



理由陳述

電子政務

(法案)

一、序言

澳門特別行政區政府一向致力在內部運作及向市民及企業提供服務時使用信息及通訊科技。

在科技層面上，現時已具備條件採用嶄新的數碼化接待方式向市民及企業提供最佳的服務，尤其是在同一的綜合接待程序中受理傳統上須在不同公共部門進行各種行政程序的行為和手續。

同時，亦可減輕市民及企業與公共部門聯繫時的負擔和不便，尤其在市民向澳門特別行政區某公共部門申請證明以便向另一澳門特別行政區公共部門提出申請時。

建設勤政、廉潔、高效、公正的法治政府，不斷完善施政體系和施政能力是施政的重點工作，而核准推動公共部門使用信息及通訊科技的有關制度是為落實此重點工作向前又邁進了一步。

二、立法目的

公共部門以電子方式進行活動時應遵從法律及法，尤其是：為提供行政資訊予利害關係人取閱；組成程序所需卷宗；以及編製表示行政機關意向的文件。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

然而，行政活動的一般制度都是針對使用紙本載體進程序的傳統方式而設定，因此，該等制度適用電子政務須作出必要的配合。

在某些情況下，上述配合涉及詮釋及整合法律條文方面的複雜操作，亦會對以電子方式作出的行為及手續的法律效力產生疑問和不確定性。因此，有需要制定法律規定加強人們對電子政務的法律依據的肯定和信心。

另一方面，透過本立法提案規定的制度，在取得公共服務時將會有更多的選擇：市民及企業可選擇以傳統或電子方式與公共部門聯繫。基於並無意圖強制規定使用電子方式獲取公共服務，故立法提案內未規定修改行政活動的一般制度。

因此，總括而言，本立法提案的主要目的是創造法律條件，讓政府藉使用信息及通訊科技更好地服務市民。

現擬設立一套不抵觸現行法定原則的法律規定，作為一般或普通制度中的特別規範配合電子政務的特性。

具體而言，本立法提案具有以下特定目的：加強以電子方式作出的行為、手續的法律效力的確定性和信心，無論該等行為和手續是由公共部門作出或由私人在公共部門辦理；規定公共部門可提供電子證明；規範統一電子平台數碼化證照並訂定其法律效力；在數碼化接待的各項程序中加強採用良好慣例；規範以電子方式提供的行政通知服務。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

三、立法重點

(一) 以電子方式進行的行政活動等同於傳統的行政活動的原則

公共部門應利用信息及通訊科技發展一種更便於利害關係人使用的高效、便捷的新穎行政活動方式。為此，立法提案首先規定公共部門得以電子方式進行公務通訊及處理文件（第五條）；同時亦規定文件的數碼化，以代替製作紙本影印本（第六條）。

由於一般規範行政活動的基本原則和規定均適用於電子政務，不會造成任何窒礙，因此，本立法提案對此嶄新的行政活動方式規定的特定規則，針對現行法律規定中因純為傳統方式而設定的規定未能涵蓋以電子方式作出行政活動的特性的各個方面，尤其是關於文件以書面方式作成或使用經核准格式的印件或通知方式等方面的規定。

立法提案就該等特定規則確立了以電子方式進行的行政活動等同於傳統的行政活動的原則：只要符合電子政務法律規定的特定要件，以電子方式作出的行為或手續即視為已合符一般制度所定的要求（第四條第一款、第五條、第六條、第七條第一款和第三款、第八條第一款、第九條、第十二條第一款、第十三條、第二十三條第四款）。

另一方面，涉及印花稅、費用、手續費或其他負擔的制度的文件和行為，將來可採用電子形式，尤其是電子證明、執照的數碼化證照。關於印花稅，立法提案規定電子文件內容與《印花稅規章》附件內的《印花稅繳稅總表》規定的文件及行為的內容相同時，須按電子文件



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

作出之日的有效稅率繳付印花稅（第二十九條）。在費用、手續費或其他負擔方面，就發出電子文件、公共部門以電子方式作出的行為，須繳付適用於紙本文件或同一內容的行為的有關法律及規章規定的費用、手續費或其他負擔的金額，但由行政長官批示決定豁免或減少該等費用的情況者除外（第三十條）。

（二）以電子證明代替紙本證明

部分公共部門如身份證明部門、登記部門及地圖繪製暨地籍部門等均須以文件載體收集並保存資料，且法律規定該等文件具有強化證明力。由於其他的公共部門亦有需要知悉和處理同類資料，故實務上可能出現在作出決定時所依據的資料已過時或不準確的風險。過去，為減低此種風險，主要推行的方法是要求出示證明或經認證的副本，且隨着此方法的普及應用，須長期分配人手處理該等證明和經認證副本的收發、存檔工作，同時亦增加了公共部門的紙檔存量；另一方面，上述方法亦會增加利害關係人的負擔，尤其是須奔走各部門或於現場等候接待而感到不快：利害關係人通常須逐一向某政府部門申請證明後交予另一政府部門。因此，如能經常備妥最新的資料供查閱，便能避免上述的奔走及不便。

立法提案規定公共部門得以提供電子證明代替傳統的紙本證明：電子證明是於互聯網網站專用區域或透過電子數據通訊功能提供的適合以內含文字內容的數碼化格式發出的證明。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

現時，公共部門向利害關係人發出行政證明時均利用電腦編寫證明的文字內容，將之以紙本列印後交予利害關係人，再由利害關係人將證明遞交予另一公共或私人實體。如為電子證明，證明的文字內容得以電子文件的方式供網上查閱，且透過使用每份文件獨有的查閱密碼檢索該證明，這樣便能快速有效地在互聯網網站的專用區域內進行檢索（第七條第一款及第二款）。法案還規定電子證明具有對含類似內容的紙本證明規定的同等法律效力（第七條第三款），且於電子證明有效期內，利害關係人再無需要重新申請紙本證明而只須提供查閱密碼，公共部門不得要求其遞交紙本證明（第七條第四款）。

— (三) 訂定統一電子平台數碼化證照的法律效力

統一電子平台可用於保存電子格式的文件，並供正當的利害關係人使用，尤其是發出准照、執照，修讀職業培訓課程，批准申請等電子證明文件。

然而，在未有專門法律規定的情況下，上述的電子文件的法律價值及是否充足齊備自然成疑。

採用信息及通訊科技，不應引致雙重的工作安排，尤其是在保留紙本文件的文件夾的同時，又建立與文件夾作用相同的實際提供電子文件的電子平台。另一方面，如以減少私人負擔為目標，則不能雙重要求公共部門發出的證照和證明書的電子格式證明及紙本證明。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

立法提案對數碼化證照作出了規定（第八條），並指出其法律效力的概括性定義（第九條），以消除對電子文件是否充足齊備的疑問。電子文件不需另外附帶或補充紙本證明文件。

（四）電子方式供私人利害關係人自願使用

在某些法律體系中，使用電子方式獲取某些服務已成為強制性。

本立法提案所採納的是另一取向：公共部門使用信息及通訊科技的目的是增加向市民及企業提供服務的渠道，故此，總原則是讓私人自行選擇以傳統或電子方式與公共部門聯繫。

因此，電子證明、發出數碼化證照、數碼化接待及電子方式的行政通知均是供私人自願使用的服務（第三條第一款）。對於選擇不使用電子方式的市民及企業，立法提案並無規定任何限制或不同的待遇，即規定的方案均是遵照以平等原則對待以電子方式或憑紙本文件獲當面接待的方式取得服務的私人。

然而，電子政務逐步推行一段期間後，電子服務有可能已發展至能用於進行某項事宜的整個程序步驟以及編製相關的最終決定。屆時，保留傳統程序以紙本提供服務對經濟及繁複的行政不利。故此，立法提案規定如電子服務已能用於某事宜的整個程序步驟以及編製相關的最終決定，公共部門可終止該事宜以紙本進行的程序步驟（第三條第二款）。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

終止以紙本進行的行政程序步驟可能會對缺乏使用電子工具所需知識或經濟資源的私人帶來困難。對此，立法提案規定在終止以紙本進行的相關步驟的情況下，公共部門在當面接待時應向本身未能使用數碼化接待的私人提供協助（第三條第三款）。

（五）免除私人遞交已由政府管有的文件

藉使用信息及通訊科技理順公共部門之間的內部溝通過程，從以減省市民及企業須往返同一政府的不同組織單位重複遞交相同資料所造成的負擔和不便。

作為嶄新的行政活動方式，電子政務要求達到一次性遞交的原則（“*once-only principle*”）：即私人向任何公共部門辦理手續時只須向政府遞交資料一次，如政府的另一組織單位之後在執行職責時需要取得該等資料，則透過公共部門之間的溝通渠道進行查閱，但必須遵守個人資料保護的要求。

立法提案規定了文件一次性遞交的原則應透過第十四條第一款及第二款規定關於免除遞交文件的方案實現。

（六）電子政務在數碼化接待的各項程序中須使用可靠及適當的電子身份識別工具

立法提案第二條（三）項規定以下的數碼化接待定義：“供利害關係人透過互聯網與公共部門的資訊系統進行互動的一項電子政務，至少包括提供資料和表格、遞交申請書，以及上傳文件的服務。”



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

數碼化接待一般是透過只供預先登記的使用者使用的登入服務進行。

為此，相關的資訊系統能因應不同的使用者而劃分並提供與之相關的資訊或服務；亦正是基於此種能力使得作為個人化通訊互動基建的信息及通訊科技可落實數碼化接待以及數碼化接待的各項程序步驟。

然而，要利用此種信息及通訊科技的能力，前提是必須有生成電子身份及電子身份識別所需的工具，以及透過資訊系統管理使用電子身份的互動。例如：在使用者帳戶系統內為使用者作登記，向其發給使用者名稱和密碼以用於日後登入指定的互聯網網站的專用範圍。

有需要使用電子身份識別工具的並非只是私人利害關係人。所有的資訊系統使用者亦應使用有關工具，尤其是為了避免第三人的不正當或不法介入程序或進入資訊系統，以及為偵測第三人的介入企圖。

澳門特別行政區的公共部門一直均有提供讓市民能獲取電子服務的工具。現時法案規定循此方向推進，強化這些工具的效率、方便性和可靠性，並規定每項電子身份識別工具應獲得的保障級別（第四條第三款）。

立法提案規定在數碼化接待過程中應包括核實使用者的電子身份，以確認登入者和在數碼化接待中作出行為的人的身份（第十一條）。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

關於挑選或選擇電子身份識別工具的問題，立法提案採用科技中立以及方法靈活性的標準：一方面無規定任何科技性質的限制，另一方面亦容許採用不同的方案，為此簡單列舉了登入密碼、一次性密碼、安全驗證碼、生物識別資料、電子證書、高級電子簽名或合格電子簽名等例子〔第二條（六）項〕。

（七）在數碼化接待的各項程序中加強採用良好慣例

在增加使用信息及通訊科技的同時，公共部門應提升其能力，共同執行數碼化接待的各個程序。

對此，立法提案規定公共部門得以整合方式處理不同程序步驟，尤其使利害關係人在同一數碼化接待程序中，可要求對適用的條件一併審查以及由各主管行政機關作出決定（第十五條第一款）。

在行政活動中推行信息及通訊科技取得成功經驗的比較研究顯示，引入新的電子服務時，必須結合政務改善策略（“good governance”），亦要在行政簡化方面作出努力，以減少市民及企業的負擔。

增加使用信息及通訊科技本身並不能確保提升政務效率和效益。簡單地將紙本文件轉成電子文件，或以電子工具組成卷宗時僅複製有關行為和傳統工作程序，可能無助達到更好服務市民這一目標。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

為了電子政務取得成功，立法提案規定實行政程序的整合可包括下列措施：

- 檢視以紙本載體組成卷宗所定的行為和手續，簡化該等行為和手續並使之能配合數碼化接待的程序〔第十五條第二款（一）項〕；
- 更改適用的行為和手續的次序，並按階段或不同申請類型劃分，以簡化數碼化接待的步驟及減少利害關係人的負擔〔第十五條第二款（二）項〕；
- 指定程序管理員進行整合不同程序的步驟〔第十五條第三款〕；
- 自動化活動，即在數碼化接待過程中以電子方式進行公共部門的行政活動，且無需公務人員在場〔第二條（五）項、第十五條第四款及第五款〕。

另一方面，屬行政上的司法爭訟情況，公共部門應將供調查用的行政卷宗移送法院。由於在法院內行政上的司法爭訟程序是透過紙本文件進行，所以規定組成數碼化接待程序的電子文件及電子數據須以紙本文件取代。因應這些電子資料有不同的種類，立法提案規定了取代這些電子資料應遵的手續（第十九條）。另外，立法提案規定公共部門應向法院及檢察院提供適當的技術工具，以配合理解及審查相關電子資料（第二十條）。

（八）私人可透過電子工具接收行政通知

現時，澳門特別行政區未有法律規定可採用信息及通訊科技實行以電子工具作出行政通知。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

針對這一可能性，立法提案對電子通知服務作出了規定（第二十一條及續後數條）。提供電子通知服務的實體應確保相關的資訊支援系統須對以電子方式發送、提供、遞交或不遞交行政通知作相關事實的記錄，並對有關資料作出保護，免受遺失、盜竊、毀損或未經許可改動的風險（第二十二條第一款）。

除必須是私人利害關係人可自願加入電子通知服務外（第三條），電子通知服務還應簡單方便。因此，按立法提案的規定，私人須指明電子通知服務所包含的事宜、行政程序、公共部門〔第二十一條第二款（一）項〕；私人擬加入電子通知服務時須確定其將使用的電子地址；電子地址可以是電郵地址、安裝在利害關係人所控制的電子設備中的應用程式或同等技術〔第二十一條第二款（二）項〕；私人在獲發送查閱工具後負有義務於法定期限內查閱完整的通知內容，但有合理障礙的情況除外〔第二十一條第二款（三）項〕。一般情況下，如向私人作出行政通知，相關部門須向上述的電子地址發出一項通知，其內包括一個聯通完整通知內容的安全鏈結或其他查閱完整通知內容的工具（第二十三條第一款）。通知的收件人可於三日限期內透過上述安全鏈結查閱完整的通知內容（第二十三條第一款及第二款）。通知的收件人可下載或列印完整的通知內容〔第二十二條第二款（五）項〕。

（九）闡明證據制度的適用配合，特別是在行政上的司法爭訟程序方面。

證據的一般制度現時所針對的是使用具有紙本文件的卷宗的傳統行政活動。為加強人們對電子政務的信心，宜闡明法律規定在這方面



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

必須作出的配合，但前提是現行的制度繼續適用，且不是修法的標的。

立法提案規定推行有關電子政務措施的法律推定：有關數碼化接待程序的行為和手續的電子文件的推定（第二十五條）；以電子方式作出行政通知的推定（第二十六條）。

在電子行政卷宗內的電子文件及其他電子數據的證明力方面，透過對現行一般制度的解釋，以及將之作出必要配合以便適用於電子工具，最終的立場是不設定單一的解決方案。換言之，按電子文件的內容和情況，可有多個法律上的解決方案。因此，為使大眾易於理解及增強對電子政務的信心，立法提案的其中一條文列出多個適用方案（第二十七條）。