



完善墓地批給程序工作小組報告書

一、概述

1. 2010 年 8 月 10 日，本地傳媒對前臨時澳門市政局（下稱「前臨時局」）於 2001 年 12 月，在不合法的情況下，批出十幅永久租賃墓地給有關申請人一事，提出質疑。¹

2. 同日，即 2010 年 8 月 10 日，行政法務司司長辦公室透過新聞局向傳媒發出以下消息²：

「就傳媒對墓地批給中涉及“以權謀私”的報導，特區政府有必要作出以下說明：

1. 《基本法》第 7 條規定：“澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配”。

2. 由前臨時澳門市政會議議員組成的「前臨時

¹ 參見經行政長官批示同意並於 2011 年 9 月 8 日公佈的廉政公署《前臨時澳門市政局批出十幅永久墓地事件的調查報告》第 3 頁。

² 參見上指報告第 4 至 7 頁，及

<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?PageLang=C&DataUcn=46819&Member=0>



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

澳門市政局行政、財政暨財產常設委員會」於 2001 年 12 月 13 日召開會議，討論關於批給永久性租賃墓地並決議通過《永久性墓穴租賃內部規章》。

3. 按照當時生效的第 24/88/M 號法律《市政區法律制度》第 29 條第 6 款 c 項的規定，“市政執行委員會有權批給市立墳場的土地，作為墓室和永久墓穴”。

4. 於當時生效的還有經 1961 年 7 月 5 日市政議會通過且於 1961 年 8 月 5 日透過第 6780 號訓令公佈的《市政墳場規章》。

5. 而前臨時澳門市政局執行委員會主席於 2001 年 12 月 21 日，按照上述《市政墳場規章》及內部規章的準則，行使法律賦予的職權，批准了 10 個永久性租賃用途墓穴的申請。

6. 隨後，其中 1 名申請人以書面聲明放棄所批給的永久性租賃墓穴。

7. 立法會於 2001 年 12 月 14 日通過《設立民政總署》的第 17/2001 號法律，於 2001 年 12 月 17 日在《澳門特別行政區公報》公布，並於 2002 年 1 月 1 日開始生效，當中，第 8 條第 1 款規定“民政



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

總署不具有制定對外規章的權力”和第 2 款規定
“於本法律公布時仍生效之市政條例及市政規章，
在其被適當的規範性文件廢止前繼續適用於有關的
地域範圍”。

8. 事實上，即使於 2002 年 1 月設立民政總署
後，基於上述第 17/2001 號法律第 8 條的過渡性規
定，以及第 37/2003 號行政法規規定的《墳場管理、
運作及監管規章》於 2004 年 1 月 1 日生效前，有關
《市政墳場規章》和《永久性墓穴租賃內部規章》
均繼續生效至 2003 年 12 月 31 日，即相關規章至少
維持超過 2 年時間，而非報導中所指的僅得 14 日可
用期。

9. 另外，於 2004 年 1 月 1 日生效的現行第
37/2003 號行政法規規定的《墳場管理、運作及監管
規章》第 26 條“既得權利”規定：“私人就公共墳
場內傳統稱為‘永久墓地’的墓地所擁有的權利，
可按其取得有關權利的內容及條件繼續擁有”。

10. 最後，現時所有有關長期租賃墓地的申
請，均依照由 2004 年 1 月 1 日開始生效的第 37/2003
號行政法規《墳場管理、運作及監管規章》第 14 條



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

的規定審理，即“行政長官可基於認為重要的事實，如個人成就、對社會的貢獻、對澳門特別行政區所提供的服務、因維護公共利益喪生等事實，而賦予特定人士長期使用墓地的權利”。

11. 由 2007 年至今，特區政府跟進了對某一墓地長期使用權的申請個案（利害關係人先後對同一個案遞交了 22 份申請文件及補充資料）。按照現行的第 37/2003 號行政法規《墳場管理、運作及監管規章》，第 2 屆政府曾 2 次駁回相關申請，而第 3 屆政府亦 2 次駁回以上申請；之後，利害關係人通知行政長官辦公室和行政法務司司長辦公室，相關事宜將送交檢察院處理」。

3. 檢察院於同一日，即 2010 年 8 月 10 日，發出新聞稿，聲稱確實接獲關於非法批出永久墓地的刑事舉報³，內容如下：

“就昨日傳媒報導有關行政當局處理舊西洋墳場十幅墓地一事，檢察院自今年初收到多份的刑事檢舉和行政違法性申訴。有關刑事檢舉部分，檢察院目前正在收集材料處理中，暫時未具法定條件開立刑事卷宗。至於行政違法性申訴，依法應由有權限實體作出處理”。

³ 參見廉政公署報告第 7 頁，引自 2010 年 8 月 11 日《澳門日報》A02 版。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

4. 2010 年 8 月 11 日，廉政公署透過新聞局發佈了以下消息⁴：

“廉署介入調查有關行政當局處理墓地批給一事

就近日傳媒報導有關行政當局處理墓地批給一事，廉政公署已介入調查，目前已向相關部門調取有關文件，以作進一步跟進。廉政公署重申，會積極履行法律賦予的職權，對公共部門行政行為的合法性及合理性作出監察，全力推動廉政建設”。

5. 另外，“「公署」於 2010 年 8 月 13 日接獲一名歐女士的投訴信，並附具 8 頁文件，稱「前臨市局」在 2001 年 12 月批出的永久墓地違反法律，請求「公署」徹查事件”。⁵

6. 廉政公署在調查取證方面，一如其報告第 8 至 9 頁所載，採取了以下措施：

“二、「公署」於 2010 年 8 月 11 日致函民政總署（以下簡稱為「民署」）管理委員會主席，要求其向「公署」提交與今次事件有關的全部文件。

⁴ <http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?PageLang=C&DataUcn=46844&Member=0>

⁵ 參見廉政公署報告第 10 頁。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善基地批給程序工作小組

三、「公署」於 2010 年 8 月 19 日接獲「民署」管理委員會主席的回覆，並附具共 881 頁的文件。同時，「公署」依職權亦向其他政府部門調取相關文件共 98 頁。

四、在分析書面資料過程中發現「民署」送交的資料不足及不全，故「公署」於 2011 年 3 月 25 日要求「民署」再提供補充資料。

五、「公署」於 2011 年 3 月 28 日要求「民署」提交下述文件之原件：「11 個基地的申請人的檔案資料，包括申請書、部門的意見書、批示及最後決議／決定，以及向申請人作出通知的所有文件」。

六、「公署」於 2011 年 4 月 1 日接獲「民署」送交的 891 頁文件。

七、「公署」於 2011 年 4 月 4 日邀請任職「前臨市局」、現在仍於「民署」工作的兩名職員到「公署」提供資料、解釋部分文件的內容及基地審批的程序及準則。

八、2011 年 4 月 7 日「公署」再致函「民署」，要求其提供補充文件，必要時透過 SGD 電腦文書收發系統取出遺漏的文件的存檔版本。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

九、「公署」於 2011 年 4 月 26 日邀請「前臨市局」管理委員會主席麥健智先生到「公署」提供資料及解釋當時處理墓地申請的過程、批核的準則及批出永久墓地的理由。

十、由於「民署」在 2011 年 4 月 1 日的覆函中稱有關文件正本已交予「檢察院」，故「公署」於 2011 年 4 月 4 日致函「檢察院」，要求借閱文件的正本，以供調查及核對資料之用。

十一、2011 年 4 月 11 日，「公署」接獲「檢察院」送交所要求的文件”。

7. 經廉政公署進行調查後，編製了《前臨時澳門市政局批出十幅永久墓地事件的調查報告》。獲行政長官批示同意後，廉政公署於 2011 年 9 月 8 日在其網頁上將之向公眾發佈。

6

8. 2011 年 9 月 10 日，“因應行政長官的指示，為優化墓地的審批程序之目的”，行政法務司司長透過第 5-I/SAJ/2011 號批示，設立“完善墓地批給程序工作小組”（下稱「工作小組」）。

⁶ 參見廉政公署報告第 127 頁。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

9. 上述批示賦予工作小組以下職責：

“1) 深入分析廉政公署於 2011 年 9 月 8 日公佈的「前臨時澳門市政局批出十幅永久墓地事件的調查報告」(以下簡稱報告)中，就墓地批給程序的完善而提出的建議及意見，並提出具體的落實方案；

2) 因應上述報告的建議及意見，制定內部流程指引，強化管理系統和運作程序，以提高墓地申請程序的透明度和效率；

3) 因應報告的建議及意見，按照現行批給墓地的法規，結合《行政程序法典》的規定作出全面檢視，並提出修訂建議和制訂指引。”

工作小組不具有任何形式的調查任務，只是負責分析廉政公署的調查報告，繼而建議完善公共墳場墓地批給程序所需的措施。當然，在分析廉政公署調查報告時，除予以應有的尊重外，工作小組有責任說明報告內某些有欠清晰的部分，並藉此解釋同一報告內提出的問題。

10. 工作小組的組成如下：民政總署管理委員會主席譚偉文，並由其擔任協調員；民政總署管理委員會副主席李偉農及羅永德；行政法務司司長辦公室顧問 António Correia Marques da Silva（司馬良）及馮瑞棠。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

二、審批程序的過程

11. 比對現存的文件，工作小組可以確定審批程序的過程，以更好地瞭解當時的程序及問題的關鍵。同時，以客觀及無私的態度分析廉政公署調查報告的內容，但絕無意藉此項分析質疑第 10/2000 號法律（澳門特別行政區廉政公署組織法）第二條賦予公署獨立工作，不受任何干預的規定。

11.1. 2001 年 12 月 14 日，「前臨市局」執行委員會議決：
“通過以下條件作為內部規章，以規範澳門各市政墳場永久租賃墓穴的事宜”（第 49/2001 號會議錄）。

11.2. 2001 年 12 月 21 日，「前臨市局」執行委員會議決：
“通過前一次於 2001 年 12 月 14 日舉行的會議會議錄的擬本”（第 50/2001 號會議錄）。

11.3. 在同一日，即 2001 年 12 月 21 日，「前臨市局」執行委員會主席在 2001 年 12 月 19 日第 136/SAZV/2001 號建議書上(該建議書建議：由於申請者不超過在 11.1.所指內部規章所定數目，建議上級以豁免抽籤的方式，批准十份有關永久租賃墓穴的申請)作出以下批示：“根據 1997 年 8 月 1 日市政執行委員會的決議⁷，連同 2001 年 12 月 14 日的市政執行委員會的決議，本人批准。將本決定通知各利害關係人”。

⁷ 參見廉政公署報告第 38 頁第(四)點。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

11.4. 設立民政總署的第 17/2001 號法律於 2002 年 1 月 1 日起生效。

11.5. 2002 年 3 月 20 日，即上述 11.1.所指「前臨市局」執行委員會決議作出的 3 個多月後，民政總署“按照 10 月 3 日第 24/88/M 號法律第 12 條第 5 款的規定”，透過第 02859/36/GAT/2002 號公函，將「前臨市局」執行委員會第 47/2001 號至第 51/2001 號會議錄，以及臨時澳門市議會第 6/2001 號會議錄送交「行政暨公職局」，“以便知悉”。⁸

11.6. 2002 年 3 月 25 日，行政暨公職局法律技術廳編製了第 035/DTJ/2002 號意見書，當中尤指出以下內容：

“鑑於已被廢止的 10 月 3 日第 24/88/M 號法律第 47 條第 2 款 f 項及同條第 4 款的規定⁹，現提出的問題是與‘永久性墓穴租賃內部規章的建議’有關，究竟應否把該建議呈送市議會通過及呈送行政法務司司長核准。為回應此項要求，我們有必要分析該事宜的法律屬性。”相關的結論如下：

⁸ 須指出，把市政機關的會議錄送交行政暨公職局的做法，即由行政暨公職局就會議錄編製相關的意見書後再送交監督實體的程序，是在回歸前建立並獲得保留至民政總署正式成立。

⁹ 經 7 月 5 日第 4/93/M 號法律修改。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

“（10）綜上所述，似乎已清楚顯示批出永久墓地所收取的價金不能視作一項費用，即所收取的價金是用作取得該基地的土地的使用和享用權。為支持以上論據，還有下列因素：

- a) 通過前市政廳准照收費、費用和價目表的澳門市政條例中並沒有載明永久墓地的取得或批給；
- b) 一如以上所述，該法律本身訂明‘批給墳場的土地，作為墓室和墓穴’是市政廳的權限。

（11）我們亦可分析過往的會議錄，其中當然有相似的情況，從而可以查明之前批出的永久墓地是否僅由市政執行委員會議決作出，而無須由市議會通過。謹呈上級考慮”。

11.7. 2002 年 3 月 27 日，當時的行政暨公職局副局長在前一款所指意見書上發表以下意見：“已閱。同意。將本意見書的副本送選舉技術輔助處，以便編製報告書連同相關會議紀錄一併呈送監督實體審閱。呈上級考慮。”

11.8. 2002 年 4 月 2 日，行政暨公職局選舉技術輔助處編製了第 028/DATE/2002 號報告書。該報告書第 2 點、第 5 點、第 6 點及第 7 點的內容如下：



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

“（2）按照 10 月 3 日第 24/88/M 號法律第 12 條第 5 款的規定‘會議錄應在通過後五天期內〔由「臨市局」〕送呈監管人’。

（2.1.）需指出，市政執委會於 2001 年 12 月 14 日舉行會議，而有關會議錄於 2002 年 3 月 20 日送交行政暨公職局。（下劃線為工作小組加上）

（.....）

（5）須送交監督實體核准的決議：

現附具的會議錄是按照 10 月 3 日第 24/88/M 號法律第 47 條第 2 款的規定而編製的，其內沒有具限制性的決議須呈送監督實體核准。（下劃線為工作小組加上）

（.....）

（6）其他決議

（.....）

——其他

（.....）

通過永久性墓穴租賃內部規章的一項建議。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善基地批給程序工作小組

(7) 因此，我們認為現分析的會議錄可呈送行政
法務司司長 閣下審閱。

呈上級考慮”。

11.9. 2002 年 4 月 8 日，當時的行政暨公職局局長在上款所指報告書上發表以下意見：“呈行政法務司司長閣下考慮。現經分析的會議錄已具備條件批閱”。(下劃線為工作小組加上)

11.10. 2002 年 4 月 10 日，行政法務司司長辦公室收到透過第 33 號目錄編號送交的上指第 028/DATE/2002 號報告書及「前臨市局」執行委員會 2001 年 12 月 14 日第 49/2001 號會議錄的副本，以作批示。

11.11. 2002 年 4 月 11 日，因應當時的行政暨公職局局長 2002 年 4 月 8 日的法律意見，行政法務司司長在該報告書及在「前臨市局」執行委員會第 49/2001 號會議錄首頁上作出“已閱”的批示。

11.12. 2002 年 4 月 15 日，行政暨公職局透過第 01274/DATE/2002 號公函通知當時的民政總署管理委員會主席以下事宜：“茲通知 閣下，行政法務司司長於二零零二年四月十一日批示知悉上述之會議錄。”(下劃線為工作小組加上)



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

11.13. 因應行政法務司司長辦公室 2009 年 4 月 28 日第 00574/GSAJ/2009 號公函的要求，民政總署於 2009 年 5 月 6 日，即 11.3.所指在「前臨市局」執行委員會主席於 2001 年 12 月 21 日作出決定後超過七年，把於 2009 年 5 月 4 日編製有關“2001 年 12 月 28 日第 SM-1-xxxx 號基地的永久租賃申請事宜”的第 103/GJN/2009 號報告書，連同 2001 年 12 月 19 日第 136/SAZV/2001 號建議書副本一併送交行政法務司司長辦公室。該第 136/SAZV/2001 號建議書的副本亦載於中級法院審理中的第 xxx/2009 號訴訟程序內。

11.14. 此外，因應歐女士個案的行政程序，民政總署亦應行政法務司司長辦公室於 2010 年 3 月 2 日第 294/GSAJ/2010 號公函提出的要求，將 136/SAZV/2001 號建議書的副本附入於 2010 年 3 月 5 日第 93/013/VPD/2010 號保密公函送交行政法務司司長辦公室。

三、分析廉政公署調查報告的意見及建議

在分析廉政公署調查報告後，工作小組採納以下意見及建議，以便研究將之融入完善墓地批給的行政程序中，以及編製內部工作指引、加強對基地的管理及優化相關部門的運作。

12. 經查閱廉政公署調查報告後，可歸納有助於工作小組履行職責的意見如下：



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善基地批給程序工作小組

12.1. 調查報告第 31 頁的意見，“認為在澳門特別行政區成立後，市政機構的權限範圍不應包括制定具有外部效力的規章”。

按照《基本法》第 95 條規定，在特區成立後，具有政權性質的原市政機構不復存在，但在民政總署產生之前必須有過渡安排，以確保市政職能的履行和社會服務的提供得以繼續維持，這對新成立的澳門特別行政區政府得以正常運作很重要。

第 1/1999 號法律《回歸法》第 15 條把原澳門市政機構改為非政權性的臨時市政機構（第 1 款）；臨時市政機構經行政長官授權開展工作，並向行政長官負責，行政長官可指定市政機構受有關的司長監督（第 2 款）；臨時市政機構的存續期不得超過 2001 年 12 月 31 日（第 3 款）。

市政機構不再具有政權性質並不表明其不再負責市政管理及社區服務的工作。

事實上，無論是全國人大常委會審議澳門原有法律決定中的相關規定，抑或是第 1/1999 號法律《回歸法》中的相關規定，均指明市政區法律制度中針對政權性質的條款不再適用，而其他方面的規定仍然適用，直至制定新的相關法律為止。臨市局的大部分職能仍然保留，且在民政總署成立前必



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

須切實履行，包括公共地方、街市小販牌照、環境衛生、墓地租賃及管理的工作等方面均繼續進行¹⁰。

因此，在第 1/1999 號法律《回歸法》第 15 條第 3 款規定的市政機構存續期至 2001 年 12 月 31 日屆滿前，「前臨市局」執行委員會主席於 2001 年 12 月 21 日，根據 10 月 3 日第 24/88/M 法律及第 1/1999 號法律《回歸法》第 15 條的規定及行使市政執行委員會於 1997 年 8 月 1 日所授予的權限，在合法和恰當行使職能的情況下，批出了十幅租賃墓地。

12.2. 廉政公署調查報告還認為¹¹，由於「前臨市局」執行委員會於 2001 年 12 月 14 日會議通過的《永久性墓穴租賃內部規章》“屬產生外部效力的一份規章，而且由市政執行委員會決議，理應按照第 24/88/M 號法律第 36 條的規定¹²予以公佈”，同時亦指出“無文件顯示當年的市政執行委員會有遵守這項規定”。

¹⁰ 第 17/2001 號法律《設立民政總署》、第 32/2001 號行政法規《民政總署之組織及運作》、第 92/2002 號行政長官批示《民政總署的費用、收費及價金表》、1961 年 7 月 5 日議決通過的《市政墳場規章》等等。

¹¹ 參見廉政公署報告第 57 至 58 頁。

¹² 第 24/88/M 號法律第 36 條規定：

“一、具有一般對外效力的市政執行委員會決議及有關權利人的決定一經作出，必須在十天內以中葡文通告在市政區總部和常貼告示處連續張貼五天。

二、市政條例將免費在《政府公報》內公佈”。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

對此，工作小組認為：

12.2.1. 一如第 49/2001 號會議錄所載，「前臨市局」執行委員會通過了《永久性墓穴租賃內部規章》，“以規範澳門各市政墳場永久租賃墓穴的事宜”，亦即以該內部規章作為 1961 年 7 月 5 日市政議會通過及經 1961 年 8 月 5 日第 6780 號訓令公佈的《市政墳場規章》的補充規定，在通過上述內部規章時，前述的規範性文件仍然生效。「前臨市局」沒有把該內部規章視作具市政條例的屬性，因如具該屬性者，則應將之公佈於《澳門特別行政區公報》。

按照 10 月 3 日第 24/88/M 號法律第 36 條第 1 款的規定，不具市政條例性質但具有一般對外效力的市政執行委員會決議及有關權利人的決定一經作出，只須在十天內以中葡文通告在市政區總部和常貼告示處連續張貼五天，而無需在政府公報內公佈。

工作小組發覺到當時沒有張貼有關「前臨市局」通過該內部規章決議的告示，並相信該實體已認定規章不具有對外效力。

然而，於 2001 年 12 月 29 日出版的報章均有報導 12 月 28 日舉行的新聞發佈會，包括：



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

(1)「澳門日報」報導了“臨時澳門市政執委會決議通過，每年提供 10 個永久租賃墓穴，供有需要人士申請，費用為 3 萬 8 千元。超過 10 個申請將安排抽籤分配，可在同一墓穴加葬配偶骨殖，費用為 1 萬 8 千元。臨時澳門市政執委會於本月 14 日決議通過，在本澳兩座市政墳場每年提供 10 個永久租賃墓穴，供有需要人士申請。申請者必須為已安葬者的直系親屬，申請的地段必須為安葬者的同一墓穴地段，費用為 3 萬 8 千元；在同一墓穴加葬配偶骨殖者，費用為 1 萬 8 千元。永久租賃墓穴的使用權為一次性，即安葬者起骨並遷離該墓穴後要歸還使用權。若申請永久墓穴者超過 10 個，有關部門於每年底安排抽籤，不中籤者可在原來 5 年安葬期內提出申請，如 5 年安葬期過後仍不中籤，必須在 60 天內按市政墳場條例辦理起骨殖事宜”。(附件一)

(2)「華僑報」亦於 2001 年 12 月 29 日報導了 2001 年 12 月 14 日「前臨市局」執行委員會的決議，內容如下：“在昨日下午的記者會上，也同時宣佈了日前執委會通過的一項關於租賃永久墓穴的決議。據介紹，臨時澳門市政執委會於本月 14 日進行平常會議，其間決議通過在本澳的兩座市政墳墓每年提供 10 個永久性租賃墓穴，供有需要人士申請。申請者必須為安葬者的直系親屬，而申請的地段必須為安葬者的同一墓穴地段。費用為 3 萬 8 千元；在同一墓穴加葬配偶骨



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

殖者，費用為 1 萬 8 千元。永久性租賃墓穴的使用權為一次性，即原安葬者起骨並遷離該墓穴後其使用權要歸還臨市局。臨市局每年年終時會為永久性租賃墓穴進行抽籤，倘申請者超過上述指定的名額，則以抽籤形式決定。而不中籤者可在 5 年安葬期內多次提出申請，如 5 年安葬期過後仍不中籤者，必須在 60 天內按市政墳墓條例辦理起骨殖事宜。”（附件二）

綜上所述，可認定，即使未有完全履行 10 月 3 日第 24/88/M 號法律第 36 條第 1 款規定的公佈形式，但「臨市局」曾舉行記者招待會並向外公佈已通過的內部規章及相關內容（以上兩份報章的報導予以證實），因此，不能指控臨市局有任何隱藏事實或不讓公眾知悉相關規章的意圖。

12.3. 廉政公署報告第 58 頁質疑：“雖然會議錄已簽署，但無表明是以擬本方式通過會議錄或正式通過會議錄”。

第 49/2001 號會議錄記載「前臨市局」執行委員會於 2001 年 12 月 14 日通過《永久性墓穴租賃內部規章》；第 50/2001 號會議錄記載「前臨市局」議決通過前一次，於 2001 年 12 月 14 日舉行會議的會議錄擬本，因而該規章應具備執行力。

12.4. 廉政公署報告第 98 頁第（2）點 d）項認定，“無任何法律規定在批給墓地的事宜上須將決定送監督實體認



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

可，但關於市政執行委員會通過上引《內部規章》一事，根據 10 月 3 日第 24/88/M 號法律第 12 條第 5 款之規定，該委員會應於五天內將會議錄送監督實體，按理後者有條件知悉該規章的存在”。

在尊重廉政公署意見的前提下，工作小組有必要明確區分及解釋以下兩點：

其一，本報告書第 11.1.至 11.12.已評述關於「前臨市局」執行委員會於 2001 年 12 月 14 日所通過的《永久性墓穴租賃內部規章》的程序。監督實體因應行政暨公職局於 2002 年 4 月 8 日的法律意見，於 2002 年 4 月 11 日第 49/2001 號會議錄作出“已閱”的批示。

其二，「前臨市局」執行委員會主席於 2001 年 12 月 21 日，行使市政執行委員會於 1997 年 8 月 1 日授予的權限，連同 2001 年 12 月 14 日的市政執行委員會的決議，在 2001 年 12 月 19 日第 136/SAZV/2001 號建議書上作出批准十幅永久租賃墓地的行政決定。此決定無須事先呈交監督實體審議，亦無須送交監督實體知悉或確認，同時因屬執委會主席獨任機關作出的決定，故無須繕立會議錄。廉政公署報告第 38 頁認定這一點“事實上，按照文件記錄，當年的市政執行委員會在 1997 年 8 月 1 日舉行的會議上就決議將 10 月 3 日第



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

24/88/M 號法律第 29 條所述的權限授予其主席(但第 30 條第 1 款所定之限制除外)由此可知，原屬市政執行委員的大部分權限已授予主席，其中包括墓地的批給權。”

12.4.1. 廉政公署調查報告第 109 頁第 1 點就批給程序(程序法及實體法)是否依法履行提出質疑。

誠然，一如上文所指，「前臨市局」執行委員會主席是應私人合法提出批給墓地的要求，行使 10 月 3 日第 24/88/M 號法律第 30 條規定所授予的權限，以及根據當時生效的墳場法例，尤其是於 1961 年 7 月 5 日經市政議會通過的《市政墳場規章》第 13 條的規定(該條准許租賃或永久租賃墓穴或家族墓室)¹³，及經「前臨市局」執行委員會於 2001 年 12 月 14 日通過的《永久性墓穴租賃內部規章》作出有關行政行為。

工作小組認為，一如上指第 12.4.(其二)所述，「前臨市局」主席對十個墓地的批准是合法的。

歐安利議員於 2011 年 11 月 21 日在立法會的發言認為“批出租賃墓地沒有抵觸《基本法》，因不涉及公共土地的讓與(按照《基本法》第 7 條的規定，自澳門特別行政區成立之日起，不容許作出公共土地的讓與)，當中只涉及為特定目的，即供埋葬遺骸而給予長期使用公共墳場內的地方的權利而已”。

¹³ 《市政墳場規章》第 13 條：“在上指級別中，有屬租賃或永久租賃的墓穴或家族墓室”。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

“所謂「永久租賃」並沒有把有關公有土地的物權賦予任何人，而只是把墳場的各地段長期讓與他人用作安放遺骸。這裏並不涉及買賣、讓與公用土地的意念。而只是在公共墳場內按指定目的讓出地段作為存放遺骸。

當然，租賃的概念，一如在《民法典》所定，租賃是一項暫時性的享用，不存在永遠、永久的租賃。永久租賃是一項不標準的用語，一如我們所認識的情況，在現實生活中時常使用的詞語與法律的用語具有不同的意義。因此，當談及“永久租賃”時，除有相反的意見外，租賃不可能是永久的，因租賃的屬性涉及存在着將一項物件讓與他人使用（.....）。

我不同意今日在這裏作出的推斷，把“永久租賃”等同於對“墳場土地”的讓與。這裏的“永久租賃”代表着一項暫時性的讓與，其理由在上文已說過，是一項頗長時間的借用而已。這一理解後來被一項於 2003 年公佈的行政法規所採納，該法規最終訂立了“長期使用權”的概念。在 2003 年之前，沒有這一共通的法律用語，當時只說租賃、動產租賃等，但事實上是租賃。自澳門特別行政區成立之日起，由於不存在公有土地的買賣，於是接受了以較長時間的永久性租賃的表述”。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

事實上，8月3日第39/99/M號法令核准的澳門《民法典》第969條及第970條界定了租賃的專有概念，即僅可暫時性享用有關不動產的物權¹⁴。由此可見，不存在不動產的永久租賃，從法律角度看，此表達不正確。同樣在2001年12月14日「前臨市局」執行委員會第49/2001號會議錄內所使用的術語“campas alugadas”（墓地動產租賃），亦屬不正確的術語，該2001年12月14日會議錄的內容如下：“經聽取行政、財政暨財產常設委員會的意見後（會議錄第006/CPAPF/2001號），臨時澳門市政局執行委員會議決通過《永久性墓穴租賃內部規章》，以規範市政墳場永久租賃墓穴的事宜”（.....）。

這一臨時性不動產租賃的屬性已明確在上指內部規章第3點訂明，其內容如下：“應具有法定代理權的親屬的請求將原安葬者起骨並遷離墓穴後，上項所指批准即自動終止，而有關墓穴則無條件歸還本機構”。

這一理解後來獲得第37/2003號行政法規所採納，並確立墓地“長期使用權”的概念。

12.4.2. 廉政公署在報告第109頁（2）中，質疑「前臨市局」執行委員會主席於該局離被撤銷不足20日批出十幅墓

¹⁴ 澳門《民法典》第969條（概念）“租賃係指一方負有義務將一物提供予他方暫時享益以收取回報之合同。”第970條（不動產租賃與動產租賃）“租賃以不動產為標的者稱為不動產租賃；以動產為標的者稱為動產租賃。”



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

地的適時性及適宜性。又在（3）認為監督實體可向「前臨市局」發出概括性指引“指示即將被撤銷的機構不應作出重大、引致新設立機關承諾責任或長期負擔的決定”

首先，在尊重廉政公署報告的前提下，工作小組認為批給十幅墓地僅屬日常行政管理行為，不能將之納入新機構需履行的重大工作範圍內，且不會構成足以長時間影響民政總署開展的工作。

「前臨市局」執行委員會主席於 2001 年 12 月 21 日批出 10 幅永久租賃墓地的申請的決定，是在行使其專屬由「前臨市局」執行委員會授予的權限及相關法律的框架下作出，該權限源自市政區法律制度及其他給予相關許可及授予權限的法規。

另一方面，由 2001 年 12 月 17 日公佈設立民政總署的第 17/2001 號法律至民政總署於 2002 年 1 月 1 日起開始運作的過渡期間，並不表示「前臨市局」無須履行其專屬權限，相反，應就待決的個案作出決定。為了公共利益，監督實體不可以，更不應向被監督實體發出指示，着令直至機構被撤銷前不完全履行其職責。

12.5. 按照 10 月 3 日第 24/88/M 號法律第 47 條第 1 款的規定，行政長官有權（該權限可授予司長）透過分析市政機



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善基地批給程序工作小組

構會議錄（按照上指法律第 12 條第 5 款規定，會議錄須於通過後五日內送交監督實體），行使“事後”檢查性監管權，以監察合法性的履行。

12.5.1. 前一項所指法律第 47 條第 2 款規定¹⁵：“在行使修正性監管權力方面，行政長官有權（該權限可授予司長）核准市議會關於下列事項的決議：

- a) 活動計劃及有關的修訂；
- b) 市政區預算及補充預算；
- c) 市政區管理賬目；
- d) 市政部門的組織架構及固定人員的編製以及其修改；
- e) 借款；
- f) 制定有關科處罰款之市政條例及收取或調整費用的收費表；
- g) 與本地區以外的實體簽署之協定；
- h) 第二十九條第一款 j) 項最後部分所載事項”（經市議會議會之許可對不動產作出轉讓或設定附負擔）。

(.....)

¹⁵ 經 7 月 5 日第 4/93/M 號法律修改。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

12.5.2. 正如 Lino Ribeiro(李年龍)及 José Cândido Pinho(簡德道)在其著作《行政程序法典評論及註錄》，第 894 頁論述：“監督權不能靠推定，必須以法律直接及明文規定”（下劃線為工作小組加上）。

按照第 24/88/M 號法律第 1 條，第 2 條、第 5 條、第 6 條、第 17 條、第 29 條、第 30 條及第 31 條，以及 12 月 7 日第 11/93/M 號法律第 1 條，尤其是第 24/88/M 號法律第 6 條規定，「前臨市局」當時擁有市政墳場管理的權限。

12.6. 廉政公署調查報告第 110 頁第 5 點指出：“當媒體披露這宗事件後，作為「前臨市局」、今日「民署」的監督實體，第二天發出書面澄清，但又無公佈客觀及獨立的具體調查措施（例如命令被監督實體對事件展開調查），“這是否唯一及上佳的處理方法？”

同一調查報告第 8 頁第 2 點載明：“「公署」於 2010 年 8 月 11 日致函民政總署（以下簡稱為「民署」）管理委員會主席，要求其向「公署」提交與今次事件有關的全部文件”。連同本報告書第 4 點所轉錄的新聞局於 2010 年 8 月 11 日發佈的消息，證明在該日廉政公署已開展了相關的調查工作。

鑑於廉政公署已介入開展調查，而按照澳門特別行政區《基本法》第 59 條的規定，廉政公署獨立工作，廉政專員對



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善基地批給程序工作小組

行政長官負責。第 10/2000 號法律《澳門特別行政區廉政公署》第 4 條(1)項的規定，廉政公署具職權“查明具有充分依據使人懷疑發生貪污或欺詐行為的事實跡象或消息，以及查明具有充分依據使人懷疑發生針對公有財產的犯罪、濫用公共職能、損害公共利益的行為或上條第一款（三）項所指的行為等事實跡象或消息”；以及同條（4）所載的規定“進行及要求進行專案調查、全面調查、調查措施或其他旨在查明公共實體與私人關係的範圍內的行政行為及程序合法性的措施”。

除廉政公署 2010 年 8 月 11 日的公告外，檢察院亦於 2010 年 8 月 10 日發出消息：“自今年初收到多份的刑事檢舉”，並告知當時就刑事檢舉正在收集材料，“暫時未具法定條件開立刑事卷宗”。根據 9 月 2 日第 48/96/M 號法令核准的《刑事訴訟法典》第 249 條，檢察院具職權作出為實現第 245 條¹⁶規定的偵查目的所需的行為及確保實現該等目的所需之證據。

工作小組認為，如果監督實體明知廉政公署及檢察院已介入調查事件，仍自行進行或指示被監督實體同期進行相關

¹⁶ 第 245 條（偵查之目的及範圍）

- 一、偵查係指為調查犯罪是否存在、確定其行為人及行為人之責任，以及發現及收集證據，以便就是否提出控訴作出決定而採取之一切措施之總體。
- 二、有犯罪消息時，必須展開偵查，但本法典規定之例外情況除外。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善基地批給程序工作小組

的調查工作並不恰當，且可被理解為干涉或妨礙廉政公署或檢察院的行動。

在不妨礙上述廉政公署及檢察院的調查下，民政總署因透過傳媒獲悉某些存檔文件資料外洩，懷疑有公務人員實施了澳門《刑法典》第 348 條¹⁷規定的違反保密罪，因此，於 2010 年 8 月 20 日根據《公共行政工作人員通則》第 357 條的規定展開簡易調查程序，並於同日根據《刑事訴訟法典》第 225 條（義務檢舉）¹⁸的規定，向司法警察局作出存檔文件資料外洩的檢舉。

12.7. 廉政公署報告第 110 頁(6)的問題是：“有否條件考慮按 10 月 3 日第 24/88/M 號法律第 46 條之規定，請求行政長官收回監督權及開立行政調查程序，以便全面調查事件的真相？”

¹⁷ 第 348 條（違反保密）

- 一、公務員意圖為自己或他人獲得利益，或明知會造成公共利益或第三人有所損失，在未經須獲之許可下，洩漏在擔任職務時所知悉之秘密，或洩漏因獲信任而被告知之秘密，又或洩漏因其擔任之官職之便而知悉之秘密者，處最高三年徒刑或科罰金。
- 二、非經監管有關部門之實體或被害人告訴，不得進行刑事程序。

¹⁸ 第 225 條（義務檢舉）

- 一、即使不知悉犯罪行為人為何人，以下實體對下列犯罪亦有義務提出檢舉：
 - a) 警察實體，就所有獲悉之犯罪；
 - b) 屬《刑法典》第 336 條所定概念之公務員，就其執行職務時及因其職務而獲悉之犯罪。
- 二、如數人均有義務檢舉同一犯罪，則其中一人提出檢舉時，其餘各人獲免除該義務。
- 三、以上兩款之規定並不影響有關非經告訴或自訴不得進行刑事程序之犯罪之制度。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

10月3日第24/88/M號法律第46條規定，行政長官行使對市政機構的行政監督權，並已將該權限授予行政法務司司長行使。

因此，除本報告書12.6.所述，基於廉政公署獨立運作，只向行政長官負責的規定，而由於當時公署已對事件介入調查，如行政長官於同一期間命令開展另一調查，則會被理解為干涉廉政公署的工作。

12.8. 廉政公署調查報告第110頁及第111頁第(7點)指出：“由於傳聞中涉及司長辦公室的顧問，在未調查清楚事件之前，真正應向公眾交代事件應為「民署」——因為仍然是它掌握全部書面材料，而當年直接或間接有處理該事件的絕大部分工作人員仍在「民署」任職，故應由其作出澄清或展開內部調查。事實並無如此作為，即使時至今日，按「公署」所掌握的材料，「民署」亦無採取任何這方面的措施。”

在本地傳媒就「前臨市局」批出十幅墓地的合法性提出質疑的消息公開後，基於陽光政府的施政理念及旨在向市民解釋相關報導有悖事實而損害政府的形象，行政法務司司長辦公室於2010年8月10日向傳播媒體發出的「說明」是恰當及適宜的。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

就檔存文件的外洩，一如本報告書 12.6.所載，民政總署已於 2010 年 8 月 20 日根據《公共行政工作人員通則》第 357 條的規定，開展簡易調查程序，又根據《刑事訴訟法典》第 225 條(義務檢舉)的規定，已向司法警察局作出存檔文件資料外洩的檢舉。

13. 濫用職權及迴避

13.1. 11 月 14 日第 58/95/M 號法令核准的澳門《刑法典》第 347 條所訂定的濫用職權罪的內容如下：“公務員意圖為自己或第三人獲得不正當利益，或造成他人有所損失，而在以上各條所規定之情況以外，濫用其職務上固有之權力，或違反其職務所固有之義務者，如按其他法律之規定不科處更重刑罰，則處最高三年徒刑或科罰金”。

觸犯這一罪行，相關的公務員須有（故意）的意圖為自己或第三人獲得不正當利益，或造成他人有所損失，而濫用其職務上固有之權力，或違反其職務所固有之義務。在所指程序中從未出現上述情況。監督實體亦未曾直接或間接參與批准有關墓地租賃的行政程序，而廉政公署調查報告第 116 頁明確指出：“綜上所述，鑑於批出墓地的權力並非由監督實體所享有，而且程序亦是由「前臨市局」的市政執行委員會主席負責及決定，故現階段無條件證明存在有濫權之嫌”。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

13.2. 此外，因監督實體不具有審批十個墓地的權限，該權限屬前市政執行委員會於 1997 年 8 月 1 日授予「前臨市局」執行委員會主席行使。廉政公署報告第 114 頁第（3）點清楚排除監督實體存在任何迴避的情況，當中認定：“綜觀所有的證據，暫未見有抵觸上引迴避制度的情況出現”。

四、加強墓地批給工作的管理系統及運作程序

14. 在探討如何加強民政總署在墳場管理系統及運作程序的工作前，工作小組先回顧目前的情況。

14.1. 現時在澳門特別行政區共有六個公共墳場〔澳門兩個：聖味基（舊西洋）墳場及望廈聖母（新西洋）墳場；氹仔兩個：氹仔嘉模市政墳場和氹仔沙崗市政墳場；路環兩個：路環市政墳場和路環華人墳場〕。各墳場均有足夠的墓地和骨灰箱供未來數年使用。

14.2. 在公共墳場，自埋葬日起，經過七年後須起葬。

14.3. 現時可供使用的骨灰箱及骨殖箱超過 1400 個，並計劃於未來數年增建多 4000 個骨灰箱。

14.4. 民政總署相關部門於每週三張貼有關空置墓地的公告，以便接收有意使用墓地者遞交申請書。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

14.5. 現時，有關墳場管理的文件檔案庫主要集中於以下三個地方：1. 十年以上的文件，包公馬路檔案庫；2. 十年以下的文件，媽閣檔案庫；3. 機密文件，民政總署相關部門內。為回應在過去資料外洩的事件，現時各檔案庫已安裝電子監視系統，而所有查閱均須記錄，未經上級許可，不得影印或出件。

15. 已進行在公共墳場範疇的管理優化工作如下：

15.1. 強化公共墳場的管理運作

民政總署本着與時並進、持續改善的服務理念，由 2010 年 8 月份開始，逐步對公共墳場的管理進行一系列的優化工作。包括：啟動公共墳場範疇考取 ISO 9001 質量管理認證，以確立制度管理、流程透明；優化公共墳場範疇資訊管理系統，以加強資料整合、訊息及時；制定標準化內部工作指引，以確保程序統一、標準一致；完善公眾查詢服務，以加強服務透明、查詢快捷；強化文件控制管理，以確保存放有序、保管嚴謹。

15.1.1. 考取管理認證

為了提升公共墳場管理效率，民政總署於 2011 年 2 月份，啟動公共墳場範疇考取 ISO 9001 國際質量管理認證的工



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

作，以確立現代管理架構，優化運作管理流程，設立糾正管理制度，建立持續改善機制等。相關單位已於 2011 年 12 月 1 日完成考取認證工作。

15.1.2. 完善公共墳場管理的運作流程

截至 2011 年 10 月，民政總署為各公共墳場重新制定了內部工作指引，以及優化外部查詢機制。

內部運作方面：相關範疇針對公共墳場的前、後台及管理運作，重新制定了工作分派、工作匯報、業務活動、墓地資料等五項內部工作指引。與此同時，亦透過電子化管理，加強內部單位的協作效率；透過優化資訊平台，使相關單位資訊互換、文件共享、傳遞簡便、發放統一。

另外，領導及主管可按權限，有效檢視墳場資料及統計數據，有利提升決策效率，提高運作透明，縮短審批時間，減少人為偏差。

對外服務方面：相關範疇優化了公共墳場對外服務的查詢機制，令各項服務的申請手續標準化，以及確保資訊的對外發佈即時化。對公眾查詢墳場範疇的行政手續、骨殖箱及骨灰箱的最新申請順序編號、服務收費等資料，統一由獨立的資訊窗口作出處理。透過對外服務的進一步加強，使前、後台回應電話查詢的工作量大幅減少，其中台山服務站諮詢



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

工作量減少約 50%，綜合服務中心 F 區諮詢工作量減少約 90%，後台諮詢工作量減少約 90%。

未來，為方便離島居民申請公共墳場的各項服務，民政總署正研究考慮於離島市民服務中心，加設相關範疇的服務申請。

15.1.3. 加強運作透明

民政總署嚴格根據第 37/2003 號行政法規的規定，依法處理墓地、骨殖箱及骨灰箱的申請及審理程序；並透過不斷優化管理，打破運作桎梏、減少程序迂迴；提高行政透明，加強內部監管。

為了讓居民能更清楚了解公共墳場所提供的服務，民政總署將印製服務宣傳單張，讓公眾於民署設於各區的服務中心、服務站及公共墳場索取。

另外，公共墳場的服務申請手續資料，公眾均可於民署的網站內查閱(www.iacm.gov.mo)。為加強網上服務，民署將於 2011 年 12 月，進一步優化網站資料及查閱方式；除了使系統更便利查詢外，亦提供更多的表格下載服務；未來，民政總署將研究與其他部門相關的網上服務進行連結，以加強服務的整合性。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

15.1.4. 優化設施服務

為配合未來的需要，民政總署已計劃在部分公共墳場內，增建骨殖箱及骨灰箱。建成後將可提供合共 4000 個骨殖箱及骨灰箱。按目前每年公眾平均需求 400 個骨殖箱及骨灰箱計算，增建的設施數量，將能滿足未來十年的需求。

另外，為善用公共墳場的服務資源，民政總署將研究於離島公共墳場內，設置骨殖火化設備，讓起葬後的骨殖轉化為骨灰，以減少骨殖箱的需求，亦為居民提供多一種為先人安身的方式。

16. 行政程序

為促進準確履行《行政程序法典》的規定：

16.1. 說明行政行為理由的義務

《行政程序法典》第 114 條第 1 款規定，除法律特別要求說明理由之行政行為外，對下列行政行為亦應說明理由：

- a) 以任何方式全部或部分否認、消滅、限制或損害權利或受法律保護之利益，又或課予或加重義務、負擔或處罰之行政行為；
- b) 就聲明異議或上訴作出全部或部分決定之行政行為；



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善基地批給程序工作小組

- c) 作出與利害關係人所提出之要求或反對全部或部分相反之決定之行政行為；
- d) 作出與意見書、報告或官方建議之內容全部或部分相反之決定之行政行為；
- e) 在解決類似情況時，或在解釋或適用相同之原則或法律規定時，以有別於慣常採取之做法，作出全部或部分決定之行政行為；
- f) 將先前之行政行為全部或部分廢止、變更或中止之行政行為。

就行政行為說明理由是根本的，以便被管理者評估決定是否公正，主要涉及相關的決定有否對依法受保護的權利或利益造成影響，例如駁回請求、施加義務、負擔或處罰，又或就聲明異議或訴願作出決定等。

根據《行政程序法典》第 124 條¹⁹的規定，屬可撤銷之行為，且根據 12 月 13 日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 c) 項的規定，可提起撤銷性司法上訴。如欠缺說明理由，有關行政行為將有形式上的瑕疵。

¹⁹ 第 124 條（可撤銷的行為）：如作出之行政行為違反適用之原則或法律規定，而對此未規定撤銷以外之其他制裁，則該等行政行為均為可撤銷者。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

另按照《行政程序法典》第 115 條第 1 款的規定，“說明理由應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，以明示方式作出；說明理由亦得僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。”

而第 2 款則訂定“採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由。”

綜上，工作小組認為需提醒民政總署各級主管人員注意在作出行政行為時，需嚴謹及具體說明所作行政行為的理由，以免被質疑有瑕疵，以及安排參與處理行政行為決定準備工作的公務人員接受相應的培訓。

16.2. 最初申請之缺陷

廉政公署調查報告第 15 頁及第 16 頁在分析歐女士的投訴時，載明如下：

“本人姊姊（姓名）分別於 2007 年及 2009 年申請買入聖味基舊西洋墳場第（.....）號墓地，該處安葬了我們已故的兄弟（.....），上述請求不當地被改變為長期租用申請，但並無將此事通知申請人，損害申請人之利益，對此本人認為存在虛假行為，故向檢察院舉報。民政總署經監督實體同意後，援引《行政程序法典》第 78 條第 2 款的規定改變上述請



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

求，但該規定的目的正是避免利害關係人遭受侵害，而現時的結果卻適得其反。申請人從無被召喚以彌補在其請求中可能存在的缺漏。”

工作小組就《行政程序法典》進行分析，以便提醒各部門採取正確的方式去處理該類個案。

《行政程序法典》第 76 條規定：

“一、除法律容許以口頭提出請求之情況外，利害關係人之最初申請應以書面作出，並載有下列內容：

- a) 受申請之行政機關之名稱；
- b) 申請人之身分資料，包括姓名、婚姻狀況、職業及居所；
- c) 闡述請求所依據之事實；如屬可能，申請人亦闡述有關法律依據；
- d) 清楚及明確指出其請求；
- e) 日期及申請人之簽名，或申請人不懂或不能簽名時他人之代簽。

二、每一申請內不得作出一個以上之請求，但屬擇一請求或補充請求者除外。”



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

該法典第 78 條規定：

“一、如最初申請不符合第七十六條之規定，則須請申請人將行政機關指出之在最初申請內所存有之缺陷補正。

二、如利害關係人所作之請求僅為不合程式或不盡完善，則為避免其因此而遭受損失，行政當局之機關及人員應設法補正申請內之各種缺陷，但不影響上款規定之適用。

三、申請內未載有申請人之身分資料，或請利害關係人澄清後仍不可理解申請內之請求時，須初端駁回該申請。”

現分析的個案，相關申請人於 2007 年及 2009 年曾為其兄／弟申請購買其下葬的墓地。基於《基本法》第 7 條“澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有”，以及第 37/2003 號行政法規第 13 條及第 14 條就規範（正常或長期）墓地使用權等的規定（絕不可能透過買賣而獲批給完整的土地所有權），因而該申請將不獲批准。

工作小組認為民政總署依據《行政程序法典》第 78 條第 2 款規定，設法補正申請書缺陷的做法實屬正確，即視申請書是按當時唯一的法定形式申請長期使用墓地的許可編製報告及作出決定。此舉並沒有導致申請人有任何損失，反之，如選擇按照上述第 78 條第 1 款的規定要求申請人作出缺陷之補正，只會拖延程序，但對決定的內容無任何影響。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

因此，有必要提及《行政程序法典》第 12 條規定的非官僚化原則及效率原則，相關內容如下：

“公共行政當局應以使部門親民為目的，且以非官僚化之方式，建立架構及運作，藉此確保其能以快捷、經濟及有效率之方式作出決定。”

為避免未來發生同樣的情況，由於申請人的不理解，因而建議如根據《行政程序法典》第 78 條第 2 款依職權對申請書作出補正缺陷時，應將這一事實通知申請人，並由其就補正缺陷的措施表達意見。

16.3. 無作出決定的義務

廉政公署調查報告第 19 頁及續後各頁載明“歐女士於 2007 年及 2009 年致函民政總署為其兄／弟申請批出長期使用墓地的權利（……）”。

工作小組核定歐女士向民政總署遞交的文件，均以相同的理據不斷重複提出申請，儘管行政長官已在過去多次駁回相關的申請。

《行政程序法典》第 11 條第 2 款規定：“如有權限之機關對一私人提出之請求曾作出一行政行為，而該私人自該行政行為作出之日起兩年內以相同依據提出同一請求，則該機關無作出決定之義務。”



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

該條規定與《行政程序法典》第 8 條規定的公共行政當局與私人之間的善意原則有關²⁰，該規定旨在促進部門的效率原則及良好運作，如相關部門被要求就已作出決定的問題再次編製報告及作出決定，將會增加負擔及妨礙作出良好的決定，而且由於相關理由或法律沒有修改，亦不可能更改有關決定。再者，現分析的個案，似乎申請人已知悉其申請基於第 37/2003 號行政法規第 14 條²¹的規定，因欠缺法定依據而沒有可能獲批准。

該問題曾正確地由民政總署環境及綠化部代部長在 2009 年 12 月 15 日遞交的第 148/SAL/2009 號報告書第 7 點作出論述：“根據《行政程序法典》第十一條第二款作為對賦與墓地長期使用權之批准有權限的行政長官，由於曾對歐女士作出一行政行為——否決申請，而歐姓女士於 2009 年 12 月 1 日，即於行政長官於 2008 年 6 月 10 日作出否決決定後兩年內提出同一請求，故行政長官對此無作出決定的義務”²²。

²⁰ 第 8 條（善意原則）

- 一、在任何形式之行政活動中，以及在行政活動之任何階段，公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係。
- 二、遵守上款規定時，應考慮在具體情況下需重視之法律基本價值，尤應考慮：
 - a) 有關活動使相對人產生之信賴；
 - b) 已實行之活動所擬達致之目的。

²¹ 第 14 條（墓地的長期使用權）

行政長官可基於認為重要的事實，如個人成就、對社會的貢獻、對澳門特別行政區所提供的服務、因維護公共利益喪生等事實，而賦予特定人士長期使用墓地的權利。

²² 參見廉政公署報告第 19 頁。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善基地批給程序工作小組

綜上，應維持此一理解，如果再收到同樣的新個案時，相關部門可放棄處理申請的程序，因屬沒有必要，而只需通知當事人，有權限機關曾在不足兩年內就同一私人提出相同理據的申請，已作出相關的行政行為。

16.4. 默示駁回

《行政程序法典》第 102 條²³規定，除另有規定外，賦予利害關係人於 90 日後推定其要求已被駁回的權能，以便得使用有關的法律申訴方法，但特別法另有規定者除外。

此外，《行政訴訟法典》第 26 條第 4 款訂定“對默示駁回提起司法上訴之期間，自《行政程序法典》第一百零二條第二款及第三款，以及第一百六十二條所指之期間屆滿時起算”。

²³ 第 102 條（默示駁回）

- 一、在為作出決定而定之期間內，如有權限之行政機關未對向其提出之要求作出最終決定，則賦予利害關係人推定該要求被駁回之權能，以便其得使用有關之法定申訴方法，但另有規定者除外；本款規定並不影響上條規定之適用。
- 二、上款所指之期間為九十日，但特別法另有規定者除外。
- 三、如無特別規定，上款所指之期間自以下所定之日起計：
 - a) 法律並未為決定之準備階段規定特別手續時，自有權限之部門收到申請或請願之日起計；
 - b) 自法律為完成上述手續而定之期間屆滿時起計；如無定出該期間，則自提出要求後滿三個月起計；
 - c) 如該等手續在按照上項之規定而適用之期間屆滿前完成，則自知悉該等手續完成之日起計。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

綜上所述，結合《行政程序法典》第 11 條第 1 款規定的原則，行政機關對於私人向其提出屬其權限之所有事項，有作出決定的義務，因此，行政當局不可以就其應作決定的義務而援引默示駁回的方式。

賦予被管理者此項權利，以避免就行政當局長時間拖延回覆而使被管理者不受保障。

為此，工作小組認為民政總署應遵守就向其提出的請求作出決定的法定期限。

16.5. 為此目的，行政當局應加強公務人員有關行政程序法方面的培訓工作。

五、規範墓地批給的現行法規

17. 一如廉政公署在調查報告（第 36 頁）所指，關於市政墳場及墓地的事宜，於 2001 年，“受陳舊的市政條例及訓令規範”。

民政總署根據第 17/2001 號法律(設立民政總署)賦予的職責，就有關跟進市政條例及市政墳場規章等的修改，提出了相關的建議，以回應社會發展的需要。

鑑於在 2002 年至 2003 年期間，共收到 124 份長期使用墓地的申請書，民政總署管理委員會因應墳場管理部門就規



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

劃墓地使用的意見，作出了深入研究及分析，並向上級作出了建議。行政長官頒佈實施的第 37/2003 號行政法規吸納了及落實相關的建議。

民政總署認為於現階段第 37/2003 號行政法規已能回應所需。然而，民署會繼續跟進該法規的執行情況。如將來基於社會發展而需要對該法規作出修訂，可依據該法規第 3 條第 6 款的規定，制定完善墳場管理的補充規則。

以下將列舉自澳門特別行政區成立後頒佈的涉及民政總署各領域的法規：

- 1) 第 17/2001 號法律，設立民政總署。
- 2) 第 32/2001 號行政法規，訂定民政總署的組織及運作。
- 3) 第 37/2003 號行政法規，訂定公共墳場的設置及管理，以及由民政總署負責對私人墳場的設置及監管的法律制度，並在第 25 條明示廢止經澳門市政廳行政委員會於 1961 年 7 月 5 日的會議上議決通過的《市政墳場規章》，以及“廢止抵觸本行政法規的一切規定，並廢止涉及本法規所規範事宜的市政條例及市政規章”。
- 4) 第 28/2004 號行政法規核准《公共地方總規章》。
- 5) 第 40/2004 號行政法規，訂定由民政總署對貨物進行衛生檢疫及植物檢疫。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

六、總結：

（一）按照《基本法》第 95 條規定，在特區成立後，具有政權性質的原市政機構不復存在，但在民政總署產生之前必須有過渡安排，以確保市政職能的履行和社會服務的提供得以繼續維持，這對新成立的澳門特別行政區政府得以正常運作很重要。

第 1/1999 號法律《回歸法》第 15 條把原澳門市政機構改為非政權性的臨時市政機構（第 1 款）；臨時市政機構經行政長官授權開展工作，並向行政長官負責，行政長官可指定市政機構受有關的司長監督（第 2 款）；臨時市政機構的存續期不得超過 2001 年 12 月 31 日（第 3 款）。

市政機構不再具有政權性質並不表明其不再負責市政管理及社區服務的工作。

事實上，無論是全國人大常委會審議澳門原有法律決定中的相關規定，抑或是第 1/1999 號法律《回歸法》中的相關規定，均指明市政區法律制度中針對政權性質的條款不再適用，而其他方面的規定仍然適用，直至制定新的相關法律為止。臨市局的大部分職能仍然保留，且在民政總署成立前必須切實履行，包括公共地方、街市小販牌照、環境衛生、墓地租賃及管理的工作等方面均繼續進行。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

（二）第 49/2001 號會議錄記載「前臨市局」執行委員會於 2001 年 12 月 14 日通過《永久性墓穴租賃內部規章》；第 50/2001 號會議錄記載「前臨市局」議決通過前一次，於 2001 年 12 月 14 日舉行會議的會議錄擬本，因而該規章應具備執行力。

（三）「前臨市局」執行委員會主席於 2001 年 12 月 21 日，行使市政執行委員會於 1997 年 8 月 1 日授予的權限，連同 2001 年 12 月 14 日的市政執行委員會的決議，在 2001 年 12 月 19 日第 136/SAZV/2001 號建議書上作出批准十幅永久租賃墓地的行政決定。此決定無須事先呈交監督實體審議，亦無須送交監督實體知悉或確認，同時因屬執委會主席獨任機關作出的決定，故無須繕立會議錄。

（四）在本地傳媒就「前臨市局」批出十幅墓地的合法性提出質疑的消息公開後，基於陽光政府的施政理念及旨在向市民解釋相關報導有悖事實而損害政府的形象，行政法務司司長辦公室於 2010 年 8 月 10 日向傳播媒體發出共十一點的「說明」是恰當及適宜的。該「說明」均與事實相符且具法定依據，亦無影響或試圖影響由廉政公署及檢察院就事件介入的調查。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善墓地批給程序工作小組

（五）在媒體披露事件後，監督實體並沒有採取任何調查措施，因廉政公署已介入調查該宗事件，而檢察院亦宣告已知悉事件並正在分析該個案。監督實體不適宜採取任何調查措施，以免被理解為干涉由廉政公署及檢察院等有權限機關正在進行的調查。

（六）廉政公署調查報告第 116 頁明確指出：“鑑於批出墓地的權力並非由監督實體所享有，而且程序亦是由「前臨市局」的市政執行委員會主席負責及決定，故現階段無條件證明存在有濫權之嫌”。

（七）因監督實體不具有審批十個墓地的權限，該權限屬前市政執行委員會於 1997 年 8 月 1 日授予「前臨市局」執行委員會主席行使。廉政公署報告第 114 頁第（3）點認定：“綜觀所有的證據，暫未見有抵觸上引迴避制度的情況出現”。

（八）經分析後，民政總署認為於現階段第 37/2003 號行政法規已能回應所需。然而，民政總署會繼續跟進該法規的執行情況，並因應社會發展的需要，按該法規第 3 條第 6 款的規定，對該法規作出修訂，制定完善墳場管理的補充規則。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善基地批給程序工作小組

（九）在管理方面，民政總署已引入了相應的完善措施，現時正在這基礎上研究和調整操作，以方便市民瞭解審批申請的程序，並且適時及迅速向市民作出有關決定的通知。

雖然在該領域的工作有顯著的改善，工作小組認為有需要加強工作人員在《行政程序法典》及其他適用法例方面的持續及專項培訓，並促請民政總署考慮該等培訓的需要並作出適當安排。

工作小組認為考取 ISO 9001 國際管理品質認證具有重大價值，其目的在於對部門設立現代化的管理運作模式及優化管理程序，並在民政總署各部門創設持續優化的機制。

基於社會發展的趨勢，工作小組促請民政總署對適用的法律進行研究及分析，以便適時提出修法的建議。

（十）儘管民政總署已就文件存檔方面採取了完善措施，工作小組認為民政總署宜開展研究改善文件的篩選及分類的方法，以及根據 10 月 31 日第 73/89/M 號法令的規定，視乎情況，制定臨時及長期的保管措施，以保障檔存文件中涉及第三人身份資料的隱私安全。

2011 年 12 月 7 日



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

完善基地批給程序工作小組

完善基地批給程序工作小組：

譚偉文

李偉農

羅永德

António Correia Marques da Silva (司馬良)

馮瑞棠