

# 第三部分

## 行政申訴





## 第三部分 行政申訴

### 一、概述

在2010年，「公署」繼續發揮其在行政申訴方面的角色，對公共部門的行政程序的**合法性**及**合理性**作出監察，在提升行政效率及**依法行政**方面發揮其應有的監督功能。

在過去一年，針對政府部門的行政申訴個案明顯上升，其中不滿部門執法方式或不滿部門行政作為的個案更超過兩百，其次就是涉及工程及工務部門的投訴個案，亦過半百有多，這說明引起不滿的「風險點」集中在下述幾個方面：

- (1)行政部門的作為及執法水平；
- (2)行政部門的管理方式；
- (3)人員的執法水平；
- (4)工務部門在處理職責範圍內各項工作的成效。

如何處理及解決這些「高風險」範疇內的種種問題，是一個值得關注的課題。站在「公署」的角度，不排除就有關問題進行專項研究及分析，在條件允許的前提下與相關部門合作，尋找解決問題、提升效率的方向及計劃，以全面落實「依法行政」的理念。

本報告主要從下述兩個方面分析及總結2010年「公署」在行政申訴領域的工作，包括：

- (1)求助個案的數目及性質；
- (2)與其他公共部門的合作，尤其是在運作監察方面的合作。

## 二、求助個案的數目及性質

「公署」在2010年處理的個案情況為：

- 查詢個案：438宗
- 申訴個案：527宗

2010年「公署」共接收438宗求助（諮詢）個案，比2009年的566宗略為下降。總結去年的求助個案，仍以公職制度、交通違例、違法工程、市政、勞資糾紛等事宜為主，當中涉及違法工程方面的查詢數字則輕微上升。

2010年行政申訴範疇的求助個案所涉內容大致為：

涉及內容		數目
<b>公職制度</b>		
▪ 紀律問題	41	103
▪ 人員權益	28	
▪ 人員聘用	17	
▪ 內部管理	14	
▪ 公職義務	3	
<b>廉潔操守指引</b>		16
<b>公務採購</b>		20
<b>交通違例</b>		28
<b>勞工事務 / 人力資源</b>		
▪ 勞資糾紛	21	35
▪ 非法工作	8	
▪ 外僱	4	
▪ 勞工權益(工傷)	2	
<b>土地工務</b>		
▪ 違法工程	30	36
▪ 物業使用監管	6	

市政		
▪ 環境衛生	6	
▪ 行政准照	6	15
▪ 小販	1	
▪ 佔用公地	2	
稅務		8
交通事務		
▪ 交通/車輛/駕照	8	14
▪ 的士監管	6	
經屋 / 社屋		12
個人私隱		8
身份證明		7
社會援助		6
體育事務		5
社保		3
醫療衛生		3
樓宇維修資助		3
教育		2
大廈管理		2
噪音		2
「公署」權限及職能		18
其他程序失當		14
非「公署」權限		
▪ 刑事範疇	28	78
▪ 司法範疇	17	
▪ 私法問題	33	
總數		438

2010年「公署」處理的投訴個案所涉及的内容：

涉及内容	數目
不滿部門執法方式或其行政作為	191
交通違例	11
勞資糾紛	18
違法工程	52
市政	25
稅務	6
「公署」權限及職能	4
交通事務	8
醫療衛生	7
經濟房屋及社會房屋	9
社保	4
公務採購	9
非法工作	18
社會援助	6
物業使用監管	4
居留權	5
噪音	3
教育	3
個人私隱	4
其他程序失當	34
其他事宜	19
非「公署」權限（私人領域或其他範疇）	87
<b>總計</b>	<b>527</b>

在處理投訴時，「公署」基本上採取各種即時及有效的方法，最常見的為審閱文件及直接提出改善措施，使問題儘早獲得解決。

2010年行政申訴個案處理結果大致如下：

處理方法/結果	數目
經「公署」調查及分析後歸檔	307
被投訴部門自行解決後「公署」歸檔	45
因非「公署」職責範圍的投訴而歸檔	87

### 三、開立陳訴卷宗、調查分析及發出勸喻

對於「公署」接獲的投訴，基本上採取簡易及直接的方法處理及分析——按行政申訴方式處理或按刑事法律展開調查。

對於行政申訴個案，「公署」堅守辯論原則：確保投訴人及被投訴部門對投訴有作出陳情及解釋的機會，並因應案件的特殊性及需要，要求相關人員到「公署」作出解釋或澄清、提交補充材料等，之後，「公署」對投訴個案作全面的事實及法律分析，最後作出有關結論：存在違法情況，則明確指出，並要求有關部門作出處理，有需要時，「公署」亦提出改善建議。

第二個可能性是投訴理據不足，未見行政部門違法或失當，故「公署」將投訴歸檔。

第三個可能性是在處理投訴過程中，被投訴部門自行處理有關問題，並獲投訴人同意及接納，在此情況下，「公署」亦將投訴歸檔。

以上為處理行政申訴時慣用的方法及常見的結果，惟在某些特殊情況下，「公署」會因應需要而採用其他處理方法。

在處理行政申訴的過程中，首重為事實清晰及明確，說理部分切題及理據充分，法律觀點明確及具說服力，正確適用法條，最終目的是確保依法行政及保障市民的合法權益。

#### 四、部分行政申訴個案撮要

為使公眾了解「公署」在過去一年處理的、屬行政申訴範疇的投訴個案的情況，「公署」選取了數個與民生息息相關，且為人關注的個案節錄分析，一方面，提高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，讓公眾知悉公共部門在處理這些個案時的不當之處，藉此喚起市民維護自身權益的意識。

##### 個案一 —— 評標程序與規則

投訴人稱體育發展局在「澳門奧林匹克綜合體多層停車場室內羽毛球區設計及建造承包工程」公開招標中無淘汰提供不符合承攬規則要求物料的競投者，與各競投者進行「*interview*」，但不作會議記錄，認為有行政違法之嫌，要求「公署」介入。

經「公署」調查後發現：現行法例及是次招標的承攬規則均無規定提供不符合要求物料的競投者應被淘汰，故局方不淘汰該等競投者不屬違法；而按照承攬規則，競投者負有澄清義務，故局方可要求彼等就投標書不清晰之處作澄清，至於局方未就「*interview*」過程作成會議錄，則確屬不妥。

經向局方索取卷宗資料後，「公署」發現是次招標尚存在下述問題：開標委員會未有依法淘汰欠交組成投標書所需文件的競投者；卷宗未清楚顯示審標委員會對某些評分項目給予「基本符合要求」的評價究竟具臨時抑或確定屬性；對未顯示照明系統開關及操控位置的競投者的處理有別於未顯示冷氣系統開關及操控位置的競投者，而無在程序卷宗中作出適當說明；審標委員會接觸標書後才制定細項評分比重；審標委員會未對其中一評分項目作分析說明。

由於相關招標工程在「公署」向局方作出了解的過程中已竣工，在無法將工程「推倒重來」下，「公署」透過會議向局方反映上述問題，並提請局方關注。局方領導明瞭箇中不足之處，亦承諾將採取完善措施，以今日後的招標程序達致公平、公開及合法，「公署」遂將本案歸檔，但會繼續關注局方完善措施的落實情況。



## 個案二 —— 在招考時引用不明確概念

本個案源於理工學院一國兩制研究中心公開招聘研究員的程序，在該程序中，將「重點大學取得博士 / 碩士學位」訂為應聘條件，由於當中可能存在行政違法及失當的問題，故「公署」主動作出跟進。

經與理工學院進行商討後，理工學院同意「公署」的立場，並表示日後訂定應聘條件時，會改為「於獲當地政府認可的大學取得學位」，令有關標準更具客觀性，且前線人員亦具條件向查詢者解釋。另一方面，理工學院表示是次招聘中，並沒有投考者因被認定非於「重點大學」取得博士 / 碩士學位而被淘汰。

考慮到理工學院已接納「公署」的意見，並承諾日後會採取改善措施，再加上暫未有資料顯示在是次招聘程序中，有投考人因上述應聘條件的設置而被淘汰或錯失投考機會，故「公署」將本案歸檔。

## 個案三 —— 招考教員程序存有瑕疵

投訴人指澳門理工學院管理科學高等學校在招聘全職教員程序中以電話為應聘者進行面試，惟在無進行模擬教學的情況下仍按照《招聘全職教學人員的評分細則及面試安排指引》的《招聘教學人員評分表》所有項目評分；又典試委員會主席在評分期間強調應聘者與秘書長屬友好關係向委員施壓；與此同時，應聘人無提交學歷證書正本，校長亦要求各委員簽名確認其學歷認可。

經調查及分析後，「公署」發現典試委員會主席只是向委員解釋秘書長因迴避而不能出席「電話面試」，不足以反映其向委員施壓或間接暗示該如何評分。

又理工學院的招聘通告及職位申請書無要求申請者遞交學歷文件正本，根據內部工作指引，由典試委員會下設的評分小組就應徵者履歷部分評分，故有理由相信典試委員會所作的確認僅是對履歷評分的確認，而非「學歷認可」。

查實理工學院在是次招聘曾對兩名應聘人採用電話面試，但大部分典試委員認為單憑電話方式，不具條件對「模擬教學技巧」及「模擬教學內容」進行評分。

「公署」認為該兩項目評分比重達面試總評分的一半，故必會令人質疑典試委員會如何可以在欠缺兩項評分下甄選出合適人選。對此，理工學院承諾按實際操作所得經驗對有關考試指引作出適當修改，以及針對如有必要進行的電話面試作出相應調整。

至於被舉報人，理工學院最後有為其進行親身面試，後以兼職方式錄用；經查兩名應徵兼職教員者的資料，發現被舉報人所具備的條件確較另一應徵者優勝，故聘請被舉報人未造成不公平情況；惟有關卷宗資料不足以顯示理工學院有作出比較，故「公署」提醒理工學院應作相應書面記錄，理工學院表示明白，相信院方日後可採取相應措施完善相關招聘程序。

另理工學院指無如實執行《教職人員章程》有關招聘教員採用「公開考核」的規定，不公開考核時間及開放旁聽，主要係憂慮在實際操作上可能會遇到不少困難，而「公署」則表明「理工學院有責任依法執行，如院方認為實際操作存在困難，則應建議修改有關章程的規定以解決相關問題」的立場。

鑑於理工學院聘用被舉報人一事無發現行政違法，故「公署」將本案歸檔；對於非屬舉報內容，且單純涉及理工學院《教職人員章程》是否「如實執行」的問題，以及修改指引事宜，則留待日後進一步跟進第二階段的廉潔管理計劃時再適時關注完善情況。

#### 個案四 —— 招聘實習醫生的程序問題

投訴人稱衛生局於2009年7月舉行「入讀全科實習開考」，2010年4月公佈考試結果，惟不到1年，又在8月再次開考，質疑局方在短期內重覆開考有浪費公帑之嫌；又稱「入讀專科醫生培訓」亦有短期內重覆開考的情況，認為局方應如同招聘一級護士、藥劑師及放射科技術員般分段錄取上次開考結果中未及取錄的合格投考人；又指局方在2010年8月刊登的「入讀全科實習開考通告」中僅載有社會文化司司長批示，而無行政長官批示，涉嫌行政違法。

經分析，法律規定入讀「全科實習」及「專科培訓」的開考目的係為提升受訓者的醫學專業水平，完成培訓者不獲聘任公職的保障，與旨在聘用合資格人員擔任公職的一般公職開考不同。法律又規定開考通告須刊登《澳門特別行政區公報》及載明「開考名額」，入讀「全科實習」及「專

科培訓」的填補方式係分別按合格者筆試得分的高低順序，以及合格者選修的專科和考試最後評分的高低順序而填補，故衛生局不能亦不應取錄逾越通告所載的原定人數入讀相關培訓，至於會否因此而浪費公帑，則非屬「公署」職權範圍，除非出現明顯不當或浪費行為，否則，「公署」無條件介入。

關於欠缺行政長官批示的問題，現行法律雖規定開考須經行政長官批示許可，但該權限非不可轉授，由於行政長官已將相關施政領域的執行權授予社會文化司司長，故舉報人稱可能存在行政違法情況的指控不成立。

「公署」因未發現衛生局有行政違法或失當之處，故將本案歸檔。

### 個案五 —— 關於醫生的全科實習開考

投訴人質疑衛生局於2010年8月11日刊登的「入讀全科實習開考通告」中將其中一項投考條件設定為「具備臨床醫學學士學位」有行政違法之嫌。

法律規定，報考「入讀全科實習」者須具備醫學學士學位（*licenciatura em Medicina*）。據「公署」了解，衛生局從立法原意出發認為「*licenciatura em Medicina* / 醫學學士」應理解為「完成內科、兒科、婦產科、外科等主要科目課程」的醫學學士學位持有人。

經分析有關法律條文的立法背景，「公署」認為基於本澳至今無開辦醫學學士學位課程，且相關法律制定時澳門仍受葡國管治，故局方以葡國醫學學士學位課程內容為參照而作出上述理解，並無悖理。

惟局方在未對「*licenciatura em Medicina* / 醫學學士」作合規範解釋前便使用「臨床醫學學士學位」的表述，易令人質疑相關要求的合法性，且有關表述是否足以反映局方對「*licenciatura em Medicina* / 醫學學士」的理解，亦成疑問，故局方在是次開考通告中所使用的表述確欠妥。

「公署」將上述立場向衛生局反映後，局方函覆已在《澳門特別行政區公報》刊登通告，將「臨床醫學學士學位」更正為「醫學學士學位」，且給予有意投考者20日的報考期；又於中、葡文報章上刊登更正通知。

鑑於衛生局已採取措施更正不妥當的情況，故「公署」將本案歸檔。

## 個案六 —— 入職考試的程序規則

投訴人指民政總署（下稱民署）僅以電話回覆，未予書面解釋駁回申訴的理由便進行招聘程序的心理測試對其不公平。

經分析，民署在涉案招聘所公布的通告僅指出被淘汰者可「提出申訴」，無明確指出申訴類型和有關申訴在法律上有何作用等訊息，根據《新民政總署人員通則》的規定，如民署無制定一套適用於所有招聘的內部規章，又無經管理委員會的批示補充規範有關招聘程序中異議及上訴的流程，則按照《行政程序法典》的規定候補適用該法典中有關異議及上訴的規定，故「公署」認為民署未依法完成駁回異議程序會有違反聲明異議具中止效力這規定之嫌，遂向民署反映。

由於就同一招聘的另一投訴，「公署」亦發現民署有其他行政違法之處，而在本案候覆期間，該招聘程序已趨近完成（公布《最後評核名單》日正是「公署」去函反映之日），為免因當中涉及的違法瑕疵而導致某些程序需重新進行時令更多人遭受影響，「公署」遂與民署進行會議，民署承認未制定一套適用於所有招聘的一般規則，又指現時正積極進行此方面的工作；而「公署」已提醒民署，如未訂定這方面的規範，每次招聘時，應在通告中明確指出招聘程序的規則，以及有關異議及訴願的機制，以保障有關投考人的申訴權，另「公署」亦指出本案中民署違反聲明異議具中止效力的規定。

其後，民署函覆「已撤銷是次開考」，又承諾作出改進，尤其在申訴機制及申訴途徑資訊的發佈方面，以確保招聘程序能公平、公正及有效地進行。因此，有理由相信民署已關注這方面的事宜，以避免相同的情況再次發生。

基此，「公署」將本案歸檔。

## 個案七 —— 扣起年假補償金作交職業稅之用

投訴人稱，其為港務局前編制人員，2009年12月因退休未及全部享用年假而獲發金錢補償，惟局方扣起部分以繳納職業稅。投訴人從友人處得悉被部門多扣的稅款2年後方獲財政局退回。

2010年7月，投訴人親到財政局諮詢，惟局方前線人員告知就稅務事

宜的「投訴」局方有既定接待時間，並建議投訴人預約再訪。又投訴人多次致電財政局，接線人員均無法指出退稅需時2年的法律依據。

基此，投訴人不滿：

- 1) 財政局將年假補償視為可課稅收益；
- 2) 退稅需2年時間過長，且局方人員無法指出相關法律依據；
- 3) 財政局未能即時派員解答職權範圍內的一般稅務諮詢；投訴人又建議局方改善親身接待機制。

就問題1)，經分析，根據現行《職業稅章程》第4條n)項及《澳門公共行政工作人員通則》第87條的規定，公職人員的年假屬應有權利，故因離職或退休未及全數享用年假而得之金錢補償不屬職業稅可課稅收益，而財政局亦覆稱局方的「人事及薪俸系統」將之列入不課稅收益處理，該局無要求部門從中代扣稅款。本案中，港務局扣除稅款的實情及依據實有違法之嫌，惟投訴人要求保密身份，故不具條件進一步跟進。

「退稅需時2年」之說非來自局方人員，故彼等無從告知相關法律依據。

至於問題3)，財政局可否安排人員解答市民的親身查詢，關乎局方人力資源是否足以回應市民需要，「公署」在不透露投訴人身份的前提下向財政局轉達其改善建議。

綜上所述，「公署」在尊重投訴人意願的前提下已核實了財政局的立場及轉達了其對該局的建議，而就其他事宜「公署」未有可介入之處，故將本案歸檔。

其後，投訴人一再致電「公署」堅稱其不當被「扣稅」的遭遇屬全部退休公職人員之遭遇，要求「公署」作整體跟進。

經查實後，無資料顯示相關情況具普遍性，故函覆投訴人。後投訴人來電稱不滿「公署」回覆，惟言談間指其親到財政局向其人員展示「公署」覆函後，獲回應指就相關問題曾接「公署」去函，惟因無投訴人的資料而未能跟進。局方人員承認被錯扣年假補償者不只投訴人一人，並表明已通知上級採取補救措施，原則上於一年內退回款項。

## 個案八 ——

### 給公職投考人通知信時內容含糊引發的問題

一名擬參與行政暨公職局（下稱公職局）轄下「公眾服務暨諮詢中心」法律範疇高級技術員筆試的應考人向「公署」投訴，指其於筆試當日下午2時5分抵達考試地點時，遭拒絕進入考場，惟按公職局通知函的內容（「……請於下午二時前到達上述地點報到，屆時請向工作人員出示本公函及身份證明文件，以供識別。考場大門將於下午二時十五分關閉，逾時者將不許進入……」），並不能得出「應考人如不在下午2時前抵達考試地點會喪失考試資格」此一後果，故不滿局方不在通知函中清晰表明對應考人赴考的要求。

根據通知函的行文，公職局使用了「請」此一字眼，確不足以顯示該局要求應考人「必須」或「應該」在下午2時前抵達考試地點；又公函在「……以供識別」後以句號作結，接著訂明試場大門關閉的時間，然後才指出「逾時者將不許進入」的規限，故確有可能令應考人誤以為遭「不被允許進入試場」此一對待者，僅限於超逾考場大門關閉時間到場的考生。

然而，局方於隨函附同的「應考人須知」載明，應考人必須於2時前抵達考試地點，以及2時15分前進入試場，否則應考資格被取消，故應考人如遵循該須知的赴考要求，按理可避免「以為在試場大門關閉前進入考場仍可應考」的誤會，加上局方除在通知函提醒應考人細閱須知外，尚註明如有疑問可致電查詢，故投訴人即使對局方就「不許進入試場」的規定究竟以通知函抑或「應考人須知」為準存疑，仍有渠道核實，故局方人員拒絕投訴人進入考場的做法並無不妥。

考慮到通知函的內容確異於「應考人須知」，故「公署」去函提請公職局關注，局方覆稱日後會統一通知函及「應考人須知」的用詞，以避免再發生同類質疑。

至此，「公署」將本案歸檔。

## 個案九 —— 檢控資料與部門檔案資料不一致

投訴人的食店於2009年被民政總署（下稱民署）檢控觸犯多項違法行為，當中包括擅自更改飲食場所的排煙管位置，惟投訴人強調其於2001年購入涉案食店連牌照前，曾向前臨時澳門市政局（下稱臨市局）查詢並獲發該場所的圖則檔案，當中顯示的排煙管位置與當時及現在的位置相符，其從未作出更改。

經向民署了解，署方據以檢控投訴人上述違法更改的圖則顯示的編製日與投訴人獲發的相同，但排煙管位置確有異。考慮到投訴人獲發的圖則既蓋有民署前身——前臨市局的蓋章，便會令人相信係由該局所發，倘前臨市局確曾應投訴人的申請向其發出涉案場所的圖則，以致投訴人以為該圖則所示狀況屬「已獲核准」，並以之比對現場環境證明其「無作更改」，而民署卻以另一份圖則指控投訴人擅自更改排煙管位置，便有違反善意原則及行政當局與私人合作原則之嫌，且可能欠缺法律依據。

經向民署反映「公署」立場後，民署同意撤銷針對投訴人擅自更改排煙管位置的檢控部分，故「公署」將本案歸檔。

## 個案十 —— 超時工作上限與超時報酬上限之別

投訴人稱，山頂醫院影像科員工為受三聚氰氨事件影響的學童進行掃瞄檢查而被要求提供超時工作，惟院方以超時工作每年有上限為由，不發放2008年10至11月的超時工作補償，冀「公署」介入。

經「公署」分析，現行法律並無明確規定公務人員在超時工作時數超過法定上限後仍應部門要求提供超時工作的後果，而根據行政暨公職局（下稱公職局）過往向個別市民提供的法律意見，該局認為法例對公務人員提供的超時工作時數設定上限，主要是禁止部門要求公務人員提供超過上限的超時工作，但該上限並非對超時工作者的補償上限。

倘公務人員在超過法定超時工作時數上限後仍按部門要求提供超時工作，有關人員依法有權獲得補償——如獲得附加報酬或扣除辦公時間。「公署」亦認同此見解。

另一方面，公職局又認為公務人員在提供超時工作後如選擇以扣除辦公時間方式作補償，則須在提供超時工作的曆年扣除。考慮到扣除正常

辦公時間的補償方式僅須內部工作協調，而附加報酬的補償方式則涉及較複雜的財政手續，故公職局此一立場在實際操作上限制了補償方式的靈活性，惟此一解釋並非針對本案作出，故待日後整體關注及適時跟進。

至於衛生局影像科人員一直未獲超時工作補償一事，經向該局反映後，局方表明已重新作出分析及研究，並決定將依法向受影響的影像科人員作出補償。鑑於衛生局已承諾向相關員工作出補償，故「公署」將本案歸檔。

## 五、「廉潔管理計劃」第二階段

為落實第三屆特區政府強化廉政建設、打造陽光政府的施政理念，「公署」於2010年5月起，續推行第二階段的「廉潔管理計劃」，與所有政府部門／機構簽署「廉潔管理計劃——合作議定書」。計劃的目的是提高人員管理及部門運作方面的廉潔、公平、透明和高效，同時加強部門與「公署」間的合作，以逐步落實政務公開原則，促進審批流程和準則的公平，從而進一步優化部門的廉潔管理，提升特區政府整體的施政水平。第二階段的「廉潔管理計劃」為期兩年，各行政部門陸續與「公署」展開相關的工作，以使計劃得以有效落實。