

案卷編號：14 / 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。

對疏忽地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 90 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 14/2010 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，上訴人僅存有（無意識）過失，且只是因為允許了一個並非由其首創、並在財政局已經維持了近 30 年的、有事先訂定的客觀標準作為依據的會議記錄編製程序的繼續進行而被處罰；
- 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，而且不能忽略（或者說不能不考慮）上訴人的疏忽行為已經透過接受被勒令離職五個多月（該時間遠長於現在所科以的處罰）以及被免去財政局局長一職的處罰而受到了公眾的譴責；

- 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；

- 考慮到上訴人僅以疏忽的方式作出相關行為（一如總結報告中所述），且行政當局也已對上訴人處以勒令離開公職超過 5 個月以及免除其財政局局長職務的處罰的事實，中止對上訴人停職 3 個月的處分（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，因為除了現在對上訴人所科以的、作為中止效力申請標的的處分，行政當局已對上訴人作出嚴懲；

- 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，因為上訴人已不是局長，而且離開財政局也已長達五個月之久；

- 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：

“（……）

118. 嫌疑人於 1984 年 11 月 13 日進入公職；於 1995 年 6 月 23 日，以確定委任方式，進入財政局編制；於 2004 年 5 月 6 日，出任財政局副局長的職務，其後就任財政局局長的職務（卷宗第 787 頁）。

119. 嫌疑人具有豐富和長期擔任主管職務的經驗（卷宗第 787 頁），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（卷宗第 788 頁）。

120. 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，每半年於法定期限內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 788 頁）。

121. 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，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（卷宗第 788 頁）；按照上述法律第 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 789 頁）。

122. 機動車輛估價委員會成員及秘書按會議發放的薪酬需每年訂定；就由 2006 年至 2008 年，財政局曾向經濟財政司司長提交第 67/DIR/05 號、第 59/DIR/06 號和第 81/DIR/07 號報告書，以訂定向委員會成員分別發放 2006 年、2007 年及 2008 年的薪酬，而有關 2008 年度的第 81/DIR/2007 號報告書（2007 年 11 月 29 日）由嫌疑人簽署和提交經濟財政司司長批閱（卷宗第 789 頁）。

123. 上述報告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、2007 年為 550 元澳門幣和 2008 年為 590 元澳門幣；對“sessão”（會議）一詞的解釋有：“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 789 頁）。

124. 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 789 頁）。

125. 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 790 頁）。

126. 嫌疑人自 2007 年 5 月 17 起，擔任機動車輛估價委員會主席的職務後，於 2007 年內，召開了 43 天會議和編製了 205 份會議紀錄；又於 2008 年內，召開了 60 天會議和編製了 259 份會議紀錄，每日平均超過四份會議紀錄（卷宗第 790 頁）。

127. 會議紀錄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，所以在會議紀錄內須指明會議的開始和結束時間，為會議紀錄的主要要素（卷宗第 790 頁）。

128. 然而，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，出現隱藏和虛構事項的實況，一如在會議紀錄上載明“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 791 頁）。

129. 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 791 頁）。

130. 嫌疑人自當然兼任機動車輛估價委員會主席的職務後，以該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 2007 年 5 月 17 日至 2008 年 12 月 31 日期間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 791 頁）。

131. 再者，嫌疑人為財政局局長，其有義務依據該局組織法的規定，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 791 頁）。

132. 嫌疑人在擔任機動車輛估價委員會主席期間（由 2007 年 5 月 17 日至 2008 年 12 月 31 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 21 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 792 頁）。

133. 於 2007 年 5 月 31 至 2008 年 12 月 31 日期間，一如在控訴書第 22 條所載，現視作已全部轉錄於此，機動車輛估價委員會正式成員和候補成員同時出席了某些委員會的會議，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 815 頁）。

134. 在控訴書第 21 條的所有陳述，很明顯於 2007 年 5 月 17 日至 2008 年 12 月 31 日期間，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 816 頁）。

135. 於同一期間內，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 817 頁）。

136. 有時更出現相同或重複的會議紀錄，一如在控訴書第 25 條所載，現視作已全部轉錄於此（卷宗第 817 頁）。

137. 另一些會議（參閱控訴書第 26 條），在同一日內就管理工作性質事項而編製多份會議紀錄（卷宗第 817 頁）。

138. 《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：2007 年 962,500 元澳門幣；2008 年 1,032,500 元澳門幣（卷宗第 818 頁）。

139. 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 818 頁）。

140. 綜上所述，該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 818 頁）。

141. 嫌疑人在收取機動車輛估價委員會的薪酬後超越了該上限，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 818 頁）。

142. 基於此，於 2007 年，經剔除收取的出席費、年資獎金、日津貼及啟程津貼、書籍、技術文件和其他運輸負擔及家庭津貼後，嫌疑人總共收取了 1,213,776.40 元澳門幣（壹佰貳拾壹萬叁仟柒佰柒拾陸圓肆角）；該年的年度上限為 962,500 元澳門幣，即超越了 251,276.40（貳拾伍萬壹仟貳佰柒拾陸圓肆角）；於 2008 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 1,295,563.40 元澳門幣（壹佰貳拾玖萬伍仟伍佰陸拾叁圓肆角）；該年的年度上限為 1,032,500 元澳門幣，即超越了 263,063.40（貳拾陸萬叁仟零陸拾叁圓肆角）（卷宗第 818 頁和第 819 頁）。

143. 嫌疑人身為財政局局長，有責任遏制事件的發生，她不但沒有自我約束，反而讓其下屬乙收取相關款項（第 819 頁）。

144. 收取超越年報酬上限的金額已在控訴書第 31 條和第 33 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 819 頁）。

145. 嫌疑人有責任認識其於履行財政局(DSF)職務時須承擔的義務，尤其是監管公共財務使用的職責、預防和改正異常情況的責任，因她曾於 2004 年 4 月 19 日至 2007 年 5 月 15 日擔任副局長的職務，並自 2007 年 5 月 16 日至今擔任局長的職務（卷宗第 819 頁）。

146. 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 820 頁）。

147. 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 820 頁）。

148. 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幅度，撤職或強迫退休的獨一處分（卷宗第 820 頁）。

149. 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 820 頁）。

150. 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 820 頁和第 821 頁）。

（……）”；（見第 28 至第 31 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（卷宗第 326 頁至第 342 頁），嫌疑人在辯護書第 32 條明確接受；

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) 機動車輛估價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 2008 年度的第 81/DIR/2007 號報告書（2007 年 11 月 29 日）由嫌疑人簽署；

5) 經濟財政司司長在財政局的報告上所作的批示，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 2007 年為 550 元澳門幣和 2008 年為 590 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) 自 2007 年 5 月 17 日起，於 2007 年內，召開了 43 天會議和編製了 205 份會議紀錄；又於 2008 年內，召開了 60 天會議和編製了 259 份會議紀錄，每日平均超過四份會議紀錄；經於以下部分分析辯方第 110 條和第 111 條後，證實嫌疑人未有出席於 2007 年 8 月 30 日，9 月 6 日，11 月 1 日，2008 年 1 月 10 日、17 日、31 日，3 月 27 日、28 日，7 月 31 日，8 月 21 日、28 日、29 日，9 月 4 日、11 日，10 月 9 日，11 月 6 日和 12 月 18 日所舉行的會議，合共 75 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 2007 年 5 月 17 日至 2008 年 12 月 31 日期間，在控訴書第 21 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 22 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 21 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；

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、書籍、技術文件和其他運輸負擔及家庭津貼後，嫌疑人於 2007 年收取了總數為 1,213,776.40 元澳門幣（壹佰貳拾壹萬叁仟柒佰柒拾陸圓肆角）；於 2008 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，嫌疑人收取了總數為 1,295,563.40 元澳門幣（壹佰貳拾玖萬伍仟伍佰陸拾叁圓肆角）；由於在機動車輛估價委員會範圍內收取的款項，導致出現上述情況；

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 1984 年 11 月 13 日以散位人員進入公職，於 1995 年 2 月 17 日進入編制，並連續為行政當局工作超過 24 年，並一直獲得“優”的工作評核。

18) 嫌疑人曾於 1988 年獲得一項集體嘉許。

249. 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 28 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 9 月 30 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) 嫌疑人於 2007 年 5 月 16 日就任財政局局長的職務，並於同日當然兼任機動車輛估價委員會主席的職務；

6) 嫌疑人以主席身份首次主持機動車輛估價委員會的會議上，保留了委員會當時的組織和運作方式，該方式在機動車輛估價委員會於 2002 年設立時，即五年前訂定的；

7) 嫌疑人出任財政局局長的職務後，當時有多項在進行中的工作，如編製 2008 年度預算、配合國際會計準則新制度的準備措施、採用電子表格和電子政府的系統；

8) 審計署於 2000 年和 2003 年對財政局現有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；

10) 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；

11) 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；

12) 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；

13) 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；2008 年，2055 項；

14) 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；

15) 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；

16) 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；

17) 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；

18) 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；

19) 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；

20) 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；

21) 機動車輛稅的稅收於 2002 年至 2008 年之間增加了一倍；

22) 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%；

23) 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%；

24) 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；

25) 控訴書列出 75 份機動車輛估價委員會的會議紀錄，嫌疑人都沒有出席；

26) 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；

27) 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；

28) 即使型號的名稱出現極少的錯誤，也可以對納稅主體造成嚴重的後果；納稅主體的人員除在出售該型號時不能正確使用稅務價格外，交通事務局的電腦系統在核可車輛階段亦不會接受該型號；

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從未因其成員缺席而不舉行會議；

31) 機動車輛估價委員會每年通過數百份會議紀錄；

32) 於 2007 年 5 月至 12 月期間，嫌疑人收到 6820 份文件和批出 10566 份文件；於 2008 年，收到 13964 份文件和批出 20938 份文件，即於 2007 年，每日平均收到和批出 113 份文件，於 2008 年，每日平均收到和批出 140 份文件；

33) 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；

34) 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；

35) 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/III/2004 號報告；

36) 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；

37) 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，會議的次數不同於會議的日數；

38) 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；

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

40) 就此事宜，嫌疑人保留了機動車輛估價委員會一直使用的做法；

41) 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；

42) 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；

43) 經行政暨公職局就該事宜發出傳閱公函後，由於嫌疑人不是法律人員，所從要求法律輔助中心對支付予委員會、項目組或工作小組各成員薪酬的性質編製意見書；此意見書於 2007 年 9 月 14 日完成並獲得法律輔助中心主任

的贊同意見；

44) 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；

45) 乙先生當時是從個人勞動合同獲得聘任；

46) 由於控訴書第 34 條誤寫嫌疑人於 2004 年 4 月 19 日之前擔任領導之職務，所以現更正為主管的職務；

47) 嫌疑人截至 2007 年 5 月 16 日被委任局長前，除 3 日時間外，從未掌管公共財政範疇的工作，嫌疑人過去一直擔任與稅務部門有關的工作；

48) 嫌疑人在擔任局長時，把本身擁有公共財政事宜的權限授予副局長丙，且從未收回已授予的權限；

49) 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；但該建議無載明機動車輛估價委員會預計開會的次數；

50) 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財政局副局長負責；申請相關支付憑單的表格則由機動車輛估價委員會主席簽名；

51) 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；

52) 審計報告於 2009 年 9 月 8 日由審計署公佈；

53) 嫌疑人自 1984 年起擔任公職，各名證人均表揚她在擔任不同職務期間的表現良好；嫌疑人一向獲得“優”等的工作評核和集體嘉許。”；（見第 45 至第 50 頁背頁）。

– 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，最低限度她過失地^[1]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。

有必要在此指出，當嫌疑人就任財政局局長並當然兼任機動車輛估價委員會主席時，構成這兩項違紀行為的運作方式已存在，她僅保留相關的制度而已。在就任財政局局長時，嫌疑人須面對困難的情況且須處理多項優先項目。嫌疑人如因不重新建立相關事宜的合法性而導致被紀律追究其應有的義務者，則理應適用《澳門公共行政工作人員通則》第 282 條 f 項規定的減輕情節，減輕她的過錯，且須以此作為酌科時的考量因素。

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，過失本身已應受處分。

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務避免事件的發生，再加上該條 h 項（違紀行為之合併）。

^[1] “過失可披著有意識或無意識的表層” Ribeiro, Vinício, 上述著作第 75 頁。

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。

綜上所述，就本紀律程序而言，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。

考慮到原先併合的三項違紀行為只餘下兩項、嫌疑人在擔任機動車輛估價委員會主席時已發現現時被指控的違紀行為、她在就任財政局局長時所面對的困難和多項優先項目的情況、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（但並不排除相關的紀律責任）等事實，確切助長了違紀行為的發生，鑑於在同一程序^[2]內儘管事實相似但形式各異，換言之，即使事實相同也不必科處所有嫌疑人同一的處分；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 90 日，這一處分實屬適度和合理。

我們還建議：由財政局執行追回該兩名嫌疑人已收取違反《澳門公共行政工作人員通則》第 176 條規定的年薪酬上限且仍未完成時效的款項。

(……)”；（見第 107 至第 109 頁）。

– 在分析了以上所描述的情況之後，行政長官於 2010 年 1 月 29 日作出如下批示（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定期委任方式擔任財政局局長的財政局編制顧

^[2] “當兩名被告在同一案件內被判處不同的刑罰，即使相關的事實相似，但在卷宗內所表現的形式各異，沒有抵觸憲法規定的公證原則，葡萄牙最高行政法院 1999 年 3 月 3 日第 41889 號上訴的合議庭裁判。

問高級技術員甲女士提起的紀律程序第 1/GCE/PD/ACMS/2009 號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，對嫌疑人甲女士酌科停職 90 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）。

– 透過經濟財政司司長 2010 年 2 月 3 日的批示，申請人擔任財政局局長的委任被終止。

– 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，其本人已透過被防範性停職以及被上級建議並強制休假的方式被勒令離職長達五個多月，而其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。

上訴人以疏忽的方式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 90 天。

上訴人被勒令離開財政局長達五個多月的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，因為上訴人離開財政局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。

而上訴人僅以疏忽的方式作出相關不法行為的事實並不意味著行政當局沒有對此事作出即時應對的緊迫性。確實，總結報告上確有提到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，而上訴人只不過是延續了這種做法，且在上訴人接任財政局局長之初，該局的情況十分艱難，有其他的項目需要優先處理。

然而，正是由上訴人就任財政局局長那一刻開始，她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，她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。

另一方面，申請人已被免去領導職務並僅以顧問技術員的身份重新回到財政局的事實同樣並不重要。即便是上訴人已不再擔任其做出違法行為時所任的職務，但事實上她仍在同一部門內任職，而該部門對於其之前的行為似乎持一種縱容或容忍的態度。

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。