

廉政公署

第一部份

二零零四年度施政方針執行情況

2004年，是澳門廉政公署投入服務的第五年。這五年時間，從社會發展的角度來看，可能僅僅是短暫的一刻；從澳門廉政建設的歷程來看，則是重要的發展階段。總結近五年來的工作，廉政公署獲得了全新的架構和增加了權限，在政府、立法會、市民乃至社會各界的大力支持和配合下，通過廉署工作人員的努力，本澳的貪污現象持續收斂，市民的廉潔意識不斷提高，加上政府服務的逐步改善，法制漸趨健全，澳門正具備廉潔城市的雛型。

回顧2000年廉政公署成立初期，第10/2000號法律《廉政公署組織法》以及第31/2000號行政法規等一系列法例的通過和頒佈，令廉署的架構、職權、人員和設備都得到了大幅的擴充。這是政府、立法會以及市民對廉政工作的重要支持，讓廉署工作得以有效展開。面對社會的期望，廉署確立了“肅貪、防範、立法、教育”四管齊下的工作策略，並遵循“有據必查、全力打擊”辦案原則，一方面擴闊舉報渠道，另一方面主動調查可能存在的貪污舞弊行為，力求在短時間內扭轉澳門的貪污風氣。

市民對廉署的期望，可從收案數字中得以反映。2000年廉政公署成立的初期，收案數字已較回歸前最後一年大幅攀升一倍多。而2000年至2004年9月，廉政公署收到案件5,361宗，較1995年至1999年的1,570宗增加241.5%。成

立至今，廉署立案 546 宗，移送檢察院案件 104 宗，其中包括多宗引人注目的案件，例如針對集團式貪污的“火鳳凰”行動、不法分子勾結警員進行的集體詐騙汽車保險金案、前市政廳領導主管濫用職權案等等。2001 年的立法會選舉，廉署全力預防和打擊賄選，為特區廉潔選舉奠下良好基礎。這些反貪舉措一定程度上回應了市民的訴求。

2004 年的首九個月，廉署的收案數字達 925 宗，比 2003 年同期錄得的 820 宗明顯增加 12.8%。但 2004 年的增長與 2000 及 2001 年的增加在性質上有所不同。2000 及 2001 年收案數字上升的同時，立案數字也同時上升，而 2004 年雖然收案數字增加，但更具實際意義的立案數字卻下降。這現象反映出市民比前更勇於向廉署投訴和舉報懷疑存在舞弊跡象的同時，具備實質條件立案的卻不多。此外，收案數字中，尤其增加幅度較大的，又以行政申訴性質的佔了大部分，而以刑事途徑處理的案件則大幅下降逾六成。這進一步反映，社會廉潔狀況的改善，守法觀念不斷強化，市民對政府施政的監督意識不斷提升。

此外，2004 年收案數字的增加，也與廉署採取的便民措施和社區工作有關。2004 年初廉署在人口較稠密的北區開設社區辦事處，一方面開展更深入的社區宣傳工作，另一方面增設更方便的投訴之門。經過大半年來的實踐，截至 2004 年 9 月，社區辦事處的接案數字已達 63 宗，而接待求助或諮詢的則有 142 宗。值得一提的是，2004 年首九個月的收案數字中，具名投訴或舉報的，和親身到廉署舉報的，都有很明顯的增加，親身舉報的同比增加達逾五成，反映市民對廉署的信任正不斷加強。

根據廉署委託學術機關所作的民意調查顯示，2000年認為本澳貪污嚴重的市民高達 64.6%，而 2003 年則大幅下降至 9.4%；到 2004 年，對特區政府廉潔狀況感滿意的市民已佔 70.7%，同時，連續兩年的民調反映，超過九成市民表示在過去十二個月未曾遇過貪污的情況。數字顯示，廉署成立前貪污盛行的風氣已得以扭轉，政府的廉潔狀況逐漸受到市民的認同。

同樣值得關注的是，廉署在調查過程中發現，近年貪污犯罪的手法越趨隱蔽，令偵查的難度增加。面對日益隱蔽和複雜的貪污行為，廉署近年增加人手，擴充設備，積極培訓調查員，派員往海外受訓，同時也加強和國際及區際間的合作，建立了協查機制，以期加大反貪深度。

在行政申訴工作方面，廉署透過與政府部門、機構的合作和溝通，採取勸喻、非正式介入、轉介或主動介入的方式，以期高效、務實地幫助投訴者解決問題。近年處理投訴舉報和諮詢的個案持續增加，2004 年首九個月可處理的收案達 245 宗，求助或諮詢的總數達 446 宗。

運作審查工作方面，四年多來，廉署先後和法務局、衛生局、貿易投資促進局及民政總署等部門展開審查項目，促進行政運作的優化。在審查過程中，廉署積極爭取相關部門的支持以及各級工作人員的理解。只有部門的支持和工作人員的理解，各項改善措施才能落實。

制度審查方面，廉署先後發出了《公共部門人員處理節日饋贈事宜指引》、《公務採購程序指引》等，以及《取得資產和服務法律制度》、《公共行政當局非長期或臨時人員聘用制度》、《公務法人領導及主管級人員之適用法律制度》、《關於本澳公職人員因執行職務而需要避免的利益衝突問題》、《關於紀律制度的若干問題》的審查研究以及完成有關“提供和收受利益準則”行政法規的草擬。近年的審查工作已從個別到系統、從糾正性向預防性發展，不僅推動了政府行政程序的簡化，有助於堵塞公共行政中的漏洞，減少貪污舞弊的機會，也令市民的權利、自由和正當利益得到保障。

2003年，經廉政公署、終審法院和行政法務司代表所組成的聯合工作小組，對實施已屆5年的「收益及財產利益的聲明與公眾監察」法律進行了詳細研究，使該法律制度更切合實際和便於執行。新修訂的「財產申報」法律於2003年7月10日獲立法會通過，同年9月1日開始生效。截至2004年9月，重新申報人數已達14,946人。

樹立廉潔風尚，推廣誠信教育，爭取市民支持廉政建設，是廉署宣傳教育工作的基本目標。廉政公署在成立之初就非常重視宣傳教育工作，透過出版《澳門廉政》季刊，定期在報章刊登“廉政園地”專欄，出版《愛廉說—廉政園地文選集》，舉行的肅貪倡廉講座，製作電台廣播劇和電視廣告，印製宣傳海報、單張等，多渠道宣傳廉潔文化。目前幾乎所有的公務員都已參加過廉署舉辦的講座或宣傳活動。同時，廉署也十分關注對青少年的廉潔教育，2003年出版了小學教科書《誠實和廉潔》，並得到九成以上學校採用；還針對中學生開展“青少年誠信教育計劃”。

2003年12月廉政公署首間社區辦事處開始運作，這是廉署進一步加強宣傳教育和拓展社區關係的重要標誌。社區辦事處的設立，既深化了社區的宣傳教育工作，也為市民提供了更方便的投訴渠道。此外，廉署也透過舉辦“廉署開放日”，組織廉潔義工隊，主辦或參加社區活動等，來爭取市民的支持和認同。多年來的宣傳教育工作證明，廉潔意識的推廣，誠信教育的開展，對廉政公署更好地履行職務起到了事半功倍的作用。

擴大對外交往聯繫，能給廉政工作帶來其它國家和地區的成功經驗和啟發。廉署成立以來，先後派員參加了多屆“反貪及維護廉潔全球論壇”、“亞洲申訴專員協會理事會議”、“國際反貪會議”、“澳亞地區申訴專員會議”和“國際申訴專員協會理事會會議”等國際組織會議或論壇，也參加了包括“第九屆亞洲預防犯罪基金關於預防犯罪及刑事司法世界會議”、“跨域攜手滅貪污國際反貪會議”、“中國與東盟成員國總檢察長會議”等專題會議。2004年9月，澳門廉署代表團前往參加在加拿大魁北克市召開的國際申訴專員協會理事會會議第八屆大會。澳門廉政專員再次當選為國際申訴專員協會理事會成員。

廉署也注重和內地及香港相關部門的交流合作，多次訪問內地檢察院、香港廉政公署、香港申訴專公署等機構。此外，廉署還重視和本澳社團間的聯繫，每年均訪問多個民間社團，藉此聽取民間社團對廉政建設的意見和建議。

總體來說，特區成立近五年來，在各方的共同努力下，澳門廉政狀況確實已起了正面變化。根據 2004 年的民意調查，86% 的市民對於澳門可成為廉潔城市持正面的態度。市民的信心和樂觀，一方面鼓舞了廉署人員的士氣，另一方面也鞭策廉署在未來的工作中更不容鬆懈。貪污問題雖然已有所改善，但廉署也注意到經濟發展的同時，也可能衍生更多新的問題，貪污手法已越趨隱蔽，跨境作案的情況也趨增加，部分行政程序仍欠合理化和效益化，個別部門欠缺彈性和人性化的處理手法依然存在，政府部門的服務和效率雖已有所提升，但與市民的訴求仍有距離。廉署相信，不論是反貪範疇或行政申訴範疇，未來的工作依然艱鉅。

第二部份

二零零五年度施政方針

展望未來，廉政公署將鞏固基礎，積極依法開展職權賦予的工作。

澳門正步入經濟復甦並持續發展的新時期，因應社會發展，經濟持續增長的新局面，廉署將配合特區政府施政，竭力維護法治和公義，倡導社會廉潔，保障市民權益。秉承有據必查、積極務實的辦案原則，打擊貪污舞弊。發揮行政申訴職能，監督政府依法行政，促進行政程序合理化和高效化。配合經濟發展，營造公平和廉潔的社會環境和營商環境。同時，面對澳門產業結構調整的影響，廉署將更重視推廣公民道德教育，尤其對青少年的正確價值觀之灌輸。深化社區工作，推動廉潔活動普及化。加強國際交流，打擊跨境犯罪。從多方面推動，促進澳門早日達至廉潔城市的水平，並使之成為法治公平、廉潔高效、社會祥和的居住和投資樂土。

具體反貪工作上，廉署將在致力維護整體公職隊伍廉潔的同時，針對澳門經濟發展的特點，對正處於迅速發展的博彩旅遊業，尤其較容易誘發貪污犯罪的環節，加強廉政監督，並對相關領域公職隊伍加強宣傳，維護澳門博彩旅遊業的健康運作，為可持續發展守好廉政關。

跨境貪污犯罪的情況近年有上升趨勢，尤其隨 泛珠江

三角洲及 CEPA 等跨地區經濟合作的迅速發展，在擴大澳門經貿活動空間的同時，亦可能帶來更多的跨境犯罪活動，廉署會繼續拓展國際間的聯繫和合作，完善各類情報溝通機制，尤其與中國大陸和鄰近地區的合作和交流，共同打擊國際化的貪污犯罪活動。

同時，廉署會密切注意頻繁的工商業活動可能誘發的問題，製訂防範策略，防止公職人員參與不法經濟活動或通過經濟活動以權謀私的情況出現。另一方面，透過與社團和商界組織溝通合作，致力推動守法自律、廉潔從商的道德規範得以確立，積極創造廉潔的投資環境。

面對貪污犯罪越趨專業化，廉署將努力開展更高規格的培訓，優化調查技術，尤其從情報收集、調查技巧、人員配備和專業設備上作出相應調整和部署，令廉署逐步成為精銳的反貪機構，並為未來可能出現的不同情況作好準備。

2001 年第二屆立法會選舉的成功，開啟了特區廉潔選舉文化新氣象。廉政公署將鞏固得來不易的社會成果，繼往開來，為未來的選舉活動充份準備，做好各項防賄選的部署工作，以最大的力量和人力資源，確保特區選舉活動的公平、公正和廉潔。為做好 2005 年立法會選舉的防賄選舞弊工作，廉署將成立選舉研究小組和選舉調查小組，展開全面的佈防。

行政申訴工作方面，廉署將密切留意因社會發展導致行政運作上的新問題或新漏洞。在依法、公正和高效的前提下，通過個案調查、制度審查和運作審查的相互配合，促進

制度和行政程序上的與時並進，減少行政違法及失當的機會，防範貪污舞弊的出現。

透過獨立和公正的個案調查，以多元化手段和務實的態度，糾正不當的行政措施，促進公共行政部門依法行政，清理陋習，確保市民獲得合法公平的對待。

通過嚴謹的制度審查，對政府部門及機構的法律和規範，尤其與民生關係密切的領域，深入研究分析，對存在漏洞或過時的情況提出修訂建議。與更多政府部門建立運作審查夥伴關係，較全面地優化行政運作和行政程序。

公務員是政府依法行政的執行者，建立一支品格端正、廉潔奉公的公務員隊伍尤為重要。廉署除透過長期舉辦的廉政講座及針對性課程向不同層次的公務員開展宣傳教育外，經參考先進國家和地區公務員行為操守指引，再結合澳門的實際情況，廉署將在短期內推出【公務人員廉潔操守指引】及【內部廉潔守則-製作建議】。前者以簡明方式闡釋相關法律規定，輔以實例說明；後者則對部門製作內部廉潔守則的步驟及實施等方面提出建議。為此，廉署亦制定了一系列推廣活動計劃，當中包括分別以領導／主管人員及一般公務人員為對象的解釋會，藉此深化公務人員遵紀守法的意識；並推動各部門因應本身的職能特徵製作部門的內部廉潔守則，以加強對人員廉潔操守的管理。

廉政公署作為排難解紛的重要角色，將持續加強對行政申訴職能的宣傳，讓更多市民懂得透過廉署尋回公道，以合法和適當途徑維護自身權益；事實上，市民勇於提出申訴，

既可提高整體社會的法治和公民意識，亦可加強市民對公共行政運作的了解，減少誤會，促進社會和諧。

宣傳教育和社區工作方面，廉政公署仍將針對社會發展的實際情況，有系統地大力開展工作。

在近五年面向公職人員的普及性廉政推廣課程完成後，廉政公署將根據不同工作領域的公務員，以更切合其業務性質的方式，持續開展廉政專題講座，以強化公職人員的廉潔意識。

透過與部門領導和主管開展互動交流，加強和公共行政部門間的溝通，深化各方面對反貪工作和行政申訴功能的了解，提高政府部門內部的廉潔管理意識，擴大雙方在廉政建設方面的合作，也讓部門的領導從思想上認識到，作為領導和主管階層，應對部門內人員整體的依法行政和廉潔操守負有領導責任。

對市民大眾的宣傳工作，未來將在過去五年致力普及概念性的基礎上，逐步深化。從社區、商界、社團、學校等不同領域開展宣傳工作，針對不同對象，以不同方式和材料進行互動溝通，宣傳內容將更具體化，更關乎切身利益，務求從最實際的途徑，促進廣泛的社會合作，使廉潔精神成為一種深厚的倫理力量，對貪污構成長遠而有效的抑制。

以青少年為對象的宣傳教育仍將是重點工作，近年澳門社會的迅速發展，職業結構和就業前途的改變，對青少年的價值取向所產生的影響深遠，加強對青少年的道德灌輸尤為

重要，廉署對此十分重視，這方面的工作將不斷加強。

社區關係是廉政宣傳教育的重要資源，廉政公署未來會進一步拓展社區關係網絡，深入了解不同社群對廉政工作及政府行政運作的訴求，爭取市民對廉政工作的信任和支持，鼓勵社會各階層積極參與廉政建設。

廉政工作需要長期不懈地努力，也需要社會的支持和配合。未來，廉政公署將充分發揮法律賦予的職能，以鍥而不捨的精神，打擊貪污腐敗，強化行政申訴職能，維護市民的合法權益，與全澳市民一道，共建廉潔社會。