

個案二

投訴「行政不作為」及公共行政機關資助社團 / 個人的監管措施的分析的第二份報告

要旨：

- 政府資助社團所引發的問題；
- 社團資助與結社自由的關係；
- 資助社團的準則、流程及數額應否檢討；
- 應否完善對受資助社團的監督。

* * *

前言：本報告早於2013年5月份已完成，但由於當時「公署」突然接獲幾宗涉及政府公共部門資助社團及個人的投訴，為了使「公署」對政府資助社團的事宜有更全面的了解，尤其是在資助準則、程序及監管方面，故「公署」決定先分析及解決這幾宗投訴個案，以便對政府公共部門資助社團及個人有較深入及全面的了解後才繼續處理本投訴個案。在堅守「公署」獨立運作及獨立辦案的前提下，同時也遵守辯論原則，政府的代表後來亦與「公署」代表就公共部門資助社團的事宜舉行會議，使「公署」更清晰掌握政府在這方面的立場及取向。

嗣後，「公署」按既定的程序完成分析本投訴，並已將本報告的內容通知投訴人；與此同時，「公署」亦決定公布本報告的內容，俾眾知悉，使公眾對有關問題有較清楚的了解。

* * *

第一部分：事由

- 一、新澳門學社（下稱「投訴人」）於2012年9月11日向廉政公署（下稱「公署」）投訴，指政府在落實8月9日第2/99/M號法律第19條方面存在不作為的情況，要求「公署」介入及促使政府履行有關的規定。
- 二、「公署」經調查及分析後作成有關報告，並於2012年11月8日通知投訴人。
- 三、投訴人於2013年1月17日（原文為「二零一二年」，應為筆誤）致函「公署」，內容如下：

「新澳門學社在2012年9月11日向廉政公署投訴特區政府自回歸以來未有根據2/99/M號法律《結社權規範》第十九條規定，在每年公布一金額，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布在澳門的報章上。

新澳門學社在2012年底收到 貴署分析回覆，卻竟然誤以為現時公共部門根據54/GM/97號批示在政府公報上刊登每獲資助社團項目的方式，已『落實』了2/99/M號法律相關的規定。

新澳門學社對於廉政公署這次回覆犯上如此草率的誤解，深感詫異。特初步呼籲廉政當局立即檢討糾正，以免辜負公眾的期望。茲發表聲明如下：

- 一、新澳門學社在2012年9月11日向廉政公署投訴要求實現2/99/M號法律《結社權規範》第十九條規定，以便落實獲高額資助之社團主動每年於報紙上刊登帳目，毫無疑問是指社團本身的收支帳目（應包括活動開支、社團辦公室租金、人員開支以及各項政府資助等等），而54/GM/97號批示只是規定在政府公報上公開公共部門每次主動批出的項目，兩者實質內容完全不同。

- 二、 2/99/M號法律（即有要求社團主動每年於報紙上刊登帳目的條文）的法律位階高於54/GM/97號批示，後者不能完全取代前者；
- 三、 廉政公署這一次分析回覆，竟然誤以為公共部門根據54/GM/97號批示在政府公報上刊登每獲資助社團項目的方式，已『落實』了2/99/M號法律相關的規定，是明顯的錯誤；
- 四、 新澳門學社對於廉政公署這一次分析回覆犯上如此明顯草率的錯誤，深感詫異，特此呼籲立即檢討糾正。

周庭希

新澳門學社 理事長

二零一二年¹⁴一月十七日」

四、法律上如何解決之(*Quid Juris*)？

* * *

第二部分：分析

- 一、任何一位投訴人，在投訴時應提出其所持的觀點及論據（即使不全面亦然），同時提出具體的事實及 / 或法律觀點，以作為投訴的支持點或論據，本案亦不例外。
- 二、但須留意：投訴人的觀點是否正確、理由是否成立，仍有賴調查機關對事件作全面及深入的調查、搜證及分析，負責處理投訴的機關必須依法作出判斷及分析，否則，會淪為一個「蓋印」機關，只是機械式地附和投訴人的意見，在極端情況下，處理投訴的機關更可能淪為違法或不作為的機關，正因如此，《行政程序法典》第85條規定：

¹⁴ 應為投訴人的筆誤，應是指二零一三年。

「第八十五條

（調查之領導）

- 一、 有權限作出決定之機關負責領導調查之進行；但公共部門之組織法規內另有規定，又或另有特別規定者，不在此限。
- 二、 有權限作出決定之機關，得將領導調查之權限授予其下屬；但法律規定須由其親自領導者除外。
- 三、 有權限領導調查之機關，得交由其下屬採取特定之調查措施。
- 四、 在合議機關內，得向該機關之成員或從屬於該機關之人員作出第二款所指之授權。」

同一法典第86條第1款也規定：

「第八十六條

（要證事實）

- 一、 如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定，則有權限之機關應設法調查所有此等事實；為調查該等事實，得使用法律容許之一切證據方法。
 - 二、 （……）。
 - 三、 （……）。」
- 三、對於投訴人提出不同的理解及觀點，「公署」表示尊重，但理由是否充分，則「公署」必須依法、獨立及全面分析後才能下結論。
- 四、投訴人對2012年11月7日的報告（下稱「第一份報告」）的回應主要包括下述三點，在此我們逐項分析。

* * *

第一點：投訴人在反駁信中稱：新澳門學社在2012年9月11日向廉政公署投訴特區政府自回歸以來未有根據2/99/M號法律「結社權規範」第十九條規定，在每年公布一金額，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布在澳門的報章上。

新澳門學社在2012年底收到 貴署分析回覆，卻竟然誤以為現時公共部門根據54/GM/97號批示在政府公報上刊登每獲資助社團項目的方式，已「落實」了2/99/M號法律相關的規定。

「公署」重申：

1. 在「第一份報告」內，「公署」從無稱9月1日第54/GM/97號批示已落實8月9日第2/99/M號法律第19條的規定，「公署」稱：9月1日第54/GM/97號批示是落實8月9日第2/99/M號法律的其中一種方式，兩種表述方式完全不同。
2. 投訴人表述的方式會產生封閉式的結果，即無需再採取其他措施，但「公署」的表述則是：上引批示是落實有關條文內容的其中一種方式，但不排除有權限實體可採取其他的落實方式（即可有多種落實的方式，作為或不作為則視乎有關條件而定），有權限實體甚至可訂定一個全新的制度。
3. 正因如此，「公署」一直都有留意公共部門資助社團及個人的情況，尤其是在處理投訴案件時，都將有關資料作全面的整合及分析，在某些情況下先以個案的方式解決一些涉嫌違規的情況，並要求有關部門即時採取糾正的措施，當然前提是有關行為仍未構成刑事違法，否則「公署」將按刑事訴訟法作出處理（事實上「公署」亦曾將這類案件移送司法機關處理）。

* * *

第二點：投訴人在反駁信中稱：新澳門學社在2012年9月11日向廉政公署投訴要求實現2/99/M號法律「結社權規範」第十九條規定，以便落實獲高額資助之社團主動每年於報紙上刊登帳目，毫無疑問是指社團本身的收支帳目（應包括活動開支、社團辦公室租金、人員開支以及各項政府資助等等），而54/GM/97號批示只是規定在政府公報上公開公共部門每次主動批出的項目，兩者實質內容完全不同。

1. 「公署」對於投訴人的解釋表示理解，欲透過這項措施實現投訴人欲見到的結果，但「公署」作為執法部門，在解釋法律上必須嚴格遵守《民法典》第8條的規定，其內容為：

「第八條

（法律解釋）

- 一、 法律解釋不應僅限於法律之字面含義，尚應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想。
- 二、 然而，解釋者僅得將在法律字面上有最起碼文字對應之含義，視為立法思想，即使該等文字表達不盡完善亦然¹⁵。
- 三、 在確定法律之意義及涵蓋範圍時，解釋者須推定立法者所制定之解決方案為最正確，且立法者懂得以適當文字表達其思想。

2. 如何從8月9日第2/99/M號法律第19條¹⁶的行文中得出行政長官透過批示

¹⁵ 着重號由「公署」所加。

¹⁶ 該條文為：

「第十九條 （帳目的公布）

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（今日應理解為：行政長官）所訂者，須每年將帳目於其通過後翌月公布。

二、公布應刊登於本地區註冊的其中一份報章上。」

而介入下述事宜：

- 受資助社團的開支；
- 受資助社團辦公室租金；
- 受資助人員開支；
- 各項政府資助等（此為投訴人所指出的範圍）？

投訴人的解釋與第19條條文的文字無基本的對應，對此我們對投訴人的解釋持極大的保留。

3. 在「第一份報告」中我們已指出：（在絕大程度上）訂定規管社團的規則應透過立法行為而進行，否則可能會出現越權，甚至行政機關可能被質疑透過行政手段干涉結社自由這個基本權利（例如：透過行政手續干涉社團的管理自主權）。
4. 第2/99/M號法律第19條與第54/GM/97號批示兩者的實質內容並非完全不同，更無互相排擠的關係，顯然在頒布第2/99/M號法律時，當年的立法者及總督肯定知道第54/GM/97號批示的存在，但並不能就此認定舊法（廣義言之）不能執行新法（廣義言之），事實上可以，但往往會出現「覆蓋面」不全的情況。
5. 另外一點我們必須承認的是：第2/99/M號法律第19條與第54/GM/97號批示在內容上有不可分割的關係，但亦有其不重疊的另外一部分內容，所以「公署」在「第一份報告」中已明確指出兩者並無排擠的作用，相反是互補關係，惟其補充性未達至一個理想程度，或現在是作出調整的時機。
6. 此外，亦應清楚指出一點：現在我們所面對的現實問題並非有否落實第2/99/M號法律第19條，而是公共機關資助社團及個人的整個制度須作出調整，這才是問題的核心，否則刪刪剪剪依然未能徹底解決問題。

* * *

第三點：投訴人在反駁信中又稱：

二、 2/99/M號法律（即有要求社團主動每年於報紙上刊登帳目的條文）的法律位階高於54/GM/97號批示，後者不能完全取代前者；

三、 廉政公署這一次分析回覆，竟然誤以為公共部門根據54/GM/97號批示在政府公報上刊登每獲資助社團項目的方式，已「落實」了2/99/M號法律相關的規定，是明顯的錯誤；

1. 「公署」從無指出第54/GM/97號批示可以取代第2/99/M號法律第19條，對於這種片面的結論性言論，深表遺憾！德國著名法學家Philipp Heck就明言：「誰人適用一條規範，適用整個法律體系；誰人解釋一條法律規範，解釋整個法律體系。」故此，不能對法律條文、規範作片面式的理解，更不應將主觀的訴求（或意願）強加入一條在原意及文字上皆無法包含的規範內（而後者本身並無包含有關的意思）。
2. 今日在解釋法律上亦面對一個挑戰：立法行為已是一個集體行為，故應以其客觀意思為準，而非以一個或兩個立法者的解說版本為準，所以《民法典》第8條所定的關於法律解釋的基本規則十分關鍵，亦是澳門現行法律體系的一個核心內容。
3. 當法律條文（廣義言之）與現實的距離越來越大時，難免出現解釋及執行上的困難，並不諱言，解決的最佳方法就是對法律作出全面的思考及調整，以發揮其規管現實生活的功能。
4. 在大部分情況下，法律條文所體現的是一種「靜態」，而現實是一種「動態」，後者無時無刻都在轉變，所謂「法與時轉則治，治與世宜則有功」。所以，法律應該與時俱進。
5. 從法理角度考慮，無論第2/99/M號法律，或第54/GM/97號批示，生效至今已超過十多年，已經未能全面及有效規管現實的情況，修改現行的制度或訂定一個新的制度，似乎是勢在必行。至於選擇何種方法及途徑，

是立法政策的取舍問題，但完善現行資助制度是其中一項迫切的工作，而政府亦已意識到這種需要及開展相關的準備。

6. 「公署」在公共部門資助社團 / 個人的問題上一直建議對有關制度作出一個全面審視及檢討，僅制定落實第2/99/M號法律第19條的規則（批示）並不足夠，現在急需採取的措施必須在源頭開始，即在審批準則流程、資助監管及違反的罰則等方面作全面檢討，「公署」正對這方面展開工作。

* * *

第三部分：公共部門資助社團 / 個人所引起的問題及政府的取向

- 一、事實上，按照「公署」在處理涉及政府部門資助社團及個人的投訴個案所掌握的資料顯示：隨着近年本澳經濟的好轉，加上博彩業稅收的增加，政府在資助社團方面的數額近年呈大幅度的增長，尤其是澳門基金會每年撥出的資助款項更為明顯，這難免引起社會各方的關注，亦不難明白箇中道理，因為按照成立澳門基金會的法律規定（見6月11日第7/2001號法律第6條第4款第1項及6月26日第12/2001號行政法規核准的《澳門基金會章程》第5條第1項），其收入乃按博彩公司的毛收入的1.6%撥入澳門基金會。所以在收入增加的同時，支出亦呈增加的趨勢。

6月11日第7/2001號法律第6條規定：

「第六條

財產與財政制度

一、（……）。

二、（……）。

三、（……）。

四、基金會之資源來自：

- (一) 根據經澳門政府與澳門旅遊娛樂有限公司於一九九七年七月二十三日修訂之澳門地區幸運博彩專營批給合約有關向基金會撥款之條款而獲得之款項；

(……)。」

另外，1997年7月23日修訂之「澳門地區幸運博彩專營批給合約」第21條第1款規定：

「第二十一條

(基金會)

- 一、 承批人須每年撥款予一基金會，金額相當於一九九六年一月一日起經營博彩所得之每年毛收入之百分之一點六。該基金會將由澳門總督設立，其性質為公法人，並以促進學術、文化、科學、教育、社會及慈善活動為宗旨。
- 二、 承批人須自簽署本合約修訂本之日起計一個月內，一次過給予上述基金會一筆款項，金額為澳門幣一億八千萬元。
- 三、 承批人須每年以三個月為一期，分四期交付本條第一款所述撥款。一九九六年之撥款自簽署本合約修訂本起計一個月內一次過繳付。」

此外，作為例子，可以參看4月29日第93/2002號行政長官批示，其內容為：

「第93/2002號行政長官批示

鑒於澳門特別行政區與澳門博彩股份有限公司在二零零二年三月二十八日簽訂一份標的為娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩經營批給合同；

鑒於根據該合同第十章，為促進澳門特別行政區的經濟及社會發展，澳門博彩股份有限公司必須向一些實體交付一項按博彩毛收入計算之

固定百分比的撥款；

鑒於必須具體確定受惠實體以及確定將有關撥款交予該等實體的方式；

鑒於取得博彩毛收入1.6%撥款的其中一間受惠實體應為由澳門特別行政區政府指定的公共基金會，而該會應以促進、發展或研究文化、社會、經濟、教育、科學、學術及慈善活動為宗旨；

本人決定：

一、 澳門基金會為博彩毛收入的1.6%撥款之受惠人；

（……）。」

6月21日第158/2004號行政長官批示亦規定：

「第158/2004號行政長官批示

鑒於澳門特別行政區與銀河娛樂場股份有限公司在二零零二年六月二十六日簽訂一份以經營娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩為標的之批給合同，該合同其後於二零零二年十二月十九日修改；並考慮到上述承批公司與威尼斯人澳門股份有限公司簽訂一份轉批給合同。

（……）；

鑒於取得博彩毛收入1.6%撥款的其中一間受惠實體應為由澳門特別行政區政府指定的公共基金會，而該會應以促進、發展或研究文化、社會、經濟、教育、科學、學術及慈善活動為宗旨；

本人決定：

一、 澳門基金會為博彩毛收入的1.6%撥款之受惠人；

（……）。」

由此可知，每年從博彩稅收撥入澳門基金會的款項十分巨大，如何有效管理及運用這筆公帑，近來也成為社會關注的焦點。

二、我們綜合「公署」所接獲的投訴資料，市民對公共部門，尤其是澳門基金會資助社團及個人，提出不少疑問，其中包括：

- 這類資助對澳門整個社會的發展能真正產生多大的作用？
- 公共部門（尤其是澳門基金會）逐年增加這些批出的資助額，甚至達到數以十億元計算，這是否公務的有效管理及運用？這種支出產生甚麼實效？
- 在政府公共開支中這些資助發揮何種作用？是福利性質？執行傾斜性扶持公共政策？製造就業機會？扶持某些產業？或根本無任何既定目標？
- 這些巨額的資助能產生何種社會效益？數額之大是否已產生不公平等問題？

（……）等。

三、發放資助金額最多的政府部門為澳門基金會，因此審計署先前亦對該部門發放資助的流程及款項用途作出審計及公布有關報告書（見2012年6月衡工量值式審計報告——《澳門基金會對社團的資助發放》），之後「公署」亦先後收到投訴，要求對澳門基金會的資助作出調查（透過其他卷宗處理，在此不再詳述）。

四、「公署」在處理幾宗投訴時就發現不少問題，就以澳門基金會派發福包為例子，投訴所涉及的內容包括：

- 福包內的物品並非真正受益人所需要的東西，甚至有時是按社團單方意願而決定；
- 由於不少市民同時是多個社團的成員，故有人收到多個福包，但有人卻無收到；
- 福包物品的價格明顯比市場一般價格為高，其次就是有些產品很快就到使用（或食用）期限。

- 五、在處理這些投訴時，由於當時立法會選舉將至，「公署」要求澳門基金會採取臨時緊急措施：所有該段期間獲資助的社團／個人必須簽署聲明書，承諾不將款項直接或間接用於競選活動中，否則須全數退還澳門基金會；同時嚴格執行有關發放資助的規則，以免抵觸選舉法中要求政府部門及公共資源中立原則，澳門基金會亦確實履行了這一點。
- 六、另外，在投訴信裏，不少人除質疑批給的準則及公平性外，也提出不少值得研究的建議，例如將澳門基金會的一半收入注入另一個新成立的福利基金或房屋基金，專門負責福利事業及興建社會房屋，以保障市民在平等條件下獲得社會福利，而非現時般某些人或社團長期獲得澳門基金會的資助，這明顯產生社會公共資源分配不公的情況。
- 七、事實上，這種情況值得關注，現在是時候對澳門基金會的角色及定位作出一個配合政府對社團／個人的資助政策的全面檢討及分析，否則只會引發更多的社會矛盾，亦產生社會不公平。
- 八、按照上述的分析，再結合投訴的內容及資料，政府也表示有密切注意現存的問題及預計其發展下去可能對社會產生的影響，行政長官表示有需要對現行的資助制度作一個深入、全面及客觀的分析，同時檢討及修訂現時一些不合時宜的法律及制度，亦同意循第2/99/M號法律第19條所定的方向，對受資助團體公布帳目這一點訂定新的規則，並指示「公署」提交可行性建議報告。
- 九、為此，綜合上述資料後，「公署」已着手研究解決方案，但其涵蓋範圍比第2/99/M號法律第19條更廣：一方面全面要求受資助團體／個人在收取達到一定資助金額時，必須公開有關帳目（如何公布，包括哪些內容等，「公署」已草擬初步的方案，稍後將上呈行政長官參考）；另一方面，全面審視現時資助的程序、方式、準則及監管，目的是確保避免出現濫用公共資源，甚至產生社會不公平的情況。

* * *

第四部分：結論

- 一、據上論結，由於特區政府已決定全面審視現行公共部門對社團及私人的資助方式、程序、規則及監管制度，其中包括要求受資助社團／人士公布其帳目及有關活動報告撮要等，故「公署」將集中資源處理檢討現行制度方面的事宜，以便適時向行政長官提出解決問題的方案。
- 二、由於上述的結論及決定，投訴人所提出的問題將會獲得處理，故無需在此再作冗贅的分析。

* * *

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。

* * *

執行後將本案歸檔。

* * *

二〇一三年十月四日於廉政公署。

廉政專員
馮文莊