

# 澳門廉政



廉政公署  
CCAC

季刊  
ISSN 1682-8747



新《財產申報》法律公布

P.3

亞洲申訴專員協會理事會會議十月在澳舉行

P.5

財產來源不明罪與刑事訴訟的保障 (彭仲廉撰)

P.6

潘志明專訪

P.12



## 目錄

- 2 專員寄語
- 3 廉署訊息：  
新《財產申報》法律公布
- 5 廉署訊息：  
亞洲申訴專員協會  
理事會會議十月在澳舉行
- 6 廉政文摘：  
財產來源不明罪與刑事訴訟  
的保障（彭仲廉撰）
- 10 廉署動態
- 12 社會心聲：  
潘志明專訪
- 13 新聞剪報
- 14 法例淺釋Q&A
- 15 雋語集

《澳門廉政》  
總第7期（2003年第3期）  
2003年9月出版  
出版：澳門特別行政區廉政公署  
編輯：廉政公署社區關係廳  
平面設計及排版：高意廣告公司  
承印：高意廣告公司  
發行人：5,000本

如對《澳門廉政》有任何意見或建議，  
又或欲索取本季刊，  
請與廉政公署社區關係廳聯繫。  
地址：澳門宋玉生廣場『皇朝廣場』十四樓  
電話：(853)326300  
傳真：(853)362336  
網址：www.ccac.org.mo  
ISSN：1682-8747

## 專員寄語

### 做好財產申報工作

從今年9月1日開始，《財產申報》法律正式生效。這是一個新的法規，是對已實施5年的《收益及財產利益的聲明與公眾監察》法律進行技術性修訂的基礎上擬定的。目的是希望達到簡化、完善和加強對私隱權的合理保障，優化操作的同時，改善監察效果，提高公共行政效率。

澳門正處於近年機遇與挑戰最多的歷史進程中，政府和公務員的綜合能力和道德水平都要面對越來越高的要求和不同程度的考驗。財產申報制度是公職廉政建設的重要工具，也是建立地區文明聲譽的重要環節。在過去5年中，財產申報的工作得到廣大公務員的良好配合，執行順利。本人希望能夠繼續得到各位公務員的支持，堅守對社會的廉政承諾，共同推動本澳的廉政建設。

### 加強對外的交流活動和合作

今年10月，“亞洲監察（申訴）專員協會理事會會議”將在本澳舉行，屆時有多個亞洲國家和地區部長級官員參加。會議將由廉政公署主辦，就維護市民權利、推廣行政申訴制度而作廣泛的交流。本人亦希望能藉此機會，促進澳門公共行政部門依法行政、及提高市民維護合法權益的意識。

未來的日子，廉政公署將繼續加強與各地相關部門的交流和合作，互相分享經驗，促進工作的成效。另一方面，也藉此對外宣傳澳門特區社會的發展和進步。





## 新《財產申報》法律公布

關於公共職位據位人與公共行政工作人員（以下稱「公職人員」）申報財產的新法規——第11/2003號法律已於7月底頒布，作為主要存放實體的廉政公署，為使公職人員更明瞭法規內容，已準備展開一系列的解釋和宣傳活動，同時制訂特別措施以配合公職人員提交申報書。

### 原法律的修訂

「收益及財產利益的聲明與公眾監察」法律於1998年公布及開始生效，在執行該法律近5年期間，發現了一些技術問題，面對這些情況，執行人員只好儘量按立法者的精神作出解釋和填補漏洞，以尋求妥善的處理方法。



立法會審議《財產申報》新法律，廉政專員出席解答議員提問。(07/2003)

為此，有必要完善有關制度，以便更有效地實現監察公職人員是否擁有不法財產的目的，並減低對公職人員及其配偶等所造成的不便。因應而成立的「跨部門修法工作小組」，由終審法院院長指派的代表、行政法務司司長指派的代表及廉署代表所組成，2002年9月18日舉行了首次會議，並決定採納「廉署修法研究小組」建議的文本作為日後討論的基礎。

在制定修改草案方面，小組參考了當年有關該法律制定過程的資料，包括《立法會會刊》、意見書、報告、中葡傳媒的報導和評論，以及該法律生效以來公職人員向終審法院和廉署反映的意見。小組就如何完善法律條文行文進行討論和分析，並綜合了行政



「新財產申報法律宣傳活動啟動儀式」，由廉政專員張裕、終審法院院長辦公室主任鄧寶國及行政暨公職局局長朱偉幹主持。(09/2003)

暨公職局和法務局對修改草案初稿所發表的意見，以及總結多年來終審法院和廉署執行該法律的實踐經驗，經過10次會議及2次實地考察終審法院及廉署接收和處理申報書的程序、設備及設施後，小組於去年12月底完成了該法律修訂方案的草擬工作，當中提出了多項修改建議。

修法目的在於簡化申報程序、方便申報人、完善有關規定，以及保障私隱。

### 新法律的公布

有關的修改法案最終於今年7月10日獲立法會通過，7月28日公布，並已於9月1日起生效。與舊有法律相比，新法律基本上改動不算大，並沒有徹底改變原有制度，公職人員申報的內容與現行者大致相同，但個別細節會更具體、細緻和明確。新法生效後，並非意味着全澳18,000位公職人員都要重新申報財產，按法律規定非處於須提交情況的公職人員，毋須即時申報。



財產申報解釋會 (09/2003)

# 廉署訊息

## 新法律的宣傳

為配合新法律的生效，廉政公署為各公共部門、機構舉行新法律解釋會，9月6日已先為各部門的行政財政人員作了一次，而面向全體公職人員的解釋會則在9月下旬至10月底舉行。

廉署印就一批填寫『財產申報書』指引，並備有「填寫示範」，協助申報人了解填報相關資料；此外，廉署亦攝製了一套短片，形象化地描繪遞交申報書前應注意的事項和交表過程，該短片在每場解釋會上均會播放。

如申報人有疑問，可致電廉署財產申報組(電話號碼：3953321)查詢，亦可瀏覽廉署網頁([www.ccac.org.mo](http://www.ccac.org.mo))，查閱有關法規和指引。

## 特別配合措施

原法律於1998年生效，當中規定如公職人員申報財產後5年內沒有更改職務的法律狀況，則須於滿5年後起計的90天內提交最新資料的申報書，按照統計，這5年間其狀況沒改變過的公職人員為數逾萬人，因此2003年10月至2004年2月間將是公職人員申報財產的一個高峰期。

為此，廉署將採取2項特別措施，其一是部門預約，由廉署派員到申報人數較多的部門接收申報書；其二是在水坑尾街公共行政大樓地庫設臨時收表站，開放時間亦會配合部門辦公時間（上午10時至下午7時，中午不休息），以方便公職人員申報。



為接待逾萬名公職人員重新申報財產，廉署培訓一批臨時工作人員協助工作。





## 亞洲申訴專員協會理事會會議十月在澳舉行

澳門廉政公署的前身「反貪公署」於1992年3月6日正式對外辦公。打從那天起，市民遇上行政違法及行政失當的事便多了一條投訴渠道，就是這個專責處理行政申訴的部門。轉瞬間，本澳行政申訴的服務經已開展了12個年頭，他在成長中學習，日趨成熟，目前已成為國際申訴專員協會及亞洲申訴專員協會的理事。澳門先於1998年承辦了亞洲申訴專員協會第三屆會員大會，又將於今年10月下旬舉行亞洲申訴專員協會理事會會議。



2000年7月在菲律賓馬尼拉舉行的“第五屆亞洲申訴專員協會大會”，澳門廉政公署獲選為新一屆理事會理事。

亞洲申訴專員協會簡稱A.O.A.(Asian Ombudsman Association)，總部設在巴基斯坦的伊斯坦堡。現任理事會主席為薩希布扎德(Imtiaz Ahmad Sahibzada，巴基斯坦申訴專員)，其餘包括副主席(伊朗)、秘書(中國香港)、司庫(南韓)和另外5名成員，他們分別為中國、中國澳門、馬來西亞、日本及菲律賓。

申訴專員這類機構最早於1809年出現在北歐的土地上，由瑞典首創此服務，經過近一個世紀的發展而遍佈全球。1978年，世界各國的相關機構成立國際申訴專員協會(International Ombudsman Institute)，簡稱I.O.I.，秘書處設在加拿大。由於各大洲均建立了自己的申訴專員協會，惟獨亞洲沒有，在這種情況下，成立亞洲申訴專員協會逐步成為各國各地區申訴機構負責人的共識。1996年4月，在中國、巴基斯坦、伊朗等有關國家的共同倡導下，亞洲申訴專員協會籌備會議在巴基斯坦首都伊斯坦堡召開，來自16個亞洲國家和地區的代表出席了本次會議。會議決定成立亞洲申訴專員協會籌委會，負責協會的籌建工作。

可能有人會問，申訴專員的職能是什麼？前新西蘭首席申訴專員、前國際申訴專員協會主席伯里安·艾爾伍德(Sir

Brian Elwood CBE)於2002年5月赴北京出席亞洲申訴專員協會第七屆會議時發表講話，他指出：「申訴專員制度這一概念與其說是控制政府的官僚主義，不如說是在鼓勵發展及持續促進良政治理更為貼切。申訴專員制度可以使管治者和被管治者對政府機器在沿着合法、高效及公平的良好施政管理方式運行方面更有信心」。

翻開澳門廉政公署組織法涉及職責的部份，下面一段文字進入眼簾：「促使人的權利、自由、保障及正當利益受保護，確保公共行政的公正、合法和高效。」廉署在行政申訴方面的法定職責印證了一個事實，就是廉署與世界各地申訴專員所追求的目標是一致的。

相對於北歐的先鋒，歐盟國家和大洋洲地區，亞洲的申訴專員是一股新生的力量，不容忽視。從上個世紀80年代至今，亞洲各地的行政申訴機構如雨後春筍般相繼成立，負責監督檢查國家各級行政機構及其工作人員的中華人民共和國監察部亦於1986年正式設立。到了這一刻，代表着全球65%人口的合法利益都會受到保護，寓意深遠，因為這運動反映了各國有意識地投放資源，努力不懈地使人們免受不良行政(mal-administration)的損害。

當人類踏進21世紀，第一個誕生的國家位於亞洲，它便是與澳門關係密切的東帝汶共和國，其憲法第27條規定設立申訴專員，由國會以大多數票選出人選，任期5年。在一個如斯年輕的國家，卻對申訴專員這樣重視，足見其價值已廣為不同文化、不同地區的人民和政權所接受。

今年10月，本澳將盡地主之誼，接待亞洲申訴專員協會的理事會成員，並協助主席辦好今次理事會會議，為明年4月在南韓漢城舉行的亞洲申訴專員協會第八屆會議做好前期工作。

### 特訊

亞洲申訴專員協會理事會會議將於10月20及21日在澳門舉行，近30位代表將會來澳出席，他們分別來自中國、日本、南韓、伊朗、巴基斯坦、菲律賓、馬來西亞和香港。

在參加會議之餘，代表們將會參觀廉署設施、訪問民政總署，並遊覽澳門著名景點。行政長官何厚鐸將於21日下午接見理事會成員。

## 財產來源不明罪與刑事訴訟的保障（葡萄牙助理總檢察長 彭仲廉）

### 引言

在現代社會裡，行政當局和公共機構若要運作良好，其中一項要件就是必須具有透明度，這亦是廣大市民的訴求。

為此，各法律體系中均有不同性質的措施，尤其是嚴謹的擔任公職和不得兼任制度，以確保擔任政治職務或行政職務的人員恪盡職守，公正無私。

近年來，公共職位據位人和公共行政工作人員的透明<sup>\*</sup>及廉潔越來越受重視。這是因為，假如在公共部門裡工作的人，或是以其他途徑成為應獲社會大眾信任的人，都做不到透明和廉潔，那麼公共機構又何來透明呢？

要確保公共職位據位人和公共行政工作人員能做到透明、廉潔，對其財產實施監察就是一種重要方法。

澳門在這方面的舉措始於十二月七日第14/87/M號法律（賄賂處分制度）的頒佈。該法律第七條規定，現職或退休公務員<sup>1</sup>如果擁有與其所收受或聲明的薪酬不相稱的財產或收益，又或維持超過其職級薪酬所容許的生活水平，而不提供如何擁有該等財產或收益的圓滿解釋，又或不顯示其擁有的財產或收益的合法來源時，便會受到紀律處罰。

然而，這卻是一項難以實施的規定。一方面，它規範的僅是一種紀律上的不法行為，進行調查時會受到諸多限制。另一方面，它未能與收益監察的一般制度配套，因為當年尚未建立這種制度。

### 財產來源不明罪的由來

對申報財產利益作出規範始於八月十七日第13/92/M號法律，但該法律僅適用於政治職位據位人。

無論從適用範圍，還是從違反規定者所受的處罰來看，這部法律都顯得畏首畏尾。可它畢竟邁出了第一步，為後來相關制度的不斷完善奠定了基石。

在這部法律之後，又頒佈了六月二十九日第3/98/M號法律。後者規定，政治職位及公共職位的據位人，公共行政的公務員、服務人員及其他工作人員，必須提交收益及財產利益聲明書，並加強了整套懲處違法者的機

制，包括在第二十六條規定了“不合理的富有表象”罪。

立法者透過該等規定傳遞了兩項重要信息：其一，認為有關行為損害社會，僅靠紀律處罰是不夠的，故應追究刑事責任；其二，除公共行政的公務員、服務人員及其他工作人員外，政治職位及公共職位據位人也應在處罰對象之列。

有關“不合理的富有表象”罪的規定，新近頒佈的七月二十八日第11/2003號法律第二十八條第一款作了修改，並且將罪名改為“財產來源不明”罪。

第二十八條第一款規定：

“根據第一條規定所指負有提交申報書義務的人，其本人或藉居中所擁有的財產，異常地超過所申報的財產，且對如何和何時擁有不作具體解釋或不能合理顯示其合法來源者，處最高三年徒刑，並科最高三百六十日罰金”。

雖然從犯罪主體上看便可即時發現新舊條文有所不同，但兩者在適用範圍上卻沒有本質性的分別。原因在於，有關的改動主要是基於中華人民共和國澳門特別行政區（以下簡稱“澳門特區”）擁有嶄新的政治行政架構，作出適當修改是必須的。事實上，兩者的重要分別却體現在罪狀的其中一項要件上。按舊條文的規定，對擁有的財產或收益“超過”所申報的財產和收益者，要追究刑事責任，而現在受懲處的，則是擁有的財產或收益“異常地超過”所申報的財產和收益者。這項修改是有其道理的。要知道，單就超過所申報的財產和收益這一事實而言，未必一定會涉及刑事責任。但“異常地超過”就不同了。這個概念雖然仍須透過司法見解界定，但它所指的將會是以正當收入無法作出客觀、明確解釋的一種財產狀況。

訂立這樣的罪狀並非無例可循。香港的《防止賄賂條例》（第201章）就作出了類似的規定。根據該條例第10條“來歷不明財產的管有”<sup>2</sup>，除擁有與薪俸不相稱的收益或財產者外，維持高於與薪俸相稱的生活水準者也同樣會受到刑事制裁。

《中華人民共和國刑法》第三百九十五條第一款<sup>3</sup>也確立了類似的制度。

\* 譯者註：這裡中文譯本中，凡以“人”為主體所指的“透明”，均有“光明磊落”的意思。

1. 該法律第十條規定了公務員的定義。然而，根據第十條第二款，第七條的規定不適用於相當於公務員的人員，如公共職位據位人等。

2. 該法規的2003年5月9日修訂版（與前一版相比，祇是將“官方僱員”改為“訂明文員”）在第10條第1款規定：“(1) 任何現任或曾任訂明文員的人

(a) 維持高於與其現在或過去的公職薪俸相稱的生活水準；或

(b) 控制與其現在或過去的公職薪俸不相稱的金錢資源或財產，

除非其如何能維持該生活水準或就該等金錢資源或財產如何歸其控制向法院作出圓滿解釋，否則即屬犯罪”。

3. 按《中華人民共和國刑法》第三百九十五條第一段規定，“國家工作人員的財產或者支出明顯超過合法收入，差額巨大的，可以責令說明來源。本人不能說明其來源是合法的，差額部分以非法所得論，處五年以下有期徒刑或者拘役，財產的差額部分予以追繳”。

須指出的是，將這項犯罪列入澳門法例曾遭受質疑，而且有關的疑慮可能至今仍未消除。有人擔心，要求嫌犯就其收益或財產的合法來源負上舉證責任可能違反無罪推定原則。

在審議6月29日第3/98/M號法律期間，有人提出，這樣的要求違反了《葡萄牙共和國憲法》第三十二條中規定的刑事訴訟的保障<sup>4</sup>。

隨著澳門特區的成立，是否違反葡萄牙憲法的問題已不重要。儘管如此，按照澳門特區法律體系分析財產來源不明罪的規定還是有用的。

我們認為，可以透過兩項基本法規來檢驗7月28日第11/2003號法律第二十八條第一款的規定是否有效。一是《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下簡稱《基本法》）第二十九條第二段，二是《公民權利和政治權利國際公約》（以下簡稱《權利公約》）第十四條第二款及第三款。後者根據葡萄牙共和國議會第41/92號決議延伸適用至澳門，並於1992年12月31日在澳門公布，而且按照《基本法》第四十條第一段的規定，在澳門特區成立後繼續適用。

《基本法》第二十九條第二段規定，“澳門居民在被指控犯罪時，享有盡早接受法院審判的權利，在法院判罪之前均假定無罪”。與此同時，按照《基本法》第四十三條，上述規定還適用於身在澳門特區境內的澳門居民以外的其他人。

《權利公約》第十四條第二款規定，“凡受刑事控告者，在未依法證實有罪之前，應有權被視為無罪”。

表面看來，第11/2003號法律要求嫌犯解釋其財產或收益的來源，或者顯示其財產或收益來源合法，似違反了《基本法》和《權利公約》的相關條款所規定的無罪推定原則，將控方才應負有的舉證責任倒置（反加予嫌犯）。

## 條文結構及符合刑事訴訟的保障

這種疑慮的產生與法律條文的行文方式有一定關係。我們假設，如果效仿香港立法者所採用的方式，將條文寫成：“根據第一條規定所指負有提交申報書義務的人，如其本人或藉居中所擁有的財產，異常地超過所申報的財產，處最高三年徒刑，並科最高三百六十日

罰金，但對如何和何時擁有作出具體解釋或能合理顯示其合法來源者除外。”

比照第11/2003號法律中的行文和以上述的假設條文，不難看出，二者的含義完全一樣。可是，從形式結構上看，就產生了不同的解釋。

假設的條文非常明確，其末部所述的例外情況就是罪狀的一項消極要件，訂明了一個排除不法性的理由。

而第11/2003號法律中的行文給人的印象卻是以否定式來表達罪狀的一項積極要素。當中所述“且對……不作具體解釋”，讓人覺得祇在符合先前所述的各項要件後再加上不作解釋，才構成犯罪<sup>5</sup>。正是這表述方式導致解釋條文時出現困難。

事實上，即使我們將形式問題拋開不談，集中討論問題的實質，我們亦發現，上述行文所顯示的，表面上看來是有關罪狀的一項積極要素，但實際上卻是一項消極要素。

簡單地說，構成財產來源不明罪的要素包括：

- 負有申報義務者本人或居中人擁有；
- 財產或收益；
- 異常地超過先前所申報的財產或收益。

這些，也只能是這些，才是財產來源不明罪的構成要素。顯然，在法院認定這些要件成立前，應推定嫌犯無罪，這與處理其他犯罪的情況無異。

但問題是條文中寫著“且對如何和何時擁有不作具體解釋或不能合理顯示其合法來源者”，難道這不是罪狀的積極要素麼？

我們不應受條文的行文方式影響而產生錯覺。

讓我們再看另一個例子。如將《澳門刑法典》第一百二十八條的條文寫作（劃線部分為法典中的表述）：“殺人者，且不能顯示作出之事實為擊退對其本人或第三人受法律保護之利益正在進行之不法侵犯之必要方法者，處十年至二十年徒刑”。

這樣的表述絲毫沒有改變殺人罪的結構，既沒有增加也沒有減少這項罪狀的組成要素。它祇是運用了一種不同的立法技術：除罪狀的積極要素外（殺人者），還列出一項消極要素（正當防衛 — 不能顯示作出之事實為擊退對其本人或第三人受法律保護之利益正在進行之不

4. 在澳門立法會1998年4月7日的會議上，針對相關規定是否在制度上違法，甚至違憲進行了討論（《立法會會刊》第一期第40次會議），較多人認同的觀點是不會產生在制度上違法或違憲的問題，對於這個結論，其後亦沒有議員提出異議。

5. 關於罪狀的否定要素與以否定方式表達的肯定要素之間的差別，可參閱：Claus Roxin：《刑法》(Derecho Penal)，總論，I，《城》，1997年，第283頁起；Günter Jakobs：《刑法》(Derecho Penal)，總論，Marcial Pons，1995年，第192頁起；H. Jescheck：《刑法論》(Tratado de Derecho Penal)，I，Bosh，第338頁起；Marcello Gallo：《刑法法釋》(Appunti di Diritto Penale)，II，Torino，第144頁起；等等。



# 廉政文摘

法侵犯之必要方法者)。

當然，沒有必要以此方式來表明阻卻不法性的典型理由(正當防衛、行使權利、履行義務，以及獲法益受侵害之人同意)，因為在釋法時，必須比照《刑法典》第三十條及隨後條文綜合分析。然而，在非典型的情況中加入罪狀的消極要素是有需要的，例如當立法者認為除了《刑法典》第三十條所列出的情況外，還欲規定其他阻卻不法性的理由，便會運用在罪狀規定中加入消極要素的立法技術。

財產來源不明罪條文中的那一段內容正是屬於這種情況<sup>6</sup>。

這個罪狀並不屬於不作為犯，行為不法性的根源不在於欠缺理由或解釋，而是在於擁有的財產或收益異常地超過所申報的財產<sup>7</sup>。至於第二十八條第一款所規定的罪狀，不須要求嫌犯有任何作為便可成立。一經發現嫌犯所擁有的財產或收益與申報的不相稱，而其對財產狀況保持緘默，就足以構成犯罪。

另一方面，要求嫌犯解釋財產來源，以顯示其合法性，這項舉證工作並不是為了支持控訴，而是為了反對控訴。只要能證實負有申報義務的人，其本人或藉居中所擁有的財產，異常地超過所申報的財產，那就存在符合罪狀的不法事實了。

由此可見，要求嫌犯舉證的唯一目的是為了阻却事實的不法性。因此，將之看作舉證責任之倒置是不恰當的。

按照《權利公約》第十四條第三款g項的規定，任何被控犯有刑事罪行的人，均不得被強迫作不利於他自己的證言或強迫承認犯罪(底線是我們加上的)。

對於這個規定，第11/2003號法律第二十八條第一款謹慎依從，因為要求嫌犯舉證只會對嫌犯單方面有利。

## 刑事化之依據

或許有人質疑為何將上述行為刑事化。眾所周知，刑法應該是保護法益的最後手段，祇在為了保護那些特別重要的法益，而其他措施均不足以達到這個目的時，

才運用刑法手段。刑罰是“社會政策的最後手段”，它的作用是為法益提供補足性的保護<sup>8</sup>。《基本法》第六條明確規定要保護私有財產，而該法第三章更規定了一系列權利和義務，以確保居民的私人生活和基本權利，尤其是其尊嚴，不受濫害。由於有了上述規定和原則，所以在刑法中不能任意訂立非屬維護重要價值的罪狀，只有這樣，刑法手段所包含的各種嚴厲措施才會在道德上得到認同。

那麼，將第二十八條所指的擁有收益和財產刑事化，是否符合這些原則呢？

要回答這個問題，首先須了解，將有關事實刑事化，背後所重視的究竟是哪些利益。

財產申報法律規定公共職位據位人及公共行政工作人員(該法律第一條第二款和第三款給予公共行政工作人員一個廣義的概念)必須申報財產，既有直接目的，也有間接目的。透過該法律第二條第一款和第六款的規定可以看出，該法律的直接目的是收集容許嚴格評估申報人財產和收益的一切資料，為此申報人必須清楚和充分列明有關其資產負債和其他直接或間接獲取的利益或優惠的性質、狀況、識別資料、來源、金額、價值、發出實體、存放實體、債權或債務實體，以及其他相關資料。

如果財產申報是為了清點財產，那就變成單純的財產紀錄了。因此，財產申報法律還有著更深遠的間接目的，那就是使申報人的財產狀況具透明度。公共職位據位人及公共行政工作人員財產狀況的透明與公共行政的透明固然是兩回事，但兩者之間卻相互映照，就像月亮反射太陽的光芒一樣。

公共職位據位人及公共行政工作人員擁有的財產或收益與身份不成比例，這就足以令人懷疑公職或政治活動的嚴肅性。任何申報人不合理地富有都會引起市民對行政當局是否公正無私產生懷疑。

要針對這種情況，就須要規定一項“透明”義務，容許透過申報機制，依法核實財產來源是否合法。只有這樣，才能使廣大居民恢復對公共事務的信心，消除對行政當局是否公正無私的疑慮。

如核查的結果不但不能消除上述疑慮，反而因為發現申報人的財產異常超過其申報的財產而使疑慮加深，

6. 同樣的情況也出現在《刑法典》第二百六十二條第三款規定的罪行中：“持有或隨身攜帶利器或其他工具，而將之作為攻擊性武器使用之目的，或該利器或工具係可用作攻擊者，如持有人或攜帶人並無對其持有或攜帶作出合理解釋，則處最高二年徒刑”(底線是我們加的)。

7. 相反，中國內地則重點強調嫌犯不能說明或拒絕說明其財產來源合法。可是，鑑於嫌犯的訴訟地位及在訴訟程序中的身份，上述立場遇到巨大困難。關於這個問題，可參閱：錢飭：《論巨額財產來源不明罪》，載於《政法論壇》，2001年第6期，第71頁起。有關中國內地在規範巨額財產來源不明罪方面的概況，可參閱：張鳳閣主編：《新刑法理論與實務》，警官教育出版社，第592頁起；張穹主編：《修訂刑法條文實用解說》，中國檢察出版社，第524頁起；周振想主編：《中國新刑法釋論與罪案》(下冊)，中國方正出版社，第1686頁起。

8. Claus Roxin：同前，第65頁。



那麼行政當局的聲譽就會嚴重受損。在這種情況下，運用刑法手段就具有正當性，從而制止違反透明義務及挽回行政當局的聲譽。

所以，不要以為，這項法律所規定的罪狀是用來代替貪污受賄罪的<sup>9</sup>，是一種在不能掌握確鑿證據時用以懲處涉嫌貪污受賄行為的措施，而事實並非如此。違反透明義務本身就是對社會的一種損害，且足以支持刑法的介入。這並非否定涉嫌的財產在很多情況下都是源自貪污受賄等犯罪。然而，財產來源不法卻又不屬犯罪所得的情況並不罕見，例如在違反不得兼任制度下，未經批准或透過居中人擔任職務或從事業務，從中所得的財產便屬此類情況。

第二十八條第一款所保護的價值，即申報人的透明和廉潔，是確保行政當局透明的基礎和條件。可以說，將擁有來源不明的財產刑事化雖是一種防貪機制，但其覆蓋面更廣，貫穿整個政治行政運作，使具有監督權的機構和對政治行政運作有正當利益施行監督的人，能監察值得(或不值得)社會信賴以謀求公共利益的人。

## 平等原則

但是，有可能會出現另一個與平等原則有關的問題。我們面對的是一項本義的身份犯，而它沒有基本犯，犯罪主體必須是公共職位據位人或公共行政工作人員。

那麼，這樣一來，相對其他市民而言，這些犯罪主體豈不是受到了歧視性對待？

這難道不是一種毫無根據的不平等現象麼？

無論是公共職位據位人，還是公共行政工作人員，均得到市民信賴。根據《基本法》第一百零一條的規定，在他們當中，部分（行政長官，主要官員，行政會委員，立法會議員，法官和檢察官）甚至要宣誓擁護《基本法》，盡忠職守，廉潔奉公，效忠中華人民共和國澳門特別行政區。經12月21日第87/89/M號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第三十五條第一款也規定，所有擔任公共職務的人在就職行為中都必須承諾盡忠職守。再者，負有申報收益和財產利益義務的人，因所擔任的職位或職務而在社會上享有威信；同時，與那些在私營機構擔任相似或相同職務的人相比，公共行

政工作人員所享有的待遇較優厚，包括薪俸、假期、津貼、社會保障、職業穩定性、退休等方面。

因此，社會要求他們承擔特別義務，如透明義務，是公平的、合理的，並不違反《基本法》第二十五條規定的平等原則。

## 結論

- 規定財產來源不明罪的目的是在於促使有申報收益和財產利益義務的人員廉潔和透明；
- 雖說這是一種防貪手段，但它的覆蓋面更廣，貫穿各公共機構的整體運作；
- 可藉此監察值得(或不值得)社會信賴以謀求公共利益的人；
- 罪狀的構成要素只包括：負有申報義務的人本人或藉居中所擁有的財產，異常地超過所申報的財產；
- 嫌犯不對其財產來源作出合理解釋不是構成罪狀的要素；
- 表面上看來似是罪狀中一項以否定式表達的積極要素，但事實上却是一項消極要素；
- 將這項消極要素加入條文中，祇是為了訂定一項排除事實不法性的非典型理由，容許嫌犯解釋其財產狀況；
- 故此，無論是要求嫌犯舉證，抑或是嫌犯主動舉證，其本人始終是唯一的受益者；
- 正因為如此，條文並沒有違反《基本法》和《權利公約》中關於刑事訴訟保障的規定；
- 將上述行為刑事化不是任意的，要求公僕透明、廉潔這一正當訴求便是有力的依據。
- 公共職位據位人及公共行政工作人員，因受社會信賴、享有威信、待遇優厚，加上他們曾依法作出盡忠職守的承諾，故應當接受市民的監察；
- 綜上所言，向公共職位據位人或公共行政工作人員施加一些透明規則，甚至引入刑罰，經考慮其背後的原因，亦不見在彼等與其他市民之間存在任何無理的不平等待遇。

9. 對於注釋3中所述的犯罪，這一觀點在中國內地的理論中占主流，而且普遍認為，規定這項罪狀是為了打擊以貪污受賄等不法手段斂財的暴發戶。此外，有些學者還認為應大幅加重刑罰，甚至建議處以相當於貪污或受賄罪的刑罰。參閱侯國雲：《有關巨額財產來源不明罪的幾個問題》，載於《政法論壇》，2003年第1期，第85頁起。

## 廉署動態



廉署招聘人員，前來遞交報名表者甚眾。(08/2003)

### 廉署人員配備增加

行政長官7月底發布了第28/2003號行政命令，修改第31/2003號行政法規第三十一條所指的廉政公署部門人員配備表。經修改後廉署部門人員配備由96人增加至109人。

為強化廉政公署人力資源，廉署於8月中展開招聘人員的工作，反應非常熱烈，8月31日及9月中亦已先後舉行過筆試和面試。



與民署合辦「持廉守正」領導主管人員工作坊。(09/2003)

### 廉署與民署合辦工作坊

廉政公署與民政總署9月底合辦了一個「持廉守正」領導主管人員工作坊，當日民署50位領導及主管人員皆有出席。工作坊首部分為廉署實際運作的簡介，跟着是討論部分，廉署設計出三個個案，分別涉及迴避、採購及同事間關係等問題，由出席者分組討論及發表意見，過程反應相當熱烈。最後，由廉署就有關個案及組員意見作出總結。



在工作坊裡，討論情況十分熱烈。



廉署調查員在港接受培訓，取得良好成績。(08-09/2003)

### 廉署人員赴港受訓

廉署2位首席調查員最近赴港參加由香港警務處武器訓練科舉辦之為期6週的「武力使用教官訓練課程」，課程內容包括槍械及射擊技術、散彈槍技術、遇抗控制技巧、胡椒噴劑應用、靶場管理及訓練知識、彩彈實戰演練和戰術演練等。

2人完成有關課程後，共取得6個相關的執教牌照。培訓期間學員進行了「手槍射擊比賽」，2人各獲得一個單項冠軍，而在「手槍及散彈槍教官資格評核試」中，其中1人亦以381分(滿分400分)的最高分獲得「全能射擊學員獎」。通過是次培訓，除了取得一系列的執教牌照外，亦提高了相關人員對武力使用技巧方面的知識。同時，對完善公署在武力使用技巧、方法及守則方面提供了實際的理論基礎。



# 廉署動態



向國際銀行300位職員進行5場廉潔講座。(05-06/2003)



José Teles Pereira率領葡國安全情報局代表團訪公署，代表團成員還包括局長助理 Pinto dos Santos、對外關係部主任Jorge Carvalho等。(06/2003)



阮子榮帶領澳門冰仔各業工人互助會青少年足球隊來訪。(07/2003)



廉署領導及主管捐血後與捐血中心主任許萍醫生合照。(7/2003)



社區關係廳人員參觀社會工作局活動教學室新址。(07/2003)



向理工學院職業技能培訓中心商貿科學員作4場廉潔講座。(07-08/2003)



在「公務人員基本培訓課程」中為高級技術員及技術員作倡廉講座，該課程已於9月中結束。(09/2003)



中聯辦監察部人員來訪。(09/2003)

# 社會心聲



## 潘志明專訪

昔日，「澳門街」的街坊在生活上遇上疑難，或者與官府打交道時碰到問題，很多時會向一些民間團體、宗教團體，又或是如澳門明愛那樣的社會服務機構尋求協助。今天，明愛將「冤情大使」的角色逐漸淡化，將市民的投訴轉往專責部門和新設的監察部門處理，明愛總幹事潘志明見證了這漫長的過程，遇過無數個案，我們希望透過與潘氏的一席話，嘗試為各位讀者展現澳門民間社團在歷史階段所承擔的行政申訴工作。

### 明愛 = 「冤情大使」？

“在普羅大眾心中，將明愛當作「黃大仙」可能比「冤情大使」來得更貼切，因為過去數十年來，明愛一直被認為是一個有能力接近政府的機構，而且大門永遠是打開的。”潘志明避用「冤情大使」這個稱號，卻為明愛冠以最草根和親切的

名字：黃大仙，藉此形象化地描繪明愛過往所扮演的角色。的確，早期到明愛尋求協助的市民，絕大多數都是為着民生問題而來，例如對政府有所訴求，又或是到政府部門辦事時「碰釘子」，他們都希望明愛能提供協助，反而透過明愛投訴政府部門的情況就比較少。

潘志明表示，明愛過去協助市民與政府溝通的工作中經歷了三個階段：早期主要為市民提供技術上的協助，例如「代打稟紙」（代寫申請書）、寫信等，甚至會以明愛的名義去函政府部門，為求助者反映意見。由於明愛的出發點並非投訴政府部門，因此，有關部門的反應還是比較正面的，雖然比較低調，但一般都會作出處理。

及至八十年代，澳門政府架構逐漸擴大，市民開始關注到自己的權利，對政府的投訴也因此增加，明愛成為投訴政府服務問題的一個渠道，當中又以涉及居住(例如逼遷、收樓等)的問題最多。潘志明指出，作為一種社會教育，明愛逐漸改變以機構名義代求助者反映意見的做法，轉為引導市民自己寫信，以維護自己的權益。潘志明形容，這時期的明愛可以說是一名「遊說大使」。

反貪公署在一九九二年成立，具備了反貪及行政申訴的職能。潘志明表示，自那個時候起，當明愛接到市民投訴有關貪污的事情，都會鼓勵他們直接向該署舉報；至於有關行政申訴問題，則希望市民先向有關部門反映，經處理後仍有問題時，才建議他們到廉署投訴。潘志明認為這樣比較合理，因為深信廉署可作出較為深入調查，給予被投訴人一個公正的機會，對雙方都有利。

### 扮演着「橋樑」角色

那麼，究竟是什麼原因導致過去二、三十年來市民寧願向明愛求助也不直接向政府反映訴求呢？

如果推說七、八十年代，官民之間的語言隔膜是造成市民喜歡向明愛求助的主因，然而踏入過渡期，懂得中葡雙語的公務員人數增加，語言似乎不再是官民之間的障礙，但市民仍然選擇透過明愛向政府提出訴求，究其原因，潘志明估計與市民對政府部門的觀念未改有關。他指出，部分市民仍然認為政府部門「官官相衛」，因此在遇到問題時往往並未即時向政府反映，問題積聚一段時間後便爆發出來；此外，個別市民恐怕直接向政府反映後自己又感到後悔，因此又會把明愛作為「踏腳石」，因為他們總認為，如果先向明愛反映，則無論是作為諮詢也好，作為備案也好，起碼自己也有轉圜的餘地。潘志明相信，假如市民當時能夠當面提出意見，相信政府是願意聆聽的，因此，過渡期的明愛可以說扮演着「橋樑」的角色。

潘志明表示，反貪公署具備行政申訴職能，前政府在行政上已有改善。他認為這是必然的，因為公署的設立可以確保行政程序的合法和高效，但他同時指出，作為監督者，旨在讓各個部門自己調整方向，因此，廉署沒有必要大肆宣揚某政府部門的過錯，只要讓他們有所警惕已經足夠。

### 加強「行政申訴」工作的宣傳

當被問到廉署行政申訴工作今後的發展路向時，潘志明建議廉署應首先從字眼或表達方式上作出變動，將「行政申訴」的概念形象化，讓市民清楚理解何謂行政申訴，市民才懂得如何將問題反映出來，因為讓市民知悉行政申訴工作的存在及其性質，方為成功推行行政申訴服務的基礎。潘志明還認為，廉署目前的工作應集中做好打擊大老虎和開展預防教育，這是最為重要的。

此外，他認同廉署現時主動走出社區、直接宣傳的做法，認為這是一個有效的宣傳途徑，但長遠而言，廉署可集中宣傳行政申訴的特點，突出「用心聆聽」的功能，透過漫畫化的宣傳單張將這種「聆聽」功能表現出來，讓學生和市民易於理解，同時更可透過傳播媒體推介行政申訴的成果，宣傳有關部門在接受投訴後作出的改善，要讓市民看見行政申訴的重要性。

註：潘氏現為澳門明愛總幹事、澳門庇道學校校長、保障暴力罪行受害人委員會會長、青年事務委員會委員和民政總署諮詢委員會委員。





澳門日報 二〇〇三年七月七日 星期四 庚寅年六月十一日

### 新聞焦點

## 廉署將辦數十解釋會向公僕講解申報細則

# 新財產申報制推廣昨啟動

【本報訊】以正式公佈的《財產申報》法例為背景，廉署昨日舉行多場新聞發布會，向傳媒及公眾介紹新法例的實施細則。廉署發言人表示，新法例的實施，是廉署推行廉潔制度的重要一步，也是向公眾展示廉署工作透明度的重要舉措。新法例的實施，將使公僕的財產申報工作更加規範化、制度化，從而提高公僕的廉潔意識，促進廉潔制度的落實。

**廉署將辦數十解釋會**  
廉署發言人表示，廉署將在全澳各地舉辦數十場解釋會，向公僕講解申報細則。這些解釋會將由廉署官員主持，邀請公僕代表參加。在解釋會上，廉署官員將向公僕講解申報細則的內容，並解答公僕的疑問。廉署發言人表示，廉署將根據需要，在全澳各地舉辦數十場解釋會，以確保公僕能夠正確理解申報細則的內容。

**五年來最高監察預算**  
廉署發言人表示，廉署在過去五年來，一直致力於提高監察預算。廉署發言人表示，廉署在過去五年來，一直致力於提高監察預算。廉署發言人表示，廉署在過去五年來，一直致力於提高監察預算。

**公僕須知實填報免承擔法律責任**  
廉署發言人表示，公僕在填報財產申報時，必須實事求是，不得隱瞞或虛報。廉署發言人表示，公僕在填報財產申報時，必須實事求是，不得隱瞞或虛報。廉署發言人表示，公僕在填報財產申報時，必須實事求是，不得隱瞞或虛報。

**萬名公僕須更新財產申報表**  
廉署發言人表示，全澳共有萬名公僕需要更新財產申報表。廉署發言人表示，全澳共有萬名公僕需要更新財產申報表。廉署發言人表示，全澳共有萬名公僕需要更新財產申報表。

**申報聲明與承諾書**  
廉署發言人表示，公僕在填報財產申報時，必須簽署申報聲明與承諾書。廉署發言人表示，公僕在填報財產申報時，必須簽署申報聲明與承諾書。廉署發言人表示，公僕在填報財產申報時，必須簽署申報聲明與承諾書。

**廉署財賦人員與廉署**  
廉署發言人表示，廉署財賦人員將負責公僕的申報工作。廉署發言人表示，廉署財賦人員將負責公僕的申報工作。廉署發言人表示，廉署財賦人員將負責公僕的申報工作。

**廉署將加強與公僕的溝通**  
廉署發言人表示，廉署將加強與公僕的溝通，提高公僕的廉潔意識。廉署發言人表示，廉署將加強與公僕的溝通，提高公僕的廉潔意識。廉署發言人表示，廉署將加強與公僕的溝通，提高公僕的廉潔意識。

CHENG POU 正報 二〇〇三年七月十一日 星期五

# 《財產申報》法案九一生效

【本報訊】《財產申報》法案昨天獲立法會順利通過，將於九月一日起生效。廉署發言人表示，新法例的實施，是廉署推行廉潔制度的重要一步，也是向公眾展示廉署工作透明度的重要舉措。新法例的實施，將使公僕的財產申報工作更加規範化、制度化，從而提高公僕的廉潔意識，促進廉潔制度的落實。

**廉署將加強與公僕的溝通**  
廉署發言人表示，廉署將加強與公僕的溝通，提高公僕的廉潔意識。廉署發言人表示，廉署將加強與公僕的溝通，提高公僕的廉潔意識。廉署發言人表示，廉署將加強與公僕的溝通，提高公僕的廉潔意識。

**廉署將加強與公僕的溝通**  
廉署發言人表示，廉署將加強與公僕的溝通，提高公僕的廉潔意識。廉署發言人表示，廉署將加強與公僕的溝通，提高公僕的廉潔意識。廉署發言人表示，廉署將加強與公僕的溝通，提高公僕的廉潔意識。

二〇〇三年八月七日 星期四

## 廉政公署今年一至七月 辦逾百場不同主題講座

【本報訊】廉政公署在過去一年中，共舉辦了超過一百場不同主題的講座，旨在提高公僕的廉潔意識，促進廉潔制度的落實。廉政公署發言人表示，這些講座涵蓋了多個方面，包括廉潔制度的重要性、公僕的廉潔責任、廉潔制度的實施細則等。廉政公署發言人表示，這些講座不僅吸引了公僕的廣泛參與，也受到了社會各界的關注。

**廉政公署將加強與公僕的溝通**  
廉政公署發言人表示，廉政公署將加強與公僕的溝通，提高公僕的廉潔意識。廉政公署發言人表示，廉政公署將加強與公僕的溝通，提高公僕的廉潔意識。廉政公署發言人表示，廉政公署將加強與公僕的溝通，提高公僕的廉潔意識。

二〇〇三年六月二十一日 星期六

## 現代澳門日報

### 廉政公署揭發警務人員 非法僱用外地家庭女傭

【本報訊】廉政公署最近揭發了警務人員非法僱用外地家庭女傭的行為。廉政公署發言人表示，這些警務人員在僱用女傭時，違反了相關法律法規，存在嚴重的違法行為。廉政公署發言人表示，廉政公署將對這些警務人員進行嚴厲處分，以維護法律的尊嚴。廉政公署發言人表示，廉政公署將加強對公僕的監管，防止類似事件的再次發生。

**廉政公署將加強與公僕的溝通**  
廉政公署發言人表示，廉政公署將加強與公僕的溝通，提高公僕的廉潔意識。廉政公署發言人表示，廉政公署將加強與公僕的溝通，提高公僕的廉潔意識。廉政公署發言人表示，廉政公署將加強與公僕的溝通，提高公僕的廉潔意識。

二〇〇三年六月十九日 星期四

## 新華澳報

### 廉署促進廉潔守正 辦公務採購工作坊

【本報訊】廉署最近舉辦了辦公務採購工作坊，旨在提高公僕的廉潔意識，促進廉潔制度的落實。廉署發言人表示，這些工作坊將向公僕講解辦公務採購的相關規定，並解答公僕的疑問。廉署發言人表示，廉署將加強對公僕的監管，防止類似事件的再次發生。廉署發言人表示，廉署將加強與公僕的溝通，提高公僕的廉潔意識。

**廉署將加強與公僕的溝通**  
廉署發言人表示，廉署將加強與公僕的溝通，提高公僕的廉潔意識。廉署發言人表示，廉署將加強與公僕的溝通，提高公僕的廉潔意識。廉署發言人表示，廉署將加強與公僕的溝通，提高公僕的廉潔意識。

## 法例淺釋Q&A

某天，一位不速之客來到A博士的辦公室，說是Q仔着他來向A博士討教的。這位S先生說自己是某部門的公務員，由於對《財產申報》法律有點疑問，故特來垂詢。



**S先生：**A博士，我已參考過廉署印製的填寫指引和填寫示範，但我最關心的是，新法律生效後，是否意味着所有公職人員都要在90日內重新申報財產呢？

**A博士：**不是！這真是一個很大的誤會呢！如屬進入公職、離職、轉職、職等變動、薪俸或底薪調整達公職索引點45點等情況，又或自上次申報滿五年後，才須申報財產。而對於公共行政部門領導和主管，以及其他公共職位據位人，亦只當開始擔任職務、續任、再當選、續期、又或離職時，才須申報。

**S先生：**是嗎？那不是一個全新的制度嗎？

**A博士：**新舊制度之間是有延續性的，改動幅度不似得你想像中那麼大，由於在近5年來執行舊法的過程中發現了一些技術問題，為此，有必要尋求妥善的處理方法，完善有關制度，並減低對公職人員及其配偶等所造成的不便。

**S先生：**啊！原來是這樣。那麼如何減低你所說的不便呢？

**A博士：**新法引入了保障非公職配偶私隱的措施。譬如你的配偶不是公職人員，過去她只能向你提供資料，然後共同填寫一份申報書；新法亦容許她獨自填寫申報書交到存放實體，存放實體會將其資料密封後才附在你的卷宗內，就算你有需要查閱自己先前提交的申報書，也不可以打開她的資料。

**S先生：**我又想問，填報車輛或物業時，應填寫買入價還是現值「估價」呢？如果這些資產在外地，又是否要申報呢？

**A博士：**填報任一價值都可以，但須在金額旁以括號註明是買入價或是現值估價。此外，無論你的資產在澳門境內或境外，也須一律申報。

**S先生：**保險應填在哪一欄目？是否所有保險都要填報呢？

**A博士：**你有兩個選擇，第一：分別在債權及債務欄填寫；第二：在銀行帳戶欄填寫，但你要留意，只須填寫有儲蓄或投資成分的保險，至於那些消耗性的保險，例如純人壽保險或意外保險，便毋須填寫。

**S先生：**珠寶是以每件計算還是以整套計算呢？

**A博士：**按法律規定是以件計算的，因此，只要你那件首飾超過澳門幣25,000元，便須要申報。但假設你有一套首飾，單件價值也不達到上述金額，但合起來卻超過時，便須要申報。

**S先生：**我的太太不在澳門，應如何申報呢？

**A博士：**由於提交申報表的方式有2種，如你的配偶在提交限期90日內在澳門，你便可提供申報書與她一起填寫或讓她獨自填寫；若她不在澳，你也可以郵寄給她填寫及簽名，請她寄給你。

**S先生：**那麼，申報書表格及封套是否須由申報人自費購買？

**A博士：**新法律訂明，申報人所屬或任職的部門或機構，將免費向申報人提供一套表格。如果申報人已婚或與人有事實婚關係，有關部門也應向申報人的配偶免費提供一套表格（即前後2套），以方便他們選擇提交申報書的方式。如另有需要，當然亦可自行到印務局購買。

**S先生：**A博士，如果我無法在辦公時間內交表，怎麼辦呢？此外，據聞有近萬名公務員要在今年重新申報，交表時會否等很長時間呢？

**A博士：**廉政公署表明會採取2項應變措施以方便申報人：由今年10月至明年2月，在水坑尾街公共行政大樓地庫設有臨時收表站，開放時間為早上10時至晚上7時，中午不休息。此外，如果你的部門申報人數較多，也可預約，由廉署人員上門收表。

**S先生：**A博士，非常感謝你今天百忙中解答我的疑難，如再有疑問可以再麻煩你嗎？

**A博士：**很樂意為你效勞，不過我亦向你提供一個「貼士」，就是你可在辦公時間內致電廉政公署財產申報組（電話：3953321）查詢有關問題；同時，你也可以進入廉署的網頁（[www.ccac.org.mo](http://www.ccac.org.mo)）的「公務員特區」，參考填表的指引和示範。





寧靜致遠，澹泊明志

出自諸葛亮《誠子書》

# 親身舉報

資 料 詳 盡



廉政公署  
CCAC

廉政公署

新口岸宋玉生廣場「皇朝廣場」十四樓

電話:326 300 傳真:362 336 www.ccac.org.mo

舉報資料 絕對保密