



理由陳述

領導及主管人員通則的基本規定

（法案）

一、序言

1. 當今的公共行政必然以擁有具才幹和辛勤的領導人員為基礎，以便他們能及時和有效率地駕御每日在其所領導或掌管的部門或組織附屬單位的管理、監控、協調和組織工作上出現的複雜多樣的挑戰，以及有能力預見外部訴求和社群所需的變動，總之，擁有具有有效管理其部門的能力。為此，有必要制定積極和有效的法律機制，以便更好地讓領導和主管人員肩負責任，並且能有效全面回應現今人們對公共部門在管理和組織方面的訴求，以及能平穩地解決對公共服務日益增加的要求。

2. 澳門特別行政區成立已八年多且跨越了過渡和穩固的階段，現時正是啟動實質性修改澳門公共部門領導及主管人員通則的適當時機，採取與現行制度互相協調的解決方法。鑑於現時十二月二十一日第 85/89/M 號法令所訂定的制度已不足以回應社會大眾對公共部門的訴求，為履行政府的承諾，本法案旨在對領導及主管人員制定新的規範，一方面，訂定他們可因犯錯、過失或違法行為而被問責的更有效機制；另一方面，重新評價相關的通則，以及創設條件，使可聘



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

任具公認才幹的人士擔任澳門特別行政區領導人員的職務。同時，亦使澳門特別行政區的法制更好地配合國際的要求，尤其是二零零三年十月三十一日在紐約通過的《聯合國反腐敗公約》所訂定的要求，該公約透過第 5/2006 號行政長官公告公佈於二零零六年二月二十一日《澳門特別行政區公報》。

二、主要革新一加強問責

3. 為達到所建議的目標，本法案引入現行制度未有訂定的革新解決方法，主要用以提高對領導人員職務的要求，並就其所提供的工作全面問責。在這方面，主要建議如下：

- 1) 訂定領導及主管人員的“調職”制度，以便在不影響有關據位人的專業尊嚴的情況下，能有效滿足澳門特別行政區公共部門及人才管理的合理需要，尤其是使有關人員的資歷更多元化(第 12 條)。
- 2) 隨著將工作表現評核制度延伸至主管人員之後，訂定領導人員的“工作表現評審”制度，該制度已適當地結合有關職務的特性及由行政長官更緊密地跟進其工作的需要(第 13 條)。
- 3) 規定領導人員於終止職務後如擬從事私人業務，須預先取得行政長官的許可，但行政長官在作出決定前，應先徵詢為此而設立的相關委員會的意見，且有關決定須公開並說明理由。如拒絕許可，前據位人有權收取補償性賠償，但如定期委任的終止是基於前據位人退休或其在定期委任



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

屆滿前主動提出，則不獲補償(第 17 條)。有關規定旨在維護行政當局和澳門特別行政區的形象，以建設廉潔的政府，且同時亦適當地結合了對工作權的保護及選擇職業的自由。未取得事先許可或在拒絕許可後而從事私人業務者，將受處罰(第 28 條)。

- 4) 除明確規定領導及主管人員須受有關刑事、民事、紀律和財務責任的規定約束外，考慮到領導職務的特殊性及其在訂定和落實澳門特別行政區政府的整體政策方面的重要性，訂定領導人員問責的特定制度，即可對其公開告誡，以及於必要時，亦可作為立即終止定期委任且不獲補償的依據(第 19 條、第 20 條及第 21 條)。
- 5) 訂定禁止出任領導及主管官職或因無專業能力而不能出任的情況，尤其是之前的定期委任是基於工作表現不佳或紀律原因而被終止的情況。禁止期為 5 年或 3 年，視乎擔任領導或主管官職的職務而定(第 29 條)。

三、關於權利方面的新規定

4. 對規範領導及主管官職據位人的通則重新進行評價，尤其是在權利方面，同樣引入新的規定：

- 1) 除明確規定可給予該等人員獎賞之外(現行法律既無明示許可，亦不予以排除)(第 25 條)，還因應長期以來的合理要求，訂定容許本身為公務員的前據位人在終止職務時可選擇不返回原部門的權利；這樣，便可避免尤其在某些情況下，按規



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

定返回原來由其領導或掌管的部門的原職位時，由於職級“降低”的原因而產生尷尬（第 22 條第 4 款）。

- 2) 訂定一制度，使能更快速落實在終止職務時可返回原公務員職位的權利（第 22 條第 3 款）。
- 3) 在薪俸方面，維持現行按部門的性質及需要而分級的制度，且考慮到對公共行政一般工作人員所採取的薪酬政策，不修改現行的薪俸點（第 23 條及附表一及二），但訂定職務補貼，以補償擔任領導及主管官職所需承擔的特別責任及在職務上有更高的要求（第 24 條及附表三），同時亦考慮到領導及主管人員不得因超時工作而收取任何報酬的情況（第 11 條）。

四、完善現行制度

5. 至於其他情況，尤其對以下的現行制度引入了顯著的完善措施：

- 1) 重訂和擴大制度的適用範圍，不但規範澳門特別行政區直接行政當局，而且還規範（即使屬補充形式）間接行政當局及保安部隊的專有官職（第 1 條）；
- 2) 完善與領導及主管官職有關的職務內容，訂明“科長”的官職屬例外性質，並建議撤銷“組長”的官職（第 2 條）；
- 3) 維持透過選拔招聘領導及主管人員的一般制度，但完善應遵從的準則，且不排除未來有可能採用其他的招聘方法（第 5 條）；
- 4) 將定期委任的任期上限由 2 年延長至 3 年，以增加領導及主



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

管官職的穩定性，同時規定須將被委任者的履歷連同委任批示一併公佈於《澳門特別行政區公報》，以體現更大的透明度和讓公眾檢視所作出的委任(第 6 條)；

- 5) 完善領導及主管官職據位人的專職性制度，透過訂定較詳細的兼任其他工作的規則，反映出對有關官職的要求與據位人從事私人業務之間的一種均衡考量(第 8 條)；
- 6) 明確規定個人行為的義務，以維護部門和澳門特別行政區行政當局的形象，以及不會損害執行有關官職所需的權威(第 10 條 2 款)；
- 7) 在充實終止定期委任的制度時，明確區分可能終止的原因和自動終止的原因，以及為該等終止的原因設定新的理據，尤以訂明更須遵守專職性義務，以及有關選拔、招聘和確保行政當局公正無私的規定。此外，還因應第 8/2004 號法律(《公共行政工作人員工作表現評核原則》)的規定，訂定與主管人員工作表現評核有關的特定效力，視乎所獲得的評語為“滿意”，又或“不大滿意”或“不滿意”而有不同的後果(第 15 條及第 16 條)。

五、解決現時處於中止狀況的委任

6. 另一方面，為解決有關領導官職據位人現時以代任方式持續地被代行職務的情況，建議現時根據十二月二十一日第 85/89/M 號法令第五條第七款 a、c 及 d 項處於中止狀況的委任（即擔任政府成員的職務、行政長官或司長辦公室成員的職務，又或獲確認屬公益的官



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

職或職務)，自本法案開始生效起自動終止，但適當地承認有關據位人的權利，尤其是有關為退休及撫卹效力作扣除的事項；同時，對於現時按法律規定以代任方式代行上述官職的不獲保障的人員，其權利亦獲得承認(第 32 條)。

六、補充規定

7. 最後，由於本法案僅訂定領導及主管人員通則的基本規定，因而須透過行政法規作出補充(第 34 條)。基於此，行政法規將會就以下各事項制定規範：

- 1) 落實有關領導及主管人員選拔和招聘的規定、定期委任續期和代任的規定，尤其是專門訂立選拔的要件、委任的方式及有關續期，以及適用於代任的規定；
- 2) 落實有關中止和終止定期委任的規定，以配合本法案第十四條至第十七條、第二十八條及第二十九條的規定；
- 3) 訂定領導及主管人員的特定義務，以及有關領導及主管人員接受特定培訓的規定；
- 4) 訂定領導及主管人員職權的總框架，尤其是專門訂立局長在人員管理和設施、設備管理方面的職權，以及廳長及處長相對於其他主管人員的特別職權。