



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

分析公職制度法案的臨時委員會

第 1/III/2009 號意見書

事由：《領導及主管人員通則的基本規定》法案

一、引言

二零零八年六月二十日，澳門特別行政區政府向立法會提交了《領導及主管人員通則的基本規定》法案，同日，立法會主席根據《立法會議事規則》的規定接納了該法案。

在二零零八年六月二十四日舉行的全體會議上，政府對法案進行了引介；在六月三十日舉行的全體會議上，該法案在經過一般性審議後獲得通過。立法會主席於同日透過第 409/III/2008 號批示，將法案派發給本委員會進行細則性審議並編製意見書。

委員會於二零零八年七月十一日、十六日、二十二日、二十九日、三十日、三十一日，八月四日、十三日、十四日，九月二十二日；二零零九年四月十七日、五月六日、六月二十三日以及七月二日、十四日、十六日舉行了會議，政府代表列席了二零零八年七月十六日、二十二日、二十九日、三十日、三十一日，八月四日、十四日、九月二十二日；二零零九年四月十七日、五月六日的會議，向委員會提供了必需的解釋。其間，為了從技術層面上完善本法案，立法會顧問團與政府的顧問團舉行了多次的工作會議。



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

期間，政府曾用較長時間研究和回覆法案中的某些問題，因而委員會曾數次向主席申請將審議法案和提交意見書的期限延長并獲得批准。

政府於二零零九年六月十八日提交了新的法案文本，其中部分內容反映了委員會在細則性分析時提出的意見。除另有說明外，本意見書引述的條文以法案新文本為依據。

二、引介

法案理由陳述指出：“鑑於現時十二月二十一日第 85/89/M 號法令（領導及主管人員通則）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”。

法案引入的主要革新是加強問責，即“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”。為此，法案建議訂定的制度主要包括：

- (1) 領導及主管人員的“調職”制度；
- (2) 領導人員的“工作表現評審”制度；
- (3) 領導人員於終止職務後的“過冷河”制度；



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

- (4) 領導人員問責的特定制度，即可對其進行譴責，包括公開告誡或免職而且不予補償；
- (5) 禁止出任領導及主管官職的情況。

法案對領導及主管人員通則進行了重新評價，尤其是在領導及主管人員的權利方面引入新的規定，包括可給予該等人員獎賞；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；在薪俸和待遇方面訂定職務補貼。

與此同時，法案也引入完善現行制度的措施，包括：

- (1) 重訂和擴大制度的適用範圍；
- (2) 完善與領導及主管官職有關的職務內容；
- (3) 完善招聘領導及主管人員一般制度應遵從的準則；
- (4) 將定期委任的任期上限由 2 年延長至 3 年，以增加領導及主管官職的穩定性，並增加委任的透明度；
- (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；
- (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，以及不損害執行有關官職所需的權威；
- (7) 在定期委任終止制度方面，明確區分可能終止的原因和自動終止的原因等。

此外，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，法案也對中止和代任制度引入新的措施。



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

最後，理由陳述還表明，本法案僅訂定領導及主管人員通則的基本規定，而透過行政法規對領導及主管人員選拔和招聘、定期委任續期和代任，職務的中止和終止定期委任，以及領導及主管人員的特定義務和特定培訓等事項作出規定。

三、概括性及細則性審議

委員會認同政府在法案理由陳述中提出的“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”的理念，認為只有這樣的領導人員才能有效地從事公共行政管理、監控、協調和組織工作，應對複雜多樣的挑戰，回應社會的訴求。為此，委員會贊同透過制定有效的法律機制，使領導和主管人員既享有相應的權利，又承擔相應的義務和責任，從而有效、全面地回應人們對公共部門在管理和組織方面的訴求，滿足社會對公共服務日益增加的要求；特別是考慮到澳門特別行政區成立將近十年的時間，委員會認為有必要也有條件對澳門公共部門領導及主管人員通則進行全面的檢討。就法案內容本身而言，委員會關注和討論的問題主要包括以下幾個方面：

（一）法案的適用範圍（第一條）

法案首先是直接適用於“直接公共行政部門的領導及主管人員”（第一條第一款），其次也在經過必要的配合且與相關專有制度絕無抵觸的情況下，補充適用於“公共行政的自治機關及自治基金內執行管理、協調及監控職務的人員”（第一條第二款）。可見，上述方案一方面是想確立領導及主管人員的一般性制度，另一方面則肯定部門專有制度適用的優先性。



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

委員會認為，由於本澳公共行政當局中存在的不同類型的行政組織，從而要求有關的制度具有一定的靈活性并與組織的特性相吻合，因而間接部門與直接部門可適用不同的法律規範。然而，委員會也意識到，由此可能導致適用於屬不同組織架構的領導及主管人員的制度出現實質分別。

與此同時，法案規定，本法律在與相關專有制度“絕無抵觸的情況下”適用於公共行政的自治機關及自治基金，而對專有制度的內容卻沒有規定任何限制。因此，委員會擔憂，這種規定將可能導致各部門之間的差異越來越大，法案的適用範圍越來越窄。

儘管迄今為止只有 6 個間接行政部門擁有人員專有通則，但在理論上，其他補充適用法案的部門也可以通過專有人員通則排除本法案的一般規定。根據政府提供的資料，直接適用法案的直接行政部門有 42 個；補充適用法案的部門有 43 個，包括間接行政部門 37 個和其他公共部門 6 個。換句話說，補充適用法案的部門總數多於必須適用的部門。因此，有一半以上的部門可以不適用本法案。（參見附件：適用《領導及主管人員通則的基本規定》法案的公共部門及其他公共部門清單）。

此外，委員會也注意到，法案中所載的規則未能適合非典型行政等級制度的組織結構。例如，法案中關於行政長官或司長權限的規定在適用於立法會輔助部門、終審法院院長辦公室、檢察長辦公室以及廉政公署或審計署等部門的過程中將可能遇到困難。對於該等情況，雖然領導及主管人員通則的基本規定在經作出“必需的配合”後予以適用可能在實際上解決問題，但將來在適用本法律時仍



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

然可能會遇到困難。經向政府提出此問題後，政府認為無需對法案做出修改。

針對委員會的疑問和擔憂，政府代表重申，為了有關行政架構更好地履行其職責，有需要賦予其必須的彈性。由於直接部門和間接部門的情況不盡相同，要使法案適用於所有部門有很大的困難，因而需要法案所指的專有制度來發揮重要作用。至於專有制度本身，也並非一種創新，而是在實踐中早已經存在的情況。政府承諾，儘管領導及主管人員通則只是補充適用，在法案獲得通過後，會根據通則的精神來制定或修改專有制度。

（二）關於領導和主管官職的界定問題（第二條）

1、科長問題

委員會在分析本條列出的領導及主管官職時，曾討論科長官職必要性及相關問題。

首先，有議員根據《基本法》第六十二條及《政府組織綱要法》（第2/1999號法律）的規定，對設立科長的法律依據提出疑問，因為這兩項法律並沒有規定設“科”，只規定設立司、局、廳和處。

政府代表解釋，儘管《基本法》在政府架構中沒有規定科這個層次，但設立科長職位並不抵觸《基本法》的規定。科長官職是基於部門運作方面的實際需要而設定的，且在法案中該主管官職具例外性質，並只可在屬行政性質的組織附屬單位中設立（第二條第四款）。有議員對政府代表的解釋持保留意見。



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

其次，委員會也注意到法案中設有兩種類型的科長：一方面，法案規定科長屬於主管官職，另一方面，法案又規定其為公共行政當局職程制度中的級別。也就是說，法案在規定科長屬於主管官職（以定期委任方式出任與其職銜相符的工作）的同時，又基於歷史的原因，保留了作為確定委任科長的職位。按法案的規定“以確定委任方式任用的現任科長，維持此任用方式，直至其科長職務確定終止為止”（法案第三十一條第二款）。

委員會對維持該兩種情況存有疑問，因為這樣的規定會導致科長職位的性質不確定，特別是在確定委任的科長非實際執行主管的職務時，科長這一職位名不副實。因此，委員會曾建議政府利用此次立法機會，對於歷史遺留下來的確定委任科長問題¹加以解決，避免兩種科長並存帶來的不公平現象。

政府代表解釋，法案的意圖是將科長作為一種主管官職，這完全是出於部門運作的需要，此種官職需要通過定期委任任職。而確定委任的科長，目前各政府部門有確定委任的科長三十七名，其中實際擔任科級部門主管官職的人員有十四名，十八名沒有擔任相應的主管職務，五名擔任其他主管官職。考慮到確定委任的科長職位涉及的人數並不多，並且其中一部分已經接近退休年齡，所以法案將此作為一種過渡情況，規定其維持此任用方式，直至職務確定終止為止。

¹經 6 月 23 日第 25/97/M 號法令修訂的 12 月 21 日第 85/89/M 號法令第十五條（確定委任科長）規定：“一、現任科長保持確定委任之任用方式直至職務終止，並收取根據本法規附表二所確定之報酬。二、在本法規生效前已舉辦之開考中合格之人員或在本法規生效前舉辦且在本法規生效後仍有效之開考中合格之人員，以確定委任方式任用為科長。三、以確定委任方式任用之科長所出任之職位，如出缺，按第三條第一款及第三款之規定，以定期委任制度加以填補。”



Handwritten signature and initials in the top right margin.

2、等同於領導及主管官職的問題

根據法案的規定，任何有別於第二條第二款及第三款列出的領導及主管職位，如有明文規定是等同於本法律所指的任一官職，則亦適用本法案。因此，等同於領導及主管官職者是法案中一個非常重要的概念，它不僅關係到法案的適用範圍是否清晰，也會直接影響某些特定職位人員的權利、義務和職責。在法案最初文本中，這一規定引起的反響較大，因為法案原本規定給予領導及主管人員，以及等同於領導及主管的人員一項職務補貼，但實際擔任管理、協調及監控工作的人員，由於不具備該等同的要件，則不包括在內，例如登記局局長和公證員，警務總長、副警務總長、警司及副警司，以及護士監督。就此問題，委員會也關注到有關公務員對不具備等同者的明文規定所表示的憂慮。

Handwritten signature and initials in the right margin.

Handwritten signature and initials in the right margin.

關於登記局局長和公證員的情況，委員會多位成員指出，根據一貫的做法，登記局局長和公證員一直被視為領導人員，他們享有與領導人員相等的權利和福利，譬如使用政府車輛的權利。而在保安部隊方面，警務總長、副警務總長、警司及副警司本身的職程薪俸點不僅分別相當於廳長、處長或組長的薪俸，而且在實際上也擔任協調及管理的工作；此外，在護士人員範疇中，護士監督也享有處長薪俸。因此，有多名委員會的成員認為，應將該等人員納入本法案中，並應將之視為等同於領導及主管官職的人員。

政府代表解釋，等同於領導及主管官職需要同時符合以下三個條件，即本身具有對應的組織架構、具有正式定期委任以及有關組織法規明文規定其職務等同領導或主管人員（第二條第五款及第六



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

款)。因此，不能僅僅透過薪俸點，也不能因所從事的職務實質上涉及管理、協調或監控工作來確定某個職位是等同領導或主管人員。

登記局局長和公證員的職程屬公共行政當局職程制度範疇內的特別職程，儘管其薪俸點可等同於領導及主管人員，但並沒有法規明文訂定其等同於領導或主管官職，其職位只是屬於一種職程職位，因而並不包括在本法案的適用範圍內。

就保安部隊人員而言，政府代表表示，按照第2 / 2008 號法律（重組保安部隊及保安部門的職程），保安部隊編制人員擔任廳、處或等同職級人員，須按一般法律任用，可見當時已考慮到保安部隊擔任領導及主管或等同職級的人員的職位問題。

此外，委員會也注意到，澳門目前有很多的项目組。有些項目組的協調員或副協調員雖然並非局長或副局長，但在觀念上被視為等同於局級領導人員。然而，這些人員在薪俸方面卻存在很大的差異。因此，有委員會成員認為有必要對這種情況作出統一考慮。政府代表表示已經注意到這種情況，會逐步加以理順，只是這一問題並非完全可以通過本法案來解決。

（三）聘任的範圍和標準（第四條）

1、領導及主管人員的選拔範圍問題

法案第四條第一款規定：“領導及主管人員的聘任，通過選拔為之，但另有明確規定者除外”。對此，有議員認為應該將選拔的範圍限定在公共行政人員範圍以內，以便使公職人員能有更多的晉



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

升機會。但是，委員會大多數議員並不認同這種意見，認為對於領導和主管人員的選拔應面向全社會，而不應僅僅限於公共行政人員範圍，只有如此才能更好地選拔優秀的人才。

2、聘任標準和條件

在聘任標準和條件方面，法案第四條第二款規定，聘任除了應以合法性、透明度和客觀性為準則，以及考慮適當的工作經驗和專業能力外，還需考慮“公民品德”因素，第三款則專門對公民品德的含義作了進一步解釋，即“具個人品格及專業操守、且顯示有能力以高度的行為道德準則去弘揚所任職務的聲譽和威信”。委員會理解在現行的通則中加入這一標準的意向。

然而，也有議員擔憂，在法律中引入的概念含義過於寬泛，涉及到公眾對被委任人員的個人行為的審查，會令人質疑該審查是否與基本原則及價值相吻合，尤其是容許將一些構成個人行為的要素，例如性、宗教、政治或思想信仰等作為評定的標準，有可能違反《基本法》第二十五條規定的平等原則，並且也可能侵犯隱私權。為此，認為負責選拔者在實踐中完全可以在選拔階段自行審查候選人是否符合必須的條件來達到目的，而無必要把“公民品德”或者“操守”這樣一些極為任意的評估條件訂為法定標準。

與此相反，委員會其他成員對於法案引入的概念則表示贊同。

政府代表表示，加入“公民品德”這一標準是希望完善聘任的標準和條件，提升公共行政當局委任人員的透明度和質素。況且聘任的法定標準受到市民的監察，因為法案訂明須將被委任者的委任



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

依據及被委任者的學歷和專業簡歷一併公佈於《澳門特別行政區公報》。至於該概念的可操作性問題，政府認為法案第四條第三款的規定已經可以保證這一概念的落實，不會產生相關疑問。

有議員還指出，第十一條第二款規定的“個人行為”的概念與“公民品德”概念相似。該款規定：“擔任領導及主管官職者應堅守其個人行為不會對澳門特別行政區或所服務的部門或實體的形象造成負面的影響，以及不會損害執行有關官職所需的威嚴”。但法案對個人行為的範圍並沒有界定，從而也會令人質疑其範圍除了在執行公務的行為外，是否還包括在私生活上的行為，如包括就有可能影響到某些權利，尤其是隱私權。

不僅如此，上述規定的必要性也受到一些議員的質疑。因為在公共行政工作人員的行為準則和義務方面，《公共行政工作人員通則》第二百七十九條第一款已經有所規範，即“擔任公共職務時，公務員及服務人員專門為公共利益服務，並應以莊重之方式從事其活動，從而為公共行政當局之聲譽作出貢獻”，根據法案第一條第三款規定，該通則補充適用於領導及主管人員。因此，委員會曾提醒政府無需為領導及主管人員訂定特別的行為義務，因為通過適用該通則，有關的立法意向已經可以落實。

政府代表回應表示，法案的規定主要是為了突出和強調領導及主管人員的義務，維護特別行政區或者其有關部門的形象，最後仍然保留了關於該特別義務的規定。



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

(四) 任用期限問題 (第五條)

法案第五條規定，定期委任的期限不超過三年，但沒有規定最低期限限制。有議員指出，在實踐中存在只委任半年而且多次續期的情況；認為這種做法並不合理，因為這既不利於工作的穩定性，對被委任者也不公平，為此建議規定委任的最低期限不得少於一年。但是，政府並沒有接納這一意見。

(五) 代任期限問題 (第八條)

委員會注意到，法案第八條只是簡單規定：“如有關據位人的官職出缺、不在或因故不能視事，領導及主管官職得以代任制度的方式擔任”；“以代任制度方式擔任領導及主管官職屬臨時性質”。由於現行的代任制度存在很大弊端，如有的官員代任竟可以長達十年，完全失去代任本應該具有的臨時性的特徵，也正因如此，現行的代任制度經常受到批評，而新的代任制度也受到關注。委員會認為法案關於代任制度的規定並不足夠。實際上，就代任制度的重要性而言，尤其是代任的具體條件和限制適宜由法律規範，而非以補足法規為之。另外，有議員建議應該明確規定代任的期限最長為一年。

(六) 執行職務的其他規定 (法案第九條和第十二條)

法案第九條 (專職性) 第三款規定“領導及主管官職據位人不得從事或透過他人從事私人業務”。這一規定目的是為了保障領導和主管人員的專職性，也是為了避免利益衝突，體現公正無私原則。但是，這種禁止不應該妨礙基本權利和自由的行使。為此，第四款



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

明確規定該禁止“不影響基本權利和自由的行使，尤其是文學、藝術或學術創作的個人自由”。有議員認為需要在例舉的範圍內增加不影響行使工會權利的規定。

法案第十二條規定：領導及主管人員無固定辦公時間，不得因超時工作而收取任何補償。有議員認為應規定領導及主管人員在超時工作的情況下有權收取補償。但是，這一意見並沒有獲得支持。

（七）定期委任終止的補償（第十八條）

法案第十八條第一款對定期委任終止後補償的條件和標準作了規定，另一方面，第四款又規定不影響補充法規訂定對其他情況給予補償的條件。委員會認為，分別採用法律和補充法規來訂定補償問題的做法缺乏清晰的標準。

政府代表解釋，是憂慮法律本身可能無法涵蓋需要給予補償的所有特殊情況，為了增加實施中的靈活性，才規定用行政法規對其他情況作出規範。但在聽取委員會的意見後，政府修改了法案第十八條第四款的行文，規定儘管可以用補充法規訂定其他情況的補償，但“須遵守以上數款所訂定的限制”。

（八）“過冷河”制度問題（第十九條、二十條）

1、“過冷河”制度的適用範圍（第十九條）

法案引入了領導人員“定期委任終止後的限制”的新制度。這一制度被稱為“過冷河”制度，其核心內容是，領導人員終止職務



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

後在一定的時期內從事私人業務受到必要的限制。其目的在於“維護行政當局公正無私及廉潔奉公的形象”。建立這一制度既是社會的普遍要求，也是政府落實施政方針和承諾的一項重要措施。

委員會認為，建立“過冷河”制度有助於避免領導人員利益衝突，建立廉潔的政府，因而對這一制度的整體取向表示贊同。

就法案的具體適用範圍，委員會討論了相關問題，尤其是法案最初文本第十七條列舉的“過冷河”人員並沒有包括行政長官和主要官員辦公室主任的問題。對此，政府代表解釋，辦公室主任之所以不包括在現正分析的制度內，是由於對他們應適用即將制定的專有法規，並且，將他們排除在外是因為他們只是收取與局長一樣的薪俸點，但並非領導職位。

委員會則認為，無論從辦公室主任職位和職務本身的重要性，實際享有的地位、權利、義務和職責，還是從設立“過冷河”制度的本意以及法案的結構和邏輯角度來說，理應將其納入“過冷河”制度範圍，而不應將其排除在法案的適用範圍之外。實際上，辦公室主任的職務也可能出現“過冷河”制度欲避免的利益衝突情況。另一方面，在規範行政長官及司長辦公室主任職責與權利的第14/1999 號行政法規中，訂明辦公室主任是以定期委任的方式出任管理和協調一組織附屬單位的工作；就權利而言，該行政法規第十九條及第二十條均訂明與領導人員相同的福利。

在新的法案文本中，政府採納了委員會的意見，將行政長官和主要官員辦公室主任納入“定期委任終止後的限制”的範圍。



還有議員認為，考慮到行政長官和司長辦公室顧問也會參與重要的工作，並且可能知悉特別行政區的機密事宜，因此除了辦公室主任之外，也應該將辦公室顧問納入“過冷河”制度的範圍。

但政府代表表示，行政長官和司長辦公室顧問主要從事專業性的技術的工作，因此不需要納入“過冷河”制度範圍。

此外，委員會對於不同社會界別要求行政長官和主要官員應“過冷河”這一問題也極為關注。

委員會認為，由於本法案是關於領導和主管人員的通則，所以不適宜將上述問題納入本法案處理。然而，委員會認為有迫切需要通過立法訂立相應的制度，以確保政治職位據位人實行利益迴避，建設廉潔政府，同時也訂立相關政治職位據位人的問責制及其職務終止後待遇的制度。就上述事宜，社會也正期待有關工作的結果。

在細則性審議本法案期間，委員會已經向政府代表表達了相應的意見。

2、“過冷河”期間的補償問題

法案最初文本第十七條第五款規定：“如從事私人業務的請求不獲許可，則前據位人有權收取補償性賠償，有關金額按所任職務的相應薪俸計算，最多至限制期的月數上限，但如定期委任的終止是基於前據位人退休或其在委任期屆滿前主動提出，則不獲補償”。

委員會認為，據位人既然接受領導職務的委任，就不僅意味著



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

接受了在擔任職務時所享有的地位、身份、職權、權利和待遇，也意味著在職務終止後不能從事與其原有職務相衝突的私人職務。基於這一理由，領導人員在“過冷河”期間不應當享有補償。

政府在聽取委員會的意見後，取消了關於補償的規定。

3、違反“過冷河”制度的責任問題（第二十條）

在違反定期委任終止後從事私人業務規定的處罰方面，法案最初文本第二十八條第一款及第二款規定，未預先申請許可即從事私人業務只是構成行政違法；申請被拒絕後而從事私人業務則處以加重違令罪。

這樣的規定可能導致間接鼓勵相關的人不去申請許可而直接從事私人業務的後果，因為在這種情況下即使處罰也比申請被拒絕後再從事私人業務的處罰要輕。特別是由於法案取消了“過冷河”期間給予補償的規定，從而缺乏鼓勵利害關係人申請許可的誘因。總之，法案最初文本的規定可能會導致無法知悉及控制不法從事私人業務的情況，從而無助於達到設立“過冷河”制度的目的。

因此，在委員會討論的基礎上，新的法案文本將違法處罰制度由行政違法改為輕微違反，規定“處最高六個月徒刑或科最高一百二十日罰金”，從而有利於打擊違法行為。由於已改變了該違法行為的性質，法案也取消了原第三款中關於將行政違法的罰款金額提高三分之一的規定。

（九）領導人員的特定責任（第二十三條）



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

法案第二十三條規定：“領導人員在其部門的職責範圍內，有責任忠誠地協助政府制定所屬領域的政策，以及組織及領導其部門，以便與監督實體緊密合作，確保政策的執行”；還規定：“領導人員如不遵守或不完全遵守上款的規定，以致影響已採取的政策或其執行，可被譴責，且不影響倘有的其他責任”，此外，譴責（告誡或免職）的批示應公佈於《澳門特別行政區公報》。

對此，委員會注意到，《澳門公共行政工作人員通則》第二百七十九條第六款對忠誠之義務已經有所規定，即“根據上級指示及工作目的執行其職務，以謀求公共利益”。這一規定是補充適用於領導人員的。既然如此，再引入與一般義務內容相類似的特定義務，會令人質疑其有何作用。

另一方面，法案規定可對領導人員加以譴責，並且不需經過紀律程序。由於公開譴責涉及個人聲譽問題，所造成的後果可能比終止其定期委任的影響更大，如果沒有足夠的機制讓當事人維護其權益，可能會違反公平這一基本原則，因此，有議員認為應具備相應的上訴和聲明異議的機制，確保當事人的權利。同時，委員會也認為，對領導人員作公開告誡而不即時終止其委任，會影響其擔任職務的權威性，造成尷尬狀況，因此，建議政府重新考慮該機制。

政府代表解釋，本條的規定是為了突出領導人員的責任與義務。特別是設定公開譴責制度，目的是為加大問責。譴責則屬於政治性行為，非行政行為，所以不會按行政範疇的相關規定讓有關人員提出聲明異議或設有上訴制度，不過法案亦訂定機制，須讓有關人員知悉評核報告的內容，提出譴責的依據須在《政府公報》上刊



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

登。基於這一理由，法案並沒有採納委員會的意見。

此外，還有議員認為，終止人員的定期委任而不說明理由，會引起外界不必要的猜測，因而建議政府在公佈終止人員的定期委任時，也要公佈終止委任的理由，讓公眾知悉實際情況。

(十) 返回原職位的問題（第二十四條）

法案最初文本第二十二條第四款規定，領導及主管人員在職務終止時如不想返回原部門，有關人員可以公務員身份在行政長官為此而指定的公共部門或實體的編制內重新執行職務。如有需要，可在相關編制內增加一職位，但該職位於出缺時予以撤銷。設立這一制度的目的在於“避免其按規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”（見理由陳述3.4）。

委員會認為載於最初文本中的上述規定並不合理。實際上，為了解決相關問題，也可考慮以離職補償的方式，給予有關人員應有的補償。

在聽取委員會的意見後，新的法案文本上刪除了相關規定。

(十一) 關於領導及主管官職的薪俸問題（第二十五條）

法案最初文本（第二十四條）引入了職務補貼制度。政府在法案理由陳述中指出，設立職務補貼是為了“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”。此外，政府在



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

引介法案時還指出，領導主管人員薪酬與其他工作人員的距離太小，另一方面，隨著私人市場中的薪酬增長較快，導致領導及主管人員的薪酬與私人市場薪酬距離拉大。

經分析後，委員會認為，政府提出的理由和解釋並不能充分支持關於職務補貼的規定，並認為較恰當的補償方式應是直接賦予其較高的薪俸，以體現其工作的價值；“不得因超時工作而收取任何報酬”本來是領導主管人員豁免固定上班時間的體現，而不應該是增加職務補貼的理由；至於領導主管人員薪酬與其他工作人員的距離太小，與私人市場薪酬距離拉大，合乎邏輯的結論更應該是直接調升領導及主管人員的薪俸，而不是以職務補貼的名義來調整薪酬。

在聽取委員會的意見後，政府取消了關於職務補貼的規定，採取調整薪俸點的方式來改善領導和主管人員的待遇問題。

委員會注意到，領導及主管薪俸調整的增幅與法案最初文本中的職務補貼的比例存在差異。譬如，本法案的最初文本，局長職務補貼比例為 20%；而按照新的方案，局長薪俸增幅為 10%。

政府代表解釋，如以最初文本規定的相同增幅比例來調整薪俸，則意味著財政支出將會增加，因為不僅要多負擔每年增加兩個月的聖誕或假期津貼，也需要負擔退休金或公積金供款，同時與局長薪俸點掛鉤人員也將包括在該措施內。因此，在保持預計財政支出總額不變的情況下，領導人員薪酬調整增幅比例較最初文本就職務補貼所訂定的為低。

委員會也注意到，並非所有的領導及主管官職的薪酬都獲相同



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

的幅度調整。政府解釋，這是爲了保持某些主管官職的薪酬與某些在新的公務人員職程制度中所訂定的職程的薪酬之間的既有平衡。由於高級技術員和輔導技術員 bar 頂的薪俸點將分別爲 735 點和 495 點，所以將組長和科長的薪俸點分別確定爲 735 點和 495 點。從而使組長和科長薪俸的調整比例高於其他領導和主管人員。

此外，有議員雖然贊同將法案最初文本規定的職務補貼改爲調整薪俸點，但對於法案第三十七條將調整後的薪俸追溯至二零零七年七月一日的做法提出質疑，認爲這種做法缺乏合理性。

(十二) 關於補充法規的問題 (第三十四條)

政府提出法案的意圖是“僅訂定領導及主管人員通則的基本規定”，而“透過行政法規對有關事項作出補充”。這些事項制定規範：(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；(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。(見理由陳述 6)

委員會對於政府作出的相關立法政策取向表示了解。但是，基於這一取向而使某些法律制度被分割開，可能導致其理解和實際適用出現較大的困難。相同的事項，某些情況由法律規範，但另一些情況卻由補充法規規範。這樣分開處理的做法缺乏清晰的標準。



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

例如，法案最初文本第二十條規定的違反過冷河制度的處罰制度。第一款規定行政性質的違法行為，但有關的處罰卻由行政法規訂定。同時，第三款則規定了罰款的加重。這就使得本來完整的違法的處罰制度被人為地分割開了。委員會認為，這種做法破壞了法律制度的完整性，也給理解和適用法律帶來不便。實際上，立法會的委員會在以往在審議法案的時候，也曾表達過類似的意見。²當然，由於法案新文本改變了違法行為的性質，有關問題已獲得解決。

(十三) 法律技術的修改

除了上述的問題或修改外，委員會還基於法律技術的原因而對各條規定的行文有所改善，但對內容沒有實質影響。

四、 結論

委員會經細則性審議及分析後認為：

- 1、本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- 2、有必要邀請政府委派代表列席為細則性表決法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

二零零九年七月十六日於澳門。

²立法會第一常設委員會在審議《私人保安業務法》法案時指出：“儘管先由法律確立某些原則性規定，再由行政法規加以補充的做法較為常見，但就本法案的情況來看，如果將處罰制度分開規定在法律和法規中，則可能有損處罰制度的完整性，並且無法表達完整的立法意願”。“政府在聽取委員會的意見後，對法案內容作了較大的調整，在法案中對處罰制度作了完整的規定，從而使法案在結構上更完整和清晰，不僅便於相關私人保安實體瞭解違法的後果，也有利於執法機構的執法”。見第一常設委員會第 3/III/2007 號意見書。



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

委員會

沈振耀（主席）

許輝年（秘書）

高天賜

梁玉華



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



區錦新

崔世昌



吳在權

附件
適用《領導及主管人員通則的基本規定》法案的
公共行政部門及其他公共部門清單
(不包括駐外機構)

直接適用		補充適用				
直接行政部門		間接行政部門		其他公共部門		
			具人員專有通則			
1.	新聞局	1.	廉政公署		1.	政府總部輔助部門
2.	可持續發展策略研究中心	2.	審計署		2.	立法會輔助部門
3.	個人資料保護辦公室	3.	澳門基金會		3.	終審法院院長辦公室
4.	行政暨公職局	4.	科學技術發展基金		4.	檢察長辦公室
5.	法務局	5.	印務局		5.	保安協調辦公室
6.	身份證明局	6.	民政總署	✓ 需由監督實體確認 (第 17/2001 號法律 附件《民政總署章程》 第四條)	6.	境外旅遊危機處理辦公室
7.	國際法事務辦公室	7.	澳門公共行政福利基金			
8.	法律及司法培訓中心	8.	社會保障基金			
9.	法律改革辦公室	9.	退休基金會			
10.	經濟局	10.	消費者委員會			
11.	財政局	11.	澳門貿易投資促進局	✓ 需由監督實體核准 (第 29/99/M 號法令 第三條及第二十一 條)		
12.	統計暨普查局	12.	澳門金融管理局	✓ 需由監督實體認可 (第 14/96/M 號法令 第四條)		
13.	勞工事務局	13.	衛生局			
14.	博彩監察協調局	14.	社會工作局			
15.	中國與葡語國家經貿合作論壇常設秘書處輔助辦公室	15.	旅遊學院			
16.	金融情報辦公室	16.	澳門大學	✓ 需由行政長官批示核		

附件
適用《領導及主管人員通則的基本規定》法案的
公共行政部門及其他公共部門清單
(不包括駐外機構)

直接適用		補充適用			
直接行政部門		間接行政部門		具人員專有通則	其他公共部門
				准 (第 1/2006 號法律 第十一條)	
17.	人力資源辦公室	17.	澳門理工學院	✓ 需由監督實體核准 (第 49/91/M 號法令 第六條)	
18.	上海世界博覽會澳門籌備辦公室	18.	郵政局		
19.	中華人民共和國澳門特別行政區海關	19.	房屋局		
20.	澳門保安部隊事務局	20.	環境委員會		
21.	澳門監獄	21.	民航局	✓ 需由監督實體核准 (第 9/95/M 號法令 第三條)	
22.	警察總局	22.	法務公庫		
23.	治安警察局	23.	工商業發展基金		
24.	司法警察局	24.	汽車及航海保障基金		
25.	消防局	25.	海關福利會		
26.	澳門保安部隊高等學校	26.	治安警察局福利會		
27.	教育暨青年局	27.	司法警察局福利會		
28.	文化局	28.	消防局福利會		
29.	旅遊局	29.	澳門監獄基金		
30.	體育發展局	30.	學生福利基金		
31.	高等教育輔助辦公室	31.	體育發展基金		
32.	澳門格蘭披治大賽車委員會	32.	旅遊基金		
33.	澳門旅遊博彩技術培訓中心	33.	文化基金		
34.	土地工務運輸局	34.	港務局福利會		
35.	地圖繪製暨地籍局	35.	漁業發展及援助基金		

附件
適用《領導及主管人員通則的基本規定》法案的
公共行政部門及其他公共部門清單
(不包括駐外機構)

+

直接適用		補充適用			
直接行政部門		間接行政部門		其他公共部門	
			具人員專有通則		
36.	港務局	36.	居屋貸款優惠基金		
37.	地球物理暨氣象局	37.	樓宇維修基金		
38.	建設發展辦公室				
39.	電信管理局				
40.	能源業發展辦公室				
41.	運輸基建辦公室				
42.	交通事務局				

Y
A

h