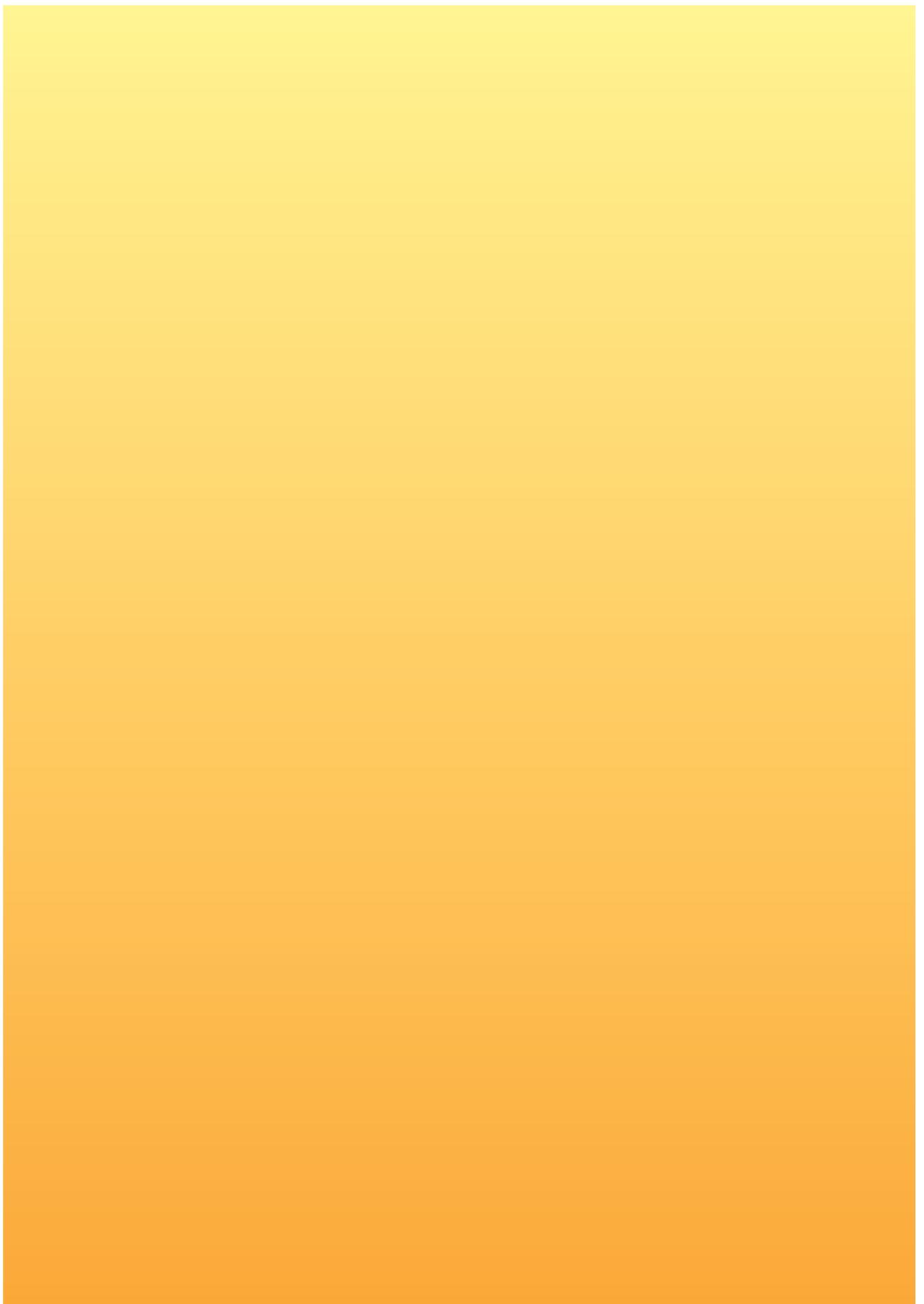


第二 部 分

反 貪 工 作





第二部分 反貪工作

一、舉報及立案數字

2010年「公署」收到涉及刑事性質的舉報案件共389宗，當中具備條件處理的刑事舉報案件有133宗，加上前一年轉入的23個卷宗，2010年共須處理刑事舉報案共156宗。

2010年開立88宗調查卷宗，與2009年的44宗相比有所增加，主要是新增私營部門的賄賂案，開立調查卷宗共24宗。

在刑事方面，截至2010年12月，共有39宗案件已完成偵查，分別移送檢察院及作歸檔處理。

2008-2010年刑事案收案統計比較表

統計數據	2008	2009	2010
收案總數	796	923	681
刑事舉報	553	768	389
具條件處理的刑事案	88	107	133
開立調查卷宗	31	44	88

由於私營部門賄賂案件屬新類型的偵查案，在法律生效的首十個月（3月1日至12月31日），「公署」須因應情況作出適當部署，並重新調整偵查的方法及策略，主要為配合這類案件的性質及法律對調查所設定的特別要求。值得強調一點，在這類案件中，受害人的合作非常重要，其中保密及提供有用的材料至為關鍵。

按照現時掌握的資料及查案進展，「公署」相信稍後有條件偵破部分私營部門賄賂案件，以維護公平的營商環境及法律秩序。

二、經廉政公署偵辦的部分案件撮要

個案一：

「公署」接獲舉報，指一名中國內地居民A向澳門貿易投資促進局提供虛假的無犯罪紀錄證明書，成功以投資移民方式成為澳門居民，舉報人指約10年前，A曾因傷害他人身體而在國內被判入獄約一年多，所以其應有刑事紀錄。

在內地相關部門協助下，經查證A於內地沒有任何刑事犯罪紀錄。其後，舉報人澄清其舉報內容有誤，更正A只是受到內地公安局的勞動教育，相關案件其實沒有經法院審判，所以沒有刑事紀錄。「公署」深入查核A的投資移民申請及相關文件，並無發現可疑或其他不合規則的情況，故已作歸檔處理。

個案二：

「公署」接獲舉報，指氹仔某酒店內的一間貴賓賭廳僱用非法勞工，以及有政府部門人員包庇該貴賓賭廳，於巡查前通風報信。

經調查，發現確實有兩名本應受聘於清潔公司及製衣廠的勞工，過界在「XXX一人有限公司」經營的賭廳內工作，其中受聘於製衣廠的外勞卻同時是「XXX娛樂有限公司」的股東，惟沒有發現有公務人員對「XXX一人有限公司」涉嫌僱用非法勞工的情況作出包庇。由於查處黑工或過界勞工非屬「公署」職責，故「公署」將案件的刑事部分作歸檔處理，並將以上調查所得的資料通報具權限的部門，以便作出處理。

個案三：

「公署」接獲投訴，指B收取200美元協助一名越南籍女子在進入澳門時，無需按出入境事務廳的規定向辦理簽證的警員出示逗留澳門所需的維生資源澳門幣15,000元，懷疑有人作出違法行為。

經調查，發現B曾在某出入境部門任職，故認識辦理簽證的警員，繼而在協助越南籍女士辦理簽證手續進入澳門時，基於彼此認識，B無需向警員出示有關女子逗留澳門所需的維生資源便能成功辦理簽證，惟查明當中並沒有給予警員任何利益。由於本案沒有涉及觸犯《刑法典》的情況，「公署」已將本案歸檔，並將涉案警員C及D在執行職務時沒有檢查維生資源的事實通報治安警察局，以便跟進及處理。

個案四：

「公署」接獲舉報，指兩名公務人員E及其丈夫F均月入過萬元，仍可獲分配經濟房屋，而且他們將該單位出租，並以該單位申請房屋津貼，事實他們兩人不在該單位居住。

經調查，發現上述兩人均符合資格申領經濟房屋及房屋津貼，在2006年至2008年，夫妻兩人雖然以該非真正居住之地點作為申領公務人員房屋津貼之居所，但其所申報的地址沒有出租，也負有銀行按揭，符合申領房屋津貼之條件。

由於未能證實兩人有明顯的欺詐故意，故兩人的行為並沒有違反《刑法典》的有關規定；此外，「公署」同時查明兩人於經濟房屋之入表申請、排序至成功上樓之程序上未發現可疑或不規則之處。

由於無資料證明涉案人觸犯《刑法典》的情況，「公署」將本案歸檔，同時將有關E及F在獲得經濟房屋分配後長期不在內居住的事實通報房屋局，以及將該兩名公務人員以沒有入住的經濟房屋作為申請房屋津貼的事實通報有關部門，以便作出相應處理。

個案五：

「公署」接獲舉報，指香港男子X及女子Y，串同海關關員，把香煙經港澳碼頭從香港走私到澳門。

經調查，沒有發現舉報中所指有人利用港澳碼頭二樓行李托運部偷運免稅香煙進入澳門的情況，而涉嫌人X亦沒有任何犯罪行為及與任何公務人員或海關關員接觸，雖然X每次進出本澳有攜帶疑似香煙的物品，但都是少量，而且是獨自攜帶，期間沒有發現他將香煙交給他人或作販賣。

由於舉報內容與調查所得不相符，且缺乏真確性，亦未發現任何公務人員參與或放行偷運免稅香煙的活動，不存在犯罪主體及犯罪事實，因此「公署」將案件歸檔。

個案六：

「公署」收到舉報，指一名公務人員G，在處理市民繳納公證登記的註銷手續的過程中存有不規則行為。

經調查，發現G有三次收取市民的費用而沒有記錄或發出收據，其中一次更致使一名市民H重覆繳納了澳門幣474元的公證費用。經調查後發現，相關情況均是G疏忽大意或電腦出錯所造成，亦沒有足夠證據證明G是故意利用職務之便將其所能接觸的私有金錢不正當地據為己有，其行為未構成刑事違法，此外，因G疏忽導致市民的財產損失和造成不便，以及所引伸的紀律及行政責任，「公署」已通報有關部門作相應處理，由於本案未涉及刑事違法行為，「公署」將本案歸檔。

有關部門已對G提起紀律程序，並科處罰款，而市民H所蒙受澳門幣474元之損失，G亦已作出歸還。

個案七：

「公署」接獲一市民投訴，指其兒子J現於路環監獄服刑，近來多次致電或親身要求舉報人及家人給予金錢以供其使用，舉報人懷疑J被其他囚犯欺凌及勒索金錢。及後，J更向舉報人表示「上頭」指其私自打電話，因而將被「加監8年」，於是舉報人向「公署」求助。

經調查，發現舉報人懷疑J於獄中被毆打勒索及J聲稱被「加監8年」等投訴內容均非事實，而J確實經常向家人索取金錢，原因是其在獄中與他人賭足球輸錢，故虛構事實騙取家人的金錢作還債之用，最後J亦承認上述事實。

澳門監獄已作出專案調查，並採取有效行動進行打擊，成功搜出兩部手提電話及多張電話卡。相關情況涉及有電話流入監獄的問題，但由於澳門監獄已經作出行動，搜繳了有關電話及電話卡、進行訊問筆錄及其他相應處理，基於已沒有其他線索可以再跟進及調查是何人所為，「公署」將本案歸檔。

另外，在調查本案過程中，「公署」發現監獄中存在其他違法及違規的情況，故已要求獄方針對該等違法及不法情況採取適當措施。

個案八：

2010年2月，一名輕型汽車的考生在道路考試期間，涉嫌向交通事務局一名考牌員提供港幣一千元，作為其順利通過考試的報酬，該名考生在給予賄款期間被考牌員當場拒絕，並向「公署」舉報，案件經調查後被移送檢察院處理。

個案九：

「公署」接獲舉報，指某自治部門的一名人員K經常以傷患為由取得病假，卻於病假期間教授他人游泳，懷疑詐騙病假。經調查，證實K確曾在病假期間無償教授他人游泳，但並無證據顯示K以欺詐手段取得病假。

在調查過程中，發現在K為申領房屋津貼而提交的租單上，出租人簽名與出租人身份證明文件上的簽名不符，經跟進調查，證實K多年來以虛報住所及涉嫌偽造租單等行為向所屬部門申領房津，詐騙總額為澳門幣210,600元，案件已移送檢察院。

另有一宗同類案件移送檢察院處理。

個案十：

政府自2009年推出「低層樓宇維修資助計劃」，鼓勵和資助低層樓宇進行維修工作，期間有社會民眾懷疑有承建商進行不實的維修工作，為此，「公署」以資料收集方式跟進維修資助計劃的推行工作，同時亦屬了解私營部門賄賂情況的其中一項措施。

在收集資料期間，懷疑受政府資助的一幢私人樓宇的維修項目中，有人偷工減料及監管存在漏洞等問題，遂進行立案初查。

在調查過程中，經分析涉及個案的房屋局審批資料，並實地調查相關維修工程，發現承建商在受資助的維修項目中有偷工減料之嫌，但未發現有公務人員參與不法行為。又因為整項受資助維修工程在《預防及遏止私營部門賄賂法律制度》生效前已完成，故「公署」將案件歸檔，同時將房屋局在審批及監管維修工程方面存在的漏洞，以及承建商可能藉此作出不規則行為的情況通報房屋局。

個案十一：

「公署」接獲投訴，指某局一名助理員L不具備所需學歷資格，但於2009年獲晉升為熟練工人。由於L為著是次晉升可能向部門遞交偽造的學歷證明，故「公署」立案調查。

經調查後，發現L在2009年有晉升狀況，在辦理晉升程序中其報稱已遺失相關學歷的畢業證書，並就上述晉升僅向其所屬部門遞交了曾入讀「XXX市第五中學」的證明文件。為此，「公署」透過協查機制請求廣東省人民檢察院協助查明該助理員曾否於「XXX市第五中學」就讀及有否取得畢業證書，經廣東省人民檢察院回覆，確定L在「XXX市第五中學」完成初中課程，所呈交的學歷文件為真實。由於未發現違法情況，「公署」將本案歸檔。

三、跨境案件協查及司法協助

2010年，「公署」接獲中國內地、香港及海外協查案件9宗，加上自去年轉入的協查案件8宗，共處理17宗案件，其中14宗已完成。

在上述9宗於2010年開立的協查案件中，6宗為香港廉政公署要求協查的案件，3宗為內地檢察院要求協查的案件。

此外，「公署」在跨境案件協查方面也獲得境外執法部門的合作，獲取關鍵的查案資料，使偵查工作得以順利推進。

粵港澳三地反貪執法機關每年都會定期輪流舉行個案協查工作座談會，以檢討過去一年的工作及討論未來工作上的合作方向。「第六屆粵港澳個案協查工作座談會」於2010年11月在香港廉政公署舉行，澳門廉政公署代表參加了是次會議。

三方代表回顧和分享了過去一年的協查工作經驗，三方對加強和規範協查機制達成了共識，當中包括建立部門領導主管會晤機制、情報交流機制及證人約見程序，目的為提高案件的協查效率。

會上，三方人員對不同問題進行了探討及介紹，對三地的法律差異、取證模式及協查程序等事宜有了更充分的了解，有助建立起一套更完善的協查機制及提升工作效率。

四、《預防及遏止私營部門賄賂法律制度》執行情況略述

(一) 前言

透過2月21日第5/2006號行政長官公告，《聯合國反腐敗公約》自2006年2月12日起引伸至澳門特別行政區生效，自此澳門特區負起落實《聯合國反腐敗公約》各項規定的國際義務。

《聯合國反腐敗公約》第12條規定：

「私營部門

一、各締約國均應當根據本國法律的基本原則採取措施，防止涉及私營部門的腐敗，加強私營部門的會計和審計標準，並酌情對不遵守措施的行為規定有效、適度而且具有警戒性的民事、行政或者刑事處罰。

二、為達到這些目的而採取的措施可以包括下列內容：

(一) 促進執法機構與有關私營實體之間的合作；

(二) 促進制訂各種旨在維護有關私營實體操守的標準和程序，其中既包括正確、誠實和妥善從事商業活動和所有相關職業活動並防止利益衝突的行為守則，也包括在企業之間以及企業與國家的合同關係中促進良好商業慣例的採用的行為守則；

(三) 增進私營實體透明度，包括酌情採取措施鑒定參與公司的設立和管理的法人和自然人的身份；

(四) 防止濫用對私營實體的管理程序，包括公共機關對商業活動給予補貼和頒發許可證的程序；

(五) 在合理的期限內，對原公職人員的職業活動或者對公職人員辭職或者退休後在私營部門的任職進行適當的限制，以防止利益衝突，只要這種活動或者任職同這些公職人員任期內曾經擔任或者監管的職能直接有關；

(六) 確保私營企業根據其結構和規模實行有助於預防和發現腐敗的

充分內部審計控制，並確保這種私營企業的賬目和必要的財務報表符合適當的審計和核證程序。

(……) 」

經2009年8月17日第19/2009號法律通過的《預防及遏止私營部門賄賂法律制度》自2010年3月1日生效後，其實際執行情況備受各方關注。在該法律生效僅一年的階段內對其作一個全面、準確及實際的結論，實為時尚早，但按現階段所掌握的數據及資料作初步的研究及分析，未嘗不是一種積極及前瞻的執法態度，這有助於部署未來的工作，所謂有備而戰是也。

(二) 引介

在2010年，廉政公署共接獲93宗屬私營部門賄賂方面的投訴 / 舉報，當中涉及的問題及領域都比較廣泛，例如：

- 私人工程的招標及服務採購方面的行為；
- 私人大廈的管理公司與分層大廈的管理機關之間的財務糾紛引發的問題；
- 公司管理層與基層員工之間的利益關係；
- 公司管理層人員隱瞞其與供應商之間的利益關係；
- 部分行業的回佣問題。

過去一年，「公署」在私營部門賄賂方面立案24宗，部分舉報不能成案，主要原因為：

- (1) 所舉報的事實在法律生效前作出且已完成；
- (2) 所舉報的事實並非發生在澳門，而且同澳門體系無任何連結元素；
- (3) 舉報只基於道聽途說，缺乏實質性資料，即使「公署」初查後仍無法掌握基本材料；

- (4) 舉報人無正當性，因為不符合告訴人的要件；
- (5) 所舉報的事實並不構成刑事違法，僅為當事人之間的合同糾紛。

(三) 執法上的困難

事實上，私營部門賄賂案件的調查困難主要見於兩個層面：

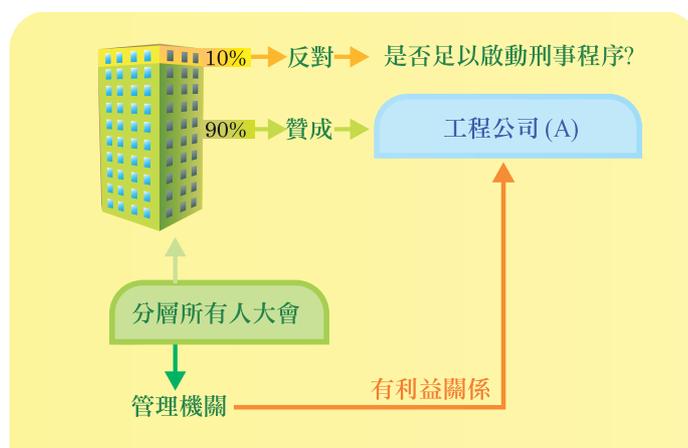
- 偵查手段及技術的困難；
- 法律的障礙。

第一種困難基本上可借助偵查技術、設備及手段予以克服，惟在法律層面所遇到的難題，則不能用一般方法解決。

我們舉一例子說明之：

某大廈有100戶獨立單位，分層所有人大會決議對大廈進行維修，故展開招標。分層所有人在大會表決時有90%的分層所有人投贊成票，其餘10%的小業主反對，且懷疑中標工程公司與分層大廈的管理人之間存在利益輸送之嫌，致令該投標公司中標。

要求全部投反對票的10%的小業主集體作出刑事告訴確實存在困難，倘僅其中五人提出訴訟，在這種情況下，首個疑問為：他們是否具資格啟動刑事程序？



導致出現上述疑問的主要原因為8月17日第19/2009號法律（《預防及遏止私營部門賄賂法律制度》）第5條的內容，其中規定「不告不理」原則。

「第五條

告訴

一、對於第三條第一款²和第四條第一款³所規定的情況，非經告訴不得進行刑事程序。

二、對於第三條第二款和第四條第二款所規定的情況，非經告訴不得進行刑事程序，但屬涉及資產及勞務的取得且其資金全部或部分來自公帑的情況，則無須經告訴亦得進行刑事程序。

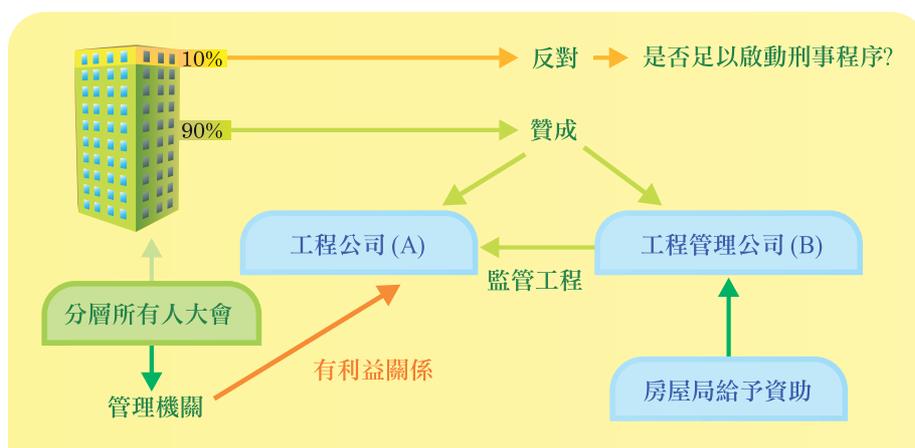
三、對作出第三條第一款和第四條第一款事實的行為人不行使告訴權又或撤回告訴，也導致相對應的作出行賄或受賄事實的行為人因此而得益。

四、上款的規定相應適用於第三條第二款和第四條第二款中非經告訴不得進行刑事程序的情況。」

² 「一、為任何私營部門實體，即使屬不合規範設立的實體服務而從事職務的人，包括從事領導或行政工作的人，如親身或透過另一人而經該人同意或追認，為自己或第三人要求或答應接受其不應收的財產利益或非財產利益，又或要求或答應接受他人給予該利益的承諾，作為違背職務上的義務的作為或不作為的回報者，處最高一年徒刑或科罰金。」

³ 「一、為達致上條第一款所指的目的，親身或透過另一人而經本人同意或追認，給予或承諾給予上條所指的人其不應收的財產利益或非財產利益者，又或在該人知悉下給予或承諾給予第三人該利益者，處最高六個月徒刑或科罰金。」

我們繼續用上述例子看看在其他方面存在的問題：



分層所有人大會同意聘用A公司為大廈進行維修工程，同時向房屋局申請維修資助，並且獲得批准（例如獲資助澳門幣五萬元正），經分層所有人大會（或管理機關）的同意，該筆資助款項用來支付予B公司——它是一間工程管理公司，監管A公司的施工，但有小業主不滿是次招標及集資維修項目，懷疑A公司與大廈的管理機關的成員有不正當的利益交易，故向「公署」告訴。在這種情況下，「公署」是否應在告訴後才能開展調查？如此，多少比例的業主投訴方可開展調查？

簡言之，應引用上指法律第5條第1款？或第2款？因為，如屬第2款最後部分所述情況，無需告訴。

從另一角度言之，偵查只限針對A公司？或亦可針對B公司？換言之，如政府僅資助工程的一部分或其中一個環節，是否整個工程皆視為受資助？

另一個涉及系統邏輯的問題：與賄賂近似的犯罪行為及現象為詐騙（當然這兩罪狀所要求的要件並不一樣），現行《刑法典》第211條規定：

「一、意圖為自己或第三人不正當得利，以詭計使人在某些事實方面產生錯誤或受欺騙，而令該人作出造成其本人或另一人之財產有所損失之行為者，處最高三年徒刑或科罰金。

二、犯罪未遂，處罰之。

三、如因詐騙而造成之財產損失屬巨額，行為人處最高五年徒刑，或科最高六百日罰金。

四、如屬下列情況，則處二年至十年徒刑：

- a) 財產損失屬相當巨額者；
- b) 行為人以詐騙為生活方式；或
- c) 受損失之人在經濟上陷於困境。」

同一法典第220條規定：

「一、第二百一十一條第一款及第二款、第二百一十二條第一款、第二款及第四款、第二百一十三條第一款及第二款、第二百一十四條、第二百一十七條、第二百一十八條第一款及第二款，以及上條第一款及第二款所指之犯罪，非經告訴不得進行刑事程序。

二、第二百零三條之規定，相應適用於上款所指之犯罪。」

換言之，倘詐騙金額超過澳門幣三萬元，則不取決於受害人的告訴，屬公罪，即使無告訴人，刑偵機關亦可提出立案調查。

對於一般的犯罪行為訂立一個如此嚴謹的懲罰制度，而對於賄賂行為何以訂立一個如此寬鬆的制度？經驗告訴我們：私營部門賄賂行為所涉及的金額一般比較高，所損害的並不限於受害人的經濟利益，而是整個體系、投資環境及經營的誠信。為此，即使私營部門賄賂的懲罰制度不比一般犯罪嚴厲，最低限度亦應與其看齊。

另一個預期可見的後果就是：費盡九牛二虎之力偵破案件後，檢察機關亦提出控訴，但在法院開庭審訊時，享有告訴權的人撤回告訴（即表示放棄追究）。這樣，在現行制度下，打擊私營部門賄賂行為的成效必大打折扣。

(四) 結論

雖然《預防及遏止私營部門賄賂法律制度》僅生效約一年，但不少問題已開始顯露，對於能否取得預期效果，實際履行國際公約的義務，有必要作出更深入及全面的反思，尤其是澳門已成為一個國際城市，確保投資及營商公平的法律必須與時俱進，否則，即使投入更大的資源亦徒然，因為問題的癥結在於制度建設，關於這點非一個或兩個部門就能解決，適時完善立法制度可能是解決問題的唯一出路。當然，何時啟動有關的修例程序仍有賴社會的共識。