

附件

行政申訴個案分析



附件

行政申訴個案分析

在本部分，選取了數個與民生息息相關，且為人關注的例子進行分析，一方面提醒公共部門在處理這些個案時的觸覺及應有的依法處理水平；另一方面，讓公眾知悉在處理這些個案時不當之處，藉此喚起市民維護自身權益的意識。

個案一 —— 對經濟房屋管理的監管

要旨：

- 經濟房屋的管理權
- 管理人用授權方式將權力移轉的可行性
- 管理權移轉的合法性
- 房屋局在管理方面的職責
- 行政程序中的資訊權及善意原則
- 分層所有人大會的知情權及決定權

* * *

案情：

有市民向公署投訴，稱在監管經濟房屋管理問題上，房屋局未有依法履行職責。經搜集資料後，公署認為投訴具有一定的理據，故展開調查及採取有關措施。

個案中所涉及的事實為：

1. 2004年7月2日，A大廈管理委員會與B物業管理（舊）（持牌人為W先

生)簽訂「委託書」及「協議書」；內容為「提供服務合同」，B物業管理（舊）一方面有權向A大廈的住戶收取管理費，同時有義務向A大廈提供一系列物業管理服務。

2. 2004年12月6日，B物業管理（舊）向財政局申報結業。
3. 翌日（12月7日），以C先生為納稅人、冠以同一商號名稱的B物業管理（新）向財政局申報開業。
4. W先生以B物業管理（舊）持牌人名義，簽署一份「授權書」，內容為：

「賦予全部及必要之權力予受權人（C先生）.....，代表持牌人（授權人）行使對.....（A大廈）大廈之物業管理權，受權人尤其涉及下列事宜：

1. 代表授權人向澳門行政當局作出管理人之行為；
2. 在上述行為中，代表授權人簽署必要之文件。」

5. 2005年3月9日，W先生將上述授權書呈交房屋局。

* * *

分析：

1. 由於B物業管理（舊）對A大廈所聲稱具有的「管理權」，實質上就是因其與A大廈管理委員會所簽署的「委託管理合同」（即其所稱的「委託書」）而產生的債權與債務的整體，故W先生簽署的所謂「授權書」，實際上就是將其對A大廈的「物業管理提供合同」的合同地位移轉予C先生。
2. 根據《民法典》第四百一十八條的規定，未經A大廈管理委員會的同意或追認，B物業管理（舊）（即W先生）不得將合同地位讓與他人。
3. 再者，根據《民法典》第二百五十一條及第二百五十五條的規定，授權人透過「授權」作出的處分僅局限於其本身可處分的權益，授權人不得將其不能處分的他人權益授予他人處分，亦不可能透過「授權書」將本應由其履行債務的責任「授權」予他人代為履行。基此，上述「授權書」的內容根本屬法律上不可行。

4. 雖然W先生於2005年3月9日已將上述「**法律上不可行**」的授權書呈交房屋局，惟直至2006年6月9日為止，未有資料顯示局方曾就授權書的合法性作出分析。
5. 必要指出的是，房屋局依法（尤其是8月21日第41/95/M號法令）負責監管經濟房屋共有部分的管理，並有權督促經屋管理實體遵守法律及規章。因此，房屋局理應知悉相關經濟房屋正由哪個管理實體管理，如遇更換管理實體的情況，局方亦有責任了解新的管理實體身份。
6. 另一方面，房屋局亦有責任監察管理實體的行為有否超越法律所容許的範圍，一旦發現其有違規行為，便應採取適當措施處理，以確保經濟房屋的管理合法守規。
7. 基此，在A大廈的個案中，當房屋局收到W先生送來的「授權書」後，理應對其合法性（包括是否屬「法律上不可行」）作出分析，並在發現問題後及時向A大廈的分層所有人作出說明，以便由依法有權「同意」或「不同意」由新管理實體「接替」舊管理實體的分層所有人大會作出決議。**然而，房屋局當時既未進行任何分析，亦無知會分層所有人大會。**
8. 再者，如局方當時有跟進及分析上述「授權書」所衍生的法律問題，不難發現原獲A大廈管理委員會指定提供管理服務的B物業管理（舊）（W先生為持牌人）早於2004年12月6日已在財政局申報結業，A大廈正由同名的「B物業管理」（新）（C先生為持牌人）管理，從而更清楚掌握相關經屋管理實體的身份，方便局方更有效地履行監督職責。
9. 基此，房屋局應從A大廈個案吸取教訓，避免同類事件再次發生。

* * *

10. 另一方面，針對上述C先生在A大廈小業主不知情的情況下，以「B物業管理」這同一商號名稱為A大廈執行物業管理的行為是否涉及詐騙的問題，房屋局的法律技術人員曾於2006年7月26日作出法律分析，並在結論部分指出：**「對於是否向司法機關舉報，由於刑事的證據要求高於民事證據要求，由現在的資料來看，刑事行為判斷尚未適宜，如從所侵犯法益來看，需（A大廈）業主們佐證。同時，因該局身份有複合性，如無業主支持，易被外界誤會，故舉報應慎之」**；上述意見獲房屋局局長批閱後，下送至負責樓宇管理事務的附屬單位。
11. 既然局方的法律分析並未完全否定存在詐騙罪的可能，且指出需要「（A

大廈)業主們佐證」及局方「如無業主支持，易被外界誤會，故舉報應慎之」，負責樓宇管理事務的附屬單位收到該分析意見後，理應通知A大廈分層所有人，以便他們提供倘有的佐證資料，以及決定是否需要召開分層所有人大會進行商議。

12. 況且，《房屋局組織法》亦規定該局負有：「鼓勵分層建築物所有人參與樓宇管理事務及履行適用的法例及規範所載的義務」、「為改善樓宇管理服務提供資料及建議」及「協助分層建築物管理機關的成立及運作，以及協助分層建築物所有人大會的舉行，並提供適當的輔助」等職責。
13. 然而，根據局方向本署提供的資料，該局一直沒有將相關資訊告知A大廈的分層所有人。
14. 誠然，單純按局方卷宗所載的資料分析，確無明顯跡象顯示有人觸犯詐騙罪，惟考慮到A大廈的分層所有人為整件事的利害關係人，彼等有權知悉整件事的「來龍去脈」，且局方的法律分析並不排除A大廈小業主掌握佐證詐騙資料的可能，加上事件本身涉及大廈管理實體的管理行為及正當性問題，依法應由分層所有人組成的分層所有人大會決定。
15. **基此，房屋局實宜按照法律賦予的職責，將事件告知A大廈的分層所有人，並在有需要時提供適當的法律輔助。**
16. **無論如何，局方在履行職責的範圍內，應向分層所有人提供詳盡及清晰的資訊，恪守善意原則²，避免類似問題再次發生。**
17. 另一方面，如房屋局建立了經濟房屋管理實體的資料庫，並適時對有關管理實體的營運資料作出整理及更新（包括商業登記資料及/或營業稅資料），亦有助局方及早發現原管理實體依法已消滅的問題，從而亦可儘快作出處理。事實上，「建立有關樓宇管理資料庫」正好是該局現行組織法所定的一項職責。

² 《行政程序法典》第8條規定：

- 一、在任何形式之行政活動中，以及在行政活動之任何階段，公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係。
- 二、遵守上款規定時，應考慮在具體情況下需重視之法律基本價值，尤應考慮：
 - a) 有關活動使相對人產生之信賴；
 - b) 已實行之活動所擬達致之目的。

18. 負責樓宇管理事務的附屬單位主管表示，局方曾於2006年至2007年間收集全澳為經濟房屋提供管理服務的公司的營業稅登記資料，2008年因處內工作較多而未有更新上述資料。
19. 定期向財政局及商業登記局索取管理實體的營業稅登記及倘有的商業登記資料，並將之定期更新，固然是一種可行的更新資料的做法，但如當局在即將制定的《從事樓宇管理業務及管理服務人員職業制度》中，引入要求管理實體須在某些重要事實（例如針對開始或停止提供個別樓宇管理服務）發生後一定期間內通知行政當局的規定，相信亦有助行政當局掌握最新的樓宇管理資訊。
20. **因此，房屋局不僅需要設立有助局方履行監管經濟房屋共有部分管理的資料庫，亦須就資料庫的有效管理（包括資料的更新）制定合適的機制。**

事後，公署向房屋局建議採取多項改善措施。

* * *

房屋局作出下列回應：

- 1) 將會加強對於樓宇管理工作上的監察力度，避免上述問題再次出現；局方亦表示正積極完成有關「樓宇管理資料庫」的工作，以便更有效地掌握管理實體的具體資料，及作出適時的監察。
- 2) 會於正草擬的《分層建築物管理實體及管理服務人員註冊制度》法規中，對涉及管理公司的各方面作更具體及細則性的規範，以增加管理實體的透明度。
- 3) 就A大廈管理實體將合同地位轉移一事，房屋局表示已聯絡現屆管理委員會，惟該管理委員會的成員未有依時出席會議，局方稱將會繼續跟進，並作出配合及輔助。

最後，公署決定將本案歸檔。

* * *

結語：

本個案的啟發性在於：

- (1) 對經濟房屋管理行使監管權的行政機關應適時了解大廈的管理狀況。
- (2) 掌握全面及清晰的資訊。
- (3) 清楚認識自己的職責範圍及分層所有人大會的權責。
- (4) 適時協助解決分層物業管理範圍內的各種問題。

個案二 —— 競投經濟房屋及相關程序

要旨：

- 競投購買經濟房屋的法定要件
- 居澳年期的證明文件
- 房屋局的認定準則及說明理由
- 不接納申請人所提交證明的處理程序及方法
- 申請人享有的救濟權
- 聲明異議與行政司法上訴間的關係
- 違反《行政程序法典》第七十條的規定

* * *

案情：

1. 針對房屋局於2005年開展的經濟房屋競投申請程序，公署自2006年底起收到不少申請人的反映，指該局基於申請人未能就所填報的較身份證明文件所示年期為長的居澳年期提交文件，故按《以房屋發展合同制度所建房屋之購買規章》（經12月16日第25/2002號行政法規修改的6月26日第26/95/M號法令；以下簡稱《購買規章》）第八條第一款d項的規定，將這些申請人除名。
2. 當中申請人C於經屋競投申請表填報自1978年起於澳門居住，其居民身份證所示的首次發出日期則為1994年，C向房屋局提交其1984 / 1985學年在澳就讀的成績表作為居澳年期證明，但局方以「不遞交所需之文件」為由而將之除名，C向局方提出聲明異議，但遭駁回，因此向公署投訴。
3. 根據《購買規章》第七條第一款及第二款，以及4月12日第13/93/M號法令（關於重整及調整有關發展房屋合約規範）第四條第五款b項的規定，居澳至少5年為經屋競投申請的其中一項要件；房屋局於2005年5月中發出的「關於競投購買按房屋發展合同制度所建之房屋」通告第3條亦載有此一規定。

4. 《購買規章》附件II所載得分表第一項訂明：
 - 在本澳居住時間超過5年但不足10年者得0分；
 - 10-20年者得15分；
 - 超過20年者得30分。

該規章第十條第六款規定：「在一個以上群體最後得分相同之情況下，月人均收入較低者排列在先；如仍出現相同之情況，則群體之代表在本地區居住較長時間者，獲優先排列」，故居澳年期亦為釐訂合資格申請人排名優先順序的一項要素。

5. 《購買規章》第六條第三款規定：「居留要件得透過身分證明文件證明，或在其不足以證明之情況下，得透過其他證明方式為之」；房屋發展合同競投報名表（下稱報名表）亦載有提醒語句：「如身份證明文件不能證明群體代表在澳門的居住時間，則須遞交其他證明文件」。
6. 綜上所述，須透過身份證明文件以外的文件證明居澳年期情況有二：
 - (1) 申請人身份證所示居澳年期少於5年，但其所填報的居澳年期等於或超過5年；
 - (2) 申請人身份證所示之居澳年期等於或超過5年，但其所填報的居澳年期較其身份證所示的為長。

在上述任一情況，申請人如填報比身份證所示居澳年期更長的年期，且能順利提交獲局方接納的證明文件，便對其申請有利。

7. 對於第(1)種情況，如申請人未能提交相關證明，又或已提交證明、但不足以證明其符合法定最低居澳年期（5年）的要求，局方當然可按《購買規章》第八條第一款b項的規定，以申請人「不具備申請所要求之要件」為由而將之除名。
8. 至於第(2)種情況，如申請人未能在指定期間內遞交證明文件，局方按《購買規章》第八條第一款d項的規定，以申請人「在規定之期限內未填補文件上之缺漏」為由將之除名，這做法便值得商榷。因為單從條文的字面，並不能確定所謂「未填補文件上之缺漏」，當中的「文件」究竟是指單純用以證明申請人應符合一般

要件的文件，抑或亦包括用以證明申請人所聲明的可額外提高分數的其他事實的文件？

9. 公署認為，如申請人填報的居澳年期較身份證明文件所示的為長，按《行政程序法典》第八十七條第一款的規定應負舉證義務；如申請人明知自己無法提交文件證明，仍填報較身份證明文件所示年期為長的實際居澳年期以作申報，導致行政當局白費資源審查和核對文件，按理不應為善意原則所容，局方將之除名乃正常處理方式。
10. 然而，如申請人已按局方要求於期限內補交證明其所申報居澳年期的文件，但不為局方接納，結論則不同；由於局方是否接納並非申請人所能預見及控制，加上沒有任何規範訂明「如所提交的證明文件不獲局方接納其證明力，亦視為未填補文件上之缺漏」，故局方在此情況下如以《購買規章》第八條第一款d項為由將彼等除名，其合法性便受質疑。
11. 公署曾於2007年年初向房屋局反映上述立場，惟局方表示2005年經屋競投申請程序中被除名者不少是因為所提交的證明文件不被局方接納所致，如因該等申請事實上符合法定要件而重新接納，估計將導致整個排名順序出現大調整，部分因此而延後排名順序的申請人亦會不滿；局方又指出有被除名者向行政法院提起司法上訴，當中雖有一宗個案獲判勝訴，但局方已向中級法院提起上訴。
12. 鑒於司法當局的終局裁判確有可能影響房屋局的執法立場，故公署待該上訴案審結後再作跟進。
13. 2008年年中，中級法院合議庭裁判房屋局敗訴。該局向公署表示，已遵照裁判將涉案申請人重新在經屋競投總名單中排位；至於同期其他已就所填報的較長居澳年期補交佐證文件但不獲局方接納，**又或完全無就所填報的較長居澳年期補交佐證文件的個案，該局維持將該等申請人除名的決定**；又稱在下次開展經屋競投時，該局將加強宣傳，以提醒申請人必須依據可遞交的證明文件作出填報。
14. 鑒於公署並不認同房屋局上述立場，另考慮到當局正在修訂公共房屋的相關法例，故公署有必要以書面方式向房屋局申明公署的立場（該立場與法院在相關上訴案中的見解並不相悖），以供當局修法時有所參考。

15. 又公署發現局方在經屋競投程序中有關行政行為的通知及利害關係人申訴權的處理上亦涉嫌違法，遂透過立案將之與申請人C的個案作進一步綜合調查分析。

* * *

分析：

1. 根據《行政程序法典》第六十八條a項的規定，對利害關係人提出的要求作出決定後，應將此行政行為通知利害關係人；同一法典第七十條就通知內容作出規範，當中訂明「對行為提起行政申訴的渠道及期限」、「指出可否就行為提起司法上訴」（同條c項及d項）為通知中必須具備的其中兩項內容。
2. 至於就經屋競投申請結果的通知方面，《購買規章》第九條規定，房屋局須將臨時名單/確定名單公佈，但該規章無就通知內容作出專門規範，故應補充適用《行政程序法典》第七十條的規定。
3. 然而，房屋局有人員認為，公佈經屋競投確定名單無需指出上訴渠道，基於《行政訴訟法典》第二十八條第三款的規定（「對可撤銷之行為須預先提出必要行政申訴方可提起司法上訴時，如不遵守《行政程序法典》第一百四十九條、第一百五十條第一款及第一百五十六條有關必要行政申訴之規定，則不可提起該上訴」），經屋競投申請人如未依《購買規章》第九條第三款的規定在指定期間就臨時名單提出聲明異議，便不得提起司法上訴。
4. 必須指出的是，上述條文所規定的「不可提起司法上訴」，僅限於擬在上訴中針對的（罹於可予撤銷的瑕疵）行為依法須預先提出「必要」行政申訴的情況。
5. 《行政程序法典》第一百四十八條第一款規定：「得對任何行政行為提出聲明異議，但法律另有規定者除外」，由此顯示，聲明異議原則上具任意性，僅法律明文規定的例外情況下方具強制性，又《購買規章》第九條第三款規定：「自通告在《公報》上公佈之日起計十五日內，得向房屋局局長就臨時名單提出聲明異議」，當中使用「得」一詞正顯示出有關聲明異議的任意性。因此，局方人員就該局無於公佈確定名單時提供行政申訴渠道及期限資訊的解釋，即以申請人提出聲明異議作為其向法院提起司法上訴的前提要件的理解，便欠缺依據。

6. 另一方面，房屋局亦無按《行政程序法典》第七十條d項的規定在公佈確定名單時向經屋競投申請人指出可否對局方的決定（除名或排名順序）提起司法上訴。
7. 誠然，根據《行政訴訟法典》第二十六條第一款的規定，在公佈或通知屬強制性的情況下，因公佈或通知內容有所缺欠而未能使人知悉有關決定之含義、作出決定者及決定之日期，方不開始計算提起司法上訴的期間，當中並未包含欠缺「指出可否就相關行政行為提起司法上訴」這一項內容。再者，雖然當局有義務向利害關係人指出《行政程序法典》第七十條所規定的內容，但如當局未盡此義務，根據《行政訴訟法典》第二十七條第二款的規定，利害關係人亦有權主動向當局查詢，且當彼等主動發起查詢/要求補正的行為後，司法上訴期間便中止計算，直至行政當局彌補有關通知的不足為止。
8. 因此，如經屋競投申請人不滿房屋局在確定名單階段對其作出的除名或排名順序的決定，從而行使《行政訴訟法典》第二十七條第二款賦予的權利向局方查詢申訴渠道、方式等資訊，而局方又以「申請人未於臨時名單公佈後的法定期間內提出聲明異議，故無權提起司法上訴」作回應，以致彼等錯過提起司法上訴的時機，根據《行政程序法典》第八條（善意原則）第二款及第九條（行政當局與私人合作原則）第二款的規定，局方便會因上述回應明顯違反善意原則而須承擔責任；被誤導的經屋競投申請人在此情況下即使逾期提起司法上訴，亦有可能為司法當局所接受。
9. 另一方面，由於房屋局一貫誤以為於臨時名單階段提出聲明異議為經屋競投申請人提起司法上訴的前提，因而在實務上，局方在書面通知提出聲明異議的經屋競投申請人有關局方對異議的決定時，註明「根據《行政訴訟法典》第二十五條規定，自收到本公函起計30天內，得向行政法院提起司法上訴」。
10. 雖然，上述情況不屬於經屋競投申請人行使《行政訴訟法典》第二十七條第二款所賦予的、向局方查詢/要求局方補正這一權利時局方不予回應或提供錯誤資訊而導致司法上訴期限中止計算/不起算的情況，但基於局方對法律規定的錯誤理解——誤以為司法上訴期由申請人收到該局就聲明異議決定作出通知的函件之日、而非確定名單公佈之日起算，基於善意原則（相對人對於行政當局的信賴）的要求，司法上訴期限便應以局方覆函所述的期間起算。

11. 至於申請人C的具體個案，經調查後得知的相關情節如下：

日期	情節
22.02.06	房屋局公佈臨時名單，指C須補交「授權書」
27.02.06	C按局方要求補交相關文件
25.08.06	房屋局通知C於15日內就其所填報的較長居澳年期補交證明文件
04.09.06	C向房屋局提交其1984 / 1985學年在澳就讀的成績表複印本
13.12.06	房屋局公佈確定名單，當中顯示C被局方除名
15.12.06	C書面向房屋局及行政長官表達其對局方除名行為的「不同意」
26.12.06	房屋局收到行政長官辦公室經運輸工務司司長辦公室轉來的、上述由C致行政長官的函件
16.01.07	房屋分配處處長作成報告，建議上級駁回C的聲明異議（副局長於17.01.2007同意後，報告經局長上呈運輸工務司司長批覆）
27.02.07	C去函房屋局及行政長官跟進
08.03.07	就上述跟進措施，房屋分配處處長撰寫報告，指早前已向司長滙報惟未獲指示，仍然建議駁回C的聲明異議（副局長同意後，報告經局長上呈司長）
18.03.07	司長於房屋局上呈的兩報告作出批示 — 同意司長辦法律顧問就C不滿被房屋局除名一事作成的報告書的立場。該報告書提及，C居澳超過5年，局方應將之納入確定名單，局方所作出的除名行為屬可予撤銷，其可依《行政程序法典》第一百三十條的規定在法定期間內將之廢止，又提醒局方回覆C及指出司長的權限範圍（就除名行為無權予以廢止或作出維持與否的決定）
09.04.07	C因遲未獲覆，故去函司長辦跟進（司長批示房屋局跟進）
23.04.07	房屋局人員撰寫報告，建議上級駁回C的聲明異議（副局長同意）
26.04.07	房屋局函覆C，表明旨在回覆經屋競投之查詢，並指出局方的除名依據

日期	情節
02.05.07	房屋分配處處長作成報告，建議向司長滙報該局已函覆C一事
25.05.07	C去函司長辦，表明其認為房屋局的回覆不合理，又稱「已找不到任何途徑為自己申訴」（司長批示房屋局跟進）
08.06.07	房屋局人員作成報告，指局方已於26.04.07就C的「同一申請」作覆，依法該局無義務再作決定（副局長同意後，報告經局長上呈司長）

12. 《購買規章》第九條第三款規定：「自通告在《公報》上公佈之日起計15日內，得向房屋局局長**就臨時名單提出聲明異議**」（底線為本文加上的）。
13. 聲明異議為利害關係人向作出行政行為的機關提出的一種申訴手段，藉此促使行為人重新審視有關行為，以期作出有利於異議人的新決定。
14. 本個案中，房屋局於臨時名單階段僅要求C補交授權書，而C亦應局方要求補交，換言之，C不能在臨時名單階段提出聲明異議。基於局方的疏失，該局再於2006年8月25日要求C補交關於居澳年期的證明文件，C於指定期間補交。C於確定名單階段方被局方除名，故C僅自確定名單公佈後，才得悉局方就其經屋競投申請的除名決定，斯時，C方具正當性提出聲明異議（見《行政程序法典》第一百四十八條第一款）。
15. 《行政程序法典》第一百四十八條第一款規定：「得對任何行政行為提出聲明異議，但法律另有規定者除外」，《購買規章》並無禁止利害關係人對房屋局於確定名單階段作出的行政行為提出聲明異議。
16. 基此，C於2006年12月15日以書面方式就局方於確定名單階段作出的除名行為向局方表達的「不同意」，應視其行使聲明異議權。事實上，從局方人員其後為此而作成的多個報告亦顯示，局方承認C致予該局的上述書面文件為聲明異議。

17. 房屋局在公佈「將C報名表自確定名單中除名」時，並無按《行政程序法典》第七十條c項及d項的規定，知會C就除名決定可向哪一機關提出聲明異議及提出異議的期間，以及指出可就有關決定提起司法上訴。惟C自行在法定期間內（確定名單公佈後兩日）向房屋局提出聲明異議。
18. C於2006年12月15日向房屋局提出聲明異議，副局長於2007年1月17日同意房屋分配處處長「駁回聲明異議」的建議，斯時，局方對C聲明異議所作出的決定已逾《購買規章》第九條第四款所定的期間（20日內對聲明異議作出決定），惟局方亦無在法定期間內（8日——見《行政程序法典》第七十一條）將「駁回聲明異議」的決定告知C，反將個案上呈司長閱覆。

* * *

19. 有必要強調的是，C曾就其申報的較居民身份證所示年期為長的居澳年期向房屋局補交文件，但不為局方所接納並遭局方除名。由於C未能預見所提交的文件能否為房屋局接納，且沒有任何規範訂明「如所提交的證明文件不獲局方接納其證明力，亦視為未填補文件上之缺漏」，故公署認為有關決定欠缺法律依據。
20. 至於運輸工務司司長方面，該司司長辦公室一名法律顧問曾針對除名事宜作成書面報告，當中指出房屋局的除名行為因屬可予撤銷，故局方可於法定期間自行廢止，否則，期間過後，行為便轉為有效。司長在該報告上批示「同意」。換言之，司長的立場與公署相同。
21. 然而，未有資料顯示房屋局就上述附有司長批示的報告作出分析研究或相應跟進；反之，局方就C「聲明異議」的決定函覆C時，卻聲稱該局係就其查詢而非聲明異議作覆，且覆函無按局方慣常回覆聲明異議決定般，指出可提起司法上訴及上訴期間，從而導致C誤以為本身已無其他途徑申訴；又局方明知C有此誤解，但在其後兩次再致函C時，亦無告知其可提起司法上訴，明顯有違善意原則。
22. 按此，C針對房屋局就其經屋競投申請所作出的除名行為提起司法上訴的期間不應起算，除名行為所罹的可撤銷瑕疵，便不能因司法上訴期已過而視為已獲補正，換言之，除名行為的瑕疵仍然存在。局方應按《行政程序法典》第一百三十條的規定，廢止上述瑕疵行為。

* * *

23. 基此，公署根據法定職權，採取下列措施：

1) 向房屋局發出勸喻，促請其：

- a. 廢止早前將C的經濟房屋競投報名表從確定名單除名的決定；
- b. 檢視有無其他個案，當中因局方向經屋競投申訴人提供錯誤信息，以致彼等誤以為無權提起司法上訴，如有該等個案，應採取補救措施；
- c. 在未有規定訂明聲明異議屬提起司法上訴的必要前提下，日後在公佈經濟房屋競投確定名單時，遵守《行政程序法典》第七十條c項及d項的規定，載明可就局方的決定提出聲明異議及相應期間，以及指出可提起司法上訴。

2) 向房屋局作出建議，促請其於修訂公共房屋相關法例時，如仍規定「在指定之期間未填補文件上之缺漏」會導致除名後果，應清楚界定「未填補文件上之缺漏」的範圍（單純用以證明申請人應符合一般要件的文件，抑或亦包括用以證明申請人所聲明的可額外提高分數的其他事實的文件）；如在修法前開展經濟房屋競投程序，便不應以申請人所提交文件的證明力不被局方接納為由而將之除名。

3) 鑒於本個案亦涉及房屋局就其監督實體在具體個案中所作批覆的「事實上回應」，故亦將上述致房屋局的勸喻/建議副本提交運輸工務司司長以供其知悉。

24. 對於b、c兩項勸喻，房屋局回應指該局過去一直沒有於臨時名單及確定名單載明提起司法上訴的途徑，純屬形式上的不規則，否認對「經屋申請人司法上訴權的行使前提」存在誤解，表明從無向經屋競投申訴人提供「未於臨時名單公佈後的法定期間內提出聲明異議便無權提起司法上訴」一類錯誤信息，因而不打算就確定名單欠缺指出上訴渠道的事實採取任何措施，僅承諾日後在公佈確定名單時依法載明有關申訴方面的資訊。鑒於本署勸喻中的b項僅促請局方檢視過去的個案及採取倘須的補救措施，既然局方清晰否定存在相關錯誤的個案，且未有基於該局提供錯誤信息而導致訴權受損的其他經屋申請人向本署申訴，故局方的回應與本署的勸喻並無抵觸。

25. 雖然房屋局並無於回應中提及a項勸喻，但由於回應之日距勸喻作出之日逾90日，依法應視局方接納有關勸喻，本署遂發函該局，以了解該

局就C所作除名決定的續後處理情況，局方覆稱已廢止有關除名決定及於確定名單恢復C的排名，並以書面方式通知C有關情況。

26. 基於房屋局接納本署所發出的勸喻，本署將本卷宗歸檔。

* * *

結語：

本個案的啟發性在於：

- (1) 行政機關處理涉及眾多利害關係人的程序時，應訂定一套內容清晰的程序規則。
- (2) 行政機關應將決定的理據明確告知利害關係人。
- (3) 行政機關應清楚知悉利害關係人應有的救濟權，並向其告知行使這權利的各項要件。

個案三 —— 經濟房屋的配售程序

要旨：

- 享有公務員宿舍、同時申請入住社屋
- 以「家團」及「群體」名義申請經屋的分別
- 在前段婚姻未解銷的前提下，與另一「同居人」以「家團」方式獲分配經屋
- 因行政機關失當（甚至行政違法）而令利害關係人產生的合理期望；兩者間的平衡

較早前，公署接獲一市民投訴，指房屋局得悉其與原配偶尚未解銷婚姻關係，因而拒絕為其同居女友何氏辦理經屋的買賣手續，為此，局方多次要求投訴人遞交與原配偶的離婚判決書，方允許何氏正式辦理經屋的買賣手續，以及要求投訴人必須出示由初級法院發出有關兩人所生兒子的親權證明後，方接受投訴人刪除家團成員資格的申請。

在遞交親權證明的問題上，由於法律已推定由母親行使非婚生子女的親權，投訴人無須與何氏達成協議，兒子的親權依法已推定由何氏行使，故公署向局方指出相關法律規定後，局方已不再堅持要求投訴人出示兒子的親權證明，**但仍堅持要求待投訴人遞交與原配偶的離婚判決書後，方允許何氏正式辦理經屋的買賣手續。**

鑒於公署初查發現房屋局向何氏分配經屋的過程中存在行政違法的跡象，故立案調查跟進，證實房屋局在處理本個案中有多項行政違法和失當之處，簡述如下：

（一）未查清投訴人是否尚有租住其他物業便批准其社屋申請

1. 投訴人為一名退休公務員，於1987年9月10日獲前財政司批准與原配偶租住一個T2類型的政府單位。其後，投訴人在未與原配偶解除婚姻關係的情況下，與何氏同居並育有一子，而上述政府單位則由投訴人的原配偶繼續居住。

2. 2004年3月15日，投訴人再以其名義去信房屋局申請租住社屋單位。經局方評估後，認為投訴人雖為退休公務員，每月退休金\$6,199.00，但投訴人本身為傷殘人士，何氏及繼子又患病，遂根據投訴人當時的社會經濟狀況及第69/88/M號法令第六條的規定，於2005年2月18日例外地批准投訴人租住一個T2類型的社屋單位，與何氏、繼子及其與何氏所生的兒子一同居住。
3. 雖然房屋局稱投訴人當時申報何氏為其配偶，且一直沒有向局方表明與另一女子尚存有夫妻關係，亦從未向局方披露其曾租住政府單位的事實，但從上述分配社屋予退休公務員的程序，可見房屋局與財政局之間缺乏溝通機制，以致出現投訴人可在同一時間以其個人名義租住政府單位和社屋單位，但卻不為當局所發現。
4. 事實上，房屋局當年在審批投訴人的社屋申請時，理應採取措施核查清楚投訴人是否確實存在住屋方面的困難，以免出現不當分配社屋的情況。再者，根據8月8日第69/88/M號法令第四十三條的規定，如社屋承租人或其家團中的任一成員取得或租賃其他不動產，局方依法可在社屋租賃合同期限屆滿時單方終止有關合同。換言之，如房屋局能及早發現社屋申請人早已租住政府單位，便能及時防範或處理，以免政府的房屋資源或福利不當地被同一批人（或同一個人）重複享用。

（二）局方一貫以來並無區分以「家團」或「群體」名義提出的經屋申請

5. 根據4月12日第13/93/M號法令第四條的規定，合資格的市民可以個人、家團又或無血親關係的群體的名義申請競投經屋。家團成員之間的關係，依法須為「共同生活且以婚姻、血親、姻親、收養關係或以傳統上與上述關係等同之關係」；群體成員之間的關係，則是「彼此之間並無血親關係，但各成員日後會在所購經屋共同居住」。無論以上述哪一名義求取經屋，各成員依法均不得擁有自置物業，亦不可曾在已批准的經屋競投報名表上出現，否則，有關經屋申請將不予批准。
6. 誠然，對於以「家團」名義申請經屋的人士，上述法例的規定相對較為嚴格，但據公署了解，房屋局在接受及處理經屋競投申請時，一貫以來均沒有區分經屋競投人是以「群體」或「家團」的名義提出申請，亦不會審查其成員身份是否符合法定的前提要件。基於平等原則及善意原則的考慮，公署認為局方雖仍可維持

上述一貫辦事準則，但有必要關注的是，倘若局方確實認為4月12日第13/93/M號法令對以「群體」及「家團」名義申請經屋競投所作的區分（尤其是各成員間的關係等）在實際執行上存在困難，日後在「修法」時理應刪除有關限制/條件，俾能如實反映局方「依法行政」。

（三）局方不應在未作任何更正的前提下向何氏分配經屋

7. 本個案中，何氏以家團代表名義參加了2003年1月開展的經屋競投申請，當時，何氏在經屋競投報名表內申報投訴人為其配偶，其餘成員包括兩名兒子（一名與投訴人所生、一名與前夫所生）。2006年4月，何氏所代表的家團按總名單排序獲甄選購買經屋，投訴人在選購經屋時，才向房屋局表明與原配偶尚存有夫妻關係。根據房屋局的工作準則，在經屋競投報名表內申報為夫妻者須共同成為所購買經屋的買受人，故局方當時認為須待投訴人辦妥離婚手續後，才可准許何氏與投訴人共同購買經屋，並共同登記為買受人，又或將投訴人從競投報名表中刪除成員資格，但何氏家團須重新計分排序，待按新排序獲甄選時才選購經屋。
8. 有必要指出的是，根據6月26日第26/95/M號法令第十條第一款及第二款的規定，經屋競投群體的排名制度，是以經屋競投人遞交報名表時所處的狀況和競投人所填報的資料作為評分基準，而不是以競投人「正式簽署買賣公證書」時的狀況為準，倘報名表上的資料不實又或成員有所刪減，自然會影響到局方的評分基礎，因而亦會影響到經屋競投人在經屋競投名單中的排名，甚至因排名而獲甄選「揀樓」的資格。
9. 然而，房屋局對其做法另有一套解釋：由於投訴人於2006年4月7日作出書面聲明，聲明待初級法院作出解除婚姻關係的裁決以儘快將判決書交予該局，以此表達其解除本身婚姻的意願及承諾，且考慮到該群體所居住的社屋單位原屬公務員房屋用途，而其他單位的業主又強烈反對將原屬於政府公務員房屋用途的空置單位轉為社屋，為平息民怨儘快消除危機，必須緊急將已入住的社屋租戶遷離。局方考慮到配售經屋是一種解決方法，而事實上該家團的競投排序亦已獲甄選，雖仍須待釐清當中成員的婚姻關係，但投訴人所作聲明亦可證明其對原有婚姻的意願及解決問題的承諾，故局方基於善意原則的考慮，於2006年4月13日酌情批准何氏成為所購經屋的預約買受人，投訴人則為成員，但重申須待其交回離婚判決書後，才會協助辦理所購經屋的買賣手續。

10. 從房屋局向何氏配售經屋後仍堅持要求投訴人交回與原配偶離婚判決書，以此證明何氏當初的申報及聲明皆為屬實的立場，可見**局方一直視何氏以「家團」的名義向該局申請購買經屋，並認為只要投訴人事後能補交與原配偶的離婚判決書，便可藉以證明何氏當初所申報的事實（包括投訴人為何氏配偶）皆為屬實。**
11. 然而，有必要指出的是，何氏於2003年在經屋競投報名表上填報投訴人為其配偶之時，投訴人與另一女子的婚姻關係尚未解銷（投訴人聲稱於2008年3月方開始辦理離婚手續）。由於投訴人存在結婚障礙，故投訴人與何氏之間在法律上並不具有任何婚姻或事實婚關係，在此情況下，投訴人、何氏及兩名兒子四人當年依法不能以「家團」的名義申請經屋。按照法律規定，如何氏希望繼續以「家團」名義申請經屋，便須刪除投訴人在競投報名表上的成員資格，而何氏的經屋申請亦須重新計分排序，並待按新排位獲甄選時才選購經屋。
12. 房屋局於2006年何氏「揀樓」時既已知悉投訴人與何氏之間並不存在任何合法的婚姻或事實婚關係，亦即何氏在經屋競投報名表上所填報的部分資料或聲明並不確實，便應及時採取適當措施跟進，而不應在未作任何更正的情況下，仍視投訴人、何氏及兩名兒子四人為「家團」（只要求投訴人事後須補交與原配偶的離婚判決書），並以何氏先前在經屋競投報名表上所申報的事實作準而計得的評分和順序，繼續准許該家團以原來的競投排序選購經屋。再者，投訴人與何氏之間存在的結婚/事實婚障礙的解除，並不取決於投訴人單方面所作的書面聲明（聲明待初級法院作出解除婚姻關係的裁決以儘快將判決書交予房屋局），因為其聲明依法根本不能取代或等同法院在其離婚個案中所作的具體判決，更不可能在法律上產生任何追溯效力，以致可解除其與何氏的結婚/事實婚障礙。
13. 事實上，房屋局堅持要求投訴人必須向局方遞交與原配偶的離婚判決書，以此證明何氏當初申報及聲明的事實皆為屬實的做法，亦不能有效解決/彌補何氏當年在經屋競投報名表上填報不實資料的問題，因為僅在法院就投訴人的離婚個案中判決其離婚效力追溯至投訴人與妻子分居之日、且該日是在何氏遞交經屋競投報名表之前**兩年或超過兩年**（構成事實婚關係的其中一個法定要件為「兩人自願在類似夫妻狀況下生活至少**兩年**」），此追溯效果（投訴人自「溯及日」起不再存在未解銷婚姻）方有可能令投訴人

與何氏之間於2003年的關係符合《民法典》第一千四百七十一條及第一千四百七十二條所定的事實婚關係；相反，倘投訴人向局方遞交的離婚判決書不具上述追溯效力，投訴人與何氏便不可能藉該離婚判決書證明當初在經屋競投報名表填報及聲明「投訴人為何氏的配偶」一事屬實。

14. 此外，經比照現行相關法律制度，僅有規範社屋分配的法例（8月8日第69/88/M號法令）就例外情況容許行政當局將社屋分配予特定個人或家團居住而免除競投所需的任何要件；惟在規範經屋分配的法例（包括9月6日第13/80/M號法律、4月12日第13/93/M號法令及6月26日第26/95/M號法令）中，並未有類似的規定。換言之，在經屋分配的範疇內，並不存在容許行政當局不遵循一般的評分及分配程序而將經屋分配予特定個人或群體的「例外情況」。因此，局方以「平息民怨」為由而例外地按原先的評分排序准許何氏成為經屋預約買受人的做法，便明顯存在違法之處。

（四）局方應顧及何氏對可取得經屋所產生的合理期望

15. 房屋局堅持認為，如有關家團希望於現時訂立買賣公證書，投訴人必須履行承諾遞交與其配偶的離婚判決書（但無言明該離婚判決書須否具追溯效力），以此證明其當初申報及聲明的事實皆為屬實，否則會視作虛假聲明處理，即局方有權以違反4月12日第13/93/M號法令第二十七條第六款的規定（「如證明預約買受人就第四條第五款、第六款及第七款所指之任何要件作虛假聲明，則局方得在買賣公證書訂立前，撤銷由其發出之認可書及核准書」）為由，撤銷向其發出的認可書及核准書。
16. 誠然，正如前述，單純要求投訴人提交離婚判決書不足以將「不實配偶關係」變成真實，故局方這方面的要求固然屬違法，至於局方以4月12日第13/93/M號法令第二十七條第六款的處罰作為不遞交離婚判決書的後果，這做法亦有不妥。
17. 事實上，4月12日第13/93/M號法令第二十七條第六款的規定所針對的是當事人就同一法令第四條第五款至第七款所定要件作出虛假聲明，即當事人就經屋預約買受人須具備的一般要件（如年齡、居澳年期及是否持有有效身分證明文件等）作虛假聲明，又或為逃避群體成員不得為澳門地區任何房屋或土地的所有人或本地區任何屬私產土地的承批人這限制而作虛假聲明的情況，有關

條文並非規範經屋競投人在「競投報名表」上填報不實資料的處罰機制，故局方聲稱可引用第13/93/M號法令第二十七條的規定作為撤銷已向何氏發出認可書的依據，並不妥當。另一方面，雖然6月26日第26/95/M號法令第八條第一款規定局方得基於經屋競投人「為取得房屋，在收到鑰匙前作虛假或不確實之聲明，或使用欺詐手段」而將相關競投群體從競投名單中除名，然而，除非局方能證明何氏「明知」投訴人並非其合法配偶但仍「故意」在經屋競投報名表上填報不實資料（指投訴人為其配偶），否則，局方亦不能以第26/95/M號法令第八條第一款的規定對何氏作出「處分」。

18. 再者，投訴人在選購經屋時，已向房屋局表明與另一女子有夫妻關係；及後，投訴人於2006年4月7日亦曾向局方書面聲明待初級法院作出解除婚姻關係的裁決以儘快將判決書交予房屋局。換言之，房屋局於2006年4月13日決定酌情批准何氏成為經屋預約買受人之前，已經知悉投訴人與另一女子尚有未解銷的婚姻關係，即局方在明知何氏在競投報名表上填報的資料在法律上非屬事實後，仍然「錯誤」地將經屋分配予何氏一家居住，並容許何氏一家入住該經屋至今。因此，從善意原則的角度出發，局方在研究如何處理本個案的過程中，理應顧及何氏獲「錯誤」分配入住經屋並不能完全歸咎於何氏本人這一事實，並須考慮應否顧及何氏因局方處理本經屋分配個案而對其可取得經屋所產生的合理期盼。

（五）建議

19. 基此，公署依職權採取以下措施：
 - a. 建議房屋局與財政局就房屋分配事宜建立溝通機制，尤其是涉及公務員及退休公務員的申請個案，以便能及時核查清楚申請人所提出的房屋分配申請是否符合法律規定，避免特區政府的房屋資源及福利不當地被重複享用。
 - b. 建議房屋局日後如對4月12日第13/93/M號法令的執行作出檢討，應就以「群體」及「家團」名義提出經屋競投申請者，其成員關係所定的限制作出分析，倘若局方認為無必要對經屋競投者作出上述區分，且上述區分在實際操作上亦存在困難，日後應在「修法」時刪除有關限制/條件。

- c. 勸喻房屋局在何氏的經屋申請中，須關注局方要求投訴人遞交離婚判決書的做法，事實上僅當法院判決有關離婚效力追溯至投訴人與原配偶分居之日、且該日是在何氏遞交經屋競投報名表之前兩年或超過兩年的情況下，才有可能證明何氏當初申報及聲明「投訴人為何氏的配偶」一事屬實。另一方面，應重新檢討何氏的個案，但須同時顧及何氏獲「錯誤」分配入住經屋並不能完全歸咎於何氏本人，以及何氏因局方處理本經屋分配個案而對其可取得經屋產生的合理期望。

* * *

經本署介入後，房屋局接納本署的勸喻，並作出如下跟進：

1. 房屋局同意有關建立溝通機制的建議。
2. 為合理運用房屋資源及維護傳統倫理觀念，局方於現時公共房屋相關法例的修改上，已將「群體」的條件刪除，即只有家團或個人才能申請經屋。
3. 局方不再堅持要求投訴人遞交與原配偶的離婚判決書，且已依職權更正何氏當年在經屋報名表所填報的不準確資料（即投訴人為何氏丈夫），以及將有關措施通知當事人。

最後公署將本案歸檔。

* * *

結語：

本個案的啟發性在於：

- (1) 行政機關之間應有充分的資訊交流，例如當涉及退休公務員申請社屋時，應透過財政局了解申請人有否獲分配公務員宿舍。
- (2) 行政機關應運用各種合法手段查明申請人的「家團」狀況，以便正確審核有關申請是否符合法律的規定。
- (3) 當遇有申請人前段婚姻未解銷而與另一同居人組成家庭的情況，房屋局在處理這類申請時應特別小心及尋求正確的法律理據。
- (4) 當行政機關不法作為而令直接利害關係人產生合理期望時，應正確衡量公共利益與私人利益間的比重。

個案四 —— 可燃產品的經營條件及安全問題

要旨：

- 批准私人臨時占用公地的嚴謹條件
- 可燃產品儲存設施的「消防設備及其可豁免性」
- 無適時更新有關條件而允許私人在無許可的情況下持續使用公地
- 對經營及儲存可燃產品業務的監管
- 對危險品的觸覺及意識不足

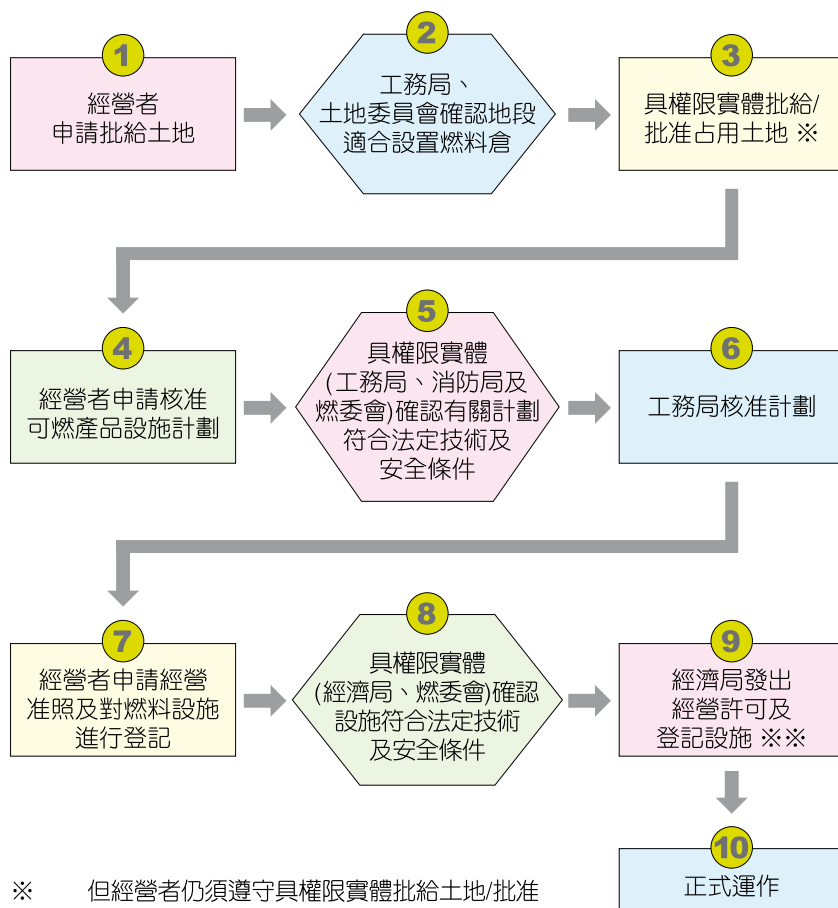
有市民向公署舉報A公司無牌經營石油氣業務多年，執法當局監管不力，經初查後，發現該公司並無經營准照，且長期在不具土地占用准照下實際利用青洲一幅地段，顯示具權限實體對可燃產品業務無履行法定職責，故立案跟進。

* * *

引介：

1. 凡從事可燃產品業務者，須配備可燃產品設施（俗稱燃料倉/中途倉），有關設施須符合《可燃產品設施安全規章》的規定，如屬液化石油氣瓶儲存庫，尚須符合《液化石油氣儲氣罐儲存庫的安全規章》的規定。

2. 由於具權限實體（可燃產品設施監察委員會/燃料安全委員會及經濟局）認為可燃產品設施應設於本澳，因此，任何在本澳境內不持有任何私人地段的所有權/使用權的人士或實體，如欲經營可燃產品業務，便須先向政府申請批給土地以設立可燃產品設施，然後辦理一系列行政手續。相關程序見下圖：



3. 由上圖可見，法例針對可燃產品此類帶高風險的業務設置了多重審核的機制，既嚴格限制經營者擬用作可燃產品設施的選址，又將審核設施的計劃（包括結構、消防等專業計劃）的權限交予多個部門「把關」，然後又透過同樣有多個部門「把關」的設施及場所「登記」機制對「預備投入運作」的設施進行監察，通過這一系列的「門檻」後，發牌部門才會發出准照，有關業務方可正式運作。

* * *

案情：

（一）土地工務運輸局向A公司發出臨時占用准照時無嚴謹設定准照條款

1. 資料顯示，2002年1月22日，A公司經土地工務運輸局（下稱工務局）向行政長官申請以臨時占用制度批給一幅位於青洲河邊馬路的土地，用作存放石油氣空瓶，但無按《土地法》的規定附同「土地使用計劃」供當局審批，而當局亦無要求A公司補交，便於2002年4月29日向A公司簽發第X/2002號臨時占用准照，用途為石油氣瓶儲存庫，為期一年。就此，負責組織批地卷宗並提供意見的工務局解釋稱，原因是A公司提出申請時表明不會在有關地段興建任何建築物。
2. 當局既然基於A公司「不興建建築物」的聲明而無要求其遞交土地利用計劃，按理應在發出准照時將該聲明列為約束當事人的條款，以便日後一旦發現其無遵守相關聲明，可據以要求其重新遵守相關法定要件(先呈交土地利用計劃供當局審核)。但當局未有如此作為，反而在准照中規定「出示其土地利用計劃已獲具權限機關核准之證明後，有關臨時占用准照方可續期」，換言之，A公司就該准照申請續期時，不論其是否在地段上「興建建築物」，亦須遞交土地利用計劃，否則，准照將不獲續期。
3. 對此，工務局解釋稱該臨時占用准照中「載有『有關土地利用計劃須獲工務局核准』的續期條款，只是工作人員按照過往曾發出的臨時占用准照的內容，慣性地將該條款加入A公司的臨時占用准照中……該條款並不具重要性，因為A公司並無在有關地段興建建築物。」。

4. 雖然工務局表示第X/2002號臨時占用准照所載上述續期條款「不具重要性」，惟當A公司於2003年2月17日向工務局申請對該准照續期時，局方卻又在毫無資料引證A公司已於/將於有關土地興建建築物的情況下，於2003年3月5日致函A公司要求其按上述續期條款遞交土地利用計劃，且強調局方僅會在該計劃獲批准後才會處理其續期申請。
5. 如此，倘局方的解釋成立，局方經辦人員便是「慣性地將該條款加入A公司的臨時占用准照」在先，然後在審理A公司准照續期申請時「又慣性地」將土地利用計劃的核准視為續期申請的前提條件，而不對具體個案作嚴謹及深入的分析。
6. 2003年6月20日，A公司向工務局遞交有關青洲地段可燃產品儲存設施計劃及結構計劃。換言之，A公司對有關土地的占用已由「無興建建築物」轉為「有興建建築物」，行政當局要求其提交土地利用計劃以供審議的做法便得到「嗣後合理化」。

(二) 工務局豁免A公司設置「固定噴霧式自動滅火系統」的理據不足

1. 2004年3月23日，工務局通知A公司，其可燃產品儲存設施計劃獲有條件核准，但須遵守燃委會及消防局的意見，其中消防局認為有關中途倉須設置固定噴霧式自動滅火系統。
2. 因應消防局的意見，A公司多次修改其可燃產品設施計劃，並指出因現場水壓不足，要求工務局豁免裝設上述系統。為此，工務局一再諮詢消防局及燃委會意見，惟消防局仍維持其建議，並指豁免權限屬工務局所有（對消防局的上述防火安全意見，燃委會並無異議，且認同豁免權屬工務局所有）。
3. 就上述事宜，工務局城市建設廳人員L於2005年9月8日撰寫報告書，指出根據《防火安全規章》的規定，消防局認為有需要及適宜且有合理解釋時，得建議在易燃液體及氣體的貯存地點設置固定噴霧式自動滅火系統，而《液態石油氣儲氣罐儲存庫的安全規章》規定該局有權根據適用的特別規章命令在儲存庫採取額外的防火安全措施，但該規章卻未有訂明儲存庫必須設置固定噴霧式自動滅火系統；L又指，青洲區現存的中途倉中，並非全部皆設置SPCI（應為Sistema de Protecção Contra Incêndio/防火系統），且即使某/某些中途倉設有SPCI，這些SPCI系統亦非

全部均能有效運作，最後L認為A公司所遞交的計劃整體上符合上述安全規章的規定。根據上述報告，城市建設廳廳長建議給予A公司所遞交的計劃贊同意見(*parecer favorável*)，該局副局長及局長先後作出「同意」的批示。2005年9月21日，工務局通知A公司局方就其可燃產品儲存設施計劃作出「贊同意見」。

4. 換言之，工務局已通知A公司局方豁免其安裝消防局所要求的固定噴霧式自動滅火系統。
5. 《液態石油氣儲氣罐儲存庫的安全規章》第十八條規定：「除了本規章的規定外，消防局亦可根據適用的特別規章的規定，**命令**在儲存庫採取額外的防火安全措施」（葡文為「*Para além do disposto no presente regulamento, pode ser determinada pelo CB a adopção nos parques de medidas adicionais de protecção e combate a incêndios nos termos da regulamentação específica aplicável*」，底線為本文所加）。對於上述規定，可有兩種不同的解釋：**一是消防局有權命令儲存庫必須採取其他防火相關法例所定的防火措施（例如設置特定的防火系統），即使有關法例原未將該等防火措施列為強制性亦然**；二是消防局的命令權仍受到相關防火法例的限制，僅當該等法例亦將有關防火措施界定為必須/強制時，消防局方可作出具強制力的要求。
6. 根據《防火安全規章》的規定，「固定噴霧式自動滅火系統」並未納入為具「強制性」的防火措施。針對A公司的可燃產品儲存設施計劃，無論消防局本身，抑或燃委會，以及工務局，均認為設置「固定噴霧式自動滅火系統」的要求純屬不具約束力的意見，工務局有權運用裁量權決定是否予以採納。換言之，當局採納上述第二種解釋。
7. 然而，值得指出的是，如果立法者制定該條文的立法原意確與上述第二種解釋相符，即就液態石油氣儲氣罐儲存庫所須設置的防火設施，消防局運用其他法規（如《防火安全規章》）所賦予的權限而提出的防火要求，並非必然具有「強制性」，按理便無須制定該條文，尤其是《防火安全規章》屬「一般法」，基於「一般法」補充「特別法」，消防局根本無須引用《液態石油氣儲氣罐儲存庫的安全規章》第十八條的規定來作出設置特定防火系統（如「固定噴霧式自動滅火系統」）的要求。

8. 反之，如果從立法者對液化石油氣儲氣罐儲存庫的安全要求甚為重視的角度考慮，立法者在第十八條用上消防局「可作出命令」的行文，乃旨在「賦權」消防局**命令**該類儲存庫採取各項已被其他可適用的專門技術性規章所納入的防火措施，從而達到「加大該類儲存庫防火安全保障的力度」的效果，那麼，採納上點第一種解釋來理解第十八條的規定，是否更能反映「立法者懂得以適當文字表達其最正確的解決方案」，當局宜加深究；至於「其他可適用的專門技術性規章所納入的防火措施」是否已不符合社會實際情況，則是相關規章應否修訂的問題。
9. 無論如何，即使認為消防局的意見不具約束力，工務局有權決定是否採納，工務局仍應謹慎運用其裁量權，且如最終不採納該意見，依法應「說明理由」。
10. 值得指出的是，消防局建議在A公司中途倉裝置有關消防系統時，已指出裝設該系統對「**有效地遏止火警的蔓延以及保障自身場所之安全**」具有**必要性，且考慮到「青洲區已有多個燃料倉庫」才作出該要求**，因此，工務局行使裁量權時，理應從有否同樣能達致上述效果的「他法」考量是否容許豁免，且依法須清楚說明豁免的理由，指出為何不採取消防局的防火建議措施，亦不會對消防方面造成影響。可是，局方據以行使豁免權的報告書內，**卻未**就消防局上述防火安全意見，作出任何分析或反證。
11. 雖然L在報告書內提及青洲區的中途倉中，並非全部皆設置SPCI，以及某（些）SPCI系統未能有效運作，但這些不足以成為局方豁免A公司裝設SPCI系統的充分理由。
12. 首先，從消防局就該區中途倉所作的巡查報告（均有送交工務局）可見，有多個中途倉多年來一直未達到消防局的防火安全要求，故有關設施未能有效運作，亦不足以顯示消防局的要求「無必要」或「不合適」。
13. 再者，液化石油氣罐儲存庫本身的安全設施/條件十分重要，因為不論是在儲存庫工作或出入的人，抑或在儲存庫附近居住的人，彼等的財產及人身安全都會因儲存庫的安全設施/條件不足而時刻受到威脅；另一方面，在同一地區如已有儲存庫營運，多增一個儲存庫亦會令原有的風險程度大大提高。換言之，對於第一個儲存庫而言，只要有關安全設施/條件達到某標準已屬足夠，但如再多設一儲存庫，即使對其安全設施/條件採用相同標準，儲存庫所

在區域的危險程度已有所增加，區內居民所受的威脅自然更大。既然青洲區已設有多個燃料倉，且部分中途倉的防火設施更未達到當局的防火安全要求，倘該區再增設中途倉，勢必增加該區的火災風險，故局方在審議新中途倉的可燃產品設施計劃時，便不能僅考慮其他中途倉即使未達防火安全要求仍繼續營運這事實，而豁免新中途倉裝設SPCI系統的要求。

14. 可是，L在2005年9月的報告中僅指出青洲區其他中途倉所處狀況，而未加考慮該區已設有多個中途倉，亦未有分析新增中途倉對該區火災風險所構成的影響，便「放寬」對A公司的防火系統要求。但L的分析最終亦為局方所採納。
15. 在2003年青洲大火事件發生後，青洲區石油氣中途倉的火災風險已引起社會廣泛關注，當時政府亦承諾搬遷中途倉，且在搬離以前，會嚴格監管中途倉的安全。對於青洲區的居民而言，基於政府在2003年火災後所作的上述承諾，自然相信政府對於「中途倉的安全」會「嚴格把關」。然而，局方就A公司個案的處理，既辜負居民對政府承諾的信賴，亦導致該區居民對彼等所處的火災風險程度欠缺全面的認知。
16. 由上述情況可見，在豁免A公司設置固定噴霧式自動滅火系統程序中，工務局行使自由裁量權（豁免權）未有以「防火」目的為依歸，存在說理不足的問題，根據《行政程序法典》第一百一十五條第二款的規定：「採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由」。
17. 值得一提的是，工務局於2008年7月18日還向公署指出，「按照A公司在2005年9月之前所遞交的燃料設施計劃，A公司的中途倉並無上蓋（亦無鋅鐵頂蓬），現實中不具條件裝設自動灑水式滅火系統（又稱Sprinklers）或固定噴霧式滅火系統，故局方認為該公司無須安裝上述系統。」。然而，無論是2005年9月8日L所撰寫的報告，抑或該局其後對該報告所作的批示，均沒有將「A公司中途倉無上蓋，故現實中不具條件裝設固定噴霧式滅火系統」這理據列作豁免裝設該系統的理由。因此，局方的解釋只能引證局方在處理上述石油氣儲存設施計劃申請的程序中，在運用自由裁量權時確實存在說明理由不足的問題。
18. 再者，即使局方的上述解釋已在有關報告書或批示中列入局方行

使豁免權的理由，根據一些專業技術人員的見解，這理據並未獲普遍認同。

19. 基此，局方豁免A公司裝設消防局所要求的滅火系統，無論在程序上或實質上均存在「理據不足」的瑕疵。

（三）工務局內部處理程序混亂

資料顯示，雖然局方於2005年9月豁免A公司裝設固定自動噴霧式滅火系統，但在2006-2007年間，當局方技術人員在審議A公司的燃料設施儲存庫修改計劃，又或其臨時占用准照申請時，卻又一再建議A公司需要遵守消防局設置上述滅火系統的要求，反映出局方的內部運作欠缺有效的機制讓經辦的局方人員清晰掌握相關個案的最新資料/狀況（包括局方曾對其他部門依法提出的非強制性要求運用了豁免權），導致局方對外立場前後矛盾，影響行政當局的公信力。

（四）工務局「默示」容許A公司「無合法憑證」占用公地

1. A公司於2002年4月29日獲發1年期的臨時土地占用准照（2003年4月28日失效），但因未有按照准照續期的條款（遞交已獲核准的土地利用計劃），故有關占用准照未獲續期。直至2006年12月11日，土地委員會才再向A公司發出臨時土地占用准照。
2. 雖然A公司不法占用地段的情況已獲補正，惟局方容許該公司在2003-2006年間在無合法憑證的情況下占用相關青洲地段，亦屬違法。
3. 事實上，根據《土地法》的規定，如占用人獲發的臨時占用准照不獲續期，行政當局有權定出期限要求占用人遷離有關地段，如占用人不如期遷離（即俗稱「霸地」），行政長官或獲其授權者（運輸工務司司長）尚可命令敕遷並科以罰款；而土地委員會向A公司發出的第X/2002號臨時占用准照中亦訂明，「在准照終止或無效時，占用人必須在六十天內遷離並將地段置空而無權索取任何性質之賠償」。
4. 然而，工務局並無將A公司的個案呈交具權限處理有關續期申請及勒遷事宜的運輸工務司司長及土地委員會作出決定，卻任由A公司在欠缺有效占用准照的情況下長期利用有關地段，局方解釋

稱原因是「局方不擔心無法收回A公司臨時占用的地段，且政府暫未有意利用該地段」。

5. 對於上述解釋，公署並不認同。因為工務局本身的職責就是監察特區土地有否被合法使用，並「促進」不當占用土地者從有關土地遷離。因此，不論政府是否有意「利用」A公司所占用的地段，既然其已違反土地使用規則——未完成臨時占用准照的續期手續，局方便有責任「促進」有關行政程序，使不法占用者遷出有關地段。
6. 再者，公權力的運用必須以「滿足公共利益為依歸」。2003年8月1日青洲發生大火以後，政府承諾搬遷中途倉，因此，將中途倉遷離民居，實符合「公共利益」。既然在「尊重居民的權利及受法律保護的利益」下遷離青洲區合法經營的中途倉是「謀求公共利益」所需，對於該區「未有發展打算」的土地，當然亦不應考慮用作石油氣中途倉，因為，增加中途倉與政府所應謀求的公共利益相抵觸。
7. A公司占用有關青洲地段的依據為土地委員會發出的臨時占用准照，**在臨時占用准照期限屆滿又未獲續期的情況下，A公司便不是有關地段的權利人，其繼續使用有關地段亦不屬「受法律保護的利益」。**
8. 此外，青洲居民及坊會在2003年8月1日的大火發生後，已向當局表達搬遷中途倉的訴求，且當局亦已公開承諾會滿足此訴求，因此，具權限實體在處理A公司逾期占用土地的問題時便應考慮居民/團體的上述訴求。局方的「不作為」（不起動收回土地的程序）無疑反映出局方漠視居民及相關團體反對青洲區設置中途倉的訴求。
9. 因此，局方的做法顯然有違法律就行政活動所定的「合法性原則」、「謀求公共利益原則」以及「參與原則」。
10. 據公署了解所得，過去當局對私人不法占用特區土地的情況均採取被動（應投訴處理）及「忍讓」的態度執法，此舉無疑會助長不法占用土地之風，就此問題，公署於2007年完成的《土地批給和監管制度分析》審查報告中已作出系統分析及討論，並向當局提出建議以完善土地利用及監管制度（包括透過修法提高罰則，以及制定便捷及有效打擊非法占用特區土地行為的檢控程序）；

另由於局方已於2008年7月18日承認「以往局方並無專人跟進有關臨時占用准照的續期事宜，因而局方一直無主動通知占用人須依法提出續期申請，僅待占用人自發地向局方提出續期申請，局方才會作出跟進。……局方過往做法有不妥善之處，故現時局方已將臨時占用准照的續期資料輸入電腦系統，並由專人跟進，如發現臨時占用准照快將到期，專責人員會通知占用人提出續期申請，日後如占用人再逾期續期，局方會依《土地法》的規定處理」（底線為本文所加）；因此，公署無需就工務局未有依法處理A公司不法占用土地的問題向工務局發出勸喻。

（五）經濟局「默許」A公司多年來在無准照下從事可燃產品業務

1. 資料顯示，A公司曾先後於2001年9月28日及12月7日向經濟局及經濟財政司司長申請從事可燃產品業務，惟經濟局認為A公司並未依法遞交可燃產品儲存庫的計劃，故不視其已正式提出發牌申請，並於2002年6月25日書面通知A公司必須提交法定申請文件，否則，局方將不審批其申請。
2. 2002年3月5日，可燃產品設施監察委員會致函經濟局，指該會多次接獲海關通知指A公司經蓮花橋口岸入口大量石油氣，且該公司亦在報刊上刊登銷售廣告，故懷疑該公司進行有關商業活動；6月19日，該委員會再度向經濟局通報指A公司設於青洲的中途倉並不符合第19/89/M號法令的規定，要求該局作出跟進。
3. 按照法律規定，擬從事可燃產品業務者，須獲當局「預先許可」並對燃料設施進行「登記」，方可營業。因此，局方在接獲委員會上述通報後，理應採取措施核查該公司是否實質經營有關業務，一旦證實「無牌經營」，便應進行續後的檢控程序。
4. 可是，局方未有立即進行檢控程序，反而多次基於「A公司正申請登記證」、「正跟進相關的土地批給申請」，給予A公司取得合法化的寬限期。
5. 誠然，《發出工業准照制度》賦權當局針對一般工業活動的「不合規範情況」給予違法者「寬限期」，以便其在期限內補正不合規範的情況。然而，法例將石油氣瓶的儲存界定為具嚴重風險的活動，對於未預先取得許可的石油氣經營者，當局依法不得僅作警告了事，而應立即提起檢控程序。因此，局方對於無牌經營可燃設施者適用上述「寬限期」的規定，便屬違法。

6. 卷宗資料又顯示，局方作出該給予「寬限期」決定後，由有關個案的預審員負責通知A公司，但到底有否通知則無從稽考，不僅卷宗無任何書面紀錄，就連辦案人即預審員本身，亦「已忘記當時有否按上級指示向A公司作出通知」。由此反映局方內部如何將局方決定通知當事人的工作機制並不嚴謹。
7. 值得指出的是，雖然局方早於2002年3月已知悉有關公司涉嫌在未獲許可下經營石油氣業務，但局方卻一直縱容有關違法情況的存在，甚至從未向該公司表明其在未獲預先許可及未取得燃料設施登記證下經營可燃產品業務屬違法，直至公署介入後，局方才於2007年7月通知該公司不得在無准照下經營業務，並於同年8月針對A公司無牌經營情況啟動處罰程序。
8. 對於經濟局在2002年獲悉A公司無牌經營後一直未有提起處罰程序一事，該局代局長解釋主要原因為：1)該公司為石油氣業務的新經營者，其加入在本澳從事有關業務可增加市場競爭性，有助減低石油氣價格；2)該公司已向工務局申請批地，批地申請經時未完成，行政當局亦有一定責任，故認為經濟局不宜對該公司作出處罰及中止其在本澳的業務；3)該公司在澳經營已有一段時間，已在本澳建立一定客戶網絡，若中止其業務會對市民造成不便。
9. 對於局方的上述理由，公署認為均不能成立。
10. 誠然，經營者增加必然有助行業競爭，但行政當局，特別是主管准照審批的當局，不能基於無牌經營者的存在有助降低產品價格而「不予執法」。有必要強調的是，石油氣業務的經營不同於一般工商業活動，具有高度危險性，為免該類業務的經營危及公眾安全，1989年當局制定《可燃產品設施安全規章》，規範經營該類業務的場所的基本技術條件，而為配合該法的執行，該法訂有一「過渡期」，讓當時已存在/使用的可燃產品設施進行必要的修繕，過渡期結束後，不符合規章要求的設施須被勒令關閉。換言之，過渡期結束後，普羅大眾（包括可燃產品的消費者，以及與各可燃產品儲存庫毗鄰的居民），便有理由相信所有仍然運作的可燃產品儲存設施，以及新設立的燃料設施，必然具備法定的安全條件，此乃上述法例「確保公眾安全」的目的能否達到的關鍵，亦是市民信賴當局的基礎。

11. 既然A公司在《可燃產品設施安全規章》生效後才成立，且該公司可「公然地」利用其中途倉經營可燃產品業務，市民大眾自然相信該中途倉已符合法定技術條件。可是，實情卻是該公司一直未獲許可經營有關業務，即該公司所使用的中途倉是否達到法例所定的最基本要求，亦未獲具權限當局確認。因此，經濟局多年來對該公司無牌經營一事未有採取制裁措施，無疑罔顧市民對於本澳「公然」經營石油氣業者均屬「有牌經營」的信任，而《可燃產品設施安全規章》的存在亦僅為一紙空文，試問「公眾安全」如何確保？實在令人憂慮！
12. 再者，如局方為了降低產品價格，而允許新經營者「無牌經營」，那麼，對於遵守《可燃產品設施安全規章》將可燃產品設施進行必要修繕的經營者而言，亦有欠公允。
13. 局方又指出，基於A公司已向行政當局申請批地，惟當局在處理土地批給事宜上存有缺失，因而認為不應將無牌經營一事歸責經營者。
14. 在土地批給程序中，依法由工務局編製卷宗及提供意見，並由行政長官或其他依法獲授權者作出決定，綜觀整個批地申請程序，經濟局既無參與其中，該局亦非相關工務部門的上級機關或監督實體，因此，該局根本不具條件/權限就工務部門的相關工作是否存有缺失一事作出評議。
15. 再者，即使工務部門就批地申請的處理確存有缺失，經濟局亦不應以此作為其「放任」A公司無牌經營的藉口，否則無疑承認依法負責監察相關經營活動的經濟局有權透過不追究違法者無牌經營的責任來「彌補」行政當局在另一程序（批地申請）倘有的「錯失」！試想，如果這樣「不執罰」的理據成立，行政當局豈不是可以在某一程序中透過「不處罰」來抵充當局在另一程序中因行政違法/失當而須承擔的民事責任，但法律依據何在呢？事實上，如經營者認為某部門拖延處理其批地申請而令其蒙受損失，依法有權透過司法程序追討當局的責任。無論如何，責任的認定，以至賠償金額的多寡，均不可能由另一既非上級亦非監督實體的部門來判斷！
16. 另局方又指基於A公司在澳經營已有一段時間、在本澳已建立一定客戶網絡，如對其作出處罰及中止其業務會對市民造成不便。須重申的是，A公司所從事的可燃產品業務屬具高度危險性的行

業，自該公司於2002年開始無牌經營以來，可燃設施監察委員會曾多次向局方指出A公司的中途倉**未符合**第19/89/M號法令的規定，雖然其後經燃委會聯同局方人員到場巡查後，有關中途倉的現場情況有所改善，但**一直未達要求**，且委員會在致予經濟局的函件中亦多番指出，委員會要求A公司遵守的「臨時基本安全措施」，只屬短期及必須的改善項目。

17. 事實上，燃委會認為「約於2006年年底至2007年A公司的中途倉才具備作為石油氣罐儲存庫的必要安全條件，但該公司在之前已實際利用該儲存庫進行石油氣營運業務，對公眾安全構成潛在危險」。
18. 正如經濟局代局長所言，「該局實際上並非技術部門，不具備石油氣業務方面的專業知識」。換言之，經濟局本身並無條件判斷A公司的中途倉是否具備必要的「安全條件」，因此，局方在接獲專業技術部門（可燃產品設施監察委員會）通報後，便不應基於「中止A公司業務可能對市民帶來不便」而讓該「未獲確認具備必要安全條件」的中途倉繼續運作；反之，局方應立即啟動檢控程序並依法勒令其停止運作，以防該場所的營運「對公眾安全構成潛在危險」。
19. **必須重申，在2003年8月1日青洲大火發生後，政府向公眾表明會「嚴格取締所有非法放置易燃物品的場所」，可是，從本個案可見，對於A公司此一「非法放置易燃物品的場所」，經濟局非但未有「嚴格取締」，反而多年來「縱容」其「公然」無牌經營，局方做法明顯有負公眾對當局承諾的信賴，損及政府威信。**

（六）經濟局的決定涵義不明、理據不足

1. A公司的違例卷宗顯示，辦案人員於2008年1月18日撰寫報告建議就該公司無牌經營「**科處罰款**」及通知該公司立即「**停止其石油氣倉庫之運作**」，代局長於2008年3月28日批示「同意建議。根據3月22日第11/99/M號法令（《發出工業准照制度》）第八十二條b項的規定，對「A公司石油氣有限公司」科處澳門幣 萬元之罰款」。
2. 經濟局代局長向公署指出，其當時得悉A公司短時間內可獲發牌，故僅同意向A公司科處罰款，不包括「停止運作」。然而，

須指出的是，倘代局長所作決定與該決定所依據的報告書的建議全部或部分不同，依法應「說明理由」。可是，代局長的上述批示既表明「同意建議」，又無指出不同意作出「停止運作」措施的理由，因此，代局長上述決定存有形式上的瑕疵。

3. 雖然該瑕疵因司法上訴期屆滿而被「補正」，然而，局方仍須關注對《行政程序法典》有關說明理由的規定的遵守，以確保公共行政的合法性和各程序環節的透明性，以及在作出決定時清晰表明局方決定的涵義，以免令人（包括局方人員）誤會。

（七）經濟局欠缺有效機制監察程序的進度

1. 公署亦發現經濟局在處理另一石油氣公司（**B公司**）違例個案時亦存在其他違法及失當之處。
2. 資料顯示，經濟活動稽查廳廳長於2001年7月27日向局長建議就上述違例卷宗採取巡查的跟進措施，惟局長遲遲未有作出決定（對於未作決定的原委，代局長表示已忘記），局方亦未因有關個案長期處於「等待代局長作批示」的「停頓」狀態而有所提示或催促，以致該「停頓」狀態持續約一年後方告終止，由此反映出局內欠缺有效提示/監察機制以確保行政違法行為審理程序的進行符合「效率原則」，間接影響當局依法執法的公信力。

（八）經濟局內部信息溝通不協調、檔案管理系統/機制欠操作性

1. 為跟進B公司的行政違例個案，經濟活動稽查廳於2007年9月4日向牌照暨消費稅處（負責可燃產品業務發牌事宜的附屬單位）查詢B公司有否向局方申請燃料設施登記證，該處覆稱B公司持有燃料設施登記證。
2. 然而，上述登記證早於1997年已被前經濟司取消，在無任何資料顯示前經濟司的上述決定已被廢止或取消的前提下，牌照暨消費稅處向經濟活動稽查廳指出B公司持有燃料設施登記證，但無指出該登記證已「失效」，實屬不當。
3. 經濟活動稽查廳在接獲上述回覆後，經辦人員於2007年9月6日及10月8日建議局方對B公司的個案作歸檔處理，理由是B公司「持有」燃料設施登記證，該局就有關違例卷宗已無其他可跟進之處。該建議獲工商業稽查處處長及經濟活動稽查廳廳長同意。

4. 事實上，相關行政違例卷宗已載有商業廳（經濟局改組前負責跟進可燃產品業務發牌工作）在2001年11月21日及2002年8月26日發出的內部通訊，當中明確指出上述燃料設施登記證已被取消，因此，牌照暨消費稅處稱B公司持有燃料設施登記證，此回覆內容與卷宗資料明顯不符，按理經濟活動稽查廳應作進一步查核，以明確局方哪一附屬單位的資訊出錯或未作更新，但該廳卻以B公司持有燃料設施登記證為由，建議對個案採取歸檔處理，可見該廳對相關違例個案的處理並不嚴謹。
5. 雖然經濟活動稽查廳上述建議最終未獲局方領導所採納，惟局方領導卻在該廳作出上述建議後逾九個月、經公署介入後才作出指示，而代副局長則解釋稱「從局內的檔案翻查當年前經濟司司長廢止B公司的登記證的批示文件，過程花費了不少時間（因該局須儲存的檔案非常多），故導致其當時在廳長上呈建議將該案歸檔後未能即時作出批示」。
6. 誠然，經濟局依法負責對多種業務/場所簽發經營准照，局內儲存的檔案必然甚多，但如果局方為了翻查內部資料/紀錄，動輒用上九個月的時間，市民大眾如何能相信局方能「負責任及有效率地」履行其監察職能？又立法者為保障公共利益而就各行業活動所定下的「最低要求」亦不能落實，最終受損害的亦是公共利益！
7. 因此，局方有必要重新檢視內部檔案管理系統/機制的操作性，以確保內部資料/紀錄的查閱機制能在保密、安全的基礎上配合局方履行監察職能的需要。

（九）由A公司個案反映各個具權限實體對可燃產品設施業務的監察不足

1. 總括而言，本個案中，A公司早於2002年3月已開始經營可燃產品業務，然而，該公司並非「辦妥手續」、通過法定「門檻」後才開業，而是「先開業」，然後才逐步向當局申請核准可燃產品設施「計劃」，以及按照當局的要求對計劃進行修改、再修改，直至2008年7月，才辦妥發牌手續並獲當局發出燃料設施登記證。斯時，該公司已無牌營業達六年。對於A公司違規經營業務多年一事，雖然當局最終於2008年4月向其作出處罰（罰款3萬元），惟該處罰亦僅在公署介入後才作出。

2. 有必要強調的是，現行法例針對可燃產品業務設定多重審核、多部門監察機制，目的不僅在積極層面上有其「督促」從業者按照相關法律/法規要求將其設施的安全條件做好的意義，在消極層面上，更藉着「收回土地」、「處罰」和「停止運作」等手段，對於不遵守法律/法規的經營者作出制裁，以及阻止那些尚未裝備好的危險設施投入運作，以免對設施內的工作者，以至居民大眾的生命和財產安全造成重大威脅。
3. 可是，從本個案反映出，即使當局證實已具備向A公司作出處罰並勒令其關閉場所的法定前提，卻長期未有嚴謹執法，以致法定的監察機制不能發揮應有的作用。
4. 誠然，燃委會在2009年6月29日作成的第112/CSC/2009號報告中指出，當局會透過「加強巡查」、「降低倉庫的燃料存量」等措施「加強對有關倉庫及周邊環境狀況的監管和管理，及時介入處理，減免可能引致危險的因素，將該區倉庫燃料儲存之風險儘量降低，透過與業者及社區居民的溝通和接觸，提高監察之透明度和成效，減少對有關搬遷和安全的疑慮」。然而，如果當局的巡查沒有配以嚴謹的檢控與執罰，便難以確保當局的監察工作發揮實效，一方面對守法經營的業者不公平，另一方面亦不能督促/警惕那些採取「拖字訣」、不按當局要求完善設施/運作的安全條件的業者儘快履行義務，這樣自然無從「提高對監察事務的信任度和處理成效」！
5. 因此，當局實有必要正視各個具權限實體如何監察可燃產品業務，以及適當檢討現行法定審核機制，以確保監察職能的行使並非一紙空文，尤其確保市民的生命及財產安全不致因「執法不到位」而蒙受重大威脅。

* * *

綜上所述，公署依職權分別向工務局及經濟局發出勸喻，並將有關情況通報運輸工務司司長辦公室及經濟財政司司長辦公室知悉，以便當局全面檢討各個具權限實體履行監察可燃產品業務職能所存在的缺失，並對可燃產品設施的法規（包括消防系統的設置要求）和相應審核機制作出檢討。

公署向工務局發出下述勸喻：

- (1) 檢討關於臨時占用准照的簽發及覆核機制，謹慎設定准照條款並予執行，倘發現占用人不遵守准照條款，依法呈交具權限實體決定。
- (2) 嚴謹運用裁量權，倘局方運用裁量權不採納其他具權限實體依法作出的不具約束力的意見，應依法說明理由。
- (3) 檢討內部運作機制，讓經辦人員清晰掌握個案的最新資料/狀況（包括局方曾對其他部門依法作出的建議運用了豁免權）。

公署向經濟局發出如下勸喻：

- (1) 全面檢討其針對可燃產品業務的監察情況，依法執行法律針對可燃產品業務所設定的處罰及終止運作規定，對於無牌經營上述業務者，不得違法給予「寬限期」。
- (2) 完善卷宗的管理及組織，確保卷宗載有對個案具重要性的資料（包括通知當事人的書面紀錄），並能清楚反映局方所作決定/行為的事實及法律依據。
- (3) 檢討內部附屬單位之間的溝通機制，確保信息傳達上的準確性。
- (4) 訂定/加強對於行政違法行為審理程序進度的監察機制，確保程序的進行符合「效率原則」。
- (5) 重新檢視內部檔案管理系統/機制的操作性，以確保內部資料/紀錄的查閱機制能在保密、安全的基礎上配合局方履行監察職能的需要。

* * *

其後，工務局函覆公署表明完全接納本署勸喻，並採取相應的落實措施，包括：

- (1) 嚴格遵照《土地法》的規定，要求臨時占用准照申請人提交「土地使用計劃」，作為審批臨時占用准照申請的必要條件；按照實際情況審慎設定及覆核占用准照條款的適用性，倘發現占用人不遵守准照條款，依法呈交具權限實體決定。

- (2) 對於裁量權的運用作出適當指引，當運用裁量權時，技術員必須參考過往案例，權衡其重要性、位處地點、功能及用途、對公眾的影響等各方面的客觀條件，同時亦須將不同意見闡述於審理個案的卷宗內。對於特殊個案的審理結果，透過內部傳閱方式，供相關範疇的技術員知悉，以便日後作為同類個案的審理標準，從而增加裁量權的透明度，以及嚴格控制裁量權的運用。
- (3) 深化工作流程優化工作，制訂更完善的人員培訓、工作指引及資訊保安管理程序等。

* * *

經濟局方面，基於該局自接獲公署勸喻後逾九十日並無函覆公署表明不接納勸喻及相關依據，因此，按照第10/2000號法律第十二條五款規定的反面意思，公署的勸喻視作已獲經濟局接納。

對於具權限部門處理違規經營可燃產品業務的情況，公署仍在跟進中。

* * *

結語：

- (1) 在允許私人使用公地的問題上，具權限部門應嚴格按照法律的規定，只有在發出許可後方能允許有關人士使用。
- (2) 在審批私人經營的業務方面，應對該業務的性質有較高的觸覺及理解其對附近居民，以至整個社會的影響。可燃產品乃一種危險物品，必須完全符合法定的條件方能經營。
- (3) 由於這是一種極危險的產品，監管機關應持續及嚴格執法，對於無牌經營或不符法定條件的情況，應嚴厲打擊。

個案五 —— 展覽服務的設計與執行的判給

要旨：

- 大型展覽（「成就展」）的構思設計與執行
- 在市場上選取合資格公司的方式及程序
- 在行政程序方面時間及技術因素的考量
- 對「直接判給」法律制度的認識
- 作為「直接判給」決定的理據的全面及如實披露
- 預審資格程序及判給程序的正確運用
- 判給所涉及的開支權限及儘早向上級匯報

公署接獲投訴，指新聞局以豁免公開招標的直接判給方式，將「澳門特別行政區成立十周年成就展（北京）」（下稱「成就展」）展覽服務合同判給P公司的行為，存在違法及失當之嫌。

經進一步調查，公署的立場為：

1. 本個案（「成就展」）所涉的構思及落實承攬服務，受12月15日第122/84/M號法令約束，並補充適用《行政程序法典》。
2. 新聞局於2008年9月收到行政長官指示，由該局負責在北京舉行的「成就展」。由於新聞局並無處理如此大型展覽工作的經驗，故決定將展覽的設計構思及落實工作，均「外判」予私人公司。
3. 為此，局方著手了解有條件承辦有關工作的本地公司，局方負責人指「根據.....過往多年參與（負責新聞方面）其他部門舉辦的展覽活動而取得的本地業界公司的資訊，以及向其他政府部門（旅遊局、民署及貿促局）非正式溝通，已清楚本地業界可供選擇的相關企業不多，另亦考慮到由於有關展覽在北京進行，以及有關展覽將有國家領導人出席，而P公司為本澳唯一一間在北京有分公司的本澳公司（亦為本澳第一間獲CEPA的公司），且

於2004年亦曾承辦有國家領導人出席的西灣大（橋）落成典禮的活動，在相關經驗（方面）有一定的保證，且P公司亦具相關財力可承擔預支，故局方初步認定P公司為唯一一間具條件的公司……綜合上述多項因素，局方在當時雖未最終確定交由P公司承辦有關工作，但基本上屬意P公司作為是次活動的合作伙伴，故局方其後專注與P公司展開一系列的諮詢及跟進工作」。

4. 事實顯示早於2008年10月上旬，新聞局已就「成就展」的承辦工作與P公司接觸，包括邀請該公司聯繫各個考察的場地及多媒體公司，以及「聯繫北京相關的展覽製作單位人員」；此外，局方人員亦於2008年10月20日與P公司代表進行會議，就「成就展」框架及工作進程進行初步交流。
5. 由此可見，新聞局早於2008年10月已初步認定本澳除P公司外，未能在市場上尋獲其他具能力及經驗提供此項服務的公司，即「P公司為唯一一間具條件的公司」，加上時間的關係，故決定與P公司展開一系列的初步諮詢及跟進工作，續後亦將「成就展」的設計構思，以至承攬工作透過直接判給方式，交予P公司負責。
6. 然而，對於新聞局作出直接判給決定的各項理據（「P公司為唯一一間具條件的公司」），並無在相關卷宗內詳盡披露，其中包括下述幾點：
 - 1) 新聞局對於合資格公司所掌握的資訊；
 - 2) 新聞局對於合資格公司的認定準則，其中需考慮展覽在北京進行，以及有關展覽將有國家領導人出席，而P公司為本澳唯一一間在北京有分公司的本澳公司，亦為本澳第一間獲CEPA的公司，且於2004年亦曾承辦有國家領導人出席的西灣大（橋）落成典禮的活動；
 - 3) 合資格公司的財力及對質量的保證。
7. 局方雖然「事後」於2008年11月6日作成的「設計構思服務」直接判給建議書中所提出的判給理由（「考慮到P公司在舉辦大型展覽活動擁有豐富經驗」及「時間緊迫」），顯示P公司為一間具實力、有經驗的公司及「時間緊迫」，但仍不足以清晰顯示P公司為行政當局是唯一選擇。

8. 現行《行政程序法典》第一條規定：

「一、行政程序，係指為形成與表示公共行政當局意思，或為執行該意思而進行之連串有序之行為及手續；

二、行政卷宗，係指體現組成行政程序之行為及手續之文件整體」。凡導向行政當局作出決定（即形成行政當局決定）的都是行政程序。

行政程序的一大作用就是將行政當局如何謀求公共利益的過程反映出來，從而確保行政當局的決定合法和公正，這些作用在涉及運用自由裁量權方面，就更見明顯，正如在本個案中，當局在芸芸眾多本地公司中，認定P公司為唯一一間具條件承辦「成就展」的公司。

9. 至於行政卷宗，則是一效用大、重要性高的工具，因為它揭示出行政當局如何衡量和評估相關的公共利益（正如本個案所涉及的「成就展」）。
10. 本個案中，如何認定P公司為本澳唯一一間具條件承辦「成就展」的公司，這是形成當局為何「屬意」判給P公司的重要環節，根據上述《行政程序法典》的規定及良政原則，新聞局應將其如何認定P公司為唯一一間具條件承辦「成就展」的公司，以書面方式載入相關行政卷宗內，從而避免不必要的誤會和質疑。
11. 另一方面，在現行12月15日第122/84/M號法令的框架下，新聞局亦可以透過更為客觀及透明的「預審資格程序」，甄選出合適的公司進行「成就展」的磋商工作。
12. 誠然，「成就展」所涉的多媒體、多角度的展示方式及運用均須具備特別及專業的技術，加上該項活動在本特區以外——北京市舉行，令「成就展」的技術要求更具「特別性」，而根據12月15日第122/84/M號法令第六條第二款的規定，即使擬取得服務的「估價」尚未確定，但基於涉及「特別的技術」的原因，行政長官亦可以決定進行「預審資格」程序，以確定哪些私人實體具條件提供所需財貨或服務。
13. 由於12月15日第122/84/M號法令未明確限定如何進行「取得服務」的預審資格程序，在符合行政程序所需遵守的謀求公共利

益、公正、善意及效率等原則的前提下，可將此程序適當簡化（相對於受11月8日第74/99/M號法令規範的預審資格程序），例如在透過公告邀請有意者提交候選申請時，可基於時間的緊迫性，將提交候選申請的期間縮短。

14. 本個案中，如新聞局將有意在北京舉辦、以多媒體方式、多角度及立體地展示澳門特別行政區成立十周年成就的需求公開，徵集符合一定技術和實力條件的公司，在一段時間內向當局提交公司簡介（包括實力、經驗、優勢等）及意向書等資料，然後由當局根據事先設定的評審準則及要求，甄選出合適的公司；這樣得出「P公司為唯一一間具條件承辦「成就展」的公司」，不僅在相關行政卷宗內得以充分反映當局形成「P公司屬唯一的選擇」這認定的基礎，且其認定的過程亦更具客觀性和透明性，從而避免被人質疑「黑箱作業」，影響當局的聲譽。
15. 另一方面，雖然當局已定意將「成就展」的設計構思工作，以至續後的落實執行工作外判予專業私人公司負責，但新聞局依法既可先進行設計構思服務的採購程序，待提供設計構思服務的公司提交設計構思報告後，再以該報告為框架，進行落實承攬服務的採購程序，甄選合適的公司（**不一定是提供設計構思服務的公司**）提供執行服務，從而完成此項成就展的工作；另一方面，**新聞局依法亦可透過單一的採購程序，將整個展覽服務（設計構思及執行承攬）判給一個專業私人實體負責。**
16. 本個案中，「成就展」的判給程序卷宗資料顯示**新聞局採用了分開兩項採購程序的方法：**
 - 1) 先於2008年11月10日將「成就展」的設計構思服務直接判給P公司負責，在P公司完成有關設計構思服務的報告書後；
 - 2) 再於2009年7月1日將執行承攬的工作直接判給P公司。
17. 然而，根據公署調查所得，早於2008年10月28日——即新聞局向行政長官提交建議，將「前期策劃構思服務」直接判給P公司之前，局方已「定意」將整個「成就展」工作（設計構思及執行承攬）直接判給P公司負責。
18. 在此前提下，當局理應將該「定意」的形成清晰地反映在判給的程序及卷宗資料中反映出來——即將「為何」及「如何」透過單一採

購程序，將整個「成就展」直接判給P公司，「記入」相關行政卷宗。

19. 資料顯示，2008年10月下旬，即P公司完成設計構思前，新聞局雖不具條件確定執行落實「成就展」的預計開支金額，但新聞局客觀上已可預見有關開支必然超過澳門幣75萬元——即第122/84/M號法令第七條第一款b項所訂的原則上必須進行公開招標的下限金額，與此同時，新聞局當時亦已認定P公司為本澳唯一一間具條件承辦該展覽的公司，有意將展覽服務的整體（設計構思及執行承攬）判給該公司負責，而P公司亦願意承接此項目。
20. 事實上，根據現行第122/84/M號法令的規定，只要行政當局從合法性、謀求公共利益原則、善意及效率等原則考慮，均足以認定只有某特定私人實體具有提供當局所需財貨或服務的資格，則行政當局無須考慮有關採購的估價是否屬「公開招標」或「書面諮詢」範圍，均可循直接判給的方式進行採購。
21. 況且，由於新聞局直屬於行政長官，而局長許可開支的權限根本不達法定須公開招標的下限，故對於主辦「成就展」這項工作，即使未有準確的估價，在明知局長所具的許可開支權限根本不足以批准「成就展」開支的前提下，毫無疑問，局長應將豁免招標的建議上呈行政長官批准。
22. 基此，新聞局按理於2008年10月下旬，已可根據第122/84/M號法令第七條第二款b項及第八條第四款的規定，向行政長官報明局方認為P公司為本澳唯一一間具條件承辦「成就展」的公司的理據，建議行政長官豁免「成就展」的公開招標程序及手續，批准新聞局直接與P公司磋商整個「成就展」的承辦工作；經行政長官批准後，新聞局便可「合法合理」地與P公司就「成就展」的承辦工作進行更深入的磋商。這樣，便可使新聞局於2008年10月下旬形成的「定意」——由P公司負責「成就展」的整項工作（設計構思及執行承攬）——透過適時且依法展開的程序，以書面方式有序地記載於行政卷宗內。
23. 綜上所述，在本個案中，當新聞局於2008年10月下旬認定P公司為本澳唯一一間具條件承辦「成就展」（包括構思設計及執行承攬）的公司時，局方便應依法展開程序，向行政長官報告，並申

請批准「豁免公開招標」，採用直接判給方式將承辦「成就展」的整體工作判給P公司，令新聞局的「定意」如實記載入行政卷宗內。

基此，公署向新聞局發出建議，促請局方從本個案吸取經驗，在進行採購程序時，注意遵守相關採購法規和《行政程序法典》的規定，避免日後再出現行政卷宗「未有如實反映當局如何形成決定的一連串有序之行為及手續」此失當情事。

及後，新聞局回應表示衷心感謝公署的意見，並接納有關建議，故公署將本案歸檔。

* * *

結語：

本個案的啟發性在於：

- (1) 在處理判給事宜方面，無充分利用「預審資格」與「判給程序」的兩個環節。
- (2) 在市場上選取具特別條件的公司時，應特別審慎及詳盡記錄有關客觀條件及材料，並將這些元素列入後階段的判給決定的參考資料。
- (3) 如預知開支超出本身權限而須由上級作出批准時，應及早作出報告及請求上級批准。
- (4) 倘客觀環境不允許有其他選擇，而一開始已認定只有一間公司具備有關條件，則「時間」的掌握及披露乃一項關鍵元素，掌握不當或忽視這個元素足以引起疑惑，甚至令程序的合法性受到質疑。
- (5) 應全面及深入理解及執行現行的採購法律制度，以避免出現不必要的誤解。

刊名：2009澳門廉政公署工作報告

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：鴻興柯式印刷有限公司

印數：1,300本

2010年8月