

第五章

行政申訴工作

第五章 行政申訴工作

2008年廉政公署收到行政申訴個案243宗，較上年輕微增長。此外，有關行政申訴的求助諮詢個案也達639宗。綜合個案內容，仍以涉及公職制度、違法工程、交通違例、物業使用監管方面為多。

審查工作方面，廉署完成了《有關現行物業用途法規及相關監察機制的分析》制度審查，相關報告已送交行政長官。運作審查方面，廉署首次與勞工事務局合作，對勞資糾紛、打擊非法工作等程序進行審查；並繼續與身份證明局合作，對居民證件的簽發及管理程序進行審查。此外，廉署繼續跟進土地工務運輸局城市建設廳監察處及身份證明局旅遊證件廳運作改善措施的落實情況。

廉署自2007年8月推出“廉潔管理計劃”以來，61個政府部門/機構全部加入該項計劃，履行了計劃的最基本要求，制定了“內部廉潔守則”。有些部門更總結了初步實施“守則”的經驗，對“守則”進一步完善，廉署亦提供協助。整體而言，部門加強了對人員的迴避、收受利益和兼任等方面的提醒，且在採購程序中完善了相關運作機制。

因應政府部門/機構、私人團體/機構的要求，廉署於2008年舉辦不同專題的講座/工作坊，當中包括公務採購、行政申訴、深化廉潔意識等。

對外交流方面，廉署派代表團出席了由內地監察部、香港廉政公署及澳門廉政公署聯合舉辦的專題研討會，亦繼續參與國際申訴組織和預防腐敗組織的研討會和會議。人員培訓方面，廉署行政申訴局派員參加北京國家行政學院和中國人民公安大學的課程，亦組織代表團考察內地監察機關的運作。

5.1 調查

5.1.1 個案介入

5.1.1.1 收案及處理情況

2008年，廉署共受理行政申訴案件243宗，比2007年的236宗上升約3%。個案中物業使用監管方面的投訴比例明顯增加，這和當局關於樓宇單位用途的監察機制及現行物業用途法規存在缺漏有關。對此，廉署完成了《有關現行物業用途法規及相關監察機制的分析》制度審查，並向當局提出完善建議。此外，勞資糾紛方面的投訴舉報亦有所增加，內容多涉及權限部門處理不公、處理個案超逾法定時效等。對此，勞工事務局藉加入“廉潔管理計劃”，於2008年向廉署提出合作開展運作審查。

總結2008年的行政申訴個案，仍以涉及公職制度、違法工程、交通違例居多，當中循非正式途徑處理的、較受社會關注的3宗個案分別涉及：1)某高等院校一名領導層成員多次違反迴避規定參與其本人有利害關係的議決；2)某高等院校違法批准校內餐廳經營者加價，向學生派發膳食補助和僱用學生派發補助券；3)新中央圖書館建築概念設計比賽的參賽規則，無限制獲判給中央圖書館建設規劃的顧問公司及其職員等掌握資訊優勢的實體和人士參賽，從而造成不公平。

圖表十四 2008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) | 60 |
| 違法工程 | 28 |
| 交通違例 | 21 |
| 物業使用監管 | 17 |
| 勞資糾紛 | 11 |
| 市政 | 9 |
| 醫療衛生 | 9 |
| 社屋/經屋 | 8 |
| 資訊提供 | 8 |
| 居留權 | 6 |
| 違法經營 | 5 |
| 投資居留 | 4 |
| 其他程序失當 | 57 |
| 總計 | 243 |

廉署2008年收到行政申訴個案243宗，加上2007年轉入的50宗，扣除涉及相同問題的個案24宗，全年共須處理269宗投訴舉報個案，當中207宗已完成處理存檔，結案率超過77%。

存檔處理的投訴舉報個案中，歸檔原因包括不具行政違法或失當跡象、部門已作適當處理（經廉署轉介、非正式介入）、非廉署權限、資料不足等。已完成處理的207宗案件中，除了8宗以立案方式處理外，其餘的199宗透過轉介、調閱文件和會議等方式處理，當中在3個月內完成處理的約佔73%。經廉署初步分析後發現無違法跡象，又或經正式或非正式介入後部門適當處理的個案分別為121宗及50宗，比例與2007年相若。

圖表十五 2008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 | 121 |
| 部門已作適當處理(經公署正式或非正式介入) | 50 |
| 資料不足 | 24 |
| 非公署權限 | 2 |
| 其他 | 10 |
| 總數 | 207 |

5.1.1.2 3宗循非正式途徑處理的較受社會關注的個案撮要

5.1.1.2.1 個案編號: 188/C/2008

在跟進一宗舉報個案的過程中，廉署發現某公立教育機構領導層成員於2007年上半年期間，三度作出違反《行政程序法典》必須迴避規定的行為，參與涉及其本人教職升遷的決議程序，惟當局知悉有關違反後，僅採取告誡措施，而未按照法律規定提起紀律程序，且監督實體更同意不就其中一宗行為對有關人員展開紀律程序。

事實上，根據公職法律制度的規定，凡公務員涉嫌違紀，應循紀律程序處理，故同意不提起紀律程序的決定存在違法瑕疵，惟決定已逾一年，有關瑕疵便已“補正”。至於其餘兩宗涉嫌違紀個案，依法仍可追究。經廉署向當局申明立場後，當局決定就有關人員的兩宗涉嫌違紀個案展開紀律程序，結果為對該名人員科處相當於3天薪酬的罰款。

5.1.1.2.2 個案編號: 0017/E/2008

廉署收到投訴，指某官立高等院校透過代用券補貼學生，此舉等同動用公帑補貼該院校內的外判餐廳，故質疑上述做法不當。

經調查後發現，院方透過公開招租將餐廳判予私人經營，且承租規則載明承租者在“租賃期第一年內不可加價”。其後，院方同意經營者以“物價持續上漲”為由加價，不僅違背“承租規則”，亦對其他有意競投、但礙於上述條款而最終未有競投之潛在競投者不公平，違反公正原則。

雖然依法獲判給的經營者如能證明存在“不可抗力”，便可就其全部或部分不履行合同而豁免承擔責任，但“不可抗力”一般不包括高通脹情況，即“物價持續上漲”不能成為經營者免受“不加價”條款約束的合理理由。院方又以“減低學生經濟壓力”為由，向學生發放膳食補助券及聘請學生派發補助券。然而由於該院章程規定，開支須符合辦學宗旨，上述發放補助的開支與辦學宗旨明顯無關，故院方決定的法律依據不足。而聘請學生是從違法發放補貼的決定所衍生，即院方在形成需聘學生派發補助券的意願存在瑕疵，故有關決定亦存在違法性 / 非有效瑕疵。

鑒於院方已提前終止餐廳經營合約，新經營者亦已經開始營業，上述帶有瑕疵的決定屬可撤銷的行政行為。根據《行政程序法典》的規定，即使對於無效的行政行為，當局仍可基於時間經過、善意原則和維護公共行政的穩定性等，對從無效行為中衍生之事實承認某些法律效果。因此，基於本案的當事人不應受歸責，且院方亦已因執行上述違法決定而付出相應的膳食及聘任費用，故對於從上述可撤銷行政行為中所衍生的事實（例如學生已享受膳食補助的事實），依法有更充分理由可承認某些法律效果，導致有關開支依法無從收回。基此，廉署要求院方嚴守依法辦事的準則，院方亦接受廉署意見，並承諾嚴格遵守與餐廳新經營者簽訂的合約，及全面檢討院方各項的管理活動，確保各項管理活動嚴格依法。廉署遂將本案歸檔。

5.1.1.2.3 個案編號: 0053/E/2008、357/C/2008及0005/DSPJ-I/2008

2008年中，傳媒披露了“新中央圖書館建築概念設計比賽”的得獎者竟是負責該圖書館前期建設規劃研究公司的職員。不少市民質疑是次比賽的公平性，因為曾參與前期

規劃研究工作的顧問公司掌握了大量有關該項目的內部資訊，其職員參賽明顯對其他參賽者極不公平。

經廉署跟進調查，行政當局在之前判給顧問公司“中央圖書館建設規劃研究”服務時，並未限制該公司及員工不得參與後續的設計投標或比賽，而是次比賽的參賽細則亦無引入相關限制，故該公司職員是次參賽依法未受禁止。然而，基於公平競爭原則，廉署已提請相關部門注意日後如再以公開競逐或比賽的方式取得財貨或服務，理應事先評估有無任何實體或人士基於任何原因而有可能在掌握資訊方面具有特殊優勢，以及成為潛在競爭者的可能性，並預先擬定相應的處理機制，如向所有潛在競爭者公開相關資訊，又或限制之前曾參與相關工作者及其他基於任何原因而掌握資訊優勢者不得參與競爭等，從而確保整個程序的公平及公正性，以免日後再出現同類有損行政當局公信力的問題。

其後，相關部門回應廉署指該局在是次比賽中已向所有潛在參賽者提供參賽所需的資訊，堅持認為其做法絕對遵守所有法律規定和行政當局應遵之所有原則。故廉署重申立場及建議，並將該部門的上述回應及廉署立場知會相關領域的司長。最後，司長辦公室回應指，認同公署建議，並表明會指示文化局改善有關行政程序，以免再發生同類問題。

事實上，特區政府近年來多次就不同領域或範疇的工作開展前期規劃或可行性研究或諮詢，並以不同方式外判或委託私人實體（如顧問公司）進行。然而，現行法例並無明文規定之前曾為行政當局提供研究或諮詢服務的實體或人士日後不可參加與上述研究或諮詢工作有關的競投活動或比賽，亦無要求當局與提供研究或諮詢服務的公司簽訂合同時，須訂定任何禁止或限制性條款。值得關注的是，對於具有初步／探討性質的研究和諮詢工作，參與相關研究或諮詢工作的實體或人士，自然會掌握更多有關該研究或諮詢項目未被公開的資料／資訊，且並非如同公共行政部門或人員般受相關職責和義務所約束。另在從事業務和工作均屬自由的前提下，上述私人實體及其人員參與行政當局續後的落實計劃的可能性當然不能被“自動”排除。在此前提下，如行政當局之前已作出某項可行性研究或諮詢的判給，之後又再以公開競逐或比賽的方式取得與上述可行性研究或諮詢項目有關的財

貨或服務，個別潛在競爭者便有可能基於之前曾參與相關研究或諮詢工作而在掌握資訊方面具有特殊優勢，因而導致其他競投者失卻公平競爭的機會，令市民大眾對政府舉行招標或競賽活動的公平性產生質疑。

因此，廉署主動跟進並向當局建議提請各政府部門關注，日後如選擇以公開競逐或比賽的方式取得財貨或服務，應事先評估有無任何實體或人士基於任何原因可能掌握資訊優勢，以及成為潛在競爭者的可能性，並預先擬定相應的處理機制，如向所有潛在競爭者公開相關資訊、訂明曾參與相關工作者及其他基於任何原因而掌握資訊優勢者不得參與競爭、又或要求各競爭者作出申報，以便在評分上適當調節相關比重等，以抵銷個別潛在競爭者掌握資訊方面的特殊優勢，從而確保整個競投程序或比賽的公平及公正性，維護行政當局的公信力。廉署建議獲行政長官批示同意後已知照各司長及相關部門。

5.1.1.3 立案調查，發出勸喻及建議

2008年期間，廉署對5宗個案進行深入調查，分別涉及“澳基會及科技基金的審批資助機制”、“商業用途的單位開設護老院”、“金龍巷批地程序不當”、“教育暨青年局教學人員不獲續約”、“設立石油氣中途倉庫的合法性”，而前4宗已完成調查並已發出勸喻或建議（個案撮要見附件）。

此外，於2007立案及完成調查的個案，包括“無牌燒臘工場的檢控及科罰機制”、“非法旅館及無牌導遊的行政違法檢控程序”、“違反《對外貿易法》行為之檢控程序”，由於當局已接納廉署勸喻並採取適當措施，例如制定成文指引、完善工作流程、加強前線的專業培訓等，廉署對相關個案作歸檔處理。至於因廉署揭發“聘請不具專業資格的按摩師充當運動創傷治療師”而暴露部門內部管理不善的個案，則基於部門在跟進過程中已採取完善內部管理措施，無須廉署發出勸喻而歸檔，但廉署仍會透過《廉潔管理計劃》等機制，定期與相關部門檢討相關措施的執行情況。

5.1.2 求助諮詢

2008年廉署共接到639宗求助諮詢個案，比2007年輕微下降1%。總結求助諮詢個案，仍以公職制度、交通違例、違法工程、市政、勞資糾紛為主，當中違法工程方面有逾33%的降幅（違法工程在投訴舉報方面亦下降逾10%）。

須注意的是，針對檢控及處罰私人樓宇使用及管理不善的行政違例行為，例如違法工程，現行都市建築法例的規範確實存在不足和漏洞，故廉署於2006年完成《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，有關內容重點見載於廉署網頁及廉署2006年年報。而廉署前線人員亦會向前來求助或諮詢的市民解釋問題除涉及相關部門的內部運作管理外，更與現行法例的檢控及處罰程序不完善有關，在修法前較難得到根本性解決。由於市民可透過不同渠道知悉解決違法工程的困難所在，故向廉署諮詢（甚至投訴）相關事宜的個案數字便有所下降。

另一方面，交通違例方面求助諮詢的比例卻有逾22%的增加，反映市民關注《道路交通法》實施後當局的執法力度及水平。

圖表十六 2008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) | 125 |
| 交通違例 | 71 |
| 廉潔操守指引 | 32 |
| 違法工程 | 32 |
| 市政 | 32 |
| 勞資糾紛 | 28 |
| 公署權限及職能 | 16 |
| 教育、體育、旅遊 | 15 |
| 電信 | 14 |
| 經濟房屋及社會房屋 | 14 |
| 醫療衛生 | 14 |
| 居留權 | 13 |
| 非法工作 | 10 |
| 稅務 | 10 |
| 社保 | 10 |
| 物業登記 | 8 |
| 違法經營 | 8 |
| 外勞審批 | 7 |
| 資訊提供 | 5 |
| 物業使用監管 | 5 |
| 其他程序失當 | 95 |
| 非公署權限(私人領域及訴訟案件) | 75 |
| 總數 | 639 |

5.2 審查

5.2.1 制度審查

審查工作方面，2008年廉署完成了《有關現行物業用途法規及相關監察機制的分析》的制度審查，相關報告已送交行政當局，以下就相關審查報告的內容作撮要簡介：

《有關現行物業用途法規及相關監察機制的分析》

廉署曾接到不少涉及樓宇單位使用的投訴／舉報個案，故開展制度審查，以清晰現行物業用途法規及相關監管機制的缺漏及提出完善建議。經分析現行物業用途法規及相關監察機制後，發現確實存在不協調的問題，主要反映在以下3方面：

1. 《都市建築總章程》及《都市房地產之使用規範》均無清晰界定都市房地產法定用途的具體內涵

《都市建築總章程》及《都市房地產之使用規範》分別訂定了物業用途的各種分類（前者以盡數列舉方式訂出6種法定用途，後者則以例示方式訂出7種法定用途，且以不訂明的其他合法用途為補充，而就法定用途方面，兩者所定基本相互吻合），唯兩部法規均無進一步界定每類物業用途的具體內涵，即無訂明各類用途的物業具體適於從事哪一／些行業活動。另一方面，《防火安全規章》雖然規定了樓宇用途、且以舉例方式說明各類樓宇及其部分的用途所包含的行業活動，但卻不能據以充實《都市建築總章程》或《都市房地產之使用規範》中有關法定物業用途的具體內涵。

在上述前提下，加上大多數關於“行業活動發牌制度”的單行法規均無明確規定有關行業活動須開設於哪類用途的物業，權限部門因審批准照申請而須認定有關行業活動場所地點所屬物業用途是否適合、以免構成不當使用時，便會各自演繹其“自由裁量”權，特別是有關部門本身如無設定客觀的執法標準，便會出現在同類個案有不同立場，又或甚至在同一個案中的立場“左搖右擺”，從而導致行政當局的公信力受到質疑；另一方面，由

於當權者如何“演繹”各種物業用途的具體內涵往往為相關場所能否順利設立的關鍵，故亦衍生貪腐的潛在風險。

2. 基於法例不清晰而引發“不同物業用途可否兼用於相同活動”的爭議

除了上點所述的問題外，權限部門在審批准照時尚須面對同一行業活動可否“兼容”於不同物業用途的困惑。誠然，某類行業活動可能兼具兩種或以上的性質／特性，就以牟利的安老院舍為例，究竟其屬“社會設備性質”抑或“商業性質”，就連發牌部門本身在不同時期都有不同的意見，於是便帶出另一更具爭議的問題：具有牟利性質的安老院是否應開設於“社會設備用途”、“商業用途”抑或“兼容”於此兩種用途的物業？如果以安老院舍屬牟利性質方批准其於“商業用途”物業經營，一旦“易手”予社會團體以不牟利方式繼續經營，難道就要另覓“社會設備用途”物業進行搬遷，否則便構成不當使用？這個推論結果顯然匪夷所思！

綜觀《都市房地產之使用規範》的行文，以及當年立法者制定上述規範時所作出的解釋，立法者似未考慮同一行業活動可“兼容”於不同用途的物業，然而，在實務操作上，無論是上述規範生效（2000年）之前或之後，對於一些單行“行業活動發牌制度”並未明文指定可否“兼容”於不同用途的物業的行業活動，行政當局往往會批准該等活動於不同用途的物業營運。在上述情況下，行政當局是否依法審批及按既定準則審批，便容易受到市民質疑，且同樣衍生貪腐的潛在風險。

3. 公法監察效果不彰

1) 工務部門未在工程准照的審批程序中發揮應有的監察作用

一般來說，在發牌部門未對牌照申請作出最終決定以前，工務部門多已參與“處理”有關個案：或是發出工程准照，或是提供專業意見，履行其對樓宇使用的監察職責，而《都市建築總章程》更明確規定工務部門須監察工程計劃是否符合相關“行業活動發牌制度”所定的特定要件。

因此，如“發牌制度”的單行法規已訂明該類行業應設於哪種用途的物業，又或訂明工程准照的發出須以場所符合有關用途為前提，則工務部門審議工程計劃時發現用途不符的情況，依法當然有權不核准有關工程計劃。然而，倘“發牌制度”本身並無上述明確的規定，工務部門能否以“用途不符”而不核准有關工程計劃，則存在較大爭議，尤其是按照《都市房地產之使用規範》的規定，“將房地產用於法律上或實質上異於使用准照所載用途”者，方構成“不當使用”，而在當事人向工務部門提出工程准照申請時，無論是法律上或實質上，當事人“尚未”將單位用於異於使用准照所載用途；但從另一個角度來看，即使有關當事人成功獲工務部門發出工程准照，只要有關“用途不符”的問題未解決，其日後亦可能無法成功獲發牌照。

實務操作上，公署曾發現工務部門以審批工程無須核查是否“潛在”更改用途的理解而簽發工程准照，且不向申請人說明日後其有可能觸犯“更改用途”的風險，上述做法無疑有損行政當局的“公信力”，且有違《行政程序法典》所訂的善意原則。

2) 行政監察制度與民事監察制度互不協調

根據現行《民法典》的規定，是否容許某小業主更改樓宇的設定憑證以改變單位的用途，屬樓宇全體小業主共同處分的權限。原則上，更改設定憑證上的物業用途須經全體小業主同意，即使透過司法途徑為之，亦須取得樓宇總值三分之二份額的小業主同意，由此可見，要更改設定憑證上的物業用途絕非易事。

基此，對於一些具有公益性質的行業活動，例如社會設施，立法者在公共利益與其他小業主利益之間作出割捨，在“發牌制度”中訂定特別規定：容許行政當局無須徵得其他小業主同意，便可向非設於社會設備用途單位的設施發出准照，發出准照後，只要經營者無從事超逾行政准照所指定的活動，當局不會追究其“不當使用”的輕微違反責任。

然而，上述特別規定並未排除小業主循民事途徑就“不按樓宇設定憑證上所載的用途使用物業”提出反對的權利，因此，即使場所的經營者取得了行政當局發出的行政准照，仍有可能面對其他小業主提起司法訴訟的風險，一旦落敗，有關經營者便須承擔民

事責任，甚至被禁制繼續營業。

此外，如行政當局在向有關經營者發出行政准照時，未告知存在上述風險，則行政當局亦有可能被追究責任。

3) “小業主同意書”不足以彌補現行制度的缺陷

更改樓宇的設定憑證，不僅需要按照法定的“嚴苛”要求取得相當比例的小業主同意，亦需辦理一定程序及承擔相關開支，加上單位的用途被變更後可能會影響樓宇的市場價值，因此，實務操作上，即使樓宇內其他小業主同意“更改用途”，但卻未必同意更改設定憑證及物業登記。資料顯示，工務部門在實務上曾採取“折衷”辦法，只要更改樓宇用途的當事人遞交足夠份額的小業主同意書，工務部門便會發出工程准照或在發牌程序中給予可行意見，而無須當事人更改設定憑證及物業登記。然而，值得注意的是，由於有關單位的登記用途在法律上並未被依法更改，故當局的上述“折衷”辦法嚴格上有抵觸《都市房地產之使用規範》中“物業使用必須與登記用途相符”規定之嫌。

再者，雖然簽署了同意書的小業主依法原則上不得再就有關改變用途的問題向行政當局或司法當局提出行政上或民事上的禁制，然而，對於嗣後取得業權的人士，由於設定憑證及物業登記所記載的單位用途並未更改，在現行法律制度下（包括《民法典》及《物業登記法典》），他們並非絕對不可能針對獲發牌照者將單位用於異於登記用途而提起民事程序。換言之，行政當局所採取的“折衷”辦法並未能“穩妥地”解決現行制度所存在的問題。

針對上述種種問題，必需透過修法進行完善，有關建議如下：

1. 應整合《都市建築總章程》及《都市房地產之使用規範》中關於物業用途的分類，並明確界定各類用途的具體內涵，即具體適於從事哪一／些行業活動，以及訂明“不同物業用途可否兼用於相同活動”。

2. 對於行政當局所認定具有重大公益價值的行業活動，應考慮有關公益需要如何“凌駕”於小業主對樓宇使用之處分權，並對相關的發牌制度作出檢討，使其能真正反映有關行業活動的重大公益性和適度限制小業主對物業用途之處分權（例如針對特定行業的設立而須更改登記用途之情況，透過修法減低所需小業主同意之法定份額要求，又或規定僅在達致特定份額小業主反對的情況下方妨礙有關場所之設立，否則，有關場所可在不符合登記用途的前提下設立，而小業主亦不得透過民事途徑提出反對，即使屬嗣後取得有關樓宇內單位所有權的小業主亦然）。
3. 如行政當局認為有必要維持現時實務上所使用的“小業主同意書”，應透過修法確立“小業主同意書”的效力，以使之與《都市房地產之使用規範》、《民法典》及《物業登記法典》的規定相配合。

另一方面，在完善修法工作之前，行政當局應採取以下措施：

1. 工務部門與發牌部門之間應就物業用途的各種分類的內涵，訂定明確及統一的理解準則，並將之確立為執法標準（適用於工務部門審批工程准照及就發牌程序提供專業意見，以及發牌部門審批牌照申請程序）。
2. 針對工務部門在審批工程准照時已知悉有關物業日後將用作從事的活動與登記用途相抵觸之情況，工務部門應訂明可否發出工程准照的準則，且即使批出准照，亦應因應具體情況作出以下適當提醒：
 - 1) 當事人所從事的活動雖無須領取行政准照，但其未依法辦理合法化程序，工務部門應提醒當事人，日後正式開展活動時亦會構成對有關物業的不當使用；
 - 2) 如當事人所從事的活動須領取行政准照，且發牌部門依法無權豁免有關場所符合物業用途的要求，工務部門應提醒當事人，有關更改用途之情況會妨礙其牌照之取得；

- 3) 如當事人所從事的活動須領取行政准照，但發牌部門依法有權豁免有關場所符合物業用途的要求，工務部門亦應提醒當事人，即使獲發牌照，日後其仍可能面對其他小業主針對其不當使用物業提出民事訴訟的風險。

5.2.2 運作審查

2008年，廉署與身份證明局就其轄下的旅遊證件廳及居民身份資料廳的運作進行聯合審查，並與勞工事務局就勞動監察廳的運作進行立項審查。

身份證明局

(一) 廉署與身份證明局對旅遊證件廳於2007年聯合進行的運作審查，2008年首季達成以下改善共識，身份證明局已於同年11月全部落實。

1. 資訊的提供

調整網頁及宣傳小冊子上有關“未成年子女旅行證件申請手續”的內容。

2. 旅行證件的簽發程序

- 1) 透過設立覆核機制，完善查詢個案的處理程序；
- 2) 調整婚姻狀況為“未婚”的母親為其未成年子女辦理申請時需簽署的“責任聲明”的內容，並提醒其有關虛假聲明的法律責任；
- 3) 統一記錄欠交文件的方式，並在收據上“預計取證日期”註明“取證日期取決於文件齊備”；
- 4) 對暫停發證的個案，發函通知申請人及退回已收款項；
- 5) 對依法不能發證並須退回已收款項的個案，發函通知申請人，內容包括不發證

原因、對此決定可提出申訴之途徑及實體等；

- 6) 前台接收申請時即時查核會否存在重複申請；重複的申請會記錄在電腦系統內；在申請表上加入不實申報須負刑責的提醒字句；對不實申報的個案，如當事人的解釋不獲接納，即通報執法機關；
- 7) 對海外郵遞申請增設指模核對的覆檢機制；在寄回旅遊證件的函件上詳列各項費用金額及說明餘款的退款手續；
- 8) 對遺失旅行證件後提出加急辦證的請求，妥善記錄局方決定及有關理據；並須通知申請人及作相應紀錄；
- 9) 對因損毀前而換證的申請，倘申請人已交回舊證，無需再在聲明書中承諾交還舊證。

3. 文件及檔案管理

- 1) 為“旅遊證件事項跟進紙”建立按日期存檔的機制，存放期限屆滿後將予以銷毀；
- 2) 調整“個案跟進紙”格式，分別就親身申請、海外郵寄申請、信函查詢等製定相應表格，並確保填寫清晰完整；
- 3) 執行盤點機制，將超過半年仍未領取的旅行證件存倉；對有效期屆滿仍未領取的則進行銷毀。

4. 查詢個案的存儲系統及其查閱

為查詢個案的跟進處理，建立以身份證編號為索引的存檔系統，並增加“查閱是否存在查詢個案”的工序。

5. 款項交收程序及紀錄

改善綜合櫃台的款項交收程序。

6. 人員培訓

研究加強人員的培訓，以利工作的接替。

7. 工作規章及指引

- 1) 為因遺失及損毀換證的處理程序制訂書面指引，包括預計取證日期、有效期、加急申請需提交的文件及批核的標準等；
- 2) 訂定迴避機制指引，並採取措施確保所有工作人員清晰相關規定；
- 3) 在前台工作區存放一份“接受旅行證件申請”的工作程序和指引。

(二) 就居民身份資料廳的運作，廉署與身份證明局於2008年第三季聯合進行審查，並達成以下改善共識：

1. 資訊的提供

- 1) 對非因遺失、並要求加快辦理的更換申請，無須申請人說明理由；
- 2) 對只能提供境外聯絡電話的申請，詳細解釋會採用的聯絡方式及相關的費用問題；
- 3) 為各類申請制訂“申請須知”，內容包括局方採用的聯絡方式、無按通知補交文件的後果等，並上載局方網頁。

2. 居民證件的簽發程序

- 1) 對長期處於“待決”的個案，因應其原因是否可歸責當事人而作出相應的處理；
- 2) 對於沒有因申請居留權而曾進行指模核對的申請，設立指模核對的覆核機制，已透過自動化指模系統核實者除外。

3. 身份資料之更改

- 1) 對曾因使用非專用表格而不批准更改地址之申請作出處理並通知當事人；整合更改各類身份資料的申請表格，並另訂專門表格供申報領取現金分享計劃支票的地址；
- 2) 對更改姓名之申請，倘申請人未能依法出示能證明曾使用相關姓名的出生紀錄或官方證明文件，而局方認同改名理由充分，則報請行政長官作決定；
- 3) 對更新指模式樣之申請，包括正式申請前曾向局方表達訴求以及局方之決定，均進行書面紀錄，並予以保存；
- 4) 由局長作出批示賦予居民身份資料廳廳長批准 / 不批准居民更改身份資料之權限，並予以公布。

4. 通知方面

凡屬局方不批准之申請個案（包括身份資料之更改、證明書之簽發），以及局方對申請人證件所載資料曾作改動之個案，均以信函通知，並載明申訴途徑及期限。

5. 虛報身份資料的處理

- 1) 重新審視涉及虛假身份資料而通報檢察院之準則，並由局長作出是否通報的決定；

- 2) 對於1990年後在澳出生、且藉司法判決確認其出生時生父 / 母非在澳合法居留者，局方將報請行政長官決定是否批准在澳居留，以及按相關決定簽發居民身份證。

6. 居民證件的鑑別及個人資料的提供

- 1) 取消現時要求申請人須事先徵得家傭 / 客戶同意才受理其申請之措施，以統一鑑定證件真偽申請的處理；
- 2) 對於公共或私人實體提出之涉及提供個人資料之要求，按照查核內容的複雜性，設立覆核機制。

7. 內部管理

- 1) 調整電話組人員中午時段的輪值安排；
- 2) 檢討現時使用的簽發居民證件作業系統，並逐步完善及推行電腦追蹤系統。

勞工事務局

廉署與勞工事務局聯合進行的運作審查在2008年4月底展開，對勞動監察廳在勞資糾紛、打擊非法工作、工傷，以及職業介紹經營所等工作範疇的實務工作進行深入分析。截至本年底，有關運作分析經已完成，雙方共識的改善措施仍在磋商階段(適逢局方集中資源推廣新勞動關係法和部署新的執法機制，故將有關共識改善措施的磋商延後)。

5.3 部門 / 機構的廉潔管理

5.3.1 “廉潔管理計劃”

廉署2007年8月底推出的“廉潔管理計劃”，至2009年2月，61個政府部門/機構已全部加入，承諾在內部管理方面建立系統性的預防及教育機制。

該計劃以兩年為期，由各參與部門及機構按其實際情況自行決定執行進度。總結各部門的執行情況，上述計劃基本得到落實，所有部門及機構均已履行了計劃最基本要求。制訂內部廉潔守則，有些部門更總結了初步的實施經驗，進一步完善守則內容。整體而言，部門均已加強對人員的迴避、收受利益和兼任等方面的提醒，且在採購程序中就提高透明度、加強公正性和避免利益衝突等方面完善了相關運作機制。各部門執行“計劃”的情況綜述如下：

1. 個別部門成立獨立的工作小組，專責執行計劃內不同項目的統籌、研究及跟進工作，並制定了具體的工作時間表。

2. 完善迴避制度的執行機制：不少部門在採購程序及審批方面，制定了較為具體及完整的迴避機制，包括機構內的合議機關成員的迴避機制，對提高相關工作的公正性和透明度有所幫助。

3. 資料及資訊的處理及查閱制度：相當多部門在處理內部資料、文件及其他資訊方面制定了較為具體的內部流程及處理、查閱及使用的規則。

4. 進行內部貪污風險評估，並制定防貪措施：不少部門因應貪污風險較高的工作領域制定相應的工作流程及規定，加強監控，尤其是針對採購程序內的審標委員會的組成、評審準則，以及迴避機制；亦有部門就外勤稽查工作制定獨立的工作守則，加強監督。

5. 部分部門要求廉署繼續提供技術協助，尤其在加強人員廉潔意識，以及提供評估貪污風險的技術指引方面。

5.3.2 “亞洲行政申訴制度比較研究”獎勵計劃

廉署與澳門基金會合辦的“亞洲行政申訴制度比較研究”獎勵計劃所選出的3個研究小組於2008年2月完成了研究報告。根據獎勵計劃的規定，主辦機構可從完成的研究報告中選出最優秀者，給予一項特別獎勵金。經評審委員會的評選，“澳門二十一世紀法律

研究會”的《探索澳門行政申訴制度發展路向——亞洲行政申訴制度的研究比較》獲選為最優秀的研究報告。

上述報告及另一小組的《亞洲行政申訴制度的比較研究——對澳門、韓國及印度的考察》報告已進行英語翻譯，校對完成後將提交予“亞洲申訴專員協會”，藉此加強亞洲地區行政申訴制度的推廣。

5.4 製作指引及舉辦講座 / 工作坊

廉署2008年繼續舉辦有關“廉潔操守”、“公務採購”及“行政申訴”等專題講座和工作坊，對象包括即將晉升的執法人員、新入職的公職人員、新設立的公共部門/機關的員工，以及由私人持有或政府有份出資的企業或機構的員工。此外，廉署亦應內地地方政府部門邀請而派員主講有關澳門廉政建設的講座。

5.5 對外交流及人員培訓

對外交流方面，2008年1月及12月由內地監察部、香港廉政公署及澳門廉政公署聯合舉辦，分別在深圳及香港舉行的三地專題研討會，題目為“建設工程領域治理腐敗研討會”和“金融管治——誠信建設”。廉署均派出代表團出席會議，而澳門相關專業領域的公共部門/機構以及私人專業界別亦響應研討會的舉辦並派員參加。另一方面，廉署繼續參與國際申訴專員協會和其他預防腐敗的國際性組織的研討會和會議。

人員培訓方面，廉署行政申訴局派員參加首次由國家行政學院為廉署人員專門開設的國家事務研習班，以及繼續派員參加與中國人民公安大學合辦的偵查課程。此外，廉署亦組織代表團考察內地監察機關的運作。