

第六部分

附件



附件一

2012年「公署」向行政長官 提交的法律意見書

經8月14日第10/2000號法律（經3月26日第4/2012號法律修改）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2012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) - 關於路氹連貫公路西面一地段發展成酒店的批給條款的修改及轉讓的法律意見（包括擁有的公司的股權轉讓）（簡單分析）；
- 2) - 關於新城填海區某區域填土及堤堰建造工程「預先評定資格之國際招標方案」的法律意見（第二號報告書）；
- 3) - 關於「都市建築法律制度」法案的意見書；

4) - 關於「都市建築法律制度」法案的意見書—— 補充部分；

* * *

我們選取其中兩份在內容上影響較大、且引人注目的在此公布，俾眾知悉。

關於新城填海區某區域填土及堤堰建造工程 「預先評定資格之國際招標方案」的法律意見 (第二號報告書)

第一部分：前言

- 一、廉政公署（以下簡稱為「公署」）於2012年1月11日接獲建設發展辦公室送交的文件（公函編號第232/GDI/2012），其中包括：
1. **公告** —— 「新城填海區某區域填土及堤堰建造工程——預先評定資格之國際限制招標」（中文及英文版本）；
 2. **招標方案** —— 「新城填海區某區域填土及堤堰建造工程——預先評定資格之國際限制招標」（中文及葡文版本）。
- 二、因應「公署」先前提交的報告及意見，招標文件在多方面已作出改善。
- 三、由於今次送交「公署」的文件不全，其中欠缺「承投規則」，亦無其他補充資料，例如建議書等，故我們的分析範圍受限，只能對其中幾個較重要的問題發表意見。
- 四、經請示後，「公署」的意見書將直接上呈行政長官辦公室，以供參考。

* * *

第二部分：分析

- 一、為何選擇「國際招標」這個名稱？
1. 事實上，11月8日第74/99/M號法令從無直接引用「國際招標」這個術語，僅在其中第63條第2款提及這種可能性。

2. 12月15日第122/84/M號法令亦無直接述及這種所謂「國際招標」的問題，僅在第22條內提及在澳門特區以外取得財貨的可能性，不包括承攬（empregada）。
3. 即使進行填海工程，需要在澳門特區以外成立的企業參與，亦毋需採用「國際招標」。
4. 向中國內地企業開放是次招標並不足以將這次招標定性為「國際招標」。
5. 值得指出：向澳門特區以外的企業開放招標應具充分的理由、且獲有權限實體的批准（見11月8日第74/99/M號法令第63條第2款⁷），但在送交的文件中，從無引述這項批准或呈請批准的建議文件。

* * *

二、為何選用預先評定資格的限制性招標？

1. 在送交的文件中，無一處地方有提及採用這種招標方式的理由，即明確指出「預先評定資格」及「不預先評定資格」的區分。
2. 作為例外制度的具預先評定資格應具充分的理由說明，以便展示行政機關欲謀求的利益及在是次招標過程中的透明度及公正性。
3. 只有在無法得知投標人對技術要求所掌握的情況時才採用預先評定資格。
4. 在一般情況下，基於工程的性質及可能引入澳門特區以外的企業參加，其中包括中國內地的企業，這可能更具理由不作公開招標，而選用其他方式的招標。

⁷ 該款的內容為：「二、因工程特性而有需要時，得在招標中接納不設於本地區之專業企業，但限於有權限接納該企業之實體作出批示並說明理由之情況。」

5. 考慮是項填海工程的規模及專業性，**建設發展辦公室建議採用「預先評定資格之限制招標」**或其合理理由存在，故「公署」在這一點上不作表態。

* * *

一、招標標的

1. 標書第2項指出：

「2. 招標標的

2.1 是次招標旨在評定候選資格的申請及甄選8(八)名候選人，作為邀請其就『新城填海區某區域填土及堤堰建造工程——預先評定資格之國際限制招標』的施工提交投標書。當第八名位置出現同分的情況時，候選人數目可多於上述所定。

2.2 定作人有權取消是次招標，候選人無權要求任何賠償。」

2. 這種表述有誤，標的並非如其所述選擇投標人，而是「執行工程承攬」；

3. 上文所述的為招標種類，而非招標標的，故應作出修正。

* * *

二、評分準則

1. 邀請合資格的競投人提交施工標書，應按法定制度進行。

第74/99/M號法令第109條第2款規定：

「第一百零九條

(招標之制度)

(……)。

二、預先評定資格之限制招標中，一切符合專業、技術、經濟及財政上之條件或第一百一十條第一款之公告所要求之其他條件之實體，均得提出候選要求。

(……)。」

另外，同一條文第3款規定：

「第一百零九條

(招標之制度)

(……)。

三、定作人須邀請以第一百一十條第一款c項所指資料為依據而預先甄審為具備資格之候選人提交施工投標書。」

結合上述兩款的內容，評分準則只能是第110條第1款c項的內容，其中規定：

「第一百一十條

(招標之開始)

一、預先評定資格之限制招標係透過公告開始，公告內應載有：

(……)；

c) 候選要求應包括之資料，該等資料係有關候選人狀況及候選人是否符合上項所指條件之文件或聲明，對該等文件或聲明嗣後可作確認；

(……)。」

其中列出多項可引用的數據，不能亦不應採用其他的考量準則。

2. 由定作人訂定投標人應符合的條件，之後邀請合資格的投標人提交標書，這是第74/99/M號法令第110條第1款c項所述之內容。
3. 引用預先評定資格的招標方式並非為了方便評標工作，而是阻止無資格執行承攬的人提交標書。

這種思維可從第110條第1款g項中得出，其內容為：

「**第一百一十條**

(招標之開始)

一、預先評定資格之限制招標係透過公告開始，公告內應載有：

(……)；

g) 獲邀提交投標書之實體之數目。

(……)。」

4. 另外，同一法令第112條第2款規定：

「**第一百一十二條**

(判給之標準)

(……)。

二、如涉及附條件之投標書或由投標人編製之圖則或變更本時，或提出候選要求之實體之數目等於或低於招標公告所指獲邀實體之數目時，判給須根據為公開招標所定之規定為之。」

所謂預先評定資格，是指按上述指標對投標公司進行資格評定，所有被評定符合條件的投標人將於稍後被邀提交施工標書。

在預先評定資格過程中，定作人應對所有投標人訂定一個劃一的評定準則，僅挑選名次較前的投標人參加下一輪的入標。

投標案卷第10項規定：

「10. 甄選及判給標準

10.1 甄選之標準：在評定候選資格時，選出得分等於或超過總分的65%的首8（八）名候選人。當第八名位置出現同分的情況時，候選人數目可多於上述所定的。

10.2 判給之標準：在評標階段，判給所提交標書的金額最低之競投者。」

為何設定8名合資格投標人可提交施工標書？在正常情況下所有被評定為合條件的投標人應都可提交標書。

倘屆時8間獲邀的公司皆不提交施工標書，該如何處理？是否必須設定一個數目？又為何是8間？而不是5間或3間？不設定是否比設定為更佳？

* * *

三、評標準則及挑選投標人（招標方案第19項）

該項規定如下：

「19.候選資格申請書的評審標準及其所佔之比重，候選人之甄選標準

候選資格申請書評審標準及其所佔之比重如下：

評審標準	比重
專業及技術條件	
- 工作計劃	25%
- 供砂計劃	20%
- 設備	8%
- 同類型工程經驗	25%
經濟及財政條件	
- 已完成工程之金額	10%
廉潔誠信	12%

甄選之標準：在評定候選資格時，選出得分等於或超過總分的65%的首8（八）名候選人。當第八名位置出現同分的情況時，候選人數目可多於上述所定的。」

1. 在這種招標裏，有兩個抉擇及決定的時間：
 - (1) 第一個為評定投標人是否符合所有技術及經濟財政條件；
 - (2) 第二個時間為邀請合條件的投標人提交施工標書，以便獲得判給。
2. 第一個時間內，主要考慮法律所定的各種技術參量。
3. 第二個時間則為考慮標書的內容，以價低者得。需預先在招標文件中訂定。今次的評分細項相對於上一次的方案明顯較為平衡及合理，雖然當中某些細節我們仍持保留態度。

至於投標人的廉潔誠信應否佔一個評分的問題，由於工務部門一直將這個矢量量化的方式處理，為保持行政規則及習慣的一致性，今次我們不在此作其他方面的考慮及分析。

* * *

四、標書的其他方面

綜觀整份「投標案卷」的結構、文字用語及規範性內容，不少地方仍有完善及改進的空間，但由於時間關係，我們在此不作分析。

* * *

第三部分：結論

綜合分析有關《法案》後，「公署」認為：

- 一、由於我們所獲資料有限，故僅對幾個較重要的問題發表意見。
- 二、從投標案卷的內容及結構分析，多處地方仍有值得完善之處，但礙於時間關係，我們在此不發表意見。
- 三、本報告提出的問題及分析供有關實體參考，如何取捨仍由有權限實體決定。

* * *

以上意見謹供參考。

* * *

二零一二年二月二日於廉政公署。

廉政專員
馮文莊

關於「都市建築法律制度」法案的意見書

* * *

第一部分：前言

一、廉政公署（以下簡稱為「公署」）於2012年1月13日接獲行政長官辦公室轉交一份正由行政會討論的《都市建築法律制度》草案，要求「公署」對其中的若干內容作出分析及提出意見。

二、送交的其他資料還有立法理由說明及新舊法律的對照表。

* * *

第二部分：分析

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9項規定：

「第四條

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；

（……）。」

故我們對《法案》作一簡單分析。

- 一、《都市建築法律制度》法案（以下簡稱為《法案》）分成七章，其中第1條規定如下：

「第一條

標的

本法律制定在澳門特別行政區內進行土木工程及保障都市建築結構安全應遵的法律制度。」

綜合分析有關《法案》後，不難發現，載於現行《都市建築總章程》（經8月21日第79/85/M號法令核准）的第二章至第五章技術內容（亦為關鍵的部分）並無載於《法案》內，故我們的疑問為：

- （一）、政府推出《法案》的原意是全面修改現行的《都市建築總章程》？
- （二）、或政府的立法意圖僅是在建築及工程方面加強監察，故在《法案》內引入監察性質的措施？
- （三）、整份《法案》的內容（或大部分的條文）與其第1條所述的標的格格不入；或直接言之，內容與標的不一致，與《法案》名稱亦不匹配。所以我們認為應用下述方法作出調整：
 1. 將《法案》名稱改為《都市建築及施工監察制度》，同時修改《法案》第1條的內容，因為《法案》的大部分內容並非第1條所述般。
 2. 不應立即廢止現行《都市建築總章程》，應讓它繼續生效，如與本《法案》（如將來或為法律）有抵觸，則以本法為優先。
 3. 因應上述1)及2)項的建議，對《法案》內的其他內容作出調整。

4. 同時著手制定新的《都市建築總章程》——尤其是其中所涉及的技術內容。

否則，本《法案》徒具空名，根本無訂定任何關於建築的技術規則及相關的執行及監管制度。

二、於《法案》第1條所述之「都市建築結構安全保障」，**似有誤導成分，因為《法案》並非規範這一點內容。事實上，在《法案》內我們找不到任何條文述及這一點——即使第34條保留《都市建築總章程》第二章，但現在只保留第二章，其他條文則會被廢止，此舉十分危險，因為《都市建築總章程》第三章至第五章仍有許多技術的準則在內，一旦被廢止，但又無新的規則立即出台，這會產生混亂及備受批評，亦必阻礙建築行業的發展。**

三、此外，同都市建築及安全有關的還有其他單行法規，例如：

- 10月7日第60/96/M號法令；
- 10月13日第42/97/M號法令。

四、《法案》第2條亦帶出其他問題：**其中列出許多概念 / 定義，但在主文內卻未見引用這些概念的條文。**

五、《法案》第8條第3款、第9條第1款、第12條第3款皆規定：「(……)且不影響科處本法律或其他現行法例規定的處罰」，但事實上《法案》本身根本無提及任何具體罰則。

六、《法案》第24條規定：

「第二十四條

違法行為

- 一、違反本法律的規定構成行政違法行為，但本法律另有規定者除外。
- 二、上款規定的行政違法行為的處罰制度及處罰程序由補充法規訂定，但不影響下條規定的適用。」

7月27日第13/2009號法律規定：行政處罰的金額不能超50萬元正。

本《法案》違反第13/2009號法律第3條第3款。

法律訂定違法，但交予行政法規訂定罰則，似乎並不妥當。

- 七、《法案》第25條及第28條述及通知行為，但內容欠缺完整。這些立法手法皆須完善。

* * *

- 八、《法案》第32條規定：

「第三十二條

職權的授予

本法律所指屬土地工務運輸局局長的職權均不可授予他人，但確認中止工程的命令及禁制工程令的職權除外。」

但《法案》第20條規定：

「第二十條

監察職權

- 一、土地工務運輸局具職權監察對本法律及有關補充法規的遵守情況。

二、土地工務運輸局在行使其監察職權時，可要求任何公共部門及實體提供一切所需的合作或協助。

三、為適用第一款的規定，土地工務運輸局人員享有公共當局的權力，並可進入下列地方進行監察，尤其是檢查工作：

（一）屬分層所有權制度的建築物的共同部分；

（二）對公眾開放的場所，即使屬收費的場所亦然。」

1. 為何不允許局長將職權授予其下屬行使？

2. 監察權限的範圍及內容非常空泛，標的亦不明確。

* * *

同樣地，第33條亦一樣空泛。該條文的內容為：

「第三十三條

主管實體的繼受

透過行政法規，可將本法律規定的主管實體的職權轉移至現有或將來設立的實體。」

* * *

九、第20條第3款使用「公共當局」這個概念，但這是刑法的用語——見《刑法典》第312條、第319條、第320條及第321條。

允許行政當局進入某些場所的目的是親身視察物件及狀況，現場的人員負有合作的義務及開展有關行政調查程序。

在不要求任何前提或要件的情況下允許「工務局」人員到私人地方似乎並不妥當。這種特權欠缺合理性，如濫權又如何？再者，考慮「工務局」現時的人力架構及運作狀況，有否條件如此執法？

同樣的問題亦見於第21條，內容空泛及不明確。

無論如何，應如第9條第6款般，要求製作實況筆錄。

* * *

十、第23條規定：

「第二十三條

司法命令狀

一、如有強烈跡象顯示建築物或獨立單位內正進行對建築物結構造成或將造成非常嚴重損壞的違法工程，且土地工務運輸局的監察人員無法進入調查，則該局局長須向刑事起訴法官提出附理由說明的聲請，以便在取得由其發出的司法命令狀後進入該建築物或獨立單位；而對該司法命令狀，適用經必要配合後的《刑事訴訟法典》第一百六十二條第一款的規定。

二、為適用上述的規定，凡對建築物構成倒塌危險的工程，均被視為對建築物結構造成非常嚴重損壞的工程。」

《法案》將行政活動與刑事訴訟活動混淆。

危險跡象可見《刑法典》第264條第1款f項、第266條、第267條第1款a項。簡言之，同危險行為有關。

對於危險犯所定的刑事制裁乃受一套嚴謹的法律原理管制。

在一般情況下，只有刑事犯罪跡象存在、且已開立偵查案的前提下刑庭法官方可行使其權限，第23條規定的如此簡單，刑庭法官如何處理？似乎欠缺周詳的思維。

* * *

第三部分：結論

綜合分析有關《法案》後，「公署」認為：

- 一、應重新明確立法意圖，是單純加強對建築物的監察？還是觸及建築及施工時應遵守的技術準則？可考慮由兩份法例作出規範。
- 二、倘今次立法目的是加強「工務局」對都市建築的監察，應修訂《法案》的名稱、標的及有關措施的內容及「工務局」的權限（部分內容見第二部分）。
- 三、如政府現階段未能立即對現行《都市建築總章程》提出新的法案文本（主要是技術準則部分），「公署」認為無必要廢止該章程，否則必定引起混亂及備受批評。
- 四、須對《法案》的多處作出技術修訂及明確一些基本概念，不能將行政法與刑事訴訟法的概念及制度混淆使用，否則只會無法執行。
- 五、亦須從立法技術角度完善《法案》的多條條文（因時間關係及我們所掌握的資訊有限，我們僅發表以上的觀點。）

* * *

以上意見謹供 行政長官閣下參考。

* * *

二零一二年二月二日於廉政公署。

廉政專員
馮文莊

附件二

「公署」發出的部分勸喻及調查報告

根據經3月26日第4/2012號法律修改的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了多份勸喻，同時因應投訴所涉及事宜的重要性向行政長官呈交了多份調查報告，其中包括：

- 1) - 關於向海關追討賠償一事的投訴的調查報告；
- 2) - 關於金融管理局批准中國銀行澳門分行發行百年紀念鈔（相連張）的若干法律問題報告書；
- 3) - 關於輕軌路線行經澳門倫敦街及波爾圖街投訴的調查報告；
- 4) - 投訴行政不作為的分析報告；
- 5) - 關於終止消防局副局長定期委任的理據及對有關投訴的調查報告；
- 6) - 關於投訴民事登記局在處理出生登記時所要求的資料的調查分析報告；
- 7) - 關於自2012年7月9日起澳門本地流動電話用戶只能使用3G的投訴處理報告及建議措施。

* * *

在此我們公布部分影響面較廣的報告，俾眾周知。

個案一

關於向海關追討賠償一事的投訴的調查報告⁸

要旨：

- 如部門的檢測設備不適合檢測某類型車輛時，部門的人員、尤其是前線人員在執行檢測工作時應清楚知悉及準確使用該設備，否則如因不當使用設備而侵害第三人權益，部門應承擔應有的責任。
- 對市民的投訴，前線人員應儘速及全面向上級匯報，以便後者適時採取恰當的解決方法。

* * *

第一部分：事由

一、投訴人XXX於2011年7月11日向廉政公署（以下簡稱為「公署」）投訴，主要內容為：

- (1) 路氹新城海關站未有依正常程序處理其索償申請，無適時將有關事件的文件（包括投訴人的索償聲明書）上呈予海關總部處理；
- (2) 投訴人曾於2011年4月15日致電路氹新城海關站查詢事件，但當日的男性值日官辦事過於草率及不負責任；
- (3) 海關關長無依法就其索償訴求作出書面回覆；

⁸ 因「公署」在結案時投訴人表示放棄索償的權利，加上海關在接獲報告後已即時採取跟進措施，但由於個案本身仍有警醒作用，故「公署」在年報公布本個案。

- (4) 海關在是次事件中擾攘多月，讓投訴人多次「跑來跑去」卻不得要領。

二、「公署」先後致函海關索取資料，並要求投訴人提交補充文件，以瞭解事件的來龍去脈。

三、海關在7月25日的第2300/SA/2011.DG號公函⁹內稱：

- 「— XXX先生(投訴人)於去年(2010年)12月25日駕駛車輛經路氹蓮花口岸出境時，因需接受檢查而引致其車底隔音棉懷疑被破損一事，該海關站值日官已提交報告並告知XXX先生可直接向海關總站提出其追討賠償事宜(附件一)。
- 海關於20/04/2011首次收到XXX先生的索償/投訴函件後，隨即開展相關程序，並於16/05/2011由副關長批示開展賠償的行政程序(附件二)。
- 海關物資管理處A關務監督於07/06/2011開始聯絡XXX先生要求提交維修車輛單據以便海關作出賠償事宜(附件三)。
- XXX先生於07/07/2011上午前來海關總部門口崗亭聯絡A關務監督，但因A關務監督處於年假狀況(附件四)，其後XXX先生再致電海關內部審查辦公室B高級技術員，B邀請XXX先生進入海關總部以便協助其遞交維修車輛單據，但XXX先生拒絕並掛線離去(附件五)。

煩請 貴辦通知XXX先生可聯絡A關務監督(聯絡電話：xxxxxxx)或B高級技術員(聯絡電話：xxxxxxx)，以便XXX先生能提交相關文件使海關能儘快完成相關的賠償行政程序。」(粗體及底線為本文所加)

四、另外，2010年12月25日處理投訴人汽車受檢期間車底隔音棉破損事件的路氹新城海關站值日官首席關員C曾作出第348/PACT/2010號報告書¹⁰，

⁹ 見卷宗第11頁。

¹⁰ 見卷宗第12-13頁。

內容如下：

「今天下午約15時正，一輛輕型汽車，車牌編號MX-xx-xx，內地車牌編號粵xxxxxx澳，司機姓名XXX，男性，xx歲，持澳門永久居民身份證編號：xxxxxxx(x)，澳門駕駛執照編號：xxxxxx，有效期至xx/xx/20xx，現居於xxxxxxxxxxxxxxxx，聯絡電話：xxxxxxxx。其駕駛一輛MERCEDES BENZ型號為E300A/T之輕型汽車經路氹新城海關站出境，惟當進入出境1號車道時，該車輛被車輛自動過關系統選定為抽查的目標，其後車道關員指示XXX司機駛至X光車操作區進行掃描，在X光車地面操作員關員D編號xxxxxx指導下，自行駛上斜台，當車輛駛上斜台時，懷疑車底之隔音綿觸碰到斜台邊而引致部分脫落（圖片箭咀位置），關員D隨即指示XXX司機立即停車及駛離斜台。

就上述車輛底部隔音棉之脫落情況，已由關員D即時為其恢復原狀，並將隔音棉固定於原來位置。但期間關員D發現，上述車輛底部除隔音棉脫落之位置有磨擦過的痕跡外，其他位置亦有曾經磨擦過的痕跡出現，當時XXX司機就此作出解釋，其聲稱較早前駕駛上述車輛在其他停車場出入時，其車輛底部曾與地面發生磨擦，但不清楚是否因此而導致是次隔音棉脫落情況之出現。

事後關員D只對其車輛進行人手檢查，並沒有異常情況發現。關員亦向XXX司機作解釋有關車輛檢查記錄表後，XXX司機亦表示清楚明白，並在有關之記錄表上簽名確認後便駕車離去。

XXX司機駕車離開後不久再次折返，並謂其車底部之隔音棉再次脫落，後經關員D及另一名關員E，編號：xxxxxx在場作細心檢查其車後，發現該車底部用作固定隔音棉之螺絲亦存有鬆離現象。

本人當接獲通知後隨即到現場對事件進行瞭解，而該名XXX司機向本人表示，其個人認為造成其車隔音棉脫落是因本站X光車之車輛檢查坡台引致，故此其自行手寫了一份聲明書交給本人，希望將來獲得因此進行維修所需費用之賠償。為此，本人即時以口頭方式告知XXX司機，有關追討可按正常程序向海關提出，及後XXX司機獲悉有關情況後便自行離去。

隨報告附上有關資料、車輛檢查記錄表、相片及車主之聲明書。

事件已知會上級。」（虛底線及粗體為本文所加）

五、投訴人於2010年12月25日向關員提交一份手寫聲明書¹¹：

「聲明書

本人於2010年12月25日下午3:00左右駕駛MX-xx-xx車輛經路氹新城海關接受X光車掃描，上鐵橋時，車底隔音綿損毀，希望得到賠償維修費用。

本人XXX 特此聲明

澳門xxxxxxxx街xxxxxx座xxxxx樓x座

TEL: xxxxxxxx

身份證:xxxxxxxx(x)

（XXX簽名）

2010.12.25」

（底線及粗體為本文所加）

六、2010年12月27日，海島關檢處處長（同時為路氹新城海關站指揮官）副關務總長對上述報告書批示如下¹²：

「1.X光車操作員已為當事人車輛出現之問題作出適當處理；

2.當值值日負責人已告知當事人之相關處理辦法；

¹¹ 見卷宗第13頁背面。

¹² 見卷宗第12頁。

3.事件暫作**備案**跟進。」（粗體及底線為本文所加）

七、2011年4月18日（海關的收件日期為2011年4月20日），投訴人致函¹³海關關長，全文如下：

「To:澳門特別行政區海關

Attn: 徐禮恒 關長

你好！本人於2010年12月25日駕駛車牌號碼：MX-xx-xx輕型私家車經蓮花口岸往橫琴，被海關關員要求接受X光檢查。當本人私家車駛上X光檢查平台期間，平台的尖角割破本人車底的隔音棉，當時海關人員馬上為車子做緊急修補。雖然隔音棉已經裝回原位，但是已經破損，以至於失去其隔音棉的作用。然後海關人員讓我用白紙寫了一封聲明書。本人在聲明書中明確聲明希望得到車輛維修費賠償。但是當本人私家車維修完成後，本人遞交維修費單到蓮花口岸海關處，其關員告知本人賠償的事情不是他們處理的，要求本人交到海關總部。但是本人遞交維修費單到海關總部。等了一個星期，曾致電xxxxxxx查詢，接聽電話的F小姐告之本人蓮花口岸海關並沒有遞交任何關於此事件的文件，所以海關總部沒法做出任何賠償。於是本人又於2011年4月15日下午15:33分別致電xxxxxxx查詢，得到的回覆是要本人找律師告政府海關民事索償。本人認為此答覆讓本人難以接受，試問本人只是一名普通市民，為MOP2,490.10的維修費，哪有本錢和海關打官司，當時通電話的該值日海關人員還語帶恐嚇，要我顧住自己身份，不知道他的意思是不是他是官，我是民，他可以秋後算帳。本人覺得答覆此事件的海關人員十分不負責任，他的言語嚴重損害了澳門特別行政區政府人員的形象。於是本人又致電88668866政府資訊中心詢問，政府資訊中心人員要求本人需事先得到澳門政府海關的正式回覆文件後再做處理。

¹³ 見卷宗第20頁。

本人現要求澳門海關給予正式回覆文件，關於此事件可否得到賠償。

申訴人：XXX

回覆地址：澳門XXXXXXXX街XXXX座XXXX樓XX座

聯絡電話：XXXXXXXX

申訴人：（簽名）

2011年4月18日」

（虛底線及粗體為本文所加）

八、2011年4月20日，副關長在投訴人的信函上批示¹⁴：

「先交DFAPF¹⁵ p/inform. (asap)」

九、翌日，關長批示¹⁶：

「抄送GAI¹⁷備案。」

* * *

十、**經綜合所有資料後，可以得知事件發生的經過：**

- (1) 2010年12月25日下午約15時，投訴人駕駛編號MX-xx-xx的車輛，經蓮花口岸海關站出境，期間上述車輛被車輛自動過關系統選定為受檢目標，故關員按既定程序安排作車輛掃描檢查。在車輛駛上小型汽車（輕型車輛）檢查坡台期間，該車輛底部觸及小型汽車檢查坡台左邊平台與斜坡間的接合位；

¹⁴ 見卷宗第20頁。

¹⁵ 口岸監察廳（Departamento de Fiscalização Alfandegária dos Postos Fronteiriços）。

¹⁶ 見卷宗第20頁。

¹⁷ 內部審查辦公室（Gabinete de Auditoria Interna）。

- (2) 根據海關站所拍攝之數碼相片顯示，有關車輛底部覆蓋隔音棉之部件有損毀情況；
- (3) 兩名X光車執勤人員為上述車輛將隔音棉安回原位時，發現該車輛底部存在舊有磨擦過之痕跡，且有關痕跡之位置是沒有經過小型汽車檢查坡台與該車輛觸碰之位置，即與是次懷疑損毀事件無關。當時XXX司機亦表示，其車輛較早前於另一個停車場出入時，車輛底部與停車場出入口之地面曾發生過磨擦，但不知道這是否導致隔音棉離位之原因，故未能證實上述車輛底部隔音棉之損毀，是與小型車輛檢查坡台磨擦所致；
- (4) 由於未能用X光掃描設備對上述車輛進行檢查，故兩名X光車執勤人員改以人手方式進行檢查。之後兩名X光車執勤人員向XXX司機解釋有關車輛檢查記錄所載內容後，XXX司機表示清楚知悉及明白有關內容，並在記錄表上簽署作實；
- (5) **其後XXX司機駕駛其車輛離開X光車停泊位置約400公尺，到達蓮花橋剛上橋面不遠處便倒車折返，並向上述兩名X光車執勤人員聲稱車輛底部隔音棉再次脫落，經檢查後發現用作固定隔音棉之螺絲有脫落現象。當時XXX司機在場繕立聲明書，表示就損毀事實向海關追討有關賠償，當天之值日負責人D已即時清楚告知XXX司機，須按正常程序追討賠償責任。當XXX司機知悉有關情況後，並沒有再堅持繼續追討有關之賠償責任便自行離去；**
- (6) 上點所述之聲明書已併入報告書編號：348/PACT/2010，並由路氹新城海關站指揮官批示作備案處理；
- (7) **測試結果顯示，投訴人所駕駛之相同型號車輛，沒有條件安全駛上小型汽車檢查坡台接受X光車掃描檢查；**
- (8) XXX司機曾因查詢有關賠償事宜而致電xxxxxxx，接電者為A關務監督。海關文件記錄表示：「基於A關務監督工作於物資管理處，故現階段沒有就投訴人與A關務監督之對話內容作具體了解」；
- (9) 就XXX司機於函內表示，在2011年4月15日下午15時30分致電海

關站，認為接聽電話之關員態度不友善及帶有恐嚇成分，故表示不滿；

- (10) 海關隨後向其總部提交報告書，並附上由海關人員於2011年4月24日所拍攝關於車輛MX-xx-xx進行測試過程之錄影資料（CAM-S206）之光碟。其他資料還包括：事發當日涉事車輛MX-xx-xx之車輛檢查記錄表編號：56/PACT/2010、涉事車輛MX-xx-xx之資料、於2010年12月25日車輛MX-xx-xx之出入境紀錄、數碼相片、報告書編號：348/PACT/2010及投訴函件日期2011年4月18日之複印本各乙份。
- (11) 2011年5月9日，海島關檢處處長兼路氹新城海關站指揮官副關務督察對路氹新城海關站行動主任於2011年5月6日所作的報告書提出如下意見：

「呈：口岸監察廳廳長審閱。」

- (12) 2011年5月11日，口岸監察廳廳長就2011年5月6日的報告書提出如下意見及指示：

「根據報告書內容作如下意見：

1. 調查結果顯示，申訴者之車輛底部確實與小型汽車檢查坡台曾發生磨擦，引致固定隔音棉之部件出現鬆脫現象，建議DAF¹⁸跟進維修事宜。
2. 調查結果沒有跡象顯示PACT¹⁹人員曾對申訴者作出不禮貌或恐嚇之行為。
3. 倘有需要，申訴者與A關務監督之對話內容建議由DAF或上級指定部門跟進。
4. 已指示PACT，在未有改善措施前，報告所述之相同型號車

¹⁸ DAF (Departamento Administrativo e Financeiro)是指行政財政廳。

¹⁹ PACT (Posto Alfandegário de COTAI)是指路氹新城海關站。

輛不可駛上小型汽車檢查坡台進行X光掃描檢查。」（底線為本文所加）

(13) 2011年5月12日，助理關長對2011年5月6日的報告作出下述指示：

- 「1. 同意DFAPF廳長所提之第1點建議；
2. 即時執行第4點內容；
3. 呈副關長審閱。」

(14) 2011年5月16日，副關長作出如下批示：「T.C.同意。」

(15) 同日，行動管理廳廳長作出如下指示²⁰：

- 「1. 將報告抄送DAF²¹處理；
2. 正本存檔。」

(16) 2011年6月3日，行政財政廳廳長作出如下指示：

「AO CH da DAF【中文意思：送行政財政廳主管。】

1. 影印本送CH da DRM²²，以便聯系當事人，要求提供涉事車輛之維修單據以便開展有關之賠償程序。
2. 正本交CH da DF²³ p. De. 」

(17) 2011年7月7日，接聽投訴人電話的B高級技術員制作「查詢熱線記錄」，相關內容及跟進情況如下：

「-----查詢者來電表示正在海關大樓門口更亭，表示曾有本部

²⁰ 見卷宗第14頁。

²¹ 行政財政廳（Departamento de Administrativo e Financeiro）。

²² 物資管理處（Divisão de Recursos Materiais）。

²³ 財政處（Divisão Financeira）。

門人員致電給他到來交單取賠償。接電者向其了解是本部門哪單位或人員通知？但查詢者未能具體指出任何資料，只能說出約於一至兩個月前有海關人員致電通知他可到海關總部交單取賠償，故接電者着其先登記進來等候，並向其表示會代查詢應交往哪單位，再轉介給相關單位負責人處理，但來電者拒絕進來並表示麻煩便掛線離去。

-----接電者經向門口更亭當值關員了解，查詢者當時手持一張紙內有查詢熱線電話和F小姐電話XXXXXXXXX（應屬物資管理處），便問查詢者想聯絡哪單位？查詢者當時亦未能具體回答。

-----而於本年四月份接獲其異議個案時，曾致電異議者告知其海關正跟進調查並留下查詢熱線電話，現因有關異議個案仍在處理中暫未有任何結果，接電者再向關長呈報有關情況後，指引通知物資管理處聯絡查詢者跟進有關事宜。」；

「跟進情況

GAI按關長批示通知物資管理處聯絡查詢者，並即致電回覆查詢者告知其可直接交相關單位處理，但查詢者表示不會再來海關，並會向海關關長反映有關問題便掛線。」（底線為本文所加）

(18) 2011年7月11日，關長作出下述批示²⁴：

「 - Visto

- 交GAI備案。」

(19) 2011年7月22日，物資管理處處長副關務總長作出第48/DRM/2011號報告書，報告書的內容如下：

「(一)根據參照文件b)內容所述，於2010年12月25日，駕駛車輛編號MX-xx-xx之駕駛者，於路氹新城海關站受檢期間被

²⁴ 見卷宗第14頁。

AVC（車輛自動通關系統）揀選為抽查目標，在檢查過程中，懷疑其車底部份之隔音棉與小型汽車檢查坡台觸碰導致其車底部份隔音棉損毀，XXX司機認為是X光車之小型汽車檢查坡台造成其車輛損毀，並要求海關賠償，有關賠償事宜獲上級批准。

- (二) 因應有關行政程序，鑑於欠缺有關車輛維修之發票正本或鑑證本以便進行賠償事宜；本處A關務監督於6月7日透過當事人提供之聯絡資料致電XXXXXXXX，接聽者為一名女士，其表示XXX現不在澳門，於6月10日才回澳。於6月10日A關務監督再次透過電話號碼XXXXXXXX與XXX先生取得聯絡，並通知當事人其賠償之要求已獲副關長批示同意，因應相關之行政程序，要求當事人遞交維修車輛之發票正本或鑑證本以便處理賠償事宜，對方表示待有空時才前來遞交相關文件。
- (三) 於7月7日上午，當事人到海關總部要求與A關務監督見面，並遞交有關文件，惟A關務監督處於休假狀況（假期申請表見參照）。因此，XXX先生於總部門口崗亭致電內線xxx（海關查詢熱線），要求處理其車輛之賠償事宜。B高級技術員與其接觸並詢問其情況，當事人告知約於1至2個月前接獲海關人員通知可將維修車輛之單據交回本部門，但其不知哪個部門。B高級技術員通過電話要求XXX先生到其辦公室了解情況及協助他跟進，但當事人不願意並說：“咁麻煩，我寫信俾關長。”隨即收線並離開海關總部。根據於總部大樓前門值勤人員聲稱當事人停留時間約5至10分鐘。事後，本處人員曾先後兩次致電當事人了解情況及通知其遞交欠缺之文件以免阻礙賠償程序之開展，惟其最後表示不會前來遞交相關文件，現階段已不要求賠償有關款項，並表示不滿意某些海關人員的態度（但本處不知所指為何人），又表示他會去信廉政公署投訴，以確定在此事件上是否有人員行政違法。

(四) 綜上所述，本處之工作人員在接獲相關文件後已儘快致電XXX先生，通知有關賠償要求獲批准，要求他儘快遞交發票之正本或鑑證本以便處理賠償事宜。惟每次對方之答覆均表示不急切，待有空時才來遞交相關文件。考慮到對方可能工務（應為「公務」）繁忙，故本處之工作人員亦不便多次致電煩擾，故等待一段時間後才作出跟進，以便本部門有關之工作單位能開展繼後之程序。於上述期間，並未發現本處人員在處理此個案出現任何違反行政程序的情節。惟當事人不合作及言語間表現不滿的態度，使本處人員在工作上出現不必要的壓力及負擔。」（底線為本文所加）

(20) 2011年7月25日，行政財政廳廳長對2011年7月22日報告書作出如下批示：

「 Do CH da DAF :

1. 閱。
2. 根據本報告書所述內容，DRM於開展有關賠償之前期工作上並未出現任何行政失當的情節。
3. 呈上級以茲審閱。」

(21) 2011年7月25日，海關關長作出如下批示：

「 T.C.²⁵」（知悉）。

* * *

²⁵ 應是「本人知悉」“Tenho Conhecimento”的縮寫。

第二部分：分析——海關在是次事件中的不當環節

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：

「第四條

權限

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，我們對投訴個案作詳盡分析。

一、相同型號車輛不具條件安全駛上檢查坡台受檢

1. 按照海關送交「公署」的資料：經路氹新城海關站行動主任按海關副關長的指示進行調查後得出的結論是：「測試結果顯示，申訴者所駕駛之相同型號車輛，沒有條件安全駛上小型汽車檢查坡台接受X光車掃描檢查」（底線為本文所加）；對此，口岸監察廳廳長在其2011年5月11日提出的意見中指出：「已指示PACT，在未有改善措施前，報告所述之相同型號車輛不可駛上小型汽車檢查坡台進行X光掃描檢查。」²⁶。

²⁶ 見海關報告書第二部分第10點。

2. 值得指出一點：自投訴人車輛發生損毀及遞交手寫聲明書當日（2010年12月25日），直至2011年4月20日海關副關長指示儘快進行調查之日（不計算口岸監察廳廳長在接獲路氹新城海關站行動主任的調查報告後，於5月11日指示同型號車輛不可駛上小型汽車檢查坡台進行X光掃描檢查的時間），有4個月的時間，海關因未察覺與投訴人車輛型號相同的車輛不能安全地駛上X光檢查坡台，故若有該型號的車輛在這段期間接受X光檢查，便很可能發生類似投訴人車輛底部的損害，以致海關必須承受被索償的風險。
3. 在這段期間，行政程序欠缺完善：
 - (1) 前線人員無及時將情況向領導層反映，以致後者遲遲未能掌握這方面的資訊；
 - (2) 前線管理人員欠缺省覽全局的視野及觸覺，並無及時向上級提議採取任何臨時性的預防措施（不論具體投訴個案的結果為何）；
 - (3) 倘資訊流通及適時將事件上報，海關關長可按《行政程序法典》第83條採取一些臨時性措施，以提高行政效率及完善本身部門的工作流程。但前線人員並無如此作為。

* * *

二、投訴人於事發當日向路氹新城海關站遞交手寫聲明書未被依法處理

1. 投訴人稱於事發當日（2010年12月25日）已向路氹新城海關站的海關人員遞交索償聲明書。
2. 然而，海關於2011年7月25日回覆「公署」的公函中指：「XXX先生於去年12月25日駕駛車輛經路氹蓮花口岸出境時，因需接受檢查而引致其車底隔音棉懷疑被破損一事，該海關站值日官已提交報告，並告知XXX先生可直接向海關總站提出其追討賠償事宜……海關於20/04/2011首次收到XXX先生的索償/投訴函件……」（底線及粗體為本文所加）。

3. 根據事發當日（2010年12月25日）處理投訴人汽車受檢時受損一事的海關路氹新城海關站值日官於第348/PACT/2010號報告書所載：「該名XXX司機向本人表示，其個人認為造成其車隔音棉脫落是因本站X光車之車輛檢查坡台引致，故此其自行手寫了一份聲明書交給本人，希望將來獲得因此進行維修所需費用之賠償。為此，本人即時以口頭方式告知XXX司機，有關其追討可按正常程序向海關提出，及後XXX司機獲悉有關情況後便自行離去。」；「隨報告附上有關資料、車輛檢查記錄表、相片及車主之聲明書。」（底線及粗體為本文所加）
4. **有關報告所附的手寫聲明書已明確表達了投訴人「希望得到賠償維修費用」的意願，亦載明了投訴人的地址及電話。**
5. 根據資料記載：製作上述報告的值日官指出，在收取投訴人手寫聲明書的同時，已「即時以口頭方式告知XXX司機，有關其追討可按正常程序向海關提出」，對此，我們在此提出一個疑問：究竟何謂「追討可按正常程序向海關提出」（底線為本文所加）？
6. 對此，海島關檢處處長的理解似乎是——正常的追討程序是向海關總部提出，故即使路氹新城海關站接收了投訴人的手寫索償聲明書，該站亦不會作出處理，投訴人仍必須另行向海關總部提出索償申請，方能啟動索償程序。因此，海島關檢處處長認為該站暫毋須就投訴人車輛疑因接受檢查而受損及索償一事作「備案」以外的處理。
7. 然而，從投訴人事後又向路氹新城海關站遞交維修單據（此點事後獲得海關確認），並一再向海關關長及「公署」強調其於事發當日已向海關提交索償聲明的行為可見，投訴人顯然對「追討可按正常程序向海關提出」與海關存在不同的理解——其汽車既然是在海關接受X光檢查時受損，而投訴人亦已「當場」以書面【十月十一日第57/99/M號法令核准的《行政程序法典》第76條第1款本文】向海關提出索償請求，故其索償請求已進入正常的追討程序。
8. 事實上，海關其後對有關表述的理解亦僅為：「該海關站值日官已……告知XXX先生可直接向海關總站提出其追討賠償事宜」（底線為本文所加）。

9. 再者，若值日官當日所作的口頭解釋已清楚表達：投訴人必須自行向海關總站提出追討，則值日官何以又接收投訴人遞交的手寫聲明書？
10. 值得注意的是：就值日官於事發當日接收投訴人手寫索償聲明所作口頭解釋的實際內容為何，由於海關方面與投訴人所聲稱的情況迥異，故如今已難以考究。惟可以確定的是，客觀上言之，路氹新城海關站的值日官於事發當日確實是接收了投訴人的索償聲明書，有關聲明書更被用作為值日官於事發當日的報告書的一部分上呈。
11. 按照《行政程序法典》第57條及第60條之規定，投訴人的文件已足以啟動相關行政程序，但決策官員從無作出明確決定（批准或不批准、續後跟進手續欠缺）。
12. 事實上，值日官本身無權對此作出決定，故按《行政程序法典》第36條之規定，應將文件上呈關長作出決定。但事實並非如此！

* * *

三、處理私人提出申請的程序不當

1. 非合同民事責任是行政當局基於其機關或行政人員在履行職務中以及因履行職務而作出過錯之不法行為，而須向受害人承擔的民事責任【經十二月十三日第110/99/M號法令修改的四月二十二日第28/91/M號法令第2條及第8條】。
2. 澳門海關由關長領導，並由一名副關長及兩名助理關長輔助，前者負責履行海關的職責，職權主要包括領導、統籌及監管海關的活動，並對外代表海關；由海關關長擔任主席的行政委員會為海關財政管理的決議機關，絕對有權解決財政方面的支出【六月八日第11/2001號法律《澳門特別行政區海關》第6-7條；經十二月一日第25/2008號行政法規修改並重新公布之21/2001號行政法規《海關的組織與運作》第1條、第2條第1款、第3條第1款、第2款（一）至（二）項及第6條】。
3. 因此，海關行政委員會、關長及其代任人有權按法定程序處理賠償一事。

4. 另外，《行政程序法典》第36條規定：

「第三十六條

(向無權限之機關提出申請)

- 一、私人因可宥恕之錯誤，在定出之期間內，向無權限之機關提出申請、請願、聲明異議或上訴時，機關應依職權將有關文件送交有權限之機關，並將此事通知私人。
 - 二、如屬不可宥恕之錯誤，則對有關申請、請願、聲明異議或上訴不予審理，並在四十八小時內將此事通知私人。
 - 三、對錯誤之定性，可按一般規定提出聲明異議及上訴。」(底線為本文所加)
5. 本案例中，投訴人的汽車是在路氹新城海關站接受X光檢查時懷疑遭檢查坡台劃破而受損，其即時在場手寫了一紙聲明書向造成有關損害的機關本身(即海關)索償，在客觀上既無送錯機關，亦無任何不可宥恕的錯誤，只是接收者並非機關內具處理相關事務之職權/職能的附屬單位/人員，但作為執法人員，應有足夠知識作出判斷及指示正確的續後跟進程序。
6. 《行政程序法典》第36條既然規定，私人因可宥恕的錯誤而向無權限的機關提出其訴求時，接收訴求的無權限機關應依職權將訴求送交權限機關處理；則當接收訴求的機關正確，只是接收者並非機關內具處理相關事務職權/職能的附屬單位/人員時，按照善意原則、非官僚化原則及效率原則，以及解釋法律的基本原則，接收者依法應將有關文件轉送具處理相關事務之職權/職能的附屬單位/人員(《行政程序法典》第8條、第12條及《民法典》第8條)，而最簡單直接的方法就是——將文件上呈——以便有關事件/訴求能送到具處理相關事務之職權/職能的附屬單位/人員手中。
7. 事實上，接收投訴人手寫聲明書的值日官已將之附於其當日製作的報告書中上呈。

8. 然而，對於值日官於事發當日所上呈的報告書（附有投訴人的手寫索償聲明書），海島關檢處處長（同時為路氹新城海關站指揮官）於2010年12月27日作出如下指示：「1. X光車操作員已為當事人車輛出現之問題作出適當處理；2. 當值值日負責人已告知當事人之相關處理辦法；3. 事件暫作備案跟進。」（粗體及底線為本文所加）。
9. 之後，直至海關於2011年4月20日接獲投訴人致海關關長的信函之前，未見有關事件/手寫聲明書獲上呈或採取其他措施。
10. 換言之，投訴人手寫聲明書獲送交具處理相關事務之職權/職能的附屬單位/人員處理的「路徑」在送到海島關檢處處長處便「停了」下來。
11. 這明顯證明了執法人員處理行政程序不當，以致拖慢解決問題的時間。

* * *

四、海關在事件裏的權利及義務

1. 海關關員目前仍適用經十二月三十日第66/94/M號法令核准，並經三月二十九日第9/2004號行政法規修改的《澳門保安部隊軍事化人員通則》規定的紀律制度，尤其關於義務、行為等級等規定。
2. 《澳門保安部隊軍事化人員通則》第3條、第5條第4款c)項及第8條第1款及第2款a)-b)項規定，軍事化人員受指揮原則約束，並應履行熱心義務，尤應：「處理其權限範圍內發生之任何事實；如有需要，以客觀態度報告該事實」；「即時向上級提供有關工作、司法及紀律事宜之正確資訊」（底線為本文所加）。
3. **作為路氹新城海關站的指揮官**，其「指揮職能表現於行使賦予軍事化人員領導、主管及監管具行動性質職責之隊伍及附屬單位之當局權力。」；「行使由法律及規章賦予之當局權力，但須連同不可授予之相關責任為之，而隊長或廳長在所有情況下均對隊伍或附屬單位執行獲賦予之任務負唯一責任。」（見《澳門保安部隊軍事化人員通則》第45條）（底線為本文所加）。

4. **作為海島關檢處的處長**，其「領導或主管職能為行使賦予軍事化人員領導、主管及監管具行政、後勤、技術等性質或具訓練職責之各機關及附屬單位之當局權力。」；「行使由法律及規章賦予之當局權力，須連同不可授予之相關責任為之，而領導人或主管在所有情況下均對各從屬機關或附屬單位執行獲賦予之任務負唯一責任。」（底線為本文所加）（《澳門保安部隊軍事化人員通則》第46款）。
5. 海島關檢處的職權包括：「在澳門特別行政區通往外界的地方監檢對關於進出和轉運的貨物，交通工具，旅客及其行李之相關法例的遵守情況」；「將海關及警務範圍內的重要情報知會行動管理廳」（經十二月一日第25/2008號行政法規修改並重新公布之十月二十二日21/2001號行政法規《海關的組織與運作》第16條第1款及第6款）。
6. 另一方面，海關為直接公共行政部門，故海島關檢處處長同時受領導及主管人員通則的約束（八月三日第15/2009號法律《領導及主管人員通則的基本規定》第1條第1款）。
7. 除公共行政工作人員的一般義務外，主管尚須履行特定義務，包括「行使有關職權，確保其本人的行為及督促其下屬的行為符合適用法例的規定，以及尊重私人依法受保護的權益」；「以適當方式忠實地向政府匯報部門的一切重要事情」（底線為本文所加）【八月十日第26/2009號行政法規《領導主管人員通則的補充規定》第16條（二）、（三）項】。
8. 「在遵守適用法例的情況下，主管在負責有關組織附屬單位的管理方面，一般具有下列職權，但不影響獲賦予的其他職權」，包括：「制訂或建議旨在協調有關組織附屬單位所開展的活動及確保其轄下單位所提供服務的技術質量的措施」；「制訂或建議旨在確保其組織附屬單位所進行工作的技術質量及遵守更有效提供服務的適當期限的措施；」（底線為本文所加）【八月十日第26/2009號行政法規《領導主管人員通則的補充規定》第21條第1款（三）至（四）項】。
9. 按照上述規定，法律一再強調主管人員應行使其法定職權以謀求公益，因此，當投訴人的車輛在其管理及履行職責的場所中疑因接受海關X光檢查而受損，且投訴人已以書面明示其求償的意願時，作為海島關檢處的

主管級人員及路氹新城海關站的指揮官，應當依職權調查事件的成因，並採取必要的保全及應對措施。

10. 退一步而言，即使相關狀況超出了其所能預見的範圍，海島關檢處處長理應將其在履行職務期間所掌握的重要資訊（有私人的車輛在接受海關檢查期間疑遭X光車小型車輛檢查坡台損壞，並且當場以書面索償）上呈/上報，以便上級全面掌握前線的工作狀況，採取或下達必要的措施。但這個個案披露了前線人員並無如此作為。

* * *

五、無採取適當保存措施

1. 案中值日官雖已將記錄投訴人車底損壞情況的照片上呈，但客觀上言之，既然海關一向有對汽車受檢過程進行錄影，且損壞與受檢過程有關，則為釐清損害責任的歸屬，顯然有必要取閱相關錄影資料。
2. 正因為海島關檢處處長無繼續將疑因接受X光檢查而受損及索償一事上呈，以致當海關副關長指示調查時，負責調查的路氹新城海關站行動主任作出如下的匯報：「為了獲取更多資料作調查之用，本人欲提取當時事發過程之錄影資料（CAM-S206）……，但經本人向資訊通訊廳G先生瞭解有關設於本海關站之（CCTV）監察系統之錄影設備其儲存的時效性，G先生回覆本人謂相關之錄影設備資料儲存期約為60至70天，同時鑑於日期為25/12/2010之錄影資料已過了有效之儲存期，因此相關資料已沒有儲存……」。
3. 這一點再次印證了處理過程多番失誤，導致證據滅失，阻礙調查，執法部門犯有不可寬恕的錯誤。

* * *

六、海關對海島關檢處處長所作「備案」處理的立場

1. 然而，就海島關檢處處長僅將事發當日值日官所作報告作「備案」處理（不調查、不保全亦不上呈）的做法，以致近四個月後，海關領導層才首次得悉投訴人車輛疑因接受檢查期間受損及索償，海關似乎認為並無不妥。
2. 對於上述立場，「公署」並不認同。事實上，上文已指出多番失誤之處，在此不作重覆。但值得強調的是：作為口岸監察的執法部門，其人員應清楚知悉及掌握行政程序的運行機制及原理，尤其是涉及第三人的權益時，倘這些基本知識都掌握不當，肯定對部門的運作及工作效率造成巨大影響。

* * *

七、海關未以書面回覆投訴人

1. 投訴人於2011年4月18日（簽發日期）致海關關長的信函中「要求澳門海關給予正式回覆文件，關於此事件可否得到賠償。」（底線為本文後加）
2. 根據十月十一日第57/99/M號法令核准的《行政程序法典》第68條a)項、第71條、第72條第1款及第3款的規定，行政當局應於8日內將「對利害關係人提出之任何要求作出決定之行政行為」通知利害關係人，按可能性及適當性而定，通知應直接向本人為之，或以公函、電報、專線電報、圖文傳真或電話為之。如以電話作出通知，須在緊接之工作日以前述其他方式任一方式（均屬有載體的方式）予以核實。
3. 對於投訴人的索償要求，海關副關長基於調查結果顯示，投訴人之車輛底部確實與小型車輛檢查坡台曾發生磨擦，引致固定隔音棉之部件出現鬆脫現象，故於2011年5月16日作出批示，同意由海關行政財政廳跟進投訴人車輛的維修事宜。

4. 事實上，對於副關長的有關批示，海關人員於6月10日成功透過電話聯絡上投訴人，「並通知當事人其賠償之要求已獲副關長批示同意，因應相關之行政程序，要求當事人遞交維修車輛之發票正本或鑑證本以便處理賠償事宜……」。
5. 由此顯示，由於海關副關長所作的批示已明示同意對投訴人的車輛作維修/賠償，並指定了執行有關維修/賠償事宜的單位。因此，海關副關長的有關批示屬須按照《行政程序法典》第68條a)項、第71條、第72條第1款及第3款的規定作通知的行政行為。
6. 投訴人雖承認海關曾就賠償事宜多次透過電話聯絡投訴人，但同時指出海關自始至終不曾以書面作覆。
7. 另海關提供的資料中，亦未見海關在作出電話通知後，曾嘗試以法定有載體的方法予以核實，此舉亦有違《行政程序法典》第68條a)項、第71條、第72條第1款及第3款所訂通知方法之嫌。

* * *

八、接聽投訴人2011年4月15日電話的關員的態度

1. 投訴人稱於2011年4月15日15:33致電路氹新城海關站的電話：xxxxxxx查詢，接聽電話的男性值日官在沒有了解及跟進其個案實況的情況下，便草率地向投訴人表示其須自行找律師通過訴訟程序索償，對此，投訴人質疑上述值日官的辦事手法過於草率及不負責任。
2. 對此，路氹新城海關站行動主任於2011年5月6日所作的報告指出：「就XXX司機於函內聲稱，於15/04/2011下午15時30分來電本海關站，追討車輛賠償之事宜，當日本人接獲通知後在電話中與其對話，當時感覺XXX司機詞帶粗言及不禮貌，本人即時向其表示先冷靜下來，需收儉情緒，並表示需尊重其自己說話態度，而並非XXX司機在函件內所述『海

關人員語帶恐嚇，要其顧住自己身份』的表述，可能XXX司機當時充滿埋怨之心情及情緒不穩定的情況下，錯誤理解本人與其談話的內容及態度而產生是次誤會。」²⁷（底線為本文所加）。

3. 對於路氹新城海關站行動主任所作的有關報告，口岸監察廳廳長認為：「調查結果沒有跡象顯示PACT人員曾對申訴者作出不禮貌或恐嚇之行為。」；對此，海關副關長亦批示同意。
4. 鑑於海關與投訴人兩者所述的情況迥異，「公署」已窮盡所有的調查方法及搜證，惟最後亦無法核實投訴人指控的事實屬實，唯有作出歸檔的決定。
5. 值得注意的是，被投訴接聽有關電話時態度不佳者，正是製作投訴人索償及投訴事件調查報告（2011年5月6日第022/PACT/2011號報告）的路氹新城海關站行動主任，亦是拒收投訴人擬向路氹新城海關站提交維修單據的海關關員²⁸。
6. 《行政程序法典》第50條第1款本文、第2款、第51條第2款及第53條第1款規定：「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，……則該機關據位人或人員應請求免除參與有關程序」，「僅在受請求之實體決定請求應以書面作出時，機關據位人或行政當局人員之請求方以書面作出」；而「任何利害關係人得以類似之依據，在確定性決定作出前，針對參與該程序、行為或合同之機關據位人或人員，提出聲請迴避」；「須迴避之機關據位人或行政當局人員曾參與之行為或合同，可依據一般規定撤銷；但特別規定其他制裁者除外」。
7. 由於路氹新城海關站行動主任對是次索償 / 投訴的處理事件存在自行迴避的情節，從而在接獲調查指派之初，當發現有關情節時，即有主動提出迴避請求的義務；而口岸監察廳廳長在作出指派時，亦有必要將相關情節納入考量。

²⁷ 見海關2011年5月6日第022/PACT/2011號報告書，（三）調查結果，第12點。

²⁸ 見海關2011年5月6日第022/PACT/2011號報告書，（二）調查獲取之資料，第10點。

8. 然而，未見任何紀錄顯示路氹新城海關站行動主任曾提出迴避的請求，或有關廳長曾將相關情節納入指派的考量。基此，海關在處理手法上亦應改善。
9. 另外，倘在2011年4月投訴人的個案已由海關另一個部門跟進，而關長亦已指示跟進，前線人員為何在電話談話中著投訴人循法律途徑追討賠償？這再次印證一點：部門的運作流程存在問題，令市民無所適從！

* * *

九、投訴人不滿海關讓其「跑來跑去」卻不得要領

1. 資料顯示，投訴人就其車輛底部受損索償一事曾向海關作出下述「嘗試」：
 - 1) 事發當日（2010年12月25日）所「遞交」的手寫索償聲明書；
 - 2) 具體日期不明，投訴人曾親到路氹新城海關站遞交維修費單據，但該站行動主任表明：「本海關站不會接收其所遞交來之車輛維修單據，因不符合有關之追討程序」，故投訴人並無遞交單據²⁹；
 - 3) 2011年3至4月期間，投訴人曾致電海關xxxxxxx（其後證實是物資管理處A關務監督的電話號碼）查詢，獲覆無接獲路氹新城海關站所遞交的相關文件，所以海關總部沒法作任何賠償。對此，海關方面無作任何回應；
 - 4) 2011年4月15日，投訴人曾致電xxxxxxx，接聽電話的路氹新城海關站行動主任告知投訴人應循民事途徑解決事件，投訴人不滿有關回應，並聲稱被恐嚇；
 - 5) 2011年4月18日，投訴人致函海關關長索償及投訴海關人員處理不當；海關物資管理處A關務監督於6月7日致電投訴人不果，終

²⁹ 見海關2011年5月6日第022/PACT/2011號報告書，（二）調查獲取之資料，第10點。

於6月10日成功聯絡上投訴人，並通知「其賠償之要求已獲副關長批示同意，因應相關之行政程序，要求當事人遞交維修車輛之發票正本或鑑證本以便處理賠償事宜，對方表示待有空時才前來遞交相關文件³⁰。」；

- 6) 2011年7月7日，投訴人親到海關處理索償事宜，但因負責處理有關索償事件的人員休假，而投訴人又不願意接受海關查詢熱線人員的建議（請投訴人到辦公室了解情況及協助跟進）而不果；其後物資管理處人員曾兩度致電投訴人了解情況及通知其遞交文件，但投訴人均表示已不欲索償。
2. 由此可見，投訴人確曾多次嘗試向海關索償，但因提出請求的對象不正確，海島關檢處處長無將事發當日（2010年12月25日）路氹新城海關站值日官所上呈的手寫索償聲明書繼續上呈。其後與投訴人接觸的海關人員又無深究投訴人何以提出相關要求等原因，在海關於2011年4月20日（投訴人簽署的日期為2011年4月18日）收到投訴人致予海關關長的信函之前，海關方面一直不知道2010年12月25日在路氹新城海關站曾發生投訴人車輛疑因進行X光檢查而受損的事件。當投訴人於2011年4月18日致函海關關長時，已對海關存在諸多不滿，加上海關人員與投訴人之間溝通上的誤解，以致有關索償事件未能適時解決。
 3. 我們再以另一個環節為例看看在處理問題的手法：

投訴人曾於2011年7月7日到海關總部準備提交車輛維修費用的單據，但物資管理處處長的報告就如此寫道：

- 「（三）於7月7日上午，當事人到海關總部要求與A關務監督見面，並遞交有關文件，惟A關務監督處於休假狀況（假期申請表見參照）。因此，XXX先生於總部門口崗亭致電內線xxx（海關查詢熱線），要求處理其車輛之賠償事宜。B高級技術員與其接觸並詢問其情況，當事人告知約於1至2個月前接獲海關人員通知可將

³⁰ 見海關2011年7月22日第48/DRM/2011號報告書，第2頁，載於卷宗第21頁內。

維修車輛之單據交回本部門，但其不知哪個部門。B高級技術員通過電話要求XXX先生到其辦公室了解情況及協助他跟進，但當事人不願意並說：“咁麻煩，我寫信俾關長。”隨即收線並離開海關總部。根據於總部大樓前門值勤人員聲稱當事人停留時間約5至10分鐘。事後，本處人員曾先後兩次致電當事人了解情況及通知其遞交欠缺之文件以免阻礙賠償程序之開展，惟其最後表示不會前來遞交相關文件，現階段已不要求賠償有關款項，並表示不滿意某些海關人員的態度（但本處不知所指為何人），又表示他會去信廉政公署投訴，以確定在此事件上是否有人員行政違法。

- (四) 綜上所述，本處之工作人員在接獲相關文件後已儘快致電XXX先生，通知有關賠償要求獲批准，要求他儘快遞交發票之正本或鑑證本以便處理賠償事宜。惟每次對方之答覆均表示不急切，待有空時才來遞交相關文件。考慮到對方可能工務（應為「公務」）繁忙，故本處之工作人員亦不便多次致電煩擾，故等待一段時間後才作出跟進，以便本部門有關之工作單位能開展繼後之程序。於上述期間，並未發現本處人員在處理此個案出現任何違反行政程序的情節。惟當事人不合作及言語間表現不滿的態度，使本處人員在工作上出現不必要的壓力及負擔。」（底線為本文所加）

當時接聽電話的職員亦曾提交一份手寫報告，其內容為：

「-----查詢者來電表示正於海關大樓門口更亭，表示曾有本部門人員致電給他到來交單取賠償。接電者向其了解是本部門哪單位或人員通知？但查詢者未能具體指出任何資料，只能說出約於一至兩個月前有海關人員致電通知他可到海關總部交單取賠償，故接電者着其先登記進來等候，並向其表示會代查詢應交往哪單位，再轉介給相關單位負責人處理，但來電者拒絕進來並表示麻煩便掛線離去。

-----接電者經向門口更亭當值關員了解，查詢者當時手持一張紙內有查詢熱線電話和F小姐電話XXXXXXXX（應屬物資管理處），便問查詢者想聯絡哪單位？查詢者當時亦未能具體回答。

-----而於本年四月份接獲其異議個案時，曾致電異議者告知其海關正跟進調

查並留下查詢熱線電話，現因有關異議個案仍在處理中暫未有任何結果，接電者再向關長呈報有關情況後，指引通知物資管理處聯絡查詢者跟進有關事宜。

(……)。」

這個環節顯示了許多疑問及漏洞：

- (1) 為何在首次聯絡投訴人時無明確指明海關方面的聯絡人？
 - (2) 為何負責的海關官員休假則無人處理這一事宜？而又在了解事件後再次跟進？
 - (3) 為何當時不直接收取有關單據及發出收件證明後，讓投訴人先行離開，之後海關透過內部程序妥善處理有關單據？偏偏要先了解事件、找出負責的部門，之後才接收有關單據？
 - (4) 一如上文所述，這種提交書證的方式，根本無需當事人親身為之，只需簡便處理則可，例如告知投訴人以信件方式（包括郵寄方式）及指出足以識別事件的資料將單據交到海關則可。收到單據後，如海關有疑問時將與投訴人聯繫及解釋（例如：索償額過高等），實無必要將簡單程序複雜化，以致投訴人多次聯絡海關仍無法直接解決問題。基此，我們認為問題的關鍵在於部門的運作流程不暢及守法意識不足，以致影響工作效率及損害行政相對人的合法權益。
4. 雖然投訴人後來向「公署」表示因太煩及浪費時間，故已不想再追討賠償，但作為監察部門，亦有義務指出各個失誤的環節，以免重蹈覆轍。事實亦證明：執法部門錯過了適時解決問題的時機，以致損害了投訴人的實體及程序權益，亦暴露海關的前線執法人員的執法水平問題，最後引致在被動的情況下「重新」處理事件，花費更多人力物力，實有檢討及完善工作流程的必要。

* * *

第三部分：結論

據上論結，「公署」認為：

1. 投訴人的車輛是在海關轄下海島關檢處的場所（路氹新城海關站），疑因配合海關所履行檢查過境旅客及物品之職責時遭海關設施（X光車之小型車輛檢查坡台）損壞。
2. 客觀上，海關人員確於事發當日（2010年12月25日）接收了投訴人手寫的聲明書，聲明書又確實載明了投訴人希望向海關索償的意願。根據善意原則、非官僚原則及效率原則，**當私人提出訴求的對象機關無誤，只是接收者並非具職能/職權處理相關訴求的附屬單位/人員，當時接收者理應按照處理私人向無權限機關提出申請的原理，將訴求送交具職能/職權的單位或人員處理，而最簡單直接的方法就是上呈。**
3. 事實上，接收投訴人手寫聲明書的值日官於事發當日，已將事件附同投訴人的手寫聲明書製作報告上呈，**只是有關報告在上呈至海島關檢處處長（兼路氹新城海關站指揮官）時便被作「備案」處理，以致直到海關於2011年4月20日接到投訴人致函海關關長的信函時，方獲悉有關事件。**
4. 對於投訴人車輛疑因接受X光檢查而受損，且已以書面明示其求償的意願的事件，作為海島關檢處的主管及路氹新城海關站的指揮官，**依法有職權及義務調查事件的成因，並採取必要的保全及應對措施，又或將事件/訴求上呈，以便權限機關得以及時採取適當措施予以處理。**
5. 正因海島關檢處處長的「不作為」，以致投訴人因遲遲未見海關對其「已遞交」的索償申請而產生諸多不滿；另當副關長指示作出調查時（距投訴人遞交書面申請書之日近4個月）方發現：事發當日的錄影資料已被刪除；而與投訴人車輛型號相同之車輛根本不具條件完好地駛上檢查坡台，從而在該段期間將行政當局暴露於被索償的風險之中。
6. 然而，對於海島關檢處處長僅作「備案」的處理，實有不妥之處，應作出改善。
7. 另海關副關長既於2011年5月16日已決定對投訴人作出賠償，則海關在

以電話對投訴人作出通知後，依法應當以公函、電報、專線電報、圖文傳真任一方式予以核實，然而，未見海關曾以具載體的方式作出核實/通知，有違反《行政程序法典》關於通知方式的規定之嫌。

8. 至於接聽投訴人2011年4月15日電話的海關人員態度的問題，因雙方各執一詞，而調查後無法判斷誰是誰非，故決定將這部分歸檔。
9. 惟因被投訴接聽有關電話時態度不佳者，正是製作投訴人索償及投訴事件調查報告的路氹新城海關站行動主任，其依法存在自行迴避的情節，然而，未見任何記錄顯示：有關行動主任曾作出迴避的請求，或口岸監察廳廳長已將相關情節納入作出指派的考量。
10. 事件本身並不複雜，亦較易解決，但現實就是前期處理手法不當引致事件變得複雜，這有違消除官僚原則，影響工作績效。對於投訴人所要求的賠償額所採取的措施，明顯不符合經濟原則及快捷原則。實無必要要求索償人循訴訟途徑追討賠償。

* * *

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」向海關發出下述勸喻：

- 一、督促前線人員在處理投訴、申訴或任何申請書時應嚴格遵守《行政程序法典》的規定，尤其是程序經濟原則及決定原則。
- 二、完善部門的內部及外部工作流程，尤其是在涉及第三人權益的環節上，讓各職級的人員清楚知悉本身的權利及義務，嚴格遵守工作規則，適時全面及準確向上級匯報工作情況及所發生的事件。
- 三、加強對前線人員的監管，並採取有效及適時、旨在提升工作績效的措施（包括臨時性措施），以提升部門工作效率及保障行政相對人的合法權益。

四、在對外的關係上，部門應訂定符合經濟效益、便民、消除官僚、善意作為及保障居民合法權益的工作規則，使前線人員有規可循，領導層問責有據。

五、在涉及第三人的程序中，作為執法部門首重證據的保全，應避免在無最終決定的情況下出現疏忽性的證據滅失的後果，這對行政機關十分不利。

* * *

最後，本人命令如下：

1. 將本報告及勸喻通知海關關長及投訴人。
2. 執行後將投訴卷宗歸檔。

* * *

二零一二年二月二十八日於廉政公署。

廉政專員
馮文莊

* * *

結語：

本個案的啟發性在於：

- (1) 倘前線人員在接獲市民的投訴後無適時上報，將會大大拖延部門解決問題的進度；
- (2) 在處理市民要求民事賠償的個案時，應切實考慮部門本身的責任及要求的賠償額，如認定部門有責任及索償額不大，應以便民及有效率的方式儘速處理，以免對索償人產生不公；
- (3) 在行政程序裏，在不偏離法定框架的前提下，應以高效及便民為原則，刪減不必要的環節。

個案二

關於金融管理局批准中國銀行澳門分行發行百年紀念鈔(相連張)的若干法律問題報告書 (節錄)

要旨：

- 作為監管金融機構的金融管理局，在履行職責時應清楚本身的權限範圍；
- 在發鈔事宜上，監管部門應清晰知道流通幣、紀念幣、連體鈔的區分及應遵守法定的許可及審批流程；
- 對於超出監管部門本身權限之事宜，應適時上呈有權限實體審批。

【註：本報告僅針對金融管理局對發鈔銀行提出發行流通鈔票的審批流程及批准權限的幅度，而非申請銀行本身的運作。經調查及發出報告後，澳門特區政府透過8月8日第20/2012號行政法規完全解決了發鈔的相關法律問題，藉此補正了有關瑕疵。】

* * *

第一部分：問題引介

- 一、自中國銀行澳門分行（下稱「中銀」）獲准推出龍年生肖紙幣及百年紀念鈔後，廉政公署（下稱「公署」）接獲不少這方面的投訴，主要指金融管理局（下稱「金管局」）監督不足（行政違法）及「中銀」處理失當，要求「公署」介入及調查。
- 二、本報告（節錄）僅以百年紀念鈔為分析對象，其他的問題將另案處理。

* * *

三、經綜合分析「中銀」在2012年4月5日發出的「中國銀行百年紀念鈔首階段銷售情況及後續銷售安排的公告」通告，以及「金管局」於2012年5月2日透過第2525/12-AMCM-DFR(STE)號公函交「公署」有關該局核准「中銀」發行「相連張」紀念鈔的資料，「公署」發現：

1. 該局核准「出售新鈔及印製有別於行政法規核准的尺寸之相連張」建議書及決議均無載明根據哪一法律法規審批；
2. 該局核准「單張」售價的程序有別於「相連張」，前者交由「金管局」行政委員會進行決議、之後呈報經濟財政司司長核准，後者僅經行政委員會潘姓委員同意；

為此，「公署」於2012年5月29日去函局方了解詳情及索取詳細的資料。

四、「金管局」於2012年6月4日覆函內容如下（粗體及底線為本文所加）：

1. 根據八月八日第31/2011號行政法規，中國銀行股份有限公司獲許可發行成立一百週年紀念紙幣，面額為澳門幣一百元。關於 貴辦來函所指的連體鈔，包括由3張連體鈔組成的10,000套三連張及30張連體鈔組成的2,800套三十連張。**該等鈔票的規格與法規第二條第二款所規定內容一致（一般表面特徵）。為此，現隨本函呈交上述鈔票套裝的樣本一份，以供 貴辦審核。**……能儘早退還。
2. 如上所述，基於有關連體鈔的特徵與上述許可其發行之法規所規定的內容一致，且過去在特殊情況下（例如按二月二十二日第5/2008號行政法規的規定，由中國銀行發行面額澳門幣二十元的紙幣——紀念2008年北京奧林匹克運動會），本局亦會讓銀行銷售此類紙幣，並沒有為其設定任何特別規定。然而，就兩家發行銀行將來可能提出銷售連體鈔組合的請求，**本局有需要訂出相關指引，故本局現正重新研究有關事項。**
3. 本局尚須指出，多個地區一直亦存在銷售連體鈔的情況，例如中華人民共和國、新加坡及香港特別行政區。

4. 本局行政委員會委員是根據經適當配合一月三十日第7/95/M號法令的《澳門金融管理局通則》（三月十一日第14/96/M號法令核准的《澳門金融管理局通則》十七條第五款的規定行使其權限。然而，本局承認理應在法定期限內，追認在2012年3月29日第06/D/DFR號報告書上發出的決定（簡單批示），惟本局未有按時完成。即使如此，本局已透過上月30日第356/CA號決議，向中國銀行有限公司發出有關額外許可，現正等候上級決定，本局隨後會向 貴辦呈交有關決議副本。」

* * *

第二部分：分析

I - 有關「發行相連鈔」事宜

1. 澳門的貨幣制度經由1月30日第7/95/M號法令確立，該法令第2條規定：
 - 「一、在澳門地區有法定流通力之貨幣係由紙幣及硬幣組成。
 - 二、硬幣包括常用之硬幣、紀念幣及特別用於錢幣學方面之硬幣。
 - 三、用於確保輔幣流通所需之硬幣及方便找贖之硬幣，視為常用之硬幣。
 - 四、紀念幣上有與所紀念之人物、事實、主題或所涉及之紀念日有關之圖案。
 - 五、特別用於錢幣學方面之硬幣具有明顯之特徵，故具有成為錢幣標本之價值。」
2. 從上述法令第2條確立的貨幣制度可見，澳門的貨幣有兩大類——紙幣及硬幣，硬幣再細分三類，包括：
 - 「3.1 常用之硬幣——確保輔幣流通及方便找贖之硬幣；

- 3.2 **紀念(硬)幣**——具有與所紀念之人物、事實、主題或所涉及之紀念日有關之圖案；
- 3.3 特別用於錢幣學方面之硬幣——具有的特徵可成為錢幣標本之價值。」
3. 上述法令第2條第4款中文文本就「紀念幣」作出定義性的規範時，雖然未有如同第3款及第5款一樣，採用「硬幣」一詞，然而，按照立法技術及法制之整體性分析，立法者在第2款概括指出了硬幣有三種，隨後，在緊接的第3款至第5款逐一作出定義性規範。
4. 由此可知，第4款所規範的「紀念幣」實屬且局限於第2款所指的其中一種硬幣——紀念(硬)幣，不可能亦不應包含「紀念紙幣」在內。
5. **又紀念硬幣具有「按高於其面額之價值買賣」及「永遠具有按其面額之法償能力」的特性（見同一法令第3條第4款及第11條第4款），而紙幣及常用之硬幣均可透過法令／行政法規終止其流通力而收回（第9條、第10條及第11條第1-3款）。**
6. 有關**貨幣**的發行權方面，根據同一法令第5條規定：
- 「一、澳門貨幣之發行權屬本地區。
- 二、在不妨礙以下各款規定之情況下，本地區具有發行具法定流通力之紙幣及硬幣之專有權。
- 三、本地區可將紙幣發行權授予獲許可於澳門地區從事業務之銀行代行。
- 四、**紀念幣及特別用於錢幣學方面之硬幣，由澳門貨幣暨匯兌監理署³¹（葡文縮寫為AMCM）根據其通則之規定發行。**」

³¹ 第18/2000號行政法規第1條規定：「澳門貨幣暨匯兌監理署之名稱改為『澳門金融管理局』，葡文名稱為“Autoridade Monetária de Macau”，並保留原葡文名稱縮寫“AMCM”；核准其通則的三月十一日第14/96/M號法令中提及澳門貨幣暨匯兌監理署者皆視為澳門金融管理局。」

7. 立法者似乎藉著第5條第4款及《澳門金融管理局通則》賦權「金管局」發行「紀念(硬)幣及特別用於錢幣學方面之硬幣」。
8. 然而，儘管在1月30日第7/95/M號法令生效後，立法者曾在1996年透過3月31日第14/96/M號法令核准新的《澳門金融管理局通則》，但該通則並未就發行「紀念(硬)幣及特別用於錢幣學方面之硬幣」及「紀念紙幣」作出相應的規範。
9. 及後，隨著4月12日第106/99/M號訓令修改該局的標誌，以及透過第18/2000號行政法規將名稱更改為澳門金融管理局（現時的名稱），均沒有授權該局發行紀念硬幣及紀念紙幣。
10. 第7/95/M號法令第6條第1款及第2款規定：
「一、 具法定流通力之貨幣透過法令設立。
二、 上款所指之法令內應訂定紙幣及硬幣之面額種類、特徵及數量。」
基此，法令 / 行政法規仍然是本地區設立及發行紙幣及硬幣（包括常用之硬幣、紀念硬幣及特別用於錢幣學方面之硬幣）的法定方式，並須訂定相關面額的特徵及數量。
11. 換言之，在現行法律制度下，立法者雖然未將紙幣細分為「流通紙幣」及「紀念紙幣」，然而，按照立法者確立的「法令 / 行政法規設立及發行貨幣制度」，並沒有限制發行紀念紙幣，本地區可透過行政法規發行新種類的貨幣（如「紀念紙幣」及「相連張」），但不能透過其他方式（例如行政命令、司長批示或「金管局」行政委員會議決）發行。

12. 在上述的法律制度下，由回歸後至2012年澳門發行紀念硬幣的情況如下：

法規編號	發行紀念幣目的	售價的釐定
第25/2003號行政法規	澳門格蘭披治大賽車五十週年	第4條規定： 「本行政法規所指的紀念幣供公眾認購，其售價由澳門金融管理局釐定。」
第19/2004號行政法規	澳門回歸祖國五週年	
第34/2004號行政法規	農曆雞年	
第37/2004號行政法規	第四屆東亞運動會	
第18/2005號行政法規	農曆狗年	
第18/2006號行政法規	農曆豬年	
第21/2007號行政法規	2008年(鼠年)至2019年(豬年) 農曆年	
第21/2009號行政法規	澳門回歸祖國十週年	

13. 從上述發行紀念硬幣的規定可見，儘管第7/95/M號法令第8條第2款指定「金管局」負責「紀念硬幣」及「特別用於錢幣學方面之硬幣」的投放流通，但有關釐定「紀念硬幣」售價的權限，一貫的做法是透過行政法規授權。
14. 至於新紙幣方面，由回歸後至2012年曾發行十多次新紙幣，當中為紀念特定事宜而發行的情況如下：

法規編號	發行目的及面額	一併發行連張
第33/2000號行政法規	相信與千禧年有關 (十元紙幣)	第240/2000號行政長官批示許可經九月八日第33/2000號行政法規設立發行的十元紙幣中的一百五十萬張為商業用途的四連張及三十連張
第5/2008號行政法規	北京奧運會(二十元紙幣)	未見有相關規定,「金管局」稱有發行相連張
第30/2011號行政法規	2012-2023年農曆年(十元紙幣)	未見有相關規定
第31/2011號行政法規	中銀一百週年(百元紙幣)	未見有相關規定(本案所涉的新鈔)

15. 從上述資料反映，每次發行具紀念意義的新紙幣，並無形成一併發行「相連張」的習慣。
16. 事實上，本案受爭議的「相連張」源自9月5日第31/2011號行政法規設立，**按照該法規第1條的規定**（許可中國銀行股份有限公司為紀念其成立一百週年而發行面額為澳門幣壹佰圓的**新紙幣**，發行限額為三百萬張）**及第3條有關構圖的規定**，例如百元紙幣正面右方由上至下印有下列主要字樣：（1）「紀念中國銀行成立一百週年」的中、葡文字樣；（2）一九一二年關於中國銀行成立的中文報道；百元紙幣背面右方印有豎向的「紀念中國銀行成立一百週年」中文字樣等，**足以顯示是次發行的新百元紙幣係「紀念鈔」。**

17. 然而，第31/2011號行政法規第2條規定，上述「紀念紙幣」還具備如下特徵：

「上條所指紙幣具有下列的一般表面特徵：

(一) 主色調：正面為金色，背面為綠色；

(二) 尺寸：153毫米 × 76.5毫米；

(三) 規格：正面採用橫式構圖，背面採用豎式構圖。」



圖示為三連張及三十連張

18. 經查看「金管局」提供的兩套「相連張」樣本，樣本中每一張百元新鈔之間沒有明顯的分界，亦不具備可輕易將之分開的特徵，如切割痕跡或整齊小孔等特徵，故可以確定「相連張」的尺寸與法規訂定的尺寸不相符，換言之，不能將「中銀」發行「相連張」視作單純採用不同的包裝出售。
19. 在此情況下，「中銀」共發行三種表面特徵(尺寸)不同的「紀念紙幣」，包括尺寸為153毫米×76.5毫米的單張；尺寸為153毫米×(76.5毫米×3)的三連張；尺寸為(153毫米×5)×(76.5毫米×6)的三十連張。
20. 後述兩類「相連張」明顯與第31/2011號行政法規所訂定的單張尺寸特徵不同，在這情況下，意味著「相連張」未包含在上述行政法規所創造的貨幣類別之內。
- 【註：在貨幣學上還可區分兩類不同的貨幣：
- (1) 紀念幣(*espécie comemorativa*)——具有兩大特徵：
 - a) - 可作為支付的手段（即有流通能力）；
 - b) - 其價值可高於面值。
 - (2) 收藏幣(*espécie notafílica*)——亦有兩大特徵：
 - a) - 不可作為支付手段；
 - b) - 僅作收藏之用，例如三連張就屬此類，不能用三連張去結算（要求銀行收取及作為支付的手段）。】

21. 基此，在「行政法規設立及發行貨幣」制度下，本地區發行「相連張」必須透過行政法規為之，既不可透過行政長官批示發行，亦不能單純由「金管局」許可發行。

22. 換言之，當「金管局」收到「中銀」提出「發行相連鈔」的申請時，理應上呈行政長官審批，且必須透過行政法規為之及刊登於《澳門特別行政區公報》上。
23. 然而，「金管局」面對「中銀」的上述申請，竟然僅由行政委員會潘姓委員在2011年8月30日第22/D/DFR號報告書（「以商品方式銷售新鈔及發行相連鈔」）作出核准決定（見第42至第44頁），此決定屬「絕對不依法定方式作出之行為」，根據《行政程序法典》第122條第2款f項的規定，導致無效的法律後果。
24. 為此，有必要將上述分析向行政長官閣下匯報，以便採取補救措施（「中銀」較早前表示：6月11日至30日供市民網上登記認購，7月11日抽籤），尤其是透過行政法規許可發行及於《澳門特別行政區公報》刊登，以便對外產生法律效力，並須作出追認。

* * *

II - 有關釐定售價事宜

25. 有關局方在覆函中指未及時追認（簡單批示）的2012年3月29日第06/D/DFR號報告書（見第14-16頁），查相關報告書的內容，主要是釐定兩類「相連張」的售價，分別為6百元及6千元。
26. 由於局方表示已透過2012年5月30日第356/CA號決議追認及呈上級審批，考慮到「金管局」就單張的售價，是透過2012年1月30日第067/CA號決議核准，並呈經濟財政司司長審批（見第24-26頁），故有理由相信，上述第356/CA號決議同樣是送呈司長審批。
27. 值得指出的是：如「金管局」及時採取上述補救措施——以行政法規設立及發行相連鈔，可藉此載明由該局或經濟財政司司長釐定售價，即可同時解決上述有關「單張」及「相連張」售價事宜。

* * *

III - 有關依法刊登授權批示事宜

28. 另一方面，有關核准相連鈔的售價僅由行政委員會委員同意一事，局方覆稱「行政委員會委員是根據經適當配合一月三十日第7/95/M號法令的《澳門金融管理局通則》（三月十一日第14/96/M號法令核准的《澳門金融管理局通則》十七條第五款的規定行使其權限」。
29. 查《澳門金融管理局通則》17條第4款及第5款規定：「四、行政管理委員會得應主席之建議，將與一個或多個澳門貨幣暨匯兌監理署組織單位相應之專項事務交予其成員負責。五、專項事務之交予亦附帶相應於該事務權限之權力之授予。」應屬允許委員會作出授權的規定。
30. 事實上，經查《公報》，「金管局」僅於2002年5月22日第21期第二組的《公報》刊登有關「將若干權限轉授予財務暨人事處的副總監、人事科科長及財務科科長」的授權批示，未發現行政委員會將相應的職責交其成員負責的決議或批示，包括上述由盧姓委員作出轉授權批示中，提及的第275/CA號決議亦未見有刊登《公報》。
31. 基此，難免令人質疑該名行政委員會成員是否已獲委員會授權負責相關事務，因為根據《行政程序法典》第39條第2款的規定：「授權行為或轉授權行為須公布於《澳門政府公報》（即現時的《澳門特別行政區公報》）」。
32. 再者，該局的授權決議無刊登在《公報》亦有違反《行政程序法典》規定之嫌。儘管就本案所涉及的事務，該局已於本年5月30日透過第356/CA號決議作出許可，待上級決定，並承諾向「公署」提供相關決議副本，以解決本案的問題。
33. 然而，「公署」有必要提醒局方關注授權批示須依法刊登事宜。

* * *

IV - 有關發售資訊欠透明度及銷售流程的監察事宜

34. 至於「中銀」在4月5日發出「中國銀行百年紀念鈔首階段銷售情況及後續銷售安排的公告」通告，當中載明「本行在澳門地區公開銷售不少於100萬張紀念鈔的基礎上，再以網上登記抽籤的方式，向持有澳門永久/非永久居民身份證人士推出紀念鈔三連張10,000套、整版三十連張2,800套。」（粗體及底線為本文所加），因而引起公眾的質疑——餘下的二百萬張於哪裡及如何出售？
35. 根據局方提供的資料，「中銀」向局方披露出售單張、三連張及三十連張的資料與向外公布的相同（見第7頁、17-24頁）：

種類	獲准發行套數	折合單張數	出售套數	折合單張數
三十連張	25,000	750,000	2,800	84,000
三連張	120,000	360,000	10,000	30,000
單張	1,890,000	1,890,000	截至5月30日 已出售 704,960	704,960
合計	-----	3,000,000	-----	818,960

36. 「金管局」身負監管澳門地區貨幣、金融、外匯及保險市場之職責，如「中銀」仍未向局方申報或披露餘下2萬2千2百套「三十連張」、11萬套「三連張」及100萬「單張」紀念紙幣的出售或流入市場的程序，「金管局」有義務依職權跟進上述問題，並適時作出公布，以加強透明度。
37. 又考慮到局方表示會就兩家發行銀行將來可能提出銷售「連體張」組合的請求，製訂相關指引，故現階段宜將「公署」就是次「中銀」銷售「紀念鈔」程序存在的不足，向行政長官、經濟財政司司長及該局提出，以便儘快解決有關問題。

* * *

第三部分：結論及建議

據上論結，「公署」認為：

1. 鑒於「金管局」在核准「發行兩種相連張」的決定屬無效行為，必須及時採取措施補救。
2. 該局又無根據《行政程序法典》第39條之規定將授權決議刊登《公報》內，亦需即時作出處理，同時跟進及關注「中銀」如何處置餘下約二百萬張的紀念鈔。
3. 又考慮局方會就兩家發行銀行將來可能提出銷售「相連張」組合的請求，製訂相關指引，「金管局」應對是次「中銀」銷售「紀念鈔」程序發現存在的不足採取適當的措施。
4. 「金管局」應儘快草擬及向行政長官上呈關於發行「中銀」百年紀念鈔「相連張」的行政法規，以解決欠缺法律理據的問題。

* * *

最後，本人命令如下：

- 一、由於本報告內容涉及行政長官的立章權限及「金管局」的執行問題，將本報告呈 行政長官閣下審議及作出決定。
- 二、亦將本報告書內容通知「金管局」。

* * *

二零一二年七月十一日於廉政公署。

廉政專員
馮文莊

* * *

結語：

本個案的啟發性在於：

- (1) 「公署」監管的對象為「金管局」，當發現瑕疵後建議按現行法律補充所欠缺的環節；
- (2) 是否發行「連體鈔」乃發鈔銀行及政府自行決定之事宜，在本報告內「公署」不持、亦不應持任何態度；
- (3) 「金管局」及時採取措施，以彌補法律程序的瑕疵，是有效解決問題的方法之一；
- (4) 監管生肖鈔兌換的具體措施是否有效及是否符合公務管理的規則乃是另一範圍之事宜，宜透過其他程序處理。

個案三

關於輕軌路線行經澳門倫敦街及波爾圖街 投訴的調查報告

要旨：

- 在澳門興建輕軌必然採用的技術準則；
- 在行政程序裏，如涉及技術規則，主管部門仍需向公眾作出附理由的詳細說明；
- 在行政程序裏，如需諮詢，亦須按公務管理及良家父的規則開展工作。

* * *

目錄

第一部分：事由

第二部分：調查措施

第三部分：興建輕軌的引介

第四部分：前提問題的引介

第五部分：軌道運輸系統的引介

第六部分：在澳門興建輕軌必然採用的技術準則

第七部分：設計及興建輕軌過程中的不當之處

第一點：對技術規則的引用（不明確）

第二點：興建輕軌及路線選定的諮詢工作（不足及不全）

第三點：設計方面

第四點：圖則顯示的若干技術問題

第八部分：結論

第九部分：建議

關於輕軌路線行經澳門倫敦街及 波爾圖街投訴的調查報告

第一部分：事由

- 一、澳門社區發展協會的代表於2011年5月29日到廉政公署（下稱「公署」）投訴，認為關於在澳門半島及氹仔興建輕軌的問題上，部分環節可能出現違法及違規的情況，要求「公署」介入調查。
- 二、投訴內容很多，既有涉及刑事成分的舉報，亦有涉及行政違法及違規的投訴，其中主要質疑的是關於輕軌在澳門半島的行車線的選定問題，指運輸基建辦公室（下稱「運建辦」）突然推翻之前的方案，將輕軌路線改為行經新口岸區的倫敦街與波爾圖街，但又無提出充分的科學數據，更指在該段路面興建輕軌不合消防安全的條件，要求政府重新考慮路線的問題。
- 三、關於澳門段輕軌走內街的問題，該會在其投訴信中寫道：

「(……)」

輕軌倫敦街與波爾圖街區段從沿海路線改走內街，可貪瀆的不法利益所在

- (1) 為將珠江大樓與環宇豪庭大樓後面兩塊土地與將來孫逸仙博士大馬路地下化後所得路面土地與B區新填海造地區(將科學館與現有觀音像全海域填平新生地)全區，開發商住大樓多棟，現在該區土地政府多年來只收取商人六至八萬元象徵性保證金外並無其他費用，但商人幾年間已經數次轉手交易過數百億，包括將來判給發展，最保守估計不法利潤最少高達數仟億元以上，所以才有團體與奸商惡官勾結，不惜一切代價，運用各種下流手段都要本區段輕軌走內街；

- (2) 就上週運建辦副主任於澳門報紙公開新聞稿刊登報導，澳門輕軌工程急速上馬，所以無法考慮未來五大填海區以及十字門和橫琴島的整體開發，如果『倫敦街與波爾圖街區段從現定內街路線改走回原定沿海路線』將會再延遲二至三年時間，也就是說明現在的輕軌計劃只為開工可以貪瀆而開工，整體計劃並沒有想到三年後澳門的需求與實際情況，假設第一期工程施工期為四年，也就是現有計劃在未完工通車前已經準備拆毀，因為時代變遷太快需要從新再規劃，又有一筆更高的貪瀆項目可分贓，這樣的理由都可以公開發新聞稿是否官員貪瀆已經病入膏肓；

(……)。」

- 四、在提出的眾多問題中，最為迫切的是瞭解及調查輕軌路線經過倫敦街及波爾圖街的決定的合法性及合理性，尤其是在技術層面上的問題，因為有關的預備工作及工程即將展開。為此，我們先對此問題作出調查及分析，當然不排除在分析過程中亦探討所涉及的其他周邊問題。
- 五、本投訴個案有其特殊性及複雜性，而且涉及面廣，故在處理上「公署」亦投入不少人力資源。

* * *

第二部分：調查措施

為展開工作，「公署」先後採取了多項調查措施，其中包括：

- 一、2011年6月17日，「公署」人員與「運建辦」主任舉行會議，瞭解興建輕軌的構思、初步定案及執行的情況，並要求「運建辦」提供所需的材料。
- 二、2011年7月1日，「公署」人員與澳門社區發展協會的代表舉行會議，詳細了解有關意見及訴求。
- 三、2011年7月20日，「公署」人員與運輸工務司司長及「運建辦」主任舉行

會議，要求提交資料及說明某些核心問題（尤其是了解輕軌走倫敦街是「政策上的決定」或「技術上的要求」）。

四、「公署」於2011年8月多次去函「運建辦」要求提供有關輕軌的其他資料。

五、「公署」先後收到「運建辦」的公函及附件資料：

- (1) 2011年6月24日，「公署」收到「運建辦」第1048/ET/2011號公函及相關資料。
- (2) 2011年6月30日，「公署」收到「運建辦」第1077/ET/2011號公函及相關資料。
- (3) 2011年9月2日，「公署」收到「運建辦」第GIT-O-11-1552號公函及相關資料。
- (4) 2011年9月6日，「公署」收到「運建辦」第GIT-O-11-1555號公函及相關資料。

「公署」先後收到投訴人提供的補充資料，其收件編號分別為809/C/2011、817/C/2011、926/C/2011、1158/C/2011、332/I/2011、371/I/2011、380/I/2011、389/I/2011、390/I/2011、403/I/2011、433/I/2011、434/I/2011、461/I/2011、462/I/2011、470/I/2011、471/I/2011、473/I/2011、474/I/2011、669/I/2011。

六、「公署」先後調取了近萬頁的文件，其中包括不少屬於設計圖則及顧問報告。

七、「公署」亦派專業工程人員到倫敦街量度實際尺寸及搜集現場的具體資料，並作出整理及分析。

* * *

第三部分：興建輕軌的引介

「運建辦」在其網站發放澳門輕軌系統研究歷程，其主要內容如下：

- 「— 2002年，澳門特區首任行政長官何厚鏞在施政報告中提出，“為解決城市交通問題，政府將會引入全新的集體交通系統”的理念，並於2002年委託香港地下鐵路有限公司（現易名：香港鐵路有限公司）進行澳門城市軌道交通系統的前期研究。
- 2003年2月，澳門特區政府正式開展了構建輕軌系統的研究工作，並在首份可行性研究報告中，確定了澳門建造軌道運輸系統的目標和需要，並建議澳門軌道交通系統採用輕軌系統。報告中還分析了一系列以服務住宅區、商業區和旅遊區為主的概念走廊。在隨後進行的大型公眾諮詢中，市民提出了許多的意見。
- 基於首階段研究得出的軌道技術基礎，以及收集到的公眾的意見、建議，特區政府於2005年啟動了較深入的輕軌系統可行性研究。這一階段的研究報告闡述了輕軌系統主要的服務對象，並分析了多條可覆蓋澳門半島、氹仔和路氹城的可行服務路線。得出三條長約27公里、沿途有29個車站的初步路線方案。
- 在2006年，澳門特區政府進一步為澳門的輕軌系統進行深化的研究，目標是深入探討過去的報告所得出的初步路線和服務範圍的特徵。當年政府公佈的“澳門軌道捷運系統深化研究方案”，方案認為一個架空的輕軌系統是最合適的設計，並且提議使用一套雙軌雙程、以橡膠輪胎行走的軌道系統，軌道總長約22公里，設有26個車站，班次為3至6分鐘一班。車站的設計強調需要有月臺幕門、自動扶梯、升降機，並採用自然光和通風、無障礙通道等。在四個月的公眾諮詢期間，政府從公眾、社區和營商者收集意見，並進行整理分析，部分機關與市民認為該方案存在站點設置過密，而且未能照顧高密度住宅區等。
- 經過廣泛和深入的技術評估，以及考慮了諮詢中所得出的意見後，特區政府於2007年7月公佈了“澳門輕軌系統的優化方案”，優化

後的第一期輕軌方案建議的路線全長約20公里，覆蓋各出入口岸、高密度住宅區和一些旅遊景點。澳門半島段將設有12個車站，從東面連接關閘和媽閣。而氹仔和路氹城段將設有11個車站，連接西灣大橋和北安客運碼頭，共23個車站。

建議的輕軌系統為全自動、以橡膠輪胎行走的列車組成，在高架軌道上以3至6分鐘的班次行走。整個系統的設計強調節能、環保、無障礙設施。為進一步提升各種公共交通模式的綜合運輸能力和各系統的融合，部分座落於重點位置的車站將附有公交轉乘（PTI）的功能，在一些車站附近將計劃興建公共停車場以作泊車轉乘用途（總數11個：澳門半島6個，氹仔5個）。

經過歷時45天的公眾諮詢，同年10月，特區政府宣佈決定興建第一期輕軌系統；政府並於2007年11月成立“運輸基建辦公室（GIT）”，負責協調整個輕軌系統的設計和建造，並計劃將來輕軌系統的運作安排。

- 2009年10月，運輸基建辦公室公佈“輕軌系統第一期2009興建方案”，落實車站總數調整為21個。為照顧澳門世界遺產景觀，以及預留與未來輕軌第二期的地底軌道連接，媽閣站改為地底站並擴大車站規模，以配合作為本澳和區域交通接駁的綜合交通樞紐。同時媽閣至南灣的南、西灣湖段軌道改為隧道，西灣湖站設於地底，南灣湖站設於地面。方案針對本澳城市定位及區域交通融合的需要，預測輕軌尖峰時段每小時單方向最高載運量將逐步上升，由營運初期8000人次增至2020年約14200人次。
- “輕軌系統第一期行車物料及系統”採購國際公開招標競投已於2009年12月展開。隨着有關行車物料及系統的確定，輕軌系統的主體土建工程也將於2010下半年或稍後時間相繼開展。」

* * *

第四部分：前提問題的引介

在開始分析之前，我們須明確某些內容，其中最重要的有兩點：

第一點是「公署」在這宗案件裏介入的法律理據及可建議的措施。

第二點為極專業的課題：在興建輕軌的籌備、策劃、落實有關計劃，以及開始招標等各個環節中，主管的政府部門有否完全按照法律的規定及技術要求執行相關工作。

* * *

1. 「公署」在這宗案件裏介入的法律理據及可建議的措施：

關於「公署」的權限，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、第5項、第11項、第12項及第14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；

（五）監督涉及財產利益的行為的合規範性及行政正確性；

（……）；

（十一）向行政長官建議採取行政措施，以改善公共服務；

（十二）直接向有權限機關發出勸喻，以促使其糾正違法或不公正的行政行為或行政程序，又或作出應當作出的行為；

（……）；

（十四）與有權限的機關及部門合作，謀求最適當的解決辦法，以維護人的正當利益及改善行政工作；

(……)。」

另外，澳門《行政程序法典》第2條規定：

「第二條

(適用範圍)

- 一、本法典之規定，適用於從事公共管理行政活動時與私人建立關係之公共行政當局所有機關，亦適用於不屬公共行政當局之本地區機關在執行實質上之行政職務時所作屬行政事宜之行為。
- 二、本法典之規定，亦適用於被特許實體在行使當局權力時所作之行為。
- 三、透過法律，得將本法典之規定適用於謀求公益之私人機構之機關所實行之活動。
- 四、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。
- 五、本法典有關行政組織及行政活動之規定，適用於行政當局在公共管理領域內之所有活動。
- 六、本法典之規定，只要不致減少對私人之保障，亦候補適用於特別程序。」

值得特別強調第4款的內容，其中指出即使屬於技術上的管理亦須遵守《行政程序法典》的相關規定。

換言之，行政機關在作出涉及技術性的內容的決定時，必須詳細指出有關技術參數及準則，清楚交待行政機關在決定過程中的思維流程及最後所作決定的理據，使公眾知悉，尤其是讓可能受影響的行政相對人掌握有關情況；甚至在某些情況下，即使到最後在別無其他更優化的方案的前提下按原方案處事，但行政機關亦需為此承擔民事賠償責任。

此外，行政機關在作出決定時更須嚴格遵守《行政程序法典》第5條及第8條所規定的兩大原則——「適度原則」和「善意原則」。

關於「適度原則」，《行政程序法典》第5條規定：

「第五條

（平等原則及適度原則）

- 一、與私人產生關係時，公共行政當局應遵循平等原則，不得因被管理者之血統、性別、種族、語言、原居地、宗教、政治信仰、意識形態信仰、教育、經濟狀況或社會地位，而使之享有特權、受惠、受損害，或剝奪其任何權利或免除其任何義務。
- 二、行政當局之決定與私人之權利或受法律保護之利益有衝突時，僅得在對所擬達致之目的屬適當及適度下，損害該等權利或利益。」

另外，關於「善意原則」，《行政程序法典》第8條規定：

「第八條

（善意原則）

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

簡言之，必須在欲實現的目的與所用的方法之間選取一個合理、成本最輕及適度、損害性最少的方案，任何違反或偏差都有違公務管理的原理，在

嚴重的情況下引致管理人承擔法律責任。

由此可知，對於任何的行政程序，不論是否已有終局決定，亦不論有否涉及公帑的開支，「公署」亦可介入。

但在本個案裏亦存在許多特殊的因素：

在一般情況下，投訴的內容通常是指行政機關已在某個問題上作出決定，或作出了執行的行為，而其中可能損害到投訴人的利益，故要求「公署」介入調查。

但在本個案裏，對於投訴所涉及的問題，行政當局並非皆已有決定，很大程度上是在計劃與執行的中間時段，故「公署」的介入變得有點被動，這亦是所有「事前監察」必然引發的問題。但在如此重大及影響深遠的問題上，倘僅實行「事後監察」（即在已興建後），則可能面對不可逆轉的結果。如有關決定確實失誤，則所造成的損害將更大。

並不諱言，這可能是「公署」近年所面對的技術性最強、複雜性及難度最大、影響面最廣及最敏感的其中一個投訴個案。雖然如此，「公署」一如既往，堅持依法及獨立履行職責。

* * *

2. 輕軌所涉及的技术問題

在澳門興建輕軌，無疑是一項重大工程，由籌備到作出興建決定的過程中，必須掌握及分析大量數據及資料，同時實地勘察及因應現實的各種因素作出調整，例如街道形態及結構、地質、城市規劃及運輸需求、人口分布等，這些都是不能忽視的因素。

在這個範疇內，多項的技術準則必須確定，尤其是：

- 路軌經過的道路空間；
- 所使用的材料；

- 機件及軌道的設計；
- 消防安全準則及系數.....等。

以防火安全為例，毫無疑問，澳門現行的一套準則根本無預計興建輕軌這類專門的大型運輸設備的規則，為此，引用先進國家、或世界上公認的準則就成為必然的選擇。

我們認為，這些技術準則應是在設計階段便應明確，而非在決定興建方案及選定輕軌路線後仍然在查詢可否適用外國的慣用準則，這一點清楚表明主管的部門在方法上處理欠妥，技術把關不嚴、處事方法不當——關於這一點，詳情見後文分析。

* * *

第五部分：軌道運輸系統的引介

我們先看看同軌道運輸有關的基本資料。

據資料顯示，輕軌是世界上都市最早採用的軌道運輸系統。近十多年來，許多原以公路系統為運輸主軸的城市，基於公路系統所引發的污染、交通擁塞以及能源未能有效利用等缺失，紛紛引進軌道系統。然而，在引進之時，必以運量預測、地區特性、環境影響、經濟效益等結論，決定引進軌道運輸的模式。

談到輕軌的優點，通常可歸納為：

- (1)運量彈性大；
- (2)駕駛生產力高；
- (3)噪音與空氣污染較低；
- (4)行車舒適度高。

但輕軌亦有下列缺點：

- (1) 興建與維修成本高昂；
- (2) 架空線影響景觀。

* * *

系統分類：

軌道運輸系統可依「軌距³²」、「路權」及「路線長短」做分類，分別陳述如後：

一、依軌距分類：

- (1) 標準軌距：國際鐵路協會在1937年制定1,435mm為標準軌（等於英制的4呎8½吋），世上大約百分之六十的鐵路的軌距是標準軌。這軌距又稱標準軌距或國際軌距，源自英國，如台北高運量捷運系統，日本（SKS）、法國（TGV）、德國（ICE）高鐵等均採用標準軌距。
- (2) 寬軌：軌距大於標準軌距即稱之寬軌，是三種軌距之最少類型，多半因國情特殊理由而被採用，如俄羅斯（1,524mm）、西班牙（1,674mm）。
- (3) 窄軌：指軌距小於標準軌距，為順應地形而有相當種類，但以1,067mm和762mm兩種最為普遍，如台灣（1,067mm）、林鐵（762mm）。

自十九世紀鐵路開始出現，即有何種軌距最佳的爭論。從現代角度看，寬軌或窄軌在性能上沒有十分明顯的優點，說明如下：

- 世上最重的貨車可以在美國及澳洲的標準軌上行走。寬軌不一定可以載重更多。

³² 其意義為：軌距是鐵路軌道兩條鋼軌之間的距離（以鋼軌的內距為準）。

- 高速鐵路都是採用標準軌，寬軌不一定較快。
- 澳洲昆士蘭及南非的窄軌(1,067mm)鐵路上的列車依然十分重。窄軌不一定載重較少。
- 建造標準軌的輕便鐵路與窄軌鐵路價格相差並不大。
- 窄軌鐵路亦可以建成達到標準軌一樣的負載量。

以此看來，選擇寬軌或窄軌不一定比選擇標準軌節省金錢，但卻失去了與標準軌之間的相容性。

* * *

二、依路權分類：

可分成A、B、C三種路權，說明如下：

- (1) A型路權：擁有自身的路線、車道或車軌，且與一般道路分離，無平交道；其型式可以高架或地下化或地面上，如高速鐵路和大眾捷運系統。
- (2) B型路權：採用部分與外界隔離之軌道，及部分與外界交通混合行駛之車道，如外國不少的輕軌系統。
- (3) C型路權：路軌沿著道路鋪設，與一般道路混合行駛，如路面電車或無軌電車。

* * *

三、依路線長短分類

都市捷運鐵路（Rail Rapid Transit, RRT）具如下五個條件：

- 必須是大眾運輸系統；
- 必須位於城市之內；

- 必須以電力驅動；
- 大部分需獨立於其他交通體系（如馬路和其他鐵路）以外；
- 班次必須頻密。

大多數的城市軌道交通系統在城市中心的路段都會鋪在地下挖掘的隧道裏，這些系統亦可稱為地下鐵路，稱「地下鐵」或「地鐵」³³。

* * *

第六部分：在澳門興建輕軌必然採用的技術準則

誠然，澳門現行的法律內，無任何一條有關於軌道運輸的專門規則，為此，引用外國的規則就成為定局。

經6月9日第24/95/M號法令核准之《消防安全規章》第46.4條明確規定：

「46.4 防火安全系統、設施及設備，應根據澳門地區之現行法例及規章所定之技術規範及規則構思、設計、實施及安裝；如法例及規章缺項或無規定，應根據獲國際承認及土地工務運輸司接受之特定法例及規章所載之技術規範及規則，尤其在葡萄牙、鄰近之香港地區（Codes of Practice）、聯合王國（英國標準）或美國（NFPA標準）之現行技術規範及規則。」

所謂“NFPA”，即“National Fire Protection Association”³⁴，是指：

“NFPA”包含兩個意思，一是指「美國消防協會」（又譯「國家防火委員會」），成立於1896年，旨在促進防火科學的發展，改進消防技術，組織情報交流以及制訂安裝防火系統設備的標準，以減少由於火災造成的生命財產的損失。該協會是一個國際性的技術與教育組織。擁有150個學會、

³³ 在台灣則稱作「捷運」（Mass Rapid Transit system, MRT）。

³⁴ 可參閱下述網址內的資料：www.nfpa.org.cn或<http://baike.baidu.com/view/2249268.htm>。

協會等組織的集體會員，75,000名個人會員，此外，還有80多其他國家的會員。制訂防火規範、標準、推薦操作規程、手冊、指南及標準法規等。

NFPA的另一意思為「美國消防規範」，它包括建築防火設計規範、滅火救援訓練、器材相關規範（如1983、1670等等）等等，現已得到國內外廣泛承認，並有許多標準被納入美國國家標準（ANSI）。

此外，該協會還參加國際標準化組織（ISO）與加拿大電氣規程委員會（CECC）的標準制訂工作。並與美國勞動部（DL），美國衛生、教育與福利部（DHEW）、美國國家標準局（NBS）、美國一般事務管理局（GSA）和美國住房與城市發展部（HUD）等機構保持協作關係。NFPA通過其網站提供NFPA標準資料庫檢索、出版物介紹、期刊、會議錄等資訊服務。

NFPA 130標準，全稱：NFPA 130:2010³⁵有軌列車及鐵路客運體系標準。NFPA 130標準包括所有的地鐵、軌道交通工具、鐵路系統的防火要求。NFPA 130標準制訂的目的就是建立統一的有軌列車及鐵路客運體系的最低防火及其危險的要求。

NFPA 130標準名稱：

- NFPA 130:2010 Standard for Fixed Guideway Transit and Passenger Rail Systems
- NFPA 130:2010 是指有軌列車及鐵路客運體系標準

NFPA 130測試項目包括：

³⁵ NFPA 130 (Standard for Fixed Guideway Transit and Passenger Rail Systems) (網上資料顯示有2011年的更新版)。

類別	材料用途	測試項目	測試標準
座墊、床墊	所有用在座椅、床墊、防震墊上的柔性材料	柔性材料表面燃燒	ASTM D 3675
		煙密度測試	ASTM E 662
紡織品	座椅套、被套、遮陽布等	燃燒性能測試	14 CFR 25
		煙密度測試	ASTM E 662
車輛內部元件	座椅、床墊框架、牆面、吊頂、座椅、隔斷、擋風玻璃、元件盒、塑膠蓋等	表面燃燒測試	ASTM E 162
		煙密度測試	ASTM E 662
	用於座椅、扶手、床墊的海綿發泡材料	柔性材料表面燃燒	ASTM D 3675
		煙密度測試	ASTM E 662
	隔熱、隔音材料	表面燃燒測試	ASTM E 162
		煙密度測試	ASTM E 662
	通風空調系統	表面燃燒測試	ASTM E162
		煙密度測試	ASTM E 662
	地面材料	臨界熱輻射量測試	ASTM E 648
		煙密度測試	ASTM E 662
燈罩、透明塑膠屏風等	表面燃燒測試	ASTM E 162	
	煙密度測試	ASTM E 662	
彈性體	門窗的密封條、墊圈等	彈性材料火焰的延伸	ASTM C 1166
		煙密度測試	ASTM E 662
車輛外部組件	屋頂外殼、各種車外覆蓋物	表面燃燒測試	ASTM E 162
		煙密度測試	ASTM E 662
電線電纜	所有電線電纜	電纜燃燒性能測試	UL 1581
		煙密度測試	ASTM E 662
結構件	結構元件和材料	結構件的耐火測試	ASTM E 119

NFPA 130對軌道運輸工具、結構，以及其設計訂立一套十分完整的規定，全球大部分國家及地區都採用，我們在此可引述其目錄——其中分門別類地指出各種基本規則及內容。

Chapter 1 Administration.....	130-7	5.3 Ventilation.....	130-12
1.1 Scope.....	130-7	5.4 Wiring Requirements.....	130-12
1.2 Purpose.....	130-7	5.5 Means of Egress.....	130-13
1.3 Application.....	130-7	5.6 Emergency Lighting.....	130-16
1.4 Equivalency.....	130-7	5.7 Fire Protection.....	130-16
1.5 Units and Formulas.....	130-7	5.8 Storage Tanks and Service Stations.....	130-17
Chapter 2 Referenced Publications.....	130-8	5.9 Interior Finish.....	130-17
2.1 General.....	130-8	5.10 Rubbish Containers.....	130-17
2.2 NFPA Publications.....	130-8	5.11 Combustible Furnishings and Contents.....	130-17
2.3 Other Publications.....	130-8	Chapter 6 Trainways	130-17
2.4 References for Extracts in Mandatory Sections.....	130-9	6.1 Applicability.....	130-17
Chapter 3 Definitions.....	130-9	6.2 Egress and Emergency Access.....	130-17
3.1 General.....	130-9	6.3 Construction Materials.....	130-19
3.2 NFPA Official Definitions.....	130-9	6.4 Traction Power.....	130-21
3.3 General Definitions.....	130-9	6.5 Protection.....	130-21
Chapter 4 General.....	130-11	6.6 Flammable and Combustible Liquids Intrusion.....	130-22
4.1 Fire Safety of Systems.....	130-11	Chapter 7 Emergency Ventilation System.....	130-23
4.2 Goal.....	130-11	7.1 General.....	130-23
4.3 Objectives.....	130-12	7.2 Design.....	130-24
4.4 Assumption of a Single Fire Event.....	130-12	7.3 Emergency Ventilation Fans.....	130-24
4.5 Shared Use by Freight Systems.....	130-12	7.4 Devices.....	130-24
4.6 Fire Scenarios.....	130-12	7.5 Shafts.....	130-25
Chapter 5 Stations.....	130-12	7.6 Emergency Ventilation System Control/Operation.....	130-25
5.1 General.....	130-12	7.7 Power and Wiring.....	130-25
5.2 Construction and Compartmentation.....	130-12		

Chapter 8 Vehicles.....	130–26	Chapter 10 Communications.....	130–34
8.1 Applicability.....	130–26	10.1 General.....	130–34
8.2 Compliance Options.....	130–26	10.2 Operations Control Center (OCC) and Command Post Relationship.....	130–34
8.3 Equipment Arrangement.....	130–26	10.3 Radio Communication.....	130–34
8.4 Flammability and Smoke Emission.....	130–26	10.4 Telephone.....	130–35
8.5 Fire Performance.....	130–28	10.5 Portable Telephones and Lines.....	130–35
8.6 Electrical Fire Safety.....	130–28	10.6 Public Address (PA) System....	130–35
8.7 Ventilation.....	130–31	10.7 Portable Powered Speakers (Audiohailers).....	130–35
8.8 Emergency Egress Facilities.....	130–31	Chapter 11 Control and Communication	
8.9 Protective Devices.....	130–31	System Functionality, Reliability,	
8.10 Vehicle Support and Guidance System.....	130–32	and Availability.....	130–35
8.11 Engineering Analysis Option..	130–32	11.1 General.....	130–35
Chapter 9 Emergency Procedures.....	130–32	11.2 Train Control.....	130–35
9.1 General.....	130–32	11.3 Functionality, Reliability, and Availability of Control Systems	130–35
9.2 Emergency Management.....	130–32	Annex A-Explanatory Material.....	130–35
9.3 Emergencies.....	130–33	Annex B-Ventilation.....	130–43
9.4 Emergency Procedures.....	130–33	Annex C-Means of Egress Calculations	
9.5 Participating Agencies.....	130–33	for Stations.....	130–46
9.6 Operations Control Center (OCC).....	130–33	Annex D-Rail Vehicle Fires.....	130–51
9.7 Liaison.....	130–34	Annex E-Fire Hazard Analysis Process....	130–53
9.8 Command Post.....	130–34	Annex F-Creepage Distance.....	130–56
9.9 Auxiliary Command Post.....	130–34	Annex G-Informational References.....	130–57
9.10 Training, Exercises, Drills, and Critiques.....	130–34	Index.....	130–59
9.11 Records.....	130–34		
9.12 Removing and Restoring Traction Power.....	130–34		

另外，在此我們特別引述其中兩章的內容作說明：

第六章為關於軌道的規定，其中規範：

Chapter 6 Trainways

6.1* **Applicability.** This chapter applies to all portions of the trainway, including pocket storage and tail tracks not intended for occupancy by passengers.

6.2 Egress and Emergency Access.

6.2.1 General.

6.2.1.1* The system shall incorporate a walk surface or other approved means for passengers to evacuate a train at any point along the trainway so that they can proceed to the nearest station or other point of safety.

6.2.1.2 System egress points shall be illuminated.

6.2.1.3 Where the trainway track bed serves as the emergency egress pathway, it shall be nominally level and free of obstructions.

6.2.1.4 Walking surfaces shall have a uniform, slip-resistant design.

6.2.1.5 In areas where cross-passageways are provided, walkways shall be provided on the cross-passageway side of the trainway for unobstructed access to the cross-passageway.

6.2.1.6 Crosswalks shall be provided at track level to ensure walkway continuity.

6.2.1.7 Crosswalks shall have uniform walking surface at the top of the rail.

- 6.2.1.8** Walkway continuity shall be maintained at special track sections (e.g., crossovers, pocket tracks).
- 6.2.1.9*** The means of egress within the trainway shall be provided with an unobstructed clear width graduating from the following:
- (1) 610 mm (24 in.) at the walking surface to
 - (2) 760 mm (30 in.) at 1420 mm (56 in.) above the walking surface and to
 - (3) 610 mm (24 in.) at 2025 mm (80 in.) above the walking surface
- 6.2.1.10* Guards.**
- 6.2.1.10.1** Raised walkways that are more than 760 mm (30 in.) above the floor or grade below shall be provided with a continuous guard to prevent falls over the open side.
- 6.2.1.10.2** Guards shall not be required along the trainway side of raised walkways where the bottom of the trainway is closed by a deck or grating.
- 6.2.1.10.3** Guards shall not be required on raised walkways that are located between two trainways.
- 6.2.1.11* Handrails.**
- 6.2.1.11.1** Raised walkways shall be provided with a continuous handrail along the side opposite the trainway.
- 6.2.1.11.2** Raised walkways that are greater than 1120 mm (44 in.) wide and located between two trainways shall not be required to have a handrail.
- 6.2.1.12** Passengers shall enter the trainways only in the event that it becomes necessary to evacuate a train.

6.2.1.13 Evacuation shall take place only under the guidance and control of authorized, trained system employees or other authorized personnel as warranted under an emergency situation.

6.2.2 Means of Egress Underground.

6.2.2.1 General. Exit stairs and doors shall comply with Chapter 7 of NFPA 101, except as herein modified.

6.2.2.2* Number and Location of Means of Egress Routes.

6.2.2.2.1 Within underground or enclosed trainways, the maximum distance between exits shall not exceed 762 m (2500 ft).

6.2.2.2.2 For exit stairs serving underground or enclosed trainways, the width of exit stairs shall not be required to exceed 1120 mm (44 in.).

6.2.2.3 Cross-Passageways.

6.2.2.3.1 Cross-passageways shall be permitted to be used in lieu of emergency exit stairways to the surface where trainways in tunnels are divided by a minimum of 2 hour-rated fire walls or where trainways are in twin bores.

6.2.2.3.2 Where cross-passageways are utilized in lieu of emergency exit stairways, the following shall apply:

- (1) Cross-passageways shall not be farther than 244 m (800 ft) apart.
- (2)*Cross-passageways shall not be farther than 244 m (800 ft) from the station or tunnel portal.
- (3) Cross-passageways shall be a minimum of 1120 mm (44 in.) in clear width and 2100 mm (7 ft) in height.
- (4) Openings in open passageways shall be protected with fire door assemblies having a fire protection rating of 1½ hours

with a self-closing fire door.

- (5) A tenable environment shall be maintained in that portion of the trainway that is not involved in an emergency and that is being used for evacuation.
- (6) A ventilation system for the contaminated tunnel shall be designed to control smoke in the vicinity of the passengers.
- (7) Provisions shall be made for evacuating passengers via the non-incident trainway to a nearby station or other emergency exit.
- (8)*The provisions shall include measures to protect passengers from oncoming traffic and from other hazards.

【中文譯意為：

第六章 鐵路

- 6.1*** **適用。** 本章適用於鐵路的所有部分，包括貯藏倉庫及末端軌道等不用作載客的部分。
- 6.2** **出口及緊急通道**
- 6.2.1** **一般**
- 6.2.1.1*** 系統應包括一個行走路面或其他已認可的設置，使列車上的乘客能從鐵路上的任何位置疏散到最接近的車站或安全地方。
- 6.2.1.2** 系統的逃生點應有照明設備。
- 6.2.1.3** 倘鐵路的路基用作緊急逃生通道，應保持地面水平及無障礙。
- 6.2.1.4** 步行路面高度應一致並具防滑設計。
- 6.2.1.5** 在交錯行人道的區域內，應設置無障礙的走道與之連接。

- 6.2.1.6 行人穿越道應由軌道層築起，以確保連貫。
- 6.2.1.7 行人穿越道在鐵路上方應有一致水平的步行路面。
- 6.2.1.8 在特殊的鐵路段（如交叉路，袋式儲車軌），通道應保持連貫。
- 6.2.1.9* 鐵路內的逃生通道應無障礙，並保持以下寬度：
- (1) 步行路面寬度為610毫米（24英寸）；
 - (2) 步行路面上方的1,420毫米處，寬度應增加至760毫米（30英寸），以及；
 - (3) 步行路面上方的2,025毫米處，寬度應維持在610毫米（24英寸）。
- 6.2.1.10* **防護欄**
- 6.2.1.10.1 比地面或斜坡高出760毫米（30英寸）以上的升起的行人道上應設有不間斷的防護欄，以防止行人跌落。
- 6.2.1.10.2 若鐵路底部被底板或格栅封住，升起的行人道面對鐵路一側不需要設置防護欄。
- 6.2.1.10.3 位於兩條鐵路之間的升起的行人道不需要設置防護欄。
- 6.2.1.11* **扶手**
- 6.2.1.11.1 升起的行人道面對鐵路的一側，應沿路設置扶手。
- 6.2.1.11.2 位於兩鐵路之間、寬度大於1,120毫米（44英寸）之升起的行人道，不需要有扶手。
- 6.2.1.12 當有需要疏散列車內的乘客時，乘客方可進入鐵路。
- 6.2.1.13 疏散應在已獲授權並經過訓練的系統員工，或確保可應付緊急情況之其他獲授權人士的指導和監督下進行。

6.2.2 地下逃生通道

6.2.2.1 一般。出口樓梯和門應符合NFPA 101第7章之規定，但文中修改除外。

6.2.2.2* 逃生路線之數目及位置

6.2.2.2.1 在地下或密閉的鐵路內，出口之間最大的距離不得超過762米（2,500英尺）。

6.2.2.2.2 位於地下或密閉鐵路的出口樓梯，其寬度不得超過1,120毫米（44英寸）。

6.2.2.3 橫通道

6.2.2.3.1 當隧道內之鐵路由不低於2小時防火牆所分隔，或鐵路是雙孔鐵路，橫通道應被允許作為通往地面之緊急出口樓梯。

6.2.2.3.2 倘橫通道代替緊急出口樓梯，應適用以下規定：

- (1) 橫通道間之距離不得超過244米（800英尺）；
- (2)* 橫通道與站或隧道入口之距離不得超過244米（800英尺）；
- (3) 橫通道淨寬至少為1,120毫米（44英寸）、高度至少為2,100毫米（7英尺）；
- (4) 無上蓋通道之開口應由具有1.5小時防火等級的防火門組件保護，且該組件需設有自動關閉的防火門；
- (5) 在不涉及緊急情況和用作疏散之鐵路部分，應保持一個耐受環境；
- (6) 應設計一個隧道受濃煙影響時作為控制乘客附近煙霧之通風系統；
- (7) 應為經由不受事故影響之鐵路將乘客疏散到附近車站或其

他緊急出口作出預備；

- (8)* 有關預備應包括保護乘客免受附近交通或其他危害影響之措施。】

* * *

另一章為第七章第1節、第2節及第3節中關於設計的部分，其內容為：

Chapter 7 Emergency Ventilation System

7.1 General.

- 7.1.1*** This chapter defines the requirements for the environmental conditions and the mechanical and nonmechanical ventilation systems used to meet those requirements for a fire emergency in a system station or trainway as required by Section 5.3 and 6.3.2.
- 7.1.2** The requirement for a mechanical or nonmechanical system intended for the purpose of emergency ventilation shall be determined in accordance with 7.1.2.1 through 7.1.2.4.
- 7.1.2.1** For length determination, all contiguous enclosed trainway and underground system station segments between portals shall be included.
- 7.1.2.2** A mechanical emergency ventilation system shall be provided in the following locations:
- (1) In an enclosed system station
 - (2) In a system underground or enclosed trainway that is greater in length than 305 m (1000 ft)
- 7.1.2.3** A mechanical emergency ventilation system shall not be required in the following locations:

- (1) In an open system station
- (2) Where the length of an underground trainway is less than or equal to 61 m (200 ft)

7.1.2.4 Where supported by engineering analysis, a nonmechanical emergency ventilation system shall be permitted to be provided in lieu of a mechanical emergency ventilation system in the following locations:

- (1) Where the length of the underground or enclosed trainway is less than or equal to 305 m (1000 ft) and greater than 61 m (200 ft)
- (2) In an enclosed station where engineering analysis indicates that a nonmechanical emergency ventilation system supports the tenability criteria of the project

7.1.2.5 In the event that an engineering analysis is not conducted, or does not support the use of a nonmechanical emergency ventilation system for the configurations described in 7.1.2.4, a mechanical emergency ventilation system shall be provided.

7.1.3 The engineering analysis of the ventilation system shall include a validated subway analytical simulation program augmented as appropriate by a quantitative analysis of airflow dynamics produced in the fire scenario, such as would result from the application of validated computational fluid dynamics (CFD) techniques. The results of the analysis shall include the no-fire (or cold) air velocities that can be measured during commissioning to confirm that a mechanical ventilation system as built meets the requirements determined by the analysis.

7.1.4 Where required by 7.1.2, the mechanical emergency ventilation system shall make provisions for the protection of passengers,

employees, and emergency personnel from fire and smoke during a fire emergency.

7.2 Design.

7.2.1 The emergency ventilation system shall be designed to do the following:

- (1) Provide a tenable environment along the path of egress from a fire incident in enclosed stations and enclosed trainways
- (2) Produce sufficient airflow rates within enclosed trainways to meet critical velocity
- (3) Be capable of reaching full operational mode within 180 seconds
- (4) Accommodate the maximum number of trains that could be between ventilation shafts during an emergency
- (5) Maintain the required airflow rates for a minimum of 1 hour but not less than the required time of tenability

7.2.1.1 Where the airflow rates required to accomplish 7.2.1(1), 7.2.1(2), or approved alternative performance criteria are dependent upon the unimpaired function of the air distribution system, that system shall be designed to continue operation when exposed to the conditions generated during the design incident for the duration determined as per 7.2.1(5). Although rating is not required, materials or systems that are fire rated for the required duration shall be permitted to be used.

7.2.2 Point-extract ventilation systems shall be permitted subject to an engineering analysis that demonstrates the system will confine the spread of smoke in the tunnel to a length of 150 m (500 ft) or less.

7.2.3 The design shall encompass the following:

- (1) The fire heat release rate and fire smoke release rate produced by the combustible load of a vehicle and any combustible materials that could contribute to the fire load at the incident site
- (2) The fire growth rate
- (3) Station and trainway geometries
- (4) The effects of elevation, elevation differences, ambient temperature differences, and ambient wind
- (5) A system of fans, shafts, and devices for directing airflow in stations and trainways
- (6) A program of predetermined emergency response procedures capable of initiating prompt response from the operations control center in the event of a fire emergency
- (7) A ventilation system reliability analysis that, as a minimum, considers the following subsystems:
 - (a) Electrical
 - (b) Mechanical
 - (c) Supervisory control

7.2.4 Criteria for the system reliability analysis in 7.2.3(6) shall be established and approved.

7.2.4.1 The analysis shall consider as a minimum the following events:

- (1) Fire in trainway or station

- (2) Local incident within the electrical utility that interrupts power to the emergency ventilation system
- (3) Derailment

7.2.5* The design and operation of the signaling system, traction power blocks, and ventilation system shall be coordinated to match the total number of trains that could be between ventilation shafts during an emergency.

7.2.6* The time-of-tenability criteria for stations and tunnels shall be established and approved. For stations, the time shall be greater than the calculated egress time used to establish egress capacity in 5.5.6.

7.3 Emergency Ventilation Fans.

7.3.1 The ventilation system fans that are designated for use in fire emergencies shall be capable of satisfying the emergency ventilation requirements to move tunnel air in either direction as required to provide the needed ventilation response.

7.3.1.1 Individual emergency ventilation fan motors shall be designed to achieve their full operating speed in no more than 30 seconds from a stopped position when started across the line and in no more than 60 seconds for variable-speed motors.

7.3.1.2 The ventilation system designated for use in emergencies shall be capable of operating at full capacity in either the supply mode or exhaust mode to provide the needed ventilation response where dilution of noxious products is to be maximized.

7.3.1.3 The ventilation system designated for use in emergencies shall be capable of being turned off and dampers closed to provide the needed ventilation response where dispersion of noxious products is to be minimized.

- 7.3.2 Emergency ventilation fans, their motors, and all related components exposed to the exhaust airflow shall be designed to operate in an ambient atmosphere of 250°C (482°F) for a minimum of 1 hour but not less than the required time of tenability.
- 7.3.2.1 An engineering design analysis shall be permitted to be used to reduce this temperature; however, the temperature shall not be less than 150°C (302°F).
- 7.3.3 Fans shall be rated in accordance with the ANSI/AMCA 210, AMCA 300, AMCA 250, ASHRAE *Handbook—Fundamentals*, and ASHRAE 149.
- 7.3.4 Local fan motor starters and related operating control devices shall be located away from the direct airstream of the fans to the greatest extent practical.
- 7.3.4.1 Thermal overload protective devices on motor controls of fans used for emergency ventilation shall not be permitted.
- 7.3.5 Fans that are associated only with passenger or employee comfort and that are not designed to function as a part of the emergency ventilation system shall shut down automatically on identification and initiation of a fire emergency ventilation program so as not to jeopardize or conflict with emergency airflows.
- 7.3.5.1 Nonemergency ventilation airflows that do not impact the emergency ventilation airflows shall be permitted to be left operational where identified in the engineering analysis.
- 7.3.6 Critical fans required in battery rooms or similar spaces where hydrogen gases or other hazardous gases might be released shall be designed to meet the ventilation requirements of NFPA 91.
- 7.3.6.1 These fans and other critical fans in automatic train control rooms,

communications rooms, and so forth, shall be identified in the engineering analysis and shall remain operational as required during the fire emergency.

【中文譯意為：

第7章 緊急通風系統

7.1 一般

7.1.1* 本章訂定環境狀況及機械式和非機械式通風系統應如何符合5.3及6.3.2部分所訂的車站或鐵路的緊急消防規定。

7.1.2 對於用作緊急通風用途的機械式和非機械式通風系統的規定，應根據7.1.2.1至7.1.2.4來訂定。

7.1.2.1 訂定長度方面，所有鄰近的密閉鐵路以及入口之間的地下系統站段須計算在內。

7.1.2.2 機械式緊急通風系統應設置在下列地點：

- (1) 密閉的系統站；
- (2) 長度大於305米（1,000英尺）的地下系統或密閉鐵路。

7.1.2.3 機械式緊急通風系統不應設置在下列地點：

- (1) 開放的系統站內；
- (2) 長度為61米（200英尺）或以下的地下鐵路。

7.1.2.4 倘工程分析支持其可行性，應允許在以下地點設置非機械式緊急通風系統，以取代機械式緊急通風系統：

- (1) 長度為不大於305米（1,000英尺）及大於61米（200英尺）的地下或密閉鐵路；

(2) 倘工程分析指出非機械式緊急通風系統符合可維持工程的標準時，應在密封車站內設置。

7.1.2.5 倘沒有進行工程分析，或工程分析認為在7.1.2.4部分所述的配置中使用非機械式緊急通風系統不可行，應提供機械式緊急通風系統。

7.1.3 通風系統的工程分析應包括經驗證的模擬地下鐵分析，此分析程序應適度涉及運用計算流體力學（CFD）計算得出的火場氣流力學定量分析，而分析結果應包含調試期間可測量出的無火（或冷）空氣速率，以確定機械式通風系統符合分析所訂立的條件。

7.1.4 為符合7.1.2的規定，機械式緊急通風系統應為在火警期間保護乘客、員工及緊急救護人員作好準備。

7.2 設計

7.2.1 緊急通風系統的設計應做到以下幾點：

- (1) 維持密閉車站及鐵路的走火通道的耐受環境；
- (2) 使密閉鐵路內產生足夠的氣流速度以達到臨界速度；
- (3) 180秒內能達至完全運作模式；
- (4) 在緊急狀況下能讓最多數目的列車通風；
- (5) 保持至少1小時所需的氣流量，但不少於維持耐受性所需之時間。

7.2.1.1 倘氣流量達到7.2.1(1)及7.2.1(2)的要求，或已獲認可的替補性能標準取決於配風系統未受損時的功能，當預期事件發生並出現相關狀況時，該配風系統應能在7.2.1(5)所指的時段內保持運作。雖然沒有對抗火等級作出規定，但應允許在該時段內使用抗火物料或系統。

7.2.2 在被許可使用之前，抽風系統得先需進行工程分析，以確保其能把隧道內煙霧擴散的距離限制在150米（500英尺）的範圍內。

7.2.3 設計應考慮以下內容：

- (1) 車輛內易燃物品所產生的火災熱釋放速率和煙霧釋放率，以及在事件現場能增加燃燒負荷量的任何易燃物品；
- (2) 火災蔓延速率；
- (3) 車站和鐵路的情況；
- (4) 海拔、海拔差異、環境溫度差異和環境風的影響；
- (5) 由風扇、通風井和其他裝置合成的系統，用以引導車站和鐵路的空氣流動；
- (6) 具備預設緊急應變程序之程式，一旦發生緊急火災時，此程式能及時啟動運作控制中心之應變措施；
- (7) 通風系統的可靠性分析，並至少考慮下列的子系統：
 - (a) 電力；
 - (b) 機械；
 - (c) 監督控制。

7.2.4 應訂定及通過7.2.3 (6) 所指的系統可靠性分析標準。

7.2.4.1 分析應至少考慮以下情況：

- (1) 在鐵路或車站發生的火災；
- (2) 在本地電力公共事業場所發生的事故，導致對緊急通風系統中斷供電；
- (3) 脫軌。

7.2.5* 信號系統、牽引供電系統的電源座及通風系統之設計和運作應相互協調配合，以符合緊急事故發生時位於通風井的列車總數目。

7.2.6* 應訂定並通過車站和隧道的耐受時間標準，對於車站而言，耐受時間應多於計算出來的逃生時間，而逃生時間應達到5.5.6對逃生承載力的要求。

7.3 緊急通風機

7.3.1 火警應急通風系統的風機應符合緊急通風的規定，能夠向規定的任一方向送風，以滿足需要。

7.3.1.1 獨立緊急通風機馬達，當直接起動時，應在30秒之內由靜止狀態啟動到全速運作；而變速馬達應在60秒之內啟動到全速運作。

7.3.1.2 作緊急用途的通風系統，應在供氣或排氣模式下都能夠全速運作，以盡可能稀釋有毒物質。

7.3.1.3 作緊急用途的通風系統，應能夠關閉或關上阻尼器，以盡可能減少有毒物質擴散。

7.3.2 緊急通風機、馬達及所有暴露在排氣流中的有關配件，應能在攝氏250度（華氏482度）的環境下運作至少1小時，但不少於所規定的耐受時間。

7.3.2.1 工程設計分析應允許用於降低此耐受溫度，但不可低於攝氏150度（華氏302度）。

7.3.3 風機須按ANSI/AMCA210、AMCA300、AMCA250、ASHRAE基礎手冊及ASHRAE 149之評級。

7.3.4 普通風機馬達起動器和相關的運作控制裝置須設於實際程度內與風機直接氣流距離最遠之處。

7.3.4.1 用作緊急通風的風機，其馬達控制不得安裝過熱保護裝置。

- 7.3.5** 只是與乘客或職員之舒適有關連的，且並非設計作為緊急通風系統一部分之風機，當識別和啟動火警應急通風程序時應自動關閉，以免危及或與緊急通風氣流產生衝突。
- 7.3.5.1** 在工程分析中識別出不影響緊急通風氣流之非緊急通風氣流，應被允許保持運作。
- 7.3.6** 在可能會釋放氫氣或其他有害氣體的儲電池室或其他類似的空間，所要求的關鍵風機之設計須滿足NFPA 91之要求。
- 7.3.6.1** 這些風機和其他位於列車自動控制室、通訊室等等之關鍵風機，須於工程分析中作出識別，並須按照要求於火警應急時保持運作。】

* * *

在送交「公署」的資料中，我們找不到任何引用這些準則、以及結合設計方案進行分析的文件。如果要說服大眾接納有關方案，就應用科學數據及技術準則說明一切，這才是真正的公務管理，是符合及保護公共利益的最佳方法。

即使「運建辦」不作這方面的資料比對及技術分析，負責承攬的公司有義務提供這方面詳細的技術資料說明，但我們亦不見這些材料。

* * *

第七部分：設計及興建輕軌過程中的不當之處

現在我們看看「運建辦」及其他相關部門在處理興建輕軌過程中所出現的問題。

我們從下述幾個方面分析有關內容：

1. 對技術規則的引用（不明確）；
2. 興建輕軌及路線選定的諮詢工作（不足及不全）；
3. 設計方面；
4. 圖則顯示的若干技術問題。

* * *

第一點：對技術規則的引用（不明確）

文件顯示，在開始籌備及最後決定興建輕軌的階段，「運建辦」與其他政府部門先後舉行各大小類型的會議，其中不少是同消防局的人員舉行，我們就以其為例進行分析。

- (1) 「運建辦」曾於2009年7月30日下午與消防局的代表舉行會議，議題為「商討輕軌車站上的消防設備及作介紹」，當時消防局的代表就提出一個疑問：

「車站的消防系統及防火設置是否按照現行的《防火安全規章》內的規範標準？」

- (2) 「運建辦」代表的答案為：

「是按照現行《防火安全規章》標準設計。若對專屬針對輕軌車站方面，則因現行有關規章沒有明確規定，所以根據NFPA 130作補充標準。」

(3) 這個答案清楚表示：有關的設計應已完成，並按NFPA 130準則進行。道理很顯淺：倘連哪一個技術準則都未確定，根本無法開展設計工作。

(4) 另外，在同一會議上，消防局的代表亦提出另一個問題：

「就有關逃生走火距離要求提供有NFPA 130的認證資料。」

(5) 在2009年9月29日的一份文件裏，消防局又再次提出同樣的問題：

「對於整個輕軌系統以至其各主要車站之設計，應詳細說明其設計依據，尤其是在消防安全設計方面；倘若有關設計不是採用現行之《防火安全規章》，應先經權限部門同意及批核。」

(6) 2010年6月23日的一份消防局文件中又再次指出：

「1. 鑒於本局現時尚未收到有關輕軌之正式設計方案圖則，故現階段並未就輕軌之設計方案，發出任何消防安全意見。倘收到有關之確實設計方案，本局將根據相關法例及現實情況，給予有關之消防安全意見。

2. 輕軌軌道及輕軌站台之設計在輕軌沿線之任何地方，均需以不妨礙消防救援之原則設計，尤其應遵守《防火安全規章》第八條³⁶之要求。」

³⁶ 該條文內容為：

「第八條（進入及介入之條件）

- 8.1 樓宇之所在地及其在都市內之建立，得受消防員進入及介入之條件限制。
- 8.2 樓宇應提供使消防車及雲梯車靠近、停泊、移動及操作之道路，目的是方便從室外直接，或從樓宇正面之水平公用通道穿入各層之獨立單位；此等道路，即使是設在私產內，亦應常與公共道路相通。
- 8.3 道路應具有下述特徵：
 - a) 自由寬度最小為3.50m；
 - b) 自由高度最小為5.00m；
 - c) 軸心半徑最小為13.00m。
- 8.4 道路應在第十二款所指之牆壁之相連區內，設有符合下述條件之消防車輛及雲梯車停泊、移動及操作之地帶：
 - a) 地帶邊緣至牆與雲梯車運作距離之範圍相一致；
 - b) 長度最小為16.00m；
 - c) 自由寬度最小為6.00m；在無出口之道路中該寬度應加寬至8.00m；

(7) 後來，土地工務運輸局在2011年7月15日發出的公函中指出（這是回覆「運建辦」2011年7月8日的公函）：

「就有關事宜，根據本局局長2011年7月12日的批示，現回覆貴辦公室，當現行的《防火安全規章》缺項或無規定時，貴辦公室引用NFPA作軌道交通的消防安全規範，本局不持反對意見。」

由此我們得出局部的結論：

-
- d) 樓宇穿入點之平面距離不少於8.00m，以使消防車及雲梯車可在距離最前面之外牆不少於3.00m也不大於10.00m之處停泊；
 - e) 處於可自由通往樓宇正面而完全未有遮蓋之狀態；
 - f) 最大之傾斜度為10%；
 - g) 能支一總重230KN之車輛，即後軸負荷155KN，前軸負荷75KN，兩軸間距4.50m；
 - h) 能抵受分佈於直徑20mm範圍內之150KN力量之穿刺力；
 - i) 絕不能有條凳、樹木、花槽、路燈、路墩或阻礙前述車輛進入之其他障礙物。
- 8.5 除第VII組外之所有P級及M級樓宇，除第VI組、第VII組及第VIII組外之所有A級及A1分級，以及第I組之A級及A2分級樓宇，應有可以通行之道路及擁有使最低限度靠近樓宇一個正面及在整個範圍內停泊、移動及操作消防車之地帶。
- 8.6 第VII組之A級及A1分級樓宇，第VI組、第VII組及第VIII組之A級及除第I組外A2級之P級及M級樓宇，以及MA級樓宇應有可以通行之道路並擁有使最低限度靠近建築物兩個正面及在其整個範圍內停泊和移動消防車及雲梯車之地帶。
- 8.7 在第I組之P級樓宇中，允許消防車及雲梯車之停泊及移動區域設於自樓宇疏散道路至所有及任何出口處之距離不超過30.0m。
- 8.8 當因地段之形狀不可能遵守第五款及第六款所指之規定時，除第I組、第VI組、第VII組及第VIII組外之A級及A2分級樓宇，以及除第VII組及第VIII組之MA級樓宇，應有可以通行之道路並擁有最低限度可接近之一個正面，在至少12.0m之範圍內停泊、移動及操作消防車及雲梯車之區域，且具備下述任一條件：

- a) 為何在2011年7月才要求工務部門出具意見書——可否引用NFPA 130規則？
- b) 這亦表示之前從無與主管部門溝通及發出有關技術文件。
- c) 另外，在回覆函中亦不見有任何較詳盡的技術分析及理據，不反對引用NFPA 130，但又不明確表示贊成，理由何在？

由此可知，主管部門在整個設計過程中所用的方法及資訊，就難以令人信服。須知，這全是技術規則要求，不是可有可無的參考資訊，按照「運建辦」在網上發布的資料，倘輕軌在2010年10月「定稿」，為何在2011年還就是否引用NFPA 130規則提出疑問及尋求其他部門的意見？

* * *

- a) 具有一避火層。如屬A級及A2分級樓宇，避火層標高不低於樓宇一半之高度，且不高於31.5m；如屬MA級樓宇，避火層標高不低於樓宇一半之高度，且不高於47.0m。在後一種情況下，無論樓宇多高，避火層標高不得高於47.0m；
- b) 擁有直接為有關正面使用之室外垂直通道及水平通道。
註：本款所指之至少33.4%之可通達之外牆，應有穿入樓宇之點。
- 8.9 第VI組之樓宇不得超過A級樓宇之高度，此外，A2分級樓宇，應設一避火層，其標高不低於樓宇高度一半，且不高於31.5m。
- 8.10 超過三十層，或高度超過90.0m之樓宇，除第I組之樓宇外，均應設有避火層，且避火層間之距離不得超過十五層，但以樓宇之層數與高度之間之最大數值為準。
- 8.11 獨立單位面向可使消防車及雲梯車通行、停泊、移動及操作之公共道路之第IV組A級A2分級，以及第I組及第IV組MA級樓宇無須遵守第六款之規定。
- 8.12 可供進行搶救及滅火工作用之樓宇外牆（可通達之外牆），不應設置阻礙進入樓宇之穿入點（窗、陽臺、走廊等）之突出物且該等穿入點也不應有阻止或阻礙進入之固定構件（花柵、格柵、圍欄等）；除此之外，如果穿入點是窗洞時，窗檻下之窗臺至少0.50m長度之厚度不應超過0.30m，以便能夠掛鉤梯。
- 8.13 根據表III及表IV之定，樓宇按照其高度應具有一定“數目”及與“外周長比例”一致之可通達正面且具有通道之地帶，以使消防車及雲梯車進入、停泊、移動及操作。」

第二點：興建輕軌及路線選定的諮詢工作（不足及不全）

在決定展開諮詢時，主管部門應先明確有關諮詢的內容，其中包括：

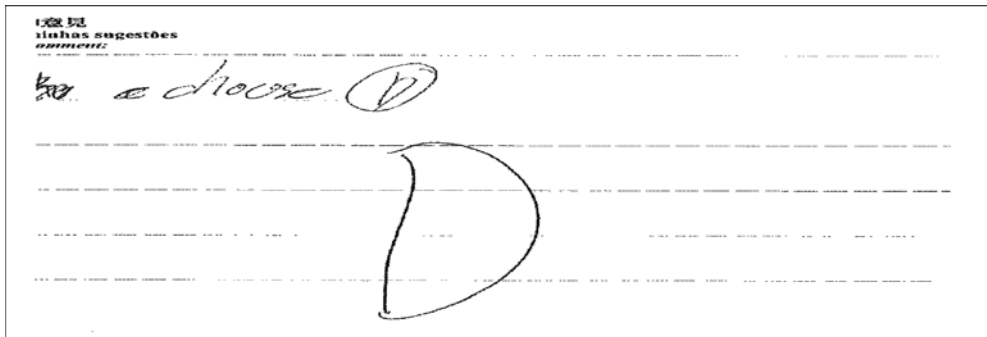
- (1) 諮詢何事（明確有關內容）；
- (2) 有關內容是否為可諮詢部分；
- (3) 為何諮詢；
- (4) 向誰諮詢；
- (5) 用何方法（如何）諮詢；
- (6) 如何處理諮詢結果。

須明白，有些內容或事宜是不可能進行諮詢，**例如技術準則，主管部門應如實及全面地向社會交代科學數據和技術準則，並指出在使用這些數據時的優點及缺點、可選擇的空間等。**

諮詢後應有一份詳細、具體的分析報告，並指明如何運用經諮詢所取得的資料。

在興建輕軌的過程中，雖然主管部門多次進行諮詢，但我們未見有詳細及妥當的結論報告，**更無令人信服的資料指出諮詢前、諮詢後改變原先決定的原因、理據及向社會交待的詳盡科學資料。**

例如在送交「公署」的文件中，我們就發現下述的諮詢回覆文件：



意見
minhas sugestões
comment:

果比選擇,我選D,C就不方便,A和B都可以想下
選

意見
minhas sugestões
comment:

我~~想~~~~得~~~~有~~~~了~~ ^得得有了
這些輕鐵,很方便。

意見
minhas sugestões
comment:

A, B, C, D

意見
minhas sugestões
comment:

非常好

意見

inhas sugestões

comment:

如欲興建軌道捷運，請盡快，
要阻礙是澳、氹、環~~地~~乘公共交通
具的學生做盡快興可令全澳大眾得
益，以及希望票價能~~能~~保持4.5-7.5
一較好，以及多推優惠價。多謝。

意見

inhas sugestões

comment:

好，這個好，希望政府早日建成這個快

意見

inhas sugestões

comment:

這個捷運又方便、快捷，提供具成本效益
交通工具，我個人最事有希望早日~~有~~意見
個重視。

意見

inhas sugestões

comment:

我要用~~由~~方~~東~~由馬士場
東馬路至~~水~~新~~外~~
不用探首、很快、安全。

我們對於這種回覆及諮詢持極大的保留，尤其是對其客觀性，我們亦質疑這些意見的價值及參考作用。

值得一提的另一點就是：**諮詢方法及對象**。如果輕軌的服務對象是有關站的周邊三百公尺內的居民³⁷，諮詢就應有針對性地進行（例如不可能就倫敦街設輕軌一事向路環的居民諮詢），最直接簡單的方式就是向周邊的居民派發諮詢文件及搜集意見，要求居民提供住所資料，但無須披露個人身分資料，同時借助地圖繪製暨地籍局及統計暨普查局的資料，對可能受惠或受影響的地區的居民作全面的諮詢。這才是真正吸納意見的正確諮詢方法，而非用籠統及隨意的方式進行。須明白：輕軌一旦落成，是一項持續影響澳門社會幾十年以至百年的基建工程，而絕非只是一朝半日的事情。

很明顯，主管部門明顯欠缺這方面的意識。就在某路段修改行車線的諮詢，與就興建一路軌的諮詢，在本質上就有天淵之別，不能亦不應用一般的方法進行諮詢。

例如：就老人政策諮詢時，不會向中學生或遊客徵集意見（或不應僅限於此）；又例如就教育政策問題展開諮詢時，不會向外勞詢問澳門本土教育的問題。

澳門地方小，要進行一次真正的居民諮詢並非一件難事，關鍵只在於所用的方法與程序是否恰當。

須知，輕軌是一項影響城市發展的交通工具，安全及符合公共利益乃不可妥協的兩大根本元素，而且亦是一項「公產」，故必須用公務管理的方式去處理。雖然決策部門享有較大的裁量空間，但這種裁量並非可隨意而為，更不允許用擲硬幣的方式去作出決定。當中每一環節，每一決定都必須技術合格、安全過關、理據說明充分及清晰，面向社會及廣大市民，經得起反對聲音的挑戰。一如醫生治病開處方一樣，醫生不能以病人無醫學知識為由對病情、病理及所用藥物不作任何說明，因為這些資訊是知情權的內容之一，行政機關及行政人員必須提供。

³⁷ 這不表示「公署」認同三百公尺這個數據，我們亦不明白為何是三百公尺而不是五百公尺或其他的數字。另外，如果輕軌的設計在技術上過關及所走的路線符合公共利益，而主管部門又可以提出科學數據，我們認為諮詢對象不應僅限於路線所經過的地區的居民，而是全澳市民。

在興建輕軌及選定行車線的問題上，道理別無兩樣。

另外，我們知道「運建辦」在籌備過程中印製了不少刊物及宣傳單張等材料，向市民解釋同輕軌有關的事宜，例如：

- 《澳門輕軌系統一期及二期社會及經濟效益評估研究報告》（2010年10月）
- 《輕 ZONE》季刊；
- 《澳門輕軌系統新口岸段路線及車站設計公眾推介》小冊子
- 輕軌系統第一期2009興建方案
- 澳門輕軌系統優化方案2007
- 澳門軌道捷運系統深化研究方案2006
- 澳門軌道捷運系統可行性研究2005

對於輕軌在社會效益及經濟作用方面的資訊，我們認為尚算充足，惟最關鍵的技術規則及技術說明則仍然不週及不足——這也是我們所質疑的焦點所在。

* * *

第三點：設計方面

(I)- 關於輕軌第一期工程(倫敦街與波爾圖街區段)不符合消防規定的問題

根據「運建辦」提供的資料，該辦公室曾於2009年8月11日及9月24日透過第736/ET/280/2009號及第892/ET/337/2009號公函**要求消防局提供消防安全之技術及對輕軌一期系統路線及車站圖則意見，而消防局透過第5129/DT/2009號及第5656/DT/2009號公函回覆。**（見附件一）

有關內容如下：

「事由：要求提供消防安全之技術意見

參考編號：736/ET/280/2009, de 11/08/2009.

本局於11/08/2009收到運輸基建辦公室第736/ET/280/2009號文書及其附錄之圖則及文件，本局之意見如下：

Ø1. 根據遞交之輕軌車站第1站至第5,7及8站之設計初稿，當中之第3站（黑沙環海邊馬路）及第7站（宋玉生公園），其站台及相關通道（樓梯）之位置將會對周邊建築物之消防介入條件造成影響。

Ø2. 樓宇之介入條件及消防車道之要求，可參閱《防火安全規章》第8條之規定。

二零零九年九月四日，於技術廳設計圖分析部。」

(2009年9月8日消防局第5129/DT/2009號公函)

* * *

「事由：輕軌一期系統路線及車站圖則

參考編號：892/ET/337/2009, de 24/09/2009.

本局於24/09/2009收到運輸基建辦公室第892/ET/337/2009號文書及其附錄之圖則/文件，本局之意見如下：

Ø1. 對於整個輕軌系統以致其各主要車站之設計，應詳細說明其設計依據，尤其是在消防安全設計方面；倘若有關設計不是採用現行之《防火安全規章》，應先經權限部門同意及批核。

Ø2. 對於第11號站毗連本局西灣湖行動站之設計，本局認為該站之建設施應以不影響本局行動部門車輛進出及該位置之水上拯救行動之原則設計。

Ø3. 同時，應明確指出上述11號站在施工期間為確保西灣湖行動站不受影響而採取之措施。

Ø4. 本局認為倘若輕軌能提供消防人員及器材之輔助運送功能（如設立毗連消防站出口之通道等），使之能以最快捷之方法抵達輕軌路線範圍內或鄰近地方有可能發生火警之地點，將會更有利消防救援工作。

Ø5. 遞交之新方案，當中之第3及第7號站就本局07/09/2009第1502/DT/UAP/2009第Ø1點之意見已經作出了改善。

二零零九年九月二十九日，於技術廳設計圖分析部。」

(2009年9月29日消防局第5656/DT/2009號公函)

另外，「運建辦」在其網站發放資訊稱：

「倫敦街兩旁大廈相距為24公尺，車道高架橋闊約為9公尺，設於道路中心線上，與兩側建築物淨距離約為7.5公尺。地面至隔音屏罩頂淨距不多於15公尺，相當於大廈4樓位置，故不會影響4樓以上住戶的景觀。而輕軌項目必須依循《防火安全規章》，目前新口岸的選線是符合規章中最小6公尺的寬度要求。而且系統也必須通過國際性獨立安全審查顧問所作出的安全評估，還需要按照列車供應商訂定的安全要求和相關的國際標準。政府尤其重視保障居民的安全，因此還會制定緊急應變措施，購置針對性消防設備和進行定期消防緊急演習提升安全要求。『運建辦』聯同多個政府部門（於2011年7月29日）主動約見澳門社區發展協會代表，就居民關心的問題交換意見。政府表示，經長期研究和廣泛諮詢的輕軌系統新口岸段走線已經定案，政府重申，確保系統安全是一貫的目標和態度，必定會保證環評滿足要求，消防安全過關。『運建辦』強調，特區政府在建設輕軌系統的過程中，始終將保護市民生命和財產安全放在第一位。在輕軌系統規劃、路線和車站設計過程中，致力確保輕軌系統達到安全、高效、便捷的目標。未來，在輕軌系統建設過程中，『運建辦』也將聯同工務、環保、消防等相關部門，嚴格監督系統的安全和環保要求。在消防安全方面，『運建辦』與消防部門就輕軌建設的安全要求長期的、持續的進行溝通。早於輕軌系統的規劃、設計階段，已嚴格根據各方面的安全準則進行設計，並交不同專責部門分析審閱，保證符合法律要求。在完成輕軌細部設計後，相關圖則會逐步送交消防部門進行深入分析和提供意見，確保滿足消防安全上的要求。」

從上述的解釋文稿中，我們可以得出下述的結論：

1. 「運建辦」仍嘗試用美麗的文字及空泛的言語去解釋及「包裝」，但就無提出任何技術的數據作為說服公眾的材料。

「……始終將保護市民生命和財產安全放在第一位。在輕軌系統規劃、路線和車站設計過程中，致力確保輕軌系統達到安全、高效、便捷的目標。未來，在輕軌系統建設過程中，『運建辦』也將聯同工務、環保、消防等相關部門，嚴格監督系統的安全和環保要求。在消防安全方面，『運建辦』與消防部門就輕軌建設的安全要求長期的、持續的進行溝通。……」

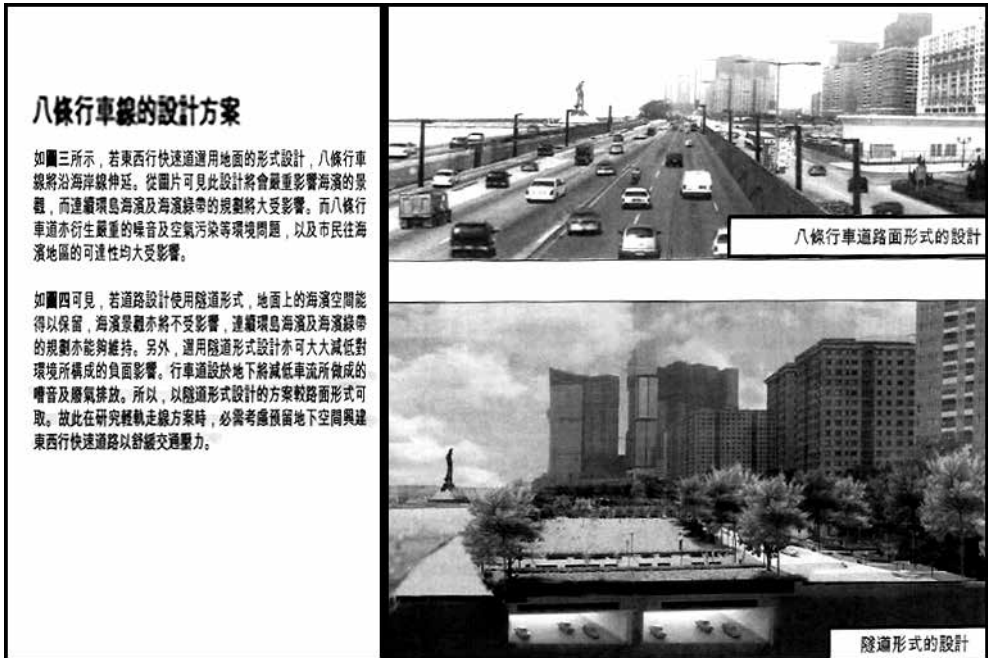
這段空泛的文字根本無任何說服力。一個是設計及選定行車線方面的安全考量，另一個是在運行中的安全，兩者不能混淆。前者的失誤在大部分的情況下會產生一個不可逆轉的結局。

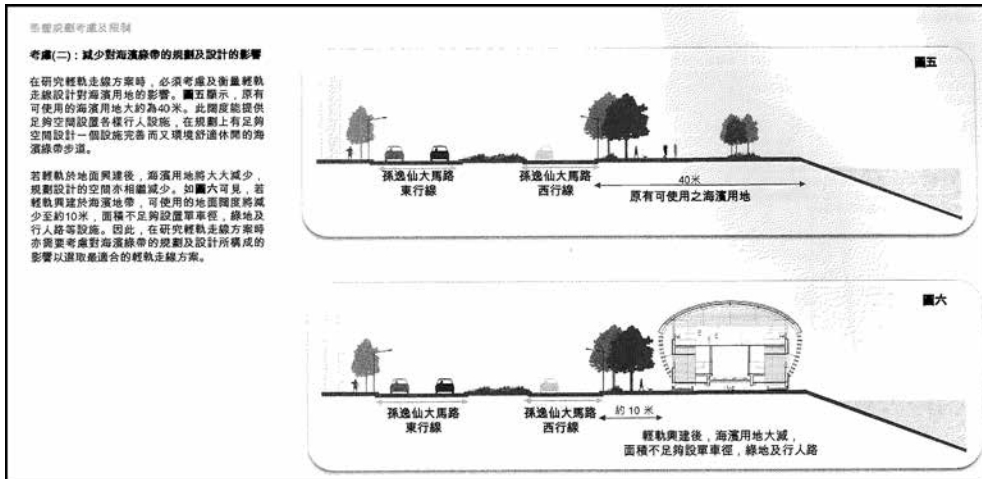
2. 在未決定興建之前，就應向社會公布明確的科學數據及準則，將現實資料與技術準則作一比對，然後指出所選方案的正確性及技術合格，這才是說服的方式及理據。例如NFPA 130第六章就規定關於路軌的寬度，例如現場路面實際闊度為X公尺，故不符合標準。因此不採用這個方案，這才是真正的報告及技術說明。
3. 倘在理論或設計階段都未能提出技術性指標及實際數據去說服公眾，而只堅持用空泛的說話保證安全，實難叫人信服。一如上文所述，一方面的是在設計階段（包括選擇地段方面）已具備技術過關的數據資料，另一方面為建成後在運行中的安全消防數據資料，兩者不能混為一談。在前述情況下可作大幅度調整及修訂，但在後述情況下往往因「既成事實」，許多事情難作調整，主管部門應具備這方面的意識。興建一大型基建工程並非到市場買一種蔬果，不合口味可隨意將之丟棄，所受的損失極為有限。
4. 同樣的問題，直至2011年，「運建辦」在多份公函中仍向消防局諮詢是否可按NFPA 130規則處理，這一點說明了由始至終，「運建辦」在這個問題本身都不清楚。嚴格言之，「運建辦」在開始設計之前，就應有一份詳盡資料，其中詳細列出NFPA 130的哪些規則將作為輕軌所依循的規則，同時公開這一份文件。但「運建辦」從無如此作為。

我們相信，如果自己本身亦不清楚NFPA範圍內，哪些規則適用，哪些不適用，任何的技術決定皆難以服眾。或「運建辦」會稱：因大部分工程（包括設計）外判，所以應由承判商掌握。倘真如此，在邏輯上又犯一錯誤，假如掌握決定權的部門本身都不清楚自己作出決定的準則，如何判斷有關的建議方案為合符技術要求及安全規則？

5. 另一個關鍵點就是：「運建辦」稱：「倫敦街兩旁大廈相距為24公尺，車道高架橋闊約為9公尺，設於道路中心線上，與兩側建築物淨距離約為7.5公尺。地面至隔音屏頂淨距不多於15公尺，相當於大廈4樓位置，故不會影響4樓以上住戶的景觀。而輕軌項目必須依循《防火安全規章》，目前新口岸的選線是符合規章中最小6公尺的寬度要求。而且系統也必須通過國際性獨立安全審查顧問所作出的安全評估，還需要按照列車供應商訂定的安全要求和相關的國際標準。……。」倘我們將這段文字與另一份文件的內容作一比較，則可得出一個頗怪且必令人質疑的結論。

「運建辦」的「輕軌系統與B區融合初步研究——最終報告」的文件中載有：





- (1) 為何有40米的空間作選擇而不選，偏偏選24米的窄道？我們未見任何有力的科學理據提出來，而且當年是有建議採用地下隧道方式興建輕軌。
- (2) 最後所引述的圖表，乃當年提出幾個方案時所製作，其中提及用隧道方式行走。**既然最後決定不用隧道方式興建，為何無一套科學數據列出用隧道方式是不可行？**留意，我們是指現時孫逸仙博士大馬路近海邊一段以隧道方式興建，而非在倫敦街以隧道方式興建！
- (3) 另外，按當年的構想，將會有東西快速路線相連，更可能有八條行車線沿海岸延伸。

我們在此質疑：

- a) - 這條八線行車道的東西連線方案在哪？誰人已決定？
- b) - 已有輕軌在該區行走，還設八線行車？理由何在？所用的是何思維？難道將來的填海用地乃作八線行車之用（我們相信一定不是！）
- c) - 主管部門以一些非常初步且未經論證的構思為前提，就此認定不能將軌道建在孫逸仙博士大馬路地下？

這決定除令人難以信服外，更非一個符合公共利益的決定。

- d) - 再者，按照「運建辦」所謂已定的行車路線，由西灣大橋至美高梅酒店的一段仍然會是由高架橋方式行走，如果說影響海岸線及景觀，難道這一段就不受影響？這個理由難以服眾。
- e) - 另外，如果政府最終落實在舊澳氹大橋旁邊的填海地興建公檢法廉政公署及審計署的辦公大樓，「運建辦」有否考慮輕軌高架橋在該段經過所產生的影響？市容、景觀，還有該區上下班人員將大增，我們不見有任何這方面的考慮，這一點又印證主管部門在思考問題時無縱覽全局及作前瞻性的判斷。但始終都是同一個理由：欠缺科學及技術數據分析。

* * *

- (4) 最近工務部門發布了一份名為「新城區總體規劃草案諮詢文本」，其中關於B區的基建項目及城市規劃就建議如下：

新舊區劃考慮及限制

考慮(五)：需保留新城B區的發展空間，增強土地利用、規劃及大規模設計的彈性

在研究輕軌走線方案時，必須考慮保留新城B區的發展空間，增強土地利用、規劃及大規模設計的彈性。從圖十三可見，由於受到嘉樂庇總督大橋樁柱的限制，若輕軌走線沿海發展，新城B區的可用面積則會減少，而整體佈局需要向北移。同樣，如圖十四所示，若輕軌走線沿南灣湖湖邊發展，由於受到南灣湖C及D區地塊發展和嘉樂庇大橋樁柱的限制，輕軌不能與規劃之西行隧道並行或重疊，新城B區的可用面積亦同樣會減少而整體佈局則向南移。

由此可見，無論輕軌走線沿湖邊或南灣湖湖邊發展，均會影響新城B區的可用面積，可用土地的面積約減少達15-20%。因此，在比選各輕軌走線方案時，需考慮方案對新城B區用地的影響，保留新城B區的發展空間及規劃設計彈性。



圖十三



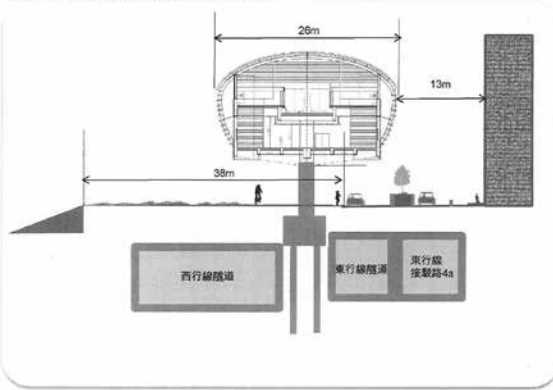
圖十四

第五章 - 三個替代走線方案的初步研究

方案三子方案介紹

基於方案三的初步走線，本研究對不同形式的興建方法提供三個子方案作出研究，該三個子方案分別是(一)隧道形式、(二)地面形式及(三)高架形式興建。

另外，如下圖所示若輕軌靠近孫逸仙大馬路以南興建，輕軌位置將會較接近孫逸仙大馬路以北的發展項目。若輕軌靠近孫逸仙大馬路旁以北興建，輕軌位置將會非常接近孫逸仙大馬路以北的發展項目，甚致影響科學館的興建。因此，方案三的走線均會以靠近岸線(即以孫逸仙大馬路以南)作為基礎作出分析。



圖五十二

方案三子方案分析

方案三的子方案包括以隧道形式、地面形式及高架形式興建的如下。

以隧道形式(子方案a)

這個子方案在工程層面上是不可行的，因為輕軌隧道分別需要於聲音像用近向北橫過另外兩條行車隧道(分別是西行隧道接駁路3B及東行隧道)才能在城市日大馬路接駁原有方案的走線，若以輕軌的最大設計坡度8%，輕軌管道的高度為7.5米及行車隧道與輕軌隧道所需的垂直間距為10米的規範下，所需要的橫向距離最少為760米，但現有的實際距離為570米，因此輕軌隧道不能穿越已規劃的行車隧道，以及輕軌不能以隧道形式興建。圖例五十二顯示出若採高架隧道的垂直間距是10米，輕軌隧道則需要多760米的橫向距離才能橫過西行隧道接駁路3B。

以地面形式(子方案b)

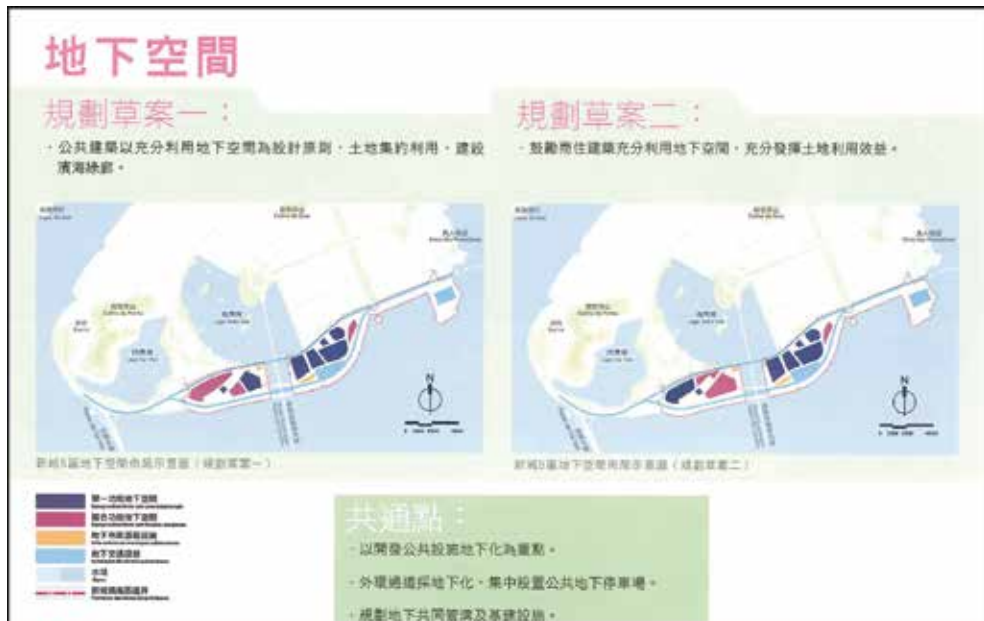
這個子方案在工程層面上是可行的，但因為大部份地面空間將會用作興建輕軌，令海濱用地大幅減少，以致沒有足夠空間同時興建單車徑、綠地及行人路，而未能合乎規劃的考慮。同時由於輕軌的班次頻密，行人難以從橫路軌到達海濱，所以該地面輕軌會對行人的適宜性造成嚴重影響，為了解決此問題，需考慮興建與地面分離的行人設施如行人天橋及隧道。再者，在輕軌站兩側相連之高架軌道天橋對其週邊產生顯著的景觀影響。因此，為平衡各方利益，本研究並不建議以地面形式興建輕軌。

以高架形式(子方案c)

這個子方案在工程層面上是可行的，而這個方案所佔用的地面空間亦較少(只有在車站位置需佔用地面空間)，對海濱用地的規劃不會造成很大的影響，但難免上難免有一定程度的影響。由於輕軌以高架形式興建，不會對行人前往海濱的適宜性造成影響。

在平衡各方利益之下，子方案c較其他兩個子方案較為可行及符合實際需求，所以本研究認為此子方案較值得作深入研究。





現諮詢的B區城規方案與原先的構思方案又出現不同：

- (1) 東西地區皆不見任何地下行車隧道的規劃；
- (2) 如果這是遺漏，則為城規諮詢文本的另一個不足；
- (3) 倘B區將有公檢法大樓興建，而輕軌又用高架橋方式經過，有否考慮對這幾棟大樓所造成的影響？尤其是安全性及該區上下班人員的通行問題。明顯將造成城市及大廈切割的一種不良佈局，根本不用談何謂景觀。

* * *

(II) - 關於政府未為輕軌第一期工程(倫敦街與波爾圖街區段)進行環境評估工作的問題

根據「運建辦」提供的資料，該辦公室曾於2009年9月23日透過第888/ET/334/2009號公函，要求環境保護局提供有關輕軌一期系統路線及車站圖則意見，而環境保護局透過第498/013/DAMA/DPAA/2009號公函作出回覆，其中指出：

「關於『輕軌一期系統路線及車站圖則』之技術意見

就輕軌第一期系統設計，前環境委員會已於2008年11月4日透過編號OF.1570/CA/2008號公函將環評技術意見送交運輸基建辦公室。就是次調整後的澳門輕軌一期系統路線及車站的資料，在以上編號OF.157/CA/2008號公函所附的意見基礎上，建議給予以下技術意見：

- 1). 由於部份車站的位置進行了調整設計，為此應重新進行施工期及運作期之噪音和大氣污染之影響評估，尤其應針對施工期間產生之塵土(總懸浮粒子)及打樁噪音，和運作時因列車進出站台、車站設施、站台廣播及候車乘客等引起之噪音，重新預測計算於敏感受體處之總懸浮粒子濃度及相關噪音等級。並應研究適當之設計、有效之隔音屏障、灰塵控制等減緩措施，及儘量以數據方式評估實施措施後之效果，以遵守本澳十一月十四日法令第五四/九四/M號環境噪聲法例之相關標準和『工程及樁基礎工程黑煙及噪音控制指引』，從而減低對附近居民的影響。
- 2). 鑒於輕軌路線途經眾多易受影響的敏感受體(如住宅、學校等)，部分路線或站臺更與敏感受體非常靠近，如關閘廣場、黑沙環海邊馬路、倫敦街及波爾圖街、南灣湖、氹仔柯維納馬路等，為此在開展噪音影響評估時，應採用較為嚴格的標準為宜，如香港相關噪音評估標準的『B』級標準，從而更好地保障沿線居民的生活環境。此外，應評估車站對敏感受體尤其低層住宅之景觀視覺影響和光污染問題，確保站台設施發出的光線不得射入住宅等易受影響的地方的室內，同時，建議在住宅窗戶上產生的垂直照度不宜超過4lx。如有需要，應提出有關之減緩措施及儘量以數據方式評估實施措施後之效果。

- 3). 由於部分輕軌路線途經較為狹窄的街道，如車站3黑沙環海邊馬路，為此應評估該類區域之空氣流通及日照的環境因素。如有需要，應提出有關之改善措施及儘量以數據方式評估實施措施後之效果。
- 4). 考慮到現時西灣湖及南灣湖底泥的污染嚴重，就車站9至車站12的輕軌路線改為以隧道形式通過西灣湖及南灣湖底部之設計，建議應審慎及詳細評估該路段於施工期及運行期間對西灣湖及南灣湖水文、水質、生態、景觀及住宅樓宇的影響，並就此提出相關的緩解方案及儘量以數據方式評估實施措施後之效果，以便在設計及施工階段制訂有效的污染防治措施，減低施工過程和營運過程對居民及環境的影響，及避免破壞西灣湖及南灣湖的水生態環境。
- 5). 鑒於輕軌路線將途經路氹生態保護區，為避免對於生態區棲息的鳥類尤其是全球瀕危物種——黑臉琵鷺造成影響，應將路氹生態區作為一個重點的敏感受體進行環境影響評估。就噪音評估方面，建議採用香港相關噪音標準的『A』級標準進行重新評估，並應考慮輕軌路線產生之光源對生態區的影響，並提出相關的緩解方案及儘量以數據方式評估實施措施後之效果。
- 6). 就輕軌路線及車站施工及運作期間可能產生之固體廢棄物的數量，應進行預測和估算，特別是化學廢物方面，需建議其處理或處置途徑，以符合澳門本地法規標準之要求及相關之國際公約。
- 7). 部份車站的調整將會對現時綠化帶造成破壞，為此應作出預防或補償措施。除應優先遵守民政總署有關之樹木移植指引外，如需要重新種植樹木或植物，應徵詢民政總署之技術意見，避免引入外來物種，對本澳原有生態系統造成影響。
- 8). 就上述內容，建議與早前之環境影響評估報告書整合並重新編製。」

另外，「運建辦」在其網站發放資訊稱：

「輕軌系統是高效便捷及環保可靠的綠色公交系統，系統本身是零污染及低噪音，針對居民關心的噪音問題，未來系統運作時，政府將會在環評顧問建議的減噪基礎之上，優先考慮加裝隔音屏障或採用全密封式的設計等，務求更進一步提升要求級別。另外，還會透過實時監測，將可能受影響的位置做好相應的減緩措施。『運建辦』於2008年委託香港一間顧問公司，就當時初步落實的澳門輕軌系統第一期走線及運行系統等，進行全面的環境評估研究，又因應社會發展的實際需要，在上述研究的基礎上，繼續就車廠選址和隧道地段工程對環境的影響等開展補充研究，藉以訂定輕軌項目於不同階段工作中需依循的環境準則。『運建辦』並(於2011年8月31日)發佈有關綜合環境評估資料。報告就輕軌系統第一期項目於噪音、空氣、水質、生態、景觀視覺、文化遺產、廢物處理和光污染等方面的潛在影響作出評估，並提出相應的緩解措施；以達致澳門法例及所引用的香港環評準則之要求，並盡量減少對澳門居民所帶來的影響。項目實施緩解措施後，基本符合環評準則的要求。『運建辦』強調，政府始終將保護市民的生命和財產安全放在第一位。在輕軌項目構建的過程中，當局會聯同各相關部門，嚴格監督各設計和承建單位的工作，以確保項目符合報告建議的各項要求及安全標準，為居民提供便捷、舒適、環保的輕軌服務，藉以提升居民的生活素質。有關輕軌系統第一期綜合環境評估資料，市民可於『運建辦』網頁：www.git.gov.mo下載。」

- (1) - 同樣的問題，早在2009年已決定興建輕軌，為何在2011年才發表環評報告？是否無人提出反對，則主管部門就無需發表這些資料？我們多次重申：凡是涉及技術準則及科學數據的資料，都應儘早及全面向社會開放，這是居民知情權的內容，當中根本不涉及任何保密或機密性，亦同地區或國家的安全無關。
- (2) - 關於所作的環評報告及內容，有些是由一些非這方面的專業公司作出，因此，有關的資料及結論實難以服眾。

* * *

第四點：圖則顯示的若干技術問題

圖則分析：

「運建辦」將多份圖則送交「公署」，其中包括編號為：附件C10a、C10b、C10c、C11、C12、C13及C14的圖則。現在我們對其中較重要的內容進行分析。

- 附件C10a（按現行澳門消防規章分析輕軌一期對沿線相鄰建築物的影響，**撰寫於18/05/2010**）【見附件第1至39頁】的內容為主要以澳門現行的消防規章，即6月9日第24/95/M號法令（《防火安全規章》）第2章第8條（進入及介入之條件）的規定，指出輕軌一期由第1站至第23站的路線中，其中高架橋和車站有哪些部分未能符合《防火安全規章》第8條的要求，當中共有15處地方未能符合要求，包括：
 - (1) 進入第1站前的何賢紳士大馬路和牧場街交會處的栢濤花園【見附件第5及9頁】；
 - (2) 巴波沙大馬路和關閘廣場交會處的海南花園【見附件第5及10頁】；
 - (3) 菜園路的新寶花園【見附件第5及11頁】；
 - (4) 高利亞海軍上將大馬路的政府綜合服務大樓【見附件第5及12頁】；
 - (5) 黑沙環海邊馬路的建華大廈【見附件第5背頁及12頁】；
 - (6) 黑沙環海邊馬路和涌河新街交會處的建華大廈、海濱花園及永堅工業大廈【見附件第5背頁及13頁】；
 - (7) 黑沙環海邊馬路和馬揸度博士大馬路交界處的南華新村【見附件第5背頁及14頁】；
 - (8) 馬揸度博士大馬路的南豐工業大廈【見附件第5背頁及14頁】；

- (9) 馬揸度博士大馬路的中紡工業大廈【見附件第5背頁及14頁】；
 - (10) 馬揸度博士大馬路的白雲花園【見附件第6及14頁】；
 - (11) 孫逸仙博士大馬路的金沙娛樂場【見附件第6及17頁】；
 - (12) 孫逸仙博士大馬路進入倫敦街之前的文化中心【見附件第6及18頁】；
 - (13) 波爾圖街上，介於光輝苑和帝景苑間的建築用地【見附件第6及19頁】；
 - (14) 波爾圖街上，介於金苑大廈和海景花園間的建築用地【見附件第6及19頁】；
 - (15) 波爾圖街和城市日大馬路交會的金苑大廈【見附件第6及19頁】。
- 就上指的15個未符合《防火安全規章》的地方，都是指輕軌高架橋或車站，和鄰近建築物的距離不足6米【見附件第4背頁】。
- **附件C10b【見附件第40至49】，就輕軌C220段，即新口岸路段【見附件第65頁照片】中未能符合《防火安全規章》的地方，即附件C10a中指的第11至第15處，EFS Consortium撰寫本文件，撰寫日期27/07/2011，內容是如何解決第11至15處未能符合《防火安全規章》的問題，包括將輕軌行車線作輕微調整使金沙娛樂場、文化中心及波爾圖街不符合《防火安全規章》的地方符合要求，而且對《防火安全規章》第8條作出解釋認為可符合規章【見附件第42背頁、46至48頁】，最後附上倫敦街高架橋剖面圖，圖上設計指出高架橋和相鄰建築物的距離為7.54米【見附件第49頁】。**

在此我們又再次質疑「運建辦」在這項工程上的管理方法：在2011年7月份還在修改不合消防的部分！但另一方面又多次向市民稱有關路線已確定！

即使以氹仔線為例，在「公署」介入調查後，「運建辦」才於2011年向行政長官建議落實氹仔段的軌道路線圖，而行政長官亦只在2011年8月25日才正式簽字確定氹仔的輕軌段路線。

關於澳門半島的軌道路段，至今「公署」不見任何官方文件證實行政長官已正式簽字落實有關路線及興建方案。

- 附件C10c【見附件第50至57頁】，是三菱重工於29/07/2011給予EFS Consortium的一份評估，該份評估的撰寫日期為24/07/2011，**內容是如何解決波爾圖街和城市日大馬路輕軌高架橋和相鄰建築物距離不足的問題，當中參考了鄰近新加坡及香港等地區對車站及高架軌道的要求，以及《防火安全規章》第8條c)的規定，得出的結論是車站及高架軌道和相鄰建築物的距離需有6米，並於評估最後一頁【見附件第57頁】繪出草圖，內容是將波爾圖街和城市日大馬路輕軌高架橋走向作調整以符合6米距離的要求。**
- 附件C11【見附件第59至60頁】，是消防局15/08/2011第5095/DT/2011號公函，內容是回覆「運建辦」14/07/2011第GIT-O-11-1180號公函（懇請提供「澳門南灣湖隧道段、媽閣段之路線及車站設計——基本計劃」之技術意見），**當中指出9號車站（即南灣湖站）設計未符合要求；另指出就輕軌設計上，就《防火安全規章》出現缺項或無規定時引用NFPA，雖土地工務運輸局不持反對意見，但仍要求就NFPA的適用範圍取得有權限實體的批准，以及將引用NFPA設計的部分，應經由具國際公信力之第三方認證機構評估及進行系統測試。**

- 附件C12【見附件第62至167頁】，是XXX建築工程設計顧問有限公司就輕軌一期C220合同路段所做的消防安全報告，報告中指出因新口岸倫敦街及波爾圖街高架橋採用全密封設計，因而按照NFPA要求而定出高架橋疏散出口的距離。
- 另參考台北捷運系統的規定（相鄰建築物和輕軌的安全距離為6米），以及《防火安全規章》第8條的規定，新口岸輕軌未能符合要求的只有金沙娛樂場和文化中心兩處（即附件C10a的11及12二處地方）。附件中附有輕軌新口岸區走線設計圖，其中有部分【見附件第84至102頁】主要針對沿線消防車是否有足夠空間通過，為使消防車能通過，道路上部分花圃須拆除，以符合《防火安全規章》第8條第3款c)軸心半徑最小為13米的規定。

【註：很明顯這是改行倫敦街後一連串補救措施之一，亦明顯反映出當時在設計上存在許多疏漏之處！】

- 有部分【見附件第103至122頁】針對6米相鄰距離，附件中亦附有圖則，但其中金沙娛樂場【見附件第105及107頁】及文化中心【見附件第108頁】皆未符合6米相鄰距離的要求。有部分【見附件第123及142頁】是針對《防火安全規章》第8條第3款a)自由寬度最小為3.5米的，這部分基本符合要求。
- 最後是輕軌和相鄰建築物的斷面圖【見附件第144至167頁】，當中斷面圖A-A金沙娛樂場【第附件146頁】、斷面圖C-C金沙娛樂場【附件第150頁】及斷面圖D-D文化中心【附件第152頁】三處和輕軌的距離仍不足6米。
- 附件C13【見附件第169至171頁】，是消防局15/08/2011第5097/DT/2011號公函，內容是回覆「運建辦」15/07/2011第GIT-O-1198、22/07/2011第GIT-O-1245、25/07/2011第GIT-O-1256及01/08/2011第GIT-O-1322號公函，當中指出整個輕軌設計需充分考慮在緊急情況下的消防介入條件。對於文化中心有一段位置只有4.77米（即附件C10a的第12處），要求解決文化中心之消防車介入條件。

- 另就金沙娛樂場有二段位置只有3.32米及5.51米（即附件C10a的第11處），消防局認為未構成重大影響，但仍建議優化金沙娛樂場相關區域行人路的條件。
- 附件C14【見附件第173至297頁】，是由香港一間公司所作之輕軌一期風險評估，撰寫於15/03/2011，內容主要是針對輕軌一期沿線附近的油庫、油站、石油氣庫及地底輸氣管的風險作分析。
- 附件C15【見附件第293至295頁】，是本地及鄰近地區相關法例匯集，內容包括本澳的《防火安全規章》第8.3.a、8.4.c條、新加坡陸路交通管理局、香港屋宇署及台灣大眾捷運系統兩側禁建限建辦法等部分條文。這些地區的條文有一共通點，就是軌道系統和相鄰建築物的距離需有6米。
- 綜合附件C10a至C14，「運建辦」在澳門輕軌系統第一期（以下簡稱輕軌一期）的設計，第一站（ST1、關閘車站）至第九站（ST9南灣湖站）的路段採用高架式設計，意即包括車站及沿線軌道都是架設於高架橋上，而經過分析後發現輕軌一期高架沿線共有15處未能符合澳門《防火安全規章》第8條的規定，即和相鄰建築物外牆的距離不足6米，並將該15處以表列及圖示形式，顯示出和相鄰建築物的相對位置。
- 為解決有關問題，MITSUBISHI HEAVY INDUSTRIES, LTD.（以下簡稱三菱重工）、“EGIS Rail, FASE and Setec Its” Consortium（以下簡稱EFS）及本地一間建築工程設計顧問有限公司分別以鄰近地區（包括新加坡、台灣及香港）為例子，指出相關系統所定的標準，皆是系統高架部分和相鄰建築物的距離為6米。
- 而高架系統安全出口距離及《防火安全規章》出現缺項或無規定時，則引用NFPA來設計。關於引用NFPA，土地工務運輸局不持反對意見，但澳門特別行政區消防局卻要求就NFPA的適用範圍取得有權限實體的批准，以及將引用NFPA設計的部分，經由具國際公信力之第三方認證機構評估及進行系統測試。

- 對於輕軌一期高架路線走向，當中和相鄰建築物相距不足6米的解決方法，EFS【見附件第48頁】採用三菱重工【見附件第57頁】的建議，將波爾圖街出城市日大馬路的高架設計，先輕微向左邊轉後再向右轉彎的位置向城市日大馬路方向移動，其方式就如駕駛汽車向右轉彎時位置不足，先向左「偷位」才轉右的方式相同，而最後本地一間工程設計顧問公司亦採用其建議【見附件第114頁】。因此，附件C10a中第13、14及15三處和相鄰建築物不足6米的情況就得以改善，造成的影響是城市日大馬路的高架會稍向永利酒店移位，但和永利酒店的距離仍有7.67米【見附件第114頁】，其轉彎角形狀的改變可從附件C10a【見附件第19頁】、C10b【見附件第48頁】及C12【見附件第114頁】看出。
- 但對於第11及12二處，不論EFS或本地顧問公司始終沒有提出一個有效的解決方法，在附件中該二處和相鄰建築物的距離仍不足6米【見附件145至146、149至152頁】。
- 由此可見，在輕軌一期的規劃已得知，輕軌高架部分在初期共有15處未能符合防火規章的要求，主要是和相鄰建築物的距離不足[規章第8條第4款c)項]，而為解決相關問題，曾參考鄰近地區相類似系統的規範，再加上路線的修改，發現15處不符合要求中的第13、14及15處（波爾圖街）已獲得修正，而第11及12處（金沙娛樂場及文化中心），就始終未達完善，另外在附件中未見對第1至第10處（由關閘車站至白雲花園）作出改善。
- 其他就消防車的通行要求（《防火安全規章》第8條第3款），就附件中的圖紙可見是基本符合要求。
- 在附件C13消防局的公函中，對上指第11、12及13處提出了處理的方向，但就未見到有相關的改善方案放於附件內。由此可見，以上附件並不是最終方案，有關方案就未符合規章要求的部分可能仍在修改中。

由此可知，直至2011年，「運建辦」還就設計上的技術問題不斷進行修改，而且仍無一些實質性的安全數據向社會提出。為此，該區居民對輕軌的安全性提出質疑完全合理，這直接影響到該區居民的生命及財產安全。

* * *

另外，就倫敦街及波爾圖街輕軌路線，街道尺寸是否和設計有所差異，「公署」人員於現場量度後得出數據如下：

1. 倫敦街珠光大廈與教業中學之間的淨空為23.88米，**雖和圖紙的24米有12公分差距，但仍符合輕軌與建築物6米淨空的要求。**
2. 倫敦街環宇豪庭與東南亞花園之淨空為24.01米。
3. 波爾圖街光輝苑與建築空地圍板之淨空為22.594米，**和圖紙24米有1.406米差別，但因有圍街板的關係未能測出正確的屋界距離。**
4. 波爾圖街金苑大廈與建築地盤間的淨空為21.58米，**和圖紙24米有2.42米差距，但因有圍街板的關係未能測出正確的屋界距離。**
5. 就波爾圖街轉入永利的彎位，現場實度的淨空有52.42米（金苑至美高梅酒店），40.84米（金苑另一屋角至永利酒店的圍街板），由於現有資料中沒有附上詳細尺寸的圖紙或資料，因此未能作對比。

* * *

分析附件的內容

現在看看「運建辦」送交的附件ANEXO 1、ANEXO 2、ANEXO 3、ANEXO 4及ANEXO 5的資料。

- 附件**ANEXO 1**分為1.1至1.5五部分【見附件第1至95頁】，1.1至1.3即24/10/2011分析報告中的附件C10a；1.4即同一分析報告中的附件C12；1.5即同一分析報告中的附件C15。

- 附件**ANEXO 2**分為兩部分【見附件第97至204頁】：
- 第一部分為YY顧問集團有限公司（以下簡稱YY公司）所撰寫的「澳門輕軌系統第一期綜合環境評估資料」（以下簡稱「環境評估」）【見附件第97至186頁】，**撰寫日期為2011年8月**；內容是對輕軌一期，由關閘車站經黑沙環、新口岸、南灣湖、西灣湖及媽閣、小潭山、賽馬會、路氹新城、東亞運體育館、科技大學到偉龍馬路輕軌車廠沿線，從噪音、空氣、水質素、景觀及視覺、文化遺產、廢物處理、生態及光污染8方面來評估輕軌對環境的影響，「環境評估」指出由於澳門沒有一套法定的環評程序及條例，所以評估除參照澳門現有法例外，亦以香港及內地的現行相關指引及準則來作研究。「環境評估」除研究輕軌一期對環境的影響外，亦對施工期間及營運期間應注意的事項作出建議，使能符合澳門法例及「環境評估」所引用的香港標準。「環境評估」最後總結認為，若採取環境評估的建議，基本上是可以符合環評準則的要求，並指出輕軌一期若有更新的項目，YY公司將更新「環境評估」以作出有關建議。
- 第二部分為「澳門輕軌系統第一期環境影響評估概要簡介會2011年8月31日」的簡報資料【見附件第187至204頁】，內容是將上述的「環境評估」的內容作一整理，及將輕軌所使用的列車資料匯集製成簡報。就環境影響方面，簡報的內容所引用的資料全部來自「環境評估」，包括參考法例、觀測點及相對的解決方法（緩解措施），最後的總結亦是指出能符合法例的要求，及在施工期間進行環境監察和審核，以確保有效地落實所有緩解措施。
- 附件**ANEXO 3**分為兩部分【見附件第206至218頁】。
- 第一部分為「ESTUDO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE METRO LIGEIRO PARA MACAU, RELATÓRIO DE CONSULTAS PÚBLICAS」（以下簡稱「公眾諮詢報告」，見附件第206至210頁），建設發展辦公室（以下簡稱GDI）撰寫，撰寫日期2007年5月，內容是GDI根據公眾意見及建議（包括與組織及業界代表，如運輸、建築、環保團體及博彩業等會議，問卷調查）、澳門大學的調查研究等資料寫成。收集到的意見包括應考慮：與其他公共交通的銜接、和原有景觀的配合、價

格覆蓋範圍及噪音等環境的影響等。報告的最後結論是：公眾對輕軌系統一般是持正面意見的，而且關心有何方法能令交通計劃更完善，更有70%贊成興建。

— 第二部分為「ALINHAMENTO E ESTAÇÕES DA FASE 1 DO SISTEMA DE METRO LIGEIRO DE MACAU, OPTIMIZAÇÃO DO TRAÇADO, RELATÓRIO」（以下簡稱「完善路線報告」）【見附件第211至218頁】，GDI撰寫，撰寫日期2007年。報告先指出「公眾諮詢報告」曾提出對輕軌主要關注的11點，包括：

- (1) 與巴士銜接；
- (2) 與的士銜接；
- (3) 內港及中區沒設站；
- (4) 氹仔路線地下化；
- (5) 私隱；
- (6) 汽車停車場；
- (7) 對歷史城區的視覺影響；
- (8) 建築及營運的噪音；
- (9) 覆蓋範圍；
- (10) 充值系統；
- (11) 單軌系統。

— 對於這11點因「公眾諮詢報告」對部分已作解答，故「完善路線報告」只對第7及第9點作分析。就輕軌一期的走線，以往就北區有A（經慕拉士大馬路、漁翁街到友誼大馬路）及B（經馬揸度博士大馬路到友誼大馬路）兩個選擇【見附件第217背頁】，而新口岸段亦有C（經友誼大馬路、孫逸仙博士大馬路到城市日大馬路）及D（經友誼大馬路、倫

敦街到城市日大馬路)兩個選擇【見附件第217背頁】。報告建議選用B和D的走線，選B線的原因是該走線經住宅區，人流集中及市民到車站的步行距離較短，而A線主要是工業區，選D線的原因是避開經過觀音像(C線)以減少對景觀的衝擊，以及對新口岸孫逸仙博士大馬路將來會有的新交通樞紐可能造成影響，因而選擇D線。另藝園到南灣湖站路線亦因對陸軍俱樂部的景觀造成影響而建議走亞馬喇前地，而氹仔線則因技術及乘客轉車困難而建議由兩線改為一線。

- 附件ANEXO 4是「輕軌一期在新口岸段地下化技術分析摘要」(以下簡稱「地下化分析」)【見附件第220至246頁】，是由「運建辦」撰寫，撰寫日期不詳(從分析內容可看出撰寫日期應在17/10/2011或之後)。內容分為兩個附件：
 - 附件一為「與居民會面及解說會簡報資料」【見附件第222至236頁】，亦分為兩部分：
 - 第一部分是對輕軌一期新口岸段及車站作介紹；
 - 第二部分是因應居民的建議將途經倫敦街路段採用地底方案的分析，其中共有三個方案：
 - 方案1「將倫敦街路段改為地底興建」，此方案亦分成兩部分研究：
 - A. 從輕軌進入倫敦街開始進入地下【見附件第231背頁至233頁】：當輕軌經過文化中心進入倫敦街，即由教業中學/珠光大廈開始，由5.5米高的高架以5%的坡度下降【見附件第232頁】，經過東南亞花園/環宇豪庭，最後在宋玉生公園旁完全進入地下行車，整個由高架轉為地下，最少需293公尺長車道，此時馬濟時總督大馬路及宋玉生廣場的馬路行車線就被截斷以後不能通車【見附件第236頁】。
 - B. 從孫逸仙博士大馬路(金沙娛樂場旁)開始進入地下【見附件第233背頁】：因該段馬路本身是一橋樑式設計，**故須先清拆該段道路，為此除提高工程造價外，亦影響工期及切斷孫逸仙博士大馬路與友誼大馬路的聯繫。**

- 方案2「將倫敦街路段改走孫逸仙博士大馬路並以地底興建」【見附件第234頁】，「運建辦」指出該方案會影響景觀及影響孫逸仙博士大馬路的未來規劃，而且和方案1一樣有293公尺的車道由高架轉成地下，為此該293公尺會造成屏障，車站的300米範圍將有40%為水面，未能服務更多居民。

- 方案3「將倫敦街路段改走孫逸仙博士大馬路並以高架興建」【見附件第234背至235頁】，同樣地，「運建辦」指出該方案會影響景觀、影響孫逸仙博士大馬路的未來規劃及車站的300米範圍將有40%為水面，未能服務更多居民。

【註：所有這些理由我們都認為欠缺充分理據，難以服眾，就以方案3為例，走倫敦街及走孫逸仙博士大馬路只是一路之隔，車站的40%為水面這個理據是何理據？即使走倫敦街，在觀音像這邊而言，現時的情況就是在海旁這一邊仍然是無住宅，自然地車站40%亦在水面！那為何走倫敦街？這些理由又再次難以服眾！我們不明白為何以車站的百分比是否在水面而考慮有關問題？！難道車站所在位置不能調整？】

* * *

- 附件二為「立法會上簡報資料」【見附件第237至246頁】，內容是介紹輕軌一期的新口岸段，將附件一的三個方案內容作簡報，最後「運建辦」對新口岸輕軌路線改動的結論，認為會產生八大問題：
 - (1) 須推翻2007年諮詢的社會共識；
 - (2) 服務效率將大幅降低；
 - (3) 對海濱城市景觀造成負面影響；
 - (4) 施工期間外環道路將中斷；
 - (5) 工程造價將大幅飆升並難以預測；
 - (6) 使道路交通難以改善，社會將付出巨大代價；

- (7) 須變更或中止已判給的各類輕軌合約；
 - (8) 改走外圍後預期社會亦必有相反的反對意見。於簡報最後亦提出維持走倫敦街的優化措施。
- 附件**ANEXO 5**分為兩部分【見附件第248至279頁】：
- 第一部分為「輕軌第一期將新口岸段納入第二期的影響技術分析」（以下簡稱「影響分析」）【見附件第248至254頁】，撰寫日期不詳；內容是從三方面分析將輕軌一期新口岸納入第二期的可行性，三方面包括：
- (1) 整體政策及可持續發展層面上不能延遲新口岸段的興建；
 - (2) 軌道系統技術層面上不能延遲新口岸段的興建；
 - (3) 社會民生及經濟層面上不能延遲新口岸段的興建。
- 「影響分析」中列出種種不能將新口岸段納入第二期的理據，包括：
- (1) 會將第一期的路線縮為由氹仔至南灣湖，大大削弱了舒緩交通問題的角色，發揮不了集體運輸的作用；
 - (2) 若納入第二期的話，輕軌東北段亦需延遲興建，而將來興建時為了使整條路線能夠正常調度，需擴建和升級正在使用的控制中心，技術難度和投資代價非常大；
 - (3) 經參考了第二部分「輕軌系統與B區融合補充研究」，輕軌一期細部設計等合同已判給，若將新口岸段抽離會涉及賠償及選擇方案的問題。最後「影響分析」引用輕軌系統與B區融合補充研究

的部分內容來解決ANEXO 4第二部分附件二的八大問題，表列如下：

八大問題	結論
是否推翻2007年諮詢的社會共識？	因2009興建方案已反映社會各方面對該走線的整體結果及支持，所以顧問公司並不建議推翻2007年諮詢的社會共識。
是否接受對居民的服務效率偏低的方案？	2009興建方案較替代走線方案最符合澳門交通政策之原則，能夠將輕軌的服務效率提升到最高。
是否願意接受對海濱景觀長廊造成的負面破壞？	替代走線對海濱景觀長廊造成負面影響，此舉違背大部分澳門市民的意願，因而是不能接受的。
是否能承受外環道路施工期間中斷的影響？	替代走線於施工期間對主幹道之影響較2009興建方案大，更會影響環形隧道的設計，對新城區總體規劃牽連甚廣，亦對交通做成極大影響。
是否能承受大幅飆升的工程造價？	替代走線的造價需要額外增加約23億至31億，未能有效使用政府資源。
是否能承受工程大幅延誤的社會代價？	顧問公司量化替代走線之社會代價，為82億至107億。
是否推翻已判給的各類輕軌合同？	政府須為終止合約而賠償高達約5億，此舉將損害政府之形象和公信力及浪費公帑。
改走外圍後如有社會相反的反對意見，是否須再行檢討與再次諮詢？	顧問公司並不建議因少數反對聲音而對已完成公眾諮詢的方案再次進行檢討諮詢，該做法有違諮詢的意義及產生惡性循環。

- 第二部分為「輕軌系統與新城區總體規劃(B區)融合補充研究最終報告(修訂版)」(以下簡稱「補充報告」)【見附件第255至279頁】，撰寫日期不詳，內容主要評估將輕軌系統與新城區總體規劃(B區)融合一併發展時，對輕軌一期的落成和啟用所產生的影響，其中提出三個方案【見附件第259背頁至260頁】，包括：
- 方案一，新增科學館站，然後由高架轉入地底沿B區沿岸行走；
 - 方案二，新增科學館站，然後由高架轉入地底沿孫逸仙博士大馬路行走；
 - 方案三，新增科學館站，然後經城市日大馬路，再接駁原有方案藝園站及南灣湖站。
- 「補充報告」指出方案一及方案二和ANEXO 4將倫敦街段地下化有同一問題，**即由高架轉入地底需有一段路程落坡（按260背頁的資料設計坡為6%），會截斷路面及影響景觀，且初期使用者較少，而方案三則會影響將來新城區地下行車隧道的興建**。另「補充報告」亦指出輕軌系統部分合同已判給，若重新設計將涉及合同賠償及重新設計帶來建築費增加等損失，經計算可量化的綜合經濟損失達10,720,000,000澳門元【見附件第271頁】。為此，「補充報告」認為以優化原有方案方式興建較為合理，同時亦對ANEXO 4第二部分附件二的八大問題，引述顧問公司的結論，見上表。

* * *

綜合附件ANEXO 2至ANEXO 5的內容，我們初步的結論為：

- (1) 澳門輕軌系統於2007年作出公眾諮詢，並曾委託澳門大學作出調查研究，GDI為此以所收集到的資料先後撰寫「公眾諮詢報告」及「完善路線報告」【ANEXO 3】。兩份報告分別指出公眾諮詢所收集到的資料，以及以這些資料完善了輕軌一期的路線，北區線放棄慕拉士大馬路，採用行走馬揸度博士大馬路的路線，其原因是馬揸度博士大馬路較接近住宅區，車站的涵蓋範圍（以車站為中心點，300米半徑內所覆蓋的範圍）大部分是民居，市民乘坐輕軌較方便及能發揮較大的運載量；
- (2) **而新口岸方面則放棄了孫逸仙博士大馬路，採用了行走倫敦街的方案，其原因是若行走孫逸仙博士大馬路的話，會對觀音像的景觀造成影響，而且車站的涵蓋範圍較大（若行走孫逸仙博士大馬路則車站的涵蓋範圍有40%為海面），更可能對將來新口岸地下行車隧道的興建造成影響。至此，輕軌一期的行車路線基本定案。**
- (3) 對於輕軌一期的路線，GDI及三菱重工先後委託YY公司作出「環境評估」【ANEXO 2】。YY公司就輕軌一期走線及車廠作出了研究，最後「環境評估」以研究的結果分別對建造及將來營運作出建議。
- (4) 針對新口岸倫敦街居民的訴求，GDI作出「地下化分析」【ANEXO 4】，其中有多個方案，一為輕軌經過文化中心，進入倫敦街開始由高架形式下坡進入地底行車，而採用的坡度為5%。此方案因需要293米的長度才能由高架轉入地下，期間會截斷馬濟時大馬路及宋玉生廣場而被認為不可行。**另兩個方案都是改行走孫逸仙博士大馬路，分別只是行走高架或地底而已，GDI分析後認為會影響景觀及車站涵蓋範圍不足（與ANEXO 3「完善路線報告」觀點相同）。**
- (5) 另GDI亦考慮能否將輕軌一期新口岸段納入新城區總體規劃(B區)的可行性【ANEXO 5】，經分析後，GDI認為造成的經濟損失達10,720,000,000澳門元，而且會和新口岸規劃的隧道造成施工技術上的困難（其中一點是輕軌由高架以6%坡度轉入地底時會和隧道相撞

【見附件第260背頁】）。為此，GDI建議以增加隔音屏障、綠化沿線及美化沿線環境來優化原先的方案。

但問題在於：

- (1) 從上可見就輕軌一期的走線，GDI曾作出諮詢及根據澳門大學的研究調查來定出的，但文件資料並沒有這些研究資料的原始文件，例如半徑300米涵蓋範圍如何定出就沒有資料（可能參考其他國家及地區的經驗）。
- (2) 同樣地，GDI在否決倫敦街地下化是以列車坡度5%來計算，但在將輕軌系統納入新城區總體規劃(B區)的可行性分析時卻以坡度6%來計算。同一個輕軌系統，在兩個不同報告採用不同的技術資料，由於缺乏原始資料，所以不知兩者間不同是筆誤或由其他原因造成，難以考究，「公署」亦無意再考究。
- (3) 就多次提及的新口岸交通規劃的行車隧道，由於無原始資料故難以作出判斷。
- (4) 就倫敦街地下化的另一個方案，即在金沙娛樂場側的孫逸仙博士大馬路就將輕軌入地底，以現有資料所知，若純粹以工程角度考量並非不可行，只是如ANEXO 4所述須付出更大的社會成本而已，但這一點同主管部門的公務管理失誤有直接關係。
- (5) 始終欠缺科學數據及技術準則。既然如此，為何輕軌行經特首辦前面的設計又改用地下方式？我們不相信該區興建隧道的技術條件會比孫逸仙博士大馬路為佳。

* * *

本地一間顧問公司的報告內容

本澳「XXX建築工程設計顧問有限公司」（見本報告第70頁）曾於2011年7月13日完成一分顧問報告(Abstracts on Preliminary Design)，並透過2011年7月19日的公函送交「運建辦」，我們將部分內容節錄如下：

「輕軌一期澳門C220分段 編制工程計劃 初步設計摘要說明

從上圖顯示倫敦街及波爾圖街建築物間的淨距為24米，經各方考量後，輕軌行車天橋寬度已壓縮到9米，天橋兩邊到建築物距離為7.5米；而高度（輕軌行車路面到馬路面高度）則為10米，與各建築物平台高度相約，將對居民的影響減至最低。

景觀

輕軌行車天橋位處倫敦街及波爾圖街，對街道景觀有一定的影響，可參考現時澳門部分天橋，如何賢紳士大馬路行車天橋，在柱位種植綠化，以淡化其影響，從而增加街道內的綠化面積。

噪音

參考標書文件內所附的環境評估報告，輕軌行車天橋行經倫敦街及波爾圖街，建議安裝隔音屏障以減少輕軌對居民的噪音影響，亦可減少輕軌行駛時對居民的視覺衝擊。參考現時香港正在進行的工程中，更有以垂直綠化作為隔音屏障之用，實具其參考價值。

橋底空間利用

宋玉生廣場一帶道路分支繁多，倫敦街及波爾圖街一帶的車流亦未見繁重。如將倫敦街及波爾圖街改為行人專道，並加強橋底空間的綠化，改善步行條件，配合將來宋玉生廣場車站（7號站）的過路設施，實可改善現時宋玉生廣場東西方向的步行條件，從而鼓勵居民綠色出行的意欲。而由於車流可分散到其他道路，預計對車流的影響亦不會嚴重。

消防安全

按澳門現時消防條例，於牆壁相連區內任何樓宇有50%周邊通達面設有6米『自由闊度』（淨寬）已經可滿足消防車通達的要求，合符澳門《防火安全規章》第二章第八節對消防車通達的規定。就現時各附近樓宇而言，不直接對向輕軌走線的通達面已經提供法例要求的空間供消防車使用。但為了消防車更好地通達，如上所述，將兩街改為人行專道，將有條件預留緊急消防車專道，並留有多於6米的淨寬距離，從而舒緩居民對消防安全上的疑慮。

B.3 宋玉生廣場車站（7號車站）與公園融合

具體要求

1. 輕軌車站設於宋玉生廣場公園，勢必增加廣場兩側到公園的人流，為減少人流增加與車流的衝突，完善宋玉生廣場周邊建築物到站體的行人過路設施是必需考量的重點。
2. 輕軌車站座落宋玉生公園，將佔用原有綠化用地，為彌補佔用公園空間及美化周邊環境，優化站體建築外型，以達致通透及融合公園綠化是另一個必需考量的重點。
3. 7號車站主要特點
 - 改變建築外型，配合公園綠化
 - 增設天面綠化觀景平台，彌補佔用公園地方
 - 車站大樓地下層通空，讓公園公眾無間斷地通過車站兩側
 - 增加室外梯屋至面平台（樓梯及升降機）

C. 備選方案（孫逸仙博士大馬路）主要問題

C.1 與政府基建規劃的衝突

據運建辦轉交土地工務運輸局規劃廳所提供的研究資料及規劃方

案，孫逸仙博士大馬路將加建地下行車道及在路面進行綠化建造海濱綠廊，如輕軌行車路線設於此，將影響將來的規劃發展。而填海B區的規劃正在進行，如將輕軌行車路線納入其考量中，將影響輕軌第一期2015年營運使用的目標；

C.2 行車天橋對海岸線及觀音像的景觀影響

如輕軌行車天橋設於孫逸仙博士大馬路，將影響孫逸仙博士大馬路的海濱線及觀音像的景觀，亦影響政府規劃將來的海濱綠廊的景觀環境；

C.3 服務半徑及對市民的便利性

參考方案

本方案位處宋玉生廣場公園內，鄰近周邊寫字樓及住宅，半徑300m範圍內能覆蓋陸地面積為244,000m²，方便市民使用，以利輕軌有效率地服務市民；

備選方案

本方案站體處於孫逸仙博士大馬路觀音像側，遠離宋玉生廣場周邊建築物，半徑300m範圍內所能覆蓋陸地面積為156,000m²，居民在使用上比參考方案不便，未能充份鼓勵市民使用；

C.4 孫逸仙博士大馬路過路設施

由於輕軌車站的設立，車站與周邊建築物之間的人流將大幅增加。如站體設於孫逸仙博士大馬路，其過路設施將影響海岸線及觀音像的景觀。而孫逸仙博士大馬路車流較快，如有市民不使用過路設施而直接通過馬路，將大幅增加車禍的可能性。

D. 比較

環境比較（“A”）

序	評選項目	參考方案	評分	備選方案	評分
A.1	景觀事宜	行車天橋佔用馬路寬度37.5% (9/24=0.375), 內街景觀及低層樓宇的景觀受到影響	6	影響孫逸仙博士大馬路海岸線及觀音像景觀	8
A.2	噪音	行車天橋位於內街，安裝隔音屏障以減少對居民的影響	4	行車天橋位於海邊，距離民居較遠，影響較微	6
A.3	空氣污染及通風	架空橋位於內街，空氣污染及通風的改變需要以適當的測試及電腦模擬進行分析	5	配合未來填海B區發展，行車天橋兩旁建築物亦受空氣污染物及噪音擴散影響	6
A.4	光污染	輕軌為無人駕駛，毋需強烈照明	6	輕軌為無人駕駛，毋需強烈照明，然而，晚上對觀音像的影響較為明顯	4
A.5	車站選址對周圍景觀的影響	站體處於宋玉生廣場南面，需將車站的建築外形配合公園，將影響減到最低	6	影響海岸線景觀，需考慮澳門市民的享權	4
		A部份小計=	27		28

民生事項比較 (“B”)

序	評選項目	參考方案	評分	備選方案	評分
B.1	與政府基建規劃的衝突	倫敦街及波爾圖街已具體發展，未有其他重大基建計劃	8	外圍道路改建為海濱綠廊，地底增設行車隧道，加強行車容量，輕軌建於海邊將影響有關的重大交通規劃	3
B.2	消防事宜	符合本澳消防條例	5	符合本澳消防條例	6

B.3	市民使用輕軌的便利性(服務半徑)及與其他交通工具的接駁	站體處於宋玉生廣場，市民乘搭方面，與周邊交通設施(現有巴士站)接駁方便	8	站體位於海邊，需加強宋玉生廣場到海邊的步行條件及過路設施，額外增加成本及影響孫逸仙博士大馬路景觀	5
B.4	橋底空間利用	天橋佔用中間道路，橋底下設置的車位補足原刪減的車位，未有新增設施	6	可利用橋底空間設置社區設施如籃球場及健身設施補足該區運動設施的不足	7
		B部份小計=	27		21

施工影響、施工期及施工成本比較(“C”)

序	評選項目	參考方案	評分	備選方案	評分
C.1	施工噪音及震動	內街進行，施工期間影響住宅	4	海邊進行，距離樓宇較遠，對居民影響較少	6
C.2	施工期間空氣污染	接近民居，需嚴格控制施工機具排放	4	位處海邊，方便污染物擴散	6
C.3	交通影響	內街附近有分支路線，暫時封閉路段亦可疏導交通	8	外圍主幹道，施工將對交通的影響較大	4
C.4	施工期	線路較短，施工期較短	8	線路較長，施工期較長	5
C.5	成本	線路較短，成本較低	8	線路較長，成本較高	5
		C部份小計=	32		26

各項比較總計(“A” + “B” + “C”)

序	比較類別	參考方案	備選方案
A	環境	27	28
B	民生	27	21
C	施工影響、施工期及施工成本	32	26
	總計＝	86	75

E. 總結

C220標段工作團隊對參考方案及備選方案作出較為初步的研究，在過程中亦留意著社會對輕軌建設的建議及要求。在初研設計階段中，本團隊按照政府各部門、社會人仕對輕軌興建的要求，對參考方案及備選方案作出初步探討及較專業的分析。

在參考方案中，輕軌走線C220標段會由位處於孫逸仙博士大馬路東北端的五號站（近漁人碼頭），向西南方進發，在澳門文化中心對出轉入倫敦街，前往位處於宋玉生公園上的七號站，再沿波爾圖街經城市日大馬路前往藝園上的八號站，再行經亞馬喇圓形地後往南灣湖方向到達鄰標的九號站。當中倫敦街、宋玉生公園及波爾圖街路段最接近民居，令該路段附近的居民對走線帶來莫大的疑慮，這需要在走線上的噪音、空氣污染及通風、光污染、車站選址等問題上小心研究，並且在輕軌架空橋及七號車站加設大量的配套設施及優化設計以緩解居民對輕軌走線的疑慮。

根據C220標書中的要求，本公司亦對備選方案進行初步研究。備選方案的走線，是在五號站向西南方行進，不經倫敦街、宋玉生公園及波爾圖街，改為沿著原本孫逸仙博士大馬路方向一直行走，行經觀音像附近路段，直至靠近美高梅現時所在地段對出的路口才轉入城市日大馬路，再沿著參考方案原有的走線前往八號站。

在初研方案中比較過參考方案及備選方案，並且對各項輕軌走線的問題作較深入的分析，如果純粹就著新口岸區內街居民長期擔憂的問題進行初步的研究分析，備選方案的走線的確為兩街居民解決了不少負面影響，如環境中的噪音、空氣污染及通風、消防事宜等等問題。然

而，輕軌為澳門歷來基礎建設中較為龐大、牽涉社會及經濟範疇較廣，其影響力除了交通運輸外，亦為區內經濟及區域發展有著不可替代的影響力，所以在初步設計過程中對初研方案及備選方案作出比較時，因著此基礎建設項目的特殊客觀條件限制，在過程中不得不對其他影響力較大的元素對不同的輕軌走線進行較深入的分析。

經過多月來與各政府部門的努力合作下，在各方蒐集的資料中，發現備選方案中的走線與各項即將開展的新規劃項目及現時重要的區域設施有著極大的衝突，例如延長集體運輸通道對成本效益不彰的問題、觀音像附近景觀問題、澳門半島東南偏南方海岸線之更動對未來土地發展出現的重大障礙、車站選址設於疏遠的外圍削弱新口岸區民生經濟動力的問題等等；相比之下，參考方案走線附近已經具體發展，反而對新口岸區規劃配合以至整個澳門半島有顯著的良性互動；所以，參考方案的走線建議與輕軌項目興建的原意較為吻合；但無可否認，對參考方案走線內街線段應建立大量配套設施，以舒緩周邊的居民對走線的疑慮。

基於上述的比較及對環境、民生及施工之影響，在初步設計階段中發現，參考方案稍為優於備選方案，隨後的基礎設計階段時將會依從參考方案的內容進行。」

我們對這份報告的性質、作用及目的存在很大的保留，因為：

- (1) **在2011年7月還要求顧問公司提交這類並無任何科學及測試數據為佐證的報告，作用何在？**須知工程已進入施工期！
- (2) 在內容上，我們見不到任何以科學數據為基礎的論證分析，只是將問題歸納，之後嘗試以一種評分方法指出其認為可以接受的結論。
- (3) **就以評分表為例，根本無法得知用何種準則評分？如何評分？為何評分？這個結果不單流於表面，實際參考作用亦成疑。**
- (4) 很明顯，這份顧問報告的目的是嘗試支援「運建辦」的立場（走內街），但不見任何有說明力的科學分析及技術數據提出。即使按照所計出的評分，兩個方案的得分分別不大，在100分內相差僅為11分，

這亦表示選擇一個或另一個方案，似乎並無絕對的優勢。

- (5) 報告的結論更有點「天馬行空」，始終迴避技術及科學數據問題，尤其是消防安全的問題，只是重提「運建辦」的立場，之後無任何實質材料作支持。

* * *

其實以隧道方式興建輕軌的方案早已有公司提出：

- 2005年12月，由香港地鐵公司撰寫的「澳門軌道捷運系統可行性研究最終報告摘要」（下稱地鐵可行性研究）【見附件1968至2516頁】，該報告是地鐵公司根據GDI的建議，即以地下系統為規劃基準來作出的，報告中以澳門半島行走地下，氹仔行走高架的方式研究，報告中認為最可行的捷運系統為膠輪型旅客捷運系統（APM），並指出該系統最大爬坡度達6%，而轉彎半徑低於100米，以及將車站覆蓋範圍定於300米和500米【見附件第2025頁】，而路線走向方面基本上和合和相似但稍作修改，走線方面是行經友誼馬路和南灣大馬路。
- 後來，另一間顧問公司和地鐵公司先後就GDI指定的路線作出分析，該兩公司在分析不約而同指出系統設計時爬坡度採用6%的建議，而且都是以行走路面及高架方式設計，而路線是根據GDI所建議的路線來研究，其中新口岸段是行走孫逸仙博士大馬路的，但現有資料中看不出為何GDI選取這條路線。
- 其後，該顧問公司針對地鐵公司可行性研究，研究指出若將路線地下化，不僅興建及營業成本會增加，技術亦較複雜，為此會增大風險，但欠缺詳細的科學數據及論證資料。
- 在2007年，GDI撰寫完善路線報告，由於現行輕軌北區有A和B兩個方案，而新口岸區亦有C及D兩個方案，於是GDI作出分析，以車站300米服務範圍、對觀音像的景觀影響較少，及和將來新口岸行車隧道有衝突等原因排除孫逸仙博士大馬路，而**建議採取行走倫敦街的方案**。同樣地，欠缺全面的科學數據及論證資料。

所以，以隧道方式在孫逸仙博士大馬路興建輕軌並非一個絕對不可能的方案（當然我們相信成本會較地面方式為高）。

* * *

第八部分：結論

由於興建輕軌工程的複雜性及專業性，「公署」無條件亦不能提出一個單一的可行性建議方案，但絕對有條件對技術及安全問題作出分析，同時亦指出各種被人質疑的問題及主管部門在決策過程中的疏漏及瑕疵。據上論結，「公署」認為：

- 一、 在審議及決定澳門輕軌路段的設計及選定的過程中，主管部門所採用的處理方法及程序欠妥，引致所得出的結果難以服眾，因為欠缺公布全面技術數據及技術準則。
- 二、 「運建辦」在面對如此龐大、影響如此深遠的工程時，在技術及管理上皆欠妥，引致問題及矛盾層出不窮，許多技術問題應在設計階段已決定及作技術考量，而非在設計方案落實後才考慮，例如是否採用 NFPA 130準則就為典型例子，在方案已定之後，甚至開始招標及施工前，仍諮詢消防局是否可採用NFPA 130的準則，這實叫人難明，當時在設計時以何準則為基礎而進行設計。
- 三、 在諮詢階段亦採用難以令人信服的規則及程序，所委託的機構，或被訪對象欠缺代表性，又或無一個具說服力的準則進行諮詢，結果只會強差人意。
- 四、 關於車軌本身的諮詢，即輕軌本身的構造及所經路段的諮詢，程序及方式亦不合現代公共行政管理的要求，從無將技術數量及安全質量全面向公眾解釋，這難免引起質疑。
- 五、 在選定行車路線方面，由原來的走孫逸仙博士大馬路的方案改行倫敦街，期間並無說服性的理據提出，所持的理由亦欠缺科學性及技術性。

- (1) 如果這種轉變是因為技術考慮（純技術考量），則原先的設計方案實為失誤。
- (2) 倘原方案為合格，則現走倫敦街的方案則為不妥當。
- (3) 倘兩個方案皆為可行性方案，但前提是技術及安全系數過關，則在兩者中選擇一個符合下述條件的最佳方案：
 - (a) 成本最輕；
 - (b) 安全系數最高；
 - (c) 對鄰近居民權益造成的影響最小，或同時顧及周邊居民的合法權益；
 - (d) 一個能配合未來城市發展、滿足已確定的城規計劃的要求。

關於這些內容及理由，「運建辦」從無一個系統性及科學性的理據提出。

六、 當時提出不走孫逸仙博士大馬路的理由，是為了滿足將來填海工程及西邊馬路道路幹線的發展需要，但留意：這些所謂西邊馬路幹線是「運建辦」單方面的極離型的構想，根本未定案。如果我們參考剛出台不久的關於城規的方案，不難發現當時「運建辦」所述的東西邊馬路道路幹線可能不存在，又或現在出台的構思已是另一個方案。為此，基於事實前提已出現轉變，為何仍堅持原方案？另外，當時的所謂西邊馬路構思有何來源？有權限當局亦從無正式批准這個構思。「運建辦」所提出的解釋理由實有欠理據及欠缺說明力。

七、 **部門與部門之間欠缺有效的協調及即時解決各種問題是引起市民不滿的另一個原因，涉及部門有「運建辦」、消防局、土地工務運輸局等。**在涉及某些技術問題時，根本不應一拖再拖。俗語有云：「真金不怕紅爐火」，倘技術過關，根本毋需迴避任何的質疑。

八、 所提交的圖則數據與現場所量度的數據亦有輕微分別，我們認為在工

程上這點令人難以接受。

- 九、 當居民質疑某項環節或技術問題時，「運建辦」才委託公司作技術分析，而且委託一些在技術上欠缺說服力的公司進行分析，結果亦只會難以服眾，這說明了在設計階段許多問題根本無深入思考及訂出各種可行性的方案以供選擇，而其中最關鍵的是對技術準則及安全系數的考慮。
- 十、 按照「運建辦」委託的顧問公司所提交的報告，走倫敦街與走孫逸仙博士大馬路之間的評估分析，兩者分別為11分（以100分作為計算），兩者實際分別何在？我們認為不大。主管部門應詳細交待實情，讓技術和科學準則說話，而非華麗及空泛的文字。

【註：倘對現行的輕軌方案作更深入及全面分析，相信還有不少問題值得探討，但在此我們僅提出上述關鍵的幾點。】

* * *

第九部分：建議

- 一、 由於工程龐大、技術含量高及複雜性強，一如上文所述，「公署」無條件、亦無資格提出一個必定可行的方案供選擇，但任何一個建議皆為可以考慮，只要符合安全要求及技術考量，我們可以大膽地提出一些意見：
- (1) 將輕軌行車線改為在孫逸仙博士大馬路、並以隧道方式興建，而將倫敦街改為行車道及行人道（取消所有泊車位），作為連接皇朝廣場及未來所謂東西區的其中一條路面行車的主要幹道。
 - (2) 上述方案的好處是充分平衡該區空間的利用、居民的合理權益、沿岸景觀及未來東西區城市發展的需要，從而將影響減至最小，甚至可以發展沿岸地下空間，更利於將來的城市發展。
- 二、 我們明白任何改動都涉及額外的財政支出或工程的推遲，但亦須明白這是一項世紀工程，影響著澳門及其居民未來數十年的生活及發展，

不可不慎。一旦建成，將會是一種難以逆轉的狀況（西灣大橋下層行車道便是最佳例子）。

- 三、 倘維持現時走倫敦街的路線，「運建辦」應提出所有符合安全標準的理由，俾眾知悉，而非再用空泛的說話去「包裝」。
- 四、 「運建辦」應向全澳市民作出技術分析的說明及解說，而非僅為倫敦街一區的居民，更非向「公署」解釋，因為這是一項社會工程，是一項公共工程，面向的是全澳門及全澳市民，而所用的開支乃公帑的一部分，善於理財及以「良家父」的管理思維及模式至為關鍵。

* * *

另外，按照現階段的資料顯示，因為前期準備工作太粗糙，預期在施工期間仍會出現不少技術問題須調整，而且涉及跨部門的權限，倘條件允許，我們建議行政長官以批示方式成立專責技術工作小組，其中包括土地工務運輸局及消防局官員在內，這有利於集中及即時解決所有（修改或新出現的）的技術問題，並直接向行政長官或其授權的官員負責，以免再拖延時間及產生混亂的狀況。

* * *

由於本報告涉及技術、政策及最終決定權的問題，故本人命令將報告書通知：

- (1) 行政長官 閣下；
- (2) 運輸工務司司長；
- (3) 運輸基建辦公室；
- (4) 投訴人（澳門社區發展協會）。

* * *

二零一二年九月五日於廉政公署。

廉政專員
馮文莊

* * *

結語：

本個案的啟發性在於：

- (1) 在一般事宜的行政決定方面，法律（《行政程序法典》第114條及第115條）要求行政機關須附具充分的理由說明，在涉及技術考量方面，亦應遵守相同的規則；
- (2) 主管工務的部門在技術層面上享有一定的裁量空間，但技術裁量並非不受任何監管，歸根究底任何的方案及決定皆屬公務管理範疇的事宜，故須嚴格遵守上引法條的原理及基本規則；

- (3) 採用國際準則NFPA 130應是設計時已明確的情況，而非在設計完成後還在可否引用該套準則上「徘徊」；
- (4) 在涉及民眾利益的事宜上，諮詢應公平、公正、透明、有效及客觀進行；
- (5) 重大運輸系統工程應與整體城市規劃配套，而且必須依法由有權限的實體核准；
- (6) 技術部門之間欠缺協調或處事準則不同難以解決市民的訴求及釋除大眾的疑慮；
- (7) 監管部門在尊重主管事務部門技術裁量的前提下，有權對有關的思維及方案作出監管，如技術出錯或不適當，仍為公務管理內的失誤或錯誤，原決定人應承擔責任；
- (8) 隨著各行各業的專業化，監管工作亦走向專業化，全程監管及包括技術監測已是現代監管新模式，例子如北京奧運會、廣州亞運會及深圳大學生運動會，監察部門對施工及管理皆全方位及全線監察，自始至終，以確保每一環節不出問題，此為值得借鏡的經驗；
- (9) 監察部門在圖則上發現的技術問題應是主管部門必須優先解決的問題，否則等同於管理不力、繼而承擔應有的責任；
- (10) 問題的最後定案並非監督部門的權限，最終仍由主管部門按技術要求及公務管理原則作出最後、最佳、最符合公共利益的決定（在眾多的方案中只有一個屬這種情況）。

個案四

投訴行政不作為的分析報告

要旨：

- 對法律條文的解釋應按《民法典》第8條所述的規則進行；
- 如法律訂定立規的義務，規範本身須具充足的充實度及明確性，執行者方能全面履行其職責。
- 制定在先的一條規範仍然可以是落實後來出現的另一條規範的其中一種方式，兩者並無衝突。

* * *

第一部分：事由

一、新澳門學社於2012年9月11日向廉政公署（下稱「公署」）投訴，內容如下：

「新澳門學社促請廉政公署跟進以下特區政府不作為事宜。

根據第2/99/M號法律《結社權規範》第十九條，總督（現行政長官）需在每年公佈一金額，若有社團收取公共部門的資助超過該金額，須將年度帳目一個月內公佈在澳門的報章上。

新澳門學社在本年（2012年）7月致函當局要求行政長官儘快按照法律公佈上述金額，然而至今特區政府仍未有公佈，當局亦未有向社會、新澳門學社解釋不公佈的理由。

特區政府部門（尤其澳門基金會）每年向個別社團每年發放鉅額資助，被受公眾、立法會議員批評公平性問題以及審批監察過程不嚴謹。此法

律的切實履行將有助公眾監察公帑的利用。相反，若特區政府仍有法不依，將無從辯護地成為『大花筒社團』迴避監察的『幫兇』！

新澳門學社 2012年9月11日」

二、「公署」搜集、了解及掌握投訴所涉及的資料後，現對投訴作全面的分析。

* * *

第二部分：分析

投訴主要針對兩個問題：

- (1) 對8月9日第2/99/M號法律第19條的理解及執行；
- (2) 向各社團發放資助（津貼）的政府部門公布名單的現行規定及其與上引條文間的關係。

* * *

A – 關於所引述的法律

8月9日第2/99/M號法令第19條規定：

「第十九條

（帳目的公佈）

一、社團收取公共實體的津貼或財政性質的任何其他資助，金額高於總督所訂者，須每年將帳目於其通過後翌月公佈。

二、公佈應刊登於本地區註冊的其中一份報章上。」

關於投訴信內所述之內容，事實上，無論回歸前、或特區政府成立後，

皆無訂定及公布8月9日第2/99/M號法律（《結社權規範》）第19條所述之款項額度。這是否意味著存在不作為？或法規真空？或欠缺監管？關於這一點我們可從幾個層面分析。

I – 從行文結構上的分析

上引法律第19條規定：

「第十九條

（帳目的公佈）

一、社團收取公共實體的津貼或財政性質的任何其他資助，金額高於總督所訂者，須每年將帳目於其通過後翌月公佈。

二、公佈應刊登於本地區註冊的其中一份報章上。」

1. 因應第19條的行文方式，不難發現當年的立法者並無用強制及絕對的方式規定必須在一個時段內制定有關批示，最低限度將涉及兩方面的裁量權交由回歸前的總督決定（特區成立後則由行政長官決定）³⁸：
 - a) 時間——何時制定及公布有關批示，條文無明確指出；
 - b) 金額額度——第19條無訂定，故將這方面的決定權交予總督（特區成立後，即行政長官）。
2. 關於立法及立章的時機問題，有學者寫道：

「行政不作為的形態既包括具體行政行為中的不作為，也包括行政立法中的不作為。行政立法不作為兼具了立法不作為和行政不作為的雙重特點，它是指特定行政立法機關未依照上位法的規定，未盡到合理的立法責任，在合適時間以合適的方式或者程式，展開立法創制、修訂或廢止

³⁸ 見12月20日第1/1999號法律（《回歸法》）附件四第（四）。

活動的行為。行政立法不作為是立法主體放棄行政責任和立法責任的表現。從學理上看，行政立法不作為包括三個構成要件：

- (1) 行政立法機關有立法責任的存在；
 - (2) 行政立法機關具有立法的能力；
 - (3) 行政立法機關無為或者消極作為。
- (……)

3. 行政立法不作為與立法裁量權運用的關係

可以從多種角度區分行政不作為違法即違反作為義務的類型，根據「裁量收縮論」，裁量權的濫用也構成行政不作為違法的一種原因。根據行政立法權的自由程度，行政立法不作為大致包括兩種表現違法形態：違反上位法強制規定的不作為和違反立法裁量權上的不作為，它們都與我國的立法授權制度的清晰程度、強制程度和嚴謹性程度緊密相連。與此同時，行政立法授權制度也是判斷行政立法不作為外在違法表現形態的重要標準，恰因授權行政立法制度缺乏強制性、明晰性甚至邏輯性，才會影響行政立法裁量許可權的合理使用，這一現象也給從純粹形式法治主義角度判斷是否存在，或者屬於何種行政立法不作為形態，產生諸多識別上的難題。當上位法的授權立法規則缺位元、模糊不清或強制性甚差的情形下，只有結合該行政立法的制定背景和社會能動需要等情況，才能評判立法不作為存在狀況。(……)³⁹

這段文字道出了行政不作為的特殊之處。

* * *

³⁹ 見由于立深著之「行政立法不作為研究」，刊於《法制與社會發展》2011年2期。

II – 從第2/99/M號法律的立法目的及第19條的內容分析

1. 很明顯，上引法律的最終目的並非規管社團受資助的情況，而是聲明結社自由這個根本原則。
2. 任何社團亦享有運作自由，只要不抵觸法律則可。在一般情況下，行政機關亦不能隨意介入社團的內部事宜，其中一點就是社團的財政收支問題。第19條要求透過批示訂定一金額，凡收取高於該金額資助的社團應公布其帳目，倘視這個為一個「立規指令」，則存在不少模糊之處，致令執行的實體面對不少的難點，其中包括：
 - (1) 倘要公布有關帳目，應公布全盤帳目？或僅公布其受政府資助的部分？
 - (2) 公布的内容僅為受資助的項目？或如何使用資助這一部分的内容亦一併公布？
 - (3) 應公布其「流水帳」？或以撮要方式公布？

在內容欠缺清晰的情況下，執行實體亦難以遵守及落實。倘超出法定的範圍，則可能出現僭越權限之嫌。

* * *

B – 關於受資助名單公布的規定

事實上，早在第2/99/M號法律出台之前，已有行政批示規範資助之事宜——見9月1日第54/GM/97號批示，其中就規定：

「1. 撥給私人和私人機構的財政資助（根據由五月二十六日第49/84/M號法令修改之十二月二十一日第41/83/M號法令附件II之公共開支經濟分類——本地區總預算代碼04-02-00-00，04-03-00-00，08-02-00-00及08-03-00-00）受下列原則規範：

1.1- 以發展公益活動為宗旨、依法成立的不牟利私人機構及以不牟利方式發展屬公益性質活動的私人，可享有財政資助。

1.2- 財政資助應給予具體的、訂明時間的活動，但在例外情況下可用於確保私人機構的運作。

(……)

2. 本批示涵蓋之部門及自治基金組織應於一月、四月、七月及十月在《政府公報》刊登過去一季的資助名單，指出受資助者及撥給之金額。

(……)。」

我們可以從多個角度分析這份批示。

I – 從批示所規範的內容分析

1. 嚴格言之，這個批示的內容應用行政規章方式公布，但礙於當年的總督享有部份立法的權力，而且有關規定明顯不限於政府機關本身的事宜，而是訂定一個申請資助及審批的制度，故理應用地位較高的方式制定。簡言之，在內容上這是一份真正的「規章」。
2. 這份「批示」既約束行政機關本身，亦約束行政機關以外的人——申請人及社團，故其效力範圍超出行政機關本身的範疇。
3. 在正常情況下，如有關準則屬於抽象及可重覆多次使用，應用規章方式訂定，批示一般涉及具體及個別的事宜。

II – 從批示所規範的主體分析

9月1日第54/GM/97批示第1點規定：

「撥給私人和私人機構的財政資助（根據由五月二十六日第49/84/M號法令修改之十二月二十一日第41/83/M號法令附件II之公共開支經濟分類——本地區總預算代碼04-02-00-00，04-03-00-00，08-02-00-00及08-03-00-00）」

受下列原則規範：

1.1- 以發展公益活動為宗旨、依法成立的不牟利私人機構及以不牟利方式發展屬公益性質活動的私人，可享有財政資助。

1.2- 財政資助應給予具體的、訂明時間的活動，但在例外情況下可用於確保私人機構的運作。」

由此可知，上引批示規範的對象包括兩類人：

- 私人；
- 社團（私人機構）。

相反，8月9日第2/99/M號法律第19條欲規範的主體僅為社團，相對而言較狹。

III – 從資助金額額度考慮

9月1日第54/GM/97號批示第2點規定：

「本批示涵蓋之部門及自治基金組織應於一月、四月、七月及十月在《政府公報》刊登過去一季的資助名單，指出受資助者及撥給之金額。」

由此可知，即使資助1元，有關政府部門（包括自治部門）皆須在《政府公報》上刊登獲資助的名單，作用為何？就是履行公共財政透明及公開原則、俾公眾知悉及產生監察的作用。

IV – 從公布的方式考慮

1. 第54/GM/97號批示要求政府部門本身將其資助的決定及內容在《政府公報》上刊登，《政府公報》乃官方的定期刊物，用於公布具法律效力、或具莊嚴事宜的指定媒體。
2. 相反，第2/99/M號法律第19條僅要求有關社團在其中一份報章上刊登其

帳目，而且是受資助社團自行公布，由此可知，第54/GM/97號批示選擇及規定了一個層次更高、監督更嚴及嚴謹度更大的一個公布方式。

V – 從日期的先後考慮

如果從日期的先後考慮，可能有人提出一個疑問：第54/GM/97號批示乃在第2/99/M號法律之前制定，兩者有何關係？

答案很簡單：

1. 在第2/99/M號法律出台之前，有權限處理該事宜的實體已選定一個更莊嚴及層次更高的規管方式，而且一直維持生效至今；
2. 雖然透過第2/99/M號法律立法者要求訂定另一項的內容，但這一項內容幾乎已完全被先前的批示所包含，而且有過之而無不及，在這種情況下，有關批示亦是落實上引法律第19條的其中一種方式。

VI – 從資訊發展及便於查閱角度考慮

1. 無論第2/99/M號法律，或第54/GM/97號批示，皆要求公布有關資助金額及相關內容，最終的目的都是俾公眾知悉及監察，而要監察，首先就要知悉，要知悉就要有機會參閱有關內容。
2. 鑑於現時資訊發達，《政府公報》基本上已可以從網上查閱，故比查閱報章更為便利，因為政府機關須在指定的期間（季度）公布，故較為集中及方便公眾查閱。雖然今天不少報章亦可在網上查閱，但仍有部分未提供這種服務，這難免對公眾知悉會產生不便或其他問題（例如有關社團選擇在一份讀者不多的週報刊登，受監察的力度可能就大受影響），最終還是回到《政府公報》上及以其公布為準。

VII – 從資源運用角度考慮

倘要求社團公布有關帳目，費用仍會由社團自行支付，這無疑只會為社團帶來額外的開支，因為重覆作出一個政府部門（批給資助的部門）的一個行為，是否合乎程序經濟效益，值得商榷。

* * *

第三部分：結論

據上論結，「公署」認為：

1. 所有批資助給社團的政府部門（包括自治部門）皆須按9月1日第54/GM/97號批示在《政府公報》上刊登其資助金額、日期及用途，已具監察社團財政來源的作用及效果；
2. 即使資助1元，批給資助的政府部門亦須遵守上引批示的規定，某種程度上已產生第2/99/M號法律第19條所欲產生的效果；
3. 無論從公布的方式——在《政府公報》上刊登；或從公布的內容——從資助額度考慮，不論金額多少皆須公布，9月1日第54/GM/97號批示所定的制度比8月9日第2/99/M號法律第19條的要求更為全面，執行方式更為莊嚴，監察力度及作用更大。
4. 為此，我們的結論是9月1日第54/GM/97號批示亦是落實8月9日第2/99/M號法律第19條的其中一種方式，故不存在規範空白地帶的情況。
5. 再者，一如上文所述，立法及立章的時機在一般情況下必定由有權限的實體掌握，除非憲法性法律明確訂定制定的時間表，但所分析的個案不屬此列，故不存在不作為的情況。
6. 當然，政府需因應社會的發展對現行發放資助的方式、程序及監管訂定更完善的制度，但這是另一個範疇的內容，而非投訴的標的。

* * *

將本報告通知 行政長官閣下。

將本報告的鑑證本通知投訴人的團體。

* * *

執行後將本件歸檔。

* * *

二零一二年十一月七日於廉政公署。

廉政專員
馮文莊

* * *

結語：

本個案的啟發性在於：

- (1) 一項頒布在先的批示可以理解為執行後來制定的法律的一種方式，兩者並無排斥作用；
- (2) 實施立規義務的規範本身須具充足的充實性及明確性，否則適用對象難以落實；
- (3) 如社團的權利與自然人的基本權利性質相似，不宜、亦不應透過行政批示規管涉及社團的事宜；
- (4) 如認為政府在向社團發放資助方面監管不全或欠週，應從一般制度方面要求有權限實體採取各種完善措施，立法及行政皆為可考慮之列。

【註：「公署」發出報告後接獲投訴人的信函，不認同「公署」的結論，但由於有關續後分析報告在2013年處理，故不被列入本報告內。】

個案五

關於終止消防局副局長定期委任的理據及 對有關投訴的調查報告⁴⁰

廉政公署（下稱「公署」）在2012年並無公開本報告內容，原因如下：

1. 對於投訴所涉及的事實，經調查後「公署」認為構成違紀，故建議保安司司長開立紀律調查卷宗。由於這些事實現階段應屬保密，一旦公開可能對紀律調查造成影響；
2. 被勸喻的實體於2012年12月19日對本報告作出回覆，後來於2013年1月18日才將其第二份的回應書面材料送交「公署」。「公署」現正對該回覆作出深入分析，在未有最終決定之前，「公署」認為亦不宜公開有關「調查報告」。
3. 由於「公署」現時（2013年3月）仍在處理同「調查報告」有關的事宜，加上須遵守法律規定的保密義務——《澳門公共行政工作人員通則》第294條第1款規定：

「第二百九十四條

（程序之機密性質）

- 一、在提出控訴前，紀律程序具機密性質，但應嫌疑人申請，得容許其查閱卷宗，而嫌疑人不得公開卷宗內容。

（……）。」

⁴⁰ 鑑於本報告在分析過程中需引述不少證人的證言，基於保密原則及適度原則，這些證人皆以英文字母作識別。

故現時公開有關內容可能與法律的規定相佐。

4. 《澳門特別行政區廉政公署組織法》（下稱《組織法》）（經3月26日第4/2012號法律修改）第4條第13項規定：

「廉政公署的權限為：

（……）；

（十三）就履行上條第一款各項所規定的職責，透過傳播媒體公開公署的立場或發佈有關消息，但應遵守其保密義務；

（……）。」

為此，在衡量公眾知情權與保密義務兩者後，「公署」在此不完全公開有關報告的全部內容，但公布回覆投訴人的結論部分：

總結及建議

一、經調查後未見成立的投訴事宜

1. 由於客觀上存在投訴人於2010年4月12日病假後翌日未向局長報到，且未有任何客觀資料支持投訴人所指消防局局長曾口頭豁免其報到，故投訴人的行為的確違反《消防內部工作規章》第76條第1款e項及第2款的規定；另一方面，經調查後未有足夠證據顯示局長曾對外聲稱投訴人需對此負上刑事責任。
2. 縱觀整部現行《軍事化人員通則》，並未明確規定指上級責備另一名下級時，不可有該名下級的下屬或職級較低的人員在場，因此，投訴人單純指局長不應在其他下級面前責備自己，行為屬違反《軍事化人員通則》，暫未見成立。
3. 由於無論是《軍事化人員通則》、《消防內部工作規章》及《澳門公共行政工作人員通則》，均未有規定年假表須公布於職務命令上，故投訴人認為消防局局長有需要按照法律規定批准其2011年年假表並將之公布於職務命令並不成立。

4. 雖然消防局局長有時確會將部分領導層文件交予副局長S，而並不會將之交予投訴人，而由於該等文件是涉及消防局行動的文件，消防局局長有權決定將涉及消防局行動的工作及相關文件交予哪一名副局長負責，再加上一些消防福利會舉辦活動文件，任職局長秘書的O一般會自動提供予投訴人，故暫未見投訴人指自己資訊被封鎖一事成立。
5. 消防局人員，包括領導和主管人員均須遵照局內的指引在正常上下班時間簽到，未見存在違反「平等原則」及「善意原則」的情況，故投訴人指局方違法命令其依正常固定辦公時間上下班不成立。
6. 由於其他主管人員在辦公時間外出時，亦會經「門口更」登記出、入情況，故投訴人指「按考勤指引，如屬處級以上的人員，亦無須由門口更登記外出、入情況，故投訴人認為上述局長的做法是明顯針對自己。」並不成立。
7. 消防局局長是基於投訴人的出勤狀況存在問題，才要求下屬專門保存投訴人出入錄像記錄，暫未見有關做法存在問題。
8. 資源管理廳廳長T指投訴人不可隨便召集廳內人員出席會議，以及命令他們參予資源管理廳行政手冊的製作工作，而要求投訴人先向其請示及取得同意，未見有明顯的違法之處。
9. 廳長T要求AA必須每天早上9時01分及下午14時31分由中央行動站傳真至西灣湖總部內的資源管理廳及辦事暨接待處，是一項有別於一貫做法的特別要求，且有關要求是投訴人調往資源管理廳任職後方開始實施，但考慮到針對在西灣湖總部上班的資源管理廳人員，他們的簽到表亦是在9:00及14:30收起及隨即交予廳長核閱，故暫不具條件指廳長T的上述措施違反善意及欠公平性。
10. 暫未見廳長T指投訴人遲到存在不合理之處。

二、經調查後發現的行政違法或失當問題

關於消防局局長

1. 消防局局長在2011年5月6日《領導人員的工作表現評審報告書》中，多次使用一些發生於2010年8月18日前（即評核期間以外）的事件對投訴人的工作表現作出評核，且內容自相矛盾，又或欠缺理據支持。
2. 在2011年5月6日《領導人員的工作表現評審報告書》中，消防局局長在未對投訴人進行適當聽證的情況下，將某些消防局人員所講的、對投訴人不利的情况視為事實，違反《行政程序法典》第10條的規定（參與原則）。
3. 在無透過相關的紀律程序查清事實真相的情況下，消防局局長在2011年5月6日《領導人員的工作表現評審報告書》中指投訴人已違反《軍事化人員通則》規定的義務。
4. 消防局局長指投訴人要求部門人員（司機）接載其上下班，往返工作地點及住所並不屬公務，且違反「公車使用法例」及保安司司長第38/SS/2002號批示，客觀上並無法律依據予以支持。
5. 多名消防局人員指稱局長明示或暗示他們不可與投訴人在公、私方面交往，另有多名消防局人員指局長以降低行為分（評核分）或晉升機會向其施壓，要求他們排斥投訴人，而且更有消防人員指因與投訴人「熟絡」，而不被委任為主管、被降低行為分（評核分）、被終止獲委派的工作及「駕空」、被阻礙正常晉升等。
6. 多名消防局人員指消防局局長在無足夠證據的情況下，便向其宣稱投訴人與另一名領導人員及其他有背景人士吃飯、伙同搞生意及「搵著數」等。
7. 消防局一名高級官員透過書面方式明確指局長曾向其表明施用權術令投訴人未能在2010年12月享受假期。
8. 消防局局長在會議上未有清晰地向與會者指出投訴人所提交的文件是

年假轉移申請書，目的是將年假轉移至翌年享受，反而令與會者以為投訴人故意更改及選擇與局長年假日期重疊的日子享受年假，對投訴人不公平。

9. 消防局局長透過批示要求投訴人以「個人保密方式」負責整個消防局內部工作研究及分析工作屬矛盾及不合理；另外，雖然局長解釋有關批示的工作要求及目的是指投訴人須負責常規性的年報及翌年工作計劃工作，但單從批示的內容，根本未能令人得出此結論，局長未能透過自己的批示將工作指令及要求適當傳達予下屬。
10. 消防局局長要求各部門主管在投訴人代任局長期間，不向其匯報有關局內的工作，明顯有違《行政程序法典》第42條的規定。

關於消防局的內部管理及運作問題

11. 投訴人的簽到由中央行動站站主任核閱是不妥的情況；另消防局的內部溝通確存在問題，包括既然有關更正後的簽到表格式已獲局長批示同意，為何此訊息未能清楚傳達至投訴人；另一方面，既然更正後的簽到表格式已不存在「低職級核閱高職級簽到」的問題，在局長已明確知會投訴人須簽到的情況下，即使投訴人對誰人批核有關表格的格式存有懷疑，其亦可向局長作進一步了解。
12. 投訴人被人專門記錄上下班時間，該行為明顯冒犯投訴人尊嚴及違反善意。
13. 就執行公務時使用私人車輛方面的問題，消防局內並無明確的書面指引，實務操作上亦有不同做法——尤其是部分消防局人員在執行公務時會使用私人車輛往返工作地點，甚至要求公車接載往返住所及工作地點；消防局應重新檢視部門的公車使用制度，以免再度引致不必要的爭拗或加深人員之間的矛盾。
14. 消防局應重新審視《消防內部工作規章》的規定，以完善有關規章。

關於消防局資源管理廳廳長的問題

15. 投訴人執行製作《消防局行政手冊》的工作時，資源管理廳廳長T並未向其提供應有及足夠人力及資訊的支援。
16. 資源管理廳廳長T在安排投訴人辦公地點時，未有作出合理的分配，安排投訴人在一些不適宜辦公的地點工作。
17. T指投訴人未遵從《消防內部工作規章》第76條第1款e項規定向其「報到」，並無事實及法規予以支持。
18. 資源管理廳廳長T指投訴人擅自指示不屬同部門的人員工作並無法律依據且不合理。

關於當局處理投訴人針對資源管理廳廳長T的投訴及相關訴願的問題

19. 部分投訴人針對T向副局長S作出的投訴事宜具有一定依據，故副局長S透過第16/CB/2011號批示及第17/CB/2011號批示指投訴人的投訴「毫無依據」及T「並不存在任何不當情節及不當行為」，欠缺理據予以支持，與此同時，消防局局長維持副局長決定的批示亦欠理據支持。
20. 針對投訴人要求保安司司長撤銷消防局局長2012年1月20日第04/CB/2012號批示、副局長2011年12月21日第16/CB/2011號及2011年12月27日第17/CB/2011號批示，以至對消防局有關領導及主管人員對其作出的針對性行為進行調查及糾正一事，保安司司長尚未作出處理及決定。

三、建議採取的措施

考慮到保安司司長具權限對消防局領導及主管人員提起紀律程序，以及具權限監管消防局的內部運作，故「公署」調查後所發現的行政違法、失當情況，以及人員涉嫌違紀的問題，向行政長官及保安司司長提出，並按《澳門特別行政區廉政公署組織法》第4條第6項及第7項之規定要求保安司司長採取適當措施予以跟進，其中尤應：

1. 考慮按照《軍事化人員通則》的規定，提起紀律程序、簡易調查程序或專案調查程序，對消防局局長的涉嫌違紀行為及消防局內部運作的問題進行調查及適當跟進。
2. 重新審議及調查投訴人依據《軍事化人員通則》第253條針對資源管理廳廳長T作出的投訴。

* * *

鑑於本報告揭示了屬於消防局在運作上及管理上的不少嚴重問題，「公署」亦建議保安司司長考慮引用《澳門公共行政工作人員通則》第354條第2款的機制（全面調查 Sindicância），藉此解決消防局現存的多種問題。

（……）。

個案六

關於投訴民事登記局在處理出生登記時 所要求的資料的調查分析報告

要旨：

- 行政程序通常由一連串的「分子行為」組成，哪些屬必須，哪些屬任意，主管部門應準確掌握及清晰執行；
- 慣常的流程應與特別個案區分，並以適用的法律解決在特別個案裏出現的問題。

* * *

第一部分：事因

1. 本案源於投訴人 A 於 2012 年 8 月 13 日到廉政公署（下稱「公署」）投訴，主要內容是：投訴人不滿民事登記局局長之態度；不滿仍未收到法務局陳姓職員之上司的電話；以及不滿民事登記局拖延辦理 / 不辦理其嬰兒之出生登記事宜。
2. 為跟進上述投訴，「公署」於 2012 年 8 月 31 日致函法務局了解事件的經過（見第 9 頁）。
3. 2012 年 9 月 11 日，「公署」收到法務局覆函及一隻光碟（見第 10 頁至第 12 頁）。
4. 經初步分析，「公署」於 10 月 16 日再致函民事登記局索取補充資料，並於 10 月 17 日接獲回覆。

* * *

第二部分：分析

引起投訴人不滿而投訴的主要內容：

1. 不滿民事登記局局長在與投訴人接觸及溝通時的態度；
2. 不滿未收到法務局陳姓職員上司的電話；
3. 不滿民事登記局拖延辦理 / 不辦理其嬰兒之出生登記。

一. 首先，經「公署」以簡易方式介入後，投訴人的兒子出生登記已於2012年11月13日辦理妥當，故現階段指民事登記局拖延辦理出生登記已變得無意義，但其他的問題仍值得分析。

二. 引起投訴人不滿的主要原因是他被要求在一張「資料補充表」上填寫婚姻狀況資料。「公署」在翻看有關現場錄影後發現：

- a) - 在辦理出生登記的前半段時間，投訴人與職員有說有笑，並無問題發生；
- b) - 惟當投訴人被要求填寫一張「資料補充表」時，情況開始轉壞。首先投訴人詢問為何還要填寫婚姻狀況，而職員則稱：**如不填，則無法做出生登記。(……)，投訴人的申請有待局長的批准方能辦理。(……)**之後，投訴人要求索取該「資料補充表」的副本，接待的職員拒絕，稱這是內部文件，可以碎掉該紙，但不能提供副本。之後就出現了不少與局長對話，不滿的說話，投訴人要求見局長之上司等的對話(……)。

關鍵的問題在於：

1. 辦理出生登記時，申請人是否必須填寫「婚姻狀況」的資料？
2. 如申請人拒絕提供，是否只有民事登記局局長才有權決定批准辦理出生登記？

3. 如申請人拒絕提供有關「婚姻狀況」的資料，是否真的不能辦理出生登記？

* * *

我們嘗試分析這些問題，尤其是看看現行法律如何規定。

1) 現行《民法典》第1657條第2款規定：

「二、推定母親之丈夫為孩子之父親；如屬非在婚姻關係中所產生之親子關係，則父親身分須透過確認而確立。」

在本案裏，投訴人親身辦理嬰兒的出生登記，並簽字承認自己為親生父親，故關於父親身分應不存在大問題。

2) 另外，《民事登記法典》第27條規定：

「對於每一項登記，當事人係指聲明人、與登記之事實直接有關之人或登記之完全效力取決於其同意之人。」

同一法典第28條規定：

「（聲明人）

一、聲明人之身分，須透過註明其全名及常居所之方式，在有關紀錄之正文中予以認別。

二、聲明人之身分，須透過出示現行法例所接受之身分證明文件或透過兩名證人之證明予以證實。」

此外，上述《民事登記法典》第76條亦規定：

「（聲明）

對於發生在本地區之出生，應在三十日內向有權限之登記局作出口頭聲明。」

這是新生嬰兒的權利，有義務登記之人士應作出保護嬰兒的權利。

3) 關於在申請出生登記時須提交的資料，《民事登記法典》第81條規定：

「（紀錄之內容）

一、除一般必備資料外，出生紀錄尚應載明下列資料：

- a) 待被登記人之全名，以羅馬拼音表示時應使用大寫字母；
- b) 性別；
- c) 出生日期；
- d) 以註明堂區而表示之出生地；
- e) 父母之全名、出生地點及常居所；
- f) 法律就特別情況所要求之其他載明事項。

二、各項資料均須由聲明人提供，並應儘可能出示待被登記人父母之身分證明文件。

三、繕立紀錄之公務員，應透過被出示或已存檔之文件、可獲取之資料及進行必要之調查，以確定聲明之準確性。」

由此可知，上引條文無任何一項、亦無其他法律要求投訴人須提供「婚姻狀況」的資料。

4) 民事登記局的職員在與投訴人對話時曾指出：「如不指出婚姻狀況，登記局會將資料送法院處理」，這種言論值得商榷，因為：

- a) 出生者的父母皆非澳門居民，並非以澳門作為常居地；
- b) 因為兩人的屬人法並非本澳的法律⁴¹，故即使要調查父母親身分

⁴¹ 見《民法典》第30條。

(因母親親自到登記局辦理手續，故母親身分無任何問題存在)時，本澳法律並不適用，澳門法院亦無管轄權⁴²。

- 5) 由此可知，引起投訴人不滿的主因是民事登記局將本個案按一般的個案處理，要求填報婚姻狀況（但法律並無如此要求），繼而引起今次事件。
- 6) 法務局網頁在關於辦理出生登記時須出具的資料為：

「辦理有關手續時，毋須帶同嬰兒前往。但若父母未辦妥結婚登記或屬未婚者，須雙方同往民事登記局或分站辦理；持有結婚證明書者，則只須父或母前往辦理。

辦理登記時須遞交：

1. 父母雙方身份證明文件；
2. 如父母一方或雙方未持有澳門居民身份證，必須遞交入境紙或居留文件，例如：臨時居留證（黃卡）、非本地勞工身份卡（藍卡）、香港身份證或護照；
3. 父母外地結婚證明書（父母在澳門登記局註冊結婚除外）；
4. 提供嬰兒的姓名；
5. 由醫院發出的嬰兒出生通知書。

附註：

- 以上文件須出示正本以便核對。
- 聲明人在出生記錄上簽名後，會獲發一張「出生簡報」（白卡），用以將來申請「出生記錄證明書」之用。

⁴² 見《民事訴訟法典》第17條。

- 若嬰兒母親到登記局辦理出生登記，卻不肯透露嬰兒父親身份時，便須作一份聲明書，而登記局為嬰兒辦理登記時，將不記錄父親的姓名。」

第3點的要求明顯與法律規定不符。倘申請人（父與母）稱先前已離婚，後來復合，但無辦理再婚的登記，民事登記局要求申請人出具結婚證明？或離婚證明？又或申請人（父與母）稱未婚、但同居，民事登記局又要求出具結婚證書才辦理出生登記？這些例子說明了**第3點所要求的文件並非必須的文件，在表述上必須作出調整**。

- 7) 為此，「公署」建議民事登記局改善這方面的工作流程及要求，以免繼續發生同類情況，這不單影響服務效率及質素，亦為不合理的要求，容易引起申請人的不滿。
- 8) 最後，關於投訴內容所涉及的另外兩點內容，由於起因是民事登記局要求申請人提交並非法律強制性要求的資料而引致，且在民事登記局局長與申請人的對話中反映出申請人對本澳現行民事登記程序不大了解，而前線接待人員也提供了值得商榷的資訊，致產生誤解，由於問題已獲解決，故現階段無必要跟進；但民事登記局在處理同類個案時確實存在改善的空間。

* * *

第三部分：結論及勸喻

據上論結，**根據《澳門特別行政區廉政公署組織法》第4條第12項⁴³，建議民事登記局就本投訴個案所涉及的問題採取改善的措施及按現行法律調整辦理出生登記時須提交的文件的類別**。

* * *

⁴³ 8月14日第10/2000號法律，經3月26日第4/2012號法律修改。

將本報告通知法務局局長及民事登記局局長。

* * *

將本報告通知投訴人。

* * *

執行後將本案歸檔。

* * *

二零一二年十一月二十日於廉政公署。

廉政專員
馮文莊

* * *

結語：

本個案的啟發性在於：

- (1) 在開展行政程序時應避免要求直接利害關係人提供非必要的資訊；
- (2) 如利害關係人拒絕提供不屬強制性的資料時，主管部門應依法律規定處理，而非使用慣常的準則處理；
- (3) 部門網站的資訊應全面及準確，倘不合時宜應儘速更新。

個案七

關於自2012年7月9日起澳門本地 流動電話用戶只能使用3G的投訴處理報告 (節錄) 及建議措施

要旨：

- 在澳門特區範圍內經營2G及（或）3G電訊服務須經行政長官許可；
- 透過行政手段禁止營運商向本地消費者提供2G電訊服務，但同時「允許」向漫遊客戶(Roaming)提供2G服務引發的許多問題；
- 僅向電訊營運商發出3G服務牌照，但同時要求其向漫遊客戶提供2G電訊服務，明顯等於「無牌經營」；
- 未經行政長官簽字同意延續2G服務牌照而向外公布有關決定亦引發不少問題；
- 差別對待本地消費者及外來消費者而引致不公平的法律問題。

* * *

第一部分：事由

自澳門電信管理局（下稱「電信局」）向社會公布自2012年7月9日起本地的移動電話只能使用3G服務後，廉政公署（下稱為「公署」）先後收到不少投訴，認為此舉對身為消費者的澳門市民不公，因為被迫轉換手機。

由於時間的迫切性及問題所涉及的專業性，在此我們不對投訴的內容作詳細的披露及分析，僅選取幾個較重要的問題進行論述，全部都同政府的電訊政策有關，以供行政長官閣下參考及採取適當的應變措施。

* * *

第二部分：2G與3G系統的簡述

第三代移動通訊技術（3rd generation，統稱為3G），是指以CDMA2000為代表的、支持高速數據傳輸的移動通訊技術。3G服務能夠同時傳送聲音（通話）及數據信息（電子郵件、即時通訊等）。3G的特性就是提供高速數據業務，速率一般在幾百kbps（千位元）以上。

3G規格是由國際電信聯盟(ITU)所制定的IMT-2000規格的最終發展結果。原先制定的3G遠景是能夠以此規格達到全球通訊系統的標準化，但目前3G存在四種標準：CDMA2000、WCDMA、TD-SCDMA及WIMAX。

3G指第三代數位通訊。1995年面世的第一代類比制式手機(1G)只能進行語音通話；1996年至1997年出現的第二代GSM、TDMA等數位制式手機(2G)增加了接收數據的功能，如接收電子郵件或網頁；第三代與前兩代的主要區別是在傳輸聲音和數據的速度上的提升，它能夠在全球範圍內更好地實現無縫漫遊，並處理圖像、音樂、視訊流等多種媒體形式，提供包括網頁瀏覽、電話會議、電子商務等多種信息服務，同時也要考慮與已有第二代系統的良好兼容性。為了提供這種服務，無線網路必須能夠支持不同的數據傳輸速度，例如在室內、室外和行車的環境中能夠分別支持至少2Mbps（兆位元/每秒）、384kbps（千位元/每秒）以及144kbps的傳輸速度（但此數值根據網路環境會出現變化）。

3G是第三代流動通信，3G在技術上能使流動通信實現資料資訊的高速傳輸，支援多碼多址的方式對資料和語音傳輸進行加密，同時，3G還具有均勻向用戶提供信號的信號覆蓋技術，因而使得3G在網路覆蓋、網路優質運營、環保保密、智慧化應用、移動互聯網服務等方面是2G技術無法實現或者無法達到。

據中國電信的天翼3G在武廣高鐵時速達到400公里時的檢測結果表明，無論是資料還是語音信號仍然很好。從技術分析上看，2G技術主要有如下問題：

- (1) 網路傳輸技術落後，最高只能達到幾十K，不可能實現高速資料流程的傳送。
- (2) 信號覆蓋技術落後，2G採用的近強遠弱的覆蓋方式，不可能向用戶提供良好的通信感知。
- (3) 信號接發收技術落後，發射功率比3G大百餘倍不環保。
- (4) 信號傳送保密技術落後，不能像3G一樣保密安全。
- (5) 移動互聯網技術落後，不能承載視頻等高帶寬資料流程。
- (6) 手機技術落後，無論是手機的智慧性、作業系統、支撐的應用軟體等方面完全不能與3G手機終端相比。3G淘汰2G是移動通信技術發展的必然。

第三代（3G）手機主要著重在寬頻無線通訊的數據通信運用，即把手機帶進網際網路的世界中，其與2G主要的差別在於，3G的手機定義其最低的資料傳輸速率是在移動中時通訊速率要能達到144kbps，而在室內時要能達到384kbps，主要使用的是CDMA作為核心技術標準，目前在3GPP及3GPP2共承認了三套3G的技術標準，分別為歐洲規格的WCDMA，美國規格的CDMA2000及中國的TD-SCDMA。

* * *

第三部分：澳門的實際情況

一、現時獲准在澳門特區經營電訊服務的公司及狀況如下：

- (1) **澳門電訊有限公司**——見12月30日第399/2008號行政長官批示（公布在2009年1月12日之《澳門特別行政區公報》上）；

- (2) **和記電話（澳門）有限公司**——見12月30日第400/2008號行政長官批示（公布在2009年1月12日之《澳門特別行政區公報》上）；
- (3) **數碼通流動通訊（澳門）股份有限公司**——見12月30日第401/2008號行政長官批示（公布在2009年1月12日之《澳門特別行政區公報》上）。

另外，特區政府於2009年透過第10/2009號行政命令核准《供競投在中華人民共和國澳門特別行政區經營第三代公共地面流動電信網絡及提供相關的公用地面流動電信服務牌照而進行的公開招標的特定規章》，其中第11.1.1點僅規定：「11.1.1. 為適用第11.1點的規定，公用地面流動電信服務牌照(GSM制式)持有人必須根據第7/2002號行政法規第九條第一款（二）項的規定，由3G牌照的公佈日起計三十日內申請修改其公用地面流動電信服務牌照(GSM制式)，否則將撤銷其3G牌照。」【注意：並非如「電信局」在第1411/07.01.00-180號公函第二點第（三）項中所稱：「(三) (……)，而該特定規章的第11.1點規定，牌照的持有人本身或財團的成員如已持有澳門特別行政區政府發出的公用地面流動電信服務牌照(GSM制式)，則須自2012年7月9日起放棄原先持有的牌照。(……)」。

同年特區政府透過第350/2009號行政長官批示，發給3G牌照予數碼通流動通訊（澳門）股份有限公司；後來亦透過第423/2009號行政長官批示修改了附於第159/2002號行政長官批示的《公用地面流動電信服務》的牌照，其有效期直至2012年7月8日止。

二、「電信局」於較早前宣布自2012年7月9日起本澳移動電話只能使用3G系統的原因主要見載於2011年5月13日（第172/07-01.00-180號）建議書，並於同年5月23日獲運輸工務司司長批示「同意」。

三、該建議書的部分為：

「一、特別行政區政府分別於2006年及2009年透過第15/2006號行政命令及第10/2009號行政命令展開了經營第三代公共地面流動電信網絡及提供相關的公用地面流動電信服務（以下簡稱3G）牌照

的公開招標。澳門電訊有限公司（以下簡稱澳門電訊）、和記電話（澳門）有限公司（以下簡稱和記）及中國電信澳門有限公司（以下簡稱中電信）於2007年獲發3G牌照。而數碼通流動通訊（澳門）股份有限公司（以下簡稱數碼通）則於2009年獲發3G牌照。根據上述行政命令核准的招標規章第11.1條的規定，如中標者持有公用地面流動電信服務牌照，即2G牌照，其2G的牌照的續期，會受到特別的限制，以確保流動電信市場的健康發展。

二、 因此，根據第399/2008號行政長官批示第一條、第400/2008號行政長官批示第一條及第423/2009號行政長官批示第一條的規定，澳門電訊、和記及數碼通的2G牌照，只獲續期至2012年7月8日，這意味在該日之後，再無2G牌照及服務。（著重號由本文所加）

三、 電信服務牌照的存續，須符合發出該牌照時的相關規定，而由於電信行業本身的動態發展特徵，包括技術的急促演變和市場的調整，在作出評估時須周詳地考慮各相關因素。上面第二點所述牌照一律採用環球流動通訊系統(GSM)制式，從技術層面分析，GSM系統可沿用其核心網絡建立寬帶碼分多址接入(WCDMA)系統向用戶提供3G流動電信服務，該等方式亦為世界各地及本澳的GSM營運商採用並推出服務，同時亦為市場受落，故技術上的發展已有清晰定案，GSM最終將會被WCDMA所取代。至於市場狀況，則以用戶的數目及其走勢最具代表性，而政府的態度亦具有一定的影響力。鑑於本澳旅遊業發達，加上政府銳意發展本澳為世界旅遊休閒中心，故此，本澳的GSM用戶，除本地居民外，亦需同時考慮境外到訪本澳的旅客。以下通過探討本澳GSM用戶數目、其走勢以及到訪本澳旅客主要所在地的GSM用戶數目、其走勢連同外地政府的取態，來評估本澳GSM服務的發展及分析有關市場的狀況。

（一）本澳的GSM服務發展情況及其趨勢

自2001年開放流動電信服務市場及發出相關2G牌照之後，本澳流動電信用戶數目一直處於上升狀態。即是由2007年中澳門電訊、

和記及中電信相繼推出3G服務後的一段期間，2G用戶(以GSM為主)的數目仍然繼續上升。

直至2008年4月底，2G（GSM和CDMA20001X）用戶數達到歷史最高峰的76.3萬。其後由於用戶開始轉用3G服務，2G用戶數目轉趨下降。截至本年3月底，GSM用戶數目為26.6萬，與最高峰數目相比，減少了49.7萬，平均每月減少1.42萬。如每月減少數目不變，到2012年9月將再無本地2G用戶。

但上述預測會存在一定的變數：第一、未來GSM用戶的跌幅數字未必規律地按過往的走勢下降，跌幅有可能加劇或放緩。第二、現時的WCDMA用戶，可能沿用其GSM手機，故此，GSM潛在用戶數目可能因此而增加。第三、一般產品進入其生命週期的最後階段時，如無特別政策的配合，通常會有一段頗長而需求量少但又不至於全無需求的時期。例如分組交換數據網絡(Packet Switching)服務，由1996年高峰的256戶下降至2001年的108戶，但用戶數目最終於本年才下降至零。第四、平價GSM手機充斥市場，會吸引不欲在通訊方面多費金錢的用戶繼續使用GSM服務。

基於上述各種因素，本局已作出策略性部署，如有序地減少及終止GSM服務優惠計劃在市面上的推出，以減少新的GSM用戶增加。稍後，亦會視乎情況，適度放寬3G服務的優惠計劃，以加速GSM用戶過渡到3G服務。此外，亦可以適時地向公眾宣傳GSM牌照到期事宜，令其明白及接受政府的政策，務求減少因GSM牌照不獲續期而帶來的負面影響。

(二) 到訪本澳旅客主要所在地的GSM服務發展情況及其趨勢

根據統計暨普查局旅遊統計指標2011年四號刊的資料，本澳去年的入境旅客達2千5百萬人次，當中以中國內地、香港、台灣及日本的旅客為主，分別佔整體數字的53%、30%、5%及2%。以下通過分析上述各地（日本除外）的GSM服務的情況，以評估未來訪澳遊客對GSM服務的需求。

(……)

四、建議

基於上述第一點所述行政命令的規定，在2012年7月8日之後本澳將再無2G牌照及服務，加上第三點（一）項的分析，2012年下半年GSM服務的本地需求在相關政策配合下，相信會下降至很低甚至無，2G牌照原則上並無存在的必要。但考慮到第三點（二）項分析，到訪旅客對GSM服務的需求仍然強勁，為配合本澳發展為世界旅遊休閒中心的政策，故有必要滿足到訪旅客的需求。因此，謹建議修改澳門電訊、和記及數碼通的3G牌照，使其可在2G牌照期限屆滿後，仍可向來自未有更新至3G網絡地區的旅客提供入境跨境服務，以滿足其需求。如蒙司長 閣下同意，本局將就修改牌照事宜與各營運商儘快進行溝通及展開有關程序。

敬呈司長 閣下審閱」

四、對於上引建議書內第二點所稱：自牌照到期後澳門不再有2G電訊服務，我們對這種言論持極大的保留。事實上亦不是，而是對2G的服務對象作出限制。

五、在此我們先引述「電信局」局長在立法會回覆議員質詢時所說的一番話：

「..... 對此，陶永強回應時表示，澳由二零一二年七月九日起，本地流動電信服務全面由3G技術提供，但考慮到本澳乃旅遊城市，旅客眾多，當中購買2G手機返回原居地使用者為數並不少，加上以2G手機作轉口商品的貿易活動亦一直存在，故未有計劃限制2G手機在本澳交易。

為確保2G用戶順利過渡至3G網絡，當局已發出公函要求各手機零售商提醒有意購買手機人士注意有關安排，以減低誤購的機會。同時電信局更會陸續透過電台、報章、電視、互聯網及宣傳單張等，加強有關信息的發佈。與此同時，當局計劃於本月下旬，對於一些特定的群體如長者等，會透過相關部門及社團，在獲得具體的資料後，主動聯絡和接觸他們，安排流動電信營運商到場講解及以簡便的方法辦理有關手續。

他稱，電信局與營運商亦明白到有不少用戶、尤其是長者只求「打到電

話」，故此，已為其「度身訂造」特定的手機及推出相關的優惠計劃。而且假若用戶認為無需使用流動數據或跨域等服務時，可要求流動電信營運商停止有關服務。所以該用戶由2G轉3G無須額外收費，甚至3G手機亦幾乎免費。不過他亦承諾，事實上早於二零一零年發牌時，該合同已清晰標明2G過渡到3G服務，但有關信息未能及時向社會宣傳，有不足之處，故冀透過不同渠道發佈。

此外，他亦解釋，由於2G在本澳使用已久，面對該穩定的服務，不少營運商並不會投資發展3G網絡。但礙於近年智能手機的普及，面對該發展需求，因此2G網絡有必要退場，這樣方能提升3G頻譜質素。至於3G的盲點，他稱正要求營運商著力改善，而且相信2G退場後，有利優化3G網的覆蓋性、滲透性以及可用性。⁴⁴……」

由此可知，2G服務仍然保留，只不過服務對象不同，另外，所採取的若干措施也值得商榷——這點後文分析。

* * *

第四部分：目前2G與3G電訊系統的使用現狀

- 一、按照「公署」向本澳電訊營運商索取的資料及分析所得，現時基本上是2G與3G電訊系統並存及並用，當3G訊號太弱或遇有網絡盲點時，手機會自動切換至2G系統，以確保通訊正常。
- 二、倘真如「電信局」所言，自7月9日起本地流動電話用戶將不能再使用2G，而營運商亦被禁止向本地電話使用者提供2G電話服務，則在3G訊號微弱或網絡盲點的地方會出現通訊中斷的情況。
- 三、按照其中一間營運商向「公署」提供的資料，現時2G的發射站基本上覆蓋本澳絕大部分地區，故能確保通話的流暢性。為了推行3G服務，雖然營運商已在不斷加強新的3G發射站，但基於時間尚短及技術本身

⁴⁴ 見2012年3月23日的澳門日報。

仍有不少有待改善之處，現時存在一個疑問：為何政府不能延長2G及3G並存的時間？最低限度，營運商願意及亦希望延長這個過渡安排。

- 四、倘自2012年7月9日起只保留3G系統予本地手機用戶使用，一旦出現機件故障或其他網絡問題，有可能出現另一次全澳流動電話服務全面或大部分中斷的情況。主管部門有否深入考慮這種局面？
- 五、即使不屬於上述的嚴重情況，倘營運商本身因為技術問題而對機站作維修或檢測，或亦會對通訊服務產生影響，甚至中斷，但如果允許營運商在這種短暫性及預期影響3G系統的情況下，將通訊服務改為由2G系統提供，則亦大大避免出現大範圍電訊服務受影響的風險，亦利於營運商的經營與操作。最低限度，我們不見任何官方文件允許營運商使用這種折衷方法。
- 六、我們從另一個角度考慮問題：流動電話使用者的權益角度，即消費者的權益角度去思考問題。
1. 任何一個政府，在規管電訊服務營運商時，在不妨礙營運商依批給合同所享有的權利之前提下，必定考慮本地消費者的合理權益，其中一點就是不允許營運商隨意中斷服務及亂收費用。
 2. 按照「電信局」的通知，自2012年7月9日起，只有外來流動電話使用者，即漫遊(roaming)客戶方能使用2G服務（即非本地註冊的流動電話號碼方可使用），本地電話號碼將不能進入2G系統及使用有關服務，這明顯歧視本地居民及損害本地居民的合理權益，因為剝奪了本地居民的選擇權。相反，只持有非本地流動電話號碼的使用者才可選擇2G或3G的服務，這似乎有違政府應有的立場：保障及保護本地消費者權益的方針。

* * *

七、 我們翻查有關記錄，不難發現，世界上絕大部分國家及地區政府皆實行2G及3G系統並行，選擇哪一種服務由消費者自行決定，而非用行政手段強迫消費者僅使用某一系統（關鍵是現時兩個系統並存、但政府透過行政手段強行刪除其中一個，而非由市場及營運商自行決定）。

八、 **我們並非反對推行3G系統的全面推行及使用**，我們亦相信，全面取代2G是勢在必行，因為不久的將來4G亦快面世，但我們的觀點是：在不增加額外負擔的情況下，而且現成已有2G及3G系統營運的狀況下，再加上技術條件仍有待觀察的情況下，為何不合理延長2G及3G並存的時間？例如再延長一年或兩年，又或交予市場自行作出調整？因為從政府的角度考慮，當用行政手段強行介入某個範疇的事宜時，必須考慮幾個重點：

- (1) 介入有理；
- (2) 介入不會引發其他更嚴重的問題；
- (3) 介入乃唯一的手段及足以立即解決現存的一些緊急問題；
- (4) 介入不損害其中一方的合理權益；
- (5) 介入屬必須及不能延遲。

但綜合所有因素，我們認為今次介入不符合上述各個要件，故有緩衝執行的必要。

九、 從長遠計劃言之，政府下一步的目標可能就是「三網合一」，但據「公署」掌握的資料顯示，政府至今仍無一個具體計劃及時間表，故何時全面推行，如何推行，仍為未定之數，在這種背景下，並不宜強行刪除2G電訊服務系統。

* * *

第五部分：法律問題

- 一、 根據《經營地面流動公共電信網絡及提供公用地面流動電信服務》的規定（見4月15日第7/2002號行政法規第5條第5款），發給本地三間經營2G及3G電訊服務公司的牌照由行政長官批准，並列明其中批給的各種條件，顯然指自2012年7月9日起無關於經營2G服務的許可。
- 二、 如今「電信局」稱允許上述三間公司在2012年7月9日起可以向手機漫遊(roaming)客戶提供2G服務，顯然無任何法律文件為基礎，因為至今行政長官從無簽署批准的文件，但「電信局」已率先向外界公布這項措施。
- 三、 通訊頻段顯然為「公共財產」之一，其用途必定為謀求公共利益，而且是以本地區的公共利益為主，例如某個國家或地區，基於安全理由而將某些頻段封閉或留作專門特定用途，例如作軍事或外交之用，但必然是為自身的利益，而非為別人或別國的利益。如果在這方面作出限制，其目的必定是為了保護更高層次的公共利益。
- 四、 在本個案裡，我們不明為何只照顧漫遊客戶利益而不顧本地長期服務使用者的利益？如何確保市民轉換手機，如何訂定優惠政策，如何要求營運商配合，這都是補救措施，但並不是問題的根本所在。核心問題是：政府有否充分法理依據強制電訊營運商向外來手機用戶提供2G及3G服務、而本地用戶只能使用3G服務？此舉又是為了何種更高層次的公共利益？
- 五、 澳門《行政程序法典》第2條規定：

「第二條

（適用範圍）

- 一、 本法典之規定，適用於從事公共管理行政活動時與私人建立關係之公共行政當局所有機關，亦適用於不屬公共行政當局之本地區機關在執行實質上之行政職務時所作屬行政事宜之行為。

- 二、 本法典之規定，亦適用於被特許實體在行使當局權力時所作之行為。
- 三、 透過法律，得將本法典之規定適用於謀求公益之私人機構之機關所實行之活動。
- 四、 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。
- 五、 本法典有關行政組織及行政活動之規定，適用於行政當局在公共管理領域內之所有活動。
- 六、 本法典之規定，只要不致減少對私人之保障，亦候補適用於特別程序。」

值得特別強調第4款的內容，其中指出即使屬於技術上的管理亦須遵守《行政程序法典》的相關規定。

為此，主管部門應清楚知道取消2G及僅保留3G電訊服務之目的必須是為了謀求最佳的公共利益，而所用的方法及程序合法，符合《行政程序法典》的基本原則及規範。

- 六、 我們認為「電信局」此舉有違「適度原則」及「善意原則」，即違反《行政程序法典》第5條及第8條的規定。
- 七、 關於「適度原則」，《行政程序法典》第5條規定：

「第五條

（平等原則及適度原則）

- 一、 與私人產生關係時，公共行政當局應遵循平等原則，不得因被管理者之血統、性別、種族、語言、原居地、宗教、政治信仰、意識形態信仰、教育、經濟狀況或社會地位，而使之享有特權、受惠、受損害，或剝奪其任何權利或免除其任何義務。

二、行政當局之決定與私人之權利或受法律保護之利益有衝突時，僅得在對所擬達致之目的屬適當及適度下，損害該等權利或利益。」

(1) 在本個案裏，在技術層面上言之，我們會問：提供3G電訊服務的前提是否必須取消2G的系統？答案自然為否定。兩者並無排斥關係，相反，兩者在一定時間內仍有相互補足的作用，亦因此我們明白為何全球絕大部分的國家及地區目前仍實行2G及3G系統並行。

(2) 從公務管理角度考慮，強行推行3G電訊系統服務後，是否表示全澳門的流動電話用戶都必定使用3G系統的服務？抑或仍有部分市民僅使用傳統電話通訊服務、故對他們而言2G已為足夠？顯然答案是2G對這批市民來說已足夠。

換言之，推行3G系統並非謀求公共利益的唯一方法，亦非最佳方法。

(3) 從市場及經營自主的角度言之，「電信局」強行推行3G系統服務、取消2G系統服務，引致本澳部分市民必須更換3G手機，顯然已過份介入市場的營運條件，一方面影響到作為消費者的澳門市民的選擇權，另一方面，在理由不充分的情況下介入電訊市場的運作。

(4) 從本澳市民的權益角度考慮，這次技術方案亦產生不公平的結果：本澳市民在消費方式上無選擇權，相反外來的手機用戶則可以選擇，對澳門市民不公平。

(5) 在營運技術上考慮，即使僅向漫遊(roaming)的客戶提供2G服務，故預期用戶量會減少，但這不表示營運商可拆除現有的發射站，相反，2G發射站仍需保留，這批發訊機仍要處於良好的運作狀態。換言之，對營運商而言，無論保留與取消2G服務與否，營運商仍需保留2G系統，但卻被行政手段限制其提供服務的對象，而從中又不具為了謀求更重大的公共利益的充分理由，故這次「局部取消2G服務的決定」實有違「適度原則」。

* * *

另外，此舉亦有違「善意原則」。

現行《行政程序法典》第8條規定：

「第八條

（善意原則）

- 一、 在任何形式之行政活動中，以及在行政活動之任何階段，公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係。
 - 二、 遵守上款規定時，應考慮在具體情況下需重視之法律基本價值，尤應考慮：
 - a) 有關活動使相對人產生之信賴；
 - b) 已實行之活動所擬達致之目的。
- (1) 相對於電訊營運商而言，一方面要求其保留2G系統，但同時又限制其服務對象——僅可向漫遊客戶提供這些服務，但又未能同時完全保證本地流動電話客戶全部皆需使用3G系統的服務，這對營運商而言，無疑是一種不恰當的措施。
 - (2) 對流動電話用戶而言，無論是否使用3G服務，都必須具備可使用3G系統的工具，而且不能用2G設備。這對消費者而言又是另一項不當的措施。

另外，8月20日第14/2001號法律（《電信綱要法》）第7條亦規定不能對消費者採取歧視的做法，其中就規定：

「第七條

使用者的權利

確保電信服務使用者有權利：

- （一）依法獲確保其通訊不受侵犯及得到保密；

- (二) 獲確保其隱私在收費文件上及在提供服務者使用其個人資料時得到尊重；
- (三) 在整個澳門特別行政區的範圍內獲得並使用質量、方便程度及持續程度與服務本身的性質相符的公用電信服務；
- (四) 自由選擇公用電信服務的提供者及獲確保其客戶號碼的可攜性；
- (五) 在獲得及享用服務的條件方面不受歧視；
- (六) 知悉關於提供服務的條件、服務收費及價格的資料；
- (七) 獲確保公共電信服務不被中止，但因不履行合同條款或遇有不可抗力的情況除外；
- (八) 預先知悉中止或取消服務的條件；
- (九) 在合理時間內獲得服務提供者就其投訴作出的回覆。」

* * *

第六部分：結論

據上論結，「公署」認為「電信局」的決定帶有下列瑕疵：

- 一、 至今行政長官從無正式批准三間營運商向漫遊(Roaming)客戶提供2G電訊服務。
- 二、 牌照的批出乃行政長官的權限，因須由其以批示方式公布（見第7/2002號行政法規第5條第5款）。
- 三、 自7月9日起本地手機用戶只能使用3G服務這項「宣布」抵觸《行政程序法典》的規定—— 尤其是有違「適度原則」及「善意原則」。
- 四、 這項「取消2G服務的宣布」亦抵觸同一法典第4條的「平等原則」，

剝奪本地消費者的選擇權及侵犯平等對待權。

五、 「取消2G服務的宣布」不符合公共利益及本地手機用戶的基本利益。

* * *

第七部分：建議

綜上所述，為避免電訊服務出現問題及損害本地手機用戶的權益，「公署」謹向 行政長官閣下建議考慮下述緩衝措施：

一、 考慮將2G及3G流動電話系統的並存期延長一年或兩年，但不妨礙要求營運商在這段時間內加速完善3G系統的質素；

【如接納此建議，應指示「電信局」儘快準備相關批示及文件，目的是允許三間營運商繼續提供2G服務予全部（包括本地）流動電話用戶。】

二、 無論對第一點建議接納與否，應採取下述措施：在某些特殊條件下允許電訊營運商短暫性地以2G服務代替3G服務，例如因機站維修，或因3G系統出現故障而未能即時修復，又或其他特別情況，惟需事前或事後通知「電信局」及適時向市民發布相關信息。

* * *

二零一二年五月十一日於廉政公署。

廉政專員
馮文莊

* * *

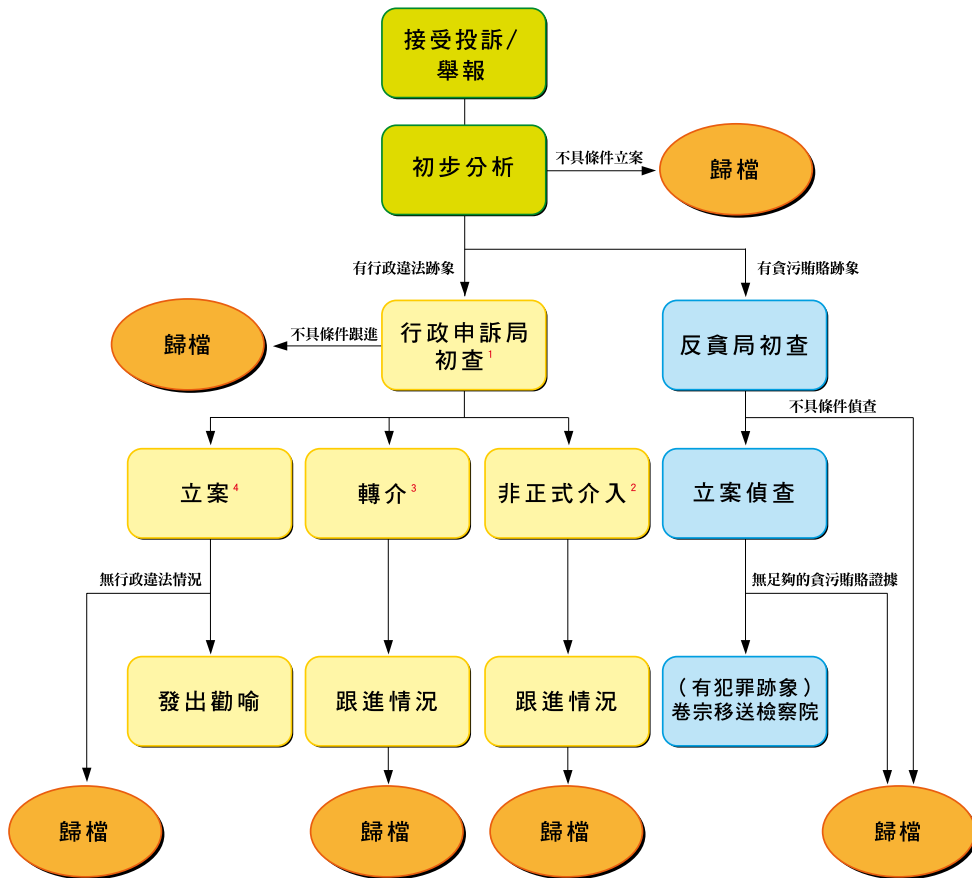
結語：

本個案的啟發性在於：

- (1) 至公布本報告之日，行政長官從無批准三間營運商向漫遊 (Roaming) 客戶提供2G電訊服務（牌照的批出乃行政長官的權限，因須由其以批示方式公布——見第7/2002號行政法規第5條第5款）。
- (2) 自2012年7月9日起本地手機用戶只能使用3G服務這項「宣布」抵觸《行政程序法典》的規定——尤其是有違「適度原則」及「善意原則」。
- (3) 這項「取消2G服務的宣布」亦抵觸同一法典第4條的「平等原則」，剝奪本地消費者的選擇權及侵犯平等對待權。
- (4) 「取消2G服務的宣布」不符合公共利益及本地手機用戶的基本利益。

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15個工作日內向廉署提出有理據的答覆，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。

附件四

廉政公署組織架構圖

