



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 5/IV/2012 號意見書

事由：《保安部隊及保安部門的附帶報酬》法案

一、引言

澳門特別行政區政府於二零一二年四月二十五日向立法會提交了《保安部隊及保安部門的附帶報酬》法案（卷宗編號為第 PPL5/2012/IV），立法會主席根據《議事規則》的規定接納了該法案。

上述法案在二零一二年五月十日舉行的立法會全體會議上，經過引介與一般性討論和表決後獲得通過。

立法會主席於同日透過第 424/IV/2012 號批示將法案交予本委員會進行細則性審議，並要求本委員會於二零一二年六月十一日前完成審議工作並提交意見書。由於法案在技術上較為複雜，因此委員會向立法會主席申請將提交意見書的期限延至六月三十日並獲得批准。

委員會分別於二零一二年五月十七日、二十二日及六月十八日舉行會議並對法案進行了分析。政府代表曾列席五月二十二日的會議，回答議員提出的問題，就法案的有關問題加以解釋。立法會顧問團與政府的顧問團也曾舉行工作會議，在技術層面上完善法案。



二零一二年六月十四日，政府向立法會提交了法案的修改文本，其中若干內容反映了委員會的意見和立法會顧問團對法案的法律技術分析。除另有說明外，本意見書所引述的是法案修改文本的條文。

二、引介

法案理由陳述指出：“保安部隊及保安部門負起維護本澳治安的工作，警務工作具其獨有特性和難巨性。……在警隊內的特定專業領域內的工種，如特別行動組（俗稱飛虎隊）、拆除爆炸品組、保護要人組、警犬隊、潛水員等等，還需從現役警員中挑選，而經挑選的人員還需接受更艱巨的訓練方能勝任。

基於該等人員的任務極為艱巨且面對更大的風險，故長久以來均以津貼形式發放附帶報酬，以作補償。與此同時，因涉及不同範疇的保安部門，相關津貼分別由不同的法律法規予以規範。

在該等津貼中，相當部分已逾十年沒有調整。隨着澳門特別行政區社會經濟的發展，同時面對由此而來的人力資源緊張的問題，實有必要調整該等津貼，以提高上述高度專業的人員的士氣，並為吸納新人員加入有關專業隊伍創造條件，達致吸引和挽留人才的效果，穩定保安部隊及保安部門。誠然，社會發展迅速，流動人口量大，各新增或擴建的口岸快將投入運作，在人力資源持續緊張的狀況下，該等津貼在一定程度上起着吸引人才投身警隊工作的效果。



為此，透過本法案對津貼事宜作通盤考慮，調升各項津貼金額，以及對某些特殊的、艱巨的及危險的警務工作增設津貼，以對執行該等專業職務的人員作出工作補償。換言之，法案中包括新增津貼和調升現有津貼兩大部分。”

三、概括性審議

1、保安領域現行的附帶報酬及相應法例

由於法案的標的是對保安部隊及保安部門現行的附帶報酬作出修改，以及增設執行某些行動領域的特殊及高度危險工作的附帶報酬，因此，委員會首先梳理了保安領域現行的附帶報酬種類及相關的法例，並將現行的附帶報酬與法案擬引入的修改做對照和比較。（參見附件：澳門保安部隊及保安部門附帶報酬對照表）。

現行附帶報酬方面的法例，在規範形式上包括法律、法令、行政法規和批示；在報酬計算方式上包括月津貼、日津貼，有的與薪俸表掛鉤，有的採用固定的金額。特別需要指出的是，有的附帶報酬法規生效多年，相關的津貼金額已經長時間未予以調整。

政府根據社會經濟發展的需要，針對“人力資源緊張的問題”，在現行法例的基礎上，經過通盤考慮後，透過本法案調升各項附帶報酬金額，以及對保安領域內某些特殊的、艱巨的及危險的警務工作增設津貼，以對執行該等專業職務的人員作出工作補償，其目的是為了“提高專業人員的士氣”、“吸引和挽留人才”、“穩定保安部隊及



保安部門”。相應的立法理由和立法意圖已經獲得立法會全體會議的一般性接納。

2、設立附帶報酬以及釐定其金額的標準問題

鑒於保安部隊與保安部門有關人員承擔任務的特殊性、艱巨性以及面對的高風險，長期以來，很多法例都規定以津貼形式發放附帶報酬以作補償。對此，委員會並無異議。就本法案而言，委員會特別關注和探討了法案設立新的附帶報酬種類以及對現行附帶報酬進行調整的標準和理據問題。

譬如，法案新設立司法警察局談判人員津貼以及駕駛特別車輛津貼。法案理由陳述指出設立相應津貼的依據是保安人員從事該等工作需要“接受特別培訓”，委員會提出的問題是：在保安領域中，很多專業工作都可能需要一定的特別培訓，是否接受專業培訓就會設立相應津貼？如果有關專業確需要給予特殊待遇，是否考慮過將待遇體現在薪俸上而不是另外設立津貼？

又譬如，法案將現行附帶報酬的金額予以調升，有的還將日津貼改為月津貼的形式，修改的理由是什麼，有甚麼標準？

政府代表在應邀列席委員會細則性會議時，介紹了設立津貼的主要考慮因素包括以下幾個方面：一是專業性或特殊性，二是艱巨性，三是高度危險性。譬如，司法警察局的談判人員需要很高的專業能力，為此需要經過專門的培訓；另外，駕駛特別車輛具有很高的危險



性，不僅駕駛者本身需要高超的駕駛技巧，而且市場上重型車輛司機人才緊缺、市場競爭激烈，因此需要採取相應措施來穩定和吸引人才進入保安部隊。

至於採用專業津貼而非通過提高職程薪俸的方式處理有關人員的待遇問題，政府代表解釋，主要是考慮到保安領域工作的特殊性，尤其從事某些專業性的工作需要經常面臨考核，譬如體能不達標就不能再從事相應的專業工作，當然也不能再領取津貼；如果將有關津貼納入薪俸反而會失去應有彈性。相比較之下，對於相關部門而言，發放專業津貼是一種較靈活和有效的措施。

就現行附帶報酬的調整而言，政府代表指出，有關附帶報酬已經多年未調整，“在人力資源持續緊張的狀況下，該等津貼在一定程度上起著吸引人才投身警隊工作的效果”。為了確保保安領域的工作能有效回應社會需求，有必要對附帶報酬做出適當調升。至於將現有的一些日津貼方式統一為月津貼方式，主要是因為日津貼方式過往在實際操作層面存在困難和不便，包括需要經常性地計算工作的日數和每日工作的時數。提案人認為，既然從事相應的工作屬於職務性內容，改為按月發放津貼的方式不僅簡便也更為合理。委員會接納這一解釋。

3、保安領域整體的薪酬福利待遇問題

法案的理由陳述強調，調整有關津貼的目的是“提高上述高度專業人員的士氣，並為吸納新人員加入有關專業隊伍創造條件，達致吸



引和挽留人才的效果，穩定保安部隊及保安部門。”政府代表在引介法案的全體會議上也反覆強調這一立法目的。

委員會曾圍繞立法目的展開過討論，認為附帶報酬制度固然有助於穩定和吸引人才，但為了更有效地達到立法目的，需要從整體上檢討和分析保安領域的薪俸、福利待遇制度，而不是僅僅著眼於附帶報酬的制度。

譬如，針對樓價高企，新入職保安部隊人員難以負擔的問題，為挽留保安部隊人員，委員會討論了興建保安部隊宿舍的必要性和可行性問題。委員會認為興建宿舍可解決很多問題，有利隊伍穩定及吸引人才。當然，這一問題涉及的不僅僅是保安領域，同時也超出本法案的範圍，但對於充分實現立法目的有積極意義。為此，委員會向政府代表表達了相應的關注和願望，希望政府能予以考慮。

有議員除了關注保安部隊宿舍問題，也談及過去的退休金制度，認為取消退休金制度是導致保安部隊人員缺乏安全感和歸屬感的重要因素，因此強調退休金制度在穩定和吸引人才方面起著重要作用；此外，還認為保安領域的增補性報酬涉及的人員範圍更為廣泛，因此政府在檢討附帶報酬的同時，應一併考慮增補性報酬問題。

4、統一立法方式的問題

委員會注意到，現行的附帶報酬分別由不同的法律、法規加以規範。法案最初文本採取的是一種“微創手術”的方式，即分別對現行



的附帶報酬法律進行修改來達到立法目的。

但是，這種方式並非沒有弊端，主要問題表現在：有些現行法律（如四月二十六日第 6/88/M 號法律《調整水警稽查隊人員的船上工作津貼及潛水員的危險津貼》和第 2/2001 號法律《警犬隊及保護要人與重要設施組附加報酬》）原來條文就不多，而本法案不僅修改了現行附帶報酬的金額，同時也對附帶報酬方面的一些共通性內容（如報酬發放制度）做了統一性規定，這意味著現行附帶報酬法律的核心內容在本法案已經得到體現。在這種情況下，如果繼續保留現行的法律，不僅造成保安領域附帶報酬方面的法例在形式上顯得分散和凌亂，在實施的時候需要相互援引，而且也可能由於現行法律與本法案在立法技術方面的不一致而引起歧義。

還有的法律，例如第 24/78/M 號法律《保安部隊及消防隊人員職級調整、報酬及服務時間計算》距今已經有三十多年的時間。該法律幾經其他法律修改和廢止，再加上本法案做出的相應廢止，大部份條文已經或即將失效。一個法律只剩下個別條文（第七條）為生效條文，在形式上顯得並不妥當。

基於上述理由，委員會認為適當的做法是將有關的附帶報酬統一納入本法案，同時對現行的法例做出適當的清理。政府代表接納了委員會的意見，根據現行法例的不同情況，採取以下三種處理方式：一是對現行法例進行修改；二是將相關內容納入本法案來規範並同時廢止現行法例；三是針對特殊情況做出相應的過渡性規定。在此基礎上，新的法案文本在結構和內容編排上也作出了改善。



四、細則性審議

1、標的（第一條）

法案最初文本的標的條款為：“本法律修改保安部隊及保安部門現行的附帶報酬，以及增設其他同屬因執行某些行動領域的特殊及高度危險的工作而發放的附帶報酬。”其內容突出強調修改現行附帶報酬和增設某些附帶報酬。

在經過討論後，委員會和提案人都認為有必要廢止一部分現行法例，將其中的附帶報酬納入本法案統一加以規範，而對餘下的現行附帶報酬的修改將只是作為一種最後及過渡性規定，由此法案結構和編排得到優化。因應這種變化，法案的標的條款改為：“本法律訂定在保安部隊及保安部門內基於某些行動領域工作的專業性或特殊性、艱巨性及高度危險性而發放附帶報酬的制度”。

修改後的條文，一方面體現出本法案的目的是一般性地訂定保安領域附帶報酬的制度；另一方面，通過對設立和發放附帶報酬理據的描述（基於某些行動領域工作的專業性或特殊性、艱巨性及高度危險性），既能夠清晰表達立法思想，也能夠準確涵蓋法案的內容。

2、發放制度（第二條）

在現行的各項附帶報酬法例中，關於報酬發放制度的規定，在技術上不統一，有的法律規定含義也不夠清晰。法案對附帶報酬發放制



度作了統一、概括的規定，適用於法案所規定的各種附帶報酬。

在細則性審議過程中，委員會對附帶報酬按月發放無異議，但認為最初文本關於對某些不在職情況作扣除的規定不夠清晰。為此，修改文本做出改善，規定就不在職的日數作出相應金額的扣除。

修改文本還增加了第三款：“本法律規定的報酬不得兼收，相關人員僅有權收取最高金額的一項津貼，但膳食補助除外。”實際上，現行的法例已經有相關的規定¹，在經過對現行法例加以廢止或修改後，本法案在此也明確規定了相關津貼不得兼收的制度。

3、膳食補助（第三條）

在審議過程中，委員會希望政府代表解釋膳食補助的立法原意和適用範圍，特別是是否適用於保安部門的一般文職人員。根據政府代表的解釋，膳食補助主要是基於保安部隊及保安部門有關人員履行職務的特殊性，只適用於治安警察局和消防局編制的人員、獄警編制人員以及海關關員，而不適用於一般文職人員；法案只是將適用範圍擴大至司法警察局刑事偵查員職程和刑事技術輔導員職程的人員，而無意擴大至一般文職人員。至於在膳食補助發放方式上是以實物為優先考慮，在不能提供實物膳食補助的情況下，才發放膳食津貼。

根據上述立法原意，法案修改文本不僅將最初文本中的海關編制

¹譬如，八月三十一日第 61/92/M 號法令（特別行動及爆炸品之拆除津貼）第一條第二款規定：“該等津貼不可兼得。”第 2/2001 號法律（警犬隊及保護要人與重要設施組附加報酬）第四條規定“對收取任何專業或危險津貼者，不適用本法律所設定的報酬制度。”



人員²修正為海關關員，也進一步明確了實物膳食補助和膳食津貼的優先次序，即以實物膳食補助優先，經確認不能提供實物時，才發放膳食津貼。

至於在膳食津貼金額方面，法案最初文本規定由行政長官批示訂定。提案人最初的考慮是沿用現行十二月三十日第 24/78/M 號法律第五條規定的做法，即透過批示而非由法律本身訂定相關金額³。委員會認為，在其他附帶報酬金額都由法律訂定的情況下，唯獨保留一項膳食津貼由批示訂定的做法理據並不充分，因此委員會傾向於同樣用法律訂定膳食津貼的金額，而且直接與公職薪俸點掛鈎。這一建議獲得提案人接納。

4、談判人員津貼與駕駛特別車輛津貼（第四、第五條）

法案最初文本透過第四條設立一項“專業津貼”，適用於司法警察局談判專家與特別車輛駕駛員兩類人員。考慮到法案將統一規範各種津貼，而這些津貼幾乎都屬於專業津貼範疇，因此，“專業津貼”不宜再僅僅用來指代司法警察局談判專家與特別車輛駕駛員的津貼。

為此，法案修改文本分兩條新的條文來規範上述兩種津貼，並且以人員本身的職務內容來界定津貼的名稱，即“談判人員津貼”和“駕駛特別車輛津貼”。其中，談判人員津貼向司法警察局擔任談判職務的刑事偵查人員發放，談判職務由具備相關課程資格的人員以兼

²第 11/2001 號法律（澳門特別行政區海關）第八條規定：海關人員由海關關員和文職人員組成；海關關員由專有制度規範；文職人員由公職的一般制度規範。

³現行第 44/GM/86 號批示訂定膳食津貼金額為每月 250 元，且每年僅按十一個月計算。



任方式擔任；而駕駛特別車輛津貼則向被安排執行駕駛特別車輛職務的人員發放，至於駕駛特別車輛津貼與其他類似酬勞不得兼收的規定，涉及過渡性的情況，因此在編排上置於最後及過渡性規定來處理（法案第十二條）。

5、使用個人車輛津貼（第六條）

嚴格來講，使用個人車輛津貼並非一種專業津貼，而僅僅是對從事專業工作時使用個人車輛的一種金錢性補償。法案最初文本規定體現的含義是“得向使用個人車輛的人員每月發放一項津貼”。

委員會認為，既然是“基於與刑事調查有關的充足理由而須使用個人車輛”，那麼發放相應的津貼或者說給予相應的財產性補償，就應視為有關人員的一種權利，而非屬於“得發放”或“得不發放”的自由裁量內容。為此，應清晰規定使用個人車輛的人員有權獲發一項月津貼。政府接納這一意見，並對行文作出改善。

6、船上工作及潛水員津貼（第八條）

船上工作津貼及潛水員危險津貼是現行的四月二十六日第 6/88/M 號法律設立的附帶報酬種類。該法律實施多年未予調整，法案最初文本擬通過修改該法律對船上工作及潛水員津貼金額作出調升。在細則性審議的過程中，政府接納委員會的意見，將此類附加報酬納入本法案來規範，並相應地廢止了四月二十六日第 6/88/M 號法律。



法案將船上工作津貼和潛水員津貼的金額統一為薪俸表一百點的百分之七十。其中，不僅將船上工作的日津貼方式改為月津貼方式，而且不再對船長（日津貼為百分之二點一）和船員（日津貼為百分之一點五）的津貼作差別規定。提案人的理由主要是海關關員的船上工作屬於日常性的職務內容，將日津貼改為月津貼方式較為合理，也省卻計算的麻煩。至於船長和船員差別已經體現在相關人員的職程和薪俸方面，船上津貼僅針對船上工作本身，而不體現職務內容差別。委員會接納這一解釋。

7、警犬隊津貼（第九條）

警犬隊津貼是現行第 2/2001 號法律設立的附加報酬種類，現納入本法案來規範，唯一的變化是津貼金額由一百薪俸點的百分之三十調升為百分之五十。

8、保護要人及重要設施津貼（第十條）

保護要人及重要設施津貼也是現行第 2/2001 號法律設立的附加報酬種類，現納入本法案來規範。考慮到保護要人及重要設施組人員執行的日常性工作，屬於職務性內容，因此法案將原來的日津貼形式（日津貼為薪俸表一百點金額的百分之二點一）改為月津貼形式（百分之七十）。

此外，政府代表也解釋，因應大型活動等工作的需要，往往有必



要臨時借調人員擔負特殊保護工作，對於這些人員應該給予相應補償。考慮到這一立法意圖，委員會建議在條文中予以清晰規範。因此，該條第二款規定：隸屬於治安警察局其他單位且曾修讀保護要人及重要設施課程的軍事化人員，如因應行動工作需要，被例外地及偶爾地派往上款所指單位工作，獲發一項日津貼，每日津貼金額為上款津貼金額的三十分之一。

9、修改八月三十一日第 61/92/M 號法令（第十一條）

該法令不僅設立了特別行動及拆除爆炸品津貼，而且還對行動組及行動隊人員的培訓、聘任以及工作以外保險等事宜做了規定。儘管特別行動及拆除爆炸品津貼也屬於保安部隊的附帶報酬，但鑒於該法令內容較為複雜，因此並未將其納入本法案作統一規範。法案修改文本維持修改現行法令，調升津貼金額的做法（由現行的一百薪俸點百分之八十調升為相當於一百二十點的金額）。

同時，鑒於本法案對附帶報酬的發放制度作了統一化的規定，因此，對八月三十一日第 61/92/M 號法令中的發放制度也相應地作了調整，以便統一保安領域附帶報酬的發放制度。

10、過渡與廢止性規定（第十二條及第十三條）

正如上文所指出的，十二月三十日第 24/78/M 號法律幾經修改和廢止，多數條文已經失效，再加上本法案作出的一系列的廢止性規定，僅剩下第七條（專業酬勞）仍然生效，該條規定“具備司機、機



械或無線電專業的軍事化人員，在實際擔任有關職務的期間，獲發每月三十元的酬勞”；有關的“酬勞不可兼得”。此外，第 3/2003 號法律（海關關員職程、職位及報酬制度的）第二十三條也對專業酬勞做了相似的規定。⁴

在制定十二月三十日第 24/78/M 號法律的時候，擁有駕駛技術或掌握機械或無線電專業知識的人員相當稀缺，因此法律規定發放專業酬勞有其合理性。但時至今日，不僅駕駛技術已經屬於一種普通技能，而且在保安領域中，司機、機械或無線電專業的人員已經納入相關的職程，專業酬勞其實已不再具有合理性和必要性。

但是，鑒於《基本法》第九十八條規定，在澳門特別行政區成立時，原在澳門任職的公務人員可繼續留用，其薪金、津貼、福利待遇不低於原來的標準。因此，委員會與政府達成共識，廢止十二月三十日第 24/78/M 號法律及第 3/2003 號法律第二十三條，同時，就所涉及的人員作出相應的過渡性規定，即在本法律生效前入職的人員依據有關規範而獲發放酬勞的權利，在本法律生效後予以維持，但不得與本法律第五條規定的津貼兼收，相關人員僅有權收取最高金額的一項津貼。

⁴ 在以往，水警稽查隊編制人員屬於保安部隊軍事化人員，享有軍事化人員的待遇。海關成立後，水警稽查隊編制人員相應地轉入海關編制，不再屬於保安部隊人員，而是適用本身的職程的規定。規範海關關員職程、職位及報酬制度的第 3/2003 號法律第二十三條保留了十二月三十日第 24/78/M 號法律第七條關於專業酬勞的規定。



五、結論

委員會經細則性審議及分析後認為：

- 1、本法案的修改文本具備在全體會議作細則性審議及表決的必要條件；
- 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。

二零一二年六月十八日

委員會

鄭志強

(主席)

崔世平

(秘書)

張立群



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

高天賜

梁安琪

劉永誠

林香生

陳偉智

唐曉晴



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 5/IV/2012 號意見書 附件
澳門保安部隊及保安部門附帶報酬對照表

	現行法例	報酬名稱	現行支付方式	法案引入修改
1	第 6/88/M 號法律(海關船上工作及潛水員危險津貼)	(海關)船上工作津貼	船長：每日薪俸點 100 點的 2.1% 船員：每日薪俸點 100 點的 1.5%	每月薪俸表 100 點的 70%
2	第 6/88/M 號法律(海關船上工作及潛水員危險津貼)	(海關)潛水員危險津貼	每月薪俸點 100 點的 26%	每月薪俸表 100 點的 70%
3	第 61/92/M 號法令(特別行動組及拆彈組津貼)	1.特別行動專業津貼 2.拆彈組專業津貼	每月薪俸點 100 點的 80%	每月薪俸表 120 點的相應金額
4	1.第 24/78/M 號法律(保安部隊及消防隊人員職級調整、報酬及服務時間計算) 第七條 2.第 3/2003 號法律(海關關員職程、職位及報酬制度) 第 23 條	1.司機、機械或無線電專業的軍事化人員專業酬勞 2.關員擔任司機或機械專業酬勞	每月 30 元	廢止條文； 對本法生效前獲發酬勞的權利作過渡性規定
5	1.《澳門保安部隊軍事化人員通則》第 27 條第 2 款 a)項 2.第 7/2006 號法律(獄警隊伍職程人員通則) 第 18 條 3.第 3/2003 號法律(海關關員職程、職位及報酬制度) 第 22 條 4.第 44/GM/86 號批示(膳食津貼)	膳食補助/膳食津貼	實物膳食補助或膳食津貼每月 250 元	實物膳食補助或膳食津貼每月薪俸表 100 點的 10% (範圍擴大至司法警察局刑事偵查員及刑事技術輔導員職程的人員)
6	第 2/2001 號法律(警犬隊及保護要人與重要設施組附加報酬)	1.警犬隊人員津貼 2.保護要人與重要設施津貼	1.每月薪俸點 100 點的 30% 2.每日薪俸點 100 點的 2.1%	1.每月薪俸表 100 點的 50% 2.每月薪俸表 100 點的 70%;例外工作日津貼金額為 1/30
7	新增	司法警察局談判人員津貼		每月薪俸表 100 點的 50%
8	新增	駕駛特別車輛津貼		每月薪俸表 100 點的 10%
9	新增	使用個人車輛津貼		每月薪俸表 100 點的 20%