

# 關於文化局以取得勞務方式聘用工作人員的 調查報告

## 前言

1. 自澳門特別行政區成立之後，伴隨著社會經濟的高速發展，由特區政府各部門承擔的公共管理及公共服務，無論在內容和數量上都顯著增長，因此公共部門需要透過各種方式增聘工作人員，以解決人手不足的問題，回應社會對公共服務的需求。
2. 公共部門在增聘工作人員時，沿用了原有的招聘方式和合同制度。按照澳門公職法律的規定，當公共部門需要招聘編制內（實位）人員時，必須進行公開開考；當需要聘請編制外合同或散位合同人員時，法律並未對招聘方式作出明確的規定。
3. 雖然當時的法律並沒有強制規定聘請非實位人員時必須透過開考進行，但是為了規範有關的招聘程序，特區政府於 2001 年透過第 2/2001 號行政法務司司長批示，訂定了公共部門在甄選及錄用編制外合同及散位合同人員時應遵守的一般指導規定，要求公共部門遵守執行。
4. 為建立一套公平、透明、有效率的公務人員招聘制度，自 2009 年起，澳門特區先後制定並頒布了一系列法律法規，統一聘用標準和招聘程序，指定行政公職局負責統籌執行中央招聘工作，並且規定高級技術員和技術輔導員的入職必須透過中央招聘進行。
5. 自中央招聘制度實施以來，公共部門招聘一般職程的高級技術員或技術輔導員，原則上須透過統一的公開招聘

制度進行。但是，廉政公署（下稱“公署”）在處理有關公共部門涉嫌違規聘用人員的投訴和舉報時發現，部分公共部門存在有意規避公開招聘制度的情況。

6. 其中，公署在調查有關文化局聘用人員方面的投訴時發現，該局透過取得勞務的方式，有系統地規避中央招聘及公開開考的法律規定。因此，2016年4月廉政專員按照《澳門特別行政區廉政公署組織法》第4條的規定，批示對文化局工作人員的聘用情況展開調查，同時分析和檢視公共部門聘請工作人員的標準和程序，查找當中存在的問題和漏洞，並提出相應的完善建議。

## 第一部分 公共部門工作人員的招聘制度

1. 在澳門特別行政區成立之後，公共部門工作人員的招聘繼續由第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》規範。當公共部門需要招聘編制內人員時，必須進行開考；當需要聘請編制外合同或散位合同人員時，法律並未對招聘方式作出明確的規定。
2. 由於在自行招聘編制外人員時，公共部門採用的招聘方式和甄選標準各不相同，容易令社會產生任人唯親、私相授受的疑慮，因此時任行政法務司司長於 2001 年 9 月簽署第 2/2001 號批示，訂定了公共部門在甄選及錄用編制外合同及散位合同人員時應遵守的一般指導規定。
3. 該批示要求公共部門在自行招聘編制外人員時，應向行政公職局索取已作就業登記的人員名單，並備有合理數目的應聘人；公共部門在甄選人員時，在任何情況下均須進行履歷分析，而且所有應聘人均須進行知識考試，除非經監督實體基於部門具說明理由的建議而免除。
4. 為建立一套更公平、透明、有效率的公務人員招聘制度，2009 年頒布了第 14/2009 號法律《公務人員職程制度》，奠定了中央招聘制度的法律基礎；2011 年透過第 23/2011 號行政法規《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》，訂定了中央招聘的實施細則。
5. 根據第 230/2011 號行政長官批示，自 2011 年 9 月 8 日起，所有公共部門聘請第 14/2009 號法律所指的一般及特別職程的人員時必須進行開考，而且聘請高級技術員和技術輔導員時，只能透過行政公職局統籌執行的中央招聘

程序進行。

6. 考慮到開考以及中央招聘程序的時間性和複雜性，上述法律規定公共部門如有特殊原因急需進行招聘，在適當說明理由的情況下，經行政長官批准，可免除開考招聘合同人員。此外當公共部門以個人勞動合同聘請工作人員擔任顧問或專業技術職務時，也可以不透過開考進行。
7. 中央招聘制度避免了公共部門在人員招聘中各自為政的現象，確保了招聘程序和甄選標準的統一、公平和公開，但是由於招聘程序花費不少時間，這不僅會耽誤用人部門的招聘計劃，而且也會影響應聘者的職業規劃，需要適時作出相應的檢討和完善。
8. 2016 年特區政府透過第 14/2016 號行政法規《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》，設立了“統一管理開考”招聘制度：由行政公職局負責第一階段“綜合能力筆試”，成績合格者可投考用人部門負責的第二階段“專業或職務能力考試”，按照最後成績由用人部門擇優錄取。
9. 根據第 235/2016 號行政長官批示，所有進入第 14/2009 號法律所指的一般及特別職程的聘用，均須透過統一管理開考制度進行。自 2016 年 7 月 14 日起，除了在因急需進行招聘及經行政長官批准免除開考招聘合同人員的情況外，所有公共部門招聘工作人員必須透過統一管理開考制度進行。

## 第二部分 文化局以取得勞務方式聘用工作人員的情況

公署近兩年收到的有關文化局的舉報或投訴中，不少都涉及工作人員的聘用或主管人員的任命。公署在對舉報和投訴調查處理的過程中發現，有跡象顯示文化局透過取得勞務的方式，有系統地規避中央招聘及開考的法律規定。為查清事實真相，廉政專員於 2016 年 4 月 20 日作出批示，對文化局聘用工作人員的情況及其合法性展開調查。

### 一、文化局近年人員增加的情況

1. 隨著澳門社會經濟的高速發展，近年由特區政府承擔的公共管理及公共服務的內涵和數量都顯著增長。因此，公共部門工作人員的數量亦相應有所增加，文化局也不例外。文化局提供的資料顯示，該局工作人員的數量近幾年有比較顯著的增長：

2010 年至 2015 年文化局工作人員數目

人員聘請方式	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
以法定方式聘請的人員	495	536	570	568	609	732
取得勞務方式聘請的人員	58	51	53	88	112	110
總計	553	587	623	656	721	842

2. 上述表格中，“以法定方式聘請的人員”是指以確定委任、編制外合同、散位合同、行政任用合同及個人勞動合同等方式聘請的工作人員；以“取得勞務方式聘請的人員”僅指全職人員，並未包括該局以相同方式聘請的兼職人員<sup>1</sup>。此外，該表格也未顯示 2016 年因機構合併從

---

<sup>1</sup>根據文化局提供的資料顯示，該局除了以取得勞務方式聘請全職人員工作之外，每年還以時薪制的方式，聘請了一定數量的兼職人員在有關的附屬單位工作，其中 2014 年為 308 人，2015 年為 293 人，2016 年為 416 人。

民政總署轉入的人員狀況<sup>2</sup>。

3. 根據文化局提供的資料，該局每年的實際開支（包括文化局本身及文化基金）近幾年也有顯著的增加，詳情可見下表（有關金額以澳門元為單位）：

2010 年至 2015 年文化局實際開支

分類	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
文化基金	181,090,220.94	241,469,013.60	291,202,319.93	333,827,341.43	459,840,415.10	406,623,356.00
文化局	159,346,695.07	186,111,504.68	237,996,926.14	235,741,116.20	290,885,204.88	343,020,548.48
總 額	340,436,916.01	427,580,518.28	529,199,246.07	569,568,457.63	750,725,619.98	749,643,904.48

4. 文化局人員及開支的逐年增長，應該與其近年所承擔的工作量不斷增多有關。對於近年文化局人員及開支的增幅是否合理、人力及財政資源是否被有效利用，由於非屬公署的職權範圍，也不是此次調查的方向，因此公署不具備條件作出評判。

## 二、文化局以取得勞務方式聘請工作人員

1. 當公共部門本身的工作範疇或數量有大幅增加時，透過法定的程序增聘工作人員屬慣常做法。但是，公署在對文化局聘用工作人員的調查中發現，該局長期違反法律規定，以取得勞務的方式聘請大量的工作人員，因此就這種情況展開深入調查。
2. 公共部門為有效履行公共管理或提供公共服務的職責，時常需要開展工程或購買物品、服務。第 122/84/M 號法令訂定了公共部門因開展工程、取得財貨及勞務而進行公務採購及因此支付開支時須遵循的法律規定，當中的

<sup>2</sup>因機構合併的原因，自 2016 年年初，有 247 名原民政總署的人員轉入文化局工作，令到這一年文化局工作人員的總數達到 1,089 人。

取得勞務是指透過購買服務的方式，由私人實體向公共部門提供服務的情況。

3. 公共部門透過取得勞務方式向私人實體購買服務，除了為維持部門的正常運作而由私人公司提供的清潔、保安、設備維修保養等後勤服務外，也可以是為個別項目提交研究報告或為某個工程提交計劃書之類的專業技術服務。
4. 在取得勞務時，公共部門與勞務提供者之間是服務“購買者”與“提供者”的債權債務關係，而並非是僱主與僱員間的勞動僱傭關係。取得勞務的對象主要是私人公司，也會有以個人名義提供專業技術服務的情況，但該等人員與公共部門間並不存在勞動關係。
5. 多年以前，在部分公共部門中，曾經存在按照第 122/84/M 號法令的規定，以取得勞務的方式聘請工作人員的情況。但是，隨著廉政公署及審計署透過報告、勸喻、指引等方式不斷指出這種做法的錯誤之處，近年絕大部分公共部門已經避免透過取得勞務的方式聘請工作人員。
6. 然而，公署在調查中發現，文化局不僅一直沿用以取得勞務方式聘請工作人員的做法，而且在 2014 年以該種方式聘請的工作人員人數大幅增加至 112 人，接近該局工作人員總數的六分之一。即使在公署就此事展開調查的 2016 年，以該種方式聘請的工作人員仍有 94 人。
7. 根據公署的調查，文化局在以取得勞務方式聘請工作人員時，由需要請人的附屬單位挑選認為合適的人選，然後向文化局或文化基金行政管理委員會提交建議書，建議按照第 122/84/M 號法令的規定，以豁免詢價和直接判給的方式聘用有關人員為該單位提供指定的服務。

8. 有關建議在獲行政管理委員會批准後，文化局便會與受聘者簽署一份“提供服務協議”，當中訂明協議的期限（通常為6個月）、受聘者主要從事的工作、每月及每週工作時數、超時工作補償、每月所收報酬、假期及缺勤計算方法、勞工保險及社保供款等內容。
9. 文化局與取得勞務人員簽署的“提供服務協議”，無論是從形式還是從內容上看，都是一份典型的勞動合同。而且，在實際工作中，這些人員同文化局的正式員工沒有分別，要按照指定時間上下班、服從上級命令、完成指派工作並獲得相應薪酬。
10. 文化局聘請取得勞務人員的理由不外乎“工作多、人手少、招聘慢”，例如在2016年有附屬單位以民政總署的部門和人員合併到文化局導致工作量增加為由，以取得勞務的方式增聘全職和兼職人員。機構合併未能達至優化人員配置的效果，反倒成為增聘人員的藉口。
11. 公署發現，文化局以取得勞務方式聘請人員並非偶爾為之，不僅該局大部分附屬單位都有採用，而且將聘請人員的流程圖及文件樣板上載至局方的內聯網，甚至取得勞務人員的出勤、年假都以專用表格記錄和申請。由此可見，文化局以取得勞務方式聘請人員的做法已經是普遍化、系統化、格式化。



### 第三部分 文化局以取得勞務方式聘請工作人員的問題

文化局以取得勞務方式聘請大量工作人員，不僅違反了公職法律的規定，而且引申出一系列的問題，給局方自身甚至特區政府帶來行政、財政及法律上的風險。現將公署在此次調查中發現的問題歸納如下：

#### 一、僭越上級機關的人事管理權限

1. 在調查中，文化局的領導和主管在回答為何要用取得勞務的方式聘請人員的問題時均表示，由於近年文化局的工作大增，但人力資源緊張，無法應付大量新增的工作項目，而透過中央招聘程序聘請人員花費時間過長，因此才採用取得勞務的方式聘請工作人員。
2. 文化局領導層還表示，由於特區政府奉行“精兵簡政”政策，因此上級未能批出大量招聘名額來滿足局方實際的工作需要；此外，除非具有非常充分的理據或聘請專業人員，否則上級不會批准豁免開考或以個人勞動合同方式增聘人員。
3. 由於文化局領導層認為中央招聘過於費時，上級機關又不批准豁免開考，所以便決定透過取得勞務的方式自行聘請工作人員。然而，在澳門的公職法律制度中，局級部門並無自行聘請工作人員的權限，有關的權限屬行政長官或相關範疇的司長。
4. 此外，按照第 14/2009 號法律第 10 條的規定，開考是招聘及甄選合同人員的正常及必要程序，公共部門如有特殊原因急需進行招聘，在適當說明理由的情況下，經行政長官或相關範疇的司長批准，方可免除開考招聘合同

人員，局級部門並無不經開考招聘人員的權限。

5. 另一方面，根據第 14/2009 號法律第 12 條的規定，投考人必須通過以知識考試、專業面試、履歷分析等甄選方式進行的開考後方可入職公共部門，只有在適當說明理由及經行政長官或相關範疇的司長批准的情況下，方可僅採用以審查文件方式的開考，即不經知識考試，僅以履歷分析和面試聘用合同人員。
6. 文化局在未經社會文化司司長批准豁免的情況下，自行以取得勞務和透過非開考的方式大量招聘工作人員，且在甄選人員時僅採用履歷分析和面試等方法，未經社會文化司司長批准而豁免知識考試，這無疑都已僭越了上級機關的人事管理權限。

## 二、規避特區政府開考的招聘制度

1. 自第 14/2009 號法律《公務人員職程制度》及配套的法規生效以後，無論是招聘編制內人員，還是招聘合同制人員，公共部門均應透過公開開考方式招聘人員入職，而且一般職程的高級技術員和技術輔導員的招聘，必須通過中央招聘的方式進行。
2. 特區政府確定以開考的方式招聘公職人員，既符合《行政程序法典》所訂定的公平、無私、善意等原則的要求，也可以讓投考人公平競爭，用人部門擇優取錄，避免在公職人員的聘用方面出現任人唯親、私相授受的問題，以維護特區政府的公信力。
3. 然而，公署在調查中發現，當文化局以取得勞務方式增聘人員時，從未按照第 23/2011 號行政法規的要求，在《澳門特別行政區公報》以及最少兩份報章上刊登通告，而

是從該局收集到的求職信中進行挑選，最後透過履歷分析或約見面談確定合適的人選。

4. 由於文化局從未將其招聘需求透過適當的方式向社會公開，甄選的範圍只局限於該局收到的求職信。因此，一般居民對該局何時聘請人員及聘請哪類專業人員根本無從知曉，只有曾經向該局投遞求職信的人士才有獲聘的機會。
5. 在回答求職者如何知悉文化局擬採用取得勞務的方式聘請人員的問題時，該局部分主管表示，通常各附屬單位的主管會主動詢問同事是否有相熟的人員有意進入文化局工作，同事便會向朋友轉告有關信息，從而使有意者向文化局遞交自薦信。
6. 就上述問題，亦有該局領導表示，當需要以取得勞務方式聘請人員時，一般會從求職信中挑選，但也會從相關範疇的相熟朋友中了解、物色人選。因此，除了曾經投函該局的求職者外，那些透過各種非公開渠道獲悉有關招聘信息者便可“捷足先登”。
7. 至於文化局聘請取得勞務人員的甄選方式，該局人員表示，主要是透過履歷分析和面談，不會進行筆試或其他專業技能測試。由此可見，求職者的履歷便成為能否受聘的關鍵，而履歷分析主要是考慮求職者是否具備與應聘職位相關的學歷背景和工作經驗。
8. 但是公署在調查中發現，部分以取得勞務方式受聘人員的履歷內容過於簡單，也有的受聘者並不具備相關範疇的學歷背景或工作經驗。例如，文化局某附屬單位曾經聘請一名沒有修讀過工程技術範疇課程，也不具備相關工作經驗的人員負責設施維修工程的督導工作。

9. 又如，文化局某附屬單位曾經聘請一名人員從事“協助處理人員薪俸支付、協助輸入及編制各項賬目執行報表、協助資料輸入及文件存檔、負責文書處理”等工作，而招聘建議書表明，該受聘者具備在本澳某酒店從事員工宿舍管理、解決宿舍內部糾紛的工作經驗，與上述行政工作並無聯繫。
10. 再如，文化局一個附屬單位於 2016 年 6 月 24 日向局長遞交兩份建議書，以取得勞務方式聘用兩名工作人員，每月薪酬為 21,060 澳門元。該建議書稱，“為使能盡快招聘人員，本局在本年內所接獲的求職信函中篩選符合資格人員履歷進行分析工作，從中選用合適人員”。
11. 但是公署在調查中發現，建議聘請的兩人皆為 2016 年 6 月剛畢業的大學生，而兩人遞交的求職信的簽署日期皆為 2016 年 6 月 22 日，與聘用建議書的撰寫日期前後僅相差兩天，有關應聘人竟能在“本局在本年內所接獲的求職信函中篩選”中脫穎而出，不能不令人稱奇。
12. 公署認為，文化局在以取得勞務方式聘請人員時，不向社會公佈招聘信息，也不向行政公職局索取已作就業登記的求職者資料，而是透過同事推薦、朋友介紹、口耳相傳的方法在特定範圍內散播招聘消息，違反了公職招聘程序中的公開原則。
13. 文化局在對求職者進行甄選時，不進行筆試或其他專業技能測試，僅靠履歷分析和面試確定“合適人選”，建議聘用的文件中沒有履歷分析的標準和結論，也沒有面試的經過和結果，甚至有受聘者並不具備相關的學歷背景和工作經驗，違反了公職招聘程序中的公平、公正原則。

14. 文化局在以取得勞務的方式招聘工作人員時，招聘程序不公開、不透明，聘請標準不明確、不規範，而且存在有領導主管的親屬透過取得勞務的方式進入文化局工作的情況，這種做法與特區政府所倡導的公開、公平、公正招聘人員的方針背道而馳。

### 三、取得勞務人員在開考時享有優勢

1. 公署在調查中發現，文化局在透過開考招聘技術員或技術輔導員時，在最終獲聘的人員中，有相當部分曾經以取得勞務方式在文化局工作。有跡象顯示，以取得勞務方式在文化局工作的人員，在投考該局公務人員職位時享有一定的優勢。
2. 文化局曾於 2014 年及 2015 年公開招聘 60 名不同範疇的二等技術員，開考通告在《澳門特別行政區公報》刊登：

開考通告 公布日期	所屬範疇	准考人	合格的 投考人	職位 空缺	曾以取得勞務 方式在文化局 工作的獲聘者
2014/5/21	傳播及市場推廣	308	49	4	1
	社區教育	164	21	5	4
	公共行政管理	879	57	7	5
	英文	263	24	3	0
	資訊	175	38	7	0
2014/6/11	時尚設計	27	7	1	1
	博物館教育	98	7	2	0
	博物館保存	105	18	2	0
	博物館修復	32	4	1	0
	檔案管理	9	6	1	0
	文化藝術活動管理	187	31	3	3
	圖書管理	64	15	7	0
	建築	18	6	2	1
	土木工程	32	7	1	0
	化學	91	18	2	0

2015/11/25	傳意	211	15	1	1
	行政	1235	60	3	0
	法律	195	10	3	1
	視訊制作	75	32	2	2
	城市規劃	23	6	1	1
	檔案保護及修復	30	7	1	1
	文化遺產	61	11	1	1
總計				60	22

3. 從上述表格可以看到，經過文化局的筆試及面試等多重考核，在最終獲聘的 60 名投考人中，有 22 名之前曾以取得勞務的方式在文化局工作，當中 7 個範疇的全部獲聘者以及 3 個範疇的大部分獲聘者皆有這種工作經歷。
4. 此外，在中央招聘制度正式實施前，文化局於 2011 年及 2012 年亦透過開考程序，公開招聘 31 名及 4 名二等技術輔導員：

開考通告 公布日期	准考人	合格的 投考人	職位空缺	曾以取得勞務 方式在文化局 工作的獲聘者
2011/9/5	4,627	114	31	13
2012/3/26	1,704	122	4	3
			9	6
總 計			44	22

5. 在第一次開考中，獲聘的 31 人中有 13 人曾為取得勞務人員。在第二次開考中，獲聘的 4 人中有 3 人曾為取得勞務人員。之後，文化局於 2013 年 12 月 6 日向監督實體申請根據該次開考的最後評核名單，以順序方式額外增聘 9 名技術輔導員，其中亦有 6 人當時正以取得勞務方式在文化局工作。

6. 從以上的統計數字可以看出，曾經有取得勞務工作經歷的投考者，在數以千計參加文化局開考的人員中具有相當的優勢，如果將這種優勢簡單解釋為巧合，或者這些投考者整體素質優於其他投考人，則未免過於牽強，且使人有理由懷疑當中涉及一些其他因素。
7. 例如，公署在調查中發現，在文化局開考的知識筆試中，經常會出現與部門運作相關的實務性較強的題目，且題目所佔分數比例頗高。因此，有相關工作經歷的投考人便具有一定的優勢；在履歷分析階段，其中的一項評分準則亦是考慮投考人是否具備相關範疇的工作經驗。
8. 此外，公署在抽查文化局的開考卷宗時發現，典試委員會曾經在獲知投考人的履歷及身份後，方制定知識筆試題目，而且是在計算出各投考人知識筆試成績後，方制定面試及履歷分析的評分準則，這種做法與公共部門開考的慣常程序並不相符。
9. 雖然公署在調查中暫未發現文化局的開考程序中存在明顯舞弊行為，但是取得勞務人員未經公開招聘便直接入職，之後利用在該局工作的優勢，在公職開考中名列前茅並最終獲聘，這種現象本身便會令人對文化局招聘程序的公平性和公正性產生質疑。

#### **四、製造假象掩飾真正的勞動僱傭關係**

1. 關於聘請取得勞務人員的合法性問題，文化局前領導表示，有關情況應視為購買服務而非聘用人員，這些人員並非文化局的員工，在福利上與正式員工有很大差距，例如並未享有年假及聖誕津貼，所以經該局法律技術人員分析後，認為有關做法並無違法。

2. 然而，公署調查後發現，文化局在以取得勞務方式聘請人員時，所建議的薪酬都參照了公職人員某一職程的薪俸點，這些人員除了不簽署文件外，所做的工作與同附屬單位的正式員工並無區別。至於福利待遇上的差距，只能說明這種聘用方式不僅違法，而且在文化局內部造成了同工不同酬的問題。
3. 此外，文化局內部對以取得勞務方式聘請工作人員的合法性一直存有疑問，但是最終並未放棄這種違法的人員聘任方式，而是通過多種方式和手段，盡量將其包裝成第 122/84/M 號法令規定的購買服務，從而掩飾其真正的勞動僱傭關係。
4. 例如，為將有關的人員聘用包裝成購買服務，文化局在準備以取得勞務方式聘用某人時，會要求該人按照樣板提交一份所謂的購買服務“報價單”，當中“提供服務”的內容與聘用建議書中所提及的完全一致，而“服務費”則等於公職人員某一職程薪俸點相對應的月薪乘以服務月數的金額。
5. 又如，為營造取得勞務人員是提供服務而非上班的假象，文化局一方面規定他們上下班無需跟正式員工一般記錄出勤（即“打咭”），但另一方面又由部門主管以手寫的方式記錄他們上下班的時間。這樣的安排不僅無法改變僱傭關係的性質，反而製造出更多的行政管理工作。
6. 更為誇張的是，為避免與員工長期簽署具有眾多典型勞動合同條款的協議，文化局一般在跟取得勞務人員簽訂“提供服務協議”滿一年後，便會改為簽署所謂的“工作協定”，並要求有關人員向財政局作出以自由職業者身份進行開業的申請（填寫和提交職業稅 M1 表格）。



7. 與取得勞務人員最初簽署的“提供服務協議”相比，“工作協定”將原有的工作時數、超時工作的補償、年假及缺勤的計算方法、勞工保險及社保供款等內容全部刪除，僅剩下列三項條款：
  - (1) 提供服務的內容
  - (2) 服務期限和服務費
  - (3) 協定生效日期
8. 在文化局與這些人員簽署的“工作協定”中，對工作的時間、數量及方式沒有任何規定，對考勤制度也隻字不提，刻意營造出一種相關人員是提供服務的“自由職業者”而非部門員工的假象。而事實上，他們與從前一樣按正常辦公時間上下班，工作內容和方式未有任何根本改變。
9. 因為大部分“工作協定”簡單到只有三項，除了服務內容和服務費之外，協定雙方其他的權利及義務皆為空白，造成文化局在確認已經提供的服務並支付服務費時缺乏依據，審計署及廉政公署在監察有關公帑的使用是否合理，以及是否存在貪污舞弊等行為時亦存在困難。
10. 例如，文化局於 2014 年 10 月聘請某人在樂團擔任“譜務工作”，當時每月薪酬定為澳門幣 15,000 元。但從 2015 年 7 月起，在“工作協定”規定的工作內容和其他條款沒有任何變化，而且沒有任何其他文件說明理由或依據的情況下，有關服務費（薪酬）卻調整為每月澳門幣 27,650 元，這種做法無疑會令到監察部門難以監察相關行為的合法性及合理性。

11. 文化局為掩飾與取得勞務人員之間的勞動僱傭關係，刻意營造有關人員為自由職業者而非部門員工的假象，以為雙方不簽署涉及工作時間、條件、方式等內容的協定便不存在從屬關係，這種做法不僅是弄虛作假，而且是掩耳盜鈴、自欺欺人。

## 五、規避公職人員財產及利益申報法律制度

1. 為了有效預防和打擊貪污腐敗和其他職務犯罪，增強公職人員的個人財產狀況透明度，第 11/2003 號法律《財產及利益申報法律制度》規定，公共職位據位人和公共行政工作人員有義務提交財產及利益申報，而該法律亦對公共行政工作人員作出定義。
2. 按照該法律的規定，除了確定委任和定期委任等編制內人員和以編制外合同而獲聘的人員外，所有以合同聘用且具有從屬關係的人員均被視為“公共行政工作人員”。因此，只要有關人員與公共部門具有從屬關係，便有義務進行財產申報。
3. 根據公署的調查，文化局在與取得勞務人員簽署“提供服務協議”之後，會按照法律的規定通知當事人向公署提交財產申報。然而，當文化局在聘用取得勞務人員滿一年並將“提供服務協議”改為“工作協定”之後，這些人員便不再向公署提交財產申報。
4. 按照文化局的解釋，該局認為將“提供服務協議”改為“工作協定”後，取得勞務人員便是以自由職業者的身份提供服務，與局方沒有從屬關係，無需繼續按照法律的規定進行財產申報，所以只會要求當事人向公署提交“終止職務”的申報。

5. 然而，取得勞務人員簽署的“提供服務協議”與“工作協定”的差別僅在於所包含條款的多寡，有關人員在文化局的工作範疇、工作方式及薪酬待遇並無任何實質改變，認為簽署“工作協定”便不存在從屬關係從而無需繼續提交財產申報，這種觀點根本就是規避法律的託辭。
6. 由於文化局告知簽署“工作協定”的人員無需進行財產申報，公署便欠缺這些人員的財產狀況及變動記錄，這不僅違反了財產申報法律制度中的強制申報原則，而且影響了財產申報制度的嚴肅性和完整性，使其預防和打擊貪污腐敗的功效大打折扣。
7. 要求在公共部門擔任職務的人員進行財產申報，是為了對公職人員的財產及利益狀況進行監察，提升公共行政當局的運作透明度。當出現懷疑貪污個案時，公職人員的財產申報資料是一種重要的刑事偵查工具，在監察公職人員的廉潔操守方面起到重要作用。
8. 文化局以“工作協定”方式聘請的工作人員分佈於多個附屬部門，其中包括局長辦公室、組織及行政財政管理廳等掌管文化局管理決策及行政財政運作的部門，也包括文化遺產廳、演藝發展廳、文化創意產業促進廳這類涉及工程、演出、展覽等項目策劃及落實的部門。
9. 文化局以“工作協定”聘請的人員在工作中與正式員工並無明顯區分，因此完全有機會接觸甚至參與涉及重大經濟利益的項目策劃或行政審批程序。但是，這些人員並未履行財產申報的義務，這不僅會造成廉政監察方面的缺失，而且會帶來貪污腐敗方面的潛在風險。

## 第四部分 總結及建議

此次有關文化局以取得勞務方式聘請工作人員的調查前後歷時將近一年，透過查閱文件資料、約談領導主管及工作人員等方式，公署對該局的人員招聘、員工管理、內部決策等程序進行了深入的分析，除了前面所述的問題外，尚有以下兩點需要引起文化局本身及監督實體的高度重視：

### 一、必須確保公職招聘程序的公正性

1. 在澳門，每當公共部門公開招聘，均會吸引大批人士投考。為在公職招聘中真正做到公平競爭、擇優錄取，特區政府不斷完善公共部門的人員招聘制度，明確規範入職開考的方式及程序，而且透過中央招聘、統一開考等方式，避免出現各自為政、私相授受、任人唯親等情況。
2. 但是，近年文化局違反有關開考及中央招聘的法律規定，繞過上級機關的審批和監管，濫用第 122/84/M 號法令所規範的採購服務程序，以取得勞務的方式長期大量聘請工作人員，其中招聘信息不公開、甄選方式不嚴謹、涉嫌違反迴避制度等問題尤為突出。
3. 文化局在“圈內人士”或親朋戚友間傳播招聘取得勞務人員的信息，人員甄選缺乏知識考試的淘汰競爭，其中部分人員更利用在文化局的工作經驗，在入職公務員的開考中享有“近水樓台”的優勢，這難免會令人質疑該局取得勞務人員招聘過程的公正性。
4. 公共部門在人員招聘過程中，必須按照特區政府的要求，遵守有關開考、中央招聘、統一開考的法律規定，確保人員招聘程序的公開、公平、公正，嚴格執行有關

迴避的法律規定，保障澳門居民享有平等求取公職的機會。

## 二、必須執行特區政府“精兵簡政”的施政方針

1. 為控制公務人員數量不斷增長的趨勢，特區政府近年著力推行“精兵簡政”的施政目標，嚴控公務人員的總體規模，公共部門除因職能增加或特殊需要外，人員招聘只用於填補舊有工作人員因退休或離職的流失，不會在現有規模上再增加人員數量。
2. 近年文化局組織舉辦的各類活動不斷增加，無論是文化專業團體還是普羅大眾都能感受得到。但是，公共部門工作的增加不能必然導致人員的增長，部門領導首先應該考慮優化內部分工、挖掘人員潛力、提升工作效率，增聘人員僅是最後的手段。
3. 若文化局現有的人員確實無法應付新增的工作，適當增聘人手實屬無可厚非，但必須依照法定程序進行招聘，而且需要具備相應的財政預算。文化局利用本應用作舉辦文化活動的文化基金的預算，大量聘請取得勞務人員，領導層對聘請人員的數量及費用沒有設定上限，不符合公共財政管理應有的要求。
4. 公共部門在工作上積極進取、有所作為的精神值得肯定，但是施政不能不計成本，必須“量入為出”、審慎理財；在追求部門工作成效的同時，不能無視特區政府的整體人員聘用規劃，不能部門利益為先、“只見樹木不見森林”；否則，特區公務人員的數量和公共財政的開支都將面臨失控的危險。

綜上所述，因應是次有關文化局以取得勞務方式聘請工作人員的調查，公署提出以下幾點結論和建議：

1. 文化局以取得勞務方式大量聘請全職的工作人員，違反了特區政府有關人員招聘的法律規定以及第 122/84/M 號法令有關公共部門購買服務的法律規定，相關的情況必須盡快加以糾正。
2. 根據廉政專員的批示，文化局須自 2017 年 3 月 10 日起計 10 天內，通知與該局簽署“工作協定”的人員按照第 11/2003 號法律《財產及利益申報法律制度》的規定向公署進行財產申報。
3. 公共部門必須遵守“合法性原則”，透過行政任用合同、個人勞動合同等法定方式增聘人員，不能以取得勞務方式聘請具勞動僱傭關係的工作人員。
4. 公共部門在人員招聘過程中，必須遵守有關開考、中央招聘、統一開考的法律規定，確保人員招聘程序的公開、公平、公正，嚴格執行有關迴避的法律規定。

謹將本報告呈交 行政長官閣下參閱。

2017 年 3 月 3 日於廉政公署。

廉政專員

---

張永春