



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 2/VII/2023 號意見書

事由:《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案

一、引言

1. 澳門特別行政區政府於二零二二年八月十二日向立法會提交《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案，立法會主席根據《立法會議事規則》的規定，透過第 1253/VII/2022 號批示接納了該法案。

2. 上述法案於二零二二年十月十七日在立法會全體會議上引介，並經一般性討論和表決後獲一般性通過。

3. 同日，立法會主席透過第 1297/VII/2022 號批示，將上述法案分派給本委員會進行細則性審議並編製意見書。

4. 在細則性審議階段，委員會先後於二零二二年十月二十五日、二零二三年一月五日及九日、二月十六日及二十日舉行合共五次會議，其中政府代表列席了一月五日及九日，以及二月十六日的會議，並向委員會作出必要解釋。於二零二二年十月二十五日舉行的會議上，委員會決定將會議審議過程中提出的問題形成書面問題集，並於二零二二年十一月十一日交予政府，而政府隨後於二零二二年十二月十六日提交了相關回覆。



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

5. 此外，委員會於二零二二年十月二十六日至十一月二十五日進行意見收集，聽取法案所涵蓋的工作人員的意見，瞭解其關注的事宜¹。該過程中共收集到五十二項涉及若干問題的意見，當中大多數與調動制度有關。意見經整理，已交予政府考慮。

6. 二零二三年二月十七日，政府向立法會提交了法案的修改文本，其中反映了委員會表達的部分意見。此外，在該文本中，提案人亦主動引入了若干修改，並於二零二三年二月十六日的會議上解釋了修改的必要性。本意見書中，除非特別註明所引述的為最初文本的條文，否則所提述的條文將以該修改文本為依據。

7. 經分析和討論法案並對其有關取向作出考慮後，委員會現根據《立法會議事規則》第一百二十條規定發表意見，內容如下：

二、法案簡介、理由陳述、主要修改

8. 法案的理由陳述指出，隨着電子政務及公共行政改革工作的逐步推進，需要完善、修訂公職範疇的法律法規，以使有關制度符合公共行政現代化的要求。這一政府政策就是本法案的立法背景。根據理由陳述，“隨着電子政務及公共行政改革工作的逐步推進，政府的工作模式產生了變化，故澳門特別行政區政府決定提交本法案，旨在修訂十二月二十一日第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》及其他相關法規，確立符合實際

¹ 政府於二零二二年五月三日至十七日向工作人員、公務員團體及公共部門就有關事宜收集意見。在此期間，“行政公職局舉行了兩場介紹會，聽取公共部門代表、公務人員及公務員團體代表的意見及建議。配合疫情防控措施，介紹會採用線上方式舉行。兩場介紹會共 216 人參加，60 人次發言。”（《修訂〈澳門公共行政工作人員通則〉意見總結報告》中文版第 3 頁）。



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

需要及充分運用人力資源的人員調動制度。另外，亦明確部門領導在人事管理的職權，並引入與人事管理電子化相關的規定，提升行政效率。”²

9. 《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）》第六章（致力提升政府施政能力和水平）第二節曾提出完善公職範疇的法律法規，而《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025年）》予以保留。其中第十七章（深化公共行政管理改革）第一節（整合完善行政架構）指出，政府將“改進現行授權制度，進一步明確行政長官與各司司長及各公共部門實體領導官員之間在行使職權方面的關係，完善與授權相關的規定，提升行政效率”。第二節（完善公職人員管理制度）也提到，政府將“優化職程的整體設置和人員調配制度，促進人員在不同職程及部門之間的流動，更加有效運用人力資源。”

10. 由此可見，政府制定本法案就是在完成第二個五年規劃制定的任務。對於政府為更新、完善公職制度所作的不懈努力，立法會表示支持，因為制度的完善不僅造福公職人員，也可提高公共服務質素，從而推動特區發展。

11. 根據理由陳述，本法案的主要內容有：

- a) 完善人事管理的相關規定；
- b) 優化臨時定期委任制度；
- c) 優化人員調動制度；
- d) 完善轉職規定；

²《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案的理由陳述，中文版第1頁。



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

e) 以個人勞動合同制度及按專有人員通則任用的人員的臨時定期委任和調動。

12. 上述內容涉及修改以下法規：經十二月二十一日第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》（下稱《通則》）、第 12/2015 號法律《公共部門勞動合同制度》、第 2/2011 號法律《年資獎金、房屋津貼及家庭津貼制度》、第 14/2009 號法律《公務人員職程制度》及十二月二十八日第 62/98/M 號法令。此外，法案還加入了兩條（第七條及第八條），處理“以個人勞動合同制度任用的人員的臨時定期委任制度”，以及“按專有人員通則任用的人員的臨時定期委任及調動制度”。³

三、概括性審議

- 完善人事管理的相關規定

13. 法案藉修改《通則》某些規定，對人事管理事宜引入修改，具體包括《通則》第四條（權限）、第八條（個人檔案）、第九條（印件）及第七十八條（工作時間制度）。整體而言，針對在這部公職制度的框架性法規所引入的修改，委員會表示支持，認為是適當和必要的。因此，對於至目前為止仍然是透過司長批示轉授權予受其監督的部門局長⁴，委員會認為透過法律向部門領導授予職權的這一修改將會清晰公共部門領導的職權制度和簡化行

³ 細則性審議中，政府在涉及個人勞動合同人員法案的第七條引入了修改。對此問題，本意見書稍後部分會作出論述。

⁴ 第 2/1999 號法律《政府組織綱要法》〔第十七條（主要官員的職權）規定，主要官員行使所領導或監督的實體或部門的組織法規及其他法規所規定的職權。〕和第 6/1999 號行政法規《政府部門及實體的組織、職權與運作》均規定了主要官員的職權，且有關職權可授權和轉授權予各個相應監督範疇的部門局長。



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

政活動，故表示支持。同時，委員會亦認同對有關個人檔案的規定作出修改，認為從第 2/2020 號法律《電子政務》的履行和執行而言，行政當局採用電子形式的工作人員個人檔案是合適的，且公共部門應加快有關檔案的電子化進程，以改善人事管理和實現行政現代化。至於透過修改《通則》第七十八條第九款對工作時間制度所引入的調整，委員會認為有關的修改對於保障某些情況而言是必要的，例如，在疫情期間基於公共衛生原因而有時需要改變工作人員正常辦工地點的情況。

14. 然而，儘管委員會的總體審議持正面立場，但仍希望向提案人了解修改《通則》眾多規定的立法原意。具體而言，《通則》第四條新增的第二款有關部門領導職權規定的立法原意。此外，委員會擔憂適用法律的人員會認為這種形式所賦予的職權可被理解為部門局長的專屬權限⁵，而這一理解的影響將會體現在行政法院的運作上，因根據第 9/1999 號法律《司法組織綱要法》第三十條第二款（一）項(1)分項，由行政法院審理針對局長所作的行為提起上訴的案件。

15. 提案人向委員會提供了詳盡的解釋，說明該項修改的立法原意。根據提案人的解釋，這項修改並非涵蓋局長的所有權限，這裡只包括部門行政管理方面的權限。其餘權限（提案人認為涉及財政管理和部門內部事宜）將繼續透過授權批示賦予。因此，其立法意圖是為了透過法律明確部門局長在行政管理方面的權限，從而避免過多採用授權批示。

⁵ 擁有專屬權限的決策機關有權對某特定事宜作出決定，其所作的行為屬確定性並具執行力，因而可成為直接向法院提起上訴之標的。參閱 Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro, José Cândido de Pinho, Código de Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado, 澳門基金會，行政公職局，第 858 至 859 頁。



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

16. 委員會對該等權限的性質存有顧慮，擔憂其可被理解為局長的專屬權限，同時亦可能因而導致行政法院的工作量大增。對此，提案人認為該問題並不存在，因有關權限是在不妨礙領導、監督或監管權的情況下賦予的，保障了相關機關對局長就該第四條第二款所列事宜所作的決定的介入權⁶。因此，提案人在回應委員會問題集的書面回覆中指出：“1) 在法案文本中，《通則》第四條第二款的規定保障了其所列舉的權限賦予範圍內有關領導、監督及監管權，另一方面，對該款規定所指權限既不賦予專屬性質，亦沒有對行使該等權限而作出的決定所提起司法上訴作出明確規定，最後也沒有對該等決定所提起任意訴願作出規定，我們認為該等權限應被視為部門領導本身的分屬權限。(……) 2) 基此，針對部門領導按照法案文本《通則》第四條第二款的規定所作的決定，可按照《行政程序法典》的一般制度向司長或行政長官提起必要訴願。”^{7/8}

17. 委員會認為政府的回覆清晰，但由於透過法律賦予部門領導行政管理方面的權限是澳門法律體系中全新的事宜，因此，要求提案人考慮是否可

⁶ “同一法人的兩個（或更多）機關之間存在等級關係，意味著可對下級的行政行為（向其上級）提出申訴（無需特別規定），以便上級決定是否廢止、變更或以另一行為取代被申訴的行為。僅可針對等級最高的機關的行為提起司法上訴——只有該行為才是法人確定或具代表性的意思表示，當然，倘下級機關對有關事宜具專屬權限的行政行為除外。因此，法律無需特定為每個行政行為或某機關的行為是否可被訴願作出規定：只要存在等級關係，便存在訴願或行政申訴。當然，法律另有規定者除外。” Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves – J. Pacheco de Amorim, *Código de Procedimento Administrativo, Comentado*, 2.^a Edição, 第 771 頁。

⁷ 政府就第三常設委員會審議《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案問題集的回覆，中文版第 1 頁（第 1 點回覆）。

⁸ 當下級依法具權限作出可具執行力但非確定性的行政行為時，學說上視之為本身的分屬權限，因上級就同一事宜擁有相同權力。下級作出的行為不是垂直確定行為，對其可提起必要訴願。參閱 Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro, José Cândido de Pinho, *Código de Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado*, 澳門基金會，行政公職局，第 858 頁；中級法院裁判（第 141/2000 號案件）。



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

在第四條增加規範，訂明針對局長在該等權限範圍內所作行為提起上訴的性質。

18. 政府經深入考慮，鑑於將不再有針對本條第二款所列事宜的轉授權批示，故決定將特區一直以來涉及將該等事宜轉授權予局長的做法在法律內規定，即不論部門性質為何（非自治、行政自治，又或行政、財政和財產自治），針對部門領導作出的行為均可向部門的監督實體提起行政上訴。目前針對由行政、財政和財產自治實體的領導作出的行為，基於其性質，若法律明文規定屬監督上訴時，則應提起監督上訴；若法律沒有相關具體規定時，則應提起司法上訴；但經本次修法後，均一定可向監督實體提起必要監督上訴，即有關部門領導的行為不被視為具垂直確定性的行為，因而不可直接向法院提起司法上訴。

19. 提案人認為，相對於《行政程序法典》第一百六十四條第二款，現時在該第四條內新增的規定屬特別規定，因為涉及人事管理事宜的監督上訴改為必要監督上訴^{9/10}。

20. 立法原意是，新增的規定包括《行政程序法典》第四部分第三章規定的三類行政上訴，即訴願¹¹、不真正訴願¹²和監督上訴¹³，且將一般規定改

⁹ 當針對所作出的行為不可透過司法上訴時，則有關上訴為必要上訴；而當針對該行為可同時透過行政和司法途徑提出上訴時，則上訴具任意性。

¹⁰ 《行政程序法典》第一百六十四條第二款“僅在法律明文規定之情況下，方可提起監督上訴；監督上訴具任意性，但另有規定者除外。”

¹¹ 《行政程序法典》第一百五十四條包括兩種訴願：必要訴願和任意訴願。當存在上下級的等級關係時，便有訴願。針對下級作出的行為一般不可以直接提起司法上訴，因為該等行為並不具有垂直確定性，需要向等級關係中的最高機關（上級）提出行政上訴以取得垂直確定性，但屬獲授予或轉授予的職權除外，因在這情況下，上訴是針對授權或轉授權的機關提出的。當存在上述的必要性時，所面對的便是必要訴願；而當不存在時，即可針對行為直接提起司法上訴時（因為下級的職權為本身、保留或專屬權限），所面對的便是



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

為，在符合有關提起上訴的法定前提要件時，不論屬直接行政或間接行政，針對公共部門領導或公共機關就人事管理所作的行為可根據上訴的類別提起各種的必要行政上訴。¹⁴

21. 對於行政當局不同部門的領導的行為，具體而言，針對行政、財政和財產自治部門的領導所作的行為提起的上訴，現時就有關的上訴類型存在不同理解（即使澳門的司法見解中亦然）¹⁵，而政府上述的政策取向是為了

任意訴願，其程序可與司法上訴同時進行。詳見 Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, Código de Procedimento Administrativo, Comentado, 2.^a Edição, 第 770 頁及後續數頁。

¹² 不真正訴願規定在《行政程序法典》第一百六十三條。不真正訴願指的是，作出行政行為者和審理上訴者之間並不存在等級關係，而這意味著同一法人的某個機關在行政等級範圍以外行使監督權。必要訴願和不真正訴願之間的分別正正是等級關係的存在與否。

— 《行政程序法典》第一百六十三條第二款亦規定，在法律明文規定的情況下，就合議機關之任何成員所作之行政行為，向該合議機關提起的上訴亦是不真正訴願。參閱 Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro, José Cândido de Pinho, Código de Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado, 澳門基金會，行政公職局，第 889 至 890 頁。

¹³ 監督上訴指的是，針對某自治法人的行為向另一公法人機關提起的行政上訴，而前者受後者監督或監管。在澳門的法律體系中，監督上訴規定在《行政程序法典》第一百六十四條，並具有以下特徵：具有例外性質以及僅在法律明文規定的情況下存在；具有任意性（針對受監督的實體所作出的行為可即時提起司法上訴），僅當法律明文規定時才具有必要性；一般而言，監督上訴局限於被爭議行為的合法性審查；監督實體僅得廢止有關行為，不得變更該行為，亦不得重新作出決定，即不得作出不同於被監督實體決定的新決定。若廢止有關的行為，則相關程序下送至受監督實體進行，因為其具有專屬權限就相關事宜依照廢止的依據作出決定。參閱 Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro, José Cândido de Pinho, Código de Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado, 澳門基金會，行政公職局，第 894 至 901 頁，以及中級法院第 140/2003 號案的裁判書。

¹⁴ 詳見《行政程序法典》第一百五十三條（訴願）、第一百六十三條（不真正訴願）和第一百六十四條（監督上訴）。

¹⁵ 詳見中級法院第 683/2017 號和第 318/2016 號案的裁判書，以及終審法院第 140/2003 號上訴案的裁判書。



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

統一有關的理解。提案人的決定是，針對該第四條第二款所指的人事管理事宜，不論部門或機關的性質為何，均一定可提起必要行政上訴。

22. 針對《通則》第七十八條（工作時間制度）的修改，有一位議員希望提案人解釋，第七十八條第九款規定的部門或工作地點是澳門特別行政區、還是也可以在中國內地（例如橫琴粵澳深度合作區），或是其他地方（例如澳門特別行政區駐外辦事處）。此外，該名議員也希望了解有關工作人員的權利和福利會否因轉到其他地點工作而受到影響，以及是否需要執行不屬其職務內容的其他職務。

23. 就所關注的事宜，提案人表示“本條的修改旨在應對如疫情或自然災害等特殊情況，明確規定工作人員應在部門領導安排的工作地點提供工作，如是者，部門領導可按工作需要安排工作人員在恆常工作地點以外的地點辦公。（……）因此，為避免同事間互相感染，工作人員可以在日常工作地點以外的建築物內辦公，例如在家辦公。（……）值得強調的是，現時這一修改並不構成要求工作人員執行非本身職務內容之職務的可能性。”¹⁶

24. 委員會認為政府的解釋清晰及充分。

- 完善臨時定期委任制度

25. 法案對《通則》第三十條規定的臨時定期委任作出修改。正如法案的理由陳述所述，這項修改主要是為了滿足派駐人員前往橫琴粵澳深度合作區擔任職務的需要，故有必要擴展臨時定期委任制度的適用範圍，因為在現

¹⁶ 政府就第三常設委員會審議《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案問題集的回覆，中文版第15頁（第27點回覆）。



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

行制度中，臨時定期委任的範圍僅包括國際機構、澳門行政當局承認之私法公益法人及由澳門特別行政區公共資本參與的法人。

26. 委員會接納並同意該修改建議，認為需於深合區工作的澳門公共行政工作人員適宜按公職的該項法律機制擔任職務。然而，委員會仍希望提案人能就部分疑問提供說明。

27. 針對法案第一條修改的《通則》第三十條第一款 a)項所載“境外”一詞的範圍，委員會希望了解該表述指的是澳門特區在其他如歐盟、葡萄牙等管轄區設立的機構，抑或是指當地有關當局設立的機構，具體而言，橫琴粵澳深度合作區是否亦視為納入在該條第一款 a)項所指的“境外”概念？

28. 提案人解釋，本法案中“境外”的概念，是指由澳門特區境外實體在境外設立的公共部門及機構。因此，就特區公共部門工作人員的臨時定期委任而言，橫琴粵澳深度合作區屬於“境外”，故有必要修改《通則》的有關規定，以便在深合區工作的人員能根據該制度提供服務，因現行規定的範圍僅包括國際組織。¹⁷至於在澳門特別行政區駐外辦事處提供服務的人員，根據政府的解釋，其適用第 20/2003 號行政法規《澳門特別行政區駐外辦事處人員制度》規定的特別制度。

29. 就該第三十條第七款有關在醫療福利、退休金及撫卹金制度、公積金制度或社會保障制度方面的扣除，委員會亦要求提案人說明其立法原意。

¹⁷ 政府在委員會會議中亦解釋，橫琴粵澳深合區將存在三類工作人員，分別為：澳門特區公共部門的工作人員，其在薪酬福利等方面適用澳門特區的公職制度；廣東省及珠海市的工作人員，其分別適用各自的人員制度；橫琴粵澳深合區執行委員會聘請的工作人員，他們受該委員會設立的制度約束，與澳門特區沒有任何聯繫。



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

具體而言，委員會的疑問在於，該款所指的是澳門特區的制度還是“境外”的制度。如屬後者的情況，將如何為有關制度作出扣除？

30. 就委員會的疑問，提案人解釋：“第七款所指的社會保障制度是指澳門的社會保障制度，即與工作人員繼續有聯繫的原部門，例如澳門退休基金會”，而“在醫療福利、退休金及撫卹金制度方面的扣除是由工作人員直接向有權限實體作出(例如在無薪假狀況下取得衛生護理的扣除)或透過工作人員執行職務的部門作出;如屬後者，應由工作人員的原部門和其將派往工作的實體進行安排。”¹⁸

31. 同樣就上一點提及在醫療福利、退休金及撫卹金制度、公積金制度或社會保障制度方面的扣除，由於該條第八款規定，該等扣除應以有關工作人員原薪俸或按委任批示規定以臨時定期委任職位的薪俸為計算基礎，委員會希望提案人說明，立法意向是否容許為有關制度所作的扣除得以較高的薪俸為計算基礎。根據提案人向委員會所作的解釋，這確實是其立法原意，“主要是在工作人員以臨時定期委任職位承擔比原職位更大責任，因而收取更高報酬的情況下。”¹⁹

32. 委員會認為，與行政當局工作人員的醫療和退休生活有關的制度，確需適當予以保障，故對提案人的有關政策表示支持。

¹⁸ 政府就第三常設委員會審議《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案問題集的回覆，中文版第6頁(第13點回覆)。

¹⁹ 政府就第三常設委員會審議《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案問題集的回覆，中文版第7頁(第14點回覆)。



- 完善人員調動制度

33. 調動原則是公職人員管理的一項一般原則。該原則旨在合理利用人力資源，因為透過該機制，可根據需要將某一公共行政部門的人員調動到另一部門，確保人員得到充分利運用，將其配置到最需要的崗位上，從而實現公共利益。因此，人員調動一方面可解決人員過剩的情況，另一方面可彌補人手短缺，讓工作人員透過在其他職務或行政架構迎接新的挑戰，實現專業方面的發展。²⁰

34. 現行的公職制度中，調動制度由《通則》及第 12/2015 號法律《公共部門勞動合同制度》訂定。《通則》第三十一條規定了三種調動方式：調任，即將編制內公務員確定性轉往另一公共部門的人員編制中；派駐，即公務員在其原屬部門以外的公共部門暫時（一般不超過一年）擔任職程及職級相同的職務；徵用，同樣是公務員在其原屬實體或部門以外的實體或部門暫時擔任職務，期間也不得超過一年，但可續期，最多至三年。這三種制度均僅對公共部門的編制內公務員適用，不包括以行政任用合同制度任用的人員，亦不包括不屬於公共部門人員編制職位的以其他任用形式任用的人員。

35. 第 12/2015 號法律第九條（調職）規定，以行政任用合同制度任用的工作人員可透過調職制度，從原公共部門轉至其他公共部門，無須採用開考制度。²¹ 第 12/2015 號法律對調動制度引入的修改具有重大意義，使到公

²⁰ 參閱 Ana Fernanda Neves, A Mobilidade Funcional na Função Pública, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003。

²¹ “現行的公職法律制度沒有一套適合合同人員的調職制度，為增加調動人員的靈活性，並使人員可從中擴闊經驗，本法案建議設立一套行政任用合同人員在公共部門之間調職的制度，如工作人員在調職建議之日在原公共部門連續提供服務滿 2 年或以上，可無

Handwritten notes on the right margin, including a checkmark and several lines of cursive text.



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

共行政中的主要任用方式，即行政任用合同制度的工作人員可由原聘用部門轉到其他部門擔任職務。

36. 現在，政府希望透過本法案簡化該類工作人員調動制度，“將現行的四種調動方式整合成‘調任’及‘派駐’兩種制度”²²：就是將兩種確定性制度（調任及調職）合併為調任制度，而兩種臨時性制度（徵用和派駐）則合併為派駐制度。

37. 理由陳述指出：“首先，法案建議將現行公務員的‘調任’制度及行政任用合同人員的‘調職’制度統一整合為新的‘調任’制度，即由行政當局主動在適當說明理由及聽取人員意見，又或人員申請下，將人員從所屬部門確定性轉至另一公共部門擔任相同職程、職級及職階的職務。即使調入的部門的人員編制不具備公務員所屬職程，又或具備相關職程但沒有空缺，部門亦可根據工作實際需要作出調任。此外，亦建議取消行政任用合同人員在現職部門連續服務滿兩年才可調到另一部門任職的規定，並訂定人員僅可在試用期、實習期或完成入職培訓課程後才獲調任。

38. 另一方面，建議將原有‘派駐’制度及‘徵用’制度整合為適用於所有公務員及行政任用合同人員的新‘派駐’制度。‘派駐’期間不得超過一年，但駐在部門不具人員編制的情況除外。此外，為增加人力資源調配的靈活性，法案建議工作人員得以同一職程、職級及職階被‘派駐’至另一部門暫時擔任

須經過開考程序而轉至其他公共部門(……)”。《公共部門勞動合同制度》法案理由陳述，第6頁。

²² 《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案的理由陳述，中文版第1頁。



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

職務，或以不同職程擔任職務，但該職程所需入職學歷須與工作人員所處職程所需入職學歷相同，且工作人員須具備執行該工作所需資格。”²³

39. 委員會認同提案人在人員調動方面的取向，認為有關取向適時、適當，能夠應對行政當局目前所面對的挑戰。因此，委員會認為，在人員調動方面採用新理念，將現有的兩種臨時性制度（徵用和派駐）合併為派駐制度，並將編制內公務員和行政任用合同制度人員均納入其中，會使該等機制的使用更加客觀、靈活和高效，以便於工作人員調動到政府各公共部門和實體。

40. 因此，委員會支持將第 12/2015 號法律第九條規定的調職制度與《通則》第三十一條和第三十二條訂定的調任制度合併。對此，委員會認為兩種確定性調動制度繼續共存的情況（即一種適用於編制內公務員，另一種適用於以行政任用合同任用的工作人員）並不合理，因為編制內公務員與行政任用合同制度的工作人員之間的差異已逐漸縮少²⁴，而適用於這兩類工作人員的制度也應反映這一現實情況。所以，對編制內公務員和行政任用合同制度的工作人員適用同一種調動制度，可以確保公共部門按實際需要靈活調配人員，令行政當局公共部門和實體對其工作人員的管理更具彈性。

41. 儘管委員會普遍認同對公職調動制度作出的修改建議，但仍要求提案人就某些疑問作出解釋。

²³ 《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案的理由陳述，中文版第 2 頁。

²⁴ 人員編制確保公共部門保持若干長期工作人員，是維持其運作穩定性和延續性的一項工具，同時也是後勤和財務管理工具。然而，一直以來，公共部門以行政任用合同制度聘用的工作人員越來越多，除保安範疇外，該任用方式已成為公共部門最主要的聘用方式。<https://www.safp.gov.mo/public/ext/sp/auto-hr-statistics.html>，截至二零二一年十二月三十一日的數據。



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

42. 首先是有關調任制度。委員會要求解釋，如屬部門提出調任，會否考慮工作人員的意見，還是必須服從部門的工作需要，如屬後者，應反映在法案文本中，以便在執行上不會出現理解方面的問題。

43. 對此，提案人向委員會解釋：“(...) 法案第三十二條第一款的建議內容，除了將適用範圍擴展至行政任用合同人員外，其他內容基本上維持原有第三十二條第一款的規定”。此外，“事實上，在確保人員的薪酬、福利、年資不受影響，且在充分聽取人員的意見的前提下，特區政府調動人員屬其本身的行政運作事宜，屬於特區政府的裁量權範圍。當然，特區政府行使其裁量權時會依法遵守適當、適時和公正等原則。”²⁵

44. 委員會支持該立法原意，認同部門的利益應得到保障。然而，考慮到法律上的清晰性及安定性，以及可能會對工作人員造成不便的情況，委員會認為這一理解應在法律文本中清楚訂明。為此，法案的修改文本新增該規定，本意見書的細則性審議部分將就此作更詳細的闡述。

45. 委員會還要求提案人解釋，行政任用合同人員的調任程序。委員會的疑問在於，與之前的編制外合同不同，只要滿足第 12/2015 號法律《公共部門勞動合同制度》第六條第二款規定的服務時間及工作表現評核的要件，該等合同便轉為長期及不具期限的合同。²⁶

²⁵ 政府就第三常設委員會審議《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案問題集的回覆，中文版第 8 頁(第 16 點回覆)。

²⁶ 第六條第二款：“如符合以下兩項所規定的要件，行政任用合同須修改為：(一) 期間為三年的長期行政任用合同，只要工作人員以行政任用合同提供服務的時間滿兩年及在工作表現評核中連續取得兩次不低於“十分滿意”的評語；(二) 不具期限的行政任用合同，只要工作人員以長期行政任用合同提供服務的時間滿三年及在工作表現評核中連續取得兩次不低於“十分滿意”的評語。”



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

46. 提案人解釋，正如法案文本，具體而言，最初文本中的《通則》第三十二條第二款 b) 項規定，當以行政任用合同制度任用的人員被調任時，須簽訂一份與調任時合同期限相同的新合同。即如果一名工作人員的合同是長期合同，就會簽訂一份新的長期行政任用合同；如果是不具期限的合同，就會簽訂一份不具期限的行政任用合同。如職務不中斷，則訂立之合同須按原合同的規定為之。

47. 法案因應行政當局主動提出或工作人員主動提出調任的情況，就在調任部門設置編制內職位訂定了不同的處理方式。因此，根據最初文本第三十二條第四款，調入部門的人員編制不具備該人員所屬的職程，或具備相關職程但人員編制內沒有空缺，亦不影響行政當局主動提出的調任；然而，同一情況下，如調任由工作人員主動提出，則不會作出調任。委員會要求就這項立法政策取向加以說明。

48. 提案人理解到委員會對於這種區別對待的擔心，並予以說明：“第四款的規定是為了確保當行政當局基於實際工作需要調任工作人員時，不會因調入部門沒有相關職程或職程空缺而沒法調任，因此，法案方訂定可‘先調任，後增職程或空缺’的做法，以快速回應行政當局的工作需要。至於工作人員主動申請的調任，由於更多的是涉及人員自身調動的意願，所以建議不適用上述做法。”²⁷

49. 委員會亦曾要求提案人就部門間的調任作出澄清，尤其是涉及原部門與調入部門之間存在分歧時應如何處理。對此，提案人解釋：“(……)按照法案第四條(權限)的行文，可以得出‘調任’決定屬行政長官或監督實體(即

²⁷ 政府就第三常設委員會審議《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案問題集的回覆，中文版第9及10頁(第18點回覆)。



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

司長)的權限,簡言之,部門領導無權作出‘調任’決定。(…)若屬同一範疇內部門之間的‘調任’,司長作出決定前會充分聽取原部門與新部門的意見,並在考慮原部門與新部門的人手資源及工作需要後作出合理的決定。由於上述屬平常的行政及人事管理工作,故我們認為無須在條文中訂明。若涉及不同範疇的部門之間的人員‘調任’,行政長官亦會採取相應的方法處理。”²⁸

50. 提案人的解釋釐清了委員會的疑問。委員會普遍支持法案就公共行政工作人員屬確定性的調動的政策取向。

51. 在本法案在生效後,派駐將成為行政當局僅存的唯一一種臨時性調動的方式,委員會要求提案人就派駐的內容加以說明。委員會希望了解基於哪些原因刪除現行《通則》第三十三條第二款規定的“原部門之贊同意見”這一要件²⁹,以及假如原部門給予不贊同意見時,是否仍會作出派駐。

52. 對此,提案人解釋:“正如同‘調任制度’,‘派駐’也屬行政長官或監督實體(即司長)的權限,簡言之,部門領導無權作‘派駐’決定。在作出‘派駐’決定前,行政長官及司長會充份聽取原部門與新部門的意見,並在考慮原部門與新部門的人手資源及工作需要後作出合理的決定。”³⁰。至於在原部門的意見為不贊同時是否仍作出派駐的問題,提案人的回應是肯定的,指出應考慮的是調入部門的利益。

²⁸ 政府就第三常設委員會審議《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案問題集的回覆,中文版第10及11頁(第19及20點回覆)。

²⁹ 《通則》第三十三條第二款規定:“派駐係應公務員申請或由當事部門取得原部門之贊同意見後主動為之。”(下劃線是我們加上的)。

³⁰ 政府就第三常設委員會審議《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案問題集的回覆,中文版第12頁(第23點回覆)。



53. 正如“調任”，委員會要求提案人澄清“派駐”情況中工作人員被聽取意見的重要性的立法原意。提案人指出：“(…)現時有關‘派駐’的規定反而沒有訂明需要聽取工作人員的意見。現時法案反而決定前需要聽取利害關係人，即工作人員的意見。最後，與‘調任’制度相同，是否作出派駐決定會以工作需要為最重要前提，同時亦會充分聽取工作人員的意見。”³¹。也就是說，對聽取意見這一問題的理解，在調動的兩種方式（調任及派駐）中是相同的，以“工作需要”為優先考量。基於這一理解，委員會建議提案人就有關事宜在第三十三條內新增相應的規定，以增加法律安定性和確切性，並更好地體現立法原意，有關建議獲提案人接納。

54. 委員會有意見認為，法案規定“派駐”的期間為一年（與現行制度的規定相同）並不是太長，並要求提案人就此問題予以說明。委員會成員希望向提案人了解現行制度是否可行，又或是否適宜將該期間延長，當然，考慮到這是行政當局臨時性調動的方式，因此，該期間不能太長，以免偏離提案人所指的“補正某項臨時需要”的依據。³²

55. 提案人起初考慮到，基於臨時性調動的性質，法案建議的一年派駐期限應予以維持。然而，經與委員會討論及聽取其意見後，提案人考慮在特殊情況和經適當說明理由下，可例外地將該期間延長不多於一年，並依照這一理解在法案新增了相應的規定。

56. 關於派駐期限的問題，亦有意見問及最初文本第三十三條第六款所規定的例外情況的理由。該款規定有關的一年期限不得延長，但駐在部門不

³¹ 同上點註釋，中文版第 11 頁（第 21 點回覆的下半部分）。

³² 政府就第三常設委員會審議《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案問題集的回覆，中文版第 12 頁（第 22 點回覆）。

↓
文
行
!.
未
h
陸
輝
封



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

具人員編制的情況除外，對此，委員會冀提案人解釋哪些部門或實體可能包括在內，即不被一般規定的範圍所涵蓋。

57. 提案人向委員會解釋如下：“(...) 由於部分行政部門，尤其是項目組(‘北京協和醫院澳門醫學中心/澳門醫院籌備辦公室’)並不具備人員編制，不具備採用調動機制的條件，故容許可延長派駐期。”³³ 然而，由於派駐是臨時性調動的方式，因此，應具有特定期限，故提案人經考量後，新增相關規範，規定在該等特定情況下，派駐的期限於許可批示內訂定，為該等部門創設派駐期限的特別制度。

58. 委員會認同和支持有關公共行政工作人員派駐制度的立法取向。

• 完善轉職的相關規定

59. 人員的重新分配和轉職制度分別由第 85/84/M 號法令第十六條和第 86/89/M 號法令第十四條規範。³⁴ 然而，基於以電子政務法為基本支柱的公共行政現代化，以及自澳門回歸以來對公職制度進行的多次改革，上述的制度已無法回應公共部門的實際需要，因此，須對其進行修改。

60. 法案的理由陳述第二點表明：“現行八月十一日第 85/84/M 號法令及十二月二十一日第 86/89/M 號法令訂定了‘重新分配’及‘轉職’制度，有關條文的內容並非十分清晰，且因回歸後公職制度多次改革，有關規定亦難以

³³ 政府就第三常設委員會審議《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案問題集的回覆，中文版第 13 頁(第 25 點回覆)。

³⁴ 透過第 14/2009 號法律修改《公務人員職程制度》時，轉職制度透過該法律的第十六條得以保留。該法律現正修改中，因此，自本法律生效時，有關制度將納入第 14/2009 號法律內。



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

與現行公職制度配套適用，因此，有需要完善有關規定以加強部門之間人員流動的靈活性。”³⁵

61. 委員會接納提案人擬對轉職制度引入的修改，認為有關修改是必要的，正如立法會多名議員曾在書面質詢中多次提及相關制度。³⁶委員會總體上認同政府為使該制度更具靈活性和將其配合現時行政當局的運作情況而付出的努力，尤其是在以下方面：

- 制度的範圍，因為包括編制內人員和以行政任用合同制度任用的人員；

- 規定轉職包括一般職程和特別職程，兩種職程的工作人員都能受惠於此項制度；

- 可以進行轉職的情況；

- 刪除目前機制允許工作人員得轉職至較高級別職程的規定。

62. 在此前提下，委員會希望透過修改該制度，能有效和合理地利用行政當局的人力資源，以及改善工作人員的職務狀況。

63. 雖然委員會在整體審議方面予以肯定，但就部分事宜仍需提案人解釋，尤其在以下方面：

64. 法案最初文本第五條建議修改的第 14/2009 號法律第十六條（轉職）第一款規定：轉職是指公務員及服務人員由一般職程轉入另一級別相同

³⁵ 《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案的理由陳述，中文版第 3 頁。

³⁶ 林玉鳳議員和李振宇議員分別於二零二零年十一月二十七日和二零二一年五月七日就此事宜向澳門特別行政區政府提交書面質詢。



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

的一般職程，或由一般職程轉入本法律規定的特別職程，又或由該特別職程轉入一般職程，但該等職程所需入職學歷須相同。因此，從該項規定可見，為進行轉職須考慮的是學歷，似乎無須考慮工作人員原職程與轉入職程之間的相關性或職務關聯性，亦無須考慮所涉的兩個職程是否要求相同或相近的資格和能力，委員會希望聽取提案人對有關上述情況予以說明。

65. 提案人向委員會解釋，“部門因實際工作需要，可透過‘轉職’制度合理運用人力資源，並同時需配合部門職能及工作崗位匹配性而為人員進行‘轉職’，以及聽取行政公職局的意見。‘轉職’適用於第 14/2009 號法律規範的‘一般職程’及‘特別職程’。而要求轉職人員具相同入職學歷的原因是讓已具備相同學歷水準的基礎知識及能力的人員去擔任不同職務內容的工作，以實現相同入職學歷職程間人員的‘橫向’流動。如‘轉職’涉及的轉入職程需進行入職實習或培訓，人員仍需補足相關實習或取得培訓合格的情況後才可進行‘轉職’，以確保人員具備新轉入職程所需具備的能力。例如：具備高中畢業學歷的技術輔導員轉入相同入職學歷的督察職程，人員需要補足進入督察所需的實習並通過考核後才可轉職。”³⁷

66. 除這個問題以外，委員會還希望了解轉職的範圍是否僅限於同一部門內的工作人員，或是也可在不同部門之間進行？如屬後者的情況，應如何展開程序？

67. 對此，提案人解釋，“第十六條第二款（一）項規定的轉職，表面上僅限於在同一部門內進行。但實際上，如在轉職的同時亦擬將相關人員調往其他部門工作，則可在根據第十六條規定進行轉職的同時或之後，再根據經

³⁷ 政府就第三常設委員會審議《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案問題集的回覆，中文版第 19 頁(第 36 點回覆)。



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

本法案修改的《澳門公共行政工作人員通則》第三十二條進行調任。³⁸換言之，轉職是在工作人員所屬的部門內進行，且工作人員在轉職後可轉到另一個部門，或者可以先調任到另一部門再進行轉職。

68. 法案最初文本的第十六條第四款還規定，如轉職涉及職務內容特徵不同的職程，須取得工作人員的同意。委員會對此表示贊同。對此，委員會希望了解，如工作人員不願意轉職，將會如何處理。

69. 根據提案人向委員會所作的解釋，“倘工作人員不接受，則維持在原職程，不作出轉職。”³⁹，委員會同意這項解決方案。

70. 最初文本第八款規定，“如轉職涉及的轉入職程需進行入職實習或培訓，僅在合格通過由相關部門或有權限實體為轉職而舉辦的實習或培訓後，方可轉職。”另外，最初文本第十一款規定，“實習或培訓人員的錄取，是由行政當局選拔，可錄取多於擬填補空缺數量的工作人員，以便按部門需要作出轉職安排”。該第十一款規定實習人員的錄取屬行政當局的自由裁量權，委員會要求提案人解釋，行政當局為轉職而選拔實習或培訓的人員所根據的標準。

71. 就這事宜，提案人解釋：“1) 現時將實習或培訓設為其中一項的入職要件的‘特別職程’，主要是按部門工作範疇的獨特性、職務內容及其特徵、能力及技能要求、專業知識等而進行實習或培訓的設置，並透過行政長官批示及內部規章訂定實習/培訓內容、評核原則及標準等而進行選拔。2) 基此，倘有人員需進行轉職，而轉入的職程將實習或培訓設為其中一項的入

³⁸ 同上點註釋，中文版第 18 頁（第 32 點回覆）。

³⁹ 政府就第三常設委員會審議《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案問題集的回覆，中文版第 19 頁（第 35 點回覆最後部分）。



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

職要件，則擬轉職的人員需因應當時該職程對實習/培訓的規定，參加相關的實習/培訓及進行所訂定的評核方式，而人員合格通過實習或培訓後，將具備條件轉入相關職程。至於能否轉入，亦需視乎擬轉入的職程的空缺數目而定。”⁴⁰

72. 就提案人上述解釋，委員會希望了解在什麼情況下會出現最初文本第十六條第十三款規定的情況，即已通過實習或培訓合格的工作人員不被任用至新職務。提案人指出，當被錄取的實習投考人數多於要填補的空缺數量時，可能會發生這種情況，例如，第 14/2009 號法律第七條第二款規定的人職實習的情況。

73. 委員會接受提案人的解釋。

• 以個人勞動合同制度及按專有人員通則任用的人員的臨時定期委任和調動

74. 除上述對公共行政工作人員調動制度的修改外，尤其是將調任及派駐制度延伸至以行政任用合同任用的人員，政府原本的構思擬將調任及派駐制度亦延伸至以個人勞動合同制度任用的人員（法案最初文本第七條）和按專有人員通則任用的人員（法案最初文本第八條）。

75. 因此，法案最初文本規定，按第 12/2015 號法律第十七條及第二十五條的規定以個人勞動合同任用的人員，以及按專有人員通則任用的人員，均可透過調任或派駐的方式在其他公共部門執行職務，以及可以按臨時定期

⁴⁰ 政府就第三常設委員會審議《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案問題集的回覆，中文版第 21 頁(第 39 點回覆)。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature at the bottom.



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

委任的方式被委任。然而，在細則性審議的過程中，提案人對所建議的規範是否適宜作出了新的政策考量，因而刪除了法案最初文本的第七條第二款和第三款（關於個人勞動合同制度的人員的調任和派駐），並就此說明理由。對此，提案人考慮到，按照第 12/2015 號法律第十七條的規定以個人勞動合同制度獲聘用擔任顧問或專業技術職務的人員^{41/42}，是由一項特別的招聘制度規範（如，無須為澳門特別行政區永久性居民或不受公職制度有關擔任公職的年齡限制），因此，若這些以特別制度聘請來填補特定部門特殊需要的工作人員可被調任或派駐到其他部門而不留在原聘用部門工作，是不太合適的。將調動制度延伸至該等人員會違背其聘用的前提。

76. 按照第 12/2015 號法律第二十五條被任用的人員並沒被納入到調動制度內，其原因與根據第十七條被任用的人員的情況基本相同。在第 12/2015 號法律生效時，該等人員（以個人勞動合同制度任用）可在法律生效後 180 日內選擇維持適用第二十五條第二款⁴³規定的個人勞動合同制度或重新訂立一份行政任用合同。如選擇維持個人勞動合同，將繼續適用該等合同的法律制度，並補充適用公職法律制度；如選擇訂立新的行政任用合同，則由規範該等合同的公職法律制度規範。因此，沒有選擇更改合同的人員仍會受到個人勞動合同制度的約束。

⁴¹ 提案人以透過合同方式聘用人員在公共及衛生部門擔任法律人員或專科醫生為例。

⁴² 第 12/2015 號法律第十七條 - “聘用工作人員擔任顧問或專業技術職務 - 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。”

⁴³ 第 12/2015 號法律第二十五條第二款：“經當事人提出並獲雙方同意，可選擇：（一）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；（二）如工作人員已納入職程且符合擔任公共職務所需的一般要件及特別要件，可選擇根據本法律訂立與個人勞動合同所載的職務內容相同的行政任用合同。”



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

77. 綜上所述，個人勞動合同完全不適用調任和派駐的制度，因此，提案人刪除最初文本的相關規定。另外，提案人亦解釋：“如其他部門確有需要，可適用第 12/2015 號法律所規定的程序，重新訂立及簽署合同。”⁴⁴

78. 臨時定期委任的情況則有所不同，按照提案人解釋：“（……）由於國際機構、境外的公共部門及公共資本參與的法人等實體難以重新簽訂個人勞動合同來聘用有關人員，所以（……）維持臨時定期委任制度仍適用於有關人員的做法”⁴⁵。總括而言，基於其招聘制度的特殊性，按照第 12/2015 號法律第十七條和第二十五條規定的個人勞動合同制度所聘用的人員，將得以臨時定期委任制度擔任職務，而並非透過法案規定的調動制度（調任和派駐）為之。

79. 經提案人重新考慮並向委員會解釋理由後，委員會予以接納。

80. 法案第八條將臨時定期委任、調任及派駐制度延伸適用至按專有人員通則任用的人員，委員會曾提出疑問並要求提案人解釋。

81. 就此，委員會希望了解該條規定的範圍，尤其是所規定的制度是否涵蓋具有專有人員通則的部門的人員在一般部門擔任職務的情況，以及反之亦然，即一般部門的人員可在具有專有人員通則的部門和實體⁴⁶擔任職務，是否也是提案人的立法原意。委員會的疑問在於，這些實體所採用的勞動合同制度，不少都是個人勞動合同，而並非行政任用合同，前者所遵守的制度亦不同於後者，尤其是在法定權利和福利方面。

⁴⁴ 於法案細則性審議過程中政府所提交的說明。

⁴⁵ 同上點註釋。

⁴⁶ 市政署、澳門基金會、澳門貿易投資促進局、澳門金融管理局、澳門大學、澳門理工大學、民航局、旅遊學院、科學技術發展基金均屬於此情況。

↓
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100



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

82. 對此，提案人向委員會解釋，該規定最初的立法原意是只允許具有專有人員通則的實體的人員可在一般部門擔任職務，但基於有關人員制度之間的差異，相反情況則不得為之。

83. 政府對上述事宜作出重新考量後，規定公共部門的工作人員可透過臨時定期委任制度（基於制度的差異問題，並不是透過調任和派駐）在具有專有人員通則的實體擔任職務，並向委員會就該取向作出如下說明：“本法案的核心目的是為了打破現行法律制度所存在的調動方面的各種制約，創設公務人員便於‘橫向流動’的法律工具，為此，法案內引入具有專有人員通則的公共實體調動至一般公共部門工作的制度。

另一方面，隨著法案在立法會進一步深入討論後，有意見反映希望一般公共部門的工作人員也可調動至具有專有人員通則的公共實體執行職務，以達至‘雙向’調動。經分析後，提案人認為上述意見亦符合法案的核心目的。

當設置有關調動機制時，提案人認為應考慮以下列各項因素：1. 首要應維持調動人員的原有公職法律聯繫（包括編制及合同制度、職程制度等）；2. 其次，儘量保障被調動人員的原有權利，尤其是晉升、晉階及退休保障制度；3. 為便於人員管理，在上述兩點為原則的基礎下，儘可能讓被調動人員可以適用執行職務部門的工作制度。

在充份考慮各種方案後，提案人認為“臨時定期委任”制度最能符合上述三項目的，且不會對現行制度造成過大的衝擊。”⁴⁷

⁴⁷ 於法案細則性審議過程中政府所提交的說明。



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

84. 除了上述解釋以外，提案人亦補充了其他說明，藉以向委員會確保選擇臨時定期委任制度的這個取向能達致讓人員調動制度更為靈活的目的，與此同時，亦保障工作人員的合法權利。提案人表示：“由於具有專有人員通則部門所適用的職程、工作時間、晉升福利等制度與適用《澳門公共行政工作人員通則》的部門不盡相同，經充分考慮後，提案人認為適宜透過“臨時定期委任”機制調動有關人員，一方面可確保獲調動的人員維持原有的公職法律聯繫，保障獲調動人員的原有權利，尤其是晉升、晉階及退休保障的權利，另一方面對獲調動人員可以適用調入部門的工作制度，有利於統一調入部門的人事管理（……）”⁴⁸

85. 委員會理解對慣常的人員任用制度引入的修改是基於澳門行政當局現時的運作情況，並認為非官僚化和靈活的行政會更符合澳門特別行政區和市民的利益。基於此，為使公共行政的調動制度更為靈活和保障公共部門工作人員的利益，委員會認為公共部門的工作人員可在具有專有人員通則的實體內擔任職務的這個解決方案是合適的。

86. 針對這一事宜，委員會關注的另一問題是，正如本條第五款規定，如調任涉及工作人員原有的權利或福利的減少，須取得工作人員的同意。委員會希望了解該項規定背後的原意，因為在招聘時已經訂定了與投考職級相關的若干權利和福利。

⁴⁸ 於法案細則性審議過程中政府所提交的說明。



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

87. 提案人在回覆委員會時指出：“1. 儘管原有權利及福利可能會減少，工作人員仍可能有意願轉換部門；2. 倘工作人員不同意，則不調動該工作人員到有關部門。”⁴⁹

88. 委員會理解提案人的解釋，但認為有必要強調，若調任涉及工作人員的權利和福利的減少，須尊重工作人員的意見，而且必須謹慎地適用有關規定。

89. 另外，針對臨時定期委任和派駐的情況，委員會也提出了有關減損權利的問題，希望了解該問題會否同樣出現在法案第八條所規定的這兩種制度中。對此，提案人作出了相應的解釋。

90. 提案人解釋：“1. 在臨時定期委任時，可能出現某些權利及福利減少的情況。例如，倘工作人員往新加坡國際刑警組織任職，便不可能享受與澳門一樣的公眾假期。如新加坡的公眾假期比澳門少，工作人員在新加坡享受的公眾假期就會比在澳門任職時少。然而，若新加坡的公眾假期比澳門多，工作人員享受的公眾假期便會比在澳門執行職務時多。2. 以臨時定期委任方式執行職務的工作人員繼續維持與澳門公共行政的聯繫，同時，亦確保其可直接或透過其任職部門，繼續為醫療福利、退休金及撫恤金制度、公積金制度或其受約束的社會保障制度作出扣除；關於僱主實體的負擔，則按上款所指批示的規定，由人員任職的部門或行政當局負擔。3. 然而，考慮到以臨時定期委任方式任職可能涉及不同地區，不單只是離澳遙遠，同時亦可能涉及不同的勞動關係規定，可能無法確保工作人員享有在澳時的所有權利及福利。但另一方面，亦不妨礙有關權利可能更多更優。4. 至於派駐，本條第

⁴⁹ 就第三常設委員會審議《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案問題集的回覆，中文版第 24 頁（第 45 點回覆）。



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

八款規定按第一款規定被派駐的工作人員於駐在部門任職期間適用駐在部門的工作制度，且維持原合同所訂的福利。這是因為被派駐的工作人員是在駐在部門任職，其必然是適用駐在部門的工作制度。因此，除涉及工作制度的權利及福利外，被派駐的工作人員原有權利和福利可根據上述條文獲得保障。”⁵⁰

91. 委員會重申其在本意見書內第 88 點所表達的意見。

92. 在派駐方面，具體而言，當具有專有人員通則的實體的人員被派駐到公共行政部門時，人員的報酬是由原部門支付，而不是按照一般規定（本法案最初文本建議修改的《通則》第三十三條第五款）由駐在部門支付，故委員會要求就有關規定的原因加以說明。

93. 提案人向委員會解釋了為何在該條規定一般制度的例外情況，指出“具有專有人員通則的部門為自治部門。倘該部門工作人員被派往另一一般部門執行職務，由於自治部門人員的薪酬制度是有別於一般部門的薪酬制度，有可能一般部門無法執行相關人員薪酬制度，為免損害人員的權利，規定被派駐的工作人員的薪酬由原部門支付。”⁵¹

94. 委員會接納了有關規定的立法原意，並同意有關見解。

⁵⁰ 政府就第三常設委員會審議《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案問題集的回覆，中文版第 25 頁（第 46 點回覆）。

⁵¹ 政府就第三常設委員會審議《修改〈澳門公共行政工作人員通則〉及相關法規》法案問題集的回覆，中文版第 25 和 26 頁（第 47 點回覆）。



四、細則性審議

95. 除以上概括性審議外，委員會亦根據《立法會議事規則》第一百二十九條，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審議，並以此作為前提分析法案。

96. 在細則性審議的過程，委員會得到提案人的積極配合。以下分析反映委員會曾關注的事宜並以政府提交的法案修改文本作為基礎。

97. 分析內容主要圍繞經委員會審議工作後對法案所引入的修改內容，而有關修改顯然沒有改變法案的立法原意。除因論述需要而特別註明引述最初文本，條文的引述均以政府於二零二三年二月十七日送交委員會的法案修改文本為依據。

現分析如下：

系統編列

98. 首先須指出，為方便解讀和理解法案，對法案的系統編列進行優化，將其分為四章（第一章——修改《澳門公共行政工作人員通則》、第二章——修改相關法規、第三章——特別情況、第四章——過渡及最後規定）。

99. 之所以引入該項技術優化，原因是法案涉及不同事項並對數項法規引入修改，與此同時，亦會增加與修改條文完全不同的全新的規範。而在法案最初文本中，修改《通則》、修改相關法規與引入新規範之間的分野並不清晰。

Handwritten notes on the right margin, including a checkmark and several vertical lines of text.



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

100. 委員會認為，所引入的系統編列有助於解讀和理解法律。

• 第一章——修改《澳門公共行政工作人員通則》

101. 第四條（權限）

增加了第三款，規定了針對行使第二款規定的職權而作出的行為所提起的必要行政上訴。增加該款的原因，可見本意見書概括性審議部分第 13 至 21 點的詳細解釋。

102. 第八條（個人檔案）

對本條第一款、第四款至第七款的行文進行了優化，使其內容更加清晰。

103. 第三十條（臨時定期委任）

經委員會和提案人交換意見（有關內容參閱本意見書第 80 至 85 點）後，提案人決定在第三十條第一款中增加 c) 項，規定澳門公共行政工作人員及服務人員可透過臨時定期委任制度，在具有專有人員通則的公共實體中擔任職務。

此外，亦修改了本條的第六款，使該條第一款 a) 項所指的人員不適用《通則》第一百七十六條有關公職人員報酬上限的規定，並就此修改向委員會作出解釋。在現行制度中，有關的報酬上限不適用於在澳門特別行政區駐外國機構中任職的人員，故提案人希望對現行制度予以維持；此外，由於可能有更高級別澳門特區官員在橫琴粵澳深度合作區擔任職務的情況，而在這情況中，亦須確保其現時收取的報酬不會因而受損。



104. 第三十二條（調任）

本條的內容和行文有若干修改，包括**增加第二款**，基於涉及調任過程中工作人員的意願，委員會對此問題尤為關注。委員會認為法案應明確表達有關立法原意，即如果工作人員與行政當局無法達成協議，應以工作需要為優先考慮因素的立法原意。提案人理解委員會關注的事宜，並就有關內容規定在新增的第二款。因此，在調任時優先考慮的因素是部門的利益，但這並不妨礙政府考慮例如家庭原因等的其他因素。

第三款 b)項優化了行文，明確規定如屬行政任用合同人員調任，其與調入部門訂立的合同的期間與調任之前的原合同相同。

另一方面，鑑於臨時委任制度下的工作人員的情況仍未完全確定（根據《通則》第二十二條第二款及第三款的規定，其是否獲確定委任仍取決於服務時間及工作評核），因此，規定**工作人員獲確定委任之後方可調任**，這是較為適宜的。除法案最初文本規定的試用期外，**第四款中增加了確定委任作為調任的前提**。

第五款行文作出少許優化，明確規定行政當局主動調任公務員不受調入部門人員編制是否有空缺的影響，可在調任後增加相應職位。

105. 第三十三條（派駐）

新增第二款，理由與第三十二條增加第二款相同，詳見本意見書第 104 點第一段。

對第三款葡文行文作出了少許修改，並維持最初的立法原意。



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

此外，由於需要對行政任用合同人員的派駐程序作出規範，所以**新增第四款**作出規定。

正如本意見書第 54 至 58 點所述，委員會對維持派駐期不得超過一年的規定存有疑問，有議員認為即使要維持這一期限作為一般制度，也應考慮該期限在例外情況下可能並不適宜，因此應對法案最初文本第三十三條第六款的不可延長規定作出重新考慮。

基於上述的憂慮，**提案人增加了第九款**，規定在例外情況下，經適當說明理由，一年的派駐期間可延長不超過一年。

同時，**新增了第十款**，規定如駐在部門不具人員編制，派駐期應在許可批示中訂定，且該期限可延長。對於派駐期規定方面訂定不同的制度，同時對於不具人員編制的部門，派駐期的延長不設期限，其原因就是有些部門有人員編制，有些部門不具人員編制。提案人如此規定，是因為將派駐視為臨時性調動，如派駐一年期滿或例外延長一年後，駐在部門仍有用人需要，應將工作人員調入該部門的人員編制。然而，由於在部門不具人員編制時則無法作出調任，因此，如駐在部門仍有用人需要，可延長派駐期，而有關延長期間須由工作人員原部門與駐在部門協商決定。

• **第二章——修改相關法規**

106. 修改第 12/2015 號法律《公共部門勞動合同制度》——第六條（合同的期間及續期）

本條第六款的最初文本要求原屬行政任用合同制度的工作人員，如其定期委任被終止，且期間無中斷履行職務，須重新訂立新的行政任用合同，且

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like "J. ...", "L. ...", "M. ...", "S. ...", "T. ...", and "Z. ...".



期間與原合同相同。該部分行文引起委員會關注。“期間無中斷履行職務”這一表述之所以產生疑問，是因為根據第 14/2016 號行政法規第五十二條⁵²第二款規定，如領導及主管人員的定期委任終止，可重新聘用，而該聘用可在定期委任終止後六個月內作出。

這樣，第 14/2016 號行政法規第五十二條第二款與本法案建議修改的第六條第六款的有關表述之間似乎存在不協調的情況，對此，委員會要求提案人加以說明。提案人對此表示理解，並作出相應修改。經修改，刪除自定期委任終止至新合同生效期間“無中斷履行職務”的要求，且為使制度更為清晰，改為規定，在重新聘用時，以定期委任方式提供的所有服務時間均予以計算。換言之，如果工作人員獲定期委任時，以長期行政任用合同聘用已滿兩年，假設定期委任工作了兩年，新的聘用合同則應屬於不具期限的行政任用合同。當然，須同時滿足該第六條第二款規定的關於工作表現評核的要件。

總而言之，明確簽訂新合同不要求無中斷職務，而且以定期委任制度提供的服務時間也計算在為行政當局提供服務的時間中，用以決定新簽訂的合同應屬於長期的還是不具期限的合同。而定期委任終止至簽訂新合同期間，為行政當局以外的實體提供服務的時間，則不予以計算⁵³。

107. 第九條（調動）

⁵² **特別招聘制度**——第五十二條（領導及主管官職據位人）：“一、以定期委任任用的不具編制內原職位的領導及主管人員，如其定期委任終止，經行政長官許可，可根據第 14/2009 號法律第十條第二款的規定獲任一部門或實體以合同聘用。二、上款所指的聘用，應儘可能於定期委任終止後六個月內為之。”

⁵³ 有議員要求提案人解釋，從定期委任終止到重獲行政當局聘用期間，為私人實體工作的服務時間是否予以考慮，提案人回應指，該時間不計算在公職服務時間之內。



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

為使編排更具系統化、制度之間更為協調，法案建議修改的第九條中刪除了第二款及第三款，有關“調任”的內容改由法案建議修改的《通則》第三十二條第三款 b) 項作出規範，而涉及“派駐”的內容改為由其第三十三條第四款作出規定，有關立法原意保持不變。

108. 修改第 2/2011 號法律《年資獎金、房屋津貼及家庭津貼制度》——第三條（職權）

在第 2/2011 號法律第三條中增加了第二款，理由與《通則》第四條增加第三款相同，詳見有關增加該款規定的解釋。

109. 修改第 14/2009 號法律《公務人員職程制度》——第十六條（轉職）

對本條多款規定的行文進行了優化，當中並無改變轉職由行政當局主動提出的立法原意。

有關上段所述的內容，有議員要求提案人考慮轉職是否如調任和派駐般，亦可以由工作人員主動提出。然而，提案人認為，轉職機制的目的是優化部門的人事管理，而人事管理屬公共部門的職權，公共部門才了解需要哪些人員，哪些人員過剩和缺乏，以及哪些屬下部門和職務是有此需要的。正如第二款（一）項所規定，轉職的其中一個原因就是“按部門的需要合理調配人力資源”，而其他各項規定亦是相同考量。

儘管如此，該等議員仍保留可由工作人員主動提出轉職的立場。



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

為優化系統排列，由新增的第五款規範工作人員在轉職涉及不同職務內容時的同意。

同時增加了第十六款，規定第 14/2009 號法律第十九條第二款中的教育範疇、司法範疇、文牘範疇、登記及公證範疇、衛生範疇及保安範疇的特別職程的轉職由專有法規規範。

110. 修改十二月二十八日第 62/98/M 號法令——第三條（制度）

在該法令第三條中增加第十四款，其理由與法案中《通則》第四條增加第三款相同，詳見本意見書第 13 至 21 點的分析。

• **第三章——特別情況**

111. 第七條（以個人勞動合同制度任用的人員的臨時定期委任）

提案人刪除了本條中最初文本的第二款及第三款，理由詳見本意見書第 75 至 78 點。

112. 第八條（按專有人員通則任用的人員的臨時定期委任及調動）

優化了本條內多款規定的行文。

• **第四章——過渡及最後規定**

113. 第十條（廢止）

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a checkmark and several illegible signatures.



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

由於第 12/2015 號法律第九條中刪除了其最初文本第二款及第三款，改由法案建議修改的《通則》第三十二條及第三十三條進行規範，需要作出相應明示廢止，遂在法案廢止條文中加入了上述兩款。

114. 第十一條（生效）

提案人向委員會表示，法律的生效具有一定的緊急性，因為其將適用於在橫琴粵澳深度合作區工作的人員。基於此，提案人建議，新法於公佈翌日生效，並獲委員會接納。

五、結論

— 經分析及審議法案後，委員會的結論如下：

- a) 認為本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- b) 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。

二零二三年二月二十日於立法會。

✓
陳
子
...



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

委員會

黃顯輝
(主席)

梁孫旭
(秘書)

施家倫

高天賜

梁安琪



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

鄭安庭

李振宇

王世民

陳浩星

高錦輝

林宇滔