

第三部分

行政申訴



第三部分 行政申訴

一、概述

除反貪工作外，公署亦嚴格依照組織法和其他法律規定履行行政申訴職責，監察公權力的合法行使，透過糾正建議或勸喻，督促公共部門在履行職責的過程中嚴格依法行事，並在遵守合法性原則的前提下，以合乎善意和崇尚效益的理念向居民提供公共服務，藉此提升公共行政的公正、效率和透明度。此外，公署亦會透過調查工作，審視部門履行職責時所執行的法律法規是否符合社會實際情況和發展需要，並提出改善建議。

就市民提出的各類投訴及查詢，公署均積極處理和跟進，確保調查工作公正持平，不偏袒或貶抑事件中任何一方，依法對公共部門工作模式或運作流程進行系統調查和分析。

過去一年，公署開立482宗行政申訴個案及接收673宗求助諮詢，有關申訴個案和諮詢主要涉及公職制度、紀律部隊執法、土地工務、市政及交通等事宜，可見雖然近年公共部門已採取若干措施提升服務質素和行政效率，但一般居民仍對與民生關係密切的公共服務較為不滿，相關部門應對此加以留意。

在專案調查方面，公署公佈了《關於市政條例及市政規章的調查報告》和《關於十六幅不被宣告批給失效土地的調查報告》，有關報告除了對案件涉及的事實進行調查和分析外，亦揭示出行政當局在處理有關問題時對應予執行的法規的內容及其合法性缺乏深刻認識，未有嚴格依法行事，以及政策執行機制欠缺透明度，不利公眾進行監察等不足之處，並提出相應的改善建議。

此外，公署作為監察部門，必須以更為嚴謹的工作態度和卓越的工作能力履行自身職責和執行日常任務，以增強公眾對公署的信心。為此，公

署一方面透過重整工作流程和人員分配，改善調查工作的質素和效率；另一方面，公署一如既往積極參加國際或區域申訴組織舉辦的培訓活動，讓工作人員了解、學習外地處理行政申訴個案的先進經驗，以提升人員的調查能力。通過上述方法，公署致力打造一支更具專業水平的調查團隊，務求以更優質的工作成果回應社會的訴求。

二、行政申訴和求助諮詢個案的統計情況

公署於2015年共收到482宗行政申訴個案，其具體情況統計如下：

涉及的事宜	數目	
公職制度		
▪ 內部管理	44	160
▪ 人員權益	43	
▪ 紀律問題	40	
▪ 人員聘用	33	
市政		
▪ 環境衛生	12	33
▪ 公共設施	8	
▪ 占用公地	7	
▪ 行政准照	3	
▪ 市販	2	
▪ 其他	1	
土地工務		
▪ 違法工程	20	37
▪ 物業使用監管	6	
▪ 土地批給	4	
▪ 工程准照及驗收	1	
▪ 其他	6	
交通事務		
▪ 公共運輸	10	23
▪ 交通規劃	8	
▪ 車輛 / 駕照	5	

勞工事務		
▪ 勞資糾紛	15	17
▪ 外僱	2	
公務採購		3
紀律部隊的管理及執法		56
醫療衛生		14
噪音		13
經屋 / 社屋		11
教育		10
社會援助 / 保障		9
政府資助		6
樓宇滲漏		6
大廈管理		6
身份證明		4
旅遊文化		4
博彩監察		4
消費權益		3
體育		3
稅務		3
郵政服務		3
公共事業監管		2
其他程序失當		29
非公署權限		
▪ 刑事範疇	11	
▪ 司法範疇	6	23
▪ 私法問題 / 私人糾紛	6	
總數		482

2015年公署共接收673宗求助諮詢個案，其具體情況統計如下：

涉及的事宜	數目	
公職制度		
▪ 人員權益	46	144
▪ 紀律問題	45	
▪ 內部管理	33	
▪ 公職義務	12	
▪ 人員聘用	8	
廉潔操守指引		33
紀律部隊的管理及執法		77
市政		
▪ 環境衛生	16	47
▪ 占用公地	10	
▪ 行政准照	8	
▪ 小販	4	
▪ 公共設施	2	
▪ 其他	7	
勞工事務		
▪ 勞資糾紛	22	28
▪ 外僱	4	
▪ 非法工作	2	
公務採購		15
土地工務		
▪ 違法工程	21	28
▪ 工程驗收	2	
▪ 物業使用監管	1	
▪ 其他	4	
交通事務		
▪ 公共運輸	22	32
▪ 車輛 / 駕照	8	
▪ 交通規劃	2	
經屋 / 社屋		19
醫療衛生		19

稅務		8
噪音		8
教育		7
政府資助		7
公共事業監管		7
金融監管		6
樓宇滲漏		6
社會援助 / 保障		5
大廈管理		4
身份證明		4
消費權益		4
個人私隱		3
非法旅館		2
體育		2
公署權限及職能 / 法例諮詢		21
其他程序失當		24
非公署權限		
▪ 刑事範疇	35	113
▪ 司法範疇	29	
▪ 私法問題 / 私人糾紛	49	
總數		673

三、專案調查

公署於2015年公佈了《關於市政條例及市政規章的調查報告》和《關於十六幅不被宣告批給失效土地的調查報告》兩份專案調查報告，分別對市政條例和市政規章的有效性和適時性，以及行政當局處理“閒置”土地流程和對有關狀況所作決定的合法性和適當性進行分析，披露當中出現的問題及提出相應改善建議。

在《關於市政條例及市政規章的調查報告》中，公署發現交通事務局仍適用已失效的《駕駛學習暨考試中心使用規章》（下稱《駕考中心使用規章》）管理駕駛學習暨考試中心，並引用該規章作出罰款決定，違反行政當局必須遵守的“合法性原則”。此外，由於上述使用規章是由前澳門市政廳制定的市政條例，所以在調查過程中公署亦對現時仍生效的市政條例和市政規章進行審視，發現部分市政條例及規章已不合時宜，甚至出現現實狀況與規範內容相違背的情況。因此，公署向權限部門提出相應改善建議，包括向曾依據已失效的《駕考中心使用規章》被處罰的人士退還罰款，儘快就駕考中心的管理和使用制定新的規範性文件，因應實際情況儘快修訂已與現實狀況脫節的市政條例和市政規章，以及對有關條例和規章進行全面清理。

在《關於十六幅不被宣告批給失效土地的調查報告》內，公署對行政當局處理“閒置”土地的工作流程和將十六幅土地不被宣告批給失效的決定作出分析後，認為《土地法》並未對在何種情況下適用罰款或宣告批給失效兩種處罰作出明確的規定，故行政當局可按部門的技術和法律分析，作出是否宣告批給失效的決定。對於十六幅土地不被宣告批給失效的具體原因及考量，屬行政當局自由裁量的範疇，公署不具備權限和技術資源評判有關決定是否最為合適。

然而，在調查過程中，公署發現存有若干已屆滿批給期而未完成利用的土地，但行政當局仍未及時宣告批給失效的行政上不作為的情況，以及法律制度和行政程序應予以檢討和完善之處，例如《土地法》並未對何謂可歸責於承批人延誤利用土地、宣告批給失效的標準、延長土地利用期限批示的公佈作出明確規定，工務部門在處理“閒置”土地問題時的信息發佈不及時、不完整、不準確，在管理土地的過程中存在不主動、不系統、不科學等問題。

因應有關問題，公署向行政當局提出相應改善建議，包括儘快對已屆滿批給期且仍未完成利用的土地宣告批給失效；適時修訂《土地法》的

相關規定，使到權限部門在處理逾期未利用土地和延續土地利用期的個案時，更能有理有據地作出決定和增加決策透明度，減少“黑箱作業”的疑慮；在土地管理方面，權限部門應建立一套更為科學、聯動和嚴謹的工作機制，及時和準確向社會發佈處理“閒置”土地的相關信息，以利於公眾和輿論監督。

四、案件摘要

在2015年完成處理的行政申訴個案中，公署選取了以下若干較具代表性的個案，供社會各界參閱。一方面可讓公眾加深了解公署的工作，進一步認識現行的法律規定；另一方面亦希望各公共部門能引以為鑑，避免重蹈覆轍，促使部門依法行政，提升施政成效。

個案一

投訴人於2015年4月向公署投訴，指因非法釣魚而被民政總署（下稱“民署”）於2015年1月罰款。投訴人於2015年4月下旬到民署繳付罰款時，獲民署人員告知因30天的繳付罰款期限已過，個案已轉交財政局稅務執行處處理，投訴人須到該處繳交罰款。基此，投訴人前往稅務執行處辦理繳款手續，卻獲該處人員告知個案資料仍在民署，未能收取相關的罰款。投訴人隨即返回民署反映情況，經一輪波折，民署人員終接納投訴人繳付罰款。

經公署調查，獲民署確認投訴人所述情況屬實。投訴人到民署繳納罰款時，民署的電腦系統顯示投訴人的個案已被移送到財政局稅務執行處，於是告知投訴人應前往稅務執行處處理有關事宜，但實際上有關個案資料仍在民署並未移交。民署在回覆公署的調查時表明會採取措施優化運作，避免上述情況再次發生。

個案二

公署於2015年4月底收到社會文化司司長辦公室寄來的信函及文件，內容涉及一宗簡易調查程序個案。

事源2015年3月有報道指文化產業基金行政委員會的一名委員涉嫌在其兄長的資助申請個案中，未有履行必須迴避義務及協助其兄長取得資助，對此，社會文化司司長提起簡易調查程序。

2015年4月，預審員完成調查程序，結論為未發現該名委員違反迴避的義務及影響基金的審批程序，同時也沒有發現該名委員在調查程序中曾經引導工作人員作證，因此建議將程序作歸檔處理，這一結論獲社會文化司司長批示同意。

但是，預審員在得出調查未有發現違法或違規行為的結論並建議將程序作歸檔處理後，又建議將簡易調查程序卷宗及相關資料送交公署跟進。鑑於當時事件涉及嚴重的違法行為的講法已經廣泛流傳，考慮到市民的知情權及當事人的合法權益，公署在收到社會文化司司長辦公室遞交的文件後馬上依法立案並即時跟進處理。

公署經過深入分析社會文化司司長辦公室提交的文件，並作出必要的補充調查後，同樣認為無證據證實該名委員在涉及其親屬的基金申請及審批程序中有違法或違規行為，因此根據《廉政公署組織法》第12條的規定，因證據不足而將有關卷宗歸檔。

在公署公佈了調查結論後，有文化產業基金的工作人員公開向傳媒表示在簡易調查程序中曾經受到壓力，而且有說法指該名委員曾經企圖透過社會文化司司長辦公室的顧問打聽有關調查程序的情況。為此，公署就是否有人干預簡易調查程序的問題再次跟進調查，並向包括社會文化司司長辦公室人員在內的多名相關人士反覆求證，但未有人能夠提出任何具體的證據證明存在有關情況，因此維持將有關調查程序歸檔的決定。

個案三

2014年5月一名澳門理工學院（下稱“理工學院”）學生向公署投訴，指同校一名在職教授向其借錢不還，經向理工學院求助不果，故向公署投訴。

雖然投訴人與教授之間的錢債關係屬私人債務關係，但是公署在處理個案的過程中發現，投訴人與該名教授屬同一課程的在讀學生及任教老師，該名教授向投訴人借錢時，尚有成為投訴人的任教老師的可能性，該名教授與投訴人之間有潛在及可預見的公務往來關係。因此，該教授以教職員身份向投訴人借錢，明顯存在利益衝突問題。

公署認為該名教授的行為違反了《澳門理工學院人員廉潔守則》有關預防及避免利益衝突的規定，亦違反了《澳門理工學院人事章程》第88條所訂的無私義務。然而，在處理此糾紛的過程中，理工學院並無根據《人事章程》的規定對該名教授提起紀律程序。在收到公署的意見後，理工學院已對該名教授提起紀律程序。據了解，該教授因違反無私等公職義務而被科處紀律處分。

個案四

投訴人於2014年6月向公署投訴，指其曾前往房屋局舉報某人未經批准在社會房屋收留租賃合同內未載明的人士，但房屋局在之後處理該案時，不當洩露了其身份，以致某人知悉投訴人曾向房屋局作出舉報。

公署經向房屋局索取資料後發現，涉案職員雖然並沒有直接或以明示方式向被舉報人透露投訴人的身份資料，但在調查該案的過程中，曾向被舉報人提及投訴人的姓氏及其他識別資料，並提醒被舉報人需要保護自己，不要隨便向他人透露太多個人隱私。

針對涉案職員涉嫌不當洩露投訴人身份一事，經公署轉介房屋局跟進後，局方已對涉案職員提起紀律程序。然而，公署發現有關紀律程序存有若干不足之處，其中包括預審員未有完整記錄與涉案職員的面談內容以及預審員遺漏詢問某些事實等。為此，公署促請房屋局採取適當措施予以跟進。房屋局回覆公署表示雖然有關的不足不會影響紀律程序有關事實的認定，但會充分吸納公署的意見，完善日後開展的紀律程序。

個案五

投訴人於2015年7月向公署投訴，指社會保障基金（下稱“社保基金”）以其2014年度身處澳門不足183日為由，不將其列入公積金制度的2015年預算盈餘特別分配款項名單。

公署經調查得悉投訴人於2014年有三次經機場出入境時交替使用澳門永久性居民身份證和澳門特別行政區護照，以致社保基金以投訴人的澳門永久性居民身份證核查其出入境紀錄時，出現出入境紀錄不全而以為其不在澳門的情況。

另一方面，投訴人為提出聲明異議向治安警察局申請出入境紀錄證明書作為證據。但因投訴人向治安警察局申請時，僅提供了澳門永久性居民身份證的編號，而治安警察局僅以申請表所載的身份證明文件翻查紀錄及發出相關證明書，致使證明書也未能全面顯示出入境紀錄，最終得出投訴人在2014年度身處澳門不足183日的結論。

公署查證後顯示投訴人於2014年內身處澳門的期間已滿183日，理應符合相關規定，可被列入預算盈餘特別分配款項名單，因此去函社保基金反映。社保基金其後向公署表示，已將投訴人納入上述分配款項名單內。

鑑於澳門居民依法持有多種證件進出境的現實，為避免出現出入境資

料不完整的情況，治安警察局接納公署的意見，在出入境紀錄證明書申請表的相關欄目中，添加各類證件類別供申請人填寫證件編號，並加註“倘未盡數提供所用作出入境之證件類別及編號，會導致所查詢的紀錄顯示不全”的提醒字句。

個案六

投訴人於2013年8月向公署投訴，指其於2003年聯同妹妹組成家團購入一經濟房屋單位，惟一直未獲安排簽署正式買賣公證書。及至2013年，當其他申請人接獲通知可以辦理買賣公證書時，投訴人卻收到房屋局的通知指由於投訴人妹妹已屬一私人住宅單位的所有人，故不符合第13/93/M號法令第4條的規定，並因此不能獲發用作辦理樓宇買賣公證書的“核准書”。

公署調查後發現，投訴人於2003年1月已與房屋局簽訂經濟房屋單位的預約買賣合同，並隨即入住該經濟房屋單位，在同年5月已按照局方的要求辦理了繳納印花稅的手續，並提交了辦理買賣公證書手續所需的文件，而當時其本人及家團成員均符合法定申請經濟房屋的條件。然而，基於行政當局與經濟房屋發展商之間的問題，導致投訴人一直未能完成樓宇買賣公證書的手續。

在等候辦理買賣公證書的期間，投訴人的妹妹在2006年因結婚而另置新居，並因與配偶選擇了一般共同財產制而成為一私人住宅單位的所有人。

公署認為，投訴人在2003年已按照當局的要求遞交所有辦理買賣公證書的文件，故其當時未能獲發“核准書”並在合理的期間內辦理買賣公證書，投訴人並無過錯，行政當局不應使投訴人簽署買賣公證書的合理期望落空。

經公署一再向房屋局反映立場及要求處理後，房屋局最終接納了公署的意見，決定向投訴人發出“核准書”，使投訴人得以簽署買賣公證書。

個案七

舉報人於2014年9月向公署投訴，指某社團於2014年連續幾個月獲文化局直接判給為三個文藝活動提供口述影像服務，質疑局方無依法向其他能提供同類服務的實體詢價。

文化局在回覆公署的調查時解釋，在澳門的劇場及展覽場地提供口述影像及視形傳譯是新嘗試，本澳的團體對此仍相當陌生，而某社團有提供口述影像服務的經驗，具備相關導師和視障及聽障團體的聯繫網絡。基於上述原因，文化局根據第122/84/M號法令的規定，連續三次以豁免書面諮詢的方式直接判給該社團為視障及聽障人士提供口述影像服務。

公署分析後認為，根據上述法律規定，僅當有關服務具有特殊性、不可替代性及作出判給對特區有利的情況下，才可豁免書面諮詢並進行直接判給。公署經調查後發現，除某社團外，本澳尚有其他實體亦能提供口述影像服務，因此，文化局三次直接判給某社團提供口述影像服務並不符合第122/84/M號法令的規定，尤其不符合有關“不可替代性”的規定。

因此，公署去函文化局建議日後在採購類似服務時，應主動邀請其他能提供同類服務的實體報價，以確保公平競爭。文化局回覆表示認同公署提出的建議，日後進行類似服務採購時，將儘量邀請其他可提供同類服務的實體報價，並制定合適的評分準則，以公平、公正的標準進行判給。

個案八

公署在2015年陸續接獲若干投訴，指旅遊局要求工作人員於辦公時間以外為籌備或召開旅遊基金行政委員會會議而提供超時工作，但並沒有向有關人員支付超時工作補償。投訴人認為上述安排違反法律規定，要求公署介入。

旅遊局在回覆公署的調查時指出，如轄下工作人員為籌備或召開旅遊基金會議而提供了超時工作，局方均按現行制度規定給予超時工作補償。然而，由於部分工作人員應上級要求提供超時工作後沒有向局方提出申請，所以未能進行超時工作的結算，因此出現相關工作人員沒有取得超時工作補償的情況。

公署分析後認為，根據《澳門公共行政工作人員通則》的規定，工作人員應上級的要求在正常辦公時間以外提供服務視為超時工作。除特殊情況外，如工作人員應上級要求或在預先許可的情況下提供超時工作，已具備收取超時工作補償權利，當中並不取決於工作人員有否向部門申請補償，部門應該根據掌握的資料展開超時工作補償的內部行政程序。基此，公署去函旅遊局闡明上述立場，建議局方採取措施加以糾正。旅遊局接納公署建議，採取了適當措施補正。