

2007

澳門廉政公署年報



目 錄

第一章 導 言	5
第二章 體制與組織架構	9
2.1 體制	10
2.2 職能與組織架構	10
第三章 個案處理總體情況	13
3.1 收案數字	14
3.2 案件處理情況	16
3.3 案件處理進度	18
3.4 廉政公署人員紀律監察委員會處理投訴的狀況	19
第四章 反貪工作	21
4.1 歐文龍貪瀆案始末	22
4.2 結案及移送檢察院案件簡況	26
4.3 案件協查和交流培訓工作	33
4.4 國際組織的廉潔評價	35
4.5 法院審判	35
4.6 財產申報工作	38
第五章 行政申訴工作	39
5.1 調查	41
5.2 審查	44
5.3 部門／機構的廉潔管理	52
5.4 製作指引及舉辦講座／工作坊	54
5.5 舉辦研討會及學術研究	55
5.6 對外交流及人員培訓	59
第六章 社區關係	61
6.1 倡廉教育	62
6.2 社區工作	76
6.3 其他研究及宣傳工作	77
6.4 聯繫與交流	81
第七章 行政工作	89
7.1 預算	90
7.2 人員	94
附件 行政申訴範疇立案調查個案撮要	97

圖表索引

圖表一	2000-2007年收案數字趨勢	14
圖表二	2005-2007年收案類別比較	14
圖表三	2005-2007年收案數字比較（按來源界定）	15
圖表四	2007年收案構成（按收案方式界定）	15
圖表五	2005-2007年收案數字比較（按收案方式界定）	16
圖表六	2007年收案處理情況	16
圖表七	2000-2007年可跟進案件比率比較	17
圖表八	2007年共須處理案件	17
圖表九	2000-2007年立案數字趨勢	18
圖表十	2005-2007年立案數字比較（按收案來源界定）	18
圖表十一	2007年案件處理進度	19
圖表十二	歐文龍各項犯罪的處分表	26
圖表十三	2007年法院判案摘錄	36
圖表十四	2007年行政申訴個案涉及內容	42
圖表十五	2007年行政申訴個案的處理情況	43
圖表十六	2007年行政申訴範疇求助諮詢個案涉及內容	44
圖表十七	2000-2007年講座統計總表	62
圖表十八	2007年為公務人員舉辦的各類講座及講解會之統計表	64
圖表十九	2007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	2007年為社團、教育機構、部門及公司舉行講座之統計表	74
圖表二十一	2007年各類講座、座談會及工作坊等之統計總表	75
圖表二十二	2007年社區辦事處接待市民人數統計表	77
圖表二十三	2007年收入管理	91
圖表二十四	2007年收入結構	91
圖表二十五	2007年支出管理	93
圖表二十六	2007年實際支出結構	93
圖表二十七	2007年預算支出與實際支出對比	94
圖表二十八	1999年至2007年人員數目比較表	95



廉政專員張裕向行政長官何厚鏵遞交2007年度工作報告

第一章

導言

第一章 導言

2007年是澳門廉政史上較為矚目的一年。前運輸工務司司長歐文龍涉及的巨額貪污案件由移送司法機關、起訴至法庭審訊等各個環節引起海內外傳媒和社會的高度關注；另一方面，由此案所引出的其它案件亦在密鑼緊鼓地偵查，部分已移送檢察院起訴，部分仍在偵查之中。這些案件透視出近年部分大型公共工程存在貪污舞弊的行為，也反映出相關部門和部分業界中人，其法治意識薄弱及心存僥倖的情況依然存在，對此廉署已採取一系列針對性措施以防範歷史重演，也期望社會上下共同關注和時刻警惕。

在“透明國際”2007年9月公布的年報中，澳門的廉潔程度在全球180個國家及地區排名第34位，與上年的第26名相比有所下降；而在25個亞太地區中則排名第6位，與上年持平。報告明確指出，澳門清廉指數得分的下降，應引起警惕。而在“政經風險評估2007年報告”中，澳門在13個亞洲地區和國家中依舊排名第4。儘管兩份報告均顯示澳門在亞太地區的廉潔度繼續保持前列，然而廉政公署會高度關注有關警示。

2007年，廉政公署接到舉報投訴案件736宗，較去年同期減少約12%。在736宗收案中，具備條件跟進的案件有369宗，當中立案調查75宗，加上積累和重開案卷，共須處理立案案卷125宗。全年廉署完結立案案件40宗，其中11宗移送檢察院處理；完結非立案案件為297宗。2007年法院也審結了廉署偵獲的6宗案件，包括3宗立法會選舉案件，當中大部分被告罪名成立。

在反貪領域，2007年廉政公署採取重點監察高風險領域的策略。繼2006年偵獲前運輸工務司司長涉嫌貪瀆案後，2007年圍繞此案作更大範圍的深入調查。此外，也偵破了司法警察局偵查人員受賄案、勞工事務局督察濫用職權案、博彩監察協調局督察抗拒及脅迫案、澳門監獄獄警受賄案、土地工務運輸局人員受賄案等。

在行政申訴領域，廉署共收到236宗個案，加上去年轉入的個案，共須處理個案293宗。行政申訴個案內容大部分涉及公職制度、市政和政府運作等方面。為迅速有效幫助市民解決問題，大多數行政申訴個案以非正式和轉介方式跟進，一些涉及問題重大的個案，才以立案方式跟進。此外，廉署也收到諮詢個案647宗。

審查工作方面，2007年廉署完成了《土地批給和監管制度分析》和《公共工程採購制度》兩項制度審查工作。運作審查方面，廉署繼續跟進多個政府部門運作審查改善措施的落實情況。2007年中，廉政公署分別和政府5個司級部門轄下的領導和主管舉行“廉潔管理交流會”，至本報告截稿時，60個局級公共部門中，已有59個與廉署簽定了《廉潔管理計劃合作議定書》，落實更具體的廉潔管理合作措施。

為提升廉署人員的整體素質，廉署繼續派員前往其它地區參加專項培訓課程，以及展開第六期調查員招募和培訓工作。另一方面，廉署擴大了情報交流和個案協查，2007年收到外地執法機構的協查案件18宗。此外，廉政公署接收財產申報書8,257份，主要涉及新入職及職務有所變動的公職人員。

2007年，廉政公署繼續展開全方位宣傳教育工作，普及市民監督意識，提升公共行政的廉潔風尚。在多年宣傳工作的基礎上，廉署通過多種渠道向市民宣傳廉潔意識，為社團、教育機構和私人企業舉辦講座和參觀活動，2007年廉署舉辦300場講座，出席者達20,120人次。青少年誠信教育方面，廉政公署繼續結合社區辦事處、學校和相關社團力量，向青少年宣傳正確的道德觀；亦出版了《廉政故事廊》，並開通了青少年誠信網頁。此外，新的廉署離島社區辦事處預計將於稍後投入服務。

展望未來一年，廉政公署會繼續密切關注經濟快速發展給廉政工作帶來的挑戰，行政長官也宣布了將提案廉署職權擴展至私營機構，現階段廉署正展開法律起草工作，預計於2008年中提交。

行政長官於2007年頒授英勇勳章予廉政公署反貪局調查人員，以資鼓勵，廉署上下人員均感鼓舞。未來廉署將繼續聽取社會各方的意見，堅持以不偏不倚的態度和無私無畏的精神，打擊貪污舞弊，和全澳市民一起共建廉潔社會。

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《澳門特別行政區基本法》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。

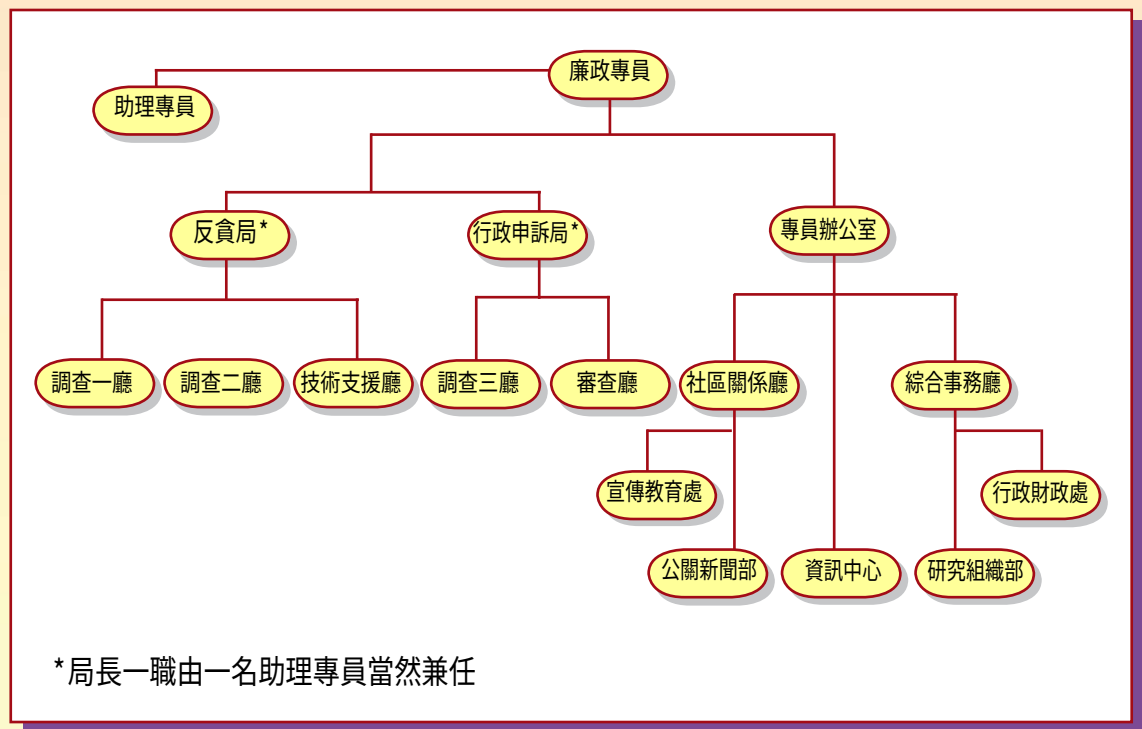
根據《廉政公署組織法》，廉署的主要職能是：

- 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5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3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。

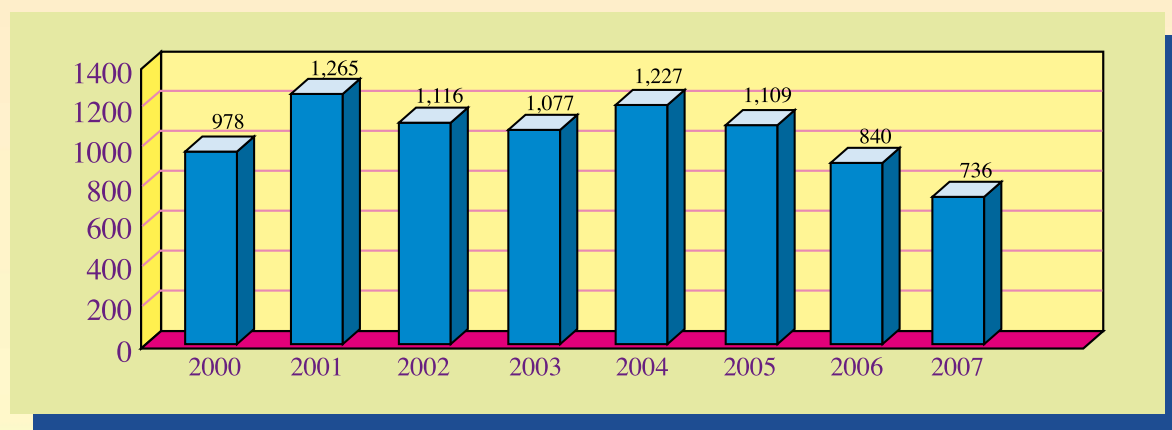
第三章 個案處理總體情況

第三章 個案處理總體情況

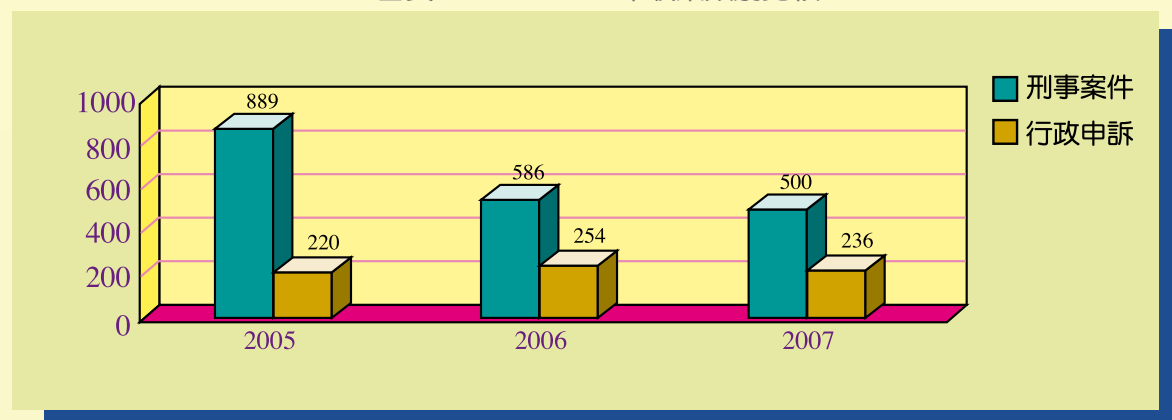
3.1 收案數字

總合所有收案來源，2007年廉政公署收案共736宗，包括刑事舉報案件500宗、行政申訴個案236宗。收案數字繼續呈下降趨勢，其中刑事案件的減幅較大，行政申訴個案輕微下降。收案數字的持續減少，估計一方面和本澳貪污形態已有改變，明目張膽者已近乎絕跡，改為更加隱蔽化；而另一方面，也與公共行政投訴機制的優化和行政程序越趨透明有關。

圖表一 2000-2007年收案數字趨勢



圖表二 2005-2007年收案類別比較



在市民舉報的645宗案件中，請求匿名或匿名的投訴333宗，具名或願意提供個人資料的舉報312宗。近年具名或願意提供個人資料投訴的比例逐漸上升，與請求匿名或匿名

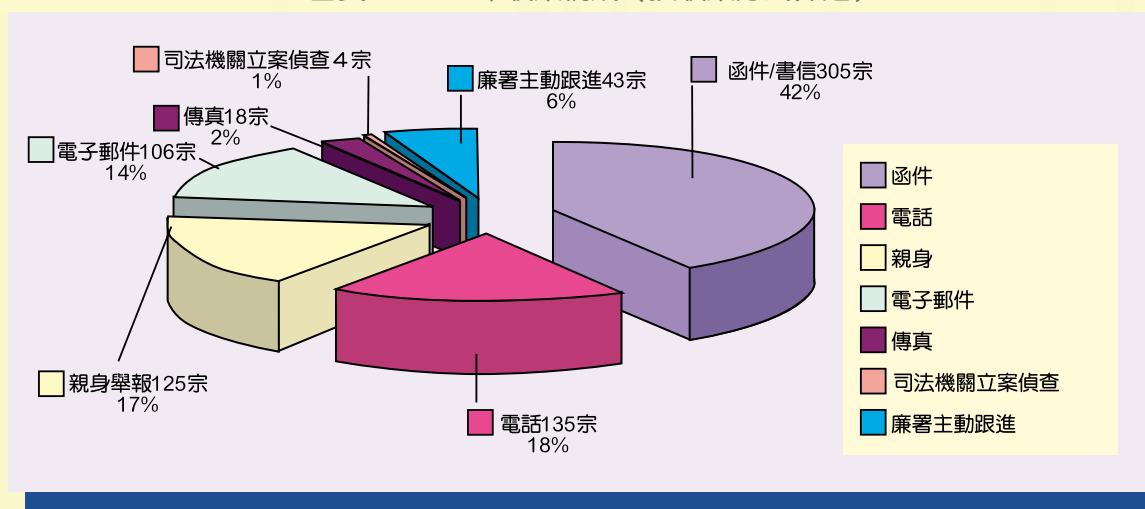
投訴的數量已相當接近，反映市民的反貪決心和對廉署工作的信任持續增強。此外，廉署也收到公共機關轉介、舉報的案件26宗，外地執法機關請求協查的案件18宗，司法機關立案偵查4宗，以及廉署主動跟進案件43宗。

圖表三 2005-2007年收案數字比較（按來源界定）

收案途徑		2005		2006		2007	
		數量	百分比	數量	百分比	數量	百分比
市民	請求匿名或匿名之投訴	650	58.6%	437	52.0%	333	45.3%
	舉報	403	36.3%	335	39.9%	312	42.4%
公共機關之轉介/舉報		25	2.3%	12	1.4%	26	3.5%
協查案件		20	1.8%	30	3.6%	18	2.5%
傳媒轉介/舉報		0	0%	0	0%	0	0%
司法機關立案偵查		0	0%	6	0.7%	4	0.5%
廉署主動跟進		11	1.0%	20	2.4%	43	5.8%
收案總數		1,109	100.0%	840	100.0%	736	100.0%

廉署歡迎市民用各種方式投訴和舉報案件，也會儘量向市民提供便捷的投訴渠道。收案方式上，函件和書信是市民和公共機關最常用的舉報方式，其次是電話和親身舉報，電子郵件舉報的比例近年也輕微上升。對於市民的舉報內容和資料，廉署會嚴格保密。廉署鼓勵市民儘可能具名或親身舉報，以提高案件的調查效率。

圖表四 2007年收案構成（按收案方式界定）



圖表五 2005-2007年收案數字比較（按收案方式界定）

收案方式	2005		2006		2007	
	數量	百分比	數量	百分比	數量	百分比
函件/書信	358	32.3%	288	34.3%	305	41.4%
電話	377	34.0%	247	29.4%	135	18.4%
親身	230	20.7%	138	16.4%	125	17.0%
電子郵件	116	10.5%	119	14.2%	106	14.4%
傳真	17	1.5%	22	2.6%	18	2.5%
司法機關立案偵查	0	0%	6	0.7%	4	0.5%
廉署主動跟進	11	1.0%	20	2.4%	43	5.8%
收案總數	1,109	100.0%	840	100.0%	736	100.0%

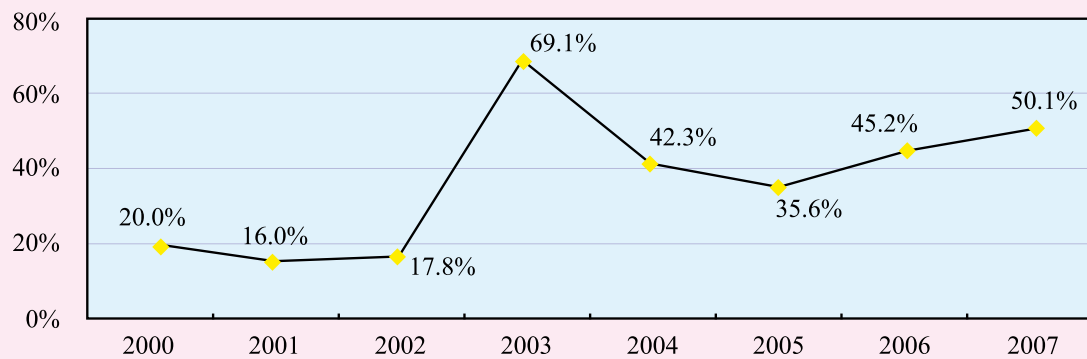
3.2 案件處理情況

2007年廉署收到的舉報投訴案件，有367宗由於舉報內容不涉及貪污舞弊行為、不屬廉署職權，或是資料不足無法跟進等而未具條件展開調查；具備條件跟進的369宗案件，以立案、轉介其它部門和非正式途徑方式處理。可跟進案件的比率較去年上升，反映市民舉報內容的質量逐漸提高。

圖表六 2007年收案處理情況

處理情況		數量	百分比
具條件處理	立案	75	50.1%
	轉介其它部門	43	
	非正式途徑處理	251	
未具足夠條件處理		367	49.9%
總計		736	100.0%

圖表七 2000-2007年可跟進案件比率比較



廉署2007年可跟進的案件，加上2006年轉入和2007年重開的案件，全年共須處理案件500宗，當中立案處理125宗，非立案方式處理375宗。

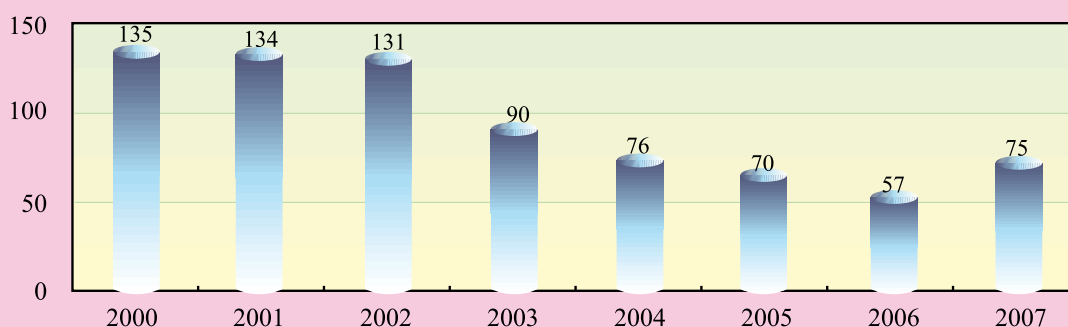
立案處理案件包括刑事案件66宗和行政申訴案件9宗，合共75宗，加上重開案卷2宗和2006年轉入案卷48宗。非立案處理案件包括2007年非立案案件294宗和2006年轉入的81宗。由於行政申訴個案以協助投訴者迅速解決問題為首要，故此多採取非正式介入的策略，避免立案程序所耗費的時間，也因此，行政申訴個案占了非立案案件的大多數。此外，廉署也接獲求助諮詢個案647宗。

圖表八 2007年共須處理案件

案件分類		數量	
立案處理	2007年立案	75	125
	2007年重開	2	
	2006年轉入	48*	
非立案方式處理	2007年收案	294	375
	2006年轉入	81	
總計		500	

*經修正後

圖表九 2000-2007年立案數字趨勢



從收案來源看，2007年廉署主動立案大幅增加，占了立案案件的多數，這是廉署採取主動調查貪污舞弊的策略，也是近年廉署主動跟進案件最多的一年。市民匿名或請求匿名舉報的立案也較多，然而具名或願意提供個人資料的舉報的立案可能性相對較高。公共機關轉介、舉報的立案數字也有較大增長，反映公共機構和廉署在廉政範疇內正增強合作。

圖表十 2005-2007年立案數字比較（按收案來源界定）

收案途徑		2005		2006		2007	
		數量	百分比	數量	百分比	數量	百分比
市民舉報	請求匿名或匿名之投訴	40	57.1%	26	45.6%	19	25.3%
	具名或願意提供個人資料之投訴	24	34.3%	16	28.1%	11	14.7%
公共機關之轉介/舉報/請求		2	2.9%	2	3.5%	7	9.3%
傳媒轉介/舉報		0	0%	0	0%	0	0%
司法機關立案偵查		0	0%	6	10.5%	4	5.3%
廉署主動跟進		4	5.7%	7	12.3%	34	45.4%
收案總數		70		57		75	

3.3案件處理進度

2007年，廉政公署調查完結立案案件40宗，非立案案件297宗，總計案件337宗，其中11宗移送檢察院。須轉入下一年處理的案件有163宗，包括立案案件85宗，非立案案件78宗。

圖表十一 2007年案件處理進度

案件類別	2007年須處理案件	2007年結案案件	轉入2008年案件
立案案件	125	40	85
非立案案件	375	297	78
總數	500	337	163

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在2007年共接收4宗投訴，內容主要涉及調查程序和新聞發佈內容的合法性，及對人員態度的不滿。

紀監會在收到有關投訴和調查報告後已進行分析和討論，並按需要作出建議，未有廉署人員被裁定違紀。



廉政公署人員紀律監察委員會於2008年初訪問新加坡貪污調查局時與該局領導合照

第四章 反貪工作

第四章 反貪工作

2007年，廉政公署收到刑事案件共500宗，與2006年的586宗相比，減少約15%。收案中具備條件處理的刑事案件有133宗，經初查後立案66宗，較上年增加約22%，當中28宗為廉署主動立案，加上2006年轉入和重開的案卷，2007年廉署共須處理刑事立案案卷113宗，而接到外地要求協查的案件18宗。

整年結案為34宗，其中向檢察院移送案件11宗，案件大多涉及公務員貪污、詐騙、索賄以及濫用職權罪。法院審結廉署偵獲的案件6宗，包括3宗立法會選舉案件。

雖然舉報數字逐年下降，然而2007年廉署的刑事立案卻較上年增加22.2%，達66宗。這一方面是由於廉署關注社會發展情況，對有跡象可能存在舞弊的地方主動作出調查，另一方面，圍繞歐文龍案也有新立案件，兩者合共主動立案達28宗，是歷年來最多的一年。

4.1 歐文龍貪瀆案始末

2007年廉政公署最重要工作之一是成功偵辦歐文龍貪污案，並將案件移送檢察院起訴。

2005年期間，廉政公署就歐文龍貪污涉及的相關公司和人士展開調查，期間曾進行了搜索、調查帳冊和一系列分析工作，懷疑涉及龐大經濟利益。但深入調查後，發現涉及的可疑金錢都是經本澳銀行匯往海外交易，基於廉署調查權受到管轄地域的限制，無法掌握匯款確實最終地點和收款人身份，導致當時難以追蹤幕後者身份。而後來的調查證實，歐文龍在英屬處女島成立了大量空殼公司，並透過迂迴途徑收受賄款和逃避執法部門調查。

廉政公署對涉及歐文龍貪污的相關公司和人士並未中止調查，直至2006年12月初接獲香港廉政公署通報，指歐文龍在香港有可疑資產交易進行，廉政公署立即結合所掌握的調查資料和人物進行綜合分析，啟動幾乎所有調查員進行48小時緊張而密集的工作，初步推斷是時任運輸工務司的歐文龍司長涉嫌重大貪污行為，而涉嫌行賄者正是早前被調查的建築公司和相關人士，調查工作漸露曙光。



2006年12月6日晚上約11時，數名廉署調查人員以受賄作不法行為罪、濫用職權罪及財產來源不明罪等將歐文龍帶返廉署調查。翌日，行政長官何厚鏵在廉政專員及助理專員的陪同下，舉行中外記者會，正式向外公佈，歐文龍已被廉署以受賄等罪拘捕。特區政府隨即按規定通報中央人民政府，並由中央同時免去歐文龍司長職務，歐文龍世紀貪污案正式曝光，消息震撼整個澳門社會乃至國際社會。

2006年12月7日，廉署陸續將歐文龍及其弟弟歐文富、弟婦歐陳華彩、父親歐榮光、本澳建築商人何明輝、陳東生、殷飛歷等十多人，以嫌犯身份移送檢察院，12月8日，歐文龍經終審法院刑事預審法官裁定送路環監獄羈押候審。

2007年4月4日，廉政公署經接近4個月的緊密調查，完成了對歐文龍貪污案第一階段偵查，披露出歐文龍任職運輸工務司司長期間利用職權，為多間建築公司謀取利益，然後收取巨額賄款。經查核，其所擁有的資產總金額高達澳門幣8億多元，當中包括在歐文龍官邸搜出的現金、債券、名貴手錶、貴價海味及紅酒等物品，資產的總和為其多年公職生涯總收入的57倍。

2007年6月6日，檢察院以歐文龍涉嫌觸犯嚴重受賄罪、濫用職權罪、清洗黑錢罪、及巨額財產來源不明等罪名，向終審法院提出起訴，並按照《澳門特別行政區基本法》和相關法律規定，由終審法院審理，一審定讞。歐文龍成為回歸後首位被起訴的司級官員。



2007年8月1日，終審法院向外公布完成預審程序，並作出起訴批示，裁定歐文龍受賄作不法行為罪、清洗黑錢罪、濫用職權罪、法律行為中分享經濟利益罪、財產申報的虛假聲明及財產來源不明罪等76項控罪表證成立，終審法院將排期審訊。消息一出，翌日港澳多份報章均以歐文龍貪污案作頭號消息報導，控罪之多，再度令社會震驚。

2007年11月5日，歐文龍貪污案於終審法院首度開庭，控辯雙方證人合共超過100人，呈堂的卷宗多達20多箱。審訊期長達一個多月，在2008年1月30日，終審法院對歐文龍作出了終局確定判決，歐文龍40項受賄罪、13項清洗黑錢罪、2項濫用職權罪、1項財產申報不正確、1項財產來源不明罪，共57項罪名成立，其累計刑期為230年，根據澳門現行刑法規定個人最長刑期為30年，結果歐文龍合共被判處27年徒刑和24萬澳門元罰金，另外充公其貪污所得的資產。

就18項工程歐文龍記事本內記錄收受何明輝1億6442萬元之賄款

理工體育館 新廈 100萬	澳門蛋一期 1000萬	澳門蛋二期 及後加 1172萬	PO5工程 3200萬	路氹公路 東側填土 100萬	澳門蛋三期 1300萬
射擊中心 第一期 500萬	金都酒店 建造 1500萬	澳門蛋四期 及前期後加 1500萬	路氹東北 面足球場 350萬	星際酒店 建造 1000萬	路氹污水廠 南面道路 150萬
射擊中心 第二期 420萬	威尼斯人 會議中心 300萬	路氹城銀河 酒店 450萬	藝園及附近 道路 500萬	垃圾焚化 中心擴建 2000萬	星際酒店 裝修 100萬

何明輝直接及透
過他人銀行戶口

歐文龍從2004年2月至2006年7月間透過其操控銀行戶口收受
何明輝賄款共折合港幣1億6219萬3仟元

英鎊84萬元 (2004年6月)	港幣1000萬元 (2004年8月)	美元50萬元 (2004年12月)	港幣2800萬元 (2005年1至2月)
港幣1800萬元 (2005年10月)	港幣845萬元 (2005年10月)	港幣3198萬3仟元 (2005年10至11月)	港幣3500萬元 (2006年7月)
			港幣1500萬元 (2006年6月)

節錄自終審法院之公開審訊

圖表十二 歐文龍各項犯罪的處分表

罪行	數目	判刑
受賄作不法行為罪	11項	每項7年徒刑
受賄作不法行為罪	4項	每項6年徒刑
受賄作不法行為罪	5項	每項5年徒刑
受賄作合規範行為罪	11項	每項1年9個月徒刑
受賄作合規範行為罪	9項	每項1年6個月徒刑
清洗黑錢罪	13項	每項5年徒刑
濫用職權罪	2項	每項1年6個月徒刑
財產申報資料不正確罪	1項	判處1年6個月徒刑
財產來源不明罪	1項	判處2年徒刑和240日罰金，每日1,000元。
綜合上述各項：歐文龍被判處27年徒刑和24萬澳門元罰金，其貪污得來的財產被充公。		

2008年1月14日，涉及歐文龍案件的部分人士，包括歐文龍親屬、妻子陳明瑛、商人何明輝、陳東生、殷飛歷等被告在初級法院開始審訊，其中何明輝和陳明瑛缺席審訊，兩人正被國際刑警發出紅色通告通緝（紅色通緝令）。

4.2 結案及移送檢察院案件簡況

2007年廉署刑事立案66宗，加上2006年轉入的45宗和重開案卷的2宗，共須處理刑事案卷113宗。廉署全年刑事案卷結案34宗，當中移送檢察院處理案件11宗。以下摘要介紹移送檢察院案件：

1月 偵破詐騙房屋津貼案。2006年9月19日，廉署接到投訴人親身投訴，指懷疑民政總署退休職員梁某於在職期間，向部門訛稱租住投訴人單位，並偽造租單以領取房屋津貼，導致投訴人須向財政局繳納高昂房屋稅，案件由此被揭發。該案件已於2007年1月12日移送檢察院。



3月 在偵查歐文龍貪瀆案過程當中，廉署急需傳召一名博彩監察協調局稽查人員到廉署協助調查。當廉署人員向其表明身份並通知其需要到廉署協助調查，即遭到對方蠻橫無理對待，不但拒絕提供身份證明文件，而且還拒絕到廉署協助調查，並在強行離開時推撞廉署人員，在警告下仍強烈反抗及襲擊廉署人員，導致多名廉署人員受傷，最後廉署人員合力將其制服。其行為已構成抗拒及脅迫罪，廉署人員即場宣告其現行犯身份並帶回廉署調查，該案已移送檢察院。承辦此案過程當中，廉署人員更發現案中涉嫌人身為公務員擁有達50項物業和3間營業中的商業場所，由於涉嫌人可能牽涉到其它犯罪行為，因而另立案卷進行偵查。

4月 廉署於2006年11月接獲匿名舉報信，指運輸工務司司長歐文龍擁有逾億元銀行存款，懷疑其巨額存款是貪污所得。

經廉署深入調查發現，2004至2006年間，以歐文龍以及其他一些海外公司的名義於香港銀行開設的帳戶存入了港幣約2億多元，

上述部份存款由中、港、澳等地的多間建築公司通過複雜的過程轉給歐文龍，作為歐文龍透過其運輸工務司司長權力，協助該等公司取得多項澳門公共工程的報酬，例如“東亞運動會體育館綜合體工程”、“理工學院綜合體育館及新廈工程”、“國際射擊中心項目”、“第三大橋的設計及承攬工程”、“路氹城地下重型停車場承包工程及追加工程”、“澳門特殊和危險廢物處理站的設計/建造、營運及保養工程”及“澳門清潔專營合同的續約”等合同的報酬。

廉署更發現前歐文龍官邸內藏有大量的港元、澳門元和美元等現鈔，以及多件名貴珠寶手飾等。據統計，2000年至2006年間，歐文龍及其妻陳明瑛以二人名義或透過他人擁有的財產約共增加澳門幣8億多元。案件於2007年4月送檢察院處理。





歐案開審當日，各地傳媒爭相報導。

5月 本案源於歐文龍貪污案。嫌犯為鄧某及一眾協助鄧某向歐文龍給付賄款人士，有關嫌犯涉嫌透過銀行轉帳、開立支票或無抬頭現金支票、甚至以現金形式，將賄款轉移予歐文龍，手法與清洗黑錢相類似。

調查發現，2003年12月至2006年6月期間，有多筆巨額款項經由鄧某操控的帳戶流入歐文龍操控的帳戶，方式包括現金、匯款及支票等，部分交易更透過鄧某的員工及朋友進行，涉及金額超過港幣4,300萬元。此外，鄧某還向歐文龍承諾提供一間公司10%股份、政府物業管理合約10%利潤、一個商舖、一間別墅及600萬元賄款。本案涉案嫌犯包括歐文龍、陳明瑛，以及涉案建築商、其生意伙伴、員工和朋友等共10人。本案於2007年5月29日送交檢察院處理。



歐文龍案開審及宣判時，引起各地傳媒關注。

6月 偵破司警索賄案。2006年2月中旬，廉署接獲正在澳門監獄服刑之囚犯舉報，聲稱其於2005年4月下旬一個下午偷運毒品“麻古”自關閘口岸回澳，隨即被3名司法警察吳某、馮某及鄭某拘捕，並向其索取30萬元。最後舉報人因未能滿足司警人員的要求，被帶返司法警察局處理。

經調查後發現，司警人員在辦理該案期間疑點重重。首先3人並沒有即時對舉報人上手扣，搜到毒品後亦沒有即時向上級匯報，並在澳門多處繞圈，期間容許其致電予多位朋友，拘捕後歷時3個多小時才回司警局。本案透過多名證人，及有關人士出入境記錄和吳某的手提電話通話資料及有關情節分析證明，3名司警人員涉嫌要求他人提供澳門幣30萬元，作為私下放走犯罪嫌犯及不處理其運毒罪行的賄款。案件於2007年6月14日送檢察院處理。



6月 偵破勞工事務局督察索賄案。2007年4月30日，廉署分別接獲勞工局和市民投訴，指勞工局勞動監察廳督察李某向其索取介紹費，以協助其來澳工作。本案於2007年6月15日送檢察院處理。



7月 偵破獄警受賄案。囚犯黃某於2007年7月中旬致電一手提電話經銷店東主鄭某，訂購一部手提電話、三張記憶咭和三顆原裝電池，合共港幣3千9百元，並要求鄭某替其下載一些色情影片。另外，黃某使用手提電話指示梁某行賄獄警察某將上述物品帶入監獄。

2007年7月20日，廉署人員先後以現行犯身份將蔡某和梁某拘捕，同時在蔡某身上搜獲由梁某交給他的澳門幣1萬元賄款，以及在他住所內搜獲由梁某交給他的手提電話及配件。獄警蔡某於2007年7月21日被羈押。本案於2007年10月11日完成調查並送檢察院處理。

8月 偵破地盤經理行賄衛生局稽查案。衛生局於2007年7月24日來函轉介一宗懷疑有人行賄的案件，內容指任職衛生局的衛生監督在2007年7月20日下午3時巡查黑沙環某樓盤時，一名建築公司女職員將一個放有澳門幣5千元的信封放進其右側褲袋。該衛生監督懷疑有人企圖以金錢賄賂公職人員，以圖儘快通過樓宇檢查，遂向上級舉報。本案於2007年8月1日送檢察院處理。



9月 偵破獄警受賄案。廉署根據投訴資料，懷疑一名姓葉囚犯透過其姓陳女友，向黑沙環一電話專門店購買3G視像手提電話，再透過電話店職員將電話及5千元賄款交給一名姓梁獄警，以便帶入監獄。案件於2007年9月14日移送檢察院處理。



10月 偵破行賄民政總署考牌官案。廉政公署2007年10月接獲民政總署投訴，指有一名電單車駕駛測驗考生行賄公務人員，以求通過該次的考試。

廉署展開調查，發現該名電單車駕駛測驗考生在重型電單車駕駛執照考試的路試過程中，違反道路交通規則駕駛電單車橫過實線及逆向行駛，被現場負責監督考試的民政總署考牌人員發現，依據程序終止其路面考試資格並給予不合格紀錄。但該名考生為求改變評分即時向考牌員提供澳門幣5百元賄款，遭考牌員拒絕。有關行為構成行賄作不法行為罪，本案已移送檢察院處理。



11月 本案源於歐文龍貪瀆案。本案一眾嫌犯為協助何明輝、陳東生以及殷飛歷向歐文龍給付賄款，涉嫌透過銀行轉帳、開立支票或者無抬頭現金支票、甚至以現金形式，將賄款轉移予歐文龍，手法與清洗黑錢相類似。

經深入調查後發現，2004年至2006年期間，有多筆大額存款存入歐文龍掌握的以他人個人以及其他海外公司的名義於香港銀行開設的帳戶中，涉及金額約港幣2億多元。該等人士的款項均來自何某、陳某以及殷某所操控的帳戶。換而言之，何某、陳某以及殷某等人透過“中間人”以隱匿方法向歐文龍給付賄款。

本案涉案嫌犯包括林姓商人、陳明瑛，以及涉案建築商的二判商、員工和親屬等，以及協助歐文龍收受賄款的人士等共26人。本案於2007年11月15日送交檢察院處理。

11月 偵破體育發展局前領導濫用職權案。2004年，廉政公署收到針對體育發展局前領導的舉報。調查顯示，體發局前領導明知與其關係密切的按摩技師潘某不具備運動創傷治療的學歷和臨床經驗，仍聘用潘某擔任醫生，令潘某在薪酬、工作時間、職稱方面獲得不正當利益，另一方面亦以更便宜和便捷方式取得潘某的按摩服務。本案已於2007年11月15日送檢察院。



4.3 案件協查和交流培訓工作

4.3.1 跨境案件協查

案件協查是廉政公署的重要工作之一。2007年，廉署接獲中國內地、香港及海外協查案件18宗以及上年轉入的協查案件21宗，其中調查完結20宗，仍需繼續協查的有19宗。此外，廉署在跨境案件協查方面也獲得海外執法部門的合作，歐文龍一案得以成功的偵破，海外反貪機構的積極配合起了重大作用。該案龐大的賄款和清洗過程，全部都在澳門境外進行，廉署得到海外執法部門，尤其是香港廉政公署的大力協助，得以取得關鍵證據，以及透過港、澳兩地司法合作取得法庭審訊證據。

粵港澳三地每年也定期舉行着重實務的個案協查工作座談會，檢討過去一年的協查工作和未來的工作安排。2007年的粵港澳個案協查工作會議在香港廉政公署舉行，澳門廉署代表參加了會議。會上三地代表回顧和分享過去一年的協查工作經驗，同時對加強和規範協查機制、建立緊急案件協查機制、建立證人出庭程序、情報交換機制、提高案件協查效率、規範處理銀行資料程序等達成共識。



4.3.2 招聘和培訓工作

2007年，廉政公署進行了第六屆調查員的招聘和培訓工作。經過3個月筆試、體能考核、家庭訪問和面試程序，廉署從2千多名應聘者中錄取了15名，這是廉署成立以來招聘調查人員最多的一次。同年8月至12月，廉署展開為期4個月的培訓課程，讓學員接受法律、體能、團隊精神、調查技術，槍械以及專業操守等各項訓練，還分別前往廣東省人民檢察院和香港廉政公署接受集訓，課程導師皆來自中、港、葡、澳等地的專家學者。培訓班學員在通過接近20項的專業考試後，於2007年12月加入廉政公署。

為了不斷地提高廉署調查員的調查技術，廉署聘請了曾任澳門初級法院合議庭庭長的本地法官查釐為廉署人員教授偵查及出庭的法律專業知識，也邀請了中國人民公安大學教務長郝宏奎教授講授虛擬偵查和情報學。

2007年，廉署繼續派遣了兩批調查人員前往中國人民公安大學研習。同時，也派調查員參加香港廉政公署舉辦的調查員培訓課程、總調查主任指揮課程。此外，還派調查主任前往澳洲坎培拉參加澳洲聯



培訓班學員在外地集訓

邦警察(AFP)主辦的“嚴重罪行管理課程”(MOSC)，以及前往越南河內參與澳洲聯邦警察(AFP)主辦的“亞洲區域執法管理課程”(ARLEMP)等。



派員前往澳洲參加“嚴重罪行管理課程”

4.4國際組織的廉潔評價

2007年，澳門的廉政工作繼續受到國際社會關注。國際反腐敗組織“透明國際”2007年9月公布的年報中，澳門清廉指數在全球180個國家及地區排名第34位，和上年第26名相比略有下降；然而澳門在25個亞太地區中和上年同樣排名第6位。總部設於香港的“政治及經濟風險評估”2007年年報指，澳門廉潔程度於13個亞洲地區和國家中排名第4，也和上年持平。

4.5法院審判

2007年，由廉署偵查經法院判決的案件共6宗，涉及被告人數31人，其中14人被判罪名成立，3人為政府公務員。詳細案情見下表：

圖表十三：2007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
28/02/2007	Antonio Luis Cachinho (賈仕約)	博彩監察協調局 督察主任	兩名被告均被裁定濫用職權罪名成立，判處1年徒刑，緩刑2年。 法庭認為兩名被告的行為情節嚴重，嚴重影響特別行政區管治威信，亦影響了行政執法當局大公無私的形象及公正性。
	Joaquim Duarte De Assis (施偉堅)	博彩監察協調局 首席督察	
09/03/2007	李成	工程地產商人	法庭判被告僱用非法勞工罪名成立，處以5個月監禁，法官表示由於目前社會上存在很多類似個案，故刑罰不能以罰金代替，不過考慮到被告乃初犯，以往亦沒有刑事記錄，故可以緩刑兩年，但緩刑的條件是在兩個月內向特區政府交納澳門幣5,000元，另外被告須繳交3個司法單位的庭審費用及繳交澳門幣500元予司法公庫。
27/03/2007、12/06/2007	吳林	民聯協進會第3候選人 福州三山同鄉會會長	合議庭法官於庭上指出，由於賄選行為嚴重影響立法會的公正形象，為維護社會大眾利益，保障法律的有效性並維持市民對社會秩序的信心，有關人士的犯罪行為應受嚴厲譴責，合議庭裁定其中8名被告賄選罪名成立。 第1名至第3名被告吳林、孫仁坤及許楓卿是本案的主腦人物，所以均被判處1項以教唆犯方式觸犯的選民證留置罪及1項以連續犯方式觸犯的與選民登記有關的賄選罪，由於有關行為以社團方式實施，故符合法例規定的加重情節，兩罪併罰判處合共4年實際徒刑，並終止政治權利5年。 第4被告林永康主要協助第3被告許楓卿收集及整理選民證資料，故其行為被判處1項以連續犯方式觸犯的選民證留置罪，判處1年9個月實際徒刑，並終止政治權利5年。 第15被告黃偉興、第16被告吳月婷、第17被告陳仲富及第20被告王明德將選民證正本交予他人的行為均被判處觸犯1項選民證留置罪，判處9個月徒刑，緩刑2年。
	孫仁坤	福州三山同鄉會 副理事長	
	許楓卿	福州三山同鄉會 副理事長	
	林永康	中亞國際旅遊有限公司 會計	
	葉麗珍	福州三山同鄉會 婦女部長	
	林佩儀	安泰保險分區經理	
	許楓群	維納斯珠寶鐘錶行 珠寶行商人	
	鄭家寧	維納斯珠寶鐘錶行 售貨員	
	袁昇平	裝修工人	
	王寶安	地產中介人	
	潘麗儀	無業	
	潘麗娟	有成針織廠製衣工人	
	區慧玲	家庭主婦	
	葉偉萍	婦聯會清潔工人	
	黃偉興	油漆工人	
	吳月婷	海天堂涼茶售貨員	

判決日期	被告 / 嫌犯	被告 / 嫌犯之身份	判決結果
27/03/2007、12/06/2007	陳仲富	源新電器行水電工人	
	黃倫	澳門物業管理公司保安員	
	董美萍	維納斯珠寶鐘錶行	
	王明德	無業	
	Batalha Sou, Maria Assunta	地產中介人	
	陳卓濱 (共22人)	地產經紀	
23/03/2007	陳公保	教育暨青年局會計部人員	法庭認定了被告所犯之事實，指被告當時身為公務員，竟先後4次利用職務權限之便，每月虛報超時津貼資料，損害政府利益，又由於被告連續4次實施同一犯罪行為，法庭認定被告屬連續犯，而被告的行為又影響特區政府形象及社會安寧，故認定被告公務上之侵占罪名成立，判處2年徒刑，不過鑒於被告初犯，獲緩刑2年。另外，被告須於90日內賠償當時騙取政府的超時津貼澳門幣23,666.7元。
10/05/2007	黃天海	失業	兩名被告均被指控47項留置選民證罪。 合議庭認為兩名被告所被指控的事實均得以證實，由於賄選行為嚴重影響了立法會的公正性及特區政府的形象，同時亦影響社會安寧，但鑑於兩名被告均屬初犯，故判處兩人1年徒刑及褫奪政治權利3年。
	劉日葵	商場經理	
07/11/2007	麥XX	2005年立法會選舉某候選人	庭審法官指出，就檢察院起訴書中指出3名被告操控指使該同鄉會會員穿着某候選組別的X色短袖T恤宣傳制服，於選舉日在投票站附近集結之事已獲證實，唯有關X色T恤上未有標貼或顯示任何與該組有關的字眼，鑒於刑法上針對判罪的嚴格規定，法庭不能擴大釋法，故3名被告被指控的罪名不成立。 然而，法官亦指出雖然3名被告被指控的罪名不成立，但有關行為亦應受到指責，且不排除可能涉及與賄選有關的行為。此案檢察院已向中級法院提出上訴。
	陳XX	某同鄉會會長	
	李X	某同鄉會常務理事	

至2007年，廉署偵破涉及2005年立法會選舉的案件共7宗，其中5宗案件已由法庭審結。5宗案件涉及的被告有75人，40人被判罪名成立，當中14人判處監禁不准緩刑，7人判處監禁獲准緩刑，其餘19人判處罰款。監禁人士中最重判刑4年，包括一名候選人，最輕9個月，其中4人因涉及賄選犯罪被法院判處中止政治權利5年，換言之5年內禁止參選立法會和選舉投票。另有2宗選舉案件待審，所涉及的嫌犯人數達137人。

4.6財產申報工作

根據第10/2000號法律第四條第五款，廉署有權監督涉及財產利益之行為的合規範性及行政正確性。根據權限，廉署2007年度接待財產申報共9,380人/次，接收申報書共8,257份，資料列表如下：

開始擔任職務	2,818
更新	2,382
終止職務	1,632
五年更新	487
隨配偶自願更新	289
履行提供資料義務	628
自願更新	21
總計	8,257

此外，2007年廉署人員也向本澳公務員講解財產申報的操作制度，以及向外地同行講解了本澳財產申報的經驗。

第五章 行政申訴工作

第五章 行政申訴工作

2007年，廉政公署收到行政申訴個案236宗，較上年減少7.1%。綜合個案內容，仍以涉及公職制度、市政、政府運作方面為多。廉署對其中6宗個案進行深入調查後發出勸喻及建議。此外，廉署也處理了647宗求助諮詢個案。

審查工作方面，廉署完成了《土地批給和監管制度分析》和《公共工程採購制度》兩項制度審查，相關報告已送交行政長官。運作審查方面，廉署首次與身份證明局合作，對旅遊證件簽發及管理程序進行審查。此外，廉署也繼續跟進土地工務運輸局及衛生局運作改善措施的落實情況。

為加強政府部門和機構對廉潔管理的重視，廉署2007年7月先後與5個司長辦公室合辦5場“廉潔管理交流會”，對象為轄下各部門和機構的領導主管。8月底，廉署推出“廉潔管理計劃”，持續推動各部門和機構的廉政管理工作。直至2007年年底，已有56個政府部門和機構加入了計劃（截至本年報截稿時為59個部門），承諾具體執行有關計劃的內容，並與廉署緊密合作。

2007年，廉署繼續舉辦多場“持廉守正”講解會，亦因應個別政府部門／機構、私人團體／機構的要求，舉辦有關採購、行政申訴和職務犯罪等不同專題的講座和工作坊。

對外交流方面，廉署在中國監察部大力協助下，2007年10月舉行了《行政監察與依法施政-中葡友好國際研討會》，旨在促進中國（包括香港和澳門）與葡語國家行政監察的經驗交流。另一方面，廉署亦繼續參與國際申訴專員協會、亞洲申訴專員協會和其它預防腐敗的國際性組織的研討會和會議。

人員培訓方面，廉署行政申訴局繼續派員參加與中國人民公安大學合辦的偵查課程，邀請曾任澳門初級法院合議庭庭長的本地法官查贊對工作人員進行內部培訓，並組織代表團考察內地監察機關的運作。國家監察部亦派出專家來澳為廉署工作人員講解監察部的工作和推行制度預防的經驗。

5.1 調查

5.1.1 個案介入

5.1.1.1 收案及處理情況

2007年，廉署共受理行政申訴案件236宗，比2006年的254宗下降7%。公職制度方面的投訴舉報錄得輕微跌幅，然而仍約占行政申訴案件的31%；違法工程方面的投訴比例則有所減少，這與廉署公布了《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》制度審查，加上廉署與土地工務運輸局城市建設廳監察處合作對違法工程的處理程序進行運作審查，並定出改善措施有關，市民對廉署就違法工程問題所持的立場和廉署根據本身職權所能做到的工作，已可透過諮詢獲得答覆和從公署去年的工作年報中得到印證，明白到不能單靠投訴來促成個別僭建物的清拆。另一方面，涉及市政方面的投訴比例也有下降趨勢，這也可能是民政總署持續改善處理和跟進市民投訴的工作的結果。事實上，若各部門和機構能持續不斷完善本身的運作流程、加強透明度和改善投訴處理機制，市民便無須動輒尋求第三者介入，這正是廉署長期致力的工作方向，也是推行《廉潔管理計劃》其中的一項重要目標。此外，有關霸占公地的舉報較為突出，這和當局的處理程序和相關法律制度不足有關，相關問題的分析已見載於《土地批給和監管制度分析》內。至於輸入外勞、違法經營、稅務和醫療衛生等與民生關係較密切的投訴亦較往年明顯增多。

圖表十四 2007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)	72
市政	18
違法工程	22
輸入外勞	9
交通違例	9
房地產的使用和建築監管/霸佔公地	8
社屋/經屋	7
違法經營	7
公務採購	6
稅務	6
醫療衛生	6
勞資糾紛	5
交通	5
教育	4
其它程序失當	47
非廉署權限	5
總數	236

廉署2007年收到行政申訴個案236宗，加上2006年轉入的57宗，扣除涉及相同問題的個案27宗，全年共須處理266宗投訴舉報個案，當中211宗已完成處理存檔，結案率超過79%。

存檔處理的投訴舉報個案中，歸檔理由包括不具行政違法或失當跡象、經廉署正式或非正式介入而得到部門適當處理、非廉署權限、資料不足等。已完成處理的211宗案件中，除了7宗以立案方式處理外，其餘204宗均屬透過轉介、調閱文件和會議等靈活的方式處理的案件，當中在3個月內完成處理的約佔74%。對比正式立案處理的案件，單在最後階段由發出勸喻至部門回應的期間已須3個月，明顯較有效率。此外，經廉署正式或非

正式介入後部門適當處理的個案有50宗，佔總數約24%，與過去數年相比持續上升。這些反映了行政申訴工作按個案性質和涉及問題的複雜程度而採取合適的跟進手段，能更有效適時地解決行政違法及失當問題，也更能發揮保障市民合法權益的角色。

圖表十五 2007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	123
部門已作適當處理(經廉署正式或非正式介入)	50
資料不足	28
非廉署權限	4
其它	6
總數	211

5.1.1.2 立案調查

2007年，廉署對6宗個案進行深入調查，並發出勸喻及建議，當中涉及人員招聘、行政違例的檢控程序、病假證明等，有關個案的撮要見附件。

此外，關於2006年“懷孕公務人員產前保健／檢查方面的權利”的立案案件（撮要參見《2006年廉政公署年報》附件），相關權限部門於2007年向各部門／機構發出“公務人員產前保健／檢查所需之期間獲免除上班”的統一指引。

5.1.2 求助諮詢

2007年廉署共接收647宗求助諮詢個案，與2006年相比下跌14%。求助諮詢個案在2006年大幅上升近四分之一後稍有回落，這與不少部門加強提供諮詢渠道和逐漸清晰發布諮詢內容有關，廉署亦一直致力推動各政府部門和機構完善自身的運作和加強透明度。

總結去年的求助諮詢個案，仍以公職、市政、交通違例和違法工程方面的諮詢居多。另一方面，市民對政府關於房地產使用和建築監督、交通規劃和公共工程的判給等問題的關注亦較明顯。另外，非廉署權限求助諮詢有83宗，較上年輕微下降，這反映市民對廉署權限的認識有所改善，然而仍有不少市民認為廉署應有職權介入私人領域的貪腐問題。

圖表十六 2007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)	146
市政	69
交通違例	58
違法工程	48
廉潔操守指引	33
房地產的使用和建築監管/交通規劃/公共工程	25
勞資糾紛	23
經濟房屋及社會房屋	20
醫療衛生	20
公務採購	19
非法工作	10
稅務	9
社保	6
違法經營	5
其他	73
非廉署權限(私人領域及訴訟案件)	83
總計	647

5.2 審查

5.2.1 制度審查

審查工作方面，2007年，廉署完成了《土地批給和監管制度分析》和《公共工程採購制度》兩項制度審查，相關報告已送交行政當局，以下為該兩份審查報告提出的改善建議：

5.2.1.1 《土地批給和監管制度分析》

針對審查中發現的各種問題，本署提出如下改善建議，旨在有效完善土地利用及監管制度，尤其是增加批地程序的透明度和公平性，以維護公共利益：

1) 需透過立法、修法或其他法規而作出的完善：

- a) 制定城市規劃法例，可先從區域性規劃開始，旨在從“法制”角度規範特區土地利用及城市發展的基本藍圖，過程中有必要充分諮詢社會各界人士，加強市民的參與。
- b) 修改《土地法》中有關懲處非法占用特區土地者的規定，提高相關罰款金額，又或將有關違法行為刑事化，加強阻嚇力度。
- c) 在《土地法》中引入新規定，許可行政當局透過執行性法規，就協議批地的申請人資格、轉讓批地權益、更改批地用途等方面的要求或限制加強規範，以確立審慎批地的機制。
- d) 修改第60/99/M號法令中有關土地委員會組成的規定，改變現時“委員會由隸屬某一部門且具上下級從屬關係的人員占多數”的不合理情況；可考慮引入非公職人員擔任委員會成員，適當擴大成員數目，加入在城市發展、交通運輸、歷史文化、環境保護等領域具代表性的學術或專業人士或團體代表。

2) 需透過行政當局的對外規範性批示和其他行政措施而作出的完善：

誠然，立法、修法及制定其他行政法規等所涉及的程序所需時間較長，故在未及循立法修法等途徑完善現行制度之際，亦有必要考慮採取一些措施，以儘量消除現行制度在實務操作中衍生的陋弊：



- a) 適當增加以非協議方式批地的比例，亦可考慮引入類似內地“招標”出售土地使用權的模式，即行政當局事先透過適當渠道向外公開批地的意願，並將相關重要資訊，如批地後需支付的溢價金或其計算方式、土地發展的特別要求、競投人資格及評審準則（例如各項評分準則所占的比率、承批人的最低合格分數線）等事先公開，讓合資格的有興趣者在某一期限內提交發展方案供當局評審。
- b) 除透過立法規範特區土地的整體或區域性用途外，當局亦可透過多元化及便捷的渠道(如專門網站)，向公眾提供本澳土地利用的最新資訊和上述類似“招標”的批地訊息（例如可供申請批地地段的位置、面積、批地年期、用途、土地發展的要求或限制、申請人的資格要求等），一方面可讓特區從更多的發展土地方案中甄選最佳者作出批給，同時亦可藉此引入公平競爭的機制。另一方面，如公眾能在當局作出批地決定前已知悉當局對某一地段或某區土地的利用模式，便可適時表達意見或提出建議，讓當局參考，從而加強施政的透明度。
- c) 針對協議批地，應制定客觀和公平的審批準則，例如針對首次批地申請及批地權益轉讓，引入對申請人或受讓人的經濟和技術能力以及誠信等方面的審查，如為特定目的而批出土地，更應嚴格設置限制，以防承批人以低價（溢價金）獲批土地後任意抬高發展土地的回報率；至於針對更改批地用途申請的審理，必須嚴格遵守“謀求公共利益”這一適用於所有行政當局活動及行為的原則，不應單純照顧承批人利益而行使自由裁量權。
- d) 對於“誠信”有問題的批地申請人，如曾經非法占用特區土地（“霸地”）、無合理理由不利用批地或逾期利用，又不按照施工准照發展用地以及犯有貪腐行為者，均應限制其獲批地的資格，因為在協議批地的機制下，當局可行使自由裁量權，尤其在顧及公共利益的前提下，有權不向未符合特定要求或資格的申請人批地。
- e) 對於違反批地合同（如在欠缺合理理由下不利用批地或逾期利用）的情況，嚴格按照現行法例及批地合同條款進行處理，如科處罰款，甚至宣告收回批地。

- f) 制訂便捷及有效打擊非法占用特區土地（“霸地”）行為的檢控程序，以便行政當局的人員有所依循，提高處理違例個案的效率。
 - g) 由於當局現已設立土地發展諮詢小組，其成員包括3名公職人員及4名非公職人員，而對於具有公職人員身份的成員固然受現行法例中的“迴避制度”所約束，一旦不申報“必須迴避”或“自行迴避”情況，便構成違紀，但針對與公職無聯繫的成員，則應制定利益申報機制，明確其應遵守的義務以及違反義務的後果，防止利益衝突的情況，確保諮詢小組各成員以客觀公正的立場就土地發展事宜表達意見，而小組的意見亦宜適當向外公開，又或最低限度訂立查閱機制，讓具有正當性的人士得根據現行《行政程序法典》的相關規定取得相關資訊。
3. 對於以設定所有權方式與私人進行土地交換、以及未經依法更新部分區域城規而作出的批地決定等涉嫌違法的問題，當局應深入研究，及早採取適當的補救措施，以貫徹“依法行政”的要求。

5.2.1.2 《公共工程採購制度》

本澳在公共工程的採購方面，主要適用第122/84/M號法令、第63/85/M號法令及第74/99/M號法令，此外，亦受《行政程序法典》所規範的行政活動一般原則約束。首兩部採購法例因年代久遠而存在不少與現實脫節的問題，加上這等採購法例所作的規範往往較為概括，主要包含一些原則性規定，至於在執行上的細節及技術性問題則未有觸及，而行政當局又一直未按法律要求對上述問題透過行政法規或其他規範性行為進行規範，以致在不少採購程序出現有違《行政程序法典》所規定的謀求公共利益、平等、適度、公正無私等原則的情況。

事實上，公共工程的採購涉及龐大的公帑支出，尤其是一些大型項目，往往涉及數以千萬甚至逾億澳門元，因此，工程項目的採購已被公認為貪污舞弊的高危領域，而廉署去年亦偵破了前運輸工務司司長涉嫌利用工程的採購程序以權謀私的貪腐大案。

鑑於廉署從實務工作中掌握了一些涉及公共工程採購的漏弊，以及有違和現行規範行政程序的一些基本原則的情況，而本澳適用的《聯合國反腐敗公約》在公務採購方面亦有提高透明度、競爭性及按客觀標準辦事等要求¹，廉署遂決定對本澳現行公共工程承攬制度進行整體分析，並提出改善建議，以期當局採取適當措施堵塞漏洞。

針對審查中發現的各種問題，有必要循“立規”及“修法”兩個層面進行完善，茲將相關建議分述如下：

- 1) 行政當局須儘快履行第74/99/M號法令所定的“立規”義務，針對公共工程的承攬制度透過行政法規及對外規範性行為制訂細節性及技術性的補充規則，其中尤應包括以下內容：
 - a) 針對公共工程設計及監理服務採購程序，應將須予恪守的《行政程序法典》所確立的一些行政活動一般原則轉為具體的規範要求，尤應規定當局於作出豁免招標、向多少和哪些實體詢價的決定時，須說明理由（例如，因應涉及的開支金額、市場上合資格供應商的數目等所作出的考慮）；訂明舉凡涉及龐大的公帑開支（如已達公開招標金額的下限）或重大公共利益的採購項目，應公開豁免公開招標／向少數公司詢價的原因。

¹ 於2006年2月12日開始於澳門特別行政區生效的《聯合國反腐敗公約》，明確規定各締約國均“應根據本國法律制度的基本原則，制定和執行或者堅持有效而協調的反腐敗政策，這些政策應當促進社會參與，並體現法治、妥善管理公共事務和公共財產、廉正、透明度和問責制的原則。”（第5條第1款）、“努力制訂和促進各種預防腐敗的有效做法。”（第5條第2款）、“努力定期評估有關法律文書和行政措施，以確定其能否有效預防和打擊腐敗。”（第5條第3款），因此，特區政府除制定及執行反腐敗政策、採取防範措施外，尚有責任檢討現行法律制度，以預防及打擊腐敗。對於公共採購和公共財政管理的領域，上述公約亦作出規管，要求“建立對預防腐敗特別有效的以透明度、競爭和按客觀標準決定為基礎的適當的採購制度”（第9條第1款），以及“促進公共財政管理的透明度和問責制”（第9條第2款）。



- b) 針對後加服務或工程，應作嚴格規定，例如，凡涉及價金超過原判給金額特定百分比時，必須視作“新工程”處理，再依法決定採購的方式（例如，公開招標、書面諮詢等）。另外，為加強採購程序的透明度，宜規定如後加服務或工程價金超過原工程的特定百分比，尤其達到須作公開招標的下限金額（250萬）時，當局應主動公開追加服務或工程的原因、具體範圍，以及擬採用的採購方式。
- c) 根據公共工程所涉及的行業類別——設計服務、監理顧問服務及施工承攬，儘快分別建立相關合資格專業實體的統一資料庫²，並設置相應的加入、分級、升降級（例如，按採購項目的估價決定應向哪一級別的公司詢價；評級可因履約表現而調整）及除名等機制（例如，嚴重違反合同義約，又或缺乏誠信³）。當然，資料庫的資料應定期更新，尤其是涉及向當局履行合同的經驗及質素等方面。
- d) 明確訂定各項評分項目及其所占的評分比重幅度，以及倘有子項目的構成及評分比重幅度，此等準則應在招標前訂定及讓競投者知悉；如部門在具體採購項目中針對某評分項目所訂的評分比重幅度超出既定範圍，須說明理由及經判給實體特別批准，並在特區公報上公布。另外，價格項目的評分應遵守法定的“價低者得高分”原則，並在符合法定前提下方可剔除價格極低的投標書，如行政當局因應特別情況而不遵守上述評分原則，應依法事先透過對外規範性行為作出一般性規定，並訂定適用的期間。
- e) 訂定甄選委員會評標時的工作守則，內容應包括：要求各甄選委員會成員同時對投標書各自進行評分；當出現異常高或異常低的評分時，相關評分者須向其他成員解釋；在有合理理由下容許成員調整評分；整個評分過程應有書面記錄。
- f) 為工程設計及監理顧問服務的承攬公司建立防範利益衝突的機制，例如，限制承

² 如某公司同時具備上述3類專業資格，當然可於3行業的資料庫中“榜上有名”。

³ 例如，有貪腐行為紀錄。

攬服務的公司及其屬下員工不可以直接或間接方式向工程施工的投標者提供任何協助；當出現利益衝突時，須向行政當局作出申報。

- g) 如有需要將原應進行一次性採購的其中某（些）項分開出來，以另作獨立採購，導致採購估價下降而無需採用公開招標方式，須向公眾交代分拆的原因、被分拆項目的預計採購日期等。
 - h) 對於當局在審標後判給前期間與得分最高的投標者間所進行的協商，訂定明確具體的工作流程（包括進行協商前應將擬協商的事項、範圍、協商原因等說明，然後呈判給實體許可，如屬在判給實體核准進行採購時已預見日後有必要與得分最高的投標者就某些內容進行協商的情況，在核准採購時可／宜應一併就協商事宜作出審批）；事先訂定協商的範圍及底線；協商程序應有明確的書面紀錄；如委託工程顧問及監理服務承判者負責協商工作，當局亦應委派技術人員參予其中，以作監察。
 - i) 訂定公共工程的監察服務的工作範圍及要求，例如，涉及派駐工地的人員的數目及資歷、監察日誌、工程進度匯報等方面，以及其他可供相關部門在具體項目中予以增減的監察服務內容及要求等。
- 2) 從長遠角度而言，特別是當上述補救及改善措施的執行已經過一定的期間，對於現行採購法例仍存在不足，行政當局在更有充份的認知和準備下，便有必要亦具備條件作出適當更新，當中宜考慮以下事宜：
- a) 從確保甄選委員分析競投者的技術條件時，不會受到競投者的報價影響的角度出發，檢討現行第74/99/M號法令規定將競標價格和技術條件放在同一個信封內，以及在開標時、即未完成評標階段已將競標價格公開的做法。
 - b) 檢討定作人及承攬人之間的責任分配制度，包括考慮為確保在行政當局確定接收工程後，仍可有效追究承攬人承擔其因施工缺陷而導致的法律責任而引入“保險制度”，對於大型或特殊技術的公共工程，在確定接收有關工程並向承攬人返還“確

定擔保”的同時，要求承攬人購買保險，作為在續後的一段時間內如因承攬人的施工缺陷而造成行政當局或第三人受損時作出賠償的擔保。

5.2.2 運作審查

2007年，廉署跟進了衛生局和土地工務運輸局轄下城市建設廳監察處改善措施的落實情況。此外，廉署亦對身份證明局旅遊證件廳的運作進行立項審查。

衛生局

繼續跟進衛生局的運作審查項目，最新改善措施如下：

已成立“個人資料保護跟進小組”，制定指引及定期跟進各部門遵守相關法例的情況。已完成“手術同意書”及“知情同意書”的草擬工作，正修訂醫院及各科室規章。已在私人藥房領藥單上提供查詢不同事項的電話號碼。有關眼科視軸矯正及視野檢查的預約已實施電腦化分段應診。急診室在分流機制的基礎上，實施派籌制度，“籌仔”上列明候診者分流類別、登記時間、候診應注意事項等，並在候診區以電視屏幕顯示輪候情況。

土地工務運輸局

跟進2006年土地工務運輸局轄下城市建設廳監察處對違法工程處理程序的運作審查，已落實的改善措施如下：

當收到有關違法工程投訴時，主動向投訴人了解相關大廈是否已成立小業主會、物業管理公司名稱等。聯繫及回覆投訴人的方法已獲改善，並採取措施，確保個人資料的安全。

進行違法工程實地查核前，已預先取得相關單位的物業登記資料，並改用不固定分區、不固定配搭的2人小組模式執行實地稽查工作。執行外勤工作的車輛數量亦獲增加。與有關部門進行了商討，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，並共同研究引入“釘契”等手段(廉署2006年《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》制度審查報告已提出，當局修訂《都市建築總章程》時可引入該項針對違法工程的機制。當局在2008年初向公眾推出《登記公證法律制度改革諮詢文本》，文本中的修訂建議包括“增加行政違法程序的物業登記”，即在行政違法事實的登記取消之前，禁止物業轉名或按揭，也俗稱“釘契”)，以加強對違法工程的打擊力度。將自願拆除或提出工程合法化的通知與罰款通知合併，以減省行政程序。當局與物業管理協會已建立聯繫機制，合作預防及監察違法工程。

提高人員實務法律知識的培訓工作亦已開始籌備。

身份證明局

廉署在2007年第三季與身份證明局合作對旅遊證件的簽發及管理程序進行立項檢討。廉署已完成第一階段的實地了解工作，並陸續開展研究分析工作。

5.3部門/機構的廉潔管理

5.3.1 “廉潔管理計劃”

廉署於2007年8月底推出“廉潔管理計劃”。直至年底，60個政府部門／機構中，已有56個加入計劃（截至本年報截稿時為59個部門）。這項計劃以兩年為期，可以延續，屬自願參加性質，具體工作由部門負責執行，廉署提供技術協助，雙方指定人員跟進及定期檢討。計劃的基本內容包括：

- 1) 跟進部門內部廉潔守則的實施情況，並逐步完善：
 - a) 因公職身份收受利益的申報程序及相關處理準則。
 - b) 迴避制度的執行機制。
 - c) 因應部門的職責範疇及職務特點，致力使守則中的實例足以幫助部門人員理解守則的規定。

- 2) 因應部門的職責範疇及職務特點進行貪污風險評估，並根據評估結果逐步定出針對性之防貪措施，特別是為特定工作範疇定出具有實效的工作守則。
- 3) 因應部門職責範圍逐步落實政務公開原則，促進審批流程和準則的公開。
- 4) 透過講座、工作坊等方式為新入職及現職人員提供培訓，確保部門人員熟知各項職務流程及守則，並適時更新相關內容。
- 5) 切實履行向廉政公署通報涉嫌職務犯罪、違紀及知會相關紀律程序結果等法定義務。
- 6) 當部門出現人員涉嫌貪污舞弊，且與部門運作有關，即與廉政公署共同進行檢討，並儘快定出改善措施。

此外，部門可因應本身職責和內部運作情況增加下列內容：

在第1)項加入：

- 關於人員兼任及審批依據的資料庫。
- 就部門職責範圍內所處理的資料及資訊制定相應的查閱、處理／使用程序及條件。

在第2)項加入：

- 對特定工作範疇進行運作審查，以完善運作流程和相應的監控機制。



廉署與多個部門簽訂廉潔管理合作議定書

5.3.2 “廉潔管理交流會”

2007年7月，廉署先後與5位司長辦公室合辦了5場“廉潔管理交流會”。主講者除廉署人員外，還邀請了香港廉政公署及相關領域的多位專家，透過個案分析、互動交流，介紹部門和機構內部防貪對管理的重要性。

5.4 製作指引及舉辦講座/工作坊

5.4.1 《公務人員廉潔操守指引》推廣活動

廉署於2007年持續進行《公務人員廉潔操守指引》推廣工作，為公共部門及機構近2千人舉辦“持廉守正”講解會，當中包括以葡語、普通話和英語進行的講解會。

此外，廉署亦繼續跟進各部門內部廉潔守則製作情況。直至2007年12月底，60個公共部門／機構中，57個部門已製作內部廉潔守則，當中40個部門屬自行製定，其餘部門或直接採用廉署《公務人員廉潔操守指引》，或採用《公務人員廉潔操守指引》並輔以補充規定。

5.4.2 舉辦專題講座／工作坊

因應政府部門／機構或私人企業的要求，廉署2007年繼續舉辦“公務採購”或“行政申訴”等專題講座和工作坊，加強相關人員對採購工作宜注意事項的認知，以及對廉署申訴工作的認識；此外，亦因應個別部門的要求，舉辦了多場有關職務犯罪的工作坊。



舉辦“公務採購”講座

5.5 舉辦研討會及學術研究

5.5.1 “行政監察與依法施政 —— 中葡友好國際交流”

藉澳門廉政建設十五周年之際，廉署於2007年10月舉行了“行政監察與依法施

政——中葡友好國際交流”，此次活動獲中國監察部大力協助，目的是促進中國（包括香港和澳門特別行政區）與葡語系國家的行政監察經驗交流。是次活動內容包括在澳門舉行的“行政監察與依法施政——中葡友好國際研討會”及在北京進行的考察訪問，來自9個國家和地區的相關機構代表來澳出席研討會並發表了專題論文，包括中國監察部副部長陳昌智、葡萄牙助理申訴專員Jorge Correia de Noronha Silveira、巴西聯邦總申訴專員Antônia Eliana Pinto、安哥拉申訴專員Paulo Tjipilica、幾內亞比紹司法部長Carmelita Barbosa Rodrigues Pires、東帝汶申訴專員Sebastião Dias Ximenes、莫桑比克司法部常任秘書長Ângelo Sitole、香港申訴專員戴婉瑩及澳門廉政公署助理廉政專員杜慧芳。各地代表團團長並獲行政長官何厚鏞接見。



行政法務司司長陳麗敏在研討會上致詞，並與各地代表合照



廉政專員張裕在研討會開幕式上致詞



行政長官何厚鏞接見各地代表團團長



代表團赴京考察訪問，並與中國監察部領導進行工作會議

5.5.2 “亞洲行政申訴制度比較研究” 獎勵計劃

廉政公署與澳門基金會合辦的“亞洲行政申訴制度比較研究”獎勵計劃於2006年10月16日推出，同年12月29日截止申請，共收到9份研究計劃書。2007年1月，經評審委員會嚴謹的評核，選出3份研究計劃，研究範圍除本澳的行政申訴制度外，還包括韓國、印度、日本、台灣和香港等國家和地區的申訴制度。根據有關章程的規定，獲獎的研究報告將於2008年初提交。



助理專員杜慧芳（中）向入選的3個研究小組成員介紹本澳行政申訴工作

5.6對外交流及人員培訓

廉署繼續參與國際申訴專員協會、亞洲申訴專員協會等國際性申訴組織舉辦的研討會，以及派員出席“亞太地區反腐敗行動組第十次指導小組會議”和“追回資產暨司法互助區域研討會”。此外，廉署行政申訴局也組織代表團考察內地省市監察機關的運作，以及邀請監察部的專家來澳為人員講解內地監察系統及制度預防等機制的運作情況。



中國監察部代表、研究所副所長王從海（右）及外事局處長張愛民為廉署人員舉行講座

第六章

社區關係

第六章 社區關係

2007年，廉政公署積極拓展社區關係，並通過多元化的宣傳教育，普及公民監督意識，持續提升青少年德育水平，祈使廉潔風氣成為一種自覺的主流意識，為建設廉潔、公正、高效的特區政府提供良好的社會環境。

6.1 倡廉教育

2007年，廉署持續展開宣傳教育工作，分別對公務人員、學生、社團和私人機構等進行不同形式的倡廉教育。廉署全年共舉辦各類講座300場，參加人數有20,120人次。

圖表十七 2000-2007年講座統計總表

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
公務人員	場數	23	94	132	132	51	173	67	88
	人數	855	5,209	7,435	11,385	1,752	20,228	3,340	4,731
學生、學員	場數	10	21	40	50	301	175	263	182
	人數	886	5,386	3,271	6,105	27,483	12,430	18,902	14,300
教師	場數	---	---	---	24	---	---	---	---
	人數	---	---	---	810	---	---	---	---
社團成員	場數	14	19	10	6	22	17	25	13
	人數	1,678	1,736	493	190	890	876	1,010	413
信用機構人員	場數	6	4	2	6	8	3	2	1
	人數	220	132	55	316	538	135	75	90
公用事業及 私人機構人員	場數	---	2	1	---	3	3	9	16
	人數	---	70	25	---	105	154	393	586
總計	場數	53	140	185	218	385	371	366	300
	人數	3,639	12,533	11,279	18,806	30,768	33,823	23,720	20,120

6.1.1 公務人員

2007年，廉署為不同工作領域的公務人員舉辦各類專題講座，包括廉潔奉公、公務採購程序、行政申訴、財產申報、職務犯罪等，合共88場，出席者有4,731人次。

除了上述為一般公務人員舉辦的講座外，為進一步提高政府部門內部的廉潔管理意識，廉署分別與5位司長辦公室合辦了“廉潔管理交流會”，對象為各部門的領導、主管人員，主講者除了廉署領導外，更特別邀請了香港廉政公署及相關領域的專家分享經驗，並和與會者展開互動交流，藉此鼓勵領導主管以身作則，全力做好部門內部的廉潔管理。



廉潔管理交流會

圖表十八 2007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
廉潔管理交流會	五司長辦公室及各部門	領導及主管	5	417
“持廉守正”講解會	各部門	員工	22	1,860
公務人員基本培訓課程	各部門	員工	33	957
廉政建設工作坊	運輸工務範疇部門 民政總署 科學技術發展基金	主管及員工	9	458
公務採購程序	衛生局	員工	2	40
財產申報	澳門保安部隊高等學校	第6、7、8期保安學員 及獄警學員	4	427
深化廉潔課程	消防局	高級消防員	1	39
		副消防區長	1	45
	澳門保安部隊高等學校	警長	1	17
	澳門保安部隊高等學校	副警長	1	27
廉潔奉公	澳門海關	新入職關員	2	56
	民政總署	新入職員工	2	105
	消防局	消防員	3	240
	澳門保安部隊高等學校	學員	1	15
行政申訴	澳門海關	新入職關員	1	28
總計			88	4,731



為保安學員舉行廉潔講座

6.1.2 青少年學生

6.1.2.1 誠信教育研討會

廉政公署於2007年11月24日假澳門文化中心會議廳舉辦“青少年誠信教育研討會”，讓本地的教育工作者吸取各地專家學者在推動誠信教育方面的經驗，講者包括兩岸四地的資深教育工作者及學者。有近150名本澳中小學校長、主任、教師、政府部門及青少年團體代表等出席，現場反應熱烈，與會者均認為研討會對青少年誠信教育問題的探討及思考有所得益。



主禮嘉賓及主講者合照



與會者細心聆聽講者發言



本澳教育工作者、政府部門及青少年團體代表出席研討會

6.1.2.2 小學生誠信教育

2007年，廉署於社區辦事處“廉潔樂園”活動教學室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”活動共125場，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，共有21間小學參與，學生人數為5,234人次。



小學生參與“廉潔新一代”活動

在六·一兒童節前後，廉署一如往年舉辦了18場專場，與來自不同學校的671名小學生歡渡兒童節，此外，廉署亦參與由多個政府部門合辦、在綜藝館舉行的園遊會，以及工聯舉辦的“慶祝國際六·一兒童節”活動，透過特別設計的攤位遊戲，讓小朋友在遊戲中吸收誠信守法的訊息，建立廉潔守法的價值觀。



小朋友與“廉政熊威廉”歡度兒童節

6.1.2.3 中學生誠信教育

近年澳門社會的迅速發展，職業結構和就業前途的改變，對青少年的價值取向影響深遠，加強對青少年的道德灌輸尤為重要。2007年，廉署重點加強以青少年為對象的宣傳教育工作。

廉署先後與葡文學校及浸信中學合辦“廉潔周”活動，將活動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，培養青少年廉潔、正直的品德。



廉政專員辦公室主任何鈺珊在浸信中學“廉潔周”啟動儀式上致訓辭



廉署與葡文學校合辦廉潔周



葡文學校學生製作的反貪宣傳作品

除“廉潔周”外，以青少年為主要對象的誠信教育講座亦持續進行，講座除簡介廉政工作外，亦針對金錢、公平等觀念作較深入探討，進一步鞏固青少年的廉潔意識。總計2007年共有19次，參加學生人數為6,472名。



中學生誠信教育講座

6.1.2.4 中學生誠信教材

針對本年度的施政方針，向中學生進行誠信教育是廉署一向的重點工作之一，為此，廉署現正致力完成有關中學誠信教材的編訂工作，初定教材有8個單元，包括廉潔不貪、廉潔選舉、誠實、公平、金錢的價值、守法精神、負責任、友情與公義等，由廉署作統籌及提供資料，由多間學校的老師撰寫，預計2008-09學年內可完成部分單元。

6.1.2.5 青少年誠信網頁

為進一步向青少年灌輸誠實守法的意識，廉署特別製作了“Teen知誠”青少年誠信網頁（www.ccac.org.mo/teencity），並於9月份開通。“Teen知誠”可作為與青少年增強互動的平台，令青少年有更多的機會主動參與廉潔教育。廉署更與本澳多家中學合作，將該網頁與學校網頁進行聯網，加強宣傳教育效果。



廉署“Teen知誠”網頁

6.1.2.6 其他青少年活動

2007年，廉署曾主辦或參與多項青少年活動，包括：與學聯合辦“畫出廉潔新天地——四格漫畫比賽”；協辦學聯的“廉潔與誠信——第八屆全澳學生中文硬筆書法比賽”；參加少年警訊主辦的“滅罪禁毒嘉年華”活動等。



廉署領導、嘉賓與“畫出廉潔新天地——四格漫畫比賽”得獎者合照

6.1.2.7 高等院校學生

2007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20場，參加的人數有1,923人次。

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：

圖表十九 2007年為大、中學生及培訓課程學員舉行講座之統計表

教育機構名稱	對象	場數	人數
澳門大學	政府與行政學系畢業班學生	1	45
澳門旅遊博彩技術培訓中心	職前培訓學員	16	1,208
中西創新學院	職前培訓學員	3	670
總計		20	1,923

6.1.3 以社團會員及機構等為對象的廉潔教育

對市民大眾的宣傳工作，在過去致力普及概念性的基礎上，逐步深化。從社區、商界、社團等不同領域開展宣傳工作，針對不同對象，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。

2007年以社團會員為對象的講座及參觀活動，共13場，出席者合共413人次；以私人機構員工為對象的講座17場，出席者合共676人次，詳見下表：



向長者宣傳廉潔信息

圖表二十 2007年為社團、教育機構、部門及公司舉行講座之統計表

	社團、教育機構、公司	對象	場數	人數	小計
社團、 教育機構及其他	街坊會聯合總會望廈社區中心	會員	1	30	413
	海星中學校園小記者	初一至高三學生	1	20	
	澳門童軍總會第四旅	會員	1	20	
	民政總署	好公民家族義工隊	1	12	
	澳門義務青年會	會員	1	20	
	街總關注社區清潔外展隊	職員及義工	1	40	
	街總青洲社區中心	會員	1	20	
	街總綠楊長者日間護理中心	長者會員	1	100	
	聖安東中心老人頤康之家	會員	1	50	
	少年感化院	院生及工作人員	2	45	
	澳門中華新青年協會	青年議會大使	1	40	
	澳門利民會	服務使用者	1	16	
私人機構	大豐銀行	新入職員工	1	90	676
	中電工程	員工	2	20	
	澳門電視台	員工	5	106	
	美高梅金殿	保安部員工	6	240	
	奧的斯電梯工程公司	經理及員工	1	30	
	澳門威尼斯人	採購部及出納部員工	1	120	
	十六浦	員工	1	70	
總計			30	1,089	



民政總署“好公民家族義工隊”參觀社區辦

綜上所述，廉署2007年舉辦的各類講座、講解會及座談會等共300場，參加人數達20,120人次。資料詳見下表：

圖表二十一 2007年各類講座、座談會及工作坊等之統計總表

對象	活動質/主題	場數	人數	小計
公務人員	領導及主管廉潔管理交流	5	417	4,731
	“持廉守正”講解會	22	1,860	
	公務人員基本培訓課程	33	957	
	廉政建設工作坊	9	458	
	公務採購程序講座	2	40	
	財產申報	4	427	
	深化廉潔課程	4	128	
	廉潔奉公	8	416	
	行政申訴	1	28	
小學生	廉潔新一代 小學生誠信教育計劃	125	5,234	5,905
	六一兒童節專場	18	671	
中學生	青少年誠信教育計劃	19	6,472	6,472
大專院校學生	廉潔意識講座	1	45	1,923
培訓班學員	廉潔意識講座	19	1,878	
社團	“青少年誠信教育”講座	7	162	413
	廉潔意識講座	6	251	
私人機構	廉潔意識講座	17	676	676
總計		300	20,120	

6.2社區工作

廉署持續加強與社團間的溝通合作，廣泛接觸不同領域的社團組織，聽取不同範疇的意見，加強瞭解各業在社會急促發展下的最新狀況，以求更好地推動廉政工作的發展。2007年，廉政公署探訪不同地區的民間社團共15個。



廉署代表與社團領導層座談

此外，廉署社區辦事處也經常為社團舉辦“廉潔意識”及“青少年誠信教育”講座，參與社團舉辦的活動，深化社區工作，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项服務，廉署通過宣傳海報、巴士廣告、報章和電台廣告等方式，以加強宣傳效果。而離島社區辦事處選址亦已落實，預期將於稍後投入服務。

2007年，社區辦事處接獲投訴／舉報、求助查詢及簡單諮詢等共562宗，比2006年的517宗輕微上升。資料詳見下表：

圖表二十二 2007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
30	3	19	211	242	57
小計：52人次			小計：510人次		
總數：562人次					

6.3其他研究及宣傳工作

6.3.1 其他研究工作

- “ 反腐敗：成為改革的機構 ” 研討會

廉政公署與行政暨公職局及澳門大學合辦“ 反腐敗：成為改革的機構 ” 研討會，邀請美國著名資深反貪專家、美國科爾蓋特大學社會科學系主任莊士敦（Michael Johnston）教授主講，有來自70多個政府部門及實體、約170多名領導及主管人員參與。

- “ 反貪策略及組織誠信 ” 文憑課程

澳門高等校際學院與非政府組織TIRI合辦“ 反貪策略及組織誠信 ” 文憑課程，由來自多個國家的反貪組織和教育機構的專家出任導師，廉政公署亦派員擔任講者，向學員介紹澳門行政申訴制度及近年所開展的相關工作情況。

6.3.2 常規宣傳工作

廉署持續透過多種渠道，廣泛宣傳廉潔信息，包括：

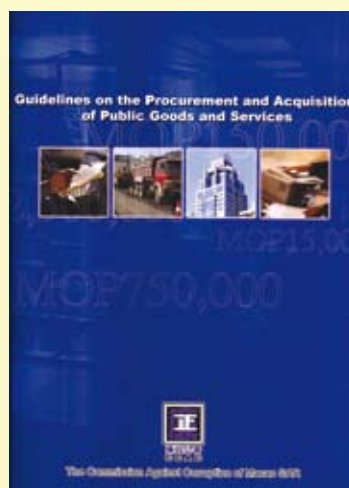
- 在中文報章刊登《廉政園地》專欄文章，並選取部分在《成教學刊》、《啟報》上刊登；
- 電視台資訊節目“ 諮詢奉告 ”；
- 以報章廣告、電台廣告、巴士車身廣告、戶內燈箱廣告等方式宣傳廉潔信息；

- 製作宣傳紀念品，向學生派發；
- 參加由澳門明愛主辦的慈善園遊會；
- 編印《澳門廉政公署年報》，2006年年報刊登了部分行政申訴報告，同樣由原來之中葡文合版改為中葡文分版，連英文版在內共有版本3個；
- 繼續出版中、葡文《澳門廉政》季刊，以及英文半年刊；
- 出版《廉政故事廊》單行本，向市民宣傳廉潔意識的同時增添趣味性，吸引市民尤其是青少年的注意力，將有關廉潔奉公、肅貪倡廉、循規守法等主題訊息，以連環圖形式演繹；



《廉政故事廊》單行本

- 出版《公務採購程序》英文版；



《公務採購程序》英文版

- 製作一款新的反貪海報（勿存僥倖），使市民更認識“行賄受賄同樣犯法”，並向政府部門、社團及學校等派發，以加強宣傳效果。



“行賄受賄同樣犯法”反貪海報

6.3.3 廉潔義工隊

廉署廉潔義工隊繼續發揮協助廉署宣揚廉潔意識的力量，積極參與了不少推廣活動及協助街頭問卷調查等工作，同時，義工隊成員們又發揚了關心社會的精神，例如組隊參加公益金百萬行及捐款。

為增強義工隊成員參與度，維繫彼此之間的感情，以利將來的團隊合作，廉署在12月中為義工們組織了一次“冬日郊遊聯歡會”，有數十名義工參加，廉政專員張裕及專員辦公室主任何鈺珊等亦有參與，並與義工們進行座談，交流意見。



廉潔義工隊與廉署領導郊遊聯歡



廉潔義工隊與廉署人員一起參加“公益金百萬行”

6.4 聯繫與交流

6.4.1 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，是廉署一貫的工作方針，也有助於廉署和傳媒的溝通協作。此外，廉署亦會舉行記者會，向外界公布有關案件及其他廉政工作的開展情況。



廉署一年一度的“清茶談廉政”，與傳媒機構領導聚首



廉署領導主持記者會

6.4.2與外界的交流

2007年，廉署一如以往跟國際、內地、香港等的反貪和行政申訴部門保持聯繫，有關的交流活動包括：廉政專員率團到越南參加AOA理事會會議；廉政專員率代表團往北京及河南考察；國際申訴專員協會理事會會議於11月上旬在澳洲悉尼舉行，廉政專員張裕以理事身份出席會議；助理專員杜慧芳亦曾率團往北京監察部及杭州監察廳考察。



廉署代表團應中國最高人民檢察院邀請赴京，廉政專員張裕向副檢察長張耕致送紀念品



廉政專員張裕率團到越南參加亞洲申訴專員協會理事會會議時，向越南國家監察總署副總署長Dr. Le Tien Hao致送紀念品



廉政專員張裕出席在澳洲悉尼舉行的國際申訴專員協會理事會會議，
與理事會成員合照

廉署在2007年接待了多個外地代表團，包括珠海市公安局代表團、香港廉政公署代表團、加拿大駐港領事代表、蒙古反貪局代表團、新加坡貪污調查局代表團、江門市檢察院代表、斯里蘭卡商會代表團、南韓反貪局代表團、參加國際反貪局首次研討會的各國代表、美國政府代表團、香港平等機會委員會代表團、天津市監察局代表團、韓國司法部人員以及前香港廉政專員施伯偉等。



參加由中國最高人民檢察院主辦之國際反貪局（IAACA）首次研討會的
各國代表到訪廉署，各團長與廉署領導合照



“第四次中國——東盟總檢察長會議”4月份在澳舉行，廉政專員張裕參與其中，並設宴招待各地代表。圖為中國最高人民檢察院檢察長賈春旺與張裕專員及澳門檢察長在席間親切交談



南韓反貪局代表來訪



美國政府代表團來訪



蒙古反貪局代表團來訪



香港平等機會委員會主席鄧爾邦（左四）率團來訪，與廉署領導合照



泰國反貪組織代表來訪



馬來西亞申訴局代表來訪

廉署領導層先後與本澳多個機構和社團的領導進行互訪及座談活動，包括：中國人民解放軍駐澳部隊代表、澳門街坊會聯合總會、澳門工人聯合總會、澳門文員會。廉署代表也曾出訪澳門婦聯北區家庭服務中心、澳門筷子基坊眾互助會、澳門街坊會聯合總會北區辦事處、澳門北區義工發展促進會、澳門聾人協會暨聾人服務中心、澳門街坊會聯合總會黑沙環社區服務中心、澳門街坊會聯合總會青洲社區中心、澳門青洲坊眾互助會、澳門台山坊眾互助會、水荷雀坊眾互助會、望廈坊眾互助會、鮑思高青年服務網絡、澳門工會聯合會台山社區中心、澳門循道衛理聯合教會社會服務處建華家庭服務中心等。



廉政專員張裕等與工聯領導層座談



廉政專員張裕等訪問街總

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，第6/2006 號行政法規所規範的自治機關一般財政制度，亦補充適用於廉政公署。

2007年度廉政公署的本身預算，經第29/2007號行政長官批示核准，並刊登於2007年1月29日第5期第一組《澳門特別行政區公報》內。獲通過的預算金額為MOP95,676,000.00。

在對2006年度廉政公署的《管理帳目》作出結算後，錄得最終的管理結餘為MOP21,196,770.67，較預計之管理結餘增加了MOP6,196,770.67，因此，廉政公署依法律規定編制了第一補充預算，並經第146/2007號行政長官批示核准及刊登於2007年5月14日第20期第一組《澳門特別行政區公報》內。基此，按規定將2006年增加的有關管理結餘MOP6,196,770.67撥入備用撥款項目；經調整後，供廉政公署在2007年進行各項工作及活動開支的預算總額為MOP101,872,770.67。

7.1.2 預算收入

2007年經修正後的預算收入為MOP101,872,770.67，而實際收入是MOP96,127,914.49，與預算收入比較減少了共MOP5,744,856.18，收入的執行率僅為94.36%，出現上述實際收入較預算收入為少的情況，主要是一筆為數MOP5,731,724.60的預算撥款，被撥款機構延至2008年方存入本公署的銀行帳戶所致，而按照公共財政管理制度的規定，有關款項僅可記入本公署2008年度的帳目內。

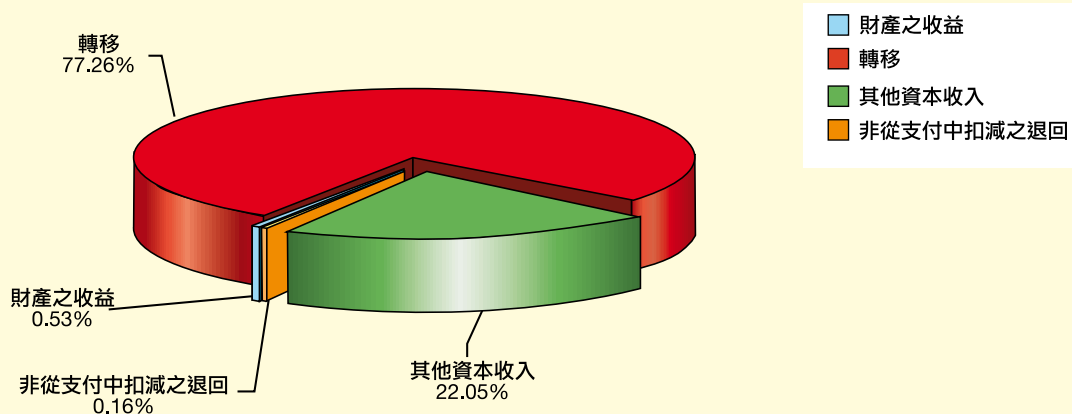
在實際總收入MOP96,127,914.49中，主要收入來自“特區預算轉移”項目，金額為

MOP74,266,137.00，佔實際收入的77.26%。另一主要收入來源是“其他資本收入”，金額為MOP21,196,770.67，佔實際收入的22.05%。

圖表二十三 2007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	80,675,000.00	0.00	80,675,000.00	74,778,856.31	77.79%	-5,896,143.69	92.69%
04-00-00	財產之收益	400,000.00	0	400,000.00	510,917.11	0.53%	110,917.11	127.73%
05-00-00	轉移	80,271,000.00	0	80,271,000.00	74,266,137.00	77.26%	-6,004,863.00	92.52%
06-00-00	耐用用品之出售	1,000.00	0	1,000.00	0.00	0.00%	-1,000.00	0.00%
07-00-00	勞務及非耐用用品之出售	2,000.00	0	2,000.00	1,802.20	0.00%	-197.80	90.11%
08-00-00	其他經常收入	1,000.00	0	1,000.00	0.00	0.00%	-1,000.00	0.00%
	資本收入	15,001,000.00	6,196,770.67	21,197,770.67	21,349,058.18	22.21%	151,287.51	100.71%
13-00-00	其他資本收入	15,000,000.00	6,196,770.67	21,196,770.67	21,196,770.67	22.05%	0.00	100.00%
14-00-00	非從支付中扣減之退回	1,000.00		1,000.00	152,287.51	0.16%	151,287.51	15228.75%
總計		95,676,000.00	6,196,770.67	101,872,770.67	96,127,914.49	100.00%	-5,744,856.18	94.36%

圖表二十四 2007年收入結構



7.1.3 預算支出

2007年經修正後的預算總額MOP101,872,770.67中，實際總支出為MOP82,625,936.83，因此，執行率為81.11%，這是由於部分預計於2007年內完成的部分採購項目未能如期落實，例如某些機械及設備及耐用品，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，人員支出因而有所剩餘。

在實際總支出的MOP82,625,936.83中，“人員”支出佔最大部分，金額是MOP49,286,816.12，佔59.65%，其次是“資產及勞務”金額是MOP19,260,902.55，佔23.31%。“經常轉移”金額是MOP34,175.40，佔0.04%。另外，“其他經常開支”金額是MOP12,060,519.36，佔14.6%。而投資金額是MOP1,983,523.40，佔總實際支出的2.4%。

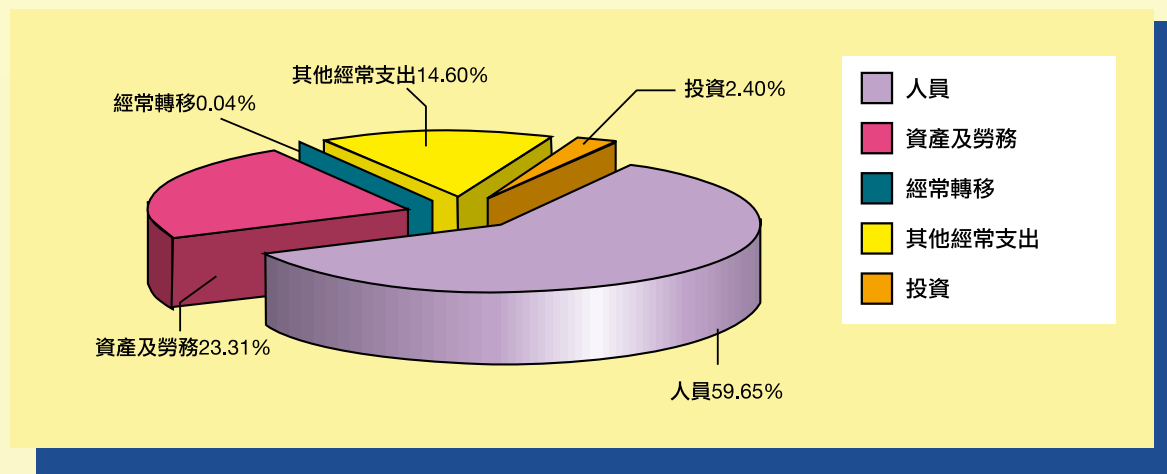
由於實際總收入為MOP96,127,914.49，而實際總支出為MOP82,625,936.83，因此，2007年的管理結餘為MOP13,501,977.66。

基於預計2007年的管理結餘為MOP15,000,000.00，而實際管理結餘為MOP13,501,977.66，因此，有關的管理結餘比預期減少了MOP1,498,022.34。出現實際結餘比預期為少的原因，主要是一筆2007年度12月份的預算撥款（MOP5,731,724.60），被撥款機構延誤至於2008年方存入本公署銀行帳戶所致。

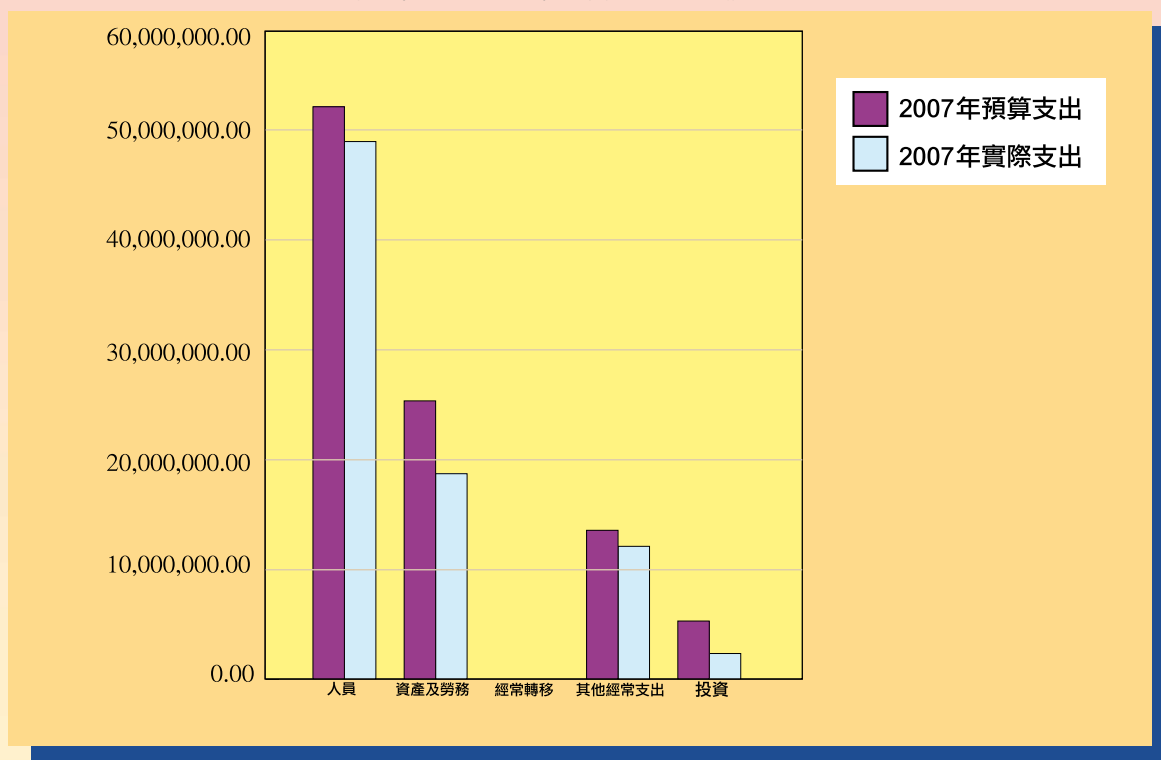
圖表二十五 2007年支出管理

經濟分類 (帳號)	名 稱	預算金額 (1)	補充預算 (2)	預算修改 (3)	核准撥款 (4)=(1)+(2)+(3)	支付總額 (5)	最終結餘 (4)-(5)	實施比率 (5) / (4)x100%
	經常開支							
01-00-00-00	人員	52,345,000.00			52,345,000.00	49,286,816.12	3,058,183.88	94.16%
01-01-00-00	固定及長期報酬	49,127,000.00		490,000.00	49,617,000.00	47,363,797.70	2,253,202.30	95.46%
01-02-00-00	附帶報酬	1,738,000.00		(240,000.00)	1,498,000.00	1,105,540.00	392,460.00	73.80%
01-03-00-00	實物補助	20,000.00			20,000.00	15,162.00	4,838.00	75.81%
01-05-00-00	社會福利金	510,000.00		(50,000.00)	460,000.00	337,230.00	122,770.00	73.31%
01-06-00-00	負擔補償	950,000.00		(200,000.00)	750,000.00	465,086.42	284,913.58	62.01%
02-00-00-00	資產及勞務	24,922,000.00		325,000.00	25,247,000.00	19,260,902.55	5,986,097.45	76.29%
02-01-00-00	耐用品	480,000.00			480,000.00	169,372.30	310,627.70	35.29%
02-02-00-00	非耐用品	1,322,000.00		270,000.00	1,592,000.00	963,461.10	628,538.90	60.52%
02-03-00-00	勞務之取得	23,120,000.00		55,000.00	23,175,000.00	18,128,069.15	5,046,930.85	78.22%
04-00-00-00	經常轉移	40,000.00			40,000.00	34,175.40	5,824.60	85.44%
04-02-00-00	私立機構	20,000.00			20,000.00	20,000.00		100.00%
04-04-00-00	外地	20,000.00			20,000.00	14,175.40	5,824.60	70.88%
05-00-00-00	其他經常開支	13,339,000.00	6,196,770.67	(2,325,000.00)	17,210,770.67	12,060,519.36	5,150,251.31	70.08%
05-02-00-00	保險	345,000.00			345,000.00	112,436.60	232,563.40	32.59%
05-04-00-00	雜項	12,994,000.00	6,196,770.67	(2,325,000.00)	16,865,770.67	11,948,082.76	4,917,687.91	70.84%
	資本開支							
07-00-00-00	投資	5,030,000.00		2,000,000.00	7,030,000.00	1,983,523.40	5,046,476.60	28.22%
07-03-00-00	樓宇			2,000,000.00	2,000,000.00		2,000,000.00	0.00%
07-09-00-00	運輸物料	150,000.00			150,000.00		150,000.00	0.00%
07-10-00-00	機械及設備	4,880,000.00			4,880,000.00	1,983,523.40	2,896,476.60	40.65%
	總計	95,676,000.00	6,196,770.67	0.00	101,872,770.67	82,625,936.83	19,246,833.84	81.11%

圖表二十六 2007年實際支出結構



圖表二十七 2007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31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2007年12月31日，連同其它方式聘用的人員，廉政公署共有128人。

圖表二十八 1999年至2007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	31-12-2007
專員	1	1	1	1	1	1	1	1	1
助理專員	2	2	2	2	2	2	2	2	2
辦公室主任	1	1	1	1	1	1	1	1	1
顧問/技術顧問	2	5	6	6	6	5	4	4	4
廳長	---	---	1	1	1	1	1	1	1
總調查主任	---	---	2	2	3	3	2	2	3
處長	1	1	1	---	1	1	1	1	1
高級技術員	6	5	4	6	4	3	3	4	5
高級資訊技術員	---	---	---	1	2	1	2	2	1
翻譯員	3	1	1	---	---	---	---	---	---
私人秘書	2	1	2	2	1	1	2	2	2
辦公室助理	---	---	---	---	1	1	1	1	1
文案	---	---	1	1	1	1	1	1	---
技術員	1	1	1	1	1	1	1	1	1
資訊技術員	---	---	---	---	1	1	2	2	2
調查員	---	19	32	35	40	50	49	61	55
技術輔導員	5	7	6	8	18	16	15	13	18
公關督導員	2	2	2	2	1	---	---	---	---
助理技術員	---	---	6	7	6	6	6	7	11
資訊督導員	---	1	1	1	1	1	---	---	---
文員	3	3	3	3	3	5	6	6	6
工人及助理員	12	12	11	11	11	11	11	11	11
全職臨時工作人員	---	---	---	---	---	---	1	2	2
總數	41	62	84	91	106	112	112	125	128*

* 有關數字並未包括13名正參與培訓課程的調查員學員

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

卷宗編號: 01/2007

事由: 招聘規則之嗣後更改

本署在處理一則投訴期間，發現F局在一次編制外高級技術員的公開招聘中擅自更改考試規則，增設第二輪筆試，有令投考人權益受損之嫌。經本署進一步調查後證實確有行政違法，且有關情況已對投考者的合法權益構成損害。由於是次開考係由F局的監督實體批准進行，故本署先透過非正式勸喻的方式，致函F局的監督實體反映並促請採取措施糾正。及後，監督實體覆稱完全接納本署的“勸喻”，且會在日後的招聘程序中加以考慮，但又表示在是次招聘程序中引入第二輪筆試，純粹為釐清第一輪筆試的結果所帶出的疑問，第二輪筆試的增設並不違法，因為針對以編制外合同方式聘用人員的程序方面，形式上的約束不及編制內人員開考程序般嚴謹，故此，有關評核結果仍是公正及客觀。鑑於本署認為監督實體的上述立場有值得商榷之處，故正式立案處理。

1. 2006年2月20日，F局經取得監督實體批准招聘及核准甄選規則後，登報以編制外合同方式公開招聘高級技術員三名，並說明透過知識考試（筆試）、專業面試及履歷分析進行甄選，筆試時數不超過三小時，具淘汰性質，以10分為滿分，得分少於5分者不能參加面試，而整體評分比例為筆試占50%、專業面試占35%及履歷分析占15%。
2. 是次開考共有351名合資格准考人獲通知參加6月11日的筆試，筆試當日有206人應考，當中56人合格，138人不合格，另有12人因不按規則填寫試卷而被取消資格。

3. 7月17日，典試委員會在審議上述筆試結果後，決定合格投考人須參加第二輪筆試且取得合格後方可參加面試，而知識考試成績係以兩輪筆試成績合計後平均計算，整體的甄選評分比例則維持不變。
4. 換言之，典試委員會在准考人參加為時三小時的筆試後決定增設第二輪筆試，而此一決定實際上亦已修改經監督實體確認並對外公布的原甄選規則。
5. 必須指出，雖然現行公職法律制度並未就編制外合同人員的聘用程序定明具體規則，但如行政當局決定以公開招考方式吸納人員，相關招聘程序便須遵守《行政程序法典》之一般原則，特別是合法性原則、平等及適度原則、公正原則及無私原則，以及善意原則等規定。
6. 《行政程序法典》第3條第1款規定，“公共行政當局機關之活動，應遵從法律及法且在該機關獲賦予之權力範圍內進行，並應符合將該等權力賦予該機關所擬達致之目的。”
7. 這裡所指的“法律及法”並不僅限於具立法權限機關所頒布的“形式上之法律”，亦是包括“實質意義的法”，即所有具約束性的法律規範，行政當局均須遵守，而在本個案中，F局為是次招考而制訂、且經具權限展開招聘的監督實體確認及公布的甄選規則，便成為適用該招聘程序的“法”，行政當局及投考人均受約束。
8. 所以，當准考人在6月11日參加為時三小時的筆試並取得合格分數後，便已取得行政當局應尊重及承認的“參加面試”的權利。
9. 典試委員會作出增設第二輪筆試的決定，便是對合格投考人已取得的“權利”作出了“限制”，因為彼等尚須參加第二輪筆試及取得合格後才可參加面試，事實上，一名本應有權參加面試的投考人，最終因“無出席”第二輪筆試而遭淘汰，其合法權益明顯受損。

10. 不僅如此，典試委員會將筆試由一次增至二次的做法，更令准考人在6月11日筆試的得分由原來的占總評核成績的50% “貶值” 至25%，這樣不單令部分投考人被不合理地“拉低分數”，最終更導致產生不同的評核結果，個別本應能考取開考職位者（一高姓投考人，如按原定甄選標準，名列第三，但經更改甄選標準後變成名列第五）最終獲聘無望。
11. 《行政程序法典》第4條規定“行政機關有權限在尊重公民之權利及受法律保護之利益下，謀求公共利益。”
12. 換言之，行政當局雖然肩負謀求公益之職責，但亦不能漠視私人之合法權益，正如本案中，投考人按照原定“規則”所獲取參加面試之權利、在第一輪筆試中考取高分而獲得的優勢，均應獲得尊重，實不應因行政當局的作為而受損。
13. 至於138名在筆試中不合格的投考人，彼等的權益亦同樣受損，因為他們並未獲得與合格投考人同一標準的對待。
14. 事實上，典試委員會對同一批投考人採用了不同的甄選標準，對於第一輪筆試之合格投考人，典試委員會採用“更改後”的甄選標準，以兩輪筆試成績之平均分作為其知識考試的成績，相反，對於第一輪筆試不合格者，典試委員會卻用“更改前”的甄選標準將彼等淘汰，剝奪了彼等參加按“更改後”標準占筆試成績50%、總成績25%的第二輪筆試以獲取較高評分、從而以筆試平均分合格再晉身面試階段的權益。
15. 此外，對於145名無出席6月11日筆試的准考人而言，典試委員會的上述做法亦不合理。
16. 因為，這些放棄參加6月11日筆試的准考人，彼等是否出席6月11日筆試的決定畢竟是以典試委員會在開考通告中所公布的、經監督實體確認的只設一次筆試的甄選“規則”為依歸，如當局及早通知將增設另一輪筆試，且各准考人均可參加，

這些准考人便可因應這甄選規則的改變而考慮是否仍不會參加6月11日筆試。因此，當局在筆試已舉行後方更改甄選標準的做法，顯然漠視了各准考人對當局會按照所公布的甄選“規則”行事所產生的信賴，違反了“善意原則”之規定。

17. 值得注意的是，雖然典試委員會曾在6月9日的會議（即第一輪筆試舉行之之前）中指出“按開考通告所載之上限不多於3小時的筆試，時間上未必能有效及全面地測驗出投考人專業及寫作兩方面的能力.....倘有需要，將對是次筆試中的合格投考人再進行一次以測試寫作能力方面為主的筆試”，但當時並無決定及通知各准考人增設第二輪筆試，而是在6月11日的筆試完成後才認為“有需要”增設第二輪筆試，並僅限制第一輪筆試取得合格者參與。
18. 這樣，自然反映出當局並非以公正及無私方式，對待所有與其產生關係者。
19. 事實上，既然當局有權為揀選合適人選而制訂“規則”，如其後發現“規則”未達原意而作出修改，亦可理解，但此並不代表當局可在“任何時候”以“任何公共利益”為理由作出修改，否則，《行政程序法典》為一切行政活動所定的原則便形同虛設。
20. 故此，本案中，如典試委員會認為確須透過兩輪筆試方式評估投考人各方面的能力，便應在6月11日筆試以前對原甄選標準進行修訂及公布（或最低限度通知各具資格的准考人），而不應在原定標準已開始實施後方將之推翻，這些作為甄選標準的“規則”一經實施（本案中有關筆試已舉行），當局便無權再行修訂，故典試委員會在筆試後才決定增設第二輪筆試，已屬“違法”。
21. 鑑於開考實體嗣後修改甄選標準的舉措已違反合法性原則、平等及適度原則、公正原則及無私原則，以及善意原則，以致是次考試結果因有關程序存在這等瑕疵而屬可撤銷。

本署考慮到F局的監督實體早前已向本署表明其認為是次開考程序不存在違法之處，評

核結果公正及客觀，無意作出適當的糾正，故本署決定按照組織法的規定將有關情況知會行政長官。此外，由於當時可循司法途徑撤銷有關開考結果的期間尚未結束，故本署亦將本案涉及的行政行為帶有可撤銷的違法瑕疵一事通報具正當性提起司法上訴的檢察院。

最後，監督實體在有關考試結果可被提起司法上訴之期間屆滿前將該開考廢止，並於其後終止與原獲錄取者之職務聯繫。

卷宗編號: 07/2007

事由: 病假證明

本署因處理一宗涉及高等教育機構員工因病缺勤的個案，發現部分有自己專用人事規章及接納非法定格式因病缺勤證明的公共部門或機構，其員工會因所提交的“病假證明”不同，而導致相關紀律義務及責任不一，由此衍生不公平情況，故立案跟進：

1. 《通則》第102條規定，倘患病工作人員無須住院，但醫生在患病人員必須遞交的“醫生檢查證明”中，指明其須留在家中休息，則部門領導得隨時要求專責醫生或澳門衛生局的醫生到病者的家中核實病況，如未能在家中找到工作人員，則其因病缺勤會被視為不合理缺勤，除非部門領導接受人員事後如期作出的不在家中解釋；
2. 高等教育機構P及M的人事專用規章所訂的“家中核實病況機制”基本上與上述《通則》第102條的規定完全相同，而機構F則補充適用《通則》的規定；
3. 上述三個機構均接受鏡湖醫院和科技大學醫院所發出的、不符合官方格式（第65/99/M號批示所核准的“醫生檢查證明”）的因病缺勤證明，其內並無如同官方格式般闢設“須留在家中休息”與“不能上班，但無須留在家中”兩欄目供醫生剔選，換言之，這三間公共機構根本不能根據患病員工所提交的非官方格式因病缺

勤證明來判斷患病員工須否留在家中休息；

4. 在上述情況下，上述“家中核實病況機制”及續後的紀律規定便不會對遞交非法定格式因病缺勤證明的員工產生作用，有關規定“形同虛設”；
5. 然而，對於那些遞交法定格式的“醫生檢查證明”的患病員工而言，上述“家中核實病況”監控制度卻仍然適用，被醫生認為“須留在家中休息”的患病員工，一旦被發現在因病缺勤期間並不待在家中休息，便需作出解釋，如有關解釋未為所屬部門或機構所接受，便需承擔紀律責任；
6. 在此情況下，便會造成不公平的情況：同為某一公共部門或機構工作的員工，同屬處於患病缺勤的情況，但卻因所遞交的一紙“病假證明”有所不同，便須受不同的紀律制度約束，因此，有必要消除這種不公平情況；
7. 誠然，行政當局不可能強制私立醫院將其自訂的因病缺勤證明格式調整，以包括某些具體內容，但行政當局可完善本身的內部規定；
8. 基此，本署勸喻高等教育機構P、高等教育機構M及機構F完善本身的內部規定，以消除上述不公平情況。

本署的勸喻均獲上述機構及部門所接納。具體改善措施方面，機構F和高等教育機構P均表示已決定日後僅接受法定格式的“醫生檢查證明”作為因病缺勤證明文件，至於高等教育機構M，則決定修改內部人事管理規章，增加“若醫生證明沒有註明須留家休養，則視為有此須要”，此外，M亦規定日後若員工在鏡湖醫院求診，在申請院方發出因病缺勤證明時，必須申請官方格式的“醫生檢查證明”。

卷宗編號: 13/2007

事由: 違反《對外貿易法》行為之檢控程序

本署在處理一個案期間，發現駐守於南舢舨碼頭的執法人員對現行法例及部門的工作指令有所誤解，導致一些違反現行《對外貿易法》規定的行為免受查處，故立案跟進，而在跟進期間，本署亦向A部門索取了其處理違反《對外貿易法》行政違例個案的卷宗資料一併分析：

1. 根據《對外貿易法》第12條第1款及第21條第1款的規定，凡不在官方指定關口進行對外貿易活動，均構成刑事違法行為。
2. 另一方面，按照《對外貿易法》第9條及第10條的規定，在本澳進行對外貿易活動，必須具備進出口准照或進出口申報單，除非屬法例明文規定的例外情況，否則，當局將因應屬欠缺准照或申報單的情況，依《對外貿易法》第36條第1款或第37條第1款作出行政違法行為檢控。
3. 由此可見，《對外貿易法》第12條第1款及第21條第1款的規定，旨在規範可以進行對外貿易活動的地方為官方專門指定的關口，以及指出如不在當局所定的合法關口進行對外貿易活動，則不論違法者是否具備“准照”或“申報單”，均屬刑事違法行為；至於《對外貿易法》第9條、第10條、第36條第1款及第37條第1款等規定，則旨在規範從事對外貿易者在法定關口進行對外貿易活動時，哪些情況下應透過“准照”進行，哪些情況下應以“申報單”進行，一旦欠缺所需的准照或申報單，便會招致行政處罰。
4. 根據《對外貿易法》第12條第1款、《對外貿易規章》第3條及港務局第1/2004號通告第1條第（三）項的規定，南舢舨碼頭屬官方指定僅可進行截枝花卉對外貿易活動的關口，但並非官方指定可作其他貨物對外貿易活動的關口，換言之，任何人均不可在南舢舨碼頭進行非截枝花卉的對外貿易活動，否則，將構成在非官方指定的合法關口將貨物運入或運離境的行為，屬刑事犯罪。
5. 然而，A部門現時卻以《對外貿易法》第36條或第37條的規定，以欠缺申報單或准照為理由來檢控在南舢舨碼頭進行非截枝花卉對外貿易活動的貿易證持有人，

有關檢控明顯構成行政違法，且歪曲了《對外貿易法》的規定。

6. 有必要強調的是，行政違法行為之所以配受行政處罰，係因行為人沒有遵守法律的要求而行事，而相關法律要求屬預防性質，不具刑事成份。
7. 對於不遵守《對外貿易法》第9條或第10條的規定進行對外貿易活動的人士，當局按照《對外貿易法》第36條第1款或第37條第1款的規定，施予處罰的理由為：違法者無遵守《對外貿易法》的預防性規定，在未具備“准照”或“申報單”下進行對外貿易活動。
8. 換言之，當A部門依照上述規定檢控在南舢舨碼頭進行非截枝花卉對外貿易活動（將貨物帶離澳門）的人士，便意味着該等人士應對其在南舢舨碼頭出口非截枝花卉貨物的行為，向當局申領“准照”或填報“申報單”，且正因其應申領准照而未申領、應填報申報單而未填報，故招致行政處罰。
9. 然而，既然根據現行《對外貿易法》及港務局第1/2004號通告的規定，南舢舨碼頭僅可用作進行截枝花卉的對外貿易活動，即使該等人士向當局申領“准照”或填報“申報單”，當局主管部門（包括A部門）亦不可能作出批准或放行；換句話說，上述申領“准照”或填報“申報單”的行為，在法律上根本屬不可能。
10. 既然具備“准照”或“申報單”在南舢舨碼頭進行非截枝花卉貨物的出口活動屬法律上不可能，A部門怎能因當事人未有遵守一個法律上屬不可能、甚至是違法的要求而作檢控，繼而科罰？
11. 反過來說，如果A部門這種以未具備“准照”或“申報單”為由而作出的檢控屬正確做法，無疑意味着行政當局可以批准該等人士申請“准照”或確認其“申報單”，從而使該等人士可合法地在南舢舨碼頭進行非截枝花卉貨物的對外貿易活動，這個推論結果必然導致明顯有違現行《對外貿易法》及港務局第1/2004號通告就關口設定方面的規定。

12. 因此，A部門現時以《對外貿易法》第36條或第37條的規定，檢控在南舢舨碼頭進行非截枝花卉對外貿易活動的貿易證持有人的做法，明顯構成行政違法。
13. 值得強調的是，如果從特區外貿政策或實務操作的角度考慮，當局認為在南舢舨碼頭進行非截枝花卉對外貿易活動的人士作出刑事檢控並不可行，則A部門應關注此問題並採取適當措施（如研究修法）以堵塞因政策考慮而衍生的“法律漏洞”，以收懲罰及阻嚇的作用。
14. 另一方面，A部門曾於2001年對南舢舨碼頭的關務工作發出工作指引（第02/ADG_SIN/2001號備忘錄），指令前線人員嚴格執行《對外貿易法》的規定，以及當貿易證持有人攜帶超過“香煙三條（@200支）、酒類二瓶（@1公升）或價值超過澳門幣二千元以上之相同種類物品”出境，人員須作出登記，才可放行。
15. 然而，根據從負責內港海關站管理工作的指揮官，以及兩名曾於內港海關站擔任值日官（職位僅次於指揮官、但負責將其指令轉達予下級）的人員的聲明，得知彼等就上述工作指引所訂的登記及放行措施，有不同的“理解”及“做法”，既有指貨物超過澳門幣5,000元者可登記後放行，亦有指凡貨物超過澳門幣5,000元即不予放行，也有指對超過澳門幣5,000元的貨物會採取扣押措施。另一方面，對於何時會依《對外貿易法》（第37條）對有關貿易證持有人作出檢控方面，亦有不同的版本：既有指只要有關持貿易證人士所攜的貨物超過5,000元，不論其有否匿藏該等物品均會予以檢控，亦有指僅當發現貿易證持有人故意匿藏所攜貨物時，方會作出檢控。
16. 在上述情況下，前線人員能否落實上述工作指令的目的（監管貿易證持有人攜帶出境物品，以防其違反本澳法律）及要求（嚴格執行《對外貿易法》的規定，並在某些情況實行登記措施以作監控），實成疑問。
17. 本署又從A部門提供的“南舢舨持貿易證人士攜自用物品登記簿”的資料中發現，部分貿易證持有人所攜帶貨物的總值，即使以“日”為計算單位，按理已超過澳

門幣5,000元，且從數量及攜帶類同貨品的頻密程度來看，亦難以得出屬其個人自用及消費的結論，客觀來說，應屬從事對外貿易活動，但A部門方面卻視之如攜帶自用物品出境般作出登記及放行。

18. 對此，內港海關站指揮官的解釋為：由於貿易證持有人往往能夠出示發票，顯示其所攜帶物品的金額總值不超過澳門幣5,000元，而當A部門人員致電相關店鋪核實發票的真偽時，店鋪又往往覆稱確係以發票所顯示的價錢將貨物出售予相關貿易證持有人，因此，A部門並無其他措施可以推翻相關店鋪所聲明的出售價錢。
19. 事實上，針對當事人所出示的發票顯示有關貨物價格不符合實際情況的問題，《對外貿易法》已訂明當局可循下列標準作估價，釐定貨物的價格：“（一）最近進出口的、性質及數量相同或類似的、來源相同的貨物的平均價；（二）相同或類似的貨物在設於澳門特別行政區三間商業場所的本地平均出售價格，但須扣除毛商業利潤及所交付的消費稅；如無三間商業場所，兩間或一間亦可；屬零售的情況，所扣除毛商業利潤不得超過30%。”；換言之，如A部門對於發票所示的貨物價值存疑，並非無“法”進一步確認。
20. 再者，根據《對外貿易規章》的規定，當事人在進出口准照或申報單上須填寫進出口貨物的種類、數量及價格，而有關准照及申報單的其中一聯係會由A部門存檔，A部門本身應存有進出本澳貨物的價格資料；另據本署從A部門取得的資料，在檢控當事人違反《對外貿易法》的行政違例個案中，預審員亦有採取上述向本澳三間商業場所問價，以評估涉案貨物價值的調查措施。
21. 因此，內港海關站指揮官所作的上述解釋，不論在法律上及實際操作上均難以令人信服，尤其是按照《南舢舨持貿易證人士攜自用物品登記簿》所載的資料，有關貿易證持有人所攜出境的物品並非屬本澳“罕見”的貨物。
22. 值得強調的是，按照《行政程序法典》第86條的規定，行政當局有查清事實的義務，如知悉某些事實係有助於作出公正及迅速的決定，則當局應設法調查所有此

等事實，並使用一切法律容許的證據方法；否則，行政當局便有違反《行政程序法典》之嫌。

23. 無論如何，即使A部門認為上述《對外貿易法》所訂的調查及估價措施在實務上難以執行，從“依法行政”的角度，亦應研究及建議修改法例以方便執法，又或設定具有操作性的一般執法（估價）準則，而非藉“個別執法行為”來“修法”。
24. 至於如何認定出入境者攜帶貨物的行為構成《對外貿易法》第10條第1款(2)項所指“屬價值超過澳門幣5,000元的整體活動的一部分”方面，內港海關站指揮官稱A部門的一貫做法係以有關人士一日內所攜物品的總額作為判定基礎。
25. 然而，依此理解，任何人每日一次或多次攜帶不超過澳門幣5,000元的同類貨物出境（例如發票顯示貨物共值4,999元），即使持續一個月，也不會被視作進行“螞蟻搬家”式的對外貿易活動而受檢控，這種理解便有鼓勵實際從事對外貿易活動的人士將貨物“化整為零”以規避法律之嫌。
26. 誠然，A部門在履行其法定監管對外貿易活動職責的工作時，有必要訂定執法準則，但有關準則不能超乎常理，且必需具操作性，因此，A部門有必要為前線人員制訂清晰的執法準則及在何等情況下需向上級請示的機制，以免前線人員動輒受人質疑故意“不執法”，以優待某些特定人士。
27. 此外，本署亦發現現時A部門人員在《南舢舨持貿易證人士攜自用物品登記簿》登記資料時，並不會記載執法人員本身的認別資料，而有關登記資料亦未有任何電腦化的處理。
28. 事實上，即使要求登記人員寫上其個人認別資料（如人員編號），客觀上不足以得出加重登記人員工作量的結論。相反，如存在相關認別資料，必然會對部門的內部管理帶來一定好處，尤其是易於追查某項登記的經手人。

29. 再者，如當局將有關程序進行電腦化處理，一方面可簡化前線人員的登記手續，另一方面亦可有系統地總計出某貿易證持有人攜物離境的資料，以供執法人員判別當事人所攜物品是否可被合理解釋為 “ 供個人自用或消費 ” 的物品，又或非屬 “ 涉及價值超過澳門幣5,000元的整體活動的一部分 ”。
30. 因此，如A部門能適當利用資訊科技有效率地歸納貿易證持有人攜物出境的資料，不但對其適用上述判別準則有所幫助，亦會增加市民對A部門公正執法的公信力。
31. 最後，本署在處理本個案期間，順帶分析了由A部門提供的關於違反《對外貿易法》行政違例個案的卷宗資料，當中亦發現存在一些行政違法及失當之處。
32. 首先，A部門處理違反《對外貿易法》行政違例個案的程序非常緩慢，更有部分個案過了法定追討時效。據專責處理行政違例個案的知識產權廳的廳長解釋，此乃因處理卷宗程序的預審員人手非常緊張及不足所致，並已向領導層反映此問題。
33. 事實上，按照《行政程序法典》第11條（作出決定原則）及第12條（非官僚化原則及效率原則）的規定，A部門有責任適時跟進處理行政違例個案，以及盡力避免個案的追訴時效完成，以符合“ 依法行政 ” 此首要原則，倘人手方面確呈緊張或不足，實宜以書面方式訂定輕重緩急的處理機制，尤其是對於一些追訴時效快將完成，又或情節較嚴重（例如涉及金額較大）的個案，制定優先跟進的準則及機制，以確保市民的信任，維護當局的公信力，避免市民產生當局有意包庇違法者而任由違例個案的追訴時效完成的質疑。
34. 另一方面，本署發現有預審員在處理個案期間，錯誤引用《對外貿易法》第25條（“ 當有關貨值屬小額且違法行為屬偶然性時，可減輕或不科處本法律所定的罰款。 ” ）的規定而豁免違法者的罰款。
35. 必須指出的是，適用《對外貿易法》第25條須符合兩個前題條件：1) 違法行為

所涉的貨物價值屬小額，以及2) 違例者的違法行為屬偶然性。

36. 雖然《對外貿易法》本身並未為第25條的“小額”作出定義，但按立法會第二常設委員會針對《對外貿易法》草案作出概括性審議及細則性審議時所撰寫的意見書，“立法者”的意思是對“小額”適用《刑法典》第196條的規定，即少於澳門幣500元者。

37. 上述第25條規定係屬於立法者針對《對外貿易法》所訂的各種行政違法行為及罰款而定出的豁免罰款的規定，至於具體個案中能否引用，則需視乎是否同時符合適用該條的前題條件，即1) 違法行為所涉的貨物價值屬小額，以及2) 違例者的違法行為屬偶然性。例如，倘違例者所攜入境未經檢疫生肉的貨值少於澳門幣500元，且為初犯，當局便可引用上述《對外貿易法》第25條的規定豁免罰款。

38. 然而，如違法者的違法行為係在欠缺申報單的情況下，攜帶總值超過澳門幣5,000元的貨物入境，則由於涉案貨物總值（至少為澳門幣5,000元）必然超過澳門幣500元，當然不符合適用《對外貿易法》第25條所規定的可豁免罰款的條件。

39. 值得強調的是，正因該條文並非專為某類不可能出現“貨物價值屬小額”的違法情況而設，故適用法律者不能否定“立法者所制定之解決方案為最正確，且立法者懂得以適當文字表達其思想。”（《民法典》第8條第3款），故當遇上具體的個案不可能會同時符合立法者所定豁免罰款的所有前提時，斷不能任意推斷立法者的意思為“只須符合任一前提”皆可豁免罰款。

40. 事實上，如果在適用第25條這豁免罰款的一般規定時，可因應具體情況將立法者所定的“有關貨值屬小額且違法行為屬偶然性”演譯為“有關貨值屬小額或違法行為屬偶然性”，必然會衍生出以下謬論：只要違法者是初犯或偶犯，即使其在不具備申報單的情況下帶入的貨物價值高達澳門幣數十或上百萬元，也可引用《對外貿易法》第25條的規定，豁免其罰款。

41. 再者，即使對《對外貿易法》第25條採取一個較寬鬆的適用標準，即該條文中所

指的“有關貨值屬小額”的標的，針對因超逾法定限額而造成違法行為的情況，應理解為“超逾額”部分的貨值，而非總貨值，即在“攜帶總值超過澳門幣5,000元的貨物入境，但無具備法例所要求的進口“申報單”的個案中，判定貨值是否符合豁免條件時，對於“小額”僅考量超過法定無須申報單的限額（澳門幣5,000元的貨值）部分，則亦僅當有關個案所涉總貨值金額少於澳門幣5,500元時，方可在符合另一要件——行為屬偶然性下，適用此《對外貿易法》第25條的豁免罰款的規定。

42. 然而，本署發現在一些經預審員引用《對外貿易法》第25條規定而豁免處罰的個案中，有關貨物價值明顯已超過澳門幣5,500元，某宗個案的貨物價值甚至已達《刑法典》第196條所訂的“巨額”定義。

43. 基此，為避免錯誤適用豁免罰款的條文，A部門有必要就《對外貿易法》第25條豁免罰款的適用，為預審員訂定準則，以免因預審員錯誤適用該條文而導致涉嫌瀆職或濫用職權等指控，以維護行政當局的公信力。

44. 針對上述各項問題，本署決定向A部門發出勸喻，勸喻其採取下列措施：

(1) 關務工作方面：

A. 整體上，應為人員訂定清晰的成文工作指引，尤其是關於出入境人士所攜物品是否屬“自用”，以及屬“價值超過澳門幣5,000元的整體對外貿易活動的一部分”的準則。

B. 南舢舨碼頭的關務工作：

a. 停止以《對外貿易法》第36條或第37條的規定檢控在南舢舨碼頭進行非截枝花卉對外貿易活動的貿易證持有人的做法；如基於政策或實務操作的考量，對上述貿易證持有人予以刑事檢控的可行性成疑，則應考慮作出修法，以收懲罰及阻嚇的作用。

- b. 檢討及解決現行南舢舨碼頭工作指引執行混亂的情況，尤其是釐清登記放行及扣押檢控的準則；另如維持現行的“登記措施”，必須加以完善。
- c. 當遇到當事人所出示發票所示的價格不合常理的情況，應認真及積極採取現行《對外貿易法》所訂的調查取證措施，如認為有關調查措施不可行，則須研究修法及修法前的過渡處理機制。

(2) 針對違反《對外貿易法》的行政違例個案的檢控和處罰方面：

- A. 因應人手緊張或不足的情況，以書面方式訂定處理個案的輕重緩急機制。
- B. 就《對外貿易法》第25條豁免罰款的適用，為預審員訂定準則。

就本署上述勸喻，A部門在回應中僅明確表示會以個案的輕重緩急機制來處理關於違反《對外貿易法》的行政違例個案及嚴格執行《對外貿易法》第25條的規定，但卻未有回應上述機制會否以書面方式訂定；至於其他方面的勸喻，A部門在回覆中均未有作出明確回應，故本署已致函A部門作進一步的了解，正待回覆。

卷宗編號: 15/2007

事由: 更改公職人員被科停職處分後的年假享受問題

本署基於處理一宗涉及公職人員被科處停職一年的紀律處分後，部門不容許其將停職前有權享受但仍未享受的年假連續轉移兩年的個案，發現P部門的監督實體對上述問題的立場與行政暨公職局（下稱“公職局”）及財政局的見解分歧，為了確保行政當局在對待公職人員的立場上不致各司各法，以及保障公職人員依法應受保護的權益，故立案跟進：

1. 對於本個案所涉及的年假權問題，公職局及財政局均認為，被科處停職處分的公務人員，由於根據《澳門公共行政工作人員通則》（下稱《通則》）第309條第2款的規定，其在停職處分後一年內依法不能享受年假，而《通則》第83條第4款及第

5款僅規定，公務人員得將該年有權享受但仍未享受的年假轉移至下一年享受（最多11個工作日），即使基於工作需要，部門亦僅可容許公務人員將該年最多11個工作日的年假轉移至下一年享受，當中並沒有規定可再轉移至第二年（即跨越兩年）的情況。因此，對於被科處停職處分期間跨越平常年度的公務人員，倘其在停職前沒有享受其在該年有權享受的年假，而其在停職期間及停職後的一年內均不能享受年假，基於《通則》上述轉移年假的規定，年假不能連續轉移兩年，故其在停職前仍未享受的年假便告失效，且因現行法律並沒有規定公務人員因年假失效而有權收取金錢補償，故遭遇此情況的公務人員無權獲得任何金錢補償。

2. 然而，涉案部門的監督實體則認為年假權是不可侵犯的權利，原則上不會因紀律處分的執行而導致有關公務人員最終不能享受其本應有權享受的年假。如因執行停職而導致公務人員原有的年假不能享受亦不能轉移時，有關公務人員亦理應獲得相應的金錢補償。
3. 首先，有必要承認的是，公務人員在經過一段期間的工作後，能夠得到相應時間的休息，對公務人員抑或部門本身，均會帶來益處。事實上，無論是國際法抑或是國內法，均規定年假權是工作者的基本權利。根據《澳門特別行政區基本法》（下稱《澳門基本法》）第40條的規定而繼續在澳門適用的《經濟、社會與文化權利的國際公約》第7條d項，亦明確保障工作者享受“定期有薪假期”的權利。
4. 儘管《通則》第303條將停職處分的輕重程度劃分為三個級別，分別為：第一級別——10日至120日、第二級別——121日至240日、第三級別——241日至1年，但根據《通則》第309條第2款的規定，所有被科處停職處分的公務人員，其在停職後一年內一律不能享受年假。這種對年假權的行使所設定的限制，不應導致有關公務人員完全喪失其本應有權享受年假的機會，因為公務人員享受年假的權能，只是在停職期間以及停職後一年內被“暫時停止”而已，待一年期間屆滿後，其享受年假的權能便可完全恢復。倘若公務人員在禁止享受年假的期間屆

滿後，不可能繼續享受其在停職前本應有權享受的年假，這樣的後果便會造成比《通則》第309條第2款規定僅在停職後一年內不能享受年假的處分更為嚴重的損害。

5. 有必要指出的是，根據《通則》第308條第1款的規定，“紀律處分僅產生法律明確規定之效力”，既然法律無明確規定接受停職處分的公務人員需承受喪失先前未及享受年假的權利，行政當局就不應在具體執行紀律處分的過程中，導致被處分的公務人員承受喪失年假的後果。
6. 中級法院於2006年4月20日第97/2006/A號裁判書中亦指出，容許公務人員在停職後的一段時間內享受其有權享受且已到期的年假，原則上不會對部門造成“重大損害”，部門完全有權因應工作需要及適時性決定是否批准有關人員的年假申請。基此，中級法院在上述裁判書中同意聲請人的請求，裁定中止其停職處分的效力——停職後一年內不能享受年假的限制，以便聲請人能向部門申請享受已到期的年假。
7. 由此可見，對於《通則》第309條第2款所訂限制的適用，我們應有底線：公務人員不應因接受停職處分而導致其在停職處分前有權享受而未享受的假期完全喪失，因為這個“喪失年假”的後果係法律未有明確訂定的。
8. 要解決因顧及上述“底線”而產生的難題，其中一種方法就是中止停職處分的效力，以便有關人員可在停職後一年內申請享受不能再轉移的已到期年假；另一種可行措施則是容許有關人員在接受停職處分前享受其已到期的年假。
9. 另一方面，按照公職局及財政局的見解，由於現行法律沒有明確規定，故公務人員不會因停職前已有權享受但未及享受的年假喪失而獲得任何金錢補償。顯然，這結論係以“法律無明確規定可予補償”為依據，依此邏輯，便難以令人信服，為何公務人員在停職一年後竟會喪失在停職前本應有權享受的年假，因為這結論

是沒有任何法律的明文規定為基礎的，特別是《通則》第308條第1款訂明“紀律處分僅產生法律明確規定之效力”。因此，如認為行政當局在法律未有明確規定的前提下，不應對受停職處分的公務人員補償其因未及在停職前享受而在停職後一年內不能享受的已到期又不能再轉移至下一年的年假，便同樣不應容許行政當局在法律未有明確規定下，在具體執行紀律處分的過程中，導致被處分的公務人員承受喪失年假的後果。

10. 有必要考慮的是，對於被科處強迫退休的公務人員，法律尚且容許其有權收取在確定終止職務前到期但仍未享受的年假的相應金錢補償，如一名僅被科處停職處分的公務人員，既會喪失在停職後繼續享受已到期但不能再轉移的年假，又不獲給予任何金錢補償，豈不是表示停職處分所衍生的後果比強迫退休更為嚴重？這是否解釋法律者對立法者的“理性”有所曲解所致？
11. 誠然，對年假權的保障並非必然需以“金錢補償”的方式作出，因此，有必要從完善公職制度及保障公務人員不致承受法律未有明文規定的“處分”來解決問題，本署的立場如下：
 - A. 研究在修訂公職法律制度的層面引入新規定，明確規定在執行停職處分前，可讓公務人員享受已到期的年假及在不能享受有關年假時獲得相應的金錢補償；
 - B. 在公職法律制度未及修訂期間，如將要實施的停職處分會導致有關公務人員已到期但未享受的年假因跨越兩年而不能轉移，應讓有關人員有機會在接受停職處分前先享受其在該年有權享受的年假，又或中止“停職後一年內不能享受年假”這處分效力，讓有關人員可在停職後一年內享受不能再轉移的已到期年假。

本署將上述勸喻和建議分別寄予行政長官、各司長辦公室、隸屬於行政長官/各司長或受其監管的部門/機關。及後，行政長官將行政法務司司長辦公室針對本署的勸喻，以及《通則》第309條第2款的規定作出分析而撰寫的意見書寄予本署。本署分析該意見書的內容後，發現行政法務司司長辦公室雖然基本上認同本署就公職人員年假權應受保障的觀點，但對本署所持的立場及提出的勸喻的理由存有誤解，故本署隨即擬成報告寄予行政長官及抄送行政法務司司長辦公室、P部門的監督實體等涉及本個案的關鍵實體，以澄清本署立場，當中申明本署所抱持的立場係尊重公職局按其職責對公職法律制度所作的解釋的同時，亦須顧及公務人員的合法權益不致受損，因此，本署基於採取其他非直接與公職局意見相衝突的法律解釋以保障公務人員的合法權益不致受損仍屬可行的前提下，不堅持採取完全否定公職局立場的做法，方提出有關勸喻。

卷宗編號: 43/2007

事由: 無牌燒臘工場的檢控及科罰機制

本署收到市民投訴，指有人在住宅樓宇的地舖內無牌經營燒臘工場多時，卻未見E局對有關工場負責人進行執罰，經向局方了解，初步證實上指工場長期在無准照下營運而未被當局終止運作，本署遂向局方索取了有關該工場的卷宗資料，經深入分析後，發現E局在處理上述無牌工場的過程中存在多項行政違法 and 失當的問題，故立案跟進：

一、針對E局的行政違法或失當行為

(一) 在1996年轉介申請卷宗予其他權限機關處理時，無依法履行通知義務

1. 1995年11月15日，一名市民向E局的前身申請在住宅樓宇的地舖內開設燒臘工場，但因E局的前身發現該工場的主要活動為直接銷售其所生產的食品，應屬飲食場所的規管範圍，故於1996年1月17日將上述申請轉交當年具權限審批的機關（即前旅遊司）跟進。

2. 可是，本署發現E局的前身當年在轉交上述申請予前旅遊司時，並無根據當時生效的《行政程序法典》第34條第1款的規定依法履行通知義務，將此事通知當事人，以致有關當事人未能就E局的前身對其場所所作的認定作出辯解。事後，E局的領導層人員亦向本署承認，E局的前身當年的處理確有失當之處。
3. 基此，E局應採取適當措施，避免日後再出現上述無依法作出通知，以致當事人未能有效行使其申辯權的情況。

(二) 無切實執行代局長於2001年所作的停止運作命令

1. 2000年7月26日，E局發現有人在上述地舖內無牌經營燒臘工場，經調查取證後，代局長於2001年8月31日批示決定向該名違法者科處罰款澳門幣10,000元及命令該工場即時停止運作，並已於2001年9月17日作成通知書將上述處罰決定通知違法者。2001年10月15日，該名違法者曾針對局方上述決定向行政法院提出司法上訴，但在行政法院裁定上述司法上訴理由不成立之前，E局卻一直沒有切實跟進及監察上述處罰決定的執行情況，既沒有派員再到場核實涉案工場是否已停止運作，亦沒有在自願繳納罰款的法定期限屆滿後立即進行強制徵收，局方指出的理由是“有司法上訴待決”。
2. 有必要指出的是，根據《行政程序法典》和《行政訴訟法典》的相關規定，上述處罰決定自通知違法者時起依法已具執行力，即使該名違法者當年曾提出司法上訴，有關司法上訴原則上亦不具中止效力，況且，該名違法者當年在提起司法上訴時，並沒有請求法院中止局方上述處罰決定的效力。因此，E局以“有司法上訴待決”為藉口而不執行當年的處罰決定，實屬行政違法。
3. 2002年5月13日，行政法院裁定上述違法者司法上訴理由不成立後，E局雖曾去函稅務執行處對該名違法者欠繳罰款一事進行強制徵收，但卻始終沒有採取任何核實措施，覆查涉案工場是否已停止運作，稽查廳的督察其後更僅以違法者已於2002

年7月22日繳清罰款為由而建議將個案歸檔。面對上述情況，稽查廳的主管人員（無論是隊長、處長抑或是廳長）當年均全部“集體疏忽”，忽略了尚須核實清楚涉案工場是否已遵守局方的停止運作命令，單純以違法者已悉數向當局繳納罰款為由，便於2002年7月26日一致同意將該個案歸檔，實有違一般的程序流程，屬行政失當。

4. 2002年7月22日，該名違法者在繳納罰款的同時，亦有去信要求E局向涉案工場發出工業准照。當時，E局實際上已掌握有關當事人剛因在同一地點無牌經營燒臘工場而被科處罰款及命令即時停止運作的訊息，尤其是該場所在客觀上已具備從事燒臘活動的各項生產設備及工具，故理應意識到該工場仍在原址繼續運作的可能性相對偏高，有別於其他單純申請工業准照的個案。因此，E局當時理應善用其內部溝通機制，在收到該名違法者上述准照申請後，儘快派員到上址作特別檢查，從而能及早發現有關工場一直在無准照下違規運作的事實及加以處理。
5. 可是，局方當年在收到上述准照申請後，只是去函工務局核查該工場的使用准照資料，得悉該工場所處的樓宇屬由大多數作居住用途的單位所組成的住宅樓宇，依法不能在其內從事任何工業活動而否決了其申請，但從沒有派員再作實地巡查，以致該工場違規運作的情況多年來一直持續存在。

（三）無徹查或澄清“罰款必須繳交，但工場仍可繼續運作”的承諾是否屬實

1. 令人覺得巧合的是，上述場所於2006年2月23日再次被發現無牌經營燒臘工場後，違法者堅稱當年係E局廳長向其表示“罰款必須繳交，但工場仍可繼續運作”，上述辯解正好與局方自知悉其繳清罰款後，便沒有再派員到該工場進行巡查或跟進的客觀事實相吻合，難免令人相信“承諾”的存在。更令人費解的是，局方人員雖已就此事作成書面記錄，但E局卻並沒有針對此事正式提起調查程序或跟進，又或向該名違法者作出任何澄清或回應，代副局長僅表示當時曾口頭詢問局長、廳長以及其他在職人員，但全部均否認上述指控，故一直沒有加以理會。

2. 事實上，對於違法者所聲稱的上述承諾，E局理應正式提起調查程序以查明事實真相，並將局方人員所作的解釋及調查結果作成書面記錄，以確保有關程序的嚴謹性及公正性，如發現有任何涉嫌職務犯罪的跡象，更應通報本公署。再者，該名違法者其後在與局方領導層人員會面時仍再三提及此事，如局方針對上述承諾已有調查結果或立場，亦應主動向其作出澄清及回應，以免令人（包括局方前線人員）懷疑該局已經“默認”了上述承諾，尤其是上述場所於2001年8月31日被命令即時停止運作後的4年多以來，局方竟一直未“察覺”該工場仍持續無牌經營的狀況，客觀上確會令人懷疑上述工場可經年持續在欠缺准照下經營運作，是得到局方人員的“包庇”所致。

（四）在2006年發現同一場所繼續無牌經營後，仍遲遲不依法提起行政處罰程序及採取保全措施

1. E局於2006年2月23日再次發現上述場所仍未終止運作之時，按理仍未超過第11/99/M號法令第81條就執行附加處罰所定的4年時效，故應視上述違規行為違反了局方於2001年所作的停止運作命令而立即按該法令第86條的規定對該工場採取保全措施，並按上述法令第82條a項的規定作出檢控及處罰。可是，局方的主管和領導層人員均忽略了這客觀事實。
2. 有必要指出的是，即使E局於2006年2月23日發現上述場所仍未終止運作之時，忽略了該工場無牌經營的狀況與之前代局長所作停止運作命令的關係，又或錯認有關行為已超越第11/99/M號法令就執行附加處罰所定的4年時效，因而仍按一貫做法先給予該工場自願停止運作的期間，該期間亦絕不應比之前首次發現該工場無牌經營時所給予的自願停止運作的期間更長。
3. 可是，E局於2000年8月10日只決定給予該工場15天時間自願停止運作，但於2006年5月24日卻反而“更加寬鬆”地給予其20天時間停止運作。令人費解的是，代局長解釋此乃基於由局方寄出掛號信之日起計15日，往往到違法者收到掛

號信時該15日期間已差不多到期，故之前已一律將該期間由15日改為20日，但事實上，上述期間依法應自違法者收到有關通知時起算，按理應不會出現代局長所指的時間差問題。

4. 更令人難以信服的是，局方在給予該工場20天時間自願停止運作後，於2006年7月14日又再額外多給予其60天時間作過渡安排，據代副局長的解釋，該名違法者早於1995年已向E局的前身申請在該地舖經營燒臘工場，但因前澳葡政府當年處理不善，以致未能趕及在新法生效前獲發相關准照，新法生效後，又不符合可申領工業准照的法定條件，故認為其情況“情有可原”，加上該名違法者的情緒十分激動，聲稱有很多負債又需要供書教學，停止工場運作會非常影響其生計等，局方為免再次出現“有市民拿刀攻擊稽查員”的情況，故而對其採取較寬容的政策，多給予其60天時間作搬遷安排，但該工場仍須遵守衛生、消防及安全等現行法律規定。
5. 但事實上，該名違法者早於2002年已因工場地點不符合法定要求而被局方否決了其准照申請，至局方於2006年2月23日再發現其繼續無牌運作時，該工場其實已有接近4年的時間去為“如要繼續合法經營燒臘工場便須遷往工業大廈及重新申領准照”作準備，其要求局方給予更多時間作搬遷安排的理據實在難以成立，至於其向E局所聲稱的種種“不守法”理由，局方更不應該在未經查證下便全部接納。
6. 再者，“從寬處理”的政策考量亦絕不應純粹取決於利害關係人的情緒反應；要避免“有市民拿刀攻擊稽查員”的情況，局方應有危機處理機制，採取危機及突發事件的應變措施，而不是“欺善怕惡”地執法。倘若局方確實認為在執法的過程中宜採用“從寬處理”的政策措施，理應預先確立一套可予酌情處理的客觀機制及訂定相應的執法標準，一視同仁地對待所有利害關係人，以免自由裁量權的行使被無限擴大，甚至出現濫用的情況。
7. 另一方面，E局稽查廳在通知該名違法者多給予60天時間作過渡安排的公函中，理應明確“告誡”其如不遵守局方的過渡規定將會引致的不利後果，尤其是“告誡”

有關工場一經發現其在過渡期內的運作未能符合局方要求時，局方便不會再容許其在欠缺准照的情況下繼續運作，並會隨即依法提起行政處罰程序。可是，局方當時卻沒有作出這個必需的提醒。

8. 事後，代局長向本署表示，在得悉代副局長於2006年7月14日決定再給予該工場60天時間作過渡安排時，曾明確提醒代副局長如該工場逾上述搬遷過渡期仍未有搬離原址，便要立即對有關工場負責人提起行政處罰程序。可是，當該工場確實逾上指60天過渡期仍未履行搬遷承諾後，代局長本人於2006年11月28日卻反而沒有批示同意代廳長的建議，對有關工場負責人提起行政處罰程序及採取保全措施。據代局長本人所作的解釋，其當時之所以不同意立即對違法者提起行政處罰程序，是因為不希望“趕盡殺絕”，且有關工場負責人的確已購買了一個工業單位，只是舊業主仍未遷出，以致需要4個多月時間才能遷入新的工業單位，有關原因不可歸責於上述工場負責人，加上該工場負責人當時確有“誠意”作出搬遷。
9. 然而，據資料顯示，該名違法者當時只向局方聲稱已購買了一個位於青州工業大廈的單位作新工場，及後亦僅再向局方遞交了一張沒有出租人簽名的租單而已，根本從未向局方遞交任何已購入上述工業單位的證明文件，且據物業登記資料顯示，上述工業單位從未歸入該名違法者或其配偶的名下，而最後獲局方在上述工業單位發出工業准照的持牌人亦不是該名違法者或其配偶。事後，該名違法者雖曾向局方宣稱上述新工場的持牌人為其新合作伙伴，但卻從未遞交任何客觀資料證明二人確實存在合作關係。
10. 換言之，代局長當日不對該名違法者提起行政處罰程序的理由，除了奠基於其口頭聲明和一張沒有出租人簽名的租單外，根本並無任何客觀憑證或依據，因此，局方當初在無採取任何核實措施的前提下，便認定持續多年無牌運作的經營者“確有誠意”作出搬遷，實在過於“草率”，尤其是當事人根本從未正式向局方提交任何准照申請。

11.其後，E局終於察覺上述工場負責人只是藉口拖延搬遷時間，並於2007年1月24日對其提起行政處罰程序。在衡量該個案中各項加重情節後，稽查廳的隊長及處長均建議對違法者提高罰款金額（澳門幣20,000元）及命令該工場即時停止運作，但廳長於2007年5月7日卻批示稽查小隊再了解該工場的最新情況，且未有依法說明不採納上述科罰建議的理由。事實上，即使該工場之後再有任何新動向，又或真的停止原工場的運作及作出搬遷，依法亦不可能成為局方對該名違法者之前所作的違規行為免除或減輕處罰的情節考量，稽查廳當時根本不存在任何可以再對該名違法者作出寬限處理的理由，而廳長遲遲不建議對該名違法者作出科罰的行為，實屬行政失當。

12.2007年5月30日，稽查廳的隊長及處長再次建議應向違法者科處罰款澳門幣20,000元及命令該工場即時停止運作，而廳長亦指出違法者在領取新工場的臨時工業准照後，仍不作搬遷且如舊在原工場繼續工作，但卻只建議對違法者及其配偶（二人均為工場負責人）合共科處澳門幣10,000元的罰款，並獲代副局長於2007年6月1日批示同意。換言之，局方無依法將已證實的違法行為從重處罰，而僅如針對一般初犯行為般科以最低罰款，這樣的處罰，對違法者而言，其實可當作多年來無牌經營的“低廉”成本，當然不能有效敦促市民守法，更遑論有效打擊及遏止違法者不會重覆犯法！

13.其後，該名違法者於2007年6月20日向局方提出必要訴願，但卻沒有提出任何證據反駁局方對其所作的指控，且根本沒有任何搬遷跡象，為此，稽查廳的隊長及處長於2007年7月2日均建議駁回上述必要訴願，但該廳廳長卻只批示對該工場再作巡查，沒有立即同意駁回有關訴願。事實上，局方是次對該名違法者所作的處罰已是第11/99/M號法令第82條b項規定可科處罰款的下限，根本不存在可再減輕處罰的空間，再者，第11/99/M號法令亦沒有賦予E局有權免除對違法者所作處罰的自由裁量權，局方在衡量是否駁回該名違法者的必要訴願之時，根本無必要考量違法者被科罰後有否作出搬遷，又或其新工場是否已正式獲發工業准照等情況。

- 14.鑒於必要訴願依法對其所針對的行為具有中止效力，權限機關應在收到有關訴願時起計30日內作出決定，如須重新進行調查或採取補足措施，則作出決定的期間最多延長至90日。在本案中，稽查廳廳長就是否駁回上述必要訴願的程序採取了根本全無作用的調查或補充措施，致使局方需要差不多90天的時間（於2007年9月11日）才對該必要訴願作出決定，無疑變相延遲執行局方對違法者所作的處罰決定，故有違反行政程序的一般原則——合法性原則及效率原則之嫌。
- 15.2007年10月22日，稽查廳亦曾派員到涉案工場再作巡查，發現該工場仍舊繼續運作且生產設備根本沒有減少或搬遷跡象，但該局只按第11/99/M號法令第82條a項的規定對違法者再作檢控，而沒有立即對上述工場採取保全措施。雖然按上述法令第82條a項規定科罰的金額已被相對提高（澳門幣20,000元至200,000元），但局方由提出檢控到作出處罰之間亦需要一定時間，局方不採取可實際終止該工場運作的保全措施，自然導致局方對該名違法者之前所作的停止運作命令“形同虛設”！
- 16.誠然，局方領導層人員認為第11/99/M號法令要求以往的家庭式工場必須到工業大廈運作的做法並不合理，在實際操作上並不可行，故一直不主張執行該法令中如此“強硬”的規定，而該局過往亦一直沒有或甚少對無牌工場採取保全措施。
- 17.可是，本署認為，E局既作為執行及監察第11/99/M號法令實施的權限機關，不可能單以“惡法”為由而在無任何準則下不履行其固有的執法義務，否則，便有違所有行政活動均應遵從的一項最基本的原則——合法性原則。即使行政當局認為上述法令在實際操作上確實存在困難，因而在具體執法上有所取捨，但有關措施亦必須一視同仁，且有必要公開讓市民知悉。否則，E局一方面要求新工場須於工業大廈內運作，另一方面又對在非工業大廈內運作的無牌工場不予執罰，無疑對依法申領工業准照的合法經營者不公平，明顯有違公平原則！

（五）無正確理解及執行第11/99/M號法令第84條所定的“警告”措施

1. 本署在調查過程中發現，如被投訴的無牌工場所處的樓宇在法律上根本無可能獲發工業准照（例如開設在住宅樓宇內），E局一般都會先給予此類工場自願停止運作的期間（約15至20天），但局方人員對給予上述自願停止運作期間的依據及準則方面卻各有不同演繹。部分人員認為上述處理係有法律依據，但部分人員則認為沒有，只是局方一直採取的政策，目的是給予違法者自願改正的機會。部分人員指無論是“首次”抑或“非首次”作出違規行為，一律都會給予違法者自願停止運作的期間，但部分人員則指上述期間一般只會給予“首次”作出違規行為又或非在兩年內觸犯同一違規行為者。
2. 事實上，根據第11/99/M號法令的規定，禁止在由大多數作居住用途的單位所組成的住宅樓宇內從事任何工業活動，因此，如被投訴的無牌工場開設於此類住宅樓宇之內，有關的違規情況依法根本不能獲得補正，更不能引用該法令第84條的規定先給予此等工場一段期間以便其可作出補正。由此可見，在此情況下，現行法律並沒有賦予E局可酌情給予違法者自願停止運作機會的空間。
3. 如果以“從嚴執法”的角度考慮，E局在收到有關無牌工場的投訴後，除派員到場核查之外，理應先採取措施核實被投訴無牌工場所在的樓宇是否依法不可能獲發工業准照，若然，則應立即對有關違法行為編製實況筆錄，並依法對違法者提起行政處罰程序。
4. 誠然，如果當局認為“從嚴執法”在實務操作上存在困難，理應進行修法，至於在未及修法的過渡期間該如何執法的问题，則應透過適當程序確立相關準則，並將之公開讓市民知悉。無論如何，針對在法律上不可能獲得准照的工場，當局不應給予比有可能獲准照者為長的“警告”（寬限）期！
5. 此外，由於在住宅樓宇無牌經營工場的活動，亦有可能因更改單位用途而構成不當使用，故E局在收到此類投訴後，理應立即通報工務局知悉，以便該局採取措施予以核查及跟進，另亦應依法同時通知當事人。

二、針對I部門在交收及保存文件上的問題

1. 在本署處理本案的過程中，發現E局的前身於1996年在接收一宗擬申請經營燒臘工場的個案後，因認定該場所的主要活動與經營飲食場所有關，於1996年1月17日將有關申請卷宗轉交前旅遊司跟進，而前旅遊司在收到上述申請卷宗後，又因應新法的生效不再就飲食場所具有發牌及監察權限，故依法於1996年6月17日將該申請卷宗送交I部門的前身跟進，並將此事通知當事人。
2. 然而，I部門現無法尋獲前旅遊司於1996年送交的上述申請卷宗，並表示無從考究及得知當年交接卷宗資料的過程。鑒於因職能轉移而導致卷宗資料移交的情況並非僅此一宗，故難免令人憂慮前旅遊司當年將有關飲料及飲食場所的卷宗資料轉交I部門的前身處理時，I部門的前身究竟有否核對清楚由前旅遊司轉交的卷宗資料，會否尚有其他卷宗資料被I部門（或其身）所遺失？
3. 因此，為免再出現同類情況，本署認為I部門應採取措施完善內部監控機制，以便日後如再因應職能轉換而須與其他部門交接卷宗資料時，更好地監控及處理有關的交收工作。

三、本署採取的措施

基此，本署依職權採取以下措施：

1. 勸喻E局就局方如何執行第11/99/M號法令作全面的檢討，尤其是正確執行該法令第84條的規定、與工務局建立涉及不當使用樓宇的通報機制、確立核實場所是否已停止運作的覆查機制及在哪些情況下需採取及如何採取保全措施的準則，以確保人員依法履行職責。如當局認為第11/99/M號法令的規定過於“嚴厲”，且在實際操作上存在困難，宜進行“修法”，至於在未及修法的過渡期間該如何執法的问题，則應透過適當程序確立相關準則，並公開讓市民知悉，無論如何，針對在法律上不可能獲得准照的工場，不應給予比有可能獲發准照者為長的“警告”

（寬限）期。

2. 勸喻E局如接獲針對局方人員曾作出不法承諾的指控，應展開內部調查及在發現有任何職務犯罪跡象的情況下通報本公署，並因應需要適時向外界澄清或作出回應。
3. 建議I部門採取措施完善內部監控機制，以確保日後如再因應職能轉換而須與其他部門交接卷宗資料時，能更好地監控及處理有關文件的交收及保存工作。

就本署發出的勸喻，E局表示完全接納，並表示將會以公署的建議作為日後修改第11/99/M號法令的參考。

卷宗編號: 05/2007

事由: 非法旅館及無牌導遊的行政違法檢控程序

本署根據一些市民向公署提供的資料和去年就《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》進行制度審查期間從T局取得的非法旅館個案卷宗資料，發現局方在處理該等行政違例處罰個案時，出現一系列涉嫌行政違法及失當問題，故本署決定立案跟進，並為進一步分析T局如何處理行政違法個案，向局方索取了有關無牌導遊的行政違法個案卷宗資料一併分析。

一、T局內負責監察旅遊業界依法經營和運作的部分主管及領導人員，處理個案時錯誤適用法律，立場飄忽、欠缺理據和準則

1. 2004年年初，當局先後發現兩宗由同一名涉嫌人經營非法公寓的個案，案件調查工作至2005年1月底完成，局方決定對違例者的兩項違法行為分別科予6萬元罰款及關閉場所的處罰，其後，違例者向局方提出上訴。2005年4月，兩名預審員分析上訴資料建議維持對涉案人科處6萬元罰款及關閉場所的決定，但發出執照暨稽查廳代廳長卻接納違法者為離婚婦人且須照顧4名子女的解釋，於5月下旬建議局方

- 依第16/96/M號法令第65條第1款的規定（“如出現可考慮之合理解釋之情況，處罰之執行得中止，但中止期不少於六個月亦不多於一年”），中止執行罰款決定，此建議最終獲T局局長同意。
2. 然而，該名違法者並非初次觸犯經營非法公寓的規定，且在某大廈持有至少8個單位物業，在此情況下，該代廳長以運用自由裁量權為由接納上述解釋，其中止執罰建議的理據無疑十分牽強，且有錯誤適用法律之嫌。
 3. 令人大感不解的是，T局作出上述“中止執行罰款決定”的一個月後，即2005年6月底，在涉及另一名人士非法經營公寓的個案中，預審員曾以違法者初犯、經濟狀況差、年老、無知及有其他先例為由，建議局方中止執行罰款決定，但上述代廳長及其上司——專責領導局內稽查及行政違法程序工作的副局長，卻未有批示贊同預審員的意見。而事實上，在2005年5月底，在另一宗經營非法公寓的個案中，上述代廳長及副局長卻曾同意預審員的建議，接納違法者為初犯、失業，需以社工局和社保津貼過活的解釋，中止執行罰款。
 4. 換言之，在短短的一個月內，對於如何適用第16/96/M號法令第65條的中止執行處罰規定，局方的主管及領導層竟然可以有截然不同的立場。
 5. 在涉及無牌導遊的行政違法個案中，亦同樣出現類似情況。
 6. 2004年3月，在一次稽查行動當中，T局稽查人員當場查獲一名梁姓無牌導遊帶領某旅行社組織的旅行團用膳。按照當時生效的第48/98/M號法令規定，如T局證實有關無牌導遊係為旅行社服務，旅行社亦須被科予罰款。
 7. 在上述梁姓無牌導遊個案中，預審員於8月中以旅行社應知悉梁姓無牌導遊為其服務為由，建議局方對旅行社作出罰款，但T局副局長卻質疑預審員的判斷，並於8月下旬責令預審員再次聽取旅行社聲稱的原安排帶團的陳姓有牌導遊的聲明。由此可見，副局長當時認為旅行社原安排帶團的有牌導遊的聲明，係判別無牌導遊是否為

旅行社服務的重要證據。

8. 然而，副局長作出上述指示的10多天後，在另一宗同樣為當場查獲無牌導遊正在帶團、但涉及另一旅行社的個案中，雖然旅行社及其原安排帶團的趙姓有牌導遊，均表示旅行社對無牌導遊“頂替”帶團一事，並不知情，惟副局長接受了預審員提出“未獲旅行社的許可下，（無牌導遊）如何登上旅行社的旅遊車帶領該旅行社組織的旅遊團觀光？”的質疑，從而認定旅行社安排無牌導遊為其服務及須受處罰。
9. 值得注意的是，在上述副局長不同意處罰旅行社的個案中，有關梁姓無牌導遊亦係在帶領旅行團用膳時，被T局稽查當場查獲。如果引用上點所述的預審員質疑，應可同樣得出“梁姓無牌導遊是否可以在未獲旅行社許可下，帶領旅行團用膳”的質疑，且同樣可據此推翻有牌導遊的證言，這樣，副局長按理無必要指令預審員再次聽取陳姓有牌導遊的證言。
10. 再者，如果副局長上述第8點不隨便接納“旅行社對安排無牌導遊不知情”解釋的立場，係於2005年8月下旬“寬待”旅行社的指示作出後方形成，則按理之後便應以此不隨便接納解釋的立場執法，但副局長在不足半個月後，又再在梁姓無牌導遊的個案中，以旅行社原安排的陳姓有牌導遊聲稱旅行社對其請無牌導遊幫手一事毫不知情，批示同意不對旅行社科予處罰。
11. 由此可見，在短短的一個月內，就旅行社在何種情況下應受處罰的問題上，副局長的立場作出了多次轉變。
12. 另外，在一宗發生於2005年10月的涉及從事非法接送員的個案中，副局長竟在預審員、代處長、代廳長均未有建議對旅行社及有牌導遊科罰的情況下，批示決定對上述兩者亦科予“警告”處分，而未有依照《行政程序法典》第113條至第115條的規定，說明科罰的理由。
13. 事實上，以上種種反映T局的主管及領導人員錯誤適用中止執行罰款的法律規定、

在短短一個月內對同類個案作出截然不同的決定，以及在未有說明理由的情況下“主動”決定對當事人作出處分等行為，一方面既會導致市民質疑掌握公權力、行使處罰權的公職人員是否廉潔公正、以客觀和中立的態度執行公務；另一方面，亦會令到負責執行預審工作的人員無從掌握局方的辦案準則。

14. 鑑於旅遊業是本澳經濟發展的重要支柱，對旅遊業作出公正、合規範的監管係當局確保本澳旅遊業有序發展和維護特區國際旅遊城市形象所倚賴的基石，因此，針對上述情況，行政當局應作出更全面的檢討及採取完善管理的措施。

二、T局處理行政違法個案程序混亂，欠缺適當及有效監督工作進度的機制

1. 在2004年年初發生的一宗涉及非法經營公寓的個案中，有關預審程序歷時長達1年8個月之久，而關鍵卻在於通知程序中（例如通知涉嫌違例者提供答辯，通知違例者簽收罰款通知書等）出現問題，尤其是當涉嫌違例者多次爽約的情況下，預審員仍再以電話方式聯絡及相約涉嫌違例者到T局，局方人員更表示此乃預審員的一貫工作方法。
2. 事實上，如涉嫌違法者有意不收取當局的通知以拖慢行政當局的程序（例如故意爽約不到部門簽收通知，又或故意不接收當局的信函），其行為已明顯違反《行政程序法典》第8條的善意原則，且有濫用權利之嫌，當局從客觀上足可預見再採用親身、書面或信函等《行政程序法典》第72條第1款所訂的聯絡方式，也不可能達致通知效果，因此，當有需要再進行通知手續，應可透過《行政程序法典》第72條第2款所訂的公告方式為之，藉以確保整個行政違法程序的效率。
3. 按照T局人員向本署提供的訊息，針對非法公寓的行政違法程序，局方已採取一些新措施，包括當有必要對涉嫌違法者作出通知時，會以公告及掛號信並行方式為之。
4. 然而，新的處理個案措施尚包括當局方收到實況筆錄後，會就每宗個案委任不同預

審員，但其後的預審工作，包括進行書面聽證、分析書面聽證資料，以及建議正式檢控等工作，均非由原先委任的預審員負責，而係由一名另外指派的稽查人員以十多宗個案為一組的方式，統一作出跟進處理（包括對當事人進行聽證、分析書面聽證資料，甚至建議作出檢控或歸檔等）。這種工作安排明顯有違第16/96/M號法令第93條至第95條的規定，因為針對核證違法行為的調查及搜證措施，包括分析違例者的書面聽證資料、建議提出控訴，以及制定最終決定建議書等一系列預審工作，應由個案預審員負責執行。T局現時採取的新措施，便會令所謂的預審員“虛據其位”。

5. 再者，既然獲分派“統一處理一批案件”的人員並非預審員，也不是預審員的上司（例如稽查處處長），究竟其以什麼身份承擔有關工作、在執行相關工作中需承擔什麼責任，便是疑問；另一方面，如案件被真正移交至預審員處理時，預審員發現先前“非預審員”所作的預審措施或建議有錯漏之處，是否有責任再建議上級補正呢？如其採取“多一事不如少一事”的態度，又需否承擔未盡其職（預審員）的責任呢？
6. 另外，倘T局為了統一各個非法公寓個案的執行性工作（如針對在同一期間發現的非法公寓個案同時刊登公告或致函通知違法者答辯），而決定採用上述“新措施”，客觀上此理據亦難以成立，因為，即使維持一貫由個別預審員各自負責每宗個案的預審工作的做法，只要在管理和執行工作方面作出相應協調，按理亦可達致此等效果。
7. 再者，如T局長期安排極少數稽查人員負責預審工作，自然大大提高個別稽查人員操控非法公寓個案的預審工作及結果的風險。倘T局基於能力及經驗的角度考慮，認為只有某幾名稽查人員方符合擔任這類個案預審員的資格，局方便應訂明擔任預審員的標準，以及安排不具備相關資格的人員加緊接受培訓，以取得擔任預審員的資格。

8. 無論如何，如T局堅持認為有必要以多宗個案為一組的方式進行預審工作，一方面應正式委任預審員負責個案的預審工作，另一方面在預審工作的機制上應儘量減少人為操控性和可預見性；此外，不論執行預審工作的人員多寡，均應為彼等統一辦案準則。
9. 另外，本署發現在兩宗於2004年發生的涉及無牌導遊的行政違法個案中，一名負責預審工作的T局稽查人員，未適時將局方的處罰決定通知違法者，且就其中一宗個案更不作任何跟進個案的行動，導致兩宗個案的追訴時效完成。由於涉及人員違紀，本署已向T局作出通報，而局方亦已提起相應的紀律程序。
10. 另一方面，本署亦發現在多宗個案中，載有委任預審員建議的實況筆錄或處罰建議的報告書，於2004年10月上呈至領導輔助辦公室後3個月，在無任何批示的狀況下發回稽查處。
11. 更嚴重的情況是在另一宗個案中發生，處罰建議的報告書於2005年8月初上呈至領導輔助辦公室等待批示後，約經1年零3個月——追訴時效已完成，在無任何批示的狀況下於2006年11月中旬發回稽查處。此行政缺失直接導致當局未能對倘有的違法者作出處罰。
12. 本署曾向負責主管稽查及行政違法程序的T局副局長了解出現上述情況的箇中原因，該名副局長解釋，係由於上述實況筆錄及處罰建議報告書等，均係在其處於公幹或休假的期間上呈領導輔助辦公室，故其當時未有作出批示。
13. 有T局人員向本署表示，當任一名副局長休假或公幹時，原由其負責審批的工作會直接由T局局長親自負責審批，但由於局長公務非常繁忙，所以有關個案的程序在此段期間便會處於停頓狀態。
14. 雖然無從確定上述多宗個案所出現的“文件被無故冷藏”情況應歸責於哪一／些人員（尤其是文件被留置在何人手上），但可以肯定的是，上述個案足以揭示T

局的預審工作的監管機制出現極大問題，一宗個案停頓幾個月，甚至一年多，竟會無人過問。

15.誠然，T局人員曾指出自一至兩年前開始，稽查處每月須提交個案進度報表予發出執照暨稽查廳代廳長及副局長，而報表的內容亦會包括個案的名稱、開立日期及現時已到達的階段（例如問話階段、當事人已作回覆階段、撰寫報告階段及通知階段等），然而，實際操作上，正如有局方人員承認，單純以這等“階段”來界定案件的處理進度實在過於籠統，難以達到監察效果，因此，T局應儘快改善監管預審工作的措施。

16.此外，T局的卷宗保全工作亦存在很大問題，因為一份由發出執照暨稽查廳代廳長撰寫、涉及個案當事人最終應否受處罰的意見書，竟然不知所踪。

17.另外，本署亦發現在某一發生於2004年10月的個案中，預審員於2005年5月及7月撰寫報告時因遺漏了違例者的前科資料，而將原屬累犯的個案視為不屬累犯。

18.據本署了解，T局稽查處雖設有翻查違例個案的電腦系統，但系統並不完善，令預審員仍須憑記憶進行人手翻查卷宗，又或詢問其他同事，以獲得違例者的“前科”資訊，這樣難免加大了預審員錯誤引用及分析違例者有否“前科”的機會，而基於存在這些“出錯機會”，便會將人員置於臨近觸犯瀆職或其他職務犯罪的高風險邊緣，故當局絕對不應視若無睹，有必要儘快建立核查“前科”資料的機制。

19.另一方面，在一宗發生於2005年10月的涉及無牌從事接送員的個案中，T局原先以違例者從事無牌導遊作出檢控及要求其答辯，其後，預審員進一步分析案情後認為違例者應屬從事無牌接送員，並以此為由建議作出處罰，然而，預審員並無因應檢控程序中出現“違法事實”改變，將局方改控從事無牌接送員一事告知違例者，又未有重新進行聽證工作，導致有關處罰因違反《行政違法行為的一般程序及制度》而無效。

- 20.與此同時，雖然預審員沒有建議，但副局長在無依據下“自行”決定對組織旅行團的旅行社和其原安排接待的有牌導遊科予“警告”處分，而上述旅行社及有牌導遊從未就有人從事無牌接送員一事，接獲檢控通知及作出答辯，換言之，副局長的處罰決定亦屬違法及無效。
- 21.除以上違法問題外，在上述個案中，雖然副局長決定對有牌導遊科予“警告”，但最終預審員卻未有作出通知，即“有處分而無通知”，故又反映出局方在通知的環節上也有嚴重疏忽。
- 22.此外，本署在調查期間亦發現T局上下級之間欠缺有效溝通，下級遇到工作困難時，並未能得到上級的足夠支援（例如有人員表示基於語言關係，在跟進案件方面存在困難，但上級並未提供支援及解決辦法；另外，亦有人員表示上級經常在預審過程中，提出一些與處理個案無關重要的問題及質疑，拖慢程序進行）。
- 23.在此值得強調的是，根據《澳門公共行政工作人員通則》第279條第2款b)項及d)項所訂的熱心及忠誠義務，身為個案預審員、主管及領導層的T局人員，均有責任確保局方跟進的行政違法個案儘快得到處理，絕不應容許超逾追訴時效的情況出現，否則，不僅會令市民質疑局方的工作效率，甚至懷疑局方故意“優待”某些違法者，對行政當局的聲譽必然造成損害，有關人員（包括預審員、主管及領導）亦有可能須為此承擔紀律或甚至刑事責任。
- 24.最後，倘T局面對客觀上大量湧現的非法公寓個案，再加上仍須負擔其他與T局職責相關的稽查工作（例如餐廳業及導遊業的稽查活動），出現人手緊張，甚至不足的問題，局方宜以書面方式為辦案工作制定輕重緩急的準則，例如對於一些從規模或公害上屬較嚴重、時效快完成的個案，訂定優先處理的準則，讓辦案人員及公眾知悉，以免市民質疑局方或其他人員包庇違法者。
- 25.綜上所述，針對上述種種違法、處理個案欠效率、程序混亂及欠缺有效監管等問

題，行政當局應予重視及採取適當改善措施，尤其應為局內人員訂定書面工作守則或指引，以及建立有效的監管個案進度機制。

三、T局調查及判斷非法公寓個案時，輕視經營者有否向住客提供相關輔助服務的查證工作

1. 根據T局向本署提供的非法公寓卷宗資料，以及局方稽查人員所提供的聲明，T局在判斷是否存在非法經營公寓時，主要著重於租金繳付的方式為日租或月租，至於經營者有否向住宿者提供相應的輔助服務（例如清潔房間，提供毛巾等），局方則未有作深入調查及分析，有稽查人員甚至向本署表示此方面根本難以證明。
2. 綜合第16/96/M號法令及《商法典》的規定，旅舍住宿合同係一種提供住宿及其他固有服務的商業活動所採用的交易行為，而經營此商業活動的場所，必然屬受《酒店及同類場所制度》所規管的酒店場所。如有人在未獲當局發出酒店場所牌照的地方，從事提供旅舍住宿的商業活動，則屬經營非法公寓。
3. 至於單純民事居住用途的不動產租賃合同關係，並不涉及提供住宿方進行的商業活動，有關合同內容一般僅包括將不動產提供予承租人居住，而不一定涉及其他固有服務的提供。此種不涉及商業性質、單純屬民事的居住用途的不動產租賃合同，當然不受《酒店及同類場所制度》所規管。
4. 值得強調的是，雙方當事人“以日為單位計算租金”，抑或“以月為單位計算租金”，並非判別旅舍住宿合同與單純民事居住用途的不動產租賃合同的必然準則，因為屬民事居住用途的不動產租賃合同，亦可出現按日計算租金的情況。因此，不能單純以提供住宿者是否以每日計算方式收取住宿者租金來佐證提供旅舍住宿這商業行為的存在與否，亦從而不足以佐證有人經營非法公寓。
5. 相對來說，提供住宿者有否向住客提供與住宿相關的輔助服務，則係界定經營公寓與單純以民事方式出租房間予他人的一項重要考慮因素。因為無論是按一般人的定

義及理解，抑或按外地的法例，旅館不僅向旅客提供住宿，一般亦包括提供其他輔助服務。

6. 綜上所述，本署對T局輕視經營者有否向住客提供相關輔助服務這情節的查證，單純着重租金繳付的方式為日租或月租以判別是否屬於非法經營公寓的做法不予認同。
7. 誠然，實務操作上確可能存在取證困難的問題，尤其是如何界定哪種情況已屬“提供相關輔助服務”，對此，T局可透過修法加以清晰，但在修法前，亦應參考現行法例，特別是《商法典》中關於旅舍住宿合同的旅舍主須向住客提供哪些服務的規定，以書面方式向局內稽查人員發出指引，明確執法標準。
8. 然而，無論如何，斷不能以有關非法公寓的設備、間隔，以至提供輔助服務的水平未達法定可獲發經營公寓行政准照的最低要求，作為判定不存在經營非法公寓的依據，因為既然有關公寓屬非法，其服務以至設施條件不符合法定要求實屬正常，且正因為屬無牌經營，有關服務和設施條件便沒有“達標”保障。
9. 此外，由於警員往往屬“第一線”發現有人經營非法公寓的執法人員，基此，T局應就判別非法公寓的標準方面與治安警察局作出協調及溝通，以便警員在查獲涉嫌經營非法旅館個案時，有效地搜集現場證據（例如向住客作出詢問，以及記錄現場情況），以助T局執法及成功檢控非法旅館個案。

四、關於無牌導遊個案中旅行社的責任問題

1. 無論是《舊法》（指原第48/98/M號法令）或《新法》（指經第42/2004號行政法規修改及重新公布的文本）均規定旅行社安排的旅行團須由導遊陪同，否則旅行社會被罰款，另外，《舊法》及《新法》均規定從事導遊者必須具備特定資格，否則，從事無牌導遊者固然須受處罰，如當局證明該名導遊係為遊行社提供服務，旅行社亦會受處罰。

2. 然而，從上述T局處理的一些無牌導遊個案可以看到，有些名義上已安排有牌導遊接待的旅行團，當被當局發現由無牌導遊接待時，旅行社及／或有牌導遊多在辯解時指出無牌導遊純屬有牌導遊私自物色的幫手，旅行社並不知情，務求以此理由達致旅行社免受處罰的目的。
3. 當然，對於這些辯解，當局不應在未經任何分析或調查的情況下便完全接納，正如有T局的預審員亦曾提出質疑，因為非為旅行社服務的導遊，按理不具正當性帶領遊客登上旅行社安排的旅遊車，也不具正當性帶領遊客進入旅行社所預訂的餐廳用膳，並以旅行社的名義結帳，故當局有必要就如何審議無牌導遊個案中由有牌導遊及／或旅行社所作辯解，定出較清晰的執法指引，以免上述多宗個案所出現的“無準則、立場飄忽不定”的情況繼續存在，既不利於維護澳門的國際旅遊城市形象，亦有損市民對政府依法行政、公正辦事的信心。
4. 另一方面，如當局發現在實務上按照現行法例執法，對打擊無牌導遊所起的實效不大，尤其在取證及檢控的程序上有須予完善之處，以令當局的處罰措施更有效地發揮作用，則應展開修法工作，但在正式修法前，仍需採取適當措施，避免上述“無準則、立場飄忽不定”的執法情況繼續出現。

五、本署已採取的措施

- (一) 針對上述種種行政違法或失當問題，本署向T局發出勸喻，勸喻局方採取以下改善措施：

1. 整體稽查方面
 - a. 為局內稽查人員制定書面工作守則或指引，尤其包括各項涉及T局職責的稽查及預審程序的工作流程，以及辦案準則等。
 - b. 完善監察稽查及預審工作進度的機制。

- c. 完善局內查閱違法者“前科”的電腦資訊系統。
- d. 制定辦案的先後緩急機制。
- e. 加強上下級之間的溝通。

2. 就處理非法公寓的個案方面

- a. 改變現時在取證上輕視經營者有否向住宿者提供輔助服務的辦案方法及準則，倘實務操作上存在取證困難的問題，尤其是界定哪種情況已屬“提供相關輔助服務”，T局應透過修法加以清晰，但在修法前亦應參考現行法例，特別是《商法典》中關於旅舍住宿合同的旅舍主須向住客提供哪些服務的規定，以書面方式向局內稽查人員發出指引，明確執法標準。
- b. 由於警員往往屬“第一線”發現有人經營非法旅館的執法人員，基此，T局應就判別非法公寓的標準方面與治安警察局作出協調及溝通，以便警員在查獲涉嫌經營非法旅館個案時，有效地搜集現場證據（例如向住客作出詢問，以及記錄現場情況），以助T局執法及成功檢控非法旅館個案。
- c. 倘T局按其處理非法公寓的經驗，認為有必要以多宗個案為一組的方式進行預審，可分派同一預審員負責一組個案的預審工作，但分派機制的設定則需儘量減少操控性和可預見性。

3. 就處理無牌導遊的個案方面

- a. 如何審議無牌導遊個案中由有牌導遊及／或旅行社所作的無牌導遊純屬有牌導遊私自物色的幫手，旅行社並不知情的辯解，定出較清晰的執法指引，以免“無準則、立場飄忽不定”的情況繼續發生。
- b. 如當局發現在實務上按照現行法例執法，對打擊無牌導遊所起的實效不大，尤

其在取證及檢控的程序上有須予完善之處，以令當局的處罰措施更有效地發揮作用，則在定出上述指引的同時，亦應展開修法工作。

(二) 此外，本署有鑑於旅遊業係本澳經濟發展的重要支柱，對旅遊業作出公正、合規範的監管係當局確保本澳旅遊業有序發展和維護特區國際旅遊城市形象所倚賴的基石，而本案則揭示T局內負責監察旅遊業界依法經營和運作的部分主管及領導人員，在處理個案時有錯誤適用法律，立場隨意、欠理據和準則等行政違法及失當問題，因此，本署將上述情況向T局的監督實體反映，以便行政當局作出更全面的檢討及採取完善管理的措施。

就上述勸喻內容，T局有以下回應：

一、關於整體稽查方面

T局同意本署大部分的建議，唯局方亦強調現有人員，尤其是稽查方面的人員，不足以應付龐大的工作量，T局表示相信透過局內架構的重組，以及改變辦公地點以便招聘更多員工，將有助解決上述問題。

二、關於處理無牌導遊個案方面

1. T局稱針對無牌導遊及接送員的個案，該局一向以來均依法核實個案的情況，不論有關無牌導遊或接送員是否替旅行社服務；事實上，無牌導遊或接送員經常會受到處罰，因為如局方發現其所帶領的旅行團並非由某間旅行社組織，則無牌導遊或接送員將會因無牌經營旅行社業務而受到懲處，因按照現行法例，僅有牌的旅行社才可組織及經營旅遊業務；
2. T局指個案情況的核實係以卷宗內所載的證據為依據，當中包括有關旅行社、導遊及相關涉案人士的聲明。
3. T局指本署在附隨勸喻寄予該局的“報告”(下稱《勸喻報告》)中提及的兩宗無

牌導遊個案，情節並非相同，因為在其中一宗個案中，旅行社委任一名導遊陪同旅行團，並對有關導遊委託第三者（無牌導遊）陪同該旅行團並不知情；而在另一宗個案中，旅行社委任一名有牌導遊陪同旅行團，但對一名無牌導遊出現該旅行團的旅遊車上陪同旅行團並不知情。

4. T局強調本身係根據現行法律規定，依據同樣的準則處理個案，又稱由於導遊是一個自由行業，不專屬於某一旅行社，因此並非所有情況均是一目了然。T局稱會加強在熱門景點和對旅行社的稽查，打擊不規則行為，又會加強對旅客的宣傳，並且會與本澳相關部門、旅遊業界及內地主管旅遊事務的單位通力合作，打擊破壞澳門旅遊形象的非法行為，保障市場的正常運作。

三、關於處理非法旅館個案方面

1. 就本署指T局領導及主管人員誤錯適用第16/96/M號法令（《酒店及同類場所制度》）第65條的中止執行處罰規定，以及在短時間內出現前後立場不一的問題，T局指本署在《勸喻報告》中所引述的三個中止執行處罰個案的情況並不相同，因此決定也不一樣。在兩個中止執行處罰的個案中，T局堅持認為存在足夠的文件證據資料，且足以用作認定該等個案符合中止執行處罰的要求。至於未有中止執行處罰的個案，則係因有關違法者所呈交的文件不足以得出中止執行處罰的結論：因違法者不能證實丈夫患病（呈交的醫生報告顯示未發現任何異常），亦不能證明經濟能力差。
2. T局又指局方分析非法公寓個案時，除了會考慮租金屬日租或月租外，還會考慮屋內間隔是否曾經改裝，尤其是房間是否具備獨立洗手間，此外，亦會考慮出租人與承租人之間是否有租約及向財政局作出稅務申報。
3. T局亦同意有關場所是否有向住客提供輔助服務（如清潔、洗衣服務等），亦屬分辨是否經營非法公寓的關鍵，但亦指出由於在非法公寓的個案中，房客所付價格極

低，故大多數場所都不會提供此等服務。

4. 此外，T局又指有關非法公寓的個案一般係由治安警察局揭發，而當T局人員展開預審程序進行稽查時，很多治安警察局所發現的跡象已不再存在。
5. T局表示，行政法院在多宗涉及非法公寓的行政上訴個案中均判局方敗訴，原因為法院認為有關個案涉及的行為不屬第16/96/M號法令的規管範圍，現時澳門不存在規範此等行為的專項法律，T局指法院的這一立場使私人業界有恃無恐，形成惡性循環。對此，T局指現時必須透過修法作出解決，而局方亦正跟進及研究修改第16/96/M號法令及第83/96/M號訓令，唯此方面將牽涉到如《民法典》等其他相關法規的修改工作。
6. 最後，T局表示每宗個案，會以輪流方式分派予一名預審員負責。

就上述T局的回應，本署經分析後，發現T局的部分立場及回應欠缺理據支持，當中包括：

關於處理無牌導遊個案方面

1. 根據T局隨函提供的附件資料，上述T局所指的兩宗個案，應分別是第24/2004號個案（涉案無牌導遊姓梁，旅行社：H旅行社）及第52/2004號個案（涉案無牌導遊姓李，旅行社：C旅行社）。
2. 然而，資料顯示，T局的回應並無令人信服的理據，原因為：上述兩宗個案的案情非常類似，尤其是：兩宗個案均是T局稽查人員當場查獲一名無牌導遊帶領旅行團、涉案的無牌導遊在聲明中均無指證旅行社安排其帶團、旅行社原本安排的有牌導遊亦聲稱是在旅行社未知情下私自找他人“幫手”帶團、而旅行社本身同樣聲稱對有牌導遊私自找他人帶團一事毫不知情（見附表一及附表二所顯示的比照分析）。
3. 然而，T局對上述兩宗個案的處理卻截然不同。在第24/2004號個案中，雖然預審

員基於H旅行社聲明表示係應中國內地旅行社的訴求，要求陳姓有牌導遊安排一個輔助人員（“幫手”），因而認為該旅行社應該知道該名幫手為梁姓無牌導遊，因此建議對H旅行社作出處罰。然而，針對上述預審員的“推論”，T局副局長十分不滿並提出質疑，副局長更指令預審員必須再對陳姓導遊（旅行社原安排的有牌導遊）聽證，以完成調查措施，基此，預審員隨後便再次聽取陳姓導遊的證言。由於陳姓導遊第二次聽證中再次重申H旅行社是案發後方知道梁姓無牌導遊為輔助人員，故預審員在續後的報告中便以此為依據，認定H旅行社並無過錯，並建議將針對H的檢控歸檔，上述建議獲副局長批示同意。

4. 相對地，在第52/2004號個案中，預審員在建議處罰的報告中，以“對於非旅行社職員且導遊（姓趙）並不認識的李姓無牌導遊，能否在未獲旅行社的許可下，登上該旅行社的旅遊車帶領該旅行社組織的旅行團觀光”為依據，斷定C旅行社事先知道旅行團係由李姓無牌導遊帶領，並建議局方對旅行社作出罰款，對於上述“推論”，上述副局長既未有提出質疑，亦未有要求預審員再對趙姓導遊（旅行社原安排的有牌導遊）進行聽證，便同意了罰款建議。
5. 正如本署在《勸喻報告》所指，預審員在第52/2004號個案中所作的“推論”，客觀上亦可以引用於第24/2004號個案中（梁姓無牌導遊是否可以在未獲H旅行社許可下，帶領旅行團用膳），並以此認定H旅行社事先知道梁姓無牌導遊為其服務；然而，副局長既接納了第52/2004號個案的“推論”處罰該案的C旅行社，但於不足半個月後處理第24/2004號個案時卻棄用此“推論”，再度接受以H旅行社原安排的陳姓導遊的聲明為基礎的“不處罰旅行社”立場，批示同意不對H旅行社科予處罰。正是基於此等事實的存在，本署方認為T局明顯存在“無準則、立場飄忽不定”的執法問題。

關於處理非法旅館個案方面

1. 本署在《勸喻報告》中所引述的以下個案，用作顯示T局錯誤適用第16/96/M號法

令第65條的中止執行處罰規定，以及前後立場不一的例子：

T局作出決定日期	個案	中止執罰一年的理由	
		預審員	T局主管及領導層
2005/5/23	黃姓女士（K大廈第2座6樓A座）	————— （無建議中止執罰）	考慮到黃屬離婚婦人且須照顧4名子女 無考慮黃並非初犯 且擁有多個物業
2005/5/23	黃姓女士（K大廈第2座6樓G座）	————— （無建議中止執罰）	考慮到黃屬離婚婦人且須照顧4名子女 無考慮黃並非初犯 且擁有多個物業
2005/5/26	庄姓男士（I大廈10樓D座）	違法者為初犯、失業， 需以社工局和社保津貼 過活	同意預審員的建議， 中止罰款
2005/6/28	洪姓女士（K大廈第10座14樓A座）	第一份報告： 初犯、經濟狀況差、年 老、無知及有其他先例	不作任何批示
		第二份報告： 無建議中止執罰	同意罰款並即時執行

2. 誠然，在T局未有中止執行處罰的個案中（洪姓女士），違法者所提交的資料客觀上實不足以證實其丈夫有患病及經濟狀況差。
3. 然而，值得強調是，本署的立場並非指該個案的違法者應可獲得T局中止執行處罰的對待。事實上，本署的立場主要係針對T局在黃姓女士的個案中，明顯錯誤適用第16/96/M號法令第65條的規定，且明顯與其他個案的做法不同。
4. 事實上，只要比照庄姓男士的個案和黃姓女士的個案，即分析兩者均獲T局中止執行罰款這對待的依據，便足以顯示本署為何指出局方就黃姓女士的個案明顯錯誤適用有關法律規定。

5. 首先，在庄姓男士的個案中，按照T局的行政違法卷宗資料，該名違法者確為初犯、失業及正接受社會保障基金的就業輔助培訓津貼，在此情況下，T局基於上述違法者屬於初犯及經濟存在困難，引用第16/96/M號法令的第65條的“酌情權”中止執行罰款，客觀上確無太大爭議之處。
6. 然而，在黃姓女士的個案中，雖然黃確有向T局提交離婚判決文件、3名未成年子女正在求學的證明，以及黃本人曾經求職的證明，但上述文件充其量只能證明黃為離婚婦人、須撫養3名子女及曾經求職的事實而已。
7. 值得注意的是，違法者為離婚人士、須撫養3名子女及曾經求職等事實，既與違法者是否純屬初犯無關，亦與違法者經濟是否困難無必然聯繫，因為一個經濟富裕的人，亦可以係離婚、須撫養子女及曾經求職。
8. 事實上，正如本署在《勸喻報告》中所指，黃姓女士並非初犯者，其早於2001年已因經營非法旅館而遭T局檢控及科罰（當時T局亦有給予其中止執罰1年的機會），而且是次在T局作出中止執罰期間正身負多宗經營非法旅館的檢控個案。值得注意的是，預審員在上呈主管及領導的報告書中，均詳細列出以上事實，換言之，建議中止執行處罰的執照暨稽查廳代廳長理應清楚知悉上述情節，唯其仍建議中止執行對黃姓女士作出的罰款。
9. 再者，本署在《勸喻報告》中亦明確指出，按照預審員所撰寫的報告，黃姓女士為K大廈內8個住宅單位的持有人，然而，針對此項與黃是否處於經濟困難的情節，執照暨稽查廳代廳長在建議中止執罰時並未有作出任何分析。事實上，根據本署取得的資料，於2001年至2005年期間（即黃已離婚及須撫養3名子女期間），黃姓女士至少為7個K大廈住宅單位的所有人，在此情況下，若當局在欠缺其他客觀佐證資料的前提下得出黃姓女士於被處罰期間存在經濟困難的結論，客觀上根本難以成立。
10. 換言之，在黃姓女士的違法個案中，客觀上根本找不到任何足以支持T局給予中止

處罰這“優待”的合理依據。因此，雖然T局在回應本署勸喻的覆函中堅持黃姓女士的個案符合中止執行處罰的要求，但局方並未有提供任何理據以支持其立場。

11.針對現行第16/96/M號法令的理解及如何正確執法的問題，本署已在《勸喻報告》作出詳細分析。

12.最後，既然T局亦承認非法公寓個案多由治安警察局“第一手”揭發，而當時查獲的違法跡象亦常會在T局稽查接手跟進調查時不再存在，正因如此，T局更應採取本署的勸喻措施，加強與治安警察局的協調及溝通，以便警員在查獲涉嫌經營非法公寓個案時，有效地搜集現場證據，以助T局執法。

對於T局就本署勸喻中提出的部分問題持不同立場，但又沒有提供足夠理據支持的問題，本署決定向T局的監督實體——社會文化司司長反映，以期當局認真關注及跟進。

附表一

第24/2004號個案	第52/2004號個案
“2004年3月10日中午12時10分，（T局人員）在位於飛南第街X號“X苑”美食前發現一輛車牌是MX-XX-XX，車身印有“CH旅行社有限公司”字樣的旅遊車停泊在該店前，當時有一位男子正帶領一批旅客。（T局人員）上前表示身份後，要求該男子（梁姓無牌導遊）出示導遊證，他當時未能出示導遊證，他表示該團旅客共有34名旅客，由CH旅行社組織的”	“本年（2004年）6月25日透過警方通知，（T局人員）到達金蓮花廣場共同進行巡查行動。行動中上述人員（T局人員）向一輛途經該處的旅遊巴士其車牌號碼為MX-XX-XX，車身印有“Agência de Viagens e Turismo XXX”的字樣進行查問。當時上述人員（T局人員）向車內一名男士（李姓無牌導遊）要求他出示導遊證，但李姓無牌導遊未能出示該證件。查問李先生所帶領的旅行團是屬於哪間旅行社，他答稱由『C』旅行社所組織的”

附表二

第24/2004號個案	第52/2004號個案
“（梁姓無牌導遊）稱不是任何旅行社的員工”；（梁姓無牌導遊）聲稱事發當日並不在帶領旅行團，只是到事發地點找家人的朋友，因為得知有兩位家人的朋友參加了上述旅行團。（T局人員）問及聲明人（梁姓無牌導遊）事發時其向本局（T局）人員稱該團是由“CH旅行社”組織的聲明人（梁姓無牌導遊）稱，當時並不知該團是那（哪）間旅行社組織的，只是單看旅遊巴印有的字樣而說的”；“聲明人（梁姓無牌導遊）稱知道，該團的導遊是陳姓有牌導遊.....，而且他們兩（倆）是認識的” “當日的情況H旅行社實全不知情，此事只與導遊與本人有關.....”	“（李姓無牌導遊）表示事發當日他的朋友趙姓有牌導遊（C旅行社的職員）致電他，叫他前往皇朝廣場觀音像處，替他（趙姓有牌導遊）帶領一個旅遊團。趙姓有牌導遊告訴他該團旅客是「C」旅行社組織的。在到達觀音像接替趙姓有牌導遊帶領該團旅客前往「L餐廳」途經金蓮花廣場時被截查。” “（李姓無牌導遊稱）事發當日接到朋友趙姓有牌導遊的電話，她當日因有事不能帶團，希望我能代她帶團.....”
“聲明人（陳姓有牌導遊）答稱原本有關旅行團是上述公司（H旅行社）安排她帶領的，但由於當天她需要回到內地，因此，私自找了一位朋友幫她帶領該團。而這事情並沒有向H旅行社回報”。	“（趙姓有牌導遊）表示是「C」旅行社的導遊。由於最近接待旅遊團比較多，感到很累想休息，但是公司不允許放假，所以在接到該旅遊團的當日就找一位叫Mary的朋友代接待上述旅遊團，但不知道為甚麼會是李姓無牌導遊接待”；“（趙姓有牌導遊）表示未就Mary小姐代她接待旅遊團之事宜通知旅行社.....”
梁姓無牌導遊並非旅行社的員工，而係當日負責旅行團的陳姓有牌導遊所找來的“幫手” “上海的旅行社要求我司多派一名協助人員協助導遊照顧旅客上下車及安排用餐等事宜。我司在接到有關要求後，通知了該團陳姓導遊安排一位協助人員協助她帶此團，據陳姓有牌導遊說，她找了梁姓無牌導遊作為協助人員”；“對於整個事件，我司是完全不知情的”；“梁姓無牌導遊是由陳姓導遊安排的，陳姓導遊在沒有告知我司的情況下，私自將團委托給梁姓無牌導遊帶”	“公司安排三輛旅遊車和三名導遊（趙小姐／陳先生／李先生）負責接待”；“事發後，趙小姐通知了旅行社，表示當日由於有急事，所以致電了她的朋友前往蓮花廣場，代她帶領旅客前往「L餐廳」用膳，在處理妥事情後會返回餐廳接回該團旅客”；“不認識李姓無牌導遊，李姓無牌導遊也不是「C」旅行社的職員”；“事前不知道趙小姐安排李姓無牌導遊帶領旅行團之事宜，發生截查車輛後在趙小姐的通知公司後才知悉有關事宜”。

刊名：澳門廉政公署年報（2007）

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：華輝印刷有限公司

印數：1,300本

2008年6月

國際標準期刊號：1990-6366