

「勞工事務局」人員到「澳亞衛視」 巡查「非法勞工」事件之調查報告 及 第 002/RECOM-SEF/2010 號勸喻

第一部分：事因

- 一、 「勞工事務局」（以下簡稱「勞工局」）於 2010 年 3 月 18 日下午約三時派出七名工作人員、聯同六名治安警員到位於澳門羅理基博士大馬路第一國際商業中心四樓及五樓的「澳亞衛視」¹新聞部及辦公室進行打擊「非法工作」的行動，事件當日隨即引起社會各方面的關注，亦有媒體稱政府欲借巡查影響傳媒機構的運作，當時「廉政公署」決定作出跟進，以瞭解該事件的來龍去脈。
- 二、 另外，「公署」亦於同月 24 日接獲「澳亞衛視」的投訴信，指「勞工局」多次到該電視台巡查「非法勞工」，皆未有發現，涉嫌藉此打擊新聞自由，影響傳媒機構的運作，並質疑該次行動的合法性。「澳亞衛視」在投訴信中指出：

「勞工局於 2010 年 3 月 18 日出動大量人員並聯合治安警察抵達我台位於澳門羅理基博士大馬路第一國際商業中心四樓及五樓的新聞部及辦公室進行突擊搜查，未按合法程序出示搜查令，便強行收集

¹ 全稱為「澳亞衛視有限公司」，原名為「天使衛視廣播有限公司」，於 2000 年 12 月設立，2001 年 2 月更名為「澳亞電視有限公司」，2001 年 5 月改名為「澳亞衛視有限公司」（見卷宗第 133 頁至第 135 頁）。

了我台所有員工的證件並將我台員工逐一請入會議室接受調查。法律明文規定，**政府執法機關要進入公民或法人的私家場所進行搜查，前提是持有合法搜查令。勞工局在沒有搜查令的情況下對我台進行了搜查，其解釋是，因收到市民舉報信件而展開行動，查核我台員工是否持有在澳門合法工作的證件，有別於一般刑事搜查，因此無需搜查令。**

(……)

勞工局頻繁對我台展開調查，依據僅僅是匿名舉報。當然，勞工局對於公眾舉報有義務認真對待及採取相關行動。然而，澳門特別行政區有眾多用人機構，勞工局平日會接到眾多舉報投訴，為何在頻繁調查均無結果的情況下仍將我台鎖定為重點目標，甚至不惜浪費公共行政資源來干擾我台的正常經營？此舉嚴重阻礙我台當天的新聞工作，嚴重傷害全體新聞工作者的自尊心和公信力，對我台長遠的經營破壞深遠，經濟損失巨大。(……)」

三、「公署」於3月25日致函「勞工局」，要求其提交該次行動的相關材料，以便「公署」跟進及分析該起事件。

四、「勞工局」於3月30日將共212頁之文件²送交「公署」。

五、「勞工局」在3月30日的覆函中對該起事件的遠因、近因作如下簡述：

「於2009年7月21日³，本局收到一匿名信函⁴，內容為向本局舉報

² 共有三組文件，其中兩組有部分文件重覆，各自有本身的頁碼，但並不完整，另一組則完全無頁碼，僅將各種文件集合在一起。由此可知，所送交的並非一個完整及編有頁碼的行政卷宗。這叫人難明：同一案件為何有兩個卷宗？主管行政機關如何制作卷宗？

³ 日子應為錯誤，正確的日子應為7月27日，而非7月21日——見卷宗第3頁。

『澳亞衛視』違反勞工法的行為，包括有黑工、從來不按時出糧、本地員工和外地勞工比例嚴重失調。就勞資糾紛方面，本局開立了第 6154/2009 號個案跟進。

另於 2009 年 8 月 5 日，本局勞動監察廳的郵箱再收到一匿名電郵⁵，舉報『澳亞衛視』內部有很多臺灣人，沒有辦理合法勞工，利用證件可以長期逗留在『澳亞衛視』工作。

由於上述電子郵件提供的資料較為簡單，故為獲得更具體資料，本局勞動監察廳曾分別於 2009 年 8 月 18 日以電郵方式要求來函者提供更多具體資料，然而，一直至 2009 年 11 月 9 日仍未回覆⁶，故該廳再次以電郵方式要求來函者提供資料。

雖然一直沒有獲來函者的回覆，但考慮到有關舉報以電郵渠道進行，可追查訊息來源，故經長時間研究，有理由相信是次電子郵件的舉報不是『水份』，有進一步跟進的條件，故最後決定，由隨機抽取信封的方式轉為與治安警察局作聯合行動⁷，對有關舉報機構進行非法工作的巡查行動。該舉報經較長時間納入隨機抽取信封之機制直至上述之決定，並未獲抽中以進行有關打擊非法工作的巡查。

在本局對『澳亞衛視』進行巡查行動後所引起的特別關注，由於事態發展突然，無論是本局的領導或主管於第一時間回應傳媒只以一般慣常的隨機抽查方式作出回應；事後檢討有關行動時了解因上述原因，有關打擊非法工作行動採納直接選擇調查之目標，因除上述原因，並經本局人員與治安警察局人員研究後，發現有關公司的辦公地點分佈兩樓層內，故負責『打黑』工作的勞動保護處處長決定

⁴ 著重號為「公署」所加。

⁵ 同上。

⁶ 同上。

⁷ 同上。

將該天已安排在上半及下午的兩『打黑』工作小組合併，自行作出一次性的『打黑』行動，以讓本局及治安警察局所派出的工作人員能滿足有關工作場所之實際空間所需的人力資源，以作有效率的調查⁸。(……)」

第二部分：「勞工局」處理事件的整個流程

「勞工局」人員於 2010 年 3 月 18 日前往位於羅理基博士大馬路 600E 號第一國際商業中心四樓及五樓的「澳亞衛視」巡查非法勞工，在行動前的半年時間裏，該局的廳級及處級負責人先後作出多個行為及命令，具體情況如下：

一、 2009 年 7 月 27 日，一封匿名信被寄往「勞工局」，舉報「澳亞衛視」違反勞工法，主要涉及三方面：

- (1) 有黑工（包括內地人及臺灣人），已工作一年多，其中列出六名人士的姓名；
- (2) 不按時出糧，每月拖欠 10 天以上；
- (3) 本地員工及外地勞工比例失調，公司聘有大量外勞。【見卷宗第 109 頁】

二、 同日，「勞動監察廳」廳長在該匿名信上作出下述批示：

「致 DPAL⁹及 DCDL¹⁰一同聯合治安警察局進行打擊非法工作及執

⁸ 同上。

⁹ 勞動保護處 (Divisão de Protecção da Actividade Laboral)。

行相關之勞動法例（簽字）。」【見卷宗第 2 頁】

三、 2009 年 8 月 5 日，「勞工局」接獲一封電子郵件，內容如下：

「『澳亞衛視』內有很多臺灣人，據瞭解都沒有辦理合法勞工。他們都是利用證件可以長期逗留在『澳亞衛視』工作。」【見卷宗第 109 頁】

四、 2009 年 8 月 6 日，「勞動監察廳」廳長在該電郵的印件上批示：

「交 DPAL 執行。」【見卷宗第 109 頁】

五、 2009 年 9 月 1 日，局方開立卷宗及交予指定之勞工督察負責。【見卷宗第 3 頁】

六、 2009 年 11 月 10 日，「勞工局」的「勞動監察廳」廳長向「澳亞衛視」發出通知，內容為：

「根據經九月十八日第 60/89/M 號法令核准之《勞工稽查章程》第六條第一款 b 項和 c 項的規定，茲通知澳亞衛視有限公司之合法代表人，請於 2009 年 12 月 1 日下午二時三十分，前來位於澳門馬揸度博士大馬路 221-279 號先進廣場大廈一樓的勞動監察廳，與 xxx 督察會面（聯絡電話……），以便遞交下列文件：

1. 貴公司之商業登記；
2. 2009 年第二及第三季度之社會保障基金供款文件；

¹⁰ 勞資權益處 (Divisão de Controlo dos Direitos Laborais)。

3. 2009 年 4-8 月之僱員登記表。

另通知，若不如期遞交文件，且在上指期間後的五個工作日內不作出解釋者，將根據九月十八日第 60/89/M 號法令核准之《勞工稽查章程》第六條第五款的規定，分別處以澳門幣貳佰至肆仟元的罰款。

此外，資料當事人向本局所提供的個人資料，其目的為處理利害關係人在本局所作的投訴個案或所提起的程序。

資料當事人依法享有查閱及更正存於本局的個人資料之權利；資料當事人行使查閱權時，需以書面的方式向本局提出，並需繳付倘有的合理費用；資料當事人行使更正權時，可以親身或書面的方式向本局提出。

為履行法定義務，本局亦可能將資料當事人所提供的個人資料轉移至其他行政機關或司法機關等。」【見卷宗第 5 頁】

七、 不知何時【因送交「公署」的文件並無顯示「勞工局」於何時、透過何種方式（親身或透過郵寄方式）收取該等文件】，在卷宗內附有多份文件，其中包括：

- (1) 「澳亞衛視有限公司」的公司組織章程；
- (2) 「澳亞衛視有限公司」的商業登記證明；
- (3) 「澳亞衛視有限公司」員工的社會保障基金供款憑單。

八、 2009 年 12 月 1 日，「勞工局」的一名督察向有關廳長提出下述建議：

「勞動監察廳廳長台鑒：

就本局收到一封匿名投訴信函，投訴內容為澳亞衛視有限公司不按時出糧（P.2），現向閣下報告如下：

本人已按勞資權益處處長指示，向該公司收取了以下之資料：

1. 商業登記（P.7 - 19）；
2. 2009 年第二及第三季度之社會保障基金供款文件（P.20 - 23）；
3. 2009 年 4-8 月之僱員登記表（P. 24 – 48）。

根據上述文件顯示，該公司在 2009 年 4-8 月期間，平均每月約有本地工人 20 多人，而非本地工人則約為 60 多人，總人數約為 80 多人。

就該公司不按時出糧問題，現本人建議向該公司以問卷形式隨機抽查 3 名本地工人及 5 名非本地工人，以作了解。

專此奉達，呈上級批示。」【見卷宗第 49 頁】

九、有關主管作出下述意見：

「就一封匿名信來函，要求本局調查【澳亞衛視有限公司】有關非法工作、不按時支付工資及本地工人與外地工人比例失調的問題，現根據個案資料及督察的報告，本人分析及建議如下：

1. 不按時支付工資及本地工人與外地工人比例失調方面，按上述公司提供的資料(p. 24-48)，顯示該公司在 2009 年 4 至 8 月份期間，平均每月約有本地工人 20 多名，而非本地工人

則有 60 名，總人數約 80 多人。同意督察隨機抽查 3 名本地工人及 5 名非本地工人作問卷調查，以了解公司是否按時支付工資。另表求資方解釋上述非本地工人與本地工人比例情況。

2. 非法工作方面，按督察口頭報告，直至目前為止，本廳兩處尚未聯合治安警察局進行打擊非法工作(p. 2)。

本案發回督察跟進。

謹呈 上級批示。」【見卷宗第 50 頁】

十、 2009 年 12 月 11 日，「勞資權益處」代處長作出下述批示：

「1. 同意督察及職務主管的建議，對有關公司的本地及外地僱員進行問卷調查及要求資方說明本地及外地僱員數目不合比例原因，以確定資方是否存在違例情況。

2. **對於非法工作的事宜，為執行廳長於 2009 年 7 月 28 日的批示 (p. 2)，建議通知 DPAL 儘快安排聯合打黑行動¹¹。**

呈上級批示。」【見卷宗第 50 頁】

十一、 2009 年 12 月 23 日，一位代廳長作出下述批示：

「同意代處長的意見，交回督察進行抽查，執行相關勞動法例之監察。

¹¹ 著重號為「公署」所加。

對於非法工作的巡查事宜，交由 DPAL 與治安警察局聯絡，促請該部門與本廳進行聯合巡查工作，SAA 將本報告副本以保密形式交予 DPAL 主管簽收。」【見卷宗第 50 頁】

十二、 其後，「勞工局」的督察先後與「澳亞衛視」的 8 名員工會晤，以瞭解該公司發放薪金時是否存在拖欠的情況，結果為：全部被訪者皆表示無發生拖欠薪金的情況。【見卷宗第 51 頁至第 78 頁】

十三、 2010 年 2 月 24 日，「勞工局」的督察作成下列報告：

「(.....)

在問卷聲明中，他們均指出上述公司之糧期為每個月 10 號，發放工資以銀行轉賬形式及現金發放，在他們的任職期間，上述公司均會按時支付工資，而到目前為止，上述公司沒有對他們拖欠任何工資。

基此，本人並未發現上述公司不按時支付僱員工資，亦沒有發現上述公司拖欠僱員工資。

(.....)

基此，該公司在聘用本地工人之數目上符合了相關批示的規定，並未存在違例情況。

三、總結

在上述兩項事宜中，均未發現該公司存在違例情況，因此，本人建議此個案作存檔處理。

(另外，本人並未與勞動保護處及治安警察局進行聯合巡查行動¹²。)

專此奉達，呈上級批示。」【見卷宗第 124 頁至第 125 頁】

十四、 2010 年 3 月 4 日，「勞工局」一名處長提出下述建議：

「根據報告書第 33186/DIT/SHER/2009 號批示(p. 50)，跟進匿名來函有關不按時支付工資及非本地工人及本地工人人數比例之事宜。

1. 不按時支付工資方面，按問卷調查所得(p. 51-78)，顯示涉案公司有按時支付工資，並沒發現來函所述的不按時支付工資的情況。
2. 人數比例方面，按人力資源辦公室批示(p. 93-94)，涉案公司必須維持聘用本地員工 28 名或以上；按本案第 95-99 頁的僱員登記表顯示涉案公司僱用 33 名本地工人工作，並提供本案第 79-92 頁的資料以證明該司優先聘用本地員工。

綜上所述，並未發現涉案公司有違例情況出現，故同意將本案作歸檔處理，並將結果通知資方¹³。

謹呈 上級批示

補充：按督察報告，直至目前為止，本廳兩處尚未聯合治安警察局進行打擊非法工作¹⁴。」【見卷宗第 124 頁】

十五、 另一主管則建議如下（無指明日期）：

¹² 著重號為「公署」所加。

¹³ 同上。

¹⁴ 同上。

「按廳長在本案第 2 頁之批示，本處應與 DPAL 聯合進行巡查，而本處負責執行相關之勞資關係法，然而，由於個案自 2009 年 8 月開立後，上述巡查行動仍未能開展（DPAL 一直沒有通知），考慮到勞資關係法中涉及債權事宜之訴訟時效，本人於 2009 年 12 月 23 日以代廳長之名義著令督察就勞工權益事項進行抽查，經調查後，沒有跡象顯示存在不按時支付工資及抵觸外勞許可批示僱用外勞之情況。

綜上所述，本人建議將本案存檔處理，並通知資方調查結果，另一方面，亦通知 DPAL，以讓其繼續跟進安排與治安警察局進行打擊非法工作之巡查，並請局長考慮無需本處參與¹⁵。

呈上批示。」【見卷宗第 124 頁】

十六、 2010 年 3 月 12 日，「勞動監察廳」廳長批示如下：

「閱。

DPAL 不得再繼續散漫，應於下周進行有關工作，並需聯同 DCDL 一起進行。

DPAL 處長應加強執行該處之工作及協調。

DCDL 及 DPAL 立即執行¹⁶。

日期 (12/03/2010) 及簽字」

十七、「勞工局」的工作人員於 3 月 18 日到「澳亞衛視」巡查非法工作

¹⁵ 同上。

¹⁶ 同上。

的情況，經執行上述廳長的批示後，作成下列報告：

「本局人員根據舉報資料，聯同治安警員於 2010 年 3 月 18 日，下午約 15:15，到達有關工作地點進行『打擊非法工作』巡查。現報告如下：

巡查人員：治安警員 6 名、本局人員 7 名（包括高級技術員 XXX、XXX、督察 XXX、技術輔導員 XXX、XXX、XXX 及 XXX）

公司名稱：澳亞衛視有限公司

巡查地點：羅理基博士大馬路 600E 號第一國際商業中心 4-5 樓

結果：1. 現場共檢查 27 名工作人員的證件；

2. 其中 10 名（5 男 5 女）員工持澳門居民身份證；

3. 另外 17 名（7 男 10 女）員工持非本地勞工身份咭，於現場並未發現違規情況；

4. 是次巡查發現其中 1 名持有編號為 xxxxxx 之非本地勞工身份咭的人士，經查核後該名外勞受僱於 xxxxx 國際有限公司，職位為工程師，由於 xxxxx 國際有限公司於財政局登記之地址與澳亞衛視有限公司之地址相同（見第 28 及 29 頁），且根據有關人士之聲明筆錄（見第 30 頁）及現場情況顯示，其並未有違反第 17/2004 號行政法規有關規定的情況；

5. 是次巡查並未發現有任何非法工作的情況。

建議：1. 將本報告之副本存入 P-6154/09 號個案，以便該案調查員知悉本次巡查結果；

2. 以電郵回覆舉報者有關是次巡查結果後，再將本報告作存檔處理¹⁷。

謹此報告，呈 上級批示

高級技術員

高級技術員

（簽字）

（簽字）

2010 年 3 月 19 日【見卷宗第 173 頁】

第三部分：分析

一、「澳亞衛視」信件的法律定性

按照「澳亞衛視」的來函內容，主要是質疑「勞工局」3 月 18 日巡查行動的決定及程序的合法性，並稱該次行動有「打擊新聞自由」之嫌，而且影響傳媒機構的正常運作及產生不公。

顯然，這屬於一個「投訴」，投訴人從「合法」及「合理」的角度質疑「勞工局」的決定及行動。

¹⁷ 同上。

我們先看看投訴人的程序權利。

關於澳門居民的投訴權，雖然《澳門特別行政區基本法》無條文明確提及這一點，但關於行政長官職權的第 50 條（18）項規定：

「澳門特別行政區行政長官行使下列職權：

（……）

（十八）處理請願、申訴事項。」

由此可知，澳門的法律體系居民有投訴及請願權。雖然上文引述的是關於行政長官的職權，但並不妨礙法律將處理請願及申訴之權限授予其他行政機關，「廉政公署」就為一例。

另外，關於行使請願權的方式及要件，8 月 1 日第 5/94/M 號法律有明文規定，其中第 2 條指出：

「一、為本法律的目的：

- 請願 — 一般而言，為向本身管理機關或任何公共當局提出一項請求或提議，以便採取、採納或建議某種措施；
- 申述 — 是一項闡述，用以表達與任何實體所採取立場的相反意見，或就有關某情況或行為要求公共當局注意以便進行檢討或考慮其後果；
- 聲明異議 — 是就公務員或服務人員所作的行為向其機構或上級提出申訴；

- 投訴 — 是檢舉任何違法行為以及任何機構的不正常運作，以便採取措施針對有關負責人。

二、請願、申述、聲明異議及投訴，當由一組人士透過單一件工具提出以及由代表有關成員的一法人以集體名義提出，則視為集體。

三、當本法律單純採用“請願”字句，理解為適用本條文所指的全部方式。」

雖然上引法律第 1 條第 2 款規定：

「(……)」

二、本法律不適用於：

- a) 面對法院的權利及利益的維護；
- b) 透過聲明異議或訴願而申訴的行政行為；
- c) 向反貪污暨反行政違法性高級專員公署（現應理解為「廉政公署」）的投訴權；
- d) 澳門保安部隊軍人及軍事化人員的集體請願。」

但這並不表示「公署」無權處理投訴，因為 8 月 14 日第 10/2000 號法律（《廉政公署組織法》）第 3 條第 1 款第 4 項規定：

「一、廉政公署的職責為：

(……)；

(四) 促使人的權利、自由、保障及正當利益受保護，透過第四條所指及其他非正式途徑確保公共行政的公正、合法性及效率。

(……)。」

顯而易見，投訴及申訴權，乃居民基本權利的一類，本質屬於程序權，以行政機關的違法或不當的行為為標的，故屬於「權利、自由及保障」範圍內之事宜，為此「公署」可依法介入以糾正可能存在的不公平或不當的行政行為或決定。

另外，8月1日第5/94/M號法律第4條亦規定：

「一、請願權是由個人或集體行使。

二、合法組成的任何法人同樣享有請願權。」

為此，作為法人的「澳亞衛視」具有投訴的正當性。

由於本案不存在引致初端駁回的理由，故「公署」按適用的法規及基本法律原則對事件作全面及深入的分析。

二、審查行政作為的準則及理據

在澳門現行的行政體系內，對於行政機關作出的決定、行為，以至實質性的執行行為是否妥當，除以法律為準則作出判斷外（此稱為合法性 (*legalidade*) 的問題），亦以「恰當性」（或稱為「合理性」(*mérito*)) 作為準則以考量行政機關的行為是否妥當，正因如此，立法者允許以「恰當性」

作為行政申訴的依據。《行政程序法典》¹⁸第 146 條規定：

「聲明異議及上訴得以被申訴之行政行為違法或不當為依據，但另有規定者除外。」

雖然本案不屬於《行政程序法典》所規範、狹意的行政申訴案 (*impugnação administrativa*)，但上引條文有助於清晰理解澳門現行行政體系的根本核心，一如德國法學家 Philip Hack 所曰：「誰人適用一條規範，適用整個法律體系；誰人解釋一條法律規範，解釋整個法律體系。」

關於行政作為的「恰當性」，Marcelo Rebelo de Sousa 在其《行政法概論》（第一冊）一書中就寫道¹⁹：

“Impõe-se, portanto, uma distinção entre a esfera da legalidade, sujeita a controlo jurisdicional, e a esfera do mérito, a ele subtraído. O mérito engloba a apreciação da oportunidade (utilidade da concreta actuação administrativa para a prossecução do interesse público legalmente definido) e da conveniência (utilidade da concreta actuação administrativa para a prossecução do interesse público legalmente definido à luz dos demais interesses públicos envolvidos) de uma determinada decisão administrativa, em termos que podem levar a dizer que ela prossegue de forma melhor ou pior o interesse público, mas não que é ilegal. (...)”

【中文意思：為此須區分受司法審判監察的合法性範圍及不受該監察的「恰當性範圍」，後者包括對「適時性」（為謀求公共利益而採取的具體行政作為所產生的益處）及「適宜性」（因應所涉及的其他公共利益而

¹⁸ 經 10 月 11 日第 57/99/M 號法令核准，並自 1999 年 11 月 7 日起生效。

¹⁹ «Direito Administrativo Geral» (Introdução e princípios fundamentais), tomo I, Dom Quilte, 2ª Edição, 第 182 頁及續後。

採取具體行為時所謀求的益處)的判斷，由此得出的結論是：行政機關到底是以較佳或較差的方式去實現公共利益，但這不屬於違法的情況。(……)】

* * *

另一名學者 Freitas do Amaral 亦指出²⁰：

“Frequentemente, a lei remete de modo expreso nos seus dispositivos para normas extra-jurídicas.

Quando assim sucede, deve entender-se que não estamos no terreno da discricionariedade, mas sim no campo da vinculação. Porque, ao remeter para normas extra-jurídicas, a lei fá-las suas, incorpora-as na ordem jurídica e portanto torna-as juridicamente obrigatórias, em termos tais que a violação dessas normas é para todos os efeitos uma violação da lei que para elas remete. Há uma vinculação jurídica a normas extra-jurídicas, sendo estas relevantes e obrigatórias para a Administração porque a lei as fez suas, as incorporou na ordem jurídica, e impôs à Administração que as respeitasse.

(...)

A lei subordina a Administração a normas técnicas e a normas morais. Umas e outras não são normas jurídicas, mas a lei remete para elas, e torna-as juridicamente relevantes, e obrigatórias.

(...)

²⁰ 見 «Curso de Direito Administrativo» – Vol. II, Edição de 2001, 第 115 頁及第 116 頁。

Não estamos, pois, no domínio da discricionaridade, mas sim no da vinculação. Claro que se trata de uma vinculação que só indirectamente é jurídica, pois em primeira linha é uma vinculação a normas técnicas ou morais; mas nem por isso deixa de ser uma vinculação jurídica, e não é, de toda a maneira, um caso de discricionaridade.”

【中文意思：法律往往在其規定方面指向引用「非法律性規範」。

倘出現這種情況，不應理解為一種自由裁量，而是「管束」。因為指向引用「非法律規範」時，法律將這些規範納入其秩序內，繼而使其具強制性，違反這些規則等同於違反法律。存在一種受非法律規範管束的法律約束，故對行政機關而言，非法律規範亦具強制性及重要性，促使行政機關遵守。

(……)

法律要求行政機關遵守技術及道德規範，兩者皆「非為法律規範」，但法律指向這類規範，使其具強制性及約束力。

(……)

我們面對的並非自由裁量，而是「管束」，很明顯只在間接方面屬於法律性的「管束」，因為首先約束的是技術及道德規範，但並不因此而視為不屬於法律管束，無論如何肯定不屬於自由裁量。】

Marcelo Rebelo de Sousa 在其上引作品中亦寫道：

“A autovinculação só pode conciliar-se com os princípios da legalidade e da igualdade caso se lhe imponham alguns limites. Primeiro, os critérios decisórios dela resultantes não podem ser imutáveis, implicando a margem de livre decisão que eles possam ser administrativamente revistos sempre que se tal considere juridicamente necessário, ou simplesmente oportuno ou conveniente; ou seja, é possível a autodesvinculação (Scholler). Segundo, a autovinculação não dispensa o decisor administrativo de averiguar se, no caso concreto, existem circunstâncias que imponham diferente ponderação dos interesses envolvidos e, eventualmente, diferente solução; se assim suceder, o caso concreto em apreço deverá ser considerado como atípico – isto é, exorbitando do âmbito da autovinculação – e, como tal, ser decidido sem referência aos critérios gerais e abstractos fixados. Tendo em conta estes limites, a autovinculação corresponde ainda e sempre ao exercício, embora antecipado, da margem de livre decisão, permitindo igualdade a ponderação das circunstâncias relevantes do caso concreto.”

【中文意思：判斷行政機關行為的另一項準則為「自我管束」，倘它有一定限制，僅須與合法性及公平原則相協調。首先，由「自我管束」所產生的決定準則並非不變，它必涉及一個「自由決定空間」，當按照法律角度考慮，倘有需要時，可作出行政上的修訂，又或因應「適時性」或「適宜性」而作出修訂。換言之，可以擺脫「自我管束」。第二方面，「自我管束」並不免除行政機關在具體個案裏，審查是否存在需考量不同利益的狀況，繼而採取不同的解決方案。倘屬於這種情況，則應視為一個非典型個案（即超出自我管束範圍），為此，不應按普遍性及抽象性準則對該個案作出決定。基此，「自我管束」相當於運用自由決定的空間，對具體個案的重要狀況作出準確的判斷，這有助實現公平。】

由此可知，認定一個行為或決定，又或程序是否公平，須對有關情節及狀況作全面的考量及分析，而「恰當」與否往往是關鍵的一環，亦是行政機關面對的一項最大挑戰。

在此值得一提的是關於「公署」介入的正當性，因為 8 月 14 日第 10/2000 號法律（《廉政公署組織法》）第 4 條第 12 項規定：

「廉政公署的權限為：

(……)；

(十二) 直接向有權限的機關提出勸喻，以糾正違法或不公正的行政行為或行政程序；

(……)。」

三、處理行政程序及作出巡查決定的瑕疵

上述資料清楚顯示在今次的打擊非法工作的過程裏，多個環節皆存在不少問題，雖然不一定達至違法的程度，但從「恰當」角度言之，實有檢討之必要。

我們就其中幾個重點作出分析。

I - 處理「投訴」內容時未掌握重心：

按照「勞工局」的立場：倘相信 7 月 27 日的匿名舉報屬實，最重要的有兩點：

- (1) 指「澳亞衛視」僱用非法勞工；
- (2) 經常不準時出糧，而無任何解釋理由。

關於第(2)點，在無具體受害人作出投訴的情況下，「勞工局」是否有必要動用人力及物力，同時耗用超過六個月的時間展開跟蹤（單憑一封匿名信？！）。再者，舉報信僅指「澳亞衛視」不依時出糧，而非確定性拖欠薪金或不發薪金予員工。

誠然，「勞工局」應將焦點放在第(1)點上，但事實並非如此。

II - 處理投訴內容的方法欠妥

在2009年7月27日的匿名信中有提及六名人士（信中稱為「澳亞衛視」的員工）的名字，但「勞工局」從無對這六人的資料作出跟進，連最基本的出入境資料亦無作初步的調查。

在無任何跟進措施，亦無實質證據之情況下，主管人員便貿然下令採取「打擊非法勞工」行動，並一再要求連同治安警聯合進行，這難免使人質疑：基於何種理由作出「打擊非法勞工」的決定？

當「勞工局」決定立案時，就表示開展程序，開展程序即需調查及搜集資料(*instruir processo*)，因應《行政程序法典》第2條第1款之規定，應執行同一法典第86條之規定，其內容為：

「一、如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定，則有權限之機關應設法調查所有此等事實；為調查該等事實，得使用法律容許

之一切證據方法。

二、明顯之事實及有權限之機關因執行職務而知悉之事實，無須證明，亦不須陳述。

三、有權限之機關應在程序上提及因行使其權限而知悉之事實。」

但事實上並無任何這方面的調查。

不容置疑，「勞工局」有權作出勞動監察行為——12 月 29 日第 26/2008 號行政法規核准之《勞動監察工作的運作規則》第 1 條規定：

「本行政法規訂定勞工事務局所進行的勞動監察工作的運作規則。」

另外，同一《規則》第 3 條亦規定：

「一、勞工事務局局長負責領導和統籌勞工事務局的監察工作。

二、勞工事務局局長可依法將本行政法規規定屬其所有的職權授予他人。

三、勞工事務局局長須監督受權人所作的決定，尤其監督受權人就確認、不確認和廢止筆錄所作的批示。」

但亦需指出：法規確定某個機關享有一定的權限及在具體個案裏行使該權限而作出一個決定乃兩回事，當「勞工局」作出巡查的決定時，正在實現該法規所謀求的公共利益：檢查及確保在某個場所的工人全部皆為合法工作的人士（簡言之：合法工作秩序），但同一時間，巡查行為本身

是一個侵犯私人利益的行為，尤其是需要進入半開放或完全封閉的場所時，某種程度屬於侵入私人空間的行為，但為了謀求公共利益，立法者選擇在犧牲私人利益的前提下優先保護公共利益，故行政機關在作出決定時，應以一些實質事實前提為基礎——在具體個案裏掌握了存在非法工作的跡象(*indícios*)，只有這樣才具備採取行動的前提，這亦是行政機關應有的、最基本的執法水平的體現。

例如行政機關總不能在毫無非法表像的情況下選擇午夜到場所巡查；又例如不能在欠缺違法跡象的前提下每隔一小時到同一場所巡查（按照法律規定行政人有巡查權，但是否行使該權限，則取決於是否具備一定的事實前提）。

在後述的例子裏，法律無禁止同一日對同一場所巡查多次，如果有證據顯示在不同時段內有非法工作的情況，在同一日多次巡查相同的場所，亦是合法及合理之舉。這一個例子說明：行政機關需要因應每個個案作出判斷，不能亦不應採用機械式的運作方式。²¹

公共行政管理活動是一種複合及複雜的活動，它涉及掌握資料，分析資料，按照公共利益的要求而權衡各種利益，最後選擇一個謀求公共利益的最佳的方法，原則上這個方法只有一個。²²

由此可知，公共行政活動並非一個用硬幣拋向空中選擇「公」或「字」的遊戲，而是一個要求行政人作出判斷、而且為準確判斷的活動，否則行政人須承擔相關的法律責任²³。

²¹ 見《行政法專集》，Rogério Soares，澳門大學法學院出版，2008，第68頁。

²² 同上，第154頁。

²³ 在此提醒一點：行政機關據位人可能因其職務行為（合法或違法）被要求承擔民事責任——見4月22日第28/91/M號法令，尤其第2條及第3條。

III - 作出「打擊非法勞工」的決定欠缺可靠及全面的資料作為基礎

「勞工局」要求「澳亞衛視」提交多份資料及與其中 8 名員工會晤，但在過程中並無就是否存在「非法工作」的問題作跟進，尤其是搜集間接的證據（這裏不存在洩密與否的問題，因為局方要求有關公司的員工到勞工局助查及提交資料的行為，已間接披露有關的訊息，故應利用這些接觸進行間接搜證），例如詢問：

- 實際的工作人數有多少（是否所見的比所申報的為多）；
- 是否常有陌生人在公司出入；
- 現有的員工是否已能完成整個影視制作及播放的工序；
- 倘涉及技術工程問題時，通常公司會如何處理？外判？聘請臨時員工到公司任職？

簡言之，「勞工局」根本無對是否存在「非法勞工」的情況作基本的跟進，只是憑一個匿名投訴而決意到現場巡查。

一如上文所述，行政機關在作出決定時必須掌握同有關問題相關的真實、可靠及全面的資訊及材料，如這些材料欠缺或不足，應先進行調查，只有在具備全部所需的資料後才能作出決定。

在本案裏，最基本的為掌握存在「非法勞工」的跡象之後才出動打擊，而非單憑「一紙空文」，在毫無實質內容的情況下就命令巡查。

IV - 時間掌握不當，初查方向不明確

「勞工局」於 2009 年 7 月 27 日接獲匿名舉報，但直至 2010 年 3 月 18 日才出動巡查，在七個多月的時間裏無任何調查措施，即無任何實質證據作為支持。更令人費解的是：

- a) 前綫工作人員建議歸檔；
- b) 廳長卻多次批示須聯同治安警到現場打擊非法勞工。

在最後一個批示內，廳長更指出：

「閱。

DPAL 不得再繼續散漫，應於下周進行有關工作，並需聯同 DCDL 一起進行。

DPAL 處長應加強執行該處之工作及協調。

DCDL 及 DPAL 立即執行。

日期 (12/03/2010) 及簽字」

由於無任何實質材料支持這個決定，結論就是：為巡查而巡查，為出動而出動，有浪費人力資源之嫌。

另外就是時間的問題：倘 3 月 18 日的巡查乃例行巡查，則未能解釋為何自接獲舉報到採取行動，相隔半年多，在這種情況下巡查已全無意義。

V - 未按投訴／舉報性質分類及設定不同的處理流程

在整個過程中未見「勞工局」因應不同類別的投訴確立不同的處理方法：匿名舉報與具名舉報。事實上，兩者不能劃一處理，否則使局方淪為十分被動，而巡查的效果亦大打折扣。

「勞工局」在公開信件中披露了每年皆接獲大量匿名的投訴，該局指出：

「勞工事務局表示，一線的打擊非法工作巡查行動，並非每次都發現涉嫌違法情況，二〇〇九年勞工事務局與其他政府部門為打擊非法工作進行了三百四十五次巡查，當中有九十次在巡查中發現涉嫌違法情況，涉及三百零六人，包括一百九十五人涉嫌黑工、九十四人涉嫌過職，六人涉嫌過界、九人涉嫌為自身利益從事活動、兩人涉嫌違反第一七／二〇〇四號行政法規之例外情況。勞工事務局接收的非法工作舉報絕大部分為匿名投訴，故不排除有關舉報存有『水份』，然而，勞工事務局對非法工作的事宜必會嚴懲，並依照法律所賦予的權力，秉承保障本地工人就業之宗旨，不會容忍黑工影響本地工人的就業權益。」²⁴

正因如此，「勞工局」更應有一個處理匿名投訴的嚴謹制度，而不應採用流水作業的方式處理；事實上，作為參考，立法者亦提供一個處理匿名投訴的準則：8月1日第5/94/M號法律（《請願權之行使》）第11條第2款規定：

「(……)」

²⁴ 見2010年3月27日（週六）之「華僑報」特訊。

二、請願書亦遭初端駁回，倘：

- a) 以匿名方式提出且經研究不能辨別來自何人；
- b) 欠缺任何依據。」

我們並非指對匿名投訴一概不理，而是應謹慎處理，需全面分析、深入了解及調查，只有在掌握基本的資料後方作出有關決定。

此外，更令人難明的一點是：在巡查活動後所作成的結論報告裏，「勞工局」的人員建議：將今次巡查結果以電郵方式向「舉報人」(匿名)回覆。這點顯示局方的執法人員無清晰區分兩種不同的情況：

- a) 處理由有正當性的人提出的申請程序；
- b) 處理舉報違法事實的程序。

只有在上述第一種情況下行政機關方有回覆的義務，但前提是申請人有留下正確及全面的身份資料及聯繫方式，並且有參與程序的正當性。

在第二種情況下，行政機關有責任自行決定是否開立程序²⁵，而結果無需向相關的舉報人作通知，更何況是一個匿名的「隱形人」。

VI - 無充份考慮被巡查的場所性質

「勞工局」透過「澳亞衛視」所提交的文件有義務知悉位於第一國

²⁵ 關於這一點，可參閱《行政法專集》，Rogério Soares，澳門大學法學院出版，2008，第93頁及續後。

際商業中心 4-5 樓、二十四小時運作的「澳亞衛視」乃屬電視廣播行業，其業務範圍包括製作新聞節目，故應明白巡查這類場所時應特別謹慎，一如巡查銀行、化工廠、藥廠、報社等，不能如同巡查建築工地般處理（但這並不表示對特定行業存在任何優惠或特別對待），須因應場所的性質而採取不同的謹慎措施。否則只會令情況變得複雜，不但未能完成任務，而且更會引起「反效果」。

一如上文所述，行政機關無時無刻都在作出決定，而這些決定皆建基於各種資訊及材料。所謂「優管原則」(*princípio da boa administração*) 乃建基於下述的各項原則：

- (1) 資訊全面及真實原則；
- (2) 適時原則（在目的與方法間存在適度的比例）；
- (3) 適度原則；
- (4) 公平原則。

為此，每個決定應附充份的理據，清晰展示理由、所掌握的實質材料，以及作出有關決定時欲實現的目的。

在本個案裏，並不見有關廳長作出任何這方面的說明及分析。

關於公共行政管理，Rogério Soares 教授寫道：

“O dever de boa administração traduz-se num autêntico dever jurídico. Não se trata de afirmar uma exigência técnica, uma imposição para alcançar um fim, pois isso suporia deixar ao agente a liberdade de escolher os seus fins

e a liberdade de os satisfazer ou não. Nem se trata, por outro lado, de um puro dever ético ou deontológico. Consequência a que se chegaria aderindo aos pontos de vista que concebem o controlo por desvio de poder como um controlo da moralidade administrativa. A lei, ao impor o dever de boa administração, não se preocupa com o valor individual do acto enquanto manifestação da personalidade do agente – apenas impõe uma conduta de adequação ao fim legal, porque, e só porque, isso é o instrumento indispensável para que o interesse público possa ser satisfeito.

A verdadeira qualificação é a de uma situação jurídica, situação jurídica passiva independente. Do exercício resultam consequências jurídicas imediatas. Aos actos praticados com o seu desconhecimento vai a lei atribuir resultados desvantajosos, maxime, a própria negação de consistência jurídica.”²⁶

【中文意思：「優管義務」是一個真正的法律義務，它並非一種技術要求，並不給予行政人選擇其目的及是否實現的自由；另外，它亦非一個純道德義務，可借助權力偏差而作出監管，當法律要求「優管」時，焦點不在於具體行為本身（作為行政人的人格體現），而是強施一個利於實現法定目的的行為，故屬於謀求公共利益的一個工具。

真正的定性應（將「優管」）視為一種法律定性，並能產生直接的法律後果，對於不遵守這項規則而作出的行為，法律授予一種不利的結果，最嚴重的為否定這個行為的存在。】

綜觀今次事件，「勞工局」確有違反「優管義務」之嫌，在處理行政程序及作出決定時無嚴格遵守行政法的基本原則。

²⁶ 見«Interesse Público, Legalidade e Mérito», Rogério Guilherme Ehrhardt Soares, Coimbra, 第 198 頁及續後。

* * *

VII - 未見區分「例行巡查」及其他有違法嫌疑的「打擊非法工作的行動」

「勞工局」無區分一般「例行巡查」及「特別巡查」²⁷，因為 12 月 29 日第 26/2008 號行政法規核准之《勞動監察工作的運作規則》只適用於行政巡查程序，而非刑事調查程序，在後述之情況下應遵守《刑事訴訟法典》之規定（見第 159 條至第 162 條）。

第 162 條第 3 款及第 4 款就對某些特殊場所的搜索訂定特別的制度，其中規定：

「三、如搜索律師事務所或醫生診所，搜索須由法官親自在場主持，否則無效；如有代表該職業之機構，則法官須預先告知該機構之主持人，以便其本人或其代表能在場。

四、如搜索官方衛生場所，則上款所指之告知須向該場所之領導人或其法定替代人爲之。」

由此可知，「勞工局」本身應清知悉所開展的程序因應性質的不同涉及不同的法律理據，「巡查」這行為本身的界限至何處？而所謂「打擊黑工」（局方的用語）的行動的界限又至何處？局方應有一套明確的規則。

如果在刑事調查程序裏，立法者對某些場所的搜索訂定一個嚴謹及特別的制度，同樣地，在行政程序裏，亦應有一套特別的制度，而其中需考慮有關場所的性質。

²⁷ 當然，在現實裏，可能發生一種情況：在例外巡查時發現違法、甚至刑事不法行爲，應如何處理？局方應有一個制度供前綫執行人員遵守。

由於「勞工局」無區分「例行巡查」與「針對性的打擊非法工作行動」，以致產生一種普遍性理解：凡有「勞工局」人員到場之地方，皆因為有非法勞工，這往往對被巡查的場所及「勞工局」本身皆產生不良的影響；每次「出動」只有查獲非法勞工方視為有成績。

在本案裏，由於投訴人乃一間新聞機構，其提供的服務乃公共服務，故受一個嚴謹的法律監管——見 9 月 4 日第 8/89/M 號法律第 12 條，其中規定：

「電視廣播為一項公共服務，係透過批給合同行使之。」

當然，今次「勞工局」到電視台「巡查」的行為乃查核員工的合法工作身份，而非電視台的工作內容，故不存在干涉新聞自由的成份。但問題在於作出有關巡查決定時無充份的事實理據，這難免被人質疑有關行為的動機。

誠然，所謂「新聞自由」，須在各方面獲得保障方能實現，其中包括：

- 新聞從業員採訪及編輯自主及自由〔見 8 月 6 日第 7/90/M 號法律(《出版法》)〕；
- 新聞機構管理及營運自主及自由（見上引法律第 9 條）；
- 職業秘密的守密（同一法律第 6 條）。

不能用任何行政手段以直接或間接方式干涉或阻擾新聞機構的運作，除非有合理的理由，否則確有違法之嫌。

VIII - 公開解釋文件部分資料不實

事件發生後，「勞工局」在發出的新聞稿中稱局方乃採取抽籤方式決定到「澳亞衛視」巡查，然而事實並非如此，因局方送交「公署」的資料無任何證據顯示是次巡查屬抽籤的結果。

事實上，「勞工局」在給予「公署」的函件中亦承認出錯：

「在本局對『澳亞衛視』進行巡查行動後所引起的特別關注，由於事態發展突然，無論是本局的領導或主管於第一時間回應傳媒只以一般慣常的隨機抽查方式作出回應；事後檢討有關行動時了解因上述原因，有關打擊非法工作行動採納直接選擇調查之目標²⁸，因除上述原因（……）。」

這亦反映局方混淆兩種情況：「決定到某個場所巡查」與「抽籤」²⁹，後者只是執行前者的一種方式，關鍵是基於何種原因到某一場所巡查；在不作資料搜集、不作分析及不作任何理由說明之情況下用「抽籤」方式作出決定，等同於違反「作出決定」之義務，否則，事無大小皆用抽籤方式作為決定的模式，行政人無需判斷及分析，嚴格言之，這等同於「卸職」，不合謀求公益的根本原理。

一個公平、合理及有效的制度的建立，其中的程序環節及整個流程乃關鍵及不容忽視的一部份，而非僅將焦點放在「巡查的結果」方面。

²⁸ 著重號為「公署」所加。

²⁹ 這種「抽籤」方式已使用一段時間，成效成疑，亦是檢討的時候了。

IX - 個案披露了制度的不完善

由於是次跟進工作乃針對「勞工局」巡查「澳亞衛視」的事件，而非針對「勞工局」現有的整個巡查非法工作的制度，故我們不對其他環節進行分析，但本個案已揭露了打擊非法工作流程的多個弊端，故局方應作全盤的調整，首選為下述幾個方面：

- (1) 信息來源的分析及處理；
- (2) 決策階層的執法方式；
- (3) 巡查行動的方式、部署及執行方式（例如初步搜證、單獨巡查及聯合巡查等）；
- (4) 特別情況的處理機制；
- (5) 對現行制度（包括規章³⁰）的檢討。

* * *

四、結論

據上論結，「公署」認為：

1. 無跡象顯示「勞工局」借巡查事件阻礙新聞機構的運作，繼而影響「新聞自由」，但在處理是次巡查行動的過程中確實存在「不恰當」的行為；

³⁰ 我們認為 12 月 29 日第 26/2008 號行政法規核准的《勞動監察工作的運作規則》並不完善，存在多處漏洞，局方應研究修訂之。

2. 「勞工局」是次巡查決定過於形式化，無嚴格遵守行政法的基本原則（主要三個環節：接獲投訴、處理投訴的方式、決定），以致在過程中出現不少瑕疵，將來應以此為鑑；
3. 「勞工局」人員的觸覺不夠敏銳，處事方式及執法水平有待改善，事後檢討亦欠周詳及謹慎。

* * *

第四部分：勸喻

根據 8 月 14 日第 10/2000 號法律（《廉政公署組織法》）第 4 條第 12 項之規定，「公署」向「勞工局」發出下述勸喻：

1. 全面檢討現時巡查「非法勞工」的制度；
2. 區分「常規性巡查」及「特別巡查」（「勞工局」所用的「打擊黑工行動」術語）；
3. 因應不同的調查內容開立不同的卷宗；
4. 因應商業場所的性質而制定相關的巡查制度；
5. 明確指出作出巡查決定的理由及依據；
6. 強化決策層人員的領導責任及執法水平；
7. 提升擔任巡查職務人員的執法水平。

* * *

最後，本人命令如下：

1. 將本報告書內容通知行政長官；
2. 將本報告書內容通知「勞工局」局長及「澳亞衛視有限公司」(投訴人)；
3. 執行上述措施後將本案歸檔，但不妨礙在符合法定之前提下、協助相關機關改善及優化巡查制度。

二零一零年四月二十六日。

廉政專員

馮 文 莊

事件跟進情況：

1. 「勞工事務局」於7月13日覆函公署，稱僅接受部分勸喻。
2. 在覆函中發現「勞工事務局」在部分問題上未能清晰理解公署的立場，甚至有誤解之嫌。
3. 「勞工事務局」亦已將此事向所屬的司長匯報，後者亦已作出批示。
4. 為此，公署正跟進續後的工作。