

第六部分

附件



附件一

經8月14日第10/2000號法律核准的《澳門特別行政區廉政公署組織法》第4條第9項及第10項規定：

「廉政公署的權限為：

(……)

(九) 就所發現的法規缺點，特別是使人的權利、自由、保障或正當利益受到影響的缺點，作出解釋、修改或廢止有關法規的勸喻或建議，又或作出制定新法規的勸喻或建議，但涉及屬立法會權限的法規時，僅將公署的立場製成報告書呈交行政長官；

(十) 建議行政長官作出規範性行為，以改善公共部門的運作及對依法行政的遵守，尤其消除各種有利於貪污及實施不法或道德上應受責備的行為的因素；

(……)」

在2011年，「公署」因應工作需要向行政長官提交了數份意見報告書，目的為加強制度建設及提升行政效率，同時在落實施政計劃方面發揮「公署」的應有作用，亦為決策機關提供具參考價值的資訊。以下為「公署」提交的部分重要的意見報告書：

1. 關於某類退休人士按3月28日第2/2011號法律領取房屋津貼的法律分析報告
2. 行政長官在候任期間的若干法律問題（尤其是權利及義務；新的候任主要官員亦屬此列）
3. 關於「鄭觀應故居記錄館建造工程判給建議書」中廉潔誠信部分的法律意見及報告
4. 關於「新城填海區填土及堤堰建造工程——修改評標標準」中廉潔誠信部分的法律意見及報告

5. 關於「望德聖母灣大馬路步行系統建造工程——標書評審報告」中廉潔誠信部分的法律意見及報告
6. 關於某項工程評標準則的初步法律意見
7. 關於收回一幅土地的簡扼報告
8. 關於「處理『未利用批給土地』流程圖」的法律意見
9. 就交通事務局有關「供應及安裝交通控制中心大型顯示屏設備公開招標判給」之合法性提供法律意見
10. 關於「改革澳門大學中文法學課程及師資管理討論稿」意見書
11. 關於行政會委員財產公開制度由行政法規規範、或由法律規範之初步意見
12. 關於遊行示威的攝錄問題的簡單分析

* * *

我們選取其中一份在內容上影響較大，且引人注目的報告在此公布，俾眾知悉。

關於某類退休人士按3月28日第2/2011號法律 領取房屋津貼的法律分析報告

第一部分：問題引介

1. 「廉政公署」（以下簡稱為「公署」）於2011年8月8日接獲行政長官辦公室的公函（07684/GCE/2011），其中載有行政長官的批示，要求「公署」對澳門退休、退役及領取撫卹金人士協會的陳訴內容提交法律意見，以供參考。
2. 事緣澳門退休、退役及領取撫卹金人士協會於2011年8月5日致函行政長官，對財政局否定部分退休人士（指在澳門特區成立前退休、而且將其退休金轉往葡萄牙「退休事務管理局」的退休人士）領取房屋津貼一事表示不滿，認為該機關錯誤解釋法律及不合理對待已退休的公務人員，要求行政長官正視及解決問題。
3. 寄送給「公署」的其他文件還有：
 - (1) 澳門退休、退役及領取撫卹金人士協會的信件；
 - (2) 四份附件（全部為法律條文）；
 - (3) 行政公職局於2002年2月11日發出的第32/DTJ號公函副本；
 - (4) 行政法務司於2002年1月29日發出的指引的副本；
 - (5) 行政公職局於2011年5月12日發出的第1105120001/DIR號公函副本；
 - (6) 行政公職局於2011年6月1日發出的第1106010005/DIR號公函副本；

(7) 財政局於2011年7月20日第052/DDP/2011號報告書及公函。

4. 引起爭議的主要問題為：

在1999年12月20日之前（即澳門特別行政區成立前），按照2月23日第14/94/M號法令將退休金轉往葡萄牙「退休事務管理局」(CGA)的退休人士，可否按最近公布及生效的3月28日第2/2011號法律（《年資獎金、房屋津貼及家庭津貼制度》）向澳門特區財政局申領房屋津貼？

* * *

第二部分：分析及法律理據

一、經8月14日第10/2000號法律核准的《澳門特別行政區廉政公署組織法》第4條第9項規定：

「權限

廉政公署的權限為：

(……)

（九）就所發現的法規缺點，特別是使人的權利、自由、保障或正當利益受到影響的缺點，作出解釋、修改或廢止有關法規的勸喻或建議，又或作出制定新法規的勸喻或建議，但涉及屬立法會權限的法規時，僅將公署的立場製成報告書呈交行政長官；

(……)」

本個案既涉及投訴，亦同法規的解釋有關，故「公署」可介入及處理，我們先看看關於房屋津貼的法律制度——舊制及新制。

舊制

1. 12月21日第87/89/M號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》（以下簡稱為《通則》）在關於公共行政機關工作人員申領房屋津貼的事宜

上，透過第203條規定：

「（發放）

一、在澳門居住且收取本地區支付之全部或部分薪俸、工資或定期金之在職、離職待退休或已退休之公務員及服務人員，均有權收取金額為表二所載者之房屋津貼；如所繳付之租金低於表二所載之金額，則僅獲發放金額相等於該租金之房屋津貼。

二、所有公務員及服務人員，即使有親屬關係且居住在同一單位內，均有權獲發放房屋津貼。

三、上款所定之權利，延伸至實際及連續服務超過六個月之在職散位人員。

四、第一款之規定不適用於處於下列任一狀況之工作人員：

- a) 居住在屬本地區、自治機關或市政廳財產之房屋；
- b) 有自置房屋，但仍須分期供款者除外。

（……）」

2. 上引條文明確列出申領房屋津貼的三個要件（積極要件）：

- (1) 屬現職、離職待退休或已退休之人士；
- (2) 在澳門居住；
- (3) 收取部分或全部由澳門政府支付的薪俸、工資定期金或退休金。

3. 即使完全符合上述條件，但倘出現下述情況，亦不能享受這項津貼（消極要件）：

- (1) 居住在政府的房屋（屬直接或間接行政機關所有）；

(2) 擁有自置房屋、且無償還款項的負擔（例如：無分期付款）。

4. 後來立法者透過12月21日第80/92/M號法令修改《通則》第203條第3款，將其行文改為：

「三、上款所定權利，得伸展至確實及連續服務六個月以上的在職散位人員。」

5. 之後立法者又透過12月28日第62/98/M號法令修改《通則》第203條第7款及第8款，其內容為：

「七、獲發放房屋津貼之工作人員應在每年十二月份，將第五款所指之聲明及第六款所指之上一月份之房屋租賃收據或回報收據呈交有關部門。

八、租金低於發放予居住在同一房屋之各工作人員之津貼總金額時，須按比例減少房屋津貼。」

6. 從上文引述的內容中可得知，在多次修改《通則》第203條時，立法者皆無對申領房津的要件作出調整或變更，但在制定3月28日第2/2011號法律時，立法者在思維上似乎作出了頗大的調整——關於這點，見後文的分析。

* * *

新 制

7. 關於公務人員的房屋津貼，3月28日第2/2011號法律第10條規定：

「收取津貼的權利

一、在職、離職待退休及已退休的公務人員，包括已退休的司法官，均有權按本法律的規定每月收取房屋津貼，即使他們有親屬關係且居住在同一單位內亦然。

二、如上述人員居住於屬澳門特別行政區或其他公法人財產的房屋，或

每月收取租賃津貼或同類津貼者，無權收取房屋津貼。」

按照上述的行文，現在公務人員申領房屋津貼只須符合一個要件：

屬在職、離職待退休及已退休的公務人員。

但立法者亦指出，下列人員不享有房津這個權利：

- (1) 在政府房屋內居住的公務人員；
 - (2) 收取租賃津貼的公務人員。
8. 將新舊兩個制度比較，不難發現，立法者在制定新的房屋津貼制度時，刪除了兩項要件，不再要求：
- (1) 在澳門居住，及
 - (2) 收取由澳門政府支付的薪俸、工資定期金或退休金。
9. 另外，在此值得指出：無論載於《通則》內（現已被廢止）、或3月28日第2/2011號法律內的房屋津貼制度，皆為一般制度 (regime geral)，不排除在其他法律內立法者訂定一些**特別**、甚至**例外的**規範，例如對於在澳門特區成立前已將退休金轉往葡萄牙「退休事務管理局」的人員所定的規範就為一例。
10. 對於在1999年12月前已將退休金轉回葡萄牙的人士，即使在澳門居住，按照上文引述的房屋津貼一般法律制度，在3月28日第2/2011號法律生效之前不能要求澳門特區政府向其支付房屋津貼，因為不符合《通則》第203條第1款所列的要件：其退休金並非由特區政府支付。

* * *

11. 但在澳門特區成立之前，立法者有否對一般制度訂定一些特別規定？事實上，在1999年之前，立法者曾經對上述情況訂定**例外的**規範，我們是指8月7日第38/95/M號法令及11月29日第96/99/M號法令。前者第3條規定：

「（屋租）

一、處於二月二十三日第14/94/M號法令第十七條第三款b)項所指狀況之退休金受領人及撫卹金受領人，自有關退休金及撫卹金轉移後，其按月應付屋租之金額係按轉移日當時生效之法律規定而訂出；屋租應向負責管理有關房屋之部門或實體繳交。

二、根據《澳門公共行政工作人員通則》有權收取房屋津貼之退休金受領人，在有關退休金轉移予退休事務管理局後，於一九九九年十二月十九日前，保持該權利，但以在澳門地區居住者為限；而該津貼由財政司支付。」

- (1) - 上引法條屬於一項過渡性規定，其效力只能發生至澳門特區成立之時，即1999年12月20日。
- (2) - 上引條文另一特點在於：修改了一般制度中的其中一項要件：即使退休金並非由澳門政府支付，亦可享有房屋津貼（由澳門政府支付），只要其本人仍在澳門居住則可。
- (3) - 另一改變為：立法者不再要求由退休基金支付房屋津貼，因為澳門退休基金會已無需向這類退休人士支付退休金，故改為由當年的財政司（即今日的財政局）支付這筆房屋津貼。

12. 後來，在澳門特區成立前不足一個月的時候，當年的澳葡政府制定第96/99/M號法令（11月29日），同時廢止上引8月7日第38/95/M號法令第3條第2款——見11月29日第96/99/M號法令第3條。

立法者在11月29日第96/99/M號法令的序言中寫道：

「（……）

然而，大部分上述之退休金受領人及撫卹金受領人均有意在一九九九年十二月十九日後繼續在澳門居住，並希望保留作為屬本地區之房屋之承租人身份或繼續收取房屋津貼。

對此，澳門政府不能忽略該等市民中大部分為高齡人士、彼等在利用所

取得之退休金尋找其他房屋時所遇到之困難，以及因放棄常居處所及熟悉之環境而要離開長期生活之地方等人道及社會問題。

故此，本法規旨在確保已將退休金之支付責任轉移至退休事務管理局之退休金受領人及撫卹金受領人得維持上述之權利。

(……)」

我們在此提出一個疑問：在距成立澳門特區不足一個月的時間裏，當年的立法者推出第96/99/M號法令，難道其用意是使該法令生效至1999年12月？肯定不是。

現在我們將焦點集中在1999年前退休、而且將退休金轉往葡萄牙「退休事務管理局」的這群退休人士的問題上。

* * *

二、財政局及行政公職局的立場

1. 財政局在其於2011年7月20日發出的公函內指出：

「事由：房屋津貼

敬啟者

有關閣下早前透過遞交聲明書，以便根據第2/2011號法律規定收取房屋津貼之事宜，經分析相關資料，發現閣下已領取了機票費以返回葡國定居，為此，並不符合第96/99/M號法令的規定。

基於不符合第96/99/M號法令規定的前提，故未能按『澳門公共行政工作人員通則』，以及第2/2011號法律的規定發放有關房屋津貼，如有疑問，可致電本局人員C先生，電話XXXXXXXX，或S先生，電話XXXXXXXX。

肅此 順頌

台祺！」

2. 另外，財政局在其第052/DDP/2011號意見書（2011年7月20日）中指出：

「(……)」

2. 而在收集上述人士資料的過程中，發現大致上可將其分為三類人士：

- 1) 將其退休金轉移到葡萄牙退休事務局收取，但至今仍未有收取其本人前往葡萄牙定居的機票費人士，
- 2) 將其退休金轉移到葡萄牙退休事務局收取，但已收取其本人前往葡萄牙定居的機票費人士，以及
- 3) 在葡萄牙退休事務局收取撫卹金的人士。

3. 在第2/2011號法律生效前，本局按照第96/99/M號法令，以及第87/89/M號法令核准的『澳門公共行政工作人員通則』的規定，對上述第一類人士中，非居住於澳門特別行政區政府物業，且租住或自置房屋，但仍須分期供款的人士，發放最高澳門幣1,000元的房屋津貼。

(……)」

按照上述公函的內容，財政局認為：在現行3月28日第2/2011號法律生效的情況下，仍可引用11月29日第96/99/M號法令，故財政局認為申領房屋津貼的其中一個消極要件為：申請人從無申請機票費用以便返回葡萄牙定居。如有，則不符合規定，故不能申領房屋津貼。

3. 上述理解建基於行政公職局於2011年6月1日發出的公函內容，其中的內容為：

“(…)

3. *Questões relacionadas com o pessoal que transferiu as suas pensões para a CGA*

3.1 Ao abrigo do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 38/95/M, com a epígrafe “Renda”, “Os pensionistas que têm direito ao subsídio de residência, nos termos do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, após a transferência da respectiva pensão para a CGA, mantêm esse direito, até 19 de Dezembro de 1999, enquanto residirem no território de Macau, sendo o pagamento efectuado pela Direcção dos Serviços de Finanças.”

3.2 Deste normativo resulta, assim, que foi intenção do legislador continuar a manter até 19 de Dezembro de 1999 e enquanto residirem em Macau, o direito ao subsídio de residência aos pensionistas que têm direito ao subsídio de residência nos termos do ETAPM.

3.3 E, nesse sentido, porque nos termos do ETAPM só os aposentados que preenchem os requisitos do subsídio de residência é que têm direito a receber o subsídio de residência, significa isso que a manutenção consagrada no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 38/95/M, do direito ao subsídio de residência até 19 de Dezembro de 1999, apenas contempla os pensionistas da aposentação que estejam a residir em Macau e que têm direito ao subsídio de residência nos termos do ETAPM, estando claramente de fora de seu âmbito os pensionistas de sobrevivência.

3.4 Posteriormente, com o Decreto-Lei n.º 96/99/M, veio este normativo a ser revogado (cfr. artigo 3.º), vindo-se agora estabelecer na alínea b) do artigo 1.º, o seguinte:

“Artigo 1º

(Direitos)

Ao pessoal a quem seja autorizada a transferência das respectivas pensões para a Caixa Geral de Aposentações é mantido o direito a:

a) ...;

b) Subsídio de residência nos termos do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, sendo o pagamento efectuado pela Direcção dos Serviços de Finanças.”

3.5 Com este preceito legal, visou o legislador garantir a manutenção do direito para além de 19 de Dezembro de 1999, a quem tenciona continuar a residir em Macau, o que deixou explícito no preâmbulo do Decreto-lei n.º 96/99/M: “...parte significa destes aposentados e pensionistas tencionam continuar a residir em Macau para além de 19 de Dezembro de 1999, mantendo a condição de arrendatários de moradias do Território, bem como o acesso ao subsídio de residência”, “Neste sentido o presente diploma visa garantir aos aposentados e pensionistas que transferiram a responsabilidade pelo pagamento das suas pensões para a CGA, a manutenção dos referidos direitos”.

3.6 Contudo, se a intenção do legislador, de condicionar a continuidade de residência em Macau como requisito de manutenção do subsídio de residência, cabe no corpo e espírito da norma em questão, uma vez que intrinsecamente à atribuição do subsídio de residência estava a necessidade de o aposentado residir em Macau, o mesmo já não acontece com a intenção de alargar a manutenção aos pensionistas de sobrevivência.

3.7 Com efeito, se atentarmos à letra deste normativo, em especial à expressão “é mantido o direito”, resulta claro que não se vem conferir um direito novo mas apenas manter o direito ao subsídio de residência a quem o tem nos termos do ETAPM, no caso, os pensionistas da aposentação e, assim, continuando-se a não abranger, uma vez mais, no âmbito desta manutenção os pensionistas de sobrevivência que transferiram as suas pensões para a CGA.

3.8 Pelo que, manifesto se torna concluir serem, então, dois os pressupostos decorrentes do Decreto-Lei n.º 96/99/M para que seja mantido o direito ao subsídio de residência nos termos do ETAPM e, deste 1 de Abril de 2011, nos termos da Lei n.º 2/2011:

- *Tratar-se de pensionista de aposentação a quem foi autorizada a transferência da sua pensão para a CGA de Portugal; e*
- *Continuar a residir em Macau.*

3.9 O facto de ser ter retirado o requisito de residência em Macau da Lei n.º 2/2011, em nada vem alterar, pois, os pressupostos decorrentes do Decreto-Lei n.º 96/99/M, porquanto relevante para essa manutenção é a continuidade da residência em Macau para este pessoal.

3.10 E, isto porque, como vimos já, a razão de ser das normas em causa [isto é, o n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 38/95/M e, mais recente, a alínea b) do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 96/99/M] ou, se quisermos, o fim visado pelo legislador ao ter garantida, sucessivamente, nestas normas aplicáveis, a manutenção do direito ao subsídio de residência, foi precisamente a circunstância de existir pensionistas da aposentação que optaram por continuar a residir em Macau, para além de 19 de Dezembro de 1999, justificando-se, assim, que lhes seja mantido o direito ao subsídio enquanto permanecerem, sem qualquer interrupção, nessa situação.

3.11 Ora, deixar de permanecer nessa situação o pensionista da aposentação que fixe a sua residência em Portugal. E ainda que venha a regressar a Macau, a nova fixação de residência já não configura uma situação de continuidade de residência em Macau, para efeitos do Decreto-Lei n.º 96/99/M.

3.12 Por isso, estando o exercício do direito ao transporte por conta da RAEM condicionado à decisão de fixação de residência em Portugal, conforme o disposto no n.º 4 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 14/94/M, somos do entendimento que o pessoal que tenha exercido o direito ao transporte por conta da RAEM regulado na alínea a) do n.º 3 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 14/94/M, deixa de reunir o pressuposto decorrente do Decreto-Lei n.º 96/99/M e, em consequência, deixa de poder manter o direito ao subsídio de residência nos termos do ETAPM e, desde 1 de Abril de 2011, nos termos da Lei n.º 2/2011.

3.13 Pelo exposto e em resposta às questões colocadas temos que:

3.13.1 Relativamente à questão “Aqueles que recebem pensão de sobrevivência têm direito ao subsídio de residência?”, porque nos termos do artigo 203.º do ETAPM, os pensionistas de sobrevivência não tinham direito a receber o subsídio de residência, somos do entendimento que não se pode atribuir ao pessoal que transferiu a sua pensão de sobrevivência para a CGA de Portugal, o subsídio de residência ao abrigo da Lei n.º 2/2011;

3.13.2 Em face desta conclusão, desnecessário se torna analisar as questões: “Um trabalhador aposentado que se encontra também a receber pensão de sobrevivência tem direito, por esta razão, a dois subsídios de residência” e “Se a pensão de sobrevivência for repartida em partes iguais entre duas pessoas, o subsídio de residência deverá ser repartido também em duas partes? Ou cada um recebe um subsídio de residência”;

3.13.3 Relativamente às questões “Aqueles que tiveram direito ao transporte e regressaram a Portugal têm direito ao subsídio de residência? (Não está previsto na lei vigente o requisito de ter residência em Macau); e “O exercício do direito a transporte para Portugal, referido na alínea a) do n.º 3 e n.º 4 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 14/94/M, implicou o afastamento da manutenção do direito ao subsídio de residência?”, estando o exercício do direito ao transporte por conta da RAEM condicionado à decisão de fixação de residência em Portugal, conforme o disposto no n.º 4 do artigo 17.º do Decreto Lei n.º 14/94/M, somos do entendimento que o pessoal que exerça o direito ao transporte por conta da RAEM regulado na alínea a) do n.º 3 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 14/94/M, deixa de reunir pressuposto decorrente do Decreto-Lei n.º 96/99/M e, em consequência, deixa de poder manter o direito ao subsídio de residência do ETAPM e, desde 1 de Abril de 2011, da Lei n.º 2/2011;

3.13.4 Relativamente à questão “O pensionista da aposentação que venha a fixar novamente residência em Macau pode voltar a manter o direito ao subsídio de residência?”, somos do entendimento tal não ser possível pois a

nova fixação de residência já não configura uma situação de continuidade de residência em Macau, para efeitos do Decreto-Lei n.º 96/99/M.

(...)”

【中文的大意：】

「(……)」

3. 將退休金及撫卹金轉移至退休事務管理局的人員之相關問題

3.1 根據第38/95/M號法令，標題為『屋租』的第三條第二款的規定，『根據《澳門公共行政工作人員通則》有權收取房屋津貼之退休金受領人，在有關退休金轉移予退休事務管理局後，於1999年12月19日前，保持該權利，但以在澳門地區居住者為限；而該津貼由財政司支付。』

3.2 按照此規範，立法者的意圖是對於那些根據《澳門公共行政工作人員通則》有權收取房屋津貼的退休金受領人，於1999年12月19日前，當其仍在澳門居住期間，繼續保持該權利。

3.3 故此，由於根據《澳門公共行政工作人員通則》只有那些符合收取房屋津貼的退休者才有權收取房屋津貼，這意味著根據第38/95/M號法令第三條第二款的規定所指維持收取房屋津貼直至1999年12月19日的權利，只是給予那些居於澳門，而且根據《澳門公共行政工作人員通則》符合收取房屋津貼的退休金受領人，這明顯是不包括撫卹金受領人。

3.4 後來該規範被第96/99/M號法令廢止(見第三條)，第96/99/M號法令第一條b)項作出如下規定：

『第一條

(權利)

獲許可將有關退休金轉移至退休事務管理局之人，維持以下權利：

a) ……；

b) 按照《澳門公共行政工作人員通則》之規定收取房屋津貼；有關津貼由財政司負責支付。』

3.5 根據此法律規定，立法者旨在確保擬在1999年12月19日後繼續在澳門居住的人能維持這個權利，此亦已在第96/99/M號法令前言部份清楚表明：『……大部分上述之退休金受領人及撫卹金受領人均有意在1999年12月19日後繼續在澳門居住，並希望保留作為屬本地區之房屋之承租人身份或繼續收取房屋津貼』，『故此，本法規旨在確保已將退休金之支付責任轉移至退休事務管理局之退休金受領人及撫卹金受領人得維持上述之權利。』

3.6 但是，如果立法者的意圖是將繼續在澳門居住作為維持收取房屋津貼的要件，應將有關內容放在相關規範的正文及精神部份，而既然房屋津貼的發放過往都要求退休者要居住在澳門，即立法者無意將權利的維持延伸至撫卹金受領人。

3.7 事實上，如果我們留意此條文的字面含意，特別是『維持權利』的表述，明顯不是賦予一個新的權利，而僅是維持那些根據《澳門公共行政工作人員通則》享有收取房屋津貼者的權利，在此個案中指的是退休金受領人，因此，仍然沒有涵蓋已將其退休金及撫卹金轉移至退休事務管理局的撫卹金受領人。

3.8 因此，謹此總結，根據《澳門公共行政工作人員通則》及自2011年4月1日起生效的第2/2011號法律而維持收取房屋津貼權利者，須符合第96/99/M號法令所規定的兩個前提：

- 獲批准將退休金轉移至葡國退休事務管理局的退休金受領人；及
- 繼續在澳門居住。

3.9 第2/2011號法律取消在澳門居住的要件並沒有對第96/99/M號法令的前提帶來任何改變，因為該法令仍維持相關人員在澳門連續居住的規定。

3.10 因此，如上所述，制定相關規定〔即第38/95/M號法令第三條第二款，以及第96/99/M號法令第一條b)項〕的出發點，又或者從立法者一開始的立法意願來看，制定相關規定的目的是為確保維持取得房屋津貼的權利，正因為有退休金受領人選擇在1999年12月19日後繼續在澳門居住，故有需要作出規定，以確保有關人士在持續留澳居住期間，維持收取該津貼的權利。

3.11 然而，對於那些不再符合上述狀況並在葡萄牙定居的退休金受領人來說，如果他們再次返回澳門定居，這一情況並不符合第96/99/M號法令連續在澳門居住的規定。

3.12 因此，根據第14/99/M號法令第十七條第四款之規定，有關人員必須在葡萄牙定居方得行使由澳門特別行政區支付的運輸權，我們認為相關人員已行使第14/94/M號法令第十七條第三款a)項由澳門特別行政區支付往葡萄牙的運輸費用的權利，不再符合第96/99/M號法令的前提，所以不得再根據《澳門公共行政工作人員通則》和自2011年4月1日生效之第2/2011號法律規定維持收取房屋津貼的權利。

3.13 綜上所述，我們對相關問題有如下回答：

3.13.1 對於『那些撫卹金受領人是否有權取得房屋津貼』的問題，因根據《澳門公共行政工作人員通則》第203條的規定，撫卹金受領人無權收取房屋津貼，因此我們認為不得賦予已將撫卹金轉予葡國退休事務管理局的人員取得第2/2011號法律規定之房屋津貼。

3.13.2 由上述結論可見，已無須對以下問題進行分析：『一名退休人員同時收取撫卹金，可否以此理由取得兩份房屋津貼』及『若撫卹金被平均分予兩人，那麼房屋津貼是否也應該分成兩份？也就是說，每人收取一份房屋津貼』；

3.13.3 對於『那些享有運輸權並已返回葡國的人士是否有權取得房屋津貼（在現行法律中沒有在澳門居住的規定），以及行使第14/94/M號法令第十七條第三款a)項及第四款所指往葡國運輸權是否引致放棄維持收取房屋津貼的權利』等問題，根據第14/94/M號法令第十七條第

四款之規定，有關人員必須在葡萄牙定居方得行使由澳門特別行政區支付的運輸權，我們認為：根據第14/94/M號法令第十七條第三款a)項規定，行使由澳門特別行政區支付往葡萄牙的運輸費用權利之人員，不再符合第96/99/M號法令的前提，因此，不得再維持取得《澳門公共行政工作人員通則》和自2011年4月1日生效之第2/2011號法律規定的房屋津貼之權利；

3.13.4 對於『退休金領受人再次來澳居住可否再維持取得房屋津貼權利』的問題，我們認為這並不可能，因再次定居已不符合第96/99/M號法令規定在澳門連續居住的情況。

(……)」

4. 由於行政公職局出具上述意見書，故財政局按該觀點處理這類退休人士申領房屋津貼的申請。
5. 對於行政公職局的解釋及法律觀點，我們持很大的保留，原因是：
 - (1) 無分析及指出準用規範(norma remetente)與被準用規範(norma remetida)兩者的關係及性質，即第96/99/M號法令與當時生效的《通則》第203條間的關係；
 - (2) 無分析新的第2/2011號法律對房屋津貼的定性的改變；
 - (3) 公函中稱第2/2011號法律無為某些人創設新的權利，而是維持原有的權利這一解讀並不正確，例如九九年前或之後退休，一直在外國居住（或在中國內地居住），按《通則》第203條規定並不符合領取津貼的要件，因並非在澳門居住，但現在可按第2/2011號法律第10條取得房津權。
 - (4) 行政公職局的意見在解釋法律時犯了一個邏輯錯誤：繼續引用已被廢止的《通則》第203條的內容去結合第96/99/M號法令，完全忽視廢止《通則》第203條的現行第2/2011號法律第10條的內容。

- (5) 倘行政公職局在其意見書內特別引述11月29日第96/99/M號法令的序言——保證將退休金轉往葡萄牙後仍在澳門居住的退休人士享有房津權，則在制定3月28日第2/2011號法律時就更需謹慎處理涉及這類人士的狀況，理應在法律中加入特別或過渡性的規定，但事實並無如此作為。
- (6) **行政公職局的解釋是一種理想的解讀，即理應如此的一種分析結果。**更直接言之，是一種補正性解釋，但須知：並非在任何情況下皆可如此作為，尤其是法律邏輯思維及解釋準則不允許時，更不能用此手段，否則違反法律的原意。《民法典》第8條就規定：

「（法律解釋）

一、法律解釋不應僅限於法律之字面含義，尚應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想。

二、然而，解釋者僅得將在法律字面上有最起碼文字對應之含義，視為立法思想，即使該等文字表達不盡完善亦然。

三、在確定法律之意義及涵蓋範圍時，解釋者須推定立法者所制定之解決方案為最正確，且立法者懂得以適當文字表達其思想。」

為此，我們僅同意上述意見書的部分立場，因為行政公職局的意見書並無考慮其他的情況及問題。

現在我們分析幾個關鍵的問題。

* * *

三、11月29日第96/99/M號法令是否仍適用於今日申領房屋津貼的情況？

該法令第1條規定：

「（權利）」

獲許可將有關退休金轉移至退休事務管理局之人，維持以下權利：

a) 在澳門居住期間，透過向負責管理屬本地區之房屋之部門或實體繳付租金而繼續居住於該等房屋；

b) 按照《澳門公共行政工作人員通則》之規定收取房屋津貼；有關津貼由財政司負責支付。」

一如上文所述，在11月29日第96/99/M號法令出台之前，早在1995年時，當時的澳葡政府亦已對同樣的問題制定一條法令——8月7日第38/95/M號法令，其中第3條規定：

「（屋租）」

一、處於二月二十三日第14/94/M號法令第十七條第三款b)項所指狀況之退休金受領人及撫卹金受領人，自有關退休金及撫卹金轉移後，其按月應付屋租之金額係按轉移日當時生效之法律規定而訂出；屋租應向負責管理有關房屋之部門或實體繳交。

二、根據《澳門公共行政工作人員通則》有權收取房屋津貼之退休金受領人，在有關退休金轉移予退休事務管理局後，於一九九九年十二月十九日前，保持該權利，但以在澳門地區居住者為限；而該津貼由財政司支付。」

1. 後來，在距離澳門特區成立前不足一個月的時間，即1999年11月29日，當年澳葡政府推出第16/99/M號法令，對房屋津貼制定另一條條文，其中刪除了在95年的38/95/M號法令中所列的多項元素——無再指出兩點：生效至1999年12月19日；在澳門居住。
2. 按照11月29日第96/99/M號法令的內容及性質，我們可以指出：
 - (1) 第96/99/M號法令第1條無意創立一個全新的制度；

- (2) 透過8月7日第38/95/M號法令第3條第2款，立法者無對房屋津貼制度表態或訂立新的內容，僅援引《通則》的房津制度（一般制度）；
- (3) 按照當時生效的《通則》第203條的內容，其中一個要件可能不存在：不在收取由澳門政府支付的部分或全部退休金，因為已將退休金轉往葡萄牙。

但有一點肯定的是：11月29日第96/99/M號法令的第1條b)項已不再提及「在澳門居住」（相反，a)項則繼續提及在澳門居住），而是指向一般制度——當時就是指《通則》第203條。

事實上，第203條在行文裏清楚指出其中一個要件為：在澳門居住。

但現在3月28日第2/2011號法律所修改的對象是這個一般制度，將其中「在澳門居住」這一要件刪除。

Quid Juris? 法律上如何解決之？

3. 因應上述的分析，我們認為：

- (1) 不能亦不應以一個例外規範為基礎推翻一個一般制度，即不能以11月29日第96/99/M號法令為基礎去變更3月28日第2/2011號法律制度。
- (2) 倘一條例外規範指向一個一般制度、而後者出現轉變或已被廢止時，不能再引用被廢止的內容以作解釋；
- (3) 不能用舊制下的一條例外規範去解釋現行的一般制度，而現行制度已不包含舊的內容，即不應用第96/99/M號法令去解釋現行的第2/2011號法律。

我們認為上引行政公職局的公函就是用了上述不正確思維而得出其中所述的解釋結果。

為此，行政機關不能僅引用11月29日第96/99/M號法令作為審定房

屋津貼請求的唯一理據。

* * *

四、行政公職局發出的公函中的第3.13.3點是否正確理解11月29日第96/99/M號法令？

1. 第14/94/M號法令第17條第3款a)項所述之申領機票費用權的行使受制於同一條文的第4款，即申領人有意在葡萄牙定居；
2. 為此，推定領取機票費用之退休人士不在澳門居住，故返回葡萄牙；
3. 第96/99/M號法令所述之權利的維持取決於退休人士在本澳居住；
4. 當這個前提徹底消失後，有關權利亦消失。

第96/99/M號法令本身並無要求領取房屋津貼的退休人士需在澳門居住（但先前的另一條法令則有此規定：我們指8月7日第38/95/M號法令），當年要求符合這一要件，問題不在第96/99/M號法令，而在於《通則》第203條，但今日後者已被第2/2011號法律廢止。

第96/99/M號法令第1條a)項清楚指出，倘退休人士仍然留在澳門，則承認其可繼續留在政府的「宿舍」內居住（倘已獲分配），同一條b)項則指出：「按照《澳門公共行政工作人員通則》之規定收取房屋津貼；有關津貼由財政司負責支付。」

條文標題亦無提及繼續在澳門居住，故對第96/99/M號法令第1條b)項的理解指因領取機票費用而導致房屋津貼權失效並不正確，因為現行第2/2011號法律已取消了第二個要件：居於澳門。

倘退休人士返回澳門則符合第二個要件，按第96/99/M號法令、再配合3月28日第2/2011號法律第10條，可以恢復房津權。

從法規的性質上考慮，11月29日第96/99/M號法令是一條例外規範，故須遵守《民法典》第10條規定：

「例外規定不得作類推適用，但容許擴張解釋。」

另外，別忘記，行政法務司司長在2002年1月29日曾發出的下述指引：

「一、根據現行適用法例規則所訂明的法律制度，已將退休金移轉到葡萄牙退休管理局的退休人士，因這實況及為一切法律效力，不會喪失成為澳門退休人士的資格。」

* * *

五、新制度的意義及範圍

由於現行的新房屋津貼制度排除了《通則》所要求的兩個要件，毫無疑問已大幅度擴大房屋津貼受益人的範圍。因為不再要求申請人在澳門居住，唯一的要件為：是退休人士。

可以出現下述情況：

第一類人士：從未申領機票費用的退休人士、現定居在第三國（即葡萄牙以外的國家，亦可以在中國內地居住），無論是在「納編」之前或99年退休的人士，現在可按3月28日第2/2011號法律第10條之規定享有房屋津貼的權利。

第二類人士：對於選擇「納編」，但現在身在澳門的退休人士為何不享有房屋津貼這個權利？這是否存在歧視及不平等？

現在應按現行法律認定申請人是否符合現行制度而享受這個權利。

* * *

立法政策

1. 綜上所述，3月28日第2/2011號法律第10條的文本確實並不完善，思維欠缺周密，故產生不少爭議的問題。
2. 在立法政策上言之，即使透過立法手段變更房屋津貼的性質——由過往的一種資助性質轉為今日的福利性質，而且普遍受惠（即使擁有自置物業及無需在供樓款人仍可享有），亦需考慮過去及現存的一些狀況，避免出現爭議及不公。
3. 很明顯，在立法角度言之，福利的受益人應同澳門特區體系維持一定的連結元素或連結點。例如在澳門居住，或收取由澳門特區政府支付的退休金或撫卹金。這樣就大大減低了出現爭議的機會。
4. 難以想像的是：與澳門法律體系無任何連繫的人士亦享受房屋津貼，我們指的是下述的極端情況：
 - a) 在特區成立前已退休；
 - b) 將退休金轉往葡萄牙「退休事務管理局」；
 - c) 不在澳門居住（可能亦不在葡萄牙居住，例如在第三國居住，或在中國內地居住）；
 - d) 擁有澳門居民身份證，現在自稱在澳門居住，故申領房津。
5. 在理論角度言之，我們亦認為：不應批准上述人士的申請，因為他們與澳門特區體系之間已無任何可考量的連結元素存在。
6. 但如果採用上述立場，在立法上必須有充分的理由及理據，然而我們現時面對的就是立法欠缺完善引致的一種鑽空子情況。
7. 從另一角度考慮，可以肯定的一點是：這批人士絕不能稱合理地期望有朝一日澳門特區政府（而非葡萄牙政府）會在其住房問題上給予援助，原因是考慮其九九年前退休，且將退休金轉往葡萄牙，否則特區政府違反平等原則，因為本澳居民亦非普遍性享有這一項福利，更何況這一群

人士與澳門體系之間無重要的連結元素存在。

8. 故理論上不應承認這批人士的房津權，但現行的制度似乎並非如此。
9. 行政公職局的解釋乃理想的方案，即現行法律應如此規定，但現行的法律文本並不允許我們得出這種理想的結果。

* * *

現行制度的缺陷

1. 既然現行制度出現嚴重缺陷，**首選的方法就是採取立法措施以堵塞有關漏洞**。方法很簡單，只需在3月28日第2/2011號法律第10條中加入一項要件則可，例如將條文改為：

「一、收取本地區支付之全部或部分薪俸、工資或定期金之⁶在職、離職待退休及已退休的公務人員，包括已退休的司法官，均有權按本法律的規定每月收取房屋津貼，即使他們有親屬關係且居住在同一單位內亦然。

二、如上述人員居住於屬澳門特別行政區或其他公法人財產的房屋，或每月收取租賃津貼或同類津貼者，無權收取房屋津貼。」

2. 當然，現在修法亦會帶來其他風險：按現行文本成為潛在受益人可能提出抗議，指侵犯其利益，雖然在法律上抗議理據並不充分，但亦可能對社會帶來一定的衝擊，此亦為須慎重考慮的一點。
3. 因應現在探討的這一個問題，亦需考慮有關的其他內容，例如行政法務司司長在2002年1月29日曾發出的下述指引：

「一、根據現行適用法例規則所訂明的法律制度，已將退休金移轉到葡萄牙退休管理局的退休人士，因這實況及為一切法律效力，不會喪失成為澳門退休人士的資格。」

⁶ 這是「公署」建議增加的要件。

4. 這個指引⁷有其「好處」，亦見其「弊處」。

好處： 倘在葡萄牙退休，現在卻在澳門履行公職，亦需如本地退休公務人員一樣，只能收取其相應報酬的一半。

弊處： 一旦承認其為公職退休人士，理應承認其收取福利的資格，例如房屋津貼就為一例。

5. 另外一點的內容亦值得考慮：是否要求退休人士聲明在澳門居住方能享受房屋津貼？倘訂立此要求，亦會帶出另一個情況，甚至不公平：

a) 例如正在收取由澳門特區政府支付退休金，但在外國或內地居住，現行3月28日第2/2011號法律規定享有房津的退休公務人員。

b) 倘不要求在澳門居住這一條件，則只能要求收取由澳門特區政府支付退休金，但第2/2011號法律在行文上又無明確指出，故解釋者不能隨意加上，最終又出現現時的問題。

6. 結論就是：由一個極端走向另一個極端，**3月28日第2/2011號法律的門似乎開得太廣。**

7. 立法不完善，誰人承受這個後果？我們無條件、亦無能力回答這一個問題，但我們肯定的一點就是：決定權在行政長官手裏，因為3月28日第2/2011號法律第3條規定：「作出本法律規定的行為的權限屬行政長官，但有特別規定者除外。」

8. **是故，行政長官有兩個取捨：**

(1) 倘慷慨一點，將錯就錯，承認這批退休人士有收取房屋津貼的權利，後遺症就是使特區政府按年額外承擔一筆支出，但可化解了一種埋怨。

⁷ 「公署」對其合法性存有疑問，一個行政指引可否如此規定？但現時暫不花時間在這一點上。

- (2) 另一個可能性就是嚴格執法，立即啟動修法的程序，完善本文所指的法律缺陷，這樣可能需作出大量的解釋及澄清工作，甚至面對某類人士的反對。

* * *

第三部分：結論

1. 11月29日第96/99/M號法令第1條b)項為一例外規範，僅適用於轉往葡萄牙的退休人士。
2. 故不能以上述規範解釋去填充一般制度——過去為《通則》，現在為3月28日第2/2011號法律。
3. 第2/2011號法律無再要求退休人士居於澳門方享有房屋津貼。
4. 不應用被廢止的法規解釋現行的3月28日第2/2011號法律第10條。
5. 按3月28日第2/2011號法律第10條的文本，將退休金轉往葡萄牙「退休事務管理局」的退休人士理應享受房屋津貼；如認為這種解釋與立法原意不一致，則應立即啟動修法程序，以完善有關的法律條文。

* * *

上述為「公署」在有關問題上的結論及建議，謹供 行政長官閣下參考。

* * *

二零一一年八月二十四日於廉政公署。

廉政專員
馮文莊

* * *

附 件 二

「公署」發出的部分勸喻及調查報告

根據 8月14日第10/2000號法律（《澳門特別行政區廉政公署組織法》）第4條第 4、9及12項的規定，「公署」可調查公共實體與私人關係範圍內的行政行為及程序合法性，並將主要調查結果知會行政長官，或直接向行政機關發出勸喻。

「公署」過去一年向政府部門發出多份勸喻，及向行政長官呈交調查報告，本報告收錄了其中一部分，俾眾知悉。

個案一 —— 「澳門理工學院」的各種問題

要旨：

- 澳門理工學院的法律地位與性質
- 享有行政財政自治的部門與監督實體間的關係
- 《澳門理工學院章程》的重要性及其法律效力
- 澳門理工學院理事會及其他附屬單位在作為時應以《澳門理工學院章程》為依據，不應超出其所定範圍
- 多個單位及運作流程抵觸《澳門理工學院章程》的規定
- 澳門理工學院自行制定的規則亦抵觸《澳門理工學院章程》

* * *

「澳門理工學院」在架構與運作上 各種問題的綜合報告⁸

目 錄

第一部分 事由

第二部分 分析及理據

I - 引介

II - 架構設置問題

⁸ 本報告中所提及之附件是指「澳門理工學院」送「公署」作分析之文件附件，而非本報告之附件。

- 一、理事會轄下所設的多個單位與《章程》不符
 - (一) 關於理事會輔助處
 - (二) 關於教質委、教材委、英教委、電腦教委及博彩教委
 - (三) 關於仲裁委及調查委
- 二、技術暨學術委員會（「技學委」）的組成與《章程》不符
- 三、學術單位與中心
- 四、技術及行政部門

III - 人員編制、配備及招聘

- 一、人員編制 / 配備的修改須經監督實體核准
- 二、教職人員的編制 / 配備
- 三、研究人員配置
- 四、教學人員的招聘、晉升及續聘
- 五、晉升及有關制度

IV - 管理方面的問題

- 一、迴避機制不清晰
- 二、員工內部溝通及表達意見機制不足
- 三、不合理缺勤的審核制度
- 四、發放薪酬的限制及額外負擔
- 五、教員超時工作的計算準則
- 六、體育館對外租賃收費準則的合法性
- 七、規範性行為的形式「五花八門」

第三部分 結論

第四部分 勸喻

「澳門理工學院」在架構與運作上 各種問題的綜合報告

第一部分：事由

根據「廉政公署」（以下簡稱為「公署」）的檔案資料顯示，在過去的一段時間裏（指截至2009年年底），「公署」一直收到關於「澳門理工學院」（以下簡稱為「理工」）的投訴及舉報，「公署」當時亦有開立不同投訴卷宗及對投訴作出處理。

踏入2010年後，針對「理工」的投訴有增無減，其中大部分投訴的內容同該學院的組織運作、人事及財政管理等方面有關，在此我們將部分投訴內容簡錄如下：

1. 2010年1月12日，「公署」接獲來自「理工」職員的投訴，其為「理工」一項招聘教師程序的典試委員會成員，指「理工」在招聘教員的評核過程中採用不規範的方法及程序，以致典試委員會的委員被引導作虛假陳述。
2. 2010年1月15日，「公署」接獲來自「理工」職員的另一宗投訴，指「理工」聘用大量外來職員，尤其是教師隊伍，違反優先聘用本地教師的政策，亦阻礙本地教師的晉升。
3. 2010年1月25日，「公署」再接獲「理工」一名員工的舉報，稱有教員用虛假的單據報銷，以騙取金錢。
4. 2010年2月5日，「公署」接獲來自「理工」職員的另一投訴，指有人以權謀私。
5. 2010年2月22日，「公署」發現「理工」在報章上刊登的一則招聘通告中存在與法律抵觸的內容，故依職權開立卷宗介入事件，並發出勸喻。

6. 2010年5月7日，「理工」一名職員向「公署」投訴，指「理工」允許某人在「理工」的設施內非法經營食店。
7. 2010年5月14日，「公署」又接獲「理工」一名教員的投訴，指院方以不正當的方法聘用教員，要求「公署」調查。
8. 2010年10月25日，「公署」接獲另一宗投訴，指「理工」在晉升教員時採用違法的方法與程序，請求「公署」介入調查。
9. 2010年10月26日，「公署」又接獲另一宗投訴，指「理工」某名負責人涉嫌濫權及作出違法的決定，要求「公署」介入調查。
10. 同日，「公署」接獲兩宗投訴，指「理工」轄下某校長的晉升不合法，又指「理工」的晉升規則違法及不公，要求「公署」調查及跟進。

還有其他的投訴，在此不贅。

* * *

由於「公署」不斷接獲來自「理工」員工的投訴，加上所涉及的並非偶發的一宗或兩宗事件，而是同「理工」的架構、運作、管理、人員聘用與晉升、財政開支等有關，用傳統的「一投訴一卷宗」的方式似乎未能徹底解決「理工」所存在的各種問題，因為，「公署」過去不斷接獲投訴，亦一直作出跟進處理，但問題並未獲得適時及適當解決。就以上引述的投訴為例，針對每宗投訴，「公署」皆開立獨立的卷宗及對投訴作出分析及作成結論，並通知有關的投訴人及「理工」。

在這種情況下，為了能透徹了解「理工」的狀況，同時亦為了提供予學院的教職員一個發表意見及指出所有問題的機會，故於2010年5月24日，「廉政公署」廉政專員與「澳門理工學院」院長發出聯合批示，請求「理工」全體教職員於6月10日前將其投訴或建議向「理工」或「公署」直接提出，以便「公署」對「理工」的問題作全面的分析及評估。

在這段期間，「理工」接獲多封信件，部分來自教員，亦有來自行政部門職員的信件。

其後，「公署」安排專門人員開始分析針對「理工」而提出的各項投訴，並對「理工」的運作、組織單位的設置及內部規章文件展開分析及研究。

* * *

「公署」針對收到的投訴信先後開立十多個投訴卷宗，對所涉及的問題作了詳盡的分析，雖然部分投訴因欠缺理據、或無法取得證據、或無法對當時的情況作出認定而被歸檔，但這一連串的投訴確實披露了「理工」在管理及運作方面所存在的不少問題。

另一方面，上述投訴有一定的特點：

- (1) 投訴並不涉及投訴人的個人及直接利益，即使投訴內容被認定理據充分，投訴人的處境亦不會有任何轉變，即不會從中獲益。
- (2) 全部投訴來自學院的教職員，皆以「理工」為投訴對象，而非像一般投訴，來自不同地方及不同人士，各自有其本身的利益夾雜其中。
- (3) 在不少個案裏，投訴本身可能意義不大，作用在於帶出「理工」的整體運作問題，其中不少問題更已持續多年，至今仍無解決的跡象。

* * *

一如上文所述，資料記錄顯示：「公署」過去一直有接獲「理工」員工的投訴及作出跟進，部分問題已獲得解決，但仍然存在不少令員工不滿的狀況，導致員工繼續作出投訴，問題的癥結在於一些核心點未獲得適當的處理。

在條件允許之前提下，「公署」一直有與「理工」領導層溝通及舉行工作會議，對不少問題交換意見及作出探討。為此，「公署」在全面掌握了「理工」的資訊後，應作一個整體分析及指出箇中的問題，並向「理工」的監督實體作出滙報及建議，以避免「理工」的運作及聲譽等多方面的問題繼續成為投訴的內容，繼而影響該學院的發展及運作效率。

* * *

為履行職責，「公署」向「理工」索取大量文件及資料，其中包括：

- 經12月6日第469/99/M號訓令核准的《澳門理工學院章程》；
- 經8月23日第29/SAAEJ/99號批示核准的《澳門理工學院人事章程》；
- 12月29日第186/2008號社會文化司司長批示；
- 《行政人員招聘流程》、《全職教員招聘流程》、《內地全職教員招聘流程》；
- 《典試委員會/評分小組成員迴避聲明書》及《典試委員會成員迴避聲明書》；
- 第127/SAGF/RES/99號建議書及其附件——非教學人員編制/配備表；
- 第P031/PES/2009號建議書（「成人教育及特別計劃中心」副主任人選）及其附件——第174/SAGF/PES/96號建議書；
- 《非教學人員配置表》；
- 第06R/CG/PES/2009號決議通過的《非教學人員崗位設置和職層晉升辦法》；
- 《非教學人員在同一職層內的晉升辦法》；
- 人事處第020/PES/06號內部通知《考勤制度》及審計報告；
- 《澳門理工學院教職人員職級晉升規章》；
- 第019/SAGF/GAB/99號建議書及《附表》；
- 第01R/CG/2005號決議《澳門理工學院教授崗位設置及內部晉升條件》；
- 《招聘全職教學人員的評分細則及面試安排的指引》及《招聘教學人員評分表》；

- 《課堂講授式科目及教學評估問卷》及《教師上課質素內部評估表》；
- 《澳門理工學院技術暨學術委員會規章》；
- 第174/SAGF/PES/96號建議書（14.08.96）附件《領導主管津貼》；
- 技術暨學術委員會名單；
- 第P002/PRE/2006號建議書及《英語教學與研究委員會組織及運作辦法》；
- 《教師手冊》；
- 第32D/CG/2007號理事會決議《在學術事務部內設立招生暨註冊處及將學生事務處更名為學生管理處》；
- 第27D/CG/2009號理事會決議《將若干權限授予各行政部門主管及圖書館館長》；
- 第15D/CG/2009號理事會決議；
- 《教學質量委員會章程》；
- 《「學院教材建設委員會」組建計劃》；
- 《澳門語言文化研究中心章程》；
- 第26D/CG/2002號決議《全職教師的學歷要求》；
- 第003R/CG/PES/02號決議《教學及非教學人員培訓資助規章》；
- 第14R/CG/PES/2009號決議新《教學及非教學人員培訓資助規章》；
- 第21D/CG/2004號決議《本院師生以學院名義參加對外比賽所獲獎金之處理方法》；
- 第11D/CG/2002號決議《全職教員坐班制及智能咭出勤系統的規定》；

- 第010S/CG/PES/2009號決議《工作時間的規範》。

* * *

第二部分：分析及理據

I - 引介

為了對投訴所涉及的問題有一個基本的認識，我們亦節錄部分投訴內容的要點：

「（……）

在憲報刊登的批示是一回事，在內部制定規章又是另一回事，到具體執行時再作改動，結果已是面目全非。

（……）

要知道理工是以學年制運作，即從每年9月1日起至翌年8月31日止，而教學人員的離職或退休應在每年的第二學期末前確認，即約3或4月份，因此，理工亦在這段時間之前安排空缺之填補，填補工作必須在9月1日開學前完成；但理工卻要求內部教學人員在9月1日之後1個月內申請晉升，既然空缺已填補，哪裏還有空缺讓內部申請，這明顯代表理工無意晉升內部人員，而內部人員明顯已成為二等公民，按照政府部門的慣常做法，空缺應首先由內部填補，繼而才向外招聘，理工卻反其道而行，其動機令人難以明白。」

「（……）

理工學院要完善管理及改善運作上的制度，首要條件是必須要實在的嚴格執行和處事，同工要同酬、獎罰要分明、公平對待才能配合完善的管理！如果還是好像現在以『雙重標準』來運作。無論怎樣改善亦都只是『紙上談兵』，永遠沒進步！

（……）

一位副教授曾於五、六年前左右報讀在科大的博士學位，期間學校曾給予他學費的資助，減教學時數，兩年前更向學校要求因需要完成博士論文請假三個月（雖停薪留職但實是沒需教學六個月）。兩年後的今天，他說『不讀』了！

（……）

還有學校對於下屬對上司的電郵公開給其他人，沒請假就返了家鄉或外遊，自己上課時沒申報找其他人教授等。這些學校都只是警告吧了！

（……）」

* * *

根據9月16日第49/91/M號法令的規定，行政長官(回歸前為總督)為「理工」的監督實體(*entidade tutelar*)。該法令第6條規定：

「一、澳門理工學院受總督監管⁹。

二、監管者¹⁰有權：

- a) 核准澳門理工學院章程及其人員章程；
- b) 確認任何在組織上的更改，以及課程的設立和撤銷；
- c) 確認年度活動計劃；
- d) 核准年度財政預算案、賬目和報告；
- e) 着令進行認為必需的審查；
- f) 行使法律或章程所賦予的其他權力。」

為此，行政長官有權，亦有義務確保「理工」在合法的框架內運作，同

⁹ 在法律上的正確表述為「監督」(*tutela*)。

¹⁰ 應為「監督實體」。

時令「理工」在配合政府施政的前提下開展其教學活動。

雖然在澳門特別行政區成立時透過12月20日第6/1999號行政法規（《政府部門及實體的組織、職權與運作》）第5條及附件五將有關監督權授予社會文化司司長，該條文規定如下：

「一、社會文化司司長在下列施政領域行使職權：

（一）教育；

（二）衛生；

（三）社會工作；

（四）文化；

（五）旅遊；

（六）體育；

（七）青年；

（八）社會保障。

二、為着上款的效力，本行政法規附件五所指的部門及實體視乎情況隸屬於社會文化司司長或由其監督。附件五為本行政法規的組成部份。」

「附件五

（第五條第二款所指者）

（……）

（九）澳門理工學院；

（……）」

但原始有權限的實體仍為行政長官，加上若干問題超出上述監督範圍，故宜向行政長官提交本報告。

另外，按照8月14日第10/2000號法律（《澳門特別行政區廉政公署組織法》）第2條的規定，「廉政公署」獨立運作，並向行政長官負責，故在發現行政機關運作出現問題時，應向行政長官提出建議，以便透過適當的途徑糾正違法及違規的情況。

* * *

在處理涉及行政機關的投訴案中，我們發現不少人員忽視監督實體與被監督實體的關係及所適用的法律制度。我們就以「理工」為例。

9月16日第49/91/M號法令第6條規定：

「一、澳門理工學院受總督（今指行政長官）監管（監督）。

二、監管者有權：

- a) 核准澳門理工學院章程及其人員章程；
- b) 確認任何在組織上的更改，以及課程的設立和撤銷；
- c) 確認年度活動計劃；
- d) 核准年度財政預算案、賬目和報告；
- e) 着令進行認為必需的審查；
- f) 行使法律或章程所賦予的其他權力。

（……）」

如上所述，鑒於行政長官為「理工」的「原始監督實體」，現獲授權人為社會文化司司長，「公署」有義務將在履行職務過程中發現的問題向監督實體作出陳明及建議。

我們先明確監督(*tutela*)這個法律制度的基本概念。

1. 「行政監督」以存在兩個不同的實體為前提：「監督實體」與「被監督實體」，其中一個必定為公法人，通常被監督實體為公法人。

「行政監督」有別於其他形式的監管制度：

- (1) 首先，在一般情況下，「監督實體」與「被監督實體」屬不同的法人，或不同的單位，此有助於區分同一法人內可能設置的監管機制（內部監管）；
- (2) 監督有別於司法監管，後者只能由法院行使；
- (3) 監督有別於內部的監管制度：例如受制於許可(*autorização*)或核准(*aprovação*)的情況。

2. 關於監督的範圍，可從兩個角度考慮：

- (1) 針對決定（指由被監督實體作出的決定）內容的監督；
- (2) 對合法性的監督。

關於(1)項，「監督實體」應審查有關的決定是否適時(*oportuno*)、適宜(*conveniente*)，尤其是從行政管理、財政管理、技術管理等角度考慮該決定是否妥當，至於決定是否合法並非重心所在（當然有跡象顯示違法時，亦應作出處理）。

在(2)項裏，則考慮有關決定是否符合法律的規定。

傳統的理論將行政監督分成五大類：

(a) 整合性監督：

「監督實體」有權對「被監督實體」的行為作出許可或核准。

許可指作出行為前須先獲批准方能行事。

核准是指「被監督實體」可先作出有關行為，但該行為不能發生效力，只有經「監督實體」核准後方能發生效力。簡言之，未獲核准，不能執行有關決定（行為）。

(b) 監檢性監督：

指「監督實體」有權對「被監督實體」的組織及運作作出監察。

(c) 懲罰性監督：

指「監督實體」對「被監督實體」享有制裁權，即對後者作出的不規則行為有科處懲罰的權力，這屬於一種紀律性監督。

(d) 廢止性監督：

指「監督實體」有廢止由「被監督實體」作出的行為的權力。

(e) 替代性監督：

當「被監督實體」不作為時，「監督實體」有權代替其作出應作出的行為（決定）。

* * *

在「行政監督」範圍內實行四大原則：

- (1) 監督關係不予推定，只有法律明文規定之情況下方存在監督關係。
- (2) 監督的範圍及類型亦以法律明文規定為限，不作推定。
- (3) 「監督實體」無權發出命令，但有權制定方向性的指引，藉此約束「被監督實體」的行為及活動空間。
- (4) 「被監督實體」可對「監督實體」的決定提出申訴，又或提起行政上訴或司法上訴，只要符合程序性法律所定的各項要件則可。

結論：「監督實體」有義務對「被監督實體」的行為的內容及合法性作出監督，同時確保其在合法性的框架內運作及履行職責。

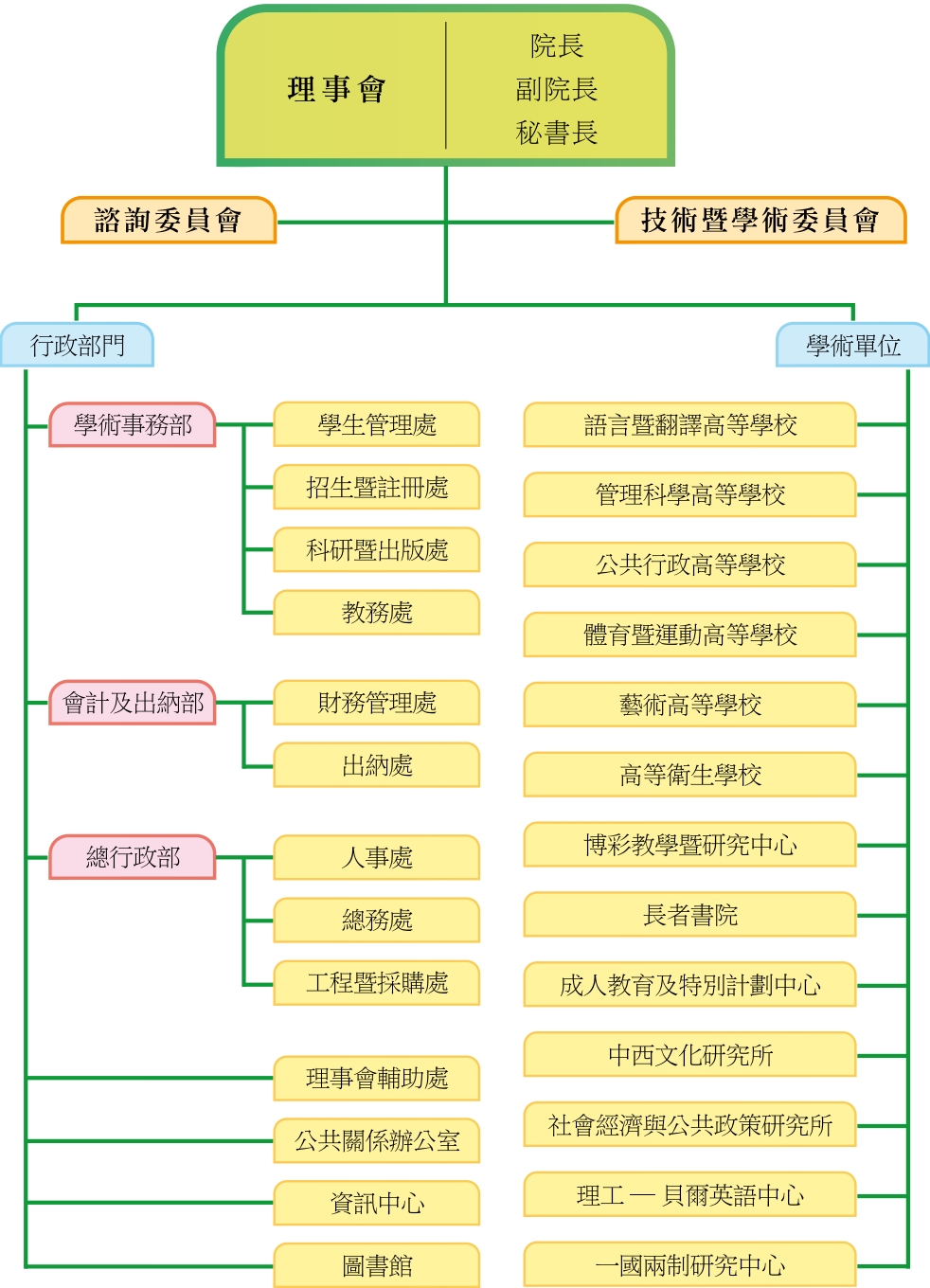
這才是創立行政監督的真正意義所在。

按照上述之基本概念，我們現在分析「理工」在運作上所出現的各種問題。

* * *

II - 架構設置問題

現時「理工」的法定組織單位設置如下：



「理工」的組織架構載於經12月6日第469/99/M號訓令核准的《澳門理工學院章程》內。

一、理事會轄下所設的多個單位與《章程》不符

我們先看看理事會。嚴格言之，應稱為管理委員會(*Conselho de Gestão*)，它是一個決策單位，即「指揮部」，乃「理工」的「靈魂部分」（雖然亦享有一定的執行職能），而作為自治機構的「根本大法」就是其《章程》——它規定理事會由三名成員組成（見《章程》第13條）：

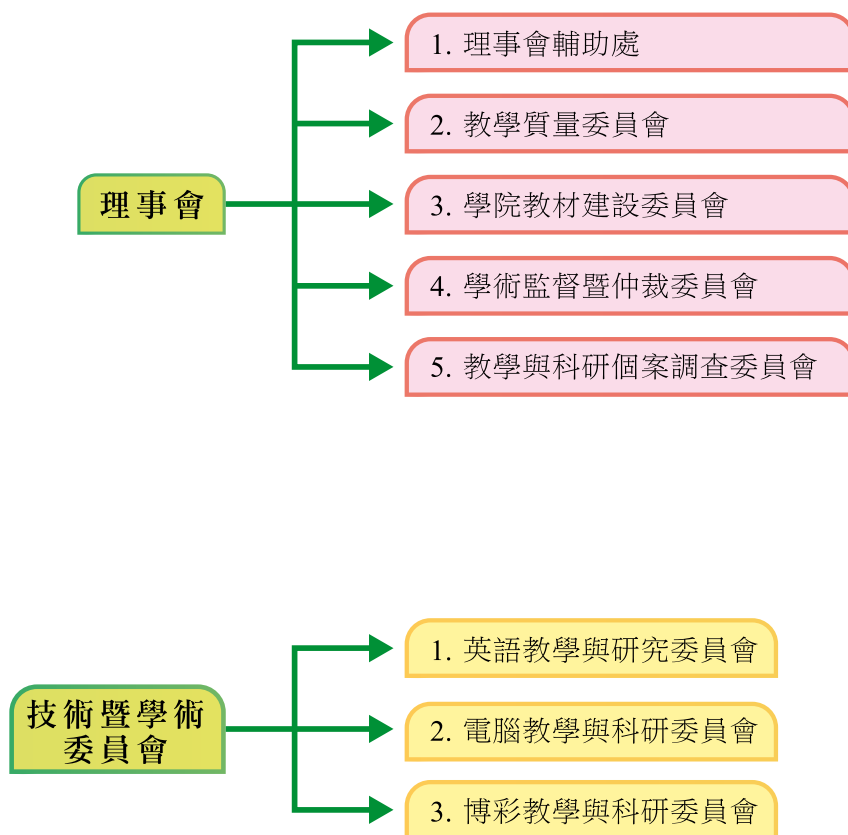
- (1) 院長（由其主持會議）；
- (2) 副院長；
- (3) 秘書長。

理事會掌握下述幾方面的權力：

- (1) 財政及財產管理權；
- (2) 人員聘用權；
- (3) 針對內部單位的存廢權；
- (4) 立章及修章權；
- (5) 對外簽訂協議權。

對於《章程》明確規定的各個單位及運作規則，基本上並非今次分析的對象，若干特殊情況除外。

在審查「理工」送交「公署」的材料及處理有關投訴的過程中，我們發現「理工」領導層先後在「理事會」及「技術暨學術委員會」下設立多個委員會及附屬單位，詳情如下：



綜合分析所掌握的資料，我們大致可用下述圖表簡扼地指出各個「新單位」的設立過程、其目的及所存在的問題：

1. 設立的理據及過程:

	委員會/ 附屬單位	職責	「理工」領導 層所主張的 設立依據	備考 (文件序號)
理事會 下 設 的 委 員 會	理事會 輔助處	對理事會提供行政和技術支援	第34條	附件1
	教學質量 委員會 (下稱教質委)	- 對有關課程設置的政策及規程提出建議 - 就教學和學習質量和數量上的合適指標提建議 - 提議高等課程應達到標準 - 對有關改善現有課程及新編課程的建議作出學術評審 - 審議學位課程的入學標準及相關事宜	無載明設立依據，亦無資料顯示曾聽取技學委的意見	附件2及 附件3
	學院教材建 設委員會 (下稱教材委)	為教質委的「分支機構」 - 統籌、規劃、管理和監督全院教材建設工作 - 制訂學院教材編寫、出版制度及選定教材計劃 - 審查教材編寫的預算建議 - 審訂各專科和公共學科(英文、電腦、數學、普通話、廣東話)教材建設的工作，及聘任各科教材主編		附件4
	學術監督暨 仲裁委員會 (下稱仲裁委)	- 可就教學仲裁個案……進行聽課、檢查教學計劃、作業、測驗卷及考試卷之內容。與教學仲裁個案所涉人進行面談或聽證、翻查所涉學生過往的學習表現、翻查所涉教學人員過往的教學表現等。 - 辦理理事會所指派的其他學術範疇內工作 *「理工」回覆「公署」稱會修改名稱和職能(附件16)	第14條第2款 a)項及第19條 第1款b)項	附件5至 附件7

	教學與科研 個案調查 委員會 (下稱調查委)	- 調查及分析教學或科研個案，可就教學個案進行聽課、檢查教學計劃、作業、測驗卷及考試卷之內容，與教學個案所涉人進行面談或聽證，翻查教學個案所涉學生過往的學習表現、翻查教學個案所涉教學人員過往的教學表現等。 - 向理事會遞交教學或科研個案調查報告	未見設立文件¹¹	附件8
--	---	---	----------------------------	------------

¹¹ 根據第P003/DAP/2006號建議書（見附件8），「理事會」根據《章程》第14條第2款d)項的規定，經聽取技學委的意見，通過《教學與科研個案調查委員會規章》，惟相關內容不足以顯示該文件亦同屬設立調查委員會的文件。

	委員會/ 附屬單位	職責	「理工」領導 層所主張的 設立依據	備考 (文件序號)
技術暨學術委員會下設的委員會	英語教學與 研究委員會 (下稱英教委)	1.統籌全院英語教學與科研工作 2.制定全院的英語教學與科研之規劃 3.評估英語教學質量 4.對英語教師的學術職位晉升提供建議與諮詢 5.參加新聘英語教師之典試委員會工作並提供學術評價 6.保證澳門理工學院英語五級制教學方案的實施 7.對各教學單位英語課程主任的任命提出建議 8.統籌以學院名義進行的英語競賽活動	第14條第2款 a)項及第19條 第1款b)項	附件9
	電腦教學與 科研委員會 (下稱電腦教委)	1.統籌全院電腦教學與科研工作 2.制定全院的電腦教學與科研之規劃 3.評估電腦教學質量 4.對電腦教師的學術職位晉升提供建議與諮詢 5.參加新聘電腦教師之典試委員會工作並提供學術評價 6.對各教學單位電腦相關課程的課程主任的任命提出建議 7.統籌以學院名義進行的電腦競賽活動	無載明設立依據，亦無資料顯示曾聽取技學委的意見	附件10
	博彩教學與 科研委員會 (下稱博彩教委)	1.制定「理工」的博彩教學與研究發展戰略 2.協調博彩相關學科的教學科研工作 3.審閱有關博彩研究的專案申請書，並向科研委員會提出建議 4.組織實施重大博彩研究專案 5.建立與其他博彩教學與研究機構或個人的合作關係 6.執行理事會委派的其他任務	無載明設立依據，曾聽取技學委常設委員意見，但無資料顯示曾聽取技學委的意見	附件11

2. 「新增單位」的組成：

委員會	組成	備考 (文件序號)
教質委	常任委員：院長（任主席）、副院長、各學校校長、圖書館館長、學術事務部部長、資訊中心主任、教務處處長 每學年委任委員：院長任命三名教授和各學校選出兩名全職教員	附件3
教材委	主任：由教質委委派 副主任：由主任提名，教質委批准 委員：由學術事務部、圖書館、教務處、科研暨出版處、各高等學校、英教委、電腦教委和普通話教學標準化協調小組推薦，經主任審查提出建議，教質委批准	附件4
仲裁委	由三位教授組成	附件5
調查委	召集人：由理事會因應個案委任，人選 可為相關範疇的學校校長 、教學質量委員會委員或教授； 委員：由召集人邀請出任；委員應為院內在相關學科領域的資深教學人員，且職級不低於教學與科研個案所涉者。 在必要情況下，召集人可邀請校外專家出任委員。	附件8
英教委	主席：屬兼任性質，任期二年； 主席助理：可根據主席的提議設立； 委員：由各教學單位英語課程主任或一名負責人組成	附件9
電腦教委	主席：由院長出任 副主席：由委員會委員投票選出 委員：由各教學單位電腦相關課程的主任、資訊中心主任、教務處長、科研暨出版處處長、澳門旅遊博彩技術培訓中心資訊主管任委員，及兩名由理事會任命的全職教學人員	附件10
博彩教委	社會經濟與公共政策研究所有關博彩研究人員； 理工 —— 新濠博彩及娛樂資訊技術研發中心人員； 澳門旅遊博彩技術培訓中心有關人員； 理工學院 —— 倫敦大學瑪麗皇后學院資訊系統研究中心有關人員； 資訊中心代表； 理工 —— BMM博彩技術檢測中心代表； 管理科學高等學校有關博彩研究的人員； 公共行政高等學校有關博彩研究的人員； 其他相關人員。	附件11

我們先看看「理事會」的情況。

關於「理事會」（管理委員會），《章程》第14條規定：

「一、為確保澳門理工學院的行政、財政和財產的管理，賦予理事會以下權限，尤其是：

a) 聽取技術暨學術委員會及諮詢委員會的意見，訂定澳門理工學院的總體方針和發展計劃；

b) 訂定澳門理工學院的計劃和報告，將之呈交監管機構認可；

c) 訂定澳門理工學院的預算提案，將之呈交監管機構核准；

d) 收取澳門理工學院本身的收入；

e) 根據法律規定，接受給予澳門理工學院的，不會為學院帶來額外負擔的捐贈、遺產和遺贈，並採取一些必要措施，對之加以鞏固；

f) 依法批准轉讓、租賃、設定負擔或設定其他權利，以及當有需要時，批准銷毀被視為不必要或不適合的動產和不動產；

g) 批准購買澳門理工學院運作所需的財物和勞務，包括租賃動產和不動產；

h) 決議澳門理工學院所有員工的取錄及聘任；

i) 決議各學術單位校長和副校長，及各中心及課程主任的任免；

j) 根據法律及澳門理工學院規章的規定，批准以兼職制度在其他教育機構從事教學職務，但需聽取有關學術單位的意見；

k) 批准本章程第三條第二款所指的協約、協議、議定書及合約的簽訂；

l) 議決所有未明確隸屬其他機關的權限而與澳門理工學院正常運作有關的事務。

二、經聽取技術暨學術委員會的意見，理事會還可以：

- a) 批准開辦、合併、更改和撤銷各學術單位及其部門和研究中心；
- b) 批准開辦、合併、更改和撤銷澳門理工學院各課程；
- c) 決議更改澳門理工學院的規章並呈交監管機構認可；
- d) 通過澳門理工學院的人事章程和其他內部規章；
- e) 批准有關澳門理工學院標誌的提案。

f) 訂出澳門理工學院各課程學生所必須繳交的學費，以及報名、考試、補考及其他提供服務的額外費用；

三、理事會可將其部分職權轉授給理事會的成員及澳門理工學院各學術單位及行政部門的領導人員。」

一如上文所述，「理事會」主要是一個決策單位，在運作上一般較簡單，但亦需行政支援，尤其是秘書人員等。為此，「理事會」成立「理事會輔助處」。

* * *

(一) 關於理事會輔助處：

《澳門理工學院章程》第34條規定：

「一、各技術——行政部門的組成及其相應權限的界定，由理事會核准的規章制定。

二、如有需要，理事會可在各技術——行政部門內設立附屬單位或各種功能的部門。」

「理事會」於2002年6月17日議決成立輔助處（見附件1），目的為確保對各附屬單位的有效協調。

根據「理事會」第15D/CG/2009號決議（見附件12），「輔助處」由「理事會」領導及管理，故「輔助處」現已非「技術——行政部門」的附屬單位；然而，對於「理事會」根據第34條第2款的規定（如有需要，理事會可在各技術——行政部門內設立附屬單位或各種功能的部門）而設立的非直屬附屬單位，事實上，理事會可因應行政工作需要，並根據《章程》第14條第1款1)項的規定，議決將該「處」改為由「理事會」直接管轄，可能後述方案更能滿足現實的需要。

* * *

(二) 關於教質委、教材委、英教委、電腦教委及博彩教委：

按照「理工」領導層的解釋，「理事會」根據《澳門理工學院章程》第14條第1款1)項設立下述單位／委員會：

- (1) 教學質量委員會；
- (2) 學院教材建設委員會；
- (3) 英語教學與研究委員會；
- (4) 電腦教學與科研委員會；
- (5) 博彩教學與科研委員會。

其中「英語教學與研究委員會」、「電腦教學與科研委員會」及「博彩教學與科研委員會」（即後述三個委員會）為「技術暨學術委員會」轄下的專責工作小組，理據為《技術暨學術委員會規章》第6條第1、第4及第5款的規定。

我們就先分析這部分的內容。

「技術暨學術委員會」為一個原創組織（由《章程》規定），在《澳門理工學院章程》（經12月6日第469/99/M號訓令核准）第18條及第19條內明確規定其組成及權限。

《章程》第19條規定：

「一、技術暨學術委員會的權限為：

- a) 按照本地區的教育政策，建議澳門理工學院在教育、研究、文化推廣及社會服務方面的工作方針；
- b) 對開辦、停辦、更改和撤銷學術單位及課程發表意見；
- c) 通過有關修讀、評核、升班及先修科目的規章；
- d) 對學位、文憑、學習計劃和學科所發給的同等學歷及認可作出決定；
- e) 對在澳門理工學院舉行的錄取和晉階考試的評審團之組成提出建議；
- f) 對購置學術、教學及書籍等設備提供意見；
- g) 對院長交托予委員會的所有其他事項發表意見；
- h) 對澳門理工學院章程和人事章程的修改提出意見；
- i) 設立學術獎項。

二、所有屬技術暨學術委員會權限內的事務，必須聽取其意見。

三、技術暨學術委員會受本身規章所管制。」

不難發現，「技術暨學術委員會」為一個諮詢及決定組織，但主要職能仍為諮詢性質，故上引條文a)項、b)項、e)項、f)項、g)項及h)項皆使用下述的詞句：

- a) 按照本地區的教育政策，建議澳門理工學院在教育、研究、文化推廣及社會服務方面的工作方針；
- b) 對開辦、停辦、更改和撤銷學術單位及課程發表意見；
- e) 對在澳門理工學院舉行的錄取和晉階考試的評審團之組成提出建議；

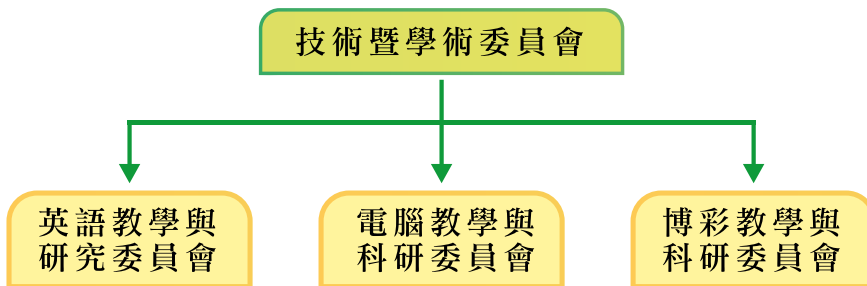
f) 對購置學術、教學及書籍等設備提供意見；

g) 對院長交托予委員會的所有其他事項發表意見；

h) 對澳門理工學院章程和人事章程的修改提出意見；

惟該條文的c)項、d)項及i)項所使用的字眼則跟上述各項有所不同，因為「技術暨學術委員會」在c)、d)及i)項所述及的事宜上享有決定權，該條文對此已作明確及清晰的闡述。

現在看看「理工」領導層如何執行上引條文。



如果目的是將工作細化，由專責小組完成討論及上呈予「技術暨學術委員會」議決，然後形成一個最後的意見，再上呈「理事會」議決，上述的設置無大問題，但現實並非如此，而是在不明白《章程》所定規則的情況下自行改變有關規定。

首先關於「英教委」，由「理事會」為其制定的《運作辦法》所規管，其中的內容包括：

1. 統籌全院英語教學與科研工作；
2. 制定全院的英語教學與科研之規劃；
3. 評估英語教學質量；
4. 對英語教師的學術職位晉升提供建議與諮詢；

5. 參加新聘英語教師之典試委會工作並提供學術評價；

6. 保證「澳門理工學院」英語五級制教學方案的實施；

7. 對各教學單位英語課程主任的任命提出建議；

8. 統籌以學院名義進行的英語競賽活動。

組成：

1. 主席一人，屬兼任性質，任期二年；
2. 可根據主席的提議設主席助理一職；
3. 委員由各教學單位英語課程主任或一名負責人組成；
4. 秘書工作由教務處提供。

主席任職資格及產生辦法：

1. 具相關領域博士學位；
2. 在英語教學科研領域具有較高的學術造詣；
3. 最近五年在中外核心期刊發表論文至少五篇；
4. 相關專業教學不少於五年；
5. 擔任課程主任或以上職位不少於四年；
6. 主席從院內教學人員中公開招聘產生，由教務處辦理，院務委員會審議，理事會通過。

待遇：

1. 主席待遇相當於教授加一百四十薪俸點；
2. 主席助理相當於副教授或以上，加一百一十薪俸點。

運作：

1. 每月至少召開一次會議；
2. 每半年向理事會呈交書面教學科研評估報告；
3. 每年向學術暨技術委員會口頭報告一次並呈交書面總結年度報告。

(……)」

既然「技術暨學術委員會」本身無決定權，其下設的專責小組 / 委員會當然亦無這方面的權力。從另一角度言之，小組的權力超出「技術暨學術委員會」的權力範圍，而且有過之無不及，實為違法設置及規定。

* * *

第二，關於「電腦教學與科研委員會」：

與上述「英語教學與研究委員會」的情況相同，《電腦教學與科研委員會組織及運作辦法》內有關職責的部分規定，該委員會主要負責：

1. 統籌全院電腦教學與科研工作；
2. 制定全院的電腦教學與科研之規劃；
3. 評估電腦教學質量；
4. 對電腦教師的學術職位晉升提供建議與諮詢；
5. 參加新聘電腦教師之典試委員會工作並提供學術評價；
6. 對各教學單位電腦相關課程的課程主任的任命提出建議；
7. 統籌以學院名義進行的電腦競賽活動。

* * *

「博彩教學與科研委員會」亦與上述兩個委員會面對同樣的違章問題。

對此，「理工」領導層作出下述的解釋：「理事會根據《章程》第14條第1款1)項之規定，設立教質委、教材委、英教委、電腦教委及博彩教委；後述三個委員會『實為技術暨學術委員會按該委員會規章第6條第1、第4和第5款所成立的專責工作小組』」（見附件13第5頁第6部分，4頁第4部分第3點）。

我們看看事實是否如此。

《技術暨學術委員會規章》（下稱《技學委規章》）第6條規定（見附件14）：

「一、委員會以全會方式運作，下設常設委員會，由各學校分別選派一名代表組成；亦可成立專責工作小組，對全會交托的學術、教學及教師事務等特別事項發表意見。」

（……）

四、專責工作小組會議由組長主持，組長由主席或由主席委任小組成員擔任。

五、專責工作小組會議由組長按需要訂定日期舉行，會議建議由絕對多數票通過，並須由全會通過。」

如上所述，根據「教質委」、「教材委」、「英教委」、「電腦教委」及「博彩教委」五個委員會的職責，該等委員會雖無直接參與教學及科研工作，但「教質委」、「教材委」、「英教委」、「電腦教委」實際上均負責監督、統籌全院教學及研究活動層面的工作，而「博彩教委」則負責制定學院的博彩教學與研究發展戰略及協調博彩相關學科的教學科研工作。

在此情況下，由於該等委員會的職能並不屬於《章程》第14條第1款b)項至l)項所指的單純涉及「行政、財政及財產」的管理範疇，故「理工」不能以《章程》第14條第1款l)項作為設立該五個委員會的法律依據。

另一方面，《章程》第14條第1款a)項和第2款亦規定：

「一、為確保澳門理工學院的行政、財政和財產的管理，賦予理事會以下權限，尤其是：

a) 聽取技術暨學術委員會及諮詢委員會的意見，訂定澳門理工學院的總體方針和發展計劃；

(……)

二、經聽取技術暨學術委員會的意見，理事會還可以：

a) 批准開辦、合併、更改和撤銷各學術單位及其部門和研究中心；

b) 批准開辦、合併、更改和撤銷澳門理工學院各課程；

c) 決議更改澳門理工學院的規章並呈交監管機構認可；

d) 通過澳門理工學院的人事章程和其他內部規章；

e) 批准有關澳門理工學院標誌的提案；

f) 訂出澳門理工學院各課程學生所必須繳交的學費，以及報名、考試、補考及其他提供服務的額外費用。

(……)」

「理事會」就涉及「理工」的總體方針和發展計劃的事宜，以及有關學術事務方面作出審批，必須先聽取「技學委」的意見。

然而，無資料顯示理事會在批准設立上述委員會之前曾聽取「技學委」的意見（「英教委」除外），即使「理工」認為該等委員會的設立屬行使《章程》第14條第2款所賦予的權限，有關程序亦存有形式上的瑕疵。

事實上，根據《章程》第14條第2款a)項及b)項之規定，「理事會」雖然有權批准創辦、合併、更改和撤銷「各學術單位及其部門和研究中心」及「理工學院各課程」，但五個委員會的實際職責（「教質委」有權審閱各學校的教學質量報告，就設定教學或學習上的質量或數量指標提出建議，以及對課程設置的政策及規程提出建議、審議入學標準及監督課程的合適程度；

「教材委」則負責統領和監督全院教材方面的所有事務等工作；「英教委」及「電腦教委」分別負責統籌、制定及評估全院英語和電腦學科的教學科研工作；「博彩教委」則負責制定及協調全院博彩相關學科的教學科研工作）明顯超越單一學術單位、研究中心或課程所具備的職能，其職能涵蓋「理工」各個或多個學術單位及課程。因此，上述五個委員會的屬性當然不屬《章程》所指的具有「個別性」的學術單位。

基此，《章程》第14條第2款亦不能作為設立上述五個委員會的法律依據。

有必要指出的是：

- 「教質委」就教學質量及課程管理等方面所負責的工作；
- 「教材委」就統籌教材事務所承擔的工作；
- 「英教委」、「電腦教委」和「博彩教委」負責制定及協調全院英語、電腦和博彩相關學科的教學科研工作。

不難發現：

- (1) 這些職能均觸及「技學委」及「教學委」¹²的法定權限〔見《章程》第19條第1款b)項及f)項，第28條第1款a)項至c)項及e)項〕；

¹² 「理工」《章程》第28條就規定設立「教學委」的內容：

「一、教學暨學術委員會的權限為：

- a) 對具有教學性質的事宜提出建議及意見；
- b) 對課程的運作提供意見，及提交有關課程的設立、更改或撤消的建議書；
- c) 對有關修讀、評核、升班及先修科目的規章提出意見；
- d) 對教學培訓活動作出建議；
- e) 制定課程規章草案或修訂現有的規章，並將之呈交校長以便提出意見；
- f) 提交關於每一課程或項目的每年工作計劃和報告方案，及財政預算提案；
- g) 對在其他高等教育機構完成的科目之同等學歷申請提供意見；
- h) 協調評核各教師的教學工作；
- i) 對聘任教師提出意見；
- j) 每年編排分配教師的工作；
- k) 建議與其他公共及私人機構合辦活動。

二、教學暨學術委員會受本身規章管制。」

- (2) 至於「英教委」及「電腦教委」對英語/電腦教師的學術職位晉升提供建議與諮詢；參加新聘英語/電腦教師之典試委員會工作並提供學術評價；對各教學單位英語課程主任的任命提出建議的職能，則觸及各學術單位的校長／主管及相應「教學委」的法定權限〔《章程》第25條d)項、第28條第1款h)項及i)項〕。

因此，即使「理事會」在議決設立上述五個委員會之前曾聽取「技學委」的意見，但「理事會」絕對不能以「一次過」的決議「更改」《章程》就「理工」各管理機關、學術單位，以及學術單位的「教學委」所訂立的權限，試問這些委員會設立後，對於已交由上述五個委員會負責又同屬教學和研究範疇事務的工作，「理工」如何確保「理事會」就「個別」事宜上作出決定前依法〔第19條第2款；第28條第1款a)項〕聽取「技學委」和「教學委」的意見？

因此，「理事會」這種做法，無疑從實質層面以全院某學科（如英語、電腦、博彩教學研究）的教學、教材等橫向層面將立法者所建立的縱向決策機制（「技學委」向「理事會」提出意見、「理事會」議決；「教學委」向校長提出意見、校長向「理事會」提出建議、「理事會」議決）實質性地修改，尤其是相關委員會的成員並非由身為「技學委」或「教學委」的委員出任，變相剝奪彼等參與討論及就院方學術和研究事務發表意見的權利和義務，故相關委員會亦不能視作「技學委」或「教學委」的內部工作小組；另外，《章程》無規定「技學委」及「教學委」可將立法者賦予的職權放棄，而「理事會」亦僅可將職權轉授給「理事會的成員及澳門理工各學術單位及行政部門的領導人員」（《章程》第14條第3款）。

總括而言，「理事會」以設立不同類型委員會的名義而分享「技學委」及「教學委」的法定權限，變相修改了《章程》，而這種修改並非僅局限於規範學院的內部運作，而是重新修訂「理工」組織架構的工程，故即使「理工」認為有必要對《章程》作出修改，根據9月16日第49/91/M號法令第6條第2款a)項及《章程》第14條第2款c)項的規定，仍須將《新章程》呈報監管實體認可／核准，然後在《澳門特別行政區公報》第一組公布，方符合依法行政的要求。

(三) 關於「仲裁委」及「調查委」：

- (1) 根據「理工」第P021/DAP/2007號建議書所載，「理事會」在2007年5月28日批准成立「仲裁委」，並通過《學術監督暨仲裁委員會規章》，該委員會的職責為「仲裁教學或科研個案」及「辦理理事會所指派的其他學術範疇內工作」（見附件5），但該建議書無載明成立「仲裁委」及通過該委員會規章的法律依據。
- (2) 2009年10月29日，「仲裁委」主任委員撰寫第P54/ASAC/2009號建議書，指出「仲裁委」在過去兩年「共審理了多個有關教師職稱晉升之申訴案件及教師學歷評審案件。此外，也為學院升格大學所面對的學術發展問題，包括制訂和修訂有關規章提出不少建議和意見」，為了更好發揮「理事會」在9月11日議決「仲裁委」有關「學術評審」和「學術仲裁」功能，建議將「仲裁委」「納入學院機構編制序列，由學術諮詢機構變為實體機構，並明確有關章程如下……」。「理事會」經聽取「技學委」意見，在2009年11月6日批准成立屬實體機構的「仲裁委」，但有關章程須諮詢法律意見再決定（見附件6）。

此建議書亦無載明設立具實體機構屬性的「仲裁委」之法律依據。

- (3) 及後，院長在2009年11月9日撰寫第P080/PRE/2009號建議書，表示「理事會」根據《章程》第14條第2款a)項及第19條第1款b)項的相關規定，經聽取「技學委」意見後，於2009年11月6日批准成立「仲裁委」，根據9月16日第49/91/M號法令第6條b)項的規定，請求行政長官確認設立「仲裁委」。行政長官在同月20日作出批示「閱」。（見附件7）
- (4) 就「仲裁委」之設立，「公署」曾接到「理工」人員質疑院長為聘請「仲裁委」主任委員而專門為其增設此機關的投訴（見第060/C/2010及140/C/2010收件編號個案），「公署」曾為此與「理工」代表¹³舉行會議（見附件15），「理工」解釋是依據《章程》第34條第2款（如有需要，理事會可在各技術——行政部門內設立附屬單位或各種功能的部門）之規定，在「學術事務部科研暨出版處」下設立該委員會。**對此，**

¹³ 「理工」出席會議的代表為副院長、秘書長、總行政部部長、人事處處長及法律顧問。

「公署」已向「理工」指出，根據《章程》所訂定的學術事務部的法定職權，未見包括「仲裁委」的職能，故《章程》第34條第2款不能作為設立「仲裁委」的依據。

「理工」又解釋：「『仲裁委』實際係協助『理事會』工作，就教學或科研個案提供意見，決定權在『理事會』；並問及可否依據《章程》第14條第1款1)項的規定（議決所有未明確隸屬其他機關的權限而與澳門理工學院正常運作有關的事務）將『仲裁委』下設於『理事會』」。「公署」提示「理工」應注意擬設立機關的權限是否與其「正常運作」相關，以及應就該委員會的設立向監督實體詳細報告及獲取後者認可，亦應注意該委員會的名稱與實際職能是否吻合。

「理工」代表承諾「檢視類似逾越職能下設機關的情況及交監督實體追認」。

2010年5月17日，「理工」院長函覆「公署」表示，對於「**仲裁委**」，「『理事會』現正著手按《澳門理工學院章程》修改有關的名稱和職能，待有關修改完成後呈監督機構認可」（見附件16）。

事實上，從「理工」回覆僅交代「仲裁委」的名稱和職能這內容可見，「理工」未有履行其承諾「檢視類似逾越職能下設機關的情況及交監督實體追認」，而是單純就「仲裁委」作出跟進。

較早前公佈的1月31日第15/2011號行政長官批示（修改《澳門理工學院人事章程》）就無觸及這方面的事宜。

- (5) 另一方面，從上述事實反映，「理工」已意識到《章程》第14條第2款a)項及第19條第1款b)項不可能成為設立「仲裁委」的法律依據，基於，「理工」代表在2010年5月3日的會議上，並無如實說明院方當初是依據上述條文設立「仲裁委」，相反卻先以《章程》第34條第2款（如有需要，理事會可在各技術——行政部門內設立附屬單位或各種功能的部門）之名解釋該委員會屬「學術事務部科研暨出版處」下設的委員會；及後經「公署」代表否定上述法律依據後，又再試探可否根據《章程》第14條第1款1)項的規定設立「仲裁委」。

- (6) 考慮到「理工」於2010年5月17日函覆「公署」稱：「『理事會』現正著手按《澳門理工學院章程》修改有關的名稱和職能，待有關修改完成後呈監督機構認可」。故有必要提醒「理工」，由於《章程》第14條第1款l)項所指出的未明確隸屬其他機關的「剩餘權限」，依法僅局限於涉及「理工」正常運作而未有列於同款b)項至k)項的單純涉及行政、財政和財產管理事宜的權限。
- (7) 至於「調查委」的設立，雖然未見有成立文件，然而，根據《教學與科研個案調查委員會規章》的規定，「調查委」的設置係因應相關個案而由「理事會」委任召集人，成員則由召集人邀請出任，且其職責涉及跨學術單位或個別學術單位的教學事宜，在這情況下，根據《章程》第18條第1款、第19條第2款及第28條第1款a)項和h)項的規定，如因應個案的需要而須設立「調查委」，便須先行聽取「技學委」或「教學委」的意見。
- (8) 又由於被「理事會」委任的召集人「可為相關範疇的學校校長」，亦會產生「理事會」就學術單位的校長可否介入涉及其學術單位的個案方面所具有的「裁量權」會否過大的問題〔根據《章程》第25條a)項「校長應確保其學術單位的管理及統籌工作，尤其是：a) 代表其學術單位，並保證其運作正常」〕，故《章程》第14條第2款a)項、第19條第1款b)項、第34條第2款及第14條第1款l)項的規定都不能作為設立「調查委」的法律依據，「理工」同樣有必要檢討「調查委」的設立會否違反《章程》的規定。
- (9) 無論如何，「理工」基於實務運作經驗，因應需要在管理機關轄下設立專責委員會 / 工作小組，協調和統籌院內學術或職能單位內特定類型的事務活動，以優化及提升運作效率，實可理解。惟必須強調的是，該等單位之設立和職責不應亦不能逾越《章程》就各管理機關所制定的權限，否則便會違反立法者透過《章程》所構建的管理框架。

* * *

二、技術暨學術委員會（「技學委」）的組成與《章程》不符

1. 根據《技學委規章》第2條的規定，委員會組成如下：

- 「a) 院長，並擔任主席；
- b) 副院長；
- c) 各學術單位校長；
- d) 各學術單位副校長；
- e) 各中心主任（包括副主任）；
- f) 各課程主任（包括助理課程主任）；
- g) 各課程派出最多兩名教授或具有博士學位的教學人員代表。」

又根據《技學委規章》第16條（本規章於2005年3月3日由全會通過再經理事會批准後於下次會議生效），以及第8條第1款（委員會之全會每學年召開三次，分別於十月、二月及七月舉行）之規定，有理由相信以上述方式組成的「技學委」，早於2005年7月便開始運作。

2. 然而，《章程》第18條第2款規定：

「技術暨學術委員會的組成如下：

- a) 院長，主持委員會；
- b) 副院長；
- c) 各學術單位校長；
- d) 各學術單位副校長；
- e) 各中心主任；
- f) 各課程主任；

g) 教授和持有博士學位者。」¹⁴

故《技學委規章》就委員會組成之規定與《章程》的相關規定有明顯差異。

3. 「理工」解釋（見附件13第4頁第四部分第2點），2005年「社會經濟與公共政策研究所」、「理工——貝爾英語中心」主任均由院長出任，單位的管理工作交由副所長或副主任負責，另大多數學位課程設有助理課程主任，以輔助課程主任管理課程的運作。由於彼等承擔了具體的管理工作，了解及熟悉相關單位／課程的運作及發展所需，故認為《章程》相關規定所指的「各中心主任」及「各課程主任」應分別包括「各中心副主任」及「各助理課程主任」。

另一方面，2005年因屬教授或持有博士學位而出任「技學委」成員的人數已將近40人，且持有博士學位的教職員人數不斷且較快增加，倘全部具博士學位者都納入「技學委」成員，將因人數過多而影響「技學委」的運作效率，故有必要對該類別成員人數作出限制。另《章程》第18條亦無規定「全部」教授或持有博士學位的教職人員均必須成為「技學委」委員，基此，「技學委」於2005年3月3日經全體大會議決對委員會成員的組成作出上述兩項「修訂」。

「理工」亦指，《章程》第7條f)項¹⁵訂明學院有權制定包括《技學委規章》在內的內部規章，第19條第3款¹⁶規定「技學委」受本身規章管制，而《技學委規章》亦規定該委員會可對本身規章提議及通過修改，故《技學委規章》所訂的委員會組成方式，是「技學委」在符合《章程》第18條規定的前提下，對其「本身規章」的修訂。

4. 有必要指出的是，按「理工」對修訂《技學委規章》第2條g)項（各課程派出最多兩名教授或具有博士學位的教學人員代表）規定的解釋，因應「理工」內持有博士學位的教職人員不斷以較快速度增加，倘全部具

¹⁴ 該條文的葡文版本為：“*Compõem o Conselho Técnico e Científico: a) O Presidente, que preside; b) O vice-presidente; c) Os directores das unidades académicas; d) Os subdirectores das unidades académicas; e) Os coordenadores de centros; f) Os coordenadores dos cursos; g) Os professores coordenadores e os possuidores do grau de doutor.*”

¹⁵ 《章程》第7條：「澳門理工學院有權：……f) 按照法律和本章程，制定其內部規章……」。

¹⁶ 《章程》第19條第3款：「技術暨學術委員會受本身規章所管制」。

博士學位者都納入「技學委」成員，將因人數過多而影響「技學委」的運作效率，故有必要對該類別成員人數作出限制，院方已承認如「技學委」的組成維持按照《章程》第18條第2款g)項（教授和持有博士學位者）的規定會影響該委員會的運作效率，由此顯示院方實際上已默認過去執行上述規定時的做法為：凡具備客觀要件者——教授職級或持有博士學位者——必然成為「技學委」成員並參與討論「院務」；後來基於符合此客觀條件者人數甚多——2005年因屬教授或持有博士學位而出任「技學委」成員的人數已將近40人，且持有博士學位的教職員人數不斷且較快增加——才作出此「限制性修訂」。

5. 然而，「理工」這項「變通」決定，卻「實質性」地更改了《章程》第18條第2款g)項的規定，因為根據該項規定，出任「技學委」的「教授和持有博士學位者」既無人數限制，亦不取決於組織或上級的「甄選」，而「理工」的《技學委規章》不僅限制了人數（最多兩名），還增設額外條件「派出」。

換言之，教授職級或持有博士學位的教職人員是否獲「派」出任「技學委」乃取決於組織或上級（可以是「理事會」、校長、副校長或課程主任）的意志及決定，且基於該規章訂明「各課程派出最多兩名教授或具有博士學位的教學人員代表」這人數上限，從而令相關組織或上級掌握派出一名或兩名，又或甚至不派出代表的操控權。

6. 「理工」又指，院內各中心、研究所及學位課程實務上一般設有副職主管主持或協助管理工作，故《章程》第18條第2款e)項及f)項所指的「各中心主任」及「各課程主任」，應分別包括相關「各中心副主任」及「各助理課程主任」，但《章程》中的上述兩項規定無明文列明包括相關副職主管，在此情況下，如比較同款b)項（副院長）及d)項（各學術單位副校長 *Os subdirectores das unidades académicas*）的規定，「理工」所作的演繹無疑異於立法者將其認為應該屬於「技學委」成員的相關單位副職主管明文列入「技學委」的「草擬法規方式」，因為在b)項與d)項中立法者在有關「技學委」組成的條文採用專項列明的方式指出該兩副職主管的職稱，但e)項和f)項卻沒有明文指出相關副職主管的職稱。
7. 又如進一步比較《章程》第21條第1款有關「理工」另一管理機關——

「諮詢委員會」的組成：「…… c)院長；d)副院長 …… g)各學術單位的校長*Os directores das unidades académicas* …」行文表述，立法者同樣以專項列明方式指出「諮詢委員會」成員中所包括的副職主管「副院長」，但沒有指出包括「副校長」及其他副職領導，難道對該「諮詢委員會」的組成又可採用「理工」的演繹將「副校長」和其他副職領導涵蓋在內？這種演繹未免過於牽強。

因此，應該採納的法律解釋為：立法者在構思「理工」各管理機關的組成時，已明確考慮應否將倘有的副職領導 / 主管納入，並透過專項列明的方式指明哪一副職領導 / 主管人員為當然成員。基此，對於第18條第2款e)項及f)項之規定，不應得出包括「中心副主任」及「助理課程主任」的結論。

8. 有必要指出的是：《章程》第23條第1款規定：「澳門理工學院由多個學術單位組成，其形式為高等學校、中心、書院……」¹⁷，由此可知，「理工」設立的「中心*Centro*」（根據「理工」資料，該院冠稱為「研究所」的學術單位，英文名稱亦為「*Centre*」¹⁸），可以是等同「高等學校或書院」的獨立學術單位；又根據第30條「經聽取技術暨學術委員會的意見後，並經由理事會決議，院長可批准在澳門理工學院成立中心，該等中心可作為或不作為學術單位的一部份……」¹⁹之規定，「中心」既可是學術單位轄下的附屬單位，亦可是不從屬於任何學術單位的獨立單位。

9. 《章程》第24條訂明：

「一、……

二、在需要的情況下，校長可由一名副校長協助，在其缺席和因故不能視事時，代替其工作。

¹⁷ 葡文文本為：“*O IPM estrutura-se em unidades académicas na forma de Escolas Superiores, Centros e Academias vocacionadas …*”。

¹⁸ 如中西文化研究所（*Centre of Sino-Western Cultural Studies*）及社會經濟與公共政策研究所（*Social, Economic and Public Policy Research Centre*），見附件17。

¹⁹ 葡文文本為：“*O Presidente, após deliberação do Conselho de Gestão e ouvido o Conselho Técnico e Científico, pode autorizar a criação, no IPM, de centros integrados ou não em unidades académicas …*”。

三、經有關學術單位校長建議，院長可委任一名主任安排和協調每一課程、領域或中心的工作。

四、經聽取技術暨學術委員會意見，並經理事會決議，由院長任免各學術單位的校長和副校長、中心主任和課程主任。」²⁰

從上述行文可見，《章程》的立法者**僅訂明學術單位可設副職主管**——副校長(*subdirector*)；又訂明院長可因應學術單位正主管——校長(*director*)的建議而在相關學術單位內委任主任(*coordenador de cada curso, área ou centro*)，據此而有中心主任(*coordenadores de centros*)和課程主任(*coordenadores de cursos*)的職稱；然而，**《章程》的上述規定無提及可為這些主任(*coordenadores*)設置相應的副職主管（即中心副主任(*vice-coordenadores de centros*)及助理課程主任(*vice-coordenadores de cursos*)。**

10. 由此可得出的結論為：對於從屬於學術單位的「中心Centro」，其中心主任(*coordenador de centro*)**無副職(*vice-coordenador*)**的設置；至於不從屬任何學術單位之「獨立」中心，可否設置副職主管，立法者則無明文規範。然而，不論這類「獨立」中心有無「中心副主任」，既然《章程》第18條第2款e)項及f)項已訂定有資格成為「技學委」成員的是「中心主任」及「課程主任」，即使「理工」因《章程》並未「明文禁止」為這類「獨立」的中心設置副職主管而設置這些主管，彼等無資格成為「當然」的「技學委」成員（當然，不妨礙彼等因屬持有博士學位的教職人員而具有「技學委」成員資格）。
11. 值得注意的是，雖然《章程》第18條第2款c)項及d)項、第21條第1款g)項，以及第24條規定的中文文本對學術單位的主管 / 副主管都以「校長」和「副校長」表述，惟根據該等規定的葡文文本，校長 / 副校長對

²⁰ 葡文本為：“1. (...); 2. Quando as circunstâncias o justificarem o director pode ser coadjuvado por um subdirector, que o substitui nas suas faltas e impedimentos. 3. O Presidente pode, sob proposta do director da respectiva unidade, nomear um coordenador para proceder à organização e coordenação das actividades de cada curso, área ou centro. 4. Os directores e os subdirectores das unidades académicas, os coordenadores de centros e de cursos são nomeados e exonerados pelo Presidente, após deliberação do Conselho de Gestão, ouvido o Conselho Técnico e Científico(...)”.

應的葡文為 *os directores / subdirectores das unidades académicas*，由此顯示，該等規定所規範的學術單位 *unidades académicas* 主管 / 副主管並不單純局限於「高等學校的校長 / 副校長」，還應包括中文以「書院及中心 / 研究所」命名的學術單位主管及副主管。

換言之，如果以中心 / 研究所定名的屬獨立的「學術單位」，院長有權按上述第24條第2款及第4款的規定任命副主管(*subdirector*)，而有關副主管事實上就是等同於「高等學校或書院的副校長」。基此，如「理工」所設立的「中心」 / 「研究所」（包括社會經濟與公共政策研究所、理工——貝爾英語中心）係屬「獨立的學術單位」，相關學術單位的「中心副主任(*subdirector*)」其實就是《章程》第18條第2款d)項所指的「各學術單位副校長」(*Os subdirectores das unidades académicas*)，故具有「技學委」成員資格，對於這些以「中心」命名的「獨立學術單位」，其「副主任」因屬於 *Subdirectores das unidades académicas* 類別的副職主管，院方將彼等納為「技學委」當然成員，並無不妥。

12. 基此，院方僅透過內部制訂的《技學委章程》，將中心副主任(*vice-coordenadores de centros*)及助理課程主任(*vice-coordenadores de cursos*)此兩類副職主管一概納為「技學委」當然成員，實際上就是修改了《章程》第18條第2款的規定。
13. 綜上所述，雖然《章程》第7條f)項及第14條第2款d)項均賦予「理工」可因應實務工作制訂 / 修改其內部運作規章的權限，但「理工」行使有關權限必須「按照法律和本章程」為之，故「理工」制定的內部運作規章僅能就《章程》所構建的框架加以充實相關的運作細則（包括嗣後對運作細則進行的修訂），而不能（也不應）逾越《章程》的規定，否則便有違法修改《章程》之嫌。
14. 鑒於「理工」在《技學委規章》中對於《章程》第18條第2款e)項至g)項有關「技學委」組成所作之「修訂」（增加一些級別成員的數目，同時限制其他級別成員的數目），已非單純「修訂內部規章（《技學委規章》）」，而是實質修改了《章程》的規定，且無資料顯示監督實體曾作審批，因此有違法之嫌。

15. 根據9月16日第49/91/M號法令第6條第2款a)項（監管者有權核准澳門理工學院章程），以及《章程》第14條第2款c)項（理事會經聽取技術暨學術委員會的意見還可以決議更改澳門理工學院的規章並呈交監管機構認可）的規定，「理工」如認為確有必要修訂「技學委」的組成模式以便於運作，應循法定程序作出修訂，先聽取依法組成的「技學委」意見後方作出修改《章程》第18條第2款的決議，然後呈監督實體審批（而非如同「理工」所指單純基於2005年3月3日經全體大會議決對委員會成員的組成作出上述兩項「修訂」），以免相關委員會之組成及運作有違法之嫌，從而損害「理工」的公信力。

* * *

三、學術單位與中心

《章程》第23條規定：

「一、澳門理工學院由多個學術單位組成，其形式為高等學校、中心、書院，承擔教育工作，確保教學和研究，以及關於學術、文化、技術、藝術及社會的其他活動。

二、澳門理工學院，在不違反第十四條第二款a)項之規定的情況下，擁有下列學術單位：……。

三、按照適用的法律及本章程的規定，澳門理工學院可建議創辦或合併新的學術單位，亦可更改或撤銷現有的學術單位。」（注意：「理工」僅有權「建議」）

另外，第14條第2款a)項的規定為：

「經聽取技術暨學術委員會的意見，理事會還可以：a)批准開辦、合併、更改和撤銷各學術單位及其部門和研究中心。」

《章程》第30條又規定：

「經聽取技術暨學術委員會的意見後，並經由理事會決議，院長可批

准在澳門理工學院成立中心，該等中心可作為或不作為學術單位的一部份，其宗旨是進行與其目標相同的調查、研究、培訓、延續教學活動或向社會提供服務。」

由上述規定可見，「理工」的「中心」可以是「從屬於個別學術單位」的附屬單位，亦可以是「獨立的學術單位」或獨立的單位(非學術單位)。另一方面，不論是否以「中心」命名（如第一部分提及的「仲裁委」及「英教委」），「學術單位」的設置，均須先聽取「技學委」意見，再由「理事會」議決，然後再由院長按9月16日第49/91/M號法令第6條第2款b)項〔監管者有權：……b) 確認任何在組織上的更改，以及課程的設立和撤銷……〕的規定上呈監督實體確認。

* * *

1. 設立學術單位的程序不符合《章程》的規定

- (1) 根據「理工」提供的組織架構圖（見附件17），該院除設有《章程》第23條第2款所指的7所高等學校 / 書院等學術單位外，還有以下學術單位：

學術單位	法律依據/具體情況	「技學委」的意見	監督實體的確認	備考
博彩教學暨研究中心	2009年7月2日「理事會」根據《章程》第14條及第19條的規定設立。	有	無	附件18
成人教育及特別計劃中心	根據舊《澳門理工學院章程》第24條第1款d)項的規定，此中心在1992年已屬「理工」的「組織單位」，即現時的學術單位。			
中西文化研究所	2001年9月10日設立，無資料顯示其設立的法律依據。自2002年起在《澳門公共行政APM》「理工」組織架構圖標示該研究所；另2003年至2009年《澳門年鑑》亦載明「理工」設有該學術單位。	無	無	附件19至21

社會經濟與公共政策研究所	2007年5月將社會經濟研究所與人力資源統籌研究中心合併而成，但無資料顯示其設立的法律依據。2008年《澳門公共行政APM》、2008年及2009年《澳門年鑑》亦載明「理工」設有該學術單位。	無	有	附件20至22
理工——貝爾英語中心	2002年8月設立，但無資料顯示其設立的法律依據。查《澳門公共行政APM》及《澳門年鑑》，發現自2003年起載明「理工」設有該學術單位。	無	有	附件20、21及23
一國兩制研究中心	經行政長官批示設立，但無資料顯示其設立的法律依據。2009年《澳門年鑑》亦載明「理工」設有該學術單位。	無	有	附件21及24

- (2) 上述資料顯示，「理工」在創立「中西文化研究所」、「社會經濟與公共政策研究所」、「理工——貝爾英語中心」及「一國兩制研究中心」的文件中無載明相關的法律依據。根據「理工」的組織架構圖以及行政當局提供的公開資料（《澳門公共行政APM》及《澳門年鑑》），上述中心／研究所全屬「理工」的學術研究單位，因此，**其設立依法須事先聽取「技學委」的意見，否則，相關程序便帶有違法之瑕疵**（雖然「一國兩制研究中心」是經行政長官批示設立，但「理工」在執行行政長官「設立」該學術單位的政策時仍有義務確保相關程序符合法律規定）。**至於「博彩教學暨研究中心」及「中西文化研究所」的設立則欠缺監督實體的確認。**
- (3) 對於在2009年設立的「歷史研究所」，根據第P014/CFCPE/09號建議書所載（見附件25），「理工」因有16名員工持歷史學博士學位，為編纂《澳門地方誌》及發揮上述人才優勢而成立該研究所，該所所長由院長兼任，並設常務副所長及副所長各一名。科研暨出版處處長建議根據《章程》第30條批准設立，其後，「理事會」根據《章程》第14條第2款a)項及第19條第1款b)項的規定核准成立該研究所，**由此反映「理工」將該研究所視為學術單位，但無資料顯示該研究所的設立獲監督實體確認，故設立該研究所的程序同樣帶有違法之瑕疵。**

- (4) 有必要指出的是，該所所長雖然由院長兼任，但同時設置常務副所長及副所長各一名，根據《章程》第24條第2款的規定「在需要的情況下，校長可由一名副校長協助，在其缺席和因故不能視事時，代替其工作」，學術單位僅可設一名副主管(「*Subdirector*」)，故此，「理工」在「歷史研究所」設置兩名「*Subdirector*」的做法亦違反《章程》的規定。

2. 設立屬學術研究範疇的合作機構及中心的程序不符合《章程》的規定

- (1) 根據《章程》第3條第2款的規定：

「秉著其辦學宗旨，澳門理工學院可與大學高等教育的公共或私人、國內外之同類機構簽訂協約、協議、議定書及合約，加入本地區或國際的其他公私法人或參與其運作。」

又根據《章程》第19條第1款a)項及第2款的規定：

「一、技術暨學術委員會的權限為：

- a) 按照本地區的教育政策，建議澳門理工學院在教育、研究、文化推廣及社會服務方面的工作方針。

(……)

二、所有屬技術暨學術委員會權限內的事務，必須聽取其意見。

(……)」

故針對設立屬學術研究範疇的合作機構，「理事會」在批准《章程》第3條第2款所指的協約、協議、議定書及合約前，應聽取「技學委」的意見，且在批准後仍應根據9月16日第49/91/M號法令第6條第2款b)項的規定，交監督實體確認。

(2) 按照「學院附屬單位一覽表」（見附件17頁），未在組織架構圖載明，但在該表內以「中心、研究所」標示的單位有²¹：

名稱	「技學委」的意見	監督實體的確認	法律依據	合作單位	附件
澳門語言文化研究中心 (下稱語文中心)	有	有	《章程》第14條第2款a)項及第19條第1款b)項	北京語言大學、教育部語言文字應用研究所	26及27
理工 — 中山大學博彩研究中心 (下稱博彩研究中心)	有	有		中山大學	27
理工 — 新濠博彩及娛樂資訊技術研發中心 (下稱新濠博訊研究中心)	無	有	無載明	新濠集團	28
理工 — BMM博彩技術檢測中心 (下稱BMM博檢中心)	無	有	第3條及第4條	Bellamy Mill & Monypenny Co.	29
理工 — 倫敦大學瑪麗皇后學院資訊系統研發中心 (下稱倫敦資研中心)	無	有	無載明	倫敦大學瑪麗皇后學院	30
語言培訓及測試中心	在1997年12月按舊《章程》設立		無載明	北京語言大學	31
葡語國家研究中心	無	有	無載明	北京外國語大學/ 隸屬語言暨翻譯高等學校	32
中英翻譯與跨文化中心 (下稱「中英翻譯中心」)	無	無	無載明	隸屬語言暨翻譯高等學校	33

²¹ 還有無正式標示的，例如：2010年9月21日《澳門日報》第B7版報導，「理工學院」與「電信管理局」合作設立的「地面數字電視研究及測試中心」正式啟用。「倘生產商、公司或機構有意測試產品，可向電信管理局申請，審批後可將產品送至測試中心測試。產品經嚴格測試，將由「理工學院」發出測試報告書，結果由「電信管理局」核實。倘測試合格，「電信管理局」會把合格的產品名單上載該局網站供居民參考」（見附件75）。

- (3) 除隸屬於「語言暨翻譯高等學校」的「中英翻譯中心」外，上表所列7個合作機關的運作模式如下：

名稱	管理(運作)機關的基本組成、運作經費	附件
語文中心	主席：由「理工」院長、北京語言大學校務委員會主任、教育部語言文字應用研究所所長共同擔任。主席輪流擔任中心主任一職。 常設機構：中心辦公室設在「理工」，同時在北京語言大學及教育部語言文字應用研究所分別設立聯絡辦公室。 執行主任：由「理工」人員出任。 <u>經費：中心辦公室及聯絡辦公室的運作經費由三方自行籌措。</u>	34及35
博彩研究中心	中心「依託中山大學港澳珠江三角洲研究中心管理」。 * 無該中心的章程及「理事會」批准設立該中心的第I016/PRE/2009號報告書。	36
新濠博訊研究中心	委員：「理工」及新濠雙方各派三名成員 主席：由「理工」的三名委員中的一名出任 中心主任：由「理工」招聘，負責管理中心日常事務 經費：新濠在兩年內（2007年5月至2009年4月）投放澳門幣200萬元	28
BMM博檢中心	經費：「理工」提供場地及簡單裝修，並為籌建中心提供技術協助； BMM負責聘用技術人員及為本地人才提供培訓，並每年向「理工」提供不少於澳門幣30萬元的科研及獎學金(為期兩年)。	29
倫敦資研中心	委員：由「理工」及倫敦大學瑪麗皇后學院各派三名成員組成 主席：由「理工」的三名委員中的一名出任	30
葡語國家研究中心	主任：兩名（分別由「理工」院長及北京外國語大學校長兼任） 副主任：三名（「理工」兩名——語言翻譯學校校長和薛尼路，北京外國語大學一名）	32
語言培訓及測試中心	在1997年12月按舊《章程》設立，無該中心主任或管理（運作）機關成員等相關資料。	31

- (4) 根據第2.2點表列資料，「語文中心」及「博彩研究中心」係「理工」根據《澳門理工學院章程》第14條第2款a)項及第19條第1款b)項的規定而設立，由此反映「理工」認為上述兩所中心為學院轄下的學術單位；至於「新濠博訊研究中心」、「BMM博檢中心」、「倫敦資研中心」、「葡語國家研究中心」、「語言培訓及測試中

心」的設立文件均無載明相關法律依據，然而，從行政當局提供的公開資料（2002年至2009年的《澳門年鑑》），得悉「理工」亦將「新濠博訊研究中心」、「倫敦資研中心」及「語言培訓及測試中心」視為學院轄下的單位。

- (5) 有必要指出的是，上述「中心」的設立乃基於「理工」與本地區內的機構或與本地區以外的學術、研究機構的合作，有關中心在「組織」上既非「理工」的內部機關亦非從屬於「理工」的單位，而是由「理工」和其他獨立實體共同合作設置的機構；至於運作模式，無論是管理（運作）機關成員的組成（由三方或雙方負責人擔任管理／指導委員會成員）、主要負責人的人選或歸屬（如「語文中心」主任由三方合作單位領導輪流出任，「博彩研究中心」依託中山大學管理），抑或是財政（如「語文中心」的中心辦公室及聯絡辦公室的運作經費由各方自行籌措，「新濠博訊研究中心」由新濠投資澳門幣200萬元，「BMM博檢中心」由BMM每年向「理工」提供不少於澳門幣30萬元的科研及獎學金），均反映出這些「中心」在組織架構上並非完全隸屬於「理工」。**因此，「理工」可否將上述合作機構視作「理工」的「附屬單位」，實成疑問。**
- (6) 另一方面，雖然「理工」已將其依法無權作決定的事宜（與其他實體成立「合作機構」及接受私人實體出資）呈報監督實體並獲確認，但有關「新濠博訊研究中心」（為服務澳門旅遊博彩業，提供研發軟件的服務）、「BMM博檢中心」（研發一套本地區博彩裝置認證標準）及「倫敦資研中心」（為多媒體應用技術及互聯網應用技術研究）的設立，無資料顯示「理工」曾聽取「技學委」的意見。根據上述第2.1點的分析，「理工」與其他實體合辦學術研究單位，應根據《章程》第19條第1款a)項及第2款的規定聽取「技學委」的意見，否則便違反《章程》的規定。
- (7) 又上述第2.3點表列資料顯示，「理工」與BMM的兩年合作期已過，鑒於「理工」無提供相關的協議書予「公署」，如相關協議內容無訂明自動續期，「理工」決定與BMM繼續進行合作以前，依法仍須先聽取「技學委」的意見，且亦須上呈司長確認。

- (8) 至於「中英翻譯中心」，「英教委」主席在2006年10月31日撰寫建議書，建議成立獨立的研究機構——「澳門理工學院翻譯與跨文化交流研究中心」，以及推薦中心主任。經「理事會」審議將該中心改名為「中英翻譯與跨文化中心」，並將中心置於「語言暨翻譯高等學校」這一學術單位之內（見附件33）。然而，根據《章程》第30條的規定：「經聽取技術暨學術委員會的意見後，並經由理事會決議，院長可批准在澳門理工學院成立中心，該等中心可作為或不作為學術單位的一部份.....」，即使「理工」在學術單位內設立中心依法仍須聽取「技學委」的意見，然後根據第49/91/M號法令第6條第2款b)項呈監督實體確認。
- (9) 另一方面，由於「理工」對不同層級的中心（等同學術單位的「中心」、隸屬學術單位的非獨立「中心」或非屬學術單位的獨立「中心」）的主管／副職主管均賦予相同「職稱」（中心主任／副主任），實務上可能出現職稱相同但權責不同的中心主任／副主任，部分「中心主任／副主任」的葡文職稱為*Director / Subdirector de Centro*（屬學術單位性質的「中心」，等同校長／副校長），正副主任均屬「技學委」必然成員；部分的葡文職稱為*Coordenador / Vice-Coordenador de Centro de estudos ou de Investigação*（既可為學術單位的附屬單位，亦可為非學術單位的獨立單位），而該等副主任則不能以該職級「身份」成為「技學委」成員（當然，倘該等人員屬教授或持有博士學位，仍可循《章程》第18條第2款g)項規定晉身「技學委」），為免引致混淆，甚至產生不必要質疑，「理工」宜對不同屬性／層級單位（等同學術單位的「獨立中心」、非學術單位性質的「獨立中心」及隸屬於個別學術單位的「中心」等各類型的中心）主管及副主管「正名」，以免在學院內部或社會上引致不必要的質疑，特別是涉及人事委任、權責分工等方面，更應以「名實相符」的原則進行管理，以確保相關委任、職責分配，以至有關中心的運作符合《行政程序法典》規定的合法性原則和善意原則。

3. 無依法確保各學術單位內均有「教學委」運作，部分「教學委」規章又非完全符合《章程》的規定

- (1) 《章程》第24條第1款規定了各學術單位的機關是校長和「教學委」。

另外，第27條第2款規定：

「每所高等學校的教學暨學術委員會，由下列人員組成：

- a) 校長，主持該委員會；
- b) 副校長；
- c) 學校的課程主任；
- d) 有關課程或項目的教師的一名代表。」

第3款則規定：

「長者書院的教學暨技術委員會由下列人員組成：

- a) ……；
- b) 由校長指定的一名教師或書院的技術員；
- c) 經校長建議，由院長委任五至九名在長者書院活動範圍內具有公認資歷的人士。」

第28條第2款則訂明「**教學暨學術委員會受本身規章管制**」。由於《章程》無規定「d) 有關課程或項目的教師的一名代表」是如何產生，故「理工」在制定相關規章時，可自行訂定d)項委員的產生辦法，如由校長選任或由有關課程的教職人員互選產生，又或由年資最長的教授出任，如無教授則由持博士學位最長的教師出任等。

- (2) 「理工」應「公署」要求僅提供了「管理科學高等學校」（下稱「管校」）、「藝術高等學校」（下稱「藝校」）、「高等衛生學校」（下稱「衛校」）及「體育運動高等學校」（下稱「體校」）4間學校的「教學委」運作規章，而未有提供「語言暨翻譯高等學校」、「公共行政高等學校」、「長者書院」及其他未在《章程》列明的學術單位的「教學委」規章，又無說明有關學校及學術單位是否已訂立規章。

(3) 經分析「理工」提供的相關規章，其主要內容如下：

學校	教學委組成	運作	備考
「管校」	-- 校長 -- 課程主任 -- 助理課程主任 -- Co-opted Members appointed on an ad hoc basis	每月舉行不少於一次會議	附件 37
「藝校」	-- 校長 -- 課程主任(音樂、視覺藝術及綜合設計各1名課程主任) -- 綜合設計助理課程主任 -- 校務行政助理 (Administrative Assistant to the School Affairs) (全部具名)	每月最少舉行一次會議	附件 38
「衛校」	-- 校長 -- 課程主任 -- 助理課程主任 -- 教授 -- 持博士學位教學人員 載明共7名成員	無載明	附件 39
「體校」	無載明	無載明	附件 40

(4) 查「理工」網頁所載各學校的學術人員名單，所有學校（包括上述4所學校、「語言暨翻譯高等學校」及「公共行政高等學校」，共6間學校）都無設置《章程》第24條第2款所指的副校長一職（見附件41及附件42），故上述4校的「教學委」成員當然不包括副校長。

(5) 至於《章程》所規定的「有關課程或項目的教師的一名代表」類別的「教學委」成員，根據「理工」提供的四所學校的「教學委」規章，未見對此有清晰規範。然而，「管校」、「藝校」及「衛校」的「教學委」成員均包括「助理課程主任」【資料顯示（見附件41），「管校」設5名課程主任（包括會計暨金融課程主任、商貿課程主任、電子商貿課程主任、管理學課程主任及公共關係課程主任），當中只有電子商貿課程設有助理課程主任；「藝校」設3名課程主任（包括綜合設計課程主

任、音樂課程主任及視覺藝術課程主任），當中綜合設計課程有2名助理課程主任；至於「衛校」則有3名課程主任〔包括診療技術課程（分醫學檢驗專業及藥劑專業）2名主任及全科護理課程主任〕，當中僅全科護理課程設有助理課程主任〕，儘管「理工」指「助理課程主任」即「有關課程或項目的教師的一名代表」，但由於並非每一課程均設有助理課程主任，故足以反映「理工」未如實執行《章程》的規定。

另一方面，「衛校」列明「教學委」成員包括「教授、持博士學位教學人員」，但經查「衛校」教職人員名單，該校無教授職級人員，至於副教授則有8名，根據經12月29日第186/2008號社會文化司司長批示修改的8月23日第29/SAAEJ/99號批示核准的《教職人員章程》第12條的規定，晉升或投考副教授須具博士學位，故該校具博士學位的教學人員最少有8名。從《衛校教學委規章》載明共有7名成員，而當中確定的成員有5名（包括1名校長、3名課程主任、1名助理課程主任），按理僅有2個名額供持博士學位的教學人員擔任成員，如何確保每一課程均有一名教師代表擔任「教學委」成員便不清晰。

- (6) **「管理科學高等學校」、「藝術高等學校」及「高等衛生學校」的「教學委」組成均非完全符合《章程》第27條第2款的規定。**
- (7) 此外，有必要特別指出的是，「藝校」甚至委任行政人員／非教學人員出任「教學委」成員，由於第27條第2款的規定適用於每所高等學校（長者書院除外²²）「教學委」的組成，故在立法者沒有明文指出哪（些）非教學人員可成為「教學委」委員的前提下，非教學人員依法不得出任「藝校」的「教學委」成員，「藝校教學委」的組成顯然不符合上述《章程》規定。
- (8) 另一方面，「教學委」屬合議機關，上述學校「教學委」的運作規章沒有就會議的最少出席人數、投票方式及程序、被邀列席者的權利和義務、有效議決、會議紀錄製作要求及候補機制（如校長、課程主任出缺如何替補）等作出規範，便須適用《行政程序法典》第16條至第30條有

²² 《章程》第27條第3款則規定：「長者書院的教學暨技術委員會由下列人員組成：a)……；b)由校長指定的一名教師或書院的技術員；c)經校長建議，由院長委任五至九名在長者書院活動範圍內具有公認資歷的人士」。立法者僅為長者書院訂出教學委成員可由非教學人員出任此例外性規定。

關合議機關運作的規定。

- (9) 值得關注的是，「理事會」有義務落實第28條第2款的規定，須為各學校／學術單位制訂符合《章程》規定的「教學委」內部運作規章，然而，《章程》規定的7間學術單位，「理工」僅提供了4間學術單位的運作規章，且有關規章又非完全符合《章程》的規定，加上「理工」另行設立了多個學術單位（見前述部分），但無說明有關學術單位是否已訂立規章，這樣難免令人產生「理工」怠於履行《章程》所規定義務的質疑，甚至部分學校單位有違反《章程》運作之嫌。

* * *

四、技術及行政部門

1. 《章程》第32條規定：

「一、澳門理工學院擁有下列技術——行政部門，在秘書長的協調及監督下運作：

- a) 總行政部；
- b) 會計及出納部；
- c) 學術事務部；
- d) 福利及康樂部；
- e) 公共關係辦公室（……），並就該等部門的職能作出規範。」

第34條則訂明：

「一、各技術——行政部門的組成及其相應權限的界定，由理事會核准的規章制定。

二、如有需要，理事會可在各技術——行政部門內設立附屬單位或各種功能的部門。」

根據此規定，「理事會」可因應運作上的需要在各技術——行政部門設立相應的附屬單位。

技術及行政部門的附屬單位的部分職能不符合《章程》規定的職責

2. 經「理事會」議決成立的附屬單位，有部分職能不符合《章程》就各技術——行政部門規定的職責，現將各附屬單位的主要職能表列如下：

行政部門 《章程》第32條	附屬單位 / 主要職能
總行政部： (第2款) 負責管理人事、安排諮詢程序、購買財產及服務、保存保養動產及不動產、文件和檔案。	人事處 主管人事工作和薪酬發放，下設<u>三個功能小組分別負責薪酬發放、行政人員事務及教學人員事務。職責範圍包括舉辦和組織員工的康樂活動，發放員工福利</u>（見附件43《教師手冊》第7-8頁）。 工程暨採購處及總務處 2005年議決將儲備供應暨財產處分拆為兩處，前者主要負責採購、工程及維修、財產登記及管理 etc 事務；後者職責包括：監管設施及設備的保養服務、場地管理、收發文書、司機車輛管理及其他後勤工作（見附件44）。
會計及出納部： (第3款) 負責澳門理工學院的財政管理工作，包括組織及管理澳門理工學院的帳目，按照理事會的指引，管理、準備並執行財政預算。	財務管理處及出納處 2004年議決增設出納處（<u>見附件45</u>）。根據「理工」提供的資料，無特別就兩處的職責作明文劃分。

學術事務部： （第4款）負責學生校園生活的活動，安排有關頒授學位、文憑、學校證明的文件，並對以上項目進行登記及存檔工作。	學生管理處及科研暨出版處 2001年7月議決設立上述兩附屬單位（前者當時稱學生事務處，2007年易名為學生管理處，見附件47），並撤銷協調傳播中心，惟相關議決無明文指出兩單位的職責（見附件46）；查《教師手冊》（見附件43第5-7頁），兩者的職責分別為： 學生管理處：推廣學院開辦之學位課程；推廣長者書院課程，助學金、獎學金、求職訊息、協調IELTS、BULATS和PSC資助。 科研暨出版處： 1. 評審本學院教職員科研項目申請，建議受資助項目及資助金額； 2. 評價、驗收科研項目成果； 3. 審議學院科研管理制度，提出完善科研管理制度的意見和建議； 4. 履行其它與科研管理方面有關的職能。 教務處 2001年10月議決設立，惟相關議決無明文指出該單位的職責（見附件48）。 查《教師手冊》（見附件43第6-7頁），該處職責包括： 1. 教學質量管理：協助學院制定教學質量保證機制的政策及程序，還包括學術方面的規章制度、安排視學、安排校外評審專家對學院課程進行專業認可等； 2. 教學支援：統籌考試工作、發佈課程資訊、安排課室及外借場地等； 3. 管理合辦碩士課程：負責招生工作、提供行政支援等。 招生暨註冊處 2007年議決設立，職責包括：招生及組織報讀工作、學籍管理、學生學習紀錄資料管理、學術資料系統管理、發出證書、組織招生宣傳推廣活動，以及組織開學及畢業典禮等（見附件47）。
福利及康樂部： （第5款）負責開展社會及康樂活動，並推動澳門理工學院學生及員工的福利工作。	不論是「理工」提供予「公署」的資料，抑或官方對外公開資訊，都未見標示此附屬單位。

公共關係辦公室： (第6款)負責澳門理工學院的信息、聯絡、宣傳及推廣等方面的工作。	1. 向本地及國內外的高等院校推廣理工學院、宣傳學院的學術活動及成就； 2. 聯繫傳媒及對外提供學院訊息； 3. 負責學院的整體形象，監督及製作宣傳材料等。 (見附件43《教師手冊》第10頁)
--	--

3. 從上表可見，「學術事務部」下設的「科研暨出版處」的職能已超越「學術事務部」本身的法定職責。對此，「理工」應「公署」(處理060/C/2010及140/C/2010收件編號個案的問題時)邀請出席會議時，已主動指出「學術事務部」架構存在上述問題，「公署」代表已提醒「理工」「應重新檢視有無其他類似的情況，以便一併呈報監督實體追認」(見附件15用顏色標示的部分)。

另外，「人事處」下設三個功能小組，其中一個小組負責發放薪酬，而發放薪酬的工作則與「會計及出納部」(內分財務管理處和出納處)的法定職責(負責財政管理及執行財政預算工作)重疊。

4. 至於「理工」組織架構圖中未見設有《章程》第32條第1款d)項所指的「福利及康樂部」的問題(見附件17)，查行政暨公職局由2000年至2008年按年出版的《澳門公共行政APM》均載有「理工」組織架構圖(見附件20)，當中僅2000年及2001年有標示「福利及康樂部」此附屬單位，在2002年至2008年的版本中所載的「理工」組織架構圖則未有顯示上述附屬單位。又按上表資料所載，原屬「福利及康樂部」的法定職責——負責開展社會及康樂活動，並推動「澳門理工學院」學生及員工的福利工作——已交由「學術事務部」下設的「學生管理處」(舉辦及推動學生康樂及福利活動)及總行政部下設的「人事處」(舉辦及推動員工康樂及福利活動)負責。因此，有理由相信「福利及康樂部」已不存在。
5. 關於上述情況，「理工」的解釋為：「理工」在1991年成立時已設有「福利及康樂部」，但連部長僅有3名員工，可說是「因人設部，行政浪費」。回歸後，當中兩名人員離職，另一名人員調到其他部門，導

致該部名存實亡，故此將該部的職能交由「人事處」及「學術事務部」承擔。2007年曾計劃對《章程》進行修改，當中包括撤銷「福利及康樂部」，並呈交監督實體審核，惟有關文本仍未獲通過。基此，院方至今仍未撤銷已停止運作的「福利及康樂部」（見附件49背面）。

6. 就「理工」上述的解釋，有必要指出的是，即使原由「福利及康樂部」負責的工作實務上已由其他部門分擔，但既然法定撤銷的程序未完成，仍應在學院的組織架構圖中繼續標示該部門，以免產生違法的質疑。
7. 根據《章程》第34條第2款的規定（各技術——行政部門的組成），「理事會」可因應運作上的需要在各技術——行政部門設立相應的附屬單位，但對於增設的附屬單位，理應清楚界定其權限，以便釐清各附屬單位的職責及相應工作範圍。然而，資料顯示，「理事會」增設了出納處、學生管理處、科研暨出版處及教務處，但未有為該等附屬單位清楚界定職責範圍，以及訂明這些單位與同一部門內的其他附屬單位如何分工。既然「理工」認為「因人設部，行政浪費」，這些職責不清晰、分工不明確的處級附屬單位的設置，又會否帶來「因人設處，行政浪費」的質疑，值得深思。
8. 另一方面，根據第15D/CG/2009號「理事會」決議（見附件12），副院長負責監管的組織單位包括學術事務部，而秘書長的監管範圍則包括「博彩教學暨研究中心」，但按照《章程》第16條第2款及第32條第1款的規定，秘書長是「理工」行政、財政及財產管理的執行負責人，並負責監督「技術——行政部門」，因此，學術單位（包括博彩教學暨研究中心）按理非屬秘書長的監督範圍；另一方面，按理應屬秘書長管轄的行政部門——學術事務部，卻由副院長監管，此安排與《章程》就秘書長所界定的法定職權有所抵觸。由此可見，上述「理事會」第15D/CG/2009號決議有違反《章程》規定之嫌。

* * *

III - 人員編制、配備及招聘

一・人員編制 / 配備的修改須經監督實體核准

1. 8月23日第29/SAAEJ/99號批示核准的《澳門理工學院人事章程》（下稱《人事章程》）第9條第3款規定：「理事會訂定澳門理工學院每一人員組別的固定工作崗位之總數目，並將其呈交予監督機構審批，然後根據工作人員的專業才能及在符合澳門理工學院利益之前提下，分派工作人員往各部門工作。」

據此，「理工」有義務制訂「每一人員組別的固定崗位之總數目」交監督實體審批。對此，「理工」回應在1999年已依法為之，並提供資料佐證（見附件13首頁第二部分第2點）。

2. 根據「理工」在1999年11月23日就「理工」的非教學人員編制 / 配備（Quadros de pessoal do Instituto Politécnico de Macau）撰寫的第127/SAGF/PES/99號建議書（見附件50），院長請求前行政、教育暨青年事務政務司（下稱前政務司）批准建議書附隨的「理工學院非教學人員編制（以不定期限合同聘用）」表，並申明將會在《政府公報》刊登公告；同時要求因應人員的增加或變動，「理事會」議決通過新的非教學人員編制，免除監督實體確認的程序。前政務司在1999年12月17日作出核准批示。
3. 經查資料，發現「理工」無按照規定在澳門《政府公報》（即現時的《澳門特別行政區公報》，下稱《公報》）刊登「非教學人員編制表」。考慮到特區政府實務上對於不少以行政長官批示或主要官員批示的方式核准的、涉及自治機構 / 公法人的人員配備 / 編制或甚至權利義務等規範不視作第3/1999號法律第3條第(四)項和第(五)項規定²³所指的對外規範性批示²⁴，從而並非「必須」公布在《公報》第一組，亦產生法律效力，故不能單純以「理工」無將人員編制表刊登《公報》便指其違法。

²³ 下列者須公布於《公報》第一組，否則不產生法律效力：……（四）行政命令及行政長官對外規範性批示；（五）澳門特別行政區主要官員對外規範性批示。

²⁴ 最典型的例子為《民政總署人員通則》，其他類似情況也見於金融管理局、貿易投資促進局。

4. 至於前政務司在1999年12月17日批示中核准「理事會議決通過新的非教學人員編制，免除監督實體確認的程序」的部分，實際上就是對第29/SAAEJ/99號批示核准的《人事章程》第9條第3款所規定的「理事會訂定澳門理工學院每一人員組別的固定工作崗位之總數目，並將其呈交予監督機構審批」作出了實質性的修改，將涉及「人員組別的固定工作崗位之總數目」的變動變成「無須呈交監督機構審批」²⁵。
5. 有必要指出的是，根據2月4日第11/91/M號法令（訂定在澳門地區從事高等教育活動的一切公立及私立教育機構的組織和運作）（下稱《綱要法》）第4條第1款的規定，所有在本澳從事高等教育活動的機構，均須依法制定其章程（「*estatutos*」）；第5條又規定，章程內應包括：該機構在學術、教學、財政及行政等方面內部組織的基本規範，關於教學人員及非教學人員的人員制度，以及所開設課程的運作規範。上指章程及其修訂，須由總督（現為行政長官）通過訓令核准，並在《公報》刊登後方可生效（《綱要法》第4條第2款）。又根據設立「理工」的9月16日第49/91/M號法令第6條第2款的規定：「監管者有權：a)核准澳門理工學院章程及其人員章程；b)確認任何在組織上的更改，以及課程的設立和撤銷」。由此可見，無論是「理工」本身的章程，抑或其人員章程（當中並無區分教學人員或非教學人員）的制定及修改，依法均須監督實體「核准」²⁶，並在《公報》刊登後方可產生效力。
6. 基此，「理工」無在《公報》刊登上述由前政務司於1999年12月17日作出的有關「人員組別的固定崗位總數目的變動無須呈交監督實體審批」這一涉及修改《人事章程》的部分，便有違法之嫌。換言之，「理事會」通過新的「行政人員固定崗位數目」依法仍須經監督實體審批，如「理工」修改曾獲批准的「非教學人員編制表」/「人員組別的固定崗位總數目」亦須呈交監督實體追認。

²⁵ 澳葡政府須於1999年12月20日將澳門的管治權交回中華人民共和國，而前政務司在回歸前兩日——1999年12月17日以「理工」監督實體身份核准「人員組別的固定工作崗位之總數目的變動」變成「無須呈交日後的監督機構審批」是否恰當，令人存疑。

²⁶ 「公署」在處理第184/C/2008號收件編號個案時，已透過會議向「理工」反映「公署」上述立場（見相關會議紀要，即該案第71-73頁），並獲「理工」認同及接納。其後，「理工」將「理事會」於2002年決議修改《教職人員章程》所訂的入職及晉升教授、副教授及講師學歷要求的議決，呈司長核准及作出追認後刊登《公報》（見第186/2008號社會文化司司長批示）。

7. 另一方面，《人事章程》第9條第3款規定：「理事會訂定澳門理工學院每一人員組別的固定工作崗位之總數目，並將其呈交予監督機構審批」；同條第2款則訂明：「澳門理工學院工作人員按照本章程表I和表II的架構劃分人員組別」，查表I為領導及主管人員（包括秘書長、部長、處長及組長），表II為一般人員（包括高級技術員、技術員、專業技術員、行政人員、工人及助理員），但「理工」呈交監督實體審批的「非教學人員編制表」則欠缺「領導及主管」組別。
8. 雖然特區政府無強制要求經司長級官員批示核准的人員配備／編制必須公布於《公報》第一組，然而，**特區政府的施政理念為致力建立陽光政府，全面提升施政透明度，包括「健全官員問責制」，「並從對內及對外的監督機制，確保官員責任符合適度、廉潔奉公和高度專業的準則」**，在這種情況下，如「理工」不將負責領導和管理其內部各組織、單位的領導主管數目上呈監督實體，且又不作公開，難免令人質疑上述施政目標如何有效落實？
9. 基此，「理工」理應制定包括「領導及主管」在內的人員編制表，呈監督實體審批，並公布相關人員的配備／編制表。
10. 無在《公報》上刊登人員組別這一已存在近十年的瑕疵最近已獲部分的補正——因為1月31日第15/2011號行政長官批示²⁷修改《人事章程》第9條，其新的內容為：

「一、澳門理工學院可透過不定期合同制度或定期合同制度錄取工作人員。

二、澳門理工學院工作人員按照本章程之表I、表II、表II.I、表II.II、表II.III及表II.IV的架構劃分人員組別。

三、理事會訂定澳門理工學院領導及主管人員，以及各人員組別及職程的固定工作崗位的總數目，並將之呈交予監督機構審批，然後根據工作人員的專業能力及在符合澳門理工學院利益之前提下，分派工作人員往各部門工作。

²⁷ 這個批示亦帶出了其他的問題，「公署」在此暫且不作分析。

四、根據澳門理工學院的需要，理事會可調派工作人員擔任不同於其合同所指之職務，只要該職務符合同一類特徵的職級，並與工作人員的學歷或工作經驗無抵觸，但該工作調動不可引致減低工作人員在原職位時所獲取的薪俸，同時亦不可損害其合同中給予的權利。」

11. 但值得指出：新修訂的內容仍有不足之處，其中包括：

- a) 無指明總人員的數目配備；
- b) 無規定須在《公報》上刊登。

12. 另一個值得關注的問題：按照「理工」於2010年年中送交「公署」的資料（倘資料齊全），該學院的人員總數超過500：

- 教學人員：282人；
- 非教學人員：271人²⁸。

兩者是否合比例？有否實行精簡架構及人員的空間？

* * *

二·教職人員的編制 / 配備

1. 經8月23日第29/SAAEJ/99號批示核准的《教職人員章程》（下稱《教員章程》）第34條規定：「澳門理工學院人事章程的有關規定亦適用於理工學院的教職人員」，結合《人事章程》第9條第3款規定（理事會訂定澳門理工學院每一人員組別的固定工作崗位之總數目，並將其呈交予監督機構審批），以及《教員章程》第1條和該章程的附表的規定——《教職人員薪俸表》中教職人員職級為教授、副教授、講師及實習講師——「理工」有義務制定教職人員的固定崗位之總數目。

²⁸ 外判服務的人數並未計算入內。

2. 就上述事宜，「理工」稱在回歸前曾向監督實體建議制定全職教職人員的崗位數目，但監督實體無下達任何指示，並提供相關建議書及附件予「公署」以佐證；又強調除上述文件外，再無制定全職教職人員的崗位總數目的資料（見附件13第2頁第三部分第2點）。
3. 資料顯示，「理工」曾就「首批轉無期限合同教授及副教授」事宜撰寫第019/SAGF/GAB/99號建議書，該建議書指出根據《教職人員章程》第1條第2款的規定：

「一般情況下，上款所指的教職人員是以可續期性合同方式聘任，合同期限等於或少於兩年。但當為澳門居民，與本澳及境外的其他院校或組織機構沒有關聯，且在澳門理工學院任教至少四年者，a)項和b)項所規定的職級也可按不定期限性合同方式聘任。」

4. 另外，根據第34條的規定（「澳門理工學院」人事章程的有關規定亦適用於理工學院的教職人員），「理工」建議將現有的教授及副教授級別教員以無期限合同聘任，並在附表列出（至1999年8月31日止）「理工」當時已聘用的教授、訪問教授、副教授、客座副教授及訪問副教授的名單、聘用方式和上述人員持有的身份證明文件類別資料；惟建議書批示欄載有「理事會」在1999年10月8日作出「待下次會議」（“*Para um próximo Conselho.*”）的批示（見附件51）。基此，暫未有資料顯示「理事會」曾就教職人員固定崗位數目²⁹作議決。
5. 應予指出的是，對於上述建議書將「訪問教授、客座副教授及訪問副教授」列入「以無期限合同聘任」的範圍，根據《教員章程》第2條的規定，該等人員屬「特聘教職人員」，同條第3款更訂明：「本條款所指的

²⁹ 就教授崗位設置事宜，「公署」曾收到質疑院方在研究所無教授空缺的情況下允許某教員晉升為教授（見收件第255/C/2009號個案），「理工」函覆（見附件53）「理事會」在2005年3月9日批准《澳門理工學院教授崗位設置及內部晉升條件》規章（見附件54），附表所載只就各學校制定教授崗位數目，並未包括「理事會」、各中心及行政部門的教授，並認為研究所屬「各中心」之一，其教授崗位數額應屬「待定」，並指出當院務會議（包括「理事會」全體成員在內）接受該名教員晉升教授的申請，教授崗位於該日設置及確立；「公署」認為此屬「理事會」特許情況。「理工」的上述做法，反映「理事會」可隨時因應個別人員提出晉升的請求而即時增加教授崗位數目，難免令人產生黑箱作業的質疑（因可否申請晉升取決於該學術單位或科研單位是否有相關職級空缺），故「理工」宜制定教職人員編制，避免不必要的誤解再發生。

教職人員可以兼職或全職制聘任。合同期不超過兩年，可以同樣或少於此期限續期」，基此，對於特聘教職人員，依法不能以「無期限合同」方式聘任。

6. 事實上，根據上述第1點分析，「理工」依法有義務制定教職人員固定崗位總數目呈監督實體審批，即使「理工」現時（截至2010年止）僅有25名屬《教員章程》第1條第1款所規定的教授、副教授及講師等教學人員[其他教學人員均屬第2條所規定的訪問及客座人員（見附件52）]，仍有必要履行《教員章程》和《人事章程》所定的義務。

* * *

三．研究人員的配置

1. 就研究員的招聘及晉升，經查《章程》、《人事章程》及《教員章程》，均無相關規範。在上述三個章程中，僅《章程》第18條第3款d)項曾提及研究員，該條文規定「研究員」³⁰可被邀請參加「技術暨學術委員會」會議，但無投票權。
2. 事實上，「公署」在處理涉及「理工」個案的過程中，獲悉院方就研究人員的錄用，「一律按教授、副教授、講師的學術系列任職」（見附件53）。然而，考慮到「理工」現有非從事教學工作的中心及研究所數目眾多（見前述部分），而招聘研究人員的考試內容亦有別於教學人員（見前述部分），加上研究員並非「技學委」當然成員，如「理工」一律按教授、副教授等職稱聘用研究員，容易令人誤會相關研究員亦為「技學委」成員，基此，如「理工」在實務運作上確有配置專職研究範疇的工作人員的需要，宜考慮在日後修訂的章程中，清晰規範研究人員的職程制度或適當區別研究人員的職稱。

* * *

³⁰ 經對比《章程》第18條第3款a)項至e)項的規定：「經委員會的決議，下列人士可被邀請參加會議，但無投票權：a) 秘書長；b) 與澳門理工學院保持著密切學術關係的其他院校領導人；c) 其他高等教育院校的教師；d) 研究員；e) 與澳門理工學院活動有關的，具有公認才能的各界人士。」可發現b)項、c)項及e)項所指人士，《章程》明文指出彼等非屬「理工」人員，但對d)項的「研究員」表述，一如a)項「秘書長」的表述，立法者並無訂明其屬其他機構，故有理由相信d)項所指的研究員應如同a)項所指的秘書長同屬「理工」人員。

四・教學人員的招聘、晉升及續聘

根據《章程》第14條第1款h)項的規定，「理事會」有權「決議澳門理工學院所有員工的取錄及聘任」。第25條d)項則規定，學術單位的校長為確保其學術單位的管理，「建議錄用、晉升及續聘教員或非教員，有關教員的錄用等方面，需先聽取教學暨學術委員會的意見」³¹。故中文文本中的「有關教員的錄用等方面」，應為「有關教員的錄用、晉升及續聘等方面」，即其含義應包括錄用、晉升及續聘三方面；又《章程》第28條第1款i)規定：「教學暨學術委員會對聘任教師提出意見」。基此，就教職人員的招聘、晉升及續聘，校長應先聽取本單位「教學委」之意見後方作出建議，並交「理事會」議決，否則，會導致相關程序沾有違法的瑕疵。

* * *

招聘

1. 招聘流程設置「交高等教育輔助辦公室發表意見」環節的必要性

- (1) 「理工」為教職員的招聘分別制訂了《全職教員招聘流程》、《內地全職教員招聘流程》及《兼職教員招聘流程》（見附件55），前兩份招聘流程都設有「交高等教育輔助辦公室（葡文簡稱“GAES”）發表意見」環節³²。針對「理工」聘用教員要求「高等教育輔助辦公室發表意見」一事，「公署」在跟進一宗個案的過程中獲悉，「理工」是根據第11/98/M號法令（《高教辦組織法》）第2條第1款j)項的規定，認為「分析教學及非教學人員之需要，研究人員制度，並訂定高等教育機構之管理準則」屬高教辦的職責之一，故在招聘程序設置上述環節，惟高教辦卻認為該辦「既無條件亦無權限就高等院校教職人員的任用資格／條件作個別評議，一直以來，個別教職人員的任用資格由

³¹ 葡文為：“Ao director compete garantir a gestão e a coordenação da respectiva unidade académica e, em especial: ...d) Propor a admissão, promoção e renovação dos contratos de pessoal docente ou não-docente, ouvida, quanto ao primeiro, a Comissão Pedagógico-Científica...”。

³² 事實上，《行政人員招聘流程》亦設有「交高等教育輔助辦公室發表意見」環節（見附件55尾頁），宜一併跟進。

用人單位自行評定」（見附件15）。

- (2) 有必要指出的是，無論係《章程》、《人事章程》，抑或《教員章程》，當中都未見就「理工」招聘人員的程序中需要諮詢其他行政部門作出規定，為免「理工」與其他行政部門之間出現權責問題的爭議，「理工」應檢討實務上是否確有此需要，如有則宜在日後修訂的章程中作出明確的規範。

* * *

2. 招聘程序欠「教學暨學術委員會發表意見」環節

雖然《全職教員招聘流程》、《兼職教員招聘流程》及《內地全職教員招聘流程》顯示，當中訂明由「學校提出招聘建議」及「學校作聘請建議」環節，惟無標示學校在提出建議前已聽取「教學委意見」這環節，故即使「理工」在實務上已有遵守「聽取教學委意見」這《章程》的規定，亦應在相關流程表中標示，以確保流程圖所標示的環節符合《章程》的規定。

3. 典試委員會如何行使豁免權不受規範

- (1) 「理事會」為規範「招聘全職教學人員的具體評分細則及面試安排」，制訂了《招聘全職教學人員的評分細則及面試安排的指引》（下稱《招聘指引》）及《招聘教學人員評分表》（下稱《評分表》），該指引自2007年11月26日生效，沿用至今。《招聘指引》第5點訂明：「典試委員會各委員按『招聘教學人員評分表』（附件）面試部分進行評分……。各典試委員於面試結束後把填妥的評分表交人事處計算總分（包括履歷評分及面試評分），以應徵者總分數之高低依次聘用」。另《評分表》就面試部分（占總分50%，共50分）的評分項目及標準設定如下（見附件56）：
- a) 專業素質及模擬教學技巧，各占15分；
 - b) 模擬教學內容及溝通技巧，各占10分。

- (2) 「公署」個案資料顯示（見附件57），一名人士曾向「理工」自薦求職，當時的人事處處長於2009年9月4日為「組織典試委員會」撰寫第P269/PES/09號建議書，其中的內容為：「為落實秘書長於2009年9月1日在自薦人XXX的求職信中所作的批示，現跟進有關開考程序並建議理事會組織開考典試委員會，以便分析其是否合適在博彩教學及研究委員會中擔任教學工作」。

- (3) 然而，2009年10月30日，典試委員會7名成員為該自薦人士進行面試時均無就模擬教學技巧及模擬教學內容打分，理由是申請人主要希望申請當研究員。

之後，典試委員會在2009年11月3日撰寫第P323/PES/09號建議書，當中提及「建議……聘請該名博士於本院博彩教學暨研究中心擔任教學及研究的工作，職級為第一職階客座教授」，「理事會」在11月12日核准聘用。

- (4) 必須指出的是，上述模擬教學技巧及模擬教學內容都屬「評分表」定出的評分項目，兩項目共占面試評分的一半分數，即占總分的25%，惟相關典試委員會先以自薦者聲稱希望申請研究員為由，豁免進行模擬教學，後於聘用建議書中又建議聘用該名自薦者擔任「教學及研究」工作。換言之，「理工」日後仍有可能根據被核准的招聘建議書所載安排該人士擔任教學工作，不受招聘考核中欠缺模擬教學技巧及模擬教學內容兩項目的評分所影響，這樣難免令人質疑有關招聘的合法性和公正性，且明顯違反「自我制約原則」——因為評分準則由「理工」自己制定，卻在無合理理由的情況下不遵守其本身所定的規則。
- (5) 因此，**典試委員會不能以自薦者「聲稱希望申請研究員」為由而免除旨在考核教學能力的兩個評分項目在先，卻又建議聘用自薦者擔任教學工作在後（尤其是「理工」現時對於研究員所用的仍為教授／副教授的職稱），導致招聘程序有失公正。**
- (6) 針對招聘的面試環節，「公署」第020/C/2010收件編號個案資料顯示，典試委員會曾豁免採用電話面試的投考者進行模擬教學，導致

一名典試委員會成員質疑有不規則情況。

- (7) 基於上述，「理工」似乎容許典試委員會在實務招聘程序中不按「理事會」以評分表定出的考核項目進行考核，從而豁免某一（些）項目的考核。惟這豁免權如何行使，有無限制或監察機制，則無具體規定。因此，「理工」宜綜合實務操作經驗，在聽取「技學委」意見後〔《章程》第19條第1款e）項〕修訂相關工作指引，並透過適當方式對外公開，以避免外界對院方的招聘程序產生「度身訂造」或「黑箱作業」的質疑。

* * *

五、晉升及有關制度

根據經第186/2008號社會文化司司長批示修改的第29/SAAEJ/99號前行政、教育暨青年事務政務司批示核准的《澳門理工學院教職人員章程》（下稱《教員章程》）之規定，「理工」教職人員之晉升條件如下：

晉升職級	晉升條件	備考
晉升教授	1. 副教授在其職級實際工作最少四年及具備博士學位； 2. 公開考核取得合格。	第11條 第1款
晉升副教授	1. 講師在其職級實際工作最少四年及具備博士學位； 2. 公開考核取得合格。	第12條 第1款
晉升講師	1. 實習講師在其職級實際工作最少四年及具備碩士學位； 2. 公開考核取得合格。	第13條 第1款

（一）《教員晉升規章》所定的晉升程序欠缺由學術單位校長作出建議的法定環節，另又設具「決定」權限的「資格審查委員會」

- 「理工」為規範教職人員之晉升機制，制訂了《澳門理工學院教職人員職級晉升規章》（下稱《教員晉升規章》），並訂明於2010年9月1日正式生效實施（見附件58）。

2. 《教員晉升規章》所訂之晉升程序如下（下引條文均為《教員晉升規章》規定）：

- (1) 每年7月，學術事務部發佈職級崗位空缺（第18條）；
- (2) 每年9月1日至30日，申請人向學術事務部遞交職級晉升申請書³³（第19條）；
- (3) 資格審查委員會³⁴（下稱「資審委」）負責對申請人是否符合申請資格進行審查（第20條）；
- (4) 經「資審委」確認符合條件的申請書，送予申請職級崗位空缺所屬學術單位的教學暨學術委員會／學術委員會提出書面意見，有關意見交回「資審委確認」，並列入提交典試委員會審議的卷宗（第23條）；
- (5) 通過資格審查和所申請職級崗位空缺單位審議的申請人名單，公示7天。公示期間對申請人資格提出問題，由「資審委」審議及做決定（第24條）；
- (6) 教授及副教授職級之晉升申請進行院外專家評審——專業水平學術成果匿名評審（第25條）；
- (7) 通過院外專家評審者可參與公開考核（第28條至第29條）。院內人員可旁聽及提問（第31條）；

³³ 就9月1日至30日方能遞交晉升申請書的規定，有「理工」人員認為教職人員離職/退休一般在3月至4月確定，「理工」會在此段期間進行招聘，以填補空缺及安排下一學年度的教學工作，故在9月會無空缺予內部人員晉升（見附件60末二段）。然而，上述「理工」員工對《教員晉升規章》就申請晉升的日期規限反映的不滿，「公署」在未完全掌握「理工」教學人員慣常招聘安排的前提下不具條件作出判斷，惟該規章明顯有違反《章程》及《教員章程》之處，且無資料顯示「理工」有按《章程》規定就該規章的制定聽取「技學委」的意見，故「公署」去函「理工」要求暫延實施《教員晉升規章》，且已獲院方函覆暫緩生效，見附件74。

³⁴ 《教員晉升規章》第20條規定：「……資格審查委員會由下列人員組成：（一）副院長；（二）院內具教授職稱、與申請人同屬一級學科的學術人員中隨機產生四名成員及兩名候補成員（倘若同屬一級學科的學術人員不足，則從其他學科具教授職稱的學術人員中產生）。副院長任資格審查委員會主席，主持資格審查委員會的會議。」

- (8) 典試委員會通過之晉升名單，呈交理事會批准，批准後予以公告（第35條第1款）；
- (9) 公告期滿沒有出現聲明異議和申訴，理事會批准聘任（第35條第2款）。
3. 然而，**上述程序中未見按《章程》規定設置由相關學術單位校長「作出建議」的環節**。對此，「理工」解釋：由於《教員晉升規章》已規定晉升申請須經本學術單位的教學暨學術委員會／學術委員會進行評議，並發表書面意見，而「校長或學術單位主管作為委員會的當然成員並主持委員會，必須參與評議並參與書面意見的提出」，故有關規定與《章程》相符（見附件13第3頁第四部分第1點）。
4. 有必要指出的是，《章程》第24條第1款規定：「各學術單位的機關包括校長和教學暨學術委員會」，即「校長」與「教學委」**分屬兩個機關，且在晉升程序中與「理事會」分別擔任不同的職能；程序無論是否由「教學委」啟動，均需由校長作出建議，方呈「理事會」決議**。
5. 誠如「理工」所言，《章程》第27條第2款及第3款規定：
- 「二、每所高等學校的教學暨學術委員會，由下列人員組成：
- a) 校長，主持該委員會；
 - b) 副校長；
 - c) 學校的課程主任；
 - d) 有關課程或項目的教師的一名代表。
- 三、長者書院的教學暨學術委員會由下列人員組成：
- a) 校長，主持該委員會；
 - b) 由校長指定的一名教師或書院的技術員；

- c)經校長建議，由院長委任五至九名在長者書院活動範圍內具有公認資歷的人士。」

校長／學術單位主管雖然是相關委員會之主席，惟委員會屬合議機關，且根據「理工」送來的《教學委運作規章》，無就議決的通過作出規範（見前述部分），按理應補充適用《行政程序法典》第27條第1款的規定，即該委員會的「決議取決於出席會議之成員之絕對多數票」。倘校長就委員會討論之事宜持有異於其他多數成員的立場，原則上不妨礙委員會按上述《行政程序法典》的規定作出決議，故不能單純以「校長或學術單位主管作為委員會的當然成員並主持委員會，必須參與評議並參與書面意見的提出」這一理由而不按《章程》的規定進行晉升程序的各個環節。

6. 值得注意的是：《教員晉升規章》所訂的晉升程序，一方面欠缺了「校長」此一按《章程》應有的「法定權限（建議權）機關」，另一方面卻增設了一個《章程》未有規範的「機關」——「資審委」，並賦予以下權限：

1. 審查申請人是否符合申請資格（見前述內容），如同一申請人在上一年度曾申請同一職級、但被「資審委」否決，則在不能提供新資料佐證其符合資格的情況下，其晉升申請不獲接納（《教員晉升規章》第17條(一)項情況），上述規定顯示，「資審委」在晉升程序中，對於申請人「是否符合資格」的決定具淘汰性質；

2. 「確認」「教學暨學術委員會」／「學術委員會」就晉升申請所發表之意見（見前述部分）。

7. 誠然，「理工」如基於實務經驗在晉升程序中增設輔助單位或小組以就申請人是否符合申請晉升所需的資歷或工作要求等量化標準進行事先審查（俗稱“*check list*”），有關做法並無不妥，惟對相關輔助單位或小組依法不應賦予「決定」權限，變相令其成為「權限機關」，從而違反《章程》的規定。

(二) 《教員晉升規章》所規定的晉升條件違法

1. 根據《教員章程》第11條第1款的規定，副教授「在其職級實際工作最少四年及具備博士學位」，而且在第18條所指的考核取得合格，可晉升教授職級，同條第2款則規定「進入教授職級」的法定資格為「具備符合開考通告所指學術領域的博士學位及最少四年高等教育教學經驗」，而且第十八條所指的考核取得合格，可進入教授職級」。至於第18條所訂定的公開考核內容則包括：

- 「a) 對投考人的學術、藝術、技術、教學及專業資格的審議及討論；
- b) 在開考所規定的科目範圍內，由投考人選擇一題目進行介紹；
- c) 對開考所規定範圍內的一題目進行介紹和討論一篇個人論文，從而表達其教學和研究能力以及創新意念。」

另第12條及第13條分別訂定了講師晉升副教授 / 進入副教授職級及實習講師晉升講師 / 進入講師職級的相關條件及程序。

2. 從上述有關晉升 / 進入教授的規定，不難發現，法規並無要求「理工」的副教授所具備的博士學位必須屬某一學術領域的學位，換言之，立法者對從外聘用合資格者「進入教授職級」的資格要求較「晉升教授職級」的要求更嚴謹。

又「晉升」是人員的職業權利，故「晉升」與「招聘」原則上屬不同性質的程序，雖然兩者所擬「填補」的職級可能相同（如同是教授 / 副教授 / 講師），但對用人單位而言，兩程序所面向的對象不同，前一程序的應考人是用人單位的現職人員，其一貫表現及能力用人單位已有所掌握，而後一程序的投考人原則上並非用人單位的人員，用人單位只能依靠「考核程序」了解其能力擇優錄取，故對外招聘原則上會有具體擬聘任人士所任職的學術領域這一考慮。事實上，上述分析從《教員章程》第11條、第12條及第13條的規定亦得以印證。

3. 然而，《教員晉升規章》第4條規定的副教授晉升教授職級的條件為：

「(一) 具申請職位崗位空缺所要求學術範疇內專業的博士學位。」

(二) 在本院副教授職級實際工作四年。

(三) 符合本節對相關人員工作所規定的量化要求。」

就「量化要求」第5條規定如下：

「(一) 系統講授四門相關領域的專業科目。

(二) 最近四年……，教學工作評核(1)至少三年為優或良；或(2)至少6個學期評分平均值不低於3.75(5分為最高)。

(三) 指導兩屆學生的畢業論文或畢業設計。沒有機會指導畢業論文或畢業設計的，以講授一門專業科目替代。

(四) 在副教授職級工作期間，在附件一所列期刊和論文集所發表學術論文及被採用研究報告的分值12分；其中在第一類期刊所發表學術論文的分值不得少於三分之二。

第一發明人的一項專利授權或一項軟件登記，可替代學術論文和研究報告分值3分；其餘發明人的分值計算，按照排名順序以50%的比例遞減；二項獲得接受的專利申請可替代一項專利授權。

(五) 在副教授職級工作期間，正式出版一部獨立完成或作為第一作者完成，中文字數在20萬字以上的學術專著。……理、工、醫學類一篇SCI論文可替代一部學術專著。

(六) 在副教授職級工作期間，完成或在承擔以下科研項目：

(1) 作為項目負責人，完成或在承擔一項通過公開競爭申請獲得的科研項目，或者參與一項省部級以上科研項目並承擔一個部分的寫作；及

(2) 作為項目負責人，完成或在承擔二項學院科研項目和受局級機構委託或由基金會資助的科研項目。

一項第(1)類科研項目可替代二項第(2)類科研項目。

第(1)類科研項目可由發表於附件一所列第一類期刊的學術論文分值4分替代。

第(2)類科研項目可由發表於附件一所列第一類期刊的學術論文分值3分替代。

(七) 舉辦公開學術講座，或在國內外學術會議作主題報告或大會發言二次；或以主要負責人身份參與組織本院、本地區、全國性或國際性學術會議一次；或參加本院學報的編輯或審稿工作一年；或參加本院學術會議論文集的編輯或審稿二次。

(八) 在政府諮詢機構、專業組織、學術團體、院內各委員會和其他非營利機構有二年的工作經驗。」

4. 至於考核教授及副教授職級之晉升程序，《教員晉升規章》定有「院外專家評審」及「公開考核」兩部分，先由院外專家「就申請人的代表性學術成果的專業水平和是否同意晉升所申請的職級提出評審意見」。（《教員晉升規章》第25條第2款），通過「院外專家評審」者，進入公開考核程序，當中包括：

「(一) 申請人向典試委員會報告本人在專業領域的主要學術貢獻，其中包括介紹申請人獨立或作為第一作者發表或出版的代表性學術成果，並由申請人選擇本專業領域的一個題目進行介紹和分析，展示本人在該問題上的創造性學術貢獻……。

(二) 典試委員會成員對申請人的報告發表評論，並就涉及的學術問題提問，由申請人即時答辯。」（《教員晉升規章》第29條）。

5. 將法定晉升條件與《教員晉升規章》第4條的規定進行比較，不難發現規章對晉升資格所規定的條件比法定條件嚴格。事實上，《教員章程》僅設「4年年資」及「博士學位」兩項資格條件，換言之，只要副教授符合該兩項條件，已具備參加考核的資格。

6. 然而，按《教員晉升規章》第4條之規定，增加了「符合本節對相關人員工作所規定的量化要求」，當中包括系統講授四門相關領域的專業科目、指導兩屆學生的畢業論文或畢業設計，發表論文或發明符合相關分
值等要求，以至參與學術交流及院內外非「本職」工作的相關經驗等條
件。
7. 事實上，雖然根據《教員章程》第18條的規定，對投考人的考核內容包括其在學術、藝術、技術、教學及專業資格的成就，但院方將該等「考核內容」提前列作是否符合「參加晉升試資格」的條件，且拒絕不符合有關條件的申請人進入「考試程序」，即剝奪了原可參加晉升考試者參與競逐的機會。按《教員章程》的規定，符合「4年年資」及「博士學位」兩項資格條件的副教授即可參加第18條規定的考試，與其他競爭者一較高下。
8. 有必要強調的是，不符合《教員晉升規章》「量化要求」的副教授也許在第18條a)項所規定的「學術、藝術、技術、教學及專業資格」方面較遜色，但不代表其無資格在b)項「在開考所規定的科目範圍內，由投考人選擇一題目進行介紹」及c)項「對開考所規定範圍內的一題目進行介紹和討論一篇個人論文，從而表達其教學和研究能力以及創新意念」兩考核中取得佳績，以爭取晉升。
9. 基此，「理工」在《教員晉升規章》中就晉升資格加入「量化要求」的做法，**實質上將《教員章程》所規定的資格 / 門檻提高，導致原符合法定「投考晉升試資格」者可能遭受剝奪晉升資格的權利，違反《教員章程》的規定。**
10. 誠如「理工」為確保師資素質，認為有必要提升各級教學人員的晉升條件，依法須透過修改《教員章程》的程序為之³⁵；與此同時，亦宜適當提升「進入各級教職人員」的資格條件，以確保現職教員獲得公平對待。

* * *

³⁵ 「公署」相信：「理工」參考內地及其他地區的經驗而引入不少類似的做法，借鑑及參考先進的經驗，值得支持，但須因應本身的體制及條件作出調整，不能盲目照搬，否則就有違法之嫌。

(三) 《教員晉升規章》如何「參照適用」於招聘程序欠明確規範

1. 《教員晉升規章》第3條第2段規定：

「本院對外招聘教授、副教授、講師和實習講師，參照本規章的相關規定辦理。」

根據《教員晉升規章》之規定，有關晉升程序分別從資格要求、資格審查、院外專家評審及公開考核等方面作出規範³⁶，然而，實務操作上招聘程序究竟如何「參照適用」《教員晉升規章》的上述相關規定，暫未見「理工」有作進一步的規範。

2. 例如《教員晉升規章》第17條規定：

「符合第二章所規定相關條件的人員，具有依照本章提出職級晉升申請的資格，但下列情況除外：

- (一) 上一年度申請同一職級被資格審查委員會否決，本年度不能提供可證明其符合申請資格的新資料。
- (二) 上一年度申請教授或副教授職級被院外專家否決，本年度不能提出新的代表性學術成果。
- (三) 上一年度申請同一職級被典試委員會否決，本年度不能提出新的代表性學術成果。」

試問在對外招聘程序中，「理工」可否不接受曾參加上一年度或在上一次招聘考試中被淘汰者（包括未能進入筆試、參加筆試後未能進入面試、在面試被淘汰者）報考同一職位？若然，則明顯違反市民的基本權利——求職就業的保障。

3. 再者，根據「理工」的《全職教員招聘流程》、《招聘全職教學人員的評分細則及面試安排的指引》及《招聘教學人員評分表》，結合「公

³⁶ 見《教員晉升規章》第二章、第四章至第六章規定。

署」的個案資料，人事處會先行對投考人進行初步篩選，然後將具博士學位和具／不具教學經驗證明文件資料者名單交招聘人員的學術單位（見附件59），學術單位同意則安排考核（包括履歷評分及面試兩部分）。換言之，在實務操作中，「理工」有時甚至無將欠缺法定的「最少四年高等教育教學經驗」這必要條件的投考人淘汰，便安排彼等參加考核，然後在考核環節進行履歷評分，這與《教員晉升規章》第5條所規定的晉升條件（除需符合《章程》所定的法定資格外，尚需滿足所有「量化」要求，方有資格進行考核程序）便有極大差異，故「理工」在《教員晉升規章》中所指的「參照本規章的相關規定辦理」對外招聘，實務上根本難以執行，「理工」應在符合《章程》就不同教學人員所定的資格條件這前提下，公平處理教員晉升和公開招聘教職人員這兩套程序。

* * *

（四）續聘

1. 「理工」表示，教職人員之續聘，是由單位主管參考「課堂講授式科目及教學評估問卷」及「教授上課質素內部評估表」資料和其他相關資料後提出續期的期限，再結合教職人員本身對續約的個人意願作出建議，由「理事會」批准，當中無提及交「教學委」發表意見，為確保相關程序符合《章程》的規定，「理工」宜制定有關續聘教學人員法定流程，供教職人員知悉。
2. 另一方面，資料顯示（見附件61），2002年「理事會」為「在六年內達到百分之七十的全職教師擁有博士學位目標」，透過第26D/CG/2002號決議規定現任教職人員必須自2003年9月1日起計6年內取得博士學位，具體規定包括：
 - 「1. 未具博士學位現任教授須在4年內取得相關專業的博士學位，否則院方不再聘其擔任教授職務；
 2. ……已具碩士學位的現任副教授須在6年內取得相關專業的博士學位，否則院方不再聘其擔任副教授職務；

3. 未具碩士學位的現任講師須在3年內取得相關專業的碩士學位，並須在取得碩士學位3年內獲得相關專業的博士學位，否則院方不再聘其擔任講師職務；
4. 已具碩士學位的現任講師須在6年內取得相關專業的博士學位，否則院方不再聘其擔任講師職務；

(……)」

3. 根據經12月29日第186/2008號社會文化司司長批示修改的《教員章程》第13條³⁷及第17條³⁸的規定，將講師（包括客座講師）的學歷要求由原為「學士學位」提升至「具備碩士學位」，第12條則將副教授的學歷要求由原為「碩士學位」提升至「具備博士學位」，又上述社會文化司司長批示第2條規定「根據八月二十三日第29/SAAEJ/99號批示核准的澳門理工學院《教職人員章程》聘用的教職人員，在本批示生效之日繼續適用原章程所規定的制度，但有關晉升職級規定除外」。

換言之，在上述司長批示生效前入職的講師及客座講師如僅具「學士學位」，在規定期限內未能先後取得新法要求的「碩士學位」（3年內）及「博士學位」（取得碩士後接續3年），又或具「碩士學位」者未能在6年內取得博士學位，依法不會「自動」導致其不獲續聘此不利後果，而僅導致其失去晉升的機會；同理，原以「碩士學位」學歷入職的副教授如未能在6年內取得「博士學位」，亦不會「自動」導致其失去獲續聘的權利，而僅妨礙其晉升機會。

³⁷ 第13條條文未經十二月二十九日第186/2008號社會文化司司長批示修改前的行文為：「一、實習講師……完成其學士學位課程，可進入講師職級。二、當投考人具備學士學位或同等程度，並符合有關開考通告所指的要件，可透過審查文件之考試直接進入講師職級。三、在實習講師職級工作六年內，實習講師未取得第二十條所指的考核之合格或沒有合格完成其學士課程，其有關工作合同不獲續約」，而修改後的行文為：「一、實習講師具備……，而且具備碩士學位及第二十條所指的考核取得合格，可晉升講師職級。二、當投考人具備碩士學位及符合有關開考通告所指的要件，而且第二十條所指的考核取得合格，可進入講師職級」。

³⁸ 第17條條文未經十二月二十九日第186/2008號社會文化司司長批示修改前的行文為：「客座講師是具有學士學位或相等之高等課程畢業生，並在有關科目或一系列科目方面具備公認的學術或專業能力人士中邀請聘任」，而修改後的行文為：「客座講師是從具有碩士學位或同等學歷以及在有關科目或一系列科目方面具備公認的學術或專業能力人士中邀請聘任」。

4. 再者，有必要強調的是，根據經上述司長批示修改後的《教員章程》第13條的規定，非「理工」教學人員投考「理工」講師所需的學歷為碩士學位，但「理事會」的決議竟將未能於上述期限內先後取得碩士和博士，又或未能於6年內取得博士的現職講師，施予「不再聘請其擔任講師職務」的「處分」，此舉明顯反映出「理事會」在欠缺「合法性」的前提下妄顧公平！
5. 誠然，教職人員如基於紀律或評核問題而導致不獲續聘，則另作別論。
6. 綜合上述，「理工」上述第26D/CG/2002號決議明顯違反第186/2008號社會文化司司長批示，故「理工」應廢止上述決議，又或呈請司長修改《教員章程》。

* * *

IV - 管理方面的問題

一、迴避機制不清晰

1. 《行政人員招聘流程》、《全職教員招聘流程》及《內地全職教員招聘流程》都訂有典試委員會成員的迴避規定。然而，就迴避機制，院方有否規範具體的操作程序？例如，倘屬自行迴避而向委員會主席提出要求迴避，主席決定宣告人員迴避後，需否告知其他成員。「理工」函稱「典試委員會成員在出席第二次會議的時候（……），會查看應徵者的名單，同時須簽署迴避聲明書（參閱附件二），但當出現有成員迴避的時候，在場的每一位成員均知悉」（見附件13第1頁第一部分第2點）。
2. 查「理工」提供的「典試委員會 / 評分小組成員迴避聲明書」（下稱「聲明書」，見附件62）列舉了三類情況：
 - 任何直系血親或姻親關係（如父母……媳婦、配偶）；
 - 至旁系第三親等之親屬（如祖父母、外祖父母、孫子女及其配偶、外孫子女及其配偶、伯父母……）；

- 利益衝突關係。

供典試委員 / 評分小組成員剔選，以便委員聲明與准考人存 / 不存有列舉的須迴避情況；聲明書又載明「是參照《澳門公共行政工作人員通則》第五十四條第七款及第57/99/M號法律《行政程序法典》第五十條的規定而作出」。

3. 須指出的是，「聲明書」就「至旁系第三親等之親屬」列出的例子，「祖父母、外祖父母、孫子女及其配偶、外孫子女及其配偶」，**根據《民法典》第1465條、第1468條及第1469條的規定，均屬直系血親 / 姻親關係，並非旁系血親 / 姻親關係。**
4. 根據《人事章程》第1條的規定，「本章程適用於澳門理工學院（簡稱IPM）之人員，但不妨礙按照《澳門公共行政工作人員通則》所規定之特別制度，尤其是教職人員提供服務、外聘、徵用、派駐及定期委任人員之情況」。而《澳門公共行政工作人員通則》（下稱《通則》）第54條第7款規定：「如准考人與典試委員會任一成員有任何直系血親或姻親關係，又或有至旁系第三親等之親屬關係，該成員應按……規定被替補」。據此，在公開招聘公職人員的程序中，如准考人與典試委員會成員之間存在直系血親或姻親關係，又或存在至第三親等之旁系血親或姻親關係，須予迴避。因此，「理工」在人員招聘程序中，將公職制度內有關公開招聘程序中的「必須迴避情節」納入須作迴避聲明的情況，亦無不可。
5. 另一方面，根據《行政程序法典》第2條的規定，有關迴避的規定亦補充適用於「理工」的人員招聘程序。該法典第46條第1款盡數列舉8種必須迴避的情況，當中因存在「親屬關係」納入必須迴避的情節僅至「**二親等內之旁系血親或姻親**」〔第46條第1款b)項〕，至於「**三親等內之旁系血親或姻親**」則屬《行政程序法典》列出的自行迴避的典型情節〔第50條第1款b)項〕。
6. 因此，「理工」就列舉的三種情況，指出「是參照《澳門公共行政人員通則》第五十四條第七款及第57/99/M號法律《行政程序法典》第五十條的規定而作出」，令人難以明白「理工」如何適用《通則》第54條第7款的規定和《行政程序法典》的相應規範，例如對於准考人與典試

委員會成員有「至旁系第三親等之親屬關係」須作迴避，究竟是基於《通則》將之列作必須迴避，抑或是基於《行政程序法典》將之列作典型的自行迴避情節，從而要求相關人員作出聲明（屬前者，典試委員會主席係依法宣告該相關委員迴避；屬後者，主席有權決定相關委員須否迴避）。由此可見，「理工」所作的說明明顯不足。

7. 「理工」聲稱「第二次會議的時候……同時須簽署迴避聲明書」，「當出現有成員迴避的時候，在場的每一位成員均知悉」；又根據「聲明書」供「委員簽署」的設置（設有多個簽名欄位），所有委員似被要求在同一份聲明書上簽署聲明。
8. 誠然，在具體個案中，如某委員因迴避而沒有參與，事實上，其他成員應知悉該委員不能視事，但是否須知悉當事人欲被替補所聲稱，但尚未被有權限的主席「確認」其須迴避（必須迴避者）或依法決定其應迴避（屬自行迴避者）的迴避理由，便值得商榷，特別是該人是否「自願」讓其他委員知悉其與個別投考人的私人恩怨問題，實宜慎重處理。基此，「理工」在考慮其人員以何種方式申報「有可能構成迴避情節」的事實時，應適當尊重其人員的個人隱私，不致在「非必要」的情況下犧牲《行政程序法典》的「適當原則」、「善意原則」。
9. 總括而言，「理工」在要求有關人員就投考人與自己有否存在須予迴避的關係或情節時，實不能如此籠統地指出「是參照《澳門公共行政人員通則》第五十四條第七款及第57/99/M號法律《行政程序法典》第五十條的規定而作出」，而應先清楚列明招聘人員的程序中須遵守哪些迴避規定、人員提出迴避聲明時應採用的方式，以及院方就迴避聲明有何處理等程序規範。
10. 另一方面，《教員晉升規章》（見附件58）第32條的末段對於為教授和副教授職級晉升而設立的典試委員會規定，「申請人的學位論文導師和直系親屬關係，不得列入典試委員會成員名單；已經列入的，本人應主動迴避」，而「理工」又指：「申請晉升者，將需自行申報學位論文導師資料，由秘書處在隨機抽出的專家名單中核實並予以排除」（見附件13第3頁第三部分第7點）。由此顯示，「理工」似未就迴避規定設置一套完整的處理規範（包括哪些情況適用《通則》的相關規定，哪些情況

適用《行政程序法典》第46條及第50條所規範的必須迴避及自行迴避制度），故「理工」有必要制定一套完善的處理迴避的機制，並適當照顧當事人依法應受保護的個人隱私，以便有份參與招聘、晉升及續聘程序的人員遵守。

* * *

二、員工內部溝通及表達意見的機制不足

1. 根據是次「理工內部人員就學院運作提交之意見」資料，「理工」「藝校」B教授稱曾就外職教師T被安排任教「字體學二」一事，以電郵方式向校方反映該名外職教師是否具資格（見附件63之⑤⑥，該函無載明發出日期，亦無上款，未知B教授向誰反映問題），但A副教授（B教授指A副教授與T在香港係「室友」關係）不知何故「取得有關文件」，並在2009年5月8日透過電郵向校內其他老師公開此事（見附件63之⑦，A副教授的電郵無直接指出B教授及T的姓名）及批評發函者不應採用這種投訴方式。B教授認為A副教授擅自閱讀其致校方的函件，在2009年6月21日向主任查問此事（見附件63之①），惟學院並無對A副教授採取任何調查及追究責任的程序。
2. B教授提及曾多次提出T任教「字體學二」的問題，其向「公署」提供的其中一封信函雖無載明收件人及日期，但載有其姓名，故如校方讓第三者知悉其信函內容，確會令人知悉其「投訴人」身份，但據B教授提供的資料不足以佐證A副教授係從校方獲悉B教授作出投訴又或透過不合法手段得悉B教授為投訴人，故就B教授欲追究A副教授的責任方面暫無足夠證據作支持。
3. 另一方面，由於「理工」提供的投訴處理程序主要涉及學生投訴：教室、上課時間、教學人員及教務處的投訴處理流程，當中未包括「理工」人員，尤其教職人員投訴學院、各學校或授課的安排等處理程序（見附件64），故暫未具條件分析「理工」學術單位收到人員的內部投訴的處理程序是否恰當。

4. 誠然，在本個案中未有足夠的證據資料顯示「理工」在處理教職人員針對所屬學術單位的運作有所不滿時的投訴機制有否明顯違法或失當，惟從良政角度考慮，特別是遵循規範行政活動的善意原則、非官僚化原則及效率原則，「理工」宜就其教學人員／非教學人員對內部運作有意見時³⁹應採取何種渠道反映，以及處理機制等作出規範，以便及時澄清／回應人員的誤解／意見，從而促進內部和諧，並進一步優化學院的整體運作。

* * *

三、不合理缺勤的審核制度

1. 「理工」人事處就考勤制度致各學校／部門的第02/PES/06號內部通知（下稱《考勤制度》，見附件65）規定「……不論上午或下午工作時段，每日遲到十五分鐘以上或每週遲到三十分鐘以上者，作不合理缺勤紀錄。經工作人員提出說明理由之請求後，其主管可批准視為合理缺勤。……每月相同原因（『忘記出／入登記』或『遲到或早退』）的容忍次數為5次，當達到4次時，學校／部門主管應作口頭警告，當達5次時即通知人事處作『不合理缺勤』（按【澳門理工學院人事章程第58條第二款執行】）」。
2. 「理工」稱：此規定訂立的原意是提醒員工注意打咭，避免員工經常以忘記帶咭或忘記打咭為借口；又強調自2002年實施以來，無員工因達5次相同的原因而被視作不合理缺勤處理（見附件13第2頁第二部分第5點）。
3. 《人事章程》第42條規定：「工作人員於每日應上班之期間內，全部或部份時間不在有關部門，或沒有到達因工作而應前往之地點，均視為缺勤」。第43條規定：「一、理事會有權接受澳門理工學院工作人員之合理缺勤解釋。二、因下列情況可視為合理缺勤：a)……g) 由於不可歸責於工作人員之原因，尤其是疾病、意外事故、履行法定義務、法律判定

³⁹ 事實上，「公署」曾接到「理工」人員因不了解院方內部運作相關規定而作出的多宗投訴，相關內容涉及招聘程序、被聘者的資格及內部管理等事宜。

及不可抗力之原因導致的不能工作；……。三、上款未規定之其他所有情況均視為不合理缺勤」，按上述規定，如上班日人員無出／入登記，「理事會」或經適當授權者可要求相關人員解釋，倘提出之理由被認定不屬上述規定第2款所指的法定合理缺勤情況，則視為不合理缺勤。

4. 誠然，「理工」基於實務管理經驗，「有限度」（「同月」不可達5次）地接納員工以「忘記」作為沒有打咭的理由，亦可理解。然而，以「同月5次」作為「容忍上限」、「同月4次」作為「口頭警告」的前提這衡量標準，會否變相成為員工每月享有4次以「忘記」為由而無須打咭的「機會」？有關機制會否被濫用，甚至「變相鼓勵」不打咭之情況（如員工在臨近月底充份利用4次忘記打咭的「藉口」而不作出勤記錄）？院方應作出檢討。

* * *

四、發放薪酬的限制及額外負擔

1. 「理工」《員工須知——全職教師及行政人員第二版（上冊）第5頁》（下稱《員工須知》，見附件66）載明「鑒於本院採用大西洋銀行（BNU）為薪酬發放的銀行，為能按時收取薪酬，並無需給付自動轉帳費用，建議工作人員選擇BNU戶口收取薪酬，工作人員選擇其他銀行則除需自付轉帳費用外，其薪酬也會遲兩至三個工作天到戶」。
2. 「理工」解釋，相關轉帳費並非院方收取，是銀行在轉帳時可能會按規定收取手續費，故上述轉帳費並非該院可控制範圍，又經向部分員工了解，彼等均表示銀行在轉帳時並未收取該等手續費（見附件13第6頁第九部分）。
3. 據了解，現時公職人員透過銀行戶口收取薪金的機制，並無限制人員的帳戶僅可設置在某一個別銀行，既然「理事會」當中有財政局的代表（見第233/2008號行政長官批示），「理工」可進一步了解箇中情況，一方面儘量向員工提供準確訊息，另一方面亦有必要方便員工透過其選擇的銀行領取薪酬。倘確認銀行實際上不會收取有關服務費用，宜

對上述《員工須知》內容作出適當修改，以免出現不必要的爭議。

* * *

五、教員超時工作的計算準則

1. 根據是次「理工內部人員就學院運作提交之意見」資料，「藝校」一名教員⁴⁰稱XXX科目主管X副教授負責編排課表，利用「特權」為自己及關係較好的教師安排較方便的課時和教學時段。雖然院內規定每位教師每週12小時課時，且日夜校都可能要任教，但X無需教夜校，只有兩天教學時間且可兼收「OT」，又將本為上、下午班的課堂改為大部份只需下午上課（見附件67）。
2. 根據《教員章程》第22條第3款及第4款就全職教員授課時間的規定，「每位全職教職人員必須按照校長所訂定的課堂或研討會工作的每週時數提供工作，每週時數是校長在聽取教學暨技術委員會的意見後訂定的。最少為九小時最多為十二小時，……」，「在有需要時，上款所定的時限可以最多超出每週四小時。在這種情況下，應計算有關教職人員的超出時數，並在隨後的教學時間內免除相同的工作時數，或以超時形式收取相應金錢補償。」全職教員每週最多授課時間為12小時，最少為9小時，而每週最多提供的超時授課為4小時。
3. 又根據「理工」二月份校長例會記錄（編號05A/2003，附件68第4頁）：

「理事會決定：

(1) 全職老師原則上每週課時為12小時，在特別的情況下，學校可編排少於12小時，但必須滿9小時（向理事會報告減時情況）；

(2) (……)

⁴⁰ 根據「理工」網頁資料，該人士係藝術高等學校的其中一名助理課程主任，另該校設有「綜合設計學士學位補充課程」及「綜合設計高等專科學位課程」。

(3) 課時必須滿12小時以後，方計算超時工作薪酬；

(4) 從事科研工作/項目的老師，每週課時在9至12小時之間也符合規定。」

有關教員的具體授課時數規定如下：

職級	授課時數
校長	3 - 4小時
副校長	3 - 4小時
課程主任	6 - 8小時
助理課程主任	9小時或以上

4. 按照上述會議記錄，(……)科目主管未獲減免授課時數。由於該名人員僅指X「只有兩天教學時間兼已OT」，但事實上，一週上課兩天也可超越12小時，而該名人員並非質疑X可獲減免授課時數的合法性，故對X的投訴暫無需跟進。
5. 另一方面，因應《勞動關係法》的生效，「理事會」透過第010S/CG/PES/2009決議就「工作時間的規範」制定工作指引（見附件69），該指引的適用對象包括全職教員，指引就超時工作規定：

雙方同意	補償方式
發生在星期一至星期五或正當的辦公日， 正常辦公時間以外提供工作 ，按人事章程第三十五條超時工作補償	補時：日間1、夜間1.5倍 補錢：日間1.5、夜間2倍
發生在補充休息日或政府的公眾假期（非強制性假期），提供超時工作，按人事章程第三十五條超時工作補償	補時：1.5倍 補錢：2倍

於每週休息日工作(須具備員工同意的紀錄)：

雙方同意	補償方式
少於3小時	按勞動關係法第43條，在30日內由學院指定一日補償休息時間，如不能補償，則補償一日基本報酬。
多於3小時而少於8小時	按勞動關係法第43條，在30日內由學院指定一日補償休息時間，或按人事章程第35條超時工作補償。
多於8小時	超出8小時後的時數，按人事章程第35條超時工作補償。

由於指引未有解釋何謂「正當的辦公日以外」（例如校歷表中已安排課堂的星期六屬正當辦公日，但未在校歷表中訂明，而是基於不可抗力原因未能如常上課以致需補課的星期六，又是否屬正當的辦公日，暫無法知悉）；又何謂「正常辦公時間以外」，如教員**被安排在夜間授課，1小時是否等同於日間授課的1.5小時**，若然，自8時抑或9時起視作夜間授課，未能從指引中獲得答案。基此，「理工」宜明確相關計算準則，供各教學人員 / 非教學人員知悉。

* * *

六、體育館對外租賃收費準則的合法性

1. 根據財政局第30037/DGP/DACE/06號報告書第1點所載，局方是「根據行政長官 閣下於2002年8月2日對編號第343/DEPDPO/2002號建議書作出之批示，於2003年12月9日，本局將澳門理工學院體育館交予體育發展局。」（見附件70），然而，**第343/DEPDPO/2002號建議書內容僅涉及「澳門理工學院體育館」（下稱「體育館」）工程批給事宜，並無提及將「體育館」交「體育發展局」（下稱「體發局」）管理**（見附件71）。
2. 有必要指出的是，根據當時仍生效的2月7日第12/94/M號法令（前體育總署組織法經6月2日第21/97/M號法令修改，其後被2006年1月24日生效的第1/2006號行政法規廢止）第1條的規定：「體發局屬行政自治機構，不

具法律人格，亦不能以該局名義擁有不動產」；又上述法令第11條及第12條規定分配予「體發局」的體育設施均屬澳門地區的財產，該局依法僅為澳門政府管理相關的體育設施，換言之，即使財政局第30037/DGP/DACE/06號報告書第1點所載「根據行政長官……批示……將澳門理工學院體育館交予體育發展局」屬實，亦僅能對行政長官的批示理解為「交體發局管理」。

3. 事實上，根據9月2日第19/2002號行政法規《體育發展局轄下的體育設施之使用制度》第1條第2款的規定「本法規附表一所述的體育設施和設備由體發局管轄。此附表可由社會文化司司長以刊登於《澳門特別行政區公報》的批示修訂。」行政長官已將屬於特區政府的體育設施授權予社會文化司司長決定是否交由「體發局」管理。及後，社會文化司司長透過第84/2003號批示，將「體育館」增列為上述行政法規附表一所述之體育設施（見附件72）。換言之，自上述批示公布生效，「體發局」依法管理「體育館」，並受上述行政法規所訂之使用制度規範。
4. 2005年12月26日，「體發局」代局長撰寫建議書，內容為：「1.澳門理工學院體育館……建於澳門理工學院校園內，除方便及有利於該校的教學工作外，還可讓學生進行其他高效益的體育、文化活動。2.為給予本地區教育機構優良的體育教學條件，提供予學生可進行高水平體育活動的合適場地……。」建議將「體育館」的占有權和法定責任轉給「理工」，社會文化司司長於同年12月30日作「同意」批示。「體發局」將相關事宜交財政局跟進，該局待至1月23日第1/2006號行政法規《體育發展局的組織及運作》生效日（2006年1月24日）方將「體育館」交予「理工」此公共實體管理⁴¹（見附件73）。

⁴¹ 2月7日第12/94/M號法令第12條第3款規定：「分配予澳門體育總署之體育設施，得透過由澳門體育總署與本地區體育組織訂立之議定書，交由該等組織管理，但該議定書須由總督認可」，換言之，經行政長官（或經適當授權的社會文化司司長）確認後，「體發局」得將分配予該局的體育設施交給本地區體育組織管理，但「本地區體育組織」按理不應包括公立的高等教育機構。及後，該法令被1月23日第1/2006號行政法規（《體育發展局的組織及運作》）廢止，該行政法規第16條第2款訂明，經社會文化司司長確認後，「體發局」得將其管轄的體育設施交由其他公共實體管理。基此，財政局待至該行政法規生效方執行社會文化司司長在2005年12月所作將體育館交予「理工」管理的批示。

5. 及後，「理事會」透過第24R/CG/DAAG/2009號決議制定《澳門理工學院體育館對外租賃服務管理規章》（下稱《體育館租賃規章》，見附件74），訂定體育館管理規則及對外提供租賃服務的收費標準。
6. 有必要指出的是，按照「體發局」建議書的內容「可讓學生進行其他高效益的體育、文化活動」及「為給予本地區教育機構優良的體育教學條件，提供予學生可進行高水平體育活動的合適場地」，當局將「體育館」交由「理工」使用之目的為「優化體育教學條件」，當中明文指出該「體育館」為「提供予學生可進行高水平體育活動的合適場地」，即非用作以收費方式提供予公眾使用，因此，如「理工」將「體育館」對外開放，已逾越司長所核准的範圍，故必須事先獲得司長的同意。
7. 至於收費方面，根據設立「理工」的9月16日第49/91/M號法令第7條的規定，「理工」的收入為：「活動所得的收入或學院本身的收益；由本地區透過澳門基金會給予的撥款；以受益人身份取得之捐贈、遺贈和遺產」，又根據《章程》第1條的規定，「理工」雖為公法人，並具有規章、學術、教學、行政、財產及財政等自治權，其收入包括：「本身財產的收入或倘有的收益，收費、罰金及其他合法的收入」，但就財產管理必須遵守既定的管理原則〔《章程》第36條第1款、第5款d)項及i)項〕。
8. 由於「體育館」並非「理工」的本身財產而是本地區的公產，故「體育館」的收入不能納入《章程》第36條第5款b)項有關「本身財產的收入或倘有的收益」；又「理工」依法提供的活動應為教學研究，故將「體育館」場地租借予公眾人士而收取費用亦不可納入9月16日第49/91/M號法令第7條所指的「活動所得的收入」。
9. 因此，即使「理工」認為對外開放「體育館」並收取費用以補貼該館的管理支出是有效管理及善用資源的良策，但涉及對外收費和收費準則的事宜，由於非屬「理工」內部的行政事務，已超越「理工」任何機關的權限，故不應單純由「理事會」議決，必須根據《章程》第10條第1款e)項的規定（向監管機構呈報因超越澳門理工學院機關的權限而沒法作出決定的事項），呈報社會文化司司長批准。

10. 再者，根據《行政程序法典》第2條第4款的規定：「本法典所訂定之行政活動之一般原則，適用於行政當局實行之所有活動，即使所實行之活動僅屬技術性或僅屬私法上之管理亦然。」換言之，「理工」對「體育館」作出管理時，須按該法典的一般原則行事。根據該法典一般原則——「無償原則」的規定：「行政程序為無償，但特別法就該程序之某部分規定須支付費用或行政當局所作開支者除外」（《行政程序法典》第13條第1款），故此，如「理工」將「體育館」開放予公眾人士使用並收取費用，按理應有相應的法規依據。
11. 另一方面，當局在2003年透過對外規範性批示（社會文化司司長第84/2003號批示）將「體育館」交「體發局」管理，現改由「理工」管理，便涉及修改上述對外規範性批示，不能視作內部運作事務，根據第3/1999號法律第3條第(五)項規定（「下列者須公佈於《公報》第一組，否則不產生法律效力：…… 澳門特別行政區主要官員對外規範性批示」），必須刊登《公報》，否則不產生效力。
12. 綜上所述，如「理工」要合法將「體育館」開放予公眾人士使用並收取費用，應經「理事會」議決，並將其擬建議的對外租賃服務事宜及相關收費準則呈監督實體以對外規範性批示的方式核准，然後在《公報》上刊登。至於之前因將「體育館」對外開放而收取費用所造成的事實效果，由於欠缺法規依據，亦需呈交監督實體追認。

* * *

七、規範性行為的形式「五花八門」

在審閱「理工」所送交的文件時，發現在行使「立章權」及「立規權」時出現五花八門的情況。

事實上，立法者承認「理工」因應實際情況在運作上可制定其本身的規章，當然前提是在法定的框架內進行。

所以，《澳門理工學院章程》多處皆將立章權賦予「理工」的領導層及相關單位。

但「理事會」及有關單位在行使該權限時就出現五花八門的名稱，例子計有：

- (……)決議；
- (……)規定；
- (……)守則；
- (……)批示；
- (……)安排；
- (……)機制；
- (……)規則；
- (……)規章；
- (……)條例；
- (……)原則；
- (……)指引；
- (……)辦法；
- (……)指令；
- (……)

「理工」領導層是否清晰知道每個名稱的實際意義？其適用範圍？彼此間有衝突時以何者優先？何時使用何種名稱是否有清晰準則？

須知在法律上（廣義言之），每個行為的形式皆有特殊的作用及意義，而非隨意引用。

如欲了解上述情況，只需翻閱「理工」出版的《員工須知》就一目了然，有點使人眼花瞭亂。

在一個如此龐大的機構內，如無一套清晰的行為制度，難免對運作及效率造成影響。

毫不諱言，在審視及處理「理工」的組織及運作的問題上，「公署」亦有凌亂的感覺。

須知自治部門的《章程》是它的「根本大法」，必須以其為基礎開展各項活動。

「理工」在多個方面都借鏡澳門以外的地方的處理方法。誠然，引進先進的經驗及有效的措施乃值得鼓勵及支持，但須結合澳門本身的體系及法律的規定，盲目照搬只會適得其反。

* * *

我們相信對於本報告所述之部分問題，「理工」正在展開研究及修訂。

小結：

抵觸《章程》的部分內容

序號	事項	涉嫌違反之法規	改善建議
1.	「理事會」下設教學質量委員會、學院教材建設委員會及教學與科研個案調查委員會，以及技術暨學術委員會（下稱「技學委」）下設英語教學與研究委員會（下稱「英教委」）、電腦教學與科研委員會及博彩教學與科研委員會（下稱「博彩教委」），均錯誤引用12月6日第469/99/M號訓令核准的《澳門理工學院章程》（下稱《章程》）第14條第1款1)項作為依據。	《章程》第14條第1款1)項、第14條第2款、第34條第2款	如行政當局認定這些觸及修改《章程》的舉措實為確保「理工」有效運作所需，應從速循法定程序修改《章程》的規定（特別是涉及「技學委」和「教學委」這兩機關的組成、權限及彼等與「理工」其他機關的分工等規定），並適當考慮需否對設立「理工」的第49/91/M號法令作出相應修改（特別是明確需監督實體審批或確認方面的規定）。 無論如何，行政當局有責任儘快結束目前這等違法運作的情況。
	「理事會」及「技學委」下設之上述委員會的職能均涉及統籌／協調非個別學術單位的教學、研究及課程教材等事宜，以及「理工」就教育、研究方面的工作方針，但設立程序沒有依法聽取「技學委」的意見（「英教委」除外）。	《章程》第14條第1款a)項、第14條第2款、第18條第1款、第19條第1款及第2款	
	「理事會」以設立不同類型委員會的名義而「分享」「技學委」及「教學委」的法定權限的做法，變相修改了《章程》就「理工」運作所建立的縱向決策機制（「技學委」向「理事會」提出意見，「理事會」議決；「教學委」向校長提出意見，校長向「理事會」提出建議，「理事會」議決），但無按修章程序為之。	《章程》第14條第2款c)項、第18條第1款、第19條、第27條第1款、第28條；9月16日第49/91/M號法令第6條第2款a)項	
2.	「理工」內部制定的《澳門理工學院技術暨學術委員會規章》違法修改了《章程》就「技學委」組成所作的規定（增加一些級別成員的數目，同時限制其他級別成員的數目）。	《章程》第14條第2款c)項、第18條第2款e)項至g)項；9月16日第49/91/M號法令第6條第2款a)項	
3.	設立學術單位的程序不符合《章程》規定，部分沒有依法聽取「技學委」意見（如中西文化研究所、社會經濟與公共政策研究所、理工——貝爾英語中心及一國兩制研究中心），部分沒有經監督實體確認（博彩教學暨研究中心、中西文化研究所及歷史研究所）。	《章程》第14條第2款a)項、第18條第1款、第19條第1款及第2款、第30條；9月16日第49/91/M號法令第6條第2款b)項	
4.	歷史研究所設有兩名副職主管違反《章程》有關「學術單位」僅設一名副職主管的規定。	《章程》第24條第2款	

5.	設立學術研究範疇合作機構的程序沒有按照《章程》規定聽取「技學委」意見(如理工——新濠博彩及娛樂資訊技術研發中心、理工——BMM博彩技術檢測中心、理工——倫敦大學瑪麗皇后學院資訊系統研發中心、葡語國家研究中心)。	《章程》第14條第1款a)項、第14條第2款、第18條第1款、第19條第1款及第2款	
6.	在語言暨翻譯高等學校設附屬中心(中英翻譯與跨文化中心)無聽取「技學委」的意見，亦無經監督實體確認。	《章程》第30條；第49/91/M號法令第6條第2款b)項	
7.	「理工」無依法確保各學術單位(如《章程》列明的語言暨翻譯高等學校、公共行政高等學校及長者書院，以及「理工」自行增設的中西文化研究所、社會經濟與公共政策研究所、成人教育及特別計劃中心等)內均有「教學委」運作。	《章程》第24條第1款、第27條第1款、第28條第2款	
8.	管理科學高等學校、藝術高等學校及高等衛生學校的「教學委」組成均非完全符合《章程》的規定。	《章程》第27條第2款	
9.	部分技術——行政部門的附屬單位(學術事務部下設之科研暨出版處、總行政部下設之人事處)職能不符合《章程》規定。	《章程》第32條第2款至第4款	儘快糾正這些混淆學術/研究機關與非學術研究機關職能的組織架構模式。
10.	「理工」透過第15D/CG/2009號「理事會」決議將學術事務部劃入副院長監管、將博彩教育暨研究中心劃入秘書長監管，違反《章程》就副院長和秘書長所定的職責範圍。	《章程》第16條第2款及第32條第1款	
11.	「理工」無依法在《公報》刊登由前政務司於1999年12月17日作出的有關「非教學人員組別的固定崗位總數日的變動無須呈交監督實體審批」，這涉及修改第29/SAEJ/99號前行政、教育暨青年事務政務司批示所核准的《澳門理工學院人事章程》(下稱《人事章程》)的部分。	《人事章程》第9條第3款；2月4日第11/91/M號法令第4條第2款；9月16日第49/91/M號法令第6條第2款a)項	重新檢視是否仍維持這種不受監督的情況，無論如何，仍須補回相應的合法化程序。

12.	「理工」內部制定的《澳門理工學院教職人員職級晉升規章》（下稱《教員晉升規章》）所規範的晉升程序欠缺由《章程》所定的學術單位校長作出建議的法定環節，但又設置具「決定」權限的資格審查委員會；另就教員的晉升資格加設「量化要求」條件，亦變相提高經第186/2008號社會文化司司長批示修改的、第29/SAAEJ/99號前行政、教育暨青年事務政務司批示所核准的《澳門理工學院教職人員章程》（下稱《教員章程》）所定的法定晉升資格／門檻，導致原符合法定「參加晉升考試資格者」有遭受剝奪晉升資格之虞。	《章程》第14條第1款h)項、第25條d)項、第28條第1款i)項；《教員章程》第11條第1款、第12條第1款、第13條第1款、第18條第1款、第19條第1款及第20條第1款	依法定程序（如聽取「技學委」意見）修正《教員晉升規章》的相關內容及「理事會」決議。
13.	「理工」透過第26D/CG/2002號內部決議要求現職教職人員（教授、副教授及講師）必須自2003年9月1日起計6年內取得博士學位，否則不再續聘擔任原職務，違反第186/2008號社會文化司司長批示所訂定的（原教職人員的學歷資格即使不符合經該批示「提高」了的學歷要求，僅失去晉升機會）規定，特別是針對院內講師方面，有關要求（取得博士學位）甚至超出司長批示中就外聘講師所規定的學歷要求（碩士學位）。	第186/2008號社會文化司司長批示第2條	「理工」應儘快廢止第26D/CG/2002號決議，或呈請司長修改《教員章程》。
14.	社會文化司司長第84/2003號批示（將理工體育館交體育發展局管理）屬對外規範性批示，後體育館改由「理工」管理，相關決定便屬修改上述對外規範性批示，惟無依法在《公報》刊登。	第3/1999號法律第3條第(五)項規定	儘快透過司長批示就體育館向公眾開放及徵收費用事宜作出規範並在《公報》上公布。
15.	社會文化司司長將屬特區資產的體育館交「理工」管理並訂明其目的為供其學生使用，惟「理工」竟擅自將體育館對外開放並收取費用，超越其獲賦予之管理使用權限範圍。	《行政程序法典》第2條第4款、第13條第1款；《章程》第10條第1款e)項	

管理部分

序號	事項	涉嫌違反之法規	改善建議
1.	「理工」將與本地區內的機構或與本地區以外的學術、研究機構共同設立的「合作機構」一律視作該院的「附屬單位」，但該等合作機構無論在管理層組成、日常運作或經費來源等方面都顯示彼等在組織架構上並非完全隸屬於「理工」。		「理工」應適當區分相關「合作機構」與該院的「聯繫性質」，並在院方的組織架構中作出清晰標示，以加強組織運作的透明度。
2.	「理工」與BMM的兩年合作期已過，如相關協議書無訂明自動續期，「理工」在決定續期前不能再忽略法定程序。	《章程》第10條第2款、第18條第1款、第19條第2款	如「理工」與BMM繼續進行合作，依法仍須先聽取「技學委」的意見，且亦須上呈司長確認。
3.	「理工」對不同層級的中心（等同學術單位的獨立「中心」、隸屬於學術單位的「中心」或非屬學術單位的獨立「中心」）的主管／副職主管均賦予相同「職稱」（中心主任／副主任），實務上容易產生混淆或爭議。	《章程》第18條第2款c)項至e)項、第23條第1款、第24條及第30條	「理工」應對不同屬性／層級單位之「各類型中心」的主管及副主管「正名」，確保以「名實相符」的原則進行管理，以免令人質疑院方違法濫設中心及委任負責人。

4.	「理工」未完成法定撤銷程序便以「福利及康樂部」實質上已停止運作（相關法定職責由其他行政——技術部門分擔）為由，不在組織架構圖中標示該部門。	《章程》第32條第1款d)項及第5款	在未按法定程序撤銷「福利及康樂部」前，「理工」應在學院的組織架構圖中繼續標示該部門。
5.	「理工」未有為增設的處級附屬單位(出納處、學生管理處、科研出版處及教務處)清楚界定職責範圍，以及訂明這些單位與同一部門內的其他附屬單位如何分工，易招致「因人設處，行政浪費」的不必要質疑。	《章程》第32條及第34條	「理工」宜清楚界定各附屬單位的權責及分工，以免令人質疑院方濫設處級單位令組織架構更臃腫。
6.	「理工」呈監督實體審批的「非教學人員編制表」欠缺《人事章程》所訂定的「領導及主管」組別。	《人事章程》第9條第2款及第3款	「理工」應制定包括「領導及主管」組別在內的人員編制表，並呈監督實體審批，以及考慮將該編制表公開，以具體落實政府「致力建立陽光政府，全面提升施政透明度」的施政理念，接受政府內、外的監督。
7.	「理工」未貫徹執行《教員章程》及《人事章程》之規定，制定教職人員固定崗位總數目，呈監督實體審批。	《教員章程》第34條，以及《人事章程》第9條第3款	「理工」應制定教職人員固定崗位總數目，並呈監督實體審批。

8.	「理工」一律按「教授、副教授及講師的學術系列」聘任《章程》、《教員章程》及《人事章程》均未見具體規範的「研究人員」，惟實務上研究人員與教學人員的權責（包括可否成為「技學委」的當然成員）、工作性質，甚至入職的考核內容都有所不同，容易令人產生混淆。	《章程》第18條第3款d)項	如「理工」在實務運作上確有配置專職研究範疇的工作人員的需要，宜考慮在日後修訂的章程中，清晰規範研究人員的職程制度，或適當區別研究人員的職稱。
9.	「理工」在招聘程序中設定「交高等教育輔助辦公室發表意見」環節，惟高教辦並不認同該辦有此職責。另《章程》、《人事章程》及《教員章程》均無訂明「理工」招聘人員需諮詢其他行政部門。	第11/98/M號法令（高教辦組織法）第2條第1款j)項	「理工」宜檢討實務上是否有需要維持相關做法，如有則宜在日後修訂的章程中作出明確的規範。
10.	《全職教員招聘流程》、《兼職教員招聘流程》及《內地全職教員招聘流程》無標示學校在提出建議前聽取「教學委意見」這環節。	《章程》第25條d)項及第28條第1款i)項	應在相關流程表中標示，以確保流程圖所標示的環節符合《章程》的規定
11.	「理工」實務上容許典試委員會在招聘程序中不按「理事會」以評分表定出的考核項目進行考核，從而豁免某一（些）項目的考核，惟這種豁免權如何行使，有無限制或監察機制，則無具體規定，易招致「度身訂造」或「黑箱作業」的質疑。		「理工」宜綜合實務操作經驗，在聽取「技學委」意見後，對相關做法作出清晰規範，並透過適當方式對外公開。
12.	《教員晉升規章》訂明院方招聘教學人員的程序「參照」該規章辦理，惟並未訂定具體的操作細則。鑒於「招聘」與「晉升」屬不同性質的人員任用程序，且上述規章的部分規定應不能適用於招聘程序，故單純以「參照適用」方式准用《教員晉升規章》在實務上難以操作。	《教員章程》第11條至13條	「理工」應在符合《章程》就不同教學人員所定的資格條件這前提下，公平處理教員晉升和公開招聘教職人員這兩套程序。

13.	「典試委員會/評分小組成員迴避聲明書」就「至旁系第三親等之親屬」列出的例子，「祖父母、外祖父母、孫子女及其配偶、外孫子女及其配偶」，均屬直系血親／姻親關係，並非旁系血親／姻親關係。	《民法典》第1465條、第1468條及第1469條	「理工」有必要制定一套完善的處理迴避的機制，並適當照顧當事人依法應受保護的個人隱私以便有份參與招聘、晉升及續聘程序的人員遵守。
14.	「理工」在各類別人員的招聘程序指引中雖然都訂有迴避規定，惟並未就迴避機制規範具體的操作程序；另要求所有典試委員會成員在同一聲明書上申報須／不須迴避，以及倘存在的作出迴避理由的做法，亦有不尊重當事人「隱私」之虞。	《澳門公共行政工作人員通則》第54條第7款，《行政程序法典》第46條及第50條	
15.	「理工」現有之投訴處理機制主要涉及處理「涉外」投訴問題，但對員工提出的「內部投訴」或意見有何處理程序則未有規範。		「理工」宜就其教學人員／非教學人員對內部運作有意見時採取何種渠道反映、以及院方有何處理機制等作出規範，以便及時澄清／回應人員的誤解／意見，從而促進內部和諧，並進一步優化學院的整體運作。
16.	就員工以「忘記出/入登記」或「遲到或早退」為由沒有進行出勤記錄，「理工」針對「同月4次」提出「口頭警告」，並以「同月5次」作為是否視作不合理缺勤的「容忍上限」，相關衡量標準可能變相使員工每月享有4次以「忘記」為由而無須打咭的「機會」，甚至「變相鼓勵」不打咭之情況。	《人事章程》第42條及第43條規定	「理工」宜檢討有關做法。

17.	「理工」內部資訊顯示，倘員工不選擇院方「發放薪金的銀行」的戶口收取薪金，可能需要向上述銀行支付額外的「自動轉帳費用」，惟現時公職人員透過銀行戶口收取薪金的機制，並無限制人員的帳戶僅可設置在某一個別銀行。		「理工」宜透過適當途徑了解箇中情況，一方面儘量向員工提供準確訊息，另一方面亦有必要方便員工透過其選擇的銀行領取薪酬。倘確認銀行實際上不會收取有關服務費用，宜適當修正有關內部資訊。
18.	「理工」就教學人員制定的「工作時間的規範」工作指引有訂定「超時工作」的補償方式，惟當中對於「正當的辦公日以外」和「正常的辦公時間以外」的工作時數的計算準則未有清晰規定。		對於這些涉及勞工權益的事宜，「理工」宜明確相關計算準則，供各教學人員／非教學人員知悉。

* * *

第三部分：結論

1. 「理工」的管理層未能明確區分「公務管理」與「私務管理」（私人企業的管理原理），「理工」乃公立高等教育機構，有一套基本法律原則它必須遵守。
2. 享有行政及財政自治的公共部門並不表示可隨意變更《章程》所定的組織架構及運作模式，相反，必須依「合法性原則」處事。
3. 在無修章的前提下隨意增加常設性單位及自行訂定這些單位／委員會的「職能」，這明顯有違「公務管理原理」及「合法性原則」。
4. 同樣地，在運作方面不依現行規章的規定，私訂另一套規則，除違反上述原則外，亦有違「權限法定原則」。
5. 難以想像的是「理工」在未經監督實體許可之情況下，成立新的組織單位，而且已運作多年。
6. 無全面按照法治原則及正確運用法律方法進行管理。
7. 「一問題一單位」（指：出現一個問題，就成立一個單位或委員會，不作其他考慮）的管理模式與精簡架構原理及提升行政效率背道而馳。
8. 管理水平有待提升，倘內部教職員不停地向外投訴及舉報，這明顯與管理方法及水平有關，合法及合理的管理思維及方法十分重要，管理層應作全面的審查及改進。
9. 「理工」本身如未能清楚其與「高等教育輔助辦公室」及監督實體間的關係（即哪些行為須經批准，哪些須經核准方能作出），實難在管理水平上理順關係、解決問題。
10. 在不完全明確及掌握現時架構及單位的情況下另設新的組織（例如教學質量委員會），引致架構及職權重疊，同時又給予額外的報酬，此實非公務管理的正確手段。

* * *

第四部分：勸喻

根據8月14日第10/2000號法律（《澳門特別行政區廉政公署組織法》）第4條第12項之規定，「公署」向「理工」發出下述勸喻：

I - 在規章制度方面：

1. 「澳門理工學院」領導層應全面檢討現時的規章制度，尤其是組織及架構、委員會的設置、運作的模式，以確保完全符合現行的《章程》制度，藉此糾正違法設委及違法運作的狀況；
2. 全面審視各組織單位在設立過程中存在的瑕疵及作出彌補；
3. 按照現行適用的法律訂定關於運作的清晰及合法的內部規章，同時廢止違法的規則；
4. 全面清理規管「澳門理工學院」的所有法規（內部及外部的規範性文件），尤其是在統一名稱及序號方面。

* * *

II - 在人事管理方面：

1. 「澳門理工學院」應全面審視現行的人事管理制度，在符合《規章》的前提下作出人事任免及管理；
2. 應建立與員工溝通的正常渠道，在人員晉升方面應依法及依章進行，同時建立一個公平及透明的人員招聘及晉升制度；
3. 精簡人事架構是其中一個須解決的問題，同時應設立恆常解決問題的機制，以消弭足以影響部門運作的員工怨氣及減少投訴的情況。

* * *

III - 在運作方面：

1. 「澳門理工學院」應深入研究現時的架構是否過於臃腫，尤其有否條件實行精簡架構及提升效率；
2. 應致力於全面提高守法及執法的水平及意識，加強管理團隊的法治意識（尤其是加強法律力量的支援）；
3. 必須盡早理順及解決在運作上所出現的各種問題，否則將影響其在學術方面的正常發展；
4. 冀「澳門理工學院」認真研究本報告「小結」部分內所列的問題及建議方案，以免問題一拖再拖，影響效率。

* * *

最後，本人命令如下：

1. 將本報告書內容通知「澳門理工學院」；
2. 將本報告書內容通知行政長官（作為原始的監督實體）；
3. 執行上述措施後將本案歸檔，但不妨礙在符合法定之前提下，協助相關機關改善及優化其規章制度。

二零一一年五月五日於廉政公署。

廉政專員
馮文莊

* * *

結語：

本個案的啟發性在於：

- (1) 一個享有行政及財政自治的機關，不表示可超越其本身的章程，更不能自創另一套運作及組織規則，必須遵守行政法的基本規則及原理；
- (2) 規章制度就如硬件，倘出現多處違法，應作全面檢視及修正，重建被侵犯的行政合法性秩序；
- (3) 人事管理不當，方法及程序不公，難消公務人員的怨氣；
- (4) 在運作過程中連本身的組織法規都未能嚴格遵守，難免在其他問題上出現更多的缺失。

個案二 —— 「港務局」人員管理

要旨：

- 在一個需安排人員輪更當值的政府部門內，應明確哪一級官員有權訂定輪值表及核准有關改動
- 將載有個人資料的病假申請書張貼在告示欄是否合法
- 職務主管未獲有權限官員許可兼職教學實為違法

* * *

關於投訴「港務局」轄下單位的人員管理的調查及分析報告

第一部分：事由

1. 2010年10月28日，「廉政公署」（以下簡稱「公署」）接獲一名公務員的投訴，指其任職的部門（「港務局」轄下的「海事服務隊」）存在多項違法及違規的情況，其中包括：
 - (1) 在員工因病缺勤的情況下，職務主管更改「輪更表」，在投訴人未獲事先知會的情況下將投訴人的輪更時段與其他人員的輪更時段調換（由他人填補投訴人缺勤的更段），同時通知投訴人於病假後上班立即輪值，以補回替其輪值人員的值更時間；
 - (2) 上述安排導致投訴人全年無缺勤，但有兩日的病假；
 - (3) 將投訴人的「醫生檢查證明書」（俗稱「醫生紙」）（副本）張

貼在部門的告示欄，此舉洩露其個人私隱資料及對其造成心理困擾；

- (4) 職務主管在無需輪班之情況下收取17.5%的輪班津貼；
 - (5) 在輪班期間，職務主管在「打卡」後卻到「航海學校」上課，有騙取輪更津貼之嫌；
 - (6) 投訴人指該職務主管經常帶備相機上班以拍攝下屬的行為，這種手法侵犯個人的尊嚴；
 - (7) 最後，投訴人請求「公署」查明上述事實，以便糾正違法的狀況。
2. 「公署」於2010年10月29日致函「港務局」，要求其提供與舉報內容有關之材料。
 3. 「公署」於2010年11月9日接獲回覆，並附具相關文件資料，其中包括：
 - 「機場海事服務隊」職務主管工作及出勤記錄；
 - 「機場海事服務隊」工作人員工作及出勤記錄；
 - 「機場海事服務隊」工作人員安排；
 - 「機場海事服務隊」工作人員休假及調更情況。
 4. 經初步分析，發現「港務局」所送交的資料不全及不足，故於2010年11月9日再致函「港務局」要求提供補充資料。
 5. 「港務局」於12月3日函覆「公署」，並附具相關材料（共有七份附件）：
 - (1) 【附件一】委任Z（姓名）擔任職務主管的行政批示，《建議書第295/DAF/DA/SP 09.07.2007》
 - (2) 【附件二】Z於2010年7月、8月及9月獲准於航海學校教授課程及上課時間表，以及實際上課時間資料；

- (3) 【附件三】Z於2010年7月、8月及9月期間在任職單位的上、下班（打卡）紀錄表；
 - (4) 【附件四】本局第094/DAM/2010號公函附件四第二點第4項所述批准互換值班日（調更）的資料；
 - (5) 【附件五】2010年8月份「機場海事服務隊」辦公地點的所有文件的副本；
 - (6) 【附件六】本局第094/DAM/2010號公函附件四的一份關於X的「醫生檢查證明書」中證件編號一欄被塗黑的解說；
 - (7) 【附件七】「機場海事服務隊」全體人員收取輪班津貼的批示。
6. 由於送交「公署」的資料未足以了解事件的真相，「公署」於2011年1月13日再要求「港務局」提供資料。
7. 「港務局」分別於2011年1月10日、1月19日及3月7日函覆「公署」，並附具相關的文件，其中包括：
- 投訴人在2010年的休假表；
 - 解釋無關於Z職務主管申請兼職的文件；
 - 航海學校處理招聘教員的流程資料及有關會議記錄及司長核准有關課程的資料；
 - 呈運輸工務司司長的建議書及司長的批示（批准Z職務主管兼職及具追溯力）。

* * *

第二部分：分析及理據

從投訴信件可得知，投訴內容既同投訴人本身的權益有關，亦涉及部門的運作問題。無論關於第一點或第二點，「公署」都有權限介入，因為8月14日第10/2000號法律（《澳門特別行政區廉政公署組織法》）第4條第4項及第12項分別規定：

「廉政公署的權限為：

（……）

（四）進行及要求進行專案調查、全面調查、調查措施或其他旨在查明公共實體與私人關係的範圍內的行政行為及程序合法性的措施；

（……）

（十二）直接向有權限的機關提出勸喻，以糾正違法或不公正的行政行為或行政程序；

（……）」

為此，我們逐項分析投訴所涉及的内容。

一．調更須自借年假

投訴人稱其直屬上司要求其提前享受翌年的假期方批准其調更，否則不予批准。

首先我們分析Z職務主管對人員的輪值作安排是否具有法律依據。經12月21日第87/89/M號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》（下稱《人員通則》）第201條第8及第9款分別規定：

「八、部門領導有權限訂定已核准之值班之開始與結束時間及訂定有關值班表」；

「九、禁止部門領導在不遵守上條規定之情況下對已核准之值班數目進行任何更改。」

根據8月3日第15/2009號法律第2條，領導是指局長及副局長，為此，局長（或副局長，如獲授權）有權限訂定值班之開始與結束時間及核准有關值班表。

事實上，12月23日第63/2009號運輸工務司司長批示（轉授權批示）第1條第12款就規定：

「一、轉授予港務局局長黃穗文作出下列行為的權限：

（……）

（十二）批准以超時或輪班制度按法律訂定之限度提供服務；

（……）」

「港務局」局長可根據第4/2005號行政法規（《港務局的組織及運作》）第6條第1款（七）項⁴²，將上述《人員通則》第201條第8款的職權授予其主管人員。

可見，在本個案中，「機場海事服務隊」Z職務主管有否權限作出調更，取決於其是否獲轉授權。

按照局方送交的資料，我們相信局長並未將權力（關於輪更安排）下放至職務主管這一層級，因為在調更的申請表上，有一欄是由職務主管確認的簽字（即確保其下屬申請調更一事屬實），之後會將申請呈上級批准。另外，職務主管本身亦需輪班，故自己批准自己並不合理，所以有關權限應未轉授予Z職務主管⁴³。

* * *

另一方面，根據《人員通則》第278條，公務員享有根據法例規定享受年假及缺勤之權利，而《人員通則》第80條規定，公共行政工作人員在每一曆

⁴² 更正，原文誤為第6條第7款（一）項。

⁴³ 8月16日第13/CP/2000號批示亦只是將權限轉授予副局長。

年內有權享受22個工作日的年假。

事實上，對於調更的申請，應以公共利益為判斷的前提，即以維持部門正常運作為大前提，當然亦須兼顧公務人員的基本權利。

按照「公署」所掌握的資料，並未能證明Z職務主管在調更問題上出現厚此薄彼的情況，亦未能證明其要求下屬調更需自借年假。

然而，問題的關鍵在於該職務主管有否獲授權處理調更的事宜。

* * *

關於調換輪更時間的問題，在文字記錄上亦不難發現局方在處理有關問題時所用的手法並不一樣。

我們看看由「港務局」送交的文件：

「(……)」

二、機場海事服務隊隊員8月份5宗調更個案，詳情如下：

1. 03/8，A⁴⁴與04/8，B，互換值班日，原因是A須要在8月3日到衛生局接受成人保健，為方便就診，A自行徵得B同意，提出互換申請；
2. 07/8，C與06/8，D，互換值班日，原因是C急須處理家事（私隱不便透露），並徵得D同意，提出互換申請；
3. 15/8，E與14/8，F，互換值班日，原因是因工作需要，並由主管徵得E和F同意，進行互換；
4. 21/8，G與22/8，H，互換值班日，原因是21/8G因病缺勤，安排由緊貼值班人員H在21/8值班。22/8G結束「合理缺勤」權利後，立即履行「輪班工作」義務即日參與輪班工作；

⁴⁴ 人員的姓名以字母A、B、C、D、E、F、G、H、M及N表示。

5. 23/8，M與22/8，N，互換值班日，原因是23/8，M看醫生（就診），並徵得N同意，提出互換申請。

（……）」

上引第4點正是投訴人質疑的「輪更」安排，很明顯，所有其他的「輪更」皆以協議方式進行，但對投訴人的工作安排則用類似於命令的方式作出。因工作需要，並為顧全大局，間或運用強制及命令方式發出指令，實在所難免，但亦須遵守以下的法律規定：

- (1) 改變輪更須經有權限上級批核；
- (2) 《人員通則》第201條第7項規定：「休息日後方得改變值班時間，但獲部門領導認可之特殊情況除外。」

這項調更安排是否為最佳的選擇，按照我們所掌握的資料，很難判斷，加上事件已過去，而且局長可以追認有關調更安排，故現階段再深究已無意義。

* * *

關於投訴人調更一事，在「港務局」送交的材料中（附件四），就有這樣的一段內容：

「（……）」

X（投訴人）於8月17日向中心主管提出因私事調更的要求，中心主管即時回覆X需按既定恆常程序應自行與其他隊員協商並須獲得隊員自願調更情況下才可填報申請表，若有問題可向主管諮詢。申請調更時間、條件、理由倘屬合理，在不影響工作情況才作考量。當時X不滿意答覆，憤然結束與主管對話。

稍後在20日上午約12時中心主管突收到X所提交一紙『醫生檢查證明書』，陳述開始患病的日期20/08/2010於10:40時，為期2日缺勤至21/8/2010止。按醫療指示X因病須在家中休息。由於事出突然，中心主管按「緊急應

變」措施，安排由緊貼值班人員Y（原在22/8值班）在21日值班填補因病不能在21/8上班的X。X在22/8結束『合理缺勤』後，就即時上班執行『輪班工作』戒備工作。

（……）」

不難發現，所有的調更安排都是人員之間有共識或徵得相關人員同意，但投訴人的調更安排則明顯不同：被命令休假後立即輪班。

此外，關於這份附件，「公署」存有若干疑問，其中包括：

- (1) 這些所謂附件，完全無人簽字，但肯定一點：上引的文件為事後編製，可能是為向「公署」解釋事件，但由誰人製作？不得而知！
- (2) 誰人批准這一輪的調更？局方無清楚交代。
- (3) 是否「港務局」領導層允許員工製作書面資料時皆不需簽字作實？

現階段釐清上述疑問對處理本案而言可能意義不大，故「公署」不宜耗費太多時間在這些枝節問題上，但上述疑點，對部門而言卻有警醒的作用。

* * *

二．對於出勤率為百分百，紀錄上卻有兩日病假扣除的投訴

《人員通則》第88條對缺勤的概念作出界定：「缺勤係指工作人員在每日必須上班之期間內全部或部份時間不在有關部門，或不出現於因工作而應前往之地點」。按照第278條第1款b)項之內容，因病缺勤被視為公共行政工作人員的一種權利。

從公共行政工作人員有權因病缺勤的制度作宏觀分析，可見有關立法的原理為：患病人員可留家休息，避免因上班而使病情加重，而非可因病而額外地多享受一天或數天假期（從《人員通則》第101條至105條有關健康審查的規定可體現這一點）。

因此，在本個案中，職務主管在投訴人因病缺勤時，根據《人員通則》

第201條第8款臨時對值班表作出調整，一方面確保部門的正常運作，另一方面亦保證投訴人／病者的休息權。依上述因病缺勤的立法原理思考，不能就此視職務主管損害投訴人因病缺勤的權利，理由是：事實上，投訴人在因病缺勤的當天不用上班，符合了上述公共行政工作人員有權因病缺勤的立法理念。

在本個案裏，需考慮下述幾個問題：

- (1) 投訴人提交醫生證明，以便將其缺勤視為合理缺勤。對此有決定權的實體為「港務局」局長（或被授權人）——見上引司長的轉授權批示（12月23日第63/2009號批示）。
- (2) 因投訴人缺勤，需抽調其他人員填補相關時段的工作，故會出現兩種可能的情況：
 - a) 引致改變輪更表的原先安排（因為按月制定）；
 - b) 不引致改變輪更表的原先安排（例如有工作人員願意多值一更，但又不影響原訂的更表）；儘管如此，這裏亦存在須由有權限實體作出決定的問題。倘已獲轉授權，職務主管可作出決定。但我們相信並無這方面的轉授權，至少，局方並無出具這方面的材料。
- (3) 在處理上述問題時，應充分考慮幾方面的因素：
 - a) 法律對這種情況所訂定的制度；
 - b) 選擇一個謀求公共利益的最佳方法。

如此，投訴人因病缺勤的權利雖未被侵害，但所產生的效果就包括：

- (1) 投訴人被扣除兩天病假（見《人員通則》第97條第6款）；
- (2) 投訴人的在職薪俸遭扣減（雖然投訴人可申請收回被扣減的在職薪俸，但並非必然可收回，其尚須符合一定的法定要件）。

為此，「港務局」作出輪值安排及調更安排時務必謹慎。

在這個環節上，未見有關的處理方法明顯抵觸法律。

* * *

三． **將載有投訴人的身份資料和家庭地址等私隱的病假證明書張貼於告示欄，以作公開展示**

投訴人稱其上司將其提交的「醫生檢查證明書」（俗稱「醫生紙」）張貼在部門的告示欄，引致洩露其個人資料。

按「港務局」向「公署」提交的文件（附件四），雖然在有關病假證明上未如投訴人所說載有其家庭地址，但載有其身份證號碼等個人身份資料，而根據8月22日第8/2005號法律《個人資料保護法》第4條第1款，該等資料可被界定為受法律保護的「個人資料」。因此，倘將投訴人的病假證明公開展示，確實抵觸8月22日第8/2005號法律《個人資料保護法》第18條規定的職業保密義務，可引致承擔同一法律第41條所規定的後果。

從「港務局」送交的「醫生紙」副本上的「身份記錄」一欄被黑色筆刪劃，這足以令人相信該等資料曾被公開，否則無需刪劃，因為一張「醫生檢查證明書」應經上級審閱後即附入個人檔案內，按理無需刪劃任何部分。嚴格言之，「港務局」根本無權刪劃由醫生發出的證明文件。

此外，另一費解之處在於「港務局」送交「公署」的附件六中有如下一段文字：

「【附件六】

本局第094/DAM/2010號公函附件四的一份關於X的醫生檢查證明書中證件編號一欄被塗黑的解說」

然後，在內文中又有如下的一段文字：

「為了避免『X』（投訴人）的證件編號外泄，故將X的醫生檢查證明書複印本上的證件編號塗黑。」

「公署」的疑問為：

- (1) 與其他文件一樣，這份文件無人簽名，亦不知其製作日期及製作人。
- (2) 局方稱所謂的「外洩」是指避免將投訴人的身份證編號向「公署」洩露，故在送交該文件的副本前將相關部分刪劃？須知，這種處理方法毫無意義，因為倘有需要，「公署」有其方法查知投訴人的身份證編號，更遑論「港務局」及「公署」皆知道所有處理投訴案件的人員對所知悉的事實負有保密的義務。
- (3) 「公署」更不明在送交文件時為何要「解說」？解說何事？嚴格言之，根本無解說之內容。
- (4) 同樣地，由於這份文件無人簽字，誰人解說？向誰解說？

「公署」無意對這個問題再作深究，但值得局方反思。

另一方面，根據上引《個人資料保護法》的規定，負責執法及監管的機關為「個人資料保護辦公室」。我們在此並非直接引用該法律而介入這一事件，而是從行政機關的運作、行政管理及效率角度指出有關問題，因為「醫生紙」並非作公開之用，而是作為公務人員缺勤的一種證明，應由其上司作出判斷及執行相關的法律，公開這些資料乃多餘之舉及有違對個人資料的尊重及保密，故所用的方法與欲達到的目的並不相符，亦有違適度原則。

為此，「公署」稍後會將這部分的投訴內容轉交「個人資料保護辦公室」作更深入的跟進。

* * *

四・對於Z職務主管未參與任何輪值工作，卻收取輪值津貼的投訴

《人員通則》第199條：

「輪值工作係指要求工作人員按變動之辦公時間工作，而辦公時間之變動將引致工作人員生活規律改變，且在擔任職務時須加倍努力」。

同一通則第202條規定：

「一、輪值津貼附加於獨一薪俸內，金額按下列百分率計算：

a) 17.5% —— 如提供三班或三班以上之工作，且全部或部分在每周之休息日或補充休息日提供；

b) 12.5% —— 如屬上項所指之情況，但工作僅包括在每周之正常辦公時間內；

c) 7.5% —— 如提供兩班工作，且全部或部分在每周之休息日或補充休息日提供。

二、處於缺勤、年假、假期，以及因紀律理由而無上班之狀況者，不獲支付輪值津貼。

三、輪值津貼不附加於假期津貼及聖誕津貼內。」

觀乎「港務局」向「公署」提交的文件（附件一），Z職務主管的工作時間安排及變動，包括日間及晚間，基本上符合法律所規定的輪值工作的概念。

另再按該文件的記載，被投訴人曾提供超過三班之工作，且部分在每周之休息日，根據《人員通則》第202條，其可獲薪俸17.5%的輪值津貼。基此，並沒有出現如投訴人所說Z職務主管未參與任何輪值工作，卻收取薪俸17.5%的輪值津貼的情況。

關於這一點，投訴理據並不充分。

* * *

五、當時Z職務主管未獲批准兼任教職

根據5月9日第4/2005號行政法規（《港務局的組織及運作》）第5條第3款及第4款規定：

「（……）」

三、港務局尚設有以下等同於廳級、受由行政長官以批示核准的專有規章規範的從屬機構：

- （一）航海學校；
- （二）海事博物館；
- （三）船舶建造廠。

四、上款所指的規章應詳細列明有關的職責、架構及運作。」

首先，我們看看公共行政工作人員兼任「航海學校」教員的批核程序：

根據第13/2007號行政命令⁴⁵第1款，行政長官以第2/1999號法律第15條及8月11日第85/84/M號法令第3條為依據，將第6/1999號行政法規第6條所指的行政長官在該等施政領域及部門和實體方面的執行權限，以及其在運輸工務司司長辦公室的執行權限授予運輸工務司司長。根據同一行政命令第5款：獲授權者可將有利於良好運作的權限轉授予第1款所指的部門、實體及司長辦公室的領導人。

司長以此為依據，透過12月23日第63/2009號運輸工務司司長批示，將一系列權限授與「港務局」局長，**然而，不包括批准「港務局」人員兼任職務的權限**。為此，Z職務主管兼任教職的事宜，**須經運輸工務司司長的批准**。

雖然，根據經第135/2005號行政長官批示核准的《航海學校規章》第10條第2款的規定，「……為各項課程招聘教學人員時按資格進行，並由港務局局長根據航海學校校長的建議，經事先諮詢教學委員會的意見後核准」，然而，根據該條文，「港務局」局長只有權限從合適性及是否符合資格的角度考慮，決定是否核准聘請有關教員。倘擬聘用的人員屬公共行政工作人員

⁴⁵ 該行政命令現已由第124/2009號行政命令所取代，後者在2009年12月20日起才生效。

（例如其他機關的人員），對於有關人員是否可兼任教職的問題，則獨立於有關人員能否勝任教職的問題。關於兼任問題，經上分析，「港務局」局長對此沒有作出決定的權限，應由有關人員所屬部門提請相關司長作批核。

總結整個流程：

- (1) 「港務局」局長提請運輸工務司司長對「航海學校」教學活動作批核。
- (2) 「航海學校」及「港務局」根據《航海學校規章》第10條第2款，挑選合資格教員。
- (3) 倘獲挑選的教員為公共行政工作人員，對於該人員兼任教職的事宜，須針對每一具體課程提請運輸工務司司長批准（而不能粗略或空泛地提出申請）。

「公署」分別於2010年12月21日及2011年1月4日致函「港務局」要求其提交許可Z職務主管兼任教職的批示，然而，「港務局」卻向「公署」送交運輸工務司司長核准「航海學校」2009年9月 — 2010年12月活動計劃的批示，其中並無核准Z職務主管兼任教職的批示文件。

按「港務局」於2011年1月6日向「公署」作出回覆的文件可知，雖然在該局提議核准「航海學校」活動計劃的建議書中提出教員從「港務局」等實體的人員中招聘並須獲司長批准，然而，並不表示「港務局」或「航海學校」在這樣的情況下，便可以自行決定具體由誰人擔任教員職務，理由是牽涉到兼任的問題。

司長批准從「港務局」人員中挑選教員，所考慮的是課程內容本身的專業性，繼而挑選具經驗的人士擔任教學工作，然而，對於決定由「港務局」哪一名人員兼任教職，所考慮的事宜的側重點則有所不同。決定是否批准「港務局」某一具體人員兼任，主要考慮的是：有關人員的兼任是否符合《人員通則》所規定的兼任前提；有關人員的知識水平是否適合擔任教員。根據《航海學校規章》第10條第2款的規定，這是「航海學校」及「港務局」的工作。

「港務局」經挑選適合人員作教員後，仍須提請運輸工務司司長批准。換言之，司長雖然批准可從「港務局」等實體的人員中作招聘教員，然而，若擬招聘的人員為《人員通則》第2條所指的行政當局工作人員，根據上述分析，只有司長才有權限作出批准。

「公署」於2011年3月7日接獲「港務局」的覆函，內容如下：

「就 貴署第399/GCCAC/2011號來函所述事宜，現回覆如下：

根據運輸工務司司長2011年3月4日在港務局第26/DAF/DA/SP號報告/建議書上所作之批示，Z已獲許可於2010年7月至9月期間在航海學校兼任培訓課程導師，而此項許可獲賦予追溯效力。」

「港務局」局長在呈司長的意見書中指出：

- 「4. 考慮到Z自1984年4月1日入職本局，現為海事活動廳海事服務處轄下船隊中心之職務主管。在本局服務二十多年期間，該人員一直工作表現良好，自1997年起先後曾分別擔任過4個職務中心的職務主管，具備豐富的海上工作經驗。同時，該人員從擔任航海學校培訓課程導師所獲得的報酬均須按照現行法律規定作出申報和賦稅。因此，本局有理由相信Z在未獲取法定有權限實體批准下而「兼任」航海學校培訓課程導師職務，是由於對現行法律規定認識不足而引起，當中並未涉及任何違反『持廉守正』準則的行為，實屬情有可原。

5. 綜上所述，茲懇請司長 閣下作出下列批准：

- 5.1 根據《澳門公共行政工作人員通則》第十七條四款的規定，許可Z於其申請書所附載之相關職業培訓活動內兼任培訓課程導師之申請；
- 5.2 根據《行政程序法典》第一百一十八條二款a)的規定，賦予上述許可追溯效力。

司長於2011年3月4日作出批示：『同意』。」

不難發現，在致司長的建議書中，局方刻意強調：在整個過程中無任何違反「持廉守正」準則的行為。

「公署」在此重申：所接收的投訴並無指稱存在貪污的情況，而是指稱存在行政違法之嫌。

這一環節足以反映出幾點值得注意的事宜：

- (1) 當時，Z職務主管在未獲許可的情況下離開機場到「航海學校」上課（下一點將分析這個問題），這行為是否屬合理或不合理缺勤？事實上，後來司長透過批示批准（追認）其兼職授課，但只是在「公署」要求局方提交文件時才「補辦有關手續」。Z職務主管亦是在後來（2011年1月18日）才提交申請兼職的申請書，但申請書抬頭卻是寫給局長，據上文分析，實不應向局長申請，而是向司長申請。
- (2) 為何局方領導層及「航海學校」的領導層事前完全無察覺這個問題，而僅在「公署」介入後才補辦手續？事實上，「航海學校」創立至今已有一段長時間，開辦課程及聘請教員是其日常工作的一個重要部分，在處理這些申請任教的事宜方面理應有豐富的經驗！
- (3) 負責財政支出的部門的主管（指支付兼職報酬的人員）為何不清楚審查文件以確保有關教員已獲上司批准擔任教學工作？即只在完全符合法律規定時才支付報酬？
- (4) 另外，值得強調一點：「公署」並非反對公務人員兼任教職，事實上，在一些特殊領域內應鼓勵有豐富知識及經驗的局方人員擔任教學及培訓工作，以提升局內人員的知識水平，但前提為所有程序必須在法律框架下進行。
- (5) 這個案本身的意義可能有限，卻披露了「港務局」及「航海學校」在處理教員兼職的流程（包括財政支出）上確存在不少問題，局方應深入檢討及作出改善。

* * *

另外，在此亦值得指出另一方面的問題——**上課時間的衝突**

按照「港務局」於2010年11月29日所提交的資料顯示，Z職務主管確實於2010年8月17日(星期二)在「機場海事服務隊」內輪值，時間為上午10時至下午4時（共六小時）。

按照局方送交「公署」關於「航海學校」的上課記錄，Z職務主管於2010年8月17日下午2時30分至4時30分期間在該校上課。

「港務局」人員出勤記錄記載當日Z職務主管於下午5時48分「打卡」下班。

這種時間的衝突能否避免？須知在機場輪值是一項非常重要的工作，正因如此才以輪更方式安排工作人員二十四小時當值，以應付急時之需。Z身為主管人員，在輪值期間理應盡可能留守工作地點。

Z職務主管本人有義務知悉：上課時段與輪值時間有衝突，故事前應採取一些調整措施（或有採取，但無任何文件佐證）。即使其認為授課時間很短，且不影響工作（指機場方面的工作），亦應事先知會上級。如確有知會，則責任在其上司，後者最低限度應要求Z職務主管出具許可授課的批示，如此便立即有條件知悉這一兼任教職的狀況是否與法律相符。

關於這一個環節有否完善空間？局方應深思。「公署」在此重申：

- (1) 以部門工作為主，兼職為次；
- (2) 應盡可能避免時間上的衝突，如不能，應採取其他應對措施並記錄在案。

* * *

還有另一個值得指出的問題：其他職員的兼職問題。

5月9日第135/2005號行政長官批示設立的《航海學校規章》第10條規定：

「一、航海學校的教學人員由曾接受必要和適當訓練的培訓員及導師組成。

二、為各項課程招聘教學人員時按資格進行，並由港務局局長根據航海學校校長的建議，經事先諮詢教學委員會的意見後核准。

三、航海學校教學人員的報酬根據公共行政工作人員培訓所適用的法例規定計算。」

根據「港務局」送交的資料，「航海學校」在2010年8月份舉辦了多項課程，其中有：

- 2010暑期活動 —— 航海知識
- 2010暑期活動 —— 航海技術
- 水上運動員預備課程 —— 第五十一屆水手課程
- 2010暑期活動 —— 航海技術（另外一班）
- 2010暑期活動 —— 航海知識（另外一班）
- 船藝課程
- 水上運動員預備課程 —— 第五十二屆水手課程
- 水上運動員預備課程 —— 第四十七屆沿岸船長課程

同一份資料披露擔任教學工作的人員近十名，全部皆為「港務局」的職員。

倘被投訴人（Z職務主管）事前無申請兼職許可（事實上，被投訴人在「公署」介入後才補辦申請；如其之前已提出申請，結果只可以是由無權限的實體作出批示，現可以將文件找出，再送有權限實體補批及追認，而不是現在提出一份新的申請書），我們可提出一個合理疑問：其他同屬「港務局」的職員、同時兼任教員的人士是否已適時及合法獲得批准？倘有，為何

僅本個案的被投訴人被遺漏？倘全部近十名教員都未經司長批准而授課，則揭露了局方在管理方面確實存在漏洞。

一如上文所述，個案本身的意義可能不大，卻披露了部門在運作及守法方面的問題，與「依法行政」理念相悖。

最後值得指出一點：事件發生後，未見「港務局」開展任何調查程序（不一定針對人員，可以是對部門運作展開內部調查），目的亦不是懲罰某個人員，而是查明部門運作失誤的原因及採取改善的措施。

* * *

六·對於Z職務主管長期帶備相機以記錄下屬各種行為的投訴

如投訴內容屬實，被投訴人可能觸犯《澳門刑法典》第191條所定的罪行。為深入瞭解事實的真相，「公署」將另案處理。

* * *

三、結論

綜上所述，「公署」的結論為投訴部分理由成立，尤其是：

1. 因種種原因而需調整輪更表時，主管人員的權力範圍、權力來源、可調整的幅度及所用的準則欠缺清晰；
2. 有關職務主管當時在未獲上司許可之情況下到「航海學校」兼職授課；
3. 輪班時間與上課時間重疊，同時又收取輪班津貼；
4. 「港務局」主管人員不應將投訴人的「醫生檢查證明書」（俗稱「醫生紙」）公開或展示（不論以何種方式），否則有侵犯個人資料之嫌。

* * *

四、勸喻

根據8月14日第10/2000號法律（《澳門特別行政區廉政公署組織法》）第4條第12項之規定，「公署」向「港務局」發出下述勸喻：

1. 全面檢討機場「海事服務隊」的輪班工作制度及確保輪班人員在工作時段留守工作崗位。
2. 訂定明確規則，以規範輪更人員在值班時離開崗位的應遵手續及流程。
3. 在法律規定的框架內，明確及清晰訂定修改輪更表的方式、流程及責任。
4. 完善「航海學校」招聘教員的流程，尤其是確保教員獲有權限上司發出兼職許可後方可擔任教學工作。
5. 加強內部監督，以確保每一程序符合法律的規定（行政及財政監督）。
6. 採取措施，以完善局方審核文件的方法及流程，以及提升人員對某些資料的敏感度及守法水平。

* * *

依法將本報告通知「港務局」局長。

* * *

將涉嫌外洩個人資料這部分的投訴轉交「個人資料保護辦公室」跟進。

* * *

將本報告之內容通知投訴人。

* * *

二零一一年五月六日於廉政公署。

廉 政 專 員
馮 文 莊

* * *

結語：

本個案的啟發性在於：

- (1) 應明確主管人員的權力範圍及來源；
- (2) 未獲有權限的上司許可，公務人員不得兼任其他活動；
- (3) 輪班時間與上課時間重疊，有關人員照樣收取輪班津貼，實為不妥；
- (4) 公務人員的醫生證明書不應公開張貼。

個案三 —— 墓地事件

要旨：

- 澳門特別行政區成立之前市政機構的定位及法律制度
- 當年的市政議員及市政執行委員會的權利及義務
- 澳門特別行政區成立後原《市政區法律制度》的過渡問題及與《回歸法》的關係
- 規管墓地的法規
- 市政執行委員會在墓地事宜上的決議的合法性
- 《永久性墓穴租賃內部規章》的違法性
- 市政執行委員會主席審批墓地申請個案的瑕疵
- 監督實體在事件上的角色與責任

* * *

前臨時澳門市政局批出十幅永久墓地事件的調查報告

要 點

第一部分：事由

第二部分：調查取證

第三部分：私人投訴

第四部分：分析及理據

A 第一宗事件——批出十幅永久墓地

- 一、「前臨市局」的架構及組織引介
- 二、規管墓地的法規
- 三、行政、財政暨財產常設委員會所通過的內部規章及引發的問題
- 四、市政執行委員會的「快速」決議
- 五、市政執行委員會主席的權力
- 六、投訴所指個案的申請及批准過程
- 七、監督實體在事件上的角色
- 八、是否存在須迴避的問題
- 九、是否存在濫用權力及追訴權時效消滅
- 十、墓地事件引起的其他刑事調查程序

B 第二宗事件——私人的投訴

- 一、引起投訴的原因
- 二、分析及小結

第五部分：結論

前臨時澳門市政局批出十幅永久墓地事件的調查報告

第一部分：事由

一、據澳門文字傳媒於2010年8月10日的報道，前臨時澳門市政局（以下簡稱為「前臨時市局」）於2001年12月中在不合法的情況下批出十幅「永久墓地」⁴⁶給有關申請人，其中更指：在批核某個申請時，「前臨時市局」的領導層有以權謀私之嫌，為他人謀取利益。報道認為此舉違法及違反公平原則。

二、本地的其中一份報章報道：

「就有消息指出，檢察院接到投訴正調查臨時市政機構在二〇〇一年十二月中，即在其被撤銷前夕的最後十多天，趕著匆忙製定內部規則，並以每個三萬八千元價格批出舊西洋墳場的十幅永久墓地的案件。並質疑有高層官員濫用職權，以及違反基本法第七條有關特區土地屬國家所有的規定，同時亦揭露當年臨時市政機構管理層「黑箱作業」，並無公佈相關批給。而知情者指在這項批給的其中一個受益人，正是跟隨行政法務司長陳麗敏多年親信的姓鄭顧問家人。不過，陳麗敏昨被傳媒問及此事時，即時反應指不知道有這宗案件，但其後在傳媒追問下則作出了解說。

據知情者指出，由行政法務司長轄下的臨時市政機構，在二〇〇一年十二月十四日制訂內部規則，規定在每年批出十幅永久墓地，並在十二月二十一日以每個三萬八千元價格批出了十幅永久墓地。但在同年同月的十四日，立法會已通過了有關在二〇〇二年一月一日設立民政總署法律，以及臨時市政機構的運作在〇一年十二月三十一日終止之規定。同時，新法律亦沒有賦予民署批出永久墓地的職權，因此，臨

⁴⁶ 到底是「永久墓地」？或「永久租賃墓地」？下文將對此作出分析，但在這一部分「公署」使用媒體所用的術語「永久墓地」。嚴格言之，這有欠嚴謹及概念不大清晰。

時市政機構內部規則批出這十幅永久墓地的規定，亦只是容許在其最後任期的十多天行使此職權。但當年臨時市政機構卻沒有公佈相關的內部規則，亦沒有公佈接受申請永久墓地的事宜。

消息指出，有關人士已向檢察院作出投訴，而檢察院亦已跟進。而直選議員高天賜昨日亦證實就此事件，之前曾經有人向他的議員辦事處求助。他說：『早兩個月我收到投訴，涉及一個主要官員，在行政法務範疇，其中涉及買賣土地。由於案情複雜，以及嚴重性，有關當局檢察院已經開立卷宗，正調查中。』

而且在上個月，原告人亦已經去信行政長官，案件交到行政法務司辦公室，在月初由辦公室轉交到民署跟進。（……）」⁴⁷

三、「行政法務司司長辦公室」於2010年8月10日透過「新聞局」向本澳傳播媒體發出新聞稿，對報章先前的報道作出解釋及澄清，全文內容如下：

「就傳媒對墓地批給中涉及『以權謀私』的報導，特區政府有必要作出以下說明：

1. 《基本法》第7條規定：『澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配』。
2. 由前臨時澳門市政議會議員組成的「前臨時澳門市政局行政、財政暨財產常設委員會」⁴⁸於2001年12月13日召開會議，討論關於批給永久性租賃墓地並決議通過《永久性墓穴租賃內部規章》。
3. 按照當時生效的第24/88/M號法律《市政區法律制度》第29條第6款c項的規定，『市政執行委員會有權批給市立墳場的土地，作為墓室和永久墓穴』。

⁴⁷ 見2010年8月10日《華僑報》第1.1版。

⁴⁸ 這個委員會的組成及權力範圍是一個問題，本報告後文將對此作出分析。

4. 於當時生效的還有經1961年7月5日市政議會通過且於1961年8月5日透過第6780號訓令公佈的《市政墳場規章》⁴⁹。
5. 而前臨時澳門市政局執行委員會主席於2001年12月21日，按照上述《市政墳場規章》及內部規章的準則，行使法律賦予的職權，批准了10個永久性租賃用途墓穴的申請⁵⁰。
6. 隨後，其中1名申請人以書面聲明放棄所批給的永久性租賃墓穴。
7. 立法會於2001年12月14日通過《設立民政總署》的第17/2001號法律，於2001年12月17日在《澳門特別行政區公報》公布，並於2002年1月1日開始生效，當中，第8條第1款規定『民政總署不具有制定對外規章的權力』和第2款規定『於本法律公布時仍生效之市政條例及市政規章，在其被適當的規範性文件廢止前繼續適用於有關的地域範圍』。
8. 事實上，即使於2002年1月1日設立民政總署後，基於上述第17/2001號法律第8條的過渡性規定，以及第37/2003號行政法規規定的《墳場管理、運作及監管規章》於2004年1月1日生效前，有關《市政墳場規章》和《永久性墓穴租賃內部規章》均繼續生效至2003年12月31日，即相關規章至少維持超過2年時間，而非報導中所指的僅得14日可用期。
9. 另外，於2004年1月1日生效的現行第37/2003號行政法規規定的《墳場管理、運作及監管規章》第26條『既得權利』規定：『私人就公共墳場內傳統稱為“永久墓地”的墓地所擁有的權利，可按其取得有關權利的內容及條件繼續擁有。』
10. 最後，現時所有有關長期租賃墓地的申請，均依照由2004年1月1日開始生效的第37/2003號行政法規《墳場管理、運作及監管規章》第14條的規定審理，即『行政長官可基於認為重要的事實，

⁴⁹ 第3點及第4點所述法規可否在不作調整之情況下完全過渡成為特區的法律？這是一個值得思考的問題，後文分析。

⁵⁰ 申請人請求的內容與批准的內容是否一致？本報告將對此作出探討。

如個人成就、對社會的貢獻、對澳門特別行政區所提供的服務、因維護公共利益喪生等事實，而賦予特定人士長期使用墓地的權利』。

11. 由2007年至今，特區政府跟進了對某一墓地長期使用權的申請個案（利害關係人先後對同一個案遞交了22份申請文件及補充資料）。按照現行的第37/2003號行政法規《墳場管理、運作及監管規章》，第2屆政府曾2次駁回相關申請，而第3屆政府亦2次駁回以上申請；之後，利害關係人通知行政長官辦公室和行政法務司司長辦公室，相關事宜將送交檢察院處理。

行政法務司司長辦公室

2010年8月10日」

四、「檢察院」於2010年8月10日發出新聞稿，聲稱確實接獲關於非法批出永久墓地的刑事舉報，詳細內容如下：

「檢察院訊：就昨日傳媒報導有關行政當局處理舊西洋墳場十幅墓地一事，檢察院自今年初收到多份的刑事檢舉和行政違法性申訴。有關刑事檢舉部分，檢察院目前正在收集材料處理中，暫時未具法定條件開立刑事卷宗，但不影響有關的行政處理。至於行政違法性申訴，依法應由有權限實體作出處理。」⁵¹

五、「檢察院」向媒體表示：按照當時所掌握的資料，無條件開立刑事調查卷宗。

* * *

⁵¹ 見2010年8月11日《澳門日報》A02版。

第二部分：調查取證

- 一、 鑒於事件及傳媒所披露的內容同公共行政機關的部門運作及行使公權有關⁵²，認定有關的審批程序及所用的準則是否合法及合理，屬廉政公署（以下簡稱為「公署」）的監察職責範圍內之事宜，故「公署」決定調查有關事件。與此同時，「公署」亦接獲同一事件之投訴信件——下文詳述。
- 二、 「公署」於2010年8月11日致函民政總署（以下簡稱為「民署」）管理委員會主席，要求其向「公署」提交與今次事件有關的全部文件。
- 三、 「公署」於2010年8月19日接獲「民署」管理委員會主席的回覆，並附具共881頁的文件。同時，「公署」依職權亦向其他政府部門調取相關文件共98頁。
- 四、 在分析書面資料過程中發現「民署」送交的資料不足及不全，故「公署」於2011年3月25日要求「民署」再提供補充資料。
- 五、 「公署」於2011年3月28日要求「民署」提交下述文件之原件：
「11個墓地的申請人的檔案資料⁵³，包括申請書、部門的意見書、批示及最後決議 / 決定，以及向申請人作出通知的所有文件。」
- 六、 「公署」於2011年4月1日接獲「民署」送交的891頁文件。
- 七、 「公署」於2011年4月4日邀請任職「前臨市局」、現在仍於「民署」工作的兩名職員到「公署」提供資料、解釋部分文件的內容及墓地審批的程序及準則。
- 八、 2011年4月7日「公署」再致函「民署」，要求其提供補充文件，必要時透過SGD電腦文書收發系統取出遺漏的文件的存檔版本。

⁵² 8月14日第10/2000號法律（《澳門特別行政區廉政公署組織法》）第3條第1款4項規定：

「一、廉政公署的職責為：（……）；（四）促使人的權利、自由、保障及正當利益受保護，透過第四條所指及其他非正式途徑確保公共行政的公正、合法性及效率。」

⁵³ 為瞭解在事件發生前及後，「前臨市局」在處理墓地時所用的準則，故「公署」要求「民署」提供額外的另一幅墓地的資料。

- 九、 「公署」於2011年4月26日亦邀請「前臨市局」管理委員會主席麥健智先生到「公署」提供資料及解釋當時處理墓地申請的過程、批核的準則及批出永久墓地的理由。
- 十、 由於「民署」在2011年4月1日的覆函中稱有關文件正本已交予「檢察院」，故「公署」於2011年4月4日致函「檢察院」，要求借閱文件的正本，以供調查及核對資料之用。
- 十一、 2011年4月11日，「公署」接獲「檢察院」送交所要求的文件。
- 十二、 資料顯示，在與墓地有關問題上，「檢察院」已開立相關的刑事偵查卷宗，分別調查「拒絕合作罪」的事實（《刑法典》第346條）（因為有關機構在向「檢察院」提交文件的程序中拖延時間）及另一宗與墓地有關的事實，目前偵查程序仍在進行中。
- 十三、 行政法務司司長辦公室於2011年7月上旬將一份補充資料送交「公署」。

* * *

第三部分：私人投訴

- 一、 另外，「公署」於2010年8月13日接獲一名歐女士的投訴信，並附具8頁文件，稱「前臨市局」在2001年12月批出的永久墓地違反法律，請求「公署」徹查事件。
- 二、 在歐女士所交的文件中，其中一份寫道：

“Para os fins convenientes, junto por via fax uma cópia de uma carta datada de 27 de Fevereiro de 2010, com entrada no Gabinete da S.A.J. no dia 01/Março/2010, cuja cópia também enviei na mesma data ao Ministério Público.

A Sra. Secretária Dra. Florinda Chan disse na televisão que não sabia, ela sabia como pode comprovar através da carta acima referida.

Julgo que tenho o dever de informar V. Exa. deste facto.

RAEM, aos 13 de Agosto de 2010.”

【中文大意：

為著適當之效力，隨同本傳真文件送上日期為2010年2月27日之信件的副本，該信於2010年3月1日交到行政法務司司長辦公室，其副本亦已於同日送交檢察院。

陳麗敏司長在電視上說不知情，其實她是知道的，上述信件足以證明這一點。

本人認為有義務將此事實向（專員）閣下匯報。

2010年8月13日於澳門特別行政區。】

* * *

- 三、 資料顯示，歐女士的姊姊之前曾向「民署」申請購買永久墓地（2007年11月29日），但有關申請被否決（2008年6月10日被行政長官否決）。
- 四、 另外，在歐女士所提交的文件中，其中一份載有下述的內容（2010年4月15日呈交行政長官）：

“(…) atendendo que a investigação do Ministério Pública, em curso, não obsta ao meu novo pedido porque a violação da Lei Básica da R.A.E.M. relativamente aos 10 casos de arrendamento perpétuo de sepulturas no ano 2001 é matéria distinta deste novo pedido e porque possuo neste momento informações e provas para poder requerer de novo e com novas fundamentações, o que agora faço com base no seguinte:

- 1. A minha irmã, (nome), requereu em 2007 e 2009, por duas vezes, a compra da sepultura n.º (...) do cemitério de S. Miguel Arcanjo,*

onde está sepultado o nosso falecido irmão, (...), tais pedidos foram incorrectamente transformados em pedido para uso prolongado sem que de tal tenha sido dado conhecimento à requerente, prejudicando-a e constituindo, no entender da signatária, falsificação da qual já foi feita participação ao Ministério Público. O I.A.C.M., com a concordância da tutela, vem invocar o disposto no n.º 2 do art.º 78.º do CPA para tal alteração, porém esta disposição legal serve precisamente para evitar que os interessados venham a sofrer prejuízos e o resultado foi exactamente o oposto e a requerente nunca foi convocada para suprir eventuais deficiências no pedido.

A Invocação do n.º 1 da alínea c) do art.º 76.º do CPA feita pelo I.A.C.M. para transformação do pedido de compra, formulado pela minha irmã, em pedido de direito ao uso prolongado apenas vem confirmar a intenção de prejudicar a interessada, deveria ter-lhe sido comunicado a impossibilidade de compra por falta de fundamento legal, não alterando, sem seu conhecimento, o teor do seu requerimento. Se tal não foi feito só pode tirar-se uma conclusão: evitar que a requerente, ou seja a minha irmã (...), levantasse a comparação dos méritos dos 10 casos cujo arrendamento perpétuo fora autorizado no ano de 2001, porque tais autorizações violaram o art.º 7.º da Lei Básica, incluindo também a autorização do arrendamento perpétuo da sepultura do falecido pai da sra. Secretária Dra. Florinda Chan, porque tal autorização carece, obviamente, de fundamentação considerando-se caso excepcional, apenas para quem em vida teve mérito ou contributo à sociedade.

Desde 1970, o antigo Leal Senado deixara de conceder sepulturas perpétuas por alegada falta de espaço nos cemitérios, apenas foi aberta uma excepção em 1983, para o sr. Ho Yin, cidadão com possuidor de indiscutível mérito e que muito contribuiu para a sociedade. Se posteriormente houve mais autorizações estes casos terão que ser também considerados casos excepcionais.

2. *Das 10 sepulturas concedidas a título perpétuo em Dezembro de 2001, uma, a sepultura n.º (...) do cemitério de S. Miguel, foi destinada à sra. (...), mãe da amiga de longa data e assessora da sra. Secretária para a Administração e Justiça, sra. (...), requerida pelo sr. (...), pai da sra. (...).*

Ora, fora publicado no Boletim Oficial de Macau, de 17 de Dezembro de 2001 a Lei n.º 17/2001, que criou o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, revogando a Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, e publicando em anexo os Estatutos do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais.

Com a publicação desta lei em 17 de Dezembro de 2001 para entrar em vigor em 01 de Janeiro de 2002, o Município de Macau Provisório, tutelado pela sra. Secretária dra. Florinda Chan, ficou perfeitamente ciente das novas competências do futuro I.A.C.M., da revogação da Lei n.º 24/88/M e também não podia ignorar a Lei n.º 1/1999, que entrou em vigor em 20 de Dezembro de 1999, revogando todas as disposições legais que a contrariem e consequentemente que o arrendamento perpétuo violaria frontalmente o art.º 7.º da Lei Básica, mesmo assim a proposta n.º 136/SAZV/2001, datada de 19 de Dezembro de 2001, vem propor a concessão de 10 sepulturas a título perpétuo, com base num novo regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo, aprovado por deliberação camarária de 14 de Dezembro de 2001, no mesmo dia em que é aprovada a Lei n.º 17/2001. Assim temos:

em 14 de Dezembro de 2001, no mesmo dia em que é aprovada a Lei n.º 17/2001, o Município de Macau Provisório, tutelado pela sra. Secretária dra. Florinda Chan, aprova um Regulamento interno para arrendamento perpétuo de sepulturas;

em 17 de Dezembro de 2001 é publicada no B.O. a Lei n.º 17/2001;

em 19 de Dezembro de 2001 é feita uma proposta para arrendamento

perpétuo de 10 sepulturas;

em 21 de Dezembro de 2001 são autorizados os 10 arrendamentos perpétuos e

em 1 de Janeiro de 2002 entra em vigor o estatuto do IACM conforme a Lei n.º 17/2001.

Então compreende-se o porquê da transformação do pedido de compra, formulado pela minha irmã (...), em pedido para o direito ao uso prolongado, tal só serviu para propor o indeferimento, porque se tivesse sido comunicado à requerente que a compra não era possível por ser ilegal, certamente que o pedido seria reformulado tendo em vista o disposto no art.º 14.º do Regulamento Administrativo n.º 37/2003 e os casos acima citados seriam chamados à colação.

(...)”

【中文大意：

（……）雖然檢察院正在調查，但不妨礙本人提出新的請求，因為2001年批出的十幅永久墓地有違《澳門特別行政區基本法》一事有別於本人的新請求，且現時本人掌握各種資訊及證據，可以用新的理據提出新的請求，現本人就如此作為：

1. 本人姊姊（姓名）分別於2007年及2009年申請買入聖味基舊西洋墳場第（……）號墓地，該處安葬了我們已故的兄弟（……），上述請求不當地被改變為長期租用申請，但並無將此事通知申請人，損害申請人之利益，對此本人認為存在虛假行為，故向檢察院舉報⁵⁴。民政總署經監督實體同意後，援引《行政程序法典》第78條第2款的規定改變上述請求，但該規定的目的正是避免利害關係人遭受侵害，而現時的結果卻適得其反。申請人從無被召喚以彌補在其請求中可能存在的缺漏。

⁵⁴ 著重號由「公署」加上。

民政總署引述《行政程序法典》第76條第1款c)項的規定，將本人姊姊提出的購入墓地的請求轉為長期租用墓地的請求，印證了損害利害關係人利益的意圖，其實，民政總署應通知申請人其購入墓地的請求欠缺法律理據，故不可行，而非在不作通知的情況下改變申請的內容。倘民政總署不如此作為，只能得出一個結論：避免申請人，即本人姊姊將其請求同2001年批出的十幅墓地一事作比較，因為這些批給違反了《基本法》第7條的規定，包括對行政法務司陳麗敏司長已故父親的永久批租墓地亦然，這項批准明顯欠缺理據，因為，只有生前有功績或對社會有貢獻者方視為例外情況處理。

自1970年起，前市政廳已不再批出永久墓地，原因是墳場地方不足，僅在1983年例外地批給何賢先生，因他具有無容置疑的功績，並對社會貢獻良多。倘後來再批出其他墓地，這些批給亦必須屬於被視作例外的情況。

2. 在2001年12月批出的十幅永久墓地中，一幅位於聖味基舊西洋墳場的編號為（……）的墓地是批予行政法務司司長的多年朋友且擔任其顧問的（……）女士的母親，而有關申請是由（……）女士的父親（……）先生提出的。

另外，設立民政總署的第17/2001號法律在2001年12月17日刊登於《公報》。透過該法律，廢止了10月3日第24/88/M號法律，同時以附件形式公佈了《民政總署章程》。

上指法律於2001年12月17日公佈，並於2002年1月1日開始生效，由陳麗敏司長作為監督實體的臨時澳門市政機構完全知悉新成立的民政總署的新職權，以及第24/88/M號法律將被廢止，同時亦不可忽略1999年12月20日開始生效的第1/1999號法律，因該法律廢止了所有與其相抵觸的法律規定，故此，永久租賃完全違反《基本法》第7條的規定。儘管如此，在2001年12月19日第136/SAZV/2001號建議書中，仍然建議以2001年12月14日由市政議會決議通過的新的《永久性墓穴租賃內部規章》作為依據，以永久方式批出十幅墓地，而第17/2001號法律亦於2001年12月14日獲得通過。現將事件

經過歸納如下：

2001年12月14日，在**第17/2001號法律**獲通過的同日，由陳麗敏司長作為監督實體的臨時澳門市政機構通過《永久性墓穴租賃內部規章》；

2001年12月17日，第17/2001號法律於《公報》刊登；

2001年12月19日，作成永久租賃十幅基地的建議書；

2001年12月21日，十幅基地的永久租賃獲批；

2002年1月1日，根據第17/2001號法律，《民政總署章程》開始生效。

這樣就可以理解本人姊姊（……）購入基地的請求被改為長期租用申請的原因，目的只是為了駁回其請求。因為，假如申請人事前獲告知其購入基地的請求因違法而不能獲批，其必會根據第37/2003號行政法規第14條的規定，重新提出申請，並會對上述已批出基地的個案進行比較。

（……）】

* * *

五、 早在2009年12月15日，「民署」在處理歐女士再次提出長期使用墓地的申請時就曾作成下述的建議書（由環保暨綠化部代部長提出的第148/SAL/2009號建議書）：

- 「1. 前市政廳時代及回歸後臨時澳門市政局皆有批准長期使用墓地的情況（詳見建議書第125/SAZV/98號—— Pedido de compra de sepultura perpétua、第114/SAZV/99號—— Pedido de concessão de área para sepultura perpétua 及第131/SAZV/2001號—— Proposta para aquisição de sepulturas perpétuas，其中臨時澳門市政局於2001年12月最後一次批准長期租用(arrendamento perpétuo)10幅墓

地（見第136/SAZV/2001號建議書——Proposta para arrendamento perpétuo de campos alugadas），此後至2004年1月1日之前從未對長期使用墓地之申請作出任何決定。

2. 2004年1月1日第37/2003號行政法規——《墳場管理、運作及監管規章》生效，根據有關法規第十四條，賦予特定人士長期使用墓地的權利(direito de uso prolongado de sepultura)的權限歸行政長官。換言之，自2004年起，於2002年1月1日成立的民政總署對長期使用墓地之申請並無批准與否的權限。
3. 歐姓女士於2007年11月29日致函行政長官申請購買(pagar o preço de venda)第（……）號墓地，根據《行政程序法典》第七十八條第二款，當時本署視有關請求為賦予墓地長期使用權，遂於2008年4月15日透過第58/SAL/2008號報告書——《關於長期使用墓地申請之回覆》知會上級⁵⁵，管理委員會於同年5月28日透過第13/ADMN/2008號建議書——《關於長期使用墓地之申請》上呈行政法務司司長，後者給予意見後上呈行政長官決定。同年6月10日行政長官作出批示，否決歐姓女士的申請。
4. 2009年12月1日上述女士再次致函行政長官，指出既然批准長期使用墓地的權限專屬於行政長官，然而民政總署卻於2001年12月行使該權限售賣(vender)10幅墓地。
5. 第4點的理據實質上對申請毫無作用。根據《行政程序法典》第七十六條第一款c)項及第七十八條第二款，利害關係人的申請中應含有請求所依據的事實，而當事人信函中的請求應被視為賦予墓地長期使用權，其理據應為第37/2003號行政法規第十四條所述之重要事實。
6. 歐姓女士於2007年及2009年的來信中，皆有指出先人（其兄弟）對本地社會的貢獻，是為申請之理據；然而2007年申請的理據因不符合上述行政法規第十四條，行政長官根據其對行政法務司司長

⁵⁵ 著重號由「公署」加上。

第125/FC/GSAJ/2004號建議書——《長期租賃墓地批給方案》作出的批示，對有關申請予以否決。另由於當事人2009年來信中所謂的新理據並不引致上述行政法規第十四條所規定的後果，因此其申請理由實與2007年的申請無異。

7. 根據《行政程序法典》第十一條第二款，作為對賦予墓地長期使用權之批准有權限的行政長官，由於曾對歐姓女士作出一行政行為——否決申請，而歐姓女士於2009年12月1日，即於行政長官於2008年6月10日作出否決決定後兩年內提出同一請求，故行政長官對此無作出決定的義務。
8. 因此，建議維持行政長官於2008年6月10日作出之決定。」

六、 行政法務司司長於2009年12月17日提交建議書：建議否決有關請求。

七、 行政長官於2009年12月17日作出決定，否決歐女士提出的申請。

* * *

第四部分：分析及理據

一、 從上述資料可得悉，我們面對的是兩宗在內容上有聯繫，但發生在不同時段的事件：

- (1) 第一宗為「前臨市局」批出的十幅「永久墓地」，其合法性及合理性備受質疑，事件發生在2001年12月（及之前）；
- (2) 歐女士之姊姊於2007年申請購買永久墓地時，「民署」將其「購買」的請求改為「永久租賃墓地」的申請，歐女士認為此舉違法，亦侵害申請人的權益。

在這兩宗事件上行政機關所用的處理方法是否合法？所用的準則是否存在本質上的差別？是否存在不公平？這都是本調查報告須解決的問題。

二、 在正式開始分析有關事實之前，值得先明確幾點內容：

- (1) 只有經過搜證及分析後，方能確定有否條件開立刑事調查卷宗或行政申訴卷宗，或兩者並行。
- (2) 在這點內容上，8月14日第10/2000號法律（《澳門特別行政區廉政公署組織法》）第4條第1項規定：

「廉政公署的權限為：

（一）查明具有充分依據使人懷疑發生貪污或欺詐行為的事實跡象或消息，以及查明具有充分依據使人懷疑發生針對公有財產的犯罪、濫用公共職能、損害公共利益的行為或上條第一款（三）項所指的行為等事實跡象或消息；（……）」

- (3) 在本個案裏，「公署」欲查明的就是是否存在「濫用公共職能，損害公共利益」的行為。
- (4) 另外，《澳門特別行政區廉政公署組織法》第4條第4項亦清晰規定：

「廉政公署的權限為：

（……）」

（四）進行及要求進行專案調查、全面調查、調查措施或其他旨在查明公共實體與私人關係的範圍內的行政行為及程序合法性的措施；」。

由此可知，「公署」亦有職責查明整個行政程序是否合法。

- (5) 由於本個案涉及「前臨市局」、司長及其辦公室的顧問，毫無疑問「公署」須遵守其組織法第4條第8項之規定，其內容為：

「（八）將主要調查結果知會行政長官，以及將由主要官員及《刑法典》第三百三十六條第二款a)項所指的其他人員作出屬公署職責所針對範疇內的行為通知行政長官；」。

- (6) 雖然法律因應某些特別情況訂定特別的處理程序，但仍需遵守平等原則：法律面前人人平等。《基本法》第25條規定：

「澳門居民在法律面前一律平等，不因國籍、血統、種族、性別、語言、宗教、政治或思想信仰、文化程度、經濟狀況或社會條件而受到歧視。」

- (7) 在此亦值得強調一點，「公署」的監察準則主要包括兩個方面：合法性及合理性（適時及適宜）——這是行政法上典型的概念。至於政治上的問題，已非「公署」的考量範圍。易言之，「公署」所調查的是法律責任問題，而非政治責任。

「公署」所監察的是行政活動或行為本身（當然開展該活動的人員身份亦是關注點之一，但並非問題的重心），「公署」對所有的行政活動皆有監察權，因為：

- a) - 廉政公署獨立工作，僅向行政長官負責（《基本法》第59條）；
- b) - 《澳門特別行政區廉政公署組織法》第3條第1款第4項明確規定：

「一、廉政公署的職責為：

（……）

（四）促使人的權利、自由、保障及正當利益受保護，透過第四條所指及其他非正式途徑確保公共行政的公正、合法性及效率。」

- (8) 為此，政治任命（例如主要官員、局長、市政機關負責人等）或法律任命不構成免受監察的理由，最低限度法律無為此訂定任何的豁免。
- (9) 在本案裏，司長辦公室人員的親屬涉入其中不應是一個需特別考量的因素；至於司長與市政機關之間的監督關係（後文分析），在此亦須明確一點：監督實體與被監督實體之間的關係是一種法律關係，而非政治關係，兩者的權責必以法律規則作判斷，而非用政治考量，否則

完全違背現行法律的規定。

* * *

現在我們先看第一宗事件。由於事件發生在2001年，我們須回到該時段，看看「前臨市局」的組織及運作方式，還有當時生效的相關法律及法規等規範性文件。

A - 第一宗事件 —— 批出十幅永久墓地

一、「前臨市局」的架構及組織引介

（一）我們先看看當時生效的法律。

在澳門特別行政區成立之前，兩個市政機關的法律制度載於10月3日第24/88/M號法律內（《市政區法律制度》）；

後來的7月5日第4/93/M號法律對上述《市政區法律制度》作出修改。

上引《市政區法律制度》第1條規定：

「一、澳門地區的地方行政，包括兩個市政區：

a) 澳門市政區，(……)；

b) 海島市政區，(……)。

二、市政區是具有公權的集體，設有本身的管理機構，目的在謀取本身及有關居民的利益。

三、市政區擁有其本身財產，並按法律規定具有行政和財政自主權。」

同一制度第5條規定：

「市政議會和市政執行委員會是市政機構。」

由此可知，在市政架構內的法定機關有兩個：

- (a) 市政議會⁵⁶；
- (b) 市政執行委員會⁵⁷。

這兩個機關的性質分別在於：市政議會是一個決策性質的機關，主要負責制定市政範疇內的政策及方針，掌管財政權及監察權，其權限在10月3日第24/88/M號法律的第17條內有清楚訂明，該條規定：

「一、市議會在其內部組織和運作範圍有下列職權：

- a) 透過不記名投票，選出秘書；
- b) 編製及通過其章程而該章程得規定設立常設及臨時委員會⁵⁸。

二、市議會有職權在市政執行委員遞交有關建議或許可申請書之日起計，一個月期內，對下列事情作出決議：

- a) 活動計劃及有關修訂；
- b) 市政區預算及補充預算；
- c) 市政區活動報告書及管理帳目；
- d) 部門和固定人員的編制、部門的組織架構的通過和有關修訂；
- e) 借款。

三、市議會亦有如下職權：

- a) 注視合法性的遵守 ⁵⁹；

⁵⁶ 葡文名稱為Assembleia Municipal。

⁵⁷ 葡文名稱為Câmara Municipal。

⁵⁸ 經7月5日第4/93/M號法律修改。

⁵⁹ 正確的中文翻譯為：致力於對合法性的遵守。

b) 監察決議的執行⁶⁰；

c) 對有關執行委員會的行為，要求資料、報告及解析；

d) 由本身作主動或應執行委員會要求，對與市政區有關的任何事項，發表意見。

四、市議會在每一平常大會期內審議市政執行委員會主席對市政區活動的報告。」

而市政執行委員會主要負責執行性質的工作，落實市議會所通過的計劃及方針，故享有廣泛的執行權力，但不妨礙在一定條件下亦享有決策權。該委員會由5人組成（主席及副主席各一人，三名市政執行委員，其中一人為全職委員）（見上引法律第24條第1款），其權限載於上引法律的第29條內，其中第1款規定：

「一、在部門的組織和運作以及日常管理方面，市政執行委員會職權如下：

a) 執行市議會的決議，並促使其遵守該決議⁶¹；

b) 任命和以合約聘用為著部門的良好運作所必需的人員；

c) 監督市政區服務人員的管理和領導；

d) 按照有關事項的現行法例，批准為著部門運作所需的合約；

e) 簽署與市政活動有關的保險合約；

f) 提起訴訟，及在訴訟案提出抗辯；而倘無侵犯第三者權益時，承認敗訴，撤回訴訟或作出讓步；

g) 對成員的缺席及有關理由作出紀錄；

h) 為著市政公物的日常管理和保養，作出一切必要的措施；

⁶⁰ 著重號由「公署」加上。

⁶¹ 同上。

- i) 編製市政區的動產和不動產的登記冊，並保持有關最新資料；
 - j) 取得市政廳正常運作所需之動產，不動產及勞務，以及經市政議會之許可對不動產作出轉讓或設定附負擔；
 - l) 接受捐贈、遺贈、遺產和按遺產清單法典開列的權益和責任；
 - m) 進行屬市政區職權方面的登記；
 - n) 訂定由市政或市政化部門向公眾提供服務的收費；
 - o) 議決關於在市政區為公共利益目的而服務的集體或個人的支持方式；
 - p) 通過為著市政部門運作所需的規範及規章⁶²(*normas e regulamentos*)；
 - q) 制訂在市政職責範圍內的其他內部規章⁶³(*regulamentos internos*)；
 - r) 制訂市政條例；
 - s) 按照法例和市政條例的規定，發出准照，並稽查有關條例的遵守；
 - t) 修改或撤消由市政公務員或公職人員所作出的行為。」
- (二) 由於市政議會是一個決策的合議機關，同時又負責監管市政執行委員會對工作的執行，而後者的職責範圍較廣，故當年決議在市政議會之下成立多個分管不同工作的常設委員會，以分工的形式展開工作。

關於分工的細節及各委員會的組成，我們將於下文分析。

* * *

(三) 另外，亦須留意一點：在澳門特別行政區成立之前，中華人民共和國

⁶² 中文行文經「公署」調整。

⁶³ 同上。

全國人民代表大會常務委員會於1999年10月31日通過一個決議：「全國人大常委會關於處理澳門原有法律的決定」（1999年10月31日第九屆全國人民代表大會常務委員會第十二次會議通過）。

其中規定：

「《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下簡稱《基本法》）第一百四十五條規定：澳門特別行政區成立時，澳門原有法律除由全國人民代表大會常務委員會宣佈為同本法抵觸者外，採用為澳門特別行政區法律，如以後發現有的法律與本法抵觸，可依照本法規定和法定程序修改或停止生效。

（……）

第九屆全國人民代表大會常務委員會第十二次會議根據上述規定，審議了全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員會關於澳門原有法律問題的建議，決定如下：

- 一、澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，除同《基本法》抵觸者外，採用為澳門特別行政區法律。
- 二、列於本決定附件一的澳門原有法律抵觸《基本法》，不採用為澳門特別行政區法律。
- 三、列於本決定附件二的澳門原有法律抵觸《基本法》，不採用為澳門特別行政區法律，但澳門特別行政區在制定新的法律前，可按《基本法》規定的原則和參照原有做法處理有關事務。
- 四、列於本決定附件三的澳門原有法律中抵觸《基本法》的部分條款，不採用為澳門特別行政區法律。
- 五、採用為澳門特別行政區法律的澳門原有法律，自1999年12月20日起，在適用時，應作出必要的變更、適應、限制或例外，以符合中華人民共和國對澳門恢復行使主權後澳門的地位和《基本法》的有關規定。

（……）

附件三

澳門原有法律中下列法律、法令的部分條款抵觸《基本法》，不採用為澳門特別行政區法律：

(……)

3. 《市政區法律制度》（第24/88/M號法律）中體現市政機構具有政權性質的條款；

(……)」

(四) 上述內容後來成為澳門特別行政區在1999年12月20日通過的《回歸法》的內容（第1/1999號法律）。上引全國人大常委會決定並無界定「政權性質」這個概念。另外，《基本法》第95條及第96條亦分別規定：

「澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構。市政機構受政府委托為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務，並就有關上述事務向澳門特別行政區政府提供諮詢意見。」（第95條）

「市政機構的職權和組成由法律規定。」（第96條）

為此，只有法律解釋者及適用者清楚這個概念後方能正確地執行第24/88/M號法律。

事實上，界定何謂「政權性質」或「政治職責」並非一件易事，有學者主張用一個形式標準，但亦有學者提出實質標準，甚至在某段歷史時期（例如19世紀的部分法國法學者）曾提出一個因應情況的「臨場標準」，他們認為：凡是涉及執行權（政府）同國會之間的關係或國家與外國之間的關係，皆屬於行使政權的行為及履行政治職責的體現。

但今日主流的學理皆認為應用一個實質標準界定何謂「政權行為」，即：凡履行政治職責而作出的行為皆為「政權行為」，例如：

- 外交；
- 國防；
- 國家安全；
- 體現憲政的行為⁶⁴〔例如法律的頒佈、選舉、政府（狹意）內閣成員的任免〕；
- 依照法律大赦或特赦⁶⁵，又或減輕刑罰；
- （……）

按照上文的分析，在澳門特別行政區成立後，市政機構的權力範圍不應包括下述幾點內容：

- (1) 選舉方面的決策權（但不影響市政機構在選舉過程中提供支援，這僅是執行的體現，而非決定選舉事宜）；
- (2) 制定具有外部效力的規章；
- (3) 制定改變市政機構本身地位、性質及權力架構的規則；
- (4) 在對外關係上（例如訂立協議或合作項目等）涉及政治性質的事宜；
- (5) 《基本法》明確規定由其他機關管理的事宜或其他機關所享有的權力（例如土地的歸屬、使用及收益權），但法律另有規定則除外（前提是不違反《基本法》）。

為此，在澳門特別行政區成立後，在適用第24/88/M號法律時須配合《基本法》及《回歸法》的相關規定。

⁶⁴ 這裏所舉的例子（國防、外交、國家安全等行為）雖然屬政權或體現政權的行為，但並不表示不受法律規管，這類行為的多個方面（尤其是在程序方面）仍受相關法律規範。

⁶⁵ 《基本法》第50條第（十七）項規定：「澳門特別行政區行政長官行使下列職權：（……）；（十七）依法赦免或減輕刑事罪犯的刑罰；（……）」，至今澳門有權限機關仍未對此進行立法，故行政長官無條件執行這項職責。

我們再舉另一例子看看。

上引法律第6條規定：

「第六條

（獨立原則）

市政機構在其職權範圍內是獨立的，其議決只可透過法律規定的方式方能被停止、更改、撤消或作廢。」

這條條文基本上取材自葡萄牙的市政法律制度。

- a) 例如3月29日第100/84號法令（葡萄牙）第75條，其行文與上引第24/88/M號法律完全一樣。
- b) 後來新的法律——9月18日第169/99號法律（葡萄牙）第81條亦保留相同的條文⁶⁶。

但需留意幾點：

- (1) 葡萄牙在憲法的層面上保證市政機構的自治性，藉此落實權力分散原則；
- (2) 所以在普通法的層面上，立法者亦強調市政機構在行使權限時的獨立保障；
- (3) 在澳門特別行政區成立後，這個「權限獨立原則」實際作用不大，因為行政法的「權限法定原則」及「合法性原則」已確保了相同的後果：行政機構據位人的權責由法律及法規規定，不得由人為或個人意志予以變更。

是故，《行政程序法典》第31條規定：

⁶⁶ 在這裏，「公署」只引述1999年至2001年間在葡萄牙生效的部分市政法律。

「一、權限係由法律或規章規定，不可放棄且不可轉讓，但不影響有關授權及代任之規定之適用。

二、所有以放棄擁有或放棄行使賦予行政機關之權限為標的之行為或合同，均屬無效，但不影響授權及類似情況。」

- (4) 另外，設立「民政總署」的12月17日第17/2001號法律及規範其組織及運作的12月18日第32/2001號行政法規均無再保留上引的「權限獨立原則」，由此可知，澳門法律體系與葡萄牙法律體系在對市政制度的發展定位上並非完全一致，主要是因為憲政制度並不一樣。

* * *

另外，所謂的權限獨立原則，這裏是指：

- (1) 內部獨立：市政議會及市政執行委員會彼此間獨立，互不隸屬，各自按其本身的規則運作，無從屬關係，但不影響法律確立的監管關係。
- (2) 對外獨立：這點乃源自合法性原則的本質，兩個市政機關按其職責及權限執行職務，但無損立法者在法律上所定的監察機制，而設定監督實體及賦予其相應的權限就為一例。

為此，10月3日第24/88/M號法律第46條及第47條就確立監督實體對市政機關的監督權（關於這一點後文將詳述），故這個獨立原則並不表示兩個市政機關處於完全不受過問的狀態，或處於無人可管的狀態。

- (3) 此外，《基本法》第95條規定：

「澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構。市政機構受政府委託為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務，並就有關上述事務向澳門特別行政區政府提供諮詢意見。」

由此可知，在澳門法律體系內，市政機構的權力被收窄，而非如葡萄牙般在憲法層面上確立其廣泛的自治權。所以，第24/88/M號法律的所謂「獨立」，嚴格言之，應為「自治」，按照上引條文的內容，在澳門特別行政區成立後更屬於一種受政府委託而履行職責的情況。

* * *

二、規管墓地的法規

(一) 關於市政墳場及墓地的事宜，過去一段長時間受陳舊的市政條例及訓令規範，其中包括：

- (1) 經1961年7月5日市議會通過的《市政墳場規章》；
- (2) 1961年8月5日第6780號訓令。

上述規章一直生效至2003年12月31日，因為自2004年1月1日起第37/2003號行政法規《墳場管理、運作及監管規章》開始生效（在2003年11月24日《澳門特別行政區公報》上公布），上引1961年的法例正式被廢止。

(二) 在墓地管理方面，10月3日第24/88/M號法律第29條第6款規定：

「六、市政執行委員會還有如下職權：

- a) 按照現行法例，發牌予流動車輛，檢查機動車輛和發給駕駛執照；
- b) 進行修理和維持橫、直置的信號系統和都市設施；
- c) 批給市立墳場的土地，作為墓室和永久墓穴 ⁶⁷；
- d) 墓室、陵墓或在市立墳場內的其他設施，倘其所有人不詳，按照

⁶⁷ 著重號由「公署」加上。

一般法律的規定和限期，經刊登有關公告後，或所有人在收到司法通傳後，明顯表示對維修將永遠不理者，則宣告收歸市有；

e) 設立和管理市立墳場與公共焚化場；

f) 對私人墳場進行稽查；

g) 檢校及稽查度量衡；

h) 按法律規定發給其他准照；

i) 執行由法律或市政議會決議所授予的權力。」

另外，同一法律第30條規定：

「一、市政執行委員會得將其部分權限授予主席，但上條第一款j) 項首部分，n) ，p) ，q) ，r) 項及第二款所規定之事項不在此限⁶⁸。

二、經主席建議，由執行委員會通過後，授予主席之權限，得轉授予副主席，任何市政委員⁶⁹或市政廳領導層及主管人員⁷⁰。

三、市政執行委員會得隨時終止授權或收回已授職權⁷¹。

四、按照法律關於由授權人撤消行為的規定，經利用授權或轉權所作出的行為，得由授權人撤銷之。

五、對於由主席，副主席，市政委員或市政廳領導及主管人員或所授予或轉予職權而作出的決定，得向有關機構的大會上訴，且不妨礙司法上訴。

⁶⁸ 本條文第1款及第2款經7月5日第4/93/M號法令修改。

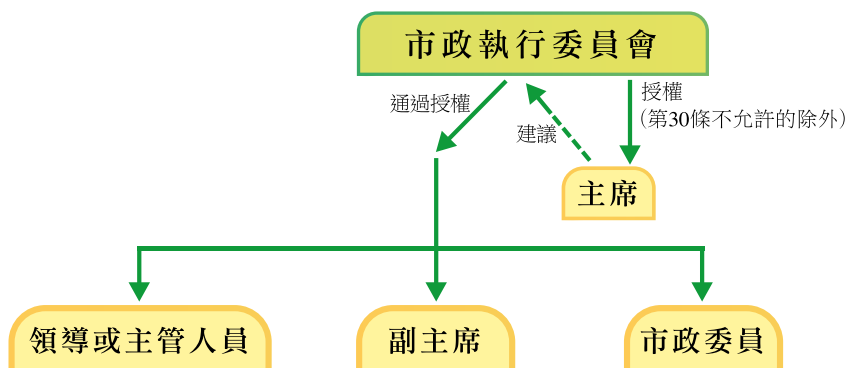
⁶⁹ 這裏是指市政執行委員會的委員，葡文為vereadores。

⁷⁰ 著重號為「公署」加上。

⁷¹ 同上。

六、向市政執行委員會大會的上訴，得以該決定的不合法，不合時宜或不適當為理由，而市政執行委員會在接受投訴後，最遲將在隨後的第二次會議內審議。」

(三) 按照上引條文的規定，市政執行委員會可透過授權機制將權力下放。詳情可簡述為：



(四) 事實上，按照文件記錄，當年的市政執行委員會在1997年8月1日舉行的會議上就決議將10月3日第24/88/M號法律第29條所述的權限授予其主席（但第30條第1款所定之限制除外）。

由此可知，原屬市政執行委員會的大部分權限已授予主席，其中包括墓地的批給權。

下文我們將詳細分析這種授權情況與行政、財政暨財產常設委員會，還有市政執行委員會之間的關係及所產生的問題。

* * *

三、行政、財政暨財產常設委員會所通過的內部規章及引發的問題

- (一) 在澳門特別行政區成立之時，按照當時的安排，所有市政議員如欲過渡繼續擔任市政議員的職務，需簽署聲明書及經行政長官確認。為此，行政長官在12月20日頒布第6/1999號行政命令確認全體市政議員的資格，有關內容如下：

「第一條

臨時澳門市政議會成員的委任

- 一、委任José Luís Sales Marques（麥健智）、劉仕堯、António Manuel dos Santos（山度士）為臨時澳門市政議會成員。
- 二、委任José Luís Sales Marques（麥健智）為臨時澳門市政執行委員會主席，António Manuel dos Santos（山度士）為全職委員。

（……）

第三條

確認

澳門原市政機構中，由選舉產生的市政議員和市政執委會委員，業已書面答覆行政長官，同意成為澳門特別行政區臨時性市政機構中相應機構的成員。茲予確認。

- （一）臨時澳門市政議會議員：

溫泉、梁慶球、周亦強、區錦新、黃樹森；李康、姚汝祥、冼志耀（代表慈善、文化、教育及體育利益）；何玉棠、唐堅謀（代表僱主、勞工及專業利益）；其中溫泉、李康為臨時澳門市政執行委員會非全職委員；

（……）

第四條

任期

臨時性市政機構的上述成員的任期均不得超過二零零一年十二月三十一日。

(……) 」

(二) 按照上述的名單，「前臨市局」的市政議會由13名委員組成。

(三) 資料顯示：「前臨市局」成立後，市政議會的內部架構及運作模式基本上維持不變，即在內部分工上繼續以委員會方式運作。澳門市議會第6/97號會議記錄（平常會議）載有下述的內容：

「澳門市議會第六 / 九七號會議錄

（平常會議）

地點：澳門市政廳禮堂

日期：一九九七年八月五日

開始時間：上午十時

散會時間：上午十二時

出席者：主席：麥健智

秘書長：姚汝祥

議 員：蕭衛山

何玉棠

梁慶球

區錦新

周亦強

李 康

冼志耀

黃樹森

(……)

第2點 — 常設委員會

主席提交了8個組成常設委員會的建議。委員會的工作對市政廳既定目標的正確執行是很有用及重要：

行政、物業暨財政委員會⁷²

召集人：姚汝祥

委員：李 康

冼志耀

區錦新

城市建設暨工程委員會

召集人：黃樹森

委員：李 康

梁慶球

何玉棠

街市暨流動小販委員會

召集人：唐堅謀

委員：溫 泉

冼志耀

周亦強

城市清潔暨公共衛生委員會

召集人：梁慶球

委員：溫 泉

唐堅謀

區錦新

⁷² 該委員會的原名稱為葡語，正確的中文翻譯應為「行政、財產暨財政委員會」。

環保暨綠化委員會

召集人：周亦強

委員：李 康

唐堅謀

姚汝祥

文化暨藝術委員會

召集人：何玉棠

委員：溫 泉

黃樹森

周亦強

城市康樂暨體育委員會

召集人：區錦新

委員：李 康

何玉堂

黃樹森

交通暨運輸委員會

召集人：冼志耀

委員：溫 泉

梁慶球

姚汝祥

這些委員會將會在得到市議會同意其組成後開始運作，而除了非全職委員外的每個議員均為其中一委員會的召集人以及其他委員會的成員。非全職委員雖然並非委員會的召集人，但將成為其中4個委員會的成員。

本建議在提交後獲得一致通過（10票）。

（……）」

- (四) 後來市政議會將「行政、物業暨財政委員會」改為「**行政、財政暨財產常設委員會**」，但在上引會議上並無明確訂定這個委員會的具體權限⁷³。
- (五) 此外，在1997年8月25日召開的另一次市政議會上通過一份名為《市政議會規程》的文件，該《規程》第9條規定：

“Artigo 9.º

(Competências e apoio administrativo)

1. *As Comissões da Assembleia Municipal, no âmbito das áreas por que sejam responsáveis, podem desenvolver todas as acções necessárias ao seu bom funcionamento, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte.*
2. *Compete ao Coordenador de cada Comissão:*
 - a) *Convocar e dirigir as respectivas reuniões, coordenando o trabalho dos restantes membros;*
 - b) *Providenciar pela apresentação de um Relatório trimestral à Assembleia Municipal, dando conta da actividade desenvolvida.*
3. *O suporte administrativo às Comissões é feito pelo Gabinete de Apoio aos Órgãos Municipais, sem prejuízo da colaboração devida pelos restantes Serviços Municipais.”*

【中文意思：

第九條

(權限與行政支援)

1. 在不妨礙下條規定之情況下，市政議會各委員會在其負責的範圍內可開展使其良好運作的一切活動。

⁷³ 故只能從其名稱粗略估計其活動範圍。

2. 各委員會協調員有權限：

- a) 召集及主持有關會議，並協調其他成員的工作；
- b) 促使向市政議會提交季度報告，介紹所開展的工作。

3. 由市政機構輔助辦公室向各委員會提供行政支援，但不妨礙其他市政機關所提供的合作。】

同樣地，上引條文並無清楚界定每個委員會的權限，僅籠統地說明各委員會可開展所需的工作。

甚至連前市政執行委員會主席在2011年4月26日向「公署」人員作陳述時亦表示：

“A ‘Comissão Permanente Administrativa, Financeira e Patrimonial’ é uma Comissão ad hoc, é constituída com inspiração na Assembleia Geral, criando Comissões para diferentes áreas, como organizações para consultas e apoio à decisão relativo a sua área.

Na apreciação dos pedidos nunca chegou a receber ordens ou sugestões externas, porque a Câmara é uma entidade autónoma e as decisões são homologas pela Tutela com apoio do SAEP.”

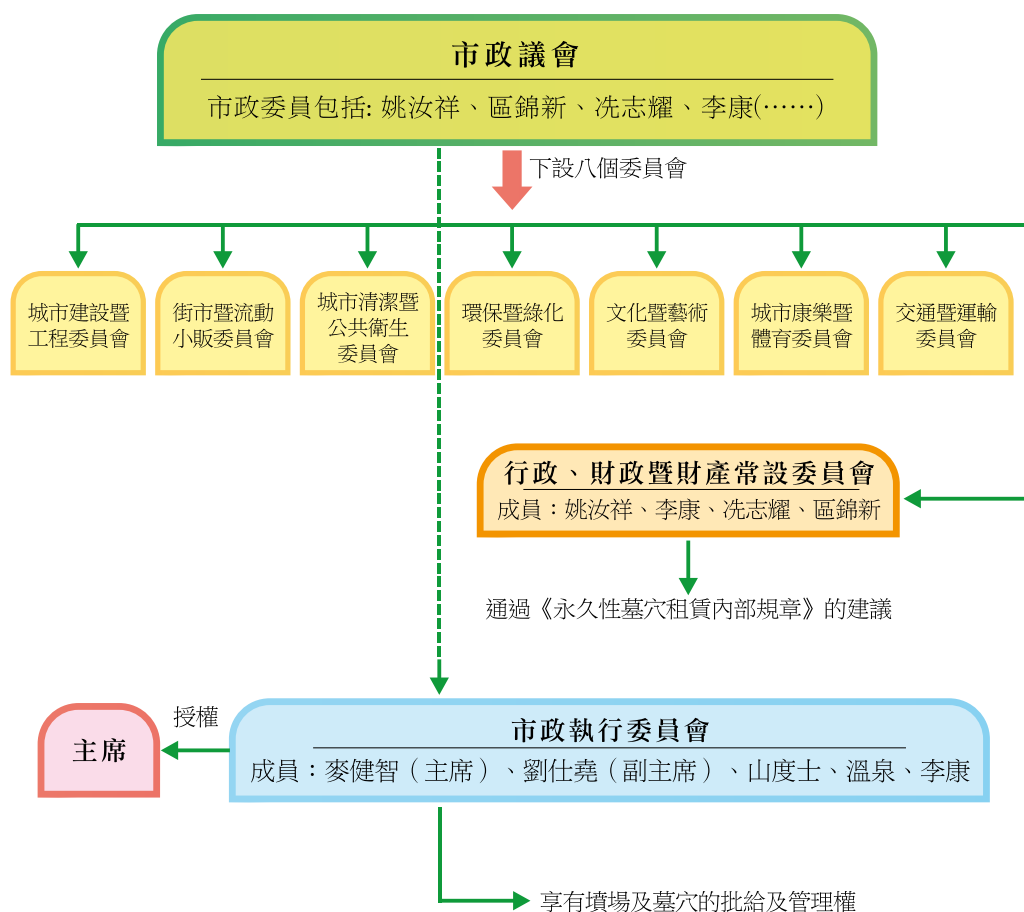
【中文大意：

行政、財政暨財產常設委員會乃一個臨時專責委員會，由市政議會倡設，為不同領域設立各個委員會，作為諮詢組織及協助就相關領域的事務作出決定。

在審定各請求時從無收到外來的指示或建議，因為市政廳是一個自治實體，其決定在「行政暨公職局」的協助下呈監督實體認可。】

到底這個常設委員會屬市政議會的單位？還是屬市政執行委員會的單位？文件顯示應屬於前者。

我們可以用下列圖表簡述各機關及人員間的關係：



在此值得指出一點：行政、財政暨財產常設委員會的成員並非市政執行委員會的委員，僅一名成員是身兼兩職。

(六) 為此，我們的結論就是：這些委員會所討論及通過的文件或決議僅具建議性質，因為：

- (1) 並非由市政議會全體委員討論及表決通過（只由四名委員通過，根本不符合大多數比例的規定）⁷⁴；
 - (2) 市政執行委員會已將其大部分權限授予主席，故行政、財政暨財產常設委員會的決議對市政執行委員會主席而言，僅為一項參考性的意見；
 - (3) 不可能在將權限授予市政執行委員會主席之餘，同時又將之授予行政、財政暨財產常設委員會，這一做法既不合邏輯，亦不合法。
- (七) 行政、財政暨財產常設委員會曾於2001年12月13日（星期四）中午12時召開會議，出席的成員有：姚汝祥、冼志耀、區錦新及李康，列席者有：全職委員山度士工程師及「前臨市局」副局長李思豪工程師。
- (八) 當時的會議記錄載有下述內容：

「決議：

1. 每年設定十個名額，作永久性租賃用途的墓穴。
2. 申請人必須為安葬者的直系親屬及所申請的地段必須為安葬者同一墓穴地段。
3. 使用權為一次性，即原安葬者起骨並遷離該墓穴後其使用權則歸還本局。

⁷⁴ 10月3日第24/88/M號法律第9條規定：

「一、倘實際擔任職務成員的多數於原定開會時間後一小時內不到場時，市政機構的大會會議不得舉行。

二、倘定期召開的市政機構大會會議因法定人數不足而不能舉行時，其主席將訂出新大會會議的舉行日期和時間。

三、倘第二次召開的大會會議的法定人數仍不足時，則由到場成員舉行市政機構會議，以便對日常的管理事務作出決定。

四、對因法定人數不足而不能舉行的大會會議，須進行出席者和缺席者的紀錄及會議錄的編制。」

4. 永久性租賃墓穴的費用為澳門幣五萬圓，可在同一墓穴加葬配偶骨殖，而不另收費用⁷⁵。
5. 以前所批給之永久墓穴，均不屬於此範圍。
6. 根據第一項的條件，年終時，倘申請者超過設定之名額，則以抽籤形式決定獲得批准的申請者⁷⁶。
7. 抽籤後，不中籤者可在五年安葬期內多次提出申請，五年安葬期過後仍不中籤者，一律視為不獲批准的申請，且必須於60天內，按照市政墳場條例辦理起骨殖的事宜。

四名委員簽字作實（見原文）。」

- (九) 「前臨市局」將這份文件稱為《永久性墓穴租賃內部規章》。
- (十) 首先我們先看看關於規章的一些基本概念。所謂規章，乃指由行政當局發出、具有抽象性及普遍性的書面規範，一般受制於法律規範及以後者為基礎而制定。

而所謂普遍性及抽象性乃指有關規範適用於不特定的相對人及某一類的狀況，而非為某個具體人員而制定。

- (十一) 事實上，內部規章是一個頗具爭議的概念，在某些狀況下難以界定其屬於「真正」的內部規範或「假象」的內部規範。但主流的學理基本上認為：內部規章僅規管行政機關的內部單位，僅在行政組織的內部關係上有約束力，規範其運作及人員的職務範圍。從另一角度言之，內部規章⁷⁷應以規範「權力特別關係」(*relações especiais de poder*)為主，而不觸及「權力一般關係」(*relações gerais de poder*)⁷⁸。

⁷⁵ 著重號由「公署」加上。

⁷⁶ 同上。

⁷⁷ 關於行政規章的問題，可參閱由Jorge Abreu著之《關於行政規章及合法性原則》一書，出版社Almedina，1987，第95頁及續後。

⁷⁸ 見上引作品，第111頁。

- (十二) 「權力特別關係」是指基於某種理由（例如：受聘，獲准加入一個官方組織而成為其中一員），某個人相對於行政當局而言，處於一種特別的狀態，故在享受一系列權利之餘，亦須遵守一系列特別義務，例如公務人員、公共服務的使用人、公立學校的學生等。
- (十三) 「權力一般關係」是指行政當局與一般市民或公眾所建立的關係，公眾無特殊身份，故行政當局亦不享有任何特權，其不能向公眾施加特別的義務⁷⁹。
- (十四) 按照上述的論點，再結合上引《永久性墓穴租賃內部規章》的內容，不難發現，其內容同市政機關的組織及運作關係不大，相反，同市政機構履行其部分職責有關，同時觸及同市民的一般關係，故明顯已大大超出所謂「內部關係」這個範疇。
- (十五) 一如上文所述，行政、財政暨財產常設委員會僅是市政議會轄下的一個內部單位（因分工而產生），在正常情況下它不能完全代表市政議會，更不能代表市政執行委員會履行職責（因為這個委員會掌管墓地事宜），單純在人數上兩者已不同：市政議會有13名成員，而行政、財政暨財產常設委員會則只有4名委員。

* * *

⁷⁹ 關於這一部分的內容，亦可參閱《行政法專集》一書，澳門大學法學院出版，2008年，第214頁及續後。

四、市政執行委員會的「快速」決議

- (一) 一如上文所述，「前臨市局」行政、財政暨財產常設委員會於2001年12月13日召開會議後，市政執行委員會隨即於12月14日亦舉行會議，出席的成員有：麥健智（主席）、劉仕堯（副主席）、山度士（市政委員）、溫泉（市政委員）及李康（市政委員），當時的會議錄（第49/2001號會議錄）載明：

“11. Proposta de Regulamento interno de arrendamento perpétuo de campas.

De acordo com os pedidos de concessão de área para sepulturas perpétuas para as campas SM-2-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx e SM-2-xxxx durante os anos de 2000 e 2001.

O art.º 25.º do Regulamento dos Cemitérios, de 1961, consagra a possibilidade de venda de área para sepulturas perpétuas. Refere-se, no entanto, que as 1,662 campas existentes, para aluguer, no Cemitério S. Miguel, satisfazem a procura de enterramento com uma margem reduzida.

Depois de ouvida a Comissão Permanente de Administração, Património e Finanças (Reunião no. 006/CPAPF/2001), A Câmara Municipal de Macau Provisória deliberou aprovar as seguintes condições para valer como regulamento interno, a fim de regular o Arrendamento Perpétuo das campas alugadas nos Cemitérios Municipais de Macau:

- 1. Consoante a disponibilidade dos cemitérios, e mediante aprovação da Instituição, serão admitidos anualmente 10(dez) pedidos de arrendamento perpétuo de sepulturas;*
- 2. Os pedidos mencionados no ponto anterior só serão autorizados a requerentes que sejam familiares do defunto enterrado na sepultura que se quer alugar perpetuamente;*

3. *A autorização supracitada cessa automaticamente logo que se verificar a exumação e transferência das ossadas a pedido do familiar representante legítimo, com reversão incondicional da sepultura à Instituição;*
4. *O valor da renda perpétua é fixado em MOP\$38,000.00, com direito de juntar as ossadas do cônjuge do defunto na mesma cova, com um encargo adicional de MOP\$18,000.00;*
5. *As condições do ponto anterior não são aplicáveis às sepulturas perpétuas adquiridas até à data da entrada em vigor desta deliberação;*
6. *A verificação da admissibilidade máxima dos pedidos referidos no ponto 1, cuja entrada se verifique ao longo do ano, só é efectuada no último mês de cada ano, procedendo-se a sorteio em caso de o total do número dos pedidos exceder o máximo estabelecido;*
7. *Após o sorteio supramencionado, todos os familiares cujos pedidos não foram atendidos, poderão candidatar-se, nos anos seguintes, durante a vigência do prazo do enterro de 5 anos. Após este prazo, se ainda não tiverem conseguido arrendar as campas pretendidas, são automaticamente dados como indeferidos e, em prazo de 60 dias, deverão os familiares requerer as respectivas exumações, conforme as posturas municipais em vigor.”*

【中文大意：

11. 《永久性墓穴租賃內部規章》草案

在2000年至2001年間收到請求批給下述永久墓地的申請：SM-2-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx, SM-1-xxxx 及 SM-2-xxxx。

1961年的《墳場規章》第25條規定出售永久墓地的可能性⁸⁰。然而，在此應指出的是，聖味基舊西洋墳場現存供租賃的墓地有1,662幅，在滿足下葬需求後餘數有限。

經聽取行政、財政暨財產常設委員會意見後（第006/CPAPF/2001號會議），澳門臨市局市政執行委員會議決通過下列條款作為內部規章⁸¹，以規範澳門各市政墳場已出租墓地的永久租賃事宜：

1. 按照各墳場的可供應量及經本機構通過，每年接受10項永久租賃墓穴的申請；
2. 上項所指申請的申請人為擬永久租賃墓穴的安葬者的親屬，有關申請方予批准；
3. 應具有法定代理權的親屬的請求將原安葬者起骨並遷離墓穴後，上項所指批准即自動終止，而有關墓穴則無條件歸還本機構；
4. 永久租賃墓穴的費用為澳門幣三萬八千元，可在同一墓穴加葬安葬者配偶的骨殖，但須繳澳門幣一萬八千元的附加費用⁸²；
5. 上項的規定不適用於本決議生效前已取得的永久墓穴；
6. 對於每年接獲的第一項所指的申請，應於每年最後一個月份核算是否已達既定名額⁸³，倘申請總數超過既定名額，則以抽籤方式決定。
7. 進行上項所指抽籤後，不中籤者可在五年安葬期內每年提出申請；上述安葬期屆滿而仍未租得所申請租賃的墓穴者，其申請自動視為不獲批准，安葬者的親屬須於60天內，按照現行市政條例辦理起出安葬者骨殖的事宜。】

80 著重號由「公署」加上。

81 同上。

82 同上。

83 同上。

按照上述的決議內容，制定了《永久性墓穴租賃內部規章》，其具體內容如下：

1. 按照各墳場的可供應量及經本機構通過，每年接受10項永久租賃墓穴的申請；
2. 上項所指申請的申請人為擬永久租賃墓穴的安葬者的親屬，有關申請方予批准；
3. 應具有法定代理權的親屬的請求將原安葬者起骨並遷離墓穴後，上項所指批准即自動終止，而有關墓穴則無條件歸還本機構；
4. 永久租賃墓穴的費用為澳門幣三萬八千元，可在同一墓穴加葬安葬者配偶的骨殖，但須繳澳門幣一萬八千元的附加費用；
5. 上項的規定不適用於本決議生效前已取得的永久墓穴；
6. 對於每年接獲的第一項所指的申請，應於每年最後一個月份核算是否已達既定名額，倘申請總數超過既定名額，則以抽籤方式決定；
7. 進行上項所指抽籤後，不中籤者可在五年安葬期內每年提出申請；上述安葬期屆滿而仍未租得所申請租賃的墓穴者，其申請自動視為不獲批准，安葬者的親屬須於60天內，按照現行市政條例辦理起出安葬者骨殖的事宜。

(二) 在法律上如何定性這份所謂的《永久性墓穴租賃內部規章》？

- (1) 首先，在名稱上它絕對是一種誤導，一如上文所述，這根本不是一個內部規範行為，明顯是一個具外部效力的《章程》（如果我們可以使用「章程」這個概念），因其觸及普遍申請人的權利，這些申請人同市政機關無任何組織上的聯繫⁸⁴，僅是一般的市民。

⁸⁴ 這屬於權力一般關係。

- (2) 《永久性墓穴租賃內部規章》既訂定收費準則，亦訂明使用的年期限制，這表示其規範的不限於內部問題，而是一個不折不扣的「獨立章程」，其所產生的效果已完全超出市政機關的正常內部關係範圍；
- (3) 不難發現，這個由市政執行委員會所通過的《內部規章》與行政、財政暨財產常設委員會原先建議的文本有不同之處：
- a) 原建議文本⁸⁵（第四條）將永久租賃墓穴的費用訂為澳門幣50,000元，但市政執行委員會改為澳門幣38,000元，同一墓穴加葬配偶骨殖的收費為澳門幣18,000元；
- b) 原建議文本第6條亦被改動：將「年終」改為「每年最後一個月……」。雖然文字作出了修改，但從合理的角度言之，「年終」或「最後一個月」都應指十二月結束之時，而不應指月中！
- (4) 另外，由於屬產生外部效力的一份規章，而且由市政執行委員會決議，理應按第24/88/M號法律的規定予以公布，因為該法律第36條⁸⁶規定：
- 「一、具有一般對外效力的市政執行委員會決議及有關權利人的決定一經作出，必須在十天內以中葡文通告在市政區總部和常貼告示處連續張貼五天。
- 二、市政條例將免費在《政府公報》內公佈。」
- (5) 無文件顯示當年的市政執行委員會（又或「前臨市局」）有遵守這項規定（從「良家父」的管理角度言之，更應將這份章程在中葡文報章上刊登，供普羅大眾知悉），因為只有公布後讓市民知悉有關事宜，有興趣的市民方可提出申請（是否中籤或獲批准乃

⁸⁵ 指市政議會轄下的行政、財政暨財產常設委員會建議的文本。

⁸⁶ 經7月5日第4/93/M號法律修改。

屬另一個問題）。即使有透過張貼而公布這份規章，它亦帶有其他的瑕疵——無訂定開始生效的日期。

另外，同一法律第37條亦規定：

「在有關會議錄獲得通過後，或經議決在會議錄草稿上簽署後，又或當法律有所規定，則經由監管人核准後，市政執行委員會的決議方具執行力。」

雖然會議錄已簽署，但無表明是以擬本方式通過會議錄或正式通過會議錄。

《行政程序法典》第29條第3款及第4款就規定：

「（……）」

三、如合議機關議決以擬本方式通過會議紀錄，則須在是次會議內即時以擬本方式通過有關會議紀錄。

四、合議機關之決議，在通過有關會議紀錄後或在簽署上款所指之擬本後，方產生效力。

（……）」

我們相信上述會議錄應視為通過。

- (6) 我們從另一個角度考慮，當時澳門特別行政區已經成立，因應《基本法》第95條及第96條之規定，市政機構的性質及地位已被調整，12月17日第17/2001號法律（《設立民政總署法律》）第8條規定：

「一、民政總署不具有制定對外規章的權力。

二、於本法律公佈時仍生效之市政條例及市政規章，在其被適當的規範性文件廢止前繼續適用於有關的地域範圍，但不影響上款的規定。」

雖然該法律自2002年1月1日起才生效，但在特區成立之時已很明確：「前臨市局」及之後正式成立的機構不應享有對外立章權。

- (7) 經10月3日第24/88/M號法律核准的《市政區法律制度》第29條第1款p)項及q)項規定：

「一、在部門的組織和運作以及日常管理方面，市政執行委員會職權如下：

(……)

p) 通過為著市政部門運作所需的規範及規章(*normas e regulamentos*)；

q) 制訂在市政職責範圍內的其他內部規章(*regulamentos internos*)；

(……)」

很明顯，這條條文所述的只是內部規章（以其內容為準則而界定），倘有關的章程為外部章程，我們認為是政權性質的一種體現，不符合《回歸法》的規定（上文已作分析），因為作為一個行政單位，不應享有制定對外規範的權力。

同樣地，市政執行委員會亦無權制定對外收費的準則，明顯這屬於外部規章的內容。

- (8) 為此，在這一部分的問題上，我們的結論為：

a) **在性質方面**，《永久性墓穴租賃內部規章》**並非一份內部規章**，因為它發生外部效力。在澳門特別行政區成立後，我們認為市政執行委員會已無權制定這份規章，因抵觸《回歸法》的規定；

b) **在程序上**，這份規章在制定過程中亦帶有瑕疵，**因為並無對外公布及訂明生效的日期**（按常理：連續張貼五天後方開始生

效，之後方能執行），故理應不發生效力（因在立章過程中有瑕疵）；

- c) 在內容上，上述規章亦有瑕疵——無權訂定對外收費的準則，因為這是外部規章的內容，既然先前市政執行委員會已將墓地的批給權授予市政執行委員會主席（關於這一點，後文詳述），不應在無明確收回這個權限的情況下又突然行使這個權力。
- d) 身為市政執行委員，有義務確保所介入的事宜符合法律的規定，尤其是在通過一份供市政機構其他單位執行且同市民利益有關的規章的問題上。關於這一點，10月3日第24/88/M號法律第33條規定：

「市政執行委員的職權如下：

- a) 監察市政部門經由市政執行委員會議決而獲特別指派的活動；
- b) 協助主席及副主席執行職務，當彼等不在或有事故障時，在獲得明確委任下代替之。
- c) 行使由市政執行委員會議決授予或由主席授予的其它職權。」

由此可知，市政執行委員的其中一項工作就是監察市政部門的工作，以確保其在合法及合理的情況下履行職責，由市政執行委員會通過的所謂《內部規章》，其本身就產生許多違規的問題，試問如何作出監察？

事實證明：這份《內部規章》於2001年12月14日決議通過，但早在2000年12月26日已對鄭姓申請人的請求作出批准（部分），惟後來引用2001年12月14日通過之規章重新訂定有關的收費，並以其作為批准其餘多幅永久墓地申請的準則，這難免使人產生「度身訂造」之嫌。關於這一點，我們後文詳述。

- (9) 另外，每名市政執行委員清楚知道，其任期至2001年12月31日結束，在尚餘十多天的任期內通過這份規章的動機何在？目的為何？當時各市政委員應深入討論及分析，從合法及合理（適時及適宜）的角度判斷應否作出上述決議。

* * *

五、市政執行委員會主席的權力

- (一) 由於鄭姓申請人的申請由市政執行委員會主席引用授權而作出批准，現在我們看看這方面的問題。
- (二) 事實上，當時的市政執行委員會主席獲得該委員會的廣泛授權。第31/97號會議錄（1997年8月1日舉行會議）就記載：

“(...)

6. *Delegação de poderes.*

A Câmara Municipal em sessão ordinária, de 1 de Agosto de 1997, deliberou o seguinte:

1. No uso da faculdade conferida pela parte final do n.º 1 do art.º 30.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, na redacção dada pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho, e pelo n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 11/93/M, de 27 de Dezembro, delegar no Presidente do Leal Senado as competências:

- a) -constantes do art.º 29.º, com excepção das previstas na primeira parte do art.º 30.º, da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, na redacção dada pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.*
- b) -para autorizar a realização de despesas, até ao montante de MOP\$300,000.00, e a liquidação de todas as despesas autorizadas por si, bem como, sem limite, das aprovadas pela*

Câmara, decorrentes da Lei ou resultantes de contratos ou obrigações assumidas pelo Leal Senado de Macau.

2. *A presente delegação de competências é feita sem prejuízo dos poderes de avocação e deve conformar-se com as orientações gerais determinadas por este Órgão Municipal.*
3. *Os despachos de subdelegação de competências, proferidos no âmbito da presente deliberação, devem observar o disposto do n.º 2 do art.º 30.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, na redacção dada pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho, e conformar-se com os limites estabelecidos nos termos do n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 13/93/M, de 27 de Dezembro.*
4. *São ratificados todos os actos praticados pelos membros da Câmara e pelo pessoal da direcção e chefia, no período de 28 de Julho até à presente data.*
5. *A presente deliberação entra imediatamente em vigor.”*

【中文大意：

(……)

6. 授權

市政執行委員會於1997年8月1日的平常會議上決議如下：

1. 行使經7月5日第4/93/M號法律修改之10月3日第24/88/M號法律第30條第1款最後一部分賦予之權限⁸⁷，以及12月27日第11/93/M號法律第13條第1款的規定，將下述權限授予主席：

⁸⁷ 著重號由「公署」加上。

- a) - 第29條所述之權限⁸⁸，但經7月5日第4/93/M號法律修改之10月3日第24/88/M號法律第30條第1款首部分所述之權限除外；
 - b) - 許可上限為澳門幣三十萬元之開支的權限，以及許可結算經主席許可的所有開支及結算因法律、合同或澳門市政廳所承擔的責任而產生的、經市政執行委員會核准的無上限之開支的權限。
- 2. 本授權不妨礙權力的收回及應按市政機關所定的一般性指引而作為。
 - 3. 在本決議範圍內所作出的轉授權批示應遵守經7月5日第4/93/M號法律修改之10月3日第24/88/M號法律第30條第2款之規定，同時遵守12月27日第11/93/M號法律第13條第1款規定之限制。
 - 4. 對市政委員及領導及主管人員在7月28日至今日所作出之行為予與追認。
 - 5. 本決議立即生效。】⁸⁹
- (三) 由此可知，10月3日第24/88/M號法律第29條所述之關於墓地事宜之權限已授予市政執行委員會主席。
 - (四) 為此，我們不明白為何市政執行委員會在無收回權力的情況下，突然在2001年12月14日決議通過一個同墓地有關的規章？
 - (五) 如果認為：市政執行委員會通過的《永久性墓穴租賃內部規章》與其主席作出的批准兩者間無衝突，亦無排斥，因為《永久性墓穴租賃內部規章》乃作為一個普遍適用的準則，而市政執行委員會主席的決定乃以該準則為基礎而作出一個具體決定，則存在另一個問題：這兩個

⁸⁸ 著重號由「公署」加上。

⁸⁹ 另一個轉授權批示為01/PRES/2001，主席將權限轉授予副主席及其他委員。

實體是否知悉其作出的行為可能有違法及違規之嫌？

* * *

六、投訴所指個案的申請及批准過程

- (一) 資料顯示：一名鄭姓申請人（男）於2000年5月9日向「前臨市局」主席申請一幅永久墓地，申請書的內容為：

“(…) vem solicitar a V. Exa., ao abrigo do disposto no artigo 28.º do Regulamento dos Cermitérios Municipais, se digne autorizar o signatário a adquirir a referida sepultura a título perpétuo, declarando o cumprir as disposições contidas no referido Regulamento.

Macau, aos 9 de Maio de 2000.

Pede deferimento.”

【中文大意：

（……）按照《市政墳場規章》第28條之規定，請求閣下批准本人以永久方式取得上述墓地，並聲明遵守該規章所定之規定。

2000年5月9日於澳門。

請求批准。】

- (二) 「前臨市局」的環保暨綠化部部長於2000年6月5日對上述申請作成建議書，其內容為：

“No seguimento do requerimento entrado em 24/05/2000, do sr. (...), respeitante ao pedido de licença da área para sepultura perpétua no Cemitério de S. Miguel Arcanjo, informo:

- 1. No referido Cemitério, actualmente enfrenta-se inexistência de sepulturas de 2.ª classe (ver mapa em anexo).*

2. *Durante o ano transacto houve cerca de 186 enterramentos e 206 exumações neste Cemitério, uma média anual dos últimos 5 anos cerca de 210 enterramentos/ano e 220 exumações/ano (média dos últimos 4 anos), pelo que o número de sepulturas necessárias anualmente tem correspondido a um pouco mais do que o número de sepulturas libertadas, porquanto haja um certo número de sepulturas que expediram o prazo de aluguer para efeitos de exumação.*
3. *Mediante o exposto, é nosso parecer haver inconveniência ao solicitado, no entanto havendo precedências nos casos anteriores, deixamos à consideração superior a concessão da licença solicitada (sepultura SM-2-xxxx, onde estão enterrados os restos mortais da ... desde 08/07/1995).*

À consideração superior.

O Chefe dos S.A.Z.V.”

【中文大意：

就2000年5月24日收到的、由（……）先生提出請求批給聖味基舊西洋墳場永久墓地之申請，本人滙報如下：

1. 在上述墳場內，現時無空置乙等墓地（詳見附表）。
2. 在去年，上述墳場約有186宗下葬個案及206宗起骨殖個案，按最近5年的平均數字，每年下葬個案約210宗，起骨殖個案約220宗（最近4年的平均數字）。為此，墓地的年需求量略高於所騰空的墓地數量，因有一定數目應予起骨殖的墓地已超出租賃期。
3. 基此，我們認為不適宜批准上述申請⁹⁰，然而，這類請求曾有獲批准的先例，對於是否批出所申請的墓地（SM-2-xxxx號墓地，該處自1995年7月8日起已安葬……），我們交由上級決定。

⁹⁰ 著重號由「公署」加上。

請上級考慮。

環保暨綠化部部长】

- (三) 事實上，資料顯示，在2000年至2001年期間，提出墓地申請的並非僅一個而是有約十個，而且是在不同的時段提出。
- (四) 為了對事件有一個較全面的瞭解，我們用圖表方式（表一）對有關申請書的內容進行歸納及比對：

表一

申請人 (用字母識別)	提交申請書 日期	申請內容	前臨時市政局			備註
			首個批示的 日期	環保暨綠化部部長提出的詳盡 建議書日期及內容	市政執委會主席 的批示日期及 內容	
A (鄭姓申請人)	2000/05/09	購買永久 墓地	2000/05/23	- 2000/06/05 (022/<u>SAZV/2000</u>) - 建議不批准	- 2000/12/26批准 - 2000年12月29日將金額訂為澳門幣3萬元。	無任何書面文件證明「前臨時市局」即時將批准的決定通知申請人。
B (Patrícia 申請人)	2000/06/22	(同上)	2000/06/23	- 2000/07/03 (029/<u>SAZV/2000</u>) - 建議不適宜批准，但考慮到受益人為前市政議員，對市政事務有貢獻，有批准的先例。 - 未有最新的收費標準，或引用1961年第6780號訓令（金額為澳門幣1,200圓，加10%的印花稅）；或待引用市政議會將來制定的收費準則。	- 2000/12/20 - 批准，但有待訂定金額。	(同上)
C (Ho 姓申請人)	2000/07/05	(同上)	2000/07/06	- 2000/07/19 (040/<u>SAZV/2000</u>) - 建議不適宜批准。 - 2001年2月通知已批准。 - 2001年11月通知中止程序。 - 2001/07/27建議書詢問主席：已有四個已批准（亦通知申請人）的個案留在主席辦公室，無進一步跟進，現在如何處理？	- 主席於2001年9月20日作出批示：稱(……)部長應知道為何停止執行有關程序，因存在有待澄清的事宜。	(同上)

D (Luís 申請人)	2000/08/31	(同上)	2000/09/21	- 2000/10/05 (074/ SAZV/2000) - 建議書認為不適宜批准，但交由上級決定。	- 2000/12/26 - 批准，有待訂定金額。	(同上)
E (Luís R.申請人)	2000/12/19	(同上)	2000/12/26	- 2001/01/08 (001/ SAZV/2001) - 建議書認為不適宜批准，但交由上級決定。	- 2001/04/09 - 中止程序，等待進一步的資訊。	(同上)
F (Lourenço 申請人)	2000/12/19	(同上)	2000/12/26	- 2001/01/08 (002/ SAZV/2001) - 建議書認為不適宜批准，但交由上級決定。	- 2001/04/09 - 中止程序，等待進一步的資訊。	(同上)
G (João 申請人)	2001/01/18	(同上)	2001/01/18	- 2001/01/23 (009/ SAZV/2001) - 建議書認為不適宜批准，但交由上級決定。	- 2001/04/09 - 中止程序，等待進一步的資訊。	(同上)
H (Gonçalo 申請人)	2001/01/17	(同上)	2001/01/23	- 2001/02/01 (011/ SAZV/2001) - 建議書認為不適宜批准，但先前有批准的個案，故交由上級考慮。	- 2001/04/09 - 中止程序，等待進一步的資訊。	(同上)

I (Verónica 申請人)	2001/11/26	(同上)	2001/12/04	- 2001/02/01 (011/<u>SAZV/2001</u>) - 建議不宜批准。 - 後來有另一份建議書：136/<u>SAZV/2001</u> (12月19日)， 建議批准。	- 主席命令中止程序，等待訂定金額的資料。 - 環保暨綠化部部長獲轉授權。 - 該請求於2001年12月21日獲主席批准 (見第136/<u>SAZV/2001</u>號建議書)。 - 金額訂為澳門幣38,000元。	(同上) 申請人於2002年3月25日聲明放棄
J (Fong 申請人)	2001/12/18	(同上)	2001/12/18	- 2001/12/18 - 建議按新的《永久性墓穴租賃內部規章》處理。	- 後來申請獲批。	(同上)

注意：上述表一中所述的市政執行委員會主席對請求作出批准，但並非最終決定，因為後來在2001年12月21日又對這些請求再次批示。

(五) 在本個案裏，事實的情況就是：

- (1) 2000年5月9日鄭先生提交申請書；
- (2) 2000年5月10日「前臨市局」將有關申請交予一名職員處理；
- (3) 2000年5月24日「前臨市局」將有關申請交予「前臨市局」的環保暨綠化部提供意見；
- (4) 2000年6月5日環保暨綠化部部長作成意見書，**建議不批准**；
- (5) 2000年6月7日一名上司在意見書上寫明：「*Visto. (閱) 06-07-2000 (簽字)*」⁹¹
- (6) 後來在意見書上出現一句句子（但無人簽名）：“*Visto. À consideração do Sr. Presidente para a aprovação do presente pedido*”。
【中文大意：閱。請主席考慮批准本申請。】
- (7) 然後，主席在批示欄寫上：“*Aprovo nos termos informativos (...) devendo ser fixado o preço. 26/12/2000 (簽字)*”【中文大意：本人按上報資料批准（……）應訂定金額。2000/12/26（簽字）】
- (8) 後來，另一位主管則寫上：“*Senhor Presidente Proponho que nos presentes pedidos, sejam fixados o montante de MOP\$30,000.00, correspondendo assim a sua área sensivelmente como a renda de seis ossórios de MOP\$5,000.00. À sua melhor consideração. (簽字) 28/12/2000*”【中文大意：主席先生，本人建議將價值訂為澳門幣三萬元，該價值相應於有關墓地的面積，亦相當於租賃六個澳門幣五千元的骨殖箱的費用，請閣下考慮。（簽字）2000年12月28日】

⁹¹ 值得留意：該名上級人員僅寫上「閱」這一字眼，不表態。

- (9) 主席作出批示：“*Concordo com o montante.* (簽字) 29/12/2000”
【中文大意：本人同意該金額。(簽字) 2000年12月29日】

(六) 現在我們再看看「前臨市局」當年在批給墓地問題上一貫的立場及方針。

- (1) 1998年11月30日環保暨綠化部提交予市政執行委員會主席的建議書(第125/SAZV/98號)寫道：

“O Sr. XXX aliás XXX, através de carta datada de 12/10/98, solicita ao Leal Senado de Macau que seja autorizada a “Concessão de Área para Sepultura Perpétua” da sepultura n.º xxxx, de 3.ª classe, do Cemitério de Nossa Sra. da Piedade, onde se encontra sepultada sua mãe XXX, desde 24/05/93.

Mediante o solicitado informo:

- 1. No cemitério de Nossa Sra. da Piedade existem 2659 sepulturas de 3.ª classe, das quais 299 são compradas, isto é, foi autorizada a “Concessão de Área para Sepultura Perpétua, isto é, cerca de 11.2% das totais.*
- 2. Os enterramentos em 3.ª classe nos últimos 5 anos neste cemitério apontam para um valor médio de 271 enterramentos/ano, o que implica que para um período de 6 anos se deve prever a ocupação de 1626 sepulturas «61.2% do total) e como margem de segurança para o caso de exumações não consumadas e pedidos de prorrogação por um ano cerca de 135 sepulturas. Assim, prevê-se a ocupação anual de cerca de 1761 sepulturas, isto é, aproximadamente 66.2% das sepulturas totais do Cemitério de Nossa Sra. da Piedade.*
- 3. Verifica-se assim que existem ainda 599 sepulturas nesta categoria como margem de manobra, isto é, cerca de 22.5%.*

4. *Há ainda a salientar que é nesta classe de sepultura e neste Cemitério que se procede aos enterramentos dos indigentes (gratuitamente) a pedido dos Serviços de Saúde de Macau ou do Instituto de Acção Social de Macau.*
5. *Mediante o exposto é meu parecer que:*
 - 5.1 *Não devem ser autorizadas para “Concessão de Área para Sepultura Perpétua” mais do que 20% do total de sepulturas desta classe, isto é, 530 sepulturas, estando concedidas actualmente 299 sepulturas.*
 - 5.2 *A sepultura MH-3-xxxx solicitada, localizada na zona 3 do levantamento recentemente efectuado, fica no interior do talhão, não se prevendo que possa vir a afectar o plano de reordenamento em estudo no referido Cemitério*
6. *Considerando o exposto proponho superiormente que seja autorizada a “Concessão de Área para Sepultura Perpétua” ao requerente, pelo preço que actualmente tem sido aplicado de MOP\$25,000.00, devendo o requerente comprometer-se a fazer a devida manutenção do momento funerário edificada.*

À consideração superior.

A Chefe dos S.A.Z.V., subst.^a (assinatura)”

【中文大意：

XXX先生透過1998年10月12日之信件，請求澳門市政廳向其永久批給於望廈聖母墳場的第（……）號丙等墓地，該處自1993年5月24日起安葬了其母親XXX。

因應請求，本人滙報如下：

1. 在望廈聖母墳場共有2659幅丙等墓地，其中299幅已被購買，

即永久批給墓地，約佔墓地總數11.2%。

2. 最近5年，上述墳場丙等墓地入葬個案的年平均數為271宗，故預計未來六年內需求1626幅墓地（約佔墓地總數61.2%），此外，尚須顧及每年約有135幅墓地未能起骨殖及申請延期的情況。因此，預期每年約需1761幅墓地，約佔望廈聖母墳場墓地總數66.2%。
3. 據此，現有丙等墓地599幅可供調用，約佔墓地總數22.5%。
4. 還需指出的是，尚須在上述墳場預留丙等墓地以回應衛生局或社會工作局作免費安葬的需求。
5. 為此，本人的意見為：

5.1 不應批出超過該等級墓地總數20%（即530幅墓地）的永久墓地，現時已批出299幅。

5.2 請求批給的第xxxx號墓地位於最近進行的墓地整理範圍內的區域3，因其處於有關墓段的內部，預計不會影響現正進行的墳場重整計劃。

6. 綜上所述，本人建議上級向申請人批給永久墓穴，金額為一直沿用的澳門幣25,000元，而申請人應承諾進行所需的保養工作。

請上級考慮。

環保暨綠化部代部長（簽字）】

- (2) 1999年11月12日環保暨綠化部代部長提交予市政執行委員會主席的建議書（第114/SAZV/99號）就寫道：

“No seguimento do requerimento entrado em 10/11/99, da sr. XXX, respeitante ao pedido de licença de área para sepultura perpétua no Cemitério de S. Miguel Arcanjo (SM-2-xxxx), informo:

1. *No Cemitério de S. Miguel Arcanjo existem cerca de 486 sepulturas de 2.^a classe, das quais 481 estão já compradas e alugadas.*
2. *Durante o ano de '98 houve 260 enterramentos neste Cemitério e 230 exumações, sendo a média dos últimos 5 anos de 230 enterramentos enquanto que a média dos últimos 3 anos de exumações tem sido de 233. Assim, o número de sepulturas libertadas (todos estes dados só poderão vir a ser mais precisos após a conclusão da introdução dos dados na aplicação informática).*
3. *Durante o corrente ano, e até finais de Outubro, já houve 164 enterramentos e 164 exumações, o que reporia a situação do Cemitério de S. Miguel numa situação de maior disponibilidade comparando com os dados acima referidos.*
4. *No entanto, mediante o exposto, deixa-se à consideração superior a concessão da licença solicitada [sepultura SM-2-xxxx, onde estão enterrados os restos mortais de (...) desde 01/07/96], em caso afirmativo propõe-se que o valor de concessão seja de MOP\$30,000.00, de acordo com os preços efectuados anteriormente no corrente ano.*

À consideração superior.

O Chefe dos S.A.Z.V., subst.º (assinatura)''

【中文大意：

就1999年11月10日收到的、由（……）先生提出請求批給聖味基舊西洋墳場（第SM-2-xxxx號）永久墓地之申請，本人滙報如下：

1. 在聖味基舊西洋墳場約有486幅乙等墓地，其中481幅已被購買或租用。

2. 在1998年，上述墳場有260宗下葬個案及230宗起骨殖個案，而最近5年下葬個案的平均數為230宗，最近3年起骨殖個案的平均數為233宗。為此，所騰空的墓穴（上引所有數據須經電腦處理後方能得出較準確的數字）。
3. 截至本年十二月，已有164宗下葬個案及164宗起骨殖個案，與上引數據作對比，聖味基舊西洋墳場尚有較多墓地可供支配。
4. 然而，對於是否批出所申請的墓地〔第SM-2-xxxx號墓地，該處自1996年7月1日起已安葬（……）〕，由上級決定；倘予批准，建議批給金額按本年內批出墓地的金額為準，即澳門幣30,000元。

請上級考慮。

環保暨綠化部代部長（簽字）】

- (3) 後來在2001年12月6日，「前臨市局」的一名主管人員在向上級提交的文件中就指出（第131/SAZV/2001號建議書）：

「在二零零零年至二零零一年間，本局收到為有關墳墓而要求批給地段作永久墓穴的申請，計有：SM-2-xxxx、SM-1-xxxx、SM-1-xxxx、SM-1-xxxx、SM-1-xxxx、SM-1-xxxx、SM-1-xxxx和SM-2-xxxx號墳墓。

根據一九六一年墳場規章第二十五條規定，可出售地段作永久墓穴。然而，聖美基墳場現有可供租賃的墳墓有一千六百六十二（1,662）個，在應付有關安葬的需求上，多餘的空間實在甚少。若以下各項條件能獲上級贊同，則可據此滿足上述及日後的申請。

1. 每年設定有限量的名額（例如每年十個），作永久性租賃的用途。
2. 申請人必須為安葬者的直系親屬及所申請的地段必須為安葬者同一墓穴地段。

3. 使用權為一次性，即該墓穴起骨殖後其使用權則歸還本局。
4. 以前所批給之永久墓穴，均不屬於此規範。
5. 根據第一項的條件，年終時，倘申請者超過設定之名額，則以抽籤形式而決定獲得批准的申請者。
6. 抽籤後，所有不中籤者，一律視為不獲批准的申請，且必須於60天內，按照市政墳場條例辦理起骨殖的事宜。

關於這類永久性租賃墓穴的費用，可按甲等骨殖箱費用為基礎計算，例如，一個墳墓相當於六個甲等骨殖箱，如此則該項費用約為澳門幣三萬元（MOP30,000）（即6X5,000.00）。

請上級考慮。」

(七) 倘我們綜合上述的全部資料，很易發現箇中存在不少難以解釋的情況：

- (1) 鄭姓申請人的申請在2000年12月已獲批准，但無任何文件證明曾作出書面通知；
- (2) 在批准鄭姓申請人的請求時，市政執行委員會主席馬上訂定有關金額（雖然我們不知道用何準則），當時是2000年12月；
- (3) 但對於其他人提出的請求，市政執行委員會主席則作出批示稱有待訂定墓地批給的收費準則，故中止有關程序（見上文第六點的表一），最典型的例子為關於B的請求，主席稱有待訂定收費準則。在同一個月內，對同樣的請求，居然用不同的方式處理？理由何在？
- (4) 「民署」亦無向「公署」出具全部的資料，例如申請人何時繳費？收據在何處？申請人何時接獲書面通知其申請已獲批准？

「前臨市局」環保暨綠化部部長在2011年4月4日向「公署」提供資料時稱：記憶中是以電話方式通知申請人其請求已獲批，

後來有以書面方式通知部分申請人，但並非全部。這足以印證一點：處理程序「怪異」，無完全按法定方式執行。

- (5) 在2000年12月26日（同月29日訂定金額）到底已批准鄭姓申請人的請求？或還未批准？為何在一年後、即2001年12月又再一次處理這十幅墓地批給的請求？

- (八) 正因為有了這份《永久性墓穴租賃內部規章》、「前臨市局」環保暨綠化部部長於2001年12月19日向上級提出建議書（136/SAZV/2001號），內容如下：

“Em conformidade com o novo Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas, deliberado em Sessão Camarária de 14/12/2001, e, tendo recebido até ao momento num total de 10 pedidos cujos dados se encontram no quadro anexo, proponho o seguinte:

- 1. Que o prazo para se candidatar ao arrendamento perpétuo em sepulturas alugadas correspondente ao corrente ano se termina no dia 19 de Dezembro;*
- 2. Que sejam autorizados os pedidos referidos com dispensa de sorteio por não exceder dez pedidos, nos termos do mesmo regulamento.*

【中文大意：

按照2001年12月14日市政執行委員會議決通過的新《永久性墓穴租賃內部規章》之規定，至今收到10項申請，其資料載於下表，本人建議如下⁹²：

1. 本年競投永久性墓穴租賃的期間於12月19日結束。
2. 因不超過10項申請，建議以免抽籤方式按照上述規章批准該等請求。】

⁹² 著重號由「公署」加上。

No. de campa (墓穴編號)	Nome do falecido (死者姓名)	Nome de requerente (申請人姓名)	識別代號 ⁹³
SM-2-xxxx	(...)	(...)	A
SM-1-xxxx	(...)	(...)	B
SM-1-xxxx	(...)	(...)	C
SM-1-xxxx	(...)	(...)	D
SM-1-xxxx	(...)	(...)	E
SM-1-xxxx	(...)	(...)	F
SM-1-xxxx	(...)	(...)	G
SM-2-xxxx	(...)	(...)	H
SM-1-xxxx	(...)	(...)	I
SM-1-xxxx	(...)	(...)	J

À consideração superior de V. Exa. 【請 閣下考慮。】

（環保暨綠化部部長簽名）”

這份建議書清楚顯示：「前臨市局」在墓地申請事宜上，在2001年12月14日（周五）由市政執行委員會決議通過《永久性墓穴租賃內部規章》，經過周一、二短短兩個工作天的申請期後，於12月19日（周三）截止申請，並於同日製作建議書，然後在緊接著的下一個工作天（12月20日是回歸紀念日，公眾假期）便即獲市政執行委員會主席批准。「速度奇快」！事前從無公布有關規章，申請人當然不多！

事實證明：在2001年12月的時候，「前臨市局」又再對這10個請求作一次統一的建議及批准。這又再叫人難明，動機何在？局方的多種行為給人的感覺就是：盡量使更多人參與事件；但須知，介入事件的人數多少不足以彌補或推翻事實本身的違法性！

⁹³ 為尊重申請人的隱私，基於適度原則，「公署」以英文字母作為代號，以識別申請人。

- (九) 有了第八點所述的建議書後，市政執委會主席又再對這十幅墓地的申請作出批示，內容如下：

“Autorizo, ao abrigo da deliberação camarária de 1/8/97, e conforme a sessão camarária de 14/12/01.

Comunique-se aos interessados.

(市政執行委員會主席簽字)

21/12/01”

【中文大意：

按1997年8月1日市政執行委員會決議⁹⁴，並按照2001年12月14日市政執行委員會會議，本人批准⁹⁵。

通知各利害關係人⁹⁶。

(見市政執行委員會主席簽字)

2001年12月21日】

這個批示帶出了多個問題：

- (1) 市政執行委員會主席行使獲授予的權限及按上述《永久性墓穴租賃內部規章》作出批准，我們已知道：這份《永久性墓穴租賃內部規章》在內容及程序上皆為一份有疑問的規章：
 - a) 無訂定何時開始生效；
 - b) 12月14日通過，須連續張貼5日⁹⁷，按理最後一日的張貼為12月

⁹⁴ 這裏指授權決議。

⁹⁵ 著重號由「公署」加上。

⁹⁶ 同上。

⁹⁷ 見10月3日第24/88/M號法律第36條。

20日（或19日，如14日當天即張貼）⁹⁸，但12月19日立即截止申請？！令人費解。正常情況下應在公布期後始生效及接受申請！

c) 上引《內部規章》規定年終時審批，很自然是指每年結束之時，而非「十二月的月中」。

- (2) 所有申請人請求以永久方式取得墓地，但上述《內部規章》規範「永久租賃墓地」，而主席就簡單地表示「批准」，批准前者？或後者？
- (3) 無清楚交代批准的理由及準則！

* * *

(十) **處理申請墓地的準則及處理方法及流程問題**

綜合分析上述資料後，我們的初步結論就是：處理墓地申請事宜上根本不知道用何準則作決定，「批准」與「否決」可完全由掌握決定權的實體隨意決定。

- (1) 以鄭先生（A）的申請為例，他於2000年5月9日提出申請，「前臨市局」（具體言之，市政執行委員會主席）在60天內無回覆⁹⁹，理應按10月3日第24/88/M號法律第38條的規定視為默示駁回，該條文規定：

「一、市政執行委員會及市政機構領導人在收到私人提交的申請書或請願書日起六十天內，應分別就職權範圍作出決議及決定。」

二、除法律預料的特別情況外，為著司法上訴之目的，倘上款所指期限內無作出決議或決定，視為默示否決，但不妨礙申請書在日後獲得明示批准。」

雖然法律允許60天過後仍可處理該請求，但「前臨市局」從無通知申請人其請求正在處理當中（最低限度無書面資料證明這一點），

⁹⁸ 參引《民法典》第272條之規則。

⁹⁹ 有別於《行政程序法典》第102條所定之一般期間：90天。

故不明為何在2000年12月26日（同月29日訂定金額）突然又批准有關申請。

- (2) 另外，「前臨市局」轄下的環保暨綠化部部長在2000年6月5日的建議書（022/SAZV/2000）內建議不批准有關請求，但主席卻批准。後來，該部長在2001年12月19日的建議書（136/SAZV/2001）中則建議批准，故市政執行委員會主席就很簡單地批示：「批准」。
- (3) 按照公務管理的常規，以及「良家父」的準則，當上級的決定與下級的建議不一致，應作充分的理由說明〔我們是指2000年12月26日（同月29日訂定金額）市政執行委員會主席對鄭姓申請人請求的首個批示〕，但我們未見絲毫的理據分析及理由，僅見主席寫上「按上呈資料批准」。但下級的意見書則為建議不批准。所以，這個批准決定是一個矛盾的決定，亦是一個無理據的決定。簡言之，這是一個有瑕疵的決定。
- (4) 事實上，在行政管理方面，當行政當局的決定與申請人的申請一致時，即在批准有關申請時，所要求的理由說明較寬鬆，不同的是當有關決定是否決申請人的請求或上級的決定有別於下級的建議時，在理由說明部分則更嚴格，須全面闡釋否決的事實及法律理據，正因此，《行政程序法典》第114條規定：
「一、除法律特別要求說明理由之行政行為外，對下列行政行為亦應說明理由：
 - a) 以任何方式全部或部分否認、消滅、限制或損害權利或受法律保護之利益，又或課予或加重義務、負擔或處罰之行政行為；
 - b) 就聲明異議或上訴作出全部或部分決定之行政行為；
 - c) 作出與利害關係人所提出之要求或反對全部或部分相反之決定之行政行為；
 - d) 作出與意見書、報告或官方建議之內容全部或部分相反之決定之行政行為；

e) 在解決類似情況時，或在解釋或適用相同之原則或法律規定時，以有別於慣常採取之做法，作出全部或部分決定之行政行為；

f) 將先前之行政行為全部或部分廢止、變更或中止之行政行為。

二、對典試委員會所作決議之認可行為，以及上級就工作事宜按法定方式對其下級所作之命令，無須說明理由；但法律另有規定者除外。」

在這個個案裏，顯然批准與意見書的立場對立，故在作出決定時應詳細說明為何不依意見書決定，以確保文件內容的一致性及邏輯性，而非前後不一。

(5) 依此角度，市政執行委員會主席的這項決定是一個有瑕疵的決定，在法律上為一個可撤銷的行為。

(6) 關於撤銷的期間，《行政程序法典》第130條規定：

「一、僅得以可撤銷行政行為之非有效作為依據，在可提起有關司法上訴之期間內，或在司法上訴所針對之實體作出答覆前，將可撤銷之行政行為廢止。

二、如就司法上訴規定不同期間，則以最後屆滿之期間為準。」

按上條之規定，由於申訴期間已過，現難以再用該理據廢止有關決定。

(7) 對於市政執行委員會主席在2001年12月21日作出的批示，上文已指出由其產生的部分問題，其中包括：

a) 引用有瑕疵的規章作為批准的理據，因為規章並無訂定開始生效的日期，亦無指明截止申請的日期；

b) 請求與規章內容不一致，市政執行委員會主席在批准時亦無清楚說明；

c) 無清楚指明批准的理據；

- d) 2000年12月29日批准時將金額訂為澳門幣30,000元，但2001年12月21日則引用有關《永久性墓穴租賃內部規章》及將金額訂為澳門幣38,000元，以何者為準？正常乃以後者為準！但由此可見有批准權的人隨意變更，且無作任何說明！
- e) 建議書內亦無清楚交代為何12月19日截止申請？21日立即作出決定？前市政執行委員會主席在向「公署」解釋時稱考慮到12月份有聖誕假期，故提早完成這個批給程序，這都並非具說服力的合理及正當理由！作為一個政治職位據位人，理應知道不應在任期結束前作出如此重大的決定。

* * *

(十一) 「永久墓地」與「永久租賃墓地」之分別

在這宗事件上存在幾個頗為複雜的法律問題（按照「民署」送交的資料，「前臨市局」，包括有決定權的實體，從無深入探討）。

- (1) 「永久墓地」與「永久租賃墓地」是否有分別？或屬同一概念？
- (2) 在澳門特別行政區的法律體系下，「前臨市局」是否有權批出「永久墓地」或「永久租賃墓地」？
- (3) 當年通過的《永久性墓穴租賃內部規章》與1961年7月5日通過的《市政墳場規章》有何關係？如有衝突，應以何者優先？

此外，亦值得指出下述幾點內容：

- (1) 主席在批准A（鄭先生）的申請時，並無指出理據：以《永久性墓穴租賃內部規章》為基礎？或1961年的《市政墳場規章》為基礎（市政執行委員會主席的批示並無引述這份1961年的規章）？
- (2) 這種永久性是一種真正的永久、永遠？或只是年期較長，但在特定條件下有關墓地亦會被收回？

(3) 我們可以看看《永久性墓穴租賃內部規章》第2點、第3點及第4點的內容：

「2. 申請人必須為安葬者的直系親屬及所申請的地段必須為安葬者同一墓穴地段。

3. 使用權為一次性，即該墓穴起骨殖後其使用權則歸還本局。

4. 以前所批給之永久墓穴，均不屬於此規範。」

過去已批出的屬於永久（即永遠）墓地無任何條件限制？《永久性墓穴租賃內部規章》產生後批出的即是臨時性批給？有條件限制？

在此我們可詳細看看上述10名申請人所提出的請求（表二），看看與所批出的是否完全一致。

表二

申請人	在申請書上所寫的請求內容	中文意思
A	(...) a adquirir a referida sepultura a título perpétuo (...)	(……)以永久方式取得上述墓穴(……)
B	(...) autorizar a cedência, a título definitivo, (...), da sepultura (...)	(……)以確定方式批准將墓穴讓與(……)
C	(...) autorizar a aquisição da sepultura n.º xxx, para servir de sepultura perpétua (...)	(……)批准取得第xxx號墓穴，以作永久墓穴(……)
D	(...) se digne autorizar a aquisição da campa (...)	(……)批准取得墓穴(……)
E	(...) a adquirir a campa em causa a título perpétuo (...)	(……)以永久方式取得有關墓穴(……)
F	(...) a aquisição da sepultura a título perpétuo (...)	(……)以永久方式取得墓穴
G	(...) autorizar com que a sepultura xxx permanecer eternamente (...)	(……)批准永久長眠於墓穴(……)
H	(...) digne autorizar a aquisição da campa n.º xxx a título perpétuo (...)	(……)以永久方式取得第xxx號墓穴(……)
I	(...) se digne autorizar a aquisição da campa n.º xxx (...)	(……)批准取得第xxx號墓穴(……)
J	(…) 請求將該墓地轉購成永遠墓位 (…)	(見左方欄申請書上的中文原文)

由此可知，幾乎全部皆申請取得永久墓穴（即購買），但行政、財政暨財產常設委員會建議、後由市政執行委員會決議及通過的《永久性墓穴租賃內部規章》則為永久租賃墓穴。相信兩者並非完全一樣。而作為主管機關的「前臨市局」，應明確有關概念及區分兩者。

正常的處理方法為通知申請人，以便後者在指定期內變更其請求，否則應否決其申請。

另外，批准上述「永久租賃墓穴」的準則為何？只批予生前對社會有卓越貢獻的人士？似乎是，一直都沿用這個準則（事件發生前及後，時至今日都仍被引用¹⁰⁰）。但市政執行委員會主席在批准上述10個請求時，從無提及及引用這方面的理據，這明顯產生不公平，尤其是對於先前獲批或不獲批的人士而言，因為修改了先前沿用的準則，但未見有任何理由說明，這無疑產生任意作為之嫌。

我們不清楚市政執行委員會主席在批准有關請求時有否深入考慮這一系列複雜的問題！我們相信無，因為2001年12月「前臨市局」即將完成其歷史使命，各市政議員的任期亦即將屆滿，於2002年1月1日起由「民署」取而代之。雖然職責範圍基本上維持，但在人事及管理上預期會有新的局面出現（事實亦如此），在缺乏理由及理據的情況下，不應作出這種與法律規定不符的決定。

這個個案的另外一個特殊性就是：即使認定主席的批准有瑕疵，行政當局可以廢止該行為，但經過近十年的今日，作出廢止已無意思，因為：

- (1) 有關的決定已執行，即墓地已被使用（我們無資料證明現實的情況為相反），現時不可能返回十年前的狀況，仿如一切事情從無發生般。不同的例子：如私人不當地收取過多的款項，現在可以要求返還及加上附加利息。在後述的情況下可以作出返還，但本個案裏此為不可能之舉，因為性質並不一樣。

¹⁰⁰ 例如在第031/SAL/2004號建議書內就寫道：「(……)對澳門社會的卓越貢獻，無論在慈善事業，文化推廣，旅遊娛樂方面都建樹良多。並多次受到特區政府的褒獎，其對本地區的貢獻無容致疑，(……)」

- (2) 所以，事件本身的作用不大，但所帶出的啟發性及意義則仍有一定參考價值。

* * *

上述的問題亦反映在後來制定的法規上。

11月24日第37/2003號行政法規（核准《墳場管理、運作及監管規章》）或有一定的參考價值，尤其是其中的第14條及第26條，分別規定：

「墓地的長期使用權

行政長官可基於認為重要的事實，如個人成就、對社會的貢獻、對澳門特別行政區所提供的服務、因維護公共利益喪生等事實，而賦予特定人士長期使用墓地的權利。」（第14條）

「既得權利

私人就公共墳場內傳統稱為“永久墓地”的墓地所擁有的權利，可按其取得有關權利的內容及條件繼續擁有。」（第26條）

在上引法規內保留了這兩個不同的概念：

- (1) 「墓地的長期使用權」；
- (2) 「永久墓地」。

雖然上述第37/2003號行政法規不能直接適用於本分析個案，但足以印證我們的結論：「永久墓地」與「永久租賃墓地」乃兩個不同的概念。

* * *

另一個問題源自在2001年仍生效的1961年《市政墳場規章》，其中第28條規定：

“As pessoas que pretendam adquirir sepulturas perpétuas ou jazigos de

família, e bem assim gavetas-ossários, deverão fazer o pedido à Câmara, devendo o interessado preencher o impresso a que se refere o artigo 25.º do presente regulamento.”

【中文大意：

有意取得永久墓穴或家庭墓穴，又或骨殖箱的人士¹⁰¹，應向市政廳提出申請，利害關係人應填寫本規章第25條所述之表格。】

第29條亦規定：

“As pessoas que pretendam apenas o aluguer das sepulturas deverão informar o fiel da sua intenção e assinar uma declaração pela qual se comprometem a pagar o preço do aluguer dentro de 30 dias e, não o satisfazendo, serão executadas pelos meios ordinários.”

【中文大意：

僅有意租賃墓穴的人士¹⁰²，應通知（墳場）看管人及簽署聲明書，承諾在30天內支付租金，倘不遵守，則按正常方法強制執行。】

似乎該份《市政墳場規章》無訂立任何限制，允許以永久方式買入墓地，或另一選擇：租賃墓地。但在澳門特別行政區成立後，不能再使用「永久買入」這個概念，因為絕不能出售公地，極其量只能夠出租「永久使用權」，而且受一定條件限制。在這個問題上，《基本法》第7條在這裏或可以發揮其作用，其內容為：

「澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。」

¹⁰¹ 著重號由「公署」加上。

¹⁰² 同上。

換言之，當年的市政執行委員會主席只能將墓地的使用權出租，但受條件限制。雖然市政執行委員會主席無在其批示中明確指出批准的內容及幅度，但其引用《永久性墓穴租賃內部規章》，故此應將有關批准理解為：一次性的使用權，墓穴起骨後需返還「民署」。

* * *

七、監督實體在事件上的角色

有人質疑這項批給有利益輸送或受指示才作出批准。

「前臨市局」市政執行委員會主席在2011年4月26日到「公署」提供資料時被問及用何準則批准墓地的申請？他指出：

“Naquela altura de transição do Leal Senado a Câmara Municipal de Macau Provisória, e depois a IACM, houve alguns pedidos de campas, e existe um entendimento quase unânime na altura do Leal Senado até a IACM, que é necessário tranquilizar as pessoas, evitando o surgimento de dúvidas e problemas no período de transição da administração Portuguesa para RAEM. E demais, a exumação do osso que exigem a presença do requerente e um complexo procedimento, para as pessoas que vão sair de Macau e residir noutro País pode ser prejudicial.

A testemunha disse que durante a apreciação de aprovação ou não do pedido acima referido, não recebeu nenhuma ordem ou influência.

A testemunha disse que na altura decidiram elaborar um regulamento (discutido por uma Comissão Permanente Administrativo, Financeiro e Patrimonial, que inclui o Lei Hon (falecido), Ao Kam San, etc.), que denominou depois por “Regulamento Interno de Arrendamento Perpétuo de Campas Alugadas”, fixando o preço e serviu como critério de aprovação dos pedidos.

(...)

Na apreciação dos pedidos nunca chegou a receber ordens ou sugestões externas, porque a Câmara é uma entidade autónoma e as decisões são homologas pela Tutela com apoio do SAFP.”

【中文大意：

當時正由市政廳過渡至臨市局，直至之後的民政總署，都有收到有關墓地的申請。由市政廳至民政總署時期，對此類申請幾乎都有著同一理解：為避免在過渡期內出現任何問題和困難，有需要顧及和理解市民訴求。另外，除了起骨時要求申請人在場，還需要進行較複雜的程序，這對於打算離澳到外國居住的市民而言，可能會造成影響。

證人表示，在審視上述申請批准與否的過程中，沒有收到任何指示或受到任何影響。

證人表示，當時決定制定一份規章（經「行政、財政暨財產常設委員會」討論，該委員會委員包括李康（已故）和區錦新等人），並訂定有關金額。上述規章最後定名為《永久性墓穴租賃內部規章》，同時更作為審批有關申請應參照的準則。

（……）

在審定各請求時從無收到外來的指示或建議，因為市政廳是一個自治機構，其決定在行政暨公職局的協助下呈監督實體認可。】

由於「前臨市局」主席在作供時稱「前臨市局」的決定會送交監督實體認可(*homologação*)，故我們特別指出下述幾點：

- (1) 在這個個案裏我們不見任何文件證明有「認可」這個環節；
- (2) 在法律上所謂的呈「監督實體認可」，意思指：
 - a) 有權限的實體仍為「前臨市局」主席（因之前已獲授權）；
 - b) 主席作出決定後，未經監督實體認可，該決定對外不產生效力，即在一般情況下，不能執行該決定（如開始執行，可透

過迫認彌補這個瑕疵)；

- c) 換言之，責任仍然歸原有權限批准的實體：執行委員會主席本人；
- d) 另外，無任何法律規定在批給基地的事宜上須將決定送監督實體認可，但關於市政執行委員會通過上引《內部規章》一事，根據10月3日第24/88/M號法律第12條第5款之規定，**該委員會應於五天內將會議錄送交監督實體，按理後者有條件知悉該規章的存在**；
- e) 倘市政執行委員會無將會議錄上呈（證明通過上引的《內部規章》），很明顯不遵守法律的規定，**而當時監督實體有義務及有條件知悉該委員會無執行法律規定，亦有條件促使被監督實體遵守合法性原則**（見第24/88/M號法律第47條第1款），故理應督促其上呈會議錄。而且這條法律早在88年已存在，並非新訂。

《民法典》第5條規定：

「任何人對法律之不知或錯誤解釋，不構成其不遵守法律之合理理由，且不免除其承受法律所規定之制裁。」

即使今日，12月18日第32/2001號行政法規（《民政總署之組織及運作》）第3條第1款仍保留同樣的規定：

「一、民政總署各機構的會議紀錄應在通過後五日內送交監督實體。」

- f) 倘一如市政執行委員會主席在到「公署」作供時稱：有關決議會送監督實體認可；有關會議錄及規章經監督實體認可後，**如果出現違法情況，則兩者皆須承擔責任**。

* * *

既然提出監督的問題，我們從法律上看看監督的概念及制度，以便瞭解兩者間的責任問題。

「前臨市局」享有行政、財政自治權，但受行政長官監督，後者將其監督權授予行政法務司司長。

為此，存在一種監督關係。

我們先明確監督(*tutela*)這個法律制度的基本概念。

1. 「行政監督」以存在兩個不同的實體為前提：「監督實體」與「被監督實體」，其中一個必定為公法人，被監督實體通常為公法人。

「行政監督」有別於其他形式的監管制度：

- (1) 首先，在一般情況下，「監督實體」與「被監督實體」屬不同的法人或不同的單位，此有助於區分同一法人內可能設置的監管機制（內部監管）；
 - (2) 監督有別於司法監管，後者只能由法院行使；
 - (3) 監督有別於內部的監管制度：例如受制於許可(*autorização*)或核准(*aprovação*)的情況。
2. 關於監督的範圍，可從兩個角度考慮：

關於目的：

- (a) 針對決定（指由被監督實體作出的決定）內容的監督；
- (b) 對合法性的監督。

關於(a)項，「監督實體」應審查有關的決定是否適時(*oportuno*)、適宜(*conveniente*)，尤其是從行政管理、財政管理、技術管理等角度考慮該決定是否妥當，至於決定是否合法並非重心所在（當然有跡象顯示違法時，亦應作出處理）。

在(b)項裏，則考慮有關決定是否符合法律的規定。

傳統的理論將行政監督分成五大類：

(1) 整合性監督：

「監督實體」有權對「被監督實體」的行為作出許可或核准。

許可指作出行為前須先獲批准方能行事。

核准是指「被監督實體」可先作出有關行為，但該行為不能發生效力，只有經「監督實體」核准後方能發生效力。簡言之，未獲核准，不能執行有關決定（行為）。

(2) 監檢性監督：

指「監督實體」有權對「被監督實體」的組織及運作作出監察。

(3) 懲罰性監督：

指「監督實體」對「被監督實體」享有制裁權，即對後者作出的不規則行為有科處懲罰的權力，這屬於一種紀律性監督。

(4) 廢止性監督：

指「監督實體」有廢止由「被監督實體」作出的行為的權力。

(5) 替代性監督：

當「被監督實體」不作為時，「監督實體」有權代替其作出應作出的行為（決定）。

* * *

在「行政監督」範圍內實行四大原則：

- (1) 監督關係不予推定，只有法律明文規定之情況下方存在監督關係。
- (2) 監督的範圍及類型亦以法律明文規定為限，不作推定。
- (3) 「監督實體」無權發出命令，但有權制定方向性的指引，藉此概括性地訂定「被監督實體」的行為及活動空間。
- (4) 「被監督實體」可對「監督實體」的決定提出申訴，又或提起行政上訴或司法上訴，只要符合程序性法律所定的各項要件則可。

結論：「監督實體」有義務對「被監督實體」的行為的內容及合法性作出監督，同時確保其在合法性的框架內運作及履行職責。

這才是創立行政監督的真正意義所在。

* * *

在《市政區法律制度》內，立法者明確訂定監督的範圍。10月3日第24/88/M號法律（《市政區法律制度》）第46條及第47條就規定：

「第四十六條

（行政監管）¹⁰³

對市政廳，總督有行使行政監督之權限，並可將該權限授予某一政務司行使。」¹⁰⁴

¹⁰³ 正式的法律用語應為：

「第四十六條（行政監督）

對市政機構，行政長官（原文為總督，因《回歸法》的規定，今日應是指行政長官）有行使行政監督之權限，並可將該權限授予某一政務司行使。」

¹⁰⁴ 經7月5日第4/93/M號法律修改。

「第四十七條

(監管人的職權)¹⁰⁵

一、在行使檢查性監管權力方面，總督透過分析市政機構會議錄，負責：

a) 注視對本地區合法性的遵守；

b) 對市政機構及其部門的活動進行稽查調查及整體調查，倘有需要時透過行政部門為之；

c) 對於已作出的任何決議，得要求解析，而解析應在十五天期限內由有關機構作出。

二、在行使修正性監管權力方面，總督負責批准市議會關於下列事項的決議：

a) 活動計劃及有關的修訂；

b) 市政區預算及補充預算；

¹⁰⁵ 較正確的法律用語應為：

「第四十七條 (監督實體的權限)

一、在行使檢查性監督權力方面，行政長官（原文為總督，因《回歸法》的規定，今日應是指行政長官）透過分析市政機構會議錄，負責：

a) 致力於對本地區合法性的遵守；

(……)

二、在行使修正性監督權力方面，行政長官負責批准市議會關於下列事項的決議：

a) 活動計劃及有關的修訂；

b) 市政區預算及補充預算；

c) 市政區管理賬目；

d) 市政部門之組織結構及長期工作人員編制之組織結構以及其修改；

e) 借款；

f) 制定有關科處罰款之市政條例及收取或調整費用的收費表；

g) 與本地區以外的實體簽署之協定；

h) 第二十九條第一款j)項最後部分所載事項。

三、上款所指決議由市議會通過後，將連同有關案卷呈交監管人。

四、總督有權限解決各市政廳與中央行政機構間權限之衝突。」

- c) 市政區管理賬目；
- d) 市政部門之組織結構及長期工作人員編制之組織結構以及其修改；
- e) 借款；
- f) 制定有關科處罰款之市政條例及收取或調整費用的收費表；
- g) 與本地區以外的實體簽署之協定；
- h) 第二十九條第一款j)項最後部分所載事項。

三、上款所指決議由市議會通過後，將連同有關案卷呈交監管人。

四、總督有權限解決各市政廳與中央行政機構間權限之衝突。」¹⁰⁶

* * *

在澳門特別行政區成立時，行政長官透過1999年12月20日第6/1999號行政法規，將對「前臨市局」的監督權授予行政法務司司長。上引行政法規第二條規定：

「行政法務司司長

一、行政法務司司長在下列施政領域行使職權：

- (一) 公共行政；
- (二) 民政事務¹⁰⁷；
- (三) 法律翻譯及法律推廣；
- (四) 立法事務及司法行政事務；

¹⁰⁶ 經7月5日第4/93/M號法律修改。

¹⁰⁷ 著重號由「公署」加上。

- (五) 社會重返；
- (六) 民事及刑事身份資料；
- (七) 登記及公證體系的指導及協調；
- (八) 《澳門特別行政區公報》的製作。

二、為着上款的效力，本行政法規附件二所指的部門及實體視乎情況隸屬於行政法務司司長或由其監督。附件二為本行政法規的組成部份。」

因應上引《市政區法律制度》（第24/88/M號法律）第46條及第47條之規定，我們可知，法律所定的監督類型有監檢性監督及整合性監督，顯然不包括下述的監督權：

- 懲罰性監督權；
- 替代性監督權；
- 廢止性監督權。

上文亦清楚指出：**在監督範圍內，監督實體應（或致力於）確保被監督實體（「前臨市局」，今日的「民署」）所作出的行為在程序及內容上合法，同時確保有關決定的適宜性及適時性**——這屬於對合理性的監督。正因如此，10月3日第24/88/M號法律第30條第7款規定：

「七、向市政執行委員會大會的上訴，得以該決定的不合法，不合時或不適宜為理由，而市政執行委員會在接受投訴後，最遲將在隨後的第二次會議內審議。」

既然向市政執行委員會提出的行政申訴得以不適宜或不適時為理據¹⁰⁸，我們相信向監督實體提出訴願時亦得以此為由。換言之，監督實體必須以上

¹⁰⁸ 在一般情況下不能以此兩個理據為由對行政行為（決定）提出司法上訴，因為《行政訴訟法典》第20條規定：「在司法上訴中僅審理行為之合法性，其目的在於撤銷司法上訴所針對之行為，或宣告其無效或法律上不存在；但另有規定者除外。」

述三個準則（**合法、適時、適宜**）履行監督角色。

關於行政監督這一點，我們可以從比較法的角度看一看。

澳門的第24/88/M號法律的若干條文亦見於葡萄牙的市政法律制度內，其中包括：

- (1) 第6條（獨立原則）¹⁰⁹；
- (2) 第30條第7款（向市政執行委員會全面提出的申訴可以合法性、不適時或不適宜為理據）；
- (3) 第47條第1款a)項（監督實體作出的合法性監督）。

在葡萄牙，政府對市政議會的監督由原來的合法性監督及合理性監督改為僅合法性監督，主要是考慮憲政制度的發展——加強及加大地方權力及實行分散自治原則，而且設政府駐市政機構代表，為此，後來制定成文法明確規定這一點。

葡萄牙10月25日第79/77號法律第92條規定：

“Enquanto autoridade tutelar, compete ao governador civil:

a) Velar pelo cumprimento das leis gerais do Estado por parte dos órgãos autárquicos;

b) Promover a realização de inquéritos, se necessário através dos serviços da Administração Central, à actividade dos órgãos autárquicos e respectivos serviços, precedendo parecer do conselho distrital.”

【中文大意：

作為監督當局，市政長官的權限為：

¹⁰⁹ 指澳門的法律。

a. 監察地方自治團體機關對國家一般法的遵守；

b. 在聽取區議會意見後，對地方自治團體機關及相關部門的工作進行專案調查，如有需要，可透過中央行政機關為之。】

為此，在葡萄牙的學術界及判例上，許多學者認為政府對市政機構的監督僅限於合法性監督，不包括合理性監督。

即使認為這個理論亦適用於澳門的情況，但我們認為仍需考慮及結合澳門的實際情況：(1) 不承認市政機構的政權地位；(2) 收窄其權力範圍及不再享有制定對外的立章權，所以合理性監督並非完全被排除。

德國的著名法學家Philipp Heck說道：「誰人適用一條法律規範，適用整個法律體系；誰人解釋一條法律規範，解釋整個法律體系。」確是言之有理！

此外，市政執行委員會欲於2001年制定批給永久租賃基地的章程及真正決定作出批給的行為，理應載於2001年的活動計劃內，按第24/88/M號法律第47條第2款a)項之規定，無論活動計劃或後來的修改，皆須送交監督實體核准——此為受監督的範圍，故監督實體有條件及理由過問此事。

但未見任何文件載有上述的呈報或核准。如監督實體知悉這些事宜，絕對有權介入，甚至拒絕核准。

另一方面，雖然事件的批給權限屬於市政執行委員會主席，但由於受益人之一為司長辦公室顧問的家屬，在批給的過程中有否存在刻意安排及人為因素，正是公眾關心的焦點，在事件披露之時，大家都無法得知真正內情，顯然事件亦同有否嚴格遵守不偏私原則有關。在當時的狀況下，考慮到所涉人員、事件的性質及顧及行政機關的公平形象，監督實體有條件在恪守不偏私原則的前提下採取其他更佳的措施。

關於不偏私原則¹¹⁰，我們想引述葡萄牙行政法權威學者Freitas do Amaral的一番話：

¹¹⁰ 《行政程序法典》第7條規定：「公共行政當局從事活動時，應以公正及無私方式，對待所有與其產生關係者。」。

「由不偏私原則引致行政機構及其人員不應介入任何程序，只要有理由令第三人合理地懷疑其行為的公正及正確性(……)。這個不偏私原則的理據為保護市民對公共行政機關的信任……。」¹¹¹

另一位教授Vieira de Andrade在其一份無公開發表的法律意見書中指出：

「行政範疇內的不偏私的保證乃對行政機關形象及良好聲譽的保證。法律設定一連串的禁止及危險狀況而阻止行政機關偏私作為，法律所保護的利益足以擴展至一個預防性的層面。在這方面而言，偏私的不法性在於其危險性，只要不遵守一些禁止，即產生危險，不論是否存在真正的損害，倘出現則實際侵犯不偏私原則。另外，這個原則似乎亦包括禁止行政人員創設一種危及不偏私原則的情況。所以，不偏私原則的不法性除包括實際違反外，亦包括作出引致危及這個原則的行為狀況。」¹¹²

作為監督實體，在「前臨市局」批出十幅永久墓地的問題上，對一連串的基本問題應作深入考慮：

- (1) 在整個審批過程中是否完全遵守法律的規定（程序法及實體法）？
- (2) 在「前臨市局」即將被撤銷¹¹³，各市政委員任期剩餘不足二十日內批出墓地是否「適時」？「適宜」？是否有特殊原因促使如此急切處理申請墓地的事宜？而且全部請求已經拖了一段時間。
- (3) 當如此龐大的機構面對一種頗為重大的轉變時（由「民署」取代「前臨市局」），監督實體絕對可以發出概括性指引（不能發出命令，兩者並不一樣），指示即將被撤銷的機構不應作出重大、引致新設立機構承擔責任或長期負擔的決定，如必須如此作為，應事先通報監督實體。因為按照《基本法》第95條之規定，市政機構的存在乃受政府委託，而非像葡萄牙般在憲法層面上保障其

¹¹¹ 見其著作《行政法原則》，第59頁及第72頁。

¹¹² 見其意見書第7頁。

¹¹³ 12月17日第17/2001號法律第2條第1款就規定：「一、撤銷臨時澳門市政機構及臨時海島市政機構，並解散有關臨時市政機關。」

獨立性¹¹⁴，故政府有權制定綱領性的指引，以確保合法性秩序。

- (4) 在知悉事件後，有否採取措施以瞭解事件的來龍去脈？
- (5) 當媒體披露這宗事件後，作為「前臨市局」、今日「民署」的監督實體，第二天發出書面澄清，但又無公布客觀及獨立的具體調查措施（例如命令被監督實體對事件展開調查），這是否唯一及上佳的處理方法？
- (6) 有否條件考慮按10月3日第24/88/M號法律第46條之規定，請求行政長官收回監督權及開立行政調查程序，以便全面調查事件的真相？
- (7) 由於傳聞中涉及司長辦公室的顧問，在未調查清楚事件之前，真正應向公眾交待事件應為「民署」——因為仍然是它掌握全部書面材料，而當年直接或間接有處理該事件的絕大部分工作人員仍在「民署」任職，故應由其作出澄清或展開內部調查。事實並無如此作為，即使時至今日，按「公署」所掌握的材料，「民署」亦無採取任何這方面的措施。

在這裏補充一點：按照行政法務司司長辦公室於7月上旬提交的補充資料，雖然民政總署曾於2010年10月開立簡易調查卷宗，但調查的範圍僅限於是否有人員違規地將內部文件公開或提供予第三人，而非針對墓地批給的問題，所以同本調查程序無直接關係，加上檢察院已立案偵查，故我們在此不再贅述。

- (8) 另外，根據10月3日第24/88/M號法律第47條的規定，**行使監督權的其中一種途徑就是分析市政機構的會議錄，而同一法律第12條第5款規定「會議錄在通過後五天期內送監督實體」**，在墓地批給的問題上，結論只可能是：

¹¹⁴ 事實上，葡萄牙政府對市政機關的監督亦經歷過轉變，由原來的合法性監督及合理性監督轉成僅合法性監督。

- a) 市政執行委員會有將會議錄（指通過《永久性墓穴租賃內部規章》及批准十幅墓地請求的會議錄）上呈監督實體，但後者無作出審查，或審查力度不足，以致未發現問題，為此，監督實體應承擔責任；
 - b) 另一可能性是市政執行委員會無將會議錄上呈，則責任由作出批准的市政執行委員會主席承擔；但監督實體亦有義務要求被監督實體將會議錄上呈。
- (9) 此外，我們認為在這種情況下應遵守《行政程序法典》第50條第1款d)項的規定，其內容為：

「一、如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，尤其是以下情節，則該機關據位人或人員應請求免除參與有關程序：

(……)

d) 如該機關據位人或人員，又或其配偶，與就該程序、行為或合同有直接利害關係之人嚴重交惡或存有極親密之關係。

(……)」

綜觀所有的材料及深入分析後，我們的結論是監督力度不足，完全有客觀條件強化監督力度。

* * *

八、是否存在須迴避的問題

關於迴避或利益衝突的問題，現行《行政程序法典》第46條規定：

「一、在下列情況下，公共行政當局之機關據位人或人員，不得參與行政程序，亦不得參與行政當局之公法上或私法上之行為或合同：

a) 其本人，或因身為他人之代理人或無因管理人，就上述程序、行為或合同有利害關係；

b) 其配偶、任一直系血親或姻親、二親等內之旁系血親或姻親、任何與其在共同經濟下生活之人等本人，或因身為他人之代理人，就上述程序、行為或合同有利害關係；

c) 其本人，或因身為他人之代理人，就與應作出決定之問題類似之問題有利害關係，或此情況發生於上項所包括之人身上；

d) 曾以鑑定人或受任人之身分參與該程序，又或曾對擬解決之問題作出意見書；

e) 其配偶、直系血親或姻親、二親等內之旁系血親或姻親、任何與其在共同經濟下生活之人，曾以鑑定人或受任人之身分參與該程序；

f) 利害關係人或其配偶提起司法訴訟，針對該機關據位人或人員、其配偶或直系血親；

g) 屬針對由該機關據位人或人員，又或b項所指之任一人作出或參與作出之決定之上訴；

h) 有關問題涉及身為維護經濟利益或相類利益團體之成員之私人，而該機關據位人或人員亦為該團體之成員。

二、如有關參與僅涉及單純事務處理之行為，尤其是發出證明之行為，則不適用上款之規定。」

在本個案裏，值得指出下述幾點：

- (1) 引起質疑的是，在批出的十幅墓地裏，其中一幅為行政法務司司長辦公室一名顧問的家人，而有審批權的並非監督實體（司長），而是市政執行委員會的主席（獲授權），故不存在因為親屬關係而需迴避的情況。
- (2) 至於是否存在其他特殊原因，以致有決定權的實體在作出決定時偏離法律、或既定的準則（可以是自行制定的內部準則），事隔近十年後的今日，已很難搜證，再加上法律上的問題：追訴期已過——這一點見下文分析。
- (3) 綜觀所有的證據，暫未見有抵觸上引迴避制度的情況出現。

為此，只有證明有權批准的人士與申請人之間有親屬關係或利益關係方構成迴避的原因，但本個案並不存在這種情況。

* * *

九、 是否存在濫用權力及追訴權時效消滅

關於濫用權力的概念，《刑法典》第347條規定：

「公務員意圖為自己或第三人獲得不正當利益，或造成他人有所損失，而在以上各條所規定之情況以外，濫用其職務上固有之權力，或違反其職務所固有之義務者，如按其他法律之規定不科處更重刑罰，則處最高三年徒刑或科罰金。」

這條條文列出多項要件，其中包括：

- (1) 濫用職務上的固有權力（或違反職務之固有義務）；
- (2) 為自己或第三人謀取不正當利益、或損害第三人之利益；
- (3) 故意如此作為。

這條條文的目的是確保公務人員在履行職務時應遵守一些基本法律原則，尤其是平等原則、不偏私原則、公平原則、適度原則等，而所謂的權力或義務必須屬於職務範圍內的權力或義務。在多種情況下皆會構成濫權，例如：

- (1) 超越權力的界限（前提是有權限處理有關事宜）；
- (2) 無遵守法律所定的形式或超出法定的範圍（違反法律）……；
- (3) 運用權力時偏離權力授予之目的（權力偏差）。

判例及學理皆一致認為：倘有關實體原始無權限處理某事（絕對無權限），但作出決定，又或超越權力，不屬於濫權，只能作其他的違法定性。

關於義務，可以是指公務員應遵守的一般義務或基於職務的特殊性而訂定的特殊義務，但必須同職務有關。

另外，關於「不正當利益」的問題，立法者要求這種利益可以為財產或非財產，但必須透過濫權而反映出來，具體體現在對行政管理機關的正常程序的損害或損害公正無私原則。

又或損害第三人的利益，立法者並無要求損害的為財產利益、或行政機關的利益。損害的意圖可以指向行為的相對人。

綜上所述，鑑於批出墓地的權力並非由監督實體所享有，而且程序亦是由「前臨市局」的市政執行委員會主席負責及決定，故現階段無條件證明存在濫權之嫌。

另外，在此必須指出最重要的一點內容：

即使有證據證明存在濫權之事宜，在刑法上已不能追究責任，**因為事實發生在2000/2001年，追究刑事責任的年限（時效）為五年，故追訴期已過。**

《刑法典》第110條第1款d)項規定：

「一、自實施犯罪之時起計經過下列期間，追訴權隨即因時效而消滅：

- a) 可處以最高限度超逾十五年徒刑之犯罪，二十年；
- b) 可處以最高限度超逾十年但不超逾十五年徒刑之犯罪，十五年；
- c) 可處以最高限度為五年或超逾五年但不超逾十年徒刑之犯罪，十年；
- d) 可處以最高限度為一年或超逾一年但少於五年徒刑之犯罪，五年；
- e) 屬其他情況者，兩年。

二、為著上款之規定之效力，在確定對每一犯罪可科處之刑罰之最高限度時，須考慮屬罪狀之要素，但不考慮加重情節或減輕情節。

三、對於法律規定可選科徒刑或罰金之任何犯罪，為著本條之規定之效力，僅考慮前者。」

由此可知：事件發生於2001年12月，最遲須於2006年12月提起刑事程序，否則追訴權已消滅。

資料顯示，2006年12月之前從無提起刑事調查程序，故對這個事實的追訴權已消滅。

* * *

在紀律責任方面，追訴期亦已過，因為《澳門公共行政工作人員通則》第289條規定：

「一、紀律程序之時效經三年完成，自作出違紀行為之日起計算。

二、如定性為違紀行為之事實亦被視為刑事違法行為，且刑事追訴時效之期間超過三年，則刑法所定之時效期間適用於紀律程序。

三、在第一款所指時效期間屆滿前，如就有關違紀行為作出對程序之進行有實際影響之任何預審行為，則時效自作出最後一項行為之日起計算。

四、如提起全面調查程序、簡易調查程序、專案調查程序或紀律程序，即使程序並非針對受惠於時效之公務員或服務人員，但如在該等程序中查出該公務員或服務人員須負責任之違紀行為，則中止時效期間。」

即使按最長的刑事追訴年期計算（五年），消滅時效亦已發生。

* * *

十、墓地事件引起的其他刑事調查程序

按檢察院提供的資料，已開立相關刑事調查案，其中包括「拒絕合作罪」（見《刑法典》第346條）。

《刑法典》第346條規定：

「公務員受有權限當局合法徵用，為司法活動或任何公共部門提供應當之合作，而拒絕提供合作，或在無正當理由下不提供合作者，處最高一年徒刑，或科最高一百二十日罰金。」

這都是因墓地批給而產生的事實，由於檢察院已立案調查，故「公署」不介入此事（因不屬「公署」的權限）。

* * *

B - 第二宗事件 —— 私人的投訴

一、引起投訴的原因

1. 歐女士（投訴人）指「民署」在處理其姊姊及其本人的申請時採用了不正確的方法，因為「民署」的第016/SAL/2010號建議書含有隱瞞實情及不實的成份。
2. 歐女士稱：其姊姊一直申請以永久方式購買墓地，而她本人才申請批給「墓地永久使用權」（針對同一墓地，但在不同時段提出）。
3. 「民署」建議否決上述申請，後來行政長官因應建議書的內容，於2009年12月17日否決有關請求。
4. 因為申請被拒，投訴人歐女士認為理據不充分及無準則，故引用2001年的十幅墓地的批給作比較，並稱這十幅墓地乃在違法情況下批出；相反，投訴人認為其本身才具備條件獲批永久墓地。
5. 投訴人又表示：她的申請並非被第二任行政長官否決，因為她分別在2009年12月21日及2010年1月11日提出申請，在位的是現屆行政長官。
6. 因此，「民署」的第016/SAL/2010號建議書稱：前任行政長官於2009年12月17日否決有關申請乃虛假資料，因為投訴人提出申請時第三屆政府已上任。
7. 投訴人又稱「民署」違反《行政程序法典》第11條，其內容為：

「一、行政機關對於私人向其提出屬其權限之所有事項，有作出決定之義務，尤其對於：

- a) 與行政機關直接有關之事項；
- b) 為維護合法性或總體利益而提出之任何請願、申述、投訴、聲明異議或上訴。

二、如有權限之機關對一私人提出之請求曾作出一行政行為，而該私人

自該行政行為作出之日起兩年內以相同依據提出同一請求，則該機關無作出決定之義務。」

8. 投訴人又引述另一個同樣發生於2001年的個案，稱某人在被「前臨市局」說服的情況下接受永久墓地及繳交澳門幣三萬元，這亦非一宗正常的墓地批給個案。
9. 最後，投訴人要求有權限實體作出更正及確認其符合取得永久性租賃墓穴的要件。

* * *

二、分析及小結

關於歐女士提出的投訴，經分析有關資料後我們在此指出幾點結論：

1. 由於歐女士所申請的墓地並非與上述十幅墓地之任一幅重疊，故彼此間不存在排他的關係，即並不會因批出十幅墓地而直接損害歐女士的權益。
2. 即使之前批出的十幅墓地在程序或所用的準則方面存在瑕疵，亦不能因此而認定歐女士的請求必定有理。換言之，不能因為之前行政人違法或違規作為，現在申請人「有權」要求行政人繼續以違規方式考慮歐女士的請求。
3. 對於「民署」將歐女士的姊姊的請求由原來的永久「購買」轉為「永久租賃」，而過程中又無通知申請人，確實在程序中存在不當，甚至違法，但歐女士應適時啟動救助的機制：行政訴願及行政司法上訴，但歐女士並無如此作為，任由上訴期結束。
4. 歐女士選擇向行政長官提出異議，而行政長官亦已於2009年12月17日作出決定，歐女士亦無對該決定提出司法上訴，故該決定已轉為確定行為，現時已不能再作變更。

5. 事實上，歐女士的申請並非被第二任行政長官否決，因為她分別在2009年12月21日及2010年1月11日提出申請，當時在位的是現屆行政長官，並於2010年2月3日否決歐女士在2009年12月21日提出的申請。
6. 為此，歐女士的投訴一方面是指出2001年存在違法的批給決定，其效果一直延伸至今，故歐女士認為應用2001年的準則批准其請求，但此為不可能。申請人無權要求行政機關引用「不法」或「違規」的準則作出決定。
7. 另一方面，歐女士的投訴乃指其本身的請求被不當甚至不合法的方式處理，此外，還指稱「民署」的監督實體無如實交待情況。事實上，按照「民署」送交的資料，2010年3月5日「民署」首將與墓地有關的材料，包括投訴人的申請資料送行政法務司司長辦公室（見第013/VPD/2010號公函），按理在同年8月份監督實體應知悉事件的過程。
8. 由於投訴人的請求及異議先前已經行政長官批示作出決定，現階段無新的材料及請求需「公署」重新調查及分析，故無需再採取其他措施。

* * *

第五部分：結論

據上論結，「公署」的結論為：

I — 「前臨市局」執行委員會主席的批准決定：

程序瑕疵

1. 「前臨市局」執行委員會主席無按正常及既定的程序處理有關申請，**亦無公布《永久性墓穴租賃內部規章》的生效日期及截止申請日期**，以便公眾知悉及提出申請。
2. 「前臨市局」執行委員會主席在批准十幅永久墓地的申請時**無一套清晰**

的程序準則，批准理據亦不明確；亦無清楚指出改變立場的理由（由以往不批准至後來改為可以批准）。

實體瑕疵

3. 「前臨市局」執行委員會主席在批准永久墓地的申請時無一個客觀及清晰的準則，亦無指明批准的具體理據。
4. 在批地事宜上存在度身訂造之嫌，因為在已掌握全部申請人資料後才訂定批准的準則及程序，這有違平等原則及公正原則。
5. 在審批十幅墓地的申請時，無深入考慮所引述的規則是否合法，規範與規範之間是否存在衝突。
6. 在作出批准時無明確指出批准的內容及範圍（永久墓地或永久租賃墓地）。
7. 在作出與下屬建議相反的決定（指2000年12月的批示）時，無作任何理由說明及解釋，故違反《行政程序法典》第114條第1款d)項的規定。
8. 有關的決定除違反法律外，作為市政執行委員會主席在當時（任期結束前的兩週）亦作出一個不適宜及不適時的決定¹¹⁵。
9. 作為執行委員會主席無履行確保市政機構所有單位及人員依法行政的義務。

* * *

II — 「行政、財政暨財產常設委員會」的角色及問題：

1. 在不清楚本身權責的情況下建議與法律不符的規章，守法意識不足，亦間接為他人築起作出違法行為的平台。

¹¹⁵ 倘當時按法定方式及方法將規章公布，根本不可能在2001年12月內作出批給墓地的決定。

2. 無肩負起督促及監管市政機構各單位及機關據位人依法行政的作用與角色。
3. 在餘下任期不足十五天的情況下建議一項影響甚大的重要措施，在政策及執法上言之，實為一個不適時及不適宜的行為（除違法外）。

* * *

III — 關於市政機關的監督實體：

1. 在行使監督實體的權限時，未能確保被監督實體嚴格遵守「合法性原則」。
2. 透過對會議記錄的分析，監督實體理應有客觀條件採取措施以避免或阻止「前臨市局」在被撤銷前作出違法、「不適時」及「不適宜」的決定，尤其是通過上述的內部規章，亦有客觀條件審視市政執行委員會的活動及其所提交修改計劃是否與法律相符或屬修改之列。
3. 一如本報告所披露般，在墓地批給事宜上確實存在不合規範的多個環節，這與當時發出的「說明」有相悖之處。
4. 在事件披露後，監督實體在發出新聞稿解釋事件之餘，理應按法律命令採取調查措施（例如要求「民署」對程序作出調查及檢討），並將此事及其餘資訊向公眾說明。
5. 為維持行政機關的形象及恪守不偏私原則，有條件按《行政程序法典》第50條第1款d)項之規定以書面方式請求行政長官委任其他人員對事件展開獨立調查¹¹⁶，並將此建議告知公眾。

* * *

¹¹⁶ 可引用《澳門公共行政工作人員通則》第354條或第357條。

IV - 關於私人投訴的部分：

1. 違規批出十幅墓地的準則不能作為認定投訴人申請的準則。
2. 面對「民署」違規處理其申請時，投訴人應引用訴願及司法上訴的機制以維護自身權益，而非任由上訴期經過。
3. 由於行政長官已對投訴人的請求作出決定，而申請人又無提出司法上訴，故本個案已成為「既決案」，加上現階段無資料或證據證明上述決定屬違法（無效），故無條件對這一部分的情況再作跟進。

* * *

總結：

1. 由於「前臨市局」已被撤銷，當時作出決定的人員已離職，涉嫌濫用權力的追訴期已過，追究紀律責任的消滅時效亦已發生，現階段已無法律理據繼續跟進。另外，基於有關批給決定已被執行，且有近十年之久，已不能採用回復原狀這種處理方法。但這宗事件對「民署」卻有警醒的作用，因為「民署」仍為掌管墳場及墓地事宜的機關，而且亦存在不少有待釐清的狀況，故相關部門應採取適當的跟進措施，以提升效率及優化程序。
2. 《基本法》第59條明確規定：「澳門特別行政區設立廉政公署，獨立工作。廉政專員對行政長官負責」，由於本調查結論部分涉及監督實體及司長辦公室的人員，為確保行政機關嚴守中立及不偏私原則，加上調查內容及結論皆為社會關注的焦點，故按照《澳門特別行政區廉政公署組織法》第4條第4項及第8項之規定¹¹⁷，請求 行政長官閣下作出批示，如同意本報告的內容，「公署」將報告內容通知民政總署的監督實體及投

¹¹⁷ 8月14日第10/2000號法律（《澳門特別行政區廉政公署組織法》）第四條規定：「廉政公署的權限為：（……）；（四）進行及要求進行專案調查、全面調查、調查措施或其他旨在查明公共實體與私人關係的範圍內的行政行為及程序合法性的措施；（……）；（八）將主要調查結果知會行政長官，以及將由主要官員及《刑法典》第三百三十六條第二款a項所指的其他人員作出屬公署職責所針對範疇內的行為通知行政長官；（……）」

訴人，同時透過適當渠道公開報告，俾眾知悉。

* * *

最後，本人命令如下：

將本報告書通知 行政長官閣下。

* * *

獲行政長官批示後，「公署」再作續後的跟進。

* * *

二零一一年八月於廉政公署。

廉政專員
馮文莊

附註：本報告獲行政長官批示同意後，於2011年9月8日透過互聯網發布，俾眾知悉。

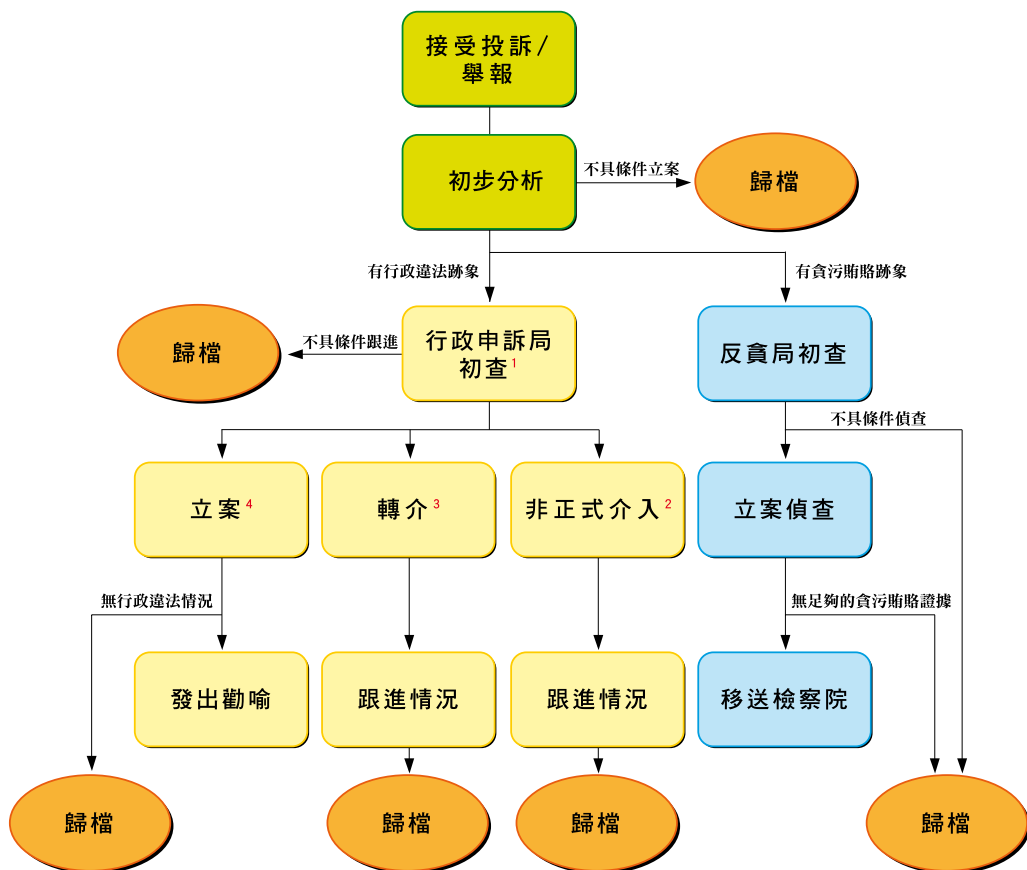
結語：

本個案的啟發性在於：

- (1) 在無權限的情況下制定所謂內部規章，更無遵守公示要求，實為違法之舉；
- (2) 在處理申請個案時前後方法不一，更無指出具體的理據；
- (3) 作為合議機關的主席無嚴格執行合法性原則，更作出違法及不適時的決定；
- (4) 監督實體無嚴格督促被監督實體依法行事。

附件三

廉政公署處理陳訴（陳述、投訴及舉報）流程圖



註：

1	行政申訴局初查	按照《澳門特別行政區廉政公署組織法》及《行政程序法典》等的相關規定進行，其中必須遵守辯論原則，即確保投訴方與被投訴方皆有陳述的機會。
2	非正式介入	如有關程序未完成或有關行為仍未產生效力，廉署會以此方式引導有關部門或機構，藉此及時作出糾正。
3	轉介	因應個案的特別情況，加上原行政部門為有權限及掌握相關的資料（廉署僅掌握投訴人提供的單方資料，可能不足或不詳盡），宜先由有關部門依法定程序處理，在徵得投訴人同意下，轉介到相關部門或機構處理，廉署會跟進其進展情況。
4	立案	基於問題的嚴重性和涉及面，廉署會立案調查，並根據《澳門特別行政區廉政公署組織法》第四條第十二款的規定，直接向行政部門發出勸喻，以糾正違法或不公正的行政行為或行政程序。根據《澳門特別行政區廉政公署組織法》第十二條的規定，如有關部門或機構不接納勸喻，應在90日內向廉署提出有依據的答覆，而廉署在向其上級或監管實體重申立場後，還可向行政長官報告或向公眾披露。