



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

第二常設委員會

第 1/VI/2020 號意見書

事由：對《電子政務》法案的細則性分析

I

引言

1. 澳門特別行政區政府於二零一九年九月二十日向立法會提交了《電子政務》法案，立法會主席根據《立法會議事規則》第九條 c) 項規定，以二零一九年十月八日第 1314/VI/2019 號批示接納了該法案。

2. 上述法案於二零一九年十月十七日在立法會全體會議上進行了引介和討論，並在出席全體會議的二十九名議員一致贊成下獲得一般性通過。

3. 同日，立法會主席以第 1370/VI/2019 號批示將細則性審議該法案的工作交予本委員會，並要求委員會於二零一九年十二月十七日



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

前完成意見書。該期間後經申請獲准延長至二零二零年三月十七日。根據第 32/VI/2019 號通知，立法會顧問團 F 工作小組被指派協助委員會進行法案的細則性審議工作。

4. 為此，委員會先後於二零一九年十一月六日、十一月十四日、十二月六日以及二零二零年二月二十六日共召開了四次會議，對上述法案進行了分析，其中，政府官員列席了二零一九年十一月十四日和十二月六日的會議。此外，為了進一步從技術層面完善法案的相關規定，立法會顧問團亦與政府的顧問團隊於二零一九年十一月二十一日舉行了技術會議。

5. 經聽取委員會的意見，政府於二零二零年一月二十日提交了法案的最後文本，其中若干修改內容反映了委員會的意見和立法會顧問團對法案在法律技術層面的分析意見。

6. 本意見書對法案各條文的引述，將以法案的最後文本為基礎，在有需要時也會提及最初文本，並加以適當標識。

7. 需要強調的是，政府已進行了公開諮詢，並連同法案最初文本一併向立法會提交了諮詢總結報告。



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

II

引介

8. 據附於本法案的理由陳述稱，“在科技層面上，現時已具備條件採用嶄新的數碼化接待方式向市民及企業提供更佳的服務，尤其是在同一的綜合接待程序中受理傳統上須在不同公共部門進行各種行政程序的行為和手續。同時，亦可減輕市民及企業與公共部門聯繫時的負擔和不便，尤其在市民向澳門特別行政區某公共部門申請證明以便向另一澳門特別行政區公共部門提出申請時¹”。

“然而，行政活動的一般制度都是針對使用紙本載體進程序的傳統方式而設定，因此，該等制度適用電子政務須作出必要的配合。在某些情況下，上述配合涉及詮釋及整合法律條文方面的複雜操作，亦會對以電子方式作出的行為及手續的法律效力產生疑問和不確定性。因此，有需要制定法律規定加強人們對電子政務的法律依據的肯定和信心²。”

¹ 《電子政務》法案的理由陳述第 1 頁。

² 《電子政務》法案的理由陳述第 2 頁。



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

9. 因此，理由陳述指出，本立法提案的主要目的“是創造法律條件，讓政府藉使用信息及通訊科技更好地服務市民。現擬設立一套不抵觸現行法定原則的法律規定，作為一般或普通制度中的特別規範配合電子政務的特性³”。

理由陳述還指出了以下的特定目的：“加強以電子方式作出的行為、手續的法律效力的確定性和信心，無論該等行為和手續是由公共部門作出或由私人在公共部門辦理；規定公共部門可提供電子證明；規範統一電子平台數碼化證照並訂定其法律效力；在數碼化接待的各項程序中加強採用良好慣例；規範以電子方式提供的行政通知服務⁴”。

10. 提案人在引介中強調了法案的重點，這有助於更好地瞭解一些問題。以下部分轉述提案人認為主要的內容。

³ 《電子政務》法案的理由陳述第2頁。

⁴ 《電子政務》法案的理由陳述第2頁。



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

(一)以電子方式進行的行政活動等同於傳統的行政活動的原則

本立法提案首先規定“公共部門得以電子方式進行公務通訊及處理文件（第五條）；同時亦規定文件的數碼化，以代替製作紙本影印本（第六條）⁵。”

其次，本立法提案亦“針對現行法律規定中因純為傳統方式而設定的規定未能涵蓋以電子方式作出行政活動的特性的各個方面⁶”訂定了規則。在這種情況下，“只要符合電子政務法律規定的特定要件，以電子方式作出的行為或手續即視為已合符一般制度所定的要求⁷”（第四條第一款、第五條、第六條第二款及第三款、第七條第三款、第九條第一款、第十二條第一款、第十三條、第二十三條第四款）。

本立法提案就“關於印花稅”規定“電子文件內容與《印花稅規章》附件內的《印花稅繳稅總表》規定的文件及行為的內容相同時，

⁵ 《電子政務》法案的理由陳述第3頁。

⁶ 《電子政務》法案的理由陳述第3頁。

⁷ 《電子政務》法案的理由陳述第3頁。



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

須按電子文件作出之日的有效稅率繳付印花稅”（第二十九條）⁸。還規定“在費用、手續費或其他負擔方面，就發出電子文件、公共部門以電子方式作出的行為，須繳付適用於紙本文件或同一內容的行為的有關法律及規章規定的費用、手續費或其他負擔的金額，但由行政長官批示決定豁免或減少該等費用的情況者除外”（第三十條）⁹。

（二）以電子證明代替紙本證明

“部分公共部門如身份證明部門、登記部門及地圖繪製暨地籍部門等均須以文件載體收集並保存資料，且法律規定該等文件具有強化證明力。由於其他的公共部門亦有需要知悉和處理同類資料，故實務上可能出現在作出決定時所依據的資料已過時或不準確的風險。過去，為減低此種風險，主要推行的方法是要求出示證明或經認證的副本，且隨着此方法的普及應用，須長期分配人手處理該等證明和經認證副本的收發、存檔工作，同時亦增加了公共部門的紙檔存量；另一方面，上述方法亦會增加利害關係人的負擔，尤其是須奔走各部門或於現場

⁸ 《電子政務》法案的理由陳述第3和4頁。

⁹ 《電子政務》法案的理由陳述第4頁。



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

等候接待而感到不快：利害關係人通常須逐一向某政府部門申請證明後交予另一政府部門。因此，如能經常備妥最新的資料供查閱，便能避免上述的奔走及不便¹⁰。”

對此，本立法提案“規定公共部門得以提供電子證明代替傳統的紙本證明：電子證明是於互聯網網站專用區域或透過電子數據通訊功能提供的適合以內含文字內容的數碼化格式發出的證明。證明的文字內容得以電子文件的方式供網上查閱，且透過使用每份文件獨有的查閱密碼檢索該證明，這樣便能快速有效地在互聯網網站的專用區域內進行檢索（第七條第一款及第二款）。法案還規定電子證明具有對含類似內容的紙本證明規定的同等法律效力（第七條第三款），且於電子證明有效期內，利害關係人再無需要重新申請紙本證明而只須提供查閱密碼，公共部門不得要求其遞交紙本證明（第七條第四款）¹¹”。

（三）訂定統一電子平台數碼化證照的法律效力

¹⁰ 《電子政務》法案的理由陳述第4頁。

¹¹ 《電子政務》法案的理由陳述第4和5頁。



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

Handwritten notes and signatures in the right margin, including the word "利" (Li) and several illegible signatures.

本法案規定“統一電子平台可用於保存電子格式的文件，並供正當的利害關係人使用，尤其是發出准照、執照，修讀職業培訓課程，批准申請等電子證明文件¹²”（第八條）。為一切法律效力，數碼化證照須向公共部門證明其持有人處於證照所示的法律狀況（第九條）。

（四）電子方式供私人利害關係人自願使用

本法案訂定私人可選擇傳統方式或電子方式與公共部門創建關係，作為一般原則。

“因此，電子證明、發出數碼化證照、數碼化接待及電子方式的行政通知均是供私人自願使用的服務（第三條第一款）¹³。”

“然而，電子政務逐步推行一段期間後，電子服務有可能已發展至能用於進行某項事宜的整個程序步驟以及編製相關的最終決定。屆時，保留傳統程序以紙本提供服務對經濟及繁複的行政不利。故此，

¹² 《電子政務》法案的理由陳述第5頁。

¹³ 《電子政務》法案的理由陳述第6頁。



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

立法提案規定如電子服務已能用於某事宜的整個程序步驟以及編製相關的最終決定，公共部門可終止該事宜以紙本進行的程序步驟（第三條第二款）。

終止以紙本進行的行政程序步驟可能會對缺乏使用電子工具所需知識或經濟資源的私人帶來困難。對此，立法提案規定在終止以紙本進行的相關步驟的情況下，公共部門在當面接待時應向本身未能使用數碼化接待的私人提供協助（第三條第三款）¹⁴。”

（五）免除私人遞交已由政府管有的文件

“作為嶄新的行政活動方式，電子政務要求達到一次性遞交的原則（“once-only principle”）：即私人向任何公共部門辦理手續時只須向政府遞交資料一次，如政府的另一組織單位之後在執行職責時需要取得該等資料，則透過公共部門之間的溝通渠道進行查閱，但必須遵守個人資料保護的要求¹⁵。”

¹⁴ 《電子政務》法案的理由陳述第6和7頁。

¹⁵ 《電子政務》法案的理由陳述第7頁。



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

本立法提案規定了數碼化接待程序文件一次性遞交的原則，透過免除遞交文件的方案實現（第十四條）。

（六）電子政務在數碼化接待的各項程序中須使用可靠及適當的電子身份識別工具

“數碼化接待一般是透過只供預先登記的使用者使用的登入服務進行。為此，相關的資訊系統能因應不同的使用者而劃分並提供與之相關的資訊或服務；亦正是基於此種能力使得作為個人化通訊互動基建的信息及通訊科技可落實數碼化接待以及數碼化接待的各項程序步驟。然而，要利用此種信息及通訊科技的能力，前提是必須有生成電子身份及電子身份識別所需的工具，以及透過資訊系統管理使用電子身份的互動。例如：在使用者帳戶系統內為使用者作登記，向其發給使用者名稱和密碼以用於日後登入指定的互聯網網站的專用範圍。



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

有需要使用電子身份識別工具的並非只是私人利害關係人。所有的資訊系統使用者亦應使用有關工具，尤其是為了避免第三人的不正當或不法介入程序或進入資訊系統，以及為偵測第三人的介入企圖¹⁶。”

本法案規定每項電子身份識別工具應獲得的保障級別（第四條第三款），並規定在數碼化接待過程中應包括核實使用者的電子身份，以確認登入者和在數碼化接待中作出行為的人的身份（第十一條）。

（七）在數碼化接待的各項程序中加強採用良好慣例

本立法提案規定“公共部門得以整合方式處理不同程序步驟，尤其使利害關係人在同一數碼化接待程序中，可要求對適用的條件一併審查以及由各主管行政機關作出決定（第十五條第一款）¹⁷”。

提案人表示，“在行政活動中推行信息及通訊科技取得成功經驗的比較研究顯示，引入新的電子服務時，必須結合政務改善策略

¹⁶ 《電子政務》法案的理由陳述第8頁。

¹⁷ 《電子政務》法案的理由陳述第9頁。



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

(“good governance”), 亦要在行政簡化方面作出努力，以減少市民及企業的負擔。

增加使用信息及通訊科技本身並不能確保提升政務效率和效益。簡單地將紙本文件轉成電子文件，或以電子工具組成卷宗時僅複製有關行為和傳統工作程序，可能無助達到更好服務市民這一目標。

為了電子政務取得成功，立法提案規定實行政程序的整合可包括下列措施：

- 檢視以紙本載體組成卷宗所定的行為和手續，簡化該等行為和手續並使之能配合數碼化接待的程序〔第十五條第二款（一）項〕；
- 更改適用的行為和手續的次序，並按階段或不同申請類型劃分，以簡化數碼化接待的步驟及減少利害關係人的負擔〔第十五條第二款（二）項〕；
- 指定程序管理員進行整合不同程序的步驟（第十五條第三款）；
- 自動化活動，即在數碼化接待過程中以電子方式進行公共部門的行政活動，且無需公務人員在場〔第二條（五）項、第十五



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

條第四款及第五款〕¹⁸。

(八) 私人可透過電子工具接收行政通知

“現時，澳門特別行政區未有法律規定可採用信息及通訊科技實行以電子工具作出行政通知。針對這一可能性，立法提案對電子通知服務作出了規定（第二十一條及續後數條）。提供電子通知服務的實體應確保相關的資訊支援系統須對以電子方式發送、提供、遞交或不遞交行政通知作相關事實的記錄，並對有關資料作出保護，免受遺失、盜竊、毀損或未經許可改動的風險（第二十二條第一款）。除必須是私人利害關係人可自願加入電子通知服務外（第三條），電子通知服務還應簡單方便。因此，按立法提案的規定，私人須指明電子通知服務所包含的事宜、行政程序、公共部門〔第二十一條第二款（一）項〕；私人擬加入電子通知服務時須確定其將使用的電子地址；電子地址可以是電郵地址、安裝在利害關係人所控制的電子設備中的應用程式或同等技術〔第二十一條第二款（二）項〕；私人在獲發送查閱工具後負

¹⁸ 《電子政務》法案的理由陳述第9和10頁。



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

有義務於法定期限內查閱完整的通知內容，但有合理障礙的情況除外〔第二十一條第二款（三）項〕。一般情況下，如向私人作出行政通知，相關部門須向上述的電子地址發出一項通知，其內包括一個聯通完整通知內容的安全鏈結或其他查閱完整通知內容的工具（第二十三條第一款）。通知的收件人可於三日限期內透過上述安全鏈結查閱完整的通知內容（第二十三條第一款及第二款）。通知的收件人可下載或列印完整的通知內容〔第二十二條第二款（五）項〕¹⁹。”

（九）闡明證據制度的適用配合，特別是在行政上的司法爭訟程序方面

“證據的一般制度現時所針對的是使用具有紙本文件的卷宗的傳統行政活動。為加強人們對電子政務的信心，宜闡明法律規定在這方面必須作出的配合，但前提是現行的制度繼續適用，且不是修法的標的。立法提案規定推行有關電子政務措施的法律推定：有關數碼化接待程序的行為和手續的電子文件的推定（第二十五條）；以電子方

¹⁹ 《電子政務》法案的理由陳述第 10 和 11 頁。



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

式作出行政通知的推定（第二十六條）。

在電子行政卷宗內的電子文件及其他電子數據的證明力方面，透過對現行一般制度的解釋，以及將之作出必要配合以便適用於電子工具，最終的立場是不設定單一的解決方案。換言之，按電子文件的內容和情況，可有多個法律上的解決方案。因此，為使大眾易於理解及增強對電子政務的信心，立法提案的其中一條文列出多個適用方案（第二十七條）²⁰。”

11. 本法案名為“電子政務”，其內容由以下六章共三十五條條文組成：第一章—一般規定；第二章—公共部門的文件；第三章—數碼化接待的各項程序；第四章—電子通知服務；第五章—電子文件的法律推定及證明力；第六章—最後規定。

12. 關於生效日期，本法案規定本法律自公佈後滿一百八十日起生效。

²⁰ 《電子政務》法案的理由陳述第 11 和 12 頁。



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Chen' and other illegible marks.

III

概括性審議

13. 儘管法案值得支持，然而在概括性分析時，委員會對與本立法提案相關的原則和取向提出了一些問題並與政府交換了意見，內容如下：

- 法案規範的電子政務的層面；
- 個人資料的保護；
- 與第 5/2005 號法律《電子文件及電子簽名》的規定的配合；
- 以電子方式處理司法訴訟的程序。

法案規範的電子政務的層面

14. 多國政府及公營部門的組織普遍已在所開展的活動中使用信息及通訊科技；電子政務正是這一新情況的通用名詞。



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.

早期的電子政務，以技術層面為主導²¹，藉由購置、安裝和使用信息及通訊科技等方面來落實，包括：通訊及網絡的基礎設施；電腦設備；支援多變的管理工作流程的資訊應用程式，以電子文件取代紙本文件，以及透過資訊應用程式設定排序的工作流程。互聯網的成功更推動了技術層面，尤其是網頁、網站、電子平台、雲計算服務和區塊鏈技術。

現時，多國和多個地區的政府都同意兼顧技術層面和其他層面的電子政務計劃和提案²²。肯定的是，公共部門使用信息及通訊科技時應與現有的人力、財政和組織資源相配合，以便取得多元化的結果，尤其是²³：加強公共部門的功能和效率以提升績效；持續改善施政；

²¹ 也會以具相同意義的電子行政來稱呼（英文為 e-administration 或 electronic administration）: *Encyclopedia of Information Science and Technology*，第三版，2015，第 523 章，*Telework and Management in Public Organizations*，第 5294 頁至第 5302 頁。

²² Miriam Lips / Tino Schuppan, "Transforming E-Government Knowledge through Public Management Research", *Public Management Review*, 11:6 (2009), 第 739 頁至 749 頁，第 743 頁。UN E-Government Survey 2018: *Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies*, Nações Unidas 2018, 第 220 頁。

²³ Hermann Hill, "Transformation of the administration by e-government", *German Journal of Urban Studies (DfK)*, 45 (2004); Abdelbaset Rabaiah, *Best-Practice Framework for Developing and Implementing e-Government*, Bruxelas 2009, 第 130 頁至第 131 頁。"OECD Principles on Digital Government Strategies: Bringing Governments Closer to Citizens and Businesses", GOV/PGC/EGOV (2013)1, 21-Oct-2013; *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*; 經濟合作



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

提升社會的利益；根據社會的需求、期望和偏好訂定政策先後次序。

用於推動組織電子政務的最廣泛使用的模型，是建基於對所涉及的典型組群加以識別，有以下幾個方面：

- 兩個或多個公共部門之間的聯繫—G2G;
- 政府與其工作人員之間的聯繫—G2E;
- 政府與私人組織，特別是商業公司、協會和基金會之間的聯繫—G2B;
- 政府與公民之間的聯繫—G2C。

15. 對此，委員會表示有興趣了解更多與推動電子政務相關的政
策，尤其是要釐清本立法提案是否涵蓋上述四個方面。此外，也有委
員提出使用電子方式收集建議、評估接待績效水平以及進行公眾諮詢
的可能性。

16. 根據政府代表的介紹，本法案除涵蓋上述四方面，還允許使

與發展組織理事會於二零一四年七月十五日通過。



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

用電子方式收集社區的建議和意見。

17. 在 G2G 方面，法案尤其規定，公共部門可以利用電子方式進行官方通訊和文件處理，此外，還創設法律條件，讓公共部門得以共同執行跨部門的程序，即審議和批准在數碼化接待時提出的申請。法案規定，以電子方式進行的行政活動等同於傳統行政活動的原則，由此訂定解決方案，還強化了利用電子方式進行 G2E 的法律條件，尤其是出勤記錄和年假、缺勤和假期的申請。在 G2B 和 G2C 方面，法案尤其規定了電子證明、數碼化證照、免除向公共部門遞交文件，只要該文件是應由另一部門發出和電子通知服務。

18. 有委員會成員就政府推行電子政務計劃以實現本法案規定的可能性提出問題。會否根據本法案的規定，以電子方式進行取得財貨及服務的招標程序及醫療人員的發牌程序？利害關係人可否在相關程序中使用電子證明，尤其是證明不存在因稅捐及稅項而結欠債務的證明文件？

T 黃 |
S
Ch
如
朱
李
林
W



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

政府代表回應指出：跨部門電子政務需要加強政府部門間的合作；需要檢討工作流程及安裝適合於數碼化接待程序互連的信息及通訊科技。各部門因應社會大眾較多使用或關注的服務，制訂相關的電子服務計劃；現有超過 160 項數碼化接待服務，預計提供約 700 項服務²⁴。“公務人員管理及服務平台”亦將包括更多的行為及手續，至二零一九年底有超過 80 個部門使用或試用該平台²⁵。

19. 經考慮提案人的解釋，委員會對促成法案的政策目標表示支持，並認同“公共部門應利用信息及通訊科技發展一種更便於利害關係人使用的高效、便捷的新穎行政活動方式²⁶”。

個人資料保護

20. 委員會要求提案人就法案對第 8/2005 號法律《個人資料保護法》規定的制度所保障的個人資料保護條件的影響作出解釋。

²⁴ 詳細資料可參閱《澳門特別行政區政府二零一九年財政年度工作總結》，二零一九年十一月，第 12-19 頁，第 123-125 頁。

²⁵ 資料取自《二零一九年財政年度政府工作總結》，二零一九年十一月，第 37 頁。

²⁶ 《電子政務》法案理由陳述，第 3 頁。



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

提案人強調，本法案不涉及對第 8/2005 號法律《個人資料保護法》的規定的任何修改。政府代表提醒，法案第十七條規定，個人資料的處理須尊重權利和受法律保護的利益，並按照第 8/2005 號法律的規定進行；這是公共部門在電子政務領域對個人資料處理所適用的制度。

21. 委員會認為，數碼化接待程序的進行有機會發生違反個人資料保護法律規範的行為。因此，委員會要求提案人考慮是否有必要就數碼化接待程序制定信息安全管理程序及技術監控程序的法律規則。

提案人回應指，法案第十七條規定，公共部門在處理個人資料時，相關的安全及保密事宜，須遵守第 8/2005 號法律第十五條及第十六條的規定。這些法律規定明確了應採取的程序，如涉及敏感資料或加密保護資料，公共部門會按照第 8/2005 號法律第七條、第八條及第十六條的規定，採取特別安全措施。

22. 有委員會成員還問及是否有必要加強對數碼化接待程序中違反個人資料保護規則的罰則？



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

政府代表在回應中指出，第 8/2005 號法律的規定，按本法案第十七條的規定可以適用：《個人資料保護法》規定了一系列行政違法行為（第 8/2005 號法律第三十條至第三十六條）及刑事不法行為（第 8/2005 號法律第三十七條至第四十二條）。因此，任何在電子政務領域內違反個人資料保護規則的行為，均可被依法予以處罰。因此，在本法案中既然有一項規定（上述第十七條）明確接納個人資料保護事宜援引第 8/2005 號法律的規定，提案人認為無需再作其他表述。

23. 委員會接納提案人的解釋，並相信在法律技術層面上，法案第十七條的規定足以確保第 8/2005 號法律《個人資料保護法》在電子政務領域的全面適用。

與第 5/2005 號法律規定的配合

24. 在澳門特區，通過第 5/2005 號法律《電子文件及電子簽名》首次將信息及通訊科技的使用納入法律層面。制定 5/2005 號法律的目的是對法律體系作出調整，但仍有待制定其他法律、法規以達到全



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

面配合的目的。²⁷

目前，在電子政務方面，除第 5/2005 號法律外，還有以下的現行規範性文件：第 11/2008 號行政法規 — 訂定使用財政局電子申報服務的一般方式及條件；第 23/2016 號行政法規 — 社會保障基金電子申報服務；第 35/2018 號行政法規 — 電子服務；第 79/2008 號、第 118/2008 號、第 299/2018 號、第 300/2018 號及第 301/2018 號行政長官批示；第 7/2007 號行政法務司司長批示。

25. 委員會要求提案人就法案對其他現行規範性文件的影響，尤其是對第 5/2005 號法律的影響作出解釋。

事實上，當將本法案最初文本的規定與上述第 5/2005 號法律的規定作比較時，得出的結論是，似乎某些規範是一致的，某些制度是重疊的。

²⁷ 見第三常設委員會 第 2/II/2005 號關於《電子文件及電子簽名》法案的意見書第 4 頁。



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

一方面，適用的範圍確實不相同：第 5/2005 號法律的適用範圍比本法案的適用範圍更廣，因為該法律適用於私人之間的關係，尤其是貿易關係。正如於二零零五年所指出²⁸，“為了使電子文件及電子簽名得以使用，有需要制定相關的法律制度，目的是使本地法律體系與新貿易方法所要求的條件及必須提高其使用的安全性相配合”。在標的上亦有分別：第 5/2005 號法律規範了認證業務的准入及經營、認可及豁免認可等事宜，而這些內容均不包括在本法案內。

另一方面，法案第二條（六）項規定了高級電子簽名及合格電子簽名作為電子身份識別工具，法案當中亦包括多項關於電子文件的規定，尤其是第四條及續後數條；而電子文件及合格電子簽名則是第 5/2005 號法律的主要內容。這一部分似乎是內容重疊和制度重疊。

26. 提案人回應指，法案無意重新訂定電子文件的定義，亦無意修改第 5/2005 號法律所規定的高級電子簽名和合格電子簽名制度。關於本法案的“電子文件”的表述，原意是根據第 5/2005 號法律的

²⁸ 見第三常設委員會 第 2/II/2005 號關於《電子文件及電子簽名》法案的意見書第 4 頁。



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

相關定義去理解；而第 5/2005 號法律所規定的高級電子簽名和合格電子簽名，兩者均為本法案的電子身份識別工具。

27. 委員會對這一立法政策取向表示理解，並認為有必要進一步明確法案的解決方案如何配合第 5/2005 號法律的規定。

需要補充的是，法案最初文本所規定的方案似乎不足以解決本法案與第 5/2005 號法律第三十一條規定之間產生的疑問。日後公共部門發出及接收電子文件的直接適用制度是否屬本法案所規定的制度，而第 5/2005 號法律的規定則是補充制度？還是根據第 5/2005 號法律第三十一條第一款的規定，繼續直接適用該法律的制度？

委員會與政府代表就上述問題交換了意見，並努力完善法案的解決方案，使之與第 5/2005 號法律的規定相配合，並很大程度上在呈交給全體會議的最後文本得以體現。

提案人在法案最後文本中引入了以下解決方案：第二條第二款規定，“電子文件”的定義以第 5/2005 號法律的規定為準；為適用本



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

法案的規定，第三十一條規定，第 5/2005 號法律規定的高級電子簽名和合格電子簽名構成電子身份識別工具；第三十四條廢止第 5/2005 號法律第三十一條，但根據第 5/2005 號法律第三十一條第三款所核准的規章性規定繼續有效，直至被適當的規範性文件取代或廢止為止。

28. 委員會接納提案人提出的上述解決方案，並認同該等解決方案能使法律體系更和諧。在一般情況下，適用第 5/2005 號法律與適用本法案所規定的制度，所獲得的解決方案並不會不同。然而，在存有疑問的情況下，便須明確哪個制度優先：在本法案的適用範圍內，其內所規定的電子文件制度優於第 5/2005 號法律的制度，尤其是在產生等同效力、滿足法定形式要件及電子文件的證明力等方面；即在本法案範圍內，第 5/2005 號法律的適用僅屬補充適用，且須作出必要的配合。可考慮利用這次機會同時修訂電子文件於私法關係的法律規範。在不影響將來的立法提案的情況下，公共部門可立即推動私人更多使用電子文件，尤其是採用更符合公司及其他法人特殊需要的電子身份識別方法。



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

以電子方式處理訴訟程序

29. 委員會與提案人討論了在本法案中加入關於以電子方式處理訴訟程序規定的政策時機問題。

30. 提案人重申，是次立法提案僅限於公共部門活動，並不包括司法機關的活動。

政府代表表示，規劃訴訟程序電子化，必然要對相關法律制度進行分析和修訂。在澳門特別行政區，這些訴訟程序各有其本身結構，眾所周知，該等結構由相應的訴訟法典訂定，所以，任何這方面的立法建議都必須透過修改訴訟法典予以落實。除了透過立法對訴訟法典進行修改外，訴訟程序的電子化還要求設立和發展專門的電子平台，以便能在完全遵守可適用的訴訟制度下運作。對於刑事訴訟事宜，訴訟程序具有其特點和特殊性，尤其是存在司法保密的訴訟階段（《刑事訴訟法典》第七十六條第一款的偵查及預審階段），所以謹慎處理的要求更為強烈和突出，因此，這些訴訟程序電子化的法律制度，應以專門立法處理。



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

31. 就該事宜交換意見的過程中，政府代表還表示，訴訟程序電子化的政策會在相關的立法提案中予以落實，所以，在修改《民事訴訟法典》的法案中會就該事宜訂定專門的規定。

32. 經考慮政府代表的解釋，委員會理解提案人在此事宜上的審慎態度，此外，可能還需要研究其他方面，尤其是修改組織法規，以規範操作電子化訴訟程序信息平台所需的專業技術人員。

IV

細則性審議

33. 除了對上述內容進行分析和交換意見外，委員會還根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定，審議法案的具體內容是否與法案的原則相符，以及法律規定在技術上是否妥善。就委員會分析的問題以及在法案引入的修改，重點如下：



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

第一條 標的及範圍

34. 修改了第三款的行文，並增加了第五款。

35. 按第一款的規定，本法律適用於公共部門以電子方式作出的行為和手續。

按第二款及第三款所作的規定，在這裡所採用的“公共部門”一詞的範圍是非常廣闊，這是為了符合在一般性分析中所提及的，就電子政務各方面訂定規定的意圖。

36. 此外，第六條及第十四條的規定亦適用於公共部門或具有公證職能的專職機關。眾所周知，《公證法典》第二條規定，具有公證職能的專職機關為公共公證員及私人公證員。對於公共公證員而言，有鑑於第 22/2002 號行政法規《登記及公證機關的組織架構》的規定，把其納入到公共部門範圍不會引起疑問。至於私人公證員，相關的制度主要訂定在經第 7/2016 號法律修改及重新公佈的十一月一日第 66/99/M 號法令核准的《私人公證員通則》中，但似乎私人公證員不

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the word "Clar" and several illegible signatures.



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

包括在公共部門範圍。因此，在本法案第六條及第十四條的提述是適宜的。

37. 關於第一條第三款所指的終審法院院長辦公室和檢察長辦公室，政府代表解釋，由於和之前所述的訴訟程序電子化的相同原因，本法案不包括司法活動的事宜。法案的標的僅涵蓋與該等辦公室的管理和運作有關的行為和手續。

38. 本法案開始適用於第一條第三款所指實體的日期由相應的最高領導，即立法會主席（現行第 11/2000 號法律《澳門特別行政區立法會組織法》第六條）、終審法院院長（現行第 19/2000 號行政法規《終審法院院長辦公室的組織及運作》第一條）及檢察長（現行第 13/1999 號行政法規《檢察長辦公室的組織及運作》第一條）以批示訂定。提案人在法案最後文本中對這一規定作出了修改，明確寫入最高領導的批示於《澳門特別行政區公報》公佈以及產生相關效力的表述。



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

39. 最初文本的第一條沒有第五款規定。對於第五款的內容，提案人有如下解釋：法案適用於公共部門，其中包括例如司法警察局，因此，有必要明確規定法案僅限適用於公共部門的行政活動，不適用於公共部門在行使犯罪預防及偵查職權、以刑事警察當局身份或協助司法當局時作出的行為。

委員會對有關取向提出質疑，尤其是考慮到資料發佈及其他預防工作的開展，促使居民採取預防措施或減少容易引起犯罪的行為及情況。政府代表重申，其意圖是將行使預防犯罪及協助刑事偵查職權的活動排除在本法案的範圍之外，其理由與排除刑事訴訟事宜的理由相同。

因此，第五款的內容可減少一些疑問，例如：對於錄像監視工作及錄像監視系統，繼續適用第 2/2012 號法律《公共地方錄像監視法律制度》所規定的制度；對於電腦犯罪調查方面的電子載體中搜集證據，繼續適用第 11/2009 號法律《打擊電腦犯罪法》所規定的制度；以及對於與網絡安全有關的預防犯罪行為，繼續適用第 13/2019 號法律《網絡安全法》所規定的制度。



第二條 定義

40. 原來條文的主體部分變成了第一款，且新增了第二款。

41. 完善了中文文本中第一款（一）項、（二）項和（六）項的行文。

42. 法案將數碼化接待和當面接待兩者作了區分，並將相關定義規定在第一款（三）項和（四）項。數碼化接待包括利害關係人透過互聯網與公共部門的資訊系統進行的互動；不包括利害關係人透過接待機器與公共部門的互動。當面接待包括工作人員的接待及機器的接待，至少包括使用自助服務機的情況。將兩者區分的實際作用與法案第三章的規定有關：該章的規定適用於數碼化接待的各項程序。

委員會與政府代表就替代方案交換了意見，尤其是在定義內規定“電子化接待”的形式，以將所有使用電子方式的途徑都納入在內，包括自助途徑（自助服務機）以及其他將來可能出現的途徑。



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

政府代表表示，在澳門特區的公共部門內，自助服務機是與當面接待的程序相連，且適用法案第十條的規定，足以避免出現關於透過這些機器進行手續的相關疑問。

43. 對於公共部門的電子文件和私人透過數碼化接待遞交的電子文件，法案在眾多條文內規定兩者所適用的規則。第二條第二款規定，“電子文件”的定義以第 5/2005 號法律的規定為準。有見及此，法律體制對於文件的定義依然是統一的。根據《民法典》第三百五十五條，“文件係指任何由人編制用以再現或顯示人、物或事實之物件”。上指第 5/2005 號法律第二條（一）項規定，電子文件“是指為再現或顯示人、物或事實而將相關的數據作電子處理的結果”。

第三條 電子服務的自願使用原則

44. 完善了中文文本中第一款的行文。



第四條 公共部門遵守書面形式的要求

45. 完善了中文文本中第一款（一）項的行文。

46. 本條第三款規定了電子身份識別工具的三種保障級別。而在其他的規定中，即第四條第一款、第八條第三款及第十一條第二款，法案規定採用“保障級別與所辦理的事項相應的電子身份識別工具”。

在細則性審議中，委員會其中一名成員建議政府代表修改三種保障級別的名稱。及後，提案人指出，上述的保障級別、其分級和名稱所使用的行文本質上符合該領域的主要國際技術標準，即 ISO/IEC 29115:2013 *Information technology - Security techniques - Entity authentication assurance framework* (ISO/IEC 29115 - 2013《信息技術、安全技術、實體驗證保證框架》)，並表示歐盟現行法例同樣亦採用類似的名稱²⁹。

²⁹ 指的是二零一四年七月二十三日歐洲議會和理事會（歐盟）第 910/2014 號規章（關於電子身份識別和於內部市場進行電子交易的可信賴服務）第八條第三款，並透過二零一五年九月八日



第五條 公務通訊及文件處理

47. 完善了中文文本中第三款的行文。

第六條 文件的數碼化

48. 增加了第三款。

49. 細則性審議中，曾向政府代表建議修改第一款中採用的“公共部門或具有公證職能的專職機關”這一表述，以避免圍繞此條文是否對所有具有登記職能的專職機關適用而可能產生的疑問。提案人隨後告知，根據第 22/2002 號行政法規《登記及公證機關的組織架構》，所有具有登記職能的專職機關均為公共部門，故最初文本的行文維持不變。

（歐盟）第 2015/1502 號執行規章予以補充，後者就判定電子身份識別保障方式的級別規定了所適用的程序和技術規格下限。



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

50. 眾多因素可導致經數碼化而製成的電子文件與紙本文件出現內容上的差異。法案第二款規定，負責數碼化者應證明電子文件內容與紙本文件一致，如有差異須說明。

最初文本未就文件差異作任何限制。而根據最後文本第三款，僅當差異不會實質影響紙本文件與經數碼化而製成的文件的一致性時，方可進行數碼化。

第七條 電子證明

51. 完善了第二款及第四款的行文。

將“同等的技術解決方案”改為“同等的技術”，以保持條文用語統一。

第八條 數碼證照

52. 完善了本條行文。



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

將“同等的技術解決方案”改為“同等的技術”，以保持條文用語統一。

第九條 數碼證照的法律效力

53. 完善了本條行文。

將“同等的技術解決方案”改為“同等的技術”，以保持條文用語統一。

第十條 當面接待時使用電子工具

54. 關於第二條第一款（四）項中的定義，正如前文所述，當面接待包括工作人員進行的接待，也包括機器、至少是自助服務機進行的接待。

第十一條 核實使用者的電子身份



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

丁若
✓
Chin
✓
✓
✓
✓
✓

55. 作為法案引介的補充，政府代表指出，該領域的主要國際技術標準是 ISO/IEC 29115:2013 *Information technology - Security techniques - Entity authentication assurance framework* (ISO/IEC 29115-2013 《信息技術、安全技術、實體驗證保證框架》)，其中規定的保障水平的實施方式之一是經適當配合的第 300/2018 號行政長官批示核准的《使用者帳戶系統保障水平的技術規格規章》。使用者電子身份核實程序的預備及執行以該等技術標準為基礎。

第十二條 數碼格式化表格

56. 完善了中文文本中本條行文。

第十三條 利害關係人遵守書面形式的要求

57. 完善了中文文本中第一款的行文。



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

第十四條 免除遞交文件

58. 完善了本條第一款及第二款的行文。

59. 參見本意見書第 49 點。

第十五條 以一體化方式或經自動化活動處理的步驟

60. 完善了中文文本中的行文。

第十六條 徵收費用、稅項、手續費或其他負擔

61. 本條文所規定的內容為，本意見書第二部份所指電子方式進行的行政活動等同傳統行政活動這個原則的具體規範。

第十七條 個人資料的處理

62. 關於本條文的意義及目的，在本意見書第三部份涉及個人資

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name "T. K. Au" and several initials.



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

料保護的內容中已有所闡述。

第十八條 作出授權行為的資格

63. 完善了中文文本中第一款及第二款的行文。

第三節 行政卷宗移送法院或檢察院

64. 在最後文本第十九條中加入了檢察院的提述，故第三節的標題亦相應加入檢察院這一表述。

第十九條 電子文件的取代及其他電子數據的顯示

65. 修改了第一款及第三款的行文。

66. 根據附同本法案最初文本的理由陳述所載：“屬行政上的司法爭訟情況，公共部門應將供調查用的行政卷宗移送法院。由於在法院內行政上的司法爭訟程序是透過紙本文件進行，所以規定組成數碼



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

化接待程序的電子文件及電子數據須以紙本文件取代。因應這些電子資料有不同的種類，立法提案規定了取代這些電子資料應遵的手續

30”。

67. 第一款現對向法院或檢察院移送行政卷宗及其他文件作出規定。

68. 由於各種原因，電子文件的複本與該電子文件的內容之間可能會出現差異，尤其是在複製過程中由所使用的技術產生的聲音、影像或音像資訊上的差異。法案第二款（二）項規定，如出現該等差異時，相關公共部門須編製並隨附一份載明有關差異的文件。

最初文本並沒有對電子文件與其複本倘有的差異作出任何限制。根據最後文本第三款的規定，當電子文件與其複本之間的差異實質影響複本的內容與電子文件內容的一致性時，公共部門須送交可以顯示該等電子數據的書面報告；該報告須準確指出經核實的對象和事實，

³⁰ 《電子政務》法案理由陳述第 10 頁。



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

以及報告製作人的獲悉途徑。

第二十條 合作的特別義務

69. 除上條規定外，法案亦於本條規定公共部門應向法院及檢察院提供適當的技術工具，以配合理解及審查電子文件和電子數據。因此，倘若法院命令進行鑑定作為證據或進行司法勘驗，公共部門應為此創設技術條件。

第二十一條 加入電子通知服務

70. 完善了中文文本中第二款（二）項的行文。

第二十二條 支援電子通知服務的資訊系統

71. 公共部門如證實支援電子通知服務的資訊系統於進行電子方式行政通知的操作時符合第二十二條第二款的規定，本法案第二十六條所規定的法律推定才會具體適用於該行政通知。



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name "Cla" and several illegible signatures.

第二十三條 電子方式行政通知的日期和價值

72. 利害關係人自收到有關行政通知及附有聯通完整通知內容的安全鏈接或其他查閱完整通知內容的工具的電子訊息後，可於三日內查閱完整通知內容。

按照本法案第二十一條第二款（三）項的規定，利害關係人必須於三日內查閱完整通知內容。

根據第二十三條第二款的規定，如上款所指三日期限屆滿而收件人仍未查閱完整通知內容，視為無法以電子方式作出通知，須以適用於通知內容事宜的制度所規定的方式作出通知。

73. 細則性審議中，政府代表解釋：如支援電子通知服務的資訊系統出現故障以致未能查閱完整通知內容，則適用本法案第二十四條第二款規定的制度；此一解決方法亦適用在行政通知內容的變更或增加的情況，即按第二十二條第二款（三）項的規定，當該等變更實質



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

影響利害關係人查閱的內容與公共部門最初發出的通知的內容的一
致性時。

第二十四條 電子通知服務的強制性使用

74. 完善了中文文本中本條第二款的行文。

第二十五條 數碼化接待程序中的推定

75. 完善了中文文本中本條第一款的行文。

第二十六條 電子通知服務中的推定

76. 完善了中文文本中本條引文部分的行文。

第二十七條 電子文件及其他電子數據的證明力

77. 在本條第二款中，將“電子表格”改為“數碼表格”，以保



丁 著
Ch
也
東
氏
林

78. 第一款所指的統一電子平台是由第 35/2018 號行政法規《電子服務》設立的（第十條及後續條文）。

79. 完善了中文文本中本條第一款的行文。

本條文所規定的內容為本意見書第二部份所指電子方式進行的行政活動等同傳統行政活動這個原則的具體規範。

80. 完善了中文文本中本條第一款的行文。



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

與第二十九條相同，本條文所規定的內容為本意見書第二部份所指電子方式進行的行政活動等同傳統行政活動這個原則的具體規範。

第三十一條 電子簽名

81. 在最後文本中增加了本條規定。最初文本的該條則被重新編號（第三十二條）。

82. 本條是讓本法案與第 5/2005 號法律相配合的其中一條規定。本條規定，第 5/2005 號法律《電子文件及電子簽名》規定的高級電子簽名和合格電子簽名構成電子政務的電子身份識別工具。

第三十二條 適用的法律

83. 本條即最初文本第三十一條。最初文本第三十二條則被重新編號（第三十三條）。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large '1' and several illegible signatures.



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

第三十三條 補充規範

84. 本條即最初文本第三十二條，而最初文本第三十三條則被重新編號（第三十五條）。

第三十四條 廢止

85. 在最後文本中，增加了本條。

86. 這是其中一條讓本法案與第 5/2005 號法律相配合協調的規定。在廢止第 5/2005 號法律第三十一條後，公共部門發出及接收電子文件便不再由該法律規範，而是改由本法案予以規範。第二款則確保根據第 5/2005 號法律第三十一條第三款所核准的規章性規定繼續生效，直至被本法案第三十三條規定的補充規範取代或廢止為止。

第三十五條 生效

87. 本條即最初文本第三十三條。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large '1' at the top, followed by several stylized signatures and the word 'Clar'.



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

結論

經細則性審議及分析《電子政務》法案後，委員會認為：

- a) 法案已具備條件提交立法會全體會議作細則性審議及表決；
- b) 有必要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，以提供必要的解釋。

二零二零年二月二十六日於澳門。

委員會

陳澤武

(主席)

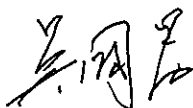


澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

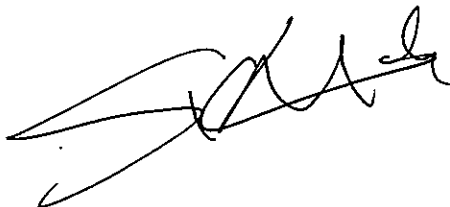


黃潔貞

(秘書)



吳國昌



麥瑞權



陳亦立



陳虹





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

胡祖杰

林玉鳳

陳華強

梁孫旭

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large '1' and '黃' (Huang), and a signature 'Cla' with '也' (Ye) below it.