

案卷編號：12 / 2010

案卷類別：對行政司法裁判的上訴

會議日期：2010 年 5 月 10 日

上訴人：甲

被上訴人：行政長官

主要法律問題：

- 行政行為效力的中止
- 對公共利益的嚴重損害

摘 要

應根據具體個案的情節，考慮行為的理據和當事人提出的理由，來衡量中止行為效力時會否嚴重損害公共利益。

對允許就每天的會議草擬多於一份的會議紀錄，從而倍增了給自己和其他的委員會成員的報酬，以及起碼是疏忽地在每半年舉行的會議中，讓同一委員會的正式和候補委員同時參加會議並獲得報酬的行為處以停職 120 天的紀律處分，若中止其效力將嚴重損害該行為在具體情況下所追求的公共利益。

製作裁判書法官：朱健

(譯 本)
澳 門 特 別 行 政 區 終 審 法 院 裁 判：

對行政司法裁判的上訴
第 12/2010 號

上 訴 人：甲
被上訴人：行政長官

一、概述

甲向中級法院申請中止行政長官於 2010 年 1 月 29 日所作的批示，該批示對其科以停職 90 天的處分。

透過 2010 年 3 月 4 日在第 131/2010/A 號案中所作的合議庭裁判，中級法院駁回了中止行政行為效力的申請。

申請人不服，針對該合議庭裁判向終審法院提起上訴，並在陳述中提出了以下有用結論：

– 總結報告顯示，與控訴書所載的內容以及社會傳媒所廣泛報導的內容恰恰相反的是，上訴人只是因為允許了一個在財政局已經維持了進 30 年的、有事先訂定的客觀標準作為依據的會議記錄編制程序的繼續進行而被處罰，而且其中有關讓候補委員參加機動車輛估價委員會每半年舉行一次的會議的行為還僅僅被認為是以疏忽的方式作出的；

– 從已證事實中並不能得出上訴人作出了一如控訴書所載、社會傳媒所廣

泛報導以及原審法院所最終裁定的那般嚴重、有辱公職、不誠實及瀆職行為的結論；

- 在判斷是否會嚴重侵害相關行為所追求的公共利益時，應該考慮雙方當事人在具體案例中所陳述的所有情節，而且不能不考慮上訴人在很久之前已經離開公職，目前在一家私營部門任職的事實；

- 被上訴決定應僅限於在載於卷宗中的重要及確定事實的基礎上作出，忽略那些卷宗之外的，不能歸咎於上訴人的事實——因此，也便不應考慮那些中傷及污蔑性的新聞在社會大眾中所引起的反響以及所謂的對公共利益所造成的嚴重侵害；

- 考慮到總結報告中所描述的上訴人的行為，以及其從很久以前開始已不再擔任公職的事實，中止所科處的處分（其中很大一部份已被執行）並不能被認為是行政當局的一種縱容或容忍行為，因為行政當局並沒有終止上訴人的臨時委任的做法最終等於是承認了上訴人被指觸犯的違紀其實並不嚴重；

- 鑒於以上所描述的情況，應當認為中止處分行為並不會嚴重侵害該行為所追求的公共利益，也不會影響該部門的聲望，因為它既不會干涉或是影響該部門其他人的行為活動，也不會損害普通大眾對行政當局的信任，原因是上訴人已經從很久以前便開始在私營機構中任職了；

- 上訴人認為原審法院作出與以上所述相反的結論（即認為存在對相關行為所追求的公共利益的嚴重侵害）的做法違反了《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項的規定，因為它錯誤地定性並解釋了對於在本案中作出公正裁判屬至關重要的事實。

以此為由，上訴人請求法院裁定上訴理由成立，廢止被上訴裁判，並批准中止被爭議行為的效力。

被申請實體認為應維持被上訴裁判，裁定上訴敗訴。

檢察院發表意見，認為上訴應被判勝訴。

助審法官已作出審閱。

二、理據

1、事實事宜：

中級法院認定以下事實：

– 透過 2009 年 6 月 30 日的批示，行政長官決定針對現申請人甲提起紀律程序，以查明其或有的紀律責任。

– 該紀律程序中的指控內容如下：

“（……）

153. 嫌疑人於 1990 年 3 月 21 日進入公職；於 1999 年 11 月 3 日，以確定委任方式進入財政局的編制；於 1997 年 12 月 17 日，出任當時的財政司司長的職務（卷宗第 880 頁）。

154. 嫌疑人具有豐富和長期擔任領導職務的經驗，同時具有長期和豐富的參與委員會和行政當局其他機關和實體等重大責任職務的工作經驗（卷宗第 880 頁）。

155. 按照經第 5/2002 號法律通過的《機動車輛稅規章》第 14 條第 1 款的規定，機動車輛估價委員會應納稅主體的申請對各類車輛釐定稅務價格，須對已停售的機動車輛型號作出刪除，以及對本地市場仍出售的型號進行複評（卷宗第 881 頁）。

156. 根據上述法律第 15 條第 1 款的規定，機動車輛估價委員會(CAVM)的成員包括：財政局局長，且任主席；專責稅務工作的財政局副局長；如未有專責授權，則由局長指定的一名財政局主管為成員；由財政局局長指定的一名財政局職員，以及在其缺席時的一名替代人；在汽車工商業界具聲望的人士兩名，以及在其缺席時的兩名替代人；能代表消費者利益的社會知名人士一名，以及在其缺席時的一名替代人；由民政總署指定的一名代表，以及在其缺席時的一名替代人；由財政局局長指定的一名財政局職員任秘書職務，以及在其缺席時的一名替代人；秘書無投票權。按照上指第 15 條第 2 款的規定，委員會的成員，經財政局局長建議由經濟財政司司長委任，相關的任期為一曆年（卷宗第 881 頁）。

157. 機動車輛估價委員會成員及秘書的薪酬需每年訂定；就 2006 年至 2008 年，財政局曾向經濟財政司司長提交第 67/DIR/05 號和第 59/DIR/06 號報告書，以訂定向委員會成員分別發放 2006 年及 2007 年的薪酬，而有關送交予經濟財政司司長的報告書均由嫌疑人簽署（卷宗第 882 頁）。

158. 訂定每一會議獲發放相當於澳門公職薪俸表 100 薪俸點的 10%的薪酬，即 2006 年為 525 元澳門幣和 2007 年為 550 元澳門幣；對“sessão”（會議）一詞的解釋為：“一個具議決性質的團體進行會議的時間”，“社員於每一會議中審議所安排的各項事務至完成工作為止”（卷宗第 882 頁）。

159. 機動車輛估價委員會一般於每週四早上舉行會議，時間由上午十一時半開始，為時約一個半小時至二小時（卷宗第 882 頁）。

160. 委員會秘書在收到由財政局文書中心送交的文件後，遵照上級的指令對文件進行整理、影印及提前分發予委員會各成員，以便供他們準備開會的工作（卷宗第 882 頁）。

161. 於 2006 年內，召開了 70 天會議和編製了 304 份會議紀錄。嫌疑人截

至 2007 年 5 月 16 日終止以財政局局長身份當然兼任委員會主席的職務時，於 2007 年內，共召開了 21 天會議和編製了 92 份會議紀錄（卷宗第 882 頁）。嫌疑人以財政局局長的身份，根據已編製的所有會議紀錄，批准向出席會議的委員會成員發放酬勞（卷宗第 883 頁）。

162. 機動車輛估價委員會的會議紀錄，均沒有載明會議開始和結束的時間，因而抵觸《行政程序法典》第 29 條第 1 款，結合第 20 條第 2 款和第 26 條第 2 款的規定，所以很明顯在會議紀錄內須指明會議的開始和結束時間，均為會議紀錄的主要要素（卷宗第 883 頁）。

163. 在會議紀錄內不指出會議的開始和結束時間，以及不指出會議日程，就不能達到行政當局的自我監督；編製機動車輛估價委員會會議紀錄的方式，容許出現隱藏和虛構事項的實況，當在會議紀錄上載明“再沒有須在會議上討論的事項”的表述，就隱藏了每日只舉行一次會議的事實，即只編製獨一份會議紀錄，但卻編製了數份會議紀錄（卷宗第 883 頁和第 884 頁）。

164. 鑑於違反《行政程序法典》第 29 條的規定，不論從法律角度抑或從合理和適當性看，僅就分析或議決每一事項相應於機動車輛估價委員會一次會議的做法，是無法獲得支持的（卷宗第 884 頁）。

165. 嫌疑人以當然兼任機動車輛估價委員會主席職務的身份，容許把每一會議分拆成多份會議紀錄，並據此為自己以及為委員會其他成員於 2006 年 1 月 1 日至 2007 年 5 月 16 日期間內發放相關的回報所得，違反了澳門《行政程序法典》第 3 條第 1 款及第 4 條所規定的合法性原則和謀求公共利益原則（卷宗第 884 頁）。

166. 再者，嫌疑人為財政局局長，其有義務依據財政局組織法的規定負責指導、統籌及監察行政公營部門財政活動，即執行監察公共財政範疇的職責，以預防和改正異常情況（卷宗第 884 頁）。

167. 嫌疑人於擔任機動車輛估價委員會主席期間，即由 2006 年 1 月 1 日至 2007 年 5 月 16 日，於同一會議的舉行日內，編製了多份的會議紀錄，因而導致向嫌疑人本人及機動車輛估價委員會其他成員重複發放不適當支付的巨大款項的事實，並造成嫌疑人本人和第三人獲得不法利益，且引致損害公共利益和耗費公帑，相關的會議紀錄經在控訴書第 22 條內詳列和分析，現基於節約原因視作已全部轉錄於此（卷宗第 884 頁至 901 頁）。

168. 於 2006 年 1 月 1 日至 2007 年 5 月 10 日期間，一如在控訴書第 23 條所載，現視作已全部轉錄於此，委員會正式成員和候補成員同時出席了委員會的某些會議，因而違反了第 5/2002 號法律第 15 條第 2 款的規定，並導致支付了不應支付的巨大款項和耗費公帑（卷宗第 901 頁）。

169. 在控訴書第 22 條的所有陳述，很明顯於 2006 年 1 月 1 日至 2007 年 5 月 10 日期間，機動車輛估價委員會在眾多釐定稅務價格的日常會議中，對同一性質個案的申請書分成多份的會議紀錄記載，有些申請屬同一間公司，另一些則屬相同型號的車輛（卷宗第 902 頁）。

170. 於同一期間內，就很多會議（控訴書第 25 條）亦編製了單純處理內部管理工作事項的會議紀錄，當中有些只為核對資料或將文件及將郵政局退回的通知歸檔，或將相關文件交予財稅廳跟進，又或議決要求申請人補交資料，而另一些關於之前已在評稅表內訂定的稅務價格而不作釐定，或僅註錄撤銷申請等事項（卷宗第 902 頁）。

171. 經查明，有眾多份會議紀錄載明僅就獨一個案作出決議，但在會議中卻處理了多項事務，一如在控訴書第 26 條所載，現視作已全部轉錄於此（卷宗第 902 頁）。

172. 《澳門公共行政工作人員通則》第 176 條規定，以任何名義擔任公共職務之年報酬上限不得超越法定的限制，即按照該條第 1 款公式計算的金額上

限為：2006 年，918,750 元澳門幣；2007 年，962,500 元澳門幣（卷宗第 903 頁）。

173. 然而，第 176 條第 2 款則規定，僅以年資獎金、膳食津貼、錯算津貼、招待費、出席費及公幹津貼名義收取之款項，以及擔任立法會議員、行政會委員職務而收取之款項，方不包括在該款所訂限額內（卷宗第 903 頁）。

174. 綜上所述，第 176 條把不計入年度薪酬上限的款項採取以盡數列舉的方式訂定，因而不能把發放予機動車輛估價委員會各成員和秘書的薪酬包括在內。該薪酬是按照每一會議收取公職薪俸表 100 薪俸點的 10% 的薪酬，因此，該項薪酬不具有出席費的性質（卷宗第 903 頁）。

175. 嫌疑人在收取機動車輛估價委員會的薪酬後超越了該項年度薪酬上限，因而違反《澳門公共行政工作人員通則》第 176 條的規定（卷宗第 903 頁和第 904 頁）。

176. 嫌疑人身為財政局局長，有責任遏制事件的發生，他不但沒有自我約束，反而讓其下屬乙和共同嫌疑人丙收取相關款項（卷宗第 904 頁）。

177. 收取超越年報酬上限的金額已在控訴書第 31 條內核定，現視作已全部轉錄於此，有關金額必須予以退回，且不妨礙承擔倘有的紀律責任（第 904 頁）。

178. 嫌疑人有責任認識其於履行職務時須承擔的義務，尤其是財政局所具監管公共財務使用的職責、預防和改正異常情況的責任，因他自 1997 年 12 月 17 日起擔任財政局局長的職務（卷宗第 904 頁）。

179. 嫌疑人是在自由、有意識和自願的情況下實施上述行為（卷宗第 904 頁）。

180. 上述各種行為，經在澳門特別行政區中、葡文媒體激起重大迴響（卷宗第 905 頁）。

181. 嫌疑人作出的上述行為，故意違反了《澳門公共行政工作人員通則》

第 279 條第 2 款 a)項和第 3 款《無私之義務》，同時違反了第 2 款 b 項和第 4 款《熱心之義務》，第 2 款 d 項和第 6 款《忠誠之義務》，因而構成觸犯《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 2 款 n 項的違紀行為，應被科處相應於該條規定的抽象量刑框架，撤職或強迫退休的獨一處分（卷宗第 905 頁）。

182. 然而，針對嫌疑人的加重情節，為《澳門公共行政工作人員通則》第 283 條第 1 款 b 項，因事件已對公共部門造成損害，而嫌疑人可預防和有義務避免事件的發生，再加上該條 h 項（違紀行為之合併）卷宗第 905 頁。

183. 嫌疑人享有的減輕情節，為《澳門公共行政工作人員通則》第 282 條 a 項（卷宗第 905 頁和第 906 頁）。

（……）”；（見第 31 頁背頁至第 34 頁背頁）

— 最終，預審員在紀律程序中作出了《澳門公共行政工作人員通則》第 337 條第 1 款所指的總結報告，當中認定了以下事實：

- “1) 嫌疑人的專業晉程，載於控訴書第 1 條的個人資料紀錄；
- 2) 嫌疑人具有豐富和長期擔任主管職務的經驗，及具有長期和豐富的參與委員會和行政當局其他機關和實體的工作經驗；
- 3) 辯方承認且載於控訴書第 4 條、第 5 條、第 6 條和第 9 條有關機動車輛估價委員會職責、組成和每年委任各成員的事宜；
- 4) 委員會成員及秘書的薪酬需每年經財政局局長建議，由經濟財政司司長訂定；就 2006 及 2007 年度的第 59/DIR/2006 號及第 67/DIR/2007 號報告書由嫌疑人簽署；
- 5) 經濟財政司司長就財政局的報告所作的批示訂定，每一會議獲發放相當於澳門公職薪俸表 100 薪俸點的 10%的薪酬，即 2006 年為 525 元澳門幣和 2007 年為 550 元澳門幣；
- 6) 委員會一般於每週四早上舉行會議，時間由上午十一時半開始，為時約

一個半小時至二小時；

7) 機動車輛估價委員會秘書在收到由財政局文書中心送交的文件後，遵照上級的指令對文件進行整理、影印及提前分發予委員會各成員，以便供他們準備開會的工作；

8) 於 2006 年內，召開了 70 天會議和編製了 304 份會議紀錄；又於至 2007 年 5 月 16 日內，召開了 21 天會議和編製了 92 份會議紀錄，平均每日 4 份以上會議紀錄；經於以下部分分析辯方第 118 條和第 119 條後，證實嫌疑人未有出席於 2006 年 1 月 25 日和 26 日，4 月 11 日、12 日和 13 日，5 月 4 日，6 月 1 日，7 月 27 日，9 月 21 日，以及 2007 年 3 月 15 日所舉行的會議，合共 41 份會議紀錄；

9) 機動車輛估價委員會的會議紀錄沒有載明會議開始和結束的時間；

10) 嫌疑人為財政局局長，並當然兼任機動車輛估價委員會主席的職務；

11) 在 2006 年 1 月 1 日至 2007 年 5 月 16 日期間，在控訴書第 22 條所指的日期（現視作全部轉錄於此），於每一會議日內，編製了多份的會議紀錄，有些個案屬同一公司的多項申請，另一些則屬同型號的車輛，因而導致向嫌疑人本人及機動車輛估價委員會其他成員重複發放不適當支付的巨大款項的事實；

12) 在控訴書第 23 條所指的日期，（因節約理由，現視作已全部轉錄於此），機動車輛估價委員會的正式委員和候補委員同時出席了該委員會的會議；

13) 在控訴書第 22 條所載，就很多會議亦編製了單純處理內部管理工作事項的會議紀錄，當中有些只為核對資料或將文件或將郵政局退回的通知歸檔，或將相關文件交予財稅廳跟進，又或議決要求申請人補交資料，而另一些關於之前已在評稅表內訂定的稅務價格而不作釐定，或僅註錄撤銷申請等事項；

14) 一如控訴書第 31 條所載，經剔除收取的出席費、年資獎金、日津貼及

啟程津貼及家庭津貼後，嫌疑人於 2006 年總共收取了 1,535,960.00 元澳門幣（壹佰伍拾叁萬伍仟玖佰陸拾圓）；於 2007 年，經剔除收取的出席費、年資獎金、日津貼及啟程津貼和家庭津貼後，嫌疑人總共收取了 1,985,048.40 元澳門幣（壹佰玖拾捌萬伍仟零肆拾捌圓肆角）；

15) 嫌疑人的上述行為，已在澳門特別行政區媒體激起重大迴響，並對行政當局的形象造成負面影響；

16) 在嫌疑人的紀律行為紀錄中，沒有任何不良的紀錄；

17) 嫌疑人於 1990 年 3 月 21 日作為臨時散位人員進入公職，於 1991 年 11 月 4 日進入編制，並連續為行政當局工作超過 19 年，並一直獲得“優”等的工作評核。

253. 儘管非所有事宜均屬重要，或與嫌疑人現正被指控的事項具同一重要性，本人認定嫌疑人在書面辯護內所載的事宜已被證實，現說明如下：

1) 嫌疑人現正被指控觸犯違紀行為的時刻，當時正在擔任財政局局長的職務；

2) 嫌疑人於 2009 年 9 月 29 日接獲控訴通知書，並獲給予 10 日期限提交書面辯護；

3) 嫌疑人於 2009 年 10 月 6 日提出申請，要求把提交書面辯護的期限延長多 35 日；

4) 嫌疑人的申請，經代理行政長官在預審員建議書上作出的批示，獲准把提交書面辯護的期限延長多 15 日，該批示已通知嫌疑人的受託人知悉；

5) 嫌疑人被指犯有過失的簡易調查程序是經濟財政司司長閣下於 2009 年 5 月 26 日透過第 2/SEF/2009 號批示提起；

6) 澳門科學館有限公司為一私法人，其資本絕大部分屬公共資本；

7) 嫌疑人與澳門科學館有限公司的聯繫是以臨時定期委任方式透過個人

勞動合同確立，嫌疑人在澳門科學館收取的薪酬由委任和續約批示訂定；

8) 審計署於 2000 年和 2003 年對財政局運作的其中三個稅務委員會進行了調查和衡工量值式審計；

9) 機動車輛估價委員會自運作開始，把各項文書的安排交託秘書處理，當中包括劃分納稅主體要求釐定稅務價格的申請和複評稅務價格的申請；向各委員分發申請書和所需文件，以便他們作出分析研究和準備每週的會議、編製會議紀錄和傳閱會議紀錄以收集簽名；

10) 機動車輛估價委員會應納稅主體的申請，在機動車輛輸入澳門前，負責釐定所有尚未評定稅務價格的牌子和其型號的全新機動車輛；

11) 澳門現有的 350 名各類汽車、重型電單車和輕型電單車的商人，均可要求對各類全新車輛釐定稅務價格，及對已釐定的稅務價格進行複評；

12) 於 2006 年至 2008 年，每年平均錄得約 720 宗要求對各類機動車輛釐定稅務價格和複評已釐定的稅務價格的申請；

13) 現時澳門有 89 個牌子的機動車輛，其中 46 個屬汽車、28 個屬重型電單車和 15 個屬輕型電單車，總數超過 1000 個型號；

14) 機動車輛估價委員會於半年期會議對稅務價格進行複評的工作量為：2006 年，1730 項；2007 年，2223 項；

15) 機動車輛估價委員會每年處理約 3000 個有關要求釐定稅務價格和對已釐定的稅務價格進行複評的申請，即每日會議，平均處理 50 個申請；

16) 機動車輛估價委員會的稅務程序是複雜的，當中涉及機動車輛的牌子、型號、汽缸容量、馬力匹數、實質改變機動車輛的技術特徵等等；

17) 機動車輛估價委員會為着與已釐定的稅務價格作比較，須分析和考慮各項經濟和商業因素、貿易管道的正常化、堆積存貨的降價、商業促銷和每半年經銷的數以千計的實際售價等；

18) 機動車輛估價委員會各委員的預先研究和市場調查工作，均沒有在相關的會議紀錄內說明；

19) 機動車輛估價委員會的工作範圍分成五項：釐定稅務價格；以堆積存貨為由，要求對已釐定的稅務價格作複評；以促銷為由，要求對已釐定的稅務價格作複評；半年期複評和行政事宜；

20) 機動車輛估價委員會（一般）還按有關機動車輛的種類（汽車、重型電單車和輕型電單車）的申請進行劃分，每次會議最多處理 2 份申請；如屬同一納稅主體，每次會議最多處理 3 份申請；

21) 機動車輛估價委員會的工作至今未錄得司法上訴或行政申訴的個案；

22) 機動車輛稅的稅收於 2002 年至 2008 年之間增加了一倍；

23) 機動車輛估價委員會的會議次數於 2006 年至 2008 年之間減少了 15.13%；

24) 機動車輛估價委員會按其成員年度薪酬總數計算的年度運作成本，亦一直錄得持續下降的紀錄，就機動車輛稅徵得的年度收入，於 2006 年至 2008 年之間由 0.42%下降至 0.32%；

25) 將每日會議分拆會議紀錄的原則已在財政局的其他稅務委員會確立，有些稅務委員會於上一世紀八十年代訂立此制度，另一些則載於相關委員會的運作手冊內；

26) 控訴書列出 41 份機動車輛估價委員會的會議紀錄，嫌疑人都沒有出席，並由兩名財政局副局長丁和丙代任，而丙僅代任一次；

27) 載於會議紀錄內“申請”一詞相應於某一公司的申請書，其內可要求處理多於一項要求釐定稅務價格的事宜；

28) 對於以堆積存貨為由要求釐定稅務價格的申請，為一項要求減低之前被評定的稅務價格的請求；機動車輛估價委員會在作出議決前，一般會分析“入

口准照 E 式樣”、核對入口的實體、車輛入口澳門特別行政區的日期、馬達編號等等；以及查驗由經濟局和交通事務局送交的資料和 M/7 表格所載的資料，以確定納稅主體提供的資料是否正確和查明相關實體自哪一日期擁有該車輛；然而，這等程序並沒有載入會議紀錄內；

29) 機動車輛估價委員會開會的時間，自該委員會設立時已訂定；

30) 機動車輛估價委員會每年通過數百份會議紀錄；

31) 嫌疑人作為財政局局長，每日收到和批閱數十份文件，此外，還有用於開會、草擬項目、研究問題或對外工作的時間，每日和每週用於與各主管批示的時間，以及用於接見其他公務人員、社團和一般納稅人的時間；

32) 其他行政委員會亦沒有在其會議紀錄內，指明每一會議的開會和結束時間；

33) 在財政局範圍內運作的其他稅務委員會亦就每日會議編製一份以上的會議紀錄；於 2006 年至 2008 年期間，該等稅務委員就每日會議編製會議紀錄的數目平均由最低 1.62 份至最高 18.50 份；這等做法在該等稅務委員確立已頗長時間；

34) 立法會第三常設委員會編製和公佈了有關審議第 5/2002 號法律《通過機動車輛稅規章》的適用的第 I/II/2004 號報告；

35) 審計署於 2000 年要求財政局提供有關都市房屋稅的資料，尤其是有關評估不動產運作和評估房屋委員會相關成員和評審員的薪酬資料；審計署收到財政局的回覆，並獲送交有關不動產評估的手冊；

36) 該委員會的委員、秘書和評審員於每一“會議”獲發放薪酬，並記錄在相關的會議紀錄內；會議紀錄是按照預先訂定的以不同事務劃分的準則編製，會議的次數不等同於會議的日數；

37) 2003 年 7 月，審計署對所得補充稅評定委員會和職業稅評定委員會的

運作進行衡工量值式審計；

38) 機動車輛估價委員會的候補成員僅在半年期的會議與正式成員同時出席會議；

39) 機動車輛估價委員會各成員的薪酬，經財政局局長建議，每年由經濟財政司司長以批示，訂定為公職薪俸表 100 點 10%的金額；

40) 關於《澳門公共行政工作人員通則》第 176 條的問題，於 2004 年經財政局、廉政公署和審計署共同探討並編製了一份備忘文件；

41) 自第 12/2003 號法律生效之日起，公務人員，包括嫌疑人，不再獲豁免職業稅的優惠；

42) 嫌疑人在擔任局長時，把本身擁有在行政暨財政處的權限，包括領導、統籌和監督等方面的權限，授予副局長丁；該行政暨財政處專門負責編製各稅務委員會成員薪酬支付憑單的整個結算程序和核對是否符合法律規定，及把本身擁有的權限授予公共會計廳廳長戊，以批准結算和批准支付登錄於預算相關撥款帳目的開支；嫌疑人從未收回已授予或再轉授的權限；

43) 支付予各稅務委員會（包括機動車輛估價委員會）成員的薪酬在澳門特別行政區總預算作出規定（第 12 章共同開支項目為“各類特別工作”），在送交立法會通過前，相關的建議書預先由經濟財政司司長核可，再交由行政長官閣下核可；但在送交經濟財政司司長的建議中，並無載明機動車輛估價委員會每年開會的次數；

44) 機動車輛估價委員會各成員薪酬的批准、處理程序和結算均由獲授予權限的各下屬負責，而並非由嫌疑人本人負責，但申請相關支付憑單的表格則由嫌疑人簽名；

45) 就本紀律程序所涉事宜被公開一事，嫌疑人並無任何參與或施加影響；

46) 審計報告於 2009 年 9 月 8 日由審計署公佈；

47) 嫌疑人自 1990 年起擔任公職，各名證人均表揚他在擔任不同職務期間表現良好；嫌疑人一向獲得“優”等的工作評核和兩次嘉許。”（見第 51 至第 56 頁）。

– 之後，在結論部分，預審員總結如下：

“經預審查明的證據，可得出以下結論：（除有關未遵守年薪酬上限的違紀行為之外，一如之前的論述，已認定該事項不存在紀律責任），嫌疑人確實作出控訴書所載的事實，最低限度他故意於每一會議日允許編製一份以上的會議紀錄，繼而重覆為自己及為機動車輛估價委員會的其餘成員支付報酬，亦最低限度過失地允許機動車輛估價委員會各候補成員與各正式成員同時出席半年期會議，並向各候補成員發放薪酬，因而違反了第 5/2002 號法律第 15 條第 2 款的規定，該款明確指出候補成員只在正式成員缺席時方行代替。

上述事實構成違紀行為，即嫌疑人違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 a 項和第 3 款無私之義務；第 2 款 b 項和第 4 款熱心之義務；第 2 款 d 項和第 6 款忠誠之義務，因而觸犯《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 2 款 n 項規定的違紀行為，因嫌疑人所作出的事實損害了交託其管理、監察、維護或謀求之公共財產利益；該條就違紀的抽象量刑幅度，可科處獨一處分的撤職或強迫退休。

即使接受嫌疑人的辯護人所指，嫌疑人無故意作出該行為，但也不能排除其紀律責任，因為故意並不是違紀行為的主要要件^[1]，過失本身已應受處分^[2]。

按控訴書所載，針對嫌疑人的加重情節，為《澳門公共行政工作人員通則》第 283 條第 1 款 b 項，因事件已對公共部門造成損害，而嫌疑人可預防和有義

^[1] “除法律明文規定的情況外，故意不構成違紀行為的主要因素。” 葡萄牙最高行政法院 1980 年 6 月 26 日合議庭裁判書，載於《行政法雜誌》第 1 年第 5 期第 390 頁。

^[2] “廣義的過錯包含故意及過失”，Ribeiro, Vinício, 《公務人員紀律通則》，Coimbra 出版社，第 75 頁。

務避免事件的發生，再加上該條 h 項（違紀行為之合併）。

嫌疑人享有的減輕情節，為《澳門公共行政工作人員通則》第 282 條 a 項，工作十年以上，且工作評核均為良。

嫌疑人屬初犯，他沒有參與公開發放刊登於報章對有關事件的報導，相反他身受其害，各證人也認同其過往的工作表現。

綜上所述，考慮到已證明的減輕情節的價值優於加重情節的事實，因此，嫌疑人應享有《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 2 款規定的特別減輕情節，科處較低的處分等級。

考慮到原先合併的三項違紀行為只餘下兩項、嫌疑人屬初犯且沒有參與公開本事件的消息、在其他稅務委員會同樣採取於每一會議日編製一份以上會議紀錄的做法等事實（但並不排除相關的紀律責任），確切助長了違紀行為的發生，基於此，建議按照《澳門公共行政工作人員通則》第 314 條第 3 款的規定，科處嫌疑人停職的處分，並酌科為 120 日，這一處分實屬適度和合理。

（……）；（見第 106 至第 107 頁）。

– 在分析了以上所描述的情況之後，行政長官作出如下批示（這個行政行為也正是本案所探討的效力中止申請的標的）：

“根據 12 月 21 日第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第 322 條的規定，本人決定如下：

1. 本人贊同在針對現時以臨時定期委任方式擔任澳門科學館股份有限公司財務總監的財政局編制顧問高級技術員甲提起的紀律程序的總結報告中所展示的事實理由及法律理由，而在一切法律效力上，本人在此認定已將全部內容併入，因此，現按照《澳門公共行政工作人員通則》第 300 條第 1 款 c 項、第 303 條第 2 款 a 項和第 314 條第 3 款的規定，以及還考慮第 316 條第 2 款的規定後，對嫌疑人酌科停職 120 日的處分。

2. 將本批示的決定連同總結報告全文的副本通知嫌疑人；
 3. 將本紀律程序送交經濟財政司司長辦公室，以便執行相關的決定。
（……）”；（見第 17 頁）。
- 導致紀律程序的事實以及處罰決定本身被報紙、廣播及電視廣泛報導。

2、存在對公共利益的嚴重侵害

上訴人認為，其本人目前並不擔任公職，而所作之行為也只不過是遵循了一個被稅務委員會採用了近 30 年的程序，因此在考慮是否存在對公共利益的嚴重侵害時，不能將案件被社會傳媒廣泛報導這一事實歸咎於上訴人。由於這個原因，上訴人認為中止處罰行為的效力並不會對公共利益造成嚴重侵害。

在本司法裁判的上訴中所要探討的唯一問題是《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項所規定的准許中止在司法上訴中被爭議的行政行為的效力的要件是否得到滿足，也就是說，行政行為效力的中止是否不會嚴重侵害相關行為在具體情況下所謀求的公共利益。

是否會對公共利益造成嚴重侵害要結合案件的具體情況，考慮行政行為所依據的理據以及雙方當事人所提出的理由作具體分析。

本案中所涉及到的因素有行政當局的聲望、高級公務員的特別守法義務以及公眾對於行政活動合法性的信任。我們不認為中止行政行為的效力不會嚴重侵害相關行為在具體情況下所謀求的公共利益。

上訴人批准在每個會議日編制一次以上的會議記錄，從而向其自身以及委員會其他成員支付雙倍的出席報酬的行為，以及起碼是疏忽地違反第 5/2002 號

法律第 15 條第 2 款的規定，在每半年舉行的會議中，讓同一委員會的正式和候補委員同時參加會議並獲得報酬的行為，構成對無私、熱心及忠誠義務的違反。上訴人被科的處分為停職 120 天。

上訴人辯稱自己目前實際上並不擔任公職，而是以臨時委任的方式在一私法實體，即澳門科學館擔任職務。

這一事實對於判斷現正探討的要件是否得到滿足而言是無足輕重的，因為上訴人不擔任公職並不是因為要執行任何的紀律處分，而是由於其他的原因所導致的，與本案所討論的處罰行為沒有直接聯繫。

而另一方面，儘管上訴人已不再擔任導致其作出不法行為的職務，但其還在以臨時委任的方式擔任澳門科學館股份有限公司財務總監的行政職務，而該公司是一絕大部分資本為公共資本的私法人，對於上訴人之前作出的行為有著一定程度的寬容和容忍。

當然，在紀律程序的總結報告中確實有著構成兩項違紀行為的程序已經在財政局實行了相當長的一段時間的記載。

然而，正是由上訴人就任財政局局長那一刻開始，他便要負擔起確保財政局的工作在合法的範圍內展開的責任，這是其作為局長的所應承擔的眾多職責之一。也就是說，他比該局的任何一位人員都更有責任去糾正該局的不法行為，不管相關的情況持續了多長的時間，而不是順應這種情況，甚至是與相關的利害關係人為伍，接受從這種不法行為中所獲取的經濟利益。

上訴人作為公共行政部門以及一財務委員會的主管，負有樹立守法之典範並竭力打擊其部門內部存在的行政違法現象的特別義務。

而上訴人所領導的部門的職責恰恰是確保財力資源的良好經營以及監察公共財政以便預防及糾正部門的非正常運作這一事實也使得上訴人的行為更應受

到譴責。

因此，應當維持駁回中止效力申請的決定。

三、決定

綜上所訴，裁定對司法裁判的上訴不成立。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為四個計算單位。

法官：朱健

Viriato Manuel Pinheiro de Lima（利馬）

岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：高偉文

2010 年 5 月 10 日。