



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第二常設委員會

第 5/VII/2025 號意見書

事由：《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案

一、引言

1. 澳門特別行政區政府於二零二四年十一月十五日向立法會提交《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案，立法會主席根據《立法會議事規則》的規定，透過第 1692/VII/2024 號批示接納了該法案。

2. 上述法案於二零二四年十二月十七日在立法會全體會議上引介，並經討論和表決後獲一般性通過。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

3. 同日，立法會主席透過第 1761/VII/2024 號批示，將上述法案分派給本委員會進行細則性審議和編製意見書。

4. 在細則性審議階段，委員會先後於二零二五年二月二十日至七月三日之間舉行多次會議，其中政府代表列席了六月十六日會議，並向委員會作出必要解釋。於二零二五年二月二十日舉行的會議上，委員會決定將當日審議過程中提出的問題編製成問題集，並於二零二五年二月二十六日送交政府，而政府隨後於二零二五年五月十二日提交相關回覆。¹

5. 由於政府已廣泛諮詢公共部門和公務人員團體的意見，並聽取了公共行政改革諮詢委員會的意見，因此，委員會認為無須再次向公共行政工作人員收集意見。²

6. 二零二五年六月三十日，政府向立法會提交了法案的修改文本，當中反映了委員會在細則性審議時的大部分討論內容。本意見書中，除非特別註明所引述的為最初文本的條文，否則所提述的條文將以該修改文本為依據。

7. 經分析和討論法案並對當中取向作出考慮後，委員會現根據《立法會議事規則》第一百二十條規定發表意見，內容如下：

¹ 政府的回覆充分考慮了對法案所採用的審議方式。即在委員會召開首次會議後，由立法會和政府雙方的顧問團先行開始技術審議工作，在完成技術會議後，政府就委員會的問題集提供了回覆，當中附隨基於有關會議而作成的工作文本。

² 詳見法案理由陳述第一頁的最後一段。



二、簡介、理由陳述、法案引入的主要修改

8. 法案屬於修改《澳門公共行政工作人員通則》（下稱《通則》）工作的其中一環，該修法工作始於特區政府在二零零四年向立法會提交的《公共行政工作人員的工作表現評核的原則》法案，即後來的第 8/2004 號法律。隨之而來的尚有九項法律，當中分別修改了年資獎金、房屋津貼及家庭津貼的制度、年資獎金、家庭津貼及補助的金額制度、公務人員的勞動合同制度及《通則》所載的其他制度，尤其是工作時間、輪值工作、相關津貼的計算、在免除上班日提供工作的補償、年假及缺勤、超時工作、待命制度和相關津貼、加強對因在職時意外而長期部分喪失工作能力的人員的保障、人員調動和轉職等制度。³

³ 以下為立法會所通過的公職法律：

第 8/2004 號法律《公共行政工作人員工作表現評核原則》；

第 2/2011 號法律《年資獎金、房屋津貼及家庭津貼制度》；

第 1/2014 號法律《調整年資獎金、津貼及補助的金額》；

第 12/2015 號法律《公共部門勞動合同制度》；

第 8/2016 號法律《調整房屋津貼的金額》；

第 4/2017 號法律《修改第 14/2009 號法律〈公務人員職程制度〉》；

第 18/2018 號法律《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉》；

第 2/2021 號法律《修改第 14/2009 號法律〈公務人員職程制度〉》；

第 1/2023 號法律《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》；

第 14/2009 號法律《公務人員職程制度》；以及

第 15/2009 號法律《領導及主管人員通則的基本規定》。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

9. 因應相關的政策取向，自二零零四年開始分階段進行修改和完善《通則》的工作⁴。及後，政府修訂了原載於十二月二十一日第86/89/M 號法令的澳門公共行政一般職程制度和特別職程制度，並透過第14/2009 號法律《公務人員職程制度》落實有關的修改。另外，於二零一七年⁵和二零二一年⁶亦對第14/2009 號法律引入修改，藉以優化該法律所載的制度。

10. 因此，自二零零四年起，政府向立法會提交並獲通過總共十項有關載於《通則》的公職制度的法律規範。

11. 一如政府於二零二四年十二月十七日向立法會全體會議作引介、討論和表決的會議上所述^{7/8}，本法案為上述修法工作的收官之作，根據法案的理由陳述，本次修法涵蓋以往《通則》修改所未涉及的内容，對相關制度加以完善並使之符合現時公職的新局面。具體而言，理由陳述指出“由於《通則》內關於紀律制度的規定實施多年未作修改，

⁴ 政府於多年前提出分階段修改《通則》的決定，原因是基於《通則》所載制度的複雜性和其篇幅之大，正如第18/2018 號法律的原法案的理由陳述所述，“因《通則》涉及的範圍較廣泛，澳門特別行政區政府以分階段的形式進行修訂。首階段先處理較受關注的内容，包括年假制度、缺勤制度、工作時間制度等規定（……）”。

⁵ 第4/2017 號法律《修改第14/2009 號法律〈公務人員職程制度〉》。

⁶ 第2/2021 號法律《修改第14/2009 號法律〈公務人員職程制度〉》。

⁷ 行政法務司司長在一般性通過法案的全體會議上所作的解釋。

⁸ 《二〇二四年財政年度施政方針》，有關公共行政的第二部分第一點（公共行政領域）（一）項指出，“梳理及檢視《澳門公共行政工作人員通則》中制定多年而未曾修改的規定，尤其是關於紀律制度的部分，以便使相關制度切合現時的施政需要，以及配合領導及主管人員專有紀律制度的落實”。

林
紅
星
L.
甲
張
V
張



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

以及因病缺勤的規定未能完全符合實際需要，所以藉此次修法的契機，對有關方面的規定作出完善。”

12. 除了完善上述的制度外，亦新增了規定，以落實第 8/2023 號法律《修改第 2/2009 號法律〈維護國家安全法〉》對第 2/2009 號法律《維護國家安全法》所引入的修改。

13. 具體而言，第 8/2023 號法律第一-F 條第三款（八）項⁹規定，公務人員須宣誓擁護《澳門特別行政區基本法》（下稱《基本法》）和效忠中華人民共和國澳門特別行政區。

14. 根據第一-F 條第四款，有關宣誓擁護《基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區的義務、不履行該義務的後果和相關程序，由專門法例另行規範。¹⁰

15. 一如法案的理由陳述所指“雖然現行《澳門公共行政工作人員通則》（下稱‘《通則》’）已對公務人員的就職宣誓事宜作出規範，但無論是關於宣誓主體抑或誓詞內容的規定，都未能符合新修訂的第 2/2009 號法律《維護國家安全法》關於就職宣誓規定的要求。為落實相關法律規定，切實履行澳門特別行政區的憲制責任，進一步落實

⁹ 基於第 8/2023 號法律對第 2/2009 號法律《維護國家安全法》所引入的修改，對後者進行了重新公佈和重新編號。因此，第一-F 條對應經重新公佈和重新編號的法律的第六條。

¹⁰ 法案亦對第 12/2015 號法律《公共部門勞動合同制度》和第 10/1999 號法律《司法官通則》引入修改，藉以完善該等法律所包括的人士的宣誓義務，而上述兩項法律在此是作為與《通則》相關的法規。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

‘愛國者治澳’原則，澳門特別行政區政府認為有必要對《通則》及相關法規進行修訂。”

16. 基於此，本法案對《通則》中有關宣誓擁護《基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區的規定加以完善，尤其是第三十五條（規則），並在第三十五-A 條（宣誓）中加入宣誓形式和相關誓詞，以及拒絕宣誓或不依法宣誓的後果。

17. 此外，法案亦完善第 10/1999 號法律《司法官通則》和第 12/2015 號法律《公共部門勞動合同制度》的規定，目的亦是為了落實《維護國家安全法》的上述規定，完善有關宣誓制度和不依該法作出宣誓的後果。

18. 就有關內容，完善《通則》第二百七十九條（義務）的規定，該條規範公共行政工作人員的義務，並將擁護《基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區新增作為公共行政工作人員的義務，藉以落實《維護國家安全法》的規定。

19. 除上述的修改外，法案亦引入以下的其他修改：

a) 修改擔任公共職務的一般要件；

b) 刪除進入公職最高年齡為五十歲的要件；



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

c) 對擔任公共職務新增一項要件，即屬依法被判斷為擁護《基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區者；

d) 優化因病缺勤的監察機制，尤其是規定當基於合理理由而須離開澳門特區時，工作人員須預先向部門作出報備；

e) 創設一個由衛生局管理的平台，而健康檢查委員會可在該平台中取得病人的臨床資料，以就公務人員的健康狀況發出具權限的決議；

f) 擴大健康檢查委員會有關核實公務人員病況的權限；

g) 規定應健康檢查委員會的要求，醫療人員在核實公務人員病況、確定無工作能力方面負有與其合作的義務，同時豁免醫療人員涉及就診人的保密義務；

h) 清晰紀律程序的時效期間的計算；

i) 規定對事實證明不擁護《基本法》或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區的工作人員必須科處撤職處分；

j) 加強紀律程序的調查方法和增加處分的酌科標準；

l) 規定當針對公職人員正進行紀律程序時，其不得退休，以免有關人員規避可能會被科處的處分；



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

- m) 降低紀律程序中科處防範性停職的前提條件；
- n) 在紀律程序中新增一個階段，即有權限實體在命令將卷宗退回預審員或採取補充措施時，須聽取嫌疑人的聲明；
- o) 規定公共和私人實體對紀律程序的預審員負有合作的特別義務；
- p) 對在紀律程序中作證的到場義務加以完善，並針對被傳召者在法定期間內沒有合理解釋下其不到場的情況，規定屬行政違法的處分；
- q) 創設制度規定容許以罰款代替在註銷登記當日或其後方對公積金制度前供款人作出的紀律處分。

20. 在法案中，上述的內容涉及下列法規的修改：經十二月二十一日第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》；十二月二十一日第 87/89/M 號法令；第 12/2015 號法律《公共部門勞動合同制度》；以及第 10/1999 號法律《司法官通則》。此外，在法案最初文本中亦新增了第八條和第十條，當中第八條規範在職的公共行政工作人員的宣誓義務，而第十條則規範按專有人員通則任用的人員的宣誓義務。

21. 由於現時為修改《通則》工作的最後階段，故政府認為亦須對十二月二十一日第 87/89/M 號法令及十二月二十八日第 62/98/M 號法令所載的表述和術語作整體適應化處理，以符合《回歸法》的規定，一



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

如理由陳述所載¹¹，有關內容規定在提案人提交的法案最後文本的第十二條和第十四條。

22. 綜上所述，對於政府由二零零四年已啟動的關於完善澳門特區公職制度的工作，其始於第 8/2004 號法律《公共行政工作人員工作表現評核原則》的通過，並將以本法案作結。然而，這並不代表日後將停止因應實際需要而對有關制度加以優化，只是就目前而言，有關工作已步入尾聲，一如提案人在法案獲立法會全體會議通過時所述般。

三、概括性審議

23. 正如本意見書第二部分所述，法案旨在完成《通則》的修訂工作，對自二零零四年已開展的優化工作中尚未涉及的公職制度加以完善。

24. 委員會對法案現時所引入的修改持正面意見，認為有關修改在優化制度的進程中具其重要性和必要性。然而，為進一步了解法案的立法政策取向，除與提案人舉行會議外，委員會亦就下列制度的具體修改，向其送交一份問題清單，並請求對當中的問題加以說明：

¹¹ “此外，《通則》雖然經過多次修訂，但未有因應《回歸法》的規定及現時的實際情況對相關詞彙作出梳理及替換，所以此次修法亦會一併對《通則》作適應化及整合處理。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

- **擔任公共職務的要件**

25. 法案建議調整《通則》第十條所規定的擔任公共職務的一般要件。具體而言，建議將該條第一款 a) 項規定的要件，即中國籍或葡國籍改為永久性居民。

26. 由於認為只有國民才具備擔任公職所需的忠誠感，故一般只有國家的公民才可以進入公職，因此，委員會請提案人說明決定採用這項取向的原因。

27. 此外，委員會亦希望了解，將“永久性居民”作為擔任公共職務的一般要件會否某程度窒礙對大灣區的人才的聘用，或按照《基本法》第九十七條最後部分的規定對葡國或其他外國人士的聘用。¹²

28. 就此內容，提案人在其對委員會問題作出的書面回覆中解釋，現時對第十條第一款 a) 項所建議的修改“是落實《基本法》第 97 條的規定，即原則上不論永久性居民的國籍為何，澳門特別行政區的公務人員必須是澳門特別行政區永久性居民；

但《基本法》的上述規定亦訂明了例外情況，即《基本法》第 98 和第 99 條規定的公務人員，以及澳門特別行政區聘用的某些專業技術

¹² “第九十七條

澳門特別行政區的公務人員必須是澳門特別行政區永久性居民。本法第九十八條和九十九條規定的公務人員，以及澳門特別行政區聘用的某些專業技術人員和初級公務人員除外。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

人員和初級公務人員除外，當中第 12/2015 號法律《公共部門勞動合同制度》第 3 條第 3 款以及第 17 條已明確規定僅在專業人員短缺或擬聘用的人員具特別才能的情況下，方可以個人勞動合同制度聘用澳門特別行政區或以外的工作人員擔任顧問或專業技術職務；

因此，是次修法並不影響澳門特別行政區根據《基本法》及第 12/2015 號法律的規定聘用非為澳門特別行政區永久性居民擔任顧問和專業技術職務。”

29. 換言之，根據提案人的解釋，擔任公共職務的一般規則是須為永久性居民（而現時已是如此，儘管尚未將《基本法》第九十七條前半部分的內容規定在《通則》內）¹³，其例外情況為《基本法》第九十七條的後半部分，即可根據該規定¹⁴和第 12/2015 號法律聘用大灣區、葡國或其他國家的人才擔任公共職務，一如現時做法般。

30. 對於政府的政策取向，即將《基本法》的上述規範規定在《通則》內，以及有關永久性居民要件的例外情況為載於《基本法》第九十七條後半部分的見解，委員會均予以認同，認為有關的政策取向保障居民進入公職的權利，且不會影響對澳門特區整體發展屬必要的大灣區和外國人才的聘用。^{15/16/17/18/19}

¹³ <https://concurso-uni.safp.gov.mo>

¹⁴ 其準用《基本法》第九十八條和第九十九條。

¹⁵ 這一制度現時已落實在選舉法中。詳見第 3/2001 號法律《澳門特別行政區立法會選舉法》第二條（一）項和第 12/2000 號法律《選民登記法》第十條。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

31. 委員會亦就法案對第十條第一款 f) 項的廢止進行分析，該項規定在澳門地區居住為擔任公共職務的要件。在廢止該項後，日後將不再強制要求行政當局的工作人員居住在澳門特區內。

32. 提案人在立法會會議上解釋有關取向是基於大灣區的發展趨勢而確立的，因政府限制居住在內地或橫琴粵澳深度合作區的永久性居民進入公職是不合理的。

33. 委員會支持提案人在此部分所作的取態。

• 年齡

34. 《通則》現時規定進入公職的年齡上限為五十歲。然而，法案刪除了該上限規定，即第十一條僅保留有關進入公職的年齡下限為十八歲的規定。基於此，委員會希望向提案人了解為何刪去進入公職的年齡上限，因為若刪去該限制，則自新法生效起，任何人士均可進入公

¹⁶ 《基本法》僅要求行政長官、行政會委員、主要官員、立法會主席和副主席，以及終審法院院長須為中國公民，並規定應由澳門特別行政區居民中的中國公民在澳門選出澳門特別行政區的全國人民代表大會代表，即僅針對最具政治重要性的職位。至於其他的職位，其重點是永久性居民，對國籍則沒有任何要求。

¹⁷ 《基本法》有關居民的基本權利和義務規定的第三章採用的是居民的概念，而不是國籍。

¹⁸ 就此可參閱二零零四年二月二十六日第 213/2003 號上訴案的裁判書。

¹⁹ 在香港特別行政區，可聘用任何國籍的人士擔任公職，只要其為永久性居民。《香港特別行政區基本法》有關公務員的規定與《澳門特別行政區基本法》的規定相同。

<https://www.basiclaw.gov.hk/tc/basiclaw/chapter4.html>



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

職，只要其沒有超逾《通則》第四十四條第二款所規定的六十五歲年齡上限。

35. 此外，法案採用的解決方案未有考慮法院和檢察院司法官的情況，有關人士所適用的制度為退休金及撫卹金制度，如是者，為符合《通則》第二百五十九條第一款的規定，即須滿足十五年最低時間限度才可按退休金及撫卹金制度的規定退休，則進入司法官職程的年齡上限須為五十歲。因此，亦須就此問題請求提供說明。²⁰

36. 根據提案人回覆委員會的解釋，就現時進入公職的年齡上限，當時訂立該規定是基於一項前提條件，即工作人員“最少有 15 年的為退休效力而計算的服務時間”。上述的十五年最低期限與《通則》第二百五十九條第一款，即工作人員可根據退休金及撫卹金制度退休的最低時間限度相關。

37. 然而，自通過第 8/2006 號法律《公務人員公積金制度》後，公職的工作人員無法在退休金及撫卹金制度再作登記，該制度的特點是確保退休後可每月收取退休金。當時只有司法官可繼續沿用上述制度，且不允許其轉換到經第 8/2006 號法律通過的公積金制度。

²⁰ 根據第 8/2006 號法律《公務人員公積金制度》第三條第二款（五）項，司法官不得於公積金制度登記，對其繼續適用《通則》規定的退休金及撫卹金制度。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

38. 《公務人員公積金制度》是由供款組成，不論是特區抑或是工作人員，兩者均須在勞動關係存續期內每月²¹進行供款，並由退休基金會對供款進行財務上的投放，而工作人員則會在終止於公共行政擔任職務時收取總額。

39. 基於此，提案人解釋，現時已沒有需要就擔任公共職務規定最低期限，因為在終止職務時，不論在公共行政的服務時間為何，工作人員亦將會收到在該時段內所積累的款項。²²

40. 然而，上述的情況並不適用於司法官，因為根據第 8/2006 號法律第三條第二款（五）項，他們在履職時，不得於公積金制度作登記。²³基於此，有需要繼續規定進入司法官職程的年齡上限。

41. 為回應這一情況，法案的修改文本在第十一條新增第二款，明確規定對於適用退休金及撫卹金制度的工作人員，進入公職的年齡上限為五十歲。

42. 至於不適用退休金及撫卹金制度的工作人員，提案人認為“按照第 44 條第 2 款規定一般擔任公共職務的年齡上限為 65 歲已足

²¹ 根據第 8/2006 號法律第五條第二款，供款是以工作人員的月薪酬為基礎，政府和工作人員的供款則分別相當於該基礎的百分之十四和百分之七。

²² 工作人員可收取其自身所作的全部供款總額；而特區的供款部分，則因應服務年數收取相應的百分比，且在服務滿二十五年後，可全數收取由特區所作的供款總額。詳見第 8/2006 號法律第十四條。

²³ 另外亦請參閱第 8/2006 號法律《公務人員公積金制度》第二十四條第一款（四）項。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

夠”。²⁴

43. 就此內容，提案人解釋，現時所處理的是有關擔任公共職務的年齡上限，其適用於《通則》所涵蓋的工作人員。至於按照第12/2015 號法律《公共部門勞動合同制度》以個人勞動合同方式所聘用的工作人員，則適用該法的規定，並可根據部門的需要聘用高於《通則》年齡上限的人員。

44. 委員會理解並認同提案人的立法取向。

• 任職能力

45. 法案將擁護《基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區，新增作為擔任公共職務的任職能力的要件。不具備上述要件的人士不得以任何方式進入公職。

46. 然而，對於曾被視為不擁護《基本法》和不效忠澳門特區，並因而無法進入公職的人士，其只要符合第十三條第二款規定的條件，則可以無須一直處於有關狀況。

47. 申言之，對於曾因不擁護《基本法》和不效忠特區而被撤職的人士，若其獲恢復權利，則可根據第十三條第二款 a) 項重新具備任

²⁴ 提案人對委員會問題的回覆。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

職能力；而對於屬撤職以外的其他情況的人士，則可根據第十三條第二款 b) 項投考公職²⁵。

48. 因此，委員會希望了解第二款 b) 項包括哪些情況，即何謂不屬於紀律程序被撤職，且被判斷為不擁護《基本法》和不效忠特區的人士而可投考公職的“其他情況”。

49. 提案人在回覆委員會的問題中解釋“按照經法案修改的《通則》第 13 條第 2 款 b 項的規定，被依法判斷為不擁護《基本法》或不效忠澳門特區的其他情況尤其包括非因紀律程序而被判斷為‘不擁護、不效忠’的人士，例如按照《行政長官選舉法》及《澳門特別行政區立法會選舉法》規定經過資格審查而被判斷不擁護、不效忠者”。

50. 由於這涉及一項嚴重的情況，委員會希望了解，對於曾被判斷為不擁護《基本法》和不效忠中華人民共和國澳門特別行政區的人士，第十三條第二款規定的恢復權利的程序將如何進行。

51. 據提案人對此內容的解釋“被科處紀律處分的違紀者並無須自行請求維護國家安全委員會就其是否擁護《基本法》和效忠澳門特區的情況發表意見，反之其僅須向原所屬部門提出恢復權利的申請，並附

²⁵ “二、上款 a 項所指者，如符合下列條件，可重新具備擔任公共職務的能力：

- a) 如屬按照紀律制度被撤職者，在恢復權利的程序中獲認定其已不再處於上款 a 項所指的情況；
- b) 如屬其他情況，在被判斷當年及之後的五個曆年後，經許可聘用的實體認定其已不再處於上款 a 項所指的情況。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

同《通則》第 349 條第 3 款所規定已不再處於該款所指情況的證據資料，其所屬部門在接收相關申請後將透過內部工作流程將個案轉交國安委作出判斷，並由監督實體就恢復權利的事宜作出決定。”

52. 至於第十三條第二款 b) 項所包括的其他情況，即未被科處紀律處分的人士，則由許可聘用的實體向澳門特別行政區維護國家安全委員會開展核實程序。

53. 無論如何，在以上的兩種情況中，利害關係人均不會直接與澳門特別行政區維護國家安全委員會交涉，而是視乎具體情況，由工作人員的部門或許可聘用的實體向該委員會展開審查程序，且利害關係人應呈交對審查屬必要的證明文件。

54. 委員會認同提案人對此內容的見解，認為其解釋屬清晰且客觀。

• 宣誓

55. 第三十五-A 條規定宣誓在公職屬強制性。由於條文沒有具體規定哪些工作人員須履行該義務，故委員會要求提案人解釋該條的具體範圍，尤其是當中規定的強制宣誓是否亦包括透過個人勞動合同任用的工作人員。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

56. 提案人向委員會提交了一份有關此內容的詳盡回覆。根據提案人解釋“本次對《通則》進行修訂的主因是因應新修訂的第 2/2009 號法律《維護國家安全法》第 6 條第 3 款（8）項，明確規定所有公務人員就任公職時均必須作出宣誓，包括適用臨時或確定委任、定期委任、行政任用合同、個人勞動合同及專有人員通則任用的人員，亦包括以專有法規訂定其人員通則的人員（例如保安部隊及保安部門人員）；

《通則》第 35-A 條規定的宣誓是適用於第 36 條第 1 款列出的各種須進行就職的情況，包括臨時委任、定期委任及通過晉級開考而獲任用用於晉升職級的情況；

而針對合同制度的人員，則依循現行的適用制度，即第 12/2015 號法律《公共部門勞動合同制度》，按經法案第 6 條新增的第 12/2015 號法律第 3-A 條的規定，以行政任用合同及個人勞動合同聘用的人員均必須作出宣誓；

值得留意，如公務人員因第 12/2015 號法律第 15 條（3）項所指的調任或轉職原因而簽署新的行政任用合同，又或簽署新的個人勞動合同，在此等情況下也須再次作出宣誓；

至於其他情況，例如由臨時委任或定期委任轉為確定委任，又或在無須透過就職的方式而調整職級等情況，包括行政任用合同的人員以合同附註的方式調整職級，由於不涉及進行就職或簽署新合同的情況，則無須再次進行宣誓。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

57. 委員會認為提案人的回覆清晰，並接納其立法取向，即對於以個人勞動合同任用的工作人員，應在規範該類合同的第 12/2015 號法律規定有關人員的宣誓。因為正如提案人在立法會會議上所作的解釋，該類合同並不是公法合同，因此，與透過該方式獲任用的工作人員相關的規範不應載於《通則》。

58. 此外，委員會亦認為法案規定的制度符合第 2/2009 號法律《維護國家安全法》的規範，因此，認同提案人載於其書面回覆內的見解，有關見解隨後在立法會的會議上亦獲得確認。

• 由非牟利醫療機構發出之醫生檢查證明

59. 在本法案獲得一般性通過的全體會議上，部分議員提出了有關認可私營中西醫²⁶發出的檢查證明在公職用作患病證明的問題。

60. 提案人當時在會議上表示，是次修法未有考慮此點，但政府或許可就此事宜加以考量和就其落實展開研究，尤其是聽取醫療專業委員會的意見。

61. 在細則性審議法案的過程中，委員會在會議中再次討論這一問題，部分議員認為，就私人領域醫療人員向公共行政工作人員發出醫

²⁶ 根據《通則》第一百零一條第一款及第四款的規定，在現行制度下，醫生檢查證明必須由醫院或衛生中心的醫生發出，又或由倘有的部門專責醫生發出。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

生檢查證明方面，至少應包括由非牟利團體設立的私家診所的醫療人員。

62. 基於此，委員會在向提案人送交問題集時，曾表示希望了解提案人是否已對上述內容作出考量、有否任何進展，以及具體方向為何。

63. 就委員會提出的要求，提案人回覆指稱“經初步分析，從實務操作是否具有條件就私人領域的醫療人員開立《通則》第 101 條第 1 款所指的醫生檢查證明進行有效監察的角度去考慮，現階段僅具條件將之擴展至由社團開設但受政府委託向公務人員提供醫療服務的診所的醫療人員所開立的相關醫生證明，因為衛生局較具條件與受政府委託向公務人員提供醫療服務的診所建立相應的監管及協調機制，以便對有關醫療人員所開立的醫生檢查證明作有效監管。”

64. 從提案人的回覆可見，在新法生效後，公共行政工作人員可前往由非牟利團體開辦的診所，透過診所醫療人員向其發出的醫生檢查證明，確認其患病和解釋其缺勤。

65. 委員會對提案人的政策取向表示贊同，並藉由對《通則》第一百零一條第一款的修改將該取向加以落實。委員會認為這一步至關重要，既可減少公營部門的工作量、提升非牟利團體開設的診所的認受性，亦可透過容許使用私人領域醫療人員的服務讓公共行政工作人員得以受惠。

林
仁
榮
七
軍
政
師
理



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

• 核實病況

66. 法案對載於《通則》第一百零二條的公共行政工作人員的核實病況制度引入修改和加以細化，擴大該制度的範圍。

67. 在現行制度中，核實病況的制度僅包括因病缺勤的工作人員。

68. 然而，提案人認為，上述制度不應僅限於工作人員，亦應包括當其處於《通則》第九十七條第二款規定的情況，即工作人員因親屬患病而合理缺勤的情況。²⁷

69. 如是者，在核實病況的制度中，部門不僅可以核實其工作人員的病況（現行制度），尚可在工作人員因親屬患病而缺勤的情況，核實其親屬的病況。

70. 因此，部門既可要求專責醫生到工作人員患病親屬的家中進行病況核實，亦可要求衛生局派醫療人員到患病親屬家中確認其病況。與此同時，部門尚可要求工作人員和其患病親屬到衛生局進行核實病況，而這屬該制度的新增規定，因不僅針對工作人員，亦包括其親屬。

²⁷ 根據第九十七條第二款規定，“因工作人員本人或下列親屬患病而缺勤者，視為因病缺勤：a) 配偶，且不妨礙本通則關於事實婚之規定；b) 第一親等直系血親或姻親。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

71. 此外，提案人在細則性審議期間新增了一項規定，即如工作人員或其親屬無法親身接受病況核實，則衛生局可透過其認為適當的方式，尤其是以視像會議的方式進行病況核實。

72. 基於對核實病況制度所引入的上述修改，委員會請求提案人作出相應說明。

73. 提案人就此內容向委員會作出了詳盡解釋。根據其解釋，引入對工作人員患病親屬進行核實病況的制度的原因是，工作人員可在此情況下因病缺勤，且並不會對其法律職務狀況帶來任何後果，尤其是對其薪俸、年資等^{28/29}，因此，有需要引入一套較為嚴謹的監察制度，從而確保當工作人員因親屬患病而缺勤時，其親屬確實處於患病和需要工作人員陪伴的狀況。

74. 至於在制度所新增的規定，即部門可要求工作人員或其親屬到衛生局進行核實病況，這是由於有時候工作人員和其患病親屬需要進行的醫學檢查只能透過衛生場所內的設備才能進行。³⁰

²⁸ 根據第九十七條第三款，“因上款所指親屬患病而缺勤，在每一曆年內不得超過十五日，有關缺勤包括在澳門特別行政區及經送外診治委員會決定的在外地住院和休養的情況。”

²⁹ 根據第九十七條第六款，只有當在每一曆年內因病缺勤日數連斷或間斷逾三十日時，才會扣除為職級及職程之效力而計算的年資。

³⁰ 提案人的這項立法原意，法案在理由陳述第三點（優化因病缺勤的監察機制）的首一段落內已某程度反映可要求病人到衛生局核實病況。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

75. 基於上述對核實病況制度所引入的實質性修改，委員會希望了解該制度將來的實務操作，而提案人在回應委員會的提問時表示，應參照現行核實病況的程序。“為此，（……）工作人員前往衛生局核實病況前，所屬部門先與衛生局進行溝通，及後衛生局將安排進行病況核實的地點及時間，並通知部門以便其向工作人員發出報到憑單，當中載明要求相應人員在指定的時間及地點核實病況。到達衛生局後，應向指定的工作人員進行報到，繼而由醫生負責核實病況，並於完成後將報告通知工作人員所屬部門。”

76. 關於透過親身以外的其他方式，尤其是以視像會議進行的病況核實，提案人的原意是為了切合工作人員的需求並加快有關程序，讓工作人員以至其患病親屬即使不能親身前往衛生局，也可進行病況核實，以便工作人員可繼續因患病或親屬患病而合理缺勤。

77. 委員會支持對核實病況制度所引入的修改，認為針對工作人員因陪伴患病親屬而缺勤時，健康檢查委員會亦對其親屬進行病況核實是恰當的，從而避免工作人員在行使該權利時的濫用情況。

78. 此外，委員會亦認同第一百零二條第一款和第三款所新增的核實病況的方式。

79. 委員會認為，本條第一款的規定，即部門領導可要求工作人員和其患病親屬到衛生局接受病況核實，這是適當的。另外，對於工作人員或其患病親屬因健康狀況而無法前往衛生局的情況，本條第三款規



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

定衛生局可透過視像會議方式核實病況，委員會認為這與電子政務一脈相承。

- 在因病缺勤時離開澳門特區

80. 除上述的修改外，提案人尚引入了其他修改，以進一步充實因病缺勤制度。

81. 具體而言，**第一百零二條的第六款**規定，對於因病缺勤且醫生檢查證明指出須留家休息的工作人員，其在具有合理解釋的原因下可離開澳門特區，尤其是為了自身或其患病親屬接受治療，並應在離境前將該事實向所屬部門報備。

82. 就該制度而言，委員會希望了解有關規定的立法原意，即當醫生檢查證明指出須留家休息時，是否僅得因接受醫學治療方可離開澳門特區，抑或是工作人員尚可因其他原因離境。

83. 提案人在其向委員會提交的書面回覆中解釋“法案修改的《通則》第 102 條第 5 款所指‘尤其是為接受治療的情況’僅屬舉例列舉的情況。事實上，合理理由應被理解為‘社會上可予接受的理由’，故除了以舉例列舉方式指出接受治療而離境的情況外，其他合理理由尚包括情理上可接納的外出理由，例如是出席喪禮，又或是為治療其他疾病而離境”。然而，一如提案人在立法會會議上被問及有關情況時所述，“社會上可予接受的理由”並不包括離境購物（即使工作人員習慣

林
化
畢
乙
一
五
一
理



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

在特區以外購物亦然，也不論其主張的原因為何，如較優的價格、習慣等）。

84. 提案人在立法會會議上進一步說明，針對處於因病缺勤但醫生檢查證明並沒有指出須留在家中的工作人員，其亦應遵守因病缺勤的目的，即旨在讓工作人員康復，而不是用作消遣（如年假）。

85. 此外，提案人解釋，根據《通則》第八十八條第二款，缺勤是以整天計算的，因此，“在因病缺勤當日離境，不論離境時處於上班時間抑或下班時間，工作人員均有義務作出報備。”。提案人在回覆中強調，一如從**第一百零二條第九款**³¹的規定所得，須由部門領導決定工作人員離境的理由是否合理。

86. **總括而言**，對於因病缺勤的工作人員，若醫生檢查證明指出須留在家中，則其僅得在例外情況下並預先向部門領導報備後方可離開澳門特區，而部門領導可要求工作人員提交與離境原因相關的證明文件，一如本條第八款所規定般。

87. 須指出，一如提案人在立法會的會議上所作的說明般，離開澳門特區僅涉及工作人員的報備義務³²，並不涉及部門領導的批准。儘管如此，如離境目的與預先報備的原因不符（例如以接受醫學治療作為

³¹ “如部門領導不接納工作人員提出的離境理由，工作人員不在澳門特別行政區所涉及的缺勤日數視為不合理缺勤。”

³² 在法案的文本中，《通則》第三百一十三條第二款 g)項規定，對不履行報備義務者科處罰款處分。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

解釋理由，但實際上卻是以休閒、購物等目的而離境等），則工作人員可依法被追究紀律責任和因虛假聲明承擔刑事責任，並導致所涉及的缺勤日數視為不合理缺勤。

88. 為準確地落實該制度，提案人尚表示，將在“公務通”的政府應用程式內加設功能，以便工作人員能夠簡單快捷地就離境預先進行報備，與此同時，考慮可以接受工作人員向所屬部門呈交有關通知。

89. 基於在上述情況下離境所具有的例外性質，工作人員所屬部門的領導可要求治安警察局提供出入境紀錄，以確認其離境，對此，委員會表示關注。

90. 基於此，委員會希望了解，針對處於因病缺勤且其醫生檢查證明沒有指出須留在家中的工作人員，部門領導是否亦可向治安警察局要求取得有關工作人員的出入境紀錄，原因是社會有意見認為，針對因病缺勤的工作人員，即使其醫生檢查證明沒有指出須留在家中，其亦不得離開澳門特區。

91. 對此，提案人指出“有關離境報備僅適用於當醫生檢查證明指出須留家休息的情況，故無須留家休息的情況不適用經法案修改後的《通則》第 102 條第 6 款有關要求警方提供倘有的出入境紀錄的規定，但不影響工作人員以不正當方式行使因病缺勤的權利時開展相應的紀律程序，預審員在該程序中則可按照經法案修改後的《通則》第 329-A 條的規定，要求警方提供倘有的出入境紀錄；



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

值得注意，即使無須留家休息的情況，亦不妨礙部門領導可按照第 102 條第 1 款及第 2 款的規定，要求專責醫生或衛生局派員到工作人員所指定的地點，或要求有關工作人員到衛生局以進行病況核實，如未能在家中或工作人員所指定的地點、日期及時間找到工作人員，又或其未有按第 102 條第 1 款所指的要求前往衛生局，則其缺勤視為不合理缺勤。”

92. 此外，提案人在立法會的會議上亦清晰指出，對於醫生檢查證明沒有指出須留在家中的情況，雖然法案沒有限制工作人員的離境，但當發現濫用時，部門具能力核實該等情況，尤其是透過廉政公署為之。

93. 換言之，醫生檢查證明沒有指出須留在家中並不代表人員可隨時離境、休假等，但為處理無法待身體復原和不再處於因病缺勤的狀況後才解決的緊急情事而臨時和短時間離境除外。

94. 委員會理解有關內容的立法原意，並認同提案人的觀點。

- 居住在珠海或其他鄰近澳門的城市和橫琴粵澳深度合作區的工作人員

95. 由於現時有工作人員定居於珠海或鄰近澳門的其他城市和合作區，故委員會希望了解公共部門如何對有關工作人員進行核實病況；是否從澳門派員去核實居住在這些城市的工作人員的病況；可否透過合



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

作區衛生站的人員進行核實病況，又或是否能以另一種方式，尤其是遠程方式進行核實。另外，為適用第一百零二條第七款的規定³³，即部門可要求治安警察局提供居住在前述城市的有關工作人員的出入境紀錄，將會如何進行？如需查詢，哪些公共實體可以提供當中規定的紀錄資料？

96. 對此，提案人指出，衛生局可根據第 81/99/M 號法令第三條第三款，在合作區內設立衛生站或其他醫療機構，向在合作區生活的澳門居民提供社區醫療衛生服務³⁴，現時已設有一個衛生站向現居於合作區的澳門居民提供有關服務。因此，對於居住在合作區的工作人員，可透過上述的衛生站以及日後可能設立的其他衛生站的人員到其家中進行核實病況。

97. 此外，提案人解釋“部門領導可隨時要求衛生局派員前往患病者家中或要求有關患病者到衛生局以進行病況核實。事實上，由於工作人員仍須每天往返本澳工作，故一般均在廣東省珠海市或中山市等鄰近本澳的周邊內地城市居住，因此，衛生局在客觀上仍有條件派員前往患病者的家中或要求患病者前往該衛生局核實病況；

由於在實務上並不能排除居住在珠海或合作區的人士經澳門特別行政區前往香港特別行政區或其他內地城市，而且亦不能排除可透過相

³³ 第一百零二條第七款的規定，“為適用上款的規定，部門領導可要求治安警察局提供有關工作人員的出入境紀錄。”

³⁴ 橫琴粵澳深度合作區澳門新街坊衛生站是根據第 169/2024 號行政長官批示而設立的。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

關紀錄而發現工作人員出入境異常的情況（例如在珠海居住，但卻乘船往香港），故《通則》第一百零二條第六款的規定亦有一定的適用空間，並無意修改相關的準用規定。”

98. 正如在立法會會議上所言，“如工作人員居住在橫琴粵澳深度合作區或澳門附近其他城市，在因病缺勤且本應須留在家中期間卻離開其身處的城市，則須通報所屬部門會離開所居住的地點或城市。”

99. 另外，提案人尚表示，由於治安警察局在澳門特區以外不具管轄權，故使用第一百零二條第七款的規定進行病況核實在操作上並非完全可行。儘管如此，當有跡象顯示工作人員存有濫用行為時，部門可提起調查程序，倘結論是工作人員違反須留在家中的義務，則其須根據公職紀律制度承擔紀律責任。同時，根據該制度，預審員可要求其他實體，甚至中國內地的單位，協助取得資料或聽取證人的證言。

100. 總括而言，即使工作人員居住在澳門以外，部門仍有眾多途徑確定工作人員因病缺勤的情況，並不會因在澳門特區以外無法直接適用第一百零二條第七款的規定而存有阻礙。

101. 委員會理解和認同提案人的取向，認為這一方案平衡和尊重澳門的特殊情況，並促進工作人員遵守現時已優化的因病缺勤制度和嚴格恪守法律。



- **健康檢查委員會**

102. 委員會對於提案人就健康檢查委員會的職權及運作方式所引入的修改予以支持，健康檢查委員會的主要職能是核實及確認公共行政工作人員的疾病及無能力情況。

103. 在此前提下，委員會認為重要的是，讓健康檢查委員會及健康覆檢委員會（本意見書稍後將就覆檢委員會加以闡述）得以全面取得載於由衛生局管理的平台上的工作人員的病歷資料，並認為這可讓該等委員會更好地了解因病缺勤的工作人員的病史。

104. 同樣重要的是對健康檢查委員會所新增的權限，即其可要求工作人員前往衛生局或該委員會認為適當的機構，親身接受補充醫學檢查，與此同時，健康檢查委員會亦將有權透過視像會議進行醫學檢查和確認病況。

105. 在與提案人的會議中，委員會建議醫學委員會可聽取負責跟進相關工作人員的專科醫生的意見，以便醫學委員會能對工作人員的健康狀況具更深入的了解。

106. 就此建議，提案人認為，法案所引入的第一百零五-A 條第一款的規定某程度已回應委員會的要求。然而，為使有關規定更為清晰，提案人對法案作出了若干完善。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

107. 因此，整體而言，委員會對法案此部分的修改表示支持，認為修改是適時和必要的，並希望負責核實和確認公共行政工作人員的病況和無能力情況的醫學委員會，未來能在更清晰明瞭工作人員的健康情況下作出決議，以及在有需要時得以與其他同事確認及分析其決議，令決議能夠盡可能準確地反映工作人員的健康狀況。

• **健康檢查委員會的決議**

108. 根據《通則》的多項規定，尤其是第一百零五條第七款，在現行制度中，針對公共行政工作人員病況所進行的審查和確認，健康檢查委員會的介入是透過發出意見書的方式為之，旨在解釋工作人員的缺勤或確定其無能力的情況。根據規範衛生局及其機關的架構、性質和職責的第 81/99/M 號法令第八條第二款 f) 項的規定，健康檢查委員會的意見書須經衛生局局長確認。

109. 這一制度的設置導致不得針對“醫學委員會”（健康檢查委員會及健康覆檢委員會）的行為直接向澳門特別行政區法院提起申訴。只有在衛生局局長確認相關委員會的意見書後，工作人員才可以對使其遭受影響的決定提起上訴，而可被上訴的是衛生局局長的確認行為，因為只有該行為方賦予委員會的意見書具有容許針對行政行為提起司法上訴的確定性。^{35/36}

³⁵ 就此事宜，司法見解一直存有分歧，當中有司法見解認為，由於醫學委員會是澳門特別行政區唯一具權限確認公共行政工作人員病況和無能力的實體，故其意見書屬確定性行為，因而可針對其提起司法上訴。這是醫學委員會的專屬權限。根據這一司法見解，由於衛生局局長與醫學委員會之間



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

110. 提案人在法案文本中對上述制度引入修改，對健康檢查委員會的決定賦予能針對其直接向澳門特別行政區法院提起上訴的確定性。

111. 就此，因應這一取向，健康檢查委員會的行為的法律性質有所改變，委員會不再發出須衛生局局長確認的意見書，改為透過決議對工作人員的病況作出決定，而針對有關決議可直接提起司法上訴，這一取向與合議機關，如健康檢查委員會及健康覆檢委員會，作出的行為的性質是一致的。³⁷

並無等級關係，衛生局局長的確認只是行為的一部份，是健康檢查委員會意見書的補充，僅對意見書賦予效力，因此可就醫學委員會的決定提起司法上訴。見中級法院第 504/2020 號案和第 568/2006 號案的合議庭裁判。

然而，另一司法見解則認為，健康檢查委員會的意見書不構成行政行為，僅屬發表意見的行為，因為意見書本身不具約束力，即不存在行政行為所載命令對有關法律關係主體產生強制性和要求其作出特定行為的效力。因此，由於健康檢查委員會的意見書對工作人員不具約束力，所以不能針對其提起司法上訴，而是經衛生局局長的確認後，才賦予意見書相關資格，以便可針對其提起司法上訴。（終審法院第 141/2021 號案的合議庭裁判、中級法院第 974/2020 號案、第 1013/2020 號案、第 1015/2020 號案、第 1021/2020 號案、第 10/2021 號案、第 343/2021 號案的合議庭裁判，以及行政法院第 TA-23-3167-ADM 號案的判決等。）

³⁶ 根據行政法，尤其是澳門特別行政區的法律，“（……）意見書僅作為決策的參考依據。即使具有約束力的情況下，它也不會立即對私人的權利義務範圍產生影響（……）。換言之，雖然在該等情況下意見書將決定作為最後決定的條件，但並不是一個可予質疑、可行政申訴或司法上訴的行為，因為它既不是行政意思表示，‘其本身’也不可能對利害關係人造成即時損害。” - Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro, José Cândido de Pinho, Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado, 澳門基金會，行政公職局，第 477 至 478 頁。

³⁷ 關於合議機關的決定，學說認為，其以決議形式作出的決定，是由各據位人所表達或向外呈現出來的整體意願而形成的，在此情況下，重要的是機關的組織意願，其體現在行政行為的決定。申言之，除法律規定的例外情況外（如送外診治委員會的決議），針對諸如健康檢查委員會等的合議機關，其決議本身已具確定性，反映行政當局就相關事宜的最終決定，因此，可針對其提起司法上訴。就此，請參閱 Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro, José Cândido de Pinho, 《Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado》，澳門基金會，行政公職局，第 189 頁及後續數頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

112. 對於健康檢查委員會有關審查或確認公共部門人員病況以及確定其因病或意外而喪失工作能力的情況³⁸所作出的決議，由於該等決議同樣具有垂直確定性，故亦可針對其直接向澳門特區行政法院提起司法上訴。

113. 此外，還規定在無能力的事宜上，工作人員尚可向健康覆檢委員會提起任意行政上訴，藉以清晰部分學說及司法見解就第 81/99/M 號法令第三十三條第三款所指的上訴的性質所存有的疑問。^{39/40}

114. 當被問及為何修改審查和確認公務人員的病況和無能力的制度，提案人解釋主要是基於有需要在制度上體現健康檢查委員會介入的慣常做法和衛生局一直以來對此內容的見解。

115. 提案人認為，允許衛生局局長透過確認行為介入健康檢查委員會和健康覆檢委員會的意見書的制度，並不符合法律賦予該等委員會的權限，因為該等委員會皆是透過醫學審查對工作人員的健康狀況進行

³⁸ “二、健康檢查委員會有職權：a) 根據法律之規定，審查及確認公共部門人員之病況，以解釋缺勤之原因又或確定因病或意外引致無能力之情況；”，第 81/99/M 號法令第三十三條第二款 a) 項。

³⁹ 見中級法院第 504/2020 號案、第 1015/2020 號案、第 252/2024 號案的合議庭裁判，以及行政法院第 TA-23-3167-ADM 號案的判決。

⁴⁰ “由於有關行為的確定性已源自作出決定的下級機關的權限，故訴願屬任意性。作出決定的下級機關對特定事宜擁有本身的保留或專屬權限。因此，作出的（明示或默示）行為具有確定性。但是，利害關係人可以嘗試向上級爭取對其有利的決定。可以這樣做，但不是必須這樣做，因為下級的行為是具確定性和有執行力的，針對該行為可直接向法院提起上訴。即使提起任意訴願，行為的相對人亦不應放棄在法定期間內提起司法上訴，否則將喪失使用該司法保障的權利，並將因逾期被駁回有關上訴。” - Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro, José Cândido de Pinho, Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado, 澳門基金會，行政公職局，第 862 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

評估，以審查或確認其病況或無能力，這是法定保留予醫學委員會的權限。衛生局局長的介入純屬形式上的行為，因其不會改變由醫學委員會所作的評估，對確認和評估公共行政工作人員的病況及確定無能力的程序沒有存在的必要，故可將之從該程序中刪去。^{41/42}

116. 提案人還解釋，部分比較法的制度將健康檢查委員會的決議視為本身具有垂直確定的行政行為，從而可直接向法院提出申訴，而現建議的制度與此如出一轍^{43/44}。

⁴¹ 這一見解載於中級法院在第 504/2020 號案的合議庭裁判，當中提到衛生局局長對健康檢查委員會和健康覆檢委員會的意見書所作的確認行為的價值，即“這是健康檢查委員會和健康覆檢委員會獲法律賦予的保留權限，沒有任何其他機關有權審查或確認病況和無能力的情況。”此外，還提到，“必須指出，根據《澳門公共行政工作人員通則》第一百零五條的規定，治安警察局局長和保安司司長均無權決定是否確認上訴人的疾病，這兩個機關均受上述健康檢查委員會有關不確認上訴人病況的意見書所約束（……）。”

⁴² 提案人的理解與比較法相對應，當中比較法認為醫學委員會是專門的機關，本身具權限審查病況和對喪失工作能力作出聲明，與所屬的衛生組織不存在等級聯繫。因此，在其權限範圍內作出的決議屬於行政行為，可針對其提起司法上訴。參閱一九九七年四月十五日最高行政法院第 040561 號案的合議庭裁判和二零二零年五月二十九日北部中央行政法院第 00900/10.OBEPRPT 號的合議庭裁判。

⁴³ 雖然提案人對健康檢查委員會和健康覆檢委員會的決議的性質作出有關判定，但認為第 81/99/M 號法令第四十六條關於送外診治委員會的制度應維持不變，因為在此除了醫學性質的問題外，還有其他需要考慮的問題，即涉及送外診治的費用問題。由於屬醫療實體的管理範圍，而非屬健康檢查委員會的醫療評估範圍，因此認為應保留該法令第四十六條第八款所載的確認制度，而這對於醫學委員會的決議而言是一個例外制度。

⁴⁴ 因應新法對醫學委員會有關確認公務人員病況和無能力情況的行為的性質規定了新的見解，即由意見書變為可直接提起司法上訴的決議，委員會建議提案人廢止規範衛生局組織、性質和職權的第 81/99/M 號法令的第八條第二款 f) 項，原因是該項規定衛生局局長確認醫學委員會的意見書的職權。然而，提案人認為，除了審查和確認公共行政工作人員的病況和無能力狀況外，醫學委員會尚有其他職權，尤其是與審查機動車輛駕駛員或投考人之特別個案有關的職權，故認為較為合理的做法是暫時保留該項規定，然而，由於現時正考慮可能對該法令引入的修改，因此可能因應現時就醫學委員會行為所採納的取向對該項引入修改或將之廢止。



117. 委員會認同並支持提案人在此部分的政策取向，認為是次引入的修改清晰和加快了有關公務人員病況的審查和確認制度，以便解釋缺勤的原因和確定因病或意外引致無能力的情況。

• **減輕及加重情節**

118. 與刑事訴訟程序相同，在公職紀律制度中亦規定了減輕及加重情節，紀律程序的預審員在編製控訴書和最後報告書時應考慮有關情節，因其在編製最後報告書時對這些情節所作的判斷可能會影響有權限實體對紀律程序中的工作人員所科處的處分。相關內容分別規定在《通則》第二百八十二條及第二百八十三條。

119. 提案人現建議透過法案的廢止性規定（第十三條），廢止某些減輕或加重情節。

120. 在減輕情節方面，建議廢止以下情節：違紀行為並無公開、欠缺故意、違紀行為對部門或第三人造成之影響輕微、所擔任職位之責任輕或違紀者之文化水平低，以及可減輕嫌疑人之過錯或違紀行為之嚴重性之情節。在加重情節方面，建議廢止再犯、公務員或服務人員本人引致違紀行為之公開、所擔任職務之責任及違紀者之文化水平，以及不聽從其他公務員或服務人員適時提出其行為會構成違紀行為之警告。

121. 由於理由陳述並未對此說明有關立法原意，因此，委員會提請提案人作出解釋。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

122. 提案人在回覆委員會的問題時，詳細說明了相關立法取向的理由。其指出“因應社會的發展，認為已不適宜對違紀行為的公開、違紀者的文化水平等情況列入減輕情節或加重情節，而違紀者的故意、過錯或違紀行為的嚴重性應在報告階段建議科處處分時作考慮，為避免對同一情節進行雙重考量，故建議廢止相關內容。

另一方面，司法見解較常指出預審員錯誤適用擬廢止的加重及減輕情節，尤其是經常出現雙重考量加重情節導致處罰決定沾有瑕疵，此外，《通則》亦已有累犯須加重處分的規定，故似乎已沒有必要規範類似的再犯情況作為紀律責任的加重情節而導致對同一情節的雙重考量，繼而對嫌疑人造成不利影響，為著能夠更清晰及正確地適用相關的法律規定，故亦建議廢止相關內容；

再者，部分特別職程人員所適用的紀律制度，例如是第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 156 條及第 157 條的規定，亦沒有上指擬廢止的加重或減輕情節；

值得注意的是，即使廢止了相關的減輕情節，但行政長官或獲授權的主要官員或領導在對嫌疑人科處相關的紀律處分時，仍會按照《通則》第 316 條第 1 款的規定，尤其考慮違紀者過錯程度及人格而酌科相關處罰，故相關修改並不會對公務人員構成不利影響。”

123. 委員會認為提案人的解釋詳盡並作出相應記錄。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

- **強迫退休或撤職**

124. 強迫退休及撤職處分是對被提起紀律程序的工作人員可科處的最嚴厲處分。根據現時所修改的法規的第三百一十五條第一款，強迫退休或撤職處分是對作出引致不能維持職務上之法律狀況的違紀行為的工作人員科處的。

125. 對於屬退休金及撫卹金制度的工作人員，僅當其具備最少十五年的服務時間方可被科處強迫退休處分。若不屬這情況，則按上點所述條文第三款的規定，對其科處撤職處分。

126. 然而，法案對這項規定作出了修改，即**對事實證明不擁護《基本法》或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區的公共行政工作人員**，不論其任用制度及在行政當局的服務時間為何，即使其屬退休金及撫卹金制度的工作人員，都必須科處撤職處分。

127. 委員會對上述規定沒有任何疑問，因其與落實《維護國家安全法》的其他法律中的類似規定相一致，當中對所作的任何行為，即使過失行為，均一律視為屬高嚴重程度。⁴⁵

128. 然而，雖然委員會對不擁護《基本法》或不效忠澳門特別行政區的工作人員（即使人員屬於退休金及撫卹金制度）所科處的處罰並

⁴⁵ 詳見《維護國家安全法》第十二條第五款（三）項及第十八條。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

無疑問，但亦希望釐清是由哪個實體負責判斷工作人員有否違反這項義務⁴⁶，是由紀律程序的預審員判斷？抑或是，一如公共行政工作人員恢復權利的情況，或如**在第十三條現時所增加的第三款**所規定般，對於在進入公職前曾被視為不擁護《基本法》或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區的人士的情況一樣⁴⁷，是由維護國家安全委員會判斷⁴⁸？

129. 此外，委員會希望了解，針對判定擁護《基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區的決定，利害關係人可否提出上訴，抑或適用第十三條第四款的制度，即針對澳門特別行政區維護國家安全委員會審查維護和效忠所作出的決定，不得提起聲明異議、行政上訴或司法上訴。

130. 就此，提案人向委員會解釋“如懷疑工作人員涉及不擁護《基本法》或不效忠澳門特區的情況，工作人員的所屬部門會對有關人員開展紀律程序，在經過證據調查後，事實證明有關人員為不擁護《基本法》或不效忠澳門特區，將按照法案修改的《通則》第 315 條第 4 款的規定，對有關人員科處撤職的處分；

⁴⁶ 在法案提出的行文中，工作人員擁護《基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區的義務現已寫入第二百七十九條（義務）。

⁴⁷ 後者包括根據《行政長官選舉法》和《立法會選舉法》的規定經過資格審查後，被判斷為不擁護《基本法》及不效忠中華人民共和國澳門特別行政區的人士，正如提案人在回覆委員會提問時所述。

⁴⁸ “三、為適用上款的規定，由澳門特別行政區維護國家安全委員會就利害關係人是否擁護《基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區作出判斷，並就不符合者發出具約束力的審查意見書。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

在開展紀律程序後，預審員可在預審階段中按照《通則》的相關規定進行一系列調查及措施，以查明是否存在違紀行為、確定行為人及其責任，並搜集一切有助作出具依據之裁定之證據；

申言之，透過紀律程序，係由預審員負責行使法定權力去調查有關人員在個案中是否存有不擁護《基本法》或不效忠澳門特區的情況，然後由所屬的監督實體在個案中作出有關決定，並非由維護國家安全委員會作出有關判斷；

法案維持現行紀律程序的基本結構不變，對不擁護《基本法》或不效忠澳門特區的情況而作出撤職處分的決定，可按照《通則》的相關規定提起聲明異議或上訴。”⁴⁹

131. 委員會認為有關回覆已徹底釋疑，並支持提案人所採取的政策取向，該政策取向考慮了對工作人員在紀律方面的保障，而對第三百三十八條的修改更進一步加強該等保障。本意見書稍後將對此作更詳細的闡述。

• 預審的開始及結束

132. 法案對紀律程序的預審制度引入修改，使之能更具體及更快地完成。

⁴⁹ 粗體為委員會所加。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

133. 現時，根據第三百二十八條第二款的規定，當行政當局的工作人員因被刑事起訴繼而被提起紀律程序時⁵⁰，倘紀律程序的預審員或命令提起紀律程序的實體建議中止程序，並獲行政長官以批示核准，則結束紀律程序及作出最後裁定之期限得被中止，直至法院作出之判決轉為確定判決為止。

134. 然而，由於刑事訴訟程序可能相當漫長，倘紀律程序一直中止直至刑事訴訟程序作出終局裁判，這不僅嚴重影響工作人員所屬部門和可能被列為證人的同僚，亦對該工作人員造成嚴重影響，因其可能須背負一個長期處於待決狀態的紀律程序，且未能知悉程序將對職業生涯，甚至個人生活帶來的影響。

135. 基於上指的情況，有時需要進行一些預審行為以免紀律程序時效屆滿⁵¹。然而，根據第二百八十九條第三款規定⁵²，預審行為應“對程序之進行有實際影響”，故並不一定可作出該等行為，因為鑑於程序進行的期間漫長，此類可能作出的行為均早已全部作出了。

136. 對此，提案人決定對該制度引入修改，以便更具體地充實紀律程序的中止制度，並儘可能加快完成有關程序。

⁵⁰ 第二百八十七條第三款規定，“在刑事訴訟程序中針對公務員或服務人員之起訴批示或同類批示，一經確定後，應通知嫌疑人所屬部門。”

⁵¹ 根據第二百八十九條第一款規定（紀律程序之時效），“紀律程序之時效經三年完成，自作出違紀行為之日起計算。”

⁵² “三、在第一款所指時效期間屆滿前，如就有關違紀行為作出對程序之進行有實際影響之任何預審行為，則時效自作出最後一項行為之日起計算。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

137. 為此，第三百二十八條第二款現規定，如正就與刑事訴訟程序相同的事實展開紀律程序，預審員在建議中止紀律程序前必須採取所有其認為必要及法律容許的措施，而僅在採取該等措施後仍未能查明違紀行為的事實時，方得建議中止紀律程序。因此，中止程序將成為例外情況，而非有時所理解的常規情況。

138. 為達有關目的，即紀律程序能在刑事訴訟程序作出終局裁判前完成，提案人在第三百二十八條新增第三款，允許預審員向司法機關申請查閱訴訟程序的卷宗資料並索取有關副本，即使訴訟程序處於司法保密狀態亦然。

139. 委員會對該修改存有疑問，並要求提案人解釋為何建議採用一個如此例外的制度，允許預審員查閱處於司法保密狀態的刑事訴訟文件和索取有關副本。⁵³

⁵³ 《刑事訴訟法典》第七十六條第三款至第六款規定如下：

“第七十六條

(訴訟程序之公開及司法保密)

三、司法保密約束訴訟程序之所有參與人，以及以任何方式接觸該訴訟程序及知悉屬該訴訟程序之任何資料之人，且導致禁止該等人作出下列行為：

- a) 在其無權利或義務旁聽之訴訟行為作出時，旁聽或知悉該訴訟行為之內容；
- b) 透露訴訟行為或其各步驟之進行情況，不論透露之動機為何。

四、然而，如認為對澄清事實真相屬適宜者，主持有關訴訟階段之司法當局得將處於司法保密狀態之行為或文件之內容告知某些人，又或命令或容許某些人知悉該等內容。

五、上款所指之人在任何情況下均受司法保密約束。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

140. 提案人在回覆委員會關於這方面的問題時指出“由於紀律程序獨立於刑事程序，以及紀律程序其中一個目的在於儘快回復或確保部門的正常運作，惟當相關違紀事實涉及刑事程序，有時基於案件性質而導致偵查時間較長，因預審員調查權力不足而需等待刑案的結果，令紀律程序長期處於待決狀態，故為使預審員能及早獲取所需的資料，避免預審員在紀律程序中作出重覆或無用的調查行為，而讓有權限實體能早日作出紀律程序的裁定，建議增加《通則》第 328 條第 3 款規定；

事實上，司法保密原則旨在確保偵查有效進行、無罪推定原則，以及避免對嫌犯進行輿論審判，而紀律程序在作出控訴前亦受保密制度約束，而且紀律程序並不包含公開審判階段，故刑事訴訟程序及紀律程序同時進行亦不會對嫌疑人的前述權益造成損害，因此，如司法官認為在司法保密階段提供案件資料並不影響偵查成效這公共利益，則可提供有關資料予公共紀律程序的預審員供調查之用。”

141. 在立法會的會議上，提案人再次說明這一理解，強調現增加的內容絕不會影響司法保密的特殊性。提案人指稱，紀律程序本身亦受保密約束，在控訴前屬機密性質，任何洩露紀律程序所載事宜的人，均須受紀律程序所約束。因此，紀律程序的預審員查閱處於司法保密狀態的文件不會影響司法保密的制度，亦不會導致該等文件不再受保密所約束。

六、只要發出證明係供屬刑事性質之訴訟程序之用，或係彌補損害所必需者，司法當局得許可發出證明，讓人知悉處於司法保密狀態之行為或文件之內容。”



142. 再者，現新增的內容是以《刑事訴訟法典》第七十六條第四款及第五款為依據，當中規定，如認為對澄清事實真相屬適宜者，主持有關訴訟階段之司法當局可將處於司法保密狀態之行為或文件之內容告知特定人士，又或可命令或容許該等人士知悉該等內容，而查閱文件的人士受司法保密約束。

143. 此外，提案人尚指出，司法當局可隨時拒絕查閱刑事訴訟程序卷宗，在此情況下，預審員必須遵從司法當局的決定，正如現分析的第三百二十八條第三款最後部分所述。

144. 委員會接納提案人就這一事宜所引入的修改，因其作出的說明已釋除了委員會的憂慮。

- **防範性停職**

145. 在現行制度中，如對工作人員提起可被科處停職二百四十一日至一年、強迫退休或撤職之處分的紀律程序，且其在職將對部門之工作或對查明真相造成不便，紀律程序的預審員或命令提起紀律程序之實體可向行政長官建議對該工作人員實行防範性停職，直至就程序作出最後裁定為止，但停職期間不得超過九十日。

146. 提案人現建議可申請對工作人員採用防範性停職的最低期間縮減至一百二十一日，即現行下限的二分之一。因此，當工作人員作



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

出的違紀行為可被科處停職一百二十一日至一年時，預審員便可建議對其採用防範性停職。

147. 由於法案的理由陳述對這項修改的原因未有載明十分清晰的說明，故委員會要求提案人予以解釋。

148. 因應委員會提出的上述要求，提案人在回覆中指出“（……）除了為進一步保障紀律程序的調查不受干擾外，訂定防範性停職的目的亦包括在個案調查時，如有跡象作出嚴重違紀行為當事人仍擔任職務，存在留存在部門的證據滅失的風險，又或對在同部門工作的證人產生重大心理壓力，影響部門正常運作；

由於現時採用防範性停職的前提要件較高，法案建議擴大採取適用防範性停職的前提，如涉及的違紀行為可被科處停職 121 日或以上級別的處分，在符合其他條件的情況下，便可採取防範性停職措施。”

149. 除此之外，委員會亦關注到另一問題，即在喪失薪俸方面，提案人將在紀律程序內所採取的《通則》所規定的防範性停職的制度，同樣適用於法院根據《刑事訴訟法典》第一百八十五條規定命令採取中止執行公共職務的強制措施，因而希望了解箇中原因。

150. 關於這一問題，提案人在立法會的會議上解釋，在法案中加入有關規定，是由於現時針對法院在刑事訴訟程序中命令採取的中止執行職務的強制措施並沒有訂定任何涉及該方面的後果，再者，法院對有



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

關事宜一直存有疑問，因其認為《通則》第一百五十七條第二款及第三百零九條⁵⁴規定的後果僅可產生當中明文規定的效力，無法將該等後果延伸至上述條文沒有規定的其他情況⁵⁵。

151. 據提案人解釋，現時即使法院針對公共行政工作人員採取中止執行公共職務的強制措施，有關工作人員仍繼續收取其薪俸，而社會對此一直存有不滿，因為工作人員在中止執行職務期間並沒有向行政當局提供任何服務。

152. 基於此，法案現規定適用於公共行政工作人員的紀律程序中的防範性停職制度，亦適用於法院在刑事訴訟程序中命令採取中止執行職務的強制措施的情況，並在第三百三十一條新增第四款，規定就紀律程序中防範性停職所定的制度適用於刑事訴訟程序的中止執行職務的強制措施。

153. 這意味着，**被法院採取中止執行職務的強制措施的工作人員在相關中止期間不會喪失職級薪俸，但會喪失在職薪俸，一如在紀律程序進行期間被防範性停職時的情況般**⁵⁶。

⁵⁴ 該條規定在紀律程序中科處停職處分的效力。

⁵⁵ 關於這一事宜，參見 Manuel Leal-Henriques，《澳門刑法典註釋及評述》，第二冊（第三十九條至第一百二十七條），法律及司法培訓中心，2014，第一百四十二頁。

⁵⁶ 根據《通則》第一百七十八條第二款規定，公共行政工作人員的薪俸由職級薪俸和在職薪俸組成，當中職級薪俸占薪俸總數的六分之五，而在職薪俸則占六分之一。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

154. 此外，在細則性審議期間，有意見提出，刑事訴訟程序中的中止執行職務的強制措施不應僅導致喪失在職薪俸的後果，還應包括在紀律程序中採取防範性停職的其他後果，尤其是涉及服務時間方面的後果，因為一如前述，不論屬前一種情況還是後一種情況，在相關期間內，工作人員均沒有在行政當局執行任何職務。

155. 提案人回應指稱這正是就有關事宜所存有的立法原意，亦因如此，同樣對《通則》第一百五十七條第二款引入修改，新增中止執行職務的強制措施，如此，當工作人員隨後被確定判罪，則導致喪失該措施存續的期間的服務時間。

156. 總括而言，被採取中止執行職務的強制措施的工作人員將被扣除在職薪俸，倘隨後被確定判罪，則處於中止執行職務的期間不予以計算為服務時間。

157. 就有關事宜所建議的修改，包括下調在紀律程序中採取防範性停職的最低期間，以及規定在刑事訴訟程序中對工作人員採取中止執行職務的強制措施導致喪失在職薪俸和服務時間，委員會予以支持並認為該等修改屬恰當。

- 醫療人員的義務



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

158. 法案現規定，如醫學委員會經查閱載於衛生局平台的健康資料後，仍有釋除關於工作人員及其患病親屬的健康狀況疑問的需要，則可要求醫療人員提供協助並聽取其醫學意見。

159. 因此，提案人在法案中新增了第一百零五-A 條，以訂定該等人員須與醫學委員會合作的義務。該條規定，如醫療人員不與醫學委員會合作，則須根據第 18/2020 號法律《醫療人員專業資格及執業註冊制度》及《通則》的規定承擔紀律責任。此外，該條亦規定在履行合作義務時，醫療人員獲免除對醫學委員會履行保密義務。^{57/58}

160. 由於這屬嶄新制度，委員會要求提案人詳細說明其適用範圍和實務操作。具體而言，委員會希望了解該義務是否亦包括私人領域的醫療人員，抑或是僅限於公職醫療人員？倘違反該義務，則針對公共領域的醫療人員適用哪一制度？是適用《通則》的紀律制度，還是第 18/2020 號法律規定的紀律制度？⁵⁹

⁵⁷ 醫療人員的保密義務規定在第 18/2020 號法律《醫療人員專業資格及執業註冊制度》第三十四條（職業義務）第一款（十三）項，其規定醫療人員對在執業時以及由於職業關係所知悉的事實負有保密義務。然而，第三十四條第二款最後部分規定，如法律規定或為保障屬明顯重大利益而須向公共當局披露事實，保密義務即終止。

⁵⁸ 在法案最初文本，該規定僅提及健康檢查委員會，隨後改為亦包括健康覆檢委員會。

⁵⁹ “第三十七條

職業紀律管轄權

一、任何於衛生局註冊的醫療人員一旦作出違紀行為，即受 職業紀律管轄權約束。

二、（……）”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

161. 在對委員會問題的書面回覆及在立法會的會議中，提案人均對有關事宜作出了深入說明。鑑於提案人的書面回覆十分清晰詳盡，因此，委員會現將其作近乎全文轉錄。

162. 提案人解釋，需要醫療人員協助的原因是“健康檢查委員會在進行醫療評估工作期間，病人提供的醫療報告未必能完全說明其病況，為使健康檢查委員會可取得足夠資料作出決議以確保內容的準確性，法案建議可要求第 18/2020 號法律所規定的醫療人員提供協助。同時，工作人員過往病歷將有助於健康檢查委員會作出決議，而工作人員所提交的病歷或醫療資料可能涉及私人的醫療機構，故《通則》第 105-A 條所規定的適用範圍包括公共及私人領域的醫療人員。”

163. 關於紀律制度的適用，提案人解釋“根據法案修改《通則》第 105-A 條的規定，不論是公共及私人領域的醫療人員，均具有應健康檢查委員會的要求提供協助的義務，如醫療人員無合理理由下拒絕提供協助，則違反第 18/2020 號法律第 34 條所指的職業義務；

事實上，第 18/2020 號法律《醫療人員專業資格及執業註冊制度》作為適用於澳門特區公共及私人領域的醫療人員的專業資格及執業註冊制度，即使在公共實體執行職務的醫療人員，亦必須遵守該法律所定的醫療人員的職業義務，例如職業道德及保密義務等，該法律制度屬約束所有醫療人員的一般制度；



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

因此，屬公共行政工作人員的醫療人員，除須遵守《通則》規定的公務人員的義務及受其紀律制度約束外，亦同時作為專業醫療人員而須遵守第 18/2020 號法律中所定的職業義務，且因應其行為可構成職業義務的違反而受該法律所定的紀律制度約束，其程序性規定由第 33/2021 號行政法規《醫療人員職業紀律程序》訂定；(.....)”

164. 因此，“如該醫療人員同為公共行政工作人員，則除了應針對該名人員開展第 18/2020 號法律規定的職業紀律程序外，亦會針對其違反《通則》所規定的義務而同時開展行政紀律程序，該法律第 39 條第 1 款規定，該法律規定的職業紀律責任與法律規定的其他責任競合；

在一般的情況下，即使就同一事宜針對同一人員開展多個程序，不論是刑事程序，抑或是不同性質的紀律程序，只要各程序的最終決定並不取決於其他程序中對某一事宜而作出的決定，則相關的程序應同時進行；

第 18/2020 號法律第 39 條第 2 款規定的醫療專業委員會可因應其他的程序而作出中止職業紀律程序的決定，而按照同一條文第 4 款的規定，同為公共行政工作人員的醫療人員如同時違反第 18/2020 號法律所規定的職業義務及《通則》所規定的公職人員義務，則着令提起行政紀律程序的實體可決定中止該程序，直至對職業紀律程序內作出的決定不得提起上訴為止，屬法律為考慮與其他程序間進行協調而規定的措施，故可優先適用相關的特別規定；



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

正如上述，事實上，相關刑事訴訟或紀律程序中止與否視乎調查人員在該程序中是否具有足夠資源及手段對程序所涉及的標的進行調查，例如在行政紀律程序的預審員較難自行認定涉及違反醫療職業義務情況的事實，在相關情況下則可先進行職業紀律程序或刑事訴訟程序，繼而再進行行政紀律程序；

值得一提，經法案修改的《通則》第 328 條僅要求預審儘可能採取所有其認為必要及法律容許的措施，並為此而賦予工作人員更多的調查手段，但當中並沒有改變可中止按《通則》而開立的紀律程序的可能性。”

165. 換言之，結論為：不論公共還是私人領域的醫療人員，均須履行與醫學委員會合作的義務。倘違反該義務，兩者均須根據第 18/2020 號法律《醫療人員專業資格及執業註冊制度》第三十七條和後續條文的規定承擔紀律責任及被提起紀律程序。

166. 針對公共領域的醫療人員，除上述紀律程序外，尚可基於違反公共行政工作人員的義務而同時被提起紀律程序。

167. 倘從醫療人員的行為中得出對刑事層面屬重要的事宜並針對該人員提起刑事訴訟程序，這並不妨礙基於違反職業義務或公共行政工作人員的義務（視乎其行為所涉及的是前者抑或是後者），對該人員同時提起相應的程序。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

168. 該等程序均可同時進行，倘預審員在查明導致提起行政紀律程序的違反義務的相關事實方面遇有困難，則行政紀律程序可被中止，直至職業紀律程序完結或在刑事訴訟程序中作出終局決定為止。

169. 委員會理解上述制度的立法原意並認為合適。

四、細則性審議

170. 除以上概括性審議外，委員會亦根據《立法會議事規則》第一百一十九條，對法案的具體內容是否與法案的原則相符及法律規定在技術上是否妥善作出審議，並以此作為前提分析法案。

171. 在細則性審議的過程，委員會得到提案人的積極配合。以下分析反映委員會曾關注的事宜並以政府提交的法案新文本作為基礎。

172. 分析內容主要圍繞經委員會審議工作後對法案所引入的修改內容，而有關修改顯然沒有改變法案的立法原意。除因論述需要而特別註明所引為最初文本，條文的引述均以政府於二零二五年六月三十日送交委員會的法案修改文本為依據。現分析如下：

- 修改《通則》的條文



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

173. 第九條（印件）

174. 為落實第 2/2020 號法律《電子政務》，在細則性審議期間，新增了對第九條的修改，其規定公職所使用的印件。

175. 現規定，對於為實施《通則》規定所指的行為所須使用的印件，將來可從行政公職局的網站及其他官方網站下載。

176. 第十一條（年齡）

177. 一如本意見書概括性審議部分（第 34 至 41 點）所述，在本條**新增第二款**，規定對於適用退休金及撫卹金制度的工作人員而言，進入公職的年齡上限為五十歲。

178. 此外，基於條文之間的連貫性，將現行第四十四條第二款規定的擔任公共職務的年齡上限改為規定在本條內，並因而廢止第四十四條的相關規定。

179. 第三十九條（強制性通知）

180. 本條的內容大致與現行規定相同，但期限除外，因為在現時建議的條文中，針對行政部門就與公共行政工作人員有關且影響其職務上之法律狀況之一切行為送交行政公職局的規定，刪去了當中的十五日



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

期限。由於理由陳述未有解釋刪去上述期限的原因，故委員會要求提案人作相應說明。

181. 就此內容，提案人解釋，“為更實時掌握特區政府的人力資源的資訊，部分須作強制通知情況的期限將可能少於 15 日，為此建議將有關通知的期間改由公佈於《公報》的行政長官批示規範，以保留一定彈性。”

182. 從技術層面對本條行文引入微調，並為方便理解條文，將相關內容拆分兩款規定，所引入的優化內容並不改變立法原意。

183. 第四十四條（職務的終止）

184. 基於意見書第 42、43 和 178 點所闡述的原因，廢止本條第二款的規定。

185. 第一百零一條（醫生檢查證明）

186. 因應意見書第 59 至 65 點所闡述的原因，須修改第一百零一條第一款，其規定澳門特區內可發出醫生檢查證明的實體，而經現時引入的修改後，與衛生局訂立協議向公共行政工作人員提供醫療服務的非牟利醫療機構的醫生亦將可發出有關證明。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

187. 除上述實體外，考慮到合作區已設立一個衛生站為居住在該區的澳門特區居民提供醫療服務，故規定衛生站亦可向公務人員發出醫生檢查證明。

188. 第一百零二條（核實病況）

189. 對本條的行文作深度優化以清晰提案人的立法原意，完善了本條各款的行文和新增了一款，故本條變為共十款的規定。

190. 第一款清晰了家中核實病況的規定不僅包括工作人員，亦包括因患病而令工作人員可處於因病缺勤的親屬。此外，規定部門亦可要求衛生局派員前往工作人員患病親屬家中，又或要求工作人員的患病親屬到衛生局進行病況核實。

191. 基於將親屬納入到核實病況的範圍，故須在本條新增第二款，以便令本規定改為亦包括工作人員的患病親屬。

192. 另外，第三款的最初行文在最後文本中亦有所修改，規定倘工作人員或其患病親屬無法前往衛生局進行病況核實，則衛生局可透過其認為適當的方式，尤其是視像會議進行病況核實。

193. 最初文本的第三款在最後文本中改為第四款，並對其行文加以完善，規定如未能在家中或工作人員預先指定的地點、日期及時間找到工作人員或其患病親屬、工作人員或患病親屬未有按人員所屬部門領



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

導的指示前往衛生局，又或無法以視像方式進行病況核實，則工作人員的缺勤視為不合理缺勤，但工作人員自其知悉缺勤被視為不合理缺勤之日起兩個工作日內，連同證據提出合理解釋並獲部門領導接受者除外。

194. 對**第五款**的行文加以優化，其對應法案最初文本的**第四款**。

195. **第六款**規定對應最初文本**第五款**，如工作人員因陪伴患病親屬而需要離開澳門特別行政區，則須向所屬部門的領導作出報備。換言之，報備義務將改為不僅限於工作人員因病離境的情況，同時亦包括因其陪伴患病親屬而離境的情況。

196. 第七款對應最初文本第六款，僅對葡文行文引入些微優化。

197. 第八款對應最初文本的第七款，並完善了有關行文。

198. 第九款對應最初文本的第八款，完善了其行文，並不改變原規定的立法原意。

199. 第十款規定第六款至第九款所訂定的制度適用於工作人員居住於澳門特別行政區以外的城市，且有合理理由而需離開該城市的情況，但屬返回澳門特別行政區的情況除外，在此情況下，工作人員無須就其離開所居住的城市說明理由。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

200. 因此，基本上本條各款均須完善，而當中數款僅為行文優化，不影響相關的內容。

201. 意見書概括性審議部分的第 66 至 101 點已就確立本條所載制度的政策取向的原因作出詳細說明，在此予以援引。

202. 第一百零四條（健康檢查委員會）

203. 完善了本條多項規定的行文。此外，在第六款中新增有關健康檢查委員會可要求工作人員親身接受在衛生局以外的其他醫療機構所進行補充醫學檢查，而這一部分並未有載於法案的最初文本內。

204. 此外，由於認為衛生局可透過非親身的其他方式，尤其是以視像會議進行病況核實，故將本條在最初文本內的第八款改為規定在第一百零二條第三款，而就此部分涉及健康檢查委員會的內容則規定準用該款規定，一如法案最後文本第一百零四條第八款所載般。

205. 第一百零五條（健康檢查委員會的決議）

206. 對本條引入深度調整，以反映提案人對於健康檢查委員會作出的決定的性質的立法原意，相關說明詳見意見書第 108 至 117 點，在此予以援引。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

207. 對於健康檢查委員會就審查和確認公務人員病況和訂定其無能力狀況的決定，立法原意是規定該等決定具確定性，從而可針對其向行政法院提起司法上訴，然而，在細則性審議期間，發現該立法原意並未相應反映在條文內。

208. 有見及此，除完善第一百零五條第七款的行文外，尚須在該條新增第八款、第九款和第十款。

209. 如是者，由於健康檢查委員會的行為將被視為屬具有垂直確定性的行政行為，故第七款的規定將改為有關行為應適當說明理由，並在工作人員向健康檢查委員會報到當日立即向其作出通知和送交其所屬部門。

210. 此外，第八款規定，倘健康檢查委員會不確認工作人員的病況，則工作人員須自接獲該委員會的通知之日的翌日返回所屬部門。

211. 第九款規定針對健康檢查委員會的決議可向行政法院提起司法上訴。

212. 第十款規定，針對健康檢查委員會有關工作人員無能力狀況的決議，可向健康覆檢委員會提起任意行政上訴，並將第 81/99/M 號法令第三十三條第三款規定的制度落實於本條內，一如衛生局的見解般。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

213. 此外，透過在第十款準用第一百零四條第五款至第八款的規定，**健康覆檢委員會**亦可取得載於由衛生局管理的平台內有關工作人員健康狀況的資料、透過諸如視像會議等的其他適當方式進行病況核實、要求工作人員提交該委員會認為屬重要的其他資料，又或要求工作人員親身接受衛生局或健康覆檢委員會指定的醫療機構進行的補充醫學檢查，並可作出決議，即使工作人員未提供所要求的資料或沒有接受所安排的醫學檢查亦然。

214. 委員會對法案所引入的修改予以支持，認為有關修改釐清了制度，並期望將來可藉此減少現時就有關醫學委員會的職權和其決定的性質所存有的疑問。

215. **第一百零九條（因在澳門特別行政區外患病而缺勤）**

216. 提案人完善了在澳門境外患病而缺勤的制度。

217. 具體而言，從三方面對第一百零九條第四款的行文作出優化：首先，為協調第四款與第一款和第六款最後部分的規定，清晰工作人員在境外所患上的疾病須為阻礙其返回澳門特區的疾病；第二，清晰因陪伴親屬而缺勤的前提條件是親屬須處於患病狀態；第三，規定了呈交疾病證明文件的期限。

218. 換言之，僅當經證明有關疾病阻礙工作人員返回澳門特區時，該疾病方可被視為工作人員缺勤的合理解釋。因此，不得單純基於



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

感冒、身體不適或其他同類疾病，必須是實際因其嚴重程度而阻礙工作人員回澳的疾病，如基於必須立刻接受治療，又或是基於返回的旅途對其健康狀況可能構成危險。

219. 至於因陪伴患病親屬而缺勤，即第九十七條第二款所包括的情況，有關證明文件亦須顯示該親屬事實上處於患病狀況和需要陪伴，其他原因則不予接受。

220. 就工作人員向部門呈交其本人或患病親屬的疾病證明文件的期限，現修改為自第一百零九條第一款所指通知後的三個工作日，原因是現時存在眾多通訊渠道，如電郵、電話等，讓工作人員可向部門送呈有關其本人或親屬狀況的證明文件，無須如現時般待返回部門才作呈交。這項修改令部門得以更深入地了解工作人員的病況和作出應對，尤其是當預計其須在一段長時間內缺勤時，部門可重新分配工作。

221. 除以上數點所提及的修改外，一如法案在其他條文（**第一百零二條、第一百零四條、第一百零五條和第一百一十六條**）就健康檢查委員會的決議所規定的制度般，現亦規定對於健康檢查委員會不確認工作人員或其患病親屬病況的決議，可向行政法院提起司法上訴。

222. 在對上述內容（即**第一百零九條第五款和第六款**）的討論中，曾就確認工作人員提交的證據方式進行探討，並再次獲確認該規定的立法原意是，有關的確認工作由工作人員所屬部門進行，而不是如某些理解般認為由健康檢查委員會負責。只有當部門無法確認工作人員所



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

呈交的證據的真確性時，才應要求健康檢查委員會就阻礙人員返回澳門的病況或就人員親屬的疾病進行確認。

223. 委員會認為對於因在澳門特區以外患病而缺勤的制度所引入的修改是適當的，清晰了有關制度，對此表示支持。

224. 第一百一十六條（接受醫學委員會的檢查）

225. 針對在職時意外的審查或確認病況和訂定因在職時意外導致的無能力狀況的情況，規定了一套類似於第一百零五條規定的上訴制度，並因而在第一百一十六條新增了兩款以規定有關內容。

226. 新增的第三款規定，針對健康檢查委員會根據第二款作出的決議，即工作人員是否無工作能力；屬絕對或部分、長期或暫時無工作能力；以及因在職時意外而造成之損傷，可向行政法院提起司法上訴和向健康覆檢委員會提起任意行政上訴。

227. 至於新增的第四款則規定，對於健康檢查委員會和健康覆檢委員會有關在職時意外所作的決議，適用健康檢查委員會有關核實和確認工作人員病況和無能力狀況的決議的制度，包括透過視像會議進行病況核實、取得載於由衛生局管理的平台上有關工作人員的健康資料、接受衛生局或其他機構進行的補充醫學檢查、決議須說明理由和予以通知，以及工作人員負有返回部門的義務。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

228. 有關此部分內容，尚探討了是否需要優化第一百一十六條第二款的行文，以便進一步充實健康檢查委員會對於聲明在職時意外與工作人員無能力之間的因果關係的職權。

229. 然而，提案人認為現行的規定，尤其是《通則》第一百一十六條和第 81/99/M 號法令第三十三條，已經對健康檢查委員會和健康覆檢委員會的職權作充分規定，因而無須就此內容再引入優化。

230. 根據提案人的解釋“有關工作意外制度，《通則》第 116 條規定，如遇難人無能力完全履行其職務逾 60 日，應其所屬部門領導之要求，遇難人必須接受健康檢查委員會之檢查。該委員會須就遇難人之情況編制報告，並聲明工作人員是否屬於絕對或部分及長期或暫時無能力，以及因在職時意外而造成之損傷。因此，現行制度已訂明健康檢查委員會如何就在職時意外與工作人員無能力之間的關係作出聲明；

根據第 81/99/M 號法令第 32 條第 2 款已明確訂定健康覆檢委員會的職權，並按照同一條文第 3 款的規定，該委員會應利害關係人的申請或應部門的要求，對健康檢查委員會關於無能力狀況的決議進行審議、確認或修改；

綜上所述，上述規定已明確界定健康檢查委員會和覆檢委員會之間的職權，故無意修改該等委員會的職權範圍（……）”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

231. 提案人在立法會的會議上亦釐清，不論是健康檢查委員會，抑或是健康覆檢委員會，其決議皆需說明理由，一如《行政程序法典》所規定般，因此，該等委員會是藉由在其決議中說明理由來確立在職時意外和工作人員無能力之間的關係。

232. 根據提案人解釋，現有的困難有時是因為公共部門認為是由健康檢查委員會判斷所發生的意外是否屬在職時意外，而衛生局和健康檢查委員會的見解則認為這並不屬其職權範圍。

233. 委員會理解健康檢查委員會的困難，支持衛生局和該等委員會就此內容所持的理解，認為該見解符合《通則》的規定。

234. 在職時意外規定在《通則》第一百一十條及後續條文，且第一百一十一條第一款規定了具體哪些情況應根據《通則》而被視為屬在職時意外。

235. 根據第一百一十一條第二款，須就意外通知部門領導，其在收到通知後，應命令作出實況筆錄，一如第一百一十三條第一款規定般。根據第一百一十三條第四款，“實況筆錄應描述所發生且可歸類為在職時意外之事實，且須以專用印件繕立。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

236. 因此，毫無疑問，判斷所發生的意外應否被視為在職時意外是由工作人員所屬部門負責的。⁶⁰

237. 然而，委員會認為，鑑於將來可針對醫學委員會的決定提起司法上訴，故醫學委員會應設有適當訂立的統一行為程序，以及較為理想的是將之公開，以免工作人員和相關部門出現誤解和避免法院內的不必要司法上訴。提案人表示，雖然現時醫學委員會已有內部行為規則，但亦將會考慮對有關規則作正式規範，委員會對此表示贊同。

238. 第一百三十四條（羈押）

239. 提案人建議對因羈押而缺勤的制度引入修改。現時，若工作人員被羈押，則在羈押後的緊接當日起扣減其在職薪俸，但對其職級薪俸則予以保留，當中未有規定當工作人員被確定判處徒刑時須退還職級薪俸。將來不再是如此規定。

240. 如工作人員在羈押後被確定判罪，則須返還在羈押期間收取的職級薪俸和倘有的年資獎金和供款時間獎金，倘不自願為之，則透過稅務執行政程序強制徵收有關款項。

⁶⁰ 廉政公署在 2013 年的《工作報告》就某個在職時意外的個案表示，倘在《通則》第一百一十一條第一款 a) 項、b) 項或 c) 項規定的情況下發生意外，則部門在完成分析後，應立即將之界定為“在職時意外”，並根據《通則》第一百一十三條命令製作實況筆錄。詳見參閱《工作報告》中文版第 78 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

241. 由於這是對現行制度引入修改，委員會希望就該修改的原因聽取提案人的意見，尤其是對羈押賦予實際判刑的相同效果的這一做法是否合理，當中工作人員將失去所有的權利，尤其是薪俸權，一如現行第一百三十四條第三款所規定般。

242. 就委員會提出的上述要求，提案人作出說明，“按照《刑事訴訟法典》第 178 條、第 186 條及第 193 條的規定，僅具有強烈跡象顯示涉嫌實施嚴重的犯罪，刑事起訴法庭法官方會對相關嫌犯採用最嚴厲的羈押強制措施。在客觀情況下，正被羈押的工作人員並沒有條件為行政當局提供服務；

因此，若最終被判罪，由於缺勤是由可歸責於公務人員的原因而造成，故按照《通則》157 條第 2 款的規定，如被羈押，而隨後被科處處分，則處於羈押狀況期間，不視作實際服務時間，而按照《刑法典》第 74 條第 1 款的規定，如嫌犯在刑事訴訟程序中被判刑，則在該訴訟程序中被羈押的時間，於服對其科處的徒刑時全部扣除。因此，基於無罪推定原則及對公共資源的合理運用之間取得平衡的考量，法案建議修改《通則》第 134 條第 3 款的規定，即使工作人員被羈押，亦應先向其發放相關的職級薪俸，然而，倘該名工作人員最終被判罪，則應返還相關職級薪俸及倘有的年資獎金。”

243. 委員會接納提案人的理據，認為就此內容所建議的修改屬合適。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

244. 此外，基於筆誤刪去了本條現行第三款，其規定服徒刑導致喪失全部薪俸，且不為任何效力計算有關時間。基於此，上述規定被重新加入到條文內，故本條將變成六款規定，而不是如法案最初文本般的五款。

245. 第一百五十七條（實際服務時間）

246. 本條是在細則性審議過程中對法案後加的修改條文，目的是為了修改其第二款，以在該款內加入法院命令採取的中止執行職務的強制措施。

247. 有關將該強制措施加入到本條條文的原因，相關說明載於本意見書第 154 至 157 點，並予以援引。

248. 第一百七十六條（報酬的限額）

249. 在細則性審議的過程中，將向公務人員公積金制度的工作人員所發放的“供款時間獎金”⁶¹加入到本次修法所針對的第一百七十六條第二款內，作為不包括在公務人員的年報酬上限的款項，而這一內容並未規範在法案的最初文本。

⁶¹ 第 8/2006 號法律第九條第一款規定，“供款人供款每滿五年，有權取得一份供款時間獎金。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

250. 第二百三十八條（賦予權利的情況）

251. 法案新增的**第三十-A 條**規定兼任的特別制度，為與之配合，須在本條清晰，在該制度中擔任職務的工作人員的**旅行及個人行李的保險費**由澳門特別行政區負擔，並透過在本條第一款新增的**e) 項**予以規範。

252. 此外，更新了本條的用語以配合第 1/1999 號法律《回歸法》附件四和第 81/99/M 號法令的規定，後者僅針對送外診治委員會的部分。一如上點所述，除第一款 e) 項外，在本條所引入的修改僅涉及用語的更新，沒有新增任何內容。

253. 第二百五十二條（全數負擔）

254. 基於在《通則》新增了第三十-A 條以創設特別兼任職務制度，故須對法案後加的本條引入修改。

255. 因此，在本條第一款中新增 c) 項，規定對於以特別兼任職務制度執行職務的工作人員，運送其遺體的開支由澳門特別行政區負擔。

256. 另外，調整了第一款 b) 項和第二款的用語，改為規定“送外診治委員會”，該委員會屬澳門特別行政區內就行文所規定的事宜的權限實體。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

257. 第二百七十三條（返還）

258. 為了與有關健康檢查委員會和健康覆檢委員會決定的制度相銜接，須對第二百七十三條第三款引入修改，並將該條加入到法案文本內。一如本意見書第 108 至 117 點所說明般，健康檢查委員會和健康覆檢委員會的行為性質將從“意見書”變為“決議”，故因應這一修改調整了本條的行文。

259. 此外，對於本款所包括的屬退休金和撫卹金制度的工作人員，規定其除提交有關確認已作扣除的所有必要資料外，尚須提交由財政局發出其不是澳門特區的債務人的證明。

260. 第二百七十九條（義務）

261. 對第一款的行文所作的微調並沒有改變條文的意思和範圍。

262. 第二百八十八條（刑事訴訟程序中被判罪的效果）

263. 在細則性審議的過程中，曾討論公共行政工作人員在刑事程序被判刑會在紀律層面造成何種效果，認為現行制度並未完全清晰，而這亦是公共部門一直以來在適法中均沒有統一的做法的原因。

264. 言即，當部門收到法院按照第二百八十七條第三款規定就工作人員的起訴批示所作出的通知時，如沒有明顯跡象顯示其曾作出違紀



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

行為，則部門開立紀律程序並隨即中止紀律程序，以等待有罪判決；或者，當從工作人員被起訴的罪行性質得出其在紀律層面並不具重要性，則不開立任何程序並將法院的通知歸檔。⁶²

265. 換言之，在上述的兩個情況中，行政當局的行為均遵循同一守則，即需要釐清到底起訴批示所載的事實是否涉及紀律層面屬重要的事宜，因為只有當涉及紀律事宜時，方可對工作人員科處紀律處分。

266. 對工作人員科處紀律處分的前提條件是，其須觸犯違紀行為，而根據《通則》第二百八十一條，違紀行為是指工作人員作出之違反其須遵守之一般義務或特別義務之過錯事實。

267. 因此，法院在按照上引條文的規定將工作人員的起訴批示向部門作出通知時，目的是為了讓部門進行分析，從有關情況判斷是否可以得出有跡象顯示存在違反第二百七十九條規定的工作人員的任何義務或相關法規所規定的特別義務。

268. 若非如此，即在收到法院針對其工作人員的起訴批示後，不管是否從起訴批示中得出存在紀律層面屬重要的事宜，部門均開立紀律程序並基於紀律程序處罰工作人員的話，則部門是基於刑事違法行為而對工作人員科處罰則，而這則可能導致違反法律的其中一個根本原則，

⁶² 列舉了一宗交通事故作為例子，當中涉及傷害他人身體完整性，但不導致任何違紀行為，因其發生在工作人員在工作時間以外的私人生活。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

即“一事不兩罰”原則，根據該原則，任何人均不得因同一事實而被處罰兩次。

269. 相應地，對於**第二百八十八條第一款**規定因確定判罪判決而提起紀律程序的情況，上述的邏輯亦適用之。

270. 根據現行規定，當工作人員因犯罪被判刑時，不論該犯罪是否涉及其紀律責任，部門均須在判罪的判決轉為確定後，隨即開立紀律程序。⁶³

271. 誠言，若工作人員被判刑的犯罪並不涉及紀律責任，則上述的程序是無用的。原因是，不同於第二百八十七條第三款的情況，在此，部門已知悉工作人員被判罪的所有事實，因此，僅當從判決中得出對紀律層面屬重要的事宜時，開立紀律程序才屬合理。

272. 基於上述見解並為清晰有關制度，**修改了第二百八十八條第一款**，改為規定對於因任何犯罪而對公共行政工作人員判罪的判決，當

⁶³ “第二百八十八條(*)

(刑事訴訟程序中被判罪之效果)

一、因任何犯罪而對公務員或服務人員判罪之判決，一經確定後，導致提起紀律程序，該程序須針對在判決中已證實但未作為根據上條第三款規定而提起之紀律程序之標的之一切事實，但不影響第三百二十八條第二款之規定。

二、因刑事裁判而提起之紀律程序，或應根據刑事裁判之內容而進行之紀律程序，必須以經確定後之判決之證明組成。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

從裁判中得出有跡象顯示人員作出違紀行為時，則導致對其提起紀律程序。

273. 總括而言，僅當工作人員的有罪裁判得出有跡象顯示所犯的罪行亦構成紀律行為時，不論有關行為是基於其在正常工作時間內發生，又或是因為涉及違反諸如無私義務等的其他義務，部門方應開立紀律程序。

274. 第三百零六條（可對退休人員科處的處分）

275. 《通則》第三百零六條規範對紀律程序中的退休人員所科處的處分，其第三款規定，撤職處分導致中止支付退休金四年。法案現加重上述的處罰力度，改為中止支付退休金五年，而不是現時的四年，因此，委員會請求提案人說明有關修改的原因。

276. 根據提案人對委員會所作的說明，上述的修改是基於有需要將該規範與《通則》第三百四十九條第三款 d) 項相協調，後者規定，科處撤職處分後，利害關係人在經過五年後得申請恢復權利和將撤職處分轉換為強迫退休。

277. 立法原意是統一中止支付退休金的期間和被撤職的工作人員為了能夠申請恢復權利所需經過的期間。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

278. 除上述問題外，條文尚存有另一問題是委員會所希望了解的，即**第三百零六條第二款和第三款**的範圍是否一樣，因為該兩款使用的概念並不相同（喪失和中止）⁶⁴，故對於被科處撤職的情況，工作人員是否可以在該款所規定的四年後申請收取被中止支付的退休金，社會就此亦存有疑問。

279. 根據提案人對此內容的回覆，“立法者在第2款和第3款的行文使用了不同的表述，但‘以喪失收取退休金權利’及‘中止支付退休金’均應理解為‘中止支付退休金權利’，亦即是停止向退休會員發放退休金直至有關處分期屆滿為止，因此退休人員並沒有條件根據第3款中止支付退休金期間屆滿申請退還該段期間沒有收取的退休金。而根據退休基金會提供的資料，實務操作上一直亦按此理解適用有關規定，然而技術層面上可探討對行文進行完善和優化，以及統一兩款的行文。”

280. 然而，為免造成更多疑問，對第三款的行文進行優化，將之與第二款的行文統一，而這亦令制度更為清晰。

281. 第三百二十五條（初端批示）

⁶⁴ “第三百零六條

（可對退休人員科處之處分）

一、〔……〕

二、強迫退休處分以喪失收取退休金權利兩年代替。

三、撤職處分導致中止支付退休金四年。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

282. 與審議第二百八十八條時的情況相同，在此亦認為須清晰本條第一款的適用範圍，因為對這部分的適用一直存在疑問，而某程度本條與第二百八十七條和第二百八十八條相關，意見書第 263 至 273 點已對此作相應說明。

283. 考慮到第三百二十五條第一款的內容，似乎一直以來的理解是，一旦收到涉及工作人員的筆錄、舉報或投訴後，不論其內容或所涉事宜為何，部門均須針對工作人員開立紀律程序。

284. 但這是不應該的，因為紀律程序是用作釐清工作人員因違反作為公共行政工作人員的義務而所負有的責任，因此，若不存在違反義務，則不存在紀律責任。⁶⁵

285. 因此，在公共部門收到筆錄、舉報或投訴時，首先應從中確認是否有跡象顯示涉事工作人員作出任何違紀行為。如得出的結論是否定的，即倘筆錄、舉報或投訴是與工作人員的私人生活的事實有關，而當中所載的事實按現行紀律範疇的法律明顯不屬於構成違紀行為的事實時，則部門不應開立任何紀律程序。

286. 現行條文第二款和第三款已能得出上述的見解，但鑑於所造成的疑問和為了與第二百八十八條所規定的見解相一致，認為宜清晰第

⁶⁵ 紀律程序旨在確認工作人員是否沒有履行職務上的義務，而這一不履行是紀律責任的本質部分，故可將之定性為工作人員承擔因違反義務而導致的後果，以便令部門回復正常運作。就此請參閱 Manuel Leal-Henriques, 《Manual de Direito Disciplinar》，法律及司法培訓中心，2005 年，第 61 頁及續後數頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

三百二十五條第一款的範圍，因而修改了其行文並將本條納入到法案的修訂範圍。

287. 在此，清晰規定，當有權限提起紀律程序的實體獲悉可能構成違紀行為的事實時，又或收到載有任何可能構成違紀行為事實的筆錄、舉報或投訴時，應立即提起紀律程序，並應在沒有發現該等事實的情況下將筆錄、舉報或投訴歸檔；如存有疑問，則應預先提起簡易調查程序。⁶⁶

288. 在本條引入的修改僅為釐清其立法原意，並沒有引入任何新的見解，而考慮到紀律程序的目的是旨在調查工作人員對部門的紀律責任，故一直以來的見解均是上點所闡述的內容。

289. 第三百二十八條（預審的開始及結束）

290. 優化了本條被修改的行文，對其原本的立法原意沒有任何改變，意見書第 132 至 144 點已就相關內容作相應說明，在此予以援引。

291. 第三百三十四條（查閱卷宗及提出辯護）

292. 對第二款的行文作出了技術上的微調。

⁶⁶ 第三百五十七條第二款規定，“簡易調查程序為一簡單之調查程序，旨在查明部門內倘有之違紀行為或不當情事，以便提起紀律程序或專案調查程序。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

293. 對本條引入的修改為嫌疑人須確保其所指定的證人到場，其原因是嫌疑人有時列出的證人並不知悉卷宗所載的事實，並因而不到場作證，即使被適當通知亦然，而這亦拖慢紀律程序的進行。

294. 這是令作為嫌疑人的工作人員承擔責任和避免其在程序中作出拖延行為。

295. 第三百三十八條（裁定）

296. 對第三款和第四款行文的微調並不改變其意思和範圍。

297. 在此，委員會希望重申的是，提案人引入了新的程序，確保工作人員在紀律範疇的保障，接下來將就具體內容加以說明。

298. 除了現時已可命令採取的補充證明措施外，命令提起程序的實體亦將可命令將卷宗退回預審員，以便其彌補紀律程序中存在的不當情事，尤其包括重新編製控訴書，即**第三百三十八條第一款 b) 項新增的內容**。

299. 此外，在紀律程序中新增了一個階段，加強工作人員在此部分的保障，並透過**在本條的第三款**予以落實。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

300. 申言之，當命令提起紀律程序的實體命令採取補充證明措施或將卷宗退回預審員時，該實體或預審員應確保工作人員可就採取的補充措施或不當情事的彌補行使其辯護權，而現時並不存在這一程序。

301. 提案人的立場顯示其致力完善工作人員在紀律程序中的保障，委員會對此表示支持。

302. 第三百四十九條（適用制度）

303. 對行文作出了技術上的微調。

• 增加《通則》的條文

304. 第三十-A 條（特別兼任職務）

305. 在細則性審議的過程中，提案人向委員會表示，行政當局的部分工作人員須在擔任其現時在澳門特別行政區的職務時，同時兼任於合作區的職務。

306. 由於預見有需要派更多的工作人員到合作區工作，且該等人員須繼續執行其在澳門特別行政區的職務，因此，以兼任制度執行職務



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

具有其必要性，因為一方面是部門不具備能替代他們的人員，而另一方面則是基於對公共行政所訂立的人員上限，部門亦不得展開新的招聘。

307. 基於此，須創設一套特別兼任職務的制度，以便在澳門特別行政區政府擔任職務的工作人員得以兼任其在合作區執行的其他職務。

67

308. 在擬定上述制度時已考慮到現時對於在合作區執行職務的其他制度，尤其是有關在工作人員無法與行政當局達成協議的情況下須以公共利益作為首要利益的制度等。

309. 須根據以上述制度執行職務的日數按日向工作人員支付兼任職務的報酬，而工作人員因以特別兼任制度在合作區執行職務而按日收取的年度報酬總額，以及其因在澳門特別行政區所擔任的職務而收取的薪俸，兩者的總和不得超過為公職訂定的年報酬上限，即《通則》第一百七十六條所規定的限額。

310. 此外，在工作人員以兼任制度執行職務的期間，工作人員不得因超時工作而獲取任何報酬，而其前往合作區的工作亦不視為公幹，因而不得收取《通則》為公幹所訂定的津貼。

⁶⁷ 一如《通則》第十七條第一款規定，澳門特別行政區的公職制度沿用專職性原則。換言之，工作人員是獲聘以擔任單一工作職位，而該職位是根據其所需履行的職責、職權或活動而設定的。訂立這一制度的原因在於認為公共行政工作人員僅為公共利益服務，遵循只為公共利益奉獻的原則，而在此公共利益被視為是特定社群的根本性需求總和，這些需求只有通過集體努力方能實現。不過，上述原則亦存在例外情況，其以盡數列舉方式規定在第十七條第二款內，尤其是被視為謀求公共利益的情況，而現時創設的制度可納入到此情況內。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

311. 委員會認為法案規定的特別兼任職務制度是適當的。

312. 第三十五-A 條（宣誓）

313. 對第三十五-A 條第一款至第三款的行文作出輕微優化。

314. 第一百零五-A 條（醫療人員的義務）

315. 對本條行文所作的修改旨在加強體現立法原意。

316. 有關醫療人員向醫學委員會（健康檢查委員會及健康覆檢委員會）履行的義務，以及就其不向醫學委員會提供合作的相關紀律制度，相關內容載於意見書第 158 至 169 點，在此予以援引。

317. 此外，新增了規定醫療人員亦有義務向健康覆檢委員會提供合作，這一內容並未載於法案的最初文本。

318. 本條的標題亦有所修改，從最初文本的（豁免保密義務）改為最後文本的（醫療人員的義務），目的是為了相應反映條文經細則性審議所引入的修改內容。

319. 第三百二十九-B 條（到場義務）



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

320. 本條針對被通知在紀律程序中提供聲明的人士創設了一項到場義務，在沒有合理理由下不到場時，可構成行政違法行為和被科澳門元一千元至一萬元罰款。

321. 訂定上述規定的原因是，有需要體現在紀律程序中作證的莊嚴性，以及須避免紀律程序因證人不到場而被延誤，而很多時候是出於證人與嫌疑人的合謀，又或嫌疑人列出對紀律程序所針對的個案毫不知情的證人，致使其不到場作證。

322. 須強調的是，一如第一款最後部分所規定，若違法者為行政當局的工作人員時，其受紀律程序約束，而不是適用繳納罰款的規定，這正正亦是在立法會會議上所給予的解釋，即“如該等人員屬公共行政工作人員，則應優先以紀律制度對其不遵守到場義務的情況進行處分，故針對該等人員並不適用行政違法行為程序。僅當行為人並非為公共行政工作人員的情況下，由於該等人員並不受紀律制度約束，故該等人員違反到場義務的行為方構成行政違法行為。”

323. 為清晰呈現上述見解，對第三百二十九-B 條第一款的行文加以完善。

324. 現時所擬設立的制度相當於《民事訴訟法典》第四百四十二條的規定，並源於當事人在查明事實中的合作義務，委員會認為在紀律制度中可沿用類似於民事訴訟程序所採用的制度。

林
江
星
九
軍
阿
山
山



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

- 替代《通則》表一、表二及表四

325. 第四條 - 替代《公共行政工作人員通則》表一、表二及表四

326. 由於本年四月發表《2025 年財政年度施政報告》時宣佈支持生育的政策決定，故提案人透過第四條以修改附於《通則》的表二，對出生津貼進行調整，並將該表加入到法案的附件內。

327. 就現時修改的出生津貼，須指出，該津貼與私人領域所收取的出生津貼是相近的，因此，這項調整並不會在社會造成失衡的情況。

328. 在細則性審議中，同時對表一和表二的原行文作出優化。

- 第三章 - 特別情況

329. 第八條 - 以個人勞動合同制度及專有人員通則任用的人員

330. 在法案最初文本中，以專有人員通則任用的人員的義務規定在有關過渡及最後規定的第三章的第十條。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

331. 然而，由於本條規定的內容並不具過渡性質，因對本條所包括的工作人員將一直適用有關擁護《基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區的義務、任職能力、宣誓和紀律制度的規定，故按照澳門特區制定法律的規則，較合適的做法是將有關內容獨立規定在一章內，並僅透過**第三章第八條**予以規範。

332. 另外，在上述規範中，加入了原先所沒有規定的內容，即按照第 12/2015 號法律《公共部門勞動合同制度》第十七條和第二十五條的規定以個人勞動合同制度任用的人員，原因是對其亦適用有關擁護《基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區的義務、任職能力、宣誓和紀律制度的規定。

333. 最後，將特別兼任職務制度延伸適用於根據第 12/2025 號法律第十七條和第二十五條以個人勞動合同任用的人員，以及按專有人員通則任用的人員。

334. 基於上述的修改，本條的結構因而有所不同，並分別以兩項規定相關事宜。

● **第四章 - 過渡及最後規定**

335. 基於第 330 及 331 點所闡述的原因，在法案新增了第四章。

林
紀
梁
上
軍
政
司
長



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

336. 第九條 - 工作人員宣誓

337. 在中文和葡文文本內，對本條的標題、第一款和第三款的行文作出了些微優化。

338. 第十一條 - 負擔

339. 考慮到在審議法案的過程中，因政府支持生育的政策而對出生津貼作出調整，以及創設了特別兼任職務制度，而當中就合作區執行職務的部分，可因應兼任制度執行職務的日數，即澳門特別行政區的工作人員前往合作區工作的日數按日收取補助，故有需要加入本條規定，以便在特區預算內對因落實本法律而產生的支出作出相應預留和承擔有關款項。

340. 第十二條 - 修改表述

341. 對部分中文和葡文表述作出了微調。另外，刪去了第一款的（十一）項和第三款中的（八）項、（九）項和（十一）項，因無須修改當中的表述。

342. 此外，在第一款（十六）項中刪去了“第二百三十八條第一款 b 項所表述的‘健康檢查委員會’”這項表述，因為有關內容已在相應條文內作出修改。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

343. 此外，新增了第六款以修改第 62/98/M 號法令的表述。

344. 第十三條 - 廢止

345. 由於法案第四條引入對表二的替代，有需要在本條引入對第 1/2014 號法律《調整年資獎金、津貼及補助的金額》第二條和附件二，以及對第 5/2018 號法律《調整出生津貼金額》的廢止。

346. 此外，亦新增了對第 62/98/M 號法令第九條至第十四條的廢止，有關內容並未載於本條的最初文本內。

347. 第十五條 - 生效及產生效力

348. 新法將於二零二五年十一月一日生效，但當中部分規定將於不同時刻產生效力。

349. 規定這一日期的原因是，公共部門須為行政當局的全體在職工作人員的宣誓程序作準備，根據法案修改文本的第九條第二款，工作人員應在法律生效後的九十日內進行宣誓。

350. 另外，由於暑假將至，故陸陸續續將有很多工作人員不在部門，這會令到難以安排這項莊嚴的宣誓行為。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

351. 因此，考慮到一方面部門須處理宣誓程序，而另一方面很多工作人員將在暑假期間享受年假而不在部門，故認為將二零二五年十一月一日作為法律的生效日期是合適的。這一日期除了讓部門可作出準備，亦讓工作人員得以親身到場履行這項義務。

352. 上述的日期與立法會現時亦正審議的修改《領導及主管人員通則的基本規定》的法律的生效日期相一致。

353. 至於修改出生津貼的《通則》表二，其自二零二五年一月一日產生效力，以便將政府有關鼓勵生育的政策追溯至該日期。

354. 基於預算問題，第二百四十四條（處理方式）僅於二零二六年一月一日產生效力。現時應由行政當局支付的交通和保險費是經財政局和自治實體依職權處理，而將來則由工作人員的所屬部門的預算承擔，因此，有需要預留相關款項。

355. 由於載有各部門預算的澳門特別行政區的預算是於十二月通過並僅於每年一月一日生效，如是者，若該條立即生效，則須修改特區的預算，而這並不是理想的做法，且各部門亦須準備相關的程序。

356. 基於此，上述條文僅於二零二六年一月一日產生效力，與澳門特別行政區的二零二六年預算生效日期相一致。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

- **整體優化內容**

357. 法案所載的《通則》第二十二條、第二十三條、第二百四十四條、第二百六十三條、第二百八十九條、第二百零六-A 條、第三百一十三條至第三百一十五條、第三百二十一條及第三百二十九條；第 12/2015 號法律第三-A 條；第 10/1999 號法律第七十二條、第七十四條和第八十八條；以及法案本身的第四條、第六條、第十條和第十四條均作了行文的調整，當中部分涉及中文文本，而部分則涉及葡文文本，有關調整均不影響原有的立法原意。

358. 為了對規範的內容作更好的系統編列，透過法案第三條分別在《通則》第二編第一章第四節新增了第三十-A 條、第二編第一章第六節新增了第三十五-A 條、第三編第三章第四節新增了第一百零五-A 條、第六編第二章第一節新增了第二百零六-A 條，以及第六編第四章第二節新增了第三百二十九條-A 條和第三百二十九條-B 條，與此同時，亦透過法案第六條在第 12/2015 號法律第一章新增了第三-A 條。

- **最後問題**

359. 委員會在細則性審議期間曾與提案人討論，對於獲定期委任且屬退休金及撫卹金制度的行政任用合同的工作人員，向其退還所作扣除的問題。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

360. 上述的工作人員在其定期委任屆滿後，若不獲行政當局重新聘用並因而喪失其與行政當局的聯繫時，將喪失所有為退休金和撫卹金制度所作的扣除。

361. 這是因為在規範向退休金及撫卹金制度的編制外合同人員退還其扣除的第 24/96/M 號法律中，僅規定向以行政任用合同聘用，且合同是由行政當局主動使之失效或解除的合同人員退還其扣除。

362. 根據《通則》第四十五條，工作人員的定期委任會導致其行政任用合同自動終止，故其並不具有上述合同，因而無權要求獲退還其向退休金制度所作的扣除。⁶⁸

363. 在向提案人提出上述問題後，其表示在通過本法案後，將在與《通則》相關法規的修改中解決有關問題。

五、 結論

經分析及審議法案後，委員會的結論如下：

a) 認為本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；

⁶⁸ 須指出，根據第 24/96/M 號法律第二條，工作人員僅有權獲退還其所作出的扣除，當中不包括行政當局作出的扣除。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

b) 建議邀請政府委派代表列席為細則性表決本法案而召開的全體會
議，以提供必需的解釋。

二零二五年七月三日於立法會。

委員會

陳澤武

(主席)

林倫偉

(秘書)

黃潔貞

葉兆佳



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

林
92

邱庭彪
邱庭彪

龐川
龐川

梁鴻細
梁鴻細

張健中
張健中

羅彩燕
羅彩燕

李良汪
李良汪