





*[Handwritten signatures and initials in the top right corner]*

二零一五年七月二十四日，政府提交了法案修改文本，其中若干內容反映了委員會的意見和立法會顧問團法律技術分析的成果。除另有說明外，本意見書所引述是法案修改文本的條文。

## 二、引介

法案理由陳述指出：“在公務人員的任用制度方面，目前公務人員主要可分為編制內人員和編制外人員兩大類。編制內人員採用委任方式任用，有關人員納入公共部門的人員編制，屬公共部門的基本人力資源。另外，編制外人員則採用合同方式任用，包括編制外合同、散位合同及個人勞動合同。

隨著社會及經濟不斷發展，公共部門處理的工作不但日趨專業化、複雜化，且有不少臨時或突發性的工作，在確保各公共部門配備基本人力資源以履行其核心職能的基礎上持續優化公共服務，有必要繼續以合同制度聘用公務人員，以有效配合社會發展所帶來的新挑戰。

隨著各項公職法律制度相繼落實，我們認為適宜對由編制外合同、散位合同和個人勞動合同組成的公共部門勞動合同制度作出檢討及修訂，更好地統一合同人員的權利和義務。”

“制定《公共部門勞動合同制度》的主要目的，是為完善公共部門以勞動合同方式任用人員的制度，通過(1)創設行政任用合同、(2)設立行政任用合同人員的返聘制度和調職制度，以及(3)訂定可採用



Handwritten marks and signatures on the right side of the page, including the name '馮' (Fong) and other illegible signatures.

個人勞動合同的情況和聘用程序，更好地統一有關合同人員的權利和義務，並增加公共部門運用人力資源的靈活性。”

### 三、概括性審議

#### (一)公務人員制度的現狀與法案的立法取向

在現行的公職制度中，公務人員的任用方式主要分為兩大類：編制內人員和編制外人員。其中，編制內人員採用委任方式任用；編制外人員採用合同方式任用，包括編制外合同、散位合同及個人勞動合同。根據政府代表在二零一四年四月二十三日全體會議上提供的資料，截至二零一三年十二月三十一日，編制外合同人數為七千六百三十五人，散位合同人數為四千五百五十七人，個人勞動合同人數約八百八十九人，總數超過一萬三千人。

上述統計數字表明，以合同方式任用的人員在公務人員中佔有很高的比重，另一方面，合同在實際上已經演變為一種比較穩定的聯繫方式。但是，由於以往任用方式多種多樣，不僅編制內人員與合同制人員之間的權利義務不盡一致，合同制人員之間也存在很大差別。儘管經過修改和完善公職法律制度，公務人員的權利與義務趨向一致，但由於任用制度的差異，公務人員的權利與義務依然存在不少差別。這種狀況顯示出公職制度方面存在的不足，也無助於在整體上提高工作人員的士氣，因而有必要進行改革。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

此次立法，提案人在維持以委任方式任用編制內人員的基礎上，肯定了“以合同制度聘用公務人員”的必要性。其目的是對公共部門勞動合同制度作出檢討及修訂，以便更好地統一有關合同人員的權利和義務，並增加公共部門運用人力資源的靈活性。

實際上，很多國家或地區在公務人員任用制度方面實行“雙軌制”的辦法，即一方面採用委任方式任用編制內人員，另一方面採用合同方式聘用人員作為補充。以委任方式任用編制內人員的優點是可以保持人員的穩定性，從而保障公共服務的穩定性和連續性，但也存在人員流動性較差、競爭和激勵不足的缺陷。以合同方式任用人員的方式則可以彌補前者的不足，其顯著的特點是引入市場機制，具有靈活性，既能滿足公共部門人力資源需求，尤其是專業和技術方面的特別需求，也能增加競爭和激勵，促進人才的流動，提高工作效率等。

全體會議已經接納提案人所表達的立法取向，委員會也表示贊同，但這並不妨礙委員會對公共部門勞動合同制度的具體內容提出意見和建議，有關的意見和建議將在以下部份闡述。

## (二) 法案規定的適用範圍

法案的“標的”是訂定公共部門的勞動合同制度，但同時對法律的適用範圍作了兩方面的限制：一是本法律訂定的制度不影響特別制度的適用，二是本法律的規定不適用於某些特定的工作人員（法案第二條第一款及第二款）。



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

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature that appears to be '李卓人'.

委員會首先對法案的適用範圍問題進行了深入分析，尤其是探討了特別制度的種類、不適用本法律工作人員的數量，以及法案作出例外性規定的理據。

根據政府提供的資料，有多個部門在人員方面實行特別的制度。具體而言，有八個特別制度，涉及十三個部門<sup>1</sup>。因應這些部門的運作以及人員組成的特殊性要求，這些特別制度對合同人員的聘用程序、合同期限以及權利義務等內容作了特別規定。譬如，根據第14/1999號行政法規《行政長官及司長辦公室通則》，行政長官及司長以自由選擇方式招聘辦公室成員，其中包括以合同方式聘用人員，當行政長官或司長職務終止時，有關辦公室成員應維持工作直至上述人員被確實替代時為止；辦公室人員如因為上述原因或因工作需要而終止職務，有權根據相關規定收取補償等。很多特別制度都有類似的規定。

法案建議本法律作為一般制度適用於上述公共部門，但鑒於這些部門運作或人員組成的特殊性，因此，當這些部門的組織法規另有規定時則適用其相應的規定。這就是“本法律的規定不影響特別制度的適用”的立法原意。對此，委員會表示贊同。

與此同時，有九個部門擁有本身的專有通則<sup>2</sup>。這些部門在人員

<sup>1</sup>特別制度包括第11/2000號法律（立法會組織法）、第14/1999號行政法規（行政長官及司長辦公室通則）、第10/2000號法律（廉政公署組織法）、第12/2007號行政法規（審計署的組織及運作）、第21/2001號行政法規（海關的組織與運作）、第5/2009號行政法規（警察總局的組織及運作）、第19/2000號行政法規（終審法院院長辦公室的組織和運作）、第13/1999號行政法規（檢察長辦公室組織與運作）。

<sup>2</sup>這些部門包括民航局、金融管理局、澳門基金會、民政總署、旅遊學院、貿易投資促進局、澳門大學、澳門理工學院、科學發展基金。



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

招聘、甄選和權利義務等事宜上享有特別的權限，實行不同於一般公職制度的規範，具體體現為專有人員通則。根據政府在委員會會議上提供的資料，適用專有人員通則的人員共計 3998 人。

其中一些部門（譬如大學）基於自身的特點，需要實施專有人員通則。對此，委員會表示理解，但對所列部門是否都有必要實施專有人員通則存在疑問，因而曾討論應否利用此次立法的機會，盡可能使公共部門的勞動合同制度趨於一致，從而減少公務人員權利義務之間不平衡的情況。

提案人解釋，由於一些部門對人員制度具有特殊性要求，再加上複雜的歷史性的因素，形成目前多個部門適用各自專有人員通則的狀況。這些專有人員通則實施時間較長，人員的聘用、職務、職程、考核、紀律、薪俸、退休以及其他方面的權利義務，不僅相互之間存在差異，與一般公職制度也存在較大差別。在這種情況下，統一實施勞動合同制度存在較大困難，即使要統一化，也需要逐步完成。基於這些考慮，建議維持專有人員通則的適用。

此外，法案最初文本還列明公共企業和公共團體的人員不適用本法律的規定。澳門目前沒有公共企業，公共團體只有律師公會。至於全部或部份資本屬於公共資本的公司，是根據《商法典》規定的公司種類而成立且受私法規範的法人，其公司資本全部或部份由澳門特別行政區出資，目前共有十四間。由於公共企業和公共社團不屬於通常意義的公共部門，因此，法案刪除了有關的規定。



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

*[Handwritten signatures and initials]*

至於澳門特別行政區駐外的辦事處共有五個，包括駐布魯塞爾歐盟經濟貿易辦事處、駐里斯本經濟貿易辦事處、駐北京辦事處、駐台灣澳門經濟文化辦事處、駐世界貿易組織經濟貿易辦事處。考慮到這些辦事處的駐外特點，因此法案建議，按照駐在地法例任用的人員，不適用本法律的規定，委員會接受政府的解釋及其理由。此外，考慮到除了辦事處外，公共部門在某些情況下在外地還設有其他機構，因此，法案將除外範圍修改為“澳門特別行政區駐外的公共部門按駐在地法例任用者”。

### (三) 行政任用合同

行政任用合同是法案新創設的合同種類，它將取代現行的編制外合同和散位合同。行政任用合同制度不僅事關公共部門的運作，也直接影響到合同人員的權利義務。因此，它是法案的核心內容。委員會圍繞行政任用合同的期限、合同的失效、合同終止後的賠償以及調職、重新聘用等問題進行了廣泛深入的討論。

#### 1、行政任用合同的期限及續期

根據法案最初文本的規定，行政任用合同的期限不可超過兩年，並且可以不超過兩年的期限續期；在符合特定條件下可以兩年以上但不超過五年的期限續期（法案最初文本第六條第一至三款）。

提案人曾經就上述內容作出解釋：關於兩年合同期限及續期的規定，基本上沿用了現行法例對編制外合同期限的規定；與現行法例的



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

規定相比，法案的規定有所進步。譬如，散位合同期限為一年，而法案增加至兩年並可續期；在符合特定條件下，還可以按照不超過五年的期限續期，目的是為了增加對工作人員的激勵；此外，隨著公職制度的改革，編制內人員與合同制人員在權利義務方面趨於一致，譬如公積金、工作表現評核、紀律責任制度、津貼等。在這種情況下，規定勞動合同的期限也是作為與編制內職位的一種區別。

然而，在委員會討論過程中，很多議員就法案最初文本關於合同期限及其續期的規定提出質疑，有社會團體也曾就此向立法會表達意見，正是這種討論最終促成了法案對合同期限和續期規定的修改。有關的意見或理由主要集中在以下幾方面：

第一，法案最初文本關於期限的規定低於《勞動關係法》確立的一般標準。《勞動關係法》確立的一般原則是僱主須與僱員訂立“不具期限的勞動合同”，僅僅在某些特殊情況下（譬如季節性或者臨時性工作）才允許訂立具有期限的合同，這體現了保持勞動關係穩定性的立法精神和價值取向。儘管公共部門不適用《勞動關係法》，但其立法精神應也應該同樣得到反映。特別是考慮到行政任用合同人員擔任的職務與編制內人員擔任的職務並無實質性區別，而且合同人員從事的工作也並非完全屬於臨時性的工作。因此，法案應該規定，行政任用合同在滿足一定的條件下，須採用長期或不具期限合同的方式。

第二，從以往實踐情況來看，最初文本規定較短的合同期限並且頻繁續期，缺乏充分的理據。委員會特別瞭解過以往公共部門合同人員續期的情況。根據政府的介紹，以往大多數工作人員的合同都能獲





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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name 'Vey' and other illegible marks.

得續期。這在很大程度上意味著，合同在實際上轉變成為長期甚至不具期限的合同。既然如此，最初規定較短的合同期限而且頻繁地續期，不僅影響勞動關係的穩定性，也導致不必要的行政運作成本，其必要性和合理性值得思考。

第三，訂立不具期限的合同並不影響合同的靈活性。靈活性是合同方式得以被採用的重要理由，但是合同的靈活性並不完全取決於合同的期限。實際上，對公共部門而言，即使訂立不具期限的勞動合同，也並不導致喪失合同的靈活性優點。譬如，在適用工作表現評核的情況下，如果工作人員工作表現不合格，可導致勞動合同終止；在財政經濟緊縮或者工作不需要人力的情況下，法案也規定了終止勞動合同的機制。這表明，法案規定長期或不具期限的勞動合同並不會妨礙合同的靈活性。

在經過討論並聽取委員會的意見後，提案人對法案的期限及續期事宜作出較大調整。法案修改文本保留了合同期限不得超過兩年並可以相同或較短期限續期的一般規定，刪除了關於五年合同期限的規定，相應地引入長期合同和不具期限合同概念，即在符合法定條件的情況下，須分別訂立長期合同或不具期限的合同（法案第六條第二款）。其目的是希望讓資深及優秀的公務員的職業生涯更有保障，對特區政府更有歸屬感。

對此，委員會表示認同和接受，認為法案的規定無論對工作人員的保障還是公共部門的運作都有積極意義。



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name '馮' (Fong) and other illegible marks.

## 2、合同期滿失效與提前通知問題

法案最初文本和修改文本都規定了具期限的合同。最初文本規定，合同的期限不超過兩年並可以續期，在特定情況下可以訂立不超過五年的合同並可續期。修改文本保留合同不超過兩年並可續期的規定，還增加了三年長期合同並可續期的規定。

作為具期限的合同，存在期限屆滿和失效的問題。法案最初文本第十五條第一項曾規定，公共部門在期滿前六十日不表示續期意願的情況下，則合同失效。

對此，委員會進行了深入討論，普遍認為這一規定沒有考慮勞動合同的特殊性，對工作人員缺乏最起碼的保障。因為按照法案最初的規定，工作人員只能消極等待公共部門表示續期意願；如果公共部門未表示續期意願，合同期滿失效，工作人員連重新尋找工作，安排今後工作和生活的準備時間都沒有，這不僅會直接影響到工作人員本人的生活，也可能影響到其家庭的生計。因此，法案的規定是不合理的。

委員會認為，法案應該明確規定公共部門需要在期滿前作出通知，並且要規定不履行通知義務的後果。政府接納委員會的意見，在法案修改文本中明確規定，公共部門應在合同期滿前最少六十日通知續期與否的意願；否則，合同以原定的期間續期（法案第六條第五款），從而使制度安排更為合理和人性化。



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a checkmark and the name '梁廣'.

### 3、工作表現評核問題

法案在多個條文將工作表現評核獲得不低於“十分滿意”的評語，作為訂立長期合同、不具期限合同和重新聘用的其中一個條件(第六條、第八條和第二十四條)。

委員會理解將工作表現評核結果與合同續期和重新聘用事宜掛鈎的必要性，但曾經質疑，要求連續數年工作表現評核獲得不低於“十分滿意”的評語是否過於嚴格，委員會也關注編制內人員與合同人員在評核標準和評核結果方面是否存在差別。為此，還特別要求政府提供工作表現評核結果方面的統計數字。

政府代表解釋，將不低於“十分滿意”評語作為以較長時間續期或者重新聘用的條件，蘊含著激勵的目的。從評核制度實施情況來看，獲得“十分滿意”評語並非難以達到的標準。據統計，在接受評核的人員中，獲得不低於“十分滿意”評語的比例高達百分之八十四。編制內人員與合同人員的評核相同，評核結果也大致相似。由於獲得“十分滿意”的評語並不困難，因此連續數年的要求也並不過分，法案所規定的標準和要求是適當的。

此外，法案曾經把不低於“十分滿意”的評語作為訂立長期合同或不具期限合同以及重新聘用的一個要件，沒有規定例外情形。但是，根據第31/2004號行政法規第一條第二款的規定，“在行政長官辦公室及各司長辦公室執行職務的人員，或具有等同或相同身份的人員”不須接受工作表現評核。據此，有不少公務人員不適用一般的工



Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large 'J' and a signature that appears to be 'King'.

作表現評核制度，其中也包括合同人員。由於這些人員不適用一般的評核制度，其獲給予的評語推定為“滿意”，因而無法滿足法案規定的不低於“十分滿意”評語的要求。如果按照法案最初文本的規定，不適用一般工作表現評核制度的人員將無法獲得更長的合同期限，也無法適用重新返聘制度。這將導致很多部門的人數不少的合同人員無法受益於法案的優惠性規定。

委員會注意到上述問題並就此事宜進行了討論。委員會認為，公共部門勞動合同制度作為一般制度，將會補充適用於實行特別制度的部門，因此，在訂定合同續期與重新聘用的條件方面，應兼顧不適用一般工作表現評核制度的合同人員的情況。

在聽取委員會意見的基礎上，法案新增加了關於工作表現評核的特別情況的規定，即為適用本法的規定，不適用一般工作表現評核的人員，視為符合本法有關工作表現評核的要件。（法案第二十七條）

#### 4、重新聘用和調職

法案第八條規定的重新聘用制度。委員會認為，從立法本意來看，這一制度有積極意義，但也關注重新聘用程序的嚴謹性以及可能引起的公平性問題，特別是部門存在人員配備空缺的情況下，重新聘用離職人員，可能對其他希望進入公職的人員不公平。政府解釋，重新聘用制度更看重離職人員的經驗，相信在這種情況下，有關的公共部門會做出妥善的處理。





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

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

於解僱賠償方案的標準，尤其對年資較長的工作人員不公平，因而是值得探討和改善的。

政府代表最初的解釋是：一方面，法案的規定是沿用現行法例對終止編制外合同的賠償標準，這一標準並沒有降低；另一方面，現行法律已經設立了公務人員公積金制度，工作人員在勞動合同終止後可以獲得相應的公積金，公積金在一定程度上達到了賠償或者補償的效果。而且，編制內人員在職務終止後，也並無賠償，如果法案規定對合同人員按年資賠償，會造成工作人員之間權利的失衡。

但是，委員會認為上述解釋的理據並不充分。首先，在立法時參考以往的規定固然是一種常見的做法，但是法律需要與時俱進，因應經濟社會情況的發展變化作出調整，否則法律就不能進步。

其次，公積金在某種程度上具有養老金性質，而終止合同賠償具有對失去工作加以補償的性質，不應將兩者等同起來。實際上，在私人勞動關係中，私人企業的公積金和終止勞動合同賠償並行不悖，就是一個很好的例證。至於加入退休及撫恤制度的編制外合同人員，在公共部門提出終止合同的情況下，僅可取回本身已作出的供款，根本不能領取公共部門供款的部份，在這種情況下，實際上並無補償可言。

再者，以編制內人員終止職務無賠償作為解釋理由也並不完全恰當。因為就編制內人員而言，職務的穩定性較強，非經紀律程序不得被終止職務，因而基本上不存在終止職務的問題，即使終止職務並喪失退休金或撫恤金，這種後果在很大程度上是懲罰性的體現。而就合



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature that appears to be '唐' (Tang) and other initials.

同情況而言，合同人員即使不存在過錯，合同也可能被終止。顯然，合同人員和編制內人員與公共部門聯繫性質不同，因而也不具有簡單類比的基礎。

在經過討論後，提案人接受委員會的意見，法案修改文本對終止合同的賠償事宜作出了較大的調整和改善。將終止合同的賠償分為兩種情況：一是終止具期限合同的情況，維持法案最初文本關於賠償的規定；二是終止不具期限合同的情況，參照《勞動關係法》關於不以合理理由終止勞動關係賠償的規定，在確定賠償金額時考慮工作人員的年資，同時還設定了賠償金額不超過月薪俸的十二倍，計算賠償金額的最高月薪俸為 300 點的限制。

政府解釋，300 點的限制可涵蓋五成左右的公務人員。之所以設立雙重的限制，主要是考慮了社會收入水準、終止私人勞動關係補償標準、政府財政支出壓力以及公積金制度的存在。

委員會認為，法案已經作出較大改善，認同和接受政府就賠償方式和賠償限制理由的解釋。

## 6、工作人員終止合同的問題

法案規定，工作人員提前終止勞動合同，需提前最少六十日通知，在試用期內至少三十日通知，目的在於便於公共部門對工作作出適當安排，避免影響部門的運作。這種規定是合理的，也很有必要。但是法案並沒有規定違反義務的罰則，這樣會導致有關的規定缺乏約



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the characters '工', '張', '唐', and 'ky'.

束力。從制度的角度講不夠完善。

在委員會內曾討論是否需要規定工作人員不履行提前通知義務的責任問題，譬如按照欠缺的日數的報酬作出賠償。對此，政府代表解釋法案只是沿用現行的規定，另一方面，如果工作人員未能履行通知義務，在其將來加入公職時，可以把不良記錄作為一項是否接受入職的考慮因素，因此，不考慮加入法定責任條款。

#### 7、工作人員被委任擔任其他公職後合同地位的問題

根據現行法律的規定，合同人員被委任為領導主管人員或擔任其他公職後，合同即終止。委任終止後，有關的人員不能像編制內人員那樣返回原來合同職位。在實踐中，有的合同人員也因此而不願意獲委任擔任領導和主管人員。

上述規定既不利於選拔人才，也對卸任的人員缺乏基本的保障。因為有關的人員不再擔任領導和主管職務，也並不表示其不能勝任原來的合同職務。如果不設立機制允許擔任原來合同的工作，對其本人不公平；更何況其被委任擔任領導或主管職位，通常會受歷練，增加經驗和領導才能，對所從事的工作會有所助益，如果棄之不用，對公共部門也是一種損失。

委員會曾就此問題進行過討論，曾有意見設想，工作人員在出任領導和主管或擔任其他公職期間，是否可視為合同中止，待委任終止後可返回原來合同職位。政府認同現行制度存在不足，有改善的必要





Handwritten signatures and initials in the top right corner.

和空間；表示將在修改其他公職制度時一併處理，並期望今年內進行立法。對此，委員會表示認可。

## 8、非永久居民是否可適用行政任用合同問題

根據現行《公共行政工作人員通則》的規定，可以採用散位合同聘用非永久性居民擔任職務，並須由行政長官豁免居民身份的要件。而根據法案的三十一條的規定，上述規定將被廢止。在這種情況下，會產生是否可以採用行政任用合同聘任非永久居民的疑問。這一疑問在一定程度上講，涉及了擔任公職的要件問題，但從本法律適用的角度而言，畢竟與行政任用合同有關。

本法案關於個人勞動合同的規定，在一定程度上解決了《基本法》所稱的“專業技術人員”的外聘問題，因為按照法案第17條的規定，可以採用個人勞動合同，從澳門特別行政區或以外聘用人員擔任顧問或專業技術職務，這種情況不受居民身份的限制；但是，對於《基本法》所稱的“初級公務人員”的外聘問題則缺乏明確的法律規定。由此產生是否可以採用行政任用合同，從外地聘用“初級公務人員”，以及需要遵循什麼樣的程序的疑問。

根據法案第七條的規定，公職法律制度適用於以行政任用合同任用的工作人員。既然涉及擔任公職的條件，就需要在一般公職制度中加以明確。換句話說，有必要修改現行法律，使之配合《基本法》第九十七條關於公務人員任職資格的一般要求，從而澄清上述疑問。



Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

#### (四) 個人勞動合同

根據政府提供的資料，目前採用個人勞動合同方式任用人員數額為 889 人。但是，由於缺乏統一的規範，各個部門以個人勞動合同方式聘用工作人員的程序、從事職務種類和內容以及權利義務等方面的作法並不一致。因此，法案對採用個人勞動合同方式的條件和程序作了統一的規定，希望既保持“公共部門運用人力資源的靈活性”，也“訂定機制以監督該用人制度的應用”（參見理由陳述）。

政府代表解釋，公共部門以合同方式任用工作人員，原則上應採用行政任用合同，個人勞動合同只是屬於一種例外情況。作為一種例外情況，難以列舉聘用的具體條件和特徵，但是會通過程序性的控制來保證聘用的合理性，譬如行政長官的許可、行政公職局的意見等。

委員會認同個人勞動合同存在的必要性，認為這將會便於公共部門採用相對彈性的方式任用特定人員履行職責，滿足公共部門的特殊需要。但與此同時，也希望保持制度的嚴謹性。

在經過討論後，政府提議將採用個人勞動合同的前提修改為“僅在專業人員短缺或擬聘用的人員具特別才能的情況下，方可以個人勞動合同制度聘用澳門特別行政區或以外的工作人員擔任顧問或專業技術職務”。通過修改，一方面在聘用條件方面增加了一定的限制，同時也保證了運用個人勞動合同制度的靈活性。

至於在聘用程序方面，法案規定：“受行政監督的公共部門須預



Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

先向有權限的監督實體提交聘用建議，並充分說明理由及附同合同擬本及行政公職局的意見”；“聘用須經行政長官許可”。政府代表解釋，上述要求作為一般性規定，是希望“收緊”個人勞動合同，避免出現不規範的情況。

### (五) 權利的保障

法案第二十三條規定了權利的保障。法案最初文本第二十條對所保障的權利採取了列舉的方式，包括薪俸、津貼及補助。而實際上，工作人員原來享有的權利還可包括特別假期、向退休基金會供款的權利、年資獎金、按照第 25/96/M 號法令獲得賠償的權利、編制外人員扣除的返還等。

委員會認為，立法原意既然在於保障工作人員原有的權利不因適用本法律而減少，法案最初文本列舉的權利顯然不夠全面。因此，委員會建議採取概括加列舉的方式。政府接受這一建議，並體現在法案修改文本中。

針對關於原有權利保障的範圍的疑問，政府表示，這種保障不限於本法律開始生效之時合同方式的轉換，也包括在本法律生效之後合同方式的轉換。譬如，編制外合同人員按照第 24/96/M 號法律向退休基金會供款的權利和散位人員根據第 87/89/M 號法令向退休基金會供款的權利，隨著本法律生效，這些合同都轉為行政任用合同，其相應的權利不會減少；同樣，如果根據本法律的規定，在將來由行政任用合同轉為個人勞動合同（如被聘為顧問和專業技術人員），其原來享



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

有的法定扣除的權利也不會受到影響。政府代表強調，這是一種既得權利，公務人員在為公共部門服務期間，不應因為聯繫方式的改變而受損害。

#### 四、細則性審議

委員會根據《立法會議事規則》第一百一十九條，對法案的具體內容是否與法案的原則相符及法律規定在技術上是否妥善作出分析。

提案人對法案的細則性審議提供了緊密的合作，以下將按照法案條文順序，對修改的主要內容作出說明：

##### 第一條 — 標的

鑒於本條的內容是標的，考慮到體系編排的需要，刪除了最初文本第三款“按本法律訂定的制度不影響特別制度的適用，但另有規定者除外”的表述，將其內容納入法案第二條第一款適用範圍的但書部份。

##### 第二條 — 適用範圍

在法案修改文本第二條第一款中增加了但書部份：“但不影響特別制度的適用”，以便明確公共部門勞動合同制度適用範圍的一般和例外情況。

另外，刪除最初文本第二款第二項的規定，因為“公共企業、



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

*[Handwritten signatures and initials in the top right corner]*

公共團體、又或全部或部分資本屬公共資本的公司”一般並不視為公共部門，故沒有必要在條文中列明其人員的任用制度。

該條的最初行文第二款第三項規定，“按澳門特別行政區駐外辦事處的駐在地法例任用”的工作人員不適用本法案的規定。實際上，除駐外辦事處(葡萄牙、日內瓦、北京)外，澳門在外地設有其它機構，例如澳門駐葡萄牙旅遊推廣暨諮詢中心，隸屬於社會文化司，但不屬於駐外辦事處，因此，修改文本中擴大了適用範圍，將之修改為“澳門特別行政區的公共部門按駐在地法例任用者”。

### 第三條 — 合同的種類

對於法案修改文本中新增第一款“公共部門勞動合同分為行政任用合同和個人勞動合同”，對合同種類做概括性提示。同時，修改了最初文本第一款和第二款行文上的表述。

### 第四條 — 合同的方式

在法案的最初文本，本條的標題為“合同的效力”。實際上，條文內容不僅涉及合同的效力，更偏重於訂定合同的方式，包括須以書面訂立、使用專用印件、合同的修改或續期需於附註上簽署等。經過討論，將標題改為“合同的方式”，同時對行文也做了調整。

### 第六條 — 合同的期間及續期

法案最初文本關於合同續期的規定，在實際上會導致頻繁續期，不僅導致勞動關係不穩定，也會增加不必要的行政成本。經過討



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

論，提案人同意作出修改，引入三年期間的長期行政任用合同和不具期限的行政任用合同概念，並對其具體條件和程序作了規定。

本條最初文本第二款規定，“公共部門須在合同期間屆滿前六十日以書面通知續期的意願”，而第十五條則規定，“如公共部門在合同期滿前六十日不表示續期的意願，則行政任用合同在期滿後失效”。這種被稱為默示失效的規定，未充分考慮工作人員的利益，對工作人員不公平。經討論後，政府採納委員會建議，不論合同續期與否都需提前通知，並且要規定不通知的後果。因此，在本條第五款規定，“公共部門應在合同期間屆滿最少提前六十日以書面通知合同續期與否的意願，否則行政任用合同以原定期間續期”。

### 第八條 — 重新聘用

法案最初文本標題為“返聘”，委員會認為，此名稱與公共行政人員通則中的術語相同，容易令人混淆本條規定的返聘與對退休人士的返聘，政府接納委員會提議，將標題修改為“重新聘用”。

法案最初文本訂定重新聘用的其中一個要件為申請人必須在原部門連續工作七年或以上，並須在此期間取得不低於“十分滿意”的評核成績。考慮到有關的期限太長，經討論後，法案將重新聘用與不具期限的合同掛鉤，並刪除七年工作期間的限制，改為“申請人在終止行政任用合同之日緊接前五年的工作表現評核中均取得不低於“十分滿意”的評語”。



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature that appears to be '何' (Ho) and other initials.

### 第九條 — 調職

該條第二款的最初行文規定，“調職建議可由擬聘用工作人員的公共部門經取得工作人員的同意或應工作人員的申請而提出”。但是，該規定內容不夠清晰，缺乏可操作性，譬如，若調職是由工作人員提出，那麼，應向那個部門申請，如何申請？

提案人經過研究，在修改文本中合併了最初文本的第二款、第三款和第四款，規定調職建議由擬聘用工作人員的公共部門向其監督實體提出及須獲其許可，並附同工作人員的同意書或申請書、工作人員的原公共部門的贊同意見書、及行政公職局發出的意見書，使得法案規定簡潔明瞭、具有可操作性。

### 第十二條 — 由公共部門提出的終止

為了確保由公共部門提出的終止具必要性和嚴謹性，在修改文本中新增了須經公共部門所屬的監督實體的許可，公共部門才可終止行政任用合同。

### 第十三條 — 終止行政任用合同的賠償

本條維持法案最初文本對終止具期限合同的賠償的規定；與此同時，因應不具期限合同的新規定，新增了對終止不具期限合同的賠償制度。具體而言，修改本文參照《勞動關係法》關於不以合理理由終止勞動關係賠償的規定，根據工作人員的年資情況，確定賠償金額；同時，設定了賠償金額不超過月薪俸的十二倍和計算賠償金額的最高月薪俸為 300 點的限制。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

### 第十五條 — 失效

法案最初文本規定公共部門在合同期間屆滿前六十日不表示續期的意願，則行政任用合同在期滿後失效。由於此項規定被認為不合理，故修改文本刪除了此一表述，至於合同期滿前提前通知的義務以及不通知的後果，納入法案第六條第五款中。

此外，新增兩款關於失效的列舉性規定，分別為當工作人員達到擔任公職的最高年齡限制和當工作人員處於長期絕對無擔任職務的能力時，行政任用合同失效。其中，工作人員長期絕對無擔任職務的能力的情況被規定在最初文本第十二條第一款(四)項中，由於這種情況屬於行政任用合同失效的情況，為了使條文編排更合理和準確，故將此情況納入失效條文中。

### 第十六條 — 因無能力而終止合同的補償

因無能力而終止合同的補償的內容，最初文本規定在第十三條當中。考慮到第十五條經修改後涵蓋因無能力而終止合同的情況，因此將這種情況的補償規定在第十六條。至於在職意外制度的適用，根據法案第七條已經可以確保，沒有必要在此規定。

法案修改文本訂定因無能力而終止合同，工作人員有權收取相應於終止職務之日的月薪的三倍金額的補償，由與工作人員有聯繫的公共部門支付，連同終止職務當月的應付月薪俸一併支付或在隨後的三十日內支付。





Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large 'Z' and several illegible signatures.

### 第十七條 — 聘用工作人員擔任顧問或專業技術職務

法案最初文本只對採用個人勞動合同的程序性要求做了規範，但並未規定實體性要件，即有關人員符合什麼條件才可採用個人勞動合同。經過討論，修改文本增加了“僅在專業人員短缺或擬聘用的人員具特別才能的情況下”，方可採用個人勞動合同方式聘請顧問或專業技術職務的規定。另外，為了增加該條適用的靈活性，提案人調整了適用個人勞動合同的前提條件，刪除了“擬聘用工作人員的公共部門的組織法明確規定”及取得行政長官“不可轉授權的許可”的規定。

### 第十九條 — 聘用工作人員以滿足臨時性或緊急性需求的程序

在法案最初文本中，該條的條文篇幅過長，除了制定招聘程序外，還對聘用程序的上訴進行規範。為了使不同條文之間的邏輯關係更加清晰，刪除了條文中有關上訴之規定，將其內容置於新增的第二十條，以獨一條對上訴程序進行規範。

此外，為了增加該種制度的嚴謹性，法案增加了新的規定，“擬聘用工作人員以滿足臨時性需求的公共部門須向相關的監督實體提交建議，說明任用的緊急性及需求”。

### 第二十一條 — 合同期間及例外續期

本條第二款規定合同不可續期，同時規定了允許續期的例外情況，但最初文本是以列舉方式規定例外情況，考慮到除了嚴重事故、疫情、災害、災難情況外，還可能包括其他不可抗力的情況，未必能



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

將之盡數列舉。因此，修改文本採用概括加列舉的方式規定例外情況。

對於本條第二款的最初規定，以個人勞動合同聘請的臨時員工不允許續期，但當遇到不可抗力的情況時，續期的期間應與恢復正常狀況所需的時間相符，鑒於這種時間只能是預計性的，因此，修改文本中將之修改為“續期的期間應與恢復正常狀況所需的預計時間相符”。

此外，對法案最初文本的第三款的行文進行了修改，將“行政長官以不可轉授權的批示”改為“公共部門所屬的監督實體”，以便增加適用上的靈活性。

## 第二十二條 — 適用制度

對本條第一款的內容進行了補充，增加了“法例明確規定適用於公共部門以個人勞動合同聘用的工作人員的制度”這一表述。

就本條第二款而言，由於《澳門公共行政工作人員通則》第二百七十六條規定紀律制度僅適用於公務員和服務人員，而以個人勞動合同受聘擔任顧問或專業技術職務的工作人員不屬於這個範圍，因此，對這部份人員，不能以一般援引的方式適用紀律制度，而必須明確規定這部份工作人員須受《澳門公共行政工作人員通則》規定的紀律制度規範。

此外，考慮到為滿足臨時性或緊急性需求而受聘的工作人員的特殊性，提案人增加第三款，規定公共行政工作人員工作表現評核制



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

度不適用於這部份人員。

**第二十三條 — 權利的保障**

法案目的在於保護既得權利，但是法案最初文本採取的盡數列舉權利的方式並不足夠，因為除了列舉的權利，散位和編制外合同人員的權利還可能包括特別假期、向退休基金會供款的權利、年資獎金、終止合同賠償、編制外人員扣除的返還以及其他權利和待遇等。為了消除歧義，法案採取概括加列舉的方式，來確保工作人員的既得權利不受影響，將之修改為“工作人員原有的權利，尤其是薪俸、津貼及補助，不可因適用本法律而減少”。

**第二十四條 — 現有的編制外合同及散位合同**

因應法案引入了長期和不具期限行政任用合同的概念，對本條的行文增加了第三款、第四款和第五款有關修改合同的規定，即工作人員在符合法定條件下，須將合同修改為長期或不具期限的合同。

至於就修改合同所訂定的提供服務時間和評核累積次數的條件與法案第六條關於不具期限的行政任用合同所規定的條件不同方面存在的差異，根據政府代表的解釋，主要是為了避免新入職的人員比舊有的人員更早轉入不具期限合同。

此外，在第五款中補充規定，“以無預先訂定期間的散位合同制度任用的工作人員，視為以不具期限的行政任用合同制度任用”。



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large 'I' and several illegible signatures.

### 第二十五條 — 現有的個人勞動合同

對該條第二款的行文進行了一定的調整，新增了第一項的內容，規定“經當事人提出並獲雙方同意，可選擇修改合同條款，使第二十二條所規定的制度適用於該工作人員”。並在第四款增加了“如根據第二款(二)項訂立行政任用合同，則晉階及晉級所需的服務時間自進入職程之日起計算”這一表述。

### 第二十七條 — 工作表現評核的特別情況

在聽取委員會意見的基礎上，法案新增加了關於工作表現評核的特別情況的規定，即為適用本法的規定，不適用一般工作表現評核的人員，視為符合本法有關工作表現評核的要件，以便其可以適用關於長期和不具期限合同以及重新聘用方面的規定。

### 第二十八條 — 修改《澳門公共行政工作人員通則》

將本條中的第二條第一款最初行文中的“效力”一詞修改為“規定”，以統一行文上的表述。

另外，為了避免與法案第四條第一款之規定重覆，刪除了本條中第二十一條第二款關於合同須以書面方式訂立的行文。

### 第二十九條 — 修改第 7/2006 號法律

應委員會的建議，對本條涉及的第九條的行文進行了補充，增加了“第二款所指的行政任用合同不適用第 XX/2015 號法律《公共部門勞動合同制度》第六條第二款至第四款及第二十四條第三款至第五



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

款的規定”，亦即是以行政任用合同制度聘用的獄警隊伍人員的合同不可轉為長期行政任用合同或不具期限合同。

在委員會會議中，有意見認為，由於聘用的獄警人員為非本地居民，可以通過適用個人勞動合同制度來解決。政府代表解釋認為，由於獄警人員並非專業或具特別才能的人員，故維持以行政任用合同聘請相關人員，並加以特定限制。

### 第三十二條 — 生效

由於法案生效後涉及很多工作人員合同方式的轉變，為了給公共部門充分的時間做準備工作，委員會曾建議是否可以保留較長的待生效期。但政府表示，希望使法案儘快生效。預期在法案通過後，兩至三個月的待生效期足夠完成準備工作。因此，將法案生效期定為二零一五年十一月一日。

### 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。



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

Handwritten mark

二零一五年七月三十一日。

Handwritten mark

委員會

陳澤武  
(主席)

Handwritten marks

蕭志偉  
(秘書)

  
馮志強  
崔世昌  
吳國昌  
麥瑞權



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

Handwritten marks and signatures in the top right corner, including a large 'Z' and a signature.

唐曉晴

唐曉晴

梁榮仔

梁榮仔

陳虹

Handwritten signature of 施家倫

施家倫