



澳門特別行政區  
Região Administrativa Especial de Macau  
審計署  
Comissariado da Auditoria

# 衡工量值式審計報告

澳門保安部隊工作人員的出勤  
及其監管

二零零三年十一月



審計署 Comissariado da  
Auditoria



## 目錄

1	撮要 .....	3
2	前言 .....	6
3	背景 .....	7
4	審計目的及內容 .....	8
5	審計範圍及方法 .....	9
6	制度的簡介 .....	11
7	審計標準 .....	14
8	審計發現 .....	15
	8.1 出勤制度 .....	15
	8.2 外勤制度 .....	17
9	總結及評論 .....	29
	9.1 出勤制度 .....	29
	9.2 外勤制度 .....	31
	9.3 綜合結論 .....	35
10	建議 .....	38
	10.1 出勤制度 .....	38
	10.2 外勤制度 .....	39
	10.3 個人素質 .....	41
附件		
	附件一 巡邏工作的審計標準 .....	45
	附件二 治安警察局回應公函 .....	47



# 1 撮要

審計署就澳門保安部隊治安警察局對出勤及外勤制度的內部監管進行了審計工作，主要是探討其現行的監管制度是否完善，執行上是否嚴謹。在審計過程中的主要發現有：

- 在對採用簽到簿的其中 8 個部門進行實地審計時發現，這些部門執行文職的軍事化人員<sup>註1</sup>，未能符合第 96/90/M 號訓令中，需要每周工作超過四十五小時的要求。
- 監管工作人員的上下班記錄不夠完善。
- 簽警務箱所起的監察作用不足夠，警務表上不能完全反映巡邏警員的真實簽箱時間。
- 查核制度的工作指令因循及欠缺統一。
- 部份查更警員沒有按工作指令的規定查核巡邏警員。
- 查更報告上的查核資料不全，不能核實巡邏警員及查更警員的實際工作情況。
- 巡邏警員沒有遵守接更及休息規定。
- 警司處負責人對巡邏工作的監管不夠嚴格。

就本署的審計發現，治安警察局有以下回應：

*“就發現之回應：*

*“一．本局擔任文職之軍事化人員之平均工作時數，已符合有關訓令之要求（以長時期之平均值計算，短時期之平均值未能反映實際之情況）。該等人員除擔任固定工作之外，在整年中亦經常抽調作臨時性之警務工作，諸如農*

---

<sup>註1</sup> 軍事化人員，就是本文中所指的治安警員。

曆新年、除夕、聖誕節、復活節…；此外，在舉辦一些大型活動及貴賓到訪期間，甚至取消該等人員的休假以加強警力。因此，該等人員的工作時數已符合甚或超越法令所指時數。

- “二．對於擔任文職工作之軍事化人員出勤時間之記錄，本局會改善管理及加強監督，以確保記錄之準確性。
- “三．長遠而言，對外勤警務人員工作之監管，研究採用儀器以記錄巡、查到點之時間，以掌握工作指令之執行情況。唯當前加強查核以改善之。
- “四．各警司處因應其特有的工作環境，設計不同查核的工作指令，至今未發現在設計上的大差誤。在有需要的情況下，本局會改變設計以臻完善。
- “五．對於查更的工作，警司處的負責人會加強管理。
- “六．至於查更報告的表格設計及其上所填資料，本局會予以規範。
- “七．本局會加強監督巡邏警員遵守接更及休息時間之有關規定。
- “八．各警司處的負責人會一如既往嚴加監管其屬下工作。”（詳見附件二）

基於審計發現，審計署主要建議有：

- 澳門保安部隊治安警察局應建立統一及規範化的、並符合法例要求的出勤制度，同時要制定為成文指引，以避免出現不同的管理模式及處理方法。
- 長遠而言，對簽警務箱制度應採用電子化系統，這除了可以增強簽箱時間的準確性及真實性外，亦可減少處理及分析警務表的工作量，令人力資源可以更合理地分配及運用。
- 明法審令，制定統一而合時的查核工作指令，並以成文指引作出清晰規定，同時要對警員加強宣傳，使工作指令在警員之間眾所周知，以便警員明白無誤地執行工作指令的要求。
- 應多辦針對提高警員素質的培訓課程，只有具備良好素質的警員才能更有效地接收上級所傳達的信息，才能更清楚地了解工作的目的，從而進一步提高其對工作的責任感和投入感。

就本署的建議，治安警察局有以下回應：

“就建議之回應：

“一· 本局力使出勤制度與法令相應，亦會給予各人員周知的明確指引。

“二· 電子化系統的應用，在發現之回應的第3點已陳述，在此不作贅述。

“三· 一如 貴署所言，合時的查核制度對於警務管理相當重要；本局亦時常查察有關設計。現階段而言，外勤制度之缺失不在制度本身，而在執行與監管。因此，本局將加強對整個外勤制度的各組成部份之管理。

“四· 制度、明令、獎懲與教育均為本局所重視；本局經常加強培訓警務人員，以提高其素質，往後亦會持續不斷。”（詳見附件二）

## 2 前言

澳門保安部隊擁有特別行政區政府最大的人力資源，而治安警察局則是其中最多工作人員的部門。同時，作為警察應具有的除暴安良、維持社會公義之正面形象早已深入人心，軍事化人員應具備的紀律嚴明、機智幹練的品格已是青少年學習模仿的對象，亦是全澳居民能否安居樂業所寄予厚望的“保證”，更是遊客對澳門這個旅遊城市是否留下良好印象的“最前線”。因此，為了不辜負全澳居民的殷切期望，治安警察局必須通過有效的管理、嚴格的紀律及健全的監管，充分發揮治安警員的最大積極性，從而獲得最大的工作效益。

正是基於治安警察局承擔着如此重大的職責及期望，本署嘗試從第三者的角度對治安警察局現時所實行的監管制度進行探討並提出建議，期望能有助治安警察局改善其工作效能及工作效益。

本報告主要探討治安警察局有關規範工作人員之出勤及外勤制度是否健全；其內部監察制度能否發揮作用。本署通過文件審閱及實地審查方式，得出審計發現並就有關發現提出相應之改善建議。

在整個審計工作過程當中，本署得到了治安警察局各級領導及主管人員的協助，以及在提供文件及實地審查時所給予的充分合作。特別在實地審計期間，各級工作人員在繁忙的工作情況下，都盡量配合我們的審計工作，令到本次審計工作得以順利完成，在此感謝治安警察局對本署工作的支持及所給予之配合。

### 3 背景

根據《澳門公共行政工作人員通則》第七十九條的規定，工作人員須接受以簽到簿冊，或機械、電子儀器對其工作時間作出監督。而完善的守時及出勤制度則起着重要的監管作用，人員在工作方面會表現得更有規範，並能有效提高工作的效率及效益。審計署在 2000 年曾就《澳門公共行政工作人員通則》第七十九條的規定而進行的《公共行政工作人員守時及出勤的制度研究》衡工量值式審計，獲得多方認同，各部門亦接受本署所提出的建議，在守時及出勤制度方面都作了適當的改善。上述審計工作的對象為澳門特別行政區所有公共行政部門，由於各部門所採用的監督方式不盡相同，本署只研究各部門一般採用的監督方式，基於保安部隊有特定的規章監管守時及出勤情況，因此在該次審計中並沒有對保安部隊的監管制度作深入研究。

根據《澳門保安部隊軍事化人員通則》，軍事化人員需嚴格遵守勤謹及守時義務。保安部隊由於有其獨特的工作性質，其守時及出勤的監管制度與其他部門並不相同；亦由於在保安部隊中，治安警察局的工作人員數目最龐大，在守時及出勤方面的監管就顯得更為重要。因此，本次審計以治安警察局為審計對象，對該局在出勤、外勤方面的內部監管作深入研究。

## 4 審計目的及內容

治安警察局在保安部隊中負責維持公共秩序、維護市民生命及財產、肩負預防及打擊犯罪等任務，所以治安警察局配備了 3 千多名軍事化及文職人員以承擔這重要的職責。由於工作性質繁多及隊伍龐大，必須具備一個完善的管理及監察制度才能發揮其有效職能。因此，治安警察局對工作人員所訂定的監管措施便成為保障其工作素質的重要一環。

工作人員的薪酬是以公帑支付，所以如有治安警員在執行工作時敷衍塞責，就表示浪費公帑，甚至會影響整個保安部隊的形象。因此，本次審計目的是探討其現有監管制度是否存有漏洞，執行上是否嚴謹，並且就審計發現中所存在的問題提出改善建議，以冀治安警察局能達到高效率、高效益及善用資源的最終目的。

治安警察局現時採用簽到簿及“科馬”(formatura)制度<sup>註2</sup>來監管工作人員的出勤；而對於外勤工作，除由上級負責監察外，監管還會因應不同的工作種類而有所不同。

本次審計的主要內容包括：

- 部門有否制定符合法例要求的出勤及外勤制度，其中包括對工作人員的的上、下班記錄以及外勤工作（包括一般的巡邏工作及查核工作等）的監管制度。
- 監管制度是否有完善的措施，以監管員工的上、下班時間及外勤工作。
- 管理層有否嚴格執行監管措施。

---

<sup>註2</sup> 請參閱第6章“制度的簡介”之“巡邏工作”。

## 5 審計範圍及方法

本次審計範圍主要是對治安警察局現時對出勤及外勤制度所實行的監管進行審查：其一是簽到簿制度及科馬制度——主要是監管工作人員的上下班及工作時間是否符合法定要求；其二是外勤監管制度——主要是監管工作人員在巡邏工作期間是否符合內部工作指令的要求。

本次審計主要是採取文件審閱及實地查核相結合的方式進行，具體步驟如下：

一) 首先透過發出公函和面談方式向治安警察局查詢出勤的監管制度，要求其提供在 2002 年 11 月份所有採用簽到簿部門的簽到記錄及相關的缺勤文件，以及第一警司處、第二警司處、第三警司處及氹仔警司處有關巡邏工作的相關文件。

二) 分析以上的出勤記錄及相關資料後，審計人員便進行實地審查，而實地審查採用以下兩種形式：

1) 沒有預先通知的實地審查：在沒有預先通知治安警察局的情況下，實地審查巡邏警員(包括以步行及電單車巡邏的警員)和查更警員的工作情況，這包括警員的簽警務箱、休息、接更等。

2) 預先通知的實地審查：預早通知治安警察局本署擬審計的部門。此審查方法分以下三部份：

a) 審計採用簽到簿的部門。在所有部門中隨機選取 8 個部門於 2003 年 3 月 31 日至 4 月 1 日作實地審查，以觀察其上、下班情況及向各部門主管了解其出勤的監管制度，該 8 個部門分別為：特警隊指揮部輔助組、銀樂隊、指揮部輔助暨服務處、資源管理廳、外地勞工事務警司處、第一警司處、第二警司處及氹仔警司處。

- b) 審查採用“科馬”(formatura)制度的部門。當中抽取了澳門交通警司處、外港邊境站警司處、第一警司處、第二警司處、第三警司處及氹仔警司處 6 個部門，了解“科馬”(formatura)制度的實際運作情況。
- c) 審查第一警司處、第二警司處、第三警司處及氹仔警司處在巡邏工作方面的查核制度，並對警司處處長、查更警員及巡邏警員進行了問卷調查，以確定查核制度的監察作用。

三) 分析及比較審計發現，經評估後編寫成報告以及提出審計建議。

## 6 制度的簡介

由於治安警察局的工作性質特殊，工作人員分為文職人員及軍事化人員，文職人員只受“公職法律制度”的規範，而軍事化人員則受“公職法律制度”及“軍事化人員通則”所規範，另外，不同部門的工作亦有相對的內部指令及工作守則所制約。

無論是軍事化人員或文職人員都有制度監管其出勤，只是形式上有所不同，如文職人員維持使用簽到簿記錄其出勤時間，而監督前線人員的出勤則為值日官制度——“科馬”(Formatura)制度以及輪值表，並規定他們於入更前 15 分鐘便需向值日官報到及聽取當日要注意的事項。

### 一) 工作時數

文職人員的每周法定工作時數為 36 小時，而軍事化人員則根據第 96/90/M 號訓令，工作時間需每周超過 45 小時。由於部份軍事化人員會擔任文職工作，但仍須維持每周超過 45 小時的工作時數，所以他們每周需要額外擔任前線工作（俗稱“抽水更”），藉此符合每周法定工作時數的要求。

### 二) 巡邏工作

執行巡邏工作的警員，其上、下班均採用“科馬”(formatura)制度：即在入更前 15 分鐘到達，由值日官主持列隊並負責檢閱，而不記錄他們的上、下班時間。

巡邏工作以步行、電單車及汽車（即巡邏警車）進行。以步行、電單車巡邏的警員及巡邏警車上的查更警員，負責巡邏所屬範圍，並按指定時間簽警務箱、查證及查車等。而查更警員除上述工作外，還須查核巡邏警員。

### 三) 查核工作

巡邏警車亦兼具查更工作(下稱查更車)，分為總查更車(屬查更官)及副查更車(屬巡邏車長)，兩車上的警員簡稱為查更警員。查更警員與以步行及電單車巡邏的警員屬同一警司處，查更警員須在執勤期間完成工作指引及指令的要求。查更警員每更須查核以步行、電單車巡邏的警員及“梗更”(即固定工作崗位)的警員，而總查更車亦負責查核副查更車。

除查更警員的監督外，還設有附屬單位值日官、警局總值日官和值日總監執行查核工作。在辦公時間內，各警司處亦有要求處內的警長、副警司和警司作不定時的抽查。各高級職程的警務人員在休班時亦可對警員的執勤隨時作出監察。

以上所指的查核工作均需記錄在查更簿上，並填寫查更報告，由警長或副警司審閱。在監管查更警員工作方面，各警司處會把每日查更警員所簽箱號與規定作比較，然後給予一個分數。而為了確保警員的安全，每個警司處的值班室每隔半小時至 1 小時會通過對講機要求巡邏及查更警員報告其所在位置，若查更警員剛巧在巡邏警員所在地的附近，亦可到巡邏警員上報的位置核實。

### 四) 休息

根據各區的工作指令，每更的巡邏警員和查更警員均有 1 小時的用膳時間，而各更路(巡邏路線)亦有指定的用膳時間及地點。各警司處要求巡邏警員向總台報告其用膳的開始、結束時間和地點以作監察，而氹仔警司處更指出還會要求查更警員巡查。除上洗手間和飲水外，警員均不得在巡邏期間的非用膳時間歇息。

### 五) 接更

可分為步行接更及以警車接送兩種方式。各警司處規定了巡邏警員的接更方式，而接更時各更路有預設的接更地點。巡邏警員和查更警員於下班時由值日官點名解

散，不需記錄任何時間。

## 7 審計標準

爲了能對治安警察局現時所實行的出勤及外勤的監管制度作出有效而合理的評估，本次審計除了採用《公共行政工作人員守時及出勤的制度研究》衡工量值式審計報告內的建議作爲標準外，還根據治安警察局內部規章所設定的監管措施，再配合作爲良好管理監督所必須具備的要素而制定了有關巡邏工作的審計標準（詳見附件）。

## 8 審計發現

### 8.1 出勤制度

監管治安警察局工作人員的出勤主要是簽到簿及“科馬”(formatura)制度。對於所有使用簽到簿的部門，審計人員除了進行文件審閱外，還對以下 8 個部門作實地審查：第一警司處、第二警司處、氹仔警司處、特警隊指揮部輔助組、銀樂隊、指揮部輔助暨服務處、外地勞工事務警司處及資源管理廳。除此之外，審計人員亦對採用“科馬”(formatura)制度的其中 6 個部門進行了審查，但由於在審查過程中並沒有發現大的問題，所以在本報告中從略。

#### 8.1.1 對每周法定工作時數的監管

根據第 6 章“制度的簡介”得知，軍事化人員無論是擔任軍職還是文職，他們每周法定的工作時數都要超過 45 小時。在對指定的 8 個部門作實地查核時，發現除銀樂隊外，其它 7 個部門均有規定擔任文職工作的軍事化人員在正常辦公時間外，要每周執行 6 小時俗稱“抽水更”的其他工作。即使如此，以每周 36 小時的文職工作加上 6 小時的“抽水更”工作，仍只是每周工作 42 小時。

除了以上固定的工作時數外，這 7 個部門的主管大多表示會有額外或臨時的工作安排，而這些工作安排加上固定的工作時數，往往已超越 45 小時之數：如資源管理廳會抽調部份文職軍事化人員參加警察日的工作；特警隊負責人表示文職軍事化人員需要提早上班以更換制服等。

審計人員同時發現，銀樂隊並沒有每月固定的補時安排，其主管人員表示會在較少活動的月份，在周末安排演奏會作為工作人員的補時之用，例如在 2002 年 11 月份便有大約 10 小時的補時。

在實地查核時亦發現，部份部門如銀樂隊、外地勞工事務警司處等，其主管稱只會於每日審閱工作人員的上、下班記錄是否正常，並沒有依照各項出勤資料再計算工作人員的每周工作總時數。

### 8.1.2 上下班的記錄

關於治安警察局工作人員的簽到情況，審計人員從查核 2002 年 11 月份所有使用簽到簿的部門當中，發現屬高級職程軍事化人員或擔任主管的警長／副警長級可獲豁免簽到。而指揮部輔助室、指揮部輔助暨服務處、外港邊境站警司處及機場邊境站警司處的工作人員是不需登記上、下班時間，簽到簿內只有工作人員的簽名。在作實地查核時，根據資源管理廳負責人表示，由 2003 年 1 月份已開始統一要求各部門的工作人員須填寫上、下班時間。審計人員在文件審查時，亦發現在需要填寫上下班時間的簽到簿上，有部門的大部份工作人員皆以正點的時間來填報，即長期在上班欄上填寫 9：00 或 14：30 之法定上班時間。

在對指定的 8 個部門（第一警司處、第二警司處、氹仔警司處、特警隊指揮部輔助組、銀樂隊、指揮部輔助暨服務處、外地勞工事務警司處及資源管理廳）作實地查核時，發現這些部門雖有專人負責保存簽到簿，但當中發現第二警司處、氹仔警司處、特警隊指揮部輔助組、銀樂隊及外地勞工事務警司處等 5 個部門均沒有專人或監察儀器監管工作人員的簽到情況。

至於簽署時間的真確性，審計人員在實地審查時，發現銀樂隊、第二警司處有個別員工在上班時已一早回到辦公地點，卻未有即時簽到，需要上級提醒後才補簽時間。而銀樂隊的工作人員於中午下班前 5 分鐘已開始陸續簽署，但所簽的時間均是一點正。工作人員簽署後，均坐回自己的座位等候主管檢閱後才下班。

特警隊的工作人員需提早 10 分鐘回到辦公地點接受上級的檢閱。由於簽到簿是放在寫字樓內（但寫字樓在 8 點 50 分前是上鎖的），所以工作人員必須“科馬”

(formatura)完畢後，亦即 8 點 50 分後才可在簽到簿內簽回他們最初回到辦公地點時之實際時間。

對於員工在工作期間的外出，審查發現所有部門均有要求外出的工作人員需填寫一份獨立的記錄表，亦會於簽到簿備註欄內註明外出原因或缺勤原因。但在 11 月份的簽到簿中發現，各部門的工作人員因私事外出或早退的補時時間，未能在簽到簿上清楚顯示其在何日、何時已作補回；同時發現第三警司處偵查科、行動廳行動科、情報廳槍械科、調查警司處及居民事務警司處有工作人員因事外出的進、出時間沒有清楚記錄於簽到簿上。

## **8.2 外勤制度**

外勤制度的監管措施主要包括查核警員的簽箱、執勤、休息以及接更等，目的是監察警員實際的執勤情況。外勤監管制度是否完善，對警隊的執勤表現起着重要的作用。

### **8.2.1 簽警務箱制度**

#### **8.2.1.1 簽箱時間的真確性**

本署以實地觀察的記錄（觀察對象包括步行巡邏警員、電單車巡警及查更警員），與警務表內的時間記錄作比較，發現警務表內相關的簽到記錄均符合其內部指定簽箱時段的要求，但卻與審計人員觀察到的真實情況並不相符。這種不真確的情況，可以分成以下兩種類型：

一) 在實地觀察到的警員簽箱時間，共有 251 個個案能在事後複查警務表時找到最接近的時間記錄，其中發現時間差異達 10 分鐘或以上的個案分佈情況如下：

表一 各警司處警員簽箱時間之差異

警司處	實地觀察 個案	時間差異				
		總數	10-30 分鐘	31-60 分鐘	>60 分鐘	中位數
	個	個 (%)	個 (%)	個 (%)	個 (%)	分鐘
第一	83	27 (33%)	23 (28%)	4 (5%)	-	19
第二	121	53 (44%)	38 (32%)	11 (9%)	4 (3%)	23
第三	26	12 (46%)	11 (42%)	1 (4%)	-	19.5
氹仔	21	7 (34%)	3 (14%)	2 (10%)	2 (10%)	43
總數	251	99 (39%)	75 (30%)	18 (7%)	6 (2%)	20

根據上表的資料，我們可以歸納出以下情況：

- 有 99 個（佔總體 39%）的簽箱時間與警員實際簽署的時間相差 10 分鐘或以上。
- 75 個個案（佔總體 30%）出現了 10 分鐘至 30 分鐘的時間差異，18 個個案（佔總體 7%）出現了 31 分鐘至 60 分鐘的時間差異，6 個個案（佔總體 2%）出現了 60 分鐘以上的時間差異。
- 而超過 60 分鐘的 6 個個案中，最高的時間差異為 78 分鐘，屬氹仔警司處。第二為 75 分鐘，屬第二警司處。
- 觀察到的第三警司處之個案雖然並不多，只有 26 個，但存在 10 分鐘或以上的時間差異個案比例最大，共有 46%。
- 以出現 10 分鐘或以上的時間差異個案中計算出各警司處的時間差異中位數，最高為氹仔警司處，達 43 分鐘。

二）在事後複查警務表的簽箱時間時，有 53 人次被確認了巡邏路線的警員（分別為第一警司處有 19 人次、第二警司處 30 人次、氹仔警司處 4 人次），在警務表顯示的簽箱時段內，被審計人員在未有預先通知的實地觀察中發現他們正身處警務箱所在地以外的地方休息、停留或用膳，這意味着他們是不可能簽箱的。

### 8.2.1.2 順序簽箱的規定

第一、第二警司處的巡邏工作指令內，都有規定巡邏警員須按順序簽警務箱，但審計人員在與警司處處長進行問卷調查時，他們卻表示只要求負責核對警務表的警員查核各更路的巡警是否按規定的時間簽箱，卻不用確定是否按順序簽箱。而本署觀察到的實際個案，亦反映到巡邏警員沒有按規定的順序簽箱。

## 8.2.2 查核制度

### 8.2.2.1 工作指令的規定

各警司處在晚間 8 時至翌日早上 8 時都有特別的工作指令，規定查更警員在某一小時內須巡邏某一個範圍、某一條更路或簽署某些警務箱內的警務表。在所收到的 10 日資料當中，卻發現下列情況：

- 第一警司處副查更車要執行的工作指令，其巡查的區域、更路及所簽的警務箱日日如是，沒有變化，只有總查更車的工作指令每天不同。
- 第二及第三警司處副查更車的工作指令雖然不是每天不變，但基本上都有重複，並有規律可循。

按照第二警司處所提供的工作指令，查更警員除執行查證或查車的工作外，還需要每日有一段較長的時間，如超過 2 小時停留在某地點執勤。從前線人員口中了解到，這項工作是基於以前特定保安需要而作出的安排，現在情況已改變，但工作指令上仍有這項安排。

### 8.2.2.2 查核巡警及簽箱的規定

根據各警司處的工作指令，查更車須查核所屬範圍的巡邏警員。根據查更報告顯示，第一、第三及氹仔警司處基本上都有查核所有所屬範圍的巡邏警員，第二警司處卻只有部份巡邏警員的查核記錄。在審查這些記錄時，審計人員亦注意到，第二警司

處除了極個別的查更車在某一天或兩天中要處理突發事件外(其所佔的時間只是 2~3 個小時)，查更車基本上是按照正常的工作指令工作的。第二警司處查核警員的工作完成率如下表所示：

**表二 第二警司處查核更路的情況**  
(11月3日、13-21日共10日，頭更 8:00 – 16:00)

查更車類別	有資料統計的日數	值班表上有安排巡邏警員的更路總數*	查更報告上顯示已查核的總數	完成率 (2) / (1)
		(1)	(2)	
總查更車	9	133	101	75.9%
副查更車(一)	10	60	50	83.3%
副查更車(二)	9	82	71	86.6%

\* 只包括真正執行巡邏工作的警員

按照工作指令，各警司處都有規定查更車要查核巡邏警員的次數，一般為 2 次或以上，只有第三警司處各查更車及第二警司處總查更車要求查核 1 次。但第一警司處所有查更車以及第二警司處的副查更車，他們所查核的次數卻不能達到警司處的指定要求（見表三），其中以第二警司處的完成率最低。

**表三 各警司處查核更路的次數**  
(以其中一輛副查更車在 4 天內頭更時段的查核情況計算)

警司處	報告上有查核記錄的更路數目 (1)	查核更路 2 次或以上 (2)	查核更路 1 次	符合查更次數要求的百分比 (2) / (1)
第一	24	10	14	41.7%
第二	31	0	31	0%
氹仔	40	39	1	97.5%

同時根據氹仔警司處在 2003 年 2 月的工作指令，查更警員應查核所有巡邏警員，包括電單車巡邏警員。但在審查時，發現氹仔警司處的查更警員並沒有查核電單車巡邏警員；而第一警司處雖有查核電單車巡警，但只是在巡邏時遇到才查核，並不是主

動尋查的。

而第三警司處的工作指令，規定查更警員在查核警務箱時，須查核巡邏警員是否於指定時間內簽署指定的警務箱。但與該處處長在進行問卷調查時，其表示查更警員只需查核巡邏警員的簽箱時間順序。在審查過程中，發現查更警員的確只查核簽箱的時間順序，並沒有按規定查核巡邏警員是否於指定時間內簽警務箱。

在氹仔警司處回覆本署的文件中，表示查更警員會監察巡邏警員有否違反用膳規定。但在該處的查更報告內，除了有 1 名查更警員有記錄巡邏警員的用膳地點及時間以及另 1 名只登記用膳時間外，其餘的查更警員都沒有作出任何相關的記錄。同時在問卷調查時，各警司處的處長均表示會要求查更警員要不定期抽樣查核巡邏警員的用膳情況。但在審查中，發現各警司處，包括有成文規定的氹仔警司處，查更警員都沒有在用膳時間內查核巡邏警員，有查更警員解釋是由於用膳時間屬於巡邏警員的私人時間，所以沒有必要查核。

### **8.2.2.3 查更警員的查核模式**

根據各警司處提供的每日值班表及查更報告，並經審計人員整理分析後發現，查更警員在查更時會慢慢地形成了自己固定的查核模式，其中在第一及第二警司處所提供的 10 天查更報告中，發現有查更警員在相同的值班時間內，3 日中有 2 日會在相近時間內查核同一更路的巡邏警員，而時間相差一般只在 30 分鐘以內。第三警司處部份查更警員有在某一時段內查核巡邏警員的偏好，也就是說他們要麼就不查，要麼就一次過查核所有要查的巡邏警員。

各警司處的查更警員在問卷調查時表示，他們查核巡邏警員一般都是主動尋查，但在實地觀察過程中，無論是有預先或無預先通知，審計人員都有發現巡邏警員在某地點等候查更車查核，或是查更車停在某地點等候巡邏警員前來，有時會合的地點已超越了巡邏警員本身的巡邏範圍，但在查更報告上卻沒有反映實際的查核情況，顯著

的例子有：

- 巡邏警員在非用膳時間內進入咖啡室或投注站，出來後即到已停定的查更車接受查核。但在警司處提供的查更報告上，雖有查核該等巡邏警員的時間記錄，卻顯示一切正常。
- 多名（2~3 人）不同更路的巡警在同一時間同一地點出現，以等候查更警員的查核。但由於查更報告上沒有註明地點，而巡查時間又各有幾分鐘的差別，從報告上不易察覺這種情況。
- 審計人員先後觀察到第一警司處有兩個巡邏警員在巡邏期間，走到不屬本身更路範圍的地點與查更車會合，以讓查更警員在巡邏記錄冊上作登記。
- 第三警司處的查更警員會通過對講機，詢問巡邏警員的所在位置，巡邏警員在回覆後一般都會在該地點等候。第一警司處一名查更警員曾通過對講機，通知固定工作地點的巡邏警員離開站崗位置到附近地方等候查核。

#### **8.2.2.4 查更警員對巡警工作的監管**

各警司處都有內部指令禁止當值警員使用手提電話，但有巡邏警員在執勤時使用手提電話，查更警員看到卻沒有制止。而且第一警司處有查更警員使用手提電話，其解釋是由於使用對講機不能詳細報告事件，而且市民的個人資料亦不便在對講機上報告，所以要使用手提電話。本署審計人員還發現第一警司處有查更警員勸喻某巡邏警員要注意站姿，但不被理會，而查更警員卻聽其自然，並沒有再次勸喻，亦沒有記錄在查更報告上。

#### **8.2.2.5 查更報告**

查更報告表分為兩種類型：指令 1/85 之附件 D（組長報告）及由 M-79 格式印制的查更報告表（其內包括一張查更登記表）。根據各警司處提供的樣本，這類查更報告中報告了以下資料：查更警員所簽警務箱的編號及時間；查核巡邏警員的編號、更

路及時間，以及該更時間內所做的工作，如不能按規定執行工作，查更警員會在報告上寫上原因等。然而這兩種類型的查更報告表均不能同時提供足夠的固定欄目讓查更警員填寫。

### 一) 查更報告的設計

指令 1/85 之附件 D (組長報告) 的查更報告表 (第一、第二及氹仔警司處都是使用這種表格)，表內只有“發生之事件”、“對治安警察局有用之資料”及“巡邏組指揮官簽署”的欄目。

而使用 M-79 格式印製的查更報告表 (第三警司處使用)，其上要求填寫的資料與指令 1/85 之附件 D (組長報告) 不同，它是由兩張表格組成，第一張要填寫的欄目有：當值期間所發生的“事件”、“採取之行動”、“所屬地區”及“開始、結束時間”，還有查更警員、部門指揮官的簽署以及警司處主任的批閱；第二張表格名為“查更登記表”，其上有“巡邏警員被查位置及情況”、“時間”、“代號”、“警員編號”及“查更簽署”的欄目。

表四 兩種表格的比較

表格名稱	使用警司處	內容及欄目					查核的巡邏警員		簽署欄			
		發生之事件	對治安警察局有用之資料	採取之行動	所屬地區	發生的時間	巡邏警員資料	查核的時間及地點	查更警員	巡邏組指揮官	部門指揮官	警司處主任
指令 1/85 附件 D	第一、第二及氹仔	√	√	×	×	×	×	×	×	√	×	×
M-79 格式印製	第三	√	×	√	√	√	√	√	√	×	√	√

## 二) 資料的填寫

根據各警司處交來的查更報告，審計人員發現各警司處對查更報告的填寫，似乎沒有統一的規範要求，具體的情況如下：

- 第一、第二及第三警司處的查更報告內都有簽箱的資料，而氹仔警司處就沒有。但在預先通知的實地審查時，氹仔警司處的查更報告內卻出現了簽箱的資料。
- 在第一、第二及氹仔警司處的查更報告上，都出現了沒有填寫所查核的更路編號及巡邏警員資料的情況。
- 第二警司處有些查更警員只在內部工作指令上寫上“工作正常”，而在查更報告上卻無任何相關的查核記錄。氹仔警司處部份查更報告上亦只有“一切正常”的字句。
- 在預先通知的實地審查時，發現氹仔警司處的查更報告上的資料與審計人員當日的記錄不符。

## 三) 上級的簽署確認

第二及氹仔警司處絕大部份的報告上皆沒有上級的簽署確認，其中氹仔警司處總查更車在 8 時至 16 時的報告雖在右方有一簽署，但並沒有簽署人的職級及日期。而第三警司處的查更登記表上雖有上級批閱的欄目，但全部沒有簽署。第一警司處報告上只有“查閱”的簽署欄，卻沒有簽署人的職級及簽署日期。

### 8.2.3 巡邏警員的休息制度

#### 8.2.3.1 警員用膳的規定

根據第 6 章“制度的簡介”得知，各警司處都有制度規定巡警要在指定的時間、地點用膳（用膳時間也就是專指休息時間，因為除了用膳時間外，警員是沒有其他休

息時間的，而向警員進行問卷調查時，所有警員皆表示清楚知道此項規定)。在沒有預先通知的實地觀察過程當中，審計人員記錄到 35 名警員的用膳個案，歸納情況如下：

- 由於部份情況屬審計人員在警員用膳中途才進入有關食店，因此以審計人員見到其用膳時起計，仍有 13 名警員（佔總數 37.1%）超過規定的 1 小時用膳時間，超過的時間最短為 4 分鐘，最長則達 1 小時 19 分鐘（屬第一警司處）。

**表五 警員超出用膳時間的情況**

警司處	用膳警員總數	超出 1 小時用膳的人數
第一警司處	17	7
第二警司處	12	3
第三警司處	1	-
氹仔警司處	5	3

- 共有 24 人次用膳時超過 1 個人：其中 6 人次曾經是 2 個人一起、9 人次是 3 個人一起、9 人次是 4 個人一起（這裏的“人次”是指用膳期間所出現的總人數，包括一個接一個的情況）。
- 35 個個案當中，有 26 名警員可根據其簽箱和行走路徑以確認其更路（也就是說能確定這 26 名警員的用膳時間及地點），但按照審計人員在實地觀察所得與這 26 名警員的工作指令作比較，卻發現有以下的情況：

**表六 警員違規用膳的具體情況**

警員總數	不在本身指定地點用膳	用膳地點超出更路範圍	不在指定時間用膳
26	20 (77%)	10 (38%)	23 (88%)

當核對這 26 名警員的報台資料時，上表的情況並沒有反映在內，而是大部份警員均匯報在指定地點和時間用膳，亦有警員只匯報正在用膳而不報地

點。在這沒有預先通知的實地觀察時，審計人員聽到其中 1 名正在賣草地某食店用膳的警員，竟報告自己正身處約翰四世大馬路附近。

- 雖然另有 9 名警員未能確定其所屬更路，但他們所到的用膳地點並不是任何更路所指定的用膳地點，報台資料亦沒有顯示有警員曾報告在審計人員觀察之地點用膳。

### 8.2.3.2 警員的用膳記錄

從治安警察局交來的 2002 年 11 月份的文件顯示，除了氹仔警司處外，其他警司處均沒有設立獨立的記錄表，以登記警員的用膳地點和時間。第一及第二警司處只會以總台每半小時聯絡巡邏警員來記錄他們的用膳時間，其中第二警司處更有超過半數情況是警員只匯報正在用膳而不報地點。在預先通知的實地查核時發現，第二警司處在 2002 年 12 月份開始獨立登記巡邏警員的用膳時間。

### 8.2.3.3 在非用膳時間休息

在沒有預先通知的實地審查過程當中，記錄到共有 55 人次的警員在非用膳時間進入室內場所或休憩地休息，分別為第一警司處 18 人次；第二警司處 33 人次；第三警司處 2 人次；氹仔警司處 2 人次。休息時間最長達 1 小時 27 分鐘，屬第二警司處。具體情況如下：

- 有 10 名警員在下午入更時即到飲食場所進食，時間由 8 分鐘至 34 分鐘不等，但沒有匯報。
- 有 7 名警員在接近下班時間休息，但沒有匯報，當中有 2 名警員更是在咖啡室內看電視；另外有 2 名警員在晚上約 10 時 55 分上了一部停在北區某馬路的私家車內，大約過了 15 分鐘之後，再有另 1 名巡邏警員上車，期間只有最先上車的其中 1 名巡警下車，但約 5 分鐘後又即返回車上。該汽車在晚上 11 時 44 分駛回第二警司處側門對面的“掘頭巷”內。值得一提的是，當晚

審計人員曾長時間駕駛汽車在祐漢區域不斷行駛，但並未見街上有警員巡邏。

- 審計人員曾對其中 5 名警員的觀察時間接近 5 小時，發現第一、第二警司處各有 1 名警員在短時間工作（如簽箱）後休息了 3 次，若包括 1 小時的用膳時間在內，他們二人分別一共休息了 3 小時 12 分及 3 小時 1 分。在這段期間內，他們根本不是在履行巡邏職務，只是在簽箱後便進入室內場所，前者更進入一間有人“打麻雀”的地方休息。兩名警員在休息期間雖曾有巡邏警車的警員在附近駐守或經過，但均沒有發現他們正在休息。

審計人員再以上述警員的休息時段，查核由巡警向總台所報告的位置記錄，發現以上的巡警均是報告在所屬更路範圍的街道，其中更有匯報的位置跟其當時所在的實際位置相距甚遠。

#### 8.2.4 巡邏警員的接更制度

在沒有預先通知的實地審查期間，均發現有巡邏警員，不論是以接更車的形式接更或以步行的形式接更，在接近落更時段便提早離開本身更路，情況如下：

- 審計人員曾 3 次在祐漢第二街與第八街交界見到有多名警員（每次 3~4 人）等候接更車，而且提前至少 11 分至 19 分鐘不等。這個地點只屬其中一條更路的指定接更地點，這表示其他警員已提早離開其所屬的更路範圍，令其更路處於沒有巡警的狀態。
- 審計人員亦注意到第一警司處有 7 人，第二警司處有 4 人曾提早離開更路，並以步行返回警司處，提早時間最長的為第二警司處的 30 分鐘。

在預先通知的實地審查時，在祐漢區同樣發現有 3 名警員在上述地點等候上車，而跟隨接更車的查更警員卻沒有理會，至於巡邏警員提早步行回警司處的情況並沒有在該次實地審查中被發現。

### 8.2.5 警員的工作態度

在沒有預先通知的實地觀察期間，發現有警員的工作態度上存在問題，如有巡邏警員在執勤時當眾使用手提電話及抽煙，更有警員在查證時抽煙，只是期間把香煙藏在身後。另外，亦發現有巡警在查更警員前，仍然繼續抽煙，衣服鈕釦並未扣好，隨意敞開，但查更警員並沒有就巡警抽煙及衣服不整而作出勸導或警告。具體情況如下：

- 在大部份已觀察 3 個小時以上的 11 個個案中，6 名巡警有打手提電話的情況，有些交談的時間逾 5 分鐘，亦有巡警在 1 小時內打了 2 次電話。
- 審計人員發現巡警所巡邏的街道，經常有違例泊車，但在整個觀察過程中，巡警只票控了 4 次違例泊車。
- 根據工作指令，巡邏警員會停留在某些地方維持治安。另外，警司處處長亦表示，若巡邏警員有實際需要而稍作休息時，可選擇停留在某些交通較繁忙的地方，但時間不能太長。在沒有預先通知的實地審查中，發現有部份巡邏警員停留在某些地方一段頗長時間，其中有些是正在抄牌或查證，亦有些是與其他警員或朋友閒聊、打電話等。審計人員在比較實地審計資料與警司處提供的資料後，發現部份巡邏警員的停留並非工作指令安排，只是巡邏警員的自行休息；亦有停留在某些地方頗長時間的巡邏警員，是按工作指令停留的，不過在個別案例中，發現有巡邏警員在停留期間不斷與一名攤販交談，時間長達 1 小時（期間並沒有中斷）。

## 9 總結及評論

任何一種管理制度都會有其不足之處，制度的不足就有機會產生人爲之患，而人爲之患到了某程度便會凸顯制度之不足，這兩者可以說是相輔相成，互爲因果。所以制度要不斷更新，自我完善，才有可能在最大限度上堵塞人爲之患。審計人員在本次對治安警察局的審計過程中所發現的問題，同樣離不開制度因素和人爲因素。

### 9.1 出勤制度

無論屬一般公共行政人員或保安部隊人員，都應各自遵守現行的《澳門公共行政工作人員通則》及《澳門保安部隊軍事化人員通則》內對出勤所訂定的規範。而作為公共行政部門所設立的出勤制度，除了要考慮因應本身特點而制定的高效率及高效益的管理目標外，還必須要符合相關法規的要求。現時治安警察局所實行的出勤制度，在法規及管理方面都存在不足，對人爲之患起不到防微杜漸的作用。

#### 9.1.1 每周法定工作時數不足

現時使用簽到簿的部門並沒有按照第 96/90/M 號訓令的要求，編排每周超過 45 小時的固定工作時數，部門只以工作人員需參加一些屬臨時抽調性質的工作爲主要理由，表示以平均計算而言，工作人員基本上已經達到法定要求。但本署須強調的是：維持每周法定工作時數是不能以平均數計算的，而是必須保證每周均合乎法定工作時數的要求，而且臨時性質的工作亦不能當作固定工作時數的一部份。本署了解到治安警察局的職務具有特殊性，人員的工作時間及編排會隨時因應工作的需要而作出更改，但這並不代表其特殊性便可忽略維持每周法定工作時數的規定，現時治安警察局的做法會使部份工作人員未能符合有關法例的規定。

## **9.1.2 上下班記錄欠完善**

### **9.1.2.1 豁免簽到欠公允**

《澳門公共行政工作人員通則》及《澳門保安部隊軍事化人員通則》內均沒有豁免主管人員或高級職程軍事化人員出勤記錄的規定，如《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。”所以在同一部門中不應存在部份工作人員有豁免簽到的權利，一來有違公平原則；二來亦達不到計算其工作時數的目的。

### **9.1.2.2 上下班的時間記錄欠真實**

本署認為簽到簿作為反映工作人員進、出時間的記錄工具，它記錄的資料必須如實反映實際情況，雖然在實地觀察時所發現的不真實時間，並不涉及遲到或早退等問題，但從部份工作人員只隨便填寫一個時間，而上級也沒在意有關情況來看，部份部門缺乏了令人可信的理據，顯示它已有效監管工作人員遵守出勤的規定來確保簽到簿的真實性及準確性。

### **9.1.2.3 簽到簿的資料欠詳盡**

對於治安警察局在 2003 年 1 月開始統一規定工作人員需填寫上、下班時間，本署表示歡迎，這顯示當局清楚知道，作為監管出勤的工具，簽到簿上的時間記錄是非常重要的。然而，若從理想的管理角度來看，簽到記錄還必須清楚而詳盡地顯示工作人員所有的進、出資料，以方便上級能快速及準確作出查核。現時治安警察局有部門的簽到簿未能完全反映出勤情況，如部份部門的簽到簿未能清楚顯示工作人員於工作期間之外出記錄（包括外出及回來的時間）、以及需要補時等資料，這些做法都不利上級進行有效的監察。

## 9.2 外勤制度

在本次的審查發現中，治安警察局的外勤工作所暴露的問題遠比出勤嚴重，無論是監察措施抑或是警員的工作表現，都有值得改善的地方。

### 9.2.1 監察制度存有不足

#### 9.2.1.1 簽警務箱不能發揮有效的監察作用

由於現時警務表需要依賴人手填寫及沒有任何即場的監察措施，在某程度上只可信賴警員的自律。本署為着了解其實際的操作情況，如第 8 章所述曾進行了數日的沒預先通知的實地觀察，在觀察期間如實地記錄了所有的簽箱時間，並經核對相關的警務表後，顯示有接近四成的時間記錄有差異（而且並不只是步行巡邏警員，電單車巡警及查更警員均有相同的情況出現），其中的一成差異更超過 30 分鐘或以上。從以上的審計發現，證明現時簽警務箱制度本身存在一定的漏洞。它缺乏有效反映警員實際工作情況的功能，同時亦暴露了現有的監管制度未能發揮有效作用，以致主管根本未能察覺到有關問題的嚴重性。其實簽警務箱設立的目的，旨在監察巡邏及查更警員是否有序及按指定時段巡邏所屬更路範圍，從而發揮巡邏作用，而警司處主管亦以此作為衡量警員執勤表現的一個重要因素。但根據現時的審計發現，簽警務箱制度顯然已經不能達到有關目的，這不僅會導致警司處主管不能準確評估所有警員的工作表現，同時亦對日常的巡邏工作帶來直接的影響。

#### 9.2.1.2 查核指令因循不變

工作指令的設立應與時並進，要因應社會的變化而作出相應的改變，不能墨守成規，一成不變。查核的目的在於隨時隨地都能確定巡邏警員是否於指定更路上按照指令執勤，而突擊的查核才能真正反映巡邏警員的實際執勤情況，但目前有部份警司處的查核指令並沒變化，所規定查核的時間及地點都大致相同，這只會令巡邏警員“心裏有數”，會在查核的地點及時間恭候查更警員的“大駕光臨”。這不但對巡邏警

員，即使是對查更警員，也難免對這樣形式化的工作安排產生敷衍了事的心態，從而失去了查核的真正作用。此外，某些在回歸前因特別原因而制定的指令，亦應隨着時代的變遷而作出適當的修改，如基於特定保安需要而作出的工作安排，本來是無可厚非的，但問題是現在情況已發生變化，卻仍每天安排查更警員作長時間的停留，這樣只會浪費人力資源，同時亦會直接影響到查更警員其他的查核工作。

### 9.2.1.3 查核工作欠統一

根據審計發現得知，各警司處對巡邏警員的監管都不盡相同，也沒有統一的規定，以致對治安警察局整個巡邏隊伍的工作情況不能作出客觀的綜合評估。從各警司處的成文工作指令中可看到各警司處都重視對巡邏工作的監管，各自制定了必需的監管措施。但查核指令的制定是基於監管上的需要，各警司處的監管內容其實都大同小異，都是針對巡邏工作，不應該出現各警司處有不同規定的情況。如若各警司處“各行其是”，沒有統一的標準，這除了對整體監管造成混亂外，亦對警員產生不公平的事實。因身處不同的警司處，而導致同酬而不同工的對待，或不同的獎懲標準，這對警隊的整體士氣無疑產生一定的影響。此外，查核指令是監督制度中的一個重要部份，不能只以口頭訓示，而應以成文指引作出硬性規定。

同一部門應有統一的文件格式，治安警察局卻設有不同的查更報告格式，目前 4 個警司處所採用的兩種查更報告，其實都不能完全切合實際工作的需要，在報告上都沒有特定的欄目供查更警員填寫資料。此外亦由於沒有標準的報告格式，查更警員只隨個人的習慣喜好填寫資料，使報告內的資料“日新月異”，雜亂無章。事實上，統一的查更報告格式能使各警司處的查更警員清楚記錄所有必要的資料，而資料愈詳細，在監管上就愈方便、愈有利。

## 9.2.2 查核工作執行不嚴

查核工作要取得效果，除了取決於制度的嚴謹外，在很大程度上還取決於查更警員對工作指令的演繹方式。

### 9.2.2.1 查更警員的工作模式存在問題

查更警員在查核巡邏警員時有自己的一套習慣，這對查核工作的效果會造成一定的影響。查更警員只揀選自己喜好的更路及時間去查核，會容易被巡邏警員掌握其操作模式，並因應其習慣而作出相應的對策。所以，查更警員只有在隨機查核的情況下，才可真正掌握巡邏警員的執勤情況，從而起到有效的監管作用。

查更警員使用對講機要求巡邏警員到指定地點接受查核，這種方式不但未能反映巡邏警員的真實工作情況，亦起不到監管作用。從審查中所發現到的個案可以看到，查更警員根本不知道巡邏警員在接受查核前的所在位置，如查更報告沒有記錄巡邏警員進入投注站等事實；而且亦不可能知道巡邏警員當時的工作情況，這種監察方式只流於形式化，使巡邏警員有所戒備，不能達到監管的目的。此外，多名巡邏警員在同一地點等候查核，亦使巡邏警員越過了本身的更路範圍或離開了工作崗位，令他們違反工作指令，使其所屬範圍可能出現治安問題，實非正確的監管方法。

除上述問題外，查更警員在執勤時對巡邏警員的監管亦不足，目睹巡警不在指定地點接更，卻沒有舉報；不但沒有禁止巡邏警員使用手提電話，而自己亦同樣使用。既然有規定禁止使用，查更警員就必須以身作則，同時亦要監督巡邏警員遵守，而不是對其放任自流，不加約束。

### 9.2.2.2 查更警員沒按規定完成工作

根據第 8 章“審計發現”的結果，以及各警司處的成文指引及各處長對有關工作規定的口頭敘述，可以看出各警司處的查更警員在不同程度上都沒有按規定執勤，而

且查更警員不能完成所有規定的工作似是一個普遍現象。這除了是查更警員的個人問題外，治安警察局亦應關注有關的工作安排是否合理，是否造成查更警員查核不足的原因。作為監管機制中的重要角色，查更警員應履行其應盡的職責，不能苟且了事，否則，監管機制從一開始便出現漏洞，就不能確保機制的正常運作。

### **9.2.3 巡邏警員不按規定工作**

本署在對巡邏警員進行問卷調查時，他們均表示知道有關執勤時應遵守的規定，而且亦知道違規會受到處罰，因此，從巡邏警員本身的認知可以看出，工作指令是“眾所周知”的。但根據本署所發現的情況，清楚顯示不少巡邏警員違反了有關工作規定，如簽箱時間不真實、在用膳時間以外休息以及執勤期間抽煙等。巡邏工作指令肯定是治安警察局為着實際需要而制定的，自有其本身的意義及存在的必要，若巡邏警員不按規定工作，則肯定會影響巡邏工作的素質及正常運作。就審計發現可看到，因巡邏警員不按規定執勤而產生最明顯的後果是：在已安排警員的範圍內沒有巡邏警員執勤；若幾名在相鄰範圍執勤的巡邏警員在同一時間違反規定，則可能對維持這個區域的治安造成一定的影響。除此之外，巡邏警員在執勤期間打手提電話、抽煙及閒聊等都值得治安警察局的關注，其實這些都已有明文禁止，加上巡邏警員是保安部隊最前線的人員，其表現直接受到大眾的關注，是代表保安部隊給予大眾最初步的印象。因此，巡邏警員在執勤時應保持良好的形象，否則，若任由這種現象繼續下去，必定會破壞保安部隊在市民心目中的形象。

### **9.2.4 警司處負責人對監管不夠嚴格**

#### **9.2.4.1 沒有認真複核警務表及查更報告**

根據本次的審查所得，各警司處的負責人對監管工作缺乏重視，雖然各警司處均表示有派人核實警務表及查更報告，但從審計人員在警務表及查更報告上的發現，可看到各警司處並沒有認真複核這兩者的資料，因此對於有巡邏警員沒有按順序簽箱及查更警員未有完成既定工作都察覺不到。若不如此，就不會有巡警可倒亂次序簽箱、

查更警員經常查核巡警不足以及沒查巡警用膳時間等情況可一再出現。

#### 9.2.4.2 沒有嚴格要求下屬執行工作指令

雖然有設立查核巡邏警員的制度，上級卻沒有嚴格要求查更警員執行，如第三警司處有明文規定須查核巡邏警員的簽箱時間，但該處只要求查更警員查核簽箱時間的順序，而沒要求查核是否於指定時間內簽箱，這樣做法顯然與明文的工作指令不一致，亦失去了設立該指令的作用。警司處既有制度不依，查更警員自然亦可不用理會工作指令了。

根據審查所得，巡邏警員的用膳記錄欠缺完善。雖然各警司處均要求巡警報告用膳的起始時間和地點，但第一及第二警司處並沒有嚴格執行，另外其他警司處匯報的資料亦不夠全面，總台聯絡巡警的記錄亦欠缺足夠的資料（包括用膳確實的開始和結束時間、地點；與指令不同的原因等），這種種問題都可從治安警察局交來的資料中發現。事實上，各警司處應該比第三者更爲了解記錄內資料不足的情況，但各警司處卻對上述問題不加理會，並沒嚴格要求下屬要執行有關的工作指令，使用膳記錄喪失了用作監管巡邏警員用膳的真正意義。

### 9.3 綜合結論

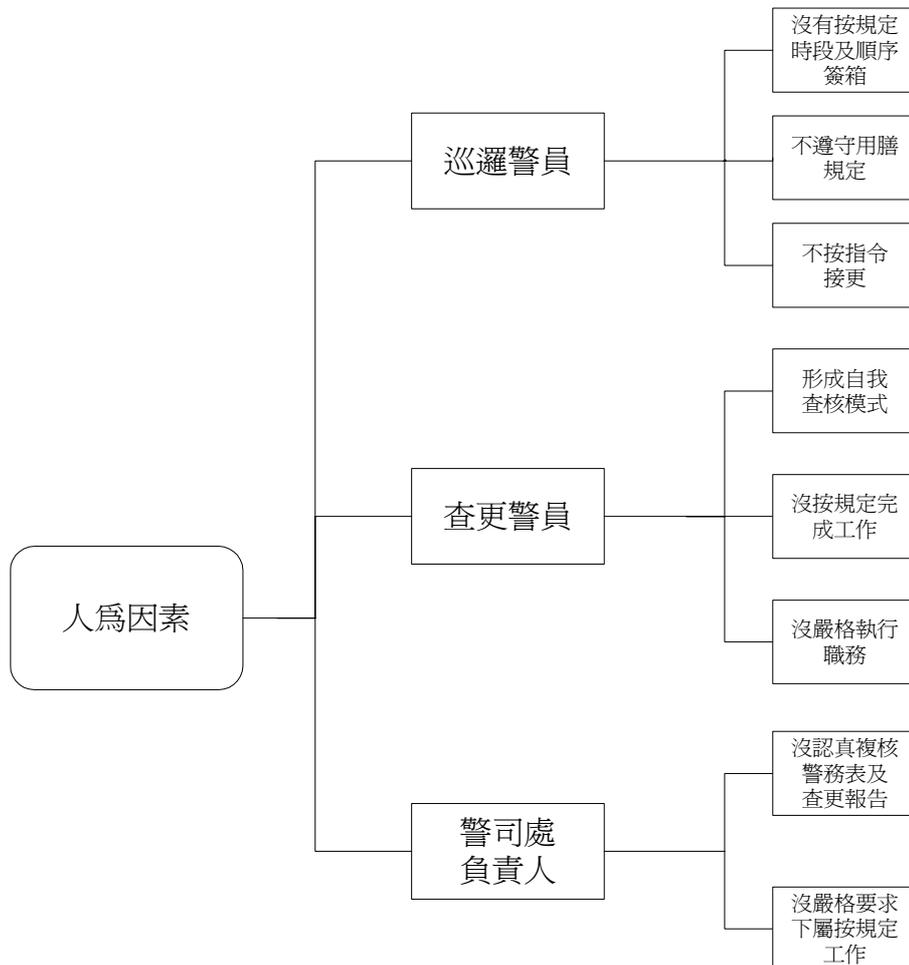
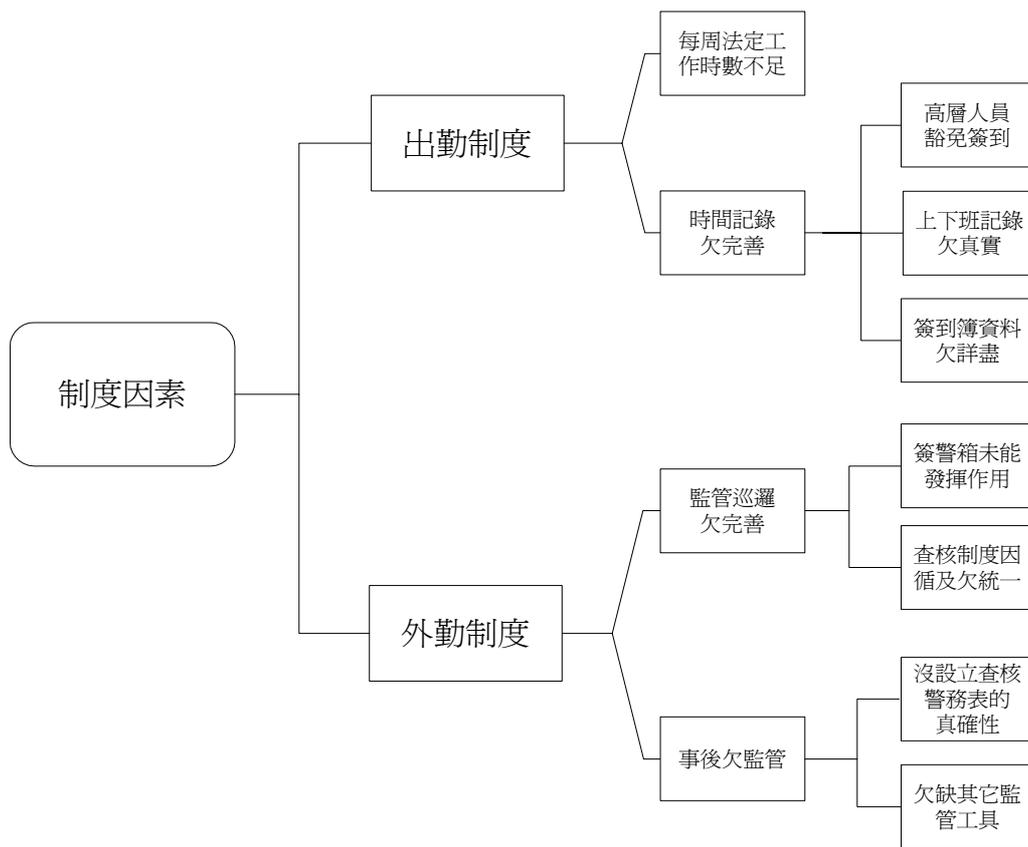
綜合以上的分析，現時治安警察局所出現的問題，同樣離不開制度因素及人爲因素。

在制度方面，本次審計主要分析了治安警察局在出勤及外勤兩方面的監管。對於出勤監管方面，制度的不足主要表現在各部門對員工的工作時數監管不足，以及所採用的簽到簿不能發揮其應有的作用。此外，該局在外勤監管制度上，仍有待加強及改善，現時監管巡邏工作的簽警務箱及查核制度都存在漏洞，再者，事後的監管亦形同虛設，使外勤的監管制度顯得更爲薄弱。

除上述的制度問題外，人爲因素亦可能是造成目前治安警察局出現問題的原因之一。任何一種制度都要人去執行，而執行的效果直接影響着制度的完善與否，現時治安警察局的整個外勤制度牽涉到巡邏警員、查更警員及警司處負責人，但他們卻各自出現不同的人爲問題：巡邏警員違反工作指令，不遵守簽箱、用膳、接更等規定，而且工作態度亦不夠積極投入，有損保安保隊的形象；查更警員在執勤時敷衍塞責，只按習慣查核巡邏警員，再加上沒有按規定完成查核工作，不能發揮查更應有的效用；警司處方面對查核工作亦欠缺嚴格的監管，既沒有認真複核與巡邏工作有關的資料，也沒有嚴格要求下屬執行工作指令。以上種種人爲因素，足以影響整個巡邏體制的正常運作。

對於治安警察局在出勤制度方面所出現的問題，其實本署在 2001 年所發表的《公共行政工作人員守時及出勤的制度研究》衡工量值式審計報告已有詳細論述，並建議了一個理想的出勤管理制度應具備的內容和具體的操作方法。因此，治安警察局可因應本身職務的特殊性而參考報告當中所提出的建議，規範好屬下各部門的出勤制度，以避免相關問題的再次發生。至於外勤制度方面，則必須要加強監管的力度，堵塞現時人爲及監察制度所出現的漏洞，使外勤監管制度能發揮其應有的作用。

爲能對治安警察局所出現的問題清晰化，現歸納整理如下：



## 10 建議

對於治安警察局現時所實行的出勤及外勤制度，本署深信自有其存在價值，但任何一種制度都會隨着時間或社會的轉變，會出現或多或少的不足或值得檢討的地方。正是基於這個原因，現按照審計署的觀點，提出以下一系列具針對性的建議，冀望治安警察局能參考本署所提出的建議，以達致善用社會資源的目標，從而進一步提高治安警察局的管治效率和效益，改善警隊在市民心目中的形象。

### 10.1 出勤制度

對於出勤制度，本署認為治安警察局須作出適當改善，應從長遠規劃，建立一個統一及規範化的、並符合法例要求的出勤制度（可參考本署在 2001 年所發表的衡工量值式審計報告——《公共行政工作人員守時及出勤的制度研究》），並且將有關規定編製為成文指引，避免各部門的主管及工作人員，由於對法例的不同理解，而出現不同的管理模式及處理方法。具體的建議如下：

- 所有部門均應確保每名保安部隊人員符合每周工作超過 45 小時的規定，並且制定每周出勤統計表，以讓員工本身和上級都能即時掌握是否已符合法定工作時數的要求。
- 所有從事文職工作的人員，包括主管人員在簽到簿上都應有出勤記錄，以及記錄上必須有其簽署和進、出時間。同時在簽到簿上亦應列明所有因事外出的原因和進、出時間記錄，以及其所需之補時在何日何時已作補回。
- 所有部門均應設立輔助性的措施以監察出勤情況，例如委派專人監察每名工作人員之簽到，或於人數較多及部門較集中的辦公地點，設置電子記錄儀器作為監管工具，以確保時間之真實性及準確性。

## 10.2 外勤制度

警員的外勤工作，可以說是肩負着警隊日常工作最重要的部份。現試從審計署觀點，對簽警務箱及查核工作提出針對性建議，以供治安警察局參考，冀能獲得最大的工作效益。

### 10.2.1 簽警務箱

現時簽警務箱作為一種監管警員工作表現的重要工具，但在實際操作上卻存在一定的局限性，加上現時的監管措施並不足夠，所以為了徹底改善有關情況，本署建議治安警察局可以分階段作出以下之改善措施：

- 就長遠規劃而言，為了徹底解決現時簽警務箱的局限性問題，治安警察局應與時並進，作出前瞻性的目標，可考慮設立電子簽箱系統。設立電子簽箱系統，雖然初期投放的資源較大，但從長遠而言，使用電子化系統不但可以增強簽箱時間的準確性及真實性，亦可減少處理及分析警務表的工作量，對釋放了的人力資源，可以按照實際情況而作出更合理的分配及運用。所以，為了提高工作的效率及效益，設立電子簽箱系統，無疑是值得考慮的措施之一。
- 在未實施電子化前，為了針對現時監管不足的情況，治安警察局可以考慮利用現有資源，加強查更警員在監察方面的工作，同時要切實檢討現行的監管措施及程序，以堵塞現時的簽箱漏洞。

### 10.2.2 查核工作

對於在“審計發現”中所出現的警員違規問題，很多都是由於查核制度及其監管出現漏洞所致。為了改善治安警察局在查核方面的工作，本署認為應要制定統一的工作指令，並制定為成文指引，同時要對警員加強宣傳，使工作指令在警員之間眾所周知，以便警員明白無誤地完成工作指令的要求。具體建議如下：

一) 應制定切合實際並統一的查核工作指令

- 各警司處應設計一套隨機並每天不同的工作指令，工作指令應根據實際情況而作出修改，同時每隔半年或一年應重估現行的工作指令是否能起到監察作用。
- 對各警司處的查核工作，治安警察局應作出明文的統一規定，如規定警員的簽箱時間及順序，查更報告要有統一的格式等。
- 各警司處亦應統一規定要嚴謹處理巡邏警員與警司處聯絡的資料，一切有關巡邏警員用膳及休息（如上洗手間）等信息，都應有獨立的記錄表來登記其開始及結束的時間。

二) 對查更警員應制定詳細而成文的工作規則，其中應包括：

- 規定查更警員須不定期抽查巡邏警員的簽箱時間，以確定巡邏警員的簽箱時間及順序。
- 規定查更警員必須每天不定時抽查巡邏警員的用膳情況，並記錄在查更報告上。
- 嚴格要求查更警員要監督巡邏警員須按規定接更，並把相關情況記錄在查更報告上。
- 規範查更警員的工作程序，例如查核巡邏警員的方法及方式、須查核的事項及填報的內容等。

三) 核實查更工作

- 核實查更資料的負責人員應仔細核對與巡邏工作有關的表格及報告，以確定巡邏警員及查更警員是否已按工作指引及指令執勤。
- 核實查更資料的負責人員要把報告內所發現的異常情況，立即向上級匯報。
- 上級宜定期抽查表格及報告，以便了解查更工作的執行情況。

### 10.3 個人素質

從審計發現所指出的問題，除了通過完善現有機制及優化制度外，進一步提高警員們的個人素質，亦應該是事半功倍的方法。因為再好的制度還得靠人去執行，顯然，現時治安警察局已設立了相應制度（雖仍有改進的空間），但巡警、查更警以至警司處的負責人仍被發現並沒有全面而嚴格地執行。

本署認為，警務官員應做好以身作則的榜樣，因為若“其身不正”，自然“其令難行”。所以警務官員除了要嚴格執行工作指令外，本身還要做好帶頭作用，對工作要處處表現積極投入，這樣才能令下屬心悅誠服，做到上下一心，一同做好警隊工作。

正如個別警司處處長所指出，對於犯了小錯的警員（如不同更路的巡警一起吃飯等），不能強硬地執行有關的行政規定，而思想教育亦是一個重要而有效的方法。唯不能忘記，因應這種管理理念，其前提是必須要提高警員的個人素質（若有條件的話，應提前從培訓保安學員入手），為此治安警察局應多辦針對提高警員素質的培訓課程。只有具備良好素質的警員才能更有效地接收上級所傳達的信息，才能更清楚地了解工作的目的，從而進一步提高其對工作的責任感和投入感。



# 附件



## 附件一 巡邏工作的審計標準

### 1. 執行巡邏工作的警員

- 1.1. 嚴格按照工作指令的規定在所屬巡邏路線上執勤，如按規定的次序及時間簽警務箱等。
- 1.2. 須按照規定的時間及地點用膳，及按規定向上級匯報。
- 1.3. 必須定時向值日室報告所在位置。
- 1.4. 注意保持警隊的尊嚴，不做出有損本身榮譽及形象的行為。
- 1.5. 遵守接更的工作規定。

### 2. 執行查更工作的警員

- 2.1. 不定期抽查巡邏警員的簽箱時間。
- 2.2. 每天不定時到巡警所報的用膳地點作突擊抽查。
- 2.3. 根據巡警所報的巡邏位置作突擊抽查，並對其執勤情況作出記錄。
- 2.4. 在查更報告上詳細記錄查更工作的情況。
- 2.5. 嚴格監督巡邏警員的接更工作。

### 3. 警務官員對巡邏工作的監管

- 3.1. 每天下達之工作指令不應長期不變，要定時重估其監察作用。
- 3.2. 每天核實一切與巡邏工作有關的文件及報告。
- 3.3. 每隔一段時間到各更路作突擊抽查。



## 附件二 治安警察局回應公函





澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
治安警察局  
Corpo de Polícia de Segurança Pública

澳門特別行政區  
審計署審計長  
蔡美莉小姐

抄送：保安司司長辦公室

來函編號 Sua referência	來函日期 Sua comunicação de	發函編號 Nossa referência	澳門郵政信箱 C. Postal	號 - Macau
0655/0399/1/GCA/2003	2003/10/21	Ofício nº.345/DO/SEA 公函 P: 9		
事由： Assunto	審計報告之回應			

審計署寄送本局之名為“保安部隊工作人員的出勤及其監管”之衡工量值式審計報告，就當中之發現及建議回應如下。

就發現之回應：

- 一· 本局擔任文職之軍事化人員之平均工作時數，已符合有關訓令之要求(以長時期之平均值計算，短時期之平均值未能反映實際之情況)。該等人員除擔任固定工作之外，在整年中亦經常抽調作臨時性之警務工作，諸如農曆新年、除夕、聖誕節、復活節……；此外，在舉辦一些大型活動及貴賓到訪期間，甚至取消該等人員的休假以加強警力。因此，該等人員的工作時數已符合甚或超越法令所指時數。
- 二· 對於擔任文職工作之軍事化人員出勤時間之記錄，本局會改善管理及加強監督，以確保記錄之準確性。
- 三· 長遠而言，對外勤警務人員工作之監管，研究採用儀器以記錄巡、查到點之時間，以掌握工作指令之執行情況。唯當前加強查核以改善之。
- 四· 各警司處因應其特有的工作環境，設計不同查核的工作指令，至今未發現在設計上的大差誤。在有需要的情況下，本局會改變設計以臻完善。
- 五· 對於查更的工作，警司處的負責人會加強管理。
- 六· 至於查更報告的表格設計及其上所填資料，本局會予以規範。
- 七· 本局會加強監督巡邏警員遵守接更及休息時間之有關規定。
- 八· 各警司處的負責人會一如既往嚴加監管其屬下工作。



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
治安警察局  
Corpo de Polícia de Segurança Pública

就建議之回應：

- 一· 本局力使出勤制度與法令相應，亦會給予各人員周知的明確指引。
- 二· 電子化系統的應用，在發現之回應的第3點已陳述，在此不作贅述。
- 三· 一如 貴署所言，合時的查核制度對於警務管理相當重要；本局亦時常查察有關設計。現階段而言，外勤制度之缺失不在制度本身，而在執行與監管。因此，本局將加強對整個外勤制度的各組成部份之管理。
- 四· 制度、明令、獎懲與教育均為本局所重視；本局經常加強培訓警務人員，以提高其素質，往後亦會持續不斷。

感謝審計署提出的發現與建議。這報告促進本局準確地履行法令之有關規定，與及更敏捷地搞好警隊的管理。

誠如 貴署在報告中提到的，本局工作之特殊性；因而，合宜的人力、物力、技術與財力的支持，與及適當地運用這等支持，係本局能有力地維持社會秩序的武器，而這些一切都必須依循有關法律或法令，並且在澳門發展的新形勢下，還需新法令以調適。現今，本局仍一如既往以整體市民福祉為己任；這一點，在月前的一次考驗中表露無遺。用心歹毒之徒，借當前警隊的薪酬與晉升等問題搞小動作，欲借傳媒煽動同袍按章工作；按章工作等同削減緊絀的人力，亦即無視整體社會之安全。事實證明，本局絕大多數人員皆以服務社會為己任，絕不會與用心不良之徒一般見識，以自身的小利為重而罔顧社會安全。

在此，再次感謝 貴署的提點，在往後的工作中仍需 貴署的支持。崙此，順頌  
台安

治安警察局代局長

李小平副警務總監

二零零三年十一月十一日