

諮詢參與「試藥計劃」的結論報告

及

第 004/RECOM-CE/2010 號建議（勸喻）

＊

I - 事由及事實：

一、 2010 年 5 月 20 日「廉政公署」（以下簡稱「公署」）接獲「消防局」的來函，內容如下：

「茲就題述事宜，隨函附上科大醫院於 10/03/2010 發出之信函副本乙份，而函內述及有關“成功完成受試者，可獲協助科研項目謝酬澳門幣三佰圓正”之事宜，是否構成抵觸公務人員廉潔操守指引，煩請 貴署協助及賜覆。」

二、 所述之「試藥計劃」載於 2010 年 3 月 10 日、由澳門「科大醫院」寄予「消防局」的信函，內容為：

「請協助——招募快節奏人群保健藥品志願受試者計劃

“快節奏人群保健藥品研制”為澳門科技大學中醫藥學院自 2006 年起的重點科研項目，得到澳門科技發展基金大力支持，研究進度發展順利，並正準備進入臨床試驗階段。我們

希望透過研製針對性的中藥保健品，為人群增強體質，提升免疫能力，從而使其更佳投入生活和工作。

是次測試保健品均是從中醫歷代臨床有效的二十多個保健藥方中篩選和化裁出來的，共有 8 種，每種均已獲得澳門衛生局藥物事務廳批准為進口傳統藥物，許可臨床使用。

有關計劃需要二百四十名合資格的受試者協助進行，有鑒澳門消防局工作緊張繁忙，消防隊伍和行政人員須時刻保持良好精神狀態。因此，我院誠意邀請 貴局予以支持合作，組織員工參與是次保健藥品測試。如蒙應允，不勝感激！

參與項目者不但能有機會進行免費身體檢查，服用保健藥，按要求完成後取得微薄酬謝；還能彰顯科研精神，力行貢獻社會。針對有關招募活動，我院可以安排醫生到 貴局進行講解（需時 40 - 60 分鐘，含現場填寫問卷時間）。如有任何垂詢，歡迎隨時與科大醫院推廣主任黃庭珮小姐聯絡，電話：8897-2668。

再次向 閣下及有關志願人員表示由衷感謝！」

三、「消防局」是次查詢的內容為：接受這次計劃有否同「廉潔管理計劃」抵觸。

在此值得指出一點：有別於司法機關，「公署」在履行職責時不限於以「合法性原則」為準則，亦須參引「恰當性準則」，

藉此判斷行政活動的合法性及合理性。

為此，「公署」對所涉及的問題作全面的分析。

II - 分析：

首先，這項「試藥計劃」肯定與「消防局」的職責無任何直接關係。相反，作為一個行政機關，對於應否參加這項計劃，應考慮下述幾點內容：

- (1) 這項計劃的性質；
- (2) 被邀單位（「消防局」）的性質；
- (3) 這項計劃同謀求公共利益之間的關係。

(一) 計劃的性質：

這是一項由私人機構制定、以測試有關藥品功能為目標的計劃，據主辦單位所提供的資料顯示，該藥品之前已獲中國內地相關單位的檢驗及測試合格，現在欲於澳門市場進行人體服食測試。

整項計劃的設計、運作及評估，完全由主辦單位自理，特區政府並無參與，亦不應參與。

既然是一項私人計劃，政府公共機關的介入須符合一個條件：參加

這項計劃是為了謀求公共利益，而且對本地區有裨益，例如為了應付嚴重及突發性疾病，但本個案並不屬此列。

另外，對於新藥物的研發及測試，民間社會還有不少其他私人公司在進行中，政府無資格亦不應參與這些私營市場的業務，因為這純屬一種私人機構經濟活動；故結論就是：在這件事情上，政府及行政機關應保持中立，無論直接或間接均不介入有關程序內。

(二) 被邀單位的性質：

1. 「消防局」乃特區的一支紀律部隊，其職責為救火救人，消防員經嚴格訓練，須長期保持良好的身體狀況，一旦身體或精神狀況欠佳，所影響的並非僅為人員本身，又或「消防局」本身，而是全澳市民的人身及財產安全。為此，「消防局」只有在符合特定的條件下方能動員其人員：

- a) 為履行職責而出動救火救人，又或其他性質的公共任務；
- b) 作集體訓練或執行上司指派屬其職責範圍內的工作。

為此，動員員工參加或參與私人機構的試藥計劃並不妥當，而且有越職之嫌，不可不慎。

另外，應當考量員工接受藥物測試後可能出現的問題（須知：每個人的體質不同，對藥物可能出現不同的反應，假如有員工以此為藉口而向局方反映，並要求處理時，局方將變得十分被動，在情節嚴重的情況下，可能導致特區政府被追究法律責任）。

再者，參加這項試藥計劃並非為謀求公共利益，相反，對「消防局」

正常履行職責產生不安、不穩定的因素，對部門的正常運作帶來難以預測的風險。

退而言之，在公共行政管理學的角度，當行政當局作出一個決定時，須分析作出有關行為的事因及動機，在正在分析的個案裏，是因為「消防局」的多名員工向上司反映有精神困擾的狀況，繼而需尋求藥物的治療？

我們並無這方面的數據，即使有消防員有精神困擾的情況，局方應向「山頂醫院」的專科醫生尋求協助，而非接受私人機構的測試計劃。

由此可知，欠缺作出參加「試藥計劃」決定的事因。

關於動機，更不見有謀求公共利益的作用或意向。

如個別員工有需要，應由（個別）員工自行決定。

但亦需注意：倘許多消防員以個人方式參加這項計劃，只要領導層掌握這些資料，應採取一些措施，例如勸喻或講解參加的風險，並對事態作出評估。

(三) 這項計劃同謀求公共利益之間的關係：

1. 按照計劃的內容，主辦單位將舉行大型講解會（關於是項計劃及其內容），我們相信不會安排員工在下班後參加，須知消防員需輪班工作，這類群集式活動或多或少影響員工的休息時間。

2. 至於每名參加者將獲發“謝酬”的問題，倘因為個人的行為而獲得有關“謝酬”，在正常情況下問題不大，但倘基於「消防員」的身分而參與這項計劃，則問題出現：變相行政機關因集團參與私人公司的計劃而

獲益，雖然同職務無直接聯繫，但影響行政機關的形象；再者，一旦開先例，將來如何面對其他私人公司提出的同類要求？！

3. 最根本的一個問題為：並非為了謀求公共利益，或實踐「消防局」本身職責而參加這項「試藥計劃」；為此，無論「消防局」直接或間接參與這項計劃皆為不當，最根本的一點為欠缺參與計劃的法律理據。

III - 結論：

據上論結，「公署」認為：

- (1) 「試藥計劃」同消防員的職責無任何直接關係；
- (2) 參加計劃無助於提升執法水平，亦非履行職責之所需；
- (3) 參加計劃影響行政機關的形象（尤其是對「中立原則」的遵守）及較易令員工、以至公眾產生誤解；
- (4) 參加計劃對部門管理及員工的精神及身體機能增加不安全的因素，繼而可能影響部門的運作；
- (5) 一旦開先例，將來難以面對同類試驗計劃；
- (6) 由於主辦單位在公函中稱將邀請二百四十名人士參加計劃，其他政府部門亦可能接獲相同邀請，尤其是紀律部隊，如是者，彼等將面對相同的問題；

- (7) 由於本個案不涉及明顯的違法或行政不當的問題，而且有關部門是在作出決定之前提出諮詢（這種態度值得肯定），「公署」認為應及時作出適用於所有政府部門的建議或決定，為此，應考慮透過行政長官的介入將問題清晰化及訂定統一的處理方法。

IV - 建議：

基於上述結論，「公署」建議如下：

如 行政長官閣下同意本報告的內容，可透過各監督實體向其轄下部門下達本文件，著令執行：行政機關各部門不應以群體及部門合作的方式參與有關「試藥計劃」；

謹呈 行政長官閣下考慮及作出決定。

由於本報告乃應「消防局」的諮詢而製作，故將報告副本送「消防局」以便作出適當跟進。

執行後將本件連同「消防局」來函歸檔。

* * *

二零一零年六月十一日於廉政公署。

廉政專員

馮文莊