

第四部分

行政申訴



第四部分 行政申訴

一、概述

公署一如既往嚴格和充分運用《廉政公署組織法》賦予的職權，密切監察公共部門和實體所作出的決定和相關程序是否出現行政違法和失當，以問題導向和整體檢視相結合的方法進行調查，並在確認部門出現違法或失當時提出相關糾正意見和勸喻。

2017年，公署合共收到1,264宗投訴及舉報個案，當中有719宗屬行政申訴範疇；另外，公署於去年亦收到637宗行政申訴範疇的求助查詢。同過往統計數字比較，無論是投訴舉報抑或求助查詢都有所上升，究其原因，一方面可能是居民遇到的不平事有所增加和維權意識有所提高，另一方面相信是居民對公署過往數年的工作表示肯定和認同，認為公署的調查能夠發揮應有的作用。

在專案調查方面，公署於去年公佈了《關於文化局以取得勞務方式聘請工作人員的調查報告》，說明文化局以取得勞務制度聘請工作人員的經過，深刻剖析有關操作如何違背現行招聘公務人員的法律，呼籲局方本身及監督實體採取措施，確保公職招聘程序的公正性和切實貫徹“精兵簡政”的施政方針。

另外，公署亦公佈了《關於氣象局颱風預報程序及內部管理的調查報告》，揭示氣象局前局長在預測颱風和懸掛風球時，依賴個人判斷和決策，透過“居家決策”、“遙控指揮”的方式來作出是否懸掛風球的決定。局方內部欠缺會商機制，領導、主管和工作人員對於懸掛風球標準的表述亦因人而異，在內部人事和設備管理方面亦存有一系列問題。

此外，針對房屋局拒絕經濟房屋申請人將其配偶不納入家團的申請，從而引發因配偶擁有資產而導致申請人購買經屋資格被取消的事件，公署進行了深入的調查和分析，並就有關事件的經過和結論作出說明。經分析後，公署認為房屋局的做法並沒有充分的法律和事實依據，局方理應接納相關申請，故此公署建議局方在符合法例的前提下發出“做契”許可書。

除了專案調查外，去年公署亦針對不同部門的投訴事宜進行調查，由於某些個案具有一定的代表性，故決定載錄於年報中。我們相信，在年報內披露有關個案，除能使公眾對相關個案和公署工作有所了解外，亦能令其他公共部門和實體從中檢視自身是否存在類似問題，從而避免重蹈覆轍。

從所選個案摘要可見，個別部門的領導和主管對於人事管理法律規定缺乏基本認識，從而導致部分工作人員的紀律意識鬆懈，影響部門的工作生態；另一方面，某些部門經過公署提點，在知道先前所作決定明顯缺乏法律依據和嚴重影響居民合法權益的情況下，仍然沒有及時全面檢視有關違法情況和主動加以糾正，而是在待公署一再表明立場後才有所行動，這種工作態度與“依法行政”、“施政為民”的工作方針背道而馳，這些問題值得各部門加以關注和重視。

二、專案調查

（一）《關於文化局以取得勞務方式聘請工作人員的調查報告》

公署在報告中指出，近年文化局違反有關開考及中央招聘的法律規定，繞過上級機關的審批和監管，以取得勞務的方式長期大量聘用工作人員，其中招聘信息不公開、甄選方式不嚴謹、涉嫌違反迴避制度等問題尤為突出。

公署在調查中發現，近年文化局以第122/84/M號法令規定的取得勞務

的方式，違法聘用大量工作人員。雖然以前在部分公共部門中曾經存在按照該法令，以取得勞務的方式聘請工作人員的情況，但是，隨著公署及審計署透過報告、勸喻、指引等方式不斷指出這種做法的錯誤之處，近年絕大部分公共部門已經避免以取得勞務的方式聘請工作人員。

然而，文化局不僅一直沿用以取得勞務方式聘請工作人員的做法，而且在2014年以該種方式聘請的工作人員人數大幅增加至112人，接近該局工作人員總數的六分之一。即使在公署就此事展開調查的2016年，以該種方式聘請的工作人員仍有94人。

公署發現，文化局以取得勞務方式聘請大量工作人員，存在下列一系列的問題：

1. 僭越上級機關的人事管理權限

文化局表示，由於近年該局的工作量大增，但人力資源緊張，無法應付大量新增的工作項目，中央招聘過於費時，上級機關又不批准豁免開考，所以便決定以取得勞務的方式自行聘請工作人員。然而，在澳門的公職法律制度中，局級部門並無自行聘請工作人員的權限，有關的權限屬行政長官或相關範疇的司長。

按照法律規定，公共部門如有特殊原因急需進行招聘，在適當說明理由的情況下，經行政長官或相關範疇的司長批准，方可免除開考招聘合同人員。另一方面，只有經行政長官或相關範疇的司長批准，方可採用以審查文件方式的開考，即不經知識考試，僅以履歷分析和面試聘用合同人員。

但是，文化局在未經社會文化司司長批准豁免的情況下，自行以取得勞務和透過非開考的方式大量招聘工作人員，且在甄選人員時僅採用履歷分析和面試等方法，未經社會文化司司長批准而豁免知識考試，這無疑都已僭越了上級機關的人事管理權限。

2. 規避特區政府開考的招聘制度

自第14/2009號法律《公務人員職程制度》及配套法規生效以後，所有公共部門聘請該法所指的一般及特別職程的人員時必須進行開考，而且聘請高級技術員和技術輔導員只能透過中央招聘程序進行。開考時，部門必須在《澳門特別行政區公報》以及最少兩份報章上刊登通告，投考人必須通過知識考試、專業面試、履歷分析等甄選方可入職公共部門。

然而，公署在調查中發現，文化局在以取得勞務方式聘請人員時，不向社會公佈招聘信息，也不向行政公職局索取已作就業登記的求職者資料，而是透過同事推薦、朋友介紹、口耳相傳的方法在特定範圍內散播招聘消息，違反了公職招聘程序中的公開原則。

文化局在對求職者進行甄選時，不進行筆試或其他專業技能測試，僅靠履歷分析和面試確定“合適人選”，但獲聘請人員的知識和經驗與受聘職位並無明顯關聯，有關聘請的標準令人存疑。

公署發現，文化局在招聘取得勞務人員時，招聘程序不公開、不透明，聘請標準不明確、不規範，而且存在有領導主管的親屬以取得勞務的方式進入文化局工作的情況，這種做法與特區政府所倡導的公開、公平、公正招聘公職人員的方針背道而馳。

3. 取得勞務人員在開考時享有優勢

公署在調查中發現，文化局在透過開考招聘技術員或技術輔導員時，在最終獲聘的人員中，有相當部分曾經以取得勞務方式在文化局工作。文化局曾於2014年及2015年公開招聘60名不同範疇的二等技術員，最終獲聘的60名投考人中，有22名之前曾以取得勞務的方式在文化局工作。

文化局曾於2011年通過開考程序招聘二等技術輔導員，獲聘的31人中有13人曾為取得勞務人員；2012年再次公開招聘技術輔導員，最終獲聘的四人中有三人曾為取得勞務人員；之後，文化局於2013年12月向監督實體

申請根據該次開考的最後評核名單，額外增聘九名技術輔導員，其中六人當時正以取得勞務方式在文化局工作。

公署發現，在文化局開考的知識筆試中，經常會出現與部門運作相關的實務性較強的題目，且題目所佔分數比例頗高。因此，有相關工作經歷的投考人便具有一定的優勢；在履歷分析階段，其中的一項評分準則亦是考慮投考人是否具備相關範疇的工作經驗。

公署在抽查文化局的開考卷宗時發現，典試委員會曾經在獲知投考人的履歷及身份後，方制定知識筆試題目；而且在計算出各投考人知識筆試成績後，方制定面試及履歷分析的評分準則，這種做法與公共部門開考的慣常程序並不相符。

4. 製造假象掩飾真正的勞動僱傭關係

文化局與取得勞務人員簽署的“提供服務協議”，當中包含工作內容、工作時數、考勤計算方法等條款，無論是從形式還是從內容上看，都是一份典型的勞動合同。而且，在實際工作中，這些人員同文化局的正式員工沒有分別，要按照指定時間上下班、服從上級的命令、完成指派的工作並獲得相應的薪酬。

然而，文化局為將取得勞務人員的聘用包裝成第122/84/M號法令規定的購買服務，從而掩飾真正的勞動僱傭關係，會要求應聘人提交一份購買服務的“報價單”，當中“提供服務”的內容及“服務費”與聘用建議書中所提及的完全一致；又如，刻意安排部門主管以手寫的方式記錄取得勞務人員的上下班時間，而不是同正式員工一起記錄出勤（即“打咭”）。

更為誇張的是，為避免與員工長期簽署具有眾多典型勞動合同條款的協議，文化局一般在跟取得勞務人員簽訂“提供服務協議”滿一年後，便會改為簽署所謂的“工作協定”，並要求有關人員向財政局作出以自由職業者身份進行開業的申請，填寫及提交職業稅M1表格。

文化局與這些人員簽署的“工作協定”對工作的時間、數量及方式沒有任何規定，對考勤制度也隻字不提，刻意營造出一種相關人員是提供服務的“自由職業者”而非部門員工的假象。此外，由於大部分“工作協定”的內容過於簡單，還會造成監察方面的困難。

5. 規避公職人員財產及利益申報法律制度

第11/2003號法律規定，公共職位據位人以及與公共部門具有從屬關係的人員都有義務提交財產及利益申報。雖然與文化局簽署“提供服務協議”的人員會按照法律的規定向公署提交財產申報，然而，當有關人員改簽“工作協定”之後，便以與局方沒有從屬關係為由，不再向公署提交財產申報。

文化局以“工作協定”方式聘請的工作人員分佈於多個附屬部門，由於這些人員在工作中與正式員工並無明顯區分，因此完全有機會接觸甚至參與涉及重大經濟利益的項目策劃或行政審批程序。但是，這些人員並未履行財產申報的義務，這不僅會造成廉政監察方面的缺失，而且會帶來貪污腐敗方面的潛在風險。

除了上述問題外，公署發現兩項值得部門和監督實體高度關注的問題：

1) 必須確保公職招聘程序的公正性

文化局透過在“圈內人士”或親朋戚友間傳播招聘取得勞務人員的信息，人員甄選缺乏知識考試的淘汰競爭，其中部分人員更利用在文化局的工作經驗，在入職公務員的開考中享有“近水樓台”的優勢，這難免會令人質疑該局取得勞務人員招聘過程的公正性。

公署認為，公共部門在人員招聘過程中，必須按照特區政府的要求，遵守有關開考、中央招聘、統一開考的法律規定，確保人員招聘程序的公

開、公平、公正，嚴格執行有關迴避的法律規定，保障居民享有平等求取公職的機會。

2) 必須執行特區政府“精兵簡政”的施政方針

近年文化局組織舉辦的各類活動不斷增加，若現有的人員確實無法應付新增的工作，適當增聘人手無可厚非，但必須依照法定程序進行招聘，而且需要具備相應的財政預算。文化局利用本應用作舉辦文化活動的文化基金的預算，大量聘請取得勞務人員，領導層對聘請人員的數量及費用沒有設定上限，這種做法不符合公共財政管理應有的要求。

公署強調，公共部門在工作上積極進取、有所作為的精神值得肯定，但是施政不能不計成本，必須“量入為出”、審慎理財；在追求部門工作成效的同時，不能無視特區政府的整體人員聘用規劃，不能部門利益為先、“只見樹木不見森林”；否則，特區公務人員的數量和公共財政的開支都將面臨失控的危險。

（二）《關於氣象局颱風預報程序及內部管理的調查報告》

公署在報告指出，氣象局在預測颱風及懸掛風球時，依賴氣象局前局長個人的判斷和決策，事前不商議，事後不檢討，欠缺內部會商機制，非辦公時間考慮懸掛三號甚至八號風球時，氣象局領導留在家中依靠電話和網絡遙控決策，考量的標準連局內的工作人員都不清楚，內部人事及設備管理存在諸多問題，認為氣象局領導負有主要的、不可推卸的責任。

2016年颱風“妮妲”和2017年颱風“天鴿”吹襲澳門後，有市民認為氣象局存在遲報、誤報，甚至懷疑因顧及博彩公司利益而拖延懸掛八號風球，要求公署介入調查，而廉政專員先後兩次作出批示，就氣象局颱風預報程序及內部管理展開調查。

經過調查，公署發現氣象局在颱風預報程序、人力資源及設備設施管理方面存在諸多問題。

在颱風預報決策方面，前局長馮瑞權曾在回覆立法會書面質詢時表示，在每次懸掛風球領導主管和氣象技術人員都會進行會商，所有決定都是經詳細討論後作出。然而，公署發現氣象局並沒有為颱風預測設立專門的會商機制，而是依賴前局長個人的判斷和決策，氣象預報員在收到局長的指令前，也不知道是否懸掛風球和何時懸掛。

前局長所謂的“共同會商”是指在正常辦公時間，當可能懸掛三號或八號風球時，召集副局長及氣象處處長在其辦公室開會討論，並無前線氣象預報員的參與；在非辦公時間或節假日，則由副局長透過電話向局長“單對單”匯報，局長在家中透過網絡查看颱風的數據和資訊，作出是否懸掛風球的決定，然後透過電話通知在氣象局值班的預報員對外發佈有關消息。

公署認為，颱風期間的天氣狀況瞬息萬變，氣象局前局長單純依賴領導主管的匯報，以及自己透過電腦的監測及判斷難以全面、及時掌握颱風的最新情況。颱風預測是需要短時間內匯集並分析大量資料信息的工作，絕非單憑某一個或某幾個人的聰明才智和專業能力便可勝任。

當颱風逐漸逼近澳門，氣象局領導不是駐守部門嚴陣以待，而是留在家中，透過電話和家用網絡作出懸掛三號甚至八號風球的決策，假如發生停電、斷網或電話不通，氣象局領導在家中不僅無法查看氣象數據資料，也無法下達懸掛風球的指令，澳門的颱風預警系統將會因此而處於停頓甚至癱瘓狀態，勢必造成颱風預警的遲報或誤報。

報告指出，雖然氣象局領導在“天鴿”來臨當日，即2017年8月23日清晨返回了氣象局，但是透過“居家決策”、“遙控指揮”進行颱風預報，絕非公共部門應對重大自然災害應有的工作方式。這不僅同周邊地區氣象預報部門的做法迥然不同，而且與市民心目中的颱風預報場景相去甚遠，如果有任何意外發生，會嚴重威脅市民的生命和財產安全。

在懸掛風球標準方面，氣象局前局長在調查中向公署表示，颱風預報

不能單純依據第16/2000號行政命令核准的《熱帶氣旋情況的指示》中的標準，必須綜合考量颱風的普遍性、代表性和持續性三項要素。前局長於2016年8月也曾向傳媒表示，颱風“妮妲”吹襲澳門時，雖然有氣象監測站錄得的風速已經達到法律規定的下限，但由於颱風整體風速較小，未符合懸掛八號風球的普遍性和持續性標準。

在公署介入調查並提出建議前，氣象局並沒有發佈任何文件用以界定或說明何謂颱風的普遍性、代表性和持續性，更沒有制定依據“三項要素”進行颱風預測的內部指引。氣象局前局長表示工作人員均對此清楚了解，一般會“心中有數”，“不會有歧義”。

但公署調查發現，氣象局的領導主管對“三項要素”定義和標準的理解各自表述、並不相同，這勢必導致副局長在代任局長時，所作出的懸掛風球的決定出現因人而異的情況，而氣象局其他工作人員對普遍性、代表性和持續性更是所知甚少或者聞所未聞，在工作中未曾聽聞懸掛風球時需要參考這“三項要素”。

公署認為，氣象局懸掛風球時應考量的因素和依據的準則既非領導專屬，更不是需要“秘而不宣”、“深藏不露”的資訊，如果連氣象局內部的氣象預報員都不清楚，公眾則更是無從知曉，從而難免會對氣象局預報的準確性產生懷疑，甚至質疑是否存在遲報或誤報的情況。

此外，公署亦發現氣象局存在一系列內部管理的問題。在人事管理方面，公署發現氣象局負責預報天氣的人員被不停調配到其他附屬單位，有的個案中更出現一年中被調動6次的情況，影響工作的穩定性；領導層以工作已自動化和電腦化為由削減氣象監察中心的值班人員數目，造成預報員在颱風逼近時難以同時應付氣象監察和回覆查詢的工作，前局長覺得不值得為接聽電話增加人手，認為預報員應先完成氣象監察工作，有空時才接聽查詢電話，因此在颱風“天鴿”期間堅持在三號風球時僅維持兩名人員值班，直至8月23日早上才增加了兩名預報員。

另外，對於有關氣象局副局長宗教信仰的傳聞，公署在調查中難以確認是否屬實抑或謠傳，但是接觸的工作人員皆表示有關傳聞在局內流傳甚廣、人所皆知，加上當事人平時的某些行為舉止，的確會令人感到不安，尤其是通宵值班的同事。

公署表示宗教信仰自由是居民的基本權利，但是個人的宗教信仰不能同公共機構的管理相混淆，不應將宗教儀式以及宗教活動帶到工作環境之中，從而對同事的心理及部門的運作產生影響。對於前局長表示沒有看過網絡上有關的帖子和消息，所以沒有調查傳聞是否屬實，報告指出，作為氣象局的最高領導，不能對影響部門運作的傳聞視而不見、不聞不問，迴避問題會對部門的專業形象和公信力帶來嚴重影響。

公署也留意到氣象局設備管理方面的問題，例如內聯網斷線比較頻繁，期間無法接收氣象數據；又如氣象局2009年購置的X波段氣象雷達，因故障從2013年起便無法使用，須透過和珠海共建的S波段氣象雷達監察天氣狀況；2017年年初購置用於監測大氣污染的激光雷達，在安裝之後發現激光源無法啟動，一直未有修復；氣象局的後備發電機在2017年8月23日中午電力供應中斷後因電池故障無法即時啟動，需要靠不間斷供電系統（UPS）為電腦和伺服器臨時供電，才使到氣象預報工作未受嚴重影響；氣象局在本澳多處地方設置的氣象監察站停電時會因後備電池故障而無法正常運作，水位監察站和潮汐站由於缺乏足夠的防浸設施，當出現暴雨或較強潮水時，儀器或會因此失靈。

對於氣象局在設備維護管理方面出現的問題，前局長大多表示因主管或工作人員沒向其反映，故此不知情。公署則認為公共部門當某些問題重複出現而未得到及時糾正，或某些問題足以令到部門運作出現嚴重後果時，部門的最高負責人必須及時介入、跟進和解決，不能因已向下級授權或問題屬下級職責而將自己置身度外。

公署認為，氣象局颱風預報的決策權高度集中，但程序不規範、標準

不透明，存在相當的隨意性。氣象局領導決定懸掛風球時忽略前線氣象技術人員的意見，不僅體現出行政管理中的官僚意識和等級觀念，更表現出工作決策中的唯我獨尊和專業傲慢。氣象局內部對颱風預報的標準各自表述、因人而異，公眾對氣象局懸掛風球的依據和考量更是無從知曉。在每次颱風過後，面對公眾對預報提出的質疑，氣象局領導欠缺詳細的交代和應有的擔當。

在颱風“妮坦”的調查之後，氣象局的領導雖最終接納公署意見，訂定了有關“普遍性”和“持續性”標準的內部指引，但是直到2017年8月22日下午才將指引交給值班的預報員，以及於當天晚上才上載至內聯網。

另外，氣象局前局長在颱風“妮坦”吹襲之後，曾向傳媒表示現有颱風信號定義已經沿用多年，其間只作過少許修改，有必要適時全面檢討，但當公署查詢修法進度時，卻又否認曾公開表示要修改有關行政命令，並認為未見該法規有需要修改的地方。

報告建議，氣象局應推動修改《熱帶氣旋情況的指示》，完善有關颱風預測及懸掛風球的法規，建立包括氣象技術人員參與的專門會商機制，訂定懸掛風球期間領導及工作人員的留守值班制度，完善內部的人事及設施管理。

（三）《經濟房屋申請人配偶納入家團名單的調查》

1. 投訴事件的經過

2017年上半年，公署陸續收到多份經濟房屋預約買受人以及李靜儀議員辦事處的投訴，指房屋局不批准經濟房屋預約買受人的配偶不屬於家團的申請，不僅違反了第10/2011號法律《經濟房屋法》的規定，而且違背了當初給經濟房屋申請者的指引，要求公署介入調查。

經了解，投訴人皆為“萬九經屋”的申請者，他們在2003年至2005年期間按照舊《經濟房屋法》的規定申請經濟房屋並獲准進入輪候名單，在

2012年前後獲分配經濟房屋及簽署預約買賣合同，並已入住相關的單位。

投訴人於2016年4、5月間收到房屋局公函，表示為協助辦理經濟房屋的買賣公證書，要求投訴人提交家團成員及婚姻狀況的最新資料。由於投訴人在輪候期間結婚，因此填寫了房屋局提供的“不屬於家團的組成部分聲明書”，要求不將配偶加入成為家團成員。

投訴人於2017年3、4月收到房屋局的公函通知，表示根據《經濟房屋法》的規定，有關配偶不屬於家團名單的申請不獲批准，配偶必須加入為家團成員。由於投訴人配偶在澳門擁有住屋，一旦成為家團成員，將不符合取得經濟房屋的法律規定，預約買賣合同也將會被解除。

投訴人認為房屋局的決定不僅違反了《經濟房屋法》的規定，而且違背了該局之前發出的指引，因為當初在準備結婚時，曾經向房屋局查詢，得到的回覆是只要夫妻採取“分別財產制”及不將配偶加入成為家團成員，便不會影響取得經濟房屋的資格。

受影響的當事人擔心已獲分配的經濟房屋會被收回，立法會議員等社會人士也對事件表示關注。行政長官在2017年4月21日出席立法會全體會議回答議員的提問時亦表示，特區政府會在遵守《經濟房屋法》的前提下，客觀、公平審視部門的行政決定的合法性及合理性，保障市民的合法權益。

運輸工務司司長2017年4月26日作出批示，指出由於房屋局向經濟房屋預約買受人發出的公函對簽訂買賣公證書的合法性存疑，所以指示房屋局即時通知相關預約買受人先前發出的公函無效，同時全面配合公署就此事件展開的調查工作。

2. 房屋局法律觀點的轉變

經查，對於申請人在輪候經濟房屋期間結婚且配偶擁有住屋的問題，房屋局曾於2011年10月12日制定內部指引，指出如果申請人在結婚時選

擇“分別財產制”或“取得財產分享制”，且聲明不將配偶納入家團，就不會影響取得經濟房屋的資格。

房屋局將上述內部指引發給工作人員參照執行，當經濟房屋的申請人查詢時，工作人員皆按照指引的內容作答。此外，房屋局還就相關的內容發放新聞稿，並製作問題集上載到其網站。直至2017年初，房屋局一直依照上述內部指引解釋及處理有關問題。

近期，由於發現《經濟房屋法》在執行過程中存在一些問題，特別是存在申請人在輪候經濟房屋期間結婚，配偶擁有住屋但不被納入家團的情況，因此房屋局的領導要求法律人員對《經濟房屋法》的有關規定作出研究。

按照房屋局2017年2月9日的法律意見書，凡是存在親屬關係且共同生活的人士，即被《經濟房屋法》視為家團成員，因此經濟房屋的申請人不可以聲明不將共同生活的親屬納入家團名單，否則會觸犯該法律第50條規定的虛假聲明罪。

房屋局領導同意上述意見，並指示屬下單位參照執行。因此，自2017年2月起，房屋局改變了過往的立場和做法，只要屬夫妻關係且共同生活，便自動成為家團成員，不批准不將配偶納入家團的申請，除非當事人能提交與配偶分居等合理解釋。

按照房屋局提供的資料，該局不批准不將配偶納入家團的申請並已通知當事人的個案共104宗，之前已經批准不將配偶納入家團的申請但考慮更改決定的個案77宗，尚待處理的個案37宗。在這總共218宗個案中，經濟房屋申請人的配偶在澳門擁有房屋的個案有183宗。

3. 公署的法律分析

在本案中，申請人在輪候經濟房屋期間結婚，可否不將配偶納入家團是問題的關鍵所在。按照房屋局新的法律見解，《經濟房屋法》有關家團

的定義屬強制性規定，申請人在輪候期間結婚則配偶必然成為家團的組成部分，不能不申報配偶作為家團成員。

但是，公署分析後認為，現行《經濟房屋法》第6條第1款只從申請經濟房屋的資格層面訂定了家團的定義，並未強制規定凡是基於親屬關係而共同生活的人員必須成為家團的組成部分。

在2011年討論制定現行的《經濟房屋法》時，特區政府向立法會提交的法案初稿，曾建議申請人的配偶為澳門居民就必須納入家團名單，但經與立法會商討後，法案的修訂稿及最後通過的法律文本取消了有關規定。

作為參照，第25/2009號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》中有關家團的定義與《經濟房屋法》的規定大致相同，但是在訂定承租社會房屋的條件時則有“家團成員的配偶須載於同一申請表內，但配偶非為澳門特區居民除外”的明確規定。

雖然《經濟房屋法》在立法時並未採取將申請人的配偶強制納入家團名單的方案，但是法律第18條規定，如果申請人的配偶為澳門居民且不屬於家團的組成部分，則必須申報配偶的每月收入及資產淨值並計入家團的收入及資產之中，如果超出了法律規定的限額，申請人便不符合申請經濟房屋的條件。

此外，《經濟房屋法》第14條第5款第5項規定經濟房屋單位的申請人、預約買受人或所有人的配偶不得申請購買經濟房屋，以避免出現夫妻雙方各自申請經濟房屋的情況。假如申請人的配偶必須成為家團成員，這樣的規定便顯得毫無意義。

公署認為，現行的《經濟房屋法》並未強制規定申請人的配偶必須成為家團的組成部分。自該法律於2011年10月生效以來，房屋局的法律見解、內部指引、對外宣傳、實務操作等亦持此觀點，而該局2017年2月的意見書並無充分的法律及事實依據改變這一觀點。因此，房屋局應接納在

輪候經濟房屋期間結婚的申請人不將配偶納入家團名單的申請，並在符合法律規定的其他條件時向申請人發出經濟房屋單位“做契”的許可書。

4. 公共部門必須依法行政

房屋局在2017年2月改變過往一貫的立場和做法，不批准在輪候經濟房屋期間結婚的申請人不將配偶納入家團的申請，起因是部分申請人的配偶在澳門擁有住屋，初衷是希望善用寶貴的公屋資源，但前提是有關決定必須有明確的法律依據，符合《經濟房屋法》的相關規定。

房屋局2017年2月9日的法律意見書對《經濟房屋法》的規定作出了新的解釋，不僅推翻了該局2011年10月12日的法律意見及內部指引，改變了該局多年以來對外公開的指引和實務操作，而且可能導致按照指引行事的申請者喪失已經入住的經濟房屋。

公署認為，公共部門在履行職責過程中，發現可能侵害公共利益的問題應該及時處理，但是必須遵從法律的規定，在法律賦予的權力範圍內進行，而且只能在尊重居民的權利及受法律保護的利益的前提下謀求公共利益。

經濟房屋的申請人在輪候期間結婚，擁有住屋的配偶不被納入家團，這確實會影響公共房屋資源的合理分配，但是這一問題的解決不能僅靠一份法律意見書及一個行政指令，而是必須透過修改現行《經濟房屋法》的相關規定才能達至。公署認為，應在適當的時候完善現行的經濟房屋法律制度，使公共房屋資源得到公平、合理及充分的利用。

三、案件摘要

個案一

公署收到舉報，指民政總署（下稱“民署”）某稽查經常不作出勤記錄，並以“忘記打卡”為由進行解釋，而上級知道相關情況但長期接納其解釋，有包庇和偏袒之嫌，要求公署作出調查。

公署調查發現，該名稽查自2015年1月至2016年11月曾86次不作出勤記錄，且有時次數極為頻密，例如在2015年8月24日至30日一週之內，便曾7次不作出勤記錄，每次的理由都是“忘記打卡”。

由於該名稽查不作出勤記錄的次數過於頻繁，確實令人難以相信僅僅是因為“忘記打卡”，部門理應採取措施進行調查。然而，有責任監察勤謹和守時義務的兩名民署主管卻表示，基於對該名稽查的信任，所以無採取任何措施核實其真實出勤時間，便直接接納其解釋和批准補回出勤記錄。

公署認為，有跡象顯示該名稽查員涉嫌違反勤謹和守時義務，而其上級主管則涉嫌違反應有的監察義務，故去函要求民署採取適當措施加以處理。民署覆稱已對涉事人員提起紀律程序，並因應公署指出的問題檢討工作流程，完善出勤管理，使相關的監督機制能夠有效落實。

個案二

公署收到舉報，指民政總署（下稱“民署”）某主管在2017年1月3日退休之前，其定期委任獲續期兩天，認為相關做法有利益輸送之嫌，要求公署立案調查。

公署調查發現，該名主管曾於2016年1月1日獲續任，任期至2016年12月31日，並於2017年1月3日起退休。民署管理委員會在2016年12月9日批准該名主管的定期委任續期，由2017年1月1日至1月2日，任期前後共兩天時間。這兩天屬法定假期，該名主管並未因任何緊急事宜上班，且在2016年12月底已經將辦公室鑰匙和其他物品交予其繼任人，並且向署方退還工作證，可見其也並未打算在這兩天上班。

公署認為，雖然法律未對定期委任期間的下限作出規定，但是委任或續任領導主管的目的必須是出於工作的需要。然而，該名主管的定期委任只有兩日，且是法定假期，難以解釋該決定的必要性和合法性。雖然有關的定期委任僅續期兩天，卻能令該名主管在計算離職補償時，比按照其原編制職位多收取澳門幣兩萬多元。

公署向民署反映上述事件，民署回覆時表示，按法律規定領導及主管人員無固定辦公時間，不能單純以工作日有否上班而判定是否工作；雖然涉案附屬單位不需恆常地於非辦公日上班，但其主管仍有機會處理緊急和突發性的工作。然而，基於尊重公署的見解，民署決定廢止有關的續任決議，要求該名主管退回多收的款項，並對提出續任建議的主管作出告誡。

公署再次去函民署，指出該名負責內部行政輔助工作的主管在調查期間承認，在擔任該主管職位的二十多年間，從未於元旦日上班，所以署方提出的理由無法成立。再者，事件的重點並非該名主管上班與否，而是當時續任的決定並非出於工作需要，因此已違反《行政程序法典》規定的“合法性原則”及“謀求公共利益原則”。

個案三

公署在跟進文化局以取得勞務方式大量聘請工作人員的專案調查中，發現該局在未有許可文件的情況下，聘請兩名非本地居民在演藝學院的

戲劇學校任教，涉嫌違反有關聘用外地僱員的法律規定，於是另案展開調查。

公署調查發現，文化局轄下的戲劇學校開辦多班舞台化妝和演講課程，並以本地難以聘用合適教學人員為由，自2011年起與兩名香港居民簽訂合同，透過取得勞務的方式聘請他們擔任課程導師，有關課程每期三或六個月，每星期授課一次。至2016年底，兩人總共收取的授課報酬分別為澳門幣47萬元和26萬元。

雖然文化局認為聘請兩人在戲劇學校任教屬法律規定的“邀請非本地居民從事學術活動”的例外情況，因此無需取得工作許可，但公署分析後認為，《禁止非法工作規章》所指的學術活動，主要是指邀請非本地居民來澳參加研討會或工作坊等活動，而案中兩名香港居民正式受聘於文化局，按照既定的課程計劃定期在澳門進行教學活動並收取報酬，所以有關聘用必須預先取得工作許可，否則便違反法律。

由於文化局的有關聘用涉嫌違反《禁止非法工作規章》的規定，所以公署將事件向勞工事務局作出通報。隨後，勞工事務局回覆公署表示，有跡象顯示上述聘用違反有關聘用外地僱員的法律規定，已依法作出跟進處理。

個案四

公署收到舉報，指文化局轄下的音樂學校舉辦音樂會，由於售票情況不理想，校方強迫教師先行出資購買門票，然後再向學生、家長及親友推銷，認為校方的做法涉嫌違法，要求公署介入調查。

經公署了解，音樂學校曾於2017年4月在文化中心舉辦一場由該校學生演出的音樂會，直至演出前兩天的售票情況仍不理想，因此校長要求各教師視乎所教學生的數量先行購買5至20張不等的門票，然後再向學生、

家長和親友推銷相關門票。最終16名教師共購買了195張音樂會門票，每張門票澳門幣60元，總值為澳門幣11,700元。

文化局在調查中表示，音樂學校校長由於擔心音樂會的上座率過低，會影響學生的演出情緒和質量，所以作出上述購買門票的安排。但是公署認為，透過行政指令要求教師購買音樂會門票再推銷給學生或家長，不僅超出教師應有的工作範圍，而且對學生及家長造成無形的壓力。此外，據公署調查，某些教師在購入門票後並未轉售或贈送親友，而是直接棄掉，所以有關做法並不能必然提高上座率。

就公署的上述立場，文化局回覆表示認同，並就演藝學院轄下學校籌辦類似活動的宣傳和購買門票事宜制訂指引，避免同類事件再次發生。

個案五

公署收到舉報，稱某投考人不具備重型汽車駕駛執照，卻能夠參加旅遊局招聘重型汽車司機的入職開考，質疑當中存有不法行為，要求公署介入調查。

公署經調查，確認投考人在報名時已持有重型貨車駕駛執照，所以舉報內容並不成立。但是，公署在調查中發現，有關開考通告還要求投考人具備三年駕駛重型汽車的工作經驗，而該名投考人報稱曾任兼職貨車司機兩年，其餘的工作經驗僅是擔任泊車員和的士司機，並不符合三年駕駛重型汽車的要求，但旅遊局卻接納他參加開考。

公署在調查中還發現，旅遊局的開考尚存有多方面的問題，例如某投考人以兼職方式駕駛重型汽車被視為符合三年工作經驗的要求，但另一投考人以兼職方式駕駛重型汽車卻被認為不符合要求；某投考人的工作證明並未提及駕駛何種車輛而被接納，但另一投考人卻因工作證明未提及駕駛車輛的屬性而被除名。此外，旅遊局在公佈臨時名單時指某投考人的工作

證明不符合要求，但之後該名投考人提交了一份內容完全相同的工作證明卻又獲得接納。

公署認為，旅遊局在重型汽車司機的入職開考中，典試委員會違反相關的法律規定和開考通告訂定的規則，對投考人資格和文件的審查把關不嚴，對處於相同情況的投考人採用不同的標準作出處理，難免令人產生“因人而異”、“厚此薄彼”的質疑。

就開考中存在的上述問題，旅遊局表示認同公署的觀點，指出雖然有關的錯漏屬個別事件，但已採取跟進措施加以補救，並避免有關情況再次發生。

個案六

公署收到舉報，指澳門理工學院在招聘程序中，沒有依法公佈獲准考試的投考人的臨時名單和確定名單，認為做法不透明且有違法之嫌。

按照公職招聘制度的規定，部門須透過公佈臨時名單和確定名單的方式，公佈哪些投考人被接納或被淘汰，但是公署調查發現，理工學院僅在招聘的通告內列明，如投考人未在指定的期間內收到院方通知，即被視為淘汰，不能參加下一階段的考試。

理工學院解釋這種做法是由於《澳門理工學院人員通則》並無明文要求，且基於人力資源所限，難以透過書面方式通知每位投考人是否獲准參加考試，所以參照《行政程序法典》有關“默示駁回”的規定，在開考通告內列明凡未在指定期間內收到通知者即被視為淘汰。

公署認為，雖然由於理工學院有自身的人員通則，不適用一般公職招聘制度，但是公佈臨時名單和確定名單的做法，確能夠讓所有投考人及時知道是否獲准參加考試或被淘汰的原因，這不僅比以書面方式通知每位准

考人更節省人力資源，而且能夠有效避免“黑箱操作”的質疑。此外，將《行政程序法典》中的“默示駁回”作為不通知被淘汰者的法律依據，是對該法律機制的誤判誤用。

公署在調查中還發現，理工學院有些開考通告列明投考人必須在期限屆滿前遞交相關文件，否則會被淘汰，但有投考人在期限屆滿後遞交文件仍獲接納；有些開考通告列明具備電單車駕駛執照的人士獲優先聘用，但其後典試委員會決定只有具備125cc或以上電單車執照的人士才獲優先聘用。

理工學院解釋，第一種情況是由於開考有20人報名，當中僅有7人在期限前送交所有文件，考慮到投考人學歷偏低，未必留意通告內關於時限的規定，所以典試委員會容許其餘13人補交文件；第二種情況是由於事後發現理工學院配備的電單車全部是125cc，所以典試委員會決定持有125cc或以上電單車執照的人士方可優先聘用。

公署認為，理工學院的典試委員會不能在招聘程序中隨意更改開考通告中已經列明的規則或標準，這種做法不僅違反“合法性原則”，而且容易令人產生“度身定造”的質疑。理工學院表示接納公署的意見，並承諾採取適當措施糾正有關狀況，避免同類事件再次發生。

個案七

公署收到投訴，投訴人稱已獲甄選購買經濟房屋，但由於未能趕及在房屋局訂定的期限屆滿前補交文件，從而被展開取消購買經屋的程序，認為局方的做法有違法和不當之嫌，要求公署介入調查。

經公署調查，投訴人於2016年8月2日收到已獲甄選購買經屋的通知，並在10月5日收到房屋局於9月28日簽署的公函，要求其在公函簽署翌日起計15日內補交若干收入和資產證明文件。投訴人因準備證明文件需時，故

致電房屋局要求延遲提交，但得到回覆稱必須在10月13日前提交。雖然投訴人最終提交了有關的證明文件，但因超過了15天的期限，房屋局於2016年11月21日致函投訴人，表示將展開取消其購買經屋資格的程序。

在調查中房屋局表示，由於申請人可能對補交文件的期限理解不一，所以規定須自簽署公函翌日起計15日內補交文件。但是公署認為，既然《經濟房屋法》未對如何計算補交文件的期限作出規定，就應補充適用《行政程序法典》有關通知的一般規定，即自申請人收到通知或實際知悉有關通知的翌日起開始計算，而不是自簽署公函翌日起計算。

如果補交文件的期限自房屋局簽署公函翌日起計算，由於不同申請人實際收到郵件的時間並不相同，因此補交文件的期限便會變得長短不一，對於遲收到公函的申請人便不公平。此外，雖然房屋局規定補交文件的期限是15天，但當中要扣除公函在郵寄過程中所耗費的時間，因此申請人準備並遞交文件的時間實際上少於15天。

經公署介入後，房屋局表示接受公署的意見，往後會以雙掛號方式發函，並以收到公函的翌日開始計算補交文件的期限，但是對於之前185宗因超過期限而可能取消購買經屋資格的類似個案，房屋局表示如申請人提出抗辯會接納有關解釋，否則便會繼續取消購買經屋資格的程序。

公署認為，房屋局在已知之前的做法違反法律的情況下，不主動糾正錯誤及作出補救，而是當申請人提出抗辯時才加以處理，這會嚴重損害相關經屋申請人的合法權益，經過公署多次溝通，房屋局最後決定讓投訴人及其他類似個案申請人補交文件，並保留其購買經屋的資格。

個案八

公署自2016年起陸續收到多宗投訴，投訴人表示收到停車場管理公司的通知，指他們的公共停車場月票屬於超額月票和將被停用，質疑交通事

務局未有履行監督職責，任由管理公司自行決定哪些月票屬於超額，要求公署介入調查。

按照《公共泊車服務規章》的規定，公共停車場的月票分為留用車位月票和非留用車位月票兩種，交通事務局可根據公共停車場的容量訂定發出月票的數量，並在公共停車場使用及營運規章內加以列明。但經公署調查發現，有相當數量的管理公司並沒有遵守公共停車場使用及營運規章的限額規定而超額售賣月票。根據交通事務局提供的資料，截至2015年11月，共有12個公共停車場超額售賣私家車月票416張及電單車月票20張。

根據《公共泊車服務規章》的規定，管理公司應按照登記輪候的先後次序發售月票。但是在公署的調查中，存在超額售賣月票問題的管理公司聲稱未保存有關輪候月票的登記資料，而交通事務局也未按照經營合同的規定，要求管理公司須定期提交月票使用者和輪候者的姓名、車牌號碼及聯絡電話等資料。

由於目前位於鬧市區的公共停車場的月票“有價有市”，而交通事務局對於管理公司超額售賣月票的情況缺乏監管、聽之任之，從而為某些人創造了不法謀利的空間，公署在調查中發現，至少有四間公共停車場管理公司的股東涉嫌濫用權力，以插隊方式為親友租用月票車位，導致按正常程序申請輪候月票市民的權益受損，涉嫌刑事犯罪。

在超額月票問題被揭發後，交通事務局對違規的管理公司展開科罰程序，並要求於指定期限前取消所有超額售賣的月票。由於該局過去並未要求管理公司提交購買月票的登記資料，也未有督促管理公司妥善保存相關資料，最後只能由管理公司依照月票購買日期的先後次序判斷哪些月票屬於超額。對於公署所指出的問題，交通事務局回覆表示已在機制和設備等方面採取改善措施，加強監察力度。

四、統計

公署於2017年共收到719宗行政申訴個案，具體情況統計如下：

涉及的事宜	數目	
公職制度		
▪ 內部管理	72	208
▪ 人員聘用	55	
▪ 紀律問題	46	
▪ 人員權益	35	
市政		
▪ 環境衛生	5	30
▪ 小販 / 市販	5	
▪ 行政准照	5	
▪ 動物保護	4	
▪ 公共設施	3	
▪ 占用公地	2	
▪ 其他	6	
土地工務		
▪ 違法工程	20	43
▪ 工程准照及驗收	8	
▪ 物業使用監管	6	
▪ 土地批給	6	
▪ 其他	3	
交通事務		
▪ 車輛 / 駕照	12	27
▪ 交通規劃	9	
▪ 公共運輸	6	
勞工事務		
▪ 外僱	10	16
▪ 勞資糾紛	4	
▪ 非法工作	2	
公務採購		15
氣象預報		72
經屋 / 社屋		60

紀律部隊的管理及執法		47
醫療衛生		37
政府資助		20
大廈管理		13
教育		10
社會援助 / 保障		7
個人私隱		7
旅遊文化		7
噪音		7
體育		6
身份證明		3
郵政服務		3
稅務		3
消費權益		2
公共事業監管		2
環境保護		2
樓宇滲漏		2
金融監管		2
博彩監管		2
資訊提供		2
其他程序失當		28
非公署權限		
▪ 刑事範疇	14	
▪ 司法範疇	7	36
▪ 私法問題 / 私人糾紛	15	
總數		719

公署於2017年共收到637宗求助諮詢個案，具體情況統計如下：

涉及的事宜	數目	
公職制度		
▪ 紀律問題	46	136
▪ 內部管理	37	
▪ 人員權益	33	
▪ 人員聘用	14	
▪ 公職義務	6	
廉潔操守指引		17
紀律部隊的管理及執法		46
市政		
▪ 環境衛生	12	31
▪ 行政准照	9	
▪ 占用公地	5	
▪ 其他	5	
勞工事務		
▪ 勞資糾紛	15	19
▪ 非法工作	3	
▪ 外僱	1	
公務採購		9
土地工務		
▪ 違法工程	23	34
▪ 土地批給	5	
▪ 工程准照	3	
▪ 公共工程	2	
▪ 其他	1	
交通事務		
▪ 公交 / 車位	23	46
▪ 車輛 / 駕照	20	
▪ 交通規劃	3	
經屋 / 社屋		39
政府資助		16

醫療衛生		15
教育		11
稅務		10
樓宇滲漏		9
氣象預報		8
大廈管理		7
公證登記		7
身份證明		6
消費權益		4
噪音		4
居留權		3
社會援助 / 保障		3
公共事業監管		3
防火安全		3
旅遊文化		3
資訊提供		3
個人私隱		2
博彩監管		2
司法援助		2
公署權限及職能 / 法例諮詢		19
其他程序失當		15
非公署權限		
▪ 刑事範疇	38	
▪ 司法範疇	23	105
▪ 私法問題 / 私人糾紛	44	
總數		637