



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

Handwritten signatures and initials on the right margin.

分析公職制度法案的臨時委員會

第 2/III/2009 號意見書

事由：《公務人員職程制度》法案

I-引言

澳門特別行政區政府於二零零八年六月二十日連同《領導及主管人員通則的基本規定》法案，一併向立法會提交了《公務人員職程制度》法案。該法案於同日由立法會主席根據《立法會議事規則》予以接納。

上述法案於二零零八年六月二十四日在立法會全體會議上經引介及討論後，於同年六月三十日全體會議上獲一般性通過，同日該法案被派發給分析公職制度法案的臨時委員會進行分析及制訂相關意見書。

政府提交上述法律提案時，距離立法會第三立法會期結束已不足兩個月，而立法會正忙於審議一系列緊急且較為複雜的法案，尤其是有關選舉法的法案¹。處理這些法案均顯得非常迫切，因為翌年便要舉行行政長官和

¹ 分別有修改《行政長官選舉法》、修改《澳門特別行政區立法會選舉法》、修改《選民登記法》的法律提案。



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

立法會兩項選舉，故有必要按法案的輕重緩急確定優先進行的立法程序。根據所定次序，分析《公務人員職程制度》法案的工作最終只能於本立法會期展開。

分析公職制度法案的臨時委員會對本法案的細則性審議工作於二零零八年十月至二零零九年六月進行，期間政府官員出席了委員會所舉行的多次會議。為此，委員會分別於二零零八年十月十三日、二零零九年四月十七日、五月十九日和二十六日、六月一日、十一日和二十三日以及七月十四和十六日舉行了會議。政府派代表出席了四月十七日、五月二十六日、六月一日及十一日的會議。期間政府和立法會雙方的法律顧問亦進行了磋商，以求在技術上進一步完善法案的內容。

政府於二零零九年六月十八日提交了法案的替代文本，因此，對法案的細則性審議，尤其在援引法案條文作為參照時，都以政府的替代文本為基礎。

II-引介

本法案旨在修改公務人員的職程制度，正如法案理由陳述所指出：“由十二月二十一日第 86/89/M 號法令規範的現行公共行政的一般職程及特別職程制度實施至今近 19 年，已不能回應公共行政的持續發展及公務人員的普遍訴求，因此 (...) 對現行制度進行修訂，以配合澳門的實際情況”。

除此目的外，政府方面還擬將行政當局所有的工作人員均納入職程制



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

度內，不論該等人員是否以合同方式與公職發生聯繫。政府採取此種立場的理由是“現行的職程制度原則上只適用於編制內人員，而編制外人員及散位人員只可參照適用，個人勞動合同人員則不適用”。

政府擬將所有的工作人員納入職程制度是基於“繼‘公務人員公積金制度’適用於所有公務人員後，人員的退休/離職制度已統一，因而現時有足夠的條件，把職程制度修訂為適用於所有公務人員（包括編制內及合同人員），以貫徹公職法律制度的改革方向，逐漸統一編制內及合同人員的權利及義務。”

根據法案理由陳述，此次職程制度修訂的總體方向可概括為以下幾方面：

簡化一般及特別職程的設置。撤銷部分不合時宜或已沒有人員任職的職程、因職務需要而將職程合併。同時，建議在一般職程的各個級別建立基礎職程，當中細分不同的職務範疇，例如法律、工程、資訊等；

提升部分職程的入職學歷。隨著社會的發展，某些職程的職務內容已發生明顯變化，考慮到履行該職務所需的技術要求及複雜性有所增加，且按現行入職學歷已不能應付有關工作，因此須提升這些職程的入職學歷，並適當調整其入職薪俸點，例如海上交通控制員、水文員等；

工作經驗代替職前培訓及實習。在入職條件方面，建議在某些職程中可以工作經驗代替職前培訓及實習，以此增加聘任人員的彈性，同時亦可



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

鼓勵更多具有一定工作經驗的人士進入公共部門服務，有利於提升公共服務質素和行政管理水準；

建立對內及對外入職機制。為更好地利用現職人員的工作經驗，以及增加公務人員獲得提升的機會，建議設立內部開考及對外開考兩項入職機制，部門可根據本身人力需求情況，而決定採用其中一項入職機制。內部入職開考的對象為所有公共部門合資格的公務人員，而對外入職開考的對象包括所有合資格的公務人員及澳門永久性居民；

增加“培訓”作為晉級條件。除在職級的工作時間和工作表現評核外，加入培訓作為晉級條件，以提高公務人員的整體質素；

增加職級及職階。為解決公務人員過快到達職程頂點及人員已處於頂點較長時間的問題，延長公務人員整個職業生涯的晉升前景，從而加強整體公務人員的士氣及對本身職程發展的期望，法案建議相應增加職級及職階；

成立中央管理機制。建議成立中央統籌實體，負責入職或晉級的招聘及甄選程序的中央管理事務；

原第1及第2級別合併為新第1級別。因原第1級別（助理員）及第2級別（工人）中各種職務的性質相近及入職學歷均為小學畢業，建議將這兩個級別合併，改稱為“勤雜人員”；



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

原第3及第4級別合併為新第2級別。因原第3級別（半熟練工人及熟練助理員）及第4級別（熟練工人）的職務相近，且入職學歷要求均為小學畢業，以及原第3級別所要求的特定專業資格與第4級別所要求的培訓課程，在性質上比較接近，故建議將這兩個級別合併，改稱為“技術工人”；

撤銷原第6級別，以及撤銷該級別的職程；

修改一般職程內晉階時間。新第1及第2級別由第1至第7職階的晉階時間維持2、3、3、4、4、5年，新增的第8至第10職階的晉階時間各為5年；但從第4職階晉階至第5職階及其後，如工作表現評核取得“十分滿意”或“優異”可縮短晉階時間1年；

新第3至第6級別的第1職等第1職階至第4職等第3職階的晉階時間維持為2年。由新增的第5職等第1職階晉階至第4職階，如工作表現評核不低於“滿意”，每個職階的晉階時間為5年，如工作表現評核不低於“十分滿意”，每個職階的晉階時間為4年；

修改一般職程內晉級時間。由第1職等至第4職等維持現有晉級制度，即在下一職等工作滿2年且工作表現評核為“十分滿意”，或在下一職等工作滿3年且工作表現評核不低於“滿意”；

由第4職等晉升至新增的第5職等，須在第4職等第3職階工作滿4年且工作表現評核不低於“十分滿意”或工作滿5年且工作表現評核不低



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

於“滿意”，即晉升至職程內的最高職等，須在原職等服務滿 9 年，且在該段服務時間內的工作表現評核中取得不低於“滿意”的評語，又或須在原職等服務滿 8 年，且在該段服務時間內的工作表現評核中取得不低於“十分滿意”的評語。

傳譯及翻譯範疇方面，在顧問職級內增設三個職階並建議除中、葡文外，增設其他翻譯語言種類，而有關人員只須掌握兩種語言，且其中一種必須為正式語文，同時，還建議不專門設立法律翻譯員及法律草擬人員職程，但經部門領導建議，並獲行政長官批准後，可給予實際執行法規草擬職務及法律筆譯職務的公務人員一項附加報酬，但屬領導及主管人員除外；

特別職程中，特別是登記及公證範疇方面，建議進行修改，因為，“登記局局長及公證員是一個職程，但登記局局長的中文譯名與一般公職制度中的領導人員相混淆，故建議將登記局局長及公證員職程的名稱修正為登記官及公證員職程，並維持於特別職程，其職階數目建議由現時的 2 個增加至 8 個”；

特別職程的晉階及晉級方面，一律參照一般職程修改建議，但不妨礙對個別職程制訂某些特別規定。

不符合新入職學歷要求的現職人員的處理方面，對於提升了入職學歷要求及相應調整了入職薪俸點的職程，如其現職人員不符合本法案建議的新入職學歷要求，但在本法律生效日在同一職程具有五年工作時間，且在該段服務時間內的工作表現評核中取得不低於“滿意”的評語，可立即轉



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

入新職程。如還未具備此條件，則須待取得新的入職學歷或在同一職程工作滿五年，且在該段服務時間內的工作表現評核中取得不低於“滿意”的評語時，才可轉入新職程；

處於現行職程頂點的公務人員可根據本法案建議的在職程內晉級及晉階所需服務年數及在該段服務時間內的工作表現評核中取得不低於“滿意”的評語，直接轉入本法案建議的新職級及職階，且無須接受法律倘有規定的特別培訓；

以編制外合同、以散位合同和個人勞動合同聘請的人員一律受職程制度規範。

III - 一般性審議

1. 現正審議的法案是因應政府對公共行政改革的政策並針對不同職程進行檢討而草擬。職程修訂始於對保安部隊人員職程的修改，接續而來的還有現時在本委員會進行審議的一般職程和某些特別職程的修改、領導及主管人員通則的修改，以及醫護人員職程的修改。

現行公共行政職程的一般制度源於一九八九年，期間曾對該制度作出了若干的個別性修訂，因而對之作出修改是長期以來的一項訴求。

總的來說，本次職程重組主要體現在以下幾方面：



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

- 將職程制度的適用擴展至所有公職，不論其任用方式如何；
- 公職的任用方面，將不同入職制度進行統一，即無論在招聘編制人員入職，還是以其他公共合同形式聘用人員時，均採用開考制度；
- 將個人勞務合同等同公共行政職程制度；
- 在制定專門規範的基礎上，設立負責公共行政人員的招聘、甄選，以及入職和晉級事務的中央統籌系統；
- 將一般職程的原第 1 及第 2 級別合併為新第 1 級別；
- 將原第 3 及第 4 級別合併為新第 2 級別；
- 撤銷原第 6 級別；
- 延長在職程原最高職等的工作時間；
- 在一般垂直職程新增多一個具四個職階的最高職等；
- 在特別垂直職程增加數個職階，以及在某些職程新增一個職等；
- 新增橫向職程的職階數目

2. 法案建議維持現行的薪俸架構，不對薪俸點進行全面的調整。委員會曾提出這個問題，因為到目前為止立法會已經審議的法案²以及正處於審議階段的法案，均有提升有關的薪俸點。

正如近期已獲立法會通過的第 2/2008 號法律，已將保安部隊職程的薪俸點調升了 105 點，而修改《領導及主管人員通則》的法案，則建議領導及主管人員薪俸的調升幅度為 10%至 15.1%，修改護士職程制度的法案，則

² 例如，修改《司法輔助人員通則》的第 7/2004 號法律，修改《修改保安部門及保安部隊若干人員組別的薪俸點》的第 4/2006 號法律，修改《獄警隊伍職程人員通則》的第 7/2006 號法律。



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

建議有關職程薪俸點的調升幅度為 16.4% 至 42.8%。

此外，委員會部分成員認為，並非僅如政府在法案《理由陳述》中所指的只有職程制度本身不合時宜。事實上，現行的薪俸結構已歷經二十年，期間從未對之進行任何調整，因而同樣亦須對之進行檢討。

但政府解釋稱，本法案的立法目的與已經立法會審議的或正在審議的法案有所不同，而法案的目的僅在於：

- 對職程制度作出調整以適應公共行政的需要；
- 解決公務人員處於職程頂點的問題，即延長職程的進程時間，讓處於各自職程頂點的人員可以繼續晉升職階直至退休。

是次職程制度的修改，絕非基於薪俸點的調整而進行。

3. 正如政府所指，職程制度的修改主要是為了解決公務人員長期處於職程頂點的問題，這種狀況意味著該等工作人員不會有在職程繼續發展的期望。故此，本法案容許該等工作人員可以晉升到透過新增職等而設的職級，這樣他們就可以按照現時在職程頂點所具有的工作時間，在職程繼續晉升。

這種修改將會對工作人員的退休問題產生影響，因為他們可以較高的薪俸點申請退休或對公積金進行供款。

4. 本法案另一重要的修改是增加晉升至職程頂點所需時間。現時達到



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

垂直職程的頂點需要服務 13 年，且工作表現評核不低於“十分滿意”。而將來以同樣的工作評語論，則需要服務 33 年。橫向職程也會出現類似情況，由現時需要服務 21 年晉升至職程頂點變為將來的 36 年。特別職程的狀況也與此類似。這種後果是由於在垂直職程新增加了一個職等，並相應延長了各職級的晉階時間，同時延長在職程原最高職等的時間以及在橫向職程中增加了職階的數目。

此外，委員會部分成員認為，因應此次對職程制度的重大修訂，亦應對公務人員的薪俸點作出適當調升，以補償公務人員工作時間的延長，例如在垂直職程的最高職等需服務 20 年。換言之，公務人員要在某一職階停留五年後，方可隨晉階至下一職階³而增加薪俸 10 點或 15 點，增幅可謂微不足道。

5. 另一引起委員會關注的則是關於橫向職程的第 1 及第 2 級別合併為新第 1 級別，以及第 3 及第 4⁴級別合併為新第 2 級別，繼而將有關人員轉入到因此而新設職程的問題。

委員會認為，當局需要就這個問題作出解釋。現時工人和助理員的人員組別分為四個級別：第一級別包括助理員，第二級別為工人，第三級別為半熟練工人和熟練助理員，而第四級別為熟練工人。這些工作人員的薪俸點介乎助理員第一職階的 100 點與熟練工人第七職階的 240 點之間不等。

³ 按照新職程頂點的設置，現時處於高級技術人員職程頂點的人員收取相等於 650 點的薪俸，他將要 20 年才可到達法案建議的新職程頂點並收取相等於 735 點的薪俸。即，其薪俸須要 20 年來晉升 85 點。

⁴ 參見十二月二十一日第 86/89/M 號法令附件一表三。



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

政府考慮到上述級別的職務所包含的職務內容以及學歷要求大致相若，認為有必要將第1級和第2合併為新的第1級，同時，又把第3級和第4合併為新的第2級。即將這些職務納入到兩個級別，由原來的四個級別變成兩個：助理員和熟練工人。

就處於該人員組別的工作人員如何轉入到新職程和新級別的問題，委員會部分成員對此有所保留，因為有關人員是按照其現時職程的薪俸點轉入新職程。這就是說，將四個級別合併為兩個級別之後，有關人員不會被轉入到與現時相同的職階，而是被轉入到較低的職階⁵。

儘管有關人員在轉入新職程時其薪俸點會得以適當確保，並且其年資得以計入晉升⁶較高職階所需的服務時間，但相比原職程，有關人員在轉入新職程後所處的位置沒有得到保障，由於轉入規則以及職程調整的原因，該等人員將會被轉入到所在部門職程中相應較低年資的職階。

政府對此解釋稱，該等職程的結構要求轉入應按薪俸點而不能按職階進行。如果按職階轉入的話，將會對第2與第4級別的人員不公平，因為新的第1第2級別相當於現時的第2和第4級別，並且增加了三個職階，以便讓具較高年資的工作人員晉階。

另一方面，當局還解釋稱，對於職級年資未被計算的工作人員而言，由於其所處職階的所有年資會被計入職程晉階之用，他們只需數年時間便

⁵ 例如，根據現正審議的法案規定，一名現時處於第3級別第5職階的半熟練工人將被轉到熟練工人職程第2級別第3職階。

⁶ 參照本法案第七十一條。



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

可以晉升到與現時相接近的職階位置。

此外，該等職程新增的三個職階可令有關工作人員繼續晉階，並得以較高的薪俸點退休。

6. 將職程制度延伸至不論以任何方式，尤其是以合同方式，與行政當局有聯繫的所有工作人員，相對於現行制度是一項創新，因為現行制度規定，只有編制內人員才有權被納入職程。

相對於現行職程權利的概念，這是一種結構性的修改。傳統上，對職程的權利“是指法律保障進入某一公共部門服務的人員，有權根據其工作能力及服務時間獲得職業上的發展”⁷。該項權利還確保有關人員在同一職級內，按每段實際擔任職務且表現良好的服務期間獲得加薪、給予年資獎金、有投考較高職級的機會以及被納入一個人員組別、職程、職級和職階中。凡此種種均意味著向上發展的前景，包括升級或按服務時間獲得晉階，即收取不同階段的報酬。因此，該項權利是以在職位的持續性及穩定性為前提。

基於這種理解，將職程制度延伸至行政當局中具有不確定聯繫人員的立法政策選擇，不能不將之視為公職法律制度現行結構的一項創新。而根據政府的解釋，之所以作出這種修改，是基於行政當局有意在公共行政推行統一的任用方式，即採用單一合同制度。

⁷ Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, II volume, Almeida, 1991, 第 786 頁。



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

如果說法案建議將職程制度延伸至具不穩固合同聯繫的人員—編制外人員和散位人員—尚可理解的話，因為他們與行政當局訂立的為受到公法調整的行政合同，然而，將職程制度適用於受私法規範的個人勞務合同，則令委員會產生疑問。理由是適用於個人勞務合同的法律制度有別於行政機關任用人員所採用的行政合同的法律制度。

個人勞動合同受私法制度規範，在締約過程中以當事人的意思為準，除了不得在合同中納入非法條款，亦即有違法律秩序的條款之外，合同雙方不受任何其他的限制⁸。因此，私人與政府訂立的個人勞動合同無須遵守人員任用的行政合同所需的前提條件，尤其是不受關於年齡的上下限、根據薪俸表訂定報酬金額等規定的限制⁹。

但是，將該種類型的合同納入職程制度就等於說，自本法案生效時起，私法上的合同將受本法案所訂立規則的規管，並將之轉變成一種混合型合同，或者說，儘管是一種私法合同，本應受私法規範，然而，即便以私法為名，卻應受本法案中所規定的公法規則所規管¹⁰。

7. 委員會部分成員所關注的另一個問題則是職程法案對該等類型的合同加以規範的必要性和適時性，因為該等合同的性質與公職的職程制度並不相容，而後者要求入職成為編制人員以及按職級從低到高逐步晉級。

另一方面，鑒於在公職法律制度中已經存在兩種不固定的人員任用方

⁸ 參見《民法典》第二百七十三條。

⁹ 參見《澳門公共行政工作人員通則》第十條，有關擔任公共職務之一般要件。

¹⁰ 儘管如此，當有關合同是按照第二條第四款規定而訂立時，例外情況仍會出現。或者說，根據該條款規定，個人勞動合同的規範和指導原則繼續有效，例如，合同當事人自由磋商原則。



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

式一分別為編制外合同和散位合同—行政當局再增設多一種合同任用方式，其必要性何在令人存疑，如此將會導致公共部門將來不知應選擇採取何種合同任用方式。事實上，根據法案新文本第六十九條所作的規定，在個人勞動合同與編制外合同之間，已幾無分別。

還要提及的是，現行《澳門公共行政工作人員通則》欠缺對該類合同的法律規定。該通則第二條規定，公務員、服務人員（以編制外合同任用的人員）及散位人員均視為澳門公共行政工作人員。同時，該通則的第十九條和第二十一條規定，任用得以委任或合同方式作出，而合同之形式則為編制外合同和散位合同。基於此，既然行政當局希望將個人勞動合同設定為另一種任用形式，就應對該通則的第二十一條進行修改，但事實上並沒有這樣做。

政府在回應委員會的憂慮時表示，有必要對該等事宜引入某種規範，儘管本法案並不是一種最為適當的法律工具。這是因為近幾年公共部門已開始廣泛採用個人勞動合同，但並沒有適當地保障在諸如同工同酬等重要事宜上工作人員的權利。或者說，在公共行政中仍欠缺採用個人勞動合同所應遵循的統一標準¹¹。

政府對此進一步解釋認為，如同過往審計法院的理解，行政當局中只有那些在本身組織法有規定個人勞動合同任用形式的部門，才可以訂定這

¹¹ 鑒於就有關合同的採用欠缺準則，加之被任用的工作人員，因其談判能力不如行政當局強，會被強加接受一些對其不利且有別於行政當局一般傳統做法的條件。因此，行政長官透過第 6/2009 號批示，著令各公共部門和實體中以個人勞動合同制度任用的工作人員，適用勞動關係法（第 7/2008 號法律）內訂定的對其較為有利的規定。要指出的是，這樣的規定在澳門是前所未聞，因為一直以來與公共行政訂定的合同條件一般比私營機構所定的較優厚。



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

種合同¹²，對此並無爭議。既然如此，除非其本身的組織法明確容許這樣做，否則，公共部門應繼續只採用現存的即《澳門公共行政工作人員通則》第二十一條所規定的任用方式。

8. 缺乏翻譯人員一直是澳門所面臨的一個重要問題，尤其是在推行兩種官方語言之後更是如此。這種人才不足的問題在法院，特別是在重要的法律翻譯方面，尤為嚴重。

近幾年來立法會一直提醒政府關注這一問題。立法會認為，政府早應設立法律翻譯的特別職程，以便使雙語政策能夠得到完全的推行，並藉此改善法律條文的行文以及提高法院工作，尤其是判決書的翻譯效率。對此，政府表示並無此打算，在本法案內將不增設法律翻譯的職程。

委員會認為，對於第五十四條採取的解決方法，即向從事法規草擬和法律筆譯的人員發放附加報酬的做法，並不足以解決法律翻譯人員匱乏的問題。這只是一個折衷性方法，不能解決該領域內專業人員短缺的結構性問題，只可作為對從事上述工作人員的一種鼓勵措施。

9. 本法案撤銷了多個職程，但理由陳述並沒有對撤銷所採取的標準作出清楚說明，故此，委員會在會議期間曾向政府提出此問題。

¹² 基於上述觀點以及本法案的規定，可以說，將來行政當局和私人所訂立的個人勞動合同，其性質並非單純的私法性質，而是正如某些學說所指“公職僱傭私法律關係具有公法的法律性質”。“這種公職僱傭關係以私法形式訂立後”充分體現出確切的個人勞務關係，因為當任職政府的工作人員為國家或其他公法人提供服務以換取報酬時，他在等級和職務上隸屬於該部門且受制於其權利和領導的約束，這正好屬於法律從屬的情況。—引自 Paulo Daniel Comoane – A Aplicação da Lei do Trabalho nas Relações de Emprego Público, Instituto da Cooperação Jurídica/Faculdade de Direito Universidade de Lisboa, Almedina, 2007. 第 87 頁。



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

政府對此所作的解釋是，經聽取相關部門後，所採用的標準主要是基於兩方面的考慮：該等職程不符合當前公共行政的發展，以及沒有人員處於擬被撤銷職程的人員編制內。

委員會理解隨著公共行政的發展演變，有些以前是重要且必需的職程，現在因新技術的出現和社會本身的發展，已失去了以往的重要性。

然而，委員會部分成員認為，因應澳門的發展及其作為一個旅遊城市的特性，也許應該保留或重組某些職程，諸如博物館館長和旅遊督導員等，尤其是博物館館長職程。

關於博物館館長職程，根據政府解釋，現時沒有任何人員處於其編制內，而負責管理博物館和擔任“館長”職務的人員均屬普通編制的人員，他們與行政當局其他部門的人員一樣，以定期委任的方式擔任此職務。因此，該職程已無需存在。

這個解釋未能說服委員會的部分議員，他們認為澳門存有各類博物館，其中一些不乏一定規模且具不同主題。因此，博物館館長一職應具備專業資格的人士擔任，而有關人士應當具備一定能力，推廣博物館和使之吸引更多旅客和本地居民前往參觀。

10. 委員會部分成員也關注到因本次職程重組而對一些職業名稱進行更改的問題，尤其是對將現時的「工人」這一職稱改為「勤雜人員」，以及



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

一些特別職程因轉為一般制度職程而失去其本來名稱。例如，將巡山員變更為一般的勤雜人員。此外，針對多個一般職程轉為特別職程，諸如司機等，但其職務內容並無任何變更的情況，委員會對其必要性產生疑問。

會議期間委員會提出另一個問題是關於些職程雖然要求相同程度的學歷（例如，高中及專業培訓）但薪俸點卻不同的現象，諸如海上交通控制員和氣象技術員的職程的薪俸點分別為 260 點和 280 點。

對於上述提問，政府方面解釋稱，職程的名稱是與人員所執行的職務相對應的，另外，訂定學歷程度的要求是基於有關職務而定，並非按照薪俸點而要求學歷。

11. 在審議本法案期間，立法會收到為數頗多的意見，而委員會亦對此表示關注並且在討論修訂相關條文時已作考慮。

IV - 細則性審議

除上述概括性審議外，委員會亦根據《立法會議事規則》第一百一十九條規定，分析法案的具體內容是否與法案的立法原則相符，以及確保法律規定在技術上是否妥善。在此需要指出的是，由於政府維持法案最初文本所體現的立法政策取向，故法案所引入的大多數修改，多為純粹的技術性修改，因此，法案所引入的實質性的重大修改並不多。

第一條 標的及適用範圍



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

根據最初文本，法案所規定的職程制度不加區別地適用於公共行政當局的所有實體和部門，當中沒有顧及行政當局中享有本身專有制度的實體和部門例如立法會的情況。這種規定除了與《領導及主管人員通則的基本規定》法案完全不同之外，亦與某些實體的人員專有制度根據其各自組織法的規定僅補充適用公職法律制度相衝突¹³。在此前提下，修訂了本條的規定，使兩部法律的適用範圍一致，同時亦確保法案最初提及的實體及部門的專有制度得以繼續適用。

第三條 職務內容

於該條增加了第二款，規定行政暨公職局具有就部門所建議的特別職程的職務內容發表意見的職權。

第七條 實習

原來的規定並沒有具體訂明不屬公務員的實習人員以何種合同方式進入公職。因此，該條第三款訂明行政當局在這些情況下應採用的合同類別，即散位合同。選擇這種不固定的合同是合理的，因為在該入職程階段，投考人在職務上的法律狀況尚未確定。

第八條 工作經驗

¹³ 當中可參閱第 11/2000 號法律《立法會組織法》第二十九條第一款、經第 1/2005 號行政法規修訂的第 14/1999 號行政法規第十九條第十四款、經第 39/2004 號行政法規修訂的第 19/2000 號行政法規第十四條第一款、經第 38/2004 號行政法規修訂的第 13/1999 號行政法規第二十三條等。



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

是次職程重組中的一項革新性規定，就是把工作經驗規定為進入公職的一項標準，但有關規定並沒有具體說明如何評定工作經驗。在討論過程中，委員會認為，如有關人員具備與其進入職程後將擔任的職務相類似的工作經驗，才應被考慮。第一款的規定體現了這個意向。

第十條 開考

將來行政當局如何招聘工作人員，亦是是次職程重組中的一項革新內容。在現行制度中，僅在招聘人員進入公共部門編制時才進行開考。如以其他合同制度（編制外、散位及個人勞動合同）聘用工作人員，則由各部門按照本身的需要，透過履歷審查作出挑選¹⁴。

政府有意更改這項規則，希望在招聘公共部門人員的事宜上能採用統一標準。因此，將來在招聘工作人員時，不論他們是進入部門編制，還是以任何其他任用方式擔任職務，均採用同一程序即公開考試。

此外，並且亦是在有關事項上具有一定革新性的內容，正如第十一條所規定，即招聘程序將透過單一實體進行中央管理¹⁵。

由於法案將有關事宜交由補充法規訂定，會議過程中，委員會向政府提問這一負責中央管理、入職和晉級的招聘及甄選程序的實體將如何運作。

¹⁴ 儘管關於合同制度招聘人員方面，自二零零一年起已有指引性的一般規則—參照行政法務司司長第2/2001號批示。

¹⁵ 現時，進入助理技術員及行政文員職程人員編制的招聘程序已由行政暨公職局以統一方式管理——《公共行政工作人員通則》第七十二條第二款。



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

政府答稱，有關的事宜現正處研究階段，而相關的規範仍在準備中。

本條第三款（五）項中亦加了聲明異議的權利，以清楚說明投考人除可提出司法上訴外，亦有權按一般規定提出行政上訴。

本條同時新增了第五款，因法案的最初文本並沒有對開考作出規範。

第十三條 晉階

法案整體上拉長了職程的晉階時間，如本條第一款規定，在新設最高職等職階內的晉階時間從兩年改為五年。不過對於這項規則，尚需結合第十四條第一款（一）項所規定的由原最高職等晉升至最高職等所需的服務時間一起作進一步的澄清。但令人意外的是，要晉升至新設的最高職等，須在原最高職等服務滿九年或八年，分別按工作表現評核取得“滿意”或“十分滿意”而定，相對於第十三條第一款（二）項規定的一般規則，這是一項重大的例外規定。

第十四條 晉級

該條對晉升至職程最高職等引入了結構性的重大修改。在現行制度中，不論職程，每一職等的晉級時間為三年或兩年¹⁶，而將來要晉升至新設的最高職等則須於原最高職等服務滿九年或八年¹⁷。這個修改旨在延長到達

¹⁶ 視乎工作表現評核而定——參見十二月二十一日第 86/89/M 號法令第十條。

¹⁷ 同樣視乎工作表現評核而定。



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

職程頂點的時間，使到達“巴頂”的時間與退休的時間相符。

委員會提出另一問題，認為應當為進行晉級考試設定必須開考的期限。政府對此作出考慮後，於該條第二款加入了公共部門須於最遲九十日內進行晉級開考的強制性規定。

第十五條 晉級培訓

根據該條最初的規定，為晉升至較高職等，除須滿足法案第十四條第一款規定，於原職等服務滿一定時間外，如行政當局認為有關職務內容複雜，還可要求進行晉級特別培訓。也就是說，工作人員要晉升至較高職等，除須有較長的服務時間外，更須經過特別培訓作為晉級要件。

委員會認為，這些重疊的晉級條件不太合理，因晉級培訓的制度還沒落實規範，所以有關規定改為，僅可要求修讀或通過培訓課程。

第二十六條 傳譯及翻譯

傳譯及翻譯的範疇亦在是次職程重組中有所改變。根據現行制度，在特區僅存兩種正式語文的翻譯及傳譯職程。而按照法案第二十七條第三款規定，日後翻譯及傳譯職程將可包括其他非正式語文，但其中一種必須為中文或葡文。

第五十一條 職務主管



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

該條第一款和第三款均有了更清晰的規定。第一款清楚訂明擔當職務主管的要件，即如須統籌十名或以上人員的工作，又或統籌工作的複雜性經適當證明，便可設立職務主管。

第三款明確規定，雖然設立職務主管須經行政長官批准，但可隨時被部門最高領導終止，且無須辦理任何手續。這個規定曾引起一些疑問，既然職務主管的設立由行政長官批准，其終止亦應由行政長官作出。然而，政府認為設立職務主管須由行政長官批准，是由於這個決定牽涉到公共開支的增加，但對於職務的終止，則可存在多方面的原因，如工作完結、有關人員離職等，因此認為終止的決定應由部門的最高領導作出。

第六十一條 修改十一月二十八日第 54/97/M 號法令

該條對登記及公證人員的通則及職程引入修改。委員會內部以及在與政府的對話中，均對登記官（登記局長）及公證員的通則及職程的修改進行了深入的討論和分析，因為委員會部分成員不理解政府修改登記官及公證員職程的意圖。

首先，他們認為，現於規範公職一般職程的法案中修改這個特別職程，並非太適當時機。有關事宜應留待將來檢討司法領域的職程時一併處理，因而應將有關條文刪除。



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

其次，該等委員會成員亦不理解政府對登記官及公證員通則的修改方式。他們認為現對這群專業人員職程所建議的修改扭曲了他們一直享有的地位，因他們實質上享有等同局長的福利和地位。

將該職級的職階從原來的兩個增至七個，並僅對實際負責登記局管理工作的人員給予一項附加報酬，將會徹底改變這些人員的專業地位。

然而，政府堅持其立場並解釋，當局對登記局和公證員職程進行修訂是符合本法案的理念，因而認為，將有關職程在本法案一併修改是適當的做法。

儘管如此，在討論過程中，當局對法案文本進行了個別的改動，尤其是提升了有關職程的薪俸點數和刪減了一個職階。法案的最初文本規定該職程的職階數目為八個，但提交立法會審議的最後文本中，職程數目減至七個。

第六十三條 取代登記及公證範疇及司法範疇職程的附表

因應領導主管人員官職薪俸點的修改，需相應調整《司法輔助人員通則》中主管職位的薪俸點，尤其是法院書記長、法院助理書記長、書記員。本條第二款正反映了這種情況，對第 7/2004 號法律的附表作出修改。



第六十五條 學歷要求

該條針對工作人員轉入要求較高學歷和入職薪俸點較高的職程的情況，設定了例外適用的規則。

在該等情況下，有關人員並不能在法律生效後立即轉入新職程，而須待符合本條第一項和第二項所規定的前提後，才能轉入新職程。

在本法律生效後，當需要轉入其他更高學歷要求的新職程時，如果相關人員已具備所需學歷，或雖欠缺所需學歷但已服務滿五年者，根據本條第一項規定，他們將於法律生效當日起計轉入新職程，而根據法案第八十一條的規定，因其轉入後的薪俸點提升所產生的效力將追溯至二零零七年七月一日生效。

不過，如果有關人員並不具備轉入新職程所需的學歷，他們只能待取得相關學歷後或在本身職程的服務時間滿五年後，方可轉入新職程一本條文第（2）項。

第六十七條 工人及助理員的轉入

由於涉及工人和助理員轉入到本法案中所設立的新職程，因而該條是法案中的一個重要條文。其正確實施有賴於人員轉入的平穩進行。由於本



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

條包含多種不同的情況，當中涉及具備不同經驗，年資、以及屬於一般或特別職程¹⁸的不同工作人員，因而使得轉入新的職程在某些情況下變得較為複雜。

有鑒於此，委員會與政府討論本法案期間，建議當局有必要進一步向公務人員澄清，解釋他們將以何種方式轉入新職程。

政府對委員會的憂慮表示理解，並確保會為公務人員舉辦的講解會正在籌備之中。

此外，委員會部分議員特別關注到人員在新職程內的晉升問題，認為他們的晉升應受到適當的保障。然而，如果相比職程合併前，工作人員轉入新職程後收取較低的薪俸點數，相信上述的保障就難以做得到。

基於委員會的憂慮，在該條增加了第四款。故此，如有關人員轉入後進階的薪俸點低於倘維持原來職程將可進階的薪俸點，即是說，如在新職程中緊接較高職階的薪俸點低於有關人員倘沒有轉換職程時將可進階的薪俸點，則以新職程中較高職階的薪俸點轉入。

有關狀況透過圖示的方式較易於理解。且看以下例子：

¹⁸ 例如，排字工、印刷範疇裝訂工、照相平版攝影員、司機。



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

一名第五職階半熟練工人的轉入

Nív.		薪俸點和職階						
		1	2	3	4		6	7
3	半熟練 工人	130	140	150	160		190	210
晉階時間			2	3	3	4	4	5

Nív.		薪俸點和職階									
		1	2		4	5	6	7	8	9	10
2	熟練 工人	150	160		180	200	220	240	260	280	300
晉階時間			2	3	3	4(3)	4(3)	5(4)	5(4)	5(4)	5(4)

從上圖中可見，有關人員不會按照轉入的一般規則，轉入相等於現時所處的薪俸點的職階，而會轉入新職程緊接較高薪俸點的職階。目的是，當該人員已具備進階的服務時間和工作表現評核時，他可轉入薪俸點 200 的職階，而非按照新制度其原來應轉入的薪俸點 180 的職階。

第六十八條 處於職程頂點的人員



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

本次職程修訂的其中一個主要目的與處於職程頂點並停頓多年的工作人員有關。為解決這種狀況，法案規定處於垂直職程最後職階的該等人員轉入新的第五職等，並按處於職程頂點時已提供服務的年數轉入相應的職階。也就是說，於現時職級的所有服務時間均予以計算，按服務的年數轉入相應新的職階。舉例說，一名處於 650 點已達十五年的工作人員，將轉入新的第五職等首席顧問職級¹⁹的第三職階。橫向職程方面，停頓在職程頂點的時間同樣予以計算，並按在最後職階服務的時間轉入法案所規定的相應新職階。

第六十九條 現有個人勞動合同

為更好地保障以個人勞動合同方式為行政當局提供服務的工作人員的狀況，對該條作出了若干修改。

這樣，第二款經修訂後，現處於該種制度的工作人員，得根據新法訂立新合同，為此視乎雙方（工作人員與行政當局）的意願，而非像最初所規定的，是否根據新制度訂立新合同僅取決於行政當局的決定。

委員會認為新合同的效力應追溯至法律生效之日，但在法案的最初文本中並沒有對此作強制性規定，因此修改了有關的行文。

第八十一條 產生效力

¹⁹ 當然，按照本法案的適用範圍，此制度同樣適用於以編制外合同和散位合同聘用的公務人員。



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

該條規定，因轉入新職級及職階而出現的薪俸點調整，追溯至二零零七年七月一日產生效力。這個規定與法案最初的規定大致相約，但新的第四款關於登記官及公證員因管理登記局而收取每月附加報酬的規定除外。

按照法案最初文本的規定，追溯效力僅包括登記官及公證員實際擔任登記局管理職務的期間²⁰。

政府修改了這項規定，把收取十一月二十八日第 54/97/M 號法令²¹第四十八條第三款規定的每月附加報酬的權利追溯至二零零七年七月一日，不論期間是否曾實際擔任登記局的管理職務。將來只有實際擔任登記局管理職務的登記官及公證員有權收取該款規定的附加報酬。

這個解決方案是為了保障現職登記官及公證員的利益。

V - 追溯效力

基於合理性的考慮，部分議員就本法案第八十一條規定薪俸點調整的效力追溯至二零零七年七月一日（超過 2 年），提出了疑問。

政府解釋這是基於之前向公務人員已作出的承諾。

²⁰ 登記局的管理職務以輪任制擔任，任期一年——第 22/2002 號行政法規第九條第二款。

²¹ 經本法案第六十一條修訂，該條對十一月二十八日第 54/97/M 號法令作出修改。



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

期間，委員會從政府方面得知，尚有十六個公職的特別職程有待修訂。

就修訂該等特別職程而所能產生的追溯效力問題，如均以二零零七年七月一日為追溯的參照日期，委員會成員對此感到非常憂慮，因此詢問政府對此問題上的立場及所涉及的開支金額。

二零零九年六月二十九日，行政長官辦公室代主任透過公函向立法會送交了一份函件，其內容如下：

“ (政府就餘下職程的修訂及追溯的取態)

就本《公務人員職程制度》法案未有涉及的其餘約 16 個特別職程的修訂，政府承諾會作出最大努力，尤其是要求相關部門優先研究及處理有關的跟進工作。我們已責成有關部門在一年內提出倘有的具體修訂方案。

另外，為與本法案相一致，政府預計將來對尚未修訂的特別職程作規範的法規所訂定的薪俸點調整，亦可能具追溯效力。至於追溯的時間，須視乎有關法案通過時的實際情況，但考慮到相對公平的問題，追溯時間不應超過三年。”



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

從上述函件可見，可將政府的立場歸納如下：

1 - 責成有關部門“在一年內提出倘有的具體修訂方案”；

2 - 此外，“政府預計將來對尚未修訂的特別職程作規範的法規所訂定的薪俸點調整，亦可能具追溯效力(…)但追溯時間不應超過三年”。

直至目前為止，政府從未就上述政策的取態作出公開表示。

委員會認為現屆政府有必要公開表態。

除此之外，由於現屆政府和立法會分別於二零零九年十二月十九日和二零零九年十月十五日任期屆滿，在理解上述函件的內容時，應當考慮到這一時間背景因素。

倘要對前述十六個特別職程進行修訂，有關法案屆時將會由新政府提交，且肯定交由新一屆立法會作審議，故此，委員會大部分成員認為現屆政府這個取態未能消除有關疑慮。

VI - 法案的系統編列及行文上的改善

法案無論在系統編列或在行文上（主要在葡文的行文上）均大有改善。



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

相信新的編列能更方便使用者對該法的查閱。

VII - 結論

經對本法案作出審議及分析後，委員會的結論如下：

- a) 認為法案已具備提交全體會議作細則性審議和表決的要件；
- b) 建議政府代表列席細則性表決本法案的全體會議，以提供必需的解釋。

二零零九年 月 日。

委員會

沈振耀

(主席)

許輝年

(秘書)



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

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of a large loop followed by a horizontal stroke and a small upward flick.

高天賜

A handwritten signature in black ink, featuring a large, bold character '梁' followed by a more complex, flowing stroke.

梁玉華

A handwritten signature in black ink, featuring a large, bold character '區' followed by a complex, flowing stroke.

區錦新

A handwritten signature in black ink, featuring a large, bold character '崔' followed by a complex, flowing stroke.

崔世昌

A handwritten signature in black ink, featuring a large, bold character '吳' followed by a complex, flowing stroke.

吳在權