

(譯本)

工作評核 技術上的自由裁量 嚴重錯誤 評核中的“進修”要素

摘要

一、對公共當局工作人員的工作評核，指的是通過基於與評核表中不同要素相關的工作的量化評定的評核制度而獲得的評語。

二、評估公務人員的知識、能力、表現及職務特點的行為，在履行所謂技術上的自由裁量的自由裁量權中被作出，僅在嚴重或明顯錯誤、使用的標準明顯不可接受或明顯不適當時才可對其提起司法上訴。

三、關於公共當局工作人員工作評核中的“進修”要素，對於這一要素的評分來說最重要的應該是被評核人在就讀課程後職業表現的具體改善，否則便只需獲得盡可能多的培訓課程文憑或證書，即便其中一部分或其中許多與工作無關，以此在“進修”要素方面得到盡可能高的分數。

2005 年 12 月 15 日合議庭裁判書
第 105/2005 號案件
裁判書製作法官：陳廣勝

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

一、甲，身份資料載於卷宗，於 2005 年 5 月 2 日針對有關 2005 年 3 月 18 日第 1579/DIT/2005 號報告的澳門特別行政區經濟財政司司長 2005 年 3 月 24 日批示向本中級法提起司法上訴。該批示駁回了針對澳門勞工事務局代局長 2005 年 2 月 22 日所作出的、認可上訴人 2004 年度工作評核為“良”之批示提起的必要訴願。

為撤銷上訴所針對的批示，上訴人在其上訴狀中提出以下的結論：

<<[...]

(一) 上訴所針對的批示存在違法瑕疵，明顯違反《行政程序法典》第 46 條第 1 款 g 項規定的無私之保障；

(二) 該條款中的迴避是公正無私原則的必然結果，旨在避免被爭議行為之行為人對決定程序的參與限制、決定或改變上訴實體將作出的決定；

(三) 《行政程序法典》第 46 條第 1 款 g 項與第 159 條第 1 款為互補關係；

(四) 《行政程序法典》第 159 條第 1 款的目的只是允許上訴所針對的行為之行為人可以在第二階段進行辯論，表明其對於上訴依據的看法並為其行為的善意作出辯解；

(五) 勞工事務局局長之批示（及第 1579/DIT/2005 號報告）不在第 159 條第 1 款規定的限制內，上訴所針對的批示不滿足應具備的要件，批示在沒有分析、考量及自身依據的情況下只同意所提出的建議；

(六) 上訴所針對的批示因在事實和法律前提方面的錯誤而存在違法瑕疵，其中表明上訴人應維持評核，因為她沒有顯示出在工作中運用法律課程和 Excel 試算表課程的知識。

(七) 進修要素旨在評估“改善職業能力的努力和獲得新知識的付出”，因此無法接受評核人給出的結果；

(八) 評核人本應僅考慮被評核人為獲得、改善、完善其職業方面的知識、才幹、能力或競爭力而作出的努力、付出、投入和措施；

(九) 法律課程和 Excel 試算表課程對於在工作中擔任督察之人來說有著客觀重要性；

(十) 《勞工事務局評分指引》也只指出“評核人應考慮公務人員自己選擇的課程是否有益於其工作，無益的課程不在考慮範圍內”；

(十一) 上訴人沒有義務在工作中表現出超過其職務所要求的法律知識，換句話說，法律對於督查職務只要求學士學位；

(十二) 接受評核人的看法意味著在評估被評核人努力、付出、投入或措施方面打開了通向主觀主義、自由意志和不公正的大門；

(十三) 無法理解為何稱被評核人因沒有表現出在工作中運用了法律知識而於就讀法律課程四年級的 2004 年度應得 8 分，可她在就讀法律課程二、三年級的 2002、2003 年度就這一要素卻得到了 9 分；

(十四) 被評核人從未在工作中運用於 Excel 試算表課程中學到的知識，這一說法不符合事實，因為已證明她在需要運用時運用而在不需要時不運用；

(十五) 上訴所針對的批示就與公眾關係要素的評分因事實和法律前提方面的錯誤而存在違法瑕疵；

(十六) 上訴人在接待公眾時沒有耐心或表現得不投入，這不符合事實，但這卻又是評核人在最後一刻維持對上訴人之評核的依據；

(十七) 通過“與公眾關係”要素，旨在評估公務人員在對待公眾時的有教養態度與有禮；

(十八) 工作評核應基於公務人員具體提供的服務，僅應根據與提供的服務有聯繫的標準和事實進行評估；

(十九) 針對某公務人員之投訴的標準不應作為評核標準，尤其是在工作部門因認為該投訴缺少依據而將其駁回時；

(二十) 為評估督察提供的服務，考慮這些投訴完全違反督察的意義和職務，對督察的要求是公正、無私及嚴格履行法律，而投訴只是針對督察的壓力手段；

(二十一) 對上訴人的評核還因違反公正原則而存在違法瑕疵。不可要求督察改善這一方面，因為投訴屬於任何督察的工作範圍之外。

[...]>> (見卷宗第 44 頁至第 47 頁應裁判書製作法官要求於 2005 年 5 月 31 日第二次概括的上訴結論)。

被上訴實體被傳喚，於 2005 年 6 月 27 日作出答辯，稱上訴理由不成立，結論如下：

<<[...]

1. 不存在因違反《行政程序法典》第 46 條第 1 款 g 項而違反公正無私原則的情況；

2. 勞工事務局局長作出批示同意評核人之報告的分析並建議維持對上訴人的評核，完全是在《行政程序法典》第 159 條第 1 款的規定內作為；

3. 評核人的報告不存在任何影響其依據的含糊、矛盾或不充分情況，無論是勞工事務局局長還是經濟財政司司長都作出同意該報告的批示，這完全符合《行政程序法典》第 115 條第 1 款的規定；

4. 也不存在因事實和法律前提方面的錯誤而違法的情況；

5. 因為就“進修”這一項而言，雖然上訴人在上課，但卻沒有在日常工作中表現出在 Excel 試算表課程和法律課程中所學的知識；

6. 此外上訴人還在 2004 年法律課程中成績不及格；

7. 同樣不存在有關“與公眾關係”項的違法情況；

8. 評核的關鍵不是存在公眾 (OPT) 針對上訴人提起的投訴，而是上訴人在處理與勞工事務局之使用者之間關係時的態度及方式；

9. 這同樣經評核人在和上訴人採取一系列證明措施時直接證明。>> (見卷宗第 71 頁至第 73 頁答辯之結論)。

經過檢察院檢閱，應裁判書製作法官的要求，上訴人履行責任，具體說明她列入名單之人證所說的事實。

之後提出有關上訴狀第 85、86、90、91 及 100 條的證明，即 2005 年 9 月 6 日之人證（見卷宗第 89 頁至第 111 頁）。

雙方後根據《行政訴訟法典》第 68 條第 1、2 款得到通知，但均未作出陳述（見卷宗第 111 頁至第 112 頁）。

駐本法院之檢察院司法官於 2005 年 11 月 28 日適時出具意見，認為上訴理由不成立（見卷宗第 114 頁至第 120 頁）。

經助審法官檢閱，現對司法上訴作出決定。

二、於本法院提出書證和人證後，應根據證據自由評價原則全面且批判地考慮卷宗中和所附預審行政程序中的所有文件以及 2005 年 9 月 6 日受詢問證人作出的公正無私的證言：

已獲證明事實：

— 甲（上訴人）任澳門勞工事務局勞動監察廳特級督察，評核人對其作出的 2004 年度工作評核為“良”，該評核經勞工事務局代局長 2005 年 2 月 22 日批示認可；

— 被評核人針對該批示向經濟財政司司長（被上訴實體）提起訴願，後者於有關 2005 年 3 月 18 日第 1579/DIT/2005 號報告的 2005 年 3 月 24 日批示駁回訴願（勞工事務局代局長對此完全同意），內容載於卷宗第 52 頁至第 55 頁，為著所有法律效力在此被視為完全轉錄；

— 被評核人不服，針對最後一份批示向本中級法院提起司法上訴。

另一方面，有關上訴人在上訴中提出的內容，即第 85、86、90、91 及 100 條：

— 僅證明上訴人沒有在勞工事務局 2004 年的工作中運用她在 Excel 試算表課程中學到的知識，因為沒有需要；

— 沒有證明上訴人由於工作原因而在勞工事務局接待公眾時沒有表現出不耐心。

沒有證明上訴人在澳門大學中文法律課程中學到的知識有助於具體改善她 2004 年於勞工事務局職業表現。

三、從法律上來說，首先應注意本司法上訴的標的是由上訴人在上訴結論中提出的問題構成（因為之後沒有提交非強制性陳述）。另一方面還應強調，我們在審理這些問題時沒有義務鑑定上訴人為使上訴理由成立而提出的每一項依據或觀點的公正性，只需對這些問題作出決定而已 — 就此方面可參見本中級法院第 116/2000 號案件的 2002 年 5 月 16 日、第 172/2001 號案件的 2002 年 5 月 23 日合議庭裁判。

經分析上訴人的上訴狀及被上訴實體的答辯，我們認為根據上述事實確認之前，有關上訴人在上訴結論中所提問題的解決辦法已經由駐本中級法院檢察院司法官在意見中找到：

<<[...]

勞工事務局勞動監察廳特級督察甲針對經濟財政司司長 2005 年 3 月 24 日批示提起上訴，批示駁回了上訴人針對勞工事務局局長 2005 年 2 月 22 日認可對她 2004 年度工作評核之批示提起的必要訴願。上訴人稱上訴所針對的批示存在違反《行政程序法典》第 46 條第 1 款 g 項規定的無私之保障的瑕疵，因為評核人作出並經被上訴實體認可的第 1579/DIT/2005 號報告明確逾越《行政程序法典》第 159 條第 1 款的期間。還稱因事實和法律前提方面的錯誤而存在違法瑕疵，沒有在“進修”要素中考慮上訴人就讀法律課程四年級和 Excel 試算表課程，卻考慮沒有發生的且法律並未規定為評核前提的事實，即沒有在工作中表現出所學的知識。至於“與公眾關係”要素，上訴人在接待公眾時沒有耐心或不投入是不符合事實的。上訴人最後還稱上訴所針對的批示違反公正原則，因為批示在評估中考慮到存在投訴，“不可要求督查改善這一方面，因為投訴屬於任何督查察工作範圍之外”。

我們不認為上訴人有道理。

我們來看看：

《行政程序法典》第 159 條第 1 款規定，提出訴願後，行為人應就其表明意見。

在我們看來，“表明意見”是為了澄清被上訴行為並為其提供依據，行為人應就上訴依據表明觀點，為其所作行為的善意辯護（或不辯護）。原則上不應超出作出行為的依據，或者說不應提出可能導致上訴標的擴大的新事實、資料或情節。

本文中，上訴所針對的行為之行為人 — 勞工事務局局長 — 只使用同意對上訴人作出評核之評核人的報告分析的特權。

通過對該報告的分析，其中沒有評核人之前的理由闡述中所不包括的新事實、資料或情節：這明顯指的是與上訴人日常工作直接相關之人士作出的分析，也許這比評核人的理由闡述更深入，能更好地評估其表現。

通過反駁上訴依據並辯護行為之善意，很自然就會深入與精確，但這並不意味著採用新的要素，即上訴人沒有提出的事實。

因此無法看出如何違反無私之保障，也不涉及上訴人在引用有關迴避之情況的《行政程序法典》第 46 條第 1 款 g 項 — 明顯應區別對待的不同狀況 — 時提出的“互補關係”。

之後上訴人提出：一方面聲稱在“進修”項目中本應考慮的內容卻沒有被考慮，即就讀法律課程四年級和 Excel 試算表課程；另一方面，反對消極評價沒有在工作中表現出就讀課程可能帶來的完善這一情節。

上訴人明顯是主張在“進修”項目中考慮修讀上述課程，無論修讀課程是否在日常工作表現中得到反映。

我們認為這一主張沒有道理。

上訴人是因其工作表現而被評核。

應在這一條件下評估上訴人可能有的完善：正如評核人所見，如果就讀課程絲毫沒有體現在工作質量或數量中，這一事宜便沒有份量。

應指出的是，相關情節並沒有被忽略（儘管很奇怪上訴人絲毫沒有提及 2004 年的這方面事宜，儘管直接就此進行調查），而是被分析、考慮並權衡：如果就讀課程在抽象上能夠或本應提升或改善被評核人的工作能力，而這一改善卻沒有反映在日常工作表現中，那麼無法看出這如何對相關項目的評價產生積極影響。

至於“與公眾關係”，通過參閱整個程序，我們不認為評核如上訴人所認為的那樣只是根據針對她提起的投訴數量而作出。

顯然，既然存在投訴便不可簡單地將其忽略，應公正無私地對其進行分析及考量。雖然按常理來說當中許多可能並不可靠，但也許經過分析反而會凸顯公務人員提供優質服務。

本案中的評核並非根據針對上訴人的兩次舉報，即單純根據其存在，而是根據評核人在這兩次投訴中以及與被評核人共同參與的事件中對被評核人的直接觀察而對她在與公眾關係中所表現態度進行的分析。

換句話說：對被評核人提供服務的評估是基於她提供的具體服務。考慮到客觀考量因素而非單純存在針對被評核人的投訴，對她對公眾的尊重態度和有禮的評估並不存在事實和法律前提方面的錯誤，因為看不出上訴人毫無依據或毫無必要地犧牲權利或利益，或針對她屬故意或惡意，進而如上訴人所說的那樣違反公正原則。

至於工作評核，無論有關所提及項目還是其它項目，都指的是通過基於與評核表中不同要素相關的工作的量化評定的評核制度而獲得的評語 — 見《澳門公共行政工作人員通則》第 161 至 171 條。

面對這個在履行自由裁量權（“技術上的自由裁量”或“行政公正”）中作出的、僅在例外情況下才受譴責的行為 — 評估公務人員的知識、能力、表現及職務特點，我們認為對不同評估要素之評分的審查顯然不受法院控制及調查。根據對實質問題的判斷，只有在嚴重或明顯錯誤、使用的標準明顯不可接受、採用明顯不適當或不可接受的標準、或有關方面的情況下才允許法院介入這一問題。

評核人在評估範圍內作出行為，可以通過對被評核人所表現出的實質問題的評定而作出理解

[...]。

本文中已經強調，被上訴實體甚至盡可能通過贊同明確載有評核人之理解的報告來試圖對其進行概括說明。

因此評核中不存在上訴人所稱的任何嚴重或明顯錯誤，使用任何明顯不適當的標準，違反任何有關方面，或違反公平、熱心、無私、忠誠義務，上訴所針對的批示不可變更。

[...]>>（見卷宗第 114 頁至第 120 頁）

根據檢察院的分析，應駁回上訴。

即：

— 有關上訴人提出的工作評核中“進修”要素的問題，即存在事實和法律前提錯誤的瑕疵。我們認為與上訴人的看法相反，只就讀澳門大學法律課程無法證明被上訴實體在處理評核人的評分時有嚴重錯誤。因為對於這一要素的評分來說最重要的應該是被評核人在就讀課程後職業表現的具體改善，否則便只需獲得盡可能多的培訓課程文憑或證書，即便其中一部分或其中許多與工作無關，以此在“進修”要素方面得到盡可能高的分數。本文中沒有證明就讀課程對上訴人在勞工事務局的工作表現有任何積極影響，她在這方面的依據不成立（尤其上訴第 71 條）；

— 有關“與公眾關係”要素的上訴理由也不成立，雖然沒能證明上訴人沒有在於勞工事務局接待公眾時表現出沒有耐心，但這也並不能證明事實與評核人的說法相反，我們也不認為被上訴實體在處理評核人就此要素的評分時犯下明顯錯誤，所以該行政決定不受譴責；

— 最後，我們認為檢察院就上訴人提出的第一項瑕疵（根據上訴狀，這也是主要瑕疵）— 違反公正無私原則 — 的看法是明智且合理的。

四、基於此，合議庭裁定司法上訴理由不成立。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂定為 8 個計算單位。

陳廣勝（裁判書製作法官）— José M. Dias Azedo（司徒民正）— 賴健雄