



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

### 第三常設委員會

### 第 3/IV/2012 號意見書

事由：《調整公共行政工作人員的薪俸、退休金及撫卹金》法案

#### I- 引言

澳門特別行政區政府於二零一二年三月十四日將《調整公共行政工作人員的薪俸、退休金及撫卹金》法案提交予立法會，立法會主席於三月十五日根據《立法會議事規則》的規定接納了該法案。

於二零一二年三月二十九日召開的立法會全體會議對上述法案進行了引介以及一般性討論及表決，立法會主席於同日透過第 280/IV/2012 號批示，將之派發給本委員會負責細則性審議及編寫意見書，並請委員會於二零一二年四月二十七日前完成意見書。

委員會於二零一二年四月二日、四月十二日舉行了會議，政府代表列席了二零一二年四月二日的委員會會議，並給予了所需的合作。

#### II- 引介

根據附隨於法案的理由陳述，政府提出本法案的目的“……旨在調整公共行政工作人員的薪俸、退休金及撫卹金水平，以薪俸點一百

Handwritten signatures and initials on the right side of the page.



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

點計算，建議由目前澳門幣六千二百元上調至澳門幣六千六百元，升幅為6.45%”<sup>1</sup>。而提出本法案所建基的理由，根據法案的理由陳述，主要是基於以下三方面的考慮：

首先，公務員薪酬調整須綜合考慮市場收入水平。根據政府所提供的資料：“2011年11月至2012年1月本澳總體失業率為2.1%，就業不足率為0.8%，仍處於較低水平，總體就業人口工作收入中位數有所上升，其中，除去公共部門人員後，私人機構按月計薪的本地全職僱員薪酬中位數2011年對比2010年增幅達7.5%。同時，2012年多間企業陸續公佈調升僱員薪酬，私營部門薪酬調升可望成為趨勢，對公共部門人資供求或造成一定壓力，適時調整薪酬，將有助於吸引和挽留人員，維持整體公務人員隊伍的穩定性”<sup>2</sup>。

其次，公務員的薪酬調整須考慮經濟因素，尤其是通貨膨脹率的變化。“2011年的全年通貨膨脹率為5.81%，但通貨膨脹率自2011年1月的4.92%已升至12月的6.81%，調整薪酬在一定程度上可保障公共行政工作人員的實質收入不致為物價上漲所影響”<sup>3</sup>。

最後，公務員的薪酬調整亦須考慮政府的財政狀況以及支付能力，與政府庫房的承受能力相適應。對此，政府在理由陳述中指出：“本地生產總值按年錄得雙位數字增長，而受惠於經濟發展和稅收增加，澳門特區庫房持續錄得盈餘，財政狀況良好。按社會需要的優先

<sup>1</sup> 法案理由陳述中文本第1頁。葡文本第1頁。

<sup>2</sup> 法案理由陳述中文本第1頁。葡文本第1頁。

<sup>3</sup> 法案理由陳述中文本第2頁。葡文本第2頁。



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

性，2012 年特區政府在教育、衛生及社會保障等範疇加大了投資，如在調升最低維生指數、特別補助和特別生活津貼、醫療券、現金分享計劃、學習用品及持續進修津貼等措施將支出約 85.7 億元。現建議適度調升公共行政工作人員的薪酬，將不會影響特區財政狀況的穩健性”<sup>4</sup>

基於以上三方面因素的考慮，政府經分析及研究相關理論及外地實踐經驗，並聽取公務人員薪酬評議會的意見後，向立法會提交了本法案。法案建議薪酬調整自法律公布翌月之首日起生效。為承擔因調升薪酬而產生的約澳門幣七億元的額外財務開支，本法案建議由本財政年度預算第 12 章的「備用撥款」內及各公共行政部門的本身預算內的可動用款項承擔。

### III—一般性審議

#### A. 法律分析

##### 1. 關於公務人員薪酬調整的必要性

行政長官在 2012 年施政報告中明確指出，要“研究設立專責薪酬調整的評議會，以健全公務員的薪酬制度，建立一套公平、科學、獨立的公務員薪酬調整機制”<sup>5</sup>，本法案的提出正是在政府的這一政策目標下而對公務員薪酬所做的調整。委員會對政府經綜合考慮各種

<sup>4</sup> 法案理由陳述中文本第 2 頁。葡文本第 2 頁。

<sup>5</sup> 《二零一二年財政年度施政報告》中文本第 26 頁。葡文本第 28 頁。



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

因素後，就公務員的薪酬應當調整、調升的幅度和水平、以及薪酬調整開始生效的時間等立法政策和取向，表示完全贊同。

正如政府代表在引介法案時所言，建立“一支穩定的公務人員隊伍，是政府有效施政的重要力量，特區政府一直透過完善公務人員的制度及管理，包括評核、退休、津貼、職程及晉升等方面，優化公務人員的職業生涯發展、工作條件及激勵措施，不斷提升公務人員隊伍的質素及工作的積極性。當中，薪酬政策是重要條件，結合其他制度及管理規範，可讓公務人員在各個崗位上盡忠職守，竭誠為市民服務”<sup>6</sup>。本法案的提出，對於調整和改善公務人員的薪酬待遇和福利水平，對於維持整體公務人員隊伍的穩定性、積極性及士氣，很有必要，對此，委員會深表認同，並無任何異議。

## 2. 關於公務人員薪酬調整的合理性

對於此次公務人員的薪酬調整，委員會還從調升的幅度和水平、市場經濟因素特別是通貨膨脹率的變動趨勢、調升的可行性以及公共財政的支付能力等角度，對公務人員薪酬調整的合理性進行了討論和分析。

關於調升幅度，法案建議調整公務人員的薪俸、退休金及撫卹金水平，由目前每一點澳門幣 62 元上調至澳門幣 66 元，升幅為 6.45%。對於這一升幅是否符合澳門的實際情況和收入水平變動，是否合理，

<sup>6</sup> 行政法務司司長陳麗敏在引介法案時所作的發言。



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

委員會向政府提出了問題。政府再次強調，這一升幅是在綜合考慮各種因素，特別是考慮到去年全年通脹率為 5.81% 這一因素後作出的決定，因而是符合澳門社會實際情況的。這一升幅也是特區政府歷次調整薪酬以來，升幅首次超過通脹水平。不過在委員會會議上，也有議員對此提出，應從更加長遠的角度，從回歸後整個通脹變動水平以及公務人員的薪酬調整幅度加以對比；另有議員就此提出疑問，詢問政府有無對特區政府成立以來，非公務人員的薪金收入水平的變動情況做過統計，並將兩者加以對比，以增強薪酬調整的說服力和合理性。

對於本次薪酬調整對政府公共財政所造成的負擔以及政府的財政支付能力，政府表示，因調升薪酬而產生的額外財務開支約為澳門幣七億元，對此，本法案建議由本財政年度預算第 12 章的「備用撥款」內及各公共行政部門的本身預算內的可動用款項承擔，因此，此次薪酬調整從公共財政的角度，也具有合理性和可行性。

### 3. 關於公務人員薪酬調整的生效時間問題

本次公務人員薪酬調整，與政府過往對公務人員薪酬的歷次調整，在調整的生效時間上，有所不同。澳門回歸以來，特區政府曾四度調升公務員薪酬，每次均追溯至調薪當年的一月一日起生效，但今次調薪不設追溯，而是從法律公佈翌月之首日起生效（法案第五條）。對此，委員會圍繞法案通過和公佈後的生效時間問題，展開了討論。

由於法案的生效時間直接關係到公務人員何時可以受惠於法案



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

所規定的薪酬調整，因而法案的生效時間越早，對公務人員越有利，特別是本次薪酬調整，政府在生效時間上採取了與以往不同的做法，規定應當從法案通過和公佈後的翌月首日開始生效，對於採取這種立場的理據何在，委員會認為政府有必要加以澄清。

政府代表再次重申了在一般性審議法案時所表達的立場，即過去四次調薪均是行政長官曾公開作出加薪的政治承諾，所以要追溯至加薪當年的一月一日生效。去年行政長官在施政報告中只提出設立公務人員薪酬評議會及對調整公務人員薪酬的看法，但沒有承諾會追溯。此外，如果追溯至今年一月一日生效，政府財政支出將會增加至九億元。委員會對於政府的解釋，表示接受。

不過，委員會有個別議員對於法案所規定的生效時間，表示了不同看法。所持的理由是，法案在生效時間上的規定是一個不確定條款，具體何時開始生效，取決於法案何時能夠審議通過以及行政長官何時能夠公佈，特別是在目前對於行政長官何時具體公佈立法會所通過的法案，沒有法律加以具體訂明的情況下，法案的生效時間具有很大的不確定性，並由此建議，考慮到法案涉及到調升公務人員的薪酬待遇，法案的生效時間宜改為從某一具體日期開始生效。

對此意見，政府再次強調，從某一固定時間規定法案的生效，一旦在所建議的生效日期之前完不成相應的立法程序，將直接導致法案的追溯適用問題，對此政府不可接受。並且此次薪酬調整無論在機制上還是在所遵循的原則上，已經與過往有所不同，能不追溯適用就不



應追溯適用。

#### 4. 關於公務人員薪酬調整的受益人範圍

本次薪酬調整的受益人範圍，按照法案所建議的內容，既包括在職的公共行政工作人員，也包括有權領取退休金及撫卹金的人士（法案第二條），退休金及撫卹金按法案所建議的比例調整。

在委員會會議上，有議員再次提出了個人勞動合同和包公合同的問題。政府對此所做的回應的是，對於以包公合同名義所聘請的人員，基於包工合同的性質，以此合同所聘請的人員並不屬於政府公共行政工作人員的範圍，所以本次薪酬調整的對象，並不包括包工合同人員。如果包工合同中包含與政府薪酬調整自動掛鈎的條款，也是按照和尊重合約的內容和精神，加以執行。政府再次重申，包工合同作為政府獲取不確定的或臨時服務的一種合同形式，是公職法律制度明文規定並賦予政府有權使用的一種合法形式，包工合同本身並非不法，至於在執行包工合同中是否存在其他方面的問題，值得政府加以關注和解決，但與本次薪酬調整沒有直接關聯。

對於以個人勞動合同而任用的人員，政府的立場與去年相同。即“若有關的個人勞動合同設有與行政當局的薪俸掛鈎的調整機制，相關的薪俸可自動調整。其他的情況則可透過行政長官批示為之，或按照該等人員所屬部門或實體的專有人員通則所規定的程序進行”<sup>7</sup>。

<sup>7</sup> 第三常設委員會第 1/IV/2011 號意見書中文本第 4 頁，葡文本第 5 頁。



## 5. 關於建立公平、科學、獨立的公務員薪酬調整機制問題

委員會注意到，本次薪酬調整是政府在貫徹落實二零一二年度所確立的深化公共行政改革，健全公務員的薪酬制度這一施政方針的重要步驟，也是在建立公平、科學、獨立的公務員薪酬調整機制這一政策目標下，對公務人員的薪酬待遇所進行的調整。委員會已經對此次薪酬調整的必要性、合理性和可行性進行了充分的分析，並與政府進行了坦誠的政治對話與溝通。

通過此次薪酬調整，委員會希望政府能有效總結此次調整所取得的經驗以及存在的問題，特別是在建立公務人員薪酬調整的長效機制方面，包括所應當遵守的程序、決策時應考慮的多種因素、應遵循的原則、所擬達到的政策目標等方面。從根本上來說，薪酬調整機制關乎特區政府公務人員隊伍的穩定、政府長遠財政狀況、工商產業活動，甚至社會長遠發展，因此應以審慎及長遠的角度，參考外地經驗，建立切合澳門實際情況的公務人員薪酬調整機制，使特區的人力資源政策和相關法律制度，既能夠有效引導人才的合理有序流動，又能夠滿足公共部門以及私營企業對不同人力資源的需求。

與此同時，委員會也注意到政府就公務人員薪酬政策所做的表態。即將來的公務人員薪酬調整，應當是一種根據社會經濟狀況的發展變化而及時作出回應和調整的動態的、彈性的機制。既包括根據經濟的發展以及通貨膨脹和公共財政能力調升薪酬，也包括根據經濟週



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

期的變化以及通縮的情況，調低公務人員的薪酬，是一種“有加有減”的動態機制，而絕非是一種單邊的調升機制。委員會對此表示認同和支持。

## B. 財政分析

根據附隨於法案的理由陳述，是次薪俸調整將對預算產生約澳門幣七億元的負擔。對因此而產生的財務開支，如屬於非自治部門或僅享有行政自治權的部門，將透過其運作預算內及澳門特別行政區財政預算按經濟分類中第 12 章的「備用撥款」內的可動用款項承擔。如屬自治機構，則由本身預算內的可動用款項承擔；如自治機構本身預算內的可動用款項不足以應付所增加的薪酬負擔，將由財政局從澳門特別行政區財政預算第 50 章——指定之帳目——指定撥款、共同分擔、預算轉移調撥的款項承擔。

與過往的做法不同，本次公務人員的薪酬調整，既沒有規定追溯至調整當年的一月一日起生效，也沒有對調整後的薪俸表訂定某一開始生效的具體日期。因此，政府所估算的澳門幣七億元的財政負擔，在其他可能的考慮因素中，是以從某一預定的日期開始執行本法律為前提的，但這一具體日並沒有在理由陳述中明確體現出來。不過，在一般性審議和表決法案的全體會議以及在委員會細則性審議期間，政府代表承認，澳門幣七億元這一估算是以從二零一二年五月一日開始執行新的薪俸表而得出的。



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

顯然，法案何時正式生效將會對年度薪酬負擔（十四個月薪金）以及相關的年度調升百分比產生影響。倘若新的薪俸表從二零一二年五月一日開始正式執行，本年薪酬調升幅度是 4.61%（四個月份沒有薪酬調整，而受惠於薪俸調整的月份有十個）。

這一 4.61% 的最終年度調升幅度，相比於從二零一二年一月一日即開始正式落實 6.45% 的薪俸調整幅度，將為政府帳目節省 1.84%<sup>8</sup>

薪俸點值	62.00	66.00	62.00
月份	14	14	4
薪俸點值			66.00
月份			10
年度效應(薪俸點值 x 月份)	868.00	924.00	903.00
年度變化%		6.45%	4.61%

的開支（參見附表）。

正如本意見書的法律分析(A 部份)所言，法案沒有追溯至一月一日生效，是政府的一種政策取向，在薪酬調整的評估和決策過程中，政府對此未曾作出任何承諾。

為了對上述政策取向做進一步的補充說明，政府於二零一二年三月二十九日的立法會全體會議以及同年四月二日的委員會會議上作出解釋，如法案追溯至二零一二年一月一日生效，因此而產生的每年負擔將達澳門幣九億元。該項因薪酬調整的額外負擔，將超出澳門特別行政區二零一二年度財政預算第 12 章共用開支中「備用撥款」內

<sup>8</sup> 按照其他參數維持不變的情況下作比較，即公職人員的數目，人員的晉升職級等因素沒有變動。



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

可動用的款項。

政府以備用撥款金額不足(缺少澳門幣二億元)作為一種理由，而沒有建議法案追溯至二零一二年一月生效。因為在政府看來，此舉將意味著減少澳門特別行政區二零一二年度財政預算的預算結餘，而根二零一二年度財政預算案第四條第一款，該項結餘金額為澳門幣三百六十億一千八百萬元<sup>9</sup>。

基於相關預算資金不足，加上因為將增加的經核准預算開支總額與二零一二年財政預算結餘出現的減幅相等，政府為此將不得不向立法會提出修訂二零一二年財政預算。對於二零一二年財政預算結餘出現的減少，政府可有另一替代解決方案，就是對二零一二年預算收入進行修訂，尤其是博彩直接稅方面，因其在二零一二年預算中的預計金額為澳門幣八百六十九億元，相比二零一一年所錄得的澳門幣九百四十一億元<sup>10</sup>，減少了澳門幣七十二億元，即減少 7.6%。

總之，於二零一二年五月一日實施公務人員薪酬調整而須要支付的澳門幣七億元開支，既不會增加已核准的預算總開支金額(中央帳目)，亦不會減少二零一二年預算案第四條第一款所定的預算結餘。

根據法案，雖然此次薪俸調整無需對預算進行修訂，但政府沒有

<sup>9</sup> 應當注意，不能把現正執行的年度預算案中出現結餘減少和澳門特別行政區財政儲備的減少混為一談。根據第 8/2011 號法律— 財政儲備法律制度—後者的組成包括基本儲備和超額儲備兩部份，而財政儲備資金來源於每一財政年度的中央預算結餘(預算須以澳門特別行政區總帳目經確定後，須交由審計署進行審計和立法會對財政年度預算執行報告作出決議) 以及財政儲備的投資回報。

<sup>10</sup> 中央帳目— 主要稅項收入(財政局網站)。



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

就額外財政負擔的估算加以解釋，諸如涉及非自治部門、行政自治部門和自治機構人員開支以及社會保障制度的供款，此外還有退休和撫恤金供款，以及就這些額外負擔按其金額而可採用的不同支付方法：透過公共部門及機構運作預算內可動用款項及/或動用澳門特別行政區財政預算第 12 章的「備用撥款」承擔該財務開支。至於載入二零一二年預算案「備用撥款」的澳門幣七億元，政府沒有提供在動用該筆款項後其結餘金額的估算資料。

值得一提是，自治機構可通過首次補充預算，以擁有相應的款項全部或部分支付人員開支方面的額外負擔。只有在其本身可動用的款項不足時，才須要透過政府中央帳目進行預算轉移為之。

此外，在法案的引介部分，政府亦關注到私營機構薪酬的變化，而根據官方數字，二零一一年私營機構的薪酬平均錄得 7.5% 增長。然而，當局既無就統計資料的來源，又無對前述的私人機構整體增薪幅度的計算方法作出詳細說明。同時，政府沒有解釋該增薪數字是否包括中小企業，又或當局是否掌握中小企業薪酬增長的更具體資料可供參考。

根據統計暨普查局公佈的人力資源需求及薪酬調查(二零一一年年第四季)<sup>11</sup>可以得悉，上指的薪酬增長幅度，與按行業錄得的薪酬增長是吻合的。

<sup>11</sup> 人力資源需求及薪酬調查—博彩業(二零一一年第四季，統計暨普查局)；人力資源需求及薪酬調查—批發零售、交通運輸、保安及公共污水廢物處理業(二零一一年第四季，統計暨普查局)。



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

於二零一一年十二月本地全職僱員的平均薪酬及其年度增幅百分比(比照零一零年十二月)按行業統計如下：

- 博彩業 澳門幣 16 680 (+7.4%)
- 批發零售業 澳門幣 10 580 (+7.3%)
- 運輸通訊及倉儲業 澳門幣 16 730 (+12.0%)
- 保安服務業 澳門幣 8 400 (+7.7%)
- 公共污水廢物處理業 澳門幣 11 380 (+8.1%)

根據統計暨普查局最新資料顯示，二零一一年第四季總體就業人口每月工作收入中位數為澳門幣一萬元，相比去年同期錄得的升幅為11.1%。

此外，還應指出政府在法案理由陳述中所表達的兩項相關的政策訴求：

- “調整薪酬在一定程度上可保障公共行政工作人員的實質收入不致為物價上漲所影響” 及
- “適時調整薪酬，將有助於吸引和挽留人員，維持整體公務人員隊伍的穩定性。”

通貨膨脹是薪酬調整決策過程中的重要考慮因素，而在經濟迅猛增長、私營機構薪酬有所增加以及公共財政充裕的情況下，通脹更是考慮的主要因素。故此，應該對消費物價指數整體水準的變化作出嚴



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

謹的計算和解讀。

政府在是次公務人員薪俸調整法案中，曾提述了透過綜合消費物價指數反映的通脹率變化，而有關指數計算是根據二零一一年通脹率(5.81%)以及二零一零年十二月至二零一一年十二月同期按月綜合消費物價指數的變化。由於二零一一年一月同期按月綜合消費物價指數為4.92%，由此可以看到，該年通脹率呈現持續上升的勢頭。而直至二零一二年首兩個月份，也驗證了這一趨勢。

參照二零一一年一月<sup>12</sup>至二零一二年一月期間的薪酬調整，本法案建議增加6.45%的薪酬調整幅度，大體符合同期錄得的綜合消費物價指數的漲幅(二零一一年一月至二零一二年一月總體計算所得的綜合消費物價指數為6.80%)。

然而，由於薪酬調整要到二零一二年五月才開始實施，因此，對於綜合消費物價指數在二零一一年一月至二零一二年五月期間錄得的變化，無論是指數的按月變化，抑或累計平均通脹率，還存在不確定性。

綜觀本法案對公務人員薪俸調升6.45%的建議，從財政分析的角度，可以總結如下：

- 薪俸調整不涉及增加已核准的預算總開支金額，只須以澳門特別行政區財政預算第12章中「備用撥款」或公共部門及機構運作預

<sup>12</sup> 對上一次調整公共行政薪俸始於該日并對公務人員才產生實質效應。



- 算內可動用款項，承擔該財務開支；
- 因此，薪俸調整不會影響二零一二年預算結餘，而基於博彩直接稅收益的良好勢頭，相信到年末預算結餘的實際金額極有可能將超出預計數目；
  - 相比去年，考慮到新的薪俸表只適用於十四個月中的十個月(包括假期及聖誕津貼)，是次薪俸調整對於人員開支的負擔，將按年增加4.61%；
  - 建議調升的幅度稍為遜於私營機構於二零一一年錄得的平均7.5%薪酬升幅(根據政府提供資料)；
  - 法案建議增加6.45%的薪酬調整幅度大體符合二零一一年一月至二零一二年一月期間所得的綜合消費物價指數漲幅(6.80%)，同時略高於二零一一年平均通脹率(5.80%)；
  - 由於預計薪俸調整要到二零一二年五月才會正式實施，因此，有待確定直至五月的綜合消費物價指數的變化。有鑑於此，無論已確定或預測的通脹率，今後就薪酬調整所參照的的通脹率所涵蓋的期間，應與薪酬調整的時間應相一致。

#### 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妥善的。

由於法案在行文上與過往的法案基本相同，並且有關的行文已採



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

用多年，故在技術上並無必要進行任何的修改和改動。

IV 結論

委員會經審議及分析法案後認為：

- 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) 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。

— 二零一二年四月十二日於澳門。

委員會

鄭志強

(主席)

崔世平

(秘書)



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

張立群

高天賜

梁安琪

劉永誠

林香生

陳偉智

唐曉晴