

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。

2008年度廉政公署的本身預算，經第52/2008號行政長官批示核准，並刊登於2008年2月25日第8期第一組《澳門特別行政區公報》內。獲通過的預算金額為MOP108,432,000.00。

在對2007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MOP13,501,977.66，較原預計之管理結餘MOP15,000,000.00減少了MOP1,498,022.34，出現實際結餘少於預算結餘的情況，主要是因為原應於2007年12月份存入本公署之“十二分之一”預算撥款MOP5,731,724.60，於2008年1月2日財政局方存入本公署之銀行帳戶，而基於財務的原則，有關撥款僅能被視為2008年度的收入，致使本公署在帳目上出現有關結餘不足的情況。由於實際結餘少於預算結餘的金額，因此，根據第6/2006號行政法規第六十六條第三款之規定，從2008年本公署本身預算05-04-00-00-90“備用撥款”項目中，抽調上述不足之款項MOP1,498,022.34。基此，廉政公署依法律規定編制了第一補充預算為MOP1,498,022.34，並經第141/2008號行政長官批示核准及刊登於2008年5月19日第20期第一組《澳門特別行政區公報》內。另為補回第一補充預算從“備用撥款”抽調的款項，以及因應調查人員職程制度之變更，經第184/2008號行政長官批示核准及刊登於2008年6月23日第25期第一組《澳門特別行政區公報》內，廉政公署2008年第二補充預算為MOP11,950,000.00，因此，經調整後，可供廉政公署在2008年進行各項工作及活動開支的預算總額為MOP118,883,977.66。

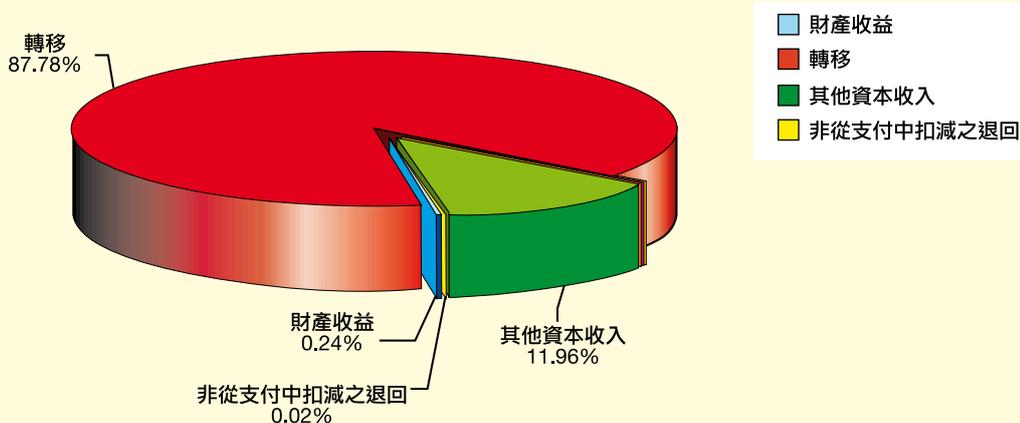
7.1.2 預算收入

2008年經修正後的預算收入為MOP118,883,977.66，而實際收入是MOP112,856,733.02，與預算收入比較減少了MOP6,027,244.64，執行率達94.93%。在實際總收入MOP112,856,733.02中，主要收入來自“特區預算轉移”項目，金額為MOP99,064,326.40，佔實際收入的87.78%。另一主要收入來源是“其他資本收入”，金額為MOP13,501,977.66，佔實際收入的11.96%。

圖表二十二 2008年收入管理

編號	名稱	預算收入	補充預算1	補充預算2	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	93,422,000.00	-	-	105,372,000.00	99,334,996.16	88.02%	-6,037,003.84	94.27%
04-00-00	財產之收益	460,000.00	-	-	460,000.00	269,143.66	0.24%	-190,856.34	58.51%
05-00-00	轉移	92,958,000.00	-	11,950,000.00	104,908,000.00	99,064,326.40	87.78%	-5,843,673.60	94.43%
06-00-00	耐用品之出售	1,000.00	-	-	1,000.00	447.00	0%	-553.00	44.70%
07-00-00	勞務及非耐用品之出售	2,000.00	-	-	2,000.00	1,077.50	0%	-922.50	53.88%
08-00-00	其他經常收入	1,000.00	-	-	1,000.00	1.60	0%	-998.40	0.16%
	資本收入	15,010,000.00	-	-	13,511,977.66	13,521,736.86	11.98%	9,759.20	100.07%
13-00-00	其他資本收入	15,000,000.00	(1,498,022.34)	-	13,501,977.66	13,501,977.66	11.96%	0.00	100.00%
14-00-00	非從支付中扣減之退回	10,000.00	-	-	10,000.00	19,759.20	0.02%	9,759.20	197.59%
	總計	108,432,000.00	10,451,977.66		118,883,977.66	112,856,733.02	100%	6,027,244.64	94.93%

圖表二十三 2008年實際收入結構



7.1.3 預算支出

2008年經修正後的預算總額MOP118,883,977.66中，實際總支出為MOP101,774,613.20，因此，執行率為85.61%，這是由於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，此外，廉政公署氹仔社區辦事處因未進行裝修工程，故有盈餘。

在實際總支出的MOP101,774,613.20中，“人員”支出佔最大部分，金額是MOP62,172,139.90，佔61.09%，其次是“資產及勞務”金額是MOP22,353,574.00，佔21.97%。“經常轉移”金額是MOP34,133.80，佔0.03%。另外，“其他經常開支”金額是MOP15,400,934.20，佔15.13%。而投資金額是MOP1,813,831.30，佔總實際支出的1.78%。

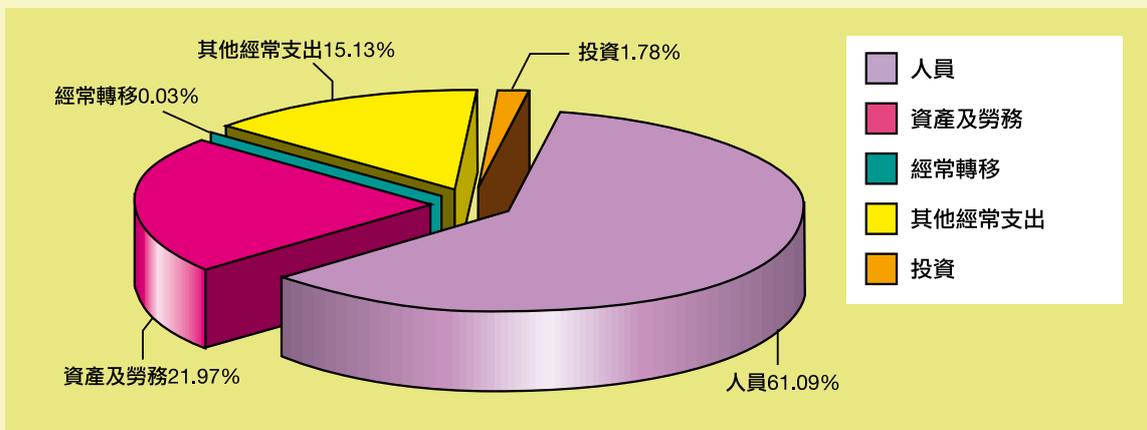
由於實際總收入為MOP112,856,733.02，而實際總支出為MOP101,774,613.20，因此，差額共計為MOP11,082,119.82。

基於預計2008年的管理結餘為MOP12,000,000.00，而實際管理結餘為MOP11,082,119.82，因此，有關的管理結餘比預期減少了MOP917,880.18。結餘比預期減少的原因，主要是實際收入比預算收入少，共少收了MOP6,027,244.64，其中以“05-01-03-01特區預算轉移”減少MOP5,843,673.60。

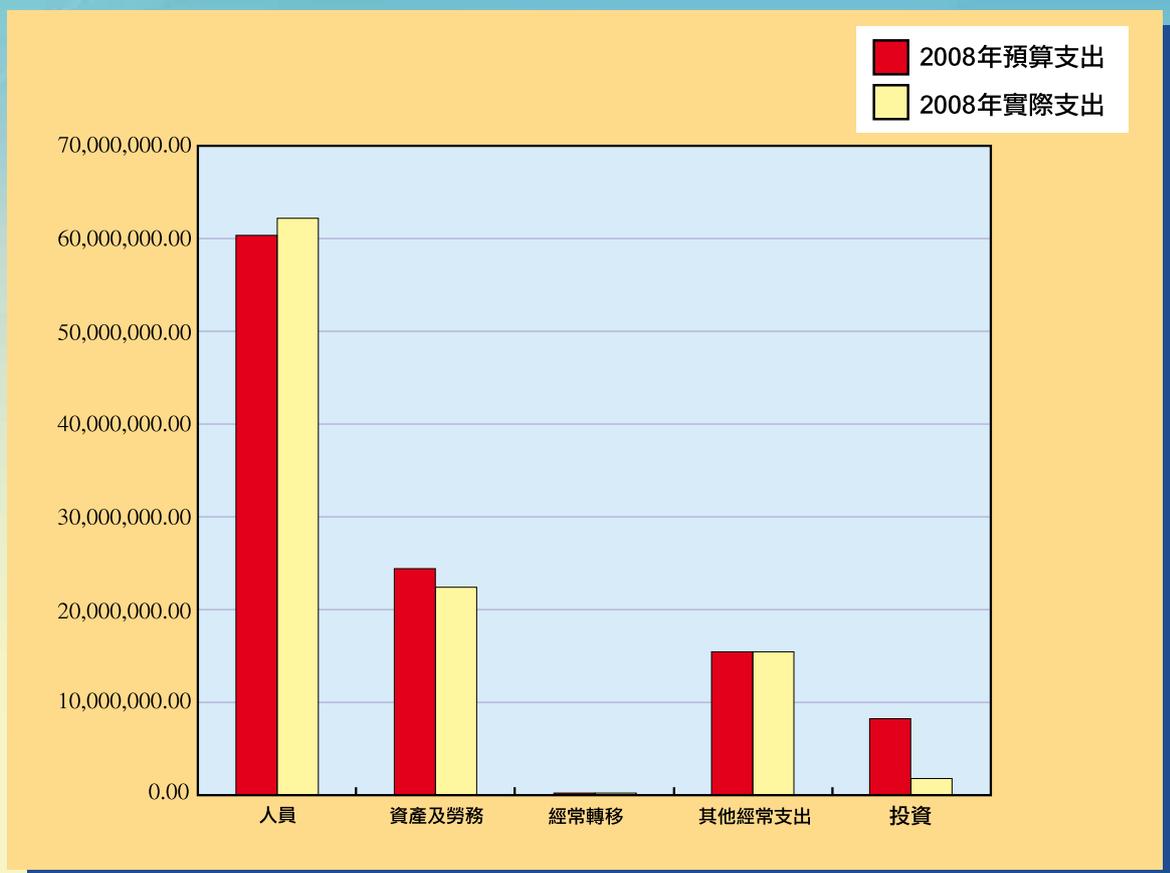
圖表二十四 2008年支出管理

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) x 100%
	經常開支	100,202,000.00	10,451,977.66	1,602,000.00	112,255,977.66	99,960,781.90	12,295,195.76	89.05%
01-00-00-00	人員	60,325,000.00		6,182,000.00	66,507,000.00	62,172,139.90	4,334,860.10	93.48%
01-01-00-00	固定及長期報酬	56,456,000.00		6,551,000.00	63,007,000.00	59,459,711.70	3,547,288.30	94.37%
01-02-00-00	附帶報酬	2,554,000.00		-869,000.00	1,685,000.00	1,416,122.50	268,877.50	84.04%
01-03-00-00	實物補助	25,000.00			25,000.00	15,718.90	9,281.10	62.88%
01-05-00-00	社會福利金	595,000.00		-180,000.00	415,000.00	323,190.00	91,810.00	77.88%
01-06-00-00	負擔補償	695,000.00		680,000.00	1,375,000.00	957,396.80	417,603.20	69.63%
02-00-00-00	資產及勞務	24,392,000.00		4,856,900.00	29,248,900.00	22,353,574.00	6,895,326.00	76.43%
02-01-00-00	耐用品	310,000.00		380,000.00	690,000.00	294,674.20	395,325.80	42.71%
02-02-00-00	非耐用品	1,532,000.00		91,900.00	1,623,900.00	1,113,725.60	510,174.40	68.58%
02-03-00-00	勞務之取得	22,550,000.00		4,385,000.00	26,935,000.00	20,945,174.20	5,989,825.80	77.76%
04-00-00-00	經常轉移	45,000.00			45,000.00	34,133.80	10,866.20	75.85%
04-02-00-00	私立機構	20,000.00			20,000.00	20,000.00	0.00	100.00%
04-04-00-00	外地	25,000.00			25,000.00	14,133.80	10,866.20	56.54%
05-00-00-00	其他經常開支	15,440,000.00	10,451,977.66	-9,436,900.00	16,455,077.66	15,400,934.20	1,054,143.46	93.59%
05-02-00-00	保險	275,000.00		-50,000.00	225,000.00	125,027.20	99,972.80	55.57%
05-04-00-00	雜項	15,165,000.00	10,451,977.66	-9,386,900.00	16,230,077.66	15,275,907.00	954,170.66	94.12%
	資本開支	8,230,000.00		-1,602,000.00	6,628,000.00	1,813,831.30	4,814,168.70	27.37%
07-00-00-00	投資	8,230,000.00		-1,602,000.00	6,628,000.00	1,813,831.30	4,814,168.70	27.37%
07-03-00-00	樓宇	3,000,000.00		100,000.00	3,100,000.00	0.00	3,100,000.00	0.00%
07-09-00-00	運輸物料	250,000.00		18,000.00	268,000.00	249,507.00	18,493.00	93.10%
07-10-00-00	機械及設備	4,980,000.00		-1,720,000.00	3,260,000.00	1,564,324.30	1,695,675.70	47.99%
	總計	108,432,000.00	10,451,977.66		118,883,977.66	101,774,613.20	17,109,364.46	85.61%

圖表二十五 2008年實際支出結構



圖表二十六 2008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2008年12月31日，連同其它方式聘用的人員，廉政公署共有143人。

圖表二十七 2000-2008年人員數目比較表

職位	31-12-2000	31-12-2001	31-12-2002	31-12-2003	31-12-2004	31-12-2005	31-12-2006	31-12-2007	31-12-2008
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	5	6	6	6	5	4	4	4	4
廳長	---	1	1	1	1	1	1	1	1
總調查主任	---	2	2	3	3	2	2	3	4
處長	1	1	---	1	1	1	1	1	1
高級技術員	5	4	6	4	3	3	4	5	9
高級資訊技術員	---	---	1	2	1	2	2	1	4
翻譯員	1	1	---	---	---	---	---	---	---
私人秘書	1	2	2	1	1	2	2	2	2
辦公室助理	---	---	---	1	1	1	1	1	1
文案	---	1	1	1	1	1	1	---	---
技術員	1	1	1	1	1	1	1	1	8
資訊技術員	---	---	---	1	1	2	2	2	1
調查員	19	32	35	40	50	49	61	55	66
技術輔導員	7	6	8	18	16	15	13	18	13
公關督導員	2	2	2	1	---	---	---	---	---
助理技術員	---	6	7	6	6	6	7	11	7
資訊督導員	1	1	1	1	1	---	---	---	1
文員	3	3	3	3	5	6	6	6	4
工人及助理員	12	11	11	11	11	11	11	11	11
全職臨時工作人員	---	---	---	---	---	1	2	2	2
總數	62	84	91	106	112	112	125	128¹	143²

註： 1. 2007年有關數字未包括13名正參與培訓課程的調查員

2. 2008年有關數字未包括18名正參與培訓課程的調查員

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

一、 卷宗編號: 13/2008

事由：澳基會及科技基金的審批資助機制

本署在處理一宗個案的過程中，發現澳門基金會（下稱澳基會）及科學技術發展基金（下稱科技基金）審批資助私人社團時有人員沒有依法迴避，涉嫌違反迴避制度的相關規定，此外，審批資助機制亦存在不足之處，故立案跟進：

1. 本署於2007年10月10日接到一舉報函，函稱屬公法人的澳基會2001年下半年至2007年上半年期間向科技大學（下稱科大）作出巨額撥款；又於2007年第1季度向澳門工會聯合總會（下稱工聯）及該會轄下之職業轉介服務部、澳門街坊會聯合總會（下稱街總）、澳門婦女聯合總會（下稱婦聯）發放龐大財政資助，唯澳基會部分機關據位人身兼科大校董會成員 / 科大基金會信託委員 / 申請資助社團據位人之職而無依法迴避。另一公法人科技基金於2005年第3季度至2006年第4季度期間向科大、科大基金會及澳門創新科技中心股份有限公司（下稱創科公司）批給資助，但科技基金部分機關據位人同時為科大及科大基金會機關據位人 / 創科公司董事，該等具有重疊身份的人士亦無依法迴避。按此，澳基會及科技基金所作的相關資助批給便有行政違法之嫌。
2. 舉報人指稱的迴避問題涉及多年的審批事實，根據《行政程序法典》第53條第1款的規定，違反迴避規定可導致相關行政行為可予撤銷；而《行政訴訟法典》第25條第2款規定，針對可予撤銷的行為提出爭議最長的期間為一年，一年期過後，導致行為可予撤銷的瑕疵便獲補正，基此，本署僅以審批決定於舉報日前一年內作出的申請資助程序（當中包括舉報人未有述及的項目），以及在舉報作出前僅獲一次資

助的創科公司申請資助程序作為調查、分析的對象。

3. 經初步查核，發現澳基會與科技基金的部分機關據位人確為資助申請實體的組織機構成員，因此，有必要進一步分析這種身份重疊的情況是否如舉報人所述必然違反迴避的規定。
4. 根據本澳現行法律制度，特別是《行政程序法典》所確立的無私原則，行政當局機關據位人及人員，以及彼等之親屬，不應與彼等有份參與作出之行政行為有個人利益的聯繫，為進一步落實該原則，該法典設立了迴避制度。規定行政當局機關據位人及人員須避免參與所有直接或間接涉及個人利益之行政程序、及其他以當局名義作出的行為或合同；至於“避免參與”的強制性則分成絕對禁止（必須迴避）及相對禁止（自行迴避／聲請迴避）兩層次。
5. 在絕對禁止的層次，《行政程序法典》第46條設定了8種絕對禁止行政當局機關據位人及人員參與行政程序的情況，認定有關據位人或人員在該等情況下參與程序必然會因其個人利益而妨礙公共利益。在本個案中，眾多批給的程序中，僅一宗涉及該條文第1款a)項述及的禁止參與情況，因為當中參與程序的機關據位人涉嫌具備申請資助實體的“代理人”身份。
6. 根據《民法典》第251條的規定，代理人係指任何人“按其被賦予之權限以被代理人之名義所作之法律行為，在被代理人之權利義務範圍內產生效力”。
7. 本案獲資助的實體中，除創科公司外，有權以申請資助實體名義作出法律行為者為實體本身的行政管理機關，如科大基金會的行政委員會、科大的校董會／執行委員會、婦聯（街總、工聯）的理事會／常務理事會，而身份重疊的批給實體機關據位人充其量僅為申請資助實體的行政管理機關一員或在管理機關中佔少數的複數成員，此等成員個人不足以代理相關申請實體，故不能視作該等實體之代理人。

8. 至於創科公司，其董事長及兩名董事會成員（其一為政府代表）分別為批給實體（科技基金）行政委員會主席、信託委員會委員及項目顧問委員會成員，由於該公司章程規定，單一董事得進行日常管理行為，為此作出的簽署行為足以令創科公司負責，即在該公司的權利義務範圍產生效力，在這角度下，單一董事可視為創科公司的代理人；此外，由於資助申請不會對該公司帶來負擔或風險，故各董事的代理地位在此項事宜上並不會受到質疑；再者，取得當局的資助定必對公司的經營、整體運作、目標的落實有利，而“追求公司的整體利益，以確保其業務管理”的行政管理工作，正是各董事以致整個董事會的首要任務，因此，各董事在相關資助申請程序中便有利害關係。
9. 誠然，同時具有創科公司董事／董事長身份的科技基金機關據位人亦包括行政委員會主席A、信託委員會委員B及項目顧問委員會成員C，但由於C並無參與相關資助審批程序，而A則為官方董事，其在創科公司的角色不觸及其個人利益，亦即不存在公共利益與其私人利益相衝突的情況，故涉嫌觸犯迴避規定的便僅有B一人，由於其以個人身份擔任創科公司的董事，該公司的利益直接關係其私人利益，在兼具創科公司代理人身份的前提下，其以科技基金信託委員會委員的身份參與審批該公司資助申請的審批程序，便違反了上述《行政程序法典》的規定，從而導致資助批給決定帶有可予撤銷的瑕疵，唯有關決定（於2005年8月17日）作出已逾一年，上述瑕疵依法已獲補正，故審批決議在法律上便不容推翻。
10. 至於相對禁止的層次，《行政程序法典》第50條第1款透過開放性的一般條款（並附以例子）訂出了應予自行迴避／聲請迴避的準則 “出現可令人有理由懷疑機關據位人或行政當局人員之無私或其行為之正直之情節” 要求以受管治者角度分析具體事實情節後，如會得出對相關據位人或人員在執行公務時是否誠實正直、公正無私產生合理質疑，機關據位人或人員應請求免除參與有關程序，而利害關係人亦可聲請免除。至於有權作決定的機關（上級／合議機關主席），則必須衡量，如容許相關機關據位人／人員繼續參與程序，彼等之無私及正直有

否受損之虞，受管治者對管治者的信任會否因而動搖，方決定是否宣告迴避。

11. 本案獲資助的實體中，科大及科大醫院隸屬於科大基金會。又科大基金會、婦聯、街總均具有行政公益法人資格。由於行政公益法人為著實現其目的而與行政當局合作予以推動和發展的活動具有公益性質，故批給實體個別機關據位人於該等行政公益法人中擔任職務，其實亦旨在貫徹公共利益，因而不會導致相關資助批給程序中出現“公益”與“私益”相衝突的局面。
12. 至於工聯，雖然其常務理事D身兼批給實體（澳基會）信託委員會委員之職，然而，即使以其尚未被宣告為行政公益法人而認為其屬一般私法社團，D參與相關審批程序亦不觸及“應自行迴避而不自行迴避”的情況，主要原因為：澳基會信託委員會成員依法是由行政長官從被認定為具有功績、聲譽、能力或代表性之澳門居民中委任，有關委任當然是在經了解相關人士的背景資料且認定符合法定委任要件後為之；而續任則代表被續任人仍然具備先前據以委任的法定要件。既然行政長官早於2001年已委任D為澳基會信託委員會委員，且於2004年續任其擔任相同職務，不可能不知悉D長期於工聯服務（被委任前已任工聯副理事長一職），故D參與工聯的資助審批程序，無必要就其於工聯擔任職務一事告知當日亦有出席會議的信託委員會主席（行政長官）。另一方面，信託委員會主席如認為D參與程序會因身份重疊而有可能損害無私原則，應指示D退出程序，唯主席並無如此為之，從而顯示相關主席已按法律賦予、根據實際情況作出是否須予迴避決定的權力，以默示方式作成“無需迴避”的決定。
13. 創科公司方面，即如前述，有關審批程序屬違反必須迴避規定的情況，但即使不認同這推論，B參與該公司資助申請的審議程序，亦觸及自行迴避機制的準則，因為該公司既為商業企業，依法須以“營利交易”為營運目的，而身為創科公司董事的B，有義務作出一切有利於該公司營運的事宜，且凡對該公司有利的對以個人身份出任公司董事的B也同樣有利，故當其同時以澳基會信託委員會委員身份參

與該公司的資助審批程序，客觀上必然會令人質疑其於審批過程中偏袒該公司，其能否恪守無私原則行事便受到合理懷疑。然而，創科公司於2001年成立，其中15%股權由特區政府持有，而B自該公司成立起一直擔任董事一職，故行政長官於2004年委任其為科技基金信託委員會成員前，按理應知悉上述事實，因此，B以信託委員會成員身份參與審批創科公司的資助申請，按理無必要就其為該公司董事一事而作出告知；再者，身為信託委員會主席的行政長官，亦有出席信託委員會議決有關申請的會議，但無要求B退出程序。因此，循迴避制度中“相對禁止參與”機制的角度來看，不論是D或B的具體個案，均不能單以身份重疊的事實來作為行政違法的依據。

14. 因此，在具體個案中，如權限實體從“局外人”的角度認定由非公務員兼任的“行政當局人員之無私或其行為之正直”會受質疑確有一定客觀性，按理便應作出迴避宣告，以確保有關行政決定的中立無私，從而符合法律賦予裁量權限背後所要確立的價值，除非基於其他原因的考慮（例如，有關人員的操守和行事作風，以及其他共同參與程序的人員所起的監督作用足以確保程序的公平公正不受該人員的角色衝突所影響，且宣告迴避將導致機關不能及時運作從而對公共利益造成更嚴重影響等原因），方不作出迴避宣告，但如這些考慮因素未為一般人（泛指受管治者）所理解，行政當局便需顧及公眾會否對其不作迴避宣告的做法產生質疑，從而動搖公眾對行政當局的信心。
15. 另一方面，澳基會的行政委員會委員、澳基會及科技基金的絕大多數信託委員會委員均非為公務人員，當中不少非以全職身份擔任有關公共職務，彼等未必如公務人員般因須履行一般義務而熟知行政活動所需遵守的基本原則、涉及機制，包括迴避制度的要求與具體操作等事宜，故如加強彼等對從事公務所需遵守的迴避制度的意識，既可有助避免違法情況的出現，亦可維護行政當局中立無私的形象和聲譽。基此，對於非公務人員出任該兩基金的公共職位，有必要提供相關指引。

16. 有必要特別強調的是，以合議機關模式運作的澳基會信託委員會，其機關據位人除可能基於迴避事由外，尚可基於其他原因而缺席會議，例如，2007年4月17日由17人組成的信託委員會便在8名委員缺席下進行會議，出席者僅達致法定人數，基此，為免影響合議機關的運作，澳基會可考慮在法定委員數目的幅度（15-19名）內，委任上限人數（19人）擔任委員會的成員，唯須於章程內訂明以下限人數（15人）的多數（8人）作為會議的最少出席人數，斯時，即使基於種種原因加上基於迴避理由而不能參與程序的委員總數多達11名（超過上限人數19人的半數），委員會亦可基於有章程訂明的最少出席人數（8人）而進行會議，這做法可確保在無須委任候補委員的前提下發揮“候補”作用，讓委員會的運作空間得以提高。
17. 至於科技基金，在其作出批准資助的決定前，依法須先考慮項目顧問委員會的意見，如屬資助金額不超過澳門幣50萬元的項目，行政委員會在充份考慮項目顧問委員會的意見及倘有的評分後作出決定；如屬超過50萬元的項目，須附同行政委員會的意見書、項目顧問委員會的意見書及倘有的評分，交信託委員會作決定。上述行政委員會及項目顧問委員會的意見書，根據《行政程序法典》第91條第2款的規定，雖不具約束力但屬必須，故屬法定必要的環節，缺之，相關行政行為便罹於可予撤銷的形式瑕疵。
18. 然而，在創科公司的資助申請的審批程序中，科技基金信託委員會在未取得行政委員會及項目顧問委員會的意見書下已通過有關資助申請，基此，信託委員會的上述“通過”行為便帶有可予撤銷的瑕疵，唯行為作出已逾一年，故有關瑕疵已獲補正。
19. 在資助審批方面，澳基會就科大醫院一項資助申請作出全數資助，有別於“原則上，撥給的津貼非支出的總數，主辦者應預計其他收益”的法定做法，而澳基會並無對此作出任何理由說明；又澳基會曾對另一宗經費資助申請以“按需要增

加”為由將原來經議決的資助金額提高，唯相關理由含糊，未能具體解釋為何提高資助金額，按《行政程序法典》第115條2款規定，有等同無說明理由之虞，且涉案的申請實體似無依法指出“其他預計收益及相關財政來源”，亦未見澳基會就此採取任何措施。凡此，容易令人質疑澳基會有否既定的審批標準，又有關標準是否符合法律規定。

20. 至於科技基金方面，《資助批給規章》分別為項目顧問委員會及行政委員會訂定評審標準，其中規定“預算的合理性”由後者負責評定，唯從項目顧問委員會的會議紀錄，以致各顧問所撰寫的書面評語，均顯示該委員會有考慮此項不應列入該委員會評審範圍的評審標準；此外，未有資料顯示行政委員會有按法定評審標準進行評核。
21. 經對科技基金多項申請程序進行分析，發現存在以下不合理情況：有不贊成資助的顧問所給予的評分竟高於贊成者；有認為應將申請交專家評審，即表明本身不具條件評審的顧問卻仍給予評分；有顧問認為某申請應於當前階段未具條件提出／數據不足／未必能解決實際問題等而給予低分，唯行政委員會卻將之歸類為“對資助與否沒有決定”的意見類別；在僅1名顧問贊成資助、1名有條件贊成資助，1名建議另聘專家評審，但2名顧問持質疑態度的情況下，行政委員會仍確立贊成資助的立場，唯該委員會會議紀錄並無記載相關依據，亦無依法載明決議的表決方式及結果（《行政程序法典》第29條第1款）。按此，在項目顧問委員會的評分有可能受到非屬該委員會評審範圍的因素所影響、且未能充份反映應否給予資助的立場及相關資助幅度下，加上行政委員會對各顧問意見的歸類存有錯誤，遇顧問意見各異的情況竟贊成資助而未有說明理由，以及欠缺顯示行政委員會按法定評審標準評核的資料等，便會容易令人質疑科技基金審批資助申請的合法性、公正性以致資金運用的適當性，最終亦會損及政府的公信力。
22. 事實上，即使認為有必要就顧問的意見分類，亦宜交由各顧問自行為之，從而避免誤會顧問的真意而產生歸類錯誤的情況；再者，為令顧問的評分與評語相對應、

評分足以顯示顧問就贊成資助與否所持的立場、避免出現不贊成資助者所給予的評分高於支持資助者的不合理情況，宜訂定評分的合格線，低於合格線的評分應為不贊成資助的意見；此外，亦可考慮引入機制，讓各顧問作出具體評分後，齊集討論，分別就本身所作評分、評語闡明原委（尤其是給予最高分及最低分者），個別顧問如經參考其他顧問的意見後認為有需要修正本身所持立場，亦應予容許並作出適當紀錄，從而令評審的作用有更客觀、合理和全面的發揮。

23. 此外，鑒於在行政當局的龐大體系中，有權對外發放資助的部門／實體為數不少，正如科大醫院基於醫療儀器的購置，除可向澳基會申請財政資助外，尚可向衛生局為之，唯未發現澳基會向該局了解以依法“控制所撥給之資助”，而衛生局、社會工作局曾於2006年及2007年向工聯、街總、婦聯屬下機構發放資助，澳基會在審批上述實體所提出的運作經費資助申請時，會否就該等實體同時亦獲其他政府部門發放資助的事實作出考慮？具權限對外發放資助的部門和實體之間是否存在協調機制？實宜作更深入探討。
24. 再者，由於財政資助涉及公帑的運用，而每宗資助批給涉及的金額往往數以十萬、以至百萬計，故有必要對批出資助的運用予以監控，以核實資助申請所觸及的計劃是否已落實執行。現行法例訂明，受資助實體須就資助活動提交報告，唯各部門在資助批給後有否依法採取跟進措施？對於獲資助實體未依法提交報告、又或未按計劃依時開展活動，部門如何處理，亦不容忽視，故也有必要作更深入的分析。
25. 有必要強調的是，獲政府財政資助的實體中不少為行政公益法人，對於此等私人團體／基金，法律賦予彼等享有法律規定的稅務及手續費的免除和其他優惠等權利的同時，亦為彼等設定義務 “按法律規定提出年報告及過去的營運帳目”（見第11/96/M號法律第11條a)項），然而，本澳暫未有法例作出相關規定，即使規範發放財政資助的法規（例如：第54/GM/97號批示）亦無就具行政公益法人身份的資助申請者訂出該等要求，換言之，此種年度監察機制便基於規範不

足而無法運作。雖然權限當局可依法要求行政公益法人提供資料（見第11/96/M號法律第11條b)項），以監察彼等作為行政公益法人的必需要件是否仍然維持，然而，現行法例並無為此作出細則性的規範，既然行政公益法人被認定為“與澳門行政當局合作推動社會一般利益”的法人，且又基於其履行實踐公益的職能而成為不少公帑資助的受益人，即經常有數額龐大的資金以“資助”的形式從行政當局流入行政公益法人，然後再透過這些法人的活動來實踐公共利益，對於這些法人如何運用從行政當局所得的資金，權限當局在實務上有否監察，實在有必要關注。

26. 綜上所述，本署向行政長官作出建議，促請其推動完善兩基金的運作：

- (1) 為在兩基金擔任公共職務的非公務員就迴避制度等行政活動所須遵守的機制、原則提供指引；
- (2) 採取適當措施，加強兩基金信託委員會審批資助的透明度，尤其是對於外界易生質疑的“身份重疊”情況，如不作迴避宣告，宜適當讓公眾理解箇中考慮因素，以維護行政當局的聲譽和公信力；
- (3) 如認為有必要提高澳基會信託委員會的運作空間，以確保委員會不致因過半數成員未能出席會議而妨礙運作，可考慮委任法定數目範圍內上限數目的委員，並在章程內訂明以下限數目的多數作為會議最少出席人數，以便在無須委任候補委員的前提下，發揮“候補”作用，提高委員會的運作空間；
- (4) 因應審批資助的需要而在澳基會設立諮詢小組，以便相關委員會作出審批決定前得以聽取專業意見，並就聽取過程作成適當紀錄，從而顯示審批決定有所依據及確保資金的運用具有公信力；就資助審批依法訂定評審標準，並在議決資助申請的會議紀錄中列明評審依據；
- (5) 科技基金的項目顧問委員會及行政委員會依法定評審標準對資助申請進行評

核，並在會議紀錄（尤其行政委員會會議紀錄）載明評審依據；完善項目顧問委員會的運作機制，由委員本身就其意見作出相應歸類；考慮就各委員的評分訂定合格線，引入評分說明機制，讓顧問委員有機會就其所作的評分加以解釋，並適當作成紀錄，從而令評審更客觀、合理和全面。

至於就發放財政資助部門／機構之間的協調及資助批給後的跟進及評估方面，則將會立項作進一步分析研究。

27. 兩基金均接納了本署的完善運作建議，目前，本署仍在跟進澳基會的合議機關、特別是信託委員會的新運作機制。

二、卷宗編號: 03/2008

事由：商業用途單位開設護老院

就2007及2008年有私人實體擬於大廈的商業單位開設護老院的事件，本署分別收到來自經營者及相關大廈小業主的投訴，內容均是指土地工務運輸局（下稱工務局）及社會工作局（社工局）在准照的審批程序中存在行政違法及失當之處，故本署立案跟進。經調查及分析後，得出以下各點：

1. 都市房地產的使用受其既定用途限制，與相關房地產採用分層所有權制度興建不無關係。因為分層建築物各獨立單位所有人（即小業主）就同一樓宇具有相鄰關係，故1966年《民法典》已對各小業主在處分（包括使用）其專有單位時設定特定限制，其中包括不得將其單位用於與其既定用途相異的用途。
2. 另一方面，立法者在八十年代規範都市建築條例時（第79/85/M號法令），亦將核准用作區分分層建築物各獨立單位之“原始”設定憑證（“獨立單位說明書”）之職責賦予當局，並藉當局在樓宇建成後發出的使用准照，確立樓宇及其內單位的專有用途；當時立法者規定都市房地產用途類別僅以六種為限。

3. 1999年，立法者制定第6/99/M號法律，進一步規範都市房地產的使用，規定如將房地產用於法律上或實質上異於使用准照所載用途或異於從事相關活動的行政准照所指者，可構成輕微違反，行政當局（工務局及具權限對樓宇／單位所從事活動發出准照的“發牌部門”）依法須監察樓宇的不當使用。
4. 當時立法者所定都市房地產的法定用途類別〔包括1)住宅居住；2)工業；3)商業；4)服務、寫字樓及自由職業；5)酒店及同類活動；6)社會、集體或公共設備用途；以及機動車輛停泊用途〕與第79/85/M號法令所定者基本吻合，但容許房地產被指定為法定用途以外的其他合法用途。
5. 然而，值得指出的是，不論係第79/85/M號法令抑或第6/99/M號法律，均無界定各種用途的樓宇具體適合用於從事哪些行業／活動，以及各種法定用途之間是否具兼容性。因此，實務上，如何認定某小業主將單位用於不符合其既定目的之用途，便容易產生爭議。
6. 誠然，法例有不清晰之處已是事實，但長久以來，執法部門本身對各不動產用途可從事活動範圍的界定欠缺準則，更導致市民無所適從，從而使這爭議焦點在實際社會中越見觸目。

工務部門就不當使用監察職責之履行

7. 根據工務局向本署提供的多宗涉及老人院裝修工程准照卷宗資料，可以發現局方在處理上存在以下問題：

（一）長期欠缺執法準則，對不動產的各類用途的內涵無設定劃一的局方立場或審議標準

8. 事實上，即使第79/85/M號法令已生效多年，工務局對於該等工程准照的申請，從未就工程准照的審批與物業用途的監察兩者的關係進行分析研究，確立一個供各技術人員依循的準則。

9. 1993年6月至12月，工務局審議第XXX/93/L號個案，當時局方並無考慮有關工程地點的物業用途（居住用途）是否適合用於設立老人院便核准工程計劃。
10. 及至審議第XXX/96/L號個案（1996年5月至12月），局方因內部有意見認為涉及更改用途的工程計劃應不予批准而尋求法律意見。基於當時法律意見認為9月27日第90/88/M號法令賦予發牌部門 社工局向非設於社會設施單位的社會設施（包括老人院）發牌，因此，工務局在審批工程准照時，僅應核實工程計劃是否符合該法令就社會設施所定的通行、衛生和安全要求，而不應單純以有關場所非設於社會設施用途單位便不核准工程計劃。按此，局方改變其立場並向申請人發出工程准照。
11. 然而，取得上述法律意見後，局方僅將之用作解決該個案便算，既無將之確立為審批同類申請計劃的準則，亦無進一步探討及確立審批各項工程計劃的準則或就不動產各類用途的涵蓋範圍作進一步的清晰界定。
12. 事實上，在其後審議相類個案時，工務局人員又再對在商業單位設置老人院是否構成更改用途進行爭論，有認為構成更改用途（因老人院設有睡房，與商業用途之性質不符），亦有認為不構成更改用途（因老人院以商業模式運作）。

(二) 工務局的審批決定動輒以領導層的“隨意性”決定為基礎，欠缺理據支持

13. 2000年10月至2001年4月（其時第6/99/M號法律經已生效），工務局審議第XXX/00/L號卷宗時，曾有資深公務員認為將商業單位闢作老人院屬更改用途，為此，申請人須展開更改設定憑證的程序，方可獲發工程准照；然而，當時的城市建設廳廳長則認為商業單位具備開設老人院的技術條件，故認為在商業單位開設老人院原則上屬可行，但其並無指出相關依據，亦無說明何以在第6/99/M號法律生效後，局方僅須核實場所硬件設備技術上是否適合用於有關申請用途，便可核准計劃。尤須指出的是，第6/99/M號法律要求當局對不動產使用施行監察，

關鍵在於有關單位有否被用於異於“使用准照”所載用途，而非僅限於監察有關單位有否被用於其硬件設備不能負荷的用途。

14. 該個案其後交到副局長發表意見，其認為社會設施用途與商業用途並非完全不相容，故可核准工程計劃且無需更改設定憑證。可見，副局長又提出不同於廳長之意見，但其僅指出“並非完全不相容”，令人難以明白其具體所指，加上其無指出任何依據，當中無疑反映出有關意見的“隨意性”。然而，該個案中，工務局的局長最終在表示贊同副局長之意見後便核准計劃。
15. 同樣情況（副局長以“並非完全不相容”為贊同核准工程計劃的理由）亦發生在第XX/02/L號個案中(2002年2月至5月)。
16. 值得指出的是，《行政程序法典》要求當局須透過明示方式說明其作出行政行為之事實及法律依據（“說明理由”之義務），旨在確保行政決定之公正與合法；雖然在上述個案中，局方最終作出有利於申請人的決定（批准其工程准照申請），但並不代表局方之決定可根據主事者的“隨意性”意見作準；況且，對於有關老人院所在大廈的其他小業主而言，彼等亦有權基於局方批出工程准照之決定損及彼等利益向局方提出反對，此情況下，局方亦有責任向彼等解釋部門批出工程准照之依據。如局方的決定僅奠基於主事者的“隨意性”意見，便難以服眾，更有損當局公正客觀之形象。
17. 在H花園個案（第XXX/06/L號）中，當初工務局在接獲更改工程申請後，曾交由局內專責技術人員提供意見，但相關人員並無一如局方之前審批第XXX/00/L號及第XX/02/L號個案般，就工程用途有否抵觸場所用途的問題進行分析，而當時的城市建設廳廳長亦未有要求人員補作分析，便同意將計劃呈上級核准，而局方亦據以向申請人發出工程准照。及後，基於有小業主質疑相關工程項目涉及更改用途，局方才就有關更改用途問題尋求內部法律意見，並要求申請人遞交業主同意書。

(三)部門96年的法律意見與07年的法律意見有矛盾之處

18. 值得指出的是，針對在非社會設施用途單位開設老人院的工程准照之審批處理，部門07年的法律意見與其96年的意見並不相同。有必要強調的是，07年局內的法律部門認為基於第6/99/M號法律規定都市房地產的使用應遵照使用准照所載用途，不按使用准照利用單位，可構成輕微違反，故社工局在審批老人院行政准照時，如發現使用准照並未容許從事該類業務，應要求申請人先更改用途。按上述理解，除非法律部門認為第6/99/M號法律已將第90/88/M號法令賦予社工局向非設於社會設施單位的社會設施發牌的權限取消，否則其07年所持的法律意見便與其96年的法律意見自相矛盾。
19. 然而，第6/99/M號法律並未將第90/88/M號法令賦予社工局的“例外發牌權”取消。
20. 不能忽略的是，雖然第6/99/M號法律將“房地產實質上或法律上用於異於使用准照所載用途”或“異於行政准照所指定之活動”定為“不當使用”，並規定工務部門及相關發牌部門須對樓宇的“不當使用”進行監察，然而，按照第90/88/M號法令的規定，私人將非屬“社會、集體或公共設備用途”（以下簡稱“社會設施用途”）的單位用於社會設施（如開設老人院），只要獲發牌部門發出准照，便為法律容許，基於該規定乃立法者針對社會設施發牌制度所作之特別規定，在特別法優先、且第6/99/M號法律無明文廢止第90/88/M號法令的相關規定下，社工局審批社會設施准照時，仍可“額外”地無須顧及有關設施所在物業的用途是否屬社會設施用途。至於獲社工局發出准照的社會設施經營者，亦不應因觸犯第6/99/M號法律的規定而遭受“不當使用”檢控，因為其將有關物業用作“社會設施”乃符合相關行政准照所載用途。
21. 因此，如工務局07年的法律意見之所以與其96年的意見相悖係基於認定第6/99/M號法律已取消社工局“額外”批准在非設於社會設施單位設立社會設施的權限，這

立場便無足夠法理依據支持；換言之，工務局07年的法律意見與96年的意見自相矛盾。

(四)棄用法律意見另作決定的依據不足

22. 在H花園及K廈的個案中，雖然工務局的法律部門認為在商業單位進行老人院裝修工程已構成更改用途，因而申請人必須先取得其他小業主的同意，部門才可發出工程准照。然而，工務部門最終亦未有採納該意見，而是認同當時的城市建設廳廳長的意見 指工程准照及行政准照分屬兩個不同之行政程序，故局方僅負責從技術角度審核工程計劃。
23. 有必要指出的是，對於擬經營受行政准照約束行業者提出的工程准照申請，如部門以兩者分屬兩個不同的行政程序作為局方僅負責從技術角度審核工程計劃的依據，按此準則，部門理應亦無須核查工程計劃有否占用大廈共有部分，亦不應在發現涉及共有部分時，要求申請人遞交足夠份額的業主同意書。因為對於涉及占用大廈共有部分的工程計劃，其所觸及的是“欠缺其他小業主同意便不可占用”的問題，正與涉及與工程技術無關之單純更改用途的工程計劃無異，也是“欠缺其他小業主同意便不可更改”。因此，該廳長的“兩程序論”明顯不能成立。
24. 值得強調的是，雖然當事人申請進行裝修工程時，通常尚未將單位用於裝修後的用途，故嚴格來說，當事人“尚未”將房地產用於法律上或實質上異於使用准照所載用途或異於從事相關活動的行政准照所指者，因此亦“未構成”不當使用。在此前提下，如部門認為申請人可利用施工期間取得小業主的同意從而將有關不當使用“正當化／合法化”，故在申請者未提交其他小業主同意書的情況下批出准照，亦應清楚告知申請人以及相關發牌部門當中是否“潛在”更改用途的情況，而不應在批准工程准照後基於有小業主反對而改變立場，並將監察樓宇不當使用的責任推卸予發牌部門。

25. 基於上述，本署勸喻工務局採取以下措施，以糾正其運作上的違法及失當情況：

- 1) 對第6/99/M號法律所定各法定用途可從事的活動類別(尤其涉及受行政准照約束的活動)及不同物業用途間是否具相容性的問題進行研究，以確立部門在履行工務範疇職責（尤其是工程准照之審批）上監察不動產使用的準則。
- 2) 對於在審批工程准照階段已知悉“潛在”更改用途之情況，如部門認為可先從技術層面作出審批，以便申請人在施工期間取得其他小業主同意，亦應向申請人清楚闡明，以及告知倘有的行政准照權限部門。
- 3) 針對老人院此類被特別法豁免遵守物業用途要求之工程准照審批，亦應清晰告知申請人當中是否“潛在”更改用途之情況，以便申請人認知其日後仍可能面對其他小業主透過民事途徑提出反對的風險。

社工局對老人院行政准照的審批處理

26. 根據社工局向本署提供的資料，得知該局一直批准在商業單位開設老人院，但其所持的依據則有變化，最初是以工務局對在商業單位開設老人院的合法性無提出異議為基礎，其後又以相關設施具牟利性質或需繳納營業稅等理由來說明老人院亦屬商業活動，故可在商業單位開設。
27. 雖然社工局認定開設老人院屬商業活動的理據難以成立，但在本案調查期間，社工局最終表明其批准在非社會設施用途單位開設社會設施，乃基於第90/88/M號賦予局方的特別權限，且該權限並未被第6/99/M號法律廢止，因此，本署認為社工局的最終立場並不違法。
28. 但值得指出的是，立法者在相關行政准照程序中賦予局方豁免權，並不同排除小業主循民事途徑就有關不當使用提出反對的權利，事實上，按照《民法典》的

規定，樓宇設定憑證原則上必須在全體小業主一致議決通過下方可更改，即使取得大部分（三分之二份額）小業主同意，亦須透過司法程序方可取代其餘小業主的同意，因此，如個別小業主不按登記用途使用其單位，且未取得其他小業主同意更改設定憑證，又或容許其從事異於物業登記用途之活動（以使有關更改用途“合法化/正當化”），則對於該名小業主對其物業之不當使用，其他小業主有權循民事途徑提出反對。所以，行政當局發出行政准照此一行政決定，在欠缺相對利害關係人參與下，應不能完全取代小業主就單位用途所具有的處分權能。

29. 因此，雖然社工局有權批准在非社會設施單位中設立社會設施，但亦應在受理相關准照申請時提醒申請者對有關單位之利用“潛在”更改用途之虞，以便申請者就有關更改用途一事尋找足夠份額的小業主同意，又或考慮另覓經營地點，否則日後可能面對其他小業主循民事途徑就不當使用提出反對的風險。

30. 基此，本署亦向社工局發出建議，促請該局就相關經營准照申請之審批程序採取措施加以完善。

事實上，本署認為上述個案所涉及的行政違法或失當問題，與現行法例存在不完善之處有關，尤其是法例無就都市房地產各法定用途的內涵及兼容性作清晰界定，但又規定當局負有監察房地產不當使用的權與責，因此，本署於去年亦依職權展開及完成了《有關現行物業用途法規及相關監察機制的分析》制度審查，透過深入分析現行規範房地產的使用、工程准照和其他行政准照等法規之間的關係，以清晰現行制度的缺陷和提出完善建議。

----- * * * -----

根據當局發布之訊息，2009年1月初，工務局聯同社工局與本案的部分當事人（H花園小業主代表）進行會議，會議上，當局代表指出“商業用途單位與社會設施和寫字樓用途具有一定相容性”，在“商業單位”開設“社會設施”（如安老院）不屬於更改用途，而基於本澳現實環境，社工局會運用第90/88/M號法令第5條賦予之豁免權限，在確定有關

安老院具備衛生、消防、結構等技術條件，該局會批准該等場所在商業用途單位開設。

由此可見，工務局已按照本署的勸喻行事，“對……不同物業用途間是否具相容性的問題進行研究”，而研究後的結果為“部分具相容性”。

就當局的上述立場，本署分析後認為，對於各物業用途之間是否具有相容性，現行規範不動產用途的專門法規（第79/85/M號法令及第6/99/M號法律）未有清晰界定，根據當年的立法文件資料，第6/99/M號法律的立法精神亦未有完全否定各物業用途之間可存在相容性，至於在實務操作上，當局長期（包括在第6/99/M號法律生效前及生效後）執法取態均顯示“相容性”的存在（雖欠缺制定客觀的執法準則），例如部分安老院設於社會設備用途單位，部分則設於商業單位，其他行業亦存在類似情況。基於上述原因，本署認為未有足夠跡象顯示局方就商業用途物業“兼容”社會設施用途的研究結果有違法之處，但仍須根據本署的制度審查結果就局方對“相容性”問題所作的研究作整體性跟進。

基於工務局自接獲本署勸喻後逾九十日並無函覆本署表明不接納勸喻及相關依據，因此，按照第10/2000號法律第12條5款規定的反面意思，本署之勸喻視作已獲工務局接納。

三、卷宗編號: 18/2008

事由：金龍巷批地程序不當

廉署在處理一宗霸佔特區土地的投訴個案中，發現前運輸工務司司長批准一私人將一幅獲長期租借土地中的21平方米土地歸還政府闢作公共街道，而政府則批出一幅屬公共街道組成部分、面積為23平方米的地塊供其與相鄰土地共同發展，唯司長疑未有依照現行土地法例先將該23平方米公產土地轉為私產土地方予批出，而地籍資料亦沒有顯示相關地塊的法律狀況，故立案跟進，並在查證屬實後，向運輸工務司司長發出勸喻，要求採取適當措施補救，以及向土地工務運輸局（下稱

工務局)局長發出建議,要求日後關注批地程序的處理,以免再出現同類錯誤。

隨後,運輸工務司司長已按法定程序將本案所涉及的公產土地納入私產土地,補正了有關批地程序的瑕疵,另工務局與地圖繪製暨地籍局亦達成協議,在編制地籍圖時,將載明有關土地的具體法律狀況。本署遂將本案歸檔。

四、卷宗編號: 29/2008

事由: 教育暨青年局教學人員不獲續約

1. 2008年9月中旬,以編制外合同方式於某公立學校(下稱P校)擔任教師職務的L及C前來本署投訴,稱彼等於教育暨青年局(下稱教青局)局長與P校教師會面的場合批評校長,校長因而建議局方不與彼等續約並獲局方採納,兩人認為校長未依法迴避,且在兩名副校長未參與下自行作出“不續約”建議,而局長亦未向彼等取證便決定不與彼等續約,且無指出不續約理據,質疑局長“不續約”決定的依據是否充分。由於續聘與否涉及自由裁量權的運用,該權的運用僅限於實現賦予該權之法律所擬達致之目的——實現“官方教育”公共利益的需要,唯局方所公開的其中一項不續約依據為“兩人不認同學校的辦學理念”,而理念本身不足以對實踐“官方教育”的公共利益帶來影響,局方上述不續約依據便值得商榷,故本署立案,以進一步分析當中有否行政違法或失當之處。
2. 從投訴人提供予本署的資料顯示,在2007年11月局長與P校教師會面的場合中,兩人對校長公然作出批評,L又反映負責生本教育的專家行為不當的事實及其本人所持的負面觀感。
3. 其後,局方就L上述發言向其作進一步了解;P校校長亦要求兩人為所發表的部分意見提供詳盡資料,兩人因恐被“秋後算帳”而向彼等所屬的公職教育協會求助,為此,該會擬介入協調,但為局長拒絕。

4. 7月，兩人獲告知局方於8月31日合約屆滿後不再與彼等續約。
5. 根據局方提供予投訴人及對外公開的資訊顯示，公立學校係以(1)學生人數；(2)教學人員的具體工作表現；(3)教學人員是否認同學校的辦學理念、配合學校的工作計劃作為建議續約與否的依據，而局方則按校方的建議作出是否續約的決定；此外，局方又向公眾公開具體不續約的原因，其中包括：C一直主張僅應收取品行良好和學業成績優秀的學生，與公立學校有教無類的理念相悖，該老師擔任音樂科科組代表，卻從未組織或帶領學生參與校外音樂比賽，又缺席上一學年的值日工作，經勸導亦無改善；L則對學校實施的生本教育計劃一直持反對立場，甚至曾在座談會上公開質疑一位著名生本教育專家的資格，缺乏在學術討論中對待他人的基本尊重，又嘲諷學生。
6. L承認其曾作出生本教育計劃在數學科成效欠佳的言論，但其一直認真執行有關計劃，個人檔案紀錄一直良好，但其記不起曾否嘲諷學生；C自稱一直有按校方安排執行教學工作，有關收生意見僅於探討公立學校未來發展時提出，校方從未向其提出安排學生參賽的要求，亦從無對其不安排學生參賽一事予以提示或警告，C又指相關值日安排有欠妥當，如其執行值日工作，其當日工作量便會嚴重超負，當時一名副校長在了解其不值日的原因後亦表示諒解，並向校長提交報告，唯校方一直未有回應。
7. 根據《行政程序法典》第2條第4款的規定，行政當局實行之所有活動適用該法典所訂定之行政活動之一般原則，按此，該等原則如合法性原則、無私原則、善意原則等均約束公共部門／實體所進行的聘任人員活動。又適用於教青局以編制外合同方式聘任教學人員的《澳門公共行政工作人員通則》（下稱《通則》）第26條第4款規定：“如行政當局在合同期滿前六十日不表示續期之意願，則合同在期滿時失效。”按此，對於以此種形式受聘的人員，如行政當局無意續約，無需作出任何行為，甚至不負有向利害關係人說明理由的義務。

8. 不難理解，由於以編制外合同方式聘用的人員，其與行政當局的聯繫並非永久的，立法者認為聘用部門本身最具條件認定其對有關人員的需要是否仍然存在，從而決定在哪些情況下續聘或不續聘編制外人員，故賦予行政當局作出決定的自由裁量權，從而不具體規範行政當局在哪些情況下或符合哪些條件方可對編制外合同人員不予續聘。
9. 然而，自由裁量權為一源自法律的權力，其行使僅限於實現賦予該權之法律所擬達致之目的，並以行政活動一般原則作為內部限制。在編制外合同人員的聘用及續聘事宜上，法律雖然賦予有關當局自由裁量權，但既然人員的聘用是為實踐相關公共利益所需，人員的續聘與否亦必需以有關人員所任職務背後的公共利益為依歸，並受合法性原則、善意原則等行政活動一般原則約束。
10. 誠然，局方就不續約一事並無說明理由的義務，唯其實際上就事件公開說明了理由。由於當局須對其公開言論承擔責任，故局方公開表明的不續約理由，當然受公眾信賴，這些理由便應視為局方如何運用其“不續約決定”這自由裁量權的依據，因此，有關依據便不應超逾上述行使自由裁量權應遵之限制。
11. 毋庸置疑的是，當局聘用兩投訴人奠基於滿足“官方教育”這公共利益的需要。由於學生人數對有關需要直接影響，教師的工作表現則關乎上述公共利益能否有效實現，故局方首兩項不續約依據並無偏離法律賦予其在續聘事宜上的自由裁量權所擬達致之目的；至於第(3)項依據，有必要指出的是，如相關教學人員因不認同學校的辦學理念以致未能配合學校的工作計劃，則理應歸屬“工作表現”的問題；如相關教學人員單純表達自己抱持不同的辦學理念但恪守學校交付其所履行的教學職務，由於《澳門特別行政區基本法》（下稱《基本法》）第27條及適用於本澳的《公民權利和政治權利國際公約》第19條均對言論自由此項基本權利作出了保障，加上《基本法》第40條第2款規定基本權利僅能依法予以限制，故只要彼等所表達的辦學理念不違反現行法律規定，當局不得透過任何手段（包

括自由裁量權的運用)予以限制或剝奪,故教青局將教學人員不認同學校的辦學理念作為不續約的其中一項依據,便偏離了賦予相關自由裁量權規範的目的。

12. 本案中,局方以L反對學校實施的生本教育計劃及C擇優收生意見與公立學校有教無類的理念相悖作為其中一項不續約依據,但沒有指出兩人在執行有關工作上有何失職之處,L雖然承認其有此言論,但強調一直認真執行有關計劃;而C亦表示其一直有按校方安排執行教學工作,故局方上述依據便有單純取決於意識形態、非法限制甚至剝奪言論自由此項基本權利之嫌,逾越行使有關自由裁量權的限制。
13. 至於局方就C從未安排學生參與校外音樂比賽的指控,有必要指出的是,局方在指控中並無提及其對C持續多年不作有關安排的一貫立場(如指C屢勸不改,從而反映局方就C這“不作為”的工作表現一直持否定的態度),再者,在局方對C的工作表現評核中亦無任何反映,而C則指校方從未提出有關要求,且上級歷年來均未就此向其發出任何提示或警告,按此,C相信校方認同或不介意其做法從而繼續“不作為”,及至多年後校方才在續聘事宜上透過自由裁量權的行使來宣示其否定C不安排比賽的立場,便有違善意原則。
14. 對於局方指L曾公開質疑一生本教育專家的資格及嘲諷學生,L並無否認;至於局方就C在上一學年未有履行值日工作的指控,雖然C表明其有“苦衷”,唯亦承認有關事實,按此,明知存在有關職務安排,即使執行上有困難(非屬執行上的不能),在未經校方許可或另作安排下,自行決定不執行值日工作,便有違反教學人員應遵之服從義務之嫌。由於在座談會批評專家、嘲諷學生的行為、不執行值日職務均影響局方對投訴人工作表現的評價,故局方以兩投訴人相關工作表現來考慮其所作服務對實踐公共利益的需要性,未見存在逾越行使自由裁量權之限制的情況。
15. 基此,教青局就兩投訴人所作出的不續約決定,雖然有部分依據存在逾越自由裁

量權行使的限制之嫌，唯不能因而認定有關決定應予撤銷，因尚有其他未逾越有關限制的依據支持。

16. 對於兩投訴人指不續約建議僅由領導機關其中一員——校長在未依法作出迴避下作出，且局長又未向彼等取證的問題，有必要指出的是，即使投訴人所言屬實，有關建議僅由校長一人作出，由於在編制外合同人員的續聘事宜上，現行公職法並無關於意見書／建議或向利害關係人“取證”等程序上的要求，故“校方建議”便屬任意性環節，換言之，局方可自行決定是否需要此一環節，以及具體由誰作出建議。
17. 至於由校長作出建議有否涉及迴避的問題，有必要指出的是，校長對不續聘兩人的事宜不存在《行政程序法典》第46條所規範的必須迴避情節。
18. 雖然兩投訴人在教青局局長與P校教師會面的場合中公然批評校長，事後局方及校方分別採取跟進措施，唯在層級關係中，上級為下級安排工作、監察彼等有否履行職務上之義務，從而給予評價、指導、糾正等乃源自上級固有的權力義務，基此，身為P校領導層成員，校長便應監察屬下教師及其他人員的工作情況，如單純基於下級曾在內部座談中公然對上級作出負面批評而認為上級不得行使此項權力義務，即不得再為該等下級分配工作，給予指示、作出評價等，無疑將下級對上級的負面批評視作上下級之間存在“對立”或“交惡”關係的依據，這在一個保障言論自由的社會，必導致作為公共行政的主要結構——層級結構趨於瓦解，從而有礙行政當局履行須由其各層級人員落實執行的法定職責。
19. 事實上，即使認為校長就兩投訴人所作的不續約建議存在令人有理由懷疑其無私或其行為之正直情節，由於教青局局長在兩投訴人發表對校長意見當日在場，理應知悉事態的發展，故校長已無必要就此等“迴避情節”向局長作出告知，即校長無須按《行政程序法典》第50條的規定作出自行迴避；再者，局長如認為由校長作出相關建議會有可能損及無私原則，應就兩投訴人續聘事宜另覓作出建議

的人選，唯局長並無如此為之。這樣，針對校長在兩投訴人續聘事宜上作出建議一事，便不能以其違反“自行迴避”的規定看待，亦不能據以認定局長以默示方式作成的“無需迴避”決定有違法之處。

20. 另一方面，由於按投訴人提供及本署掌握的資料顯示，局方從未為教學人員進行工作評核，其依據在於《教育暨青年司教學人員通則》（下稱《教學人員通則》）第14條第4款規定：“如未對評核程序作出規範，為產生一切之效力，只要在紀律方面無不利於教學人員之紀錄，則該教學人員之工作評核視為良好。”；其中“對評核程序作出規範”，係指同一條文第3款“由總督以批示訂定之關於評核程序之規範”，唯相關規範至今尚未制定。
21. 事實上，由於教學人員的工作評核依法旨在“透過教學人員在個人及職業上之發展，提高教育及教學質素，並使教育制度之組織能配合社會在教育領域上之需求”、“有助改進教學人員之教學活動及工作效率”、“有助教學人員自我提升及完善”、“有助調查教學人員在培訓及轉換職務方面之需要”、“探察影響教學人員工作效益之因素”以及“提供教學人員管理工作之指引”，當局長期（《教學人員通則》公布至今已近9年）適用第14條第4款此項具有過渡性質的推定，不就教學人員的評核程序作出規範，自然不利於落實上述工作評核的目的，正如本案投訴人C的情況，局方公開不與之續約的其中一項原因為“從未安排學生參與校外音樂比賽”，如局方有進行工作評核，局方對C的“不作為”工作表現所持的否定立場，定必於評核中有所反映，有關問題便不會發展成本個案所呈現的狀況。基此，行政當局宜採取促進訂定關於教學人員評核程序規範之措施。
22. 對於以編制外合同方式聘用的教學人員，其續聘與否，現行法律僅規定取決於行政當局的“作為”表示續約的意願，無論有關人員為行政當局服務的時間多寡，行政當局僅需於有續約意願時作出明確的表示，如當局決定不續約，並不負

有向相關教學人員說明理由的義務。然而，對於適用勞動法的私立學校教學人員，即使以確定期限方式聘用，如工作合同被續期三次，便視作長期僱員；此外，彼等如被相關學校以不可歸責於彼等的理由終止勞資關係，依法可獲得補償。換言之，現實生活中官立學校的非編制內教學人員的保障反而弱於私校教師。

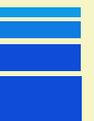
23. 然而，社會文化司司長在引介2008年度施政方針時，曾表示政府將不斷增大教育資源，改善老師待遇，提升教學素質，雖然當中述及的“改善待遇”應指向私校的教師，但如僅顧及私校教師的待遇保障，但對肩負官方教育使命的官立學校非編制內教學人員的職業保障置之不理，便顯失公平，按此，政府在落實上述施政方針時，便不應忽略為官立學校擔任教職的非編制內教學人員提供適當的職業保障，以及為彼等的工作表現提供以“工作評核”衡量的保障機制。

24. 基此，本署採取了以下措施：

(1) 向教育暨青年局發出勸喻，促請其關注自由裁量權行使的限制，避免日後再以“是否認同辦學理念”此類單純意識形態的判斷作為是否與編制外合同教學人員續聘的考慮因素；

(2) 向社會文化司司長作出建議，以促請其訂定教學人員評核程序的規範，以及研究如何加強對官立學校非編制內教學人員的應有保障，尤其是續聘方面的規範。

25. 教青局接納了本署的勸喻。



刊名：澳門廉政公署年報（2008）

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

2009年6月

國際標準期刊號：1990-6366

