

第一常設委員會 第 1 /III/2006 號意見書

事由：《澳門大學法律制度》法案

I

引言

1、立法會主席根據議事規則的規定，於去年十二月十三日作出第 63/III/2005 號批示接納了該法案。

現正分析的法案於二零零五年十二月十九日由政府向全體會議引介，於二零零六年一月四日在全體會議上經討論後獲一般性通過。

隨後，立法會主席透過於一月四日作出的第 5/III/2006 號批示，將上述法案派發給本委員會“審議並於二零零六年二月二十八日前完成意見書”。

至此，立法程序第一階段在形式上已經完成，接下來進入由立法會常設委員會進行審議的階段。

2、委員會於一月十一日和十九日、二月八日、十七日和二十日舉行會議，對該法案進行分析。

政府和澳門大學的代表列席了一月十九日舉行的會議。會議期間，委

員會提出一些問題並得到解釋。

3、需提及的是，政府曾向委員會提供了一系列有助於更好地理解該法案相關問題的資料，這對委員會的審議工作很有幫助。

II

一般性審議

4、按理由陳述的內容，本法案旨在訂定“澳門特別行政區唯一的公立大學的法律制度，並賦予其一個較大的自主權，使澳門大學在運作上更具彈性及在管理上更為有效，從而使澳門大學在國際上具更佳的競爭條件。”由此可見，改革的重點主要集中於該機構的自主權方面。

5、因此，審議亦應集中於增強大學自主權方面，雖然如此，但不妨礙對現行制度所作的與增強自主權無關的其他修改進行審議。

增強自主權主要表現在以下四方面，即章程、學術、紀律及財政。

按照理由陳述的內容，我們可將每個方面概述如下：

在章程方面，“澳門大學有權制定章程，以表達其學術宗旨、充實其自主權，以及訂定其組織架構及人員通則。”

在學術方面，“擬賦予澳門大學有權設立、組織安排、修改及撤銷課程，而無須監督實體核准。”

在紀律方面，“擬賦予澳門大學有權對由教學人員、研究人員、其他人員以及學生所實施的紀律行為作出紀律處分；同時亦確保了該等人士有權按法律規定，就作出的紀律處分提起上訴”。

最後，在同樣重要的財政方面，“擬賦予澳門大學可按其所訂定的標準轉移由政府所批予的預算中不同項目及章節中的款項。”

6、同時亦應指出相對於現行制度而言另一個新的重要事項，它或多或少也具有擬增強澳門大學自主權的性質，正如法案的理由陳述所述：“為了使校長和副校長的報酬能符合現今國際的院校人力資源市場的標準，該等報酬不宜受到對公共行政工作人員所訂定的年報酬上限約束。基於同樣理由，為了吸引國際上有名的學者，所以，在以合同方式聘任講座教授時，亦不宜受該報酬上限約束。”相應地法案第十一條第四款規定：“澳門大學校長及副校長的報酬由行政長官訂定，講座教授的報酬由校董會訂定”。委員會認同有關立法取向，但希望有關實體將來在訂定上述人士的報酬時可以設定一上限。

7、在概括性審議過程中，委員會對自主原則及在本法案引入對自主權的增加表示贊同。事實上，當今世界各地都在不斷地實施和增強高等教育公共機構的自主權。另外，委員會相信現時所做的是正確及恰當的，它有助提升我們這所大學及澳門的價值。在賦予大學更多及更好的條件使其能夠更好地推行本身的科學及學術工作的同時，也是為大學及我們的將來作出投資，以提高大學對外的形象，使其實力得以提升。

總之，委員會對未來法律所規定的各項原則予以支持，但不妨礙就整個新的制度提出一些問題。

III 細則性審議

8、 委員會對條文的具體內容提出了一些疑問，但一如前述，這些疑問並不影響對法案一般性的贊同。以下將對有關問題作扼要說明。

9、 關於財政自主權。財政自主權是有效地達到真正學術自主的工具。在分析條文的過程中，有議員就該自主權的實際範圍提出疑問，對法案所規定的財政自主權是否足以達到所期待之目的，確實存在疑問。例如，有關規定的內容，並不能回應一些知名大學都會遇到的重要問題，如用作科學及學術研究的私人捐獻。在新制度下，有關問題恐繼續存在，即在收到捐款的情況下，將來特區預算的撥款可能因應之前的捐款而減少，另一方面，私人捐款應用於捐款所指定之目的，而不應用作補充其他開支，但這情形可能會發生在欠缺專款專用的情況下。

其實，法案所提出的方案，較為偏向於制度的靈活性，而非真正加大現有的財政自主權。

10、 第八條第二款規定，“任何一般規定或特別規定，如與法律所載的規定相抵觸，以本法律為準”。雖然可以理解立法者的意向，但有關行文及擬設立的制度，觸及法律的一般原則，因為根據《民法典》第六條第三款規定：“一般法不廢止特別法，但立法者另有明確意思者除外”，因此，該款的部份規定便顯得沒有必要，但現欲通過的法律可能受隨後其他規定的影響。

11、 第十一條訂定人員制度，維持適用“私法勞動制度”的原則，一如設立澳門大學的九月十六日第 50/91/M 號法令第五條的規定。

然而，法案沒有如該條第二款般規定，“本地區公共機關及自治機構的公務員及服務人員得以定期委任、徵用或派駐制度在澳門大學任職，保留在原職位所擁有的權利，並為發生一切效力，在澳門大學擔任職務視為在原職位任職。”那麼，應否加入類似內容，以便在聘用大學以外的人員時更為靈活，同時使該人員在計算服務時間以及保留原職位的固有權利方面受到保障。

關於人員制度，委員會曾就澳大現有工作人員的報酬、福利和保障等向政府提出問題，政府代表作了解釋，正如補充資料所述“為了確保人事的穩定及保障現時工作人員的權利，採用了舊人舊制度、新人新制度來處理報酬和福利的問題。現職的人員有權利選擇保留舊制或轉入新制”。委員會對此表示認同，並希望不要因為人員制度的改變而對現有的教師和其他工作人員造成不利影響。

12、 最後，就條文的本身提出了一些有關講座教授的疑問，尤其是對其實際職能的界定以及甚麼資格的人才可出任此崇高地位的職位。亦即是說，是所有擁有博士學位的教師，即他的稱謂能夠體現出他具有博士學位的，亦或只是那些正教授，而並不是具有博士學位的助理教授及通過考評的助理教授？

委員會同意大學為提高其競爭力可支付理想的報酬予指定的學術人士，但必須指出有關疑問。

13、關於引入的修改。政府在不改變規範內容的前提下，對第七條第一款中文的行文和第十條有關稅務豁免的中、葡文的行文作了修改，委員會對此表示贊同。

IV 其他問題

14、在分析及討論本法案的過程中，曾提出過一些問題，這些問題在某種程度上與法案有關聯，但並不是直接針對法案本身的規定，而主要與以本立法建議為開端的改革所涉及的補充法規有關。然而，基於該等問題的重要性及各項疑問所涉的內容，委員會認為，即使簡短也應記錄於本意見書中。

15、關於財政自治方面，委員會曾提出很多疑問和問題。因此，除了已敘述的與法案條文直接相關的問題外，還需指出以下重要問題：

委員會對增強財政自治權表示同意，但委員會成員確信，相應地的也應該有更好的監察機制，應將兩者視為一個硬幣的兩面來處理。法案條文中沒有關於這一重要問題的規定，政府提供的補充資料（主要是未來法規的摘錄）也未能澄清所有的疑問，以致存在一些保留。政府解釋，校董會擁有監察職能，負責制定澳大的發展方針及監察其執行，校董會主要由政府官員、大學的人員和社會人士組成，而且多數是大學以外的人士，具有較廣泛的代表性，並由校董會下設的監察委員會行使監察職能。但委員會有成員對這種制度設計持保留意見。

另外，基於監察委員會的監察職能，委員會質疑將來是否會維持財政

局相關的權限。政府代表解釋，澳大為一公法人，根據法案第八條第三款（二）項的規定，適用自治機關及基金會的財政制度，財政局依然有監察權限。基於此，有議員就如何將財政局的權限與補充法規中所計劃的方案相協調，以及為何沒有採用現行適用於其他實體如澳門金融管理局的監察制度等問題表示關注。

委員會也曾對未來的監察委員會的組成表示質疑，即在三名成員中，兩名是來自校董會。政府解釋，監察委員會本身就是校董會屬下的一個委員會，其代理校董會行使監察職能。

V

結論

委員會經審議及分析該本案後，作出如下結論：

- 1) 認為法案已具備提交立法會全體會議作細則性審議和表決的要件；
- 2) 建議邀請政府代表列席細則性表決本法案的全體會議，以提供必需的解釋。

二零零六年二月二十日於澳門

委員會

關翠杏
(主席)

容永恩
(秘書)

周錦輝

歐安利

吳國昌

陳澤武

吳在權

李沛霖

崔世平