

第三部分

行政申訴



第三部分 行政申訴

一、概述

眾所周知，行政申訴工作無論在程序措施、調查方向、解決辦法均與反貪工作大相逕庭，至於調查結果，前者以完善公共部門或法定機關、實體的運作及活動，使之能更好地達致謀求公共利益為依歸，而後者則以將實施貪污舞弊行為的違法者繩之於法為目的。

一直以來，廉政公署均嚴格且充分地運用《廉政公署組織法》賦予的職權，在行政申訴的職權範圍內履行法定監察權，對於單純人事管理、內部工作安排等非屬《行政程序法典》所規範的行政行為或行政程序，廉政公署極其量只能協助向相關部門作出轉介或反映，並不具權限作出干預。

需要闡明的是，《廉政公署組織法》第10條規定，廉政公署的工作獨立於一切法定的行政申訴途徑及司法申訴途徑，且不中止或不中斷任何性質的期間，可見廉政公署在行政申訴職能上的角色，並非如其他具有法定異議機制的程序，諸如紀律程序、司法程序及上訴、行政上訴等的上訴機關。換言之，倘市民不滿此類程序所作出的判定，應在法定期間內依法向有權限機關提出異議或上訴。當然，市民亦可向廉政公署作出涉及行政申訴的投訴或舉報，廉政公署將依法在監督職權範圍內作出有關行政違法、行政失當的調查，目的旨在完善公共部門或法定機關、實體的運作及活動，使之能更好地實現公平、公正、謀求及維護公共利益。

在處理個案過程中，廉政公署不惜投放大量時間與人力，仔細認真分析所搜集的證據資料，謹慎查證公共部門或法定機關、實體所作出的決定和相關程序是否出現行政違法和失當的情況，然後透過糾正建議或勸喻的法定機制，向相關部門闡述廉政公署立場，以達到督促公共部門在履行職責的過程中嚴格依法行事、完善施政質素、維護公共利益的目的。

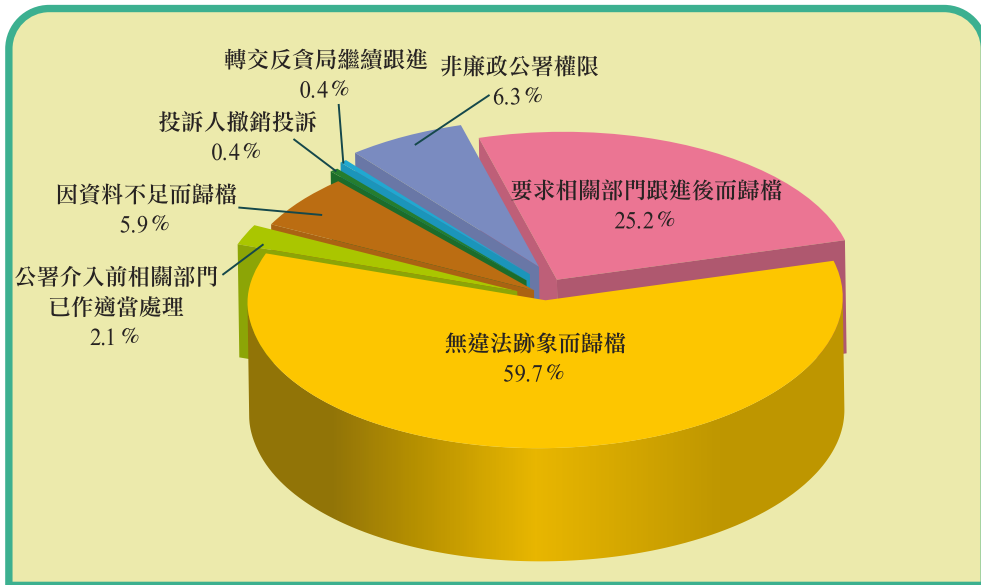
在2020年疫情期間，廉政公署在遵守合法性原則的前提下，切實考慮跨部門協作的可行性，以實事求是的態度去調查每一宗個案。

值得鼓舞的是，廉政公署在調查過程中所作出的文件索取、詢問陳述等調查措施，均獲得相關部門或實體的配合，而廉政公署在調查結束後，以個案或公開的方式所提出的建議或勸喻，也全部獲得有關部門或實體的接納，部分部門更積極承諾，甚至立即採取糾正或改善措施，儘管仍存在進步和改善的空間，但顯示出特區政府願意正視社會及市民大眾所關切的行政程序或行政行為問題，這種勇於改善施政的態度確實應予以肯定與表揚。

在開立個案方面，截至2020年年底，廉政公署行政申訴範疇共開立282宗個案。

連同上年度轉入的案件，行政申訴局完成處理的個案共238宗，其中，已要求相關部門跟進並獲接納意見或承諾跟進後才歸檔的有60宗，以其他不同理由歸檔的則有178宗。而在178宗歸檔案件中，在調查後發現無違法跡象而歸檔的有142宗，在廉政公署介入前相關部門已作適當處理的有5宗，因資料不足而歸檔的有14宗，投訴人撤銷投訴的有1宗，轉交反貪局繼續跟進的有1宗，以及非廉政公署權限的有15宗。

2020年行政申訴局結案統計



另外，廉政公署2020年收到涉及行政申訴性質的求助查詢共321宗。總結2020年的求助查詢個案，仍以公職制度、交通違例處理及違法工程等事宜為主。

“實名實事、嚴謹監督”是廉政建設的長遠發展方向之一，廉政公署於2020年透過多渠道宣傳，向市民闡釋親身投訴、實名舉報會受保密機制的保障。具名投訴或檢舉並提供聯絡方式，能有助廉政公署更準確地掌握可能成為調查關鍵的信息，確認行政違法或行政不當跡象，從而將無法立案而直接歸檔的機率減至最低。廉政公署一直對匿名投訴及檢舉予以酌情處理，對於匿名投訴或檢舉，只要有初步跡象可以立案調查，即使欠缺由投訴人或檢舉人直接提供更清晰準確的信息，均盡可能在法定權限範圍內進行調查取證，嘗試突破資訊不足的困難，認真盡責地處理包括以匿名方式作出的投訴或檢舉，但無可否認，廉政公署需要市民助力以獲取開展調查所必需的資訊，爭取儘快為市民解困。

二、全面調查摘錄

《關於74個被宣告臨時性租賃批給失效之土地審批卷宗之調查報告》

自2010年3月起，行政當局逐一審視未能在合同所定土地利用期內完成土地利用，或租賃期已完結的土地批給個案，並在2015年起陸續宣告多幅土地批給失效。其後有人多次透過媒體公開表示，第10/2013號法律（新《土地法》）中有關租賃期屆滿後仍未完成土地利用即導致批給失效的規定並不合理，要求修改新《土地法》。

廉政公署綜合分析被宣告批給失效的74個土地審批程序，包括調閱逾千冊土地審批、建築規劃和工程卷宗，聽取有關工作人員陳述和介紹，並與鄰近地區法律制度比較後，廉政公署認為，所有卷宗的土地承批人均未遵守臨時性租賃批給合同的條款，當中有個案要求修改土地利用或遲遲不向當局遞交土地利用建築計劃，也有個案不積極跟進已遞交的建築計劃，共通點都是未能完成原訂的土地利用計劃。承批人在取得土地臨時批給後，才以諸多理由一次或多次要求更改土地利用或修改土地用途，首次遞交的建築計劃幾乎無一符合原批給合同，這種不切實履行合同義務之舉，明顯違反合同法律關係中的善意原則。甚至有承批人的行為顯示明顯無意履行原臨時性租賃批給合同所訂定的義務，只試圖不斷要求行政當局批准更改土地用途、擴大可建樓宇的規模及高度等，一心伺機尋求利益最大化的可能性。

對於外界質疑土地工務運輸局拖延審批，導致土地承批人無法在土地租賃期內完成土地利用，廉政公署認為有關指責並不成立，因所有個案均是承批人無依時遞交最起碼符合批給合同原條款的建築計劃，又或局方在審批計劃後承批人不依時作出後續跟進所造成，且每當承批人遞交的建築計劃明顯不符合原要求，就會導致該局須重新研究城市規劃，無可避免地須耗費更多時間徵詢其他權限部門的意見，此舉實非土地工務運輸局延誤審批計劃，反而是因承批人明顯違背臨時性批給合同原條件而導致延誤土地利用。

新、舊《土地法》確有賦予土地承批人更改土地利用或修改批給用途的權利，但均設有限制。舊《土地法》第107條規定，是否批准承批人有關請求，取決於行政當局的自由裁量，一旦發現出現投機性意圖的請求，行政當局依法須不予批准。另外，新《土地法》第140條及第141條，也明確規定了因城市規劃變動而需修改批給用途及更改土地利用的情況。此外，新、舊《土地法》均規定，承批人有義務在所訂定及獲延長的總土地利用期內完成土地利用。即使提交的建築計劃或圖則等不獲核准，亦不會中斷或中止土地利用期間的計算，除非承批人提出申請。承批人在行政當局切實執行《土地法》宣告土地批給失效的規定後，才紛紛試圖以行政當局拖延審批，或行政當局未履行城規或基建責任等，作為自身沒有按照批給合同完成土地利用義務的抗辯理由，廉政公署認為完全沒有說服力。

同時，土地工務運輸局在土地批給合同履行上的監督力度不足，過去未盡主動監督及跟進承批人有否履行土地臨時批給合同的責任，亦無及時跟進相關土地可能已符合臨時性批給失效的規定，致令多幅土地因沒有被好好利用而持續閒置多時，也令坊間對政府管理土地的工作產生諸多負面猜疑，值得權限當局深刻反思及檢討。

土地租賃批給合同並非單純的民事合同，本質上屬於行政合同，行政當局具有監察權及處罰權，以監督土地承批人履行土地批給合同義務的情況，但不少涉案土地批給卷宗中，似乎出現了由承批人主導的狀況，往往當承批人提出修改土地用途、更改土地利用等要求，均能獲得工務局的研究跟進，鮮見一開始就果斷否決不符合者。行政當局應檢討如何在土地租賃合同中行使好主導角色，適時主動跟進及監督土地承批人履行批給合同義務的情況，並為維護全澳市民整體利益，採取適當措施及清晰透明的態度，完善監督和管理土地利用，對不符合法律或批給合同原意的請求明確駁回，確保本澳土地資源能按照新《土地法》及批給合同的條款被有效及充分地利用。

對此，廉政公署建議行政當局在審批土地承批人提交的建築方案的過程中，應同時顧及公共利益與私人利益間的平衡，尤其應以將土地資源充

分並適時被利用，以及城市可持續發展為最主要批准目的。

廉政公署又指出，涉案74個土地批給的決定，均由前澳葡政府作出，有部份土地是以豁免公開招標的方式作出臨時性租賃批給，且未見在意見書上提供相應的理由說明及引用任何相關法律規定。廉政公署強調，公開招標應是常態，直接批給則是例外，行政當局今後開展土地臨時批給程序時必須按照新《土地法》的規定，在臨時批給土地之前必須先公開招標，當符合特定前提時方可豁免公開招標。此外，應及時執行新《土地法》第166條之規定，一旦承批人在土地利用期間內未能完成土地利用，無須證明其過錯，即可開展研究相關處罰機制的可執行性，包括罰款及宣告臨時性租賃批給失效；待至土地租賃期間完成，更是強制性須宣告有關土地的臨時性租賃批給失效，以便釋放有關土地的權利，重新加以善用，這才是及時正確適用法律，才能有效維護公共資源利益。

對於廉政公署上述公佈的調查結論，運輸工務司司長公開表示高度重視，承諾會檢討和反思，全面加強及完善土地管理工作機制，依法合理善用土地資源，並表示澳門特別行政區將繼續按照《土地法》的相關規定，嚴格管理國有土地；對於依法宣告批給失效的土地及其他可動用土地，特區將會因應社會整體發展的需要，有效、合理善用土地資源，以達致特區可持續發展的目標。

三、 專案調查選要

(一)

公帑慎批 監管莫怠

2018年7月，廉政公署收到工商業發展基金管理委員會移送的非凡航空貸款個案的資料，為此針對此個案展開專案調查，分別循刑事、行政違法及紀律責任幾個不同角度審視整個貸款援助過程。

經梳理工商業發展基金在2008至2009年向非凡航空發放5次共2.12億澳門元貸款援助的經過後，廉政公署發現同期受到金融海嘯拖累的澳門航空亦曾向特區政府尋求支援。當時，作為股東的特區政府在2009年透過注入資金約2.15億澳門元給予支持；至於非凡航空，考慮到該私營公司倒閉會對已訂票的旅客及澳門旅遊市場帶來負面影響，特區政府則決定透過工商業發展基金向非凡航空提供免息貸款的財政援助。工商業發展基金管理委員會成員對航空行業營運及財務運作缺乏專業知識，卻沒有成立包括專業人士在內的評審委員會，也無邀請有助決策的專業人士列席會議。

對於非凡航空及其股東、行政管理機關成員的行為是否存在違反刑事法律（包括詐騙、簽發空頭支票、蓄意破產、非蓄意破產、損害債權、袒護債權人及行賄罪）的問題，經分析後，該等人士無為非凡航空製作嚴謹的財務報表及會計帳目，有可能觸犯非蓄意破產罪，但有關罪行告訴權已因期限屆滿而消滅，而其他行為均未有充足跡象顯示滿足有關犯罪構成要件。此外，工商業發展基金管理委員會成員及其他曾參與其中的公務員的行為，現存證據亦未能證實已符合受賄作合規範行為罪、濫用職權罪及瀆職罪的法定構成要件。

然而，廉政公署經調查後，除了發現非凡航空文件散亂無序，非凡航空的主要股東鷹揚航空則以本票作為擔保，有權限當局卻從無嚴格審查其償還能力，亦無對非凡航空的財務狀況審查跟進，非凡航空從未履行任何還款協議，還不斷請求把貸款延期償還，期間還曾把借貸援助的款項，部份用作歸還予非凡航空個別行政管理機關成員之前以私人名義向該公司作出的貸款，未按照工商業發展基金簽訂的援助協議的要求，將有關援助款項直接用於改善企業的經營狀況用途，更無依時提交協議中所訂明的援助款項具體運用報告，這些違反借貸協議的行為，可能已產生相關民事合同責任，但工商業發展基金管理委員會成員卻態度怠忽，導致行政當局處於完全被動的境況。

此外，非凡航空不屬現行相關法律規定的中小企業，審批及處理有關

財政援助申請缺乏可直接援引的法律依據，加上對於作為此筆相當巨額貸款的擔保人——鷹揚航空的財務狀況分析工作嚴重欠奉，這正正是當非凡航空被宣告破產後，工商業發展基金無法從擔保人處成功獲得債務返還的重要關鍵。顯然地，工商業發展基金在非凡航空借貸申請的審批過程中，即使在文件蒐集、資訊分析及報告質量的要求及監督工作上都嚴重不足，明顯欠缺有效及密切的跟進，相關公務員有欠謹慎、疏漏、怠忽甚至不作為，明顯足已構成紀律責任或顯示出未盡應有的監督責任及義務。

為此，廉政公署建議及早推動和完善對工商業發展基金援助使用的監察機制的立法規範，尤其必須建立完善的借貸擔保機制，明確規定工商業發展基金的巨額貸款應以具有實質償還能力的資產作擔保，嚴格審查擔保人的資產，確保債務人在未能按時還款時能以有關資產償債，避免耗費資源啟動法律程序但最終追討不果。同時，還必須建立必要的風險預警及控制的機制，確保特區公帑不會因寬鬆的信用及監管而備受損害。廉政公署亦寄語澳門特區所有官員及公務員，無論其職務、職位為何，在執行公務時，必須確保公務員的無私義務得以貫徹，以維護官員及公務員不偏私及行為正直的形象。

對於廉政公署公開的調查結果，特區政府多位主要官員均公開表示重視與關注。行政長官親示經濟財政司司長，全面檢討工商業發展基金貸款的審批程序，完善審批標準以及相應的監察機制，對於大額貸款或信貸擔保申請的審批會嚴格把關，明確要求有關的款項必須以具實質償還能力的資產作擔保，最大限度減低當出現償還困難時政府款項所承受的風險；還要求全面檢視工商業發展基金所適用的法律規範，包括檢討完善現行的工商業發展基金規章，以及工商業發展基金負責的各類貸款或資助項目的專有法規，以法規的形式明確訂定審批條件、監管機制、違規處罰等內容。經濟財政司司長亦已責成工商業發展基金全面檢討及糾正缺失，健全貸款的審批及監察，建立風險預防和控制機制，完善法規以加強堵塞漏洞，確保公帑依法得到合理及妥善運用。

為鞏固調查的後續效果，廉政公署更特意安排與全澳公共性質的基金會代表進行會面交流，以非凡航空借貸援助一案為鑑，對本澳自治基金如何良好運用公共資產提出意見及改善建議；而行政當局亦承諾會着手開展完善基金審批制度的法律法規的工作，並為此要求各基金會負責人提交對相關法律的不足與實務操作中發現的問題並提出意見，由特區政府進行意見匯總並跟進。

(二)

兼職外快 違紀莫試

廉政公署收到一宗舉報，指治安警察局有警員透過網絡平台違法兼職銷售美容產品，要求廉政公署介入調查。

經調查發現，該警員自2018年起在網絡平台開設專頁，並透過多個買賣平台銷售美容產品。亦發現該警員經常在網絡平台上載有其本人手持美容產品的相片及影片，藉以標榜及推銷相關美容產品的功效顯著，且證實其曾在辦公地點內銷售美容產品給數名同事。

經廉政公署向治安警察局通報有關情況後，警方已對該警員提起紀律程序，證實該警員違反《澳門保安部隊軍事化人員通則》第12條第2款f)項及16條b)項規定之義務，對該警員科處罰款的紀律處分。

(三)

標準一致 公平彰顯

有市民投訴指其在按市政署發出的改善冷氣機滴水要求，並已在限期內完成將冷氣機排水管接駁至室內的工程後，只因無拆除原本外露但已

無滴水現象的廢棄喉管，在市政署複查時再次被處罰，理由是“喉管仍外露”；投訴人認為署方處罰不公，要求廉政公署介入調查。

經調查發現，市政署在進行有關複查工作時確認無滴水情況，但由於冷氣機排水喉管仍外露，便直接認定投訴人在署方所定的期限屆滿後，仍未執行署方為防止冷氣滴水而提供的技術建議，從而根據《公共地方總規章》及《違法行為清單》處罰投訴人。

廉政公署認為，根據改善冷氣機滴水通知書的行文，可知市政署旨在促使投訴人在限期內作出防止冷氣機滴水的維修工作。將冷氣機排水喉管接駁回室內是其中一種舉例列舉的技術建議，只要有關措施可使冷氣機不再滴水至公共地方，便應算符合該通知的要求，既然投訴人已依期完成防止冷氣機滴水的維修工作，單憑廢棄的外露喉管，市政署並沒有法律依據處罰投訴人。投訴人在檢控處罰階段一再陳述改善情況，但署方置若罔聞，直至投訴人就處罰決定作出聲明異議後，才就其所陳述的改善情況作出分析。

廉政公署亦認為，倘若市政署及早對投訴人所陳述的改善情況及所提供的佐證相片作出分析，尤其採取相應措施查證實際情況，實事求是，既可避免不必要的爭議及質疑，亦可省減不必要的後續程序、節省人力資源。此外，本案亦揭示出署方檢控時的考量與投訴人提出聲明異議後的考量並不完全一致，甚至出現在相同的情況下，不同處理個案的人員會有不同認定的結果。為免使人質疑署方在處理冷氣機滴水的檢控中，對於違法行為或不法事實的認定有欠嚴謹，署方有必要採取措施統一檢控人員對於相同情況所應採用的立場。

為此，廉政公署向市政署反映情況及提出相關意見，獲市政署回覆表示接納，重新審視投訴人的聲明異議及在聽證階段提交的資料，最終認定投訴人所作出之改善方式已足以防止冷氣機滴水到公共地方的情況發生，並收回有關處罰決定。

(四)

過渡從寬 合法存疑

一名在土地工務運輸局註冊並執業多年的建築工程範疇技術員投訴反映，在第1/2015號法律（《都市建築及城市規劃範疇的資格制度》）生效後，該局仍向未符合法定要求的技術員註冊申請者作出“有條件批准”，質疑做法無法律依據，且對其他符合法定要件的申請者不公，要求廉政公署介入調查。

根據第1/2015號法律的規定，具法定學位且在2015年1月5日已在土地工務運輸局註冊，或已在本澳從事都市建築或城市規劃範疇的相關職務，只要自2015年7月1日起兩年內向“建築、工程及城市規劃專業委員會”申請登記，便可獲得免除實習及認可考試成績合格的要件，取得建築工程範圍的專業證明；倘若其在上述日期未註冊或註冊未滿一年，則依法須完成由土地工務運輸局舉辦的特別培訓活動後，方可註冊或註冊續期。

經調查發現，在第1/2015號法律生效後，土地工務運輸局確曾向未符合法定要件的申請者作出“有條件批准”，且未見有資料顯示有關法律依據。該局對未完成特別培訓的註冊未滿一年或新註冊申請的個案，採取有條件批准的臨時措施，是因為考慮到第1/2015號法律是本澳建築工程行業首次引入專業資格認證制度，在執行新法的過程中曾收到業界的意見反映，指部份具建築工程專業的技術員原未在其職業規劃中考慮註冊執行職務，到遇到執業機會時卻往往因來不及完成特別培訓活動而錯失機遇，無法取得專業證明，故容許相關人士在指定時間內完成特別培訓活動，就可獲批註冊或註冊續期申請，藉此協助業界順利過渡到新制度。然而，申請人能否參加特別培訓活動取決於很多因素，例如：局方有否開班、何時開班、申請人報讀後可能基於各種原因而無法出席等；而局方要求技術員必須連續兩個星期六全部出席合共10小時的課程才會確認完成課程，所以在提出註冊或註冊續期申請時尚未完成特別培訓而未能滿足法例要求的情況

並不能完全歸責於申請人，於是就出現了“有條件批准”的情況，直至這些申請人順利完成有關課程後方獲批註冊或註冊續期。

經分析第1/2015號法律的規定，廉政公署認為，既然未見該法律的立法者設定任何例外性的過渡規定，根據合法性原則，有關人士就只能在完全符合法律規定的情況下，方可獲批准註冊或註冊續期。因此，土地工務運輸局這種附條件批准註冊或註冊續期的做法明顯欠缺法律依據，有違合法性原則。事實上，時至今日業界早已清楚知悉在第1/2015號法律生效之日仍未註冊或註冊未滿一年的技術員，必須先完成由土地工務運輸局開辦的特別培訓活動，方能進行註冊或註冊續期，而局方現時開辦特別培訓的班次，已可滿足有入讀需求的數量，因此，該局應嚴格執行有關法律規定，不應繼續作出“附條件註冊”的行為。

廉政公署向土地工務運輸局反映有關立場及意見後，獲該局回覆表示完全接受，並表明現時已不再採用“附有條件批准註冊”這一項臨時措施，至於曾獲得“附條件批准”註冊或註冊續期且相關註冊仍在有效期內的技術員，現時亦已一律完成所有特別培訓課程。

(五)

詢期合理 有利平競

有舉報指澳門理工學院在兩次搬運服務的詢價程序中，要求獲邀報價的公司在解釋會翌日十七時三十分之前提交書面報價，由於僅一天的報價時間過於短促，故懷疑該院校名義上採用邀請標方式，但暗地裡內定供應商，故要求廉政公署查明當中是否存在利益輸送的情況。

經調查發現，澳門理工學院所作出的採購活動慣常只會給予報價公司很短的時間（一般只有一、兩天）去準備書面報價，程序未見違法，亦無其他證據足以認定存在內定中標公司又或利益輸送的事實。然而，考慮到

如此短促的準備時間，確實會造成提交書面報價的公司數目僅佔獲邀報價公司總數的一半或以下的情況常有發生，排除其他沒有報價的原因，這種做法確實有需要檢討其合理性。

此外，廉政公署亦認為，在採購的過程中，應確保所有競投者，包括“新手”競投者具備足夠時間去準備投標書，否則，可能會錯失市場上具條件的潛在競投者，不但令部門失去更多的選擇機會，亦不利於公平競爭。因此，廉政公署敦促澳門理工學院採取必要的完善措施。

對於廉政公署所作出的反映及意見，澳門理工學院表示認同，並表示在對採購程序作出全面檢討後已新增內部工作指引，要求取得財貨及勞務之書面報價的遞交期間原則上不少於五個工作日，工程則不少於七個工作日，藉此完善原有的採購機制。

(六)

便民謹慎 平衡適度

有投訴指房屋局於2019年11月所開展的經濟房屋申請公告第7.2點和第7.5點及其《申請須知》中，要求營商收入者在遞交申請表時須提交由會計師簽署的財務報告（包括損益表及資產負債表），質疑有關要求違反《經濟房屋法》規定，並指出經會計師核實簽署的財務報告耗資又費時，因此要求廉政公署介入跟進。

經調查，房屋局上述措施乃是在檢討2013年所開展的一房一廳和多戶型經濟房屋申請的經驗後，總結實務操作中遇到的問題而作出，因為過往的申請在審查階段時，往往發現不少經濟房屋申請人基於各種原因（如申請人無保存經營業務的收支資料、遺失文件、公司結業、提供資料有困難等）而無法提供相關證明文件而導致被除名，甚至存在隨意填報資產狀況和收入聲明等不實申報的情況；為謹慎起見，房屋局決定要求申請人在提

交經屋申請的同時遞交相關證明文件，以避免這種除名情況出現，而對於營商收入者，則要求同時提交經會計師簽署的財務報告，以保證營商者是在充分掌握自己的資產狀況的前提下填寫收入及資產金額等資料，避免出現虛假聲明或不實填報的情況。

廉政公署分析後認為，房屋局上述措施的原意乃出於善意及期望經濟房屋申請人能謹慎、正確及有依據地填報資產狀況資料，避免申請人因此而被除名的情況發生。然而，房屋局似乎忽視了提交財務報告會對有關申請人帶來的財政負擔與不便，有關要求對《行政程序法典》中的適度原則確有所違背。

在調查期間，房屋局亦收到相關投訴和公眾意見，並因應情況主動採取了跟進及改善措施，對有關經濟房屋申請的要求作出修改，並於2020年3月刊登公告，容許屬商業企業主的申請人在遞交申請表時，只需提交載明銷售收入或勞務收入、費用及成本、計稅前之損益及其他收益的財務報告，而無須會計師簽署。

廉政公署密切關注政府對是次事件的反應後，仍發現房屋局未向公眾提供有關財務報告的格式，尤其未對申報內容、詳細程度及範圍作出規範，因而致函提請房屋局就有關財務報告及報表訂出標準範本及申報指引，以供市民大眾參閱。

對於廉政公署所提的意見與建議，房屋局回覆表示認同，隨即制訂了相關文件範本及指引，並已將相關資料上載及公佈於房屋局的網頁內。

(七)

勤謹違紀 跟進處分

有舉報指一名市政署人員於每天特定時段內經常在沒有打卡及穿着制服的情況下擅離職守，要求廉政公署展開調查。

經調查，市政署亦收到同樣舉報，該署亦已查明有關人員確實於2019年3月份內，共10日在沒有向上級提出申請的情況下擅自離開辦公地點，故已針對有關人員開立紀律程序並予以停職處分；然而，在市政署作出處分決定時，有關人員已經退休離職，該署遂改以罰款代替停職處分。

經分析《澳門公共行政工作人員通則》，廉政公署認為，書面申誡、罰款、停職、強迫退休和撤職屬不同等級的紀律處分，因着不同的情節、違紀者之過錯程度及人格而可在較低或較高之處分等級間酌科，紀律處分相互間並不存在替代關係或機制。對處於退休狀態的人員，該通則第300條第2款及第306條第1款亦規定了，倘科處停職須以喪失在相等於停職期間內的退休金代替，倘科處罰款則金額不得超過相當於二十日退休金之金額，當中亦未看見容許對此等人員的停職處分得以罰款處分代替。

為此，廉政公署致函市政署指出上述法律適用的問題，市政署其後回覆表示認同，並對相關紀律程序報告作出更正，同時亦承諾會加強對人員出勤狀況的監管工作。

(八)

合同如實 監督有責

有舉報指新聞局多年來一直未經公開招標及詢價，直接將《澳門》雜誌的中、葡、英3個版本的採訪編輯服務分別判給予3間公司，每一版本服務費累計達一千多萬至二千多萬澳門元；此外，該局在沒有開展招標及詢價的程序下，再將經貿資訊網站的營運服務直接判給其中一間公司，而且該網站內容只轉錄其他媒體的澳門新聞，合同費用每年卻達數百萬澳門元。由於質疑新聞局做法不當，故要求廉政公署展開調查。

廉政公署先依職權調查，排除了上述3間公司獲新聞局直接判給有關服務合同，是與公職人員不當利用職務之便或作出貪污濫權的行為有關。

另調查查明，2005年至2009年期間，《澳門》雜誌的中、葡、英文版本的採訪編輯服務合同分別透過公開招標作出首次判給後，新聞局每年都會以滿意原公司服務、雙方合作良好等為由，引用第122/84/M號法令第7條第2款a、b項及第8條第1、4款之免除公開招標及詢價規定而作出直接判給。

2005年10月，新聞局以構建經貿資訊網站屬試驗及初期階段、本澳較缺乏具備亞、歐、非及南美洲新聞專業經驗的公司等為由，將該網站的營運服務作出直接判給；之後，該局每年以原公司為本澳少數具備相關專業經驗、滿意原公司服務、雙方合作良好、維持網站運作風格統一等為由，相關直接判給同樣引用了第122/84/M號法令上述條款作為法律依據。

儘管新聞局是基於原公司表現及雙方合作關係良好有助維持編採、版面設計風格和發行推廣網絡的延續穩定等原因作為考慮，從而採取直接判給的形式，每年續判有關服務合同，然而，廉政公署調查卻未發現上述3間公司明顯符合第122/84/M號法令第7條第2款a項或b項所訂立的豁免情況。

事實上，就新聞局對經貿資訊網站的營運與質素的監督工作開展調查時，廉政公署發現新聞局雖然曾在多份直接判給的建議書中提及，承批公司擁有專業採訪隊伍及派駐各地的資深記者網絡，又指出該公司是有別於其他只是透過應用軟件、單純將網上搜集到的信息直接提供予用家的公司等，但新聞局卻往往會因承批公司多採用不同方式編撰稿件，分辨稿件類型的工作難度大，並不掌握具體數據，亦未見新聞局有就如何收集及組織稿件提出明確要求，無定期監督並確認承批公司所提供的服務與行政當局支付的費用是否匹配，顯示新聞局現時的監督措施有欠充份。

此外，廉政公署亦對有關服務合同只有一年的期間提出質疑，因雜誌採訪編輯服務通常屬一項長期服務，從減省行政程序及手續的角度而言，應考慮適當延長有關服務判給的合同期限。

為此，廉政公署向新聞局作出上述意見反映，並建議新聞局檢視及改善目前的監督方式，至少應對有關網站所發佈的稿件及資訊來源予以更為細緻的分類、統計及監察。新聞局隨後回覆表示認同，會有序重新開展有關雜誌採訪編輯服務及網站營運服務的公開招標程序，亦計劃將雜誌採訪編輯服務的判給期限適當延長，並對網站營運服務的監督工作作出檢討及改善。

(九)

聽取民意 公開透明

有投訴反映澳門特區城市規劃委員會的網站中公佈的全體會議重溫視頻僅保留最近六次，且未有將全體會議的會議記錄上載網站供公眾查閱；另外，土地工務運輸局城市規劃資訊網在規劃條件圖諮詢期過後，會將草案說明及公眾意見部分刪除，僅保留規劃條件圖草案，質疑有關做法有違《城市規劃法》訂立的透明和促進公眾參與及公開的原則，要求廉政公署作出跟進。

經跟進，根據第3/2014號行政法規之規定，在不涉及保密的情況下，城市規劃委員會全體會議採用公開形式進行，有意參與旁聽的人士可登記出席，雖然無相關法律強制性，但該委員會仍會將最近六次的全體會議的會議記錄及直播視頻在網站上公佈，因此，未見有違反透明和促進公眾參與及公開原則。對於市民求知的期望，廉政公署已致函城市規劃委員會作出意見反映，亦建議在有關網站上保留更多全體會議直播視頻，獲覆該委員會會持續聽取社會各界的意見，優化及加強網頁的功能。

至於土地工務運輸局城市規劃資訊網中有關保留規劃條件圖的草案說明及公眾意見的要求，經分析《城市規劃法施行細則》之規定，除了規劃條件圖草案須上載網站及記載於土地工務運輸局的資料庫內屬強制性規定之外，土地工務運輸局將相關的草案說明及公眾意見等其他資訊亦上載至

該局網站，純屬基於善意原則、便民原則及資訊公開透明的原則，因此，未見該局定時刪除非強制性資訊屬行政違法或不當行為。

然而，廉政公署認同，由於土地工務運輸局對規劃條件圖草案進行公眾諮詢時，草案圖內僅有規劃條件，相關依據則載於草案說明中，因此，土地工務運輸局在公佈規劃條件圖草案時亦應一併公佈草案說明，方屬完全滿足《城市規劃法施行細則》相關規定之原意，亦有利公眾就有關規劃發表意見。而且，考慮到草案說明及公眾意見非屬機密資料，若土地工務運輸局在公示規劃條件圖後可繼續保留有關資料的公佈狀態，令公眾知悉整個規劃條件圖形成的完整過程及資訊，將更能符合及實現善意、便民及資訊公開透明原則。

為此，廉政公署向土地工務運輸局作出反映及提出相關意見，獲土地工務運輸局回覆表示接納，並已對城市規劃資訊網的內容進行優化工作。該局自2020年起發出的規劃條件圖，在有效期內同時顯示規劃條件圖、草案、草案說明及公眾意見的資訊。

四、再度審查（“回頭看”）

為落實及兌現廉政公署在施政報告所訂立的再度審查機制，被列入“回頭看”清單中的個案與情況，廉政公署一直在密切跟進，並與相關部門或機關保持聯繫及作出反映和處理，部份個案在適當時候亦會對外公佈。

（一）

為加強對投資居留申請的審查，廉政公署曾在2013年7月向澳門貿易投資促進局建議，在申請人向身份證明局申請取得澳門永久性居留權之前，應採取措施增設複查工序，以便確認申請人用作申請臨時居留許可的不動產是否存在變更狀況。

為回頭查看上述複查機制的執行情況，廉政公署展開了相應的跟進工作。

查得的資料顯示，因應廉政公署的建議，澳門貿易投資促進局經與身份證明局溝通協調後，於2013年9月設立了臨時居留許可的確認機制。按照有關機制，當投資居留個案申請人因臨時居留許可獲批滿7年而向身份證明局申辦澳門永久性居民身份證前，須先向澳門貿易投資促進局申請並由該局發出一份名為“確認聲明”的文件，以證明申請人在其獲批臨時居留許可至申辦澳門永久性居民身份證前的7年期間內，一直維持臨時居留許可獲批的條件；當身份證明局收到該“確認聲明”文件後才會受理永久性居民身份證的申請，期望透過上述機制加強監察申請人遵守投資居留的法律規定。

然而，在廉政公署二次審查的調查過程中，發現澳門貿易投資促進局曾自2014年9月以後，改變了過去一年所沿用的確認標準及理解，改以認為臨時居留許可的法律效力滿7年後已完全產生，申請人在澳居留的合法性不再源自臨時居留許可，而是一項由法律直接賦予的權利，於是單純以申請人的臨時居留許可已滿7年為由就簽發“確認聲明”文件，不再覆核申請人在這7年期間內是否一直維持獲批臨時居留許可的條件。

廉政公署認為，這種處理與法例規定存有抵觸，因當投資居留個案申請人原先獲批的法律狀況有所變更或消滅時，澳門貿易投資促進局應依法指出有關問題及作出跟進，故此，在簽發“確認聲明”前，局方有責任覆核申請人在其獲批臨時居留許可至申辦澳門永久性居民身份證前，是否仍符合投資居留法例及獲批條件是否一直維持，而不是單純因獲批的臨時居留許可已滿7年，就不考慮其他因素就直接簽發“確認聲明”。

因此，廉政公署向澳門貿易投資促進局作出意見反映，該局回覆表示自2018年5月就無再僅以投資居留申請人已獲批的臨時居留許可屆滿7年，作為維持其臨時居留許可的審批依據，而會嚴格遵照投資居留法律規定作出審批處理。

除此之外，廉政公署亦建議澳門貿易投資促進局，宜將申請人已經取得澳門永久性居民身份證的投資居留，但嗣後才發現原先獲行政當局批准的臨時居留許可續期的行為涉嫌違反合法性的情況，盡快通報檢察院以作適當跟進；同時，也向該局提出有關修法方面的意見及建議。

澳門貿易投資促進局回覆表示認同，並承諾日後在進行第3/2005號行政法規的修法工作時，將會加強對申請人獲批臨時居留許可的嗣後監察作為考慮方向，並對相關工作進行優化。

(二)

廉政公署曾在一舉報旅遊局職務主管經常在辦公時間擅離部門的專案調查中，發現旅遊局雖在調查舉報屬實後，確有針對有關人員提起紀律程序，雖然當中認定該名人員多次擅離部門已構成7日間斷不合理缺勤，卻只科處了書面申誠，理由是認為7日間斷不合理缺勤未符合《澳門公共行政工作人員通則》（下稱《通則》）第314條第2款e項規定的情節，即在同一曆年內連續不合理缺勤5日至9日或間斷不合理缺勤10日至19日的情節，所以未能科處停職；又認為《通則》第313條第2款規定的情節只涉及執行職務，未有對違反勤謹義務作出具體規定，所以未能科處罰款。最後，以有關人員的違紀事實無造成部門損失或名譽受損，所以僅按照《通則》第312條的規定科處書面申誠。

無疑，行政當局依法得在紀律程序中所查明的事實的不同情節、違紀者之過錯程度及人格，在書面申誠、罰款、停職、強迫退休和撤職屬不同等級的紀律處分中，作出較低或較高之裁量酌科；然而，在充分尊重的前提下，旅遊局以《通則》第313條第2款規定的情節只涉及執行職務，未有對違反勤謹義務作出具體規定為由，而排除適用該條規定的罰款處分，在將事實套入法律層面上廉政公署不敢苟同。

眾所周知，立法者在制定《通則》關於各級違紀處分（書面申誠除

外)的情節都並非盡數列舉，每一種處分方式的條文第1款均屬一般性適用要件(參見第313條第1款、第314條第1款及第315條第1款)，至於能否將有關事實套入有關法律規定的前提要件，行政當局確具一定的自由裁量空間。

廉政公署認為勤謹義務屬公務員應遵的眾多職務上的義務的其中之一，在具體個案中，有關人員作為職務主管，在同一曆年內有7日間斷不合理缺勤，缺勤日數雖未達《通則》第314條第2款e項所列停職的日數要求，但其情節卻又遠比《通則》第312條所規定的嚴重，應至少考慮科處罰款的可能性。

為此，廉政公署對旅遊局作出意見反映及建議，獲旅遊局回覆有關紀律程序在書面申誡的紀律處分執行後已告歸檔，在《行政程序法典》第3條結合《澳門基本法》第40條和《公民權利和政治權利國際公約》第14條第7款之規定所確立的合法性原則及“一事不二理”原則之下，除非嫌疑人援引《通則》第343條而提出複查，否則不可重開紀律程序，亦不可在無任何有效的法律理據之下撤銷有關紀律處分，並就同一事實重新科處另一紀律處分。

有見旅遊局在紀律程序上的處理方向，尤其是在法律適用上有可能再次出現跟《通則》的立法原意存在偏差的情況，從而未能準確地紀律處分，以實現紀律程序及處分的設立所擬達到的目的，廉政公署遂行使《廉政公署組織法》第4條第7項所賦予之權力，要求旅遊局在未來兩年內，將所有開立及處理的紀律程序通知廉政公署，以便作為再度審查的對象予以專門跟進。

2020年7月份，廉政公署收到旅遊局第一個關於已開立的涉及紀律性質的專案調查的通知，並承諾會繼續向廉政公署作出通報；至今，有關“回頭看”的工作仍處於跟進階段。