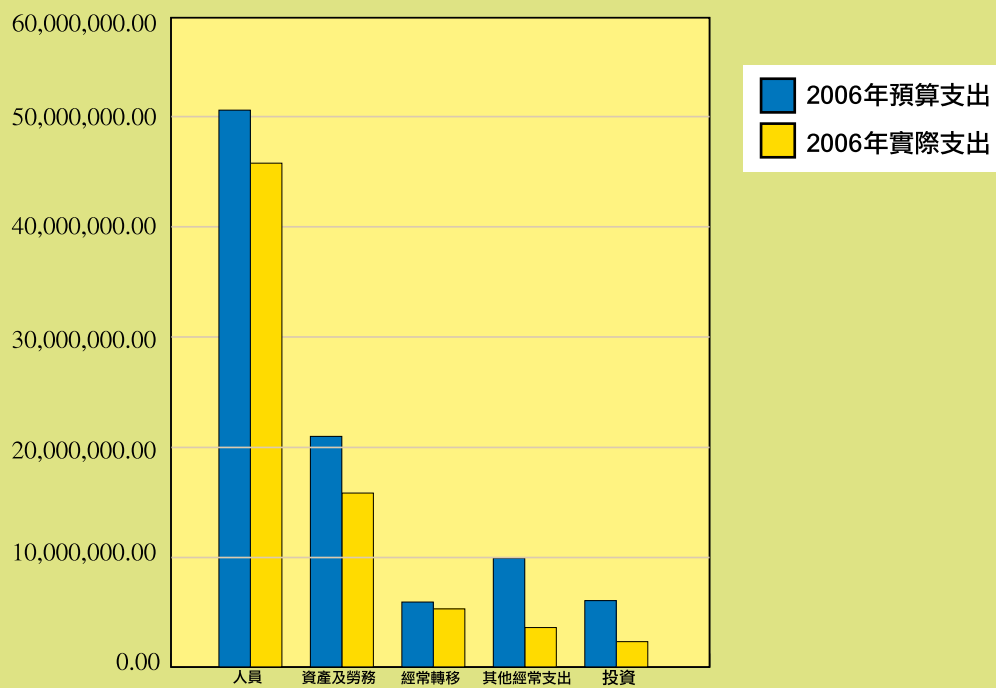
圖表二十七 2006年支出管理

經濟分類	名稱	最初登錄撥款 (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	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	31-12-2000	31-12-2001	31-12-2002	31-12-2003	31-12-2004	31-12-2005	31-12-2006
專員	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為準，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？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

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。