



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



## 目录

1	撮要 .....	3
2	前言 .....	6
3	背景 .....	7
4	审计目的及内容 .....	8
5	审计范围及方法 .....	9
6	制度的简介 .....	11
7	审计标准 .....	14
8	审计发现 .....	15
8.1	出勤制度.....	15
8.2	外勤制度.....	17
9	总结及评论 .....	29
9.1	出勤制度.....	29
9.2	外勤制度.....	31
9.3	综合结论.....	35
10	建议 .....	38
10.1	出勤制度.....	38
10.2	外勤制度.....	39
10.3	个人素质.....	41
附件		
附件一	巡逻工作的审计标准 .....	45
附件二	治安警察局回应公函 .....	47



## 1 撮要

审计署就澳门保安部队治安警察局对出勤及外勤制度的内部监管进行了审计工作，主要是探讨其现行的监管制度是否完善，执行上是否严谨。在审计过程中的主要发现有：

- 在对采用签到簿的其中 8 个部门进行实地审计时发现，这些部门执行文职的军事化人员<sup>註1</sup>，未能符合第 96/90/M 号训令中，需要每周工作超过四十五小时的要求。
- 监管工作人员的上下班记录不够完善。
- 签警务箱所起的监察作用不足够，警务表上不能完全反映巡逻警员的真实签箱时间。
- 查核制度的工作指令因循及欠缺统一。
- 部份查更警员没有按工作指令的规定查核巡逻警员。
- 查更报告上的查核资料不全，不能核实巡逻警员及查更警员的实际工作情况。
- 巡逻警员没有遵守接更及休息规定。
- 警司处负责人对巡逻工作的监管不够严格。

就本署的审计发现，治安警察局有以下回应：

*“就发现之回应：*

*“一．本局担任文职之军事化人员之平均工作时数，已符合有关训令之要求（以长时期之平均值计算，短时期之平均值未能反映实际之情况）。该等人员除担任固定工作之外，在整年中亦经常抽调作临时性之警务工作，诸如农*

---

<sup>註1</sup> 军事化人员，就是本文中所指的治安警员。

历新年、除夕、圣诞节、复活节…；此外，在举办一些大型活动及贵宾到访期间，甚至取消该等人员的休假以加强警力。因此，该等人员的工作时数已符合甚或超越法令所指时数。

“二· 对于担任文职工作之军事化人员出勤时间之记录，本局会改善管理及加强监督，以确保记录之准确性。

“三· 长远而言，对外勤警务人员工作之监管，研究采用仪器以记录巡、查到点之时间，以掌握工作指令之执行情况。唯当前加强查核以改善之。

“四· 各警司处因应其特有的工作环境，设计不同查核的工作指令，至今未发现在设计上的大误差。在有需要的情况下，本局会改变设计以臻完善。

“五· 对于查更的工作，警司处的负责人会加强管理。

“六· 至于查更报告的表格设计及其上所填资料，本局会予以规范。

“七· 本局会加强监督巡逻警员遵守接更及休息时间之有关规定。

“八· 各警司处的负责人会一如既往严加监管其属下工作。”（详见附件二）

基于审计发现，审计署主要建议有：

- 澳门保安部队治安警察局应建立统一及规范化的、并符合法例要求的出勤制度，同时要制定为成文指引，以避免出现不同的管理模式及处理方法。
- 长远而言，对签警务箱制度应采用电子化系统，这除了可以增强签箱时间的准确性及真实性外，亦可减少处理及分析警务表的工作量，令人力资源可以更合理地分配及运用。
- 明法审令，制定统一而合时的查核工作指令，并以成文指引作出清晰规定，同时要对警员加强宣传，使工作指令在警员之间众所周知，以便警员明白无误地执行工作指令的要求。
- 应多办针对提高警员素质的培训课程，只有具备良好素质的警员才能更有效地接收上级所传达的信息，才能更清楚地了解工作的目的，从而进一步提高其对工作的责任感和投入感。

就本署的建议，治安警察局有以下回应：

*“就建议之回应：*

*“一· 本局力使出勤制度与法令相应，亦会给予各人员周知的明确指引。*

*“二· 电子化系统的应用，在发现之回应的第3点已陈述，在此不作赘述。*

*“三· 一如 贵署所言，合时的查核制度对于警务管理相当重要；本局亦时常查察有关设计。现阶段而言，外勤制度之缺失不在制度本身，而在执行与监管。因此，本局将加强对整个外勤制度的各组成部份之管理。*

*“四· 制度、明令、奖惩与教育均为本局所重视；本局经常加强培训警务人员，以提高其素质，往后亦会持续不断。”（详见附件二）*

## 2 前言

澳门保安部队拥有特别行政区政府最大的人力资源，而治安警察局则是其中最多工作人员的部门。同时，作为警察应具有的除暴安良、维持社会公义之正面形象早已深入人心，军事化人员应具备的纪律严明、机智干练的品格已是青少年学习模仿的对象，亦是全澳居民能否安居乐业所寄予厚望的“保证”，更是游客对澳门这个旅游城市是否留下良好印象的“最前线”。因此，为了不辜负全澳居民的殷切期望，治安警察局必须通过有效的管理、严格的纪律及健全的监管，充分发挥治安警员的最大积极性，从而获得最大的工作效益。

正是基于治安警察局承担着如此重大的职责及期望，本署尝试从第三者的角度对治安警察局现时所实行的监管制度进行探讨并提出建议，期望能有助治安警察局改善其工作效能及工作效益。

本报告主要探讨治安警察局有关规范工作人员之出勤及外勤制度是否健全；其内部监察制度能否发挥作用。本署通过文件审阅及实地审查方式，得出审计发现并就有关发现提出相应之改善建议。

在整个审计工作过程当中，本署得到了治安警察局各级领导及主管人员的协助，以及在提供文件及实地审查时所给予的充分合作。特别在实地审计期间，各级工作人员在繁忙的工作情况下，都尽量配合我们的审计工作，令到本次审计工作得以顺利完成，在此感谢治安警察局对本署工作的支持及所给予之配合。



### 3 背景

根据《澳门公共行政工作人员通则》第七十九条的规定，工作人员须接受以签到簿册，或机械、电子仪器对其工作时间作出监督。而完善的守时及出勤制度则起着重要的监管作用，人员在工作方面会表现得更有规范，并能有效提高工作的效率及效益。审计署在 2000 年曾就《澳门公共行政工作人员通则》第七十九条的规定而进行的《公共行政工作人员守时及出勤的制度研究》衡工量值式审计，获得多方认同，各部门亦接受本署所提出的建议，在守时及出勤制度方面都作了适当的改善。上述审计工作的对象为澳门特别行政区所有公共行政部门，由于各部门所采用的监督方式不尽相同，本署只研究各部门一般采用的监督方式，基于保安部队有特定的规章监管守时及出勤情况，因此在该次审计中并没有对保安部队的监管制度作深入研究。

根据《澳门保安部队军事化人员通则》，军事化人员需严格遵守勤谨及守时义务。保安部队由于有其独特的工作性质，其守时及出勤的监管制度与其他部门并不相同；亦由于在保安部队中，治安警察局的工作人员数目最庞大，在守时及出勤方面的监管就显得更为重要。因此，本次审计以治安警察局为审计对象，对该局在出勤、外勤方面的内部监管作深入研究。

## 4 审计目的及内容

治安警察局在保安部队中负责维持公共秩序、维护市民生命及财产、肩负预防及打击犯罪等任务，所以治安警察局配备了3千多名军事化及文职人员以承担这重要的职责。由于工作性质繁多及队伍庞大，必须具备一个完善的管理及监察制度才能发挥其有效职能。因此，治安警察局对工作人员所订定的监管措施便成为保障其工作素质的重要一环。

工作人员的薪酬是以公帑支付，所以如有治安警员在执行工作时敷衍塞责，就表示浪费公帑，甚至会影响整个保安部队的形象。因此，本次审计目的是探讨其现有监管制度是否存有漏洞，执行上是否严谨，并且就审计发现中所存在的问题提出改善建议，以冀治安警察局能达到高效率、高效益及善用资源的最终目的。

治安警察局现时采用签到簿及“科马”(formatura)制度<sup>註2</sup>来监管工作人员的出勤；而对于外勤工作，除由上级负责监察外，监管还会因应不同的工作种类而有所不同。

本次审计的主要内容包括：

- 部门有否制定符合法例要求的出勤及外勤制度，其中包括对工作人员的上、下班记录以及外勤工作（包括一般的巡逻工作及查核工作等）的监管制度。
- 监管制度是否有完善的措施，以监管员工的上、下班时间及外勤工作。
- 管理层有否严格执行监管措施。

---

<sup>註2</sup> 请参阅第6章“制度的简介”之“巡逻工作”。

## 5 审计范围及方法

本次审计范围主要是对治安警察局现时对出勤及外勤制度所实行的监管进行审查：其一是签到簿制度及科马制度 —— 主要是监管工作人员的上下班及工作时间是否符合法定要求；其二是外勤监管制度 —— 主要是监管工作人员在巡逻工作期间是否符合内部工作指令的要求。

本次审计主要是采取文件审阅及实地查核相结合的方式进行，具体步骤如下：

一) 首先透过发出公函和面谈方式向治安警察局查询出勤的监管制度，要求其提供在 2002 年 11 月份所有采用签到簿部门的签到记录及相关的缺勤文件，以及第一警司处、第二警司处、第三警司处及氹仔警司处有关巡逻工作的相关文件。

二) 分析以上的出勤记录及相关资料后，审计人员便进行实地审查，而实地审查采用以下两种形式：

1) 没有预先通知的实地审查：在没有预先通知治安警察局的情况下，实地审查巡逻警员(包括以步行及电单车巡逻的警员)和查更警员的工作情况，这包括警员的签警务箱、休息、接更等。

2) 预先通知的实地审查：预早通知治安警察局本署拟审计的部门。此审查方法分以下三部份：

a) 审计采用签到簿的部门。在所有部门中随机选取 8 个部门于 2003 年 3 月 31 日至 4 月 1 日作实地审查，以观察其上、下班情况及向各部门主管了解其出勤的监管制度，该 8 个部门分别为：特警队指挥部辅助组、银乐队、指挥部辅助暨服务处、资源管理厅、外地劳工事务警司处、第一警司处、第二警司处及氹仔警司处。

- b) 审查采用“科马”(formatura)制度的部门。当中抽取了澳门交通警司处、外港边境站警司处、第一警司处、第二警司处、第三警司处及氹仔警司处 6 个部门，了解“科马”(formatura)制度的实际运作情况。
- c) 审查第一警司处、第二警司处、第三警司处及氹仔警司处在巡逻工作方面的查核制度，并对警司处处长、查更警员及巡逻警员进行了问卷调查，以确定查核制度的监察作用。

三) 分析及比较审计发现，经评估后编写成报告以及提出审计建议。

## 6 制度的简介

由于治安警察局的工作性质特殊，工作人员分为文职人员及军事化人员，文职人员只受“公职法律制度”的规范，而军事化人员则受“公职法律制度”及“军事化人员通则”所规范，另外，不同部门的工作亦有相对的内部指令及工作守则所制约。

无论是军事化人员或文职人员都有制度监管其出勤，只是形式上有所不同，如文职人员维持使用签到簿记录其出勤时间，而监督前线人员的出勤则为值日官制度——“科马”(Formatura)制度以及轮值表，并规定他们于入更前 15 分钟便需向值日官报到及听取当日要注意的事项。

### 一) 工作时数

文职人员的每周法定工作时数为 36 小时，而军事化人员则根据第 96/90/M 号训令，工作时间需每周超过 45 小时。由于部份军事化人员会担任文职工作，但仍须维持每周超过 45 小时的工作时数，所以他们每周需要额外担任前线工作（俗称“抽水更”），藉此符合每周法定工作时数的要求。

### 二) 巡逻工作

执行巡逻工作的警员，其上、下班均采用“科马”(formatura)制度：即在入更前 15 分钟到达，由值日官主持列队并负责检阅，而不记录他们的上、下班时间。

巡逻工作以步行、电单车及汽车（即巡逻警车）进行。以步行、电单车巡逻的警员及巡逻警车上的查更警员，负责巡逻所属范围，并按指定时间签警务箱、查证及查车等。而查更警员除上述工作外，还须查核巡逻警员。

### 三) 查核工作

巡逻警车亦兼具查更工作(下称查更车),分为总查更车(属查更官)及副查更车(属巡逻车长),两车上的警员简称为查更警员。查更警员与以步行及电单车巡逻的警员属同一警司处,查更警员须在执勤期间完成工作指引及指令的要求。查更警员每更须查核以步行、电单车巡逻的警员及“梗更”(即固定工作岗位)的警员,而总查更车亦负责查核副查更车。

除查更警员的监督外,还设有附属单位值日官、警局总值日官和值日总监执行查核工作。在办公时间内,各警司处亦有要求处内的警长、副警司和警司作不定时的抽查。各高级职程的警务人员在休班时亦可对警员的执勤随时作出监察。

以上所指的查核工作均需记录在查更簿上,并填写查更报告,由警长或副警司审阅。在监管查更警员工作方面,各警司处会把每日查更警员所签箱号与规定作比较,然后给予一个分数。而为了确保警员的安全,每个警司处的值班室每隔半小时至1小时会通过对讲机要求巡逻及查更警员报告其所在位置,若查更警员恰巧在巡逻警员所在地的附近,亦可到巡逻警员上报的位置核实。

### 四) 休息

根据各区的工作指令,每更的巡逻警员和查更警员均有1小时的用膳时间,而各更路(巡逻路线)亦有指定的用膳时间及地点。各警司处要求巡逻警员向总台报告其用膳的开始、结束时间和地点以作监察,而氹仔警司处更指出还会要求查更警员巡查。除上洗手间和饮水外,警员均不得在巡逻期间的非用膳时间歇息。

### 五) 接更

可分为步行接更及以警车接送两种方式。各警司处规定了巡逻警员的接更方式,而接更时各更路有预设的接更地点。巡逻警员和查更警员于下班时由值日官点名解

散，不需记录任何时间。

## 7 审计标准

为了能对治安警察局现时所实行的出勤及外勤的监管制度作出有效而合理的评估，本次审计除了采用《公共行政工作人员守时及出勤的制度研究》衡工量值式审计报告内的建议作为标准外，还根据治安警察局内部规章所设定的监管措施，再配合作为良好管理监督所必须具备的要素而制定了有关巡逻工作的审计标准（详见附件）。



## 8 审计发现

### 8.1 出勤制度

监管治安警察局工作人员的出勤主要是签到簿及“科马”（formatura）制度。对于所有使用签到簿的部门，审计人员除了进行文件审阅外，还对以下 8 个部门作实地审查：第一警司处、第二警司处、氹仔警司处、特警队指挥部辅助组、银乐队、指挥部辅助暨服务处、外地劳工事务警司处及资源管理厅。除此之外，审计人员亦对采用“科马”（formatura）制度的其中 6 个部门进行了审查，但由于在审查过程中并没有发现大的问题，所以在本报告中从略。

#### 8.1.1 对每周法定工作时数的监管

根据第 6 章“制度的简介”得知，军事化人员无论是担任军职还是文职，他们每周法定的工作时数都要超过 45 小时。在对指定的 8 个部门作实地查核时，发现除银乐队外，其它 7 个部门均有规定担任文职工作的军事化人员在正常办公时间外，要每周执行 6 小时俗称“抽水更”的其他工作。即使如此，以每周 36 小时的文职工作加上 6 小时的“抽水更”工作，仍只是每周工作 42 小时。

除了以上固定的工作时数外，这 7 个部门的主管大多表示会有额外或临时的工作安排，而这些工作安排加上固定的工作时数，往往已超越 45 小时之数：如资源管理厅会抽调部份文职军事化人员参加警察日的工作；特警队负责人表示文职军事化人员需要提早上班以更换制服等。

审计人员同时发现，银乐队并没有每月固定的补时安排，其主管人员表示会在较少活动的月份，在周末安排演奏会作为工作人员的补时之用，例如在 2002 年 11 月份便有大约 10 小时的补时。

在实地查核时亦发现，部份部门如银乐队、外地劳工事务警司处等，其主管称只会于每日审阅工作人员的上、下班记录是否正常，并没有依照各项出勤资料再计算工作人员的每周工作总时数。

### 8.1.2 上下班的记录

关于治安警察局工作人员的签到情况，审计人员从查核 2002 年 11 月份所有使用签到簿的部门当中，发现属高级职程军事化人员或担任主管的警长 / 副警长级可获豁免签到。而指挥部辅助室、指挥部辅助暨服务处、外港边境站警司处及机场边境站警司处的工作人员是不需登记上、下班时间，签到簿内只有工作人员的签名。在作实地查核时，根据资源管理厅负责人表示，由 2003 年 1 月份已开始统一要求各部门的工作人员须填写上、下班时间。审计人员在文件审查时，亦发现在需要填写上下班时间的签到簿上，有部门的大部份工作人员皆以正点的时间来填报，即长期在上班栏上填写 9:00 或 14:30 之法定上班时间。

在对指定的 8 个部门（第一警司处、第二警司处、氹仔警司处、特警队指挥部辅助组、银乐队、指挥部辅助暨服务处、外地劳工事务警司处及资源管理厅）作实地查核时，发现这些部门虽有专人负责保存签到簿，但当中发现第二警司处、氹仔警司处、特警队指挥部辅助组、银乐队及外地劳工事务警司处等 5 个部门均没有专人或监察仪器监管工作人员的签到情况。

至于签署时间的真确性，审计人员在实地审查时，发现银乐队、第二警司处有个别员工在上班时已一早回到办公地点，却未有即时签到，需要上级提醒后才补签时间。而银乐队的工作人员于中午下班前 5 分钟已开始陆续签署，但所签的时间均是一点正。工作人员签署后，均坐回自己的座位等候主管检阅后才下班。

特警队的工作人员需提早 10 分钟回到办公地点接受上级的检阅。由于签到簿是放在写字楼内(但写字楼在 8 点 50 分前是上锁的)，所以工作人员必须“科马”(formatura)

完毕后，亦即 8 点 50 分后才可在签到簿内签回他们最初回到办公地点时之实际时间。

对于员工在工作期间的外出，审查发现所有部门均有要求外出的工作人员需填写一份独立的记录表，亦会于签到簿备注栏内注明外出原因或缺勤原因。但在 11 月份的签到簿中发现，各部门的工作人员因私事外出或早退的补时时间，未能在签到簿上清楚显示其在何日、何时已作补回；同时发现第三警司处侦查科、行动厅行动科、情报厅枪械科、调查警司处及居民事务警司处有工作人员因事外出的进、出时间没有清楚记录于签到簿上。

## **8.2 外勤制度**

外勤制度的监管措施主要包括查核警员的签箱、执勤、休息以及接更等，目的是监察警员实际的执勤情况。外勤监管制度是否完善，对警队的执勤表现起着重要的作用。

### **8.2.1 签警务箱制度**

#### **8.2.1.1 签箱时间的真确性**

本署以实地观察的记录（观察对象包括步行巡逻警员、电单车巡警及查更警员），与警务表内的时间记录作比较，发现警务表内相关的签到记录均符合其内部指定签箱时段的要求，但却与审计人员观察到的真实情况并不相符。这种不真确的情况，可以分成以下两种类型：

一）在实地观察到的警员签箱时间，共有 251 个个案能在事后复查警务表时找到最接近的时间记录，其中发现时间差异达 10 分钟或以上的个案分布情况如下：

表一 各警司处警员签箱时间之差异

警司处	实地观察 个案	时间差异				
		总数	10-30 分钟	31-60 分钟	>60 分钟	中位数
	个	个 (%)	个 (%)	个 (%)	个 (%)	分钟
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
总数	251	99 (39%)	75 (30%)	18 (7%)	6 (2%)	20

根据上表的资料，我们可以归纳出以下情况：

- 有 99 个（占总体 39%）的签箱时间与警员实际签署的时间相差 10 分钟或以上。
- 75 个个案（占总体 30%）出现了 10 分钟至 30 分钟的时间差异，18 个个案（占总体 7%）出现了 31 分钟至 60 分钟的时间差异，6 个个案（占总体 2%）出现了 60 分钟以上的时间差异。
- 而超过 60 分钟的 6 个个案中，最高的时间差异为 78 分钟，属氹仔警司处。第二为 75 分钟，属第二警司处。
- 观察到的第三警司处之个案虽然并不多，只有 26 个，但存在 10 分钟或以上的时间差异个案比例最大，共有 46%。
- 以出现 10 分钟或以上的时间差异个案中计算出各警司处的时间差异中位数，最高为氹仔警司处，达 43 分钟。

二）在事后复查警务表的签箱时间时，有 53 人次被确认了巡逻路线的警员（分别为第一警司处有 19 人次、第二警司处 30 人次、氹仔警司处 4 人次），在警务表显示的签箱时段内，被审计人员在未有预先通知的实地观察中发现他们正身处警务箱所在地以外的地方休息、停留或用膳，这意味着他们是不可能签箱的。

### 8.2.1.2 顺序签箱的规定

第一、第二警司处的巡逻工作指令内，都有规定巡逻警员须按顺序签警务箱，但审计人员在与警司处处长进行问卷调查时，他们却表示只要求负责核对警务表的警员查核各更路的巡警是否按规定的时间签箱，却不用确定是否按顺序签箱。而本署观察到的实际个案，亦反映到巡逻警员没有按规定的顺序签箱。

## 8.2.2 查核制度

### 8.2.2.1 工作指令的规定

各警司处在晚间 8 时至翌日早上 8 时都有特别的工作指令，规定查更警员在某一小时内须巡逻某一个范围、某一条更路或签署某些警务箱内的警务表。在所收到的 10 日资料当中，却发现下列情况：

- 第一警司处副查更车要执行的工作指令，其巡查的区域、更路及所签的警务箱日日如是，没有变化，只有总查更车的工作指令每天不同。
- 第二及第三警司处副查更车的工作指令虽然不是每天不变，但基本上都有重复，并有规律可循。

按照第二警司处所提供的工作指令，查更警员除执行查证或查车的工作外，还需要每日有一段较长的时间，如超过 2 小时停留在某地点执勤。从前线人员口中了解到，这项工作是基于以前特定保安需要而作出的安排，现在情况已改变，但工作指令上仍有这项安排。

### 8.2.2.2 查核巡警及签箱的规定

根据各警司处的工作指令，查更车须查核所属范围的巡逻警员。根据查更报告显示，第一、第三及氹仔警司处基本上都有查核所有所属范围的巡逻警员，第二警司处却只有部份巡逻警员的查核记录。在审查这些记录时，审计人员亦注意到，第二警司

处除了极个别的查更车在某一天或两天中要处理突发事件外(其所占的时间只是 2~3 个小时), 查更车基本上是按照正常的工作指令工作的。第二警司处查核警员的工作完成率如下表所示:

**表二 第二警司处查核更路的情况**  
(11月3日、13-21日共10日, 头更 8:00 - 16:00)

查更车类别	有资料统计的日数	值班表上有安排巡逻警员的更路总数* (1)	查更报告上显示已查核的总数 (2)	完成率 (2) / (1)
总查更车	9	133	101	75.9%
副查更车(一)	10	60	50	83.3%
副查更车(二)	9	82	71	86.6%

\* 只包括真正执行巡逻工作的警员

按照工作指令, 各警司处都有规定查更车要查核巡逻警员的次数, 一般为 2 次或以上, 只有第三警司处各查更车及第二警司处总查更车要求查核 1 次。但第一警司处所有查更车以及第二警司处的副查更车, 他们所查核的次数却不能达到警司处的指定要求(见表三), 其中以第二警司处的完成率最低。

**表三 各警司处查核更路的次数**  
(以其中一辆副查更车在 4 天内头更时段的查核情况计算)

警司处	报告上有查核记录的更路数目 (1)	查核更路 2 次或以上 (2)	查核更路 1 次	符合查更次数要求的百分比 (2) / (1)
第一	24	10	14	41.7%
第二	31	0	31	0%
氹仔	40	39	1	97.5%

同时根据氹仔警司处在 2003 年 2 月的工作指令, 查更警员应查核所有巡逻警员, 包括电单车巡逻警员。但在审查时, 发现氹仔警司处的查更警员并没有查核电单车巡逻警员; 而第一警司处虽有查核电单车巡警, 但只是在巡逻时遇到才查核, 并不是主

动寻查的。

而第三警司处的工作指令，规定查更警员在查核警务箱时，须查核巡逻警员是否于指定时间内签署指定的警务箱。但与该处处长在进行问卷调查时，其表示查更警员只需查核巡逻警员的签箱时间顺序。在审查过程中，发现查更警员的确只查核签箱的时间顺序，并没有按规定查核巡逻警员是否于指定时间内签警务箱。

在氹仔警司处回复本署的文件中，表示查更警员会监察巡逻警员有否违反用膳规定。但在该处的查更报告内，除了有 1 名查更警员有记录巡逻警员的用膳地点及时间以及另 1 名只登记用膳时间外，其余的查更警员都没有作出任何相关的记录。同时在问卷调查时，各警司处的处长均表示会要求查更警员要不定期抽样查核巡逻警员的用膳情况。但在审查中，发现各警司处，包括有成文规定的氹仔警司处，查更警员都没有在用膳时间内查核巡逻警员，有查更警员解释是由于用膳时间属于巡逻警员的私人时间，所以没有必要查核。

### **8.2.2.3 查更警员的查核模式**

根据各警司处提供的每日值班表及查更报告，并经审计人员整理分析后发现，查更警员在查更时会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处所提供的 10 天查更报告中，发现有查更警员在相同的值班时间内，3 日中有 2 日会在相近时间内查核同一更路的巡逻警员，而时间相差一般只在 30 分钟以内。第三警司处部份查更警员有在某一时段内查核巡逻警员的偏好，也就是说他们要么就不查，要么就一次过查核所有要查的巡逻警员。

各警司处的查更警员在问卷调查时表示，他们查核巡逻警员一般都是主动寻查，但在实地观察过程中，无论是有预先或无预先通知，审计人员都有发现巡逻警员在某地点等候查更车查核，或是查更车停在某地点等候巡逻警员前来，有时会合的地点已超越了巡逻警员本身的巡逻范围，但在查更报告上却没有反映实际的查核情况，显着

的例子有：

- 巡逻警员在非用膳时间内进入咖啡室或投注站，出来后即到已停定的查更车接受查核。但在警司处提供的查更报告上，虽有查核该等巡逻警员的时间记录，却显示一切正常。
- 多名（2~3 人）不同更路的巡警在同一时间同一地点出现，以等候查更警员的查核。但由于查更报告上没有注明地点，而巡查时间又各有几分钟的差别，从报告上不易察觉这种情况。
- 审计人员先后观察到第一警司处有两个巡逻警员在巡逻期间，走到不属本身更路范围的地点与查更车会合，以让查更警员在巡逻记录册上作登记。
- 第三警司处的查更警员会通过对讲机，询问巡逻警员的所在位置，巡逻警员在回复后一般都会在该地点等候。第一警司处一名查更警员曾通过对讲机，通知固定工作地点的巡逻警员离开站岗位置到附近地方等候查核。

#### **8.2.2.4 查更警员对巡警工作的监管**

各警司处都有内部指令禁止当值警员使用手提电话，但有巡逻警员在执勤时使用手提电话，查更警员看到却没有制止。而且第一警司处有查更警员使用手提电话，其解释是由于使用对讲机不能详细报告事件，而且市民的个人资料亦不便在对讲机上报告，所以要使用手提电话。本署审计人员还发现第一警司处有查更警员劝喻某巡逻警员要注意站姿，但不被理会，而查更警员却听其自然，并没有再次劝喻，亦没有记录在查更报告上。

#### **8.2.2.5 查更报告**

查更报告表分为两种类型：指令 1/85 之附件 D（组长报告）及由 M-79 格式印制的查更报告表（其内包括一张查更登记表）。根据各警司处提供的样本，这类查更报告中报告了以下资料：查更警员所签警务箱的编号及时间；查核巡逻警员的编号、更



路及时间，以及该更时间内所做的工作，如不能按规定执行工作，查更警员会在报告上写上原因等。然而这两种类型的查更报告表均不能同时提供足够的固定栏目让查更警员填写。

### 一) 查更报告的设计

指令 1/85 之附件 D (组长报告) 的查更报告表 (第一、第二及氹仔警司处都是使用这种表格)，表内只有“发生之事件”、“对治安警察局有用之资料”及“巡逻组指挥官签署”的栏目。

而使用 M-79 格式印制的查更报告表 (第三警司处使用)，其上要求填写的资料与指令 1/85 之附件 D (组长报告) 不同，它是由两张表格组成，第一张要填写的栏目有：当值期间所发生的“事件”、“采取之行动”、“所属地区”及“开始、结束时间”，还有查更警员、部门指挥官的签署以及警司处主任的批阅；第二张表格名为“查更登记表”，其上有“巡逻警员被查位置及情况”、“时间”、“代号”、“警员编号”及“查更签署”的栏目。

表四 两种表格的比较

表格名称	使用警司处	内容及栏目					查核的巡逻警员		签署栏			
		发生之事件	对治安警察局有用之资料	采取之行动	所属地区	发生的时间	巡逻警员资料	查核的时间及地点	查更警员	巡逻组指挥官	部门指挥官	警司处主任
指令 1/85 附件 D	第一、第二及氹仔	√	√	×	×	×	×	×	×	√	×	×
M-79 格式印制	第三	√	×	√	√	√	√	√	√	×	√	√

## 二) 资料的填写

根据各警司处交来的查更报告，审计人员发现各警司处对查更报告的填写，似乎没有统一的规范要求，具体的情况如下：

- 第一、第二及第三警司处的查更报告内都有签箱的资料，而氹仔警司处就没有。但在预先通知的实地审查时，氹仔警司处的查更报告内却出现了签箱的资料。
- 在第一、第二及氹仔警司处的查更报告上，都出现了没有填写所查核的更路编号及巡逻警员资料的情况。
- 第二警司处有些查更警员只在内部工作指令上写上“工作正常”，而在查更报告上却无任何相关的查核记录。氹仔警司处部份查更报告上亦只有“一切正常”的字句。
- 在预先通知的实地审查时，发现氹仔警司处的查更报告上的资料与审计人员当日的记录不符。

## 三) 上级的签署确认

第二及氹仔警司处绝大部份的报告上皆没有上级的签署确认，其中氹仔警司处总查更车在 8 时至 16 时的报告虽在右方有一签署，但并没有签署人的职级及日期。而第三警司处的查更登记表上虽有上级批阅的栏目，但全部没有签署。第一警司处报告上只有“查阅”的签署栏，并没有签署人的职级及签署日期。

### 8.2.3 巡逻警员的休息制度

#### 8.2.3.1 警员用膳的规定

根据第 6 章“制度的简介”得知，各警司处都有制度规定巡警要在指定的时间、地点用膳（用膳时间也就是专指休息时间，因为除了用膳时间外，警员是没有其他休

息时间的，而向警员进行问卷调查时，所有警员皆表示清楚知道此项规定)。在没有预先通知的实地观察过程当中，审计人员记录到 35 名警员的用膳个案，归纳情况如下：

- 由于部份情况属审计人员在警员用膳中途才进入有关食店，因此以审计人员见到其用膳时起计，仍有 13 名警员（占总数 37.1%）超过规定的 1 小时用膳时间，超过的时间最短为 4 分钟，最长则达 1 小时 19 分钟（属第一警司处）。

**表五 警员超出用膳时间的情况**

警司处	用膳警员总数	超出 1 小时用膳的人数
第一警司处	17	7
第二警司处	12	3
第三警司处	1	-
氹仔警司处	5	3

- 共有 24 人次用膳时超过 1 个人：其中 6 人次曾经是 2 个人一起、9 人次是 3 个人一起、9 人次是 4 个人一起（这里的“人次”是指用膳期间所出现的总人数，包括一个接一个的情况）。
- 35 个个案当中，有 26 名警员可根据其签箱和行走路径以确认其更路（也就是说能确定这 26 名警员的用膳时间及地点），但按照审计人员在实地观察所得与这 26 名警员的工作指令作比较，却发现有以下的情况：

**表六 警员违规用膳的具体情况**

警员总数	不在本身指定地点用膳	用膳地点超出更路范围	不在指定时间用膳
26	20 (77%)	10 (38%)	23 (88%)

当核对这 26 名警员的报台资料时，上表的情况并没有反映在内，而是大部份警员均汇报在指定地点和时间用膳，亦有警员只汇报正在用膳而不报地

点。在这没有预先通知的实地观察时，审计人员听到其中 1 名正在卖草地某食店用膳的警员，竟报告自己正身处约翰四世大马路附近。

- 虽然另有 9 名警员未能确定其所属更路，但他们所到的用膳地点并不是任何更路所指定的用膳地点，报台资料亦没有显示有警员曾报告在审计人员观察之地点用膳。

### 8.2.3.2 警员的用膳记录

从治安警察局交来的 2002 年 11 月份的文件显示，除了氹仔警司处外，其他警司处均没有设立独立的记录表，以登记警员的用膳地点和时间。第一及第二警司处只会以总台每半小时联络巡逻警员来记录他们的用膳时间，其中第二警司处更有超过半数情况是警员只汇报正在用膳而不报地点。在预先通知的实地查核时发现，第二警司处在 2002 年 12 月份开始独立登记巡逻警员的用膳时间。

### 8.2.3.3 在非用膳时间休息

在没有预先通知的实地审查过程当中，记录到共有 55 人次的警员在非用膳时间进入室内场所或休憩地休息，分别为第一警司处 18 人次；第二警司处 33 人次；第三警司处 2 人次；氹仔警司处 2 人次。休息时间最长达 1 小时 27 分钟，属第二警司处。具体情况如下：

- 有 10 名警员在下午入更时即到饮食场所进食，时间由 8 分钟至 34 分钟不等，但没有汇报。
- 有 7 名警员在接近下班时间休息，但没有汇报，当中有 2 名警员更是在咖啡室内看电视；另外有 2 名警员在晚上约 10 时 55 分上了一部停在北区某马路的私家车内，大约过了 15 分钟之后，再有另 1 名巡逻警员上车，期间只有最先上车的其中 1 名巡警下车，但约 5 分钟后又即返回车上。该汽车在晚上 11 时 44 分驶回第二警司处侧门对面的“掘头巷”内。值得一提的是，当晚

审计人员曾长时间驾驶汽车在佑汉区域不断行驶，但并未见街上有警员巡逻。

- 审计人员曾对其中 5 名警员的观察时间接近 5 小时，发现第一、第二警司处各有 1 名警员在短时间工作（如签箱）后休息了 3 次，若包括 1 小时的用膳时间在内，他们二人分别一共休息了 3 小时 12 分及 3 小时 1 分。在这段时间内，他们根本不是在履行巡逻职务，只是在签箱后便进入室内场所，前者更进入一间有人“打麻雀”的地方休息。两名警员在休息期间虽曾有巡逻警车的警员在附近驻守或经过，但均没有发现他们正在休息。

审计人员再以上述警员的休息时段，查核由巡警向总台所报告的位置记录，发现以上的巡警均是报告在所属更路范围的街道，其中更有汇报的位置跟其当时所在的实际位置相距甚远。

#### 8.2.4 巡逻警员的接更制度

在没有预先通知的实地审查期间，均发现有巡逻警员，不论是以接更车的形式接更或以步行的形式接更，在接近落更时段便提早离开本身更路，情况如下：

- 审计人员曾 3 次在佑汉第二街与第八街交界见到有多名警员（每次 3~4 人）等候接更车，而且提前至少 11 分至 19 分钟不等。这个地点只属其中一条更路的指定接更地点，这表示其他警员已提早离开其所属的更路范围，令其更路处于没有巡警的状态。
- 审计人员亦注意到第一警司处有 7 人，第二警司处有 4 人曾提早离开更路，并以步行返回警司处，提早时间最长的为第二警司处的 30 分钟。

在预先通知的实地审查时，在佑汉区同样发现有 3 名警员在上述地点等候上车，而跟随接更车的查更警员却没有理会，至于巡逻警员提早步行回警司处的情况并没有在该次实地审查中被发现。

### 8.2.5 警员的工作态度

在没有预先通知的实地观察期间，发现有警员的工作态度上存在问题，如有巡逻警员在执勤时当众使用手提电话及抽烟，更有警员在查证时抽烟，只是期间把香烟藏在身后。另外，亦发现有巡警在查更警员前，仍然继续抽烟，衣服钮扣并未扣好，随意敞开，但查更警员并没有就巡警抽烟及衣服不整而作出劝导或警告。具体情况如下：

- 在大部份已观察3个小时以上的11个个案中，6名巡警有打手提电话的情况，有些交谈的时间逾5分钟，亦有巡警在1小时内打了2次电话。
- 审计人员发现巡警所巡逻的街道，经常有违例泊车，但在整个观察过程中，巡警只票控了4次违例泊车。
- 根据工作指令，巡逻警员会停留在某些地方维持治安。另外，警司处处长亦表示，若巡逻警员有实际需要而稍作休息时，可选择停留在某些交通较繁忙的地方，但时间不能太长。在没有预先通知的实地审查中，发现有部份巡逻警员停留在某些地方一段颇长时间，其中有些是正在抄牌或查证，亦有些是与其他警员或朋友闲聊、打电话等。审计人员在比较实地审计资料与警司处提供的资料后，发现部份巡逻警员的停留并非工作指令安排，只是巡逻警员的自行休息；亦有停留在某些地方颇长时间的巡逻警员，是按工作指令停留的，不过在个别案例中，发现有巡逻警员在停留期间不断与一名摊贩交谈，时间长达1小时（期间并没有中断）。

## 9 总结及评论

任何一种管理制度都会有其不足之处，制度的不足就有机会产生人为之患，而人为之患到了某程度便会凸显制度之不足，这两者可以说是相辅相成，互为因果。所以制度要不断更新，自我完善，才有可能在最大限度上堵塞人为之患。审计人员在本次对治安警察局的审计过程中所发现的问题，同样离不开制度因素和人为因素。

### 9.1 出勤制度

无论属一般公共行政人员或保安部队人员，都应各自遵守现行的《澳门公共行政工作人员通则》及《澳门保安部队军事化人员通则》内对出勤所订定的规范。而作为公共行政部门所设立的出勤制度，除了要考虑因应本身特点而制定的高效率及高效益的管理目标外，还必须要符合相关法规的要求。现时治安警察局所实行的出勤制度，在法规及管理方面都存在不足，对人为之患起不到防微杜渐的作用。

#### 9.1.1 每周法定工作时数不足

现时使用签到簿的部门并没有按照第 96/90/M 号训令的要求，编排每周超过 45 小时的固定工作时数，部门只以工作人员需参加一些属临时抽调性质的工作为主要理由，表示以平均计算而言，工作人员基本上已经达到法定要求。但本署须强调的是：维持每周法定工作时数是不能以平均数计算的，而是必须保证每周均合乎法定工作时数的要求，而且临时性质的工作亦不能当作固定工作时数的一部份。本署了解到治安警察局的职务具有特殊性，人员的工作时间及编排会随时因应工作的需要而作出更改，但这并不代表其特殊性便可忽略维持每周法定工作时数的规定，现时治安警察局的做法会使部份工作人员未能符合有关法例的规定。

## **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

在本次的审查发现中，治安警察局的外勤工作所暴露的问题远比出勤严重，无论是监察措施抑或是警员的工作表现，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

由于现时警务表需要依赖人手填写及没有任何即场的监察措施，在某程度上只可信赖警员的自律。本署为着了解其实际的操作情况，如第 8 章所述曾进行了数日的没预先通知的实地观察，在观察期间如实地记录了所有的签箱时间，并经核对相关的警务表后，显示有接近四成的时间记录有差异（而且并不只是步行巡逻警员，电单车巡警及查更警员均有相同的情况出现），其中的一成差异更超过 30 分钟或以上。从以上的审计发现，证明现时签警务箱制度本身存在一定的漏洞。它缺乏有效反映警员实际工作情况的功能，同时亦暴露了现有的监管制度未能发挥有效作用，以致主管根本未能察觉到有关问题的严重性。其实签警务箱设立的目的，旨在监察巡逻及查更警员是否有序及按指定时段巡逻所属更路范围，从而发挥巡逻作用，而警司处主管亦以此作为衡量警员执勤表现的一个重要因素。但根据现时的审计发现，签警务箱制度显然已经不能达到有关目的，这不仅会导致警司处主管不能准确评估所有警员的工作表现，同时亦对日常的巡逻工作带来直接的影响。

#### 9.2.1.2 查核指令因循不變

工作指令的设立应与时俱进，要因应社会的变化而作出相应的改变，不能墨守成规，一成不变。查核的目的在于随时随地都能确定巡逻警员是否于指定更路上按照指令执勤，而突击的查核才能真正反映巡逻警员的实际执勤情况，但目前有部份警司处的查核指令并没变化，所规定查核的时间及地点都大致相同，这只会令巡逻警员“心里有数”，会在查核的地点及时间恭候查更警员的“大驾光临”。这不但对巡逻警员，

即使是对查更警员，也难免对这样形式化的工作安排产生敷衍了事的心态，从而失去了查核的真正作用。此外，某些在回归前因特别原因而制定的指令，亦应随着时代的变迁而作出适当的修改，如基于特定保安需要而作出的工作安排，本来是无可厚非的，但问题是现在情况已发生变化，却仍每天安排查更警员作长时间的停留，这样只会浪费人力资源，同时亦会直接影响到查更警员其他的查核工作。

### 9.2.1.3 查核工作欠統一

根据审计发现得知，各警司处对巡逻警员的监管都不尽相同，也没有统一的规定，以致对治安警察局整个巡逻队伍的工作情况不能作出客观的综合评估。从各警司处的成文工作指令中可看到各警司处都重视对巡逻工作的监管，各自制定了必需的监管措施。但查核指令的制定是基于监管上的需要，各警司处的监管内容其实都大同小异，都是针对巡逻工作，不应该出现各警司处有不同规定的情况。如若各警司处“各行其是”，没有统一的标准，这除了对整体监管造成混乱外，亦对警员产生不公平的事实。因身处不同的警司处，而导致同酬而不同工的对待，或不同的奖惩标准，这对警队的整体士气无疑产生一定的影响。此外，查核指令是监督制度中的一个重要部份，不能只以口头训示，而应以成文指引作出硬性规定。

同一部门应有统一的文件格式，治安警察局却设有不同的查更报告格式，目前 4 个警司处所采用的两种查更报告，其实都不能完全切合实际工作的需要，在报告上都没有特定的栏目供查更警员填写资料。此外亦由于没有标准的报告格式，查更警员只随个人的习惯喜好填写资料，使报告内的资料“日新月异”，杂乱无章。事实上，统一的查更报告格式能使各警司处的查更警员清楚记录所有必要的资料，而资料愈详细，在监管上就愈方便、愈有利。

## 9.2.2 查核工作執行不嚴

查核工作要取得效果，除了取决于制度的严谨外，在很大程度上还取决于查更警员对工作指令的演绎方式。

### 9.2.2.1 查更警員的工作模式存在問題

查更警员在查核巡逻警员时有自己的一套习惯，这对查核工作的效果会造成一定的影响。查更警员只挑选自己喜好的更路及时间去查核，会容易被巡逻警员掌握其操作模式，并因应其习惯而作出相应的对策。所以，查更警员只有在随机查核的情况下，才可真正掌握巡逻警员的执勤情况，从而起到有效的监管作用。

查更警员使用对讲机要求巡逻警员到指定地点接受查核，这种方式不但未能反映巡逻警员的真实工作情况，亦起不到监管作用。从审查中所发现到的个案可以看到，查更警员根本不知道巡逻警员在接受查核前的所在位置，如查更报告没有记录巡逻警员进入投注站等事实；而且亦不可能知道巡逻警员当时的工作情况，这种监察方式只流于形式化，使巡逻警员有所戒备，不能达到监管的目的。此外，多名巡逻警员在同一地点等候查核，亦使巡逻警员越过了本身的更路范围或离开了工作岗位，令他们违反工作指令，使其所属范围可能出现治安问题，实非正确的监管方法。

除上述问题外，查更警员在执勤时对巡逻警员的监管亦不足，目睹巡警不在指定地点接更，却没有举报；不但没有禁止巡逻警员使用手提电话，而自己亦同样使用。既然有规定禁止使用，查更警员就必须以身作则，同时亦要监督巡逻警员遵守，而不是对其放任自流，不加约束。

### 9.2.2.2 查更警員沒按規定完成工作

根据第 8 章“审计发现”的结果，以及各警司处的成文指引及各处长对有关工作规定的口头叙述，可以看出各警司处的查更警员在不同程度上都没有按规定执勤，而

且查更警员不能完成所有规定的工作似是一个普遍现象。这除了是查更警员的个人问题外，治安警察局亦应关注有关的工作安排是否合理，是否造成查更警员查核不足的原因。作为监管机制中的重要角色，查更警员应履行其应尽的职责，不能苟且了事，否则，监管机制从一开始便出现漏洞，就不能确保机制的正常运作。

### **9.2.3 巡邏警員不按規定工作**

本署在对巡逻警员进行问卷调查时，他们均表示知道有关执勤时应遵守的规定，而且亦知道违规会受到处罚，因此，从巡逻警员本身的认知可以看出，工作指令是“众所周知”的。但根据本署所发现的情况，清楚显示不少巡逻警员违反了有关工作规定，如签箱时间不真实、在用膳时间以外休息以及执勤期间抽烟等。巡逻工作指令肯定是治安警察局为着实际需要而制定的，自有其本身的意义及存在的必要，若巡逻警员不按规定工作，则肯定会影响巡逻工作的素质及正常运作。就审计发现可看到，因巡逻警员不按规定执勤而产生最明显的后果是：在已安排警员的范围内没有巡逻警员执勤；若几名在相邻范围执勤的巡逻警员在同一时间违反规定，则可能对维持这个区域的治安造成一定的影响。除此之外，巡逻警员在执勤期间打手提电话、抽烟及闲聊等都值得治安警察局的关注，其实这些都已有明文禁止，加上巡逻警员是保安部队最前线的人员，其表现直接受到大众的关注，是代表保安部队给予大众最初步的印象。因此，巡逻警员在执勤时应保持良好的形象，否则，若任由这种现象继续下去，必定会破坏保安部队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**

根据本次的审查所得，各警司处的负责人对监管工作缺乏重视，虽然各警司处均表示有派人核实警务表及查更报告，但从审计人员在警务表及查更报告上的发现，可看到各警司处并没有认真复核这两者的资料，因此对于有巡逻警员没有按顺序签箱及查更警员未有完成既定工作都察觉不到。若不如此，就不会有巡警可倒乱次序签箱、

查更警员经常查核巡警不足以及没查巡警用膳时间等情况可一再出现。

#### 9.2.4.2 沒有嚴格要求下屬執行工作指令

虽然有设立查核巡逻警员的制度，上级却没有严格要求查更警员执行，如第三警司处有成文规定须查核巡逻警员的签箱时间，但该处只要求查更警员查核签箱时间的顺序，而没要求查核是否于指定时间内签箱，这样做法显然与成文的工作指令不一致，亦失去了设立该指令的作用。警司处既有制度不依，查更警员自然亦可不用理会工作指令了。

根据审查所得，巡逻警员的用膳记录欠缺完善。虽然各警司处均要求巡警报告用膳的起始时间和地点，但第一及第二警司处并没有严格执行，另外其他警司处汇报的资料亦不够全面，总台联络巡警的记录亦欠缺足够的资料（包括用膳确实的开始和结束时间、地点；与指令不同的原因等），这种种问题都可从治安警察局交来的资料中发现。事实上，各警司处应该比第三者更为了解记录内资料不足的情况，但各警司处都对上述问题不加理会，并没严格要求下属要执行有关的工作指令，使用膳记录丧失了用作监管巡逻警员用膳的真正意义。

### 9.3 综合结论

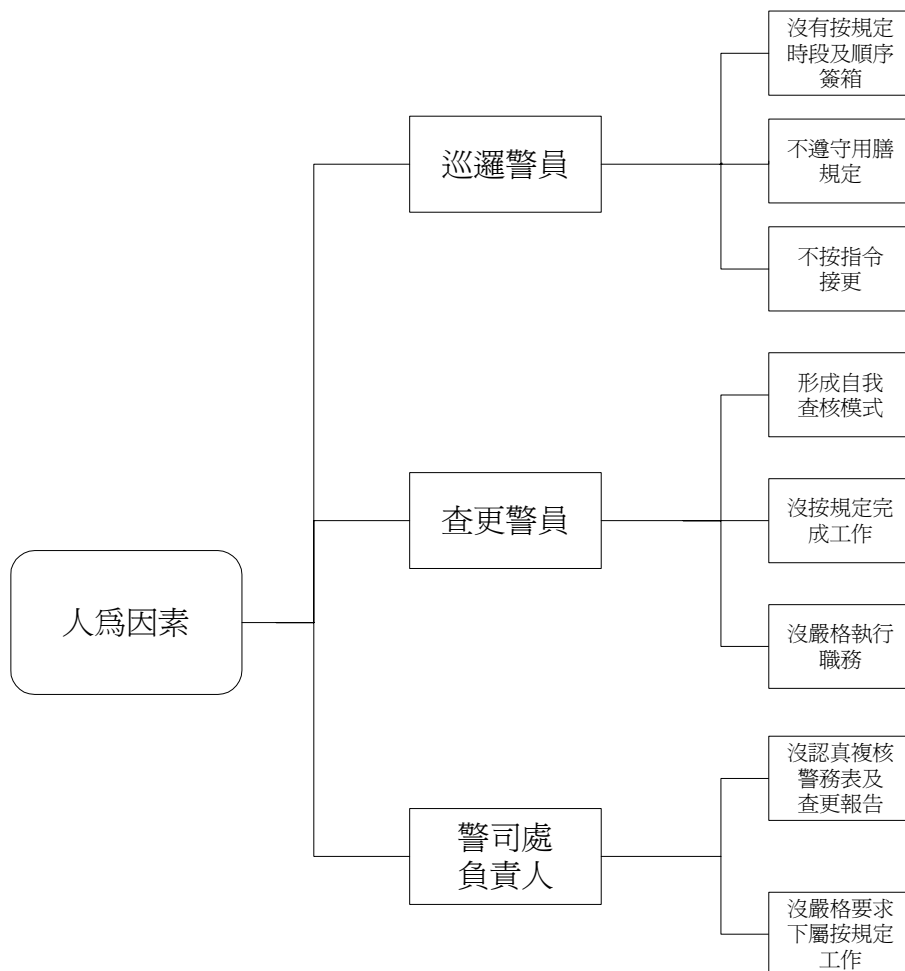
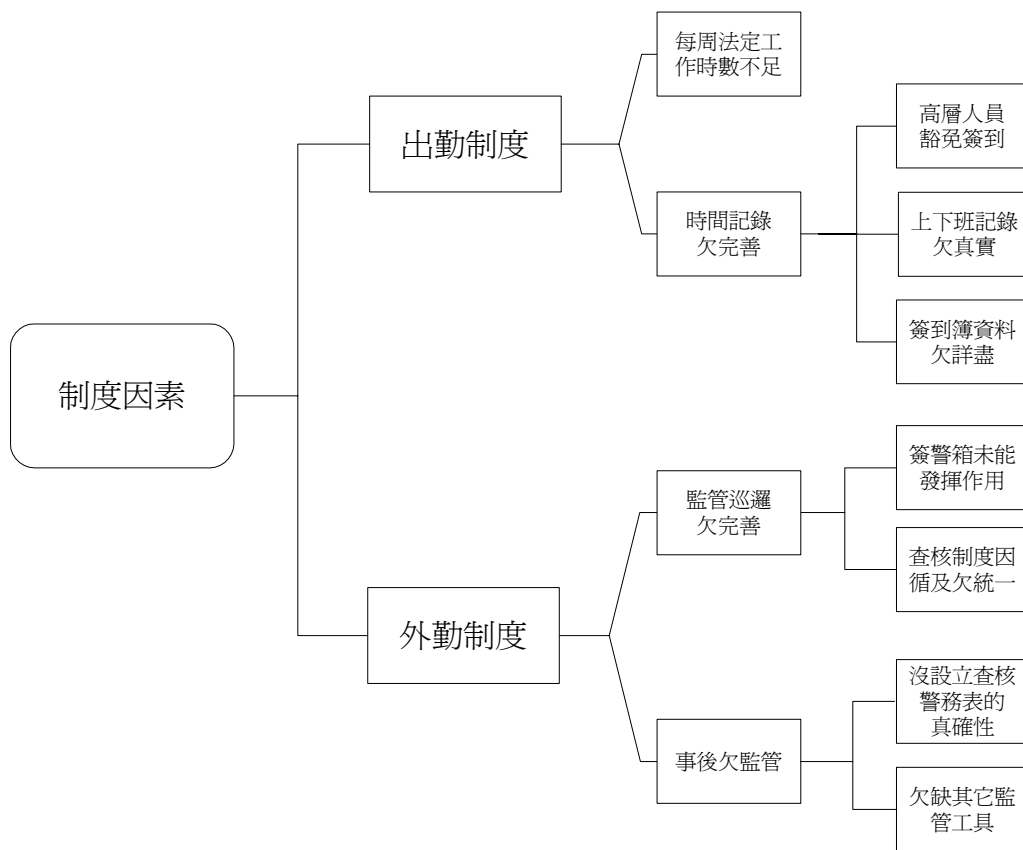
综合以上的分析，现时治安警察局所出现的问题，同样离不开制度因素及人为因素。

在制度方面，本次审计主要分析了治安警察局在出勤及外勤两方面的监管。对于出勤监管方面，制度的不足主要表现在各部门对员工的工作时数监管不足，以及所采用的签到簿不能发挥其应有的作用。此外，该局在外勤监管制度上，仍有待加强及改善，现时监管巡逻工作的签警务箱及查核制度都存在漏洞，再者，事后的监管亦形同虚设，使外勤的监管制度显得更为薄弱。

除上述的制度问题外，人为因素亦可能是造成目前治安警察局出现问题的原因之一。任何一种制度都要人去执行，而执行的效果直接影响着制度的完善与否，现时治安警察局的整个外勤制度牵涉到巡逻警员、查更警员及警司处负责人，但他们却各自出现不同的人为问题：巡逻警员违反工作指令，不遵守签箱、用膳、接更等规定，而且工作态度亦不够积极投入，有损保安保队的形象；查更警员在执勤时敷衍塞责，只按习惯查核巡逻警员，再加上没有按规定完成查核工作，不能发挥查更应有的效用；警司处方面对查核工作亦欠缺严格的监管，既没有认真复核与巡逻工作有关的资料，也没有严格要求下属执行工作指令。以上种种人为因素，足以影响整个巡逻体制的正常运作。

对于治安警察局在出勤制度方面所出现的问题，其实本署在 2001 年所发表的《公共行政工作人员守时及出勤的制度研究》衡工量值式审计报告已有详细论述，并建议了一个理想的出勤管理制度应具备的内容和具体的操作方法。因此，治安警察局可因应本身职务的特殊性而参考报告当中所提出的建议，规范好属下各部门的出勤制度，以避免相关问题的再次发生。至于外勤制度方面，则必须要加强监管的力度，堵塞现时人为及监察制度所出现的漏洞，使外勤监管制度能发挥其应有的作用。

为能对治安警察局所出现的问题清晰化，现归纳整理如下：



## 10 建议

对于治安警察局现时所实行的出勤及外勤制度，本署深信自有其存在价值，但任何一种制度都会随着时间或社会的转变，会出现或多或少的不足或值得检讨的地方。正是基于这个原因，现按照审计署的观点，提出以下一系列具针对性的建议，冀望治安警察局能参考本署所提出的建议，以达致善用社会资源的目标，从而进一步提高治安警察局的管治效率和效益，改善警队在市民心目中的形象。

### 10.1 出勤制度

对于出勤制度，本署认为治安警察局须作出适当改善，应从长远规划，建立一个统一及规范化的、并符合法例要求的出勤制度（可参考本署在 2001 年所发表的衡工量值式审计报告——《公共行政工作人员守时及出勤的制度研究》），并且将有关规定编制为成文指引，避免各部门的主管及工作人员，由于对法例的不同理解，而出现不同的管理模式及处理方法。具体的建议如下：

- 所有部门均应确保每名保安部队人员符合每周工作超过 45 小时的规定，并且制定每周出勤统计表，以让员工本身和上级都能即时掌握是否已符合法定工作时数的要求。
- 所有从事文职工作的人员，包括主管人员在签到簿上都应有出勤记录，以及记录上必须有其签署和进、出时间。同时在签到簿上亦应列明所有因事外出的原因和进、出时间记录，以及其所需之补时在何日何时已作补回。
- 所有部门均应设立辅助性的措施以监察出勤情况，例如委派专人监察每名工作人员之签到，或于人数较多及部门较集中的办公地点，设置电子记录仪器作为监管工具，以确保时间之真实性及准确性。



## 10.2 外勤制度

警员的外勤工作，可以说是肩负着警队日常工作最重要的部份。现试从审计署观点，对签警务箱及查核工作提出针对性建议，以供治安警察局参考，冀能获得最大的工作效益。

### 10.2.1 签警务箱

现时签警务箱作为一种监管警员工作表现的重要工具，但在实际操作上却存在一定的局限性，加上现时的监管措施并不足够，所以为了彻底改善有关情况，本署建议治安警察局可以分阶段作出以下之改善措施：

- 就长远规划而言，为了彻底解决现时签警务箱的局限性问题，治安警察局应与时俱进，作出前瞻性的目标，可考虑设立电子签箱系统。设立电子签箱系统，虽然初期投放的资源较大，但从长远而言，使用电子化系统不但可以增强签箱时间的准确性及真实性，亦可减少处理及分析警务表的工作量，对释放了的人力资源，可以按照实际情况而作出更合理的分配及运用。所以，为了提高工作的效率及效益，设立电子签箱系统，无疑是值得考虑的措施之一。
- 在未实施电子化前，为了针对现时监管不足的情况，治安警察局可以考虑利用现有资源，加强查更警员在监察方面的工作，同时要切实检讨现行的监管措施及程序，以堵塞现时的签箱漏洞。

### 10.2.2 查核工作

对于在“审计发现”中所出现的警员违规问题，很多都是由于查核制度及其监管出现漏洞所致。为了改善治安警察局在查核方面的工作，本署认为应要制定统一的工作指令，并制定为成文指引，同时要对警员加强宣传，使工作指令在警员之间众所周知，以便警员明白无误地完成工作指令的要求。具体建议如下：

一) 应制定切合实际并统一的查核工作指令

- 各警司处应设计一套随机并每天不同的工作指令，工作指令应根据实际情况而作出修改，同时每隔半年或一年应重估现行的工作指令是否能起到监察作用。
- 对各警司处的查核工作，治安警察局应作出明文的统一规定，如规定警员的签箱时间及顺序，查更报告要有统一的格式等。
- 各警司处亦应统一规定要严谨处理巡逻警员与警司处联络的资料，一切有关巡逻警员用膳及休息（如上洗手间）等信息，都应有独立的记录表来登记其开始及结束的时间。

二) 对查更警员应制定详细而成文的工作规则，其中应包括：

- 规定查更警员须不定期抽查巡逻警员的签箱时间，以确定巡逻警员的签箱时间及顺序。
- 规定查更警员必须每天不定时抽查巡逻警员的用膳情况，并记录在查更报告上。
- 严格要求查更警员要监督巡逻警员须按规定接更，并把相关情况记录在查更报告上。
- 规范查更警员的工作程序，例如查核巡逻警员的方法及方式、须查核的事项及填报的内容等。

三) 核实查更工作

- 核实查更资料的负责人员应仔细核对与巡逻工作有关的表格及报告，以确定巡逻警员及查更警员是否已按工作指引及指令执勤。
- 核实查更资料的负责人员要把报告内所发现的异常情况，立即向上级汇报。
- 上级宜定期抽查表格及报告，以便了解查更工作的执行情况。

### 10.3 个人素质

从审计发现所指出的问题，除了通过完善现有机制及优化制度外，进一步提高警员们的个人素质，亦应该是事半功倍的方法。因为再好的制度还得靠人去执行，显然，现时治安警察局已设立了相应制度（虽仍有改进的空间），但巡警、查更警以至警司处的负责人仍被发现并没有全面而严格地执行。

本署认为，警务官员应做好以身作则的榜样，因为若“其身不正”，自然“其令难行”。所以警务官员除了要严格执行工作指令外，本身还要做好带头作用，对工作要处处表现积极投入，这样才能令下属心悦诚服，做到上下一心，一同做好警队工作。

正如个别警司处处长所指出，对于犯了小错的警员（如不同更路的巡警一起吃饭等），不能强硬地执行有关的行政规定，而思想教育亦是一个重要而有效的方法。唯不能忘记，因应这种管理理念，其前提是必须要提高警员的个人素质（若有条件的话，应提前从培训保安学员入手），为此治安警察局应多办针对提高警员素质的培训课程。只有具备良好素质的警员才能更有效地接收上级所传达的信息，才能更清楚地了解工作的目的，从而进一步提高其对工作的责任感和投入感。



# 附件



## 附件一 巡逻工作的审计标准

### 1. 执行巡逻工作的警员

- 1.1. 严格按照工作指令的规定在所属巡逻路线上执勤，如按规定的次序及时间签警务箱等。
- 1.2. 须按照规定的时间及地点用膳，及按规定向上级汇报。
- 1.3. 必须定时向值日室报告所在位置。
- 1.4. 注意保持警队的尊严，不做出有损本身荣誉及形象的行为。
- 1.5. 遵守接更的工作规定。

### 2. 执行查更工作的警员

- 2.1. 不定期抽查巡逻警员的签箱时间。
- 2.2. 每天不定时到巡警所报的用膳地点作突击抽查。
- 2.3. 根据巡警所报的巡逻位置作突击抽查，并对其执勤情况作出记录。
- 2.4. 在查更报告上详细记录查更工作的情况。
- 2.5. 严格监督巡逻警员的接更工作。

### 3. 警务官员对巡逻工作的监管

- 3.1. 每天下达之工作指令不应长期不变，要定时重估其监察作用。
- 3.2. 每天核实一切与巡逻工作有关的文件及报告。
- 3.3. 每隔一段时间到各更路作突击抽查。





## 附件二 治安警察局回应公函





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  
審計署審計  
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	澳門垂 C. Po.
0655/0399/1/GCA/2003	2003/10/21	Ofício n.º.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，諸如農曆新年復活節……；此外，在舉辦一些大型活動及貴賓到訪期間，甚至休假以加強警力。因此，該等人員的工作時數已符合甚或超越法
- 二· 對於擔任文職工作之軍事化人員出勤時間之記錄，本局會改善筆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；本局亦時時檢討。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責，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。一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。事實証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。此  
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