附件一 「公署」發出的部分勸喻及調查報告

根據經3月26日第4/2012號法律修改的8月14日第10/2000號法律(《澳門特別行政區廉政公署組織法》)第四條第4、9及12項的規定,「公署」可調查公共實體與私人關係範圍內的行政行為及程序合法性,並將主要調查結果知會行政長官,或直接向行政機關發出勸喻。

「公署」過去一年向政府部門發出了多份勸喻,同時因應投訴所涉及事 宜的重要性向行政長官呈交了多份調查報告,其中包括:

- 1) 關於「有線電視股份有限公司」與「公共天線服務商」簽訂「合作協議」及執行中級法院裁判一事的投訴的調查報告及建議;
- 2) 投訴「行政不作為」及公共行政機關資助社團/個人的監管措施的分析 的第二份報告;
- 3) 關於「道路集體客運公共服務批給」投訴的調查及分析報告;
- 4) 終止消防局副局長定期委任的理據及對有關投訴的調查報告;
- 5) 關於保安司司長對「終止消防局副局長定期委任的理據及對有關投訴的 調查報告」作出回覆的分析及結論。

* * *

在此我們公布部分影響面較廣的報告, 俾眾周知。

個案一

關於「有線電視股份有限公司」與 「公共天線服務商」簽訂「合作協議」及執行 中級法院裁判一事的投訴的調查報告及建議

要旨:

- 政府、「有線電視股份有限公司」與「公共天線服務商」 之間的關係;
- 「有線電視股份有限公司」與「公共天線服務商」所產生的問題;
- 透過「協議」「公共天線服務商」將其擁有受管制的轉播 設備「贈與」「有線電視股份有限公司」是否合法;
- 上述「協議」是否執行中級法院的判決。

* * *

第一部分:前言

1. 2013年8月7日廉政公署(下稱「公署」)接獲投訴(於同月23日接獲其他內容相同的投訴),指有線電視股份有限公司(下稱「有線公司」)與公共天線服務商(下稱「公天服務商」)簽訂合作協議一事違法,因為,一方面損害居民收看電視節目的權利——按照電信管理局(下稱「電信局」)公布的資料,市民可收看的電視頻道將大大減少,而「公天服務商」不能再提供其他電視頻道訊號,另一方面,由政府「出錢」向「有線公司」購買「服務」實不合理,有違公務管理的常理,而且還減少市民收看的電視頻道,極之不公平及不合理,故要求「公署」調查事件,以了解是否存在違法、利益輸送及行政失當的情況。

- 2. 「公署」於2013年8月15日致函「電信局」要求該局在48小時內提供與 事件有關的全部文件。
- 3. 2013年8月16日,「電信局」回覆「公署」,並送交下列文件: 文件一覧表

序號	日期	文件傳導及機號 (如有)	致/由電信管現局(早 位)	零曲	獎文版本 (正木/強認本個本)
1	06/08/2013	合作協議	1) 独特 2) 快速 2) 快速 5) 海高 5) 海高 5) 海高 5) 20 加 5) 20 加 6) 20 m 6) 20 m 7) 20 m 6) 20 m 6) 20 m 7) 20	有豫是原與14個公天公司簽署的合作協議	熊 遠本(14号)
2	06/8/2013	會無記錄	债券/快递/世界/夜峰/ 海洋/镇州/電信管理局	有核理學換換經濟被告6公天的會議記錄	能證本
3	22/01/2013	世年	数:運輸工務可司長 辦公室(以下障碍"司 長餘")	補償金期的估算	正本
4	18/06/2013	情念録	由:地质粉	有核難視交司長辦有關"政府+有線供您 全澳免費基本電視訊號方案"	遊本
5	21/06/2013	與號237/03-12.01-81彩 議者	可長雄	囚禮中級法統執利結果就有線與公天問題 的應對方案	第237/03-12:01-811 建議會將正 本(會附件一及附件二), 其中第 106/GOSPT/IP/201 號報告書及 其附件一至五全錢副本
6	12/07/2013	電視速射件一份	致:司長尉	資料補充(技術分析)	正本
7		電影運影件网份	由:有線電視	回覆-執行方案的無限建信約	正本
8	16/07/2013	爾琴連別件三份	由:有線電視	回覆-執行力案的無限計論	正本
9	16/07/2013	電郭速配件一份	由:有線電視	回獲-執行方案的極限試論	正本
10	17/07/2013	合作意向喜及意向書初 步力黨	1) 待使 公 快世界 公 快世界 公 美国高祥祥 为 高祥祥 为 男 四 5 9 9 9 9 9 9 9 9 9 9 9 9 9 9 9 9 9 9	12階公天公司聯合簽署的合作應向曹及其中仍國公天公司聯合簽署的合作應向曹及其中仍國公天公司應擊,世界,即讓,快捷,發 淨和萬時分簽署的宣向曹初步方案	正本
11	17/07/2013	電影連別件三份	政:司科聯	蘇改行政法規相關文件	正本
12		電視速射件三份	致:法務局	修改第41/201 晚行政法规之相關文件	正本
13		電郵連附件一份	致:可長健	有線與公天合作協議服本	正本
14	19/07/2013	合作室向音	由:高途行	公天服務倒提交的合作寫向書	正本
15	19/07/2013	合作寫內書	由:是焊	公天服務商機交的合作意向書	正本
16_	23/07/2013		敦:司長鮮	有線與公天合作語號擬本(修訂版)	正本
17	23/07/2013	組號296/03-12.01-81鍵	政: 法務局 取: 司長肄	有線與公买合作微纖度本 公买公司實向書的分析	正本 正本(其中附件—和附件二萬昭
_		経書	数:司長聯	(電視信號接載之技術安排) 情志録	本)
19		報報簿別件一份		合作協議(電信管理局實見)	正本
20	24/07/2013		敷: 法務局		正本
21	24/07/2013	電影進別性一份 電影進別性一份	致:司長聯	電視筒法服務的網絡系統犯證 解決公天問題及未來難提服務政策	正本
22			由:法務局	合作組織(公天意見)	正本
23	29/07/2013		由:公天服務費	要求提供增加大量之	正本
25	29/07/2013 30/07/2013	域系进附件一份	由:有線電視 由:法務局	有線的線節和nge Meneze傳給法格局有關 與公天服務商合作的實見書	正本
26	30/07/2013	電影	由:法務局	有線的漆飾logge Menezes衛給法務局有關 與公天服務衛合作的效見書	正本
27	30/07/2013	12 66	由:結構版	有線的線節lorge Meneze傳給結構時有關 與公天服務两合作的意見	正本

序號	日期	文件機與及解放(如有)	致/由電信管理局(平 位)	Wali	提文版本 (正本製證本副本)
28	30/07/2013	電報連計件一份	效:司長韓	應急測案	正本
29	30/07/2013	電郵連對件一份	致:有線電視	公天公司財務人	正本
30	31/07/2013	海税CE2013/088- P.0.01/0.04.1公園	澳門廣播電視股份有 限公司執行委員會	決廣視就電信管理局提出之合法方案線市 民服績收署免費電視發表意見	正本 ·
31	31/07/2013	電影達附件階份	数:司長耕	「結束專營應對方案」及「有減費用支出 明期表」	近本
32	31/07/2013	電影連影件兩份	由:可長耕	公天即時解決方案	正本
33	31/07/2013	電影達附件開份	效:均長線	公天即時解決力案	正本
34	31/07/2013	電郵連附件三份	致:可長剛	「結束專營應對方案」附件一的修訂取及 「仲裁除價計算」連門件	正本
35	08/01/2013	電剪練削件一份	由:法務局	有條的排創Jorge Meneze衛給接務局有關 與公天服務聯合作的意見	正本
36	08/01/2013	螺剪練削件(3)	数:司長辦	基本质谱列表	正本
37	08/02/2013	電郵連附件一份	由:有線電視	電視信號接較之技術安排個岩珠·有換修改 版	正本
38	08/02/2013	氣勢減削件一份	致:司長僧	電原信號接駁之技術安排機忘錄-有線修改 取	正本
39	08/02/2013	電郵連附件一份	致:法務局	電視信候接駁之技術安排機容錄-有線修改 版	正本
40	08/02/2013	继郵連附件五份	政:司長帥	「撤銷特許合同的安排」及「有線宋有版 有的條款」	正本
41	08/02/2013	傳真	由:有糠氧祝	(電視信號接駁之技術支護) 微忠綠	正本
42	08/02/2013	撥號318/93-12.01-81 除 讀書	致:司長翰	對澳門有線提交的"合作協議"文本的分析	副本
43	08/03/2013	電軽速計件一份	由:法務局	有線及公天合作協議(2013-08-03)	正本
44	08/03/2013	電郵適附件的份	数:司長鰺	推飾有線合同的建積書。批示及補償	正本
45	08/04/2013	網絡覆蓋圈	由:有嫌單視	網絡覆蓋图(有線+廣星)	正本
46	08/04/2013	電郵連別件一份	由:有除聚視	費用明顧表	正本
47	08/04/2013	策郵適別件一份	由:有效單視	承校 题	正本
48	08/04/2013	電郵適別件一份	由:法務局	有移及公天合作協議(2013-08-04)	正本
49	08/04/2013		由:法務局	公天對合作協議補充意見	正本
50	08/05/2013	意向書	由:公天服務務(防華, 快隨, 訊流, 世界和高 峰)	5開公天公司聯合簽署的對合作協議之建 議	正本
51	08/05/2013	量夠適別件一份	由:独務局	有線及公天合作協議(修改物)	正本
52	08/05/2013	世界進附件一份	由:法務局	有被闡視交來的案件清單	正本
53		電郵連別件一份	由:法務局	有線及公天合作協選	正本
.54	08/05/2013	管郭建衍件(:)	由:有線電視	費用列場表	正本
55	08/05/2013	爾朝達別件期份	致: 町長樹	网络覆蓋图(有线+羰基)	正本
56		合作協議	由:法務局抄說	有線與公天會議記錄 (2)	正本
57	08/06/2013	電影適附件一份	由:被務局		正本
58	08/06/2013	電影遊粉件一份	由:法務局	有線及公天的會議記錄(06-08-2013)	正本
59	08/06/2013	组织建粉件一份	由:法務局	有線公天會議紀錄(06-08-2013)	正本
60	08/06/2013	電影連別件一分	由:有線戰規	費用分項明证表	Ek
61	08/06/2013	電影連続件一份	由:有線環境	費用分項明組表(重發)	正本
62	*************	電影連附件一份	由:法務局	有效及公天合作組織(2013-08-04)	正本
63		電解連附件一份	由: 有線電視	會議院後-5	正本
64			由:有線電視 由:有線電視	資用品類·2 查內電話的事宜	正本
_		SER CONTRACTOR OF THE PARTY OF			
65		電影連附作階份 機 MCTV_070813_GOV_2 24281公斯	由:有線電視 由:有線電視	公大組就課	正本
67	08/08/2013	電郵達附件附份	致: 法務局	有關公天公司的大廈灣軍	正本
68		程程3229/03-811公司	致:有效策视	提交有線電視服務合約副本之事宜	正本
69		公開	由:演法律師事務所 (代表有線電視)	回夜單紀管理局編號3229/03-81 泛公函	正本
70	13/08/2013	編號3303/03-12.01-811 公園	政:有線電視	体没"淡视高清"及"淡泥體育"两侧须道	正本
71	15/08/2013	機號 MCTV_130813_GOV_2 26401公爾	由:有種地視	図夜燈結管理局編號3303/03-12.01-81 记 個商	正本
72	15/08/2013			回夜球個管理局機號3303/03-12:01-81 之 傾弱	正本

* * *

第二部分:事實

- 1. 關於「有線公司」與「公天服務商」之間的糾紛,之前「公署」曾作出 調查及公布有關調查報告,並於2010年10月12日向「電信局」發出勸 喻,具體內容如下⁷:
 - 1) 立即指定專門人員(或成立專家組)展開工作,爭取在六個月、 最長不超過一年的時間內徹底解決公天的問題;
 - 2) 由上述小組成員認真研究本報告書所建議的各項具體措施及其他 有效措施;
 - 3) 啟動「公天服務商」按3月12日第18/83/M號法令第8條所述的申 領牌照程序的前期工作,以便深入及全面掌握「公天服務商」各 種具體資料;
 - 4) 立即啟動立法程序,爭取在三個月內向立法會提交旨在將「公天 服務商」納入規管的範圍及訂立完整的監管制度;
 - 5) 同時着手研究批給(專營)合同的各種問題,尤其是合同到期後的安排及措施;
 - 6) 對爭議的問題,重新定位及採取各種法律手段,以維護政府部門 在依法行政下應有的管治威信;
 - 7) 完善部門對文件處理的方法,以及提高人員在處事方面的能力及 觸覺。
- 2. 由此可知,「公署」當年建議的措施<u>基本上都屬於「電信局」職責內之事,目的就是希望儘快解決有關問題及避免情況進一步惡化。</u>
- 3. 但因為主管部門無適時採取解決問題的措施,以致中級法院在2013年6 月6日就案件作出裁判(中級法院第22/2013號合議庭裁判)。案件的基本資料如下:

可參閱《2010澳門廉政公署工作報告》中文版第152頁及續後頁數或葡文版第181頁及續後頁數。

- 2012年9月27日「有線公司」向行政法院提起「勒令作出某一行 為」之行政訴訟,被聲請人共有八人。
- 經調查後,行政法院於2012年11月27日作出判決:判定請求理由 不成立。
- 聲請人(「有線公司」)不服行政法院的判決,於2012年12月12 日向中級法院提出上訴;經過調查後,中級法院在2013年6月6日 作出裁判,判決部分的內容為:
- 「 I. 勒令以下各被聲請人於90日內作出以下行為:
 - 1- 第一被聲請人8切實履行其與有線電視服務有限公司訂立之 專營合同所確立之義務,確保後者之專營權不受侵犯並命 今終止非法轉播電視信號活動;
 - 2 第二至第七被聲請人⁹尊重有關合同,禁止轉播未經授權之 電視信號;
 - Ⅱ. 駁回針對第八被聲請人澳廣視之訴訟。」
- 4. 「電信局」在同日就中級法院的判決發出新聞稿:

「電信管理局對中級法院就澳門有線電視訴訟判決的回應

新聞稿

就中級法院對澳門有線電視所提起的訴訟的判決,電信管理局會盡快 詳細研究有關判詞,並尊重法院的判決,短期內將採取各項可行措施 執行有關的判決。電信管理局亦會加緊全面檢討電視傳送服務的發 展,並藉着電信市場全面開放和新的網絡及技術的引入,制訂長遠的 發展策略,確保市民能享用各種多元化和高質素的電信和電視服務。」

⁸ 指「電信局」局長。

⁹ 指第22/2013號案件中的各「公天服務商」。

5. 為此,「電信局」須在指定期間內執行判決的內容,即徹底解決「有線公司」與「公天服務商」之間的問題。

* * *

第三部分:分析

- 1. 首先須特別強調一點:「有線公司」並非一般的公司,亦非開展一種不受監管的商業活動,相反,「有線公司」是透過一份專營批給合同而提供地面有線電視收費服務,故受5月14日第3/90/M號法律(《公共工程及公共服務批給制度的基礎》)及專營合同條款管制。
- 2. 該法律第2條b項規定:

「第二條

(定義)

為着本法律的目的,下列情况視為:

- a. (·····);
- b. 公共服務的批給——將滿足每人感受到的公共需要的適當工具, 以專營方式移轉與個別法人,由其自行負責及承担風險。」
- 3. 為此,當年的政府與承批人/公司簽訂了一份合約:《電視及聲音廣播服務批給合同》——刊登在1999年5月5日《澳門政府公報》第18期第二組副刊——其中第8條規定:

「第八條

(國際協議的約束)

承批人須遵守適用於澳門的電信及社會傳播國際協議或協約的規定。」

4. 《收費電視地面服務專營合約》(下稱「專營合約」)第14條亦規定:

「第十四條

(撥歸)

- 一. 終止專營時,不論有或無賦予索償權,一切屬於專營之財產及權利,均在無任何責任或負擔下撥歸批給人所有。
- 二. 批給之公共電信系統、用作建立製作場所及技術、行政或其他 部門之大樓,以及通常由專營人在提供有線電視地面服務時所 使用之設備、用具、器材或其他財產,概視為用於專營之物。
- 三. 專營人所交出用於專營之系統,必須具備運作功能,而交出之 財產則必須有良好保養,以使有線電視地面服務可在維持應有 素質下延續,如欠缺上述條件,批給人可扣押用於恢復該等條 件之款項,為此,可以對補償金額作適當之動用,如不足應付 時,則動用擔保金。」

此外,「專營合約」第8條亦規定:

「第八條

(轉讓及分營)

- 一. 本專營不得轉讓。
- 二. <u>未經批給人事先批准,專營人不可作局部分營,亦不得完成同</u> 等效力的法律行為。」
- 5. 按「電信局」送交「公署」的資料,「有線公司」與各「公天服務商」 簽訂了一份「合作協議」,<u>以便前者向後者提供電視頻道訊號,之後由</u> 「公天服務商」向市民(一般指無申請有線收費電視的客戶)提供電視 頻道訊號,該「合作協議」內容為:

「合作協議

甲方:澳門有線電視股份有限公司

乙方: (……) (共有十五家『公天服務商』簽署)

為嚴格執行中級法院2013年6月6日第TSIN°22/2013號判決書的決定,同時為確保市民收看開放電視頻道的合法權益不受損害,甲乙雙方經友好協商,同意簽訂本合作協議,具體內容如下:

- 乙方停止所有接收電視信號並透過跨街線纜網絡進行轉播的行為;
- 2. 自本協議簽署之日起,乙方同意將其原有的線纜網絡無償贈與 甲方,成為甲方網絡的一部分,且為此無需另行簽署任何其他 文件;
- 3. 自本協議簽署之日起,甲方同意委託乙方對原屬乙方的線纜網絡進行管理和維護,且在未徵得乙方書面同意前,甲方不得將由乙方管理和維護的線纜網絡(包括其組件)全部或部分變賣、拆除、替換或採取其他任何處置措施;
- 4. 乙方不得透過任何形式增建新的線纜網絡到任何新建樓宇或建築物,亦不可對原有的跨街線纜作出變動,但經電信管理局批准的情況除外;如因原有的線纜損壞而需更換,乙方需及時報告電信管理局並通知甲方;
- 5. 在簽署本協議前,若乙方已經同第三方簽署了提供電視服務的合同,則不受上款規定的限制;為此乙方需提交第三方的名單並於本協議簽署後三日內將該等合同的副本提交甲方並作為本協議的附件三;
- 6. 由乙方所管理和維護的線纜網絡而引致的安全方面以及電視服務的質量和穩定性方面的損害由乙方負責,對此甲方不承擔任何責任;

- 7. 甲方向乙方所管理和維護的線纜網絡提供電視信號,並負責接 駁至線纜網絡的接入點(詳情按附件一《電視借號接駁之技術 安排備忘錄》處理),為此甲方不得向乙方收取任何費用;
- 8. 甲方確保所提供電視信號的質量和穩定性,並在信號出現故障 時立即作出處理,並將情況及時報告電信管理局及通知乙方;
- 9. 甲方與電信管理局商定所提供信號的電視頻道的數量和內容 (詳情見附件二《節目頻道表》);當所提供的電視頻道發生 變化時,甲方須事先知會乙方;
- 10. 甲方負責所提供信號的電視頻道的合法性及版權事宜,乙方無 需對所播出的電視頻道所引致的糾紛承擔責任;
- 11. 乙方負責由其管理的線纜網絡的維護,包括跨街線纜及大廈網絡,以及對該線纜網絡客戶的服務,確保由甲方提供的電視信號的傳送質量和穩定性,由此產生的費用由乙方承擔;
- 12. 甲方同意乙方向由乙方所管理和維護的線纜網絡的客戶收取相應的網絡管理及維護費用,為此甲方不向該等客戶收取任何費用;
- 13. 本協議的有效期至2014年4月21日。在協議有效期內,非經甲乙雙方書面同意,不得解除或修改本協議;
- 14. 若澳門特別行政區政府同甲方簽署新電視服務合約,則本協議 在2014年4月21日有效期屆滿後可按相同的條件續期兩年,為此 乙方須於2014年2月20日前向甲方書面提出,並需指明續期的期 間,對於乙方續期的請求甲方不得拒絕;
- 15. 若澳門特別行政區政府同甲方的新電視服務合約於2014年2月20 日或之後簽署,則乙方須在甲方的新電視服務合約簽署後5日內 提出上款所指的書面續期請求;
- 16. 若本協議有效期屆滿而未續期,或澳門特別行政區政府未同甲方簽署新電視服務合約,則甲方同意於2014年4月21日將由乙

方管理和維護的線纜網絡無償贈與乙方,並不得附帶任何其他 條件或負擔,且為此無需另行簽署任何其他文件;若本協議續 期,則由乙方管理和維護的線纜網絡由澳門特別行政區政府作 出適當的安排及處理;

- 17. 因本協議的簽署及乙方落實協議的內容,甲方確認乙方已經完全執行中級法院2013年6月6日第TSI N° 22/2013號判決書決定中第I項第2點的命令;
- 18. 甲乙雙方同意當就本協議的履行出現分歧時,將盡量透過協商 解決,當有需要時可尋求電信管理局的協助,或透過自願仲裁 或司法訴訟的方式解決;
- 19. 本協議的執行過程中,當因不可抗力而出現不可歸責於甲乙任何一方的情況時,不視為違反協議的內容。
- 20 本協議的目的及內容不得引用於協議以外使用;
- 21. 本協議一式叁份,由甲乙雙方及電信管理局各執一份為據;
- 22. 本協議自簽署之日起生效。

甲方:(簽字)	乙方:(簽字)	
(澳門有線電視股份有限公司)	(公天服務商代表)	

2013年8月6日於澳門」

另外,「有線公司」與「公天服務商」磋商及達成協議後,政府在其中一份文件內寫道:

「一、協議的法律性質

- 1. 協議是『有線』與『公天』雙方簽訂的私人合同,受《民法典》 規範。
- 2. 協議簽訂之目的:
 - 1) 為嚴格執行中級法院第22/2013號判決;
 - 2) 為確保市民收看開放電視頻道的合法權益不受損害。
- 3. 協議之標的:『有線』與『公天』進行有期限的合作,向市民 提供電視訊號服務。
- 4. 協議的主要內容:
 - 1) 訂定雙方合作的方式:『有線』提供電視信號,『公天』 提供線纜網絡。為符合專營合同的規定,『公天』提供線 纜網絡的方式是按《民法典》的規定,透過將其線纜網絡 有條件贈與『有線』而作出。
 - 2) 訂定雙方的權利和義務。
- 二、 雙方簽訂協議的意思表示清晰,既無身體脅迫也無精神脅迫, 亦沒有任何跡象顯示雙方有意圖欺騙第三人。而事實證明,在 簽署協議後,雙方隨即按協議內容進行工作,以履行雙方的義 務。

三、 協議中有關贈與線纜網絡行為的合法性:

1) 誠如前述,贈與線纜網絡行為是『公天』提供線纜網絡的 方式,其目的(也是唯一目的)是為了落實雙方合作協議。所 以,根本不存在欺騙第三人的意圖,故不屬『虛偽行為』, 皆因根據《民法典》第232條的規定¹⁰,構成虛偽行為其中 一個要件是『存在欺騙第三人的意圖』。再者『公天』及 『有線』分別作為贈與人及受贈人,在這贈與行為中,並 不存在表面意思與真實意思不一致的情況,因為:

- (1) 『公天』確實按協議規定將線纜網絡送給『有線』而專營期後如協議不續期,『有線』也確實將線纜網絡送回『公天』,並無任何被掩蓋的意思表示;
- (2) 專營期後如協議續期,則線纜網絡將不會再回贈予 『公天』,將會變成政府的資產(按專營合同的資產 歸屬條款),由政府決定如何處置;
- (3) 『有線」委託『公天』管理及維護網絡,是因為『有線』在現階段完全不具備自行管理及維護的能力。
- 2) 協議內有關涉及贈與行為的內容完全按《民法典》的規定 訂定,例如:
 - (1) 其形式是符合第941條第2款的規定:以書面方式作出;
 - (2) 協議第16點規定的內容是與《民法典》第955條所允許的『在自然人贈與行為中贈與人得訂定贈與物之歸還條款』的立法理念是相符的;此外,因協議標的是合作傳送電視訊號,『公天』贈與線纜網絡的同時,『有線』須負擔傳送訊號之責,但當專營權結束後,『有線』已無權傳送訊號,無法履行負擔,『公天』作為贈與人亦得以不履行負擔為由解除先前的贈與,即最終線纜網絡歸因『公天』所有的結果亦與《民法典》第960條有關贈與的解除的立法理念相符合。

^{10 《}民法典》第232條第1款規定:「如因表意人與受意人意圖欺騙第三人之協議而使法律行為之意思表示與表意人之真正意思不一致,則該法律行為係虛偽行為」。

- 四、 政府作為『有線』專營合同的批給方,面對『有線』與『公天』 簽訂的協議的監察角色:
 - 1) 正如政府向外發佈的消息,政府努力促成雙方簽訂有關合作協議,其目的『為嚴格執行中級法院第22/2013號判決,維護特區的核心價值,以及確保市民收看開放電視頻道的合法權益不受損害』;
 - 2) 對於協議內容,考慮到『公天』贈與線纜網絡的行為是依法作出及符合專營合同的行為,而且有關行為旨在落實雙方的協議,也是唯一可有效落實協議的方法,因此,政府基於《行政程序法典》有關行政活動應遵的原則¹¹,對協議內容予以認同。
- 五、『有線』與『公天』簽訂的協議是否符合中級法院判決的要求: 中級法院判決的要求,是『公天』要在九十天內停止轉播未經 授權的電視信號,以尊重『有線』的專營合約。透過此次的合 作協議,該項要求已經完全達致並落實,並得到『有線』的配 合及認可。」

* * *

Quid juris (法律上如何解決之)?

我們從下述幾個方面作出分析:

- I 雙方「合作協議」產生的問題:
 - 1. 所謂的「贈與」是否獲法律承認?
 - 2. 「合作協議」所產生的真正效果為何?
 - 3. 「合作協議」是否真正執行中級法院的合議庭裁判?

¹¹ 尤其是第3條(合法性原則)、第4條(謀求公共利益原則及保護居民權益原則)及第8條(善意原則)等等。

II 「公天服務商」本身面對的法律問題

* * *

- I- 雙方「合作協議」產生的問題:
- 1. 所謂的「贈與」是否獲法律承認?
- (1) 按照上述「合作協議」的內容,「公天服務商」將其設備、線纜網絡以 無償方式「贈與」「有線公司」,換言之,是將集合物(universalidade de coisas)贈與(其中包括儀器、設備、線纜等,統稱為線纜網絡)。
- (2) 「合作協議」第3條及第4條規定:
 - 「3. 自本協議簽署之日起,甲方同意委託乙方對原屬乙方的線纜網絡進行管理和維護,且在未徵得乙方書面同意前,甲方不得將由乙方管理和維護的線纜網絡(包括其組件)全部或部分變賣、拆除、替換或採取其他任何處置措施;
 - 4. 乙方不得透過任何形式增建新的線纜網絡到任何新建樓宇或建築物,亦不可對原有的跨街線纜作出變動,但經電信管理局批准的情況除外;如因原有的線纜損壞而需更換,乙方需及時報告電信管理局並通知甲方;」
- (3) 「公天服務商」只需獲得「電信局」的許可,則可作出處置線纜網絡的 行為,而非獲得所有人、受贈人,即「有線公司」的同意!這明顯同法 律關於所有權人的固有權利的內容有抵觸。
- (4) 《民法典》第1229條清楚指出所有權的內容:

「第一千二百二十九條

(所有權之內容)

物之所有人,在法律容許之範圍內及在遵守法律規定之限制下,對屬 其所有之物<u>享有全面及排他之使用權、收益權及處分權</u>。」

- (5) 關於一般管理行為,「合作協議」亦規定由「公天服務商」作出,其中包括下列行為:
 - a) 「合作協議」第6條規定:「因由乙方所<u>管理和維護</u>的線纜網絡 而引致的安全方面以及電視服務的質量和穩定性方面的損害由乙 方負責,對此甲方不承擔任何責任;」
 - b) 「合作協議」第7條規定:「甲方向乙方所管理和維護的線纜網絡提供電視信號,<u>並負責接駁至線纜網絡的接入點</u>(詳情按附件一《電視借號接駁之技術安排備忘錄》處理),為此甲方不得向乙方收取任何費用;」
 - c) 「合作協議」第11條規定:「<u>乙方負責由其管理的線纜網絡的</u> 维護,包括跨街線纜及大廈網絡,以及對該線纜網絡客戶的服 務,確保由甲方提供的電視信號的傳送質量和穩定性,由此產 生的費用由乙方承擔;」
 - d) 「合作協議」第12條規定:「甲方同意乙方向由乙方所管理和 維護的線纜網絡的客戶收取相應的網絡管理及維護費用,為此 甲方不向該等客戶收取任何費用;」
 - e) 「合作協議」第16條規定:「若本協議有效期屆滿而未續期, 或澳門特別行政區政府未同甲方簽署新電視服務合約,則甲方 同意於2014年4月21日將由乙方管理和維護的線纜網絡無償贈 與乙方,並不得附帶任何其他條件或負擔,且為此無需另行簽 署任何其他文件;若本協議續期,則由乙方管理和維護的線纜 網絡由澳門特別行政區政府作出適當的安排及處理;」
- (6) 由此可知, 這次所謂贈與 —— 肯定並非指線纜網絡的所有權, 更非指其他物權, 原因:
 - a) 「有線公司」既無<u>所有權</u>,亦無<u>處分權</u>,更無<u>管理權</u>,僅為一 「表面權利人」。
 - b) 這個協議實質上是製造一個「假法律標籤」貼在線纜網絡等設備 上,表面稱屬於「有線公司」,但內裡全無應有的實質內容。

- c) 因此, <u>這是一個全無物權法律效力的行為, 而對雙方的狀況無</u> 任何變更, 而且雙方透過一個「協議」製造一個「假象」。
- d) 另一方面,如果這個「假象」真的可以執行,「合作協議」第16 條的內容將變得十分複雜,其中規定:

「若本協議有效期屆滿而未續期,或澳門特別行政區政府未同甲方簽署新電視服務合約,則甲方同意於2014年4月21日將由乙方管理和維護的線纜網絡無償贈與乙方,並不得附帶任何其他條件或負擔,且為此無需另行簽署任何其他文件;若本協議續期,則由乙方管理和維護的線纜網絡由澳門特別行政區政府作出適當的安排及處理;」

因為第3/90/M號法律(《公共工程及公共服務批給制度的基礎》)第 22條第1款規定:

「第二十二條

(批給所使用財物的歸屬)

- 一、 按十九條規定的任何方式而消滅的合約,其所涉及的財產和權利歸屬批給人所有。
- 二、 歸屬將按有關的合約規定行之,而合約內可載明付與承批人的 補償。
- 三、 批給所涉及的財產,應在無任何責任或負担下交與批給人。」 明顯地,「合作協議」第16條抵觸上引法律第22條的規定,為此不能 發生任何法律效果。
- (7) 關於贈與,值得特別指出下述幾個重點:
 - a) 現行《民法典》第934條第1款規定:
 - 「一、贈與為一合同,透過該合同,一人出於慷慨意願,使用自己之財產為另一立約人之利益而無償處分一物或一項權利,又或

承擔一項債務。」

b) 倘屬於集合物的贈與,《民法典》第936條第2款規定:

「二、然而,如贈與涉及贈與人仍繼續使用及收益之集合物, 則將來納入集合物之單獨物均視為已贈與之物,但另有意思表示者除外。」

c) 贈與的主要效果載於《民法典》第948條,其中規定:

「贈與之基本效力如下:

- a) 將物之所有權或將權利之擁有權移轉;
- b) 物之交付義務;
- c) 債務之承擔,只要此為合同之標的。」
- d) 如上文所述,「合作協議」第6條、第7條、第11條及第12條將管理權交還予贈與人,即「公天服務商」,我們在此可以問:這是 否屬於保留用益權的贈與?《民法典》第953條第1款規定:

「一、贈與人有權為自己或第三人保留贈與財產之用益權。」

倘接受這個觀點,則必須同時遵守《民法典》第1410條的規定:

「<u>用益權終止後,用益權人應返還用益物予所有人</u>,但不影響有關可消耗物之規定之適用,且如屬可主張留置權之情況,則用益權人可不作出上述返還。」

按照「合作協議」第16條的規定,雙方不願發生消滅用益權的意願十分明顯,其中載明:

「16. 若本協議有效期屆滿而未續期,或澳門特別行政區政府未同甲方簽署新電視服務合約,則甲方同意於2014年4月21日將由乙方管理和維護的線纜網絡無償贈與乙方,並不得附帶任何其他條件或負擔,且為此無需另行簽署任何其他文件;若本協議續期,則由乙方管理和維護的線纜網絡由

澳門特別行政區政府作出適當的安排及處理; 」

- e) 同樣地,面對上述的協議條款,<u>在現實中難以遵守《民法典》第</u> 955條的規定,其內容為:
 - 「一、贈與人得訂定贈與物之歸還。
 - 二、 <u>上述之歸還係在受贈人死亡後</u>而贈與人仍生存之情況下發生,或在受贈人及其全部直系血親卑親屬均死亡後而贈與 人仍生存之情況下發生;除在歸還條款中另有訂定外,視 歸還只在後一種情況下發生。
 - 三、 上條第二款第二部分及第三款之規定適用於歸還條款。
 - 四、 如基於可歸責於受贈人或其直系血親卑親屬之原因而使該 歸還條款不能履行,則造成此不履行情況之人須就其對贈 與人所造成之損害負責。」

故此,只有受贈人為自然人方能訂立上述返還贈與物的條款,即在受贈人死亡後方能取回用益權,但明顯不屬於「有線公司」與「公天服務商」之間的情況,毫無疑問,雙方的意願為將贈與物返還予「公天服務商」——受制於一個條件:倘特區政府將來不同「有線公司」續簽專營批給合同。

為此,不可能將雙方的行為定性為真正的、獲法律承認的贈與。

- (8) 由此可知,只有有償贈與才可以引致線纜網絡的所有權的移轉 —— 但 這並非立約雙方的真正意願。不難發現,雙方聲稱贈與,但真正的意圖 是保留物權,明顯存在真意與表意不一致。
- (9) 為此,雙方的「合作協議」不能產生物權移轉的效力,極其量只能產生 債權效力。
- (10) 結論:在考慮及分析「合作協議」時,既要考慮公法的原理及規定,也要遵守私法的內容,尤其是《民法典》,故「合作協議」不能產生物權 移轉效力。

2. 「合作協議」所產生的真正效果為何?

- (1) 按照「合作協議」,「公天服務商」轉播「有線公司」提供的電訊頻道 訊號,**這項活動明顯屬於轉批給的範圍**,故無論根據法律規定,或「專 營合約」的規定,**皆須獲得批給人(即政府)的許可**。
- (2) 至今,我們未見政府有任何許可行為 —— 允許「公天服務商」開展這種商業活動,當然,「公天服務商」還有其他問題須解決 —— 見後文的分析。
- (3) 將上述內容結合「合作協議」第17條的內容,情況就更加複雜。第17條 規定:
 - 「17. 因本協議的簽署及乙方落實協議的內容,甲方確認乙方已經完 全執行中級法院2013年6月6日第TSI N° 22/2013號判決書決定 中第I項第2點的命令;
 - a) 須知:引發訴訟的利益並非僅指「有線公司」的利益,亦包括 公共利益及澳門特區的利益。
 - b) 違法轉播電視頻道訊號<u>並非僅指抵觸「專營合同」,亦包括抵</u> 觸法律的規定。
 - c) 根據中級法院的裁定,各「公天服務商」被勒令停止轉播未獲許可之電視頻道訊號,並非「有線公司」同意各「公天服務商」轉播訊號就能解決問題,「有線公司」本身亦須符合特定條件方能同意「公天服務商」作電視頻道訊號的轉播,其中包括:
 - 1) <u>「有線公司」獲政府許可作出轉批給(須在《公報》上刊</u> 登有關批示);
 - 2) <u>「有線公司」獲電視頻道訊號所有權人同意其將訊號交第</u> 三人轉播。
- (4) 「有線公司」在「合作協議」中稱透過該協議已執行中院判決,這明 顯屬不當,「電信局」有義務界定所採取的措施是否真正執行法院的 判決,但「電信局」並非這份「合作協議」的簽約方,而且無作具體説

明:哪些措施及具體內容為執行法院的判決?

- (5) 即使我們假設上引的「合作協議」能產生預期的效果 —— 執行中級法院的判決,但程序屬違法,因為:
 - a) 「電信局」從無介入這份協議,而「電信局」又無獲政府批准處理「轉批給」,結果就是用一個表面合法、實質違法的行為製造假象,以執行中級法院的判決。
 - b) 事實上,「電信局」必須作為「合作協議」¹²(或同類文件)的 簽字一方,但前提是獲政府批准處理「轉批給」,並須在《公 報》上刊登有關內容[見5月14日第3/90/M號法律(《公共工程 及公共服務批給制度的基礎》)第24條c項,結合同一法律第23 條第1款e項]。
 - c) 「電信局」在新聞稿中所謂「同意」「有線公司」及「公天服務 商」訂立的「合作協議」並不足夠,因為雙方合作的前提要件至 今還未存在。
 - d) 另外,「公天服務商」是否具備法定條件成為轉承批一方亦是一個重點問題 —— 見後文分析。

* * *

3. 「合作協議」是否真正執行中級法院的合議庭裁判?

關於這一點,我們必須先了解訴訟方當時的主張及陳述,以及法院最 後的認定結論。

(1) 「電信局」局長在中級法院(第22/2013號合議庭裁判)審理的案件中曾作出以下陳述(等同於容許):

¹² 嚴格言之,倘「電信局」介入,不應稱為「合作協議」,因為「電信局」為監管一方。

"Aquando do início das emissões de radiodifusão televisiva em Hong Kong, nos anos 60 do século passado, surgiu a necessidade de instalar equipamentos de recepção de radiocomunicações, vulgo antenas, nos topos das casas ou dos edifícios, e consequente ligação a cada uma das fracções autónomas - caso se tratasse de edifício - para receber o sinal e visualizar as emissões de radiodifusão televisiva sendo que, mais tarde, a esses canais de Hong Kong juntar-se-iam os canais públicos de Macau (TDM) e alguns do Interior da China.

Tal actividade <u>não é ilegal tão pouco está sujeita a qualquer tipo de licenciamento</u>, aliás, qualquer pessoa é livre de instalar em sua casa uma antena, com as respectivas ligações, e de efectuar a sua manutenção, sem necessitar de qualquer licença, nem mesmo da autorização governamental prevista no Decreto-Lei n.º18/83/M, de 12 de Março, uma vez que o seu artigo 7.º,n.º1, alínea b) a dispensa expressamente em caso de receptores do serviço de radiodifusão sonora e televisiva."

【中文譯意:

當上世紀60年代香港開始電視廣播的時候,也帶來了在房屋或樓宇頂部安裝無線電通訊接收設備及民用天線的需要,如果是樓宇的情況,還需要將線路連接到每個獨立單位以接收信號並將電視廣播信號視像化,之後又加入了澳門公共頻道(澳廣視)以及一些中國內地頻道。

上述行為並不違法且不需要任何形式的准照,任何人都可以自由地在 其屋內安裝天線及相應之線路並進行維護,且不需要任何准照或3月 12日第18/83/M號法令所規定的政府准許,因為該法令第7條第1款b項 規定聲音及電視無線電傳播服務的接收器豁免政府准許。】

(2) 經過調查後,中級法院視為已證明的事實列中包括下述一條:

"19.° Os 2.° a 7.° Requeridos <u>não obtêm qualquer licenciamento</u> junto do Governo da R.A.E.M., para fornecer aos residentes sinais televisivos transmitidos por terceiros autorizados."

「第19條:第二至第七被聲請人無獲得政府的任何准照許可,以便將

獲第三人許可的電視訊號提供予澳門居民。」

(3) 中級法院在裁判書中又指出:

"Também nós somos a estranhar – embora tal não nos compita – como é possível conceder um exclusivo de um serviço, para mais sem concurso público, que toca de perto no conforto e bem-estar de uma maioria da população, permitindo-se a prática de tarifas que nem todos podem suportar, sem que aqueles interesses da população sejam devidamente acautelados.

A legalidade do contrato não vem posta em causa.

Por outro lado, não só se impõe o seu cumprimento, como se impõe o acatamento das <u>regras reguladoras da captação e redistribuição licenciada dos sinais televisivos</u>, só nos regendo o primado da lei, dessa forma não se deixando de proteger a própria autoridade do Governo, pois de outra forma premiar-se-iam os contraventores e o não acatamento da ordem e da legalidade, permitindo o exercício de actividades económicas e a prestação de serviços à margem da devida regulação.

Persistir na tese da complacência com a situação de facto existente seria o mesmo que dizer que há que pactuar com uma dada situação de natureza criminógena ou anti-social só porque dela tira proveito um significativo sector da população. Isto é um absurdo absoluto. Ninguém pode defender um superior interesse público baseado no não acatamento da lei.

Mas mesmo que se entendesse que particulares especificidades da RAEM e necessidades da população mereceriam uma tutela ao nível de uma liberalização no acesso aos sinais de televisão (fosse por uma resolução do contrato, fosse por uma renegociação do mesmo, fosse por uma liberalização do sector, fosse por uma compensação aos cidadãos, não seria caso virgem -, fosse por uma revisão dos valores da tarifas cobradas aos utentes, o que se afigura, em termos meramente abstractos, porventura, exorbitante e incomportável por um sector significativo da população), essa é outra questão que não cabe aos tribunais resolver, sob pena de

se imiscuírem ilegitimamente na acção governativa. Aos tribunais cabe, neste particular assunto, decidir de acordo com os critérios legais que mais não são do que aplicação do diversos diplomas pertinentes e do que foi definido e contratualizado, política e administrativamente assumido pelo próprio Governo, reforçando assim a sua própria autoridade.

Em suma, diremos que **não pode haver superior interesse público na ilegalidade**, sob pena de as disposições legais e contratuais terem de ser postergadas, o que só pode acontecer em nome de uma ordem normativa de natureza e valor superior."

【中文譯意:

我們不得不質疑 — 雖然這不屬於法院的管轄範圍 — 為何一項 與大多數居民的生活品質息息相關的服務,其專營權的批給在未公開 招標的情況進行,並設立了不是所有人都可以接受的收費標準,使得 民眾的利益沒有被適當保護。

然而有關合同並不因此而喪失合法性。

相反,我們要遵守該合同,也要遵守合法接收及轉播電視信號的規定。 我們只有依法辦事,才能保全政府的權威,否則會讓違法者嚐到不遵守 秩序和法律的甜頭並且導致經濟活動及服務業的規管處於風險之中。

若僅因為現時的狀況惠及相當一部分市民便出於善意對其維持不變, 無異於向犯罪及反社會的現象作出妥協。沒有人能夠在不遵守法律的 情況下維持一個高級公共利益。

即使認為有必要保護澳門居民獲取電視信號的自由(或通過對合同的解決或再協商,或通過對該行業的開放,或通過對市民的補償——已有先例——或通過重訂收費標準,因現有標準以其對民生之重要性角度考慮似乎過高),法院也無權對這個問題作出干涉,否則屬不當干涉政府行為。在本案中法院僅有權根據法律規定確保相關法律的適用、合同內容的確定以及政府政策管理方面的責任義務,以此鞏固其權威。

總的來說,我們認為違法行為中不存在更重要的公共利益,否則將等

同於不遵守法律及合同之規定,而這種不遵守情況只在違反比彼等更 高位階的規定時才會發生。】

- (4) 由此可知,按照中級法院的理解:**電視頻道訊號轉播須獲行政許可**(但不應與接收訊號的行為混淆);**現在爭議的並非接收電視頻道訊號,而是以有償方式轉發訊號,不論是用天線方式或有線方式將電視頻道訊號轉送給第三人,皆須獲得許可(行政准照)。**
- (5) 關於這一點,現行的法律制度有明確規定,其中包括:
 - a) 9月4日第8/89/M號法律第12條規定:

「第十二條

(電視廣播)

電視廣播為一項公共服務,係透過批給合同行使之。」

b) - 同一法律第14條亦規定:

「第十四條

(承批公司)

- 一、 <u>電視廣播事業得批與主辦事處設於澳門,從事所承批事業</u> 及在信譽技術水平及財政能力上均有保證的任何一個以公 司形式組成的法人。
- 二、 承批合約得批准承批公司單獨或與其他機構合作從事與主要業務有關的其他補充業務,主要為:
 - a. 錄製、出售及出租錄音帶及錄影帶;
 - b. 出版及出售與電視廣播及宣傳其活動有關的刊物;
 - c. 洽商節目的贊助;
 - d. 出租製作場所與外間的製作公司。

三、 在例外情况下,承批公司可為公權或公用的集體。」

c) - 第2條第4款亦規定:

「第二條

(使用之依據及頻段)

(·····);

四、 在不妨碍上數款規定情況下,視、聽廣播得透過由同軸或 光纖所組成之轉送網為之,其設立及經營條件,將由法令 予以管制。

(6) 綜上所述:

- (a) 轉播電視頻道訊號屬轉批給的範圍。
- (b) 即使用有線方式轉播訊號,結果亦一樣。
- (c) <u>這種活動只能由技術及財政能力適格的法人(公司)經營</u>。
- (7) 為此,「電信局」應向行政長官提出建議——建議批准「公天服務商」 按轉批給的制度進行活動。
- (8) 「專營合約」第45條亦規定:

「第四十五條

(私人纜網)

- 一. 專營人可與在樓字設立的私人纜網的所有人訂立互聯協議,以 向繳費用戶提供有線電視地面服務,但該等網絡必須具備適當 的技術條件。
- 二. 上款所述的技術條件,由電信當局負責評估。」

故首先的工作是令「公天服務商」的「身分」合規化 —— 有條件成為 「轉承批人」—— 即符合上述三項要件。

這個「合規化程序」只能由「電信局」處理,即向各「公天服務商」發出經營有關業務的行政准照。當然,須審查及認定各「公天服務商」是否符合所有法定的條件。

- (9) 為此,單憑這份「合作協議」根本未能完全解決現存的問題,亦不能視 為完全執行中級法院的合議庭裁判。
- (10)「電信局」在其發出的多份新聞稿中,多次強調「嚴格執行法院的判決」,但按照有關「合作協議」的內容,很明顯「有線公司」與「公天服務商」之間達成的可能屬於一個「虛偽的協議」——表面內容與實質內容不一致,表意與真正意圖不一致。
- (11) 是否因此損害第三人利益?是否存在第三人?例如特區或消費者?雖然 仍存在一定的疑問,但由於同解決現存問題的關連性不強,故我們在此 不作深入的分析。

* * *

Ⅱ-「公天服務商」本身面對的法律問題:

- 1. 根據9月4日第8/89/M號法律第14條的規定,經營電信業務的實體須以公司名譽作出,現時並非所有「公天服務商」皆符合這一項規定。
- 2. 為此,「公天服務商」如欲繼續經營這項業務,最簡單的方法是轉為以一人有限公司方式設立及經營,同時明確列出其公司的宗旨,藉此改變現時以個人名義經營的方式。
- 3. 同時,向「電信局」申請以轉承批人的身分經營電視頻道訊號的轉播業務,並由「電信局」作出評定。
- 4. 另外,「電信局」須對申請人的財政及技術能力作出評定,然後呈請行政長官批准(或不批准)。

最後,值得補充兩點內容:

- 1. 圍繞紛爭的其他問題仍然不少,例如電視頻道的數目等,但由於這並非 投訴的關鍵,而且可隨時透過「有線公司」與「公天服務商」間協商, 再加上政府主管部門的介入作出調整,且現階段「公署」掌握的資料有 限,故暫不在此報告內作詳儘的分析。
- 2. 同樣地,倘本報告的基礎問題獲得解決,關於澳門廣播電視股份有限公司模擬及高清訊號的傳送及轉播問題,亦不難處理,主管部門應有條件妥善解決之。

* * *

第四部分:解決問題的方案

據上論結,為解決「有線公司」與「公天服務商」之間的問題及執行中級法院的判決,主管部門必須遵從下列步驟及採取相關措施:

- (1) <u>「公天服務商」應主動向「電信局」申請行政許可,以獲准經營轉播電</u> 視頻道訊號的業務;
- (2) <u>「公天服務商」還需承諾在指定期間內轉為有限公司(例如:一人有限</u>公司),以符合現行法律的規定;
- (3) 「電信局」應向行政長官建議批准「有線公司」以轉批給方式與十五家 「公天服務商」合作;
- (4) <u>「有線公司」應向行政長官申請批准其作出轉批給,以便與十五家「公</u> 天服務商」展開合作;
- (5) <u>與此同時,「電信局」應在《澳門特別行政區公報》上刊登行政長官批准轉批給的批示及有關要求</u>;
- (6) 「電信局」應將「有線公司」與「公天服務商」簽訂的、獲政府核准的 轉批給合同在《澳門特別行政區公報》上刊登。

* * *

鑒於事情的迫切性<u>(涉及執行中級法院判決¹³ 及重新考慮行政機關的部</u>分決定)將本報告通知 行政長官閣下,以便考慮有關建議及執行。

* * *

二〇一三年九月十八日於廉政公署。

廉政專員馮文莊

^{13 —}旦出現執行判決的問題,將按《行政訴訟法典》第174條及續後條文規定的制度處理。

個案二

投訴「行政不作為」及公共行政機關資助社團 / 個人的監管措施的分析的第二份報告

要旨:

- 政府資助社團所引發的問題;
- 补團資助與結計自由的關係;
- 資助社團的準則、流程及數額應否檢討;
- 應否完善對受資助計團的監督。

* * *

前言:本報告早於2013年5月份已完成,但由於當時「公署」突然接獲幾宗涉及政府公共部門資助社團及個人的投訴,為了使「公署」對政府資助社團的事宜有更全面的了解,尤其是在資助準則、程序及監管方面,故「公署」決定先分析及解決這幾宗投訴個案,以便對政府公共部門資助社團及個人有較深入及全面的了解後才繼續處理本投訴個案。在堅守「公署」獨立運作及獨立辦案的前提下,同時也遵守辯論原則,政府的代表後來亦與「公署」代表就公共部門資助社團的事宜舉行會議,使「公署」更清晰掌握政府在這方面的立場及取向。

嗣後,「公署」按既定的程序完成分析本投訴,並已將本報告的內容通知投訴人;與此同時,「公署」亦決定公布本報告的內容,俾眾知悉,使公眾對有關問題有較清楚的了解。

* * *

第一部分:事由

- 一、新澳門學社(下稱「投訴人」)於2012年9月11日向廉政公署(下稱「公署」)投訴,指政府在落實8月9日第2/99/M號法律第19條方面存在不作為的情況,要求「公署」介入及促使政府履行有關的規定。
- 二、「公署」經調查及分析後作成有關報告,並於2012年11月8日通知投訴人。
- 三、投訴人於2013年1月17日(原文為「二零一二年」,應為筆誤)致函「公署」,內容如下:

「新澳門學社在2012年9月11日向廉政公署投訴特區政府自回歸以來 未有根據2/99/M號法律《結社權規範》第十九條規定,在每年公布一 金額,若有社團收取公共部門的資助超過該金額,須將年度帳目一個 月內公布在澳門的報章上。

新澳門學社在2012年底收到 貴署分析回覆,卻竟然誤以為現時公共部門根據54/GM/97號批示在政府公報上刊登每獲資助社團項目的方式,已『落實』了2/99/M號法律相關的規定。

新澳門學社對於廉政公署這次回覆犯上如此草率的誤解,深感詑異。 特初步呼籲廉政當局立即檢討糾正,以免辜負公眾的期望。茲發表聲 明如下:

一、新澳門學社在2012年9月11日向廉政公署投訴要求實現2/99/M 號法律《結社權規範》第十九條規定,以便落實獲高額資助之 社團主動每年於報紙上刊登帳目,毫無疑問是指社團本身的收 支帳目(應包括活動開支、社團辦公室租金、人員開支以及各 項政府資助等等),而54/GM/97號批示只是規定在政府公報上 公開公共部門每次主動批出的項目,兩者實質內容完全不同。

- 二、 2/99/M號法律(即有要求社團主動每年於報紙上刊登帳目的條文)的法律位階高於54/GM/97號批示,後者不能完全取代前者;
- 三、 廉政公署這一次分析回覆,竟然誤以為公共部門根據54/GM/97 號批示在政府公報上刊登每獲資助社團項目的方式,已『落實』了2/99/M號法律相關的規定,是明顯的錯誤;
- 四、 新澳門學社對於廉政公署這一次分析回覆犯上如此明顯草率的 錯誤,深感說異,特此呼籲立即檢討糾正。

周庭希

新澳門學社 理事長

二零一二年14一月十七日」

四、法律上如何解決之(Quid Juris)?

* * *

第二部分:分析

- 一、任何一位投訴人,在投訴時應提出其所持的觀點及論據(即使不全面亦然),同時提出具體的事實及/或法律觀點,以作為投訴的支持點或論據,本案亦不例外。
- 二、但須留意:投訴人的觀點是否正確、理由是否成立,仍有賴調查機關對事件作全面及深入的調查、搜證及分析,負責處理投訴的機關必須依法作出判斷及分析,否則,會淪為一個「蓋印」機關,只是機械式地附和投訴人的意見,在極端情況下,處理投訴的機關更可能淪為違法或不作為的機關,正因如此,《行政程序法典》第85條規定:

¹⁴ 應為投訴人的筆誤,應是指二零一三年。

「第八十五條

(調查之領導)

- 一、 <u>有權限作出決定</u>之機關<u>負責領導調查之進行</u>;但公共部門之組 織法規內另有規定,又或另有特別規定者,不在此限。
- 二、有權限作出決定之機關,得將領導調查之權限授予其下屬;但 法律規定須由其親自領導者除外。
- 三、 有權限領導調查之機關,得交由其下屬採取特定之調查措施。
- 四、 在合議機關內,得向該機關之成員或從屬於該機關之人員作出 第二款所指之授權。」

同一法典第86條第1款也規定:

「第八十六條

(要證事實)

- 一、 如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定,<u>則有權</u> 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、 (·····)。
- 三、 (……)。」
- 三、對於投訴人提出不同的理解及觀點,「公署」表示尊重,但理由是否充分,則「公署」必須依法、獨立及全面分析後才能下結論。
- 四、投訴人對2012年11月7日的報告(下稱「第一份報告」)的回應主要包括下述三點,在此我們逐項分析。

* * *

第一點:投訴人在反駁信中稱:新澳門學社在2012年9月11日向廉政公署投訴特區政府自回歸以來未有根據2/99/M號法律「結社權規範」第十九條規定,在每年公布一金額,若有社團收取公共部門的資助超過該金額,須將年度帳目一個月內公布在澳門的報章上。

新澳門學社在2012年底收到 貴署分析回覆,卻竟然誤以為現時公共部門根據54/GM/97號批示在政府公報上刊登每獲資助社團項目的方式,已「落實」了2/99/M號法律相關的規定。

「公署」重申:

- 1. 在「第一份報告」內,「公署」<u>從無稱9月1日第54/GM/97號批示已落實8月9日第2/99/M號法律第19條的規定</u>,「公署」稱:<u>9月1日第54/GM/97號批示是落實8月9日第2/99/M號法律的**其中一種方式**,兩種表述方式完全不同。</u>
- 2. 投訴人表述的方式會產生封閉式的結果,即無需再採取其他措施,但「公署」的表述則是:上引批示是落實有關條文內容的其中一種方式, 但不排除有權限實體可採取其他的落實方式(即可有多種落實的方式, 作為或不作為則視乎有關條件而定),有權限實體甚至可訂定一個全新的制度。
- 3. 正因如此,「公署」一直都有留意公共部門資助社團及個人的情況,尤其是在處理投訴案件時,都將有關資料作全面的整合及分析,在某些情況下先以個案的方式解決一些涉嫌違規的情況,並要求有關部門即時採取糾正的措施,當然前提是有關行為仍未構成刑事違法,否則「公署」將按刑事訴訟法作出處理(事實上「公署」亦曾將這類案件移送司法機關處理)。

* * *

第二點:投訴人在反駁信中稱:新澳門學社在2012年9月11日向 廉政公署投訴要求實現2/99/M號法律「結社權規範」第十九條規 定,以便落實獲高額資助之社團主動每年於報紙上刊登帳目,毫 無疑問是指社團本身的收支帳目(應包括活動開支、社團辦公 室租金、人員開支以及各項政府資助等等),而54/GM/97號批 示只是規定在政府公報上公開公共部門每次主動批出的項目, 兩者實質內容完全不同。

1. 「公署」對於投訴人的解釋表示理解,欲透過這項措施實現投訴人欲見 到的結果,但「公署」作為執法部門,在解釋法律上必須嚴格遵守《民 法典》第8條的規定,其內容為:

「第八條

(法律解釋)

- 一、 法律解釋不應僅限於法律之字面含義,尚應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況,從有關文本得出立法思想。
- 二、 <u>然而,解釋者僅得將在法律字面上有最起碼文字對應之含義,</u> 視為立法思想,即使該等文字表達不盡完善亦然¹⁵。
- 三、在確定法律之意義及涵蓋範圍時,解釋者須推定立法者所制定之解決方案為最正確,且立法者懂得以適當文字表達其思想。
- 2. 如何從8月9日第2/99/M號法律第19條16的行文中得出行政長官透過批示

¹⁵ 着重號由「公署」所加。

¹⁶ 該條文為:

[「]第十九條 (帳目的公布)

一、社團收取公共實體的津貼或財政性質的任何其他資助,金額高於總督(今日應理解為:行政 長官)所訂者,須每年將帳目於其通過後翌月公布。

二、公布應刊登於本地區註册的其中一份報章上。」

而介入下述事宜:

- 受資助社團的開支;
- 受資助社團辦公室租金;
- 受資助人員開支;
- 各項政府資助等(此為投訴人所指出的範圍)?

投訴人的解釋與第19條條文的文字無基本的對應,對此我們對投訴人 的解釋持極大的保留。

- 3. 在「第一份報告」中我們已指出: (在絕大程度上)<u>訂定規管社團的規則應透過立法行為而進行</u>,**否則可能會出現越權,甚至行政機關可能被質疑透過行政手段干涉結社自由這個基本權利**(例如:透過行政手續干涉社團的管理自主權)。
- 4. 第2/99/M號法律第19條與第54/GM/97號批示<u>兩者的實質內容並非完全不</u> 同,更無互相排擠的關係,顯然在頒布第2/99/M號法律時,當年的立法 者及總督肯定知道第54/GM/97號批示的存在,但並不能就此認定舊法 (廣義言之)不能執行新法(廣義言之),事實上可以,但往往會出現 「覆蓋面」不全的情況。
- 5. 另外一點我們必須承認的是:第2/99/M號法律第19條與第54/GM/97號批 示在內容上有不可分割的關係,但亦有其不重疊的另外一部分內容,所 以「公署」在「第一份報告」中已明確指出兩者並無排擠的作用,相反 是互補關係,惟其補充性未達至一個理想程度,或現在是作出調整的時 機。
- 6. 此外,亦應清楚指出一點:現在我們所面對的現實問題並非有否落實第 2/99/M號法律第19條,而是公共機關資助社團及個人的整個制度須作出 調整,這才是問題的核心,否則刪刪剪剪依然未能徹底解決問題。

* * *

第三點:投訴人在反駁信中又稱:

二、 2/99/M號法律 (即有要求社團主動每年於報紙上刊登帳目的條文)的法律位階高於54/GM/97號批示,後者不能完全取代前者;

三、 廉政公署這一次分析回覆,竟然誤以為公共部門根據54/GM/97號批示在政府公報上刊登每獲資助社團項目的方式,已「落實」了2/99/M號法律相關的規定,是明顯的錯誤;

- 1. 「公署」從無指出第54/GM/97號批示可以取代第2/99/M號法律第19條,對於這種片面的結論性言論,深表遺憾!德國著名法學家Philipp Heck就明言:「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。」故此,不能對法律條文、規範作片面式的理解,更不應將主觀的訴求(或意願)強加入一條在原意及文字上皆無法包含的規範內(而後者本身並無包含有關的意思)。
- 2. 今日在解釋法律上亦面對一個挑戰:立法行為已是一個集體行為,故應 以其客觀意思為準,而非以一個或兩個立法者的解説版本為準,所以 《民法典》第8條所定的關於法律解釋的基本規則十分關鍵,亦是澳門現 行法律體系的一個核心內容。
- 3. 當法律條文(廣義言之)與現實的距離越來越大時,難免出現解釋及執行上的困難,並不諱言,解決的最佳方法就是對法律作出全面的思考及調整,以發揮其規管現實生活的功能。
- 4. 在大部分情況下,法律條文所體現的是一種「靜態」,而現實是一種「動態」,後者無時無刻都在轉變,所謂「法與時轉則治,治與世宜則有功」。所以,法律應該與時俱進。
- 5. 從法理角度考慮,無論第2/99/M號法律,或第54/GM/97號批示,生效至 今已超過十多年,已經未能全面及有效規管現實的情況,修改現行的制 度或訂定一個新的制度,似乎是勢在必行。至於選擇何種方法及途徑,

是立法政策的取捨問題,但完善現行資助制度是其中一項迫切的工作, 而政府亦已意識到這種需要及開展相關的準備。

6. 「公署」在公共部門資助社團/個人的問題上一直建議對有關制度作出 一個全面審視及檢討,僅制定落實第2/99/M號法律第19條的規則(批示)並不足夠,現在急需採取的措施必須在源頭開始,即在審批準則流程、資助監管及違反的罰則等方面作全面檢討,「公署」正對這方面展開工作。

* * *

第三部分:公共部門資助社團/個人所引起的問題及 政府的取向

一、事實上,按照「公署」在處理涉及政府部門資助社團及個人的投訴個案所掌握的資料顯示:隨着近年本澳經濟的好轉,加上博彩業税收的增加,政府在資助社團方面的數額近年呈大幅度的增長,尤其是澳門基金會每年撥出的資助款項更為明顯,這難免引起社會各方的關注,亦不難明白箇中道理,因為按照成立澳門基金會的法律規定(見6月11日第7/2001號法律第6條第4款第1項及6月26日第12/2001號行政法規核准的《澳門基金會章程》第5條第1項),其收入乃按博彩公司的毛收入的1.6%撥入澳門基金會。所以在收入增加的同時,支出亦呈增加的趨勢。

6月11日第7/2001號法律第6條規定:

「第六條

財產與財政制度

- · (·····) ·
- 二、 (·····)。
- 三、(……)。

四、 基金會之資源來自:

(一)根據經澳門政府與澳門旅遊娛樂有限公司於一九九七 年七月二十三日修訂之澳門地區幸運博彩專營批給合 約有關向基金會撥款之條款而獲得之款項;

另外,1997年7月23日修訂之「澳門地區幸運博彩專營批給合約」第 21條第1款規定:

「第二十一條

(基金會)

- 一、 承批人須每年撥款予一基金會,金額相當於一九九六年一月一 日起經營博彩所得之每年毛收入之百分之一點六。該基金會將 由澳門總督設立,其性質為公法人,並以促進學術、文化、科 學、教育、社會及慈善活動為宗旨。
- 二、 承批人須自簽署本合約修訂本之日起計一個月內,一次過給予上述基金會一筆款項,金額為澳門幣一億八千萬元。
- 三、 承批人須每年以三個月為一期,分四期交付本條第一款所述撥款。一九九六年之撥款自簽署本合約修訂本起計一個月內一次 過繳付。」

此外,作為例子,可以參看4月29日第93/2002號行政長官批示,其內容為:

「第93/2002號行政長官批示

鑒於澳門特別行政區與澳門博彩股份有限公司在二零零二年三月二十八日簽訂一份標的為娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩經營批給合同;

鑒於根據該合同第十章,為促進澳門特別行政區的經濟及社會發展, 澳門博彩股份有限公司必須向一些實體交付一項按博彩毛收入計算之 固定百分比的撥款;

鑒於必須具體確定受惠實體以及確定將有關撥款交予該等實體的方式;

鑒於取得博彩毛收入1.6%撥款的其中一間受惠實體應為由澳門特別行政區政府指定的公共基金會,而該會應以促進、發展或研究文化、社會、經濟、教育、科學、學術及慈善活動為宗旨;

本人決定:

一、 澳門基金會為博彩毛收入的1.6%撥款之受惠人;

(.....) • |

6月21日第158/2004號行政長官批示亦規定:

「第158/2004號行政長官批示

鑒於澳門特別行政區與銀河娛樂場股份有限公司在二零零二年六月二十六日簽訂一份以經營娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩為標的之批給合同,該合同其後於二零零二年十二月十九日修改;並考慮到上述承批公司與威尼斯人澳門股份有限公司簽訂一份轉批給合同。

(·····);

鑒於取得博彩毛收入1.6%撥款的其中一間受惠實體應為由澳門特別行政區政府指定的公共基金會,而該會應以促進、發展或研究文化、社會、經濟、教育、科學、學術及慈善活動為宗旨;

本人決定:

一、 澳門基金會為博彩毛收入的1.6%撥款之受惠人;

(.....) 。」

由此可知,每年從博彩税收撥入澳門基金會的款項十分巨大,如何有效管理及運用這筆公帑,近來也成為社會關注的焦點。

- 二、我們綜合「公署」所接獲的投訴資料,市民對公共部門,尤其是澳門基金會資助社團及個人,提出不少疑問,其中包括:
 - 這類資助對澳門整個社會的發展能真正產生多大的作用?
 - 公共部門(尤其是澳門基金會)逐年增加這些批出的資助額,甚至達到數以十億元計算,這是否公帑的有效管理及運用?這種支出產生甚麼實效?
 - 在政府公共開支中這些資助發揮何種作用?是福利性質?執行傾 斜性扶持公共政策?製造就業機會?扶持某些產業?或根本無任 何既定目標?
 - 這些巨額的資助能產生何種社會效益?數額之大是否已產生不公 平等問題?

(.....) 等。

- 三、發放資助金額最多的政府部門為澳門基金會,因此審計署先前亦對該部門發放資助的流程及款項用途作出審計及公布有關報告書(見2012年6月衡工量值式審計報告——《澳門基金會對社團的資助發放》),之後「公署」亦先後收到投訴,要求對澳門基金會的資助作出調查(透過其他卷宗處理,在此不再詳述)。
- 四、「公署」在處理幾宗投訴時就發現不少問題,就以澳門基金會派發福包 為例子,投訴所涉及的內容包括:
 - 福包內的物品並非真正受益人所需要的東西,甚至有時是按社團 單方意願而決定;
 - 由於不少市民同時是多個社團的成員,故有人收到多個福包,但 有人卻無收到;
 - 福包物品的價格明顯比市場一般價格為高,其次就是有些產品很 快就到使用(或食用)期限。

- 五、在處理這些投訴時,由於當時立法會選舉將至,「公署」要求澳門基金會採取臨時緊急措施:所有該段期間獲資助的社團/個人必須簽署聲明書,承諾不將款項直接或間接用於競選活動中,否則須全數退還澳門基金會;同時嚴格執行有關發放資助的規則,以免抵觸選舉法中要求政府部門及公共資源中立原則,澳門基金會亦確實履行了這一點。
- 六、另外,在投訴信裏,不少人除質疑批給的準則及公平性外,也提出不少值得研究的建議,例如將澳門基金會的一半收入注入另一個新成立的福利基金或房屋基金,專門負責福利事業及興建社會房屋,以保障市民在平等條件下獲得社會福利,而非現時般某些人或社團長期獲得澳門基金會的資助,這明顯產生社會公共資源分配不公的情況。
- 七、事實上,這種情況值得關注,現在是時候對澳門基金會的角色及定位作出一個配合政府對社團/個人的資助政策的全面檢討及分析,否則只會引發更多的社會矛盾,亦產生社會不公平。
- 八、按照上述的分析,再結合投訴的內容及資料,政府也表示有密切注意現存的問題及預計其發展下去可能對社會產生的影響,行政長官表示有需要對現行的資助制度作一個深入、全面及客觀的分析,同時檢討及修訂現時一些不合時宜的法律及制度,亦同意循第2/99/M號法律第19條所定的方向,對受資助團體公布帳目這一點訂定新的規則,並指示「公署」提交可行性建議報告。
- 九、為此,綜合上述資料後,「公署」已着手研究解決方案,但其涵蓋範圍 比第2/99/M號法律第19條更廣:一方面全面要求受資助團體/個人在收 取達到一定資助金額時,必須公開有關帳目(如何公布,包括哪些內容 等,「公署」已草擬初步的方案,稍後將上呈行政長官參考);另一方 面,全面審視現時資助的程序、方式、準則及監管,目的是確保避免出 現濫用公共資源,甚至產生社會不公平的情況。

* * *

第四部分:結論

- 一、據上論結,由於特區政府已決定全面審視現行公共部門對社團及私人的 資助方式、程序、規則及監管制度,其中包括要求受資助社團/人士公 布其帳目及有關活動報告撮要等,故「公署」將集中資源處理檢討現行 制度方面的事宜,以便適時向行政長官提出解決問題的方案。
- 二、由於上述的結論及決定,投訴人所提出的問題將會獲得處理,故無需在 此再作冗贅的分析。

* * *

將本報告通知 行政長官閣下。

將本報告的鑑證本通知投訴人。

* * *

執行後將本案歸檔。

* * *

二〇一三年十月四日於廉政公署。

廉政專員
馮文莊

個案三

關於「道路集體客運公共服務批給」 投訴的調查及分析報告

要旨:

- 將公共服務交由私人經營時須遵守的法律形式:批給;
- 公共運輸服務必須透過批給合同方能由私人經營;
- 不遵守法定的批給制度則為違法;
- 不引用批給制度引致政府由「強態」轉為「弱態」,繼而 損害公共利益;
- 批給服務的財產歸屬遲遲不決,可能造成公產損失;
- 所謂「取得服務合同」的多條條款違法及損害公共利益。

* * *

前言:

1. 按照廉政公署(下稱「公署」)原先的工作計劃,本應在 完成有關調查措施後才公布關於「道路集體客運公共服務 批給」的分析結果,但由於維澳蓮運公共運輸股份有限公 司突然於2013年10月3日向初級法院申請破產,故「公署」 需調整工作計劃,在不影響仍在進行的其他措施的前提下, 先公布本分析報告。

- 2. 根據「公署」掌握的資料,維澳蓮運公共運輸股份有限公司 於2013年6月27日向行政法院提起一緊急程序——勒令作出 一行為之保全措施(《行政訴訟法典》第132條及續後), 請求法院勒令政府在指定期內向申請人支付一筆三千六百 多萬元的巴士服務費,倘遲延則附加罰款。案件仍在審理 當中。
- 4. 由此可知,有關公共巴士服務合同已引發多宗訴訟,而且令 政府處於被動的狀況,預期將會引發更多的其他問題。

* * *

第一部分:事由

- 一、廉政公署(下稱「公署」)於2013年5月30日接獲投訴,指現時的道路集體客運服務(下稱「公共巴士服務」)存在許多不規則的情況,而監管部門又辦事不力,致使「公共巴士服務」問題層出不窮,又指由政府「購買」「公共巴士服務」的做法並不妥當,當中可能涉及不正當利益輸送的問題,故要求「公署」介入調查;再加上發生俗稱「走空巴」的事件,更突顯了其中存在的不少問題。
- 二、經初步調查及搜證後,「公署」於2013年6月28日致函交通事務局(下稱「交通局」)索取資料及要求解釋下列疑問:
 - 1. 在「交通局」就有關事宜編製的各建議書中,為何從未<u>説明現行</u> 法例只准許採用公共服務批給制度?
 - 2. 為何從未説明批給人有哪些權利會因採用「新營運模式」而遭排除?

- 3. <u>退還税款的條款</u>理應作為合同中的主要條款,為何只載於《承投 規則》內,而未有載於有關合同內?
- 4. 在先前訂立並已終止的兩份批給合同¹⁷中,載有關於歸還包括巴 十在內的經營用財產的條款,由此:
 - 1) 上述兩份批給合同中用於經營及屬於承批人的財產的處理 方法為何?該等財產現存放於何處?
 - 2) 曾否對上述財產進行記錄?當中哪些財產被視為應歸還予 政府?界定應歸還予政府的財產的準則為何?
 - 3) 誰接收了上述應歸還予政府的財產?
 - 4) 採用有別於批給方式的「新營運模式」,是否為了避免承 批人須根據第3/90/M號法律的規定將經營用財產歸還予政 府?
 - 5) 在新合同中既然訂定了關於行政接管的條款,為何未有訂 定關於歸還經營用財產的條款?
- 三、「公署」於2013年7月8日接獲「交通局」的回覆,內容如下:
 - 「1. 5月14日第3/90/M號法律《公共工程及公共服務批給制度的基礎》訂定公共服務的批給須遵守的一般原則及規定,而6月20日第50/88/M號法令亦訂定了公共巴士服務在澳門特別行政區陸上運輸系統的政策及原則。然而,相關法例並沒有明確規定公共巴士服務必須採用公共服務批給制度為之18°為配合特區落實巴士服務改革的施政方針,以總成本模式作為澳門公交發展方向,在批給服務期滿後,行政當局按現行取得勞務開支之法律制度透過公開競投之方式取得巴士服務19。

¹⁷ 指與直至2010年10月14日在本澳經營「公共巴士服務」的兩間公司訂立的合同。

¹⁸ 着重號為「公署」所加。

^{19 □} F .

- 2. 鑒於當時經分析服務批給的經營問題,考慮到加強監察力度的需要,以及配合政府落實公交優先的一系列政策的長遠發展,以新營運模式強化政府主導權,故嘗試放棄舊有批給合同的經營模式,但在制定招標方案時亦保留了某些判給實體的權利,當中平衡了政府的保障需求及私法上的一般規定²⁰。目前,判給實體除了享有現行適用法例賦予的權力外,對相關服務的判給所享有的權利及對巴士公司的服務要求亦基於營運模式的實際需要而訂定,且相關權利及服務要求已納入《道路集體客運公共服務公證合同》及招標案卷內。
- 3. 《道路集體客運公共服務公證合同》已載明服務受以下合同文件所規範: a)本合同; b)承投規則; c)招標方案; 及d)承判公司的投標書及其附加的澄清。而相關公證合同已符合12月15日第122/84/M號法令第17條及7月6日第63/85/M號法令第49條的規定,具有法律效力。承判公司須遵守所有合同文件訂定的要求及義務,而違反者須承擔相應的責任。
- 4. 根據《道路集體客運公共服務批給合同》第二十一條第三款的規定,有關經營批給服務涉及的財產的歸屬方式及具體歸屬數量,將透過澳門特別行政區與承批人雙方協議,並根據澳門特別行政區與承批人雙方協議,並根據澳門特別行政區與新人從事或提供公共巴門務的營運需要而訂定;而在上述第四款亦規定,以及承批人合理補償,與門特別行政區須給予承批人合理補償,與門特別行政區須給予承批人合理補償,與門特別行政區須給予承批人合理補償,與門特別行政區須給予承批人合理補償,與門特別行政區須給予承批人合理補償,與門特別行政區須給予及共產的財產時對特區不利的情況(例如涉及補償磋商的財產時對特區不利的情況(例如涉及補償磋商的已出於公司所擁有,並與巴士公司協商繼續使用該等巴士維持由巴士公司所擁有,並與巴士公司協商繼續使用該等巴士維持由巴士公司所擁有,並與巴士公司協商繼續已出口,另一方面保證一旦巴士以的條件,一方面藉此約束巴士公司對有關條件的磋商接近完成階段,待經核准後將予以落實。至於涉及土地方面,本局早

²⁰ 着重號為「公署」所加。

前已去函具權限部門作出跟進21。

- 5. 本局採用新服務模式,並非為避免承批人根據法律規定將經營用財產歸還予政府;即使在批給合同期限過後特區政府採用何種方式繼續巴士服務,本局亦按批給合同內規定啟動歸屬程序,對應歸屬的財產展開磋商有關補償及進行接收。本局採用新服務模式²²,是考慮到以往巴士服務行業在批給合同的經營模式下,業界於調配路線及班次時,或多或少以客源票收的盈虧狀況作為考量點,不利於整體路線網絡服務的發展需要,同時本澳迎來多項大型基建項目,為能回應實際需求,政府必須進一步擴大巴士路線管理的主導權,此外為能擴展路線的轉乘優惠,包括實現乘客可於不同營運商路線之間的相互轉乘等。為配合社會持續發展,貫徹落實『公交優先』,經反覆研究並汲取外地經驗後,相信由行政當局主導巴士路線將有利於本澳公共運輸管理政策的需要,故決定以取得服務形式對澳門道路集體客運公共服務作公開招標。
- 6. 由於有關歸還措施涉及對私人財產權利的處分,必須由法律予以 直接規範,而現行適用法例並未賦予行政當局相應的處分權力, 根據合法性原則,亦基於公共利益,現行《道路集體客運公共服 務公證合同》僅訂定當巴士公司非因不可抗力的情況而放棄或中 斷提供全部或部分合同標的之服務,則在放棄或中斷服務期間, 判給實體有權直接或透過第三者確保服務的營運²³。」
- 四、在不妨礙其他跟進措施的情況下,「公署」對現時的<u>公共巴士營運方式、服務批給、所簽訂合同的內容等一系列問題</u>作出全面及深入的分析,並指出其中存在的一些非常明顯的違法問題。

* * *

²¹ 着重號為「公署」所加。

²² 同上。

²³ 同上。

第二部分:分析

I - 違法不遵守現行法定制度

- 一、直至2011年1月4日之前,在澳門特區只有兩間商業公司經營「公共巴士 服務」,分別是:
 - 澳門新福利公共汽車有限公司;
 - 澳門公共汽車有限公司。
- 二、後來,透過在2011年1月4日簽訂的行政合同,維澳蓮運公共運輸股份有限公司亦獲准在澳門經營「公共巴士服務」。
- 三、三間公司皆透過與特區政府簽訂有關行政合同而提供「公共巴士服務」。

- 四、<u>在2011年1月4日之前</u>,上文第一點所述的兩間公司是透過批給方式 (concessão)獲准在澳門經營「公共巴士服務」—— 見2008年10月15 日第42期《澳門特別行政區公報》第二組第9803頁至9828頁,其中公布 了兩份「道路集體客運公共服務批給合同」的摘錄內容。
- 五、現以澳門特別行政區與澳門新福利公共汽車有限公司簽署的「道路集體 客運公共服務批給合同」為例進行分析,該合同的第1條規定:

「第一條

定義

- (一) 澳門特別行政區 —— <u>指將道路集體客運公共服務透過本合同作</u> 出批給的實體;
- (二)營運公司 指獲澳門特別行政區批給以提供本合同所指的 道路集體客運公共服務的法人,即「澳門新福利公共汽車有限 公司」,總址設於澳門青洲河邊馬路2號地下,在商業及動產登 記局的登記編號為3053(SO);

- (三)雙方 —— 指澳門特別行政區及營運公司;
- (四)合同 —— 指本協議文件及其附件,以及雙方將來簽訂的補充 文件;
- (五) <u>批給</u> —— 指澳門特別行政區透過本合同賦予營運公司在澳門 特別行政區內提供所指定的道路集體客運公共服務的權利;
- (六) (……);
- (七) (……)。」
- 六、簡言之,本澳過往一直採用「公共服務批給」這個法律制度規管「公共 巴士服務」,但「交通局」在上引回覆公函中稱,現時法律無強制規定 採用上述制度,故自2011年1月4日起引用另一「模式」(由政府向巴士 公司購買服務——「交通局」稱此為「新模式」)規管「公共巴士服 務」。

關於這個觀點,我們先提出一個疑問: 「交通局」所持觀點及採用的方法是否正確?是否為現行法律所允許?

七、我們在此作更詳盡的分析:

1. 「交通局」所採用的法律手段為訂立「提供服務合同」(contrato de prestação de serviço),該概念的基本內容載於《民法典》第 1080條內,其中規定:

「第一千零八十條

(概念)

提供勞務合同,係指一方在有或無回報之情況下,負有義務將自己智 力或勞力工作之特定成果交予他方之合同。」

這類合同的特點為:<u>服務取得方(adquirente de serviço)</u>無權領導服務提供方(prestador de serviço),後者完全自主決定履行合同的

方式,前者無權干涉,最重要的一點是<u>服務提供方有義務將勞動成果</u> 交予服務取得方。

2. 關於「提供勞務合同」與「勞動合同」的分別,葡國著名教授Antunes Varela就寫道:

「根本的分別在於:在勞動合同方面,其中一方必須向另一方提供勞動,<u>而提供勞務則以勞動成果為標的</u>,而非單純勞動本身,為取得成果,勞務方不受制於另一方的管理及領導。

 $(\cdots\cdots)$

如此,倘某人以合約方式簽訂一司機以便獲其服務,則訂立了一份勞動合同;倘以合約方式簽訂一司機,目的是將其載到里斯本,則訂立一份提供服務的合同。」²⁴

「交通局」與三間巴士公司簽訂的合同名稱就是:「澳門特別行政區 與維澳蓮運公共運輸股份有限公司簽署為澳門特別行政區提供道路集 體客運公共服務 —— 第二標段及第五標段的公證合同」。(我們在 此僅舉這個例子)

3. 關於「提供勞務合同」與「公共服務批給合同」間的問題,一位學者寫 道:

「考慮到批給(這是一份合同)的標的(管理一項公共服務),應列 入提供服務合同的類型範疇之內。事實上,公共服務是指開展某項特 定的活動,更嚴格言之,是向使用人提供給付。

承批人向市民(而非向公共行政機關本身)提供活動的特性似乎是區分批給與其他服務提供的首個重要的標準,在提供服務的情況下提供人負有將其勞動成果向公共行政機關交付的義務,服務提供方無資格與第三人建立任何的法律關係。

²⁴ 見Fernando Andrade Pires de Lima及João de Matos Antunes Varela著之《民法典評釋》,第二卷(«Código Civil Anotado», Vol. II),Coimbra出版社,第3版,1986年,第702頁及第703頁。

一如前文所述,現實發生的是:並不排除提供服務合同的標的為由立約 人直接向受益人作出給付;另一方面,享用式給付(同承批人與使用人 間建立的一種法律關係有關)亦已不再是批給的根本元素,這種情況引 致在區分這兩個概念時存在一定困難,故需用其他的基礎進行區分。

因此,在區分上應先考慮合同的標的:在批給方面,給予承批人管理 一項公共服務,批給的功能作用是對公共服務管理的移轉或處分(此 為行政機關本身應開展的活動)。不同的是,提供服務合同並不改變 服務管理的責任 —— 仍由行政機關負責,服務合約方僅為在開展活動方面提供合作。」²⁵

- 4. 「交通局」在《承投規則》及合同中多次引用7月6日第63/85/M號法令作為訂立上引合同的理據,但該法令是規範公共行政機關取得財產及服務供行政機關自己使用(在絕大部分情況下如此)的制度,例如取得電腦、傢具、圖則等,而非取得這些財貨或服務後向第三人提供(只有極少數及例外情況下方如此,即使在後述情況下,仍是公共行政機關先以自己名譽取得有關財貨,之後再轉予第三人,而後者同財貨供應商無任何直接法律關係)。
- 5. 事實上,關於集體公共運輸服務,現行法律有明文規定——<u>見6月30日</u> 第64/84/M號法令及6月20日第50/88/M號法令。

6月30日第64/84/M號法令的序言明文指出:

「基於對整個澳門地區有利的公共服務的提供可作為批給予企業的標的,考慮到澳門地區的面積,應明確界定總督(今指行政長官)在這方面的權限」。²⁶

法令的第1條及第2條分別規定:

²⁵ 見由Pedro Gonçalves著的《公共服務批給》(«A Concessão de Serviços Públicos»)一書,Almedina, 1999年版,第160頁至第161頁。

²⁶ 葡文原文為: "Considerando que a prestação de serviços públicos com interesse para todo o território pode ser objecto de concessão a empresas, afigura-se indispensável, face à dimensão do Território, definir com clareza a competência do Governador nesta matéria;"。

「第一條

- 一、對整個澳門地區有利的公共服務的批給屬總督(今指行政長官)的權限²⁷。
- 二、 <u>公共運輸</u>、自來水及電力供應的服務涉及整個澳門地區,故有關批給列入第一款所述範圍。
- 三、 以上雨款所指的情況,須確保對涉及的市政廳的諮詢及其參與。

第二條

總督(今指行政長官)應制定公共服務批給制度的綱要,並規範上條 第二款所指服務的批給。」

* * *

另外,<u>6月20日第50/88/M號法令</u>(《澳門運輸法律制度的一般基礎》) 第8條亦明文規定:

「第八條

(客運經營人)

重型載客車輛之客運,僅得由下列實體經營:

- a) 公共運輸之承批人28;
- b) 組織旅行團或短線旅遊之旅行社;
- c)符合上項所指條件之旅行暨旅遊社。」

²⁷ 葡文原文為:"1. É da competência do Governador a concessão de serviços públicos com interesse para todo o Território."。

²⁸ 《政府公報》刊登的文本的用語為「被特許人」,但正確的用語應為「承批人」,該項之葡文原文為 "Concessionários de transportes públicos"。

6. 再者,5月14日第3/90/M號法律(《公共工程及公共服務批給制度的基礎》)第2條b項亦規定:

「第二條

(定義)

為着本法律的目的,下列情況視為:

- a. 公共工程的批給——將不動產或供公眾使用的設施的建造權, 透過給予專營權利,移轉與個別法人,由其自行負責及承擔風 險;
- b. 公共服務的批給 —— 將滿足每人感受到的公共需要的適當工具, 以專營方式移轉與個別法人,由其自行負責及承担風險。」
- 7. 綜合上引的法律條文,不難發現:「交通局」並無遵守現行法律的規定,無按現行法律的規定規管「公共巴士服務」,<u>明顯作出一個違法的行為</u>,皆因<u>法律僅允許以「公共服務批給」的方式許可私人公司經營「公共巴士服務」</u>,而不能用「提供服務合同」的方式;<u>由於「交通局」錯誤引用法律手段(違反法律),引致「公共巴士服務」合同内</u>的條款多處矛盾及違法。
- 8. 更嚴重的後果就是:由於「交通局」運用「服務提供」的方式與三間巴士公司訂立協議,並無採用「批給制度」,而上引法律又規定只有獲政府批給後方能經營公共運輸服務,**致使現時三間巴士公司都在「違法經營」!因為並未獲「批給」及無訂立批給合同!明顯違反法律**!
- 9. 令人費解的另一點是:近數十年,最低限度直至2010年10月14日,**澳門的「公共巴士服務」都遵從批給制度,為何在法律無變更的情況下,** 「交通局」自2010年10月15日起突然改變法律所要求採用的方法!難道 行政部門有超越法律的特權?這明顯屬於一種有法不依的情況。

* * *

II - 違法訂定免税事項

一、我們以「交通局」與維澳蓮運公共運輸股份有限公司簽訂的巴士服務合 同為例進行分析,該合同第4條規定:

> 「第四條 (合同文件)

- 一、本服務受以下合同文件所規範:
 - a) 本合同;
 - b) 承投規則;
 - c) 招標方案;及
 - d) 承判公司的投標書及其附加的澄清。
- 二、倘上款所指的文件之間出現分歧,將按上款所列先後次序決定文件的優先性。」
- 二、「交通局」在《澳門道路集體客運公共服務承投規則》第21條內訂定如 下內容:
 - 「21. 稅項的處理
 - 21.1 因提供道路集體客運公共服務而為營運車輛繳付的機動車輛稅 及車輛使用牌照稅的支出得由澳門特別行政區承擔,獲判給者 可附同已課稅證明向交通事務局提出申請,以取得有關款項。
 - 21.2 上款所述的營運車輛僅指獲判給者用於從事獲判給路線服務的大型客車,且屬技術條款第2.2款所指車輛年度管理計劃已獲批准的車輛。
 - 21.3 倘獲判給者擬自課稅之日起五年內將已由澳門特別行政區承擔機動車輛稅支出的車輛用作異於第21.2款所指用途,或以任何方式將有關車輛移轉予第三人,須事先獲得交通事務局的批准,且在批准後須交還全數款項。

- 21.4 倘獲判給者擬在課稅該年內,將已由澳門特別行政區承擔車輛使用牌照稅支出的車輛用作異於第21.2款所指用途,或以任何方式將有關車輛移轉予第三人,須事先獲得交通事務局的批准, 且在批准後須按比例交還改變用途或移轉予第三人時當年的剩餘完整月份的相應款項。
- 21.5 第21.1款所指稅項以外的其他依法由獲判給者繳納的稅項,概由獲判給者承擔。」
- 三、我們暫且將這份《承投規則》內第21條視為<u>合同的組成部分</u>。細心分析 上引的內容,不難知道這項規則的內容主要為:
 - (1) <u>免除巴士公司營運車輛的「**機動車輛税**」(imposto sobre veículos</u> motorizados);
 - (2) <u>免除巴士公司營運車輛的「使用牌照税」(imposto de circulação)。</u>

關於「使用牌照税」的免除,似乎問題不大,因為8月12日第16/96/M號 法律通過的《車輛使用牌照税規章》第4條第1款g項規定:

「第四條

(豁免)

一、車輛如屬供下列實體專用,則獲豁免使用牌照稅:

 (\cdots) ;

g) 集體運輸的特許企業,但僅以用於集體運輸乘客者為限;

(.....) 。」

但在本個案裏,一如上文所述,三間巴士公司都無獲得批給許可,<u>故不</u> **屬於承批公司,不符合上引條文所指的「集體運輸的承批(特許)企** 業」**! 直接言之,不具備豁免税項的主體資格**!

四、**關於機動車輛稅的豁免**,受6月17日第5/2002號法律通過的《機動車輛稅 規章》(下稱《規章》)規管。該《規章》第6條第1款第1項規定:

「第六條

對行為的豁免29

- 一、 作下列用途之新機動車輛的移轉,同樣獲本規章所定稅項之豁 免:
 - (一) 由集體運輸特許企業取得而供其專用作集體運輸乘客 之車輛,但以除駕駛員座位不計算外載客量不少於十 五座位之車輛為限;

同一《規章》第9條亦規定:

「第九條

豁免之確認

- 一、 屬第五條第一款(一)、(二)、(七)及(八)項,<u>以及第</u> 六條規定的豁免,係應利害關係人的申請,由行政行為確認。
- 二、 豁免之確認屬財政局局長的權限。」

由此,機動車輛稅豁免與否,取決於下述要件:

(1) 由申請人(即巴士服務承批公司的代表)提出申請;

²⁹ 正確的中文表述應為:「對物的豁免」("isenções reais")。

(2) 由財政局局長決定批准與否。

很明顯,「交通局」局長無權介入此事。

五、<u>這是一項免税的條款</u>,只在符合法律規定的情況下方能作出調整,否則有違《澳門特別行政區基本法》第71條第3項及7月27日第13/2009號法律(《關於訂定內部規範的法律制度》)第6條第15項的規定,後者的內容為:

「第六條

法律

下列事項須由法律予以規範:

 (\cdots) ;

(十五) 財政預算和稅收;

(.....) 。 」

<u>所以,「交通局」只能執行現行法律的規定,不能觸及非其權限範圍</u> 內之事宜,尤其是在涉及稅項方面。

* * *

六、另外,5月14日第3/90/M號法律(《公共工程及公共服務批給制度的基礎》)第13條規定:

「第十三條

(稅務制度)

一、公共工程及公共服務的承批人必須繳付法律所規定的稅項、稅 捐、費用或手續費。 二、 <u>當批給性質已有合理說明時,有關合約內</u>可豁免承批人繳付藉 批給的經營或行為、或因作出、簽訂或參予的合約<u>所得利潤的</u> 任何稅項、費用或手續費。」

這一條文從無允許承批人可獲稅務豁免,<u>只是允許在合同內可以對承批</u> 人的**收益**(利潤)免除一些稅項,而非對其提供服務所使用的設備作出 稅項豁免。

七、值得我們參考的是,過去在簽訂「公共巴士服務」批給合同時立約方就 簡單地在合同內規定:

「第十四條

税務制度

營運公司用於集體運輸的車輛,以及用於監察和輔助批給服務的拖車、輕型汽車、輕型或重型摩托車,將依法獲豁免或減少有關進口該等車輛的稅項、車輛使用牌照稅和註冊費用30。」

合約條款很簡單地說:依法獲豁免。由此可知,「交通局」在現時的合 同內訂定的相關內容明顯違反法律。

八、再者, 「交通局」將免稅條款訂於《承投規則》內, 而非「合同」內, 做法就更為奇怪!此舉不單未能解決公共運輸服務的問題, 反而帶來新 的問題, 令政府陷入「違法作為的狀態」, 因為, 有關免稅條款明顯違 反法律規定。

* * *

³⁰ 見2008年10月15日第42期《澳門特別行政區公報》第980頁,該條款的葡文文本為: "Artigo décimo quarto (Regime fiscal)

A Operadora beneficiará de isenção ou redução de impostos relativos à importação de veículos de transporte colectivo, de reboque, dos automóveis ligeiros e dos ciclomotores ou motociclos para fiscalização e apoio do serviço concessionado, bem como no que se refere ao imposto de circulação e taxa de matrícula nos termos da lei."

III - 承批公司的財產歸屬

一、按照5月14日第3/90/M號法律(《公共工程及公共服務批給制度的基礎》)第22條的規定,批給到期後或合約消滅後承批公司的財產歸批給 人/政府所有,該條文的內容為:

「第二十二條

(批給所使用財物的歸屬)

- 一、 <u>按十九條規定的任何方式而消滅的合約,其所涉及的財產和權</u> 利歸屬批給人所有。
- 二、 歸屬將按有關的合約規定行之,而合約內可載明付與承批人的 補償。
- 三、 批給所涉及的財產,應在無任何責任或負担下交與批給人。」31
- 二、在此我們特別強調一點: **上引法律第22條是一項強制性規定**,至於交付的方式則允許合約雙方商定(見第22條第2款)。
- 三、由於「交通局」採用「提供服務合同」的方式, **故合同中根本無提及在** 合同到期或失效的情況下承批公司的資產歸屬問題。「交通局」在回覆 「公署」時表示會與有關公司協商解決,**這明顯屬違法的處理手段**。
- 四、「交通局」在回覆「公署」查詢時表示:

「 (……)

5. 由於有關歸還措施涉及對私人財產權利的處分,必須由法律予以直接規範,而現行適用法例並未賦予行政當局相應的處分權力,根據合法性原則,亦基於公共利益,現行《道路集體客運公共服務公證合同》僅訂定當巴士公司非因不可抗力的情況而放棄或中斷提供全部或部分合同標的之服務,則在放棄或中斷服務期間,判給實體有權直接

³¹ 該條文的葡文原文為: "3. Os bens afectos à concessão devem ser entregues ao concedente livres de quaisquer ónus ou encargos."。

我們提出一個根本的問題:「**批給所使用財物的歸屬」究竟<u>以法律為</u>準?抑或以「交通局」的意願為準?是否應嚴格遵守「合法性原則」**?

關於批給合同失效對用於管理公共服務財產所產生的影響, Pedro Gonçalves學者寫道:

「一如前文所述,在管理公共服務時承批人使用動產及不動產,可以 將這些財產分成三大組別,每組有其特殊的制度:受制於返還的屬批 給人的財產;承批人的財產可以受制於一條移轉的條款限制(即將移 轉的財產)及不需移轉的財產(即屬於承批人的財產)。

(·····)

a) 批給人財產的歸屬

 (\dots)

歸屬不涉及所有權的移轉,只是將財產返還予原來的批給人。

(……)。為此,批給人對用於批給財產的所有權已是返還的必要及充分條件:必要,因為倘批給人不是批給企業財產的所有權人,則無需返還這些財產,僅是將其移轉;充分,因為無需訂立任何的合同條款以便進行將批給人的財產返屬。

(.....)

b) 將移轉財產的所有權移轉

『移轉合同條款』是一條附屬條款,<u>倘無明文規定</u>,則不會出現財產 移轉的情況,因為批給人無權要求移轉。批給人不能以確保良好服務 為由而要求將財產移轉。

 (\cdots)

為此,這類移轉屬於因合同消滅而出現的所有權的移轉。<u>結果就是承批人必須將有關財產移交予所有權人,不得以存在一種債務關係為由而却</u>起這些財產。

(.....)

c) 承批人本身的財產

批給的消滅不會對屬於承批人本身的財產產生任何效力 (指不受制於移轉條款的財產),這些財產仍然屬於承批人。

(.....)

倘承批人無意維持對這些財產的權利,可以約定的方式為批給人設定一個取得(這些財產)的優先權。

另一方面,批給人可以啟動因公益的徵用程序,標的為這些財產,引用因公益徵用的法例 (……) 32 。 1

由此可知,**倘在簽訂批給合同時雙方無就用於巴士服務的財產訂定歸屬的條款,根本不可能在合同消滅時再次磋商**。又或曰,在合同結束時達成協議的機會甚微,將問題留待合同消滅時才處理明顯不合理及違法,而且將政府原來的角色由「話事方」變成「被話事方」!很簡單,倘屆時承批公司不與政府談判,政府就根本無理據處理這些財產!「交通局」的處理手法明顯違背公務管理思維及原則!亦違反適用的法例。

五、按照過去政府與兩間巴士公司(澳門新福利公共汽車有限公司和澳門公共汽車有限公司)簽訂的合同 — 見2008年10月15日第42期《澳門特別行政區公報》第二組第9803頁至9828頁,其中合同第21條均規定:

³² 見由Pedro Gonçalves著的《公共服務批給》(«A Concessão de Serviços Públicos»)一書,Almedina, 1999年版,第326頁至第336頁。

「第二十一條

歸屬

- 一、倘營運公司無正當理由放棄本批給服務,則經營本批給服務涉及 的所有財產立即無償撥歸澳門特別行政區所有。
- 二、倘出現上款所指的情況,澳門特別行政區將把本批給服務判給新的營運公司經營,而營運公司將喪失已提交的保證金,該保證金將撥歸澳門特別行政區所有。
- 三、 <u>以任何方式消滅本批給</u>,且非屬第一款或第十八條所指的情況, 則有關經營本批給服務涉及的財產的歸屬方式及具體歸屬數量, 將透過澳門特別行政區與營運公司雙方協議,並根據澳門特別行 政區對歸屬的財產的合理需求,以及營運公司從事或提供公共巴 士服務的營運需要而訂定。
- 四、 倘出現上款的情況,澳門特別行政區須給與營運公司合理補償, 且應參照歸屬的財產價值由雙方協定有關補償。」

我們在此提出許多疑問:

- (1) 當年批給到期時,即2010年10月14日,這兩間巴士公司的財產歸屬如何解決?
- (2) 誰人作最後決定?
- (3) 財產清單記錄了甚麼?
- (4) 現時容許這兩間公司繼續使用有關財產又是基於何種理據?借 用?仍未收回?或當年根本無就財產歸屬作出任何處理?或 「交通局」又刻意迴避這個問題?故意拖延這個問題?

由於發現太多違法之處,「公署」已無意浪費時間去解釋上述種種疑問!

六、很明顯,按照5月14日第3/90/M號法律第22條的規定,在批給到期後,批

<u>給用於經營巴士服務的財產歸政府所有,所以「交通局」所定的條款,</u> 除不符合公共利益外,亦明顯違反現行法律的規定。

* * *

IV - 中途調整收費違反法律

- 一、另一個「有趣」的問題是:倘接受「交通局」的觀點(當然我們不接受,因為違法,而結果就是三間巴士公司皆在未獲批給的情況下「違法經營」),理應引用7月6日第63/85/M號法令(《規定購置物品及取得服務之程序》),結果就是根本不可能在合同內訂定在合約生效期間變更收費的條款,因為該法令根本不允許中途變更收費!相反,只有5月14日第3/90/M號法律(《公共工程及公共服務批給制度的基礎》)方允許在批給生效期內調整收費(但「交通局」並無引用該法律)。
- 二、「公共巴士服務合同」第7條規定:

「第七條(各類服務單價的調整)

一、自2012年起,各類服務的單價可按照下列公式調整:

Pc = Po x (0.294xAc/Ao + 0.474xSc/So + 0.232xFc/Fo)

說明:

Pc — 擬調整的單價;

Po — 判給單價;

Ao — 2010年度的澳門特別行政區綜合消費物價指數;

Ac — 擬調整單價該年最新公布的澳門特別行政區綜合消費物價 指數;

So - 2010年度的陸路運輸業全職有薪酬僱員的平均薪酬;

Sc — 擬調整單價該年最新公布的陸路運輸業全職有薪酬僱員的

平均薪酬(當Sc≦So,計算時以Sc=So代入公式);

- Fo 2010年度的車用輕柴油平均定價;
- Fc 擬調整單價該年最新公布的車用輕柴油平均定價;

其中,Ao、Ac、So、Sc、Fo及Fc的數據以統計暨普查局公布為準,Pc以四捨五入方式計算精確至小數點後一位。

- 二、 當擬調整的單價少於或等於判給單價(即Pc≦Po)時,所支付的 單價按照判給單價計算。
- 三、 每年最多可調整單價一次,且擬調整單價的一方須於該年6月30日前提出。
- 四、 不論任何情況,僅在判給實體批准後方可執行本條所述擬調整的單價。」
- 三、對於這項關於調整單價收費「方程式」及考量因素的條款,<u>我們感到十分奇怪</u>。如果政府僅是「購買」服務,政府本身就有權決定是否批准調升收費,根本無需與巴士公司訂立任何「協定」,而考量的因素不一定限於上引條文所述的內容,絕對可以考慮其他因素而就批准調升收費與否作最後決定,而且這些收費乃由政府收取。
- 四、最重要的一點是:7月6日第63/85/M號法令並無規定這種中間調整收費的可能性,一如上文所述,我們的結論是:這條法令不適用於「公共巴士服務」,但「交通局」卻引用,如果引用,根本不可能出現中間調整收費!由此可見「交通局」處事的前後矛盾!
- 五、另外,政府是取得<u>而非經營</u>有關服務(引用「交通局」的思維),<u>故根本無需將這些因素列出,而且這些內容很大程度乃屬於企業營運方面的</u>事宜,並屬於巴士公司單方面提出的數據,最終決定權仍在政府手裏。
- 六、5月14日第3/90/M號法律(《公共工程及公共服務批給制度的基礎》) 第9條規定:

「第九條

(批給人的權利)

- 一、 批給人有權管制及稽查公共工程及公共服務批給的運作,以確保每一階段的正常和延續,而倘屬公共服務的批給,則確保使用者的舒適和安全。
- 二、 <u>上款所指權利,將按照批給合約的規定而行使,且應着重下列</u> 事宜:
 - a 關於經營方面,訂立收費,稅款和合約類別的制度;
 - b. 須經批給人核准或許可的承批人的管理行為。
- 三、 批給合約還可定出批給人參予公司資本或參予承批人的管理的 方式。」

對「交通局」作出的一連串行為進行分析後可知:**其行為已脫離了公務** 管理的原理及軌跡,對「合法性原則」視而不見!明顯屬於亂作為! 其行為已嚴重損害公共利益!

* * *

V - 免責條款違反適用的法律

一、我們以「交通局」與維澳蓮運公共運輸股份有限公司簽訂的巴士服務合 同為例,該合同第17條規定:

「第十七條

(不可抗力的情况及其他不可歸責於承判公司的事實)

一、 在不可抗力的情況或經證實不可歸責於承判公司的其他事實的 情況下,承判公司可獲免除第十四條訂定的處罰,為此,承判 公司須提交適當證明。

- 二、不可抗力的情況僅指不可預見及不可抵抗的自然因素或狀況, 而其產生不取決於承判公司的意思或其人事情況,例如戰爭、 侵略、顛覆、恐怖主義、疫症、核輻射、火災、雷電、災難、 嚴重水災、颶風、颱風、地震及其他直接影響判給服務的自然 災害。
- 三、如發生任何因不可抗力或其他不可歸責於承判公司的事實而導致其不能履行職務的情況,承判公司須於其知悉後緊接的五日內,透過法律認可的文件或其他證明資料,請求判給實體確認有關事實及確定其效力,以便可免除其責任。」
- 二、這是一項**免責條款**,即如果出現不可抗力、或不可歸責於承批公司的事實時,後者可被免除理應承擔的某些責任。
- 三、「交通局」認為引用7月6日第63/85/M號法令(《購置物品及取得服務 之程序》)第55條則可免除承批公司的責任,該條文的內容為:

「第五十五條

(不可抗力之情況)

- 一、 如被判給人不履行合同或延遲履行合同係因發生不可抗力之情 況,且能作出適當證明,則被判給人之有關責任即終止。
- 二、發生應視為不可抗力情況之事實時,被判給人須以文書或法律採納之其他證據方法證明之,且自知悉有關情況之日起五日內要求判給人確認該事實及確定其後果,以便有關責任可予免除。」
- 四、但我們已在上文指出:7月6日第63/85/M號法令根本不適用於公共運輸 服務,正確的法律手段為引用5月14日第3/90/M號法律,後者根本不允 許這種免責條款。

但在此我們也需特別指出:<u>這不表示不可免除承批公司的某些責任</u>,但不是在合同內訂立免責條款,因為批給人/政府有權就每個具體情況作出判斷,這也是裁量的一種體現。換言之,只能按個案及適用的規則處理。

* * *

VI -巴士服務合同的其他問題

- 一、事實上,倘我們細心分析「交通局」與三間巴士公司簽訂的巴士服務合同,當中不少條款仍帶出許多問題,我們在此僅列出部分例子作為分析的對象。
- 二、按照「交通局」的思維,政府是向三間巴士公司購買服務,按常理簽約雙方地位應為平等,我們甚至可作一種無稽的假設:巴士公司可以拒絕提供服務!按此思維,政府僅為服務取得方,又如何可以監管提供服務的另一方?相反,倘政府為批給人則不同,批給人地位超然,享有主導及決策權,任何時段可以解除合同或變更合同條款 33(當然可能需向對方作出賠償),所以立法者並非偶然地規定公共服務應以批給方式交由私人經營!

關於公共行政機關所享有的單方變更合同的權利,有學者寫道:

「批給合同的變更權

作為行政合同中的一頁最突顯的特性、最異常的一個權力、或最特殊 的一種狀況,單方變更(合同)權當然亦適用於公共服務的批給合同, 而且在這種情況下最能理解這個權力的作用。

(·····) °

³³ 《行政程序法典》第167條規定:

[「]第一百六十七條 (行政當局之權力)

除因法律規定或因合同之性質而不得作出下列行為外,公共行政當局得:

a) 單方變更給付之內容,只要符合合同標的及維持其財政平衡;

b) 指揮履行給付之方式;

c) 基於公共利益且經適當說明理由,單方解除合同,但不影響支付合理之損害賠償;

d) 監察履行合同之方式;

e) 科處為不履行合同而定之處罰。」

《行政程序法典》第180條a)項(註:相當於澳門《行政程序法典》第176條)確立一個合同外的權力,在葡萄牙法內不會出現質疑這是一個源自行政法原則的一個權限,或只在合同規定的情況下方存在。今日,以《行政程序法典》為基礎所授予的權力,公共行政機關/批給人可以單方面變更公共服務批給的內容。」34

三、「交通局」與維澳蓮運公共運輸股份有限公司簽訂的巴士服務合同第10 條規定:

「第十條(承判公司的義務)

獨一款、承判公司還必須履行下列義務:

- a) 遵循公共利益原則,且須在提供服務期間,確保道路集體客運 公共服務的正常運作;
- b) 為使道路集體客運公共服務以有規律及有效率的方式運作,且具 最高的舒適及安全性,在任何時候採取可行的最佳質量標準;
- c) 在可預見的情況下,倘因承判公司的公司狀況,將影響服務的 提供或服務的正常運作,承判公司須立即通知交通事務局;
- d) <u>盡全力和認真地提供合同標的所有工作、供應及服務,並須絕</u> 對遵守職業道德、公正、獨立、盡責及積極的原則 ³⁵;
- e) 使其工作人員遵守有關的規則及規定 36;
- f) 確保服務所涉人員對在有關工作中所獲悉的資料保密;
- g) 遵從並配合由交通事務局所訂的監督工作;
- h) 進行為評估服務的運作條件所需的一切測試;

³⁴ 見由Pedro Gonçalves著的《公共服務批給》(«A Concessão de Serviços Públicos»)—書, Almedina, 1999年版,第255頁及第256頁。

³⁵ 着重號由「公署」所加。

³⁶ 同上。

i) 遵守所有適用於澳門特別行政區的現行法例,尤其是7月6日第63/85/M號法令、6月20日第50/88/M號法令、第3/2007號法律《道路交通法》、經4月28日第17/93/M號法令核准的《道路交通規章》及11月28日第57/94/M號法令等,且還須遵守將來公布的相關法例,以及公共行政機關的指引和規定,並應負責提供服務所需的一切行政手續及費用。」

倘這是一份提供服務的合同(一如「交通局」所稱),<u>要求對方承擔遵</u> 守職業道德、公正、獨立、盡責、積極等義務有何作用?「交通局」有何理據介入這些事宜?

我們舉出簡單例子以説明:當你拿一件衣服到乾洗店乾洗,你有權要求 店方只可僱用本地僱員為你洗衣?又或你到裁縫店訂製衣服,你有權要 求裁縫師傅禮貌對待顧客?

種種情況反映出:**應該規範的事宜,並無在合同內規定(故違法),不** 該介入的事宜,卻在合同內詳盡規管!

- 四、對於「交通局」所謂的「新模式」,除了存在多個違法行為、巴士乘客 的車資全歸特區政府及用於經營巴士服務的財產無明文規定歸特區政府 外,我們找不到所謂「新」的地方,原因:
 - (1) 收費不是仍由政府決定?
 - (2) 巴士服務的監管不是仍由政府負責?
 - (3) ……等。

相反, 我們認為這種所謂「新模式」嚴重損害公共利益及造成公帑的不 <u>善利用!這是「公署」在履行行政監察職能時所發現的違反法律及損害</u> 公益最嚴重的一個個案。

五、此外,根據5月14日第3/90/M號法律(《公共工程及公共服務批給制度

的基礎》)第24條³⁷ 的規定,這類批給合同必須在《澳門特別行政區公報》上刊登,**但「交通局」至今並無執行這項規定**。

我們在此特別重申《行政程序法典》第3條所定的**合法性原則**的內容, 該條文規定:

「第三條

(合法性原則)

- 一、 公共行政當局機關之活動,應遵從法律及法且在該機關獲賦予 之權力範圍內進行,並應符合將該等權力賦予該機關所擬達致 之目的。
- 二、在緊急避險時未依本法典所定之規則而作出之行政行為,只要 其結果不能以他法達致,均為有效;但受害人有權依據有關行 政當局責任之一般規定,獲損害賠償。」

這是開展公共行政活動的最基本規條,**連這一點都無法遵守,難以想 像如何依法行政及謀求公共利益**。

* * *

第三部分:解決問題的方向

一、綜上所述,由於「交通局」一開始已錯誤引用法律,直接言之,一開始 已作出一連串違反法律的行為,導致整份合同帶有不少瑕疵,亦因此而 留下了一堆頗為複雜而又急需解決的問題。

「第二十四條(公布)

下列行為應在《政府公報》內公布:

- a. 決定進行或豁免公開競投;
- b. 聲明所開展的公開競投無效或不將批給給予任何競投人的決定;
- c. 批給合約;
- d. 涉及第十七、十八、二十及二十一條所指任一情況的決定。」

³⁷ 該條文的內容為:

三、解決問題的方向只能是:

- (1) 基於公共利益及引用合同的條款,解除有關合同(單方解約), 當然政府要按合同的規定與立約人商定賠償協議。事實上,「交 通局」與維澳蓮運公共運輸股份有限公司(我們以此為例)簽訂 的巴士服務合同的第15條第2款就規定(當然,因為該公司已向 法院申請破產,故需另作考慮):
 - 「二、判給實體還保留基於公共利益可於任何時候解除合同的權利,且將於承判公司獲通知之日起計第三十日生效;在此情況下,承判公司有權收取一筆賠償,其金額相當於有關判給標段總價金的八十四分之一乘以解除合同後剩餘完整月份數目的百分之十。」

^{38 《}行政程序法典》第172條規定:

[「]第一百七十二條 (合同之非有效制度)

一、訂立行政合同所取決之行政行為無效或可撤銷時,該行政合同亦為無效或可撤銷,且適用本法 典之規定。

二、《民法典》有關意思欠缺及瑕疵之規定,適用於任何行政合同。

三、下列規定適用於行政合同之非有效,但不影響第一款規定之適用:

a) 對標的可成為行政行為標的之行政合同,適用本法典所定行政行為非有效之制度;

b) 對標的可成為私法上之合同標的之行政合同,適用《民法典》所定法律行為非有效之制度。」

(2) 引用《民法典》第286條規定的機制(法律行為之轉換)39 **將這份「提供服務合同」轉為「批給合同」—— 將能予保留的條款繼續保留,同時按《公共工程及公共服務批給制度的基礎》加入所欠缺的內容—— 雙方須重新協商。**

上引「巴士服務合同」第22條亦提供了這個可能性,其內容為:

「第二十二條(合同的修改)

獨一款、如合同雙方認為有需要對本合同中所訂的條款進行修改,得經由雙方同意並以書面形式進行。」

(3) 與立約方重新協商,並在嚴格遵守適用法律的前提下(必須引用批給制度)訂定新的批給合同。

* * *

第四部分:結論

據上論結,「公署」的結論為:

- 一、在「公共巴士服務」的經營方面,<u>「交通局」採用的「提供服務合同」</u> <u>的手段明顯違反法律的規定及導致三間巴士公司「無牌經營」</u>,理應嚴 格遵守6月30日第64/84/M號法令及5月14日第3/90/M號法律的規定,<u>即</u> 按批給制度批准私人公司經營「公共巴士服務」。
- 二、「交通局」與三間巴士公司簽訂的「服務合同」有不少條款規避了6月30 日第64/84/M號法令及5月14日第3/90/M號法律中應嚴格遵守的規定,這

無效或已撤銷之法律行為,如具備另一不同類或不同內容之法律行為之實質及方式要件,得轉換為該行為,但僅以按各當事人所謀求之目的,可假設當事人如預知有關法律行為非有效,即願作出該另一法律行為之情況為限。」

³⁹ 該條文內容為:

[「]第二百八十六條 (轉換)

實為法理不容。

- 三、「交通局」在巴士服務的《承投規則》中訂定豁免巴士公司繳納機動車輛稅的條款違法,**因僭越了財政局局長的權限**,而且並非在合同中訂立,故亦違反6月17日第5/2002號法律通過的《機動車輛稅規章》第6條第1款第1項及第9條的規定。
- 四、「巴士服務合同」中無訂定在合同消滅時,用於經營巴士服務的財產歸 特區政府所有的條款,<u>明顯不符合5月14日第3/90/M號法律(《公共工程</u> 及公共服務批給制度基礎》)第22條的規定,故亦屬違法。
- 五、5月14日第3/90/M號法律(《公共工程及公共服務批給制度基礎》)方允 許在批給生效期內調整收費,只要經批給實體許可則可,但在「巴士服 務合同」中也引入該機制(按「交通局」思維及所採用的制度),這種 調整不為法律允許,可見「交通局」在處理有關問題時的任意性及思維 混亂!
- 六、「交通局」按照其<u>所主張的制度及所用的思維</u>,在「巴士服務合同」中明文訂立利於承批方的免責條款,但事實上**倘正確執行適用的法律及** 訂立「公共服務批給合同」,在這類批給合同中根本不允許訂定免責條 款,這明顯印證了「交通局」胡亂引用制度!不合公務管理的原理及規 則。
- 七、上述第一點所指合同中的某些條款只能引用第64/84/M號法令方能訂立, 但「交通局」卻無引用該制度,**導致許多屬強制性的合同條款並無訂於 合同內,明顯抵觸法律的規定**。
- 八、「交通局」無按照適用法律的規定,**將合同內容全文刊登在《澳門特別** 行政區公報》上,這亦違反法律的規定。

* * *

將本報告通知 行政長官閣下,以便考慮採取適當的措施。 將本報告的鑑證本通知投訴人。 * * *

執行後將本件歸檔。

* * *

二〇一三年十一月十二日於廉政公署。

廉政專員馮文莊

個案四

<u>終止消防局副局長定期委任的理據及</u> 對有關投訴的調查報告

要旨:

- 終止定期委任的理據必須真實、客觀及充分;
- 不擔任領導層工作、返回原職位後依法享有相應職位的權利及履行相關的義務;
- 工作方面的安排必須合法、合理及符合公共利益的要求;
- 提起紀律程序必須有充足的事實根據及嚴格遵守法律的規定;
- 利用非評核年度內所發生的事實作為評核的理由,明顯與 法律規定有悖;
- 同一部門近十名管理層的官員針對管理問題及所遭受的不公平對待作出投訴及表達不滿,這已為部門的管理危機敲響警鐘。

* * *

目錄

第一部分:個案事由

第二部分:「公署」採取的調查措施

第三部分:「公署」的權限

第四部分:各項問題的調查結果及分析

- 一、 消防局局長無理指責投訴人無盡心執行特區回歸十周年的 消防安保工作
 - (一)投訴事宜
 - (二)相關事實及聲明
 - (三)分析
- 二、 就局長指投訴人在病假後上班無報到而須承擔紀律責任及 刑事責任,投訴人對此並不認同
- 三、 消防局局長曾多次命令局內的其他主管不要再與投訴人熟 絡,更明、暗示其他主管在公、私方面排斥投訴人,另投 訴人指消防局局長在其他主管面前對其抹黑
 - (一)投訴事宜
 - (二)相關聲明
 - (三)分析
- 四、 消防局局長施用權術,令投訴人未能享受2010年12月份的 年假
 - (一)投訴事宜
 - (二)相關事實及聲明
 - (三)分析

五、	就投訴人轉移2010年年假的申請	,	消防局局長召開主管會
	指責投訴人		

- (一)投訴事宜
- (二)相關事實及聲明
- (三)分析
- 六、 投訴人認為消防局局長有需要按照法律規定批准投訴人的 2011年年假表並將之公布於職務命令,但局長並未為之
- 七、 投訴人被調配至中央行動站後,與工作相關的資訊被局方 無理封鎖
 - (一)投訴事宜
 - (二)相關聲明
 - (三)分析
- 八、 局長批示要求投訴人以保密及不能命令其他人協助的方式, 對消防局的工作進行研究及提交報告
 - (一)投訴事宜
 - (二)相關事實及聲明
 - (三)分析
- 九、 局長違法命令投訴人依正常固定辦公時間上下班
 - (一)投訴事宜
 - (二)相關事實及聲明
 - (三)分析
- 十、 局長故意針對投訴人,命令中央行動站的值日隊員記錄投 訴人的上下班時間
 - (一)投訴事宜

	(三)分析
+ \	局長故意針對投訴人,將錄有投訴人出入時間的錄影長時 間保存
	(一)投訴事宜
	(二)相關事實及聲明
	(三)分析
+=,	投訴人的簽到紀錄由職級比其低的中央行動站站主任簽閱, 投訴人感到不合法被冒犯
	(一)投訴事宜
	(二)相關事實及聲明
	(三)分析
十三、	凡投訴人代任局長前,局長均會召集會議要求任何人不可 向投訴人匯報工作
	(一)投訴事宜
	(二)相關事實及聲明
	(三)分析
十四、	局長要求局內人員製作報告「抹黑」投訴人,以便其可在 評核報告中給予投訴人不佳的評分
	(一)投訴事宜
	(二)相關聲明
	(三)分析
十五、	消防局局長指投訴人違反8月12日第14/2002號行政法規及

保安司司長第38/SS/2002號批示並無法理依據

(一)相關事實

(二)相關事實及聲明

- (二)分析
- 十六、 消防局局長未經紀律程序便指投訴人違反《澳門保安部隊 軍事化人員通則》的規定
 - (一)相關事實
 - (二)分析
- 十七、 投訴人獲委派負責製定《消防局行政手冊》的工作,但未 獲任何行政支援,且即使透過書面查詢亦未獲任何回應
 - (一)投訴事宜
 - (二)相關事實及聲明
 - (三)分析
- 十八、 投訴人認為資源管理廳廳長安排的辦公室不適合辦公,且 資源管理廳廳長要求簽署查收房間表,投訴人認為此做法 既無先例,亦無法律依據
 - (一)投訴事宜
 - (二)相關事實及聲明
 - (三)分析
- 十九、 投訴人認為自己在出勤方面備受針對
 - (一)投訴事宜(1)
 - (二)相關事實及聲明
 - (三)分析
 - (四)投訴事宜(2)
 - (五)相關事實及聲明
 - (六)分析
- 二十、 投訴人認為資源管理廳廳長指其未有於病假後報到一事屬 針對行為
 - (一)投訴事宜
 - (二)相關事實及聲明
 - (三)分析

- 二十一、投訴人指資源管理廳廳長既不容許投訴人自行駕車到總部 報到,但又不允許公車接送
 - (一)投訴事宜
 - (二)相關事實及聲明
 - (三)分析
- 二十二、關於資源管理廳廳長指投訴人擅自指示不屬同部門的人員工作
 - (一)相關事實及聲明
 - (二)分析
- 二十三、關於保安司司長駁回投訴人訴願的問題
 - (一) 相關事實
 - (二)分析

第五部分:總結及建議

- 一、 經調查後未見成立的投訴事宜
- 二、經調查後發現的行政違法或失當問題
- 三、建議採取的措施

<u>終止消防局副局長定期委任的理據及</u> 對有關投訴的調查報告⁴⁰

* * *

第一部分:事由

投訴人於2011年11月4日親臨廉政公署(下稱「公署」)投訴,主要內容為:

- 1. 投訴人於2006年8月2日獲保安司司長委任為消防局副局長,並先後於 2008年8月1日及2010年5月10日獲續期,每次為期兩年。
- 2. **2011年8月23日**,保安司司長作出批示,指根據8月3日第15/2009號法律《領導及主管人員通則的基本規定》第16條第1款(一)項、8月10日第26/2009號行政法規《領導及主管人員通則的補充規定》第15條及現行《澳門保安部隊軍事化人員通則》(下稱《軍事化人員通則》)第107條第3款a)項的規定,**基於工作需要**,自2011年9月1日起終止投訴人的副局長定期委任(見第135頁)。
- 3. 投訴人向「公署」投訴多項事宜,包括投訴人在擔任副局長職務期間, 被消防局局長「針對」及「抹黑」,以及投訴人被終止副局長的定期委 任後,在消防局資源管理廳工作期間遭受不合理對待等事宜。
- 4. 投訴人於2012年1月4日親臨「公署」,就其投訴事宜提供其他補充資料。
- 5. 投訴人於2012年3月16日再向「公署」提供補充資料。

* * *

⁴⁰ 鑒於本報告在分析過程中需引述不少證人的證言,基於保密原則及適度原則,這些證人皆以英文字母作識別。

第二部分:「公署」採取的調查措施

- 1. 「公署」於2011年11月29日致函保安司司長辦公室,要求辦公室提供與 處理上述事宜相關的卷宗資料,當中包括投訴人被中止委任的資料(見 第229頁)。
- 2. 同日(2011年11月29日),「公署」致函消防局要求提供文件資料,尤 其包括《消防內部工作規章》及《考勤指引》副本,並要求時任消防局 資源管理廳廳長到「公署」提供聲明筆錄(見第230頁及第231頁)。
- 3. 保安司司長辦公室向「公署」提供了相關卷宗資料,為本卷宗的附件一 至附件五。
- 4. 消防局於2011年12月9日向「公署」提供了相關文件資料(見第241頁), 為本卷宗的附件六至附件十。
- 5. 「公署」邀請了多名現職及已離職的消防局人員到「公署」提供聲明 (見第400頁、第401頁、第402頁及第420頁)。
- 6. 2012年1月5日,「公署」要求消防局提供領導及主管人員於2010年1月 至2011年12月的簽到紀錄(見第399頁)。
- 7. 2012年1月11日,消防局向「公署」提供了領導及主管人員於2010年1月 至2011年12月的簽到紀錄,合共十一冊(見第421頁),為本卷宗的附件 十一至二十一。
- 8. 2012年1月9日至2012年1月13日期間,「公署」聽取了多名現職或已離職的消防局人員的聲明。
- 9. 2012年1月13日,投訴人向「公署」提供了其辦公室的相片資料(見第 506頁至第515頁)。
- 10. 「公署」人員於2012年1月16日致函消防局要求提供局方處理投訴人投訴時任資源管理廳廳長的卷宗資料(見第503頁)。
- 11. 2012年1月16日及1月17日,「公署」再邀請三名現職及已離職的消防局 人員到「公署」提供聲明(見第504頁及第516頁)。

- 12. 2012年1月17日,消防局向「公署」提供了投訴人投訴時任資源管理廳廳長的卷宗資料(見第517頁),為卷宗附件二十二。
- 13. 2012年1月19日及1月20日,「公署」聽取三名現職及已離職的消防局人員的聲明。
- 14. 2012年3月13日,「公署」聽取消防局局長的聲明。
- 15. 2012年3月20日,「公署」聽取時任資源管理廳廳長的補充聲明。

* * *

第三部分:「公署」的權限

- 1. 經3月26日第4/2012號法律修改及重新公布的8月14日第10/2000號法律 (《澳門特別行政區廉政公署組織法》)第3條第1款(五)項規定: 「一、廉政公署的職責為:……(五)執行行政申訴工作,以促使人的 權利、自由、保障及正當利益得到保護,並透過下條所指途徑及其他非 正式途徑,確保行使公權力的合法性及公共行政的公正與效率。」
- 2. 現行《澳門特別行政區廉政公署組織法》第4條又規定:「廉政公署的權限為:……(四)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;……(六)將其查清的違法行為跡象,向有權限採取紀律行動的實體檢舉;……(十二)直接向有權限機關發出勸喻,以促使其糾正違法或不公正的行政行為或行政程序,又或作出應當作出的行為;……」
- 3. 因此,「公署」有權限調查投訴人所述的投訴事宜,其中包括查明有關當局、領導及主管人員的行為及程序是否符合《軍事化人員通則》、《領導及主管人員通則的基本規定》、《領導及主管人員通則的補充規定》、十月十一日第52/99/M號法令核准的《行政程序法典》的原則性

規定41等法律規定。

* * *

第四部分:各項問題的調查結果及分析

投訴內容主要包括下述的問題:

- 一、 <u>消防局局長無理指責投訴人無盡心執行特區回歸十周年的消防安保</u> 工作。
- 二、 <u>就局長指投訴人在病假後上班無報到而須承擔紀律責任及刑事責</u>任,投訴人對此並不認同。
- 三、 <u>消防局局長曾多次命令局內的其他主管不要再與投訴人熟絡,更明、暗示其他主管在公、私方面排斥投訴人,另投訴人指消防局局長在其他主管面前對其抹黑。</u>
- 四、 消防局局長施用權術,令投訴人未能享受2010年12月份的年假。
- 五、 <u>就投訴人轉移2010年年假的申請,消防局局長召開主管會責難投訴</u>人。
- 六、 <u>投訴人認為消防局局長有需要按照法律規定批准投訴人的2011年年</u> 假表並將之公布於職務命令,但局長並未為之。
- 七、 <u>投訴人被調配至中央行動站後,與工作相關的資訊被局方無理封</u> <u>鎖。</u>
- 八、 <u>局長批示要求投訴人以保密及不能命令其他人協助的方式,對消防</u> 局的工作進行研究及提交報告。

^{41 《}行政程序法典》第2條規定:「一、本法典之規定,適用於從事公共管理行政活動時與私人建立關係之公共行政當局所有機關……。……四、本法典所訂定之行政活動之一般原則,適用於行政當局實行之所有活動,即使所實行之活動僅屬技術性或僅屬私法上之管理亦然。」

- 九、 局長違法命令投訴人依正常固定辦公時間上下班。
- 十、 <u>局長故意針對投訴人,命令中央行動站的值日隊員記錄投訴人的上</u> 下班時間。
- 十一、局長故意針對投訴人,將錄有投訴人出入時間的錄影長時間保存。
- 十二、 <u>投訴人的簽到紀錄由職級比其低的中央行動站站主任簽閱,投訴人</u> 感到不合法被冒犯。
- 十三、 <u>凡投訴人代任局長前,局長均會召集會議要求任何人不可向投訴人</u> 匯報工作。
- 十四、 <u>局長要求局內人員製作報告「抹黑」投訴人,以便其可在評核報告</u> 中給予投訴人不佳的評分。
- 十五、 消防局局長指投訴人違反8月12日第14/2002號行政法規及保安司司 長第38/SS/2002號批示並無法理依據。
- 十六、 <u>消防局局長未經紀律程序便指投訴人違反《澳門保安部隊軍事化人</u> 員通則》的規定。
- 十七、 <u>投訴人獲委派負責製定《消防局行政手冊》的工作,但未獲任何行政支援,且即使透過書面查詢亦未獲任何回應</u>。
- 十八、 <u>投訴人認為資源管理廳廳長安排的辦公室不適合辦公,且資源管理</u> <u>廳廳長要求簽署查收房間表,投訴人認為此做法既無先例,亦無法</u> 律依據。
- 十九、 投訴人認為自己在出勤方面備受針對。
- 二十、 <u>投訴人認為資源管理廳廳長指其未有於病假後報到一事屬針對行</u> 為。
- 二十一、<u>投訴人指資源管理廳廳長既不容許投訴人自行駕車到總部報到,但</u> 又不允許公車接送。
- 二十二、關於資源管理廳廳長指投訴人擅自指示不屬同部門的人員工作。

二十三、關於保安司司長駁回投訴人訴願的問題。

* * *

一、消防局局長無理指責投訴人無盡心執行特區回歸十周年的消防安保工作

(一) 投訴事宜

- 1. 消防局局長於2011年5月6日第20/GAC/2011號報告(《領導人員的工作表現評審報告書》)中,指投訴人未有盡責執行回歸十周年慶典的消防安保統籌工作,尤其是投訴人於2009年10月30日遞交的第13/CB/2009號行動指引《澳門特別行政區成立十週年紀念日》,內容顯然考慮安全不周、簡單且欠缺執行性(見第15頁背頁及第20頁)。
- 2. 投訴人指上述並非事實(見第2頁背頁),自己已盡責完成有關個案, 協助負責安保工作的另一名消防員F,而第13/CB/2009號行動指令並非 一份計劃,且該指令的模式沿用多年,回歸後的所有安保工作均是用此 格式及類似內容(包括過往訪澳的國家領導人安保工作)。

(二) 相關事實及聲明

- 1. 關於十周年慶典的消防安保統籌工作,主要是在**2009年下旬(尤其是 10月至12月)進行**。
- 2. 消防局局長曾於2010年4月20日撰寫投訴人的《領導人員的工作表現評審報告書》,**對投訴人2009年8月18日至2010年4月17日**的工作表現作出評價,當中指出(見附件五第3頁及其背頁):

「職務描述:於18/08/2009-05/03/2010期間:

- 1) 統籌及處理關於行動性質之工作。
 - 06/03/2010 17/04/2010期間:
- 1.) 在局長缺勤或因故不能視事時,擔任代局長職務;

- 2.) 擔任消防局紀律委員會主席;
- 3.) 輔助局長處理行政、資源、後勤、培訓和博物館的工作。

評語:工作上能滿足要求,建議續任。」

- 3. 消防局局長在評價投訴人2010年8月18日至2011年4月17日期間工作表現的《領導人員的工作表現評審報告書》(第20/GAC/2011號報告書)中,指責投訴人執行2009年回歸十周年消防安保統籌工作不力(見第15頁及其背頁)。
- 4. 保安司司長辦公室提供予「公署」的回歸十周年行動計劃及相關附件 的資料卷宗(該等資料源於消防局,故應是消防局局內所存的關於回 歸十周年消防安保工作的整份原始資料)(見附件五),該卷宗除了 有回歸十周年的行動計劃外,尚有與回歸十周年安保工作相關的各項 行動指令、行為指引、聯絡公函等等文件(詳見附表)。
- 5. 根據上述卷宗資料,除上述第13/CB/2009號行動指令外,投訴人亦負責其餘多項行動指令或工作指引的制訂工作,而除了第13/CB/2009號行動指令外,未見有其他由投訴人負責的行動指令或工作指引被指「太簡單」或「不可行」。
- 6. 另外,另一名副一等消防區長R按局長的指示,於2010年1月20日製作了一份「回歸十周年安保工作問題」的文件,<u>當中指出多項回歸消防安保工作的問題或日後注意的事項(見附件五第5頁),然而,該份文</u>件並未有明確指出有關問題應歸責於何人。
- 7. 「公署」曾對部分曾負責上述消防安保工作的現職及已離職的消防局 人員進行聽證,由其評價投訴人執行回歸十周年慶典消防安保統籌工 作。內容如下:

姓名	聲明內容
	在回歸十周年的消防安保工作上,其認為投訴人的工作表現盡心及認真,未有不盡力之處(見第404背頁)。
A	A補充表示,事實上每年回歸慶祝工作的消防安保工作是大同小異,而消防局亦會檢討之前安保工作的不足以作日後的完善及跟進,而十周年的消防安保工作亦未有太大差別,該次的工作亦按一貫做法處理。A表示,事實上,就技術廳而言,其部門人員雖然因上述安保工作而需經常加班,但因此次工作是做得非常好,故廳內人員均有成就感(見第405頁)。
В	在典禮前2-3個星期,負責籌備工作的人員每晚均需超時工作至 8、9時,甚至10時(由於上頭對是項工作十分看重,要求每個 細節均需「做足」,故十分耗時),投訴人全程均有參與。B 表示,投訴人其實可無需在場;另外,據聞籌備工作原來由另 一時任副消防總長的F擔任,其後不知甚麼原因才轉由投訴人 負責,聽取下屬的意見及主動進行修正,因而B認為投訴人有 盡心盡力是項工作(見第449頁背頁)。
С	回歸十周年的安保工作做得很好,行政長官或保安司司長更曾 以批示讚揚包括消防局在內的部門在有關工作上的貢獻及成 就,局長亦特別召開會議轉述及嘉許負責相關工作的人員,局 長更曾向一批消防人員頒發嘉許狀,(自己)亦為其中之一, 但不記得投訴人有否獲嘉獎。
	投訴人有盡力負責相關工作,事實上負責有關工作的人員都很努力,有好幾次都加班到22:00多,部分人士更多次加班至23:00、24:00許(見第476頁背頁)。

投訴人一如既往有盡心負責,且記憶中至少兩次陪伴D等消防官工作至深夜;另外,D記憶所及,有一次另一名消防官F被局長指令在非常短的時間內完成某項工作,F因而遇到很大困難,投訴人亦有提供協助且工作至深夜(見第481頁)。

局長多次向D表示投訴人有兩項錯處, 另一為投訴人利用 回歸周年及國家領導人員的安全「較飛」,在回歸十周年的工 作,「求其」編製兩張紙計劃,且到現場視察亦草率行事,D 回應指其認為投訴人有盡心負責有關工作,但局長卻表示因 他要求投訴人去做;D表示,關於回歸十周年的安保工作,除 了司長有作整體(即包括治安警等)嘉許外,局長亦有在內 部書面嘉許負責的各名消防官。D又表示,針對上述「求其」 編製兩張紙計劃一事,局長向各名消防官強調自己在十年前回 歸時,已經製了一份詳盡的計劃書,是次十周年的工作應按該 計劃書編製,然而,該十年前回歸的計劃書是由局長及另一消 防官S製作,亦只有他二人見過,在十年內其他消防官從未見 過該計劃書的內容,再者,十年來消防局經過多項大型活動或 事件(如每年的回歸及五一等),就消防安保工作已有一定經 驗,且在消防安保工作上仍無太大的差別,故是次十周年的行 動計劃及部署的編列方面應無問題。惟局長有一天要求D與S聯 絡,要求S將十年前的回歸消防計劃「嘔都嘔番出來」。由於 當時局長與S不和,故S已從原在指揮部輔助室的辦公室搬至另 一間辦公室,而S亦向D表示新辦公室內沒有該份計劃書,如自 己曾保有,亦已交回局長,着D到局長房間尋找,最終,局長 命令消防人員進行全面搜索,最終在S原辦公室門前一個櫃內 發現該份計劃書,D以為局長會責罵S,但最終局長只在辦公室 「埋怨」幾句(見第481頁背頁)。

D

領導層(投訴人屬其中之一)負責……指揮工作,投訴人因曾 任回歸五周年的消防安保工作,較其他人有經驗,故即使不是 統籌者,亦主動與F、D連晚開會、超時工作至深夜,而相關活 動涉及國家領導人,基於彼等行踪機密及要確保國家領導人安 全「萬無一失」,需製定多個消防安全預案,同時由於有關國 E 家領導人的行程安排只有局長一人知悉,故有關統籌工作人員 都需極短時間製作靈活多變的消防安全預案,而投訴人亦不計 較職級高低、身先士卒、身體力行臨場指揮,積極指導人員工 作,因此,E認為投訴人全情投入、盡心負責十周年消防安保 工作的指揮工作(見第486頁及其背頁)。 投訴人亦有參與回歸十周年的消防安保工作,其負責總體統籌 工作,行動安保工作計劃小組之工作須向投訴人匯報再經投訴 人上呈局長。對於投訴人在回歸十周年的消防安保工作方面的 工作,F……認為無甚特別,記得有一次投訴人將有關上指 「計劃」之文件交予局長,以備到「特首辦」開會之用,但局 長認為該等文件不合要求,並要求重做,投訴人與F及另一女 同事連夜超時工作重做後再呈局長,局長仍指不合要求,F指 所謂「要求」原先並不清晰,之前投訴人曾囑咐F在行動廳找 F 99年的檔案按當時規格處理,經找不獲,只找到回歸5周年的檔 案,向投訴人匯報後,投訴人指示按回歸5周年的標準處理,但 事實上局長之要求乃須按99年的標準而為。經歷兩次「不合要 求 | 後,局長即時傳喚其他官員(即副消防總長及以上級別人 員)介入正式成立上指計劃「小組」。至於投訴人是否盡心、 負責此項消防安保工作,F指其本人與投訴人一起參與相關工 作,投訴人不時向F了解工作情況,F認為投訴人用心處理該項 工作(見第495頁及其背頁)。

- 8. 「公署」人員曾向消防局局長了解,為何其在2010年4月20日撰寫的《領導人員的工作表現評審報告》並無述及投訴人未盡力負責執行回歸十周年的消防安保統籌工作的問題,局長解釋:「……由於投訴人過去的表現很好,是局長所栽培的局長接班人人選,故不希望因為此小事而耽誤投訴人的前途,故報告仍建議司長繼續續任投訴人。另局長強調在第20/GAC/2011號報告中已表明之前無向司長匯報上述回歸十周年的事宜。」(見第684頁背頁)。
- 9. 「公署」人員又問及局長,當時有否考慮不在2010年4月20日撰寫的《領導人員的工作表現評審報告》指出投訴人於回歸十周年的工作不盡心,是否符合現行領導主管人員的法律規定及保安司司長的批示要求,局長表示:「當時未有考慮此方面。」(見第684頁背頁)。
- 10. 再者,倘真的知道工作能力有問題而不如實上報,實有隱瞞之意,無論對上司、部門及當事人皆不利,更不用說培養合嫡接班人了。

(三) 分析

- 1. 事實上,要分析投訴人此項投訴事宜是否成立,**客觀上需分析以下兩個** 核心問題:
 - 1) 消防局局長在投訴人2010年8月18日至2011年4月17日《領導人員的工作表現評審報告書》(第20/GAC/2011號報告書)中,指責投訴人執行2009年回歸十周年消防安保統籌工作不力是否合法及合理;
 - 2) 消防局局長作出上述指責是否有足夠理據支持。
- 2. 針對上述第1)項的問題,我們先看與領導人員的評核及續期相關的法律 規定,以至保安司司長曾向轄下部門下達的司長批示。
- 3. 《領導及主管人員通則的基本規定》第14條規定:
 - 「一、領導人員每年須接受工作表現評審。
 - 二、 為適用上款的規定,於每段工作時間將屆滿一年的九十日前, 政府各司長應就與其有等級從屬關係或受其監督的部門及實體

的領導人員的工作表現,向行政長官提交報告。

- 三、上款所指報告應載有所有對評審有關人員的工作表現屬重要的 資訊,特別是有關該等人員在領導所屬部門、執行上級所訂定 的指示及落實既定目標方面的能力。」
- 4. 為着執行上述法律規定,保安司司長曾向轄下部門發出2009年9月11日第42/SS/2009號批示,要求轄下的局長級別人員,在部門副局長級別人員定期委任日工作滿八個月的隨後20天內,向司長上呈分析報告書描述副局長級別人員的工作表現質量,該報告書須嚴格遵守上述《領導及主管人員通則的基本規定》第14條第3款的規定,即必須載有所有對評審有關人員的工作表現屬重要的資訊,特別是有關該等人員在領導所屬部門、執行上級所訂定的指示及落實既定目標方面的能力(見附件二第8頁至第10頁)。
- 5. 另一方面,《領導及主管人員通則的補充規定》第8條規定:
 - 「一、定期委任在期滿時失效,但如在定期委任期滿六十日前,明確表 示續期的意願,而利害關係人又表示同意則除外。

• • • • •

- 三、 為適用第一款的規定,部門的領導須至少提前九十日將其本人 或由其負責的人員的定期委任期滿之事向具監督權的政府司長 報告。
- 四、 部門的領導在關於由其負責的人員的報告中,須附同對定期委任續期的意見及說明理由,並指出有關人員在履行其職務、執行上級的指示及實現既定目標等方面所表現出的能力,以及如屬主管人員,尚須指出工作表現評核結果。
- 五、 在工作表現評核中所獲評語為「滿意」的主管人員的定期委任, 須經行政長官批示方可續期,此權限不得轉授。」
- 6. <u>綜上所述,消防局局長有責任按照上述法律及保安司司長的批示,依時</u>及如實對投訴人的工作表現及質量作出評價。

- 7. 在本案裏,首先**值得關注及爭議的是消防局局長對投訴人作出有關指責** 的時間點。
- 8. 事實上,消防局局長在投訴人2010年8月18日至2011年4月17日《領導人員的工作表現評審報告書》(第20/GAC/2011號報告書)中,指責投訴人於2009年下旬執行2009年回歸十周年消防安保統籌工作不力,客觀上已明顯將一些不屬該次評價所涉時段的事件放入評審報告內,既不符上述法律規定及保安司司長批示的要求,亦對投訴人不合理及不公平。
- 9. 再者,如前所述,消防局局長曾於2010年4月20日撰寫投訴人2009年8月 18日至2010年4月17日的《領導人員的工作表現評審報告書》,鑒於無論 從政治或行政角度出發,回歸十周年的消防安保統籌工作明顯屬於一項 重要的工作,故根據上述《領導及主管人員通則的基本規定》、《領導 及主管人員通則的補充規定》,以及保安司司長第42/SS/2009號批示,投 訴人負責回歸十周年慶典的消防安保統籌工作的表現,消防局局長<u>理應</u> 且有責任將之充分反映在上述2009年8月18日至2010年4月17日的工作表 現評審報告中。
- 10. 然而,在上述2010年4月20日《領導人員的工作表現評審報告書》中,<u>局</u> 長根本未有指出投訴人於回歸十周年的消防安保工作中有不盡心或未滿 足工作要求的問題,相反,消防局局長指投訴人的工作能夠滿足要求。
- 11. 在上述情況下,消防局局長於2011年5月6日《領導人員的工作表現評審報告書》及第20/GAC/2011號報告中指投訴人於回歸十周年的安保統籌工作不盡心及未符工作要求,客觀上明顯是自相矛盾及不合理。
- 12. 值得強調的是,按照《領導及主管人員通則的基本規定》第14條、保安司司長第42/SS/2009號批示、《領導及主管人員通則的補充規定》第8條,以至第16條(三)項的規定(領導主管有義務「以適當方式忠實地向政府匯報部門的一切重要事情」),消防局局長有責任**適時及正確**地向司長報告投訴人的工作表現。
- 13. 因此, <u>假設消防局局長於2011年5月6日《領導人員的工作表現評審報告書》(第20/GAC/2011號報告書)對投訴人在回歸十周年的消防安保統籌工作評價方為實況,則有關問題應反映在同由其撰寫的2010年4月20日投訴人《領導人員的工作表現評審報告書》中,否則,消防局局長的</u>

行為便屬無遵守上述《領導及主管人員通則的基本規定》、《領導及主管人員通則的補充規定》及保安司司長第42/SS/2009號批示所訂的要求及義務,客觀上有構成違紀之嫌。

- 14. 事實上,消防局局長曾指「……由於投訴人過去的表現很好,是所栽培的局長接班人人選,故不希望因為此小事而耽誤投訴人的前途,故報告仍建議司長繼續續任投訴人」,並不能成為解釋上述問題的合理理由; 首先,回歸十周年的消防安保工作明顯不屬「小事」,正如局長2011年5 月6日第20/GAC/2011號報告所指,此關乎「國家領導人的安全問題」、 「各項工作不容有失」,況且,如此確屬「小事」的話,則局長又何必 在2011年5月6日第20/GAC/2011號報告中重提此事,以及將之作為中止 投訴人副局長的依據之一。
- 15. 再者,無論投訴人是否局長「所栽培的局長接班人人選」,局長均有責任依法、適時及忠實地向保安司司長報告其工作表現,因為身負監管及委任轄下領導人員的保安司司長,有職權清楚知道轄下領導人員的真實工作表現,局長不應基於個人喜惡,又或所謂自訂的接班人人選而選擇性匯報工作。
- 16. 另外,**如前所述,亦有需要分析消防局局長的指責是否有足夠理據支** <u>持</u>。
- 17. 事實上, <u>根據曾參與十周年回歸慶典的消防安保工作的消防局人員的聲</u>明, 他們均認為投訴人在該項工作中有盡力執行相關工作。
- 18. 此外,根據回歸十周年行動計劃及相關附件的卷宗資料,除上述第13/CB/2009號行動指令外,投訴人亦負責其餘多項行動指令或工作指引的制訂工作,而除了第13/CB/2009號行動指令外,未見有其他由投訴人負責的行動指令或工作指引被指「太簡單」或「不可行」。
- 19. 值得一提的是,雖然另一名副一等消防區長R按局長的指示,於2010年1月20日製作了一份「回歸十周年安保工作問題」的文件,當中指出多項回歸消防安保工作的問題或日後注意的事項,然而,該份文件並未有明確指出有關問題應歸責於何人;而根據資料,負責回歸十周年消防安保工作的小組成員,除了投訴人外,尚包括A、F、E、D等人。

- 20. 在上述情況下,究竟「回歸十周年安保工作問題」所指出的多項問題,哪些屬投訴人的責任,單憑該份文件實未能得出確定的答案。
- 21. 因此, <u>暫未見有任何資料支持消防局局長對投訴人提出的指責。即使</u>有,亦應有詳盡的文字記錄及分析,但「公署」未見這些材料。
- 22. 綜上所述,消防局局長於2011年5月6日《領導人員的工作表現評審報告書》(第20/GAC/2011號報告)對投訴人在回歸十周年的安保統籌工作作出評價,既不符《領導及主管人員通則的基本規定》、《領導及主管人員通則的補充規定》及保安司司長第42/SS/2009號批示的規定,且自相矛盾、不合理及欠缺足夠理據支持。

* * *

- 二、<u>就局長指投訴人在病假後上班無報到而須承擔紀律責任及刑事責任,投</u> 訴人對此並不認同。
- 1. 根據消防局提供的《消防內部工作規章》第76條規定:
 - 「一、在下列情況下,所有人員須向上司報到:
 - a) 進入部隊;
 - b) 升級後;
 - c) 狀況改變;
 - d) 完成一項長達四十八小時以上之任務後返回原工作崗位;
 - e) 休假、年假、因病在家中休息、康復期和留院後復職;
 - f) 任何紀律處分終結後。
 - 二、 報到以下列方式進行:a)副隊長向隊長報到(O Segundo Comandante, ao Comandante, 這裏應是指副局長向局長報到)」(見附件六第25頁及第26頁)。

- 2. 正如初步分析所述,根據現有資料,**客觀上應存在投訴人於2010年4月** 12日病假後翌日未向局長報到一事。
- 3. 另暫未有任何資料支持投訴人所指消防局局長曾口頭豁免其報到。
- 4. 在上述情況下,投訴人的行為的確存在違反《消防內部工作規章》第76 條第1款e項及第2款的規定之嫌。
- 5. 另外,消防局局長表示:「基於有人員感到局長與投訴人之間的關係出現問題,故出於關心而向局長了解彼此之間發生了什麼事,在此情況下,局長回應指出上述未有報到的事件,並表示自己亦沒有因此追究投訴人的紀律責任。局長強調當時只是向同事說投訴人是違反紀律,但投訴人已道歉,明白事情的情況,但局長表示絕無提及刑事責任問題。」(見第686頁)。
- 6. 在上述情況下,經調查後暫未發現確實的證據證明局長曾指投訴人需就 病假後沒有報到一事負上刑事責任。
- 7. 因此,暫未見投訴人此項投訴事宜成立。

* * *

三、<u>消防局局長曾多次命令局內的其他主管不要再與投訴人熟絡,更明、暗</u> <u>示其他主管在公、私方面排斥投訴人,另投訴人指消防局局長在其他主</u> <u>管面前對其抹黑。</u>

(一) 投訴事宜

1. 投訴人向「公署」表示:「局長曾多次命令局內的其他主管不要再與投訴人熟絡,更明、暗示其他主管在公、私方面排斥投訴人」、「由於多名同事及主管不肯屈服局長對投訴人作出針對行為及不曾排斥投訴人,被局長無理扣減行為分及因而影響晉升,又或因此而被調離原本的工作 崗位,有些現在也未被安排任何實質工作。」(見第2頁背頁及第4頁)。

- 2. 投訴人又向「公署」表示:「消防局局長……不斷在局內其他主管及人員面前抹黑投訴人,包括指投訴人與黑社會來往、受賄、貪污等。」 (見第4頁)。
- 3. 投訴人於2011年5月31日向司法暨紀律委員會提交的「書面陳述」中亦指 出:「局長在過去一年多中不斷針對及刁難本人,並以權把本人架空, 甚至在其(期)間要求其他主管及官員疏離本人,很多官員亦因不作屈 服而在去年降行為分或打壓,甚至影響晉升。」(見第99頁)。
- 4. 根據司法暨紀律委員會2011年6月13日會議的紀錄,以及保司司長辦公室顧問的意見書,委員會及辦公室顧問並未有就投訴人提出的此項事宜作出調查或求證(見附件一第2頁至第10頁背頁,以及第12頁至第14頁)。
- 5. 投訴人向「公署」表示下列人士可以佐證其上述指控,包括: A、E、G、D、C、B、H、I(見第2頁背頁、第4頁及第14頁)。

(二) 相關聲明

1. 「公署」邀請了上述人士前來「公署」提供聲明,以查證投訴人所言是 否屬實;有關聲明內容表列如下:

姓名	聲明內容
A	自局長與投訴人發生上述享受年假的爭執後,局長經常向A表示投訴人工作上的缺失及不是;令其印象最深刻的一次是局長曾在辦公室多次向A表示投訴人與來往及吃飯,目的是從中「搵著數」,吃飯時治安警察局亦在場。A考慮到上述言詞所涉非常嚴重,故便將局長的上述言詞告知投訴人。A表示據其所知,投訴人之後有致電該名當時在場的治安警察局官員,並將消防局局長的言詞告知,其後,投訴人向A表示事情並非如局長所言,當日只是與普通朋友吃飯,並不涉(見第405頁背頁)。

在投訴人被「架空」期間,因其情緒相當低落及困惑,E常與投訴 人通電話及食飯以開解投訴人。然而,局長不知從何得知此事,曾 向E表示「你係共犯啊,搞革命呀,想反我台啊」、「你信唔信我 唔俾你升職(升為總長) 嗱」, 並明確指示在公在私不能與投訴人 交往。期間,局長亦曾向E明言要求(其)需認清投訴人之為人 (見第486頁背頁)。 E曾在技術廳任職8年並多次代任技術廳廳長,但局長委任無相關工 作經驗及升職(升任消防總長)較遲之J為技術廳廳長。而D、C及G Е 亦紛紛被調離局長身邊(彼等原直屬局長)等事例可反映出,局長 有意排斥與(投訴人)有交情之同事。局長曾向E指出H替投訴人呈 交涉及簽到的文件,「唔夠忠誠」,H亦因此其福利會協調員一職任 期未到而被撤去,而局長及T曾向E指出,基於上述之「代交文件」 一事,E對於H之行為分不可評高,又H上任協調員B亦因與投訴人私 交甚佳而在任期未滿遭撤換(見第487頁)。 局長曾向其表示投訴人與治安警察局……搞生意,但無言及具體所 指(見第487頁)。 G表示,其與投訴人同為保安部隊高等學校畢業生,亦為中學同 學,私下非常熟絡,局長亦知悉,故局長並無要求G排斥投訴人, 可能知道「講嚟都冇用」;G補充,在其擔任服務處處長期間,由 於需單對單到局長處「批示」,知道局長慣於數說局內各高級官員 的不是,指彼等「未夠班」、「做唔到嘢」,又指彼等「後生當 G 官」,G稱記憶中局長未嘗稱讚過局內各高級官員;另局長亦曾向 G數說過投訴人,指其不應「逆佢意思」,G往往沉默不表態,對 此,局長會「講多一陣便停」,但如和應局長,局長便會很高興, 可以講多一兩個鐘,局內同事稱之為「播帶」,在不同的時間局長 「針對」/「數說」的對象亦有不同(見第471頁及其背頁)。

G表示由於其與投訴人的關係,導致局長在投訴人事件中作出損害 其之行為,其在任職服務處處長期間,由局長給予評分,其連續三 年得8.9分,局長曾向其解釋,由於保安高校的……得8.8分,所以 給予(其)8.9分,(G稱,局長將其2010年的行為分降至8.4分), 日後有機會會先晉升(他),此外,原任行動暨救護處處長的」, 局長曾向G表示其行為分只有7分多(G質疑,局長不應向其透露他 人的行為分)及「冇得升」,據聞J在行動暨救護處任職期間「冇 野做」(如同G現時情況),但去年竟在一年內取得三四次嘉獎, 行為分為9分,並於年底由副消防總長晉升為消防總長,並任技術 廳廳長。G又稱,其於去年3月調任行動暨救護處處長的首個工作 日,行動廳廳長向其表示,按局長指示,(其)日後無需處理火災 G 事宜(G認為,此安排有違法律規定,依法行動暨救護處處長需處 理火災事宜),事實上,除新口岸金龍酒店石油氣大爆炸外〔當時 局長及副局長均在現場,G係於後期(屬事故調查場合,警察、司 擎亦已在場)由黑沙環行動站主任的一等消防區長通知,廳長要求 其到場],其無參與任何火災事宜及對外會議工作;此外,在行動 廳廳長日常召開的例會「原則上處長級別及一等消防區長級別(行 動站主任,即G下一職級)的人員均需出席〕從未被通知出席,日 常工作其下級會直接與廳長聯繫,換言之,G亦被「架空」(見第 471頁背頁)。(「公署」人員問及G,消防局局長有否曾向其表示 投訴人與……來往,聲明人表示,其從未聽聞局長有此等言論) (見第471頁背頁)。 D表示局長曾利用晉升機會威嚇(他),因為(其)本按照自己的履 歷應已符合晉升的資格〔事實上, (其)在2010年度的個人評語被降 至「8.4分」,而在過去一直獲「十分滿意」(muito bom)的評分],局長 D 向(其)表示注意自己的行為,又向其表示你與投訴人咁熟,應勸其 認錯,否則你(指D)自己要離開;另一方面,局長亦有要求D不要認 同投訴人做的事(見第481頁)。

(「公署」人員問及C,消防局局長有否命令(其)不可再與投訴人熟絡;又有否曾向C明示或暗示需要在公、私方面排斥投訴人)。

C表示有,一般是在C個別向局長滙報工作後,局長曾指責投訴人放完假後無向局長報到(據C了解報到的規定不適用於領導層);局長亦常抱怨投訴人在回歸十周年的安保工作中做得不理想(例如天花板上有垃圾清理得不夠乾淨、固定神州火箭的「威也」不夠堅固);局長曾要求C表態支持哪一邊,局長更曾明示要求C以後到西灣湖總部工作時不要再與投訴人午膳(當投訴人仍在西灣湖總部上班時,C及其他同事很多時會與投訴人出外午膳)(見第477頁)。

C補充,當局長要求C表態時,C回應表示自己並無所謂的立場,因並不清楚發生了甚麼事。之後,C及其他無向局長表態支持局長的主管人員便遇到一些莫明的工作調動,例如原由消防學校校長負責的工作(港澳消防埠際賽)被安排由其他人負責,其後C亦被調離消防學校(校長需直接向領導報告),轉至海島行動廳置於廳長之下,而無需再與領導層有任何接觸;C的行為分亦由8.5-9.0降至8.5以下,過往行為分被評得很低的人反而被評得很高。之後,局長亦曾向其他消防官表示因C加入了……協會,故C往後的仕途便到此為止(見

C

第477頁)。

В

B表示,其因與投訴人在工作上有接觸,私下倆亦因有共同興趣 (旅遊、攝影、閱讀、跑步)而熟絡(B稱局長不喜歡人員私下交 往,如一同外出用膳,外遊,據聞有人員因打算一同於年假外遊而 遭局長不批准休假,以避免「搞小圈子」),在投訴人被調離西 灣湖行動站後,B需直接向局長滙報工作,局長曾幾次在B面前數 說投訴人的不是,要求B表態,指出誰對誰錯,基於法律的規定, 軍事化人員不得批評上級,於是B向局長表示其不宜作出評論,局 長由於知悉B與投訴人熟絡,曾在數說完投訴人後問B「話值唔值 得同投訴人交朋友」,惟B向局長表示,其與投訴人有多年工作關 係,雙方亦有共同興趣,彼等私人交往絕不影響工作。B稱,其當 時擔任西灣湖行動站「站主任」,亦同時擔任「福利會協調員」 (任期原則上為兩年),在向局長表態後某日,其突然獲通知改任 氹仔行動站「站主任」,同日亦被宣布無需再任「福利會協調員」 (當時任期尚未屆滿),此後亦無被安排任何「額外工作」,其事 後曾向局長了解是否因為其犯錯而遭此等安排,局長否認,回應旨 在讓(其)「抖下」(B稱其當時家中「確有事」,但每個行動站 的「站主任」均工作繁重,其工作並不因調往氹仔行動站而轉為清 閒),此外,B稱在「投訴人事件」前,B稱其連續7、8年的評核 分數皆為8.5 (如在現時崗位5年且於第5年獲8.5或以上評分,則具 備晉升的基本條件,否則需6年才有機會晉升),但在事件後評分 僅為8.4,致令其去年無法晉升,而在此前局長曾在公開場合指出, 包括B在內的3名一等消防區長將會晉升,B又指出,上述被局長點 名即將晉升的3人中一人與B同樣未向局長表態會與投訴人「割 席」,亦有與B相同的遭遇,剩下1人……則與投訴人根本不相熟而 有機會如期晉升(見第450頁及其背頁)。

H表示「簽到簿」事件後,行為分嚴重下降(經了解非其做錯,原 因係其所做不合上級喜好),削減工作職務(包括消防福利會協調 員的職務,被「削」去協調員一職局方並無向其作出任何通知), 之後又被調走。據其了解,副局長曾指原因係其在福利會工作時令 福利會賠錢,故撤去其職務。H解釋指福利會是福利性質非營利性 質,賠錢乃屬正常之事(見第457頁背頁)。 H又指,自「簽到簿」事件後,其便「行衰運」,經常遭到挑剔或 無理對待,例如福利會備有常餐(21元)及特餐(大蝦牛扒,80 Н 元),某次局長請客(10數人)指定用安格斯牛扒,經採購同事買 回安格斯牛扒但局長表示非其所指定的種類,要求H到氹仔至尊花 城鄭X記購買1吋厚之頂級安格斯牛扒,H在穿著軍裝下亦需與平時 買辦同事按指示自掏錢包墊支到場購買,事後仍被責蝦太細,不懂 採購;又例如現到期晉升副總長,但局長曾暗示……「你幫佢 (指投訴人),就係佢嘅人,就有此下場」(即無工作安排、無所 事事),如其繼續「幫佢」以後都不會獲提升。H指局長之行徑讓 人理解到不應與投訴人有公、私方面之交往,「唔好埋佢堆,否則 有唔好下場」(見第457頁背頁及第458頁)。 I表示局長曾在上述年假爭拗事件後,向(其)表示知道局內官員 彼此之間會一起吃飯, [亦有參與,但因(其)年輕、不關[事,局 長不怪(他),但希望[以後不要再這樣做;另局長亦有在]面前 I 指投訴人工作能力不足或工作不完善的問題,例如,「年輕就當 官」、「未夠資格」及處理回歸周年紀念消防安保工作不力等(見 第443百背百)。

- 2. 另一方面,局長向「公署」提供聲明時,否認曾向局內人員表示不可再 與投訴人熟絡,例如不要認同投訴人的工作,又或不要與其一起吃飯等 等,並強調從未干涉他們的私人聚會。此外,局長亦否認曾向局內人員 表示如與投訴人繼續熟絡,又或向投訴人提供協助的話,會對其晉升或 評核構成負面影響。局長表示:「僅向局內人員表示與投訴人做朋友是 可以,但作為朋友應互相幫助,包括勸投訴人改正及以平和的心態處 事。」(見第686頁背頁及第687頁)。
- 3. 局長向「公署」提供聲明時又否認曾向局內人員表示投訴人與(·····)來 往及吃飯,目的是從中「搵着數」;局長表示:「D曾向其指投訴人與

(·····)之人食飯及有往來,其回應指確曾聽過相關傳聞。」(見第687頁)。

(三) 分析

- 1. 綜合上述多名消防局人員(現職或已退休)的聲明,可以得出以下:
 - 1) 至少有4名消防局人員聲稱曾被局長明示或暗示不可與投訴人在 公、私方面交往。
 - 2) 至少3名消防局人員(包括A、E及D)聲稱直接從局長口中聽到, 投訴人與其他人士交往及「搵着數」等;此外,至少兩名消防局 人員亦聲稱間接從其他同事口中聽到局長如此談及投訴人。
 - 3) 至少6名消防局人員表示因被局長認為拒絕排斥投訴人,又或繼續 「幫」投訴人,故不被委任主管、行為分(評核分)被降、被終 止獲委派的工作及「架空」、未能正常晉升等等。
- 2. 《領導及主管人員通則的基本規定》第11條第1款規定:
 - 「一、領導及主管人員受澳門特別行政區公共行政工作人員的一般義務及相關職務固有的特定義務約束,但不影響本身通則所規定的排除適用及特別規定。」
- 3. 因此,身為軍事化人員的消防局局長 —— 消防總監本身亦應受現行 《軍事化人員通則》所訂的軍事化人員應遵守的義務約束。
- 4. 當然,除上述《軍事化人員通則》的規定外,《領導及主管人員通則的基本規定》及《領導及主管人員通則的補充規定》,以至12月27日第384/2010號行政長官批示公布的《領導及主管人員行為準則——義務及違反義務時的責任》的規定,亦屬身為領導人員的消防局局長需要遵守的義務。
- 5. 《軍事化人員通則》第7條第2款c)項規定:

「二、在履行無私義務時,軍事化人員尤應:

• • • • • •

- b) 不利用當局權力、職等或職位,不引用上級以獲取利潤或 利益,亦不向任何行動或程序施壓或藉此報復;
- c) 在要求執行下達命令時應謹慎及公正,不強迫其屬下執行 違法行為或作出不屬其工作範圍之行為;

.....]

6. 《軍事化人員通則》第11條第2款d)及f)項又規定:

「二、在履行有禮義務時,軍事化人員尤應:

• • • • •

d) 採用合理及慎重之行動、得體之言辭以及堅定及冷靜之態 度;

....

- f) 以有禮及耐心之態度對待下屬,以公平行為獲取下屬之尊 敬及愛戴,而不應使用武力……」
- 7. 《軍事化人員通則》第12條第2款h)項又規定:

「二、在履行端莊義務時,軍事化人員尤應:

• • • • • •

- 8. 《領導及主管人員通則的補充規定》第16條規定:

「領導及主管人員須負有公共行政工作人員的一般義務及下列特定義務,但不影響本身通則所規定的免除及特別規定:

• • • • •

(二)行使有關職權,確保本人的行為及督促下屬的行為符合適用法 例的規定,以及尊重私人依法受保護的權益;

.....

同法規第18條規定:

「在遵守適用法例的情況下,局長在負責分配予本部門的人力資源管理方面,還有下列職權,且不影響獲賦予的其他職權:

• • • • • •

- (三) 訂定措施,以免發生侵犯工作人員個人及職業尊嚴的行為;」
- 9. 《領導及主管人員行為準則——義務及違反義務時的責任》第2)點更明確指出:

「同時,上述補充規定(指《領導及主管人員通則的補充規定》)第 16條規定,領導及主管人員在行使職權時須遵守法律、行政法規及其 他規範性文件,並公正地對待下屬,既是領導及主管人員須依法推動組 織的改革,促進人員之間良好關係的建立,以提升組織的整體成效。」

- 10. 在本個案中,現有多名消防局人員指稱局長明示或暗示他們不可與投 訴人在公、私方面交往,局長的上述言論明顯不是「謹慎及公正」的命 令,且不符合促進消防局人員間之和睦共處、相互團結及同僚情誼的要 求;此外,上述命令明顯不屬有關人員的合理的「工作範圍之行為」,尤 其有關人員的私人生活,例如交友及與同事之間的私人關係,除非違反 法律規定,如對部門的聲譽造成損害,否則局長不可能對之作出干涉。
- 11. 此外,亦有多名消防局人員指局長以降低行為分(評核分)或晉升機會 向其施壓,要求他們排斥投訴人,而且更有消防人員指因與投訴人「熟 絡」,而不委任彼等為主管、降低其行為分(評核分)、終止獲委派的 工作及「架空」、阻礙其正常晉升等,在該等消防局人員的指控中,消 防局局長涉嫌作出不當利用其權力及職位向下級施壓,且亦未有公正對 待下屬的行為。
- 12. 最後,同樣在上述消防局人員的指控中,消防局局長涉嫌在未有足夠證

據的情況下,對外宣稱投訴人與局外其他人士謀取不正當利益等,亦屬 不當的言辭及違反上述「有禮義務」及「端莊義務」之嫌。

13. 值得一提的是,<u>雖然消防局局長否認曾表達上述言論及存在上述情況,惟從經驗法則的角度考慮,除非局長曾對下屬作出不公平的行為,又或部門的運作及管理出現問題,否則不可能出現多名消防人員</u> 大部分更是曾擔任部門主管職位的人員 均指控部門領導作出涉嫌違紀的行為,因此,並未能完全排除有關消防人員所述的情況不屬事實,且有跡象顯示消防局的內部管理出現嚴重問題。

* * *

四、消防局局長施用權術,令投訴人未能享受2010年12月份的年假

(一) 投訴事宜

投訴人向「公署」投訴時表示:「過去兩年,局長並不會按照法律規定對副局長的年假表作出核准。2010年時,投訴人基於局長於2010年8月份享受特別假,故將年假安排在2010年12月17日至2010年12月27日。 其後,投訴人於2010年8月收到資源管理廳廳長通知,表示局長擬於12月份享受年假;然而,據該名廳長的書面陳述,上述事件是『局長故意施用權術』針對投訴人」(見第2頁背頁及第3頁)。

(二) 相關事實及聲明

1. 局長於第20/GAC/2011號《領導人員的工作表現評審報告書》中指出:「在2010年5月24日(投訴人)提出申請於21/06/2010至02/07/2010享受年假,然而,按以往一般領導間享受年假的安排,是彼此之間先有協調共識後才申請以免影響工作。而投訴人在沒有共識的情況下提出享受其年假,而剛巧其年假與本人之年假享受期間重疊,而當時本人認為投訴人的狀態是需要時間調整休息和避免與他發生磨擦,故此仍給予批准投訴人享受年假,將該段時間讓與其享受。有見及此,於6月中特意提早向兩名副局長表明,為免影響工作,於12月份本人將會放年假用以診病,並已預約了醫生,於同年8月5日投訴人以其原本同樣欲在12月享受年假、但與局長之年假發生重疊為理由……」(見第17頁)。

- 2. 消防局副消防總長J撰寫的2010年8月5日會議紀錄則載有「……局長表示下半年本局工作繁重,既有於9月及10月到新加坡及北京公幹,11月亦有賽車等安保工作要跟進,局長只可於12月享受餘下的假期而且不顧私隱表示其實12月局長是要就醫並可能要進行手術,上述通報是希望大家不要誤會。」(見第79頁背頁)。
- 3. 投訴人在提交予司法暨紀律委員會的「書面陳述」中指出:「至於報告中年假一事,完全與事實不符,真正的事實是6月份某天,副消防總長D突然通知本人,局(長)表示於12月會享受年假,本人立即表示該段時間在年初時與局長協議好,本人將在此段時間享受年假,(每年年底,在資源廳製作年假表時,會先交局長選定年假後,本人才選定年假的,局長秘書可證),本人亦已訂了酒店房,且不能退,本人叫另一名同事跟局長提提此事,但後來該同事回覆本人局長說沒有應承本人12月放年假……」(見第96頁)。
- 4. 投訴人向「公署」提供了一份文件——副消防總長D於2010年7月30日撰寫的一份書面紀錄,當中內容為:「於本年7月30日,消防局局長命令本人通知兩位副局長,他本人剩餘的年假將於本年12月13日至12月30日享受,指示他們在該段期間及賽車期間作出協調。本人隨即按指示傳達,當通知(投訴人)後,其表示早前已與局長商訂,局長選取了新年及8月份放假,自己便選取了12月份放假陪伴子女,已預訂酒店,但表示亦沒有辦法,將選擇其他日子避免與局長假期重疊。而這番說話本人亦向局長覆述。局長向本人說:『我不會與他客氣,是故意施用權術,我跟(根)本在該段期間沒有安排去哪裏』。(另段)上述所發生之事件本人聽後覺得很反感,需要作出書面記錄,因為在過去半年內,局長一直針對投訴人,在我面前經常抹黑他,逐步收回(投訴人)的權力,……局長以往放假一直很神秘,沒有提早說明,往往都是將近放假前幾天才將已批准之年假通知本廳,是次提早很多便作出通知,當初不以為意,經其親口對本人說是施用權術,本人甚為反感,特此作出記錄。」(見第8頁,底線是本文加上的)。
- 5. 基此,「公署」邀請D親臨「公署」提供聲明,D確認上述文件是由其 撰寫及簽署,並表示「當中已真實記錄當時發生的情況。」(見第481 頁)。

6. 消防局局長向「公署」提供聲明時表示:「由於其眼鼻疾病有需要在2010年12月到香港求醫……」(見第684頁)、「由於按照原本(其)與投訴人商議假期的結果,投訴人確是於2010年12月下旬享受年假,故(其)便向D表示自己需於2010年12月下旬享受年假一事通知投訴人,但當時無向D表明當時放假是為了就醫。其後,D表示投訴人同意調假,(其)否認曾向D表示不會與投訴人客氣,是故意施用權術,根本在該段時間沒安排去哪裏」;局長亦表示:「最後因為透過自己洗鼻而改善了鼻竇炎的情況,故並無按原定計劃到香港求診,記憶僅在該段時間或前後到鏡湖及山頂醫院看眼科。」(見第686頁背頁)。

(三) 分析

- 1. 根據上述資料,可以確認投訴人於2010年12月下旬享受年假確已獲局長口頭批准,局長於2010年7月30日透過D要求投訴人調假,以便自己可以在12月下旬享受年假。
- 2. 局長表示自己無向D表示自己是因病而需於2010年12月下旬享受年假, 與此同時,局長亦否認曾向D表示是施用權術而令投訴人未能在2010年 12月享受年假。另一方面,局長雖指自己原意是在該段時間往香港求診 醫治眼鼻病,但最終因為透過自己洗鼻而改善了鼻竇炎的情況,故並無 按原定計劃到香港求診。
- 3. 考慮到D是在事件發生當日(2010年7月30日)透過書面紀錄表明局長曾 向其表示是施用權術而令投訴人未能在2010年12月享受假期,按照一般 的經驗法則,D的說法具有一定的可信性,再者,D指局長曾表示在該段 時間不會往外地,此情況正與局長最終未有到香港求診吻合。
- 4. <u>換言之,現有強烈跡象投訴人此項投訴事宜成立,而局長的行為有違反《軍事化人員通則》第7條第2款c)項、第11條第2款d)及f)項,以及《領</u>導及主管人員通則的補充規定》第16條及第18條的規定之嫌。

* * *

五、就投訴人轉移2010年年假的申請,消防局局長召開主管會議指責投訴人

(一) 投訴事宜

投訴人向「公署」表示:「投訴人便向局長申請批准取消原本已定於12月享受的年假將轉至翌年享受……,消防局局長收到投訴人的申請後,召開了一個主管會議,局長在會議中僅說出投訴人申請書的一部分內容,投訴人感到局長的做法以偏概全,令到其他主管認為投訴人故意刁難局長,因此,投訴人要求局長將申請書的內容全部說出,惟局長拒絕;與此同時,投訴人表示由於會議上有其他職級低於自己的人員,依例局長不應在下級面前責備投訴人,局長要求出席法律顧問I就投訴人此言論發表意見,當時該名法律顧問表示會構成違法,局長即阻止該名法律顧問說下去;其後,局長要求該名法律顧問在另一房間撰寫法律意見,惟該名法律顧問基於局長的要求違法而拒絕,最終,局長在投訴人的申請書上批示同意。」(見第3頁)。

(二) 相關事實及聲明

- 1. 投訴人於2011年5月31日向司法暨紀律委員會提交的「書面陳述」亦有 提及與上述投訴相同的內容(見第96頁及其背頁)。
- 2. 消防局局長於第20/GAC/2011號《領導人員的工作表現評審報告書》中指出:「於同年(2010年)8月5日(投訴人)以其原本同樣欲在12月享受年假、但與局長之年假發生重疊為理由,申請將年假延遲至下一曆年享受,當時本人見其申請表上並沒有簽名,故將申請表發還給他,當時他正在本人辦公室,即顯得情緒極不穩定,並以極不禮貌的態度對着本人說:『你玩我!心照啦!』等說話,其後本人向他指出退回是因為他沒有在申請書上簽名,他才明白是他理虧。於同日下午的部門主管大會上,本人將上午與(投訴人)發生的事情提出,並向在座各官員表示,並非不給予調假而是否有正當申請,倘若如此這般做法,日後工作上是很難合作,這不是一個人的事,當時(投訴人)以極不禮貌及囂張的態度向本人提出質詢,並訴說保留法律追究權利,完全漠視紀律部隊層級從屬關係。」(見第17頁背頁)。
- 3. 另消防局副消防總長J於2010年8月5日撰寫的會議紀錄載有:「會議由局長主持,局長表示要通報一件事情,並向與會者作以下之通報:1.於今天上午10時22分,(投訴人)向其提交一張沒有簽名的文件,要求改

假及批准,局長將之交回其本人,而副局長態度並不滿意並表示『有權 利,必須批』,局長說『看清楚,文件未簽名』,局長並隨即詢問 『你以為我玩你呀?』,副局長向其表示『你玩我!心照啦!』。」 固定,而且一向如此; (另段)「3.……隨後,局長表示下半年本局 工作繁重,既有於9月及10月到新加坡及北京公幹,11月亦有賽車等安 保工作要跟進,局長只可於12月享受餘下的假期而且不顧私隱表示其 實12月局長是要就醫並可能要進行手術,上述的通報是希望大家不要誤 會。(另段)局長亦表示投訴人不應就此事發脾氣,應注意改變態度, 否則應考慮其是否適合繼續擔任其職務。」(另段)「投訴人表示『你 侮辱我,我保留追究權』,態度語調極之不好。投訴人表示局長不應於 此場合這樣做;局長表示只是作出通報,因在假期編排上應按工作而作 出,只是希望解釋有關情況而且(投訴人)並沒有於文件上簽名,再 者, (投訴人)應按本局組織法第8條輔助局長之工作;局長表示如有錯 議書中只是表示按其個人計劃之安排,局長可以宣讀其文件,而且原已 訂了機票,但因局長的特別假而建議更改年假。(投訴人)亦表示文件 沒有簽名是因一時大意。」(另段)「局長表示局內假期未批,與局方 無關,工作上大家應存互信,(投訴人)應自己最清楚,而且經過十多 年的栽培, (投訴人)的得益是最多的。」(另段)「最後局長表示有 關文件可交法律顧問[,而局長出發點是希望大家不要誤會其12月之假期 安排,而如果顧問覺得有問題,局長表示願意道歉。」(見第79頁背頁及 第80頁)。

- 4. 投訴人於2011年5月31日向司法暨紀律委員會提交的「書面陳述」指上述 會議紀錄內容與當日的情況不符,「明顯經修飾及刪減,故相信亦因此 原因,該會議紀錄不敢給出席官員簽署作實。」(見第96頁背頁)。
- 5. 根據上述會議紀錄,當日出席會議的人士包括:局長、S、投訴人、T、A、J、D、G、F、E、C及I。
- 6. 「公署」聽取了大部分有出席上述會議的消防局人員的聲明,以了解當時會議的情況,現將有關內容列表如下:

姓名	聲明內容
Т	T表示有出席當時的會議,而印象中差不多全部主管均有出席;會議上,消防局局長表示在2010年12月享受的年假日期,與當時任職副局長的投訴人擬更改享受的年假日期重疊,故副局長申請將年假轉移至2011年,與此同時,消防局局長表示投訴人當時提出的年假轉移相關文件並無簽名。T表示,會議的時間很短,而當時消防局局長以溫和的語氣敍述上述情況,但投訴人則語氣激動,惟表示因時間久遠,具體上投訴人在會上說了哪些言語已記不起(見第232頁背頁)。
A	與會者包括消防局各主管及法律顧問I等人,當日會議開始,局長表示投訴人故意選取與自己年假日期有衝突的日期享受年假,並指投訴人故意佔用年假日期,投訴人則回應該年假日期他早已選定及獲得批准。局長又表示投訴人早上向其提交一份文件及要求他簽名,局長表示不會在該份文件上簽名,至此,局長與投訴人之間發生激烈爭拗,雙方情緒都較激動,惟彼此之間的詳細對話,A已記不起。另一方面,A表示印象中局長曾要求法律顧問I在該次會議上發表意見,但A不記得I當時所發表的意見內容(見第403頁背頁)。
J	J表示時任海島行動暨救護處處長,會議中,局長向在坐各名領導及主管人員及法律顧問I表示通報一項事件,局長表示當日早上收到時任副局長的投訴人一項與年假有關的申請(J表示本身未看過該文件,故具體文件內容不太清楚),投訴人要求局長批准,但局長基於投訴人未有在該文件上簽名,故將之交還予投訴人並指出有關情況,然後,局長表示領導層之間的年假安排,基於工作的安排,故一般是彼此之間互相協調,而由於副局長是協助局長的工作,故副局長應在年假上與局長協調;當時,投訴人以不太禮貌的態度表示要保留追究/投訴的權利(J忘記投訴人當時所使用的具體字眼),之後的言語亦不太禮貌,而局長則只是一直坐在位上,並以平靜的態度強調是次只是向大家通報有關假期的安排,希望大家理解。上述會議時間約十五至二十分鐘(見第489頁背頁)。

訴人進入會議室,會議一開始,局長便宣讀投訴人在工作上的不是, 包括病假之後無向其報到,以及申請享受年假的問題;局長表示當日 早上投訴人拿了一張未簽名的申請給自己,當時局長將該申請首先交 回投訴人,因投訴人未有在該申請上簽名,當時投訴人以為局長不批 准有關申請,並表示自己有權申請,質疑局長為何將申請退回,局長 更指投訴人向其表示「是否玩緊我,你心照」,局長認為投訴人的上 述行為很不禮貌,而且病假後故意不找他報到,接着,局長指自己於 8月份享受特別假,9月、10月公幹,11有賽車賽事,所以才編排在12 月享受年假,而且近日更發現自己有病,可能在該段時間入院,故迫 於無奈才揀12月享受年假。在局長作出上述言論後,投訴人回應表示 有關申請確忘記簽名,但局長在這麽多下級面前責備他,有關做法是 違反《軍事化人員通則》,其會保留追究的權利,投訴人又指說回年 假轉移申請事件,實況並非如此,真相應為當其提出申請時,局長已 即時將申請書退回,並向其表示「你自己搞番點佢」,投訴人又指上 下級之間並非只有上級「話事」,彼此之間要互相尊重;投訴人又表 示自己無與局長爭奪12月份的年假,並要求局長宣讀其整份申請的內 容,惟局長並無當場讀出,反而問在場法律技術人員I,「自己的行 為有無錯,你不用擔心,如有錯誤我會承認」,I面有難色但正想回 應時,局長表示「散會」(見第479頁背頁及第480頁)。

D表示局長當時先召集所有主管及書記員J進入會議室,之後才叫投

D

G表示,當時局長指出,時任副局長的投訴人申請「更改假期」事 宜,G表示,其非當事人,故記得不太清楚,當時與會者均「一頭霧 水」,要求各人發表意見,投訴人即時回應:「阿Sir,我個人年假 問題不應在主管會議上討論!」局長道:「點解唔得,要討論你嘅 對錯!」投訴人答曰:「阿Sir,不應該在咁多低級過我嘅同事面前 批評我!」局長隨即問「法律顧問」可否,該顧問當時坐在G的正對 面,表情非常尷尬,G稱所有軍事化人員均知悉,根據《軍事化人員 通則》,上級不應在下級面前批評另一上級,故該顧問非常為難,但 表情顯示,其不認同局長的處理,正當顧問想開口回應時,局長便叫 停:「得啦,你唔駛講!」隨即叫投訴人離開現場。G補充,該局一 G 般會於每星期五早上10時在西環湖行動站的指揮部會議室召開內部 會議(稱之為「家庭會議」),所有直屬局長的主管級人員均需出 席,討論事宜涉及的當事人亦會被要求出席,會議過程中只要局長 不高興,又或某一與會者未能回應其問題(G稱局長的問題有時欠缺 邏輯)便會即時將之「趕出」會議室(局內人員稱之為「無事打三 槌」),S消防總長(S當時曾為此而與局長發生爭拗,情況很僵, 以致與會者均覺得非常尷尬,S最後甚至問局長:「你究竟講公定講 私」)、T總長、U總長及G亦曾在會議期間被局長「趕」出會議室 (見第469頁背頁及第470頁)。 F出席會議時方知悉會議內容涉及時任副局長投訴人之「假紙」事 宜,據F記憶所及,開會甫初,局長「以一般語氣」向在場人士表示 通知大家「有件咁嘅事……假紙無簽名點批呀」(F指印象中「假紙」 放在會議桌面上,但不肯定),投訴人即時站起身大聲言道「……顧 F 問會保留追究權利」,局長:「顧問,你幫我睇番,我咁做有冇錯」, 會場一陣沉默後便散會。F認為二人有點兒「不歡而散」。F表明已 記不清當日開會之詳情(見第494頁背頁)。

E指當日會議於早上10時20分開始,會議前(2009年至2010年期間E因 需協助指揮部工作及兼任新聞發言人,故每日早上9時開始需向局長 當面匯報工作),E在向局長匯報工作期間,局長曾向E言及(投訴 人)「攞咗我假,我D假唔洗放啦」,E指一直以來局長級(領導層) 的年假表均無公布(2012年有公布,E指此做法乃回歸後首見),彼等 不知道局長何時放假,會議甫開始局長手持一份(投訴人)所交之建議 書指「你地都知我年年都攤12月假,今年我又唔舒服,要過香港睇醫 生,咁依家副局又攞12月假,你哋點睇」,(投訴人)回應指「阿Sir, 你唔好講嘢講一半唔講一半喎,你讀清楚嗰份建議書講咩先,你手揸 嗰份文件就係因應知道你攤12月假,所以我12月嘅假唔放申請將之轉 移至下一年」,局長聽罷就以責罵之語氣說「你明知我放12月架嘛」 (E指局長有點發脾氣,開始「扯火」、拍枱),投訴人提出「阿Sir, 依家咁多下級响度,你呢種係責罵的口吻及態度,對我不尊重,《軍 事化人員通則》話上下級要互相尊重,你唔尊重我,我會保留追究權 利」,當時局長隨即問及在場之法律顧問[「咁係唔係即係我做錯」,「 欲張口發言之際,局長示意其「唔好講」,並言及「如我有錯,你可 以追究我」,隨即散會。(E指在場人員均感愕然。)E又指消防局內 有慣例,局長及年資最長的副局長不能同時放假,不明為何一個簡單 放假問題複雜化,「居然不可協調」,而須召開主管會議。E認為投訴 人已主動讓步不在12月放假,不明白召開此會議之目的,以及局長所 言與事實不符(見第485頁背頁及第486頁)。

C

Е

I表示,局長在會上表示自己因身體有病而需……享受年假,惟投訴人亦於該段時間申請享受年假,彼此之間就享受年假方面存在衝突;I指局長語氣強硬,指投訴人占取其享受年假的日期,投訴人則回應指局長並無將其要求轉移假期的文件的內容全部說出,只抽取一部分講述,要求局長將文件的內容全部說出,但局長拒絕。I表示雙方爭拗關於享受年假及投訴人之前有否在局長房間內向局長說「你玩我」的問題,以及轉移年假的事宜。

(「公署」人員問及I,會議上,投訴人有否指出由於會議上有其他職級低於自己的人員,依例局長不應在下級面前責備他,而局長要求I就投訴人此言論發表意見,當時I曾表示會構成違法,但局長即阻止他說下去。)

I

I確認存在上述情況,當時其欲指出因會議有職級低於局長及投訴人的人士在場,其中一名更只是副一等消防區長,故不適宜在他們面前發生爭拗;惟當I只說了「在場有職級較低的人士」,局長便阻止I再說下去(見第442頁背頁及第443頁)。

I表示會議當日或翌日,消防局局長曾拿了一份記載了當日會議想表達的文件,要求I表達書面法律意見,上述文件的內容大概記錄了局長在某段時間享受年假的原因(因身體有病)。I表示,當時其表達的意見為上述事件涉及局長與副局長彼此之間的享受年假日期的爭拗,並非涉及法律問題,故不適宜作為下級的I表達意見(見第443頁)。

7. 消防局局長向「公署」提供聲明時表示:「由於當日上午投訴人向其遞交轉假申請,但該申請並無簽名,(局長)便將未簽名的申請退還投訴人,投訴人當場很不禮貌地對(局長)說,『你玩我呀!依法令我有權獲批』,之後投訴人便離開(局長)的辦公室;(局長)其後從指揮部的其他同事(具體哪名同事已忘記)口中獲悉投訴人向局內人員宣揚自己調假被局長無理拒絕,故決定於當日下午緊急召開會議,目的只是澄清事實及表示希望彼此之間不應有誤會而影響合作。(局長)表示投訴人當時並無要求(局長)當眾讀出申請的內容,故(局長)亦認為無此必要。(局長)強調當時投訴人的情緒相當激動,拍枱起身表示保留法學完權利,當時(局長)說如有誤會可向你道歉,會議的目的只希望了解事件及有利日後合作,然後(局長)便請投訴人離開會議室。」

(見第686頁背頁)。

(三) 分析

- 1. 綜合上述資料,可得出以下:
 - 1) 投訴人向局長遞交了一份轉移年假申請,局長以投訴人尚未在該申請上簽名為由而將文件退回予投訴人。

【該份年假申請為第871/GAC/2010號建議書,有關內容如下:「1.根據本人本年度年假之安排,最後一段年假之享受將安排於17/12至27/12期間。2.上述年假享受日期之安排,主要是因為局長於本年8月份享受特別假,而本人之女兒除8月份暑假,只有12月份有較長之假期,故希望能利用年假陪伴子女及外出旅遊。3.現接獲局長透過資源管理廳代廳長D副消防總長之通知,局長將於12月份享受年假,而本人須避免在此期間享受年假。4.為此,如建議書第2點所述,若12月份本人取消年假之享受,將失去陪伴女兒享受假期及外出旅遊的目的及意義。故現根據《澳門公共行政工作人員通則》第八十三條第四款之規定,向局長閣下建議將本年度4天年假,轉移至明年享受,以便明年能陪伴子女享受假期及外出旅遊。5.呈上級考慮及批示。」(見第9百及第10百)】。

- 2) 局長指從指揮部門其他人員(具體哪名同事已忘記)口中獲悉投訴人向局內人員宣揚自己的調假申請被局長無理拒絕,故局長便特別召開主管會議澄清當中情況。
- 3) 由於投訴人表示局長於會上指出,當收到上述建議書後,曾與投訴人單獨會面,局長稱當時向投訴人表示,由於投訴人尚未在建議書上簽名,故將之交還投訴人,但投訴人當時並不禮貌,甚至說出「是否玩緊我,你心照」的言詞。
- 4) 有5名與會人士表示,其在會議上接收到的訊息,是局長在會議上表示自己因工作關係,只能在12月享受年假,但投訴人卻同樣選擇在12月享受年假,導致彼此的年假日期重疊。

- 5) 另一方面,投訴人於會上指實況並非如局長所言,真相應是當其 提出申請時,局長已即時將申請書退回,並向其表示「你自己搞 番掂佢」;另投訴人要求局長在會上宣讀其整份申請的內容,因 局長並非講述事實的全部,但局長拒絕。
- 6) 投訴人認為局長在會上多名下級人員面前責備他,有關做法違反 《軍事化人員通則》的規定。
- 7) 局長曾要求在席的法律技術人員I發表意見,當時I欲表示雙方在下屬面前爭拗確不適宜,但當其只說了「在場有職級較低的人士」,局長便阻止I再說下去。
- 8) 惟就當日會議,局長與投訴人的態度及語氣,則未能得出確切的結論,因為與會人士的聲明並不相同:有與會者表示局長語氣平和、投訴人則激動,有些與會者則表示投訴人較平和、局長激動,有些則表示雙方均語氣激動。
- 2. 投訴人是項投訴事宜可歸納為兩個核心問題:1) 一為投訴人指局長未有 將其轉移年假申請書的內容全部說出,導致其他主管認為投訴人在放假 事宜上故意刁難局長;2) 投訴人認為局長不應在其他下級面前責備自 己,該行為屬違反《軍事化人員通則》。

投訴人指局長未有將其轉移年假申請書的內容全部説出,導致其他主管 認為投訴人在放假事宜上故意刁難局長

- 3. 首先,針對第1)項核心問題,投訴人在上述年假轉移申請書<u>主要表達其</u> 早已安排在12月17日至12月27日享受年假,但基於局長後來通知將於12 月份享受年假,故導致計劃有變而申請轉移年假至翌年享受。
- 4. 按現有資料,局長在會議上確未有宣讀投訴人的年假轉移申請書的全部 內容;另局長在會議上有指出投訴人於當日早上曾遞交一份文件予其批 准,但局長並未有明確指出該文件是一份轉移年假的文件,另局長在會 議解釋了自己因工作關係,只能在12月享受年假,但投訴人卻同樣選擇 在12月享受年假,導致彼此的年假日期重疊。

- 5. <u>值得強調的是,即使是當日會議的書面紀錄(見第79頁背頁及第80頁),</u> 亦未有記載投訴人遞交的文件是一份轉移年假申請,反而記載了投訴人 更改年假。
- 6. 在上述情況下,**客觀上有資料顯示消防局局長在會議上未有清晰地向與 會者指出投訴人所提交的文件是年假轉移申請書,目的是將年假轉移至 翌年享受,反而令與會者以為投訴人故意更改及選擇與局長年假日期重 疊的日子享受年假**。
- 7. 在此情況上,局長在會議上的言論確對投訴人不公平。

投訴人認為局長不應在其他下級面前責備自己,該行為屬違反《軍事化人員通則》

- 8. 另一方面,縱觀整部現行《軍事化人員通則》,並未明確規定指上級責備另一名下級時,不可有該名下級的下屬或職級較低的人員在場。
- 9. 因此,<u>投訴人單純指局長不應在其他下級面前責備自己,該行為屬違反</u> 《軍事化人員通則》,暫未見此投訴事宜成立。
- 10. 最後,順帶一提的是,誠然,根據《軍事化人員通則》第194條c)項的規定【「紀律之基本原則為:……c)上級在與下屬之關係中應以身作則,建立相互尊敬之關係……」】,但由於局長將投訴人的轉移年假建議書交回投訴人時,會面只有投訴人與局長兩人,故究竟投訴人有否不禮貌,「公署」經調查後,現時雙方各執一詞,在此情況下「公署」暫未具條件指哪一方的言論屬實;亦基於上述原因,消防局局長在會議中指投訴人「不禮貌」,甚至說出「是否玩緊我,你心照」的言論,究竟是「事實」抑或是對投訴人的「抹黑」,「公署」亦未具條件作出判斷。
- 11. <u>與此同時,由於就局長與投訴人在當日會議的語氣及態度,各名與會者的表述並不相同,故「公署」亦不具條件指出當日是局長不尊重投訴人,抑或投訴人沒有尊重局長</u>。

但肯定的是:<u>身為消防局的領導層,居然僅因為放假問題而弄成這個局面,倘面對重大決定事項,後果會如何?難以想像!這更進一步印證消</u>防局在管理上存在嚴重的問題。

* * *

六、<u>投訴人認為消防局局長有需要按照法律規定批准投訴人的2011年年假表</u>並將之公布於職務命令,但局長並未為之。

- 1. 就有關年假表是否須刊於消防局局內的職務命令問題,「公署」曾於 2011年11月29日致函消防局了解(見第230頁)。
- 2. 消防局於2011年12月9日回覆「公署」,表示:「……本局每年之年假表無需公布於本局之職務命令內。然而,根據現行《澳門保安部隊軍事化人員通則》第31條第3款,以及《消防局內部工作規章》第72條第4款之規定,各級人員在其填妥第65/GM/99號批示核准的專用印件格式八《缺勤與休假申請書》,且在被批準後,須公布於職務命令內。此措施本局一向遵照上述規定。」(見第241頁)。
- 3. 正如「公署」人員於初步分析所言,《澳門公共行政工作人員通則》⁴² 及《軍事化人員通則》暫未有此方面的規定⁴³;另根據消防局提供的《消防局內部工作規章》亦未有此方面的規定。
- 4. 另一方面,根據現有資料,消防局局長於2011年3月1日前已核准投訴人的年假表,且當時的資源管理廳廳長亦已透過口頭方式通知投訴人(投訴人對此並無否認)。
- 5. 綜上所述,暫未見有資料佐證投訴人此項投訴事宜成立。

* * *

^{42 《}澳門公共行政工作人員通則》第80條第5款規定:「五、部門領導應最遲在每年一月十五日命令張貼一份指出每一工作人員在該曆年有權享受之年假日數之表」;第82條第5款又規定:「五、年假表應由部門領導最遲在每年三月一日核准,且應立即將該表知會工作人員」;換言之,《澳門公共行政工作人員通則》並未規定須將年假表予以公布。

⁴³ 事實上,《軍事化人員通則》第31條第3條規定:「三、年假及假期應公布於軍事化人員提供服務之澳門保安部隊各部隊以及各機構之職務命令上」,但未有年假表也須公布於職務命令的規定。

七、投訴人被調配至中央行動站後,與工作相關的資訊被局方無理封鎖

(一) 投訴事宜

投訴人向「公署」表示:「投訴人於2010年9月開始,被調配到中央行動站已『荒置』的辦公大樓的一間房間工作,並被中止司長委任的授權,此外,部門的內部傳閱文件、一些其他部門,例如公職局、特首辦發給領導人員出席活動的文件,以至消防福利會的通知及傳閱文件等,投訴人亦不獲任何通知,投訴人感到自己的資訊被無理封鎖」(見第3頁及其背百)。

(二) 相關聲明

- 1. 考慮到投訴人表示局長的秘書可以為此事作證,為此,「公署」邀請局 長秘書O到「公署」提供聲明。
- 2. O向「公署」提供聲明時表示:「(『公署』人員問及O,在投訴人尚任副局長期間,是否存在一些屬領導層的文件,只交予S,而未有向投訴人提供。)O表示據其記憶所及,有時確會存在此情況;O補充表示,有時當局長審閱文件後,並不會特別指明文件交予哪名副局長,則O便會按照慣例將之交予副局長閱覽,例如一些消防福利會舉辦活動文件。另一方面,有些情況下,局長會特別指明有關文件只交予S副局長,而據O記憶所及,該等文件是一些涉及消防局行動相關的文件。O表示,上述做法相信與每名副局長負責的工作相關。O補充表示,有時一些並不重要的文件,局長會直接批示存檔(例如一些外國領事的資料),在此情況下,有關文件均不會交予兩名副局長閱覽。O表示,當投訴人尚任副局長時,由於其辦公室在中央行動站,故會由『帶文書』的同事將文件送予投訴人處。」(見第525頁背頁及第526頁)。
- 3. 另一方面,O提供聲明時又表示:「O表示自2010年下旬開始,當投訴人代任局長時,局長會指示O,如遇工作上的問題,可直接致電局長匯報,又或向S副局長匯報;O又表示,在投訴人代任局長期間,O並未有將文件交予投訴人批閱,因投訴人的辦公地點在中央行動站,遠離西灣湖總部,在此情況下,有關文件會交予S副局長批閱。」(見第526頁)。

(三) 分析

- 1. 綜合上述聲明內容,消防局局長有時確會將部分領導層文件交予S副局長,而並不會將之交予投訴人,而該等文件是涉及消防局行動的文件。 至於其他未指明給予哪一名副局長的一般文件,例如一些消防福利會舉辦活動文件,則任職局長秘書的O一般會自動提供予投訴人。
- 2. <u>根據《領導及主管人員通則的基本規定》第17條(六)項的規定,就人</u> 力資源、財政資源、物資及財產資源的管理,屬消防局局長的權限。
- 3. 因此,消防局局長有權決定將涉及消防局行動的工作及相關文件交予哪一名副局長負責。
- 4. 再者,根據資料,消防局局長曾於2010年9月15日透過第18/CB/2010號 批示,中止了3月31日第6/CB/2010號批示轉授予投訴人的權力,在此情 況下,消防局局長不將涉及消防局行動的文件交予投訴人,暫未見存在 失當之處。
- 5. 綜上所述,暫未見投訴人此項投訴事宜成立的跡象。

* * *

八、<u>局長批示要求投訴人以保密及不能命令其他人協助的方式,對消防局的</u> 工作進行研究及提交報告

(一) 投訴事宜

投訴人向「公署」表示:「局長以批示要求投訴人以保密方式及不能命令其他人協助的情況下,對消防局的工作進行研究及提交報告」(見第 3頁背頁)。

(二) 相關事實及聲明

1. 根據資料,消防局局長分別於2010年9月15日及2010年9月24日作出第 18/CB/2010號批示及第19/CB/2010號批示,消防局局長於前者中指出: 「本人命令副局長(投訴人)副消防總監,對本局內部工作以個人保密 方式進行研究、分析,並製作報告及工作計劃,按實際情況作出建議和 匯報,以配合特區新政府的施政理念。」(見第81頁)。

- 2. 針對上述批示內容,保安司司長辦公室顧問於意見書中指出:「……經分析上述批示後,認為其工作內容過於空泛,欠缺具體。嚴格而言,『按實際情況作出建議和匯報』,意味(投訴人)視乎實際情況決定是否匯報及製作建議,換言之,相關決定由(投訴人)按具體情況自行作出,適時性的判斷屬副局長(投訴人)的裁量範圍。(另段)消防局的內部工作內容很廣,包括滅火、救援、後勤支援、人事、財政、物資管理等方面,要宏觀且深入地研究、分析和製作報告或計劃,務必需要詳細的資料搜集和分析,為此,以『保密方式』進行工作似乎是不協調的。此外,必須明白,辦公室內的硬件設施與工作上的軟件支援不能混作一談,倘(投訴人)所指的無法正途接收工作資訊及參與工作會議屬實,執行第18/CB/2010號批示更成為空談。……綜合上述分析,不按第18/CB/2010號局長批示提交計劃和工作報告不能簡單地歸咎於(投訴人),不應構成終止(投訴人)(定期委任)的充足理由。」(見附件一第6頁背頁及第7頁)。
- 3. 換言之,保安司司長辦公室顧問亦認為消防局局長的上述批示的內容過於空泛,且工作內容與「保密方式」進行並不協調。
- 4. 消防局局長向「公署」提供聲明時表示:「要求其進行之工作為編寫消防局年報及翌年的工作計劃,(局長)表示該等工作為常規性工作,過往投訴人亦曾負責此工作,其後則由指揮部的一名副總長主導,再聯同指揮部的二至三名員工負責。至於保密的原因,是因為如投訴人發現一些具前瞻性的工作的話,因工作尚未推行或屬研究發現問題,故具保密性。」、「(局長)表示如投訴人有需要資訊及其他支援,可要求指揮部的人員協助。(局長)不曾阻礙投訴人要求指揮部人員協助此項工作,只是投訴人未有作出任何要求。」(見第684頁背頁及第685頁)。
- 5. 另一方面,當「公署」人員問及局長,當時投訴人已被調往中央行動站工作,上述安排會否對其進行「研究、分析,並製作報告及工作計劃」構成影響,尤其是在要求指揮部人員協助方面,局長則表示:「當初因禽流感演習分散工作(為期約三日至一星期),指揮部亦有人員在中央行動站工作;而流感演習結束後,相關人員都回到西灣湖,但(投

訴人)為官多年,如執行工作遇有困難及問題,可以書面向(局長)反映,但實際(投訴人)卻未有與(局長)聯絡或反映工作的需要。」(見第685頁)。

(三) 分析

- 1. 事實上,<u>消防局的職責眾多,單從上述局長批示,客觀上並未能得出投</u> 訴人需負責哪些方面的工作。
- 2. 再者,從消防局局長批示中指投訴人需「對本局內部工作以個人保密方式進行研究、分析」可見,有關工作只能由投訴人個人負責,且不可以 向他人誘露。
- 3. 投訴人在向司法暨紀律委員會提交的書面陳述中指出:「上述批示中的研究工作,本局數年前已成立不同小組長期跟進研究,並定期向指揮部提交報告,而本人在未被局長架空前,亦是多個小組的組長,由於有關內容涉及本局不同部門的工作範疇,故必需由各部門有關主管及官員代表共同參與研究,提出意見及提供最新的資信(訊)」(見第95頁)。
- 4. 事實上,根據消防局提供的資料,消防局局長曾就局方人員的出勤制度,以至進出轄下各行動站的指引事宜,成立專門的小組進行分析及研究工作(見附件八第17頁及其背頁,以及第48頁)。
- 5. 在上述情況下, <u>未見有客觀資料支持消防局局長要求投訴人「個人負</u> 責」整個消防局內部工作研究及分析工作的合理依據。
- 6. 再者,既然有關研究工作涉及整個消防局職責範疇,投訴人進行有關研究及分析工作時,有需要與不同附屬單位的人員聯絡及進行商議,以了解有關工作的實際情況,客觀上是十分合理的,試問如研究者對實際工作情況不理解,只以「閉門造車」的方式進行研究及分析,有關研究及分析結果又如何具有操作性。
- 7. 然而,局長卻要求投訴人以「個人保密方式」進行研究及分析工作, 顯然與投訴人獲指派的工作相互矛盾,亦未見有任何合理的理據予以支 <u>持</u>。

- 8. 另一方面,值得強調的是,**單從上述局長批示,客觀上根本不可能得出 有關工作是指常規性的年報及翌年工作計劃的結論**。
- 9. <u>事實上,如局長有意指派投訴人負責常規性的年報及翌年工作計劃,完</u> 全有條件且應在批示中表明。
- 10. 另外,從消防局局長批示中的行文 —— 「對本局內部工作以個人保密 方式進行研究、分析」,<u>客觀上自然令人得出有關工作只能由投訴人個</u> 人負責,且不可以向他人透露的結論,此方面正與局長指投訴人可要求 指揮部人員提供協助互相矛盾。
- 11. 因此,如局長確有意指派投訴人負責常規性的年報及翌年工作計劃,且 可要求指揮部人員提供協助,則局長根本未能透過自己的批示將工作指 令及要求清晰傳達予下屬。
- 12. 最後,順帶一提的是,針對消防局局長於上述第18/CB/2010號批示中,「中止公布於2010年3月31日第十三期第二組《澳門特別行政區公報》內第6/CB/2010號消防局局長批示授予及轉授予副局長(投訴人)……之有權限」一事,保安司司長辦公室一名顧問已指出當中沾有實質及形式瑕疵,因為「消防局局長的獲授予權限乃源於第154/2009號保安司司長批示,根據該批示的第二款規定,局長得以批示將權限轉授予副局長或具主管職務的人員,但須經保安司司長認可及刊登於《澳門特別行政區公報》。消防局局長第6/CB/2010(號批示)正正按照第154/2009號保安司司長批示第二款作出,並刊登於《澳門特別行政區公報》,然而,局長透過第18/CB/2010號批示變動已獲司長認可的轉授權限,卻沒有上呈司長閣下認可及刊登於《澳門特別行政區公報》,因此第18/CB/2010號批示沾有實質和形式瑕疵。」(見附件第7頁及其背頁)。

* * *

九、局長違法命令投訴人依正常固定辦公時間上下班

(一) 投訴事宜

投訴人向「公署」表示:「局長更以批示方式命令投訴人要依正常固定

辦公時間上下班,然而,按照第15/2009號法律的規定,領導人員並無固定辦公時間,故局長的命令有違法之嫌。」(見第3頁背頁)。

(二) 相關事實及聲明

- 消防局局長於2011年12月9日回覆「公署」,表示:「……本局的人員考 勤管理是一項綜合性的管理制度,適用於消防局轄下所有地點和所有人 員(包括軍事化人員及非軍事化人員)。(另段)在回歸前,本人接任 局長工作始,已發現人員考勤管理中存在問題,嚴重影響部門運作,故 立即予以修正,自其時起已要求各級人員按照其工種所訂定的時間表準 時上下班。及後決定以簽到形式進行2003年1月24日發出《簽到簿考勤指 引》……,規範本局非值日人員之考勤工作。隨後本局於2005年10月5日 發出《確定各類上班時間(本局軍事化人員)之指引》……進一步確認 軍事人員之上班時間,當中包括所有軍事化人員。本局續後相繼於2006 年5月簽發《確定各類上班時間(非軍事化人員)指引》……。本局之考 勤指引是規管局內所有人員,包括領導和主管人員同樣應遵照指引,在 正常上下班時間簽到。……(另段)另於2010年因有一名領導層官員需 暫時更改辦公室地點。為此,本人同樣曾作出批示,提醒有關官員仍應 一如既往履行相關義務。(另段)本局制定上述的一般工作指引僅在於 履行第15/2009號法律第12條第2款,第26/2009號行政法規《領導及主管 人員的補充規定》第18條第7款,以及《澳門公共行政工作人員通則》第 79條所規定之監管義務,確保全體人員均遵守應有之勤謹義務及正常工 作時數。因此,必須強調的是上述之一般要求,並無妨礙領導及主管級 人員基於工作等合理原因,而無固定辦公時間的規定。」(見第241頁至 第243頁)。
- 2. 為進一步考證局長的回應,「公署」一方面向消防局索取消防局領導及主管人員2010年1月至2011年12月的簽到紀錄副本,包括倘有的中途離開辦公地點的書面紀錄資料副本(見第399頁);另一方面,「公署」人員要求消防局主管人員到「公署」提供聲明時,亦有就出勤及簽到事宜進行了解。
- 3. 首先,根據消防局提供的簽到資料(見第421頁,以及附件十一至二十一),消防局的副局長及主管人員均有按正常辦公時間上下班及簽到;此外,投訴人被調往中央行動站工作前,本身亦按正常辦公時間上下班及簽到。

4. 另一方面,消防局各名主管人員向「公署」人員提供聲明時(見第233 頁、第403頁背頁、第404頁、第470頁、第475頁、第480頁、第486頁、 第490頁、第494頁背頁),均表示須按正常辦公時間上下班及簽到。

(三) 分析

- 1. 保安司司長辦公室顧問的意見書指出:「參照第15/2009號法律《領導及主管人員通則的基本規定》第12條(註:舊制度載於12月21日第85/89/M號法令第7條,其內容與現制度一致),領導及主管無固定上班時間,但此規定不免除人員的勤謹義務,這主要反映此等人員在被要求時須返回工作崗位,且不得因超時工作收取任何補償。」(另段)「消防局局長為監控所需,認為有需要時得採取措施,包括要求每位工作人員上下班簽到,局長具正當性對工作人員作勤謹方面的監督,惟對其他領導及主管人員作此監督,本人對此有保留,因為這與第15/2009號法律第12條的特別規定有衝突。事實上,對領導及主管人員而言,不僅限於形式上的依時上班,更應考慮其是否熱心履行職務,領導及主管人員的無固定上班時間,更應從他們是否熱心履行職務方面考慮。」(見第5頁背頁)。
- 2. 在尊重上述意見的同時,「公署」人員認為,按照《領導及主管人員 通則的基本規定》第12條第1款(「一、領導及主管人員無固定辦公時間,不得因超時工作而收取任何補償。」)及《澳門公共行政工作人員 通則》第78條第1款及5月15日第21/GM/95號批示的規定,雖然原則上領 導及主管人員毋須按照正常辦公時間上下班,但考慮到《領導及主管人 員通則的基本規定》第12條第2款規定:「二、上款所指的無固定辦公時 間表示,領導及主管人員可隨時被要求返回工作崗位,並須遵守勤謹的 一般義務及正常工作時數。」(底線是本文加上的),即部門內具權限 的領導人員(如局長)可以在具有合理理由的前提下,要求其轄下的領 導(如副局長)或主管人員,固定在正常辦公時間上下班。
- 3. 因此,在本個案中,按照10月22日第24/2001號行政法規《消防局組織及運作》第7條第2款(一)項,以及《領導及主管人員通則的補充規定》第17條(五)項及(六)項,以及第18條(七)項的規定,消防局局長有權要求投訴人在正常辦公時間上下班,以及要求其簽到。
- 4. 當然,消防局局長作出上述決定時須有合理的理由,尤其是不可以存在 「不公平」或「惡意針對」的情況,否則將違反《行政程序法典》第5條 所訂的「平等原則」及第8條所訂的「善意原則」。

- 5. 從上述資料可見,尤其是消防局提供的簽到資料及相關人員的聲明,包括領導和主管人員均須遵照局內的指引,在正常上下班時間簽到。
- 6. 換言之,暫未見存在違反「平等原則」及「善意原則」的情況。
- 7. 在上述情況下,暫未見投訴人此項投訴事宜成立。

* * *

十、<u>局長故意針對投訴人,命令中央行動站的值日隊員記錄投訴人的上下班</u> 時間

(一) 投訴事宜

- 1. 投訴人向「公署」表示:「……投訴人其後從其他人員口中得知,自從投訴人第一天在中央行動站上班開始,行動站的值日隊員(俗稱『門口更』)便收到上級命令,在投訴人上下班時,需對投訴(人)進行時間紀錄,並每天向上級提交,然而,按照局內的考勤指引,門口更是無點針對局內按行政工作時間上下班的人員進行登記,因有關人員是以簽到方式由上級監督;投訴人表示,據其所知,一般而言,門口更只就下述情況進行登記:人員因私事外出、因公事而用公車外出、非局方人員進入部門範圍、非中央行動站的消防局人員進入,又或當有人員在放假回部門的情況,另按考勤指引,如屬處級以上的人員,亦毋須由門口更登記外出、入情況,故投訴人認為上述局長的做法是明顯針對自己。」(見第3頁背頁)。
- 2. 投訴人又指:「另一方面,投訴人在2011年9月1日不再任職副局長後, 上級改為要求門口更對所有按行政工作時間上下班的人員進行出入登 記,然而,由於有關人數非常之多,故據投訴人所知,經門口更反映執 行困難後,上級便將有關措施更改只針對中央行動站內的高級人員,由 於中央行動站內的高級人員很少(投訴人為其中一員),但投訴人知道 在其他行動站並沒有此要求,故上述措施亦具針對性。」(見第5頁背 頁)。

(二) 相關事實及聲明

- 1. 根據資料,投訴人於2010年9月27日開始在中央行動站上班(見第81 頁),有關出勤紀錄資料見附件十一。
- 2. <u>投訴人表示中央行動站站主任H、區長K、L及M均可為此項投訴事宜作 證(見第3頁背頁及第14頁)</u>,為此,「公署」曾要求上述人士向「公 署」提供聲明。
- 3. 除此之外,「公署」亦曾向其他現任或已離任的消防局人員了解有關出 勤紀錄的程序及手續。
- 4. 有關人士的聲明內容列表如下:

姓名	聲明內容
Н	T指示H安排負責記錄出入的人員(即「門口更」的值日隊員)記錄(投訴人)之出入情況(包括上下班時間及其他出入時間)並將之在當日下班後即日傳真予T。H指此做法僅針對投訴人而為,(投訴人)在行動站任職期間均採取此措施。H又指「門口更」同事以前一般只需記錄到訪人士(出入時間及到訪原因)並派採訪證,以及記錄辦公時間外出辦理私務同事的出入時間,但T要求H安排彼等記錄(投訴人)之任何出入時間並即日傳真予T(見第457頁)。 對於辦公時間因私事外出的情況,內部有指引,指引列明廳級以上人員毋須填表,但據H所知,即使屬指引所列毋須填表之例外人士亦可能因應情況而不屬例外,具體由局長決定。至於(投訴人)須否填表,H不知情。至於因公務外出,一般情況下會佩帶外勤證(見第457頁及其背頁)。
	H表示,據其所知,主管級(廳長)以上的人員可不按上述方式於辦公時間外出,而「門口更」值日隊員亦不會主動阻礙彼等於辦公時間進出(見第457頁背頁)。

K	K表示,如屬突發事件,一般會由K口頭通知行動組的站主任,獲站 主任口頭批准,該名人員便可在辦公時間內因私事外出,事後才補 交「私事外出申請表」。如屬可預見的情況,人員則須提早3個工作 日提交「私事外出申請表」,獲批准後始可於辦公時間因私事外出 (見第438頁)。
L	L指出,2010年約8月後,時任站主任H及助理站主任V(副一等消防區長)先後指示L通知「門口更」當值同事記錄(投訴人)之上、下班時間(當時高級職程人員僅H、V及投訴人三人),其後2011年約2、3月,時任站主任P曾指令L要求「門口更」當值同事記錄所有人員之上、下班時間,L曾回應指因涉及人數眾多,上、下班時會排「長龍」影響秩序,一再反映措施不可行後,時任站主任改要求只記錄高級職程人員之上、下班時間,當時屬高級職程者有消防學校校長、站主任P、V及(投訴人)(L指此種措施其他行動站未曾採用過)。其後一等消防區長N任站主任,N上任後指令L對(投訴人)之上、下班時間「對清楚D、check清楚D、寫準D」,L指此種措施僅採用於(投訴人)身上,其他行動站未見過。L強調對於人員之考勤,本有簽到機制登記人員之上、下班時間,毋須「門口更」當值同事登記(見第428頁及其背頁)。
M	M表示約在投訴人調往中央行動站辦公後,M即接獲指示,「門口更」亦須記錄副局長的上下班時間,其後,又要求須記錄全部中央行動站人員的上下班時間,但由於上下班期間有太多人同時出入,故在執行上有困難,經執行人員反映後,最終變更為僅須對高級職程人員的上下班時間作記錄,「門口更」現時仍須作有關記錄。現時中央行動站屬高級職程的人員僅兩名,即投訴人及行動站主任。M只是照站主任的指示執行有關措施,並無深究採取有關措施的原因或合理性(見第431頁)。

N表示在其約於2011年6月、7月調往中央行動站任職站主任時,之前任職站主任P向N表示,在中央行動站有一較特別的要求,「門口更」值日隊員須記錄站內高級職程的消防官在上下班時進出行動站的時間。

N補充表示,現時在中央行動站工作的高級職程消防官,僅有(自己)及(投訴人)。

N補充表示其在黑沙環行動站任職站主任期間,雖然該站內亦有高級職程的消防官在該站上班,但並未有上述指令;只有當N返回及離開行動站時,值日隊員會透過「擴音器」廣播「站主任到達本站」或「站主任離開本站」。

(「公署」人員問及N,P有否向其解釋中央行動站實行上述特別出勤記錄措施的原因。)

N表示P並未有向其解釋有關原因,僅表示此為上級的命令。

(「公署」人員問及N,在F接任澳門行動廳廳長後,有否指示繼續執行上述措施。)

N表示F並沒有向其表示繼續上述措施,而由於N未收到F終止上述措施的指令,故上述措施便繼續執行。

N補充表示,其個人認為由於F接任澳門行動廳廳長時,應會與T 進行工作「交接」,故其認為F應知道上述特別出勤記錄措施的存 在。

N表示據其記憶所及,在其初接任中央行動站站主任的工作時,有 提醒轄下的值日隊員須按之前做法,記錄高級職程的消防官的上下 班時間,原因是他怕工作交接期間,「門口更」的值日隊員會遺漏 記錄。

最後,N補充表示,據其從非正式渠道收到的訊息,在中央行動站 採取上述特別出勤記錄措施的原因,是因為站內有人不願按原定的 簽到機制簽到(見第528頁背頁及第529頁)。

N

A	(「公署」人員問及A,若在正常辦公時間離開辦公地點辦理私事,需經過哪些手續。)
	A表示他需要以電話致電通知局長,在獲得局長批准後方可外出; 另一方面,A會在其個人記錄中記下離開及返回辦公室的時間,該 記錄會在一個月至兩個月寄回辦事暨接待處。
	A又表示,當其離開及返回辦公地點(西灣湖行動站)時,並不會在「門口更」辦理出入登記時間的手續,只留意到行動站的「門口更」會向A敬禮,但A並未曾察覺「門口更」會將其離開及返回的時間記錄(見第404頁)。
	(「公署」人員問及G,當其在正常辦公時間離開辦公地點,需進行哪些手續。)
G	G表示,對於直屬局長的廳、處級人員,直接告知局長,離開時毋須向門衛交代,但門衛會記錄公車的進出時間;至於非直屬局長的主管級人員(包括G),則需告知直屬上級(G需告知行動廳廳長),並在當日的「簽到紙」上註明「因事外出」;另因私事外出,直屬長的廳、處級人員只需向局長交代即可,外出時亦無需向門衛出一處級人員只需向局長交代即可,外出時亦無需向門衛出一個人員,由廳長作出批准與否的決定,離開時間,回來時門衛亦會記錄返回時間,非直屬局長的主管級人員同般人員,原則上需就「因私外出」的時間補時,除非另有規定(例如覆診)(見第470頁及其背頁)。

С	C指其任職消防學校校長(屬主管)時,如事先知道有需要因私外出,亦需進行與非主管一般的申請及外出登記手續;但如發生突發需因私外出的情況,因C與局長分處不同地點,便會致電通知局長,然後主動(由於「門口更」一般為最基層消防員,故在層級上亦不大可能要求主管交待行蹤)向「門口更」交待,「門口更」會作登記,並「叫咪」,所屬行動站電話房人員亦有可能作記錄「外出回來後再補交申請表。至於主管因公外出方面,則毋須佩帶「外出中」,亦毋須向「門口更」交待,但「門口更」會如常作記錄出卡」,亦毋須向「門口更」交待,但「門口更」會如常作記錄出下,亦毋須向「門口更」交待,但「門口更」會如常作記錄出下,可可更」的職責就在於記錄所有人在辦公時間的進出情況。 C表示在交接班(即上下班)時間,「門口更」不會記錄任何人員的出入情況,因交接班時間出入的人員太多,根本無可能作記錄(見第475頁背頁)。
D	(「公署」人員問及D,若在正常辦公時間因私事離開辦公地點,需經過哪些手續。) D表示要填寫私事外出申請表,並向直屬上級提出申請,當申請獲批准後,在離開辦公地點時須將已獲批准的證明交予「門口更」核實及登記離開時間,返回辦公地點時亦須在「門口更」登記返回時間。另一方面,如辦理私事的時間為上班前,且因「門口更」並未記錄離開辦公地點的時間,故會由當事人自己聲明有關情況(見第480頁)。 (「公署」人員問及D,西灣湖總部的「門口更」值日隊員會否專門記錄站內「高級職程人員」,在正常上下班時間進入及離開行動站的時間。) D表示未發現有此情況,而事實上,由於上下班時間進入及離開總部的人員眾多,逐一記錄亦不可行(見第482頁)。
Е	在辦公時間如因私事需外出,則須填寫「私事外出表」向上級申請 批准。E指如屬突發情況其本人會口頭上請示T,之後補交「私事外 出表」(見第486頁)。

西灣湖總部的「門口更」並不會記錄人員在上下班時的進出情況,因為人員數量眾多,另外,J亦未察覺「門口更」會特別記錄自己在上下班時的進出情況,而事實上,其出勤情況已有上述簽到機制監察(見第490頁)。

1

J表示如預見自己因私事而須在辦公時間離開工作地,須要提早填寫內部指引表格提出申請,經具權限者批准後方可離開,離開時,J須向「門口更」出示獲准離開的證明,「門口更」會記下離開時間,並向具權限批准離開者報告(見第490頁背頁)。

F稱,人員如在正常辦公時間因私事離開辦公地點,須填交「私事外出申請表」經直屬上級(處長/廳長/局長)審批,主管人員亦須辦理此手續,申請者持表出入並交「門口更」同事在表上登記出入時間(見第494頁背頁及第495頁)。

F

F表示,所有站均要求「門口更」值日隊員記錄站進出者(包括局內人員)及車輛的進出時間……,但人員之上下班時間則毋須記錄,因另有考勤記錄機制(見第495頁背頁)。

F稱其本人無特別要求轄下行動站(包括中央行動站)的「門口更」值日隊員記錄站內「高級職程人員」的上、下班時間,亦無人向其作出有關指示(見第495頁背頁,F於2011年3月1日開始出任澳門行動廳廳長)。

5. 局長向「公署」提供聲明時表示:「……事緣投訴人不滿自己簽到的排位並非放在報到表的最上面,投訴人覺得尊嚴受損,故拒絕簽到。就上述情況,時任澳門行動廳廳長的T及指揮部負責出勤工作的R遂向(局長)反映,(局長)表示當時曾向他們表示可根據紀錄摘下(投訴人)的上下班時間,當時T表示是否可透過錄影紀錄察看投訴人的上下班時間,(局長)表示因與投訴人會面時,投訴人曾說:『不簽到,局長亦可查錄影帶及門口更登記紀錄』,故(局長)表示可看,但注意私隱。(局長)補充表示據其記憶所及,投訴人曾以書面表示不會簽到,又表示如局長要知道其出勤情況,局長可自行看登記或睇帶。」(見第685頁背頁)。

- 6. 局長又表示:「從未有指令T要求中央行動站的『門口更』專門記錄投訴人的上下班時間,另對中央行動站『門口更』被指示專門記錄投訴人的上下班時間一事毫不知情。(局長)補充,據其所知,『門口更』一向記錄一切人等出入消防局的時間,但亦同意在上下班時間,由於進出行動站的人員眾多,逐一記錄在事實上有困難。」(見第685頁背頁)。
- 7. 局長表示:「倘T無經(局長)的同意而指示『門口更』專門記錄時任副局長的投訴人的上下班時間,確略有職權的僭越及不尊重上級之嫌,但(局長)理解T的相關做法只是為工作,亦可能是出於丁對(局長)指示【T確曾問過(局長)可否睇帶】上的誤解。」(見第685頁背頁)。
- 8. 至於T提供聲明時則表示:「……從未有命令H要求行動站的值日隊員(『門口更』)專門記錄投訴人的上下班時間。T補充解釋,在投訴人尚任消防局副局長及被調往中央行動站任職上班時,投訴人拒絕在簽到表上簽到,為此,T向局長報告上述情況,局長要求T了解投訴人不簽到的原因,另外亦要求T透過行動站門口錄影系統的紀錄,摘下投訴人的上班時間,T表示局長當時並未要求其命令行動站的『門口更』隊員專門記錄投訴人的上下班時間。另一方面,(投訴人)表示曾向H索取『門口更』原有的登記人員出入的記錄資料,T表示該等資料是記錄人員於辦公時間內中途進入及離開行動站的情況。」(見第759頁背頁)。
- 9. T亦表示:「在上下班時間,由於進出行動站的人員眾多,故『門口更』不可能、亦從來沒有記下所有人的上下班時間,而且人員上下班時間是通過簽到表記錄。」此外,T亦表示沒有下令中央行動站的「門口更」專門記錄高級職程人員的消防官員上下班時間(見第759頁背頁)。

(三) 分析

上下班時間被專門登記

1. 首先, <u>關於投訴人指上下班時間被專門登記一事,綜合現有資料及上述</u> 聲明內容,可得出以下各點:

2010年9月27日,投訴人開始在中央行動站上班。

根據投訴人的出勤紀錄,投訴人於2010年9月27日至2010年10月15日均

有透過簽到記錄表/簽到狀況表記錄自己的出勤時間;2010年10月18日至2011年1月17日則未有透過簽到狀況表記錄自己的出勤時間(因當時投訴人正就有關簽到表的設計問題提出異議);2011年1月18日開始,投訴人重新在簽到狀況表記錄自己的出勤時間。

一向以來,各行動站的「門口更」並不會記錄站內人員上下班的時間。

時任中央行動站站主任的H表示,自2010年9月開始,時任澳門行動廳廳長的T,要求其安排「門口更」的值日隊員記錄投訴人(時任副局長)之出入辦公地點的情況,包括上下班時間及其他出入時間,並將之在當日下班後即日傳真予T。

中央行動站值日官L及M均表示收到H的指示,記錄投訴人的上下班時間。

約於2011年2月至3月,消防局人員L及M又收到指示(自2011年3月開始,中央行動站的站主任為P,而澳門行動廳廳長則為F),要求他們指示「門口更」記錄中央行動站所有人員的上、下班時間,因涉及人數眾多而現實不可行,故其後改為只記錄高級職程人員之上、下班時間。

據L、M及現任中央行動站站主任N的聲明,上述做法現時仍然維持。

一直以來,在中央行動站工作的高級職程人員,包括投訴人在內只有兩至三人。

除中央行動站外,其他行動站從來沒有此方面措施及要求。

當時出任澳門行動廳廳長的F(2011年3月1日開始出任職位)聲明對其轄下的行動站及行動站隊員實行上述措施,一無所知。

消防局局長否認曾命令T下令中央行動站「門口更」專門記錄投訴人的上下班時間。

<u>T亦否認曾命令H要求中央行動站「門口更」專門記錄投訴人或在中央</u> 行動站上班的高級職程人員的上下班時間。

2. 簡言之,現有資料顯示中央行動站「門口更」曾專門記錄投訴人的上下

班時間,而現時則維持記錄為數只有兩至三名、在中央行動站上班的高級職程人員(包括投訴人)的上下班時間,上述措施明顯存在針對投訴人的情況,因為其他行動站——包括有多名主管及領導人員辦公的西灣湖行動站,並未有此項措施;另一方面,雖然有消防局人員指此命令源自領導及主管層的要求,但局長、前澳門行動廳廳長T及現任澳門行動廳廳長F均否認曾下達此命令。

- 3. <u>在上述情况下,究竟是工作人員錯誤理解領導及主管的工作要求,抑或有人未有說出事實的全部,「公署」經採取調查措施後並未能得出確切</u>的答案。
- 4. 然而,值得關注的是投訴人現時被專門記錄上下班時間的合法性問題。
- 5. 誠然,《領導及主管人員通則的補充規定》第18條(七)項規定:「在遵守適用法例的情況下,局長在負責分配予本部門的人力資源管理方面,還有下列職權,且不影響獲賦予的其他職權:……(七)從優化資源的組織及提升服務素質的角度,採取或建議採取監控工作人員勤謹情况的方法及措施」。
- 6. 然而,與此同時,同條第(三)項規定領導人員有責任「訂定措施,以 免發生侵犯工作人員及職業尊嚴的行為。」
- 7. 事實上,正如《領導及主管人員行為準則 義務及違反義務時的責任》第2)點所述:「領導及主管人員行使職權時須遵守法律、行政法規及其他規範性文件,並公正地對待下屬……」。
- 8. 因此,在本個案中,投訴人被施予的出勤監管措施,不可以是對其尊嚴 造成侵犯,且應公平公正及符合善意(《行政程序法典》第8條)。
- 9. 《澳門公共行政工作人員通則》第79條規定:「工作人員須接受以簽到簿冊,又或機械或電子儀器對其提供工作之時間作出監督。」而事實上,投訴人現時亦有按照消防局的要求在簽到簿冊記錄自己的出勤時間。
- 10. 既然已有一貫及既定的監察出勤方式,除非有明顯跡象顯示有人虛報出 勤狀況,否則,投訴人的上下班時間不應被「門口更」作特別記錄,因

為,此舉既無法律依據,且實令人感到投訴人在「簽到表」上記錄的上下班時間是不可信的及應被懷疑,冒犯投訴人的尊嚴及違反善意行事。

11. 因此,當局方應對現時的情況作出即時及明確的改正。

辦公時間中途外出辦理私事

- 12. 至於在辦公時間中途外出辦理私事的情況,根據上述聲明內容,有部分主管人員表示經上級或局長批准後,外出時須在「門口更」進行登記、有些則表示並不會主動在「門口更」登記,但「門口更」會自己記錄進出時間,有些則表示「門口更」不會作出任何登記及記錄。
- 13. 事實上,根據消防局提供的資料,消防局曾於2008年5月發出《本局人員進出轄下各行動站指引》,當中第(二)條所訂的適用範圍包括:「本指引適用以下情況:a)因外勤工作而進出本局轄下各行動站;b)因有報酬工作而進出本局轄下各行動站;c)於假期或休班期間而進出本局轄下各行動站;d)於工作時段內因私事而進出本局轄下各行動站。」(見附件八第18頁)。
- 14. 另一方面,《本局人員進出轄下各行動站指引》第(三)條第4點又規定:

「於工作時段內因私事進出本局轄下各行動站之操作程序(與現行機制相同):

- a) 私事外出之人員,須向門口更出示已獲其部門主管簽署批准之 『私事外出申請表』(式樣見附件四);
- b) 門口更須在『私事外出申請表』上,填寫實際外出時間及簽名確 認後,交回該人員自行保管,方可讓其離站;
- c) 上述人員倘於當日下班前返回行動站時,雙方須重複以上程序;
- d) 私事外出人員返回工作崗位後,應立即將『私事外出申請表』, 交回部門主管或獲授權人簽署及核實外出總時數。另當有異常情 況時,應由申請者在補充說明欄目上扼要闡明原因及簽名;

- e) 完成所有程序後,有關『私事外出申請表』應交辦事暨接待處, 由辦事暨接待處呈上級核閱後存檔;
- f) 遇特殊情況,人員未能出示已獲批准之『私事外出申請表』,應按第(三)條第1款e)項所規定的原則及程序進行(『當未能出示「外勤工作證」的情況下,門口更應立刻向直屬上級匯報,由其上級負責通知所屬部門主管,以便核實,方可讓其離站,屬此情況門口更須扼要登錄該外勤人員身份認別資料及已透過何人核實。』)」(見附件八第19頁)。
- 15. 《本局人員進出轄下各行動站指引》第(四)條規定:「現有人員不按本指引規範進出本局轄下各行動站時,門口更應立即通知其值日官,以便按正常程序上報,並轉交該人員所屬部門跟進處理。」(見附件八第19頁)。
- 16. 雖然《本局人員進出轄下各行動站指引》第(五)條規定:「職級為直屬處級或以上官員者,不適用本指引,但消防局局長另有指令情況下除外。」(見附件八第19頁,底線是本文加上的),但從上述聲明可見,有部分直屬處級(即未設有廳級而直屬局長)或廳長,亦按上述指引的規定行事。
- 17. <u>綜上所述,暫未見投訴人指「按考勤指引,如屬處級以上的人員,亦毋</u> <u>須由門口更登記外出、入情況,故投訴人認為上述局長的做法是明顯針</u> 對自己」一事成立。

* * *

(一) 投訴事宜

投訴人指「局長命令控制中心人員透過中央行動站的監察系統登記投訴 人出入時間及存檔,由於上述監察系統是用作監察消防局緊急車輛的服 務承諾及保安作用,從沒試過以該系統作監察局方人員上下班的用途, 故投訴人認為局長的做法是針對自己,而且,當局長於2011年5月製作投 訴人的評核報告時,竟拿出超過半年以上的影像紀錄以指證投訴人的出勤問題,而按投訴人所知,有關錄像紀錄一般在超過3個月便會自動取消,因此,更顯示上述情況是局長故意針對。投訴人曾親口詢問控制中心主任W,有關命令是誰下令,該主任表示是局長向其親自下達。」(見第3頁)。

(二) 相關事實及聲明

- 1. 根據資料,有關錄影紀錄是資源管理廳廳長T提供予局長(見附件二第 102頁至第110頁)。
- T向「公署」人員提供聲明時指出:「T表示西灣湖總部已有控制中心, 2. 該中心可以觀察及記錄各行動站的人員及車輛出入情況;另一方面,各 行動站本身均有各自的監察系統觀察及記錄該站的人員及車輛出入情 况」、「T表示,上述監察系統主要用作監察消防車或救護車的出車情 况,以監察消防局人員的出車時間是否符合服務承諾,另一方面,如人 員的出勤有異常的話,亦會按內部程序調取有關紀錄察看,有需要時 (例如紀律程序),亦會複製檔案以便附入卷宗」、「T表示消防局各行 動站,包括有關監察系統的錄影資料保存期至少約3個月,但不會超過半 年,因舊資料會被新資料自動覆蓋,如遇特別的情況,例如消防車或救 護車的出車時間出現異常,又或有人員的出勤有異常,才會另行複製有 關紀錄」、「T表示局長並無命令(其)保存投訴人上述期間的進出資 料,以至相關錄影紀錄」、「T補充表示,一直以來,中央行動站的『門 口更』會記錄出入人士(包括消防局人員及外來人員)及車輛進出情況 及時間;T表示,其在擔任澳門行動廳廳長期間,會查看有關記錄表,以 觀察是否有消防局人員在工作期間離開辦公地點,倘發現有異常情況, 會翻查錄影紀錄核實;T表示,如有關人員屬其廳內人員,其本身會知道 有關人員是否已得到批准,其會按有關權限範圍內作出處理;如有關人 員並非其廳內的人員,T則會將有關情況通報予該人員的主管」、「T表 示投訴人在中央行動站工作期間,T根據『門口更』的紀錄,多次發現 投訴人在辦公時間離開中央行動站,於是,T每次均會透過書面或口頭 的方式將有關情況通知局長,另外,T亦在局長同意下將錄影了投訴人 中途離開辦公地點的錄影另存,以及將之上報予消防局局長。」(見第

233頁及其背頁)。

- 另一方面,「公署」亦有激請控制中心主任W提供聲明,「(『公署』 3. 人員問及W上述監控系統的作用及目的)W表示,主要作用是在消防局 的服務承諾之下監控緊急出車之狀況,亦會作為局方或應其他部門要求 用作調查取證之資料」、「W表示,局方根據個人資料保護法(局方設 有個人資料保護小組,該小組曾作指引),錄影資料的保存期為3個月, 由於係以電腦硬盤作保存媒體,CCTV電腦系統已設有自動化程序,會 自動刪除剛滿3個月之錄影資料。據W所知悉,一般情況下不會延長有 關保存期,因有關電腦是自動化的;唯一例外的是,當已有卷宗開立, 且曾以燒碟方式保存涉案時間內之錄影資料,並附入相關卷宗,在此情 況下,特定時間內的錄影資料便會因此而被保留下來;對於燒碟保存之 做法,局方會有文件作記錄,而有關燒碟保存之審批權限屬澳門行動廳 廳長所有」、「此外,W表示,保安部隊事務局有雷腦聯網系統連接消 防局控制中心的部分電腦,且可操控該等電腦,包括複製電腦內之資料 (如錄影資料)」、「W表示,曾有內部卷宗需要用錄影資料核實某人 員的出勤狀況;倘若涉案時間的錄影資料經已被刪除,則會以口供筆錄 來核實某人員的出勤狀況。」(見第464頁背頁及第465頁)。
- 4. W又表示:「於2010年9月中旬, ……接獲當時的澳門行動廳廳長T的口頭指示,指局長指示W翻查關於兩位副局長之前3個月(即由6月21日起)出入時間的錄影資料;T廳長表示,此做法只有其本人及W兩人知悉,並要求W不要宣揚」、「W經翻查錄影後,須向T廳長呈交『有問題的出入時間』的記錄表格及載有相關錄影資料的DVD,並須定時向T廳長呈交有關資料」、「W表示,完成翻查2010年6月至9月的錄影資料後,T廳長口頭指示W,毋須再記錄S副局長的出入時間資料,但須繼續記錄投訴人的出入時間;對投訴人的記錄直至2011年5月4日才停止」、「W表示,於2010年10月上旬,W曾面見局長,經確認係局長指示,W翻查及記錄兩位副局長的出入時間」、「W表示,據其記憶所及,2010年6月21日至2011年5月4日期間,投訴人『有問題』的出入記錄約有不下二二十次」、「W表示,就翻查錄影記錄的做法,經常會用於核查消防車的出入記錄;而對於翻查人員的出入記錄方面,則較少發生,除了曾翻查上述兩位副局長的記錄之外,在此之前(約兩年前,忘記具體時間),曾有卷宗的預審員獲准翻查關於當時一名一等消防區長的出入記錄,但

當時僅趕及翻查有關錄影資料,但未能趕及將有關錄影資料燒碟,因剛滿三個月,有關錄影資料自動被刪除。」(見第465頁背頁)。

(三) 分析

- 1. 綜合上述聲明,可以得出以下結論:
 - 1) 消防局西灣湖行動站(總部)的控制中心可以觀察及錄影各行動站人員及車輛出入情況,錄影的保存期一般為3個月。
 - 2) 上述觀察及錄影系統主要是用作監察消防局的人員的出動消防車及救護車的時間是否符合服務承諾,亦會作為局方或應其他部門要求用作調查取證之資料,包括調查人員出勤異常的情況。
 - 3) 行動站的「門口更」會記錄辦公時間中出入行動站的人士及車輛 進出情況及時間,而時任行動廳廳長會查看有關記錄表,以觀察 是否有消防局人員在工作期間離開辦公地點。
 - 4) 廳長在常規的出勤監察過程中,發現投訴人駕車於工作時段離開中央行動站,故上報予局長知悉。
 - 5) 局長命令廳長指示W翻查投訴人及另一名副局長的出入時間的錄 影資料,並定時向廳長呈交「有問題的出入時間」紀錄。
 - 6) 其後,廳長指示W毋須再記錄另一名副局長的出入時間資料,但 須繼續記錄投訴人的出入時間,直至2011年5月4日為止。
 - 7) W指投訴人「有問題」的出入紀錄約有不下二、三十次。
- 2. <u>從上述各點可見,消防局局長是基於投訴人的出勤狀況存在問題,才要</u> 求下屬專門保存投訴人出入錄像紀錄,暫未見有關做法存在問題。

* * *

十二、<u>投訴人的簽到紀錄由職級比其低的中央行動站站主任簽閱,投訴人感</u> 到不合法被冒犯

(一) 投訴事宜

投訴人向「公署」表示:「投訴人在中央行動站期間,因原有的簽到簿是由中央行動站站主任負責簽閱(visto),但投訴人的職級比該名站主任更高,故投訴人感到不合法被冒犯。」(見第4頁)。

(二) 相關事實及聲明

- 1. 消防局副局長於2010年9月24日發出第19/CB/2010號批示,當中指出:「一、對於(投訴人)副局長暫時更改辦公室地點至中央行動站之終止期限,將按照實際工作情況透過批示形式另行通知;二、由於辦公地點在中央行動站,為更好配合行政管理工作,上述副局長,應按照常規於上下班時間簽到;」(見第81頁背頁)。
- 2. 根據投訴人提供的資料,投訴人到中央行動站上班後,獲澳門行動廳廳 長口頭通知,須在一份簽到表上簽到並且保留由站主任(職位為一等消 防區長)進行核閱,而有關簽到完成後,有關簽到表要在10分鐘內交予 局長核閱(見第107頁)。
- 3. 對此,投訴人認為上述簽到方式違反法律規定,故要求廳長以書面方式報告(見第107頁)。
- 4. 澳門行動廳廳長於2010年9月28日作成書面報告,當中指出:「按上級指示及安排,於本年9月27日開始流感演習分隔實施後,對兩名副局長有以下安排:1. (投訴人)副局長被安排在中央行動站工作,……在中央行動站人員上下班簽到表上增加(投訴人)以作上下班時簽到,但在該人員簽到表上之核閱方面,則保留由中央行動站站主任作出。2. S副局長……簽到表上之核閱方面,則保留由海島行動廳廳長作出。」(見第108頁背頁)。
- 5. 投訴人認為上述報告中的「上級」是指局長,因為當時在他自己、另一名副局長及廳長的上級只有局長一人(見第107頁)。

- 6. 投訴人於2010年10月8日向局長作出「聲明異議」,當中指出:「……局長 閣下更指示澳門行動廳廳長通知本人須在一般工作人員/隊員的簽到表上一同簽到,並由澳門中央行動站站主任一等消防區長H作出核閱。……按照消防局一貫的簽到程序,所有須簽到的工作人員簽到完成後,由一名職級最高年資最長的軍事化人員在上方簽署核閱,以執行監督的責任。本人身為消防局副局長副消防總監(無論在公共行政公務人員職級或軍事化人員職級,均視為領導層人員)須在一般隊員名單簽到表中進行簽到,並由一名職級比本人低的軍事化人員在上方核閱,此簽到程序除有違澳門保安部隊軍事化人員通則的層級規定,亦同時損害了本局領導層應有的尊嚴。」(見第66頁)。
- 7. 2010年10月11日,當時的澳門行動廳廳長作成報告書,當中指出:「茲向上級匯報有關於本年9月27日至10月3日期間,本局進行流感分隔內部演練,在工作安排上,兩位副局長分別安排到中央行動站及氹仔行動站上班,配合現有考勤機制,上級亦指示兩位副局長需要進行簽到。然而,在處理執行上,本人存在不足之處,沒有細心跟進相應之簽到表格,而按照以往的做法繼續安排原有主管簽署核閱,由於本人沒有詳細考慮而引致上述的問題,是需要檢討有關不合理的地方。本人因當時工作較繁忙,在處理分隔演練上,亦因為時間緊迫而沒有細緻考慮具體的執行,故此出現是次錯誤。」(見第67頁背頁)。
- 8. 另外,針對上述「按上級指示」的爭議,行動廳廳長於上述報告中解釋:「由於當時時間迫切,本人於起草及提交9月28日之報告內容過於草率及有誤,當中『按上級指示』是指各人都必須簽到,但本人在報告書內將有關核閱部分也納入有關範圍是因趕忙而引起的筆誤,有關簽到只是按以往的做法,此實為本人一時大意所致。」(見第67頁背頁)。
- 9. 2010年10月14日,當時的澳門行動廳廳長作出第1195/DOM/2010號建議書,當中指出:「……2.本人安排上述應變措施之其中一項人員簽到工作中,將(投訴人)加在人員簽到表內,並按照以往的做法繼續安排原有主管簽署核閱,由於本人沒有詳細考慮而引致上述的問題,是需要檢討有關不合理的地方。3.本人經檢討有關不合理的地方後,現向局長閣下建議對人員簽到表作出更正,將副局長投訴人簽到表格移到中央行動站人員簽到表的上方,而中央行動站站主任只核閱在中央行動站工作及職級比站主任低的人員。」消防局局長於2010年10月14日批示同意上

述建議(見第58頁背頁)。

- 10. 2010年10月15日,當時的中央行動站站主任H撰寫第928/Q/2010號報告書,當中指出:「茲向上級匯報,遵照閣下之指示,本人於本年10月15日上午9時05分拿本站上下班簽到簿到副局長辦公室給投訴人簽名,副局長表示並不是拒絕簽到或記錄上下班時間,而是認為有關簽到方式不應由其下級(澳門行動廳廳長)決定,且之前有關廳長曾作出一份報告批示上級所指出的簽到形式並非如此。」(見第62頁)。
- 11. 2010年10月18日,中央行動站站主任H撰寫第935/Q/2010號報告書,當中指出:「茲向上級匯報,遵照閣下之指示,本人於本年10月18日上午9時10分拿本站上下班簽到簿到副局長辦公室給副局長(投訴人)副消防總監簽到,副局長重覆表示:就有關事宜上次10月15日已回覆不簽署之理由,命令本人毋須就此事件再到其辦公室要求簽到。」(見第62頁背頁)。
- 12. 2010年10月18日,澳門行動廳廳長撰寫第133/DOM/2010號報告書,當 中指出:「……(投訴人)詢問本人,是否由本人安排一等消防區長H 拿已得到局長於本年10月14日批示同意更新的簽到狀況表給(投訴人) 簽到,本人回答是。而(投訴人)即表示不應由下級叫上級去做工作, 並表示不滿意。」(另段)「在此問題上,本人需向局長閣下解釋,原 因只是凡上班的人員都應該要簽名,所以本人安排中央行動站最高級的 官員一等消防區長H將已更新的簽到表拿給(投訴人)簽到,並了解是 否(投訴人)存在忘記簽到的可能性,但副局長確實沒有簽到及表示按 法例是不應簽到。」(写段) 「此外, (投訴人) 還向本人表示, 整件 事不涉及本人,不知道本人為何會這樣做,並指出本人以前在珠海被公 安調查事件及本人叫消防吉普車去買六合彩等事件,同時還有很多本人 不當的事件在(投訴人)手上,表示如果說出來會好大件事。本人對上 述事件需向局長閣下解釋,本人於放假期間到珠海飲酒消遣,剛遇到公 安例行調查,並要求本人協助調查,經協助調查後,認為沒有任何不當 之情況及離開珠海。另外本人乘坐吉普車順路去賣雜誌的攤位,並非買 六合彩,只是看下有什麼雜誌,結果什麼雜誌都沒有買到。另外,本人 想於本年10月15日早上向(投訴人)解釋上述簽到事官,但本人聽了副 局長向本人說出上述之情況,本人感受到有威迫壓力,因此在本年10月 15日及之後都沒有向(投訴人)作出解釋。」(見第64頁及其背頁)。

- 13. 2010年10月19日,澳門行動廳廳長將上述H的報告書內容通報及上呈予 消防局局長;消防局局長於2010年10月19日批示「知悉」(見第61頁及 其背頁)。
- 14. 2010年10月21日,消防局局長作出第22/CB/2010號批示,指出:「經 向澳門行動廳廳長、消防總長了解,並根據其書面匯報,顯示的確存在 上述疏忽情節,惟其解釋該段期間為『嚴重傳染病』之演習期間,亦坦 白承認在整個演習中未有考慮到該等細則的執行情況。」(見第66頁背 頁)。
- 15. 2010年11月5日,投訴人撰寫第18/GAC/2010號報告,當中指出:「一、由於本人自2010年9月27日調配到中央行動站工作後,由於新的簽到程序存在不當,故本人於2010年10月8日向局長 閣下作出聲明異議。二、為此,本人再沒有於上述的簽到表進行簽到,而本人為執行上下班紀錄的簽到程序,故通知局長秘書將原有之上下班紀錄簽到表給本人,並於簽到表上記錄上下班時間後,依照過往程序,由秘書遞交局長 閣下審閱。三、然而,於本年10月18日簽收到局長秘書通知,表示局長指示毋須再執行該程序,且不會把簽到表交予本人進行簽到。四、現通知局長閣下本人已於中央行動站開了一本上下班之時間記錄簿,於每日自行記錄上下班時間並存於行動寫字樓,以便局長在需要時隨時進行查閱。」(見第65頁)。
- 16. 針對上述投訴人的第18/GAC/2010號報告,消防局局長於2010年11月18日作出批示:「根據行動廳廳長報告書No 133/DOM/2010 18/10/2010之內容明顯知悉問題,應按本人批示No 18/CB/2010匯報工作,不應向下屬作出威迫壓力。」(見第65頁背頁)。
- 17. 就上述事件,消防局局長於2011年5月6日第20/GAC/2011號《領導人員的工作表現評審報告書》中指出:「於2010年10月14日,局長以批示形式更改了上下班簽到表的格式……,當2010年10月15日有關的官員拿相關的簽到表格給投訴人簽署時,投訴人表示有關的簽到形式有改動且未收到通知為由,拒絕簽署……,根據透過消防總長T的報告得知,投訴人曾致電給他表示不滿有關制度,從報告的內容得知,(投訴人)與T消防總長的語氣是具脅迫性,使到上述的官員不敢直接面對他。從上述的內容來分析,有理據相信投訴人是得知簽到表格是有所更改。但投訴

人並未按本人命令進行簽到,期間更自行創設上下班簽到簿,自我記錄上下班時間,並聲言倘局長有需要可隨時查閱,完全視上級及制度如無物,……當本人要求其嚴格遵守有關上下班簽到制度時,即時提起聲明異議,直至本人於聲明異議的批覆中闡述此乃相關法律要求,以及是本人職責所在,及後投訴人才按本人批示進行簽到。」(見第17頁)。

- 18. 投訴人於2011年5月31日提交予司法暨紀律委員會的「書面陳述」則反駁指:「後來本人為免與局長繼續爭辯,故一直按照他對本人在調往中央行動站後的批示按常規時間上下班及進行簽到。期間只有一段時間,因認為由下級核閱本人的簽到,是違反法律規定,在進行聲明異議期間,沒有在該簽到表簽到,但本人亦有向局長秘書提交原上班簽到記錄表,但後來局長秘書通知本人,局長命秘書不能再接收本人的簽到表。就有關上述的事實,委員會可透過向當時的中央行動站的站主任H一等區長,三名值日官,給本人簽到的隊員及局長秘書聽證作實。至於局長表示本人在調配到中央行動站後,無根據其批示之規定進行及配合簽到事宜,本人曾以書面回覆局長並作了詳盡解釋……」(見第93頁背頁,底線是本文加上的)。
- 19. 根據投訴人提供的資料,上述投訴人向局長提交的書面解釋的內容,主要包括(見第107頁及其背頁):
 - 1) 2010年10月15日中央行動站站主任將簽到位置改於站主任上方的 簽到表交予投訴人及要求簽到時,站主任表示有關命令是由行動 廳廳長作出,因此,投訴人以下級不可能命令上級為由而拒絕在 該簽到表上簽到。
 - 2) 直至投訴人收到消防局局長第03/CB/2011號批示,投訴人才知悉 有關簽到表已獲局長批示同意。
 - 3) 投訴人質疑為何行動廳廳長未有將有關上述同意簽到表的批示, 按正常行政程序交予投訴人。
- 20. 另一方面,消防局局長於2011年4月20日透過第07/CB/2011號批示對上點的書面解釋作出回應,內容包括:「……3. 綜觀上述(投訴人)所提出的關於拒絕在上下班簽到的解釋理據,本人對於事件始末有此感想: ……汝所以如此,是對下屬缺乏應有的信任,難道一名廳級官員會

假傳上級命令,即使真的有所懷疑,直接向本人求證或反映則可,無必要大費周章,命令官員提交報告解釋作為證據。(投訴人)有否想過如此一來,不但有損同僚間之情誼與和睦,亦浪費不必要的行政資源,為務實工作者所不為。」(見第112頁背頁)。

- 21. 另根據H向「公署」提供的聲明,H指出:「中央行動站的簽到流程自 (投訴人)到任(約2010年8月)後發生變化,行動廳廳長要求H在中 央行動站簽到簿加上(投訴人)的名字。H覺得不妥,便即時向T表示 此做法不恰當,因屬下級『監督』上級,但T回應指『上級叫你做就做 啦』,並指示H主動拿簽到簿讓(投訴人)簽到。初期(投訴人)拒絕, (投訴人)向行動廳廳長表明按其本人之職級,應按指揮部簽到模式處 理(局長級有特定簽到表),按局方指引簽到應由上級監察下級,並不 是『相反而行』。(投訴人)拒簽多次,H依然照行動廳廳長之指示送 簿讓(投訴人)簽到,並向行動廳廳長上報情況,T指示毋須理會(投 訴人),『照做便可以,佢拒簽你就寫報告』,如H無暇處理則安排助 理送簽。其後,H按行動廳廳長之指示將投訴人之姓名放在簽到簿之最 前端以示與其他同事有區別,採用此做法開首數天(投訴人)曾簽署 (每天負責管理簽到簿之同事持簿在操場等H上班並交予H,然後由H送 交投訴人,投訴人簽署後,H即時傳真予行動廳廳長。曾有一次9時零5分 未傳真,廳長之下屬便致電追問情況),數天後投訴人便向H表明不用送 簽,因其曾與廳長溝通過。之後,T屬H以書面上報投訴人無簽署簽到簿 之情況。一段時間後,投訴人自製簽到簿並於每天上、下班簽到後放在 H之辦公室,T知悉後表示不滿,向H表明其不應提供協助,否則局長知 悉後就會知道有何下場,並囑H將有關情況書面上報。(H指T之前曾叮 囑......『行動站所有人不可幫(投訴人)工作,或聽命於(投訴人)』。) H曾向T表示投訴人為上級,理應按其指示工作,執行其指令。T回應指 『總之叫你做就做,不用理會咁多,俾局長知道你就知乜事』。H指T為 人怕事,不敢違抗上級命令,按H估計T乃執行比投訴人更高之上級指示 而為。」(見第456頁背頁及第457頁)。
- 22. H提供聲明時又表示:「投訴人曾向H表示,下級沒權監察上級之上下班情況,有關做法欠妥,並囑其請示T。H與T溝通後,T著H『唔好理咁多,照做就可以,佢唔簽你就寫報告啦』,H按T指示撰寫多份報告,而2010年10月15日及2010年10月18日之報告(見筆錄附件一及附件二)

乃屬其中之2份。由於報告上寫有『遵照閣下之指示』,T感到不滿,指 H『擺其上枱』,雙方因而發生爭辯,但最終T接收相關報告。H表明要 求投訴人簽署『簽到表』究竟是否經局長批准其本人不知情。」(見第 458頁及其背頁)。

(三) 分析

- 1. 綜合上述資料,可以肯定投訴人的簽到由中央行動站站主任核閱是存在 不妥的情況,否則消防局局長不會根據當時的澳門行動廳廳長的建議, 更改有關簽到表的格式。
- 2. 上述事件反映出當時消防局的內部溝通確存在問題,包括既然有關更正後的簽到表格式已獲局長批示同意,為何此訊息未能清楚傳達至投訴人;另一方面,既然更正後的簽到表格式已不存在「低職級核閱高職級簽到」的問題,在局長已明確知會投訴人須簽到的情況下,即使投訴人對誰人批核有關表格的格式存有懷疑,其亦可向局長作進一步了解。
- 3. 就上述事件,保安司司長辦公室顧問在意見書中指出:「現關鍵在於 (投訴人)是否切實知悉局長著令簽到的要求,尤其是以批示形式作 出。文件中顯示,有關的簽到文件由中央行動站主任H第一等消防區長 交予(投訴人)作簽,表格形式出現某程度的缺點……,(投訴人)對 此存有疑問是否理解的,尤其是由下級監督上級的情況。此外,綜合第 01/CMD/2010號意見書……、行動廳廳長(消防總長)2010年9月28日 製作的文件……及2010年10月11日製作的報告書,顯示出人員簽到的決定應源於局長,然而,行政廳廳長(消防總長)上述兩份文件卻給人混 亂且對善意原則受損的感覺。」(另段)「無論如何,在簽到的事件中,(投訴人)拒絕按原格式式樣簽到主要牽涉到消防局的內部處理程序和適時的通知……」(見附件一第5頁背頁)。
- 4. 暫未見上述意見與「公署」人員的分析有相悖之處。

* * *

十三、 <u>凡投訴人代任局長前,局長均會召集會議要求任何人不可向投訴人匯</u> 報工作

(一) 投訴事宜

投訴人向「公署」表示:「按照法例規定,若局長因公幹或放假而不在位時,是由年資較高的副局長代任 —— 即投訴人,惟局長每次在其不在位前均會召集會議,表明在投訴人代任期間,任何人不可向投訴人匯報工作,亦不需將局內的情況告知投訴人。」(見第4頁)。

(二) 相關事實及聲明

- 1. 投訴人於2011年5月31日向司法暨紀律委員會提交的「書面報告」中指出:「……自去年(2010年)年頭開始,每當局長因年假或公幹不能視事,由本人代任局長前,局長均透過會議向所有部門主管表示,即使本人代任局長之職務,但期間毋須向本人交待任何工作及匯報,(本人雖無參與會議,但信息是由參與會議的官員向本人報告的),一般事務只需知會S副局長,而任何文件亦只需給S簽署,特別事宜則直接通知局長,而在近期的代任期間,更將職務命令也交S副局簽署,故在多次代任期間只是有名無實……」(見第95頁及其背頁)。
- 2. 根據司法暨紀律委員會2011年6月13日的會議紀錄,委員會成員之一S於會議中表示:「(投訴人)在其代任後沒有向局長作出匯報,其解釋是由於局長沒有給予工作,所以沒有工作可匯報。S副局解釋,根據局長表示,(投訴人)與部分廳長有衝突,所以局長安排S副局面向主管再向(投訴人)交待工作,S副局表示他在(投訴人)代任期間一直有向他交待工作和上呈文件給(投訴人)。S副局長表示有一次(投訴人)代任期間,司長電話找他,(投訴人)表示已知悉事件並表示有關的事宜屬上層的機密不能向S副局透露。這明顯表示(投訴人)絕對是有工作需向局長滙報。」(見附件一第12頁背頁及第13頁)。
- 3. 另外,就有關投訴人代任局長前,局長會否召集會議要求任何人不可向 投訴人匯報工作一事,「公署」亦曾向多名現職或前消防局主管人員了 解,現將有關人員的聲明內容列於下表:

姓名	聲明內容
A	A表示由於技術廳的工作涉及稽查、消防圖則的審批工作,工作內容較為敏感,故局長已特別透過書面批示要求A只向其匯報廳內的工作,而在局長不在前(如年假或公幹),局長亦已透過上述批示授權予A簽署公函及就廳內的工作作出決定。另一方面,A表示事實上確曾出現在投訴人代任局長一職前,局長會召集會議,要求主管及相關人員不可向投訴人匯報工作,而向另一名副局長報告;至於具體原因,局長則沒有說明,另A亦未曾聽聞是否因投訴人與某些部門主管之間的關係差,故局長才會作出上述決定(見405頁及其背頁)。
G	局長有時會召集會議,指示主管及相關人員毋須向投訴人匯報工作,直接致電向其匯報或向另一副局長匯報,但無交代原因;G又稱,有時局長放假其未必知悉,致電局長(2011年3月前的3年多任職服務處處長,該處直屬局長,現時則無此需要,因其隸屬行動廳長)時秘書方告知其局長放假,有事直接致電局長或另一副局長;另G又補充,過去,局長與投訴人關係良好,局長指示主管級人員在(投訴人)代任局長期間,以及日常工作事無大小,有事先向投訴人匯報,亦曾多次向G(亦曾公開向局內各級官員)表示,有事可直接與投訴人聯繫,他日(投訴人)將於其退任後接任局長,但自從回歸十周年後,局長態度180度轉變,與投訴人關係日趨惡劣,並將之「架空」(見第471頁)。
С	C表示有,約在回歸十周年安保工作結束後,局長曾在例會(當時投訴人已無需出席工作會議)上講過一、兩次,在投訴人代任局長一職時,主管及相關人員不可向投訴人匯報工作,如有需要,可直接找局長,局長的電話會長開,局長當時只是單純作指示,但無說明原因(見第477頁)。
D	D表示在2010年9月前兩至三個月有兩次此情況,局長會要求主管人員不可以與投訴人匯報工作,不可以與其接觸,如有事情需匯報,應向另一名副局長為之。D又表示局長並無解釋當中原因,但D感覺局長是有意「架空」投訴人;D又表示無聽聞局長採取上述安排,是因部分主管人員與投訴人不和(見第481頁)。

E	在投訴人任副局長期間,其代任局長一職前,局長並非一律會召集主管會議,要求主管及相關人員不可向投訴人匯報工作,此種情況發生在「年假」事件之後,例如2010年9月8日之主管會議,局長表明投訴人雖代任局長,但彼等不用向投訴人匯報工作,亦不可代其簽署,如有文件需簽,找另一副局長簽,如有特別情況以電話通知局長(E指自某次流感演習後/投訴人在中央行動站上班後,投訴人雖任副局長但已無被通知出席主管會議)。
	E表示,約在2010年8月某次投訴人代任局長期間,局方與北京方面召開消防技術會議,會議前投訴人召開主管會議了解情況,之後局長上班後,召開主管會議(投訴人無在場)通知在其不在期間任何人無權召集會議,如有文件簽署,由另一副局長負責簽署(見第486頁背頁)。
J	J表示記憶中局長有在其不在(例如公幹及享受年假)前,向直屬的 部門主管表示在其不在期間,局內的工作先向另一名副局長報告, 然後再由該副局長向代任局長的投訴人報告;J表示局長並未有指出 原因,亦未曾聽聞上述措施是因投訴人與部分主管不和而實行(見 第491頁背頁)。
F	至於在投訴人尚任副局長期間,當其代任局長一職前,局長是否一律會召集會議,要求主管及相關人員不可向投訴人匯報工作之事宜,F指分階段而言,前期如常,但自2011年(F表示具體時期已記不清)開始,曾試過投訴人任代局長前,局長召開主管人員會議,透露領導層「發生咗問題」,在其放假期間,凡須向局長匯報的情況及須經局長之文件須先向另一副局長匯報,再由該副局長因應情況決定是否向投訴人匯報。雖然局長未就領導層「問題」具體言明,但局長之言語使F感到局長與投訴人之間存在「爭拗」,因一直以來局內層級分明,下級須服從上級,且投訴人一直係局長之「心腹」,出現如此局面,故讓人有此推測(見第495頁背頁)。
Т	(「公署」人員問及行動廳廳長T,投訴人在任副局長期間,若投訴人代任局長一職時,消防局局長是否均在事前表明投訴人代任局長期間,任何人不可向其匯報工作,亦不需將局內情況告知投訴人。若然,局長有否解釋原因。)
	T表示並無此事,如在投訴人代任局長期間出現屬其權限範圍內的事情,仍會按常向其報告(見第234頁)。

O

自2010年下旬開始,當投訴人代任局長時,消防局局長會指示O,如遇工作上的問題,可直接致電局長匯報,又或向另一副局長S匯報;O又表示,在投訴人代任局長期間,O並未有將文件交予投訴人批閱,因投訴人的辦公地點在中央行動站,遠離西灣湖總部,在此情況下,有關文件會交予另一副局長批閱(見第526頁)。

4. 消防局局長向「公署」提供聲明時,「公署」人員曾問及局長是否有在投訴人代任局長前,召集會議或指令要求任何人不可向投訴人匯報工作;局長表示:「有此情況,(局長)解釋因如原屬S副局長負責的工作,即使在(局長)放假期間,一律先交副局長,然後再上呈予投訴人;另如屬緊急,則直接聯絡(局長)或請示代任局長的投訴人,(局長)表示因當時已發現投訴人情緒有問題,影響工作,故才有此要求;(局長)補充,投訴人在局長休假回來後卻不再向其親自匯報代任間的工作情況,只向秘書交付相關文件,其後,代任局長後的投訴人連文件也未有遞交。」(見第686頁)。

(三) 分析

- 1. 綜合上述聲明內容,客觀上令人相信投訴人所言屬實,即「局長每次在 其不在位前均會召集會議,表明在投訴人代任期間,任何人不可向投訴 人匯報工作,亦不需將局內的情況告知投訴人」。
- 2. 值得注意的是,《領導及主管人員通則的補充規定》第17條至第19條規 定了局長在部門的一般管理、人力資源管理,以及設施及設備的管理方 面的權限。
- 3. 另一方面,第24/2001號行政法規第7條亦規定了消防局局長的權限。
- 4. 《行政程序法典》第43條規定:「一、職務之擔任人不在、出缺或因故不能視事時,由法定代任人代替之;如無法定代任人,則由被代任人指定之機關或行政當局人員代替之。但特別法就上述情況另有規定者除外。二、在代任情況下執行職務,包括行使被代任人獲授予或獲轉授予之權力在內。」(底線是本文加上的)。

- 5. 換言之,在本個案中,投訴人代任消防局局長期間,應具上述《領導及主管人員通則的補充規定》第17條至第19條,以及第24/2001號行政法規第7條規定賦予消防局局長的權限。
- 6. 因此,消防局局長要求各部門主管在投訴人代任局長期間,不可直接向 其匯報有關局內的工作,明顯有違上述《行政程序法典》第42條的規 定。

* * *

十四、<u>局長要求局內人員製作報告「抹黑」投訴人,以便其可在評核報告中</u> 給予投訴人不佳的評分

(一) 投訴事宜

根據投訴人提供的資料,投訴人認為對其進行「抹黑」的報告,主要包括:

- 1) 根據消防總長U於2010年3月6日撰寫的報告書(局長於2010年3月8日批示「知悉」),U表示在2010年1月任職資源管理廳廳長時,投訴人要求其只對消防總長S表示「若不想續任廳長,可填寫不續任聲明書」(見第71頁),而據局長了解,投訴人自2009年下旬(接近回歸十周年期間)開始,已架空時任行動廳廳長S的權力,使S感到難堪及因而情緒不穩(見第16頁)。
- 2) U又於上述2010年3月6日的報告書中指出,由於其沒有按投訴人的上述指示行事,導致其經常被投訴人無理訓斥(見第71頁),包括在2010年2月8日消防局春茗聯歡晚會上被其大聲謾罵,指為何不在晚會上說抽獎的禮品是由投訴人捐贈,以及有關晚會的不完善之處,雖然U曾向投訴人表示歉意,但投訴人仍繼續訓斥;就上述事件,U於2010年2月12日向局長提交報告,局長於同日批示「知悉」(見第71頁背頁)。
- 3) S於2010年6月8日撰寫報告書(時任資源管理廳廳長),指2010 年6月7日的首席消防員晉升儀式中,由於人數眾多而需改變一貫

安排,以橫排方式進行列隊,S曾以內部通知請示上級批准,但一直未收到回應,經向投訴人了解,投訴人表示已遺失有關內部通知,但聲稱已請示局長可作上述安排,於是,S便着手安排當日的晉升儀式,然而,儀式當天S才從局長口中得知副局長(投訴人)未有向他提及此事,並因此而被局長訓斥;上述報告書於同日獲局長批示「知悉」(見第53頁)。

- 4) 指揮部輔助室副一等消防區長R於2010年8月10日撰寫報告書,指 多次看見投訴人在部門的公共地方公開批評兩名消防總長工作之 錯誤,「所用之語氣被人感覺帶有羞辱的成分」,局長於2010年 9月2日批示「知悉」(見第74頁及第75頁)。
- 5) 副一等消防區長X於2010年10月6日撰寫報告書,指投訴人與其多次表示局長不要針對他,「否則要『爆大鑊』,局長要付出更大的代價等對抗性行為,情緒極不穩定及激動。」局長於2010年10月8日批示「知悉」(見第76頁)。

(二) 相關聲明

- 1. 局長向「公署」提供聲明時表示:「由於U不遞交不為S續約的文件, 導致U在2010年春茗或團年宴後,投訴人曾當眾指責其『晤識做野』, 當時局長亦在場,局長表示當時曾作調解,向U表示可能是因為投訴人 飲多了,才會有此情緒性的反應,着U不要太介懷,另(局長)亦要求 投訴人體諒U,因為U是病患者,但結果反而是投訴人要求U以後公事上 一律以書面來往。」(見第684頁)。
- 2. 局長又表示:「由於在(局長)於2011年5月準備撰寫(第20/GAC/2011號)報告書時,投訴人再次向(局長)口頭道歉〔現場只有(局長)及投訴人二人〕,承認自己情緒不好,就算先前曾表示要『爆大鑊』,但其實亦『無咩話爆大鑊呀,局長又無咩大鑊可以爆。』,故(局長)認為投訴人已承認有關報告書的內容。(局長)補充,針對X於2010年10月6日撰寫的報告書,由於(局長)認為事件嚴重,因此曾向X指出如屬實的話,其應提交書面報告。另X亦曾向(局長)表示其曾向R說出有關情況,(局長)有向R求證,但(局長)並未有向投訴人求證。」(見第686頁)。

(三) 分析

- 1. 針對上述指控,投訴人曾在向司法暨紀律委員會提交的書面陳述中作出 反駁,惟司法暨紀律委員會並未有對上述問題作進一步的查證。
- 2. 首先,暫未有任何資料顯示有關報告的內容屬「捏造」,又或局長曾要求有關消防局人員「捏造」事實「抹黑」投訴人。
- 3. 然而,上述第1)項至第4)項文件所述的事宜,**均是發生於2010年8月18日 之前**。
- 4. 如前所述,依照《領導及主管人員通則的基本規定》第14條、《領導主管人員通則的補充規定》第8條,以及保安司司長第4/SS/2009號批示的規定及要求,消防局局長在建議終止投訴人定期委任的《領導人員的工作表現評審報告書》(第20/GAC/2011號報告書)中,依法應是對投訴人於2010年8月18日至2011年4月17日間的工作表現作出評審。
- 5. 因此,<u>消防局局長將該等指控作為評價投訴人2010年8月18日至2011年4</u> 月17日間的工作表現的依據,客觀上已不符合法律規定及要求。
- 6. 何況,消防局局長曾於2010年4月20日撰寫評核投訴人2009年8月18日至2010年4月17日間工作表現的《領導人員的工作表現評審報告書》,當中指(投訴人)「尚能滿足要求,建議續任。」(見附件八第3頁及其背頁)。
- 7. 上述第1)項至2)項文件所述的事件發生於2010年1月至3月期間,換言之, 倘上述事件屬實且對投訴人的副局長定期委任構成影響時,消防局局長 理應在上點所指的2009年8月18日至2010年4月17日《領導人員的工作表 現評審報告書》中反映出來,但局長卻未有為之。
- 8. 另一方面,<u>就上述第1)項、第3)項至第5)項文件所指的投訴人在工作期間的一些「不當」行為,未見任何文件顯示消防局局長曾採取其他調查措施查證事件是否屬實,尤其是未見消防局局長就上述事件向投訴人</u>進行聽證。
- 9. 值得強調的是,雖然局長表示投訴人曾就「爆大鑊」一事向其道歉,但

暫未有任何文件予以支持。

- 10. 消防局局長在未對當事人 即投訴人進行適當聽證的情況下,便將 上述第1)項、第3)項至第5)項事件視為事實,已違反《行政程序法典》第 10條所訂的「參與原則」,即「公共行政當局之機關,在形成與私人及 以維護其利益為宗旨之團體有關之決定時,應確保私人及該等團體之參 與,尤應透過本法典所規定之有關聽證確保之。」
- 11. 綜上所述,<u>消防局局長將上述第1)項至第5)項事件視為事實,並以此作為對投訴人2010年8月18日至2011年4月17日間的工作表現的評價依據</u>,並不符現行的法律規定。

* * *

十五、 消防局局長指投訴人違反8月12日第14/2002號行政法規及保安司司長 第38/SS/2002號批示並無法理依據

(一) 相關事實

- 1. 消防局局長曾於2011年3月25日為查證投訴人日常使用公務車輛的情況,故對主要負責接載投訴人的消防員Y錄取「實況筆錄」,筆錄內容包括:「局長詢問Y:『你的職務為司機,一直以來都是負責接載本局高級官員執行外勤公務的,尤以接載(投訴人)為主,是嗎?』(另段)Y回答:『是,但近期已減少了。』」、「局長詢門Y:『據瞭解,(投訴人)以往經常指示你用公車接載他上下班,可有其事?』(另段)Y回答:『是,但公務的較多,當然也有接載他上下班的情況。』」、「局長詢問Y:『你是否知道根據法例(司長批示),只有局長級才可有個人用車及配備司機接載上下班,副局長級是沒有此權利?』(另段)Y回答:『本人只是按指示工作,其他的本人沒有理會。』」(見附件二第76百)。
- 2. 消防局局長於2011年5月6日《領導人員的工作表現評審報告》(第20/GAC/2011號報告書)指投訴人「在沒有經本人同意下,經常地要求本局司機送其上班及下班,甚至使用公車接載他去用膳。此行為違反了相

關紀律及司長 閣下作出的個人駕駛車輛的批示。此實在是一種違法違紀行為。」(見附件二第16頁背頁)。

- 3. 根據資料,消防局服務處處長Z於2011年5月5日第56/DS/2011號報告書中列出投訴人在2010年1月至12月期間於非辦公時間使用司機接送往返非辦公地點的紀錄(見附件二第34頁至第36頁)。
- 4. 對此,消防局局長於2011年5月6日作出批示,指投訴人「在未經上級同意下非辦公時間使用司機駕駛公車,違反公車使用法例及司長批示」 (見附件二第34頁)。
- 5. 根據消防局提供的資料(見附件二第67頁至第75頁),投訴人於擔任消防局副局長(行動)時獲分配使用公車的法律依據為8月12日第14/2002號行政法規《澳門特別行政區車輛的取得、管理及使用》第7條及保安司司長第28/SS/2002號批示。
- 6 第14/2002號第7條規定:
 - 「一、因應個別公共實體在工作上的需要,尤其是擁有即使屬非警務 性質的偵查或稽查職責及權限的公共實體,可向其指定的工作 人員提供作長期使用的一般工作車輛。
 - 二、 按照本條的規定獲提供作長期使用的車輛,不得作私人用途。
 - 三、 提供作長期使用的一般工作車輛是透過特別許可為之;如屬第一條(一)項、(二)項及(五)項所指實體的一般工作車輛,則 按照有關組織法規、章程或內部規章為之。」
- 7. 為着上述法律規定,保安司司長發出第38/SS/2002號批示,要求轄下各部門(包括消防局)嚴格遵守上述規定,並要求各部門的領導人向保安司司長辦公室遞交一份説明有關公車作長期個人使用的具理據的建議書,建議書內容尚須包括「將獲提供車輛之人員之身份資料」及「說明在建議書中所指的提供車輛之目的不能透過使用一般工作車輛來達到的原因(由一名司機駕駛)」(見附件二第74頁及第75頁)。
- 8. 消防局為着遵守上述保安司司長的批示,局長透過其同意的2002年9月

26日第276/DGR/2002號建議書,建議向多名局內的領導及主管人員分配「長期使用的一般工作車輛」;當中建議向消防局副局長配備「長期使用的一般工作車輛」的原因,是因為「需要經常代表局長出外出席會議、儀式或宴會等等,並無固定之時間性,而且私人用途之車輛往往不能駛入會議或儀式地點,因此,有需要配備一般工作車輛作長期使用。另外,由於工作的特殊性與文職有所不同,必須進行巡視及抽檢工作,為便於不洩漏時間及地點情況下,必須自行駕駛,以進行抽查巡視,監管局內外工作。」(見附件二第71頁)。

- 9. 此外,針對行動副局長的情況,上述2002年9月26日第276/DGR/2002號建議書更指出向其分配「長期使用的一般工作車輛」的原因,是因為「負責行動的官員是極有需要盡快返回工作崗位甚至直接趕達現場,指揮及支援搶救行動」、「隨時候命,沒有固定之工作時間,也難以由司機兼負接載之任務,由經驗所知,值勤的司機亦由於突發性之救援行動而必須出勤工作,而候營支援之司機亦未返回各行動站,因此,該等官員是極需要親身駕駛有關車輛而趕赴工作地點的。」(見附件二第72頁);保安司司長於2002年9月30日批示同意上述建議(見附件二第70頁)。
- 10. 局長向「公署」提供聲明時表示:「除保安司司長曾作出批示,指出局長可以有個人用車,以及副局長及部分主管人員可以因公使用車輛外局內無其他相關的成文批示; (局長)表示除了局長可以有個人用車外,其他供主管人員使用的車輛僅可用於公務,當然,上述司長批示亦指出有關人員可自己駕駛公車往返住所及工作地點。(局長)補充表示,副局長有專用司機駕駛公車,但僅限於公務用途,如屬私用,如往返住所及工作地點,則需自行駕駛。(局長)表示除上述保安司司長批示外,局內未有其他關於使用公車的成文指引。」(見第683頁背頁)。

(二) 分析

- 1. 從上述建議書內容可見,除消防局局長外,消防局內其他領導及主管級人員(包括投訴人)是基於工作的特殊性而獲分配「長期使用的一般工作車輛」,而有關車輛應由當事人親身駕駛,即使執行公務亦然。
- 2. 然而,從上述消防局局長對Y(司機)錄取的「實況筆錄」的內容、2011

年5月5日第56/DS/2011號報告書所作的批示,以及局長向「公署」提供的聲明,對於投訴人基於公務使用車輛的情況,局長容許由部門人員(司機)駕駛該輛供投訴人長期使用的一般工作車輛接載其執行公務。

- 3. 惟值得強調的是,局長容許部門人員(司機)基於公務駕駛該輛「長期 使用的一般工作車輛」接載投訴人,在保安司司長批示及消防局局內未 有就「公務」及「私人用途」作出特別定義的情況下,局長指責投訴人 要求部門人員(司機)接載其上下班往返部門及住所並無法律依據。
- 4. 因為,雖然第14/2002號法規第7條第2款規定:「二、按照本條的規定 獲提供作長期使用的車輛,不得作私人用途。」然而,該法規並無就 「私人用途」作進一步的界定。
- 5. 事實上,同樣的情況亦出現於局長使用公車的情況,因為,根據7月22日第7/2002號法律第8條第1款(十三)項的規定,局長有權獲提供個人使用的公車,但按照同條第2款的規定,「因私人事務所需而使用供個人使用的車輛時」,「車輛只可由權利人(即局長)駕駛」;同樣地,第7/2002號法律,以至補充該法律的第14/2002號行政法規並無就何謂「私人事務」作進一步的界定。
- 6. 然而,行政公職局44 曾發出《公共實體車輛管理使用手冊》,當中針對上述第7/2002號法律第8條第2款所指的「私人事務」,行政公職局明確解釋「為適用有關法律的規定,往返工作地點及住所的正常路程,包括中途午膳,不視為將車輛用作私人用途。」(見第248頁,底線是本文加上的)。
- 7. 同樣地,針對第14/2002號法規第7條第2款的規定,(「按照本條的規定獲提供作長期使用的車輛,不得作私人用途」),行政公職局亦解釋:「除此之外,上述有關往返工作地點及住所的正常路程的規定亦適用於供長期使用的車輛的權利人。」(見第248頁及其背頁,底線是本文加上的)。

⁴⁴ 無論是根據現行的行政公職局組織法(8月8日第24/2011號行政法規),抑或是被廢止的舊行政暨公職局組織法(5月9日第23/94/M號法令),行政公職局負有解釋及統一公職法律制度適用的職責。

8. 基此,在保安司司長第38/SS/2002號批示未有就「私人用途」作出有別於上述行政公職局的定義,消防局本身又未有就公車使用訂定內部規範的情況下,消防局局長指投訴人要求部門人員(司機)接載其上下班,往返工作地點及住所並不屬公務,且違反「公車使用法例」及保安司司長第38/SS/2002號批示,客觀上並無法律依據予以支持。

* * *

十六、<u>消防局局長未經紀律程序便指投訴人違反《澳門保安部隊軍事化人員</u> 通則》的規定

(一) 相關事實

消防局局長於2011年5月6日《領導人員的工作表現評審報告》(第20/GAC/2011號報告書)列出投訴人多項不當行為,有部分更是接近1年多前的事件;最後,消防局局長指投訴人的行為「明顯違反了以下的規定:a)經十二月三十日第66/94/M號法令核(准)之《澳門保安部隊軍事化人員通則》第6條第2款a及d項;第7條2款c項;第8條2款a、b、e及l項;第9條2款a項;第10條第1款;第11條2款c、d及f項;第12條2款f及h項;」(見第18頁)。

(二) 分析

- 1. 值得強調的是,《軍事化人員通則》第250條規定:
 - 「一、未獲本通則賦予紀律懲戒權限或獲賦予之紀律懲戒權限不足之 上級,有義務立即舉報已獲知之由其下級或下屬作出之紀律違 反。
 - 二、舉報應採取直接及保密之方式交予舉報人所從屬之上級,以便該上級進行或命令進行有關程序,或以同樣方式將舉報送交予有權限之實體。
 - 三、 舉報紀律違反之上級應預先澄清作為該違法行為特徵之情節, 且在適當及可能之情況下聆聽違法者。」

- 2. 與此同時,《軍事化人員通則》第267條規定:
 - 「一、有權限提起紀律程序之實體在接到筆錄、舉報或投訴後,應立 即決定是否追究紀律責任。
 - 二、如上述實體認為不應追究紀律責任,應命令將筆錄、舉報或投訴歸檔。
 - 三、 如第一款之實體認為應追究紀律責任,應提起或命令提起紀律 程序。
 - 四、 如在違法行為中之跡象相應於超越其權限之抽象處分者,即使 認為不應追究紀律責任,亦應將有關事宜提交予有權限就此作 出決定之實體。」
- 3. 事實上,「紀律程序為行政當局評價某事實紀律效力或某一部門是否合適地運作而採取的一切訴訟程序手段和行為,旨在採取措施,以糾正可能影響或干擾行政當局的目標和利益正常實現」、「撮言之,就是使潛在(儘管只屬或然性質)破壞體制和諧的情況得以澄清或糾正工作的開展」45;此外,「要求紀律責任的承擔,必需經過本身的程序——紀律卷宗——的開立,以查明相關的事實、找出相關的責任人和確保責任相應的辯護權。」46
- 4. 因此,當消防局局長收到有關提及投訴人工作「不當」且涉嫌違紀的報告書時,理應決定提起紀律程序,又或當其認為自己無權限提起紀律程序時,亦應將有關事宜舉報予司長,以便司長依法決定是否提起紀律程序。
- 5. <u>值得強調的是,在未透過相關的紀律程序查清事實之前,消防局局長無</u> 法律依據指投訴人已違反《軍事化人員通則》所規定的義務。

^{45 《}紀律懲處法教程》(第二版),第99頁,Manuel Leal-Henriques著,關冠雄譯,法律及司法培訓中心出版。

^{46 《}紀律懲處法教程》(第二版),第105頁,Manuel Leal-Henriques著,關冠雄譯,法律及司法培訓中心出版。

* * *

十七、 <u>投訴人獲委派負責制定《消防局行政手冊》的工作,但未獲任何行政</u> 支援,且即使透過書面查詢亦未獲任何回應

(一) 投訴事宜

投訴人指自己被委派負責制定《消防局行政手冊》的工作,但未獲資源 管理廳廳長T提供任何行政支援,且即使透過書面查詢亦未獲任何回應 (見第5頁)。

(二) 相關事實及聲明

- 1. 投訴人的副局長定期委任經保安司司長批示而被終止後,現任消防局副局長S於2011年9月1日作出第11/CB/2011號批示,要求投訴人往資源管理廳報到,廳長T為投訴人的直屬上級,並指出「(投訴人)……工作範圍為本局制定《消防局行政手冊》,上述的官員需對本局部門的內部行政進行分析及整合,以文字及流程圖的形式表達相關的程序,並需清楚闡述相關的法律依據……」,與此同時,該批示列出投訴人完成製作《消防局行政手冊》的步驟及時間表(見第136頁及第137頁)。
- 2. 投訴人曾於2011年9月26日作成第13/DGR/2011號報告,當中表示:「……本人曾命令於中央行動站的物料科科長AA區長協助一些工作時,區長AA表示因上級(資源管理廳廳長)已透過會議表明本人不能直接命令他們協助工作,故本人現要求廳長 閣下以書面回覆本人上述區長的說話是否屬實,因若非事實,有關區長違反軍事化人員通則之規定。」投訴人又表示:「……本人經研究後,由於上級現要求現在先製作資源管理廳部分的行政手(冊),(本人的理解是工作指引),是必須本廳各科的主管參與及協助此工作,才能有效完成,故本人現向廳長 閣下表示,本人在展開此工作時,會隨時要求本廳各科科長出席會議及參與此工作,由於上級給與本人的工作時間非常緊迫,且本人作為消防總長,既附屬資源管理廳廳長,法理上應有權命令本廳屬下人員工作,故本人會儘快以批示及通知方式通知有關主管儘快展開有關工作,以免耽誤工作進度,引致未能符合上級批示中的時間表。」(見第141頁及第142頁)。

- 3. 根據資料,資源管理廳廳長T、投訴人、一等消防區長P、副一等消防區 長BB及副一等消防區長CC於2011年9月28日就上述問題進行工作會議。
- 4. 「公署」曾邀請出席上述會議的資源管理廳人員提供聲明,有關聲明內容如下:

姓名	聲明內容
Т	T表示由於投訴人在資源管理廳工作期間,其仍認為自己仍可命令廳內的人員工作,亦有意就製作上述手冊的工作,自己主動召集廳內的人員進行會議,故T便欲透過上述會議向投訴人說明,投訴人係從屬於T及協助其工作,廳內其他人員(包括職級較其低者)並非其下屬,故如投訴人在工作方面需要其他人員協助,可以書面方式向T提出,T可儘量配合,但投訴人不可命令彼等工作,亦不可直接要求他們與其開會。(見第234頁及其背頁)。
BB	T在會議上重申投訴人在職務上直屬於T,任何事務均須直接向 T匯報,不可直接與資源管理廳的人員聯繫,亦不可以要求彼等做 任何事,事實上,在進行有關會議之前,T就曾召集廳內的主管人 員提出有關指示(見第424頁背頁)。 BB表示據其對《軍事化人員通則》的理解,下級有服從上級的義 務,投訴人為消防總長,按理凡職級在總長以下的消防員均有服從 的義務,故當T廳長作出:投訴人不可直接與資源管理廳的人員聯 繫,亦不可要求彼等做任何事的要求時,BB亦覺得「不明自」管職 務,但亦無被要求不可直接與澳門行動廳亦無擔任領導主管職 務,但亦無被要求不可直接與澳門行動廳的人員聯繫,或不可要求 彼等做任何事;另據BB的理解,對於隸屬不同附屬單位或職務的 是上級的要求,下級並無提供資料或協助的義務,但在投訴人的情 況中,因處在同一廳級中,故對於投訴人被要求不可直接與資源管 理廳的人員聯繫,亦不可要求彼等做任何事的指示,BB覺得「不 解」(見第425頁)。

CC

某日上午於西灣湖3樓會議室曾舉行會議(當日會議約半小時),由 於當時投訴人剛被上級終止副局長之委任,並被安排到資源管理廳 工作,故當日會議內容主要涉及投訴人日後工作的性質,以及日常 具體工作安排,T廳長指投訴人只會負責策略研究方面的工作,與 廳內其他人員沒有從屬關係,投訴人直接向T廳長匯報。

CC表示,當日會議中,T廳長有向投訴人表示不可直接命令資源管理廳人員,如投訴人有任何需要,應先與廳長聯繫(見第435頁)。

P

該次會議由廳長T召集,P被要求出席,事後,該廳有就是次會議作成會議紀錄。據P記憶所及,該次討論氣氛較為激烈,召集是次會議的原因,主要是希望釐清投訴人(原為消防局副局長)於2011年9月頭調派到資源管理廳內工作後的位置及該廳的運作問題,廳長T在會議上表示資源管理廳內的人員僅須聽從廳長T的命令行事,消防總長投訴人非為資源管理廳的部門主管/據位人,無權直接向該廳人員發出命令,如有需要,消防總長投訴人可向廳長T反映,再由廳長T向下屬發出命令。

P表示,廳長T在上述會議上就資源管理廳日後的工作安排作出明確指示,例如,投訴人如需索取與工作有關的資料,又或需在工作安排上調動人手,又或需在工作安排上向該廳人員下達命令或指令等,一律須知會T廳長及由T廳長統一處理。按P的個人理解,有關投訴人非因公事而與該廳人員談話或聯誼方面,則不屬該次會議的討論範圍(見第453頁背頁及第454頁)。

- 5. 2011年10月19日,資源管理廳廳長T作出第09/DGR/2011號批示,指「根據副局長第11/CB/2011號批示,(投訴人)已被安排在資源管理廳協助本人作研究方面工作,所有被委派的工作需直接向本人交待及負責,但(投訴人)沒有按照上述批示執行,確實存在不當情況,為了(投訴人)能改善上述不當情況,本人透過於2011年9月28日之工作會議,再次向他說明有關的工安排,以避免再次發生同類事件。」(見第143頁及第144頁)。
- 6. 資源管理廳廳長於2011年10月27日發出第11/DGR/2011號批示,要求投訴人於期限內完成上述工作(見第145頁)。

- 7. 對此,投訴人於2011年11月3日撰寫第46/GAC/2011號報告書,要求上級以書面方式表明投訴人能否命令其他人員參與工作,甚至能否與他們有直接聯系。投訴人更表明待有關回覆後,投訴人才會開展相關工作(見第146頁)。
- 8. 2011年11月7日,投訴人撰寫申請書,再次向資源管理廳廳長T申請2011年9月28日的會議紀錄(見附件二十二第24頁,當中「於28/10/2011」應為筆誤)。
- 9. 2011年11月7日,投訴人編制了第51/GAC/2011號報告書,表示:「現根據廳長編號:11/DGR/2011,2011年(原文為2001年,應為筆誤)10月27日之批示,列出資源管理廳屬下各部門的職能和各負責部分的明細項。」(見附件二十二第25頁至第29頁)。最後,投訴人指:「現已根據上級批示,明確列出資源管理廳各部門的工作職責及權限,如需展開製作資源管理廳各部門相關指引,有必要召集資源管理廳各部門主管開會,透過會議了解其工作上現有各種指引及欠缺哪些必需指引後,並根據有關重要性,按援(緩)急先後排序,然後開始統籌製作,為此,建議及等待資源管理廳廳長 閣下命令召集資源管理廳屬下各部門主管進行工作會議,(因廳長曾口頭命令本人不能直接命令本廳人員協助工作),再繼續有關指引製作工作。」(見附件二十二第29頁)。
- 10. 投訴人於2011年11月30日收到上述會議的書面紀錄,當中記載了:

「廳長T表示:『召集三位官員與(投訴人)到來,主要目的是就本廳工作進行會議,本人向(投訴人)表示,(投訴人)與DGR內之人員並無從屬關係,任何工作只需向本人匯報,如在工作上需任何協助,需向本人提出。』

(投訴人)表示:『就廳長向本人安排DGR內的工作,本人可否召集 DGR內主管開會!』

廳長表示:『不可以。』

(投訴人)表示:『本人可否命令DGR內人員工作,或本人可否致電 DGR內人員以詢問有關工作之事情。』 廳長表示:『不可以,因為在DGR內你(投訴人)與其他工作人員並沒有從屬關係,你所有工作只向本人交待,因此,不可以命令DGR人員,但DGR所有隊員亦必需按照敬禮及榮譽規章內之規範向你作應有之尊重。』」(見第382頁,附件二十二第30頁及第31頁)。

- 11. 2011年11月30日,T作出第14/DGR/2011號批示,當中指出:「就有關 (投訴人)於2011年11月7日向本人遞交之第51/GAC/2011號報告書內 容,本人藉此重申,根據副局長於2011年9月1日所作出的第11/CB/2011 號批示內容,。此表明(投訴人)在本廳並非架構上的據位人,故 在架構上與本廳轄下部門之任何人員不存在從屬關係,故上述官員無權 對本人轄下的人員在工作上作出命令或指令。若(投訴人)在工作上需 要任何協助,當向其直屬上級(本人)作出請求後,有關的請求將會獲 得處理。但是,在制定《消防局行政手册》現階段來考慮,本人已透過 本廳第01/DGR/2011及09/DGR/2011號批示內容來表示(投訴人)應如 何開展有關工作。可是, (投訴人) 仍未對有關的批示作出任何積極的 正面行為。惟當本人透過本廳於2011年10月27日作出的第11/DGR/2011 號批示,着令(投訴人)於其限期內完成有關的工作後,其才於2011年 11月7日提交一份文件。經本人細閱相關文件後,發現有關文件的文字 表述與第24/2001號行政法規的相關內容超過九成相同,同時上述文件 中沒有闡述任何與本廳註冊科有關的資料。(另段)由此得出,(投 訴人) 自獲悉需負責制定《消防局行政手册》開始(2011年9月1日) 至今(2011年11月7日),不但無視上級的批示及輔導,還借故推搪工 作,最終為規避紀律責任,隨意剪輯法例來應付上級的工作,此舉實 在顯示其對工作存在消極對抗,並有跡象發展到對職務工作失去興趣的 狀況。……自2011年9月1日起,本人亦多次口頭及書面形式,提醒(投 訴人)注意自身工作態度及作出調整,然而,(投訴人)無論在工作態 度及實質工作上仍未作出任何改善跡象,由於本人不希望使用最終手 段 (紀律制度)調整 (投訴人) 這種狀況,因此,本人再三提醒(投訴 人)必須認真及嚴肅地自我檢討……。」(見第388頁背頁)。
- 12. 2011年11月30日,T再作出第18/DGR/2011號批示,當中指出:「對於 (投訴人)所提出其能否命令不屬其轄下的本廳人員提供協助,本人已分別透過本人第01/DGR/2011號批示、第09/DGR/2011號批示、第14/DGR/2011號批示及於2011年9月28日之工作會議作出多次回覆有關的問

題,但(投訴人)仍然堅持處於不按上級的批示及不肯落實地完成上級給予的工作,這都顯示出(投訴人)對有關的工作採取消極的態度,雖然如此,本人作為資源管理廳廳長,是有責任多次提醒(投訴人),盡快調整其的工作態度,做好上級所給予的工作。」(見附件二十二第59頁)。

- 13. 2011年12月6日,投訴人按照《軍事化人員通則》第253條的規定,向消 防局副局長S對資源管理廳廳長T作出投訴,有關投訴書列出了投訴人向 T提交的報告書及T的批示,最後,投訴人指出:「就本人跟進制定《消 防局行政手册》的工作上,明顯是受到T消防總長的刻意刁難,特別是 人手支援的事宜上,因為在副局長閣下上述第11/CB/2011號批示之附件 內,亦清楚表明《消防局行政手册》將會交給部門給予意見的,故此有 關工作明顯涉及各部門的,但按照T廳長之命令,因本人現沒有擔任主管 職務,故與DGR工作的人員無任何從屬關係,本人認為有關命令並不符 合《澳門保安部隊軍事化人員通則》之規定,因根據上述《通則》第五 十條及第五十三條的規定,作為一名消防總長,是絕對有權指揮及命令 屬下的軍事化人員,但更今人難以說服的是,T總長明確表示本人不可聯 絡資源管理廳的人員,更是沒有任何理據,即使在情理上,如上級要求 下級有效執行一份工作或任務,理應給與合理的支援,才能有效地及完 善地完成,但相反地,T廳長卻命令本人不能要求相關部門人員協助,甚 至不能聯絡他們收集資料。有關行為明顯有違上述《通則》規定,並與 工作所擬達致的目的相違背。而由於上述原因,致使本人一直未能有效 展開 閣下批示所命令的消防行政手册工作。(另段)為此,本人現按 照《澳門保安部隊軍事化人員通則》第253條的規定對T消防總長作出投 訴。」(見附件二十二第9頁及第10頁)。
- 14. S副局長於2011年12月12日批示要求T廳長7天內就上述投訴提交書面報告(見附件二十二第9頁)。
- 15. T於2011年12月14日作成第21/DGR/2011號報告書,當中指出:「就有關 (投訴人)於投訴書提及其所被安排製作《消防局行政手冊中的資源管 理廳行政手冊部分目錄》之工作中,需要命令及隨時召集資源管理廳轄 下各科科長出席會議及參與工作。在上述事宜上,本人亦分別以4次本人 批示(第01/DGR/2011號批示、第09/DGR/2011號批示、第14/DGR/2011 號批示及第18/DGR/2011號批示)及1次工作會議(於2011年9月28日進行

之會議記錄)作出回覆,尤其在上述第09/DGR/2011號批示及於2011年 9月28日進行的工作會議上都清楚地向(投訴人)表述有關的工作安 排一、「根據(投訴人)提交之於2011年9月06日報告書、於2011年9 月26日第13/DGR/2011號報告書、於2011年11月03日第46/GAC/2011號 報告書、於2011年11月07日第51/GAC/2011 號報告書及於2011年9月28 日的工作會議上,除只提出需要命令本廳官員/隊員作出支援外,沒有向 本人提出過任何在其製作《消防局行政手册中的資源管理廳行政手册部 分目錄》中需要本廳哪方面的實質資料,而且亦沒有向本人提出過任何 工作上實質的研究方向,另一方面,本廳、轄下各部門均有各自範疇的 工作,故本人很難配合(投訴人)所提出的隨時命令及召集本廳各官員/ 隊員作支援的要求。倘若(投訴人)在務實的展開相關的工作,當中遇 到有任何困難及問題,並向本人提出後,本人會盡量作出配合」、「就 (投訴人) 於投訴書內提出的根據《澳門保安部隊軍事化人員通則》第 五十條及第五十三條之規定作為一名消防總長,是絕對有權指揮及命令 屬下的軍事化人員,本(人)對此事宜已於2011年9月28日的工作會議 上向(投訴人)清楚講解及回覆。但本人亦藉此再次重申,(投訴人) 於2011年9月1日起不被委任消防局副局長之職務,同時亦沒有被委任擔 任任何主管之職務,只被安排於本廳協助本人作研究策劃的工作,換句 話即是(投訴人)在工作上是與本廳之工作人員沒有任何從屬關係,因 此,在工作上(投訴人)是不可以命令與其沒有從屬關係的官員/隊員, 目的避免妨礙本廳常規運作。倘若(投訴人)在工作上遇到問題,應向 本人提出,本人會盡量作出配合」、「就有關本人安排給(投訴人)製 作《消防局行政手册中的資源管理廳行政手册部分目錄》之工作等方 面,本人認為是適度的,考慮到自(投訴人)不被委任副局長職務, 同時亦沒有被委任廳長等主管職務,一時未能適應新的工作環境,出現 情緒上的波動是可以體諒的,因此,本人安排他從最熟悉的資源管理廳 行政手冊部分目錄開始展開工作,在實情上,(投訴人)曾擔任資源管 理廳廳長約一年半及擔任管理資源管理廳之副局長五年等職務,理應對 資源管理廳的各項工作具有深厚的認識,尤其在製作相關目錄工作不存 在有任何障礙,但(投訴人)表示按其能力未能掌握如何開展有關的工 作」、「就對於(投訴人)向本人作出的投訴事宜,本人是按法律,工 作職能及實際情況而作出,不存在有違法或處理不當的情況,基於此, 現本人根據《澳門保安部隊軍事化人員通則》第二百五十三條第六款規

定,向副局長閣下要求,在查無實據後,向(投訴人)提起紀律程序作 出追究。」(見附件二十二第35頁)。

16. 副局長S於2011年12月21日作出第16/CB/2011號批示,S指出:「關於 (投訴人)書面投訴資源管理廳廳長T消防總長之事宜。經調查,以及 為工作上之意見分歧,並無涉及投訴人之權利遭受任何侵害情況,實際 上有關投訴已不符合現行《澳門保安保隊軍事化人員通則》第253條第1 款規定,意味著該投訴並不成立」、「二、投訴人提出在跟進《消防 局行政手册》的工作上,明顯是受到消防總長T的刻意刁難,特別是人 手支援的事宜上;另表示根據《澳門保安部隊軍事人員通則》第50條及 第53條的規定,作為一名消防總長,是絕對有權指揮及命令屬下的軍事 化人員。在此觀點上,本人認同有關說法。然而,在理解上卻有不同見 解,就第50條而言,相關規定是指高級職程之官員主要行使指揮、領導 或主管職能又或研究、規劃職能。在事件上,投訴人是直接從屬於被投 訴人,意即被投訴人有權指揮、領導投訴人,命令投訴人履行其研究、 規劃的法定職能義務,並無不妥當。投訴人所持的觀點明顯是片面及單 向理解, 並不是有關規定的真意, 亦突顯了投訴人對其直屬上級(被投 訴人)及被上級委派的工作,主觀上持迴避態度。」(底線是本文加上 的)、「三、投訴人所持之另一投訴依據為同一通則第53條,但有關的 規定只是官職與職能之間的相對應規管,以及指出行使職能之範圍,與 上述第50條呼應。(上述第50條第2款已被第2/2008號法律第4條修改)47」、 「四、對於投訴人聲稱受到被投訴人刁難,以及不給予支援,尤其人力 資源方面。根據投訴書之陳述及相關資料顯示投訴人並無就具體針對某 一項工作曾向被投訴人申請具體支援措施,只是不斷重覆、強調被投訴 人沒有提供支援,所以未能展開製作《消防局行政手册》工作,投訴 依據明顯欠缺合理性,本人認為投訴人應予以反思」、「五、根據 查證所得的資料綜合審議有關投訴內容,無論站於情、理、法的層面 上,均欠缺具體依據。因此,投訴標的並不成立」、「六、鑒於被 投訴人在其所提交的報告(編號:21/DGR/2011)中第5點要求追究,以 及實際根據《澳門保安部隊軍事化人員通則》第253條第6款規定 —— 『就投訴個案如證實投訴毫無依據,應對投訴人提起紀律程序』」、

⁴⁷ 原文中「第50條第2款」有筆誤,應為「第53條第2款所指的附件C」。

「七、考慮到軍事化人員應以團隊精神為大前提,本人決定予以從輕,將根據上述《通則》第258條的規定,對(投訴人)作出申誡處分。為遵照上述同條第2、3、4款之規定,避免損害嫌疑人權利,命令嫌疑人(投訴人)於2012年01月04日,出席西灣湖行動站指揮部會議,以便進行聽證及讓其辯護。」(見附件二十二第36頁及第37頁)。

- 17. 另一方面,投訴人於2011年12月9日的投訴中亦曾指出:「T透過資源管 理廳第14/DGR/2011號和第18/DGR/2011號批示,指出按照副局長第11/ CB/2011號批示規定,本人在制定《消防行政手册》的工作上無權對轄 下人員作出命令或指令,如在工作上需要任何協助,可向T作出請求, 並已透過第1/DGR/2011及09/DGR/2011號批示指示本人如何開展有關 工作,亦指本人所製作的與第24/2001號行政法規的相關內容超過九成 相同,指本人無視上級的批示及輔導,推搪工作,為逃避紀律責任,隨 意剪輯法例來應付工作,對工作消極,且有跡象發展到對職務工作失去 興趣。因此對本人的行為再三提醒(見附件六第14/DGR/2011號和第18/ DGR/2011號批示)」、「有關本人在跟進制定《消防行政手册》的工作 過程中遭到T多番留難的事宜,尤其在人手支援的請求方面,根本沒有 如上述所指『如在工作上需要任何協助,可向T作出請求』的協助,而 本人就事件已於本年12月7日向S副局長對T作出投訴。另外, (就) 其 透過上述批示指本人在制定《消防行政手册》之事宜上,提交了一份與 第24/2001號行政法現的相關內容超過九成相同的文件。就此事件,本人 回應的是,製作資源管理廳的工作指引必須將目前法例所賦予該廳的職 能列出,而每一職能的明細項操作指引,必須得到各有關單位的實際數 據,如其人員、架構、各有關部門(……事務局,財政局,退休基金會 等)之相關指引、設備(軟硬件)、設施等等。而有關的請求,T先是多 番迴避拖延,最終亦沒批准,因此,以現時所給予本人的資源,人手只 有本人一名,不能與任何同事聯絡,所有的消防資訊只能前往佈告板獲 悉(佈告板的資訊並不全面),比一般隊員的待遇還不如,其目的是顯 然易見的。」(見附件二十二第44頁)。
- 18. 對此, T按照副局長S的批示於2011年12月14日作出第22/DGR/2011號報告書回應,內容基本上與上述第21/DGR/2011號報告書相同(見附件二十二第76頁)。
- 19. 副局長S於2011年12月27日作出第17/CB/2011號批示,指出:「……經

調查及瞭解,顯示完全是投訴人錯誤理解自身的權利和義務的本質意義,有關的投訴內容並不涉及任何侵害其權利之行為,意即並不符合現行《澳門保安部隊軍事化人員通則》第253條第1款的規定」、「無論從投訴人所陳述之事實內容,又或是被投訴人之答辯報告,均清晰突顯出被投訴人僅屬依法履行職責,並不存在任何不當情節及不當行為。」(見附件二十二第80頁)。

(三) 分析

- 1. 綜合上述資料,投訴人是項投訴事宜主要圍繞兩個問題,<u>一是投訴人身為消防總長,究竟是否有權命令同一廳(資源管理廳)內職級較低的人員及召集會議,其次則是投訴人負責《消防局行政手冊》中的資源管理廳行政手冊部分的目錄時,是否得不到合適及足夠的人力及資訊支援。</u>
- 2. 首先, 關於投訴人身為消防總長是否有權命令同一廳(資源管理廳)內 職級較低的人員及召集會議,是投訴人與資源管理廳廳長T彼此之間的 爭執核心,亦是投訴人向副局長S作出投訴的主要理據。
- 3. 根據副局長S第11/CB/2011號批示,「消防總長T為(投訴人)之直屬上司,所有被委派的工作需直接向T消防總長交待及負責」,而製作《消防行政手冊》為投訴人被委派的工作之一。
- 4. 另一方面,《軍事化人員通則》第49條規定:「一、每一專業官職或職能須相應於與所賦予責任相符之權限。二、軍事化人員應擔任及行使與其職位、特殊性及專業資格相稱之專業官職及職能,而該專業官職及職能由法律定出」。
- 5. 《軍事化人員通則》第50條又規定:「高級職程之警官或消防官主要行使指揮、領導或主管職能(以及)研究、規劃職能。」(葡文為: "oficial das carreiras superiores desempenha essencialmente funções de comando, direcção ou chefia e de estudos e planeamento.")。
- 6. 按照《軍事化人員通則》第66條第2款的規定,消防總長屬高級職程。
- 7. 《軍事化人員通則》第53條規定:

- 「一、澳門保安部隊軍事化人員,應按其職位,主要在澳門保安部隊 各部隊之指揮部、司以及其組織附屬單位及機關內行使職能。
- 二、各職位之本身官職以及特定職能,係為軍事化人員獲安排之澳門 保安部隊各部隊以及機構之組織結構內所定者,且包括本通則 附件C所載者。」
- 8. 根據《軍事化人員通則》附件C,消防總長可以擔任第一級或同等附屬 單位的最高指揮官/主管,亦可以負責研究及計劃工作。
- 9. 《軍事化人員通則》第194條e)項及f)項又規定:「紀律之基本原則為:……e)即時、忠誠及完全服從上級之命令;f)在工作行為或在行使專業職能中,服從具較高職位或具較長年資之人員。」
- 10. 《領導及主管人員通則的補充規定》第21條第1款(五)項亦明確規定:「一、在遵守適用法例的情況下,主管在負責有關組織附屬單位的管理方面,一般具有下列職權,但不影響獲賦予的其他職權:……(五)<u>嚴格及有效管理分配予所屬組織附屬單位的人力、財產及科技資源</u>,並善用該等資源及採取旨在簡化及加快程序……;」(底線是本文加上的)。
- 11. <u>綜合上述規定,在本個案中,身為消防總長的投訴人可以被委任為消防局附屬單位的指揮官或主管,在此情況下,其能行使領導或主管職能,管理轄下的人員;然而,由於投訴人未被委任為主管,故除非另獲特別</u>的工作指派,否則不具領導或主管職能,但可行使研究及計劃職能。
- 12. 因此,資源管理廳廳長有權安排轄下人員的工作、調配人手等,但投訴人的確無權指示或命令資源管理廳人員負責某項新的工作、調配人手, 又或隨時要求他們放下手上的工作進行會議。
- 13. 按照副局長S的第11/CB/2011號批示,T是投訴人的直屬上司,投訴人進行製作《消防局行政手冊》的工作時,須要向其交待有關工作情況,因此,如投訴人在進行上述工作時有需要得到人力及資訊方面的支援,確須直接向T提出及得到其批准。
- 14. 基此, 資源管理廳廳長指投訴人不可隨便召集廳內人員出席會議, 以及 命令他們參與資源管理廳行政手冊的製作工作, 而要求投訴人先向其請

示及取得同意,暫未見有明顯的違法之處。

- 15. 何況,從實務操作來說,資源管理廳每名人員一般已身負廳長所委派的工作,且需聽從廳長的命令;如除廳長外,尚有另一名人員可以隨時要求他們出席會議及命令他們進行非廳長下達的工作,既令人員在工作上難以適從,亦會造成部門存在「雙頭馬車」、管理混亂的問題。
- 16. 然而,雖然投訴人無權隨時召集廳內的人員進行會議,亦無權命令他們協助行政手冊的製作工作,但不容否定的,投訴人在製作有關手冊時,理應獲得提供足夠的人手及資訊支援,包括獲提供廳內現存的所有工作指引,以及可以與資源管理廳內人員聯絡,了解廳內的實務操作,否則完成的工作手冊便是「閉門造車」且可能脫離實際。
- 17. 然而,值得注意的是,根據現有資料,尤其是2011年9月28日的會議紀錄,當投訴人向T詢問「本人可否命令DGR(即資源管理廳)內人員工作,或本人可否致電DGR人員以詢問有關工作之事情」,T回應稱「不可以,因為在DGR內你(投訴人)與其他工作人員並沒有從屬關係,你所有工作只向本人交待,因此,你不可以命令DGR人員……」
- 18. 從上述對話內容,**客觀上確可以令人得出投訴人向資源管理廳人員詢問** 工作的情況亦不被允許及需事先得到廳長批准的結論。
- 19. 事實上,<u>暫未見廳長的上述做法存在合理之處,難道投訴人每次聯絡資源管理廳人員及詢問工作的情況前,均須以書面方式向廳長申請批准,明顯此要求是不合實際的</u>。
- 20. 再者,投訴人於2011年11月7日第51/GAC/2011號報告書中,投訴人已明 確向資源管理廳廳長提出,希望他能召集廳內主管進行會議,目的是了 解其工作上現有哪些指引及欠缺哪些必須指引,以便按緩急先後開始統 籌製作。
- 21. 然而, **廳長T於2011年11月30日第14/DGR/2011號批示中回應投訴人的 訴求, 既未有明確指出投訴人的訴求不合理或不可行的原因, 亦未有明確指出替代的解決方案**。
- 22. 值得一提的是,針對投訴人向副局長S作出的投訴,T於2011年12月14日

第21/DGR/2011號報告書指:「沒有向本人提出過任何在其製作《消防局行政手冊中的資源管理廳行政手冊部分目錄》中需要本廳哪方面的實質資料,而且亦沒有向本人提出過任何工作上實質的研究方向」,但如前所述,投訴人於2011年11月7日第51/GAC/2011號報告書中明確向資源管理廳廳長提出召集廳內主管進行會議,目的是了解其工作上現有哪些指引及欠缺哪些必須指引,在此情況下,T的上述解釋實欠缺理據支持。

- 23. <u>在此情況下,客觀上的確存在投訴人進行製作《消防局行政手冊》的工</u>作時,廳長T並未向其提供應有及足夠人力及資訊的支援。
- 24. 另由於投訴人指廳長T未有提供應有及足夠人力及資訊的支援,根據上述分析所得出的結果,客觀上並非毫無理據,故副局長S於第16/CB/2011號批示中指:「根據查證所得的資料綜合審議有關投訴內容,無論站於情、理、法的層面上,均欠缺具體依據。因此,投訴標的並不成立」、「鑒於被投訴人在其所提交的報告(編號: 21/DGR/2011)中第5點要求追究,以及實際根據《澳門保安部隊軍事化人員通則》第253條第6款規定——『就投訴個案如證實投訴毫無依據,應對投訴人提起紀律程序。』」等,客觀上亦值得商権及需重新作出審視。
- 25. 此外,副局長S於第16/CB/2011號批示中指出:「有關投訴內容僅為工作上之意見分歧,並無涉及投訴人之權利遭受任何侵害情況,實際上有關投訴已不符合現行《澳門保安保隊軍事化人員通則》第253條第1款規定,意味着該投訴並不成立。」
- 26. 《軍事化人員通則》第253條第1款規定:
 - 「一、任何軍事化人員均有權對其上級作出投訴,但僅以下級作出任何侵害其權利之行為為限。」
- 27. 事實上, 投訴人向副局長S提交的「投訴」內容的核心明顯是其不滿T指 其身為消防總長亦不可命令職級較低的廳內人員工作, 甚至不可與他們 聯絡, 此方面已明顯涉及投訴人身為消防總長的職務權利是否受到T的 不法侵犯, 因此, 副局長S上述結論實值得商權。
- 28. 最後,順帶一提的,在本個案中,投訴人被指派負責《消防局行政手冊》的工作,並以編制關於「資源管理廳行政手冊部分的目錄,當中需

包括(資源管理廳)的所有職能和各項負責的明細項」作為起始(見第368頁,資源管理廳廳長第1/DGR/2011號批示);客觀上來說,既然資源管理廳及其轄下單位的職能已在第24/2001號行政法規(《消防局組織法》)有所規範,投訴人執行上述第1/DGR/2011號批示時,在第51/GAC/2011號報告書中引述上述行政法規的規定,未見當中有不妥之處(當然,投訴人引述時遺漏了註冊科的職能,客觀上亦存在缺失)。

29. 更何況,按照現有資料,資源管理廳廳長T亦未曾明確地向投訴人表達 有關工作的具體要求,尤其是所謂「明細項」的具體內容及要求。是否 必須安排一個消防總長擔任這些工作?

* * *

十八、 投訴人認為資源管理廳廳長安排的辦公室不適合辦公,且資源管理 廳廳長要求簽署查收房間表,投訴人認為此做法既無先例,亦無法 律依據

(一) 投訴事宜

投訴人向「公署」表示,其被安排在中央行動站的一間荒廢已久的房內工作,該房有很大異味及不適合辦公,且資源管理廳廳長要求簽署查收房間表,投訴人認為此做法既無先例,亦無法律依據(見第5頁)。

(二) 相關事實及聲明

- 1. 2011年9月2日,投訴人向資源管理廳廳長遞交申請書,以被安排之辦公室存有極大異味、對健康造成損害為由,申請安排另一合適的辦公室(見第148頁)。
- 2. 其後,資源管理廳廳長安排人員到投訴人的房間進行除味工作,最後, 資源管理廳廳長T安排另一房間(106A)予投訴人選擇(見第149頁)。
- 3. 然而,投訴人認為該房間(106A)位處地窖、空氣不流通、黑暗及悶 熱,目處於荒廢狀態(見第5頁)。

- 4. 就上述安排,資源管理廳廳長於2011年9月26日作出第04/DGR/2011號批示,當中指出:「(投訴人)於2011年9月2日,向本人反映其新工作間,中央行動站房間編號(211A)有異味及會影響其健康之情況,為解決有關情況,本人已立即派出本廳人員聯同服務處人員對上述房間作出全面清潔(包括天花板及冷氣管道等),同時亦打開窗及門進行通風等多方面的措施,經本人、一等消防區長P及副一等消防區長CC分別於9月7日、9月21日及9月22日在上述房間查察後,認為情況已有很大的改善。另外,本人安排沒有異味的另一房間(106A),以提供給(投訴人)作出選擇,現着令(投訴人)選擇了合適其工作的房間及填妥附件一的查收房間表後之兩天內搬往新的工作間工作。」(見第149頁),該查收房間表的內容為要求投訴人表明選擇哪一房間,以及對房間的環境是否滿意,如為不滿意,則填寫原因(見第150頁),投訴人認為上述做法並無先例,且無法律依據,故拒絕並表示會就房間問題撰寫另一報告(見第5頁)。
- 投訴人於2011年11月3日撰寫第49/GAC/2011號報告,當中指出:「…… 5. 自本人於1/9/2011被終止副局長職務後,被命令搬到211A房間工作,但 在搬往該辦公室後,感到有強烈異味,且使人感到不適,及後本人以報 告形式通知上級上述情況。在本人堅持有關房間存有異味,需(雖)然 廳長多次到場認為氣味有所改善,但本人堅決認為房間存有異味,有可 能損害健康,並要求廳長除非以書面表示認為房間不存在氣味之問題, 及後,廳長T 閣下以另一房間106A室給本人選擇,並以上述批示命令 本人兩日內搬入新工作間。」(另段)「本人為免被指違反上級命令, 並初步到106A室視察,似乎沒有強烈異味,雖然感覺很悶熱及空氣不流 通,但兩間房間選擇中,也惟(唯)有選擇106A室作為新辦公室,但此 辦公室位於大樓的地下層,附近並無任何工作人員,光線黑暗,本人實 不可能表示滿意,因本人作為一名總長,以消防局多個行動站存在那麼 多房間來說,應可安排另一個正常辦公室給本人作工作用途,未明上級 為何分配本人在一個四周無人且荒置多年的地下層房間工作。(另段) 此外,有關查收房間表,本人在消防局也首次見到,未知是否其他人員 在上級分配新房間後也需填寫,若非如此,為何針對本人分配房間後, 只有本人需填寫有關表格,現本人表示對有關新分配的房間不滿意,故 希望上級安排一間附近有其他工作人員,且不是荒廢(廢)了多年的正 常辦公室作為本人工作間,未知上級會否安排。」(見第154頁)。

- 針對上述投訴事項,資源管理廳廳長T向「公署」提供聲明時表示: 6. 「……當投訴人在2011年9月1日被終止副局長的定期委任及改為在資 源管理廳任職時,T安排了在其原辦公室(中央行動站的舊有副局長辦 公室)同層的兩間辦公室(211A及221A,後者空間較小)予投訴人揀 選,投訴人當時觀察後,便選擇了211A。T表示上述房間位於中央行 動站一大樓內,該層的其餘辦公室為消防福利會使用」;「T表示,上 述兩間原是用作擺放消防工具,已多年未作辦公室用途,惟在安排給 投訴人揀選前,T已安排有關房間的清潔工作」、「T表示,投訴人搬 入211A後,投訴人便向T表示有關房間存在異味,於是,T便找局內負 責清潔部門及人員進行清潔及疏通空氣的工作,但投訴人還是表示辦 公室內有異味,在此情況下,T便找人再進行清潔;然而,投訴人堅持 要轉換房間, 並表示只要找一間無異味的工作間便可, 於是, T便找了 一間無異味的房間(106A)予投訴人選擇,投訴人視察後表示該房間 沒有異味,同意搬往106A工作間,然而,投訴人最近又表示不滿意該 房間。T表示106A房內有窗,且可經過消防博物館到消防局外,故不 屬地窖」;「T表示填妥有關房間查收表的目的在於存檔,以及了解投 訴人是否滿意該房間,以及如仍不滿意,可作為改善的參考。T表示之 前未曾有要求廳內人員簽署房間查收表,但表示如遇到相同情況,有需 要作出上述措施」;「由於投訴人不滿意現時的辦公室的環境,其正努 力找其他房間供其選擇。」(見第234頁及第235頁)。
- 7. 考慮到投訴人曾表示中央行動站人員K、L及M可為其此項投訴事宜作證,為此,「公署」聽取了上述人士的聲明。
- 8. 有關人士的聲明列表如下:

姓名 聲明內容 K表示,在鏡湖馬路的消防局中央行動站內原本有兩幢大樓,分別 為「行政大樓」(供局長及其他領導主管辦公之用)及行動組的 「行動樓」(供消防員工作時使用)。約1995年12月,消防局將上 述「行政大樓」遷往西灣湖辦公後,局長及及其他領導主管(包括 當時任職副局長的消防總長的投訴人)亦一併遷往西灣湖的消防局 辦公,故鏡湖馬路消防局中央行動站內的「行政大樓」已約有5-6年 無人使用。2011年8月前,在(投訴人)未被終止副局長委任之前, 消防局曾安排投訴人在上述鏡湖馬路消防局中央行動站舊「行政大 樓」2樓的一間辦公室工作(不記得該辦公室的具體編號,故不肯定 是221A辦公室),該間辦公室原本亦是用作領導主管的辦公室,約 有5-6年無人使用(見第438頁)。 K表示,由於上述鏡湖馬路消防局中央行動站舊「行政大樓」已空 置了5-6年,其內的冷氣空調亦已壞掉,無法使用,故投訴人在舊 「行政大樓」2樓使用的辦公室亦沒有空調供應,記憶中,K曾於 K 6-7月夏天時進入投訴人的上述辦公室,並向其提供2把風扇,但因 天氣炎熱且沒有空調,故室內難免有一陣悶熱。 K表示,自投訴人於2011年9月1日起被終止副局長的委任後,消防 局便安排投訴人在上述鏡湖馬路消防局中央行動站舊「行政大樓」 地庫的一間房間內工作(不記得該辦公室的具體編號,故不肯定是 106A辦公室),該辦公室之前在消防局將「行政大樓」遷往西灣湖 辦公後,便一直用作貨倉用途,主要存放消防工具、滅火劑及其他 消防用品,故即使其後將該地庫房間改作投訴人的辦公室,室內亦 難免會有一陣化學物品的氣味。 K表示,該兩間房間所處的大樓已長期空置,有關大樓的水塔亦已 失靈多時,又無冷氣提供,地庫原本用作存放消防用品的房間更有 一陣化學物品的異味,故K個人認為上述兩房間並不適合用作長期 辦公的地點(見第438頁背頁)。

L

L表示,(投訴人)被終止副局長委任後,非即時搬出副局長辦公室,但該辦公室原本一直供副局長使用之廁所(廁所房號為218A,該辦公室為套間,L忘記該辦公室房號)被上鎖,鎖匙用信封密封(信封封口處經資源管理廳廳長T簽署)由站主任交A、B及C3隊值日官保管,如有需要,須經站主任請示上級經批准後方可開封。之後相隔一星期左右,投訴人被安排搬至面對連勝馬路之房間辦公(L忘記該房間房號,L指投訴人之前副局辦公室面向消防局內位處走廊最深處/尾部,新搬房間位處走廊中部),據L所知,該房間一直無人用於辦公,「好幾年」僅用於擺放待「報銷/報廢」之物品,(投訴人)搬入辦公前、「油灰水」後,L曾進入該房間,L指該房間散發難聞的「異味」,「嘈雜」(因近馬路),不宜作辦公之用。L認為,清除異味後或許可用於辦公。

L指出,投訴人現已搬往舊翼大樓地牢以前財政科所用之房間辦公,據L了解,地牢整層原用於作貨倉擺放雜物,除投訴人外無其他人在該處辦公。L認為該處並不宜辦公之用(見第428頁)。

M表示,因行動隊員約每兩年輪調一次,M最近一次調回中央行動站值勤時間約為1年許,此前,M約有兩年不在中央行動站值勤,而再之前則亦在中央行動站值勤約2年時間,據M在中央行動站值勤時所知,投訴人調往中央行動站後共使用過3間辦公室(第一間為副局長辦公室,第二間位於地窖,第3間位於樓上),相關辦公室所處樓宇一直為空置,除最靠近出口處有一間辦公室用作福利會外。M不太清楚有關樓宇的實際用途。

M

M表示曾到過位於地窖的辦公室門外一次,其當時並無留意該辦公室是否有異味,但因該辦公室處於樓宇的地窖,且門外有一廢置的 花圃,以及周邊房間已空置多時,故有異味亦不足為奇。

M表示,就(其)在中央行動站值勤時所知,投訴人現時所使用的辦公室位於樓宇的樓上,較為光猛,但在M在中央行動站工作期間亦一直為空置,對上一次有人辦公的時間約為總部搬往西灣湖總部之前。

M表示,如在無其他辦公室可用的情況下,使用位於地窖的辦公室作辦公地點尚可理解,但如有其他辦公室可用,則位於地窖的辦公室並不是一個適合辦公的地點,而投訴人現時所使用的辦公室則尚可以(見第431頁背頁)。

- 另一方面,投訴人於2011年12月9日針對T向S作出投訴的投訴書中, 9. 亦提及:「總長T透過資源管理廳第19/DGR/2011號批示,指出自本年 9月1日開始分配予本人使用的辦公室(221A,211A和106A),本人 作出反覆滿意和不滿意的態度,更指本人在選擇了106A辦公室之事件 上,藐視上級的批示,不填寫查收房間表。在整件事件上雖然有不滿 意本人做法,但考慮到本人剛被終止副局長職務,未能適應,而將會再 次為本人作出辦公室的安排(見附件十一第19/DGR/2011號批示)。 報告書闡述有關情況,總長T完全把事件扭曲,實際情況是兩個辦公室 (211A和106A)的條件都很差,是一些荒置多年且偏僻的房間,而其 中一間有極臭的氣味,根本不可能在裏面停留,因此,這兩個辦公室只 能選擇其一的情況下,本人唯有選擇一個條件沒有較差的(106A),而 本人一直未有表示過滿意。所以在分配這房間後的第一天,總長T派副 一等區長CC前來要求本人立即填寫有關滿意表,本人即時拒絕,並表 示會在進入有關房間工作一段時間後會向上級提交報告。而有關不填寫 查收房間表的原因,由於該表格未有足夠空間讓本人把整件事表達實際 情況,所以本人才透過上述第49/GAC/2011號報告書把事情表述清楚, 這也是合情合法的,而報告當中尤其指出了上級為何分配予本人前往一 個四周無人且荒置多年的地下層工作間工作(見附件十二第49/GAC/2011 號報告書)。」(見附件二十二第45頁)。
- 10. 對此,T按照副局長S的批示提交了報告,當中指出:「有關投訴人於投訴書提及辦公室分配事宜,從投訴人於2011年9月1日被終止委任擔任副局長後,本人為投訴人提供了兩個新的工作間(分別為中央行動站221A及211A)以供其選擇,投訴人以口頭形式向本人表示選擇中央行動站211A號工作間,並表示會盡快作出搬遷工作,隨後投訴人於2011年9月2日向本人提交一份申請書表示該211A工作間存有極大的異味,認為不適合辦公之用及會對健康造成損害,希望重新安排另一合適之辦公室。為能滿足投訴人的要求,本人着令服務處人員徹底清潔上述211A號工作間,經近一星期的深層次的清潔(包括地板、及天花板),同時,經本人及副一等消防區長CC到該房間親臨視察,覺得該211A號工作間在異味方面已有很大的改善,同時均認為可接受的情況,此時,本人再次詢問投訴人可否接受,但投訴人堅決不能接受,並表示只要能提供一間沒有異味的工作間就會接受,隨後,本人再次提供106A號工作間以供其選

擇,這次投訴人終於表示該106A號工作間沒有異味,並表示可以接受, 投訴人終於選擇了106A滿意的工作間,隨後投訴人亦很快地搬遷到新的 工作間(106A)工作,投訴人於2011年11月03日提交的第49/GAC/2011 號報告書內提及對之前已選擇的106A號工作間不滿意,其原因為周圍沒 有其他同事陪伴工作, 並要求再提供新的工作間以供其選擇。本人對於 投訴人上述反覆表示滿意及不滿意的態度作出儘量體諒及配合其意願, 儘量滿足投訴人的要求。因此,本人同意再次提供新的工作間以供投訴 人選擇。另外,本人要提醒投訴人(消防總長),本人是預先提供了房 間給投訴人選擇,待其選擇了合適的工作間後,再將查收房間表以本人 批示形式給投訴人填寫,在該份查收房間表內是包括滿意及不滿意兩個 選擇,倘若不滿意,可以寫上不滿意的原因,本人透過這些不滿意的原 因亦可進行改善,提供更適合的工作間給投訴人選擇。可惜投訴人選擇 了藐視直屬上級的批示,不填寫該份查收房間表。本人雖然對投訴人的 不當的做法有不滿意,但考慮到投訴人剛被終止副局長的職務,一時間 仍未能適應,所以本人會儘量體諒及配合其善變的要求,再次提供新的 工作間以供投訴人選擇。本廳人員將儘快聯絡及作出有關的安排。」 (見附件二十二第78頁)。

- 11. 針對上述投訴,副局長S於2011年12月27日作出第17/CB/2011號批示, 指出:「……經調查及瞭解,顯示完全是投訴人錯誤理解自身的權利和 義務的本質意義,有關的投訴內容並不涉及任何侵害其權利之行為,意 即並不符合現行《澳門保安部隊軍事化人員通則》第253條第1款的規 定」、「無論從投訴人所陳述之事實內容,又或是被投訴人之答辯報 告,均清晰突顯出被投訴人僅屬依法履行職責,並不存在任何不當情節 及不當行為。」(見附件二十二第80頁)。
- 12. 另一方面,投訴人於2012年1月4日向「公署」補充資料時表示:「(投訴人)表示在「公署」對資源管理廳廳長T進行聽證後,T向(投訴人)再提供了兩間辦公室予其選擇。一間在中央行動站仍為消防局總部時供接待外來者的房間,因為該房間的門是透明玻璃,辦公室以外的人士很容易看到室內,故(投訴人)認為該房間不適合用於辦公室。另一間房間在大樓的2樓,房間內有窗且較之前位於地窖的辦公室為光,惟該辦公室附近仍只是有一間有人辦公的房間,是消防福利會的人員在該處辦公,(投訴人)表示現時尚未搬入。」(見第319頁);此外,投訴人

亦向「公署」提供了之前辦公的房間的照片(見第508頁至第515頁)。

(三) 分析

- 1. 綜合上述內容,可以得出投訴人是項投訴事宜有兩項核心重點,<u>其一</u> 是不滿辦公室的安排,其二則是不滿T命令其填寫「查收房間表」。
- 2. 首先,綜合上述資料,尤其是多名消防局人員的聲明內容,兩間辦公室 (211A)及(106A)均不適宜用作辦公之用,因為兩房間多年未用作 辦公室,僅用作擺放雜物、消防工具、滅火及其他消防用品,兩者均發 出難聞的「異味」,尤以前者(211A)為甚,而後者(106A)則位處 樓宇的地窖,空氣並不流涌。
- 3. 事實上,《領導及主管人員通則的補充規定》第21條第1款(五)項規定:「一、在遵守適用法例的情況下,主管在負責有關組織附屬單位的管理方面,一般具有下列職權,但不影響獲賦予的其他職權:.....(五) 嚴格及有效管理分配予所屬組織附屬單位的人力、財產及科技資源,並善善用該等資源.....」(底線是本文加上的)。
- 4. <u>與此同時,主管在履行管理職責時亦須遵從《行政程序法典》所訂的原</u>則,包括善意原則。
- 5. 因此,資源管理廳廳長T在安排投訴人辦公地點時,理應在經過適當的 考慮後作出合理的分配,而不應安排投訴人在一些不適宜辦公的地點 工作,否則便違反上述規定,亦對投訴人的權利(人格權——身體健 康)造成損害。
- 6. 因此,資源管理廳廳長T在安排投訴人辦公地點的工作上,確存在不妥 之處。
- 7. 在此情況下,副局長S在處理投訴人的投訴時,指「……經調查及瞭解, 顯示完全是投訴人錯誤理解自身的權利和義務的本質意義,有關的投訴 內容並不涉及任何侵害其權利之行為,意即並不符合現行《澳門保安部 隊軍事化人員通則》第253條第1款的規定」,以致「無論從投訴人所陳 述之事實內容,又或是被投訴人之答辯報告,均清晰突顯出被投訴人僅

屬依法履行職責,並不存在任何不當情節及不當行為」,客觀上亦值得 商権,尤其是暫未有任何資料顯示副局長S曾到辦公室的現場視察,亦 未見其曾向投訴人及被投訴人T以外的其他消防人員了解箇中情況。

- 8. 至於投訴人不滿T命令其填寫「查收房間表」一事,首先,根據T向「公署」提供的聲明,以至其向副局長S作出的解釋,均表示有關「查收房間表」是了解投訴人是否滿意辦公地點,以致如仍為不滿意時,可知道有關原因以作為改善的參考,而根據上述資源管理廳廳長T第4/DGR/2011號批示及附隨的查收表的內容可見,客觀上有關「查收表」確容許投訴人填寫對兩間房間不滿意之處,**暫未見有跡象顯示T的上述解釋有任何不妥之處**。
- 9. 惟值得注意的是,投訴人透過撰寫第49/GAC/2011號報告,表達安排辦公室事件的前因後果,以及其對現時可供撰擇房間的意見,正正便是T希望透過投訴人填寫「房間查收表」的目的,只是投訴人未依T所預設的「格式」而為之,在有關「房間查收表」非屬法定格式的情況下,亦未見投訴人的做法存在明顯的違法或失當,又或存在T所指的「藐視」上級批示的問題。

* * *

十九、投訴人認為自己在出勤方面備受針對

(一) 投訴事宜(1)

第1項問題

首先,投訴人向「公署」表示:「因其在中央行動站工作,故該站內負責有關管理出勤紀錄的科長AA收到通知,其必須在每日早上9時01分及下午2時31分時,將有關簽到紀錄傳真回總部,而按照局內的考勤指引,有關傳真出勤紀錄的工作應是在正常上班時間過了15分鐘之後才傳真回總部,因此,投訴人認為有關措施是針對其而來。」(見第5頁背頁)。

(二) 相關事實及聲明

- 1. 資源管理廳廳長T向「公署」提供聲明時曾表示:「一貫以來,中央行動站站主任在每天正常上班時間過後(9時或2時30分),便會將簽到表「蓋簿」,即遲到人員不可再在該簽到表簽到,而須要另作解釋,另一方面,站主任有責任儘快將有關簽到表傳真至西灣湖總部。」(見第235頁背頁)。
- 2. 投訴人於2012年1月4日親臨「公署」投訴及提供相關補充資料,當中包括一份由已退休的消防區長AA撰寫的文件(見第323頁)。
- 3. AA向「公署」提供聲明時確認上述文件為其撰寫,AA表示於2011年9月1日約18時15分收到資源管理廳廳長T的電話,T表示自2011年9月2日開始,考勤簽到表改為必須每天早上9時01分及下午14時31分傳真至資源管理廳及辦事暨接待處(見第323頁及第408頁背頁)。AA表示,上述措施對負責傳真的物料科人員構成很大的壓力,因為由簽到表擺放的位置行至傳真的地點,亦需一定的時間;AA又表示T下達上述指令時,並無說明理由(見第408頁背頁)。
- 4. 另一方面,雖然AA於上述文件中記錄:「但根據考勤指引規定,應在 每日09時15分及下午14時45分向上級提交」(見第323頁,「14時15分 為筆誤」),但AA向「公署」提供聲明時,補充表示經翻閱考勤指引 的內容後,確認實際上考勤指引並無明確規定,只要求儘快向辦事暨接 待處提交,其個人認為是基於要保留一定的彈性(見第409頁)。
- 5. 根據消防局向「公署」提供的2011年2月15日《簽到簿 —— 考勤指引 —— (第一次更新)》,當中規定:

「二、中央行動站

(一)考勤對象:所有於中央行動站按一般及非一般政府辦公時間上班之非值日軍事化人員及文職人員。

(二)考勤部門:

1) 資源管理廳; ……

- (三)考勤地點:……行動站大門入口右側電話亭旁……
- (四) 監察部門 ——中央行動站

(五)守則:

姓名

- 1)
- 5) 於正常辦公時間上班之人員,各部門主管或其代表 (該部門簽到狀況表內最高級之人員)……,應於上 午9時正及下午2時30分到考勤地點就有關簽到狀況作 核閱及填報相關資料,並有需要時對異常情況於備註 欄內填報解釋及將核閱後的簽到簿交回監察部門;
- 6) 監察部門收集已查核的簽到狀況表後,製作『人員上班簽到統計表』(見附件二),並透過傳真方式送交辦事暨接待處,並由其向行政副局長匯報。
- 7) 各部門於下班時間前5分鐘,派專人到監察部門取簽到 簿並放置於考勤地點,以及在下班後15分鐘內取回並 送交監察部門查閱。
- 8) 每日簽到資料於下一個工作日由監察部門送回有關部 門跟進。」(見附件八第69頁)。

聲明內容

- 6. 上述「人員上班簽到統計表」其中一欄是用作記述簽到異常(例如欠 簽到)的情況(見附件八第78頁背頁)。
- 7. 為了解消防局一貫的考勤方法及制度,「公署」邀請多名現職或已退休的消防局人員了解。有關聲明內容列表如下:

技術廳 A表示,其(任職技術廳廳長期間)須在其部門的簽到表上簽到,並須在每日的上班時間後5分鐘(例如9:05或14:35)在簽到表上簽署核閱(俗稱「蓋簿」),並交由部門人員將之送往辦事暨接待處(見第403頁背頁)。

資源管理廳	
BB	BB表示每天上班時間前15分鐘(即08:45及14:15前),辦事暨接待 處人員便會將簽到簿放在固定位置讓上班的人員簽到,上班時間 (即09:00及14:30)一到便會將簽到簿收起(俗稱「蓋簿」)(見 第423頁背頁)。
СС	CC表示,局方設有簽到簿,由註冊科負責出簽到簿,簽到簿每日約 於8時許開始放置於1樓電梯口旁邊,約9時正便有消防員收回簽到 簿,並交予廳長核閱。(見第434頁背頁)。
P	P表示,資源管理廳的文書科主管會提早一日預先確認翌日的「簽 到紙」,並會在該廳人員每日09:00上班前供該廳所有人員(包括 廳長及代處長)簽到,負責將「簽到紙」收起的人員於09:00後會 將「簽到紙」收起,並交由廳長或其代任人(如代處長)簽名確 認納」傳真至辦事暨接待處留底(記憶中多年前應該有內部指引, 大約是5-10分鐘左右便要傳真至辦事暨接待處長發現有人員無在 「簽到紙」上簽到的情況,在了解清楚情況後,廳長會即日向上級 解釋及匯報。此外,該廳每日13:00前會將「簽到紙」交出供該廳人 員實於14:30後再將「簽到紙」收起,交出機該廳人 員會於14:30後再將「簽到紙」收起,交由廳長或代處長簽名確認, 該廳文書科再在5-10分鐘左右傳真至辦事暨接待處留底,同樣,如 發現有人員無簽到,廳長或代處長在了解清楚後會即日向上級解釋 及匯報(見第452頁背頁)。 事實上,P表示消防局內部本身已就考勤制度訂立成文的內部指 引,故各附屬單位的做法理應一致/相同(見第453頁)。

機場處

B表示,機場處處長、B及其他人員均需在上下班時簽到/簽退(B稱上級有指示,所有主管級人員均需簽到/簽退),由於B屬高級職程級別,故有人員將「簽到紙」(每日一張,格式在局內統一,每日的「簽到紙」會file到黑色檔案內,故俗稱「簽到簿」)交予B(亦會交予處長)簽署,由於機場處地方較小,故有別於其他附屬單位的做法,「簽到紙」會長時間放於處內的「寫字樓」內,下班前相關人員會製作翌日的「簽到紙」。

В

B表示,各消防分站,包括中央行動站,由於地方較大,有「公共」空間,故有內部守則要求較早上班的助理員於開始上班時間前約10分鐘(B不肯定具體時間)將「簽到紙」放於指定的「公共」空間,上班時間開始後約10-15分鐘,會由某一基礎職程的人員(B稱係依「更表」輪流負責)將「簽到紙」收起,然後交相應的附屬單位主管確認,待主管(主管不在時由其副手)確認簽署後上述基礎職程的人員隨即將「簽到紙」傳真到消防局的「總寫字樓」,按B記憶所及,內部指引規定須於上班時間開始後15分鐘內傳真妥當,下班的簽退則無需主管確認,亦無需傳真(見第447頁背頁及第448頁)。

消防學校

Н

H表示,在消防學校與中央行動站一樣,採用簽到簿讓同事上、下班簽名記錄出勤情況。據H所知其他行動站之簽到模式相同。一般8:50及14:20「放簿」,9:15及14:45「收簿」。負責收、放「簽到簿」的同事中央行動站係xxx,而消防學校則為名叫xxx之女同事(見第456頁背頁)。

海島行動暨救護處 C表示現時因任職海島行動廳,C之上還有海島行動廳廳長作為主 管,故C須事先通知寫字樓其翌日的工作安排,由寫字樓將之載入 簽到簿上,將簽到簿放在指定位置,C翌日預定上班時間前(若為 一般情況,即為09:00前,09:00便會「閂簿」)簽到,並由廳長在 簽到簿上簽閱,然後傳真到西灣湖總部「總辦事處」,再交由副局 C 長核閱,倘副局長察覺出勤情況有異常時,會要求異常出席者的直 屬主管作解釋。 C稱其擔任消防學校校長時,因在該附屬單位內,C之上再無其他 主管,故當時擔任的是監察者的角色,C是最後一個簽名。C會在 09:00正「閂簿」,約09:10傳真至總部(見第475頁)。 澳門行動廳 E表示,在其任職澳門行動暨救護處處長期間(2010年3月至2011年 2月),需按正常辦公時間上班,且上班時亦須簽到。而E指正常上 E 班時間15分鐘後有專人負責收簽到簿交附屬單位最高負責人(行動 暨救護處及E之上級為T)審核(見第486頁)。 F指約自2003/2004年起局方開始採用簽到機制(對文職人員而 言) — 人員上下班在簽到簿簽署,簽到簿排名按職級由高至下, 一般在正常上班時間前15分鐘由專責人員將簽到簿放在各附屬單位 F 所指定處,9時/14時30分收簿交附屬單位最高負責人審核及簽署後 傳真予指揮部(澳門行動廳由F負責審核、簽署及傳真予指揮部) (見第494頁背頁)。

(三) 分析

1. <u>首先,根據消防局向「公署」提供的2011年2月15日《簽到簿—— 考勤指引 —— (第一次更新)》的內容,暫未見上述考勤指引有明確規定監察部門將「人員上班簽到統計表」傳真回辦事暨接待處的時限 ——</u>即投訴人所指的「正常上班時間過了15分鐘之後」。

2. 而綜合上述聲明則可以得出以下各點:

- 1) 就收起「簽到紙」的時間(即「蓋/門簿」),有部分消防局 人員指為每日9時及14時30分,有部分則指每日9時5分及14時35 分,亦有部分指是每日9時15分及14時45分。
- 2) 惟值得強調的是,三名資源管理廳人員(BB、CC及P)均表示 收起「簽到紙」的時間為每日9時及14時30分,之後有關「簽到 紙」隨即交予資源管理廳廳長核閱。
- 3) 至於將「簽到紙」交予主管核閱及將之傳真到辦事暨接待處(位 於西灣湖總部)的時限,則未有消防局人員指必須是每日9時01 分及14時31分。
- 4) 換言之,廳長T要求AA必須每天早上9時01分及下午14時31分由中央行動站傳真至西灣湖總部內的資源管理廳及辦事暨接待處,確是有別於一貫做法的特殊要求。
- 3. 根據《領導及主管人員通則的補充規定》第21第1款(十)項規定:「一、在遵守適用法例的情況下,主管在負責有關組織附屬單位的管理方面,一般具有下列職權,但不影響獲賦予的其他職權:……促使有效監控所掌管的組織附屬單位工作人員的勤謹、守時及遵守正常工作時間的情況,以優化資源的組織及提升服務素質。」
- 4. 在上述情況下,資源管理廳廳長T有權且有責任採取措施監控廳內人員的出勤情況,包括嚴格訂定收起「簽到紙」的時間,以及限時將有關「簽到紙」交予其本人核閱。
- 5. 另外,雖然按照現有資料,廳長T要求AA必須每天早上9時01分及下午 14時31分由中央行動站傳真至西灣湖總部內的資源管理廳及辦事暨接待 處,是一項有別於一貫做法的特別要求,且有關要求是投訴人調往資源 管理廳任職後方開始實施,但考慮到針對在西灣湖總部上班的資源管理 廳人員,他們的簽到表亦是在9:00及14:30收起及隨即交予廳長核閱,故 暫不具條件指廳長T的上述措施違反善意及欠公平性。

(四) 投訴事宜(2)

第2項投訴事宜

投訴人向「公署」表示:「投訴人收到上級的批示,內容主要是針對其遲到2至3分鐘的問題,對此……有關所謂遲到均不具合理性,投訴人認為上級此舉措存在針對及行政違法」(見第5頁背頁)。

(五) 相關事實及聲明

- 1. 2011年9月9日,資源管理廳廳長T於投訴人的出勤紀錄表上作出批示: 「(投訴人)於2011年9月13日前向本人提交有關其為何在9月8日下午 上班時段沒有簽到事宜之報告書。」(見第157頁)。
- 2. 其後,投訴人撰寫報告書,表示:「於08/09/2011中午,本人午飯後回到中央行動站,發現簽到簿已沒有放於原來位置,於是本人回辦公室後,致電物料科區長AA,AA表示有關簽到表已傳真給資源管理廳廳長,當時本人看看自己手錶,時間為14H32分。」(見第158頁)。
- 3. 2011年9月22日,在資源管理廳物料科任職的消防區長AA(現已退休)收到資源管理廳廳長T的第22/DGR/2011號批示,內容是以機密形式要求AA解釋2011年9月1日的簽到表為何會顯示投訴人於14時30分到達中央行動站,但根據其他資料卻顯示其在14時39分才到達(見第409頁)。
- 4. 2011年9月23日,AA以書面作出回覆,指出有關簽到表是由資源管理廳的一名同事負責傳真,且已事隔多日,故忘記為何簽到表有此紀錄(見第409頁)。
- 5. 2011年10月4日,資源管理廳廳長T針對投訴人於2011年9月8日遲到一事 作出第06/DGR/2011號批示,當中指出:「本人……經查閱於2011年9月 8日中央行動站人員於下午上班出入之錄影資料,證實(投訴人)於9月 8日14時34分進入中央行動站上班,但事前沒有向本人匯報。就上述事 宜,本人認為(投訴人)有以下不當情況:1.(投訴人)曾擔任過領導 和主管職務,理應明白知道是須要遵守守時上班的義務,倘若預計未能 準時上班時須向其上級(本人)作出匯報,但其沒有向本人匯報。2.透

過是次事件發現(投訴人)之手錶時間與消防局控制中心的時間不符,而本局控制中心之時間是每天多次和標準時間核對,在邏輯上是絕對比(投訴人)之手錶更具準確性,因此,(投訴人)是有責任調準與消防局控制中心時間一致。(另段)(投訴人)是屬首次發生上述不當的情況,考慮其個人情況,因此,本人提醒(投訴人)注意有關事宜,以免再犯同樣不當情況。」(見第159頁)。

- 6. 2011年10月19日,資源管理廳廳長T針對上述2011年9月1日遲到事件作出第08/DGR/2011號批示,當中指出:「消防區長AA於2011年9月23日提交了有關報告,內容為事件發生太久了,消防區長AA已沒有任何印象,並說每天都嚴格執行廳長之指令,按正常推斷,不會發生有關的情況。為能了解有關的情況,本人翻查中央行動站於2011年9月1日下午隊員上班的錄影資料,發現(投訴人)是於14時39分進入中央行動站上班,由於當事人已沒有任何印象,有關事件未能客觀及全面得到引證,因此,此事件暫未能作出適當的處理。雖然如此,考慮到(投訴人)在當天是職務上轉為本廳人員的第一天,在上班簽到方面,(投訴人)仍未適應,因此發生有關情況,現提醒(投訴人)注意守時上班的義務。」(見附件二十二第49頁)。
- 7. 投訴人於2011年11月3日撰寫第47/GAC/2011號報告,針對上述第06/DGR/2011號批示指其於2011年9月8日遲到一事,作出了以下回應:「……根據本局考勤指引,本人上下班的監察,應是透過簽到簿的制度來監察,而非門口更或控制中心,另外,經本人了解,當日本人準時回站而未能簽到之原因,是有關簽到簿比原來收簿時間早收數分鐘,故本人認為當日自己是準時上班的。」(見第162頁)。
- 8. 資源管理廳廳長於2011年11月30日作出第12/DGR/2011號批示,指投訴人於2011年11月9日再次遲到,當中指出:「根據本廳第74/DGR/SMAT/2011號報告書內容,反映(投訴人)於2011年11月9日早上09時03分上班,出現未能守時上班的情況,但沒有向本人作出通知,經翻查資料,消防總長已是發生第三次同類情況,第一次是於2011年9月1日下午14時39分上班,第二次是於2011年9月8日下午14時34分上班。但上述兩次未能守時上班都沒有向本人作出通知。根據第66/94/M號法令第十四條第二款c項之規定,上述軍事化人員(投訴人)在未能守時上班的情況下,應以最快的方式通知其從屬主管。對於(投訴人)多次存在上述不

當的情況,本人再次提醒(投訴人)注意及改善上述不當的情況。」 (見附件二十二第47頁)。

2011年12月9日,投訴人向副局長S作出投訴時,針對上述被指遲到的 9. 事件作出投訴及辯解,針對被指在**2011年9月1日下午遲到一事**,投訴 人指:「有關第一次本年9月1日下午14H39(遲到9分鐘)上班之事, 由於時間太久,本人印象中當日是有進行簽到的,至於T消防總長在08/ DGR/2011的批示中表示曾翻查錄影帶,及命令區長AA提交報告,其目 的為何,本人實不得而知,但在上述批示內容中,明顯說出因AA區長 的報告提交後所得的結論,是該事件未能客觀及全面得到引證(見附 件二第08/DGR/2011號批示)。故當時本人亦回應此事件,但如今竟在 是次第12/DGR/2011號批示內指出來作為本人不守時上班的一次前科, 實為自相矛盾之事」;就被指在2011年9月8日下午遲到一事,投訴人 指:「有關第二次本年9月8日下午14H34(遲到4分鐘)上班之事件, 本人亦就事件作出了解釋,指出當日有關簽到簿比原來收簿時間早了數 分鐘。然而,總長T以中央行動站人員出入的錄影資料來認定本人遲到4 分鐘,未有就事件查出真相,尤其在兩者時間是否一致方面(見附件三 第15/DGR/2011號批示,第47/GAC/2011號報告,2011年9月8日資源管 理廳於中央行動站之簽到簿,總長T於本年9月12日收悉本人所作的報 告書及第06/DGR/2011號批示)。如今又在是次第12/DGR/2011號批示 指出作為不守時上班的另一次前科,實為不公允」;針對被指2011年11 月9日遲到一事,投訴人則指出:「有關本年11月9日早上09H03(遲到 3分鐘)上班之事件,本人是透過上述總長T於本年11月30日(事隔3星 期) 第12/DGR/2011號批示才獲悉其就該事件對本人作出告誡。本人憶 到當天上班是因雨天遇到大塞車,雖然本人在約8時30分已經過鏡湖門 診門口,但最後還是差數分鐘到達中央行動站,而當時負責收簽到簿區 長EE在9點前,曾致電本人詢問位置,本人表示仍在塞車途中,但車輛已 在附近,當最後本人駕車回到中央行動站時,原來簽到簿已收,本人當 時詢問值日同事當時登記我進入時間,他們回覆是9點03分。由於按過往 本局做法,在一般人員未能準時上班的情況發生後,上級會儘快要求作 報告解釋,而是次事件總長T一直沒有提及此事,本人還以為因廳長T已 知當日因天雨關係引致大塞車之情況,故一直沒有詢問本人當日未有準 時上班的理由,但事隔3星期才透過上述批示指證本人的不是,且沒有給 予本人解釋的機會,便以批示方式對本人作出警告。」(見附件二十二

第43頁)。

10. T於2011年12月14日按照副局長S批示作出的第22/DGR/2011號報告書 中,解釋:「1就有關(投訴人)於投訴書提及不守時上班事件,本人 在一般情況是需要在每天早上09時00分及14時30分核閱本廳人員簽到表 的上班情況,但於第一次出現遲到的情況是於2011年9月1日下午未能於 14時30分核閱中央行動站的人員簽到表,約在14時43分才收到該簽到表 及作出核閱,當時本人察覺有不正常情況,為了能了解在中央行動站本 廳人員上班情況,本人經翻查門口出入之錄影資料,發現(投訴人)於 14時39分進入中央行動站上班,但很不正常的是(投訴人)在簽到表上 是簽14時30上班,由於出現了不正常情況,本人以批示形式要求負責有 關工作的消防區長AA提交相關的報告,而AA在提交的報告中解釋,事 件過太久已不記得發生的情況,另一方面,本人考慮(投訴人)是剛被 終止副局長的職務及被安排到本廳協助本人做有關研究策劃的工作的第 一天,一時情緒未能適應,因此發生有關情況,並提醒(投訴人)注意 守時上班的義務。第二次出現遲到的情況是本人於2011年9月8日,下午 14時30分核閱本廳人員簽到時,發現(投訴人)消防總長沒有於上班時 間14時30分前作出簽到,為了能了解有關情況,本人經翻查門口出入之 錄影資料,發現(投訴人)於14時34分進入中央行動站上班,但(投訴 人)在預計會遲到的情況下沒有及時通知其上級(本人),(投訴人) 雖然在短時間內出現第二次遲到,但本人仍考慮到(投訴人)是剛被終 止副局長的職務及被安排到本廳、協助本人做有關研究策劃的工作,情 緒仍未能適應,才發生有關情況,並再第二次提醒(投訴人)注意有關 情況,以免再次發生同樣不當情況作出匯報。第三次出現遲到的情況是 本人於2011年11月9日,早上09時00分核閱本廳人員簽到時,發現(投訴 人)消防總長沒有於上班時間09時00分前作出簽到,為了能了解有關情 况,本人經翻查門口出入之錄影資料,發現(投訴人)於09時03分進入 中央行動站上班,但(投訴人)在預計會遲到的情況下,沒有及時向其 上級(本人)作出匯報。隨後(投訴人)就對事件解釋為因天雨關係而 遲到。(投訴人)雖然出現第三次遲到,但本人仍考慮到(投訴人)雖 然被終止副局長的職務及被安排到本廳協助本人做有關研究策劃的工作 已有一段時間,但其情緒仍未能適應,本人仍體諒(投訴人)的有關情 况, 並再第三次提醒(投訴人)注意及改善上述不當情況。本人總結上 述(投訴人)遲到的情況,(投訴人)是一位消防總長,而且亦曾經擔

任過資源管理廳廳長約一年半及擔任管理資源管理廳之副局長五年,理應明白知道是須要遵守第66/94/M號法令第十四條第二款C項之規定,倘若軍事化人員預計未能準時上班時,須向其上級(本人)作出匯報。本(人)對於處理下屬(投訴人)三次遲到事件,均以提醒,注意及改善的形式作出,並不是好像(投訴人)在投訴書上所寫的『警告』形式作出處理,希望(投訴人)能儘快適應現時的工作環境,重新積極投入新的工作,本人認為處理事件是恰當的。」(見附件一第73頁及第74頁,底線是本文加上的)。

11. 就人員出勤方面,「公署」聽取了多名消防局人員的聲明,內容綜述如下:

姓名	聲明內容
AA	(「公署」人員問及AA人員遲到需如何處理)。 AA表示在此情況下,人員仍需在「簽到表」上簽到及記錄上班的時間,然後由簽到表上最高級的人員記錄有關人員遲到的原因。若遲到的人員為簽到表上最高級別的人員,則該人員便須自行向廳長解釋遲到的原因。
	AA表示在有人員遲到的情況下,上級會主動要求遲到的人員作出解釋報告,又或要求簽到表上最高級的人員作成報告解釋有關情況; 上級一般會根據有關人員的過往出勤紀錄,而決定是否採取紀律調查,又或只是提醒其注意出勤或歸檔(見第409頁)。
BB	BB表示未於上班時間到達辦公地點的人,如有事先通知直屬主管將因合理事由而遲到,不會被視作異常處理,但如無事先通知,便會視作異常處理,有關人員的出勤時間會以紅筆作記錄。異常出勤者除非能就遲到狀況作合理解釋 (例如提供求診證明或是基於不可抗力原因而遲到),否則有關人員一律需要作報告,再由廳長批示如何處理,例如口頭提請有關人員注意。
	BB表示據其了解,因事不能按時出勤的情況一般是向直屬主管作出,例如副局長作出有關通知的對象是局長,不曾聽聞須向直屬主管以外的人作通知的情況(見第423頁背頁)。
	BB表示首次出現異常出勤情況而無合理解釋者即須提交報告,至於 作何處理則是由副局長批示(見第424頁)。

L	L表示,行動隊人員之上下班時間與一般人員不同,一般早上10時上班至翌日早上10時,加上交更時間一般需約10時30分至45分方可「離站」(正式下班),對於行動隊人員之考勤一般不計交更時間,交更一般視作超時工作處理。在考勤方面,值日官L會持上班表(俗稱「更牌」)列隊點名,然後,由值日官簽署核實,如有遲到的情況,值日官會作備註,並口頭知會上級(站主任),遲到人員上班後須作書面解釋,值日官亦會作成書面報告,然後連同人員之書面解釋上呈站主任。一般15分鐘內之遲到會有1次解釋機會,再犯就會被提起紀律程序。對於再犯者,一般由L撰寫報告書上報情況,經站主任提供意見後再呈廳長F決定。 L稱,無人因為遲到1次或2次而被上級以書面提醒注意出勤的情況,但站主任曾囑L口頭提醒遲到者下次須注意、勿遲到(見第427
М	頁背頁)。 M表示行動隊須在當值之日的早上10點正整裝列隊,由M負責點名,點名時倘有隊員不在現場,M須作記錄,並立即向直屬上級(中央行動站主任一等消防區長N)滙報,M須就隊員遲到或缺席的原因作書面報告。
	M補充,行動隊員如有合理理由(例如就診)不能在10:00出席列隊點名,須在09:30以前通知控制中心,控制中心會以傳真將相關人員的名單及事由通知M。倘有隊員未依時列隊點名,且不在上級傳真的名單上,M便必須立即作出書面紀錄,交由站主任作處理,至於站主任會基於何種考量及會作出甚麼處置,M不太清楚,但據其所知,確曾有隊員因點名遲到1-2分鐘而被提起紀律程序,程序的結果為2日罰款(見第430頁背頁)。
CC	CC表示,人員收回簽到簿後,會向廳長匯報何人未有簽到,如未能 簽到的人員職級較高,便可能需直接向廳長匯報,一般消防員則先 告知直屬上級,再由直屬上級向廳長匯報。
	CC表示,因其個人從未遲到,故未試過因為遲到而被上司命令作出解釋,又或被上司以書面提醒注意出勤(見第434頁背頁)。

K表示,如有中央行動組的同事因遲到而未能在「上班列隊」上報到,K會即時口頭向其上司(即行動組的站主任)匯報,再了解一下該名同事何以未能依時上班,並再向其上司口頭匯報(見第437頁背頁)。

K

K表示,其在消防局工作幾十年來,從未試過因為遲到而被上司命令作出解釋,又或因為遲到1次或2次而被上司以書面提醒注意出勤。然而,據K所知,消防局確有人員曾因為遲到而被上司命令作出解釋或被上司以書面提醒注意出勤,而遲到的原因不外乎是「唔知醒」(見第438頁)。

B表示,當發現有人未有列隊,會主動了解缺席原因(例如,指派人員致電了解),並會作成報告,附同其對缺席是否屬合理的意見(B亦就機場處列隊人員的遲到發表意見,至於其他分站,則一下站主任」給予意見),再交機場處處長(分站則交相關「廳長」),決定缺席/遲到是否屬合理[如偶然(一年一次半次)睡過頭、性兒子看病但沒有「陪假紙」等會被視為合理,對此,局方無硬性指引,故各主管人員可彈性按實際情況認定],另下班亦會列隊,由「值日官」填妥「下班列隊表」;對於遲到被認為屬合理者,可值日官」填妥「下班列隊表」;對於遲到被認為屬合理者,不合理者會提起紀律程序;至於機場處按正常辦公時間上下班之人員,則由B就遲到是否合理給予意見,由處長認定(見第448百)。

В

B表示,其在2007年7月至2011年3月期間均擔任不同行動站的「站主任」,負責確認人員的出勤紀錄,依其記憶所及,其從未遲到以致未能在指定時段內簽到,但曾因下大雨以致路面出現「大塞車」而遲到,因在這種情況下,局內很多人員均會因此而遲到,部門亦會體諒屬下人員而不要求作特別解釋,而需列隊人員由於10時才列隊,已過上班高峰時間,故極少因天雨而遲到,其本人未曾遇過,但聲稱即使出現此情況,亦僅會作成簡單報告(見第448頁及其背頁)。

P表示倘人員因遲到而未能在「簽到簿」上簽到,由於簽到情況出 現異常,正如前述,廳長或代處長(即P)每日在收回「簽到紙」 確認後,會向局長口頭匯報有此情況。就P的個人做法而言,其一 般會先了解有關人員遲到的原因,如有關人員遲到的程度較為輕微 或偶爾發生,P會先口頭警告該名人員注意及日後避免再犯,如屢 勸不改又或遲到情節嚴重者,P則會考慮按照法律規定的不合理缺 勤制度處理,對有關人員提起紀律程序。然而,自P擔任代處長以 來,該廳暫未發生上述須提起紀律程序的情況。 P P表示,其本人如預見自己有機會遲到,其一般會預早打電話給上 司匯報及解釋,且其從來沒有遲到返工,故P從未因為遲到而被上 司命令作出解釋或以書面提醒注意出勤。記憶中,P之前在擔任代 廳長期間,該廳一名科長曾向其口頭匯報一名文職人員遲到6~7分 鐘,為了解事情始末,P當時曾透過上述科長要求該名文職人員書 面解釋其遲到的理由,此舉純屬了解性質,之後在發現該名文職人 員存在合理理由後,並沒有對其作任何處罰(見第453頁)。 H表示,其本人未曾因為遲到而被上司命令作出解釋,且據其所知 無同事因為遲到1次或2次而被上司以書面提醒注意出勤(見第457頁 背頁)。 H稱其本身亦須在簽到簿簽到,亦須要求準時上下班。當其知道自 己有可能遲到(如寒車),亦會預先致雷上報上級。 Н H調離中央行動站後,曾因女兒在學校有事而遲到上班廿多分鐘, 當得知可能趕不及準時上班時即時致雷上級告知情況,事後上級要 求其書面報告及提交證明。 H指局方不會因遲到1-2次而發出書面警告,但如經常遲到,方會發 出書面警告(見第458頁)。 C會查閱有否人員異常出勤情況,若然,會就有關情況作簡單報 告,例如遲到者因塞車、或(途)中有狀況而遲到等,同時會參考 有關人員遲到的情況是否嚴重(C認為一般而言,遲到10-15分鐘的 情況並不屬嚴重),以及有關人員過往的出勤紀錄作出建議(一般 C 為補時或提起紀律調查程序),而有關異常情況報告稍後再交總部 辦事處,再由副局長就異常出勤情況作最終決定(包括補時或展開 紀律調查)(見第475頁)。

J表示如有人員預計自己將因故遲到,例如因塞車,其應主動透過電話通知上級,告知有關情況。另一方面,J作為主管亦會對簽到表作出核閱,如發現有人員遲到而未有在簽到表上簽署,則會了解有關人員未有簽到的原因,如屬遲到的情況,則會要求有關人員書面解釋並審視有關理由是否合理,若屬合理,則會於報告記錄及提醒人員注意,倘因大意而忘記簽到,則會口頭提醒有關人員注意出勤簽到,若解釋不合理,則不排除因違紀而被提起紀律程序(見第490頁)。

F指軍事化人員一般會提早上班甚少出現遲到的情況,內部規定如遇到或預計到未及準時上班須即時通報上級,例如因暴雨交通受阻,如未能即時通報上級,上班後亦須即時告知上級及解釋因由,上級因應情況決定人員須否書面報告(見第494頁背頁)。

(六) 分析

- 1. <u>綜合上述資料,可見是項投訴事宜的核心是投訴人被指三次遲到是否合理</u>。
- 2. 首先,值得強調的是,根據《軍事化人員通則》第14條的規定(「一、守時義務指在規章規定之時間內上班。二、在履行守時義務時,軍事化人員尤應:a)按規範性規定所指之日期及時間,到達指定工作崗位或地點;b)如因職務上之理由而被召或在特殊情況要求下,尤其在公共秩序發生嚴重變化,以及在緊急、嚴重事故、災禍或災難之情況下,前往獲派遣之指揮部、司、附屬單位、機關或部門;c)如發生某些妨礙原因,尤其是因患病或不可抗力之原因,而使軍事化人員不能上班,應以最快之方式通知指揮部或其從屬之主管。」),軍事化人員有責任準時到達工作地點。

2011年9月1日下午遲到事件

- 3. 首先,針對投訴人被指在2011年9月1日下午遲到一事,現有資料顯示:
 - 1) 資源管理廳廳長T於2011年9月1日14時43分方收到當日的簽到表 傳真。

- 2) 雖然2011年9月1日的簽到表顯示投訴人於當日14時30分簽到,但中央行動站的錄影資料卻顯示投訴人於14時39分方進入行動站;
- 3) 負責在中央行動站收集簽到表的AA指因時間太久,未能解釋為何簽到表有此紀錄。
- 4. 首先,雖然消防局人員(按正常辦公時間上班的人員)的出勤是透過在 簽到表簽到監管,但此並不妨礙局方透過既有的客觀資料,例如出入錄 像紀錄,查證有關簽到表所載資料的真實性。
- 5. 考慮到現有客觀資料 錄影紀錄 顯示投訴人於14時39分方進入中央行動站,而簽到表內的紀錄只是當事人自行填寫的資料,因此,除非投訴人能夠提供合理解釋,否則,廳長T指投訴人當日遲到,「公署」不具條件否定其結論。
- 6. 至於廳長T於第08/DGR/2011號批示指「有關事件未能客觀及全面得到引證,因此,此事件暫未能作出適當的處理」,按理應是指暫未能客觀及全面引證是否有人故意虛報出勤紀錄。

2011年9月8日下午遲到事件

- 7. 針對投訴人被指在2011年9月8日下午遲到一事,現有資料顯示投訴人 未有在2011年9月8日的簽到表下午上班一欄簽到,而根據當日的錄影紀 錄,投訴人當日於14時34分方進入中央行動站。
- 8. 值得一提的是,根據資料,有關錄影系統主要是用作監控消防人員緊急 出車之狀況是否符合服務承諾,且有時亦會用作局方或其他部門的調查 取證資料,在此情況下,有關錄影系統所記錄的時間的準確性應屬可 信。
- 9. <u>雖然投訴人指自己的手錶顯示到達中央行動站時尚未過14時30分及簽到</u> 表被「提早」收起,但此並不足以推翻其已過了正常上班時間方到達中

央行動站。

10. 基此,暫未見廳長T指投訴人當日遲到有不妥之處。

2011年11月9日早上遲到事件

- 11. 根據現有資料,投訴人本身亦承認自己當日確在9時3分才進入中央行動站,換言之,客觀上的確存在遲到的情況。
- 12. 投訴人的爭辯論點是廳長T沒有「儘快」要求其作報告解釋,以及以為區長EE已代其通知T。
- 13. 《軍事化人員通則》第14條第1款規定:「一、守時義務指在規章規定之時間內上班。二、在履行守時義務時,軍事化人員尤應:a)按規範性規定所指之日期及時間,到達指定工作崗位或地點;b)如因職務上之理由而被召或在特殊情況要求下,尤其在公共秩序發生嚴重變化,以及在緊急、嚴重事故、災禍或災難之情況下,前往獲派遣之指揮部、司、附屬單位、機關或部門;c)如發生某些妨礙原因,尤其是因患病或不可抗力之原因,而使軍事化人員不能上班,應以最快之方式通知指揮部或其從屬之主管」,換言之,如遇未能準時上班的情況,按理應是人員主動通知上級。
- 14. 另一方面,根據上述消防局人員的聲明,有部分人員亦表示如遇遲到的情況,會主動通知上級。
- 15. 因此, 未見投訴人的論點成立。
- 16. <u>綜上所述,暫未見廳長T指投訴人遲到存在不合理之處</u>。

* * *

二十、投訴人認為資源管理廳廳長指其未有於病假後報到一事屬針對行為

(一) 投訴事宜

投訴人向「公署」表示:「資源管理廳廳長指投訴人未有按照消防局

內部規章(即《消防內部工作規章》)的規定,在完成病假後向廳長報到,對此,投訴人指出其是病假後接續年假,而在年假後第一工作日已向上級報到,故投訴人認為其已履行了報到之義務,且據投訴人所知,消防局其他人員在此情況均不會向上級報到,對此,投訴人亦認為存在『針對問題』。」(見第5頁背頁及第6頁)。

(二) 相關事實及聲明

- 1. 資源管理廳廳長T於2011年10月19日作出第10/DGR/2011號批示,當中指出:「(投訴人)於2011年9月30日至10月14日病假15天及於2011年10月17日至10月24日享受6個工作天的年假。根據《消防局內部規章》(即《消防內部工作規章》)第76條第1款e項之規定,(投訴人)完成15天病假後須向其上司報到,由於(投訴人)沒有按照上述規章規定完成病假後向本人報到,就連簡單的電話形式向本人請示如何處理都沒有,確實存在不當情況,因此本人提醒(投訴人)注意及改善上述不當的情況,以免再發生同類情況。」(見第163頁)。
- 2. 投訴人於2011年11月3日撰寫第48/GRC/2011號報告,指出:「由於在因病缺勤後隨即緊接本人之年假享受,而本人於年假後的第一個工作日早上向上級報到,故本人已履行了報到之義務。」(見第163頁背頁)。
- 3. 針對上述報告書,T於2011年11月30日作出第16/DGR/2011號批示,當中指出:「……經本人細閱後,有以下回應:本人作為(投訴人)的直屬上司,在工作上有責任對其行為作出監管及輔導。」(另段)「根據第48/DGR/2011號報告書,明顯地展示出(投訴人),在與本人的溝通上,確實是存在了嚴重的障礙,而有關障礙是源自上述官員不願意,甚至乎是抗拒與本人溝通或不接受本人的監管,這是個人的工作態度問題。故此,本人嚴肅地敦促(投訴人),認真地檢討自身的工作態度及溝通技巧。」(見附件二十二第60頁)。
- 4. 投訴人於2011年12月9日向副局長S作出投訴時指出:「T透過資源管理廳第16/DGR/2011號批示,指出本人於本年9月30日至10月14日期間病假後沒有向其報到。更指本人與其在溝通上存在嚴重障礙,該障礙源自本人不願意,甚至乎抗拒與其溝通或不接受其監管,屬本人的工作態度問題。因此命令本人檢討自身的工作態度及溝通技巧(見附件七

第16/DGR/2011號批示)。」(另段)「本人就上述事件已透過第48/GAC/2011號報告書解釋了本人在是次病假後緊接的工作天便是年假,有關的報到行為已於該年假後的第一個工作天作出,T在是次批示中沒有提及此內容(見附件八第48/GAC/2011號報告書)。」(見附件二十二第45頁)。

- 5. T按照副局長S的批示,於2011年12月14日透過第22/DGR/2011號報告書作出回應,T指出:「就有關(投訴人)於投訴書提及病假後未有向上司報到之事宜,(投訴人)於2011年9月30日至10月14日病假,及後經過10月15日(星期六)、10月16日(星期日)這兩天處於工作候營狀態,於2011年10月17至24日享受6個工作天的年假。根據《消防局內部規章》(即《消防內部工作規章》)第七十六條第一款e項規定,(投訴人)完成15天病假後須向其上司報到,由於(投訴人)沒有按照上述規章規定完成病假後向其上司(本人)報到,就連簡單的電話形式向本人請示如何處理都沒有,存在有不當情況,因此,本人提醒(投訴人)注意及改善上述不當的情況,以免再發生同類情況。」(見附件二十二第76頁,底線是本文加上的)。
- 6. 針對上述投訴,副局長S於2011年12月27日作出第17/CB/2011號批示, 指出:「……經調查及瞭解,顯示完全是投訴人錯誤理解自身的權利和 義務的本質意義,有關的投訴內容並不涉及任何侵害其權利之行為,意 即並不符合現行《澳門保安部隊軍事化人員通則》第253條第1款的規定」、 「無論從投訴人所陳述之事實內容,又或是被投訴人之答辯報告,均清 晰突顯出被投訴人僅屬依法履行職責,並不存在任何不當情節及不當行 為。」(見附件二十二第80頁)。
- 7. 另一方面,「公署」亦曾就「報到」的問題詢問多名現職或已退休的消防局人員及主管,有關人士的聲明內容列於下表。

姓名	聲明內容	
技術廳		
A	A表示在其任職(技術廳)廳長期間,若轄下人員遇到病假緊接年假的情況,其不會要求轄下人員在病假後返回部門向其「報到」,亦不會要求有關人員在上述情況,病假後致電通知A病假已完結及開始享受年假。(見第404頁背頁)。	
DD	DD表示其本人未曾遇過此情況,但曾遇過年假後緊接病假的情況,在此情況,有關人員亦有以電話通知DD因病缺勤一事,而DD亦考慮到該名人員患病而豁免其返回部門「報到」;又DD表示其認為「公署」人員提問的情況(即因病缺勤後翌日緊接享受年假),有關人員依照《消防局內部工作指引》的規定,亦須在因病缺勤後返回部門「報到」,因為有關人員已結束一個狀態而進入另一狀態(見第491頁背頁)。	
資源管理廳		
ВВ	BB表示按其理解,當發生因病缺勤後翌日緊接享受年假的情況時, 有關人員無須分別「報到」兩次(即在因病缺勤後向上級「報到」, 然後在享受完年假後再報到一次),僅需在年假結束後「報到」一 次即可(見第424頁及其背頁)。	
	BB表示無明文規定要求處於因病缺勤後翌日緊接享受年假情況的人員必須在缺勤後致電上級「報到」,BB會出於「人情」上的考量作電話通知,但認為有關電話通知並不屬義務性質,不作電話通知亦不屬違紀(見第424頁背頁)。	
CC	CC表示其未有試過「因病缺勤後翌日緊接享受年假」的情況,惟其 並不確定是否需「報到」。	
	CC個人認為,如發生此情況,應無需要報到,但如其發生此情況, 其仍會致電上級通知病假已結束及開始享受年假(見第435頁背頁)。	

Р	P表示,其入職消防局以來,從未試過其因病缺勤後翌日緊接享受年假的情況。據P所知,行動廳的同事在病假結束後的翌日(即使是星期六、日)會返回站頭向值日官「報到」/交代。P表示,倘若P主管的附屬單位有人員因病缺勤後翌日緊接享受年假的情況,P個人認為該名人員最低限度有責任致電通知上級其病假是否有需要延長或何時將會終止,以便上級知悉其當時所處的狀況,而P的個人做法,是不會強制要求該名人員在開始享受年假當日返回部門親身向其「報到」(此方面部門並無內部指引),但P表示其會在該名人員返回部門上班時提醒日後要及時向部門作出交代(見第454頁)。		
澳門行	澳門行動廳		
F	F指消防局內部規章(即《消防內部工作規章》)規定,病假後翌日(病假完結後)須返回部門向上級「報到」,即使翌日緊接享受年假亦然。F指正式而言須親身到部門向上級報到,但基於該日放年假,可否以電話方式取代,由部門主管因應情況決定,對於F而言,一般情況下,其會接受下屬以電話報到,因局長曾下令主管須關心下屬的健康狀況,須對下屬病後狀況有所了解,確實是否已「完好無損」(見第495頁背頁)。		
L	L表示,其本人未曾遇到因病缺勤後翌日緊接享受年假的情況,其任值日官以來,亦沒有遇到同事因病缺勤後翌日緊接享受年假的情況,如有疑問會先請示上級(見第428頁)。		
М	M表示處於這種情況的行動組人員(包括M本人及其他值日官)必須在缺勤結束時整裝向站主任及當值的值日官整裝報到,然後再放年假,年假結束後須另行整裝報到,即須整裝報到兩次。據M所理解,文職人員發生這種情況時亦應該要分兩次向所屬主管或領導作整裝報到。M稱不清楚相關報到的方式(分兩次報到)有否指引或依據,但為消防局的一貫做法(見第431頁)。		
K	K表示其入職消防局以來,從未試過其因病缺勤後翌日緊接享受年假的情況。K表示,按行動組的一般做法,如有同事出現因病缺勤後翌日緊接享受年假的情況,有關同事須在病假結束後翌日(即使該日該名同事已獲批准開始享受年假)會返回站頭向值日官「報到」(見第438頁背頁及第439頁)。		

W表示,就其個人而言,其未有試過「因病缺勤後翌日緊接享受年假」的情況,但曾試過「因公幹後翌日緊接享受年假」的情況,當時 W有於翌日向上級「報到」(指穿整齊制服親身找上級)。

W

而據W理解,「因病缺勤後翌日緊接享受年假」的情況,其認為理 應需要向上級「報到」,就其個人而言,其會先請示上級是否需要 「報到」。

至於是否有需要致電上級通知病假已結束及開始享受年假一事,W 表示會致雷上級溝通(見第466頁)。

機場處

В

B表示,其從未遇過此等情況,內部守則亦未就此予以規範,但按 其理解,「報到」旨在告知上級「我現在回來開工」,既然翌日已 開始享受年假,便無需「報到」,只要在法定期間內提交「醫生 紙」,便可依原定安排享受年假,至於需否致電上級通知病假已結 束及開始享受年假,B稱內部指引並無此要求,上頭亦無此要求, 因享受年假需「入紙」由權限機關批准,故其亦不會向下級人員作 此要求(見第449頁)。

消防學校

Н

H表示,對於人員因病缺勤後翌日緊接享受年假的情況,在年假後上班方需向上級「報到」,當然,因病缺勤之事須及時知會上級,但無需致電上級通知病假已結束及開始享受年假(見第458頁背頁)。

海島行動廳

Е

E表示,若人員因病缺勤後翌日緊接享受年假的情況,其無需在病假後翌日(亦即開始享受年假當日)返回部門向上級「報到」;另又無需致電上級通知病假已結束及開始享受年假,因人員一般已按手續提前入了年假申請表(見第487頁背頁)。

海島行動暨救護處

 \mathbf{C}

C表示無明文就有關特殊情況作規定,但按C的理解及其過往對下屬所作的處理,處於這種情況的人員無需在因病缺勤的日子結束後著軍裝報到,亦無需電話通知直屬主管,而僅需在因病缺勤及年假均放完後才需要著軍裝報到,換言之,只要報到一次便可。這是由於醫生診斷證明書上已顯示相關人員會缺勤的時間日數,故無需另作通知(見第475頁背頁及第476頁)。

- 8. T向「公署」提供聲明時表示:「由於投訴人於10月14日病假已完,而在10月15日(星期六)處於候營狀態,故其應於10月15日(星期六)報到。T表示,按其所知,當時投訴人並非處於候營更表之中,只是根據《軍事化人員通則》的規定,其負有候命義務,在當局有需要時可被隨時召喚返回工作崗位提供服務。」(見第760頁)。
- 9. 當「公署」人員問及T,其個人如何理解《消防內部工作規章》第76條第3款的規定時,T回應稱:「上述條文是指如接受報到者不在工作地點,則報到者的報到義務將獲豁免」,但T表示「由於自己當時亦處於候營狀態,有可能隨時被召喚返回工作崗位,故投訴人亦應向其報到,以及不屬《消防內部工作規章》第76條第3款的豁免情況」、T又表示:「其當時確不在工作地點,但投訴人可透過電話方式向其作出報到」、T表示「同意《消防內部工作規章》第76條所指的報到,是指人員須穿著正裝返回工作地點向上級報到,就上述投訴人的個案,其認為無必要雙方都返回工作地點報到及接受報到,可作酌情處理,透過電話報到便可」、「T補充表示其實針對上述投訴人病假後未有報到一事,其作出批示的目的只是提醒投訴人應以電話方式通知他病假已完結,惟批示的行文上令人誤會其責備投訴人違反《消防內部工作規章》第76條第1款e)項的規定,T表示日後會注意用詞。」(見第760頁)。

(三) 分析

- 1. 根據上述資料,投訴人於2011年9月30日至2011年10月24日的情況可歸納如下:
 - 1) 2011年9月30日至10月14日,處於因病缺勤的情況;
 - 2) 2011年10月15日(星期六)至10月16日(星期日),處於「工作

候營狀態」。

- 3) 2011年10月17日至24日,處於享受年假的情況。
- 2. T指投訴人處於「工作候營狀態」,據其解釋是指投訴人當時負有《軍事化人員通則》所訂的候命義務,當局有需要時可隨時召喚其返回工作 崗位。
- 3. 誠然,《軍事人員通則》第15條規定:
 - 「一、候命義務指軍事化人員在任何時間及情況,即使犧牲其個人利益,仍須即時執行賦予之職務;鑑於其任務之特殊性,軍事化人員應謹記必須長期提供服務。
 - 二、在履行候命義務時,軍事化人員尤應:

• • • • • •

c) 即使在年假或休班期間,即時到達被召之地點及處理所發生之 任何事實;

••••]

- 4. 根據消防局向「公署」提供的《消防內部工作規章》第76條第1款規定:
 - 「一、在下列情況下,所有人員須向上司報到:
 - a) 進入部隊;
 - b) 升級後;
 - c) 狀況改變;
 - d) 完成一項長達四十八小時以上之任務後返回原工作崗位;
 - e) 休假、年假、因病在家中休息、康復期和留院後復職;
 - f) 任何紀律處分終結後。」(見附件六第25頁)。

- 5. 按照上述法律規定,在本個案中,由於投訴人的因病缺勤狀況已於2011 年10月14日結束,而由2011年10月15日開始處於候營工作狀態,T指投 訴人有需要於該日按照上述規定向上司「報到」。
- 6. 值得一提的是,《消防內部工作規章》第76條第2款規定:「二、報到以下列方式進行:b)總區長(消防總長)向隊長(即局長)及副隊長(即副局長)報到(葡文為: "Os chefes principais, ao Comandante e Segundo Comandante")」,換言之,身為消防總長的投訴人依規章的規定應是向局長及副局長報到,惟考慮到消防局副局長S曾透過2011年9月1日第11/CB/2011號批示,規定資源管理廳廳長T為投訴人的直屬上司,所有被委派的工作需直接向T消防總長交待及負責,故投訴人向T報到應屬已履行規章的規定,且投訴人、T,以至消防局局長及副局長對此亦無異議。
- 7. 然而,有必要指出的是,按照《消防內部工作規章》第76條第3款的規定,人員的「報到」義務在某種情況下可獲「終止/取消」:「三、報到應在上述情況發生後24小時內作出,如越過該期限接受報到者仍未回到工作地點,規定便會取消」,葡文為: "3. A apresentação deve efectuar-se logo que se dê a causa que a motiva; se, porém, não estiver presente no quartel quem a deve receber, cessa esta obrigação passadas vinte e quatro horas."。換言之,雖然人員有義務向上級「報到」,但如接受「報到者」根本不在工作地點,則過了24小時後,人員已無「報到」的義務。
- 8. 在本個案中,即使投訴人確應在2011年10月15日向T「報到」,惟T亦承 認其本人當日並不在工作地點,在此情況下,投訴人的「報到」義務已 按上述《消防內部工作規章》的規定而「終止/取消」。
- 9. 此外,在T本人亦認同「報到」是指以正裝方式在工作地點「報到」的前提下,其指投訴人需要以電話方式「報到」根本無任何法規依據予以支持,且其解釋亦正正與《消防內部工作規章》第76條第3款相矛盾,因為如「報到」可以電話方式為之,則第76條第3款根本不會規定接受報到者不在工作地點,報到義務即獲「終止/取消」。

- 10. 因此,T指投訴人未遵守《消防內部工作規章》第76條第1款e)項的規定報到,根本無法律依據予以支持。
- 11. 在此情況下,副局長S指「無論從投訴人所陳述之事實內容,又或是被投訴人之答辯報告,均清晰突顯出被投訴人僅屬依法履行職責,並不存在任何不當情節及不當行為。」實為個人主觀判斷及結論,與法律不符。
- 12. 最後,順帶一提的是,<u>工作人員享受年假時明顯不屬於返回工作崗位或</u> <u>「復職」的情況。</u>
- 13. 換言之,針對消防局人員因病缺勤後緊接年假的情況,《消防內部工作規章》第76條第1款e)根本未有明確規定局方人員需在因病缺勤後即時向上司報到。
- 14. 因此,在《消防內部工作規章》沒有明確的規定的情況下,若要求消防局人員在病假緊接年假的情況,於開始享受年假時先返回消防局報到, 又或指其沒有報到的行為違反上述《消防內部工作規章》第76條第1款e) 項的規定,客觀上根本無法理依據。
- 15. 再者,根據上述消防局人員提供的聲明,可以看到在實務操作上,針對消防局人員「因病缺勤後緊接年假」的情況,有關消防局人員是否須要「報到」或「電話通知上級」,亦根本沒有統一的做法或要求。連多名高級消防官本身也不清楚,由此可知管理及運作上確實存在不少問題。
- 16. 因此,消防局應重新審視《消防內部工作規章》的規定,並透過適當方 式完善有關規章的規定。
- 17. 事實上,現行《消防內部工作規章》(Regulamento de Serviço Interno do Corpo de Bombeiros)是經前保安政司透過第16-I/99/SAS號批示認可(Homologo)的葡文版本,消防局更表明所謂的中文文本只是「參考作用」,考慮到有關工作規章生效至今已達約12年之久,期間消防局已有新的組織法(10月22日第24/2001號行政法規),且消防員的職程制度亦已多番修改(4月11日第13/2005號行政命令、9月24日第19/2007號行政法規及4月28日第8/2008號行政法規),因此,消防局實有需要重新檢

視現行的《消防內部工作規章》的規定,並作出適當改善。

* * *

二十一、<u>投訴人指資源管理廳廳長既不容許投訴人自行駕車到總部報到,但</u> 又不允許公車接送

(一) 投訴事宜

投訴人向「公署」表示:「在其不擔任副局長職務後,有時會根據更牌擔任值日總監的工作,並需於擔任總監的翌日到總部向副局長報告,投訴人曾要求自行駕駛自己的私家車回總部報告,但遭資源管理廳廳長拒絕,廳長表示此情況必須公車接送,投訴人於是便要求公車到其家門口接送,但廳長仍表示拒絕,並表示公車只能由一個工作地點到另一工作地(點)」(見第5頁背頁及第6頁)。

(二) 相關事實及聲明

- 1. 投訴人於2011年9月13日撰寫報告書,當中指出:「於07/09/11下午,本人致電廳長 閣下,因次日(08/09/2011)早上9時需回西灣湖行動站向副局長進行值日總監報到,由於廳長 閣下曾經表示值日總監報到不能自駕私家車到西灣湖報到,故本人向廳長 閣下要求分派司機於當日(08/09/2011)早上到氹仔本人家接送到西灣湖報到,但當時廳長 閣下表示不能夠安排司機到本人家接送到總部報到,本人即時詢問為何不能,但廳長 閣下未能即時回覆,並表示需作研究,稍後(約十多二十分鐘),廳長 閣下致電並回覆本人,有關車輛及司機安排只能到中央行動站接本人,本人當時仍再詢問理由,但廳長 閣下未能明確回覆原因。(另段)為此,現懇請廳長 閣下能以書面明確回覆上述理由,並同時要求廳長 閣下以批示方式,明確指示值日總監入更報到及完成工作報到之車輛接送規定,以便本人能明確知悉及執行。」(見第169頁)。
- 2. 針對投訴人的上述申請,資源管理廳廳長於2011年10月4日作出第07/DGR/2011號批示:「就上述事宜,(投訴人)作為本廳的一名工作人員,本廳因工作接送,只可由工作地點到工作地點,再加上(投訴人)是次工作只是一般報到工作,並非是處理緊急及重要工作,因此本人不

能安排消防局的車輛及司機於2011年9月8日早上非上班時間到氹仔(投訴人)樓下接送其到消防總局報到。在此本人再次提醒(投訴人)應注意行政暨公職局所發出的使用公共車輛之規定和本局之相關指引,由(尤)其是申請用車之相關規定。」(見第170頁)。

- 3. 投訴人於2011年11月4日撰寫第50/GAC/2011號報告,當中指出其並非必須要求公車接送,只是廳長曾表示值日總監報到不能自駕私家車到西灣湖報到;另外,投訴人又指據其所知「一些情況如人員出外公幹需自家中往返口岸、人員出席公務宴請後飲了酒類飲品自宴會地點返回家中,都會口頭請示上級使用公車接送,而這些申請一向都會批准」,最後,投訴人指不論是法律、行政公職局的指引,以至消防局的內部規章均未有就其所處的情況作出規定(見第171頁)。
- 2011年12月9日,投訴人向S投訴時指出:「總長T透過資源管理廳第17/ 4. DGR/2011號批示,指出對本人於本年9月8日的交通安排(使用公車) 適當,要求本人遵守使用公車規定及尊重有關精神(適度原則)。並再次 提醒本人注意行政暨公職局所發出的使用公共車輛規定和本局之相關措 施,尤其是申請用車之相關規定(見附件九第17/DGR/2011號批示)。 需前往西灣湖行動站報到而使用公車接載的事件,本人早前已透過第 50/GAC/2011號報告書把整件事件報告清楚,但總長T在是次批示內未 有把事情的真相告訴出來,很多重點部分避之不談。尤其在當日本人 並沒要求要公車接載,而是總長T命令本人報到行為不能自駕私家車, 而在此前題下,本人請求公車到本人家接載往西灣站,是合情合理的。 但總長T卻硬要本人先自行駕車到中央行動站,再安排車到中央行動站 接本人於九時前回到西灣湖總部報到,完全沒有合理依據,而總長T更 指出本廳使用公車接送,只可由工作地點至工作地點,本人亦透過報告 説明在本局現有很多情況下,即使是執行工作任務,也不一定是由公車 由工作地點送至另一工作地點,甚至也不一定要公車接送(見附件十第 50/GAC/2011號報告書,第07/DGR/2011號批示和值日總監司機接送之規 定報告書)。」(見附件二十二第45頁)。
- 5. T按照副局長S的批示於2011年12月14日作出的第22/DGR/2011號報告書解釋:「5.就有關(投訴人)於投訴書提及公車使用事宜,(投訴人) 於2011年9月7日擔任值日總監之工作,需於當日下午17時45分前到西灣

湖行動站向副局長閣下進行值日總監報到,(投訴人)於本年9月7日下午致電給本人表示自行駕駛其私家車從中央行動站到西灣湖行動站向副局長報到,本人立即回答不可以,因為在上班時間內不能駕駛私家車作交通用途,應安排消防局的車輛作接送。隨後(投訴人)再要求安排司機於2011年9月8日早上到其住宅樓下接送其到西灣湖消防行動站於早上9時00分向副局長閣下報到,本人回覆不能安排,本人只能安排車輛從(投訴人)的上班地點(中央行動站)接送到西灣湖行動站,隨後(投訴人)亦向本人要求安排車輛於2011年9月8日早上08時30分到中央行動站接其到西灣湖行動站,本人對於(投訴人)的要求作出配合。本人認為對(投訴人)上述的交通安排是適度的。」(見附件二十二第76頁及第77頁)。

- 6. 針對上述投訴,副局長S於2011年12月27日作出第17/CB/2011號批示, 指出:「……經調查及瞭解,顯示完全是投訴人錯誤理解自身的權利 和義務的本質意義,有關的投訴內容並不涉及任何侵害其權利之行為, 意即並不符合現行《澳門保安部隊軍事化人員通則》第253條第1款的 規定」、「無論從投訴人所陳述之事實內容,又或是被投訴人之答辯報 告,均清晰突顯出被投訴人僅屬依法履行職責,並不存在任何不當情節 及不當行為。」(見附件二十二第80頁)。
- 7. 根據資源管理廳廳長T向「公署」提供的聲明:「值日總監一般由消防總長擔任(現時共有6名,包括T在內),負責值日總監會在放工後(下午5時45分)至翌日早上9時處於候命狀態,如有緊急事務便需執行工作;當值日工作完結後,T便須前往總部報告當值情況,之後便須返回原先的工作地點繼續工作」、「由於(投訴人)在總部報到後,返回中央行動站之間的路程處於工作時間內,事實上一般在正常辦公時間內,局方不會讓人員駕駛自己的私人車輛,因此,T便給予兩個方法予(投訴人)選擇,一是(投訴人)找朋友在上班時間前載其前往西灣湖總部報到,然後便由部門安排公車載其返回中央行動站;另一方法是(投訴人)早些回中央行動站(如8時35分左右),然後,由公車載其往返西灣湖總部。」(見第236頁)。
- 8. 與此同時,「公署」人員聽取其他消防局人員的聲明時,亦曾就上述事 宜進行了解,現將有關聲明內容列於下表:

姓名	聲明內容
A	A表示當輪值值日總監時,在下班時到局長報到及在一簿冊簽名, 然後便可返回家中候命,第二朝早上9時便須向局長報到及在一簿冊 簽名。
	A表示其是駕駛自己的私家車到西灣湖總部向局長報到,又由於其工作地點也是在西灣湖,故不存在報到後須使用交通工具返回工作地點的問題(見第404頁背頁)。
G	G表示,由於值日總監由總長或代廳長擔任,無需留守總部(西灣湖行動站),on call 即可(值勤消防官,俗稱「總值日」則由副一等消防區長至副消防總長級別人員輪流擔任,需於辦公日17:45至翌日9:00,以及於週末及假日留守總部,如翌日為辦公日,早上需繼續上班,下午無特別事可以休假半天,多年前局長曾為此下達批示),故G僅曾擔任值勤消防官。
	G表示(擔任值勤消防官時),在辦公日,其會要求行動站內的公車接載到總部,翌日到時間上班則會要求行動站的公車到總部接載他回行動站;在週末或假日,其一般會自行駕駛私人車輛到總部值勤,如翌日需上班,其會駕駛私人車輛由總部直接回到黑沙灣行動站,但有時亦會要求行動站派公車接送 —— 公車駛到G家中接載G到總部,值勤完畢,由行動站公車到總部接載G到黑沙環行動站或家中,視乎當日需否上班(見第470頁背頁)。

(「公署」人員問及C,其在消防局任職時,是否有需要負責值日總監的工作;若然,請C簡述有關工作的內容。)

C表示不用,因其未到有關職級,但曾擔任值日消防官。

(「公署」人員請C講述執行值日消防官的工作安排。)

C表示如於非假日擔任值日消防官,需於當日下班前到總部報到 (指引要求報到的對象為副局長,但約在十周年回歸安保工作後, 有口頭指示僅需向行動廳長報到),入更後需負責巡查、在控制中 心統籌指揮消防救護工作等,翌晨09:00出更前,需作報到及工作匯 報。

C表示如在公眾假期擔任值日消防官,則需在當值之日前最後一個工作日的下班前作報到,值日時間為10:00至翌晨10:00。

C表示一向是坐公車到總部報到。至於公眾假期往返總部的安排主要視乎值勤者的個人習慣,C一向是先回到海島行動廳穿著軍裝,然後坐公車到總部,值日完畢後亦會先返回海島行動廳換便服後才離開。C亦曾開私家車往返總部值日,但私家車須泊在總部外面,因只有局長指定的私家車可以泊入總部(見第476頁)。

C表示,若開始擔任值勤消防官的日子為非正常辦公日(例如周日),而翌日亦為正常辦公日(如周一),則當值的消防官可先自行駕車回自己的辦公地點,然後由公車載該名消防官往西灣湖總部報到,完成值勤消防官的值勤後,再乘公車返回辦公地點;另一種做法是在周日擔任值勤消防官時,自行駕車到西灣湖總部附近公眾車位把私家車泊下,然後到站內開始執行值勤消防官的工作,到翌日(周一)09:00完成值勤消防官的工作後,便自行駕車回辦公地點(見第476頁背頁)。

C

D表示當其代任廳長期間,會負責值日總監的工作;當負責該項工作時,須要在當日的下班前向領導層報到,然後便可返回家中候命,至翌日早上9時再向領導層報到。

D補充表示,由於其負責值日總監工作時是擔任資源管理廳代廳長,辦公地點在西灣湖總部,故不存在須在報到後乘搭交通工具返回自己的工作地點的問題(見第480頁)。

(「公署」人員向D了解擔任值勤消防官工作的情況。)

D表示,若擔任當日的值勤消防官,現時則在該日下班時間前到西灣湖總部向澳門行動廳廳長報到,然後便會進入值勤狀態,D會在西灣湖總部待命,期間亦有需要巡視各行動站,遇有突發事件,則視情況須到現場指揮或到控制中心安排救護工作;到翌日早上9時,便在西灣湖總部向澳門行動廳廳長報到。

D表示,若擔任值勤消防官的日子及翌日均為正常辦公日內,則會由公車由辦公地點載到西灣湖報到,到完成值勤消防官的工作後,便由公車載回辦公地點繼續工作。

D表示,若擔任值勤消防官的日子非為正常辦公日(例如周六),且 翌日為非正常辦公日(如周日),則由於此情況下西灣湖總部會容許 當值消防官將私家車泊入站內,故當值的消防官可自行駕車往西灣湖 總部,到完成值勤消防官的工作後,亦可自行駕私家車回家。

D表示,若開始擔任值勤消防官的日子為非正常辦公日(例如周日),而翌日亦為正常辦公日(如周一),則當值的消防官可先自行駕車回自己的辦公地點,然後由公車載該名消防官往西灣湖總部報到,完成值勤消防官的值勤後,再乘公車返回辦公地點繼續辦公;另一種做法是在周日擔任值勤消防官時,自行駕車到西灣湖總部附近公眾車位把私家車泊下,然後到站內開始執行值勤消防官的工作,到翌日(周一)9時完成值勤消防官的工作後,便自行駕車回辦公地點。

D補充表示,雖然部門要求人員在上述情況下儘量使用公車,但實務上亦未完全禁止人員自行駕私家車由西灣湖總部返回工作地點執行工作(見第480頁背頁)。

D

Е

E表示,僅消防總長級別之人員須輪任值日總監,故其本人自2011年3月1日開始參與輪任,基本上起碼每星期一次,主要係負責處理突發之大型意外事件,當值(入更)前須向局長報到(下午5時預約局長當面報到),到翌日9時出更時到局長處交考勤簿予局長簽核。因其以往與局長同在西灣湖總部辦公,故無交通方面之問題。據E所知,部門在公車之使用方面主要視乎執行公務時之工作需要及人員需要方面考量,執行職務者有需要可使用私人車輛(見第486頁)。

J表示當負責值日總監工作時,一般會在當日下班時向領導層報到,告知自己擔任值日總監工作,並了解領導層有否工作指示,之後,J便可回家休息或繼續工作,至翌日早上九時到領導層報到及匯報昨夜的情況。J補充表示一般身任消防總長一職方可以擔任值日總監的工作,J亦是去年晉升至消防總長後才擔任值日總監一職,而尚未晉升至消防總長前,J會擔任值勤消防官的工作。

J補充表示,由於開始可以擔任值日總監工作時,已在西灣湖任職,故不存在需要在早上報到後再乘搭交通工具返回辦公地點的問題。

J

(「公署」人員請J介紹值勤消防官的工作)

J表示,若擔任當日的值勤消防官,則在該日下班時間前到西灣湖總部向澳門行動廳廳長報到,然後便會進入值勤狀態,首先,該名消防官需巡視各行動站,然後返回西灣湖待命,遇有突發事件,則按控制中心通報而作出應急特別處理;到翌日早上8時,並要巡視各行動站,然後便返回西灣湖總部向澳門行動廳廳長報到。

J表示,若擔任值勤消防官的日子及翌日均為正常辦公日內,則會由公 車由辦公地點載到西灣湖報到,到完成值勤消防官的工作後,便由公 車載回辦公地點繼續工作。 J表示,若擔任值勤消防官的日子非為正常辦公日(例如周六),且翌日為非正常辦公日(如周日),則由於此情況下西灣湖總部會容許當值消防官將私家車泊入站內,故J會自行駕車往西灣湖總部,到完成值勤消防官的工作後,便會自行駕私家車回家。

J表示,若開始擔任值勤消防官的日子為非正常辦公日(例如周日),而翌日亦為正常辦公日(如周一),則J會首先在周五乘公車往西灣湖總部報到,然後,便乘公車返回辦公地點繼續完成手中的工作;到周日擔任值勤消防官時,其會自行駕車到西灣湖總部開始執行值勤消防官的工作,但由於西灣湖總部不會容許其將車泊入站內,故車輛只能放在站外的公共泊車處,到翌日(周一)9時向澳門行動廳廳長報告後,便會由公車載其回辦公地點,自己的私家車則繼續停泊在公共泊車處,待下班後才乘同事「順風車」往西灣湖總部取回自己的私家車。

J強調在其擔任值勤消防官時,從未要求部門用公車接載其往返工作地點及住所(見第490頁背頁及第491頁)。

F

F表示值日總監的工作僅由消防總長職級之人員輪任,F自2011年3月晉升為消防總長,故自該時起輪任該工作。值日總監的工作主要負責「突發事件」,當值值日總監時須在該日下午5時半前向局長當面「報到」,聽取指示(如無特別指示或事情,可按正常下班時間17時45分下班),翌日9時向局長當面匯報工作及交「簿」予局長簽核。F指其辦公室因與局長的位處同一站,故向局長報到無需在交通上作任何安排(見第495頁)。

(三) 分析

- 1. 綜合上述分析可得出以下各點:
 - 1) 由於原則上擔任值日總監的消防局人員本身的辦公地點便是在西 灣湖總部,因此較少出現向局長「報到」後乘搭交通工具返回辦 公地點的問題。
 - 2) 然而,根據上述曾擔任值日消防官的消防局人員的聲明,有部分人員表示會駕駛自己的私家車由西灣湖總部返回工作地點繼續上班,有些更表示會要求部門的公車接載其往返家中、總部及辦公

地點(分站)。

- 3) 換言之,在實際操作上,有證據顯示存在消防人員在執行公務期 間駕駛私家車往返工作地點(如由總部到分站),亦存在公車接 載有關人員往返家中至辦公地點。
- 在本個案中,誠然,投訴人在總部報到後返回中央行動站期間應視為 執行公務。
- 3. 事實上,8月12日第14/2002號行政法規《澳門特別行政區車輛的取得、管理及使用》第8條第1款及第2款:「一、如有關公共實體未配備車輛或配備車輛,但所配備的車輛已不能按合乎經濟原則的方法使用,則得特別許可在執行工作時使用屬個人所有的車輛,並使之有權獲發燃料及保養開支的金錢補償。二、每年須在許可的批示內訂定經許可的燃料消耗量、保養及保險的開支金額」。換言之,除非得到司長的許可,否則原則上公務人員執行公務時不可以駕駛私人車輛。為何不允許消防員自行駕車到行政中心報到?在九時開始輪值之前,時間屬於公務人員,完全由其支配。
- 4. 因此,「公署」<u>暫未見指資源管理廳廳長T就上述公車及私人車輛使用</u> 於公務的立場有違反法律之處。
- 5. 然而,從上述資料可見,消防局內本身就執行公務時使用私人車輛方面 亦存在不同的做法,尤其是有部分消防局人員在執行公務時亦會使用私 人車輛往返工作地點,甚至要求公車接載往返住所及工作地點,因此, 投訴人的質疑並非完全無理據。
- 6. <u>在上述情況,消防局應重新檢視自己的公車使用制度,以免再度引致不</u>必要的爭拗或加深人員之間的矛盾。

* * *

二十二、關於資源管理廳廳長指投訴人擅自指示不屬同部門的人員工作

(一) 相關事實及聲明

- 1. 2011年11月7日,資源管理廳轄下物料科科長EE撰寫第73/DGR/SMAT/2011號報告書,當中指出:「一、謹向 上級報告,於2011年11月4日上午11時30分,(投訴人)前往中央行動站物料科辦公室指示本人將一頁文件轉交辦事暨接待處,及後,於下午3時30分,由物料科消防員(……)將上述文件轉交予辦事暨接待處,並由消防區長(……)接收。」(見附件二十二第56頁)。
- 2. 資源管理廳廳長T於2011年11月30日作出第13/DGR/2011號批示,指出:「根據本廳第73/DGR/SMAT/2011號報告書的內容……(投訴人)沒有預先將上述事宜向其直屬上級(本人)作出請示,擅自指示不屬其部門的人員為其處理工作,(投訴人)上述的行為明顯違反了副局長於2011年9月1日所作出的第11/CB/2011號批示,存在不當的情況。同時,按照一般正常的行政程序,倘若在工作上有文件處理或遞交時應向自己直屬的上級或當時的指揮部輔助室提交,而不是像(投訴人)那樣指示不屬其部門的人員把有關文件交給消防局辦事暨接待處,其這樣做明顯存在不當的情況,基於此,本人藉此再次提醒(投訴人)需要檢討自己存在不當的問題,立即作出改善,以避免再次發生同樣情況。」(見附件二十二第55頁)。
- 3. 投訴人於2011年12月9日向副局長S作出的投訴中指出:「總長T透過資源管理廳第13/DGR/2011號批示,指出本人於本年11月4日命令物料科人員將一份文件交辦事暨接待處,違反了副局長上述第11/CB/2011號批示的規定,命令本人作出檢討及改善(見附件四第13/DGR/2011號批示)。(另段)本人認為總長T在事件上作出了無稽和不實的指責,因本人只是作出一個要求屬下人員順道遞送文件的行為,竟招致違反了副局長批示的規定,而事實上該批示根本沒有這不合邏輯的規定(見附件五第11/CB/2011號批示),相反,只是一個明顯針對的行為。」(見附件二十二第44頁)。
- 4. T在按照副局長S批示作出的第22/DGR/2011號報告書中指出:「2. 就有關(投訴人)於投訴書提及違反副局長第11/CB/2011號批示,擅自

指示不屬本部門人員工作之事宜,本人已於2011年11月30日作出第13/ DGR/2011號批示回覆,由於(投訴人)直至現今仍然不明白此事件存 在不當情況,因此,本人藉此向副局長閣下表述有關之情況,(投訴 人) 於2011年11月4日早上11時30分,前往中央行動站物料科辦公室指示 本廳物料科人員將一頁文件轉交辦事暨接待處,及後由物料科人員於下 午3時30分將有關文件交給辦事暨接待處簽收。在此事件本人需要表明, 第一, (投訴人)於2011年9月1日起不被委任消防局副局長之職務,同 時亦沒有被委任擔任任何主管之職務,只被安排於本廳協助本人作研究 策劃的工作,換句話即是(投訴人)在工作上是與本廳之工作人員沒有 任何從屬關係,因此,在工作上(投訴人)是不可以命令與其沒有從屬 關係的官員/隊員。倘若(投訴人)在工作上遇到問題,應向本人提出, 本人會儘量作出配合,但(投訴人)在上述事件中,指示與其沒有從屬 關係的本廳物料科人員幫其處理有關之工作,而在事前亦沒有向其上 級(本人)作出請示,明顯地違反了副局長第11/CB/2011號批示中提 及『消防總長T為(投訴人)之直屬上司,所有被委派的工作需直接向 消防總長T交待及負責』,確實存在不當情況。第二,(投訴人)指示 本廳物料科人員幫其遞交的文件為(投訴人)於2012年的年假資料,此 資料是屬於部門的內部文件,應按內部文件的遞交程序交給其上級(本 人)或所屬部門資源管理廳文書處理暨檔案科作出跟進,而不是將有關 文件交給負責處理消防局對外部門的辦事暨接待處簽收及處理,(投訴 人)是一位消防總長,而且亦曾經擔任過資源管理廳廳長約一年半及擔 任管理資源管理廳之副局長五年,理應知道消防局轄下各部門所負責的 工作及正確的處理文書的遞交工作,很可惜其到現時為止仍然堅持自己 的做法是正確的,基於上述原因,本人認為(投訴人)的上述的做法是 不當的,並提醒(投訴人)需要檢討自己存在不當的問題,作出改善, 以免再次發生同類情況」(見附件二十二第75頁)。

5. 針對上述投訴,副局長S於2011年12月27日作出第17/CB/2011號批示, 指出:「……經調查及瞭解,顯示完全是投訴人錯誤理解自身的權利和 義務的本質意義,有關的投訴內容並不涉及任何侵害其權利之行為,意 即並不符合現行《澳門保安部隊軍事化人員通則》第253條第1款的規 定」、「無論從投訴人所陳述之事實內容,又或是被投訴人之答辯報 告,均清晰突顯出被投訴人僅屬依法履行職責,並不存在任何不當情節 及不當行為。」(見附件二十二第80頁)。

就上述事件,「公署」曾聽取物料科科長(現已退休)EE的聲明,EE 6. 表示,「(投訴人)於當日上午前來物料科將一份文件交予(他)(EE 表示不清楚文件的內容),要求EE將之交往西灣湖總部的辦事暨接待 處;EE表示由於(投訴人)的職級,故EE將之視為一項命令;由於該 份文件非為急件,故物料科人員……於當日下午連同其他日常需交往 西灣湖總部的文件,一同送往西灣湖總部」、「EE補充表示,中央行 動站內屬於資源管理廳的部門只有物料科,其餘附屬單位均在西灣湖總 部辦公。如物料科有任何文件上呈至西灣湖總部,(均)會由物料科人 員駕駛屬於物料科的車輛送至西灣湖總部,絕不會假手中央行動站的澳 門行動廳人員」、「EE表示……收到資源管理廳廳長T的指令,要求其 就上述發生的事件撰寫報告,為此,將上述指令告知EE, 於是, 先 由……起草有關報告書的內容,然後由EE審閱及簽名」、「【『公署』 人員問及EE,廳長T有否向其表示無須聽從(投訴人)的命。】EE表示 廳長T未曾向其作出上述指示,但有要求EE如(投訴人)在公務上與其 接觸,需要向廳長T作出匯報;EE表示廳長T未有解釋當中原因。」(見 第521頁)。

(二) 分析

- 1. 是項投訴事宜的核心是投訴人要求同屬資源管理廳的物料科科長EE將一份文件交往位於西灣湖總部的辦事暨接待處,是否屬於違反副局長S第11/CB/2011號批示 即「消防總長T為(投訴人)之直屬上司,所有被委派的工作需直接向消防總長T交待及負責」。
- 2. 首先,按照現有資料,該份文件是投訴人2012年的年假資料,明顯地有關年假文件與「投訴人被委派的工作」並無聯繫,在此情況下,客觀上根本不能夠透過上述批示內容得出投訴人遞交年假資料時亦須事先請示廳長T及取得其批准。
- 3. <u>其次,根據EE的聲明,資源管理廳內只有物料科設於中央行動站,而</u> <u>凡屬物料科 即資源管理廳的文件均會由該科送至西灣湖總部;既然投訴人身為資源管理廳的一員,其透過物料科連同其他文件一同送至西灣湖總部,實是合情合理的做法,更未見當中存在對部門正常運作做成損害或妨礙的情況。</u>

- 4. <u>更何況,按照《軍事化人員通則》第194條f) 項規定:「紀律之基本原則為:……f)在工作行為或在行使專業職能中,服從具較高職位或具較長年資之人員」,基此,身為消防總長的投訴人是有權要求消防區長</u>EE在執行運送文件工作時,將一份文件順道送往西灣湖總部。
- 5. <u>綜上所述, T對投訴人的「指責」並不合理, 而副局長S指T「並不存在</u>任何不當情節及不當行為」亦值得商権。

* * *

二十三、關於保安司司長駁回投訴人訴願的問題

(一) 相關事實

- 1. 如前所述,就投訴人依照《軍事化人員通則》第253條規定對資源管理廳廳長T提起的投訴,副局長S透過第16/CB/2011號批示及第17/CB/2011批示,當中指投訴人的投訴「毫無依據」,以及T「並不存在任何不當情節及不當行為」。
- 2. 針對副局長S的上述批示,投訴人於2012年1月9日依據《行政程序法典》第155條第1款的規定,向消防局局長提起訴願(見第699頁及第700頁)。
- 3. 消防局局長於2012年1月20日作出批示,當中指出:「經詳細審閱所有相關資料所載,並根據法律顧問處之意見(在此視作已覆述),本人作出以下決定:一、由於沒有證據及資料顯示被投訴人曾對投訴人作出有損其權利、或是刻意刁難提出不合理之工作要求。二、關於訴願所針對之第16/CB/2011號及第17/CB/2011號批示,有關批示實體已進行了適當調查,並全面客觀的作出評價及決定,未見存在訴願狀所陳述應予撤銷之瑕疵。三、基於此,本人根據現行《澳門保安部隊軍事化人員通則》第292條規定,決定維持訴願所針對之批示決定。」(見第697頁)。
- 4. 投訴人於2012年1月6日收到關於上述批示的通知書,該通知書載有: 「按照現行《澳門保安部隊軍事人員通則》第292條規定,倘訴願人對 上述批示之決定有異議,可於獲悉本通知之日起5日內向 保安司司長

提起必要訴願。」(見第698頁)。

- 5. 投訴人於2012年1月30日向保安司司長提起訴願,當中除覆述了其認為自己受T不公平及不合理的對待之外,投訴人提出了以下訴求:「1)撤銷消防局局長2012年1月20日第04/CB/2012號批示及副局長S2011年12月21日第16/CB/2011號及2011年12月27日第17/CB/2011號批示決定,尤其對本人提起之紀律處分程序及行為。2)就本人的投訴內容作出處理,並對消防局有關領導及主管人員對本人的針對行為作出深入調查及作出糾正,並透過客觀的調查程序以查明事實的真相,使本人免受精神困擾及保障本人的合法權利。」(見第696頁)。
- 6. 保安司司長於2012年2月23日作出第9/SS/2012號批示,當中指出:「(投訴人),消防局消防總長,於本年1月31日以郵寄方式送來訴願函,要求撤銷涉及向其科處申誠處分之消防局局長第04/CB/2012號批示、副局長第16/CB/2011號及第17/CB/2011號批示,同時在函中作出投訴,提出一項要求調查之請求。(另段)鑒於訴願乃針對行政行為,故僅對訴願所指之行政行為作出審理,並根據《澳門保安部隊軍事化人員通則》第292條第六款規定,交被上訴實體發表意見,給予資訊。(另段)經了解,尤其是參照題述消防局之意見書及報告書,顯示被上訴實體至今未對訴願人作出任何紀律處分,因此不存在訴願人所指之行政行為,換言之,訴願並無標的。(另段)綜上所述,考慮不存在訴願所針對之標的,故按《行政程序法典》第160條e)項拒絕受理訴願人提出之訴願。」(見第692頁)。

(二) 分析

- 1. 首先,如前所述,投訴人針對T向副局長S作出的部分投訴事宜具有一定依據,故副局長S透過第16/CB/2011號批示及第17/CB/2011號批示指投訴人的投訴「毫無依據」及T「並不存在任何不當情節及不當行為」,欠缺理據予以支持,與此同時,消防局局長維持副局長決定的批示亦欠理據支持。
- 2. 另一方面,根據上述資料,投訴人是按《軍事化人員通則》第292條的 規定向保安司司長提出訴願,當中的訴求包括:

- 1) 撤銷消防局局長2012年1月20日第04/CB/2012號批示及副局長S 2011年12月21日第16/CB/2011號及2011年12月27日第17/CB/2011 號批示決定,尤其對其提起之紀律處分程序及行為。
- 2) 就其投訴內容作出處理,並對消防局有關領導及主管人員對其作 出的針對行為作出深入調查及作出糾正,並透過客觀的調查程序 以查明事實的真相,使其免受精神困擾及保障其合法權利。
- 3. 誠然,根據副局長S第16/CB/2011號批示,當時局方只是「將」會對投訴人作出申誡處分,故按照《軍事化人員通則》第258條第2款至第4款的規定,給予投訴人辯護的機會,換言之,當時消防局局長或副局長確未有對其作出任何的紀律處分,基此,保安司司長以《行政程序法典》第160條e)項的規定拒絕受理投訴人關於要求撤銷消防局局長及副局長的紀律處分行為的訴求,實屬合法。
- 4. 然而,值得注意的是,《軍事化人員通則》第292條規定:「一、對由 第207條第1款所指實體(即具有紀律懲戒權限的上級)發出之非一般公 文之批示,嫌疑人、舉報人或投訴人得提起訴願。……三、對隊長或廳 長、校長或司長之決定,得向總督提起上訴」(這裏是指針對局長的決 定,可向保安司司長提起上訴)。
- 5. 在本個案中,<u>針對消防局副局長認為投訴人依據《軍事化人員通則》</u>第253條提出的「投訴」不成立的兩份批示(第16/CB/2011號批示及第17/CB/2011號批示),以至消防局局長維持副局長兩份批示決定的第04/CB/2012號批示,投訴人依照《軍事化人員通則》第292條的規定向保安司司長提出上訴。
- 6. 事實上,在投訴人的訴願中亦有提出「撤銷消防局局長2012年1月20日第04/CB/2012號批示及副局長S 2011年12月21日第16/CB/2011號及2011年12月27日第17/CB/2011號批示決定」,以及要求保安司司長對「投訴內容作出處理,並對消防局有關領導及主管人員對本人的針對行為作出深入調查及作出糾正,並透過客觀的調查程序以查明事實的真相」的訴求。

7. 對此,保安司司長在第9/SS/2012號批示並未有作出任何決定及回應, 換言之,保安司司長在上述批示中尚未完全處理投訴訴願的全部內容及 訴求。

* * *

第五部分:總結及建議

一、經調查後未見成立的投訴事宜

- 1. 由於客觀上存在投訴人於2010年4月12日病假後翌日未向局長報到,且 未有任何客觀資料支持投訴人所指消防局局長曾口頭豁免其報到,故投 訴人的行為的確違反《消防內部工作規章》第76條第1款e項及第2款的 規定;另一方面,經調查後未有足夠證據顯示局長曾對外聲稱投訴人需 對此負上刑事責任。
- 2. 縱觀整部現行《軍事化人員通則》,並未明確規定指上級責備另一名下級時,不可有該名下級的下屬或職級較低的人員在場,因此,投訴人單純指局長不應在其他下級面前責備自己,行為屬違反《軍事化人員通則》,暫未見成立。
- 3. 由於無論是《軍事化人員通則》、《消防內部工作規章》及《澳門公共行政工作人員通則》,均未有規定年假表須公布於職務命令上,故投訴人認為消防局局長有需要按照法律規定批准其2011年年假表並將之公布於職務命令並不成立。
- 4. 雖然消防局局長有時確會將部分領導層文件交予副局長S,而並不會將 之交予投訴人,而由於該等文件是涉及消防局行動的文件,消防局局長 有權決定將涉及消防局行動的工作及相關文件交予哪一名副局長負責, 再加上一些消防福利會舉辦活動文件,任職局長秘書的O一般會自動提 供予投訴人,故暫未見投訴人指自己資訊被封鎖一事成立。
- 5. 消防局人員,包括領導和主管人員均須遵照局內的指引在正常上下班時間簽到,未見存在違反「平等原則」及「善意原則」的情況,故投訴人指局方違法命令其依正常固定辦公時間上下班不成立。

- 6. 由於其他主管人員在辦公時間外出時,亦會經「門口更」登記出、入情況,故投訴人指「按考勤指引,如屬處級以上的人員,亦無須由門口更登記外出、入情況,故投訴人認為上述局長的做法是明顯針對自己。」並不成立。
- 7. 消防局局長是基於投訴人的出勤狀況存在問題,才要求下屬專門保存 投訴人出入錄像紀錄,暫未見有關做法存在問題。
- 8. 資源管理廳廳長T指投訴人不可隨便召集廳內人員出席會議,以及命令 他們參予資源管理廳行政手冊的製作工作,而要求投訴人先向其請示及 取得同意,未見有明顯的違法之處。
- 9. 廳長T要求AA必須每天早上9時01分及下午14時31分將簽到紀錄由中央 行動站傳真至西灣湖總部內的資源管理廳及辦事暨接待處,是一項有 別於一貫做法的特別要求,且有關要求是投訴人調往資源管理廳任職 後方開始實施,但考慮到針對在西灣湖總部上班的資源管理廳人員, 他們的簽到表亦是在9:00及14:30收起及隨即交予廳長核閱,故暫不具 條件指廳長T的上述措施違反善意及欠公平性。
- 10. 暫未見廳長T指投訴人遲到存在不合理之處。

二、經調查後發現的行政違法或失當問題

關於消防局局長

- 1. 消防局局長在2011年5月6日《領導人員的工作表現評審報告書》中,<u>多</u>次使用一些發生於2010年8月18日前(即評核期間以外)的事件**對投訴** 人的工作表現作出評核,且內容自相矛盾,又或欠缺理據支持。
- 2. 在2011年5月6日《領導人員的工作表現評審報告書》中,消防局局長在 未對投訴人進行適當聽證的情況下,**將某些消防局人員所講的、對投訴** 人不利的情況視為事實,違反《行政程序法典》第10條的規定(參與原 則)。
- 3. 在無透過相關的**紀律程序查清事實真相的情況下**,消防局局長在2011年 5月6日**《領導人員的工作表現評審報告書》中指投訴人已違反《軍事化**

人員通則》規定的義務。

- 4. 消防局局長指投訴人要求部門人員(司機)接載其上下班,往返工作 地點及住所並不屬公務,且違反「公車使用法例」及保安司司長第38/ SS/2002號批示,客觀上並無法律依據予以支持。
- 5. 多名消防局人員指稱局長明示或暗示他們不可與投訴人在公、私方面 交往,另有多名消防局人員指局長以降低行為分(評核分)或晉升機 會向其施壓,要求他們排斥投訴人,而且更有消防人員指因與投訴人 「熟絡」,而不被委任為主管、被降低行為分(評核分)、被終止獲 委派的工作及「架空」、被阻礙正常晉升等。
- 6. 多名消防局人員指消防局局長在無足夠證據的情況下,便向其宣稱投 訴人與另一名領導人員及其他有背景人士吃飯、夥同搞生意及「搵着 數」等。
- 7. 消防局一名高級官員<u>透過書面方式明確指局長曾向其表明施用權術令</u> 投訴人未能在2010年12月享受假期。
- 8. 消防局局長在會議上未有清晰地向與會者指出投訴人所提交的文件是年假轉移申請書,目的是將年假轉移至翌年享受,反而令與會者以為投訴人故意更改及選擇與局長年假日期重疊的日子享受年假,對投訴人不公平。
- 9. <u>消防局局長透過批示要求投訴人以「個人保密方式」負責整個消防局</u> 內部工作研究及分析工作屬矛盾及不合理;另外,雖然局長解釋有關 批示的工作要求及目的是指投訴人須負責常規性的年報及翌年工作計 劃工作,但單從批示的內容,根本未能令人得出此結論,局長未能透 過自己的批示將工作指令及要求適當傳達予下屬。
- 10. 消防局局長要求各部門主管在投訴人代任局長期間,不向其匯報有關局內的工作,明顯有違《行政程序法典》第42條的規定。

關於消防局的內部管理及運作問題

- 11. 投訴人的簽到由中央行動站站主任核閱是不妥的情況;<u>另消防局的內部溝通確存在問題,包括既然有關更正後的簽到表格式已獲局長批示同意,為何此訊息未能清楚傳達至投訴人</u>;另一方面,既然更正後的簽到表格式已不存在「低職級核閱高職級簽到」的問題,在局長已明確知會投訴人須簽到的情況下,即使投訴人對誰人批核有關表格的格式存有懷疑,其亦可向局長作進一步了解。
- 12. 投訴人被人專門記錄上下班時間,該行為明顯冒犯投訴人尊嚴及違反善意。
- 13. 就執行公務時使用私人車輛方面的問題,消防局內並無明確的書面指引,實務操作上亦有不同做法 —— 尤其是部分消防局人員在執行公務時會使用私人車輛往返工作地點,甚至要求公車接載往返住所及工作地點;消防局應重新檢視部門的公車使用制度,以免再度引致不必要的爭拗或加深人員之間的矛盾。
- 14. 消防局應重新審視《消防內部工作規章》的規定,以完善有關規章。

關於消防局資源管理廳廳長的問題

- 15. 投訴人執行製作《消防局行政手冊》的工作時,資源管理廳廳長T並未 向其提供應有及足夠人力及資訊的支援。
- 16. 資源管理廳廳長T在安排投訴人辦公地點時,未有作出合理的分配,安排投訴人在一些不適宜辦公的地點工作。
- 17. T指投訴人未遵從《消防內部工作規章》第76條第1款e項規定向其「報到」,並無事實及法規予以支持。
- 18. 資源管理廳廳長T指投訴人擅自指示不屬同部門的人員工作並無法律依據且不合理。

關於當局處理投訴人針對資源管理廳廳長T的投訴及相關訴願的問題

- 19. 投訴人針對T向副局長S作出的部分投訴事宜具有一定依據,故副局長S 透過第16/CB/2011號批示及第17/CB/2011號批示指投訴人的投訴「毫 無依據」及T「並不存在任何不當情節及不當行為」,欠缺理據予以支 持,與此同時,消防局局長維持副局長決定的批示亦欠理據支持。
- 20. 針對投訴人要求保安司司長撤銷消防局局長2012年1月20日第04/CB/2012號批示、副局長2011年12月21日第16/CB/2011號及2011年12月27日第17/CB/2011號批示,以至對消防局有關領導及主管人員對其作出的針對性行為進行調查及糾正一事,保安司司長尚未作出處理及決定。

三、建議採取的措施

考慮到保安司司長具權限對消防局領導及主管人員提起紀律程序,以及 具權限監管消防局的內部運作,故「公署」調查後所發現的行政違法、失當 情況,以及人員涉嫌違紀的問題,向行政長官及保安司司長提出,並按《澳 門特別行政區廉政公署組織法》第4條第6項及第7項之規定要求保安司司長 採取適當措施予以跟進,其中尤應:

- 1. 考慮按照《軍事化人員通則》的規定,提起紀律程序、簡易調查程序 或專案調查程序,對消防局局長的涉嫌違紀行為及消防局內部運作的 問題進行調查及適當跟進。
- 2. 重新審議及調查投訴人依據《軍事化人員通則》第253條針對資源管理 廳廳長T作出的投訴。

* * *

鑒於本報告揭示了屬於消防局在運作上及管理上的不少嚴重問題, 「公署」亦建議保安司司長考慮引用《澳門公共行政工作人員通則》第354條 第2款的機制(全面調查 Sindicância),藉此解決消防局現存的多種問題。

* * *

最後,本人命令如下:

- 1. 將本報告通知 行政長官閣下,以便知悉。
- 2. 將本報告通知保安司司長,以便採取跟進的措施。

* * *

2012年12月7日於廉政公署。48

廉政專員馮文莊

⁴⁸ 本報告雖於2012年12月7日完成及送交保安司司長,但由於等待司長回覆及「公署」收到新的投訴,故並無在2012年公布本報告,直至有關工作完成後「公署」在2013年12月26日才公布本報告,故將其納入2013年工作報告內。

個案五

關於保安司司長對 「終止消防局副局長定期委任的理據及對 有關投訴的調查報告」作出回覆的分析及結論

要旨:

- 被勸喻實體不接受建議及提出不充分的反駁理由;
- 提起紀律程序的羈束行為;
- 未經程序就對事實作出判斷的錯誤;
- 錯誤適用法律產生的不公;
- 管理不善影響部門運作。

* * *

前言:

本報告及對保安司司長「回覆」的分析早於2013年6月已完成,但由於「公署」突然又接獲幾名高級消防官的投訴,其中不少的內容皆同報告所述的情況(運作及人事管理方面)有密切關係,為了避免對新的投訴產生影響,故「公署」決定將公布報告的日期延後,以確保在中立及公平的情況下處理有關投訴。

考慮到「公署」近來接獲的投訴反映出消防局所存在的管理及 人事問題仍未解決,更未見有權限部門採取確切的改善措施,基 於公共利益的關係,「公署」決定公布關於針對消防局局長及消 防局管理及運作的報告,以及保安司司長對該報告的「回覆」, 亦同時公開「公署」在有關問題上的立場。

* * *

第一部分:事由

鑒於保安司司長日前對「終止消防局副局長定期委任的理據及對有關投訴的調查報告」(下稱《報告》)作出回覆(下稱《回覆》),其中指出:

「在作出上述補充的同時,本司強調的是,『調查報告』<u>揭示了個別人</u> **員的行為有不規則或有缺失的情況,而經詳細分析後,認為無需對消防局領 導主管人員提起紀律程序** 49,誠然,從整體角度考量,消防局局長行使著指揮權力,帶領全局近千名同僚,不宜就不規則或個人的缺失行為對局長提起 紀律程序,事實上,紀律懲戒的行使非必須取決於紀律程序。

最後,本司一如既往支持和尊重廉政公署的工作,再次感謝 貴公署送達的調查報告,報告對改善和提升消防局的服務質素有著莫大裨益。」

為此,按照《澳門特別行政區廉政公署組織法》第4條第(13)項之規定,「公署」對《回覆》作出分析及公布有關《報告》的內容。

* * *

⁴⁹ 著重號由「公署」所加。

第二部分:分析

第一點:提起紀律程序是裁量權或羈束行為

一、**關於提起紀律程序的義務問題,保安司司長認為《軍事化人員通則》** (12月30日第66/94/M號法令,並經3月29日第13/2004號行政法規修改) **確立一個特別制度,其中指出**:

「1. 保安部隊軍事化人員具備自身的紀律制度,由《澳門保安部隊軍事化人員通則》(以下簡稱《通則》)作出規範,並在 缺漏或缺項的情況下,補充適用公共行政工作人員的現行紀律 制度及刑事訴訟法例的規範(參見《通則》第256條)

(.....)

- 3. 提起紀律程序與否,具權限提起紀律程序的實體還需對相關 行為的性質、嚴重性、行為人的服務時間和過往行為表現等各 方面,從而作出決定。
- 為此,在不影響對其他意見的應有尊重下,我們從上述可得知提起紀律程序與否屬有權限實體的裁量」。
- 二、但「公署」對這個觀點不表認同。
- 1. 首先,《澳門公共行政工作人員通則》第325條規定:

「第三百二十五條

(初端批示)

- 一、 <u>在收到筆錄、舉報或投訴後,有權限提起紀律程序之實體須立</u> 即提起有關程序;但屬應歸檔之情況除外。
- 二、 如程序不予受理,應將筆錄、舉報或投訴歸檔。

三、 如認為不應提起紀律程序,或可對筆錄、舉報或投訴所列舉事 實科處之處分超越本身權限,則應將該事宜送交有權限科處處 分之實體作出裁定。」

關於這一點,Leal Henrique 在其著作《紀律懲處法教程》一書中指出:

「首先要指的是,在澳門特別行政區的法制中,確立了一項廣泛的投 *訴權*(在任何人獲悉一公務員或服務人員作出違紀行為,得向該公務 員或服務人員之任一上級舉報,以進行相關的紀律程序 第290 條第1款及第325條第1款);同時,又確立了舉報義務【公務員或服務 人員應舉報所獲悉之違紀行為,否則需要負紀律責任 第290條第 2款、第313條第2款c)項及第314條第2款i)項】。

除此之外,還作了第325條第1款的規定(有權限提起紀律程序之實體, 須立即提起有關程序),和第341條第6款的規定(賦予舉報人對初端 歸檔批示的訴願作出行政上訴的正當性)。

否則,投訴權和舉報義務便沒有相應的保障機制 —— 可由相關投訴權人和舉報人作出監察繼而失去實際的用益。

除此以外,無限制的讓行政當局決定是否作出或不作出紀律行為,也 可能會產生不平等的行為,可能影響到平等原則。」

換言之,當有權限實體收到舉報或投訴後,應立即提起紀律程序,除非欠缺客觀的條件,或明顯屬於不能提起紀律程序的事宜。

在後述情況下應將有關投訴歸檔,<u>當然必須明確指出基於何種理由不提</u> 起紀律程序,又或欠缺追究責任的理由(主觀或客觀理由)。

2. 簡言之,在澳門法律體系內,**提起紀律程序是一個羈束行為(acto vinculado)**,而非一個裁量行為(acto discricionário)。至於程序最後是否有人需承擔責任,則是另一個層面的問題,只要現實生活中出現提起紀律程序的前提,有權限實體必須提起。

3. 關於紀律部隊人員,《澳門保安部隊軍事化人員通則》第267條規定:

「第二百六十七條

(初端批示)

- 一、有權限提起紀律程序之實體在接到筆錄、舉報或投訴後,<u>應立即</u> 決定是否追究紀律責任。
- 二、 如上述實體認為不應追究紀律責任,應命令將筆錄、舉報或投訴 歸檔。
- 三、 如第一款之實體認為應追究紀律責任,應提起或命令提起紀律程序。
- 四、如在違法行為中之跡象相應於超越其權限之抽象處分者,即使認為不應追究紀律責任,亦應將有關事宜提交予有權限就此作出決定之實體。」

《澳門公共行政工作人員通則》第325條規定:有權限實體必須作出決定,但無指出作出決定之準則 — 即提起或不提起紀律程序的準則,這是否表示引用「合理性」準則(即「適宜」或「適時」)作為決定的準則?

我們認為非也!

因為:

- (1) 無論《澳門公共行政工作人員通則》,或《澳門保安部隊軍事化人員通則》,均實施一個作出決定的義務 對是否提起紀律程序作出決定,這是《行政程序法典》第11條的體現,故不能不作出決定(不作為)。
- (2) 《澳門保安部隊軍事化人員通則》第256條明文規定:在缺項或不 足的情況下,補充適用《澳門公共行政工作人員通則》的規定, 所以決定是否提起紀律程序,應有充足的準則供引用。

(3) 在法律無明文訂定準則的情況下,必須採用基本規則:合法性原則 —— 這是所有公共行政活動必須依循的原則,而非合理性原則,因為《行政程序法典》第3條第1款規定:

「第三條

(合法性原則)

一、公共行政當局機關之活動,應遵從法律及法且在該機關獲賦予之權力範圍內進行,並應符合將該等權力賦予該機關所擬達致之目的。

- (4) <u>只有在法律允許的情況下,方能引用「適時」或「適宜」這些合理性準則,《澳門保安部隊軍事化人員通則》第267條並無允許</u>採用這個準則作出決定。
- (5) 為此,如認為不能提起紀律程序而歸檔,必須指出客觀的理由。

不能稱提起紀律程序是一個裁量行為。相反,倘經過紀律程序 及調查後,發現須追究責任,有關紀律處分則可能是一個裁量 行為,但前提是必須經過紀律程序這個環節,這亦是遵守辯論 原則的一種體現。

但保安司司長在未經提起程序及深入調查後就認定屬於裁量權之 事官,同時拒絕提起程序,對此「公署」表示遺憾。

* * *

第二點:對領導人員工作的評審及參與原則

保安司司長在《回覆》的B1部分中指出:

「B1 - 消防局局長在2011年5月6日《領導人員的工作表現審評報告書》中的內容矛盾及欠缺理據、違反《參與原則》:

(·····)

- 7. 此外,根據《領導及主管人員通則的基本規定》第14條, 領導人員的工作表現評審是透過製作報告書向行政長官匯 報,具體而言,報告書非一決定,非一行政行為,因此不 存在必須進行聽證的問題。再者,有別於公共行政工作人 員工作表現評核的一般制度,領導人員的工作表現評審不 存在評核會議、自我評核、評核諮詢委員會等等的內容, 在本個案中亦不存在針對報告書提出聲明異議等情況。按 《領導及主管人員通則的基本規定》第14條第4款,應讓 有關人員知悉報告的內容。
- 8. 基此,恕不能認同消防局局長在製作《領導人員的工作表 現審評報告書》違反『參與原則』,相關的工作表現評審 在程序上沒有任何瑕疵。」
- 1. 上述觀點有其合理之處,但8月3日第15/2009號法律第14條第5款明確指 出:
 - 「五、 以上數款所指的資訊具保密性,旨在使行政長官知悉澳門特別 行政區各公共行政部門及實體的領導人員的工作表現,尤其在 作為下列決定的依據方面產生效力:
 - (一) 將定期委任續期的決定;
 - (二)按所表現出的能力及澳門特別行政區整體政策的需要,

作出委任或安排擔任其他公共職務的決定;

- (三) 給予公開表揚、獎勵的決定;
- (四) 立即終止定期委任的決定。」

第15/2009號法律並無訂定一個行政人參與的程序,但有權限實體應決定讓行政人參與,否則違反公共行政活動的一項原則 —— 參與原則。

《行政程序法典》第2條第4款明文規定:

「第二條

(適用範圍)

(·····) ·

四、 本法典所訂定之行政活動之一般原則,適用於行政當局實行之所有活動,即使所實行之活動僅屬技術性或僅屬私法上之管理亦然。

(.....) • |

同一法典第10條規定:

「第十條

(參與原則)

公共行政當局之機關,在形成與私人及以維護其利益為宗旨之團體有關 之決定時,應確保私人及該等團體之參與,尤應透過本法典所規定之有 關聽證確保之。」

2. 為此,保安司司長的《回覆》實為欠缺理據。事實上,只有透過利害關係人參與有關程序方能使行政機關(尤其是有決定權的實體)全面掌握有關資訊,並因應各種情況及理由採取相關的措施,尤其是涉及對某個人的表現作出評價、或作出一些非正面的結論時,更應讓被評核人有「辯護」及解説的機會。

第三點:未經程序對事實作過早的判斷

保安司司長在《回覆》的B2部分內指出:

「B2 - 消防局局長明示或暗示其他主管不要與投訴人熟絡以排 斥投訴人,另在其他主管面前抹黑投訴人:

(.....)

- 13. 無論如何,多名消防人員在口供聲明中表達了類似的感覺,一如『調查報告』所指,按經驗法則的角度考慮,有理由相信當中存在某些的問題。本司認為問題主要源於消防人員之間的人際關係及人們相處的技巧方面,這與消防局內部管理制度沒有直接的關係,人員的相處是相向互動的,不能簡單地把責任歸咎於消防局局長。
- 14. 倘消防局局長在言談中採用了不謹慎的言詞或表達方法, 客觀上使人產生受壓或不公的感覺,認為此不規則的情況 未能引致提起紀律程序。」
- 1. 經3月26日第4/2012號法律修改的第10/2000號法律(《澳門特別行政區 廉政公署組織法》)第4條第6)項明確指出:

「第四條

權限

廉政公署的權限為:

 (\cdots)

(六) 將其查清的**違法行為跡象**,向有權限採取紀律行動的實體檢舉;

(.....) 。」

上引條文清晰指出:將違紀行為的跡象(而非實質證據)向有權限機關

作出通報。是否有足夠證據、又或有關證明是否充分,<u>是紀律調查程序</u>中的預審員考慮的問題,**不能、亦不應在無紀律程序展開的情況下就斷然說難以證明或證據不充分**。

在絕大部分情況下,只有調查後方能提出有關的證據是否充分及所援引的事實是否得以證實。

絕不能僅以違紀跡象為基礎而科處任何紀律處分。

所以「公署」認為《回覆》中B2部分所述的理由並不充分。

* * *

第四點:未經程序在《回覆》中直接反駁有關事宜

在《回覆》的B3部分中指出:

「B3 - 消防局局長施用權術,令投訴人不能於2010年12月享受 年假:

- 15. 年假權受制於公共利益,享受年假須以不影響部門的正常 運作為前題,領導層人員享受年假往往需要相互協調以避 免影響工作,並在善意原則下盡可能作出平衡,配合人員 的正當利益。
- 16. 在『調查報告』中,各人的口供聲明存在很大差異,尤其 是副消防總長D與副消防總長J及消防局局長之間,為此, 在沒有充足的證據下,難以作出客觀具理據的判斷,縱使 局長於2010年12月在享受年假期間沒有前往香港求醫。
- 17. 雖然副消防總長D於2010年7月30日撰寫一份書面記錄,描述了消防局局長與其對話的內容,惟該書面記錄僅由副消防總長D自行製作而矣(已)。此外,從經驗法則而言,倘局長存心損害投訴人的正當利益,為何還對下屬公然道出?

18. 無論如何,各人的年假權均能依法享受和處理,認為無需就局長和投訴人,即前副局長,僅就享受年假方面提起紀律程序。」

為此,《回覆》理由同樣不充分。

* * *

第五點:領導人員錯誤適用法律而無承擔任何後果

在《回覆》的B4部分中指出:

- 「B4-消防局局長批示要求投訴人以保密及不能命令其他人協助的方式,對消防局的工作進行研究及提交報告:
- 19. 關於上述事宜,『調查報告』與本司的意見書分析意見基本一致,本司完全認同『調查報告』中的內容。顯然,消防局局長向投訴人指派以保密方式進行工作時,未見有相對適應的手段予以配合工作。消防局局長在是次的工作分配中,理應可作出更好的處理。
- 20. 關於消防局局長中止投訴人即前副局長權限的批示,局長對法律的理解確實存在偏差,惟此偏差為可宥恕的過失,因屬法律範疇專業的事宜。再者,考慮到投訴人副局長的定期委任因工作需要終止,據位人的變動使授權及轉授權隨之失效消滅,因此認為無須在此問題上糾纏。」

同樣地,視本《回覆》已是一項調查措施?或又在紀律程序的情況下作出判斷?明顯欠缺理由、而且過分提早作出判斷,而且這種「事先判斷」對投訴人及被投訴人皆不公平,亦不符合法律的規定。

* * *

第六點:局長在被代任期間又行使職權

在《回覆》的B5部分中指出:

「B5 - 消防局局長要求各部門主管在投訴人代任局長期間,不 向代任人匯報局內工作:

- 21. 在尊重『調查報告』的意見下,本司認為,為履行職責, 消防局局長領導及監管局內的一切工作,並按需進行工作 分配。局長於放假前先行作好工作安排,且在放假期間跟 進和指導局方工作並無不妥之處,該等安排不應視為違反 《行政程序法典》第42條或第43條的規定。【註:『調查 報告』表示違反第42條(授權或轉授權之消滅);第43條 涉及代任事宜】
- 22. 投訴人因擔任副局長一職年資較長而依法出任代局長,其在執行職務時具備被代任人(即局長)的權力,該等權力沒有因局長在放假期間而在一般情況下被剝奪或消滅,在其他未由局長先作安排或直接跟進的事項上,代任局長仍行使其應有的權力,因此不應視局長的工作安排和親身跟進局方工作的熱心視為違反《行政程序法典》第42條或第43條的規定。」

在消防局局長休假期間,其命令可否執行?

現行《行政程序法典》第43條規定:

「第四十三條

(代任)

- 一、 職務之擔任人不在、出缺或因故不能視事時,由法定代任人代替 之;如無法定代任人,則由被代任人指定之機關或行政當局人員 代替之。但特別法就上述情況另有規定者除外。
- 二、 在代任情況下執行職務,包括行使被代任人獲授予或獲轉授予之權力在內。」

另外,《軍事化人員通則》第3條亦規定:

「第三條

(指揮原則)

- 一、 澳門保安部隊之軍事化人員受指揮原則約束。
- 二、 須受一嚴格等級框架及特別服從義務規範之指揮原則,旨在於執 行任務時獲最高效率及最佳技術專業協調。」

此外,同一《通則》第45條及第46條亦分別規定:

「第四十五條

(指揮職能)

- 一、 指揮職能表現於行使賦予軍事化人員領導、主管及監管具行動性 質職責之隊伍及附屬單位之當局權力。
- 二、 行使由法律及規章賦予之當局權力,但須連同不可授予之相關責任為之,而隊長或廳長在所有情況下均對隊伍或附屬單位執行獲賦予之任務負唯一責任。」及

「第四十六條

(領導或主管職能)

- 一、領導或主管職能為行使賦予軍事化人員領導、主管及監管具行政、後勤、技術等性質或具訓練職責之各機關及附屬單位之當局權力。
- 二、 行使由法律及規章賦予之當局權力,須連同不可授予之相關責任 為之,而領導人或主管在所有情況下均對各從屬機關或附屬單位 執行獲賦予之任務負唯一責任。」

此外,10月22日第24/2001號行政法規第7條明確指出:

「第七條

局長之權限

- 一、 消防局局長負責任務之履行。
- 二、 局長之權限為:
 - (一) 領導、統籌及監管消防局所有活動;
 - (二) 遵守並促使其人員遵守法律、規章及上級指令;
 - (三)就必須由上級決定之事宜作出報告,並將之上呈,以待批示;

(·····) ;

三、 消防局局長得將其本身權限中認為適宜授予之部分授予指揮部及 主管級之人員。」

很明顯,所有權限集中在消防局局長手中,由其負責協調指揮有關活動。

在休假、不能視事期間,該權力由代局長行使,而非繼續由被代任人 行使,否則代任制度變得無意義。

為此,在B5部分所述的問題亦欠缺理由。



第七點:未經程序就以個人行為推翻「公署」的結論

在《回覆》的B6部分中指出:

- 「B6-消防局局長要求各部門主管在投訴人代任局長期間,不 向代任人匯報局內工作:
- 23. 本司認同『調查報告』中就上述事宜的分析意見。
- 24. 資源管理廳廳長有權委派研究計劃工作予投訴人,要求製定《消防局行政手冊》,惟在行政上缺乏支援,包括向其他同事查詢資料方面,這顯示執行工作與應有的手段兩者存在不協調之處。
- 25. <u>廳長在是次的工作安排上存在不當之處,惟此乃其在管理</u> 上的個人行為,非與內部管理制度有關,兩者不存在因果 關係。
- 26. 值得強調的是,就投訴人因投訴廳長而被追究或有的紀律 責任方面,經查明後未有發現投訴人違紀,相關的紀律程 序已被歸檔處理。」

不明為何將這種做法視為個人行為,同管理無關?**我們認為在時間上、 行為的內容上及作出的原因及目的皆同工作有關。**

在一個紀律部隊內將這些行為定性為個人行為實叫人難以理解!

在《回覆》中有關投訴亦已被歸檔,但須知:正是該決定的合法性及 合理性備受質疑,有權限當局更應正視及作出處理。

為此,同樣在欠缺充分理由的情況下不接受「公署」的勸喻。

* * *

第八點:承認事實的存在,但無跟進措施

在《回覆》的B7部分中指出:

「B7- 資源管理廳廳長安排投訴人辦公室時未作出合理的分配,安排投訴人在一些不適宜辦公的地點工作:

- 27. 本司認同『調查報告』中就上述事宜的分析意見。
- 28. 資源管理廳廳長應向投訴人安排一間適宜工作的辦公室, 特別是投訴人已向廳長作出反映。收到反映後,廳長已作 跟進及另行安排辦公室予投訴人,惟辦公室仍應具備根本 的衛生條件,縱使沒有其他的房間作辦公室亦然。
- 29. 廳長在安排辦公地點事宜上所作的決定,屬管理上的個人 行為,亦非源於管理制度自身。誠然,資源分配分發複雜 多變,可涉及到電腦資訊用品、電器用品、枱櫈、文具等 方方面面,只要秉持『善意原則』,問題定能得到解決。」

情況同第一部分所述一樣,《回覆》欠缺理由。

* * *

第九點:無對投訴作全面及深入分析

在《回覆》的B8部分中指出:

「B8- 關於保安司駁回投訴人訴願的問題:

30. 投訴人針對消防局副局長第16/CB/2011號及第17/CB/2011 號批示向消防局局長提出訴願。對此,局長作出第04/ CB/2012號批示,其內除表示未見在訴願狀所陳述應予撤 銷之瑕疵,從而決定維持訴願所針對之批示決定外,還表 示沒有證據及資料顯示被投訴人曾對投訴人作出有損其權 利或是刻意刁難提出不合理之工作要求。

- 31. 由於第16/CB/2011號及第17/CB/2011號批示均不涉及任何 行政行為的作出,惟給予投訴人的通知書卻表示裁定訴願 不成立,訴願人可於獲悉通知之日起5日內向保安司司長 提出必要訴願,那麼實有必要弄清是否存在訴願標的。
- 32. 事實上,訴願標的不存在。
- 33. 雖然投訴人在訴願函中同時提出了一項請求,要求『對消防局有關領導及主管人員對本人的針對行為作出深入調查及作出糾正,並透過客觀的調查程序以查明事實真相』, 惟此已非必要訴願應當審視的內容。
- 34. 須知,任何人員均可透過書面方式提出建議、請求或申述,但是否接納或作出調查不受制於當事人的要求。在個案中,主要涉及個別人事的行為及人員的人際關係,因此認為無需應要求作出處理。
- 35. 若非涉及到部門的良好運作,影響到對公眾的服務質素的公共利益上,本司認為不宜直接介入局方的內部工作。事實上,消防局的整體服務質素自回歸以來有着明顯的進步。」

在「公署」的報告中主要針對兩個行為:

- (1) 針對投訴人提出的紀律程序;
- (2) 投訴人對資源管理廳廳長的投訴。

關於第(1)點,投訴人的理由不充分,故「公署」亦無提出任何勸喻。

關於第(2)點,值得指出:該廳長多次否決投訴人的申請,認為投訴 理由不充分。

所有這些行為都是保安司司長在《回覆》第23點至第28點所述的內容,

理由成立與否,有否紀律責任,應透過紀律調查方能進行,<u>否則對投</u> 訴方及被投訴方皆不公平。

在《回覆》中不見任何附理由的陳述,故亦為無合理理由而拒絕「公署」的勸喻,相反憑先前因介入有關事宜而掌握的部分資料就作出認定,根本無按法定程序進行全面及深入的調查。

* * *

第三部分:結論

據上論結,「公署」認為保安司司長的《回覆》欠缺充分理據。加上「公署」近月又接獲數宗同消防局管理及運作有關的投訴,「公署」相信本報告所述的情況仍未獲妥善解決,有關的問題將繼續阻礙消防局的有效運作,不利於該局依法及有序地履行其法定職責(尤其是消防局這樣一個如此重要的部門),「公署」決定公開有關報告的內容,同時冀主管實體認真及切實解決消防局現存的各種問題。

* * *

- 1. 將本報告通知 行政長官閣下,以便知悉。
- 2. 將本報告通知保安司司長。

* * *

執行後將本件歸檔。

* * *



二〇一三年十二月十九日於廉政公署。

廉政專員馮文莊